



# 筑紫女学園大学リポジット

## Issues Concerning Lifestyle Guarantees for Severely Disabled Students at Universities: Examination from the Viewpoint of Basic Conditions Underpinning Lives

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2023-05-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川崎, 孝明, KAWASAKI, Takaaki メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/1214">https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/1214</a>

# 大学における重度障害学生の生活保障を取り巻く課題 —くらしを支える基礎的条件という視点からの検証—

川崎 孝明

Issues Concerning Lifestyle Guarantees for Severely Disabled Students at Universities:  
Examination from the Viewpoint of Basic Conditions Underpinning Lives

Takaaki KAWASAKI

## はじめに—問題の所在

2006（平成18）年12月に国連総会において「障害者の権利に関する条約（以下、障害者権利条約）」が採択され、その翌年（2007年）9月、条約に署名したわが国は、批准に向けた国内法の整備を進めたのち、2014（平成26）年1月に批准、同年2月に発効された。この条約の批准によって、障害者の権利の実現にむけた取組みがますます強化されることが期待され、その影響は障害

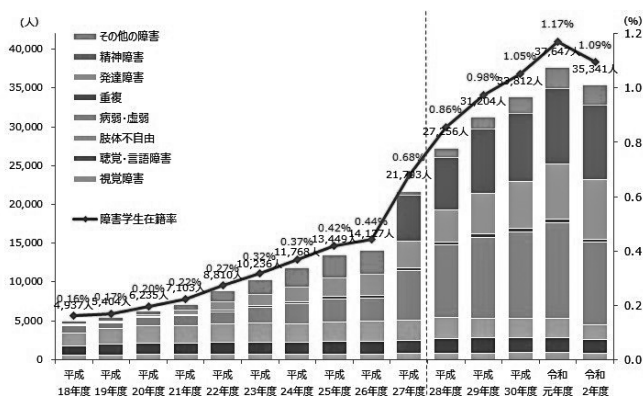


図1 わが国の障害学生数の推移

出典：日本学生支援機構ホームページ「障害のある学生の修学支援に関する実態調査」

[https://www.jasso.go.jp/statistics/gakusei\\_shogai\\_syugaku/index.html](https://www.jasso.go.jp/statistics/gakusei_shogai_syugaku/index.html)

をもつ人の大学進学に途を開くことにもつながった。独立行政法人日本学生支援機構の調査（図1）によれば、障害学生の高等教育機関（大学、短大、専門学校等）への入学は2015（平成27）年度以降、増加傾向が顕著となり、2020（令和2）年度において障害学生の在籍率は高等教育機関において全体の1割に達している<sup>1)</sup>。

加えて、わが国で障害者権利条約の批准にあたって整備した国内法において、2013（平成25）年「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下、障害者差別解消法）」が成立、2016（平成28）年4月から施行されたことも障害学生の大学進学等を後押しした。最近では同法に関し、2021（令和3）年5月に障害者への合理的配慮の提供を民間事業者にも義務づける法改正がなされ、私立大学を含む国内の大学すべてにおいて、障害学生に対する合理的配慮の義務化が図られることとなった（改正法は今後3年以内に施行）。

しかしながら、障害学生、特に重度の障害をもつ学生が大学へ進学し、大学生活を過ごすうえで現状では多くの課題を抱えている。自宅と大学間の移動、学内での授業支援、食事介助・移動介助といった授業外での生活支援など、これらは重度障害学生の生活保障として必要不可欠なものであるにもかかわらず、現行の障害福祉サービスではこれらの支援は制度上制限されており、また地方自治体によって重度障害学生に対する大学支援の対応も異なっている。さらに、障害者権利条約2条第4文および障害者基本法4条2項において、合理的配慮の実施に伴う負担が事業者（ここでは大学等を指す）にとって過度なものとならない範囲をうたっていることから、その範囲をめぐって大学の規模・財務状況等によっては、重度障害学生に対する大学支援について、「過重な負担」とされる可能性も否定できない。希望する大学へ入学する学力があるにもかかわらず、地方自治体の裁量や大学の財務状況等によって、重度障害学生が当たり前の教育を受けることができない可能性があるという事実は、障害者権利条約24条が定める「教育を受ける権利」や障害者基本法で明記する「基本的人権を享有する個人として尊厳が重んじられる」（同法3条）ことに照らしあわせても、看過できないと思われる。

以上の問題意識から本稿では、重度障害学生の大学進学に関するこれまでの国の議論動向を整理したうえで、学生生活において必要不可欠な通学支援および学内での介助等を含む生活保障に関する問題点を指摘することとする。そのうえで、重度障害学生の暮らしを支える基礎的条件という視点から、生活保障における国・地方自治体・高等教育機関（本稿では主に大学を指す）の役割のあり方について若干の検討を行いたい。

本稿において使用する「生活保障」という概念について付言しておきたい。この「生活保障」の範囲には、障害学生が大学に通学するうえで必要となる移動支援、学内での身体介助、食事介助等を含めており、大学での生活が本人の暮らしを支える基礎的条件の一部として、その概念を使用する。一般的に、大学生を取り巻く社会的な支援を「修学支援」という概念を使用することが散見されるが、現在の高等教育の修学支援制度とは、主に授業料等減免や給付型奨学金を指すことから、概念の混乱を回避するために本稿では使用を控える。

## 1 障害学生の大学進学に関するこれまでの議論動向

### （1）障害者権利条約批准までの準備期

わが国が国連の障害者権利条約を批准するにあたり、2010年前後はさまざまな国内法を整備す

る必要があった時期である。この間、国内で障害学生の大学進学に関して、どのような認識のもとで議論がなされたのであろうか。

2009（平成21）年、政府に障がい者制度改革推進会議が設置され、障害者基本法の全面的な見直し作業を経たのち、2012（平成24）年5月改正法が施行された。同法11条に基づき、障害者政策委員会（以下、委員会）が政府に設置され、政府が講じる障害者施策の基本的な計画と位置づける「障害者基本計画」の骨子が検討されることとなった。当時の委員会において部会として設置された差別禁止部会は、同年9月に「『障害を理由とする差別の禁止に関する法制』についての差別禁止部会の意見」を取りまとめた。このなかで、通学支援に関して「学校やその設置者がなすべき合理的配慮であるのか、行政による福祉サービスであるのかについては、障害者が教育を受ける上で不可欠な支援であることから、政府において引き続き検討することが求められる」<sup>2)</sup>として、通学支援は障害学生にとって欠かせないことは認めつつも、具体的な結論は先延ばしとなっていた。

同年12月には、文部科学省（以下、文科省）において「障害のある学生の修学支援に関する検討委員会」が設置され、その第一次まとめでは、先の禁止部会の意見よりも一歩踏み込み、通学上の困難の改善として、「現状では、大学等における通学支援については、各大学等の判断に任せられている」一方で、「通学における移動が困難な障害者は、大学等や自治体からの通学支援が得られない場合、移動費用を自己負担するか、通学自体を諦めざるを得ない場合がある」として、移動支援を要する障害学生の教育機会を保障するために、大学等と自治体、NPO等が連携を図り対応していくことも今後の検討課題であるとしている<sup>3)</sup>。その後、2016（平成29）年の第二次まとめでは、「障害のある学生から生活面への配慮（通学、学内介助（食事、トイレ等）、寮生活等）を要する相談がある場合には、必要に応じて地域の福祉行政・事業者等と連携し、公的サービス・業務委託・ボランティア派遣を含めた幅広い支援の提供について検討することが望まれる」と言及したのみで、具体的な内容には触れていない<sup>4)</sup>。

このように障害者権利条約の批准にあたって、障害学生の合理的配慮等について関係省庁で議論はなされていたものの、そこでは問題点の指摘にとどまり、具体的な検討までには至っていなかったといえる。

## （2）障害者権利条約批准以降から現在まで

2014（平成26）年1月にわが国は障害者権利条約を批准、同年2月に発効されて以降、障害学生の生活保障に関する議論はどのように展開されたのであろうか。

2013（平成25）年4月に施行された「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以下、障害者総合支援法）」の改正に向けた議論が2015（平成27）年4月から12月にかけて、社会保障審議会障害者部会で行われた。障害者の通勤・通学等に関する移動支援が課題として取り上げられた第72回部会では、厚生労働省（以下、厚労省）の見解として、「全てを福祉政策として実施するのではなく、関係省庁とも連携し、事業者や教育機関による『合理的配慮』

の対応、…教育政策との連携等を進めていく必要がある…(中略)」として、移動支援について、障害者政策のなかで中心的な役割を果たしていくという積極的な姿勢が必ずしもみられない<sup>5)</sup>。この第72回部会では、委員から通学支援を受けることができないことを理由に大学進学を諦めざるをえなかった当事者の紹介があり、市町村地域生活支援事業での移動支援事業を最重要事項とする要望もされていた。

2016(平成28)年は、4月に「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(以下、障害者差別解消法)」の施行、「障害者の雇用の促進等に関する法律(以下、障害者雇用促進法)」の一部改正(障害者に対する差別の禁止、合理的配慮の提供義務)、5月に障害者総合支援法および児童福祉法の一部改正と、障害者権利条約の批准に伴った障害福祉法制度の大きな変革が進められた時期であった。このような状況下において、政府による第4次障害者基本計画(2018年度～2022年度)の検討を見据え、2016(平成28)年12月に開催された第31回障害者政策委員会では委員の一人から「通学中、学校内(中略)での人的支援が合理的配慮によって提供されるべきなのか福祉サービスで提供されるべきかについて、一定の結論に達していない」としたうえで、「長年の課題となっている通学中、学校内(中略)についても、早期に結論を出すべきである」との指摘がなされている<sup>6)</sup>。この発言からもわかるように、政府はそれまでもたびたび検討課題とされてきた障害学生の進学に関わる社会的支援に関して、消極的な姿勢であったことがうかがえる。

その後、表1のように2016(平成28)年以降、先延ばしになっていた障害学生の大学等進学に関する実態把握について、相次いで調査研究がなされることとなった。関係団体・大学等による障害学生に関する6つの調査研究が3年という短期間で実施されている事実は、国においてそれまで後回しにしてきた障害学生の進学問題について、着手せざるをえない状況に至ったものと思われる。

2016(平成28)年に調査された表1①では、全国の市町村で実施されている障害者総合支援法の地域生活支援事業の運用状況について明らかにしたうえで、市町村ごとの財政上の課題や人材確保に苦慮しているという現状をまとめている。2017(平成29)年には、厚労省が2つの団体(国立大学法人筑波大学、公益社団法人全国脊髄損傷者連合会)に調査研究を委託し、おもに重度障害学生を対象に大学生活を過ごすうえでの支援体制とその具体的な内容について検討を行った(②③調査研究)。厚労省の委託事業である③は、大学独自で重度障害学生を支援するスタッフ(ヘルパー)を直接雇用し、活用することを模索した調査研究である<sup>7)</sup>。③と同年に実施された④では、規模の異なる大学に通学する重度障害学生3名を対象に、各学生の支援チーム(学生本人・大学・自治体・ヘルパー事業所・相談支援事業所等)を組織し、運用していくうえでの課題について検討している。⑥は6つの調査研究のなかで唯一、文科省の委託研究として実施されたもので、それまでの調査よりも調査対象の大学数が多く(計17校)、国内調査をはじめ、諸外国の重度障害学生に対する支援の実態についても紹介している。

以上のように、2016(平成28)年以降、政府は重度障害学生の実態を把握するために短期間で

多くの調査研究を行うと同時に、2017（平成29）年12月に閣議決定された2018（平成30）年度予算案において、「重度訪問介護利用者の大学修学支援事業」<sup>8)</sup>が盛り込まれることとなった。この事業は重度訪問介護利用者が一定の条件を満たせば、大学等への通学や学内での身体介護など利用できるというもので、現在の重度障害学生が大学生活を送るうえで重要な事業として位置づけられている。

そこで次章では、重度障害学生を対象に実施されている「重度訪問介護利用者の大学修学支援事業（以下、重訪修学支援事業）」を中心に、事業運営に関する問題点について検討を加えていくことにしたい。

表1 重度障害学生の大学進学に関する調査研究一覧

		実施主体	調査名
①	2016年	全国障害学生支援センター	「地域生活事業における通学等状況調査」報告書
②	2017年	国立大学法人筑波大学(厚労省委託事業)	「大学等に通学する障害者に対する支援モデル事業」
③	2017年	公益社団法人全国脊髄損傷者連合会 (厚労省委託事業)	「大学等に通学する障害者に対する支援モデル事業」 報告書 ～全身性障害のある学生を対象として～
④	2018年	公立大宮城大学(厚労省委託事業)	「大学・地域協働による重度障害学生の学修支援体制の構築と評価」
⑤	2018年	公益社団法人全国脊髄損傷者連合会 (厚労省委託事業)	「大学等に通学する重度障害者に対する支援体制構築の体系化」報告書
⑥	2019年	全国高等教育障害学生支援協議会 (文科省委託事業)	「重度障害学生に対する支援のあり方に関する調査研究」成果報告書

注) 独立行政法人日本学生支援機構が毎年発表している「障害のある学生の修学に関する実態調査」は除く。

## 2 学内での重度障害学生の生活保障をめぐる諸問題

### 一 「重度訪問介護利用者の大学修学支援事業」を中心に

#### (1) 事業の性格と条件付きでの利用制限

##### ①事業の性格

2018（平成30）年3月、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部は地方自治体の障害保健福祉担当課に対して、「重度訪問介護利用者の大学修学支援事業の実施要綱（案）等について」とする事務連絡を发出し、重度障害学生の大学等への進学に関する大学修学支援事業の制度化を打ち出した。この背景には2016（平成28）年から各団体によって障害学生の大学進学をめぐる調査研究が進められ、モデル事業の成果を踏まえ国による何らかの対応が迫られたことがあったと考えられる。

重訪修学支援事業の実施主体は市町村、特別区、一部事務組合および広域連合である。事業の位置づけは、国が管轄する地域生活支援促進事業のひとつとして障害者総合支援法に基づく地域生活支援事業に加え、国が定めた「地域生活支援促進事業実施要綱」に沿って計画されるもので、2019（平成31）年度から地域生活支援促進事業のメニューとして正式に実施されている。地域生

活支援事業は各自治体が地域の実情に応じて柔軟に実施する事業であるのに対し、地域生活支援促進事業は国として促進すべき事業について特別枠に位置づけたものである。実施主体である市町村は、事業実施に関する要綱を策定し、支給申請の方法や支給の決定・変更・取消といった内容をはじめ、事業者、サービス費用等に関して具体的に定めている<sup>9)</sup>。

## ②「大学の支援体制が構築される間まで」とする条件付きでの事業利用

先述したように、国が策定した重訪修学支援事業の要綱に市町村も倣うことから、要綱自体の内容はどの市町村においても差異はみられない。例えば、神奈川県横浜市はこの事業の目的を第1条で次のように定めている。

「この要綱は、重度障害者が修学するために必要な支援体制を大学等が構築できるまでの間において、重度障害者に対して支援員を派遣し修学に必要な身体介護等を提供することにより、障害者の社会参加を促進することを目的として実施する横浜市重度訪問介護利用者大学修学支援事業について、必要な事項を定めるものとする。」(傍点筆者)

この解釈として、重度障害学生が通学する大学等が当該学生にとって必要な支援体制を構築できたと実施主体の市町村が判断した段階で、この重訪修学支援事業を利用することができなくなると読み取ることができる<sup>10)</sup>。さらに大学等の要件として、第4条(2)で次のように定めている。

「大学等において、常時介護を要するような重度の障害者に対する支援体制の構築に向けた計画が立てられ、着実に大学等による支援が進められていること」(傍点筆者)

上記によれば、大学側は毎年度、市町村に対し学内での支援計画の策定・提出が求められるとともに<sup>11)</sup>、その計画内容は着実に進められたものでなければならない。つまり、この事業はあくまで大学等の高等教育機関が合理的配慮のもとで支援体制を構築することをあらかじめ前提とした制度設計となっており、国が中・長期的に重訪修学支援事業を継続していくという積極的な姿勢でつくられたものではないといわざるをえない。国があくまで大学の合理的配慮義務の一環として学生支援体制の構築を求めているとはいえ、障害学生を受け入れる大学側の立場では、過重な負担とならない範囲内での合理的配慮の提供をどのように考えればよいのか、あいまいな状況であるといえよう。

## (2) 重度訪問介護の「外出」解釈と財政負担

重訪修学支援事業の利用者要件は重度訪問介護利用者とされているが、そもそもなぜ重度訪問介護として利用ができないのであろうか。

重度訪問介護は、障害者総合支援法5条3項に基づく自立支援給付(個別給付)のなかの介護給付に位置づけられており、対象者を「重度の肢体不自由者又は重度の知的障害者若しくは精神障害により行動上著しい困難を有する者であって、常時介護を要する障害者」とし、障害支援区分4以上に該当し、①二肢以上に麻痺等がある者であって、障害支援区分の認定調査項目のうち「歩行」「排尿」「排便」のいずれもが「支援が不要」以外に認定されている者、②障害支援区分

の認定調査項目のうち行動関連項目等（12項目）の合計点数が10点以上、という2つのいずれかに該当する者とされている。このように、重度訪問介護の対象者は生活場面においてさまざまな支援を要することが把握できる<sup>12)</sup>。

具体的なサービス内容として、入浴・排泄および食事等の介護、調理・洗濯および掃除等の家事をはじめ、外出時における移動中の介護が含まれている。しかしながら、重度障害学生が通学手段としてこの重度訪問介護を利用できない根拠は、同法施行規則 4) 第1条の3および4において、次のようなサービス基準が設定されているからである。

「この法律において『重度訪問介護』とは、重度の肢体不自由者又は重度の知的障害若しくは精神障害により行動上著しい困難を有する障害者であって、常時介護を要するものにつき、居宅における入浴、排せつ及び食事等の介護、調理、洗濯及び掃除等の家事並びに生活等に関する相談及び助言その他の生活全般にわたる援助及び外出時における移動中の介護を総合的に供与することをいう」（傍点筆者）

上記でいう「外出」については同法の報酬告示<sup>13)</sup>に示されており、ア) 通勤・営業活動等の経済活動に係る外出、イ) 通年かつ長期にわたる外出、ウ) 社会通念上適当でない外出、などについては重度訪問介護を利用することはできないとされている。つまり、重度障害学生の通学や学内の生活保障は「通年かつ長期にわたる外出」とみなされるため、現行制度の対象にはならないということになる。

では、なぜ国は重度訪問介護の制度設計の段階で「通年かつ長期にわたる外出」を利用対象から外したのであろうか。先述したように、重度訪問介護は市町村が実施主体とする自立支援給付における介護給付のひとつである。市町村が支弁した給付について、義務的経費として国が50%、都道府県と市町村で各25%を負担している。国の資料によれば、障害福祉サービス等におけるサービス種類別にみた一人当たりの費用額は、重度訪問介護が約74万円、重度障害者等包括支援が約87万円と、ほかのサービスである居宅介護（9万5千円）・生活介護（約23万円）と比較してもその数倍におよぶことが明らかになっている<sup>14)</sup>。この状況からも推察されるように、重度障害学生の生活保障を個別給付として重度訪問介護を適用すると、国の財政負担に大きな影響をもたらすことは不可避である。

わが国の障害福祉サービス関係予算額は、2007（平成19）年度5,380億円から2020（令和2年）度16兆347億円と約3倍に増加しており、自立支援給付に位置づけられる重度訪問介護を含めた義務的経費も、2007（平成19）年度4,473億円から2020（令和2年）度12兆422億円と急増している。こういった状況を鑑みると、重訪修学支援事業を個別給付の義務的経費で対応せず、市町村に実施の判断を委ねる裁量的経費とした国の思惑が見え隠れする。

しかしながら、重訪修学支援事業が地域生活支援促進事業として、市町村の事情によって事業実施の可否が判断されることには、さまざまな問題を含んでいる。次に、この問題点について考察していくこととする。



### (3) 事業実施をめぐる自治体間格差

先に触れたように、重訪修学支援事業はあくまで国の補助事業としての位置づけで、実施主体である市町村に実質的には事業実施の判断が委ねられている。神奈川県横浜市では、派遣時間は30分単位を基本に、自宅から大学等までの通学時間および授業日程から算出した必要時間数を月単位で決定している。サービス提供費の額は、年間500時間を派遣時間の基準として、500時間以内でのサービス提供費は30分1,960円（上限は年間80万円）に対し、500時間を超える場合には300分800円とされ、利用者負担はサービス提供費の1割としている。このような仕組みは、この事業を実施する市町村でほぼ相違はない。

市町村における費用負担は全体の25%であるが、その費用は民生費から支出すると考えられる。都道府県および市町村における民生費の総計は、この10年間で1.3倍となっており、さらに民生費における目的別歳出割合の推移（市町村）をみると、総計同様に市町村の民生費総額は増加傾向にある（図2参照）。そのなかでも、重訪修学支援事業は民生費における社会福祉費で対応されるとされ、この10年間で社会福祉費は1兆円以上増加している状況である。

その一方で、2000年前後、地方分権改革によって、国と地方の役割にも大きな改革がなされ、地方財政は政府からの大幅な補助金削減が断行されてきた。2002（平成14）年、「聖域なき構造改革」をスローガンに政府は「骨太の方針2002」を決定し、これにしたがって2004年度予算では国庫支出金を1兆300億円、地方交付税交付金2兆9,000億円を削減する一方で、地方へは6,600億円の税源移譲を行った。権限移譲額よりも補助金削減額のほうが大きいという事実は、当時の支援費制度におけるホームヘルプサービスの上限問題など、障害者サービスにとって甚大な影響をもたらした<sup>15)</sup>。

障害者総合支援法に基づく重度訪問介護では、一般会計予算が多い市町村ほど、平均利用時間

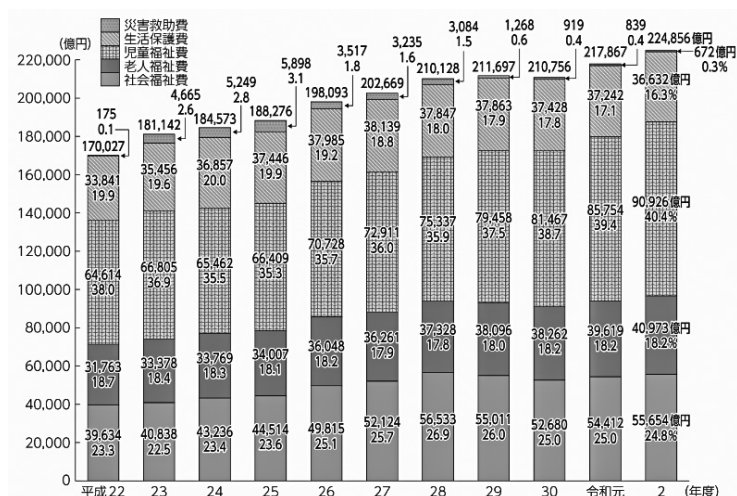


図2 民生費の目的別歳出の推移（市町村）

出典：総務省「令和2年度 地方財政の状況」（2022年）65頁

も多い傾向になることが調査結果でも明らかになっている<sup>16)</sup>。その理由には、国庫負担基準を超えたサービス費が市町村の持ち出し負担となることから、一般会計予算が多い市町村でないとい長い利用時間の支給決定が出しづらいう傾向にある。重度障害者の生活にとって重度訪問介護は、生命の危機にも影響する必要不可欠なものである。にもかかわらず、市町村の財政事情によって、サービス支給量が異なっている問題は、これまでも24時間介護の支給量をめぐって裁判で争われており、国は財源不足を理由に障害福祉サービスと介護保険制度の統合を視野に入れたさまざまな動きをみせている<sup>17)</sup>。

障害福祉サービスにおいて、長年問題とされてきた市町村の財政事情と裁量範囲の問題は、重訪修学支援事業についても例外ではない。希望する大学へ入学する学力があるにもかかわらず、市町村の財政いかんによって事業を活用できるかどうか左右されることは、基本的人権として本人の学ぶ機会が保障されないことを意味するものである。さらには、わが国が批准した障害者権利条約、批准するために見直しを迫られた障害者基本法が目指す機会の均等をはじめ、教育を受ける権利の観点から看過できない問題であると考えている。

そこで次章では、重度障害学生の大学生活を支える生活保障の実現に向けて、どのような制度設計が望ましいのか、そのあり方について若干の検討を試みたい。

### 3 暮らしを支える基本的視点からみた国・地方自治体・大学の役割責任

#### (1) 重度障害学生における大学進学の意味

重度障害学生にとって大学進学はどのような意味をもつと考えられるのか。これを検討するにあたって、三塚による生活問題をとらえる基本的な枠組み<sup>18)</sup>を手がかりとしたい。

三塚による基本的枠組み(図3参照)を通して重度障害学生の生活問題を捉えると、本人の暮らしを支える条件(日常的な交流・連帯と協力・共同)には、大学生活を過ごすうえで関わる教

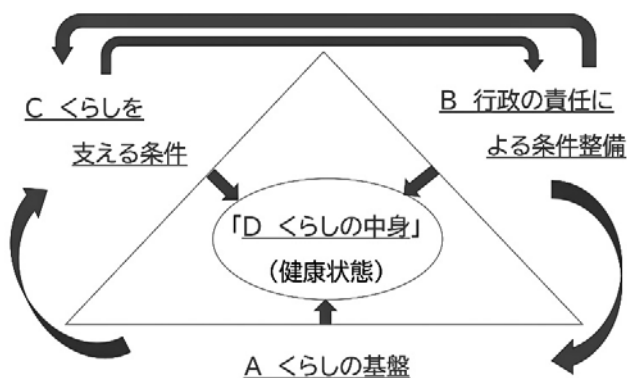


図3 生活問題をとらえる基本的な枠組み

出典：三塚武男『生活問題と地域福祉 [ライフの視点]』  
(ミネルヴァ書房、1997年) 55頁

職員や学生仲間等が挙げられ、そこでのつながりが本人のくらしの中身を規定するとされる。さらに、行政の責任による条件整備（社会的共同生活手段と共同サービスの整備）は、行政が重度障害学生の生活保障を整備することであるが、この条件整備が進まないことによって、くらしを支える条件にも影響をもたらすことになる。現在の仕組みでは、大学への進学ができない、あるいは進学したとしても在学中に大学の支援体制が整備されたことを根拠に、市町村が重訪修学支援事業の利用継続を認めないという事態も想定されうる。そうなれば、本人のくらしの中身にも影響が生じることとなるばかりか、本人の尊厳が軽視され、人間らしい当たり前の生活が保障されないと言わざるを得ない。

重度障害学生が大学生活のなかで学問を修得する過程では、本人の成長はもちろん、関わるほかの学生や教職員にもさまざまな気づきを得られるものである。それは障害当事者の視点から現代社会がどのように映るのか、その思いに直接触れることで、社会のありようについて共に考え、そして社会改善に向けた行動につながると考える。また、それまで障害者と接することがなかった学生・教職員にとって、同じ環境で学ぶ機会ができることは、障害者権利条約が目指す共生社会の実現に向け、全学的な取組みを可能にすることにもつながるであろう。

そのような意味において、重度障害学生のくらしを支える条件を規定する行政・大学の役割は甚だ大きいと思われる。では、行政・大学はどのような根拠をもって役割責任をはたし、どのように役割分担をすべきなのか、次に検討を講じてみたい。

## （２）地方自治体による教育機会の公平性担保

これまでみてきたように、障害者総合支援法では「通年かつ長期にわたる外出」は、基本的には給付の対象外とされ、大学で必要となる身体介助は私費あるいは家族支援で賄うか、重訪修学支援事業の申請をあらかじめ市町村と交渉する必要がある。本人が居住する市町村で重訪修学支援事業が認められない場合には、大学側が合理的配慮としてヘルパーを独自で雇用することも考えられる。しかしながら、合理的配慮はあくまで事業者の過度の負担とならない範囲という条件があることで、大学の規模や財務事情によっては、大学独自でヘルパーを雇用することには限界もある。しかも、現在はあくまで重訪修学支援事業の実施が大学側の支援体制が構築されるまでの期間しか使用できないことになっており、行政サービスとして支援を行うことよりも、大学側の合理的配慮の要請に比重が置かれているのが実態である。つまり、重度障害学生の大学進学については、まずは大学が自主的に合理的配慮のもとで支援体制を整備することを前提とし、整備できない場合にはその期間に限って地方自治体が生活保障を担保するという構造になっている。

このような構造では、三塚が指摘する「行政の責任による条件整備」とはほど遠い状況であるといえる。重度障害学生の大学進学にあたって地方自治体がすべき条件整備とは何か。それは、障害者基本法11条に基づく障害者基本計画のなかで大学進学を行う重度障害学生の生活保障を位置づけることであろう。現在、政府は2023年度から5年間を対象とする障害者基本計画(第5次)の骨格案をまとめ、「Ⅲ 各分野における障害者施策の基本的な方向」において「教育の振興」

として、「高等教育における障害学生支援の推進」を挙げている。しかしながら、その内容はインクルーシブ教育システムの推進や学校における合理的配慮の提供の推進等が中心で、重度障害学生が大学進学をするにあたっての生活保障をどのように確保するのかについては、少なからず意識されていない<sup>19)</sup>。障害者基本計画は政府が主導となり、関係省庁をまたぐ総合的な基本施策を策定するものである。そうであれば、重度障害学生の学内での生活保障について、大学の合理的配慮の範囲で行うのか、障害者総合支援法に基づく社会福祉サービスとして実施するのか、省庁間での議論が進まない現在の状況について、政府主導で積極的に制度設計をすべきであろう。

現在の状況が続く限り、重訪修学支援事業の実施主体である市町村は、仮に事業を必要とする障害学生から申請があったとしても、大学の支援体制整備が完了できたと判断する時点で、大学側の合理的配慮に全てを委ねることや、重度訪問介護サービス事業者の確保が困難、あるいは予算の確保が厳しいというさまざまな理由を盾に、事業の利用を認めない可能性が残されている。それは、身体介助を必要とする重度障害の学生にとって、そもそも基本的人権である「教育を受ける権利」が制限また侵害されることを意味するものである。さらには、学ぶ権利だけでなく、人間として社会につながる機会を失し、人間らしい生き方を社会が認めないということを暗に示唆するものと解釈されても不思議ではない。

では、高等教育機関として大学の役割責任とは何か、次に若干触れておきたい。

### （3）関係団体間の連携強化と高等教育機関の責任

重度障害学生を受け入れる大学等において、どこまで合理的配慮の範囲とするのか、大学等の規模・財務・支援体制の状況によって異なってくるであろうし、範囲の限界をめぐって「過重な負担」として大学等の支援を受けることができない場合、先述したように学生自身の基本的人権にも関わってくると考えられる。そのため、大学等の高等教育機関は相互で問題を共有し、あるべき制度設計に向けたソーシャルアクションが求められるであろう。障害学生支援においては、2021（令和3）年6月現在、全国で114の学校法人が加入する「一般社団法人全国高等教育障害学生支援協議会」をはじめ、複数の団体が組織されている<sup>20)</sup>。これまで組織内あるいは団体間での支援状況の把握、具体的な支援方法の共有など、定期的な連携は図られている。しかしながら、重度障害学生の学内生活をめぐる生活保障問題が議論の俎上に載ったことはないと思われる。ソーシャルアクションとして取り組むうえではさまざまなネットワーク構築が前提であり、障害当事者団体、専門職団体等との連携・協力も必要不可欠である。今後、基本的人権として「教育を受ける権利」を実現するためにも、わが国の障害者福祉政策に位置づけることを目的に、行政交渉も視野に入れた具体的な実践が求められてくるだろう。

また、大学を含む高等教育機関においては、障害学生支援の推進を進めることを目的に、文科省による障害者施策関係予算が準備されている。国立大学法人においては、障害学生の修学支援に必要な設備を措置するものとして「国立大学法人運営費」、私立大学においては、障害学生の受入れ人数や合理的配慮の取組状況に応じて加算措置される「私立大学等経常費補助金」がそれ

ぞれ交付されている。障害学生を受け入れるにあたり、大学は国から特定の交付金を交付されているのである。この事実から、この交付金は、障害学生全般のために使用することが目的であることから、重度障害学生のくらしの一部が大学生活であるならば、その生活を支えるうえで最大限の合理的配慮の範囲で、障害学生の学内生活を保障する責任を大学は負っていると考えられる。

昨今、大学の存在目的が現代社会の要請に応えることが第一義的であるとみなす風潮や論議があるなかで、社会そのものを作り変えていくという主体的な役割を本来は有しているはずである。そうであるならば、大学の社会的責任として、重度障害学生を受け入れるためのあらゆる方策を検討することが、教育および研究機関としての責務ではないだろうか。

## おわりに—今後のあり方を踏まえて

本稿では、大学における重度障害学生の生活保障について取り上げ、重訪修学支援事業を中心に、そこでの問題点を指摘したうえで、くらしを支える基礎的条件という視点から、学生本人を取り巻く課題について考察を行った。世界的な潮流として障害者の権利実現に向けた取組みは、障害者権利条約の採択によって、各国でさまざまな実践が展開されている。そのなかで、わが国の障害者福祉政策はどのように評価できるであろうか。

今回の考察を踏まえると、重度障害学生をめぐる国の動向は、必ずしも迅速かつ積極的に取り組んでいるとは言いがたい。その背景には社会保障費抑制の問題と無関係ではないだろう。障害福祉サービスと財政問題に関して、これまでの社会保障審議会障害者部会でも以下のような発言がなされている。

「昨日、財務省が財務審で社会保障費抑制のための提言をまとめたようです。こうしたものに対して、しっかり対抗できる戦略、そして理屈を作っていかなければならないと思うわけです。権利条約というのは1つの重要なよりどころであるとは思いますが、それだけで必要かつ十分かという点、そうではないのではないかと考えます。」<sup>21)</sup> (傍点筆者)

この発言の背景には、障害者が当たり前人間らしい生活を送るうえで必要となる費用を検討するにあたり、世界的な共通ルールだけでは説得的ではないと解釈できる発言であるし、障害者の人権保障という観点からみても容認できないと思われる。しかしながらこのような意見が現在の国の審議会等では平然と交わされ、財界主導型の社会保障再編<sup>22)</sup>が進んでいることは否定できない。

このような潮流のなかで、対抗できる理念として、改めて生存権保障について再考する必要があるのではないかと考える。社会福祉政策における社会福祉理念の本質<sup>23)</sup>、そしてこれまで議論の蓄積がある障害者の自立について、さらに研究を重ねていきたい。現代社会が重度障害をもつ学生を人間として平等な尊厳を認め、社会的存在として大学進学を保障し、その先にはさまざまなつながりを通じた人間らしい生き方の実現を目指すためにも、本稿で検討してきた課題に対して

今後も取り組んでいきたいと考えている。

## 注

- 1) 2020(令和2)年5月現在、1815名の肢体不自由学生が大学に在学しており、そのなかでも重度障害と思われる上下肢機能障害の学生は625名となっている。詳しくは、独立行政法人日本学生支援機構「令和2年度(2020年度)大学、短期大学及び高等専門学校における障害のある学生の修学支援に関する実態調査結果報告書」(2021年3月)10頁以下。
- 2) 内閣府・障害者政策委員会差別禁止部会「『障害を理由とする差別の禁止に関する法制』についての差別禁止部会の意見」(2012年9月13日)52頁。
- 3) 文部科学省「障がいのある学生の修学支援に関する検討会報告(第一次まとめ)」(2012年12月12日)13頁。
- 4) 文部科学省「障がいのある学生の修学支援に関する検討会報告(第二次まとめ)」(2016年3月)18頁。
- 5) 詳しくは、厚生労働省社会保障審議会障害者部会(第72回)議事録(2015年10月15日)を参照。  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho\\_126730\\_old.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_126730_old.html)
- 6) 内閣府・第31回障害者政策委員会「障害者基本計画(第4次)の検討を見据えた今後の障害者施策の課題について(資料5)」(2016年12月12日)議事録【安藤信哉委員発言】。
- 7) この調査研究では、重度障害学生の学内での生活保障に関して、ヘルパーに委託した場合(訪問介護のヘルパーを1時間あたり利用料4千円と仮定)、入学から卒業までの4年間に必要な人件費を2,000万円と見込み、金銭面でも中小規模大学においては予算的な負担が大きく、学生の家族にとっても負担となることを指摘している。詳しくは、厚生労働省・平成29年度障害者総合福祉推進事業・公立大学法人宮城大学「大学・地域協働による重度障害学生の学修支援体制の構築と評価」(2018年3月)3頁以下を参照。
- 8) 重訪修学支援事業は、厚生労働省障害保健福祉部が所管する地域生活支援促進事業のひとつとして位置づけられ、実施主体は市町村で事業に伴う費用負担は国が1/2、都道府県・市町村で各1/4となっている。
- 9) 神奈川県横浜市は、「横浜市重度訪問介護利用者大学修学支援事業 利用の手引き」(2021年4月)を作成しており、利用にあたって申請者をはじめ、事業者・大学等に対して手続き上の流れをフローチャートで説明している。詳しくは、[https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/fukushi-kaigo/fukushi/annai/zaitaku/service/haken.files/0051\\_20210406.pdf](https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/fukushi-kaigo/fukushi/annai/zaitaku/service/haken.files/0051_20210406.pdf)を参照。なお九州内においては、少なくとも福岡県内の3自治体(福岡市、北九州市、飯塚市)で本事業の要綱を策定していることを確認している。
- 10) 要綱14条において利用取下げ・終了の届出を定めているが、「(5)前各号に掲げるものほか、事業の利用の必要がなくなった場合」とあり、これをもって大学側の支援体制構築を理由に事業終了

と判断する根拠になる可能性が考えられる。これと類似する規定は、要綱を策定している市町村に共通している。

- 11) 重訪修学支援事業では、該当学生が事業の継続を申請する場合には、大学等に対して過去1年間における支援体制の構築の進捗状況等を書面で確認を求めるとされている。詳しくは、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課自立支援振興室「障害保健福祉関係主管課長会議資料」（2018年3月14日）を参照。

<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/0000198739.pdf>

- 12) 重度訪問介護利用者数は2020年4月時点で全国に1万990人、事業所数は7321である。詳しくは、厚生労働省「障害福祉サービス等報酬改定検討チーム（第17回）資料3」（2020年10月12日）を参照。

<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000193393.pdf>

- 13) 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく指定障害福祉サービス等及び基準該当障害福祉サービスに要する費用の額の算定に関する基準（平成18年厚生労働省告示第523号）。

- 14) 詳しくは、厚生労働省「障害福祉サービス等報酬改定検討チーム（第25回）」参考資料（2022年3月28日）を参照。

- 15) ホームヘルプ上限問題をはじめ、当時の政府による「聖域なき構造改革」による障害福祉分野への影響については、さしあたり、杉本章『障害者はどう生きてきたか－戦前・戦後障害者運動史 [増補改訂版]』（現代書館、2008年）221頁以下を参照。

- 16) 森裕司「障害者の地域生活における課題分析－重度訪問介護の支給決定からみる要因分析－」兵庫県立大学大学院経営研究科『商大ビジネスレビュー』第11巻第3号（2021年）113頁以下を参照。

- 17) 詳しくは、藤岡毅・長岡健太郎『障害者の介護保障訴訟とは何か！－支援を得て当たり前生きるために』（現代書館、2013年）を参照。なお、本稿はあくまで重度障害学生の大学生活を送るうえでの生活保障を主題にしているため、24時間介護問題は研究の射程には含まない。ただし、この問題は重度障害学生にも無関係ではないため、改めて検討の場をもちたい。

- 18) 三塚武男『生活問題と地域福祉 [ライフの視点]』（ミネルヴァ書房、1997年）54頁以下を参照。

- 19) 内閣府・第65回障害者政策委員会「障害者基本計画（第5次）骨格案」資料（2022年5月24日）を参照。

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku\\_iinkai/k\\_65/index.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_65/index.html)

- 20) ほかに障害学生の支援活動として、「京都大学高等教育アクセシビリティプラットフォーム」や「東京大学 障害と高等教育に関するプラットフォーム」、「日本聴覚障害学生高等教育支援ネットワーク」が存在する。独立行政法人日本学生支援機構は、障害学生修学支援体制の整備を目的とした「障害学生修学支援ネットワーク」（拠点校：札幌学院大学・宮城教育大学・筑波大学・富山大学・日本福祉大学・同志社大学・関西学院大学・広島大学・福岡教育大学、協力機関：筑波技術大学・国立

特別支援教育総合研究所・国立障害者リハビリテーションセンター)を作り、全国の大学等から障害学生修学支援に関する様々な相談に応じる等の取組を実施している。

- 21) 社会保障審議会障害者部会（第61回）議事録（2015年4月28日）【菊池馨実委員発言】。

<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000092195.html>

- 22) 現在、政府が進める「全世代型社会保障」の骨子に障害福祉サービスが盛り込まれておらず、またこの中心メンバーは財界陣で構成されているとの指摘について、平野方紹「全世代型社会保障とは何か－障害福祉に何をもちたらすのか－」『障害者問題研究』第48巻第3号（2021年）233頁以下を参照。

- 23) 社会福祉理念の本質について、池田は「現在の社会福祉政策にあっても、『自立』とはそのような人間（自分で働いて生活を成り立たせ、さらに納税の義務を果たす存在）を増加させ、それができない人間を減少させることを意図する言葉として使用されている」からこそ、「社会福祉の目的は『生存権保障』ではなく『自立支援』とされたのであり、社会福祉の対象課題は、“健康で文化的な最低限度の生活が営めない”ことではなく、“自立した生活を維持できない”事態として借定されたのではないだろうか」と指摘する。詳しくは、池田和彦・砂脇恵『公的扶助の基礎理論－現代の貧困と生活保護制度－』（ミネルヴァ書房、2009年）175頁-176頁を参照されたい。この点につき、本稿で十分な検討ができなかったため、他日を期したい。

（かわさき たかあき：心理・社会福祉専攻 教授）





大学における重度障害学生の生活保障を取り巻く課題  
—くらしを支える基礎的条件という視点からの検証—

川崎孝明

Issues Concerning Lifestyle Guarantees for Severly Disabled Students at Universities:  
Examination from the Viewpoint of Basic Conditions Underpinning Lives

Takaaki KAWASAKI

筑紫学園大学  
人間文化研究所年報  
第33号  
2022年

ANNUAL REPORT  
of  
THE HUMANITIES RESEARCH INSTITUTE  
Chikushi Jogakuen University  
No. 33  
2022