

〔論 文〕

障害から「機能権」へ

—スウェーデンにおける「新しい障害者運動」—

福 地 潮 人*

はじめに

本稿は、スウェーデンの障害者運動を事例に、「新しい障害者運動」の特徴について明らかにすることを目的としている。「新しい障害者運動」とは、単なる利益集団としての側面だけでなく、「新しい社会運動」の側面をも持ち合わせた障害者運動のことである。1970年代に始まるフォードイズムの危機以降、先進資本主義諸国における蓄積体制は大きな変容を遂げた。この変容の中で社会運動も、労働運動や協同組合運動など旧来の物質主義的な価値の実現を主な目的とする社会運動に加えて、「新しい社会運動」（以下、NSMと略す）と呼ばれる形態の運動が各国社会において数多く生起することとなった。それらは典型的にはフェミニズムやエスニシティ、エコロジーや脱原発、あるいは平和主義といった後期資本主義社会において登場した新しい価値観に基づいた要求を実現しようとする社会運動であった（トゥレーヌ 1978=2011）。

本稿が主題とする障害者運動に関しては、従来はNSM論では十分に捉えきれない「解放政治という本質」を有した社会運動と捉えられており（Shakespeare 1993）、むしろ労働組合などと同様、物質的な価値の実現を目的とする「古い社会運動」と見なされてきた。しかしながら近年、欧州諸国における障害者運動を中心に、旧来の物質的

な価値の実現には収まりきらない、NSM的側面を有した障害者運動が登場している。それらこそ、本稿の述べるところの「新しい障害者運動」（New Disability Movement: NDM）であり、市民権の理念に基づいた新しい障害者の権利の実現とともに、市民社会における障害者観の転換をも訴求する障害者運動である。とは言え、こういったNDMの活動実態に関しては十分な分析が進んでいるとは言い難い。とくに、本稿が取り上げるスウェーデンでは、ナショナル・レベルの代表的な障害者団体がこういった動向に積極的に関与している。周知の通り、スウェーデンの障害者運動は、隣国デンマークのそれと並んで、ノーマライゼーションの概念を普及させてきた歴史を持ち、ICFなど国際的に使用されている障害概念にも大きな影響を及ぼしてきた。この点から考える限り、同国の障害者運動が今日目指しているアジェンダは今後の国際的な障害者福祉の動向にも少なからぬ影響をもたらすものと考えられる。

以上を踏まえて、本稿ではスウェーデンにおける障害者運動を事例に、NDMの特徴について浮き彫りにする。まず第1章ではNDMを捉える視点として、DISCITプロジェクトにおけるWaldschmidtらの「障害者権利アクティヴィズム」論について検討する。障害者運動を市民権の実現を目指す運動として捉えようとするこの議論について検討しておくことは、とかく先行研究の少ないこのテーマ¹⁾を探求していく上で非常に有

キーワード：「新しい障害者運動」、スウェーデン、機能権

* 中部学院大学人間福祉学部准教授

1) スウェーデンの障害者福祉についての研究は日本にも既に豊富な蓄積があるが、同国の障害者福祉を支えてきた障害者運動に関しては、しばしばその「大衆運動の伝統」（高島 2001）としての重要性が指摘されつつも先行研究が極めて少ない。日本で同国の障害者運動が研究対象として初めて取り上げられたのは1980年代のことであり、それは同国の関係者が執筆した歴史論文の翻訳であった（訓覇〔訳〕1984、ガーダストレーム=児島 1985）。しかし、その後は施設職員による訪問記録が数件ばかり報告された程度である。近年では、清原（2011）、河東

用である。次に、スウェーデンにおける障害者運動の歴史に関して簡単にまとめた上で、同国最大の障害者団体である「機能権スウェーデン」に焦点を当て、組織と活動の概要について説明する。その後、同団体の NDM としての特徴について把握した上で、それらの持つ意味について考察する。最後に、障害者運動が NDM 的側面を持ちうる要件について私見を述べ、本稿は締め括られる。

1. 障害者権利アクティヴィズム

欧州の障害者運動研究では、近年になって障害者運動の NSM 的側面を強調する議論がしだいに見られるようになってきた。「DISCIT コンソーシアム」²⁾による一連の論叢もその一例である。このコンソーシアムは、欧州の複数の国々の研究者やボランティア・アソシエーションの活動家らが参加して実施されたプロジェクトである。ノルウェーの社会学者 Hvinden をリーダーに据えた同プロジェクトは、EU から4年間の資金を受け、2016年までに、EU加盟国における障害者の市民権の実態について調査を行った。このプロジェクトのうち、なかでもドイツ・ケルン大学の Waldschmidt 率いるチームは欧州9か国（ドイツ、イタリア、イギリス、アイルランド、ノルウェー、スウェーデン、チェコ、セルビア、スイス）におけるナショナル・レベルの障害者団体について比較研究を行い、障害者権利アクティヴィズムの類型として示している。

それによると、障害者権利アクティヴィズムとは能動的市民権 (active citizenship) の実現という立場に立った障害者の集合的な政治行為のことであり、①自助グループ、②障害者組織、③障害者権利運動 (DRM) の3つに区分される (Waldschmidt, *et al.* 2015: 105)。まず、①の自助グループは、小規模であり、かつインフォーマルな活動である。医師などの専門家に対する態度は、それらの言説を無批判に信奉するようなグル

ープもあれば、一切の専門的知識を受け付けないようなグループもある。活動期間は極めて短く限定されているため、社会科学的な調査による実態把握も困難を極める。Waldschmidt らの見るところ、例えばフランクフルト学派の重鎮である Offe などはこの自助グループについて、政治とは無関係な集合行為であり、むしろ個人化によって社会問題の断片化を促す恐れもあると見なしている。しかし、Waldschmidt らはこの自助グループが、次の②障害者組織のような、より組織化されたフォーマルな組織的政治行為へとつながる前段階であり、「広い意味での政治参加の一形態」と捉えている (Waldschmidt, *et al.* 2015: 107)。

次に、②障害者組織は規模的には①よりも大きく、組織が法的に規定され、定款を備えるなど、よりフォーマル化されており、比較的長期間にわたって存在する組織類型である。この障害者組織は個々の障害者となお近い距離を保っており、主張される意見もより直接的でラディカルなものになりやすいという。ただし、個々の障害者組織は歴史やメンバー、組織構造や実践の面でお互いにかなり違っている。Waldschmidt らはこの点から、障害者組織をさらに i) 障害者運動組織 (DMOs)、ii) 障害者アドボカシー組織 (DAOs)、iii) サービス供給組織 (SPOs) の3類型に分類している。しかし、このような障害者組織の多様性は、次の類型である③障害者権利運動の個々の異質性に結びついているだけでなく、しばしばそれらの運動間で効果的な協力を実施する上での障壁にもなっているという (Waldschmidt, *et al.* 2015: 109-111)。

最後の③DRM は、ナショナル・レベルで利益集団として活動している大規模な団体である。表1に見られる様に、大半の国においては障害者運動の頂上団体として活動している (表1)。これらの DRM は多様な障害者組織を傘下に抱えている。よって時として、その組織内の統合力や凝集性に問題を生じる場合もある。また、国によっては政府との交渉を担っているため、主張される政

2) 田 (2014)、鈴木 (2018) がとり挙げた程度にとどまっている。

2) なお、DISCIT という名称の由来は、プロジェクト名である “Making Persons with *Disability* to Full *Citizens*” (障害を持つ人々を完全なる市民に) の略称からきている。

策や意見は②に比して穏健化する傾向にあるという。ここには当然、傘下団体である②の意向が関わっている。②に関しては、頂上団体である③への関与のあり方が組織によって様々であり、③の掲げる原則に従おうとすれば、自らの主張を穏健化せざるを得なくなる。逆に、個々の障害者組織が③の掲げる原則を軽視して自らの主張を貫徹しようとすると、③の運動自体が断片化してしまうのである。

このような傘下団体－頂上組織間の複雑な関係は各頂上組織の規約に現われている。Waldschmidt からも DRM の NSM 的な要素であるアイデンティティ政治と同時に、このメンバーシップに関する規約を重視し、欧州諸国における各障害者権利運動が構成組織に求めている要件について分類している（付表 1）。この表を見ると、アイルランドの DFI のように傘下団体となる上での要件を明示していない団体もあれば、ノルウェーの FFO のように障害者等に対する最低限の保障を求めているものの、構成員についての割当は求めているような低度の要件を課している団体もある。中程度の要件を求めている団体の場合、例えばドイツの DBR では構成員や理事会の「過半数」に障害者を割り当てるよう傘下団体に求めている。イタリアの FID の場合、傘下団体の運営を担う構成員の「大多数」が当事者かその親族である必要がある。さらにイギリスの UKDPC は、このような障害のある会員による運営を規約に定めて

いる団体のみに代表となる資格を与えている。このように傘下団体としての要件一つとっても、各国の DRM によってかなりの相違があることがよく分かる。

以上に見たように Waldschmidt らの議論は、DRA を規模の大小によって分類している。彼女らが認めている通り、DRA には個人レベルの小規模な組織から、中規模の団体、そして国家を代表する大規模な頂上団体として活動する DRM まで、幅広い規模の団体が存在する。この点に関しては、スウェーデンの Sépulchre の認識とも共通している。Sépulchre が指摘しているように、DRA には小規模で個人的な側面を強調した、サイバー空間上の運動もある（Sépulchre 2018）。さらに 90 年代末に Humphrey が英国の事例を通して述べていたように、労働組合運動の内部で障害を持つ構成員たちが、女性や黒人、同性愛者など、組合内の他のマージナルな層とともに小規模の自己組織グループを作って戦略的な生き残りを図ろうとしていた例もある（Humphrey 1998）。これらの例における障害者組織も明らかに NSM との親和性を持っており、Waldschmidt らの分類を構成することになる。

しかしながら、そういった小規模の団体は一過性で不安定な側面もあることから、国際比較の対象にすることは極めて困難である。また、本稿の見るところ、NDM は何も小規模な団体には限られない。むしろ、Waldschmidt らが明示したよう

表 1 欧州 9 ヶ国の障害者団体全国組織※

国	全国組織名(略称)	設立年	傘下団体数
ドイツ	ドイツ障害者評議会(DBR)	1999	46
イタリア	イタリア障害者フォーラム(FID)	2008	17
イギリス	イギリス障害者評議会(UKDPC)***	1981	80
アイルランド	アイルランド障害者連盟(DFI)	2000	>130
ノルウェー	ノルウェー障害者組織連盟(FFO)	1950	75
スウェーデン	スウェーデン障害者連盟(HSO)	1942	41
チェコ	チェコ全国障害者評議会(NRZP)	2000	117
セルビア	セルビア障害者全国組織(NOOIS)	2007	15
スイス	代表的な全国組織は存在せず***	-	-

※出典: Waldschmidt, *et al.*, (2015: 128-129) をもとに筆者が一部情報を更新。

***英国の UKDPC は同国保守党政権の緊縮策による影響で財政難に陥り、2018 年現在も活動を停止している。

***スイスに関しては、EDF に参加している代表組織が存在しない。

なナショナル・レベルの運動体である障害者権利運動も NDM 的な側面を持ちうる。言い換えると、NDM は何も単体として展開されるような中小の自助グループや障害者運動だけでなく、大規模な DRM の新しい一側面として現われる可能性もあるということである。

2. スウェーデン障害者運動小史³⁾

次に、スウェーデンにおける障害者運動史について見ておく。Hugemark = Roman によれば、今日のスウェーデンにおける障害者運動は従来のように障害者福祉の充実化を通じた物質的資源の適切な分配を訴求するだけでなく、「民主主義、市民権、人権」といった政治文化的な変革をも強調するようになっている (Hugemark = Roman 2007)。本章ではそのような状態に至った経緯を確認しておく。

スウェーデンにおける障害者運動の歴史は大変古く、組織化が始まったのも 19 世紀後半に遡る。1868 年、ストックホルム聴覚障害者協会 (Stockholms Dövas förening) が同国内初の障害者団体として設立された。その 20 年後の 1889 年、視覚障害者協会 (Synskadades riksförbund) が設立された。いずれも障害をもつ当事者の経済的保障を政府に求めている。その後、1920 年代から 30 年代になると、機能障害者全国協会 (DHR: De Handikappades Riksförbund) などの今日大きな影響力を持つ組織も続々と設立された。ガーデストレーム (1985: 97) によると、これらでは教育機会や雇用、生計維持といった障害者にとっての「死活問題」が議論されていた。

障害者団体と同様、各種患者団体の影響力も大きく、また歴史も古い。付表 2 からも分かるように、現在の FRS の傘下団体もその多くは患者団体で占められている (付表 2)。なお、同国で最古の患者団体は 1939 年に設立された結核患者協会である⁴⁾。これに続き、1940 年代には糖尿病協会やリユーマチ協会など、今日のスウェーデンを

代表する患者団体も相次いで設立された。

このように各障害者団体や患者団体が次々と設立されていく中で、第二次世界大戦期である 1942 年、ようやくそれらの中での協力組織が設立されることとなった。これが「部分的労働可能者協働委員会」(Samarbetskommittén för Partiellt Arbetsföra: SAMPAS) である。

歴史的に見ると、そもそもスウェーデンの障害者運動の生起は、障害者の雇用問題と深く関わっている。先に挙げた DHR も職業訓練校卒業生の同窓会で De vanföras väl と呼ばれる団体がイエテボリ市で発足したのをきっかけに設立された。当時、障害のある若者たちはその 1800 年代にできた長い歴史のある職業訓練学校に通い、大工や靴職人など、手工業を担うブルーカラー労働者層として訓練を受けていた (DHR 2003)。

1930 年代には手工業が下火になり、工場制機械工業の時代に入った。1932 年には、社会民主労働党のハンソンを首班とする赤緑連合政権が成立し、以降はいわゆる「国民の家」のスローガンの下で福祉国家の建設が進む。その後、1938 年には政労使間でサルトシェバーデン協約が締結された。これは 1990 年代までのスウェーデン・モデルの根幹を形成する協約となった。しかし、この協定は一般労働者を念頭に置いた普遍主義的な福祉国家への発展と言う意味では大きな意義があったものの、障害者など特別なニーズをもつ人々の声は隠れがちであった。障害者たちは自身の意見を表明する必要があるが、この時点ではいずれの障害者団体も LO などの労働組合との接点がなかった。よって、それら障害者団体は、労組に替わって、政府に障害者の労働市場における地位改善を要求した (DHR 2003)。

先述の SAMPAS はこの様な状況のなかで結成された初の協力組織であった。スウェーデンは第二次世界大戦に参戦しなかったが、国内は折からの特需に沸く一方で、深刻な労働力不足に陥っていた。にもかかわらず、障害者の失業率は依然として高いままであった。そこで SAMPAS では、

3) 本章はとくに断りのない限り、HHF (2012) や、筆者が FRS や DHR に対して過去に行った現地インタビュー調査の結果に基づいている。

4) なお、同協会は後年、心臓病・肺疾患協会 (Riksförbundet HjärtLung: RHL) に改称している。

当事者たちが障害や疾患の違いを超えて協力し、雇用環境改善の実現のための協働が試みられた。1940年代にこの委員会は、政府に労働市場における障害者に関する調査を依頼するようになった(HHF 2012)。

1960年代に入ると、さらなる政治的発言力強化の必要性を感じていたRHLとDHRという二大組織間での協議が進んだ。この協議は1962年の全国障害者団体中央協議会(Handikappförbundens Centralkommitté: HCK)の設立へと結実した。このHCKは雇用環境改善に特化したSAM-PASと比べても、障害者の生活問題全般に関わっているという点で、現在のFRSにより近い形で組織化されていた。HCKの末期には傘下団体も7つに増え、ナショナル・レベルにおける頂上団体としての総合力を着実に高めていった(HHF 2012)。

その10年後の1972年、HCKは「全ての人のための社会」プログラムを策定した。同プログラムは後に政府に設置された1989年委員会⁵⁾の最終報告書(1992年)にも継承され、さらには国連の「障害者の機会均等化に関する基準規則」(1993年採択)における22規則の雛形にもなった。なお、この行動プログラムは後にHCKを継承したHSO、そして今日のFRSでも、組織の基本理念として最重視されている。

さらに80年代初頭には、国連障害者年(1981年)に伴う「障害者フォーラム」をイエテボリ市で開催するなど、HCKは活動の幅を広げていった。また、国内では障害のない人々も対象にした包括法である社会サービス法(1980年)が制定され、スウェーデン国民全般の社会福祉サービス利用が普遍的に保障されることとなった。さらに

パーソナル・アシスタンス(PA)制度も導入され、介護を必要とする障害者が自ら介護者を選ぶようになった⁶⁾。

90年代に入ると、HCKはHSO(障害者団体連合)に改称し、組織改革を行った(1993年)。改称の契機となったのは同年LSS法とLASS法という二つの画期的な法律が制定されたことであった。双方の法律によって、障害者の自立生活に必要な援助がコミュニケーションによる公的な責任の下で保障され、さらにPAも全額公費で賄われることになった。これら二法はスウェーデンの障害者運動の史的到達点であり⁷⁾、障害者運動を新しい段階へと導くものとなった。新組織HSOでも、障害者政策に関わる利益団体としての各団体間の協力とともに、市民権や参加、人権といった分野での活動が一層強調されることとなった。加えて、傘下団体の地位向上が図られ、HSOの決定が自組織の利益に反する場合に発動できる拒否権などが規約に設けられた(HHF 2012)。その後、HSOは2017年に現在のFRSへと改称し、医療政策についても専門的な見解を述べることでできる団体へと変化を遂げつつある。

以上のように、スウェーデンの障害者運動は発足当初、雇用問題という物質的課題に焦点を当てた単一争点型の運動であったが、1960年代には障害者の生活全般の利益を代表する組織へと変貌を遂げた。障害者福祉の水準が向上した1970年代、さらにLSS及びLASの二法が成立した90年代以降は、社会権の向上や参加、市民権の拡充といった脱物質主義的な価値の実現も目指されるようになった。次章で見るFRSのNSM的な側面も以上のような歴史の延長上にある。

5) 正式には「障害者政策に関する1989年委員会」といい、障害者の社会参加促進策について調査を行い、94年以降の障害者福祉改革の方向性を決定づけた(高島 2001)。

6) 1984年には、Ratzkaがストックホルム市にパーソナル・アシスタンス利用者のための協同組合STILを創設している(ラツカ 1991)。

7) DHR幹部(当時)のWillumssenはこう述べている。「80年代までの障害者運動のメンバーは[...]自分たちだけの理想を半ば独善的に考えていました。けれど、結果的には社会から隔離されてしまいました。自分たちのことしか見えていなかったからです。障害者である自分たちも、社会の一部を構成していることが分かっていたのです。そうした中で、80年代にPA制度ができ、90年代にはLSS法ができて状況は一変しました。機能障害者も社会のメンバーであり、自分たちも社会に支えられて生きているという認識に変わったんです。それから今日まで、障害者団体も機能障害のない人たちとともに働ける社会を作ることを目指すようになりました。そういった目標のために他の人たちや企業、政府などに『影響を与えていく』団体になったのです」(筆者によるインタビュー調査より)。

3. 機能権スウェーデン

本章では、スウェーデン最大の規模を誇る障害者団体である「機能権スウェーデン」(Funktionsrätt Sveriges: FRS)について把握する。FRSの前身は前章で触れたHSOであり、2017年の5月に改称を行った。傘下団体は2018年11月現在41団体であり、そのほとんどを患者団体が占めている(付表2)。会員は全国に40万人以上おり、同国の人口(約960万人)の4%以上を占める巨大組織である。FRSは政治的にも非常に強力な発言力を持っている。同団体は政府障害者委員会の構成団体であり、同国の障害者政策に関して常に大きな発言力を保持している。また、EUレベルでも、欧州障害者フォーラム(EDF)の構成団体であり、国際的にも活発な活動を展開している。

以下ではFRSの「新しい障害者運動」としての3つの特徴について説明する。

①利益代表としての一貫性

FRSの第一の特徴は①利益代表としての一貫性である。先にも触れたように、同団体の運動は歴史をたどれば、設立時には障害者の労働・雇用問題を中心に訴求する階級運動としての側面が強かった⁸⁾。しかしながら、後の60年代のHCKへの組織再編に伴って、雇用のみならず、年金や教育、住居といった障害者の生活問題全般を取り扱う団体へと変化した。60年代のHCK、そして90年代以降のHSOの運動を継承する今日のFRSでも、後述するように傘下団体の構成上、将来的には医療政策的な要求が強まっていくとは思われるものの、この傾向は概ね変わらない。全国40万人以上の会員の声を受け止め、同国の障害者政策全般に関して、政府や地方自治体に対して、同国の利益政治の特徴的制度でもあるレミス⁹⁾だけでなく、国会議員や地方議会議員に対して、非公

式の接触も通して、粘り強い要求を続けている。

FRSのこのような利益代表としての側面を支える財政はどのようになっているのだろうか。その構造を詳細に見ていくと、とくに収入の面で同国の障害者運動ならではの特殊性が備わっていることが分かる(図1)。同団体の年間総収入は2015年度時点で約1700万SEKであり、日本円にして約2億円程度となる。このうち、政府補助金は約5割を占めている。さらには、競争的資金への依存度も非常に高い(約4割)。この競争的資金のうち、3割は相続基金財団(AAF: Allmänna arvsfonden)からのプロジェクト助成金である。

FRSが受給している競争的資金のうち、AAF以外の残りの部分は社会庁によって拠出されているプロジェクト助成金である。よって、双方の競争的資金はいずれも政府によって拠出された補助金と考えることができるため、FRSの収入に占める政府の資金は全体の9割をも占めることになる。他方、社会運動団体にとっての自己資本と言ってもいいほどの重要性を持つ会費収入については、全体の8%にすぎず非常に小さい。

この点をDHRと比較すると、FRSの利益代表としての特殊性がよりはっきりと浮かび上がる。DHRは会員2万人を擁する機能障害者団体であり、主な会員は車椅子を使用している歩行障害者である。規模こそ劣るものの、2章で見たように古い歴史を有しており、FRSと並んで政治的発

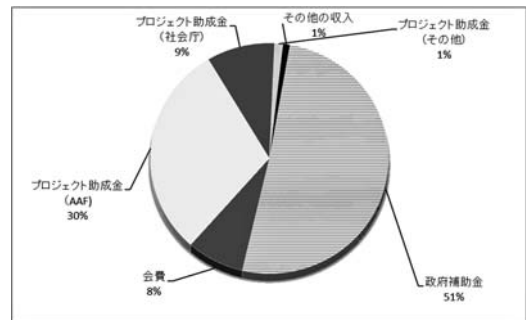


図1 FRS (HSO 当時)の収入内訳 (2015年度)※
※出典: HSO (2016) より、筆者作成。

8) とは言え、単純に労働者階級の運動と同一視すべきではない。ペーターセンらによれば、第二次世界大戦前後の北欧諸国は、社会民主主義政党によって労働者福祉の整備が進められていた時期だったが、障害者運動などの生起は一般労働者中心だったそれらの普遍化政策の不備に異議を唱えるものでもあった(ペーターセンほか2017)。

9) わが国におけるレミス制度についての研究は非常に少ないが、差し当たっては鈴木(2012)を参照されたい。

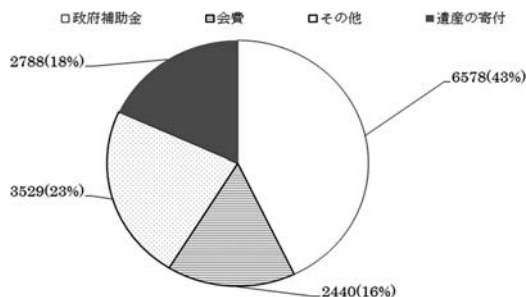


図2 DHRの収入内訳(2016年)*

*出典: DHR (2017 a: 32) を参考に筆者作成 (単位: 千 SEK)。

言力の大きい障害者団体でもある。同団体の収入もやはり政府補助金が約4割と最大を占めており、かなり大きい。しかし、会費の占める割合は収入全体の16%であり、FRSの倍である(図2)。以上からも、FRSの財政面での政府依存度の高さがより際だっていることが分かる。

②政府に対する監視

このような政府依存度の高さからは当然、FRSは政府寄りの団体なのではないかという疑いも生じよう。しかし、FRSは常に政府の方針に従っているような御用団体などでは決してない。むしろ、政府に対する監視を厳格に遂行している団体であり、政府や地方自治体の障害者政策の動向を常に厳しい目で見守っている。

例えば、2017年の11月には、政府調査報告書「差別に対するよりよい保護策について」に対するレミス答申で、FRSは政府提案を厳しく批判している。同報告書は、これまでの障害者オンブズマンの役割を整理した上で、新しく「差別委員会」を設置するという提案であった。しかし、FRSはこの様な政府の提案が、個々の障害者に対応した差別防止策を策定するよとの国連からの勧告とも相容れないと指摘し、「差別委員会」の設置は差別解消という点では実質的に意味がないと主張した(Ahlgren [FRS] 2017)。先に触れたDHRが同じ調査報告書の内容について、法的手続きの面でのわずかばかりの問題点を指摘しつつも、「受け入れない理由がない」として概ね歓迎しているのとは大きく異なる(DHR 2017 b)。

FRSのようなネオ・コーポラティズム体制下で政府と交渉を行う大規模なナショナル・レベル

の障害者団体は、政府との交渉を優先するが故に、主張も穏便になり、個々の障害者の声を軽んじる傾向にあるとされる(Waldschmit, *et al.* 2015)。しかしながら、上述のようなレミスにおける対応を見る限り、FRSに関してはそのような事実は認められない。

③市民社会に対する啓発

FRSのNDMとしての3つの特徴は、③市民社会に対する啓発である。この特徴は同団体の改称の過程によく現われている。先述の通り、FRSは2017年5月に、従来の団体名であるHSOから改称した。新団体名には「機能権」(*funktionsrätt*)という言葉が採用されているが、これは新しく造られた造語であり、スウェーデンのあらゆる言葉を収集した社会省のTerm Bankにも登録されていない。

改称の理由について、FRS幹部のKleinは以下の2つを挙げている(Klein 2016)。すなわち、一つは、①同団体を構成する傘下団体の大部分を患者団体が占めているからである。ここで付表2を改めて見ると、障害者団体は少数に限られており、残るはすべて患者団体である(付表2)。Kleinによると、このような実情から同団体は既に医療政策分野の代表的組織であると言ってよい。にもかかわらず、外部にとってそのような認識は薄く、医療政策面での発言力(「発信力」)が弱かった。よって、ハンディキャップ(*handikapp*: 社会的不利)という言葉が団体名からあえて削除することで、医療政策にも強い団体としてイメージアップを図ろうとの意図である。

二つ目の理由は、②社会における障害観の変化を促進するためである。スウェーデンでは70年代以前まで、個人の身体的、知的または精神的な機能的な能力上の不利を表す*funktionsnedsättning*(機能障害)という言葉が使われてきた。それが70年代にノーマライゼーションの概念が普及すると、しだいに個人の不利の原因を社会環境に求める議論が多くなってきた。不利が生まれるのは障害をもつ個人の問題ではなく、環境に関わる個人にアクセシビリティの欠如などの制約がもたらされているという考え方の下で*funktionshinder*(機能障害)という言葉が使われるようになった。

表2 「機能権」という言葉の用例 (Klein 2015)

「私には脳に傷害があり、情報を理解することは困難です (障害)。このウェブサイトは私のニーズに合うように設計されていません (障害)。私は情報を理解するために他の人と同じ権利を持っています。それが私の機能権です！」

「私の子供は集中力に問題があります (障害)。でも、学校は授業に参加できるように設計されていません (障害)。彼は他の子供のように学校で学ぶ資格があります。それが彼の機能権です！」

「私たちには慢性的な病気があり、障害もっています。医療は私たちのニーズに合わせて設計されていません (障害)。私たちには他の人たちと同じ条件で機能できるようにケアを受ける資格があります。それが私たちの機能権です！」

このような障害を捉える上で環境要因を重視する視点は、国際保健機関 (WHO) による国際生活機能分類 (ICF: 2001年5月採択) にも織り込まれており、今日の障害者政策を構想する上で国際的にも基本的な考え方となっている (障害者福祉研究会編 2008)。

今日のFRSはこのような「障害」概念をさらに発展させ、*funktionsrätt* (機能権) という言葉を普及させようとしている。その狙うところは、障害者が人権に基づいて、完全に参加する権利が達成される社会を構築することにある。Klein が示している用例を見ても、この名称変更が市民社会に働きかけ、その障害者観を変化させようとしていることがわかる (表2)。そこでは、『『障害者』から『機能権』を実現する人たちへ』というように、自らの名称変更を通して市民社会において社会的不利を抱えた人々に対する認識の変革を促すFRSの文化闘争的な狙いが込められているのである (Klein 2016)。

もちろん、このような改称の背景には、FRSの巨大利益団体ならではの事情があることは否めない。すなわち、それは傘下団体間のダイナミズムである。先に触れたように、FRSの傘下団体の大半はすでに患者団体で占められている。ま

た、近年ではDHRやRBU (身体障害児・者全国協会) といった有力な障害者団体が相次いでFRSを離脱した。なかでも、DHRは2章で触れたように1942年時点の創設メンバー団体の一つであり、長らく傘下団体として活動していた。よって、2012年の離脱はFRSにとって、このほか衝撃的であった。

DHRが離脱に至った理由は障害者観の違いであったという。当時のJohansson会長によれば、FRSの障害者観は患者としての視点が強くなりすぎたため、その点がDHRの障害者観とは大きく異なってしまったとのことである¹⁰⁾。もちろん、両団体は決して反目しあっている訳ではない。責任者であったJohansson会長も離脱表明の際、FRS (当時のHSO) とは今後も継続的に協力関係を維持していくことを強調していた。とは言え、DHRのような有力な傘下団体に離脱されたFRSの組織内の凝集性は確実に弱まってきている。そこで、障害者をイメージさせる言葉としてすでに同国内で定着したハンディキャップ (社会的不利) という言葉を敢えて組織名に使用せず、「機能権」という新しい概念の下に各患者団体のFRSへの統合を図ろうとしたものと思われる。

背景にある諸々の事実からは、以上のようなある種の推測が成り立つ。しかしながら他方で、FRSが市民権の完全なる実現という今日の欧州諸国における障害者権利運動のメインストリームの延長上で、政治文化的な闘争の一環として「機能権」という用語を使用していることも確かである。そして、この点こそ、同団体のNDMとしての最大の特徴だといえよう。

4. 考察

本章では、前章で指摘した3点の特徴が持つ意味について順を追って考察する。

まず①の特徴は、FRSがNSM的側面をしないで強調しつつも、既存の利益団体としての活動を通じて、障害者福祉の質的・量的向上を頑なに訴

10) SHT (現 Funktions Hinder Politik) の2012年2月29日付記事 “Därför lämnar DHR Handikappförbunden” (<http://svenskhandikappidkrift.se/darför-lamnar-dhr-handikappforbunden/>, 最終閲覧日2018年11月23日) より。

え続けているということである。さらなる市民権の拡大、民主主義の徹底を訴えつつも、障害を持つ人々を代表する利益団体としての根幹である障害者福祉の充実が運動目標の規定に据えられている。NDM は、ただ単に「新しい」側面のみで構成されている訳ではない。物質的利益の訴求という歴史的に綿々と受け継がれてきた役割が果たされてこそ、脱物質的な、「新しい」要求も効果的に訴求し得るのである。

②の特徴は、国家の障害者政策の面での後退に対する警戒のみならず、国家によるメタ・ガバナンス、すなわち「ガバナンスをガバナンスすること」に対する監視機能の可能性にもつながる¹¹⁾。ひいては、「対抗的ヘゲモニー」¹²⁾の形成につながる可能性も十分に拓かれる。メタ・ガバナンスを単なる国家による強制的支配の貫徹を目的としたガバナンス編成に終わらせるのではなく、個々の障害当事者の声を反映した民主的ガバナンスを実現するためにも、そのような「対抗的ヘゲモニー」としてのアソシエーションによる「抵抗」と、市民社会の側からのメタ・ガバナンスのコントロールが不可欠であろう（福地 2017）。もちろん、そういった「対抗的ヘゲモニー」をナショナル・レベルで形成し、維持する上では、当該アソシエーションの内部統制、凝集性の維持のあり方も重要となる。

③は NDM の特徴として最も重要である。FRS は国家に対して、障害者福祉や雇用環境の充実といった物質的な側面での向上を訴求しつつも、「完全なる市民権」の実現を通じた市民という立場の承認を市民社会に訴えていた。さらには組織名改称を通して市民社会に対する啓発を行い、その内部に蔓延る古い障害者観まで変革することを求めている。このような文化的闘争にこそ、NDM ならではの新しさが存在する。この動向はいずれ、国際機関にも大きな影響を与えることになろう。もちろん、現状ではまだ憶測に過ぎない。しかし、これまでも国際的に大きな影響を与

えてきた同国の障害者運動のことである。世界各国で「機能権」という用語が使用される時代が間近にやって来ることさえ、単なる想像とは否定し切れまい。

結びにかえて

以上、本稿ではスウェーデンの FRS を事例に NDM の特徴について明らかにすることを目的として議論してきた。第 1 章では、議論の前提として、Waldtscmidt らの DRA 論について検討してきた。同論は障害者の完全な市民権を実現する運動として DRA を捉えており、この点では NDM 論との親和性をもつ。さらには、彼女たちが DRA を広く障害者による集合的政治行為の 1 つと位置づけたことで、NDM の諸特徴を見定める上での枠組としても採用しうるようにもなった。続いて第 2 章では、スウェーデンにおける障害者運動の歴史について簡単に振り返った。その結果、大戦期までは雇用という極めて物質的な課題を主訴とした単一争点型であった同国の障害者運動は、障害者福祉全般の向上を訴える運動へと変化した後、更なる障害者福祉政策の充実に伴って、市民権や人権といった普遍的権利の実現を強調する運動としての側面を強調し始めたのであり、近年の NDM への発展もこの流れの延長にあることがわかった。第 3 章では、スウェーデンのナショナル・レベルでの代表的な障害者運動である FRS の活動について分析し、①利益代表としての一貫性、②国家に対する監視、③市民社会に対する啓発という 3 つの特徴を浮き彫りにした。続く第 4 章で、これら 3 つの特徴が語る意味について考察した。

これらの知見から改めて NDM とは何かを述べると以下ようになる。すなわち、NDM とは、障害を持つ当事者や家族、支援者などによる社会運動であり、障害者福祉や雇用環境の充実といった障害者をめぐる物質的な利益の訴求を一貫して

11) メタ・ガバナンスに関しては Jessop (2011) や Sorensen = Torfing (2009)、山本 (2017) を参照。但し、メタ・ガバナンス論に関しては、例えば Davies のようにこれを懐疑的に見ている論者もいることにも留意する必要がある (Davies 2013)。

12) 「対抗的ヘゲモニー」の概念については、斉藤 (2000) がグローバル化の文脈で論じている。しかし、本稿においては、あくまでもナショナルな枠内でのそれを指している。

活動の基本としつつも、民主主義や市民権、普遍的な人権の理念に基づいた文化的な変革の実現をも国家や社会に対して訴求する障害者運動のことである。このような NDM は、もちろん小規模な単体の組織活動として現われる場合もある。また、既存の大規模な DRM の新しい一側面、すなわち「古い運動」の「新しい側面」として現われる場合もある。

繰り返せば、こういった NDM 的な要求は、何よりも当該障害者団体が障害者福祉の向上という実績を積み上げ、利益団体としての信頼を広く獲得できてからこそ主張できるものであり、だからこそ市民社会にも正統な要求として受け入れられるものであろう。FRS にしても、長い歴史の中でスウェーデンの障害をもつ人々の福祉の向上のために貢献し、着実に実績を残してきたからこそ、NDM としての性格を持ち得たのである。この点で、あらゆる障害者運動にとって利益団体として障害者福祉の向上に努めることは、今もなお将来的な市民権や人権、民主主義の実現にも結びつく基本的かつ重要な活動であると言える。

本稿に残された課題には、まず何よりも、「機能権」概念の位置づけに関する考察がある。例えば、障害者福祉の分野ではすでに広く世界的に普及しているものとしてノーマライゼーションの概念があるが、「機能権」概念はこの概念とはどのような関係をもっているのだろうか。FRS はこの点について今のところ明示してはいないが、今後の同概念の普及を見据える上ではより十分な検討がなされる必要があるだろう。FRS の今後の動向とともに、この点に関しては機会を改めて探求することとしたい。

【参考文献及び資料】

- Ahlgren, M. [FRS] (2017) Remissvar Bättre skydd mot diskriminering SOU 2016 : 87.
- Davies, J. S. (2013) Whatever happened to Coercion? : A Gramscian Critique of Metagovernance Theory, Political Studies Association 27th March, 2013 (https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/791_359.pdf).
- DHR (2003) Fokus på framtiden med stöd av historien.
- DHR (2017 a) DHR Verksamhetsberättelse 2016.
- DHR (2017 b) Remissyttrande avseende bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016 : 87).
- 藤岡純一 (2016) 『スウェーデンにおける社会的包摂の福祉・財政』, 中央法規.
- 福地潮人 (2017) 「社会ガバナンスにおけるアソシエーション：社会運動体としての機能に着目して」『中部学院大学研究紀要』 18, 1-10.
- ガーデストレーム, R. [児島美都子監訳] (1985) 「スウェーデンの患者・障害者運動」『日本福祉大学研究紀要』 (63), 98-86.
- Humphery, J. C. (1998) Self-organise and Survive : Disabled people in the British trade union movement, *Disability & Society* 13(4), 587-602.
- HHF (2012) ÅRATAL : Ur handikapphistorien.
- HSO (2016) Årsredovisning för räkenskapsåret 2015 (Handikappförbunden Org nr 802006-2108).
- Hugemark, A. and C. Roman. (2007) Diversity and Divisions in the Swedish Disability Movement : Disability, Gender, and Social Justice, *Scandinavian Journal of Disability Research* 9(1), 26-45.
- Jessop, B. (2011) 'Metagovernance,' in Bevir, M. (ed) *The SAGE Handbook of Governance*, 106-123.
- 河東田博 (2014) 「スウェーデンの権利擁護システムとセルフ・アドヴォカシー」『福祉労働』 143, 44-54.
- 清原 舞 (2011) 「知的障害者の権利擁護：スウェーデン全国知的障害者協会 (FUB) の活動を手がかりに」『桃山学院大学社会学論集』 44(2), 281-305.
- Klein, M. (2016) Begreppet "Funktionsrätt" - analys av intressepolitiska möjligheter med lanseringen av ett nytt begrepp i svenska språket, HSO.
- Kriesi, H. (1996) 'The Organizational Structure of New Social Movement in a Political Context'. in McAdam, D., et al. (eds) *Comparative Perspectives on Social Movements : Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge : CUP.
- 訓覇法子 [訳]・長 宏 [監修] (1983-1984) 「スウェーデンの患者運動：RHL 40 年史」『かんじゃと医療』, 第 96 号 - 第 107 号所収.
- 二文字理明 (1998) 『スウェーデンの障害者福祉政策 [法律・報告書] : 21 世紀への福祉改革への思想』, 現代書館。
- ペーターセン, K ほか編著 [大塚陽子ほか監訳] (2017) 『北欧福祉国家は持続可能か：多元性と政策協調のゆくえ』, ミネルヴァ書房。
- ラツカ, A. D. (1991) [河東田博ほか訳] 『スウェーデンにおける自立生活とパーソナル・アシスタンス : 当事者管理の論理』, 現代書館。
- 斉藤日出治 (2000) 「グローバリゼーションと対抗的ヘゲモニーの可能性」『インパクション』 121, 98-107.

- Sépulchre, M. (2018) Tensions and unity in the struggle for citizenship: Swedish disability rights activists claim 'Full Participation! Now!', *Disability & Society*, 33(4), 539-561.
- Shakespeare, T. (1993) Disabled people's self-organisation: a new social movement?, *Disability, Handicap & Society* 8(3), 249-264.
- 鈴木愛美 (2012) 「スウェーデンにおけるコンセンサス・ポリティクスと議会制度: 審議会制度とレミスの考察」『政治学研究論集 (明治大学大学院)』(36), 1-23.
- 鈴木 良 (2018) 「スウェーデン政府によるパーソナルアシスタンス抑制政策に抵抗する運動団体の主張」『社会福祉学』59(2), 66-78.
- 障害者福祉研究会編 (2002) 『ICF 国際生活機能分類: 国際障害分類改訂版』, 中央法規。
- Sørensen, E. and J. Torfing. (2009) Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance, *Public Administration* 87(2), 234-258.
- 高島昌二 (2001) 『スウェーデンの社会福祉』, ミネルヴァ書房。
- トゥレーヌ, A (1978=2011) [梶田孝道訳] 『声とまなざし 新装: 社会運動の社会学』, 新泉社。
- Waldschmidt, Anne/ Anemari Karačić/ Andreas Sturm/ Timo Dins. (2015) "Nothing About Us Without Us": Disability Rights Activism in European Countries – A Comparative Analysis, in *Moving the Social* 53, 103-137.
- 山本 隆 (2017) 「地域福祉とメタ・ガバナンス: 日英の貧困戦略の比較研究」, 牧里毎治ほか編 『地域再生と地域福祉』, 相川書房, 247-265。

付表1 全国団体の代表となるための要件の比較*

代表要件の程度	全国団体	規約で求められている構成員の条件
代表要件なし	DFI (アイルランド)	各組織はガバナンスの観点から自主的でなければならず、その唯一の目的は障害者の支援と進展および／または障害状態に関連していなければならないということである。
低度の代表要件	FFO (ノルウェー)	FFOの会員資格を得るためには、a) 障害を持つ人や慢性疾患を持つ人、または自分の利益を行使するために援助を必要とする親族を組織していなければならない、b) 障害および慢性疾患を持つ人々と、組織内で彼らに大きな影響を与える人も確実に保障でき、c) [...] すべての障害者および慢性疾患患者およびその家族が、当該組織のメンバーになれる必要がある。
	NOOIS (セルビア)	次の基準を満たす組織は、完全に資格のある構成員になることができる。即ち、大部分の加入者がそれぞれ異なるタイプの障害者である組織と、異なるタイプの障害者に関する特定の問題に取り組む組織。
中程度の代表要件	DBR (ドイツ)	DBRのメンバーは、障害を持つ人々とその親族および支持者の組織であり、障害者や慢性疾患患者、その親族や支持者がメンバーと理事会の双方で、過半数を占めている必要がある。
	FID (イタリア)	FIDは、障害者とその家族による非営利の組織、連合体、全国団体のみで構成されており、それらは障害者の権利を保護した後も継続的かつあらゆる形で努力する。FIDのメンバーは、障害者および／または家族の組織、連合体および団体であり、それらの存在は法令で保障されており、大多数が障害者および／またはその家族といった自分自身を代表することができない人々によって運営されている。FIDは、あらゆる種類の障害を代表する組織が加盟する組織である。
	HSO (スウェーデン)	[構成組織は] 彼らが主張している障害を持つ人々のグループを代表するものでなければならない。[...] この文脈における「代表」とは、理事会のメンバーおよび他の意思決定機関の半数以上が障害を持つ人であるか、障害児の親族、または成人ではあるが、障害があるため、社会で自身の権利を主張できるように支援する必要がある人々のことをいう。
	NRZAP (チェコ)	これらの規約の目的のために障害を持つ人々の「市民社会」組織は、障害のある人または個人会員の過半数によって法的に代表として承認された組織から構成されるものと見なされる。
高度な代表要件	UKDPC (イギリス)	UKDPCの完全会員は、その全会員または議決権のある会員の過半数が障害者であり、運営体の構成員の大部分を障害者とすべきと規約に定めている英国の障害者組織に開放されなければならない。

*出典: Waldschmidt, et al. (2015: 145-146).

付表2 FRS傘下団体(2018年時点)※

団体名	設立年	会員数	団体名	設立年	会員数
失語症協会(Afasi)	1981	3400	人身傷害協会(RTP)	1965	9000
喘息・アレルギー協会	1956	19910	原発性免疫不全症協会(PIO)	1978	7000
自閉症・アスペルガー協会	1973	15500	前立腺癌協会	1999	10000
血液癌協会(BLC)	1982	3500	乾癬患者協会(PSO)	1963	16000
乳癌協会全国連盟(BRO)	1982	11500	リユーマチ協会	1945	55000
糖尿病協会	1943	22000	神経発達障害協会	1999	15500
学習障害協会	1979	7800	嚢胞性線維症協会(RFCF)	1969	15500
学習障害児を持つ親の会(FDB)	1992	-	社会・精神保健全国協会(RSMH)	1967	8000
電磁波過敏症患者協会(FEB)	1987	3000	心臓病・肺疾患協会(HLR)	1939	38000
線維筋痛症協会	1998	4000	稀少疾患協会	1998	14600
全国的障害者協会(FUB)	1956	20000	グルンデン全国組織	2009	-
HIVスウェーデン	1990	-	統合失調症協会	1987	3500
脳損傷患者協会	1988	3118	吃音協会	1977(56)	750
小児心臓病協会	1975	6200	脳卒中協会(STROKE)	1983	10000
頭痛患者連盟(HVF)	1990	-	セリアック病協会(SCF)	1975	24700
腸・泌尿器科疾患協会(ILCO)	1965	4093	てんかん協会(SEF)	1954	5000
胃腸病患者協会	1979	7000	強迫性障害患者協会(Ananke)	1989	1961
口腔・喉頭癌患者協会(MHCF)	1988	-	不安神経症患者協会	-	-
腎臓病患者連盟	1965	13000	歯科傷害被災者協会(TF)	1978	6000
パーキンソン病協会	1986	8500	スウェーデンダウン症協会(SDF)	-	-
スウェーデン血友病協会(FBI)	1964	1600	-	-	-

※出典: FRS の Web サイト及び各団体の年次報告書などより、筆者作成。なお、斜体が障害者団体である。

From Disability to “Functional Rights” : the “New Disability Movement” in Sweden

Shioto Fukuchi*

ABSTRACT

Disability movements are generally understood as social movements that focus on improving the material welfare of persons with disabilities. In recent years, several European disability organizations, such as Functional Rights Sweden (FRS), have established new social movements that emphasize the active citizenship and rights of disabled persons. Thus, this study examines the features of this New Disability Movement (NDM). For this purpose, it first analyzes the history of Swedish disability movements, including the theory of Disability Rights Activism developed by the DISCIT Project. Then, it focuses on the organizational structure, financial situation, and related activities of FRS, which is the largest disability organization in Sweden and a member of the Swedish Disability Committee. Based on the findings, FRS includes three features. First, although FRS receives large-scale financial support from the government, it also fulfills its responsibility as an interest group by representing Swedish persons with disabilities and improving the welfare of such individuals. Second, FRS closely watches government trends in welfare policies regarding disabled persons compared to other interest groups, such as DHR. Finally, FRS includes the coined term “functional rights” in its name, struggles to, politically and culturally, dispel discriminatory perspectives regarding disabled persons in civil society. This final point is one of the most important features of this NDM in Sweden. However, the implication of the findings is that FRS must continue focusing on the material welfare of persons with disabilities. So, that is why they can be promoting the changes of political and cultural circumstances around the persons with disabilities in civil society, powerfully.

Key words : “New Disability Movement”, Sweden, Functional rights

* Associate Professor, Faculty of Human Well-being, Chubu Gakuin University