

自立★★した日常生活及び社会生活を営むために最も適切な支援が総合的に受けられるように、福祉サービスを提供する者又はこれらに参画する者の活動の連携及び調整を図る等地域の実情に応じた体制の整備に努めなければならない。 [以下略]

(4) 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(最終改正：平成一六年一二月一日法律第一五〇号)

(この法律の目的)

第一条 この法律は、精神障害者の医療及び保護を行い、その社会復帰の促進及びその★★自立★★と社会経済活動への参加の促進のために必要な援助を行い、並びにその発生の予防その他国民の精神的健康の保持及び増進に努めることによつて、精神障害者の福祉の増進及び国民の精神保健の向上を図ることを目的とする。

(国及び地方公共団体の義務)

第二条 国及び地方公共団体は、医療施設、社会復帰施設その他の福祉施設及び教育施設並びに居宅生活支援事業を充実する等精神障害者の医療及び保護並びに保健及び福祉に関する施策を総合的に実施することによつて精神障害者が社会復帰をし、★★自立★★と社会経済活動への参加をすることができるように努力するとともに、精神保健に関する調査研究の推進及び知識の普及を図る等精神障害者の発生の予防その他国民の精神保健の向上のための施策を講じなければならない。

(国民の義務)

第三条 国民は、精神的健康の保持及び増進に努めるとともに、精神障害者に対する理解を深め、及び精神障害者がその障害を克服して社会復帰をし、★★自立★★と社会経済活動への参加をしようとする努力に対し、協力するように努めなければならない。

(精神障害者の社会復帰、★★自立★★及び社会参加への配慮)

第四条 医療施設若しくは社会復帰施設の設置者又は居宅生活支援事業若しくは社会適応訓練事業を行う者は、その施設を運営し、又はその事業を行うに当たつては、精神障害者の社会復帰の促進及び★★自立★★と社会経済活動への参加の促進を図るため、地域に即した創意と工夫を行い、及び地域住民等の理解と協力を得るように努めなければならない。

2 国、地方公共団体、医療施設又は社会復帰施設の設置者及び居宅生活支援事業又は社会適応訓練事業を行う者は、精神障害者の社会復帰の促進及び★★自立★★と社会経済活動への参加の促進を図るため、相互に連携を図りながら協力するよう努めなければならない。

(委員及び臨時委員)

第十条 [略] 3 委員及び臨時委員は、精神保健又は精神障害者の福祉に関し学識経験のある者、精神障害者の医療に関する事業に従事する者及び精神障害者の社会復帰の促進又はその★★自立★★と社会経済活動への参加の促進を図るための事業に従事する者のうちから、都道府県知事が任命する。 [以下略]

(正しい知識の普及)

第四十六条 都道府県及び市町村は、精神障害についての正しい知識の普及のための広報活動等を通じて、精神障害者の社会復帰及びその★★自立★★と社会経済活動への参加に対する地域住民の関心と理解を深めるように努めなければならない。

(施設及び事業の利用の調整等)

第四十九条 市町村は、精神障害者保健福祉手帳の交付を受けた精神障害者から求めがあつたときは、当該精神障害者の希望、精神障害の状態、社会復帰の促進及び★★自立★★と社会経済活動への参加の促進のために必要な指導及び訓練その他の援助の内容等を勘案し、当該精神障害者が最も適切な精神障害者社会復帰施設又は精神障害者居宅生活支援事業若しくは精神障害者社会適応訓練事業（以下この条において「精神障害者居宅生活支援事業等」という。）の利用ができるよう、相談に応じ、必要な助言を行うものとする。この場合において、市町村は、当該事務を精神障害者地域生活支援センターに委託することができる。[以下略]

(精神障害者社会復帰施設の設置等)

第五十条 都道府県は、精神障害者の社会復帰の促進及び★★自立★★と社会経済活動への参加の促進を図るため、精神障害者社会復帰施設を設置することができる。

2 市町村、社会福祉法人その他の者は、精神障害者の社会復帰の促進及び★★自立★★と社会経済活動への参加の促進を図るため、厚生労働省令の定めるところにより、あらかじめ、厚生労働省令で定める事項を都道府県知事に届け出て、精神障害者社会復帰施設を設置することができる。[以下略]

(精神障害者社会復帰施設の種類)

第五十条の二 [略]

4 精神障害者福祉ホームは、現に住居を求めている精神障害者に対し、低額な料金で、居室その他の設備を利用させるとともに、日常生活に必要な便宜を供与することにより、その者の社会復帰の促進及び★★自立★★の促進を図ることを目的とする施設とする。

精神障害者居宅生活支援事業の実施)

第五十条の三 国及び都道府県以外の者は、精神障害者の社会復帰の促進及び★★自立★★の促進を図るため、厚生労働省令の定めるところにより、あらかじめ、厚生労働省令で定める事項を都道府県知事に届け出て、精神障害者居宅生活支援事業を行うことができる。[以下略]

(5) 発達障害者支援法（平成十六年十二月十日法律第百六十七号）

(目的)

第一条 この法律は、発達障害者の心理機能の適正な発達及び円滑な社会生活の促進のために発達障害の症状の発現後できるだけ早期に発達支援を行うことが特に重要であることにかんがみ、発達障害を早期に発見し、発達支援を行うことに関する国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、学校教育における発達障害者への支援、発達障害者の就労の支援、発達障害者支援センターの指定等について定めることにより、発達障害者の★★自立★★及び社会参加に資するようその生活全般にわたる支援を図り、もってその福祉の増進に寄与することを目的とする。

(地域での生活支援)

第十一条 市町村は、発達障害者が、その希望に応じて、地域において★★自立★★した生活を営むことができるようにするため、発達障害者に対し、社会生活への適応のために必要な訓練を受ける機会の確保、共同生活を営むべき住居その他の地域において生活を営むべき住居の確保その他必要な支援に努めなければならない。

(6) 障害者自立支援法

単なる「自立」という単語ではなく、自立に意味をもたせた条文をあげると以下のようなになる。

(目的)

第一条 この法律は、障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）の基本的理念にのっとり、身体障害者福祉法（昭和二十四年法律第二百八十三号）、知的障害者福祉法（昭和三十五年法律第三十七号）、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和二十五年法律第二百二十三号）、児童福祉法（昭和二十二年法律第六十四号）その他障害者及び障害児の福祉に関する法律と相まって、障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、★★自立★★した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

(市町村等の責務)

第二条 市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、この法律の実施に関し、次に掲げる責務を有する。

一 障害者が自ら選択した場所に居住し、又は障害者若しくは障害児（以下「障害者等」という。）がその有する能力及び適性に応じ、★★自立★★した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、当該市町村の区域における障害者等の生活の実態を把握した上で、公共職業安定所その他の職業リハビリテーション（障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和三十五年法律第二百二十三号）第二条第七号に規定する職業リハビリテーションをいう。第四十二条第一項において同じ。）の措置を実施する機関、教育機関その他の関係機関との緊密な連携を図りつつ、必要な自立支援給付及び地域生活支援事業を総合的かつ計画的に行うこと。〔以下略〕

(国民の責務)

第三条 すべての国民は、その障害の有無にかかわらず、障害者等がその有する能力及び適性に応じ、★★自立★★した日常生活又は社会生活を営めるような地域社会の実現に協力するよう努めなければならない。

(定義)

第四条 〔略〕

13 この法律において「自立訓練」とは、障害者につき、★★自立★★した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、厚生労働省令で定める期間にわたり、身体機能又は生活能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与することをいう。〔中略〕

18 この法律において「自立支援医療」とは、障害者等につき、その心身の障害の状態の軽減を図り、★★自立★★した日常生活又は社会生活を営むために必要な医療であつて政令で定めるものをいう。[以下略]

(指定障害福祉サービス事業者、指定障害者支援施設等の設置者及び指定相談支援事業者の責務)
第四十二条 指定障害福祉サービス事業者、指定障害者支援施設等の設置者及び指定相談支援事業者（以下「指定事業者等」という。）は、障害者等がその有する能力及び適性に応じ、★★自立★★した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、市町村、公共職業安定所その他の職業リハビリテーションの措置を実施する機関、教育機関その他の関係機関との緊密な連携を図りつつ、障害福祉サービス又は相談支援を当該障害者等の意向、適性、障害の特性その他の事情に応じ、効果的に行うように努めなければならない。[以下略]

(市町村の地域生活支援事業)

第七十七条 市町村は、厚生労働省令で定めるところにより、地域生活支援事業として、次に掲げる事業を行うものとする。

一 障害者等が障害福祉サービスその他のサービスを利用しつつ、その有する能力及び適性に応じ、★★自立★★した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、地域の障害者等の福祉に関する各般の問題につき、障害者等、障害児の保護者又は障害者等の介護を行う者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言その他の厚生労働省令で定める便宜を供与するとともに、障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のための関係機関との連絡調整その他の障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行う事業[中略]

三 市町村は、第一項各号に掲げる事業のほか、現に住居を求めている障害者につき低額な料金で福祉ホームその他の施設において当該施設の居室その他の設備を利用させ、日常生活に必要な便宜を供与する事業その他の障害者等がその有する能力及び適性に応じ、★★自立★★した日常生活又は社会生活を営むために必要な事業を行うことができる。

(都道府県の地域生活支援事業)

第七十八条 [略]

二 都道府県は、前項に定めるもののほか、障害福祉サービス又は相談支援の質の向上のために障害福祉サービス若しくは相談支援を提供する者又はこれらの者に対し必要な指導を行う者を育成する事業その他障害者等がその有する能力及び適性に応じ、★★自立★★した日常生活又は社会生活を営むために必要な事業を行うことができる。

(7) その他(障害者が関わる周辺領域の法の主なもの)

① 高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律（最終改正：平成一七年四月二七日法律第三四号）

(目的)

第一条 この法律は、高齢者、身体障害者等の★★自立★★した日常生活及び社会生活を確保することの重要性が増大していることにかんがみ、公共交通機関の旅客施設及び車両等の構造及び設備

を改善するための措置、旅客施設を中心とした一定の地区における道路、駅前広場、通路その他の施設の整備を推進するための措置その他の措置を講ずることにより、高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の利便性及び安全性の向上の促進を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。

② 身体障害者補助犬法（平成十四年五月二十九日法律第四十九号）

（目的）

第一条 この法律は、身体障害者補助犬を訓練する事業を行う者及び身体障害者補助犬を使用する身体障害者の義務等を定めるとともに、身体障害者が国等が管理する施設、公共交通機関等を利用する場合において身体障害者補助犬を同伴することができるようにするための措置を講ずること等により、身体障害者補助犬の育成及びこれを使用する身体障害者の施設等の利用の円滑化を図り、もって身体障害者の★★自立★★及び社会参加の促進に寄与することを目的とする。

（国民の理解を深めるための措置）

第二十三条 国及び地方公共団体は、教育活動、広報活動等を通じて、身体障害者の★★自立★★及び社会参加の促進のために身体障害者補助犬が果たす役割の重要性について国民の理解を深めるよう努めなければならない。

③ 戦傷病者特別援護法（最終改正：平成一六年一二月一日法律第一五〇号）で使われている「自立」は「第二百五十一条 政府は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ★★自立★★的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保の方途について、経済情勢の推移等を勘案しつつ検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とあるように、障害者の自立とは無関係の用例である。

第2節 障害者福祉関係法にいう「自立」の相互比較

第1節は内容が膨大なので、各法律ごとにまとめると以下のようになる。

(1) 障害者基本法

（目的） 第一条 障害者の★★自立★★及び社会参加

（国及び地方公共団体の責務） 第四条 障害者の★★自立★★及び社会参加

（施策の基本方針） 第八条 可能な限り、地域において★★自立★★した日常生活

（医療、介護等） 第十二条 その他★★自立★★のための適切な支援

（年金等） 第十三条 障害者の★★自立★★及び生活の安定に資するため

（公共的施設のバリアフリー化） 第十八条 障害者の★★自立★★及び社会参加

2 障害者の★★自立★★及び社会参加

（経済的負担の軽減） 第二十一条 障害者の★★自立★★の促進

(2) 身体障害者福祉法

（法の目的） 第一条 身体障害者の★★自立★★と社会経済活動への参加

（★★自立★★への努力及び機会の確保） 第二条 [以下略]

(国、地方公共団体及び国民の責務) 第三条 身体障害者の★★自立★★と社会経済活動への参加

(支援体制の整備等) 第十四条の二 ★★自立★★した日常生活及び社会生活

(3) 知的障害者福祉法

(この法律の目的) 第一条 知的障害者の★★自立★★と社会経済活動への参加

(★★自立★★への努力及び機会の確保) 第一条の二[以下略]

(国、地方公共団体及び国民の責務) 第二条 知的障害者の★★自立★★と社会経済活動への参加

(支援体制の整備等) 第十五条の三 ★★自立★★した日常生活及び社会生活

(4) 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律

(この法律の目的) 第一条 社会復帰の促進及びその★★自立★★と社会経済活動への参加

(国及び地方公共団体の義務) 第二条 ★★自立★★と社会経済活動への参加

(国民の義務) 第三条 ★★自立★★と社会経済活動への参加

(精神障害者の社会復帰、★★自立★★及び社会参加への配慮) 第四条 社会復帰の促進及び★★自立★★と社会経済活動への参加の促進

2 社会復帰の促進及び★★自立★★と社会経済活動への参加

(委員及び臨時委員)

第十条 精神障害者の社会復帰の促進又はその★★自立★★と社会経済活動への参加

(正しい知識の普及)

第四十六条 精神障害者の社会復帰及びその★★自立★★と社会経済活動への参加

(施設及び事業の利用の調整等)

第四十九条 社会復帰の促進及び★★自立★★と社会経済活動への参加

(精神障害者社会復帰施設の設置等)

第五十条 社会復帰の促進及び★★自立★★と社会経済活動への参加

(精神障害者社会復帰施設の種類)

第五十条の二 その者の社会復帰の促進及び★★自立★★の促進

(精神障害者居宅生活支援事業の実施)

第五十条の三 社会復帰の促進及び★★自立★★の促進

(5) 発達障害者支援法

(目的) 第一条 発達障害者の★★自立★★及び社会参加

(地域での生活支援) 第十一条 発達障害者が、その希望に応じて、地域において★★自立★★した生活

(6) 障害者自立支援法

(目的) 第一条 ★★自立★★した日常生活又は社会生活

(市町村等の責務) 第二条 ★★自立★★した日常生活又は社会生活

(国民の責務) 第三条 ★★自立★★した日常生活又は社会生活

(定義) 第四条 13 ★★自立★★した日常生活又は社会生活

18 ★★自立★★した日常生活又は社会生活

(指定障害福祉サービス事業者、指定障害者支援施設等の設置者及び指定相談支援事業者の責務)

第四十二条 ★★自立★★した日常生活又は社会生活

(市町村の地域生活支援事業) 第七十七条 ★★自立★★した日常生活又は社会生活

3 ★★自立★★した日常生活又は社会生活

(都道府県の地域生活支援事業) 第七十八条 ★★自立★★した日常生活又は社会生活

(7) その他(障害者が関わる周辺領域の法の主なもの)

① 高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律

(目的) 第一条 ★★自立★★した日常生活及び社会生活

② 身体障害者補助犬法

(目的) 第一条 ★★自立★★及び社会参加

(国民の理解を深めるための措置) 第二十三条 ★★自立★★及び社会参加

第3節 障害者福祉関係法令における「自立」の相互比較

再度、確認のため「法令データ提供システム」で用例を検索すると以下ようになる。

ここでは第2節と違い、法令まで検索範囲を広げている。これは、第2節での抽出が正しかったかを用例の面から検討するためでもある。

①「自立及び社会参加」：4件：発達障害者支援法／身体障害者補助犬法／障害者基本法／精神保健及び精神障害者福祉に関する法律

②「自立した日常生活」：20件：厚生労働省組織規則／高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律／厚生労働省組織令／指定訪問看護及び指定老人訪問看護の事業の人員及び運営に関する基準／指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準／指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準／指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準／介護老人保健施設の人員、施設及び設備並びに運営に関する基準／指定介護療養型医療施設の人員、設備及び運営に関する基準／特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準／介護保険法／高齢社会対策基本法／介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律／地域における公的介護施設等の計画的な整備等の促進に関する法律施行規則／障害者基本法／老人福祉法／知的障害者福祉法／社会福祉法／身体障害者福祉法／民生委員法

③「自立のための適切な支援」：1件：障害者基本法

④「自立及び生活の安定」：1件：障害者基本法

⑤「自立の促進」：19件；身体障害者福祉法に基づく指定居宅支援事業者等の人員、設備及び運営に関する基準／知的障害者福祉法に基づく指定居宅支援事業者等の人員、設備及び運営に関する基準／厚生労働省組織規則／厚生労働省組織令／労働政策審議会令／厚生労働省設置法／中国残留

邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律／中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律施行規則／福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律／障害者基本法／母子及び寡婦福祉法／母子及び寡婦福祉法施行令／児童扶養手当法／障害者の雇用の促進等に関する法律／知的障害者福祉法施行令／精神保健及び精神障害者福祉に関する法律／身体障害者福祉法施行令／児童福祉施設最低基準／児童福祉法

⑥「自立と社会経済活動への参加」：9件：身体障害者更生援護施設の設備及び運営に関する基準／知的障害者援護施設の設備及び運営に関する基準／独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園法／指定身体障害者更生施設等の設備及び運営に関する基準／指定知的障害者更生施設等の設備及び運営に関する基準／精神障害者社会復帰施設の設備及び運営に関する基準／知的障害者福祉法／精神保健及び精神障害者福祉に関する法律／身体障害者福祉法

⑦「自立した日常生活及び社会生活」：3件：高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律／知的障害者福祉法／身体障害者福祉法

⑧「自立への努力」：4件：ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法／母子及び寡婦福祉法／知的障害者福祉法／身体障害者福祉法

⑨「自立した生活」：10件：発達障害者支援法／婦人保護施設の設備及び運営に関する最低基準／指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準／指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準／特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準／被災者生活再建支援法／被災者生活再建支援法施行令／被災者生活再建支援法施行規則／精神保健及び精神障害者福祉に関する法律施行規則／児童福祉法施行令

⑩ 障害者自立支援法はすべて「自立した日常生活又は社会生活」という用例で出てくる。法務省の「法令データ提供システム」には、この用例がある他の法令は1件もない。

キーワードの重複により再掲されたものがあるけれども、まとめれば以下の点が指摘できる。

第一に、自立の定義は、障害者福祉関係法にはどこにもないことである。

第二に、その内容は抽象的であり、しかも多くの意味をもつように思われることである。具体的な「自立」の意味内容を確定する解釈が必要であろうが、それをしたところで、その前後の文脈を考えると「自立」のために法は何を具体的権利として提供してくれるのか、各法はそれをつまびらかにしていない。

第三に「自立と社会経済活動への参加」にいう「と」はandであるから、精神保健福祉法で使われている用例では、自立の内容を他の障害者法との関係でどのように解釈すべきであるか検討が必要となる。

第四に、障害者自立支援法の用例は他の法律の用例とは別の位置に立っていると思われることである。「自立した日常生活又は社会生活」(傍点引用者)とあり、これは他の法にはない用例である。「自立した日常生活及び社会生活」という用法は、精神保健福祉法にはない用例で、障害者自立支援法が精神障害者にも適用になる福祉サービスを定めているから、「及び」でなく「又

は)となったのであろうか。「英語の『and(or)』にあたる場合、すなわち、『又は』と『及び』の両方の意味を与えようとする場合……、現在の立法例では、……原則として、『又は』を使うことになっている。」(4)ため、精神障害者にとっては、「及び」とすることが困難と立法者は考えていたのであろうか。これは、身体障害者福祉法や知的障害者福祉法にある「努力」規定がないことと統一して考えるべきか。三障害の福祉サービスを統一的に把握するために、身体障害者福祉法および知的障害者福祉法で使われている用例をあえて使わなかった意味はどのようなものであろうか。

第五に、「自立」が法規定の意味内容からすれば、目的概念として多用されていながら、そのための手段がどのように保障されているか不明確であることである。その目的実現のためには、種々の制度が設けられているはずであるけれども、はたして社会福祉法制度がどのような体系的保障をしているかが問われることになる。

第3章 社会福祉法制における自立

障害者自立支援法は第1条(目的)で「この法律は、身体障害者福祉法(昭和二十四年法律第二百八十三号)、知的障害者福祉法(昭和三十五年法律第三十七号)、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(昭和三十五年法律第二百二十三号)、児童福祉法(昭和二十二年法律第六十四号)その他障害者及び障害児の福祉に関する法律と相まって、障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。」とある。

同法は、法規定上このように「自立」を明記しているけれども、具体的に「自立」の意味や自立のための具体的権利を導き出しているわけではない。それは契約制度を基本とする現行社会福祉法制に制約されているからである。障害者自立支援法の個々の問題点はおくとして、各法にある「自立」が具体的に保障される法制度があるかどうか検討する。

(1) 障害者間の不平等——格差の固定化

利用契約制度では、同じサービスを受けて同じ料金を払えば、障害(児)者は平等に扱われると思われるが、これは全く間違っている。その問題点は、先行した介護保険制度で起きている問題を見るとよくわかる。老人福祉が措置制度の時は、応能負担制度であったため、ニーズが多く、サービスが多くなっても、低所得者の負担はそれに比例しなかった。逆に高額所得者が特別養護老人ホームに入所した場合は、極端な場合、上限は一応あったが、費用を全額負担することとされていた。しかし、介護保険制度になって、一律1割負担となり、今まで費用が少なくすんだ利用者が逆に費用負担が増え(平成12年3月31日以前より特別養護老人ホームに入所している、いわゆる旧措置入所者は、平成12年4月1日から5年間は、利用者負担が介護保険制度施行前の費用徴収額を上回らないよう、所得に応じた特例措置がとられてきた(5))、高額所得者の負担は大幅に減った。ところが、高齢者福祉に介護保険制度という「応益負担」制が導入されたことにより、高齢者にも「勝ち組」と「負け組」の階層分化が入ってきたのである。しかも、年金生活者は、働い

ていたときの収入が年金にほぼ反映するから、若年者と違い、その階層差を死ぬまでほとんど逆転できない。誰でも障害者になりうるし、要介護者になりうるというのが保険導入の口実に使われている。しかし、所得階層が高い者は、働いていた時の福利厚生も手厚いので老後も所得階層が低かった者より健康であるという点が見落とされている。

これは障害(児)者の世界にもあてはまる。例えば、戦傷病者特別援護法が適用になる旧軍人・軍属の障害者で恩給法別表にある特別項症の障害をもつ者は年額972万9100円の障害年金を受けることができる(6)。しかし、生まれながらの障害者であれば、同程度の障害を持っていても国民年金法による1級の障害基礎年金は99万3100円(794,500円×1.25、平成16年)にしかならない。また、労働災害で障害者となった場合は、働いていたときの平均賃金が障害補償給付として年金額などに反映されるから、障害(児)者にはほとんど逆転できない差別が厳然と存在し続けるのである。平等に障害(児)者やその家族が同じサービスを利用することができても、総収入に占める負担割合は千差万別なのである。

社会保障制度審議会は1962年8月に「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」において、社会福祉は低所得階層の基本的権利として確保さるべきであるとする立場から、社会福祉の費用は原則として国と地方自治体の負担とすべきで、「原則として受益者に負担させるべきでない」とした。社会福祉サービスを権利として要求せざるをえない障害(児)者およびその家族の経済状況を考えると、利用者による費用負担を原則とする考え方にはどうも賛成できない。また介護保険制度になって、利用者の1割負担が、権利行使に自己抑制的になったことを見逃してはならない。支給限度額の利用率が100%になっていないのは、要介護度の限度一杯のサービスを利用すると自己負担に直接跳ね返るから自己抑制的にならざるをえないからである。

(2) 障害者法制度改変と構造改革

障害者自立支援法案の検討の際に、障害者の世界に市場原理が導入されるかのような議論が一部行われていた。それを否定的にとらえる考え方と肯定的にとらえる考え方があったけれども、上に見たように、障害者は最初から(現在の法制度が変わらない限り死ぬまで)差を設けられており、市場原理がもともと働かないと考えるべきである。障害者であるがゆえに、非障害者に一応保障される、市場原理さえも貫徹しえない現実が全く無視されている。

障害者が要援護者のままであることを強制される限り、市民法の修正形態である社会福祉法の領域にむき出しの契約法制を導入することは危険である。これは、相当以前から筆者が問題にしてきた(7)。そのような問題を避けるために、「社会福祉事業法」が「社会福祉法」へと改正されたときに種々の利用者保護制度が考えられた。しかし、それが機能するかは疑問である。また、障害者をとりまく人々、とりわけ家族(中でも母親)の権利保障をめぐるのは、実態を把握して必ずしも検討されてきたとはいえない。「日本型社会福祉」の安全弁としての家族が高齢化社会の進展とともに崩壊していく今日、高齢化する障害者の未来にも影響が及びだしている。

障害者間格差は、昨今言われている格差社会の縮図でもある。しかし、障害者の世界では、障害者になった原因が国家又は企業にある場合とそうでない場合で障害者への援護は明確に差別的取扱がなされており、国家がその格差をむしろ法認してきた。本人の「努力」が一応評価される非障害者の社会とは別の法体系がそこにある。利用契約制度では、支払い能力ある障害者

のみが「勝ち組」として登場できる。「勝ち組」として登場できる理由は種々あるけれども、障害を持つにいたった原因が国家または企業である障害者とそうでない者との格差を考えると、スタートラインを別にしハンディをつけたまま「自由に」競争せよというに等しい。障害者間にある格差はすぐれて階級的視点からなされてきたものであるといえる。それが戦後日本の障害者法制を貫いてきたと同時に非障害者に対する法制度にも反映している。

障害者自立支援法案検討の際に、所得保障があれば、サービスを自ら購入できるので、平等にサービスさせることができるとする考えがあった。しかし、これは、障害者の地域での生活実態を全く知らないか、無視している見解である。サービスを買えるだけの所得が仮にあったとする。しかし、重度知的障害者などの生活実態を調べればわかることであるが、集合住宅の壁が薄かったり、一戸建ての家でも近隣住宅との距離が近いなどの住宅事情の悪さから、夜中に奇声をあげたり、興奮を静めるために深夜散歩やドライブに出かけたりすることに対し、近隣住民から苦情が出たり、はなはだしきは警察に通報されるなどする。施設の現状を見ると、一部の例外を除き、障害者施設で一生を終えざるをえない(正確に言えば「終わらせる」であろう)ことが憲法第25条や第13・14条に違反するけれども、地域生活への移行は必ずしも簡単ではない。宮城県の浅野史郎知事は施設解体宣言を行い、はなばなくマスコミで取り上げられた。しかし、実は「受け入れ先の費用負担の見通しさえ立っていない」(8)現実は知られていない。

筆者が述べたいのは、自立のためのノーマライゼーションを強調するならば、障害(者)間のノーマライゼーションをも考える必要があることである。自由な競争が強調されるとしても、競争する前から、スタートラインが国家の法令等により、格差を設けられていては、結果の平等どころか、機会の平等もない。障害者においては、非障害者と同じように新自由主義的に生きることさえ、国家の行為により、否定ないし、制限されている。

このような状況にいたった要因は、まさに「構造改革」にあり、障害者に起きている問題は、決して障害者固有の問題ではない。

橋本内閣の六改革(行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革および教育改革)の一つである社会保障構造改革は、社会保障関係審議会会長会議の「社会保障構造改革の方向(中間まとめ)」(1996年11月19日)によりその内容が方向づけられていた。そこでは、1994年の高齢社会福祉ビジョン懇談会「21世紀福祉ビジョン」と1995年の社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築に関する勧告」が強調された。「21世紀福祉ビジョン」で少子高齢社会における社会保障の在り方として示されたのは、公正・公平・効率性の確保、個人の自立を基盤とし国民連帯でこれを支えるという、自助、共助、公助の重層的な地域福祉システムの構築、福祉を重視し、年金、医療、福祉のバランスのとれた社会保障の給付構造の実現、適正給付と適正負担ならびに雇用、住宅、教育等関連施策の充実・連携強化であった。社会保障制度審議会1995年勧告は、自立と連帯、国民の不安への対処、利用者本位、制度の連携・調整等の考え方を基本としていた。これらを基に「中間まとめ」では、社会保障の各分野における社会保障構造改革の方向として、介護、医療、年金、福祉および社会保障施策と他施策との連携があげられた。

社会福祉分野においてこの流れを受けたのが、社会福祉事業の在り方に関する検討会の「社会福祉の基礎構造改革について(主要な論点)」(1997年11月25日)である。当初は「社会福祉の基礎構造改革」(傍点引用者)(9)であったが、中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会の「社会福祉基礎構造改革(中間まとめ)」(1998年6月17日、傍点引用者)では「社会福祉基礎構造改革」となった。

社会福祉法改正までの種々の法改正の経緯を考えると、社会保障構造改革の一環として、国民の自助努力をうたい、公的責任の後退が意図され実行されてきたことがわかる。

(3) 社会福祉法をめぐる諸問題——「契約」制度導入の問題

2003年は社会福祉法制の大転換期となった。社会福祉事業法(1951年制定)から社会福祉法(2003年4月1日完全施行)への改正は国及び地方公共団体の社会福祉実施責任を放棄又は後退させる一画期をなすからである。国民の一部の要援護者に関わる狭い意味の社会福祉(事業)を扱う法律から、国民一般に関わる法律へと転化したことに注意すべきである。措置制度を例外的に残した(10)とはいえ、利用契約制度による市場化が全面的に打ち出された。要援護者(新法では利用者)は事業者や施設を自由に選ぶことができ、事業者などと「対等な」立場に置かれ、具体的権利規定がないのに、社会福祉が権利になると喧伝された(11)。地方公共団体は福祉の措置実施責任をほとんど免れ、情報提供及び支援費支給決定を主にするだけとなった。対等平等な関係が成り立つはずもない法律関係を対等平等と擬制したところに種々の問題が生じるのは当然であった。これらの問題を解決するため苦情解決制度や第三者評価制度などの弥縫策を設け、福祉サービスの内容を実効あるものにしようとしたが、それらが機能する余地は現状ではほとんどない(12)。

社会福祉法の一般的な問題点をあげれば、以下のようなになる。これらは先行した介護保険制度で危惧された問題がより増幅されて現れてきたといえる。

① 福祉サービスの実施義務をめぐる問題

社会福祉法第5条は社会福祉事業経営者の実施義務、6条は、国及び地方公共団体の福祉サービス提供体制の確保施策、適切な利用推進施策などの措置の実施義務を定め、65条は厚生労働大臣の最低基準の決定義務及び社会福祉施設設置者の最低基準遵守義務を定める。しかし、最低基準の決定内容により、利用者のニーズ実現は大きく左右される(13)。福祉サービスが3条にいう「個人の尊厳の保持を旨とし」た内容でなければならないとしても、具体的内容につき利用者の意見が直接反映しにくい法状況では、第65条の最低基準が文字通り「最低の基準」とならない保証はない。自由競争が働くから、悪条件の事業者は排除されるというのが、改革推進論者の主張の一つであった。しかし、介護保険制度で明らかになった、事業者は利益の上昇しないことはしない(14)という「資本の論理」を社会福祉法が打破しうるかは大いに疑問である。サービスが自由に選べるなら、当然それに対する財源の裏付けがなければならない。しかし、障害者のホームヘルプサービス需要が急増し、予算不足が明らかとなった(15)。社会福祉が「権利」になるという厚労省や一部「学者」の主張が根拠を欠いていたことがこれでもわかる。

② 情報の非対称性の問題

利用者は、どのような内容や質のサービスを受けうるか事前に知ることに関心があり、提供されるはずのサービスを吟味して事業者やサービス内容を選択する。重要な情報がもたらされなければ、問題が生じて争うのは難しい。しかし、法文を見ると、多くの疑問が生じる。75条は、社会福祉事業経営者は、経営する社会福祉事業に関する情報を提供し、国及び地方公共団体は利

用者がそれを容易に得られるように必要な措置を講ずる義務があると規定する。しかし、その提供方法および内容に関する政省令への委任規定はない。第44条第4項が、社会福祉法人は、事業報告書、財産目録、貸借対照表及び収支計算書並びに、これに関する監事の意見を記載した書面を各事務所に備えておき、当該社会福祉法人が提供する福祉サービスの利用希望者その他の利害関係人から請求があった場合には、正当な理由がある場合を除いて、これを閲覧に供しなければならない、と定める。拒否要件の曖昧さをさておいても、各書類を見て当該社会福祉法人の真の経営状態がわかると考えるのは、会計制度を知らないに等しい。例えば、固定資産の評価額により貸借対照表上の負債をわかりにくくし、実際には現金不足で経営不能に陥ることがあるのは会計学の常識である。この疑問は、「社会福祉法人会計基準の制定について」(平成12年2月17日社援310)および「授産施設会計基準の制定について」(平13年3月29日社援発555)を見ても、払拭できない。各通知は、「高い公益性を踏まえた内容」を念頭におくけれども、私企業の会計基準に準拠した部分が多く、社会福祉法がめざす情報提供を保証するものとは言い難い。これでは、社会福祉法人において将来受けるであろうサービスや経営内容を利用者が予測できるかは大いに疑問である。しかも、各文書を閲覧に供しなければならないのは、社会福祉法人だけで、第75条以下にある社会福祉事業の経営者すべてではない。仮に、入所施設で処遇上の問題が起きたとしても、現在のような所得保障制度や住宅事情(これは住宅保障が入っていない日本の社会保障制度の根本的問題の反映でもある)にあつては、障害者が自由に施設を退所し、自立できるわけではない。

③ サービスの質保障と最低基準の問題

社会福祉法では、国のサービス実施責任が後景に退いた。第65条は、厚生労働大臣が施設の最低基準を定め、社会福祉施設設置者の遵守義務を定める。しかし、例えば、入所施設における居室の1人あたり面積や個室か否かによってサービスの質は大いに影響を受けるように、具体的な基準によってサービスの質は大きく変わる。78条は良質かつ適切な福祉サービスを提供する社会福祉事業経営者の義務を定めるけれども、国は同第2項で、サービスの質の向上のための措置を援助するために、サービスの質の評価の実施に資するための措置を講ずる義務が生じるにすぎない。

④ 苦情解決をめぐる問題

苦情解決制度は、福祉サービスを利用できる者だけ、極論すれば契約が成立した者だけが専ら使えるに過ぎない。しかし、仮に契約が成立しても種々の問題が生じる。制度そのものの問題は解決できないからである。社会福祉法第82条で社会福祉事業経営者は「苦情の適切な解決に努めなければならない」と定められていても、居室すべてを個室化しないと解決できない問題が生じれば、最低基準が個室化を定めておらず、財政的保障もない現状では、経営者の努力だけでは問題は解決できない。さらに適切な解決が何を意味するかは状況に応じて違う。施設利用を最も必要とする者がトラブルメーカーであれば、その者を退所させなければ他の入所者の苦情を解決できない場合もある。そうなると経営者に事実上の強権を与えかねない。最も援護を必要とする者を入所前に排除することもありうる。また「苦情の適切な解決」が行われず、それが違法と評価されたときの法的責任をどのように経営者はとらねばならないのか疑問が残る。

⑤ 運営適正化委員会が具体的に機能するか

社会福祉法人に過ぎない都道府県社会福祉協議会の運営適正化委員会(以下「委員会」)が具体的に機能しうるか疑問が生じる。第83条で、都道府県社協に委員会が置かれ、第84条により、第81条の規定により行われる事業の適正な運営を確保するために委員会が必要であると認めるときは、事業者に必要な助言又は勧告ができ、事業者は、勧告を受けたときは、これを尊重しなければならない。第85条は、委員会は、サービスに関する苦情について解決の申出があったときは、その相談に応じ、申出人に必要な助言をし、当該苦情に係る事情を調査するものとし、申出人に対し福祉サービスを提供した者の同意を得て、苦情解決のあっせんを行うことができる。86条は、委員会は、苦情解決に当たり、当該苦情に係る福祉サービス利用者の処遇につき不当な行為が行われているおそれがあると認めるときは、都道府県知事に対し、速やかに、その旨を通知しなければならない、と定める。その可能性がほんの少しでもある福祉施設等だけでも約8万ある(16)。1施設につき1年に1件しか問題が生じなかったとしても、はたして委員会が機能しうるであろうか。精神上の理由により、意思表示がままならない場合には、その意思確認に相応の配慮が必要である。制度があるから機能すると考えるのは、法の形式解釈に過ぎない。障害者施設における虐待や寄付金強要などの問題が明らかになりつつある今日、機能しうるか疑問である。あっせん開始には、サービス提供者の同意がいることに注意すべきである。1985年制定の男女雇用機会均等法は調停開始に相手の同意が必要であったため、1997年改正まで1件しか調停が開始されなかった。社会福祉法の類似制度がほとんど機能しえないことは予想がつく。また、現実には、あっせん件数が極端に少ない(17)ことは予想を裏付けるものとなっている。あっせんが成立せず、都道府県知事が、経営の制限、停止または許可の取消しをした場合には、利用者はサービスが受けられなくなるのであり、ニーズ実現とはほど遠い結果になる。

⑥ 苦情解決に関わる行政と施設・事業者等との「癒着」

国庫負担金又は補助金受領をしやすくするために事業者等は地方公共団体職員の退職者を「天下り先」として受け入れることが多い。社会福祉協議会は法制上は社会福祉法人であり、一民間団体にすぎないけれども、その役職者には地方公共団体からの出向者・退職者が多い。地方公共団体が地域の実情に応じて行うべき福祉サービスを補助金、交付金および委託金を払って社協に行わせることが多いからである(18)。苦情解決制度の持つ弱点を如実に表す相談事例がある(19)。ある知的障害者が入所施設から風邪だと言われ帰ってきたので受診させたところ肺炎であった。施設の日頃の対応に疑問を持っていた親が施設の苦情解決委員会に申告したら回答がないので、県社協の運営適正化委員会に言ったら、その苦情解決活動が止められた。その施設は県庁職員の天下りが多かったからである。措置制度から契約制度に切り替わる時期だったので、契約しようとしたら、施設が利用契約締結を拒否し、支援費支給もされなくなった。自己批判書を書けば契約に応じる、と言われたそうである。苦情解決制度も運営適正化委員会も機能せず、契約も締結されないから支援費も支給されない、最悪の例となった。ここに利用契約制度と苦情解決制度の問題点が集約されている。

⑦ 社会福祉「業界」をめぐる問題——産官学の相互依存・癒着関係

事業者、行政および学界が癒着または相互に依存・利用し合う状況も看過しえない。各種審議会等への「有識者」の参加、彼らがそれを利用して情報を得、政策を喧伝する役割をもつ。福祉

の人材養成を急ぐあまり大学の福祉系学部等の新設・改編規制が緩和され、教員の研究・教育水準が厳しく審査されない状況が生じた。厚労省は、事実上の通知により、福祉行政経験者を社会福祉関係学校教員に採用せよと注文しているくらいである。

精密な検討をさらに必要とするけれども、関係学界と行政機関の緊密な関係は他の学界の比ではない。社会福祉士または精神保健福祉士試験の受験資格認定にあたっては、施設または福祉事務所などの行政機関における実習が必修であるから、そこにおける指示に服従を強いる実習教育が福祉系学校で行われている。社会福祉士、介護福祉士および精神保健福祉士の受験資格付与認定に際し、厚労省は、財団法人「社会福祉振興・試験センター」を介在させ、文科省管轄の大学のカリキュラムや授業内容にまで事実上介入している。

行政機関の情報を鵜呑みにし、宣伝した「学者」は、その後も「学者」であり続け行政に重用されている(20)。法律上ありえないはずの「利益」に聡い「公益」法人経営者は、行政の意向に最も敏感になるから、情報が早くとれる行政に関わる「学者」がもてはやされる。行政に関わる研究者全てにあてはまるわけではないにしても、学問的権威と目される研究者が、厚労省に反すれば、行政から排除されるのは周知の事実である。人権尊重意識に欠ける者さえもが重用される極端な例(21)もある。

大学などが、社会福祉士又は精神保健福祉士の受験資格認定校となるためには、講義計画を厚労省に提出する必要がある。実際の講義内容と違って、公表されている標準の講義計画に沿うものを提出するのが社会福祉学校教務関係者の「常識」である。厚労省が必要としている授業時間数(22)を倍にして内容を充実させた計画を書いたり、授業科目名が一文字でも違っていたりすれば、その科目ごとに面倒な認定を得る必要が生じ、認定されなければ学生は受験資格を失う。学生に配布する講義計画を担当教員に執筆させない(23)例もあり、意に反して、標準の計画に従う授業をすれば、教授の自由が制約されかねない。

資格試験は「国定」参考書の使用と「国定」解答が事実上義務づけられるため、社会福祉「専門家」の思想統制の手段ともなっている。例えば受験科目である「公的扶助論」の参考書では「公的扶助については適当な教科書がこれまで少なかったので、本書はその意味でも役立つであろう。従来、ややもすれば公的扶助の権利論が多く、実際的な制度論が少ない傾向があった」(24)とあった。生活保護法5条は「前4条に規定するところは、この法律の基本原則であつて、この法律の解釈及び運用は、すべてこの原則に基いてされなければならない。」と4原理あるのは明確で学界の常識であるにもかかわらず、当初は、同法1条の「国家責任原理」を省き、2~4条の「無差別平等」、「最低生活」及び「保護の補足性」の3原理のみをあげるという非常識な記述をしていた(25)。

第4章 まとめにかえて——今後の構造改革と社会福祉

構造改革に連なる法制度改編の動きを見ると、国民のニーズ重視(26)を建前としながら、全体的には社会福祉の水準引き下げが行われてきたことがわかる。障害者福祉制度の変更を見るとそれがいっそう明らかになる。法規定上、利用者が権利主体となっておらず、権利主張できない制度になっているのに、家族などの「社会資源」を強制的に使わせる「自助」、地域福祉に名を借りた「共助」が進められ、「公助」は建前だけとなっている。国又は地方公共団体の社会福祉実施責任は軽減ないし放棄され、それらが関わるのは極めて最終的かつ例外的な段階である。

従来行われてきた措置制度による福祉サービスは、「やむを得ない事由」(例えば老人福祉法11条)がある場合にのみ行われるにすぎない。

北欧型福祉国家をモデルにしたかのような「脱施設化論」提唱も、日本型「福祉国家」においてはコスト削減の推進策に使われかねない。「自立」を全面におしたて、障害者が施設から早期に退所することができるようになれば、施設に加算するといった障害者の自立の状況を無視した事項が政省令事項として取り上げられている(27)のを見ると、施設や障害者の努力をたてにとりながら、受け入れ体制のほとんどない地域へ障害者を施設から追い出すことによって施設の存続をはからせることにつながることで堂々と政省令事項として明記されることになりかねない。日本の社会保障水準の低さを考えると、「自己決定」により施設を出ても独自には生活できず、家族による扶養又は介護が強要されかねない。要援護者の具体的権利規定を欠き、裁判制度も不備な我が国においては、在宅重視および地域福祉重視は国及び地方公共団体の社会福祉実施責任を軽減させるだけである。スケールメリットがいかせない在宅福祉は、施設内福祉より費用がかかるのに現実にはそうになっていない。その差額は「社会資源」である家族が支払われることになる。重度知的障害者を抱える3039家族の調査では、家庭内介護者の93.6%が母親であった(28)。現状の社会保障水準では「脱施設化論」が家族の基本的な人権を侵害することは明らかである。要援護者だけでなく、家族の基本的な人権を制限しないと成り立たないのが日本型福祉である。在宅福祉や地域福祉「研究」などを厚労省がもてはやすのは、権利論なき社会福祉「思想」が重用されるからである。

「脱施設化論」が障害者福祉において声高に叫ばれているにもかかわらず、高齢者福祉においては、それはほとんど聞かれない。介護保険関係給付費合計が平成16年度予算ベースで5兆4515億円(29)であるのに、厚労省関係の障害者関係予算は平成17年度予算額でも約7525億円程度(30)である。箱物と事業としての「社会福祉」は温存され、二重基準の福祉政策が行われてきた。しかし、2006年4月1日以降に施行される介護保険法改正法の内容を具体的にする政省令案の内容が明らかになるにつれて、要介護者を「自立」させるための種々の方策が明らかになってきた。警見するに自助努力を強いるものとなっており、本人や家族に対する支援をうたいながら、曲がりなりにも保障されてきた公権力による介護保障がないがしろにされる可能性がでてきた。まさに「自立」に名を借りた自助努力を障害者と高齢者に強要する制度がつくられつつあると言っても過言ではない。障害者自立支援法は、その法制度の一つに過ぎず、厚生労働省が当初意図し失敗した障害者法制と介護保険法制との統合のための地均しに過ぎない。

この間の立法動向および今後予想される立法は、国民対国民、又は国民対事業者等との闘争をもたらす。国民と事業者等が協力して、国や地方公共団体に要求するのではなく、「自分さえよければよい」という協同と連帯破壊の「万人の万人に対する闘い」が始まりかねないし、一部で始まっている。それが障害者の世界にもむき出しのまま持ち込まれている。法的には決定又は選択の自由にすぎないものを決定権とか選択権という言葉にすり替え、権利が生じたかのような幻想が振りまかれている。国民が国家などに請求し、それにより給付がなされる、社会権としての社会保障の権利の発想はない。しかしながら、法改正から生じる諸矛盾を解決する弥縫策としての制度も不十分ながらあわせて法定された。それらを利用した自律的市民の権利創造的動きも注視すべきである。

介護保険法施行後、条例により、介護保険運営協議会などへ市民が参加する機会が増えてきた。市民参加が老人保健福祉計画や介護保険事業計画策定の際の隠れ蓑に使われる可能性がある。

るにしても、利用者などのニーズをより直接的に反映させる可能性もある。市民参加が図られ、意見の反映がなされる種々の制度をつくる必要がある。そのためには、ニーズ実現のための要援護者を権利主体とする立法運動と立法が必要となる。憲法に立ち返り、あるべき社会保障水準を再構成し直す必要がある。

障害者の分断を図るのではなく、根本には日本の社会保障水準の低さがあることに思いをいたすべきである。構造改革が種々の問題を起こすことを想起されたい。勝ち組・負け組という単純な二項対立でなく、勝ち組と負け組を多段階にわたって存在させ、相互に対立と競争を多段階でおおる、巧妙な構造改革のわながここにある。障害(者)間格差もまさにここにある。万人の万人に対する闘いを始めさせられていることを見過ごしてはならない。福祉サービスの質をよくしたくとも、制度そのものが許さず、事業者と利用者の契約だから行政に対して共闘する構図でなくなっている。ニーズにより、社会福祉サービスを考えるべきであり、最低保障の発想が必要である。

施設に死ぬまで入所させておくことがいかに非人間的処遇であるか。しかし、地域で自立した生活をしたくとも、その条件がない。所得保障をすれば障害者自立ができると考える者もいるであろう。それは一部正しいけれども、住宅保障が不十分な日本では、現実無視もはなはだしい。なぜなら、仮に住居を借りられる家賃が保障されたところで、薄い壁や床の集合住宅、バリアフリーでない住環境では住み続けることは難しい。仮に一戸建てでも同じことがあてはまる。障害者に対する社会福祉の質と水準の保障は、住宅保障を含めた広い意味の社会保障の質と水準の保障が問われていることになる。障害者自立支援法案を認めるには所得保障すればよいという考えがあった。しかし、それは障害者の地域生活を知らないか無視している発想である。住宅事情、周囲の環境をも含めた、社会保障水準が問われているのであり、障害者・非障害者を問わず、国民一般の社会保障水準のありようが問われているのである。

非障害(児)者よりも低い法的地位にある状態を少しでも減らすために、福祉サービスが行われてきた。国などの無策により障害(児)者が発生していることや予防医学が発達している先進国ほど障害者になりにくかったり救急医療が発達している国ほど障害(児)者の発生が押さえられたり、重度障害者の発生が予防されたりしている点も見逃してはならない。もともと人は障害者として生まれてくる。法的範疇としても非障害者でありうるのは、わずかな期間でしかない。人間の発達とは他者の介在無しにはありえない。障害(者)像の再構成と生活保障のあり方を障害者・非障害者を問わず考えていく必要がある。

(紙幅の都合上、注を略した)

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
分担研究報告書

生活保護における自立支援プログラムの検討

分担テーマ 実施体制と自治体への財源保障
分担研究者 武田 公子 金沢大学

研究要旨

生活保護および自立支援をめぐる国と地方の役割分担・費用負担関係をめぐ
る課題として、以下の三点が挙げられる。①国と地方の関係における根本的な
役割分担の原則論議、セーフティネットとしての生活保護の役割の再確認、②
費用負担における国の責任範囲の明確化と自治体における自立支援のインセ
ンティブ確保、③生活保護の間口の拡大と職員配置確保を前提とした自治体現
場における自立支援の経験の蓄積と、自治体内部での連携関係の構築。

A. 研究目的

本研究の目的は、公的扶助の枠組みにおける受給者の自立支援プログラムをめぐって、中央政府と地方政府の役割分担と費用負担のあり方に関して、ドイツとの比較をも踏まえつつ検討を行うことであった。

B. 研究方法

①各自治体における自立支援プログラムの実施状況に関するヒアリングに参加し、国からの補助金の活用状況、都道府県・市町村の間の役割分担、自治体における生活保護部局と労働部局との連携如何、等に注目しつつ状況把握に努めた。また同時にプログラム実施に際しての NPO との連携についても注目した。ヒアリングに参加した対象自治体は、大阪府、大阪市、北九州市、東京都、新宿区等である。

②「三位一体」改革をめぐる国と地方の協議、生活保護および児童扶養手当に関する関係者協議などにおける議論状況を把握し、論点の所在を検討した。具体的にはこれら協議の場での公表資料や議事録を参照しつつ、そこで中心に検討されている論点は何であるかを分析した。

③ドイツにおける社会扶助改革の動向について、連邦・州・自治体間の役割分担と費用負担の変更に着目しつつ検討を行った。特に 2005 年 1 月より実施された社会法典第二編「求職者基礎保障」において、その実施主体が「実験条項」という形で試行中であることに注目し、法制定過程の論点整理や実施後半年における政府間の費用負担状況の検討を行った。

（倫理面への配慮）

ヒアリング等で得た個人に関わる情報に関しては、取り扱いに細心の注意を払い、情報流出のないよう心がけた。

C. 研究結果

以下、研究方法に挙げた三点に即して研究結果を概括する。

①各自治体における実施状況に関しては、自治体間の取り組みに大きな格差があるが、概して福祉事務所の職員配置の不十分性に規定されて本格的な取り組みとはなっていない状況がうかがえた。ハローワークとの連携についても、就労支援員の配置による成果の状況は今のところ未知数といえる。なお、各自治体において生活保護部局と労働部局

の間にほとんど連携が見られなかった。

②本年度の「三位一体」改革の枠組みにおいて生活保護費国庫負担金の削減は見送られたものの、その決定の経過はきわめて不透明であり、国庫負担金の整理に関する原則論議を欠くものであった。そこで「関係者協議」における審議の経過を辿り、そこでの論点整理を以下のように行った。第一に、保護率の地域格差の要因（実施体制や運営によるものか、社会経済的要因によるものか）。第二に、自立支援が保護費削減にもたらす効果如何。第三に、医療扶助・住宅扶助を分離して別制度に関連付けることの是非、である。要は、生活保護の実施における地方自治体の裁量の余地、それによる効果・成果如何、が主たる論点であったといえる。

③05年1月より実施されたドイツにおける社会扶助改革においては、連邦雇用エージェントと社会扶助実施主体であった市町村との間の役割分担および費用負担が大幅に変更された。長期失業者に対する自立支援に関しては連邦機関と自治体の共同機関が実施するほか、実験条項に基づき、自治体が全てを担う方式も認められている。また費用負担に関しては基礎的な所得保障部分の費用負担が自治体から連邦に移管され、自治体負担分である住宅費給付に関してもその一部を連邦が負担するものとされた。

D. 考察 および E. 結論

①自治体における自立支援プログラムに関しての現時点での課題としてさしあたり以下の点を指摘しておきたい。第一に、自立支援を制度的に根付かせるためには、まずは生活保護の間口を広げることによってその対象を拡大し、支援のノウハウを現場に蓄積させる必要がある。第二に、ハローワークのみならず、自治体の労働部局とも連携を図る必要がある。

②「三位一体」改革における国庫補助負担金の整理が国と地方の間の軋轢をもたらしている現状は、そもそも国と地方の間の役割分担・費用負担関係に関する原則論議を欠いていることに起因している。この点に関して

は次に述べるドイツの経験がある程度の示唆を与えうるものと考ええる。

③ドイツの改革事例は次の点を示唆する。第一に、所得再分配機能としての生活費給付部分を連邦負担としたことで、政府間の機能分担関係を再確認したこと。第二に、自治体に自立支援のインセンティブを付与する方法として住宅費給付部分を自治体負担としたこと。第三に、改革が自治体への負担転嫁とならないよう、住宅費の連邦負担部分を設け、負担率の計算方法に関する手続きを定めたこと。第四に、自立支援の実施に際して、連邦と自治体のいかなる機能分担ないし連携が望ましいかについては試行結果を踏まえて改めて検討されること。

F. 研究発表

1. 論文発表

・「ドイツにおけるNPM改革—新制御モデルの成果と限界—」岡田章宏・自治体問題研究所編『NPMの検証——日本とヨーロッパ』自治体研究社、2005年8月（197～227頁）。

・「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政」『賃金と社会保障』1406号、2005年11月（21～30頁）。

・「ハルツIV法によるドイツ社会扶助改革と政府間財政関係の進展」『金沢大学経済学部論集』第26巻第2号、2006年3月。

2. 学会発表

なし

G. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政
武田公子

『賃金と社会保障』1406号、P.21～30、2005年

はじめに

本稿の課題は、2005年1月より施行されたハルツIV法（労働市場における現代的サービスのための第四法）による社会扶助制度改革に関する現地調査結果を紹介することにある。この改革の主たる内容は、連邦社会扶助法を「求職者に対する基礎保障法」（社会法典第2編、以下SGBII）および「連邦社会扶助法」（社会法典第12編）とに再編するものであった。とはいえこの改革は広範な内容を持ち、それを悉皆的に紹介することは本稿の任ではない。ここでは地方財政という私の専門分野からの関心に即し、次の二つの課題に限定して論じていきたい。なお以下にいう「自治体」とは、SGBII中の用法として、郡および特別市（郡に属さない市）を指すものとする。

第一に、SGBIIの給付や自立支援事業はいかなる主体によって担われるべきか、という問題である。同法の対象は、従来の社会扶助受給者のうち就労能力ありと認められた者（狭義の社会扶助と呼ばれた生計扶助HLU受給者にほぼ対応する）と、従来の失業扶助（失業手当受給期間終了後の失業者、または低額の失業手当受給者に対する税財源での失業給付）受給者とを包括するものとなった。すなわち、従来の自治体社会扶助の顧客と連邦雇用エージェンシーの地方出先機関（労働エージェンシー、以下AAと略す）の顧客とが統合されたことになる。その際の給付・自立就労支援の担い手はいずれになるのだろうか。SGBIIの実験条項は、自治体、AA、および両者の協同体という執行主体の選択制を設け、いずれが長期失業者への生活保障とその自立支援に関して最適な執行主体であるのかを当面試行することを定めた。今回の調査はこれら選択肢の間での運営状況の比較を行うことを目的の一つとした。

第二に、自治体の財政問題としての社会扶助問題がどのように解決されようとしているのかということである。後述する改正経緯のなかで、この改革には、社会扶助費負担の膨張による自治体財政危機を解決するという重要な任務が課されることとなった。すなわち、これまで専ら自治体が負担してきた生計扶助を連邦の財政負担に切り替えることで自治体の負担軽減を企図したのである。そこで実際のところ、自治体の財政負担軽減は実現したのか否かが検討されるべきこととなる。

ところで、ドイツにおけるこうした改革動向は、わが国におけるいわゆる「三位一体改革」を髣髴とさせる。「三位一体改革」のなかでは、とりわけ義務教育、国民健康保険、生活保護といった国民生活のナショナルミニマム保障に関わる分野が、事務権限の移譲および国庫負担金の廃止・縮減、一般財源化にそぐわないのではないかと、あるいはこれらの地方移譲が国の保障責任を後退させ、地域間の保障水準の格差をもたらすのではないかと、という懸念が強く示されている。この問題に関わって、ドイツにおける改革動向はどのような示唆を与えるものなのかについても、あわせて考えてみたい。

1. 長期失業者の生活保障・自立支援の執行主体をめぐって

(1) SGBIIの実験条項と執行主体の選択制

SGBIIは05年1月より施行されたが、施行直前の04年10月に急遽、執行主体をめぐる大きな改正がなされたという経緯がある。この改正は、同法の実施主体をAAと定めていた当初の規定に対して、自治体が単独で実施主体となる選択肢を実験条項で追加したものであり、これによって同法の実施主体には次の三つの選択肢が設けられることとなった。