

IV. 分担研究報告②

厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）

分担研究報告書

「障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究」

障害者の所得保障と「自立」支援施策をめぐる考察

——ベーシック・インカム論の制度的構想に向けて

分担研究者 福島 智（東京大学先端科学技術研究センター 准教授）

研究要旨

障害者の所得保障制度について考える際、そもそも障害者とはどのようにカテゴライズされた集団なのかという点について言及し、近代福祉国家の成立という文脈で整理した。そして、障害者というカテゴライズが、「働けない人」と「働けるのに働かない人」との線引き問題への回答という側面があったことを示した。

次に各国における所得保障制度のあり方を概観し、次の3累計のなんらかの複合形態であると位置づけた。第1に、社会保険の仕組みを用いた所得移転であり（年金、医療・介護保険等）、第2に、公的扶助の原理に基づく所得移転であり（生活保護等）、第3に、障害者・高齢者・児童等を対象とするカテゴリー別の給付である。

これらを踏まえ、障害者の「自立」を推進するうえでの所得保障制度の基本的要件を考察した。その結果、次の4点を指摘した。1) 障害者の生存を成り立たせるために十分な所得の保障であり、さらに自ら選択する価値ある生を成り立たせるための十分な所得の保障であること。2) 所得を得ることに伴う負担が十分に小さいものであること。3) 生き方の選択肢の幅と、セルフコントロールの余地が広がること。4) 当事者を含む人々の納得が得られること。

こうした条件を前提としつつ、障害者の「自立」を推進する所得保障制度のあり方を評価する際には、次の点に留意すべきだと結論づけた。1) 就労へと動機づけることに過度に力点が置かれた所得保障制度が、人々の生き方の幅を制約するという側面を有すること。2) 障害者が所得を得るための物理的・心理的負担は、通常想定されている以上に大きなものであるということ。

最後に具体的な所得保障制度の構想に向けて、社会の全成員に対して、無条件に給付を行う制度の総称としての「ベーシック・インカム」論について検討し、この制度が障害者の「自立」を推進するためには、いくつかの点に慎重に留意しながら構想される必要があることを指摘した。

A. 研究目的

本厚生労働科学研究の目的は、本研究の全体テーマである「障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究」において、その研究の実施・分析・考察を行ううえでの理論的試金石を提供することにある。

平成19年度の本分担研究では、障害者の所得保障施策と「自立」の推進の関係について、具体的な制度設計を目指すうえでの基本的な論点を抽出することを主たる目的とした。その際、近年、徐々に注目されてきつつある「ベーシック・インカム」論を障害者福祉

施策の文脈で検討することを目指した。

B. 研究方法

本厚生労働科学研究全体で遂行された調査・研究の成果を踏まえつつ、同時に、障害者福祉施策をめぐる最近の国内外の動向について、各種メディアの報道の分析と文献研究を通して本分担研究を推進した。

C. 研究成果と考察

本分担研究では、障害と障害者をめぐり、どのような人が障害者なのかという「線引き問題」の考察を踏まえながら、障害者の所得保障施策と「自立」の推進の関係について検討した。すなわち、従来の所得保障施策を三つの累計で把握しつつ、こうした従来型の累計にしたがった制度構想に伴う限界を示唆した。本稿は未だ原理的・理論的な考察の域を出ておらず、またその内容もごく基本的な論点を抽出したにすぎない。ただ、今後の障害者福祉施策の現実的構想にあたって、理論面で一定の示唆を提供するものになりえたと考えている。

D. 結論

本分担研究では、障害者の所得保障施策と「自立」の推進の関係について検討した。すなわち、従来型の所得保障施策を障害者の所得保障政策に適用することの問題点を指摘した。

そのうえで、現在と将来の障害者の福祉をめぐる諸問題への対応を検討し、ベーシック・インカム論について言及した。その結果、ベーシック・インカムを現実の福祉施策に導入する際、慎重に検討されるべきいくつかの論点を指摘した。それはたとえば、ベーシッ

ク・インカムが障害者の所得水準を引き上げるか否かは、具体的な制度設計における給付水準の設定に全面的に依存しているということであり、また、人々の同意・理解の獲得については、相対的に制度の受益者となる人々（たとえば障害者等）と相対的に制度のコストを負担する人々との間に、同意できる給付水準をめぐって明確な利害対立が生じるということ、などである。

このように、ベーシック・インカムが障害者の所得保障制度として有益なものであるか否かは、様々な条件に依存して流動的であり、今後さらなる検討が必要である。しかし、少なくとも障害者にとっての負担の軽減と生の選択肢の確保という観点からは、ベーシック・インカムの有するメリットは大きいように見える。焦点は、そのメリットの前提条件となっている「十分な給付水準」を、負担する側の理解と両立する形で如何にして確保するのかという点にある。

E. 研究の政策的含意

哲学と理念なき政策は、そのときどきの社会的・政治的・経済的状况等々に左右され、どうしても一貫性を欠く政策・施策になりがちである。むしろ、現実を無視した理想論を唱えるだけではリアリティーのある政策研究は望めない。

したがってわれわれが求めるものは、1) 現状の的確な把握、2) 現実に可能な政策・施策の構想、3) 本来どうあるべきなのかの原理的問題をめぐる本質的な議論、の三つの側面の統合であり、この3側面全体をいずれも重視するスタンスを忘れないことである。

F. 研究発表

2007年9月 日本社会福祉学会
第55回全国大会自主企画シンポジウ
ムでの発表

G. 知的所有権の取得状況

なし

障害者の所得保障と「自立」支援施策をめぐる考察

ベーシック・インカム論の制度的構想に向けて

福島 智

1. はじめに

障害者の所得保障制度について考える際、そもそも障害者とはどのようにカテゴライズされた集団なのかという点について考慮することは重要である。近代における障害者カテゴリーの産出には、「働けない人」と「働けるのに働かない人」との線引き問題への回答という側面があった。すなわち、近代産業社会が求める大量の均質化された労働力を確保するためには、就労可能な人々から必要な労働力を効率的に引き出す、すなわち「働けるのに働かない人」を働かせるためのシステムが必要とされ、その前提として、そうした要請の対象とならない「働けない人」を予め選別しておくことが機能的だったのであり、その目的に沿って医学的に定義された障害者カテゴリーが生み出されていったのである。この意味で、障害者というカテゴリーは、「働ける人」のための労働ベースの分配システムと、「働けない人」のための必要ベースの分配システムを並存させた近代福祉国家の成立と深く結びついている。

したがって、もともと障害者への所得保障は「働けない人」への給付という文脈で多くの場合、理解されてきたし、実際にそれは現実をある程度反映している。しかし、ある意味で当然のことなのだが、障害者は本当に「働けない人」なのか？という疑問も投げかけられる。こうした疑問が生じる理由は、一方では、そもそも医学的に定義された障害者カテゴリーが線引き問題に対する誤りの多い回答であったということであり、また他方では、社会的環境や技術水準の変化によってその回答がもはや時代遅れのものになってしまったということである。つまり、障害者の中にも働ける人はおり、またその範囲は環境整備や支援技術等の開発によって広がるはずだ、という認識に基づいて、「障害者＝働けない人」という想定が疑われるようになったのである。

このことを認めるなら、少なくとも現在において障害者に対する所得保障を問題にすることは、「働けない人」と同時に「働けるのに働かない人」の問題をも潜在的に含むテーマだということになる。こうした観点から、「就労支援」に力点を置いた近年の障害者施策の動向を眺めると、障害者カテゴリーをめぐる、より現実に即した線引きの書き換えを行おうとする傾向を読み取ることが可能である。すなわち、従来の障害者カテゴリーの内部で「本当に」働けない人とそうでない人とを改めて選別しつつ、(必要に応じて適当な環境整備も行いながら) より多くの人々を労働ベースの分配システムに包摂していこうとする流れが進行しているように見える。

以上のような認識を踏まえて、本稿では以下の2点について概略的な試論を提示することを目的とする。第1に、線引きをめぐるこうした潮流が障害者の福祉に対してどのような影響を与えるのかについて基礎的な考察を行い、その危うさを指摘することである。第2に、ベーシック・インカム(全成員に対して無条件に一定所得を保障する制度)

の導入という戦略が、障害者の所得保障制度の拡充ないし改善という観点から有益な方法でありうるのか、ありうるとしたらそれはどのような条件下においてか、という問いに対してアプローチしていくための、基礎的な論点を整理することである。

2. 所得移転施策のヴァリエーションと障害者に関わる所得保障の位置づけ

所得保障制度のあり方について考察を進めていくにあたって、まず制度的施策のヴァリエーションについて、給付メカニズムの原理に着目して整理しておこう。福祉国家の役割の柱の一つが所得の再分配機能であることは論を待たないが、諸福祉国家が採用している所得移転のための制度はおおむね以下の3種に分類することができる²⁾。

第1に、社会保険の仕組みを用いた所得移転である(年金、医療・介護保険等)。これは、保険料の拠出を原則とし、各人が共通に有するリスクやニーズに備えるという性格を持つ。このタイプの制度は、給付がなされる際のニーズがすべての成員に共通に関わるものであること、また基本的にすべての成員がある時点では負担をする側に回ること等の理由から、導入にあたって理解が得られやすいとされ、所得保障制度の根幹に位置している³⁾。

第2に、公的扶助の原理に基づく所得移転である(生活保護等)。この場合、受給条件として拠出を必要としないが、給付対象は資産調査によって選別され、給付の必要性が厳格に精査される。制度の性格としては、最低限の生活保障を行うセイフティーネットとして位置づけられ、社会保険による所得移転を補完する役割が与えられている。また、制度の目的が最低限の生活保障であることに由来して、失業状態を脱する動機が希薄になる一方、就業しても貧困を脱することができないという「失業の罠」「貧困の罠」が指摘され、制度設計や運用にあたって、就労インセンティブを喚起する施策や働きかけとセットで語られる傾向が顕著である。

第3に、障害者・高齢者・児童等を対象とするカテゴリー別の給付である。これは、社会生活を送るうえで特別なニーズやリスクを抱える集団のメンバーに対して、そのニーズを満たすために行われる所得移転である。第1・第2のタイプの所得移転が原則としてすべての成員を対象に含むものであるのに対し、このタイプのものは、予め定められた特定集団の成員が対象とされる。

こうした所得保障のヴァリエーション⁴⁾は、各国の制度において異なるウェイトづけがなされているとはいえ、基本的にどんな福祉国家においても、第1のタイプの社会保障制度を基礎にしつつ、第2・第3のタイプの制度が補完的に運用されているという点は共通している。このことが意味するのは、第2・第3のタイプの制度に対しては、常に潜在的な縮小圧力が加わっており、また第1のタイプの制度への統合圧力が加わっているということである。つまり、第2・第3のタイプの施策はその必要性が失われることがむしろ望ましい社会状態であり、究極的には第1のタイプの制度へと一元化されることが理想とされるのである⁵⁾。

では、上記の枠組みを踏まえると、障害者に関わる所得保障制度はどのように位置づけられるだろうか。まず、一般論としては、障害者に関わる所得保障の主要な領域は、第2・第3の施策であるといえる。これは、障害者が「働けない人」を分類するために産出されたカテゴリーであることを踏まえれば容易に理解できることだが、第1の所得

保障制度に乗ることができない（それは「(十分に) 働けない人」であるために拋出型のシステムに包摂されないことを意味している）人々に対する第2の施策の対象に、障害者の多くが含まれるということ、また、障害という特性ゆえに「通常の」社会生活上のニーズに収まらない特別な措置が必要な対象として障害者が位置づけられてきたことを示している。そして、従来においては、少なくとも他のカテゴリーの人々と比べれば、第1のタイプの制度への統合圧力を相対的に免れていたともいえるだろう⁹⁾。なぜなら、カテゴリー成立の歴史的文脈を踏まえれば、第1のタイプの制度に包摂されえないことを障害者というカテゴリーそのものが保証することになっているからである。

ところが、こうしたある種の「特権化」は、近年大きな転換点を迎えている。それは、「自立支援」や「社会的包摂 (social inclusion)」が理念として謳われる中で、障害者を労働市場へと政策的に接続しようとする傾向として現れている。こうした転換の背景には、障害者をめぐる二つの認識論上の転換がある。一つには、冒頭でも確認したとおり「働けない人／働ける人」という線引きと「障害者／非障害者」という線引きとの対応関係が揺らいでいる点が挙げられる。もはや「障害者＝働けない人」という前提は名実ともに自明ではなく、したがって障害者を「働ける人」のための労働ベースの分配システムに包摂し、その結果として第2のタイプから第1のタイプの所得移転の制度へと統合しようとする圧力は大きくなっているのである。もう一つは、障害に関するリスクやニーズが、本当に「特別」なものであるか否かが問われるようになっている点である。確かに障害者というカテゴリーが一定のニーズを持った集団であることは認めても、そうした特定のカテゴリーに入らない成員の間でも、様々な形の不確実なリスクに直面しうることが意識されるようになり、特定のカテゴリーの「特別さ」が疑われるようになっているということである。このことは、典型的なリスクに対応するニーズ決定を専門家が行ってきた近代福祉国家の枠組みから、普遍的に分散しつつ個別的な多様性を持って現れる現代的なリスクに対応するポスト福祉国家のガバナンス（宮本 2006）へと移行する中で、第3のタイプの所得移転に対する反発や抵抗が強まっているものとして理解することができるだろう。

こうした傾向は、第2・第3のタイプの所得移転制度に対する縮小圧力を、障害者もまた強く経験するようになることを示唆する。つまり、これら補完的な所得保障制度への「依存」を脱して、本来、包摂されるべき第1のタイプの制度へと移行することが奨励されるということなのである。このことは同時に、「働けない人」の問題の中から「働けるのに働かない人」の問題を改めて除外することで、今日、福祉国家が直面している厳しい財政状況の中で、真に必要とする人々への給付を優先しようとするものだ、という意味づけも与えられる。

では、こうした傾向を、障害者の福祉の観点から我々はどのように評価すればいいのだろうか。評価に際して用いることのできる基準は多様だが、本稿では近年の障害者施策の重要なキーワードである「自立」への寄与という観点から考察してみたい。

3. 構想に求められる条件

所得保障制度が障害者の「自立」に資するものになっているかどうかについて考察するにあたって、まずそこでの「自立」の意味を特定しておく必要がある。実はこの点は

きわめて論争的な論点であり、ここで十分に議論を展開することはできないが⁷⁾、社会福祉基礎構造改革の一環として「支援費制度」が導入され、その理念を引き継いで「障害者自立支援法」が制定される過程においても、障害者の自立生活運動の中で主張されてきた自立観が、理念レベルでは一定程度重視されてきたことを踏まえ⁸⁾、ここではそれを起点に議論を進める。その意味内容はおおむね以下のように規定されている。

「自らの人生や生活のあり方を自らの責任において決定し、また自らが望む生活目標や生活様式を選択して生きることにより、結果としての責任を自ら担う行為を自立とする考え方であり（以下略）」（定藤 1996: 12）

「恣意性の権利（他者が好き勝手に生きる権利を侵さない限りにおいて、個人が自分の好き勝手に生きる権利）の行使ないし主張として、自分が選ぶ、自分なりの、自分の生活を〔自立生活〕と呼ぶことにする。」（橋本 1993: 175）

このように、自らの生活のあり方を自ら選択しながら生きるという意味での「自立」を促進する所得保障制度とは、どのような条件を満たすものであることが求められるだろうか。以下でその条件について整理するが、予め注意しておくべきなのは、ここでの議論の対象は、制度的な給付によって直接保障される所得水準のみならず、制度が関わる障害者の福祉水準を全体として視野に収めたものであるということである。

まず、基本的な条件として、十分な所得を保障するものでなければならない。それはまず生存を成り立たせるために十分な所得の保障であり、さらに自ら選択する価値ある生を成り立たせるための十分な所得の保障である。そして、仮に現行の制度が必ずしも障害者に十分な所得を保障していないという立場に立つならば、構想されるべき制度は、より高い所得水準を実現するものであることが要件となる。

また、そのことと表裏の関係にある問題だが、所得を得ることに伴う負担が十分に小さいものであることが求められる。制度的な受給にあたって多くの物理的・心理的負担を要するとすれば、それは障害者にとって否定的な経験であり、それが自己否定感を誘発することで生のあり方に影響を与えてしまうかもしれないし、また制度的な受給そのものを躊躇することにつながることもすらあるかもしれない。また、とりわけ所得保障制度が就労への政策的誘導を含むものである場合には、実際の就労（所得を得るための手段としての労働）を行うにあたって必要となる追加的な経済的コスト（たとえば支援機器の購入等）や職業訓練等の物理的負担の程度も考慮される必要がある。こうした負担の度合いが大きくなれば、仮に所得水準そのものが十分に高い場合でも、障害者の生は充実したものにはならないだろう。

次に、生き方の選択肢の幅と、セルフコントロールの余地が広がることが重要である。すなわち、構想される所得保障制度は、それによって生についての自由な選択を可能にするものであることが求められるのである⁹⁾。なぜなら、仮に所得水準が十分に高く負担が十分に小さいものであったとしても、画一的な生き方を余儀なくされたり、生における選択肢が他者によって管理されてしまったりすることは、「自立」の理念に反するからである。

さらには、(当事者を含む)人々の納得が得られることも重要な条件となろう。制度の実現可能性と実効性を担保するためには、それが多くの人々の理解を得られるものであることが必要である。また、それと同時にここで強調しておくべきことは、「自立」を重視する立場からは、それが制度の対象となる人々(ここでは障害者自身)の参加によって、あるいはその主張を反映する形で構想されているか否かが重要なのだということである¹⁰⁾。

では、以上の条件を設定した場合、前節で確認した障害者の所得保障をめぐる状況はどのように評価されうるだろうか。ただし、所得水準の如何についてここで総合的で詳細な検討を行うことはできないので、本稿では評価にあたって見落とされがちな重要な論点を指摘することに留めたい。

第1に、就労へと動機づけることに力点が置かれた所得保障制度が、人々の生き方の幅を制約するという側面を有することは、決定的に重要だろう。生を支えるための所得を得る条件として労働市場への参加を強く動機づけられるとすれば、それは自らの生のあり方について自ら選択を行う自由が確保されているといえるだろうか。そのとき、障害者は「働かない自由」¹¹⁾を奪われているということもできるかもしれないし、そこまでいわないとしても、労働市場に参加しなければ可能であったはずの他の価値ある活動を行うという選択肢は制約されている。だとすれば、こうした制度のあり方は、「自立」の理念、ひいては各人の自由な善(good)の構想の追及を許容するリベラリズム的な自由/自律観に抵触しているものとみることもできるのである¹²⁾。

第2に、障害者が所得を得るための負担は、通常想定されている以上に大きなものであるということに注意を払う必要がある。もちろん、そこには障害者の心身の諸条件の違いのために必要となる追加的な経済的・物理的負担の問題があるわけだが、ここではそれに加えて、就労と結びついた所得保障がもたらす心理的負担について言及しておこう。筆者が別のところでも論じたように¹³⁾、特定の条件の下で生を保障されるという状態は、存在に関わる根源的な不安を惹起し、自らの生に対する意欲を減退させるものでもある。したがって、労働市場への接続という目的が組み込まれた所得保障制度は、もはやセイフティーネットとしての機能を失い、「脅迫的な奨励」の装置ともなりうるのである。このとき、障害者は大きな心理的負担を経験すると同時に、意欲の低下を通じて生の選択肢の制約(自己抑制)をも経験することになりうる。

以上の論述はあくまでも可能性の提示に留まっているが、こうした論点を指摘することは、障害者の所得保障をめぐる近年の動向が有する危うさを示唆することにはなるだろう。この指摘がある程度妥当なものであるなら、仮に所得水準に関して有効であり、人々の理解を得られやすい制度であったとしても、その推進には一定の慎重さをもって臨むべきだということになるだろう。

4. ベーシック・インカムは障害者にとって有利なのか？

本節では、同様の条件に照らして、ベーシック・インカムという仕組みがどの程度有益なものといえるのかについて検討する。ベーシック・インカムの具体的な制度設計については様々な立場があるが、その基本的理念を確認しておけば、以下のようなものである。

「ベーシック・インカムとは、(1)その人に進んで働く意思がないとしても、(2)その人が裕福であるか貧しいかにかかわらず、(3)その人がだれと住んでいるとしても、(4)その人がその国のどこに住んでいるとしても、社会の完全な成員すべてに対して政府から支払われる所得である。」(Van Parijs 1995: 35)

「ベーシック・インカムとは、各市民に定期的に無条件で支払われることが保証された所得である。この場合、無条件とは、労働上の地位、雇用の記録、労働意欲、婚姻上の地位とは関係がないということの意味する。」(Fitzpatrick 1999=2005: 44)

このように、ベーシック・インカムとは、社会の全成員に対して、無条件に給付を行う制度の総称であり、近年、活発な論争的的となっている。具体的な制度設計の内容については、それぞれの論者の思想的背景に応じて大きなばらつきがあるのだが、そうであるがゆえに右派・左派を問わず幅広い立場の支持者を獲得していることが、このアプローチの一つの魅力であり、強みである¹⁴⁾。

とりわけ、多くの場合、再分配政策に批判的な立場を採る自由主義の論者の中に一定の支持を得ていることは、人々の理解に基づく制度の実現可能性という条件においては重要である。ベーシック・インカムがこうした陣営に受容される理由は一意的なものではないが、最大公約数的なポイントを整理すれば、自由／自律性の促進と行政経費の節減という点に集約できよう。ここでは、自由主義論者がベーシック・インカムに同意するのに不可欠なこれらのポイントを踏まえて、ミニマムなベーシック・インカム規定を前提に、障害者福祉にとっての有益性に関して論点を整理しよう。

まず、ベーシック・インカムが障害者の所得水準を引き上げるか否かは、具体的な制度設計における給付水準の設定に全面的に依存している。ここで確認できるのは、ミニマムな条件(であるがゆえに最も多くの人々の同意を得られそうな条件)でベーシック・インカムを導入する場合、一般論としては、その給付水準はそれほど高いものにはならないだろうという推測は可能だということだ。また、たとえば障害者のように同様の福祉水準を実現するためにも、より多くの所得を必要とするような人々に対して、それに応じた給付の上乗せが可能かどうかについては、その上乗せの適否をめぐる議論をクリアしたとしても、そうした上乗せの算定によって行政経費がどの程度引き上げられることになるのかという問題が生じる。ただし、従来の公的扶助が、就労による所得を給付額のカットによって相殺してしまうのに対して、ベーシック・インカムは「賃金の最低限であって、賃金の補充ではない」(Fitzpatrick 1999=2005: 66) ために、「貧困の罠」を免れているとはいえるだろう。

次に、負担の程度については、少なくとも受給そのものにあたってのさまざまなレベルの負担は大きく軽減されるだろう。それは給付対象の選別を通じた抑制圧力から自由であり、また給付の無条件性により存在に関する不安を惹起することもないからである。また、そうした選別にかかる経費が不要になるために、行政経費の観点からもメリットが大きい。ただし、もちろん前述の所得水準の設定次第では、ベーシック・インカムによる給付だけでは人の充実した生にとって十分な所得が得られず、不足分を労働市場に

において獲得しなければならないかもしれず、その場合の負担の程度は改めて検討されなければならない。

また、生の選択肢の幅とセルフコントロールの余地については、ベーシック・インカムは明らかにそれを拡大する方向に機能する。それは潜在的には「働かない自由」を許容する性質を持っているのであり、しかもその「自由」は特別なニーズを認定された特定のカテゴリーへの帰属を確認することなく、無条件に享受することができるのである。さらに、前述の心理的負担の解消は主体的なライフチャンスの拡大へとつながる可能性を有しており、その意味でも生のあり方についての選択の幅を広げる効果が期待される。ただし、ここでもまた、給付水準の設定が低く抑えられる場合には、これらのメリットは失われる可能性がある。つまり、不十分な所得水準を埋めるために労働市場に参加する度合いが高くなればなるほど、人々の生は市場そのものの要求によって方向づけられ、規定されることになるのであり、生の選択肢は制約されるのである。

最後に、人々の同意・理解の獲得については、相対的に制度の受益者となる蓋然性の高い人々（たとえば障害者等）と、相対的に制度のコストを負担する蓋然性の高い人々との間に、同意できる給付水準をめぐって明確な利害対立が生じるため、双方を満足させる水準が設定可能か否かが焦点になる。仮に多数派の支持を得ることが、コストを負担する人々の同意を得ることと同義であるとするなら、そこで設定された給付水準で受給者（たとえば障害者等）が納得するのは難しいかもしれない¹⁵⁾。ただ、従来の所得移転システムに比べて行政経費が十分に節減できると仮定すれば、少なくとも現行制度に比べて双方にとって「ましな」状態が実現するという可能性はあり、そうした制度設計の可能性については各国の制度に応じて分析される必要がある。

以上で確認したように、ベーシック・インカムが障害者の所得保障制度として有益なものであるか否かは、様々な条件に依存して流動的であり、今後さらなる検討が必要である。しかし、少なくとも障害者にとっての負担の軽減と生の選択肢の確保という観点からは、ベーシック・インカムの有するメリットは大きいようにみえる。焦点は、そのメリットの前提条件となっている「十分な給付水準」を、負担する側の理解と両立する形で如何にして確保するのかという点にある。

5. 結びに代えて

本稿では障害と障害者をめぐる「線引き問題」を踏まえながら、障害者の所得保障施策と「自立」の推進の関係について考察した。すなわち、従来の所得保障施策を三つの累計で把握しつつ、こうした従来型の累計にしたがった制度構想に伴う限界を示唆した。

そのうえで、現在と将来の障害者の福祉をめぐる諸問題への対応を検討し、ベーシック・インカム論について言及した。その結果、ベーシック・インカムを現実の福祉施策に導入する際、慎重に検討されるべきいくつかの論点を指摘した。

本稿は未だ原理的・理論的な考察の域を出ておらず、またその内容もごく基本的な論点を抽出したにすぎない。ただ、今後の障害者福祉施策の現実的構想にあたって、理論面で一定の示唆を提供するものになりえたと考えている。

最後にこうした議論を展開するうえで筆者自身が痛感している問題を指摘して結びに代えたい。それは、本稿でも用いた「十分な所得保障」、「必要な分配」といったときの、

「十分な」や「必要な」という表現の含意についてである。すなわち、これらはだれにとって「十分」であり、「必要」なのか、また、その内容や程度は具体的にどのようなものか、そしてだれがそれらを判断するのか、という一連の問題についてである。このことは、障害者の福祉施策を含め、おそらくすべての施策の立案・構想・実施において、最大限の配慮と関心を持って検討され、議論されねばならない論点なのだと筆者は考える。

謝辞

本稿執筆にあたり、東京大学先端科学技術研究センターバリアフリー分野特任助教の星加良司氏に多大な協力をしていただきました。ここに記して感謝します。

註

- 1) Stone(1984)、Oliver(1990=2006)を参照。
- 2) この所得移転の三つのタイプは、あくまでも制度の主要な部分についての分類であり、またその中でさらに下位分類を行うことも可能なため、各国の制度に応じて、また論者によってさまざまな整理が提示されている。たとえば、宮本(2006)、杉本(2006)を参照。
- 3) 福祉国家の財政基盤が揺らいでいる近年、所得保障制度に占める社会保険の比重はいつそう高まる傾向にある。
- 4) 税の控除や減免といった財政移転も、政治的再分配の有力な手段である。ただ、それは移転の手段が異なるとはいえ、保障の原理そのものは第2・第3のタイプのもものと共通しているので、本稿ではあえて言及していない。
- 5) ケインズ型福祉国家の枠組みの基礎を築いたベバリッジの構想にも、こうした主張がみられる。
- 6) もちろん「働けない人」としての障害者に対して就労への圧力がかかっていなかったわけではない。むしろ、大正期の社会事業から戦後の社会福祉政策を通じて、職業的自立に高い価値を置いて障害者に対する教育・福祉政策が展開されてきたことは明らかである。ただ、それらの中には実際に障害者を一般就労の労働市場に参入させることを目的としているわけではないものも多く、所得保障制度の文脈における限りでは、「働けない人」からの脱却を求める圧力は相対的に小さいものであったということも可能だろう。また、第1のタイプの所得保障制度への包摂を実質的に進めるためには少なくともそのための十分な環境整備等が必要であることをも踏まえれば、第2・第3のタイプの制度からの移行はそのコストとのバランスの中で暗黙裡に抑制されてきたとも解釈できる。
- 7) 障害者の自立生活運動が提起してきた「自己決定」をキーワードとする新しい自立観が、自立に関する伝統的な理解を相対化したことは、きわめて大きな認識論上の転換だった。しかしその一方で、そうした理念が制度や政策に反映されていく過程が、新自由主義的な「自己選択/自己責任」といった考え方の伸張と軌を一にしていたこともあり、「自立」という語の使用にはかなりの混乱がみられる。
- 8) 障害者自立支援法制定の政策的意図や現実の機能が、このような理念に沿うものである

か否かは、また別の問題である。現実には、職業的自立や身辺自立といった伝統的な自立観が色濃く反映しているという指摘もなされている。

9) ここまでの条件から、本稿では十分な選択肢の幅とそれを実現する所得保障を可能にする制度を求める立場に立っており、Sen (1992=1999) の「潜在能力アプローチ」と基本的な立場を共有している。

10) Charlton (1998=2003) を参照。

11) 「働かない自由」については Van Parijs (1995) が肯定的な立場から論じている。また、立岩 (1997, 2004) は「働かないこと」の権利性こそ否定するものの、就労へと過度に駆りたてられない自由な生き方の保障を支持する議論を提示している。

12) 特定の価値ある生き方へのアクセス可能性を重視する共同体主義 (communitarianism) や完成主義 (perfectionism) の自由／自律観に立てば、労働を伴う生こそ追求する価値のあるものだという正当化はありうる。ただし、ここでの「自立」はそのような意味を含んでいないし、さらには制度や政策にこの種の前提が明示的に導入されているわけでもない。

13) 福島・星加 (2006) を参照。

14) たとえばフェミニズムの中にもベーシック・インカムを支持する論者はおり、日本でも「個人賃金制」が議論されたことがあった。小倉・大橋編 (1991) を参照。

15) 2007 年度の障害学会大会におけるベーシック・インカムに関するシンポジウムでも、障害者運動にとってのその有効性については、これから見定めていく必要があるという議論がなされた。

文献

Charlton, I. J., 1998, *Nothing about Us without Us: Disability, Oppression, and Empowerment*, The Regents of the University of California. (=岡部史信訳 2003 『私たちぬきで私たちのことは何も決めるな——障害をもつ人に対する抑圧とエンパワメント』明石書店)

Fitzpatrick, T., 1999, *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, Macmillan. (=2005 武川正吾・菊地英明訳 『自由と保障——ベーシック・インカム論争』勁草書房)

福島智・星加良司, 2006, 「〈存在の肯定〉を支える二つの〈基本ニーズ〉——障害の視点で考える現代社会の「不安」の構造」『思想』No.983: 117-34.

橋本義郎, 1993, 「地域サービス拠点づくり運動——自立生活のための自主サービスシステムづくり運動」定藤丈弘・岡本英一・北野誠一編 『自立生活の思想と展望——福祉のまちづくりと新しい地域福祉の創造をめざして』ミネルヴァ書房: 173-194.

宮本太郎, 2006, 「ポスト福祉国家のガバナンス——新しい政治対抗」『思想』No.983: 27-47.

小倉利丸・大橋由香子編, 1991, 『働く／働かないフェミニズム——家事労働と賃労働の呪縛?!』青弓社

Oliver, M., 1990, *The Politics of Disablement*, London: Macmillan. (=2006, 三島亜紀

- 子・山岸倫子・山森亮・横須賀俊司訳『障害の政治——イギリス障害学の原点』明石書店)
- 定藤丈弘, 1996, 「障害者福祉の基本的思想」定藤丈弘・佐藤久夫・北野誠一編『現代の障害者福祉』有斐閣: 1-27.
- Sen, A., 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press. (=1999, 池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討——潜在能力と自由』岩波書店)
- 杉本敏夫, 2006, 「社会福祉とは何か」, 小田兼三・杉本敏夫編『社会福祉概論』勁草書房: 1-14.
- Stone, D. A., 1984, *The Disabled State*, Philadelphia: Temple University Press.
- 立岩真也, 1997, 『私的所有論』勁草書房
- , 2004, 『自由の平等——簡単に別な姿の世界』岩波書店
- Van Parijs, P., 1995, *Real Freedom for All: What (If Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford University Press.

厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）

分担研究報告書

「障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究」

障害者の就労支援と教育支援

分担研究者 本田達郎（医療経済研究機構 研究主幹）

研究要旨

2005年の障害者自立支援法の制定に見られるように、障害者福祉の分野においては障害者の自立を支援するという方向での大きな改革が行われる中で、障害者施策における就労支援や教育支援の重要性は更に高まっているといえる。

本研究ではこのような問題意識から、障害者の就労支援や教育支援の充実とこれらと福祉施策との連携の強化を模索することを目的として、就労支援と教育支援について、沿革、現状、課題及び諸外国の取組状況を行政の報告書や先行研究により文献調査を行った。また、就労支援と教育支援の取組みの実例として、東京都における都立養護学校等での就業促進の取組みについてヒアリングを行った。

文献調査やヒアリングの結果、今後の取組みを考える上で、(1)わが国の障害者の就労支援と教育支援の取組みは一定の成果をあげているが、これらの施策の間の連携や関連する所得保障、社会参加支援等との連携がさらに重要であること、(2)諸外国において障害者の就労支援や教育支援について様々な取組みが行われており、障害者も他の市民と同様の尊厳や権利を有していることを尊重しつつ、個々の障害の特性や状況に配慮した取組みが行われている点などにおいて、わが国の施策を考える上で重要な参考となると考えられること、(3)教育現場において就労支援のための取組みが積極的に実際に行われている例もあり、今後、このような取組みが更に進められ、また広がっていくことが重要であること、(4)教育や就労の基盤としての生活自立のための取組みが非常に重要であることなどが示唆として得られた。

A. 研究目的

障害者施策における、福祉、教育支援及び就労支援の充実ならびにこれらの連携を強化するために、どのようなことが重要かについて、文献調査やヒアリングを通じて調査分析を行った。

B. 研究方法

(1)障害者の就労支援と教育支援の沿革、現状及び課題について、厚生労働省や文部科学省の白書等の文献により整理する。

(2)諸外国の障害者の就労支援について、「介護保険の被保険者・受給者の範囲に関する外国調査」(平成19年3月)医療経済研究機構に基づき、また、諸外国の障害者教育について「主要国の特別な教育的ニーズを有する子どもの指導に関する調査研究」研究報告書(平成14年3月)独立行政法人・国立特殊教育総合研究所に基づき整理する。

(3)東京都における障害者の就業促進の取組みについて、「東京都知的障害特別支援学校就業促進協議会」において実際に携わっている都立養護学校の先生方

からヒアリングを行う。

(4)(1)～(3)を踏まえて、今後の取組みの方向性を考える。

(倫理面への配慮)

なし

C. 研究結果及び D. 考察

(1) わが国の障害者の就労支援と教育支援の取組みは一定の成果をあげているが、福祉、就労支援、教育支援の各施策の更なる連携が重要であり、現場での取組みとともに、厚生労働省、文部科学省、経済産業省等の関係省庁等での連携の強化が重要である。

(2) 諸外国において障害者の就労支援や教育支援について様々な取組みが行われており、(ア)障害者も他の市民と同様の尊厳や権利を有していることを尊重しつつ、個々の障害の特性や状況に配慮した取組みが行われていること、(イ)社会参加支援、所得保障、権利擁護事業といった重要な関係を有する分野の施策との密接な連携が図られている例があること等においてわが国の就労支援及び教育支援の施策を考える上で重要な参考となると考えられる。

(3) 東京都の都立養護学校等の教育現場において就労支援のための取組みが積極的に行われている事例もあり、今後、他の地域での取り組み状況なども踏まえ、このような取組みが更に進められ、また広がっていくことが重要である。

(4) 特別支援教育の「特別支援」の具体的内容として、生活自立が十分にできていない児童生徒に対して生活自立のための支援を行うことも重要な要素であるので、教育や就労の基盤としての生活自立の重要性を再認識す

ることが重要である。

E. 結論

諸外国の取組状況も踏まえた、障害者の福祉、就労支援及び教育支援の推進ならびに関連する施策を含めた連携が重要であり、その際には障害者の個性や生活自立に十分な配慮をすることが必要である。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

障害者の就労支援と教育支援

本田 達郎

I. 障害者の就労支援¹

1. 雇用対策

(1) 障害者雇用対策のあゆみ

戦後の身体障害者の雇用対策としては、職業紹介の強化、職業訓練の推進等の行政措置により実施されてきたが、立法措置を通じた根本的な対策が必要との観点から、「身体障害者雇用促進法」が1960年に制定され、公共職業安定所による求人指導や法定雇用率に基づく事業主の雇用努力義務が導入された。

1976年に身体障害者雇用促進法が改正され、1960年の同法制定後の情勢を踏まえ、雇用努力義務の雇用義務化、雇用率算定に当たって重度障害者1人を2人と換算すること、障害者雇用納付金制度（雇用率未達成の企業からの納付金の徴収と達成企業への調整金の支給）が導入された。

その後、障害者全般に施策の対象を拡大するため、1987年に身体障害者雇用促進法は「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」という。）に名称改正されるとともに、知的障害者も雇用率の対象に加えられ、1997年には知的障害者についても雇用義務化が図られた。

また、2005年には障害者自立支援法の創設と併せて、障害者雇用促進法の雇用率の算定対象に精神障害者を加えること等の改正が行われた。

(2) 障害者雇用対策の内容（障害者雇用対策基本方針に基づく総合的な施策の推進）

以下のような障害者雇用対策の推進により、障害者雇用状況は、1977(昭和52)年の実雇用率1.09%、雇用障害者数約12万8千人から、2005年には実雇用率1.49%、雇用障害者数約26万9千人へと進展をみせている。一方、中小企業の実雇用率が低い水準にあること、労働者数1,000人以上規模の企業においては法定雇用率達成企業の割合が低いことなど改善を要する点も多く、今後とも障害者雇用の一層の促進を図っていくことが必要である。

① 事業主に対する指導・援助

- ・ 障害者雇用率制度として、法定雇用率（一般企業1.8%、特殊法人等2.1%、国・地方2.1%）が定められるとともに、雇入れ計画作成命令等により雇用率達成のための指導を実施されている。なお、2006年度からは中小企業で障害者を全く雇用していない企業や、実雇用率は一定水準あるものの不足数が多い大企業を雇入れ計画の作成命令対象に加えるなどの指導基準の見直しが行われ適用されている。
- ・ 雇用率未達成の企業（規模301人以上）からの障害者雇用納付金（不足数一人につき月額5万円）の徴収と達成企業への調整金の支給（超過一人につき、規模301

¹ 本稿では、「就労支援」として、雇用対策の中の障害者雇用対策と障害者福祉施策の中の就労支援施策が含まれるものと位置づける。

人以上の事業主には月額2万7千円、規模300人以下の事業主には月額2万1千円が支給が行われるとともに、障害者雇用のための施設・設備等の改善、介助者の配置等を行う事業主への助成や特定求職者雇用開発助成金による賃金助成が行われている。

- ・ 在宅就業障害者に対する仕事を発注する事業主へ特例調整金が支給されている。
- ・ 障害者雇用に関する好事例や雇用ノウハウが提供されている。
- ② 障害者の特性を踏まえたきめ細かな職業リハビリテーションの実施
 - ・ 公共職業安定所において障害者の態様に応じた職業相談・職業紹介、職場定着指導が実施されている。
 - ・ 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構が運営する障害者職業センターにおいて職業評価等の専門的な職業リハビリテーションが実施されている。
 - ・ 雇用と福祉の連携による支援として、福祉的就労から一般的就労への移行促進、就業面と生活面の一体的な支援の推進が行われている。
 - ・ 一般の公共職業能力開発施設における職業訓練とともに、職業訓練を受けることが困難な重度の障害者に対して障害者職業能力開発校が設置され、そこでは個々の訓練生の障害の程度等が十分に考慮されるとともに、サービスの経済化、IT化の進展等の下で雇用ニーズに対応した職業訓練の内容の充実が図られている。また、地域の多様な民間機関等における職業訓練の推進が行われている。
- ③ 障害者雇用に関する啓発
 - ・ 試行雇用による障害者雇用のきっかけ作り、障害者雇用促進運動や障害者団体と連携した広報啓発活動が実施されている。

2. 障害者自立支援法創設と就労支援策の強化

(1) 障害者自立支援法の概要

2005年に創設された「障害者自立支援法」は次の内容を盛り込んでいる。

- ① 障害の種別にかかわらず一元的にサービスを提供する仕組みの創設
- ② 様々な障害のある方が支援の必要度に応じて公平にサービスを受けられるよう、障害の程度に関する尺度の設定（「障害程度区分」）やケアマネジメントの制度化による、サービスの支給決定の客観化・透明化
- ③ 福祉サービスの利用者も含め、皆で制度を支え合う仕組みとするため、サービスの利用料と所得に着目した費用負担の仕組みの導入
- ④ 障害者の在宅サービスに関する国及び都道府県の負担の義務化
- ⑤ 社会福祉法人以外の法人によっても、通所サービスの運営を可能とするとともに、空き店舗・空き教室等を障害福祉サービスの拠点として活用できるようにすることなどの規制緩和や、地域特性を踏まえた柔軟な事業運営が確保されるよう、複数の機能のサービス実施が可能となる基準（「多機能型」）の設定

等

(2) 障害者自立支援法における就労支援施策の充実強化

- ① 就労支援に関する事業
 - 就労支援に関する事業として、新たに、「就労移行支援事業」（一般就労を希望し、

一般就労等が見込まれる者に対する、作業訓練、現場実習等の有期限の支援、いわば就労の「入口」における支援)、「就労継続支援事業 (A 型)」(雇用契約に基づく就労が可能な者に対する、雇用契約による就労機会の提供等の事業、従来の「福祉工場」に近い内容)、「就労継続支援 (B 型)」(就労移行支援事業等を経験したが一般企業等の雇用に結びつかない者等に対する、雇用契約に基づかない就労機会の提供等の事業、従来の「授産施設」、「作業所」に近い内容)が創設された²。

② 就労移行支援等の加算制度

就労移行支援と就労継続支援については、前年度において一般就労へ移行した者の割合に応じて当該年度の報酬を加算することとされている。また、就労継続支援 (B 型) においては、前年度の事業所の平均工賃が、地域の最低賃金の 3 分の 1 以上で、かつ、事業者の設定する目標工賃を達成している場合、当該年度の報酬を加算することとされている。

(3) 障害者雇用促進法の改正

① 精神障害者に対する雇用対策の強化

- ・ 雇用されている精神障害者 (精神障害者保健福祉手帳所持者) について、各企業の雇用率 (実雇用率) に算定できるとされるとともに、障害者雇用納付金等の額の算定対象に加えられることとされた。
- ・ 精神障害者及び事業主に対する雇用支援として、主治医等との連携の下、新規雇用、復職から雇用継続の各段階における様々な支援ニーズに対する総合雇用支援が 2005 年 10 月から全国 47 のセンター及び多摩支所において開始されている。

② 在宅就業障害者に対する支援

自宅等で就業する障害者を支援するため、これらの障害者に直接、又は厚生労働大臣の登録を受けた在宅就業支援団体を介して業務を発注した事業主に対して、障害者雇用納付金制度において、特例調整金・特例報奨金を支給する。

③ 障害者福祉施策との有機的な連携等

- ・ ハローワークが中心となって当該福祉施設等をはじめとする地域の支援関係者からなる「障害者就労支援チーム」が設置され、就職に向けた準備から職場定着までの一連の支援を行う「地域障害者就労支援事業」が 2005 年度から全国 10 か所のハローワークで実施されている。
- ・ 高度な専門性を有するジョブコーチ以外のジョブコーチについては、福祉施設や事業所に対する助成金の支給により確保する制度が創設された。
- ・ 身近な地域で雇用、保健、福祉、教育等の関係機関のネットワークを形成し、障害者に対する就業面及び日常生活上の相談支援を一体的に行う「障害者就業・生活支援センター」の支援が 2005 年度においては全国 90 か所で実施されている。
- ・ 地域の企業、社会福祉法人、NPO 法人等を活用した多様な委託訓練が実施されており、2005 年度にはその訓練定員数が大幅に増やされている。

² 3つの支援事業の括弧内の説明のうち、「入口」と表現した部分や従来の「福祉工場」と「授産施設」、「作業所」に近いという部分は筆者が便宜的に用いたものであり、必ずしも正式の説明として用いられているわけではない。

3. 諸外国の障害者就労支援施策

以下は、医療経済研究機構が平成 18 年度老人保健健康増進等事業による調査研究事業として行った「介護保険の被保険者・受給者の範囲に関する外国調査」の結果における障害者の就労支援に関する部分を紹介して、わが国における障害者の就労支援施策を考える上での参考とする。

(1) ドイツ

① 実施体制

ドイツにおける障害者に対する就労支援は、連邦社会扶助法及び年金保険、災害保険等の社会保険各法に基づいて実施されている³。

各制度の運営者（保険者等）により各行政区ごとに設置されたジョイントのサービスセンター及び国（連邦雇用局）の雇用サービスオフィスにおいて、支援の提供、支援内容の紹介、相談・助言が行われ、実際の給付は各制度の運営者（保険者等）ごとに実施される。

② 支援内容

○ キャリア・アドバイス

学校卒業後に就労や訓練所通所を行うに当たって、キャリア・アドバイスが行われる。例えば、連邦雇用局は、キャリア選択・転職、職業、個別の職業訓練に関して利用できる支援、職業訓練の場の配置に関する情報の提供を行っている。

○ 就労統合支援

被用者 20 人以上の職場では重度障害者を職員の 5%雇用する義務⁴が課せられるとともに補助金が給付されている。

就労の継続あるいは新規就職のための支援（雇用者への奨励補助金、カウンセリング、職場配置、移動支援など）、職場でのヘルパー費用の補助が行われている。

障害のために就労の際に必要な基礎的訓練等の就労準備や職業リハビリ、再教育、職業訓練、継続教育等の職業教育、雇用市場・作業所への就職及び職業訓練の促進のための支援が行われている。

○ 施設

若年障害者で職場内訓練を受けることが不可能な者に対して基礎的職業訓練を提供する「若年者職業訓練センター」、成人障害者に対して再訓練や継続訓練を行う「職業再訓練センター」、知的障害者に対する特別の職業総合センターとしての「職業訓練センター」、特定の状態にある障害者に対する特別のリハビリテーションを行う「職業リハビリクリニック」、一般の労働市場で職業が見つかることが困難な障害者に対する「保護つき作業所」がある。

③ 支援対象者

身体的、精神的又は知的障害を有する又はそのおそれがあり、その状態が一定期間継続することが確実な者であって、制度の運営者（保険者等）が定める認定基準

³ ドイツにおいては、社会法典の各編において、医療保険、年金保険、災害保険等が規定されている。障害の発生事由等により各種保険制度が適用され、いずれの保険制度にも加入していない者について社会扶助が適用される。

⁴ 日本の雇用率制度と同様に重度障害者については 2 人と換算することも定められている。