

VI. 研究成果の刊行に 関する一覧表

平成 19 年度 研究成果の刊行に関する一覧表

発表者	タイトル名	発表誌名・学会等	出版元	年	ISBN
遠山真世	障害者生活実態調査：就労に関する部分について	北海道障害学研究会		2007 年 12 月 10 日 於：公立はこだて未来大学	

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
(2007年9月23日)

障害者の生活保障と自立～理論と実証からのアプローチ～

○国立社会保障・人口問題研究所 勝又 幸子 (会員番号 06562)
土屋 葉 (愛知大学・会員番号 04166)
遠山 真世 (立教大学・会員番号 04310)
圓山 里子 (自立生活センター新潟・会員番号 02917)
磯野 博 (静岡福祉医療専門学校・会員番号 04414)

[キーワード] 障害者、自立支援、所得保障

1. 研究目的

障害者自立支援法施行から1年が経過し、当初の利用者負担をさらに軽減する措置が早くも導入された。そのような変更が必要になった背景に、障害者の生活実態の把握不足があったことは否めない。本研究では独自に実施した障害者生活実態調査のデータを基礎として、障害者の所得保障を含む生活保障の重要性を整理する。また「自立」の理論的考察を、生活支援や自立支援の実態を踏まえて議論する。自立支援法の附則で3年後をめどに検討が課せられた障害者の所得保障について、考え方と方法論を整理し、真に障害者の自立をもたらすためには、どのような条件を整えなければならないのかを基礎から問い直す。

本企画は、第54回全国大会の自主企画シンポジウム『障害者の生活実態と自立支援』を実施したグループの継続研究報告である。前回同様に、発言者には障害当事者を招聘し、障害当事者の顔の見える障害者福祉研究をめざす。

2. 研究の視点および方法

- (1) 「障害者生活実態調査」(平成 17 年度～18 年度)において収集されたデータを基に、障害者の「完全参加と平等」を阻む要因について、①世帯の状況とジェンダー、②就労機会と収入、③活動や参加機会の 3 つの視点から、報告を行う。

<表 障害者生活実態調査の概要>

	第 1 回調査		第 2 回調査
	グループ A	グループ B	
実施日	2005 年 10～11 月	2005 年 12 月	2006 年 9 月～11 月
対象者	東京都稲城市在住者	関東近郊在住身体障害者	静岡県富士市在住者
人数 (有効回答数)	94	35	113
対象者抽出方法 調査方法	・各手帳保持者リストより無作為抽出 ・調査員訪問聞き取り調査一部留め置き	・協力当事者団体名簿より抽出 ・郵送による調査	・各手帳保持者リストより無作為抽出 ・調査員訪問聞き取り調査一部留め置き

(注) 各調査の詳しい概要については、『障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究 (厚生労働科学研究費補助金障害保健福祉総合研究事業)』(主任研究者 勝又幸子) の総括研究報告書を参照のこと。

各報告書は全文を PDF で公開している。

平成 17 年度 “<http://www.ipss.go.jp/pr-ad/j/nenpo/18kousei.html>” 22 番目

平成 18 年度 “<http://www.ipss.go.jp/pr-ad/j/nenpo/17kakokousei.html>” 19 番目

よりダウンロード可能。

- (2) 平成 18 年 4 月(制度によっては 10 月)に自立支援法の施行にともなう、利用者負担の適用が始まった。この影響について自立支援医療と障害福祉サービスについて、利用者負担の導入前後で、受給者の生活状況に与えた影響を調査した。この障害当事者団体による調査から、制度の変更が受給者の厚生水準にどのような影響を与えたかを紹介する。

3. 研究結果

<障害者の「完全参加と平等」を阻む要因について>

- ①世帯の状況とジェンダー：本人及び世帯と家計の状況については、本人収入に関しては、とりわけ障害種別による差が明らかになった。比較的本人収入が高いのは、生殖家族における身体障害者男性のみであり、所得保障となりうるはずの障害にかかわる年金が所得保障として機能していない。世帯収入に関しては、世帯類型別の違いが明らかになった。本人収入が低く、他の世帯員の収入によって支えられているのは、とくに定位家族に顕著であった。福祉サービス利用からも同様の傾向が読み取れた。
- ②就労機会と収入：就労の状況については、富士市においても回答者の約半数が仕事をもっておらず、身体障害者では「仕事あり」の割合がとくに低かった。とりわけ精神障害者の大半が福祉的就労をしており、非常に低い収入しか得ていな

かった。一方、今回の調査では、知的障害者の中に常用雇用もみられた。仕事をしていない理由としては「病気・障害のため」が最も多く、身体障害者で「適職がない」という人も多かった。就業を希望する人は多くなかったが、仕事を探している人のほとんどがパートやアルバイトを求めている。障害をもってからの期間と生活や外出の自立の程度と就労の関係にも着目して分析を試みた。身体障害者では障害期間よりも自立程度が大きく影響していた。知的障害者では要介助でも仕事をもっている人が多かった。精神障害では自立していても一般就労が困難な様子が見られた。

- ③活動や参加機会：生活時間の状況については、第1回の稲城市と第2回の富士市及び、本調査票の基となっている社会生活基本調査による全国民を対象とした結果の比較を行った。行動の種類別生活時間を比較すると、「社会生活基本調査」に比べて「稲城調査」「富士調査」の方が短かった行動の種類として、仕事があげられる。逆に、睡眠、休養・くつろぎには、長い時間を費やされている。時間帯別に行動者率をみると、仕事と休養・くつろぎの結果の結果から、障害者の生活時間は、「社会生活基本調査」に比べて、仕事の時間帯が限られていることがより浮き彫りになった。一緒にいた人の比較では、行動者平均時間においては、「社会生活基本調査」と比べて「稲城調査」「富士調査」の方が1人での時間が長く、中でも、精神障害の人の時間が長くなっている。行動者率では、「稲城調査」「富士調査」の方が家族という行動者率が低いという結果がでた。

<障害者自立支援法の影響調査結果>

2006年4月の法施行の影響を調べるために、調査は同年2月と7月に同一対象者に実施された。自立支援医療については、精神障害者が受給者の7割を占めるが、46%が医療費の自己負担が増えたと回答している一方受診回数は86%が変更無しとしていた。福祉サービスについては負担が増えたと答えている人が67%いたが、利用頻度に変化無しと、77%が答えていた。2006年4月以降の生活の変化についてたずねた設問では、医療に関する費用負担が増えたとする者が、他の家計支出項目で減らしたものは「食費」「教養娯楽費」が多くみられた。福祉サービスの自己負担増についても同様の結果がみられたが、同居者がいる場合は「食費」を減らした人が単身世帯より少なくなっていた。「預貯金」の変化については、「変わらない」が49%、「減らした」31%、「元々ない」16%、「増やした」5%となっていた。

シンポジウムでは、「障害者の福祉」と「障害者の自立」とは何かという理論を押さえた、発展性のある議論を展開したい。

*本自主企画シンポジウムでの配布資料は、平成19年度総合総括研究報告書（本報告書添付CD収録）を参照。

録音での発表原稿

テーマ：「障害者の福祉」と「障害者の自立」とは何か

福島 智

(東京大学先端科学技術研究センター バリアフリー分野 准教授)

東京大学の福島智と申します。本日は、せっかくの発表の機会をちょうだいしながら、体調不良のため、録音での発表となってしまいましたこととお詫びいたします。申し訳ございません。

さて、本日のこのシンポジウムでは障害者の生活保障と自立をめぐるって考えていくわけですが、私はとりわけ、障害者の福祉と自立支援の問題、さらに、そもそもなぜ障害者の自立支援を国家や社会は行う必要があるのか、という基本的な問題について、若干考えてみたいと思います。

まず、障害者の福祉は、一部の人の福祉の問題ではない、ということについて。ご承知のように、わが国は多くの国々と比較して「障害」や「障害者」の定義を厳しくとっていますが、それでも最近の調査では、わが国の法律上の障害者数はすでに700万人を超えたと言われていています。つまり、国民20人に1人以上の割合で障害者は存在するということですね。これはある人について、その人自身かご家族か、あるいは親戚などまで考えれば、たいがい身内に一人か二人の障害者は含まれる、友人・知人まで広げれば、まず確実に、その中に複数の障害者が含まれる、という割合だと言えるでしょう。

ところで、障害者はさまざまな側面や条件において、障害のない人よりも相対的にいろいろな不利益を複合的に経験している人々だと言えます。したがって、「障害者の福祉」は「国民全体の福祉」の“ショウ・ウインドウ”であり、“試金石”だとも考えられるのではないのでしょうか。

次に、障害者の自立とその支援について。一般に、「自立」とはなんのでしょうか。さまざまな定義があり得ると思いますが、私は、自立とは、本来、人が「一人で生きること」を意味するのではなく、「共存」や「共生」を不可欠の対概念とするものだと考えています。また、その本質は、「人が尊厳を持って生きること」そのものにある、と考えています。

それでは、この自立について、“ショウ・ウインドウ”としての障害者における自立を考えた時、わが国の障害者自立支援は、どのような現状にあり、どのような課題を抱えているのでしょうか。近年のわが国の障害者自立支援政策で注目されるのは、2003年4

月から導入された「支援費制度」と、2006年4月から順次施行された「自立支援法」およびそれに基づく各種制度・事業のスタートという急速な変化だと言えるでしょう。ここで、簡単に整理してみます。

支援費制度は、それまでの「措置方式」から「契約方式」への転換に代表されるように、社会福祉基礎構造改革の流れの中で2003年度からスタートしました。その特徴をキーワードで表現すれば、「応益負担」、「本人所得での負担能力の算定」、しかし、「国の支出は裁量的経費」方式、といったポイントになるでしょうか。

一方、2006年度から施行された自立支援法について言えば、「身体・知的・精神の3障害包括」、「おおむね国の経費義務負担化」といった前進的側面があると同時に、いくつかの問題・課題も指摘されています。その主たるものは、「応益負担、ないし定率負担の導入」、「支援のニーズの大きい人、つまり重度の障害者ほど負担が重くなるしくみ」、「同一生計者の所得も負担能力算定における所得に算入」、「介護保険型に傾斜した障害認定区分」、「(支援の給付にあたっての)審査会の設置」などなど、です。こうした問題について、さまざまな関係者からの批判の声があがり、2006年度中に、一部是正措置も導入されていますが、本質的な部分では変化がありません。

私が自立支援法をめぐるもっとも深刻だと考える問題は次の2点です。第一は、法律制定までのプロセスにおける議論のありかたについてです。つまり、ある制度を実施するためには、「制度を必要とする理由、すなわちニーズ」と、「そのニーズを満たすために効果的な制度の構想」と、「その制度を実施するために必要な財政的裏づけ」という三つの側面があると思いますが、この三つの側面は本来、往復運動をしながら議論されるべきであるはずなのに、自立支援法の議論においては、「財政」→「制度」→「ニーズ」というベクトルでの議論ばかりが先行していたのではないかということですね。より重要な逆のベクトル、すなわち、「ニーズ」→「制度」→「財政」という方向での議論が相対的に極めて希薄であったと思われる点です。

第二の深刻な問題は、「応益負担」の導入をめぐるのですが、私はその導入そのものが問題であることもさることながら、より深刻なのは、応益負担導入の根拠やロジックが曖昧であり、きちんとそれについて議論がなされていないこと、議論がなされないまま、「財政的事情」だけが先行して、それに制度を合わせてしまった、ということ自体にあると思っています。

ところで、「応益負担」導入の根拠とはなんでしょうか。厚生労働省を含む政府の公的な説明の最大公約数は、「障害者やその家族を含めて広く負担をしていくことで、制度を財政面でより安定的に支える」ということだろうと思います。このこと自体は、おそらく「本音」であり、一つの根拠の提示だと言えます。しかし、私はこの説明には複数のニュアンスが含まれており、それを分析すれば、政策サイドのより基本的な考え方は次の3点に集約されるだろうと考えています。

第一は、「受益者負担」の原則です。「応益負担」という表現は反発を招いたので、後に「定率負担」と呼ばれるようになりましたが、呼び方はどうであれ、本質的に応益負担、ないし受益者負担の発想によるものであることに違いはありません。ここで問題なのは、障害者の自立に不可欠な支援を受けることは、「受益」なのか、支援を受ける障害者は「受益者」なのか、という根本的な問いです。

障害者が尊厳を持って生きていく上で不可欠な支援にはさまざまなものがありますが、大別すれば、それぞれ広い意味での「行動や動作の支援」、「情報やコミュニケーションに関する支援」などに集約されるでしょう。たとえば、「トイレに行く」、「入浴する」、「食べ物や飲み物を口に運ぶ」、「自宅近辺を散歩する」、「知人と会話する」、「本を読む」…、などなど障害のない人なら日常的にごくあたりまえに行っていることが障害ゆえに困難である人にとって、そうした行為遂行のための支援を受けることは、はたして「利益」と言えるのでしょうか。

こう言うと、「水道だって電気だって生きていくためには不可欠だ。だけど皆、料金を払っているではないか」という意味の反論が、たとえば、実際にある政策担当者からなされたりします。しかしこれは二重の意味で誤った指摘です。まず、水道や電気料金は障害者も障害のない人同様に支払います。これだけでも先の指摘が不適切だとわかりますが、より本質的には、障害者が求めている支援は、障害ゆえにできないこと、難しいことへの支援なのだ、という点です。

たとえば、呼吸器系に障害があり、定期的に気管から痰の吸引をしてもらう必要のある重度の障害者が居宅で生活する場合、そうした支援に料金を支払うということは、通常の人に、“酸素を呼吸するなら、酸素呼吸料金を支払うべきだ”というようなものです。また、自宅近辺を散歩することが自力で難しい障害者が移動介助を受けるために料金が必要だとすれば、それは通常の人に、“居宅近辺の歩行においては、路上歩行料金を支払わなければならない”というのと同じではないでしょうか。

政策サイドが考える第二のポイントだと私が把握するのは、応益負担導入により、支援制度の利用が抑制され、支援経費も抑制されるだろうという点です。つまり、応益負担方式にしないと、どこまでも利用が増大し、支出が「青天井」になってしまう、という発想ですね。私はこれは誤りだと考えます。理由は、とりわけ人的支援へのニーズは有限である、ということにつきます。1日は最大24時間であり、どのように重度の人でもそれ以上の支援時間は不要です。そして、実際はそれほど長時間の支援が必要な人が多数いるわけではなく、障害者のユーザ数も有限です。

たとえば、食事は1日3度であり、入浴は1度というのが常識的な回数です。外出の介助にしても必要もなく、その気もないのに絶えず外出したいと思う人などはいません。つまり、自ずから適正な水準に支援経費は落ち着くだろうということです。

第三は、「モラル・ハザード」についての懸念です。料金を取らないサービスを提供すると必ず不正が生じる、という意見があります。これについても私は疑問を抱きます。たとえば、医療費の問題を考えると、たしかに薬を必要以上に処方する医師がいたり、必要以上に手元に薬をため込もうとする患者がいるかもしれません。しかし、前述したように障害者の自立支援は、人的になされることがほとんどであり、そして、それは一定の時間と空間を共有する支援なので、不必要に多く支援を受けようという動機は障害者サイドには発生しないと思います。なぜなら、お金や物品をもらうということではなく、人に支援を受けるわけですから、不必要に多くの支援でも、たくさん受けるほうがうれしい、幸福だという理由がユーザサイドにはないからです。

こう見てきますと、政策サイドの懸念や姿勢は、それ自体批判的検討の対象としてもっと広く議論されるべき問題だと私は考えます。

さて、次に、障害者の所得保障と自立支援の関連について、若干お話しします。私は障害者の所得保障と自立支援はそれぞれ重要な課題ではありますが、この二つは本来独立して取り組まれるべき課題だと考えています。なぜなら、障害者は、「所得から生活上の便益に変換するコスト」が非障害者よりも相対的に高くつくからです。したがって、たんに所得が低い部分の補填を行うという取り組みだけでは不十分だと思います。また、自立支援を応益負担にするにあたり所得保障をセットに行うという考え方もありますが、その際の「所得保障」の中に、障害者における「所得から便益への変換コスト」を勘案すべきだろうと思います。

ここでいう「変換コスト」とは、最初に申し上げた障害者が経験する複合的な不利益と関連しています。

障害者にとって身近な例をいくつか考えてみますと、たとえば、点字使用者が本を読もうと考えたとき、無料で貸し出ししてくれる点字図書館はありますが、点字図書館の蔵書は非常に限られています。もし蔵書になり本をプライベートに点字翻訳してもらって読むとなると、たとえその点字翻訳を無料で実施してもらおうとしても、原本の普通児の本を購入し、さらに点字の用紙やそれを閉じるバインダーの代金など、相当額を負担しなければなりません。また、多くの障害者はアパートなどに入居する際、複数の不動産業者や大家に断られ、物心両面でたいへんな負担が必要になります。その他、私のように重度の障害者や重複障害者の場合、生命保険や損害保険に加入することを断られたりすることも多く、そのために通常の人よりも過度の不安を抱えつつ、まさかのときにそなえて消費生活も抑制しなければならない人もいます。こうした具体的な例は枚挙にいとまがありません。

最後に、ではなぜ、障害者の福祉を考え、自立支援に取り組まねばならないのかについて考えます。私はその理由には二つあると思います。第一に、「障害者」と便宜上呼ばれる人は、当然ながら、その「生存」が保障され、尊厳が守られるべき存在という意味で、すべての人と平等な資格のある人間だということです。そして、第二に、仮に障害を理由にある個人の生存が脅かされたり、尊厳が軽視されたとすれば、それはそのまま、すべての人の生存が脅威にさらされ、尊厳がないがしろにされる危険性と連動するからだと思います。なぜなら、冒頭に申し上げたように、障害者の福祉、すなわち生きる上での真の豊かさは、障害のない人も含めたすべての人の豊かな人生の“ショウ・ウインドウ”だからです。

すべての人の生のありようをつなげた障害者の福祉のありかたについて、みなさんとこれからも共に考えていければと思います。

どうもありがとうございました。

テープ起こしによる講演録

テーマ：障害者基礎年金創設と障害者の自立

三澤 了

(DPI 日本会議 議長)

【三澤】

報告をさせていただきます。実は、先週も京都の障害学会でお話をしたので、先週そこにいらっしやった方は、同じことを聞いたと思われるかもしれません。これまでの報告のように、調査結果に基づいたデータを分析するという形での報告書ではありません。私たち DPI 日本会議は、障害者の権利の確立ということをテーマにした運動を行っていますが、そうした団体として社会保障をどういう形で進めていくのか、運動の中にどのような形で位置付けていくのか、今後の障害者の運動の方向といったことを、簡単にお話ししたいと思います。

障害基礎年金のお話をするにあたっては、障害基礎年金ができる前の障害福祉年金の時代からのお話をしなければならぬと思いますが、私自身は 20 歳を過ぎた学生時代に障害者になって、いわゆる無年金障害者で障害福祉年金も受給出来ない状態だったのです。障害福祉年金ができたのは 1958 年ですが、創設後 4 年経った 1962 年当時で月額 21,600 円という、極めて低水準なものでしかなかったのです。さらに対象となる障害者は、障害等級 1 級のものに限られるという非常に限定的なものでした。また、福祉年金に課せられる所得制限も、本人所得を根拠としたものではなく、世帯全体の所得を根拠にした所得制限が課せられていて、低額の福祉年金ですら受給できる障害者は、非常に限定されていました。

こうした状況の中で 1970 年代の後半から、福祉的な措置だけではない、ちゃんとした所得保障が必要だという声が高まりました。そうした声は、さまざまな分野で高まりをみせたのですが、所得保障確立の運動の中心を担ったのは、脳性マヒの障害を持つ人々の集団である「青い芝の会」のメンバーでした。「青い芝の会」のメンバーのリーダーシップのもとで運動が展開されました。

障害者の所得保障を求める声の中には、全体的な制度である年金制度の中に、障害者もきちんと位置づけた仕組みとすべきだという考え方と、税金をベースにした新たな仕組みを作るべきという考え方がありました。後者は、障害者だけに適用される制度で、それを税によって賄うべきだという考え方です。いろいろな論議が交わされましたが、1980 年に設けられた「障害者の生活保障問題専門家会議」の結論として、「就労所得の保障されない障害者の生活の基本部分は年金でまかない、障害故に特別に必要とする経費に関しては個別の手当をもってあてる。」という基本的な考え方が出され、年金制度に

よって障害者の所得保障を講じるという方向がさだまりました。

こうした方針を受けて 1985 年に国民年金法の改正の中で、障害年金制度を創るという考え方が打ち出されました。その基礎年金の中に、保険に加入することができなかった障害者、すなわち子どもときから障害を持っている障害者、あるいは 20 歳までの学生時に障害を負った障害者を対象にするという形で、障害基礎年金が制定されたのです。

金額ですが、1985 年当時の障害福祉年金は月額 32,528 円、これが基礎年金に変わった時点で、2 級 50,000 円、1 級 62,007 円という形で、一挙に倍額となり、一定の保障がなされたといえます。このときに、所得制限が本人の所得を根拠としたものになりました。これまでは世帯単位の収入を根拠にした所得制限でしたが、それが本人の所得を根拠とした所得制限に変わったということです。それまでは各種の福祉サービスや年金・手当制度すべてが、親・きょうだいを含めた世帯全体の収入を根拠としていたのですが、この時点ではじめて、年金に限ってですが、本人所得を根拠としたものとなったということです。これは私たちとしては、大きな壁を一つ突破できたということで、本人所得による所得制限の原則をつくっていきたいと考えていたのですが、障害年金と同時に打ち出された特別障害手当に関しては、これまでどおりの世帯単位の所得制限という形になってしまいました。

障害基礎年金はできた当初、最初は 1 級で 6 万円強でした。20 年を経て、現時点では 2 万円ほど上乘せされ、2007 年時点では 1 級レベルで月額平均 84,300 円、2 級で月額平均 65,000 円という水準にきています。受給できる人に限って言えば、例えば 20 万円の給料をもらうのは難しいけれども、一定の金額がベースにあって、それに給与所得が上乘せされるということで、一定の所得を得ることができるようになり、親きょうだいに依存していた状況から抜けだせるようになるということがあります。ただ、これは先ほどの報告にもあったように、障害基礎年金というものか就労所得のない低所得層のための、本当の意味での所得保障になり得ているとは言えないでしょう。

85 年に障害基礎年金が創設されたわけですが、残された問題のひとつに無年金の障害者の問題があります。無年金問題はその解決に向けてさまざまな形での検討がなされてきました。その結果、学生と専業主婦であったときに障害を負った障害者に関しては、2005 年に特定障害者特別給付金という福祉的措置としての経済給付措置が執られました。この措置はきわめて限られたものであり、在日外国人の無年金障害者は対象にはなっていません。なぜ含めないのかという理由は、何度聞いても分かりません。

もう一つ大きな議題は、年金制度が身体機能障害・日常生活能力を欠損という形での身体的機能を根拠にした、年金の支給という形をとっていることです。例えば、私などは見るからに歩くことができない、立つことができない、などなど、できないところがたくさんあるので、認定はすぐ下りますが、それ以外の障害、特に精神障害、あるいは知的障害などの人は、歩いたり、身の回りのことは何とかできるけど、就労はむずかしい、十分な金をかせぐことは困難といった人が、年金や手当で経済的な安定をはかることができない、ということがあります。

年金制度だけでなく、すべての福祉サービス支給の基準の見直しをはからせていかなければならない。身体機能障害とか日常生活能力といったものだけを、支給の基準とす

るのではなく、認定の仕組みを改めさせ、その人の経済状況や稼働能力に対応した保障のしくみとなるよう、認定の仕組みを改めさせていく必要があります。

もう一ついいますと、今の社会保険をベースにした、社会保険方針による年金制度で、障害者の所得保障が将来的にも安定したものになるのか、ということがあります。今後、年金制度全体の見直しははかられるのでしょうか、障害基礎年金だけが大幅に引きあがることは難しいでしょう。年金から除外される人を無くし、全体の引き上げをはからせるものとして、ベーシック・インカム等も視野に入れた検討をしていかなければならない、と思います。

【勝又】

どうもありがとうございました。時間的には終わりの時間になっていますが、ご質問やご意見などがございましたら、もし時間がなければ後で前に来てお話いただいても結構です。はい、どうぞ。

【オオムラ】

オオムラです。ありがとうございました。一点目ですが、今後いろいろ考えていかなければいけないとおっしゃっていましたが、具体的に方向性としてどのような形で考えているのか、こういう考えというのがあれば教えていただきたいです。

もう一点は感想というか、意見ですけれども、おそらく大きな検討の流れがあって障害福祉年金制度を設置することになったということですが、いろいろな資料を見てもなかなか分からなかった歴史的な背景を今日のお話で少し分かって大変ありがたいと思います。

【三澤】

どういう方向でという具体的なものは、まだありませんが、1985年当時盛り上がったの、所得保障の確立を求める運動は1回終わってしまって、それ以来、運動らしい運動をちゃんとやっていないと思います。いままた、自立支援法との関連で、所得保障の必要性の気運が高まってきています。いろいろなところが声を挙げ始めていますが、それを大きなものとして、ちゃんとした力にしていけるよう、体制づくりをしていきたいと考えています。

関西 公開研究集会

ひとりのための福祉・みんなのための福祉

～自立支援法の行方・理念無き日本の障害者政策を問う～

日 時：2007年9月24日（月・祝）13:30～16:30

場 所：大阪府福祉人権推進センター（ヒューマインド）

プログラム

司会進行 勝又幸子 障害者生活実態調査研究会主任研究者

●基調講演（20分）

なぜこの社会は障害者にコストを振り向けなければならないのか

星加 良司

東京大学先端科学技術研究センター特任助教（障害学）

東京大学大学院人文社会系研究科 社会学博士

●パネルディスカッション（各10分）

調査データは障害者のどのような現実を映し出したか？

（障害者生活実態調査研究会 分担研究者）

障害者の所得保障をめぐる最近の動向

三澤 了

DPI（障害者インターナショナル）日本会議 議長

当事者団体は何をすべき時か？

磯野 博

静岡福祉医療専門学校 常勤教員

JD（日本障害者協議会）政策委員会委員

自立支援法の後に来る「未来」とは？

楠 敏雄

障大連 議長

●全体討論（60分）

●まとめ（10分）

*本公開研究集会での配布資料は、平成19年度総合総括研究報告書（本報告書添付CD収載）を参照。

<基調講演>

なぜこの社会は障害者にコストを振り向けなければならないのか

星加 良司

【星加】

皆さん、こんにちは。星加と申します。ただ今ご紹介がありましたように、本来は福島智さん、全盲ろうで東京大学の准教授をしている福島智さんがこちらでお話をさせていただく予定だったんですが、急遽来られなくなったということで、私から僭越ですけれども、お話をさせていただきたいと思います。

それで今日は、具体的な制度の話でありますとか、あるいは運動の話につきましては、このあとパネルディスカッションのほうで専門家の方々からお話がありますので、私からは、障害者問題がこの社会の中でどういう文脈に置かれているのか、あるいはどういう位置付けの中で考えていかなければいけないのかということについて、少し一般的なといえますか、大まかな話をさせていただきたいと思っています。

それで私に与えられたテーマは「なぜこの社会は障害者にコストを振り向けなければならないのか」ということになっています。おそらく私からお話させていただく内容としましては、コストを振り向けなければならないかどうかはともかくとして、なぜこの社会が障害者にコストを振り向けようとしているのか、振り向けたいと思っているのか。そのあたりの社会の側の意図とか動機といったものについて少し考えてお話をさせていただければと思っています。

それでまず、障害者が自分たちを対象とした福祉の制度、施策といったものにかかるコストを負担するというのを考えるときに、じゃあそのコストとは何かということについて、まず押さえていく必要があるかと思っています。その意味で言いますと、おそらくコストと一言で言っても大きく分けて2つぐらい意味があるんだろうと思います。

1つは、今申し上げましたように、福祉施策に何らかのお金がかかるわけですから、そのお金を誰が負担するのか、という意味でのコストですね。よく給付と負担のバランスを取らなきゃいけないなんて言われるときの負担に当たるもの、この意味でのコストを障害者が負担するのかしないのか。そういう話が1つあるかと思っています。

それからもう1つ、これは意外に忘れられがち、特に政策サイドからは忘れられがちな話ですが、そもそも障害者が社会生活を送る上で負担している、経験しているコスト、負担といったものですね。これについても同時に考えておく必要があるだろうと思います。要するに、あらためてお金を出すとか出さないとかいう以前に、社会生活を送る上でさまざまなコストを経験している。この部分についても同時に考える必要があるだろうということです。

ですので今日の話としましては、最初にお金を出すという意味でのコストについて考えた上で、そのあとそれ以前に社会生活上経験しているコストについて少し話したいと思っています。

まず、福祉施策にかかるお金という意味でのコストですが、じゃあこれをなぜ私たちの社会は障害者に振り向けようとするのかということです。これについて考えるときに

まず大前提として押さえておいたほうがいいのは、コストなんてものは誰も望んで負担しようとはしないものだということです。これは障害者がそうだということだけじゃなくて、この社会に生きている人みんな、誰もが進んでコストを払いたいと思っている人なんていないということです。誰も払いたいと思っていないんだけど、現実問題としてコストはかかってしまう。ということは、好きかどうか、好むと好まざるとにかかわらずコストを負担する必要というのは出てくるわけですね。誰かが負担する必要が出てくる。

そのときにじゃあどういう理屈が用いられるかということで、レジュメのほうには3つのことを挙げています。1つは、みんなで負担しようじゃないかということです。結局お金はかかるし、これから高齢化の中で社会保障費はどんどん伸びていく。その中で働き手は少なくなっていく。そうした状況の中でコストを負担する必要があるのであれば、もうみんなで公平に負担しようじゃないかという考え方が1つあります。これはどんな制度設計をするときにもよく言われる話です。

ただ公平にとってもそれだけで理屈がすむわけではなくて、他の言い方も、あるいは考え方も付け加えられます。その1つが受益者による負担です。要するに、何か制度や施策を行って利益を得る人、あるいはサービスを受ける人がそのサービスを受けた分だけ負担してくれ、ということです。これは応益性という言葉を書いたんですが、受けた利益に応じて負担をするという考え方ですね。この考え方も実は、さまざまところで用いられる言い回しで、福祉の問題だけではなくて例えば田舎に道路をつくるとき、「そんな田舎の人しか使わない道路に東京に住んでいる人間の税金を使うな」といったような言い方であるとか、あるいはNHKの受信料を払うときに、「いや、私はNHKを観てないから払いませんよ」と言ったりする話はよく耳にしますよね。こういう言い方は、そこから利益を受けている人がコストを負担すればいいんだという考え方の1つの表れだろうと思います。これが2つ目ですね。

3つ目としては、負担できる人が負担しましょうよという考え方もあります。これはそこに応能性というふうに書いておきましたが、負担能力に応じてコストを払いましょうよという考え方です。これも一般的にある考え方で、例えば累進課税、所得の多い人ほどたくさん税金を払うという仕組みであるとか、あるいは課税最低限があって、所得がいくら以下の人には税金免除しますよといったようなこともこういう考え方に基づいています。

福祉についての負担を求める際、コストの負担を求める際にも、今挙げた3つの考え方ですね。公平に負担しましょうよ。それから、受けている利益に応じて負担しましょうよ。負担できる能力に応じて負担しましょうよ。これら3つの考え方の組み合わせで、実際のコスト負担のあり方が決まってくるというのが通常のパターンです。これは障害者の福祉施策においてもそうですし、具体的に言えば、例えば障害者自立支援法で求められるコスト負担というの、こういう考え方の組み合わせによってできあがっていると言えるだろうと思います。

ところがよく考えてみますと、本来社会が福祉施策を行う理由は何かというと、これは所得移転という言い方をしたり、あるいは再分配という言い方をしたりしますが、要するに、自分の働いた範囲の中で、労働した範囲の中で得られる所得では十分なサービ

スが受けられない、必要なサービスが受けられないという人たちに対して、何らかの政治的な働きかけによってそのニーズを満たすという目的があるわけですね。

ところが、実際にサービスを受けている人、あるいは福祉施策の対象となっている人がコストを負担するというのはどういうことかと考えると、結局1回コストを払って国なり自治体なりにお金を渡して、そこからもう1回サービスやあるいは直接お金の場合もありますが、そういう福祉施策としてもう1回戻してもらうというプロセスが必要になるわけです。これは一見無駄なように思いますね。どうせ戻ってくるならばはじめから取らなきゃいい。そのほうがコスト、行政上の経費も少なくてすむし手間もかからない。じゃあなぜそんな面倒なこと、1回コストを負担させるなんていうことをやるのかということが次に問題になってくると思われます。

このことについて考えていくのが本論の部分ですが、ではなぜそんな面倒なことをしてコストを負担させる必要があるのか。これは1つは、私たちが生きている社会、福祉国家という言い方をしたり、あるいは産業社会、近代産業社会という言い方をしたりしますが、この社会の基本的な成り立ちがどうなっているのかということと関係しています。

この点については、実は私たちの社会は人間を2種類に分けるというところからスタートしている、ということが重要です。どういう2種類に分けているかというと、働ける人と働けない人の区別をしています。ではなぜそういう区別をする必要があるのかというと、働ける人には働いてもらって、その人が稼いだものの中で、その人が生産したもののの中で暮らしてもらおうというシステムが、まず基本的なものとしてあるということです。ただそれだけでは実際に働けない人がいるわけですから、その人たちは生活していけないということになります。その人たちに対して社会が何を行うかということ、働けない人に対しては、その人の必要に応じてさまざまなものを分配するという仕組みをもう1つ別立てで用意しているわけですね。この2つのシステムを使い分ける、併用することによって私たちの社会は成り立っているわけです。

このときにじゃあ障害者という存在はどういう存在かということを考えてみますと、皆さんこの障害者という言葉、概念というのは、いつ頃どんなかたちで生まれたというふうに思われますでしょうか。これは実はそんなに昔からあった考え方、概念ではないんですね。じゃあいつ頃どういう文脈で出てきたかということ、大ざっぱに言えばここ100年ぐらいの歴史の中で出て来ている概念です。そのときになぜそういう概念が出て来たかといいますと、これが実は先ほど申し上げた働ける人と働けない人の区別をするという必要性から生まれたのです。

皆さん、少し想像していただければわかると思いますが、誰か特定の個人を思い浮かべて、その人は働ける人か働けない人かということはどうやって区別すればいいのか。これは結構、難問なわけです。実際に働いてみないと、働けるかどうかってわからないですし、それをあらかじめ2つに、2種類に分けるという作業はなかなか大変だし、実際不可能なんではないかと思われたりもします。しかし、社会の側としては、一応それを制度として2種類に分ける必要がありますから、何らかの基準が必要になってくるんですね。

そのときにどういう基準を使ったか。これがいわゆる医学的な定義です。働けない人

の特徴をその人の身体の機能でありますとか、あるいは知的な機能というものを医学的に細分化して、細かく区別して分けていくことによって働ける人と働けない人を分けてしまおうという考え方が、この100年前後のあいだに生まれてきました。

当初、その概念、障害者というカテゴリーをつくったときには、その働けない人と働ける人の区別と医学的な定義とは、ある程度対応していたんですが、徐々にこの医学的な定義による区別というものがうまく機能しなくなってきた。なぜうまく機能しなくなってくるかというと、さまざまな技術革新や法・制度の充実によって、あるいは支援技術の発達によって、それまではたしかに医学的な機能によって働けないと見なされていた人たちが様々な技術を使ったり、あるいは職場の環境を整えたりすることによって働けるようになる人が出て来るからです。

例えば、私の場合は全盲の視覚障害者ですが、今職場でパソコンを使って、パソコンに読み上げソフトをインストールして画面上の文字を音声化したり、あるいは点字のかたちで出力することによって把握して仕事をしているわけですが、こういった技術というのは100年前にはなかったわけですが、その後の技術革新の中で出て来て、そのことによって働ける人と働けない人の線引きも変わってきているわけですね。ということは、100年前に定義した医学的な基準では、もう働ける人と働けない人との線引きはうまくできなくなってきているというのが現代なんだろうと思います。

では、そうした線引きが揺らいできているときに、障害者に対してどういう圧力が働いてくるかということを考えてみます。これまでは働けなかったんだけど、働ける人が出て来た。ではその人たちには働いてもらって、コストを負担する側に回ってもらいましょうという考え方が出て来るわけです。これは必ずしも悪いことばかりではなくて、当然障害者の側もこれまで働けなかったけれども、様々な環境整備によって働けるようになるということは好ましいことですし、それを望む人たちもたくさんいます。ただ、ここではそれが社会の側から求められる理屈である、というところがポイントになります。働ける人をどんどん増やして、社会的なコストを負担する側の人間を増やす必要があるという社会的要請の下に、障害者に対しては過度に就労に向かわせる。あるいは、職業的な自立という意味での自立に向かわせる、という圧力に転化していくということは言えるんだろうと思いますし、やはりそのことには警戒しておくべきだろうと思います。

このこととも関係していますが、もう一つ。本来は働けない人たちに対しては必要に応じて分配をするという仕組みがあるわけですが、その仕組みをできるだけ小さくしようという力が働きます。ここで応益性という考え方が効いてきます。障害者が福祉サービスを受ける際に同時にコストを支払わなければならないとしたら、どうしてもそのコスト負担を少なくするためにサービス利用を抑制せざるを得ませんよね。そのように障害者自身に選択させることによって、働けない人たちに用意されたはずの必要に基づく分配のシステムを、できるだけ小さく抑えようという力が働いているといえるだろうと思います。

つまり、サービスの必要量、社会が障害者に対して提供するサービスの量をできるだけ抑制するために、コストを払ってその人の選択の中で負担できる部分、コストを負担できる部分だけにサービスを限定してしまおうという考え方が、背後にあるといえるわ

けですね。

さらには、先ほども少し申し上げましたが、実は障害者の側にもそうした就労であるとか、経済的な自立を求める考え方もあるわけですので、こうした社会の側がコスト負担を求めていくという動きが、実は障害者のためなんだ、障害者自身にとって自立的な暮らしを促進しているんだというようなレトリックも使われるようになります。

それから、実際には福祉施策を受ける、福祉施策の対象となるということは、その人が市民、あるいは国民として持っている権利の問題であったりするわけですが、コストを負担している人は、より強い権利を持っているというような言い方もなされたりします。これは納税者としての権利なんていう言葉を皆さん聞かれたことがあるかと思いますが、本来は税金を納める側であろうがなかろうが権利は同じなんです、税金を納めている人は納めているからこそきちんとものを言ってもいいんだというような言い方の中で、障害者もコストを負担すればより強い権利性を持つことになるといったような言い方、こうしたレトリックが使われたりもするわけです。このように、コスト負担を求めるといふ、本来は社会の都合の中で起こっている自体が障害者にとってもプラスなんだという言い方をされるような現状があるんだろうと思います。

最後に、こうした実際にお金がかかる部分について障害者がコストを負担するのかわからないのかということを考える以前に、実際障害者は普段の社会生活の中でどんなコストを経験しているのかということについても考えておく必要があるだろうと思います。その点について最後に少しお話をします。

社会生活上のコストについてはいろんな言い方ができると思いますが、例えば「配慮の平等」なんていうことを言っている人がいます。これはみんな社会生活を送るためには、さまざまなサービスを受けたり、あるいはさまざまなインフラを利用したりして生活しているわけですが、障害者にはアクセス可能なそうしたインフラやサービスが提供されていないという現実があるわけです。社会の中で平等にそうしたインフラが使えるければ、その分障害者は自分の自腹でお金を出してそうしたサービスを購入する。あるいは、借りて来る必要がある。そうしたところでコストが、よけいなコストが発生してしまうということがあります。

それから、そうした実際の金銭上のコストでなくても、例えば障害者が町へ出て生活をする。駅に行って移動をする。それから、町で買い物をするといったさまざまな場面で障害者に向けられる眼差しや対応も問題になります。町の人たちの対応、あるいは駅員の対応、店員の対応、そういったものによって心理的な負担を経験するというのもあるわけですね。こうした負担については、いちいち挙げていくときりがありませんが、このように様々なかたちで金銭以外の部分でもコストを経験しているわけです。

こういったコストを考えると、実際その障害者が普段、負担しているコストの大きさというのは、健常者と比べて大きいのか小さいのか。これに単純に答えを出すことはできないだろうと思います。例えば、金銭的なコスト、税金とか保険料とか、そうした部分だけを比べれば、障害者はあまりコストをこれまで払ってこなかった。だから、これからもっと負担するよという言い方もできるのかもしれませんが、こうしたお金を払う以前に経験しているコストまで含めて考えたときには、実際にこれまでも障害者は大きなコストを負担していることになるのかもしれない。

実はこうした部分を含めて、ではその障害者と健常者、あるいは働ける人と働けない人がどういうふうにコストを分担して負担すればいいのか。あるいは、どういう負担の仕方が公正なのか、フェアなのか、といったことについて、きちんと考える必要があるわけです。けれども、これまでこの種の問題についてきちんと取り組まれてきたことは、あまりありません。一部の学問の領域の中では、こうした問いを立てて研究をするという流れもありますが、まだまだそれらは非常に小さな動きなんです。

このこと自体は、研究をやっていく人間、あるいは政策をつくっていく人間がきちんと考えていく必要があるんだろうと思いますが、そのためにも普段の社会生活の中で経験しているコストがどんなものであって、それがどの程度大きいものなのかということについてきちんと障害当事者のリアリティーを踏まえて検証していく、分析していくということが、まずは必要なんだろうと思います。

その意味で今日のパネルディスカッション、それからその後の質疑などを通じて、そのあたりについての基礎的な情報やデータについて皆さんで共有していければ、こうした公正な負担のあり方を考えていくための貴重な基盤になってくるんだろうと考えています。その意味で、今日のこのあとの時間を非常に楽しみにしています。それでは私のほうからは、以上で問題提起を含めた講演ということで終わらせていただきます。ご静聴ありがとうございました。

<全体討論>

【勝又】

ありがとうございます。星加先生、先ほどコストということで、働くことのできるような環境がそろえば、働くという身体的能力とか医学的なこと以外にも、今までは働けなかった方も働けるようになるというような話があったんですけども、そのへんのこと踏まえて働き、障害者の働きということについて何かご意見がありますでしょうか。

【星加】

はい、星加です。今の点に関しては、先ほど楠先生のほうからのご報告の中にもありましたが、障害者権利条約という国際条約が成立をして、日本も署名に向けた作業が進んでいるわけですけれども、その中で非常に重要な概念として「合理的配慮」ということが提起されています。これは元々はアメリカの障害者差別禁止法の中で使われていた概念ですけれども、雇用や教育機会を受ける場において必要な適切な配慮を提供することを義務として、その事業者なり機関なりに課すということですね。逆に、障害者の側から言うと、そうした適切な配慮を受ける権利があるということを明記した条約になっています。そうした適切な環境整備を含む配慮というものを得た上で働けるのか、働けないのかということの問題にすることが、国際的にはスタンダードになってくるだろうと思われま。

というのが今の点へのお答えですが、先ほどのご質問に関連して少しお話をさせていただきますと、やはり労働ということに関しては、自分で生産して自分の食いぶちを稼ぐ

ということに価値が置かれている一方で、他方では、意味のある社会関係を築く場として就労や労働の場というものが位置付けられているということがあって、そのどちらも重要だということにはなっているわけですね。

ただ生産して食べぶちを稼ぐということに関しては、まさに賃労働ということですが、これはその労働市場の中で必要とされる労働力でなければ買ってもらえないわけですね。買ってもらえない人はその市場から排除されてしまう。あるいは、非常に安い賃金でその市場の中に取り込まれてしまう。そのときにその人たちに対して、意味のある社会関係をつくる場を提供するという文脈で、いわゆる福祉的就労のようなものの必要性が生じているんだろうと。

これらのことについて私見を申し上げますと、基本的にはこの2つは分けて考えてかまわない。あるいは、分けて考えるべきではないだろうかと思っています。といいますのは、必ずしも実はその社会関係、意味のある社会関係をつくる場というのは、いわゆる仕事、珍労働と結び付いていなくてもかまわないはずで、それが結び付けられざるを得ない状況さえ変われば、この2つをきちんと分けて、要するに十分に働ける人は賃労働の世界で働き、そうでない人はきちんと社会関係をつくれる場に参加することができるということが認められればかまわないのではないかと思います。

ただ、そのときに問題になるのは、やはりそうした条件が整うかどうかということであるわけですし、お2人目のご質問をされた方の問題提起とかかわってくるんだろうと思うんですね。要するに、賃労働しなくても十分な生活水準を満たせるだけの所得保障があればかまわないけれども、現実にはそうならないということですね。

そのときに考え方としては2つの方向性があるって、1つは要するに基本的には賃労働をするだけけれども、足りない部分を何らかのかたちで補っていく。それは年金であれなんであれ補っていく。今の水準が足りないのであれば、それを積み増していく、増額していくという方向性が1つ。それから、実はこれは先週、障害学会という学会でシンポジウムが行われていたんですが、ベーシックインカムという考え方があります。これは働けるとか働けないとかいうこと以前に、全ての人に一定程度の所得を保障してしまうということから始まります。保障した上でそれプラス働きたい人は労働市場に入っていて好きなだけ働くということ認めて、その分でより充実した自分の生活に必要なものを得てくるというシステムも考えられるわけです。

どちらが現実的なのか、あるいはどちらが障害者の生活にとって有益なのかということについては、これから議論していく必要があるかと思いますが、そうした少なくとも2つの方向性から問題にアプローチしていけるのかなと思っていますところ。すみません、長くなりました。

【星加】

星加です。一言で。実は私はアフーマティブアクションについては、今研究をしようと思っているというか、しているところで、そのうち何かきちんと書いた物を出そうと思いますが、私自身はアフーマティブアクションに賛成の立場です。

今三澤さんがおっしゃられたことと重なるんですが、基本的には障害者についても社