

厚生労働科学研究費補助金
障害保健福祉総合研究事業

障害者の所得保障と
自立支援施策に関する調査研究

(H17-障害-003)

平成 17～19 年度 総合研究報告書
平成 19 年度 総括研究報告書

主任研究者 勝又 幸子

平成 20(2008)年 3 月

目 次

I. 総合研究報告	
障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究 勝又幸子	3
II. 総括研究報告	
障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究 勝又幸子	21
III. 分担研究報告①	
1. 『障害者生活実態調査』第1回&第2回	31
2. 障害者の就労実態：参加と自立を阻む要因 遠山真世	33
3. 障害者の生活時間 圓山里子	49
4. 世帯状況をふまえた家計収支の分析 土屋 葉	65
5. 『国民生活基礎調査』からみた障害者の生活実態	93
IV. 分担研究報告②	
6. 障害者の所得保障と「自立」支援施策をめぐる考察 ーベーシック・インカム論の制度的構想に向けて 福島 智	101
7. 障害者の就労支援と教育支援 本田達郎	115
8. 障害者福祉の財政分析と所得保障の効果 金子能宏	137
9. ダイレクトペイメント施行から10年 ～イギリスの障害者社会サービスの現状と課題 勝又幸子	151

V. 委託研究報告

障害者自立支援法の影響に関する事例調査<JD 調査・2007>

－2007年4月以後の生活の変化を中心にして－

日本障害者協議会 ……………175

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 ……………245

○平成19年度自主企画シンポジウムの記録 ……………247

○平成19年度関西公開研究集会の記録 ……………257

○平成19年度研究会開催の記録 ……………289

VII. 研究成果の刊行物・別刷

障害者生活実態調査：就労に関する部分について（遠山真世） ……293

<ご案内>

平成17年度総括研究報告書、平成18年度総括研究報告書、本報告書は、PDFファイルによるデジタル版を本報告書添付CDに収載しています。

I. 総合研究報告

厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）
「障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究」

（総合）研究報告 平成 17～19 年度

主任研究者 勝又幸子（国立社会保障・人口問題研究所 情報調査分析部長）

研究の要旨

本研究は障害者自立支援法が成立した平成 17 年度より 3 ヶ年計画で実施した。平成 18 年 4 月及び 10 月からは自立支援政策が実行に移されたが、平成 19 年度にはすでに利用者定率負担については、より個別の負担を軽減する措置が講じられた。この間導入間もない制度がめまぐるしく変化する社会状況を背景にした研究だった。生活者および世帯の一員としての障害者の実態を知りたいという問題意識から準備したオリジナル社会調査を平成 17 年度と 18 年度に『障害者生活実態調査』を 2 都市で実施し、貴重なデータを得ることができた。また、この調査とは別に、委託調査によって自立支援法の導入前後における影響調査も実施し、平成 18 年度の報告書ではその調査票による結果を、平成 19 年度の報告書ではケーススタディを継続して実施し、障害者自立支援法が障害当事者の生活に与えた影響を明らかにするとともに、データとして提示することができた。

平成 17 年度は第 1 回調査からの分析を平成 18 年度は第 2 回調査からの分析をおこない、平成 19 年度は 2 回の調査を統合したデータをもとに分析を実施した。就労・家計・生活時間の 3 つの分野については、一般の人々との比較を念頭において分析がなされている。障害者の実態が、あきらかに一般の人とは違うことが分析結果から明らかになった。調査については小規模であること、2 地域に限られた調査であることから一般化は難しい面も承知しているが、いままで地域に居住する障害者の実態調査が無かったことから、先駆的なデータとして位置づけている。『国民生活基礎調査』の「見守り手助けを必要とする人」の分析から明らかになったように、既存の調査からは障害者の生活実態を把握することは困難である。この調査研究一番の成果は、障害者政策を充実するためにあらたな社会調査を実施することを提言できたことである。

理論的研究、海外政策の情報収集、本研究が学際的な視点を重視していたことは、各年の総括研究報告書にもりこまれた多彩な論文が証明している。また、障害当事者の参加を前提として研究グループが構成されたことも、研究の広がりにも貢献した。

平成 19 年 9 月政府は国連の障害者権利条約に署名した。障害者自立支援法によって新たな政策の時代がはじまり、完全社会参加への努力が開始されなければならない。

分担研究者

遠山 真世 (立教大学コミュニティ福祉学部 助教)

土屋 葉 (愛知大学文学部人文社会学科 助教)

福島 智 (東京大学先端科学技術研究センター 准教授)

本田 達郎 (財団法人 医療経済研究・社会保険福祉協会 医療経済研究機構 研究主幹)

圓山 里子 (特定非営利活動法人自立生活センター新潟 調査研究員)

研究協力者

磯野 博 (静岡福祉医療専門学校 教員)

栃本一三郎 (上智大学総合人間科学部 社会福祉学科 教授)

三澤 了 (DPI 日本会議 議長)

金子 能宏 (国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部長)

本基礎データの必要性を主張する根拠は、既存の統計調査では解明できないことが障害者自立支援を考えると不可欠だからである。例えば厚生労働省は『身体障害児・者実態調査』『知的障害者実態調査』を5年周期で実施している。そのなかで、全体として障害者の収入の規模や介護や介助の規模や頻度などがわかる。しかし障害者は個人単位で集計され、生活者としての視点に立ち難い。言い換えれば世帯の一員として障害者像が見え難いのである。一例をあげれば、既存の集計結果からは障害者世帯が一般勤労者世帯と異なる家計状況にあるのかわからないのかの情報には得られない。他の既存の統計調査でも家計や世帯を捉えているものもある、例えば被保護世帯には多数の障害者世帯が含まれているが、生計簿調査があり、被保護世帯の特徴が家計世帯単位把握されている。生活保護の統計では少し前までは傷病と障害が合計されていた。傷病が短期的である一方、障害は長期的な生活上の問題であり、同一に捉えることはできない。現在では改善され傷病と障害は区別されているが、それでも障害の種類や程度の違いで被保護世帯中、障害者世帯の特徴があるかはこの統計からしてもよくわからない。同様の限界は障害者にとって重要なホームヘルプや介護・看護の実態調査についても言える。多くの障害者は介助を受けることで生活が成り立っているから、どんな介助や支援をどの程度(頻度や量)得ることができるかにより、生活の質は大きく左右される。近年、居宅生活支援が

A. 研究目的

本調査の目的は、社会福祉基礎構造改革の理念である、障害者とその障害の種類や程度、また年齢や世帯状況、地域の違いにかかわらず、個人が人として尊厳をもって地域社会で安心した生活がおくれるようになるために必要な支援はなにか、その支援を続けるためにはどのような制度が必要なのかを検討するための基礎データを得ることである。

充実してきたとはいえ、サービスの供給が不足している地域では、家族による介助やボランティアによる支援が不可欠である。既存の統計調査では、障害の種類や程度の違いや居住する地域の違いにより、受ける福祉サービスがどう異なっているかが鮮明になり難い。さらに、家族という私的支援がどれほど障害者の生活の質を下支えしているのかについても、定量的に解明するのは至難の業である。もちろん各統計の調査票の個票データへのアクセスが可能であればこれらの分析もある程度可能だが、行政目的で収集された統計を目的外使用で研究者や当事者団体が借り出すことは大変難しいのが実態である。また既存統計には、国が行う実態調査としての限界もある。たとえば既存統計調査では「国で認定された障害」をもつ者だけが母集団を構成する。身体的には軽度と判定された人や新しい難病患者や病名では精神障害と認定されないが精神的な困難を抱える人々（例えば長期ひきこもりなど）は含まれない。障害者の真の実態を知るためには、認定の有無に関わり無く障害がある人の実情を把握する必要がある。このように既存の統計調査だけからでは、詳細なデータが不足しがちである。他の例では、生まれながらにして障害のある人と、人生の途中で障害者となった人の違いなど、それぞれのライフヒストリーによる違いは既存統計調査からは解明し難い。障害者の自立支援は、障害の種類、個人の特性と世帯状況や居住環境などを総合的に考慮したより良いケースワークによって達成される。どのような項目を重点的に考慮

したらよいかのヒントを本研究が実施する調査はデータとして提供してくれるだろう。介護保険がケアマネジメントのシステムをもつように、障害者福祉はより良いケースワークのシステムを必要とする。

本研究では調査のほかに財政的視点を踏まえて、持続可能な社会保障財政につながる障害者福祉政策の方向性を探る経済学的アプローチも試みる。また、知的障害の定義や障害程度区分、障害者の給付内容の国際比較や年金・税制等他制度との関係についても、さまざまな専門家による学際的研究をおこなう。今までの障害者研究が社会福祉研究者において多くの蓄積をもたらしてきたことをふまえながらも、政策インプリケーションへつなげるためには、学際的な研究が不足している。今推進されている障害保健福祉施策が、学際的研究のなかから、直接的には障害者のためでありながら間接的・総合的には社会全体の厚生水準の向上につながる施策であること、言い換えれば老若男女すべての国民の生活を保障する施策であることを実証し、障害者施策の早期充実を提案していくことが目標である。

B. 研究方法

本調査研究は全体を3カ年計画で行った。初年度と次年度に調査を実施し最終年度に学際的研究を交えた総合的な研究成果をまとめた。

調査では『障害者生活実態調査』を実施した。障害者の生活実態を家計面と生活時間面から把握することである。第1回調査を東京都稲城市（2006年）

で、第2回調査を静岡県富士市（2007年）実施した。

現在、障害者全体の生活実態を把握するために実施されている公的な調査はない。しかし、2007年4月には全国の市町村において障害者計画策定が義務づけられ、今後自治体は独自の計画に基づいて障害者施策を進めて行くことになった。地域に暮らす障害を持った住民の実情を正確に把握することの重要性は、年々増している。得られたデータはこれからの障害者施策を検討するための基礎資料として広く使用され、障害者福祉の向上に役立てることを目標に整備公表していくものである。

調査以外の研究方法は以下のとおりである。

平成17年度：障害者施策の国際的動向のサーベイについては、知的障害の定義に関する国際的状況についてのサーベイ、障害の法的定義・認定に関する国際比較研究、EUとOECDにおける障害者施策比較研究の要約を文献研究中心にして行い、成果をまとめた。

平成18年度：障害者自立支援法施行後の障害者の経済状況に関する調査、障害福祉施策に関する原理的考察、知的障害者の定義に関する国際的状況、障害者の国内統計からの把握の可能性、

平成19年度：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—、障害者の就労支援と教育支援、障害者福祉と財政分析と所得保障の効果、ダイレクトペイメント施行から10年

C. 研究結果

平成17年度総括研究報告書より：

『障害者生活実態調査』については、調査結果の集計結果より行政区域として地域を限定して行った障害者の生活実態を明らかにすることができた。また、別途実施した身体障害者当事者グループとの比較において様々な違いが浮き彫りされた。

まず、就労実態については、今調査の回答者においては、半数に近い人々が仕事をもっておらず、性別による有業率の差もみられた。身体障害者より知的障害者・精神障害者のほうが、仕事をもっている人の割合が低くなっていた。仕事の種類については、全体で見ると常用雇用が多かったものの、知的障害者・精神障害者では福祉的就労をしている人が多く、低収入・低所得で生活している様子もうかがわれた。一方、身体障害者や障害者団体のメンバーの中には、重い障害をもっているも一般的な形態で就業し、高収入・高所得である人も存在していた。その他、性別や障害種別、仕事の種類等によって、就労状況にさまざまな違いがあることが示された。本研究を通して、仕事の有無や種類、賃金や所得といった面での、回答者の就労に関する厳しい内実が明らかになるとともに、回答者の中でのさまざまな条件による違いも抽出された。とくに、性別や障害種別、回答者のグループが、障害者の就労状況を左右する重要な要因であることがわかった。多くの障害者に共通する特徴や一定の傾向がみられる一方で、重度の障害をもちつつ常勤や長時間で働いていたり、目だって高い給与や所得

をえていたりするケースも存在していた。

次に、支援費（居宅サービス）の給付状況については、行政区としての市を単位としたグループ（以下、グループ A）と、DPI（障害者インターナショナル）日本会議等の協力を得て調査を行ったグループ（グループ B）の間で顕著な差がみられた。すなわち、給付状況が 30 日、すなわち、毎日、利用している人は、全体では 14 人であるが、グループ A の中では 1 人だけであった。グループ A においては、給付状況 0 日（利用していない）の人が、7 割を超えている。

生活時間調査については日中活動の状況を見ると、日中の時間帯にかかわらず、「テレビ・ラジオ・新聞・雑誌」や「休養・くつろぎ」をしている人達が一定層、存在していること、「仕事」あるいは「その他、社会活動」をしている人も、その活動時間のピークは、午前 10 時～午後 4 時という、短時間の傾向がみられた。支援費（居宅サービス）の給付状況については、ほとんど利用していない人と、ほぼ毎日利用している人と、極端に分かれる。

生活時間調査から、日中の時間帯においても「テレビ・ラジオ・新聞・雑誌」や「休養・くつろぎ」をしている人が 2 割近く存在する他、「仕事」「その他、社会活動」をしている人でも、そのピークは午前 11 時から午後 4 時であり、時間帯が限られている。

次に、障害者世帯の収入と支出構造について分析を行った。この調査により、障害者世帯の収入、支出構造について詳細なデータを得ることができた。

本人所得に関しては、障害別に明らかな差がみられた。とくに単身世帯の知的障害者、精神障害者は低所得に置かれており、後者で生活保護受給率が高いことが明らかになった。また雇用者所得を得ていたとしても、収入総額が高くなるわけではなく、就労が生活の安定に必ずしも寄与していないことが明らかになった。世帯支出では障害ゆえに必要な支出の存在が浮き彫りにされた。

障害者施策の国際的動向のサーベイにおいては、欧州会議（Council of Europe）が研究費を出した 1997-2000 年の 3 年間の研究の結果で「ヨーロッパの障害評価：類似性と差異 Assessing Disability in Europe-Similarities and Differences」をもとに、そこにまとめられている 22 の CE 加盟国における障害者への給付（benefits）の受給資格基準（eligibility criteria）の確定のための障害評価方法（disability assessment methods）の比較分析結果を紹介した。また、知的障害の定義に関する国際的状況では、アメリカ、イギリス、ドイツ、スウェーデンを中心に諸外国における知的障害あるいは障害全体の定義の状況について、文献や有識者からのヒアリング等により得られた情報を整理した。この研究で取り上げた米国、ドイツ、イギリス及びスウェーデンにおいては、米国における「発達障害」を除き、法令上知的障害について固有の明確な定義があることは確認できなかった。更に、障害の法的定義・認定に関する国際比較では、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、フィンランド、ド

イツ、ノルウェー、スウェーデン、オランダ、アメリカの 10 カ国についてそれぞれ、各国の研究者のまとめたペーパー等を翻訳し要約すると同時に、分野別に 4 つの分野（社会福祉・社会サービス、所得保障、雇用、権利擁護・差別禁止）についてまとめた。社会福祉・社会サービスの分野では、各国を定義や認定という側面から見てみると、社会サービスを利用するに当たり、障害手帳に代表されるような障害の認定を制度に盛り込んでいる国と、ニーズアセスメントに重点を置いている国に分類できると考えたが、アセスメントに重点をおいている国でも、ケアの等級（イギリス）があり、障害の程度による等級とは違った視点の等級が設けられているという点など参考になり、分類の仕方には工夫が必要である。所得保障については、所得保障内容を判定する障害の程度は、日本のように医学的診断による機能の欠損や不全による判断ではなく「労働能力」「稼働能力」で判断される国（カナダ、フランス、ドイツ、デンマーク、ノルウェー、フィンランド）が多い。雇用については各国の障害者雇用政策として対象となっている障害の範囲は広範である。たとえば、機能的制限があるために労働能力が低く、通常の雇用を維持するのに困難がありうる者（スウェーデン）、通常の日常生活活動を行う個人の能力に対して相当程度かつ長期的悪影響を及ぼす身体的または精神的機能障害（イギリス）、アルコール依存症、薬物依存症なども ICD10 精神病分類の分析用ガイドラインも顧慮して保護雇用する（ドイツ・スウェーデン）などわ

が国のように障害者認定手帳取得を前提の雇用政策はとっていない。むしろ失業者として職業リハビリテーションを行い、可能な限り一般就労を目指し、一般の労働者より生産性が劣る場合に障害者自身と雇用者を支援している。生産性が劣るという判断は、「労働能力」「稼働能力」「作業能力」を基準とする。この判断基準は、ドイツのようにサンプルフォーム各種ガイドライン使用（たとえば、腎臓疾患、HIV 情報ガイドラインなど）しているところもあるが、医学的意見をもとに障害があることについての本人証明や臨床心理士など関係するスタッフの意見を参考に行政の担当者が行っている場合がほとんどである。従って、日本のように各種手帳を持たない難病をかかえる「谷間の障害者」が雇用サービスを利用できる点は大きな違いである。

次に、権利擁護・差別禁止については、EU とアメリカについてまとめられている。ここでは、排除される障害者がでないようにとくに工夫されていることが伺われる。例えば、アメリカでは、（ある程度の機能障害の）「過去の記録」のある者、あるいは（実際にはないのに）そのような機能障害を持つと「見なされる」場合、についても対象としている。カナダの雇用均等法では、何らかの機能障害がある人であれば、雇用に関して自分が不利益を受けたと考えた場合には（客観的な証拠の提示を要件とはせず）この法律に訴えることができるとしている。さらにスウェーデンでは、「軽度のものも含まれる」とし、フランスやデンマークでは障害の定義を設けていない。現在国

連で精力的に進められている障害者権利条約の準備過程では、障害・障害者の定義は設けず、各国にまかせるという案が浮上している。理由は、特定の表現での合意を得るのが非常に難しいということと、何らかの定義を設けるとそこから排除される者が出てしまう、ということだという。日本では最近まで精神障害者は障害者ではないとされ、いまだに難病や（知的障害以外の）発達障害などの位置づけが明確ではない。生活への深刻な影響があるのに、本人や家族自身が「病気であって障害ではない」、と考えている場合も多い。他のアジア太平洋諸国ではさらに狭い障害理解の国々が多い。こうした事情を考えれば、権利条約においても各国任せにせず、できるだけ広い範囲をカバーする障害の定義を設けることが必要ではないか。その際国際的な合意のあるICF（国際生活機能分類）を活用し、なんらかの健康状態または心身機能・身体構造に関連して活動または参加の何らかの制約が生まれているか、その可能性のあるもの、などの規定が候補になるのではないかと考えられる。

平成 18 年度総括研究報告書より：

①『第 2 回障害者生活実態調査』は、第 1 回調査の結果を踏まえて、一部設問の表現の変更と追加を行ったが、基本的に第 1 回と同様の変数が入手できるように調査票を設計し実施した。追加した設問は支援費を受給しなかった人について、その理由を尋ねたことと自立支援法の施行（平成 18 年 4 月）前後で福祉サービスや医療サービスの受給や自己負担に変化があったのかを質問に加えた。

富士市在住の 18 歳以上 65 歳未満の障害者（身体障害者手帳 400 名及び療育手帳 100 名所持者）から 500 名を抽出して調査への協力を求める文書を出し 89 名から協力の承諾を受けた。なお、精神障害者については富士市内のデイケアや福祉作業所・生活支援センターなどに集う方に協力を呼びかけで 24 名から協力を得ることができた。調査を実施したのは合計 113 名であった。第 1 回稲城市における調査対象者数が 94 名であったことから、地域調査としては第 1 回を上回る調査対象者数を確保することができた。予算の制約から、第 1 回で実施した障害者団体加盟者に対する調査は行わなかった。調査結果の分析は第 1 回同様、就労の状況、本人及び世帯と家計の状況、生活時間の状況の三側面から行った。

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かがわれた。

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。

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」の方が一人である時間が長く、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。

②障害者自立支援法施行後の障害者の経済状況に関する調査は、平成18年4月に施行された障害者自立支援法の影響を知るために、日本障害者協会に委託して行った。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。「医療に関する自己負担が増えた」と回答したものと「預貯金」の変化の関係では、医療の自己負担が増えたと答えたの方が自己負担は変わらないと答えた者よりも2倍以上預貯金を減らしたと答えていた。福祉サービスの自己負担と預貯金の関係についても同様の結果がでていた。また、自立支援法の施行後はじめて実施された「障害程度区分認定」の実施状況と意見についても設問を設けたが、全体としては半

数の人しか認定を受けていなかったが、生活の場がグループホームの場合は84%が、一般住宅では45%が、入所施設では37%が受けていた。しかし一般住宅でも「福祉サービスを利用している」人では63%が認定を受けていた。認定調査に関する意見としては、設問のなかで「十分に自分の状況を聞いてもらえたか」にたいして「十分だと感じた」「どちらかといえば十分だと感じた」を合計して約6割になっていた。

③障害福祉施策に関する原理的考察では、自立支援法の審議過程を社会保障審議会障害者部会の委員のひとりとして体験した障害者当事者として、福島智東京大学助教授に定率負担の導入に至った状況から考察していただいた。以下抜粋要約に引用したように、「障害者」を社会がどのように捉えるかという本質的な議論の欠落が、定率負担という表面的な政治的方策として現行の法律を成立施行させてしまったと結論付けている。

抜粋：障害者自立支援法におけるもっとも論争的な検討課題の一つである利用者による「応益負担（定率負担）」を導入した背景として、まず「制度の安定的な運用」という理由が第一に上げられる。そして、もう一つは、サービスを受ける受益者が一定の負担をするのが当然であり、そうでないと、国民に広く理解されないという把握が当該法律や関連制度立案者サイドにあった、ということである。（中略）障害者自立支援法の本質は、厚生労働省と財務省との調整の結果、関連予算のかなりの部分を義務的経費化させることと裏腹の関係で、障害者福祉施策に必要な財

政支出を抑制的に安定させる、というものと把握できる。（中略）「障害者」やそのニーズを満たすということの意味、障害者の所得保障やニーズの充足との関係、あるいは、そもそも「障害者」をどのような存在として捉えるのか、という理念レベルでのコンセンサスが政府・与党だけでなく、国民や障害者関係者自身の間でも必ずしも形成されていない、という深刻な問題が横たわっているのではないかと考えるのである。

④知的障害者の定義に関する国際的状況では、米国、ドイツ、フランス、イギリス及びスウェーデンにおいては、共通して、知的障害を法律上単独で定義した例はなかったと結論づけた。しかし、法律以外で、知的障害に着目した定義が置かれている例は存在している。具体的には、アメリカにおいては、大統領令により設置された「知的障害者大統領委員会」の大統領報告書の脚注で「知的障害」の定義について言及があり、また、イギリスにおいては、政府の白書の中で定義がなされている。興味深いのは、スウェーデンにおいては、LSS法の前身となる法律の解説の中に、現在日本における知的障害の認定において用いられている定義と似通った内容の定義が存在していることである。また、発達障害への対応が重視される傾向が国際的に見られる。また、介護サービスについては、フランスおよびアメリカ以外の国では、同一の制度から高齢者に対しても障害者に対しても、介護サービスが提供されている。一方、社会参加支援、就労支援、所得保障、権利擁護については諸外国と日

本において、それぞれ障害者に着目した固有の施策が実施されている。

⑤障害者の国内統計からの把握の可能性では、障害者についてなんらかの情報を含んでいる統計資料は、23件見つかった。そのほか、直接的には障害者を区別できないが、もし障害者の特定が可能であれば生活実態を知る上で有用と思われる統計は3件あった。既存の公的統計資料における障害者に関する情報が見つかった統計資料を分類すると、施設関係で10、障害種別では3、社会保険制度では3、労働では2、社会保険以外の制度では2、その他の標本調査では2あった。また、現時点では障害者に関連するデータをとることができないが、社会調査としては大変重要で使いやすいデータなので、障害者を特定できるような工夫を行政に希望したい調査として3件を指摘できた。平成19年度総括研究報告書より：

9つの研究についてそれぞれの結果を以下にまとめる。

①障害者の就労実態：参加と自立を阻む要因

『障害者生活実態調査』のうち「基礎調査表1」の就労に関する項目について分析を行った。特に、障害種別や障害程度といった要因に注目し、障害者の就労実態を把握した。また、『就業構造基本調査』のデータと比較することにより、障害者と一般の人々との格差や性別による差を明らかにした。

障害の有無・性別・障害種別・障害程度が、仕事の有無・就労形態・就労による収入・非就労の理由・就労希望の有無といったあらゆる側面で影響していた。障害の有無による差はもちろ

ん、障害者の中でも障害種別による違いが大きく、男性よりも女性が、非重度よりも重度の人々が、より限られた状況におかれていた。障害をもつことによって、二重にも三重にもわたって格差が生じており、障害者が厳しい状況に陥っているといえる。特に、知的障害者と精神障害者では福祉的就労の従事者が多く、きわめて低い収入での生活を余儀なくされていた。

②障害者の生活時間

「障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究」において実施した『第1回障害者生活実態調査』と、『第2回障害者生活実態調査』の調査を統合したデータから生活時間の結果を検討した（以下、「実態調査」）。検討にあたっては、『平成18年社会生活基本調査』（以下、「平成18年調査」とする）との比較を生活時間配分の観点から行った。

生活時間配分を(1)障害種別、(2)世帯類型、(3)就業の有無の側面から検討した結果、共通して把握されたのは、休養等自由時間活動が「平成18年調査」よりも「実態調査」が長いことである。とりわけ、知的障害（障害種別）、平日の仕事なしが長くなっている。また、家事時間については、グループホームと定位家族（世帯類型）が短い結果となった。

有業者の就業状態による生活時間配分を検討すると、「実態調査」における福祉的就労の仕事時間が短いことが明白となっている。この点とも関連してか、仕事有無別に時間帯別行動者率を比較すると、「平成18年調査」に比べて「実態調査」では、仕事の時間帯

の幅が短くなっている。また、「実態調査」の仕事の行動者率が減り始める時間帯で休養・くつろぎの行動者率が「平成 18 年調査」に比べて際立って高くなってくる。

これらの結果から、障害者の自立支援について示唆される点は、第一に、障害故の「時間的コスト」を配慮した就労支援の必要性、第二に、生活支援における家事支援の重要性、第三に、生活の質を高める支援の必要性である。

なお、本報告では、3 か年の調査研究の結果を踏まえて分析された。1 年目（平成 17 年度）は、「実態調査」のデータの一部を得たのみであり、そのため、障害者の生活時間のおおよその特徴を把握に限定された。2 年目（平成 18 年度）は、生活時間に関する先行研究の検討を行い、また、「実態調査」を実施した地域別に調査結果を検討した。その結果、「実態調査」のデータを統合して分析することが妥当であることが確認された。以上の経過及び『社会生活基本調査』の直近の結果を得ることができたため（「平成 18 年調査」）、本報告のように、障害者の生活時間の検討が可能となった。

③世帯状況をふまえた家計収支の分析

本研究では、過去 2 回にわたっておこなった調査から得られたデータを合算し、一般世帯を対象とした調査によるデータおよび、障害者、障害者世帯を対象とした他の調査によるデータと比較検討することにより、障害者世帯の家計収支を相対的にとらえることを目的とした。

本人収入にかんしては、おおむね他調査の結果と同様であった。まず、収

入源にばらつきがみられた。知的障害者は比較的年金を受給している割合が高いが、非手帳保持者を含む精神障害者では年金受給率が低く、所得保障として機能していない。また、一般世帯と比べるととりわけ単身世帯が低収入におかれていることが明らかになった。

世帯収入との関連をみていくと、生殖家族における身体障害者の男性にかんしては、経済的自立度が高い一方で、定位家族における知的障害者、精神障害者の他の世帯員の収入への依存度の高さが明らかになった。逆にいえば、自らの収入が低く他の家族員に経済的に依存しているために、離家することが難しく、定位家族で暮らしつづけることになっているのである。

④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—

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活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。

⑤障害者の就労支援と教育支援

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。

⑥障害者福祉の財政分析と所得保障の効果

本稿では、「障害学」の最近の展開から障害者福祉に対する一般財源の利用が認められる論拠について整理する。3節では、障害者の福祉に関連する給付と障害年金を概観し、障害者福祉の財政の現状を明らかにする。4節では、障害者福祉の経済効果について分析する。具体的には、まず措置制度から障害者自立支援に制度が変わる中で、ノーマリゼーションの理念のもと、施設から地域ケアに重点が変化したことによる施設費用低減効果を推計する。次に、バリアフリー・ユニバーサルデザインの理念のもと、公共事業の一部として整備されてきた公共交通機関（とくに鉄道施設）のバリアフリー化の経済効果を、介護ヘルプ費用の軽減効果および障害者雇用の促進に対する影響を観点に推計する。

⑦ダイレクトペイメント施行から10年～イギリスの障害者社会サービスの現状と課題～

コミュニティ・ケア・ダイレクトペイメント法施行から10年が経過し、イギリスでは2007年5月『政府調査

報告：『ダイレクトペイメント政策と実践』が刊行された。イギリスにおけるダイレクトペイメントの導入背景、現状と課題を文献サーベイと現地調査を基礎としてまとめた。

地方自治体への社会サービス提供責任の移管がコミュニティ・ケア制度の導入により実行に移されてのち、障害者の自立生活運動と財政政策としての必要から、ダイレクトペイメントが解禁になった経緯を明らかにした。地方財政との関係、国民保健サービスの改革との関連が明らかになった。そして、調査報告書にまとめられている地方自治体によって多様な実践や利用率の違いの分析と課題を理解し、日本の障害者自立支援政策への示唆をえることができた。

ダイレクトペイメントの導入は、障害当事者の自立生活運動と経済財政政策という2つの異なる背景により実現できた。しかし、地方自治体がダイレクトペイメント導入の財政的メリットを認識しているとは言いがたい。

2001年から政府によって地方自治体にダイレクトペイメントの導入を義務化した後も、利用率が改善したとは言いがたく、その原因は障害のアセスメントをするケアマネージャーやケースワーカーがダイレクトペイメントに積極的とは必ずしもいえないことがひとつの原因と指摘されている。

⑧委託研究：障害者自立支援法の影響に関する事例調査〈JD 調査・2007〉—2007年4月以後の生活の変化を中心にして—

2006年調査を土台としてケーススタディをインタビューで実施した。主

な視点は次の4つである。(1)「法」施行後、医療・福祉サービスの量は変わらず自己負担額は増えている実態把握、(2)自己負担額が増えた人の家計・生活への影響把握、(3)家族同居者における影響把握、(4)生活保護以外の低所得層の影響実態・意識の把握。

⑨国民生活基礎調査からみた障害者の生活実態

『平成16年度国民生活基礎調査』の目的外利用申請を行い、「手助け見守りが必要」と回答した個人の属性についてクロス集計を行った。「手助け見守りが必要」と回答する対象者には高齢者が多いこと、身体的な介助の程度が多様である障害者とは異なることが判った。

①の研究から指摘できる政策課題として、常用雇用や臨時雇いを拡大することや、知的障害者・精神障害者・重度障害者への就労支援、福祉的就労の収入の向上があげられる。障害者の格差を是正するためには、就労機会の保障に加えて収入の保障も求められる。また、障害者が不利に陥る背景や構造の解明、および、家族も含めた全体的な生活保障のあり方の検討も必要である。②からは、障害故の制限が生活時間配分に影響を与えていることが考察された。障害者の生活時間においては、休養等自由時間活動が長いこと、短時間労働であることが把握された。特徴的なのは、前者については、知的障害の休養等自由時間活動が長く、後者については福祉的就労の仕事時間が短くなっていることである。

③の分析を通じて、本人収入と世帯収入との関連が、障害別、性別、世帯状

況別に明らかになった。とりわけ、本人が定位家族で暮らしているのか、生殖家族に暮らしているのかにわけた分析により、他の世帯員への依存している状況が、鮮明にみえてきた。

今後は、世帯員数や居住形態を考慮した分析をすすめていく必要がある。家計における可処分所得額について、障害にかかわる費用との関連での考察も、今後の課題である。

本研究では、とりわけ2人以上家族に住む人びとの、家族への依存度の高さが明らかになっている。まずは、本人の所得保障制度を整えることが必要である。とりわけ雇用者収入が低い層、年金が所得保障となりえていない層への支援の検討が緊急課題であろう。

④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。

⑤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。

⑥で得られた考察としては、障害年金の果たす役割の重要性と障害者福祉を充実させるためには、サービス面と所得保障面のリンクと、それぞれの規模を社会保障制度の中で適切な水準に導くという制度横断的な検討がますます必要となっていることである。

⑦はダイレクトペイメントの実施状況から地方自治体と社会サービス供給体制の関係、サービスのアセスメントに影響を与えるケアマネージャー等の問題が明らかになり、日本においても参考になる。

⑧においては、障害者の多様性を前提に、制度の改正が及ぼす影響を丁寧に観察していくことが政策目的の達成において重要であることがわかる。

⑨は、既存の社会調査において「障害者の生活実態」を把握することの課題をあきらかにした。本研究の目的であった、障害者の生活実態を知るための調査統計の整備の必要性を裏付ける結果となっている。

D. 結論

日本において、障害者の自立は、地域で生活することを基盤に議論されているが、介護労働者の賃金の低さや社会参加への機会の制限などから、なかなか地域生活への移行がすすんでいない。

障害者の多様性を実態把握から踏まえながらも、障害者に限定された議論ではなく、ベーシック・インカムの議論など、すべての人の問題として障害者の問題を捉える必要がある。

地方自治体の障害者プランが自立支援法の開始後どのように機能しているのか政府責任で地方自治体に障害者プランの監視と評価を促すメカニズムを構築すべきである。

E. 健康危険情報

非該当

F. 研究発表

1. 論文発表

遠山真世「『障害者生活実態調査』にみる障害者の就労問題」国際経済労働研究

Int'l ecowk 第 61 巻第 11・12 号(通巻 965 号)pp.25-31

2. 学会発表

勝又幸子・土屋葉・圓山里子・遠山真世、日本社会福祉学会第 54 回全国大会

自主企画シンポジウム 10 障害者の生活実態と自立支援 (2006 年 10 月 8 日 午後 3 時～5 時 会場：N421 教室 立教大学新座キャンパス)

遠山真世 第 14 回職業リハビリテ

ーション研究発表会 第 5 分科会：福祉的就労から一般雇用への移行「障害者の就労実態～稲城市等における調査結果から～」(2006 年 12 月 6 日 於 障害者職業総合センター)

勝又幸子・土屋葉・圓山里子・遠山真世・福島智 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) 分担研究者及び研究協力者全員参加
北海道障害学研究会での発表「障害者生活実態調査：就労に関する部分について」(2007 年 12 月 10 日)
遠山分担研究者