

年金は減額されるため、障害年金を受給していた者の老齢基礎年金は低額になる傾向がある。こうしたことから、アメリカと異なり、日本の現行制度のもとでは、65歳に到達以降も障害年金を継続的に受給できる仕組みが必要であると思われる。

⑥ 障害年金と就労支援

アメリカの障害年金の制定過程では、現金給付よりも職業リハビリテーションを通じた就労支援の方が重要であるという主張が存在していた。その他に、現金給付、特に権利性の強い障害年金はリハビリテーションを阻害するという批判も障害年金反対派によってなされていた。しかしながら、就労復帰のできる可能性が低いケースの存在など、就労支援策はすべての障害者の所得の代替となる訳ではないため、これらの批判は障害年金の必要性を排除するものではなかった。同時に、障害年金による所得および安心感の提供が行われなければ労働者の就労復帰に向けた意欲が阻害されるとの捉え方もあった。現在の日本では、障害者の所得確保に係わる施策として、就労支援の役割が強調されることが多い。例えば、障害者自立支援法の附則第三条第三項において「就労の支援を含めた障害者等の所得の確保に係る施策の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」との規定があるが、第168回国会厚生労働委員会（2007年11月16日）での政府参考人の答弁では、この目的に対応する施策として、「一般就労への移行促進や工賃の引き上げを図ることが何より重要」とであると述べられている。しかし、アメリカにおける障害年金の制定過程での検討から示唆されるように、就労支援に過度に期待することは不可能である。特に、就労支援を重視する場合であっても、障害年金の必要性が排除される訳ではないことは常に意識しておかなければならない。

アメリカでは、職業リハビリテーションを重視する考えが障害年金の導入そのものを完全に妨げることはなかったが、障害年金の制度設計においては、受給者に対する就労支援が重視されてきた。制定時には、申請者をリハビリテーション機関に照会する、受給者が正当な理由無くリハビリテーションを拒否した場合には給付を終了するといった仕組みが設けられ、その後には、年金基金の財源を用いて受給者に対するリハビリテーションが提供されるようになっていった。特に、今日では、費用対策という観点などから受給者を就労に繋げることが重視されるようになっており、1990年代末には、就労チケットおよび就労インセンティブ改善法の制定が行われている。また、アメリカに限らず、障害年金受給者の増大とそれに伴う支給総額の増大に直面している国では、就労支援策を強化することで、給付から抜け出る障害者の数を増加させようという試みが行われている¹¹⁹。

一方、我が国では、年金制度内で受給者を直接の対象とするような就労支援策は存在しない。確かに、費用面での障害年金のウェイトは、経済規模との対比で見ても、社会政策に関する総費用との対比で見ても、非常に小さくなっており、費用対策という観点から、受給者に対する就労支援の強化が求められる必要性はあまりない。それだけでなく、アメリカと比して、障害年金が就業行動に及ぼすマイナスの影響が少な

¹¹⁹ 各国における取り組みの内容については、Kuptsch and Zeitzer [2001] を参照。

いと考えられるため、あえて年金制度内で就労を促す仕組みを設けることは根拠に乏しいかもしれない。清家・山田[2004]が指摘するように、年金給付が就業行動を抑制するには二つの経路があり、ひとつが所得効果であり、もうひとつが給付に伴う収入制限（所得制限）の効果である。このうち所得効果はどのような制度設計でも必ず生じるものである。さらに、アメリカの障害年金では、一定以上の収入を伴う就労をしている場合は、申請却下や支給打ち切りが行われるため、収入制限の効果が存在する。実証研究においても、アメリカでは、障害年金の存在自体あるいはその給付内容の充実が労働供給にマイナスの影響を与えることが確認されている¹²⁰。一方、日本では、障害年金には原則として収入制限が存在せず、国民年金法第30条の4の場合の収入制限も非常に緩やかである¹²¹ため、後者の効果は小さいと考えられる。また、給付水準が低いことから、前者の効果も大きくはないであろう。実際に、前述したように、日本の障害年金受給者の就業率は決して低くはない。さらに、そもそも、アメリカで行われている就労チケットプログラムの成果が極めて限定的になっているように、障害年金受給者の職業リハビリテーションの利用可能性を高めるという形での就労支援策の強化が受給者の就労に繋がるかどうかは必ずしも明確ではない。こうしたことを考えれば、日本では、受給者が労働市場に参加していくことを奨励する仕組みを年金制度内に設けたとしても、その成果はあまり期待できないであろう。

以上、本稿では、アメリカの障害年金の形成過程と現状についての検討を手がかりに、日本の障害年金のあり方について考察を行ってきた。今後は、手当制度などを含めた障害者に対する所得保障の全体像についても整理する必要があるだろう。また、一部の研究者から、障害者の所得保障については、ベーシック・インカムのように、障害状態にあることを根拠として現金給付を行う仕組みとは異なる制度の方が望ましいとの指摘もなされている¹²²。本稿は、年金制度が先進国における障害者の所得保障の支柱となっている現実を重視し、その枠組みの中で考察を行ってきたが、現行の制度体系を超えるような所得保障制度が必要なのか、あるいは、そうではないのかについては改めて検討することにしたい。

参考文献

- 一圓光彌[2002]「イギリスにおける障害者に対する所得保障体系とその特徴」『海外社会保障研究』No.140, pp.18-34.
岡部耕典[2007]「障害種別を超え普遍的な所得保障を求める」『ノーマライゼーション』Vol.27No.4, pp.26-27.

¹²⁰ 障害年金やSSIが労働参加率に及ぼす影響については、Bound and Burkhauser[1999]を参照。

¹²¹ 第30条の4に基づく障害基礎年金の所得制限は、全額支給停止になるのが年間所得約462万円（給与収入換算で約645万円）、半額支給停止になるのが年間所得約360万円（約518万円）となっている。いずれも扶養家族なしの場合である。

¹²² 岡部[2008]や福島[2008]を参照。

- 勝又幸子[2008]「国際比較からみた日本の障害者政策の位置づけ—国際比較研究と費用統計比較からの考察—」『季刊社会保障研究』Vol.44No.2,pp.138-149.
- 菊池馨実[1998]『年金保険の基本構造』北海道大学図書刊行会.
- 清家篤・山田篤裕[2004]『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社.
- 中原耕[2007]「日本における障害者福祉と就労支援」堀橋孝文編『ワークフェア 排除から包摂へ?』法律文化社.
- 野田博也[2007]「アメリカの補足的保障所得(SSI)の展開—就労自活が困難な人々に対する扶助の在り方をめぐって」『海外社会保障研究』No.160,pp.130-135.
- 福島智[2008]「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」『障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究 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』厚生労働科学研究費補助金障害保健福祉総合研究事業.
- 三澤了[2007]「障害者の社会生活を支える所得保障を」『ノーマライゼーション』Vol.27No.4,pp.22-23.
- 百瀬優[2006]「欧米諸国における障害給付改革—障害年金を中心に」『大原社会問題研究所雑誌』No.570,pp.23-46.
- 百瀬優[2008a]「四つの論点から見る障害年金改革—アメリカ、スウェーデンとの比較を手がかりに」社会政策学会編『子育てをめぐる社会政策[社会政策学会誌第19号]』法律文化社.
- 百瀬優[2008b]「障害者に対する所得保障制度—障害年金を中心に」『季刊社会保障研究』Vol.44No.2,pp.171-185.
- 山田耕造[2001]「障害者の所得保障」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻 所得保障法』法律文化社.
- Altmeyer, Arthur[1941] "Social Insurance for Permanently Disabled Workers", *Social Security Bulletin* 4(3), pp.3-10.
- Anrig, Greg and Wasow, Bernard[2005] "Twelve Reasons Why Privatizing Social Security Is a Bad Idea", The Century Foundation, February 14, 2005, pp.1-18.
- Barnhart, Jo Anne[2006] "The Social Security Administration's Disability Service Improvement Process", *Social Security Bulletin* 66(3), pp.41-46.
- Barr, Nicholas[2004] *The Economics of the Welfare State (4th edition)*, Oxford University Press.
- Berkowitz, Edward[1987] *Disabled Policy: America's Programs for the Handicapped*, Cambridge University Press.
- Bound, John and Burkhauser, Richard[1999] "Economic Analysis of Transfer Programs Targeted on People with Disabilities" in Orley Ashenfelter and David Card (eds) *Handbook of Labor Economics Volume 3C*, Elsevier, pp.3417-3528.
- Cohen, Wilbur[1957] *Retirement Policies under Social Security*, University of California Press.
- Cohen, Wilbur, Ball, Robert and Myers, Robert[1954] "Social Security Act Amendments of 1954: A Summary and Legislative History", *Social Security Bulletin* 17(9), pp.3-18.

- Cohen, Wilbur and Myers, Robert [1965] "Social Security Amendments of 1965: Summary and Legislative History", *Social Security Bulletin* 28(9), pp. 3-21.
- Collins, Katharine and Erfle, Anne [1985] "Social Security Disability Benefits Reform Act of 1984: Legislative History and Summary of Provisions", *Social Security Bulletin* 48(4), pp. 5-32.
- Copeland, Craig [2005] "Social Security Reform: The Importance of Disability Insurance and Annuities in Individual Accounts", *EBRI Notes* 26(7), pp. 1-19.
- Davies, Paul, Iams, Howard and Rupp, Kalman [2000] "The Effect of Welfare Reform on SSA's Disability Programs: Design of Policy Evaluation and Early Evidence", *Social Security Bulletin* 63(1), pp. 3-11.
- Duggan, Mark and Imberman, Scott [2007] "Why Are the Disability Rolls Skyrocketing? The Contribution of Population Characteristics, Economic Conditions, and Program Generosity", in David Cutler and David A. Wise (eds) *Health at Older Ages: The Causes and Consequences of Declining Disability Among the Elderly*.
- Ferron, Donald [1995] "Diagnostic Trends of Disabled Social Security Beneficiaries, 1986-93", *Social Security Bulletin* 58(3), pp. 15-31.
- Goss, Stephen [2006] "The Financial Outlook for the Social Security Disability Insurance Program", *Social Security Bulletin* 66(3), pp. 47-52.
- Hennessey, John and Dykacz, Janice [1993] "A Comparison of the Recovery Termination Rates of Disabled Worker Beneficiaries Entitled in 1972 and 1985", *Social Security Bulletin* 56(2), pp. 58-69.
- Holzmann, Robert and Hinz, Richard [2005] *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, The World Bank.
- Kearney, John [2006] "Social Security and the 'D' in OASDI: The History of a Federal Program Insuring Earners Against Disability", *Social Security Bulletin* 66(3), pp. 1-27.
- Kuetsch, Christiane and Zeitzer, Ilene [2001] "Public Disability Programs under New Complex Pressures", in Dalmer D. Hoskins, Donat Dobbernack, Christiane Kuetsch (eds) *Social security at the dawn of the 21st century: Topical issues and new approaches*, Transaction Publishers, pp. 205-230.
- Larin, Kathy and Greenstein, Robert [1998] "Social Security Plans That Reduce Social Security Retirement Benefits Substantially Are Likely to Cut Disability and Survivors Benefits as Well", Center on Budget and Policy Priorities Report, December 15, 1998.
- Mashaw, Jerry [1988] "Disability Insurance in an Age of Retrenchment: The Politics of Implementing Rights" in Theodore R. Marmor and Jerry L. Mashaw (eds) *Social Security: Beyond the Rhetoric of Crisis*, Princeton University Press, pp. 151-176.
- Mashaw, Jerry and Reno, Virginia (eds) [1996a] *The Environment of Disability Income Policy: Programs, People, History and Context*, National Academy of Social Insurance.

- Mashaw, Jerry and Reno, Virginia (eds) [1996b] *Balancing Security and Opportunity: The Challenge of Disability Income Policy*, National Academy of Social Insurance.
- OECD [2003] *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, OECD. (OECD 編著 岡部史信訳 [2004] 『図表でみる世界の障害者政策: 障害をもつ人の不可能を可能に変える OECD の挑戦』 明石書店.)
- Social Security Administration [2006] *The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*.
- Social Security Administration [2007a] *Annual Statistical Report on the Social Security Disability Insurance Program 2006*.
- Social Security Administration [2007b] *Annual Statistical Supplement 2006*.
- Social Security Administration [2008a] *Disability Benefits*, SSA Publication No.05-10029.
- Social Security Administration [2008b] *The Appeals Process*, SSA Publication No.05-10041.
- Social Security Administration [2008c] *Benefits For Children With Disabilities*, SSA Publication No.05-10026.
- Social Security Administration [2008d] *Working While Disabled: How We Can Help*, SSA Publication No.05-10095.
- Social Security Advisory Board [2001] *Charting the Future of Social Security's Disability Programs: The Need for Fundamental Change*.
- Social Security Advisory Board [2006] *Disability Decision Making: Data and Materials*.
- Stobo, John, McGeary, Michael and Barnes, David (eds) [2007] *Improving the Social Security Disability Decision Process*, National Academies Press.
- Svahn, John [1981] "Omnibus Reconciliation Act of 1981: Legislative History and Summary of OASDI and Medicare Provisions", *Social Security Bulletin* 44(10), pp.3-24.
- Thornton, Craig, Livermore, Gina and Fraker, Thomas et al [2007] "Evaluation of the Ticket to Work Program: Assessment of Post-Rollout Implementation and Early Impacts, Volume 1", Mathematica Policy Research, May 2007.
- United States General Accounting Office [1997] "Social Security: Disability Programs Lag in Promoting Return to Work", GAO/HEHS-97-46.
- United States General Accounting Office [1998] "Social Security Disability Insurance: Multiple Factors Affect Beneficiaries' Ability to Return to Work", GAO/HEHS-98-39.
- United States Government Accountability Office [2005] "Social Security Administration: Planning Could Make the Ticket Program More Effective", GAO-05-248.
- Zayatz, Tim [2005] "Social Security Disability Insurance Program Worker Experience", SSA Actuarial Study No.118.

障害者への直接現金給付と自立支援

カナダ マニトバ州の取り組み

木口 恵美子

1、経済的自立の再検討

経済的自立というと、所得保障や就労・賃金の問題に偏りがちである。それでは社会的・制度的に、自立した生活を可能とする賃金が保障される就労につながりにくい知的障害者にとって、経済的自立は困難と考えられる。

たしかに障害者の就労は、マイケル・オリバー¹⁾が指摘するように、経済の視点から障害者個人の生産性を高め、そのことで雇用する側が受け入れやすくする方策が優先されてきた。つまり、障害者個人が労働能力を高め、収入を得ることが重要とされてきたのである²⁾。

その方法は個人的にはある程度まで有効かもしれないが、障害者の就労問題が十分に解決されているとは言い難く模索が続けている。オリバーは、広い視点で経済を捉え、経済における「消費の重要性」を指摘する。そして、障害者は経済の駆動に消費者として貢献する存在と位置づけている。高齢者の場合を考えると、高齢者向けのサービスや商品、製品が開発され、経済活動の中に消費者として積極的に位置づけられているといえる。

この考えを援用すれば、経済的自立とは必ずしも生産活動によって収入を得ることだけとは限らないのではないだろうか。経済的自立を、主体的な経済活動への参加という視点で捉えるならば、目的に沿って有効に財を活用するといった消費の視点を取り込むことで、障害者の経済活動への参加と自立が高まると考えられる。そのためには、まず生きて生活するための、所得保障が問題とされなければならないだろう。

自立に関して言えば、古川は社会福祉の立場から、自立を大きく道具的自立と、目的の自立に分けている。道具的自立として身体的、心理的、社会関係の、経済的自立

¹⁾ マイケル・オリバーは、グリニッジ大学で障害学を担当し、イギリス障害学会誌の「Disability and Society」の編集に関わるなど、障害学において先駆的な役割を果たしている。また、四肢麻痺の障害者として障害当事者運動にも積極的に関与している。詳しくは Michael Oliver(1990)p237-245 訳者あとがきを参照。

²⁾ 能力を重視することについて星加は、「できる」ということを重要視し、それを目指す風潮の中で「できない」という状態への意味付けが変化する可能性がある。つまり「できない」状態は同じであっても、周囲の状況の中でより否定的に捉えられる可能性があるという問題点を指摘している。

があり、目的自立として、人格的自立（全人的自立）を設定する。そして、道具的自立は人格的自立を達成し、維持するための道具的手段であると位置付けている。道具的自立は第三者による援助や各種社会制度によって補完可能であり、道具的自立は必ずしも人格的自立の実現や維持の必要条件ではないとする。さらに、自立の解釈についても、社会福祉制度や第三者の支援を必要としない「自助的自立」の考え方から、社会福祉制度や第三者の支援を受けつつ、自己決定や自己選択を確保する、「依存的自立」の考え方に変化していると述べる。

これらのことから、経済的自立は必ずしも労働等によって収入を得ることだけを意味するのではなく、広く経済活動への参加という意味で考えること、経済的自立は人格的自立を目的とする一つ的手段であり、社会制度や第三者の支援等で代替可能であること、そして、それらの社会制度等を利用しているからといって、自立していないとは言えないのではないだろうか。

そこで、障害者の所得保障を考えるため、障害者への直接現金給付制度 (Individualized Funding 以下 IF) の検討を行うことにするⁱⁱⁱ。Duncan K Blackman M.A氏 (Registered Psychologist Consultant, Psychological Services) による、“Framework for Individualized Funding”の示す、各国の直接現金給付制度の枠組みを概観し、具体的にはカナダ、マニトバ州での取り組みを見ることとする。

2、 Individualized Funding(IF)の枠組み

(Duncan H. Blackman, M.A. (2007) “Framework for Individualized Funding”より抄訳)

Individual Funding(IF)には多くのモデルがあるが、それぞれが独自の用語とガイドラインを用いているため、分かりにくくなっている。しかし、すべてのモデルに共通するIFの基礎がある。IFが含む主要な構成要素や、鍵となる要素は以下の通りである。

ⁱⁱⁱ Individual funding に関して日本で研究されてきたものとして、勝又幸子「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」『障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究』主任研究者勝又幸子厚生労働省科学研究報告書 (2008)、小川喜道「障害者の自立支援とパーソナル・アシスタンス、ダイレクト・ペイメント 英国障害者福祉の改革」明石書店 (2005)、岡部耕典「障害者自立支援法とケアの自律：パーソナルアシスタンスとダイレクト・ペイメント」明石書店 (2006)、アドルフ D・ラッカ (著)、河東田博、古関・ダール瑞穂 (翻訳)「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 (1997)、鄭鍾和「韓国における重度障害者介助サービス制度化の必要性と推進方向—先進 5 カ国における障害者介助サービスモデル比較を通して」日本社会事業大学社会事業研究所年報 (2005) などがある。ダイレクト・ペイメントの名称で、イギリス、アメリカ、スウェーデンの取り組みが紹介されており、障害者が直接介助者を選び、雇用する、パーソナルアシスタントの問題と関連づけた研究が多い。

- A) 資金は、グループや機関ではなく個々に割り当てられる。
- B) 最初に申請と適正決定がある。
- C) 費用がプランに基づくか、個人負担になるかを明確にするための、財政アセスメントかミーンズテストがある。
- D) 資金運用のシステムに対する監視と評価がある。
- E) 資金の使用のための一般的な要素または、パーソナルケアサポート、住宅、雇用といった、サポートの種類/サービスエリアがある。
- F) 個人的な支援ネットワークの形成。
- G) 資金の調達制限の認識。
- H) ニーズと利用可能な資源のアセスメントまたは確認。
- I) 個別の支援計画の作成。
- J) 計画と財政支援のレベルを承認する。
- K) 個別の契約を交渉しまとめる。
- L) 資金配分の方法に基づく
- M) 資金活用のための、人材の仕組みを含むサポートネットワーク。
- N) 資金の使用に関する説明責任のガイドライン（モニタリングの仕組み）と、個人の保護（リスクマネジメント）。
- O) 要求や衝突の解決のしくみ。
- P) 再検討、監査、および評価のプロセス。

共通言語・同等の意味を持つ言葉

様々な言葉が用いられているが、同等の意味を持つ言葉をまとめると、次のようになる。

- A) Individualized funding : それぞれの目標や願望の達成を可能にするため、公的資金を直接個人、またはそのサポートチームに提供すること。(Duffy 2007)
 - 1. Self-managed funding/Self-directed care
 - 2. Direct payments (UK)
 - 3. Vela micro boards
 - 4. Self-determination
 - 5. Cash and counseling
 - 6. In the Company of Friends (Manitoba)
 - 7. Individualized budgets/In Control Programmed (UK)
 - 8. Brokerage programs
- B) ガバナンス (Governance) : IFプログラムとサービスの運営と提供に責任を持つ地方の行政部門や行政権限
 - 1. Local authorities (英国の言葉であり、カナダにおける市民や市政と同等の意味で用いられる)
 - 2. Purchasing authorities : 購入者

3. Trusts : 信託
 4. Social worker or case manager : ソーシャルワーカーまたはケアマネージャー
 5. Legislated community based authority : コミュニティをベースにした権限を法制化 (例、Saskatchewan Health Authorities、やCommunity Living British Columbiaなど)
- C) サポートチーム (Support team) : 家族、ボランティア、権利擁護者、そして/またはエージェンシーであり、本人が適切な情報を手に入れるために直接サポートを提供し、予算交渉に参加することを支援し、アセスメントの過程で詳細に意見を述べ、個人的なサポートスタッフの雇用とトレーニングや資金の管理と活用を支援し、本人が再検討の過程に参加し、目標達成することをサポートする人々。
1. Families or trusted advisers : 家族や信頼できるアドバイザー
 2. Personal support network : 個人的な支援ネットワーク
 3. Fiscal intermediaries : 財政仲介者
 4. Service brokers : サービスブローカー
 5. Micro boards : 委員会
 6. Living in Friendship Everyday Inc (LIFE) : 非営利組織ライフ (マニトバ)
 7. Advocacy organizations : 権利擁護団体
 8. Independent agencies : 自立機関
 9. Support organizations : 支援組織 (スコットランド)
- D) ファシリテーター (Facilitators) : アセスメントと計画の過程でサポートチームを支援する行政やエージェンシーの職員で、本人とサポートチームを彼らの地域で利用可能な資源につなげ、計画の成功に不可欠な他の支援を提供する。
1. Local area coordinators : スコットランドとオーストラリアのモデルで、障害を持つ人が地域で生活することと、継続的にケアを提供する家族を支援することに前向きな変化を導いた
 2. Care Managers : 英国
- E) アセスメント (Assessment) : ニーズとサポートのレベルと明らかにする。おそらく資金上の制限を設定するために使用されたであろう。すべての地方が1つの評価を使用しているわけではない。
1. Level of intensity of need : ニーズの強さのレベル
 2. Support needs assessment : 支援の必要性のアセスメント
 3. Self-assessment questionnaires : セルフアセスメント質問表 (英国)
 4. Diary record system : 日々の記録
 5. Risk assessment : リスクアセスメント

- F) **Individual plan**: 個人の計画は、個々のニーズ、目標、抱負に即して設計される。多くのIndividual fundingへの申込みは、具体的確認できる個人と家族またはサポートチーム、現在可能な他の資金、予測できる結果、それらを手に入れるための手順を要求し、毎週、毎月のスタッフのサポートの時間、必要資金または資源、そして購入するサービスの価格の合計を要求するものもある。個人計画は個人予算の交渉のための1つのツールを提供する。
1. **Person Centered Plan**: パーソンセンタードプラン
 2. **PATH (Planning Alternative Tomorrows with Hope)**: パス
 3. **Personal or Individual Support Plan**: 個人または個々のサポートプラン
 4. **Individual Budget Support Plan**: 個々の予算のサポートプラン
 5. **Individual Service Plan**: 個々のサービスプラン
- G) **Types of support or service areas**: サポートの種類またはサービスの範囲: 個別化をすすめるため、IFが何をカバーするかを示す、具体的というよりは、大まかな要素があった。共通する分野としては
1. **health and safety**: 健康 安全
 2. **education and employment**: 教育 雇用
 3. **personal autonomy or independence**: 自己雇用といった個人の自主性や独立性
 4. **community connecting or inclusion, involvement in family and wider community life (including relationships, recreation and leisure, hobbies, unpaid and paid work, skills training/coaching and volunteering)**: コミュニティと結びつき、統合し、家族やさらに広い地域生活(人間関係、レクリエーションや楽しみ、趣味や無給の仕事および有給の仕事、スキルトレーニング/コーチングやボランティア)に参加すること
 5. **personal care supports**: パーソナルケアサポート
 6. **residential**: 住宅
 7. **home living -food preparation -housekeeping**: 家庭生活-食事の準備-家事
 8. **professional support, behavioral support, and medical support**: 専門的サポート、行動支援、医療的支援
 9. **those little things important to self-esteem and social inclusion**: ささいなことが、自尊心やソーシャルインクルージョンには重要である
- H) **Individual budgets**: 個人予算: 個々の計画で確認されるコストに適するためにどれくらいの資金を提供するかに関して、交渉がなされる。ほとんどの自治体は利用可能な資金の制限を設定するために評価を活用している。また一部の地方では、緊急時または予期しないイベントをカバーするための資金の割合を控えるだろう。資金は通常、月単位で個人、サポートチーム、金銭サポートに責任を持つ地域のエージェンシーに支払われる。

1. Cash payments : 現金決済

- I) **Staff** : スタッフ : すべてのサービスを契約ベースで、地域のエージェンシーから購入するために資金が使われない限り、ほとんどの個々の計画は、支援の提供や目的の達成のために、スタッフを雇用する必要がある。いくつかの地方では本人の身近な人に資金が渡ることを認めているが、それでもサポートチームは、求人、指導とトレーニング、仕事のモニタリング、給与計算管理等、サポートワーカーとの雇用関係を持つ必要がある。労働力の進展は個人資金を左右する要素である。(アルバータやマニトバでは地域のエージェンシーからサービスを購入する方法が多く用いられている)
1. **Personal assistants** : パーソナルアシスタント
 2. **Personal support workers** : 個人的な支援ワーカー
 3. **Self-employment contractors** : 自己雇用契約者
 4. **Direct support professionals** : 直接支援の専門家
- J) **Accountability mechanisms** : 説明責任 : 説明責任が、個人資金の実施に先立って、明らかにされる必要がある。英国では、政府機関の **Commission for Social Care Inspection** が、ダイレクトペイメントが意図したとおりに使用されることを確実にする責任を持つ。政府資金の受け取りが個人である為、煩わしさや過度の報告要求を避けるため、“軽いタッチ”のモニタリングが重要とされる。
1. **Risk management procedures** : リスク管理手続き
 2. **Audits** : 会計監査

以上のように、障害者への直接現金給付 (IF) は様々な名称を用いて各国で取り組まれており、それぞれに異なった言葉等を用いて展開している。しかし、サポートの種類またはサービスの範囲上記で示されているように、健康、安全、教育、雇用、個人の自主性や独立性、地域との結びつき、個別的介護支援、住宅、家事、専門的支援 (行動、医療)、自尊心、ソーシャルインクルージョンについては、共通の認識を持っていることは、これらのことが障害を持つ人の生活に不可欠かつ普遍的なニーズであると理解できるだろう。中でも、個人の自主性や独立性をすすめるために IF が用いられていることは、制度によって現金が支給されるからといって日本の生活保護のように、自立していないと考えるのではなく、逆に制度を活用することでより主体性を持つという考え方に基づいている点で重要であろう。

次に、上記の中にも取り上げられている、カナダ、マニトバ州の取り組みについて具体的に見ていくことにする。

3、カナダ マニトバ州におけるIndividual Fundの取り組みについて

(1) マニトバについて

マニトバ州は、カナダ中央に位置している。人口はカナダ内で5番目に多く、約118万人(2006年)でその半数以上は首都ウィニペグに住んでいる。州最大の産業は製造業で、食品と輸送機器が中心である。地方には広い平原を有し、特に小麦はカナダの穀物生産高全体の40%を占めている。障害者問題に関しては、DPI Internationalの本部がウィニペグに置かれている。

(2) 「In the company of friends」(制度) と 「LIFE」(非営利組織)

① 「In the company of friends」

マニトバでは「In the company of friends (以下ICOF)」という名の制度によって、Individual fundが行われている。1990年に、州のFamily services and Housing部局に事業を開始するためのワーキンググループが立ち上がった。その後、1993年にFamily services and Housingのパイロット事業として15人の利用者からスタートした。1996年に制度として事業実施を開始した。その後、2000年には非営利組織「LIFE」が設立され、運営主体として業務委託され現在に至っている。

表1 制度利用者の数の推移

年	1996-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06
人数	15	19	26	30	42	42	45	45	47	45

(Manitoba Family Services and Housing Annual Report を基に著者作成)

制度の大きな目的は、知的障害を持つ人に、支援された決定を通して彼ら自身の生活をマネジメントする機会を提供することである。そして、個人の希望やニーズに適したサービスやサポートを展開し、購入するための柔軟性のある資金を個人に提供するという、Individualized fundが制度の目的を達成するための方法として用いられることとなった。

この制度は、これまでの考え方に大きな変化をもたらすとされる。(表2)

表2

(Program Information and Guiding Principles を基に作成)

Agency Model	In the Company of Friends
日々の活動を管理する管理責任者がいる。	あなたがサポートネットワークと一緒にあなたの生活を管理する。
事業所は雇用しているスタッフに責任がある。	あなたがサポートネットワークと一緒にスタッフを雇用する。
スタッフは管理者に対して報告する責任がある。	スタッフはあなたとあなたのサポートネットワークに報告する責任がある。あなたが雇用者になる。
住まいは一般的に、前もって準備された場所である。	あなたがどこに住みたいか決める。
あなたは仕事とあなたのニーズをカバーするための収入補助金を得る。	もはや雇用されたり収入の補助を受けたりしない。(よりステイタスである)
あなたは、雇用と収入補助を通して歯科、眼科、医療経費をカバーする医療保険カードを持つ。	あなたのニーズにあった健康計画を購入する。(皆と同じように)
事業所は、Family Services and Housing(行政)からお金を受け取り、スタッフのサポートを提供する。	あなたがスタッフのサポートのためのお金を月々の小切手として受け取る。
小切手は異なる所から少しずつ直接事業所に届く。	直接あなたのところに一つの小切手が届く。このことは、金銭と意思決定の所有者であることを励ます。Family Services and Housingから金銭を受け取る。
資金は固定したレートが標準とされる。	あなたのニーズに基づいた予算はあなたの生活経費を適切にカバーするために設計される。あなたとサポートネットワークに沿って、あなたの予算の範囲内で自由に金銭を動かす。
一般的に、事業所はあなたの家の場所に制限を加える、居住ケア認定に適合していることが求められる。	居住ケア認定の制限はない。あなたは、どこでも好きなところを選ぶことができる。(予算の範囲内で)
一般的に友人関係と地域のつながりの重要性に焦点をあてる。	友人関係、人間関係のひろがり地域とのつながりは、サポートネットワークの活用を通じて、In the company of friends ではとても重大で意図的な部分である。それらはLIFEを通して提供する資源の重要な目的である。

上記の変化の中にも、先の枠組みで示された各国の共通点である、健康、安全、教育、雇用、個人の自主性や独立性、地域との結びつき、個別的介護支援、住宅、家事、専門的支援(行動、医療)、自尊心、ソーシャルインクルージョン等を見ることができ

る。
仕事や収入については、従来の雇用され、収入の補助を得るという考え方から、障害を持つ本人と支援するサポートネットワークが、介助者を雇用する側になるという

考え方に、180度転換している。また、この制度では、「支援された決定」という考え方が用いられていることが特徴でもある。この「支援された決定」は近年イギリスやカナダに現れた考え方で、Supported decision-making や assisted decision-making という言葉で表現され、「相互依存の決定」という意味で用いられている^{iv}。「支援された決定」の考えを用いていることと、LIFEが友人関係や地域とのつながりを重要として、意図的にそれらの構築に取り組むことには密接なつながりがある。

② LIFE (Living In Friends Everyday)

2000年に設立された非営利事業所LIFEが持つ機能は大きく2つある。①In the company of friendsの利用者に、資源、情報やトレーニングを提供し、ケースマネジメントを行う。個々のニーズに則した生活資金を予算立てて行政への請求すること、②サポートネットワークを構築・維持することの2つである。

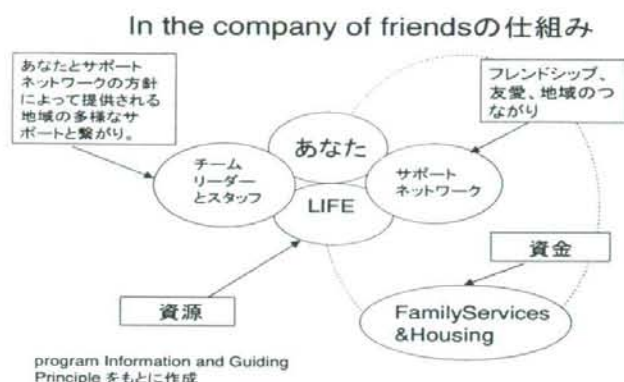
このICOFの制度を利用するためには、サポートネットワークを持つことが必要とされている。サポートネットワークは友人、クラスメート、チームメイト、家族、同僚、地域の人、同じ趣味を持つ人、近隣の人、宗教の仲間、本人が選んだ人等、幅が広い。無給で活動する人たちで、その役割は、サポートスタッフを選び、雇用する、将来の計画をたてる手助け、金銭管理、本人と他の人びとや資源をつなげる等、本人のニーズや目標を達成するための多岐にわたる支援を行う。

LIFEには、リソーススタッフと呼ばれる有給のスタッフ人たちがいて、本人に様々な情報資源、アイデアを提供する。LIFEの運営は行政から補助金を得ている。リソーススタッフはサポートネットワークを支援し、本人とサポートネットワークと共に本人の生活資金を予算立てし、資金を提供する行政に要求し、交渉を行う。要求の結果得た生活資金は、サポートネットワークが金銭管理の支援を行い、LIFEのリソーススタッフが財政状況のモニタリングを行う。

チームリーダーとスタッフは、仕事として有給でサービス提供に関わる人たちの集まりである。チームリーダーは、LIFEのリソーススタッフと密接にコンタクトを取り、日々の活動の中でIn the company of friend の理念を支えている。サービスの質を維持するためのトレーニングを受けなければならない。リソーススタッフは、本人とサポートネットワークがチームリーダーを選ぶ支援を行ったり、チームリーダーを育てる役割等を担ったりしている。(図1)

^{iv} 「支援された決定」については、木口恵美子「保護と自己決定の調和を考えるー支援された決定を通してー」『東洋大学社会学部紀要第46-1号 pp17-31』(2008年)を参照。

図1



(3) 個人予算の内容

LIFEでは、個人予算の内容について、次のような予算をたてる際の目安を用いている。(表3)

表3

* 暮らしに関する予算		金額 (単位ドル)
住まい	賃料	500
	維持管理	50
	電話FAX	60
	インターネット	60
	水道	35
	電気	40
	ガス	75
	住居関連保険	20
	スタートアップ*	20,000
日常生活	食費等	302
	洗濯	30
	雑費	50
個人的予算	外食、理美容、ペット、祝儀、衣服、余暇等	247
	外出に伴う交通費	90
健康	健康保険等	70
	歯科	20
資金と運用	銀行チャージ	15
	経理	70
	広告	10
	スタッフ活動経費	250
	研修・会議費	30

*サポートに関する予算		
既存の日中プログラム	1日7時間を基準 交通費 日中活動供給費	1 km26.4 ^㉔ 32 ^㉕
個別のデイプラン	交通費 日中活動供給費	1時間10.18 ^㉕ 基準 1 km26.4 ^㉔ 32 ^㉕
ホームサポート	活動費	1時間10.08 ^㉕ 、チームリーダーは11.25 ^㉕ 、スタッフ食費、付き添い、余暇の二人付き添い等含む
	夜間 宿泊 週末 祝日	一晚9時間計算 62.10/7回週3 2 時間 10日

(LIFEより得た資料Budget guidelines2006/2007を基に作成)

上記のように、衣食住全般にわたる生活費用と、スタッフの人件費等を含めた介助等の費用が一括して支払われることになる。予算として行政に申請し認められることで、所得保障という収入の視点だけではなく、本人の望む質の高い生活を組み立てるためにいかに資金を活用するかという消費の視点や計画的な実行力が求められているという印象を受ける。障害を持つ本人だけで実行することは困難で、そのためサポートネットワークを持つことがこの制度を利用するための条件となり、サポートネットワークが果たす役割は大きいといえる^㉖。

(4) In the Company Of Friends 利用者の事例^㉗

コリー(男性)はIn the Company Of Friends を活用して自立した生活を送っている。その前の数年間を、施設(マニトバ ディベロップメント センター)で暮らしていた。

施設では3人部屋で、決められた日課で出された物を食べていた。ラウンジでテレビを見るにも、16~18人いて、見たい番組を見ることはできなかった。夜は時々食堂

^㉔ マニトバ州で 1996 年に制定された、知的に障害を持つ人の権利擁護のための法律、「The vulnerable person Living with a Mental Disability Act」では、法定で定められた代行決定は、サポートネットワークのメンバーの支援によっても決定できない場合の最後の手段と位置づけられており、サポートネットワークによる支援された決定は、自己決定、自立、自尊心を促進させる重要な方法として尊重され、認識されるべきであるという趣旨の条例が盛り込まれている。「The vulnerable person Living with a Mental Disability Act」については、木口恵美子「自己決定と代行決定の関係についての考察」『東洋大学大学院紀要第44集』(2007年)参照。

^㉕ ACL マニトバが出版した新聞“Opening Communities...Closing Institutions”の中“Life is Good in the community”より抄訳した。2007年にマニトバで手に入れたが、http://www.aclmb.ca/MDC_Institution/MDC_Tabloid.pdfで参照可能である。

でおしゃべりをする程度だった。

地域の暮らしは、朝起きると何を食べようか考え、好きなものを食べる。昼間は職場にいて、仕事が終わると、家に帰ってテレビやCDでくつろぐ日もあれば、時には友人とコーヒーを飲みに行くこともある。施設にいたころは、自分で行きたいと思ったり、自分の考えで出かけることはできなかった。今は、食事を決めることもできるし、人を食事に誘うことも自由である。

施設では、親戚と話をするのは月に一度、決められた時間だけで、しかも監視をされていた。今は、誰にでもいつでも電話をかけることができるし、誰にも監視されていない。

友人や家族と、ケアギバーの支援で独立した生活を送り、自分自身の生活を作り、管理するため様々な選択肢を得たことで、以前よりも幸福であり、満足できる自分自身の場を持っている。

以前は、誰かが自分のために行っていた「小切手に自分でサインすること」、「自分自身のスタッフを選ぶこと」、「自分の洋服や食器を選ぶこと」を今は自分で行っている。また、以前は、人にプレゼントをすることができなかったが、今は好きな人に手作りのものをあげることができる。今は、月に一度は会うガールフレンドもいる。

また、施設にいたころは家族の集まりに参加することができなかったが、今は週末や、特別なときに定期的に会うことができる。施設では、親戚の葬儀への参列も両親が兄弟姉妹のものしか認められていなかった。叔父、叔母は近い関係ではないという理由で認められていなかった。

何にもまして、以前はできなかったような、夢を見る機会が与えられた。例えば施設では旅行に行くことができなかったが、一人暮らしになり、家族を訪ねたり、ジェントルテーチングの開発者から、協力者としてトレーニングセッションに招かれ、シカゴにも行った。以前は、人に物事を教えることを頼まれたことはなかった。

コリーの家族と友人たちは、定期的集まって、PATH（個人計画ツール）を活用して、彼がこれからどうするかを考え計画をたてることを支援する。このことは、コリーを励まし、すでに達成したこと以上の、新しくエキサイティングなことに取り組む力を与えている。「いつかハワイにだって行くぞ」と思っている。

何よりも大きな変化は、人間関係の質と量である。時間を共にし、共に行動する友達の輪の中にある。そして、重要なことを決定することを助ける信頼できるサポートネットワークを持ち、雇用に関してコリーが決定権を持つスタッフからサポートを受けており、安全で心地よい人たちに囲まれている。彼らは、コリーが挫折、失望、フラストレーションを感じたとき、良くなるまで時間をかけて、物事がなぜそうになっているのかを理解することを助けてくれる。施設ではやりたいことはできず、フラストレーションを感じると「考えるように」と、数時間閉じ込められたが、そこに居たくなかったし、考えたくもなかった。誰かに助けてほしかったのである。

コリーは、今でも多くの友人が施設に住んでいることを悲しく思い、定期的にスタッフの助けを得て、施設に友人を訪ねている。施設の友人がコリーを訪ねることができないからである。

コリーの生活は、やさしいものではないが、彼は彼自身の生活を愛している。

「選択することを得た。好きなことをして、好きな人に会うことができる。それらは本当に大切である。最も大切なことは、私を気にかけてくれる人、助けてくれる人がいることである。」

このケースを見てもわかるように、コリーはIn the company of friendsという直接現金給付の制度の活用によって、所得のみを得たのではなく、安心と信頼に基づく地域における人間関係のひろがり、自尊心、希望を持つこと、自己選択に基づく主体的な暮らしを得たといえるだろう。

4、まとめ

経済的自立を就労に伴う賃金の確保とのみ結びつけて考えると、賃金だけで生活ができる程度の収入を得る仕事に就くことが困難な障害者にとって自立は困難となると考えられるが、経済を経済的自立の視点は必ずしも収入の視点だけではなく消費の視点を取り込み、広く経済活動への参加という視点を持つことの必要性を考察した。さらに、自立概念において、経済的自立はそれ自体が目的ではなく、人格的自立という目的のための一つの手段であることを確認した。

次に、各国で取り組まれている障害者への直接現金給付を概観することから、障害を持つ人の普遍的なニーズが、健康、安全、教育、雇用、個人の自主性や独立性、地域との結びつき、個別的介護支援、住宅、家事、専門的支援（行動、医療）、自尊心、ソーシャルインクルージョンであること、制度を受けることは自立が阻害されることではなく、制度の支援を受けることで、より主体性が強まるという考え方に基づいていることが明らかになった。

カナダ、マニトバ州の取り組みを見ることで、個人予算に基づいた現金給付の受給には、本人の生活の質を高めるために有効に資金を活用する（＝消費する）という視点が必要であることが明らかになった。また、現金給付制度は給付そのものが目的ではなく、給付を通してサポートネットワークと呼ばれる自立を支援する人間関係の構築に重点が置かれていることが重要であり、人格的自立と人間関係の構築は密接なつながりを持つと理解できるだろう。

具体的なサポートネットワークのあり方や、In the company of friends制度の推進と福祉予算の関係、日本への示唆については今後の課題である。

参考文献

- ・古川孝順（2002）『社会福祉学』誠信書房
- ・星加良司（2008）『障害とは何かーディスアビリティの社会理論に向けて』生活書院
- ・Michael Oliver(1990)「THE POLITICS OF DISABLEMENT」(=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)
- ・ Duncan H.Blackman,M.A.(2007)『Framework for Individualized Funding Individualized Funding: Backgrounder』
http://cow.waisman.wisc.edu/Documents/Publications/Individualized%20Funding%20Backgrounder%20Dec07_.pdf 2009.1
 - ・ ACL Manitoba 「Life is Good in the Community」(Opening Communities...Closing Institutions)
http://www.aclmb.ca/MDC_Institution/MDC_Tabloid.pdf
 - ・ Manitoba Family Services and Housing 『Annual Report 1998-1999』
 - ・ Manitoba Family Services and Housing 『Annual Report 2001-2002』
 - ・ Manitoba Family Services and Housing 『Annual Report 2002-2003』
 - ・ Manitoba Family Services and Housing 『Annual Report 2005-2006』

「障害」のある人の居住選択の自由

—国連の政策検討を通して—

中原 耕

1. はじめに

2006年に国連総会で採択された「障害者の権利条約」は、障害に基づくあらゆる差別を禁止し、障害のある人の権利及び尊厳を促進すべく、さまざまなアクセス権、さらには居住に関する権利を規定している。第19条において障害者の「自立生活」が盛り込まれ、障害者が他の者と平等に「どこで誰と生活するか」を選択する機会、つまり居住選択の自由を有すると明記された。さらに、施設を含む「特定の生活様式」で生活することを義務付けられないとし、脱施設の方が示されている¹。

日本政府は、1995年にノーマライゼーションを掲げたものの、その後も入所施設を増やし続け、今なお約57万人もの障害者が施設・病院での暮らしを余儀なくされている²。その多くは本人の意思とは無関係に入所が決められ³、退所を希望しても、社会資源が乏しいなどの理由でその希望が通らない、ないしは通りにくい状況にある。つまり、入所者本人の「どこで誰と住むか」といった居住に関する選択の自由は著しく制限され、多くの人が長期間の入所・入院を強いられている状況である。

日本が将来「障害者権利条約」を批准する場合には、国内法の整備が求められているが、その際、居住に関する選択権や施設入所についても議論する必要があると考える。

本研究では、議論の基礎資料を得るべく、先行している国際連合（以下、国連という）の取り組みについてレビューし、障害者の居住選択権や居住の質、施設入所の問題、さらには障害に基づく差別についてどのような規定がつけられてきたのか把握を試みる。

¹ 条約の日本語訳は、「川島聡＝長瀬修飯訳（2008年5月30日付）」（長瀬・東・川島 2008）を参照した。

² 入所・入院者数については、内閣府（2008）を参照した。

³ 例えば、知的障害者入所施設の場合、施設から地域生活へ移行した人への聞き取り調査（対象者201名）の報告をみると、「入所の事情は様々であるが、入所時の記憶については、ネガティブな印象で語られることが多い。（中略）入所に至る経緯の中で、両親が両親の内どちらかが亡くなった直後であることが少なくない。また、本人が入所の経緯について『良く分からない』と〔話し〕、十分な説明や意思を確認したり、同意を取ったりするなど、入所に至る過程にほとんど関与していないことが窺われる。つまり、入所は当事者が望んだわけではなく、また入所にいたるプロセスにおいても、蚊帳の外におかれている」と述べられている（長野県社会福祉事業団 2008）。〔 〕内は引用者の補足である。）