

# 障害者自立支援法に基づく「就労支援」の問題点

木 村 敦

## The Problems of 'Support for Work' by Law to Support Independence of the Persons with Disabilities

KIMURA Atsushi

### Abstract

The aim of this study is to examine whether it is appropriate that support for work become the central point by Law to Support Independence of Persons with Disabilities.

For that, first, about benefit for the long-term care and benefit for the training among benefit for support independence by Law to Support Independence of Persons with Disabilities, the contents and procedures are explained. Then follows an analysis of the current state of handicapped employment, the position of social work is identified. Finally, conclusions are drawn about whether support to work is appropriate for social work for the handicapped as security for a minimum standard of living.

**Key Words** : Support for Transition to Work, Support for Continuation of Work, Employment for the handicapped, Social Work

キー・ワード : 就労移行支援, 就労継続支援, 障害者雇用, 社会福祉事業

### はじめに

障害者福祉の分野においては、2000年の「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」の制定に伴い、社会福祉事業法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法等が改正され、従来の「福祉の措置」という、障害者に対するサービスの責任を行政機関が負う仕組みが原則として廃止された。そしてその後の施行期間を経て2003年から実施されたのが、「支援費（支援費支給）制度」であった。これは、原則として「自由な」契約に基づいて提供された障害者に対するサービスに要した費用の一定部分を行政機関が支援費という形で障害者に支給するという制度である。これによって行政機関の責任は「措

置責任」というサービスの提供そのものについての責任から費用の補償責任へと変質したのである。しかしその制度の実施から3年を経ずして2005年に、今度は、施設・サービスの体系を大きく変更し、さらに、障害者に対する給付の中心のひとつに「就労支援」を位置づける「障害者自立支援法」が制定され、2006年から実施されるに至ったのである。

本論の目的は、この「就労支援が障害者福祉給付の中心に据えられること」が社会福祉事業のあり方として適切であるのかについて一定の結論を導き出すことである。そのために、まず、障害者自立支援法に基づく自立支援給付のうちの介護等給付と訓練等給付の内容と手続きとについて概略を述べる。そして、現在の障害者雇用の実態を踏まえた上で、社会福祉事業の位置（とくに社会政策に対しての）を確認し、障害者福祉という制度のあるべき姿について述べ、そのことと上記「就労支援が障害者福祉給付の中心に据えられること」との間に乖離があるのかどうかを検討したいと考える。

## I 障害者自立支援法上の「介護給付費等」の概要

障害者自立支援法（以下「自立支援法」）は、市町村が、事業者によって提供された介護・訓練等のサービス（「障害福祉サービス」）に要した費用のうちの一部を「介護給付費等」として障害者に支給する仕組みを規定するものである。以下、その手続きと支給される費用の概要を述べることにする。なお、自立支援法は「自立支援給付」として、これらの費用の支給以外に「自立支援医療」ならびに「補装具等」についても規定するところであるが、これらは本論の目的に直接関連するものでなく、かつ別論によって綿密な検討を必要とするものであるため、ここでは言及することを差し控えることにする。

### （1）市町村審査会

介護給付費、特例介護給付費、訓練等給付費、特例訓練等給付費、サービス利用計画作成費、高額障害福祉サービス費、特定障害者特別給付費、特例特定障害者特別給付費（以下「介護給付費等」）の支給に関しては、まず、市町村に「介護給付費等の支給に関する審査会」（「市町村審査会」）が設置される（障害者自立支援法（以下「法」）第15条）。市町村審査会の委員は、障害者等の保健・福祉に関する学識を有する者のうちから市町村長が任命する（法第16条第2項）。市町村審査会については共同設置も認められており、共同設置については都道府県が支援するものとされている（法第17条・同第2項）。

## （２）支給決定手続き

介護給付費等の支給を受けようとする障害者または障害児の保護者は、市町村の「支給決定」を受けなければならない（法第19条）。支給決定を受けるについては、まず障害者または障害児の保護者が市町村に申請することが必要である（法第20条）。申請が行われたならば、市町村職員は申請者と面談し、心身の状況・生活環境などを調査するが、この調査は事業者へ委託することも可能である（法第20条第2項）。

市町村審査会は、この調査に基づく審査判定（「一次判定」）の結果に基づき、障害程度区分の認定を行う（「二次判定」）（法第21条）。二次判定の際には、障害者等、その家族、医師、その他の関係者の意見を聴くことができる（法第21条第2項）。

市町村は、この二次判定結果、申請者の介護を行う者の状況、障害福祉サービスの利用についての意向等を勘案して介護給付費等の「支給要否決定」を行う（法第22条）。この支給要否決定と同時に、介護給付費等を支給する障害福祉サービスの量（「支給量」）の決定が行われることとされている（法第22条第4項）。

## （３）種類と額

介護給付費は、「居宅介護」「重度訪問介護」「行動援護」「療養介護」「生活介護」「児童デイサービス」「短期入所」「重度障害者等包括支援」「共同生活介護」「施設入所支援」という10種類の障害福祉サービスに関して要した費用について支給される給付である（法第28条）。介護給付費は、上述の支給決定の効力が発生した後に支給されることが原則であるが、緊急その他やむを得ない場合で効力が発生する以前に実施されたサービスについては、必要に応じ「特例介護給付費」が支給される（法第30条）。

訓練等給付費は、「自立支援」「就労移行支援」「就労継続支援」「共同生活援助」という4種類の障害福祉サービスに関して要した費用について支給される（法第28条第2項）。なお、「特例訓練等給付費」の「特例」という言葉の意味は、「特例介護等給付費」と同義である（法第30条）。介護等給付費・訓練等給付費の額は、障害福祉サービスの種類ごとに厚生労働大臣が定める基準により算定された費用の額、または「現に指定障害福祉サービス等に要した費用の額」のうち、どちらか低額な方の100分の90である（法第29条第3項）。なお、「指定障害福祉サービス」とは、都道府県知事が指定する障害福祉サービス事業者（「指定障害福祉サービス事業者」）により提供されたサービスという意味である（法第29条）。

## （４）サービス利用計画作成費

支給決定を受けた障害者等が多種類の障害福祉サービスを利用する場合、都道府県知

事の指定する相談支援事業者（「指定相談支援事業者」（「指定」の意味は「指定障害福祉事業者」の場合と同じ）からの相談支援（「指定相談支援」）を受けた場合、「サービス利用計画作成費」が支給される（法第32条）。サービス利用計画作成費の額は、指定相談支援に通常要する費用について厚生労働大臣が定める基準により算定された費用の額、または「現に指定相談支援に要した費用」のうち、どちらか低額な方である（法第32条第2項）。

#### （5）事業者

都道府県知事は、障害福祉サービスを行う者の申請により、指定障害福祉サービス事業者を指定する（法第36条）。指定は、障害福祉サービスの種類ごとに、また障害福祉サービスを行う事業所ごとに行われる（同条）。事業者が法人でないとき（法第36条第3項第1号）、従業者の知識・技能・人員が厚生労働省令で定める基準を満たしていないとき（同第2号）には、都道府県知事は指定をしてはならない（法第36条第3項）。

#### （6）問題点

##### （6）—1 手続きに関して

自立支援法は、無論「障害者」の「自立」を「支援」することを目的とする。そして法第1条には、「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」することが目的であると定められている。もし、従来の措置制度の下で、障害者に対して、本人の望まない施設入所等の「福祉の措置」が行政機関から一方的にかつ強権的に行われていたとしたなら、それは障害者の人格と個性とを完全に否定する仕組みであったと言えよう。では、自立支援法は障害者の人格と個性とを尊重する仕組み、すなわち自己決定を最大限に尊重する仕組みを規定するのであるか。上述の通り、どのようなサービスを利用し、どの程度の給付を受けるかは、障害者の意向が「参考」にはされても、基本的に市町村が行政処分として決定する事項なのである。かつての『社会保障制度審議会95年勧告』等の中であれほどに攻撃的となった「行政処分方式」が、支給するかどうかを決定するという根本的な部分で厳と残存しているのである。

##### （6）—2 支給額に関して

介護等給付費のみならず、訓練等給付費についても、支給額は利用した福祉サービスに要した費用の9割である。1割が自己負担である。この1割は「応益負担」と言われているが、果たして、福祉サービスの利用が「益」「受益」なのであろうか<sup>1)</sup>。法第1

1) 白沢, [2005], pp.37-38.

条の目的に照らして言うならば、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」において日々の生活を営むことは最低限かつ当然の権利であり、これを障害者についてのみ「受益」とみなすことは、障害者を差別的に取り扱うことであると言え、ノーマライゼーションの議論にも逆行するものと言わざるを得ない。また、「1割の自己負担」が問題となるばかりでなく、上述の通り「厚生労働大臣が定める基準に従い算定した「通常」要する費用」が支給額を算定する基準となるわけで、1割を超える自己負担が発生する危険も憂慮される。就労支援についてはなおのことである。「働きに行くのになぜ金を払わなければならないのか？」という疑問が社会福祉事業の現場から多くきかれているのである。

本論が目的としているのは、一つに自立支援法に基づいて行われる「就労支援」が、就職を希望する障害者の「雇用保障」に本当につながるものであるのか、二つに、その就労支援が障害者福祉給付のひとつの中核を占めることが障害者福祉、ひいては社会福祉全体のあり方として適当であるのか、この二点を明らかにすることである。以下、この目的に照らし、就労支援、具体的には「就労移行支援」と「就労継続支援」の内容について検討することとする。

## Ⅱ 就労支援の位置と内容

自立支援法に基づく「就労支援」を、ここでは、訓練等給付の支給対象となる支援・訓練等のうちの「就労移行支援」と「就労継続支援」であると規定することとする。これらについては自立支援法上は詳細規定がおかれず、厚生労働省令によることとなっている。以下それらの内容を検討する。

### (1) 「就労移行支援」

就労移行支援は、利用者の「自立した日常生活又は社会生活」のため、生産活動の機会等を提供し、就労に必要な知識・能力の向上のための訓練等を行うものである（厚生労働省令「障害者自立支援法に基づく障害福祉サービス事業の設備及び運営に関する基準」（以下「基準」）第62条）。就労移行支援事業所には、管理者、職業指導員、生活支援員、サービス管理責任者がおかれることとなっている（基準第64条）。支援として行われる内容は、「実習」（基準第66条）、「求職活動の支援等」（基準第67条）、「職場への定着のための支援」（基準第68条）等である。厚生労働省によると、この支援の対象は「一般就労等を希望し、知識・能力の向上、実習、職場探し等を通じ、適性に合った職場への就労等が見込まれる

者」であり、さらに具体的には、「企業への就労を希望する者」「技術を習得し、在宅で就労・起業を希望する者等」である（厚生労働省ホームページ：<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/shingikai01/pdf/5-2i.pdf>）。

## （2）「就労継続支援」

就労継続支援には「A型」と「B型」とがある。

### （2）—1 就労継続支援A型（雇用型）

就労継続支援A型は、利用者の「自立した日常生活又は社会生活」のため、利用者を「雇用し」知識・能力の向上のために必要な訓練その他の便宜を行うものである（基準第71条）。すなわち、就労移行支援と異なり、一般就労を目指さないわけではないが、支援事業所そのものが雇用の場となるというタイプである。事業所には、訓練・作業室、洗面所、多目的室等の設備を設け（基準第74条）、管理者、職業指導員、生活支援員、サービス管理責任者を配置（基準第75条）する必要がある。上出の厚生労働省ホームページによると、「就労機会の提供を通じ、生産活動にかかる知識および能力の向上を図ることにより、雇用契約に基づく就労が可能な者」が対象である。ここでは、事業者と利用者が雇用契約を締結しなければならない（基準第78条）。事業者は、地域の実情と製品・サービスの需給状況等を考慮して利用者に就労の機会を提供する（基準第79条）。利用者に対しては当然のこととして賃金が支払われる（基準第80条）。そして、就労移行支援と同様に、実習（基準第81条）、求職活動の支援等（基準第82条）、職場への定着のための支援等（基準第83条）が行われる。

### （2）—2 就労継続支援B型（非雇用型）

就労継続支援B型は、利用者の「自立した日常生活又は社会生活」のため、就労の機会、生産活動その他の機会を提供し、知識および能力の向上のために必要な訓練等をおこなうものである（基準第86条）。すなわち、A型と異なり、一般就労を目指すことは難しい利用者に対して、生産活動の場を提供するというタイプである。利用者に対しては「工賃」が支払われる（基準第87条）が、この工賃の最低額は月額3000円である（基準第87条第2項）。

以上の就労支援に関して、問題は大きく三点にのぼろう。一つ目は、とくに就労継続支援A型について、これを果たして「雇用」と呼んでよいのかという問題である。二つ目は雇用契約締結の有無を基準にして、「A型利用者には賃金、B型利用者には工賃」と区別することが差別的取り扱いと言えないのか、という問題である。工賃は月最低額3000円なのである。三つ目は、現在の障害者雇用の現状に照らし、就労移行支援および就労継続支

援A型の利用者が自らを一般就労につなげていくのだという制度設計が、果たして現実的であると言えるのか、という問題である。本論の目的に照らし必要であるのは第三の点の検証であると考え、次章においては障害者雇用・雇用保障の現状を概括し、自立支援法に基づく就労支援が有効であるのかどうかについて検討する。

### Ⅲ 障害者雇用保障と就労支援

#### （1）障害者雇用の現状

日本の障害者雇用に関する施策は、1960年の身体障害者雇用促進法の制定によって本格的に始まったと言える。同法において雇用率が定められたが、これについては、率が著しく低い、雇用率の達成が単なる努力義務であったなどの点について大きな問題があった<sup>2)</sup>。その後、法定雇用率の引き上げ、雇用率未達成企業からの納付金徴収制度の創設など、改正が重ねられたが<sup>3)</sup>、知的障害者（精神薄弱者（当時＝以下同））や精神障害者が蚊帳の外に置かれていることへの対応などの問題は棚上げにされたままであった。同法に基づく雇用施策は、国の「人的能力開発」政策の一環に位置づけられており<sup>4)</sup>、その文脈からは、労働力として期待しがたい重度障害者が放置されたままであったという問題も、当然深刻化したのである。

1987年の改正により、同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」）と名称も変更された。この改正により、障害者雇用促進法は、身体障害者のみならず精神障害者と知的障害者（精神薄弱者）をも法の対象に加えることとなった。その後の数次の改正により、法定雇用率が引き上げられるなどの改善が試みられたが、雇用義務と言ってもそれは納付金納入の義務でしかないという問題や、法定雇用率を超えて雇用した事業主に対する雇用調整金が納付金収入を見込んで支給されるものであるなどの問題は、依然として解決されていない<sup>5)</sup>。

さて、近年の障害者雇用の状況を概括するについて、まず身体障害者雇用促進法および障害者雇用促進法に基づく法定雇用率の達成状況をみてみることにしたい。雇用率未達成企業の割合は、1982年（民間事業所の法定雇用率1.5%）に46.2%であったものが、1990年（同じく1.6%）には47.8%、2000年（同じく1.8%）には55.7%、2005年には57.9%と一貫し

---

2) 瀧澤, [2006], p.181. 佐藤, [1990], p.231.

3) 瀧澤, [2006], pp.181-183.

4) 児島美都子他編, [1986], p.107.

5) 瀧澤, [2006], p.186. 佐藤編, [1990], p.234.

て増加を続けている<sup>6)</sup>。企業規模別では、99人以下の企業で1982の38.4%が2005年には55.5%と増加、逆に1000人以上の大企業では1982年の78.6%が2005年では66.7%と減少している<sup>7)</sup>。産業別に2005年の雇用率未達成企業の割合をみると、最も低いのが農・林・漁業で39.6%、逆に最も高いのが情報通信業で、何と81.6%の企業が未達成である<sup>8)</sup>。問題であるのは、大企業ほど未達成率が高いという点である。障害者、とりわけ身体障害者を雇用するときには設備投資等が必要となる場合が少なくなく、一般に大企業ほど障害者を雇用しやすいと考えられるであろう<sup>9)</sup>。しかしながら事実は逆であり、日本の障害者雇用の多くは、困難が伴うであろうと考えられるにもかかわらず中小・零細企業にいわば「押しつけられて」きたと言えるであろう。さらには事業所での就労が困難である障害者の多くが、自営業・内職などの不安定な形態で働いてきたという事実も確認できる<sup>10)</sup>。すなわち、障害者を雇用するというある意味での「負担」が、経済の多重構造そのままに、小規模事業所に押しつけられてきたと言えるであろう。この点に関しては、大企業の雇う姿勢が問題にされなければならない。

次に、障害者が雇用されている状況が具体的にどのようなものか、という点も問題である。障害者が一般雇用に至ったとしても、孤立やいやがらせは後を絶たず、より深刻には虐待に至ったケースも表面化しているのである<sup>11)</sup>。このような事実は今後の障害者が雇用される状況が非常に厳しいことを、そして自立支援法上の就労移行支援の実効性が疑わしいと考えざるを得ないことを示唆するものであろう。

## (2) 就労支援と雇用保障との関係

一方で、一般企業での一般就労の難しい障害者に対する対応、現在の言葉で言うならば「就労支援」は、「福祉(的)就労」と呼ばれ、社会福祉施設(福祉工場、授産施設<sup>12)</sup>)がその役割を担ってきた。自立支援法は、この授産施設で行われてきた福祉的就労の一定部分を、就労継続支援(A型)として、「雇用」であると位置づけ直すのである。すべてとは言えないまでも一定部分において、この福祉的就労は「雇用」と呼ぶにふさわしいもの

6) 瀧澤, [2006], p.190.

7) 瀧澤, [2006], p.190.

8) 瀧澤, [2006], p.192.

9) 瀧澤, [2006], p.190.

10) 児島美都子他編, [1986], p.105.

11) 荒木・中野編, [1999], pp.239-241.

12) 身体障害者福祉法に基づく身体障害者授産施設(入所・通所)、知的障害者(かつての精神薄弱者(以下同))福祉法に基づく知的障害者授産施設(入所・通所)等。



となっていたのであろうか。

結論は、雇用とは呼べないであろう、ということになる。その理由は以下の二点である。一つ目は、福祉的就労の対象者が、労働基準法上の労働者ではなく、社会福祉給付の受給対象者であるという点である<sup>13)</sup>。二つ目は、一つ目の点と関連するが、対象者の受け取る金銭が、最低賃金法の適用を受ける賃金ではなく、工賃であるという点である。授産施設・福祉工場の平均工賃月額約2万4000円に過ぎないのである<sup>14)</sup>。平均がこの金額であるわけであるから、工賃収入が就労移行支援や就労継続支援にかかる一部負担金の額に満たないことも容易に想定しうるのである<sup>15)</sup>。

以上によって、障害者福祉が就労支援に傾斜したとしても、現実には障害者が雇用されるには今もって大きな困難が付随することを一定程度確認できたと考える。次章においては、雇用を望む障害者がそれをかなえられる状況が雇用政策の中で実現されねばならないことは当然のこととして前提としつつも、はたして、社会福祉給付が就労支援に言わば「置き換えられる」ことが正当であると言えるのか、このことを、社会政策との関係における社会福祉の位置の確認、ならびに社会福祉という給付の対象（対象者）の確認という作業を行いつつできる限り明らかにすることとしたい。

#### IV 社会福祉給付と就労支援との関係

##### （1）社会福祉（社会福祉事業）の位置—社会政策との関係—

社会政策は、広義には社会福祉事業、社会サービス等をも包含する概念として定義される<sup>16)</sup>。しかしながら、労働問題の深刻化に伴う労働運動の激化に対して、国家が譲歩的に対策を講じ、それらの制度化が社会政策の原型となったという事実は歴史上確認できる。そこで、本稿では、「労使の階級関係の安定を通じて産業平和を確保・維持するために、国家の法的強制によって行われる資本による労働力の価値収奪に対する抑制緩和策」<sup>17)</sup> という定義をもとに、これを簡略化し、「労働問題の解決のために何らかの方法で国家が行う対策の総称」とする。

---

13) 鈴木, [2005], p.49.

14) 鈴木, [2005], p.49.

15) 相澤, [2007], p.191.

16) たとえば、「福祉の向上を直接目的とする公共部門の政策」(成瀬, [2003], P.17.) 等。

17) 岸本, [1955], p.55.

さて、人々にふりかかる社会問題は、「生産手段を所有する資本家（階級）による最大限利潤の獲得を目的にして動いている資本主義社会の維持・存続に直接関わる、基本的な問題」<sup>17)</sup>（労働問題）と、「労働問題とその対策の範囲や内容・水準、および生活自助の限界性にもとづく二重の意味での副次的な問題」（傍点＝筆者）<sup>18)</sup>（生活問題）とに分類される<sup>19)</sup>。労働問題には、労働保護法制、労働保険、社会保険を中心とする社会政策が対応し、生活問題には、医療保障、社会福祉事業<sup>20)</sup>等の社会保障制度が対応する。社会問題は、労働問題を基軸としながらひろがりを見せることとなり、資本主義社会の複雑化に伴って生活問題として深刻化する。社会保障制度の一環である社会福祉（社会福祉事業）はその中で、社会政策の、そして社会福祉事業以外の社会保障制度の、さらには一般公共施策の不備・欠落を補うための施策として、またはそれらに代わる施策として不可欠となるのである（社会福祉事業の補充・代替性または補充・代替的役割）<sup>21)</sup>。したがって社会福祉事業は生活問題すべてに対応するのではなく、社会保障制度の中で、最終的かつ最低限の、そして包括的な、国家の責任と費用負担とによる生活保障制度体系として位置づけられることとなる。

## （2）社会福祉給付の対象（対象者）

資本制労働関係のさなかにあり、労働問題の「担い手」となる労働者には社会政策が対応する。そして、今日のように多くの国民が賃金労働者であるという状況下で社会政策は、本来すべての国民を対象とするまでに拡大されていかねばならないであろう。しかしながら、社会政策の中心は労働保険と社会保険であって、「保険」という技術的制約等の限界があり、明確な資本―労働関係にはない国民にまで拡張適用されていくことが困難である<sup>22)</sup>。

17) 林・安井編著, [2003], p.3.

18) 林・安井編著, [2003], p.3.

19) この点に関して、孝橋正一は、前者を「社会問題」、後者を「社会的問題（または「社会病理現象」または「社会福祉問題」）」と呼んで区別した（孝橋, [1986], pp.36-37.）。

20) 本論では、公的扶助と社会福祉（対人社会サービス）とを包括した概念として社会福祉事業という語を用いる。

21) 孝橋, [1986], p.39.

22) この点に関しては、日本は「国民皆保険」体制にあるではないかという疑問が差し挟まれる余地がある。簡潔に言うならば、この国民皆保険体制の一翼を担う国民健康保険の対象者は実質的には社会福祉事業の対象者であり、この制度を真の社会保険、すなわち社会政策の一環としての社会保険と呼ぶには無理がある。したがって本論では本文該当箇所のような見解を採ることとする（木村, [2004], pp.156-157.）。また、三塚武男は、この国民健康保健制度と国民年金制度を「社会福祉保険制度」と呼び、「労働者保険制度」（社会政策）としての健康保険制度、厚生年金保険制度等と区別をしている（三塚, [1997], pp.128-129.）。

その一方で、本論の検討対象である障害者は、資本制的生産関係から、まさにその身体的・知的・精神的障害によって排除されることが常態と言ってよかろう（前出の法定雇用率未達成企業の割合の高さがそれを示すであろう）。簡潔に言うならば、障害者には社会政策の手が及ばないことが当然に考えられるのである。すなわち、社会福祉給付の対象は、このような障害者、資本制的生産関係からリタイアした高齢者、これに未だ参入していない児童等ということになる。これらのうち、高齢者については、少なからぬ人々が資本の利潤創出に貢献した者として社会政策給付<sup>23)</sup>の対象となり、また少なからぬ児童は、今後資本の利潤創出に寄与する者であると期待され、一定の社会政策給付<sup>24)</sup>の対象となる。したがって障害者は、最も典型的な社会福祉事業の対象者であり、これが彼ら彼女らの最低生活保障の役割を担うこととなるのである。

### （3）就労支援を中核として障害者福祉は社会福祉給付たり得るか

要するに、雇用労働、賃金労働の場から「はじき出された」人々が社会福祉事業の対象なのである。逆に言うと、雇用労働が可能でありかつそれを望む障害者が、労働の場から「はじき出されない」とすれば、彼ら彼女らには社会政策が対応するはずであって、社会福祉給付は必要ではなくなるのである。自立支援法という本来障害者福祉施策であるはずの立法の中心のひとつに就労支援が位置づけられたことは、社会福祉給付を就労に代替させるという施策展開である<sup>25)</sup>。この施策展開は、「働きたい労働者」が雇用の場から排除されているという問題を、資本の側の問題ではなく障害者の労働能力の問題としてとらえている点で大いに問題であると言わざるを得ない。この問題は大きく二点にわたろう。

#### （3）—1 低賃金労働者を創出する政策であるという点

現実には就労している障害者の実態はいかなるものなのであろうか。2001年の数値で、まず身体障害者については、就業している者のうち常用被用者である者は41.2%に過ぎず、自営業・家族従業者が24.0%に上っている<sup>26)</sup>。また、臨時雇・日雇・内職の状態にある者も9.2%と1割近くを占める<sup>27)</sup>。知的障害者については、常用被用者はさらに少なく23.8%に過ぎず、アルバイト・臨時が9.2%と1割近く、自営業・自営業の手伝いが3.8%、そして、

---

23) 厚生年金保険法に基づく老齢厚生年金等。

24) 社会手当のうち「社会保険的社会手当」と言える（成清他編著，[2006]，p.97.）児童手当等。

25) 岩田正美は、社会福祉政策への就労プログラムの採り入れ方を、「排除モデル」「分離・代替モデル」「付加モデル」の3類型に分類しているが、この分類によるならば自立支援法上の就労支援は「分離・代替モデル」ということになろう（岩田，[2006]，pp.21-22.）。

26) 平成19年版障害者白書，p.199。

27) 平成19年版障害者白書，p.199。

就労していると言っても授産施設・作業所等を利用している者が過半数の53.8%を占めているのである<sup>28)</sup>。賃金については、2003年の数値で、常用雇用労働者全体平均が月額28万円であるのに対して、民間の一般事業所に雇用されている身体障害者は25万円、同じく知的障害者では12万円、精神障害者では15万円である<sup>29)</sup>。これらの数字は、障害者が、雇用労働者となり得ていても、低賃金・不安定雇用労働者であることを明確に示しているであろう。こういった現状を踏まえるならば、就労支援の名の下に障害者を雇用労働者化していこうという政策は、低賃金かつ不安定な「安価な労働力」のひとつに障害者を位置づけようという政策と同義であると理解できよう。すなわち、就労支援は労働力政策であって社会福祉事業の中核に位置づけられるべきものであるとは考えがたいのである。

### (3) — 2 重度障害者・低所得障害者が被救恤的窮民として扱われるという点

そしてさらに、いわば「障害者集団」から、低賃金・不安定を忍従しながら雇用労働者となっていく者を差し引くと、先天的重度障害者、身体・知的・精神三障害のうち二つ以上の重複障害者、または高齢障害者等の就労困難者が残ることとなる。彼ら彼女らには「介護給付費」が支給されるのであるという説明が当然なされるのであろう。しかしながら、支援費制度の改革議論が始まって以降、障害者に対する介護を介護保険法に統合しようという方向性での議論が進められており、自立支援法は障害者福祉の介護保険への統合が一足飛びに進まなかったことに対するいわば妥協の産物なのである<sup>30)</sup>。ではその思惑通りに、障害者に対する介護が介護保険法に吸収されたならば、障害者集団の中に残るのはどのような人たちか。介護保険法に基づく保険料も一部負担金も支払うことのできない低所得の、そして前述の重度・重複等の障害者が、例外として残された「福祉の措置」の対象者として残ることとなるのである。戦後の社会福祉事業は、狭い意味での窮乏対策に始まるが、1960年代以降はその対象を拡大する<sup>31)</sup>、いわゆる普遍化の方向で展開してきたはずである。そういった意味で自立支援法は、障害者福祉を再び窮乏対策・救済の位置に引き下げる、言い換えれば障害者福祉の対象を被救恤民的窮民に再転落させるものであると言えよう<sup>32)</sup>。そして、就労支援が自立支援法に基づく給付のひとつの中核を占めるようになることが、そのことについて大きな役割を果たしてしまうのである。

---

28) 平成19年版障害者白書, p.200。

29) 平成19年版障害者白書, p.203。

30) 岡崎・岩尾編, [2006], p.54, pp.67-72。

31) 河野, [2002], pp.73-74。

32) 木村, [2006], p.59。

## おわりに：今後の展望・課題

今後を展望しその課題をまとめるならば、以下の三点となろう。

### （１）障害者雇用促進法の実質化

法定雇用率の達成率が今後も前述の通りであるならば、いくら就労支援を充実させそれが効果を上げるとしても障害者の雇用は進むべくもない。要するに働く場所がないのである。雇用率未達成といういわば「反則」を納付金の支払いで免罪できるという仕組みを改める、未達成企業を完全公表するなどの改善策が考えられよう<sup>33)</sup>。

### （２）所得保障制度の整備

それと同時に、年金等所得保障を充実させるべきであることも当然指摘されよう。現代資本主義社会に生きる以上、自らの雇用収入によって経済的に自立すべきであることが原則であることは疑うべくもなく、障害をもっているからといって全面的に例外扱いとすることには問題があろう。しかしながら障害者の雇用の実態は前述の通りなのである。たとえば障害者雇用促進法を改正したとしても、障害者雇用が瞬時に問題のない水準にまで達するとは考えがたいのであって、その間、雇用収入が十分でない障害者に対しては、所得保障が、少なくとも最低生活を維持することができる水準にまで引き上げられる必要がある。現在の、約80万円の２級障害基礎年金、約100万円の同１級は、最低生活保障の水準にさえ達していないのである。

### （３）「社会福祉は最低生活保障である」という点の再確認

このように、障害者に対しては、まず雇用が確保され、次いで社会政策としての年金制度等による所得保障が不十分なく行われる<sup>34)</sup>必要がある。そして、それでもなお最低生活が営まれ得ないという部分に対して最低生活保障としての社会福祉事業が対応するので

---

33) 瀧澤, [2006], p.186。

34) 日本の年金制度すべてが社会政策であると言えるためには、現在の基礎年金制度は抜本的に見直されなければならないであろう。なぜなら国民年金法はもともと社会福祉事業の対象者を包括しそこから強制保険料を徴収することを定めた制度であるからである。よってこの抜本的な見直しには第1号被保険者に対する年金給付への事業主（資本）負担をどう考えるか、等の問題があるが、これらはあまりに大きな議論であるので別論に譲ることとする。

ある、という歴史的にみて整合性のある制度枠組みを今一度確認する必要がある。最低生活保障には無論金銭的保障だけでなく各種の社会福祉施設・サービスをも含むわけであり、障害者福祉制度もこれに当然含まれる<sup>35)</sup>。つまり、社会福祉は雇用と社会政策とを前提とした最低生活保障体系であるべきで、自立支援法に基づく就労支援のように、雇用政策の枠内に社会福祉事業が貫入することは理論的に間違いであると言っても過言ではないのである。社会福祉事業の、「基本的には社会政策としての社会保険制度を、関連的には公共一般施策を、最終的かつ最少限に補完・代替する」<sup>36)</sup>という位置を今一度確認する必要がある。

### 【参考文献】

- 相澤興一, [2007], 『障害者とその家族が自立するとき—「障害者自立支援法批判」』, 創風社。
- 青木聖久・大野喜朗, [2006], 「障害者自立支援法の成立と精神障害者福祉」, 『福祉臨床学科紀要』, 神戸親和女子大学, 第3号, pp.79-87。
- 荒木兵一郎・中野義達編, [1999], 『講座 障害をもつ人の人権②《社会参加と機会の平等》』, 有斐閣。
- 石川満編著, [2007], 『障害者自立支援法と自治体のしょうがい者施策』, 自治体研究社。
- 岩田正美, [2006], 「福祉政策の中の就労支援—貧困への福祉的対応をめぐる—」, 社会政策学会誌第16号『社会福祉における福祉と就労』, 法律文化社, pp.21-35。
- 岡崎伸郎・岩尾俊一郎編, [2006], 『「障害者自立支援法」時代を生き抜くために』, 批評社。
- 岡部耕典, [2004], 「支援費支給制度における「給付」をめぐる一考察」, 『社会政策研究4』, 東信堂, pp.183-202。
- 小川政亮, [1975], 『障害者と人権』, 時事通信社。
- 小沢勲, [2007], 『自閉症とは何か』, 洋泉社。
- 河野正輝, [2002], 「戦後社会福祉法制の展開」, 三浦文夫他編『講座 戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 III政策と制度』, ドメス出版。
- 岸本英太郎, [1955], 『窮乏化法則と社会政策』, 有斐閣。
- 木村敦, [2003], 「障害者福祉分野への「支援費支給制度」の導入の問題点」, 『種智院大学研究紀要』, 第4号, pp.36-47。
- 木村敦, [2004], 「社会政策としての社会保険と「相互扶助」としての社会保険」, 『仏教福祉学』, 種智院大学仏教福祉学会, 第10・11合併号, pp.145-165。
- 木村敦, [2006], 「障害者福祉施策の今後の方向性についての検討」, 『仏教福祉学』, 種智院大学仏教福祉学会, 第14号, pp.49-63。
- 孝橋正一, [1986], 『全訂 社会事業の基本問題』, ミネルヴァ書房。
- 児島美都子編, [1982], 『障害者雇用制度の確立をめざして』, 法律文化社。

---

35) 三塚, [1997], p.127。

36) 三塚, [1997], p.127。

- 児島美都子他編, [1986], 『障害者と社会保障』, 法律文化社。
- 佐藤進編, [1990], 『現代社会福祉法入門』, 法律文化社。
- 障害者生活支援システム研究会編, [2002], 『障害者福祉 改革への提言』, かもがわ出版。
- 障害者生活支援システム研究会編, [2004], 『疑問あり! 介護保険統合論—どこへ行く支援費制度』, かもがわ出版。
- 白沢仁, [2005], 「障害者自立支援法(案)の問題点と課題」, 相野谷安孝他編『2005年 日本の福祉 論点と課題』, 大月書店, pp.34-41。
- 鈴木勉, [2005], 「障害者の就労保障制度改革の論点と課題」, 相野谷安孝他編『2005年 日本の福祉 論点と課題』, 大月書店, pp.48-55。
- 諏訪田克彦, [2006], 「障害をもつ人の自立支援研究2 就労支援におけるソーシャルワーカーの援助」, 『福祉臨床学科紀要』, 神戸親和女子大学, 第3号, pp.17-26。
- 瀧澤仁唱, [2006], 『障害者間格差の法的研究』, ミネルヴァ書房。
- 立岩真也, [2004], 「問題集—障害の／と政策」, 『社会政策研究4』, 東信堂, pp.8-25。
- 遠山真世, [2004], 「障害者の就業問題と社会モデル—能力をめぐる試論」, 『社会政策研究4』, 東信堂, pp.163-182。
- 内閣府, [2007], 『平成19年度版障害者白書』。
- 成清美治他編著, [2006], 『新版 公的扶助』, 学文社。
- 成瀬龍夫, [2002], 『総説 現代社会政策』, 桜井書店。
- 林博幸・安井喜行編著, [2003], 『社会福祉の基礎理論』, ミネルヴァ書房。
- 三塚武男, [1997], 『生活問題と地域福祉 [ライフの視点から]』, ミネルヴァ書房。