

全社協・障害関係団体連絡協議会  
「障害者の『所得保障』に関する研究委員会」

平成 18 年度「議論のとりまとめ」について

**1. 検討・研究の趣旨**

我が国における障害者施策の基本的な理念や枠組みを定めている「障害者基本法」では、「障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進する」ことを目的として、その基本理念で「すべて障害者は、社会を構成する一員として、社会、経済、文化、その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられる」ことを示しています。

また、法第 20 条においては、「障害者及び障害者を扶養する者の経済的負担の軽減を図り、又は障害者の自立の促進を図る」として、経済的負担の軽減について、国と地方公共団体の責任が規定され、障害者の生活保障にとって非常に重要な所得保障に関わる施策の推進を求めています。

一方で、平成 17 年 10 月に成立した障害者自立支援法（以下、自立支援法）は、障害者が「自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援」を実現することを目指すものですが、十分な所得保障のしくみが構築されていない今日において、自己負担〔定率負担及び食費等実費自己負担〕導入を契機として、障害者の所得保障が喫緊の課題となっています。

今後、自立支援法の附則や附帯決議にのっとり、3 年以内に障害者の所得の確保に係る施策の在り方の検討が行われ、その結果にもとづき必要な措置が講じられる予定とされています。ここでは、サービスの利用に係る自己負担についての負担上限の設定や各種軽減措置を講ずることにとどまらず、障害者の生活や所得の実態が十分に踏まえられたうえで、その地域における自立した生活の継続を可能とするために、実効ある措置が講じられなくてはなりません。

そこで、本連絡協議会では、障害者の積極的な社会参加を支えるための「所得保障」のあり方について、社会保障制度全体の「見直し」の議論にタイミングをあわせて、生活主体としての障害当事者の視点から積極的・具体的な政策提言をおこなうことを最終的な目的とする研究委員会を設置し、平成 18 年度（今年度）から議論を進めてきました。

## 2. 検討内容

今年度は、障害者の所得保障の現状と課題に関する共通認識を持つことを目指して、障害者の所得保障に関する現状、現在の所得保障制度の課題・論点、今後の方向性、について主に議論を行い、以下の諸論点について現時点での検討状況を整理しました。

1. 障害者の所得保障の意義・重要性
2. 障害者の所得保障の現状と課題
3. 障害者の所得保障のあり方

### 1. 障害者の所得保障の意義・重要性

障害者の生活保障にとって「所得保障」は、安心した地域生活の継続、積極的な社会参加、そして、必要な福祉・医療サービスの利用や支援の活用等の観点から必要不可欠です。

障害があるため、稼得収入を全く得られない、または、著しく制限される一方で、日常生活上欠かすことのできない各種支援等の利用等による特別な支出を必要とすることの多い障害者にとっては、自立生活と社会参加の基点の一つとしての所得保障が重要です。

障害者の所得保障については、

自立の促進を経済的な側面で担保し得るもの、つまり、所得保障を行うことによって、障害者の経済的自立と生活の安定を図るもの

所得保障は、「人間の尊厳」の理念に基づき、障害者の経済的な自立を保障することにより、あらゆる参加の促進等を担保し、社会的自立、自律等を促進するもの

として捉える必要があります。

この基本的な考え方と障害者の生活実態に即しながら、その日々の生活を送る上で抱える生活問題に対応できる、所得保障のあり方の検討と制度の見直しが行われるべきです。

## 障害者の所得保障の意義、見直しの重要性等に関する 委員会での主な意見

自立支援法の議論の中では、年金が前提となる「所得」であるとの認識のもとで議論が進んでいるように感じています。「所得保障」という場合の「所得」とはそもそも何か、「収入」とは何かといった、基本的な点をしっかりと議論する必要があると思います。

所得とは、それをもとに暮らしていける収入だと思います。知的障害者が、地域で自立した生活を送るためには、現在の所得ではグループホームや単身で生活するのは非常に厳しいです。自立支援法にともなう、定率負担についても、現在の所得では、負担しきれません。

精神障害を抱える人々にとっては、年金と生活保護が不可欠なものです。社会手当もほとんどないのが現状です。また、家族の扶養を考える場合、親の高齢化が問題であるし、親の年金に頼ることも困難な状況です。

自立支援法において、3障害が統合されましたが、精神障害者に対する支援については、実感として大きく変わってはいないように思います。特に、精神障害者に対する社会手当がなぜ適用が十分でないのかしっかりと考えることが必要です。

障害者の生活実態の把握が何よりも重要です。また、年金や社会手当の狭間、つまり、受給の対象とならない障害者の所得保障についても忘れてはなりません。

所得保障はあくまで、生活する上での「手段」であるということを明確にしなくてはなりません。日々の生活の実態をもとに、机上の空論ではなく、今、現に生活している障害者の生活保障にとっていかに必要であるかをきちんと示すべきです。

年金、手当に限らず所得保障制度でカバーする範囲についても議論が必要だと思います。特に、住宅保障についても、生活の基本となる重要な課題です。

所得保障を考える上では、保障の基本的な根拠、考え方が重要だと思います。医療モデルではなく、社会モデルに立脚した所得保障を考えることが必要です。

定率負担の導入によって、これまでも何とかやってきた社会参加や文化的な活動への参加に影響が出ています。旅行なども何とかやりくりしてきましたが、これからは難しいです。生活の幅が狭められたように感じています。所得保障については、文化的な生活を可能とする観点からも重要だと思います。定率負担分がなくなるだけでも、将来的な生活の展望ができます。

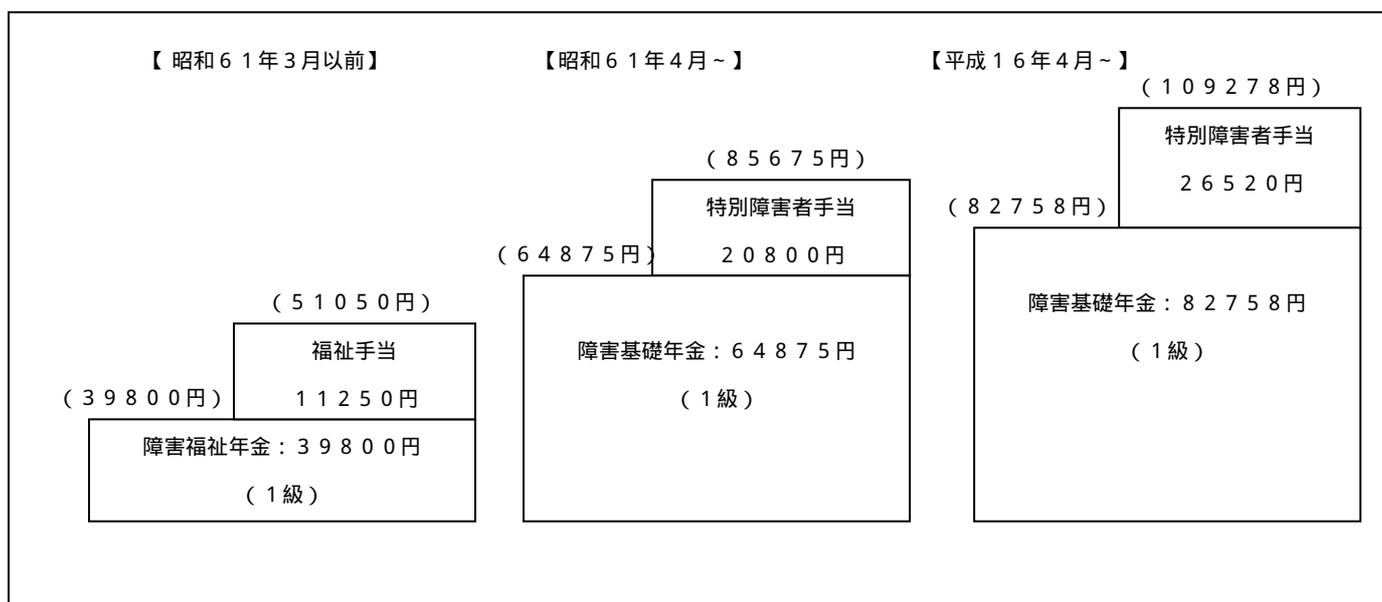
## ( 1 ) 障害者の所得保障の現状

現在、障害者の所得保障制度については、障害基礎年金及び厚生障害年金等の「年金制度」を中心とし、特別障害者手当等の「社会手当」及び「生活保護」が主な制度となっています。また、障害補償年金等の労災保険・公務災害補償の給付、心身障害者扶養共済制度等があります。

在宅の身体障害者（20歳以上）では、年金の受給者が「64.1%」、社会手当の受給者が「18.9%」となっています。在宅の知的障害者（20歳以上）では、年金又は社会手当の受給者が「82.8%」を占めています。また、在宅の精神障害者では、障害年金の受給者が「25.7%」、障害年金以外の年金の受給が「11.2%」、社会手当の受給者「2.1%」となっていますが、統合失調症では、4割の人が障害年金を受給しています。〔平成17年版『障害者白書』より〕

このように、障害者の所得保障は、「年金制度」及び「社会手当」制度を中心になされている現状がありますが、障害種別によって受給している状況は多様であり、相違も見られます。

### 参考) 障害者の所得保障の体系（主に年金・手当）



## ( 2 ) 障害者の所得保障制度の課題～障害年金制度を中心として～

委員レポート、委員会での議論で示された主な課題

### 所得保障の水準について

障害者の所得保障において「年金制度」が基本となっていますが、特に障害基礎年金制度の給付水準が、障害厚生年金及び障害者手当等の基準ともなっており、障害者の所得保障全体の給付水準を考える上で重要です。そこで、障害者の所得保障の充実を図るためには、障害基礎年金の水準の充実を継続的に求めていく必要があります。

しかしながら、年金制度については、社会保障制度改革をめぐる議論の中心的論点となっており、年金制度の「持続可能性」の観点から、負担と給付、また、支給開始年齢の見直し等が行われている現状にあります。このような状況下、年金制度の見直し・充実によって、障害者の所得保障を拡充することが、短期的には困難であることは否めません。そこで、年金水準の向上のための明確な根拠の検討・提示とともに、年金制度以外の所得保障の拡充策をあわせて議論するべきだと思います。

障害者の所得保障の水準については、様々な障害を抱えることによる多様なニーズにともなった、特別の支出に対応できるものである必要があります。具体的には、障害福祉サービスの利用等に係る負担のほか、医療費、介護用品費用、住宅費・住宅改修、車イスが使用可能な住環境、社会参加費用（たとえば公共交通機関の利用が困難な場合のタクシー代）等が障害者の生活にとって欠かすことの出来ない費用です。

これらにもとづきながら、生活保護における各種扶助基準等の今ある制度の状況、そして何より、障害者の抱える問題や具体的な生活実態に即した調査等を参考にし、十分な水準を確保する必要があります。単に最低限の生活に必要な額だけでなく、文化的な活動や積極的な社会参加を行うことができる生活保障の水準を具体的に検討し、明確な根拠を示していくことが必要です。

#### **【委員会での主な意見】**

平成 15 年に実施された「社会生活に関する調査」（厚生労働省）の結果を踏まえると、障害に起因する特別の出費としては、医療費、介護費用、介護用品費用、社会参加費用が特に重要です。

所得の水準で、その人の生活の幅が制限されることがあってはなりません。自立生活が行えるような場合でも、所得が不十分で地域に出られないというのは大きな課題です。

年金の水準については、生活保護なみとし、しっかりとした水準を維持できる仕組みとするべきです。

障害者の所得保障を考える上では、地域での住まいの場の確保、そして、所得保障の方法と水準といった視点で議論を行う必要があります。「水準」については、地域での生活を送るために十分なものであることが重要であり、その水準が具体的にいくらなのかは明確に示す必要があると思います。

### 所得保障制度の対象となる「障害」の概念・基準について

障害者に対する年金制度の対象については、「障害の状態があり、かつ、その状態が永続的に回復しないか又は長期にわたって回復しない状態」（「国民年金・厚生年金保険の障害認定基準」昭和61年3月31日・社会保険庁年金保険部長通知）とされ、障害認定にあたっての基本的事項及び認定基準が定められています。

具体的な認定基準については、「眼の障害」や「聴力障害」等、機能障害ごとに示されていますが、身体機能や能力上の障害に着目しているため、障害者の稼得の状況や社会的な不利といった社会生活的な側面を必ずしも反映していないのが現状です。今後は、これらも評価できる判断基準が必要です。

また、この障害概念・基準は、身体的な機能障害をもとにしているため、知的障害者や精神障害者で、稼得状況や社会的不利により所得保障が必要な者に対して適切な保障がなされていないという大きな課題があり、早急に改善がなされるべきです。

#### **【委員会での主な意見】**

精神障害者の抱える、特有の問題を踏まえた議論が必要です。発病の時期等も問題ですが、状態が安定しないのも、判断の難しさの要因となっていると認識しています。

精神障害者について、症状が比較的安定している時期もあり、この間の受給申請等であると、障害年金の対象とならず、保障を必要としていながらも不安定な生活を余儀なくされているのが現状です。

年金のみならず、各種の手当制度の見直しを図る必要があると思います。障害手当の支給要件、判断基準等を明確にし、この手当の目的を自立生活手当という性格のものとし、個人の生活実態を判断基準として適切に支給されるものとするとも考えられます。

歴史的な背景もあり、障害ごとに制度等に大きな差異があります。三障害が同じ枠組みのもとして対象とされる制度となった以上、手帳や割引等の制度も含め、一体的な議論が必要です。

## 障害無年金の問題について

国民年金制度については、何らかの特別な事情により障害基礎年金等の受給権を認められていない者の問題があります。

具体的には、学生の任意未加入、サラリーマン等被用者の妻の任意未加入、在日外国人に係る国籍条項、また、経済的な困難のため保険料を滞納していたこと等が、無年金の原因として挙げられます。

さらに、年金受給の際の障害認定との関連でも、障害状態が軽度であると評価され、受給対象者として認められない場合もあります。

これらは、1985年の国民年金の大幅な見直し以来、残された課題として対応が求められてきました。

このような状況下、国民年金の任意加入の時代に参加しなかったことにより、障害基礎年金等を受給していない障害者に対しては、2005年4月に福祉的措置として「特別障害者給付金制度」が創設されました。

しかしながら、その制度の対象は、平成3年3月以前に国民年金に任意加入であった学生、昭和61年3月以前に国民年金任意加入の対象であった被用者の配偶者、とされています。

つまり、「学生」と「主婦」に限定されており、依然として外国籍を有する者や障害にともなう経済的困窮によって保険料を払うことのできなかつた未納者の問題が残っています。また、この制度の支給額が障害基礎年金に満たない低い水準である点にも課題があります。

そこで、その「対象」や「給付水準」等の観点から更なる見直しが検討されるべきです。

さらに、これらの積み残された問題を含めて、障害基礎年金等の「年金制度」での対応も含めて、引き続き障害者の所得保障として十分に機能するために必要な見直しが求められ、より多くの障害者を対象とする制度とする必要があります。

### 【委員会での主な意見】

精神障害者の無年金の問題が深刻です。多くの方が、思春期に発病するとともに、精神科のしきいが高く、なかなか受診に結びつかないケースが見られます。正式に診断されないと、所得保障やサービス利用の対象とならず、こういった問題も無年金の原因の一つだと思います。

これまで、社会的入院を余儀なくされてきた障害者は、年金保険料を納めていないケースが多く、生活保護受給か無年金になっています。

所得保障制度の中核を担う、障害基礎年金水準の向上を求める一方で、無年金障害者の完全な解消を目指すことが重要です。ここでも、インペアメントとしての障害の重さだけを基準としてはなりません。

## 社会保障財源の充実について

年金制度等の個別的な所得保障制度や障害者施策に関する問題・課題の解決への取り組みとあわせて、より大きな視点では、我が国の社会保障財政及び、障害者に係る施策の更なる充実が求められます。

我が国の社会保障に関する支出が国際的に見て相対的に低い水準である点は、従来から指摘されてきました。

社会保障費の国際比較について、OECDの基準による社会支出の国際比較（2003）によると、日本の「対国民所得比」の社会保障支出は、「25.63%」となっており、イギリス「26.66%」、ドイツ「36.77%」、フランス「39.77%」、スウェーデン「44.14%」、アメリカ「20.50%」という先進国中で相対的に見て下位にあります。

また、「対国内総生産費」でも「18.61%」であり、先進国中で下位にあります。さらに、社会支出の政策分野別構成割合の国際比較（2003）における、「障害・業務災害・傷病」に関する支出の割合についても、同様の傾向が見られます。（国立社会保障・人口問題研究所「平成16年度社会保障給付費」より。p72～参考資料参照。）

よって、現在進められている行財政改革や社会保障改革、また、税・社会保険料等の国民負担に十分に配慮しながら、我が国の社会保障財政の安定・拡大と障害者施策に係る費用の更なる拡充を目指すことが、障害者の所得保障の前提として重要です。

注：OECD基準の社会支出については、ILO基準に基づく我が国の社会保障給付費に比して範囲が広く、施設整備費など直接個人に移転されない経費も計上されている。

### 〔委員会での主な意見〕

日本は、従来からも指摘されてきたとおり、OECD諸国の中でも、相対的に社会保障費及び、障害者への給付が低い国であり、この点も良く分析し、必要な保障がなされるべきです。

国際的に見た給付費の低さのみならず、そもそもサービスの量、質ともに不足している点も、重要な課題です。

国際的な動向を踏まえると、諸外国よりも低い水準で推移していることが問題であり、この点についてしっかりと主張していくことが重要です。

**その他、障害者の所得保障の現状と課題等に関する  
委員会での主な意見**

所得保障については、地域での自立した生活のため不可欠であること、障害者施策での所得保障を基本としつつ、所得保障の水準として、社会生活に関する調査結果を勘案し特別の費用に対応できる費用を既存の保障水準にプラスすること、財源論としては、消費税の議論と連動させること、が基本的な方向性とする必要があると考えます。

消費税を所得保障の財源とする議論については、消費税の逆進性等の課題があることも踏まえ、慎重に検討し、考える必要があると思います。

知的障害者の仲間の中では定率負担が4月から必要になることすら知らない場合もあります。これを支払えない場合、サービスを利用できない、現在のグループホームから出て行かなければならないような状況を考えると、不安が広がっています。現在の年金水準では、自立支援給付に対する負担をして地域生活を維持するのは困難であることをわかって欲しいです。

十分な所得保障がないために、地域において一人で暮らせなくなれば、せっかく一人で生活を始めたのに、家族との生活に戻ることも考えざるを得ません。

所得保障を考える上で、住宅保障の問題がやはり重要であると思います。所得保障の議論の前提としても不可欠であると考えます。

自立支援給付の定率負担等の導入により、利用者負担が倍増している人もいます。手元に何も残らないような状況でいいのか疑問を感じています。ライフステージに応じて、教育、就労、福祉的支援といった必要な支援を体系的に整理するのとあわせて、所得保障を議論する必要があると思います。

国が進めている自立支援給付における定率負担等ありきで、所得保障を議論するという前提については疑問があります。定率負担等の導入によって、必要なサービスが使えなくなったという実情は看過できないものです。そもそも、障害者の福祉に利用者負担が必要なのかといった本質的な問題も考える必要があると思います。自立支援法そのものの見直しを含め検討されるべきです。

身体障害者、知的障害者等の公共交通料金等の各種割引制度について、自立支援法において3障害が一元化された趣旨等に鑑みて、精神障害者にも適用されることを強く望みます。

所得保障がないままに定率負担等を導入した点については、基本的な考え方を含め改めて議論するべきです。そもそも、十分な所得保障を行った上での、負担の導入ではないかと思います。

利用者負担が導入されてから、非常に生活が厳しくなったと感じています。これまで少しのお金で何とかやってきたことも出来なくなりました。仲間からもそのような声が多く聞こえてきます。私たちの声をもっと聞いて欲しいです。

### 3. 障害者の所得保障のあり方

「1. 障害者の所得保障の意義・重要性」及び、「2. 障害者の所得保障の現状と課題」に係る主な議論を整理してきました。これらを踏まえ、今後の検討と提言に向けた「障害者の所得保障のあり方」に関する視点を提起します。

#### 【障害者の所得保障の方向性】

1. 年金制度の水準・運用等の改善・見直し
2. 障害者の自立を支援する手当制度の再構築
3. セーフティネットとしての生活保護制度の維持・改善
4. 障害者自立支援法の利用者負担への対応

社会保障制度の総合的な再編に機をあわせて、障害者の所得保障についても、年金及び生活保護制度と社会手当の関係を再整理することにより、重層的な所得保障システムを構想することが必要です。

まず、現行の障害者の所得保障の中心である障害基礎年金制度については、障害者の所得保障の中心的な制度であることを再確認しながら、その水準の維持・改善及び、いわゆる無年金障害者や「谷間の障害者」を含めた対象範囲の拡大につながる支給決定基準の見直しが、継続してすすめられなくてはなりません。

そのうえで、年金制度ではカバーしきれない、障害者が社会生活の上で有している特別な費用を補填し、就労支援では対応できない障害による稼得能力の不足等があっても、生活保護制度を利用せずにあたりまえの地域自立生活を維持することを可能とするための「社会手当」の範囲と水準の拡大が求められます。

具体的には、障害者の家計支出における住宅の確保・維持に係る費用の支出割合と重要性を鑑みれば、地域自立生活をおくる障害者に対する「住宅保障」に関わる手当の創設が不可欠です。また、特別障害者手当については、機能障害の重さ軽さではなく、個人の生活実態とその稼得能力を判断基準として支給されるものとして再構成されるべきです。

一方で、生活保護制度については、国民にとっての普遍的な社会保障のセーフティネットとしての制度の趣旨を踏まえ、保護基準や運用について、漏給のないように見直されるとともに、障害加算の維持・改善が図られるべきです。

なお、自立支援法の利用者負担等に係る経済的な負担に対応する当面の方法としては、減免制度の効果の検証を踏まえた拡充及び恒久化の検討、ないしは定率負担のしくみそのもの見直しを求める声が強いものと思われます。

#### **4 . 検討・研究の経過**

##### **( 1 ) 平成 18 年 4 月 12 日 ( 水 ) 第 1 回委員会**

研究委員会設置趣旨及びスケジュール

当面の検討の進め方について

##### **( 2 ) 平成 18 年 5 月 24 日 ( 水 ) 第 2 回委員会**

「所得保障の課題」に関する委員の課題提起及び議論

大濱 眞副委員長 「所得保障に関する考察」

三澤 了委員 「障害者の地域生活と所得保障の今後の在り方」

有村律子委員 「所得保障について」

橋本 豊委員 「知的障害者にとっての所得保障について」

今年度研究会議の内容について

##### **( 3 ) 平成 18 年 10 月 20 日 ( 金 ) 第 3 回委員会**

これまでの議論の整理と「議論のとりまとめ」について

##### **( 4 ) 平成 18 年 12 月 20 日 ( 水 ) 第 4 回委員会**

これまでの議論の整理と「議論のとりまとめ」について

##### **( 5 ) 平成 19 年 2 月 7 日 ( 水 ) 第 5 回委員会**

平成 18 年度「議論のとりまとめ」について

## 〔その他〕

検討・研究の参考とするため、その他、メンバーの参画を得て、下記の研修会等を実施した。

### (1) 平成18年4月25日(火) 障連協学習会

テーマ：「障害者の所得保障」

講師：勝又幸子氏〔国立社会保障・人口問題研究所〕

### (2) 平成18年7月6日(木)～7日(金) 障害者地域生活支援システム研究会議

テーマ：障害者の「所得保障」の意義と重要性

～障害者の地域生活を支える所得保障とは～

「障害者支援施策と社会保障改革」

講師：塩田幸雄氏〔厚生労働省政策統括官(社会保障担当)〕 当時

「障害者の所得保障の意義と今後の課題」

講師：堀勝洋氏〔上智大学 教授〕

シンポジウム「障害者の『所得保障』の意義と重要性～障害者の地域生活をささえる所得保障とは～」

#### 【シンポジスト】

：岡部卓氏〔首都大学東京 教授〕

：森祐司氏〔(福)日本身体障害者団体連合会 常務理事・事務局長〕

：福井典子氏〔(社)日本てんかん協会 常務理事・事務局長〕

#### 【コーディネーター】

：岡部耕典氏〔障害者の『所得保障』に関する研究委員会委員長〕