

## 財政から見た障害者の自立に関する研究

### — 身体障害者福祉施策を中心に —

坂本 圭\*<sup>1</sup> 高木健志\*<sup>2</sup>

#### はじめに

我が国の経済状態は、戦後の焼け野原から高度経済成長、バブル景気、そしていわゆる「空白の10年」を経て、現在「いざなぎ景気」を超える好景気といわれている。一方、近年、財政状況の悪化等を背景に構造改革という言葉が多用され、社会福祉の分野においても社会福祉基礎構造改革のもとにさまざまな施策が展開されている。このような状況の中で、我が国の社会福祉財政の現状と課題を明らかにし、今後の制度設計を明確にするため、適切な財政のあり方について考えることは重要なことである。

本稿では、このような研究に向けた端緒を開く目的で、特に2000年までの身体障害者福祉施策に焦点をあて、自立観の変遷を交えながら考察していきたい。

#### わが国の障害者福祉施策の変遷について

ここでは、戦後(1945年以降)の我が国における障害者福祉施策の変遷について、福祉施策の流れおよび「身体障害者」の定義の2点から触れていきたい。

##### 1. 障害者福祉の歴史の変遷について

まず、障害者福祉の歴史の変遷について概観する。障害者福祉の根拠となる各法は、「身体障害者福祉法」が1949(昭和24)年、「精神薄弱者福祉法」(現知的障害者福祉法)が1960(昭和35)年にそれぞれ制定されている。また、精神障害者の分野では1950(昭和25)年に「精神衛生法」がすでに制定されていたものの、当時は医療の範疇にあった。しかし、1993(平成5)年に「精神保健法」のなかで「福祉の視点」が謳われ、1995(平成7)年に制定された「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」において、精神障害者に対する福祉施策が積極的にすすめられることとなった。

このように、これまでは施策が障害者の種類によ

り別々に展開されていたが、1993(平成5)年の「障害者基本法」成立や、2005(平成17)年の「障害者自立支援法」成立を受けて、身体障害者福祉施策・知的障害者福祉施策・精神障害者福祉施策は、総合的に展開されていくこととなった。これらの歴史の変遷については、図1にまとめた。

##### 2. 「身体障害者福祉法」における身体障害者の定義の変遷

1949(昭和24)年、「身体障害者福祉法」制定時の定義(第4条)を見ると、「この法律において『身体障害者』とは、別表に掲げる身体上の障害のため職業能力が損傷されている18歳以上の者であって、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう」と記されている(下線部筆者)。また、現行の法律においては、「『身体障害者』とは、別表に掲げる身体上の障害がある18歳以上の者であって、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう」とされている。

さらに、身体障害者福祉法の目的の変遷について概観する。1949(昭和24)年制定時は、「身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もつて身体障害者の生活の安定に寄与する等その福祉の増進を図ることを目的とする。」とされていた。その後1950(昭和25)年の改正において、「身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もつて身体障害者の福祉を図ることを目的とする」に変更された。この後の、1984(昭和59)年の改正時には「身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もつて身体障害者の生活の安定に寄与する等その福祉の増進を図ることを目的とする」とされ、1991(平成3)年には、「この法律は身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、身体障害者を援助し、及び必要に応じて保護し、もつて身体障害者の福祉の増進を図ることを目的とする」とされた。このよう

\*1 川崎医療福祉大学 医療福祉マネジメント学部 医療福祉経営学科 \*2 川崎医療短期大学 介護福祉科  
(連絡先)坂本 圭 〒701-0193 倉敷市松島288 川崎医療福祉大学

E-Mail: kei@mw.kawasaki-m.ac.jp

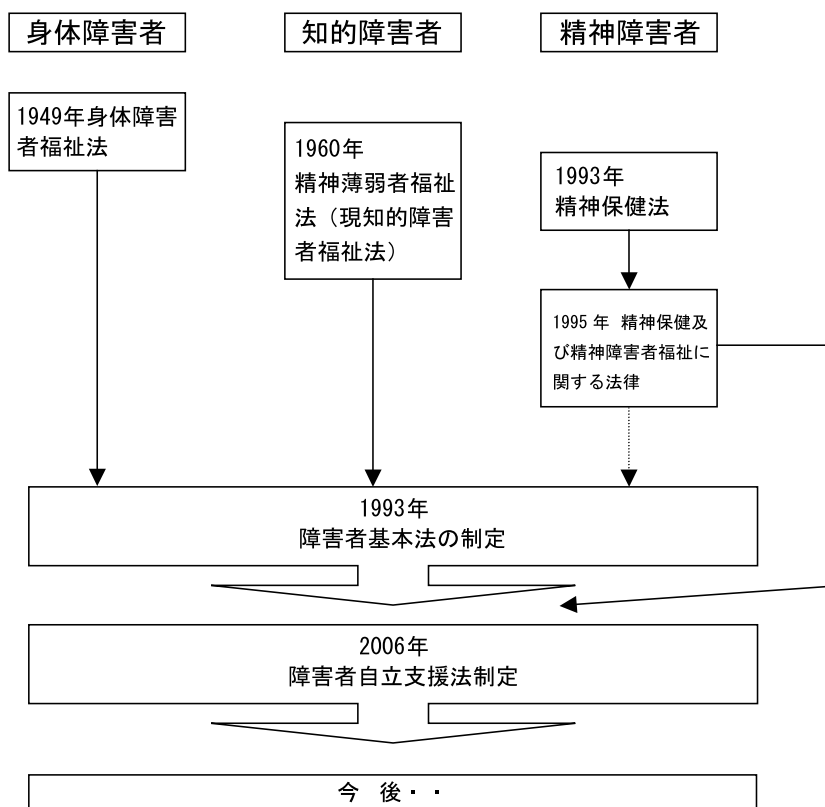


図1 わが国の障害者福祉施策の流れ  
出所：筆者作成

な変遷を見てみると，法律制定当時，「職業能力の再獲得の可能性の有無」が，いわば福祉へのゲートキーパであったことが分かる。この後，福祉制度の変遷を経て，職業能力の有無の文言が消えていっている。ここに，戦後から現在までに，福祉観，つまり障害者の自立観の変化が影響しているのではないかと考えられる。そこで，次章では自立観について触れていきたい。

#### 自立観の変遷

##### 1. 「身体障害者福祉法」の変遷にみる自立観の変化

さらに，身体障害者福祉法の変遷の中からも，自立観の変化を読み取ることができるのではないだろうか。1949(昭和24)年制定時の理念は，「この法律は，身体障害者の更生を援助し，その更生のために必要な保護を行い，もつて身体障害者の福祉を図ることを目的とする。」というものであった。(下線筆者，以下筆者)その後，1950(昭和25)年の改正において，「この法律は，身体障害者の更生を援助し，その更生のために必要な保護を行い，もつて身体障害者の生活の安定に寄与する等その福祉の増進を図ることを目的とする」となった。1984(昭和59)年の改正においては，「この法律は，身体障害者の更生を援助し，その更生のために必要な保護を行い，も

つて身体障害者の生活の安定に寄与する等その福祉の増進を図ることを目的とする」とされたが，1991(平成3)年の改正では，「この法律は身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため，身体障害者を援助し，及び必要に応じて保護し，もつて身体障害者の福祉の増進を図ることを目的とする」とされた。

このような自立観の変遷を見てみると，これまでの更生，つまり「リハビリテーションの対象としての身体障害者」という観点から，1991(平成3)年の改正では，「身体障害者の自立と社会経済活動の参加者としての身体障害者」というとらえ方へと変化していっていることが読み取れるであろう。

##### 2. 自立観の変遷について

このように，「自立」の概念は戦後においては，他者からの一切の支援を受けない，依存しないようにするという解釈であった。しかし，現在では，必要に応じて援助を得ながら生活の主体者として自己実現を図る方向での自立感が一般的に受け入れられている。このように，時代とともに変化してきていることがわかる。このことについて，古川<sup>1)</sup>は自立について，「自助的自立」と「依存的自立」として区分している。「自助的自立」とは，生活者の自己決定と自己責任に基づいて確保される社会資源のみに

よって、その生命ならびに活力が維持・再生産されている状態のことをさし、生活者の生活が第3者や社会福祉制度に依存することなしに独立して維持されている状態をいう。他方「依存的自立」とは、たとえ生活者の生活の一部を第3者や社会福祉その他の制度に依存していたとしても、生活の目標・思想信条・場、様式、行動などに関して可能な限り生活者による自己選択権や自己決定権が確保されている状態を意味している。現在の「自立」が後者の意味を含むものとして認識されていることが条文の再検討からも明らかであろう。一方で、脱施設及び地域でのケアを受けての自立が、障害者施策を論じる大前提とはなっていないが<sup>2)</sup>、果たして自立観がどのように反映したかについて、次章では財政的側面に焦点を当て検討することとする。

2000年までの身体障害者に対する  
支援施策に関する国家予算の変遷

ここでは、わが国の障害者支援に関する政策を財政面から明らかにしていく<sup>†1)</sup>。我が国における社会福祉政策の費用の一部は、一般会計歳出の主要経費別分類の一項目である社会保障関係費の中の社会福祉費によって行われている。ここでは、社会福祉費の構成要素である「身体障害者福祉」と「知的障害者福祉」について時系列整理を試みる。その結果は、表1のようになる。この表を見ると、例外は見られるものの、各年とも一般会計歳入の伸びを上回る勢いで増えていることがわかる。ちなみに、1962年～1975年では一般会計歳入が平均17.6%の伸びを示しているのに対して、「身体障害者福祉」は平均30.2%、1976年～1985年では一般会計歳入の伸びが平均9.8%に対

表1 社会福祉費と一般会計歳入の実績値と伸び率

西暦	和暦	実績値			伸び率 (%)		
		社会福祉費		一般会計歳入	社会福祉費		一般会計歳入
		身体障害者福祉	知的障害者福祉		身体障害者福祉	知的障害者福祉	
1961	昭和36	727,000,000	98,000,000	2,515,931,852,000			
1962	昭和37	877,000,000	19,900,000	2,947,622,913,000	20.6	-79.7	17.2
1963	昭和38	1,191,000,000	861,000,000	3,231,214,199,000	35.8	4226.6	9.6
1964	昭和39	1,617,000,000	686,000,000	3,446,768,661,000	35.8	-20.3	6.7
1965	昭和40	1,870,000,000	999,000,000	3,773,096,775,000	15.6	45.6	9.5
1966	昭和41	2,407,000,000	1,159,000,000	4,552,146,388,000	28.7	16.0	20.6
1967	昭和42	2,717,000,000	1,686,000,000	5,299,445,984,000	12.9	45.5	16.4
1968	昭和43	3,149,000,000	2,356,000,000	6,059,873,047,000	15.9	39.7	14.3
1969	昭和44	3,714,000,000	3,404,000,000	7,109,266,519,000	17.9	44.5	17.3
1970	昭和45	5,190,000,000	4,970,000,000	8,459,181,380,000	39.7	46.0	19.0
1971	昭和46	6,002,000,000	6,703,000,000	9,970,859,260,000	15.6	34.9	17.9
1972	昭和47	9,161,000,000	10,561,000,000	12,793,873,067,000	52.6	57.6	28.3
1973	昭和48	14,967,000,000	16,763,000,000	16,761,977,894,000	63.4	58.7	31.0
1974	昭和49	20,634,000,000	24,833,000,000	20,379,123,417,000	37.9	48.1	21.6
1975	昭和50	26,284,000,000	31,804,000,000	21,473,416,054,000	27.4	28.1	5.4
1976	昭和51	30,678,000,000	40,077,000,000	25,076,016,601,000	16.7	26.0	16.8
1977	昭和52	37,347,000,000	51,058,000,000	29,433,622,824,000	21.7	27.4	17.4
1978	昭和53	46,415,000,000	60,932,000,000	34,907,265,087,000	24.3	19.3	18.6
1979	昭和54	55,037,000,000	72,279,000,000	39,779,228,187,000	18.6	18.6	14.0
1980	昭和55	63,764,000,000	82,953,000,000	44,040,667,244,000	15.9	14.8	10.7
1981	昭和56	76,471,000,000	94,577,000,000	47,443,337,516,000	19.9	14.0	7.7
1982	昭和57	83,371,000,000	104,825,000,000	48,001,280,929,000	9.0	10.8	1.2
1983	昭和58	87,959,000,000	113,644,000,000	51,652,904,579,000	5.5	8.4	7.6
1984	昭和59	87,592,000,000	128,376,000,000	52,183,384,771,000	-0.4	13.0	1.0
1985	昭和60	90,506,000,000	150,200,000,000	53,992,561,588,000	3.3	17.0	3.5
1986	昭和61	73,314,000,000	155,842,000,000	56,489,194,252,000	-19.0	3.8	4.6
1987	昭和62	97,350,000,000	151,777,000,000	61,388,769,050,000	32.8	-2.6	8.7
1988	昭和63	104,707,000,000	175,366,000,000	64,607,380,548,000	7.6	15.5	5.2
1989	昭和64	115,568,000,000	195,916,000,000	67,247,822,580,000	10.4	11.7	4.1
1990	平成2	127,134,000,000	227,431,000,000	71,703,468,308,000	10.0	16.1	6.6
1991	平成3	136,642,000,000	251,831,000,000	72,990,559,264,000	7.5	10.7	1.8
1992	平成4	157,784,000,000	296,654,000,000	71,465,996,954,000	15.5	17.8	-2.1
1993	平成5	173,386,000,000	316,990,000,000	77,731,174,297,000	9.9	6.9	8.8
1994	平成6	184,100,000,000	326,826,000,000	76,339,007,316,000	6.2	3.1	-1.8
1995	平成7	210,522,000,000	356,088,000,000	80,557,215,818,000	14.4	9.0	5.5
1996	平成8	223,228,000,000	373,556,000,000	81,809,038,852,000	6.0	4.9	1.6
1997	平成9	270,966,000,000	389,276,000,000	80,170,473,078,000	21.4	4.2	-2.0

出所：一般会計歳入については平成17年度財政統計より作成  
社会福祉費については社会保障統計年報（各年）より作成

して「身体障害者福祉」は平均13.5% ,1986年~1995年では一般会計歳入の伸びが平均4.1%に対して「身体障害者福祉」は平均9.5% ,1996年~1997年では一般会計歳入の伸びが平均-0.2%に対して「身体障害者福祉」は平均13.7%となっている。そこで、ここでは「弾力性」の概念を用いて、一般会計歳入が1%増加したとき、各障害者福祉費は何%増加したかを各年で検証してみる。すなわち、「身体障害者福祉」の伸び率を $\alpha\%$ 、一般会計歳入の伸び率を $\beta\%$ とした時、弾力性( $\eta$ )は、 $\eta = \alpha/\beta$ で表すことができる。この時、 $0 < \eta \leq 1$ の場合、財政歳入において身体障害者福祉政策は相対的に軽んじられたといえ、 $\eta > 1$ の場合、財政歳入において身体障害者福祉政策は相対的に重んじられたといえる。同じように「知的障害者福祉」の伸び率を $\gamma\%$ とした場合の弾力性( $\varepsilon$ )は、 $\varepsilon = \gamma/\beta$ で表すことができる。この時、 $0 < \varepsilon \leq 1$ の場合、財政歳入において知的障害者福祉政策は相対的に軽んじられたといえ、 $\varepsilon > 1$ の場合、財政歳入において知的障害者福祉政策は相対的に重んじられたといえる。これらをもとに、弾力性( $\eta$ )、( $\varepsilon$ )を時系列に整理したのが図2となる。この図を見ると、1990年代までは弾力性が1を超える年がほとんどであったのが、1990年を過ぎる頃から弾力性が1を下回る年が見られるようになった。このことから、バブル崩壊以降の不景気による財政の悪化により、障害者支援が財政面

から見ると軽んじられているということが理解できる。また、その後の「支援費制度」創設後の福祉需要の増大をみると、少なくとも2000年までは、障害者に対して十分な自立支援施策が行き届いてはならず、前述のように財政状況に応じて進められている面からも、アドホック(ad hoc)な自立支援施策が行われていたと言えなくもない。

おわりに

障害の種別に関わらず、市町村を中心とした一元的サービスを提供する体制を整備しようとする「障害者自立支援法」が本格的に施行され、さまざまな課題が明らかになりつつある。また、「障害者自立支援法」の施行が、国からの自立というのみで、真の自立を援助しているかということについては、詳細なデータの分析が必要であろう。第2章で見たように、その場限りの施策であってはならないし、真の自立を促す政策でなければ意味がない。いくら耳さわりのよい言葉や理念であったとしても、当事者やその家族にとっての生活の営みが守られなければ、それらの理念は、机上の空論に過ぎない。今後は、「知的障害者福祉分野」「精神障害者福祉分野」における施策と国策との関係についても順次報告していくとともに、実証データを積み上げることで真の自立援助に向けた政策の方向性を解明していきたい。

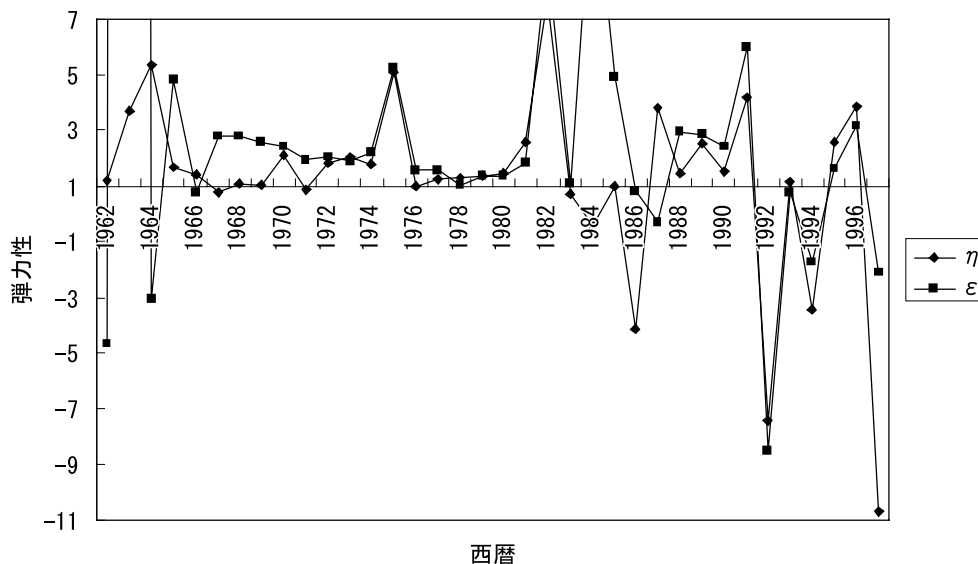


図2 弾力性の推移  
出所：表1をもとに筆者作成

注

- †1) 障害者に対する自立支援は多く見られるが、ここではその中の方法の1つとして財政的支援を挙げることをあらかじめ断っておく。

文 献

- 1) 古川考順：社会福祉学．初版，誠信書房，283-284，2003．  
2) 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．初版，明石書店，30，2006．

(平成19年5月30日受理)

**Research on the Finances of an Independent Disabled Person  
— With a Focus on the Welfare Policy for Physically Disabled Persons —**

Kei SAKAMOTO and Takeshi TAKAKI

(Accepted May 30, 2007)

Key words : disabled person, independent support, social security

Correspondence to : Kei SAKAMOTO

Department of Health and Welfare Services Management  
Faculty of Health and Welfare Services Administration  
Kawasaki University of Medical Welfare  
Kurashiki, 701-0193, Japan  
E-Mail: kei@mw.kawasaki-m.ac.jp

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.17, No.1, 2007 209-213)