

障害者自立支援法における「労働」と権利擁護の在り方

—「福祉」と「労働」を架橋する法理論の形成に向けて—

大曾根 寛¹⁾・奥 貫 妃 文²⁾

A Study of “Work” in Services and Supports for Persons with Disabilities Act and Human Rights Protection System

—For the Formation of Law Theory in Interval of “Welfare” and “Work”—

Hiroshi OHSONE, Hifumi OKUNUKI

ABSTRACT

By structural reform of social welfare system in 2000, the contract system was introduced also to the field of welfare for persons with disabilities. Furthermore, in 2005, Services and Supports for Persons with Disabilities Act was passed in Japanese Diet, and Law about Promotion of the Employment for Persons with Disabilities and Long Term Care Insurance Law were revised, too. In these processes, arguments about contract in the field of welfare have been developed.

However, It is still hard to say that firm theories such as a definition of so-called “contract for welfare” or a range of administrative responsibility for contract were built. In particular, it is not almost examined about contract relations in the scene which persons with disabilities work. Though Services and Supports for Persons with Disabilities Act is the law that lays emphasis on “working support”, it doesn't refer about a contract for work.

It is not the clear “employment”, but there are people “working” in various scenes surely. Is he / she “a worker” or “a user” receiving support of the welfare named “work guidance (or training, education)”?

This report investigates an answer for this question, in other words, we tried to search a principle of law theory to build a bridge by “welfare” and “work”.

要 旨

2000年の介護保険制度の実施および一連の社会福祉基礎構造改革によって、高齢者や障害者への福祉サービス提供の法的形態が、「措置」制度から「契約」制度に移行した。さらに2005年には、障害者自立支援法が成立すると共に、障害者の雇用の促進等に関する法律および介護保険法も改正された。これらの過程のなかで、福祉分野における契約についての議論が展開されてきた。

しかし、いわゆる「福祉契約」の定義や契約に対する行政責任の範囲、「労働契約」との関係等について、確固たる理論が構築されたとは言い難い。とりわけ、障害者が働く場面における契約関係に関しては、ほとんど手つかずの状態であると言ってよい。新たに成立した障害者自立支援法も、「就労支援」を前面に出した法律であるのにも関わらず、労働をめぐる契約に関する言及はなされていない。

障害のある人が働く場面における法的地位は、これまででもきわめて不明瞭なまま放置されてきた。明確に「雇用」されているとはいえないかもしれないが、様々な場面で「働いている」人びとは、たしかに存在している。いったい、彼・彼女は、「労働者」なのか、それとも「作業指導（あるいは訓練・教育）」という名の福祉的な支援を受ける「利用者」なのか。

本稿は、その問いに対する回答を探る第一歩となるもの、換言すれば、「福祉」と「労働」を架橋する法理論を追究する端緒となるものである。

¹⁾ 放送大学教授（「生活と福祉」専攻） ²⁾ 中央大学大学院法学研究科民事法専攻博士後期課程

I. 本稿の問題意識

1. 本稿の目的

本稿は、障害のある人^{注1)}をめぐる福祉分野と労働分野における契約の交錯関係を解きほぐし、社会福祉改革の現状と労働市場の構造的変容を踏まえつつ、その法的考察を試みるものである。2005年度の放送大学特別研究^{注2)}においては、「福祉契約」の概念、特徴、規制方法、さらに福祉契約の外延に位置する「措置」、その他の特別な関係性や契約関係ではない人と人との関係性等についての検討を行ったが、本稿は、その続編あるいは発展編とも呼ぶべきものである。

2000年の介護保険制度の実施および一連の社会福祉基礎構造改革によって、高齢者や障害者への福祉サービス提供の法的形態が、措置制度から契約制度に移行した。さらに2005年には、介護保険法改正（以後、新介護保険法という）および障害者自立支援法（以後、自立支援法という）が成立し、障害者の雇用の促進等に関する法律（以後、障害者雇用促進法という）も改正された。これらの過程のなかで、福祉契約に関する議論が展開されてきた。しかし、関連する契約、とりわけ労働をめぐる契約との整合性は、必ずしも明確にされたわけではない。

そこで本稿では、福祉と労働をめぐる交錯した契約関係を法理論的に考察することを目的とした。こうした目的を達するための議論の素材として、過去に裁判事例となったケースの検証を通じて問題点を抽出し、今後の課題を導き出す端緒とした。また、筆者らは全国各地に赴き、事業所職員等へのヒアリング調査を実施した。

2. 概念について—障害者と労働をめぐる用語の混沌とした状況

(1) 「どうして給料をもらう所に利用料を払うの？」という当事者の疑問

この疑問は、2005年7月5日に日比谷公園で開催された障害者自立支援法案をめぐる緊急大行動パレードの際のプラカードに掲げられたものである^{注3)}。これは、障害者自立支援法によって、授産施設等でいわゆる「福祉的就労」につく場合の1割負担に関するものであることは間違いのないであろう。

実は、この切実な声のなかに、「障害者が働く」法的環境がいかに錯綜し混乱しているか、如実に現れている。まず「福祉的就労」につく障害者は、元来、労働法上の「労働者」の対象とはされてこなかった。それゆえ、労働法規や労働慣行の適用範囲からは除外されることが多く、労働者に適用されることとなっている社会保険制度への加入もなされていない。「福祉的就労」は、あくまで「福祉の対象」であったのである。それならば、ここでいう「給料をもらう」とは、厳密に言えば労働基準法上の「賃金」には該当しないことになる。

しかし、それはあくまでも法的レベルの話であって、当事者にとっては、一定の時間、一定の場所で、一定の指示を受けながら何らかの作業に従事し、その結果として一定の金額を受け取るという事実が「働く」こと以外の何ものでもないと考えるのは至極当然であろう。問題は、そうした当事者の実態に則した法的地位の確定作業を、労働法分野も社会保障・社会福祉法分野も充分になし得ていないということである^{注4)}。

混乱しているのは当事者だけではない。立法者も明確な定義付けを怠っていると看做される。その一例として、2005年施行の改正障害者雇用促進法においては、「雇用」、「就業」、「就労」という用語が定義付けされることなく使用されている。例えば、精神障害者に対する「雇用」対策^{注5)}、在宅障害者に対する「就業」支援^{注6)}、グループ「就労」への訓練助成金の拡充^{注7)}、といったような表現である。このような用語の混在状況が、障害者と労働をめぐる法的関係の不明瞭性を端的に表していると言える。また、自立支援法における「就労支援」という概念がいかに人々を混乱させているかは、関係者にとっては周知の事実であろう。

(2) 用語法上の問題点

本稿は、用語法についての体系的な叙述を目的としたものではないので、必要な限りで一定の整理をしておくにとどめざるを得ないが、従来、社会福祉の世界でしばしば用いられてきたのは、「就労」という言葉である。労働市場における雇用（一般雇用）と対比して、授産施設などで働くことを「福祉的就労」と呼ぶことが多い。

これに対し、企業等における賃労働を「雇用」と呼んだり、「労働」と呼んだりすることがある。これが契約によって結び付けられていることを表現するために、「雇用契約」（民法623条）もしくは「労働契約」（労働基準法第2章〔13～23条〕）という法律用語が用いられることもある（両者は微妙に異なる概念であるが、ここで深入りすることは避けておく）。なお、本稿のタイトルに冠した「労働」とは、こうした法律上の定義を超越したもの、すなわち労働者性や労働の対価性の有無・程度を問わない、障害者の「働き方」の総称を指すものである。

さらに、改正障害者雇用促進法で用いられているのが、「就業」概念である。一般には、自営業者、家族従業者そして前記の賃労働に従事する者も含めて「就業者」と呼ばれる。しかし、在宅障害者に対する「就業」支援事業においては「雇用」関係にある者を対象外としている。また、グループ「就労」における就労訓練には、請負型、雇成型、職場実習型が設定されている。

このように、従来の社会福祉法制や自立支援法においては、障害者雇用促進法との連関を図ることなく、「就労」概念が使用されているのである。

また、「職業」、「仕事」といった用語を使用することも理論的には可能であるはずだが、障害者雇用促進

法には「職業リハビリテーション」なる章が存在するものの、「職業」概念についての言及はなされていない。用語法上の問題点としては、「職業」概念を明確に定義する余地も残されているのである。

3. 障害者自立支援法と障害者雇用促進法

(1) 障害者自立支援法

2005年の国会に提出（第162回通常国会）されていた「障害者自立支援法案」が10月31日に成立した（第163回特別国会、2005年11月7日公布、法律第123号）。今回制定された「障害者自立支援法」（自立支援法）は、福祉各法上の給付を「自立支援給付」を中核に統合しようとするものである。従来の授産施設事業に該当するものは、そのなかの「就労移行支援」と「就労継続支援」の2つの給付となろう。

自立支援法では、新しいサービスの中に「就労移行支援」と「就労継続支援」が位置づけられており、次のように定義されている。

就労移行支援	⇒ 一般企業等への就労を希望する人に、一定期間、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行うこと。
就労継続支援	⇒ 一般企業等での就労が困難な人に、働く場を提供するとともに、知識及び能力の向上のために必要な訓練を行うこと。

法律の条文によれば、「就労移行支援」は『一般企業等への就労を希望する障害者につき』対応するもの、「就労継続支援」は『通常の事業所に雇用されることが困難な障害者につき』対応するものであり、後者は、従来のいわゆる「福祉的就労」の概念を超えるものではないであろう。「障害者自立支援法」が、社会福祉における構造改革の流れを一層推し進めるものだとすれば、「就労移行支援」と「就労継続支援」は、あくまでも福祉サービスとして位置づけられるものであり、自立と社会参加という理念とは裏腹に、障害者は労働の主体ではなく、サービスの対象に過ぎないということとなる。

ここで、「就労移行」とは一般企業等への「就労」への移行を意味しており、一般企業等への「雇用」とは言っていない。このことの含意は、今後事態が推移するなかで明らかになるものと思われる。また、「就労継続」は、「働く場の提供」という曖昧な言い方に留まっており、定義と呼べるようなものではない。

しかし、「福祉工場」における障害者の立場は、従来、雇用契約によって結ばれているとされてきたのであるが、自立支援法では、このタイプを「就労継続支援」に含め、「雇成型」と呼ぶこととした。そして、従来の授産事業の大部分を「就労継続支援」に位置づけつつ、これを「非雇成型」と呼ぶこととした点に、さらに、「雇成型」と「非雇成型」を一括りにした点に鑑みれば、法理論的な詰めを指摘せざるを得

ない。

理論的には、労働契約と福祉契約は区別して扱われるべき性格をもっているものであるが、本法によって同一類型の給付として括られたことは、従来の不明瞭な部分の解消どころか、グレーゾーンのさらなる拡張にも繋がりがねないものと思われる。

(2) 障害者雇用促進法改正

一方で、障害者雇用との関係では「障害者雇用促進法改正」が第162回通常国会に提出され通過している（2005年7月26日法律第87号）。今回の改正では、①精神障害者に対する雇用対策の強化、②在宅就業障害者支援制度の創設、③障害者福祉施策との有機的な連携、④助成金制度の拡充、という4点が中核となっている。

これらが新たに定められた背景には、日本における行財政改革の推進（小さな政府と民間活力の活用、分権化など）という大きな流れがあり、そこから生ずる精神的な困難を抱える者の増大があると筆者らは考えている。また、構造改革に呼応するように展開されてきた、労働への規制緩和と労働形態の多様化の進展も無視し得ない。

II. これまでの学説ならびに判例

1. これまでの学説

本稿のテーマを直接的に取り扱った本格的な先行研究はまだ見当たらない。しかし、労働法、社会保障法のみならず、民法や法社会学といった隣接領域まで見わたすと、参照すべき関連事項を取り扱ったものがいくつかが散見される。ここでは紙幅の関係上、トピック的な叙述に留まるが、以下テーマ毎に簡単に紹介しておきたい。

(1) 労働法学からのアプローチ—「雇用サービス契約」概念の検討

労働法学からは、「雇用サービス契約」の検討がなされている²⁸⁾。そこでは、日本では雇用サービス契約についてあまり関心を払ってこなかったが、その理由として、戦後職業安定法下において国（行政）が職業サービス事業をほぼ独占してきた歴史的経緯を挙げている。しかし、1999年の職業安定法改正により大幅な民間事業への規制緩和がなされ、さらに多種多様な新規事業²⁹⁾が発生している現状に鑑みれば、「雇用サービス契約」の基本原則を規定することが、きわめて重要であるとの認識を示している。

「雇用サービス契約」を、「労働関係の成立に向けて労働力需給の結合活動が行われる場としての労働市場において、求人・求職の媒介・結合のための諸種の雇用サービス（employment services）に関する契約」と定義付け、具体的に、「職業紹介契約」、「委託募集契約」、「労働者派遣契約」、「労働組合による労働者供

給契約」、「業務処理請負契約」、「出向・転籍媒介契約」、「研修契約」、「求人情報の利用契約」といったものを挙げている。Ⅲで後述するヒアリング調査先において「就労支援（SOHO支援事業）」を展開する事業所がみられたが、これなどは「業務処理請負契約」に該当するものであろう。このように、雇用サービス契約は、障害者にも今後いっそう深く関係してくるものと思われる。なお、SOHO等請負・委託形式での在宅就労者に家内労働法を適用すべきこと、さらに在宅勤務に近い実態がある場合（指揮命令性、労働時間管理性等）には労働基準法の適用をすべきことの主張があることを付言しておく^{注10}。

(2) 「福祉契約」論の展開および「制度的契約」論の登場

「福祉契約」を検証した初の体系的な書が、2006年に刊行された^{注11}。本書において、「利用者が加齢のために、あるいは知的障害や精神的障害のために、介護契約の締結に必要な意思能力を十分に備えていなかったり、いったん締結した契約の内容を忘れてしまったりする危険性が高いという意味においても、一般的な契約とは異なる側面をもつものである。」と福祉契約についての認識を示した上で、「医療における診療契約」や、「介護事故における損害賠償法理」、「介護保険の保険者責任」等、多面的に検討を加えている。ただ、表題である「福祉契約」の定義はなされていない^{注12}。本書の中には「訪問介護労働者の労働条件」といった内容も含まれているのであるが、福祉労働者の労働契約をも福祉契約の中で論じるという趣旨なのか、やや疑問が残る。

また、広く福祉契約を包含した新たな契約概念を提示するものがある^{注13}。そこでは、民営化というキーワードから契約関係を検証し、教育から電気・ガスに至る公共財・サービスの民営化の法的手段として用いられる契約について、詳細な分析を加え類型化を試みている。それによると、民営化における契約は、①「民間委託契約型」（国・地方公共団体と民間事業者間の契約）、②「提供契約創設型」（これまで契約によらずに公的機関によってなされていた財・サービスの提供が、サービス提供者とサービス受給者間の契約関係に移行するもの——代表例として、介護保険による介護サービス）、③「提供主体の民営化型」（これまで契約ないし契約類似の関係で提供されていた財・サービスの提供主体が公的機関から民間の事業者に代わったり、あるいは公と民が並行して提供主体となるもの——代表例として、国鉄、電電公社、専売公社の民営化）、④「内部市場型」（厳密には民営化ではないが、公的セクターに契約を導入するもの）の4つに類別可能であるとしている。

さらに、これまで制度を通じて提供されてきた財・サービスが、民営化により契約を通じた提供に転換したとはいえ、個別当事者の意思が支配される領域はあくまでも限定的なものであり、当事者の意思の外に存

在する財・サービスの給付に関する仕組みの全体を視野に入れないと、かような契約を理解することはできないとの認識を示したうえで、これらの契約を新たに「制度的契約」と概念規定することの意義を強調する。

なぜこのような新概念が必要なのかについては、従来の一般的な契約との「異質性」の存在を根拠として示している。その異質性とは、「個別契約の当事者レベルで契約内容を交渉・決定することが正義・公平に反すると観念されること」である。民法学の研究者からのかような契約の新概念の提示は、福祉契約の議論の精緻化にあたり示唆に富むものと思われる。

(3) 障害者と「就労」、「雇用」、「労働」をめぐる議論
法律学におけるこのような議論の状況を踏まえながら、次に、社会福祉学分野が障害者と労働についてどのように捉えてきたのか振り返っておきたい。

A) 中村健二・皆川正治・小出進『精神薄弱者の就労』（1978年・日本文化科学社）

まだ「知的障害者」という名称が定着していない時代の書である。本書のまえがきには、このような叙述がある。「国家や社会の負担を軽減する上で、精神薄弱者をして、多少なりとも労働力を備えた人間に仕立て上げることが必要であると考えられた時代もあった。しかし、今日、精神薄弱者の就労問題を取り上げるのは、もちろん、このような社会防衛論的な考え方とは無縁の立場からである。……（中略）……今日の社会条件下では、精神薄弱者の労働生活は大きく制限され、精神薄弱者の就労権は無視されがちである」（原文通り）。そして、学齢期において教育の概念を拡大し、障害をもつ子どもの就学権を確立してきたのと同様に、学齢期以降の就労権を保障することが必要であり、出来る限り多くの障害をもつ人びとの就労を可能にすべきである、と説いている。

本書が書かれたのは、現時点より28年前である。しかし改めて読み返してみると、ここで主張されている「新しい時代に即応する就労の概念」の明確化は、未だ十分に成されていないことに気付かされる。

B) 手塚直樹・松井亮輔『講座障害者の福祉5—障害者の雇用と就労』（1984年・光生館）

本書の副タイトルにも使用されているように、障害者の「雇用」と「就労」についての概論である。本書では、「雇用」についてILOの定義を引用し、①通常雇用、②割当雇用、③留保（優先）雇用、④保護雇用、⑤在宅雇用、の5つとしている。他方、「就労」については、「主に社会福祉施設を利用しての福祉的就労」と捉え、その場所として、法に基づく授産施設の他、法外援護事業や地方公共団体の独自の設置による通所施設、無認可小規模作業所等を挙げている。また、「雇用」と「就労」の他に「就業」という言葉もみられるが、これは、自営業に対して用いられている。

C) 三ツ木任一・佐藤久夫・大曾根寛編著『福祉政策Ⅱ—障害者施策の展開』（2002年・（財）放送大学教育振興会）

本書第7章「就労支援」（大曾根担当）は、授産施設利用者に雇用保険法が適用されるかという論点から始め、雇用と福祉のはざまの問題を指摘する。また、小澤温・大曾根寛編著『障害者福祉論』（2005年・（財）放送大学教育振興会）は、第11章「障害者の雇用・就労の現状と課題」（大曾根担当）において、障害者の職業生活における権利侵害の問題に切り込んでいる。さらに、武川正吾・大曾根寛編著『福祉政策Ⅱ—福祉国家と福祉社会のゆくえ』（2006年・（財）放送大学教育振興会）は、第4章「立法の構造と動向」（大曾根担当）において、時代背景によって、障害者政策が変化していく過程を追っている。

これらの論稿によって、戦後日本の歴史的背景が俯瞰され、それに障害者労働政策がいかなるインパクトを受けながら展開されていったかということが伝わってくる。一例を挙げれば、高度経済成長期には「労働」に最大の価値が置かれ、労働により報酬を得て生活することが当然視されてきたが、1990年代以降、次第に労働形態の多様化傾向が顕著となるにしたがい、障害者をめぐる労働政策も自ずとその影響を受ける、ということである。

さらに、企業社会において職業人としての能力と意欲（労働者性）が厳しく審査される一方で、経済市場が間断なく生産し続ける商品一般・サービス（福祉サービスも含む）を、労働によって獲得した賃金によって購買し消費すること（消費者性）が求められる、という現代社会経済の構造を無視しては、障害者の労働を展望することはできないとの主張を展開している。

すなわち、市民としての社会への参入・参加を促進することは、自由な経済的・精神的活動を可能にし、相互交流を活発化させるというプラスの側面と、無防備な状態のまま断続的に市場経済のスパイラル（そして、格差の構造）に呑み込まれかねないマイナスの側面の二面性を孕むものであり、とすれば、プラス面

ばかりが強調される傾向があり、慎重な検証が求められることを説いている。

2. 関連判例の検討—札幌育成園事件の示唆するもの

(1) 札幌育成園事件とは

ここで、本稿がテーマとしている問題を如実に表していると思われる、一つの判例を紹介しておきたい。「札幌育成園事件」と呼ばれる訴訟である^{註14)}。

本件に関する訴訟は2つ提起されている。概要については表1を参照していただきたいが、本稿でとりわけ言及したいのは、【訴訟①】である。

【訴訟①】は、原告（＝施設入所者）の障害基礎年金の知的障害者更生施設による「横領」と、原告の施設内での「作業」の対価の不当領得をめぐりあらそわれた訴訟である。こうしたケースは裁判としてはかつて前例のないものであった。それだけに、今回の一連の判決は、施設入所者の権利保障にとって大きな収穫であったと言える。

しかし、すべてがクリアにされたわけではない。施設入所者が、いかなる地位において、いかなる権利義務関係を有し、いかなる手段によって権利擁護が具現化されるのか、といった根本的な論点に正面から取り組んだ上で判決が導かれているわけではないからである。とりわけ不明瞭なのは、福祉施設内の「作業」の法的性質、ならびに入所者と社会福祉法人の法的関係である。

(2) 第一審の判断

第一審では、施設の種別を厳格に判断基準としたうえで、「知的障害者更生施設」での作業は、入所者の「職業としての労働」ではなく、「自立生活のための指導ないし訓練」というべきであるから、「当然に対価性が認められるものではないし、入所者に還元されるべき性質のものでもないと言うべきである。」として、原告の主張を全面的にしりぞけている。なお、前者の「職業としての労働」が問題となりうるものとして比較対象とされているのは、「知的障害者授産施設」^{註15)}

表1 札幌育成園訴訟の概要

【訴訟①】 被告→社会福祉法人・北海道・北海道銀行

第一審：札幌地判平16・3・31(賃金と社会保障1411号50頁)：原告の請求棄却

第二審：札幌高判平17・10・25(賃金と社会保障1411号43頁)：原審変更

上告審：最決平18・4・7(判例集未搭載)：上告棄却

原告の意思に反し、口座開設等の手段により障害基礎年金を不法に横領、ならびに労働を強制し作業収益などを搾取したとして、社会福祉法人(札幌育成園)、ならびに監督・指導権限を有する北海道、口座開設の際の確認義務を怠った北海道銀行、の三者を共同被告として、不法行為または国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を請求。

【訴訟②】 被告→東京都・日野市

第一審：札幌地判平18・3・27(賃金と社会保障1418号54頁)：原告の請求棄却・現在控訴中
本件施設への入所措置決定について権限をもっていた東京都および日野市に対し、適切な調査等により実態を把握することもなく、六年間余にわたる期間入所措置を継続させたことに対する違法性を追及し、国家賠償法1条1項ならびに3条に基づく損害賠償を請求。

である。

たしかに、従来の政策もこの定義に則ってきた。いわゆる「福祉的就労」をなす機関として、授産施設は入っているが、更生施設がこの中に含まれることはまぎらない^{註16)}。しかし実態は、両者の内容に明確な違いを見出すことが困難である場合も珍しくない^{註17)}。第一審が、「知的障害者授産施設と知的障害者更生施設はどこが違うのかという議論がある。対象者にも支援内容にも、決定的な差異は見られない。」^{註18)}という現場の実態を考慮することなく判断を下したことは確かであろう。

(3) 第二審の判断

第二審では、第一審のように、授産施設と比較したうえで施設内作業の性質を判断するという枠組はとっていない。それに代わって登場してきたのが、「営利性」というファクターである。

「X(原告)が従事していた野菜作りや鶏卵採取等の作業は“更生”に多少は資する面があるとしても、本件施設は、これらの作業によって相当金額の収益を上げていたのであるから、本件施設に「営利的な事業としての側面」があることを重視し、その結果、当然に支払うべき「対価」を支払わなかった行為が「不当領得」である。」という論理構成をとり、第一審から一転して原告の請求を容認したのである。

結論的には歓迎すべきであろうが、「営利性」というファクターについては疑問が残る。対価の支払いとは、営利性の有無とは無関係であるはずである。さらに、最近の労働者概念をめぐる議論では、ボランティアやNPO法人において働く人びと等をも含めようという傾向が高まっていることに鑑みれば、営利性を重視する第二審判決には違和感が拭い去れない。

(4) 総括

本件の最大の教訓として、労働法自体が、裾野を拡げ、歩み寄ること、すなわち、労働法の射程範囲を、一般雇用以外の形態で働く障害者に拡げることを読み解くことはできないだろうか。これについて、フランスの労働法学者アラン・シュピオの見解を借りれば、「「労働」概念自体を広く解放し、多様な労働形態を包摂したより広い概念として「労働」を再定義することが必要」^{註19)}だということになるだろうか。シュピオは、雇用労働のみを対象とする従来の労働法の枠組を批判し、「4つの同心円」といわれる独自のカテゴリーを提案している^{註20)}。そして、これらのカテゴリー毎に、それぞれの働き方に適した諸権利が付与されることとなる。

この見解によれば、施設内で様々な作業に従事する障害者に対しても、一定範囲内における権利保障が導き出され得るものと思われる。すなわち、二項対立的に、「労働者か、非労働者か」と判断するのではなく、狭間に位置する人びとへの相対的な「労働者」性判断ならびに権利保障を検討すべきではないだろうか。

これらの問題について、本研究では、事業所ヒアリングを通じて、できるだけ実証的に明らかにしようと試みた。次節Ⅲより、調査結果の総括と分析に入る。

Ⅲ. 事業所ヒアリング調査

1. 調査の概要

本稿の執筆に際して、2006年6月から9月までの約3ヶ月間にわたり、全国各地の障害者を対象とした事業所を訪問してヒアリング調査を行った(いわゆる半構造的面接調査法に基づく)。

本調査は、文字通り本稿のベースを貫くものである。自立支援法施行直後の激動の時期であったにも関わらず、溢れ出るような熱意をもって現場における生の声を寄せて頂いたヒアリング事業所の職員の方々には、この場を借りて深く感謝申し上げたい(調査一覧は下記の表2参照)。なお、プライバシーの関係上、施設的具体名を伏せていることをご諒解いただきたい。

(1) 調査対象事業所の抽出法

ヒアリング調査のため訪問した事業所は、全部で19ヶ所である。表2をみれば一目瞭然であるが、規模や事業内容などは多岐にわたっている。この「多様性」こそが、本調査の意図するところであった。すなわち、障害者をめぐる多種多様な事業所が、「障害者の労働」というものに対し、いかなる現状認識と志向性をもって実務に携わっているのかということ把握することこそが、本調査の最大の目的であるということである。

そうした考えに則って、北海道から九州にいたる全国各地の事業所から、大・中・小規模を、意識的に織り混ぜた上で、新機軸を打ち出そうとする事業所から、従来の方針を維持しながら新制度と対峙する事業所まで、あくまでも一定のポリシーや方向性に偏らないよう留意しながら抽出作業を行い、最終的に表2に挙げた19ヶ所の事業所に確定した。

なお、詳細は2.(1)において後述するが、今回の調査対象事業所には、文字通り現場で障害者の支援に携わる事業所のみならず、事務方として運営・経営・人事といった業務に携わる部署や、地域社会で広範な相談業務に携わる事業所など、いわば間接的な役割を担う機関も含まれている。そのことによって、最前線の現場が抱える悩みと、事務方や間接的に関わる事業所が抱える悩みの共通点ならびに相違点が、図らずも照射されることとなった。

(2) 組織形態ならびに種別

さらに注目に値する点は、調査対象事業所のバリエーションに富んだ組織形態や種別である。自立支援法は、障害者福祉関係事業所に激震をもたらしたが、そうしたなかにおいて、従来の枠組での運営が危ぶまれるといった危機感に後押しされるように、新たな組織形態や運営方法を生み出そうとする模索もまた多くみられた。本調査は、まさにそうした試行錯誤の真っ只中を

表2 2006年度障害者関連事業所ヒアリング調査対象先一覧（2006年9月時点）

事業所名 (匿名)	組織形態	ヒアリング 調査実施日	種 別	設立年	利用者数	所在地
①事業所	社福	2006.6. 5	法人事務局	1965年	—	東京都
②事業所	社福	2006.6.23	IT事業本部	2000年	—	東京都
③事業所	社福	2006.6.29	グループホーム	2003年	4名	京都府
④事業所	社福	2006.6.29	知的障害者通所授産施設	1991年	34名	滋賀県
⑤事業所	社福	2006.6.29	知的障害者通所授産施設	1980年	40名	滋賀県
⑥事業所	NPO	2006.6.30	無認可小規模作業所	2001年	17名	奈良県
⑦事業所	個人事務所	2006.6.30	独立型社会福祉士事務所	2006年	—	奈良県
⑧事業所	医療法人	2006.7. 6	精神障害者地域生活支援センター	2000年	登録192名	福岡県
⑨事業所	社福	2006.7. 7	身体障害者入所授産施設	1972年	50名	福岡県
⑩事業所	社福	2006.7. 7	知的障害者入所授産施設	2000年	30名	福岡県
⑪事業所	NPO	2006.8. 3	知的障害者デイサービスセンターなど	2002年	会員約300名	北海道
⑫事業所	NPO	2006.8.17	福祉系NPO連合体	1999年	50団体加盟	愛知県
⑬事業所	NPO	2006.8.18	知的障害者デイサービスセンター	2003年	10名	愛知県
⑭事業所	社福	2006.8.23	障害者通所授産施設	1974年	99名	東京都
⑮事業所	独法	2006.8.28	障害者職業センター	1981年	—	山形県
⑯事業所	社福	2006.8.29	社会福祉法人本部	1964年	約1700名	山形県
⑰事業所	社福	2006.8.29	身体障害者通所授産施設	1995年	30名	山形県
⑱事業所	社福	2006.9.15	知的障害者通所授産施設	1968年	70名	東京都
⑲事業所	株式会社	2006.9.22	授産事業・福祉工場への発注会社	2005年	—	神奈川県

※略称について 社福⇒社会福祉法人、独法⇒独立行政法人、NPO⇒特定非営利活動法人

垣間見ることができたという点において、貴重であったと言える。

(3) 調査の内容

本調査は、一定のアンケート用紙や聞き取り項目用紙に則って実施する方式をとっていない。あくまでも、「ライブ感」を重視するために、個々の事業所に赴き、実際の作業風景などを目にしながら、そこで見えてきた疑問を投げ掛け、それを発端に展開・発展していくようなスタイルをとった。その結果、思わぬ問題点が明るみになったり、筆者らが重要視していた問題点が現場では深刻に捉えられていなかったことが判明したり、と意外な展開が往々にしてみられた。全体的に、きわめて刺激のかつスリリングな調査であったという実感がある。

ただし、こうした調査方式は、ともすれば論点が拡散し、世間話に終始してしまう危険性をも伴う。そこで、本調査においては、本研究の支柱となるテーマを「1：事業所の概要」、「2：契約に関する事項」「3：利用者の就労に関する事項」「4：障害者自立支援法に関する事項」の4つに絞り、いくつかの質問項目をテーマ毎にカテゴリ化したうえで文書化し、訪問日の数日前に調査対象事業所に「参考資料」として送付して目を通して頂いたうえで、ヒアリングを実施するという方式をとった（質問項目については表3参照）。

これは、あくまでも「参考」としての項目に過ぎないので、質問項目に全て回答して頂く必要もなかったし、質問項目の流れに沿ったヒアリングを実施したわけでもなかったが、事前に送付することによって、調査対象先に本調査の趣旨・目的がある程度理解して頂けるのでないかとの意図は、結果的にプラスに機能したように思われる。

2. ヒアリング結果

以下、表3で掲げた4つのテーマに即してヒアリング結果をまとめてみたい。また、これらテーマの範疇を超えるもので興味深いヒアリング内容については、そのつど言及することとする。なお、本稿においては、各事業所に忌憚のない意見を表明して頂くことを目的として、事業所の具体名を伏せる方針をとる。したがって、本文中では、事業所名を番号で表している。この番号は、表2に則したものとなっている。

(1) 事業所の概要

①と②は、共に、同じ大規模な社会福祉法人の事務方の部署である。①は、いわば「総務」的役割を担う法人事務局である。前身は戦前まで遡り、長い歴史を有するが（結核回復者の社会復帰の場として事業を開始したのが起源とされる）、新規事業の取組み等に関しては、常にリーダー的な役割を果たしてきた感がある。

表 3 質問項目一覧

テ ー マ	小 項 目
1：事業所の概要	施設の開設年，開設の動機，施設のマottoやポリシー，利用者数，利用者の年齢構成，利用者の特色，職員数
2：契約に関する事項	契約書（書面）の交付の有無，契約締結当事者について，当事者の判断能力が不十分な場合の対応方法，契約をめぐるトラブルの有無，契約をめぐる問題の悩み，権利擁護システム（成年後見制度・地域福祉権利擁護事業）の活用の有無
3：利用者の就労に関する事項	就労支援の内容（作業の種類），就労支援にあたって本人の意思の確認の有無，就労支援にあたって家族の意思の確認の有無，就労支援の展開のなかにおけるトラブルの有無，ハローワークとの連携の内容ならびにハローワークへの要望，自治体（都道府県・市町村の障害福祉課等）との連携の内容ならびに自治体への要望，雇用支援の実績（昨年度の一般就労へ移行した人数），工賃の支払方法，工賃の金額の決定方法，工賃の金額の契約書への記載の有無，「就労支援」と「労働」の違いについて，就労支援の今後の目標
4：障害者自立支援法に関する事項	障害者自立支援法施行後の変化（利用者に関して・家族への対応に関して・事業所に関して），障害者自立支援法に関する利用者・家族への説明の機会の有無，障害者自立支援法に関する利用者・家族からの疑問の内容，障害者自立支援法の良い点および悪い点，新制度・政策への要望

現在、授産施設、福祉工場の他、職業紹介やSOHO支援事業など幅広い事業展開をしている。昨年度（2005年）に、既存の入所施設を全廃し、通所に移行した。

IT事業本部である②は、「教育（在宅パソコン講習事業）」、「就労支援（SOHO支援事業）」、「雇用支援（職業紹介・コンサルテーション事業）」を3本柱として事業を展開している。事業に、着手したのは20年前である。2005年より国が「重度障害者在宅就労促進特別事業（バーチャル工房支援事業）」をスタートさせたが、その先駆的な存在と言えよう。また、2004年より東京都の委託を受け、「東京都障害者ITサポートセンター」におけるサービスもスタートしている。

③の前身は、重度・重複の視覚障害者を対象に盲学校の保護者や教職員により1988年に開設された無認可共同作業所である。2001年に社会福祉法人となり、従来施設を「小規模通所授産施設」に移行した。

今回訪問したのは、2003年に新設されたグループホームである。市内の閑静な住宅街の中の瀟洒な一軒家を、月額10万円とかなりの安価で借りている居住環境はすこぶる恵まれていると思われる（家の持ち主は、施設設立の趣旨に賛同して良心的な賃貸料を設定してくれたということである）。知的障害者のグループホームを設立するにあたっては、近隣住民にはかなり以前からオープンにしていたこともあり、深い理解を得られたとのことである。現在の入居者は、いずれも重度・最重度の知的障害者であり、4名中3名が重複障害を有する。自閉的傾向の強い人もおり、夜間は必ずスタッフが必要となる。

④は、中規模の社会福祉法人の施設のひとつとして1991年に開設された知的障害者通所授産施設である。同法人は他に、3つの共同作業所、2つの社会就労センター、1つのグループホーム、その他、ホームヘルプ事業、生活支援ワーカー事業（1名の専門相談員を配置）を手がけている。利用者は現在34名で、自閉性障害を中心とした比較的重度の障害をもっている人が多いとのことである。

⑤は、仏教系の社会福祉法人のもとにある知的障害者通所授産施設。利用者は計40名。1980年開設。県内の有名寺院の保有する土地を有効活用したいという目的で設立された。

⑥は、市内の中央駅に近いマンションの一室を作業所として活用。現在の利用者は17名。NPO法人を取得。なお、2006年6月に、就労支援の場として喫茶店をオープンした。

⑦は、奈良県内初の独立型社会福祉士が一人で設立したオフィスである。近隣のコミュニティ活動の場として、こどもから高齢者まで、枠を設けずに積極的に活用してほしいとの願いを持って作られた。

⑧は、医療法人によって設置された、精神障害者地域生活支援センターであるが、本体の精神科病院とは相対的に独立した活動を展開している。

⑨は、第二次大戦後に立ち上がった大規模な社会福祉法人の本部があり、かつ身体障害者授産施設を兼ねる事業所を有している。

⑩は、⑨と同一の社会福祉法人によって経営される知的障害者授産施設である。

⑪は、NPO法人によって経営される介護保険サービス、障害者サービス、その他の多様な事業展開を図る若々しい事業所である。

⑫は、福祉系NPOを束ねる連合体組織のNPOであり、具体的なサービス提供はしていないが、新しい取り組みとしてヒアリングの対象とすることとした。

⑬は、介護保険のサービスを提供するNPOとしてスタートしたが、知的障害者デイサービスセンターを最近立ち上げた事業所である。

⑭は、①と②と同じ社会福祉法人下の通所授産施設で、14年前から、既に自立支援法の趣旨を先取りして障害種別を取り払い、相互利用を可能にしている（現在身体障害が50名、知的障害が42名、精神障害が7名在籍）。なお、以前は入所施設も兼ねていたが、2005年3月をもって全員が地域移行を果たし、「入所」の役割を終えた。

⑮は、高齢・障害者雇用支援機構によって運営される、地域障害者職業センターの1つである。

⑯は、県立のいわゆる「社会福祉事業団」の本部である。

⑰は、⑯が経営する多数の社会福祉施設のうちの1つであり、身体障害者授産施設である。

⑱の前身は、1968年に開設された東京都の法外施設である。民間移譲にあたっては4法人（最終的に3法人）から希望が出ており、プレゼンテーションの結果、当法人に決定し、2006年4月1日より事業開始となった。当法人は児童、障害者、高齢者、女性、とそれぞれを対象とした一通りの事業所に加え、病院や印刷会社、駐車場等も所有する大規模法人である。民間移譲を機に、これまで勤務していた東京都の職員は全員引き上げた。なお現施設は東京都から無償貸与されているものである。

⑲の沿革は、1958年に知的障害児施設を設立したのが始まりである。現在は、更生施設、授産施設、福祉工場等全部で15の施設を運営する大規模な法人である。これに加えて、授産施設の推進管理を行う営業窓口会社として株式会社を設立した。かつて、現代取締役の父親が大手自動車会社に勤務していたという縁により、授産施設の仕事として、当該会社の車部品の組立加工の仕事を継続的に受注することが可能となった。

(2) 契約に関する事項

以下、ヒアリング調査で上がってきた回答である（末尾の（ ）内は、回答先事業所の種別）。

A) 契約締結に際する留意点

「契約にあたって最も重視しているのは「本人の理解を深めること」であるので、なかには一人3～4時間かけても本人が理解できたと思われるまで、丁寧に説明するようにした。そして、契約の形態よりも、契約に何が書いてあるか（すなわち「内容」）の理解を得られることが目的であるので、ルビを打つといった

外形上の工夫ではなく、あくまでも内容の説明の方法に気を配った。家族にも同席してもらったが、家族に対して説明するのではなく、本人に対する説明を、傍らで家族にも聞いてもらうというスタンスをとった。なお、契約締結の際には必ず司法書士が立ち会うようにしている」（知的障害者通所授産施設）。

「契約締結の前後の流れとしては、まずは現場での実習を経て、その後に契約に至るわけであるが、契約締結後、最初の3ヶ月間は日誌の交換を綿密に行い、本人の適性や抱えている問題を把握するように努めている。また、この3ヶ月間の第1段階として、社会性の理解（ドアのノック、挨拶など）、第2段階として、いわゆる「ほうれんそう」（報告・連絡・相談）の徹底、第3段階として、顧客満足の理解、というステップを踏むようにしている。いわばこの過程が「個別支援計画」の始まりと言えらるだろう。この間、頻繁に面談の機会をもつようにしているが、この面談も個室で圧迫感を与えるようなものではなく、オープンに行うようにしている」（知的障害者通所授産施設）。

「契約に関しては、その“こわざ”も本人に伝えるようにしている。だからといって、過保護になりすぎることではなく、本人が痛い目にあうことで契約を軽く考えないようにすれば、それはそれで重要なことなのではないかと考えている。実際、危ない金貸しの請求を受けた利用者もいる。一般社会に出れば、障害者に対しても容赦のない誘いや罠が横行しており（例：健康保険証を根拠にした金貸しなど）、地域移行にともない、そのような危険性はいつそう高まると予想される。そうしたリスク回避の手段として成年後見制度があることは認識しているが、成年後見制度はあくまでも「制度」であって、「支援」にはなり得ない、との限界も感じている。やはり我々の支援の必要性を痛感している。そして、むしろ「軽度」の障害者により手厚いケアが必要とされている」（知的障害者通所授産施設）。

前述Ⅱ.2の札幌育成園事件においても、報酬の支払いが争点になっていたことを想起されたい。

B) 工賃について

工賃は、毎月1回現金で支払う形式をとっている事業所が多数であるが、なかには口座振込を行っている事業所もみられた。工賃の金額の決定方法については、職員会議、授産会議等で決定する方法、授産収益の総枠から工賃として出せる金額を算出し、その額を利用者の能力別時給に基づいて働いた時間で計算する方法、等々の回答がみられた。客観的かつ公平を期すように考慮しているが、なお矛盾が多くみられるのが実情であるとの声もいくつか上がった。なお、工賃の金額を契約書に明記している事業所はきわめて少数であった。契約書とは別個に工賃規定や作業評価基準を定めている場合が多いようであった。

C) 契約の対象について

授産施設と福祉工場が合築されている事業所では、授産施設で作業する人は「利用者」、福祉工場で作業する人は「従業員」、支援・指導をする人は「職員」という呼称をそれぞれ用いているということである。授産施設と福祉工場では契約も異なり、授産施設利用者は、「通所授産施設サービス利用契約書」、福祉工場従業員は、「労働契約書」を締結することになる（さらに、それぞれを対象にした「運営規程」が適用される）。

同じ建物内で働きながら、「利用者」として契約する者と「労働者」として契約する者の差が歴然と存在することも、⑲事業所で学んだことである。しかし、自立支援法では、「就労継続支援」として括られていることに留意すべきである。

(3) 利用者の働き方に関する事項

A) IT事業についての問題点

「教育（在宅パソコン講習事業）」、「雇用支援（職業紹介・コンサルテーション事業）」、「就労支援（SOHO支援事業）」の3つを柱として事業を展開しているが、この3つの間には関連はほとんどない。すなわち、教育を受けた人が直ちに雇用支援や就労支援に移行するわけではない。

なお、教育事業は自治体の補助を受けている。この対象者は、身体障害の程度が“重度”な人に、“高度”な情報処理技術を習得してもらうという、かなり限定的（ピンポイント）なものとなっている。毎年30名ほどの志望者の中から、書類審査、適正試験（SPI、国語、数学などの基礎学力）、面接などで選抜される（IT事業本部）。

「雇用支援（職業紹介・コンサルテーション事業）」は、在宅の仕事に特化している。1年に5件くらい契約が成立している。現在東京には、障害者のためにも職業紹介事業をしている、民間の職業紹介会社が10社程度あり、そちらの方が豊富なノウハウを持っていることは認めざるを得ないが、そうした民間会社の出現によって、障害者雇用の間口が格段に拡大したことは確かだろう（IT事業本部）。

「就労支援（SOHO支援事業）」は、今回の障害者雇用促進法改正で事業化された「在宅就業障害者支援制度」の先駆けとなった事業である。SOHOグループは現在10名で、このなかの特に高い技術をもつ1人を「コーディネイター」に任命し、管理に携わってもらっている（コーディネイターには別個の報酬の支払い有り）。これまでは、雇用労働者への道しかなく、それがなければ一切の仕事から遮断されるという、“オール オア ナッシング”の選択しかありえなかったが、在宅就業事業（SOHO）の導入によって、もう少しゆとりのある、フレキシブルな働き方が選択できるようになったことは良い点だと思う。なお、SOHOの勤務実態は、バリバリ働いて高収入を上げている人もいれば、生きがいや趣味の範囲でのんびり取り組んで

いる人もいて、個人差が非常に大きい（IT事業本部）。

「トラブルが生じることもあるが（これまでは3件）、それは障害者だから生じるというよりも、SOHOという就業形態に起因するトラブルと言えるだろう。例えば、健康管理ができなかったり、仕事のスケジュールを把握していなかったり、事業所との密な連絡を怠ったり、事業所の雰囲気（例：繁忙期を把握するとか）を読んでいなかったり、といったことである」（IT事業本部）。

B) 作業内容についての問題点

「現在の作業内容は、パンやケーキ作りなど。ただし当ホームの利用者は重度の障害をもっているため、ケースによって機能訓練や散歩なども取り入れている。就労支援にあたっては、本人および家族の意思を確認しているが、それぞれの特性、発達に適した仕事を作ることに常に苦心している」（グループホーム）。

「現在の作業内容は、箱作業や新聞の発送作業、寺社関係の作業などが主である。障害の重い人が作業に参加できるような工程の分析や作業内容の検討に苦心している」（知的障害者通所授産施設）。

「福祉工場の定員は30名、授産施設の定員は70名、現在は福祉工場に17名、社会就労センターに70名が在籍している。両事業所の在籍者は、同じ職場で働いており、どちらの所属かを見分けるのは、作業服の胸の部分のバッジの色である。なお、労働時間は福祉工場が実働7時間40分、社会就労センターが実働6時間25分となっている。賃金は、福祉工場は本俸制で最低賃金（約12万円）を支払っており、授産施設は工賃制となっている。ちなみに、授産施設の平均工賃は5万5308円で全国平均を大幅に上回っている。また、福祉工場の「従業員」は、「職員」と同じ厚生年金、健康保険に加入している。有休休暇については、4年前から授産施設でも取り入れた。当初は3日間だったが、自立支援法施行後は、制度の変更により1.5日で半日カウント方式となった（誕生日休暇も半日になった）」（福祉工場と授産施設の合築施設）。

「企業は、何のインセンティブやメリットもない状態で、単なる慈善感情だけで障害者に仕事を作ろうとするほど余裕があるわけでもないし、高邁な意識をもっているわけでもないということをシビアに理解することが必要だと思う。やはり「一般雇用」一辺倒の現在の発想を転換して、授産施設への仕事の発注に対する優遇措置を国家的政策として制度化することが肝要であろう」（福祉工場と授産施設の合築施設）。

C) 雇用支援についての問題点

「雇用が可能な人へは挑戦をしていきたいとは思いますが、本人自身が雇用労働を嫌がるケースが多いこともあり、難しい課題である。嫌がる理由のひとつとして、「働くなかま」がないことが大きいのではないだろうか」（知的障害者通所授産施設）。

「雇用支援をめぐるトラブルについては、当施設で表面化したものはまだないが、障害者の一般企業での労働環境をみたときに、かなり劣悪な状況が散見される。サングループ事件などは、そうした多くの企業の中の度を越したケースに過ぎないので、決して特別な事件ではないと感じている」（知的障害者通所授産施設）。

「福祉工場と授産施設を合築しているが、福祉工場に従事する作業の方が難易度が高く、スケジュール的にもタイトになっているので、個々の適性や希望に応じて施設の利用をするように勧めている。ただし、施設毎にヒエラルキーを設けるという発想に陥らないよう留意している。つまり、福祉工場に移ることが「出世」であるという訳ではなく、いろいろな適性の人が、最も気持ちよく仕事ができる選択肢を少しでも多く整えることを考えている。だから、「授産施設⇒福祉工場」という移動だけでなく、その逆もあって然るべきだと考えている」（福祉工場と授産施設の合築施設）。

「今後は、福祉の世界においても「競争原理」を無視していられなくなるだろうし、職員の意識の改革が求められよう。ただし、やみくもに利益を求めるというわけではなく、障害者の幸福や楽しみに繋がるような仕事作りに向けた努力こそが、我々に課せられた責務と考えている。障害者の可能性は限りないものであり、その人に合わせた治具を作ることで、驚くほど作業能力が高まる人がいる。当施設には沢山の治具があり、それによって、多くの障害者が働くことができるようになっている」（福祉工場と授産施設の合築施設）。

「最近の顕著な傾向として、身体と知的障害に加え、精神障害を併せ持つ重複障害の増加がある。この理由のひとつとして、養護学校での教育のひずみがあるのではないかと感じる。養護学校の教育方針は、昨今の自立志向の高まりを受けて、生徒に対して“社会での自立の意識化”を強く求めるようになっていて、カリキュラムに実習を多く組み込んでおり、なかには夏休み返上で実習させるところもある。「遊び」や「息抜き」や「ゆとり」が著しく欠如した状態で、学校卒業後直ちに社会に出た結果、様々なストレスをまろに被ってしまった結果なのではないだろうか。我々の施設にも、一般雇用後、そのようなストレスに心身共にやられてしまい、ボロボロになって来る方がいる。そうってしまった後のケアは本当に大変である」（知的障害者通所授産施設）。

(4) 障害者自立支援法に関する事項

A) 障害程度区分についての問題点

「当事業所の利用者の認定調査に際しては、必ず我々施設の職員も同席するようにしている（保護者からその旨頼んでもらう）。認定調査員は、福祉事務所や生活支援センターから大手民間会社まで様々なところから来ている。偶然かもしれないが、これまで対応してくれた調査員は皆理解のある人で、こちらの困惑

を充分汲み取ってくれた。調査員の話では、罵声を浴びせられたり、門前払いをくらったりすることもあるとのことである。調査項目によってはプライバシーに抵触したり、デリケートな内容を含むものもあるので、当事者や保護者が気分を害されたり、傷ついたりすることが多いようである」（グループホーム）。

「当作業所は、比較的自立度の高い人が多い。しかし、やはり周囲の適切なサポートが必要である。今回の障害程度区分で、「非該当」となりサービスが受けられなくなる人が出てくるのではないかと不安がある。この認定調査もまだ一人しか完了していないので、それによって、10月以降どのように移行すべきかわ変わってくるだろう」（無認可小規模作業所）。

「我々も障害程度区分の調査員をやっているが、つくづく知的障害者への判定の困難さを感じている。身体障害だと比較的適切な結果が出るようであるし、当人の満足度や納得度も高いようだが、知的障害に関して言えば、きわめて不適合な結果が導かれがちであると言える。他方、手帳による障害認定も残っており、そちらとの整合性についてもあやふやである（行政サイドは、障害程度区分は「介護の必要性」をはかるものであり、「障害の程度」をはかるものではない、と説明しているが）。「介護」の概念自体、身体と知的、さらに精神とでは異なるものであることを、今回の障害程度区分は考慮していないのではないかと」（知的障害者通所授産施設）。

B) 新事業への移行についての問題点

上記のヒアリング結果からわかるように、「就労支援」が自立支援法の重点課題とされている割には、アセスメントに関しても、ほとんど「就労」する力というものが考慮されていない。このことは、各事業所の運営についても言えることであり、新しい給付体系・事業体系の中で、「就労支援」施策がどのように展開していくのかすら、見通しが立たない状況であることがわかる。

「「ケアホーム」への移行が一番適当であると考えてはいるが、現在、まだ障害程度区分認定の結果も出しておらず、手探り状態である。10月からの移行なのに、事務手続は遅々として進んでおらず、焦りがある」（グループホーム）。

「「生活介護」への移行が一番適当であると考えてはいるが、現在、まだ障害程度区分認定の結果も出しておらず、手探り状態である」（知的障害者通所授産施設）。

「正直に言えば、自立支援法のシステムには乗りかかりたくはない。5年間の経過期間の間に、他の施設の様子をうかがいながら、施設の方向性を決めていきたい。現実的には、軽度の障害の人には「就労移行支援」、重度の人には「就労継続支援」になろうかと思うが、自立支援法に移行することで試算すると、約800万円以上の減収になる。利用者の費用負担も深刻な問題だが、それ以上に事業所の運営への打撃が大き

い。まさに福祉が「日雇い・ミズモノ・水商売」になろうとしていると感じる」(知的障害者通所授産施設)。

「行政(市)からは、就労支援ができるのは我々の施設しかないと言われている。しかし、自立支援法の制度における「雇成型」と、従来の雇用労働者との間の違いは不明確である。にもかかわらず、前者は利用料が発生するうえに労働者として受けられる様々な社会保障も受けられない。我々の解釈としては、「雇成型」は、特定子会社での障害者雇用のように、「期間限定(有期雇用)労働者」として扱うこととしているのだが、法律上は曖昧であり、困惑している。さらに、自立支援法下の「雇成型」と「非雇成型」の間にも差異があり、例えば、税制上の基礎控除についても差異が生じている(前者は一般サラリーマンと同様の65万円、後者は28万8000円。但し確定申告をすれば雑所得として65万円となる)。同じように働いていて、このように差異が発生することは納得できない」(通所授産施設)。

C) 自立支援法施行後の状況

「自立支援法施行後は、支援費が日割り計算方式となり、事業所の収入は、1ヶ月当たり20万円の減収となった(旧:支援費一人当たり14万円×4名=56万円、新:日割り計算により合計36万円)。新制度では、事業所にとっては、利用者が休んだらその分報酬が減り経営が危くなるし、他方、利用者にとっては、重度であればあるほど利用料が増大して自己負担が重くなるというジレンマから逃れられない。新制度で利用者負担が発生したことにより、2名が世帯分離をした。しかし利用料は本人だけの収入では支払いきれず、家族の金銭的負担が増えている。」(グループホームほか多数の事業所も同様の発言をしている)。

「自立支援法施行後、4月は法人全体で200万円の赤字となった。支援費制度は“アメ”、自立支援法は“ムチ”の政策といえる。日割り計算方式により、施設は開所日を増やさざるを得ない状況に追い込まれているし、利用者に対して通所を勧めざるを得ないという実情が生じている。なかには、「作業所を辞めたい」という申出をする人もいる。利用者には費用負担に対する不安が高まっている」(知的障害者通所授産施設)。

「率直に言って、困惑のまっただなかにいるという状態だ。県や市に確認しても、「国から何も言っていないからわからない」と言われる。これまでは、市町村の補助事業として、年間700万円程度の補助金をもらい、それで運営してきた。さらに、育成会を通じた助成金を平成16年と17年の2年間受けた。この金額は1回につき81万円だったが、これは6年間申請しても拒否され続けて、ようやくもらえたものだ。今後こうした助成金についても不透明である」(無認可小規模作業所)。

D) 自立支援法の評価

「自立支援法のメリットは、当施設にとっては何もないのだが、強いて挙げるならば、これまでナアナアの雰囲気では非民主的な経営が行われてきた福祉施設にとっては、見直しを図らざるを得ない状況になったことであろうか。また、契約意識が高まったことで、事業所側、家族側双方にとってお互いの考えが把握できるようになったことは確かである。しかし、契約化によって、かかる時間と労力は甚大なものになったし、関係性が固定されてしまうデメリットは非常に大きい。また、意思表示の困難な人を対象にした制度であるにも関わらず、申請主義が貫かれているという点においても、対象者の実態にそぐわない制度設計がなされていると言わざるを得ない」(知的障害者通所授産施設)。

「自立支援法の発想は、「介護」か、「働く」か、の二分法であるが、それは障害者の生き方への認識が不足していると言わざるを得ない。ほとんどの障害者(とりわけ知的障害者)は、その境界に存在しているはずである。つまり、介護を受けながら、同時に働くための訓練を受けたり、居場所を確保する、いわば、社会に適応するための能力を伸ばす場所と機会こそが必要なのである。自立支援法は、その部分に対する配慮が著しく欠如している」(知的障害者通所授産施設)。

「自戒も込めて感じるのは、最も事情に通じているはずの福祉団体などが、自立支援法に対して有力な批判を展開したり、対案を提示したりすることができなかったことである。結局は政府の流れに乘らされてしまった感がある。ある集会に関しても、主催者側に緊張感も緊迫感も見られず、マスコミの報道も一切なされず、無力感を感じた」(知的障害者通所授産施設)。

Ⅳ. 今後の課題—自立支援法の問題点と権利擁護の在り方

ヒアリング調査において寄せられた数々の意見を踏まえながら、再び、「福祉」と「労働」の狭間の法理論形成に向けての契約論に戻り、権利擁護の在り方と、それを超える視点を探ってみたい。

1. 契約と法主体

社会福祉において「契約」化のスローガンが拡大しているにも関わらず、契約当事者性の曖昧化は放置されたままである。これは、当事者の法主体性が危ぶまれているということに他ならない。奇しくも、日本法社会学会編『法主体のゆくえ—法社会学64号』(2006年・有斐閣)は、「法主体」をテーマに扱っており、大いに示唆を受けることができる。

本書においては、「情動・感情や生死といった問題が人間の根元的な生き様に関わる問題であるにもかかわらず、これまでの法律学において十分な光を当ててこなかったとすればそれはなぜかを問いかけ、情動や

生死の狭間に立ち現われる当事者の「声」に法律学はいかに応答し得るのかを検討してきた。」^{注21)}との趣旨に則って、これまで明示的・黙示的に前提とされてきた「合理的で自律的な」あるいは「自己決定と自己責任を担うことができる」法主体像という主体理解では掬い取ることのできない「新たな主体像」が既に顕在化しているのではないかと、との認識を示している。これは、まさに障害者自立支援法下の障害者に直結する問題であると言えよう。

やや話が逸れるが、本書には、法主体をめぐる各論として、「ホームレス」をテーマに取り上げた論稿も収められている^{注22)}。論稿の著者は、大阪市西成の大規模な日雇労働者街（行政用語で「あいりん地区」と呼称されている）で弁護士活動を行っているが、「法、裁判制度、行政、弁護士も含む司法関係者いずれもが日雇労働者（および職を失ったホームレス）を法主体として扱ってこなかったのではないかと」と鋭く問うていることは注目すべきであろう。

ホームレスに関することであり、障害者と関係がないと聞き流すのは早計である。「法主体」の不在とは、社会保障・社会福祉分野に契約制度が導入されて久しいにもかかわらず、福祉契約における当事者性が不明瞭なまま放置されている障害者について、まさに切実な問題であることを認識すべきである^{注23)}。当事者性に関しては、社会福祉法施行以降一般化した「利用者」という呼称が、法主体として真に最適な用語であるかについても議論の余地があるだろう。これらの議論が権利擁護の出発点となる。

2. 民営化と障害者の消費者性

行財政改革の流れの中で、自治体設置の公営施設から、社会福祉法人等の経営への民間移譲が相次いでいる（公立保育所がその典型）。契約論上は、契約当事者の変更を意味するものであり、これが強制につながることにならないかが問われることとなる。

今回のヒアリング対象先で、民間移譲を経験した事業所では、次のような回答がみられた。

「民間移譲に対しては、最初は保護者から大きな反対や拒否感があった（これまでの職員との信頼関係、費用負担の増加、環境の激変による利用者への悪影響等）が、丁寧に趣旨を説明して信頼と安心を得られるように努力した。職員ががらりと変わっても動揺しないように、利用者とのコミュニケーションを図ることも努めた。その結果、当初抱いていたような不安は払拭することができた」（知的障害者通所授産施設）。

利用者・家族への説明と理解が最優先事項であることは言うまでもないが、従前の契約の解約手続ならびに新しい契約書の当事者の確認という手続が、権利擁護のために必須であることを忘れてはならない。

「まずは、施設の外観や内装を全面的に改装した。公立時代の建物は老朽化して暗い雰囲気だったので、明るく開放的な雰囲気に変えるべく、休日返上で壁も床も張り替えた。家具や備品などは、同法人の他施設

で使用していないものを譲り受けたりしながら、リーズナブルなイメージアップに努めた。公立時代は職員が定期的に異動するため、施設に対する愛着というものがあまり湧かなかったのかもしれない」（知的障害者通所授産施設）。

この場合、法人の全面的バックアップがあったからこそ、スムーズな移行が可能だったのであり、民営化との関連では、法人組織というものが大きな役割を果たす面があるということも認識する必要がある。

「変えたのは施設のハード面だけでない。これまでの規則や慣習などで不必要だと判断したものについては撤廃したり、変更を加えたりもした。その一例は、職員室への利用者の出入り禁止というこれまでの規則の撤廃である。また、一番の“売り”は「年末を除いて、年中無休」を貫くことである。要するに、施設が先にありきなのではなく、利用者の日常生活があって、そこに施設が寄り添うという発想に基づいている。利用者が行きたいと思立ったとき、常にオープンの状態でいられるような施設でありたい」（知的障害者通所授産施設）。

規制、慣行、意識の変化は、権利擁護の一点に集約されていくのだということを教えられる。このことから、民営化と消費者としての障害者の権利の実質的な意味を、抽象論ではなく具体的に理解することができるであろう^{注24)}。

3. 労働市場の構造的変化と労働者性

自立支援法と障害者雇用促進法は、障害者の間にも格差の構造を作り出そうとしている。一般の労働市場が構造的変化を遂げ、正規従業員と非正規従業員の階層性を作り出しているのと同様のメカニズムを、そこにみとることができる。

新しい法律の構造は、要介護障害者、要訓練障害者、就労継続支援障害者、就労移行支援障害者、短時間労働障害者、請負型障害者、派遣障害者、在宅障害者等、多様な形態の働き方を容認しているようにみえる。だが、実は、産業社会における労働力の格差構造に否応なく組み込まれていく第一歩に他ならず、法には、そのような意図が伏在しているのである。

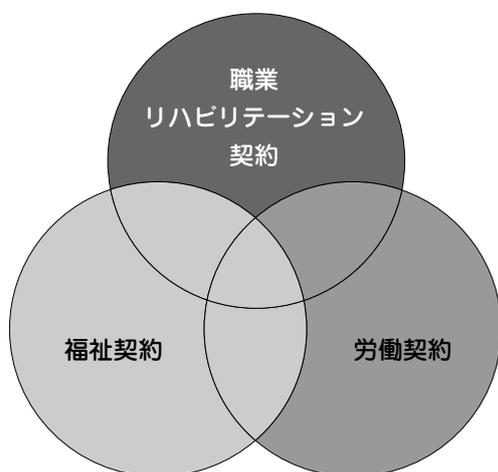
だが、労働法自体が大きな変革の時期にある今、ただ単に労働法規を適用し、旧来の労働法上の労働者として扱うべきと語ったところで、それは現実に即さない空虚なものに終始するおそれがある。加えて、労働政策担当者や労働法学者、労働経済学者らも、時として実態から乖離した議論に向かいがちである。今回のヒアリングの結果にもあるとおり、現場でもろに制度改定に直面する人びとは、労働政策や労働研究に期待していないばかりか、失意の念さえ抱いているのだということを、肝に銘じておかねばならない。

それでも、研究者として何らかの打開策を提案するとすれば、福祉契約と労働契約と重なり合いながらも、独自の職業リハビリテーションに向けた契約領域（職業リハビリテーション契約）が存在しうる（図1参照）

のだという仮説の検証であろうか。例えば、有料職業紹介事業者が障害者にコンサルタントをしつつ就職を紹介する業務は、福祉契約でもないし、労働契約でもない。これは、前述（Ⅱ.1.(1)）の先行研究で挙げた「雇用サービス契約」という類型に該当しうるものであろう。

職業的な困難を抱える人々のためのリハビリテーションについて、アセスメントをし、プログラムを作り、一定のチームで対応し、職場へと定着していくプロセスを「約束」を根拠に実現していこうとするとき、そこには「契約」が存在する。この契約の当事者（合意した者）は、契約上の権利義務関係を遵守しなければならない。紙幅の関係上、職業リハビリテーション契約の詳細な考察は別稿に譲らざるを得ないが、本稿では問題意識を表明するにとどめておきたい。

図1 福祉契約と労働契約と職業リハビリテーション契約



4. 地域と社会的関係性

地域移行についてもまた、契約の当事者や内容の大きな変化を伴うものだとすることに注意しなければならない。

「入所から通所への移行は、約2年間の歳月を要した。入所施設にいた人は22名いたが、その全員がすべて民間の賃貸住居に移行した。保証人が求められるが、地域社協やNPO法人などが保証人を立てる事業を行っており、そうした制度を利用した。しかし、身体障害と知的障害にはある程度の理解を示してくれるようになったが、精神障害に対しては未だに拒絶感が強い」(知的障害者通所授産施設)。

入所施設から通所施設への移行は、そのこと自体が新たな契約の締結であると捉えておく必要がある。また、借家契約に伴って保証人を求められるということは、保証契約の締結を要求されているということである。保証契約は、家主と保証人になる方との契約なのであるが、借家契約をして入居する本人は、家主との関係でどのような立場に立つのか、保証人との関係でどのような立場に立つのか、ソーシャルワーカーと称

する人々は、このことを十分理解し、説明することができているのだろうか。それが不十分なままで、地域移行を果たそうとしているのだとしたら、障害者の権利についての本質的な問題に迫ったことにはならないであろう。

「地域移行は、保証人と保険加入をセットで整備することが必要条件であろう。現在、2名の方が、民間のアパートで一人暮らしをしているが。その内のひとは、当法人が保証人になり、もうひとは、成年後見制度を活用している。地域移行を促進するのであれば、国はこうした制度をより整備すべきである」(福祉工場と授産施設の合築施設)。

公的な保証契約のシステムが緊急に求められているし、成年後見や地域福祉権利擁護事業の活用余地が、まだまだ伏在していることを知ることができる。

「入所から通所への移行を方針として打ち立てた時、保護者からの反対はやはりあった。保護者の中には、施設から出されたら、子どもの行き場所がなくなってしまうという大きな不安があった。我々は、まずそこから説得していき、決して居場所は施設だけではないということ、我々は地域に移行してからも継続してケアし続けるということ、地域移行しても当面の夕食サービスを確保すること、グランドデザイン案の方向性をみても、これまでの施設のスタイルが今後もずっと不変でいられる可能性がきわめて低いという現実を直視する必要があること、等々を保護者に根気強く説明し、理解を得られるよう努力した」(知的障害者通所授産施設)。

権利擁護のためには、家族の理解と協力が是非とも必要であるし、地域社会のバックアップ(不動産業なども含めて)が求められているのだが、障害者が施設内や家族内で自己完結的な生活を送るのではなく、社会的な関係性の中で暮らしていくことの必要性を再度確認して、本稿の結びとしたい^{注25)}。

【付 記】

この研究を進めるに当たっては、大曾根研究室で研究補助員をしていただいている川田順子さんに、依頼状の印刷段階から、発送作業に至る各段階において大変お世話になった。彼女の力なしには、この研究は進展しなかったであろう。最後になってしまったが、深甚の感謝を申し上げる次第である。

注

- 1) 本稿では、以後、現行法の用例にならない「障害のある人」と同義で「障害者」という言葉を使用することとするが、高次脳機能障害者、認知症高齢者、難病患者なども含めた広範な概念を念頭に置いていることを、ご了解いただきたい。
- 2) 大曾根寛・奥貴妃文「障害者をめぐる福祉契約と権利擁護の課題—行政機関・障害者施設等を対象とした調査を通して」放送大学研究年報23号(2005年)。
- 3) 緊急行動について詳細は、きょうされん障害者自立支

援法対策本部編『だから言わんこっちゃない—障害者自立支援法成立の足あとと評価』（2006年・萌文社）参照。

- 4) この点に関しては、ドイツの法理論が参考になる。ドイツでは、障害者が日本でいうところの福祉的就労につく場合の労働者性について活発な議論が展開されてきた経緯があり、1996年にはそうした議論を踏まえ「重度障害者法」（Schwerbehindertengesetz）が改正され、作業所で働く重度障害者は、被用者でないか、別段の判断がなされない限りにおいて、「被用者類似の法律関係」を認めるとする条文が新たに設けられることとなった。これによって、作業所の障害者の労働法的規整が可能となった（柳屋孝安『現代労働法と労働者概念』〔2005年・信山社〕165頁）。
- 5) 精神障害者に対する雇用対策の強化について：障害者雇用促進法72条の2～72条の6
- ① 精神障害者に対する雇用率制度の適用
精神障害者のうち精神障害者保健福祉手帳を所持する者を、各企業の雇用率に算定できることとなった。また、納付金・調整金・報奨金の算定においても同様の取扱いとなる。20時間以上30時間未満の短時間労働である精神障害者保健福祉手帳所持者についても、0.5人分とカウントし、各企業の雇用率に算定することができる。なお、法定雇用率（民間企業は1.8%）は現行通りである。
- ② 精神障害者に対する雇用支援策の充実
2005年10月より、地域障害者職業センターにおいて、新規雇用、復職から雇用継続について総合的な支援を行う「精神障害者総合雇用支援」を実施している。
- 6) 在宅就業障害者支援制度の創設について：障害者雇用促進法74条の2～74条の3
- ① 特例調整金・特例報奨金の支給
在宅就業障害者に仕事を発注する事業主に対して、障害者雇用納付金制度において、特例調整金・特例報奨金を支給する。また、事業主が在宅就業支援団体を介して在宅就業障害者に仕事を発注する場合にも、特例調整金・特例報奨金を支給する。なお、在宅就業支援団体とは、在宅就業障害者に対する支援を行う団体として厚生労働大臣に申請し、登録を受けた法人のことである。
特例調整金の支給対象となる事業主は、常用労働者301人以上の事業主である。また、特例報奨金の支給対象となる事業主は、報奨金支給対象事業主（中小企業など）である。
- ② 制度の対象となる障害者
障害者雇用率制度、障害者雇用納付金制度の対象者と同様、身体障害者、知的障害者及び精神障害者保健福祉手帳を所持する者が対象となる。ただし、雇用されている者は、制度の対象となる障害者から除かれる。
- 7) 助成金制度の拡充について：障害者雇用促進法49条4の2
- ① ジョブコーチ助成金（職場適応援助者助成金）の創設
ジョブコーチ（職場適応援助者）とは、障害者が実際に働く職場において、障害者・事業主・障害者の家族に対して職場定着に向けたきめ細かな人的支援を行う者のことと定義されている。
今回の法改正にともない、ジョブコーチ助成金を創設し、福祉施設等が行うジョブコーチによる援助の実施について助成金を支給するとともに、事業主が

自らジョブコーチを配置しジョブコーチによる援助を行うことについても助成金を支給することとした。

② グループ就労訓練助成金の創設

グループ就労訓練とは、障害者のグループが事業所で就労することを通じて常用労働者として雇用されるための訓練のことである。グループ就労訓練助成金では、請負型・雇成型・職場実習型の3類型について、助成金を支給する。

- 8) 菅野和夫「労働市場の契約ルール」日本労働法学会編『講座21世紀の労働法第2巻—労働市場の機構とルール』（2000年・有斐閣）23頁以下。
- 9) 例として、「転職媒介サービス」や「在宅派遣によるテレワーク媒介」が挙げられている（前掲〔注8〕書35頁）。
- 10) 脇田滋「雇用・就業形態の変化と指揮命令権」日本労働法学会編『講座21世紀の労働法第4巻—労働契約』（2000年・有斐閣）89頁。
- 11) 新井誠・秋元美世・本沢巳代子『福祉契約と利用者の権利擁護』（2006年・日本加除出版）。
- 12) なお、福祉契約の定義については、前掲〔注2〕論文を参照。
- 13) 内田貴「民営化（privatization）と契約（1）～（6）—制度的契約論の試み」ジュリスト1305～1311号（2006年）。
- 14) 札幌育成園事件の評釈については、奥貫紀文「知的障害者更生施設入所者の「作業」をめぐる労働法的考察—札幌育成園事件が投射した問題」季刊労働法214号（2006年）、廣田久美子「社会法判例研究（第43回）札幌育成園年金返還請求事件」法政研究72巻2号（2005年）参照。
- 15) 知的障害者福祉法によれば、知的障害者更生施設とは、18歳以上の知的障害者を入所させて、これを保護するとともに、その更生に必要な指導および訓練を行う施設（知的障害者福祉法21条の6）であり、知的障害者授産施設とは、18歳以上の知的障害者であって、雇用されることが困難な者を入所させて、自活に必要な訓練を行うとともに、職業を与えて自活させることを目的とする施設（知的障害者福祉法21条の7）である。
- 16) 厚生労働科学研究『2003年度研究報告書—作業施設体系に関する研究』（2004年）、日本知的障害者福祉連盟編『発達障害白書—確かな羅針盤を求めて』（2006年・日本文化科学社）においても、福祉的就労として、授産施設、小規模作業所は対象とされているが、更生施設はそこに含まれていない。
- 17) 中島隆信『障害者の経済学』（2006年・東洋経済新報社）145頁参照。
- 18) 前掲〔注16〕書（厚生労働科学研究）15頁。
- 19) アラン・シュビオの思想については、水町勇一郎『労働社会の変容と再生—フランス労働法制の歴史と理論』（2001年・有斐閣）を参照。
- 20) シュビオの「4つの同心円」については、池添弘邦『社会法における「労働者」の概念—法律・裁判例・学説と、法政策構想への試論』（2004年・独立行政法人労働政策研究・研修機構）22～25頁参照。
- 21) 山本顯治「法主体のゆくえ」日本法社会学会編『法主体のゆくえ—法社会学第64号』（2006年・有斐閣）1頁。また、武川正吾・大曾根寛編著『福祉政策—福祉国家と福祉社会のゆくえ』（2006年・（財）放送大学教育振興会）、第3章「人権と福祉政策」（大曾根担当）は、社会福祉における「自己決定」の問題性を明らか

にしている。

- 22) 遠藤比呂通「法主体としての「ホームレス」？」日本法社会学会編『法主体のゆくえ—法社会学第64号』（2006年・有斐閣）140～152頁。
- 23) 福祉契約の当事者性の問題については、前掲（注2）論文14頁参照。
- 24) 参考として、EUの議論を紹介しておく。現状においては、EC条約14条が「EU域内におけるモノ・人・サービス及び資本の国境の撤廃」を規定しているにもかかわらず、福祉サービスは高度に規制されているが、今後EU内においてはどこでも同じ雇用保険や医療保険を購入できるような「福祉市場」が創設される可能性が高いことを示唆したうえで、これまでは「福祉サービスは、経済的サービスではない」と捉えられてきたが、年金や教育といった分野では、既に閉鎖的な国家制度から開放的なヨーロッパ市場への転化がみられることを挙げつつ、EUが抱える問題の輻輳性を指摘する見解が登場している。ヨーロッパが培ってきた長い

福祉国家の歴史が、EUの統合・拡大政策によっていかなる変容を迎えることになるのか、要注目である。詳細は、ギャレス・デイヴィース／長田真里訳「福祉サービスへのEU消費者法の広がり—法の可能性と政治の潜在的な重要性」阪大法学55巻2号（2005年）参照。

- 25) 障害者自立支援法に規定されている「地域生活支援事業」は軽視されがちであるが、このような環境作りのために、きわめて重要性があることを強調しておきたい。また、「障害福祉計画」策定に向けた、関係者の意見の表明が是非とも必要である。厚生労働省のマニュアルどおりに作らされた「作文」は、国家的なコントロールの下に従属する危険をたえず孕んでいるのである。

（平成18年11月6日受理）