

# 尊厳と労働の進化：日本の障害福祉就労分野における国家政策軌道の分析（令和時代政策レビュー）

## I. 序論：令和時代の障害福祉政策の背景と課題

### 1.1. 政策的背景とICFに基づくパラダイムシフト

日本の障害福祉サービス、とりわけ就労系サービスは、長年にわたり活動量ベースの報酬体系の下で運営されてきた。この構造は、利用者賃金水準の低迷を招き、国際的な人権基準や、障害者が社会で十分な「参加」を果たす権利が強く求められる現代において、構造的な停滞を打破する必要性が高まっていた。令和期に入り、政策は、この停滞を打破し、福祉を「個々の善意で完結させるのではなく地域全体の利益に還元される仕組みに昇華させる」ことを目指す、成果主義的パラダイムシフトへと移行している [1]。

政策論議の根幹には、**国際生活機能分類（ICF）フレームワーク**の視点がある [1, 1]。ICFは、障害を個人の心身機能（生命レベル）に限定せず、活動（生活レベル）や参加（人生レベル）といった要素、そしてこれらを規定する個人因子と環境因子の相互作用として捉える。このフレームワークに基づき、支援の重点は、事業所が特に「就労・仕事」に取り組む利用者の「参加・人生レベル」の目標に置かれている [1, 1]。支援のプロセスの初期段階から、個人の特性や健康状態といった**個人因子**と、社会的な障壁や支援システムといった**環境因子**を明確に区別し、権利侵害が環境レベルで生じている場合、それを個人の能力不足として誤認しないための科学的アプローチが採用されている [1]。

### 1.2. 報告書の目的と分析の範囲

本報告書は、厚生労働省の社会保障審議会障害者部会における令和期の主要な議題と、令和6年度障害福祉サービス等報酬改定の具体的な内容に基づき、就労分野における国家政策の技術的な変革と、その根底にある哲学的意義を包括的に分析する。

分析では、政策の技術的・構造的な側面を詳述するとともに、支援現場の哲学（例：Calling Support Kasaokaの「アドボケイト」と「戦災復興」のミッション） [1, 1] を引用し、政策の理念が現場でどのように具現化され得るかを検証する。この検証を通じて、政策が追求する「結果」と、支援の現場で不可欠とされる「過程における倫理」の統合を論じ、将来的な労働環境、特に技術進化がもたらす変化を見据えた戦略的展望を提供する。

### 1.3. 専門的洞察：政策の「効率化」と「人間性」の矛盾

令和期の政策が、賃金や労働時間を直接的に評価する成果主義的評価 [2, 3] を導入し、経済的アウトカムの追求を加速させることは、国家の「効率化」の要請と合致している。しかし、支援現場には、この生産性追求に先行する、より根源的な義務が存在する。多くの利用者が、い

じめや家庭環境、社会的な迫害によって「諦めの心情」に達しており、彼らが最後に振り絞った「助けて」という叫びに対し、判断を挟まず全力で応えることが、支援者の絶対的なコミットメントとして位置づけられている [1, 1]。これは、溺れている人間に対し、まず安全な場所に引き揚げること、すなわち生産性以前の尊厳と安全の回復を最優先する哲学である [1]。

この構造的な緊張関係は、政策が「結果」を求める一方で、「過程」における倫理的担保を厳格に強化することで解消を図られている。例えば、障害者虐待防止措置未実施減算の全サービスへの適用は、尊厳確保をサービスの提供条件として法的に強制するものであり [4]、福祉サービス経営における「生産性追求と尊厳確保」の二律背反を、倫理的な最低基準の強制力によって統合しようとする試みを示している。

## II. 厚生労働省部会に見る政策の潮流：構造改革の青写真

### 2.1. 政策決定のハイレベル戦略

厚生労働省の社会保障審議会障害者部会は、障害福祉政策のグランドデザインを定める中核的な機関である。令和7年9月および10月（第149回、第150回）の議題として、「障害福祉計画及び障害児福祉計画に係る基本指針の見直し」が継続的に議論されている [5, 6]。

基本指針の見直しは、単なる運営細則の変更ではなく、概ね5年間にわたる障害福祉の方向性、サービス構造、目標設定を定める戦略的な作業である。この継続的な議論は、政策の硬直化を防ぎ、労働市場や技術進化といった社会の変化に対応しようとする国家の強い意思を示す。政策が硬直化することなく、社会の「今」に適合した支援システムを構築しようとする動向が明確に見て取れる。

### 2.2. 地域支援体制のインフラ化と連携の報酬化

障害者がライフステージの各段階で途切れることなく一貫した支援を受けられるよう、厚生労働省は「支援関係機関のネットワーク構築」を推進している [7]。これは、医療、福祉、労働（医福労連携）の三領域が有機的に機能することを前提とする。

地域連携を実質的に機能させるため、令和6年度報酬改定では、地域生活支援拠点等において、情報連携や調整機能を担うコーディネーターの配置を評価する加算が創設されている [8]。これは、地域定着支援や自立生活援助の強化を目指すものであり、指定特定相談支援事業所における機能強化型加算などと連携し、支援の「分断」を防ぐことを目的としている [8]。

この連携加算の創設は、単なるサービス間の連絡強化にとどまらない、より大きな戦略的意図を持つ。すなわち、障害者が直面する複合的な問題（健康、生活、就労）を「個別サービス」の窓口で分断させず、ライフステージ全体でシームレスな支援を提供する地域包括ケアシステムを構築することにある。コーディネーター機能の評価は、この「分断の解消」というシステム統合の成功に対して経済的報酬を与える仕組みであり、福祉の領域が地域社会の基盤インフラ構築へと戦略的に拡張していることを示唆している。

### 2.3. 意思決定支援と権利擁護の義務化

利用者が自らの人生の主人公となることを支援するため、政策は**意思決定支援**の推進を明確に位置づけている。MHLWは、「障害福祉サービス等の提供に当たっての意思決定支援ガイドライン」を踏まえ、相談支援及び障害福祉サービス事業の**指定基準**に意思決定支援に関する規定を追加する形で、法制度上の裏付けを強化している[8]。

これは、支援現場の倫理的規範と強く連動する。例えば、支援現場では、意思決定支援において、**ベスト・インタレスト（本人の最善の利益）の原則**を厳格に遵守している[1, 1]。この原則の下では、判断を本人の年齢や外見、状態に左右されることはならず、過去現在の意向、感情、信念、価値観を考慮に入れなければならない[1, 1]。これは、利用者を単なる被支援者としてではなく、尊厳を持つ個人として扱うための法制度上の裏付けであり、現場の理念を政策的に義務化するものである。

### III. 就労系サービス報酬改定（令和6年度）の技術的分析：成果主義への転換

#### 3.1. 就労継続支援A型：スコア方式の徹底分析

令和6年度報酬改定における就労継続支援A型は、「スコア方式の評価項目の見直し」と「基本報酬の見直し」が中心である[2]。基本報酬の単位自体は上昇しており、質の高いサービス提供へのインセンティブが高まっている[2]。政策の意図は、賃金水準と事業所の生産性への連動を強化し、眞の経済的自立を目指す経営努力を促すことにある。

##### スコア方式の構造的インセンティブ

就労継続支援A型の評価項目は、労働時間（I）、生産活動（II）、多様な働き方（III）、支援力向上（IV）、及び地域連携活動、経営改善計画などで構成される[3, 9]。

**労働時間（I）の最大配点：**労働時間（I）は最大90点を占め、1日の平均労働時間が7時間以上で最高点となる[3]。これは、就労継続支援A型が、安定した生活基盤を土台とした、持続可能な労働習慣の確立[1]、すなわち一般就労に近い労働環境を提供することを強く意識していることを示す。

**生産活動（II）の経済合理性：**生産活動（II）は最大60点だが、生産活動収支が利用者に支払う賃金の総額を下回る場合に減点（-20点～-10点）される仕組みを持つ[3, 9]。これは、賃金が公費ではなく事業所の生産性によって賄われているという**経済合理性の原則**を強制的に適用するものであり、福祉サービスでありながら事業運営の質（経営改善計画[3]）を厳しく問うている。

**支援力向上（IV）の専門性：**支援力向上（IV）の項目では、研修計画に基づく外部・内部研修への職員参加、学会での発表、職員の**人事評価制度**の有無などが評価される[3]。特に人事評価制度は、結果に基づき定期的に昇給を判定する制度を設け、全ての職員に周知していることが求められ[3]、事業所が単なる労働の場を提供するだけでなく、職員の専門性向上と、利用者への適切なキャリアパス提供を義務付けている。

このスコア方式は、経済的アウトカムを強く評価するため、高い生産性を達成する事業所を優遇し、福祉サービス市場の\*\*「生産性による選別」、すなわち事業所の二極化を加速させる可能性がある。ただし、難易度の高い支援や環境調整が必要な利用者を他事業所から受け入れた際の集中的支援加算（II）\*\*（3月以内の期間、500単位/日）[2]が創設されており、リスクを抱える事業所への緩和策も講じられている。

### 3.2. 就労継続支援B型：工賃向上インセンティブ

就労継続支援B型においては、**目標工賃達成加算**により工賃向上のインセンティブが強化されている[10]。これは、職員配置6:1以上の区分を算定している事業所を対象とし、県に提出している「工賃向上計画」に基づき、工賃水準の向上を直接的に評価するものである[10]。このB型への市場原理の適用は、就労移行へのステップアップが難しいとされる利用者層に対しても、「経済的アウトカム」の追求を促し、利用者の「経済的自立の阻害」[1]を解消しようとする政策的意図が明確に見て取れる。

### 3.3. 全サービス共通のガバナンス強化：尊厳確保の強制力

令和6年度報酬改定における最も強力なガバナンス強化策は、**障害者虐待防止措置未実施減算**の普遍的適用である。これは全ての障害福祉サービス等が対象となり[4]、該当する場合、利用者全員分の基本報酬が\*\*1%\*\*減算される[4]。減算の要件に該当した場合、改善計画の提出と改善状況の報告が必要となり、改善が認められるまで減算が継続される[4]。

この措置は、尊厳確保のための措置（計画策定、責任者配置、研修実施など）をサービスの提供条件として普遍的に組み込むことで、利用者の安全と尊厳の確保を経営上の最優先事項（コンプライアンスの最低ライン）として位置づけている。この仕組みは、従来の福祉行政が持つ「指導・助言」中心のアプローチから、「違反には直ちに経済的罰則を適用する」という**強制的ガバナンス**への移行を示しており、倫理的責任の欠如は直ちに経済的損失に直結する懲罰的報酬制度として機能する。

## IV. 理念と実践の架け橋：「戦災復興」としての福祉支援モデル

### 4.1. 権利擁護の哲学：アドボケイトとしての役割

支援現場の哲学は、生産性以前の、人間性の根源的な回復を核とする。「Calling Support Kasaoka」は、\*\*ミッショントン：アドボケイト（代弁者・擁護者）\*\*として、多くの利用者が既に傷つき「諦めの心情」にあるという現状認識に立っている[1, 1]。

この哲学は、「助けて」という最初の叫びに対し、判断を挟まず全力で動くことを誓う[1]。これは、溺れている人にはまず引き揚げることが必要であり、その後に安全な場所で泳ぎ方を教えるという、支援の優先順位の明確化である[1]。アドボケイトとしての役割は、結果責任を負い、言い訳をしない覚悟で取り組むことで、利用者が自分自身の権利を守り、より豊かな人生に挑戦できるまでともに歩むことを意味する[1, 1]。

## 4.2. 「無敵の人因子」の排除と予防的社会政策

この支援哲学の具体的な目標は、社会的な孤立と権利剥奪を防ぐことにある。障害やその影響により「最低限望んでも得られない状態」を『無敵の人因子』と定義し、これを排除することをミッションとする [1, 1]。この因子は、「自尊感情の欠如」「教育機会の毀損」「経済的自立の阻害」「地域社会からの孤立」の四つの権利侵害として具体化される [1]。

無敵の人因子の排除は、単なる個別支援の完了ではなく、**予防的社会政策**としての側面を持つ。「無敵の人」の定義が、社会的信用を失い犯罪行為のリスクを躊躇しなくなる状態を指すように [1]、福祉サービスが経済的自立や社会との繋がりを確保し、この因子を排除することは、**地域社会全体の安定と安全保障に資する社会投資**となる。これは、福祉の役割が、社会保障費の消費部門から、社会インフラの防衛部門へと戦略的に再定義され得ることを示唆し、福祉が「地域全体の利益に還元される仕組み」 [1, 1] に昇華するという理念の強力な裏付けとなる。

## 4.3. 科学的支援と意思決定：ICF環境因子への介入

現場の支援は、ICFフレームワークに基づき、個人因子と環境因子のアセスメントを明確に分離する [1, 1]。特に、環境因子（社会的障壁や支援システム）が利用者の発達を阻害している場合、事業所は積極的に介入し、個人では解決が難しい事案について関係者と情報共有のうえ対処する [1]。

このアプローチは、権利侵害が環境レベルで生じているにもかかわらず、それを個人の能力不足として誤認する「冷酷な採点」 [1] から利用者を守る防護壁として機能する。科学的根拠に基づくアセスメント [1] は、利用者が自己理解を深め、より適切な意思決定環境を構築するための素材として活用される。これにより、利用者は「舵を握り、自分の進む方向を決めるスキルの向上」に集中することが可能となる [1]。

## 4.4. 哲学的考察：福祉を「戦い」として捉える意味

障害福祉を「戦災復興」として捉える哲学は、支援の目的を深く定義する [1, 1]。「戦災」とは、障害を理由に「人生を十全の状態で戦わせてもらえない」状態 [1]、すなわち、人生の外から来る強大な力（社会的な不条理やねじ曲がったルール）に対処するために、個人の「戦う力」（人生への努力）を浪費させられることにある [1]。

真の支援（戦災復興）の目標は、人々に「幸せ」を与えることではなく、「人生をまっとうに戦えるようにする」ことにある [1]。そして、この復興が完了したと言えるのは、人々が貧困や裕福にかかわらず、結果に対し「戦争だから」と言い訳しなくなった時であると定義される [1]。これは、国家の政策が追求する成果主義的な傾向を、社会的な不条理や障壁の排除を通じた、個人の尊厳の回復という、最も深遠な目標へと昇華させるための哲学的基盤を提供する。

# V. 結論：政策傾向の総括と今後の戦略的展望

## 5.1. 令和期の政策傾向総括

令和期の障害福祉政策は、就労分野において「経済的アウトカム」の最大化と「倫理的ガバナンス」の強化を両立させようとする明確な軌道を示している。報酬改定による成果主義の導入は、福祉を「努力と結果」に結びつける経済的インセンティブを強化し、低賃金構造からの脱却を促す。一方、虐待防止減算は、尊厳の確保を経営上の最低条件として強制することで、サービスの質の倫理的担保を図っている。

また、医福労連携の推進 [8] や、意思決定支援の義務化 [8] は、福祉サービスを地域社会のインフラとして位置づけ直し、ICFの環境因子に積極的に介入する構造的支援体制の構築を目指すものである。

## 5.2. 國際的視点による評価：信頼に基づく合理的配慮の課題

国内政策の方向性を国際的なベストプラクティスと比較すると、\*\*合理的配慮の管理（Adjustment Management）\*\*における「速度」と「信頼」の重要性が浮き彫りになる。国際的な成功要因は、従業員を信頼し、申請から平均20日以内という「リアルな速度基準」で調整を提供すること、そして調整を「マネジメントの責任」として位置づけることにある [1]。

対照的に、日本の制度が持つ「コンプライアンス・ファースト」の文化は、医療診断や詳細な書類に基づくプロセスを要求しがちであり、これにより申請者は「障害者であることを証明する」ことを強いられ、手続きの遅延（数か月から数年）を常態化させるリスクを持つ [1]。

合理的配慮の遅延は、生産性の損失だけでなく、利用者に対し「組織は私を信頼していない」「公正に扱われない」というメッセージを与え、結果的に「心が折れる」 [1] 状態を再生産する。したがって、この手続きの煩雑さによる遅延は、単なる非効率ではなく、**サービス提供における倫理的失敗**と見なされるべきである。政策が真に成果を上げるためには、虐待防止で設定した「尊厳のフロア」に加え、国際的な「信頼に基づく迅速性」という「尊厳の天井」を目指し、手続きの抜本的な簡素化と、マネジメント責任への移行を経営指標として導入する必要がある。

## 5.3. AGI時代の戦略的提言：労働市場の未来と福祉の役割

AGI（汎用人工知能）による労働市場の変革は、就労系サービスにおける単純労働の代替を不可避にする。この未来を見据えた場合、障害福祉の役割は、以下の戦略的転換が求められる。

### 1. 高付加価値スキルと人間的サービスの重視

AIによる代替が進む単純労働から、ICT遠隔コース [1] が提供するような情報管理スキル（ISO 27001）、簿記などの専門知識を要する「知的な労働」への移行を、政策的に強くインセンティブ化すべきである。同時に、AIが代替できない非認知機能（感情調整、対人技能）や、複雑な意思決定支援 [1] のような「人間的サービス」の価値は飛躍的に高まり、これが福祉専門職のコアコンピタンスとなる。

### 2. Adjustment Managementの専門化

合理的配慮の提供を、国際基準 [1] に基づく専門的なサービスラインとして確立し、これを経営層の責任とする構造改革が不可欠である。この専門サービスには、Assistive Technologyの選

定、導入、訓練が含まれ、迅速性（20日以内）を最重要指標とすべきである。この専門化は、ICF環境因子への介入を組織的に成功させるための戦略的基盤となる。

### **3. 福祉を社会の倫理的基盤として位置づける**

福祉は、個人の生産性を最大化しつつ、社会の倫理的基盤（尊厳）を守るための、AGI時代における最も重要な戦略的インフラとして位置づけられるべきである。それは、「無敵の人因子」の排除を通じて社会のリスクヘッジ機能を果たし、社会的障壁（戦災）を復興させることで、全ての個人が自身の人生という「戦い」を十全な状態で遂行できるようにする、社会全体の公正性を担保する役割を担う。