

中央研修会 11月18日 県民会館 大ホール

講師 弁護士 藤岡 毅氏

『障害福祉とは基本的人権を保障すること — 65歳問題をとおして —』

基本的人権を保障することについて、65歳問題を通してご講演いただきました。



《65歳問題とは?》

障害のある人は、介護、就労支援、グループホーム等様々な障害施策を利用しています。ところが65歳になったとたんに、まずは介護保険を優先して使いなさいと言われ、障害施策、障害制度が後回しにされます。これが介護保険優先原則で、「障害者は65歳の誕生日から障害者でなくなるのか?」という疑問が出され、マスコミ等でも65歳問題と取り上げられるようになりました。その実定法上の根拠は、障害者総合支援法(以下支援法)の7条の他法との調整で、自立支援給付は介護保険法の規定による介護給付が優先されるので、自立支援給付に相当するものの中で介護保険で受けることができる時は、その限度に応じて自立支援給付は行わないとなっています。支援法における優先原則の根拠です。自立支援給付とは、障害者個人が利用できる、ヘルパーや通所などの支給のことで、介護保険法の規定とは介護保険法40条以下にサブ類型があり、使えるサービスが訪問介護、通所介護等の施策で、それが自立支援給付と重なります。たとえば支援法の居宅介護の身体介護(入浴・排泄・食事等の介護)ですが、介護保険法でも、似たような居宅サービスに訪問介護(入浴・排泄・食事・その他の日常生活上の世話)があります。条文から見るととてもよく似ていて、同じものに見えます。しかし、実際に使っている高齢障害者と介護保険利用高齢者とは、全然中身が違うというわけです。そこに大きな形式上の見え方と実態のギャップが現実にはあります。

※第七条 自立支援給付は、当該障害の状態につき、介護保険法(平成九年法律第百二十三号)の規定による介護給付、健康保険法(大正十一年法律第七十号)の規定による療養の給付その他の法令に基づく給付であって政令で定めるもののうち自立支援給付に相当するものを受けるときは政令で定める限度において、当該政令で定める給付以外の給付であって国又は地方公共団体の負担において自立支援給付に相当するものが行われたときはその限度において、行わない。(不正利得の徴収)

《介護保険優先の弊害》

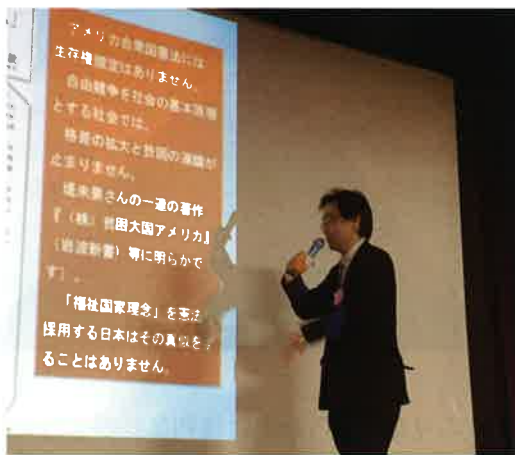
自立支援給付に相当する支援が行われた際に、実際には行われてない場合は、支給制限をしています。福祉サービス全面打ち切りを平気でやっているのです。藤岡氏の立場からすると7条自体、その根拠自体、考え方自体おかしいと言うことです。

例えば東京の脳性まひの人ですが、重度訪問介護を使って社会参加していましたが、65歳になると介護保険申請の提出を迫られ、障害福祉の全面打ち切りの通知が届きました。介護保険内では社会参加のための移動介護は認められませんし、訪問介護の時間も激減し暮らすことができません。その上利用料は1割負担です。弁護士団が動き事なきを得ましたが、類似の例は全国で起こっています。すべて介護保険優先を謳った7条によるものです。

結局7条がある要因は、二重取り禁止、二重給付の禁止の為です。同じようなサービスがある場合は両方から取れば二重取りです。

そこで仮に法律で存在している以上、法律を守らなければならないという立場に立ち法律を守ってやります。仮に双方からの給付を前提として、どれを選択するかということになります。法律上の選択肢としては、3種類考えられます。例えば障害者の人が100時間ヘルパー給付を支援法から受けていて65歳に

なるとします。一つ目の方法は、支援法優先で100時間を支援法から出し、介護保険は一切出さない。二つ目は介護保険優先で、まずは介護保険から限度いっぱい60時間、支援法から残りの40時間を給付する。最後は当事者の選択にゆだねます。どれも二重給付にはなっていません。にもかかわらず現行法は、二つ目の介護保険を先に使わなければなりません。ここに行政の実態があります。介護保険優先原理に基づいて行っているためです。その理屈というのは、支援法は一般財源で租税財源を基本としており、介護保険財源は、基本的に保険料(税金が使われています)から成り立っているからです。保険料は、被保険者の拠出金がプールされ、それが発動するための要保険事項(けがをした・病気になった・障害が残った等という事項)に対応します。事項ごとの一対一の関係で、お金を納めることと保険事項との関係に牽連性(意味:結びつきの強い関係性、法律用語)、関係性があります。そこで優先的に保険を使うという理屈になります。一見それが正当な説明のように見えますが、これを障害福祉の現場に形式的に当てはめるのは、合理性があるのかということが問われています。



《19年通知とは》

厚労省は、今の7条について平成19年に「障害者自立支援法に基づく自立支援給付と介護保険給付との適用関係等について」という解釈通知(以下19年通知)を出しています。そこでは、介護保険優先の基本的考え方を示しています。今の流れを敷衍(フエン、意味:趣旨を押し広げて説明すること)するものです。しかし、一方では個別判断原則についても触れられています。個別判断の原則というのは、個別のケースに応じて、事業者等とも連携した上で、ニーズを把握して適切に自立支援給付と介護保険給付のいずれかの支給決定をしなければいけないというものです。個別性を重

視して、一律優先などの画一的判断はおかしいです。この行政区域ではすべての障害者は、「一日1時間以上は移動必要ない」のように、枠をはめるような類型的な発想はいけません。一人一人の必要性に応じるのが障害福祉の基本であり、そこは合致しています。一人一人の当事者から具体的な利用意向を聞き取り、把握した上で、適切に支給しないと謳っています。これは一律に介護保険を優先してはいけないとも通知しているのです。

(同様の通知が何度も出されています)

《19年通知の落とし穴～固有施策例示の罪～》

障害福祉固有サービスについては、障害福祉が優先できることが通知には明記されています。一見障害者に有利に書いてあるように見えます。ここは介護保険を使わず、障害福祉を使えます。安心してくださいと書いてあるように見えますが、中身は就労支援は行動援護に限定しています。行動援護は強度行動障害持っている方の外出介護です。就労移行支援で、要するに稼働年齢65歳より前を対象にしており、高齢者の就労は基本的に存在しないことです。誰が見てもわかりますのでわざわざ書く必要ないことです。

ところが行政側はこの通知を盾に、いろんなことを言ってきます。例えば、重度訪問介護(在宅の重度障害者が使うヘルパー制度)は、施策例に書かれていません。そうすると行政は、重度訪問介護は固有施策でないため、まずは介護保険を使わないといけませんと、押しつけてきます。障害者のための通達にもかかわらず、反対に解釈して、例示されていないものは優先しないのです。厚労省は単に就労支援と行動援護を例示しただけなのですが、現場では必ずこうなります。これは非常に罪作りなものになると思います。これを藤岡氏は固有施策例示の罪と呼んでいます。



《19年通知の落とし穴～周知徹底という語の罪～》

「介護保険を使いなさい」という促進、促しという言葉があります。介護保険を使うはずにもかかわらず使わない人を見たら、介護保険の申請を行うように周知徹底しなさいと書いてあります。周知徹底って言葉の語感が強いので、行政は申請を徹底せねばと思うのです。またこの言葉を利用して、自立支援給付を減らすための口実として使われている側面もあります。それが周知徹底の文言です。厚労省からの通知に基づいて決定していると言っているのですが、本来介護保険制度も支援法も、利用者の自己決定を尊重して、利用者がサービス選択できる制度のはずです。それにもかかわらず、どの施策を利用するかについて強制されるのです。それは本当に根本的な間違いだと思うのです。保険は確かに、保険料の方は法律上強制加入で、どんな人でも40歳以上（40歳以上の病障患者・65歳以上の高齢者）になれば、保険を利用できますが、そのことと、どのサービスをどれくらい使うかの自由は、次元が違うわけです。ある一定の施策が何種類かあり、どれを使うか、どの事業所を使うかは、本人の自由です。それならば介護保険事業所と障害福祉事業所と、どちらを使うかも自由なはずです。当たり前の話だと思うのですが、まず介護保険を使いなさいというのは、原理的な矛盾があります。措置時代ではありませんので、行政手続き法の問題にもなります。促しというのは、行政があなたは介護保険使いなさいと言うのは強制ではなく、行政側のアドバイスです。あくまで行政手続き法の行政指導というのは、その人の任意の協力によってのみ実現されるものです。行政指導をする人は、市民が行政指導に、従わないとしても、市民に不利益なことをしてはいけないと規定しています。最高裁判例も、行政指導に従わないということを明確に表明した人に対して、行政指導を強制することは、違法だと言っています（最高裁判所判例 昭和60年7月判決・平成5年判決）。

全国で跋扈（バッコ 意味：ほしいままに振る舞う事。またはのさばりはびこること）している介護保険を統制しようという行為は、最高裁判例にも抵触するのではないのでしょうか。そうであっても周知徹底という言葉は過剰通知で、削除すべきだと思います。

※障害福祉と介護保険の目的の違い：障害福祉はノーマライゼーション理念に基づいて、社会参

加を支援するという制度であって、介護保険というのは家族介護を少しでも救って、老人の機能回復をはかるものでそれぞれ別です。

《我が事・丸ごと》

2016年7月15日から「我が事・丸ごと地域共生社会実現」というキャッチフレーズで今後の社会福祉施策が打ち出されました。その中では障害者も高齢者もすべての種別を越えてみんな一緒にやるべきです。一言で言えば、障害福祉の介護保険統合です。国は今突っ走っています。いかにもわざとらしいです。障害のある人と子供たちや高齢者がみんな一緒に仲良く暮らしているのは、一見この上なく美しい姿です。みんな助け合えばいい、これが福祉の姿だよというのは、道徳の世界ではいいです。しかし、法律の権利として人権を保障するというのは違うと思います。そういう意味では、「我が事・丸ごと」は地域の実情に応じてやりましようと言っていますが、公的責任や公的支援を骨抜きにする流れにすぎないと思います。



藤岡氏の見るところ障害者権利条約が全然実現されておらず、道半ばどころか、1割ぐらいしかできてないくらいです。それを国内法化するためには骨格提言を法制化していくということが重要です。実際これは、藤岡氏が当時、総合福祉部会の一員として、法の理念、法律の総合部分についての条文を書かれていますので、こういう条文の意味するところの法律化を目指すというのが方向性です。「我が事・丸ごと」は誰もが分け隔て無く、それ自体は誰も反対できない美しい言葉だけれども、結局のところ介護保険に呑み込まれていけば、障害者が運動によって勝ち取ってきた権利はなし崩し的に崩壊するだろうというのが藤岡氏の強い意見です。《介護保険に呑み込まれてはいけない》
(文責 広報委員会)