

障害者自立支援法を葬る合意！ 原告団・弁護団と国が基本合意締結

藤岡毅

訴訟の経過

本誌一二三号一三一頁以下にて、二〇〇九年四月当時の障害者自立支援法違憲訴訟の全国状況を報告しましたが、その後、同年八月二十五日、十月一日の第三次提訴も加わり、二〇〇九年十月時点で一四カ所の地方裁判所で、原告七〇名（東京の原告児童の父Ⅱ筆者が損害賠償請求訴訟の原告となり、総計原告七一名）となりました。

政権交代

二〇〇九年八月三十日、総選挙が実施され、障害者自立支援法（以下「自立支援法」）を推し進めた自公政権が破れ、同法廃止を公約に掲げる民主党が勝利しました。

弁護団としても以前から同党、社民党などのヒアリングに

参加して違憲訴訟への支援を求めるなどの活動を行ってきたおり、手ごたえもつかんできました。障害者諸運動とともにこの訴訟運動も、自立支援法廃止を政党のマニフェストに掲げさせる要因になったことは間違いないと思います。

前代未聞の国の違憲訴訟に対する方針見直し

総選挙後、九月七日東京地裁、八日旭川地裁、十四日奈良地裁と口頭弁論が開かれましたが、国は従前と同じ主張、態度でした。結局、旧政権下において延べ二九回の口頭弁論が全国各地で行われました。

九月十六日の新政権発足後、初めての口頭弁論として九月二十四日の広島地裁の法廷は注目されました。その法廷で被告国及び自治体は「三党連立合意で自立支援法は廃止するとしており、その方針を前提として今後の訴訟のありかたにつ

いて検討の必要があるので、三カ月ほど猶予をいただきました
い」旨陳述しました。

国会が制定した法律が憲法違反であるとして提起した集団
違憲訴訟において、国側が訴訟の途中で方針の見直しを法廷
で公言し、時間的猶予が欲しいなどと、訴訟方針の変更を示
唆することは、この国の司法の歴史の中で初めてのものと断
定していいと思います。

国からの話し合い解決の申し入れ

同年九月二十九日、政府から原告団・弁護団に対して「訴
訟の解決に向けて話し合いの場を設けたい」との申し入れが
ありました。そして同年十月六日には、厚生労働省の政務官
室にて、山井和則政務官から、訴訟団に対して、「障害者自
立支援法により、障がい当事者、家族、関係団体の方々に対
し、多大な混乱を招きご迷惑をおかけし、かつ特に定率負担
導入等によりご負担をおかけしたことについて、利用者の皆
様の尊厳を傷つけてしまい、また、政策決定過程において十
分に当事者の皆様も含めた国民の理解を得ることができてい
ない状況での制度施行に不信と不満をお持ちであることは十
分認識しており、その思いに共感しています」との言葉があ
り、「甚だ厚かましいお願いであると承知していますが、協
議に応じて頂けると有り難い」と丁寧な説明がありました。

訴訟団としても国側の申し入れには一定の誠意を感じ取るこ
とができました。

その後、原告団・弁護団、「障害者自立支援法訴訟の勝利
をめざす会」が意見交換の場をもち、訴訟を直ちに終結せず、
継続しながら協議には応じるという方針を十月二十二日に政
府に伝えました。

その後、十一月十六日に第一回の協議がもたれ、十二月二
十九日までに五回の白熱した協議が行われ、二〇一〇年一月
七日まで、原告団・弁護団と国との間の基本合意文書の内容
について検討が行われました。

基本合意締結と今後の見通し

年末・年始にかけて原告団・弁護団は何度も話し合いの機
会をもちました。二〇〇九年十二月二十五日に政府が確定し
た予算案の中で、二〇一〇年四月からの自立支援医療の低所
得者無償のための予算計上が実現しなかったことに対する新
政府の姿勢への不信の声も大きく、果たして合意を締結する
べきかは、原告各自もそれぞれ悩み抜き、激しい議論も交わ
されました。

信頼できない面もあるからこそ、大臣が署名・押印をする
公文書で今確約をさせることに意味がある等の議論を経て、
一月七日午後四時五十分、原告七一名全員の総意で国との基

本合意文書の締結の意思を確認しました。そして同日五時四十五分から、厚生労働省二階講堂において、基本合意書（資料2参照）に国を代表して長妻昭厚生労働大臣が調印し、原告団から広島原告・秋保喜美子さんが、全国弁護士団から团长・竹下義樹がそれぞれ署名・押印して、基本合意が締結されるに至りました。

今後、二〇一〇年四月（一部三月下旬）に各地の地裁でこの基本合意を確認する条項を盛り込んだ訴訟上の和解調書が作成される見込みです。

基本合意の内容上の意義

一 第一項について

① 国による障害者自立支援法廃止の時期を定めた公文書契約での確約

「マニフェスト」「所信表明」「会見での発表」でいくら自立支援法廃止を首相や大臣が口にしたところで、法的な拘束力はありません。しかし、この基本合意は政府が約束する公文書での契約であり、更に裁判所での和解調書に記載されればいっそう強い法的拘束力を有する公的契約となりますので、この合意の効力により、初めて国による自立支援法廃止が厳密な意味で確定することになります。

② 障害者福祉実施の充実は憲法上の基本的人権の行使の支

現場からの レポート

援にあるという理念の明確化。

従来、国は訴訟等においても、障害者福祉は政策問題なので政策上の裁量でその内容を自由に左右できるとしてきましたが、憲法の基本的人権行使の支援であることが国の文書で明確化されたことは、障害福祉施策の基本的あり方において、理念的にも、実践においても極めて大きな意義をもちます。

二 第二項について

① 「国（厚生労働省）は、憲法第二三条、第一四条、第二五条、ノーマライゼーションの理念等に基づき、違憲訴訟を提訴した原告らの思いに共感し、これを真摯に受け止める。」

これも大きな意味をもちます。

違憲訴訟に共感する表明だけにとどまらず、個人の尊厳を定める憲法一三条、法の下の平等を定める一四条、生存権保障を定める二五条、ノーマライゼーションの理念等に基づく違憲訴訟に共感するということは、自立支援法が個人の尊厳を毀損し、障害者を差別し、障害者の生存権を侵害し、ノーマライゼーション理念に反しているという主張、すなわち違憲の根拠に理があるということを確認しているということです。

② 次に二では、障害者の人としての尊厳を傷つけたことを認め、これに対する真摯な反省の意の表明とその反省に基づき今後の施策を進めていくことを、原告らだけでなく障

害者と家族全体に誓うものになっています。

「私たち抜きで私たちのことを決めないで」という当事者運動からの自立支援法に対する批判が正しいことを正面から認め、当事者を置き去りにした自立支援法の立法経過と応益負担導入のいずれについても、これを反省して、今後この反省を活かして制度設計をするとしています。

「心より反省の意を表明する」という行政文書としては異例に踏み込んだ表現をしており、ここに実質的な国としての謝罪の意と再発防止への確認の趣旨が深く込められていると解することができます。翌朝の新聞でも「政府が謝罪」と明確に報道する紙もありました。

「障害者の人間としての尊厳を深く傷つけた」ことに心より反省の意を表明するということは、憲法一三条の個人の尊厳の保障に反したことを認めていることに他ならず、まさに「応益負担は憲法違反であると国家が認めた」と法的評価が可能です。

三 第三項について

紙面の都合で意義を書き切れませんが、第三項では原告団の指摘してきた自立支援法の問題点を踏まえて、今後の障害者福祉制度を議論して対応することを約束しています。

特筆すべきは、「現行の介護保険制度との統合を前提とはしない」という明文を確認させることができたことです。自

立支援法導入には、一割負担を骨組みとする介護保険制度との統合を意図した背景がありました。新しい障害者福祉制度は介護保険との統合を前提としないという出発点を確認できたことは、極めて重要です。国家が拘束される公文書において、この点を宣言したことは、この訴訟運動が障害者福祉から一割負担の枠組みを葬り去ったものと言えるでしょう。

四 そのほか、第四項で当面の課題を約束させ、第五項でこの基本合意が守られていくかの検証のための定期協議を確約させています。

五 障害者の公的支援は基本的人権の問題であり、自立支援法は障害者の尊厳を毀損するものだとして主張してきた訴訟運動の勝訴の証しの文書であり、今後、あらゆる局面（新法制定・訴訟・行政交渉・学習会等々）で活用が期待されるみんなの共有の財産となることを願っています。

資料1

要望書

内閣総理大臣 鳩山由紀夫 殿
厚生労働大臣 長妻 昭 殿

障害者自立支援法訴訟団

二〇一〇年一月七日

私たち原告は、生きるために必要不可欠な支援を「益」とみな

し「障害」を自己責任とする仕組みを導入する障害者自立支援法（以下「自立支援法」）等を廃止させるため訴訟を提起しました。

国は自立支援法の廃止を約束し、訴訟における私たちの主張を今後の障害福祉施策に生かすことを約束し、私たちと基本合意を締結しましたが、同基本合意文書に明記した事項に付随する障害福祉施策における課題は多く存在します。

次に挙げる広い意味で本訴訟に関連する課題について、国として議論を尽くし、責任をもってその解決のため万全を尽くしていただくよう、私たちは強く求めます。

1 障害福祉制度の根本問題

(1) 契約制度のもつ根本的問題の解消

契約制度について、次のような批判があります。「公的責任が後退した」、「契約にたどり着く前に福祉から排除される」、「利用料の滞納により支援を打ち切られる」、「協働関係に立つべき福祉事業所と利用者に対立構造をもたらした」、「福祉が商品化した」。このような障害者の声に耳を傾け、障害者の権利行使としての公的支援制度を構築し、福祉を市場原理に委ねる「商品」と考えず、人権としての福祉はあくまで公的責任で実施されるという理念に立つ根本的な制度改革を望みます。

(2) 介護保険優先原則（障害者自立支援法第七条）の廃止に向けた抜本的見直し

障害福祉施策において応益負担を廃止しても障害者が六五歳になると介護保険により一割負担を強いられる矛盾を国は直視し、

現場からの レポート

介護保険優先原則（障害者自立支援法第七条）及び厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長、障害福祉課長通知「障害者自立支援法に基づく自立支援給付と介護保険制度との適用関係等について」（平成一九年三月二八日）（障企発第〇三二八〇〇二号・障障発第〇三二八〇〇二号）における

① 優先される介護保険サービス

自立支援給付に優先する介護保険法の規定による保険給付は、介護給付、予防給付及び市町村特別給付とされている（障害者自立支援法施行令（平成一八年政令第一〇号）第二条）。したがって、これらの給付対象となる介護保険サービスが利用できる場合は、当該介護保険サービスの利用が優先される」との規定を廃止して下さい。

(3) 扶養義務の見直し

障害者支援は公的責任で行なわれるべきであり、家族責任を強いてはなりません。

民法の扶養義務を根拠に障害児者支援のための費用を家族に負担させる制度の根本的な制度改革を実施して下さい。

(4) 障害者福祉の社会資源の充実、基盤整備

障害福祉事業は報酬単価が低廉であり、全国各地において、事業所、有資格ヘルパー等が著しく不足しており、結果として、障害福祉施策を利用できない障害者が多数存在します。

「サービスマム契約」方式が許されるのは、国が憲法に基づくナショナルミニマム保障義務として、全国で社会基盤整備を尽くすことが前提です。

障害福祉施策を利用できない障害者が生まれないように、事業者、ヘルパー等の基盤整備を尽くしてください。

(5) 障害者の所得保障

障害者が地域社会で当たり前に生きていけるように、障害基礎年金の増額や手当の給付など所得保障制度を確立してください。

(6) 社会参加支援の充実

乳幼児や学齢期の障害児の支援、働く障害者への支援、障害者の子育て支援、障害児を持った親の支援など、すべてのライフステージのニーズに即した社会参加に制限のない支援を充実してください。

(7) 障害者のニーズにあった補装具支給制度の抜本的見直し

障害者の日常生活・社会生活支援のための補装具につき、必要性や規格の認定、支給額の決定などについて、各障害者のニーズにふさわしいものとなるように、現在の認定制度や基準を抜本的に見直すこと。

2 利用者負担の問題

(1) 障害福祉施策は人権保障として実施されるべきことに鑑みれば、障害があることを理由とする利用者負担をするべきではありません。

現状を前提としては、緊急に非課税世帯での無償化が実施されることとともに、課税世帯においても、法の下での平等に反しない利用者負担が緊急に検討されるべきです。

また、利用者負担について、次の要望をします。

・自立支援医療、補そう具の自己負担について、無償として下さい。

・子どもの権利条約第二三条第三項に基づき、障害児の支援は無償として下さい。

・児童福祉法における応益負担を直ちに廃止してください。

・「働きに行くのになぜ利用料を取られるのか」との声を真摯に受け止め、就労支援施策においては無償として下さい。

(2) 収入認定の見直し

「利用者負担」の収入認定において、障害年金、障害者手当等、就労、就労支援による所得、工賃等は全て除外して下さい。

3 緊急課題

(1) 実費自己負担の廃止

厚生労働省が新政権下において二〇〇九年十一月に実施した実態調査でも、自立支援法導入に伴い「食費・光熱水費」等の実費の負担が障害者の生活を苦しめた事実が確認できます。

新法制定においてはもちろん、新法制定前の政省令改正等の暫定措置により、「食費、人件費等のホテルコスト」名目の自立支援法の福祉施設及び児童福祉法に基づく障害児者施設での実費自己負担を緊急に廃止して下さい。

(2) 報酬支払い

自立支援法の日払い制度が福祉を破壊したとの原告らの声を真摯に受け止め、事業所報酬の支払いを原則月払いに早急に戻して下さい。

(3) 就労移行支援の期限の廃止

就労移行支援が二年間の期限付き支援であるため、期間内に就労出来なかつた利用者の行き場がない現実があり、「自立」を阻害しています。直ちに就労移行支援の期限を撤廃してください。

(4) 地域生活支援事業の地域間格差の解消

地域生活支援事業は、自立支援法上、市町村・都道府県が行うものとされているため、事業の質、量、負担の程度について、大きな地域間格差があるのが実情です。この地域間格差を解消し、自己負担を廃止するために、根本的な制度的・財政的な改革を行うってください。

4 当事者参加と検証

(1) 利用者負担を理由に退所していった利用者の実態調査

厚生労働省の二〇〇七年二月二十一日公表の自立支援法の利用者負担により退所、利用抑制を強いられた人の調査結果があります。その結果によれば、利用者負担を理由に退所した人が一六二五名認められるにもかかわらず、これについて何らの救済をしていないことは国が非難されて然るべきことです。

これらの人の実態調査をすみやかにを行い、必要な支援を行い、その権利と生活の安定を復活させてください。

(2) 新法制定過程の障害当事者の参画

新法制定過程の障害当事者の参画においては、障害当事者はもちろんのこと、最重度の障害者など意向を表現することが難しい人についても、その意向を反映できる関係者が参画することを望

みます。

(3) 新法制定過程での私たちの参画

「障がい者制度改革推進本部改革推進会議」の下の自立支援法に代わる総合的な法制度を議論するための「専門部会」に私たち訴訟団が推薦する者を選任して下さい。

(4) 検証会議の立ち上げ

自立支援法に関し「なぜ誤った法律が制定されたのか」を調査、確認するための「検証会議」を設けて真相を解明して下さい。二度と同じ過ちを繰り返さないために不可欠です。

以上

なお、「障害者自立支援法訴訟団」とは

①原告団、②弁護団、③「障害者自立支援法訴訟の勝利をめざす会」の三者で構成されます。

①は障害者自立支援法違憲訴訟を福岡、広島、岡山、神戸、京都、大阪、和歌山、奈良、滋賀、名古屋、東京、さいたま、盛岡、旭川の一四地方裁判所に提起している原告七〇名（厳密には東京地裁での損害賠償請求訴訟を提起している障害児の父親一名を加えると七一名）を指します。

②は上記訴訟の原告訴訟代理人団一七〇余名です。

③は上記訴訟支援団体であり、詳細はHP

[<http://www.normanet.ne.jp/~icfid/suit/>]
にて公開しております。

現場からの レポート

障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護士と国（厚生労働省）との基本合意文書

平成二十二年一月七日

障害者自立支援法違憲訴訟の原告ら七一名は、国（厚生労働省）による話し合い解決の呼びかけに応じ、これまで協議を重ねてきたが、今般、本訴訟を提起した目的・意義に照らし、国（厚生労働省）がその趣旨を理解し、今後の障害福祉施策を、障害のある当事者が社会の対等な一員として安心して暮らすことのできるものとするために最善を尽くすことを約束したため、次のとおり、国（厚生労働省）と本基本合意に至ったものである。

一 障害者自立支援法廃止の確約と新法の制定

国（厚生労働省）は、速やかに応益負担（定率負担）制度を廃止し、遅くとも平成二十五年八月までに、障害者自立支援法を廃止し新たな総合的な福祉法制を実施する。そこにおいては、障害福祉施策の充実は、憲法等に基づく障害者の基本的人権の行使を支援するものであることを基本とする。

二 障害者自立支援法制定の総括と反省

1 国（厚生労働省）は、憲法第一三条、第一四条、第二五条、ノーマライゼーションの理念等に基づき、違憲訴訟を提訴した原告らの思いに共感し、これを真摯に受け止める。

2 国（厚生労働省）は、障害者自立支援法を、立法過程において十分な実態調査の実施や、障害者の意見を十分に踏まえることなく、拙速に制度を施行するとともに、応益負担（定率負担）の導入等を行ったことにより、障害者、家族、関係者に対する多大な混乱と生活への悪影響を招き、障害者の人間としての尊厳を深く傷つけたことに対し、原告らをはじめとする障害者及びその家族に心から反省の意を表明するとともに、この反省を踏まえ、今後の施策の立案・実施に当たる。

3 今後の新たな障害者制度全般の改革のため、障害者を中心とした「障がい者制度改革推進本部」を速やかに設置し、そこにおいて新たな総合的福祉制度を策定することとしたことを、原告らは評価するとともに、新たな総合的福祉制度を制定するに当たって、国（厚生労働省）は、今後推進本部において、上記の反省に立ち、原告団・弁護士提出の本日付要望書を考慮の上、障害者の参画の下に十分な議論を行う。

三 新法制定に当たっての論点

原告団・弁護士からは、利用者負担のあり方等に関して、以下の指摘がされた。

- ① 支援費制度の時点及び現在の障害者自立支援法の軽減措置が講じられた時点の負担額を上回らないこと。
- ② 少なくとも市町村民税非課税世帯には利用者負担をさせないこと。

いこと。

③ 収入認定は、配偶者を含む家族の収入を除外し、障害児者本人だけで認定すること。

④ 介護保険優先原則（障害者自立支援法第七条）を廃止し、障害の特性を配慮した選択制等の導入をはかること。

⑤ 実費負担については、厚生労働省実施の「障害者自立支援法の施行前後における利用者の負担等に係る実態調査結果について」（平成二十一年十一月二十六日公表）の結果を踏まえ、早急に見直すこと。

⑥ どんなに重い障害を持っていても障害者が安心して暮らせる支給量を保障し、個々の支援の必要性に即した決定がなされるように、支給決定の過程に障害者が参画する協議の場を設置するなど、その意向が十分に反映される制度とすること。
そのために国庫負担基準制度、障害程度区分制度の廃止を含めた抜本的な検討を行うこと。

国（厚生労働省）は、「障がい者制度改革推進本部」の下に設置された「障がい者制度改革推進会議」や「部会」における新たな福祉制度の構築に当たっては、現行の介護保険制度との統合を前提とせず、上記に示した本訴訟における原告らから指摘された障害者自立支援法の問題点を踏まえ、次の事項について、障害者の現在の生活実態やニーズなどに十分配慮した上で、権利条約の批准に向けた障害者の権利に関する議論や、「障害者自立支援法の施行前後における利用者の負担等に係る実態調査結果につい

て」（平成二十一年十一月二十六日公表）の結果も考慮し、しっかりと検討を行い、対応していく。

① 利用者負担のあり方

② 支給決定のあり方

③ 報酬支払い方式

④ 制度の谷間のない「障害」の範囲

⑤ 権利条約批准の実現のための国内法整備と同権利条約批准

⑥ 障害関係予算の国際水準に見合う額への増額

四 利用者負担における当面の措置

国（厚生労働省）は、障害者自立支援法廃止までの間、応益負担（定率負担）制度の速やかな廃止のため、平成二十二年四月から、低所得（市町村民税非課税）の障害者及び障害児の保護者につき、障害者自立支援法及び児童福祉法による障害福祉サービス及び補装具に係る利用者負担を無料とする措置を講じる。

なお、自立支援医療に係る利用者負担の措置については、当面の重要な課題とする。

五 履行確保のための検証

以上の基本合意につき、今後の適正な履行状況等の確認のため、原告団・弁護士と国（厚生労働省）との定期協議を実施する。

現場からの レポート

ふじおか・つよし………弁護士、障害者自立支援法訴訟全国弁護士事務局
長。