

特集1 ◆ 障害者自立支援法、集団訴訟へ・その4

《障害者自立支援法 応益負担違憲訴訟の意義》 第4回

予断を許さない 政権交代の本訴訟への影響

障害者自立支援法訴訟全国弁護団事務局長 弁護士 藤岡 毅

1 連載第一回〜三回を振り返る

「障害者自立支援法 応益負担違憲訴訟の意義」と題する、二〇〇九年に始めたこの連載を振り返る。

第一回 (二〇〇九年二月上旬一四八三号)

「全国の障害者が一斉提訴」

第二回 (二〇〇九年八月月上旬一四九五号)

「応益負担の違憲性―原告側憲法論の素描」

第三回 (二〇〇九年九月下旬一四九八号)

「障害者自立支援法の『本質』―被告側答弁の検証」

第一回連載で、この集団訴訟の全体的説明をし、第二回連載で被告側抗弁の「知的障害者の訴訟能力」の論点の説明及び訴状をもと

に原告側の憲法論を素描し、第三回連載で被告側抗弁を検討することで、障害者自立支援法の本質を描き出してきた。

今回連載第四回の原稿執筆の時期は、二〇〇九年一月末である。全国で最初の弁論期

日であった二〇〇九年一月二二日の大津地裁の第一回期日から一〇ヶ月が経過した。

この間、同年八月三〇日総選挙で実現した政権交代により、訴訟の進行に大きな影響が出ている。現在進行形のため歴史的評価は後日に委ねられることを前提に、雑誌という性

質も考慮し、途中経過を可能な限り読者に報告したい。

また、改めて、障害者の権利保障論について若干述べたい。ただし、今回の原稿は私見にもとづく試論という面が大きいことをお断りしたい。

2 原告の人数など

「時系列ごとの整理」

① 第一次提訴

二〇〇八年一〇月三十一日 原告 二九名

(児童の親である原告一名を除く)

② 第二次提訴

二〇〇九年 四月 一日 原告 二八名
 同年 五月二〇日 原告 五名
 ③ 第三次提訴

二〇〇九年 八月二五日 原告 一名
 同年 一〇月一日 原告 七名
 合計 原告七〇名

「地裁ごとの人数」

・福岡地裁 三名 ・広島地裁 三名
 ・岡山地裁 一名 ・神戸地裁 一三名
 ・京都地裁 九名 ・大阪地裁 一名
 ・和歌山地裁 一名 ・奈良地裁 一名
 ・大津地裁 八名 ・名古屋地裁 一名
 ・東京地裁 五名 ・さいたま地裁 一二名
 ・盛岡地裁 一名 ・旭川地裁 一名

目次

- 1 連載第一回～三回を振り返る
- 2 原告の人数など
- 3 政権交代と訴訟
- 4 本件訴訟での政権交代後の状況
- 5 今後の見通し
- 6 改めて「障害者の権利」保障の意義について
- 7 まとめ

3 政権交代と訴訟

「政権交代が憲法訴訟、人権訴訟に及ぼす影響」は、従来実証的に議論されることのできなかった論点であるが、本訴訟をはじめとする人権訴訟へ政権交代の及ぼす影響は、今後、憲法学、法社会学等において研究対象となる分野となろう。

例えば、筆者とは関わりがない事件であるが、「混合診療」において社会保険給付を受ける権利の確認請求訴訟において、東京地裁二〇〇七年一月七日判決（判時一九九六号三頁）は混合診療の社会保険適用を認める原告勝訴判決を下したのに対して、控訴審の東京高裁は二〇〇九年九月二九日、混合診療における保険適用を否定する原告逆転敗訴の判決を下した（被控訴人原告）。

この控訴審判決について、長妻昭厚労大臣は「国のこれまでの主張が認められたものと考えている」として、旧政権下での国の主張を承認している。患者の立場に理解があるはずの政権ではなかったのかと違和感も感じるが、筆者は内容に立ち入る能力はない。

政権交代があっても国家としての同一性を

維持している以上、法人が被告の訴訟で社長が交替しても訴訟に影響がないのと同様、国が訴訟当事者の場合でも、主張や態度が維持されることは一般論としては当たり前のことであり、訴訟での主張や態度を一変させる事例は、当該訴訟において旧政権時代の主張を維持すると新政権の存続にも影響を及ぼしかねないほど重大な事件であると政治判断が下される場合なのであろうか。

4 本件訴訟での政権交代後の状況

二〇〇九年

① 八月三〇日（日） 総選挙 政権交代

障害者自立支援法を推進・制定した自民、公明両党が敗北し、同法廃止を掲げる民主党が政権を獲得した。同法廃止を公約した社民党と国民新党との三党連立合意においても、同法の廃止が合意された。

そもそも「国民が痛みを分かち合う」「聖域なき構造改革」という旧政権の基本路線が生んだ象徴的法律が「障害者自身も負担を分かち合う」との理屈で強引に成立された障害者自立支援法である。

障害者自立支援法の問題自体が国民一般に

広く認知されているとはいえないが、「自己責任」を御旗に弱者を斬り捨てて格差を拡大・固定化させる旧政権の構造改革のあり方が国民的批判と反省を呼び起こした結果であり、また、障害者が全国で立ちあがったこの訴訟が第一次、第二次と次々とテレビ、新聞等の全国及び地方のマスメディアで繰り返し報道されたことにより、国民全般に、弱者に冷たい政権という印象を与えたことは間違いない。

また、新与党すなわち旧野党がマニフェストに「障害者自立支援法の廃止」を掲げたことは粘り強い障害者諸運動とともにこの訴訟運動の存在も大きな要因となっていることは疑いない。

すなわち、政権交代の産物として障害者自立支援法廃止方針の政権が誕生したのではなく、人に冷たいこの社会を何とかしたいという反貧困運動、本訴訟運動などを含む大きな大衆運動の力がこのような局面を切り拓いたのである。

② 九月七日(月) 東京地裁 第一回弁論、同月一四日(月) 奈良地裁 第二回弁論

総選挙の結果は発表されたものの、被告の訴訟での主張は従来と一切変わらなかった

め、「いくら政権交代とはいっても、さすがに国家の憲法違反が問われている裁判で国が争う態度を変えることはそう簡単にはできないだろう」と弁護団の一員として筆者は感じていた。

③ 九月一六日(水) 新政権発足 長妻厚生労働大臣就任

④ 九月一七日(木) 広島弁護団に国から一七日付第三準備書面(応益負担は正しいという内容)が届いた。

未だに政権交代の影響は感じられない。

⑤ 九月一八日(金) 午後、厚労省で、副大臣(細川律夫・長浜博行)、政務官(山井和則・足立信也)等の政務三役が決まる。

筆者はこの日正午前、厚労省記者クラブにて、自分が担当している小笠原村在住の重度障害者の障害者自立支援法介護給付支給量をめぐる行政不服審査の棄却決定を受けた抗議の会見を行った。

会見後、記者に障害者自立支援法訴訟の帰趨を問われたため、「新大臣に障害者自立支援法訴訟をどうするつもりか、厚労省の記者が突撃取材するべきだろう」とはっぱをかけた。

⑥ 九月一九日(土) 長妻大臣 障害者自

立支援法廃止を厚労省記者に表明

⑦ 九月二〇日(日) 朝刊各紙 一九日の大臣表明を大きく報道

⑧ 九月二四日(木) 広島地裁 新政権誕生後の初弁論

被告代理人は弁論にて、次の陳述を行った。「三党連立政権合意において障害者自立支援法は廃止し、制度の谷間がなく、利用者の応益負担を基本とする総合的な制度をつくることとしています。」

そのため、この方針で制度を見直すこととし、この方針を前提として、今後の訴訟遂行のあり方についても検討する必要があることから猶予を頂きたい。

次の二点の扱いを願います。

① 九月一七日付け被告第三準備書面の陳述を留保します。

② 訴訟のあり方について検討したいので時間的猶予を下さい。」

原告代理人(筆者)は「今初めてお聞きしたことです、原告とよく話す必要がありますし、この裁判を支えて下さっている大勢の皆さんのご意見、この裁判は集団訴訟ですので全国の原告と弁護団とよく話し合わなければ即答できるような話ではありません。持

ち帰り検討するとしかしいようがない。」と陳述した。

⑨ 九月二十九日(火)

政府から、障害者自立支援法訴訟原告団(弁護団)に対して、公式に次の申入れがあった。

「自立支援法訴訟の解決に向けての話し合いの場を設けたい。

近日中に、お会いできるように調整をお願いしたい。」

⑩ 一〇月六日(火)午前

原告、原告弁護団、障害者自立支援法訴訟の勝利をめざす会(以下「めざす会」)のメンバーが、政府の「協議申入れ」の趣旨説明を受けるため、厚生労働省政務官室を訪問。

山井厚生労働大臣政務官が次のような考えなどを説明し、訴訟解決のための協議に応じていただけると有り難い旨、丁寧な説明があった。

「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。」

⑪ 一〇月七日(水)～二一日(水)

今後の方針について、全国から原告が東京に集まり意見交換の場を数回持ち、各地及び全国のめざす会、弁護団において、丁寧に内部検討、議論を繰り返した。

そして、原告訴訟団として、次の方針を確認するに至った。

「今後の方針」

- (1) 原告の納得のいくまで訴訟は継続する。
- (2) 政府との協議には応じる。
- (3) 右(1)と(2)は同時並行で行う。

⑫ 一〇月二三日(金)

正午過ぎ 原告側が厚生労働省の山井政務官を訪問し、方針を伝えた。

一五時 厚生労働省記者クラブにて訴訟団が会見し、協議と訴訟の並行方針を発表。

⑬ 一〇月二六日(月) 国会本会議

鳩山首相 「自立支援法については早期の廃止に向け検討を進めます」との所信表明。

⑭ 一〇月三〇日(金)

この日、日比谷公園の野外音楽堂などで

「さよなら！障害者自立支援法 つくろう！私たちの新法を！」と題する大フォーラムが行われ、前年の参加人数を大幅に上回る一万人が参加した。障害者自立支援法違憲訴訟の全国の原告も登壇し、障害者自立支援法の廃止と新しい法制度確立のために更なる運動の必要性を力強くアピールした。

旧政権下では実現しなかった厚生労働大臣の参加があった。

長妻厚生労働大臣は「応益負担という、非常にみなさまに重い負担と苦しみと尊厳を傷つけるこの障害者自立支援法を廃止をするということを決断をしている。」「四年間の政権の一期の中で、この応益負担から応能負担に変える新しい制度を創設していく。ただしその際には、本当にみなさま方お一人お一人のご意見をできる限り拝聴して、みんなで一緒によりよい制度をつくっていきたい。」などと発言し、障害者自立支援法廃止のために奮闘を続けてきた全国の障害者は、「自分たちの歩みは間違っていないかった」と感慨を抱くと同時に、確かなものが何もない現実には「まだまだ歩みを止められない」と決意を新たにしたのでないだろうか。

⑮ 一一月一六日(月) 協議の開始

政務官に協議を任された政権与党・厚労省と訴訟団との間の初協議が行われた。

訴訟団は各地の原告から四名が各自一〇分程度、自らの言葉で思いを語った。

また「政府との協議にあたっての原告及び弁護団としての要望」と題する、訴訟団としての協議にのぞむにあたっての所信を表明した。

その冒頭部分を次に掲載する。

障害者自立支援法訴訟 全国訴訟団

二〇〇九年一月一六日

一 はじめに

トイレ介助、食事支援、移動支援など、生きるために必要不可欠な支援を『益』とし、働くことに対しても、利用料を強いられる。この制度により、障がいがある人たちは人間としての尊厳を害されています。全国の障がいがある人たちの思いが、二〇〇八年一〇月の全国一斉の障害者自立支援法違憲訴訟の提起に至りました。

二〇〇九年一月一六日現在、障がいがあ

る原告七〇名、地方裁判所一四か所で訴訟が係属しています。

訴訟の中で国は「障害者福祉において障害のある人となない人との間の平等を考える余地はない」「憲法二五条立法において憲法一三条の個人の尊厳の侵害は問題とならない」「障害者権利条約は批准していない以上、法規範として意味がない」「障害者基本法は法的規範性が一切ない」等主張を展開し国の姿勢に対する不信の念は強まるばかりでした。

そうしたなか、二〇〇九年九月一九日の長妻厚生労働大臣の自立支援法の廃止の明言、同月二四日広島地裁での方針転換、同月二九日の協議申し入れ、一〇月六日の厚労大臣政務官による説明、一〇月二六日の鳩山首相の国会における「自立支援法については早期の廃止に向け検討を進めます」との所信表明、一〇月三〇日の大フォーラムでの厚労大臣の参加と発言があり、一連の動きは訴訟と運動を含めた全国の声を反映したものと評価いたします。

この間、私たちは議論を重ね、私たちの声を理解しようとする姿勢に期待し、政府からの協議の申し入れを受け入れることとしました。

他方、二〇〇四年一〇月厚労省当局による「改革のグランドデザイン案」発表から一年足らずで当事者の強い反対を押し切ったこの法の成立など、三年以上にわたりこの法に苦しめられてきた全国の障がいのある人たちの苦難は二度と繰り返してはならない障がい者福祉の禍根、教訓です。

自立支援法の影響で、退所を含めて利用抑制を強いられた人は、厚労省の調査発表でさえ、法施行半年間で八六〇〇名を超えており、潜在的な人数、実数が何倍に及ぶか計り知れません。同法の影響による一家心中までもが何度となく報道されています。

二度とこのような過ちを繰り返してはなりません。私たちは、立法府及び行政府の根本的な過ちをただすため、司法府による憲法判断を求める道を選びました。

この訴訟は、原告らが自分だけのために提訴したものではありません。障害者自立支援法により苦しめられている全国の仲間のため、この悪法を廃止し、障がいのあるなしにかかわらず、安心して暮らしていける社会を求めて、やむに已まれぬ思いを抱いて、人権擁護の最後の砦である裁判所に、提訴という手段に打って出たものです。

私たちは政府との協議への参加とともに、原告らの納得が得られるまで、訴訟を継続していきたい。それが原告らの現時点での思いです。

⑩ 各地の弁論期日

被告側の要望により、新政権下での最初の弁論期日から次の弁論期日まで三〜四ヶ月の間隔があり、既に期日が一月に指定されていた一地裁を除いて、二〇一〇年一月中旬以降に次の期日が予定されている状況である。

5 今後の見通し

政治家の言葉だけを見ると、望ましい方向に進んでいるようにも見える。

しかし、平成二二年度予算においては、障害者自立支援法施行前には無償であった低所得者層の応益負担廃止のための三〇〇億円程度の確保さえ、本稿作成時点では未定である。官僚の天下り団体のための予算のごく一部を振り替える程度で、応益負担廃止の予算措置などわけないはずである。

障害関係支出を国際比較するとOECD (経済協力開発機構) 加盟三〇ヶ国の中で上から二八番目、下から三番目という際立つて劣悪な水準である。¹⁾

一兆円規模の障害福祉予算を何倍にするかが議論されなければならないはずなのに、自立支援法を維持するための旧政権下の「平成一九年、二〇年 円滑施行特別対策 一二〇〇億円」、「二〇〇七年度緊急措置三一〇億円」さえ下回る予算さえ確保できない新政権での障害福祉施策の姿勢は、違憲訴訟活動の勢いを更に強める必要性を感じさせる。現状は、予断を許さない情勢と言わざるを得ない。

二〇〇九年一月八日、政府は「障がい者制度改革推進本部」の立ち上げを閣議決定した。

また、同推進委員会の下にいくつかの専門部会が設けられ、その中に障害者自立支援法に代わる「障がい者総合福祉法」を検討するための専門部会が立ち上がる予定である。

いずれにしても、私たちがこの訴訟で強調、主張してきた、障害者自立支援法の根本的な過ちの意味を理解し、二度と同じような過ち

を繰り返さない制度設計が望まれる。

6 改めて「障害者の権利」保障の意義について

① 障害者の権利の特徴Ⅱ自由権 (人間としての尊厳を含む) 回復請求権

障がいのある人のことを「おからだの不由な方」ということがあるように、障害の特性には「不」自由Ⅱ自由がないことが挙げられる。

すなわち、人間が当然に享受しうる基本的自由が剥奪・阻害されている状態が障害者の基本的属性として指摘される。

「障害者の権利」の本質とは、障害に起因する社会的障壁により傷付けられている自由と個人の尊厳を回復するための人権である。

私はこれを障害者の自由権回復請求権と呼びたい。

司法の世界では、違憲審査基準との関係で、二重の基準論等が浸透しており、あたかも、社会権とは自由権に劣後する権利と位置付けられているくらいがあるが、そもそも障害を持つ (社会的障壁を負わされている) 市民にとって、障害福祉施策を活用する権利は、その自由と個人の尊厳を回復するための天賦の

基本的人権として重要なものであり、「政策裁量」に左右されない確固たる人権と理解されるべきである。

障害者権利条約が自由権と社会権の不可分性を強調している点も、この考えを支えるものと言えよう。

障害者の人権を考察することが、旧来の人権論の基礎を見直し、新しい人権理論を切り拓いていく道を指し示していると思っ

② 重要判例の一例—ALS患者選挙権訴訟

(二〇〇二年一月二八日東京地裁判決)

これは後の二〇〇五年九月一日日在外日本人選挙権剥奪違憲、最判大法廷判決が出る前の判例なので、一九八五年一月二二日裁判²の呪縛があった。

それにもかかわらず、障害者の権利に関してここまでの判決があったことは注目に値する。

事案は、ALS (筋萎縮性側索硬化症) の患者 (障害者) が原告となり、「重度障害者が郵便投票制度を利用しようとする場合、投票用紙の記載に自書を要求されこの制度を利用することができないため、選挙権行使を奪われた」として、立法不作為による国家賠償、

違憲確認訴訟を提起した事案である。

判決は請求棄却ながら、自署を要件とする公職選挙法が障害者の選挙権行使の機会を奪ったものとして、「違憲状態」と判断した。

同判決文の中で特に確認すべき要旨を挙げ

「選挙権の実質は、投票という積極的行為を行うことにあり、形式的に選挙人としての資格を付与されても、選挙権行使が保障されなければ、憲法が選挙権を国民固有の権利として保障した意義は失われるのであるから、

憲法の選挙権の保障は、選挙権行使の保障に及び、選挙権行使の場面における不合理な差別をも禁止しているものと解される。」

「投票所等に行くことも自書することも不可能な選挙人が存在すれば、それらの選挙人に選挙権行使の機会を保障するための制度を設けることが憲法上要請されているというべきである。」

「公職選挙法に原告らが選挙権を行使できないような投票制度が設けられていなかったことについては、憲法一五条一項、同条三項、一四条一項及び四四条ただし書に違反する状態であったといわざるを得ない。」

「公職選挙法に原告らが選挙権を行使でき

るような投票制度が設けられていなかったことは、憲法に違反していたと認められる。」

すなわち、障害者の社会参加のための権利保障を考える場合に表面的な平等を考えることは失当であり、現実的、実質的な機会平等を保障しなければ、それは人権侵害、違憲、差別に該たるということを指摘しているのである。

③ 直近の注目判例—東京高裁平成二一年

九月三〇日判決

障害者の移動の自由の重要性を強調。

これは鉄道利用の際の障害者介護者の運賃半額の割引制度について、身体障害者手帳を受け取った際に、自治体から適切な説明を受けなかったために、本来支払うべきでない運賃を支払ったとして、身体障害者の長女の父親が自治体に対して賠償を求めた訴訟である。

二〇〇七年九月二八日の一審のさいたま簡裁は原告勝訴としたが、二〇〇八年六月二七日の二審のさいたま地裁は原告全面敗訴とした。三審の上告審東京高裁は、逆転で原判決破棄の原告勝訴判決を下し、損害額の認定のため、さいたま地裁に差し戻している。

●東京高裁判決文より

思うに、人が社会生活を営むうえにおいて、用務のため、あるいは見聞を広めるため、移動することの重要性は多言を要しないところである。

その意味で、移動の自由の保障は、憲法一三条の一内容というべきものと解するのが相当である。

ところが、身体障害者は、健常者と異なり、程度の差こそあるものの移動の自由が損なわれている。

したがって、身体障害者にとっての移動の自由は、健常者と同様に、場合によれば健常者より以上に、その自立を図り、生活圏を拡大し、社会経済活動への参加を促進するという観点からは、大きな意義があるといふべきであり、身体障害者に対し移動の自由を保障することはその福祉増進に資するものとして、政策的に支援することが求められるのである(身体障害者福祉法三条)。

この判決は、障害者の移動の自由を憲法一三条に基礎づけて高らかに謳っている。

すなわち、一見、政策的要請にすぎないようにみえる法制度であっても、障害者の憲法にもとづく自由権を保障する重要な意味があることを判示している点で、本稿の障害者の権利保障が自由権回復請求権であるとの趣旨は実務判例にも裏づけられてきている。

7 まとめ

障害者自立支援法訴訟運動は障害者運動の一環に位置づけられる。

その中でも、弁護士という法律実務家集団の力を利用して、司法の世界で問題提起をすることを図り、確固とした人権保障の確立のための運動であることに大きな特色がある。

近時の情勢により、障害者自立支援法廃止の光は見えてきた。

しかしながら、現状では協議の行く末も見えず、応益負担が毎月請求される現状はあいかかわらず、今後の道筋も定かとはいえず、全国の障害者が安心できる状態とは到底言えない。

また、私たちのめざすべきは、「障がい者総合福祉法」というより、どんなに重い障害

をもつていても、障害福祉施策を活用してその人らしくいきいきと暮らしていくことが基本的な人権の行使であることが謳われている「障がい者福祉権利保障法」を確立することだと考えている。

道のりはまだまだ遠いが、全国と同じ思いを抱く市民が力を合わせて、今後も一歩一歩着実に歩んで行きたい。

(1) OECDの発表した2007社会支出統計SOXによる。

(2) 一九八五(昭和六〇)年一月二一日 在宅投票廃止合憲最高裁判決(民集三九卷七号一五二頁)。

「国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず、あえて当該立法を行うというとき例外的な場合でない限り、国家賠償法一条一項の適用上、違法の評価を受けるものではない。」という司法の自殺ともいふべき先例。

(ふじおか・つよし)