

もうひとつの福祉 I 障害者自立支援法批判

ばおばぶ代表
植草学園短期大学非常勤講師
五十嵐正人

3

措置制度から支援費制度に移行し、さらにその欠点を改善したはずの障害者自立支援法だったが、それもまた短い命だった。2006年4月1日から当時の自由民主党の政権下で部分的に施行され産声を上げた同法律は、2012年2月に民主党内閣において廃止が閣議決定され、その寿命を終えたのだ。

新たにはじまるのは、同年6月に成立した障害者総合支援法である。

しかしこの制度移行も、スッキリとした形ではなかった。2009年に当時の厚生労働大臣が障害者自立支援法の廃止を明言し、フルモデルチェンジともいえる総合福祉法への移行が進められた。そのための「障がい者制度改革推進本部」が設けられ、当事者団体代表なども参加する議論が深く、活発に行われたのだが、最終的に成立した障害者支援法は、障害者自立支援法のマイナーチェンジに過ぎないものだったのだ。

したがって、これをもって障害者自立支援法から障害者支援法に移行したと考えるか、制度の名称が変わっただけだと考えるかは両論ある。いずれにしても、障害者自立支援法は障害者支援法の施行によって名目上だけは確実に無くなることにはなる。現在2012年8月は二つの法律を繋ぐ「障害者自立支援法改正案」に則って国の障害者福祉は行われている。

障害者自立支援法の新しさは先に引用した五つのポイントに表わされているが、それに対する批判にはどのようなものがあったのだろうか。支援費制度を押し退けてはじまった障害者自立支援法が、瞬く間に廃止されるまでに至った批判。それは多岐にわたる。すべてを記録することは困難なので、ここでは「障害者自立支援法違憲訴訟」での批判を紹介するにとどめておく。障害者自立支援法が終わりを迎えるきっかけの一つとなった訴訟である。

障害者自立支援法訴訟団が2010年1月7日付けで、当時の内閣総理大臣鳩山由紀夫氏と厚生労働大臣長妻昭氏に提出した要望書は、次の文章ではじまっていた。

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。（『障害者自立支援法訴訟団 要望書』）

以下、抜粋しながら全容を紹介していこう。

まず「1 障害福祉制度の根本問題」の項だ。

(1) 契約制度のもつ根本問題の解消

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。(『障害者自立支援法訴訟団 要望書』)

私の個人的な考えは「人権としての福祉はあくまで公的責任で実施される」という理念とは、かならずしも一致しているわけではない。しかしここではそのことの議論は保留し、先へ進むこととする。

この項には、さらに「(2) 介護保険優先原則(障害者自立支援法第7条)の廃止に向けた抜本的見直し」「(3) 扶養義務の見直し」「(4) 障害者福祉の社会資源の充実、基盤整備」「(5) 障害者の所得保障」「(6) 社会参加支援の充実」「(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」が続く。

次の「2 利用者負担の問題」の項では、

(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23条第3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。(『障害者自立支援法訴訟団 要望書』)

先に書いた「国は、障害者から生きるための見かじめ料をせしめようというのか」とい

う声が、行間から聞こえてくる。

ここには、他に「(2) 収入認定の見直し」も書かれている。
そして「3 緊急課題」へ。

(1) 実費自己負担の廃止

厚生労働省が新政権下において2009年11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。(『障害者自立支援法訴訟団 要望書』)

以下、「(2) 報酬支払い」「(3) 就労移行支援期限の廃止」「(4) 地域生活支援事業の地域間格差の解消」。

そして最後の項目は、「4 当事者参加と検証」であった。

(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2007年2月21日公表の自立支援法の利用者負担により退所、利用料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1625名認められるにも関わらず、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。(『障害者自立支援法訴訟団 要望書』)

「(2) 新法制定過程の障害当事者の参画」「(3) 新法制定過程での私たちの参画」「4) 検証会議の立ち上げ」と続くこの訴えは、総合福祉法の議論への障害者団体代表等の参加として実現している。

こうして見ると、あらためて問題点が多岐に渡っていることが分かる。利用料などの問題から、公的責任の後退への批判等々……。そしてここには「契約制度のもつ根本問題の解消」という項目もある。

これらの批判を受けて、2010年1月に国は原告団との間に合意を結んだ。その合意文書は、次のようにはじまっている。

障害者自立支援法違憲訴訟の原告ら71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25年8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。（「障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護団と国（厚生労働省）との基本合意文書」 平成22年1月7日）

前述のとおり、この合意を踏まえて「障がい者制度改革推進本部」が設けられ、当事者も参加する中で多くの議論が重ねられた。そして成立したのが、根本的な改革からはほど遠いマイナーチェンジ、障害者総合支援法であった。

4

障害者自立支援法の社会福祉上の欠点については、おおむねおわかりいただけたと思う。

私は、これらの障害者自立支援法への批判を、まったく無意味なものだと考えているわけではない。訴訟団との合意を経て成立した障害者総合支援法が、まるで抜本改革とはほど遠いものだという事実があったとしても、それは官僚側が一枚も二枚も上手だったというだけのことだ。けっして、批判の声が見当違いだったわけではない。しかし一つだけいえることがある。障害者自立支援法の制度内容を批判するだけでは足りなかったということだ。もうひとつの批判の視点が並行して必要なのだ。それはつまり障害者自立支援法の外側にでて、同法を見つめ、その問題点を明らかにする視点である。

障害者自立支援法であろうが、支援費制度であろうが、障害者総合支援法であろうが、それは移り変わる儂い制度に過ぎない。むしろ問題なのは、それらをルールとして成立している社会福祉という大地のいかがわしさではないだろうか。その大地は行政機関としての国であり、そのあまりの大きさのせいで、多くの人達が不変の大地と錯覚し、その上に乗って社会福祉のサービスを受けている。いや、もしかしたら足元の大地のいかがわしさに薄々気がついていながら、足元を見ようとしていないだけなのかもしれない。いずれにしても、大地の正体に気付かぬまま、その上で与えられるルールであるところの障害者自立支援法の内容ばかりを批判しているのだ。

障害者の暮らす足元にある社会福祉は、不変の実態を持つ大地ではない。むしろ古代インドの神話的世界観に出てくる巨大な亀のようなものだ。亀の背中に乗った三頭の象によって大地が支えられている図を思い出してほしい。あの不安定な姿。日本の社会福祉という亀は、まるで気まぐれにモゾモゾと動き、欠伸などをする。その度に大地は揺れ、障害を持つ人の暮らしは被害を受けるのだ。私は障害者自立支援法の内容を論ずることと同時に、障害者自立支援法をテキストにしながらかそれを生み出す足元の巨大な亀の生態を明らかにすることが必要だと考えるのである。

この大地の性質から目を背けることは、より大きな悲劇をもたらす原因となるだろう。たとえば十分な地質調査をせずに、あるいはその結果を都合よく過小評価したり、さらには調査結果を隠すなどして活断層の上に原子力発電所を造ってしまうような……。電力が足りないという声に脅されて活断層を故意に過小評価することと同じ愚行を、私たちはいつまでも繰り返してはいけない。社会福祉がどれだけ不足し、稚拙だったとしても、目をつぶってはいけないことがある。

現在の日本の国の中であって、障害者への社会福祉の大地はどのようなものなのか。「自由市場」の日本の国の中に存在している「管理市場」の大地。それは一言でいうなら、日本の国のなかにある日本とは別の体制の国家なのである。

わかりやすい例として、外食をイメージしてほしい。

私たちは外食する時、何をどの店で食べるかを自由に選ぶことができる。かりにカレーライスを食べたいと思ったとしても、Aという店とBという店ではレシピが異なっていて、どっちでも良いというわけにはいかないだろう。Aが豚肉のカレーの店で、Bが牛肉のカレーの店であったなら、宗教上の理由からどちらかを選ばなければならない人もいるだろうし、甲殻類アレルギーのある人であったなら海鮮カレーの店は選べなくなる。そして何よりも、どのカレーを食べたいのか、という根本的な選択の自由が私たちには保証されているのだ。

これが現在の日本の国の「自由市場」の民主主義であるとしたなら、障害者のそれは現実としてどのようなものであるのだろうか。

かつての措置時代。それはサービスを選ぶことができない時代だった。外食でいうなら、その町には障害者用にはたった一軒、社会福祉屋という店しかなかったのだ。そしてそこには唯一「障害児（者）短期入所事業」という定食しかなかった。しかもそのただ一つのメニューでさえ、あれこれと理由をつけられて、すぐには食べさせてもらえなかったことは、先に「ばおぼぶの実践」の項で述べたとおりである。

これに対して、障害者自立支援法の町には、何軒かの店がある。そしてメニューも「居宅介護」「短期入所」など複数揃っている。今にして思えば驚くべきことだが、障害者自立支援法がはじまった頃には、多くの人達がこの状況を見て、サービスを選べるようになって

たと喜んだのである。本当に、障害者はサービスを選べるようになったのだろうか。

残念ながら、選ぶというにはほど遠い現実がここには隠れている。

まず、メニューごとにレシピ（基準）が統一されているという点。カレーを食べようと思った時に、ポークにするかビーフにするか、あるいはチキンにするのか海鮮にするのか、甘口がいいのか辛口がいいのか、など、選ぶことは叶わないのである。基準で決められた味のものしか存在していないのだ。基準の中では自由だという言い訳はあるかもしれないが、逆に言うならそれは基準の中の自由でしかない。私たちが日常を生活している自由とはほど遠いものであることは否めないだろう。選べるのはメニューであって、味ではないのだ。しかもそのメニューでさえ「居宅介護」や「生活介護」「短期入所」など、限られた数しかない。その中で選んだメニューにそって店をさらに選択したところで、どこも大差のない基準内の味で統一されているのである。

さらに選択が狭められているのは組み合わせだ。

「ばおぼぶの実践」の項で例に出した、父親が亡くなったBくんの場合のように「息子をお願いします」の一言で進んでいくような選択肢は、障害者自立支援法においては困難だ。Aという店には「行動援護」という単品料理はあっても、「短期入所」がなく、Bという店には「短期入所」はあっても「移動支援」がない、たとえばそんな店ばかりでは組み合わせるという選択の自由は大きく失われるだろう。

そして何よりも区分判定による支給の問題。選べるとはいつても、区分判定を受けてそれによる支給状況の範囲内での選択の自由なのである。たとえば「短期入所」を月に6日支給されただけであれば、その人に許された自由は、どの店で「短期入所」定食を食べるかという一点だけしかないのである。

それははたして、措置時代に選択の余地無く「障害児（者）短期入所事業」定食を食べさせられていたこととどこが違うのだろうか。あえて違いを探すなら、措置時代には店も選べなかった。しかし障害者自立支援法の町では「短期入所」定食を食べる店を選ぶことはできる。ただし、どの店で食べてもレシピは同一の基準内のものであり、味に大差はない（大差があってはいけない）のだ。

これが「措置から契約へ」という、輝かしいキャッチフレーズの正体なのである。障害者が得たものは、措置という管理からの脱却ではあっても、自由の獲得ではなかった。自由を管理される、新たな差別への移行に過ぎない。それがつまり支援費制度以降の「管理市場」の本質なのだ。

私たちが「ばおぼぶ」を立ち上げた頃、1989年、中国では天安門事件が起こった。学生らが中心となって天安門広場を占拠し、やがて軍が突入して終わった民主化運動である。

私たちはそれを「民主主義を求めた運動」だとは言わない。「民主化運動」と呼ぶのであ

る。この「民主主義の獲得」と「民主化」の違いはどこにあるのだろうか。ここに現在の社会福祉の正体を見極めるヒントがある。

天安門事件を記録した本から、引用してみよう。天安門広場を占拠した学生らの代表と、事態の収束を図ろうとする当時の李鵬首相の対話の摘要から抜粋する。

私はハンストに参加した学生の代表の一人です。……政府方面、あるいはその他の方面が、今回の学生運動が偉大な愛国民主運動であるかどうかを認めるか否かを問わず、歴史はやがてそれが偉大な愛国民主運動であることを認めるでしょう。ではなぜ、友人達は政府の承認を望むのでしょうか。このことは、我々みんなの一つの願いなのです。我々の政府が、我々自身の政府なのであるかを確かめたいのです。……我々は共産主義のために奮闘努力していかなければなりません。(『ドキュメント天安門——全記録・民主化運動、血の結末——』香港・明報出版社編集 新泉社)

天安門事件というと、中国の若者たちが日本や西側諸国のような自由な民主主義社会を求めた運動だと誤解している人も多い。しかし、この学生の言葉にある通り、若者たちは自由な民主主義社会を求めたわけではなかったのだ。共産主義とその政府を認めながら、その範囲内で、自分たち民衆の声に耳を傾けてくれることを望んだだけなのである。だからそれは「民主主義を求めた運動」ではなく「民主化運動」と呼ばれ、区別されるのだ。

同様の意識は別の学生の言葉からもうかがうことができる。

そこで我々は五月一三日からハンストに入り、今日で六日目になります。国際慣例から言って、ハンスト七日目には通常政府は回答しなければなりません。南アフリカの例でも、すべて回答しています。私は、共産党のような政党は、中国というこの偉大な国家において、自身のイメージを樹立しなければならないと思います。(『ドキュメント 天安門——全記録・民主化運動、血の結末——』)

さて、この「民主化運動」の姿こそが、障害者自立支援法という「措置から契約」への移行の正体なのではないだろうか。

現在の日本において日本人が普通に生きている状況を、自由主義的民主主義とするなら、残念ながら障害者を取り巻く社会福祉の有り様は、厚生労働省という共産党をトップにいたただいた共産主義的な管理社会のようなものであろう。そして、さらに残念ながら現在出てきているような障害者自立支援法に対する批判は、「共産党的な管理社会はそのままでもいいから、もう少し僕らの声を聞いてほしい」というような段階の、単純な「民主化」の主張に過ぎないのだ。ちょうど天安門広場に集まった学生たちのように。

障害者自立支援法訴訟団の要望書「4当事者参加と検証」に、書かれていること。

(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替わる総合的な法制度を議論するための「専門部会」に私たちの訴訟団が推薦する者を選任して下さい。(『障害者自立支援法訴訟団 要望書』)

繰り返しになるが、はっきりとさせておこう。

社会福祉として行われている障害福祉は、かつては厚生省、そして現在は厚生労働省をトップにいただく特殊な世界である。それは日本という国の中に存在する、別の国のようなものだ。日本が自由主義の民主主義国家であるのに対し、それは厚生省による一党独裁のルールによって成立する措置の国だった。

この措置の国「厚生省国」において人々が「民主化(民主主義化ではなく)」を訴えて「厚生省国」のルールは支援費制度にかわった。A定食のみが与えられていた国民に、B定食も、C定食も提供されるようになったのだ。ただし、どの定食をどれだけ食べるかは、事前に決められてしまっている。そしてそれを国のトップである厚生労働省国は、「市場原理」「措置から契約」と呼んだ。

今の日本に暮らしていて、外国の共産主義国家の指導者が自国を民主主義国家だと主張した時に感じるものと同じ違和感が、そこにはある。

そしてまたその国の住人たちは、厚生労働省という独裁党に対して、社会福祉は社会福祉のままでいいから、「僕らの声をもっと聞いてくれ」と主張した。それがこれまでの障害者自立支援法批判の限界なのだ。永遠に「民主主義」にはたどり着かない、繰り返される「民主化」。

2013年からは障害者総合支援法がはじまる。

現在の障害福祉は、「障害を持っていても普通の暮らしを」というスローガンを冠して進められている。そのために地域移行云々が叫ばれているが、どれだけそれらを押し進めていったとしても、それだけでは、結局のところ「障害を持っていても普通っぽい暮らしを」に過ぎないことを、私たちは自覚すべきだろう。社会福祉の制度で地域移行を進めていっても、それは「自由市場」で動いている世界に「管理市場」による居場所を与えられている、日本人っぽい暮らしに過ぎないということ。

このことから目を背けてはならない。

次は、その管理システムの具体的な姿を、区分判定を例に論じていくこととする。