

11.9.19 支援法メモ（峰島）

どうなる新しい制度

－推進会議総合福祉部会の「総合福祉法骨格提言」と厚労省の動き－

1. 評価する視点について

(1) 推進会議の目的である「基本合意の具体化」「国連権利条約を批准できるにたるもの」の現行法をどれだけ抜本改定できているのか

- －焦点は「応益負担廃止、区分認定廃止、施設等の日割り反対」の「そうでない具体化」
- －10.12 改正支援法の金銭給付（代理受領）による利用契約（私的）、規制緩和による市場化＝全般に公実施責任の解消、の弊害をどれだけ改善できているのか－「改正支援法は反民主主義（反対でない）」
- －理念（権利の確認、権利が及ぶ分野の拡充、具体化の原則確認、施策への勧告権）はあるがそれを実施する規定（義務・責任、その範囲）が不十分な 11.7 改正基本法の制約をどれだけカバーしているのか
- －国の最低基準による義務付け＝その保障が緩和されたなか（地域主権改革 2 法の成立）で、国責任をどれだけ引き出させているのか

(2) 介護保険との整合をより進めた、反民主主義的に強行された 10.12 改正支援法などの「介護保険との統合」をすすめる動向に対してどれだけ楔を打ち込んでいるのか

- －焦点は「応益廃止、区分認定廃止、日割りから原則月割へ」だけではなく、「保険主義、金銭給付、私契約、市場化規制＝全般の公実施責任の放棄」推進にどれだけ楔が
- 抜本抑制の「施設から地域へ、医療から介護へ」「軽度者外しと専門性を後退させた新しい公共」にどれだけ対峙しているのか
- －「税と社会保障の一体改革」の方向は明らかにここ 2-3 年のうちの介護保険（地域包括ケアシステム）への統合
- －その段取りは、「高齢→障害→子ども」から「高齢→子ども」そして障害の孤立化へー子ども子育て新システムに支援法と同じ、介護保険と同じ問題を持ち込ませるのか

2. 部会提言の主たる新提起について

(1) 法の目的・理念－理念として「公の実施責任」が争点

・「福祉の法」としたが、「基本法」「種別福祉法」との関係は「支援に関する法」か？

- －社会保障審議会障害者部会、本審議会との関係が今後でてくる

- ・理念として基本法に加えて「国および地方公共団体の障害による不利益解消の責務」「施策を総合的かつ計画的に実施する責務」を規定
 - －改正支援法、地域主権改革法の「努力義務」に対しては明確
 - －ただし「権利に対する保障義務ではない」
 - －さらに「これらの施策を実施する義務」ではない（「地域で地域生活を営む基本的権利」に対しては、「市町村は施策実施の義務を負う」とあるが・・・）
 - －「国の責務」条項では「権利を保障する義務」具体的には「制度設計」「市町村格差是正の財政上の措置」
 - －「基盤整備義務」条項では「国および地方公共団体の偏在なくしの義務」
 - －「市町村の責務」条項では、「必要な施策を総合的計画的に実施」「必要な支援施策を提供すること」
- ・憲法 13 条の「幸福追求権」、22 条「居住・移転の自由」による「支援選択権」と、地域間格差なくしのナショナルミニマムとしての「支援請求権」、それを「財政面で裏づける公的な責務・保障」という構造－責務・義務の位置づけが統一されていない
 - －憲法 25 条の第 2 項は使用されていない？公的責務は「財政」に限定？「障害者が選択した希望・目標に見合った支援サービスを保障する義務」という内容と矛盾？
- ・介護保険との関係は、なぜか「選択の自由」ではなく「従来から受けていた支援を原則として継続して受けることができる」
 - －「法の目的・性格が異なる」と統合への楔を入れたが

(2) 法の対象－障害周辺・軽度者・社会的障壁が争点

- ・改正基本法の「定義」を採用
 - －「その他の機能障害」（基本法の国会答弁で難病含む、継続的には断続的も含むとなり）、「身体的精神的機能の障害」に（慢性疾患に伴う機能障害含む）を挿入
- ・「社会的障壁」の定義をしたが、それにとまなう具体的措置提言なし
- ・「障害の確認」（支給決定条項）を「市町村業務」にし、「手帳、医師診断書」に加えて「障害特性に関して専門的知識を有する専門家の意見書を含む」に
 - －都道府県の手帳認定業務、手帳内容による認定方式とは異なる「認定基準の在り方」提言
 - －「その他の機能障害」あるいは「周辺・軽度・社会的障壁」も含んだ、障害認定の布石に

(3) 利用手続き（本文では「支給決定」）－区分認定廃止、市町村の実施責任が争点

- ・基本は、改正支援法を踏襲し、「勘案事項」（本人のサービス利用計画、ガイドラインによるアセスメント）での「協議調整」で「市町村の支給決定」

- －国の「最低基準であるガイドライン」以上の市町村ガイドライン
 - －原則は「市町村と利用者」で市町村決定、「調整協議」で不調の場合に「第三者機関・合議機関」の意見尊重で「支給決定」
 - －「市町村の支給決定への不服申し立て」設置の義務付け
- ・改正支援法に対して、国による区分認定よりも市町村ガイドラインの位置を高め、過程の民主主義を具体化。ただし「必要性を第一とするガイドライン」「必要性の認定でしかない」という「支給決定」の矛盾は解消されていない
 - －ガイドラインの前提に「この法の事業・施策は法で確認された障害者はすべて利用できる」ということを明確に。そこから柔軟な対応を作り出す必要あり
 - －「支給決定」を「受給資格認定」と明確化し、それによる「支援選択権」行使の結果（あつせん、調整、利用要請も明確化）で、「支給実施」（受給資格に不足する分は不支給実施）とすべし
 - －これによって市町村の「実施責任」が明らかになり、かつ「市町村と利用者の現物支給契約」となり、「市町村に委託された事業者の実施」（単なる委託ではなく、市町村に委託される特別な事業）が明確になる

（４）支援体系－給付形態によらない体系作りが争点

- ・給付形態による体系から基本は利用者本位の「日中、居住、個別生活」という３体系にされる方向が提起。かつ複雑な仕組みが単純化され、実態に即して支援できる柔軟性も確保する、という方向性の提起
 - －３体系に区分されていない部分の矛盾が残る
 - 居住のGHCHと入所施設－入所の個室原則、大食堂・入浴ではない少人数の食堂・入浴などの改善放置
 - 個別生活支援の「重度訪問介護」の利点、他のどのようなサービスを利用していようが個別の移動や介護が独自に利用できる。これを「居宅介護」「移動介護」「コミュニケーション支援」「補装具・日常生活用具給付」「相談事業」「権利擁護」にも徹底する必要あり
 - GHCHの二重利用、地域移行だけの二重利用だけではなく、すべてに
- ・「全国共通」と「地域の実情に応じたもの」という整理は必要なのか、
 - －福祉ホーム、居住サービスは全国共通では？
 - －法定化しないメニュー事業なのでは？
- ・「地域移行」の法定化は、他方で「施設入所」を体系に加えており矛盾。「大規模な居住、雑居部屋、大規模生活」の解消など、もっと権利侵害の改善すべき内容を明確にすべし。

(5) 利用者負担－応益廃止の具体化が争点

- ・「障害に伴う支援は原則無料」「高額収入者の応能負担（本人収入、合算上限）」
 - －全体が低所得者であり、高額者を例外とする方向
 - －ただし「全体が低所得者」であるから、所得保障という点から実費負担も「応能」の補填という論理も成り立つ－就労系の賃金補填と同様に

(6) その他

- ・相談支援では「行政と事業者からの独立」が提起されているがその担保提起がない（県指定、チェック機関でよいのか、身分保障）
- ・障害児は「新システム移行」が前提にされているが、児童福祉法にもどすなら「市町村の実施責任を明確にした」、契約になじむのか、という議論にすべし。
- ・「医療から介護へ」という抑制策に対して「医療的ケア（介護）の充実」は妥当か
- ・「報酬」における「常勤換算方式の廃止」「80%利用で成り立つ仕組みによる原則 20%の日割り」「福祉職国家俸給表の活用提起」等々は納得のいく提起であるが、事業者の「企業活動の自由」を制約するものであり、事業者の特別な位置を明確にしないと（公的事業の委託を受けるにたるもの、最低基準以上の義務付）など）成り立たない主張