

介護保険と障害福祉サービス学習会

主催 大阪社会保障推進協議会／障連協／きょうされん大阪支部

介護保険優先原則とは何か

～浅田訴訟高裁判決から学ぶ～

1

きょうされん大阪支部 事務局長 雨田信幸

2019年6月21日10:00／M&Dホール

今日の話しの流れ

- (1) 介護保険優先原則とは何か
- (2) 浅田訴訟の経過・争点
- (3) 地裁・高裁判決内容
- (4) 判決以降の動き・自治体間格差
- (5) 今後の運動に向けて

(1) 介護保険優先原則とは何か

措置から利用契約制度への流れ（社会福祉基礎構造改革）

障害者自立支援法（現・総合支援法）の経過

- 2000年…介護保険制度

- 2003年4月…支援費制度スタート

※国の財源不足…2003年度、128億円／2004年度、250億円

- 2004年1月…障害者福祉と介護保険統合の方向

同年10月 …「改革のグランドデザイン案」発表

- 2005年2月…「障害者自立支援法」国会上程・衆院解散で廃案

- 9月…自民党が総選挙で圧勝／特別国会でほぼ原案のまま再上程

- 同年10月31日…国会で成立

- 2006年4月…法律施行



- 問題点（自立支援法・総合支援法）

- 利用契約制度
- 現金給付方式（代理受領方式）
- 利用者負担制度（応益負担制度）
- 報酬単価制度（日割り制度）

厚労省の説明

- 選択の幅が広がる
- 利用者主体の制度

障害当事者の立場から

- 働いているのに利用料？
- トイレに行くにも道があるくのにもお金がいる？

事業者の立場から

- 日割りでの収入減
- 職員確保、育成の厳しさ

- 自己責任を基調とした仕組み。



全国各地から集まった人たち (日比谷公園大フォーラム)



「応益負担は憲法違反！」

自立支援法訴訟 2008年10月 全国一斉提訴



全国14の地方裁判所
71人の原告が訴え
(2009年10月現在)

訴訟団と政府 基本合意を調印

2010年1月7日、厚労省大講堂



「基本合意」の主な内容

遅くとも**2013年8月までに**自立支援法を廃止し、新法を施行する。

国は、**憲法に違反すると訴えた原告の思いを真摯に受けとめ、多大な混乱と悪影響を招き、人間の尊厳を深く傷つけたことに対し、心から反省の意を表明する。**

国は、**現行の介護保険との統合を前提とせず、原告が指摘した自立支援法の「6つの問題点」を踏まえて、新法を検討・対応する。**

④介護保険優先原則（障害者自立支援法第7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。



障害者総合支援法第7条（他の法令による給付との調整）

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。

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19年3月28日事務連絡...抜粋〈最終改正H27・3・31〉
- 障害者が同様のサービスを希望する場合、心身の状況やサービス利用を必要とする理由は多様であり、**一律に当該介護保険サービスを優先的に利用するものとはしないこと**
- 介護保険サービスには相当するものがない**障害福祉サービス固有のもの**と認められるものは、**障害福祉サービスを支給する。**

65歳以前

障害福祉サービス

- ・ 居宅介護(ホームヘルプ)
- ・ 生活介護(デイサービス)
- ・ 重度訪問介護(ホームヘルプ)
- ・ 短期入所(ショートステイ)

障害福祉独自サービス

- ・ 同行援護
- ・ 生活訓練
- ・ 就労継続支援
- ・ 行動援護
- ・ 就労移行支援
- ・ 等

地域生活支援事業(移動支援等)

原則

介護保険では適切な支援が受けられない場合 (※)

65歳以降

介護保険サービス

- ・ 訪問介護(ホームヘルプ)
- ・ 通所介護(デイサービス)
- ・ 短期入所(ショートステイ)

介護保険のみ



障害福祉サービス

(介護保険サービスのみでは適切なサービス量が確保できない場合等)

介護保険と障害福祉の併給

障害福祉サービス

引き続き障害福祉サービスを利用

障害福祉のみ

障害福祉独自サービス

引き続き障害福祉サービスを利用

引き続き利用可能 ※

※ 〈現行の運用〉

一律に介護保険サービスを優先するわけではなく、以下の点を踏まえ、市町村が判断する。

① 介護保険サービスを受けることが可能か否か

例 ・ 利用可能な介護保険サービス事業所が身近にない場合や空きがない場合

② 介護保険サービスにより適切な支援を受けることが可能か否か

例 ・ 障害の状況等にかんがみ、65歳前までと同様の事業所でないと、適切な支援が提供されないと判断される場合

※ ただし、介護保険サービス利用に伴う利用者負担を回避するための障害福祉サービスの利用希望は勘案しない



※学習会当日はビデオ上映。データ量が大きいいため社保協HPにおける資料公開では、冒頭写真のみ掲載

(2) 浅田訴訟経過及び争点(原告:浅田達雄さん。岡山市在住)

- 重度の身体障害と言語障害がある方。ヘルパーなどの支援が不可欠
- 2012年11月、翌年2月に65歳を迎えるという時点で介護保険申請と制度移行を打診される
- 移行後のおおよその自己負担額を聞き「生活ができなくなる」と驚き介護保険を未申請。
- 岡山市は「介護給付費等不支給（却下）決定通知」を出し、誕生日前日よりこれまでのサービス（月249時間の重度訪問介護）をすべて打ち切り。
- ボランティアの力を借り生活を維持したが限界に。不本意ながら、介護保険申請を行い同制度のサービス支給を受ける。
- 人権を無視した制度移行の強制に強い憤りを持ち、2013年9月19日①決定の取消し②月249時間の介護給付費支給決定③損害賠償金209万4037円の支払いをもとめ提訴

裁判の争点

第1回口頭弁論：原告代理人

- ① 障害福祉の実態を明らかにする
- ② 岡山市の非人道的態度を問う

岡山市の反論

- ① 障害福祉サービスの打ち切りは自治体の自由裁量で決定できる裁量処分ではなく、障害者総合支援法第7条に基づく羈束（きそく）処分。あくまで介護保険を使うことが前提であり打ち切りには問題がない

(3) 判決内容

地裁判決…2018年3月14日)

1. 岡山市の処分取消
2. 不足部分の96時間（従前の249時間－変更処分153時間）の介護給付費支給決定の義務付け
3. 慰謝料100万円＋5か月の介護保険自己負担部分75000円の計107万5000円の損害賠償を認める。

高裁判決（…2018年12月13日）

■ 総合支援法第7条

- ① 羈束処分ではなく裁量処分。
- ② 障害福祉サービスを利用していた障害者が介護保険サービスの利用を申請した場合に生じうる二重給付を避けるための調整規定。介護保険制度に申請していない場合、この規定は採用されないこと。



(4) その後の動き

厚労省担当者の発言

- 2月23日（自立支援法違憲訴訟団との定期協議）／4月8日（障全協中央行動）
- ① 判決を受けての厚労省通知を出すことは考えていない（介護保険優先は変わらない）。岡山市の判断に関する判決だった。
- ② 3月7日・主管課長会議において、現在ある適用関係通知を改めて周知した。
- ③ 介護報酬改定で運営規定に障害者相談支援専門員との連携を盛り込む改定を行っている。今後、連携で支えるケースが増えてくる。好事例の収集なども行いケアマネ研修の内容等今後検討していく」

継続の可否 自治体任せ

「障害福祉」65歳切り替え問題

障害福祉サービスを受けている人が六十五歳になると、介護保険のサービスへの切り替えを自治体から求められる。しかし、障害福祉と高齢者介護では異なる部分も多く、現在受けているのと同じサービスを受けられなくなったり、自己負担が増したりする。スムーズに移行できる人がいる一方で、障害福祉と介護の違いに戸惑う人もいる。(出口有紀)

障害者が65歳を迎える前に備えるポイント

- ① 65歳になっても障害福祉サービスは使える
- ② 事前に障害福祉サービスが必要なことを各市町村に相談する
- ③ 一人で悩まず、障害者団体や相談支援事業所などに問い合わせる



※愛障協のパンフレットを基に作成

対応条件もまちまち

この背景にあるのが、障害者総合支援法だ。第七条は、障害福祉サービスと同じ内容のサービスを介護保険でも受けられる場合は、介護保険が優先されると規定する。ただ、厚生労働省は、状況に応じて各自治体が判断するよう求めている。

「六十五歳になっても障害福祉サービスは使える。障害者自身が誤解しているケースもある」。名古屋市の愛知県障害者(児)の生活と権利を守る連絡協議会(愛障協)で副会長を務める上田孝さん(左)は、こう強調する。

「六十五歳になっても障害福祉サービスは使える。障害者自身が誤解しているケースもある」。名古屋市の愛知県障害者(児)の生活と権利を守る連絡協議会(愛障協)で副会長を務める上田孝さん(左)は、こう強調する。

「六十五歳になっても障害福祉サービスは使える。障害者自身が誤解しているケースもある」。名古屋市の愛知県障害者(児)の生活と権利を守る連絡協議会(愛障協)で副会長を務める上田孝さん(左)は、こう強調する。

「六十五歳になっても障害福祉サービスは使える。障害者自身が誤解しているケースもある」。名古屋市の愛知県障害者(児)の生活と権利を守る連絡協議会(愛障協)で副会長を務める上田孝さん(左)は、こう強調する。

「六十五歳になっても障害福祉サービスは使える。障害者自身が誤解しているケースもある」。名古屋市の愛知県障害者(児)の生活と権利を守る連絡協議会(愛障協)で副会長を務める上田孝さん(左)は、こう強調する。

の要件を設けていた。介護保険に移行せず、障害福祉サービスの利用を申請した場合、介護保険申請を勧め、引き続き障害福祉サービスを利用できるとしたのは67%。利用期限を短くして移行を促すのは16%、利用申請を却下する自治体は6%。サービスの打ち切りを巡る訴訟もある。介護保険に切り替えなかったところ、重度訪問介護を打ち切られたとして、岡山市の男性が市に

「国は財政的援助はせず、自治体もついでに」とを懸念していると話す。

厚生労働省は一八年度から、低所得など条件を満たす人へ、介護保険への移行で生じる自己負担を払い戻す軽減策を実施。担当者は「市町村には一律の判断をしないで、徹底したい」。

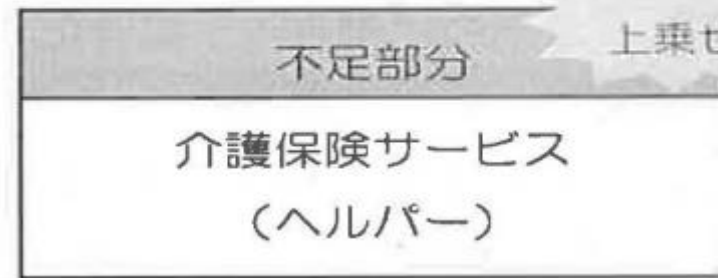
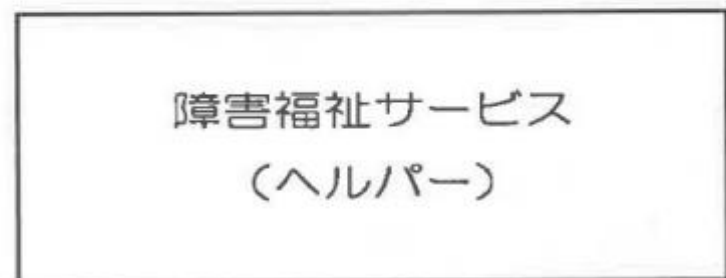
六十五歳を迎えた後も引き続き障害福祉サービス希望する場合、事前に市町村に伝える。「一人で悩まず、各地の支援団体などに相談する」とも考えて」と高森弁護士は助言。愛障協はパンフレットをつくり、普及に努める。

H市の支給決定基準

②介護保険サービス相当があっても、障害福祉サービスでの支給量が、介護保険サービスでは区分限度額の制約から確保できない場合は、障害福祉サービスを支給することが可能です（上乘せ）。本市では、次の要件のすべてを満たす方が対象となります。

- 四肢全てに障害がある（全身性障害）方で、身体障害者手帳の総合等級が1級の方
- 介護保険が要介護4または5の方
- 介護保険で自己負担が発生している方（直近の実績等で確認します）
- 介護保険で訪問系のサービスを5割以上利用している方
- 居宅介護または重度訪問介護の対象となる方

※身体障害者手帳の要件を満たしていない方は、受付できませんのでご注意ください。



K市の支給決定基準

- 介護保険の被保険者である障がい者が介護保険サービスにかかる保険給付の居宅介護サービス費等区分支給限度基準額の制約から、適切な支給量が介護保険サービスのみによって確保することができない場合等の障がい福祉サービスの支給決定に関する取扱いについては下記のとおりとする。

① 対象者

介護保険の被保険者である在宅の重度の障がい者である者で、下記のいずれにも該当する者

ア) 介護保険制度における要介護認定が要介護5に該当する者

イ) 介護保険制度における居宅介護サービス費等区分支給限度基準額を超えて介護保険サービスを利用しており、かつ、ホームヘルプサービスの利用がその基準額の概ね5割以上である者

ウ) 障がい福祉サービスにおける重度訪問介護の対象者要件を満たしており、同サービスの利用が必要と認められる者

② 支給決定

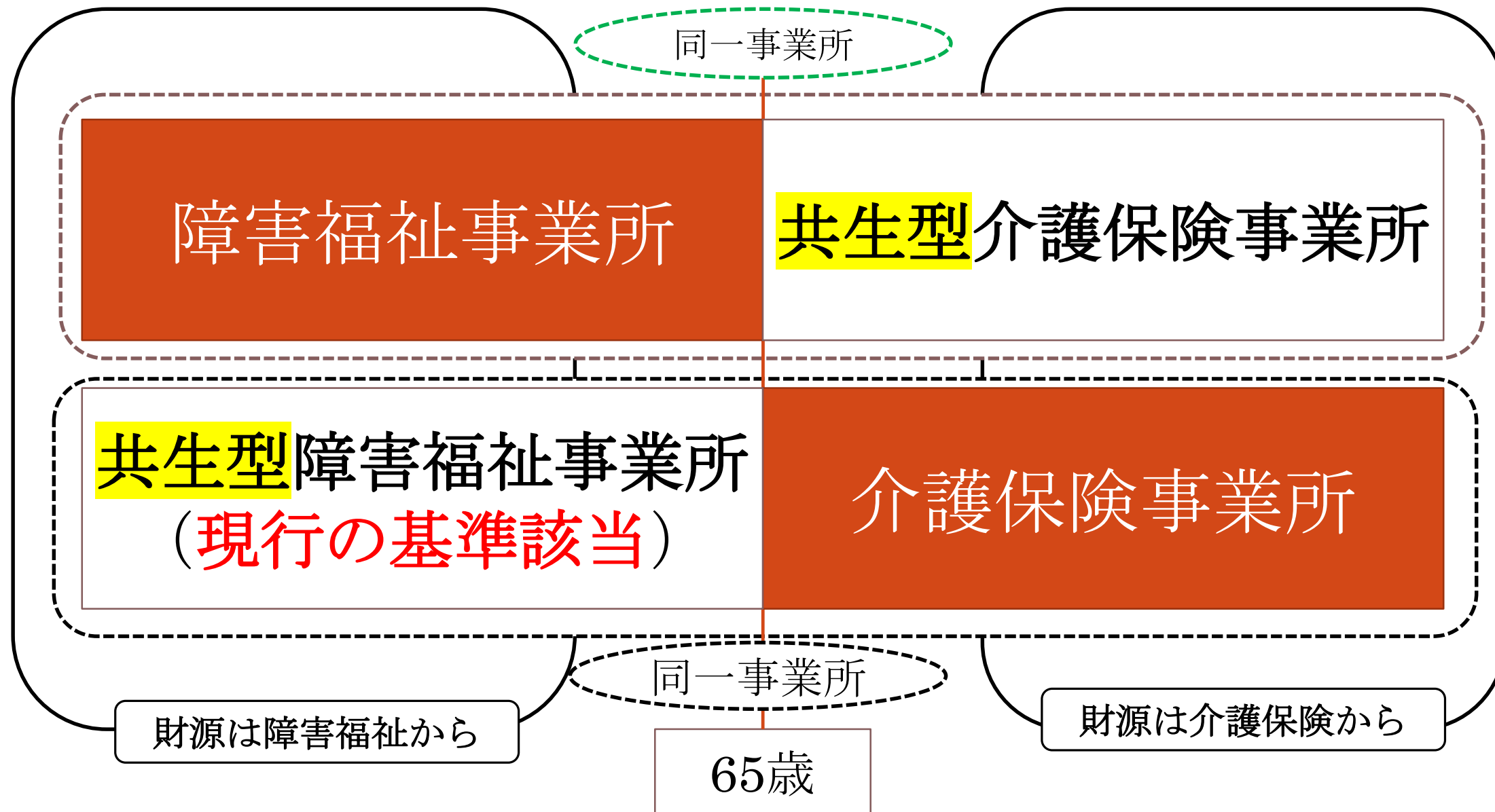
上記の対象者について、介護保険制度からどのようなサービスをどの程度受けているかを把握し、対象者や介護支援専門員等から状況を聞き取り、介護保険サービスの内容を精査するとともに、対象者の心身の状態や置かれている環境等を総合的に勘案し、個別に障がい福祉サービスにより適切な支援を受けることが必要か否かを判断する。

●その他

① 介護保険利用者については、居宅サービス計画（ケアプラン）を勘案して支給決定を行う。

② 障がい福祉サービスを受給している者が、介護保険による同種のサービスを利用する事となった場合は、当該障がい福祉サービスは、誕生日の属する月までとする。

※共生型サービス



「高齢障害者の介護保険サービスの利用者負担軽減措置」

- ① 65歳に達する日前5年間にわたり、相当する障害福祉サービスに係る支給決定を受けていたこと。
- ② 利用者負担軽減の対象となるサービス。

対象者の具体的要件②

(「相当障害福祉サービス、相当介護保険サービス」)

今回の利用者負担軽減の対象となるサービス(「相当障害福祉サービス」及び「相当介護保険サービス」)は以下のとおり。

相当障害福祉サービス

【居宅介護】
【重度訪問介護】

【生活介護】

【短期入所】

(離島等で行われる、これらに係る基準該当サービスを含む。)

相当介護保険サービス

【訪問介護】

【通所介護】
【地域密着型通所介護】

【短期入所生活介護】

【小規模多機能型居宅介護】

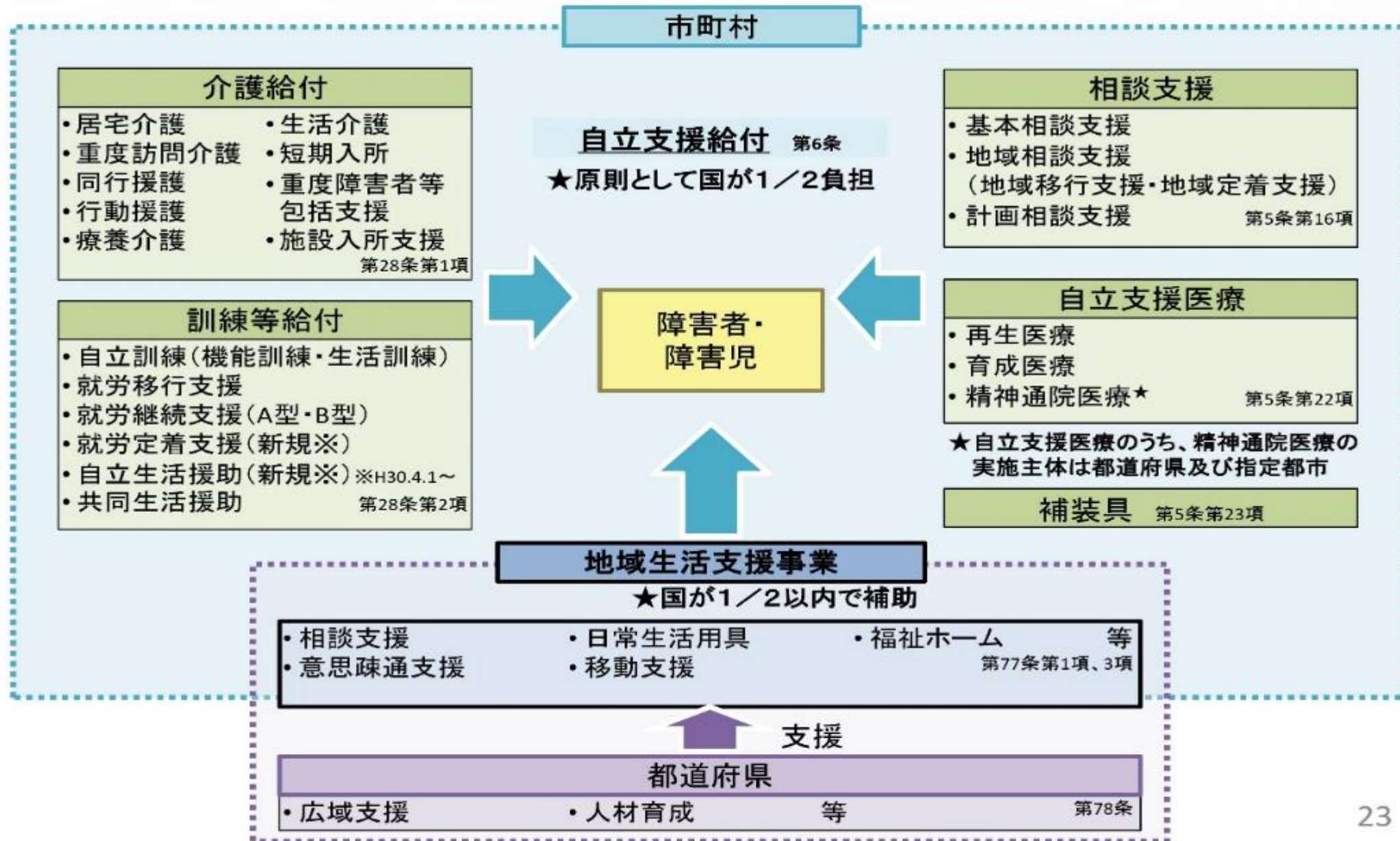
(離島等で行われる、これらに相当するサービスを含む。)
(介護予防サービスは含まない。)

- ③ 65歳に達する日の前日において「低所得」又は「生活保護」に該当し、65歳以降に利用者負担の軽減の申請をする際にも「低所得」又は「生活保護」に該当すること。
- ④ 65歳に達する日の前日において障害支援区分2以上であったこと。
- ⑤ 65歳まで介護保険サービスを利用してこなかったこと。

(5) 今後の運動に向けて

- ◆総合支援法は高齢期を迎えた障害者に充分対応できていない
- ◆介護保険制度は高齢者の実態に充分対応できていない
- 1. 介護保険関係者と障害当事者・関係者との連携
- 2. 基礎自治体に対する運動
 - ・取り扱いの徹底
 - ・上乗せ基準の撤廃
 - ・国への共同の要望（国庫負担基準の見直し等）

障害者総合支援法の給付・事業



「障害支援区分」と「要介護度」の主な考え方の違い

| | 障害支援区分 | 要介護度 |
|----------|--|---|
| 区分 | 非該当、区分1～6 | 非該当、要支援1～2、 要介護1～5 |
| 区分が示すもの | <u>必要とされる標準的な支援の総合的な度合</u> | <u>介護の手間(介護の時間)の総量</u> |
| 認定調査の考え方 | 「できたりできなかつたりする 場合」は、「 <u>できない状況</u> 」に 基づき評価 | 「できたりできなかつたりする 場合」は、「 <u>より頻回な状況</u> 」に 基づき評価 |
| | 普段過ごしている環境ではなく 「 <u>自宅・単身</u> 」を想定して評価 | 生活環境や本人の置かれて いる状態等も含めて評価 |
| 審査会の考え方 | 対象者に必要とされる <u>支援の 度合い</u> が一次判定結果に相 当するか検討 | 通常に比べ <u>介護の手間</u> がより 「かかる」「かからない」か検討 |

国庫負担基準の見直し（平成30年度）

別紙1

平成29年度国庫負担基準

居宅介護利用者

| | |
|-----|----------|
| 区分1 | 2,900単位 |
| 区分2 | 3,750単位 |
| 区分3 | 5,520単位 |
| 区分4 | 10,370単位 |
| 区分5 | 16,600単位 |
| 区分6 | 23,890単位 |
| 障害児 | 9,320単位 |

※別途通院等介助ありを設ける

重度訪問介護利用者

| | |
|-----------|----------|
| 区分3※ | 21,220単位 |
| 区分4 | 26,570単位 |
| 区分5 | 33,310単位 |
| 区分6 | 47,490単位 |
| ※区分3は経過規定 | |
| 介護保険対象者 | 14,490単位 |

同行援護利用者

| | |
|---------|----------|
| 区分に関わらず | 12,550単位 |
|---------|----------|

行動援護利用者

| | |
|---------|----------|
| 区分3 | 14,750単位 |
| 区分4 | 19,870単位 |
| 区分5 | 26,420単位 |
| 区分6 | 34,340単位 |
| 障害児 | 18,760単位 |
| 介護保険対象者 | 8,820単位 |

重度障害者等包括支援利用者

| | |
|---------|----------|
| 区分6 | 84,320単位 |
| 介護保険対象者 | 33,830単位 |

重度障害者等包括支援対象者であって、重度障害者等包括支援を利用しておらず、居宅介護、重度訪問介護、同行援護又は行動援護の利用者

| | |
|---------|----------|
| 区分6 | 69,070単位 |
| 介護保険対象者 | 34,540単位 |

※ 各区分の国庫負担基準額（一人当たり月額）は、表の「単位数」に級地区分ごとに設定する「1単位当たり単価」及び「各市町村の給付率」を乗じた額となる。

※ 同行援護の介護保険対象者の単位は、介護保険対象者以外のものと同単位。

※ 訪問系サービス全体の利用者数に占める重度訪問介護及び重度障害者等包括支援利用者数の割合が5%以上の市町村については、市町村全体の国庫負担基準総額の5%高上げを行う。

平成30年度国庫負担基準

居宅介護利用者

| | |
|-----|----------|
| 区分1 | 2,930単位 |
| 区分2 | 3,790単位 |
| 区分3 | 5,580単位 |
| 区分4 | 10,480単位 |
| 区分5 | 16,780単位 |
| 区分6 | 24,150単位 |
| 障害児 | 9,420単位 |

※別途通院等介助ありを設ける

重度訪問介護利用者

| | |
|-----------|----------|
| 区分3※ | 21,500単位 |
| 区分4 | 26,920単位 |
| 区分5 | 33,740単位 |
| 区分6 | 48,110単位 |
| ※区分3は経過規定 | |
| 介護保険対象者 | 16,020単位 |

同行援護利用者

| | |
|---------|----------|
| 区分に関わらず | 12,730単位 |
|---------|----------|

行動援護利用者

| | |
|-----|----------|
| 区分3 | 14,790単位 |
| 区分4 | 19,930単位 |
| 区分5 | 26,500単位 |
| 区分6 | 34,440単位 |
| 障害児 | 18,820単位 |

重度障害者等包括支援利用者

| | |
|---------|----------|
| 区分6 | 85,750単位 |
| 介護保険対象者 | 58,480単位 |

重度障害者等包括支援対象者であって、重度障害者等包括支援を利用しておらず、居宅介護、重度訪問介護、同行援護又は行動援護の利用者

| | |
|---------|----------|
| 区分6 | 69,830単位 |
| 介護保険対象者 | 42,560単位 |

※ 各区分の国庫負担基準額（一人当たり月額）は、表の「単位数」に級地区分ごとに設定する「1単位当たり単価」及び「各市町村の給付率」を乗じた額となる。加えて、特別地域加算の対象地域（離島等）に居住する利用者に係る単位は、さらに15%を乗じた額となる。

※ 同行援護及び行動援護の介護保険対象者の単位は、介護保険対象者以外のものと同単位。

※ 市町村の訪問系サービスの利用者数や、訪問系サービス全体の利用者数に占める重度訪問介護及び重度障害者等包括支援利用者数の割合に応じて、市町村全体の国庫負担基準総額を5%から100%の範囲で高上げを行う。

2019年大阪社保協自治体キャラバン項目

- 40歳以上の特定疾患・65歳以上障害者について、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく自立支援給付と介護保険制度との適用関係について」（平成19年3月28日障企発第0328002号・障障発第0328002号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長・障害福祉課長連名通知）ならびに事務連絡「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく自立支援給付と介護保険制度の適用関係等に係る留意事項等について」（平成27年2月18日）を踏まえ、一律に介護保険利用の優先を利用者に求めるのではなく、本人の意向を尊重した柔軟な対応を行うこと。そのために、当該障害者が65歳に到達する前に、本人から65歳到達後の福祉サービス等の利用意向を高齢・障害それぞれの担当職員が聞き取り、本人の願いに沿った支援が提供されるよう、ケアプラン作成事業所と十分に調整を行うこと。
- 前述の調整にもかかわらず、本人が納得せずに介護保険の利用申請手続きを行わない場合において、浅田裁判高裁判決（2018年12月13日）を踏まえ機械的に障害福祉サービスを打ち切ることのないようにすること。

2019年大阪社保協自治体キャラバン項目

- 介護保険対象となった障害者が、介護保険への移行をせず引き続き障害福祉サービスを利用する場合には、現行通りの基準を適用するよう国に求めること
- 介護保険対象となった障害者が、介護保険サービスを利用しかつ上乗せで障害福祉サービスを利用する場合の新たな国庫負担基準を創設するよう国に求めること
- 40歳以上の特定疾患・65歳以上障害者について、一律に共生型介護保険事業の利用をすすめることはしないこと。
- 障害福祉サービスを継続して受けてきた方が、要介護認定で要支援1、2となった場合、総合事業における実施にあっては障害者に理解のある有資格者が派遣されるようにすること。
- 障害者の福祉サービスと介護サービス利用は原則無料とし、少なくとも市町村住民税非課税世帯の利用負担はなくすこと。