

補装具としての電動車いすに関する支給の正当性

—— 橋本車いす訴訟における意見書 ——

金 川 めぐみ

第 1 節 はじめに

1. 本稿の目的

本稿は、いったん行われた電動車いすの補装具としての支給決定に関して、その後一転して却下決定が行われた事件について、その妥当性を検証することを目的とする。

本件訴訟における事実の概要は、後述する項目 2 の通りである。訴状によると、本件における主要な論点として次の 3 つがあげられる。すなわち、①障害のある人の移動の権利をどのように考えるか、②本件支給決定が障害者自立支援法（以下「自立支援法」とする¹⁾。）の趣旨に基づく適法かつ妥当な処分であるか、③本件却下決定の違法性という点である。

なお②の論点は、具体的には、(i) ①を踏まえ、自立支援法第 76 条が指す内容をどのように解釈するべきか、(ii) 現状の電動車いすの支給決定に関する指針がいかに評価されるべきか、(iii) 自立支援法の趣旨を踏まえた上での本件でのあてはめ、として検討される必要がある。

このため本稿では、まず①について、先行研究における障害のある人の自立・自律という概念の変遷について論じる。その上で障害のある人の自立・自律という点から考えた際に、障害のある人の移動の権利が守られるべきであるという点を述べる（第 2 節）。さらに②について、障害者自立支援法の趣旨からみて、現状の補装具支給決定および電動車いす支給決定の実務基準自体は必ずしも適法かつ妥当なものにはなっていないという点を述べたうえ、本件支給決定こそが障害者自立支援法第 1 条の趣旨目的に真に合致したものであるという点を論じる（第 3 節、第 4 節）。なお③については、本件訴状および原告側準備書面（1）でも主張が展開されているので、本稿では特に論じないこととする。

2. 事件の概要

本件訴訟は、和歌山県橋本市（被告：以下「Y とする」）に居住する 24 歳の男性が原告（以下「X」

1) 本件当時の障害者福祉サービスの支給を行っている根拠法律は、障害者自立支援法であるので、本件では当時の法律を参照することとする。なお、自立支援法はその後、「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律（以下、「総合支援法」とする。）に改正され、この法律は、2012（平成 24）年 6 月に成立、2013（平成 25）年 4 月 1 日に施行された。

とする)である。Xは、無酸素脳症による体幹機能障害により自力歩行は不可能であり、移動には車いすを必要とする者である。Xは1994(平成6)年より手押し型車いすを利用していましたが、2003(平成15)年に初めて電動車いすの申請を行い、Xに電動車いすが支給された。

導入当初は、電動車いすのスイッチ操作の確立のために使用するものであったが、X自身の力で大きな変化を実感できる車いすの存在は、使い続けていくうちに単なる練習道具を超えて、Xの自己実現につながる欠かせない存在となっている。またXの身体状況に合わせてボタンスイッチ等が取り入れられるなど、電動車いすも使いやすいものに改良されてきた。

Xの電動車いすの使用状況であるが、電動車いすが支給されて以降、Xがより運転に慣れるようにするため、なるべく多くの機会に電動車いすを使用するように配慮されている。2011(平成23)年には通所している障害者支援施設Aにおいて、利用者が昼食に使ったエプロンを洗濯場に運ぶ作業を行うのに電動車いすを使用したり、A内で月2、3回実施する電動車いすサッカーに使用したりしてきた。安全にも十分配慮した環境で電動車いすは使用されており、いずれの使用においても事故等は一切起こっていない。

さて、Xは2006(平成18)年に購入した車いす(リクライニング手押し型)が古くなり、毎年のように修理をしていた、そこでXは、平成18年購入の車いすにかわる新規購入について、Y福祉課に相談した。

そうしたところ、2011(平成23)年9月ごろ、同課B職員から「和歌山県に聞いたところ、現在、3台保有しているので、新たに介護用を作った場合、今後、現在保有の電動車いすの修理は認めないとのことであった。そこで、現在の電動車いすにリクライニング機能がなく、長時間の使用に身体の負担があるのであれば、リクライニング機能付きの電動車いすを作り2台にまとめてはどうか。」との提案があった。Xはその提案を受け、リクライニング機能付きの電動車いすを申請することとした。

そこで、Yは、同年10月6日、「電動車いすの併給は無理になるとすれば本人に自立を促す機会が減少される」し「僅かでも自力で移動できる力を尊重」するため、Xに補装具(電動車いす)費の支給をすべく、和歌山県子ども・女性・障害者相談センター(以下「県障害者相談センター」とする。)に判定を依頼した。しかし、県障害者総合センターは、同年12月9日付けで、補装具(電動車いす)費の支給は必要とは認められないと判定した。

Xは、同年12月1日付けで、補装具の支給申請をした。Yは、県障害者相談センターの判定が上記のようなものであったものの、①平成15年以降現在に至るまでにすでに、施設内で利用しており、その利用を止めることは、現在の電動車いすを使っただけの作業で感じている社会参加の意識を損ない自立への道を阻みかねないこと、②最初に交付決定したときの身体的状況が変わっていないこと、③17歳以下より製作(支給)されている場合には、再支給決定できることなどを踏まえて、安全面での配慮を指導した上で、2011(平成23)年12月28日付けで、簡易型電動車いすについて、公費負担により57万1428円を支給する旨の決定

(以下「本件支給決定」とする。)を行った。

だがYは、2012(平成24)年3月14日に、「電動車いすの基本操作が困難であるため、教示事項③に『他者に危害を加えた場合、市は責任を負わない』として一度は決定したが、他者に危害を加えた場合、施設内・施設外の別を問わず、他者である第三者の市への責任追及から免れることはできないとする判断に至ったため。」との理由で、本件支給決定を取り消し、県障害者相談センターの判定に基づき、「電動車いすの基本操作は困難にて走行に危険を伴うため」との理由で、本件支給決定にかかる平成23年12月1日付申請を却下した(以下、「本件却下決定」とする。)

そこでXは、2012(平成24)年5月23日付けで、Yに対し、本件取消決定及び本件却下申請について異議申し立てを行った。しかしYは同年7月2日付で、Xの異議申し立てを却下した。

第2節 障害者福祉における「自立」の変遷と「人間の尊厳」

1. 先行研究における「自立・自律」の概念の発展

障害のある人の移動の権利について検討する際、大前提として、障害者福祉領域で、移動の権利をはじめとした障害のある人の生活について、どのように解釈されてきたかについて言及しておく必要がある。より具体的に言えば、障害のある人の生活を巡っては、当事者の「自立」や「自律」という点が常に議論されてきた。

例えば岡部〔2006〕によると、「『自立』とは、身体的・経済的に自立した状態を指す。」とされるものの、それだけでは「重度障害者にとって『自立』への道は非常に険しい。」とした上で、「『自立』は難しくとも自らの生活に関することを自らで判断し、コントロールする『自律』なら可能性が広がる。」とし、障害のある人にとっては、自己決定を含めた「自律」が非常に重要な意味を持つと指摘する。

また、高藤〔2009〕では障害のある人の福祉をめぐる法的諸思想(法原理)として、「ノーマライゼーション」や「インクルージョン」の他、「自立、自律・自己決定」が重要な要素であると論ずる。高藤はまず、「障害者権利条約においては、その原則の一として、障害のある人の固有の尊厳の尊重、障害のある人の自由に関し、自己決定の自由を含めた個人的自律(Autonomy)および自立(independent of persons)の2つの概念を掲げている(第3条a項)」とした上で、日本の社会福祉法に最初あらわれたのは、後者の日常生活のひとり立ちとしての「自立」であったとする。そして社会福祉法は、かつては、障害のある人の単純な日常生活の身辺的・経済的な保障にとどまるものであったが、この自立概念が過度に強調されることにより、社会福祉法の基礎原理たる社会連帯ないし生存権原理の後退が迫られてきたことを批判する。そして、そのような単純な「自立」の反省を踏まえて、それに代わる概念とし

での「自律」概念が出現してきたとするのである。

さらにこの流れを受け高藤は、障害者福祉の法思想においては今や、単なる経済的自立ではなく「独立の精神の所有者」として、また地域社会において自分の意思によって判断し行動する主体の人格者として生き、自己実現を図る意味での「自律」に焦点を置き、法思想が発展してきたと述べている（高藤〔2009〕、122-124頁）。

このように社会福祉領域では、重度障害者の生活に関し、「身辺自立ないしは経済的な主体性」を意味する「自立」概念のほかに、「選択や行動の主体性（当事者の主体的な意思決定）」を支援する「自律」概念があることが常に論じられてきた。そして時代の変遷を経て、「自律」の重要性が法思想としてかなり重要な地位を占めてきているといえよう。

2. 障害者福祉の関係法規における「自立」の解釈の変遷

このような先行研究における「自立・自律」の考え方は、障害者福祉の関係法規にどのような影響を及ぼしているのだろうか。ここでは、(1)として身体障害者福祉法にみられる「自立」の解釈の変遷を、(2)として自立支援法にみられる「自立」の解釈の変遷を確認しておくこととする。

(1) 身体障害者福祉法における「更生」と「自立」の解釈の変遷

1949（昭和24）年に身体障害者福祉法（以下「身障法」とする。）は制定された。49年当時の身障法（以下「49年法」とする。）の目的は「更生」であり、ここでは「自立」の文言はみられない。法の目的に「自立」の文言が現れるのは、1990年の身障法の改正（以下「90年法」とする。）からである。

90年法より前の身障法では、「自立」に代わる概念として、「更生」の文言を使用してきた。矢嶋〔2008〕は、身障法におけるこの「更生」の文言の変遷過程から、障害福祉の関係法規に「自立・自律」の概念がどのように捉えられてきたかを解釈することができるとする。

矢嶋によれば、49年法の「更生」では、「職業能力が残存し職業的更生の可能性がある身体障害者」が対象であり、49年法はその意味で、あくまで職業的自立を法の趣旨にしていたと述べる。また、当時の身体障害者福祉法第16条では、「身体障害者が更生の能力がありながら、こじき、募金その他正常でない行為によって生活していると認めるとき」は、身体障害者手帳の返還命令ができるという規定があり、この意味で、当時の身障法では職業的自立としての更生がまずあり、その更生の努力を手帳返還という規定でもって強調していたと論ずる。

身障法は、その後数次の改正が行われているが、矢嶋は1967（昭和42）年の身障法の改正（以下「67年法」とする）より少し前から、「更生」の意味が拡大深化されていると解釈する。例えば1954年に出版された身障法のコンメンタールにおいて、担当者は「本条にいう『更生』

は、必ずしも、社会的・経済的に独立することを意味するものではなく、相当に生活訓練が行われ、それまで日常の起居に他人の手を借りなくてはならなかった者が、自分の力で日常生活を送ることができるようになっただけでも更生であるということが出来る。」と述べており、さらに1955（昭和30）年5月9日の「身体障害者福祉法の運用の疑義について」の通知においても「必ずしも経済的・社会的独立を意味するものでなく…生活上の便宜を回復する程度の構成も含まれる」（更発第76号）としているとする。この意味で、76年法の段階ですでに、身障法の示す「更生」は、「生活上の便宜を回復」するものも含まれるとの拡大深化がなされてきたのである。

さらに、84年の身障法改正では、以前より「更生」の内容の拡大がされている。1984（昭和59）年9月28日の「身体障害者福祉法の一部を改正する法律の施行について」（厚生省社第786号）によれば、「…身体障害者福祉法に規定する『更生』も単に職業的、経済的自立を意味するものではなく、広く身体障害者の日常生活の安定も含み、身体障害者が人間としての尊厳を他の人々と同様に保つことを可能とすることを意味する」として、人間の尊厳を確保することが「更生」であるとされている（矢嶋〔2008〕216頁）。

1990（平成2）年の身障法改正により、はじめて第1条の法の目的に身体障害者の「自立」が明記されることになった²⁾。1990年改正前の条文では、「更生」が「自立と社会経済活動への参加」との文言になっている。国会の審議過程では、この文言によって、すべての障害者が経済的な意味での生産活動に参加しなければならない趣旨でないことが確認され、平成2年8月1日に出された通知では「改正前の規定における『身体障害者の生活の安定に寄与する』という目的を含み、さらに広く身体障害者の社会参加の促進を図るという積極的な方向を明らかにするため、発展的に改める」（厚生省社第377号）と説明されている。

このような身障法の改正の流れをもとに、矢嶋は、現在の身障法は、職業的・経済的自立のみならず生活上の便宜の回復を、さらには、日常生活の安定、人間の尊厳の回復と、精神的・社会的な自立の側面を重視することを、法の目的中に取り込んできたと判断する。身障法は、身体障害者福祉において基礎となる法律であり、確実に1990年改正時点では、その自立の趣旨が人間の尊厳の回復と、精神的・社会的な自立という先行研究が指す「自律」を踏まえて考えられていたという点は注目に値する。

2) (1990年改正前) 身体障害者福祉法第1条 この法律は、身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もって身体障害者の生活の安定に寄与する等その他の福祉の増進を図ることを目的とする。

(1990年改正後) 身体障害者福祉法第1条 この法律は、身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、身体障害者を援助し、及び必要に応じて保護し、もって身体障害者の福祉の増進を図ることを目的とする。

(2) 自立支援法以降にみられる「自立」の考え方の変遷

自立支援法では、自立と能力に関して以下のように述べられる。すなわち2005年制定当時の自立支援法は、第1条で「その有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう」と規定している。

この第1条の「自立」の文言は、河野〔2005〕によれば、そもそも社会福祉法第3条の「自立した日常生活を営むことができるように」、また介護保険第1条の「自立した日常生活を営むことができるよう」³⁾等の他の社会福祉関係法規より、一步踏み込んだ表現を採っているとされる。すなわち河野はこの文言につき「食事、入浴、排泄などの日常的・基礎的な生活の保障にとどまらず、社会生活を営むことまで踏まえて広く支援すると定めた」と解釈しており、これは「法における自立像の展開」を意味するだけでなく、「個々の障害のある人の自立支援給付の支給決定や地域生活支援事業の実際の際の解釈運用に当たり、すべてこの目的原理に基づいてなされなければならないこと」を意味するものである、と述べる(62頁)。河野の指摘から明らかであるが、そもそも自立支援法の「自立」の文言が、前述の障害者福祉分野における「自立・自律」観を基底に、従来の他の社会福祉関係法律よりも範疇の広い「自立」観を志向していたことに着目する必要がある⁴⁾。先にみた身体障害者福祉法においても法改正を経て範疇の広い自立観を志向しており、この意味で、自立支援法の自立の理念も、これに呼応する。そして、自立支援法成立における国会審議でも、尾辻秀久厚生労働大臣(当時)は、「経済的なことでなく尊厳を持ち人間らしく生きること」が自立であると答弁している。

なお国会の立法審議過程において、本法第1条の「能力及び適性に応じ」の文言が、「能力に応じた支援しかしない」よう解釈できることが問題であるとの議論がなされている。そのため2010年の同法の改正では「能力及び適性に応じ」の文言が削除された⁵⁾。もともと自立支援法は、その趣旨目的に幅広い自立観を含めていたのだが、上記文言によってその趣旨が不明確になっていたところ、2010年の法改正により誤解を受ける表現が削除され、もとも

3) 社会福祉法第3条 福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。

介護保険法第1条 この法律は、加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする。

4) ただし東〔2010〕は、障害者権利条約における自立概念と比較した上では、2005年制定当時の自立支援法の予定する自立概念が「その有する能力及び適性に応じ」たものでしかなく、条約が第10条で想定する地域社会生活よりも極めて狭い「それなりの自立」でしかないとの批判を加える(15頁)。

との自立支援法がもつ個人の尊厳をも踏まえての自立観がより明確に示されたといえる。

矢嶋〔2013〕は、このような自立支援法の改正過程における自立概念の変遷には、従来の能力主義的自立観からの脱却の姿勢を見ることができるとして、その流れを高く評価している。加えて矢嶋は、障害者福祉の関係諸法においては、「自立」に代わる重要な概念として、「自律」そして「支援を受けた自律（自己決定）」の概念が重要であると述べる。

ここでいう「支援を受けた自律（自己決定）」とは、障害のある人の「自律」が適切に行われるように支援を行うあり方である。仮に当該利用者が、何らかの形で適切な自己決定が行えない者であるとしても、その不十分さを周囲が補いつつサービス利用者の自律を支援するという利用者支援の考え方をいう。この点につき秋元〔2010〕は、イギリスの障害者支援団体における知的障害のある人等への「支援を受けた自律（自己決定）」を例に、援助の必要性がかなり高い人たちについても自ら決定できるように支援することを通じて、自分の生活をコントロールできることの意義と重要性を述べている。

さらに矢嶋によれば、近年の障害者福祉の関係法律でも、この「支援を受けた自律（自己決定）」が重要な法理念としてその存在感を増しているとされる。その証左として、例えば2011年改正の障害者基本法（以下、「基本法」とする。）の第23条では、「意思決定のための支援こそ共生社会実現のための基本である⁶⁾」との考えが示されていることを挙げる。この考え方は、障害者権利条約第12条⁷⁾を受けたものであり、障害のある人の「自律」を実現するための具体的な考え方であるといえる。さらに最近では、障害者福祉での「自立」の規

-
- ✓ 5) 平成22年5月28日衆議院厚生労働委員会会議録24号。加藤勝信議員法案理由説明。これによれば、以下のとおり説明されている。「第一に、目的規定等に含まれている「その有する能力及び適性に応じ」という表現は、能力や適性に応じたサービス量しか支給しないように読めるとの指摘があったことから、必要な人には必要なサービス量をきちんと支給するという理念が明確となるよう、この文言を削除することとしております。」。
- 6) 平成23年6月15日衆議院内閣委員会会議録14号、12頁。高木美智代議員説明。これによれば以下のとおり説明されている。「ポイントの第一点目は、「障害者の意思決定の支援」を二十三条に明記したことでございます。重度の知的、精神障害によりまして意思が伝わりにくくても、必ず個人の意思は存在をいたします。支援する側の判断のみで支援を進めるのではなく、当事者の意思決定を待ち、見守り、主体性を育てる支援や、その考えや価値観を広げていく支援といった意思決定のための支援こそ共生社会を実現する基本であると考えております。この考え方は、国連障害者権利条約の理念でありまして、従来の保護また治療する客体といった見方から人権の主体へと転換をしていくという、いわば障害者観の転換ともいえるポイントであると思っております。」
- 7) 本稿では、障害者権利条約の条文は外務省仮訳を採用する。ただし外務省仮訳は条文において「障害者」の文言を使用しているため、原則、本稿ではその部分は「障害のある人」と言い換えている。
- 障害者権利条約第12条（外務省仮訳）
- 1 締約国は、障害のある人がすべての場所において法律の前に人として認められる権利を有することを再確認する。
 - 2 締約国は、障害のある人が生活のあらゆる側面において他の者と平等に法的能力を享有することを認める。
 - 3 締約国は、障害のある人がその法的能力の行使に当たって必要とする支援を利用することができるようにするための適当な措置をとる。

定にある社会保障の根本規範として「人間の尊厳」を提唱する先行研究もある。井上〔2013〕では、人間の尊厳とは、「全ての人々が唯一無二の存在であり、とって代われず、価値において平等である」という点を第一義とする。さらに具体化すれば、それは自己決定・選択の自由さらには平等を原理とするとされる。自己決定に関しては自分の生き方や生活の質を自分で決めるということであり、そのための大前提として、選択の自由が基盤にあり、社会保障制度はその選択肢を保障する重要な制度の1つであるとされる⁸⁾。なお近年の社会保障法学においても想定される人間像として、憲法第13条の個人の尊重を基底として「自律の人間像」を志向する学説が展開されている点も付記しておく(菊池〔2000〕)。

さて、このように2010年の自立支援法の改正により、能力主義的自立観の脱却の姿勢がみられることは述べてきた通りだが、これが本件にどのような影響を及ぼすのか具体的に考えていく。

3. 障害のある人の移動の権利と本件へのあてはめ

さて、前述の「自律」ないしは「支援を受けた自律」の概念を基底に、さらに障害のある人の移動の権利の問題を考えるとすれば、その移動のための権利は、「単に移動できる」という最低限の要件を満たすもの以上のものが要請されなければならない。訴状にもあるように、そもそも移動の権利は、単に経済的自由としてだけでなく、人身の自由、表現の自由、人格形成の自由といった多面的・複合的性格を有する点は明らかである⁹⁾。

また、障害のある人の移動の権利については、障害者権利条約第20条(a)¹⁰⁾においても、「障害のある人が、自ら選択する方法で、自ら選択する時に、かつ、妥当な費用で個人的に移動

8) しかしながらこの文脈が、障害のある人の福祉サービスにおいて政策的判断で使用される場合には、十分な注意が必要になる。例えばこの点に関し大曾根〔2010〕では、「『自立』そのものが、価値であり、そのための『支援』が必要であるという神話を、『個人の尊厳』原理を基礎に、政策的に作り出し、政策実行のキーワードとして用い、一定の政策意図をもって強力に推し進めてきた」と、2000年の構造改革以降の社会福祉領域の情勢について批判を加えている。

9) より俯瞰的にいえば、例えば河野〔2010〕では、障害者権利条約の第19条の地域社会で生活する平等の権利を実現するために、自由権的側面と社会権的側面を分離せず不可分一体的にと保障する包括的な法領域として「障がい法」の構築を提言している。

10) 障害者権利条約第20条(外務省仮訳)

締約国は、障害のある人ができる限り自立して移動することを容易にすることを確保するための効果的な措置をとる。この措置には、次のことによるものを含む。

(a) 障害のある人が、自ら選択する方法で、自ら選択する時に、かつ、妥当な費用で個人的に移動することを容易にすること。

(b) 障害のある人が質の高い移動補助具、装置、支援技術、生活支援及び仲介する者を利用することを容易にすること(これらを妥当な費用で利用可能なものとするを含む。)

(c) 障害のある人及び障害のある人と共に行動する専門職員に対し、移動技術に関する研修を提供すること。

(d) 移動補助具、装置及び支援技術を生産する事業体に対し、障害のある人の移動のあらゆる側面を考慮するよう奨励すること。

することを容易にすること。」と定められており、締結国は障害のある人が自立して移動することを確保するための効果的な措置を取らなければならないとされる。

また障害のある人の権利保障という点で、移動の権利を重要な論点として挙げる学説がみられる。例えば池田〔2002〕では、憲法 22 条の居住・移転の自由は、「移動制約者において健常者が享受しうるものと同様の安全性と利便性を備えた移動の自由を享受しうるためには、憲法 22 条の内容に単に消極的権利とした「妨害排除請求」ととどまらず、「私が自由に移動できるようにせよ」という積極的権利として憲法上移動環境の整備を要求しうる地位が認められる必要がある」と述べられ、憲法第 22 条を「自由権」と「社会権」の双方の権利を混成した権利として再構築する点が重要であると述べる。

このような考え方を本件にあてはめて考えるならば、X の電動車いすの支給に関しては、障害者福祉領域における「自立・自律」および「支援を受けた自律」の観点が十分に検討かつ配慮され考えられる必要がある。かつ、障害者権利条約や憲法第 22 条を基底とした障害のある者の移動の権利については、その「自律」概念を十分に検討した上で、さらに自由権的側面と社会権的側面が不可分一体の人格形成を有するという点を含めて検討されねばならないことが明らかであろう。

これらを踏まえたうえで、次節以降では、補装具（電動車いす）の支給決定に対する判断基準について、具体的にみていくこととする。

第 3 節. 補装具の概念とその判断基準

1. 補装具の概念

自立支援法上の障害者に対する支援機器の支給システムとしては、「補装具」と「日常生活用具」の 2 つがある。これらのうち、本件での論点となっている電動車いすは「補装具」に該当する。以下、この補装具の内容について、述べていく。

補装具とは、身体障害者（児）等の身体の一部の欠損または身体の機能の損傷を直接的に補うことで、日常生活の能率の向上を図ることを目的とする用具のことをいう。身体障害者にとって、補装具を用いることで日常生活や職業生活の利便性を得ることが多いことから、補装具の交付又は修理に要する費用を公費負担することが規定されている。対象となる補装具は、義肢、義具、座位保持装置、盲人安全つえ、補聴器、車椅子、電動車いす、歩行器など、現在 16 種類が規定されている。

補装具は自立支援給付の中の補装具費として位置づけられ、補装具の購入又は修理に要した費用の 90% に相当する額が補装具費として支給される。その財源は、支給に要する費用を国（50%）と都道府県（25%）が義務的に負担し、残りは市町村（25%）が負担する。利用者負担は原則、定率 1 割負担である。

2. 補装具の要件

補装具は、具体的な以下の3つの要件を満たすこととされる。それは、①身体の欠損又は損なわれた身体機能を補完、代替するもので、障害個別に対応して設計・加工されたもの、②身体に装着して日常生活又は就学・就労に用いるもので、同一製品を継続して使用するもの、③給付に際して専門的な知見（医師の判定書又は意見書）を要するもの、である。

なお、②の要件における「日常生活」とは、「日常生活のために行う基本的な毎日のように繰り返される活動」を指す。さらに「就学」とは義務教育に限らず、療育等も含めた広範な教育形態を意味する。そして「就労」とは企業での雇用に限らず、多様な働き方を意味する、と解釈される（厚生労働省〔2005〕）。

3. 補装具支給の必要性要件についての検討

自立支援法第76条第1項¹¹⁾では、「当該申請に係る障害者等の障害の状態からみて、当該障害者等が補装具の購入又は修理を必要とする者であると認めるとき」に補装具を支給する旨が記載されている（以下、これを「必要性要件」とする）。そしてこの必要性要件が、そもそも自立支援法第1条¹²⁾の趣旨・目的に沿って判断されているかが本件では重要になる。

2010年の自立支援法の改正以降、第1条の目的規定からは「その有する能力及び適性に応じ、」の文言が削除されており、従来の能力主義的自立観からの脱却の姿勢が明確化されている点は、前節でも述べた通りである。この意味から、自立支援法第76条の規定も、その必要性要件は、能力主義的自立観から脱却したものとして解釈されなければならない。さらに自立支援法第1条には、「障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現」が目的として明記されており、この点も重要な基

11) 自立支援法第76条 市町村は、障害者又は障害児の保護者から申請があった場合において、当該申請に係る障害者等の障害の状態からみて、当該障害者等が補装具の購入又は修理を必要とする者であると認めるときは、当該障害者又は障害児の保護者（以下この条において「補装具費支給対象障害者等」という。）に対し、当該補装具の購入又は修理に要した費用について、補装具費を支給する。ただし、当該申請に係る障害者等又はその属する世帯の他の世帯員のうち政令で定める者の所得が政令で定める基準以上であるときは、この限りでない。

12) （2010年改正前）障害者自立支援法第1条 この法律は、障害者基本法の基本理念にのっとり、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律、児童福祉法その他障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

（2010年改正後）障害者自立支援法第1条 この法律は、障害者基本法の基本的な理念にのっとり、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律、児童福祉法その他障害者及び障害児が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

準となる。

だが、この自立支援法第76条の補装具費の支給における実際の判定基準である、厚生労働省社会・援護局障害福祉保健部長「補装具支給事務取扱指針について」（平成22年3月31日障発0330第12号）の別紙に記載されている「補装具費支給事務取扱指針（以下「補装具事務指針」とする。）」では、「第1 基本的事項」の「1. 補装具給付の目的について」において以下のとおりの文言が示されている。すなわち身体障害者については「職業その他日常生活の能率の向上を図ること」、身体障害児については「将来、社会人として独立自活するための素地を育成・助長すること」である。この補装具事務指針は、過去において数度の改正がなされている。筆者は、1993(平成5)年3月31日社援更第106号の通知まで確認したが、この補装具事務指針の目的規定の文言は少なくとも現在まで、全く変更がなされていない。さらにいえば、この補装具事務指針における補装具の目的には「能率の向上」や「独立自活」という文言がみられる。これは明らかに1947年身障法で意図する職業的自立を意味する「更生」をほうふつとさせる。この意味で、この事務指針における目的規定は、1990年改正以降の身障法や自立支援法の趣旨目的と比較して、相当乖離がみられる。この意味において、結局のところ自立支援法第76条に基づいた補装具費の支給の実務基準となっている補装具事務指針自体が、当初から本件当時の自立支援法第1条の目的趣旨に一致していないというべきである。

なお、補装具の支給は、後述する福祉用具ソーシャルワークの観点から、その導入が自律の観点から必要であると判断されるかぎり、支給されねばならない。また、操作能力については、自立支援法の自立の意味を踏まえるならば、必要最低限の操作能力、具体的には、援助者の援助を得ながら電動車いすを発進し、そして停止させる程度の能力があれば十分であると筆者は考える。また、この点については、さきほどからみてきた障害者福祉の領域で主張されている自立・自律観または支援された自律の考え方からも妥当であるといえよう。

ちなみに補装具費支給の判定と決定については、身体障害者更生相談所（以下「更生相談所」とする。）の判定により市町村が決定するものと、医師の意見書による市町村が決定するものとに分かれている。義肢、装具、座位保持装置、電動車いすの新規購入については、更生相談所が判定することとなっている。

なお電動車いすの支給判断基準と、更生相談所の判定の性格については、続く第4節で、電動車いす支給の歴史の変遷を概観したのち、後述することとする。

第4節 電動車いすの支給における歴史の変遷とその判断基準

1. 電動車いすの補装具への導入の歴史の変遷と近年の議論状況

(1) 日常生活用具としての電動車いすの支給

電動車いすの支給に対して社会保障制度からの関心が寄せられたのは、1974（昭和49年）のことである。1975（昭和50）年の概算予算において、新規事業として電動車いすを日常生活用具給付事業として行うこととなり、はじめて公費給付の対象となった。当時の対象者は、リューマチあるいは重度脊損者であり、これらの者に対する電動車いすについて446台の要求が出されている。

当時の国会における議論では、電動車いすの公費支給が始まった点について評価されているものの、補助率が当時1/3であった生活用具としての支給ではなく、補装具としての給付の早期実現を目指してほしいとの要望がみられている¹³⁾。

(2) 身体障害者福祉法に基づく補装具としての電動車いすの支給

このような流れを受け、1979（昭和54）年4月から、身体障害者福祉法上の補装具として、電動車いすの給付が開始されることとなった。当時の電動車いすの取り扱いについては、昭和48年6月16日社更第102号社会局長通知の別紙「補装具給付事務取扱要綱」に基づき、更生相談所長の判定を必ず受けさせる等障害者の操作能力を把握した上で交付することとされている。このような形で、電動車いすは、当初、日常生活用具であったものが、補装具として支給され現在に至るのである。

その後、電動車いすにおける補装具給付については、国会の審議段階では特段議題にあがってはいない。この意味では、補装具給付の歴史の変遷を見ると、日常生活用具の給付から身体障害者福祉法に基づく補装具に支給が変更される過程においては、その動向が注目されたが、それ以外においては特段給付のあり方について、特にあらためて議論されることなく、現在の状態に至っていることがわかる。

(3) 厚生労働省設置の「補装具評価検討会」の動き

なお、厚生労働省の社会・援護局においては、①補装具等の見直しに関する検討委員会、

13) 昭和49年10月30日衆議院社会労働委員会会議録5号。田中美智子議員発言。以下のとおり述べられている。「そこへ行きたくても行けない人、庭へ出るにも出られない人が、あの車いすで、わずか30万くらいのお金でもって人間としての喜びが格段に、天地がひっくり返ったようだといって、乗っている方は喜んでいらっしやる。しかし30万というのは自分では無理なわけです。やはり義足や車いすと同じように電動車いすを補装具に入れるということは、決して私の言っていることは無理なことを言っているのではないと思うのです。」田中と同旨の発言として、昭和53年8月10日第84回国会参議員地方行政委員会会議録閉1号における前島英三郎議員のものがある。

②補装具評価検討会の2つの部会が設置されている。①の委員会は2005（平成17）年～2006（平成18）年にかけて全7回開催され、2006年7月に検討会の「最終意見とりまとめ」が示されている。この最終とりまとめでは「補装具の種目、価格改定等に関するルール」について」の指針がまとめられているのみであり、特段、電動車いすの支給基準について検討されてはいない。

また②の検討会は、自立支援法以降の法規定に基づく補装具について、種目、名称、型式、額等の検討を行い、種目の取り入れの円滑化や価格の適正化に資すること等を目的として、2006（平成18）年～2013（平成25）年にかけて17回開催されている。議事要旨を確認したところ、電動車いすにおける価格差等については議論されていたものの、本件にかかわる判断基準について特段議論された様子はなかった。

2. 重度身体障害者における電動車いす導入の意義と「自律」を主体とした給付

重度身体障害者における電動車いす導入の意義について、先行研究による有用性が証明されている。例えば江渡ほか〔2011〕では、「重度心身障害者で自立移動ができない場合、活動への参加レベルの低下を招き様々な場面での経験や刺激を受けることが難しくなる」ため、これらの者のリハビリテーションでは「現在の生活をより充実させるために、移動の自立を促すことが重要」とされている。その上で江渡らは、「移動手段として、電動車いすを利用することが、QOL（Quality of Life）の向上に好影響を与える」と述べる。さらに、西村〔2012〕では、筋ジストロフィーを発症した障害のある当事者が電動車いすの利用を重ねていくうちに、地域活動に目覚め、新たな社会経験と人生観に目覚める過程が、自己変革の要素を踏まえて述べられており、その導入の必要性和重要性がうかがえる。

なお、このような電動車いす等をはじめとする福祉用具¹⁴⁾の意義について、立花〔2010〕は、第2節で述べた障害者福祉の「自立・自律」概念の尊重の動きに基づき、福祉用具が「自律」を主体とした適切な給付をなされているか検討している。そこで立花は、「福祉用具は、始めに残存機能の維持や活用を検討し導入するよりも、第1義的に、当事者（障害者や高齢者など）本人がQOLを向上させるために、状況に応じて適正に利用し役立つものと捉えるべきである。」と述べ、専門家による残存機能活用主義のみにもとづくパターンリズムに基づいた現状の福祉用具の給付の在り方について批判を投げかける。さらに立花は、福祉用具導入の際の当事者ニーズを図る方法として、「機能度」「効果度（機能）」「経済度」「必要度」「嗜好度」等、さまざまな指標を勘案して福祉道具の当事者ニーズが読みとられねばならない極

14) 福祉用具の概念であるが、「福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律（通称：福祉用具法）」の第2条によれば、「「福祉用具」とは、心身の機能が低下し日常生活を営むのに支障のある老人又は心身障害者の日常生活上の便宜を図るための用具及びこれらの者の機能訓練のための用具並びに補装具をいう。」と規定される。

めて個別性の高い給付であると判断する。そして様々な生活背景を含めたニーズ等を調査するために「福祉用具ソーシャルワーク」の導入が必要であると述べる（表1参照）。

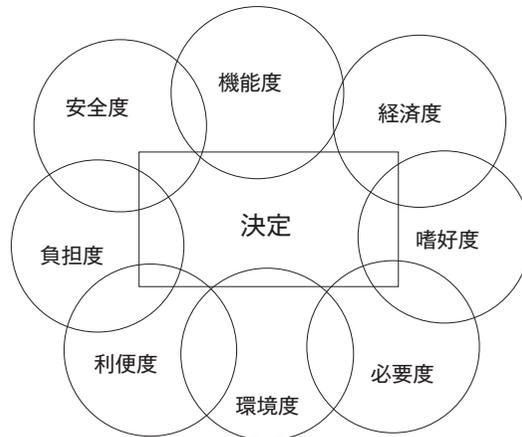


表1：福祉用具導入時の当事者ニーズ

出所：立花〔2010〕66頁

なお、金川・大曾根〔2011〕では、自立支援法下における重度訪問介護および移動介護の支給量決定の判例を題材に、社会保障給付におけるソーシャル側面を裁判過程において詳細に検討することが、真の当事者ニーズを判断する有用な方法であるとする（10頁）。この意味においても、本件審理過程において、電動車いす費の支給決定が、立花のいう「福祉用具ソーシャルワーク」の観点から十分に行われたかどうか検討される必要があるべきことを述べておく。

3. 障害者自立支援法下における補装具の取扱い指針

第3節でも述べたとおり、補装具の給付において、電動車いすや座位保持装置などは、更生相談所にて判定が必要な種目とされている。その判定基準については、本件当時は、①厚生労働省社会・援護局障害福祉保健部長「補装具支給事務取扱指針について」（平成22年3月31日障発0330第12号）、②厚生労働省社会・援護局障害福祉部長「電動車いすに係る補装具の支給について」（平成22年3月31日障発0331第11号）の別紙に記載されている「電動車いすに係る補装具費支給事務取扱要領（以下、「取扱要領」とする）」の2つの指針において定められている。①の指針が障害者自立支援法の趣旨目的に合致していない点は、第3節で論証した通りである。ここでは、さらに②の取扱要領について、その妥当性を検証する。

4. 「電動車いすに係る補装具の支給について」の指針の検討

①電動車いすに係る補装具の支給目的

取扱要領の「第1 基本的事項」の1では、電動車いすに係る補装具費の支給目的について記載されている。すなわち、そこには「重度の歩行困難者の自立と社会参加の促進を図ること」を目的とされる、と記述されている。

この要領における「自立と社会参加」の文言は、第3節でも述べた通り、当然ながら自立支援法第1条の趣旨目的に合致しているかどうかから判断されるべきである。また、障害者福祉領域の「自立・自律」の変遷過程と、身障法および自立支援法の趣旨目的における文言の変遷過程を勘案しても、この要項における「自立と社会参加」が、第2節で記述した幅広い観点からの「自立・自律」および「支援を受けた自律」を含意して検討されねばならないことは明らかである。

②電動車いすに係る補装具支給基準

取扱要領の「第2 実施要項」の1において、電動車いすに係る補装具支給基準が示されている。この項目は、(1) 対象者、(2) 使用者条件、(3) 操作能力からなる。

上記実施要項のうち、本件で争点になっているのは、操作能力の点である。操作能力として、ア) 基本操作として3点、イ) 移動操作として8点の項目が記載されている。

③支給の判定

取扱要領の「第2 実施要領」の2において、(1)「身体障害者の場合には、新規支給、再支給にかかわらず1の要件について更生相談所が十分な判定を行うこと」、とあり、さらに身体障害児の場合には、「担当医師から詳しい診断及び意見を求め、…(中略)当該児童の日常生活における車椅子の必要性について十分に検討」すること、とされている。この点、要領においては、身体障害児の場合において福祉用具ソーシャルワークの側面が意識されているといえる。

さらに取扱要綱の第2の2、(2)の項目において、「補装具費を支給する電動車いすの名称種別の決定に当たっては、身体の状態、生活環境及び身体的操作能力(操作性、所用時間、安全性)の結果を総合的に考慮して行うこと」、とある。

なお、自立支援法第76条第3項は、「市町村は、補装具費の支給に当たって必要があると認めるときは、厚生労働省令で定めるところにより、身体障害者更生相談所その他厚生労働省令で定める機関の意見を聞くことができる」としている。訴状でも主張されているように、同項は「意見を聞くことができる」とするのみで、支給決定権者はあくまで市町村である。そのため実際の支給にあたり、更生相談所(本件の場合は、県障害者総合センター)の判定には拘束されない。

5. 「電動車いすに係る補装具の支給について」の指針の本件へのあてはめ

ここでは「電動車いすに係る補装具の支給について」の指針が、自立支援法第1条の趣旨目的に沿って基準が定められているものか、そして本件においてどのように解釈されるべきかについて、以下述べていく。

まず、取扱要領の第1の項目1の電動車いすの支給目的について、自立支援法の趣旨目的に沿っているかであるが、要領における「自立と社会参加」は前節まで述べた文脈で解釈されねばならない。このように考えると、Xにおける電動車いすの支給申請と支給決定処分は、まさにこの「自立と社会参加」のために行われていると解釈できる。

次に、取扱要領の第1の項目2の部分であるが、(1)の対象者および(2)の使用者条件につき、本件Xは十分にその要件を満たしていると筆者は考える。原告側訴状及び準備書面でも説明されているとおり、Xの電動車いす使用は、本人にとって「自立・自律」概念に基づいた、Xが自力で移動するための唯一の補装具であり、Xは平成15年以降、継続的かつ積極的に電動車いすを使用してきたところである。Y福祉課の担当者であるB氏もこの点について、電動車いすがないと「本人の自立を促す機会が減少される」「僅かでも、自力で移動できる力を尊重し、他人に任せる生活からの向上を目指せる」（訴状19頁）と認識している。またXの担当医師においても、「機能維持・自主的行動の向上」のために「電動車いすは絶対に必要」と述べられている（訴状18頁）。Xの状況を良く知るところである関係者により、「自立・自律」概念にもとづくソーシャルワーク的側面を踏まえた総合的な判断が、Xの電動車いす使用においてなされているのであり、この点は軽視されてはならない。

また原告側訴状や準備書面からの明らかなとおり、Xの電動車いす使用を行うに際して、付添等により安全への配慮は十分に確保されている。被告側のいう抽象的な危険の可能性をもって、Xの電動車いす使用に関して制限をかけることは許されないと筆者は考える。

なお(3)の操作能力について、確かにXは一部についてその要件を満たしていない。しかしながら、取扱要領において真に重要なのは、項目1の要件にXが合致するか否かであり、項目2の細部の要件を満たすことのみが重要視されるべきではないということは、前節まで述べてきた内容から明らかである。なお、この取扱要領についても、筆者が確認したところ、定められた内容は当初から変化していない。ということは、この取扱要領の具体的箇所になればなるほど、前節まで述べた能力主義的自立観が色濃く反映されている可能性が大きいということであり、その最たる部分である取扱要領の第2の1(3)の操作能力の部分のみ矮小化して、この要件を満たしていないから車いす給付はできないという風に考えるべきではない。なお、操作能力という点を考えれば、S字クランク等の高度な操作能力は、もちろん自立支援法第76条の必要性の要件とはされていないと筆者は考える。「自律」ないしは「支援された自律」という点を勘案するならば、適切な援助者の存在があって電動車いすを安全に操作できる程度の必要最低限の操作能力があれば十分であり、具体的には、援助者の援助

を得ながら電動車いすを発進し、そして停止させる程度の能力で十分であろう。この意味で X の状態は、自立支援法第 76 条の必要性の要件を十分満たしているといえる。

最後、立花のいう「福祉用具ソーシャルワーク」を真に考えるならば、福祉用具の支給には、X 自身の環境のほか、その他さまざまな状況が総合的に判断されるべきであり、その導入が考えられるべきである。その意味で更生相談所における判定と、長らく継続して X の支援に関与してきた関係者の判断では、どちらのほうがソーシャルワークの側面を理解し重要視した上での判断であるかは、明らかである。

第 5 節 おわりに

以上、本稿では、いったん行われた電動車いすの補装具としての支給決定に関して、その後一転して却下決定が行われた事件について、その妥当性を検証してきた。本稿の結論として、①障害のある人の移動の権利をどのように考えるか、②本件支給決定が自立支援法の趣旨に基づく適法かつ妥当な処分であるか、の 2 点から述べる。なお②の論点は、具体的には、(i) ①を踏まえ、自立支援法 76 条が指す内容をどのように解釈すべきか、(ii) 現状の電動車いすの支給決定に関する指針がいかに評価されるべきか、(iii) 自立支援法の趣旨を踏まえた上での本件でのあてはめ、で整理していく。

①について、障害のある人の移動の権利は、自立支援法第 1 条の趣旨目的に合致した、守られなければならない重大な権利であるということを述べてきた。②として、本件支給決定は、自立支援法の趣旨に基づく適法かつ妥当な処分であるという点を結論とする。

②の i) であるが、自立支援法の趣旨を踏まえるならば、自立支援法第 76 条の指す必要性の判断は、幅広い自立観に基づいたものでなくてはならない。操作能力という点を考えれば、高度な操作能力は、自立支援法第 76 条の必要性の要件とはされていない。適切な援助者の存在があって電動車いすを安全に操作できる程度の必要最低限の能力があれば十分である。

②の ii) であるが、現状の補装具の支給基準は、自立支援法の趣旨目的ともはや合致していない。かつ電動車いすの支給基準については、操作能力の点で、自立支援法の趣旨目的に照らして、現段階では必要以上に高度な能力基準を課しているといえる。このため、電動車いすの支給基準も、操作能力の項目に焦点を当てて考えるならば、自立支援法の趣旨目的に合致していないというべきである。

②の iii) として、これらを照らしあわせれば本意見書の結論として、本件訴訟の原告は自立支援法第 76 条にもとづく電動車いすの支給の必要性を満たしているものであるから、電動車いすが支給されるべきだと考える。

本件訴訟において、本意見書で述べた側面を十分に考慮したうえ、真に X の自立・自律を

反映した判断が下されることを切に期待する。

【参考文献】

- ・秋元美世〔2010〕『社会福祉の利用者と人権 利用関係の多様化と権利保障』有斐閣。
- ・東俊裕〔2010〕「障害者の権利条約と日本における障害法との乖離」日本社会保障法学会編『社会保障法』第25号, 法律文化社, 7-19頁。
- ・池田直樹〔2002〕「移動の権利と政策」河野正輝・関川芳孝編『講座・障害をもつ人の人権①権利保障のシステム』有斐閣, 205-213頁。
- ・井上英夫〔2013〕「人権としての社会保障確立の課題」矢嶋理恵・田中明彦・石田道彦・高田清恵・鈴木静編『人権としての社会保障 人間の尊厳と住み続ける権利』法律文化社, 267-279頁。
- ・岩崎晋也〔2006〕「『障害者』への『自立』支援」『社会福祉学』47巻1号。
- ・江渡文ほか〔2011〕「重度心身障がい者の電動車いす時間導入に関する一考察」『柳川リハ・福岡国際紀要』vol.7, 28-33頁。
- ・大曾根寛〔2010〕「生活支援と職業支援」日本社会保障法学会編『社会保障法』第25号, 法律文化社, 35-48頁。
- ・岡部耕典〔2006〕『障害者自立支援法とケアの自律: パーソナルアシスタンスとダイレクトペイメント』明石書店。
- ・金川めぐみ・大曾根寛〔2011〕「障害者への自立支援給付に関する義務付け判決の意義と課題—「石田訴訟・和歌山地裁」判決(和歌山地判平成22年12月17日, 本誌20頁)の検討」『賃金と社会保障』1537号, 旬報社, 4-12頁。
- ・河野正輝〔2006〕『社会福祉法の新展開』有斐閣。
- ・河野正輝〔2010〕「『障がい法』の視点からみた障害者自立支援の課題」日本社会保障法学会編『社会保障法』第25号, 法律文化社, 63-77頁。
- ・厚生労働省〔2005〕『補装具等の見直しに関する検討委員会中間報告書』
- ・菊池馨実〔2000〕『社会保障の法理念』有斐閣。
- ・高藤昭〔2009〕『障害をもつ人と社会保障法 ノーマライゼーションを超えて』明石書店。
- ・立花直樹〔2010〕「日本における福祉用具を巡る現状と課題」『関西福祉科学大学紀要』第14号, 53-76頁。
- ・西村泰久「電動車いすで地域活動に目覚めて」『難病と在宅ケア』vol.7, No.10, 5-8頁。
- ・矢嶋里絵〔2008〕「障害者福祉関係法における「自立」—身体障害者福祉法を中心に」菊池馨実『自立支援と社会保障』日本加除出版。
- ・矢嶋里絵〔2013〕「法は知的障がい者をいかに位置づけたのか」矢嶋理恵・田中明彦・石田道彦・高田清恵・鈴木静編『人権としての社会保障 人間の尊厳と住み続ける権利』法律文化社, 145-155頁。

The Appropriateness of Funding for Electric Wheelchairs as Assistive Devices:
Written Opinions in the Appeal Against Withdrawn Funding for Wheelchairs
in Hashimoto City

Megumi KANAGAWA

Abstract

This paper considers the appropriateness of court decisions regarding the provision of funding for electric wheelchairs as assistive devices.

First, I consider the issue of autonomy and independence for people with disabilities, and argue that people with disabilities have a right to movement that needs to be protected. I argue that the current standards regarding funding for assistive devices are no longer either appropriate or in accordance with the intent of the Services and Supports for Persons with Disabilities Act.

Finally, I discuss various issues with the current standards of practice regarding funding for electric wheelchairs.