

権利を発展させる社会福祉改革を

大谷 強（関西学院大学経済学部教授）

1. 多様な権利擁護政策の提案と試みの登場

社会福祉構造改革では、利用者本位で福祉サービスを利用できる制度に転換する方向を打ち出している。高齢者介護の分野において介護保険を導入したことを、保険制度ではないとしても、障害者福祉の分野でも同じような仕組みにする意図からでている。

それに合わせて、法務省では、民法を改正して明治時代から続いた禁治産制度を「成年後見制度」に改正して2000年4月から開始する。厚生省関係では成年後見制度を福祉分野で補完するために「地域福祉制度権利擁護制度（仮称）」を1999年度新規事業に盛り込み、今後は社会福祉事業に位置付ける。この事業の基礎になったと思われる大阪府が97年度から手がけてきた「後見的支援制度」も、成年後見制度を自治体で実現するために、他の自治体でも準備している。また、東京都中野区が始めた「福祉オンブズマン制度」を実施する準備をしている自治体も多くある。東京都は98年度から施設オンブズマン制度をモデル事業で着手している。

供給主体が多様化することに合わせて、厚生省でも福祉サービスの質の向上に関する基本方針をまとめる作業を続けている。介護保険でも、サービス事業者は、提供しているサービスの自己評価をはじめ、利用者の側に立った質のチェックをする義務がある。市町村も介護保険でのサービスの質を確保するために、どんな権限がもてるか

を検討している。

市民の側でも、多様なオンブズマンの組織を立ち上げて、現在の福祉サービスの実態を評価し始めている。既存の福祉施設の情報を公開させて、措置費の使い方や利用者の生活条件の総則、職員の配置状況などを相互に比較している。サービス利用者から直接に苦情や意見を受けつける試みも、各地で行われている。今後、利用契約にともなう消費者の権利を守る立場から、サービスの価格や質について、チェックする活動はいつそう活発になるであろう。

福祉サービスについて権利が語られるとき、措置制度が市民の権利を保障してきたかのような誤解がある。介護保険や福祉基礎構造改革によって契約型に転換する動きが出てきたから、権利侵害が問題になってきたのだという表現も見られる。入所型の福祉施設のときからずっと、利用者は人としての扱いを受けてきていない。行政による入所措置自体が、本人が自ら選んだ行為ではない。施設内の生活は生存権保障そのままに、人として最低の生存水準がろうじて提供されているだけである。人間の生活という言葉に込められた自分の気持ちや考え方で選んで決定したり、追求したりする自由は、なかった。

施設内では、本人は他の生き方があることを知らなかった。社会においては人権侵害にあたる行為が、施設内では当たり前と思われていた。施設から出て、あるいは施設に入らないで、地域で暮らしている障害者を見て、それとの比較で自分の行動の自由がないこと、気持ちや意思が発揮で

きない状態にされていることが、自覚できる。告発もできる。人権侵害が表面化しはじめたのが80年代からであるのは、やはり地域で生活している障害者の数が増えて、別の選択肢が見えてきたことと、密接に関係している。

2. 市場論とセットで出てきた権利擁護政策

中央政府も自治体も含めて行政が、利用者に権利があることを前提にした政策をとるのは、市場原理を採用するとしたときからである。施設経営者も行政の委託を受けて行政のかわりに生活の場を「与えてやっている福祉」という考え方から変わりつつあるのは、やはり、多くの事業者が参入し施設が利用者から選ばれる競争時代になったという認識からである。

福祉は市場原理の外にあるという認識が一般的であった時代には、個人が権利を主張することは、ほとんどなかった。市場原理を肯定しようと否定しようと、現実には日本では市場原理が叫ばれるようになってから、個人の権利を保障する動きが各方面で出てきた。

すべての国や地域で市場原理の採用が障害者・高齢者・子どもの権利を尊重する政策に結びついているかどうかは、分からない。しかし、たとえば、アメリカ障害者法は80年代のレーガン政権が明確に打ち出した新自由主義経済政策のなかから共和党ブッシュ大統領の時代に成立した。1995年のイギリスの「障害者差別禁止法」も保守党と労働党との激しい論争のなかで成立した。準備は80年代にサッチャー政権が進めてきた規制緩和と福祉の見なおし、選択の権利や機会の平等をうたう政策に対応して出てきた。1993年のニュージーランドの人権法も、80年代の激しい行革と市場主義の徹底のなかでさまざまな理由による差別を禁止し、個人の権利を保障するシステムとして登場してきた。

アジア太平洋地域においても、1992年にオーストラリアで障害者差別禁止法、フィリピン

の障害者憲章、香港の障害差別条例、1995年のインドでの障害者（機会均等、権利擁護と完全参加）法、1997年インドネシア障害者法などがある。この地域での市場経済の発展と無関係ではない。

市場原理は必ずしも営利企業の活動にすべてを任すということの意味しない。日本でも、介護保険法とともに、NPO法が議論され98年に成立した。市民が社会に解決すべき課題があると認識したら、自主的に自分たちの結社をつくり、その課題に取り組む。NPOの間でも、どこの組織の活動を支援するか、参加するか、どこのサービスを活用するかなどを巡って市場競争はある。民間企業と市民の間での競争もあるし、行政との競争もより激しくなるであろう。そのなかで、市民は自分たちの権利を主張し、個性を発揮し、差別の禁止を求めて具体的に行動する。

市場経済が成り立つためには、市民も販売者や消費者として個人の権利をもつ。しかも、独立した人格で対等な関係で対応する。取引する商品やサービスの種類や内容、価格や数量などについて自分の希望を表明する権利がおたがいに平等にある。十分な情報をもって、自分の判断で選択する権利がある。福祉サービスについても同じである。

市民社会を作り育てる権利までにはならないが、その権利を主張するのは、市民の行動である。政府や自治体はその権利を承認し、実現に向けて主張できる環境を保障する。

3. 権利擁護の言葉に込められた多様性と誤解

(1) 成年後見制度は権利擁護のシステムではない
法務省の成年後見制度は、民法に規定されていた禁治産・準禁治産を「後見」「保佐」と名称を代えるとともに、判断能力が不十分な人について「補助」類型を新設した。あくまでも、当事者にかわって権利を行使できるようにして市場での

経済活動に支障をなくすための仕組みである。

社会サービスの利用が契約型になることにより、市場をつうじた消費者と提供者との関係になる。とくに、障害者や高齢者、子どもなど、判断能力が十分でない消費者は、売り手の側との力関係で不利益を受ける。そこで、消費者としての判断を支える経済的支援策が考えられ出した。財産や所得を不当に使われないように防衛する目的が強い。しかし、後見的な支援をする人が障害者などの生活すべてにかかわることは、施設内の生活と同じように、過剰な介入になってしまう。たしかに日常的な生活行為については当事者が自分で行う余地を残している。

だが、当事者が自分で判断していく力を身につけていくための支援については、ほとんど触れていない。特別の環境のなかに抱え込まれていては、いつまでも経験を積み重ねていくことができない。身近に支援する人がいるかどうかによって、自分たちで決定できる範囲は変化する。市場主義に特有な個人に迫っていく自己決定ではなく、本人の意思を含んだ共同決定が求められる。また、市民は互いに影響を与え合って育っていく。

厚生省の地域福祉権利擁護事業も、都道府県の社会福祉協議会に新しい権利擁護の役割を担わせようとしている。しかし、代行主義であるし、利用者である障害者・高齢者には身近ではない。

社会福祉協議会の多くはサービスを一方でしている。他方で利用者から苦情の受付をして、権利侵害がないかどうか、調べるという2面性を持たせようとしている。実際に運営するに当たっては無理がある。成年後見制度の場合も、だれが「後見」するかという問題にも関連してくる。法人も後見人になることが認められると、現在の社会福祉法人がそのまま横滑りしてしまう危険性もある。

(2) 施設サービスの評価とオンブズマン制度

というモデル事業

東京都が相次ぐ施設での障害者への虐待や権

利侵害に対して、98年からモデル事業として「サービス評価事業」を始めた。「サービス評価基準」をつくり、施設の自己評価とともにオンブズマンにも評価してもらい、サービスの実態を明らかにする。このモデル事業は各地に広がることも予想される。施設関係者も自己評価をして意識改革や具体的な改善に着手しなくては、施設内の障害者が危ういという危機感から始まった。

厚生省も東京都や施設管理者も、利用者が今の施設の生活に不満を持っていることや、権利の侵害行為をしていることを公式に認めた結果である。これまでのように福祉の措置は施設入所ですべてであり、なんら問題はないとか、障害者だから「教育・訓練・療育・保護など」をするためには仕方がないという対応に比べると、評価できる。

評価基準は障害者の人権を尊重するために設けられているが、はたして個々人の権利を守る基準になっているだろうか。集団生活を前提にした評価基準であり、しかも、例外を認めていたり、特別な人に対してや場合によって扱いが異なるなど、人の権利というには、基準はあいまいである。

オンブズマンの任命も施設理事長の権限であり、利用者からも職員からも独立性が疑われる懸念がある。個別の施設ごとに評価するシステムでは、利用者も選択の余地がない。苦情を言っても解決の方法が限られている。また、施設職員との関係性も悪くなることもある。

(3) 社会福祉法人の施設を延命する危険性

施設入所そのものが原則的には人としての権利を侵害している。しかも、障害者基本法や各福祉法にはサービスを受ける権利規定もなければ、差別禁止の法律もない。差別されたと思ったときに訴えて権利救済を受ける手続きの制度さえも確立していない。公正な手続きも個人の重要な権利であるという制度もない。

このような日本では、オンブズマン制度があるから施設も存在が認められるという正当化に使わ

れる。社会福祉基礎構造改革も当初は利用者が選ばない施設は、淘汰されても構わないと競争の原理をうたっていたが、社会福祉法人をより自由に活動できるように復権させた。

一方で、オンブズマンは利用者からの厳しい不満を収めて、施設内の不満改善策にとどまる。施設の限界までは改善できたとしても、それ以上の展開は無理であり、それを突破しようとするれば、施設経営の限界にぶつかり、施設が倒産してしまうと脅されてしまう。

4. 独立した機関が人権確保の法律制定に不可欠

「国家機関（国内人権機関）の地位に関する原則（パリ原則）」（1992）によると、実効性のある人権機関には、独立性が求められる。独自の判断で調査ができ、政府や議会、その他関係機関に意見や勧告、提案、報告などができることが重要とされている。

（1）自己決定を支援するルールと問題の整理

既存のオンブズマン制度は措置行政のうえにたった仕組みであった。行政の措置権と税財源によるサービスであるから、行政の処分や施設のあり方を問題にできた。今後は、利用型になり、とりえず料金を支払う関係になるから、強権的に介入することができなくなる。自発的な契約行為について差別や人権の侵害を取り上げるときには、一方の当事者からの強い異議が出てくる必要がある。行政型のオンブズマン制度とは別に、市民の自主的な仕組みが必要になる。

当事者が地域社会で差別を受けたときに気づくかどうか。当事者はどのように自分の権利を主張して良いかわからない。どんな点で差別を受けているのか、どういう権利が侵されているのかさえ、わからない場合が多い。問題を整理して、既存の法律にしたがえばどういった主張ができるのか、交通整理が必要になる。本人の言い分だけで

はなく、相手の側の言い分も公平に聞く。不明確なところについては調査を行う。こうした中立的な第3者が権利を主張するときに有効な役割を果たす。

（2）差別の基準をどこに求めるか

差別の規定がないままで、差別禁止の制度はできない。自分の権利がなにであり差別行為がどんなことかを、社会に明らかにする作業がないと権利規定は明確にならない。

基準が客観的で具体的であれば、事業者や他の市民にとっても、どうすれば良いかの判断がつきやすい。教育の内容も明確になり、技術的なガイドラインも作成しやすい。事業者もその基準を意識して仕事ができる。

権利を自己主張できる個人やグループを育成し、当事者が力をつけていき、社会に対して発言していく。社会を改革していく提案（アドボカシー）もする。

（3）法制度を作りかえる政策提言が重要

オンブズマン制度のもう一つの役割は、国際的ルールに照らし合わせて現行の法制度で権利の実現や保障について不足しているところを指摘して、改正をするように提言する。あるいは自治体が国際基準を守っていないので、実現するように勧告する。法制度が社会サービスを利用する市民の生活に適合しているか、いないかを見守って、必要があれば政策提言する。

その役割については、現行法の規定や提案された法律案について検討し、人権の基本原則に合致するように見直すことが盛り込まれている。現行法についても権利擁護の原則に反していると判断したときには改正を求めていく権限が挙げられている。権利擁護機関は法制度を作っていく過程にかかわることが想定されている。日本でいま議論されている制度案には、こうした点が抜けている。
(おおたに つとむ)