

<原著>

福祉サービス利用における社会支援アクセス権の確立

井 土 睦 雄

Establishment of the Social Support Right to Access in Social-welfare-services Use

Mutsuo IDO

The purpose of this research is to point out that social welfare legislation is one of the factors of human rights abuse.

As the factor, by an application principle and support priority in social welfare legislation, a user and a citizen cannot access social welfare services easily, and shows that it has the danger of receiving human rights abuse.

And in order to prevent human rights abuse, in social welfare legislation, it raises that the right to use social welfare services must be specified based on respect of the self-determination of a user and a citizen.

As this method of research, literature, a judicial precedent, and disabled person organization report data were examined.

This research showed the following things.

In order to carry out solution or prevention for human rights abuse, it is important that a user and a citizen obtain the social-welfare-services right of use <participation right> by social welfare legislation.

In order to obtain the right of use, while a user and a citizen receive social support to social welfare services, self-selection and the process to determine must be secured. At the same time, the right which can be approached and connected must be obtained by social welfare services. That is, the right which can be accessed to social support must be obtained.

「この研究の目的は、社会福祉法制が人権侵害の要因のひとつになっていることを指摘することである。その要因として、社会福祉法制における申請主義や扶養優先により、利用者・市民は、福祉サービスにアクセスできにくく、人権侵害を受ける危険性を持っていることを示す。そして、人権侵害を防ぐためには、社会福祉法制において、利用者・市民の自己決定の尊重を基盤に、福祉サービスを利用する権利が規定されなければならないことを提起する。

この研究方法としては、文献、判例、障害者団体報告資料を検討した。

この研究の結果、以下のことがわかった。

人権侵害を解決または予防をするためには、利用者・市民が福祉サービス利用権〈参加権〉を社会福祉法制で得ることが重要である。その利用権を得るためには、利用者・市民は、福祉サービスに対し、社会支援を受けながら自己選択・決定する過程が保障されなければならない。同時に、福祉サービスに接近・接続できる権利が得られなければならない。つまり、社会支援へアクセスできる権利が得られなければならない。」

Key words : Right to know, Right protection, Right to access,
Social-welfare-services right of use (participation right)
知る権利、権利擁護、アクセス権、福祉サービス利用権 (参加権)

研究意図

本研究目的は、社会福祉法制が、利用者・市民（利用者、または支援者になり得る人々）の主体的な福祉サービス選択・利用権を制限していることによって、人権侵害問題を発生させる要因を備えていることを指摘することである。そして、その問題を予防するためには、利用者・市民が福祉サービス利用権を得ることが重要であることを示すことである。その解決策について、社会福祉法制を検討し、その基底にある申請主義と扶養優先の課題を追いながら、社会支援にアクセスできる権利を仮設する。その構築には、福祉サービスを知る権利と、利用する権利（参加権）が、当事者（利用者または利用者になり得る市民）に保障される必要があることを提起する。

利用者・市民が社会支援を受けられる権利はどのように構築されるべきなのだろうか。それは、利用者・市民自らが、最も価値のある自立のために、支援関係者に聴き、相談し、社会支援を申しこみ、申請、利用する過程において、それらの支援プロセスと方法を知り、快適な支援環境を整えていくことで構築される。その視座は、自己決定を尊重する社会支援の命題かつ使命となる。そしてその支援環境は、社会支援の価値を国民に示すことができる社会福祉法制と、その支援行政と支援事業者、そして支援者の存在が必要不可欠である。

しかしながら、果たしてその関係支援者は、利用者・市民が願う価値ある社会支援を利用者・市民の権利として供給できるのだろうか。ややもすると社会支援は、法的判断にゆだね、支援の手が少なくても、意思や判断力に不安を抱えながら、利用契約に傾倒する恐れがある。その結果、福祉サービス受給者の自己決定への願いに対して、他者からの支援を差し

伸べられない現実も生まれやすい。その実現には、法制で解決する前の段階において、福祉サービスを利用する権利を権利擁護支援として遂行する視点が重要になる。

そこで本稿では、次のことを検討したい。それは、社会福祉を担う行政担当者や関係支援者と共に、利用者・市民の意思を尊重できる前提条件を整えられるのは、「知る権利」と「福祉サービス利用権（参加権）」を「アクセス権」として捉え、社会福祉法制においてその規定を構築することではないかということである。

本稿では、社会福祉法制が規定する「福祉サービス」の確立ではなく、当事者の権利擁護・権利保障を社会的に支援する制度・方法論の検討指標として、あえて「社会支援アクセス権の確立」という仮設を立てた。その意図は、福祉サービスの利用契約下において、利用者・市民が、そのサービスに接近・接続し、必要な援助を社会的に受けられる権利を獲得するところにある。尚、その当事者を、利用者・市民であると捉え、両者に存在する社会支援への願いと、そのアクセス、そして、その支援活用に至るまでの連続性を重視し、この市民については、利用者、または支援者になり得る人々と位置づけた。

以上の主旨に基づき、研究方法として、判例、障害者団体報告資料等の先行文献で示された内容を検討する。

第1章 社会福祉サービス利用権

第1節 社会福祉サービスとアクセス権

2006年12月には障害のある人の権利に関する条約¹⁾が第61回国連総会において採択され2008年5月に発効した。その条約の一般原則では、「(a)固有の尊厳、個人の自律（自ら選択を行う自由を含む。）及び人の自立に対

する尊重、(b)非差別〔無差別〕、(c)社会への完全かつ効果的な参加及びインクルージョン、(d)差異の尊重、並びに人間の多様性の一環及び人類の一員としての障害のある人の受容、(e)機会の平等〔均等〕、(f)アクセシビリティ、(g)男女の平等、(h)障害のある子どもの発達しつつある能力の尊重、及び障害のある子どもがそのアイデンティティを保持する権利の尊重²⁾と定めている。この条約に向けては、日本でも社会福祉法制の解釈と改正をめぐって検討されているところであり、今後も、批准化に向けた論議が予想される。

本稿では、特に障害のある人のアクセス権に注目しながら、その第12条の法律の前の平等と社会福祉法制へのアクセスについて、日本の社会福祉法制から検討したい。

第12条では次のように規定している。「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。〈原文：1. States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.〉 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の平等を基礎として法的能力を享有することを認める。〈原文：2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.〉 3. 締約国は、障害のある人がその法的能力の行使に当たり必要とする支援にアクセスすることができるようにするための適切な措置をとる。〈原文：3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity.〉

さて、日本の内閣府は公定訳文案仮訳(2009

年3月3日)を示したが、その条約の解釈をめぐって、障がい制度改革推進会議等³⁾では意見が分かれている。政府の仮訳では「アクセシビリティ」を「施設及びサービス等の利用の容易さ」と解釈し、社会資源全体への接近や接続ができるようなアクセス権という捉え方はしていないと思われる。また、「persons with disabilities」を「障害者」と訳し、「障がいのある人」という解釈ではなく、社会との関係性から生まれる概念として捉えるのではなく、国内法の障害者に準拠したような示し方をしている。このことに関し、中村は、日本政府がこの条約を批准することや障害者差別禁止法を制定することについて、あえて国内法を改正する必要がないという考え方を持っていることが推察できると述べ⁴⁾、政府がアクセス権に対する消極的な理解をしようとしていることに注目している。

こうした条約の指標である「アクセシビリティ」や「法律の前に人として認められる権利」を実現していくためには、日本の社会福祉法制の中で、障がい当事者が社会支援にアクセスできる権利が課題となるのではないか。

確かに障害者基本法第20条では、「国及び地方公共団体は、障害者に関する相談業務、成年後見制度その他の障害者の権利利益の保護等のための施策又は制度が、適切に行われ又は広く利用されるようにしなければならない」と規定している。しかし、最低基準条件下において、果たして本当に福祉サービス利用権を利用者に保障できるのだろうか。岡崎によれば、社会福祉サービス内容の最適性保障を目指し、施設最低基準の上に最適なサービス標準を示し、その実現を地方自治体と経営者と現場の社会福祉労働者で地域に構築すべきであると述べており⁵⁾、虐待防止に対する実質的な支援構造にこそ欠陥があることを

指摘している⁶⁾。

社会福祉法制は「個人の尊厳」⁷⁾を基本理念に置き、障害者の虐待への対応は「権利利益の保護等（障害者基本法第20条）」と規定しているが、人権擁護・保障とは規定していない。何故ならば、人権擁護・保障を確立するためには、財政上の限定された最低基準サービス以上の最適基準を福祉サービスの質としていかに具備していくかという問題に突き当たるからである。障害者福祉で起きる人権侵害の問題を解決するには、社会福祉法制そのものを改革しない限り、先に示したように、アクセス権の解釈を、現行法上の障害者に定義された者だけが、社会資源を利用するような解釈に限定されてしまう。そして、福祉サービス利用を含む社会資源全体への接近性や接続性のあるアクセス権の保障といった観点にまでは及んでいない。

堀部は、知る権利を、聞く権利、受ける権利、読む権利、見る権利等であると整理している⁸⁾。この「受ける権利」は、福祉サービス情報に接近する上で重要になると考えられる。福祉サービスを利用する権利が保障されるためには、障害当事者が他人にでも家族にでもなく、社会支援組織にアクセス（接近・接続）できる権利、言い換えれば、求めたことが受け止められ何らかの支援方法につながっていく過程に参加できる権利が必要になるのではないだろうか。

岡村は社会福祉の固有性を主張した中で、「個人の社会生活上の困難に接近するための社会福祉固有の機能を明確にし、そしてその社会福祉の機能を効果ならしめる手続き過程として方法論を位置づけることが必要なのである⁹⁾。」と述べている。また「社会生活上の困難を分割することのできないものとして援助するための有効な方法論は、援助対象者が個人であるか、集団であるか、地域社会で

あるかによって決められるのではなくて、その生活上の困難を全体的に、不可分割的にとらえることのできる固有の論理を明らかにすることから始めなければならないのではないか。¹⁰⁾」と問い、援助対象者を主体に、社会との関係から生まれる障害を改善していく上での機能が、社会福祉援助論に備わっていることが重要であると提起している。

このことは、利用者の個々の主体的な願いに集約され、生活改善に実現されていくことが社会福祉の使命であり、介入方法の目標とその過程と、その成果を個人に返していく方法論を、実体として機能させることの意味を重視している。そのような社会福祉援助の対象を明確化するプロセスをなくして、個人や集団、社会が対象化されることはないということを示唆している。個人へのケアマネジメントを追求することは、同時に社会環境とのひずみをアセスメントし、個の生活問題の背景にある社会資源の改善を要請されてくるものである。社会福祉サービスを必要とする利用者において、生活問題に立ち向かうとき、当事者の主体的な福祉サービス利用の実現を、個人の存在と社会の存在との二局面から、協働決定の過程¹¹⁾を通して、このアクセス権の意味を問わなければならない。

国連の障害のある人の権利に関する条約では、改めて障害とは何かについて、「障害（ディスアビリティ）が形成途上にある（徐々に発展している）概念であること、また、障害が機能障害（インペアメント）のある人と態度及び環境に関する障壁との相互作用であって、機能障害のある人が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げるものから生ずることを認め¹²⁾（原文：Recognizing that disability is an evolving concept and that disability results from the interaction

between persons with impairments and attitudinal and environmental barriers that hinders their full and effective participation in society on an equal basis with)」と定義した。すでにICF（International Classification of Functioning, Disability and Health）で示された概念規定に沿うものとして、当事者と社会環境との状況から障害が発生するという論拠に立っていると言えよう。

この障害の定義は、社会福祉サービスが当事者とその環境から発生する生活問題に焦点を当てるといふ原則と共通するものがある。社会福祉の目的は、生活問題を抱える人々の心身や、経済的、または社会的問題を改善していく中、個々の生活問題から社会全体の資源問題へと発展的に探求する使命があると考える。

しかしながら、現行の社会福祉法制では、その資源問題に関係なく、個々の対象者の生活問題への対処に限定しようとしているのではないか。ある生活問題を抱えた市民は、申請希望の声を出してはじめて社会福祉法制下で受理され、利用者となる。そして制度上の手続きに参加し、社会福祉法制上の制限された存在となる。つまり、最低基準の社会資源構造下に入り、しかも申請主義によって福祉サービス利用希望者のみが受理される。希望しなければ私的扶養優先の原則¹³⁾がはたらき、利用者としてサービスを受けられないような社会資源構造の中に入るといふこともあり得る。

ここで、予め記したように、利用者の捉え方を検証しなければならない。つまり、利用者は利用者になるかも知れない市民の一事例に過ぎないという認識をする必要があると考える。利用者になり得るかも知れない存在とも言える市民が、福祉サービスに係わるか、係わらないかには関係無く、または前提とせ

ず、人間として、福祉サービスを利用すれば、個人が尊重¹⁴⁾されながら、社会生活を営むことができることが重要なのである。ところが、個人が尊重されるための社会資源問題を棚上げにし、利用契約制度といった個人と福祉サービスとの利用関係に限定したような福祉サービス制度を造っているとしたなら、やはり改善すべきである。本来、社会がかかえている生活問題上の制度と支援、そして財源等の質や量を、社会福祉問題として解決することを見誤り、欠落させてはならない。ここには、介護や相談援助を充実させていくためには、政策・制度との交互作用によって福祉サービスの質を向上させるという課題があるはずである。その課題を抜きにしては、例えば虐待等の人権侵害をチームケアで受け止め解決できるような支援組織を充実させることは出来ないだろう¹⁵⁾。このことは同時に、人々の尊厳や人権において、実質的な平等¹⁶⁾を確保しようとする権利擁護・保障への認識を低めてしまうことにつながりやすいものであろう。

第2節 申請権と調査権

ここでは、知的障害者の福祉サービス利用における申請、調査について、三重県情報公開審査会答申事案から考えたい¹⁷⁾。ところで政府は、知的障害者数については推計人数しか公表しておらず、しかも療育手帳申請者数との誤差を生じさせたままである。この答申は、当事者が申請することと調査されることについて、積極的にアクセスできる権利を当事者が持てる可能性がないかどうかを検討する上で重要な答申である。その内容、経過を以下に概観する。

異議申立人は開示請求をしたが、県側は文書が不存在であり、開示取消を求めた。その結果、情報公開審査会は条例に基づき、県側

の非開示について妥当性があると答申した。申し立て側の主張は、実施機関の責務として、知的障害の定義、障害の判定基準、その運用文書を提示すべきであり、手帳の交付状況や手帳の必要な者に対する交付状況も明らかにすべきであり、明確化しないということは、「どの数値を使って施策を推進するのか疑問である」というものである。これに対し、審査会の答申理由は、知的障害者の定義が法律で明示されていないこと、職権で知的障害者数を調査することは人権上の問題があり、そのような行政の仕組みにもなっていない点からして、実施機関が行った不存在決定は妥当なものであるとした。

このような結果は、福祉サービスへのアクセス権を考える上で、申請したことが調査され開示されるかどうかという視点が重要となる。果たしてその接近性や接続性といった観点からも、アクセス権が保障できるのかどうか検討する必要がある。

調査は実行政機関の職務権限だが、人権配慮上、申請のあった療育手帳交付者の調査をするのが現在の行政業務の限界なのだろうか。このことは悉皆調査する努力はしても権限が行政にないということになる。また、申請しない知的障害者を調査、判定する権限が個人情報保護法に触れるという問題が残される。個人情報保護の立場から把握しようとしないうことは一体どういうことなのか。個人情報を専門的に把握しつつ、個人情報を守ることが専門職の倫理責務であり、その上で施策を講じるのが行政責任であるはずだが、この事案解釈では、個人の情報に人権上、介入できないといった一般解釈にとどまっているが、行政の専門職的立場として妥当かどうか疑問である。

対象者に知的障害があることは、文部科学省レベルで把握できている当事者の数値もふ

まえながら、福祉行政による悉皆調査をすることによって、そしてそれが当事者や支援者に開示されれば、当事者自身が個人の福祉サービス情報について、知る権利を得られるのではないか。もちろん、この調査は専門職としての行政にとっては、個人情報保護責任を担保しながら調査し、開示する使命を持ち得るものではないだろうか。公法による行政裁量の適正さを検討しないまま、「知られたくない権利」を優先することにより、知的障害者の実態が把握できないといった法制の矛盾を見逃すことは許されないのではないか。

この答申はどのような課題を提起しているだろうか。それはひとこと言えば「知る権利」が存在していないことである。療育手帳の申請すら知らない当事者または関係者がいるという現実が見えてくる。このような申請主義の法制と行政による個人情報保護が優先されてしまうのではなく、当事者が自分の置かれた状態を知る権利として、行政施策に対し、判定業務の適正さを主張しない限り、調査上の対象外になってしまう。行政は、この療育手帳の判定制度を知的障害の重軽に関係なく、当事者自身の生活困難を自覚する機会として、相談業務の一部として悉皆調査を取り入れるべきである。そして当事者の個人の情報を知る権利として捉え、申請から調査までの過程を保障し、同時に個人の情報を支援関係者が保護する専門性を確保することが条件となるだろう。そのことは障害のある人の多くが、家族等に保護されたまま、社会支援から遠ざかりやすい状況が存在しているということである。やはり知る権利を積極的に保障しなければ、社会福祉サービス利用権を得られることは出来ないのではないか。

第2章 申請主義と扶養優先の課題

第1節 社会支援からの離脱問題

前章で触れた様に、社会福祉法制には家族法が優先される原則が働いている。そのことは、親族扶養が優先され¹⁸⁾、保護者は、子どもを親権の及ばない成人期までも、扶養者として抱え込む事実がある。そこには成人期の当事者に障害があるにもかかわらず、法的観点からは責任能力者として扱われ、判断能力に欠けていても法律行為を行える人として扱われる問題が発生する可能性がある。そのことに対して支援関係者がその人々の社会参加とその後見を行うことが課題となる¹⁹⁾。

しかしながら、その課題には、社会福祉法制よりも優先される民法があり、その規定は扶養優先²⁰⁾という問題をかかえている。その規定によって、成人期の人生を、親族が後見人よりも扶養者として、また家族として本人支援を抱え込む事実がある。

例えば知的障害者への虐待や自虐的な親子心中や放火、殺害、放置による餓死事件等が発生し続けている²¹⁾。何故このように家族が虐待とも言える犯罪問題を起こしてしまうのか。このようなことが起きてしまう原因には、社会福祉法制における権利擁護制度において、人権擁護・保障視点が欠けている点がないだろうか。日本の障害者施策は家族の扶養も求めた自立促進であり、法制レベルからも、福祉サービスへの利用抑制が続いたことは問題である²²⁾。生活保護法においては私的扶養優先の原則があるが、社会福祉法制においても民事、つまりはその中の家族法が優先されるという原理が働いている²³⁾。

障害のある人への殺人事件が、生涯にわたり、しかも家族周辺で発生しているという事実は、単なる個人的な問題を超越している。発生原因のひとつとして、単に個人・家族が問

題を繰り返しているという観点からではなく、社会福祉制度上の問題から見直すことを警鐘しているのではないか²⁴⁾。

成年後見制度への利用支援や第三者評価、苦情解決等の制度ができたことにより、虐待等の予防に一助とはなり得るかもしれないが、その本質に迫る実質的な制度はまだ確立していないのではないか。行政の監査も含め、専門人材の絶対的不足や労働条件、利用者の生活条件等の最低基準など、制度構造的欠陥からも見直しを迫られている問題であると認識すべきである。

また、利用契約に保護者が立ち会っている問題がある。その立ち会いの比率は高く、家族・当事者自身が権利侵害者になる恐れも生まれる。またそのことは犯罪事件へとつながることもある²⁵⁾。

そこで、厚生労働科学研究「罪を犯した障害者の地域生活支援に関する研究²⁶⁾」が示した実態調査を取り上げ、療育手帳を所持しないまま、行政による支援からは放置されやすい実態を確認する。法務省はこの厚生労働科学研究に協力する形で、2006年（平成18年）10月に行った実態調査（サンプル調査）から、知的障害者又はその疑いのある者の再犯率を公表した。それによると、知的障害の疑いがある410人のうち、285人、約70%が再犯している。その犯罪内容は窃盗が多く（約43%）、動機は困窮・生活苦（約37%）の割合が多い。事件時の状態は無職が多く（約81%）、引き受け先として社会福祉施設は約1%だった。その中で療育手帳所持者は26人とどまり、約6%という低率である。

平成17年度知的障害（児）者の基礎調査²⁷⁾では、療育手帳の所持者について、所持者が91.0%、不所持が5.8%、不詳が3.2%であった。ところが18歳以上の対象者で、取得した年齢時が18歳～50歳以上の範囲の者を合わせ

ると、35.3%の割合に減少し、三人に一人ぐらいの割合で成人の障害者福祉対象下で手帳が発行されているという現状がうかがえる。不所持理由として、「制度を知らない」が30.6%、「申請するつもりがない」が14.9%、「手続きが面倒」が1.7%、「申請したがもらえない」が7.4%と、申請手続きの機会が得られにくい状況を示している。

このような結果もふまえていくと、事件を起こした知的障害者又はその疑いのある者においては、極端に療育手帳所持者が少ない結果となっていることと関連し合っていることがわかる。知的障害者が手帳を所持できない、またはしないまま、行政による調査から放置され、社会支援からも遠い存在になり、個人と社会の間に何らかの社会支援が及ばなかったために、犯罪を誘発する原因の一端をあらわしているものでもであると推測できる。社会支援が当事者にとってまだまだ遠い存在であることを、これらのデータは示しているのではないか。

これらの事実は、知的障害者にとって、職業自立の困難性や社会支援の不足と不安定さも含め、社会福祉法制上の権利性である「知る権利」の壁をどう克服すべきかが要請されている問題であると捉えることはできないだろうか。日本が教育の義務化を全国民に対して法制化したことは、障害のある子どもへの実態把握と教育に大きく貢献してきた。しかし、社会福祉法制は教育関連法による成果をあまり受け止めることもなく、知的障害のある人々の生活困難性を優先的に把握することよりも、利用者個人の責任能力や個人情報保護を優先した施策を行ってきたと言えるだろう。やはり社会福祉サービスの利用に際しては、原則的には申請主義を採り、福祉サービス事業者へは利用者等による申し込み主義を採用していることは、行政責任による生活問

題把握を消極的にしていると考えられる。そして、権利擁護制度は、中心を民事法に置き、利用申請がなければ、扶養優先に任せ、社会福祉支援が得られにくい原因を構造的に備えている。また利用契約における当事者以外の家族、扶養者代行が行われ、利用者に福祉サービス選択・利用権を制限してしまう原因をつくっている。このように社会福祉制度自体が申請主義や扶養を優先しており、当事者が主体的に福祉サービスを利用するための社会支援を受けられる保障を持ち得ていないことが問題である。

第2節 自己決定の尊重と社会支援

この節では、セルフアドボカシーの理念から、自己決定の尊重²⁸⁾と社会連帯²⁹⁾をキーワードに、家族も含めた社会支援を保障できる人権擁護・保障のあり方を検討する。その指標として社会支援アクセス権（仮称）を確立することが、社会福祉サービス利用権の発展につながることを課題として提示する。

成年後見の申し立てもなく、その後見も実施されず、扶養者というだけで財産管理を名義人の思惑のまま行い、保護の事実はあるけれども、当事者への自己決定の尊重が無視された事件がある³⁰⁾。どうすれば、このような問題が予防出来るだろうか。

そこで、権利擁護に関する生活実態調査(社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会)³¹⁾を取り上げ、自己決定の尊重をどのように社会で保障できるか考えたい。

この調査の目的は、成年後見制度の利用が伸びていない現状があり、本人の権利擁護のあり方が直接の支援者(保護者)である者の考え方から大きな影響を受ける点について検討している。この中で調査委員は「家族は本人の最大の権利擁護者になりうる一方で、最大の権利侵害者にもなりうるという側面を

持っている」と指摘しているように、この保護者の積極的な権利擁護者としてのメリットを生かし、かつ権利侵害者になる恐れがあるデメリットを解消するには何が必要となるのか、検討を要するところである。

ここで、この調査の「質問・回答一覧」から11項目を抽出したものを次の表Iで示した。

表I

<p>① 本人の住まい</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自宅 81.3% ・ 施設 12.3% ・ 独立（独居） 3.0% ・ 無回答 3.4% 	<p>② 本人の将来の望ましい住まい</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ グループホーム 31.7% ・ 自宅 30.6% ・ 入所施設 29.7% ・ 老人ホーム 1.2% ・ その他 4.1% ・ 無回答 2.9% 	<p>③ 本人の現在の状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 通所授産施設 30.9% ・ 通所更生施設 12.9% ・ 入所更生施設 9.9% ・ 在宅 6.4% ・ 一般会社 4.7% ・ デイ・ケア 3.8% ・ 入所授産施設 1.9% ・ 福祉工場 1.6% ・ その他 22.6% ・ 無回答 5.3%
<p>④ ホームヘルプサービスの利用状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 利用していない 72.5% ・ 利用している 8.9% ・ 利用したい 8.9% ・ 利用したことがある 4.9% ・ 無回答 4.9% 	<p>⑤ ホームヘルプサービスの利用内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 留守中の見守り 35.7% ・ 食事の支度 16.1% ・ 身体介助と見守り 13.9% ・ 入浴介助 10.7% ・ 掃除・洗濯 10.7% ・ 夜間就寝中の介助 3.9% ・ その他 9.1% 	<p>⑥ ガイドヘルプサービスの利用状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 利用していない 60.2% ・ 利用している 16.0% ・ 利用したい 11.5% ・ 利用したことがある 5.8% ・ 無回答 6.5%
<p>⑦ ショートステイの利用状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 利用していない 56.1% ・ 利用したことがある 16.3% ・ 利用している 12.6% ・ 利用したい 9.0% ・ 無回答 6.0% 	<p>⑧ 本人の障害基礎年金の使い道</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 本人の生活費として使っている 44.6% ・ 本人が未成年 = 非該当 19.8% ・ 本人のために全額貯蓄している 12.7% ・ 家庭の生活費に組み入れている 9.7% ・ その他 6.9% ・ 無回答 6.3% 	
<p>⑨ 本人の障害基礎年金の管理</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 家族 62.4% ・ 非該当 = 本人が未成年 18.8% ・ 施設職員 7.2% ・ 本人 1.3% ・ 後見人 1.2% ・ その他 1.7% ・ 無回答 7.4% 	<p>⑩ 本人の将来について特に心配な点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 世話をする人 69.0% ・ 経済面 12.8% ・ 健康面 10.6% ・ 住まい 2.4% ・ その他 2.3% ・ 無回答 2.9% 	<p>⑪ 回答者に替わる支援者として望ましい人物・機関（複数回答集計）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 兄弟・姉妹 57.0% ・ 施設職員 41.6% ・ グループホーム世話人 26.9% ・ 後見人 23.8% ・ 育成会 15.7% ・ わからない 14.1% ・ 親族 11.1% ・ いない 4.0% ・ 信託銀行 1.0% ・ その他 2.3%

出典：社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会
知的障害者の権利擁護（成年後見制度）に関する生活実態調査報告書
（知的障害者の権利擁護システム構築に関する研究事業）

※数値の処理について、小数点第一位を四捨五入した。
従って表記の上で、100%にならない場合もあり。

この研究事業の調査結果から、当事者の権利擁護に関する項目の中から、自己決定の尊重と社会連帯、つまり当事者の願いと社会資源との関係にどのような特性があるのか確認したい。特に関係しやすいとみられる11項目を抽出した。項目内容の表記は一部、著者が簡略化した。

項目の①から③をみると、望ましい姿として地域福祉サービスを求めているが、本人の生活拠点の多くが支援している親族の自宅であり、福祉サービスを利用し、独立している当事者は少ない。しかしながら、主に通所系の支援施設と関係をもち、他者の支援を受けながら地域生活の基盤を築こうとしている様子が見えてくる。

そして④から⑦をみると、家庭内に福祉サービスを持ち込んでいない状況があるにもかかわらず、「見守り」への期待度が高い。つまり、本人への見守りがしっかりできる人材があれば、緊急時の外泊やホームヘルプや外出活動支援を利用しようとする期待が生まれると推測できる。また、⑧から⑪をみると、家族が将来にわたり、知的障害者本人を世話する人を一番心配し、その対象について、兄弟姉妹かそれとも他者か、その選択に不安を示している状況を示している。しかしながら、障害基礎年金の管理方法や、望ましい権利擁護支援者の内容をみると、財産管理と身上監護を主な業務とする後見人に期待している率が相当ありながら、実際に託している家族は非常に少なく、しかも例えば障害基礎年金のように、家族がその使い道の判断も含めて管理している率が非常に高い。これらのことは、第三者が行う福祉サービスまたは権利擁護支援に対して、家族はあまり信頼できないことや、また当事者を心配し、保護・管理しようとしていることが伺える。つまり、家族は生活面や経済面でも特に人的環境を心配し、不

安定な状況下に置かれていることを示すものであろう。

この調査報告委員は、まとめとして、第一に障害児者の家族支援のためのしくみがほとんど整備されていないことを挙げている。第二には高齢者も含めた家族が使いにくいサービスになっていることを挙げている。そして第三には、家族の意識そのものが面倒をみるのがあたりまえになり、しかも生きがいにもなっているという特徴を指摘している。そしてこのように外的または内的状況が重なって、兄弟姉妹への支援期待が高いものの、親などが抱え込み保護してしまいやすく、現状を維持しようとする傾向があり、そうしたギャップに注目していく必要があると述べている。

この調査では、特に直接の支援者である保護者の権利擁護に対する意識が本人に大きな影響を与えている点を配慮し、「家族であるからできること・家族ではできないこと」を鮮明にするべきであると提起している。

これらの調査から見える課題は何か。積極的な権利擁護者としてのメリットを生かせば生かすほど、扶養者として、また保護責任者としての役割を遂行し、地域福祉支援サービスが整っていない現状が改善されない限り、現状を肯定し、家族が本人支援を抱え込む社会構造が続いていくと考えられる。やはり、家族が情愛によって積極的に介護支援の問題を抱え込みながら保護している側面における権利擁護支援と共に、一方では情愛の欠けてしまった（または、欠けそうな）事情のある家族崩壊のような側面においても、家族・当事者自身が権利侵害者になる恐れがあることを十分検討しながら権利擁護支援をしなければならぬだろう。この調査報告は、「家族ではできないこと」を、いかにして、第三者が行う福祉サービスやその権利擁護機関へと

つなぎとめていくかを提起している。そしてその機関への信頼を家族がもつことができるのかという問いの中から、「家族であるからできること」と正比例させながら、第三者もその支援を進展させていく必要性を提起していると言えよう。

この報告は、家族も第三者もその権利擁護支援を進展させていく一員であるが、その連帯による支援の必要性があるにもかかわらず、まだ十分にその必要性が見えていない現実について問題提起していると言えよう。家族・支援者は、第三者が行う福祉サービスやその権利擁護機関に対し、信頼を持つことができず、当事者の理解者として本人を抱え込んでしまうことによって、本人の自己決定権を尊重できなくなることを危惧しているのである。そして、関係性が途絶え、良き理解者に成りえなかった家族が離散し、本人任せの放任によって、他者からの権利侵害に立ち会う危険性をはらんでいることも同時に存在することも忘れてはならない。このように第三者の支援に対して、託したくても託しきれない不安の中、社会資源の質と量を期待できず、大きく当事者と支援者に負荷がかかっていると言えるのではないだろうか。

障害者自立支援法第20条第1項では、「支給決定を受けようとする障害者又は障害児の保護者は、(中略)市町村に申請しなければならない」と規定している。申請があったときは市町村が面接をして当事者の状態を調査することを定め(同条第2項)、その調査を指定の事業者へ委託できる(同条第3項)としている。そして同法第21条により、市町村は申請者に障害程度区分の認定を行い、同法第22条により、支給要否決定を行うこととなる³²⁾。

精神保健及び精神障害者福祉に関する法律では、保護者となるものは、後見人か保佐人、

配偶者、親権を行う者、扶養義務者と規定している(第20条)。また、知的障害者福祉法第15条の2では、知的障害者相談員規定の中で、相談対象である保護者について「配偶者、親権を行う者、後見人その他の者で、知的障害者を現に保護するもの」としている。

こうした法律規定からも、成人の知的障害者が福祉サービスを利用しようとするとき、民法の範囲内で、「扶養義務者」または「現に保護するもの」が保護者として利用契約に立ち会うことが認められることになる。本人に障害があると、保護者の意思が申請時には優先的に表れる可能性が高い。そして福祉サービス希望者が申請や申込みを完了しなければ、受給や支援の対象者とはならない。また、保護者になり得る立場は色々である。必ずしも本人の願いを尊重した保護者だと判断できない場合もあるだろう。養子縁組した養父に当たる者が知的障害者の年金等を横領していた事件が発生したりしている³³⁾。本人の事情をあまり知らない者や理解できていない者であっても、利害がからみ、保護者として立ち合い、問題になることがある。

障害者自立支援法第2条第2項では、市町村の責務として、障害者等の生活の実態把握をして、必要な給付や支援事業、情報提供、そして相談に応じ、必要な調査と指導を行い、虐待防止等の権利擁護のための必要な援助を行うことを規定している。しかし「必要な」と3回も規定しているように、行政が必要度を判断し、裁量するものであると推察してもよいのではないだろうか。これらの規定からは、市町村が、積極的に障害者実態と問題を把握し、福祉ニーズの発見と、生活問題解決に向け、福祉サービス事業者と連携を行う責任を持っていないことが確認できる。

障害者福祉法制の基本法とも言える社会福祉法もまた、福祉サービスを利用する意思の

ある者が福祉サービス事業者に申し込みした上で、行政が申請受理をしなければ、福祉サービスの給付や権利擁護の支援も受けられない構造となっている。

社会福祉法では、当事者本人の利用契約の申込み（同法第76条）がなければ、福祉サービス事業者は、利用の説明義務を必要としない。つまり当事者本人等は、利用契約の意思を申込み手続きで示すことによって、初めて対等に福祉サービス事業者からサービス説明を受けられるのである。

これらの規定に従えば、行政、福祉サービス事業者は、当事者本人の意思を第一に把握するアプローチよりも、優先的に家族の扶養や保護による責任を持たせた上で、申請者または申込み者と関わっていかざるを得ない現実があるのではないだろうか。

申請や申し込み・申し立ては誰の利益のためにあるのだろうか。それは本人の生活困難を打開するという利益ための手続きとして、当事者に効果的に満足が得られるものでなくてはならない。そして福祉サービスを利用したいという意思の判断を決定する重要な手続きである。その手続きの過程において、利用者本人の意思を前提に確認する支援をまず始め、権利擁護支援につなげていかなければならない。また本人の意思が明白でなければ、家族や関係支援者、行政、福祉サービス事業者等、第三者が連携し、本人意思の理解を本人と共有していく過程がその支援に備わらなければならない。

このような規定下であれば、生活問題を抱えていても訴えることもできない重度の知的障害者の立場を想定すると、福祉サービス利用権の保障を社会福祉法制は整備していないと考える。つまり、これらの法律規定では、福祉サービス申請者が、意思と行為能力をもった権利能力者として、法律行為を行う人

間として期待されているにもかかわらず、その保障を支えていく権利擁護支援制度については、結局、本人または保護者の任意を前提としているからである。

法制度においては、国・行政、福祉サービス事業者は権利擁護を支援する立場にあるが、利用者の権利を主体的に保障する責任までも課されていない。そうすると、その申請や申込み手続きでは、本人や保護者の意思と行為能力に任せ、本人の真意を検討することを避けてしまうこともあり得る。申請・申し込みの真意を把握することが重要なのであり、受動的、形式的な手続きが優先されてしまえば、本人の意思決定からは遠ざかる申請・申し込みになってしまうだろう。

福祉サービスを申請するという問題について、前述したように、過去に療育手帳の申請・交付を受けた知的障害者が、生活の乱れと施設入所希望についての相談を行政に求めたが、養子縁組の扶養者がいるという理由から生活保護担当に引き合わせてもらっただけに終わってしまったという事案がある³⁴⁾。福祉サービスの申請や申込み、また、成年後見の申し立てにおいては、当事者個人的意思を示す権利が、先に示した親族扶養や保護の問題とも連鎖して、益々、沈潜化する恐れがある。申請や扶養制度の壁を前にして、利用者が社会支援にアクセスできない関係障害を抱えていると認識できる。そのことは、当事者自身の自己決定権の尊重につながる権利擁護制度へと改革する必要性を示唆している。

やはり、社会福祉法制は、当事者の福祉サービス利用権を弱めてしまう原因を作り出している法制として捉えなおし、改めて自己決定の尊重理念を支えながら、社会権保障、つまり、権利擁護を基軸に、権利保障へと充実化させていく課題があるのではないだろうか。

ではこのような権利擁護だけでなく、権利

保障をいかに進展させればいだろうか。そこで、セルフアドボカシーの理念を検討し、そのあり方を考えてみたい。

拙稿³⁵⁾において、山本忠³⁶⁾の論点を参考にしながら、N.ベイトマン³⁷⁾のアドボカシー概念を参考に検討した経緯がある。まず権利主体である個人を、利用者になり得る存在(個人・利用者)として捉える。その個人は憲法第13条が規定した自由権を確保するために、自己決定能力を高め、利用契約の前提である申請に対して、そして保護者または扶養者に対して、「自律化³⁸⁾」しようとする個人と捉える。その個人は権利主張と責任義務を果たしていく個人・利用者であると捉える。一方でその個人・利用者を、憲法第25条が規定した生存権と社会保障による「連帯化³⁹⁾」によって支えられる存在と捉える。

このように個人・利用者が「自律化」と「連帯化」を自己決定の尊重と社会連帯にリンクして求めながら、かつ、それらによって個人・利用者が支えられることによって、権利保障に向け、山本が「実体的権利」として示した福祉サービス利用権が確立できる。それは同時に、権利擁護支援を活用する力として、山本が提起した「予防的措置」を備えたセルフアドボカシー、例えば、成年後見制度や苦情解決制度などに関する社会福祉における権利擁護だけではなく、行政や事業者、司法へと求めていく権利保障を広げ、高めていくことができると考えられる。

社会福祉における権利擁護支援は、このように権利擁護と権利保障のシステムを循環する位置に立ちながら、法律改正へのソーシャルアクションも含め、立法に、また行政や司法に対して、絶えず、権利侵害を予防し解決できる方策を示していくことが重要になるのではないだろうか。

第3章 社会支援アクセス権の確立

第1節 知る権利 個人情報公開に関する判例から

さて、この節では、個人情報公開拒否処分取消請求控訴事件⁴⁰⁾を取り上げ、知る権利が福祉サービス利用権とどのように関連し、社会福祉サービス利用が、当事者にとってアクセスできる権利へとつながる可能性があるどうかを検討したい。

この判例は行政が福祉サービス内容を決定するまでに行った福祉サービス利用申請者の調査記録について、その内容を申請者自身の「知る権利」として、開示請求したものである。そして個人情報保護条例に則り、控訴の結果、申請者がその内容を知る権利を得た事案である。

行政ケースワーカーが、ホームヘルパー派遣申請者に関する生活指導記録作成した内容について、個人情報保護条例の非開示事由にあたり、申請者からの開示請求に対し、行政は非開示処分をしたが、控訴審で取消された事案である。以下に経過を記す。

控訴人は、行政が実施しているホームヘルパー派遣を申請した。行政は申請に基づき実態調査をした。その結果を生活指導記録表(ケース記録)として作成した。

控訴人の介護者(息子の妻)は、本件ケース記録をみせてもらいたいと行政に申し出すが、拒否された。行政の個人情報保護条例第14条第1項に基づき開示請求したが、ケース記録の大部分の開示を拒否する処分を受けた。これに対し異議申し立てを行政に行ったが、棄却された。そこで、控訴人自身が請求者となって、本件条例第14条に基づき、ケース記録の開示請求をした。しかし、行政は本件非開示部分について、本件条例第14条第2項(2)に定める非開示事由とする「個人の評価、診断、判定及び選考等に関する情報」に

該当するという理由で、開示を拒否する処分をした。そこで地方裁判所に訴えた。そして一審判決では、次のような結果となった。本件非開示部分の表現には難があり、この記録を介護者がみると、控訴人は介護者との関係において立場がなくなる。控訴人の開示請求には介護者の意向が強く、控訴人は介護者に大きく依存しており、開示されると、控訴人と介護者とワーカーとの間に感情的な紛争が生じ、控訴人と介護者がワーカーに不信感を起こすおそれがある。また以後の福祉サービスの提供について妨げとなることが予想される。従って、本件は行政の処分を支持し、本件条例第14条第2項(2)に該当し、控訴人の請求を棄却した。

行政の主張、拒否理由は、本件条例第14条第2項(2)の「個人の評価、診断、判定及び選考等に関する情報」に該当し、開示しなくても良いというものである。その理由として、開示されると、担当ワーカーの判断に対し控訴人が不満をもちば両者間の信頼関係を損なう可能性があること。また開示を前提とすることで、ワーカーは最初から対象者との不和を避けるために必要な事項を記載しなくなる可能性があるというものである。

控訴人は、この非開示処分の取消を求め、控訴した。そして、控訴審判決の結果は、**【本文】** 1、原判決を取り消す。2、被控訴人が控訴人に対して平成11年11月29日付で行ったケースワーカーの実態調査時の記録（生活指導記録表）の開示請求に対する個人情報一部開示決定（北保福発第718号）中、開示しない部分に係わる処分を取り消す。3、訴訟費用は、第1、第2審を通じ、被控訴人の負担とする。」というものであった。

その主旨は以下の通りである。本件非開示部分の表現には一審同様、難があるとした上で、必要な事項を的確な表現で記載すること

を前提とすべきであり、その前提に立てば担当ワーカーの所見部分を対象者に開示しても、ワーカーとの信頼を著しく損なうとは認めがたい。また適切を欠く表現には補足的に説明し、関係の維持に努めるべきである。本件は控訴人自身による開示請求であり、控訴人は請求する意思能力を有し、関連事項についても判断能力を有していることが認められる。控訴人自身が開示請求していることから、表現の不適切さについて、控訴人への開示後までも考慮して、介護者との不和を想定してまで非開示事由であると判断することは相当ではない。控訴人と介護者Aとは10年以上にわたる信頼関係があり、時に介護によるストレスがあったとしても、控訴人の自発的意思により介護者に記録を見せる限り、両者に不和が起きないと考えられる。また控訴人に開示してもワーカーとの信頼関係も著しく損なわれないと考えられる。従って、本件条例第14条第2項(2)に該当せず、一審判決を取り消して、控訴人の請求を認容（認容判決により原告勝訴）した。参考までに、本件ケース記録の内容は、対象者の身体的・精神的状況、日常生活動作の状況、介護の状況、家族の状況、生活環境、サービスへの要望等の情報及びこれらに基づく担当ワーカーの専門的所見等である。

本件の争点としては、ケース記録の情報開示にあたって、記録内容が適切さを欠くことを行政側の裁量権内の理由として非開示処分とした点である。個人情報記録を行政の裁量権で、開示の必要性を判断して管理優先するのか、それとも当事者が開示の必要性を判断して開示請求する権利を優先するのかが問われたのである。

裁判所は、ワーカーと対象者との関係は対等で協働して問題解決するものであるといった基本的観点を述べ、対象者にアクセス権を

認めるべきであるといった判断を示している。また控訴人の自己情報開示請求権は、憲法第21条（表現の自由）、第13条（個人の尊重）によって認められるものではなく、本件条例によって創設的に認められた権利であり、この条例の趣旨、目的に照らして、本件第14条第2項(2)を解釈すべきであるとされた。

憲法第13条（個人の尊重）規定の中の「幸福追求権」として、近年、プライバシー権が認められている。その内容をめぐっては、芦部は「プライバシーの保護を公権力に対して積極的に請求していく側面が重視され」⁴¹⁾、と述べている。自己に関する情報をコントロールする権利として、他者に個人情報を公開されないといった消極的な権利にとどまらない権利として、プライバシー権を公的機関に積極的にアクセスして守ろうとする捉え方として注目できる。また憲法第21条は表現の自由を規定しているが、情報化社会にあって、情報の発信者という立場だけでなく、情報受信者として「表現の受け手の自由（聞く自由、

読む自由、見る自由）を保障するため」⁴²⁾の、知る権利を提起している。

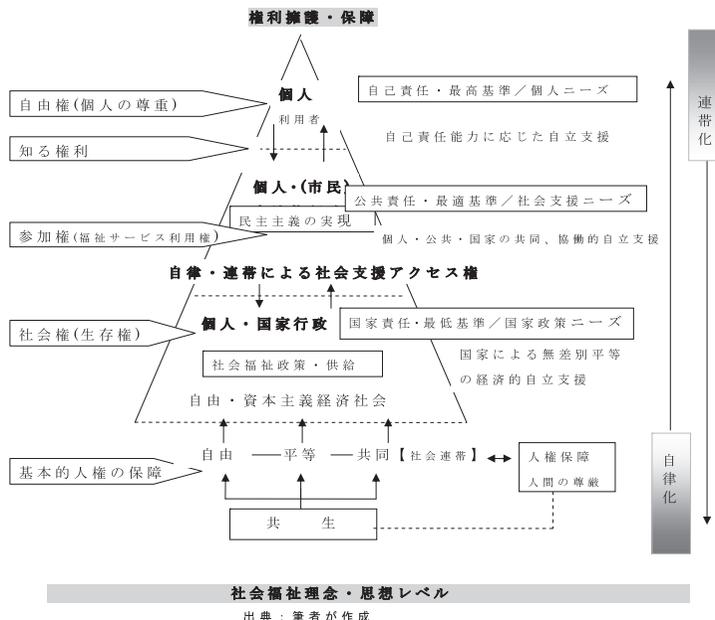
この判例は憲法判断にまで至らず、地方の条例レベルでの判断であったものの、利用者・市民は福祉サービス情報を知り得る立場であることが認識できる。また、不服申し立ても視野に置いて考えると、行政裁量で示された決定について、その内容を十分に知る過程、つまりアクセスする過程が保障されることによって、改めて、社会支援に対して、利用者・市民の願いが届きやすい環境が生まれていくことを示唆するものである。

第2節 社会支援アクセス権の確立に向けて

さて、前章から、知る権利を基軸に社会支援に対してアクセスできる権利を検討してきた。ではこの権利の確立に向けて、社会福祉法制はどのように権利擁護・権利保障の制度構築がなされるべきだろうか。

そこで、筆者は、次の図Iで社会福祉法制の権利擁護・保障体系を示す。

図I 社会福祉理念・政策・制度・権利擁護のあり方



この体系では、社会福祉法制の理念構造を、個人の尊重と知る権利を求めていく「自己責任」レベル、そして福祉サービス利用権を、民主主義⁴³⁾ 過程で実現していく「公共責任」レベル⁴⁴⁾、さらには社会権を保障する「国家責任」レベルの三層に位置づけた。そして、それらを包括するものとして、人間の尊厳を基底にした人権⁴⁵⁾ 保障を包摂する共生⁴⁶⁾ のシステムを下位概念に位置づけた。中心層には、個人・利用者（市民）と自治体行政と国家行政とを「自律・連帯による社会支援アクセス権」でつなぎとめる層を位置づけ、そのあり方を探ってみた。

このように、権利擁護・保障を実現するための社会福祉制度を体系化すると、二つの要素が確認できる。

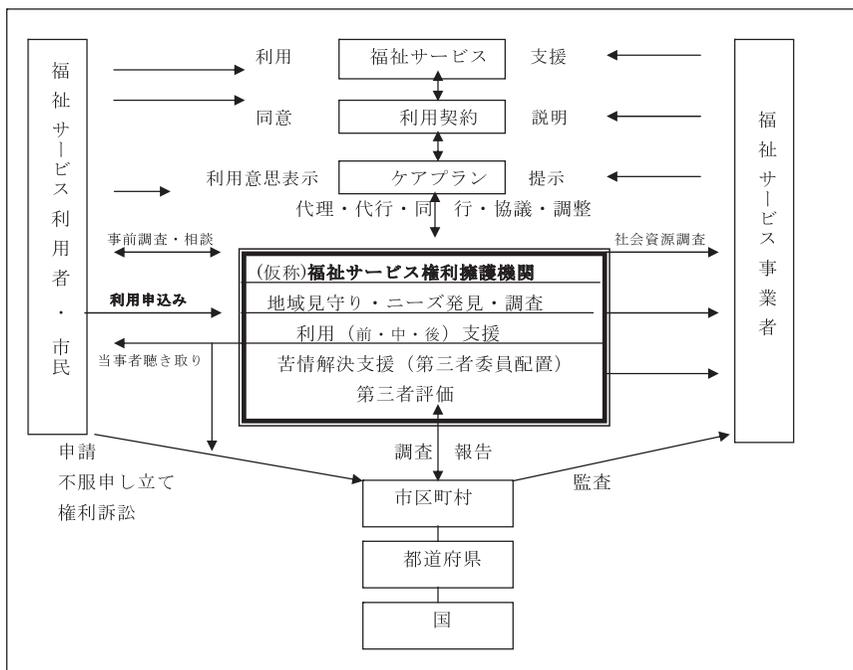
第一は、個人・利用者の福祉サービス利用権に向けた「自律化」すなわち憲法第13条の幸福追求権を自己決定していく「自律化」で

ある。そして第二は、権利擁護システムに向けた連帯化、すなわち憲法第25条の社会権（生存権）を国民の権利として獲得する「連帯化」である。この「自律化」と「連帯化」の概念を組み入れた社会福祉法制を構築する必要があると考える。社会福祉法制理念を支える基盤が憲法であるなら、憲法第25条に代表される社会権（生存権）を維持、増進しながら、同時に同法第13条の幸福追求権をより確かなものとしていく方法が検討されなければならない。

その実現のためには、この中心層で位置づけた「公共責任・最適基準・社会支援ニーズ」を指標化し、個人と国家をつなぎ止め、公共による共同的な、また協働的なチームケアを行い、利用者・市民の自立支援を促進していく方向性を考えるべきである。

そこで次の図Ⅱで、福祉サービス利用者・市民の社会支援アクセス権を確立する制度体系

図Ⅱ 福祉サービス利用者・市民の社会支援アクセス権を確立する制度体系試案



出典:筆者が作成

系試案を示し、その確立に向けた方向性を述べたい。

この体系試案を実現できる方向性について検討する。

まず、社会支援アクセス権の中核を担う機関を、市区町村圏域に行政の責任として配置することが肝要である。利用者・市民の知る権利と福祉サービス利用権（参加権）を保障するためには、第一に、この機関においては、地域見守り・ニーズ発見・調査や、福祉サービス利用の前・中・後にわたって支援する過程が存在しなければならない。つまり、ソーシャルワークを市区町村レベルで確立させることである。その観点から利用者の自己決定の尊重を受け止める過程、すなわちその支援機関による事前調査と相談を経て、申込みをする場合、その受付の最初は支援機関に置き、当事者の自己決定の尊重とアクセス権を十分に配慮した聴き取りが保障されなければならない。そして第二に、そのソーシャルワーク過程で焦点になった、苦情や、虐待、潜在的ニーズなどを包括的に受け止め、評価できる機能を持たなければならない。例えば苦情解決支援もこの機関が第三者委員を配置し、その評価結果を当事者や支援関係者と調整、改善する責務が備わっていく必要がある。そして第三に、当事者の権利を守るためには、代理や代行、同行⁴⁷⁾、そして協議や調整の役割を果たす機能を持たなければならない。

このように、ソーシャルワーク過程と権利擁護の相談窓口を一本化⁴⁸⁾し、当事者の知る権利と福祉サービス利用権を確保することが重要である。このことは申請主義や扶養優先によって制限された当事者の権利の回復も含めて、社会支援アクセス権が利用者・市民の権利として実効できるものになる方向性を示していると考ええる。

そこで社会福祉法で示された第三者評価事

業を例として取り上げ⁴⁹⁾、その発展性について検討し、知る権利と福祉サービス利用権（参加権）を導入した権利擁護・保障の制度構築を考えたい。

この事業に問われていることは、国家主導をベースにしなが、福祉サービスの質の最適性を図ることである。つまり、国家が責任をもって、公共サービスの質を規定した「秤」によって、国民に示していくことに意義がある。そこには個人・第三者・国家が、共同的に、または協働的に、民主主義の参加ルールに基づいて、国家による質的基準を満たすことができるように、国民との合意を得ようとする過程が組み込まれていかななければならない。

しかしながら、福祉サービスの最適基準を質的に示すだけでなく、同時にその質的基準をかなえるサービス量の確保を、福祉財政の課題として提起する必要があるだろう。そして、国家が、事業者や第三者に福祉サービス評価を任せる方法ではなく、国家が示した最適基準を実現する機関を創設し、当事者がアクセスしやすい身近な場所と機会を保障し評価することが必要であると考ええる。

ここには、行政施策における最低基準、人材確保、助言、指導、監査、監督等といったサービスの質・量を決定づける施策面について、最適基準と照らし合わせながら向上させていくという課題がある。それらの過程では、改めて、利用者・市民が、地域の社会資源を活用できるか否かが検討され、そして社会資源の活用、または創造に向けた実践が必要とされる。そのような最低基準の枠にとらわれない福祉サービスの最適基準を示すことにより、国民の福祉サービス利用権を擁護、または開発できる社会福祉法制になるだろう。

例えば社会福祉法第78条「福祉サービスの質の向上のための措置等」においては、「社会福祉事業の経営者は（中略）国が定めた最

適の基準に向け、良質かつ適切な福祉サービスを提供できるように努めなければならない。」というように改正すべきである。第2項も、「国は、社会福祉事業の経営者が行う福祉サービス自己評価を審査し、(中略)必要とされる最適基準に向け、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価基準に達しているか監査しなければならない。」といった内容に改正すべきである。その監査レベルも市区町村レベルを基軸にして利用者・市民への公開性を担保するべきだろう。

社会福祉の理念は、人権⁵⁰⁾を保障した幸福の増大であると考えられる。しかしその理念の実践で、常に国家の政治的経済的状況による財政策によって、福祉サービス供給の質・量を最低基準という裁量権を受ける側に立たされ続けてきたといえる。このような受け身の利用者・市民においてこそ、「自律・連帯による社会支援アクセス権」を確立する必要がある。そして利用者・市民が幸福の裁量権を対等に権利として手中に収めていくことが、これからの新しい社会福祉サービス利用権につながっていくものではないだろうか。

個々の利用者・市民が、行政や事業者との対等性を保ちながら福祉サービスを利用できる条件は、利用契約制度だけでは実現できない。社会福祉関連法がいかに利用者・市民の支援基盤を法的に支えているかが重要である。決して利用契約制度の範囲内では収まらないのが社会福祉である。自律・連帯を保障し、民主主義過程に基づきながら社会権⁵¹⁾を増大することこそ、個人の尊重として幸福追求権を実体ならしめる方向性が存在している。そこには利用者・市民が福祉サービス利用における主体的な意思を持ち、つまり自律力を高めながら、同時に支援者を含めた連帯化、つまり利用者も、利用者になり得る市民も、福祉サービスに参加することにより、初

めて法の前で、平等に、自己決定の意思が尊重される。そしてその意思に基づいたアクセスを実現することにより、社会支援につなげることができる社会福祉法制となり、福祉サービス利用権を内包することができる法制が実現できる。

制度と支援人材が保障されていないために、障害のある者が司法にまで及ぶ問題を抱えた事件を先に紹介した⁵²⁾。事件から得た知見は、利用者の自律や連帯を、法施策や福祉実践からも支援できなかった結果、起きた事件であると考えられる。このことは、社会福祉法制度と実践の未熟性を示している。

常に利用者が受け身の立場では、もはや福祉サービスの利用権は高まらない。利用者は、単なる利用ではなく、利用の中味に対して、自己選択、決定しながら、接近・接続できる権利を求められる時代に来ている⁵³⁾と思われる。利用者・市民の力として社会支援にアクセスできる権利が求められる時代に来ているとも言えるのではないか。しかし、利用者の意思や発言力は、障がいがあればなおさら弱くなる場合も多い。そのような視点では、法整備の課題として、社会権を基盤に、利用者の自律と支援者も含めた連帯を保障する内容を築き上げなければならないと考える。

障がいがあるというリスクは国民全体の課題である。いつでも、どこでも、誰でも、あたりまえに差別されることなく生きていく社会を目指す共生と、ノーマライゼーション⁵⁴⁾の理念に立つとき、人としての尊厳を保つ人権において、皆が平等に認め合える価値をもつ社会を目指していることを、法制度も含めた社会福祉施策で実現しなければならない⁵⁵⁾。

国民全体が共有するリスクでもある障害者や高齢者等の生活困難問題は、固有の保護性のある問題として、国家とその自治体行政に守られるべきものである。つまり保護や支援

を受ける権利⁵⁶⁾としても検証されるべきである。また同時に、市民としての権利を持ち得るということ、つまりは権利能力者として存在できるように、社会支援を行うべき責任が国にあるということも鮮明にすべきではないか。何故なら、一般成人として、人生のリスクとして受ける障害の質や、子供、障害者（高齢者も含む）として受ける障害の質は、各々が固有の生活困難を抱えているのであり、私法における権利能力者を前提とした自律すべき対象として一律に取り扱ってはならない⁵⁷⁾。その固有の困難性があるが故に、保護を請求し、または主張できる国民の権利として認識されなければならない⁵⁸⁾。このことは社会権として国民で共有しようとする社会保障政策・制度の指針であり、またその権利を保障しようとする憲法の人権規定からも考えられなければならない。

終わりに

本稿では、社会福祉法制に福祉サービス利用権が構築できるのかどうか、知る権利とアクセス権をキーワードに検討した。その結果、個人が生きる希望と生活困難に立ち向かう過程に存在する自律力と、周りの社会支援力との接近性や接続性が重要であることを確認できた。そして、その確保のためには、当事者の自己決定を尊重し、支援環境を求める権利を実現できる権利擁護・保障機関が必要であることを確認できた。

しかしながら、現在の社会福祉法制は、最低基準に立脚しているだけに、その基準を補う支援者が豊かに存在すれば幸運となり、不十分であれば不運となるといった不平等さを抱えていると言っても過言ではないだろう。この課題を乗り越え、法の下での形式的平等から実質的平等を求めていくには、当事者と社

会支援関係者との意思を共有・連帯できる権利擁護機関を構築し、公共責任基準が全国に統一化されることが重要となろう。

つまり、人権にふさわしい最適基準福祉サービス内容を求め、利用者個人と支援人材、機関が協働決定できるような社会支援アクセス権を確立することが要請されていると言えよう。

人権侵害の実態とその原因が、社会福祉法制の未熟性とどのようにつながっているのか、ある程度の傾向は本稿で認識できたと考ええるが、論証には不十分さがあり、今後も研鑽し努力したい。

引用・参考文献・註

- 1) 長瀬修・東俊裕・川島聡：障害者の権利条約と日本－概要と展望．生活書院,2008
- 2) 同書, 221 長瀬修・川島聡 仮訳
- 3) 内閣府ホームページ <http://www8.cao.go.jp/souki/index.html>,2010.10.30
内閣府において障がい制度改革推進会議が行われ、2009年3月には新たに政府からこの条約の公定訳文が発表されたが、その内容について、障害者関係団体の解釈の違いを検討している。
- 4) 中村尚子：障害者権利条約批准に向けた国内課題－政府との意見交換会から－．障害問題研究第36巻1号,2008.5
- 5) 岡崎祐司：社会福祉「基礎構造」改革と社会福祉サービス保障の課題．
佛教大学社会学部論集第34号（2001）
- 6) 秋元美世：福祉政策と権利保障～社会福祉学と法律学の接点～．法律文化社,2007
福祉の権利が人権として位置づけられると提起し、そして社会福祉施策は個人だけでなく社会全体への利益に着目していくと述べている。

- 7) 桑原洋子:社会福祉法制要説.第5版有斐閣,2006
桑原は憲法第25条の生存権規定から導かれる「人間としての尊厳」と憲法第13条の「個の尊重」理念が融合した概念と捉えている。
- 8) 堀部政男:アクセス権. 23p. 東京大学出版会,1977
- 9) 岡村重夫:社会福祉の方法. 8p. 勁草書房, 1979
- 10) 同書
- 11) 拙稿:福祉サービスにおける自己決定権の保障. 近畿福祉大学紀要,第7巻第2号,123-133 平成18年12月
自己選択、自己決定権を社会的支援制度として位置づける上では、言わば「協働決定権」なるもの利用者の権利として獲得する必要があることを提起した。
- 12) 前掲書 障害者の権利条約と日本ー概要と展望. 211-213 長瀬修・川島聡 仮訳
- 13) 竹下史郎:現代家族法学(利谷信義編). 第3章105, 法律文化社,1999
竹下は私的扶養優先が生活保護だけでなく福祉法制にも影響していることを指摘している。また利谷信義は社会福祉制度について、個人を含む家族の安定も目指していると指摘している
- 14) 前掲書 社会福祉法制要説.
- 15) 厚生労働省老健局:高齢者虐待への対応と養護者支援について. 平成18年4月
- 16) 定藤丈弘:現代の障害者福祉. 21, 有斐閣,1996
定藤は法の下での形式的平等を超えて、ノーマリゼーション理念である結果平等を実現すべきだと提起している。
- 17) 「療育手帳保有者数及び知的障害者数が記載されている文書、数に相違がある場合はその理由が記載されている文書」の開示決定に対する異議申し立て事案(三重県情報公開審査会答申 答申第179号 平成16.9.28
- 18) 平田厚:家族と扶養～社会福祉は家庭をどうとらえるか～. 筒井書房,2005
社会福祉法が家族支援における自律や支援を求めていることに着目し、個人単位よりもむしろ、世帯単位の原則が求められていると提起している。
- 19) 細川瑞子:知的障害者の成年後見の原理. 信山社,2007
細川は家族の立場から、成年後見制度における市民の参加を視野に置きながら、法人後見を推進して、自己決定と保護のバランスを備えた成年後見制度のあり方を提起している。
- 20) ・前掲書:竹下史郎
・平田厚:増補 知的障害者の自己決定権. 51-56, 筒井書房,2000
平田は、家族扶養の中で、本人の権利を侵害してしまう恐れがあることを指摘し、知的障害者の自己決定権を確保し代理権行使をするには、成年後見制度に基づかない限り法律によって付与されないと述べている。
- 21) 夏堀撰:戦後における「親による障害児者殺し」事件の検討. 社会福祉学, 第48巻第1号42-54 (2007)
「親による障害児者殺し事件」345件(1951年～2006年6月)の発生状況は、在宅・同居下が84.9%を占めていると指摘している。
- 22) 土屋葉:障害者家族を生きる. 5P, 勁草書房, 2002
- 23) 前掲書 竹下史郎:現代家族法学
- 24) ・拙稿:社会福祉法制における人権擁護・保障とセルフアドボカシー. 四天王寺大学大学院研究論集,第3号,129-132
当事者が、扶養や保護の中、正当な自己決定権を制限され、支援されにくい問題を提起した。

- ・拙稿:利用契約制度と福祉サービス利用権の対等な関係－知的障害者と社会支援アクセス権という視点から－.四天王寺国際仏教大学大学院第2号,103-124,2008.3
- 知的障害者が利用契約制度に向き合う中で、事業者と行政に対し、対等な福祉サービス利用権を法的にも制限されていることを指摘した。そして仮設として「社会支援アクセス権」を確立するための制度体系試案を示した。
- 25) 大曾根寛・奥貫妃文: 障害者をめぐる福祉契約と権利擁護の課題－行政機関・障害者施設等を対象とした調査を通して－, 放送大学研究年報, 第23号1-18 (2005) 当事者以外の第三者が「身元引受人」や「代理人」、また「署名代行者」として契約書に署名しており、しかもその第三者の大多数が親であったことを報告している。
- 26) 田島良昭 (主任研究者): 虞犯・触法等の障害者の地域生活支援に関する研究. 厚生労働科学研究費補助金 障害保健福祉総合研究事業 (2007. 4) 朝日新聞2007. 5. 26福祉新聞2007. 6. 4 発表
- 27) 平成17年度知的障害 (児) 者の基礎調査 平成12年国勢調査区から1/150で無作為抽出、客体は2,584人、回収数は2,123で、回収率は82.2%
有効回答数2075件、有効回答率80.3%
- 28) 平田厚: 知的障害者の自己決定権. 筒井書房, 2000
平田は、自己決定が自己責任論に傾くことを警鐘している。
- 29) 池本美和子: 日本における社会連帯論. 佛教大学社会学部論集, 第37号, 2003.9
池本は、人間は社会連帯を通じて自由権の可能性を望むのであり、社会福祉基礎構造改革が示した個人の責任を前提にした社会連帯論を批判している。
- 30) 障害と人権全国弁護士ネット編: ケーススタディ障がいと人権. 大石剛一郎 306-311, 生活書院, 2009
- ・福祉新聞: 2006.4/24、5/22、7/3、7/10、11/27、2007.12/19、4/23、6/25・読売新聞栃木: 2006.3.2 下野新聞: 2007.7.6
- ・下野新聞「誤認逮捕・起訴」取材班: 知的障害者誤認逮捕を我々はどう報道したか. 創, 9・10, 創出版 (2005)
- ・副島洋明: 知的障害者の冤罪事件はなぜ起きたのか, 同書
- ・幣原廣文責 (日弁連人権擁護委員会): 知的障害に配慮した取調べの実現を. 法学セミナー631号, 日本評論社 (2007. 7) 報道タイトル「宇都宮誤認逮捕事件」
- 31) 社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会委員、吉川かほり、長葭千恵子、河村真千子、高野淑恵、森山康之、渡辺成彦 共著: 知的障害者の権利擁護 (成年後見制度) に関する生活実態調査報告書 (知的障害者の権利擁護システム構築に関する研究事業). 2007年3月20日
- 32) 九州弁護士連合会編・大分県弁護士会: 障害者の権利と法的諸問題. 現代人文社, 15-122, 2008
- 33) 前掲書、ケーススタディ障がいと人権. 306-311
- 34) 前掲 ケーススタディ障がいと人権.
- 35) 前掲 拙稿: 社会福祉法制における人権擁護・保障とセルフアドボカシー
- 36) 山本 忠: 社会保障裁判運動と権利. 法律時報80巻1号 pp.75-79, 2008.1
山本は成年後見制度やオンブズ、苦情処理制度が、事後的な権利救済となる裁判結果に左右されてしまう権利保障ではなく、「予防的措置」として機能させることを提起している。
- 37) N. ベイトマン: (西尾祐吾監訳) アドボ

- カシーの理論と実際. 八千代出版 (1998)
Neil Bateman: Advocacy Skills for Health and Social Care Professionals. Jessica Kingsley Publishers, 2000
- 38) 伊藤周平: 障害者の自立と自律権 - 障害者福祉における自立概念の批判的一考察 -, pp.426-435, 季刊・社会保障研究 Vol.28 No. 4 (1993)
伊藤は「人権としての自律」を提唱し、社会福祉における自立概念は、生活者の主体性や自己決定に価値を置くものであり、自律という概念に置き換えられるものであると提起している。
- 39) 前掲書 池本美和子
- 40) 判例時報1809号 (2003) 北本市個人情報保護条例、判例検索サイト、裁判所・裁判例情報, 東京高裁 平一四(行コ)一一三号、平成14・9・26民七部判決、取消・請求認容(確定) 一審さいたま地裁平一二(行ウ)二三号、平14・3・20判決
- 41) 芦部信喜: 憲法第3版 .118, 岩波書店, 2002
- 42) 同書
- 43) 糸賀一雄: 愛と共感の教育。160, 柏樹社, 1972
民主主義について、最大公約数で処理し、その代表で運営されるものであり、代表を出すことができない人々にとっては、その代表権を誰が担うのかという問題を指摘している。
- 44) 山脇直司: 社会福祉思想の革新 - 福祉国家・セン・公共哲学. かわさき市民アカデミー, シーエーピー出版, 2005
山脇は、政府でも市場でもなく、民の公共を実現する機関としてNPOの可能性を述べている。
- 45) 多田一路: 改憲動向のなかの社会権の位置. 立命館法学, 2号 (306号), 2006
多田は政策側が社会保障を人権保障として捉えていないことについて批判している。捉えていれば憲法第13条と第25条第2項を「国の事業として何としても維持しなければならないことになる」と述べ、裁量主義による政策上の問題として捉え続けてきたことが、社会権の所得再分配機能を弱め、社会保障のコスト削減になびいたことを指摘している。
- 46) 嶋田啓一郎、秋山智久、高田真治編著: 社会福祉の思想と人間観. 第3章, 高田真治: 社会福祉における「共生」の思想. 48-64, ミネルヴァ書房, 1999
高田は社会福祉の使命は、反差別と共同形成を課題に、人と環境との相互作用で起きる生活問題に対処することであり、共生を社会福祉の固有性とみなすと、差別問題まで覆い隠してしまう危険性をはらんでいることを指摘している。
- 47) 大曾根寛: 成年後見と社会福祉法制. 207-215, 法律文化社, 2000
大曾根は民事法中心の成年後見制度に対して社会後見の仕組みを取り入れる必要性を提起している。
- 48) 岩間伸之: ソーシャルワークにおける「アドボカシー」の再検討. 別冊発達25社会福祉法の成立と21世紀の社会福祉, 34-41, 2001
岩間は社会福祉援助の本質について、ソーシャルワーク関係の相互作用において、苦情を把握し援助の中に反映させていったのであり、苦情のみを機関に託していくシステムをつくってしまえば、その本質が失われることを警鐘している。
- 49) 安井秀作、谷口泰司、河原正明: 播磨地域障害者支援費サービス第三者評価事業について. 近畿福祉大学紀要 Vol.5(1)28-45, 2004
第三者評価は、行政監査よりも、よりよい

サービス水準への「誘導的基準」がはたらくことを提起している。

- 50) 福田垂穂：人権保障の現代的課題と福祉専門職の責務. 社会福祉研究, 第70号, 32-38, 財団法人鉄道弘済会, 1997.10

福田は、国民が、人権保障に求められる公共の福祉に対し努力できてはじめて、福祉サービスにおいて幸福追求できる素地が生まれると提起しており、人権が保障されるためには、憲法第13条が求めている個人の尊重原理である自律的な態度が国民に要請されてくる。

- 51) 押久保倫夫：個人の尊重：その意義と可能性. ジュリスト (No.1244) 1-15 (2003.5.)
押久保は個人の尊重が個人的権利として、そして社会権は社会化された人権としてとらえられてきたと述べている。

- 52) 前掲書 ケーススタディ障がいと人権.

- 53) 伊藤周平：市民権と社会福祉. 季刊・社会保障研究, Vol.28No3, 298-312, 1992

伊藤は、参加と自己決定が民主主義理論から提起されており、市民権モデルにおいては、市民は福祉サービスの受給者ではなく、行政計画や立法過程にも参加する主体者であると捉え、社会権は福祉サービス受給または要求の権利だけではなく、個人の自律や自己実現を保障するための権利としても位置づけられるべきだと述べている。

- 54) 中園康夫：ノーマリゼーションの原理の起源とその発展. 社会福祉学, 第22-2号, 日本社会福祉学会, 89-111

- 55) 多田一路：改憲動向のなかの社会権の位置. 立命館法学2006年2号 (306号)

多田は政策側が社会保障を人権保障として捉えていないことについて批判している。捉えていれば憲法第13条と第25条第2項を「国の事業として何としても維持しなければならないことになる」と述べ、裁量主義

による政策上の問題として捉え続けてきたことが、社会権の所得再分配機能を弱め、社会保障のコスト削減になびいたことを指摘している。

- 56) 笹沼弘志：現代福祉国家における自律への権利. 法の科学28号 (1999)

国民が、政府に対して、適切な保護を請求する権利を持つことにより、人権を保障されるのであり、保護に依存してしまうのではなく、国民は、自律しながらその権利を行使することが重要であると述べている。

- 57) Barbara.Carter, John Chesterman : Supported decision-making Background and discussion paper. Office of the Public Advocate, 10, www.publicadvocate.vic.gov.au, 2010.10.30

人々と支援者との間に十分な合意がなされることによって、支援された上での自己決定が保障されていくと提起している。

- 58) 橋本喜代美：補助類型型の知的障がい者の地域生活支援－施設での生活から地域生活へ－. 実践成年後見 No.28, 119-125, 民事法研究会, 平成21年1月30日

橋本は社会福祉士としての立場から、地域生活支援では、特に成年後見制度における身上監護を担う責任が重く、「その人らしさを支援するために」、「自己決定と自己選択とエンパワメント、そしてストレングスへ」という視点を地域において実現することが重要であると述べ、家族に代わる第三者の後見や複数後見、市民後見人の養成と実践を課題に挙げている。

参考文献

- 明山和夫：扶養法と社会福祉. 有斐閣, 昭和48年
DAN GOODLEY : Self-Advocacy in

- the People with Learning Difficulties. Open University Press Buckingham · Philadelphia, 2000
- ELAINE E. CASTLES : “We’re People First” The Social and Emotional Lives of Individuals with Mental Retardation , Praeger Publishers, 1996
- 遠藤昇三 : 「人間の尊厳の原理」と社会保障 . 法律文化社 , 1991
- 磯野有秀 : 私的扶養の法理 地縁的連帯の確立を求めて . 創元社 , 1985
- Jose Llompart(ホセ・ヨンバルト) 秋葉悦子 : 人間の尊厳と生命倫理・生命法 , 成文堂 (2006)
- 池田敬正 : 人間の福祉における共同と自由について . 四天王寺国際仏教大学大学院論集
- John Rawls(ジョン・ロールズ) 他 : 人権について . みすず書房 , 1998
- Neil Bateman : Advocacy Skills A HandBook for Human Service Professionals. Published by Arena 1995,
- 中園康夫監訳者 : セルフアドボカシーの起源とその本質 - 私たちは主張する - ふくろう出版 (1999)
- 岡村重夫 : 社会福祉原論 . 全国社会福祉協議会 , 昭和58年
- PAUL WILIAMS and BONNIE SHOULTZ : WE CAN SPEAK FOR OURSELVES Self-Advocacy by Mentally Handicapped People, A CONDOR BOOK SOUVENIR PRESS (E & A) LTD
- 菅富美枝 : 自己決定を支援する法制度支援者を支援する制度～イギリス2005年意思決定能力法からの示唆～ . 大原社会問題研究所雑誌 No.622,33-49, 2010.8
- 末川博編 : 基本的人権と公共の福祉 . 法律文化社 , 昭和32年
- Steve Holburn and Peter M. Vietze : Person - Centered Planning. Paul H. Brookes Publishing.com 2002
- Stanley S. Herr, Lawrence O. Gostin, and Harold Hongju Koh : THE HUMAN RIGHTS OF PERSONS WITH INTELLECTUAL DISABILITIES DIFFERENT BUT EQUAL. 2003
- 圓谷勝男 : 人権の現代的構造と課題 . 高文堂出版社 , 平成7年 , 高文堂出版社
- 津田英二 : セルフアドボカシーの支援をめぐる基本的視点～支援者の属性と支援の内容に関する実証的研究～ . 神戸大学発達科学部紀要第10巻第2号 , 2003