

## 障害者の権利擁護について

福 永 良 逸

### 1. 権利擁護の概念と必要性

#### (1) 権利擁護の概念

1990年代に登場してきた権利擁護は、今日の社会福祉の分野では一種のブームとなって注目されてきている。権利擁護とは一般的にアドボカシー（advocacy）と訳される。代弁とか弁護の意味がある。私たちは、自分たちの権利を考えたとき、憲法で市民や国民の様々な権利について規定され、日々の生活が安心して送れるように守られている。しかし、この法規範が定めている権利は、本来、法規範がなくても当然認められるべきものであり、人として当然享受できる権利と考えられる。人は人として生まれてきたことによる当然の権利を持っている。その権利が侵害されたとき、この当然の権利を守るのが権利擁護である。つまり、障害のある人の権利擁護とは、福祉サービスを利用する障害者の権利性に強くアプローチする活動であるといえる。

権利擁護は、社会福祉サービス利用者の権利主張を支援・代弁・弁護する活動として位置づけられる。さらには利用者の主張、権利獲得のプロセスを重視し、利用者の主体性に価値をおく概念である。特に近年、自己決定権の尊重が改めて重要視されてきている状況のなかで、権利擁護は社会福祉実践の根幹を支える重要なものとなってきている。どのような障害のある人であっても自己決定権があるという価値観から出発することが権利擁護は始まるのである。

#### (2) 人権と権利

権利擁護を考えると、まず初めに「人権」と「権利」という二つの言

葉がある。この人権と権利は同じ意味なのか、あるいは違うのかを整理しておく必要がある。

「人権」とは、国籍・人種・性別・出自などの関係はなく、ただ人間であるという理由で当然に認められ、侵されない権利である。いわば「私たちのもの」である。また、「権利」とは「人が人間らしく生きるために欠かせないもの」であり、「その人がその人らしく生きるために欠かせないもの」。いわば、「個人のもの」である。権利は人権より範囲が広い。権利の中には、人権も含まれるが、その他の私的な権利や特権的な権利も含まれるのである。私たちはともすれば「人権」と「権利」を同じように使うことが多いが、厳密にはこのような違いがある。

障害者が福祉サービスを利用する場合は、そのサービスを受ける権利から出発する必要がある。権利とは、「その人がその人らしく生きるために欠かせないもの」であり、きわめて個人的なものである。権利擁護は「私の権利」からスタートしなければならない。そして、権利は主張し、獲得していくものであり、あくまでも自分のものとしてとらえていくことがその前提になければならない。

### （３）権利擁護の必要性

障害者の権利に関して、これまで社会福祉関係者がどれだけ明確な定義づけを行い、それを日々の実践に反映させてきたのかと問えば、大変心もとない次第である。社会福祉施設を中心とした利用者への権利侵害は、後を絶たない。それは虐待や体罰などの刑事事件と認められるものから、プライバシーのない居住環境、自由のない生活を強いることなど、その程度や内容の差こそあれ、どのような施設においても必ず存在するといっても過言ではない。社会福祉施設の現場からは、マスコミの報道のあり方や批判そのものに異を唱える向きもあるが、仮にそうであったとしても決して許されることではないのである。社会福祉施設現場の関係者は、職場内やその周辺に存在する権利侵害の事実をなかば慣れと傍観の中に埋没させて

いるのではないかということを問わなければならない。

障害者福祉の分野でことさら権利擁護が強調されるのは、障害者は人権を無視され差別され続けた歴史があることも一つの要因である。障害者差別の歴史は、障害をもつ人たちを「逸脱者」としてみてきた歴史と重なる。障害者の社会的排除と隔離の歴史とも重なる。障害者の社会的排除と隔離の象徴が特別入院や入所施設となり、そうした場に障害をもつ人々を送り込むことによって、彼らは私たちの目にふれることがなくなった。そして、注意する・しないに関わらず、差別は強化されていった。差別を形づくる構造は至るところに見受けられる。

社会福祉施設では訓練とか指導という名目で正当化することがある。例えば、知的障害者の施設で、社会復帰のための訓練とか、本人の自立のための指導などといって、体罰を行い、それを正当化するなどひどい権利侵害が行われている。権利の侵害とは、権利と権利が対立したとき、弱者の権利が排除、抑圧されることである。

また、障害者が社会に参画するには、障害者自身が一人の独立した主体者であると認識し、自己の権利を主張しなければならない。ところが、障害者自身がその障害のために十分に権利を主張できなかったり、障害者を受け入れる側にも、障害者の権利主張を受け入れる社会的制度が十分に整備されていないことがあり、それに代わって権利主張を行う弁護士が必要になる。ここに権利擁護の必要性がある。アドボカシーは彼らに代わって権利を主張・代弁し、弁護しなければならない。なぜなら、障害者にとって自分の権利を十分に主張できなかったり、社会制度が整備されていないからである。

権利はきわめて個人的なものであるという認識に立つことから権利擁護への取り組みは始まる。しかし、福祉サービスの提供を考えると、社会福祉施設では集団生活をしていることもあり、利用者は個人としてではなく、集団としてとらえがちである。利用者を集団としてとらえるということは、利用者自身が権利の主体者であることの、権利意識を希薄にさせて

しまうことになるのではないか。

集団生活を送っているようが、一人の人間として生活を送っているのであり、利用者一人ひとりの権利を認め、利用者と社会福祉関係者双方が権利擁護の問題に取り組む必要があるといえる。

## 2. どのようにしたら権利を擁護できるか

### (1) 権利擁護とジレンマ

障害者福祉に携わっている人は、在宅やボランティアで障害者の生活に関わっている場合と、社会福祉施設や機関に属している場合がある。在宅やボランティアの場合に権利侵害が起こらないとはいえないが、圧倒的に多いのが社会福祉施設や機関に属している場合が問題である。組織の一員である専門職（ソーシャルワーカー）は、命令系統に組織の機能や役割の範囲内でしか活動できない構造下に置かれている場合が多くみられる。しかし、一人ひとりの障害者の権利擁護を推進していく場合に、障害者の立場に立とうとすればするほど、組織の枠組みから逸脱せざるを得ない場面も当然出てくる。その場合、制度や組織の側に立ってしまうことにより、障害者の権利を捨象することが起きるのである。これは組織に属する専門職（ソーシャルワーカー）の宿命であり、ジレンマである。このジレンマに巻き込まれてしまった職員は、自らの仕事に対するあきらめの中で疲れていくのである。権利擁護の推進の出発点の一つは、このジレンマの自己覚知にあるのではないかと考える。

### (2) 権利擁護と倫理

権利擁護を推進していくためには、その基盤としてソーシャルワークの価値、倫理が問われてくるのである。この倫理的ジレンマに関しては、権利擁護と倫理は密接に関連してくるものであり、まさに専門職としてのアイデンティティの問題である。いわゆる専門職として承認されてきたものの多くは倫理というものに価値基盤をおいており、そのことが専門職と位

置づけられてきた理由の一つであり、倫理綱領をもっている。この倫理綱領にしたがって障害者を支援していくことが権利擁護を推進していくことである。

### (3) 権利意識をもつこと

権利を「その人らしく生きるために欠かせないもの」と位置づけるなら、権利意識というものを障害のある人と一緒に考え、一人ひとりが権利意識を高めていく必要がある。個人が侵されている、諦めさせられている、奪われている主体性・目標・権利・力などがあることを自覚し、明確にすることである。そして、組織や阻害要因と対決し、問題を解決していく力を高めること、つまりエンパワーメントを実践していくことが何より重要である。そのための権利意識を常に高めていかなければならない。

### (4) 権利を奪おうとする者には怒りをもって拒否していい

自分らしく生きるために手放せないものを奪おうとする者に対しては、怒りをもって拒否する意識をもつことが大切である。そして、人権侵害を見たり、聞いたりしたときは、そのまま放置しないで、その人のために擁護してやる姿勢を持たなければいけない。つまりアドボカシーを実践していくことが必要である。例えば、障害の程度の重い人は、権利を自分のこととして主張し、獲得するということができるだろうか。それは非常に困難なことである。したがって、この権利の主張をいかに支えていくのか、どのように代弁していくか、そのシステムをどのように作らなければならないかが課題である。

## 3. 権利擁護の制度と活用

障害者にとっての権利擁護は、日常生活を送るうえでとても大切なことを説明してきたが、そのためには権利擁護の制度にはどのようなものがあり、どのように進めていくのかを説明してみる。

## （１）成年後見制度

2000（平成12）年４月より成年後見制度は始まった。この制度は、認知症、知的障害、精神障害などの理由で判断能力の不十分な人は、不動産や預貯金などの財産を管理したり、身の回りの世話のために介護などのサービスや施設への入所に関する契約を結んだり、遺産分割の協議をしたりする必要があっても、自分でこれらのことをするのが難しい場合がある。また、自分に不利益な契約であってもよく判断できずに契約を結んでしまい、悪徳商法の被害にあう恐れもある。このような判断能力の不十分な方々を保護し支援するものであり、家庭裁判所に審判の申立てを行うものである。申立てができるのは、民法及び関連法で、①本人、②配偶者、③四親等以内の親族など８種類の人々となっている。この中で四親等以内の親族がいない場合は、市町村長の申立てにより、成年後見制度を利用できるようになっている。その手続きや後見活動に係る費用等について補助もあり、2005（平成17）年４月１日現在で600市町村（24.8%）が実施している。

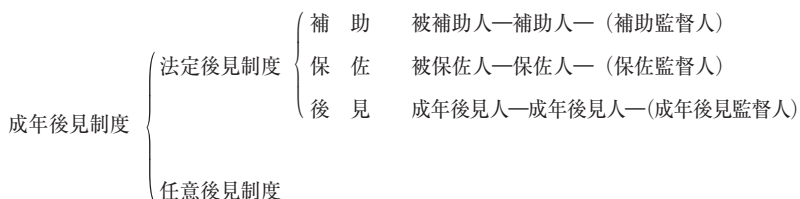
成年後見制度には、大きく分けると、法定後見制度と任意後見制度の２つがある。また、法定後見制度は、後見（事理を弁識する能力を欠く者）、保佐（著しく不十分な者）、補助（不十分な者）の３つに分かれており、判断能力の程度など本人の事情に応じて制度を選べるようになっている。

法定後見制度においては、家庭裁判所によって選ばれた成年後見人等（成年後見人・保佐人・補助人）が、本人の利益を考えながら、本人を代理して契約などの法律行為をしたり、本人が自分で法律行為をするときに同意を与えたり、本人が同意を得ないで不利益な法律行為を後から取り消したりすることに本人を保護・支援する。

任意後見制度は、本人が十分な判断能力があるうちに、将来、判断能力が不十分な状態になった場合に備えて、あらかじめ自らが選んだ代理人（任意代理人）に、自分の生活や療養看護や財産管理に関する事務について、代理権を与える契約（任意後見契約）を公証人の作成する公正証書で結ん

でおくというものである。そうすることで、本人の判断能力が低下した後に、任意後見人が、任意後見契約で決めた事務について、家庭裁判所が選任する「任意後見監督人」の監督のもと本人を代理して契約などをすることによって、本人の意思にしたがった適切な保護・支援をすることが可能になる。(図1参照)

## 図1 成年後見制度の概要



### (2) 日常生活自立支援事業(旧地域福祉権利擁護事業)

日常生活自立支援事業は、福祉サービスの利用を支援し、権利を守るための事業として1999(平成11)年10月より、都道府県、指定都市社会福祉協議会が実施主体となって実施している。この制度は、認知症、知的障害、精神障害などの理由で判断能力の不十分な人で日常生活を営むのに支障がある人に対し、福祉サービスの利用に関する相談・助言や、手続き・支払いなどの援助を行うものである。サービスを利用するためには、本人と社会福祉協議会とが契約をする。2006年4月から2007年2月までの実施状況は、本事業に関する相談件数が延べ49万423件、本事業の利用契約を締結したものが6,842人となっている。これまでは、認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等に対する福祉サービスの利用や日常的な金銭管理などの援助は、民生委員・児童委員やホームヘルパーの善意によって行われている部分があったが、法制度に基づく行為ではなく、金銭上のトラブルが起きやすいなど、適切な対応がとれないといった問題があった。本事業は、個人の自立を基本とし、その選択を尊重する制度を確立しようとする社会福祉基礎構造改革を受けて創設された事業で、成年後見制度とともに



に、判断能力が十分でない人の権利を擁護するために導入された。

具体的な援助内容は、「福祉サービスの利用援助」「日常的金銭管理サービス」「書類等の預かりサービス」の3つである。まず、第1の福祉サービスの利用援助としては、①福祉サービスを利用し、または利用をやめるために必要な手続きの援助、②福祉サービスの利用料を支払う手続きの援助がある。③福祉サービスについての苦情解決制度を利用する手続きの援助、第2に、日常金銭管理サービスとしては、①年金及び福祉手当の受領に必要な手続き、②医療費を支払う手続き、③税金や社会保険料、公共料金を支払う手続き、④日用品の代金を支払う手続き、⑤①～④の支払いに伴う預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続きがある。第3に、書類等の預かりサービスとしては、①年金証書、②預貯金の通帳、③権利証、④契約書類、⑤保険証書、⑥実印・銀行印、⑦その他、実施主体が適当と認めた書類（カードを含む）の援助サービスがある。（表参照）

**表 日常生活自立支援事業の援助内容**

福祉サービスの利用援助	① 福祉サービスを利用し、または利用をやめるために必要な手続き ② 福祉サービスの利用料を支払う手続き ③ 福祉サービスについての苦情解決制度を利用する手続き
日常的金銭管理サービス	① 年金および福祉手当の受領に必要な手続き ② 医療費を支払う手続き ③ 税金や社会保険料、公共料金を支払う手続き ④ ①～④の支払いに伴う預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続き
書類等の預かりサービス	（保管できる書類等） ① 年金証書 ② 預貯金の通帳 ③ 権利証 ④ 契約書類 ⑤ 保険証書 ⑥ 実印・銀行印 ⑦ その他、実施主体が適当と認めた書類（カードを含む）



### (3) 苦情解決

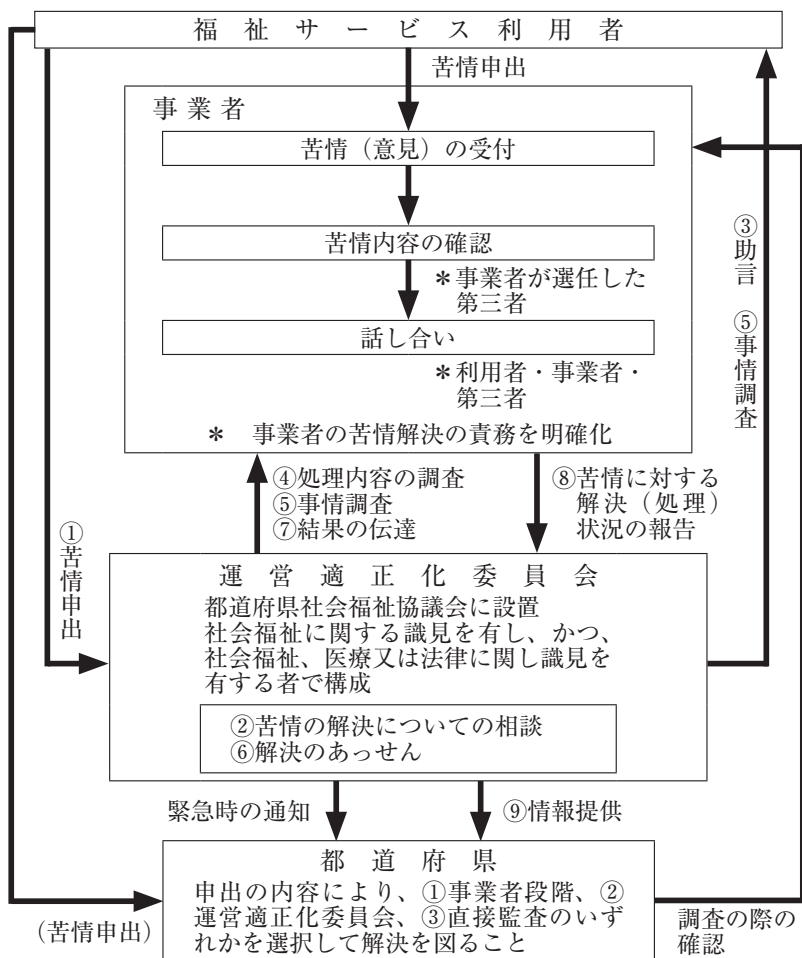
苦情解決制度は、苦情への適切な対応により、福祉サービスに対する利用者の満足感を高めることや、早急な虐待防止対策が講じられ、利用者個人の権利を擁護するとともに、利用者が福祉サービスを適切に利用できるよう支援するための制度である。

事業者は、利用者からの苦情を受け止め、改善することにより、利用者の事業者への信頼を高め、福祉サービスの質の向上を図ることが期待される。

事業者は、施設長、理事などを苦情解決責任者とし、利用者から苦情を申し出しやすいようにするため、職員の中から苦情受付担当者を任命する。また、苦情解決に客観性をもたせるため第三者委員を設置し、利用者の苦情を制度的に解決することとなっている。

また、直接事業者に申し出にくい苦情や第三者委員では解決できない苦情は、都道府県社会福祉協議会に設置された運営適正化委員会や、都道府県に申し出ることができる。運営適正化委員会は、苦情解決の相談、助言を利用者に行うことや、苦情にかかる事情の調査、利用者と事業者の解決のあっせんを行う。都道府県は、申し出の内容により、直接事業者との間で解決すべきか、運営適正化委員会に任せるべきか、あるいは直接苦情の対象となる事業者の監査を行うかを判断した上で、いずれかを選択して苦情の解決を図ることとされている。(図2参照)

図2 福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの概要図



出典：厚生労働省 社会援護局

#### (4) オンブズマン制度

オンブズマン (Ombudsman) はスウェーデン語であり、「権限を与えられた代理人」を意味する言葉である。1990年代後半から世界中に広がっていき、今では40カ国以上にオンブズマンが設置されている。

オンブズマンは、「権力のある人が苦情や批判を積極的に受け止めることを前提に、その苦情・批判の情報収集と対応にあたる者として任命された人」である。福祉サービスをチェックするというイメージが強いが、活動の主な中身は、本人の意思表示に対する支援、つまりアドボカシーが本来の活動の中心である。障害をもつ人がその人らしく生きるために権利が侵されているとするならば、権利を擁護すること、つまり権利擁護の視点の活動が必要である。そのためにオンブズマンが、その利用者のために本人の意思の支援を基本に活動を展開することが必要である。

社会福祉施設における障害者の権利擁護の視点からいえば、行政のオンブズマンとは別に障害者施設として独自のオンブズマンをおく必要がある。なぜなら、これらの施設はオープンな形態をとっていても、そこでのような介護や援助をしているか、第三者からは容易に見えづらいからである。施設独自のオンブズマンの定めをして、きめ細かい障害者の権利擁護を援助していくべきである。

#### (5) 権利擁護制度の活用

これらの成年後見制度、地域福祉権利擁護事業、苦情解決、オンブズマンなどの制度は、どれか一つあればいいというのではなく、それらが重層的なネットワークとして機能していくことが、障害のある人たちの人権侵害を防ぎ、権利擁護を推進していくものだといえる。障害者の権利擁護を真剣に考えるなら、私たち自身がまず「あきらめ」や「仕方がない」という考えから脱却して、できるだけ明確に障害者の立場を思い描きながら、何をどのようにしたらよいのか、という考え方で課題に取り組むことが重要である。

また何より、障害者福祉に関わる人々が、誇り高い信念と倫理のもとに活動を展開していけば、虐待・体罰などの人権侵害は少なくなっていくのではないか。そのための権利擁護は何かというと、障害者自身の主体性を尊重し、障害者自身がその人らしい生活を営んでいくための支援であるといえる。

## 参考文献

- 高野範城・荒 中・小湊純一著 2005年『高齢者・障害者の権利擁護とコンプライアンス』あけび書房
- 高山直樹著 2002年『社会福祉の権利擁護実践』中央法規
- 高山直樹著『権利擁護システム』2000年 社団法人日本社会福祉士会
- 河野正樹・大熊由紀子・北野聖一編 2000年『講座 障害をもつ人の人権』有斐閣
- 仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵監修 2007年『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規
- 『地域福祉権利擁護事業 生活支援員の手引き』2004年 全国社会福祉協議会
- 福祉オンブズマン研究会編『福祉オンブズマン—新しい時代の権利擁護』2000年 中央法規
- 障害者生活支援システム研究会編『障害者福祉改革への提言～地域と施設の支援システムをつくる』2002年 かもがわ出版
- 高野範城著『社会福祉と人権—高齢者・障害者の人権と国の責任』2001年 創風社
- 権利擁護研究会編『ソーシャルワークと権利擁護—契約時代の利用者支援を考える』2001年 中央法規