基調講演 ■「国連・高齢化国際行動計画と福祉サービスの利用支援と自立支援」

― 高齢者の人権保障の視点から ―

金沢大学　井上 英夫

はじめに

今日の話は、理論と実践の架け橋をどうするかということです。私は基本的人権あるいは人権についてごく基本的なことをお話ししたいと思います。

法学の領域では常識的なことが、社会福祉学の領域では必ずしもそうではありません。もちろん当たり前です。法学教育を受けている者とそうでない人には違いがあります。そういう意味では法学と社会福祉学の架け橋をつくることも大事だと思います。

一　日本の人権状況＝無責任社会

日本における人権状況はいろいろな事件から見えてきます。石川県でのグループホームの「殺人」事件、2009 年 3 月には群馬県の「静養ホームたまゆら」で 10 人の方が亡くなりました。

しかし、これら事件は人権の侵害（剥奪）だととらえられていない。生命が失われているということは、人権の基礎中の基礎である生命権の侵害に他ならない。そして、生存権、生活権、健康権が社会福祉の現場で侵害されている。さらに、職員の人権、労働権が奪われている。グループホームで「殺人」（私たちは業務上過失致死事件だと思っていますが）をしたと言われる 27 歳の職員は、非正規労働、無資格、夜勤専門でした。元職員は 10 年の懲役刑で、今、刑務所に入っています。殺意はなかったとしても、生命が失われたのですから、その責任は重い。しかし、同時に、社会福祉という人権を保障すべき制度によって、一人の若者の将来が奪われたということも見ておく必要があるでしょう。

私が危機感を持っているのは、これらの施設の理事長（先のＧＨの理事長も 27 歳でした）、行政職員等関係者に人の生命が奪われている、すなわち人権剥奪という事態に対する深刻な危機意識が感じられないということです。別な言い方をすれば、日本が無責任社会になっているということです。たまゆらの事件が一番良い例ですが、理事長の刑事責任は問われるでしょう（2010 年 2 月 10 日、業務上過失致死容疑で理事長ら２人が逮捕されました）。しかし、これらにかかわっている行政、群馬県、渋川市、人々を送りこんだ墨田区、誰も責任を取っていません。社会保障・社会福祉基礎構造改革の名のもとにこうした「有料老人ホーム」＝貧困ビジネスを生みだした国もノータッチです。10 人もの人がなくなっていることに対する刑事責任、民事責任、行政責任が何ら問われない。日本は、恐るべき無責任社会になっているといわざるをえません。

二　人権保障の意味

1　恩恵、権利（契約、法律上の権利）から人権へ

現代の社会保障・社会福祉は人権としての地位を占めていますが、恩恵の時代から、契約や法律上の権利としての時代を経て人権の時代へと発展してきました。基本的人権 Basic Human Rights ないし人権とは、人間の基本的ニーズ Basic Human Needs を権利として保障するものです。権利のなかでも、国の最高規範である憲法ないし基本法によって保障される最高位の権利です。

ここでは、契約上・法律上の権利について触れておきましょう。社会保障、社会福祉基礎構造改革の中で「措置から契約へ」と言われました。しかし、歴史的には、契約の自由の虚偽性、弊害の反省から、権利としての社会保障・社会福祉が生まれてきたわけです。むしろ、「契約から措置へ」、と発展してきた。

契約は自由対等な当事者が前提とされるのですが、現実には、それは虚偽ですね。富める人と貧しい

人が存在し、契約の自由に任せておけばその格差・不平等はますます広がる。貧困問題等社会問題が発生し、恐慌など社会不安になる。それを契機に資本主義・市場主義・契約の自由の修正として社会保障・社会福祉制度が登場するわけです。それは、お金が払えない、契約を結ぶ権利を得られず、行使もできない人に対しても、人間としての基本的ニーズを法律上の権利さらには人権として保障しようということです。後にも述べますが、こうした社会保障・社会福祉発展の歴史を踏まえて、あらためて「措置から契約へ」、について議論する必要があるでしょう。

2　国の仕事は人権保障

日本国憲法は、国民主権と平和主義とならんで基本的人権の保障を三本柱にしています。国のいわゆる三権、立法・司法・行政は人権保障のための組織です。国は国民に人権を保障するためにつくられている。この人権保障が、条約、法律によって具体化されという法の体系があるわけです。立法府は人権保障のための法律をつくる。行政府は、その法律を実施するのが仕事です。そして、司法・裁判所がこれを監視する、ということです。

3　誰が誰に保障するのかー保障と尊重

人権の基本的関係は国家と個人です。国が国民あるいは住民に人権を保障する責任がある。国民は人権を保障される権利がある。個人、国民は他の人々の人権を保障する必要はない。ただし、他の人の人権は尊重しなければならない、差別してはならない。ただ、現代では企業という人権保障・侵害の主体が存在します。この場合は、国は、企業に人権侵害させず、保障させる最終的責任があるということになります。こういう基本的な関係を理解し、国の役割、自治体の役割、あるいは企業の役割・責任を曖昧にしないことが大事です。

4　保障と擁護・支援

人権はまず保障されなければなりません。社会保障はSocial　Securityです。サポートでも、支援でもない。保障です。ひとたび保障された人権をー人権そのものを実現する過程も含みますがー擁護する。あるいは、権利行使を支援するという関係になります。

今、支援ばやりです。その典型が障害者自立支援法。自立を国や自治体が支援する。事業所で働く人々の仕事も利用者支援である。しかし、本来保障すべきです。したがって障害者自立支援法は、「障害のある人の独立保障法」でなければならない。

5　違憲立法審査権

そして、人権として保障されるということは、人権を侵害、剥奪する立法や行政の処分等は無効になるということです。違憲立法審査権が、司法府に与えられているし、裁判を受ける権利自体が人権として保障されています。

三　人権保障の発展と高齢者

1　普遍的人権と固有の人権

人権保障は普遍的人権（Universal　Human　Rights）の発展とそれから固有の人権（Specific　Human Rights）の発展という二つの側面を持っています。普遍的人権の発展は 1948 年の世界人権宣言、1966 年の国際人権規約の流れです。つまり誰にでも人間である限り保障されるという意味で普遍的です。

しかし、普遍的な人権条約だけでは保障されない、差別されている人たちが存在する。そこで、その人々のために固有の人権を保障するための条約が作られます。1979 年女性差別撤廃条約、1989 年児童の権利条約、2006 年「障害のある人」の権利条約等です。その固有のニーズ（被差別状態から生じるニーズと言ってもよいでしょう）を保障することによって、初めて普遍的人権が保障されるという関係になります。

最新の条約は、障害のある人（Persons with Disabilities）の権利条約ですが、これを障害者権利条約と訳すとこの間の歴史の発展が無視されてしまいます。もう障害者（Disabled Person）という言葉を使うのをやめましょう、という国際社会の意思の表れですから。

2　高齢者の人権保障ー行動計画から国際条約へ

条約づくりで、高齢者が残されているということが、その社会的地位を示していると思います。第１回高齢化世界会議は 1982 年に開かれています。1981 年が国際障害者年でした。しかし、国際高齢者年の方は 1999 年まで遅れました。1990 年代に入ると、どの国も高齢化問題が深刻になり、高齢化問題に取り組むのが人類の大きな課題になってきました。そこで、2002 年に第２回高齢化国際会議がマドリードで開かれました。

この会議で「国際行動計画 2002」が採択されました。行動計画が採択されるとこれをベースにして条約が作られます。さらに、1991 年に「高齢者のための国連原則」が発せられ高齢者の人権保障の原理原則がうたわれています。基本的な理念は人間の尊厳ですが、それをより具体化した、五つの原理（独立、参加、ケア、自己実現、尊厳）と 18 の原則を掲げています。この原則が実現されれば、人権保障が実現されたということになります。

日本の課題はこの条約作りに率先して取り組むことだと思います。

四　福祉サービスの利用支援と自立支援

1　契約から措置へ

介護保険法以来「措置から契約へ」ということが特に強調されてきました。その理由として二つ挙げられています。契約で権利性が明確になる。もう一つは自己決定・選択ができることです。

日本の措置制度は制度が悪いのではなくて運用が悪いと思っています。つまり、公費によるサービス保障でも、北欧などでは権利性も自己決定も日本よりはるかに強く保障されています。措置制度ですから行政が最終的にはどこの家に住むか決定する。しかし、本人と家族と相談して本人の希望を実現しています。そして、不服なら訴えることもできる。権利として保障されている。だから、措置制度そのものが悪いというよりは、その運用の仕方が悪い。

確かに契約による権利の取得、行使は市民社会の基本ですから大事なのですが、規制なき契約の自由による強欲営利主義が、日本そして世界の貧困を拡大し、恐慌等大きな社会問題を引き起こしているわけです。利用者を消費者としてとらえるということは、お金がない者は商売の相手にしないということです。まさにそういう仕組みをつくり出してしまってきたわけです。

2　権利保障と擁護、後見、支援

その点を改めて、契約は重要である、契約をベースとして市民社会が形成されているということを前提としながら、なおかつ契約の問題点をしっかり押さえてそれをチェック、修正する。その制度として権利擁護、あるいは成年後見制度があるということでしょう。しかし、権利がないのに擁護はできない。権利擁護の前に権利保障がしっかりされなければなりません。成年後見制度も同じような意味で本当に高齢者本人の人権、自己決定を貫くという権利保障でなければ、単なる経済・財産管理になってしまう。やはり、契約的権利から発展させた人権保障という視点がどうしても必要だということです。

次に、利用支援とは、権利行使の支援だろうと思います。保障された権利を行使する、そのことを支援するということです。かつて、Empowerment とか、Entitlement と言われた時期があります。しかし、今はあまり聞きません。なぜ、権利擁護、支援になってしまっているのか。Empowerment 権利行使する力をつけるということで、そのための教育であり、Case Work であり、本当の意味の支援ということではないでしょうか。

3　自立と独立、自己決定

障害者自立支援法をはじめ介護保険法の中でも自立が強調されています。しかし、自立の中身はさほど議論されていないように思います。歴史が古いのが生活保護の自立助長です。小山進次郎は、自立助長は福祉の原理で、生活保護は単なる最低生活保障ではない、と積極的に位置づけていました。ところが、現実の保護行政では、自立助長は生活保護を受けさせない、生活保護を廃止する、というように機能してきました。つまりは行政や人様の世話にならずに自分でやっていけという自立概念が形成され、自立自助、自己責任論につながっていく。

ところが、先の国連の「高齢者原則」では、第一の原理として Independence が掲げられています。私は独立と訳していますが、日本政府は自立と訳しています。独立とは、十分なケアを受けて、ケアの中身も含め自己決定に基づく生活ができるようにしていくことです。サービスを受けても、施設の職員、行政職員等に支配されない、自分の生き方を規制されないということです。

もっとも、本当の自立というのは行政用語とはまた違うはずです。自律という Self-Control あるいは Autonomy の自律自治、これにつながる意味があります。単に経済的な自立だけではない精神的な自立も考えなければならない。以上のことを総合化して、独立と言うべきだと思っています。

それから自己決定・選択の自由は人権保障、社会保障・社会福祉の基本原理として重要ですが、これも日本の自己決定論は相当危険性があるということだけ指摘しておきます。自己責任論につながる、直結されてしまう。しかしそれは人権保障の本当の考え方ではないと言っていいでしょう。ただ、現場の実践の中では、自己決定をどのようにして保障していくか、いろいろと難しい問題がありますので議論が必要だと思います。

五　社会福祉と「人権のにない手」

以上のような法体系のもとで社会福祉サービスは、法によって内容が決められ展開されます。社会福祉サービス提供の場面で働いている人たちは、人権保障の「にないて手」であるし、なければならない。虐待しないことだけが人権を尊重することではない。ケア、住居等の提供により生活、すなわち生きる基本の保障をする。直接的ケアの提供はもちろん利用者支援、自立支援も、人権を保障する仕事にほかならないわけです。

ボランティア、ＮＰＯ等の非営利団体、さらには営利企業の職員も、介護保険など人権保障のための制度の枠内で働く限り、すべて人権の「にない手」となります。まして、社会福祉士、介護福祉士等専門職は、より強く、直接的に人権のにない手でなければならない。優しく、善意であればいいのではない。人権感覚を研ぎ澄まして、にない手にふさわしい技術と理論をもち実践をしていくことが求められています。

おわりに－高齢者の権利条約を

人権保障について第二次大戦後の発展を説明しましたが、残されているのは高齢者です。高齢者の生命が失われているときに、そのことの重大さ、危機感が全く感じられないような無責任な社会になっている。自立・自己責任、措置から契約へ、保障から支援、擁護へという流れの中で、とりわけ行政責任が後退している。子どもの施設、保育園が火事になって 10 人が亡くなったらどうでしょう。民事、刑事そして行政の責任追及の裁判が起きるのではないでしょうか。しかし、高齢者福祉の場では、それが起きない。

こういう状況を変えなければならない。そのためには、やはり私たちがもっと人権感覚を研ぎ澄まし、高齢者観を変える、人権保障発展の歴史を踏まえて、21 世紀に何をなすべきか。人権のにない手としてどうこの問題に立ち向かうか、ぜひ考えていただきたい。高齢者権利条約を国連に採択させることも有

力な方法の一つだと思います。

以上、詳しくは、拙著『高齢化への人類の挑戦』（萌文社、2003 年）、『患者の言い分と健康権』（新日本出版社、2009）をご覧ください。