

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——

伊藤 周平

I はじめに

福祉政策の転換がいわれてから久しい。障害者福祉についても、施設収容を中心とした時代から、コミュニティ・ケアという言葉に象徴されるように、障害者も、個人としての人格を尊重されながら、地域で生活していくことを自然な社会の在り方として捉え、在宅のままで生活を保障していくというスタイルを志向するようになってから、すでに20年以上の歳月が流れている。その間、徐々にではあるが、在宅福祉に関する各種年金や諸手当、また、介護人派遣制度、家庭奉仕員制度等をはじめとする諸制度の充実が進んできた。しかし、障害者が地域で生活するには、依然としてさまざまな問題が残されており、多くの障害者が、家族の重い負担の上に何とか日常生活を維持しているというのが現状ではなかろうか。在宅の障害者への生活保障が進展しない理由のひとつとして、日本では、伝統的に障害者福祉の政策の中で障害者が自立する主体としてではなく、保護の対象として捉えられてきたということが挙げられる¹⁾。

その一方で、近年、ノーマライゼーションや在宅福祉の思想が普及し、地域社会での障害者の「自立」の意味が問い直され、従来の障害者福祉において観念されてきた「自立」とは異なった新しい「自立」の考え方が提起されるようになってきた。今後の障害者福祉の重要な課題のひとつは、こうした新しい「自立」の概念を障害者福祉の政策や制度の基礎理念としていかに組み込んでいくかにあるといえよう。

本稿では、以上のような問題意識から、まず、戦後日本の障害者福祉政策の展開を辿り、その過程で障害者の「自立」がどのように捉えられてきたのかを考察する。その上で、近年主張されるようになってきた「自立」の意味内容を明らかにし、それを人権としての自律権として定式化してみたい。

II 障害者福祉政策における自立観の変遷

広辞苑で「自立」という言葉を引くと、「自立」とは「他の力によらず自分の力で身を立てること」であり、さらには「ひとりだち」すること、すなわち、他人に依存しないこととされている²⁾。要するに、「自立」とは他への従属を離れて、ひとりだちすることを端的に意味する言葉であるが、それが使われる社会的文脈によって、その意味内容も大きく違ってくる。そして、自己の労働力を商品化し、労働力の対価としての賃金を手にいれ、それによって生計を維持していくという生活形態が主流となる資本主義社会においては、他人に依存せずに「ひとりだち」することは、一般に、経済的自立の意味で捉えられることが多い。ここでは、戦後日本の障害者福祉政策において障害者の自立がどのように観念されてきたかを『厚生白書』の記述に表れている障害者の自立観の変遷を辿りながら概観していくこととしたい。記述の便宜上、戦後の障害者福祉政策の展開を3つの時期に区分して議論を進める。

(1) 戦後改革期の障害者福祉と自立観

戦後の障害者福祉は、1949（昭和24）年の身体障害者福祉法の制定にはじまる。障害者を対象とする福祉立法が、他の生活保護法や児童福祉法に遅れて成立した背景には、障害者の中に占める旧軍人の割合が大きく、障害者対策が占領軍の非軍事化政策に抵触する面が大きかった事情があるが、ともかくも、身体障害者福祉法の成立によって、戦後の障害者福祉の制度的基盤がつくられたといえよう。その第1条は「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、もつて身体障害者の福祉の増進を図ることを目的とする」と規定している。この文言からもわかるように、それは、障害者の職業的更生を目標とした更生法であり、障害者の経済生活の保障を目的とする保護法ではなかった。更生の可能性の乏しい重度の身体障害者は生活保護法の保護施設による保護に任されたのである³⁾。

1956（昭和31）年に創刊された『厚生白書』も、身体障害者の福祉施策を「身体障害者の生活援護は一般的救貧制度としての生活保護制度に譲り、もっぱら身体障害者の更生の援助を内容とするもの」と位置づけ、その課題は「身体障害者の職業能力あるいは生活能力を回復させて、すみやかに社会経済活動に参加させること、言い換えれば、身体障害者の自立更生の援護にある」とし、「かくすることによって被扶養者、被扶助者として消費人口を形成している身体障害者を、生産人口に転化させ、全体としてこの社会の負担を軽減させることも可能となるのである」と述べている⁴⁾。ここでいわれている「自立」とは明らかに職業的更生、経済的自立の意味であり、それは、公的扶助等へ依存することなく、経済的に自活して生活することと同義に用いられていることに注意しておく必要がある。

一方、精神薄弱者や精神障害者に対する施策は、1960（昭和35）年の精神薄弱者福祉法の制定に至るまでは、ほとんどみるべきものがなく、わずかに児童福祉法、精神衛生法、生活保護法による不十分な措置が適用されるにすぎなかった。もちろん、問題が認識されなかったわけではなく、1959

（昭和34）年度版の『厚生白書』は「数多くの精神薄弱者が家庭や社会に放置されたままになっており、重大な社会問題の一つ」になっていると指摘している⁵⁾。そして、精神薄弱者福祉の方向についても、身体障害者と同様、職業更生が政策の課題として掲げられている点に特徴があった。例えば、1960（昭和35）年度版の『厚生白書』では「精神薄弱者のうちには、適当な施設に収容し、一貫した指導訓練を行なうことによって、ある程度の技術的作業を取得させれば、社会生活にも適用し、自立して生活を営む可能性のある者も少なくない」と述べられている⁶⁾。

このように戦後の日本における障害者福祉政策が職業能力を有する身体障害者の更生援助を目的に出発したことは、きわめて重要な意味をもっており、現在に至るまでの政策の方向を決定づける結果ともなった。障害者の自立とは、身辺のことが他人の手を借りずに自分の力ででき、職業能力を身につけ、経済的に自活できること、つまり、経済的自立の意味と同視され、労働能力に大幅な制約があったり、それをもちえない重度の障害者は、保障の対象から事実上排除するか、低水準のまま放置するという施策が日本の障害者福祉の大きな特徴となっていくからである。そのことは日本の法制度における障害者概念、リハビリテーション概念の狭さとも関連してくる⁷⁾。

(2) 高度経済成長期の障害者福祉と自立観

1950年代後半から日本は高度経済成長期に入りますが、その過程で、公害問題、都市への人口集中による都市環境の悪化、農村の過疎問題などの新たな社会問題が生じた。それは、同時に、障害者、高齢者、児童といった社会的ハンディキャップを有した人々への生活問題の集中と障害の重度化、重複化を意味した。こうした状況の中で、1959（昭和34）年の国民年金法の制定によって、障害年金、障害福祉年金が導入され、低額とはいえ、障害者に対する所得保障がはじまり、さらに、1960（昭和35）年には身体障害者雇用促進法の制定によって、身体障害者の就労援助が行われるようになった。しかし、精神薄弱者については、更生援護

だけでなく、重度障害者の保護も目的として盛り込んだ精神薄弱者福祉法が、1960(昭和35)年に制定されたものの、国民年金法による障害福祉年金の対象から除外され、また、身体障害者雇用促進法の就労援助の対象からも除外されていたために、その生活保障は不十分なままにとどまっていた⁹⁾。

一方、高度経済成長期における障害者福祉政策の重点は、施設の整備に一貫して置かれていたといえる。特に、精神薄弱者援護施設は、1965(昭和40)年の70施設から1970(昭和45)年には204施設となっている⁹⁾。高度経済成長期の産業、経済活動の発展は深刻な労働力不足を生み出したが、その結果、障害者の中でも経済的自立の可能性のある者は、雇用の機会を確保することによって、それ以外の障害者は、家族の扶養に委ねるか、施設に収容して保護することによって処遇していくという障害者をランクづけした上での政策が定着していくこととなる。そして、そうした政策の根底にあったのは、障害者の自立を職業的更生、経済的自立と同視する自立観であった。

こうした自立観は、1960年代に入ると、住民運動や障害者運動の活発化の中で、しだいに批判されてくる。障害者の生活基盤の確立を捨象して、職業的更生のみを考慮した身体障害者福祉法の福祉法への転換、障害者福祉政策の拡大が求められることとなったのである。さらに、障害者の切実な下からの福祉要求運動は「従来の福祉施策にはなかった理念や思想」をもつくりあげていった¹⁰⁾。その背景には、1960年代末から1970年代にかけてのアメリカの「自立生活運動」の展開、デンマークに起源をもつノーマライゼーションの理念の影響があったと考えられる¹¹⁾。

しかし、高度経済成長期の社会福祉政策は、この時期の政策全体の文脈からみるならば「福祉政策において……西欧経済先進国をキャッチアップすることが目標であって、福祉はそのための政策措置」としての役割しか与えられてこなかったともいわれている¹²⁾。そこでは「保護」を必要とする特定対象を認定し、「措置」することがあいかわらず社会福祉の基本理念とされており、先にみた施設整備はこの基本理念の補完として捉えられて

いたふしがある。そうした傾向は障害者福祉についても同様で、障害者の自立を経済的自立と同一視する自立観に基本的な変化はなかったといえよう。

(3) 転換期の障害者福祉と自立観

1970年代に入ると、重度障害者の問題がようやくクローズアップされはじめる。すでに、1967(昭和42)年には身体障害者福祉法の一部改正が行われ、内部障害者のとり入れによる障害者概念の拡大、身体障害者相談員の設置、家庭奉仕員の派遣などが実現していたが、1970(昭和45)年には心身障害者対策基本法が制定され、同時に中央心身障害者対策協議会が設置された。基本法制定は、その後における経済成長の展開ともあいまって「重度障害者対策の充実、施設対策から在宅対策への転換、雇用対策の充実等」にかなりの成果をもたらすこと¹³⁾となったのである。

こうした状況の中で、従来の施設への収容をもって社会福祉サービスと同一視する施設収容主義への反省が、自治体を中心としてしだいに行政の側にも生まれてくる。その先駆となったのが、1971(昭和46)年の中央社会福祉審議会の答申「コミュニティ形成と社会福祉」である。同答申の「コミュニティ・ケアに関する資料」は、社会福祉は将来、従来の施設中心主義からコミュニティ・ケア中心のものへとその重点を移すべきことを力説している¹⁴⁾。それと並行して、障害者の自立を経済的自立と同一視する従来のトーンにもしだいに変化がみられるようになる。1974(昭和49)年版の『厚生白書』は、中央児童福祉審議会の答申を引用し、「これまでの心身障害児(者)対策は、施設収容を中心として進められてきた」とした上で、「一般社会の中でその一員として心身障害児(者)を処遇するという方向での施策」すなわち、在宅福祉の必要性を強調している¹⁵⁾。施設の在り方を問い直し、施設にしか重度障害者の生活の場がない状態を改善するための地域生活づくりが進展したのもこの時期以降の特徴であった。

そして、障害者福祉政策のトーンが決定的に転換するのは、1981(昭和56)年の国際障害者年前

後からである。同年は、国連決議によって「国際障害者年」とされ、日本においても「完全参加と平等」のスローガンのもと、政府の障害者福祉への積極的な取り組みが本格化する。この年の『厚生白書』は、障害者問題の特集としてとり上げ、ノーマライゼーションの思想などを紹介し、「障害者に対する社会一般の理解や態度は、従来ともすれば、『弱者』として『非生産的』なものとしてとらえられがちであり、障害者対策も救貧的、弱者保護的な側面が強かった」とした上で、リハビリテーションの理念を貫くのは「障害者の主体性、自立性、自由といった人間本来の生き方の尊重であり、必ずしも就労や経済的自立にとどまるものではない」としている¹⁶⁾。さらに、1987(昭和62)年版の『厚生白書』になると、障害者福祉の理念は、障害者が「家庭や地域で生活するための条件整備を主眼として各種サービス」を提供し、「自立と社会参加を促進する」ことであると述べられている¹⁷⁾。ここでいわれている「自立」とはもはや、単なる経済的自立をさすものでないことは明らかであろう。

しかし、障害者福祉におけるこうした障害者の自立観の転換が、はたしてどれほど具体的政策に生かされたかは疑問であり、在宅福祉の「在宅」の意味も十分明確に提示されないままであった。何よりも、1973(昭和48)年の石油危機以降、低成長期に入った経済状況を背景に「福祉見直し」論、「日本型福祉社会」論が台頭し、福祉政策における公的責任を軽減し、福祉の機能を家族や地域社会に肩代わりさせようとする傾向が顕著となる。それは障害者福祉においても同様で、財政危機と「ばらまき福祉」と呼ばれる弊害が、ことさらに強調され、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉の入所措置費などの社会福祉補助金の国庫負担の削減がはかられていった。そのことは同時に、生活保護や福祉サービスに依存しないという意味での障害者の自立観への逆行を意味していた。第2次臨時行政調査会が、1981(昭和56)年に出した第1次答申には、将来の方針として「援助を真に必要とする人びとには、暖かくまた十分な福祉サービスを提供し、同時に自立自助の精神、自己責任の気

風を妨げるような過剰な関与を厳に慎むという行政の新しい在り方が明確にされなければならない」と述べられている¹⁸⁾。ここでいわれている「自立」とは明らかに、公的扶助や福祉サービスに依存しないという意味で使われており、その背後には、障害者福祉を含む社会保障の充実が「自立自助の精神」を損なうという見解があることは容易に推察しうる。

さらに、国際障害者年以降は、障害者福祉政策において「市民啓発事業および広報活動が、以前にもまして重要な柱」¹⁹⁾ となっていた点に大きな特徴がある。例えば、1983(昭和58)年版の『厚生白書』は「障害者問題への関心が高まっているにもかかわらず、援助は行政任せの姿勢がうかがわれ、障害者が社会の中で他の市民とともに生活していくための実際の行動は十分とられていない」とした上で、「地域における老人・障害者との交流、社会奉仕の経験及び各種の学校教育の機会を通じて、老人問題や障害者問題への認識を高めていくことが必要であろう」としている²⁰⁾。たしかに、障害者問題については市民理解に関して大きな課題があることは否定できない。それは、障害者施設の設置を「よいことだと思うが、近隣では困る」とする建前と本音を使い分ける市民の意識にも端的に現れている。しかし、公的な保障制度の責任の所在を曖昧としたまま、行政の側が障害者福祉の遅れを国民の意識の低さ、無理解のみに帰着させるのであれば、それは、重大な問題を有しているといわざるをえない。

以上、戦後の障害者福祉の展開とそこにおける障害者の自立観の変遷とを概観してきたが、要約するならば、戦後日本の障害者福祉においては、障害者の自立とは、主として日常生活動作の自立とその延長線上にある職業的更生、すなわち、経済的に自立することと同義に理解されてきたといえる。その結果、日本の障害者福祉は経済的自立が不可能もしくは困難な障害者を福祉政策の対象から排除するか、きわめて劣位の福祉水準にとどめておくという構造的な問題を内在させてきたのである。そして、高度経済成長期以降、障害者の福祉要求やさまざまな運動を通じて、こ

うした自立観への批判という形で障害者の自立の意味内容が問い直され、国際障害者年を契機に、行政の側にも一応の自立観の転換がみられたが、そのことは必ずしも政策には十分反映されず、むしろ、近年の福祉見直し論の中で、従来の自立観の復活、強化がはかられているといえよう。

Ⅲ 障害者の自立の意味

前述したように、日本でも1970年代になると、アメリカの「自立生活」運動やノーマライゼーションの理念の思想的影響を受け、重度障害者の自立の問題が、障害者福祉の分野で議論されるようになる。さらに、国際障害者年前後から、障害者の自立を経済的自立と同一視する従来の自立観に反省が加えられ、そのアンチテーゼともいえるべき「自立」の概念が提起され、その概念の理論化が試みられてきた。ここでは、こうした「自立」の概念を仲村優一の言葉を借りて、「新しい自立概念」²¹⁾と呼ぶこととし、それがどのように定義づけられ、どのような意味内容を有しているのかについて考察していく。

自立には、もともと、経済的な意味で自らの生計を立てることだけでなく、精神的な意味での自立の両義があり、新しい自立概念は、後者の意味を強調するものといえる。例えば、吉本充暁は、障害者の自立が「人間一人ひとりの絶対的価値、すなわち自己実現を目指すそのもの」として位置づけられるべきことを強調している²²⁾。また、一番ヶ瀬康子も、真の自立とは「障害者自身に内在する力を発展させるための、限らない努力、そしてその方向を意味する概念」とした上で、「障害者自らが自分の人生の主人公となり、独立の精神の所有者となる過程」であるとする²³⁾。仲村優一も「言葉の正しい意味での障害者の『自立』とは、生活保護や福祉サービスを受けなくてもすむようになることを意味する」のではなく、「たとえどんなに重度の障害者であっても、彼、または彼女が、地域社会において主体的に生きる全一的な人格者としてその自己実現をはかることこそが、本当の自立である」としている²⁴⁾。こうした意味での「自

立」概念は、「自立」よりは、むしろ「自律」という字を当てるのが適当ともいえる。再び広辞苑を引用すれば、「自律」とは「自分で自分の行為を規制すること」であり、「外部からの制御を脱して、自身の立てた規範に従って行動すること」とされている²⁵⁾。また、アメリカの自立生活運動の思想を検討した原田政美も自立生活における自立とは「自主的な生活を営むこと」をさし、それは自立生活というよりは自律生活と呼ぶほうがよいかもしれないとしている²⁶⁾。

以上のことを踏まえると、新しい自立概念にいう「自立」とは、主体的に自己の生活をプログラムし、自己実現をはかっていけることと定義することができよう。重度の障害者であって、物理的な身の回りのことが自分でできなくても、こうした意味での自立は可能であるといえ、その意味で、新しい自立概念は、今後の障害者福祉の重要な基礎理念となりうる可能性を有している。

さて、新しい自立概念は、具体的には、次のような意味内容を有していると考えられる。第1に、日本の障害者福祉政策において、障害者の自立が経済的自立と同じ意味で使われてきたことは、身辺処理など他人の介護なしででき、経済活動に参加できる障害者とそれが不可能もしくは困難な障害者との間に差異を設けることとなってきたといえるが、新しい自立概念は、こうした能力主義的序列化に抵抗し、障害者のより根源的な人間的能力の発揮を求める自立観として位置づけることができる。つまり、それは障害の軽重にかかわらず、障害者が主体性を持ったひとりの人間として尊重されることを要請するのである。第2に、第1の点とも関連するが、自立とは、現実の生活場面において、生活保護や福祉サービスに依存しないことを意味するのではなく、むしろ、そうしたサービスを利用しながら、地域社会の中で主体的に自己実現をはかっていくことを意味する。それは、先の第2次臨調の答申の中で使われている「自立自助」とは全く逆の意味であることに注意しておく必要がある。第3に、こうした自立観は、障害者の生活の場が隔離された場所ではなく、生活主体としての生活の場である地域社会のそれ

になければならないことを要請する。それは、前述したノーマライゼーションの理念を基礎にしている自立観といってよい。

新しい自立概念は、社会福祉学者の間では主流をなしつつある自立観だといえ、国際障害者年以降、行政の側にも一定の合意をえてきた概念である。しかし、現在の日本では、依然として障害者の自立を経済的自立と同一視する従来の自立観が支配的であるように思われるし、こうした傾向は、近年の福祉見直しの論調の中で、むしろ顕著になってきているともいえる。そうした状況の中で、新しい自立概念を現実の障害者福祉の政策や制度の基礎理念として組み込んでいくためには、法的な保障を背景としたより積極的な権利、もしくは人権としてそれを概念化していく必要がある。というのも、権利や人権の概念は、その背後に法的な強制力を伴いつつ、人権の享有主体の利益、さらには人格そのものの価値の尊重を国家や社会の他の成員に義務づけていけるからである。こうした概念化の作業は、法学者を中心に行われているが、次節では、それらの論者の議論を参考に、新しい自立概念をバックアップする権利として障害者の「自律権」を構想してみたい。

IV 障害者の自律権

(1) 人権としての自律権

近年の権利論、人権論の大きな特徴として、人権という概念が、個人の自律に基礎を置いた概念であり、そうした自律性を全うせしめるためのものという認識が強まり、自律をベースに人権や自由が論じられるようになってきたことが挙げられる。例えば、R・ヤングは、人間の思想や行動を考える場合、自由の観点からよりも、むしろ、自律という観点から論を組み立てることが適切であると強調している²⁷⁾。ヤングによれば、自律の基本的理念は「他人の意思に屈することなく、自分自身の世界を権威づけるという点にある」とされる²⁸⁾。また、J・ラズは、人が自律的であるということは、その人に何らかの選択肢が与えられているばかりでなく、適切な範囲の選択肢が与えら

れていること、つまり、その人にとって多様な選択肢が社会的に存在していることをさすとしている²⁹⁾。ラズは、自律の価値を認める道徳理論は、不可避免的に、異質な価値の共存を認める多元主義的見解をとることとなるという³⁰⁾。一方で、自律の価値については、自律は幸福などの他の価値を実現するための手段として価値を有しているという考え方や自律そのものに価値があるとする考え方が並立している。自律が手段的価値という側面をもつことは否定しえないが、自律は、他人の支配からの自由、強制のない状態といった消極的な意味で捉えるのではなく、自己支配、もしくは自己決定として理解するほうがより適切であることなどを考えると、ヤングのいうように、自律とは、それ自身のためにもち、経験するに値する本質的価値であると考えほうが適切であろう³¹⁾。

こうした議論をベースに、日本では、佐藤幸治が、憲法学の立場から人格的自律権(自己決定権)の概念の緻密化を試みている。佐藤は、日本の憲法学においては伝統的にG・イエリネックの影響が強く、人間の人格そのものが権利であるという考え方が希薄であったことを批判し、人権を人間の人格的自律性に基礎を置き、そうした自律を全うせしめるためのものであるという前提から出発する必要性を強調する³²⁾。そして、自律が人間にとって不可欠のものであり、それは憲法上も尊重され、保障される必要があるという観点から憲法13条を根拠とする憲法上の権利としての人格的自律権(自己決定権)の概念を提起し、その内容として、狭義の人格的自律権、適正な手続的処遇を受ける権利、参政権的権利などを挙げている³³⁾。

佐藤は人格的自律権と自己決定権をほぼ同義に用いているが、狭義の自己決定権については、山田卓生が、詳細な分析を試みている。山田によれば、自己決定権とは「他人に関係のない事柄については、自分に決定権があり、自分にしか害がおよばない行為であれば、自らの責任において行為することができる」権利であるとされる³⁴⁾。山田は、「他人に関係のない事柄」を「私事」として、その私事に関しては、個人の自主的な判断や自己決定が尊重されるべきだという立場に立ち、人権

としての自己決定権を提唱している³⁵⁾。

こうした人格的自律や自己決定の概念の対局にある概念が、パターンリズム、いわゆる「父権主義」である。近代社会の社会秩序の最大の特徴は、私的領域における個人の自律的な判断とそれに基づく自由な活動が最大限尊重されるという点にある。それは、法体系としては、私的自治の原則、対等な権利主体の関係という形で現れるが、これらの原則は、家庭内での親子関係には、適用されないものとされてきた。すなわち、親子関係は「親が子供より何がその子にとって最良であるかということをもよりよく知っているという仮定に基づいて成立している諸関係」³⁶⁾であり、そこでは、親は子供の問題に積極的に干渉すべきであり、それをしないことが道徳的義務の放棄として非難されることになる。つまり、何が自分の利益になるかを判断する権利は、子供自身ではなく、保護者たる両親、特に父親に留保されているのである。日本では、戦前、こうした父子関係に象徴される家族関係が国家と国民の関係に援用されて、家族的國家観のもと、パターンリスティックな社会政策が展開されてきた。佐藤や山田の人格的自律権や自己決定権の議論は、パターンリズムの考え方が伝統的に優勢を占めてきた日本において、私的領域における自律や自己決定の重要性を強調した点において大きな意義がある。

以上の議論を踏まえると、個々人は、みずからの自律性を発揮し、自己決定、自己実現を行う権利、すなわち、自律の権利を有していると考えることができる。自律といった抽象的な概念を権利と観念することには問題もあるが、それが、人間にとって不可欠であり、個別的な人権を発揮する基礎となるものである以上、人権としての自律権を想定することも可能であろう。もっとも、佐藤や山田の提起している人格的自律権や自己決定権は、私的領域への国家の干渉を排除するという消極的意味での自由権の性格が強いが、人権としての自律権は、単なる自由権にとどまらず、自己実現のための基盤の整備を要求する社会権をも含むと解される³⁷⁾。特にハンディキャップを負っており、自律性の発揮や自己実現のために、一定の社

会資源の調達や制度の整備が必要な障害者にとっては、後述するように、福祉サービスの受給権を含む社会権は重要な意味を有している。その意味で、人権としての自律権は、個人の自律的な活動と主体性の発揮の保障を国家や社会に要求していく上で有力な理念的な武器になりうる。このことを確認した上で、次節では、障害者の自律権について、さらに敷衍して考察していくこととしたい。

(2) 障害者の自律権とその意味内容

一般に、障害者は、資本主義、業績主義の社会にあっては、労働能力が不十分であったり、欠けているために、従来から世話がかかるものとみなされ、自己のために何かを主張することもできなければ、権利もないものとみなされてきた。そして、日本においては、障害者の自立が、労働能力を回復すること、つまり、職業的更生や経済的自立の意味で観念されてきたことは前述したとおりである。そこでは、労働能力の回復の見込みのない障害者は、はじめから自律や自己決定の権利など考えられないという見解が支配的であったといえよう。しかし、労働能力が不十分であったり、それに欠けるがゆえに、自律や自己決定の権利が認められないとする見解は、基本的人権やノーマライゼーションの理念に明らかに抵触する。前述したように、たとえ、物理的には他人の助けを借りなければ身のことができなくとも自己の決定に基づいて、自主的な生活を営めれば、それを自立と観念することが可能であり、そうした自立概念に立脚して、重度の障害者を含めた個々人に自律の権利を人権として認めていくことが要請されるからである。

さて、障害者の自律権といった場合、その具体的内容には、どのようなものが考えられるであろうか。ここでは、社会福祉の権利についての近年の議論を参考に、障害者の新しい自立概念をバックアップする人権としての自律権という観点から、その主要な内容として、福祉サービス受給権、処遇過程の権利、権利侵害に対する争訟の権利、手続的権利、さらに、社会福祉行政への管理・運営参加の権利を挙げておきたい³⁸⁾。

福祉サービス受給権は、個人の尊重に基づいた自律の権利をミニマムに保障するための前提となる権利である。前述したように、障害者の自立とは、生活保護や福祉サービスに依存しないという意味ではなく、むしろ、それらのサービスを利用しつつ、自己の可能性を追求していくことを意味する。とすれば、福祉サービスの受給権は、障害者、特に重度の障害者がその自律性を発揮していくための物質的基盤を保障する不可欠の権利として位置づけられる必要がある³⁹⁾。次に、処遇過程の権利は、実体的な福祉的措置の要求権ではなく、措置決定後のケアにおける権利の総称である。具体的には、プライバシーの保障、危害・苦役からの自由、さらには、狭義の自己決定の権利が含まれる。一方、こうした福祉サービス受給権や処遇過程の権利が単なる努力目標にとどまらずに現実に貫かれるためには、権利侵害に対する救済方法の確立が不可欠である。それを保障するのが権利侵害に対する争訟権であり、また、事前に一連の手続過程が本来の権利保障の目的にふさわしく進められることを要求する手続的権利である。さらに、障害者の社会福祉行政そのものへの管理・運営参加の権利が認められる必要がある。特に日本の場合には、社会福祉サービスの支給過程において、障害者の代表を参加させ、意見を聞くなどの実質的参加の権利は全くといっていいほど認められてこなかった。この点は大きな問題であり、障害者が自立する主体と認められてこなかったことを裏付けるものであろう。いずれにせよ、これらは、障害者の自律権の主要な内容をなす権利として制度的にも保障される必要がある⁴⁰⁾。

ところで、障害者の自律権といった場合に、特に問題となるのは、精神薄弱者や精神障害者と呼ばれる人々のそれである。「精神遅滞者は社会が逸脱していると考えた人たちのなかで最も自己主張ができず、価値が低いとみられている」⁴¹⁾といわれるように、そうした人々は、自律権の根拠となる自己主張や自己決定がなしえないとみなされ、その利益は、長い間、親や保護者によって代弁されてきた。しかし、全く判断能力のない幼児や心身喪失者は別として、精神薄弱者や精神障害者に

自律の権利を認めないとするのは不当であろう。というのも、そうした人々でも、何らかの援助と訓練があれば自己主張と自己決定が可能となると考えられるからである。事実、スウェーデンなどで行われている自立生活のためのプログラムの実践は障害者自身による自主運営グループ、利益団体の形成を促すプログラムをも含んでいる。その内容は「可能な限り、個人として自立させること」を目標とするもので、大きな成果を上げており、精神薄弱者らにとって、「教育的、あるいは治療的な利点以上のもの」を有しているとされる⁴²⁾。

日本では、障害者福祉政策の一環として精神薄弱者や精神障害者の自律権を認めた形での自己決定のプログラムが考案され、実践されているわけではない。その意味でも、障害者の自律権を保障していくための条件づくりが急務といえよう。自己決定の権利をはじめとする自律権が「精神遅滞者に尊重されないなら、他の多くの人々に対して、この権利が尊重されることはない」⁴³⁾という提言は真実であるように思われるからである。

V 結 び

以上、障害者の新しい自立概念をバックアップする権利として人権としての自律権を構想し、その内容について論じてきたが、試論的なものにとどまり、障害者の自律権を十分に定式化しえたとはいいがたい。障害者の自律権、さらには、人権一般については、より緻密な議論が積み重ねられる必要があるが、最後に、今後の課題について、結びの形で展望しておきたい。

現代の先進資本主義諸国では、ポスト産業社会といわれる状況の中で、個人や諸集団の自律や自己決定への要求が噴出してきている。そして、内容的にそうした要求を包摂し、主体的には自己の労働力を商品化しえない重度の障害者をも包摂した人権としての自律権の確立は、業績主義に基礎をおく資本主義的な価値観を揺るがすものとなるだろう。しかし、障害者の自律権が法的に承認されていったとしても、自らの生活を自己決定的に管理する障害者の生き方を受け入れるだけの社会

的受け皿ができていなければ、自律権も空虚な題目に終わることもまた明らかである。これまで検討してきたような障害者の自律権のモデルは、市民社会や地域社会といった社会単位が、何らかの教育や啓蒙によって、異質な価値と共存できるという前提に基づいているが、地域社会の複合性の拡大はそれを困難にしているかもしれない。もっとも、こうした議論は推論の段階にとどまり、より実証的な研究による裏付けが必要だが、例えば日本において異質な価値を受容する十分な社会的基盤が存在しているとは考えにくい。その意味で、障害者の地域自立を可能とする地域社会の社会的条件の探究は、自律権の概念の緻密化とともに、これからの重要な研究課題であるといえる。

障害者の福祉とは、日本において長らく観念されてきたように、障害者を「保護」し、「措置」すること、さらには障害者の職業的更生、経済的自立のみを目的とすることではなく、障害者の自己実現のための自由な活動の余地と自律性の発揮を保障すること、言い換えれば、障害者の自律権を保障することにほかならない。このことは、現代の日本の障害者福祉の領域において改めて強調されてしかるべきだし、社会福祉学の研究領域においても、人権としての自律権を機軸とした人権論パラダイムへの発想の転換が求められているといえよう。

注

- 1) 清水寛は、日本における伝統的な障害者に対する処遇観として、障害者を「あわれむべき人」と捉える慈善的処遇観、為政者が善政を誇示するために慈善的施策を施そうという慈善的処遇観、障害者を放置しておく、治安的見地から問題が多いので、社会を障害者から守るために、一定の施策を講じる必要があるという社会防衛的処遇観、役にたつ障害者はできるだけ利用しようとする社会効用的処遇観の4つがあったとしている。この点については、清水寛『障害者の人権と教育』小川政亮編『障害者と人権』所収(時事通信社、1974年)225-227頁参照。いずれにせよ、こうした処遇観においては、障害者が自立する主体として捉えられる余地は全くなかったといえよう。
- 2) 新村出編『広辞苑(第3版)』(岩波書店、1984年)1225頁。
- 3) 古川孝順「戦後日本における社会福祉サービスの展開過程」東京大学社会科学研究所編『福祉国家6・日本の社会と福祉』所収(東京大学出版会、1985年)204-205頁参照。また、山田明は、身体障害者福祉法の問題点として、障害者保護に対する行政責任の不鮮明さ、対象規定の問題性、行政施策の統一調整の失敗等を指摘している。山田明「身体障害者運動の歴史と対策理念の発展」児島美都子・真田是・秦安雄編『障害者と社会保障』所収(法律文化社、1979年)206-207頁参照。同法は、1967(昭和42)年の改正で「身体障害者の福祉」の部分が「身体障害者の生活の安定に寄与する等その福祉」と変更されるなど、更生法からの脱却をはかったとされるが、その基本的性格には変化がなかった。
- 4) 『厚生白書』(昭和31年度版)74-76頁。
- 5) 『厚生白書』(昭和34年度版)229頁。
- 6) 『厚生白書』(昭和35年度版)153頁。
- 7) 日本の法定の障害者概念の範囲が狭いことは多くの論者が指摘している。例えば、一番ヶ瀬康子「障害者の福祉とは何か」一番ヶ瀬康子・佐藤進編『講座・障害者の福祉1・障害者の福祉と人権』所収(光生館、1987年)6-14頁参照。また、リハビリテーションの概念も日本では障害者の経済的自立を援助するものとして長らく位置づけられてきた。この点については、吉本充陽『障害者福祉への視座』(ミネルヴァ書房、1978年)第5章が詳しい。
- 8) 精神薄弱者についての就労援助がはじまるのは、身体障害者雇用促進法が障害者雇用促進法へと改正された1988(昭和63)年以降である。
- 9) 新藤宗幸「日本における社会福祉行政の論理構造」日本政治学会編『年報・政治学/転換期の福祉国家と政治学』所収(岩波書店、1988年)75頁。
- 10) 山田明「日本における障害者福祉の歴史」前掲『障害者の福祉と人権』所収、122頁。
- 11) ノーマライゼーションの理念は、1950年代にデンマークの精神薄弱者の親の会の運動の中から提起されたものであり、それは、障害者も個人としての人格を尊重されながら隔離された施設等ではなく、地域で生活していくことを自然な社会の在り方とする考え方である。その意味で、障害者の施設収容や隔離、それに伴う差別への抵抗の思いをこめた概念といえよう。この理念についての詳細は、Wolfensberger, W., *The Principle of Normalization in Human Service*, 1981. = 中園康夫・清水貞夫編訳『ノーマライゼーション——社会福祉サービスの本質』(学苑社、1982年)参照。
- 12) 新藤、前掲論文、75頁。
- 13) 板山賢治「身体障害者福祉の諸問題」社会保障研究所編『社会福祉改革論Ⅱ』所収(東京大学出版会、1984年)96頁。
- 14) 社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅱ』(至誠堂、1975年)610-612頁参照。また、この答申の意義については、古川、前掲論文、227-228頁参照。
- 15) 『厚生白書』(昭和49年版)451-452頁。
- 16) 『厚生白書』(昭和56年版)12頁。
- 17) 『厚生白書』(昭和62年版)69頁。
- 18) 臨時行政調査会事務局監修『臨調緊急提言——臨

- 時行政調査会第1次答申』(行政管理センター, 1981年) 35頁。
- 19) 西原香保里「障害者の人権と市民理解」前掲『障害者の福祉と人権』所収, 279頁。
- 20) 『厚生白書』(昭和58年版) 108頁。
- 21) 仲村優一「社会福祉行政における自立の意味」小沼正編『社会福祉の課題と展望』所収(川島書店, 1982年) 16頁。
- 22) 吉本充賜「障害者の自立と所得保障」『ジュリスト増刊総合特集24号——障害者の人権と生活保障』(有斐閣, 1981年) 133頁。
- 23) 一番ヶ瀬, 前掲論文, 17頁。
- 24) 仲村優一・板山賢治編『自立生活への道——全身性障害者の挑戦』(全国社会福祉協議会, 1984年) v頁。
- 25) 新村出編『広辞苑(第3版)』(岩波書店, 1984年) 1225頁。
- 26) 原田政美「自立生活」前掲『ジュリスト増刊総合特集24号』, 352頁。
- 27) Young, R., *Personal Autonomy*, Croom Helm, 1986, p. 1.
- 28) *Ibid.*, p. 19.
- 29) Raz, J., *The Morality of Freedom*, Oxford Univ. Press, 1986, p. 373.
- 30) *Ibid.*, p. 381.
- 31) Young, *op. cit.*, pp. 21-27.
- 32) 佐藤幸治「憲法学において『自己決定権』をいうことの意味」『法哲学年報・1989年/現代における〈個人—共同体—国家〉』(有斐閣, 1990年) 80-85頁。
- 33) 佐藤, 前掲論文, 87-90頁。
- 34) 山田卓生『私事と自己決定』(日本評論社, 1987年) 3頁。
- 35) もっとも, 山田の自己決定権の議論には, 個人の行為の中でどこまでを「私事」とするかについての基準が必ずしも明確とはいえないこと, 自己決定権の主体は, 成熟した判断能力をもつ者だけに限定されていて, 児童や精神障害者はその主体から排除されることになり, 自己決定権を人権と観念することは困難になるのではないかといった問題点がある。こうした批判とそれをめぐる議論については, 佐藤幸治「日本国憲法と『自己決定権』」『法学教室』98号(有斐閣, 1988年), および山田卓生「自己決定権をめぐって」『法学教室』102号(有斐閣, 1989年)参照。
- 36) Kleining, J., *Paternalism*, Rowman and Allen, 1984, p. 4.
- 37) 例えば, R・プラントも自由を単に強制のない状態ではなく, 何事かをなしうる能力と捉え, そのような自由にとっては, 「身体的福祉と自律性」が不可欠であるとする観点から, 自由の基礎としての個人の「基礎的ニーズ」充足の必要性, すなわち, 社会的資源への権利としての社会権の必要性を強調している。この点については, Plant, R., *Citizenship, Rights, and Socialism*, Febian Society, No. 531, 1988. 参照。
- 38) 社会福祉の権利については, それを実体的権利, 手続的権利, 自己貫徹的権利に区分した小川政亮の分類が有名である。小川政亮『社会事業法制(第4版)』(ミネルヴァ書房, 1992年) 189頁以下参照。この区分は, 従来, 福祉サービスの受給権などの実体的権利のみに限定されて考えられがちであった社会福祉の権利の内容に処遇過程の権利や手続的権利, 参加の権利などを組み入れた点において大きな意義を有している。近年では, 河野正輝が, この小川説に依拠しつつも, C・ウェルマンの福祉権の理論を援用し, 実体的権利の内容をより詳細に福祉サービス受給権, 処遇過程の権利, 自己の処遇方法の決定過程に参加する権利, 費用徴収の免除権等に区分している。河野正輝『社会福祉の権利構造』(有斐閣, 1991年) 113-132頁参照。本稿の自律権の内容区分も両者の議論に基本的に依拠している。
- 39) 福祉国家における福祉サービスは, 恩恵としてではなく, 権利として個々人に提供されなければならない, この要請は福祉国家の本質にとって基本的な命題だとされているが, 現実には, そうした意味での受給の権利は実効性のあるものとなっていないばかりか, 福祉サービスの受給が何らかのステイグマや差別を伴う場合が多い。福祉サービス受給権などの福祉の権利がなかなか現実化しない大きな要因としては裁量の問題を挙げることができるが, この点については, 秋元美世『福祉行政』における権利と裁量」大山博・武川正吾編『社会政策と社会行政——新たな福祉理論の展開をめざして』所収(法律文化社, 1990年)参照。また, 社会福祉における権利と裁量の問題を裁量的権利論という観点から調整しようとする試みとして, Campbell, T. D., "Discretionary 'rights,'" in Timms, N. et al. (ed.), *Philosophy in Social Work*, 1978. =関家新助・高橋進・水谷利美訳「自由裁量的『権利』」同訳『社会福祉の哲学——ソーシャル・ケースワークを中心に』所収(雄山閣, 1988年)参照。
- 40) これらの権利を制度的に保障する法体系として参考になるのが, アメリカで1990年7月に制定された「能力障害者をもつアメリカ人法」である。これは「障害」による差別を禁止する包括的差別禁止法で, 規制の範囲は広く, その内容も詳細にわたっている。この法律の制定過程や特徴については, 藤倉皓一郎「アメリカにおける障害者法——『法の平等な保護』の展開」『ジュリスト』970号(有斐閣, 1990年)が詳しい。
- 41) Wolfensberger, 前掲訳書, 283頁。
- 42) 同訳書, 281頁。
- 43) 同訳書, 283頁。
- (いとう・しゅうへい 社会保障研究所研究員)