

## 研究の窓

### 社会福祉基礎構造改革と利用者の権利擁護

改革の一環として新設された地域福祉権利擁護事業の職務と機能のなかに、社会福祉基礎構造改革のエッセンスを読み取ることができる。逆にいうなら、今後の権利擁護のあり方いかんが、福祉改革の本質を左右するともいうことができる。この二者の関係について考察することが、この小文のねらいである。

地域福祉権利擁護事業要綱によれば、生活支援員の援助内容は、福祉サービスについての(1) 情報提供および助言、(2) 申し込み手続きの同行・代行、契約締結、(3) 利用料の支払い等(福祉サービスの利用料のほか社会保険料、税金、医療費、公共料金等の支払いを含む)、および(4) 苦情解決制度の利用援助の四つとされている。その遂行のため、一定の代理権の授与が前提とされている。

この生活支援員による援助は、その運用いかんによっては大きく変質することも考えられる。極端な場合には、契約締結と利用料の支払いの援助は、意に反する介護と債権(利用料等)の取り立てに終わってしまいかねない。それはいうなら利用者の援助でなく、サービス提供者の援助であって、これが制度本来の目的でないことはいうまでもない。本来は、福祉サービスの利用についての権利の擁護、なかんずく介護など身上に関する利益の主張の補助又は利益の代弁が求められるのであって、代理権の授与についても、成年後見人の職務がそうであるように、事実行為としての介護サービスの受入れを強制するものであってはならないのである。

そうであるから、生活支援員としては介護サービスにおける利用者の権利を十分に理解しておくことが肝心となる。その権利内容は問題の局面により広範囲に及ぶが、なかんずく、(1) 情報の権利(家庭内虐待に関する一調査によれば、福祉サービスの情報を最も必要としている要介護高齢者を抱える世帯に、それが届いていないという事実が指摘されている。生活支援員は情報を収集し、利用者が理解できる方法で説明する責務を負う)、(2) 要介護の調査・認定の過程で、調査員の説明を求め、意見を表明する権利(生活支援員は、ケアマネジャーの調査に立ち会い、本人への説明や本人の状況を正しくケアマネジャーに伝えることなど本人の利益を代弁することが求められる)、(3) 十分に理解したうえで、サービスを選択する権利(契約方式に移行することによって、施設での同意のない散髪や理学療法等は、身体的自由に対する侵害にあたり、今日以上に意識されることになるはずである)、(4) 施設入所を強制されない権利(現在の特養ホーム入所のうち、果たして何割が本人の選択の結果といえるであろうか)、(5) 拘束・虐待からの自由、および(6) プライバシーの権利、などなど、要するに、権利擁護の前に、まず何を擁護すべきであるかを明らかにする権利章典が必要なのである。

このような権利は、第一次的には、ケアマネジャーやホームヘルパー、施設職員など直接サービスを提供する従事者が自らこれを遵守するとともに、利用者による権利行使を支援する義務を負っている。しかし、基礎構造改革の進展につれ、一方において営利性や効率性の追求が強ま

るようになると、彼らによるエンパワーメントに限界が生ずるのも現実である。したがって、サービス提供者の利害に直接関係のない権利擁護者（生活支援員等）の役割が重要となるのである。

そうであるから、生活支援員の受け皿、今後の養成・研修のあり方が基礎構造改革の基本性格を左右しかねないものとして問われてくると思われる。社会福祉協議会として、在宅サービスの提供とサービスの苦情解決と、そして権利擁護（生活支援員）という互いに相反する要素を孕む三つの役割を、いかに公正に果たすか、衆目のあつまる所と云ってよい。これらの責務を果たすために、社会福祉協議会が従来の組織体質に対する自己点検を行い、着実に組織と意識の改革を図っていく過程を見守りたい。それなしに、地域福祉権利擁護事業の全面展開は期待し得ないからである。

また、社協のみに過大な負担を負わせるのではなく、権利侵害の性格・態様いかんあるいは利用者の資力いかん等により、権利擁護の方法、担い手も多様であるべきであって、利用者にとっていくつかの選択肢（たとえば、弁護士等の専門家による擁護、公的機関・制度による擁護、NPOなど民間団体による擁護など）が用意されていることが望ましい。その点、弁護士、司法書士、社会福祉士等を中心にさまざまな民間活動の試みが登場しつつある動きは注目される。

さらに、生活支援員制度は、より広義の権利擁護システムとの一層密接な連携が不可欠になると思われる。先駆的な自治体が開拓したり模索したりしている試みによれば、たとえば次のような連携が必要である。（1）生活支援員の情報提供・助言と連携して、すべてのサービスと提供者に関する情報を開示できる総合相談窓口および法律相談等の「出前相談方式」を導入すること、（2）生活支援員にとって援助困難な家庭内虐待については、予防・発見・救済の専門機関を設置し連携を図ること、（3）生活支援員にとって立ち入りがたい施設内の介護過誤等に対しては施設オンブズマンを設けること、（4）現に生じた個別の苦情を解決するため、真に公正性、第三者性、専門性、迅速性等を担保する苦情解決システムを確立すること（たとえば、サービス提供システムと、サービス検査・評価・苦情解決システムとを抜本的に分離して、後者を半ば中央集権的に強化する方式を目指すイギリスの新たな改革は注目に値しよう）等である。

以上を要するに、介護保険法の制定から施行へ向けた立法・行政過程は、わが国の福祉行政・サービス関係者の意識にかつてない一種の変革をもたらしつつあると云って過言ではない。自己決定（選択）の支援、受給資格基準やサービス内容の客観化などの発想が次第に定着しつつあるようにも見える。しかし、これが真に「福祉サービス利用者の権利」実現に結実するかどうか、まだ残された課題も少なくない。とりわけEU諸国では、自己決定（選択）の支援のみならず、選択の資力の乏しい低所得者に対して実質的な平等の回復を図る方向が加味されつつあることも参考として、社会福祉基礎構造改革と権利擁護のあり方を研究する必要があると思われる。

河野正輝

（かわの・まさてる 九州大学教授）