

社会福祉における自己決定の権利に関する考察

—社会福祉における権利と連帯 序章—

見 平 隆

I はじめに

1997年12月17日、2年越しの審議を経て成立した介護保険法（平成9（1997）年法律123）が公布され、2000年4月1日から施行された。また、2000年5月29日に懸案であった社会福祉事業法（昭和26（1951）年法律45）の改正が可決成立し、6月7日に社会福祉法（題名改正平成12（2000）年法律111）として公布、施行された。これにより、従来、社会福祉事業として規定されていた福祉サービスのあり方が大きく転換していった。そして、2003年4月1日から支援費制度としてすすめられてきた障害者への福祉サービスは、2005年11月7日に障害者自立支援法（平成17（2005）年法律123）へと転換し、さらには、介護保険制度の被保険者の範囲の拡大という方法で介護の必要な若年者に対する介護サービスとして障害者福祉サービスが取り込まれようとしている。

介護保険法の施行を始めとする社会福祉関係法令の新設、改正等により、それまで提供されていた措置制度による福祉サービス（社会福祉事業で提供されていた介護サービスを含む）を購入するという契約利用制度へ多くが転換した。

このような状況のキーワードは、「自己決定」と「自立・自立支援」となっており、社会福祉法第3条（福祉サービスの基本理念）、介護保険法第1条（目的）、民生委員法（昭和23

（1948）年法律198）第14条（職務）には、全て「その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう」と規定されている。また、障害者自立支援法第1条（目的）では、「その有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう」と「社会生活」が記述されている。

そして、介護保険法第2条（介護保険）第4項では「可能な限り、その居宅において」と規定し、居宅において自立生活を営むことを前提としている。これまでの間に、老人福祉法や身体障害者福祉法、知的障害者福祉法等の各福祉法改正により居宅生活支援が打ち出され、施設入所型サービスから通所型サービス、そして訪問型サービスの重視へと国の政策が転換してきた。社会福祉法改正では、第1条で「福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図る」として、地域福祉の推進を基本とするシステムに転換した。また、障害者自立支援法第1条においても「障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与する」とし、第3条（国民の責務）では「すべての国民は、その障害の有無にかかわらず、障害者等がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営めるような地域社会の実現に協力するよう努めなければならない。」と規定した。このことは、従来共同体の構成員であり

ながらも実態として排除されてきた個人を共同体の内部に包摂し、さらには共同体が構成員の差異（個差）を積極的に許容しながら共同体を構成することを意味している。世界的潮流であるソーシャルインクルージョン（社会的包含）をとおして、福祉社会の目的および理念として掲げる連帯を実現しようとするものとみることができる。

これまでの自由主義的理解では、日本の社会福祉を考えるとときに憲法第25条に規定している「生存権保障」解釈に代表されるように国（行政）と個人を対置させ、措置制度を権利として理解しようとしてきたが、社会福祉法改正は「地域社会」という言葉でコミュニティのあり方を「自己決定」と「責任」を柱に対立軸あるいは第三軸として考えることを主張している。日本における社会福祉のあり方を考えるときに、あらためて、個人と「社会」、「地域」ならびに「地域社会」との関係とともに、その中における個人の存在にかかわる「自己決定」の法規定についての社会政策的理解が問題となってくると考える。

一方、社会福祉のシステムが大きく変換している現在、生活支援が必要な状態となっても自ら望む生活を営むことができるように多様な社会サービスを利用していくことは重要なことであるが、福祉サービスを利用する上で「自己決定」が不可欠であるならば、自己決定が福祉サービスにおいてどのようにとらえられているのかふり返り、社会福祉制度において自己決定を支えるシステムのあり方と、ソーシャルワーク実践における自己決定を支える援助技術のあり方の示唆を得ることが求められる。社会福祉士等の職務内容や専門性について養成教育や職能団体において議論されているところであるが、その基底を振り返る必要があるのではない

かと考える。

本稿においては、社会福祉における自己決定の権利についての現状を通してなぜ自己決定が主張されるのかをあらためて問い直すことにより、「社会福祉における権利と連帯」についての課題を考える一歩としたい。

II 自己決定の権利が社会福祉にもたらす意味

1 自己決定の権利

個人の自己決定を尊重するという行為は、社会福祉において個人の人生領域での自己肯定（いわゆる「自分らしさ」と表現されていることが多いが）や自己実現に導く機能を果たし、自立に不可欠な条件として扱われていることが多い。「自分のことは自分で決める」という考えは日常生活におけるさまざまな行為は、最終的には自分が決定しているものであり、極めて自明の理であるように言われているが、自己決定の条件を吟味する必要がある。

自己決定の権利、いわゆる自己決定権については憲法第13条の幸福追求権を根拠として、個人の尊厳を確立する理念的な権利と考えられたりもしているが、なぜ日本の社会福祉制度に自己決定を組み込む必要があったか、そもそも社会福祉制度に組み込まれた自己決定は従来の自己決定概念と同じものなのかを考える必要があるのではないかと。また、自己決定とともに福祉サービスの領域に「自己決定＝自己責任」が通念として拡がっているが、社会福祉において両者が対置されるものではないであろう。そのため、自己決定権を個別の事例に適用して社会福祉援助を実施展開する中でさまざまな問題が派生してきている。自己決定と自己決定権は異なるものであり、自己決定という行為自体の尊

重とそれを所与の権利としてみることは同一に論じる問題ではないであろう。

これまで、自己決定権については「インフォームド・コンセント」や「リビング・ウィル」など医療領域において多く議論が展開されてきたが、障害者の自立生活運動などにおいても強く主張されるようになった。

哲学的あるいは宗教的な見地から考えるならば、人は他との影響関係の中で生きているのであり、他を切り離れたところにおいて自己だけで決定できるかという根本的な疑問も生じてくる。現在の自己は過去の歴史・文化の線上、あるいは「見えざる意思」のもとにあり、自己の意思も将来へわたる結果に及ぼす影響のひとつであると考えれば、自己決定が純粋に自己の自立性・自律性の上に成り立つものではないという見方ができる。また、自己決定は「生命の尊厳」、生への意志を前提にしなければ、死そのものを個人の意思によるものとして取り扱うということになり、宗教者の立場からは受け入れることができないものであろうが、それについてはあらためて考えてみる必要がある。

ところで、権利とはある人がある行為をなしたり、あるいは一定の利益を主張または受けとる権限を有していて、一定の行為を求めることができることなどをいうが、社会福祉において「恩恵」ではなく「権利」を求めるのは、恩恵は時として人間としての尊厳を失うことにつながりかねないが、権利として福祉サービスを受給することは提供者に従属しないことを意味している。社会福祉における自己決定に関する権利を考えると、福祉サービスを介した権利の行使が福祉サービス提供者に何を求めることになるのであろうか考えなければならない。

自己決定権については、個人の身体に関わる情報を含め、個人の情報のすべてについて政治

的干渉を否定して自己管理を求める権利のひとつとしてとらえられているが、日本では憲法第13条の幸福追求権を根拠とするために個人の情報の枠を超えて、自己の生き方、存在そのものについて自己決定を認めることを求めている。社会福祉においては、ソーシャルワークにおける自己決定の原則が以前からあったが、それは心理学的基礎からみた社会福祉援助職の援助技法として、クライアントの自己実現を図るもの、あるいは問題解決のアプローチにおいて社会福祉援助職の関係性を構築する上で認められたものであった。クライアント、すなわち自己決定の主体者から主張されるようになったのは、社会の中でその存在を認められてこなかった、あるいは阻害、排除されてきたことに対する自立性と自律性を問い直すことが、個人と社会の関係の不透明さや不安定さに対する国民一般的な疑問（いわゆる「自分探し」や「自分らしい生き方」と表現される）と結びついたことによる社会化とみることができる。

自己決定権の具体的な内容は、先行研究などにおいては①個人生活形態に関する自己決定権、②出産・妊娠中絶などに関する自己決定権、③生命・身体に関する自己決定権などに大別している。①に関わる内容としては、国（行政）の干渉・介入の否定が挙げられるが、現実には法や社会規範との関係の中で決められていくことになるだろう。②の生殖活動に関する自己決定権については、「生む権利、生まない自由」が議論されてきたところであるが、これは出産の主体者である女性と一方の当事者である男性の関係における支配性の問題も含んでいる。③は治療拒否、安楽死、自殺などいわば死に関わる自己決定権であり、自己決定権を根拠として「尊厳死」を認めようとか、「脳死」での臓器移植を法的に確立しようというものだが、それに

は自己決定権が内包する「意思能力」に関する問題が厳然としてあることを強く思うものである。また、「末期」と表現される状態が誰によってなされるのかということで自己決定権と矛盾するだけでなく、自己決定権の前提（条件）に関わる問題といえる。これらの他に、婚姻や家族を形成する自己決定権を加えることもある。

2 社会福祉と自己決定の権利

社会福祉における自己決定に関する権利を前述の3分類からみるならば、次のことを指摘することができる。①については、どこで日常生活を営むかということが考えられる。従前の社会福祉において提供される福祉サービスは、自律性のもとで最低限の平等性と社会権の具現化を意味しており、それが社会政策の具体化でもあるが施設入所を前提とした救済的性格であった。それが、「施設か在宅か」になり、「施設も在宅も」に変化し、「在宅を基本とした」に転換してきた。その中で、自立とは独力で生計を営むこと（自動的自立）だけを意味するのではなく、他者の支援を得たとしても自律性を有することにより自立（依存的自立）することの意味と意義が示されてきた。そのことは、制度の個別適用にあたって居住の自由・権利の制限をやむを得ず受忍せざるを得なかったクライアントの生活への希望、幸福追求を強化することになった。従前であれば社会通念上独力で個人生活責任を果たすことができないと思われてきた者が自律性をもって自立することについて社会的に容認されることへとつながっていった。現在、「希望する生活」あるいは「目標指向の生活」が主張されることになり、自己決定は求める生活の様態を具体化するものとしてみることができる。しかし、意思表示が困難、あるいは意思表示に対して他者が認識困難な状態にあ

る場合には、自己決定は尊重されることはあったとしても現実の対応は意思を反映しない結果をもたらすであろう。

②については、障害児の出生前診断にもつながる問題である。障害児の出生により社会的不利な状況が生じることを理由に、また、「社会的に許容されるであろう親の願い」に応じることから医療領域において表面上は消極的であってもすすめられてきた。「子どもは親の所有物ではなく社会的な存在である」や「生命は地球より重い」、「神からの授かりもの」との倫理、価値、宗教観だけでは否定し得ない問題を有している。また、障害を有することそのものを否定することにつながる重要な問題を含んでいる。

①については、福祉サービス利用に対する拒否の問題があげられる。医療における自己決定の事例としてよく取り上げられるのは、宗教的理由による輸血拒否について最高裁判所の判決があるが、生命を自己の処分可能な対象としてみることへの違和感がつきまとう。しかし、②の場合も③の場合も背景に生活を可能ならしめる資源や他者からの自己への関心の存在があるだろう。自分の身体（生命）は自分一人のものではない、自己の処分可能な対象ではないという感覚は、自分の存在に強い関心をもつ他者が（例えば、家族の希望など）いれば、生への強い意欲、動機となるであろう。社会的存在の場合も同様であろう。介護を必要とする状況になった者や家族がそのことに悲観したり、将来への不安を持つことはむしろ当然でもあり、回復に向かおうとする動機付けがなければ「生活の目標」、「人生の目標」を見いだすことは積極的になされないであろう。また、介護を必要とする者や障害者が自律性のある自立を図ろうとするならば、その背景には必要かつ十分な資源とし

ての福祉(介護)サービスの存在やコミュニティにおける共同体的価値意識の共有が図られていかなければ成立しにくい側面を有する。

このことは、社会福祉においては他律を前提にして自己決定のあり方をとらえ直す必要性を示唆している。他律は自律の前提であり、自律性のある自立の主体者であるクライアントの存在と社会福祉援助者の関係や社会権の視点からも検討しなければならないだろう。

3 自己決定の権利が求められる状況の理解

2000年4月1日から施行された介護保険法、同年6月7日に公布、施行された社会福祉法により具体化された社会福祉基礎構造改革では、社会福祉は「弱者」救済ではなく、国民全体の生活の安定を支えるものとして位置付けられ、福祉サービス(社会サービス)利用者の自己決定が基底におかれた。

介護保険法を始め、社会福祉法により示された自己決定と不可分な地域生活支援の考え方は、身体障害者福祉法および知的障害者福祉法にも統一的に取り入れられ、支援費支給制度として具体化され、さらに障害者自立支援法により運営されることになった。

介護保険制度では要介護者・要支援者が個別の具体的社会サービスの利用について選択するというだけでなく、自らの生活のあり方、生活の目標についても「介護サービス計画」の同意という形で自己決定する仕組みが創設された。さらに、社会福祉法改正や支援費支給制度、障害者自立支援制度では、障害者等が個別の社会サービスのみならず「自らの人生」についても自己決定できるように地域が支援するとされ、自らが地域の中でどのような役割を果たしていくことができるかということについても支援の範疇とした。このことは、従前の「措置制度」

と比べたときに当事者であるクライアントの自己決定が保障されていくように思え、クライアントがコミュニティの一構成員として位置づけられることが確立したように思えるが、はたして共同体的価値意識が共有されているのかどうかを見つめる必要がある。

一方、自己決定そのものを制度上明確にしたり、自己決定に必要な情報の提供について制度上組み込まれて実施展開されているが、方法論的に援助技法として「自己決定原則」を理解するのであれば、むしろ、社会福祉援助職が自己決定にどのように関与できるのかということではなく、クライアントによる自己決定の権利は社会福祉援助職の存在自体に向けられるともいえよう。

いずれにしても、自己決定の権利に関して社会福祉関係各法でどのように規定しているのか、また、その背景として考えられることは何かについて確認したい。

Ⅲ 社会福祉における自己決定の権利の視点

1 介護保険制度等の構成にみる自己決定の権利

社会福祉関係制度において、2000年4月に施行された介護保険法は自己決定に言及した規定を盛り込んだものといえる。さらに、2006年4月から改正施行された内容は自己決定についての考え方を強化しただけでなく、いわゆる自己責任まで踏み込んだものとなっているとみることができる。

同法第4条(国民の努力及び義務)では、「国民は、自ら要介護状態となることを予防するため、加齢に伴って生ずる心身の変化を自覚して常に健康の保持増進に努めるとともに、要

介護状態となった場合においても、進んでリハビリテーションその他の適切な保健医療サービス及び福祉サービスを利用することにより、その有する能力の維持向上に努めるものとする。」としている。このことは、道徳的権利としての側面で福祉の権利をみるというよりも、法的権利性を構成する条件を備えることを全面に示していると受け止めることができる。別のいい方をするならば、社会全体の利益、社会的効用からみて政策的に保障される権利の行使について示しており、社会保険における給付の権利性を構成する条件よりも政策上の判断に左右されるものとみることができ、実質的に反射的利益と同じ性質と見なすことができるのではないだろうか。このことは、生活の維持・継続または向上は個人の自立についての責任を強調するあまり、憲法第13条の幸福追求権の性格に依存するであろう自己決定の権利を保障するというよりも、政策的に国が誘導する社会全体の利益に向けて国が自己決定を強制するものとみることができる。

また、「2 国民は、共同連帯の理念に基づき、介護保険事業に要する費用を公平に負担するものとする。」は社会福祉の普遍主義を意味するものであるが、そのことは国民は介護という潜在的リスクに対して生活を防衛するため保険料を含めた財源負担をするが、第1項から給付は選別主義であることをとおして権利を特定化するものとみることができる。

さらに、介護保険制度の創設および改正にあたっては、「持続可能な制度」や「社会保障の総合化」、「予防重視型システムへの転換」などがいわれている。制度創設当初によくいわれていることは、資源の有限性からくるサービスの効率的、効果的配分であり、既存の資源の有限性ゆえに新たな資源開発、資源の創出の必要性

であった。資源の有限性を理由に給付制限など権利の条件や範囲に関して脆弱性のあった法的権利に対して、ケアマネジメントというあらたな方法によりサービス内容に関わる権利の範囲に定めることにより、自己決定の権利が「公共の福祉」とは異なる次元から一定の制限を受けることになったとみることができる。

一方、障害者自立支援法では第2条（市町村等の責務）で「一 障害者が自ら選択した場所に居住し、又は障害者若しくは障害児（以下「障害者等」という。）がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう」市町村は必要な給付等を計画的に行うこととしている。これは自己決定を尊重するという段階を越えて自律性のある自立を市町村が保障するという理解ができるが、介護保険法と同じ「有する能力」と障害者自立支援法で初めて取り入れられた「適性」が自己決定の権利とどのように関係するかを考えなければならない。成年後見制度は「事理弁識能力に欠ける常況にある者」への後見等を行うが、自己決定として行ったことに対して責任を求めるときに自律能力が不足すると判断された場合には、そのような状態を放置したことへの社会（コミュニティ）の責任が生じ、自己決定にともなう責任自体が成り立たなくなる。ところが、法律行為の責任能力と自律が不可分の関係であるならば、自己決定のあり方そのものも問題となってくる。

そこで、他者の支援に依存して自律性のある自立（依存的自立）を考えると、自己決定できるかどうかではなく、自己決定できる環境、状況をどのように創出し、支援するかという問題に転換することでなければ、自立生活そのものが問題となるだろう。また、「能力の有無」というものは客観的な判定が可能かのような

装いをもっているが、専門家と称される他者がどのように判断するのかという他者の決定に依拠することになる。自己決定させてよいのかということ自体も社会が判断することになるならば、自律性そのものも社会に左右されることになり、共同体的価値意識の醸成が必要となる。

2 ケアマネジメントのプロセス等にみられる自己決定の権利

介護保険法では居宅介護サービスとしてケアマネジメントを位置づけ、介護支援専門員がケアマネジャーとしてそれぞれの要介護者・要支援者の個別性のあるなじみにくいニーズの判定という判断行為を介在させ、それを当事者である要介護者・要支援者が同意するというシステムをとっている。医療領域ではインフォームド・コンセントが以前からいわれ、医師の適切な医療行為であったとしても患者の同意あるいは合意がなされなければならないとし、患者自身が主体的に治療に参加することを可能にしてきた。ケアマネジメントにおける同意もケアマネジャーのアセスメントに基づくケアプラン（介護サービス計画）に同意することにより、介護保険給付が現物給付化されることで自己負担感の軽減とともに被保険者（要介護者・要支援者）が要介護状態または要支援状態の改善、維持等に主体的にとり組むことが容易化されることになった。当初はケアマネジメント手法について十分合意されてきたとはいえ、介護支援専門員も研究者の主張する技術的側面に振り回された感があったが、自立について政策的に主導される中で「利用者主権」の表現とともに十分ではないが合意がすすめられてきた。介護保険法改正（2007年4月改正施行）により介護予防が前面に打ち出され、「目標指向のケアマネジメント」はさらに強く主張されることにな

った。この前提は、「自己決定の尊重」を示しながらも自己決定の権利の保障を意味しているのではないところにあると考えられる。介護に関して予防の視点は療養の視点、生活の視点とともに当初から必要とされてきた視点であるが、介護予防ケアマネジメントはケアマネジメントを依頼できる（契約できる）機関も市町村の指定したものに限定されなど、自律を求めながら他律の方向付けが制度的に規定されているからである。

また、障害者自立支援法の前に支援費支給制度があったが、その際に高齢者対象の介護保険制度との互換性を意識した「障害者ケアマネジメント」が国により積極的にすすめられた。ところが、介護保険制度におけるケアマネジメントも「代弁者によるサービス調整」がいわれ、手法としても合意されたとはいえない中での「専門家による判断」の喧伝や「ケアマネジメント担当者」と指定される者の属性、専門性などもあり、当事者から強い反発を受けることになった。そのとき「自分たちのことは自分たちがもっともよく知っている」、「自分のことは自分で決める」と自己決定の権利が主張された。しかし、研究者の側からのケアマネジメントにおける「同意」の意義は、社会福祉の領域においてケースワークの原則として以前からいわれてきた援助技術上のクライアントの自己決定の域を出ていなかったのではないだろうか。介護保険制度や障害者自立支援制度における「同意」は自己決定の権利とその条件から示されているとともに、社会との相関性で考えるものだとみるならば、当事者と研究者のケアマネジメントについての定義と意義の議論は交わることができなかつたのは無理からぬことであった。

制度上は同意によりケアマネジメントがすすめられ、保険給付として受ける個々のサービス

についても具体的な個別サービス計画の同意がなければ提供者も介護等報酬を請求することができない。そこで、「同意」についての形式が整うことが重視されることになり、計画と実績の同意と整合性がなければ不正請求として扱われることになる。それは、同意のもつ意味が自己決定の権利としてではなく、給付の条件として扱われることになり、恣意性をもつことにより他者の権利を不当に左右する結果をも有することになる。

3 介護サービス情報の公表にみられる自己決定の権利

改正介護保険法は介護サービス事業者が行っているサービスの内容等を調査し、客観的情報（基本情報及び調査情報）をインターネット等により公表する「介護サービス情報の公表」制度を取り入れた。介護サービス情報の公表は情報開示を標準化し、介護サービス利用者に情報を公表することにより要介護者・要支援者や家族等の介護サービス選択（契約）を前提に、選択を支援するための環境を整えることで介護サービスに係る市場原理を適正に機能させることを目的としている。それにともない、選択される側である介護サービス提供者のサービス改善への取り組みを促進することをねらうものである。

情報公表にあたっては第三者である調査機関の客観的な情報を提供して、介護サービスの是非や適用は要介護者・要支援者の判断・評価を委ねることとしている。「介護サービス情報の公表」の特性は、公表情報の客観性が求められることから事業所の任意性を排除し、公表情報の標準化を図ることにより適切な介護サービス提供を現場において実質的に保証するためのサブシステムとして国が位置づけたことにある。

そして、実施責任を介護サービス事業者の指定権限を有する都道府県におくことにより、目的とねらいを実現しようとしたところにある。また、行政による監査ではないことを強調することもあり、第三者である調査機関は実施機関が指定することになったが、公表された情報の内容が実際に提供されているかどうかの責任は介護サービス事業者にあるとし、調査にあたっては客観性を担保するため調査員の主観による判断を排除し、事実確認のための調査（事実誤認以外の意見は求めない）であることを強調した。公表する内容が実施されていなくても行政指導の対象とならないし、公表された情報に対する判断は介護サービスを利用しようとする者自身が行うことは、自己決定したことによる結果についての責任は自身にあることになる。それは、責任を引き受ける自律能力の問題と社会の責任負担の問題を改めて提起することになるであろう。くわえて、公表する情報は省令で規定され、現在は事業者の名称、所在地、連絡先、利用者数、職員配置等の基本的な情報と調査員の訪問調査により事実確認（事業者からの報告の確認）をした情報であるならば、自己決定に資する情報をこれまで事業者に対する平等・公平性を理由に十分開示しなかった行政の行為を追認することに他ならない。

情報公表制度の基礎理論はイギリスで提唱された新公共経営理論（New Public Management）であると国により説明され、サービス主体規制の緩和（市場原理の導入）、利用者主権（選択・自己決定）、情報開示の徹底などを基本的な考え方として、公的サービス部門に民間的経営手法や競争原理を導入することによりサービス全体の質の向上や事業の効率性を追求する考え方として紹介されている。「情報の非対称性」と「交渉力格差」も導入の理由と

してあげられているが、もともと介護保険制度に限らず社会福祉においてはサービスの充足率とサービスを必要とする者の自己決定を行う能力、自律能力の補充等が問題とされており、情報公表制度を活用できる者は極めて限定される。ケアマネジャーがその情報を入手していたとしても、選択できるサービス量が地域に存在しなければ選択の範囲は「程度の選択」とならざるを得ない。

4 福祉サービスの第三者評価にみられる自己決定の権利

社会福祉法第8章「福祉サービスの適切な利用」の第75条（情報の提供）では、「社会福祉事業の経営者は、福祉サービス（社会福祉事業において提供されるものに限る。以下この節及び次節において同じ。）を利用しようとする者が、適切かつ円滑にこれを利用することができるように、その経営する社会福祉事業に関し情報の提供を行うよう努めなければならない。」とし、同条第2項では「国及び地方公共団体は、福祉サービスを利用しようとする者が必要な情報を容易に得られるように、必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」としている。また、第76条（利用契約の申込み時の説明）および第77条（利用契約の成立時の書面の交付）では契約とその履行にあたっての重要事項説明書の交付についても規定している。さらに、第三者評価の必要性と国が必要な措置を講ずることを規定しており、それらは章題である福祉サービスの適切な利用に資するものとして位置づけられている。

福祉サービスに限らず第三者評価は評価機関の格付け、認証、改善指導などの手法による目標に対する「達成度」の確認であり、直接アプローチして評価等を行うことで質的管理を行う

システムである。一般に、商品等の評価は一定の基準値・規格にしたがって製品そのものや製造工程を測定し判断でき、測定の手法や基準値、規格を標準化できやすいが、福祉サービスの評価は規格そのものの曖昧さもあり標準化が難しく、評価基準はより主観的、抽象的になりやすいため対象に求められる水準の設定そのものも評価実施主体の主観的概念に基づくものとなる。また、評価者の専門性や経験等により異なりやすく、評価者の評価とサービス利用者の満足（評価）は必ずしも一致しないという特徴をもつ。

福祉サービス第三者評価と介護サービス情報の公表はその内容や方法、依拠している理論も異なるため同列に論じることは適切ではないが、第三者評価の場合は評価を参考にする者が評価機関に対してどの程度信頼をもつかにより、少なくとも自己決定の容易化は可能になるであろうし、その場合、他律による自律という関係が存在する。

5 日常生活自立支援事業（福祉サービス利用援助事業）にみられる自己決定の権利

自己決定の権利を前提にした制度に福祉サービス利用援助事業（いわゆる日常生活自立支援事業、旧 地域福祉権利擁護事業）がある。この事業は社会福祉法第2条（定義）により第二種社会福祉事業と位置づけられ、同条第3項第12号で「福祉サービス利用援助事業（精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービス（前項各号及び前各号の事業において提供されるものに限る。以下この号において同じ。）の利用に関し相談に応じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手続又は福祉サービスの利用に要する費用の

支払に関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行う事業をいう。』と規定している。実態は「金銭預かり・払出代行」サービスのよう
に運営されている感があるが、福祉サービスを利用するうえで地域が支援することを目的としている。日常生活における自己決定能力（判断能力）があるが十分に対応することは困難であると判断された者が支援者（多くの場合は社会福祉協議会）と契約を締結することで日常生活を営みやすくするものである。もともと認知症高齢者や知的障害者、精神障害者のうちで金銭管理について不安があり、家族などの協力が得られない場合の預貯金の払い出しや公共料金の支払いなどを行政職員や社会福祉協議会職員が非公認で行っていた実態があり、社会福祉法改正で新たな社会福祉事業となったものである。

あくまでも契約に基づくため、「契約できる能力」を有していることが前提となり、契約後も定期的な見直しをしなければならない。自己決定能力の判断にあたっては契約締結審査会が行うが、契約できる能力と日常生活における行為能力をどのように見るかが問題となる。本来の目的である福祉サービス利用にあたっての相談は、一般的な市民であっても入手できる情報量や内容に差異があり、判断にあたっての支援を必要とする場合もあるであろうことを考えると福祉サービスを必要とする者の自己決定に関する「能力の所与性」が背景にあることが分かる。日常の生活行為能力に関してもそのこと自体が問題となるのではなく、生活行為にあたっての行為としての自己決定の能力が問われることになる。

民法改正による成年後見制度よりいち早く制度化されたが、成年後見制度の補完的役割があるといわれる。現状では、自己決定能力が十分

でなければ日常生活自立支援事業ではなく成年後見制度を利用することが妥当と判断されたり、成年後見制度を利用していても日常生活に関する費用の払い出し等は日常生活自立支援事業で後見人等と契約を締結することもみられる。そのことだけをみると補完的役割は成年後見制度との橋渡しであったり下請けであったりするが、成年後見制度においても被後見人等の日常生活行為に関することは被後見人等自身が行為の主体者として行うことになっていることから考えると、生活行為に関わる自己決定を補完するものと考えられることができる。

6 苦情解決制度にみられる自己決定の権利

苦情解決制度は社会福祉法第82条から第86条にわたって規定してあり、社会福祉事業経営者による苦情の解決が第一義となっている。契約の締結や重要事項説明、情報の公表や第三者評価などにより福祉サービス利用者の権利を事業者との対等性により保障しようとするだけでなく、実際のサービス利用提供が開始された後の問題に対応しようとするものである。一般的に商品等を購入するときは販売者の説明だけでなく、カタログや実際の商品を見たり、ときには試用したりして納得のうえ購入することが多いが、福祉サービスの利用にあたっては、標準的な方法は示せても個別性に応じた対応を必要とすることから契約前に自己に適用される具体的なサービスをみることはあまりない。また、情報の理解など「能力」に関することからサービスについての錯誤や意図的な作為もあり得ることなどから苦情対応が求められている。事業者段階では苦情受付担当者や苦情解決責任者の他、第三者委員を設置して内部での対応を進めることとしているが、単に苦情対応に終わるのではなく、それをとおして福祉サービスの質的

向上を図ることなどを意図している。

事業者段階で解決が図れない場合には都道府県単位で都道府県社会福祉協議会に運営適正化委員会を設置している。運営適正化委員会は福祉サービス利用援助事業に関する助言や勧告も行うが、苦情の解決のための相談に応じて必要な助言や調査を行い、苦情申し出人と福祉サービス提供者の同意を得て苦情解決のあっせんを行う。法第86条で運営適正化委員会から許認可権限を持ち監督責任のある都道府県知事への通知を規定していることもあり、申し出人からは「裁決」による「解決」を期待されることが多いが、委員会の機能はあくまでも支援である。委員会から事業者への申し入れもあるが、基本は苦情申し出者自身による自主的な解決が求められており、委員会は解決のための助言等の支援を行うことが主である。また、紛争性のある事案は制度に馴染まないものとして適切な機関への紹介となる。言い方を変えるならば、法による解決では「解決」しない「自己決定」を他者との関係性の中で両者にとって望ましい方向性を模索し、提案することが基本といえる。

これらのことは何を意味するのかを考えるとときに福祉サービスの選択と利用にあたっての自己決定の問題が出てくる。福祉サービスを利用するうえで契約の当事者性を考えるならば、申し出者自身が希望するサービス内容についてどこまで、どのように求めたのか、事業者は申し出者が希望するサービス内容を実現するためにどのように対応したのかという、契約履行にあたっての契約当事者間の責務がある。また、申し出者がその後もサービス利用を継続したいのかどうかということも大きな問題として出てくる。限られたサービス資源を効率的かつ効果的に利用するには他律と自律、自動的自立と依存的自立の比重調整が必要になる。サービス利用の継続

はあくまで当事者間において合意と同意が得られなければならないし、同意が得られないとするならばどこに責任を帰することになるのかが問題となる。多くの場合には、申立者の「能力」に帰することになるであろうが、そうなれば、そのような状況にある者に対して適切な支援を行わなかったことの問題が一方に生じることになる。そのため、苦情解決制度はその調整を制度化することにより、自律性を確保することを図っていると考えられる。

IV 社会福祉における自己決定の権利に関する課題（おわりに）

1 自己決定の権利とコミュニティ

社会福祉実践において権利擁護が声高に叫ばれるようになっているが、実践における道徳的価値として理解することには共通の認識が得られているとしても、「判断能力」を「補う」ことでクライアントの自己決定は確立され、擁護されているといえるのだろうか。その素朴な疑問に対する示唆を得ることで、クライアントと社会福祉援助職との関係、コミュニティにおける共同体的価値意識の共有が図られていくのではないかと考える。また、この間の社会福祉基礎構造改革や介護保険制度改革では「地域」や「地域福祉」ということばが繰り返し語られ、自己決定や自立が地域との関係の中で組み込まれ、法体系もこれに沿った形で変更されてきている。

社会福祉法第1条（目的）には「この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、

社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資することを目的とする。」とし、地域福祉に言及した。そして、第4条（地域福祉の推進）で「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」と規定したが、地域福祉についての明確な定義づけはされていない。第107条は市町村地域福祉計画に関して規定しているが、「地域における」との文面からは、行政組織が管轄するエリアとしての地域か、それとも所属意識のともなうコミュニティとして一般的に観念されているものかは、明確に読み取ることはできない。しかし、第4条の規定から理解するならば、コミュニティのあり方を地域福祉のことばで定義づけようとしているとみることができる。そして、そのあり方は自律性のある自立した個の存在であり、差異を差異のまま承認することができなければ自律性のある自立そのものが成り立たなくなることを前提としているとみることができるだろう。

社会福祉法の改正は地域福祉という鍵により共同体的連帯の再構築を図るものであるとするならば、自律性における自己決定の権利に対する観念の変容が必要であろう。それならば、自律性のある自立を実現し維持していくことに深く関与する社会のあり方が問われ、今後どのような「地域」をどのようにして形成し、維持していくのかということが重要な課題となるであろう。自己決定を保障する環境や自己決定の条件を保障する具体的な行為がなければ、行政に

よる個人生活介入から「地域」に判断を委ねることに転換しただけとなり、依然として保護の対象であることを継続することになる。現在の制度の背後には、成年後見制度等にみられるように障害者などサービス受給者に関して「自己決定能力の所与性」が意識されている。また、地域が負担できるコストは有限であるとの認識のもとに、地域でどの程度の支援を行っていくかを考えていこうとするとき、自己決定の権利の範囲に関して地域への依存（依存的自立）が認められる。そこで、地域福祉計画策定の義務づけにみられるように、社会との関係の中にあつて地域に従前とは異なる共同体的連帯を構築しようとすることになる。

2 共同性を体現した連帯の構築に向けて

社会福祉については法制度の明確化、基準化、標準化が必要な反面、個別のニーズの充足にあたっては柔軟性や個別性が無くなればクライアントの生活が制限され、圧迫されることもあるため、専門職といわれる社会福祉援助職の知識や判断に依拠する部分が多い。

ところが、専門職の判断に依拠する場面が多くなるほどクライアントの生活や判断に介入する場面も増加するであろう。その場合、クライアントの判断や自己決定に対して安易に「専門性」が主張されることになるならば、クライアントの権利の範囲が社会福祉援助職によって不当に制限されることになる。そのため、専門職の内部規律としての倫理綱領などの必要性があるのだが、クライアントの権利が政策上の判断に左右されうる権利としてではなく、道徳的権利としてとらえることができるようにすることが自己決定の権利を理解する上で不可欠と考える。

また、社会福祉において他律性、依存的自

立性、差異性をどのように承認するかということについても考えなければならない。法的権利は認められたとしてもコミュニティの中において共同体的価値意識の醸成と共有がすすまなければ社会全般で自律が実態として受け入れられないであろう。社会福祉における権利については多くの先行研究が存在し、近年は成年後見制度や虐待問題とも相まって、従来とは異なった視点で権利擁護ということばで説明されることが多くなった。社会福祉基礎構造改革による短期間での法制度の改正、創設は根拠や背景に十分な検証を経ないうちにすすめられ、いわば後追いで検証せざるを得ない状況である。社会福祉においては社会政策の必要性和技術（援助活動）の重要性が繰り返しいわれ、方法論も具体的に展開されてきているが、道徳的権利と法的権利の視点からの現実社会に対する検証は法学者に負うところが多い。

社会福祉は共同性を体現した連帯の構築が不可欠であるとするならば、権利の具体化を巡る問題についても政策と技術のそれぞれから点検し、社会福祉の法と実態から一つ一つ検証していきたい。さらに権利のもつ他者依存性を前提にして「人間の尊厳」を理念とした共同体（倫理共同体）のあり方を考えたい。

参考文献

- ・小田兼三「コミュニティケアの社会福祉学—イギリスと日本の地域福祉」勁草書房（2002年）
- ・棚瀬孝雄「権利の言説—共同体に生きる自由の法」勁草書房（2002年）
- ・Barbara Meredith, 杉岡直人・吉原雅昭・平岡公一訳「コミュニティケアハンドブック—利用者主体の英国福祉サービスの展開」ミネルヴァ書房（1997年）
- ・Norman Barry, 斎藤俊明・高橋和則・法貴良一・川久保文紀訳「福祉—政治哲学からのアプローチ」昭和堂（2004年）
- ・Arno Baruzzi, 河上倫逸・嶺秀樹訳「法哲学の根本問題—自由・法・公共の福祉」以文社（1998年）
- ・武川正吾・塩野谷祐一編「先進諸国の社会保障イギリス」東京大学出版会（1999年）
- ・古川孝順・副田あけみ・秋元美世編著「現代社会福祉の争点 下 社会福祉の利用と権利」中央法規（2003年）
- ・宮原均・相川忠夫「憲法—一人権編—」一橋出版（1993年）
- ・介護支援専門員実務研修テキスト編集委員会編「改訂 介護支援専門員実務研修テキスト」（財）長寿社会開発センター（2006年）
- ・介護支援専門員実務研修基本テキスト編集委員会編「四訂 介護支援専門員基本テキスト」（財）長寿社会開発センター（2007年）
- ・秋本美世「社会保障法と自立—自立を論じることの意義—」社会保障法第22号7-14頁, 日本社会保障学会, 法律文化社（2007年）
- ・橋本宏子「社会福祉サービス法と自立—一個人と国家をつなぐ架橋の発見とその構築—」社会保障法第22号15-27頁, 日本社会保障学会, 法律文化社（2007年）
- ・棚瀬孝雄「共同体論と憲法解釈（上）」ジュリスト1222号11-20頁, 有斐閣（2002年）
- ・棚瀬孝雄「共同体論と憲法解釈（下）」ジュリスト1227号138-150頁, 有斐閣（2002年）
- ・伊東周平「福祉国家における権利と連帯の法社会学」法社会学50号19-30頁, 日本法社会学会, 有斐閣（1998年）
- ・和田仁孝「構造変容と法・権利および連帯」法社会学50号56-64頁, 日本法社会学会, 有斐閣（1998年）
- ・古川夏樹「社会福祉事業法等の改正の経緯と概要」ジュリスト1204号, 有斐閣（2001年）
- ・庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之編「福祉社会事典」弘文堂（1999年）
- ・F. P. Biestek, 田代不二男・村越芳男訳「ケースワークの原則」誠信書房（1965年）