

GP特集：書評論文1

社会福祉学と法律学の架け橋としての権利擁護

— 『ソーシャルワークと権利擁護』を読んで—

田 中 秀一郎

1 現状の理解と本書の構成

社会福祉基礎構造改革により社会福祉各制度はいわゆる「措置から契約へ」というスローガンのもと劇的に変容している。例えばそれは2000年以降の介護保険制度や支援費制度（その後の障害者自立支援制度）の導入として現実化した。また2005年には介護予防や権利擁護、虐待防止等の事業を包括的に支援する目的で地域包括支援センターが創設された。このように多様化・高度化した福祉ニーズに対応する専門職を養成するため、社会福祉士国家資格には2009年度から新カリキュラムが導入された。それに伴い「法学」は「成年後見と権利擁護」に名称変更され、科目内容も、従来の憲法、民法、行政法の比重を大幅に減らし、現場で働く社会福祉士に求められる日常生活自立支援事業と成年後見を中心とした利用者の権利擁護に重点を置く科目へと様変わりした。

本書は「社会福祉を学ぶ学生や社会人を対象として、人々の権利擁護（アドボカシー）を図る」ために新カリ対応の類書に先駆けて上梓された「テキスト」である。本書の構成は、概論をまとめた序章と4章（「第1章 地域福祉権利擁護事業」「第2章 成年後見制度」「第3章 行政機関における権利擁護」「第4章 社会福祉サービス提供における権利擁護」）からなる。

2 本書の内容

序章では、まず「措置から契約へ」という展開の中で、これまで福祉サービスの提供システムが（パターンリズムに基づく措置制度という行政処分的方式をとる）公法上の法律関係から（契約を基礎とした）私法上の関係に転換し、「まったく

といてよいほど接点がなくそれぞれ独自に展開されてきた民事制度と社会福祉制度が、その中核的な部分で交錯する」ことになった点が指摘される（3頁）。この契約型福祉社会の到来によって、「判断力」が不十分な者には一般の消費者以上に「ルールの修正・補完」として権利擁護が必要であるとし、権利侵害を受けやすい要支援者（高齢者、知的障害者、精神障害者）ごとに、それらの者の特徴とそれらの者への権利擁護の仕方について述べている。

第1章では、地域福祉権利擁護事業（同事業は2007年に日常生活自立支援事業と名称変更されたが、「事業の本質を的確に体现し」現場でも同名称が定着しているという理由から山口県では現在でも前者の名称を用いている）の対象者は「判断能力が不十分な人」と規定されているが、筆者は仮に十分な判断能力があったとしても「日常生活上の支障を抱えて支援が必要な人」や、逆に（アルツハイマー型認知症など判断能力が急激に低下することが予見されるような）判断能力に疑義がある人にも（後者の場合は早急に成年後見につなげることを条件として）契約締結を認めるなど、柔軟な運用を求めている（27頁）。また山口県の契約締結審査会では、「各基幹社協の運営のばらつきを防ぎ、専門員の現場での課題を共有化するため、同事業開始以来、毎月開催される審査会で全契約締結案件を審査しているそうである。なお、無料で同事業を利用している生活保護受給者の費用については、同事業で支援すべき潜在的利用者のためにも、生活保護費から繰り入れるべきとの指摘がある（33頁）。加えて、（民生委員や福祉員、生活支援員等の）社会資源との地域福祉ネット

ワークを有する社会福祉協議会は同事業の実施主体であり、今後、消費生活センターや法律専門家、相談支援センター、金融機関等とのさらなる連携を強化していくことが求められている。

第2章では、第1節から第4節にかけて成年後見の仕組みについて概観している。具体的には、まず法定後見を各類型（後見、保佐、補助）別に①審判手続、②審判前の保全処分、③審判請求権者、④審判の対象者、⑤執行機関、⑥事務内容、⑦監督機関、⑧終了手続に分けて定義を明確に示しながら、適宜法令の条文を引用しつつ詳述している。また任意後見については、任意後見契約の特徴を法定後見と対比しつつ説明し、2000年の民法改正以降、新たに創設された公示制度（後見登記）についても言及している。上記を踏まえて第5節では、社会福祉士の成年後見制度へのアプローチ方法について述べている。すなわち、社会福祉士としては、成年後見制度の導入を新たな業務拡大の機会として捉え、「法曹界の専門家と同様な業務」ではなく「福祉と司法が交差しているところにその専門性を発揮し、社会福祉士でなければできない後見人等としての業務」が目指されるとする。これは、「中立的」で「第三者性」のある社会福祉士が「身上監護の専門家」としての後見人になることを期待され、さらには独立型社会福祉士としての道も拓かれていることに繋がる。第6節では、年々とくに後見開始の申立件数が急激な増加しているにもかかわらず、2007年3月に山口県の地域福祉権利擁護事業利用者690人に対し行った「成年後見制度要移行者実態把握調査」によれば、いまだ成年後見制度に移行が必要な者は34%にも上るとの指摘がなされている（96頁）。しかしながら成年後見制度への移行は遅々として進んでいない。その主な理由（複数回答）としては、①本人申立や親族申立が進まないまたはできないこと、②申立費用・後見報酬等の支払いが難しいこと等が挙げられている。そこで、①の理由に対しては、市町村長申立の活用や独立型社会福祉士等第三者後見人の養成が主張され、②の理由に対しては、（成年後見制度利用支援事業

の見直しを含む）低所得者への公的助成を全面的に検討する必要性が指摘されている（99頁）。

第3章では、行政機関における権利擁護として、地域包括支援センターと生活保護事務が取り上げられている。山口県内の地域包括支援センターにおける2006年度の全相談件数22,178件の内訳を見ても、①介護保険関係（21,984件）、②権利擁護（成年後見制度）関係（155件）、③高齢者虐待関係（39件）となっている。たしかに①の相談件数が圧倒的に多い（99%）ものの、②や③の相談には「市町村長による成年後見申立や虐待通報への対応などの困難ケースも含まれており、地域包括支援センターの果たす役割は大きい」と主張されている（103頁）。一方、権利擁護機関としての生活保護事務については、地域福祉権利擁護事業の契約件数に占める生活保護受給者の割合は約3割にも上る（全国では事業開始から2007年9月まで41,726件中13,892件、山口県では同年10月まで1,344件中418件。なお山口県内の保護率は2006年度末現在で10.25%）。この理由としては、①生活保護世帯には利用料（山口県の場合1回1,870円）の負担がないこと、②生活保護事務担当者が制度を承知していること、③被保護者の金銭管理能力が低下した場合のことも考えて、当初からの地域福祉権利擁護事業の利用が適していること、④事業の利用により専門員および生活支援員と被保護者とのかわりができ、要支援被保護者を複数の者で見守ることができることが挙げられている（106-107頁）。

第4章では、福祉サービスを提供する際の権利擁護として、①福祉の情報提供、②第三者評価等の外部評価、③苦情解決が説明されている。①、②については利用者の事業所選択に資する制度設計の必要性を、③については中立・公正性を確保するために第三者委員の積極的設置を求めている。

3 本書の特徴と若干の疑問点

本書の特徴は、紙幅の関係から3点のみ取り上げる。まず第1に、本書は全体として平易な記述

で通読しやすいものとなっている点である。活字離れが叫ばれるようになって久しい現在、学生に最後まで通読してもらうことはなかなか難しい。その点、本書は、①現場での実践例を多く記載し、②適宜図表を用いていることで読者の理解の促進につながろう。第2に、山口県の事例を積極的に提供していることが挙げられる。読者は、具体的な地域福祉の実践例を認識することができ、自分の住んでいる街との比較あるいは山口県で行われている事業の導入を検討する機会も増すことになる。このことは、類書の社会福祉士養成用の受験教科書と決定的に異なり、地域発信型として本書にオリジナリティをもたらしている。第3に、社会福祉士としての可能性を読者に与える指摘が含まれている点である。本書では、社会福祉士になったら、どのような事例に直面するのか、そして今後どのような立場で権利擁護を行う可能性があるのかが示されている。後者の例としては、地域包括支援センターや社協での社会福祉士としての役割だけでなく、成年後見制度を利用する際の後見人さらには独立型社会福祉士の可能性が挙げられる。これらの指摘は、これから社会福祉士として活躍するであろう学生はもちろん、現職のソーシャルワーカーを含む社会人にとっても有益な示唆を与えることになる。

以下では、若干気になった点を2点挙げたい。1点目は、本書が分担執筆されているため章ごとの難易度に若干差があることが挙げられる。たしかに、限られた枚数の中で専門内容をわかりやすく説明するのは難しい。とりわけ第2章第1節～第4節は、成年後見に関する講義を受けたり、あるいは初学者向けの入門書で独学した者が読み進めば、制度の仕組みや微妙な専門用語の使い分けを理解することができ、さらに六法で適宜条文を参照しながら読み進めば、成年後見制度をより深く包括的に修得することができるに違いない。しかしながら、網羅的かつ正確に、言語で説明しようとする誠実さのあまり、初学者にとっては内容を把握しにくくなっているのではないだろうか。そこで、①専門用語を欄外で説明したり、②図表

をさらに多用したり（例えば、同意権、取消権、追認権、代理権を、後見、保佐、補助ごとに分別し類型化した図表など）、③（他の章と同様に）具体例を示すこと等によって、より理解しやすくなると思われる。2点目は、本書を通読することによって、利用者の自己決定の尊重は一貫して重視されていると思われるものの、では本人の自己決定をどのように支援するのか、また家族がいる場合自己決定の際の家族の意思の介入をどのように捉えるのかといった疑問が沸いてくる。このようなことに考えが及ぶと、いよいよ社会福祉学の相談援助論に近づいてこよう。一方で、権利救済も権利擁護のひとつであると考えれば、本書で（家裁調査官を含む）裁判所の役割や具体的な裁判例に踏み込んでみてもよいように思われる。

このように、社会福祉学と法律学との架け橋としての権利擁護を考察することは、両学問分野の歩み寄りをもたらし、片方の学問分野ではいまだ考察しきれていなかった課題を発見することに繋がる。この意味で本書が出版されたことは、両者の歩み寄りを築く契機となり、また今後の社会福祉教育にとっても共有財産を獲得したことになる。（岩手県立大学社会福祉学部講師）

リプライ

権利擁護を担えるソーシャルワーカー教育に向けて

田中 耕太郎

まず、書評という労多い仕事を引き受けていただいた評者に心から感謝を申し上げたうえで、ご指摘いただいた点を中心にコメントをお返し、若干なりとも議論を深めたい。

1. 本書の内容と特徴に関する指摘について

限られた紙幅で本書の内容のエッセンスをまとめる作業は容易ではなかったと思われるが、編者たちの意図や思いを正確に受け止めていただいたと考えている。すなわち、本書のねらいや特徴は、次の点にある。

1) ソーシャルワークを学ぶ人を念頭に置いたテキストであること

権利擁護や成年後見制度は、きわめて広い射程をもった仕組みであり、これに関わる専門職も、多岐にわたる。それに応じて制度利用に取り組むスタンスも、基礎となる専門知識やアプローチも異なる。そのなかで、本書はソーシャルワークを学ぶ学生や実践者の皆さんに、できるだけ事の本質を理解し、その新しい職業実践に向けた基礎知識を学んでもらうとともに、このソーシャルワークの本質を伝えるチャレンジングな領域の魅力と奥行きを深さを伝えたいとの意図で執筆したテキストである。基礎となる広い領域のうち、どの内容をどのような順序で展開するか、悩ましかったが、紹介いただいたような構成に落ち着いた。指摘にあるように、いくつか省かざるを得なかった項目もあるが、おおむねそのねらいは達成できたのではないかと思う。

2) 山口県の実践を踏まえた具体的な記述である

こと

評者も本書の特徴として積極的に評価しているように、本書は意図的に山口県における実践例や制度運用上の工夫をできるだけ多く盛り込んだ。それは、一面では地域限定の制約を本書に課することになる危惧もあるが、直接生命・身体への危機が表面化する介護や施設サービスなどと比べると、権利擁護事業や成年後見制度の運用のようなソフトな事業は、それぞれの地域の特性や行政・関係機関の姿勢や熱意などに大きく影響を受け、事業展開のレベルも内容においても著しい地域間格差が存在している。このため、編者たちが勤務する大学が所在し、卒業生たちも多くこの分野で活躍し、行政や関係機関も問題意識を持って積極的にこれらの事業の展開に取り組んでいる山口県における実践を通して、事業の特性や本質、運営上の長所や課題、その克服の工夫などを広く紹介することが有益だと判断したからである。地域性の強いこれらの事業においては、各地域の取り組みを比較しながら、事業のより有効な展開に向けての工夫を積み上げ、相互に刺激し学び合うことを通じて、全国的なレベルでのより質の高いサービス基盤の構築が可能になるものと期待している。

2. 指摘いただいた課題について

評者からは正確で公平な紹介をいただきつつ、若干の課題や改善を要する点について指摘いただいたので、その点について述べてみたい。

1) 各章の記述の手法やレベルの不統一について

まず、本書は7名の著者による分担執筆である

ため、各章の記述の手法や難易度にばらつきがある点の指摘をいただいた。これについては、全体を通しての有機的な関連性と統一性を保つため、毎週の報告と討議を通じて改善を図ったつもりではあるが、現に不統一があるのは事実であり、これは編者の責任でもある。

ただ、言い訳に聞こえるかもしれないが、敢えて編者なりにとりわけ第2章の記述について指摘されるような、法律学の基礎的知識や思考訓練を受けていない社会福祉を学ぶ学生等に理解困難なスタイルをよとしたのには、一つの思いがあった。それは、社会福祉学部のカリキュラムの中で、法律学や経済学などの抽象的な概念理解や概念操作の訓練を受ける機会があまりに少なく、どうしても具体的な実感がつかめる対象に行きやすいという弱点を少しでも補いたいという気持ちがあったためである。その意味で、前後の章の記述と比べるといかにも法律学的な文章で味気ない点は否めないが、逆に、このようなやや生硬な文章を通じて、正確な概念を把握したり、相互の比較表などを自分で作るようなことまでできるようになってほしいという希望もあった。

もっとも、この点については、いわば応用分野である本書の中で実現するというよりも、本来的には社会福祉学部のカリキュラムの中で、民法の総則、財産法、家族法の講義科目の履修を用意しこれとの連携などにより対応すべき課題ではあるう。

2) 本書から外した論点について

評者が指摘するように、権利擁護や成年後見制度において、自己決定をどのように支援するか、自己決定の尊重と本人保護・介入という、その本質部分における価値の葛藤・矛盾について、どう考えるか、という大切な問題提起にまで及ばなかったのは、編者の力不足であり、視点として、せめて問題提起は事例とともにしっかりとやっておくべきだったと思う。これを分かりやすく提示することは容易でないが、常に念頭に置いておくべき問題意識であり、指摘に感謝したい。

また、権利擁護の具体的な場である紛争解決や裁判などについてもふれておくべきではなかったとの指摘ももっともであろう。苦情解決については意を用いて第4章第2節で記述したが、行政不服審査、行政事件訴訟を含む司法的救済についての記述もふれておくべきだったと思う。

最後になるが、改めて評者がこのサブテキストをしっかりと読み込み、編者たちの伝えたい内容やねらいを受け止め、その上で貴重な指摘をいただいたことにお礼を申し上げたい。

