

琉球大学学術リポジトリ

翻訳「個人の地位－1990年代における発展の方向性」
（社会庁『スウェーデンにおける社会サービス：2003年の概要』2003年、245-264頁）

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2007-08-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高田, 清恵, Takata, Kiyoe メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/1551

翻訳「個人の地位－1990年代における発展の方向性」

(社会庁『スウェーデンにおける社会サービス：2003年の概要』2003年、245-264頁)

高 田 清 恵

【解説】

本稿は、2003年にスウェーデン社会庁が公表した『スウェーデンにおける社会サービス：2003年の概要』(Socialstyrelsen, Socialtjänsten i Sverige: En översikt 2003, Stockholm 2003) 第12章「個人の地位－1990年代における発展の方向性」(“Den enskildes ställning – några utvecklingslinjer under 1990-talet”, s 245-264) の訳である。

同報告書では、スウェーデンにおける社会的支援、ケア、介護、サービス等を必要とする者を対象とする社会サービス全般にわたって、その動向、現状および課題について包括的な概観が行われており、社会庁はこれを3年ごとに公表している。

スウェーデンの社会サービス法(2001:453、旧1980:620)は、利用者／当事者民主主義を基礎とし個人の自己決定権と尊厳の尊重を社会福祉事業の基本原則としてかかげている。ここから、社会福祉施策の計画、形成、実施、評価そして日常生活のあらゆる場面において利用者本人の影響力を強化することが重視されている。本文にあるように、利用者が影響力をもつということは、本人の意見や希望が反映されることを意味する。

「当事者／利用者の影響力」という分野は、スウェーデンにおいてもいまだ研究の蓄積が浅く、今後のさらなる検討を要する分野であるとされている。しかし、個人の影響力の強化がスウェーデンで重視されていることは、報告書の中でこのテーマのために1つの章があげられていること自体からも明らかであ

る。

本章では、スウェーデンにおいて、利用者の地位と影響力の強化のために様々な試みが行われてきていることが明らかにされている。とりわけ1990年代には、このような方向性の具体化として、社会福祉の分野における三大改革が行われてきた。一つは高齢者福祉に関する1992年の「エーデル改革」であり、これにより高齢者の医療に関する主たる権限および義務が県からコミューンに委譲された。二つ目には障害をもつ者に関する特別法「特定の機能障害を有する者に対する支援およびサービスに関する法律（Lag [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrad [LSS 法]）」の制定を導いた「LSS 改革（障害者改革）」である。同法は社会サービス法の「上乗せ法」としての位置を占め、重度かつ継続的な機能障害をもつ者に対して、10種類の特別の施策についての権利を定めたものである。三つ目には、精神的な疾患に基づく障害をもつ者の医療および福祉に関する改革であり、いわゆる「精神障害者改革」と呼ばれている。

本章では、1990年代に行われた三大改革をはじめとする同分野における様々な発展を通じて、社会サービスの分野において個人の地位がどのように強化され、その影響力が強化されたのかという点に焦点をあてて分析・検討が行われている。加えて、これらの試みについては、事後に公的機関によって実態調査等に基づくフォローアップが行われており、実態に即した問題点や課題が指摘、検討されている点でも注目される。

また法学的な観点では、利用者／当事者が自分自身の受け取る施策の計画、形成、実施等に現実に影響力を行使しうる前提として、個人の法的権利の重要性が強調されている点でも注目される。

なお、訳文中の節等の番号については、訳者が便宜上付したものである。また、注釈については原文に付されたとおりであるが、注釈番号が原文とは異なっている点をあらかじめお断りしておく。

【翻訳】 「個人の地位－1990年代における発展の方向性」 (試訳)

1 序

1990年代と2000年代の最初の年には、社会サービスの分野において、多くの全面的変革が行われた。エーデル改革、障害者改革、精神障害者改革がこれに属するものである。立法者の明確な目標は、個人の地位を強調し自分の受ける施策に対する影響力を増加させることにあった。そして、個人が市民としての権利を認められ、一般人と等しい条件で生活することを可能とする事を長期的目標として掲げていた。

この「個人の視点」は、社会サービス施策に関して議論される際に他の形でも重点をおかれるようになってきた。例えば、いわゆる質の向上のための事業において顕著である。今日、多くのコミュニンでは、社会サービス事業に対する利用者または当事者の意見を取り入れる手順をより発展させてきている。別の例としては、個人がさまざまな選択肢や提供者のなかから選ぶことができるような選択制度を導入したり、ホームヘルプの分野に柔軟な規則を用いたりしているコミュニンもある。

個人の影響力は、立法者により優先されている分野の一つであり、社会サービスにおけるその他の発展の方向性からも支持を受けている分野でもある。しかし、これは制度上の知識が不十分な分野でもあり、同時に今後の発展の可能性が大きな分野でもある。それゆえ、利用者や当事者の影響力が、将来社会サービス分野で議論及びメソッドの発展の対象となることが推測される。

ここで用いている影響力 (inflytande) という用語は、社会サービス施策の計画・形成・評価に対し、それを受ける側の「個人」が自分の意見を反映させる可能性を意味するものとする。集団的形態 (協議会、協同組合、また利用者により運営されている事業等) における利用者の影響力については、本章では

あまり詳細に扱わないこととする。しかし、このように集团的形態によって社会サービスにおける「利用者の視点」を強化するという大志の表れもまた、現在進行中の発展として描写することができる。集团的形態による影響力については精神障害者改革の評価を行う際にも注目されており、地方自治法が改正されたことで利用者達がコミュニティの事業に対して影響力を与えることができるようになってきている。(Prop.2001/2002:80)。

これに対応して、個人の影響力と権利に関して立法者がコミュニティに要求しているものも、より強く明確なものになってきていると言える。このことから、本章では個人の影響力の問題に焦点をしばることとする。

本章の構造

本章では、第一に、「個人主義化」及び「社会的権利」という概念について議論する。次に、様々な社会サービス施策の諸領域において、個人が影響力を行使する可能性が実際にどのように変化してきているかについて概観する。本章で行う検討の基礎資料になっているのは、主として1990年代に行われた改革とこれらの法改正に関する研究、社会庁のこれらの改革に関するフォローアップ報告書である。また本章の目的は、関連施策に対する個人の影響力が増大したか否かという疑問の解答にクローズアップすることである。

最後に本章のまとめとして、個人の影響力に関するいくつかの原則的な問題についても取り上げる。とりわけ、影響力の増大を求める声とコミュニティの資源不足との関連性、また自分の意見を主張する能力に欠ける者が個人主義化の増大によってどのような影響を受けるのか等の点について概観する。

2 背景

(1) 福祉サービスにおける個人主義化

この章における個人主義化という用語は、社会の中で個人がより大きな主体となる（役割を占める）ことを意味するものとする。このことは、個人が自らの生き方を決定する権利を要求するということをも意味する（Sörbom, 2002）。

障害者改革、エーデル改革、精神障害者改革は、社会サービス施策における上記の意味での個人主義化を実現したものであると理解することができる。この点について、政府法案「1990年代に向けての高齢者福祉—Äldreomsorgen inför nittioalet (Prop.1987/88:176)」には、「すべての人は、その年齢にかかわらず、その人特有のライフヒストリーを持っており、これからの自分の生き方に関する意見や決定権を持っているユニークな個人であるとみなされる。」と述べられている。

また1980年代には、「すべての人は、自由と個人の尊厳が保護されうるような住宅をもつ権利を有する。長期的な援助を必要とする者は、自分の住居においてできる限り自立することができるよう援助を提供される」ということが住宅政策の目標として採択された。(Prop.1986/87:48)。このような考え方は、高齢者および障害をもつ者が自己決定を行う権利及び自分の住居を持つ権利に関して、それ以降にとられた政治的姿勢に表れていると言える。

個人主義化に関する別の例としては、国会の社会福祉調査委員会が障害者福祉改革の立法準備作業の中で、「精神障害を有する者に対する施策は、それぞれの個人が持つ前提条件及び必要性に適合したものでなくてはならない」(1992/94:SoU28) という原則を主張したことが挙げられる。

ここから、個人主義化とはすなわち施策が本人とその人の持つ前提条件及び必要性の両方に焦点を当てたものでなくてはならないことを意味するといえる。

同時に、施策の計画・形成・実施全ての面で、本人が直接的な影響力を有するべきことも意味している。精神障害者改革における個人の地位の強化とは、専門家から利用者及びその家族への権限の委譲として表現されている (Knutsson & Pettersson, 1995)。

もっとも顕著な個人主義化の例は、特定の機能障害を有する者に対する支援およびサービスに関する法律 (以下 LSS 法という。) であろう。立法準備作業の文書の中で個人主義化の方向性が指摘されていただけでなく、制定された法律の中でも「個人とは明確な権利を生まれつき有している存在であり、その権利の行使を請求できるのはその個人だけである」(Barron, 2000) という原則が存在しているからである。

しかしながら、個人主義化の結果は決して単純なものではない。よって、それがどのような経済的結果をもたらすのか、そして自分の権利を自ら主張することが困難な者に対してどのような効果をもたらすのかについて、議論する必要性が出てくる。これらの点については、後述の「議論」の部分で再び扱うこととする。

(2) 市民としての権利と社会的権利

この数年には、市民としての権利という視点にも焦点が当てられてきている。その例としては、障害をもつ人に対する政府の行動計画「患者から市民に－Från patient till medborgare (Prop. 1999/2000:79)」がある。ここには、障害をもつ人に対する社会的な施策の目的が、障害をもつ人にケアや福祉を提供することだけでなく、他の市民と同等の権利と義務を有することが出来るよう取りはからうことだという点が強調されている。

マーシャル (Marshall) は、市民権についての3つの権利次元に重点をおく発展モデルを構築している (Marshall, 1950)。

1. 「市民的」市民権（信仰と表現の自由、契約の自由、財産権等）
2. 「政治的」市民権、とりわけ選挙権を指す。
3. 「社会的」市民権、すなわち様々な福祉的措置を通じて得られる個人の社会的安全を指す。

マーシャルの理論によると、個人は社会に対して権利を請求する権利を有する存在である。個人は福祉の受給者になるだけでなく、請求するための権利を有する主体でもある。

マーシャルはまた、一定の権利群を普遍的かつ道徳的な権利とみなし、それらは市民権と結びつかないものとした。そのような権利は、実定法に基づく権利規定や一般的に適用されている社会的条約から生じるものではない（Halldenius, 2001）。子どもの権利条約や障害をもつ人に対する国連の国際基準などがそれに該当する例である。

以上により、個人が各国で選択される政治的解決のみに委ねられているわけではないという結論に達することができる。その反対に、個人は国家に対して基本的な必要性を満たすことを要求することができ、他の者と等しく生活することが可能となるよう障壁を取り除くことを要求することができるのだと言える。それゆえ、この分野における市民権及び人権の発展は、近年個人の影響力が強調されてきたことに対する背景的要素であると描写することができるのである。

3 様々な事業分野における影響力

(1) 社会サービス法の概観

人間は自分の置かれた状況に影響を与えることのできる存在であるという信

念が、社会サービス法の土台の一つであるとされている（Norström & Thunved, 2002）。自由意思及び自己決定は、社会サービスにおいて個人に関する案件を取扱う際の指針でなければならない。社会は、個人を援助する基本的義務を負うものであり、個人は自分の状況に対する自己決定権を有するものである（Prop. 1979/80:1 s.210）。それゆえ権利の考え方は、社会サービス法において中心的な原則であるといえることができる。しかし、社会サービス法の立法準備作業文においては、社会サービス法が無条件で提供されるものではなく、個人及び団体の有する資源を解放するためのものであるということが強調されている。また社会サービス法における諸権利は、LSS法に規定されている諸権利ほど詳細に規定されているものではない。

（2）社会サービス法に基づく高齢者の影響力

社会サービス法には、高齢者に対する社会サービスの責任について、「社会委員会は、高齢者が安全な状況のもとで自立した生活を送ることを可能とするよう努めなければならない。また高齢者が他者とのつながりの中で、積極的かつ意義のある生活を送ることができるよう努めなければならない（第5章4条）と規定されている。

ノーマライゼーションは、1991年のエーデル改革と呼ばれる改革が行われた理由の一つであった*1。たとえば旧施設は、通常の賃貸契約を結ぶことなどにより、より高い住宅水準を備えた通常住宅へと転換されなくてはならないとされた。また、日常生活における個人の影響力を強化することが長期的目標とされた。

*1 この改革により、ナーシングホーム、身体的疾患を有する患者を対象とした長期入院施設及びデイサービスの責任がコミュニティに委譲された。コミュニティはまた、医学的処置の完了した者にかかる費用を支払う義務を負うこととなった。

国会により高齢者政策のための国の行動計画が採択されている (Prop. 1996/97:124) が、そこでの4つの目的のうち2つは以下の通りである。一番目は高齢者が積極的な生活をおくることで、また日常生活において影響力を行使することができることであり、二番目は本人が自立を保ちつつ安全な環境のなかで年をとることができることであった。後者は、仮に高齢者が、例えば高齢者福祉または医療施策等に完全に依存するようになった場合であっても、自分自身の生き方と日常生活に影響力を行使する可能性が与えられるべきであることを意味している。

高齢者の影響力は強化されたのか

国の高齢者政策のための行動計画に対するフォローアップとして、高齢者自身が受けているケアおよび介護について実際どう思っているのかという諸調査が行われた (社会庁, 2002a)。いくつかの調査に共通なことは、職員の対応の質という点について高齢者が満足いくものだと回答していたことであった。これに対して、ケアや福祉提供者とコンタクトをとることが難しいなど、多くの者が利用しやすさという点に関して不備な点があると答えていた。このことは当然、影響力を行使するための可能性にも影響を及ぼすこととなる。

しかしここ数年、一定の分野において改悪の傾向も見られている。とりわけ高齢者は、職員が忙しそうにしているゆっくりする時間がないという感想を持っている。高齢者にとって、時間的余裕及び直接職員と接する機会を持つことが影響力を行使するための前提条件である。時間的余裕という要素は、以前の調査研究においても、高齢者の無力感を理由づける中心的な要素であると指摘されている (社会庁 1997a)。

このような状況を改善するために、いくつかのコミュニンでは先進的な取組みが行われている。影響力及び柔軟性を増大させるための措置には様々な例が

存在する。ホームヘルプ事業を高齢者の必要性に合わせるため、ホームヘルプを受けることが可能な時間数を月単位で決定するという試みが行われている。これにより、自分にとって最善の日時にホームヘルプを受けたり、ホームヘルプの時間を節約して他の日時に振り返ることが可能になる。他にも、近親者の介護をしている人が1週間のうちいつでも好きな時に交代サービスを利用できるようなシステムを発展させているコミュニンもある。近親者の拘束感が前よりも少なくなっただけでなく、ずっと先まで計画する必要なく自分自身の活動に従事することも可能となった。

また、苦情処理の手順を全面的に改善したコミュニンもある（社会庁&レーン中央行政庁2002）。その他にも、例えば少なくとも週1回シャワー介助を受けられるなど、高齢者が一定レベル以上の施策を保証されるといった福祉の保証制度を導入しているコミュニンもある。

ここで問題となるのは、高齢者の希望や必要性に即した施策を提供できるよう多大な投資を行っているコミュニンがある反面、まだ低い水準しか保てていないコミュニンも多々存在するということである。また、上に挙げたような改善は主としてホームヘルプの分野で行われているもので、最も大きな必要性を有していることが多いと言われる特別住居入所者に対しては適用されていないという点も問題である（社会庁、2003a）。

特別住居における高齢者の影響力

特別住居に住む高齢者は、大きな介護の必要性を有しており、日常生活を営むために多くの施策を必要としている。この場合、影響力とは、自分自身の日常の生活を決定することが許されること、および自立と個人の尊厳を保つことができるということを意味する。

政府に提出した現状報告書の中で、社会庁は、高齢者福祉の分野には無理が

生じてきており、重大な不備が存在していると発表している（社会庁2003b）。とりわけ職員不足と職員の能力及び教育の不十分さが多くのコミュニケーションを脅かしている。これは、個人の必要性和希望に即したケアを提供する可能性を大きく左右するものである。

レーン中央行政庁の監督により、高齢者が一人一人違った個性を持つ個人としてではなく一集団として扱われるようになってきているという問題が明らかにされている（社会庁&レーン中央行政庁、2003）。そこには、高齢者が就寝、起床、食事などの時間を自分で決められるということはほとんどないという例が挙げられている。

ケアがルーティンワークになってしまっており、個人のライフヒストリーに即したケアが提供されていないという点についても、しばしば利用者組織もしくは家族組織から批判されている。（社会庁、2003c）。また、職員が患者や利用者によりよく接することができるために、その人達の人となりを知ろうという努力をしていないという批判も生じている。1998年に年金者組合の全国組織が国内における多数の高齢者住居を対象として視察調査を実施したが、その報告によると、例えば日光浴、散歩などの目的で外出する際に個人が影響力を行使できる可能性に不備な点が多いという指摘がされている（PRO、1998）^{*2}。

認知症の高齢者を対象とした特別住居では建物に鍵をかけていることが多いため、居住者が自分で勝手に外に出ることは事実不可能となっている（社会庁2002a）。また、高齢者の行動の自由を制限する目的で、転倒防止用ベルト、補助ベルト、車椅子用テーブルなどの器具が使われている例も明らかにされている。このことから、自己判断能力が不十分な高齢者に対する法的状況は明らかに不十分なものであると言える。

ノルウェーの研究によると、重度の介護の必要性を有する者にとって、個人

*2 これに対して、調査結果は他の多くの側面にも及んでいる。

主義を保持することは最も重要であることが多いとされている (Slagsvold, 2001)。着る衣服やヘアスタイルを自分で選ぶこと、自分の望む方法でベッドメイキングしてもらうことなどが重要なのである。それゆえ、高齢者の影響力について語る際に、これが最も大きな不備点のある分野であると主張し続けることが重要となってくる。

(3) 社会サービス法における子どもの影響力

社会サービス事業には、「子どもの視点」を強化するための規定が新たに導入されてきている。例えば、子どもを対象とする措置の場合には、子どもの最善が考慮されなければならない(社会サービス法第1章2条)*³。

子どもの権利条約12条には、子供には自己の意見を表明する絶対的権利、及びその意見を尊重される絶対的権利を有していると規定されている。同条項は、社会サービス法第3章5条に具体化されている。そこには、措置が子どもに関わっている場合、子どもの意見が可能な限り明らかにされなければならないと規定されている。しかし、そのために子どもが難しい選択状況に置かれるようなことのないよう十分に配慮した上で行われなくてはならないとされている*⁴。

子どもの発言権は、親権者の意思によって制限されうる。親子法第6章11条によると、親権者は子どもの個人的事柄について決定する権利と義務を有している。しかし、子どもの年齢や成長を考慮に入れた上で、どの程度子ども自身の自己決定の権利を重視するかを判断する必要がある。問題の困難さ及び子ど

*³ 同条項は、子どもの権利条約3条に相当する。

*⁴ 社会サービスに関する調査手続きにのみ該当する特別の規定も存在する。15歳以上の児童は、サービス法に基づく案件において自ら意見を述べる権利を有する(社会サービス法第11章10条)。15歳未満の児童については、調査にとって有益であり、かつ当該児童がそれにより傷つけられるおそれがない場合は、当該児童の意見が聞かれるべきである。同様の趣旨の規定は、青少年のケアに関する特別規定に関する法律(LVU)第36条にも設けられている。

もの年齢と成熟度といった個人的前提条件が、親権者の意思に反して発言する権利を子供に認めるかどうかを決定する要素となる (SOU2000:77)。

子どもの影響力は増大したか

これまで長期間にわたって行われた多くの調査により、社会サービスにおける児童福祉に関する案件において、子ども本人が調査の際に発言する意思があるかを尋ねたりその意見に配慮したりすることはほとんどなかったということが明らかにされている (社会庁、1995a、1996)。しかしここ数年には、多少の変化が生じてきている。結論は、児童と青少年に関係する社会サービス法の改正に対し社会庁が行ったフォローアップの結果から導き出すことができる (社会庁、2001a)。例えば今日、児童福祉の案件に関する調査段階でどのように子どもの意見を明らかにするかという手順を文書化し、日常業務の中に取り入れているコミュニケーションが多数存在する。また、子どもと話をすることも、1990年代の半ばに比べて一般的になってきている。しかし、社会福祉業務に従事している職員が調査をする際に子どもと対話をしていた場合でも、子どもの意見が当然のように文書として記録されるというということはない。また、子どもの意見が行政決定に対してどのような影響を与えたのか記録されることもほとんどないのである。

1998年、1999年および2001年の監督報告書における結論を比較すると、明確な違いが存在していることがわかる。レーン中央行政庁は1998年に行われた監督で、児童福祉の案件において子どもが自分の意見を表明する可能性は極めて不十分であると判断している (社会庁&レーン中央行政庁、1999)。これに対して翌年の1999年には、コミュニケーションが子どもの視点に関する調査メソッドを様々な方法で発展させてきていることが多くのレーン中央行政庁によって指摘されている (社会庁&レーン中央行政庁、2000)。とりわけ、子どもの必要性和権

利の解明については以前よりもいっそう改善されているとしている。2001年に
出された最新の監督報告書には、コミュニケーションはさらに前進を遂げ、子どもが以
前よりも広範囲で自分の意見を表明できるようになったと指摘されている（社
会庁&レーン中央行政庁、2001）。しかしながら、このような明確な傾向があ
るにもかかわらず、状況はいまだに満足のいくものとは言い難く、児童福祉の
案件の調査における子どもの視点への配慮という点に関してまだ不備な点のあ
るコミュニケーションが多いと監督報告書にかけられている。

依存症ケア、生計維持援助など児童福祉以外の援助分野の調査・決定に子ど
もの視点がどのように取り入れられているかは、コミュニケーションに大きな格差が
存在すると考えられる。乱用問題を抱えている両親であったとしても、子供に
とって両親と安全かつきちんと機能したつきあいを持つことが必要であるとい
うことを、社会サービスの職員が前よりもよく理解できるようになったと認識
しているレーン中央行政庁もある。その反面、成人の乱用者の必要性調査及び
決定を行う際、子どもの最善をほとんど考慮していないコミュニケーションが多いと述
べているレーン中央行政庁もある。

同様に、生計維持援助の案件の調査・決定の際に、子どもの視点を取り入れ
ることの重要性を理解している職員が増加してきていると判断しているレーン
中央行政庁もある。しかしレーン中央行政庁の半数が、この点に関してはまだ
まだ発展途上であると考えている。このことは、調査の対象とされた生計維持
援助の案件のうち78%が、子どもの視点への配慮に不十分な点があったとい
うことから明らかである。それゆえ子どもの視点は、乱用者ケアや生計維持援
助に関わる案件では、児童福祉に関する案件ほど子供の視点に対する配慮がさ
れていないとされる。

総括として言えることは、レーン中央行政庁の監督報告書及び子どもの地位
を強化する目的で行われた法改正に関して社会庁が行ったフォローアップを見
る限り、何かが起こりつつあるという明確なビジョンが見えるということであ

る。子どもの視点が考慮される機会が増えてきており、またそういった姿勢が求められてもいる。しかしながら、子どもの意見が案件の調査結果に影響を与えているのかが明らかになっているわけではないし、他の点においてその目標が達成できているというわけでもない。しかし、そのような視点の置換が見られるのは事実であり、それが起きる理由に関する議論は興味深いものである。また同時に、生計維持援助または乱用者ケアに関する案件においては、子どもの視点がしばしば忘れ去られているということが確認できる。

(4) LSS 法に基づく影響力及び障害者改革

LSS 法の目的は、施策の計画・形成・実施に対し直接的な影響力を行使する権利を本人に与えることにあった。重度機能障害者^{*5}がそれ以外の方法で様々な必要性を満たすことが不可能な場合、法に規定されている10施策^{*6}のいずれかを受ける権利がLSS 法により保障されたのである。それゆえLSS 法は、本章で取り挙げるテーマに関する発展の、最も顕著な例として挙げるができる。

-
- *5 発達障害、自閉症および自閉症的な症状にある者、成人に達してからの事故または身体的疾病に起因する脳障害により重度かつ継続的な機能障害を有する者、または明らかに通常に加齢に基づくものではないその他の継続的な身体的または精神的機能障害を有する者で、その障害が重度でありかつ日常生活の営みにおいて著しい困難を伴うため広範な支援とサービスを必要とする者を指す。
 - *6 助言その他の個人的支援、パーソナルアシスタントによる援助または当該アシスタントのための経済的給付、付添いサービス、コンタクトパーソンによる援助、在宅での交代サービス、12歳以上の学童を対象とする短期間の見守り、ファミリーホームまたは子どもまたは青少年を対象とする特別サービス付き住居、成人を対象とする特別サービス付き住居その他の特別の設備を備えた住居、デイサービス（但し、いわゆる第三号に該当する者には適用されない）の10種類。

特別の権利を通じての影響力

LSS法の制定段階からすでに見られていた明確な方向性は、法に規定された個別の権利を個人が影響力を行使するための前提条件としてみなすというものであった。すでにここで明確な位置づけが行われたのである。このように明確な方向性を示すというのは立法者にとって自明のことではない。この点については、後述の議論の箇所でも再度扱うこととする。

障害者調査委員会は、例えば機能障害をもつ人の権利が市民としての権利と結びついたものだということなら、どうして個人の諸条件が居住地によって左右されるのかを説明するのが難しいと表明している(SOU1991:46)。また、機能障害をもつ人のような少数派の人達にとっては、コミュニティの義務が詳細化され、その決定に異議申し立てができるということが重要であると述べた。そのことで、コミュニティに対して要求を出すことが可能になるからである。法律が詳細化されればされるほど、要求を出す可能性もより大きくなる。調査委員会によると、法律上の権利を詳細化することはすなわち個人が影響力を行使できるための前提条件なのである。

影響力行使のために特別に形成された諸施策

機能障害をもつ者が権利を有している10種類の施策の1つに、パーソナルアシスタントの援助を受ける権利がある。パーソナルアシスタントという施策により、いつどこで支援を受けるのかを自分で決定できるようになる。アシスタント給付金を受けることにより、利用者本人が自分でパーソナルアシスタントを雇用したり、コミュニティまたはその他の機関にアシスタントを雇用する権限を委任したりすることができる。個人が行使できる影響力の大きさと、パーソナルアシスタントに匹敵するような社会サービス上の施策は他に存在しないと

言える。

機能障害をもつ者の影響力は増大したのか？

社会庁がまとめた障害者改革に関する最終評価報告書には、改革が解決するはずであった問題がまだ残されていることが明らかにされている（社会庁、1997b）。それは、参加協力、文書記録、法的保障等極めて重要な領域における影響力である。

前述の評価報告書では、個人計画が作成されていない機能障害をもつ人が多いことも確認されている。最終評価報告書が提出されてから5年後の2001年に提出されたレーン中央行政庁の監督書によると、個人計画がわずしか作成されていないという状況を3つのレーン中央行政庁が指摘している（社会庁&レーン中央行政庁、2002）。しかしそれでも、1998年と比べると数値は増加している。

また、改革後自らの影響力が増大したと考えている利用者が多くいることが、社会庁の調査により明らかになっている（社会庁 1995b）。しかしながら、LSS法に基づいて提供される施策別に分類すると、結果に多少の偏りが出てくる。もっとも肯定的な結果が得られたのはパーソナルアシスタントの利用者からであり、施策に対し大きな影響を与えることが可能であると回答している。これに対して、付添いサービス、コンタクトパーソン、障害をもつ成人を対象とする住居といった施策に関しては、施策に対し大きな影響を与えることが可能であると回答した人の割合は低くなっていた^{*7}（1997c）。

別の調査でも、パーソナルアシスタント施策は、他の施策と比較しても個人

*7 影響力が以前に比べて強化されたと考えている人は過半数を占めている。その割合は、付き添いサービスで70%、コンタクトパーソンで68%、障害をもつ成人を対象とする住居で62%となっている。（これらの数値は、LSS法が適用される重度身体及び精神障害をもつ人への直接インタビューに基づくものである。）

が影響力を行使することをより可能にしているという結果がでている（Hedequist, 1998）。パーソナルアシスタントという施策により、個人が施策の内容だけではなく時間配分に対しても影響力を行使することが可能になるのである。それゆえ、個々の利用者により強い影響力を目に見えるような方法で与えている施策であると言える。

コミュニンのグループホームに住んでいる知的障害をもつ者などにとっては、施策に対する影響力と日常生活に対するそれとを区別することは不可能である。日々何をしたいのかを決定する権利、アパート内の家具の配置を決定する権利、誰と交際するのかを決定する権利等に関しては、まだまだ不十分な点が多いと考えられる。

発達障害をもつ者に対する福祉施策がコミュニンに権限委譲されたことに対する評価によると、住居の選択に影響力を行使することができたと答えた発達障害をもつ者は10人中たったの1人しかおらず、職場の選択に影響力を行使することができたと答えたのは半数程度であった（Tideman, 1997）。しかしながら、自分の生活状況について議論されるミーティングに参加することができるようになったなど、個人の影響力に改善がみられた点もあった。

Ove Mallander の論文では、1990年にあった（現在では解体されている）知的障害をもつ者のためのケアホームとその数年後にできた6つのグループホームを取り上げ、居住者の影響力及び自己決定の状況を比較している。それによると、グループホームにおける職員と居住者との間の権力関係は、旧ケアホームの権力関係と非常によく似ているという結論に達している。官僚主義的な組織形態をとることで、活動の内容や銀行や郵便局に行く日時、食事内容や食事時間等の日課等すべて職員が決定・管理することになってしまった。好きなときに家に行き来することが可能であると答えたのはたった一つのグループホームだけであり、多くのホームにおいては訪問を受ける機会を管理・制限されていた。

居住者を「対象」として扱い、自立した個人として扱っていないグループホームが存在するという事は、レーン中央行政庁の1999年の事業監督書にも言及されていた（社会庁&レーン中央行政庁、2000）。またレーン中央行政庁は、コミュニケーションがより大規模なグループホームを建築する傾向がみられると指摘している。このような傾向は、2年後に行われた監督の際にもまだ見受けられた（社会庁&レーン中央行政庁、2002）。

発達障害をもつ者の生活条件が、1990年代にある程度「通常化（ノーマライズ）」されてきたことを見過ごすことはできない。その一例として、より多くの発達障害をもつ者が自分自身の台所設備、郵便受け、表札および鍵を持つようになったと Tideman の研究に指摘されている。

しかし導き出される結論は、先述の高齢者の特別住居に関する場合とほとんど変わらない。つまり、個人は自分の日常生活をどう過ごしたいのかを常に自己決定できるようにはなっていないということである。障害をもつ者の自己決定権に関しては、障害者改革の目標レベルにまでは達することができたとは言えないのである。

（5）精神障害者改革に基づく影響力

精神障害者改革の目的は、精神的な機能障害をもつ者に対して県とコミュニケーションから提供される支援を改善・統合化することにあった。そこで重要とされたのが、両主体間の責任分担を明確にすることであった。改革により、コミュニケーションは精神的な障害をもつ者の住居と就労についての主たる責任を負うだけでなく、彼らに対する支援を開始・計画作成・統合化する権限を県から委譲された（Prop. 1993/94:218）。県は精神的な障害をもつ者に入院及び通院ケア、リハビリ及び療養施策といった保健医療を提供する責任を負っている。

当該改革の基礎となる報告書（SOU1992:73）を作成した障害調査委員会は、

同報告書の中で、いわゆる患者／当事者の視点あるいは家族の視点を特に強調していた。ケア・支援・サービスは必要性に基づいて提供され、精神的な障害をもつ者の自己選択及び優先順位に従って形成されなければならない。日常におけるサポート、就労および住居は、地域社会の中で提供されなければならない。精神医療的治療及びケアは、大規模な精神病院に集中されるべきではなく、一般病院の精神科において提供されなければならない*8。精神的な障害をもつ者に対する施策を決定する際の原点となるべきは、その人の自己選択と優先順位である。

個人オンブズマン (personliga ombud)

精神障害者改革により、コミュニオン及びその他の公共団体は、いわゆる個人オンブズマンというモデル事業を行うことが可能になった。個人オンブズマンとは、利用者個人が公的機関に接触する際に支援人・代理人として機能する人を指す言葉であり、また様々な主体から提供される当人に対する施策を整合化する、という任務も担うものである。この制度の根本的な目的とは、精神的な機能障害をもつ者自身が、ケア、福祉、援助、サービスに対してより多くの影響を与えることを可能にすることであり、当人の自信を増大させるためにいっそう貢献することである。

モデル事業が良好に機能したため、国会は、当該事業に対し9000万クローナの予算を組むことを決定し、本年(2003年)では全体の85%にあたるコミュニオンで実施されている。社会庁には、当該事業のフォローアップと評価を行う責任がある。

*8 しかし精神病院における入院病床の数は、改革以前と比べて大幅に減少している。

精神的な障害をもつ者の影響力は増大したのか？

精神障害者改革を評価した最終報告書（社会庁、1999a）の中で、社会庁は、精神的な機能障害をもつ者⁹⁾の参加及び影響力の可能性はまだ軽視されたままであることを確認している。個人計画はほとんど作成されておらず、退院に際する本人との協力体制は不十分であるとされている。また、LSS法に基づく施策を受けている精神的な障害をもつ者の数は2,300人にすぎない¹⁰⁾。しかしフォローアップでは、個人オンブズマン施策が障害をもつ者の影響力を増大し、ケアがより身近なものとなり、LSS法に基づく施策を受ける可能性を促進することになったと指摘している。

評価の部分報告書では、ストックホルム県に居住する20人の慢性的に精神的な障害をもつ者を対象としてインタビューを行っている（社会庁、1998a）。そこには、インタビュー対象者の生活状態をあらわす言葉として「存在学的孤独」という表現が用いられている。それは、意義のある人間関係が欠如していることであり、めったに選択を行ったり自分の衝動に従ったりしない状態を指す。彼らの生活の特徴といえば、住居・外来型（オープン）ケア・コミュニケーションの提供している出会いの場などといったあらかじめ決められた場所をひとりで行き来しているだけだということである。また、いわゆる「病院依存（hospitalisering）」が、外来型（オープン）ケアにおいてすらみられるという結論も出されている。個人は「対象」として扱われていることを実感しており、自分自身を患者や当事者以外の何者かであると考えことはめったにないのである。

評価報告書には、精神的な障害をもつ者のための事業に関する記述も含まれている（社会庁、1998b）。住居に関して言うと、障害をもつ者が自分自身の日

⁹⁾ 精神的な機能障害をもつ者という概念は、精神的障害のために長期にわたって社会的な機能が低下している者を意味する。

¹⁰⁾ 最近の調査では2,700人とされている（社会庁、2002c）。

常生活を決定する可能性を制限するような規則や要求が存在しているという結論が出た。たいていのグループホームでは、職員がアパートの鍵を持っていて、入居者の個人的衛生やそうじの規則などを定めていた。また、入居者の起床時間が定められているところが多かった。その上、精神的な障害をもつ者が自分のアパートの鍵を持っていないといった状況がよくみうけられることや、一般住宅のある地域内に精神的な障害をもつ者の住む特別住居がほとんど存在していないことを指摘している研究もある (Schön, 1999)。

また、社会庁がコミュニケーションの事業に対して監督を行った際、利用者にアンケートを通じて自分の感想や意見を述べる機会を与える、いわゆる一日実地調査を行った。(社会庁、1998b)。しかしその際に出された批判には、「職員達は私たち病人を無視して何でも勝手に決める」といった、権限や影響力に関するものが多かった。

しかしながら、異なる実態も存在している。以前長期間にわたって精神病院に入院していた人は、自分自身のアパートを持つことがどれだけすばらしいか、インタビューの中で強調している (社会庁、2003d)。施設に長い間滞在していた者にとって、自分のアパートを持つということは、アイデンティティや自己決定の可能性を与えるものである。また、買い物や郵便局にでかけるといった日常的家事を自分で行っていると回答した人も多かった。(schön, 1999)。

就労やりハビリテーションといった活動は、個人が施策に対して大きな影響力を行使できるよう計らうことを目的の一つとして行われることが多い。インタビュー調査の際、精神的な障害をもつ者に対する就労事業に従事している回答者の中には、個人プランを作成する際に精神的な障害をもつ者本人も積極的に関与したと答えた人が多かった (社会庁、2001b)。事業全体に関わる大きな問題には利用者も関与していると答えた回答者も多く、その人たちはまた、利用者組織とも継続的に協議を行っていると答えている。しかし報告書の執筆者は、ここに紹介されている利用者の影響力は、利用者の視点からではなく事業

者の視点からとらえたものであると前置きしている。

利用者も大きな会議に参加し、そこで施策の内容を決定したりするなど、就労事業を完全に利用者の自治によって運営しているコミュニンは全国に多く存在する (Palmer Schale, 1997)。また、コミュニンが財源となっているのにもかかわらず、協同組合という形態で事業を運営しているところもある。その他にも、生産とリハビリテーションを組み合わせることにより、事業自体で採算がとれるように努力が行われている事業も存在する。

総括すると、「脱施設化 (avinstitutionalising)」は一部の精神的な障害をもつ者が日常生活に影響力を行使する機会を増やしたが、その影響力は立法者が目指したものより相当制限されたものであるとすることができる。

4 議論すべき諸問題

利用者／当事者の地位強化は、将来の社会サービスにおいて発展及び優先されるべき領域である。社会サービスの分野で現在尽力されている知識の発展 (第13章参照) とは、社会サービスの利用者が、可能な限り高度な知識に基づいて施策が決定・提供され、またどのような知識に基づいて施策の決定が行われているのかという情報の提供を要求することを指している。

これまでに書いた通り、個人の自己決定及び影響力行使の可能性は、立法者によって高い優先順位が与えられている分野である。しかし、そのような発展が実現するためには、個人の地位強化の実現にどのような障壁が存在するか (例えば自己判断能力に欠ける個人に対し必要性を満たす権利を保障するためにはどうすればいいか等) について議論することが前提となる。また、個人はどのような権利を有しているのか、そしてそれを最善の形で満たすためにどうすればいいのかといった点について議論する必要がある。上記の問題のうち、数点について以下言及することとする。

（1）影響力の増大による経済的結果

個人の影響力に関する問題と、社会サービス事業が有している前提条件とを関連させて考えることは重要なことである。そのように考えると、経済的な資源の持つ重要性は大きくなる。社会サービスのための経済的余裕が減少している時期に、個人が施策の内容を選択したり影響力を行使したりする可能性が減少するであろうということは、容易に考えられることである。コミュニンの代表者自身、資源の欠如が原因で自分達が望むほどに個人の影響力を増大させることができないと述べている（社会庁、2003a）。

とりわけ、重度の介護の必要性を有する人が日常生活に行使しうる影響力と、実際にそれを行う経済的可能性との間には、明確な関連性がみられる。例えば、もし認知症の人がいつ起床し、どのように食事をし、いつ外出するかなどを自分で決定する権利を持つものとなると、職員の人数や労働時間をその必要性に対応させることが必要となる。立法者が実現しなかったが現実ではまだ不備な点は多く見られるのは、そういった日常生活上の影響力なのである。

また、様々な施策の中から選ぶ可能性に対しても、経済的障壁が存在している。選択の幅を広くしようとする、個人が選べる選択肢の数を数多く余分に用意しておかなくてはならなくなる。その場合、利用者のためになる、職員の労働環境が柔軟になる、など他にも利益が存在するのかどうか議論するのは興味深いことである。もしそうならば、ケアや介護の必要性が小さくなる、疾病休暇を取る職員の人数が減少するなど、長期的視点でみると経済的にも有利な状況になる可能性がある。経済的なメリットがない場合であっても、利用者にとってのメリットがかなり大きければ、そういった試みが優先される可能性もある。

(2) 個人主義化はジレンマか？

障害をもつ者の生活状況を調査するために福祉経済収支委員会 (Kommittén Valfärdbokslut) が用いた項目の一つに、行政決定に対して訴えを提起する能力というものがあった (Szebehely, Fritzell & Lundberg, 2001)。同委員会により、精神的な障害をもつ者^{*11}は訴えを提起する能力に欠けることが多いグループであることが確認されている。精神的な障害をもつ者はまた、決定に対して訴えを提起することができない者の割合が増加傾向にある唯一のグループでもあった。

委員会は、その他の障害者グループに比べ、LSS 法にもとづく施策を受けている精神障害者の割合が少ないのは、このことが原因の一つではないかと述べている。この議論における個人主義化のジレンマとは、個人の権利を強調することで、自分の権利を主張できない人に自分の必要性を満たすことが不可能になってしまうというものである。

他の分野でも、同様の問題が生じている。例えば特別住居に住む高齢者が大きなケア及び介護の必要性を有していることは周知の事実 (社会庁, 2003a) だが、必要性が大きいことで彼らが影響力を行使する可能性が限定されてしまうことがある。この章の概要にも、そのような状況にある人々の影響力がこの数年ほとんど増大していないことが明らかにされている。

影響力は、義務ではなく可能性だとみなされなければならない。ケアや介護に携わっている職員は、個人が自己決定能力に欠ける場合であっても、その人が自分の権利を行使できるよう保証しなければならない。

障害に関する研究者 Barbro Levin は、論文の中で (Levin, 1998)、強制を廃止し法における個人の立場を強化することによって旧式のパターナリズムが

^{*11} 同委員会は、精神的な障害をもつ者という概念を、「長期的にわたり精神的疾患を有する者」としている。

放棄される際、個人が法に定められた権利を保障されるよう、必要性についての積極的解釈を促進したり公的機関の入り組んだシステムの道しるべとして機能する、いわば「新」パターナリズムに取ってかわられなくてはならないと述べている。Levinは、自治を増大するためにパターナリズムがまだなお必要とされるというのは矛盾していると述べている。

議論はそれでも複雑にならざるをえない。解釈優先権は専門家の持つ権限の中核であり、個人は自分の必要性を専門家よりも小さく見積もることが多いということも研究によって明らかにされている(Mayer&Timms, 1970)。自分の困難や必要性を見積もる能力に欠けている場合、他の価値観や要望を有している場合など、その原因となる状況はケースによって違ってくるであろう。また、専門家が自分の職業的アイデンティティーもしくは知識や経験を高めるために、自身の仕事の成果を評価する必要性を有しているという説明をすることもできる。従って、あまりにも“積極的”すぎる解釈によって、個人の必要性と専門家のニーズが混合される危険性が存在し、その結果、まず専門家のニーズが満たされてしまうといった事態も発生しうるのである。

個人主義化の増大により、専門家には、個人とコミュニケーションをとる能力及び難しい倫理的な比較考慮をする能力が要求される。これはとりわけ、自分の意見を主張することや自分の必要性を判断することが困難な個人に該当することである。また、時間的余裕・仕事のメソッド・共通の倫理的基盤だけではなく、当事者と接する者が適切な人物で、その人が職務を遂行する際に外部からサポートを受けられるということも大切である。これからどのように発展していくのかを予想して語ることはできない。しかし確実に判っているのは、自立能力の不十分な人が日常生活においてより大きな影響力を行使するのを可能にするためには、より多くの研究とメソッド発展との双方が必要になるということである。

また、個人が自力で必要性を満たすことができるためには、個人オンブズマ

ン (personal ombud) のような新たな施策を一層発展させる必要がある。これと関連して、任意団体がその構成員の代理人になる可能性についても注目されるべきであろう。

しかし個人主義化により、資源がそれを一番必要としている人々から権利を大声で主張するタイプの人々に移行してしまう危険性があることを、決して忘れてはならない。このことはさらに、政治的決定により表現される国民多数派の意志と、自分の受ける施策に対して選択権と影響力を行使したいと要求する今日の市民の意志との関係についても同様のことが言えるであろう。

(3) 影響力の前提条件としての法的権利

障害調査委員会は、個人が影響力を行使しうるために、法的権利が詳細に規定されることが前提条件であると述べた。国会は、LSS 改革を通じてこの考えを支持する姿勢をとった。しかし1998年の社会サービス法改正で個人の訴える権利を制限した際には、上記の考えとは部分的に異なる論理を提示した。しかしそれはごく一部の決定に対する裁判所へ訴える権利の限定であり、他の施策については訴える権利が認められているということ、及び個人における法的権利の一般的保障を重要視していることを強調していた。本章では、影響力に対して法的権利が持つ意味の一例を示すこととする。

社会サービス法改正の基礎となった政府法案には、社会サービスにおける数種の発展傾向が導入部分に描写されている (Prop.1996/97:124)。とりわけ、新たな事業を行う際に利用者が影響力を行使することは当然のことだと解釈されるようになったことなどが指摘されている。他の重要な環境的変化としては、市民が尊厳と自己決定をいっそう強く求めるようになってきたこと、サービス指向の仕事方法が採用されるようになってきたことなどが挙げられる。教育水準の上昇及び要求能力の上昇もそれに関連して起こってきている。

政府法案では、社会サービス法が施行されて以降のソーシャルワークは上記の視点によって特徴づけられるものであり、そして個人の資源を重要視しそれを強化するという仕事方法へと発展していることが指摘されている。「様々な措置の必要性を判定する際、またその施策を実施する目的を決定する際、個人がより積極的な役割を担うようになった。今日では、行政機関の一方的な決定ではなく、個人との協力のもとに決定が下されることが目標とされている。それゆえ、一部の施策の決定に対して訴えを提起することができる必要性が、以前よりも顕著なものではなくなったのである」。

この論理によると、法的な権利は、影響力行使のために必要不可欠な前提条件というより、むしろ個人と社会福祉労働に携わる者との間の協同作業を妨げるものとされている。影響力の核心は、仕事の方法、接し方、及び要求力や影響力を行使する現代人の能力に関連するものであるとみなされている。

この98年の法改正により、裁判所に訴えることのできない援助施策が導入された。これには、例えばケアや更生治療、家具の購入等全国基準（riksnormen）を越える生計費援助などが含まれていた。個人の援助を受ける可能性を減少させることが、法改正の理由として挙げられたわけではない。その反対に、コミューンがそれぞれの前提条件に従って支援施策を仕立て上げられるようにすることが法改正の意図とされた。

法改正のフォローアップを行った際、コミューンの職員数人を対象にインタビューが行われた。その際、コミューンの乱用者ケア分野における経済枠の縮小と利用者の訴える権利の制限が、質の向上につながる可能性があるという意見が出された。適切な施策を選択するよう要求されることが増え、それがケア計画の策定の際によりよい調査を行い、より熟考された計画を策定することに対する要求につながる（社会庁、1999b）。同様に、提訴権の制限により、援助判定者（socialsekreterare）が当事者とよりいっそう協力するべきだという強い圧力がかかると答えたインタビュー対象者が数人いた^{*12}。

社会庁が評価を行う際、乱用者の訴える権利の制限がどのような危険性をもたらすかに関し、利用者団体に意見を提出する機会を与えることにした。しかし、利用者団体の見解はコミュニケーション職員の見解とは大きく異なっていた。利用者団体は、乱用者本人が更生できるような施策を提案する機会を有すること、そしてそれに対して否定的な決定が出されたときは訴える機会を有することが非常に重要であると考えた。利用者団体はまた、特に乱用者が、自由意思に基づくケアに対して影響力を行使することを保証されることが重要であると考えた。なぜならば、「誤った（ケアの）決定」の結果、乱用者に対する強制ケア法（LVM）に基づき本人の自由を剥奪されるほど乱用状態が悪化してしまうことがあるからである。

訴える権利の有無が援助判定者と個人の関係にどのような影響を与えるのかについては、誰の視点に立ってものを考えるかによって変わってくるものと思われる。当事者と援助判定者の出会い（関係）の内容を決めるのは、権利を行使する主体としての個人の責任なのか？ それとも、個人の意見を聞きそれを取り入れるのは専門家の責任なのか？ この2つの要素はもちろん相反する立場に立つものではないが、影響力は個人が法に従って要求するものなのか、それとも特定の仕事方法を通して専門家から与えられるものなのかという違いは存在している。

また、乱用者や社会手当受給者（socialbidragstagare）よりも機能障害をもつ者に対して、権利の視点が取り上げられることが多いと思われる。それゆえ、影響力の行使に対する権利の重要性がどう評価されるかという問題は、社会を構成する様々なグループに対する私たちの見解（社会における地位、論議の出発点としてどのような道徳的価値観を用いるか等）にある程度関連していると言える。

*12 しかしながら、インタビューを行った職員の過半数は、訴える権利の制限に対して否定的であった。

社会サービス法に基づく行政決定に対して訴えを提起する権利は、2002年1月1日より再び導入された。

(4) 権利主体としての子ども

子どもの立場が実際強化されたように見えるのは、子どもが権利の主体であると考えられるようになったからである。しかしながら、そこで意味するところの権利とは、法律上の権利というより、道徳的および普遍的権利であるとされる。その目標は、「子どもの視点」が社会の中のあらゆる部門において浸透すること、そして特定の公的機関（子どもオンブズマン）が、それを実現できるように向けることにある。子どもは、自分自身の意見を述べる権利だけでなく、保護や扶助を受ける権利の主体でもある。児童福祉の案件において積極的な改善がみられた背景には、このような子どもの視点の存在があったと思われる。

しかし興味深いのは、これが子どもが自分自身の問題で案件に関わっている場合にのみ当てはまるということである。レーン中央行政庁の監察によると、子供が対象となる案件における「子どもの視点」に改善がみられるのに対し、生計維持援助に関する案件ではあいかわらず子どもの視点が軽視されているという。子どもは権利の主体であるという命題は、これまで子ども自身に関する案件においてのみ重視されてきたように思われる。しかしそれ以外の場合には、大人の視点のみが用いられ、子どもにもたらされる効果や子どもの意見に対する配慮がされていないことが多い。

(5) 影響力における性別という視点

障害に関する研究者 Karin Barron は、影響力の問題が権力および性別と関

連づけて考えるべきものであると主張している (Barron, 2000)。個人が社会の様々な局面 (ケアや福祉の分野など) でどのように扱われているかというのは、どの性別に属しているか及びそれぞれの性別の持つ役割についてどのような概念が存在しているのかによって変わってくる (Gunnarsson, 1993)。

Barron は、上で述べたような性別による条件の差が、彼女のいうところの「うっとりするほど」中性的な概念を使うことによって表面に現われないようにされているのだと主張する。その場合、男性と女性の前提条件にもともと差があることを考慮に入れていないため、個人の権力と影響力に関する議論が不完全なものとなる危険性がある。

社会サービスの分野における影響力の可能性が、女性と男性とでどう異なっているかに関する情報はほとんど存在していない。Tommy Möller は、1990年代半ばに児童福祉と高齢者福祉の分野において個人が行使できる影響力に関する経験的研究を行った (Möller, 1996)。そこで彼は、男性に比べて女性の方が、相当に高い割合で影響力を行使しようと試みていること、及び女性の方がケア職員との対話を通じて影響力を行使することができると考えている傾向があることを確認している。

しかし別の文献では、女性の影響力の可能性が男性よりも強いということに対して、反対の立場が示されている。例えば障害を有する女性と高齢の女性は、同じ対象グループの男性と比べると、行政決定に訴えを提起することができると思えた人数が少ない (Sxebehely, Fritzell&Lundberg, 2001)。しかしながら、高齢者福祉においては棄却決定を訴えた全件数のうち3分の2は女性によるものであることが確認されている (社会庁, 2002b)。このことは、コミュニケーションの提供するホームヘルプサービスや高齢者福祉の受給者の大半が女性であるという事実から説明できる。

（6）影響力を増大するために特別に形成された施策

また、個人が施策を受ける時間・内容・任務について自己決定することで、どのような結果がもたらされるのかを観察するのは興味深いことである。パーソナルアシスタント改革に対する評価において他の社会サービス施策との比較を行った際にも、個人の施策に対する影響力を保障するための最善の方法は「管理する権利の委譲」であるという点に対して強い賛同が得られている。

また他の分野でも、上記のような仕事方法がより一般的になる傾向にある。例えば、認定されたホームヘルプ時間の使い方をヘルパーとホームヘルプ受給者が一緒に決定するというプロジェクトを実施している地域もある。

個人が社会サービスの施策やその内容を決定できることを目標とする試みには、精神障害をもつ者に対する個人オンブズマン制度の導入という別の例もある。オンブズマン（代理人）は当事者から委任されて活動しているが、同時にコミュニケーションの職員でもある。例えばコミュニケーションにおける財政が緊迫している時期などには、忠誠上の対立が生じる危険性があるのではないかといった問題が提起されているが、これについてはいまだ解明されていない。同様に、例えばオンブズマン（代理人）が当事者の要求を不合理なもの、もしくは本人に直接危険をもたらす可能性のあるものと判断した場合にも問題が起こりうる。

社会庁は、政府の委任を受け、2005年までに個人オンブズマン事業の評価を行うことになっている。当該評価には、事業が当事者にもたらした効果及びここに例示されたような問題点やその解決策などが含まれる予定となっている。

（7）権力、メソッドおよび専門化

最後に、援助者と被援助者の関係とは常に非対称的なものであるということを経験しておく必要がある。法に基づく権利主体かそうでないかによって影響

を受けることはあっても、この関係自体を排除することは不可能なのである。

社会サービスの質の維持・向上のためには、質やメソッドの向上及び専門化を促進する取り組みが不可欠な措置となる。それにより、個人に悪影響もしくは害を及ぼすような更生ケアを提供しないための条件を増やすことができるであろう。

施策の効果についてより多くの知識を得ることは、社会サービスの分野における選択の自由を強化するための前提条件となりうるだろう (Pritz & Hansson, 2002)。また、個人が様々な施策の中からどれかを選ぶためには、それらの施策が本人にとってどのような結果をもたらすと考えられるのかという情報を与えられなければならない。それゆえ、より多くの知識に基づいたソーシャルワークを目指すということは、社会サービスにおける個人の地位強化という目的にもつながると言える。

しかし、このことは同時に、社会サービスに対する個人の地位を弱めることにもつながる。そういった知識が、当事者が希望する施策を受けるのに反対する論証として使われることもあるからだ。どのような視点からどのような施策作業が行われているのか、またどのような関係者がみうけられるのかなどが決定を左右する要素である。これは、どのように知識が使用されるかという良い例であろう。

個人の影響力は専門家だけの問題ではなく、遅かれ早かれ政治的問題になるものである。最終的には、国民に選ばれた政治家たちが様々な状況下にいる当事者/利用者に対してどのような権利を付与したいのか、それを諸事業にどのように取り入れるべきなのかという問題となる。

しかしこの議論は、政治的スローガンのように簡略化されるべきものではない。もし個人の影響力が重要だとする姿勢を採るならば、そういった発展を推進するために専門的な措置を統合していく必要がある。この視点からすると、自治能力に欠ける者の地位を強化するために、メソッドを発展させることが必

要になってくる。

（8）重要な発展分野

立法者の意図する方法で個人の地位が強化されるとすると、多面的な取り組みが必要となる。そのうちのいくつかの点を下記に例示する。

監督

国による監督の中心となるのは、市民の利益、安全及び生活条件である（SOU2002:14）。監督とは、法により保証されている誓約に基づいて市民が提示している要求を満たすよう、諸事業の方向付けをするための手段であるとみなすことができる。それゆえ、個人が法に規定された強い地位を獲得することができるためには、個人の影響力の発展に関して監督を行うことが重要な手段となる。レーン中央行政庁による監督報告書でも、個人の影響力に関する事項が大きな部分を占めている。

同時に、レーン中央行政庁が監督権を行使する可能性は、それぞれの規定がどれだけ詳細であるかに大きく左右される。個人の影響力がどのようにどの分野で強化されるべきであるか明確に規定されていない場合、問題の主体に対してその実施を強制する可能性は小さくならざるを得ない。

また、影響力を測定するのにどのような基準を用いるかという点も重要である。2001年の監督報告書には、生計維持援助に関する案件において「子どもの視点」を重視する意識が高まったと報告しているレーン中央行政庁がいくつかあった。しかし、これがどのように判断されたのか、そしてどのような根拠に基づいてこのような報告が行われたのかについては、どこにも記載されていなかった。それゆえ、その記述を比較のための資料として、もしくは大きな結論

を導き出す材料として使用することは困難となる。

影響力という概念は、いっそう明確に定義されなくてはならない。また、影響力を測定するためのメソッドについても発展及び議論させられなければならない。市民による監督及び利用者参加／近親者参加を制度化する可能性についても、明確にされる必要がある。

2002年、社会的分野における監督を発展させるためのプログラムが社会庁とレーン中央行政庁によって採択された。同プログラムは、社会サービスの対象となる人々と彼らの状況に焦点をあてている。積極的に監督を行うことにより、社会サービスの分野における不備な点や問題点などを早期発見することが可能となるであろう。2003年度中には、利用者と市民がどのように監督事業に参加することができるかという政策が展開される予定である。

文書記録及び質に関するシステム

個人の影響力に関する全体像を把握することは困難である。利用者に対するインタビューはそれを調べるために最もよく利用される方法だが、それだけでは不十分である。例えば、個人の不信感や不満な態度が何に由来するものなのかといった疑問の答えは出されない。利用者の不満がその人の要望、年齢、社会的状況及び居住地域と関係するものであることは、先行研究 (Möller, 1996) によって明らかにされている。

影響力の度合を測定するために、ケア・介護・サポート・サービス等に関する個人計画が存在するかどうかを調査するという方法もある。その際、これらの計画の内容及び当事者が計画作成に関与したのかどうかについても注目されなければならない。

社会サービスの分野における文書記録がきちんと機能しているということは、どのように個人の影響力が発展したかという追跡調査を行うためには必要不可

欠なものである。例えば社会サービス法に基づく子どもの地位に関する追跡調査を行う場合、子どもの意見を文書として記録していないこと自体が問題となる。文書記録がきちんと行われていないと、単に「官僚主義的」問題となるだけでなく、社会サービスの中で最も立場が弱い当事者の姿を見えなくしてしまう可能性もあるのだ。

個人の意見を聴取するに際して障壁が存在した場合、それを明確にし文書として記録しなくてはならない。高齢者に関して言うと、法定代理人の必要性が提起されることとなる。個人の意見を聴取するために取られた対処及び用いられたメソッドについては、文書として記録・評価されるべきである。

影響力を判断するための体系的メソッド

影響力をすべての側面から考察するためには、いくつかの判断手段が必要となる。エンパワーメントという概念は、いくつかの点（自己決定、参加、コントロール、権力、影響力）を心理学のおよび社会的側面から観察することによって迫ることができるものであり、ケアやサポート、研究及び社会的市民としての生き方などと関連させることができるものである。エンパワーメントの測定手段を発展させるための取組みは、Lars Hansson とその共同作業者らによって実施されている（社会庁、2002c）。その手段は、個人オンブズマン事業のフォローアップを実施する際に使用される予定である。

個人の影響力に関する知識は限られており、発展をフォローアップする手段はわずかしかない。これらを改善し、社会サービス自身のフォローアップ及び評価の際に使用できるよう、体系的メソッドを構築する必要がある。この試みと、社会庁の様々なプロジェクトにみられる知識向上のための事業との間には、明らかなつながりがあるといえる。

現実における利用者の影響力

社会サービスの施策ができる限り高い質を持ち、よりよい結果をもたらすようになるためには、利用者が影響力を行使する事が必要不可欠となる。影響力行使のためのメソッドは、発展・評価されなければならない。特に重要なことは、個人の洞察力と影響力を判断する手段を利用者の視点から発展させることである。多くのコミュニンではそのような改革が進行中である。社会庁のプロジェクト「社会サービスにおける知識発展に対する国家支援」においては、利用者の影響力増大の有用性とそのためのメソッドについて議論されている。この問題はまた、国の高齢者政策のための行動計画、および全国コミュニン連合会の行った質の向上のための事業 (Svenska Kommunförbundet, 2002) でも注目されている。将来的には、社会サービスの分野において利用者が影響力を行使する可能性が現代的レトリック以上のものになる可能性がある。そのかわり、質及び知識向上のための事業を行うのが当たり前になることが目標となるであろう。

5 参照文献

- Barron K. *Kön och inflytande. I: Ett liv som andra, livsvillkor för personer med funktionshinder*, Brusén, Hydén (red.), Studentlitteratur, 2000.
- Gunnarsson, E. *I välfärdsstatens utmarker: Om socialbidragsberoende och försörjning bland ensamstående kvinnor utan barn*. Rapport i Socialt arbete: 64, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet (1993).
- Haldenius L. *Utmaningar för ett rättighetsperspektiv på funktionshinder. I: Om bemötande av människor med funktionshinder*, en antologi från SISUS, 2001.

- Hedquist B. *Jämlikhet i levnadsvillkor och delaktighet i samhällslivet*. I: Bengtsson H(red.), *Politik, lag och praktik. Implementering av 1994 års handikappreform*. Studentlitteratur, 1998.
- Knutsson G & Pettersson S. *Psykiskt stördas villkor- Psykiatrireformen i sammandrag*. Fritzes, 1995.
- Levin B. *Funktionshinder och medborgarskap – Tillkomst av rättighetslagarna omsorgslagen och LSS som komplement till socialtjänstlagen och hälso-och sjukvårdslagen* 1998.
- Mallander O. *De hjälper oss till rätta, Normaliseringsarbete, självbestämmande och människor med utvecklingsstörning*. Lunds universitet, Socialhögskolan, 1999.
- Marshall T H. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge University Press, 1950.
- Mayer J E & Timms N. "The client speaks". *Working class impressions of casework*. Routledge & Kegan Paul, London, 1970.
- Möller T. *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn och äldreomsorg*. Stockholm, Publica, 1996.
- Nörstörms C & Thunved A. *Nya Sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2002*. 15 upplagen, Norstedts Juridik AB, 2002.
- Palmer Schale C. *Att växa tillsammans. Om aktörsrelationer och socialpsykologiska mekanismer vid genomförandet av Växthusprojektet Gunnareds Gård. En sociologisk utvärdering av projektförlopp, dynamik och resultat*. Görteborgs Stad Gunnared, 1997.
- Printz A & Hansson J-H. *Stärk den enskildes ställning. Sociala nätet*, 2002. www.socialanetet.com.

- PRO, Pensionärernas Riksorganisation. *PRO redovisar riksresultat från Syneförrättning 98*. Stockholm: Pressinformation 1998-07-08.
- Prop. 1979/80:1, *Om socialtjänsten*.
- Prop. 1986/87:48, *Om bostadspolitiken*.
- Prop. 1987/88:176, *Äldreomsorgen inför nittiotalet*.
- Prop. 1993/94:218, *Psykiskt stördas villkor*.
- Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Prop. 1999/2000:79, *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.
- Prop. 2001/02:80, *Demokrati för det nya seklet*.
- Schön. *Bättre livsvillkor: De medicinskt färdigbehandlade fyra år efter reform*. Västra Stockholms sjukvårdområde, 1999.
- Slagsvold B. *Det er kun godt på den mlte måde*. I antologin *Äldreomsorg – management eller menneskelighet?* Hellerup, 2001.
- Socialstyrelsen (1995a). *Barnet i rättsprocessen*. SoS-rapport 1995:21.
- Socialstyrelsen (1995b). *Lag om stöd och service – LSS. Från reform till verklighet – Funktionshindrade personer i sex kommuner utvärderar handikappreformen*.
- Socialstyrelsen (1996). *Barnet i fokusprojektet*. SoS-rapport 1996:19.
- Socialstyrelsen (1997a). *Brukarinflytande och konsumentmakt, Äldreuppsdraget 97:7*.
- Socialstyrelsen (1997b). *Handikappreformen. Slutrapport*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:4.
- Socialstyrelsen (1997c). *Levnadsförhållanden för personer med omfattande funktionshinder – en studie om livsvillkor för LSS personkretsgrupp 3*.
- Socialstyrelsen (1998a). *Psykiskt funktionshindrade och deras liv. Intervjuer med långvarigt psykiskt störda i Stockholms län*. Psykiatriuppföljningen 1998:5.

- Socialstyrelsen (1998b). *Den sociala vardagen. En studie av 115 verksamheter för personer med psykiska funktionshinder*. Psykiatriuppföljningen 1998:4.
- Socialstyrelsen (1999a). *Välfärd och Valfrihet?—Slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatrireform*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar, 1999:1.
- Socialstyrelsen (1999b). *Ändringar i socialtjänstlagen*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar, 1999:3. Artikelnr: 1999-15-3.
- Socialstyrelsen (2001a). *Barnen, socialtjänsten och lagen — Uppföljning av ändringar i socialtjänstlagen*. Artikelnr:2001-103-2.
- Socialstyrelsen (2001b). *Rehabiliteringsprocessen för personer med psykiska funktionshinder, Intervjuer med individer och aktörer i sju områden*. Artikelnr:2001-123-30.
- Socialstyrelsen (2002a). *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, Slutrapport*. Artikelnr:2002-103-2.
- Socialstyrelsen (2002b). *De äldre och besvärsmöjligheten — Överklagade beslut om hemtjänst och särskilt boende*. Artikelnr:2002-123-60.
- Socialstyrelsen (2002c). *Effekten för brukaren — Funktionshinder*. Artikelnr: 2002-117-11.
- Socialstyrelsen (2003a). *Avrapportering av Socialstyrelsens projekt om brukarinflytande i vård och omsorg om äldre*. Artikelnr:2002-107-12.
- Socialstyrelsen (2003b). *Vård och omsorg om äldre — Lägesrapport 2002*. Artikelnr: 2003-131-1.
- Socialstyrelsen (2003c). *Effekten för brukaren — Äldreomsorg*. Artikelnr:2003-117-4.
- Socialstyrelsen (2003d). *Sju år efter reformen. Andra uppföljningen av medicinskt färdigbehandlade inom slutna psykiatrisk vård*.
- Socialstyrelsen&länsstyrelserna (1999). *Social tillsyn 1998— Resultat av läns-*

styrelsernas tillsyn.

Socialstyrelsen&länsstyrelserna (2000). *Social tillsyn 1999 – Resultat av länsstyrelsernas tillsyn.* Artikelnr:2000-5-1.

SOU 1991:46. *Handikapp, välfärd, rättvisa.* Slutbetänkande av Handikapputredningen.

SOU 1992:73. *Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda.* Slutbetänkande av Handikapputredningen.

SOU 2000:77. *Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga.* Betänkande från LVU-utredningen.

SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag.* Delbetänkande av Tillsynsutredningen.

Svenska Kommunförbundet. *Stärk den enskildes ställning, Rapport från ett kvalitetsprojekt.* 2002.

Szebehely M, Fritzell J & Lundberg O. *Funktionshinder och välfärd.* SOU 2001:56, delbetänkande från Kommittén Välfärdsbokslut.

Sörbom A. *Vart tar politiken vägen? Om individualisering, reflexivitet och görbarhet i det moderna samhället.* Almquist & Wiksell, 2002.

Tideman M. *Lever som andra? Om kommunaliseringen och levnadsförhållanden för personer med utvecklingsstörning.* Högskolan i Kalmar. Wigforsinstitutet, 1997.

1993/94:SoU28. Socialutskottets betänkande *Psykiskt störda villkor.*

追記：本稿は、2006（平成18）年度科学研究費補助金（若手研究（B）課題番号：18730039、研究課題「社会サービス法における利用者の自己決定権尊重の原則に関する研究」）による研究成果の一部である。

尚、訳文の校閲にあたっては、石濱 Högström 実佳さんにご協力いただいた。記して感謝の意を表したい。