

司法救済と ADR (Alternative Disuput Resolutions) ——福祉領域での問題解決

研究代表者 橋 本 宏 子

I 本研究の目的と広義の権利擁護事業

「措置から契約へ」の流れは、好むと好まざるとに係わらず、人権保障をより掘り下げた「国民相互の横の社会関係として捉えられる人権保障」*という形で提起し、国家と国民の新しい信託関係、人権保障の新しいあり様への契機を提起しているといえるだろう。

本研究の目的は、このような「新しい流れ」の中で広義の権利擁護事業を具体的に把握し、検討することにあつたといえる。広義の権利擁護事業の内容について、その項目をあげれば以下ようになる。

1. 裁判制度を通じた法的救済の確立
2. 多様な執行救済制度の導入（規制行政の生存権的再構成）
3. 問題解決の手段としての広義の ADR の導入
 - (1) オンブズマン制度
 - (2) 苦情解決制度
 - (3) 権利擁護事業
 - (4) 公開調査 (Public Inquiry)
 - (5) ケアを監視するケアマネジメント等

* 「国民相互の横の社会関係として捉えられる人権保障」について詳しくは、橋本宏子「住民参加と法」日本評論社（1991）p. 320 の注 20）参照。

Ⅱ 権利擁護事業を実質化するために ——本研究から明らかにされたこと——

1. 公的責任への架橋としての ADR の役割

車の両輪に例えられる裁判による救済と ADR であるが、本研究の問題関心からは、特に「規制行政」や裁判による救済（公的責任の遂行）への架橋としての ADR の役割にまず注目したい。

(1) 迅速で適切な執行救済の発動を促す

架橋としての ADR の役割のひとつは、オンブズマン活動にみられるような市民相互の恒常的な関わりが、福祉サービスの利用過程における問題の発見を促し、必要があると判断されれば迅速で適切な執行救済の発動を促すという点にある。

(2) 本当の意味での責任の所在を明らかにする ADR の働き—公開調査—

児童虐待等が生じた場合に、その原因を調査団が調査し、結果を社会に公開する公開調査の手法には、苦情の中でも大きな問題をはらむ事故や虐待に対し、法的な責任の所在を明確にするだけでなく、適切な人材や財源の不足等事故や虐待の発生に根源的に関係している問題を明らかにすることが期待されている。架橋としての ADR の今ひとつの役割は、公開調査によって明らかにされた適切な人材や財源の不足を是正するために、その結果報告を福祉計画や社会保障関係の財政計画（公的責任の遂行）へ反映させてゆくという点に求められる。

2. 生活援助事業になってきている権利擁護事業

改正社会福祉事業法に基づく権利擁護事業では、市民の財産権や市民権に基づく権利を、（国家ではなく）社会が擁護するという流れも生じてきている。先取りのいえば、「市民による市民のための権利擁護の仕組み」の

構築が求められてきている。

3. 問題解決とエンパワーメント—社会の内省としての苦情とその解決—

こうした傾向は、同じく改正社会福祉事業法に基づいて導入された苦情解決制度についても指摘できよう。苦情解決制度の実施過程では、苦情として提起されている問題について、法的な意味での責任を明確にさせるだけでなく、場合によっては、苦情の生じた背景を苦情申立者が俯瞰的に把握できるように関係者が協力することで、苦情申立者のエンパワーメントを高め、結果として苦情申立者の「権利擁護」に寄与することの重要性が顕在化してきていることもそのひとつである。「福祉の市場化」に伴う苦情の広がり、行政に向けられた苦情とその解決だけでなく、「社会の内省としての苦情とその解決」をも伴ってきている、といえよう。法的責任に集約することなく、背景となる問題を俯瞰的に把握するという意味では、前述の公開調査もまた、「社会の内省としての苦情とその解決」の逃れと共通するものを含んでいる。

4. 権利擁護事業と苦情解決

改正社会福祉事業法に基づく苦情解決は、同法に基づく権利擁護事業と別建てに論じられている。しかし苦情解決制度が広い意味での権利擁護事業の一環であることは間違いない。問題は、権利擁護事業と苦情解決の峻別にあるのではなく、広義の権利擁護事業に関わる関係者が、当事者のアドヴォケイトとして関与しているのか、中立な第三者の立場で行動しているのか、関係者のスタンスを状況に応じて明確にしてゆくことにあるといえる。

Ⅲ 福祉とロースクール構想—ADRを支えるもの—

1.

(1) 権利擁護事業や苦情解決といった ADR に、公的責任への架橋としての役割が期待されていることは前述のとおりである。苦情が潜在化しやすく、証拠が明確になりにくい福祉領域の問題については、権利擁護事業や苦情解決といった ADR の過程における市民の日常的な係わりが、架橋としての ADR の働きを支えるという意味で重要である。公的責任が、市民の信託に依拠するものであることを確認し、社会保障を下から創りあげられた制度として構築してゆくためにも、架橋としての ADR ひいては ADR における市民の役割は重要である。

(2) 公開調査は、社会の内省として問題の所在を把握するだけでなく、必要とあれば公的な政策に福祉のニーズを反映させる架橋としても重要になってきている。

(3) また昨今の苦情解決は、行政や訴訟にその解決を求めるだけでなく、苦情申立者のエンパワーメントを高め、結果として苦情申立者の「権利擁護」に寄与する方向も示してきていることは前述のとおりである。昨今の権利擁護事業が、市民の財産権や市民権に基づく権利は、(国家ではなく)社会が擁護するという流れを生み出してきていることは、何を国家に信託し、何を市民社会において解決しようとしているのかの視点からみても、興味深い。

2.

それでは、こうした「広義の権利擁護事業」を発展させてゆく糸口は、具体的にどこに求められるのだろうか。その糸口のひとつが、改正社会福祉事業法による苦情解決制度や権利擁護事業にあることは間違いないであろう。

この点を確認した上で、最後に本研究で触れた「アメリカにおける福祉

とロースクールの係わり」を総括しておこう。

(1) アメリカのロースクールにおいて、クリニカルエデュケーションが必要とされてきた理由としては、

- ① かつては、経験豊かな弁護士のところでは弁護士としての実習が行われてきたが教育の質が一定ではなかったこと
- ② 産業界において、法律家の新たな役割が求められるようになり、新時代に対応するしっかりした理論的基礎を学ぶ必要が求められてきたこと
- ③ 学生が法理論だけに詳しくなり、必要な専門的技量を身につけるのは卒業後であるという実態が望ましくないと考えられてきたこと
- ④ 法曹の指導的立場にある人の中では、現状では不十分であり、学生の時からもっと準備すべきということで意見が一致していたこと
- ⑤ 実務についてからでは、諸般の理由から一貫した教育を受けることが難しいことが指摘されてきた。

(2) 他方アメリカでは、貧困戦争という言葉が普及した 1960 年代から、福祉と法は一定の結びつきを保持してきている。このことは、1960 年代、70 年代の福祉裁判の展開、経済機会法等に基づくコミュニティ活動への貧困者の参加を援助する弁護士の活動、規則制定手続への貧困者の参加を法定化する立法政策への弁護士の寄与等々にも示されている。こうした多様な福祉と法の活動を巡る広がり、アメリカ障害者法やナーシングホーム改革法をめぐる弁護士と障害者や高齢者の係りの中にも示されている。

そうしてアメリカでは、貧困者のための法律事務所には、連邦補助金が交付されてきた。また、貧困者や高齢者や障害者の人権を擁護するために法廷闘争を行う弁護士に専門的な支援を行うクリアリングハウスも、連邦補助金によって設立されてきた。貧困者や高齢者の人権擁護を担う法律事務所には、連邦補助金を受けている法律事務所の他に、連邦補助金を受けずに、無償で貧困者の法的救済にあたっている法律事務所もあるが、連邦補助金を受けていない後者の法律事務所の場合には、市民から寄付を受け

ることができることが法律で認められている（連邦補助金を受けている法律事務所は、寄付を受けることはできない）。

こうした貧困者や障害者と法の係りの広がりには、貧困者や障害者への援助が、法曹の倫理とされてきたことやそうした発想を促すアメリカにおける自由・平等についての人権意識の浸透が大きく係っていると考えられる。こうしたアメリカにおける人権意識は、ニューディール型の政策と共通するものを持ち、「国民の意思」としての「生存」を基盤としているとは、必ずしもいえない。しかし、そこで展開される貧困者や障害者等への立法政策の実現過程においては、その伝統から私的自治を中心に、地域が具体的対策の主導権を握っていることも、特に本研究の関心からは見逃せないところである。

(3) アメリカにおいては、(1) と (2) が交錯するところに伝統的に「福祉と法」の関係が構築されてきたといえるだろう。ロースクールのクリニカルエデュケーションの実践の場に、福祉に関係する法律事務所や権利擁護事業団体である PAI (Protection and Advocacy Inc.) のような福祉関係の NPO が関与しているのは、その具体的なあらわれである。

ここで、PAI の活動についてふれておこう。そこでの活動は、「福祉と法」の係わりについて、今日本に必要とされていることを象徴的に示しているからである。

PAI は、連邦法に基づき設立された非営利の公益法律事務所 (public interest law firm) である。PAI の権利擁護 (Legal advocacy をここではこう訳しておく) としての活動には、連邦や州の裁判所での活動、カリフォルニア議会でのロビイストとしての活動、行政機関の行政聴聞への当事者の参加に対する法的な支援、一般市民や様々な分野の専門家を対象としたワークショップでのトレーニング等がある。連邦や州の裁判所での PAI の活動の一例を、具体的に述べれば、身体障害者法やアメリカ障害者法に基づきクラスアクションや施設からの障害者の解放を求める訴訟、差別を受けている個人の訴訟を手懸けてきている。カリフォルニア州のオークラ

ンドの PAI には、11 人の弁護士がいるが、ワークショップでのトレーニングが、市民をも対象としていることにみられるように、PAI の活動は、福祉と法に関係するが、その活動は、法律関係者だけで支えられているわけではないことも重視しておきたい。

ロースクールの学生は、こうした狭義の弁護士事務所とは異なる PAI のような所で障害者等の権利に関する法の実態について学ぶことになる。その中には、クライアントに対する弁護士達の接触の仕方、法廷や行政庁への係り方、専門家としての倫理も含まれている。学生は、様々な権利擁護問題の争点や、問題解決の手法、社会変革のためのフォーラムの開催、障害者法を越えた目標や実践は何か、そして公益、人権、社会正義をめざす弁護士のあり様について学ぶことになると思われる。

(4) わが国でも、福祉関係の訴訟の多くが、福祉関係者との連携の中で弁護士のボランティア的な活動で支えられるようになってきている。アメリカのクリアリングハウスのような機関が設立されれば、その活動はもっと容易になろう。

話は飛躍するようだが、高齢者や障害者の生活を日常的に支える援助には、法律行為にかかわるものだけでなく、準法律行為である代行やサービスの利用手続や情報公開を求める場合の援助や苦情の申立てへの援助等も求められてきている。

さらに弁護士や司法書士等の専門家の指示に従いながら、例えば成年後見制度の申請手続資料を整えること等の仕事もこれからは増加するだろう。ロースクールとは言わないまでも法学部の学生にこそふさわしい活動の場は少なくない。

法的解決を超えた解決をめざすエンパワーメントとしての苦情解決や公開調査においても、その過程に法律の関与する場面は大きいと予想される。苦情解決制度や権利擁護事業の過程に、法律を学びつつある学生が、教員の指導を受けつつ、協力してゆく体制は、法学部やロースクールのクリニカルエデュケーションとしても重要である。法律を学びつつある学生が、

教員や福祉関係者の援助をえながら、軽度の苦情解決制度や準法律行為の代行や苦情相談にあたることは、ADR の発展にとっても、また法学部やロースクールのクリニカルエデュケーションとしても有効である。

また昨今の苦情には、初期段階での誤ったあるいは不十分な情報提供が遠因となっている苦情が少なくない。このことは、本研究でも明らかにされたところである。高齢者や障害者の生活を日常的に支える生活支援員やケアマネージャー等が、正確な情報を熟知していること、的確な情報が伝えられない場合に的確な対応を指示できる機関の存在も不可欠である。誤った情報提供を原因とする苦情の多くは、サービスの利用要件や社会保険の受給要件に関係するものである。司法書士や社会保険労務士、社会福祉士等準法律家をめざす学生も多い法学部との連携はこの点でも期待されている。

高齢者や障害者の福祉サービスの利用や入院に関係する法律行為を代理したり、取り消したりする成年後見人と当該高齢者や障害者の日常生活をホローすることで成年後見人の活動を実質的に支える人々との連携も不可欠になってきている。

改正社会福祉事業法による苦情解決制度や権利擁護事業の創設は、わが国でも、福祉関係者等々との連携の中で、必要な場合には「公的責任の架橋となりうる」市民の活動を求めてきている。

事実改正社会福祉事業法による権利擁護事業においては、高齢者や障害者の生活を日常的に支える生活支援員の働きが重要となっている。大阪では、市民をオンブズマンとして育成する NPO も設立されてきている。

わが国でも、PAI 等とある意味で類似した機能が求められ、その基盤が形成されつつあるということである。

こうした市民の活動の中で、法学部やロースクールの学生が果たす役割は、全体からみれば、その一部にすぎない。こうした活動には、福祉学部の学生、福祉関係者そして一般市民の関与がまづは不可欠であることはすでに述べてきたとおりである。高齢者や障害者の日常的な金銭管理への援

助には、家政学や心理学を学んだ学生や生活経験豊かな市民が、専門家と連携をとりながら関与するのが望ましい場合もあるだろう。

重要なことは、法学部やアメリカでいえばロースクールの学生もまた、こうした市民の一員であり、大学もまたこうした市民活動を支える専門家集団の一員としての役割を期待されてきているということである。

アメリカにおいては、クリニカルエデュケーションの一環として例えば、PAI のような機関で実施されている研修には、福祉関係者も同時に参加していることを強調しておきたい。

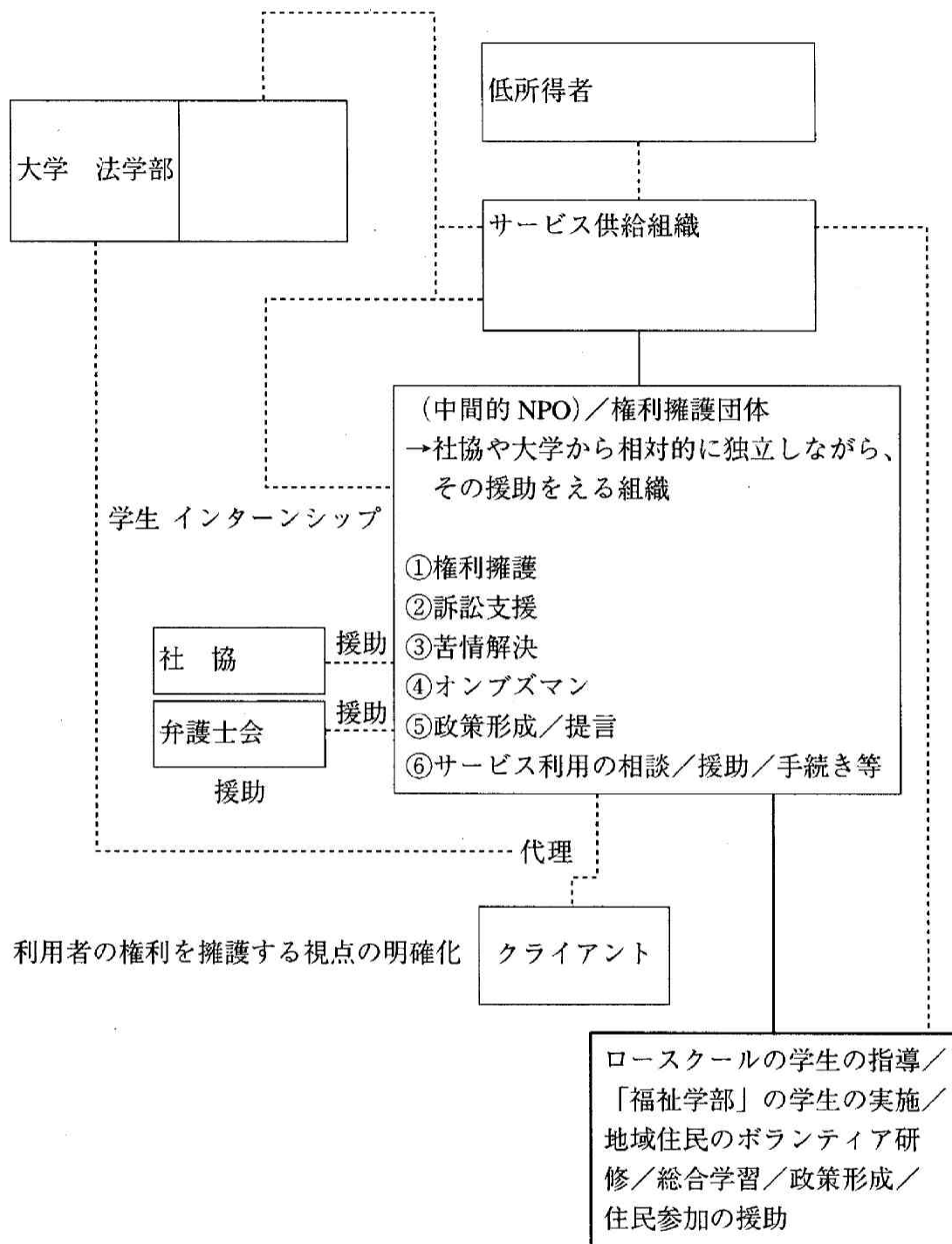
念のため、アメリカの場合をふりかえっておこう。

カリフォルニア大学バークレー校のロースクールでは、East Bay Community Law Center が同窓会や関係者の協力で設立され、クリニカルエデュケーションの場として利用されている。PAI の扱う法律問題が、福祉との関係が強いのに対し、East Bay Community Law Center の扱う法律問題はより一般的である。その他に当該ロースクールは、住宅問題や青少年問題に関係した法律問題を扱う法律事務所とともにインターンシップの形で、連携をもっている。

3. わが国での福祉と法の連携

わが国において、アメリカのような関係を構築することは難しいのだろうか。

改正社会福祉事業法は、「都道府県社会福祉協議会は、福祉サービス利用援助事業を行う市町村社会福祉協議会その他の者と協力して福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業、当該事業に従事する者の資質の向上の為の事業等を行うものとする」としている（正確には第 81 条参照）。現実の福祉サービス利用援助事業が、福祉サービス利用援助に留まらない方向で拡大していることは本研究で述べたところである。改正社会福祉事業法が、前述のように、「都道府県社会福祉協議会は、～市町村社会福祉協議会その他の者と協力して」と述べていることからすれば、大学が地



域の都道府県社会福祉協議会と協力して、より広義の権利擁護事業を実施し、大学はそれをクリニカルエデュケーションとして位置付けてゆくことは不可能ではないだろう。

また改正社会福祉事業法では、福祉サービス利用援助事業は第二種社会福祉事業とされている（同法第 2 条参照）ことからすれば、大学の同窓会

等が、単独で福祉サービス利用援助事業を行うことも可能と考えられる（また川崎市オンブズマン事務局や世田谷においては、法学部大学院の学生が苦情解決に関係する資料の整理等にあたっている。具体的な関与の一例を示すものとして参考になろう。）

本研究が、わが国における広義の権利擁護事業を具体的に形成してゆくひとつの糸口になればと願うものである。