

# Basic Human Rights of Persons with Special Needs in Japan

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/12002">http://hdl.handle.net/2297/12002</a>

論 説

高齢者、「障害者」の人権と日本の課題

——国際高齢者年を契機に——

井上英夫

- はじめに
- 一 高齢者、障害をもつ人の人権保障の現状
  - 二 高齢者の人権と国際高齢者年
  - 三 「国際高齢者年」と日本の課題  
おわりに

はじめに

一九九九年は、二〇世紀最後の国際年となる「国際高齢者年」であった。

日本においては、二〇〇〇年に介護保険が実施される。しかし、その内容が明らかになるにつれ高齢者・家族の不安が増大している。介護心中（殺人）はなくなり、高齢者とくに障害のある高齢者の人権侵害は多発し、「棄

高齢者、「障害者」の人権と日本の課題（井上）

老列島」ともいふべき悲惨な状態である。<sup>(1)</sup>このようななかで、再び「ぼっくり願望」が語られている。介護保険は、こうした「ぼっくり願望」などもたなくとも安心して暮らせる社会をつくるものとして導入されたはずである。ところが実態は逆になっている。さらに、日本の美風<sup>(2)</sup>家族介護の復権すらとなえるような意見もふり返している。

他方、「障害者」<sup>(2)</sup>は介護保険から排除され、置き去りにされるのではないかという不安を強めているのである。

こうした事態は、介護保険に代表される日本の社会保障政策<sup>(1)</sup>「構造改革」、さらには日本社会が、明確な理念や原則とりわけ人権保障の視点を欠いているための結果であると思う。本稿では、国際高齢者年を契機に、高齢者、障害をもつ人々の人権保障の現状と課題について社会保障権を中心に検討してみたい。

(1) 拙著「高齢者の人権が生きる地域づくり—増補版」自治体研究社、九九年参照。

(2) 本稿では、人権保障にふさわしい呼称を求める努力の一つとして「障害をもつ人」を用い、障害者はできる限り使用しない。法律用語等やむを得ない場合は「」をつけて用いることにする。

## 一 高齢者、障害をもつ人の人権保障の現状

まず、最初に高齢者および障害をもつ人の人権状況について象徴的な点を指摘しておこう。

### 1 高齢者、障害をもつ人と参政権保障

国連の定めた、高齢者の日一〇月一日を目前にした、国際高齢者年の九月二日、朝日新聞の第一面トップに、「痴ほう老人に特定候補示す」という記事が掲載された。京都府亀岡市の特別養護老人ホームで不在者投票の際に特定の候補者名を書いた紙が配られ、自分で候補所を選べない老人性痴ほう症の入所者については、職員がその紙を見て投票用紙に代筆していたというのである。まさに、日本の高齢者、とりわけ障害をもつ高齢者の人権保障の現状を象徴する出来事であるといえよう。

まず、高齢者や知的障害をもつ人達が、選挙の際に政治的に利用されていることである。この事例は、氷山の一角であり、その意味で、仮に事実であれば公職選挙法違反の不正行為として責任追及すべきである。

しかし、それ以上に問題なのは報道の基本姿勢に人権の視点が希薄なことである。記事は、全体に、「痴呆症のお年寄り」に判断力があるかどうか明確な基準を定めていないことなど、すべてが施設の判断にゆだねられていること等公選法に制度的な欠陥があるという論調でかかれている。意図はよくわからないのだが、つきつめれば、不正がされやすいから重度の「痴呆性」高齢者には選挙をさせるなども読めるのであり、高齢者の立場に立っているとは思われない。

しかし、このの本質は、高齢者に限らず、基本的に日本国民の成人すべてに保障されている参政権、とりわけ選挙権が侵害されていることにある(日本国民に限ることはないのだが)。選挙権侵害は、直接的には、施設管理者や職員あるいは入居者によって行われるわけであるが、実は、公選法自体によって高齢者や障害をもつ人の参政権が侵害され、選挙権が剝奪されているのである。

すなわち、高齢者、痴ほう、そして難病、知的障害のある人等々重度の障害のある人が、特に在宅の場合投票も

できない状態に置かれている。その数は、明らかにされていないが、二―三百万人に上ると推計できる。

そもそも、公選法が、先進国では日本だけというような戸別訪問の禁止をはじめ選挙活動等に厳しい規制をすることによって、政治、選挙を「日陰」あるいは「裏」の出来事に行っていることに根本的問題がある。「公正」の名の下に国民の手足を縛り（そのことによって障害をもつ人々の固有のコミュニケーションや活動の手段を奪ってしまう）、「不正」を生み出すよりも、自由な活動を保障し、政治をよりオープンな場で語り「衆人環視」の場に置くことこそ、不正をなくすことにつながるであろう。<sup>(1)</sup>

## 2 社会保障権の現状―重層的差別体系

さらに、日本の高齢者や障害をもつ人は、社会保障・社会福祉の権利に関して、差別法制のもとで分断されている。

介護保険に代表されるように、日本の「介護」に関する社会保障法制は、「老人」福祉法、および「老人」保健法の体系と「障害児・者」福祉法体系に二分されている。むしろ、年齢による差別と障害による差別の二重構造の体系を創り出しているときえいえよう。介護保険では、六五歳以上の高齢者は一号被保険者であり、原則として要介護状態（障害Ⅱ要介護度によって「分類」される）になれば介護給付がなされるが、四〇―六四歳の人は二号被保険者であり、原則として給付されず、老化に伴う疾病による要介護状態（一五疾病―限定された障害）の場合のみ「例外的」に給付がされるのである。そして、二〇歳―三九歳の人は加入資格さえなく、もちろん要介護状態（障害）になっても介護保険による給付は受けられない。

また、日本における法制度上の「障害者」概念は、極端に狭い。さらに障害児、者、高齢者と年齢によって、障害種別によって、「等級」によって細分化されている。したがって日本の「障害者」立法は、これらの合理性のない「区別」に基づいた差別法の体系といへば可いのであり、その是正すなわち平等法制への転換こそ立法上、政策上の重要課題である。<sup>(2)</sup>

日本の「障害者」概念が、欠損 (impairment)、機能障害 (disability) に重点がおかれ社会的不利 (handicap) についての配慮が不十分であることは周知の通りである。とくに他者と同じレベルで地域生活に参加する機会を失うこと又は制限されることを意味する、ハンディキャップに対する理解が進められなければならないのであり、日本のような厳密な「区別」やグループ分けに合理性も必要性もないといつてよい。<sup>(3)</sup>

こうして、日本の法制度において、「障害者」、高齢者、病人ないし患者は別々に論じられ、実態はともかく制度上は厳然と区別されてきた。最近の高齢化の進行の中で、ゴールド・プラン、介護保険をはじめ、多くの問題をはらんでいるとはいえ高齢者施策の展開は急であるが、反面、障害をもつ人への施策は遅れがちであり、「障害者」は置き去りにされるのではないかと不安が広がるというような事態になるわけである。

「障害者」と老人、高齢者、二つの集団にわけ、社会から排除された存在としているのは、「貧しい社会―impoverished society」<sup>(4)</sup>といわねばならない。問題は、「障害者」が否か、高齢者が否かにあるのではなく年齢がいくつにかかわらず、一人一人の「障害」≡社会的困難・不利益に着目しそこから生じる固有のニーズに適切な対応をすることにある。もちろん、乳幼児、成人の障害と加齢に伴う障害は相対的に区別されるが、集団として区別し、画一的な施策を講じればすむというものではない。集団的「処理」が個別的配慮・支援に優先するような発

想と施策こそ日本の社会保障・福祉制度の最大の欠陥といえよう。

人権保障とは、まず、高齢者といおうと「障害者」といおうと年齢に関わらず、人間としての共通の基本的要求(Basic Human Needs)を満たすことである。しかし、それだけではならず、さらに、年齢や障害、疾病等から生じる一人一人の固有のニーズ(Special Needs)＝「障害」に合わせて適切なサービスを提供することが求められる。いずれにしても高齢者、障害をもつ人を総体として捉え、必要な介護、看護、医療サービス等すなわちケアを保障する体制が必要である。

国際高齢者年は、人間として共通なあるいは普遍的な人権保障とことも、高齢者、障害をもつ人々等それぞれの特性、個性(固有のニーズ)にあった権利の両者の権利保障を課題としているのである。

- (1) 詳しくは、拙編著『障害をもつ人々と参政権』法律文化社、九三年、参照。
- (2) この点は、拙稿「国際高齢者年と『障害者』の人権保障の課題」季刊障害者問題研究九九年一月号七一頁以下参照。
- (3) 国連の「障害をもつ人の機会の平等化に関する標準規則」(一九九三年第四八回国連総会決議四八/九六)第一八項参照。なお、こうした分類自体についても人権保障の視点から見直しがされているところである。
- (4) 「弱くてもろい社会」などという本質を曖昧にしたみぎざわりの良い訳語をつかっている政府は猛省を迫られているといえべきである。

## 二 高齢者の人権と国際高齢者年

国連総会は、一九九二年、一九九九年を「国際高齢者年」(International Year of Older Persons)とすることを決

定したわけであるが、これは、国連の第二次大戦後の人権保障活動の一環に他ならない<sup>(1)</sup>。

国際高齢者年の趣旨は、高齢者が、その尊厳に値する生活、すなわち自己決定可能な生活を送れる社会を創ろうということである。そのために、社会の構造を根本的に変えて人権保障を徹底する。その活動を全世界で繰り広げようということである。国際高齢者年が、差別されている人々の人権保障を目的として展開されてきた国際年の二〇世紀最後の締めくくりとして設定されたのは、国連の半世紀余の歴史の総括であると同時に二一世紀への出発点として位置づけられているからといってよい。それゆえ、高齢者のみならず、「すべての年齢の人々のための社会を目指して」というテーマが掲げられているのである。また、国連「婦人」の一〇年や「障害者」の一〇年のように国連「高齢者の一〇年」が設定され、高齢化に関する取り組みが一層活性化するであろう。

以上のように、国際高齢者年の背景には世界的規模での人口の高齢化の進行があるのももちろんだが、根底に第二次大戦後、「世界人権宣言」以来半世紀にわたる平和の追求と人権保障の潮流がある。その意味で人口の高齢化と人権保障の二つの流れの合流点が国際高齢者年だといえよう。ここでは、国際高齢者年の基本的考え方を示す「高齢化に関する国際行動計画」(一九八二年)と「高齢者のための国連原則」(一九九二年)をみておこう。

### 1 国際高齢者年と「高齢化に関する国際行動計画」

国際高齢者年の活動の基本になるのが、一九八二年の「高齢化に関する世界会議」(World Assembly on Aging)で採択された「高齢化に関する国際行動計画」(International Plan of Action on Aging)である<sup>(2)</sup>。

人口の高齢化に対する基本的視点、発展と高齢者の人権保障に関する基本理念、原則を示し、さらには勧告とい

う形で具体的行動を提起している。非常に具体的かつ詳細で内容豊かで、まさに、人間の尊厳と人権保障という人類の歩むべき方向を明らかにしているといってもよい。全体の構成は、前文・序文、序説・原則・行動勧告・実施勧告となっているが、以下簡単に紹介しておこう。

### ①前文

ここでは、「高齢化に関する世界会議」に集まった国々の、(a) 国際的、地域的、国内的レベルにおいて、個人としての高齢者の生活を豊かにし、平和、健康、安全のうちに高齢期を心身ともに十分かつ自由に過ごすことができるよう計画された政策をうち立て、適用することと、(b) 高齢者の潜在能力を完全に実現し、発展が高齢者に及ぼすあらゆるマイナスの影響を適切な措置により和らげるため、人口の高齢化が発展に及ぼす影響と発展が高齢者に及ぼす影響を研究することへの決意が述べられている。その際、基本的人権の高齢者への保障と生活の質が長寿そのものに劣らぬほど重要であることも認められている。

### ②序文

行動計画の主要な目的が、各国が人口の高齢化や高齢者の特別な関心事やニーズに効果的に対処する能力を高めることと、新国際経済秩序確立のための行動および国際的な技術協力、とくに発展途上国間の技術協力の拡大を通じて高齢化問題に対する適切な国際的対応を促進することにあることが述べられている。そして、この目的を遂行するにあたり、次の五つの特別な目標を定めている。

(a) 人口の高齢化が発展の過程に与える経済的、社会的、文化的影響について、国内および国際的な理解を深めること。(b) 高齢化に関する人道上、および発展上の諸問題について、国内および国際的な理解を深めること。

(c) 発展に貢献し、その利益をわけあう機会を高齢者に提供することと同様に高齢者の社会的、経済的安定を保障することを目的とする行動本位の政策および計画を提案し、促進すること。(d) 人口の高齢化と高齢者のニーズに関し、各国の価値観、目標および国際的に認められた諸原則と矛盾しない政策についての代案と選択肢を示すこと。(e) 世界の人口の高齢化に対応する適切な教育、訓練、研究の発展を奨励し、この分野における技術や知識の国際交流を促進すること。

### ③序説

ここでは、高齢化の人口学的背景と高齢化の人道上と発展上の側面が述べられている。高齢化に関する課題を人道上と発展上の二つの側面から捉えるのが国連の基本的立場である。

(a) 人道上の側面とは、個人としての高齢者に影響する問題を扱うものである。高齢者への人権保障を課題とするといつてよい。

「人道上の問題 (humanitarian issues)」というのは、高齢者の特別なニーズに関連するものである。高齢者がかかえる問題やニーズには他の年齢層と重なるものが数多くあるが、他方、高齢者特有の特徴や要求を反映する問題もある。検討される個別の問題は、健康と栄養、住居と環境、家族、社会福祉、所得保障と雇用、および教育である」(第一七項)。

(b) これに対し発展上の側面とは、人口の高齢化に関する社会全体への影響を扱うものである。

「発展上の問題 (developmental issues)」とは、人口の高齢化、すなわち全人口中に占める高齢者の割合が増加することによる社会・経済的な影響に関連するものである。この問題に関しては、とりわけ、高齢者の依存の度合い

が増加しつつある時に、人口の高齢化が生産、消費、貯蓄、投資、そして一般的な社会・経済状況や政策に与える影響について考察する」(第一八項)。

④原則

ここでは、高齢化に関する国際行動計画の基礎とする一四原則があげられている。いずれも重要なので全文をあげておこう(第二五項)。年齢間連帯と相互援助を奨励した「全年齢統合社会(an age-integrated society)」の建設をうちだしていることが注目される。

(a) 発展の目的は、全人口の発展への完全な参加と、発展による利益の衡平な配分によって、全人口の福祉を向上させることである。発展の過程は、人間の尊厳を高めると共に、世代間で、社会の資源、権利、責任を平等に分ち合うことを保障するものでなければならない。個人は年齢、性、信条の別なく、それぞれの能力に応じて貢献し、それぞれのニーズに応じてサービスを受けるべきである。この観点から見ると経済成長、生産的雇用、社会正義および人類の連帯は発展の基本的かつ不可分な要素であるし、文化的アイデンティティーの保存と認識もまた同様である。

(b) 高齢者の多様な問題は、平和、安全、軍拡競争の停止および軍事目的に使われる資源の経済、社会発展のニーズへの転用という状況の下で真に解決することができる。

(c) 高齢化の発展上および人道上の問題は、専制政治、圧制、植民地主義、人種主義、人種、性、宗教に基づく差別、アパルトヘイト、集団虐殺、外国への攻撃および占領、その他の形による外国の支配がなくなり、人権が尊重されるような状況の下でもっとも良く解決できる。

(d) 各国は、独自の伝統、社会構造、文化的価値を踏まえつつ、人口統計学的傾向およびこれに基づく変化に対処すべきである。あらゆる年齢の人が、調和のとれた発展の追求にあたり、伝統的要素と革新的要素の間の均衡をつくりあげることに関与すべきである。

(e) 高齢者の精神的、文化的、社会・経済的貢献は、社会にとって貴重であり、そのように認識され、一層促進されるべきである。高齢者に関する支出は永続的な投資と考えるべきである。

(f) 家族はその形態や構造こそ多様であるが、世代を結びつける社会の基本的単位であり、各国の伝統と習慣に従って維持、強化、保護されるべきである。

(g) 政府、とくに、地方政府、非政府組織(以下NGO)、個人のボランティアおよび高齢者団体も含む任意の組織は、家庭と地域社会における高齢者のための援助とケアの提供にとくに重要な貢献をなす。政府はこの種の任意の活動を維持、奨励すべきである。

(h) 社会・経済発展の重要な目標は、年齢による差別や無意識的な隔離が除去され、年代間の連帯と相互援助が奨励される全年齢統合社会である。

(i) 加齢は一生続く過程であり、そのように認識すべきである。すべての人が高齢期の準備をすることは社会政策の不可欠な要素であり、肉体、心理、文化、宗教、精神、経済、健康その他の要因を包含すべきものである。

(j) この行動計画は、高齢者の物質的にも精神的にも公正で豊かな生活を実現するために、世界のより広い社会、経済、文化、宗教的な流れの中で考えられるべきである。

(k) 加齢は経験と知恵の象徴であることに加え、その信念と熱望により、人間を人格の完成により近づけるこ

とができる。

(1) 高齢者は、自分達にとくに影響するものを含む政策の立案と実施において積極的な参加者であるべきである。

(m) 政府、NGOおよび全ての関係者は、高齢者のなかでもっとも傷つきやすい者、とくに貧困者―その多くは女性および農村出身者であるが―に対し、特別な責任をもつ。

(n) 高齢化のあらゆる側面に関する一層の研究が必要である。

#### ⑤ 行動勧告

この行動計画は、各国政府や国際社会に、社会の高齢化からの挑戦や世界中の高齢者のニーズに対処できる方法についての幅広い指針と一般的な原則の提案をしている。したがって、より具体的な方法と政策は、各国または各民族社会の伝統、文化的価値、慣行を踏まえて構想されなければならないという立場を明確にしたうえで、具体的な勧告をしているのである。

高齢者個人に関する分野では、健康と栄養から教育まで七項目について五一の勧告が行われ、政策とプログラムの推進に関しては、データ収集と分析以下三項目に一一の勧告を行っている。

#### ⑥ 実施勧告

ここでは、各国政府の役割、地域的・国際的協力、評価、見直し、査定について述べられているが、とくに計画の成否は各国政府の行動にかかっていることが強調され、その役割が述べられている。

「この行動計画の成否は、市民、とくに高齢者の完全参加のための条件と幅広い可能性をつくり出すために、各国政府がとる行動に大きく依存する。このため、各国政府は高齢化問題にさらに注意を払い、政府間機関および退職者や高齢者の組織を含むNGOが提供する援助を十分活用することが求められる」(第八六項)。

### 2 「高齢者のための国連原則」(United Nations Principles for Older Persons)

「国際行動計画」は、先に指摘したように高齢化の人類に及ぼす影響を発展上の側面と人道上の側面から、すなわち社会と高齢者個人の両面からとらえているが、人道上の側面での原則を簡潔に示したのが、一九九一年の「高齢者のための国連原則」である。

一八の原則を掲げ、国の行動計画に取り入れるよう各国政府に要請している。いずれの原則も、高齢者にとって重要かつ不可欠なものであるが、最少限のものに絞られている。これらの権利が、以下の五項目にまとめられていることが、人権保障の半世紀の歴史的成果を反映するものとして注目される。先に述べた「国際行動計画」以降の一〇年間の発展も盛り込み、人間の尊厳を理念とし、五つの原理を掲げ、それを具体化した一八の人権保障の原則を示しているといえよう。

#### ① 独立 (Independence)

通常は自立と訳されている。しかし、日本の場合、「自立・自助」にみられるように、本来の意味とは違い、経済的自立の意味に矮小化したり高齢者を諸権利から排除する政策の「枕詞」として用いられる傾向があるので、あえて独立とした。

とくに、自宅に住み続ける権利をうたっていることが注目される(第六項)。



## ②参加 (Participation)

国際文書で「参加」というとき、社会への完全参加を意味するが(国際障害者年のテーマが「完全参加と平等」であったことを想起していただきたい)、もっとも核となるのは政治参加、行政参加であり、なかでも政策の立案・決定・実施過程に関与することである(第七項)。

## ③ケア (Care)

ケアは、「介護」に限定されるのではなく、広く、医療、保健、看護あるいは世話、手助け、相談等々のサービスを受けることという意味をもっている。とくに一一項は健康権の保障をうたっている。また、ケアを受ける場合、施設か自宅か場所と時間は問わない(選択の自由)が、ケアの中身は、サービスを受ける人自身が決める権利があるということである(自己決定―第三項)。

## ④自己実現 (Self-fulfillment)

人間は、加齢によって発達の可能性を奪われることはない。高齢者にも発達し自己実現できるような条件を保障することこそ重要だということである。先に述べたように、参加、独立と合わせ、老人観の一大転換が行われていることを示している。

## ⑤尊厳 (Dignity)

「尊厳」については、搾取や虐待を受けないこと、そして差別を受けないことが掲げられている。とくに、第一八項で、高齢者は、経済的貢献とは関係なく評価されるべきであるとのべていることに留意すべきである。人間であること、そのことだけで個人として尊重されなければならないということである。

人間の尊厳という考え方は、とくに第二次大戦後意識され、はっきり国連憲章、世界人権宣言でもうたわれている。ナチスの行為に代表されるような戦争の残虐なもろの惨害に対するアンチテーゼである。つきつめれば個人として自己決定できる状態といつてよいであろう。自分が自分の生き方を、運命を決定する。自己実現とか独立そして参加ということは、他人に自らの運命を左右されない。ましてや国家には左右されないということである。人権保障は、この尊厳を尊重する社会を築くための仕組みシステムであり、人権保障の徹底した社会こそ平和な社会であり、尊厳ある生をすべての人々に保障することを可能にするというのが国際高齢者年の基本思想であるといえよう。

国際高齢者年は、高齢者、そしてすべての地球上の構成員の人間としての尊厳獲得のための活動であり、まさに二一世紀に向けた人類の記念すべき第一歩といえべきであろう。

こうした、国連の諸文書や活動、各国で展開されている高齢者の人権拡大の運動をみると半世紀前に掲げられた人間の尊厳の思想がようやく具体的に現実のものとなってきたことを実感するのである。人口の高齢化は、人類の取り組むべき重大な課題には違いないが、同時に、高齢期を人生のもっとも円熟した光齢期ないし幸齢期とするのできる、人間の尊厳のない手を大量に生み出しているわけである。

## 3 国際高齢者年の基本的視点

次に、以上のような内容をもつ「国際行動計画」そして国際高齢者年を貫く基本的視点で、日本の政策動向にかかわって重要な点を指摘しておこう。

## (1) 高齢者問題から高齢化問題へ

「国際行動計画」の英文表記は「International Plan of Action on Agingであるから、その正しい訳は「高齢化に関する国際行動計画」となる。しかし、「高齢化」を日本政府は「高齢者問題」と訳している。この点は、単に訳語の問題として片づけられない重要な意味をもっている。つまり、「世界会議」や「国際行動計画」で議論されている対象は高齢化ないし高齢化問題であり、「高齢者問題」ではないからである。

高齢者問題というとき、「高齢者に問題がある」、或いは「問題がある年寄りの集団が高齢者である」というとらえ方をしているのではないだろうか。高齢者は社会にとって役に立たない、お荷物であり、個人にとっても社会にとっても高齢化は「対策」をもって対応するような「害毒」ですらあるというような、高齢者観、高齢化観だったのではなからうか。

そもそも、一九八〇年の国連総会は、「国際行動計画」を採択した八二年の「高齢化に関する世界会議」について、その表記をWorld Assembly on the ElderlyからWorld Assembly on Agingへと変更したのである。高齢化の問題を、高齢者個人や集団のニーズに関する問題としてのみとらえるのではなく、全人口にしめる高齢者人口の割合が大きくなるにつれ、社会のあり方自体を高齢者にあつたものに変えていく必要があることを明らかにしたわけである。したがって既に述べたように、「国際行動計画」は、人口の高齢化に関して、高齢者の特別なニーズに関連する人道上の問題と人口の高齢化に対する社会・経済的対応に関する発展上の問題の両者の側面を扱うことになる。

また、「障害者問題」についても同様のことがいえず<sup>(3)</sup>。障害者問題というと、「障害者に問題があつて、その問題を根絶することが大事である」と考える。一番良い解決法は抹殺してしまうことだ。抹殺すれば問題はなくなる、となりやすい。したがって、そのための「対策」がたてられる。そういう障害者対策が、日本だけではなく世界的にとられてきた歴史があるわけである。

「問題があるのは障害をもつ人や高齢者ではなくて、社会である」。このようなとらえ方を一九八一年の「国際障害者年行動計画」や「高齢化に関する国際行動計画」は、提起している。したがって、障害をもつ人や高齢者を、社会に合わせて変える、あるいは排除し消去するという対策の対象にするのではなく、社会を障害をもつ人や高齢者に適応するよう変える。くりかえせば、個人の側の問題ではなく、社会の側の問題としてとらえ、社会と個人の関係を改善する中でその解決方法を追求するということにならう。

その意味でこの「国際行動計画」は、高齢者の尊厳と人権保障をつらぬき、高齢者観を転換する画期的文書だといえるのである。

## (2) 高齢者観の転換I—老人から高齢者へ

ここでは、老人から高齢者へ、高齢者も保護されるだけでなく、社会のあらゆる場において参加し行動する主体へと高齢者観、高齢者像が転換されている。

すなわち、国際高齢者年の英文表記の変遷がこのことを示している。一九九三年の総会決議で、九九年の国際高齢者年をInternational Year of Older PersonsからInternational Year of the Elderlyへと改称することが決められた。しかし、この変更は国連の中で再度問題とされ、九五年にもとに戻したわけである。

年を取っているだけで人間としての価値とは無関係である。そんな言葉を求めている国連の努力を表している。そ

もそも、最初に問題が提起された七七年総会では、「国際高齢化年」(International Year on Aging)であった。日本の場合「高齢者」という呼び方に止まることなく、より人間の尊厳にふさわしい呼称を見いだす国民的な議論が必要であろう。

(3) 高齢者観の転換 II—for (のために) から of (による) へ  
 表記を変えたのは「国際高齢者年」にいついてだけではなくて、「国際障害者年」でも起きたことである。ここで障害者観の転換がなれたことによって、最初は International Year for Disabled Persons だったが International Year of Disabled Persons と変えた。for と by と「障害者のための国際年」という保護的な発想が非常に強くあらわれる。これに対して異議を唱えたのが障害をもった人たちの団体で、その批判に応じて変えられたものである。「障害者」年の活動の主体はあくまで障害をもっている人自身だということである。

また、障害者という言葉の意味するところも、八一年の「国際障害者年」をきくかけに大きく変わってきている。WHOの障害の三分類「Impairment (欠損)」「Disability (機能障害)」「Handicap (社会的不利)」という考え方の理解が広がってきたからである。

例えば、アメリカの ADA 法 (Americans with Disabilities Act 一九九〇) があげられよう。国連でもアメリカでも、八一年の段階では障害をもつ人のことを「障害者」(Disabled Persons) といっていたが、九〇年法では「障害をもつアメリカ人」ということになった。Disabled Persons と呼ばれている間は「アメリカで障害をもっている人たちは、二級市民 Second Citizen とみなされてきたわけである。

これに対し、九〇年法は、「アメリカ人であるけれどもまたまた障害をもっている人」というようにとらえ直したわけである。二級市民からアメリカ市民へ、これもまた「障害者」観の大きな変革を示している。国際高齢者年が International Year of Older Persons であり、for ではなく of であること、Elderly から Older Persons に変わったこと、いずれも以上のような国際的な人権保障の流れと成果を踏まえていることといつてよい。

これらの一語、一語に国連の人権保障の発展と国際高齢者年の思想が盛り込まれているのである。

#### (4) 高齢者の人権保障における政府の役割

「国際行動計画」は、高齢化に対して発展上と人道上の両側面から取り組むものであるが、その名宛人は第一義的には各国政府である。とりわけ人権保障の観点からすれば各国政府の役割は非常に大きい。「行動計画」の向けられているのは各国政府であり、「国際行動計画」の各所で政府の役割の重要性が強調されている(II原則、第二五項、IV実施勧告、A各国政府の役割、第八六項以下等)。

各国政府が高齢者の人権保障の義務を負っている。人権とはそもそも、基本的には国民、個人が政府に対して要求し、政府によって保障されるべきものである。「国際行動計画」は、高齢者の人権を保障するために政府は何をすべきか、そのプログラムとなっている。

もちろんこのことは原則的なことであるから、政府だけでなく国民や各種組織、企業等もこれに応えなくてはならない。その意味で「国際行動計画」の中身は重層的になっている。政府自らがすべき事、政府が責任を持って誰かにさせなければならぬこと、さらに民間がすべきことが重層的に書かれているが、最終的な責任を負うのは政府である。

まず、国は「国際行動計画」を参考に、その国の具体的な行動計画を、高齢者の参加の下に作成、提示して、政

府自身は何をするかを明確にすべきである。

- (1) 国際高齢者年について詳しくは、拙著『国際高齢者年と国際行動計画』日本高齢者運動連絡会、九八年、「国際高齢者年と日本の課題」賃金と社会保障、九八年六月下旬、八月下旬、一〇月下旬、一二月下旬号、および『医療・福祉研究』第八、九、一〇号等参照。
- (2) 経過等詳しくは、拙稿「高齢化社会と高齢者の人権保障」法律のひろば、八六年一二月号四頁以下参照。「国際行動計画」の訳については拙著『国際高齢者年と国際行動計画』四八頁以下参照。また、内閣総理大臣官房老人対策室の仮訳が同室発行の「高齢者問題世界会議報告書」八三年に収録されている。
- (3) 「国際障害者年」の考え方については、前掲書『障害をもつ人々と参政権』、六頁以下、参照。

## 二 「国際高齢者年」と日本の課題

以上のような、国連の呼びかけは、人権保障を柱とする日本国憲法の立場と基礎を同じくし、これまでの「老人・高齢者、障害者対策」から人間の尊厳を理念とした人権保障とりわけ社会保障政策への転換を、日本の政府に迫るものといえよう。

### 1 国際高齢者年の趣旨の徹底

国際高齢者年については、民間レベルでは、九八年一月「日本NGO会議」も結成され、その呼びかけで石川県をはじめ各地でNGOが結成され、活動を展開している。また、国際長寿センターを中心とする政府関連団体も

「国際高齢者年NGO連絡協議会」を結成している。<sup>(1)</sup>しかし、高齢・少子化を喧伝する割には、国際婦人年や児童年、「障害者」年の時に比べて、明らかに政府の取り組みは消極的である。

なにより、政府、担当者が高齢者年の趣旨を理解し、その普及を本気で考えているか疑わしいのである。その例として、総務庁発行のリーフレットをとりあげてみよう。もともと中心的に活動すべき厚生省も平成一一年版厚生白書で若干取り上げているが、基調は同じでありまるで他人事のようなのである(一七三―一七五頁)。

第一に、リーフレットでは、「国連原則」は紹介されているものの、高齢者の人権保障の視点は全く欠落し、「言葉をかかわせばみんな仲間」というように「仲間」、別の言葉で言えば国民の「連帯」が強調されている。

まず、高齢者の人権保障を徹底することから進められなければならない。高齢者の人権が保障されてこそ、すべての年齢の人々に人権が保障される社会が実現できるのであるから。

第二に、「社会参加活動」と「世代間交流」を柱として「より良い高齢社会を迎えるために、これらの活動をみんなで進めていきましょう」と呼びかけているが、高齢者年の趣旨とくに「国際行動計画」「高齢者原則」でふれたような政策決定過程への参加を中心とする「参加」の意義を全く矮小化している。

第三に、「世代」の強調である。国際高齢者年のテーマは、「towards a society for all ages」である。総務庁は「すべての世代のための社会をめざして」と訳している。必ずしも訳として間違っているわけではないが、高齢者年全体の趣旨を見れば、本意は「すべての年齢の人々のための社会をめざして」となる。

最近の年金等の議論にみられるような、若年世代の負担を強調し「世代間戦争」を挑発するような政府の論調を考えれば、世代と訳すことの意味が推察できるのである。「すべての世代」と強調することが、逆に高齢者世代の

権利縮小になりかねない事に注意を払うべきであろう。また、老化や障害をもつ過程は一人一人違うのであり、その違いと個性こそ大切にされなければならないという意味でも、高齢者世代として簡単にひとまとめにするべきではないのである。

以上、国際高齢者年の諸活動を展開するにあたり、政府自らその趣旨を正しく理解し、国民に理解を求めることが大事であるし、そのことこそ政府、自治体が率先して行うべきである。

## 2 介護保険から介護保障へ

国際的に高齢者の人間の尊厳の確立をめざす国際高齢者年の諸活動が展開されているなか、日本では社会保障「構造改革」の第一歩としての介護保険が実施されようとしている。

一九九七年二月一七日、介護保険法が公布され、二〇〇〇年四月一日から介護保険の給付が始まるわけである。国際高齢者年の九九年一月一日、高齢者の日には、要介護認定の申請が開始されている。

現在の内容では、社会保障の一環としての「社会保険」として不十分であり、国民の「選択の自由」や「介護を受ける権利」を保障するよりも介護提供事業者や介護産業の「選別の自由」・「利潤への権利」を保証することになりかねず、介護への安心感をもたらす以上に介護不安を増大しているといわざるを得ない。介護保険は、「最後の介護費用への国民の不安を解消」(厚生省資料「社会保障構造改革の考え方」九七年、参照)する第五の社会保険であり、社会保障制度の一つであるといわれている。そうであるとすれば、何より人権としての社会保障の名に値する制度でなければならないであろう。

現代の社会保障は、憲法第九七条もいうように、国際的な働く人々を中心とした闘いによって、人権としての位置をしめ、豊かな社会保障の理念と原則を獲得してきたわけである。<sup>(2)</sup>これらの理念、原則が、「国連の高齢者原則」をはじめとする国際高齢者年の理念、原則に合致するのはもちろんである。

介護保険法が制定され実施を間近に控えた現在、「介護保険」をこれらの理念や原則に照らして検討し、住民自らが主体となって自治体に働きかけ、国を動かし人権としての社会保障にふさわしい介護保障制度へと改善していくことが緊急の課題であろう。<sup>(3)</sup>

## 3 年齢別・障害別立法から総合的社会サービス法へ

なお、以上のように、国際高齢者年の諸活動は、国際「障害者」年の成果を受け継ぎ、発展させたものである。なによりそこで提起されている人権保障の諸原則は、高齢者を「障害」をもつ人に置き換えてもほとんどがあてはまるものである(人権保障の普遍性)。しかし、同時に高齢者に固有の、というよりも高齢化に伴う障害に対する原則もたわわれている(人権保障の個別性―特に三、六、七、一七、一八原則などは、高齢者に切実なニーズである)。

つまり、「高齢者年」、「障害者年」といっても、分断と差別につながるような特別のグループとして高齢者と障害者をわけることに主眼があるのではなく、一人一人の「障害」に固有のニーズに対し必要なサービスを保障すること、すなわち人間として共通の人権を等しく保障することが出発点とされなければならない。

日本では、年齢別、障害別に個別立法(児童福祉法、「障害者」福祉立法、老人福祉法、老人保健法、介護保険法等)が対応しているわけであるが、それぞれの制度において、サービスを受けるための要件が厳しく設定されているた

め、「制度の谷間」に陥る人も多い。また水準が低いため、必要な人に必要なサービスが提供されるとは言いがたく、むしろ分断し排除するための差別的法制度と言わざるを得ない状況である。こうした法制度と「縦割り行政」のなかで、「障害者」計画と介護保険事業計画は、殆ど関係あるいは連携なしに策定されている。

このような状況を変えるためには、まず、現行の老人福祉、「障害者」福祉法、児童福祉法等個別的立法の内容を豊かにし、共通の面に着目しながら連携を強化する必要がある。「障害者」計画と「介護保険事業計画」、「老人保健福祉計画」は、別々のものではなく、共通の視点と理念(例えばノーマライゼーション)を踏まえながら、個別のニーズに対応するという連動した人権保障計画とならなければならない。

こうした考えから、例えば金沢市では、一昨年、障害をもつ人自身を中心とした住民参加により「障害者」計画を策定し、その経験と内容を介護保険事業計画および老人保健福祉計画の策定について生かしているところである。<sup>(4)</sup>しかし「障害」別、年齢別差別的法制度のもとでは連携・共働も限界があるわけで、総合的サービス立法(例えば「社会サービス法」)の制定が必要である。個別立法をより豊かにしながら、年齢や障害の種別、程度をこえ、一人一人の個性(障害、年齢等)に個別に対応し、必要なサービスを保障する「社会サービス法」に統合していくことこそ、二一世紀の課題だと思ふ。<sup>(5)</sup>

### おわりに

人間の尊厳を理念とした人権保障の確立が人類の課題とされて半世紀を経て漸くそのにない手が形成されてきた

といえよう。高齢者、障害をもつ人自身が主体となって、すべての人々の人権が保障される地域、自治体そして国を創っていく。その方向を示すのが国際高齢者年の考え方であり、国連原則である。

人権保障の理念、原理、原則を確認し、現実の政策、制度、実践に生かしていくその作業を続ける「不断の努力」(日本国憲法第二二条)が求められている。本稿はそのささやかな試みである。

- (1) 日本政府や民間の取り組みについては、住民と自治九九年九月号の特集「九九国際高齢者年の課題」をご覧頂きたい。
- (2) 人権としての社会保障の諸原則については、小川政亮編著「人権としての社会保障原則」ミネルヴァ書房、八五年、井上他編著「高齢者医療保障」労働旬報社、九五年等参照。
- (3) 人間の尊厳の理念と自己決定・選択の自由の原理、さらには①権利性の原則②主体の包括性③保障事由の包括性④人間の尊厳に値する保障水準⑤実質的平等原則⑥負担に関する原則⑦情報公開⑧参加⑨民主的管理運営等の原則を踏まえるべきである。前掲賃金と社会保障論文とくに「国際高齢者年と社会保障の『構造改革』」②介護保険「一二四〇号四頁以下でこの点については詳しく展開した。
- (4) 金沢市』ともに創り、ともに生きる ノーマライゼーションプラン金沢』九八年。
- (5) この点、スウェーデンの社会サービス法、デンマークの生活支援法等の基本的考え方の方が参考とされるべきである。例えば、デンマークの生活支援法では、公共機関は、年齢にかかわらず「援助を必要とするすべての者」に対して援助を行う義務を有すると定めている。デンマーク社会省、西沢秀夫訳『新版デンマーク生活支援法』ビネバル出版、九六年参照。なお、前掲季刊障害者問題研究論文もあわせて参照いただきたい。