

# 資料編

## 社協における権利擁護システムに関する調査研究事業 中間報告書より抜粋

※中間報告書全文については、下記URL（インターネット）に掲載をしています。

<http://www.okishakyo.or.jp/html/riyousien/tyuukan/tyuukan.htm>

## 第2章 地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）の実態調査結果

### （分析と課題）

#### 1-1 利用者調査

利用者個別調査は、調査時点での実利用者（374件）について、各利用者を担当する基幹的社協専門員が利用者状況について回答したものである。平成18年度末時点での実利用件数370件は、10万人当たりの実利用件数が全国平均の17.1件に対して、27.2件と大きく上回っており、権利擁護意識の高まりの中で、本制度が積極的に活用されていることがわかる。

##### 1) 利用者の判断能力 ～ 「後見」程度の利用者の成年後見制度の移行が必要

本事業の対象者は実施要綱によれば、「判断能力が不十分な者であって、（中略）契約の内容について判断し得る能力を有していると認められるもの」とされており、契約締結能力が前提となっている。成年後見制度の類型では、「補助」ないし「保佐」程度を想定した制度といえるが、調査では「後見」程度と見られる利用者の存在（22名、5.9%）が明らかになった。また、継続利用についての調査項目においても、「成年後見制度につなぐ必要がある」ケースが33件（9%）あり、契約当時からの時間的な経過の中で判断能力の低下がすすんできたものと見られるが、成年後見制度への移行が早急に求められる。

ただ、専門員が成年後見制度に向けて関係者の調整などの準備を行いながら、市町村長申立が行われなかったり、後見人の担い手が見つからなかったりという理由で移行がすすまない実態があり、根本的な改善が必要である。

##### 2) 相談経路と連携先 ～ 幅広い関係機関と連携

本事業に結びついた経路としては、行政（福祉事務所等）が最も多く（23.8%）、ついで、介護支援専門員（13.6%）、市町村社会福祉協議会（13.1%）、地域包括支援センター（含在宅介護支援センター）（11.2%）などとなっており、この他、福祉施設、家族・親族、医療機関、地域活動支援センターなど多様な関係機関から紹介をうけ、制度利用につながっていることがわかった。

クロス集計の結果、基幹型社協ごとでは、中部・北部で行政（福祉事務所等）経由が、南部、八重山で介護支援専門員経由の比率が高いなどの特徴があり、また対象区分においては、知的障害者の場合、福祉施設からの比率が高く、精神障害者の場合は、行政（福祉事務所等）、ついで医療機関からが高いという特徴が見られる。こうした特徴の相違についての分析は今後の連携・ネットワーク構築に資するものといえる。

権利侵害調査では、連携先についての項目において、福祉事務所（16.1%）、介護支援専門員（14.7%）、地域包括支援センター（含在宅介護支援センター）（8.0%）、協力

社協（基幹型社協以外の市町村社協）（7.6%）の順となっており、相談経路と同様の連携傾向が見られる。

### 3) 利用者の課題の改善 ～ 顕著な改善が見られるものの、「変化なし」も

事業利用前の利用者の状況・課題ごとの改善状況の調査においては、「必要な福祉サービスの利用」、「必要な医療サービスの利用」、「公共料金などの支払い」、「親族・知人等による金銭搾取」、「金銭管理」、「通帳・印鑑などの保管」などの点において、顕著な改善が見られ、事業利用の意義・有効性が大きいことが明らかになった。

一方で、「消費者被害」、「多額の借金」の項目について、「変化なし」あるいは「状況は悪化」が一定数見られ、「家族の支援」、「地域での孤立」については「変化なし」が多く見られることは、本事業だけの課題解決の限界も示されたといえる。その意味で、「消費者被害」、「多額の借金」については、法的な支援・介入、「家族の支援」、「地域での孤立」については、地域における見守り体制づくりが期待される。

### 4) 利用者支援の困難さ ～ 4割の利用への支援が困難と感じている

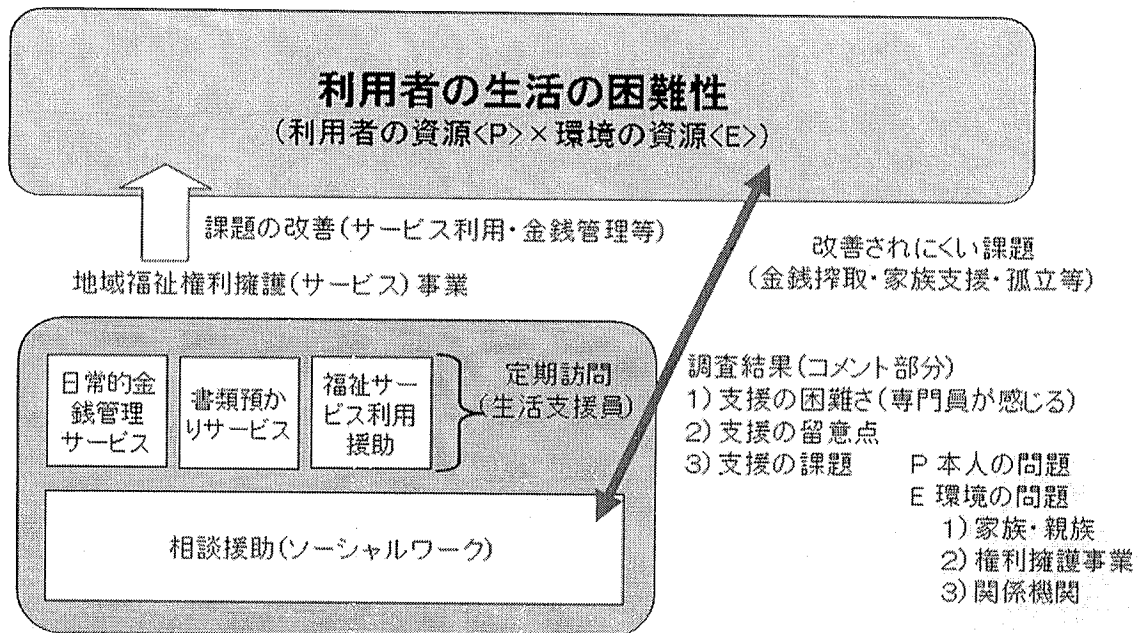
「利用者の困難さ」については、「やや感じている」（27.0%）、「感じている」（9.6%）、「強く感じている」（4.0%）という回答を合わせると約4割のケースについて専門員が困難であると感じている。クロス集計では、判断能力、対象区分、生活保護受給などについて大きな違いは見られていない。判断能力が「かなり不十分（後見程度）」でやや高いものの、他の状況においても困難さが同程度感じられており、必ずしも支援の困難さは、利用者本人の判断能力だけによるのではなく、「困難な理由」について環境を含めた複合的な視点からの分析が必要である。

また、契約経過期間ごとの状況では、契約からの期間が短い場合に「困難さ」が高く、契約から経過期間が長くなるほど低くなる傾向が見られる。

### 5) 支援「困難な理由」 ～ 利用者本人の問題と環境の問題に分類

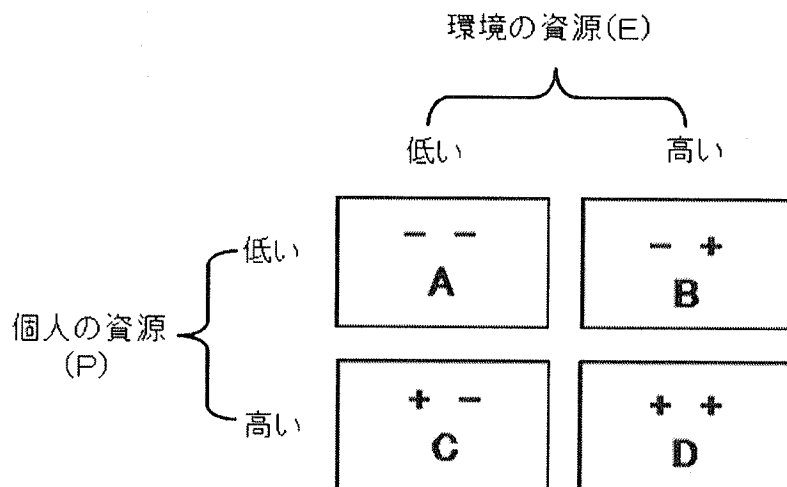
本事業の提供するサービスは、利用者の生活全般に対しては限定的であるものの、多くの利用者の課題改善に有効であることが明らかになった。一方で、改善が難しい点についても、判断能力低下による成年後見制度への移行、家族による権利侵害など法的な支援・介入、地域における見守りが必要な状況などが明らかになった。こうした利用者の生活状況を支える働きを、生活支援員が訪問時のコミュニケーションを通して、また専門員が包括的な相談支援（ソーシャルワーク）を通じて担っており、実際にも「本事業だけでは権利擁護ができない」、「本事業のサービスを超える支援をおこなわざるを得ない状況」という記述が多い。

## 利用者調査の分析枠組み



そこで感じられている困難性を分類し、その原因を分析する必要があることから、ここでは、「困難な理由」についての自由記述について、「支援にあたって課題となること」「関係機関に要望したいこと」に関する自由記述とも重さね合わせつつ、同様の枠組みで整理を行った。

整理にあたっては、人と環境の相互作用に注目するライフモデルソーシャルワークの概念をベースに、利用者本人の判断能力などの資源（P=Person）、本人を取り巻く環境がもつ資源（E=Environment）に分類して検討を行った。環境の資源については、さらに「家族・親族」（E-1）、「権利擁護事業」自体（E-2）、関係機関との連携（E-3）に分類を行った。（表1）



この見方の利点は、利用者本人の病気や障害といった問題点だけに焦点をあてるのではなく、本人を取り巻く多様なレベルの環境とその相互に影響を与えている関係性を含めて視野に入れることによって、制度の改善、システム構築に示唆を与えるとともに、本人の生きる意欲やねがい、支えや助けとなっている環境の資源のよさにも着目することによって、支援・介入に多様なアプローチを可能にすることである。

たとえば、環境との相互作用の評価（アセスメント）を基に、本人の判断能力が低下

支援の困難さの評価・分析（利用者調査より） 困難の軽減、解決に向けた課題 表 1

個人と環境による分類	問題類型 (-)	エンバ メント 支援	事業の 改善	実施体 制充実	専門性 向上	ネット ワーク 構築	法的支 援	他サー ビスの 開発	備 考
P P-1利用者本人	① 問題自体（アルコール、肥満、浪費など） 問題が本人の障害に起因するもの	◎		◎	◎	◎	◎		自分は「でき る」という思い
	② 判断能力の低下（保佐、後見程度の方）	◎	◎	◎	◎		◎		成年後見制度へ のつなぎ
	③ 病識（問題認識）、訪問拒否、受診拒否	◎		◎	◎	◎		◎	そもそも相談に つなぐがりにくい
	④ 病気、ADLの低下、健康管理	◎	◎	◎	◎	◎		◎	渡がある、食生 活の問題も
	⑤ つながり、関係の不足	◎		◎	◎	◎		◎	訪問系サービ スの導入
	⑥ 多額の借金、多数の滞納、消費者被害	◎		◎	◎		◎	◎	本人の金融管理 能力を高める
	⑦ 財産の所有、処分、遺産相続	◎		◎	◎		◎	◎	本人の意思の尊 重、引き出す
E-1家族・親族	① 多問題、問題の複合・複雑化	◎		◎	◎	◎	◎	◎	親子関係の改 善、住み環境も
	② 家族・親族による権利侵害			◎	◎		◎	◎	関係機関による 見守りの必要
	③ 家族・親族との連絡・対応（遠距離等）			◎	◎		◎	◎	
	④ 友人との関係、権利侵害		◎	◎		◎		◎	
E E-2権利擁護事業	① サービスの量（回数など）の不足		◎	◎		◎	◎	◎	関係機関による 見守りの必要
	② サービスの質の不十分		◎	◎		◎	◎	◎	生活支援員の交 代
	③ 利用の適格性の線引き		◎	◎		◎	◎	◎	
	④ 信頼関係の構築		◎	◎		◎	◎	◎	自信をもたせる 支援、地元推 進、地元推進 員との連携
E-3支援機関	① サービスとの（間の）連携・ネットワーク			◎	◎	◎		◎	医療と保健との 連携が課題
	② 地域における見守り、協働体制			◎	◎	◎		◎	管理にならない ように
	③ 生活保護制度との役割分担			◎	◎	◎		◎	福祉事務所との 連携
	④ 利用者の抱え込み（連携が図れないなど）			◎		◎		◎	宅事務所など
	⑤ キーパーソンの不在		◎			◎		◎	キーパーソンが 遠方

しており (P-)、家族からの権利侵害がある (E-) 場合 (A象限) の困難に支援・介入する場合に、「日中活動が盛ん」という本人の資源 (P+) を活かしてデイサービスなどを増やすようすすめ (E+)、また、法的な専門機関と連携し成年後見制度につなげる (P+) 支援を行うなど、環境の資源を増やすことによって (B象限)、支援にあたっての困難性を解決することが可能になるという見方を提供するのである。

6) 困難さを軽減するための7つの課題 ～ エンパワメント支援、法的支援など こうして困難な理由を整理した上で、支援における困難を軽減し、利用者の問題の解決に向けた課題について議論を行ったところ、以下の7項目の課題が挙げられた。

課題	問題類型との関連
1) エンパワメント支援	P1, E1, 2
2) 事業の改善	E2
3) 実施体制充実	E2
4) 専門性向上	E2, 3
5) ネットワーク構築	E-3
6) 法的支援	P1, E1, 3
7) 他サービスの開発	P1, E1, 2

1) の「エンパワメント支援」については、本人あるいは環境・資源のつよみ (ストレングス) を認め、活かす発想や、本来備わった力がいきいきと発揮されるような支援が必要となる。自由記述の中からも、「外出の機会を増やし、趣味を増やし、社会関係づくりを行う。」「本人の生活意欲、自立をさまたげない支援。本人ができること引き出す。」など、訪問の際のコミュニケーションを通じて利用者本人との信頼関係を作りながら、本人の意欲、生きがい、良さを活かした支援が実際に行われており (表2, P27)、本人の力をつけていく、自己尊重感を高め、自信をつける実践から学び、事業内容を発展させることが必要であろう。ただし、重要なストレングスとなる「家族の協力」の事例は調査においては見られなかった。

6) の「法的支援」については、成年後見制度につなげる必要性の高いケースや虐待への早期対応が必要なケースなど、市町村や地域包括支援センター、必要な法律専門家等への引継ぎ、連携体制づくりが期待されるケースが多数ある。問題類型では、P1-②判断能力の低下 (保佐、後見程度の方)、P1-⑥多額の借金、多数の滞納、消費者被害、P1-⑦財産の所有、処分、遺産相続、E1-②家族・親族による権利侵害、E1-④友人との関係、権利侵害などの課題ごとの対応について検討していく必要がある。

この他、調査結果で目立ったのは、家族が複数の問題を抱えている困難事例であるが、だからこそ、分野別のタテ割りではない、総合的なネットワークによる支援が求められるという課題が見えてきている。その他の課題については、他の調査結果に表れた課題とも合わせて、今後の方向性の中で検討を加えたい。

利用者調査にみる本人・家族のよさ・つよみ（ストレングス）とそれを活かした支援

表 2

個人と環境による分類		よさ・つよみ・ストレングス (+)
P	P1利用者本人	① 保佐人が選定され、年金担保貸付により困窮することがなくなった。
		② お金への執着→生きる動機・エネルギーにも（お金を貯める喜び）。
		③ 昔の話が大好き。
		④ 本人に病識があり、日中活動も盛ん。
E-1	家族・親族	① 友人を資源として上手に付き合いながら生活を支えていく。
		② 友だちも増え、仕事にも慣れ、充実した生活をしている。
		① 事業者との連携により、日常の生活状態把握が可能になった。
		② 自分の意思で行動していけるように支援する。
E	E-2権利擁護事業 (専門員・支援員 のかかわり)	③ 変化する気持ちに上手に付き合い生活を支える。
		④ 外出の機会を増やし、趣味を増やし、社会関係づくりを行う。
		⑤ 生活に関する助言も行っている。
		⑥ 2週間の生活リズムをつくるように心がける。
		⑦ 本人の生活意欲、自立をさまたげない支援。本人ができること引き出す。
		⑧ 本人といっしょに目標を立てて、達成に向けて励ます。
		⑨ 段階的な支援内容で、金銭管理の自信をつけてもらい、自立度アップへ。
		⑩ 同居している家族との関係を大事にしながら、支援。
		① 介護保険事業者、ケアマネジャー、グループホームとの連携がとれている。(多数)
		② サービス機関、保護課ワーカーなどの役割分担ができている。
E-3	関係機関との 連携	③ 生活保護担当ワーカーが中心になり、ケース会議が開催されている。
		④ 生活支援ワーカー、障害ケアマネが軸となって連携が図られている。
		⑤ 地域包括支援センターが成年後見制度申立てにつなげる。
		⑥ 地元社協の推進員が協力的でスムーズ。
		⑦ 在宅所にいるため、生活が安定している。

## 1-2 権利侵害調査（利用者調査）

### 1) 家族・親族からの権利侵害が多い

利用者全体の中で85件（23.4%）の権利侵害が見られた。85件のうち83件は経済的虐待（金銭搾取）であり、心理的虐待（16件）、身体的虐待（9件）、ネグレクト（7件）も見られる。

利用者の権利を侵害しているのは、「知人・友人・近隣住民」が23件（27.1%）あるが、「子ども」（21件）、「兄弟姉妹」（16件）、「その他親族」（13件）、「配偶者」（10件）を合計すると67件（78.8%）となり、家族・親族からの権利侵害が多数を占めている。

### 2) 権利侵害行為の改善が図られた

権利侵害について、現在の状況をたずねたところ、「権利侵害が見られなくなった」が57件（67.1%）、「ある程度改善されている」の19件（22.4%）を合わせると78件（89.5%）で、本事業のかかわりによって、多数のケースにおいて状況の改善が図られていることが明らかである。一方、「あまり改善していない」という回答も8件（9.4%）存在している。

### 3) 関係機関との連携体制の構築が重要

専門員の初期対応については、「関係機関との連携体制により対応策を考えた」が8割を超えている。事業だけの解決ではなく、関係機関とのネットワークが志向されている。また、連携先については、先にふれたように、さまざまな関係機関との連携体制が構築されている。連携体制づくりにおいて重要な合同ケース会議（カンファレンス）の開催状況については、39件（48.8%）が開催している。

### 4) 対応策として、法律専門家への相談体制と地域における見守り体制が重要

対応策に関する自由記述を見ると、P1-⑥多額の借金、多数の滞納、消費者被害、E-1②家族・親族による権利侵害、E-1④友人との関係、権利侵害などの問題状況に対しては、「成年後見制度申立てを行う」、「法律専門家につなぐ」、「消費生活センターで相談し、司法書士に依頼し、任意整理をした」など「必要なときにすぐに法律的なアドバイスが得られる体制」が期待されている。防止への工夫では、E-3①サービスとの（間の）連携・ネットワーク、E-3②地域における見守り、協力体制、E-3③生活保護制度との役割分担などが重要であり、「毎日福祉サービスを利用し、見守りができる体制をつくる」、「ホームヘルパーと日中活動の利用」などの他の福祉サービスや資源の活用、「隣人や地域の方が非常に積極的に協力」してもらえるような地域における見守り体制づくりが必要であろう。（表3）

# 権利侵害事案に対する対応策

表3

問題類型 (-)		対応策例
P	⑥ 多額の借金、多数の滞納、消費者被害	成年後見制度申立てを行う。法律専門家につなぐ。
E-1	② 家族・親族による権利侵害	消費生活センターで相談。司法書士に依頼し、任意整理をした。 警察とも話し合い、年金支給日にパトロールを行い抑止。 緊急的な宿泊施設への避難。
	④ 友人との関係、権利侵害	本人に影響力のある友人を巻き込んで支援策を考える。
防止の工夫 (+)		必要なときにすぐに法律的なアドバイスが得られる体制。
E-3	① サービスとの (間の) 連携・ネットワーク	毎日福祉サービスを利用し、見守りができる体制をつくる。 ホームヘルパーと日中活動の利用。 常に誰か見守れる状況をつくる。
	② 地域における見守り、協力体制	隣人や地域の方が非常に積極的に協力してくださっている。
	③ 生活保護制度との役割分担	生活保護と医療につなぐ。

## 2 専門員調査

### 1) 専門員の配置と担当地域 ～ 県下に11名配置され、広範なエリアを担当

地域福祉権利擁護専門員は、5か所の基幹型社会福祉協議会に専任職員として11名配置されている。業務の経験年数については、社会福祉関係の経験は3か月～14年8か月、平均5年3か月、本事業の専門員としての経験は3か月～8年2か月、平均4年2か月となっている。所持資格については、社会福祉士6名、精神保健福祉士1名、介護支援専門員1名、社会福祉主事5名などとなっている。

専門員が担当する地域エリアの面積は、平均350.2平方kmで、それぞれが大変広範なエリアを担当し、訪問活動、市町村との連携構築が困難な状況が明らかである。(例：「地域の民生委員と連絡をとる場合にも、地元の市町村社協の事務局を通さなければならぬ」)

### 2) 求められる専門的知識の幅は大変に広い

制度などに関する知識、理解度に関する自己評価については、全体的に「よく理解できている」割合が低い結果となった。調査では、「介護保険」「障害者自立支援法」「精神保健」「年金制度」「医療保険制度」「公的扶助」「成年後見制度」「苦情解決」「消費生活制度」の9項目についてたずねているが、「あまり理解できていない」割合が高く、不安を感じている領域は、「障害者自立支援法」「医療保険制度」「苦情解決」「消費生活制度」などとなっている。

### 3) 市町村行政への要望 ～ 財政支援を求める意見が多い

市町村行政に対して望むことについては、「財政面の支援」、「事業への理解」、「成年後見制度市町村申立て」、「困難ケース」、「死亡時の対応」についてたずねている。すべての項目で「不十分」「どちらかといえば不十分」という回答が多いが、特に「財政面での支援」については、その割合が非常に高くなっている。

市町村に対する要望の自由記述では、①市町村行政の理解(温度差)、②市町村行政の財政負担、③市町村長申立制度・成年後見制度利用支援事業の活用、④市における事業実施(単独事業化)、⑤市町村における「権利擁護システム」の構築、⑥市町村社協の理解、権利擁護事業推進員に課題が整理された。

なお、市町村における権利擁護体制整備については、平成18年度に調査が行われており、1)市民相談窓口の設置、2)市町村社協との連携、3)権利擁護センター設置の必要性、4)成年後見制度市町村長申立制度、予算措置などに関する項目についての調査結果と合わせて、検討をすすめる必要がある。

#### 4) 担当件数の基準40件については、「多い」と認識

専門員の担当件数については、40件が目安となっている。その適正レベルについては、全般的に「多い」との認識である。その理由については、非常に広域のエリアを担当することによる移動などにかかる時間の問題、担当する市町村が多く、また多分野の専門機関との連絡調整の問題が指摘されている。

業務に関しては、「多忙であった日」が56%と多く、日常の業務について多忙さを感じている実態が明らかになった。

業務量調査においては、休憩時間が31.9分と全国平均（平成15年調査）52.7分との比較からもその多忙さが明らかになっている。また、業務量調査では既存の契約締結者に関する業務時間が、371.3分と全国平均231.2分の約1.6倍多くなっているが、継続利用者への相談支援が1日6時間以上というこのデータが、支援困難ケースを数多く抱えている沖縄県の事業の実情を表しているとするれば、権利擁護システムにおける本事業の位置づけ、業務の軽減策の検討を急ぐ必要がある。

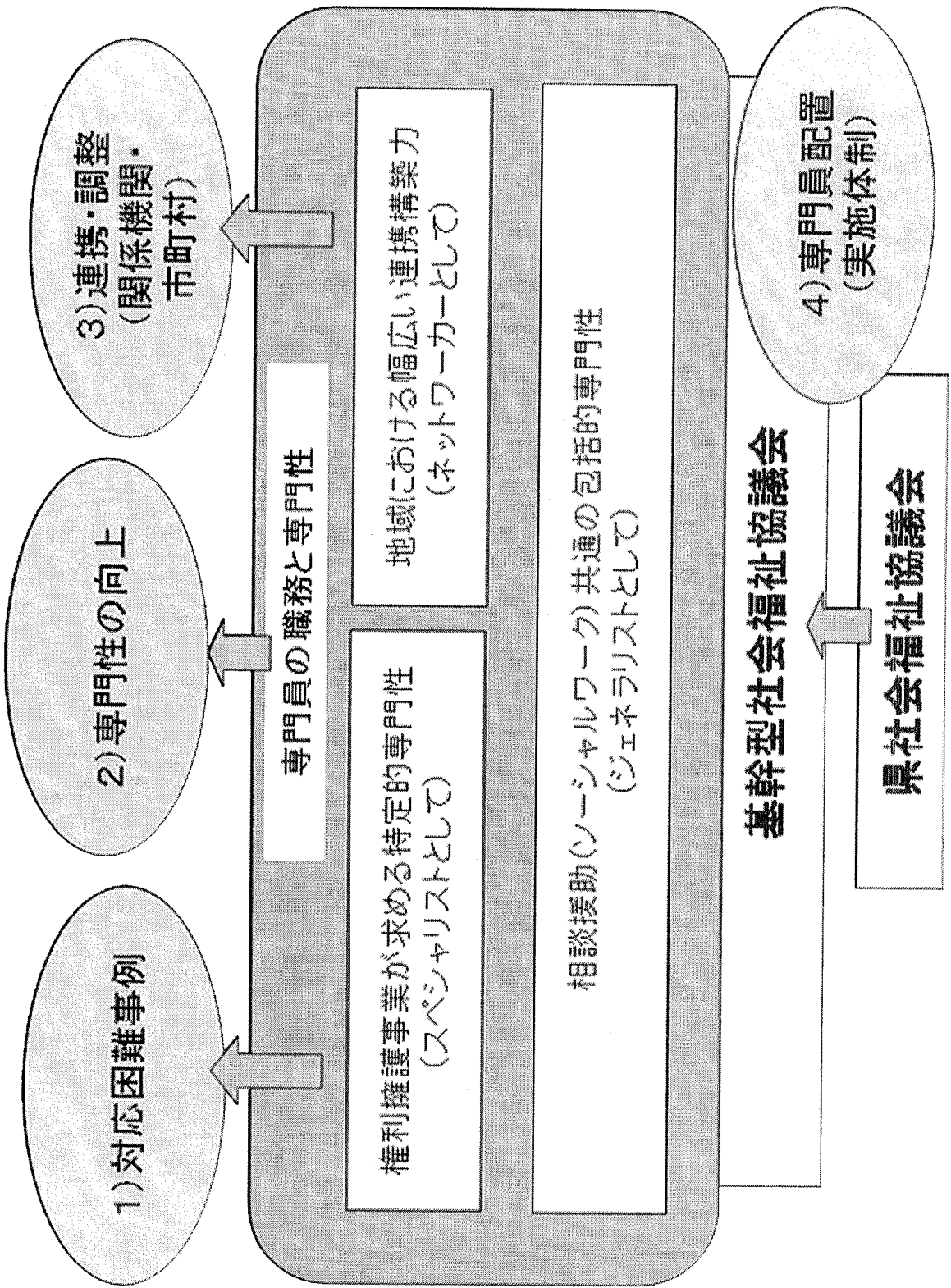
#### 5) 専門員としての職務の専門性の向上に伴う課題

専門員調査の分析の前提として、専門員として必要な専門性について、まず、1) 利用者とのコミュニケーション、信頼関係の構築などを前提とする相談援助（ソーシャルワーク）共通の包括的専門性（ジェネラリストとして）が必要となる。それを基盤として、2) 利用者の権利擁護を目的とし、権利侵害、法的知識等に習熟する必要がある特定の専門性（スペシャリストとして）、および3) 社会福祉協議会の職員として、地域における幅広い連携構築力（ネットワークワーカーとして）が求められると考えられる。もちろん、すべての兼ね備えた完璧さは求められないが、個々の専門員の経験や資質を活かし、育成し、また実施主体である社会福祉協議会の組織的な特徴も踏まえた職務の遂行が期待される。

地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）の制度としての根幹は、専門員が担っている部分が非常に大きいものがあり、調査の自由記述の状況からは、現状の配置のままでは事業の発展はおろか、維持すらも難しい状況が明らかになった。そうした危機的な問題状況を背景として、自由記述にある問題点、提案などを分析する中で、問題解決に向けた方向性として、1) 対応困難事例、2) 専門性の向上、3) 関係機関・市町村との連携・調整体制、4) 専門員の配置などの実施体制についての検討が必要となることが見えてきている。（表4）

特に2)の専門性の向上については、多分野の専門知識に精通する必要がある専門性に対する研修体制、事業のサービス範囲を超える支援を求められる対応困難事例などに対するサポート、スーパービジョン体制の構築が急がれ、4)の実施体制については、期待される業務・専門性の高さに比して待遇の不安定さなどの問題点が浮き彫りになっている。

# 専門員調査の分析図式



専門員調査の自由記述の分類と内容

表 4

1 ニーズ	対応困難事例	① 生活保護受給者死亡の場合、身寄りのない利用者の遺留品の扱い ② 死亡時の葬祭 ③ 家族・親族からの権利侵害（金銭搾取） ④ 消費被害・浪費・多重債務・財産問題 ⑤ 相談内容が幅広い（権利保護のイメージ） ① 市町村行政の理解（温度差） ② 市町村行政の財政負担 ③ 市町村長申立制度・成年後見制度利用支援事業の活用 ④ 市における事業実施（単独事業化） ⑤ 市町村における「権利保護システム」の構築 ⑥ 市町村社協の理解、権利保護事業推進員 ① 地域包括支援センターとの連携 ② 生活保護ケースワーカーとの連携（まかせぎりの状態） ③ 介護保険事業者、施設との連携はスムーズ ④ 社会福祉協議会のネットワークをいかす ⑤ 地域との連携をとりやすい（支援体制） ⑥ 関係機関との調整に時間がかかる ⑦ 連絡会議・ケース検討会議の開催 ⑧ 家庭裁判所、法律専門家（弁護士、司法書士等）連携 ⑨ 成年後見制度の第三者後見人の受け皿不足	
2 連携	1) 市町村との連携・調整		
	2) 関係機関との連携・調整		+
3 啓発	啓発・教育の役割		+
4 事業	制度の問題		+
5 実施体制	1) 専門員配置（実施体制）	① 業務量の増加 ② 心理的負担・モチベーションの維持 ③ 広域での活動で移動時間がかかる ④ 専門員の身分保障（雇用形態） ⑤ 事務処理の時間・事務補佐（員）の配置 ⑥ 専門員不在の場合の対応（金庫、支援員連絡等） ① 専門員研修・スキルアップ ② 専門知識（制度、成年後見制度、法律など） ③ 生活支援員研修・交流会 ④ 日常の援助体制（スーパービジョン） ⑤ 県社協のスーパーバイザー的役割	
	2) 専門性の向上		

### 3 生活支援員調査

#### 1) 生活支援員は、地域におけるボランティア意識が高い

生活支援員 147 名に調査を実施し、有効回答は 96 名 (65.3%) であった。

女性が 78.1%、年代では、60 歳代がもっとも多く (37.5%)、50 歳代 (32.3%)、40 歳代 (13.5%) の順となっている。

活動経験は、最も短い人が 2 か月、最も長い人が 9 年、平均では 2 年 10 か月となっており、担当件数は、一人当たり平均 2.0 件を担当している。

生活支援員になった理由では、上位回答順に「ボランティア的な活動をしたかった」(25.4%)、「社会福祉協議会に頼まれて」(24.3%)、「人のために役に立ちたかった」(20.1%) など社会貢献意識の高さが目立つ。

#### 2) 生活支援員としてのやりがいは、「地域」そして「利用者とのかかわり」が源泉

生活支援員としての「やりがい」については、「利用者や家族からの感謝」、「利用者の権利の擁護」、「利用者の生活の質の向上」、「社会的な問題への取り組み」、「自分の援助スキルの向上」、「地域の関係者との関わり」、「地域の中での福祉活動」などの全般的な指標において尋ねているが、いずれもやりがいを高く感じていることがわかる。自由記述のコメントにおいては、地域社会を基盤とした活動であること、そして利用者との関わり（支援）の中で、得られる充足感、充実感が高いことがはっきりと表れている。

(表 5, P35) 生活支援員が活動しやすいように専門員が個別のコーディネートを行っていることも活動のやりがいにつながっていると見られる。

#### 3) 利用者支援の大変さ（困難性）は、「事故の際の対応」が最も高い

「大変さ」（困難さ）については、「利用者との関係づくり」「利用者への援助の範囲」「支援時間内での支援」「拘束時間の長さ」「研修機会」「専門員への報告・相談の時間」「ケース検討会議の必要性」などの項目で感じている場合が多く、特に「事故の際の対応」については、非常に高い不安を感じている。活動全体を通しての困難さの認識については、その負担感の感じ方が「大変」「大変だと思わない」の両方に二分されている。担当する人の問題・課題の困難性も影響していることが考えられる。

#### 4) 情報交換の場づくり、訪問等のマニュアル作成など具体的な提案

自由記述では、「事業があまり知られていないので、知ってもらうことが必要。」という広報、「社協単位で情報交換のできる場をもってほしい。」というカンファレンスへの要望、「定期的な支援計画の見直しが必要。」「訪問等のマニュアルの作成が必要。」などがあがり、利用者との直接的な接点で感じている問題・課題を検討していく必要がある。

# 生活支援員調査の自由記述の分類と内容

表5

1 利用者とのかわり	①	力量以上の援助を求められることもある。	-
	②	どの程度まで支援していいかの判断。	-
	③	頼りにされ心が通い喜び、誇りを感じる。	+
	④	利用者との信頼関係が大切。	+
	⑤	自分の知らないことが学べる体験で勉強になっている。	+
2 市町村との連携・調整	①	地域の社協に担当を置いてほしい。	-
	②	地域の社協の認識が薄く、孤立感を覚える。	-
3 関係機関との連携・調整	①	担当者間の連携がとれていないことがある。	-
	②	支援が必要な人への支援は地域社会の責任。	+
4 啓発・教育の役割	①	事業があまり知られていないので、知ってもらうことが必要。	提案
	②	雇用契約と報酬（実働時間がカバーされていない）	-
	③	交通費が少ない。	-
	④	電話代も自己負担になる。	-
	⑤	社協単位で情報交換のできる場をもってほしい。	提案
	⑥	定期的な支援計画の見直しが必要。	提案
	⑦	訪問等のマニュアルの作成が必要。	提案
5 支援員配置（実施体制）	①	力量以上の援助を求められることもある。	-
	②	どの程度まで支援していいかの判断。	-
	③	頼りにされ心が通い喜び、誇りを感じる。	+
	④	利用者との信頼関係が大切。	+

## 4 関係機関調査

### 1) 多様な関係機関406か所から回答 事業に対する認識は浸透

本事業にかかわりのある関係機関 809 か所に調査を依頼し、有効回答は 406 か所 (50.2%) となっている。単純にはいえないが、回答した機関が約5割であり、実際にはその倍程度の実績やニーズがあることを想定しておく必要がある。本事業の認知度については、全体の 91.9%の機関が事業内容を知っていると回答しており、利用者の生活上必要度の高い制度であるとの認識が広まっている。

### 2) 金銭管理等のニーズは非常に高い

何らかの金銭管理などの支援を必要としている方の総数は、4,523 人に上っている。その中で、機関・施設で金銭管理・書類預かりを行っている人は 3,581 人と総数の 71.9% を占めている。また、機関・施設数では、146 (24.6%) の機関・施設で金銭管理、書類預かりを行っている。

金銭管理・書類預かりについての規程等の整備率については、整備している機関・施設が 90 か所 (61.6%)、整備していない機関・施設が 47 か所 (32.2%) あり、入所施設・病院以外の在宅の機関が比較的未整備の状況が見られる。財産管理という業務の安全上、非常に問題であり、整備についての提言、あるいは雛形となるシステムの提起などを行う必要がある。

### 3) 本事業利用が必要だと思われる人数 1,137 件 現在の待機者の7倍以上

現在、本事業を利用しておらず、事業利用が必要だと思われる人数については、回答のあった 406 箇所の関係機関・施設だけでも、1,137 件のニーズがあることが、明らかとなった。現在の事業の契約待機者 157 名の7倍以上のニーズが顕在化している。このニーズについては、入所施設・病院と在宅の機関、市町村によっても違いが見られ、入所施設・病院では、宜野湾市 (149 件)、那覇市 (107 件)、八重瀬町 (69 件) などの順となっており、在宅の機関では、沖縄市 (73 件)、名護市 (66 件)、南城市 (44 件)、那覇市 (43 件) などとなっている。

また、今後の利用ニーズについての見通しでは、「相当増える」(19%)「ある程度増える」(60%) あわせて8割はニーズが増加するものと予測している。

人口の高齢化に伴い、認知症高齢者が増加することは当然想定されることに加え、県障害福祉計画においても、全国的な施設から地域生活への移行の動きと呼応しながら、2011 年度までに、障害者施設の入所者のうち、282 人 (身体障害、知的障害) を、また入院している精神障害者のうち、600 人を退院、地域生活へ移行させることを具体的な数値目標として示している。ますます、本事業に求められるニーズは高まっていく傾向にある。

### 4) 機関・施設からの要望 ～ 大半が待機者(待機時間)の解消

事業の実施体制についての関係機関・施設からの要望については、その大半が、「待機者(待機期間)の解消」および「相談から契約・利用にいたる迅速な対応」であった。施設・関係機関にとって、利用者の日常生活を支援にあたって必要性が高く、頼りになる本事業につなげることが非常に重要であるにもかかわらず、実際には実施体制が追いついていない状況により、157 名の待機者がおり (平成 19 年 8 月末現在)、潜在的なニーズはもとより現状のニーズにさえも応えきれない実情が本調査からも明らかに

なった。

#### 5) 本事業の利用効果は、すべての指標で「改善された」が多い

本事業につないだ事例は、115 (28.3%) の施設・機関で、197 件となっている。

本事業利用後の利用者の変化・改善についてたずねた項目では、「必要な福祉サービスの利用」「必要な医療サービスの利用」「公共料金等の支払い」「金銭搾取」「消費者被害」「浪費」「金銭管理」「書類等の保管」「多額の借金」「家族の支援」「地域での孤立」の項目すべてについて、「改善された」という回答がかなりの比率に達しており、本事業の有効性・意義が、利用者調査と重ねて確認できる。

また、この調査においても「家族の支援」「地域での孤立」については、「改善されていない」と「わからない」という回答が利用者調査と同様に目立っている。

#### 6) 要望では、地域生活支援、トータルなサポート、啓発などが挙げられた

本事業についての実態・利用に伴う変化、また要望についての自由記述は、利用者調査に基づく類型を基本に整理を行った。

結果として、課題については、1) 施設から地域生活への移行の支援（エンパワメント支援）、2) 待機者の解消、迅速な対応、内容・範囲の拡大、3) その他のサービスを含めたトータルサポート、4) 実施体制の充実、5) 理解・啓発・広報の5項目に分類できた。(表6)

特に、地域生活への移行の支援については、退所者の地域での自立支援においては、福祉サービスの利用、金銭管理などが非常に大きなウェイトを占めることから、要望の声が強いことが特徴的であり、トータルなサポートが必要だとの意見には、「利用者情報の関係者による共有化」、「健康管理、生活支援を含めたトータルなサポート」、などのシステム化が必要との意見が含まれている。

利用者調査から見た問題類型と関係機関調査—地域福祉権利擁護事業への要望 表6

個人と環境による分類	問題類型 (-)	実態・変化・要望内容 (自由記述)
P P-1利用者本人	① 問題自体 (アルコール、肥満、浪費など)	●1) 施設→地域生活支援 (エンパワメント支援) お金が自由にならないことから来る本人の不満・ストレス 服薬管理が不十分 公共料金の支払い滞納の改善、生活の安定 退所者の自立支援 (サービス利用、金銭管理など) 権利擁護事業によって浪費が改善 金銭管理が自立に役立っていない 権利擁護事業によって金銭管理の自立支援が可能になる 制度内容の拡大、成年後見制度の利用へ 金銭搾取から分離できた
	② 判断能力の低下 (補佐、後見程度の方)	
	③ 病識 (問題認識)、訪問拒否	
	④ 病気、ADLの低下	
	⑤ つながり、関係の不足	
	⑥ 多額の借金、多数の滞納	
	⑦ 財産の所有、処分、遺産相続	
E E-1家族・親族	① 多問題、問題の複合・複雑化	●2) 待機者の解消 迅速な対応、内容・範囲の拡大 待機 (期間) 者の解消 (多数) 地域格差の解消 相談から契約までの迅速な対応 (多数) 利用者にとっては身近な事業 緊急性を考慮してくれた (助かる) 生活支援員の関わりの範囲の明確化 独居世帯の支援内容の拡大 利用料金の高さ (経済的負担) 生活保護受給者への利用拡大 施設入所者、入院患者への利用拡大
	② 家族・親族による権利侵害	
	③ 家族・親族との連絡・対応 (遠距離等)	
	④ 友人との関係、権利侵害	
E E-2権利擁護事業	① サービスの量 (回数など) の不足	
	② サービスの質の不十分	

E-2権利擁護事業	③ 利用の適格性の線引き
	④ 信頼関係の構築
	⑤ 利用者の日常の状況把握
E-3支援機関	① サービスとの（間の）連携・ネットワーク
	② 地域における見守り、協力体制
	③ 生活保護制度との役割分担
	④ 利用者の抱え込み（連携が図れないなど）
	⑤ キーパーソンの不在

身寄りのない利用者に対する積極的な介入
対応の仕方の工夫（複数の職員による援助の場合など）
月1回の訪問を楽しみに
+
●3) その他のサービスを含めたトータルサポート
利用者への説明の役割分担
利用者情報の関係者による共有化
デイサービス、ホームヘルパー、訪問看護、保健師訪問等
通院や入院時の付き添いも必要
孤立の改善、仲間との交流によって改善
健康管理、生活支援を含めたトータルなサポート
専従に管理する必要がある

●4) 実施体制の充実
専門員の増員
生活支援員の増員
基幹的福祉協議会の増設
市町村社会福祉協議会での事業実施
予算規模の拡大
職員の質の向上

●5) 理解・啓発・広報
制度の内容について周知・キャンペーン（パンフレット等）
施設利用者に説明する機会
民生委員、介護支援専門員への啓発
勉強会・研修会などの開催

平成 19 年度

社協における権利擁護システムに関する調査研究事業「最終報告書」

発行日 平成 20 年 3 月

発行所 社会福祉法人 沖縄県社会福祉協議会

沖縄県福祉サービス利用支援センター

社協における権利擁護システムに関する調査研究委員会

〒903-8603

沖縄県那覇市首里石嶺町 4-373-1

沖縄県総合福祉センター内

電話 098-887-2028 F A X 098-887-2068