

第3章 地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）の今後の展開の

方向性および残された課題

第1節 地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）の今後の展開の方向性

調査結果から明らかになったことは、権利擁護ニーズが高まり複雑化する傾向が続く一方で、判断能力に不安を感じる利用者の権利を擁護する社会資源が十分醸成されておらず、また、利用しにくい状況があり、ニーズと社会資源とのギャップがますます拡大していることである。

社会資源の中では、成年後見制度と並んで「地域福祉権利擁護事業」は1999年の制度創設以来、着実に実績を伸ばし権利擁護のみならず生活支援においても重要な役割を果たしてきた。

全国の状況を見ると都道府県の取り組みの格差も指摘され、実施主体である社会福祉協議会の地域福祉機能を活かし、地域において利用者が安心して暮らせる基盤になるという方向で拡大してきた面と、地方の財政事情などの背景もあり、必要な実施体制の充実が伴わない現状も見られる。

2007年度の「日常生活自立支援事業」への名称変更の背景には、これまでの名称では住民の権利擁護全体をカバーしなければならないという印象が強かったことがあると言われている。一方で、2006年度の介護保険法改正によって高齢者分野の権利擁護、虐待防止を担う機関として「地域包括支援センター」が位置づけられることとなった。

沖縄県においては、調査結果に見るように、困難なニーズにも真摯に対応し利用者の立場に立ったきめ細かな支援をおこない、利用契約が伸び続けてきた結果として、今日、契約待機者が増大し、実施体制が追いつかないという事実となって表れている。

本委員会では、こうした実施体制における現状の危機意識に立つと同時に、新たな時代状況を踏まえ、本事業が本来は予防的で利用しやすい制度として、地域の中で潜在化しやすいニーズを受けとめ、支えていくことをねらった制度であるという原点を再確認した上で、すべての人びとが人間らしく自身の人生を主体的に生きる権利を守り高めていくための社会全体の権利擁護システム構築を目指し、本事業の機能・役割を今後どのように位置づけていったらいいのかについて、調査結果の分析から政策面および実践面全般にわたる提案を行いたい。

1 調査結果からの課題 ～ 7課題に集約

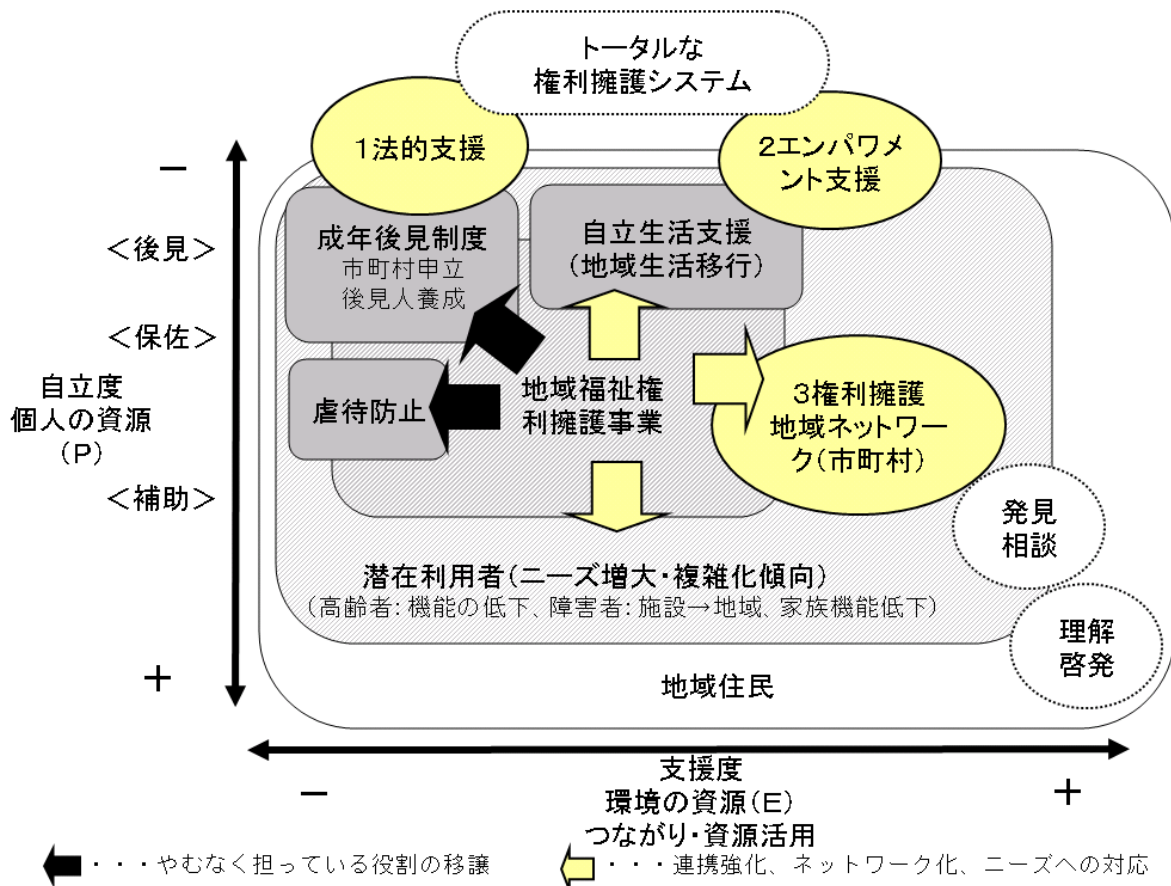
利用者調査	1) エンパワメント支援、2) 事業の改善、3) 実施体制の充実、4) 専門性向上、5) ネットワーク構築、6) 法的支援、7) 他サービスの開発
専門員調査	1) 対応困難事例、2) 専門性の向上、3) 関係機関・市町村との連携・調整体制、4) 専門員の配置などの実施体制
関係機関調査	1) 施設→地域生活支援（エンパワメント支援）、2) 待機者の解消、迅速な対応、内容・範囲の拡大、3) その他のサービスを含めたトータルサポート、4) 実施体制の充実、5) 理解・啓発・広報

以上の課題について重複等も含めて7課題とし、政策面、実践面にわたる事業に関する提言、トータルなシステムに関する提言を行いたい。

事業に関する提言	1 事業内容の充実	1) 事業のよさ・強みをいかす運営 2) 困難事例への対応策 3) 対象（利用の適格性）の焦点化
	2 実施体制の充実	1) 専門員の配置のあり方 基幹的社協（現在）→市（短期）→市町村（将来） 2) 生活支援員・推進員の確保・養成
	3 専門性の向上	1) 専門員の待遇改善・モチベーション維持 2) 専門員・支援員の研修体制・スーパービジョン体制の充実（サポートシステム）
トータルなシステム提言	4 法的な支援	1) 権利侵害等、法的な専門支援につなぐ必要のあるケースの相談・つながりのシステム化 2) 成年後見制度の市町村長申立推進と後見人養成
	5 ネットワーク構築	1) 関係機関の連携・調整の体制づくり 2) 市町村を中心とした地域ネットワークの確立 3) 新しい社会資源の開発
	6 エンパワメント支援	1) 金銭管理を中心とした地域における利用者本人の自立支援プログラム（試行と提案）
	7 権利擁護の理解啓発	関係者・市民の研修・懇談、キャンペーン

2 将来ビジョン ～ 目標は「トータルな権利擁護システム」

図A：トータルな権利擁護システムと地域福祉権利擁護事業（構想）



現状の権利擁護のための主要な社会資源は、成年後見制度と地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）であるが、その2つの社会資源を中心としながら、すべての人が、その人の人生の主体者として尊厳ある生活を送ることができるような権利を保障し、高めていくことを目的として、その目的が達成できる仕組みを「トータルな権利擁護システム」を構想する。（図A）

このトータルな権利擁護システムは、権利侵害に対して法的対抗を担う「1 法的支援」システム(L)、本人主体の生活力、問題解決力を高める「2 エンパワメント支援」システム(E)、多様な機関・サービス・資源をつなぎ、地域住民の権利意識を高めつつ、予防的な対応が可能になる総合的な「3 権利擁護地域ネットワーク」（市町村単位を目標、N）の3層のシステムによって重層的に構成される。

このトータルなシステムにおいて本事業は、その特長を活かすことのできる領域に力を入れ、他の社会資源が対応することが可能でふさわしい利用者については積極的な移行をすすめる。図Aの中の矢印はそれを表している。すでに存在する成年後見制度については、その積極的な活用を図るとともに、活用がすすまない原因に対するプログラムを実施する。「虐待防止センター」については、その機能を提案していく。施設から地域生活への移行に必要な金銭管理を含む自立生活支援プログラムについては、事業の中でも試行しながら施設・機関との協働をすすめる提案を行う。そして、本事業の実施基盤をより利用者に身近な地域社会に移行させるために、事業の実施主体を順次、市町村へ展開し、市町村ごとに「権利擁護地域ネットワーク」の組織化をすすめるという事業の発展を構想したい。

3 権利擁護実施計画 ～ 事業の市町村への展開をすすめる

取り組むべき課題が大きいだけに、権利擁護システムの実現には時間がかかる。安心して暮らし続けられる社会のあり方についての住民や行政の理解をすすめる、関係者の努力を結集し、実績を積み上げ、財源をさらに投入する必要もある。そのため実現に向けた計画化を行う必要がある。

本委員会では、このビジョン実現のために、段階的な実施計画を提言するものであるが、そのカギとなるのは、本事業の市町村への展開であると考えられる。そこで、地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）の市町村展開を中心課題としながら、次の権利擁護実施計画モデル案を提案したい。

計画期間		中心的な達成課題	サブシステムにおける達成課題
短期計画 (3年)	2008～10年度	本事業の市における実施 (在宅利用待機者の解消、施設入所者・病院入院患者利用可能地域の全県拡大)	モデル市におけるネットワーク実施(N) 成年後見制度・市町村長申立制度の推進・虐待防止センターの設置(L) 金銭管理自立支援プログラムの試行(E)
中期計画 (6年)	2014年度まで	本事業の全市町村における実施	成年後見制度・後見人養成事業の推進・虐待防止センターの充実(L) 地域包括支援センターとの協働事業(N)、日常生活全般の自立支援プログラムの機能(E)
長期計画 (10年)	2017年度まで	トータルな権利擁護システムの実現	全市町村に地域権利擁護ネットワーク構築(N) それぞれのサブシステムの有機的な機能

現在は、本事業の実施体制の基盤は基幹型社協（県内5か所）である。調査結果からも、広域対応の非効率（訪問時間、連携・ネットワーク構築など）の問題点が大きくなっている。現在、住民に身近な福祉サービスのほとんどが市町村を責任主体としており、高齢者の権利擁護システムも市町村-地域包括支援センターの体制充実の中で整備されていく政策動向を考えると、本事業の市町村への事業展開が不可欠である。

財源構造については、現在の国 1/2、県 1/2 の負担から、市町村の分担、あるいは市町村の独自事業化を誘導する方向を模索していく必要がある。

4 具体的な実施計画（プログラム）提案

課題の解決、目標の実現には、多様な関係者がそれぞれの持てる力を発揮し、相互に関連しながら、総合的なシステムづくりを担っていく必要がある。ここでは、現在、県社会福祉協議会が実施主体となっている地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）を社会福祉協議会として充実させていくことを中心としながら、行政（県および市町村）、関係機関、法律専門家、地域住民の役割についても提言を行う。

記号は次の実施主体を意味する。

■-県社会福祉協議会 □-市町村社会福祉協議会 ●-県 ○-市町村行政
▼施設・機関 ★-法律専門家 ♥-当事者を含む地域住民

A. 権利擁護事業に関するプログラム

1. 事業内容の充実

1) 事業のよさ・強みをいかす運営 ■□

①地域の社会福祉協議会のネットワーク活用

遠慮や恥意識から「自身の権利行使ができない」ことも広く権利擁護の範囲としてとらえながら、地域のつながりを活かしつつ、権利侵害の予防に取り組む。

②相談から利用までの敷居の低さ、気軽さ（困難になった場合の移行の確保）

③生活支援員の内部資源（生きがい）と利用者への尊重感のあるかわりを活かし、本人の自ら解決する力を高める支援をすすめる。

2) 困難事例への対応策（困難性の課題分類—本人・家族・環境・法的など）

●○■□▼★♥

①課題分類別の事例検討、支援モデル計画、マニュアル等の検討

3) 対象（利用の適格性）の焦点化 ～ 成年後見制度への移行の推進 ■□

①実施体制上の理由から利用の適格性については制限的にならざるを得ないため、限られた資源を必要性の高い利用者投入到することを基本にする。

②利用者の支えとなる資源開発を行う。

施設・機関における金銭管理モデル規程（適正処理を担保するシステムを含む）、地域生活移行の自立支援プログラム、市町村社会福祉協議会による独自事業実施など

2. 実施体制の充実

1) 専門員の配置のあり方 ●○■□

制度の根幹たる専門員の増員を行い、その配置については、段階的に市町村へ移行させる。基幹的社協（現在）→市（短期目標）→市町村（全市町村社協での実施を中期目標とする）

ただし、専門員の市町村配置を行った後も、県社協においては、専門領域とのコーディネートや助言を行い、また市町村における困難対応をサポートするスーパーバイズ機能を位置づけつつ、役割分担を行う。

- ①市町村行政、市町村社協が実施するインセンティブを検討する。
- ②金銭管理・財産管理実務に関する相互（内部）チェック体制を構築する。
- ③契約締結審査会、運営適正化委員会による審査・監督体制を充実させる。
- ④市町村社協における契約締結審査会の設置を検討する。（県との役割分担）
- ⑤市町村社協内におけるスーパーバイズ機能（ピアも含む）の確立を検討する。

2) 生活支援員・地域福祉権利擁護推進員の確保・養成 ■□♥

生活支援員の確保養成に力を入れる。（市町村社協中心）

生活支援員の活動費（支援時、研修など）の充実について検討を行う。

生活支援員同士の情報交換、研修会などの機会を設ける。

生活支援員の活動時の事故対応の保険について検討を行う。

地域福祉権利擁護推進員については、さらに小地域における確保・連携を検討する。

3. 専門性の向上

1) 専門員の待遇改善・モチベーション維持 ●○■□

- ①自主研究などに補助金、発表の機会の確保
- ②基本的には正規職員雇用が可能となるような雇用形態を前提とし、ケアマネジャーのように制度的な身分保障やキャリアアップができる体制となるよう制度などの改善要望をしていく。

2) 専門員・支援員の研修体制・スーパービジョン体制の充実 ■□▼★♥

- ①現状の質を維持しつつ、市町村展開を行い、さらに専門性の向上、発展。
- ②研修計画の策定
- ③県内におけるカンファレンスの定例実施とスーパービジョン体制の確立
（法律・福祉・医療の専門職組織、大学・専門学校等の養成機関との連携、契約締結審査会の機能との連携あるいは拡充）
- ④事務補助員の導入、事務の合理化、軽減となるコンピュータシステムの導入検討

B. トータルな権利擁護システムに関するプログラム

4. 法的な支援

1) 権利侵害等、法的な専門支援につなぐ必要のあるケースの相談のシステム化

■□▼★

①「金銭搾取」「消費者被害」「多額の借金」などの課題ごとのマニュアルとつなぎ・連携先の確保 →地域における域包括支援センターを中心とした行政窓口、法的な専門家も含む対応ネットワーク（虐待防止センター、虐待防止ネットワーク）の創設を促す。高度な専門性が必要な困難事例については、県段階における虐待対応専門家チーム派遣体制の確立を行う。

2) 成年後見制度の市町村長申立の推進と後見人養成 ●○■□▼★♥

- ①利用支援事業の活用
- ②法人後見の担い手の検討
- ③後見人養成のための協力体制づくり
（弁護士会、社会福祉士会、精神保健福祉士協会、司法書士会と社会福祉協議会）

5. ネットワーク構築

1) 関係機関の連携・調整の体制づくり（主として県域・圏域） ●■▼★♥

- ①法的、高齢、知的、精神、医療、虐待などの領域それぞれのネットワークと重層的な体制をつくる。多様な相談機関・支援機関とのネットワークづくり。
- ②総合的な見守り体制づくりのなかで役割分担を行い、重荷が集中しないようにする。キーとなるコーディネーターが不在の場合が課題。高齢の場合のケアマネジャーが中心となる体制をモデルに、それぞれの領域ごとに検討する。

2) 市町村を中心とした地域ネットワークの確立（地域包括支援センター）

○■□▼★♥

- ①市町村の計画（高齢者、障害者、地域福祉計画など）に権利擁護を盛り込む。
- ②市に事業展開した際には、生活保護制度に関する連携体制が市福祉事務所とつくりやすいことから、困難事例を中心としたサポートネットワークをつくる
- ③市町村社協の事業実施の前提として、まず市町村社会福祉協議会関係者の権利擁護の理解を深める必要がある。職員・会員・地域住民に向けた啓発を行う。
- ④市町村に「権利擁護相談センター」の設置と「権利擁護地域ネットワーク」の立ち上げを行う。
- ⑤モデル市町村での、地域包括支援センターや福祉事務所、保健所、法律専門家、保健医療分野、地域関係などの総合的なネットワークを実施する。
(潜在ニーズの掘り起こし、住民の気づきから相談につなげる仕組みづくり)

6. エンパワメント支援

1) 金銭管理を中心とした地域における利用者本人の自立支援プログラム（試行と提案） ■□▼♥

<例：自立支援センターが実施しているピアカウンセリング・ピアサポート、精神のデイケアなどで行われているSST、広い意味では高齢者の介護予防プログラムなども含む>

- ①施設から地域生活移行に向けて実施している機関の取り組みをモデル化。
- ②実際に権利擁護の中で可能となっている自立支援について評価をする。
- ③自立生活アシスタント事業などを政策提起する。
(地域で一人暮らしをする知的障害者、精神障害者に対して衣食住、健康管理、消費生活、余暇活動、コミュニケーション支援を訪問しながら行う派遣制度)

7. 権利擁護の理解・啓発

1) 関係者・市民の研修・懇談、キャンペーン ●○■□▼★♥

2) 県社協・センターの役割として、領域ごとの法制度の問題や、経済社会の構造的な問題を明確化しながら、権利擁護を広く問題提起し、アピールしていく。 ●

第2節 残された課題

これまで、地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）に関わる多面的な調査を行い、分析、課題の抽出の上、本事業のあり方（今後の展望）をとりまとめ、中間報告として、提起した。

この提起を、具体的に実現をしていくためには、本事業のみならず、様々な機関が連携し、重層的にそれぞれの役割を発揮しながら「トータルな権利擁護システム」を構築していく必要がある。今後、地域でそのシステムを構築していくためには、解決しなければならない課題が多くあり、最終報告へむけて、本調査研究事業で検討すべき残された課題として、下記のとおり、提起する。

1 地域における権利擁護システムの理論化と実施体制について

地域において、権利擁護システムを構築し、活動していくためには、よりどころとなる考え方の基盤を確立していく必要があると考える。先行研究や学際的な理論、沖縄県内の実状も踏まえながら、地域における権利擁護システムの理論化と実施体制について、更に考察を加える必要がある。

2 地域における権利擁護システムにおける社協の役割、関係機関との権利擁護ネットワーク形成のあり方について

今回の中間報告においては、地域における権利擁護システムにおける社協の役割について、独自事業の創設や権利擁護ネットワークの必要性について提起した。

その具体的取り組みの考え方・方向性や、取り組む上での課題整理、独自事業のモデル規程等の提示、権利擁護ネットワークモデル事業実施（案）について、検討を加える必要がある。

3 成年後見制度充実への取り組みについて

成年後見制度の現状を踏まえつつ、成年後見制度に関わる専門機関などとのネットワーク形成、市町村長申立などを含む成年後見制度の活用充実のための取り組み、社協による法人後見や市民後見への取り組みの必要性・可能性について検討を加える必要がある。

4 虐待対応の県レベルの取り組みについて

市町村域での虐待対応への取り組みの促進やその県レベルの支援について、検討を加える必要がある。