

平成21年6月26日現在

研究種目：	基盤研究 (c)
研究期間：	2006～2008
課題番号：	18530459
研究課題名 (和文)	「地域福祉権利擁護事業」と総合的地域自立支援システム構築に関する研究
研究課題名 (英文)	A Study of the Community-Based Advocacy Service and Total Support System of Promoting Living in the Community for Persons who have Difficulties in making Appropriate Decisions
研究代表者	
	加藤 蘭子 (KATO SONOKO)
	中部学院大学・人間福祉学部教授 研究者番号 70066413

研究成果の概要：

社会福祉基礎構造改革の重点課題の一つとして平成11年10月に創設された、認知症・知的障がい・精神障がいなどによる判断能力に困難をもつ人びとの権利擁護を目的とする『地域福祉権利擁護事業』（現在『日常生活自立支援事業』に改称）の重要性に着目し、権利擁護事業の担い手である社会福祉協議会の「専門員」「生活支援員」の業務・活動実態分析と問題の析出を軸に、スウェーデンの新しい取組みにも学びつつ地域における自立生活を支援するための地域連携、システム構築の課題について考察した。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
18年度	1,700,000	0	1,700,000
19年度	1,500,000	450,000	1,950,000
20年度	500,000	150,000	650,000
総計	3,700,000	600,000	4,300,000

研究分野：社会福祉学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：権利擁護、地域福祉権利擁護事業、日常生活自立支援事業、専門員、生活支援員、地域連携、高齢者ケア査察員（インスペクター）制度、高齢者オンブズパーソン制度

1. 研究開始当初の背景

社会福祉基礎構造改革における基本的な政策目標は、「個人の尊厳」、「自己決定原則」に基づく新しい社会福祉システムの構築であり、質の高い社会福祉サービスの提供と地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実にあった。

しかし、従来の「措置制度」から「利用制度」への転換という新しい社会福祉システムのもとにおいては、みずからの意思と自己決定によって社会福祉サービスを選択し契約する判断能力に困難を伴う認知症高齢者や知的障がい者などにとっては、不利益や人権侵害などの不測の事態の発生が懸念された。この問題への対応として、国は人権擁護の支援策として「成年後見制度」とともに、社会

福祉事業の一環として「地域福祉権利擁護事業」を新たに創設し、平成 11 年より都道府県社会福祉協議会を実施主体とする権利擁護事業をスタートさせた。

この「地域福祉権利擁護事業」に先立ち、東京都、大阪府などの社会福祉協議会では全国に先駆けて判断能力に困難をもつ人びとの権利擁護のための先進的な実践を蓄積してきている。こうした先行実践をふまえつつ、「地域福祉権利擁護事業」を権利擁護の制度・事業として拡充させるために、事業内容・実施体制・人材確保問題を含めてそのあり方を明らかにする理論的・実践的な取り組みが喫緊の課題となっている。

なお、「地域福祉権利擁護事業」は、本研究開始後の平成 19 年に「日常生活自立支援事業」と事業名称の変更が行われたため、本報告書の文中では新しい事業名称に統一した。

2. 研究の目的

本研究の目的は、今日の社会福祉基礎構造改革の展開のなかで創設された「日常生活自立支援事業」(地域福祉権利擁護事業)のもつ意義と役割に注目し、本事業を地域での自立生活を保障する総合的な支援システム構築の一環として位置づけ、その発展の方向性と課題を明らかにすることである。

いま求められる基本課題は、新しい社会福祉システムの下で人権侵害の状況に陥る可能性の高い人びとの、人間らしい生活・自立を実現するための地域における総合的な支援のシステムづくりであり、「日常生活自立支援事業」のあり方・発展の方向性もこの総合的な地域での支援システムのなかでどのように位置づけ、そのための改善課題はなにかを理論的・実践的に検証する研究への取り組みである。

この課題にむけて、本研究では二つの研究課題を設定した。

(1) 研究課題<その1>

「日常生活自立支援事業」の現況とその問題析出を目的に、権利擁護の担い手である「専門員」・「生活支援員」の業務・活動実態の把握分析を行うこと。

(2) 研究課題<その2>

判断能力に困難を伴う人びとの、地域での自立支援のための総合的なシステム構築に求められる課題を検討すること。

この課題は、人権擁護の理念・制度・システムが整備され先進的な実践の蓄積をもつスウェーデンの経験に学び、教訓を引き出すことが有効であること。

以上、本研究の目的は、権利擁護の担い手である社会福祉協議会の「専門員」・「生活支

援員」の業務・活動実態分析を軸に「日常生活自立支援事業」の問題と改善課題を明らかにするとともに、人権擁護の社会的システムを総合的に整備しつつあるスウェーデンの先進例に学びつつ、わが国固有の権利擁護としての地域における総合的な自立支援システムの構築にむけた政策的、実践的課題を明らかにすることを目指すことである。

3. 研究の方法

本研究における二つの研究課題について、それぞれ(1)日常生活自立支援事業担当者に対する「アンケート調査」(研究課題・その1)、および(2)人権擁護に関わるスウェーデン行政機関、コミュニケーション・担当者への「聞き取り調査」(研究課題・その2)を実施した。

(1)に関しては、近畿・東海圏の三府県社会福祉協議会を通して「専門員」および「生活支援員」に無記名のアンケート調査票を配布し、回収は個別返送による郵送法で行った。また、調査内容については専門員・生活支援員の業務内容・意識調査を中心としており、日常生活自立支援事業利用者への倫理的配慮を行った。

「専門員」56名、「生活支援員」673名に配布し、回収数はそれぞれ40名、387名で、回収率は、「専門員」71.4%、「生活支援員」57.5%であった。

(2)に関しては、スウェーデンにおけるシステムの独自性と先進性を明らかにするため、厚生庁、県庁、コミュニケーション連合など行政機関への聞き取り、また、高齢者の質の高いケア・人権擁護への新しい試みとして始まった「ケア監視制度」などについて、ストックホルム市ヘッセルビー・ベェリングビー地区での取り組みについて聞き取りを行った。

4. 研究成果

本調査研究によって明らかにした研究成果の概要はつぎの通りである。

(1) 日常生活支援事業における「生活支援員」の業務・活動実態と課題

①基本属性

年代は60歳代が最も多く52.2%と全体の半分を占めている。性別は女性が67.2%と多数を占めている。

②雇用形態・条件

非正規非常勤が最も多く62.8%を占め、次いで登録が多く27.1%、正規職員は全体のわずか1.8%であった。活動頻度は「1ヶ月に2、3回」が最も多く31.8%、次いで「1ヶ

月に1回程度」23.0%で、両者合わせて約5割を占め、1回あたりの平均的な活動時間は「1時間以上1時間未満」が最も多く27.1%、次いで「30分以上1時間未満」が24.3%であった。また、過去1年間の生活支援員としての平均月収は「1万円未満」が非常に多く73.2%を占め、支給されているその他の手当は限定されており、最も多かったのが「援助の際の実費」で31.8%、次いで「通勤に関わる費用」が19.6%、「ケースからケースへの移動費」が8.5%であった。

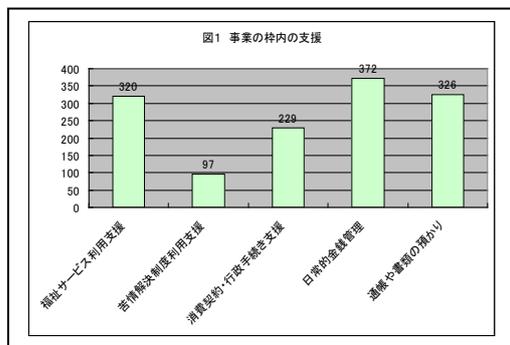
③活動内容

平成20年4月1日現在、ケースを担当している者のうち、担当ケース数が「1ケース」の者が最も多く60.1%を占め、次に多い「2ケース」が25.7%をなっていた。

実際に行っている支援の内容については、日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）の枠内の支援（福祉サービスの利用支援・苦情解決制度の利用支援・日常生活の消費契約・行政手続きの支援・日常的な金銭管理・通帳や書類の預かり）のみをしているケースは25.6%にとどまり、事業の枠外の支援を行っているケースが74.4%を占めた。支援状況の詳細を図1、2に示す。

④生活支援員の意識

自分の行っている支援について、肯定的な意識を持っている者が多いことがわかった。しかし、「利用者の日常生活における重要な



場面での、気持ちの代弁や自己選択・自己決定に、十分、役立っている（いた）と思う」および「利用者の抱えている問題（ニーズ）を十分、理解できている（いた）と思う。」の2項目では、「まあそう思う」「非常にそう思う」の合計が7割を切り、60%代にとどまっている。

⑤連携について

専門員への報告は94.7%の生活支援員が行っていると答えている。しかし専門員以外の人や機関と、情報交換や支援の協力等連携を行っているか、という質問に対し、「よく行っている」とした者は10.9%にとどまり、「しばしば行っている」と答えた者が最も多く33.9%、「あまり行っていない」と答えた者が次に多く22.5%いた。また、連携している相

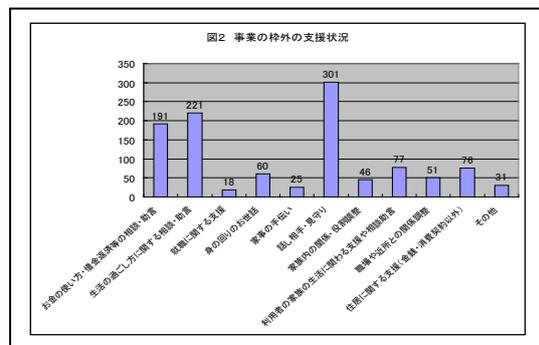
手は「社会福祉協議会職員（専門員以外）」が最も多く（30.5%）、その他の地域の人や機関との連携は1割程度にとどまっている。

⑥資格とキャリア

「資格を持っていない」と答えた者が最も多く42.4%であった。有している資格としては、ホームヘルパーが最も多く26.9%であった。過去に経験したことがある活動・仕事は「町内会・婦人会・青年団などの役員」が最も多く61.2%、次に「ボランティア活動」55.6%、「民生委員・児童委員」43.9%であった。

⑦生活支援員の業務・活動実態と課題

調査結果より以下の点が明らかになった。第1に、生活支援員は低報酬、非正規非勤で、有償ボランティアに近い位置づけであることが明らかになった。第2に、生活支援員が実際に行っている支援内容は多岐にわたり、日常生活自立支援事業が設定している支援外の支援を行っている者が多数存在することが明らかになった。現在の日常生活自立支援事業が設定している支援だけでは、利用者の自立生活の支援、権利擁護は困難であり、多くが生活支援員の無報酬労働によって支えられていると言えよう。第3に、生活支援員は有資格者が非常に少なく、専門的訓練を受けていない生活支援員が多く、地域活動の延長線上で支援が行われている可能性が明らかになった。生活支援員の意識では、代



弁やニーズの理解等、専門的な知識・技術が要求される項目で、若干、肯定的な人が少なくなっていた。第4に、十分ではないことが推測される専門性を補足するため、専門員や地域における他の機関・組織・専門員との連携が不可欠であるが、後者の地域連携が不十分な現状が明らかになった。

生活支援員が有償ボランティア的な位置づけで支援を行っている一方で、実際の支援は利用者の状況に応じた多種多様な支援の実施が求められている現状、そして生活支援員の専門性を補足する地域連携が不十分である現状を踏まえ、日常生活自立支援事業で行われる支援内容および生活支援員の位置づけについて再検討を行う必要があるとともに、生活支援員を支える地域連携の推進が

早急の課題となっている。

(2) 日常生活自立支援事業における「専門員」の業務・活動実態と課題

①基本属性

年代は30歳代・20歳代の若い世代の男性専門員が過半数を占めている。

②雇用形態・条件

各地で域特色がみられるも、全体で正規職員が85%であった。国の要項でも専任をうたっているにも関わらず専任「0」の回答が15%あった。同時に、35%が2名以上の兼任職員がいると複数配属の実態も明らかになった。他業務を兼務している割合は90%弱と高く「相談業務」への兼務が最も多い。次いで「生活福祉資金」「小地域福祉活動」への兼務が30%程度あった。兼務している専門員に比べ、兼務していない専門員は3倍の相談受付・初回相談件数であった。しかしながら新規契約は兼務しているに関わらず同じ件数で契約の難しさがうかがえる。さらに国庫補助費用を視野にいれた、頭打ちの年収幅があると推測される。

③キャリア

専門員の90.0% (36名)が何らかの資格を有しており、複数資格を保持しているものも多い。その多くを社会福祉主事、社会福祉士、ホームヘルパー等の福祉系の資格が占めている。専門員の62.5%が社協の中堅職員であった。専門員として5年以上勤める者は生活支援員との連携は83.3%で5年未満の専門員の約40%~60%の連携と比べると高い割合を占めている。5年以上のキャリアを持つ専門員はそれ以下のキャリアの専門員と連携・相談件数において大きく異なる。しかしながら専門員は5年未満が82.5%占める。

④仕事の内容

平成19年度に担当された利用者数は一人当たり13.4人を担当し1/3が生活保護世帯であった。広域での基幹的社協方式を取る地域は、全市町村社協実施する地域に比べて1人あたりの担当利用者数が多い傾向にある。しかし、所属する社協地区の契約・連携は図れるがそれ以外の地区へのアウトリーチの課題がある。事業開始の理由は認知症が多く、地域包括支援センターをはじめとするケアマネジメント機関の相談システムが整備されているが、他の分野のケースはまだまだ潜在化されている。平成20年4月の相談受付件数は1123件そのうち初回相談件数は68件、さらにそこから新規契約に至ったのは23件であった。費用対効果を生み出す専門員の苦労は大きい。継続相談件数は、一人当たり平均45.3件で、最も多い者は305件の継続相談を持つ一方で「0」の者もいた。業務の中で多くしめるものは、「既利用者の支援」

65.0%が最も多く、次いで「相談ケースに関する情報収集・状況確認」35.0%であった。さらに即応性を求められ、70%の者が日常生活支援事業で規定された支援以外の「家族内関係調整」57%、「債務調査や債権者との調整」53%、などの支援を行っている。トップダウンした制度が現場で事業や地域福祉のボトムアップに取り組んでいることがうかがえる。

⑤仕事に関する実感

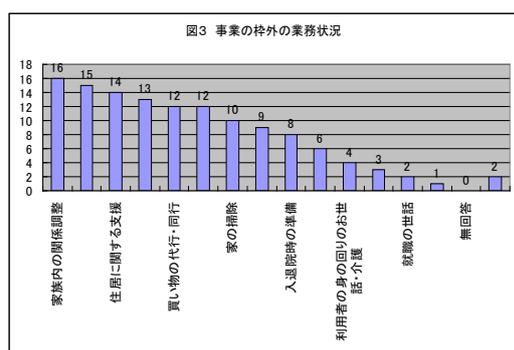
やりがいを「まあそう思う」「非常にそう思う」と85%が実感しているが、負担も大きいという認識であった。90%の専門員が業務に困難を「常にある」「時々ある」とし、業務が多忙で利用者への処遇が十分にできないと答えている。また、「第三者が関わることの意義」「煩雑な初手続きの中で不安を抱える要支援者を精神的にも実務的にもサポートできている」など、肯定的意見もある。

⑥連携

定期・不定期に90%の専門員は支援員と連携をとっている。次いでケアマネジャーであった。しかし権利擁護に不可欠である地域連携(近隣住民をはじめとするインフォーマルな社会資源との連携)は少ない。連携の縦割り・柔軟性が現場では見られない傾向にある。また、近隣住民の理解や参加を得る、という連携については、その視点が希薄である可能性が高い。これは相談件数および契約件数の結果にも反映されている。

⑦専門員の活動実態と課題

専門員は利用者の地域生活に即応したソーシャルワーク実践を行っているが、それは5年以上の専門員の連携・相談ケースに顕著にあらわれている。しかしながら国庫補助および県、市町村の補助金に制約され頭打ちの事業運営となっている。



(3) スウェーデンの福祉改革と「高齢者ケア査察官」・「高齢者オンブツパーソン」制度の導入

スウェーデンでは、'90年代の経済危機を背景にわが国と同様に社会福祉「改革」に

着手したが、規制緩和のもとで社会福祉の「民営化・民間への運営委託化」（日本の「民営化」のしくみとは異なる）が急速に進行するなかで高齢者ケアの質的水準低下が社会問題化し、高齢者福祉施設での「不祥事事件」を契機に高齢者のケアをめぐる人権侵害防止のための法・制度の整備充実が図られてきている。たとえば、介護における重大な問題に気付いたものが市の社会福祉委員会に報告する義務を社会サービス法に規定（通称「サラ法・Lex Sarah」1999年）したり、高齢者福祉サービスの質の確保・向上のために自治体が独自のさまざまな施策への取り組みを始めている。

人権擁護に関わる新しい取り組みをはじめた基礎的自治体の事例としてストックホルム市に注目し、聞き取り調査を実施した。

ストックホルム市では、全国に先駆けて「高齢者ケア査察官」および「高齢者オンブツパーソン」制度の導入を図り、積極的に高齢者の人権擁護に関わる制度の整備を進めてきた。

高齢者ケア査察官（インスペクター）制度は、1997年にストックホルム市に初めて試行的に導入され、2000年に恒久的制度として定着したものである。その後、インスペクター、コントローラーなどの名称で全国的に設置する自治体が増えてきている。ストックホルム市には、現在ソーシャルワーカーや看護婦としての長い経験をもつ3名がインスペクターとして市議会から任命されている。このインスペクターは、市内14地区のすべての施設やホームヘルプ事業を対象に、関係者へのインタビュー、介護状態の観察、職員の処遇態度、親族からの聞き取りなど総合的に調査を実施し、改善課題の提案を含めて市当局に報告するしくみとなっている。

また、高齢者オンブツパーソン制度は1999年にストックホルム市で制度化されたものであり、その後この制度を設置した自治体は全国で7市、このうち4市（ストックホルム、デビー、ソルナ、ソーレンチューナ）はストックホルム県内に集中している。

ストックホルム市の高齢者オンブツパーソンの相談内容は、①サービス内容についての苦情、ヘルパー・介護人・介護判定人への苦情など36%、②介護判定内容や職員の仕事への不満など34%、③住まいに関する苦情、老人ホームへの希望など6%、④経済的問題が5%、⑤その他、健康上の問題・不安、日常生活全般にわたる諸問題、など多様な広がりをもっている。こうした利用者・家族からの相談・苦情を記録・分析し、インスペクターと同様に、結果を市当局に提出する。

高齢者ケア査察官や高齢者オンブツパーソンは、いずれも改善命令の権限は持たない

が、基本的に利用者の人権擁護の視点にたつて問題の所在を明らかにし、その結果を市当局に報告し問題解決への契機とする重要な役割りを担っている。この仕組みの根底には、社会福祉における公的責任の理念が明確に位置づけられているところに特色がある。

スウェーデンにおける社会福祉「改革」への取り組みは、規制緩和と「民営化」の進行がもたらす諸問題への対応の必要、新しい制度の導入と体制作り、福祉人材確保と養成問題など、わが国の問題状況と共通項をもちつつも、しかし「改革」の根底にある基本理念や公的責任に裏付けられた制度・しくみづくりにおいては、わが国との大きな相違点があることが明らかにされた。わが国の人権擁護システムを地域にどのように構築すべきかを考察するうえで欠くことのできない課題となっている。

（4）「日常生活自立支援事業」の検討課題

判断能力に困難を伴う人びとの権利擁護を本来的目的として創設されたわが国の「日常生活自立支援事業」（地域福祉権利擁護事業）は、今次調査においても明らかなように、その事業内容・実施体制は極めて限定的内容にとどまり、利用者の権利擁護の事業・制度として充実させるためには早急に改善すべき諸課題が明確になった。

具体的には、①理念上の問題とその明確化、②人的配置を含む実施体制の整備、③権利擁護の担い手としての専門員・生活支援員の身分保障の確立と専門性の確保、④人材確保・人材養成対策、⑤成年後見制度など権利擁護に関わる他制度との関連と位置づけの明確化、⑥医療・福祉・司法など他機関・専門職との地域連携のあり方としくみづくりなど、多角的な視点から総合的に検討し、権利擁護の視点にたつ本事業のあり方を理論的、実践的に確立することが喫緊の課題として求められている。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 1件）

大藪元康、加藤菌子、大井智香子、小島和貴、早川潤一

「地域福祉権利擁護事業の現状と課題

—A 県における地域福祉権利擁護事業の実態把握を中心に—」

研究紀要・中部学院大学・中部学院大学短期大学部

第9号 2008

135-141

〔学会発表〕（計 1 件）

濱島淑恵

「地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）の現状と課題
－専門員・生活支援員調査より－」
人間福祉学会 2008・11・16
中部学院大学

〔その他〕

研究成果の社会的貢献への一端として、本研究における「専門員・生活支援員アンケート調査」結果について、社会福祉協議会が実施した「専門員」・「生活支援員」への研修・事例研究会などにおいて報告を行った。

また、三カ年にわたって実施した「スウェーデン自治体調査」および「専門員・生活支援員調査」の分析をふまえ、本研究課題に関する総括・提言を『地域福祉権利擁護事業と総合的地域自立支援システム構築に関する調査研究報告書』として纏めた。さらに、研究成果を社会福祉協議会における専門員・生活支援員活動に反映させるため、研究成果の実践的活用を目的とした調査研究報告書の『ダイジェスト版』も合わせて作成をした。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

加藤 蘭子 中部学院大学・人間福祉学部・教授
研究者番号：70066413

(2) 研究分担者

早川 潤一 中部学院大学・人間福祉学部・准教授
研究者番号：90343649

小島 和貴 中部学院大学・人間福祉学部・准教授
研究者番号：50286217

大藪 元康 中部学院大学・人間福祉学部・准教授
研究者番号：40312102

大井 智香子 中部学院大学短期大学部・准教授
研究者番号：60352829

谷口 真由美 中部学院大学・人間福祉学部・講師
研究者番号：90413301

濱島 淑恵 中部学院大学・人間福祉学部・講師
研究者番号：30321269

宍戸 明美 名古屋学院大学・人間健康学部・准教授

研究者番号：60312104

石倉 康次 立命館大学・産業社会学部・教授

研究者番号：40253033

藤松 素子 佛教大学・社会福祉学部・准教授

研究者番号：40261721

(3) 連携研究者

武田 知記 京都府社会福祉協議会