

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 8 日現在

機関番号：32686

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2015

課題番号：25590145

研究課題名(和文)日常生活自立支援事業に関する研究 - 利用者の自己決定とコミュニティワークからの考察

研究課題名(英文)Research on Daily Life and Independence Support Services

研究代表者

飯村 史恵(IIMURA, Fumie)

立教大学・コミュニティ福祉学部・准教授

研究者番号：10516454

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文):日常生活自立支援事業は、判断能力の不十分な人々を権利擁護する仕組みとして1999年に創設された。本研究は、利用者の自己決定とコミュニティワークに焦点を置き、今後事業を改善するために、必要な事項を析出することを目的とした。

調査結果から、事業を担う職員が利用者の自己決定と保護の狭間で逡巡する姿や地域住民と共有できない深刻な問題を抱えている実態等が明らかになった。

本事業は、住民主体を理念とする社会福祉協議会が実施している。しかし、事業の基本設計や運営方針に地域住民は殆ど関与しておらず、組織の機能が十分果たされていない。こうした状況の中で、真の権利擁護システムを構築することが求められている。

研究成果の概要(英文):The Daily Life and Independent Support Services were established in 1999 as an advocacy system to support people with insufficiently judgement capabilities. This research focuses on self-decision of service users and community work to identify items that need to be improved in future operations of the program.

The findings reveal that the staffs providing the service are caught in a dilemma between paying respect for the users' self-decision and protecting the users. In addition, it became clear that in many cases the users have a serious problem of not being able to share information with neighboring residents.

This program is implemented by Councils of Social Welfare, an organization founded on the philosophy of respect for 'residents-based'. Local residents, however, have not been involved in designing the program and its operational policy, and therefore the program is not functioning sufficiently. In light of these circumstances, there is need to rebuild a true advocacy system.

研究分野：社会福祉学

キーワード：権利擁護 アドボカシー 自己決定 コミュニティワーク 社会福祉協議会 行政への提言活動

1. 研究開始当初の背景

(1)日常生活自立支援事業(以下本事業)は、福祉サービスが措置制度から利用契約制度へと転換することに伴い、判断能力の不十分な人々の契約を補充する仕組みである成年後見制度を補充する事業として誕生した。1999年10月の創設当時は、地域福祉権利擁護事業という名称であった。

(2)本事業には、発足当初の名称からも「権利擁護の仕組み」としての期待が多分にあったが、先行研究によれば、そもそもの制度設計を始め、事業に関わる財源不足や人員体制の未整備等により、数々の問題が指摘されており、必ずしも十分な機能を果たしていないことが、一定程度指摘されてきた。

(3)さらに、本事業を担う社会福祉協議会(以下社協)は、創設以来、住民主体の原則を理念として掲げてきたが、本事業の運営と、理念に基づいたコミュニティワークなど本来機能を、如何に有機的に結合させ得るのかについては課題が多い。このように、本事業には、問題点が山積し、根本的な解決が図られないままに事業が継続してきたのが実態であった。

2. 研究の目的

(1)本研究は、利用者の自己決定及びコミュニティワークという観点から、本事業の問題点と課題を明確にし、今日の時代に求められる事業のあり方を追究し、制度改善に向けて必要な事項を抽出することであった。

(2)そのため、事業創設の背景や意図を確認した上で、社協職員等を対象とした調査を通じて現状を改めて評価し、利用者状況に応じた自己決定支援方策の整備、地域住民の当該事業への関与/理解の深化という点から検討を重ね、本事業のあり方を根本的に検証することを研究課題とした。

(3)また、福祉サービスにおける利用契約制度に内在する問題点に対して、ソーシャルワークの立場から検討し、応答すべき事項を明確にすることを念頭に置いた。社会福祉基礎構造改革以降注目されてきた「権利擁護」は、本来、単にサービスの利用援助・手続に止まらず、情報獲得や適切なサービス内容、不服申立等権利侵害への対応、参加の保障等の権利を含んでいるはずである。本研究はこれらの視座から、本事業が権利の枠組においてどのような位置にあり、具体的にどのような権利を「擁護」できているのかいないのか、制度の持つ限界も含めて明らかにすることを目指している。

(4)さらに前述したように、本事業を運営する

社協の基本的な理念や方針と、本事業の関係は、未だ理論化が進んでいない。住民主体原則や、どのような状況にある人であっても、身近な地域社会において、自分らしい生活が送れるように支援するという社協が掲げる方向性と、公私協働の御旗の下に、人事・組織・財源に渡る行政の強い関与の中、地域住民や関係機関の専門職からも、時に厳しい評価を受け続けてきた社協は、当該事業の実施により、本来の意味での利用者の「権利擁護」を担うことができ得るのかどうか、実践的な観点から到達点と課題を明らかにすることが、本研究の究極の目的である。

3. 研究の方法

(1)研究会の開催と討議

本研究では、3年間を通じ、およそ2~3ヶ月に1回程度の研究会を開催し、社会保障・地方自治・社会福祉調査・地域福祉等異なる専門を持つ研究者による討議を通じて、研究課題の深化を図った。

また、先行研究の精査の他、本事業の創設当初からの行政資料、社協資料等の文献の読み込みと整理など文献研究を行い、研究会で相互に研究成果を披露し、討議することにより、多角的に理解を深めた。

(2)ヒアリング・アンケート調査の実施

事業の実態を把握するため、ヒアリング調査(利用者調査計9名、社協職員等調査計16カ所)2県(各々1政令指定都市を含む)の専門員96名を対象としたアンケート調査を実施した。

(3)倫理的配慮

調査実施に当たり、立教大学コミュニティ福祉学部・研究科研究倫理委員会において、倫理基準準拠審査の承認を受けた。(2013年8月30日付)

4. 研究成果

(1)曖昧で不透明な「権利擁護」概念

前述の通り、本事業は成年後見制度を補充するものとして誕生した。成年後見制度が「権利擁護の仕組み」とされた根拠として、立法担当者の解説書にある「精神上の障害により判断能力が不十分であるため法律行為における意思決定が困難な者についてその判断能力を補う制度が、現在では、『成年後見制度』と呼ばれている。むろん、判断能力の不十分な者の判断能力を補うことによって、最終的には、その者の生命、身体、自由、財産等の権利を擁護することを目指すものである。」¹⁾の記述が、従来しばしば紹介されてきた。

本事業は、成年後見制度のように利用者の行為能力を補う制度ではないが、実際の事業の柱は福祉サービス利用援助 日常的な

銭管理となっている。これに対して研究協力者の大矢野は、貧困問題を例に「多重苦の渦中にある人々の生活から福祉サービスの利用ないしそれに伴う金銭管理を抜き出して『権利擁護』だといって、果たしてどれだけの有効性を持ち得るものだろうかⁱⁱと改めて問題提起をしている。

今回のヒアリング・アンケート調査を通じて、事業を担当する社協職員自身が、ネーミングと事業実務の乖離、本人の権利に直結する「自己決定」を尊重したいと願いつつそれだけでは済まされない現実のジレンマ等を多様に語り、何が「権利擁護」に相当するのか、現時点でも合意が得られていない実態が浮き彫りとなった。

(2) 利用者の自己決定と「契約」の関係

本事業は、判断能力の不十分な人々の福祉サービスの「契約」を支える事業であるにもかかわらず、本事業の出発点もまた「契約」であるという根本的な矛盾を抱えているが、実態としては、関係者による日常的金銭管理ニーズにより、事業の開始に至る事例が圧倒的に多いことが明らかになった。

その中で、利用者の自己決定と「最善の利益」から導かれる保護の狭間で、専門員という本事業の中核を担う専門職が、常に悩みつつ本人や家族と向き合い、組織内外の多様な専門職等と連携を図りながら対応をしている実相を見出すことができた。

成年後見制度との関係では、「補完」機能そのままに、本事業を判断能力が失われるまでの「ショートリリーフ」とみる見解がある一方、国連の障害者権利条約の影響もあり、行為能力に制限を加えることなく本人を支援する方策として、本事業が注視されている。

さらに問題となるのは、福祉サービスの「契約」への転換により、政府・行政機関の果たすべき責務である。今回の研究では、この点が主眼となるものではなく、十分深められない点もあったが、後述するヒアリング調査においては、身近な地元自治体への提言機能が重要であることが示された。

以上述べてきた通り、より根源的には、福祉サービスの「契約」が問題となっていることが窺われる。

これに関して、社会保障法研究者の橋本宏子は、制度的契約論をベースに、福祉サービスの「契約」を再考している。現行制度では、当初締結する包括的利用契約(契約A)には、具体的なサービスや個別支援計画が含まれておらず、それらを取り決める個別支援計画(契約B)が存在するとしている。契約Aについては、法令等で枠組が詳細に定められており、従ってその実質的担保は、契約当事者以外の市民の力と制度への関心にかかっていると看做する。さらに契約Bにおいては、支援者の思いと本人の思いの中間に形成されるものが重要であることを指摘している。ⁱⁱⁱ

橋本は「わが国においては、『生存権』を

起点とする社会保障法の領域に、『措置から契約へ』の流れを導入し、福祉サービス利用契約に財産法上のルールを適用することには、どうしても無理があるように見える^{iv}と述べ、さらに、「日常生活自立支援事業においても、社会福祉協議会と本人の契約に基づき実施される事業という側面よりも、本人の『思い』をくみ取っていくことに焦点をあわせていくことが重要ではないだろうか」と指摘している。現行の「契約」制度を、如何に利用者主体のものとして再構築できるのが問われており、その先にある具体的な姿を示すために、改めて、福祉と法の観点を兼ね備えた協働作業が必要になってきていると言えよう。

(3) 社会福祉協議会が本事業を運営する意義

社協職員を対象にしたヒアリング調査の分析結果から、以下の8つのカテゴリーと、今後社協が担う機能として、2つのカテゴリーが生成された。

独自の取り組み：調査対象社協の中には、国や全社協の路線にとらわれず、独自の事業を通じて、利用者の権利を擁護する取り組みを推進している社協がみられた。

行政との駆け引き：特に地元行政への提言や住民の声をバックにした働きかけが、社協職員の専門性として意識されていた。

本人の意向尊重と「最善の利益」：愚行権の容認、本人の意向を知るための長く深い関わり方の必要性、身近な支援者故に権利侵害を侵す可能性等々拮抗する課題が抽出された。

地域住民の関与；難しさとの必要性：サービス導入が地域住民との関係を分断したり、地域住民では担えない困難を抱える事例もあるが、誰も排除しない地域社会創りのために利用者・地域住民相互のエンパワメントの必要性が指摘された。

社協組織の特質：幅広いネットワーク構築など組織の強みと共に、地域住民の主体的関与の欠如、マイノリティ不在の役員構成、ファンドレイジングの課題も明らかにされた。

事業に内在する構造的矛盾：契約件数に縛られる構造や生活保護担当など行政機関から、契約以前の生活基盤構築そのものを委ねられている実態が明示された。

モノ言わぬ日本人：本音を言わない国民性、自己主張がわがままとされる風潮など、自己決定の基盤の欠如が指摘された。

福祉専門職の危機：財源不足による制度の分断、専門職相互、或いは地域住民を含めた連帯の厳しさと危機意識が示された。

これらのカテゴリーは相互に関連しているが、それらを念頭に置いて、今後社協が重点的に取り組むべき共通機能としては、以下の点が考えられる。

地域住民からニーズ発掘：地域組織化ツールとして従前から実施されてきた機能をさらに強化し、職員教育としても活用を図る。
新たな福祉教育：誰もが発言して良かった

と実感ができるアサーティブ教育等時代の要請に応じた福祉教育の開発を行う。

さらにアンケート調査からも、「金銭管理」機能の発揮と利用者支援の難しさ 事業の財源確保に関する多様な見解 当該事業の公共的役割と専門員の認識の多様性を読み取ることができた。

このような調査結果から、今後改めて社協の独自機能を発揮しつつ、真の意味でのアドボカシー（権利擁護）ができる素地を創りあげていくことが、求められていることが明示された。

(4) 今後に向けた視座

国連の障害者権利条約第 12 条により、日本の成年後見制度の改定が議論の俎上に上る中で、本事業のあり方が再び問われている。^{vi}しかし、現場の社協職員の受け止めは、一様ではない。

しかも、将来に向けて誰もが「当事者」となる可能性は大いにあるにもかかわらず、地域住民間での論議は深められていない。そもそも、本事業の基本的制度設計や現実の運営方針に、地域住民は実質的な関与ができていない。この点も、社協が本来備えているはずの機能が事業に活かされていなくていいことを意味していると言えるが、実はそのことが職員間でも十分認識されないまま個別支援と地域支援の未結合は「課題」として存在し続けている。

本事業の方向性は、事業の発端となった福祉サービスの利用契約のあり方と深く関係している。これらについては、近年国際的にも注目されている「意思決定支援」の内実を探りつつ、継続して研究を深化^{vii}させていきたいと考えている。

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)

(1) 飯村史恵、ソーシャルワークの観点からみる成年後見制度の展望～障害者権利条約第 12 条で問われているもの、立教大学コミュニティ福祉研究所紀要、査読無、3、2015、79-97

〔学会発表〕(計 1 件)

(1) 飯村史恵、障害者権利条約第 12 条と成年後見制度の課題 - 社会福祉協議会の役割を考える、日本地域福祉学会、2015 年 6 月 21 日、東北福祉大学(宮城県仙台市)

〔図書〕(計 3 件)

(1) 飯村史恵他、日本社会福祉教育学校連盟監修、中央法規出版、ソーシャルワーク・スーパービジョン論、2015 年、473-486

(2) 橋本宏子、飯村史恵、井上匡子編著、日本評論社、社会福祉協議会の実態と展望 -

法学・社会福祉学の観点から、2014 年、97-138
(3) 飯村史恵他、坂田周一監修、有斐閣、新・コミュニティ福祉学入門、2013 年、47-55

〔その他〕

本研究の経過並びに研究成果については、『日常生活自立支援事業に関する研究-利用者の自己決定とコミュニティワークからの考察報告書』(2016 年 3 月発行)にまとめ、調査協力者並びに全国・都道府県・指定都市社会福祉協議会等に配布した。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

飯村 史恵 (IIMURA, Fumie)

立教大学・コミュニティ福祉学部・准教授
研究者番号：10516454

(2) 研究協力者

橋本 宏子 (HASHIMOTO, Hiroko)

神奈川大学・名誉教授(法学部)

大矢野 修 (OOYANO, Osamu)

龍谷大学・政策学部・教授

和 秀俊 (KANOU, Hidetoshi)

田園調布学園大学・人間福祉学部・講師

ⁱ 小林昭彦・原司(2002)『平成 11 年民法一部改正法等の解説』財団法人法曹会 p.43

ⁱⁱ 大矢野修(2016)「権利擁護行政と自治体 - 事業の支援から政策の主体へ」『日常生活自立支援事業に関する研究-利用者の自己決定とコミュニティワークからの考察報告書』所収 p.117

ⁱⁱⁱ 橋本宏子(2016)「福祉サービス利用契約の法的性格と福祉サービス利用援助事業のゆくえ」前掲注 所収 pp.69-112

^{iv} 前掲注 p.100

^v 前掲注 p.111

^{vi} 成年後見制度改定における社会福祉専門職の課題について飯村史恵(2015)「ソーシャルワークの観点からみる成年後見制度の展望～障害者権利条約第 12 条で問われているもの」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』第 3 号 pp.79-97

^{vii} このことについて、以下の科研費研究で取り上げる予定である。研究代表者飯村史恵「(意思決定支援を基盤とする福祉契約の研究～地域における新たな権利擁護システムの構築)平成 28～30 年度 JSPS 基盤(C)課題番号 16K04202」