

フロンティア180 2004.7 掲載  
北海道町村会発行

## 合併に直面する地域福祉の課題を問うー自治体に福祉専門職をー

北星学園大学 社会福祉学部長

杉岡直人

(北海道地域福祉学会会長)

### 一 これからの地域福祉サービス

近年の地域福祉に関する文献・報告書を読んで目に付くのは、利用者主体、自己決定・選択、自立支援、顧客満足、権利擁護、オンブズマンなど利用者に直接関係する表現の多いことである。端的に言えば、現下の国際社会におけるトレンドとして、明らかに公私関係に関する哲学的転換がみられる。象徴的なキーワード・フレーズは「自立的個人が支える福祉社会」であり、これが日本社会（国際社会の福祉）を席捲している。「自分でできることは自分で」、「自分の健康は自分で守る」、あるいは「民間に任せられることはなるべく民間に」という単純明快なイメージを与える政策方針が徹底しつつある。つまりは、行政は公は背後霊のようにふるまう？という市民は民には制御困難な存在になろうとしているようである。

平成の市町村合併と再編を体験しつつある地域住民にとって、最大の関心は合併後の生活福祉関連サービスの利用、つまり、病院はどうなるのか（基幹病院

は一つとされている）、役所の手続はどうか、デイサービスはどうか、介護は、デイサービスはどうか、不安が真つ先に意識される。特別養護老人ホームも合併によって自治体の負担が増加する可能性も出てくるであろう。財政問題を契機に合併してリスクを回避することも重要な自治体の選択であるが、基本は合併にともなう生活福祉サービス利用に関する住民の不安にどのように対応するのかを示し、的確な情報提供が求められる。財政問題を抱える行政にとって、パートナーとしての市民団体あるいはNPOなどの協働は、行政サービスのコストを抑えるという発想につながりやすい。そうではなくて、これからの自治体行政にとって重要なのは、住民の自発的な参加と協力を、具体的な活動に結びつけること、つまりパイプづくりをはじめ、地域福祉サービスへの住民参加、地域福祉サービスへの住民参加は、計画作り、実行、そして評価と改善というプロセス全体にかかわること、住民に不可欠なサービスである以上、サービスの利用者・家族、予備軍の住民のすべてが関わることになる。まさに、地域福祉の向上を可能にするのは、地域福祉にかかわる人々の責務であるという認識と自覚に依拠することになる。

### 二 地域福祉権利擁護事業とは

〇〇年の社会福祉法により、福

社サービス利用援助事業」と規定されている）は、都道府県社会福祉協議会を実施主体として一九九九年一〇月から実施されている（二〇〇三年四月からは指定都市社会福祉協議会も実施主体となった）。痴呆や知的障害、精神障害などのため判断能力が不十分な者が自立した地域生活を送れるよう福祉サービスの利用援助を行うことにより、その者の権利擁護に資することを目的としたもの、とされている。対象者として想定されているのは、痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等で判断能力が一定程度あるが十分ではないことにより自己の能力で様々なサービスを適切に利用することが困難な者となっている。提供されるサービスは、

- 福祉サービス利用援助
- (1) 福祉サービスに関する情報提供や利用手続き・利用援助
- (2) 福祉サービスの利用料を支払う手続き
- (3) 福祉サービスに関する苦情解決制度を利用する手続き支援
- 日常的金銭管理
- (1) 年金等の受領手続き
- (2) 医療費を支払う手続き
- (3) 税金や公共料金、日用品代金等を支払う手続き
- (4) 預金の払い戻し、預け入れ、解約等の手続き
- 書類等の預かり
- (1) 年金証書、預貯金の通帳、権利証、保険証書

- (2) 契約関係書類
  - (3) 実印・銀行印
  - (4) その他適当と認められた書類（カードを含む）
- など多岐にわたる。この場合、利用者の参加を得て作成する「生活支援計画」に基づき、実施主体が本人と利用契約を締結し、個々の契約内容に基づいた援助を生活支援員（地域のボランティア・民生委員等が登録）がおこなう。この生活支援員をコーディネート・サポートするのが、自立生活支援専門員（社会福祉士をはじめとする社会福祉専門職）である。

地域福祉権利擁護事業は契約能力が不十分なものとの契約によるサービス提供であるため、契約内容や支援計画の適切性、契約能力の状況について審査をおこなう契約締結審査会を実施主体毎に設置し定期的に契約状況・支援状況の審査を行い、さらに、事業運営の監視のため、都道府県単位の福祉サービス運営適正化委員会のもとに運営評価委員会と苦情解決委員会（委員には弁護士・社会福祉士・在宅介護支援センター協議会代表・精神保健福祉士・法学者・社会福祉研究者等が就任）が設置される。前者は、事業全般にわたる監視・助言等をおこない、具体的な調査活動として、自立生活支援専門員と生活支援員等に対するヒアリングを実施し、問題点の把握につとめることとなる。後者は、事業に関する利用者等からの苦情を受けて解

決のための助言をしたり、実施主体に事情調査をおこなったりする。こうした第三者的機関を設置することにより、契約による事業の信頼性や的確性を高め、利用者が安心して利用できる仕組みをとっている。

全国的な実績をみると、二〇〇四年二月末段階で、契約者数は、15,869人、うち契約を自宅外で行った利用者は、施設利用者368、病院入院者569、グループホーム利用者が、937人である。この自宅外という意味は、二〇〇一年の要綱改正によるもので、利用者は、自宅から施設に入所した場合そのまま契約の継続ができること、また、施設入所者が希望して契約を交わし、生活支援員が直接利用者の権利をサポートすることが可能となった。都道府県四七と政令市一三あわせて六〇であるから、一エリア平均で利用者は約260人程度であるが、中には千葉市のように8人しか利用者がいない地域もある。

都道府県別にみると東京と神奈川県でそれぞれ千人を越え、大阪府も約千人となっている。この制度は、すでに4年間を経過しているもので、全国的にみると各市町村三名程度では、あまり高い水準とはいえない。

### 三 北海道の状況

さて、肝心の北海道の実情について紹介しておこう。北海道社会福祉協議会に地域福祉生活支援センターが設置され、一

四カ所の地区センターが配置され事業の前線基地となっている（札幌市については札幌市社会福祉協議会に札幌センターが設置されている）。具体的な戦略目標として、市町村になるべく一人くらは利用者を見つけてサポートしていくことが、問題の重要性や必要性に関する関係者の眼差しが向けられることとなるため、「利用者ゼロ地区の解消」というべき取り組みが求められる。全道的には4割程度の自治体（二一二）に最低一人は利用者がいる計算になることから、今後は、加速度的にゼロ地区の解消が進むと想定される。

しかし、都市部である人口三六万人の旭川市では利用者が四名、人口二八万人の函館市で利用者一名、人口一七万人の苫小牧市で利用者がゼロとなっており、消費被害（金銭管理がうまくできないことによる不要・高額商品の販売活動の被害に遭いやすい）をも防止しにくい状況が危惧され、町村部よりもそのようになりスクが多いと思われる都市部における速やかな改善が期待される。幸い札幌市では、行政との連携や生活支援員の研修におけるグループワークや事例検討会の実施を行い、*あそび*をはじめとする保健・福祉・医療分野の専門職と連携を図っていることから、利用者サポートが順調に進んでいる。こうしたノウハウを他地域の活動にも生かせるようにすること（以上の契約

実績のデータは二〇〇四年一月末現在）課題としては、自立生活支援専門員が団体事務等を担当し事業に専任できないような環境を改善しより高い専門性を発揮できるようにすること、同時に自立生活支援専門員と生活支援員の研修の充実をはかることが急がれている。

さて、進行中の制度改革を地域ケア、つまり「施設から地域社会へ」の動きは、グループホームや小規模多機能拠点（宅老所の拡充版で地域密着の民家改造型施設）の推進へ向かうと同時に、施設コストの引き上げと徴収額の増加がはかられており、在宅へのシフトが促進されようとしている。同時に、障がいのある人に対する支援費制度がスタートして地域自立生活支援の展開を見据えた取り組みも予定されており、介護保険と支援費の統合問題も（課題は相当大きいとはいえ方向性としては）時間の問題となつていいる。加えて、精神障害者の地域生活を支援する活動と精神病院のベット数の削減方針は、明確になつていいる。もともと北海道は、高齢者向けの福祉施設をはじめ、障がいの児・者施設も多い。また精神障害者の病院ベット数も多いことから施設・病院王国といわれてきた。このことから他地域にまして、在宅ケアへのシフトは大きく進めなくてはならない環境にある。

#### 四 自治体にとっての課題

今後の高齢者や障害者等の福祉ニーズ予測からみると、自立生活をサポートする地域福祉権利擁護事業の一層の普及が必要とされている。筆者は、北海道福祉サービス運営適正化委員会の中の運営評価委員会の責任者として、事業の推進のための一連の改善勧告・提言等に関わつた経験から、今後の課題について自治体関係者に二点ほど提案しておきたい。

#### （１）社会福祉協議会の活動強化

合併をふくめて自治体にとって問われる地域福祉の推進体制を考える上で、介護保険制度のように具体的なサービスの供給をおこなうような活動は、それなりに順調か、問題があるかを判断しやすしい。しかし、地域社会的助け合いや声かけといった自主的活動を引き出し持続させる活動は、評価が困難であり、専門家が継続的にサポートすることがないとは持続は難しい。

市町村社会福祉協議会は地域福祉の推進役であり、事業の普及について、事業に対する認識と理解を深め、地域における利用者ニーズの発見のために在宅介護支援センターや民生委員・児童委員の協力をはじめ多様な仕組みづくりが決め手となる。特に地域福祉権利擁護事業については、住民への周知や、利用者への把握につとめ、知的障害者や精神障害者へのサポートに等しいは、親の会、共同作業所等との連携をはかることが重要

である。

実は、契約には時間がかかっており、必要性があると判断できる利用者自身に契約の意思が固まるまでに（本人との信頼関係を築くまでに）相当な時間を費やすケースが少なくない。これは、事務的な対応をするような仕事では無理なので、じっくり利用者とは話し合う仕事として受け止める周りの理解が重要である。そのため、地域密着の活動が可能な社会福祉協議会が窓口になり、行政が各種の連携をサポートするとよい。この事業を介して社会福祉協議会と自治体のパイプを強化することが望ましい。

## （２）市町村行政に福祉専門職の配置を

今後、福祉サービスの利用者は、増加することはあっても減少することを想定することはできない。といつても自治体には予算と人材の制約が働くことから、より効果的な人員配置と予算の執行がとめられる。社会福祉分野の制度政策を自治体レベルで組み立てることを意識できる福祉専門職（社会福祉士や精神保健福祉士等）の確保をはかる（場合によっては広域対応で採用もありえる。要するに社会教育主事のような専門家として位置づけることをつうじて、地域における利用者ニーズの発見のための多様な仕組みづくりが可能となる。組織力と機動力のある中核的な社会福祉協議会が基幹的社協として取り組む府

県の成果も参考となる。また、この事業の利用促進課題については、生活保護世帯（利用料に際して個人負担なし）が全体の利用者の三分の二を占めている。この背景は、利用料（一回一〇〇円）の負担が左右している要素もあり、利用者の負担が軽減されるよう、自治体の政策として検討することが利用者の拡大を導き、結果としての自立生活の実現を可能にすることを考え、対策を検討頂きたい。