

地域における権利擁護支援システムの形成に関する調査研究 (その 2)**～権利擁護支援システムの形成プロセスの視点から～**

- 日本福祉大学地域ケア研究推進センター 奥田 佑子 (会員番号 1826)
- 日本福祉大学地域ケア研究推進センター 金 圓景 (会員番号 2499)
- 日本福祉大学 平野 隆之 (会員番号 320)
- 伊賀市社会福祉協議会 田邊 寿 (会員番号 819)

1. 研究の目的

報告その 1 において、権利擁護支援システムの構築状況と形成のタイプについて明らかにした。報告その 2 では、こうした権利擁護支援システムがどのように形成されてきたのか、そのプロセス及び形成のために必要な条件を実践から探索的に把握することで、権利擁護支援システムの普及策を検討することを目的とする。これまで、行政や社会福祉協議会を対象とした権利擁護の実態把握を目的とした調査等は実施されているが (全社協 2013 等)、地域である程度の実績を持つ団体を対象とした実際の形成プロセスを把握する調査は実施されていない。報告その 1 でも確認したように、権利擁護支援システムの牽引役は行政や社協に限らず、NPO が大きな役割を果たしており、それらの団体も含めてシステム形成のプロセスを把握することが、権利擁護支援システム構築において重要である。

2. 方法 (調査の方法については、報告 (その 1) を参照。)

権利擁護支援システムの形成プロセス把握のため、全国権利擁護支援ネットワークへの質問紙調査において、1) 当初の権利擁護支援に取り組む契機、2) その支援が可能となった条件、3) 実施事業の展開とそれを支えるミッションの変化、4) ネットワークの構築とシステムの発展を把握した。これらについては、自記式調査で得られた回答を研究メンバー 4 名でコード化・カテゴリ化する作業を行い、その結果を福祉職・法律職の専門家および研究者で構成される研究会で検討した。また、権利擁護支援開始当初の事業と現在の事業を比較し、その変化を把握した。これらの結果については、各団体に確認いただいたのち、公表についての了解を得ている。

3. 主な結果**1) 権利擁護支援に取り組む契機**

権利擁護支援に取り組む契機としては、①具体的に権利侵害等の状況に直面しそれに対応する場合、②既存の制度や仕組みの限界から新たな組織や仕組みを導入する場合、③権利擁護の理念実現やシステム構築を掲げて組織を構築する場合の大きく 3 つがみられた。契機の①と②は制度の限界があるために困難事例が発生するという裏腹の関係となっている。

①具体的事例への対応からのシステム構築

具体的な権利侵害があったり、権利行使保障がなされていなかったりという事例としては、認知症高齢者や知的障害者の虐待や悪徳商法被害、借金問題への対応のほか、介護保険制度の導入に伴う契約制度を保障することや、障害者の親亡きあとの不安への対応、地域移行に伴う生活支援などをあげることができる。「親の会」などの当事者組織以外にも、社会福祉協議会や障害者の地域移行を進める社会福祉法人、障害者の地域生活支援を行う NPO 法人等で、こうした具体的な事例に対応する形で権利擁護支援システムが構築されている。

②既存の制度や仕組みの限界への対応

すでに権利擁護支援の取り組みは行っているが、それでは十分でなかったり、使い勝手が悪かったりということで、新たな組織や仕組みをつくって対応するなかで、権利擁護支援システムが充実していく。既存制度の代表的なものとしては、成年後見制度と、主に社会福祉協議会が実施している日常生活支援事業があげられる。

成年後見制度では、受任の体制が整わないために介護保険が利用できないといったことへの対応や、個人での後見受任件数が限界に達して組織を立ち上げ法人後見の体制を整えるといった対応がある。

また、日常生活支援事業では、利用者が増加し社会福祉協議会の受け入れが限界となっていることや、判断能力が著しく低下している人は利用できない点、日常的な金銭管理以外の財産管理は業務の対象とならない点、基幹社協ではない市町村社協ではアセスメントや契約等の実務を主体的に担うことが出来ない点などが、その限界や使い勝手の悪さとしてあげられる。実施主体である社会福祉協議会だけでなく、障害者支援に関わる社会福祉法人や NPO 法人からも、日常生活支援事業の限界が指摘されており、その対応が図られている。

③権利擁護の理念の実現やシステムの構築

①②のような具体的な事例やシステムの限界への対応以外に、行政や専門職が権利擁護の理念実現やシステム構築を当初から掲げて、それを実現させるシステムを構築する場合もある。当然、その背景には、個別事例の課題や、制度の限界を含んでいるが、そうした個別の対応からスタートするのではなく、市町村や都道府県など一定規模で、システムを構築しようとするタイプである。

行政がシステム構築を先行する場合、そのための委員会等を設置したり、権利擁護支援の現状や課題の把握のために調査が実施されたりといったプロセスを踏む場合が多い。また、専門職が先行する場合、行政との情報交換の場や研究会の設置、地域への周知・課題把握のための相談会の実施等が取り組まれている。

2) 支援が可能となった条件

支援が可能となった条件としては、①福祉職・法律職など多職種の人材確保と連携 (15 団体)、②行政との協働やそのための場の設置 (研究会・検討委員会等) (14)、③関係者のミッションの共有 (13)、④財政的支援 (12)、⑤課題把握のための「なんでも相談」や調査 (9)、⑥モデルとなる実践 (6)、⑦その他 (地域とのかかわり、法人化、組織風土やフットワークなど) の要素が抽出できた。

表 1 システム形成が可能となった条件

①福祉職・法律職など多職種の人材確保と連携	(15/17)
②行政との協働やそのための場の設置 (研究会・検討委員会等)	(14/17)
③関係者のミッションの共有	(13/17)
④財政的支援	(12/17)
⑤課題把握のための「なんでも相談」や調査	(9/17)
⑥モデルとなる実践	(6/17)
⑦その他 (地域とのかかわり、法人化、組織風土やフットワークなど)	

*カッコ内の数字はそれを記載した団体数を表す。

①福祉職・法律職など多職種の人材確保と連携

多くの団体で支援が可能になった条件として、法人の職員や役員・理事として、また外部の監査機関や委員会、ネットワーク会議、事例検討会等をとおして、弁護士・司法書士・社会福祉士といった専門職が

協力できる体制があったことをあげていた。その他の専門職として、医師や税理士、建築士などの協力も条件としてあげられている。

また、公証役場・消費者生活センター・地域包括支援センターのように専門機関との連携や、本人を生活面でバックアップする機能の違う他のセンターとの連携をあげた団体もみられた。

社協のように、もともと権利擁護に特化していない組織では、専門職との連携の前に、当該団体の組織内部に権利擁護支援に関心の高い職員がいたことが条件となる。また、NPO 法人のなかには、そうしたスタッフを研修により育成したという例もみられる。

②行政との協働やそのための場の設置

行政との協働の具体的内容としては、検討委員会等の行政と専門職が一緒のテーブルにつく委員会のほか、行政と社協、民生委員がともに課題を抱えた家庭に訪問に行くことや、弁護士から行政へ協力のアプローチをすることなどが含まれる。「社協・行政型」「NPO・行政型」では行政による正式な委員会等の設置が多いが、「NPO 先行型」では意見交換や情報交換、行政職員の理解などの表現にとどまる。いずれにしても、行政の理解と協力が支援には不可欠であり、多くの団体が当初から行政との協働や行政へのアプローチを指向している。

③関係者のミッションの共有

関係者が共通認識をもって課題解決にあたったこと、地域での安心できる暮らしの実現という大きな理念や共通の問題意識があったこと、権利擁護支援の価値を評価した管理職や行政職員がいたことなどの記載をまとめてミッションの共有とした。また、勉強会や懇談会の開催、地域福祉計画・発展強化計画等での重点項目化もミッションの共有のための手段であると判断し、ミッションの共有に分類している。

なお、権利擁護支援システム形成を支えた当初の「ミッション」の内容としては、知的障害者の親亡き後や認知症高齢者への支援といったいわゆる地域生活支援を可能にする重要なツールとして取り組まれているものが多く見られた。権利擁護事業をどう実施するかという前に、「本人の地域生活をどう支援するか」という一種の「ミッション」があったといえる。

④財政的支援

専門職が活動を継続するには財政的支援が不可欠な要素となる。「社協・自治体型」では、社協に権利擁護以外に人材を確保できる財政基盤があるため、契機となる当初の支援は可能となるが、別に権利擁護に特化したセンターを運営していく上では財政的支援が必要となる。NPO 型で別の NPO 法人や社会福祉法人の活動が基盤となっている場合も同様である。しかし、そうした基盤がなく NPO 法人を立ち上げる場合は、当初から財政的支援が不可欠となる。「NPO・自治体型」では団体の立ち上げ当初から行政の支援を受けることも可能だが、「NPO 先行型」ではそれも難しく、理事長による抛出や民間助成や親の会からの支援で賄っている場合もみられる。

⑤課題把握のための「なんでも相談」や調査

複数の団体が「なんでも相談」や巡回型の出張相談会を実施している。また、実態調査を実施しているところもある。システム構築の契機として特に 3 番目にあげた理念の実現やシステム構築を目指したとき、支援を行うためには、支援を必要としている人に出会う場が必要となる。「なんでも相談」は、そのための窓口であり、課題が持ち込まれる条件づくりともいえる。また、「なんでも相談」は、そこで福祉職と法律職が具体的連携を経験する場ともなっており、支援体制構築のための条件ともなっている。

⑥モデルとなる実践

先行するモデル実践を参照することは、関係者の共通認識を醸成することにもつながる。NPO・自治体型の広域自治体型のモデルとして「東濃成年後見センター」が、当事者団体型のモデルとして「宝塚成年後見センター」が挙げられた。また、権利擁護支援全国ネットワークによる研修会の情報がモデルとなっている場合もある。

⑦その他

上記に記載した以外に、「法人格の取得」や「住民の参加」「組織のフットワークの軽さ」といった記載があった。個人での権利擁護支援（成年後見受任等）から活動が始まった場合は、法人格の取得が行政との連携や法人後見の実施において不可欠となる。また、事業の実施体制として、事務職や職員の存在も欠かせない。課題発見や解決において地域住民の協力を得ている活動では、住民や市民の参加や理解がその条件として挙げられている。また、組織のあり方として、問題が起こったときのフットワークの軽さや、限界に甘んじない組織風土といった記述もみられた。

3) 実施事業の展開とそれを支えるミッション

(1) 実施事業の展開

調査では、団体やセンターの立ち上げ当初の事業と、現在実施している事業を区別して把握している。その結果多くの団体で、当初の事業に新たな事業が追加され、現在に至っていることが分った。

一般的に権利擁護支援システムといったときにイメージされ、実施率が 100%となっていた①~③については、多くの団体が当初から取り組んでいる。それに対して、同じく実施率が 100%となっていた「⑦権利擁護に関するネットワークやシステムの構築」については、その 7 割以上が追加的に取り組まれた事業であった。「⑤虐待問題への対応」と「⑧調査研究」も、75%と高い追加割合となっていた。「④人材養成」は当初から取り組まれている場合も見られ、追加実施は半数強という実態であった。ただ、当初から取り組んでいる団体でも、研修対象者やプログラムが追加されている場合もみられた。特に、市民後見人の養成については、平成 23 年から始まった国の市民後見推進事業をうけての動きであり、追加実施の割合を高めている要素でもある。

表 2 当初実施事業から追加実施された団体の数と割合

事業内容	実施団体	うち追加実施団体	追加割合
①権利擁護に関する相談	17	1	5.9
②成年後見に関する事業・日常生活自立支援事業	17	3	17.6
③啓発・研修	17	4	23.5
⑦権利擁護に関するネットワークやシステムの構築	17	12	70.6
④人材養成	14	8	57.1
⑤虐待問題への対応	12	9	75.0
⑧調査研究	8	6	75.0
⑨その他	6	2	33.3
⑥サービス等の質のチェック	3	1	33.3

(2) 事業の展開の背景にあるミッションの広がり

こうした事業展開の背景として、ミッションに変化や広がりがあったかを聞いていた結果、団体設立当初のミッションは事業を展開するなかで広がりをもつことが今回の調査で明らかとなった。17 団体中 14 団体で何らかの変化や広がりがあったという回答があり、その内容としては、大きく次の 4 つの傾向がみられた。

①利用対象者の広がり

「高齢者だけでなく障害者も対象となりネットワークが広がる」、「地域移行する知的障害者のみが対象だったが、事業を進めるうちに、全ての障害者、認知症高齢者など対象が広がる」、「高齢者や障害者の課題に限らず、児童虐待・DV 等多岐にわたる相談が持ち込まれるようになった」など、利用対象者や相談内容の広がりがみられた。

②支援課題・事業内容の広がり

『親亡きあと』から親（家族）が元気なうちに制度利用し後見人に情報提供していくことが必要」、「市民後見人の養成が追加」など、支援内容にも変化がみられた。

また、後見に関連して、「法人の特性を活かすことのできる案件を積極的に受任する」、「受任ケースを公的な法人が受任したほうがいいものに限定するなど、支援の枠組み作成に重点をおく」など、法人後見の支援方法を整理するという内容がみられた。

③他の地域への広がり

「県内の他の権利擁護支援団体のバックアップを担うことが追加された」、「権利擁護支援の考え方や取り組みを地域に広げていく」など、特定のエリアや法人内での活動を越えて外への広がりがみられた。

④行政との連携・協働の強化

上記の広がりもふくめて、行政とどう連携するか、公的に保障されるべき事業として行政と協議していく必要があるといった記述がみられた。

4) ネットワークの構築とシステムの発展

関係機関等が連携するネットワーク化が図られ、そこで議論をすることによって、地域に生まれた取り組みや事業等があるかを聞いたところ、17 団体中 10 の団体から回答が得られた。ネットワークから生まれた具体的な取り組みや事業としては表 3 のような内容が挙げられる。ネットワークを恒常的な仕組みとして関係者や関係機関が連携できる体制を整えたものや、研修会やシンポジウムの開催、具体的なセンターの設置、新たな法人の設立といった内容となっている。

表 3 ネットワークから生まれた取り組み

ネットワークの恒常的仕組み
<ul style="list-style-type: none"> ・「暮らしネットワーク」(南富良野) ・伊賀相談ネットワーク、いが悪徳商法なんでも鑑定団(伊賀市社協) ・なんでも相談会(あさがお) ・ネットワーク会議を見学に来た他市社協等で同様のネットワーク構築(湘南ふくし) ・「成年後見ネットワーク米子」「成年後見ネットワーク倉吉」、「3ネットワーク協議会」、「成年後見センターうるかむ」(成年後見ネットワーク鳥取)
研修会・シンポジウム
<ul style="list-style-type: none"> ・地域ケア会議での権利擁護に関するテーマの取り上げと、研修会の実施(PAS) ・直面した課題について年 1 回のシンポジウムの開催、福祉関係者向け法律の研修会の開催(東濃)
具体的なセンター等の立ち上げ
<ul style="list-style-type: none"> ・いわき市に「権利擁護支援センター」が設置される予定(そよ風ネットいわき) ・船橋市成年後見支援センター、千葉県権利擁護支援ネットワークの設立(PAC) ・「NPO 法人おかやま入居支援センター」「岡山高齢者虐待対応専門職チーム」(岡山ネット懇)

タイプIV「団体・専門職ネットワーク型」は、もともとネットワークを組むことから活動がスタートしていることもあり、ある意味、全ての取り組みがネットワークから派生しているとみられることもできる。

その代表的な例が岡山のネット懇であるが、その取り組みの内容をみると、具体的な連携を行うために、定期的な懇親会を持つなかで今課題となっていること、向かうべき方向性等、ミッションを共有するとともに、「巡回なんでも相談」を実施することで、具体的に相談が持ち込まれる体制づくりと、福祉職と法律職の連携を経験する場づくりが行われている。そして、そこで具体的に問題を解決するという成功体験を積み重

ねることで、「あそこに行けば解決してくれる」という信頼が築かれ、新たな対象者や課題に関する相談につながるという好循環が生まれているといえる。

4. 結論

これらの結果から、権利擁護支援システムの形成プロセスにおいて、重視すべき点として次の 4 点を整理することができる。

①具体的事例や課題を関係者が共有したうえでのシステム構築が必要

支援の契機としては、認知症高齢者や知的障害者など、具体的な事例への対応や、成年後見制度の限界など、制度上の具体的な課題が挙げられていた。一般的に行政がシステムを構想する際には、理念先行型は多くみられるが、理念だけが先行し実態が絵に描いた餅にならないためには、具体的事例や制度の課題を関係者が共有しながらシステムを構築する必要がある。委員会を設置しての実態調査等はそうしたことを担保するための仕組みといえる。

②システムは事業展開とともに発展・充実していくものである

事業の展開から、権利擁護支援システムは、当初から完成された形で機能するのではなく、活動の中で肉付けされ発展していくということが今回の調査で明らかとなった。報告その 1 で紹介した各団体の事業実施率は、各団体の現在のひとつの到達点であり、当初からすべて実施されていたわけではなく、今後も時代や地域のニーズに応じて変化していくものであると捉える必要がある。

特に、ネットワークの構築は、システム形成において必須の取り組みとなるが、当初からできるものではなく、団体における具体的な事例の解決や事業の展開とともに形成されていくといえる。虐待対応・防止については、虐待防止法の施行など、制度や法律の変化に伴って必要性が増しているものであり、各団体がこうした社会の要請に柔軟に対応していることの表れでもある。

③システムの発展には組織におけるミッションの共有と柔軟な組織体制が必要

ネットワーク構築などのシステムの発展を可能にするためには、関係者間でのミッションの共有が不可欠であり、それを担保するための仕組みとともに、変化を受け入れる柔軟な組織体制が重要となる。多くの団体がそもそものミッションを権利擁護事業の実施ではなく、より幅広い地域生活支援の実現にしていることも、より多くの関係者のミッション共有を可能にしているといえる。また、ミッションを共有する仕組みとしては、会議や調査研究事業、懇談会のような定例の集まりのほかに、なんでも相談会のように具体的な事例への対応を通して、法律職と福祉職といった異職種が支援の方向性について共通認識を持つ場を確保することも重要となる。さらに、組織のミッションは固定的ではなく変化するものであり、変化を柔軟に受け入れる組織風土が必要となる。

④「ネットワークの構築」によって地域に新たなシステムが生まれる

団体において事業が展開されると同時に、地域においてネットワークが構築されることで、権利擁護支援システムはより重層的なものへと発展していくことが明らかとなった。先にみたように、ネットワークの構築自体は、団体の事業展開の過程で取り組みが可能となっていくが、1つの団体がネットワーク構築に取り組むことで、団体を超えて地域の中に新たな事業が生まれるという循環が生まれている。新村（2010）が指摘するように、権利擁護ネットワークには地域の「福祉力」そのものを強化するメリットがあるといえる。

注）本研究（報告（その 1）および（その 2））は「私大戦略的研究基盤形成支援事業～社会関係再構築に向けた地域福祉的解決のデータベース開発と評価～」（2010～2014 年）の一環として実施したものである。