

[学術論文]

社会福祉協議会における権利擁護

Advocacy of Right in Social Welfare Councils

安 間 真 由 美

Mayumi AMMA

Studies in Humanities and Cultures

No. 14

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 14号
2011年2月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN
FEBRUARY 2011

[学術論文]

社会福祉協議会における権利擁護

Advocacy of Right in Social Welfare Councils

安 間 真由美
Mayumi Amma

要旨

社会福祉協議会（以下、「社協」という。）は、現在「地域福祉権利擁護事業」という事業名で権利擁護事業を行っているが、実際は、金銭管理を中心とした取り組みとなってしまうている。

しかしながら、権利擁護の取り組みは、福祉サービスの利用援助や金銭管理にとどまるものではなく、権利侵害からの保護、日常的な権利行使の保障を基本とし、生活のなかで誰もが必要と思われることを社会的に確立していくことである。

本論は、地域福祉権利擁護事業の成立と権利擁護の思想、社協やコミュニティワーカーの役割、社協の展開してきたふれあいのまちづくり事業（以下、「ふれまち事業」という。）の成果、社協への調査等をもとに、今後の社協における権利擁護のあり方を見出そうとするものである。

研究結果から、社協は、活動の土台に権利擁護の姿勢を組み込み、福祉コミュニティを推進できる存在であるといえる。そのために具体的に何が必要かを整理すると、①権利擁護についての学習、②当事者独自の支援計画作り、③既存サービスの最大限活用、④地域住民による見守り活動、⑤予防的な支援、⑥地域で権利擁護を推進するための仕組みづくり、になる。これらの点が、筆者の主張する権利擁護を土台とした福祉コミュニティづくりの重要な形成要件となる。

キーワード：権利擁護、社会福祉協議会活動、地域福祉権利擁護事業、福祉コミュニティ

1 社会福祉協議会における権利擁護の可能性

1-1 社会福祉協議会における権利擁護に対する問題意識

社協は、現在「地域福祉権利擁護事業」^{注1)}という事業名で、権利擁護事業を行っている。

この事業は、認知症高齢者・知的障害者・精神障害者など判断能力の不十分な人が、地域で自

立生活できるよう、①福祉サービス利用援助（福祉サービスの利用に関する情報提供、助言、手続きの援助など）、②日常的金銭管理サービス（利用料の支払いなど）、③書類預りサービス（通帳などの預り）を行うものである。

このなかの①福祉サービス利用援助は、地域福祉権利擁護事業を契約すると同時に提供されることになっている。そのため、地域福祉権利擁護事業の実際は、「地域福祉権利擁護事業」という名称を掲げておきながら、金銭管理を中心とした取り組みとなっている。

このことは、地域住民や現場の関係者に、「権利擁護は金銭管理」と受け止められかねない。

住民主体で誰もが安心して暮らせる町づくりを推進している社協は、主として金銭管理を「権利擁護」の意味と捉えるのではなく、組織の役割を踏まえながら再度「権利擁護」の意味を見直すことが必要なのではないだろうか。

本論は、地域福祉権利擁護事業の成立と権利擁護の思想、社協やコミュニティワーカーの役割、社協の展開してきたふれまち事業の成果、社協への調査等をもとに、今後の社協における権利擁護のあり方を見出そうとするものである。

本章では、地域福祉権利擁護事業の成立と権利擁護の思想から、社協における権利擁護の可能性を探っていきたい。

1-2 権利擁護の法的整備の始まり

そもそも権利擁護とは、福祉サービスを必要とする高齢者や障害者をあらゆる形態の権利侵害、あるいはその可能性から擁護し、人生の主体者として尊厳あふれる生活を送るうえで必要となるすべての権利を保障する、との目的で生まれた考えである¹⁾。

わが国では、1981年の国際障害者年を契機に、社会福祉施設における権利侵害事件が明らかになるなど、権利擁護に向けた取り組みが行政に対して急速に求められ始めた。

いくつかの社協、行政、関係団体（弁護士会、司法書士会、社会福祉士会）等では、地域福祉権利擁護事業に先駆けた試みがなされていた。

なかでも、社協での取り組みは、東京都社協、品川区社協、大阪府社協に見られる。

東京都社協は、「東京知的障害者・痴呆性高齢者権利擁護センター（通称「すてっぷ」）」を、1991年に全国に先駆けて開設した。その活動内容は、障害者や高齢者への権利擁護に係る相談、調査、意向の代弁、弁護士紹介、生活支援、財産保管サービス等である。

品川区社協の権利擁護実践は、1992年から実施された「さわやかサービス」から生まれた。「さわやかサービス」は、利用会員（高齢者や障害者等）を対象とした協力会員（サービス活動への協力者）による有償の家事援助サービス（食事の支度・洗濯・掃除等）である。このなかで、利用会員の財産保全等についての必要性が指摘され、1995年に「さわやかサービス」のメニューに生活支援の一環として財産保全・管理サービスを加えた。同年、利用会員が意思能力のある時

に代理人に代理権を与え、意思能力の喪失後、代理人が本人の意向を尊重して支援する任意後見を日本で初めて導入した。

この品川区社協の影響を受けて、大阪府社協は、大阪府、大阪市、堺市の共同事業として1997年に「大阪後見支援センター（愛称「あいあいねっと」）」を発足させた。主要事業は、相談事業、経済生活支援サービス事業（財産管理）、広報・啓発事業である。

このように、1990年代に入ると、自治体レベルで権利擁護を推進する機関が整備され始め、福祉サービス利用者から直接サービス内容に対する意見や苦情を聞き、サービス改善の取り組みを行っていた福祉オンブズマン活動も権利擁護とつながっていった。

しかしながら、このような各自自治体レベルでの取り組みだけで権利擁護を実現するのは困難であった。

この状況を打破するため、「権利擁護」と呼ばれるサービスや活動が具体的に国レベルで検討され始めた。その起点は、1998年6月17日に公表された厚生省中央社会福祉審議会の社会福祉構造改革分科会における「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（以下、「中間まとめ」という。）である。

中間まとめでは、措置制度から契約に基づくサービス利用制度への転換、財産管理や日常生活支援、苦情解決の仕組みの整備など、自己決定保障の観点から、さまざまな権利擁護システムの導入が提案された。

その後も権利擁護のニーズに直面する社協等の関係機関は、それぞれが権利擁護システム構築の課題に対して、自らの専門性の基で対応してきた。これらの取り組みが、成年後見制度を急速に整備させ、地域福祉権利擁護事業の実施根拠にもなったといえる。

1-3 権利擁護が必要な状態とは

権利擁護が必要な状態とは、具体的にどのような状態なのだろうか。

日本地域福祉学会の『地域福祉事典』では、権利擁護を、「利用者の権利を保障しようとする理念であるとともに、きわめて具体的な取り組み課題である。」²⁾とし、ここでいう利用者の権利は、表1のように5つの内容を包括するものとしている。

表1の権利をみると、権利擁護が必要な状態とは、虐待や消費者被害等の直接的な権利侵害の事実のみならず、病気や障害等のために、権利を知らされていない、判断能力が低下しているなど日常生活において自らの権利行使が不十分な状態も含んでいる。

1-4 社会福祉協議会における権利擁護の可能性—まとめ

地域福祉権利擁護事業の実施以前に、すでにいくつかの社協等で先駆的な権利擁護の試みがなされていた。

表1 利用者の権利

㉗ 情報に関する権利	サービスの内容、利用条件等の利用の際の取り決め、選択可能な選択肢が複数存在すること等福祉サービスにかかわる情報、自分が知られたくない事実を不当に公開もしくは利用されないこと（情報の秘匿性）等のプライバシーの保護
㉘ 手続きに関する権利	契約等における適正・迅速な手続き、インフォームド・コンセント、一定期間後の見直し、成年後見・地域福祉権利擁護事業
㉙ 適切なサービス内容が保障される権利（最低生活保障）	利用者の思想信条の自由、選挙の自由、自分の財産を管理する自由、信仰の自由、虐待および拘束からの自由、公正な手続きによらず不利益を被らない自由、信書の秘密の保障とともに、利用者の潜在的可能性への働きかけや生活の質の維持・向上をめざしたサービス
㉚ 訴えの権利	苦情対応システム等、サービス利用者の権利が侵害されたときに対応するシステムの連動
㉛ 参加の権利	サービスの利用過程への参加、計画策定の各段階における参加、広く社会参加

出典：日本地域福祉学会『地域福祉事典』新版、中央法規、2006、p474

地域福祉権利擁護事業は、社会福祉基礎構造改革の一環として、1998年の中間まとめを起点とし、検討会を経て1999年10月から実施された。福祉サービスの提供方式が措置から契約に変更されるため、全国あまねく早急に福祉サービスの利用援助や金銭管理が必要となったためである。

その後、地域福祉権利擁護事業は、徐々に実施主体や対象者の拡大を図り、契約締結ガイドラインや契約書様式の作成を整え、相談体制と援助内容の強化を図ってきている。2007年には、「従来よりわかりにくいとの指摘があった」^{注2)}という理由で事業名称が変更されているが、日常生活自立支援事業となった現在でも、サービス内容に変わりはない。

しかし、権利擁護の取り組みは、福祉サービスの利用援助や金銭管理にとどまるものではない。権利擁護は、権利侵害からの保護、日常的な権利行使の保障を基本とし、生活のなかで誰もが必要と思われることを社会的に確立していくことである。

社協の活動には、成年後見制度の『簡易版』としての地域福祉権利擁護事業の役割だけではなく、福祉、司法、行政等の専門性を結びつけ、権利擁護を軸とした地域でのつながりを構築していく役割があってもおかしくない。

次章では、権利擁護が社協活動の土台となれるのか検証していくため、社協の歴史的経緯、現状や課題、コミュニティワーカーの倫理要領や役割をみていきたい。更なる論拠として、これまで社協が展開してきたふれまち事業の成果から、権利擁護を土台とした社協活動が可能であることを明らかにしていきたい。

2 社会福祉協議会の役割と権利擁護

2-1 社会福祉協議会の概要

社協発展の経緯をまとめたものが表2である。社協は、協議体→運動体→事業体へと変化をしてきている。これは、社協活動の単なる変化ではなく、地域社会のニーズに応える形で、社協活動の力点の置き方が変化していることを意味している。

表2 全社協基本文書からの社協発展経緯

1950	「社協組織の基本要綱及び構想」策定
1951	中央社協（1955全社協）、都道府県社協の発足
1957	「市区町村社協当面の活動方針」策定
1959	保健福祉地区組織育成中央協議会（育成協）の発足
1962	「社会福祉協議会基本要項」策定
1967	共同募金に関する行管勧告
1968	「市町村社協当面の振興方策」策定
1973	「市区町村社協活動強化要項」策定
1979	『在宅福祉サービスの戦略』発行
1982	『社協基盤強化の指針』発行
1983	市町村社協の法制化（社会福祉事業法改正）
1984	『地域福祉計画・理論と方法』発行
1985	在宅福祉推進計画構想／ボランティア事業実施
1989	「在宅福祉サービスと社協」
1990	市区町村社協の目的に「在宅福祉サービス事業の企画・実施」が加わる（社会福祉事業法改正）
1991	ふれあいのまちづくり事業開始
1992	「新・社会福祉協議会基本要項」策定
1993	「ふれあいネットワークプラン21基本構想」策定
1994	「事業型社協推進の指針」策定
1995	ふれあいのまちづくり事業の成果について地域福祉の展開に向けて
1999	地域福祉権利擁護事業実施
2000	これからの市区町村社協の運営システムのあり方について／「社協を地域福祉の推進団体」と法定化（社会福祉法）
2003	「市区町村社協運営指針」策定

松永俊文「地域福祉と社会福祉協議会50年の軌跡—活動理念の変遷とその背景—」福岡女学院大学紀要、第4号、2003をもとに筆者作成

社協は、2006年4月現在、すべての市町村に1,826、区に128、政令指定都市に15、都道府県に47、そして全国の段階に1の計2,017カ所が設置されている。

「新・社協基本要項」では、社協を「地域における住民組織と公私の社会福祉事業関係者等により構成され、住民主体の理念に基づき、地域の福祉課題の解決に取り組み、誰もが安心して暮

らすことのできる地域福祉の実現をめざし、住民の福祉活動の組織化、社会福祉を目的とする事業の連絡調整および事業の企画・実施などを行う、市区町村、都道府県・指定都市、全国を結ぶ公共性と自主性を有する民間組織である。」としている。

社協は、ほぼ社会福祉法人格をもつ独立した組織であり、地域により参加する組織や実施する事業に違いがある。そのため、住民にとって社協は理解し難い面があるが、「市区町村社協経営指針」(全社協、2003)では、業務体制を①法人運営部門、②ボランティアセンターを含む地域福祉推進部門、③地域福祉権利擁護事業、相談、情報提供などの福祉サービス利用支援部門、④介護事業を含む在宅福祉サービス部門、の4部門に分けている。

この業務体制別に社協の課題を考察していくと、以下の4点にまとめられる。

- ①行政からの財源縮減のなかで、これまでの経営上の無駄を省き、自主財源を確保し、必要な事業に財源を投入していける法人運営能力を身につけること。
- ②地域福祉の推進という目的のもとに、これまでの実績や社協であることの特性を生かし、他の事業者等と協働しながら、よりよい地域福祉実践を実践していくこと。
- ③サービスとしての権利擁護(地域福祉権利擁護業)だけでなく、サービスを利用する上での権利擁護を、社協の総合相談の基本としていくこと。
- ④市町村合併が進んでいくなかで、新たな社協組織・事業の構築が迫られているが、必要な事業を失うことなく、きめ細やかな在宅福祉サービスの提供に努めること。

どの部門も、めざすべきものは、地域住民の個々のニーズに応え、個々の生活を具体的に支え、地域の福祉課題の解決を図ることである³⁾。

2-2 コミュニティワーカーの倫理綱領

コミュニティワーカーは、社会福祉援助技術のひとつであるコミュニティワークを中心に支援を行うソーシャルワーカーのことである。

ソーシャルワーカーの実践は、ソーシャルワークの定義と社団法人日本社会福祉士会の倫理綱領に依拠する。したがって、コミュニティワーカーも、これにのっとり自らの実践を検証していかなければならない。

地域福祉権利擁護事業等の個別的問題に対する支援で求められる倫理綱領は、「1)利用者に対する倫理責任」における「6.(利用者の意思決定能力への対応)社会福祉士は、意思決定能力の不十分な利用者に対して、常に最善の方法を用いて利益と権利を擁護する。」と「12.(権利侵害の防止)社会福祉士は、利用者を擁護し、あらゆる権利侵害の発生を防止する。」である。

コミュニティワークの領域で求められる倫理綱領は、「3)社会に対する倫理責任」における「2.(社会への働きかけ)社会福祉士は、社会に見られる不正義の改善と利用者の問題解決のため、利用者や他の専門職等と連帯し、効果的な方法により社会に働きかける。」である。

コミュニティワーカーの機能と役割は、社会福祉士の倫理要領や実際の活動内容にもある通り、権利擁護そのものである。社協活動は、コミュニティワーカーの活動であるので、権利擁護実践と合致しているといえる。これは、権利擁護が社協活動の土台となりえるということである。

2-3 ふれあいのまちづくり事業の目的と成果

事業目的の文言は事業の改正毎に変わっているが、「民間の立場から社協が、地域福祉を総合的に推進し、問題発見から解決まで一貫した機能を目指していく」⁴⁾ というふれまち事業の意味するところは変更していない。

2002年度までのふれまち事業の指定社協は、全国796市区町村である。指定率29.9%⁵⁾ と全国で3割程度の市区町村社協の事業実施があったが、ふれまち事業のもつ趣旨は、すべての市区町村社協が共通して目指していくものである。

1995年に全社協は、ふれまち事業A型の指定を受けた84か所の社協すべてを対象に「総括調査」を行っている。調査研究委員会の委員長であった京極高宣は、「『皆が支え合う福祉コミュニティづくり』を実現するためにきわめて有効な事業であることが実証的に明らかとなった。」⁶⁾ と述べている。

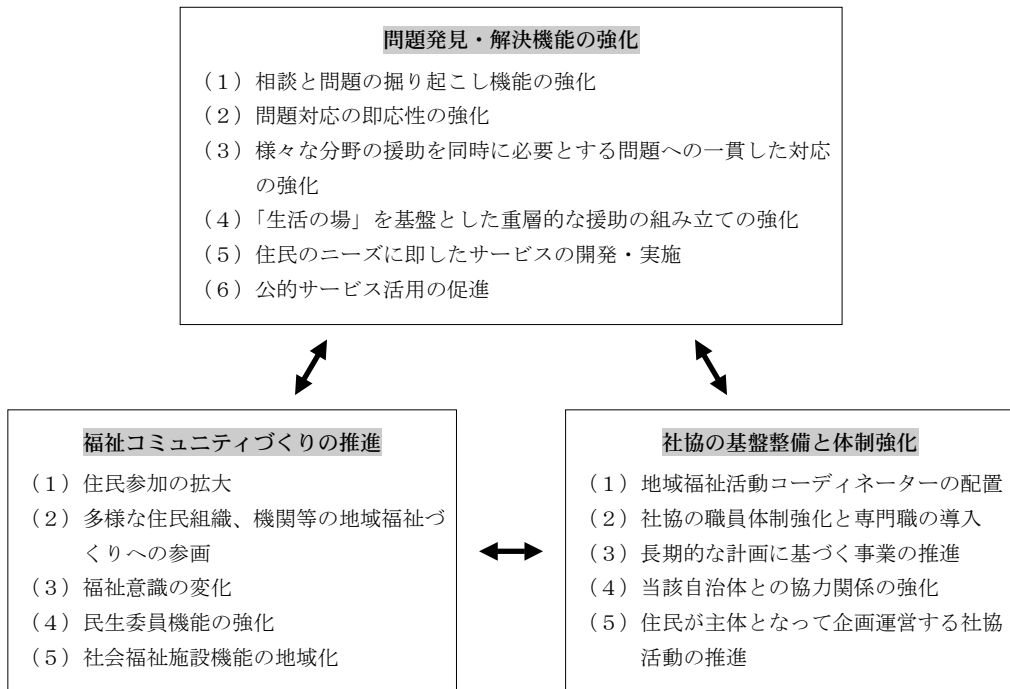


図1 ふれあいのまちづくり事業による市区町村社協強化相乗作用

全国社会福祉協議会『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ社会福祉関係施策資料集14（1995年）』第80巻7号、1996をもとに筆者作成

ふれまち事業は、図1のように相乗作用的に市区町村社協の活動を活発化させている、と全社協は成果としてまとめている。

同年の中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会小委員会の報告によると、どの地域も①相談・援助活動の充実、②小地域でのネットワーク活動の推進、③新たなサービス・活動の開発等が、専任の地域福祉活動コーディネーターの配置によって大きく進んでいる実態が明らかとなった。

2-4 社会福祉協議会の役割と権利擁護—まとめ

戦後の占領下の日本において、社協活動は、「アメリカからの直輸入」という批判も少なからずあり、住民生活に即した活動の展開にはなっていなかった。

その後、住民主体による地域組織化活動が社協の基本的な機能であることと確認されたが、住民に対する直接サービスを行うことは原則としてさげられ、財政上から行政依存も強まっていった。

やがて高度経済成長が行き詰まり、財政危機による支出削減でコミュニティケアが重視されるようになり、社協も直接サービス供給の役割を担うこととなった。

1992年の新・社協基本要項では、在宅福祉サービスの担い手等の役割変化を踏まえ、住民主体の理念の継承と発展が確認されており、その存在は社協の憲法とまでいわれている。その新・社協基本要項に、社協の目的は、誰もが安心して暮らすことのできる地域福祉の実現をめざすことであると明記されている。

社会福祉基礎構造改革において、措置から契約へと社会福祉システムが大きく変わってしまった現在、高い法人運営能力、よりよい地域福祉活動、相談支援体制の充実、きめ細やかな在宅福祉サービスの提供が、社協にとって一層大きな課題となっている。

コミュニティワーカーの機能と役割も、倫理要領や実際の活動内容にもある通り、権利擁護そのものである。社協活動は、コミュニティワーカーの活動であるので、権利擁護と合致しているといえる。これは、権利擁護が社協活動の土台となりえるということである。

数ある社協事業のなかでも、ふれまち事業は、福祉コミュニティの形成をめざし全国規模の社協事業として展開されてきた。その主たる成果は、専任の地域福祉活動コーディネーターの配置によって、①相談・援助活動の充実、②小地域でのネットワーク活動の推進、③新たなサービス・活動の開発等が、大きく進んだことである。ふれまち事業の成果は、権利擁護を土台とした社協活動が可能であることの更なる論拠となった。

次章では、実際に社協が、筆者の主張する社協活動をどれだけ実現できるのか、伊賀市社協の取り組みや、大津市社協、豊田市社協へのインタビュー調査等を行うなかで考察していきたい。

3 権利擁護を土台とした社会福祉協議会の活動

3-1 伊賀市社会福祉協議会—地域福祉権利擁護事業から地域自立生活支援へ

伊賀市社協の地域福祉権利擁護事業の契約件数は、認知症高齢者26名、知的障害者36名、精神障害者61名、その他14名の計137件であり（2007年8月末現在）、三重県内で突出している。

伊賀市社協の地域福祉権利擁護事業の主たる業務は、契約者に対して支援の輪をつくりだすことにある。例えば、認知症高齢者の不衛生な生活実態が、民生委員から社協に伝わり、地域福祉権利擁護事業を通して、地域でのサポートを含んだ医療や福祉のさまざまなサービスへとつながり、契約者を支援の輪で包み込むといった具合である。

2003年頃から、地域福祉権利擁護事業は徐々に関係機関に周知され、活用されるようになってきたが、地域には特に精神障害者向けの社会資源が少なかった。

そこで、伊賀市社協は、①関係機関のネットワークづくり、②誰もが集える場所づくり、③就労支援システムの構築、の3つの柱を構成し、全社協へ助成申請を行い2年間（2004・2005年度）で100万円の助成を受けることとなった。

こういった就労支援の延長上で、伊賀市商工政策課・教育委員会・三重県若者自立支援センター・市民活動センター・伊賀市社協などが集まり、ニート・引きこもり検討会も毎月開催していくこととなった。

伊賀市社協は、地域福祉権利擁護事業の開始をきっかけに、障害者自立支援、ニート・引きこもり対策といった地域での自立生活支援を展開させている。

3-2 大津市社会福祉協議会—高齢者・障害者の権利擁護研究会の創設

大津市社協は、地域福祉権利擁護事業を2000年4月から開始している。契約件数は、滋賀県内でトップである。内訳は、認知症高齢者62名、知的障害者36名、精神障害者15名、その他11名の計121名である（2009年7月末現在）。

大津市社協では、地域福祉権利擁護事業を開始して3年後の2003年4月に、「高齢者・障害者の権利を擁護する組織の設立に向けた調査・研究会」（2004年度より「高齢者・障害者の権利擁護研究会」へ改組。以下、「研究会」という。）を立ち上げている。大津市社協の当時の体制では、市内の権利擁護を必要とする高齢者や障害者等に対応するには不十分であると判断し、大津市での権利擁護の仕組みそのものを検討する必要があると考えたからである。

研究会の構成員は、弁護士、研究者、市職員、障害福祉専門職員、社協職員等であり、隔月で開催されている。

研究会では、このような専門家や関係機関職員だけではなく、薬物依存経験者等のお話を聞くなどして、地域住民が誰でも参加し、テーマに対して考えていける体制をとっている。

研究会では、2003年8月には、『大津市・大津市社協の権利擁護の取り組み報告』を、2005年

10月には、『高齢者・障害者の悪質商法被害と権利擁護～大津市・大津市社協の権利擁護の取り組み報告2～』を、研究成果として冊子にまとめている。現在では、知的障害者が犯罪に巻き込まれたり、加害者になったりといった問題を考えるため、保護観察官等も交え継続して勉強会を行っている。

大津市社協の立ち上げた研究会は、常に地域の課題に対応した権利擁護のあり方を追究しており、大津市の権利擁護のネットワーク組織のひとつとして重要な役割を担っている。

3-3 豊田市社会福祉協議会—生活支援員派遣事業

豊田市社協の地域福祉権利擁護事業契約件数の内訳は、認知症高齢者23名、知的障害者17名、精神障害者11名の計51名である（2009年7月末現在）。

豊田市社協では、独自の事業として2008年5月から、「生活支援員派遣事業」を開始している。

この事業は、日常生活で手助けが必要な身体・知的・精神障害者、高齢者（認知症・独居者等）に対して、福祉サービス利用援助を提供する事業である。具体的には、以下の①～⑨までの内容となっている。

- ① 様々な福祉サービスの利用に関する相談や必要な申請代行、情報提供
- ② 住んでいる又は借りる予定の賃貸住宅に関する相談や情報提供
- ③ 日常生活での物品購入時の契約などの相談
- ④ 現金での福祉サービス利用料・税金・公共料金などの支払いや振込みの代行
- ⑤ 年金現況届など、返事が必要な書類の作成・提出の代行
- ⑥ 郵便物の内容確認と説明
- ⑦ 食料品・日用雑貨以外の電化製品・服などの購入希望時、機能・素材・サイズ・金額などの相談と購入のための店舗への同行
- ⑧ 継続的に支援している人に対して、入退院の際の付き添い・事務手続きの協力や入院時に必要な物品の準備や購入の協力
- ⑨ 定期的な訪問による体調や生活状況の把握と困りごとやトラブルに関する相談や協力（⑧までの活動に付随した活動）

豊田市社協では、2009年9月現在5名の契約者に対して支援を行っているが、契約者の増加を見込み、開始前年度より生活支援員の養成講座を開催している。養成講座を修了した後、生活支援員としての登録が可能となる（2007年度は35名登録）。2009年には一年間の実績からわかってきた利用者の傾向やニーズに対応するための制度理解、利用者の求める援助を提供するためのスキルアップを目的とした「生活支援員フォローアップ研修」が開催されている。

地域福祉権利擁護事業と比べると、支援内容に、金銭管理や書類預りがないこと、対象者に、「親族から虐待又はネグレクト等を受けている者」、「独居の高齢者又は身体障害者」が加わって

いることが挙げられる。

この事業は、金銭管理可能な知的障害者が、金銭トラブルをおこしても通帳を預けたくないケースなどに対して、生活状況の見守りや相談にのることで、本人の思いに寄り添い柔軟に支援していくことを目指した事業である。

3-4 権利擁護を土台とした社会福祉協議会の活動—考察とまとめ

伊賀市社協は、地域福祉権利擁護事業において日常的な金銭管理ではなく、「福祉サービス利用援助」を最も重視し、利用者の自立支援を目的として、利用者とはさまざまなサービスを結びつけている。このような体制が、自然と障害者自立支援、ニート・引きこもり対策へとつながっていた。

大津市社協は、従来からの関係機関とのネットワークを活かし、地域福祉権利擁護事業から研究会や社協全体の活動を相談する顧問弁護士制度を立ち上げている。

地域福祉権利擁護事業は、大津市社協の100を超える事業のひとつであるが、大津市社協は、この事業を通して、さらに地域でネットワークを広げている。権利擁護の視点で住民参加による研究を重ねながら、個人の問題を地域の課題として悪徳商法対策や障害者の犯罪被害対策等につなげている。

豊田市社協は、生活支援員派遣事業に代表されるように社協独自の事業設計に力点を置いてきた。地域福祉権利擁護事業を日常的な金銭管理に特化し、生活支援員派遣事業を福祉サービス利用援助にあて、機能分化させているようにも見える。

福祉サービス利用援助を重視し、利用者の気持ちに寄り添い、自立支援につなげていく生活支援員派遣事業は、行政から与えられた地域福祉権利擁護事業そのものではなく、豊田市社協独自のものである。

それぞれの市の実態は様々であり、地域福祉権利擁護事業に対する取り組み方もそれぞれ違うが、3つの社協^{注3)}に共通することは、個別問題の解決を図るプロセスのなかに、多様な支援や活動を含めた地域づくりを推進していることである。

個別の問題に対する支援と地域づくりが一体となった実践は、普遍的に社協活動が権利擁護を土台として展開できるものであることを示しており、要援護者を中心に据えた福祉コミュニティの形成に必要なことである。

終章では、福祉コミュニティの概念整理を行い、権利擁護を土台とした社協による福祉コミュニティづくりの必要性とその形成条件についてまとめていきたい。

4 福祉コミュニティと社会福祉協議会における権利擁護

4-1 福祉コミュニティの概念整理

福祉コミュニティの概念については、様々論じられており、統一された見解がないが、代表的な岡村重夫、三浦文夫、鈴木五郎の福祉コミュニティについて整理していく。

福祉コミュニティの概念を最初に提示したのは岡村重夫である。

岡村は、地域福祉の構成要素として、①最も直接的具体的援助活動としてのコミュニティ・ケア、②コミュニティ・ケアを可能にするための前提条件をつくる地域組織化活動（一般的地域組織化活動と福祉組織化活動）、③予防的社会福祉、の3つをあげている。⁷⁾

ここでいうコミュニティ・ケアは、公共機関の責任で実施される直接的で個別的サービスである。岡村は、このコミュニティ・ケアを前提として、コミュニティ型地域社会の形成を目的とする一般地域組織化だけでは福祉ニーズを持つ人々の生活は充足されないと考え、福祉ニーズを抱える人々の利益に同調して代弁する個人や機関・団体が、共通の福祉関心を持って関与する特別なコミュニティ集団を「福祉コミュニティ」と捉えた。⁸⁾ その方法として、当事者組織を中心とする福祉組織化を提示している。

岡村の福祉コミュニティの基本的な特徴は、福祉ニーズを抱える人々の福祉政策への参加であり、それは対象者による「運動、交渉、参画」⁹⁾を通じた福祉政策へのフィードバック機能を意味している。例えば、前述した伊賀市社協の認知症高齢者の事例に当てはめると、認知症高齢者本人やその代弁者らが、自ら医療や福祉サービス、地域でのサポート等の拡充に関わり、地域の福祉施設や専門機関、団体等の発展を担うというものである。

三浦文夫は、福祉コミュニティの構成要件を次の4点により構想している。¹⁰⁾

①一般的コミュニティに対する部分コミュニティの位置に、福祉コミュニティを置く、②福祉コミュニティの目的を、要援護高齢者を地域にとどめ、居宅で生活が継続できる体制の確立とする、③そのための必要条件を、在宅福祉サービスや施設のネットワーク、さらにサービスの推進に関与する行政・民間・住民の協働が成立する体制とする、④さらに、その十分条件を、在宅福祉サービスを支援する地域住民のインフォーマルなネットワークの構築とする。

このような三浦の福祉コミュニティ概念は、1980年代からの在宅福祉推進の指針となった『在宅福祉サービスの戦略』（全社協、1979）に受け継がれた。福祉コミュニティの形成が強調されるようになってきたのはこれ以後のことであり、三浦の福祉コミュニティは、社協活動の指針のひとつとなった。

鈴木五郎は、地域福祉の目標を福祉コミュニティの形成においている。

鈴木は、福祉コミュニティを「一定の地域、市町村や小地域などにおいて、住民主体のコミュニティ活動を土台として、各種行政機関や市町村社協、福祉施設、保健行政機関、民生委員協議会など多くの関係者により、協働が実践され、役割分担と共同意識が形成されること」と定義づ

けている。

社協発展の経緯を論じてきた本論では、岡村の福祉コミュニティの定義を前提とする。

4-2 福祉コミュニティと社会福祉協議会

今日では、福祉コミュニティの形成が、地域福祉の究極の目標として合意されつつある。

福祉コミュニティの形成に欠かせない一般的地域組織化と福祉組織化は、社協の中核的な活動であり、福祉コミュニティは社協を主として創出されてきたといえよう。

福祉コミュニティの形成をめざして1991年に始まったふれまち事業は、注目すべき成果をだしている。社協の役割を振り返ってみても、地域福祉の実現をめざすことが、すべての社協に共通した目的となっている以上、社協は福祉コミュニティの形成をめざしていることになる。

緊縮財政や地域福祉の担い手が増えている今日、実際に社協がコミュニティワークの専門機関と位置づけられるかどうかは、福祉コミュニティの形成にかかっている。

社協は、すべての社協活動の土台に権利擁護の姿勢を組み込み、福祉コミュニティを推進していかなくてはならない。権利擁護の姿勢とは、権利侵害からの保護、日常的な権利行使の保障を基本とし、生活のなかで誰もが必要と思われることを社会的に確立していくことである。

権利擁護を土台とした社協による福祉コミュニティづくりは、従来から多かった福祉サービスを必要とする高齢者や障害者といった対象者に限らず、児童虐待やDV等も含めた一人ひとりの権利擁護が必要な状態に着目していくことにつながる。

実際に、伊賀市社協は、権利擁護を土台とした社協による福祉コミュニティづくりを実践し、ノート・引きこもり対策まで活動を展開している。大津市社協や豊田市社協も、権利擁護の姿勢を組み込んで福祉コミュニティを推進してきている。

このような社協の活動は、福祉、司法、行政等の各分野の専門性を結びつけ、権利擁護を軸とした地域でのつながりを構築していくことになる。

社協は事業や対象を問わず、権利擁護を土台とした福祉コミュニティの形成をめざしていかなくてはならない。そのために具体的に何が必要か次節で提言していきたい。

4-3 権利擁護を土台とした社会福祉協議会による福祉コミュニティの形成条件

権利擁護を土台とした社会福祉協議会による福祉コミュニティの形成条件は、以下の6点である。

第一に、権利擁護についての学習である。

権利擁護は、コミュニティワーカーにとって援助の本質につながる重要な概念である。社協職員は、権利擁護に対する深い理解と検討を重ねた上で、自らの専門であるコミュニティワークと社協機能を活かした地域福祉活動を展開しなくてはならない。

権利擁護の担い手には、ますますの期待が寄せられている。そこでコミュニティワーカーが、自らの役割や社協の組織機能を発揮できれば、福祉コミュニティの形成に大きく貢献できる。

第二に、当事者独自の支援計画作りである。

本人の望む生活を的確に把握し、何が心配なのか、保障されるべき権利擁護のレベル、本人や家族等がすべきこと等をアセスメントし整理していく。そうすることで、マニュアル一辺倒の支援計画ではなく、当事者独自の支援計画につながり、権利擁護を土台とした支援に取り組むことができる。

第三に、既存サービスの最大限活用である。

個別の問題への対応状況を見ても、問題を解決していくための支援としてあげられるものの中には、サービスとして既に制度化、事業化されたものが多く含まれている。本人や周囲の人にとって関わることのなかった既存のサービスを最大限に活用することは、ニーズに対する即応性や支援計画目標の実現に近づくことができる。

第四に、地域住民による見守り活動である。

制度化・事業化されたサービスだけでなく、地域住民による見守りをはじめとした地域福祉活動も、日常的な支援において不可欠である。なかには入院時に保証人を求められるなど、地域福祉活動として具体的な支援が考えにくい事項もある。そのため支援が求められる問題に焦点をあてて、地域で支援できることを整理することも求められる。

地域住民による見守り活動を支援計画に組み込むことは、権利擁護の視点から一般的地域組織化、福祉組織化を進めることであり、権利擁護を単なるサービスではなく主役とした社協の存在価値が見出せる。

第五に、予防的な支援である。

権利擁護には、何らかの問題が起こった時の対応と同時に、それらの問題が起こらないようにする予防的な支援も含まれる。予防的な支援は、福祉の当事者のみの力では困難を伴うため、地域住民の協力を得ながら支援計画に組み込まれて進めていく必要がある。このことは、地域福祉の目標である「誰もが安心して暮らせる地域」にもつながる。

第六に、地域で権利擁護を推進するための仕組みづくりである。

社協は、個別的な問題に対する支援と地域づくりを一体的に進めていくことで、地域のつながりを創出し、福祉の一人ひとりの当事者に応じた効果的な支援を構築していかなくてはならない。

4-4 福祉コミュニティと社会福祉協議会における権利擁護—まとめ

福祉コミュニティの概念については、現状として統一された見解はない。しかしながら、福祉コミュニティの形成は、一般の地域社会づくりという内実になってきており、地域福祉の究極の目標として合意されつつある。

福祉コミュニティの形成に欠かせない一般的地域組織化と福祉組織化は、社協の中核的な活動であり、福祉コミュニティは社協を主として創出されてきたといえる。

緊縮財政や地域福祉の担い手が増えている今日、実際に社協がコミュニティワークの専門機関と位置づけられるかどうかは、福祉コミュニティの形成にかかっている。社協は、すべての社協活動の土台に権利擁護の姿勢を組み込み、福祉コミュニティを推進していかなくてはならない。

権利擁護を土台とした社協による福祉コミュニティを推進していくことは、従来から多かった福祉サービスを必要とする高齢者や障害者といった対象者に限らず、児童虐待やDV等も含めた一人ひとりの権利擁護が必要な状態に着目していくことにつながる。ひいては、福祉、司法、行政等の各分野の専門性を結びつけ、権利擁護を軸とした地域でのつながりを構築していくことになる。

社協は事業や対象を問わず、権利擁護を土台とした福祉コミュニティの形成をめざしていかなくてはならない。

そのために具体的に何が必要かをまとめると、①権利擁護についての学習、②当事者独自の支援計画作り、③既存サービスの最大限活用、④地域住民による見守り活動、⑤予防的な支援、⑥地域で権利擁護を推進するための仕組みづくり、が挙げられる。これらの点が、筆者の主張する権利擁護を土台とした福祉コミュニティづくりの重要な形成条件となる。

注

- 1) 地域福祉権利擁護事業は、国庫補助事業としての事業名称であり、社会福祉法第81条に規定される「福祉サービス利用援助事業」を指す。2007年度より地域福祉権利擁護事業は、「日常生活自立支援事業」に名称変更されているが、本論文では、「地域福祉権利擁護事業」の名称を用いる。
- 2) 事業名称変更の根拠となる通知「日常生活自立支援事業の実施について」（2007年5月15日社援地発第0515001号社会・援護局地域福祉課長通知）には、具体的に何がわかりにくいのか記載されていない。このわかりにくさの具体的内容としては、地域福祉権利擁護事業という名称からだけでは、事業内容が想像しにくいこと、他事業との名称混同などが考えられる。
- 3) 3カ所の社協活動事例を出したが、地域特性、社協内部のキーパーソン、行政体質などがこれらの社協活動の取り組みを盛んにしている理由と考えられる。

引用文献

- 1) 黒木保博・山辺朗子・石倉哲也『社会福祉キーワードシリーズ ソーシャルワーク』中央法規、2002、p112
- 2) 日本地域福祉学会『地域福祉事典』新版、中央法規、2006、p474
- 3) 全国社会福祉協議会『市区町村社協発展・強化計画策定の手引き』、2006、p7
- 4) 全国社会福祉協議会『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ社会福祉関係施策資料集13（1994年）』第78巻7号、1995、p212
- 5) 神里博武「沖縄の『ふれあいのまちづくり事業』について—事業評価を中心に—」長崎ウエスレヤン大学現代社会学部研究紀要、2巻1号、2004、p1-12

- 6) 全国社会福祉協議会『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ社会福祉関係施策資料集14 (1995年)』第80巻7号、1996、p228
- 7) 岡村重夫『地域福祉論』光生館、1974、p63-64
- 8) 岡村、前掲書、p69-70
- 9) 岡村、前掲書、p97
- 10) 大和田猛『福祉コミュニティ』推進としての地域福祉—地域福祉概念の検討を通して— 青森県立保健大学雑誌、第6巻第1号、2005、p21

参考文献

- 1) 全国社会福祉協議会『月刊福祉』第81巻第6号、1998、p10-55
- 2) 特定非営利活動法人PASネット編『福祉専門職のための権利擁護支援ハンドブック』ミネルヴァ書房、2009
- 3) 特定非営利活動法人PASネット編『権利擁護で暮らしを支える』ミネルヴァ書房、2009
- 4) 原田正樹監修・伊賀市社会福祉協議会編集『社協の底力—地域福祉実践を拓く社協の挑戦』中央法規、2008
- 5) 社会福祉法人伊賀市社会福祉協議会『平成20年度厚生労働省社会福祉推進事業 地域福祉の推進における「保障機能」のあり方に関する研究事業報告書』2009

(研究紀要編集部は、編集発行規程第5条に基づき、本原稿の査読を論文審査委員会に依頼し、本原稿を本誌に掲載可とする判定を受理する。2010年11月15日付)