

第 2 部

地域における権利擁護のあり方と
社協の位置

第2部

地域における権利擁護のあり方と社協の位置

I 社協が考えるべき新しい「権利擁護」の課題

記述の流れが前後するが、本報告書の第4部「モデル地区活動の状況と到達点」では、本研究事業のモデル地区として活動に取り組んだ北区社協の報告として、「権利擁護については、国庫補助事業を念頭におくと権利そのものの考え方が狭くなる可能性がある。事業としてできるかどうかは別に、事例から権利とは？という基本的視点を参加者とともに考える必要がある」（52頁）と指摘している。このことは、おそらく「専門家」も含め、現在多くの人々が共通して感じていることに違いない。ここでは、その疑問に答えるために「基本的な視点」ないしは「基本的な論点の整理」を提示したい。その前提としてまず、「生存権」という権利がどのように形成されてきたのか、人権とは何か、財産権とはどのような権利なのかなどについて考えてみたい。それは、「国庫補助事業を念頭においた権利」とか、介護保険法でいう「権利」はこれまでみてきたような権利とどんな関係にあるのかを考えることが必要であるからである。

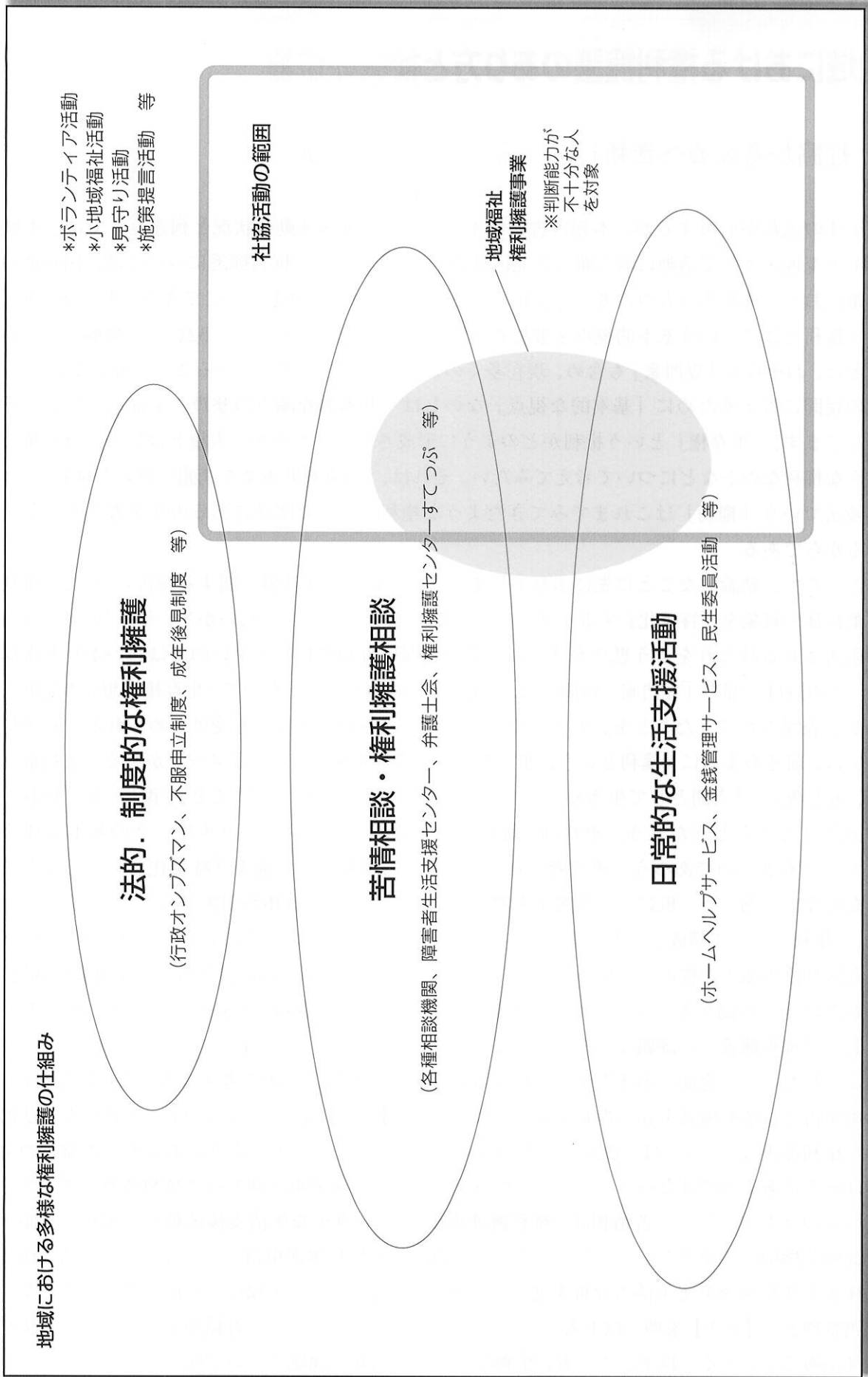
ところで、結論的なことに先にふれてしまえば、前述の北区社協に関する報告の中で、「権利という言葉自体が対象を『特殊化』するイメージがある。『自分がどう生きたいか？』という所から発し、それが阻害される時これをどう思うか？という話の展開の方が参加しやすいのではないかと指摘している。この点は一部の「専門家」の間では、（表現はいろいろだが）かつて「生存権思想」の発展とか展開として表現されてきたことを、わかりやすく表現したもののようにも受けとめられる。北区社協の報告では、前述のように「権利という言葉自体が対象を『特殊化』するイメージがある」と指摘しているが、もし仮に『『人間として生きる』という当たり前のことを取り戻すこと』（復権）を「権利」として考えたとしたらどうだろう。それは、福祉の言葉で言えば、ソーシャルワークの基本原理そのものと言ってもよいのであろう。そう考えれば、必ずしも権利は「対象を『特殊化』してしまうこと」にはならないであろう。仮に、『『人間が人間として生きる』こと自体が阻害されている状態からの復権』を、「権利」として構成したとしよう。とすれば、少なくとも次のようにいうことはできるだろう。

北区社協の報告が提起していることは、一部の「専門家」の間でも注目されている重要な課題であり、それだけ今後社協が考えようとしている権利擁護は、難しい課題を内在しているが、やりがいのある新しい「権利擁護」の課題なのだということである。

こうしたことを念頭におきながら、以下可能な範囲で表題の問題を考えてみることにしたい。

本報告では権利擁護を3つのレベルに分けている（【図1】参照）。3つのレベルのうち「法的・制度的な権利擁護」については、改めてその内容を精査し整理をしない必要があるが、本報告の主たる意図はそこにあるのではない。ここでは、社協が今後可能な限り取り組むべき権利擁護の部分が、3つのレベルのうち主として「苦情相談・権利擁護相談」と「日常的な生活支援活動」の部分に関係することを改めて指摘しておきたい。そして、この「苦情相談・権利擁護相談」と「日常的な生活支援活動」が意味する権利擁護を実生活の分析を通して具体的に提示しているのが、「権利が護られていない状況の課題整理表」（【表1】参照。以下表という）ということになる。ここに社協が最も重視すべき権利擁護の実像があるといえる。以下、この表に依拠しながら、表題の課題について検討してみることにしたい。

【図1】 権利擁護の3つのレベルと社協活動、地域福祉権利擁護事業の位置



まず表中の〔A・権利が侵害されている場合〕をみてみよう。問題状況は様々だが、多くが高齢者や障害者と家族や職場の間の問題である。Aの問題の中で、個人と個人（私人間）の法律関係（とりあえず、ここでは法律関係＝契約関係としておきたい）といえる問題は、販売業者との商品売買をめぐるトラブルだけであるが、ここではAの問題がいずれも「市民と市民の間の問題である」ことを確認しておきたい。このような市民と市民の問題には、国はなかなか介入をしない。それはなぜであろうか。

II 「権利擁護」をめぐる歴史的な経緯と現状

よくいわれるように、法の世界では、「私的自治の原則」といって、私人間の法律関係は基本的な法秩序を無視したものでないかぎり、個人間の自由意思で決定されることになっている。かつての社会（たとえば封建制社会など）においては支配者の専断により、人々の生活が脅かされてきた。私的自治の原則は、こうした封建制社会への反省の上に培われてきた市民革命の思想に裏付けられている。つまりそこでは、「個人は生れながら他人に譲りわたすことのできない生来の権利、基本的人権をもっている」と考えられたのである。人々はだれからも拘束も受けないわけだから、他者との関係は、多くの場合自由な意思に基づく契約によって形成されることになる。この点は、冒頭の問題を考える上でも留意すべき点といえよう。

私的自治の原則のもとでは、市民の生活は原則として各自の意思に委ねられ、市民相互の関係に行政が介入することは極めて少なく、また行政が市民社会に介入する場合にも国会の定立する法律によって厳重に拘束されることになる。このような国家が、「夜警国家」と称されるものであるが、これに対し、20世紀の「福祉国家」になると、参政権や社会権が20世紀的人権と呼称されるようになる（国民の生存権を積極的に保障することが国家の任務とされる）。しかし、現代でも私的自治の原則が基本であることにはかわりはない。従来から基本的人権の侵害は、国家による人権侵害を意味することが多く、私人間による人権侵害を直接憲法によって救済することは、通常は考えられてこなかった。この点も私的自治の原則と関連しているようにみえる。

また現代では、国民の生存権を確保するためには、積極的な行政活動が求められるが、他面で国民の自由権の保障も依然として重要な問題とされている。「家族から虐待されている高齢者や障害者の実情を早期に発見し予防することが困難を極めてきた」のも、国民の自由権を保障しつつ積極的な行政活動を展開することが、現実にはなかなか難しいということも大きな要因となってきたと考えられる。表中Aに掲載された問題にはこの点に関係する問題が少なくない。

このような問題に対処するために、なお行政活動の有り様（例えば、規制行政のあり方）が検討され続けている。新聞報道によれば、政府は児童虐待やドメスティックバイオレンスに対する行政の対応をより迅速化し、事故を未然に防止する方向を検討中ということだが、これ等はその一例といえよう。

ここでは、問題解決に向けての別の可能性を探ってみたい。その可能性とは、国家から相対的に独立したところに、人権保障の制度的な枠組みを創ることである。そうすることで、国家が本来的に可能性として持っている国民の自由の抑制を規制しつつ、人権侵害の予防をはかることが可能なようにも思われるからである。

そのことを考えるにあたって、日本国憲法に関係して次の2つのことにふれておく必要がある。

【表1】権利が護られていない状況の課題整理表

	問題状況	決定されるケース例	現状における主な問題点、課題
A・権利が侵害されている場合	身体的虐待	言うことをきかないと家族から繰り返し殴られる知的障害者や痴呆性高齢者	問題が潜在化しがち。本人の訴えがないと施策が機能しない。
	性的虐待	職場の上司から卑猥な言葉をかけられたり身体に触れられる知的障害者	問題が潜在化しがち。本人の訴えがないと施策が機能しない。
	拘束、監禁、自由の束縛	徘徊しないように鍵をかけられたり鎖につながれる痴呆性高齢者	問題が潜在化しがち。本人の安全を守るサービスが不可欠。
	搾取、詐欺	不当に高額な商品が無理やり売りつけられる一人暮らしの高齢者や知的障害者	身近に相談できる人がいない。騙されていることにも気づかない。
	財産侵害、金銭管理	親に障害基礎年金を使われてしまう施設入所の知的障害者	判断能力が低下した時に信頼できる相談相手や援助者がいない。
	精神的虐待	嫁から「穀潰し」扱いをされている寝たきりの高齢者	問題が潜在化しがち。虐待する側も追い込まれている場合も多い。
	差別	兄弟が婚約する際に、知られると破談になると存在を隠される精神障害者	隔離や無施策が一層の偏見や差別感を招いている。
プライバシーの侵害	福祉サービスを利用していることに対し近隣から悪口を言われる嫁	情報化の進展に対して、プライバシー保護の仕組みと意識が未定着。	
B・権利が行使できない場合	放置・孤立	1日することもなく閉じこもっている虚弱な一人暮らしの高齢者	近隣関係の希薄化。積極的に関わる相談機関の不在。
	サービスの不足	過重な介護で自らの健康を害したりノイローゼになっている家族介護者	ニーズに合わせてサービスが整備される仕組みになっていない。
	不適切なサービス提供	利用者の意向をまったく聞こうとしないホームヘルパーを交代してほしいと頼んだところ派遣を中止された虚弱高齢者	福祉に対する権利意識が育っていない。不満を訴える場がない。訴えても取り上げられない。
	情報不足、手続きの煩雑さ、スティグマ	利用できるサービスがあるのに知らなかったり利用しようとする高齢者や家族	情報不足や屈辱感等によってサービスを拒否する人が多い。拒否に合うとサービスに繋がられない。

※本表はモデル地区（北区社協、調布市社協）における事例分析を参考に作成しました。

- (1) ひとつは、わが国の憲法がその原理として周知のとおり「国民主権」を規定していることである。本報告書の第1部で述べているとおり、社協の本来的な役割は「住民主体による福祉コミュニティづくり」にあり、「権利擁護」もまた社協にとっての本質的な視点のひとつであると考えられる。そして、その前提としての「地域福祉の主権者は住民であり、住民こそがすべての主役でなければならない」という考え方を踏まえると、自明ともいえる憲法の基本原理としての国民主権をここであらためて確認しておくことは重要な視点といえるだろう。
- (2) いまひとつは、従来少なくとも社会保障に関する生存権は、「国家と一人ひとりの国民の間の一対一の関係」としてだけ想定されてきたことである。しかも歴史上、社会保障の展開過程においては、人間の価値が商品としての「労働力」との関わりで判断され、その結果労働力としての価値の少ない人々の生存の保障が、どうしても後回しに考えられてきたことは否定できない。しかし、人間の生存が実際には「他者とのかかわり」の中でしか保障されないものであるとすれば、多様な他者の存在こそ、より豊かな人間の生命活動を保障することになるはずである。そのように考えると、人間の存在にとって基本的な行為である「他者へのいたわり、はたらきかけ」ができにくくなっている現実こそ目を向ける必要があるであろう。社協がこれから考えようとしている権利擁護は、実はその辺に関わるものなのであろう。

本報告書の第2部では、TCM機能の確立に向けた社協の取り組み課題として、住民参加型在宅サービス実施団体の開催、介護者や利用者の組織化、ミニデイホームやふれあいいいききサロンの実施等をあげているが、この根底にあるのは「いたわることの権利」あるいは「助け合うことの権利」といってもよいのではないか。「権利擁護」は、助けられる者の「権利擁護」であると同時に、「助けようとする者」の「権利擁護」でもあるのである。

これを言い換えると、従来「個人」を基盤に考えられてきた自由権・平等権・生存権の確保を、今後は「社会」自体の「主体性」を基盤に捉えなおしていくことが重要だということになろう。「国民相互の横の社会関係としてとらえられる人権保障」と言いなおしてもよいであろう。

上述した(1)(2)ふたつのことから想定されることは、私人が他者の人権を確保することで、それが終局的には自己の人権の確保にも通じていく仕組みを国家から相対的に独立した所に創りあげることが、日本国憲法の基本原理並びに生存権という権利の性格と決して矛盾しないばかりか、むしろ補完し高めることにつながるということである。

国家に、国民の生存を保障する義務があることは、既に述べたとおりである。しかし「介護保険」導入後のわが国では、好むと好まざるとに関わらず現在の「上からの社会保障」の貫徹は難しくなってくるだろう。逆説的な言い方をすれば、「介護保険」の導入は、自律的な民主主義の有効性と、連帯の組織化を重視した福祉サービスのあり方、ひいては国家のあり方を考える契機としてとらえていくべきであろう。

Ⅲ 住民の作品としての福祉と「権利擁護」 ～拠点としての社協～

このような仕組みの拠点のひとつとして社協を想定することは、決して的外れではないであろう。その理由のひとつとして、区市町村社協は、これまで福祉サービスを提供したり、住民とともに福祉活動を展開したり、民生委員活動やボランティア活動と連携したり、新たな福祉の機能を生み出す等、地域住民の生活の質を高めるために活動してきたことがあげられる。また、社協は、少なくとも法制度上の仕組みとしては、住民や施設関係者の参加組織として構成されている、あるいは構成されうる可能性をもつことがあげられる。この意味で社協は、地域における住民の福祉活動や、社会福祉事業に関わる団体の拠点となるべきところであって、この両者は対立するものではないはずである。その際的前提として、「組織基盤の確立」が特に望まれることはいうまでもない。

もっとも拠点としての社協やその構成員が、市民社会に介入する場合の枠組み（手続き）については、国会（もしくは地方公共団体）の定立する法律によって嚴重に拘束されることが必要である。国家について問題とされうることは、社協においては問題とならないという保障はないからである。しかし、主権者である住民の直接の参加によって構成される組織においては、組織による自由の抑制の危険性は、「国家権力」そのものの場合よりは少ないことも一応は想定してよいであろう。

さて、今、多様な事業主体が福祉の分野に参入してきている。また、住民の福祉への関心の高まりとともに地域に福祉活動が広がってきている。このような中で、社協には、これらのネットワーク化と総合調整を図る役割が強く求められているといえる。

前に述べたように、社協が地域で住民の福祉活動や社会福祉事業に関わる団体の拠点となることが今こそ必要となってきたのである。社会福祉基礎構造改革においても、社協を地域福祉の推進役として改めて位置づけるとともに、地域福祉計画を法律に明確に位置づける方向を打ち出している。この地域福祉計画は、社会福祉事業の計画的推進を図るとともに、公的なサービスと住民の自主的な活動の連携を目的としており、社協がこれに積極的に関わっていくことが期待されている。そして、前に記した社協の総合調整の役割については、単なる事業調整にとどまらず、財源配分も含めた役割を果たすことも今後のひとつの可能性として考えられるであろう。

現在、介護保険制度のスタートを目前にして介護保険の適用外となる高齢者等の地域生活を援助することが喫緊の課題となっている。国においては、「介護予防・生活支援事業」が予算化され、東京都においても、区市町村が地域の実情に合わせて在宅福祉の補助金を使うことを内容とする包括的な補助金制度が平成12年度から実施されようとしている。この補助金を地域のNPOも含む住民参加型サービス実施団体や社会福祉法人等が有効に活用できるように、社協が前に述べた地域福祉計画に基づき、その調整の役割を担うことも十分に考えられることである。また、補助金の調整だけでなく、地域の中の民間財源（地域福祉基金や歳末たすけあい運動、将来的には共同募金）の活用、配分をとおして地域の福祉活動を推進していくことも社協の基本的な役割として考えられる。地域福祉計画は、フォーマルおよびインフォーマルを統合した活動の計画であるとともに、その活動に必要な公的及び民間の財源の造成と配分の計画となっていくであろう。社協は、この地域福祉計画の策定と実施のプロセスに積極的に関わっていくべきである。

例えば、アメリカでは経済機会法という法律に基づき、連邦政府の補助金が州政府を媒介とせず、直接コミュニティ活動機関（その多くが非営利の民間団体）に交付された時代があった。そこではコミュニティ活動機関自体、あるいは契約に基づき同機関に関係する事業所を通じて、住民の生活関連

サービス事業が実施された。このコミュニティ活動委員会においては、住民の「最大限可能な参加」が保障され、サービス事業の計画、具体的な補助金の申請から管理・運営まで、さらには政策提言まで充実した住民参加が展開された。

こうした例からも、社協が今後の展開いかんによっては、補助金交付の申請について民間事業者に助言したり、補助金をどの事業者にどのように配分するかを調整したり、補助金の交付要件や供給しようとするサービスの管理・運営計画を住民代表や民間事業者等と事前に検討することで、福祉サービスについて事業者や利用者のよい意味での自主管理を助長していくことや、福祉サービスについての政策提案、福祉サービス提供者への研修や利用者への情報提供を行うこと等、【表1】(22頁)の〔B・権利が行使できない場合〕の問題解決に直接、間接に関わる部分も増えてくるということも考えられよう。

ところで、【表1】(22頁)の〔B・権利が行使できない場合〕の問題は、どちらかというとも20世紀的人権に関係する問題である。こうした問題への対応は、従来は福祉サービスの利用手続やサービス供給計画への住民参加手続、苦情処理手続の整備により、間接的に権利救済の確保が考えられてきた領域といえる。しかしながら措置から契約への転換の中で、「福祉サービスの供給」自体の「市場化」が図られてくる中で、その保障のあり方もまた大きく変化せざるを得ないことになるだろう。

社協との関わりでいえば、〔B・権利が行使できない場合〕の問題は、「社会福祉法人」としての社会福祉協議会との関係も無視できない問題だろう。措置制度からの転換でふり落とされた福祉サービス利用者や貧困者へのサービスの供給等、社協に期待される役割は大きい。同時に本来の社協の役割の延長線上に求められる問題も大きいと思われる。例えば公益性の高い団体として、多様化する福祉の事業者とそのサービス内容を把握し、何よりも利用者の立場、地域生活を支えるという権利擁護の視点に立ち、必要な福祉サービスの利用援助を行っていくことも今後は求められるところである。この場合、事業者としての社協は、社会福祉法人社会福祉協議会として本来の社協活動とは相対的に独立したものとして考えるべきであろう。

ちなみに近年福祉の領域では、人権擁護ではなく権利擁護という言葉が多く散見される。それが「福祉の市場化」や国家の生存権保障のあり方の変化(サービスの供給自体の保障から、サービス費用の保障へ)と関係するものであるなら、今後、検討を要する問題であるといえよう。

IV 社協における「権利擁護」への取り組みの視点

先に述べているように、地域における権利擁護を考える基本的な視点として、権利擁護の第一の担い手は住民であるべきであるということ。第二に、従来「個人」を基盤に考えられてきた自由権・平等権・生存権の確保を、今後は「社会」自体の「主体性」を基盤に捉え直すという視点、さらにいえば、「国民相互の横の社会関係としてとらえる人権保障」の場として地域をとらえるという点があげられる。

このような視点から見ると、今後地域における権利擁護活動を進める組織として、「住民主体による福祉コミュニティづくり」を基本的な使命とする社協の役割は、極めて重要であるといえよう。ただし、時代はそのような認識だけをすれば認められるという状況になく、いかに地域の中で具体的な実践を通して権利が擁護されていない状況を実際に改善していくかが求められているといえる。国庫補助事業である地域福祉権利擁護事業は、広く社協が住民主体によって地域における権利擁護活動を展開する足がかりとして捉えるべきであろう。

また一方で、社協が地域における権利擁護活動を展開するのに適した組織であるのかといった議論も存在する。たしかにこれまで地域福祉を推進する中核的な組織として、地域社会の中でその影響力をどの程度発揮し得てきたのか、また、民間組織として自律的に住民の立場から活動展開や提言がなされてきたのかといった指摘も少なからずあることは周知の通りである。

しかし、平成12年度からの介護保険の導入を始め、これまでの措置制度からサービス利用者と提供者との契約によるサービス利用へと社会福祉の基本的な仕組みが大きく変わる状況において、これからの地域社会において社協がいかにその役割を果たすかという点で考えるとき、これまで見過ごされがちであった権利を行使できない人々の権利を自立生活支援の視点から積極的に擁護し、安心して生活できる状況を創り出すという視点は欠かせないものと考えられる。その意味でTCM構想は、新たな社会福祉システムのもとで地域社会において社協の持つ機能を最大限に活用し、住民主体による生命の安全と幸福の追求を図る福祉コミュニティづくりのための戦略といえよう。

社会福祉のシステムが大きく変革され、新たなシステムによるサービスが提供されようとする現在、社協は、これまでの機能を活かしつつもその変化を見きわめ、新たにその機能を再構築することが求められている。ここでは、そのために求められる基本的な視点についていくつかの提言をすることとする。

第一には、地域における権利擁護についての啓発、情報提供、学習活動の活性化である。これまでの福祉サービスに関する措置制度においては、住民にサービス選択権が与えられておらず、言葉を換えていえば、自らの生活保障を行政に委ねている状況にあったといえる。今後の社会福祉のあり方についていえば、先に示された社会福祉基礎構造改革の理念にも、「個人が尊厳を持ってその人らしい生活を送れるよう支援するという社会福祉の理念に対応し、サービスの利用者と提供者との間に対等な関係を確立する」とあるように、住民が生活保障の手段である福祉サービス等を自ら選択し、契約によって利用するというシステムになっていく。その場合求められるのは、住民の側の「自らの生活を自ら守る」という意識の変革であり、適切なサービスを選択するための情報を得る活動や学習活動が重要な意義を持つてくると考えられる。そのような住民自身の力量を高める活動（エンパワーメント）を支援していくことが、社協にとってこれまで以上に重要になってくるといえよう。

また地域社会においては、自らサービスを選択し契約するというシステムを活用できない、もしくは活用しにくい人々も多く生活をともにしている。今回の地域福祉権利擁護事業の利用者となる判断能力が十分でない人たちの権利を擁護する上でも、親族、近隣住民、ボランティア、当事者団体等の関係者の理解と協力が不可欠となってくる。その点で、これらの人々の権利を擁護する活動やサービスのあり方自体を住民とともに考えていく役割も地域福祉を推進する民間団体として社協の重要な役割といえよう。

第二に、地域社会において、住民の権利が守られていない状況をいち早く的確にニーズキャッチできるシステムを開発し、その活動を充実させるという点である。

本報告のモデル地区の実践でも示されているように、権利が侵害されている状況や権利が行使できない状況は、当事者本人が権利を自覚していない場合や、家庭の中で権利侵害が潜在化し、地域において顕在化されていない場合が多い。とくに都市部においては、近隣の交流が希薄化していることも原因の一つにあげられよう。

このような状況を安易に見過ごすことなく、ボランティアや民生委員、自治会、さらに専門機関の理解と協力を得て、権利が侵害されたり行使できない人々のニーズを迅速また的確に把握するシステムを開発する必要がある。

その点で第一に示したように、地域における権利擁護活動についての意義をわかりやすく普及・啓発することが重要であり、例えば具体的な問題事例を示したり、支援の実践事例を示したりすることも求められる。また、比較的人口規模が大きい区市では、北区社協の実践事例のように地域特性を考慮して小地域ネットワーク活動をモデル事業として一定期間展開し、その成果と課題を検証し他地域に広げていくことも考えられよう。また、調布市社協が在宅介護支援センターと協働してニーズ発見を図ったように、地域の様々な機関や団体とのネットワークによりニーズキャッチシステムを形成することも考えられる。さらに、東社協が実施したように、「在宅介護ホットライン」のような取り組みをキャンペーン効果を含めて市区町村単位で実施し、住民も含めてそこに寄せられた課題への対応策のあり方を検討することも考えられる。

いずれにしても、地域の権利が擁護されていない住民のニーズが社協に集約的に寄せられ、住民や関係機関と協働して問題解決にあたるシステムを構築することが求められよう。

第三に、社協の機能を活かした個別的な対人援助に関する技術の開発と資質の向上が必要である。

22頁の「権利が護られていない状況の課題整理表」に示されているように、権利が侵害されている場合や権利が行使できない状況に置かれている場合、問題は潜在化しやすく、親族自身が権利を侵害しているなど当事者をめぐる人間関係や心理状況が複雑であることが多い。また、近隣との社会関係が希薄であったり、必要な情報を得られていなかったり、さらに自らの権利を自覚化していない場合も多く見受けられる。このような人々に対する対人援助は、従来からもソーシャルワークとして広く関係機関で行われてきたわけであるが、ともすると従来、社協は地域組織化を第一義として、このような個別的な支援を直接行うことを業務として行わず、十分にその技術の蓄積と職員の資質向上を図ってこなかったといえよう。

しかし、社会福祉に関する問題が一般化し、誰もが福祉サービスを直接的、間接的にせよ利用する可能性がある時代を迎え、社協も個別的な支援に外在的な関わりだけで許される時代ではなくなったといえよう。社協として住民ひとりひとりが安心して地域で自立生活を送れるよう支援していく実践

と、その具体的な効果が求められている。また、都内の社協においても、特に1980年代から開拓的に給食サービス、移送サービスなどの在宅福祉サービスの開発や実施、ボランティアセンターの整備によるボランティア・コーディネート機能やボランティア団体支援の強化、会員制による住民参加型在宅サービスの開発と実施、在宅サービスセンターなどの在宅福祉サービスの受託、「ふれあいのまちづくり事業」の実施など、その機能を活かして事業展開と体制の整備を図ってきている。

しかし、後述する調布市社協のモデル地区活動の反省として、これまで「ひとりの人をサポートしていくという姿勢が不足していた」と述べられているように、個別の事業単位の実施に追われがちとなり、その事業を利用している利用者の生活を個別性、また全体性の視点に立って支援するという点で十分な実績をあげてきたかという点と必ずしも十分ではなかったといわざるを得ない。もちろん、社協における個別支援の実績がまったくないというわけではなく、ボランティアのコーディネートや住民参加型在宅サービスのコーディネート、在宅サービスセンターにおける利用者や介護者の支援などを通して、その蓄積が図られてきているし、「ふれあいのまちづくり事業」における総合相談事業は、まさに社協のネットワーク機能を活かした個別支援の実験的事業といえよう。

地域福祉権利擁護事業を足がかりとする地域における権利擁護活動の展開には、個別の問題状況を的確にアセスメントし、当事者や親族をエンパワーメントするとともに、場合によっては当事者に代わって関係機関に代弁したり、各種の社会資源を活用しながら問題解決を図る優れたソーシャルワークの実践が求められる。ソーシャルワーカーには、人権に鋭敏である感性、冷静な判断能力、コミュニケーション能力、また家族関係の調整、利用者の権利が守られていない状況を関係機関に代弁するなどの機能と能力が求められるし、また住民や関係機関・団体とともに新たな社会資源を開発する情熱と調整・交渉能力も求められる。このような人材の確保や資質向上は、一朝一夕に得られるものではないし、ひとりがすべての内容を担うべきであると考えする必要もないであろう。その点では、社協組織の中で相互に補完しあうチーム・アプローチが重要であろうし、スーパービジョンの体制の整備や弁護士、心理カウンセラーなど外部の専門家の支援を仰ぐ必要もあると考えられる。

また、これまでの事業における利用者を権利擁護の視点から再アセスメントし、地域福祉権利擁護事業における契約によるサービスの利用、もしくはボランティア、小地域ネットワーク活動による支援に結びつけていくことも必要であり、社協の事業の見直しを図ることも考えられる。社協の機能を最大限に活かした社協ならではの展開が求められよう。

以上述べてきたように、地域における権利擁護活動の展開は、介護保険の導入等の新たな福祉システムの時代において、住民の主体形成へのアプローチ、ニーズキャッチシステムの構築、関係機関・団体のネットワーク化、社協における個別支援技術の向上、社協組織内の有機的連携などの視点からも、これまでの社協機能の強化に大きな意味を持つといえよう。先に述べたようにTCM構想は、地域社会において住民の権利が実質的に擁護されるべき時代における社協機能の強化のための戦略といえるものである。

このような視点から、第Ⅲ部では、さらにTCM機能の活性化に向けての具体的な取り組み課題について検討することとしたい。