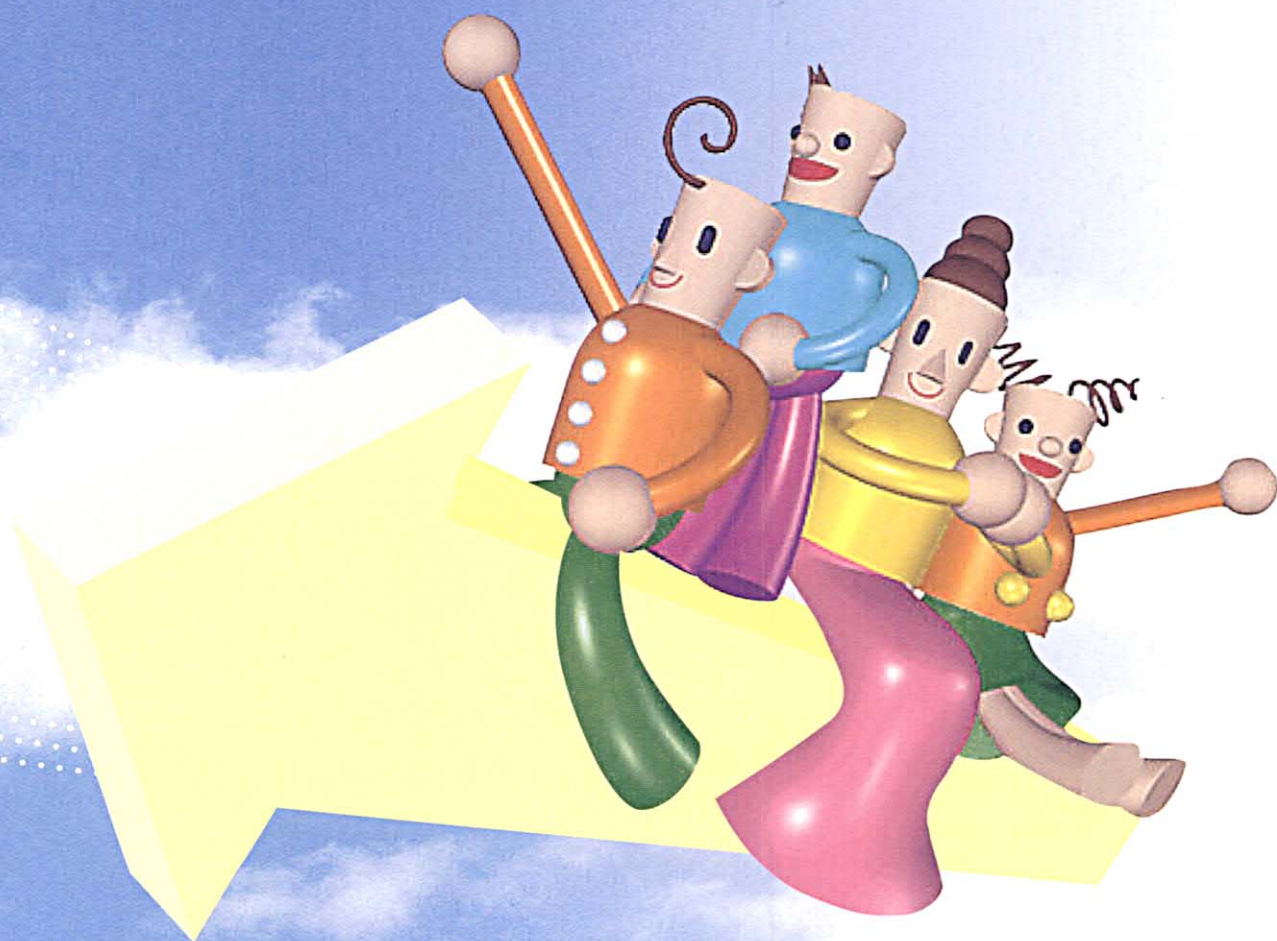


社会福祉協議会と 権利擁護

区市町村社協におけるTCM機能と
権利擁護活動のあり方に関する研究委員会・中間報告



平成11年3月

東京都社会福祉協議会

中間報告・目次

序

- 中間報告のねらい …………… 2
- 中間報告のポイントと最終報告に向けて …………… 2

第1部 これまでの経緯と研究事業のねらい

- 本研究事業に至る経緯 …………… 4
- 本研究事業の狙いと中間報告の位置づけ …………… 5

第2部 いま求められる権利擁護とは

- 基礎構造改革にみる「権利擁護」 …………… 7
- モデル地区の実例から …………… 8
- 権利擁護の確立のために …………… 9

第3部 社協と権利擁護

- 地域における権利擁護をめぐる状況 …………… 11
 - 【表1】権利が護られていない状況の課題整理表 …………… 12
- 社協の特性と権利擁護 …………… 14
- 権利擁護の3つのレベルと社協の位置 …………… 15
 - 【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 …………… 16

第4部 社協と地域福祉権利擁護事業

- 地域福祉権利擁護事業の捉え方 …………… 17
- 権利擁護に関わる社協に求められるもの …………… 18
 - 【図2】社協における地域福祉権利擁護事業と
TCM機能のイメージ …………… 19

第5部 今後に向けて

【資料】

- 委員会設置要綱 …………… 22
- 事業計画書(委員会名簿を含む) …………… 24

序

中間報告のねらい

国が提起する「社会福祉の基礎構造改革について（中間まとめ）」（平成10年6月）によると、「今後の市区町村社協は、地域の住民組織やボランティア組織の連携強化や、一般の社会福祉事業者が行わないような日常的な生活援助を中心的な活動として取り組みをすすめる必要がある。また、市区町村社協の新たな役割として、利用者が適切なサービスを選択するための情報提供や、権利擁護、苦情処理などへの取り組みも期待される。」としている。

これまで「事業型社協」が推奨される中で、委託事業を始めとする在宅福祉サービスへの取り組みを強化してきた多くの区市町村社協は、この基礎構造改革の提起をどのように受けとめているのだろうか。

本研究委員会は、東社協内の組織である区市町村社協事務局長会が中心となり昨年4月にまとめた「基本ビジョン」の内容を踏まえ、今後の区市町村社協が、在宅福祉サービスを実施している場合にはその意義も十分に活かし、地域におけるトータルなケアマネジメントに取り組みつつ（TCM構想）、社協の本来的な役割である「住民主体による福祉コミュニティづくり」をすすめるにあたって、そのための具体的な取り組み方策や条件整備のあり方を提案することを目的としている。

そして、その中で、基礎構造改革が提起している「権利擁護」や「苦情処理」、「日常的な生活援助」といった役割がどのように位置づけられるか。とりわけ、本年10月からの実施が予定されている地域福祉権利擁護事業にどのような視点で取り組みればよいのかについても重要な検討課題としている。

この中間報告では、地域福祉権利擁護事業の実施が間近にせまっていることを踏まえ、とくに社協にとっての「権利擁護」とは何かという点に絞って検討をし、基本的な考え方の整理、提案を試みた。

中間報告のポイントと最終報告に向けて

結論を先取りするならば、権利擁護という、社会福祉を考える上でもっとも基本であると同時に奥深く、しかも幅広い概念の中で、漫然と「社協はこれから権利擁護の役割を担います」などと軽々に表明できるものではない。むしろ社協としては、「住民主体による福祉コミュニティづくり」という目標に向か

って、今後、本来的な社協活動のあり方そのものともいえるTCM機能を強化する際に、社会福祉の根本理念である権利擁護という視点を改めて大切に、地域福祉権利擁護事業もその過程に組み込んでいく（TCM機能の強化に活かす）というように考えるべきである。

本研究委員会では、権利擁護を3つのレベル、すなわち「法的・制度的な権利擁護」「苦情相談・権利擁護相談」「日常的な生活支援活動」に分けて考え、現時点において社協が担うべきであると考えられるのは後者の2分野であり、地域福祉権利擁護事業といえども決してその域を出るものではないという点を確認した。

この整理によると、たしかに地域福祉権利擁護事業は、虐待などの深刻な権利侵害の事例に対して直接的に「法的・制度的な権利擁護」を担うものではあり得ない。しかし、利用者の立場に立った親身な相談を行い、本人へのエンパワメント（自らが権利を主体的に行使できるように力づけ、支援していくこと）と意志(*)確認に基づいて必要な支援に取り組むことにより、人間としての尊厳ある生活の確立を図るという意味で、今後地域で必要とされる「権利擁護」の仕組みの重要な一翼を担うものと理解することができる。（※国の地域福祉権利擁護事業に関する資料等では「意思」の字があてられているが、ここでは、本人のより積極的かつ具体的な意向を大切にするという思いを込めて「意志」で統一することとする）

その上で、社協としてはこのような事業にも積極的に取り組む中で、きめ細かいニーズの把握によって地域の福祉課題を明らかにし、それを社協内や関係機関だけで抱え込むのではなく、住民やボランティア等に投げかけ、共に考え、学び、必要な活動や行動につなげていく。また必要であれば、行政にその責任と役割を投げ返していく。その結果として、地域の中に必要とされる多様な権利擁護の仕組みが形成されていく。そのような視点と取り組みこそが、まさに基本ビジョンが提起するTCM構想であり、本来の社協活動そのものといえるであろう。

本研究委員会としては、この中間報告の内容をもとに、すでに取り組みを始めている北区社協、調布市社協の両モデル地区における活動実践にも照らして検討することにより、最終報告では、さらに具体的なTCM機能と（その中における）権利擁護活動のあり方について提起する予定である。この中間報告に対し忌憚のないご意見をお寄せくださるようお願いしたい。

平成11年3月

区市町村社協におけるTCM機能と
権利擁護活動のあり方に関する研究委員会
委員長 大澤 隆

第1部

これまでの経緯と研究事業のねらい

本研究事業に至る経緯

- 1 東京都社協では、介護保険制度や基礎構造改革といった地域福祉をとりまく大きな状況の変化を踏まえ、その中で区市町村社協が果たしていくべき使命と役割を明確にするため、近年いくつかの取り組みをすすめてきた。
- 2 まず、平成9年度に「在宅福祉サービスと社協機能のあり方に関する調査研究委員会」（委員長：市川一宏ルーテル学院大学教授）から報告が出された。この報告では、豊島区社協と東村山市社協におけるモデル地区活動での実践を踏まえ、区市町村社協が在宅福祉サービスを実施しているメリットを最大限に活かして、それを住民による地域福祉活動などの社協らしい事業展開に結びつける試みとして、CCM（コミュニティケア・ミーティング）の実践が提起された。この提起には、従来の「事業型社協」の発想を発展させた社協らしい本来的な役割へのアプローチが明確に示唆されている。
- 3 次に、平成10年4月には区市町村社協事務局長会が中心となって検討を行い、「区市町村社協における今後の事業展開の方向性について（基本ビジョン）」を提起した。この報告では、上記のCCMなどの実践も踏まえ、介護保険を始めとする状況の変化を踏まえ、今後の区市町村社協の重要な役割として、ボランティア活動や小地域福祉活動などのインフォーマル部門に強いという社協の特性を活かして、公的サービスに限らないトータルなコミュニティケアをマネジメントしていく役割を位置づけている。その際、介護保険制度における介護支援サービス（ケアマネジメント）の仕組みを最大限に活かすことが有効であることが提案された（TCM構想～トータル・コミュニティケア・マネジメント構想）。
- 4 この「基本ビジョン」の提起でとくに重要なことは、地域社会をめぐってどのような状況の変化があっても、社協が見失ってはならない最も基本にお

くべき使命、役割は「住民主体による福祉コミュニティづくり」（住民が自らの地域の福祉課題を自らの問題として捉え、共に考え、行動することができる地域社会づくり）をすすめることである。そして、それぞれの地域の状況に応じて社協が取り組むさまざまな事業やサービスも、この本来的な目的につながり、その前進のために活かされるよう意図的に取り組まれなければならないという点である。このことは、これから本研究事業において社協の取り組むべき権利擁護活動のあり方や、あるいは新たな地域福祉権利擁護事業への取り組みを検討するにあたって大きな意味を持つものと思われる。

5 また、これらの検討と並行する形で、「東京におけるケアマネジメントとその方法に関する調査研究」（委員長：小林良二東京都立大学教授）が報告書をまとめた。この中では、介護保険が想定しているケアマネジメントの仕組みが持つさまざまな課題を指摘した上で、それを補うための取り組みとして、住民－事業者－行政の3者からなる協議体として『地域介護サービス向上委員会』の実践を提起している。そして、その活動の有力な担い手のひとつとして区市町村社協が想定されている。

6 社協が今後、「基本ビジョン」によりトータルなコミュニティケアをマネジメントする役割に積極的に取り組み、また新たな要請に応える形で権利擁護に関わるような活動に携わっていくことを考えると、地域において実際に提供されているサービスに関する問題を利用者や住民の視点から取り上げ、それを改善していくことも今後の重要な検討テーマのひとつであろうと思われる。

本研究事業のねらいと中間報告の位置づけ

7 最近、都内の区市町村社協では「基本ビジョン」が提起するような社協の本来的な使命、役割を見定めた上で、これまで以上に積極的に住民による地域福祉活動の活性化に力を入れ、また、在宅介護支援センター等を新たに実施してTCM機能を確立することにより、その流れを一層強化する方向での検討がすすみつつある。

8 本研究事業では、上記のようなこれまでの検討や取り組みの経緯を踏まえ、やっと緒についたといえる社協らしい事業展開の方向性をよ

り強固なものとするため、「基本ビジョン」が提起するTCM構想を具体化するための方策について検討することを大きなねらいとしている。そして、それに密接に関連する要素として、主として社協が実施主体となることが予定されている地域福祉権利擁護事業についても視野に入れ、社協における権利擁護活動とは何か、そのことと「基本ビジョン」とはどのように関わるのかということについても整理を試みることにしている。

9 この中間報告では、そのうちとくに社協にとっては新たな課題であり、また本年10月からの事業開始にむけて準備が急がれる地域福祉権利擁護事業の動向を踏まえ、社協にとって権利擁護とは何か、地域福祉権利擁護事業をどのように捉え、実際にどのように取り組めばよいのかといった点について先行して検討し、基本的な考え方を示すこととする。

第2部

いま求められる権利擁護とは

基礎構造改革にみる「権利擁護」

10 国が検討をすすめている社会福祉基礎構造改革では、『改革の理念』のひとつとして「サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立」を掲げ、『改革の具体的な内容』のひとつとして新たな「権利擁護」の取り組みを提起している。

11 国の福祉施策に関する基本的な検討の中で「権利」あるいは「権利擁護」の文言がとりあげられること自体きわめて意義深いことといえる。それは、これまでの措置制度による福祉サービスが、法律によって保障される権利ではなく、法律に基づいて実施される行政施策により間接的に享受できる利益に過ぎないと見なされてきた（いわゆる「反射的利益」の考え方）ことを考えると大きな前進といってよいであろう。

12 基礎構造改革では、自らの意志と判断で必要なサービスを選択して利用することが困難な人々に対して、その権利を擁護するために「柔軟かつ弾力的な利用しやすい権利擁護の制度が必要」という提起がなされている。そしてこれが地域福祉権利擁護事業の施策化の流れにつながってきている。また、福祉サービスの質を確保するための第三者機関によるサービス評価や、苦情解決のためのやはり第三者機関が介在した仕組みづくり等が提起されている。

13 これらの新しい施策化の流れは、それぞれに利用者本位のサービス提供を目指すものであり、少なくともサービス提供者に対して、利用者が質の高い適切なサービスを要求することを権利として認める方向にあるものと考えられる。そして、そのような利用者の提供者に対する権利、あるいは提供者の利用者に対する義務を社会的、制度的に保障することに対して国が責任を持つという意志が表れているようにも思われる。そのことの意義は決して小

さくなく、利用者や住民がともあれ「福祉サービスに関する権利」を声にして主張できる、それを制度的に保障していく第一歩になるのではないかと期待される。

14 しかし一方で、基礎構造改革に示されている権利擁護の具体的な中身は、すべて「利用者と提供者の間の権利義務関係を明確にする」ことにのみ視点が置かれているようにみえる。そもそも、基礎構造改革が憲法25条の「生存権」を実質化させるような、普遍的な権利としての福祉を明確に位置づける、少なくともその方向を志向するのであれば、『改革の理念』の部分に「権利」や「権利擁護」の文言が出てこないこと自体が理解に苦しむものといわざるを得ない。

15 基礎構造改革の提起する権利擁護は、広い意味での権利（市民がそのニーズを充足される権利）を社会的な仕組みの中で擁護していくものとして画期的なものであることは間違いがない。しかし、いわゆる生存権保障につながるような基本的な人権の確立を真に前進させるためには、基礎構造改革ではその責任者である国の責務が見えてこない（厳しくいえばむしろ不明確にもなりかねない）ということもまた事実であろう。

これからの地域における権利擁護のあり方を考えるにあたっては、以上の点をしっかりと見極めた上で、国がすすめるようとしている有意義な施策を支えることと、それでは不十分な部分に地域福祉の視点から施策提案も含めてどう取り組むかということを両面から考えていく必要があるといえるだろう。

モデル地区の実例から

16 夫を亡くしてからひとり暮らしをしている81歳の女性。ADLは概ね自立しているものの、心臓疾患に加え、加齢による身体機能の低下で日常生活のサポートも必要。2人の子どもはそれぞれ都内に在住しているが、本人が体調不良と寂しさを強く訴えるため、関係が悪化し、疎遠になっている。

17 これは、今回の研究事業の一環として取り組んでいるモデル地区活動の中で浮かび上がってきたひとつの事例である（プライバシー保護のため内容は一部変更してある）。福祉事務所のワーカーが相談に応じ、週1回のデイホームの利用と、週1回のホームヘルパーによる家事援助を実施している。しかし、これだけでは本人の寂しさを解消することはできず、最近「他人に比べて

自分はとても不幸だ」と思い込み、精神的不安感が強まっている。

18 このようなケースで、この女性の権利を擁護するというのとはどういうことであろうか。ホームヘルパーやデイホームの利用をこれ以上増やしたところで、おそらくこの人の寂しさは癒されないであろう。行政のワーカーの親身な関わりにも限界があるのではないだろうか。そう考えると、公的施策の充実によりきめ細かい相談が実施され、必要と思われるサービスが整えられたとしても、それで権利擁護がめざすべき人間的な生活の保障につながるとは必ずしもいいきれないようである。

19 もうひとつの事例を紹介しよう。生活費を稼ぐのがやっとな虚弱な夫と軽度の知的障害を持つ妻、小学校2年生を頭に4人の子どもがいる6人の世帯。妻は家事能力が低く、家の中は乱雑できわめて不衛生な状態である。4人の子どもたちは適切な養育を受けられず、とくに長子はいうことをきかないと妻からしばしば暴力を受けている。しかし、妻は育児に対する意欲ももっており、関係者が児童養護施設への入所を働きかけても、暴力が問題だという認識はなく、応じる意志はない。生活能力は低いものの妻の知的障害は軽度なため、ホームヘルプサービス等の対象にもならない。

20 もちろん関係する機関は手をこまねいている訳ではなく、学校、保健所、児童相談所等が中心となって、公的に考えられるあらゆる支援を模索してきた。しかし、提供できるサービスはきわめて限定されており、このままでは不測の事態も起こりかねないと担当の保健婦は胸を痛めている。

権利擁護の確立のために

21 上記のひとり暮らしの高齢者や、2番目のケースの妻と夫、そして子どもたちの人権を擁護するというのとはどういうことなのだろうか。たとえば今後、ホームヘルプサービスが利用者本位に拡充されて利用できるようになる。本人の意志を最大限に引き出し尊重した上で、新しい成年後見制度や地域福祉権利擁護事業を活用して必要なサービスの利用に結び付ける。サービスの利用状況をしっかりと見守り、問題があれば利用者の苦情をサービスの改善に確実につなげる。このようになれば、たしかにこの高齢者や世帯の生活状況は今よりもずっと改善し、人としての尊厳ある文化的な生活に近づくことができるであろう。

22 しかし、そこに至る道筋はたとえ基礎構造改革によりどんなに有力な制度が施策化されたとしても決して平坦ではないであろう。まず、このようなニーズを地域の中できめ細かくキャッチしなければ制度につなぐことはできないし、判断能力の不十分な人の意志を確認することはマニュアルがあればできるというものではあり得ない。利用者の声をサービスや施策の改善につなげていくことも、第三者機関をつくればそれでうまくいくというような簡単なものではないであろう。

23 また、これらの取り組みが非常にうまく行って、必要と思われる公的サービスが最大限に機能したとして、それで本当にこの高齢者や世帯の権利は擁護されたといえるのだろうか。日常的にひとり暮らしの高齢者の話し相手になったり、母親の育児の相談をしたり、子どもたちを地域の中で暖かく支え育てていくような、公的施策の充実だけでは望めないような地域社会の連帯によるサポートがあってはじめて本当にこの高齢者や世帯の権利擁護は一步も二歩もすすんだといえるのであろう。

24 以上の2ケースから見ても、国が公的責任のもとに保障すべき権利擁護（生存権の保障）を実質的にすすめるためには、地域での住民が連帯した運動や取り組みが必要であるし、また、国による権利擁護がどんなに拡充されたとしても、それで利用者の生活ニーズがすべて充足され、権利が擁護されるとはいえないことがこうした事例からも明らかである。いま権利擁護を真に住民や当事者の視点から確立していくためには、地域に根ざした住民レベルでの意識改革と、当事者を中心に住民や関係者が連帯した取り組みが求められているといえるであろう。

第3部

社協と権利擁護

地域における権利擁護をめぐる状況

25 【表1】は、モデル地区活動を通して把握した事例の内容等を参考に、地域において起きている「権利」をめぐる問題状況を概観し、「権利擁護」にむけての適切な対応策を検討するために作成した整理表である。権利が護られていない状況は、大きく分けると「その人が持っている権利を何者かによって侵害されている場合」と「その人の持っている権利を何らかの理由で行使できないでいる場合」があると考えられるが、さらに細かく検討すると表のようにまさに多様な状況があり、さらにこれらの要素が複雑に絡みあっているのが現実の姿といえる。

26 この表の内容を検討し、また、本委員会の下で取り組みをすすめているモデル地区活動の中で抽出された多くの事例を検討する中で見えてきたこととして、以下のようなことが指摘できる。

【権利が護られていない状況～例】

- 自分の権利が侵害されていること、あるいは他人の権利を侵害していることを自覚していない人が多い。そのことが必要な支援に取り組む際の妨げになっていることが非常に多い。
- 権利侵害の問題は地域の中で発見されにくく、潜在化しがちである。
- 発見されても救済の仕組みがなかったり不十分なために結局放置されている。
- サービスの情報が届いていなかったり相談相手がないために、本来使えるサービスや制度が使えないでいる。
- サービスが量的あるいは質的に足りないために、ニーズはあってもサービスにつながらない。
- 福祉サービスの利用に対して、本人あるいは近隣に偏見があるため、利用が抑制されている。
- 経済的な保障が十分でないために、サービスの利用料を支払うことが困難であり、使えるサービスを使わないでいる 等。

【表1】権利が護られていない状況の課題整理表

問題状況	想定されるケース例	現状における主な問題点、課題	
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	不当に高額な商品を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	嫁から邪魔者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が多い。
	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。
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。不満を訴える場や仕組みがない。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しないう高齢者や家族	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。

27 それぞれの問題状況に対しては、たとえば福祉事務所や医療機関、警察等の公的な機関が対応していたり、不服申立制度や行政のオンブズマン制度などの公的制度が不十分ながらも用意されている。また、民間ベースでは、さまざまな相談機関が相談に応じており、民生・児童委員やボランティアによる活動が貴重な役割を果たしている。

28 さらに、現状で対応が不十分な領域については、新たな成年後見制度の導入や消費者契約法（仮称）の制定が目指されたり、あるいは地域福祉権利擁護事業や苦情解決制度など、基礎構造改革に基づく新たな施策の導入が図られようとしている。

29 しかし、第2部の事例でみたように、既存の制度や活動だけではもちろん、上記のような新たな施策が今後整えられたとしても、それですべてのニーズが充足され、利用者の権利が擁護されるということにはならないであろう。権利擁護をめぐる現時点で考えられる課題を、これも本委員会の中でのこれまでの議論やモデル地区活動での事例等を通して整理すると以下のような点が指摘される。

【権利擁護にむけての課題～例】

- 成年後見制度は対象が相当に限定されるという限界を持つ。
- 成年後見制度を活用するためには、制度を支える取り組みが不可欠である。
- サービス評価に基づく利用者への情報提供や、地域福祉権利擁護事業による利用支援など、適切なサービス利用につなげる取り組みが重要になる。
- 本人と信頼関係をつくり、本人の意志を引き出すことが何よりも重要になる。
- サービスの質を高めるためにオンブズマン制度や苦情解決制度の充実が改めて求められる。
- 上記のようなさまざまな施策を地域の中で有効につなげ、活用していくための取り組みが重要になる。
- 権利侵害を未然に防止したり、早期に発見する地域での取り組みが重要である。
- 現場レベルにおける権利擁護に関する意識改革や実践におけるルールづくりが必要である 等。

30 このような地域における権利擁護をめぐる状況と課題を踏まえた上で、社協は其中でどのような役割を果たしていくべきであろうか。

31 社協の持つ特性と役割として、法律に基づいた高い公共性を有しつつも行政から独立した人格を持ち、他の社会福祉法人のように特定のサービス提供という目的にしばられることなく、住民や関係機関のネットワークを構築しながら、行政施策になじまないような柔軟な活動を展開できるという点が挙げられる。

32 こうした特性や役割を持つ社協は、（行政やサービス提供者側ではなく）利用者や住民の側に立つことを絶対的な前提とする権利擁護の取り組みを推進するにあたって、一応の適格性を有するものといえる。しかし、それだけでは、上記のような権利擁護をめぐる深刻な状況に対して、社協がその役割を受けて立つという積極的な理由とはならないであろう。

33 むしろ重要なことは、第2部でみたように、基本的には国が責任を持つべき権利擁護に関しても、それを実質的に保障していくためには主権者である市民の視点からその構築に向けて積極的に参画し、地域において住民や当事者等が連帯したさまざまな活動や運動が不可欠という点である。

34 第1部において紹介した基本ビジョンの提起するTCM構想とは、区市町村社協がボランティア活動や小地域福祉活動などのインフォーマル部門を視野に入れたトータルなコミュニティケア・マネジメントに取り組むことにより、社協の本来的な機能、役割である「住民主体による福祉コミュニティづくり」を前進させようというものである。この社協がめざす「住民主体による福祉コミュニティづくり」は、住民が自らの地域の福祉課題を自らの問題として捉え、共に考え、行動することができる地域社会づくりであるといえる。このことは、上記のとおり権利擁護を実質化するために地域での住民や当事者等が連帯した主体的な取り組みが必要であることと考え合わせると、まさに社協のめざすべき「住民主体による福祉コミュニティづくり」こそが、今後の権利擁護をすすめる上での重要なポイントということが分かる。

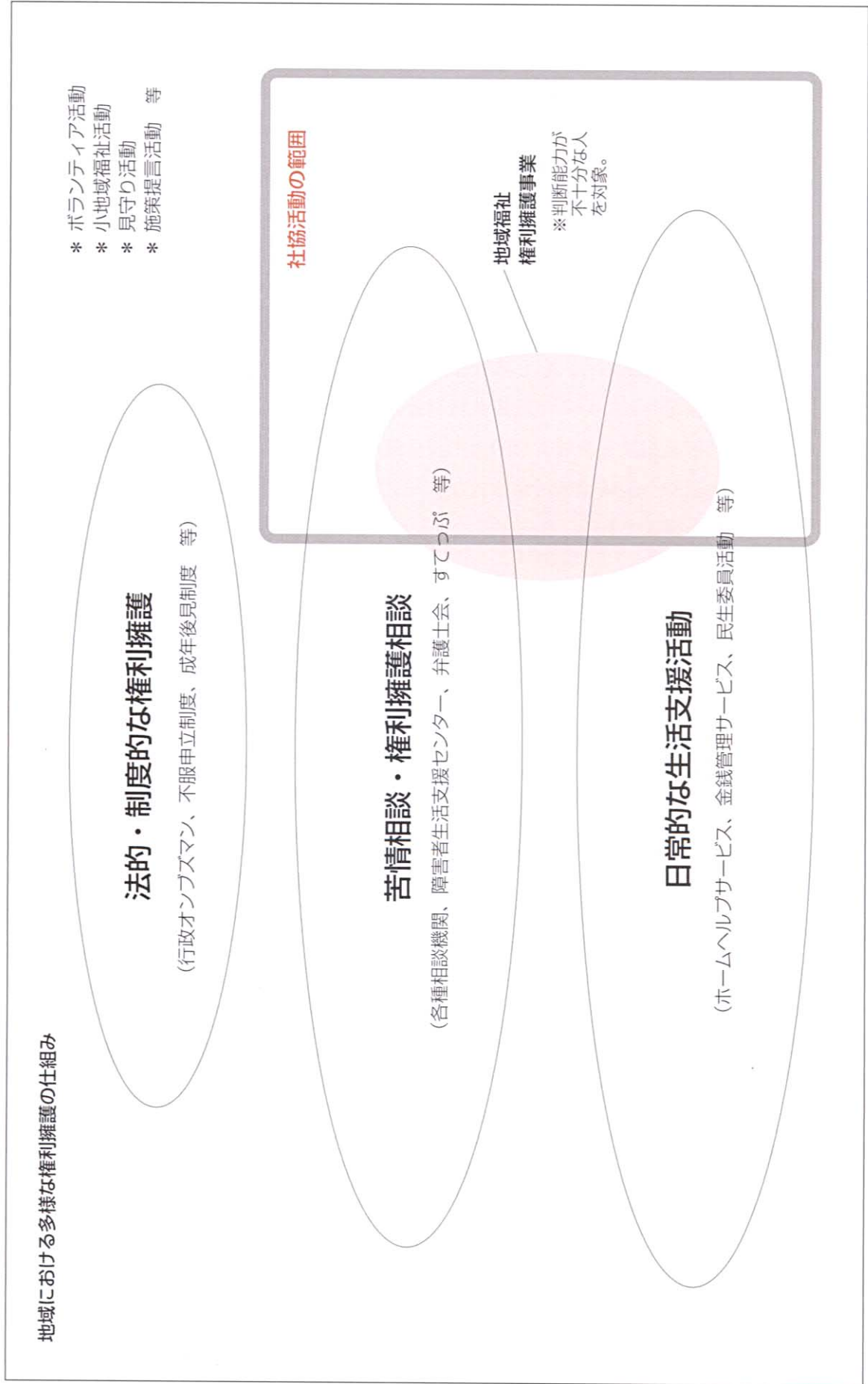
35 そこで社協は、住民や当事者とともに地域福祉活動をすすめる中で、その重要な視点のひとつとして権利擁護を位置づけ、日常的な活動の展開を通じて地域における多様な権利擁護の仕組みづくりに寄与していくべきである。

36 【図1】は、権利擁護を「法的・制度的な権利擁護」「苦情相談・権利擁護相談」「日常的な生活支援活動」の3つのレベルに分けて考え、その中で社協の取り組みがどのように位置づけられるか、またさらにその中で地域福祉権利擁護事業がどこに該当するかを整理したイメージ図である。

37 この図からも、深刻に権利が侵害されているようなケースに対して、社協が法的あるいは制度的にそれを救済する手段や役割を持つものではないことが分かるであろう。むしろ社協は、判断能力が不十分な人に対する支援に目的が限定されている地域福祉権利擁護事業も活用するなどして、苦情相談や権利擁護相談を含む総合的な相談活動やニーズキャッチに努め、ボランティア活動や小地域福祉活動を含むトータルな日常生活支援に取り組むことが重要な課題である。

38 このような取り組みをすすめることにより、権利擁護に象徴される地域の福祉課題に対する地域住民の問題意識や関心が高まり、きめの細かいニーズ把握や見守り活動、必要な施策提言に向けての学習や運動等が広がっていく。こうした展開が社協にとっての権利擁護の基本的な視点であるといえる。そして、こうしたねらいとプロセスこそ「基本ビジョン」が提起するTCM構想の発想そのものであり、地域福祉権利擁護事業もその中に組み込んで考えるべきものといえるであろう。

【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



第4部

社協と地域福祉権利擁護事業

地域福祉権利擁護事業の捉え方

39 平成11年10月からの実施を予定している地域福祉権利擁護事業は、利用者（判断能力が不十分なひとり暮らしの痴呆性高齢者や知的障害者、精神障害者等）の視点からみると、その提供するサービスの機能は以下の3点に集約することができる。

- ①福祉サービスの利用支援
- ②日常的な金銭管理サービス
- ③苦情処理制度の利用援助

40 このうち、①の本人の意志確認に基づいて必要な福祉サービスの利用につなげることや、②の現状ではホームヘルパー等の他のサービスでは対応しきれない日常的な金銭管理サービスを実施することは、たしかに現状において利用者が抱えている深刻なニーズに積極的に応えようとするものといえるであろう。その意味で、社協として可能であればこの役割を積極的に果たしていくことは検討に値するといえる。そしてこれらの取り組みは、先述の権利擁護の3つのレベル（【図1】）でいえば、「苦情相談・権利擁護相談」と「日常的な生活支援活動」に位置づけられるものである。

41 ③の苦情処理制度の利用援助については、利用につなげた福祉サービスが適切に本人のために提供されているかどうかを見守り、サービスに何か問題があれば、国が検討している新たな苦情解決制度等につなげるというものである。この役割については、権利が侵害されていたり、護られていないケースに対してその救済を図るという意味において、権利擁護の3つのレベルのうちの「法的・制度的な権利擁護活動」につながるものと思われる。しかし、新たな苦情解決制度がどういうものになるかは今のところまったく未知数である。

42 このように考えると、たしかに地域福祉権利擁護事業は、虐待などの深刻な権利侵害の事例に対して直接的に「法的・制度的な権利擁護」の役割を果たすものではあり得ない。しかし、利用者の立場に立った親身な相談を行い、本人へのエンパワーメント（自らが権利を主体的に行使できるように力づけ、支援していくこと）と意志確認に基づいて必要な支援に取り組むことにより、人間としての尊厳ある生活を保障するという意味で、今後地域で必要とされる「権利擁護」の仕組みの重要な一翼を担うものと理解することができる。

43 そして、第3部で提起したように、社協の権利擁護に関わる基本的なスタンスを住民や当事者による主体的な地域福祉活動を活性化する中で、多様な権利擁護の仕組みづくりや基盤整備に寄与することと考えるならば、社協は、権利擁護の視点を根底に据えた上で、このような新たに期待される役割にも積極的に取り組むべきであろう。そして、そこから明らかになった課題を地域に投げかけることによって、「住民主体による福祉コミュニティづくり」をすすめ、住民の視点から多様な権利擁護の仕組みづくりをすすめるという方向を目指すべきである。

44 以上のような、地域福祉権利擁護事業への取り組みを念頭に置いた、社協の地域福祉活動の推進のイメージが【図2】である。この図をみても、地域福祉権利擁護事業は社協が取り組むべきTCM機能、すなわち住民主体による地域福祉活動の中に組み込んで考えるべきものであり、社協が直接的に「法的・制度的な権利擁護」の役割を果たしていくものではないということが分かる。一方で、この図からも権利擁護の取り組みを地域の中で実質的にすすめていくためには、社協ならではの貴重な役割とスタンスがあるということも見てくるのではないだろうか。

権利擁護に関わる社協に求められるもの

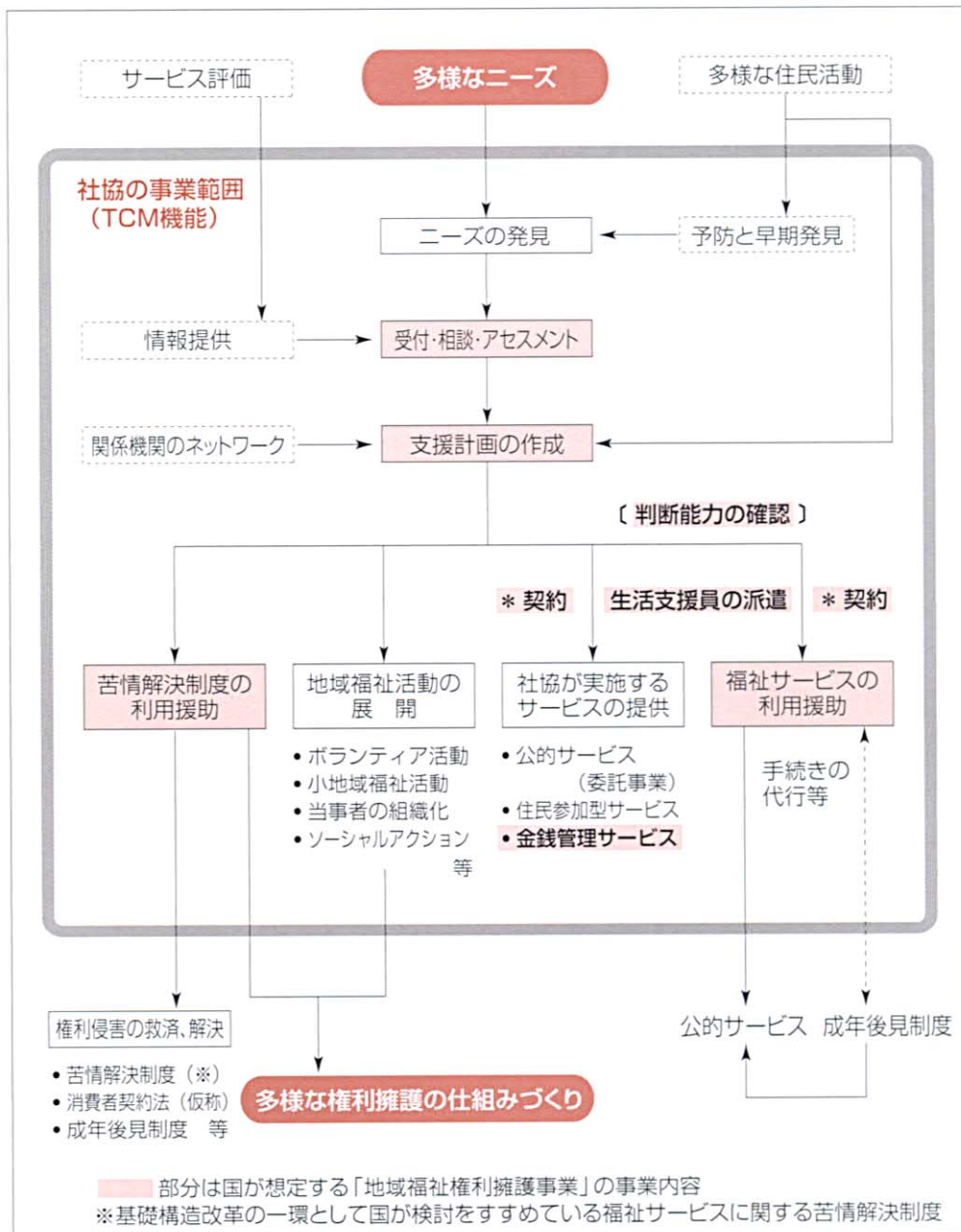
45 今後、社協が住民や当事者とともに上記のような役割を果たしていくにあたっては、以下のような点で条件整備を図る必要があると思われる。

- ①利用者主体や、本人を支援し、力づけていく（エンパワーメント）という基本を徹底し、職員の意識改革を図ること。
- ②住民や当事者団体等との協力、協働体制がとれること。

- ③ 相談援助活動に実績と専門性を有する職員を確保できること。
- ④ 社協内の各セクションが個別ケースへの対応に際して密接な連携体制をとれること。
- ⑤ ホームヘルプサービスなどの基幹的なサービスを実施している場合には、ケースに関わるサービス実施部門から独立した対応が担保できること。
- ⑥ 行政やサービス事業者に対して、利用者や住民等の立場から施策提言やソーシャルアクションに毅然として取り組めること。

46 なお、地域福祉権利擁護事業を実施する場合の、より具体的な社協の取り組み方策等については、別途検討の上、早急に東社協から区市町村社協に対して提示する必要がある。

【図2】 社協における地域福祉権利擁護事業とTCM機能のイメージ



第5部

今後にむけて

47 この中間報告では、権利擁護に関する考え方の整理を試みた上で、社協が取り組むべき権利擁護活動とは何か、そして新たな地域福祉権利擁護事業をどのように捉え、それにどのように取り組むべきかという基本スタンスの部分を提起した。

48 権利擁護という、これまでの社協にとってほとんど未知の分野であるといってもよいであろう。しかも、これまでさまざまな専門機関が取り組みを模索し、十分な成果をおさめることができず、大きな課題として残されてきたのが地域の権利擁護の問題である。だからこそ、国の基礎構造改革の中でも重要なテーマとして掲げられ、新たな施策化が提起されているのであろう。

49 しかし、重要で困難な課題であればこそ、社協は慎重を期してこの新しい時代の要請にどう応えるのかを考えなければならない。「基本ビジョン」が提起しているように、社協には社協の使命、役割があり特性がある。このことを見失っては、地域の中で「住民主体による福祉コミュニティづくり」の視点から権利擁護の仕組みづくりに寄与することも覚束ないであろう。それどころか、明確な目的意識や役割に対する認識がないままに取り組めば、結果的に権利を侵害する側にまわってしまうことすら恐れなくてはならないだろう。

50 本研究事業では、「基本ビジョン」の提起するTCM機能と権利擁護活動のあり方を理論だけではなく、実践に照らして検討するため、北区社協と調布市社協をモデル地区に指定して活動をすすめている。この中間報告で提起した内容と、また近く別途示される予定の「地域福祉権利擁護事業のすすめ方（指針）」を踏まえ、両モデル地区において今後、実際の事例に対して支援活動を展開し、そこから新たな検討課題を引き出すことに努めたい。そして、最終報告では改めて区市町村社協が取り組むべきTCM機能と権利擁護活動の全体像と具体策を提起するようになりたい。

関係各位より、この中間報告に対する忌憚のない意見をお寄せいただきたい。

資料

区市町村社協におけるTCM機能と権利擁護活動のあり方に関する研究委員会

委員会設置要綱

目的

第1条 介護保険制度の導入をはじめとする地域福祉をめぐる新たな状況の中で、区市町村社協が果たすべき役割を改めて見定めた上で、具体的な事業展開のあり方やそのために必要な条件整備等について、TCM構想の具体化、権利擁護活動のあり方などを中心に検討し、区市町村社協に提示することにより、各区市町村社協における今後の事業展開に資することを目的に「区市町村社協におけるTCM機能と権利擁護活動のあり方に関する研究委員会」（以下「委員会」とする）を設置する。

委員会の役割

第2条 委員会は次の各号に定める事項について検討する。

- (1) モデル地区の指定
- (2) モデル地区における活動の企画、進行管理および評価
- (3) 報告書の起草および作成
- (4) その他、第1条の目的のために必要と認められる事項

委員の構成

第3条 委員会は次の各号に該当する者で、東社協会長から委嘱された17名以内の者をもって構成する。

- (1) 学識経験者 3名
- (2) 区市町村社協関係者 3名
- (3) モデル地区関係者 6名
- (4) 親・家族・当事者代表 1名
- (5) 東京都職員 2名
- (6) 権利擁護センターすてっぷ職員 1名
- (7) 東社協地域福祉部 1名

委員の任期

第4条 委員の任期は平成10年12月1日より平成11年9月30日までとする。
但し必要な場合には、委員会の承認を得た上で任期を延長することができる。

委員長・副委員長の設置および権限

第5条 委員会に委員長1名および副委員長若干名を置く。

- 2 委員長および副委員長は委員の互選による。
- 3 委員長は委員会を代表し、会務を統括する。
- 4 副委員長は委員長を補佐し、委員長に事故のあるときは、その職務を代行する。

招集等

第6条 委員会は委員長が招集する。

- 2 委員長は、必要があると認めるときは、事案に関係する者を委員会に出席させることができる。

報告

第7条 委員会は、検討を終了したときは、その結果について文書により会長に報告するものとする。

事務局

第8条 委員会に係わる庶務は、東社協事務局で処理する。

付 則

この要綱は、平成10年12月1日より施行する。

区市町村社協におけるTCM機能と権利擁護活動のあり方に関する研究事業

事業計画書（委員会名簿を含む）

1 趣旨と目的

介護保険制度の導入をはじめとする地域福祉をめぐる新たな状況の中で、区市町村社協が果たすべき役割を改めて見定めた上で、具体的な事業展開のあり方やそのために必要な条件整備等について、以下の事項を中心に検討し、区市町村社協に提示することにより、各区市町村社協における今後の事業展開に資することを目的とする。

(1) TCM構想の具体化

区市町村社協事務局長会が本年4月に提起した「基本ビジョン」の内容（TCM構想）を踏まえ、今後、区市町村社協が介護保険制度をはじめとする新たな地域福祉の状況下において取り組むべき事業展開の具体的な内容と方法を提示する。

(2) 権利擁護活動の位置づけの明確化

その際、TCM構想における重要な機能のひとつである権利擁護事業のあり方に関しては、国が来年度実施にむけて検討をすすめている「地域福祉権利擁護事業」との関連を視野に入れた上で、TCM構想の中での権利擁護活動の位置づけと機能についても整理し、具体的な事業内容と方法を提示する。

(3) 地域介護サービス向上委員会のモデル実施

上記（1）および（2）に取り組むにあたって、その具体化を図る手法のひとつとして、本年3月に「東社協ケアマネジメント研究委員会」がその報告の中で提起している「地域介護サービス向上委員会」の実践をモデル的に行い、その取り組み方策と課題を整理する。

(4) 条件整備と経営課題の検討

上記により、区市町村社協が具体的な事業展開を図るにあたって、求められる条件整備や経営体制のあり方等についても、可能な限り課題を整理し、方向性を提示する。

2 実施方法

①モデル地区活動の展開

上記(1)～(4)のテーマについて、地域における実践を通じて具体的な手法や課題を明らかにするため、都内の区市町村社協から2地区をモデル地区として指定して実際の活動を試行する。

②研究委員会の設置

★…委員長 *…副委員長

	区 分	氏 名	所 属
★	学 識 経 験 者	大 澤 隆	東洋英和女学院大学 教授
*	//	橋 本 宏 子	神奈川大学 教授
*	//	宮 城 孝	東海大学 専任講師
	区市町村社協職員	鶴 見 友 雄	杉並区社協 事務局長
	//	須 崎 武 夫	狛江市社協 自立生活支援課 課長
	//	桜 井 孝 治	東村山市社協 在宅福祉サービス係 係長
	モデル地区の社協職員	千 原 康 正	北区社協 事務局長
	//	松 田 美智子	// 友愛ホームサービスコーディネーター
	//	滝 沢 陽一郎	調布市社協 事務局長
	//	泰 山 涼 子	// 地域福祉課課長
	モデル地区の関係者	木 村 喜美代	たすけあい ワークスコレクティブ ひよこ コーディネーター
	//	土 屋 典 子	調布ゆうあい福祉公社ソーシャルワーカー
	当 事 者 代 表	笹 森 貞 子	呆け老人を抱える家族の会東京支部 代表
	東 京 都	奥 秋 彰 一	東京都 福祉局地域福祉推進部地域福祉振興課 課長
	//	田 中 藤太郎	東京都 福祉局障害福祉部精神薄弱者福祉課 課長
	す て つ ぶ 職 員	大 庭 直 子	権利擁護センターすてつぷ 職員
	東 社 協	宮 沢 成 實	東社協 地域福祉部 部長

2 スケジュール

98年 11月 12月 99年 1月 2月 3月 4月 5月 6月 7月 8月 9月

研究委員会	委員会設置 • 取り組み課題の整理 • モデル地区活動の企画 • モデル地区活動の進行管理と支援	[中間まとめ] • 事業展開の方向性と課題の提示	[最終報告] • 事業展開モデルの提示 • 条件整備等のあり方
	モデル地区活動開始 • TCMの試行実施 • CCMの開催 • 権利擁護事例への取り組み • 住民によるサービス評価、学習活動 等	• サービス向上委員会の設置	

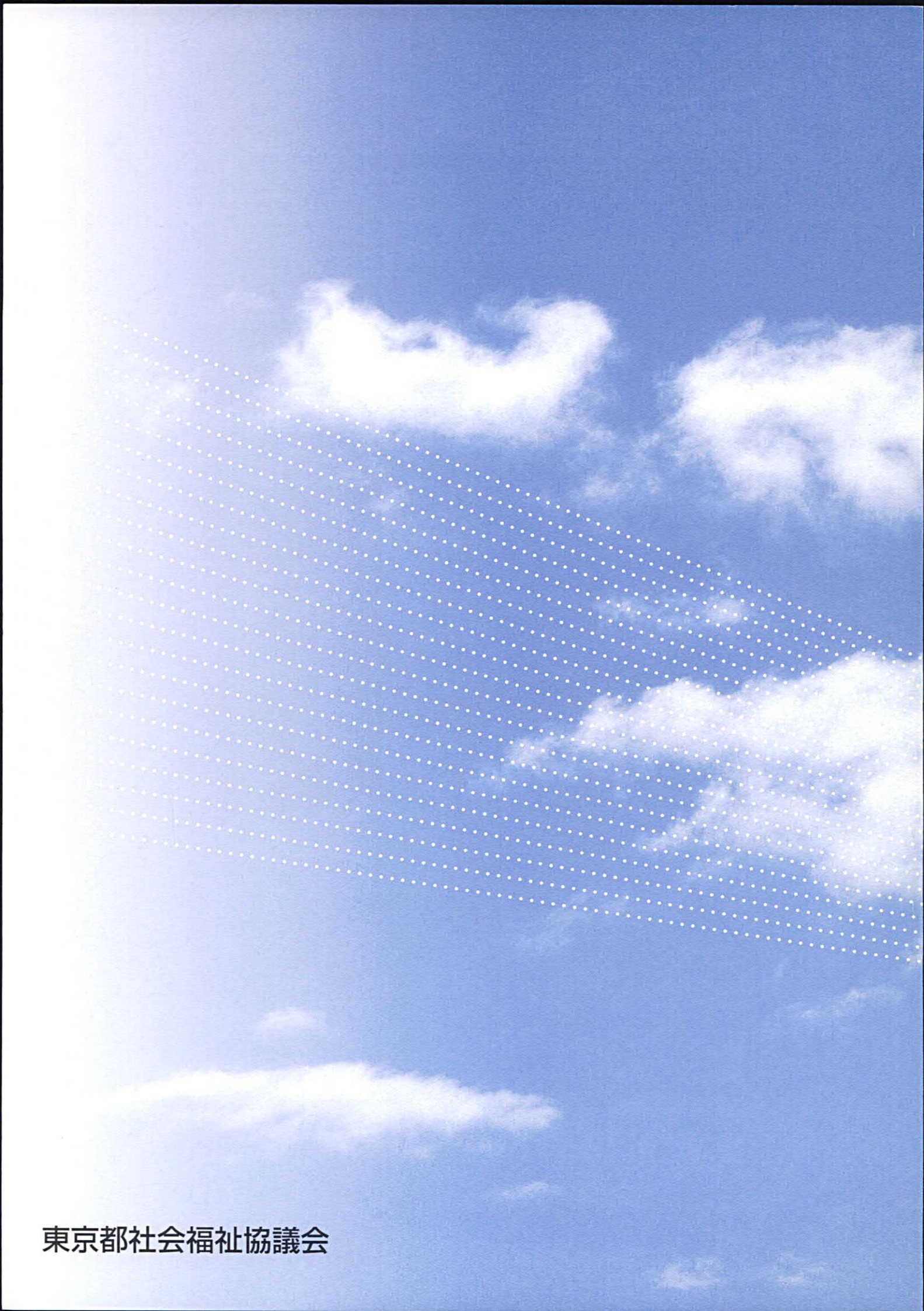
社会福祉協議会と権利擁護

区市町村社協におけるTCM機能と
権利擁護活動のあり方に関する研究委員会・中間報告

発行： 東京都社会福祉協議会

〒162-8953 東京都新宿区神楽河岸1-1

電話03(3268)7172(担当：地域福祉部)



東京都社会福祉協議会