

提言

地域福祉権利擁護事業と地域福祉活動との連携に関する取り組み方策

社協機能を生かした事業展開の充実に向けて

1 地域福祉活動との連携

(1) 地域福祉権利擁護事業から見えてきた地域福祉活動の意義

社協は、住民主体の原則をもとに、ボランティア活動や、小地域による見守りネットワーク活動など、住民による地域福祉活動を推進してきた。社協が行う地域福祉活動の最終的な目的は、地域に暮らす個々の人々の生活を支えることである。

研究委託社協の事例では、地域福祉権利擁護事業が地域ニーズをつかむというアンテナの役割を果たし、ボランティアセンターや地域組織化担当につなげ、地域住民に投げ掛けそこから新たな地域福祉活動が生まれているという報告がなされた。

地域福祉権利擁護事業による個別ケースへの支援を通して、社協にとっての本来的な地域福祉活動の意義と必要性が改めて明確に見えるようになってきたといえるのではないだろうか。

(2) 地域福祉活動としての地域福祉権利擁護事業の視点

研究委託社協の取り組み事例をとおして、地域福祉活動としての地域福祉権利擁護事業をすすめるための共通点が以下の3点のように浮き彫りにされた。

視点1 生活全般にわたる総合的なニーズ把握とアセスメントの必要性

在宅で日常生活を送る上では多様な生活ニーズが生じる。一方、福祉サービスが細分化されることでニーズとサービスの間新たな隙間が生まれている。そこで、地域福祉権利擁護事業をすすめるにあたっては、総合的に本人の生活課題をとらえ、地域福祉権利擁護事業のメニューを足がかりに総合的なアセスメントをしていく視点が求められる。

視点2 ネットワークによる支援の必要性

総合的なアセスメントをしつつも、地域福祉権利擁護事業で支援できる範囲は限られている。しかし、社協には地域の様々な組織、団体とのネットワークがある。また、地域の社会資源に精通していることから、対象者の生活課題に全体的・包括的に取り組みやすい立場にある。

そこで、こうした社協の特性を生かして、地域福祉権利擁護事業の枠を超えたニーズには、関係機関へのつなぎ、インフォーマル資源の利用や、ネットワークにより対応していく視点が必要である。

視点3 地域づくりの視点をもつこと

本人の生活を支えつつ、そこから地域の課題を抽出し、次の社協の地域福祉活動などに反映させていくという視点を持つことが大切である。

その際には、地域住民や多様な専門職を巻きこんだネットワークをつくること、結果として、住民自身の地域の福祉課題を解決していく力を高めていくことに留意をする。

(3) 地域福祉活動部門との連携

地域福祉権利擁護事業をすすめるうえで、社協が有している地域福祉活動部門との連携は、社協らしさを生かした事業展開として、もっとも効果的であるということが明らかになった。しかし、現実には、それぞれの事業展開のサイクルや個別の事情で思うように連携に至っていないこともある。

そこで、研究委託社協より社協内での地域福祉活動部門との連携の工夫をあげてもらった(表1)。

ここでは、社協の組織としての位置づけや職員間の相互理解が連携を促進していることがうかがえる。

(表1) 業務上の工夫

小地域懇談会(地域ネットワーク事業)で、具体的な事例をあげて地域福祉権利擁護事業の啓蒙を行っている。

福祉協力員向けに研修を行っている。

福祉協力員を通じて情報提供を行っている。

自治会や当事者団体に地域福祉権利擁護事業の理解と協力を呼びかけ、同時に生活支援員を募集している。

在宅介護支援センター、市民活動センター(旧、ボランティアセンター)、介護保険・支援費制度の事業所などを経営している強みを発揮して、以前から何かあった場合には相談しあい、連携して対応している。

ニーズの発見のため民生委員協議会の会合には出席し、具体的な相談内容などで事業説明をするようにしている。

地域の見守りが必要なケースについては、本人の了解のもとに、地域の人にもケース会議(ケースカンファレンス)に加わってもらうようにしている。

市民活動センター(旧、ボランティアセンター)と同じ課であることを生かして日常的に連携をしながら業務をすすめている。

援助困難事例については、社協内の各事業所の機能を使い、時には顧問弁護士も巻き込みながら、社協全局的に対応している。

あんしんセンターでの広報・啓発事業は、在宅介護支援センター、居宅介護支援事務所、訪問介護事務所、民生委員協議会にも必ず呼びかけている。

在宅介護支援センター連絡会に、都度出席し、事業周知と同時に支援の必要なケースを探す。

基幹型在宅介護支援センターがすすめるケアマネジャーサポートのための市内の個別相談窓口のひとつに、あんしんセンターを位置づけ、相談を受ける。

地域ケアネットワークの構成機関にあんしんセンターを位置づける。
地域住民とのネットワークや小地域活動やサロンづくりなどの地域福祉活動を通じた事業周知。
市民向けの広報・啓発活動、市民向けイベントのなかでの周知。
地域活動を通じての地域の郵便局や銀行への事業周知。

(4) 専門員としての取り組み

地域福祉活動部門との連携を高めるために専門員として工夫していることをあげてもらった(表2)

専門員がコミュニティワーカーとしての視点も持ちながら、地域福祉関係者と意欲的に関わろうとしている高い職業意識が感じられる。

(表2) 専門員としての工夫・取り組み

本人の見守りネットワークをつくるのが、結果として地域の自治能力を高める。そのことを意識して支援している。
地域の人々が主体的に問題解決できるようなサポート体制を作る。そのため出るときは出て引くときは引くことも必要と意識して業務を行っている。
地域福祉権利擁護ケースについては、本人の了解のもと、地域の民生委員との関係を作るように意識的に努めている。

2 連携を高めるための社協内部の組織づくり

(1) 地域福祉権利擁護事業の社協事業としての位置づけと内部の連携体制づくり

研究委託社協からは、地域福祉権利擁護事業部署と他部署が日ごろより、相互に連携し、円滑な事業展開ができていたことが報告された。

両社協の組織をみると、ボランティアセンターなどの地域福祉活動推進部署と同一課内で事業展開をしていること、社協として在宅福祉サービスを含むさまざまな事業を実施していること、利用者支援部門である基幹型在宅介護支援センターをもっていることなどが共通点としてあげられた。

立川市社協が地域福祉権利擁護事業の準備段階でまとめた「権利擁護プロジェクト報告書 H15.2.14」では、ボランティアセンターなどの地域福祉関係部署と同一課内で事業展開することについてのメリットとして、「地域のなかで本人を支える視点が得やすい」、「地域住民にいくつかの方法でPRができる」ということがあげられており、実際に効果をあげているといえる。しかし、一方、双方の事業が進展してきた現在では、利用者のプライバシー保護をどのように確保するのかということも新たな課題としてあげられていた。

基幹型在宅介護支援センターの存在は、地域福祉権利擁護事業担当部署のバックアップシステムとして、また、逆に地域の事業所の支援に地域福祉権利擁護事業部署のノウハウを生かせるとの声もあった。立川市社協では、基幹型在宅介護支援センターが中心になっ

ですすめている「平成 16 年度立川市ケアマネジメントリーダー活動等支援事業」というケアマネジメントの地域基盤整備やケアマネジャーの資質向上を目的としたプログラムにおいて、ケアマネジャーの個別相談窓口のうちのひとつとして、地域あんしんセンターたちかわを位置づけている。

利用者の地域生活を支えるために、個々の社協において、地域福祉権利擁護事業を利用者支援の基幹的な事業として位置づけ、各部門間の円滑な連携がすすむような事務局の執行体制を整備していくことが必要である。

(2) 各部署の横の連携を密にするための工夫

社協内の各部門が縦割りに陥ることなく、組織的にも職員の意識においても円滑な連携が図れることは、非常に重要である。また、外部の関係機関との連携は、社協内組織の各部署との連携に連続していることも報告されている。

研究委託社協より、内部における連携の工夫の報告を受けた。これにより、日頃より、内部での研修や意欲的な情報交換がなされていることがわかった。(表 3、表 4)

(表 3) 社協内部での連携を高めるための組織としての工夫

地域福祉権利擁護事業実施前に社協内各担当職員が参画し、センターのあり方や社協としての取り組み意義を職員レベルでまとめた。

すべての職員が事業説明ができるように内部で研修を行った。

既存の社会福祉サービスにないニーズについては、本人の了解のもと市民活動センター（旧、ボランティアセンター）につなぎ、インフォーマルサービスを利用する。

地域の見守り体制をつくる場合に、小地域活動の担当職員にも関わってもらう。

社協内部で広報誌を発行し、各係や担当事業の理解を組織全体で得られるようにした。

新人職員が入った時は、地域福祉権利擁護事業や成年後見制度の説明、あんしんセンターの業務の説明の時間を作ってもらい、職員に周知している。

私たちに関係のない市民や相談はないという組織の考えから、どんな相談でもまず、受け止めるようにしている。

内部研修という場だけでなく、日々、権利について、他の職場での課題やあんしんセンターで支援できることなどについて話をしている。職場内での横のコミュニケーションを大切にしている。

地域のイベントや作業所が出展する福祉祭りにはあんしんセンターのパンフレットや地域福祉権利擁護事業のパンフレットを持っていきもらい、色々な場で事業についての広報をしてもらう。

今まであんしんセンター職員と市民活動センター（旧、ボランティアセンター）の職員が参加して開催していた内部研修（スーパーバイズ）に他の係の職員にも参加してもらい、社協職員として利用者を地域でどのように支援できるかを事例検討という形式をとり検証した。スーパーバイズを受けることで利用者のニーズ発見やアセスメント方法などを学ぶ機会になった。

社会福祉の専門職として、社会福祉士や介護福祉士、介護支援専門員などの資格取得を組織として奨励している。

(表4) 連携を高めるための専門員としての工夫

契約に至ったケースや相談中のケースについて社協内の業務連絡会(課長、係長の打合せ会)にて報告し、各部署から意見をもらっている。

事例検討という形式ではないが、できるだけ一人で抱え込まず、ケースを共有し助言をもらう。また、ケースを共有したりすることで、あんしんセンターや地域福祉権利擁護事業のことを社協組織として考えてもらうようにしている。

気軽に話せる場づくり。

在宅介護支援センター、市民活動センター(旧、ボランティアセンター)、介護保険事業所、支援費デイサービス、福祉作業所の経営など、社協組織内の資源と役割を常に頭に入れながら、業務にあたり、必要があれば相談やカンファレンスなどを行うようにしている。

3 社協内部との連携上の課題

事業の特性により、社協内部の連携による取り組みがすすみにくいという声がある。さらに、地域福祉権利擁護事業部署が権利擁護センター化するなかで、社協内で専門特化しつつあるという指摘もある。

この事業の特性からくる連携のしにくさとして考えられるものとして、「事業部門との関係」と「守秘義務」がある。以下は、想定される課題、および現状の対応である。

(1) 事業部門との関係 - 利益誘導、利益相反の可能性

社協では、介護保険サービスをはじめとする福祉サービスを行っている場合も少なくはない。一方、地域福祉権利擁護事業には「福祉サービス利用援助」という利用者が福祉サービスを利用開始するときや利用をやめるために必要な手続きを手助けする役割がある。そこで、本人が当該社協の福祉サービスを利用する場合、利益誘導になる恐れがないとはいえない。しかも、地域福祉権利擁護事業では、在宅福祉サービスの利用の代理権を本人との契約において社協がもつ場合に、当該社協の在宅福祉サービスの契約を行うことは利益相反に該当するといえる。

このようなことから、そのための方策としてつぎのような対応をしている。

まず、地域福祉権利擁護事業の実施部署と介護保険等の福祉サービス部門は、窓口および組織的にも分離すること。次に、当該社協の福祉サービスを利用する場合には、東社協に報告の上、監督を受けることを本人との契約書に明記することとしている。また、東社協への報告では、サービスの基本的内容のほか、そのサービスを利用する理由も報告することとしている。

地域福祉権利擁護事業に苦情がある場合には、東社協における外部の有識者から組織された運営適正化委員会運営監視合議体において対応する仕組みとなっている。

これらのように、地域福祉権利擁護事業には、利益誘導や利益相反にならないような仕組みができていますが、このことが時には、地域福祉権利擁護事業部門が社協のほかの部署

との連携を消極的にしてきたきらいもある。

実際の契約状況を見ると、社協が本人から福祉サービスの代理権を受け、社協の福祉サービスを利用するという事例は、これまでの都内のケースでは皆無である。また、できるかぎり、本人自身が諸手続きを行えるよう過不足のない支援をするという趣旨から、在宅福祉サービスの利用に代理権を設定したケースは、これまでわずかしかない。

社協が地域福祉権利擁護事業に取り組む意義は、利用者の地域生活を支えるために、社協が実施している多くの地域福祉関係の事業や住民が自主的に活動している地域福祉活動との円滑な連携ができやすい位置にあることを生かしやすいことであるといえる。

社協が多くの事業を実施していることを自らに利益誘導したり、地域福祉権利擁護事業の利用契約者が社協の福祉サービスを利用していることで利益相反になる事態はあってはならないことであるが、その可能性があるからといって、連携をはじめから否定するのは極端な考え方といえよう。

大切なのは、利益誘導や利益相反とならない組織づくりと運用上のしくみを整備し、事業の透明性を高め、職員の高い倫理性のうえに、利用者の福祉が向上する取り組みをすすめることである。

(2) 守秘義務

地域福祉権利擁護事業は、本人の家族関係や財産状況など、プライバシーを詳細に知り得る立場にある。

地域福祉権利擁護事業専門員マニュアル【東京版】においては、相談の過程で知り得た個人のプライバシー情報は、相談者は本人の了解を得ることなく外部に提供することは一切してはならないとしている。例外は本人生命に関わる緊急な場合だけである。行政機関に連絡をとる必要が生じた際も、原則として本人の了解をとることとしている。

プライバシー情報は、生存する特定個人の識別情報に過ぎない個人情報よりも、センシティブな情報であって、より慎重な取り扱いが求められる。事業の委託契約や実施要綱において、守秘義務の遵守については明記してある。

社協が地域福祉権利擁護事業に取り組む際に、「守秘義務」をどのようにとらえればよいだろうか。

(守秘義務と連携)

社協内のほかの部署と連携するうえで、本人のプライバシー保持をどのように守るべきかという課題が想定できるのは、社協内でのケース会議(ケースカンファレンス)の実施や業務上の指導(スーパーバイズ)の場面である。個別ケースへのよりよい支援のためには、ケース会議や担当職員への業務上の指導は必要である。

もちろん、ケース会議に必要なだからといって、必要以上に情報を出すことはないが、社協内部で本人のプライバシー情報を守る組織的な取り組みを図ったうえで、適切な情報交換は連携上必要である。そのためにも、社協職員は社会福祉の各法令に定められた個人のプライバシー保持を遵守することと、社協組織としてのケース会議等での個人情報の交換を要する場合に必要な取り扱い指針を整備しておく必要がある。

(3) 体制整備

研究委託社協では、いずれも、事業実施のための一定の条件や体制整備が図られていた。区市町村社協が地域福祉権利擁護事業の利用者に総合的なニーズや問題状況の把握（アセスメント）をし、サービスを適切な関係機関につなぐ（マネジメント）などの支援をしていくには、それにふさわしい体制整備が必要である。

(区市町村行政の事業への理解)

研究委託社協ではいずれも東京都福祉サービス総合支援事業をふまえた地域福祉権利擁護事業の展開について、区市町村行政から一定の理解の上、財政的な支援を受けていた。また個別ケース対応や諸課題についても日ごろから問題を共有している様子が見受けられた。

地域福祉活動との連携による隙間のない支援事業の運営には財政的な基盤整備が欠かせない。そのためには、区市町村行政に、日頃から事業について理解を求めていく働きかけが必要であろう。

立川市社協では、毎月の業務実績の報告のほか、運営委員会や検討会等への参加を行政職員に呼びかけ、状況を把握してもらうための働きかけをしているとの報告がされた。

(地域福祉権利擁護事業の組織としての位置づけと取り組み)

研究委託社協では、両社協とも、地域福祉権利擁護事業を社協として取り組むべき重要な事業という位置づけがなされていた。

地域福祉権利擁護事業の実施要綱では、事業内容は3つの枠でしか示されていない。しかし、実際に一人の利用者の地域生活を支えるためには、さまざまなサービスが必要で、またそのための調整をすることも多い。社協において、地域福祉権利擁護事業を実施要綱の枠内の支援だけとするか、それとも、利用者のほかの生活課題もふまえて支援するので、社協としての事業展開は大きく変わってくる。

社協の中で地域福祉権利擁護事業を地域住民の支援のための中心的な事業に位置づけて、社協が持つさまざまな事業と連携して事業展開を図っていくためには、管理職や職場内同僚の理解も必要である。また、それをふまえた組織体制が必要である。

(4) 専門員に求められる技術・能力

主に、ケースワーク技術、ケアマネジメント技術、そして、社協職員として地域福祉活動につなげていくコミュニティワークの視点が求められる。

対応策としては、研修を充実していくことが必要であるが、特に対人援助技術やネットワークづくりなどについては、実際の事例や先行事例からの学びが大きい。専門員一人体制の基幹の社協が多いなか、東社協や全社協において、専門員同士が事例から学び、日頃の支援上の課題や悩みに対応できる場面があることは、社協が地域福祉権利擁護事業に取り組みやすい強みでもあるといえる。

個々の社協のなかでも、資格取得の奨励や、職場内研修、職員間の助言や相談などが求められる。

(5) 業務をすすめる支援体制

地域福祉権利擁護事業の対象者の抱える課題は、福祉領域だけでなく、法律や医療にまたがることも少なからずある。特に本人の生活をトータルに支える視点で支援にあたる場合には、法律、医療のほか、対象者の障害の各分野にわたる専門的な知識やコミュニケーション等の技術が求められる。

研究委託社協である府中市社協においては、事業開始後、その必要性から医療、福祉、法律家等からなる専門委員会を設置し、また別に顧問弁護士をおいている。立川市社協においても、医療、福祉、法律専門職、住民、行政からなる運営委員会を設置し、顧問弁護士をおいている。なお、財源はそれぞれ市の理解のもと市独自に確保されたものである。さらに、いずれもセンターの事業として法律相談を実施している。

業務を円滑にすすめるためには、ほかにも、社協組織内の理解と協力、また、専門員自身が地域に協力を仰げる関係者を作っておくなど、地域の協力・支援体制を作っておくことも有効である。基幹型在宅介護支援センターなどとの連携もそのひとつであろう。

また、東社協も専門員や基幹的社協等のバックアップ機関であり、東社協職員自身も専門員を支援できうるだけの知識、技術を身につけるとともに、法律的な助言や指導の機会などを、さらに充実していくことが求められる。

(6) 専門員、生活支援員の体制整備

国庫補助基準では、各基幹的社協に専門員は1名とされ、実利用人数が40件で、更に1名が追加配置されるとされている。また生活支援員は、利用料で雇用することとなっている。しかし、契約数、相談数の増加やその内容の複雑化をふまえて、専門員や生活支援員に求められる専門性や支援内容から、業務体制を整備していくことが課題である。

生活支援員については、基本的に、地域型の生活支援員を登録し、支援ケースが出た時点で雇用契約を締結するという方法をとっている。しかしながら、支援のときだけ動く地域の生活支援員には、引継ぎが難しいケースもある。研究委託社協においては、いずれも困難ケースを中心とした、登録型でない生活支援員が雇用されていた。

しかし、それでも、困難ケースが多い中、きめ細やかな支援をすればするほど、体制的には厳しくなり、安定したケースへの支援は薄くせざるを得ないといった状況も報告されている。(表5)は研究委託社協の専門員から聴取した業務状況である。

枠を超えたトータルな支援をするとすると人的なコストもかかる。社協の特性をふまえた事業展開を進める一方で、そのような事業展開を図るための人員体制ということについても、今後は検討していく必要がある。

(表5) 研究委託社協専門員からの業務状況についてのインタビュー

1日に訪問できる件数の限界は移動時間をうまく組んでやっと6件。だが、余裕がないため、支援の途中で次の利用者のことを考えてしまう。本当は1日3～4件の訪問に抑えたい。社協に戻るのは、時として19～20時。事務処理などは訪問後となる。

1日4件とすると1ヶ月に80回の訪問しかできない。契約・契約前ケースを各15ケース抱えていたとして、月にひとり2回訪問すると、それだけで60回になってしまう。問題を抱えたケースは週に2～3回は訪問が必要。その間にどんどん新しい相談が入ってくる状況。

どう考えてもまわらないので、このケースはどこまで延ばせるかと考えてしまう。生活支援員が対応できない問題は専門員に入ってくるが、それも難しい問題であることが多く手間は非常にかかる。支援をここまでと線をひかないとなかなか難しい。

(7) 総合相談機能としての取り組み

研究委託社協に共通していた特徴は、「どんな相談も受けとめる」という姿勢であった。これは、社協が取り組んできた「ふれあいのまちづくり事業」の総合相談からの流れであろう。この積み重ねが、現在の地域福祉権利擁護事業の相談に生かされている。

社協において、地域福祉権利擁護事業が総合相談機能をもつということは、実施要綱の枠を超えた社協としての事業に対する意欲の表れである。こうした取り組みが地域福祉権利擁護事業を地域住民にとって意義のある事業に発展させていくものであるということを示しているといえよう。

4 今後の東京における地域福祉権利擁護事業の展開にむけて

(1) 東京都福祉サービス総合支援事業への支援体制の整備

東京都福祉サービス総合支援事業は、東京都の補助を受けて各区市町村において取り組まれているところであるが、その取り組みについての支援方策は現在は特に存在しない。区市町村社協が地域福祉権利擁護事業を核に委託や補助で取り組んでいるところが多い状況から、東社協に支援のニーズを寄せる社協もある。

昨年より東社協では東京都福祉サービス総合支援事業のための情報交換会等を行っているところであるが、成年後見利用支援を例にとっても、他専門職団体の窓口紹介にとどまるところもあれば、ケースによっては申立書の作成の支援まで行うなど、社協による格差が大きいところである。

東社協としても、区市町村社協支援の一環として、今後どのように関わっていくか検討すべきところである。

(2) 地域福祉活動との連携による地域福祉権利擁護事業の取り組みを

本研究では、社協の特性を生かした地域福祉権利擁護事業の展開による、本人、社協、そして地域への効果を、事例から検証し、また、そのための条件について検討を行った。

折りしも、現在、介護保険制度の見直しで検討されている地域包括支援センターでは、権利擁護を含む総合的な相談窓口機能や、介護以外の様々な生活支援を含む包括的・継続的なケアマネジメントを地域のネットワークを通じて、生活圏域で行っていくことが想定されている。これは、介護保険分野においても、高齢者が地域で生活をしていくには、対象者をトータルにみる総合的な視点が必要とする施策の具体化であろう。

今後、社協が地域包括支援センターに取り組むとした場合、地域福祉権利擁護事業を生かした事業展開が考えられる。あわせて、地域包括支援センターの動向にも注目していくことが大切といえる。

本研究をふまえ、今後の東京における地域福祉権利擁護事業の展開の方向を考えると共に、地域福祉活動との連携による取り組みを積極的にすすめていくとともに、併せて、そのための条件整備に向けての取り組みをすすめていくことが必要である。

おわりに

1980 年前後から、介護・介助ニーズを中心とした在宅ケアサービスの展開ならびにそれをベースにした地域福祉の必要性が強く意識され、そうした視点から、80 年代以降、在宅ケアサービスを中心とした制度化が進められてきたのは周知の通りである。この流れは、1989 年のゴールドプラン（市町村老人保健福祉計画）の策定、90 年の八法改正、94 年の障害者プランや 95 年のエンゼルプラン（児童育成計画）などを経て、2000 年の介護保険制度の創設ならびに社会福祉法の制定、さらに 2003 年の支援費制度、地域福祉計画策定へと続いている。これら一連のいわゆる「社会福祉基礎構造改革」は、個別的にはまだまだ多くの課題が残されているが、介護・介助サービスの提供という側面からは飛躍的な量的拡大が図られてきたことは事実である。また、これら介護・介助サービスの提供手法にケアマネジメントが導入されたことも、効率的なサービス提供という面からは、一定の水準を確保するために有効であったといえる。

同時に、介護保険や支援費制度に見られる「契約によるサービス利用」制度の開始に伴って、サービス利用者とサービス提供事業者との間での対等な関係を確保するための各種の仕組み、具体的には、サービスの第三者評価制度、苦情解決制度あるいは法人や施設の情報開示の義務化などが図られることになった。地域福祉権利擁護事業（福祉サービス利用支援事業）も、その流れの中で開始されたものということができる。したがって、地域福祉権利擁護事業の具体的な内容も、いわゆる 3 サービス、福祉サービスの利用援助、日常的金銭管理サービス、書類等の預かりサービスということでスタートしている。

一方、援助が必要な人（以下、要援助者）にとって、在宅を基盤とした生活を確保できるようにしようとすると、制度的なサービスの利用だけでなく、日常生活場面でのインフォーマルな支援の重要性も増大する。こうしたインフォーマルな支援を地域で組み立てる動きも 80 年代前後から各地で取り込まれ、とくに 90 年代半ば以降、社会福祉協議会（以下、社協）によって加速度的に展開された「小地域ネットワーク」や「ふれあいいきいきサロン」活動などは、大きな成果を残しているといえる。

つまり 2000 年以降の傾向として、直接的な介護・介助サービスの提供総量は増大している、介護・介助サービスを提供する仕組みにケアマネジメント技法が使用されている、対等な関係を確立するための仕組みも種々導入されている、インフォーマルな支援体

制も充実強化してきている、ということができる。

しかし、にもかかわらず、「困難ケースへの対応」という面からは、多くの課題が提示されてきているように思われる。

具体的には、

要介護高齢者、身体障害者などの対象者別に、身体ケアや家事援助に重点を置いたサービスの組み立てがなされており、利用者の生活全体を一体的に捉えた取り組みや社会の基礎的ユニットとしての「家族」を単位とした包括的な取り組みが、個々の制度が確立されたが故に、行われにくくなっていること。

福祉事務所や福祉課などの行政機関に所属する「ソーシャルワーカー」が、要援助者一人ひとりのケースの全体像を把握できなくなっていること。例えば介護保険では、認定審査の結果を通知した後は、居宅介護支援事業者のみが個々のケースの内容を知っているに過ぎず、行政ソーシャルワーカーは、要援助者が日々どのようなサービスを利用しているかについて、知らない場合がほとんどである。このことは、介護保険導入以前、サービスの利用者数自体は多くはなかったが、困難ケースなどではその内容まで担当者が熟知していた状態とは異なってきている。

制度的なサービスとインフォーマルな支援を意識的に結び付けて、全般的な支援を行うような体制がとられていないこと。在宅介護支援センターは、本来的には、こうした機能を求められているが、多くの在宅介護支援センターが居宅介護支援事業を兼ねる現状のもとで、そこに属する介護支援専門員は、介護報酬に結びつく仕事を中心として行わざるを得ず、結果として、インフォーマルな支援の動員などの余裕がない場合が多い。

これらの結果として、身体的なケアや家事援助などを中心とするニーズに対応する仕組みは整備され始めているが、さまざまな要因が複雑に組み合わせられて課題が発生しているケースでは、実際には、なかなか十分な対応がなされていない。このことは、本研究会で検討されたケースからも明らかである。つまり、制度が精緻化したことによる「新しい“すき間”」が増えてきているのである。

本研究会での事例からも明らかのように、地域福祉権利擁護事業は、すでに法定化されている制度のなかで、こうした「新しい“すき間”」をカバーすることができる可能性を持った数少ない仕組みであり、個々人が持っている複雑で錯綜した生活課題に「全体的・包括的に」取り組むことができる数少ない立場にあるといえる。つまり、地域福祉権利擁護事業を、単なる3サービスの提供事業の枠内にとどめている限り、こうした展開が期待できないことも明らかである。

また、地域福祉権利擁護事業を社協が行っていることのメリットとして、インフォーマルな支援と結びつけることが比較的容易な立場にある、ということが挙げられる。社協は、上述した地域福祉活動の推進のみならず、さまざまな地域福祉組織・団体との広範なネットワークを構築しているからである。

したがって、地域福祉権利擁護事業をより高度に展開するためには、地域福祉権利擁護事業での個別援助力を高めると同時に、これを「地域で支援する」体制が構築されることが重要になってくる。つまり、地域福祉権利擁護事業と地域福祉活動との連携の強化が重要なのである。

最近、その必要性が叫ばれている「コミュニティ・ソーシャルワーク」や介護保険制度改正論議で話題となっている「地域包括支援センター」構想は、こうした個別ケースへの対応と地域福祉活動の双方が、これからの地域福祉にとって不可欠であることを示唆している。

とりわけ、「平成の大合併」による自治体の広域化のもとで、それと反比例するように唱えられている「生活圏域での福祉サービスの提供」を重視するならば、生活圏域を基盤としたコミュニティ・ソーシャルワークの実践システムの構築が課題となってくる。それを具現化するという点でも、地域福祉権利擁護事業の今後の可能性が期待される。

東京都社会福祉協議会では「地域福祉権利擁護事業と地域福祉活動との連携に関する研究委員会」を設置し、連携事例の検討を区市町村社協の協力により行い、委員会報告書（税込 900 円・平成 17 年 9 月発行）としてまとめました。