

論文

日常生活自立支援事業における 生活支援員の位置づけ・活動実態と今後の課題

—知的障害者・精神障害者・認知症高齢者の権利擁護に向けて—

濱 島 淑 恵

Issues Surrounding Advocative Supporters “Seikatsushienin” under the Current Japanese Community-based Advocacy program

Yoshie Hamashima

日常生活自立支援事業における生活支援員の位置づけおよび活動実態に関するアンケート調査を行った。その結果、生活支援員は有償ボランティア同様の位置づけで、非正規非常勤・登録といった雇用形態、低額な報酬、不十分な手当のもとで支援を行っていることが明らかになった。また、生活支援員は担当しているケースの7割以上において日常生活自立支援事業の範囲外の支援を行っており、そこには複雑なケースも少なくないことが示された。生活支援員は福祉サービスの利用援助、日常的な金銭管理等を行う中で、その背後にある多様で複雑な問題に対応している実態が明らかになった。

以上の調査結果より、今後の課題として、日常生活自立支援事業の支援内容を見直し、多様な支援を行えるようにすること、生活支援員の位置づけを見直し、専門的な教育・訓練を受けた者とする、それに見合った雇用形態、報酬・手当とすることの必要性を指摘した。

キーワード 権利擁護・日常生活自立支援事業・生活支援員

1. はじめに

1990年代末より進められた社会福祉基礎構造改革の柱のひとつに、利用制度への移行がある。これは2000年の介護保険法、2006年の障害者自立支援法の施行等を実現をみることになるが、それに先だて判断能力が不十分な者の権利問題が浮上する。すなわち、知的障害、精神障害、認知症等により、自分に適した福祉サービスを選択すること、契約内容を理解した上で契約を交わすこと、その過程において自分の意思を表明すること等が困難であり、適切かつ円滑に福祉サービスを利用し、人間らしい生活を送る権利が侵害される可能性があることが指摘されたのである。そこで1999

年、判断能力が不十分な者の権利擁護を行うことを目的として地域福祉権利擁護事業が誕生し、その後2007年には日常生活自立支援事業へと改称され、現在に至っている。このような経緯を踏まえると、日常生活自立支援事業は、利用制度を基本的枠組みとする社会福祉制度と対をなすものであり、社会福祉制度とともに人々の生活を根底から支える最も基礎的かつ重要な事業であると言える。

2. 研究の目的

(1) 日常生活自立支援事業の目的・援助と権利擁護

日常生活自立支援事業の法的根拠は社会福祉法

第2条第3項第12号「福祉サービス利用援助事業」に求めることができる。ここでは、「福祉サービス利用援助事業」を「精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者に対して、無料または低額な料金で福祉サービスの利用に関し、相談に応じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手続又は福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行う事業」としており、福祉サービスの利用援助を中心とした事業であることがわかる。さらに、第80条では、福祉サービス利用援助事業は「利用者の意向を十分に尊重するとともに利用者の立場にたって」行うこととされ、利用者の意思を尊重した上で行うことを明記している。

また、その具体的内容は、厚生労働省通達「日常生活自立支援事業について」（社援地発第0515001号）の「日常生活自立支援事業要領」に示されている。まず、事業の目的についてであるが、「福祉サービスの利用に関する援助等を行うことにより、地域において自立した生活が送れるよう支援すること」としており、このことから日常生活自立支援事業は「福祉サービスの利用」そのものを目的としているのではなく、最終的には「利用者の地域における自立生活の実現」を目指していると理解することができる。援助内容については、「福祉サービスの利用に関する援助」、「苦情解決制度の利用援助」、「住宅改造、居住家屋の賃借、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続きに関する援助」、「その他福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助」を挙げている。さらに、それに伴う援助として「預金の払い戻し等日常的金銭管理」、「定期的な訪問による生活変化の察知」が挙げられている。なお、これらの項目を盛り込む支援計画の作成に

については、「本人の意向を生かしつつ」作成することが指示されている。

河野正輝は利用者の権利として、①情報の権利、②意見を表明する権利、③選択（同意）の権利、④適切なサービスを請求する権利、⑤拘束・虐待からの自由、⑥プライバシーの権利、⑦個人尊厳にかかわる呼称、性的羞恥心、肖像権、⑧福祉サービス利用中の預貯金等の権利、⑨苦情解決・不服申し立てをめぐる権利を挙げている。（河野2004：96-104）日常生活自立支援事業の利用者となる知的・精神障害者、認知症高齢者の場合、福祉サービスに関する情報を得ること、アセスメントから福祉サービス利用中まで、すべての過程で意見を表明すること、自分の意思とニーズに基づき、最適なサービスを選択すること、それを請求すること、そして自分らしい生活を実現するために金銭の管理を行うこと、自由権の侵害から身を守ることに、場合によっては利用している福祉サービスについて苦情を訴えること等すべての権利行使において困難さが伴う。日常生活自立支援事業で行われるべき支援とは、これらすべての権利を擁護し、地域における自立生活の実現へつなげていくことであると言える。

（2）日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）に関する先行研究・調査と本研究の目的

地域福祉権利擁護事業が開始されてから約10年が経とうとしており、事業の問題点、課題に関する研究は数多く行われている。（山下2000：207-208・濱畑2005，142-143・山本2001：373・江野尻2009：6・大國他2006：689・山口2008：95）

また、地域福祉権利擁護事業に関する活動実態調査は社会福祉協議会を中心として、全国または各地域で行われている。例えば、全国社会福祉協議会の2003年、2005年の調査では、契約件数の

地域格差、支援内容の多様さ、連携の不十分さ等について問題点が指摘され、困難事例の検討が行われている。(全国社会福祉協議会2003, 2005)

しかし、これらの調査・研究は、専門員のみについて、もしくは専門員と生活支援員を区別なく分析、考察したものが多く、生活支援員のみを対象を絞った調査・研究は極めて少ない。利用制度下における障害者、高齢者の権利擁護および地域における自立生活の実現を目指すのであれば、利用者の支援を直接的かつ継続的に行う生活支援員に着目した上で、日常生活自立支援事業がその目的を達成しうる体制となっているか否か議論を行う必要があると考えられる。

そこで、日常生活自立支援事業における生活支援員の位置づけおよび活動実態を明らかにすることを目的としてアンケート調査を行った。本研究では、その調査結果をもとに、「権利擁護」、「地域における自立生活の支援」に向けた日常生活自立支援事業のあり方について検討を行いたい。

3. 調査概要

(1) 調査対象

近畿・東海圏の3府県において日常生活自立支援事業に携わっている生活支援員を調査対象とした。調査票配布数は生活支援員673名、回収数は387名、回収率57.5%であった。

(2) 調査時期・調査方法および倫理的配慮

調査時期は2008年6月から7月である。調査方法は3府県社会福祉協議会に、調査票配布を依頼し、各府県社会福祉協議会より、郵送法もしくは留置法で配布してもらった。回答は無記名で行い、回収は郵送法で、各自直接大学へ返送してもらった。なお、対象者には、調査目的、データ処理時の個人情報非特定などを文書で示し、質問紙の回収をもって調査への同意を得たものとみなした。

(3) 調査項目

調査項目は以下の通りである。

- ・基本属性
 - 性別 (男性・女性)
 - 年齢 (20歳代・30歳代・40歳代・50歳代・60歳代・70歳以上)
 - 取得している資格 (複数回答可)
 - (社会福祉士・社会福祉主事・介護福祉士・看護師・保健師・ホームヘルパー・教員免許・社会教育主事・その他・資格を持っていない)
 - 今までに経験したことがある仕事および活動 (複数回答可)
 - (福祉現場職員・医療関係職員・教育関係職員・会社員・公務員・農業漁業林業・自営業・民生員児童委員・NPO活動・ボランティア活動・社会福祉協議会・福祉委員活動・町内会婦人会青年団などの役員・その他・今まで仕事や活動をしたことがない)
- ・雇用形態・労働条件
 - 雇用形態 (正規職員・非正規常勤・非正規非常勤・登録・その他)
 - 生活支援員としての活動年数 (1年未満・1年から3年未満・3年から5年未満・5年以上)
 - 月額の報酬 (1万円未満・1万～3万円未満・3万円～5万円未満・5万円～7万円未満・7万円～10万円未満・10万円以上)
 - 報酬以外の手当 (複数回答可)
 - (住宅手当・扶養手当・残業手当・休日出勤手当・通勤に関わる費用・援助の際の実費・ケースからケースへの移動費・その他・なし)
- ・支援活動の内容 (2008年4月1日現在、支援を行っている者のみ回答)
 - 活動頻度 (1週間に5回以上・1週間に3、4

- 回・1週間に1、2回、1ヶ月に2、3回・1ヶ月に1回程度)
- 担当ケース数
- 行ったことがある支援
- ・支援を行っていて困ったこと・不安に思ったこと（自由記述）

4. 調査結果

(1) 回答者の基本属性

基本属性を表1に示した。女性が67.2%と多数を占めており、年齢は60歳以上で74.4%を占めている。比較的高齢で女性が多い結果となったが、男性は60歳・70歳以上が多く91.9%、女性は50歳代・60歳代が多く79.6%を占めている。男性は定年退職後に、女性は子育て等が一段落着いた後に、生活支援員を行っていることが推測される。

取得している資格では、ホームヘルパーが最も多く26.8%を占めた。社会福祉士、精神保健福祉士等の国家資格を有している者は極めて少なく、

国家資格の中では取得しているものが最も多かった介護福祉士も僅か5.9%であった。一方、何の資格も有していないと答えた者は41.8%と約4割に上った。

また、今までに経験したことがある仕事・活動の経験では、「町内会・婦人会・青年団などの役員」(61.2%)「ボランティア活動」(55.6%)「民生委員・児童委員」(43.9%)といった地域における活動を経験している者が多くを占め、福祉現場職員(12.1%)、社会福祉協議会(20.9%)など福祉の現場経験者は少数であった。(図1)

以上のように、生活支援員の多くは体系化された専門的訓練や教育を受けておらず、地域において何らかの形で活躍していた者を中心として構成されていた。

(2) 雇用形態と月額報酬・活動頻度

雇用形態は非正規非常勤が最も多く62.8%、次いで登録が27.1%、両者合わせて約9割を占めた。

表1 基本属性 (N=387)

基本属性	カテゴリ	度数 (%)	基本属性	カテゴリ	度数 (%)
性別	男性	112(28.9)	取得資格 (複数回答)	社会福祉士	10(2.6)
	女性	260(67.2)		社会福祉主事	9(2.3)
	無回答	15(3.9)		介護福祉士	23(5.9)
年齢	20歳代	1(0.3%)		看護師	9(2.3)
	30歳代	6(1.6%)		保健師	1(0.3)
	40歳代	15(3.9%)		ホームヘルパー	104(26.9)
	50歳代	71(18.3%)		教員免許	66(17.1)
	60歳以上	202(52.2%)		社会教育主事	5(1.3)
	70歳以上	86(22.2%)		その他	100(25.8)
	無回答	6(1.6%)		資格を持っていない	161(41.6)
雇用形態	正規職員	7(1.8)	無回答	17(4.4)	
	非正規常勤	3(0.8)	活動年数	1未満	61(19.0)
	非正規非常勤	243(62.8)		1年以上3未満	120(37.4)
	登録	105(27.1)		3以上5未満	72(22.4)
	その他	12(3.1)		5年以上	59(18.4)
	無回答	17(4.4)		無回答	9(2.8)
				活動をしたことがない	66(17.1)

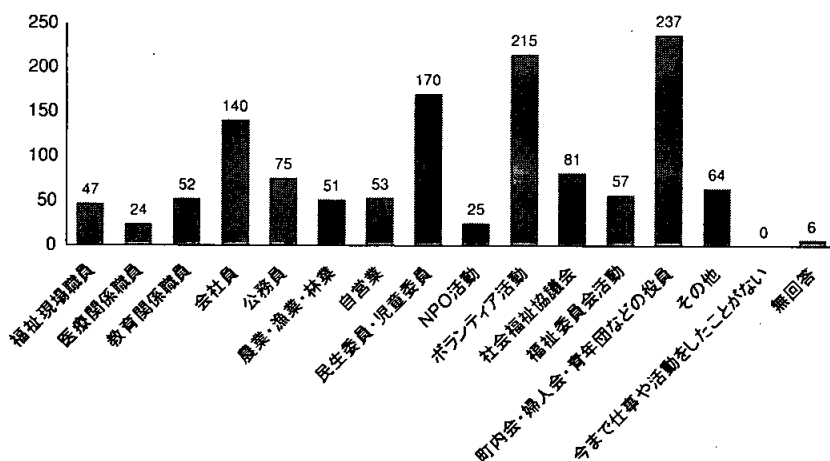


図1 今までに経験した仕事・活動 (N=387, 複数回答可)

(表1) 正規職員は僅か1.8%であり、時間が限定された中で、時間給で生活支援員の業務を行っている者が大多数であるという結果となった。

次に、活動年数であるが、最も多かったのが1年以上3年未満の者が37.4%であり、1年未満の者(19.0%)と合わせると、半数を超える。(表1)一方、5年以上の者は18.4%にとどまっており、キャリアの浅い生活支援員がかなりの割合を占めていた。

月額報酬は1万円未満の者が約7割を占めた。活動頻度は「1ヶ月に2、3回」が41.1%と最も多く、次いで「1ヶ月に1回程度」が29.8%、「1週間

に1、2回」が21.7%となっており、いずれの活動頻度でも、月額報酬は「1万円未満」と答えた者が約7割から8割を占めている。自由回答では時給700円から900円の間の方が多くみられ、月額数千円という低額な報酬で支援活動を行っていることがわかった。(表2)

最後に報酬以外の手当では、「援助の際の実費」が支払われていると答えた者が最も多く38.3%、次いで「通勤に関わる費用」が23.7%となっている。(図2) これらは本来、支払われて当然と考えられるものであるが、多くの生活支援員が支払わ

表2 月額報酬・活動頻度 (N=299)

	度数 (%)							
	全体	1万円未満	1~3万円未満	3~5万円未満	5~7万円未満	7~10万円未満	10万円以上	無回答
全体	299(100)	211(70.6)	41(13.7)	21(7.0)	5(1.7)	4(1.3)	1(0.3)	16(5.4)
1週間に5回以上	2(0.7)	0(0.0)	1(0.3)	0(0.0)	0(0.0)	1(0.3)	0(0.0)	0(0.0)
1週間に3、4回	14(4.7)	4(1.3)	2(0.7)	3(1.0)	1(0.3)	2(0.7)	1(0.3)	1(0.3)
1週間に1、2回	65(21.7)	49(16.4)	8(2.7)	1(0.3)	2(0.7)	1(0.3)	0(0.0)	4(1.3)
1ヶ月に2、3回	123(41.1)	85(28.4)	16(5.4)	15(5.0)	2(0.7)	0(0.0)	0(0.0)	5(1.7)
1ヶ月に1回程度	89(29.8)	72(24.1)	14(4.7)	2(0.7)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(0.3)
無回答	6(2.0)	1(0.3)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	5(1.7)

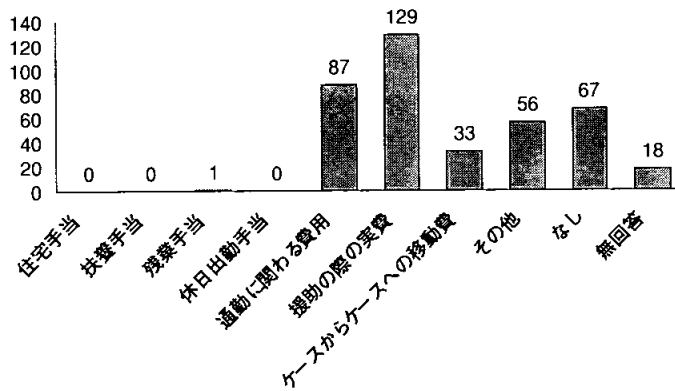


図2 報酬以外の支給されている手当 (N=321. 複数回答可)

れていない状況が明らかになった。また、残業手当が支払われると答えた者は1名のみであり、時間外もしくは時間延長で支援を行った場合、無報酬労働となっていることが示された。

(3) 支援活動の内容

調査時点までに支援活動を行ったことがある者に対して、2008年4月1日現在、担当しているケース数を尋ねた。(図3) 1ケースのみが圧倒的に多く、担当ケース数は1、2ケースにとどまって

いる者がほとんどであった。

これら各自が担当しているすべてのケースについて、行ったことがある支援を尋ねた。(図4) 支援の項目は「日常生活自立支援事業で行うこととされている支援」(以下、「事業範囲内の支援」とする。)として、「福祉サービスの利用支援」、「苦情解決制度の利用支援」、「消費契約・行政手続きの利用支援」、「日常的な金銭管理」、「通帳や重要書類の預かり」を挙げた。また、「日常生活自立支援事業で行うこととされている支援以外の支

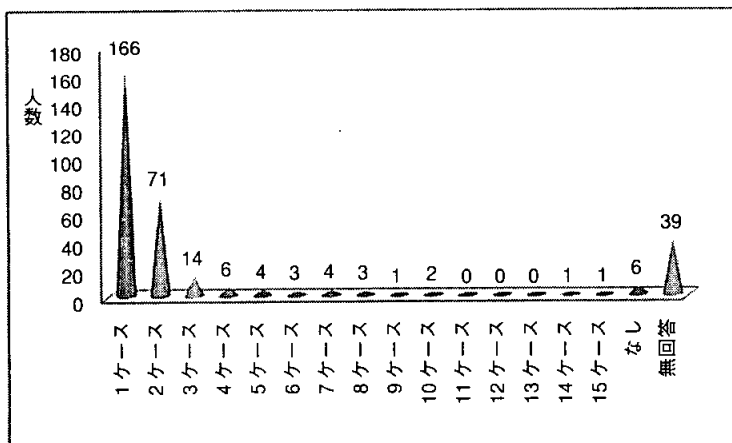


図3 2008年4月1日現在の担当ケース数 (N=321)

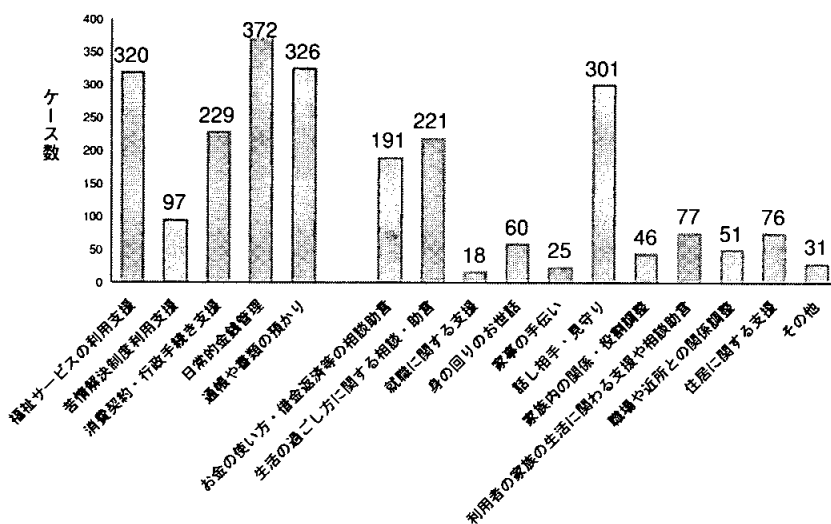


図4 行ったことがある支援 (N=504)

援」(以下、「事業範囲外の支援」とする。)として、「お金の使い方・借金返済等の相談助言」「生活の過ごし方に関する相談助言」「就職に関する支援」「身の回りのお世話」「家事の手伝い」「話し相手・見守り」「家族内の関係・役割調整」「利用者の家族の生活に関わる支援や相談助言」「職場や近所との関係調整」「住居に関する支援」「その他」を挙げた。

総ケース数は504ケースであり、そのうち事業範囲内の支援では、「日常的な金銭管理」が最も多く372ケース(73.8%)、次いで「重要書類の預かり」が326ケース(64.7%)、「福祉サービスの利用支援」が320ケース(63.5%)となっていた。福祉サービスの利用援助を中心としている事業ではあるが、現実には日常的な金銭管理に対するニーズが高いことがうかがえる結果となった。

次に、「事業範囲外の支援」についてみると、全体の74.4%のケースにおいて事業範囲外の支援が行われており、多く見られたのが「話し相手・見守り」301ケース(59.7%)、「生活の過ごし方に関する相談助言」221ケース(43.8%)、「お金の

の使い方・借金返済等の相談助言」191ケース(37.9%)となっていた。また、数は多くないものの、「身の回りの世話」「家族内の関係・役割調整」「利用者の家族の生活に関わる支援や相談助言」「職場や近所との関係調整」「住居に関する支援」等、多種多様な支援が行われていた。福祉サービスの利用援助、日常的な金銭管理を中心とした支援を行う中で、それに関連した支援、利用者の自立生活に欠かせない他の支援を行う必要性が生じ、それに柔軟に対応しているものと考えられる。

(4) 困ったこと・不安に思ったこと

支援を行っていて、困ったことや不安に思ったことがあるかどうかを尋ねたところ、「時々ある」「よくある」を合わせて41.7%となった。(図5)その内容について自由記述で回答を求め、多くの生活支援員が挙げた事柄として、以下の3つがある。(表3)

第1に、金銭管理や金銭上の問題への対応である。生活支援員が日常的な金銭管理の支援を行っ

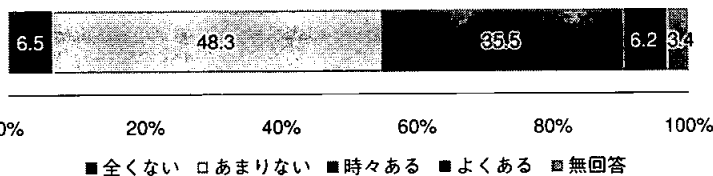


図5 支援を行っていて困ったこと・不安に思ったこと (N=321)

表3 困ったこと・不安に思ったこと (自由記述・抜粋)

項目	内 容
金銭上の問題	<p>①家族・友人・知人・業者等による権利侵害 ・利用者の配偶者が年金をつかってしまい、サービスの利用料も払えなくなった。・親族からの金銭虐待があるが、利用者は先のことを考え、親族の思うままになっている。・一時同居していた子ども宛の未払い金の督促状が届いた。・お金がないのに、若い人が出入りして小遣いを渡している。・知人が利用者のお金を借りたりしていた。</p> <p>②本人の使い込み・悪徳業者 ・精神的不安定になり、1週間分の生活費を使い込み、お金がないと怒る。・知的障害の方で携帯電話の使いすぎで生活費が足りないのに困っている。・テレビショッピングで不必要なものを買ってしまう。・通販等で買い物をして、銀行からお金を借りたことがあった。・入院中に大型の家電を購入し、返済計画がストップした。・悪徳業者と契約され、現在も少しずつ返済している。・ホストクラブやメンズバーへ行き、高いお酒を頼む。</p> <p>③本人の意思の確認・調整の困難さ ・渡す現金の調整も、どこまで制限していいのか。・自分のお金を自分で使えないのか、となかなか受け入れてもらえなかった。・多額の借金があり、本人はうつ状態で相談もできず、返済をどうしたらいいか悩んだ。・利用者が、金銭感覚がわからず、財布に現金を入れておきたがる。・生活費の値上げを頼まれた。・余分の金額を引き出してほしいと毎回言われること。・通帳を返してほしいという強い申し出がある。</p>
利用者との関わりの問題	<p>①意思疎通・関係づくりの難しさ ・難聴で意思疎通がとれない時。・言葉が半分以上聞き取りにくく、まだ人間関係もできていないので、聞き返すのもどうかと思い困った。・相手の言葉が聞き取りにくい。筆談もうまくできない。・訪問しても電話をしても出てくれない。・近所との関係でトラブルがあった利用者を訪ねたが、出てくれない。・なかなか本人に直接会えない。ヘルパーを通して支援になる。・利用者の本心と言っていることが違うと感じた時。・自分の都合のよいように話をされる。・約束したことに対して都合の悪いことは隠す癖があって困る。・なかなか話してくれない。・前任者と利用者の関係が思わしくなく、その後、引き受けて入ったが、大変な不安があった。・自分をなかなか受け入れてもらえず、生活費の使い道を一度聞いたら「何に使おうが関係ない」と怒られた。・知的障害者の利用者を受け持っているが、日常生活等話題が途切れがち。どうすればもう少し理解しあえるか。・利用者に個人的な感情(友達→恋人→妻)がわいてきている。相手の感情の変わり方に不安を感じた。</p> <p>②事業・支援に対する理解の難しさ ・知的障害者の利用者の場合、専門的な知識がなく、どう説明すれば理解してもらえるのか分からない。・60歳以上の知的障害の方で支援員の話していることがどれだけ理解してもらっているのか、どの程度こちらが理解してよいか分からない。・話し合いをしても理解してもらえないことがある。・金銭管理の意味を理解してもらうのが難しかった。・相手がこちらをどの程度理解しているかわからない。・本人が自分の立場を全て理解しているとは思えない。・この事業に対する不満をいつも聞かされること。・本人が生活支援をやめたいと泣き出した</p> <p>③障害特性による関わり方の困難さ ・利用者の方が、目が不自由で殆ど見えず、最初はどう支援すれば良いか困った。・お金がなくなったり、お米が無くて困るとのお話(事実ではない)をされる時。・近所の人が何でも盗みに入ってくる。家の中を何度ものぞきにく。と訴える。・お金をもらっていないと言われた。・喜怒哀楽が激しく日により対応が困難。話をしていても、全然、話が飛んでいる。話していると泣いたり、つぶしたりして感情が高まってくる。・精神障害の方で気持ちが落ちている時の接し方。・精神、知的障害者で時期的に不安定な状況の時。・何かあっても本人がうつ状態で相談できる雰囲気ではない時。・突然、訳もわからず怒り出す。「支援にも来るな!!」と。うつ状態になった時の言葉かけ、いいコミュニケーションに苦勞。・相手がされた時。(目がすわり異様な雰囲気になった。)</p>
事業範囲外の支援に関すること	<p>・夜中の電話、来宅の希望 ・夜遅く電話で不安なことを訴えてくること・毎日5、6回電話がかかってくる ・子どもとの連絡がとれない、との心配を毎回相談される。・体調が悪い、と自宅に電話があった。・バスに乗ってどこかに行きたいと言われる。・コンサートに行きたいと言われるがチケットの取り方もわからない。・猫が好きで野良猫を飼っていた。アパートはペット禁止だったので、飼わないようにするのに困った。・近所の人悪口を延々と話し、話が終わらない。いつも帰るに帰れない。・近所に住んでいるため、道で出会ってしまい、買い物の手伝いをせざるを得ない。・近所の人が気にしてくれているが、利用者は迷惑に感じている。しかしそれを言い出せない。</p>

でも、生活支援員がいない間に、もしくは気付かないうちに、利用者が買い物をする、借金をする、家族や友人・知人がお金を使ってしまう、悪徳業者に商品を買わされてしまう等の問題が起こっており、それへの困惑、不安を挙げる者が多くみられた。このような問題への対応は、本人へのアプローチのみならず、家族、友人、知人、銀行、業者など関係者との調整が必要となり、法律的な知識や様々な人間関係を調整する技術が要求される複雑な支援となる。

第2に、援助の基本となる利用者との関わりに関する問題が多く挙げられていた。それは大きく分けると①利用者と意思疎通、関係づくりを行うことの難しさとそこからくる意思・気持ちをくみ取ることの難しさ、②日常生活自立支援事業や生活支援員が行っている支援について理解・納得してもらうことの困難さ、③知的障害、精神障害、認知症の特性による関わり方の困難さ・不安の3つに分けることができた。すべて援助の基本であるが、生活支援員には大きな負担となっていることがうかがえる。

第3に、事業範囲外の支援を依頼された時の対応の困難さがある。利用者の健康、自立生活の実現を考えた場合、範囲外、時間外の支援をせざるを得ない状況、断りたいが信頼関係を壊すことなく断ることの困難さを感じている様子が見える。

知的障害、精神障害、認知症に関する十分な知識を持たず、様々な人や機関との関係調整技術や相談援助技術の専門的な訓練もほとんど受けていない、いわば一般の地域住民である生活支援員が、普段の支援活動の中で、それに付随して現れる多様で複雑なニーズへの対応に苦慮している姿が見受けられた。

5. 考察

以上の調査結果より、日常生活自立支援事業における生活支援員の位置づけ、支援内容について考察を行いたい。

(1) 生活支援員の位置づけ

生活支援員の多くは国家資格を有しておらず、無資格者も約4割を占め、専門的な訓練・教育を受けた者は非常に少ない。そして町内会役員やボランティア、民生委員・児童委員等の形で、地域において活躍していた者が中心となっている。さらに、生活支援員としての活動年数も、3年未満の者が半数を超えており、専門的な訓練・教育の不足を経験で補うという体制になっていないと言える。¹⁾

また、「非正規非常勤」、「登録」といった時間的制限の中で支援を行わなければならない生活支援員がほとんどであり、報酬は低く、報酬以外の手当は不十分な状況にある。本来、「援助の際の実費」、「通勤に関わる費用」「残業手当」は支払われて当然と考えられる手当であるが、それすら支払われると答えた生活支援員は少数であった。700円から900円程度の時給の中に、すべての経費が含まれていることになる。

以上のような現状から、生活支援員は専門性を期待されず、一般の地域住民が地域活動の延長線上で行う「有償ボランティア」のような位置づけとなっていると言える。

(2) 生活支援員の支援内容の多様さ・複雑さ

上述のように、有償ボランティア的な位置づけとなっている生活支援員であるが、実際に行われている支援は多様さと複雑さを持ち合わせていることが今回の調査では明らかになった。

専門員および生活支援員による支援内容の多様さについては、先に述べた全国社会福祉協議会の

調査でも指摘されていたが（全国社会福祉協議会 2003, 2005）、今回は特に生活支援員に焦点を絞り、彼らが担当する全てのケースについて回答を求めた。その結果、7割以上のケースで事業範囲外の支援を行っており、支援内容は多岐にわたっていた。これら事業範囲外の支援は支援計画に盛り込まれることはないため、時間外に、無報酬で、しかも制度的な根拠がない中で行うことになる。この状況は生活支援員にとってかなりの負担となっていると推測できる。

また、生活支援員が担当しているケースには複雑なものが少なくないことも明らかになった。生活支援員が日常的な金銭管理の支援を行う場合、利用者が抱える他の金銭上の問題、周囲の人との関係やその人自身が抱える問題と結びつき、それらを解決しなければ効果的な支援を行うことができない²⁾。結果として、家族、知人、近所の人、関係する銀行や業者へのアプローチ、関係調整が不可欠となる。また2005年の全国社会福祉協議会の調査では「経済的・物質的利益の侵害」の主な権利侵害者は利用者の「子ども」が多いことし、このような家族による権利侵害の発見の難しさについても指摘している。日常的な金銭管理の支援は表面上の支援にとどまらず、その背後にある問題の発見、アプローチを行う必要があるのである。

また、支援の基本となる利用者との関係づくり、意思疎通・関わりにおいて困難さを感じていることも明らかになった。日常生活自立支援事業の利用者は、知的障害、精神障害、認知症等のため意思疎通が難しい場合が多く、日によって状態が異なる場合もある。生活支援員は、ひとりひとりの障害の特性をとらえ、その日の状態に合わせた関わりを行い、信頼関係を構築し、事業や支援について理解を得、あらゆる場面で利用者の意思を読み取り、代弁するという機能を果たしていかなければ

ならない。

以上のような複雑な支援を、知的障害、精神障害、認知症に関する十分な知識や対人援助技術を有していない一般の地域住民が行っている。このような現状は、生活支援員に過度の負荷がかかるという問題のみならず、十分な支援を行うことができず、結果として利用者が不利益を被る可能性も否定できない。

6. むすびー権利擁護の確立に向けた日常生活自立支援事業の今後の課題ー

今回の調査では、生活支援員が支援を行う中で、その背後にある多様で複雑な問題に対処する必要が生じ、利用者の権利擁護を行うためには、単に日常生活自立支援事業で規定されている福祉サービスの利用支援、日常的な金銭管理等の支援だけでは不十分であり、実際には、状況に応じて多種多様な支援を展開していることが示された。そして、多様で複雑な支援を行わなければならないにも関わらず、生活支援員は専門的な訓練・教育を受けていない一般の地域住民であり、有償ボランティア的な位置づけで支援活動をしており、生活支援員にかかる過度の負担、利用者が被る不利益の可能性が指摘できる結果となった。日常生活自立支援事業の重要性を鑑みると、現在の体制は脆弱であると言わざるを得ない。以下、今後の課題について若干の指摘を行いたい。

第1に、多種多様な支援内容を行える事業とすることが必要である。2007年、日常生活自立支援事業へ改称されるに伴い、福祉サービスの利用援助に付随する支援として「定期的な訪問による生活変化の察知」が加えられたが、これだけでは不十分であると言えよう。権利擁護、地域における自立生活の支援を行うのであれば、単なる福祉サービスの利用援助、日常的な金銭管理では終わらず、その背景にあるもしくはそれに関連する

様々な生活問題に対応する必要が出てくるのは必須である。無論、日常生活自立支援事業のみで利用者の権利擁護、自立生活の支援を行えるわけではない。専門員およびその他の地域の各種社会資源と連携を行うことが必要不可欠である。しかし、連携を行うには一定の時間がかかり即応性が要求される事態には対応できない。また、適した社会資源が地域には不足している、もしくは存在していないため対処できない場合も考えられる。それらを踏まえると、少なくとも通常の支援を行う中で現れてきた問題・ニーズには日常生活自立支援事業で一定程度対応できる体制が必要である。

第2に、生活支援員の位置づけの見直しが必要である。生活支援員は地域住民が行うことが適切であるという意見もあるが（江尻野2009：3）、今回の調査結果から、複雑な背景・問題を持つ利用者の権利擁護を一般の地域住民が行うには限界があると考えられる。複雑なケースは専門員との連携によって対応することも可能であるが、そのためには専門員の十分な人員配置³⁾、そして生活支援員に連携の必要性を察知できる力量が備わっていることが条件となる。それを踏まえると現在の体制では、連携による複雑なケースへの対応も難しいと言わざるを得ない。また、連携を行うことができるようにするためにも生活支援員の位置づけの見直しが必要と言えよう。

日常生活自立支援事業の前提には、面接、支援計画の策定等専門的な支援は専門員が行い、生活支援員が行う支援は専門性をあまり必要としない、という前提があると考えられる。これは現実にはそぐわず、生活支援員が行う支援も専門性を要するソーシャルワークそのものであることを前提として、体系化された専門的な訓練・教育を受けた者を生活支援員とすることが必要である。

第3に、生活支援員の位置づけの見直しに伴い、それに見合った雇用形態、報酬・手当とする必要

がある。現在のように、時間的制限のある不安定な雇用形態で、低報酬で手当が不十分な状況で支援を行うのは、金銭的にも精神的にも大変な負担を強いるものである。支援内容に見合った雇用形態、労働条件に改善する必要がある。

今回は生活支援員に焦点を絞り、その位置づけと活動実態から事業のあり方について検討してきた。本来、専門員を含めた総合的な議論が必要であり、また体制整備には財政的な裏付けも欠かせない。これらについては今後の課題としたい。障害者自立支援法が施行され、障害者の権利擁護の必要性はますます高まることが予測される。人々の権利擁護を行い、地域における自立生活を支援する日常生活自立支援事業の充実は急務であると言えよう。

なお、本研究は科学研究費助成金基盤研究C（課題番号18530459）の助成を受けて行われた研究成果の一部である。

註

- 1) 介護労働安定センターの平成20年度介護労働実態調査では、3年未満の者は全体の39.4%、5年以上10年未満の者は25.5%である。定着率が悪いと言われている介護職と比しても、生活支援員はキャリアの浅い者の割合が高いことがわかる。
- 2) 山下は金銭管理の問題に対応しただけでは生活上の問題の解決には至らない場合が多く、金銭管理の問題とは「生活上の問題からそれに付随する金銭管理の必要性がでてきた」と言っている。
- 3) 今回の調査では、専門員の87.5%が他の業務を兼務していた。また、平均担当ケース数は13.4ケースで、最大42ケースを担当している専門員もいた。このような専門員の

人員配置が不十分な状況下において、「連絡しようとしても専門員がいない」「報告しても専門員の動きが遅い」等の意見も生活支援員の自由記述にはみられた。

引用文献

- 江野尻正明 (2009) 「地域生活を支える権利擁護システムの課題と展望」『社会福祉研究』, 第104号, 鉄道弘済会, 2-9
- 濱畑芳和 (2005) 「福祉サービスの利用援助事業の法的課題」『社会保障法』第20号, 139-153
- 東野定律 (2005) 「地域福祉権利擁護事業における地域の連携実態とその特徴－基幹的社会福祉協議会と介護保険担当課の連携事例から－」『日本公衆衛生雑誌』52 (3), 264-272
- 介護労働安定センター (2009) 『平成20年度介護労働実態調査』
- 河野正輝 (2004) 「福祉サービス利用者の権利と権利擁護」河野正輝・増田雅暢・田聡編『社会福祉法入門』, 有斐閣, 95-112
- 河野正輝 (2004) 「権利としての社会福祉のゆくえ－法理念のゆらぎのなかで－」『社会福祉研究』第90号, 鉄道弘済会, 150-151
- 日本弁護士連合会 (2005) 『地域福祉権利擁護事業に関する改善提言』
- 大國美智子・川並利治 (2006) 「認知症高齢者の権利擁護の現状と課題－成年後見制度と地域福祉権利擁護事業」『公衆衛生』Vol.70, No.9, 686-689
- 筒井孝子・東野定律・筒井澄栄 (2004) 「地域福祉権利擁護事業における「専門員」の属性および地域における他機関との連携の実態－「専門員」の全国調査から－」『日本保健科学学会誌』Vol.17No.3, 175-184
- 山口理恵子 (2008) 「権利擁護サービス実践における社会福祉専門職の現状と課題－地域福祉権利擁護事業を中心に－」『社会福祉士』第15号, 93-102
- 山本忠 (2001) 「障害者の権利擁護施策の動向と課題」『障害者問題研究』第28巻第4号, 368-377
- 山下興一郎 (2000) 「社会福祉協議会の地域福祉権利擁護事業－福祉サービス利用者本人の意思決定と生活を支える制度」『判例タイムズ』No.1030, 203-218
- 全国社会福祉協議会 (2005年) 地域福祉権利擁護事業の運営基盤強化に関する調査報告書
- 全国社会福祉協議会 (2003年) 地域福祉権利擁護事業の運営基盤強化に関する調査報告書