

地域福祉権利擁護事業に関する提言

平成19年3月30日（金）

京都府社協 福祉サービス運営適正化委員会

提言の趣旨

地域福祉権利擁護事業が開始されてから6年が経過しました。事業実施以来、利用者は年々増加し、平成18年末現在（累計）で、京都府内で314名、京都市内で419名の方々が、本事業を利用されています。

利用者がかかえる生活課題は複雑で多岐にわたり、判断能力に不安のある利用者の福祉サービスの利用援助をはじめとして生活の基盤を支える役割を果たす事業として、基幹的社会福祉協議会（市区町村社会福祉協議会）における実践が積み重ねられてきています。

本事業は、本来、福祉サービスの利用援助を目的にスタートしましたが、今日では、債務整理やギャンブル等依存者への生活指導、虐待などへの対応が求められ、本人の意思を尊重した契約にもとづく支援の域を超える、あるいは契約支援になじまないケースが増えてきています。

こうした中で、基幹的社会福祉協議会専門員・生活支援員の適正な設置や支援方策、低所得者の利用料負担の軽減などが課題となっています。それらの解決にあたっては、実施主体の努力はもとより、必要な体制の整備については、京都府、京都市、市町村、国の理解と協力が不可欠です。

今後、ますます利用者の増加が見込まれるなかで、本事業が判断能力に不安のある人たちの地域生活を支援し、また、利用者や関係者、地域住民から信頼される事業として発展していくために、次のとおり提言するものです。

提言項目

1 京都府社会福祉協議会・京都市社会福祉協議会への提言

- (1) 事業の適正な実施について
- (2) 基幹的社会福祉協議会への支援について
- (3) 本事業に従事する職員の資質向上について
- (4) 書類預かりサービスの実施について
- (5) 成年後見制度の利用について

2 京都府への提言

- (1) 低所得者の利用料負担を軽減するために財源補助について
- (2) 生活保護実施機関・生活保護ワーカーとの役割分担とよりよい連携のあり方について
- (3) 生活支援員の雇用条件の整備について
- (4) 利用者の増加にともなう実施体制の整備について
- (5) 成年後見制度の利用について

3 京都市への提言

- (1) 低所得者の利用料負担を軽減するための財源補助について
- (2) 福祉事務所・生活保護ワーカーとの役割分担とよりよい連携のあり方について
- (3) 生活支援員の雇用条件の整備について
- (4) 利用者の増加にともなう実施体制の整備について
- (5) 成年後見制度の利用について

4 京都府内の市町村への提言

- (1) 低所得者の利用料を軽減する制度の創設について
- (2) 生活保護実施機関・生活保護ワーカーとの役割分担とよりよい連携のあり方について
- (3) 利用者の増加にともなう市町村社会福祉協議会の体制整備について
- (4) 成年後見制度の利用について

5 国への提言

- (1) 生活支援員の雇用条件の整備について
- (2) 生活支援員のあり方について
- (3) 本事業と成年後見制度のあり方について
- (4) 社会福祉・社会保障などの拡充について

1 京都府社会福祉協議会・京都市社会福祉協議会への提言

(1) 事業の適正な実施について

一昨年末に他県で発生した本事業に係る預金着服事件は新聞記事となり、人々に広く知られるところとなりました。この記事を読んだ利用者や家族のなかには不安を感じている方も少なくないと思われます。本事業の利用者や家族に対し、管理体制等の十分な説明を行い理解を得るよう本事業の委託先である基幹的社会福祉協議会に対し、監督・指導・助言する等、本事業の実施主体としての責任を果たすよう努めてください。

(2) 基幹的社会福祉協議会への支援について

本事業は「福祉サービス利用援助」等を主たる支援内容としながらも、その過程で把握する多様な生活課題を契機として支援範囲を広げていく可能性があります。その現実に直面している基幹的社会福祉協議会の実践を、実施主体として丁寧に検証した上で、基幹的社会福祉協議会と共有することにより、ただ事業の運用のみが先行するような事態に陥らないよう、一定の方向性を示す必要があります。ついては、社会福祉協議会が本事業を実施することの意義、社協活動における本事業の役割は何かという根源的な部分について整理し、基幹的社会福祉協議会とともに本事業のさらなる発展に尽力するよう努めてください。

また、実施主体として、市区町村社会福祉協議会の役職員と課題を共有し、地域によって本事業の取組みに格差が生じないように努めてください。

(3) 本事業に従事する職員の資質向上について

判断能力に不安のある利用者の障害を理解し適切に対応することや、利用者の生活課題を把握し、関係機関と連携してその解決を図ることなど、本事業に従事する職員には多くの知識や技術が必要であることから、資質向上のための取り組みに一層努めてください。

特に、今後は、知的障害や精神障害のある人たちの地域生活支援が重要な課題になると考えられますので、それらの障害について正しく理解し、必要な支援に取り組むことができるよう努めてください。

(4) 書類預かりサービスの実施について

京都府社会福祉協議会および京都市社会福祉協議会では、日常的な金銭管理に使用する通帳とはんこの預かりに限っていますが、利用者の支援を行う上で、書類預かりサービス

スの実施が求められています。

書類預かりサービスについて早急に検討を行い、早期の実施に努めてください。

(5) 成年後見制度の利用について

本事業利用者の判断能力の低下に伴い、本事業による支援から成年後見制度への移行をすべき事態が生じていることがあります。このような場合について、成年後見制度との有機的連携を図ることにより利用者の権利擁護に努めてください。また、成年後見人との契約による本事業の利用は、特に本事業から移行するケースの場合は、支援の継続性が担保されることから有効ですが、その一方で、後見事務と本事業の守備範囲の調整と役割分担等に関する課題も見受けられます。このようなことに関して、関係機関と課題を共有し解決に努めてください。

2 京都府への提言

(1) 低所得者の利用料負担を軽減するための財源補助について

生活費を老齢基礎年金や障害基礎年金に頼るなどの利用者にとっては、本事業の利用料の負担は軽くなく、利用料を抑制するため、支援回数を必要回数より少なく設定するなどの事例もみられます。

京都府内すべての地域において、低所得の高齢者や障害者が安心して本事業を利用できるように、京都府および市町村による利用料軽減のための財源補助を行うよう配慮してください。

(2) 生活保護実施機関・生活保護ワーカーとの役割分担とよりよい連携のあり方について

生活保護受給者及び申請者の利用が増加してきています。有効に活用されている例も少なくありませんが、相談・申請ケースの中には、本事業の主旨が日常的金銭管理であるとの誤解がみられ、生活保護における生活指導の一環として行われるべき金銭管理指導を本事業に求めるなど、生活保護実施機関の役割や責任の遂行が曖昧あるいは十分果たされていないと見受けられる例もみられます。

利用者支援のためのよりよい連携が図られるよう、生活保護ケースワーカーが本事業の主旨を正しく理解するとともに、双方で援助方針を共有し役割分担する仕組みづくりについて広域的な指導、調整を図ってください。

(3) 生活支援員の雇用条件の整備について

生活支援員への報酬は1時間あたり800円ですが、支援時には入出金に関する正確な処理、関係書類の作成などが求められるとともに、対応のむずかしい事例も増えていることなど、生活支援員が果たしている役割からみれば、報酬が十分とは言えません。

また、研修やケース会議に参加する場合や訪問記録を作成する場合の報酬はなく、最低限保障されなければならない雇用条件が整っていない状況にあります。

生活支援員の報酬は利用料によってまかなわれる仕組みになっていますが、生活支援員の雇用条件の整備を安易に利用者に求めることは適切とは言えません。

生活支援員の雇用に必要な財源の確保ができるよう国にはたらきかけることが必要であるとともに、当面は、京都府として全国に先駆けて必要な予算措置をとるなど尽力ください。

(4) 利用者の増加にともなう実施体制の整備について

平成18年度より市町村社会福祉協議会実施へと移行したことにともない、新規の利用者が昨年度の2倍になっています。

利用者の増加は望ましいことであり、また、今後とも認知症高齢者や知的障害、精神障害の人たちの利用ニーズを掘り起こすためにも、専門員設置費の増額ならびに専門員の複数配置ができる財政措置を講じる必要があります。

また、市町村社会福祉協議会での実施にともない相談や利用件数が増加しており、京都府社会福祉協議会の体制も十分とはいえない状況になってきていますので、職員体制の充実強化についてご配慮ください。

(5) 成年後見制度の利用について

利用者の判断能力の低下に伴い本事業による支援から成年後見制度への移行をすべき事態であっても、申立権者の不在や、経済的理由から申立費用や後見報酬の支払が困難であるため、成年後見制度の利用を断念せざるを得ない場合があります。成年後見制度が、利用しやすく身近な制度となるような仕組みづくりについて広域的な指導、調整を図ってください。また、低所得の方であっても安心して利用できるよう、京都府および市町村による財源補助を行うなどの配慮をしてください。

3 京都市への提言

(1) 低所得者の利用料負担を軽減するための財源補助について

生活費を老齢基礎年金や障害基礎年金に頼るなどの利用者にとっては、本事業の利用料の負担は軽くなく、利用料を抑制するため、支援回数を必要回数より少なくするなど事例もみられます。

このような場合は、少ない支援回数のために十分な利用者支援にならず、結果的に本事業の目的である「地域における日常的な生活の自立支援」が困難な事例も散見されます。

低所得の高齢者や障害者が安心して本事業を利用できるよう、京都市による利用料軽減のための財源補助を行うよう配慮してください。

(2) 福祉事務所・生活保護ワーカーとの役割分担とよりよい連携のあり方について

生活保護受給者及び申請者の割合が他都市と比較しても著しく高く、有効に活用されている例も少なくありません。しかし、相談・申請ケースの中には、本事業の主旨が日常的な金銭管理であるとの誤解がみられ、生活保護における生活指導の一環として行われるべき金銭管理指導を本事業に求めるなど、生活保護実施機関の役割や責任の遂行が曖昧あるいは十分果たされていないと見受けられる例も存在します。

利用者支援のためのよりよい連携が図られるよう、生活保護ケースワーカーが本事業の主旨を正しく理解するとともに、双方で援助方針を共有し役割分担する仕組みづくりについて積極的な指導、調整を図ってください。

(3) 生活支援員の雇用条件の整備について

生活支援員への報酬は1時間あたり800円ですが、支援時には入出金に関する正確な処理、関係書類の作成などが求められるとともに、対応のむずかしい事例も増えていることなど、生活支援員が果たしている役割からみれば、報酬が十分とは言えません。

また、1利用者あたり月額100円の事務費が支給されていますが、研修やケース会議への参加、記録作成などに対する報酬はなく、最低限保障されなければならない雇用条件が整っていない状況にあります。

生活支援員の報酬は利用料によってまかなわれる仕組みになっていますが、生活支援員の雇用条件の整備を安易に利用者に求めることは適切とは言えません。

生活支援員の雇用に必要な財源を確保し、適切な雇用条件が整うよう国にはたらきかけることが必要であるとともに、当面は、京都市として、全国に先駆けて必要な予算措置をとるなど尽力ください。

(4) 利用者の増加にともなう実施体制の整備について

本事業がスタートして6年が経過し、社会資源として関係機関から周知されるに従って、多様な相談が寄せられ、基幹的社会福祉協議会専門員はその対応に忙殺されているのが現状です。

契約準備件数は平成18年度の市内全域の月平均数は111件であり、平成17年度月平均の100件より増加しています。

利用者の増加は望ましいことであり、また、今後とも認知症高齢者や知的障害、精神障害の人たちの利用ニーズを掘り起こしていく必要があります。

このような状況のなかで、1基幹的社会福祉協議会に1名の専門員では対応に限界が生じているため、専門員の複数配置されるよう配慮してください。

(5) 成年後見制度の利用について

利用者の判断能力の低下に伴い本事業による支援から成年後見制度への移行をすべき事態であっても、申立権者の不在や、経済的理由から申立費用や後見報酬の支払が困難であるため、成年後見制度の利用を断念せざるを得ない場合があります。成年後見制度が、利用しやすく身近な制度となるような仕組みづくりについて積極的な指導、調整を図ってください。また、低所得の方であっても安心して利用できるよう、財源補助を行うなどの配慮をしてください。

4 京都府内の市町村への提言

(1) 低所得者の利用料を軽減する制度の創設について

生活費を年金に頼るなどの利用者にとっては、福祉サービス利用援助事業の利用料の負担は軽くなく、利用料を抑制するため、支援回数を必要回数より少なく設定するなどの事例もみられます。

低所得の高齢者や障害者が安心して本事業を利用できるよう、市町村による利用料軽減のための財源補助を行うよう配慮してください。

(2) 生活保護担当窓口・生活保護ワーカーとの役割分担とよりよい連携のあり方について

生活保護受給者及び申請者の利用が増加してきています。有効に活用されている例も少なくありませんが、相談・申請ケースの中には、本事業の主旨が日常的金銭管理であるとの誤解がみられ、生活保護における生活指導の一環として行われるべき金銭管理指導を本事業に求めるなど、生活保護実施機関の役割や責任の遂行が曖昧あるいは十分果たされていないと見受けられる例もみられます。

生活保護担当窓口・生活保護ケースワーカーが本事業の主旨を正しく理解し、利用者支援のためのよりよい連携が図られるよう、双方が援助方針を共有し役割分担するなかで、連携が図られるようご配慮ください。

(3) 利用者の増加にともなう市町村社会福祉協議会の体制整備について

この事業は、判断能力に不安のある地域の人たちの自己決定への支援と生活基盤を支えるうえで大きな役割を果たしています。

今後、ますます増えることが予測される利用者に対応していくためには、市町村の支援と協力が必要不可欠です。本事業の果たしている役割を十分にご理解いただき、市町村による財政補助についてご配慮ください。

(4) 成年後見制度の利用について

利用者の判断能力の低下に伴い本事業による支援から成年後見制度への移行をすべき事態であっても、申立権者の不在や、経済的理由から申立費用や後見報酬の支払が困難であるため、成年後見制度の利用を断念せざるを得ない場合があります。申立権者の不在については市町村長申立の促進をしてください。また、経済的な理由により制度の利用が困難な場合については財源補助を行う等の配慮をしてください。

5 国への提言

(1) 生活支援員の雇用条件の整備について

本事業では、生活支援員の報酬は利用料によってまかなわれる仕組みになっています。しかし、低額であるべき利用料の範囲では、生活支援員が果たしている役割に見合う報酬を支払うことはできません。

また、研修やケース会議に参加する場合や、訪問記録を作成する場合に必要な報酬はなく、最低限保障されなければならない雇用条件も整っていない状況にあります。

こうした中では、生活支援員の確保がむずかしくなるとともに、社会福祉協議会が責任をもって生活支援員を雇用することができません。

生活支援員の最低限の適切な雇用条件を整備するために必要な財源については、利用料のみに求めず、国による財政補助を行い、不適切な状況が早急に改善されるようご尽力ください。

(2) 生活支援員のあり方について

多重債務や依存症の方に対する利用相談も増えています。しかし、本人自身が困っているというより、周囲の関係者が困っていることが利用動機であることが多く、支援を開始してもスムーズに支援を進めることが困難な場合があります。

また、家族や知人から経済的に侵害を受けている利用者が、その家族や知人と共依存の関係にあるなどし、支援がむずかしい利用者も増えてきました。そのなかには、利用者を巧みに利用し借金や戸籍売買などを行う暴力団のかかわりがみられる場合もあります。

このような利用者の場合には生活支援員による対応がむずかしく、専門員が実際の支援に携わる現状があり、制度設計とは異なる対応を行わざるを得ません。

地域住民の協力による、よき隣人としての生活支援員による支援が適するニーズがある一方で、上記のような、専門性を有する生活支援員を安定的に雇用できるよう財源補助についてご尽力ください。

(3) 本事業と成年後見制度のあり方について

本事業と成年後見制度は、相互補完的に機能すべきものであり、これまでもかかる課題の一部を成年後見制度との有機的連携を図ることにより一定の解決をしてきました。しかし、実際に、両者を有機化することは容易ではなく実務上、苦慮する場面が少なからず見受けられます。このような課題について整理し、具体的解決の方法を検討してください。

(4) 社会福祉・社会保障などの拡充について

本事業を通して、判断能力に不安のある人たちの貧困・低所得、依存（症）、浪費、多重債務、虐待、劣悪な衣食住環境、社会的きずなの希薄などの生活課題が顕在化してきています。

こうした課題に対応するために、国として判断能力に不安のある人たちの声や暮らしの実態を把握され、本事業に対する十分な予算措置とともに、社会福祉・社会保障や生活関連施策を拡充し、判断能力に不安があっても安心して暮らし続けられるような生活基盤の安定を図る方策を講じてください。