

トータルケアNEWS

4 1 2 0 1 0 . 9 . 3 0

発行 社会福祉法人 秋田県社会福祉協議会
〒010-0922 秋田市旭北栄町 1-5
TEL 018-864-2711 FAX 018-864-2701
URL <http://www.akitakenshakyō.or.jp/>
E-mail chiiki@akitakenshakyō.or.jp

CONTENTS

特集

1. 地域福祉の現在とこれから..... 1 ~ 5
2. 日常生活自立支援事業と成年後見制度..... 5 ~ 6
3. 地域主権戦略大綱とこれからの地域福祉... 6 ~ 7

平成22年7月1日、「平成22年度市町村社会福祉協議会会長・事務局長合同会議」において、厚生労働省社会・援護局地域福祉課 地域福祉専門官 中島 修 氏から、「社会福祉法10年 地域福祉の現在とこれから」と題してご講演いただきました。その中から、今後、社会福祉協議会が重点として考えていかなければならないポイントを紹介します。

秋田県社会福祉協議会 地域福祉部主幹 佐藤一弘

地域福祉の現在とこれから

〔社会福祉の現状と課題〕

高齢化の急激な進行...現在3.3人で1人(平成17年国勢調査)の65歳以上高齢者を支えている社会が将来的には1.4人で1人(国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」)を支える社会になる。今後、団塊の世代・団塊ジュニアも高齢者になり、日本の社会の支え手が先細ってゆく。

都市部の高齢化...都市部での高齢化の急激な伸びが予測されている。特に2025年の後期高齢者人口を2008年時点のものと比べてみると、埼玉県では129.1%(伸び率第1位)、秋田県でも25.2%(伸び率第44位)という形で伸びてゆくと推計されており、今後、後期高齢者の急激な増加が見込まれている。

権利擁護...2010年で判断能力に不安を抱えるあるいは不十分な認知症高齢者が208万人、知的障害者55万人、精神障害者303万人と推計されていることから、権利擁護の仕組みが必要になってくる。

社会保障のしくみ、質、システムの維持...公的な介護・福祉サービスの重点化・効率化、さらには各地域特性・地域の課題に応じた生活支援ニーズに対する、各地域独自の柔軟なサービス・支援を地域で考えていかなければいけない。

〔地域の課題〕

孤独死の防止...近年、50歳代の中年・実年男性の方、あるいは65歳に達しない若い方々の孤独死が大変増えてきている。

徘徊死の防止...知的障害、認知症の高齢者等がいわゆる徘徊等で亡くなる事故が増えており、地域の方々による早期発見などの仕組みづくり求められてきている。

高齢者虐待...高齢者虐待の発見数が右肩上がり増加しており、平成20年度は14,959件である。地域包括支援センター等を中心としながら支援を行っているが、

介護で家族が孤立した状態になり、虐待・放置という行為が起きてしまう場合がある。**児童虐待**...児童虐待の発見数が42,664件と右肩上がり増加している。虐待の背景には経済的な困難が多く、特に30歳代の親に多く見られる。ひとり親家庭等では、親にかなりの生活上の負担がかかり、精神的な面あるいは身体的な疾病等の養育環境の突然の変化などから虐待につながっている場合もある。

障害者の地域移行...精神保健医療福祉の改革ビジョンでは、入院中の精神障害者を19.6万人(H17) 15万人(H26)まで削減する数値目標を掲げている。これは施設から地域生活への移行を進めてゆくことであり、地域の受け皿が不可欠であるばかりでなく、地域住民の理解と地域生活支援への協力体制づくりが必要になってくる。

消費者被害...振り込め詐欺等の消費者被害が、高齢者だけでなく軽度の知的障害の方々などが被害にあっている状況がある。

災害時要援護者...災害の被害を受ける方々の多くが高齢者や障害者等の弱い立場にある方々である。災害時要援護者の名簿づくり等も考えていかなければならない。

時々、ちょっとしたことの手助けに困る人々...「ちょっと、このゴミを出してほしい」、「雨戸を開けてほしい」、「布団を上にあげてほしい」等、近所に頼めていたことが頼めなくなってきたりなど、当たり前なのがなかなか近所でできなくなってきたり。公的な福祉サ・ビス等の制度では対応できない住民の個別ニーズへの支援が必要である。

軽度者や一時的な要支援者...要支援・要介護に該当しない軽度障害や病気、怪我による一時的な要支援など、公的な福祉サ・ビス等の制度の利用には至らない、一時的な要支援者への支援も大事になってきている。(例えば、子どもを出産した直後の買物や料理など)

重なり合う問題...要介護の親と障害のある子どもの世帯など、一つの世帯に課題が重なり合う世帯への支援が重要である。介護保険だけでなく、障害者自立支援法や児童福祉関係など、必要なサ・ビスの組み合わせが必要であり、地域福祉の視点が非常に重要になってくる。

〔社会福祉法の10年〕

1998年に社会福祉の定義が見直され、社会福祉全体が社会的弱者の援護救済から、国民すべての社会的な自立支援を目指すものであることが基本理念として明示された。つまり、社会福祉が一部の人のものから国民すべてのものであり、すべての自立支援を目指すものということに考え方が変わり、社会福祉事業の推進、質と効率性の確保、地域福祉の確立が社会福祉法(2000年)の中に明確に位置づけられた。

- 1 サ・ビス利用者と提供者の対等な関係の確立
- 2 個人の多様な需要への地域での総合的な支援、国・地方公共団体の役割の明示
- 3 幅広い需要に応える多様な主体の参入促進
- 4 信頼と納得を得られるサービスの質と効率性の確保(運営適正化委員会、苦情解決、第三者評価)
- 5 情報公開等による事業運営の透明性の確保(社会福祉法人)
- 6 増大する費用の公平かつ公正な負担
- 7 住民の積極的な参加による福祉の文化の創造(国民の参加指針の規定)
- 8 地域福祉の確立(「市町村地域福祉計画」「都道府県地域福祉支援計画」、社会福祉協議会の規程、共同募金の規程が地域福祉の推進として法に位置付け)

社会福祉法の10年を総括してみると、次のように整理される。

- 1 **措置から契約へ**...利用者主体のサ・ビスの定着と契約型福祉システムの普及。

- 2 公的サ - ビスの充実...介護保険等公的サ - ビスの充実が図られてきた一方で、制度の限界、制度の狭間の問題、インフォーマルサービスの必要性が顕在化してきた。
- 3 福祉サービス利用援助...福祉サービス利用が契約といった仕組みになったことで、社会福祉協議会が実施している日常生活自立支援事業の必要性が拡大している。一方で、軽度の認知症高齢者や知的・精神障害者など、日常生活上の契約行為等を適切に判断をすることが難しくなっている方々を支援するという日常生活自立支援事業の必要性についての理解が、地域によって非常に大きな差がある。
- 4 市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定の広がり...市区部においては約8割の策定が進んでいる。その中で住民と行政のパートナーシップ(共同)「新しい公共」というキーワードが出てくるなど広がりが出てきている。NPO等の役割や住民が担う役割は、非常に大きなテーマになってきており、関心を呼んでいる。
- 5 地域包括ケアの普及と総合相談...地域包括ケアという医療、介護、福祉、生活支援を一体的に行ってゆくという考え方が普及してきている。そのためには総合相談という仕組みが必要だが、市町村によって総合相談体制には大変大きな格差がある。
- 6 地域福祉財源の検討...地域で創意工夫をして取り組んで行くためには、地域福祉財源というものをどのように考えてゆくのかがポイントである。共同募金はその一つであるが、今後の共同募金運動のあり方や仕組みをどうしていくかということが重要な課題となっている。

このようなことから、地域福祉というものは従来社協が中心となって担ってきたものであり、今後もそれは変わらないものではあるが、住民・社協・行政・福祉関係者が協働して地域福祉を確立してゆくという時代になってきた。

〔地域における新たな支えあい〕

このような考え方の背景には、これからの地域福祉のあり方に関する研究会(座長:日本社会事業大学 大橋謙策先生)の報告がある。「地域における新たな支えあいを求めて - 住民と行政の協働による新しい福祉 - 」(2008年3月31日)というテーマで取り組まれた。

公的な制度が整ってきた一方で、制度の狭間の問題、地域ごとに多様な課題があり、その多様な課題に公的な福祉サ - ビスだけで全て対応してゆくことは困難なことであり、「地域における新たな支えあい」(共助)という助け合いの領域を拡大強化していこうということである。

そのための意義と役割を整理してみると、住民主体の場をしっかりと作る、ネットワークをしっかりと作る、地域福祉は地域社会再生の軸になって行く、エンパワ - メント高める、多様性を認め画一化しない、関係者間の積極的な情報共有である。

「地域における新たな支えあい」の概念は、自助・共助・公助というものの中で地域の共助というものを広げていこうというものである。

例えば、従来の社会福祉協議会の移送サ - ビスでは、通院や行政へ行くものなどに限られていた。ところがNPOが移送サービスをはじめることによって、カラオケに行くことや他の様々なことへも可能性が広がってゆく。それにより社会参加の加速感が広がり、共助を広げてゆくことになる。このようなサービスのように必要なものがあればさらに公的なものに組み入れていく、というような仕組みを考えていこうとするものである。

また、様々な課題(例えば、視覚障害者の方のごみの分別問題や災害発生時の難病の方々の薬の備蓄等)を考えて行く場合、1 自治会・町内会の班・組の圏域、2 自治会・町内会の圏域、3 学区・校区の圏域、4 市町村支所の圏域、5 市町村全域、6 県域・広域というように、それぞれに議論する圏域の違いの整理とともに、ニ - ズを拾い上げる

仕組みを考え、地区レベルでの住民の福祉活動、市町村レベルでの住民の福祉活動、市町村の地域福祉施策のあり方を考えていくことも必要である。

さらに重要なポイントとして要支援者ごとの支援会議を作るということである。従来、地域福祉推進委員会を創っても、なかなか具体的な個別支援まではいかないということが全国的にあったわけであるが、今後はしっかりと個別支援ができる仕組みを作り、必要に応じて多様な人が関わっていかうとするものである。

〔多様な主体の参加〕

介護保険法が始まった時点で要介護認定者数は218万人、現在は469万人で倍増している。要介護認定率も11.22%から15.99%(2009年)、21.45%(2025年)と跳ね上がって行く状況がある。今後、どのようにしてこのシステムを維持してゆくかが大きなテーマになっている。

さらには在宅サービスでは、地域包括支援センターは非常に重要な役割を担っている。平成21年4月末の設置主体別でその状況でみると、全国で4,056か所のうち社会福祉協議会12.9%、直営型31.5%、その他は医療法人・社団法人等で社会福祉協議会以外の社会福祉法人が35.6%となっている。

社会福祉協議会の介護保険における介護給付サービスの実施状況については、訪問介護は74%を超える実施率である。開設主体別訪問介護事業所の数では、社会福祉協議会は19.2%(H13年度2,233か所) 9.4%(H18年度1,961か所)の割合であるが、実施主体の数自体はそれほど多く減ってきている訳ではない。逆に実施主体が営利法人である事業主数が34%(H13年度3,959か所) 54.3%(H18年度11,374か所)と非常に増えてきている。つまり、基礎構造改革の理念に基づき、多様な主体が参加していることから、社会福祉協議会の在宅サービス提供数はそれ程多くは減ってはいないが、他の主体が増えているため割合としては総体的には低下傾向にある。

訪問介護事業所総数 平成13年度11,644か所、H18年度20,948か所

このように多様な主体の参加がある中で、社会福祉協議会が在宅福祉サービスを行うことの今日的な意義は、先駆的に柔軟に取り組むということである。

- 1 住民の福祉ニーズに基づいて先駆的に柔軟に取り組む
- 2 地域のサービス水準を確保・向上を図る
- 3 他の事業所が取り組みにくい困難ケース等への果敢な挑戦
- 4 サービス利用者と地域の関係性を創る
- 5 サービスや運営の重要な担い手や住民参加の場の提供
- 6 住民意識の変容・まちづくり
- 7 社会福祉協議会の他部門への貢献

〔セーフティネットにおける社協活動の意義と評価、今後の方向性〕

社会福祉協議会に対する財政支援...社会福祉協議会の取り組みの重要性について、厚生労働省でも社会福祉協議会に対する財政支援という形で考えている。昨年、全社協地域福祉部等の協力を得て福祉活動専門員の単位費用の増額に取り組み、都道府県の福祉活動指導員を100万円程度の増、市町村の福祉活動専門員はほぼ倍増で確保できた。

しかし、この財源は地方交付税であるので、各市町村が予算を付けないと形にはならないことから、行政にしっかりと話をする必要がある。

生活福祉資金相談員の配置...リーマンショック以降の求職者が340万人を超えている中、ホームレス化防止の支援策が必要である。ホームレスの期間が長くなればなるほど再就労の困難性が高まるが、早期に対応すれば就労の可能性が高いことから、住宅手当(福祉事務所)あるいは総合支援資金(社協)として新たな支援を導入している。

平成21年度第2次補正予算において、相談員を市町村社協に配置する場合の person 費を都道府県に10分の10という形で基金を積み、都道府県社協に相談員を配置して市町村社協を巡回する等の person 費、さらに旅費・庁費にも充当できる形で確保した。

雇用と住居を失った者に対する総合支援策...低所得あるいは仕事を失った方々への支援として、福祉事務所の住宅手当の給付に取り組み、収入要件の緩和や雇用促進住宅(3万9千棟)の開放などの取り組みを実施。

生活福祉資金の抜本的な見直し...収入が非常に不安定で、連帯保証人を得ることが非常に困難な方々を救済するため、連帯保証人の要件を緩和した他、資金種類を10種類から4種類に統合した。

このことによって、従来の生活福祉資金の対象を越えて、幅広い方々が相談に来ている実態となっている。また、総合支援資金での多重債務を抱えている方々への対応、また子どもの貧困という視点から教育支援資金にも急遽取り組み、授業料が払えなくて卒業直前で留年、あるいは卒業が危惧される高校生を救済できた。

日常生活自立支援事業と成年後見制度

〔権利擁護の現状と法人後見の必要性〕

地域で生活している方々を支えていく仕組みが必要になってくる中において、認知症高齢者や知的障害者等判断能力が不十分な方の在宅生活をどう継続して支援していくか、という問題が出てくる。現在の成年後見制度では困難な部分があるので、社会福祉法に日常生活自立支援事業が福祉サ・ビス利用援助事業として位置づけられている。

日常生活自立支援事業は、基幹社協の数と専門員数は比較的順調に伸びてきているが、新規利用件数が最近7%~3%と伸びが落ちている。社会福祉協議会窓口での専門員の受け入れ件数の限界や、財政事情が厳しい中で国の1/2に対する都道府県1/2の予算がなかなか付けられないなど、様々な要因・事情があると考えられる。

実利用者は32,076人と伸びてきているが、現在、国内の認知症高齢者は208万人、知的障害者は55万人、精神障害者は303万人であることからすると、残念ながら、支援を必要とする多くの方々が潜在化していると考えざるを得ない。

判断能力が不十分な方々の生活を支援して行く過程では、ア)早期に安心生活創造事業や民生委員活動、ネットワーク活動等の取り組みで発見し、イ)その方の判断能力が低下しても可能な限り在宅での生活継続を支援する、ウ)判断能力が低下すれば日常生活自立支援事業を活用し、エ)財産管理や施設入所等の契約部分では、成年後見制度を利用するという流れがあるが、現在はそれぞれがばらばらに行われている状況にある。

しかも弁護士、司法書士、社会福祉士等成年後見に関わる専門職が1万人程度という中で、どのように支援してゆくかは大きな課題である。

秋田県の家庭裁判所における平成20年の成年後見制度の首長申立件数は1件で、全国と比べても非常に少ない数字である。首長申立が1件ということは、逆に社会福祉協議会等が法人後見という仕組みを考えてゆくことが大事になると考えられる。

現在、成年後見への移行部分の評価や契約前の相談が約89万件あり、相談部分に専門員の方々が追われていることから、基幹的社協の国の予算としては178か所増の予算を確保している。県の対応によるが、できるだけ市町村実施、市町村単位で丁寧に取り組める仕組みを考えていかなければいけない。

日常生活自立支援事業の初回相談で本人からの申し出は約5%である。残り95%は専門職の方や家族の方、ケアマネや地域包括支援センター・行政、精神障害分野では診療所や病院、知的障害では施設等の方々からの連絡によってこの事業が開始されており、利用者とは制度をつなぐ点から、今後も重要な部分である。

前述の成年後見制度の首長申し立ての背景には、もう一方で成年後見制度利用支援事業という存在がある。これは申し立ての費用の助成、あるいは後見報酬に対する助成をするものであるが、現在、介護保険法の中での成年後見利用支援事業を全国で6割の自治体を実施、4割は未実施である。障害者自立支援法では4割の自治体しか実施していない。障害者自立支援法に関しては地域生活支援事業の任意事業であるので、移動支援や手話通訳等のコミュニケーション支援にお金をとられて、なかなか後見までお金が回らないのが現状である。

こういった資金面の支援がないとなかなか申し立てができないという実態を、非常に重視して行かなければならない。

法人後見を家裁から受任している社協が80社協であるが、平成の合併が終わって市町村(1,727)、特別区(23区)を合わせると1,750が自治体数である。その中の80カ所ということであり、実施社協が少ないなどの課題もあるが、安心した暮らしを支えると言うところの意味では大事な仕組みであるので、社会福祉協議会による法人後見を是非積極的に考えていただきたい。

地域主権戦略大綱とこれからの地域福祉

〔地域福祉計画の重要性〕

今回の地域主権戦略大綱で地域福祉計画についても、見直しが入り、住民参加の促進という事項で、例えばこの地域福祉計画を出す場合、その内容の公表や公聴会を開く等という義務規定が見直される方向であることが盛り込まれている。

策定状況は市部では84.4%、町村部が5割に満たない状況であるが、今後、市町村への補助金の一括交付金化になった場合、地域福祉計画が重要になってくると考えている。

今年3月に実際に行った全国調査の結果では、「地域福祉関連活動や事業の推進・発展につながった」が最も多く、「地域福祉の理念の理解や意識の向上につながった」「各種ネットワーク作成や連携強化のきっかけになった」「地域の要望や現状の課題が明らかになった」「取り組むべき方針を示すことができた」などが地域福祉計画を作った自治体での成果としてあがってきている。このような成果を見て、地域福祉計画が未策定の市町村では、今後必要になってくるという視点で、自治体への働きかけを考えていただきたい。

〔地方分権改革推進委員会の勧告と地域主権戦略大綱 ～一括交付金化～〕

現在、社会福祉法の改正について本格的な議論は始まったばかりであるが、これに先立ち、「地域主権戦略大綱」が閣議決定(6月22日)された。

「地域主権戦略大綱」の決定に至る議論のポイントは、1 義務付け、枠付け等の縛りの見直し、2 市町村への権限委譲、3 国の出先機関を廃止 であり、内容としては地域主権戦略会議の前身である地方分権改革推進委員会の4つの勧告の内容を引き継いでいるものである。

その中で、地域主権改革の意義は、「国と地方の上下関係」から「パートナーシップ(対等な関係)及び住民主体の発想」であり、地域主権改革の定義は、「国は補完的な立場にある」という補完性の原則にのっとりた改革で、地方自治を大事にする考え方である。

内容を整理すると1 国庫補助金の一括交付金化、2 国が地方の仕事を縛る義務付け・枠付けの見直し、3 法令により都道府県が持つ権限を市町村に委譲する、ということが盛り込まれている。

そして一括交付金化では対象補助金の範囲を最大限広く設定すると明記し、23年度からは施設設備等の投資関連の補助金、24年度からは福祉サービス等のサービス給付等の経常的な補助金も一括化するということが盛り込まれており、早ければ1月の通常国会に関連法案が提出されることになる。

〔地域主権戦略大綱に盛り込まれた社会福祉法の内容〕

社会福祉施設の設備及び運営に関する基準を条例という形で、都道府県・政令指定都市、中核市に委任していく。

町村の福祉事務所の設置及び廃止については、都道府県知事の同意を不要とする。

市町村の社会福祉事業の経営に必要な寄付金の募集に関する都道府県知事の許可は廃止する。 1

都道府県・指定都市・中核市の長が指定監督を行うために必要な計画の樹立義務を廃止する。 2

1 寄付金の募集については、従来は措置費＝税金が入っていたため、社会福祉法人が募金活動を勝手に行うことはできず、社会福祉法人が募金をする場合には都道府県知事に届出をしなければならなかった。この規定が廃止されると積極的に社会福祉法人が寄付金を募集することができることになる。これが赤い羽根共同募金にどのような影響を与えるかは未知数であるが、現在、共同募金からの配分は施設に対して全国平均で12%程度の配分になっていることから、このような規定の廃止も考えられた。

2 従来、市町村地域福祉計画を策定または変更する場合は、住民の意見の反映が義務付けされており、計画の策定は努力義務規定であるが公表しなければいけない、意見を必ず聞かなければいけないとしていたものを、市町村が考えるべきこととして樹立義務が廃止または努力配慮義務化するといったことが盛り込まれた（都道府県の地域支援計画も同様）。このような内容は介護保険事業計画、あるいは障害計画等についても同様のことが盛り込まれる予定になっており、かなり大きな変更になると考えられる。

〔地域福祉のこれから〕

このようなことをみてゆくと、非常に重視されることは一括交付金化ということである。平成24年度から実施されるということが言われており、日常生活自立支援事業等の補助金が各自治体に一括交付金化されるようになるかもしれない。具体的な方向性は定まっていないが、その財源の使い道は自治体で考えるということになるため、福祉の財源を削って道路を造りたいということも可能ということである。例えば、日常生活自立支援事業という判断能力が不十分な方への支援事業は、家族が面倒をみているからいらないだろうと判断し、他の事業に充てられてしまうという可能性がないこともない（残念ながら家族による年金等の搾取が行われているケースもあるため、家族がいるから問題はないと一概には言えない状況もある）。

それゆえに二・ズ把握をしっかり行い、住民の二・ズを明確にして、これだけ地域には二・ズがあるのだから、これだけの事業はしっかり確保して欲しいと、各自治体で明確にし、各自治体の財政担当にしっかりと説明ができるようにして行くことが今後、非常に重要になってくる。

その意味で地域の二・ズを取りまとめ、行政に提言して行く（例えば介護サ・ビス従事者の連絡協議会等）にしっかり運営していただいて、介護サ・ビス従事者の二・ズをしっかりとまとめて報告する、あるいは障害者自立支援協議会の二・ズをまとめて行政に報告するなど、社会福祉協議会の役割は重要になってくる。

このような内容は、各市町村で必要な福祉サ・ビスを体系的に整備してゆく必要があることであるから、その意味において地域福祉計画の価値・必要性というものはますます高まるだろうと考えている。残念ながら策定義務化は地域主権の流れの中でできないので、各自治体の中で大事なものであると考え、盛り込んで行くということが重要となる。