

特集

高齢者の自立支援とセーフティーネット



山口における高齢者自立支援、 権利擁護の実践

田中耕太郎

抄録

地域福祉権利擁護事業は、認知症の高齢者など判断能力が不十分な人たちが地域で自立して質の高い生活を継続するための有力な支援システムである。しかし、その制度設計は、意外に利用しにくい部分があり、全国での利用状況に大きな格差が生ずる要因のひとつもなっている。そこで、契約締結審査会の場合を中心に事例の積み重ねのなかで工夫を重ねてきた山口県の運用実績の評価を通じ、この事業がもつ可能性と今後の改善のための提言を行う。

Key words : 地域福祉権利擁護事業, 契約締結審査会, 判断能力, 山口県, 社会福祉協議会

老年精神医学雑誌 18 : 369-374, 2007

はじめに

本稿は、読者にとって地域福祉権利擁護事業（以下、地権事業）の仕組みはすでに一定程度周知されている前提で、山口県における取組み実践から明らかになってきた、地域の高齢者や障害のある人たちの生活自立に向けた支援のニーズや支援のあり方を中心に論じようとするものである。ただし、その積極的な活用の際に重要な点の理解に必要な限度で、最初に基本的な制度のポイントについて述べる。

1 制度の基本設計と運用のむずかしさ

地権事業は、厚生労働省の国庫補助事業として創設され、介護保険制度および成年後見制度の施行に半年先立って1999年10月から実施された。いうまでもなく、この制度の内容と施行時期は、後者の両制度の創設・施行と密接に結びついている。それは端的にいうならば、1997年の介護保

険法を鎬矢とし、2000年の社会福祉事業法等の改正、いわゆる「社会福祉基礎構造改革」により、従来の行政処分による福祉サービスの支給決定のいわば縦型から、契約による福祉サービスの利用へと法的構造の変革が行われたことに対応するものである。それともう1つ忘れてならないことは、高齢、障害等の分野を問わず近年進められてきた「入所施設から地域福祉・在宅福祉へ」という大きな流れである。さまざまな障害を抱えながら地域での生活を継続していくためには、なによりもその権利を守り、サービスや財の購入と日常の金銭管理に係る判断を援助・代行する支援が不可欠である。地権事業は、このような背景とねらいで制度化されたものである。

まず予算補助事業として創設された地権事業であるが、その利用に対するニーズは大きく、着実に地域福祉のなかに根づき、2000年6月の社会福祉法により、福祉サービス利用援助事業として第2種社会福祉事業に位置づけられた。

具体的な制度利用のポイントは、その利用が利用者と社会福祉協議会（以下、社協）との契約に

基づいて行われるという点である。しかも、事業創設にあたって、利用対象者は寝たきりなど純然たる身体障害により金銭管理ができないような場合は除外され、「認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等判断能力が不十分なものであって、日常生活を営むうえで必要となる事項につき、自己の判断で適切に行うことが困難であり、かつ、支援計画に定める援助に係る契約の内容について判断し得る能力を有していると認められるもの」^{1,5)}とされた点である。これを字義どおり受け取ると、判断能力がなければもちろん契約できないし、判断力がしっかりしていても対象から除外されるということになり、現実の生活実態を踏まえた援助ニーズと判断能力とのバランスを丁寧にみる工夫をしない限り、きわめて適用範囲の狭い、使いにくい制度設計になっていることに留意する必要がある。この点を克服してきた工夫については「3 山口県における運用上の工夫」で述べる。

2 山口県におけるモデル事業³⁾と地権事業の実施体制

山口県においては、国の地権事業に先駆けて、1998年10月から1999年3月までの間、全国的にも有数の高齢化地域である(旧)大島町(人口7,831人、高齢化率38.73%、いずれも当時)において、高齢者や心身に障害のある要援護者を対象として、大島町社協が本人との契約に基づいて、財産保全と金銭管理の援助を行うモデル事業を実施した。

その結果、7人の高齢者と日常金銭管理の委任契約を締結し、人口規模と周知期間の短さを考えると、このような援助ニーズが確実に相当程度存在し、社協がこのような分野で地域での自立生活に大きく貢献できることが明らかになり、事業化を検討した。ちょうどそのような折、国において地権事業が予算化され、モデル事業で設計していたシステムと引き写しであったため、そのまま国の事業に全県的に移行することとした。このようにすでに国の事業に先立って新たな地域生活支援

の必要性とシステム設計上の見通し・課題がみえていたため、地権事業の実施も当初から高いポテンシャルで導入できたといえる。

ただし、両者の最も重要な相違は対象者の範囲で、モデル事業の利用結果では全員が必ずしも判断能力に問題があるわけではなく、むしろ身体的な障害や衰えのために日常金銭管理などでの支援が必要な人たちであったことから、次項「山口県における運用上の工夫」で述べるように、判断能力の判定にあたっては国の示した実施要綱等に明確に反しない限り、生活実態と支援ニーズを契約締結審査会において個別に適切に判断して契約締結の是非を判定する必要性が強く示唆された。

山口県における地権事業の実施体制のポイントは、以下の通りである。

1. 県社協と基幹市社協との役割分担と連携

地権事業の山口県における実施主体は山口県社協であり、国の実施要綱で定められた契約締結審査会および運営適正化委員会はいずれも県社協におかれる。そして、県内の市町を8つのブロックに分け、それぞれのブロックの中心的な市(下関市、宇部市、山口市、萩市、周南市、岩国市、長門市、柳井市)が基幹社協となり、ここに専門員各1人が配置される。そして実際の相談窓口はそれぞれの基幹社協のカバーするブロック内の各市町の社協が引き受けて基幹社協につなぐ。なお、活発な事業利用の結果、専門員が抱える契約利用者数が限界を超えたため、利用件数の多い5つの基幹社協は、2006年度からは専門員が2人配置体制に増強された。

2. 契約締結審査会

制度発足から早いもので7年半が経過しようとしており、この間に契約締結審査会の委員も大半が交代したが、基本的に、精神科医師、弁護士、精神保健福祉士、知的障害者施設職員、県行政と学識経験者として筆者が委員長として参加している。筆者と弁護士とは制度発足時から今日まで参加しているが、各専門職からなるチームアプローチの場としてきわめて有効に機能してきていると

□特集

いってよいであろう。

そして、国の実施要綱上は、契約締結審査会は事業の利用希望者の判断能力に疑義がある場合にその契約締結能力について審査確認することとされているが、山口県では、この審査会の場を通じて8ブロックに分かれている各基幹社協の専門員が具体的な事例を集積して共通の運営指針とノウハウを共有するため、現在に至るまで、新規契約、解約、契約内容変更すべての案件を審査会において全件審査し、契約締結の是非に加えて支援内容や支援にあたっての留意点などについて意見を述べている。この運営方針は、事務局や専門員にとっても、また審査委員にとっても大きな負担ではあるが、本事業に利用者の現実の多様なニーズを汲み上げて積極的に活用支援していくうえで大きな原動力になったのではないかと考えている。

3 山口県における運用上の工夫

1. 判断能力の審査における柔軟な運用

既述のように、国の地権事業は契約締結能力がない場合はもちろんであるが、しっかりとした判断力がある場合には身体的衰えや障害その他の事由により日常の金銭管理が困難な場合でも本事業の対象から除外しており、機械的に運用すると、とても利用しにくい制度設計になっている。「4 山口県における運用実績」で述べるように本事業が都道府県の間で利用状況に大きな格差があるのもひとつにはこのような制度設計に起因するものと考えられる。そこで、山口県では判断能力の上限と下限の両方から、本事業による支援が真に必要とされ、かつ有効な場合に、この制約が障害にならないように契約締結審査会における一件一件の審査を通じて配慮した。

まず、判断能力の上限については、これは下限の制限とは異なり、そもそも契約締結能力という制度の根幹にかかわる必然的な制約ではなく、いわば補助事業の効率的・重点的な執行のための政策判断の結果である。現に山口県において先行して実施したモデル事業においても身体的な理由に

よる利用希望者が中心であったことから必要性が存することは明らかである。このため、都道府県によっては独自事業として判断能力のある身体障害者等を対象とした同種の事業を創設し、国の補助事業と組み合わせて一体的に運営しているところもあるが、山口県では独自の財源手当をするだけの力がなかったため、国の事業の枠組み内で運用せざるを得なかった。それでも現実の支援ニーズと問題の本質を考えて、このカテゴリーについては事案に即して判断した。

具体的には、利用対象者として国が示した認知症高齢者、知的障害者、精神障害者の3類型に必ずしも属さない場合も、日常生活を律していく判断能力が必ずしも十分ではない場合には、「等」で解釈できるものとして対象とした。たとえば、知能的に低いわけではないが気が弱く人がよすぎて訪問販売業者などの繰り返しての売り込みを断りきれずに生活が破綻しそうな独居の高齢者などの事例があった。

次に、判断能力の下限については、利用者本人との契約に基づいて支援を行うという本事業の根幹にかかわる制限であり、これについては国が示した契約締結判定ガイドラインに基づき慎重な判断を行ってきた。しかし、その記載内容はさまざまであり、長谷川式簡易知能評価スケール(HDS-R)の得点やウェクスラー成人知能検査などで画一的に判断するのではなく、利用希望者の財産の多寡や生活実態と要支援の切迫性、利用できる他の手段等も考慮して、この契約によって生活を支援してほしいという意味がギリギリのところまで理解できていれば、相当程度判断力が低い場合にも、契約を認めた。あるいは認知症で近い将来には進行して契約能力がなくなると見込まれる場合には、早急に成年後見制度の利用に向けた支援を行うことを条件に認めるといった判断を重ねてきた。

2. 福祉サービス利用援助と金銭管理

地権事業は法律上も福祉サービス利用援助事業とされ、日常金銭管理の支援はあくまでもその利

用料の支払いなどのためと位置づけられている。それ自体は社会福祉法制のなかで扱う以上はやむを得ない制約であり、金銭・財産管理一般はあくまでも民事の世界が中心的に扱う課題といわざるを得まい。しかし、高齢者や障害者などが地域で自立した生活を営むためには、その日常の金銭管理は必須のものであり、場合によればそれ自体が福祉的援助になることに気づかされる事例があった。それは、身よりのない知的障害の青年で、工場に勤めて決して多くはないが給料を得て生活しているが、自分で給料を持っているとどうしてもすぐに使ってしまって生活が成り立たなくなるため、この事業で支援してほしいというものであった。そこで、専門員が本人と相談し、1日分1,000円ずつ小袋に分けて1週間分ずつ手渡し、そうすれば本人はそれで毎日1袋の範囲内で生活できるという支援内容であった。これだけを見ると、福祉サービスの利用を伴わない金銭管理だけの支援で対象外ではないかという議論が審査会内で出された。しかし、この青年の場合、お金の管理の仕方を工夫して計画的な支出の支援を行い、毎週会って1週間分を渡しながら会社での様子を聞いたり相談に乗ること自体が立派な生活支援となっている。たったこれだけの見守りと支援があるだけで生活破綻をきたさずに頑張っており、誇りをもって自立した生活を継続できるのであり、これこそがソーシャルワークそのものであろう。この場合の金銭管理はそれ自体が福祉的支援となっていることに気づくべきで、このような類型も対象として認めてきた。

3. 在宅と施設入所の区分の弾力化

本事業はもともとが居宅の要支援者に対する支援を行うことを念頭においた仕組みであったため、病院への入院や施設への入所をしている場合には対象から除外されるかどうか問題となった。しかし、在宅で本事業で支援していた人が入院したり施設入所しても引き続き支援してほしいという場合があり、実際にも入院入所先からまた在宅復帰するための支援が必要となる場合もある。この

ため、まず、グループホームや病院に入った場合には、これらは居宅扱いされるものであることを根拠に引き続き利用を認めた。さらに施設入所の場合にも、本人の希望があり、また継続的に支援し、入所後も本人のためのアドボカシーを行うなどの必要性がある場合には制度の趣旨に合うものとして認めることとした。

4. 離れたところに住む後見人との契約に基づく援助

利用者本人はどう緩やかに解しても契約締結能力を認めたいが、遠くにいる子どもが成年後見人になり、これとの間で本事業に関する契約を締結し、日常の福祉サービスの利用援助や金銭管理の支援が行えるかという事例も何件か出てきた。これについては当時の実施要綱上は何ら述べられていなかったが、法律上何ら問題ないばかりでなく、むしろ、このような事例こそ、地権事業による日常的な支援が有効に機能するパターンのひとつであると考え、積極的に認めていくことにした。

以上のような山口県における運用上の工夫は、いずれも結果的に国が明確に追認するところとなり、2002年に厚生労働省社会・援護局長通知により、以下の点が明示された²⁾。

(1) 対象者の判断能力について、認知症と診断された高齢者、療育手帳や精神障害者保健福祉手帳を有する者に限るものではないこと。

(2) 施設入所者、入院者への援助について、本事業の援助の対象者は、居宅における者に限られるものではないこと。

(3) 成年後見制度との関係について、契約内容について判断し得る能力を有していないと判断された者であっても、成年後見制度の利用により本事業の対象となり得ること。

(4) 援助内容の拡大について、福祉サービスの利用に関する援助以外の援助を含め、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一体的に行うことができるものとされ、また、日常的な金銭管理が援助内容として明確化されたこと。

これは、国の創設した制度を現場で運用するに

□特集

あたって、表面上の字句にとらわれることなく、解釈できる可能な範囲において、実態に即して柔軟に運用することがいかに重要でありまた制度を内実あるものにするかという好例であり、とりわけ地域福祉のような分野ではこのような姿勢が強く求められるのではないだろうか。

4 山口県における運用実績

上記のように、山口県ではもともと国の事業に先立ってモデル事業を実施して実施体制の準備ができていたことに加え、契約締結審査会における全件審査を通じて制度利用についてのノウハウと有効性の蓄積とシェアがうまく進んだため、現場のモチベーションも高く、さまざまな研修会や公開シンポジウムなどを通じての関係機関や団体への周知も進み、本事業は全国でもトップレベルの活用状況となった。

具体的には1999年10月の制度発足から2006年10月末までの間に、相談・問い合わせ件数は延べで20,424件、実際の契約締結件数は1,125件、うち利用者の死亡等による解約が437件で、実利用者数は688人となっている。

制度発足から7年間の人口10万人あたり契約件数を都道府県別に比較してみると、表1に示す通りで、上位県と下位県とでは大きな格差がみられる。

もともと地権事業は介護保険を念頭におき認知症高齢者をおもな利用者として想定していたが、実際には知的障害者と精神障害者がそれぞれ2割近くを占めており、この分野にも地域での自立した生活への支援の新たな可能性を開いたことができる。

また、山口県の事例から契約締結に至った事例を相談経路別に分析してみると、福祉事務所等の行政からのものが26%と最も多いが、認知症高齢者についてはそれ以外に介護支援専門員や在宅介護支援センター経由の相談が多く、さらには民生委員、医療機関、福祉施設などからの相談も多く、これらさまざまな地域の社会資源への情報提

表1 都道府県別人口10万人対契約件数(上位・下位各5県)

上位5県	下位5県
1. 島根県 (96.50)	43. 埼玉県 (11.69)
2. 滋賀県 (73.55)	44. 兵庫県 (11.64)
3. 山口県 (73.07)	45. 北海道 (10.97)
4. 鳥取県 (70.84)	46. 奈良県 (9.57)
5. 岩手県 (62.45)	47. 福島県 (6.74)

供と連携が重要であることがわかる。

5 地権事業の抱える問題点と改善に向けた提案

それでは最後に、これまでの実践からみえてきた本事業のさらなる可能性と抱える問題点、そしてその改善に向けての提案をしてみたい。

1. 専門員の増員による事業規模の量的拡大

高齢者や障害をもつ人たちが、さまざまな生活課題を抱えつつ地域で自立して生活していくうえで、本事業の必要性和有効性は7年間の実績からも明らかになっている。その利用状況は地域間の格差が大きい、うまく使えばきわめて有効な支援システムとなるが、積極的に活用している地域では、1人の専門員が抱える利用者数が限界に近づいてきている。山口県では2006年度から利用者の多い5つの基幹社協において専門員の複数配置による体制の強化を図ったが、それでも十分とはいえず、まずは量的な拡大を図ることが喫緊の課題となっている。また、そのための専門員や生活支援員の選抜や養成・研修体制の充実も不可欠である。

2. 成年後見制度との役割分担と連携

契約型福祉社会に対応して利用しやすい成年後見制度が創設されたが、それでも一般の国民にとって裁判所の敷居は高く、活発な利用は容易でない。また、弁護士、司法書士や社会福祉士による第三者後見も増加傾向にはあるが、増加するニーズに追いつかず、その養成が急務となっている。

このような背景のもと、とりわけ軽度の判断能

力の不足に対応すべき補助類型の利用件数が少ないが、これはその多くが地権事業で簡便に代替されているものと考えられる。

しかし、本事業はあくまでも利用者本人との契約に基づくものであるため、制度の利用や本人の保護において大きな限界があることも十分に認識すべきであり、成年後見制度の利用と相補って利用者の支援に当たる必要がある。

山口県において地権事業であがってきた事例のうち、成年後見制度の利用が必要と判断された事例は、2003年3月末現在で、総事例数493件中79件あり、その内訳は次の通りであった⁴⁾。

- | | |
|-------------------------------|-----|
| ①不当な契約から本人を守るために取消権の付与が必要なケース | 37件 |
| ②身内から財産侵害を受けているため | 7件 |
| ③相続・財産処分等が必要なため | 27件 |
| ④判断能力のさらなる低下予想のため | 21件 |
- (件数は重複あり)

また、成年後見制度との有効な連携が行えるようにするためにも、社協による法人後見や独立型社会福祉士の養成や支援などの方策もさらに進める必要がある。

3. 生活保護との役割分担の明確化

近年、生活保護世帯の地権事業の利用が増加しており、山口県においても契約締結件数のちょうど3割を生活保護受給者が占めるに至っている。もちろん、そのこと自体は必ずしも否定すべきことではないが、あがってくる事案をみていると福

祉事務所が安易にケースワーク業務を地権事業に丸投げしてその本務を尽していない事例が増えているように見受けられる。本人も利用料負担はないし、ケースワーカーから言われればなかなか断りにくい現実もある。本事業のそのような利用の仕方は本末転倒であり、本事業の限られたキャパシティを本来必要としている人たちの自立生活支援に向けるためにも、また、公的責任に基づく責任の放棄とならないようにするためにも、受任する場合には両者の役割と責任の分担を明確にしない限り、安易に認めるべきではないと思われる。

また、生活保護世帯の利用の場合の利用料の免除分は、限られた地権事業の予算に食い込ませるべきではなく、きちんと生活保護費から本事業に繰り入れるように制度を改正すべきである。

文 献

- 1) 厚生労働省社会・援護局長：平成13年8月10日社援発第1391号通知「地域福祉推進事業の実施について」。(2001)。
- 2) 厚生労働省社会・援護局長：平成14年6月24日社援発第0624003号通知「「地域福祉推進事業の実施について」の一部改正について」。(2002)。
- 3) 山口県社会福祉協議会：要援護者の「財産管理サービス」事業研究委員会報告書。山口(1999)。
- 4) 山口県社会福祉協議会：社会福祉法人における法人成年後見人に関する調査研究委員会報告書。山口(2003)。
- 5) 全国社会福祉協議会：地域福祉権利擁護事業推進マニュアル。東京(2001)。