

IV 所見

1, 所見 1

法の視点からみた地域移行における意思決定支援

東北福祉大学 山本窓亜 (民事法学)

(1) はじめに

わが国が 2014 年に批准した「障害者の権利に関する条約」(以下、「障害者権利条約」という)は、障害者を、保護の客体ではなく、自律的な権利の主体として位置付ける。自律的な権利の主体であるということは、障害者本人に関する事柄の決定において、支援者の考えではなく、「本人がどうしたいのか」のみが尊重されることを意味する。そのためには、障害者本人に関する事柄について、本人が自分で意思決定することを、本人を中心に置いて支援することが重要である。支援者は、本人が意思決定しやすい環境を整え、本人の意思を漏らさずに汲み取ることに徹することになる。このように、意思決定支援(支援付き意思決定)は、基本的人権のひとつである自己決定権を理念的基盤とするものであり、障害者の自律を保障する上で不可欠といえる。

反面で、わが国の現行法に目を向けると、成年後見制度が障害者権利条約 12 条に抵触することが指摘されて久しい。特に後見類型においては、成年後見人が広範な代理権を有しており、その代理権行使の際に被後見人本人の意思を尊重することが法律上担保されないことから、本人の意思を蔑ろにしたまま代行決定する危険をはらんでいる。実際に、今回のような地域移行の事例において、後見人の強い反対が障壁となって実現できないケースも少なくない。

そこで以下では、愛泉会の地域移行の取組みについて、障害者の自己決定権の観点からその意義を考察した上で、この取組みが成年後見制度の見直しに与える知見について言及する。

(2) 自己決定権と意思決定支援

日常生活における意思決定支援を丁寧に積み重ねることで、自己の意思を伝えようという利用者の意欲と自信が育まれ、意思を表明する場面が増えることにつながる。これは、平成 29 年の「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン」が指摘するところであり、今回の取組みにおいても多数散見された。

今回の取組みにおいて、利用者の意思決定の対象は、グループホームへの移行であった。しかし、ここで必要となる意思決定支援においては、端的にその利用者がグループホーム

に移行したいか否かということだけを本人から聞き出せばよいというわけでは当然にない。住まいを移すという意思決定をするためには、その前提に、今後どのような生活を送りたいかに関する意思の形成が必要となる。このような意思の形成は、一朝一夕にできるものではなく、日々の生活において、利用者本人が意思を積み重ねることで、少しずつ形作られるものである。支援者は、日常生活における意思決定を支援することの延長線上に、グループホームへの移行という社会生活における意思決定を支援するものと捉えることができる。

このように、日常生活における意思決定を丁寧に支援し、利用者が意思を表明する場面が増えることは、利用者による意思決定の範囲が広がることにつながる。移行前の生活における意思決定支援の積み重ねが、グループホームへの移行という意思決定を下支えし、そこで育まれた利用者の意思決定への意欲・自信や支援者の知見の蓄積が、さらに移行後の生活における意思決定を豊かにする。今回の取組みにおいて見られる移行後のポイント上昇の要因として、グループホームへの移行自体が利用者の生活の向上に寄与していることは否定できないが、移行前の生活において丁寧な意思決定支援が積み重ねられ、それが移行後も継続していることが、移行後の生活の向上に大きく貢献していると考えられる。

こうしてみると、地域移行における意思決定支援の取組みは、自己決定権の権利の主体であるにもかかわらずその行使が困難とされてきた障害者について、地域移行時だけでなく地域移行後の自己決定権の行使にも資するものといえる。障害者が、権利の主体として、地域において自律した生活を実現するための、大きな一歩を踏み出す重要な支援である。

(3) 成年後見制度の見直しと意思決定支援

先に述べたとおり、成年後見制度は、その構造に大きな問題を抱えている。本人保護の名の下に、成年後見人が自己の価値観に基づいたパターンリスティックな介入をしてしまうおそれが多分にあることから、制度の見直しが急務である。

その要因のひとつに、成年後見制度が医学モデルの考えに基づいてつくられたものであることが挙げられる。医学モデルのもとでは、障害者の意思決定能力が十分でないのは障害者個人の問題であり、自分では意思決定ができないものと判断される。そのため、成年後見人による代理・代行決定が正当化されることになる。

しかし、今回の取組みでは、意思決定能力が十分でないと思われる利用者であっても、担当スタッフによる本人の特性に合わせた適切な意思決定支援により、意思の確認が可能となった。このことから、障害者の意思決定の可能性を左右するのは、障害者の意思決定能力よりも、支援者の意思決定支援能力であることがうかがえる。成年後見制度が対象とする法律行為の意思決定が福祉領域の意思決定と連動することは少なくないのであり、社会の側が適切な支援をすることにより障害者の意思決定が可能になることを示す福祉領域における意思決定支援の取組みの成果が、成年後見制度の見直しに与える影響は大きいものと思われる。

また、菅富美枝は、意思決定支援の発想を成年後見制度に組み込むことを提案する¹。2005年イギリス意思決定能力法の分析をもとに、本人意思尊重義務を規定する民法 858 条等の解釈を通して「本人中心主義」を成年後見制度に読み込むことで、従来の代行決定を意思決定支援の発想から再構成し、「本人中心主義」に立った「新たな代行決定」という形で、意思決定支援と代行決定とを統合的に捉えるものである。さらに、久須本かおりは、菅の考えを発展させ、成年後見人の行う代行決定を意思決定支援の仕組みの一部とし、日常的・身上的・医療的な事柄に関する代行決定と同様の基本理念に基づき、同じ仕組みによって行われるべきことを指摘する²。

このような提案がなされるなか、意思決定支援等に係る各種ガイドラインでは、障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援及び認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援においては、成年後見人も他の関係者とともに意思決定支援のプロセスに関与することが求められ、後見事務においては、親族や介護サービス・障害者福祉サービス事業者のスタッフ、行政機関の担当者、医療従事者等をメンバーとした支援チームを編成した上で、成年後見人が意思決定のプロセスに積極的に関わることが求められている。

以上のとおり、成年後見制度の見直しは、意思決定支援の発想を組み込み、代行決定の範囲を必要最小限にするという方向で進んでいるものと思われ、各種ガイドラインにおいては、福祉領域の意思決定支援との連携が求められている。このように、成年後見人を含めたチームとしての意思決定支援を推し進め、福祉領域の意思決定支援における実践に基づく知見を成年後見制度の意思決定支援に反映することが、成年後見人の独善的な介入に歯止めをかけることに期待したい。

(4) おわりに

障害者を自律的な権利の主体とし、その権利行使を支える意思決定支援をすることは、容易ではない。しかし、障害者権利条約 12 条 1 項が「締約国は、障害者が全ての場所において法律の前に人として認められる権利を有することを再確認する」と規定するように、あらゆる人間は、法的人格を所有する人として尊重される存在である。意思決定支援を尽くさずに、他人が障害者本人の人生を決めてしまうことは、避けなければならない。そのためには、日常生活における意思決定支援の積み重ねが重要であり、そこに密に携わるのが障害者福祉サービス事業者のスタッフである。今回の愛泉会の地域移行の取組みのような知見が集積されることが、福祉領域の意思決定支援の発展につながることはもちろん、法学領域の制度の発展にも大いに貢献するものと思われる。

¹ 菅富美枝「民法 858 条における『本人意思尊重義務』の解釈—本人中心主義に立った成年後見制度の実現—」名古屋大学法政論集 250 号 (2013 年) 129 頁以下。

² 久須本かおり「障害者福祉施設における虐待の防止と障害者の意思決定支援について (2・完)」愛知大学法経論集 211 号 (2017 年) 104 頁。

2, 所見 2

「社会福祉法人愛泉会 地域移行事例調査報告書」所見

東北福祉大学 工藤健一（福祉マネジメント）

はじめに

この度の社会福祉法人愛泉会ソーシャルワーク研究所による地域移行事例調査は、現在、障害者福祉分野において重要かつ喫緊の課題の一つである「地域移行」に係る実態について、利用者及びその家族、関係職員の皆様の協力のもとに「立体的な」現状把握と成果や課題の分析を試みた大変貴重な成果であると思われる。「立体的な」というのは、ある事例が地域移行に繋がった（あるいは繋がらなかった）その成功（あるいは難しさ）のプロセスを分析的にあるいは単線的に記述するという方法ではなく、協力が得られた利用者 20 名を入所期間の長短及び地域移行に向けた取り組みのスムーズさと難しさをもとに 4 つにゾーニングするとともに、全 11 項目からなる 「人間関係群（4 項目）」「生活行動群（5 項目）」「社会関係群（2 項目）」の地域移行前後の評価（ポイント化）を行うという分析手法をとったことにより、地域移行前後の差異や支援のあり方と地域移行の関係を示唆する結果が示されているからである。

このような調査報告の全体的な重要性を踏まえつつ、ここでは、社会福祉法人のマネジメントの観点、とりわけ組織の人材に関わるマネジメント（人的資源管理）の観点から若干の所見を述べさせていただきたい。調査報告の内容から私が受け止めたことをもとに、（1）現場を支える職員の高度な職務遂行能力、（2）人材育成プログラムの充実、（3）組織的な「知」の共有の仕組みづくり、という 3 点について述べる。

(1) 現場を支える職員の高度な職務遂行能力

地域移行の取り組みを進めるにあたっては、現場を支える職員の高度な職務遂行能力が発揮される必要がある。特に調査においてゾーン D に分類された利用者への支援は相当に難しいもので、施設での支援を通じた利用者の意思の「確認」から具体的な地域移行に至るプロセスまでには関わる職員の方々の様々な知恵や工夫が働いたものと思われる。

地域移行の重要性を念頭に置けば、施設において職員に求められる職務遂行能力は、利用者のその日その時の施設における生活を営むことへの支援能力にとどまらない。地域移行後の、地域での生活の在り方を見据えた支援、地域での生活を可能にする人的・物的環境条件についての判断能力、また、その実現可能性についての判断能力なども含まれる。つまり、「現在（施設）の状況」と「未来（地域移行後）の状況」を常に勘案しながら支援を行う能力ということになる。地域での生活ということを考えれば、物理的な環境として

の生活の場が大きく変わるということはもちろん、地域における人間関係、地域の社会資源の調整をも想定しなければならず、非常に高度な職務遂行能力が求められることがわかる。

調査報告で明らかにされているように、利用者の生活上のスキルや他者（家族・地域）との関係性は様々であり、それによって支援のあり方は千差万別である。そうした中で地域移行に向けた最善の支援を行うには、高度な職務遂行能力を擁する職員が不可欠である。しかも、一部の「職人的な」職員だけが獲得可能な能力になってしまっただけではいけない。こうした高度な職務遂行能力の解析と、そうした能力を有する人材の組織的な育成が重要となる。

(2) 人材育成プログラムの充実

そこで必要となる人材育成のプログラムはどのようなものか。人材育成あるいは能力開発プログラムというと、研修による育成ということが真っ先に思い浮かぶが、そればかりではない。職員の能力を向上させるプログラムや機会は、現場で仕事を通じて能力形成を行う仕組みとしてのOJT(On the Job Training)、現場を離れて行う研修等のOff-JT(Off-the Job Training)はもちろん、ケース検討会等の各種カンファレンスにおける対話の場、日々の利用者との関わり（とその振り返り）なども含め、広範に広がっている。

調査報告では、地域移行を可能にした取り組みの中で、利用者の生活行動のきめ細やかな観察といったことが指摘されている。こうした日々の利用者との関わりにおける気づきや対応改善の機会は、個々の職員の能力を伸ばす機会でもある。したがって、地域移行への視点を人材育成のあらゆる場面に浸透させつつ、OJTやOff-JTを通じた制度的な人材育成プログラムの充実と、現場に埋め込まれた能力開発機会の意識的な活用が重要となる。後者については、適宜振り返りの場を設けたり、気づきや工夫を言語化することで自己認識を深める機会を設けたりすることが重要になる。

(3) 組織的な「知」の共有の仕組みづくり

最後に、組織的に「知」を共有する仕組みづくりの重要性についてである。これは、調査報告において、地域移行を可能にした取り組みについて、カンファレンスでの検討や情報共有、適切なチームビルディング、組織内の部署間連携、外部組織との連携体制の構築といったことが指摘されていることと関係する。

(2)で取り上げた人材育成プログラムが法人組織における組織と個々の職員の「縦」の関係における能力向上策であるのに対し、組織的な「知」の共有の仕組みづくりは「横」の関係における能力向上策ということを意味している。地域移行を実現するには、調査報告からも読み取れるように、職員の協働や部署間連携、移行後の関係主体との連携といったことを可能にする「組織的な力」が求められる。したがって、難しいケースに対応できた職員の「経験知」や連携体制構築を円滑に進めることができた担当職員に内在する「経

験知」等を、組織の「知」として共有するために、職員同士が相互に学び合う場づくりが重要となる。

以上、僭越ながら調査報告を拝読して若干の所見を述べさせていただきました。こうした調査研究の成果の積み重ねが、「地域共生社会」の実現に向けた障害者福祉におけるまた新たな実践の基盤をつくっていくことにつながるはずである。

V 総合所見

令和3年度 愛泉会地域移行調査報告 総合所見

都築光一（東北福祉大学）

はじめに

社会福祉法人愛泉会における地域移行調査は、これまで長年にわたって取り組んできた障害者の地域社会生活実現に向けた成果について、利用者を軸に検証しようとするものである。そのため2020年度において予備調査を実施した。2020年度の調査においては、事例数も限られていたところであるが、調査すべき基本事項の確認ができた。2021年度の調査においては、20事例におよぶ本格的な調査を実施することができ、昨年度の予備調査と比較してかなり詳細かつ踏み込んだ内容の調査ができたと思われる。

今回の愛泉会における地域移行の取り組みの成果に関する調査結果においては、入所期間と、地域移行に向けた困難の程度から分析を試みた。その結果今後の取り組みの新たな方向の可能性と、幾つかの課題が示された。加えてこれらはいずれも、単に障害者に関する福祉実践に関する事項にとどまらず、障害者を含む社会福祉の対象者一般に関する取り組みの方向性をも示唆する内容にとらえることができるものである。一方で、地域移行の取組みが進んでいるとは言え、後述するように「場としての地域の生活」に踏み込むことはできてきてはいるものの、「集団としての地域の生活」までにはもう少し時間と新たな取組みを必要とすると思われた。

そこでここに、総合所見として（1）実践のあり方について （2）業務の運営管理について （3）地域における取組について に関して述べることとする。

1. 実践のあり方について

今回の調査によって、入所期間が比較的短く、地域移行に向けて様々な困難を抱えている利用者群（D）において、最も地域移行後の改善状況の高さが確認された。この利用者群は、障害程度区分の重い人々であった点に着目する必要があると考えられた。

障害程度区分の重い利用者に対しては、職員の注目が集まりやすく、加えて意思確認に関しても丁寧であることから、職員の観察の程度は相当程度細やかになるところである。加えて、地域移行に向けた困難を抱える事例に関しては、それだけ地域移行に向けた支援を担当する職員の立場としては、成功させたいという思いも手伝って手厚いものとなるであろう。結果として利用者本人の状態は無論かなり良くなるであろうし、日常的に細かな

点まで観察していた訳なので、状態が良くなった点がかなり確認できることとなる。結果として、高い評価が得られるわけである。

こうした評価と考察の結果から、社会福祉法人として支援サービスを提供していく上で今後の実践のあり方について (1) 利用者本位の徹底 (2) 意思確認 (3) 記録の重要性 の3点から所見を述べたい。

(1) 利用者本位の徹底

愛泉会の取組みに関しては、地域移行に向けた事例に限らず、法人の関係事業所全体において、利用者に対する個別対応という点では、徹底した利用者本位が貫かれていることが確認された。制度に言う「意思決定支援」のためには、その前提として利用者本位が前提となるということである。本人の口からは、様々な要望が表出されていた利用者もいたであろうし、なかなか聞き取りにくく、何を言いたいかわからないという状況も多々あったものと思われる。しかしそのような中でも日々粘り強く利用者に接し、利用者の生活のリズムを確かめながら、「本人の求め」に対応した生活を送ることができるよう支援することは、まさにソーシャルワークの基本であろう。利用者本位は、ソーシャルワークの前提としての、個人の尊重に基づいた対応といえるであろう。こうした利用者本位の徹底という姿勢こそが、「支援」の前提条件とも言えるものと思われる。

(2) 意思確認

ここで改めて確認したい点は「何をもちて意思確認とするのか」という点である。意思決定支援においては「意思形成」と「意思表示」の二点に関して支援することとなっている。当然のこととして、言語で意思表示できる場合は、言語において確認は可能であろう。ここで留意すべき点は、通常は本人が日常的に言語において意思表示した内容を「意思」と認めることが前提となっているという点である。しかし日常的に「言語」において表出された内容が極めて流動性が高く、かなりの観察と、日常生活上の生活行動とを重ね合わせて推察しなければならない利用者の場合などは、本人の本当の「意思」の確認を行う働きかけが必要となる。また「言語」表出が困難な利用者に関しては、その際のスタッフが行う利用者との非言語的コミュニケーションとなる。これをしっかりと捉えた上で本人の「意思」とすべきであり、そうでなければ権利擁護にいたらないと考えられるからこそ、コミュニケーションが重視されているのである。

これに加えて何らかの反応が見られたときに、「確かめ」としてスタッフが行う利用者に対する様々な働きかけがある。この働きかけに対する利用者の反応が、ポジティブなのか、ネガティブなのかで意思確認となる事例もあるであろう。こうしたスキルは、日常的に実施していて初めて可能となるものである。意思確認は、様々な状況や環境を整え国のガイドラインにあるように「日常生活における場面で意思決定支援を継続的に行うことにより、意思が尊重された生活体験を積み重ねることになり、本人が自らの意思を他者に伝えよう

とする意欲を育てること」を重視している。その延長線上に、地域移行もあると認識する必要がある。ここで「意思」と認識すべきことは、本人が抱えている思いを、他者であるスタッフと共有し、スタッフが本人の「意思」と見做し、本人もスタッフに「確認してもらえた」と実感することによって初めて成立するということである。意思確認は「相互性」が確認されてこそ、成立するとも言える。すなわち A が B に何らかのメッセージを発し、これを B がメッセージとして受け止め、そのことを A と B が確認して成立するということである。このような形で「意思確認」が可能となるのは、受容をしっかりと行うことが重要であると言えよう。

愛泉会においては、地域移行したあらゆる事例において、こうした取り組みがかなり見受けられることができた。スタッフが、利用者の特性に合わせて多様な関わりができていた点を、改めて再確認したところである。

加えて地域移行によって本人の生活状況が向上した場合、その状況に応じた意思決定支援等の対応が望まれるところであり、こうした点においても必要な支援がなされていた点は、高く評価できるところである。

(3) 記録の重要性

今回の調査においては、記録の重要性を改めて再認識させられた事例が散見された。一方で多くの事例で、記録ではなく「記憶」で保管した事例も見受けられた。

記録は、専門スタッフが利用者に対して展開した支援活動の概要を、文書において説明したものであり、重要な支援業務の一環と位置づけることができるものである。とりわけ「本人の意思確認」をいつ、どのようにして、何をもって「本人の意思」として「確認」したのかは、しっかりと記載される必要があり、利用者への支援方針の決定概要や、生活上の変化や支援効果などを記載することによって、長期にわたる支援のプロセスの概要を説明しているものでなければならない。

そうした点で、これが調査段階で確認された記録が存在した。かなり古い記録ではあったものの、記載内容は実に具体的な内容となっていた。一方で、施設入所の段階から、利用者に対する支援の内容があまりに日常的なものなので、記録には残さないでいるという事例も見受けられた。理由としては、本人に接したときにはごく普通に接しており、観察しながらの「声がけ」や「意向確認」の呼びかけなどを行っていた点は、ごく通常の業務の一貫であるため、記録に残すようなものとは考えていなかったということであった。この場合には、実質的に地域移行への「本人の意思形成」に、段階的に働きかけていた重要なプロセスであった事例も見受けられたことから、記録のあり方に工夫が必要であると思われた事例も散見された。

記録は、支援活動を証する文書となっている。記録がなければ、「支援活動」の存在を確認することはできなくなる。その場合は「記憶」に頼るようになるが、いつ、誰が、誰に対して、何の目的で、どのように行い、どうなったのか、という点のうちのかなりの部分

が失せてしまうのである。記録から、学ぶべき点や反省すべき点が確認される。学ぶべき点は、多くの職員で共有することによって、研修効果が生まれる。反省すべき点からは支援活動の見直しが行われ、創意工夫によって職員のスキルアップに繋げることができるようになる。加えて今回の調査のようなときには、調査研究に活用することも可能となる。したがって日々の支援活動の中で、何を目的に、どのような支援を行ったのかという点に関する記録は、確実に記載される必要があるのである。

いずれにしても記録は、法人にとっての財産であり、社会における財産であると理解して、財産を形成する活動に従事している自覚が望まれる。

2. 業務の運営管理について

調査によって様々なグループホームに入居した利用者が、入居後においても必要な支援を活用しながら現在に至っていることが確認されている。「現在に至っている」ということは、現時点においても意思決定支援がほぼ適切に展開され、より一層の地域生活に向けた支援を受けて生活しているということである。

こうした利用者に対する支援活動は、職員に必要なして十分に支えられていることは多言を俟たない。しかしその支援活動の担い手である職員の業務を、しっかりと支え、励みや望ましいケアへの動機付けとなるような運営体制という点に関して言えば、より一層の充実が望まれるところである。今回の調査では、良い意味で愛泉会の特性がこの点をカバーしていることが確認された。これをしっかりと一つの仕組みとなることが望まれるところである。

この業務の運営管理について、(1) 事例検討の奨励 (2) 事業所内評価 (3) 会議等の記録 について所見を述べたい。

(1) 事例検討の奨励

事例検討は、職員のスキルアップに通じるだけでなく、様々な「気づき」のきっかけとなる要素を有している。加えてアセスメントや支援の手順などを振り返る機会にも通じるもので、評価の方法や利用者を「事例」から「一人の人格を有した人」に対する理解へと視点を広げる学びの機会でもある。

「事例検討」は、その検討方法が問われるところである。新規利用者や地域移行への事例は、例えば「インシデントプロセス法」などのように、一連の支援プロセスを追いながら検討と評価を繰り返していく方法も一つである。その際には、様々な国からの通知や、フォーマットを具体的に活用しながら、一つひとつを丁寧に確認する必要がある。またソーシャルワークの展開を確認するうえでは、プロセス全体を通じてソーシャルワークのアプローチを様々な局面を通じて、確かめていくことも重要である。

こうした取組みを進めていく上では、法人の全ての事業所で一気に実施することは困難

であるので、例えば一年を上半期と下半期に分け、事業所毎に分担しながら定期的な検討会の開催がなされるようにすることが望ましい。

(2) 事業所内評価

現在、事業所内では、様々な打ち合わせや会議や関係者の協議検討がなされている。そうした取組みが日常的になされている点は、極めて貴重な事業所文化とも言うべき雰囲気を有していると評価できるところである。

そうした事業所内の雰囲気があるかあらかこそ、事業所において支援している利用者ひとり一人に対して、定期的に事業所内評価を行い、記録にとどめる取組みが望まれる。加えて評価を行うために、担当者が作成すべき書類を整備することによって、先に「記録の重要性」で示した点をクリアできるようにすることが望まれる。

このような取組みには、制度で決められたフォーマットだけではなく、法人の特性を活かすことができるようにするために、オリジナルなフォーマットを加えることもあり得るであろうし、規定のフォームに項目を追加したり、自由記載欄を設けたり等の工夫もあるであろう。こうした工夫が、スタッフのスキルアップに通じるところである。

(3) 会議等の記録

事業所間や事業所別の会議・打ち合わせ等が、様々な場において実施されているところである。こうした事業部門の記録は、「日誌」だけではなく様々なフォームによって記録がなされていると思われる。個別のケースの打ち合わせや事業所のイベントの打ち合わせ、そしてそのイベントの際の利用者に対する個別の配慮のあり方などが、様々な場で確認されていると思われる。

こうした記録は、一つにまとめる工夫をしていないと散逸してしまう恐れがあるほか、口頭だけの確認で準備作業に着手する場合などは、「記憶」にも残らない恐れもあるので、フォームでしっかりと記録しておくことが望ましい。再度同じような取組みをする際には大いに参考になるほか、留意点や点検のあり方、実施の際の配慮のあり方など、様々な点で事業所としての取組み方と、担当者の利用者に対する対応のあり方などを常に確認することができるようになる。こうした点は、日常的に実施される必要があるところから、しっかりと通常業務の中に位置づけられる必要がある。

3. 地域における取組について

障害者の地域移行の取組みは、「福祉サービスを必要とする地域住民も含めた個人は、社会を構成する一員として日常生活を送ることができる」ようであればならないという基本的な理念があり、これを実現できる社会の構築を目指そうとする基本的な方針がある。地域移行の取組みは、これを具体化したものである。したがって社会に貢献する通常の取

組みと理解される必要がある。その一方で、こうした取り組みに着手しない事業所も存在していることも事実である。

障害を有する個人が、地域社会を構成する一員として日常生活を営むためには、地域社会で生活しなければ実現は不可能である。そのための第一歩が地域移行であり、したがって地域移行することだけで、障害者の地域生活が実現できるわけではない。障害者の地域移行の取組みは、障害者の地域社会生活を実現するための、スタートラインに立つための取組みなのであり、地域移行後に地域社会生活に向けた実質的な取組みが始まるのである。社会福祉法人の責務としてこの点は、今後に向けてしっかりと認識すべき点が求められるところであろう。

こうした背景があることを基本に、地域における取組みについて (1) 業務の運営管理について (2) 地域社会の受け皿について (3) 地域交流のあり方 について所見を述べる。

(1) 業務の運営管理について

通常いうところの「地域生活」には、場としての地域の生活と、集団としての地域の生活があり、いずれも地域社会の人々との繋がりづくりが重要となる。

場としての地域の生活は、グループホームも場の一つであるが、グループホームを中心として行動する圏域を、一つの場と捉えることもできる。この場合は「行動」の内容が重要で有り、単に散歩や買い物だけの場合もあれば、近隣の人々と名前呼び合い、交流するところまでの場合もあろう。後者であればあるほど、望ましい場としての地域の生活ということになる。

一方、集団としての地域の生活の場合は、地域社会が「集団の束」であることから、障害者とその束の一部の集団のメンバーとなるという意味で、望ましい地域社会生活であると言えよう。すなわち地域内の何らかの集団のメンバーになるということの意味しており、この場合の集団の一員であることが、地域社会を構成する一員に相当するからである。この場合は、基本的にその「集団」が、地域社会で何らかの活動を展開することを予定している場合が多い。その活動を展開する集団の一員であることが望まれるところで、近年での事例としては、釜石市において仮設住宅団地の住民と自立支援協議会が協働で、近隣の清掃活動やサロン活動を展開した事例があり、被災者と障害者の協働の取組みとして注目を集めた。また岩手県一戸町の奥中山地区では、地区のあちこちのサロン活動に、障害者の多くが企画段階から参加している。

このように「地域生活」を言う場合には、「家庭内」での生活と、「地域生活」が日常生活を構成しており、これを自らの意思で成立させることによって社会生活が成り立っていると言えるであろう。この場合、完全に自らコントロールできる場合もあるかもしれないが、何らかの支援を受けて、こうした日常生活を成立させ、地域の人々と交流しながら生活していくこともあると思われる。

こうしたあり方のためにも、一つひとつの地域移行の取組みが重要であり、愛泉会の実践は貴重なものとなっている。

(2) 地域社会の受け皿について

地域社会生活を営むためには、場としての地域の生活と併せて、集団としての地域生活があることを述べた。この場合の集団としての地域生活を営むためには、地域組織や団体のメンバーとなることが望まれることは確かである。一方でその組織の取組みの内容によっては、障害者が取り組むにはかなり困難が伴うことも、想定される場所である。

そこで必要として期待されるのが、地域との間において必要な調整を図る、コーディネイターの役割である。コーディネイターは、地域の受け皿づくりの取組みを行うことが望まれる。地域社会はこれまでの活動の中で、障害者を排除はしてきたものの、受け入れてきた地域や歴史はあるにはあるものの、実例は極めて少ない。それだけに地域住民の代表者の理解を得て、具体的な参加活動を展開することが望まれるのである。

具体的な活動としては、障害者が参加できるプログラムを作成することである。そのプログラムも、地域住民に受け入れが進むような内容のプログラムと、具体的な地域での諸活動に参加するためのプログラムとが必要となる。この場合、可能な限り市町村社会福祉協議会や民生委員、地域の関係団体との協議や、活動の調整を図り段階的に受け入れが進むような調整のあり方が望まれる。

(3) 地域交流のあり方

「(1)「地域生活」の意味」や「(2) 地域社会の受け皿について」で述べたような活動が、具体的な成果を上げ、障害者が地域社会において実質的に地域社会の一員として日常生活を営めるようにするためには、様々な生活支援が必要とされる。その場合に求められることは、関係機関との「多機関連携支援システム」であろう。

この多機関連携支援システムは、障害者を支援する事業所の性格や、目指す目標によって違ったシステムとなる。就労支援を目指せば、そうした関係機関との連携となるであろうし、地域社会での生活支援となれば、日常生活の支援と併せて地域住民との交流の支援となろう。このように、今後に向けてどのような方向で障害者支援を行うのかによって、取組みの内容は異なったものとなる。

少なくとも地域社会での生活支援の方向にあることだけは確かであるとすれば、日々の場の地域生活に向けた日常生活の支援は確保されるとして、集団としての地域生活を成立させることが可能となるように、社会福祉協議会と自治会や町内会などの地域組織と連携し、地域行事や団体などとの活動に企画段階から参画して、障害を抱えた人であっても十分参加が可能な内容の企画とする必要がある。可能であれば高齢者介護なども視野に入れ、多様な主体や対象者を交えて、協働して参画することが望まれるところである。こうした取組みには、地域の民生委員や障害者相談員などとの連携によって、関係機関にしっかり

と働きかけることが望ましい。そのうえで、はじめは定期的な交流を軌道に乗せ、徐々に日常的な交流の場の確保を図るようにしつつ、段階的に交流の拡大を図るようにすることが望まれる。

社会福祉法が改正され、市町村では、重層的支援体制事業の推進がなされるようになった。この重層的支援体制事業では、相談支援・参加支援および地域支援を一体的に推進することが要件とされている。障害者の地域生活支援も、参加支援や地域支援の一部に位置づけるような取組みがあっても良いのではないかと思われる。

基本的には、地域共生社会構築に向けて障害者差別を解消させ、共に地域で生活することを可能とする、豊かな地域社会を創造していこうとすることを目標とすべきである点につきよう。誰もがその点に関して反対することが無いにもかかわらず、一向にこうした方向に向けた取組みが遅々として進まないのは、関心が薄いからに他ならない。そして障害者に関する社会的な取組みの課題が、重い課題であることも確かである。

こうした現状を踏まえて、障害者の地域生活への取組みを推進していくためには、その取組みが一つには社会の成熟に向けた取組みであること、二つに社会の矛盾を解消するための取組みであること、そして三つ目には障害者であろうと要介護者であろうと、誰もが安心して暮らせるまちづくりをキャッチコピーに、具体的な地域内での多様な人々による参加や交流の機会の創出が求められるところである。

おわりに

以上、愛泉会による地域移行調査結果を受けて、所見をまとめた。

障害者が地域で生活することが難しい社会となっているということは、物理的にもシステムにおいても、社会の構造そのものが、障害者が生活していることを前提としていないことを意味している。だからこそ様々な法によって、定められるようになっている。地域社会で生活している人々が、そのことを当然と理解して生活をしていることも、現状を肯定していることの証でもある。

障害者が、地域社会で生活できるようにすることは、地域社会の責任で解決していかなければならない。そのために役割を担うべき機関は数多く存在するところであり、障害者福祉を担う社会福祉法人も、その一翼を担う責務がある。

現在社会福祉法人は、様々な社会福祉サービスの利用者に生活上の便益を提供しており、その役割は大きいと言わなければならない。制度に定められた支援サービスの提供をしっかりと滞りなく実施し、障害者をはじめとする様々な対象者に安心して暮らしていくことができる場を常に確保することは、無論極めて重要な取組みである。一方で今日求められる社会福祉法人の社会貢献という観点から検討すると「福祉サービスを必要とする地域住民が、地域社会を構成する一員として日常生活を営み（社会福祉法第4条第2項）」続ける

ことができるように社会福祉の取組みを進めていかなければならず、その役割を担う人材や機関が必要とされていることも事実である。日常的に社会福祉法人の支援サービスを利用している人々に対して、様々な機会を通じて地域社会との繋がる機会の創出は、実際に取り組むことができる人材や機関は、現在は極めて限られている。その点で社会の求めにいかに応えていくのか、専門職や社会福祉法人は、今問われていると思われる。

最後に地域社会の矛盾や未熟な点をしっかりと直視し、あらゆる取組みが障害者の利益に通じるよう願うところである。そうした様々な実践の成果は、地域社会の障害者に対する差別や偏見の解消に向けたものであり、さらには障害者の地域生活実現に向けられることを基本とすることについて改めて認識を深め、具体的に実践していく上で、本調査結果がその一助となることを願うところである。(以下余白)



令和3年度社会福祉法人愛泉会地域移行事例調査報告書

令和4年3月 発行

発行者 社会福祉法人愛泉会 ソーシャルワーク研究所

〒990-0033 山形市諏訪町1-2-7

TEL:(023)664-2117

FAX:(023)664-2118