

日常生活自立支援事業における生活支援員の現状と課題に関する研究

～設置の背景および民生委員児童委員、保護司との比較検証から～

A study on the current status, issues and future prospects of life supporters in daily life
independence support projects

-From the background of the installation and the comparative verification of the local
welfare committee children's committee and the guardian-

小 倉 常 明

(東京通信大学 人間福祉学部 准教授)

キーワード：日常生活自立支援事業、地域福祉権利事業、生活支援員、アウトリーチ、民生委員児童委員

Key-word： daily life independence support project, community welfare rights project,
life support staff, outreach, local welfare committee children's committee

はじめに

2020年は、オリンピック、パラリンピックが56年ぶりに東京で開催され、世界中から多くのアスリート、パラアスリートが集結し、凌ぎを削る戦いが繰り広げられ、それに伴い外国人観光客が来日し、経済的な観点からも景気への起爆剤となるはずであった。ところが、年明けから始まった新型コロナウイルスの感染拡大は、緊急事態宣言が発令される等、多くの国民が自粛生活を余儀なく送ることもなり、感染への脅威と、景気停滞、その他、様々な領域において、過去に経験したことのないような事態に巻き込まれることとなった。

それと同時に、この年は、介護保険制度が始まり、社会福祉サービスが措置から選択契約に変わり、本格的な社会福祉基礎構造改革がスタートしてから20年が経過した年でもあった。20世紀の社会福祉サービスに対し、21世紀のものは、サービス提供者の質的・量的拡大、利用者意識の変容等、大きく様変わりしたといえるであろう。

そうしたなか、軽度の認知症や知的障がいを抱えながら、地域生活を送っている地域住民の生活を支援するものとして、日常生活支援事業（旧：地域福祉権利擁護事業）があり、生活専門員（社協職員）と生活支援員（地域住民）がそれを担っている。

今後、軽度の認知症や知的障がい者等が、安心して地域生活を継続していくためには、日常生活支援事業の役割は極めて重要であり、本論文では、そのキーポイントとなる地域住民が担う生活支援員に焦点をあてて、今後の展望について考察していく。

1. 研究の目的と方法

措置の時代には、行政がサービス決定の主導権を有していて、同時に、何らかの生活課題が生じた際には、措置権者である行政（実際的には担当ケースワーカー）が、それに対応してくれていた。¹⁾

社会福祉基礎構造改革とともに、生活保護、児童福祉といった一部の社会福祉サービスを残して、措置から選択契約へと移行していった。利用者の意向をあまり考慮してくれることが少なく、行政による社会福祉サービスの決定といった措置のデメリット部分をなくし、社会福祉サービスを利用者が選択できるということとなった。

しかしそれは、社会福祉サービスを当事者またはその家族等が理解し、選択しなければならなくなったことと、何かサービスにおけるトラブルが生じた際には、自らがその解決にあたらなくてはならなくなった。つまり、自由な選択権を得られたということと引き換えに、自己責任を背負うこととなった。そうしたサービス利用者の権利を守る権利擁護という観点から、福祉サービスの第三者委員、福祉サービス運営適正化委員会等が設けられるようになった。²⁾

社会福祉基礎構造改革の時期に、地域福祉を支える事業として、地域福祉権利擁護事業（現：日常生活自立支援事業）が設けられることとなった。都道府県、市町村社協の職員が生活専門員となり、地域住民が生活支援として、そのサービスを担うこととなった。サービスがスタートして20年が経過したなか、その現状がどうなっているのか、どういった課題を抱えているのかを、現在のサービスの状況と今後の在り方を検討していくこととする。

2. 倫理的配慮

基本的な事柄については、「日本地域福祉学会研究倫理規定」にある「会員の遵守事項」に従って研究を進めていき、事例を取り上げる際には、個人、機関等が特定されないようにしている。

3. 研究結果と考察

(1) 日常生活自立支援事業の内容と設置の経緯

日常生活自立支援事業は、独立行政法人福祉医療機構のWAMNETには「認知症高齢者、知的障害者、精神障害者などのうち、判断能力が不十分な人が住み慣れた地域や自宅において自立した生活を送ることができるよう、地域の社会福祉協議会（社協）が福祉サービスの利用援助などを行う仕組み」とされている。

また、日常生活自立支援事業の専門員については「社協に所属し、利用希望者・家族、民生委員、介護支援専門員（ケアマネジャー）、地域包括支援センターなどからの相談を受け付けて支援計画を策定したり、契約を締結するなどの業務を行うほか、実際に具体的な援助を行う「生活支援員」と連携しながら支援の状況を把握」するものとしている。

さらに「判断能力が不十分な人向けには成年後見制度がありますが、成年後見制度を利用するほどではないものの、判断能力が低下した人が身近に利用できる仕組みとして、今後、さらに日常生活自立支援事業の必要性が高まるものと考えられています」としている。³⁾

厚生労働省社会援護局「福祉サービス利用援助事業」のなかでは、1999（平成11）年10月から「地域福祉権利擁護事業」（2007（平成19）年度から「日常生活自立支援事業」）の名称で、都道府県社会福祉協議会を実施主体とした国庫補助事業を開始している。日常生活自立支援事業となってから、10年以上の歳月が流れているが、社協によっては、旧名称である「地域福祉権利擁護事業」を使用しているところもある。

「福祉サービス利用援助事業」については、2000（平成12）年の介護保険制度の導入に際し、「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」、通称「社会福祉法」の施行により、福祉サービスが措置から利用へと移行する中で、利用者の利益の保護を図る仕組みの一環として第二種社会福祉事業に規定されている。

この事業におけるサービス対象者は、判断能力の不十分な人が、各種福祉サービスの利用を適切に利用できるように支援し、それに併せて日常的金銭管理等を提供するものである。具体的には、「精神上の理由（認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等）により日常生活を営むのに支障がある者」に対して、「無料又は低額な料金で、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。」（社会福祉法第2条第3項第12号）とされる。⁴⁾

（2）生活専門員と生活支援員との関係性

前述したように、生活専門員は社協の専任職員が、生活支援員は地域住民が担っている。

生活専門員については、社協内の業務分掌上、専任の職員が担当することが多いようである。

① 生活専門員の配置及び育成

地域包括支援センターは、包括的支援事業に係る人員基準及び介護予防支援の人員基準により、社会福祉士を配置しなければならないとされているが、日常生活自立支援事業に関しては、生活専門員であったとしても、社会福祉士を要件としていない。そのため、社会福祉や相談援助に関する知識・技術も全く問われることはなく、職員配置上、その担当になることもある。全国社会福祉協議会では、2019年度の1月29日～31日にかけて『令和元年度 日常生活自立支援事業専門員実践力強化研修会Ⅱ』を「自己決定支援、権利擁護、自立生活支援の専門職として、利用者に対して、また、地域の中でその役割を果たしていくためには、ソーシャルワーカーとしての専門性を高めていく必要があります。」として、その目的として、「①事例検討の視点や手法を学ぶことにより、相談援助職として自らの実践をふりかえり、その後の援助内容に活かしていく自己検証能力を強化する。②研修会後も各専門員が自己検証の機会を持ち、また専門員同士が互いに経験知を共有し、課題対応力を向上する手段として、専門員どうし（仲間どうし）の事例検討の運営・参加の仕方を学び、都道府県・指定都市等より身近な地域で定期的な事例検討会を開催できるようにする。」を掲げ、研修会を実施したりしている。⁵⁾

ただ、あくまでも任意による参加となっている。

②アウトリーチと生活支援員

生活支援員に関しては、地域住民の中から、日常生活自立生活支援事業に関心を持っている人に呼びかけ、説明会及び研修等を実施し、選考の上、採用を決定し、その後、同行訪問や業務への支援を行うというのが一般的なようである。

地域によって差はあるが、概ね1000円前後の時給を支払い、利用者の預貯金の引きだし、自宅を訪問しての現金手渡し、屋外・屋内の様子を観察、郵送物のチェックといった内容を主な業務としている。いわゆるアウトリーチ的な役割を担う存在であるが、生活支援員の資質によって、その差は生じてくることがある。

「お金を渡すのがメイン」と捉えている生活支援員は、そのこと以外のことがあまり視野に入りにくくなりがちで、肝心の「生活の様子」のチェックが疎かになりがちである。「お金を渡す」という行為は、確かに日常生活自立支援事業では重要な位置づけではあるが、それはあくまでも二次的の行為であって、メインとなるのは、軽度認知症、軽度知的障がい者の方が、地域生活を送る上で、現時点で耐えうる状態であるかどうかといった点についての確認作業が重要ではないだろうか。第三者が福祉サービス利用者宅を訪問するという意図はそういう点にあると考えるべきである。

(3) 生活支援員と民生委員児童委員、保護司

生活支援員は市町村（地域によっては都道府県）の社会福祉協議会（以下、社協）が趣旨に賛同した地域住民が、書類選考や面接等を実施した上で、採用を決定する。そのため、それぞれの社協の会長または事務局長等によって雇用される非常勤職員となる。

同様に、地域で地域活動を展開している地域住民のなかには、民生委員児童委員と保護司等がある。それらを比較したものが、表1。「地域活動を担う地域住民の役職」である。

表1. 地域活動を担う地域住民の役職

地域活動を担う地域住民の役職比較			
職 種	生活支援員	民生委員児童委員	保護司
根拠法令	社会福祉法	民生委員法 児童福祉法	保護司法 更生保護法
活動開始	2000年	1918年 1947年	1939年
総 数	15,905人（2018年）	228,206人（2019年）	47,872人（2015年）
委 嘱 者	社会福祉協議会会長	厚生労働大臣委嘱	法務大臣委嘱
報 酬	時給制	無償	無償
身 分	社会福祉協議会非常勤職員	非常勤地方公務員	非常勤国家公務員

同じように地域活動を展開するものであるが、民生委員児童委員と保護司と比較すると、以下のよう異なる点があることがわかる。

1) 歴史的背景

民生委員は、地域福祉というより、社会福祉の歴史を見ていくなかで、大正時代、社会福祉がまだ社会事業と呼ばれていた時代、1918年に民生委員の前身である方面委員制度が、大阪で林市蔵知事のもと開始されている。すでに100年以上の歴史を有し、2018年には制度創設100周年記念式典が開催された。児童委員に関しては、第二次世界大戦後、1947年に児童福祉法が成立したことによって児童委員が制度化され、民生委員が兼務することになった。

保護司は、旧少年法のなかで少年保護司が設けられ、観察、思想犯保護観察を経て、1939年の司法保護事業法によって、制度化された。同法は、司法保護のうち、収容保護と一時保護を司法保護団体に、観察保護を司法保護委員に当たらせることとしていたが、実施主体はいずれも民間の団体と篤志家であった。

それらに対して生活支援員は、先述したように、2000年、地域福祉権利擁護事業が創設され、設けられたもので、わずか20年の年月しか経過していない。そのため、社会的認識もあまりないというのが現状である。

2) 報酬と支配関係

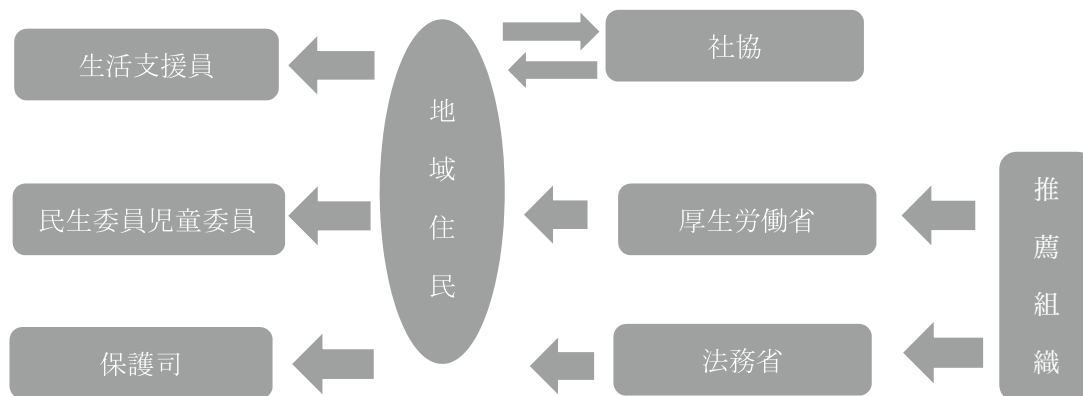
民生委員児童委員と保護司は年間の活動費を提供されるのであるが、基本的に活動に対しては無報酬である。それに対して、生活支援員は活動時間に応じて時給制による報酬が支給される。

金銭を含む報酬は、提供する側と受領する側との間に支配関係を生み出すことがある。労使関係における互いの契約による労働力の提供と、給与や賞与といった報酬においては、組織に帰属させるという支配関係の典型的なものであろうと考える。そうした点から考えた際、報酬が生じる生活支援員は、社協という組織への帰属感を持たせると同時に、その活動・行為において、支配下に置かれているといえる。反対に、無報酬である民生委員児童委員と保護司の場合は、法律に基づく、非常勤とはいえ国家公務員という立場でありながら、それぞれの組織への帰属意識を持たせ、支配下に置くということをしにくい関係になっているといえる。

3) 委嘱ルートと推薦組織

生活支援員と民生委員児童委員、保護司がそれぞれ委嘱される際のルートは、図1のとおりとなっている。

図1. 生活支援員、民生委員児童委員、保護司の委嘱経路.



①民生委員と民生委員推薦会

民生委員推薦会については、市町村の法令、規則の定めるところによっていて、その委員数についても同様である。委員は、「議会の議員」「民生委員」「社会福祉事業関係者」「市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体の代表者」「教育関係者」「関係行政機関の職員」「学識経験のある者」等から構成されている。

民生委員候補者の決定については、委員長が、首長より民生委員の欠員の通知を受けたときに、推薦会を招集し、民生委員候補者を決定することとなっている。委嘱は厚生労働大臣から受けることとなる。

②保護司と保護司選考会

保護司選考会の委員は「地方裁判所長」「家庭裁判所長」「検事正」「弁護士会長」「矯正施設の長の代表」「保護司代表」「都道府県公安委員会委員長」「都道府県教育委員会委員長」「地方社会福祉審議会委員長」「地方労働審議会会長」「学識経験者」から、任期2年で、13人以内が法務大臣から委嘱されて組織される。

保護観察所の長の諮問に応じて保護司の委嘱及び解嘱に関する意見を述べるものとされており、保護区及び保護司の定数、保護司の人材確保その他保護司活動の充実強化等に関して、保護観察所の長の諮問に対して意見を述べる事ができるとされている。保護司の推薦は保護観察所の長が保護司候補者推薦名簿を作成し、地方更生保護委員会を經由した上で、法務大臣に提出して行うものとされる。委嘱は法務大臣から受けることとなる。

③生活支援員と社協

生活支援員の委嘱に関しては、推薦組織は存在しておらず、あくまでも公募等によって候補者を募り、日常生活自立支援事業の趣旨に賛同した地域住民が、社協へと申込み、書類選考、面接等を通じて選任され、社協会長、事務局長と雇用関係を結ぶこととなる。

研修に関しては、ある社協では、3か月から6か月ごとに、新任者を含む、生活支援員研修を実施しているという。しかし、それは、積極的な参加を促すようにしているというが、あくまでも任意参加であって、参加義務を負うものではない。

4. 現状と今後の課題と展望

(1) 生活支援員に対する研修体制について

民生委員児童委員への研修については、新任研修、中堅研修、会長研修、副会長研修等、地域によって若干の差異はあるが、様々な研修に取り組み、民生委員児童委員も比較的積極的に参加する傾向がある。

それに対して生活支援員の場合、新任時に同行訪問等の指導がある程度となっている。また、研修等があった場合でも、それへの義務的観念はあまり高いとは言い難いところがある。

業務上、常に生活専門員と連携を取っているので、その都度、何かあれば相談・指導をとる体制が取れているのであるが、他の生活支援員、専門家による利用者への生活観察の視点等について学ぶような機会を設けてもいいであろう。

また、社協での研修等を実施するだけでなく、近隣の社協同士が提携体制を組み、生活支援員の資質向上を目途する研修プログラムを組むことも一案であろう。

さらに、昨今のオンライン導入により、遠隔地との連携も可能と考えるのであれば、面積、人口、地域性の類似する地域間での連携ということも、ある種の研修効果を得られるのではないだろうか。

(2) 生活支援員による利用者生活状況チェックリスト試案

生活支援員による自由記述的な報告書を作成するという方法は、生活支援員の主観的要素が多分に含まれるのと、記録を過去から現在までと、縦断的に確認、分析する上では、あまり適していないものといえよう。それができなければ、利用者の状態が時間的経過を追って、どのような変化を起しているのか、今後、どうなっていくのかということの推測が立てにくい場合もある。

生活支援員の資質に左右されないような、客観的な記録ができ、かつ、縦断的な検証が容易にできるようなマニュアルを作成するべきではないだろうか。例えば表2. のようなチェックリストを社協側で作成しておき、それをもとに、今後の対応方針や今後の支援計画作成、または、成年後見制度や通所施設や入所施設の検討、家族等との相談材料にとして活用していくこともできるであろう。

表2. 利用者生活状況チェックリスト（生活支援員記入用）

利用者生活状況チェックリスト試案（生活支援員ver.）					
利用者氏名：		訪問者氏名：			
		訪問日時：		年	月
				日	時頃
生活環境	屋外	庭の様子	庭は片付いているか	○	×
		洗濯物	洗濯はできているか	○	×
		郵送物の状況	郵送物は溜まっていないか	○	×
	屋内	玄関内の様子	玄関は片付いているか	○	×
		トイレの様子	トイレは片付いているか	○	×
		台所の様子	台所は片付いているか	○	×
		居室の様子	居室は片付いているか	○	×
		冷蔵庫の様子	冷蔵庫は片付いているか	○	×
	本人の様子	精神・見当識	日時	今日は何月何日か、何時か	○
場所			ここはどこか	○	×
人			私は誰か	○	×
理解力			何をしにきたか	○	×
記憶力			前回訪問はいつか	○	×
聞き取り			聞こえているか	○	×
言葉			聞き取れるか	○	×
身体的機能		足腰	自立歩行は可能か	○	×
		手先	手先に支障はないか	○	×
		トイレの様子	自立しているか	○	×
		風呂の様子	自立しているか	○	×
		買い物	自立しているか	○	×
合計20点				点	

（3）主任生活支援員の創設

1996年1月1日付で、民生委員児童委員とは別の地域福祉活動を担うものとして「主任児童委員」が誕生した。創設当時は、現任の民生委員児童委員と異なるもの、定年も民生委員より低いというものであった。そして、民生委員児童委員と異なる点は、担当世帯を持たず、担当地域を持つというものであった。そのため、制度スタート当初は、委嘱された主任児童委員から、自身の業務はどうしたらいいのかという問い合わせが殺到していた。⁶⁾

主任児童委員が混乱を起こしたのは、「主任」という言葉の使い方にあつたと考えられる。本来、「主任」という言葉は、熟練者や組織上、職務上位にあるものであり、従来の民生委員児童委員より、新人で、若い者が「主任」という名目のつく役職に就くことには、委嘱される者はもちろん、現任者のなかからも異論を投じる者もいた。

そうした混乱を招くことのないように、生活支援員のなかで、ある一定の経験年数（例えば3年や5年等）を経て、社協役職員との面接を通して、適格であると認められた者を「主任生活支援員」として任命をしていくのも一案と考える。

ボランティアアドバイザー制度が、ゆるやかなボランティア同士のアドバイスを提供するものであったのに対して、主任生活支援員と生活支援員の関係は、企業組織的とまではいかないが、先輩生活支援員が、新任または後輩生活支援員に対して、助言・指導を行えるようにすることで、社協職員である、生活専門員を、より実践的な視点からサポートすることが可能ではないだろうか。

まとめにかえて

日常生活自立支援事業が成立し、生活専門員、生活支援員が社会に登場してから20年が経過しているが、金融機関からの預貯金の引き出し、郵便物のチェックといったルーティンワーク化した作業に終始してしまっている。

生活支援員は、前述したように、在宅等において、ぎりぎりの状態等で生活している利用者と直接触れ合っていて、アウトリーチの第一線を担っていると言っても過言ではないであろう。専門的な視点は、生活専門員に委ねるとしても、日常的に感じる違和感、ADLを含めた生活能力の変化（特に低下）を察知するとともに、専門員との連携のもと、ネクストステージに向けて、スムーズなランディングができるような活動が期待される場所である。

〔注・参照〕

- 1) 措置の時代には、個々の利用者につき、それぞれ担当の福祉事務所のケースワーカーが決まっており、施設内や家族等との問題が生じたときには、担当ケースワーカーが対応してくれていた。介護保険が始まり、措置から選択・契約となるなか、担当ケースワーカーは生活保護利用者等の限定されたケースのみの対応となった。
- 2) 措置の時代、サービス利用者の権利は、担当ケースワーカー、つまり最終的には行政が担っていたが、そうした枠組みが介護保険制度ではなくなった。そのため、個々人の権利擁護を行

う仕組みとして、施設利用者が相談できる窓口を設け、サービス提供者でも利用者でも、中立公正な立場である第三者としての立場の第三者委員を置き、それでも問題が解決しない場合は、都道府県社協に苦情解決委員会を設け、それにあたるようになっていった。

- 3) WAM NET (独立行政法人 福祉医療機構)「日常生活自立支援事業専門員」より

https://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/top/fukushiworkguide/jobguidejobtype/jobguide_job59.html (2020年12月22日現在)

- 4) 判断能力があるということが条件で、軽度の認知症高齢者、知的障がい者、精神障がい者等が事業の対象者となる。その判定については、都道府県社協等で、契約締結審査会を設け、医師、弁護士、学識経験者(主に福祉系大学教員)等で実施される。

- 5) 全国社会福祉協議会地域福祉部/全国ボランティア活動市民活動振興センター

地域福祉・ボランティア情報ネットワーク

<https://www.zcwvc.net/2020/01/29/%E4%BB%A4%E5%92%8C%E5%85%83%E5%B9%B4%E5%BA%A6-%E6%97%A5%E5%B8%B8%E7%94%9F%E6%B4%BB%E8%87%AA%E7%AB%8B%E6%94%AF%E6%8F%B4%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E5%B0%82%E9%96%80%E5%93%A1%E5%AE%9F%E8%B7%B5%E5%8A%9B%E5%BC%B7%E5%8C%96%E7%A0%94%E4%BF%AE%E4%BC%9A%E2%85%A1-%E9%96%8B%E5%82%AC%E3%81%AE%E3%81%8A%E7%9F%A5%E3%82%89%E3%81%9B-2020%E5%B9%B4%E6%9C%8829-31%E6%97%A5/> (2020年12月22日 現在)

- 6) 1996年当時、市町村社会福祉協議会地域福祉課職員として勤務しており、主任児童委員が創設され、担当させられたのが地域福祉課であった。推薦、委嘱の際もそうであったが、委嘱後も「何をすればいいのか」という、主任児童委員からの相談が多く寄せられていた。