

第9回 地域共生社会の在り方検討会議 意見書

同志社大学 永田祐

1. 地域共生社会の実現に向けた取組

(1) 地域共生社会の理念・概念の再整理について

福祉サービスの提供等に当たっての意思決定支援(福祉サービス等の原則、第5条)への配慮の必要性の明記に加え(サービス提供主体が行う意思決定支援)、地域福祉の推進(第4条第2項)においても、本人の意思に基づいて参加の機会が確保されるという観点が必要ではないか。

(2) 包括的な支援体制整備・重層的支援体制整備事業の今後の在り方について

まず、①包括的な支援体制の整備と重層事業の関係性について、重層的支援体制整備事業は、包括的な支援体制の整備のための事業と法律上規定されているところであり、i 重層的支援体制整備事業を活用して包括的な支援体制の整備を進める自治体、ii 活用せずに整備を進める自治体、iii 小規模自治体に整理して、その推進方策を検討していくことについては、違和感はない。特に、ii と iii に対する支援を拡充する方策については、列挙されている点を含め、すべての市町村において包括的な支援体制の整備が進むよう、積極的に検討していくべきと思われる。一方、i については、ここでは触れられていない交付金化措置のように、創設時より一時的なものとして構想されていなかったとは明確であると思われる。よって、i がスタートアップであり、期間限定であるという整理については、この事業を活用しながら、包括的な支援体制の整備を進めてきた自治体の信頼を失うようなことになりかねず、慎重になるべきと考える。

次に、②包括的な支援体制の整備を推進するための方策(地域づくり)については、記載の通り「地域づくりを担う人材の確保」が重要である。ここでいう人材は、「これまでの意見」でも指摘されている通り、「プラットフォームのマネジメントやコーディネート」を担う人材であり、地域づくりに向けた支援は、「地域力強化推進事業」の時から後退しているという実態を踏まえると、何らかの拡充を検討すべきではないかと思われる。

さらに、⑥「多機関協働事業の役割・機能」については、多機関協働の本来の役割が「司令塔機能」であり、担い手の様態は様々あることを前提に、市町村が責任をもって実施する必要があることについては、異論はない。一方、多機関協働の機能(の縮減)については、次のように考えてはどうか。すなわち、包括的相談支援事業者と複合課題を整理する多機関協働の機能(1階部分の多機関協働)については、一定の期間で役割が縮小していくことが望ましいとしても、その体制のメンテナンス及びそうした体制整備の次の段階として、包括的相談支援事業者を超えた参加支援や地域づくりを含めた多様な主体との「多機関協働」(2階部分の多機関協働)に重点が置かれるようになると整理し、方向性を示してはどうか。

加えて、直接論点整理には触れられていないが、継続的支援事業や参加支援事業は、長期的な伴走支援を想定して創設されたことを鑑みても、一定期間で役割が終了するという整理は難しいのではないか。

2. 地域共生社会における身寄りがいない高齢者等に関する課題への対応

(1) 相談窓口のあり方について、新たな相談窓口の設置の必要はないという点については、包括的な相談支援の考え方からしても賛成である。しかしながら、身寄りがいない人の課題は、様々な窓口が包括的に受け止める課題である一方、(2)と関連した支援のあり方を考えると、多機関が協働した支援が求められる場面も多いと考えられる。ここで必要なのは、受け止める相談窓口ではなく、コーディネートする相談窓口である。後者の人材配置を含めて考えないと、既存の相談窓口にあたかな機能(負担)が付加されることに留まり、現実的ではないのでは

ないか。また、このプロセスは、包括的相談支援及び重層的支援体制整備事業(包括的相談支援→多機関協働)と同じプロセスであり、一体的に検討する必要があるのではないか。これについては、4. で別に述べる。

3. 成年後見制度の見直しに向けた司法と福祉との連携強化等総合的な権利擁護支援策の充実の方向性について

まず、(1)新たな連携・協力体制の構築による生活支援や意思決定支援のあり方のうち、「市民が本人目線で意思決定支援を行う取組」については、モデル事業で取り組んできた内容であり、その成果を踏まえて具体的な事業化を検討していただきたい。

次に、「新日常生活自立支援事業」については、以下のような懸念がある。①実施主体であるが、「第二期成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書」でも、「実施主体が市町村でないことにより成年後見制度との連携に支障があること」が事業の課題として指摘されているところ、本事業を身寄りのない人の支援にまで広げ、権利擁護支援のセーフティネットとして構想していることを鑑みると、身寄りのない高齢者等への支援や(2)の中核機関、さらには包括的な支援体制の中核となる市町村が関与しない仕組みとして継続することが妥当なのか改めて検討していただきたい。②現在の身寄りモデル事業でいうと、相談窓口(コーディネート機能)が後退し、パッケージによる支援が日常生活自立支援事業に追加されるという印象だが、そうになると、身寄りのない高齢者も含め、社協で丸抱えになるのではないかという懸念もある。所得制限を設けないことには賛成だが、事実上「新事業」で対応できるのが低所得者だけになるのではないかという懸念がある。③そこで、多様な主体の参画が想定されていると思うが、高齢者終身サポート事業者などを含めた事業者が参入する場合、どのように運営の監視や監督が機能するのか不安がある。現状の運営適正化委員会は、苦情解決と運営監視の2つの機能をもっており、実施体制が脆弱であると指摘されていることから、監視機能を十分に果たせるか不安がある。④意思決定支援の目的が、本人の意向、選好及び価値観に根差した選択並びに自律性及び主導権の保障にあることを踏まえると、本来、支援の実施においても、複数の主体がそれぞれ独立した立場から確認・評価し合う仕組みを整備し、当事者の意思決定が適切に支えられる構造の確保が重要になる。モデル事業では、先述の「市民が本人目線で意思決定支援を行う取組」がその役割を果たすような取組を行ってきたが、そうした観点も取り入れられないかについても検討をお願いしたい。最後に、検討会議の射程を超えるかもしれないが、現在の日常生活自立支援事業の実施体制が脆弱であることは周知の事実といえ、これを具体的に強化しなければ、事業の構想として不安が残る。

4. 総合的な観点

全体として、3つの論点(重層、身寄り、司法と福祉の連携)がそれぞれ独立しており、一体的に今後のビジョンを描いていくことを検討していく必要があると感じた。例えば、身寄りのない高齢者等の相談の受け止めは、「包括的支援事業」のように、どこの窓口でも相談を受ける可能性があるが、重要なのはそうした一次相談をコーディネートする機能(多機関協働)の方である。このように、身寄りのない高齢者の課題は、包括的な相談支援体制と一体的に考えていく必要があるが、そのような提示の仕方になっていないため、市町村は、異なる施策として認識してしまうことが危惧される。「(2)中核機関に求められる新たな役割及びその位置づけ」についても同様であり、「権利擁護支援の内容の検討や支援を適切に実施するためのコーディネート」の役割が明記されているにもかかわらず、身寄りのない高齢者の相談支援との関連については言及されていないように思われる。判断能力が不十分であっても、身寄りがなくても、参加し、共生する社会を目指すという検討会全体の一体的なビジョンを示すことが必要ではないかと感じた。