

高知県中土佐町における権利擁護支援の形成への アクションリサーチ

小木曾 早 苗

要 旨

全国的に人口減少や高齢化が進行し地域移行支援対象が拡大するなかで、権利擁護支援ニーズは高まりを見せているが、地方の小規模自治体では人員・人材不足や財政面の負担も大きく、継続的に対応する上での困難さが生じている状況がある。

本稿では、小規模自治体の権利擁護支援の形成プロセスにはどのような条件整備が必要であるか、筆者ら大学研究チーム¹が関わる高知県中山間地域の小規模自治体と実施主体である社会福祉協議会（以下、社協）の共同作業を例に、3つの展開プロセスを通じて考察した。

結果、①先駆的な自治体調査のプロセスを経た小規模自治体型の検討、②継続的なスーパービジョンによる関係者の連携強化と支援力の向上、③各種調査研究等による根拠あるミッションの共有、④地域福祉を基盤とした権利擁護支援の方向性、が条件として確認された。また、⑤安定的な財源確保の必要性、⑥外部からの長期的な支援の重要性、も見えている。

中土佐町では、第2期地域福祉計画の柱立てとしても権利擁護支援の充実を置く判断をし、より目指す方向性が明確になった。権利擁護支援を重要軸とした体制構築は、支え合いに留まらない地域共生社会の実現においても大きな役割を担おうとしている。

キーワード：権利擁護支援、スーパービジョン、地域福祉計画、相談支援包括化推進員、支え合い

1. 本研究の背景・目的・方法と対象地域の概況

(1) 本研究の背景

全国的に人口減少や高齢化が進行し地域移行支援対象が拡大するなかで、権利擁護支援ニーズは高まりを見せているが、地方町村部などの小規模自治体では人員・人材不足や財政面での負担

も大きく、継続的に対応を行う上での困難が生じている状況がある。本研究の背景には、小規模自治体の権利擁護支援の形成における困難をどう克服するのかにおいて、国の関連したモデル補助事業の活用が1つの条件となり得る実態がある。しかし、そのモデル事業が実際のボトムアップとして機能するかどうかについては、依然として活用課題が横たわっている。

高知県との地域福祉共同研究プロジェクトにおいて長期に渡りアクションリサーチを展開してきた経過は、すでに平野・小木曾他(2017)においてまとめた。本研究は、なかでも日本福祉大学が研究拠点(地域福祉研究所)を配置する中土佐町での権利擁護支援の展開に特化して、研究課題に設定したものとなる。

(2) 研究の対象と方法

研究対象は、中土佐町と実施主体である社協及び大学研究チームの共同作業が行われた、2013年11月から2018年10月までの5年間に渡る権利擁護支援の形成に向けた取り組みである。

矢守(2010)はアクションリサーチを、「望ましいと考える社会的状態を目指して研究者と研究対象者とが展開する共同的な社会実践」で、「目標とする社会の実現に向けて『変化』を促すべく、研究者が現場での活動に『介入』していくこと」であると定義している。研究方法はその意味で、形成プロセスを適宜記録してきた内容を主の分析対象にしたアクションリサーチとなる。

筆者は、権利擁護に限らず2012年8月より中土佐町を担当し、後述する町内設置の「地域福祉研究所」を活用しながら受託事業を通して地域福祉全般に渡る推進に関与してきた関係にある。大学の事業受託が、関係性構築を可能とし長期に渡るアクションリサーチを可能にしたといえる。本研究では、これまでの大学研究チームによる働きかけの対象ごとに、その事業や活動がどのような展開を遂げてきたのか、権利擁護支援センターを軸にプロセスを3区分し分析している。

なお、働きかけや議事の記録をもとにしつつ、参加した行政と社協の職員からのヒアリングによって、記録を補足した。

(3) 調査対象の概況

現中土佐町は、1957年7月に久礼町・上ノ加江町が合併し誕生した旧中土佐町と大野見村が2006年1月合併し誕生した。人口6,896人、世帯数3,530世帯、高齢化率45.75%(2018年10月末現在)で総面積193.28km²の町である。3つの地区の特性を、高知県独自の地域福祉推進拠点である「あったかふれあいセンター²」事業の展開と共に紹介しておく。

久礼地区(人口4,418人)は、役場のある中心部で漁港も持つが比較的町部であり、2004年8月「鯉乃國のめし家 萬や」(就労継続支援B型事業所)が設置されて障害者の就労や社会参加の場が生まれた。対象を限定しない「あったかふれあいセンター」事業の導入により、居場所づくりや障害者への理解が進むことも意図し、2009年8月町内最初のセンターとなる「つどい処」

を設置した。地域活動支援センターの必要性も見えていたため、一部機能を独立させて2012年6月地域活動支援センター「つどい処」を社協建物内に設置し、あったかふれあいセンターは「まんまる」と改名して機能継続した。どちらも社協が受託し運営している。

上ノ加江地区（人口1,078人）は、介護保険サービス以外の資源に乏しく高齢化も進む地区であるため、久礼について2009年10月あったかふれあいセンター「寄り家」が設置された。社会福祉法人が受託し運営を開始したが、2014年4月からは社協が受託している。近隣の矢井賀地区（人口236人）も含んで担当し、サテライトを2カ所で月1回ずつ開催している。

山間地が多くを占める大野見地区（人口1,164人）には、2010年7月あったかふれあいセンター「ほのほの大野見」を設置し、社協が受託し運営している。サテライトも3カ所で月1回ずつ開催している。

2. 国のモデル事業活用による権利擁護支援センターの整備

(1) 展開プロセスの3区分

2013年10月～2018年10月までの5年間を対象として、中土佐町の権利擁護支援に関する取り組みを時系列に整理すると図表1のようになる。町の権利擁護支援センターを軸に考えると、各プロセスの内容は、【助走・準備期】、【検討・体制整備期】、【運用期】の3つに区分することができた。また、国のモデル事業内で重要視すべきターニングポイントの取り組みとなった①～③を横軸に置き、下部に町健康福祉課、社協、大学研究チームの共同作業の5領域A～Eを列記した。

【助走・準備期】（2013年10月～2015年3月）

大学の研究チームは権利擁護研究センターによる受託事業のなかで、町内関係者を対象に「権利擁護で暮らしを支える～地域で取り組む権利擁護支援とは？～」と「生活困窮者支援事業の動向と権利擁護との関係について」の2つの研修を続けて実施した。

この時期は、あったかふれあいセンターのアウトリーチ機能やつながりマップづくり（小地域ケア会議）によって「気にかかる人」を把握する体制が整いつつあった時期であり、権利擁護を含む中土佐型支援の模索の途につく好機といえた。2つの研修によって全国的な動向や取り組み例を知る機会となり、庁内や関係機関の連携の重要性についても意識が高まったといえる。

アセスメントに関する学習会も行い、気になる子どもの支援に関し既存協議会などでは対応の難しい場合に支援を行える、予防的ネットワーク構築へのアドバイスも行った。高齢者虐待対応マニュアル（第3版）の見直しや権利擁護に関する研修会、「軽度知的障害者への支援方法に関する研修」や「高齢者・障害者虐待対応管理者ミニ研修会」、「障害者・高齢者虐待対応研修会」も行われ、それぞれへの総合的なアドバイスも行った。

図表1 中土佐町の新たな権利擁護支援に関する3つの展開プロセス（時期区分）

| | 2013年度 (H 25) | 2014年度 (H 26) | 2015年度 (H 27) | 2016年度 (H 28) | 2017年度 (H 29) | 2018年度 (H 30) |
|--------------------------|---|---|------------------------------------|------------------------------------|--|---|
| 時期区分 | 助走・準備期 | | 検討・体制整備期 | | 運用期 | |
| 事業費 | 安心生活創造 推進事業 (権利擁護推進 センター等事業) 大学受託 | 安心生活創造 推進事業 (権利擁護推進 センター等事業) 大学受託 | 共助の基盤 づくり事業 (権利擁護支援) 大学受託 | 共助の基盤 づくり事業 (権利擁護支援) 大学受託 | 共助の基盤 づくり事業 (権利擁護支援) 社協受託 | 多機関の協働に よる包括的支援 体制構築事業 社協受託 |
| ①人材育成・研 修事業の実施 | → | | | | | |
| ②権利擁護支 援システム推 進委員会 | | | 準備 | → | | |
| ③権利擁護支 援センター | | | | 要綱整備 法人後見受任 体制整備 | → | |
| A：先駆的な 自治体調査 | 愛媛県久万高 原町への視察 | 高知県佐川町 への視察 | 大阪府堺市社協 との意見交換会 | 高浜市社協等 との意見交換会 | | |
| B：事例検討会 (スーパービジョン) | | 11回 | 9回 | 7回 | 10回 | 12回予定 |
| C：調査活動 | | | アンケート 調査実施 庁内・事業所 ヒアリング調査 | | 事業所 ヒアリング調査 | |
| D：啓発活動 | | 権利擁護劇 (あったか事業) | 権利擁護劇 (社協事業) | 権利擁護劇 (社協事業) | 権利擁護劇 (社協事業) センター広報 | 権利擁護劇 (社協事業) センター広報 |
| E：地域福祉計 画の進行管理 | 第1期計画 進行管理 | 第1期計画 進行管理 | 第1期計画 進行管理 | 第2期計画 策定及び 第1期計画 進行管理 | 共助の基盤 づくり事業 (地域福祉の推進) 大学受託 第2期計画 進行管理 | 地域力強化 推進事業(2) 大学受託 第2期計画 進行管理 |

筆者作成

支援が進展しにくいケースでは支援者も悩む場合が多いが、「軽度知的障害者や発達障害者の特性を改めて学ぶ機会をえて、支援者の側の工夫によってリズムづけや繰り返しの失敗を避けることができることを知り、支援の展開を見直すきっかけとなった」との声も複数寄せられた。

権利擁護支援センター設置に関する基盤構築の時期と位置づけたことで、時間をかけて事例と向き合いながら関係者同士の関係性を紡ぐ機会が増えた。事例検討会におけるスーパービジョンの実施と研修、権利擁護支援センターを設置している市町村及び受託事業所等の視察は、センター設置に向けた本格準備のための人材育成、体制整備、工程等への具体的な準備過程でもあった。権利擁護の基礎知識を得る地ならし・助走的な取り組みを行いながら、先を見越した準備を始めたことで、関係機関の信頼感も得られ、次のステップに進むための基礎固めにつながった時期といえる。

【検討・体制整備期】(2015年4月～2017年3月)

権利擁護支援センター開設に向けて、実際の権利擁護ニーズの把握・検討の場をどう構築していくべきかの検討を重ね、「権利擁護支援システム推進委員会」の設置を目指すべく、その目的や所掌事務などを明確にし、同設置要綱の内容についても実情を勘案しながら具体的にしてい

く作業を行った。

権利擁護支援ニーズの把握は根拠と地域全体を含めたコンセンサスを得ていく作業、との認識に立ち、各種調査とそのフィードバックに丁寧に取り組んだことになる。後述の調査によっても「中核的な権利擁護支援機関」の必要性が引き出され、個別対応だけではなく地域福祉を基盤とした権利擁護支援が必要であるという認識確認が行われた。

2017年4月のセンター設置を目標としていたことから、それに向けたスケジュールについても具体的に決定した。その他関連する取り組みとして、高齢者虐待防止ネットワーク会議と障害者虐待防止ネットワーク会議の統合・整理を進め、施設、病院、高齢者・介護保険サービス事業所職員を対象とした地域包括支援センター事業の「高齢者虐待対応研修」も行った。

権利擁護支援センターの機能等を検討していく「権利擁護支援システム推進委員会」の開催や虐待研修事業、先駆的な自治体等との意見交換などを通じて具体的な取り組みを進め、権利擁護支援や合意形成のための基盤づくりを推進した。この一連の過程に、大学研究チームは以下のような働きかけを行ってきた。

中土佐町の実情に応じたセンターの設置に向けた事例検討とスーパービジョンを継続しつつ、「中土佐町の一元的・継続的な権利擁護支援システム構築に関する調査」や権利擁護に関わる事業所等や庁内の部署へのヒアリング調査などに着手し、権利擁護支援ニーズの把握と関係職員のトレーニングに取り組んだ。また、「第2期地域福祉計画(平成29～33年度)」の策定年度だったため、柱立ての段階で権利擁護支援をその最初の1つとしてあげることを提案し、町が強い意思を持って取り組む方向性を導き出すことができた(図表2)。地域福祉計画の柱立てとして明確に権利擁護支援を記載する例は、小規模自治体において極めて珍しい。

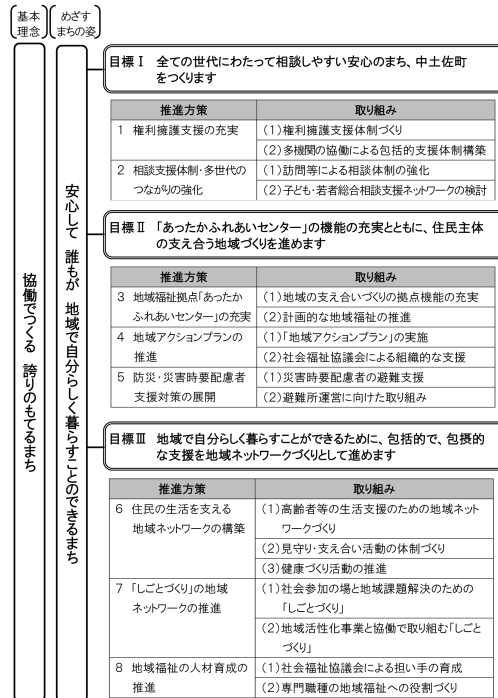
【運用期】(2017年4月～2018年10月)

2017年度から社協が共助の基盤づくり事業の権利擁護支援を引継ぎ、同年7月の権利擁護支援センター開所となった。センター機能については後述するが、「権利擁護支援システム推進委員会」も引き続き開催され、事業実績などを勘案しながらセンターの役割を方向づけていった。これに伴い大学の福祉社会開発研究所が基盤づくり事業の地域福祉の推進事業を受託し、大学研究チームは地域福祉の側面から大局的な支援を行うこととなった。

2018年度からは、町が地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業の地域力強化推進事業(1)と多機関の協働による包括的支援体制構築事業を活用することとなったため社協が双方受託し、権利擁護支援については地域力強化と関連させながら多機関協働の予算で進めている。また、地域力強化推進事業(2)を福祉社会開発研究所が受託し、引き続き支援する体制と

なっている。

図表2 中土佐町第2期地域福祉計画の体系



(2) 厚生労働省の各モデル事業の活用

中土佐町では、2013年度から厚生労働省社会・援護局「安心生活創造推進事業」の基本事業と選択事業「権利擁護推進センター等事業」を実施した。権利擁護推進センター等事業は「成年後見制度や日常生活自立支援事業の対象となる者など権利擁護を必要とする者に対し、一体的・総合的な支援を実施するための拠点を設置する。また、判断能力の不十分な者への支援体制強化のための支援者の追加配置等を行う」ものである。

第1期地域福祉・活動計画の進行管理を丁寧に行うなかで、町内の独居高齢世帯や高齢世帯の比率も高く、先を見据えた権利擁護支援の充実が急務であると判断されたからであった。この選択事業を大学の権利擁護研究センターが受託した形となる。

2015年度からは、生活困窮者自立支援法に基づく生活困窮者自立相談支援等事業「地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業」を活用して、これまで同様権利擁護支援体制の推進に取り組んだ。「将来的な権利擁護支援システムの構築の基盤となる住民意識の醸成や関係者の支援力・連帯意識などの向上を図ることを目的」とし、「権利擁護支援センター設置に向けて、実態・実情把握のためのデータ整備などの具体的な取り組みを行うとともに、中土佐町の権利擁護支援システム構築に向けた準備にも踏み込み、合意形成のための基盤づくりも意識

していく」ため、権利擁護研究センターが引き続き受託し関わった。

2017年度からは社協が共助の基盤づくり事業の権利擁護支援を引継ぎ、大学福祉社会開発研究所は同事業の地域福祉の推進を受託して、地域福祉の側面から権利擁護支援への協力をする事となった。権利擁護支援の充実を柱立てに据えた「中土佐町第2期地域福祉計画（平成29～33年度）」の内容を踏まえつつ、住民意識の醸成や関係者の支援力・解決力・連帯意識の向上を図り、事例検討会や権利擁護支援システム推進委員会にもオブザーバー参加しながら専門家・学識経験者としての知見を活かし、各種会議の開催支援、共助の基盤づくりに関連する地域福祉拠点や権利擁護支援への助言・協力を行っていった。権利擁護支援を、個別支援としてだけではなく地域福祉として捉える広域的な視点の付加は、大学受託による研究チームの関わりを継続的に行ってきた成果といえる。

権利擁護支援センターでの専門相談の開催、生活困窮者自立支援のあり方や障害福祉などにも目を配り、福祉全体を俯瞰しながら中土佐町における「多機関の協働による包括的支援体制構築」や「地域力強化」のイメージづくりに貢献することができたのも、大学の研究拠点を町内に置き継続的にアクションリサーチする環境が整っていたからであった。

2018年度は、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業の地域力強化推進事業（1）と多機関の協働による包括的支援体制構築事業を社協が受託し、地域力強化と関連させながら多機関協働の予算で権利擁護支援センター事業を進めている。また、地域力強化推進事業（2）を大学福祉社会開発研究所が受託し、第2期地域福祉計画の進行管理事務局会の開催支援や社協の基盤・強化計画へのアドバイスをを行い、県内地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業のモデル事業実施自治体との意見交換会を実施するなどしている。意見交換会では県や県社協の参加にも結びつき、大学の関与によって課題整理していく研究会的な役割を發揮している。

（3）町行政と社会福祉協議会および大学との共同作業

健康福祉課と社協および大学との共同作業は、図表1におけるA～Eの5つの領域で行われた。この5つの領域での共同作業が、中土佐町における権利擁護支援の形成を支えた条件そのものといえる。

先駆的な自治体調査（A）は、小規模自治体にとって全国レベルでの情報に乏しく先駆性の判断の難しさゆえ実施のハードルが高い。しかし、大学の権利擁護研究センターでは全国権利擁護支援ネットワークとの連携によって全国的な動向なども把握できており、中土佐町に参考となる視察先、意見交換先を選定しフォローすることが可能となった。事例検討会でのスーパービジョン（B）を権利擁護の基盤強化策として継続的に実施できてきたのも、全国で権利擁護支援センター設置とその後の支援に関わってきた経験値を有する大学研究チームの一員がいてこそである。

町内における調査活動（C）も現状と権利擁護支援ニーズの把握には欠かせないが、労力や負担を考えると小規模自治体の町行政と社協での実施には困難さがある。大学の研究チームが密に

関わることでタイミングを図った効果的な実施を可能にした。啓発活動（D）では、住民の出番や役割を増やしながら地域づくりの重要な機会にもすべく、住民劇の形式を取ることを提案しその実施においても協力することができている。

資源やマンパワーの乏しい小規模自治体にはモデル事業の導入自体に高負担があるが、大学研究センターが地域福祉計画の進行管理や策定作業に関わること（E）によって、大局的に外部の知見を導入できるきっかけになり、また継続的な共同作業を可能にしている。

以下では、順次、5つの領域（A～E）におけるアクションリサーチの内容に触れておく。

3. 先駆的な自治体調査と事例検討会（スーパービジョン）

（1）先駆的な自治体調査（A）

最初の視察先に久万高原町が選定された理由は、①全国権利擁護支援ネットワークが全国各地の権利擁護支援の取り組みを映像でまとめたDVD「権利擁護で暮らしを支える」シリーズに取り上げられており、そのプロセスに学ぶべき点が多いと思われたこと、②関係者の事前視聴において関心が高かったこと、③四国内で比較的近い関係性構築により実態的なアドバイスを受ける展開が可能であること、④人口規模が近く中山間地を抱えており暮らしを支える観点で権利擁護を捉えていること、などからであった。

久万高原町では2005年から社協が法人後見受任を行っており、2013年度までで保佐・補助も含めて受任者数25人となっていた。人口規模で比較すると類を見ない多さで、首長申立がほとんどとのことであった。認知症高齢者の受任が多く、申し立て状況もネグレクトや経済的虐待、身内との関係の疎遠、子どもが障害者などとなっていた。しかし、対象者が低所得者や生活保護受給者である場合が多いため、本人からの報酬期待が難しいことも少なくなく、成年後見制度利用支援事業実施要綱・要領を定めて限度額を置き、行政からの交付を可能としていた。他社協では一括補助金を得ているところもあるが、久万高原町では一定の距離を置くことで適切な検討が可能となっているとのことだった。

一方で、「好き勝手やってきた人」という評価が地域住民に根強い場合、地域で支えることへの不満が住民側にはないとはいえ「地域感情」を変えていく実践が繰り返し重要である点も久万高原町社協職員から述べられた。個別援助だけでは権利擁護は成り立たず、地域を作る仕掛けの中に権利擁護に結びつく端緒があり、子どもたちへの福祉学習会、ふれあいサロン拠点の運営、民間企業とのつながり・ネットワークづくりもそれらの観点を忘れず行っているという点は、地域支援を大切にしてきた中土佐町関係者（健康福祉課、社協職員）に効果的に響くものとなった。新しい公共の取り組みや生活困窮者自立支援法など「福祉でまちづくり」の展開が求められており、社協のソーシャルワーク力が問われていることや、社協がインフォーマル・フォーマルの支援者をコーディネートしながら、関係各機関の合同チームで協働し地域や法律職と解決の道を探り生活支援を行う役割を担うという実践に対しても、同様であった。

また、「権利擁護は『社協活動の延長』であり決して特別なものではない、『取り組むのは必要なこと』だとぜひ理解して欲しい」、「地域福祉を推進する中核的な団体として社会福祉法上に示された役割と、住民の社会福祉協議会へのイメージとの間にギャップがあるとすれば、時代やニーズに合わせて変化しつつ社協の持つ力を最大限生かす実践を行えているかを自問しなくてはならないのではないか」というメッセージや問いかけがなされた。これらは、参加した中土佐町関係者の心に大変強く残るものであったことが、後に述べられ、「わが町の権利擁護を捉え直すきっかけ」となっていた。

また、翌年は高知県佐川町で社協の「あんしん生活支援センター」という幅広（生活困窮者自立相談支援事業、日常生活自立支援事業、生活福祉資金、フードバンクなどを担当しながら、地域づくりにも踏み込む）のセンターイメージが中土佐町の参考となると考えて視察先とし、意見交換会も開催した。社協職員のスキルを高めるため、滋賀県高島市社協事務局長を講師に迎え、センター設置や職員体制について学びの機会を設定した。

実体的なセンター機能を考える上で、次年度は大阪府堺市社会福祉協議会が受託する堺市権利擁護サポートセンター職員3名と意見交換会を行った。人口規模は中土佐町と比べはるかに大きい（83万人）ものの、中土佐町で想定されるように社協が受託していること、丁寧なプロセスを経て設置されてきたことや設置後も定期的なスーパーバイズによって担う職員が成長する機会が担保されている点が参考になると考えたためであり、具体的に中土佐型を考える、細かな内容を持ち帰ることができた。

意見交換では、中土佐町の方法論について①事例検討の場が支援者のスキル向上の機会となり「支援者支援」が十分機能していること、②町の一方的な思いからではなく合意形成につなぐ基盤づくりが意識されていること、③支援システム構築に向けたデータ確保の観点から、当初計画に上乘せる形で柔軟に実態・実情把握のためのアンケート調査を行った、などの点について評価を得ることができた。

スケジュールの中で目的設定を行いつつ中核的な仕組み・仕掛けが必要との判断から、センター機能やその役割、実施する具体的な内容など基本理念だけではなく業務内容を明確にしていく作業を担う「権利擁護支援システム推進委員会」設置の必要性が明確となり、委員会内での検討機関（＝部会）の設置構想や、委員会が主導で権利擁護を提起し町の決定を行っていくことなども確認されたことから、権利擁護支援システム推進委員会設置要綱の整備についても着手した。

センター設置の前年は、愛知県高浜市社会福祉協議会が受託する「高浜市権利擁護支援センター」との意見交換会を行った。高浜市の人口規模は47,500人と7倍であるが、行政との連携のあり方が参考になると考えて選定した。センター長と職員2名の配置で、生活困窮者担当も机を並べ連携しながら職務にあたり、センターを所管する市福祉部福祉まるごとグループが保健・福祉のワンストップ相談窓口となっていた。法人後見は行っておらず、権利擁護支援機関の支援を主に行っている。ケースを記録する上での様式や専門相談の具体的な実施、啓発・広報

の取り組みなどについても詳細に把握することができた。

段階的に視察先を選び意見交換の形へと変化させていったことは、具体的な中土佐型を考えていく上でも大きな役割を果たした。小規模自治体では、母数の小ささから特化型のセンター設置は組上に載りにくいともいえるが、「権利擁護支援に踏み込む上で欠かせない社会資源である」という関係者内での認識の強まりは、先駆的な自治体調査を継続した成果であり、その後のセンター設置準備においても事務的なアドバイスを受けられる関係性づくりにつながっていった。

(2) 事例検討会（スーパービジョン）(B)

2014年度より、町内の関係者（健康福祉課、地域包括支援センター、社協、事業所職員等）から事前に権利擁護に関連する事例を3～4事例ほど提出してもらい、定期的な事例検討会と支援に関するスーパーバイズを行うこととした。事例検討については、支援の進み具合のチェックやアドバイスのため継続的なモニタリングも行った。

成果として、①アセスメント力や支援力が高まり、真の支援ニーズに対応することで支援拒否事例や停滞感のあった事例が動きを見せ終結へと向かうものが増えた、②支援の方向性が明確になることで、支援のタイミングや適切な関わりについて学ぶことができた、③定期的な場の設定を機に、組織を越えた迅速な連携が取られるようになった、④小規模自治体で権利擁護案件は少ないのではという大方の見方に反し多くの事例が寄せられたことで、改めて身近な問題であるとの認識が高まった、⑤権利擁護支援センター設置への関係者の認識を高めることができた、などがある。

課題は、事例検討でより多くの関係者の機会を増やそうと、事例ごとに関連する支援者が入れ替わる形を取ったため、事例検討やスーパービジョンにおけるダイレクトな知見を全て持ち帰り自組織内で共有するところまでには十分達することができなかつた点である。

しかし、スーパーバイズを定期的を受け続けたことで、①固着していたケースが好転するといった成功体験が支援者に徐々に積み上がった、②情報共有と権利擁護支援センターの設置に向けた町の方向性の確認の場につながった、③日常的な関係機関や職員間の情報共有意識も高まり、連携・連帯意識の向上が見られるようになった、などが確認できた。

多くのケースを抱え、時に孤独になりがちでなかなか変化の見られないことを負担に感じていた支援者もいたが、事例検討やモニタリングにおけるスーパーバイズで次の動きの予測ができ先を見通せる力がついてきたことで、支援の展開自体に深まりがみられるようになった。

4. 町内における調査活動 (C)—調査活動の結果とその活用視点

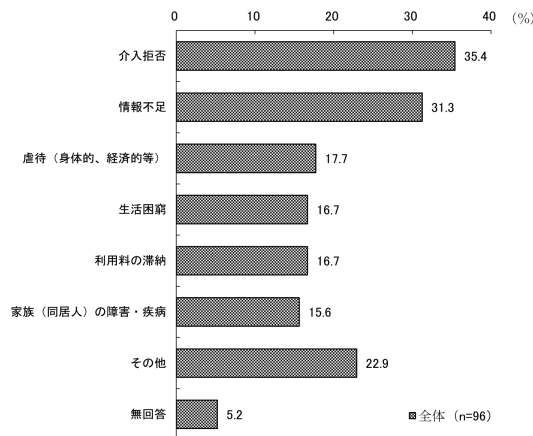
権利擁護支援センター設置に向けた準備として、実態・実情を把握すべく、町内の高齢者・障害者支援事業所に勤務し直接支援に関わる常勤職員（マネジャー層も含む）を調査対象（238名）に、「中土佐町の一元的・継続的な権利擁護支援システム構築に関する調査」を行うことを大学

研究チームが提案し、2015年8～9月に実現することができた。

施設長や管理者の理解や協力を得て配布・回収し、210名超の関係者から回答を得て、90%を超す非常に高い回収率となった。次期地域福祉計画などへのデータ活用をにらみ、筆者を中心として調査票づくりにも詳細に関与し、調査の結果分析やまとめについても協力を行った。調査項目は基本属性、利用者・支援対象者に関すること、権利擁護支援ニーズに関すること、虐待に関すること、成年後見制度、権利擁護支援センターに関することなど計40問に渡った。以下に一部を紹介する。

利用者・支援対象者への対応が困難なケースがあると答えたものは45%超となっており、その課題については「介入拒否」や「情報不足」、次いで「虐待」「生活困窮」「利用料の滞納」「家族の障害・疾病」が同程度となっている（図表3）。

図表3 対応が困難なケースでの課題（全体：複数回答）＜対応が困難なケースがあると回答した人＞

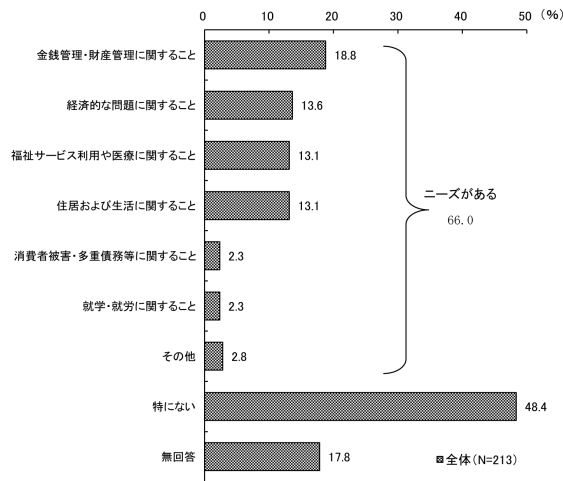


権利擁護支援ニーズの有無については「特に無い」が48.4%となっているが、「金銭管理・財産管理に関すること（18.8%）」が最も多く、「経済的な問題に関すること」、「福祉サービス利用や医療に関すること」、「住居および生活に関すること」が続いており、重複したニーズの存在も浮かび上がっている（図表4）

権利擁護支援ニーズへの対応として大切なことでは、「早期発見（63.4%）」が最も多く、「一人で抱え込まないこと」、「多職種連携」も半数を越え、「地域ネットワーク」「福祉専門職との協働」「支援者のスキルアップ」が続いた。

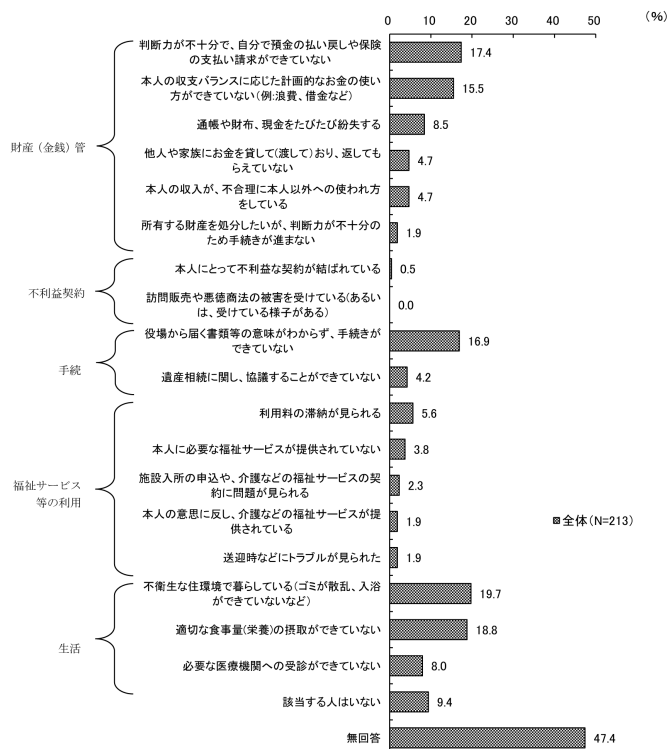
成年後見制度の認知度については、「だいたい知っている（43.2%）」、「よく知っている（2.8%）」という結果であり、成年後見制度利用支援事業の認知度も2割台に留まっているものの、利用による良い変化では「財産の確保と適切な管理により生活の安定が図られた」が最も多

図表4 権利擁護支援ニーズの有無（全体：複数回答）



く、「以前と変わらない生活が継続されている（悪化することを未然に防いでいる）」、「福祉サービスや福祉に関する制度の適正な利用・手続きを進めることができた」、「多重債務や消費者被害の防止・整理につながった」、「日常的な金銭管理ができるようになった」が続いていた。

図表5 利用者・支援対象者に当てはまる状況（全体：複数回答）



制度を適切に機能させる意味でも、改めて周知が必要であることを示したといえる。

利用者・支援対象者に当てはまる状況では、財産（金銭）管理では「判断力が不十分で、自分で預金の払い戻しや保険の支払い請求ができていない」、「本人の収支バランスに応じた計画的なお金の使い方ができていない」が、手続きでは「役所から届く書類等の意味がわからず、手続きができていない」が、生活では「不衛生な住環境で暮らしている（ゴミが散乱、入浴ができていないなど）」、「適切な食事量（栄養）の摂取ができていない」が15%を超えている（図表5）。

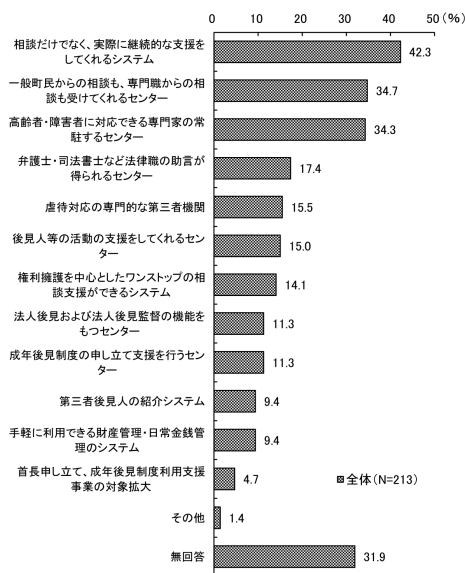
権利擁護支援ニーズのある事例に関わる際に必要な地域資源として、「相談だけでなく、実際に継続的な支援をしてくれるシステム」、「一般町民からの相談も、専門職からの相談も受けてくれるセンター」、「高齢者・障害者に対応できる専門家の常駐するセンター」を望む声が多いことがわかった。（図表6）

また、センターの必要性についても「早期に必要と思う」、「いずれ必要と思う」、「どちらかといえば必要と思う」で67%となった。

この「中土佐町の一元的・継続的な権利擁護支援システム構築に関する調査」により、権利擁護支援ニーズや虐待、成年後見制度の実態・実情だけではなく、制度の認知度が低く普及・啓発が望まれる課題、多様化するニーズに対応する継続的な支援体制の充実への期待などが明らかとなり、センター設置への機運を高めることにつながった。

同時期に、大学研究チームの提案で権利擁護に関わる事業所や関係者（障害相談支援事業所、

図表6 権利擁護支援ニーズのある事例に関わる際に必要な地域資源等（全体：複数回答）



日常生活自立支援事業、生活困窮者自立相談支援事業、地域包括支援センター、あったかふれあいセンター、民生児童委員）や庁内の部署（総務課財産管理・財政担当、総務課国保税担当、町民環境課保険年金担当、健康福祉課生活保護担当）から、各々直接実情についてのヒアリングも行った。

保険や税の滞納が見られる世帯が重複する課題を抱えていること／滞納の督促だけではなく状態像により就労支援、家計支援、債務整理など権利擁護支援ニーズを拾う必要があること／認知状態や家族関係などにより介入困難・対応困難ケースが増加していること／支援ニーズがありながらニーズ把握ができていなかったところの掘り起こしやフォローを、あったかふれあいセンターがしており制度の補完となっていること／各相談機関において主訴の把握と真の課題の見立てや見出しが弱く支援ニーズの特定が充分でないことから終結評価（相談主訴の改善）の精度に課題が見られること／知的・精神障害者の住民にとっても親亡き後や今後の権利擁護支援ニーズが顕在化していくと思われること／地域社会の変化と民生委員の負担感、などが把握できた。

高齢者の総合相談では認知症や権利擁護に関することが増加傾向にあること／障害者（精神障害者・知的障害者・精神通院医療受給者証所持者）の総合相談はサービス利用に関する以外で健康・医療に関する支援、家計・経済に関する支援が多くなっており、権利擁護に関するものも増加傾向であること／虐待通報・認定とも年に数件発生していること、なども改めて確認された。

これらの結果によって、中土佐町における多様化する権利擁護支援ニーズ対応していくために総合的な支援機能を有したセンターや専門的な機関などが連携し重層的に取り組んでいくことへの大きな根拠を持ちえたことになる。

大学研究チームが、こうしたニーズ調査活動のなかで権利擁護支援の充実のための提案・実施・協力作業を行い、根拠を得て具体的な町の方策が進むことにつながった。

5. 啓発活動（D）

権利擁護をどのように広報・啓発していくかは課題となっていたが、住民向けの地域福祉研修会を活かすより柔らかな形での「劇」という形を大学研究チームがアドバイスし、2014年度より実施に至った。当初はあったかふれあいセンター事業に位置づけられたため、筆者も関わり3人のコーディネーターと脚本づくりを行って、実施上も役割を担った。

地域住民からは、「楽しみながら町内の色々な問題を考えるきっかけになった」、「権利擁護を身近に感じた」という声が聞かれ、定例化への手ごたえが得られて、これまでに3カ所それぞれで年1回、計5回に渡り実施されている。社協事業となって後も、あったかふれあいセンターを通じて住民の参加度が高まり、職員主導から住民の活動参加を増やす工夫で権利擁護への認知度が高まることを職員に実感させる貴重な取り組みともなった。

具体的には、演者も子ども、民生児童委員、地域ふくし活動推進委員などへと広がり、住民が

企画や準備・裏方作業、片付けにも関わりを持つようになっている。大道具製作や受付、演者を地域活動支援センター利用者が担い、「大道具が劇で使われることが励みになっている」との声も聞かれた。ある時聴覚障害者を演じた精神障害を有する男性は、「演じることで聴覚障害者の気持ちがわかった」とも述べている。近年では劇中に複合的な課題を抱えた世帯を取り上げ、福祉に留まらない課題を盛り込むなどもみられる。

劇実施後は地域福祉バザーや研修会、食事提供なども行われ、多世代交流や地域福祉の活動費捻出の機会ともなっている。多い時は1カ所160人の参加があり、平均100人規模の参加がなされる取り組みに広がった。

センター設置後は、権利擁護支援センター職員も権利擁護劇に関わっており、センターのちらしを一次相談支援機関に配布し、社協だよりでのコラムや権利擁護センターだよりの発行をするなど、センターの役割を広く知らしめる取り組みも行っている。

6. 地域福祉計画の進行管理（E）による成果

筆者を中心に、2012年度から「地域福祉計画進行管理事務局会」の運営支援に関わり、継続的に地域福祉の推進に関わりを持ってきた。2012年度は国のモデル事業を受託せず、大学の別の研究費でこれをサポートしていた。翌年度から、第1期計画の進行管理「地域福祉計画進行管理事務局会」や「第2期地域福祉計画策定」、その「地域福祉計画進行管理事務局会」に国のモデル事業（権利擁護推進センター等事業）（権利擁護支援）受託の形で関わることで、地域福祉の基盤づくりにも関与し、地域福祉人材の育成や方針の明確化を計画的に進めることができた。また、2017年度、2018年度は地域福祉の推進での受託をしている。

これまでも地域福祉計画の基礎資料となしえた調査等において、その内容紹介をしてきたが、以下では、権利擁護支援を推進する協議の場の運営に働きかけを行った2つの取り組みに触れておく。

（1）「権利擁護支援システム推進委員会」の設置と機能

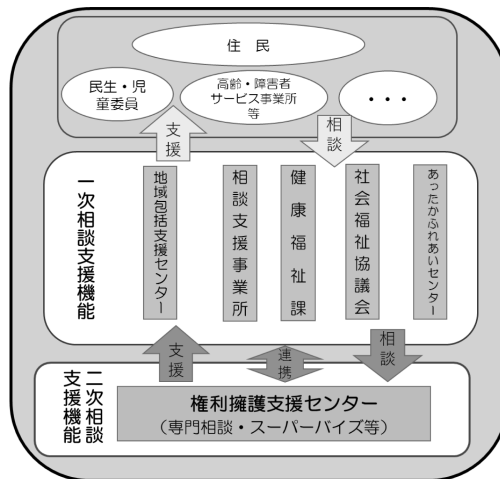
先駆的な自治体調査や各種調査結果のなかで、センター設置に向けた「権利擁護支援システム推進委員会」の必要性が認識されたため、中土佐町の推進委員構成や委員会の役割などを行政と時間をかけながら考えていった。

2016年度から実施した「権利擁護支援システム推進委員会」の目的は、同要綱第1条「認知症や知的障害、精神障害等により判断能力が不十分である人のみならず、全ての住民が住み慣れた地域で安心して暮らすことができる社会の実現に向けて、虐待及びその他の権利侵害防止策、権利擁護の支援策などを含め、地域における権利擁護支援システムの推進と検討等を行うこと」とした。第3条所掌事務は5つで、1つ目は「権利擁護支援の推進に関する提言及び提案に関すること」、2つ目が「権利擁護支援システムの検討に関すること」、3つ目が「中土佐町権利擁護

支援センターの役割、機能及び運営に関すること」、4つ目が「権利擁護の推進に関する調査等に関すること」、5つ目が「権利擁護の推進を図るためのネットワーク構築に係る支援に関すること」である。

高知弁護士会や町内司法書士の理解を求め、弁護士や司法書士、学識経験者、社協会長、民生児童委員長や包括支援センター職員、事業所施設長、須崎福祉保健所長も委員となった。委員会は2016年度3回実施され、第1回目では、権利擁護支援の視点から見た高齢者や障害者の実態、「一元的・継続的な権利擁護支援システム構築に関する調査」の結果概要、日常生活自立支援事業や生活困窮者自立相談支援事業の活用実態、成年後見制度の利用・相談に関する実態、権利擁護支援に関する取り組みの状況などが報告された。

委員の弁護士からは、調査結果は勿論小規模自治体が実態把握のために必要と認識し調査に踏み込んだ真摯な姿勢を評価する声が聞かれた。また、事業所施設長の委員からも「施設内で権利擁護の話をしていただくつもりだったが、『アンケートの質問内容がわからない』という声が多かった。啓蒙や指導が足りなかった。居宅などもあり色々な形で報告や相談があるが、施設内では専門職のみで解決しまいがちで一般介護職は『特に私たちが関わらなくても（構わない）』というところで終わっているところもすごく見えた。その意味で、『非常に広い面での権利擁護に一人一人が関わっている』というところを盛り込んでいかなければならないと反省した」との意見が聞かれた。地域の司法書士の委員からは、「これまで以上に気軽に相談して欲しい」との頼もしい協力姿勢も得られた。



図表7 中土佐町権利擁護センターの役割図 中土佐町作成

第2回では、委員会で取り扱う権利擁護支援の対象範囲や、センターの役割・機能などが議論された。あくまでも支援ニーズのある人を対象者とするために、「年齢・診断・判定の有無により限定することなく支援の範囲とする」ことも決定した。

また、既存の組織や仕組みとの役割整理や実施体制についても協議され、権利擁護支援センターは相談支援機関からの相談を受け、相談者に対して相談支援機関と共に訪問を行い、支援方針を検討し必要性に応じて、弁護士や司法書士の専門相談につなぎ、具体的支援への調整、継続支援を行う、「相談者から直接相談があった事案については、相談支援機関と情報を共有するなかで、支援方針を検討し、訪問・継続支援を行っていく」ための二次相談支援機能を有する中核機関である、と明示された（図表7）。

委員からは、「法律職はコーディネートまではできないので、幅広い知識を持った権利擁護支援センター職員がいて支援方法へのアドバイスやつなぎができることが必要」、「これまでの仕組みの中にこのような位置づけはないので、センターを作りこのような仕組みを作れば相当程度今までできなかった部分への対応もできるのでは」、「法律職との協力連携を進めながら、事案の仕分けとコーディネーションをしていくことこそがセンター業務の大きな役割」といった声が聞かれた。

第3回では、権利擁護支援センター実施要綱及び仕様書の内容、権利擁護支援センターの事業計画、名称などについて具体的に議論された。当初の実施体制は、センター長1名健康福祉課長兼務、常勤職員は受託者側の1名が業務を担当（兼務）し、健康福祉課の兼務職員が常勤職員の業務の補助を行いつつ、専門相談や専門支援等が的確に行えるよう、弁護士や司法書士等の法律職を必要に応じて確保して進める形となった。

地域包括支援センターの委員からは、「包括の案件でも、司法書士や弁護士に相談する案件が増えている。親子関係での借金がらみや滞納を含め、家族関係が関わるとどうしても法律職に相談しなければならない。若い人であれば社協の事業の方で関わるべきだが、そこがなかなかつけないものも増えている」、弁護士の委員からは定期相談と臨時相談の組み合わせによる専門相談について、「専門職が毎月必ずいるという状況が重要で、いるなら話してみようということにもなるので、間をおかず毎月いるというのは結構意味があることなのだろうと個人的には思う」との意見が出された。専門相談は、委員の弁護士、司法書士を通じて県弁護士会や県司法書士会に依頼を持ちかけ、対応を願う形となった。

2017年度においては、第1回で開所前の事業実施要綱・運営委託内容や権利擁護支援センター職員体制、事業計画などについての確認がなされ、第2回では、上半期の実績等を元に次年度に向けての意見が出され市民後見人の育成の県下の状況などについて議論された。弁護士の委員からは、「家庭裁判所では1から2か月に1回の頻度で、専門職が協議する場があり弁護士会、社会福祉士会、司法書士会や中核機関も参加する。県下アンケートでは、中土佐町での権利擁護支援が一番進んでいる結果となっていた」との報告がなされている。

大学の研究チームが場の運営に関わったことで、委員会の目的や所掌事務が明確化されて必要とされる議論の質が高まり、センターのあり方を方向づけつつ法律職との信頼関係が構築でき、実動可能なセンターの姿が浮かび上がったことになる。

(2) 権利擁護支援センターの役割と多機関協働による包括的支援体制構築事業

中土佐町権利擁護支援センターの役割・機能は、①権利擁護・成年後見制度に関する弁護士および司法書士による専門相談・専門支援の実施と成年後見制度の申立支援、②権利擁護に関する広報・啓発、③権利擁護に関する人材育成事業、④住民の権利擁護支援活動への支援、⑤権利擁護に関する支援を推進するための関係機関・団体等との連携、調整業務、⑥相談機関等に対するスーパーバイズ、⑦中土佐町権利擁護支援システム推進委員会設置要綱第3条(3)に規定する事業の役割、機能及び運営に関することを継続して検討する場の開催、である。

2017年度の実績数値などは省くが、センター運営によって一次相談機関からは、「身近に相談できる場があるのは心強い」、「法律職からの助言をもらうことで、次の支援の手立てや考え方が分かり対応につながった」、「具体的な対応方法や注意すべき点等の助言を受け、実際の支援でスムーズな手続きを行うことができ、対象者の不安を解消することができた」、「相談者と一緒に弁護士に相談に行く前に、何を準備しておけばいいかの整理ができた」といった評価が得られている。

また、センター職員が虐待コア会議に出席することで、スーパーバイズや専門相談の活用につながるケースも出ている。「開設後は本人の財産管理や権利擁護に関する支援をセンターが担い、利用者の家族の支援について検討やつなぎをし、スーパーバイズの相談後一緒に支援に関わることで支援の幅が広がったように思う」とのセンター職員の言葉は、その役割を示している。2018年度のセンター体制は、社協局長がセンター長を兼務し、常勤職員1名となった。

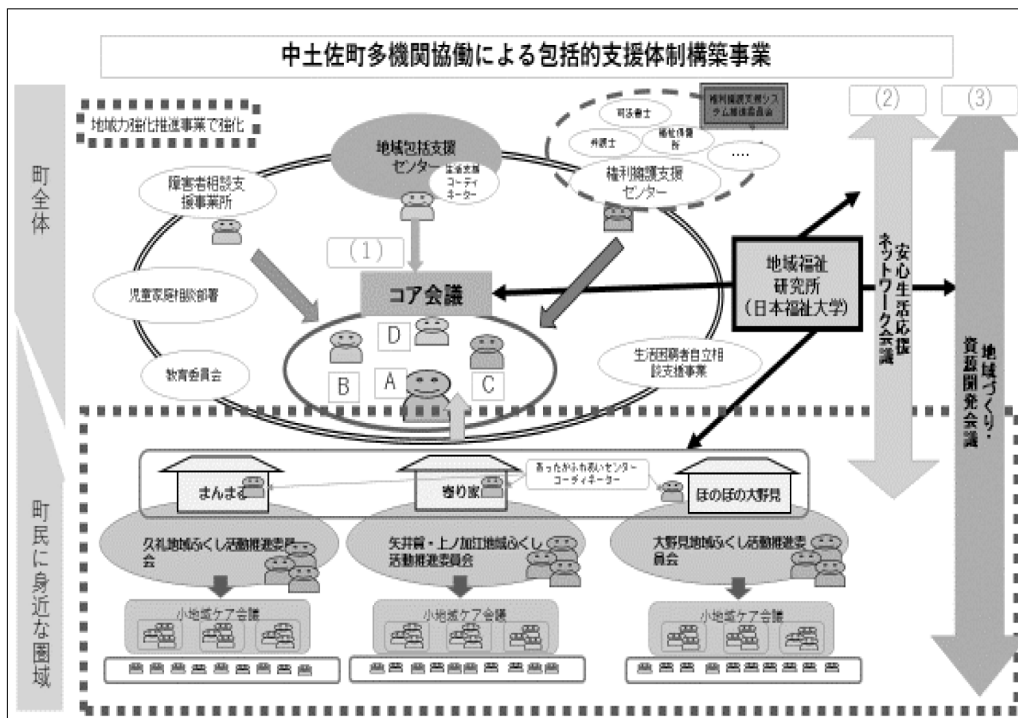
中山間地域を多く抱える高知県では、地域に多様なニーズがありながらも縦割りで全国一律の基準が適用される制度サービスが成立しにくいいため、対象を限定しない制度横断的な支援拠点と人材確保の施策として、「あったかふれあいセンター」を導入してきた。当初から「制度の狭間」の課題への対応策であり、地域の支え合いの力を再構築する新たな社会資源の創出が目された訳である。身近な地域にある相談場所としても、「あったかふれあいセンター」は訪問などアウトリーチ機能を持ち相談・つなぎや生活支援の基本機能を有していた。

その意味では既に中土佐町でも「地域力強化」を先行する取り組みがあり「地域における包括的な相談支援」にも踏み込んでいた。しかしながら、法的支援などへのアクセスが十分整っておらず、中核的な二次相談機関としての権利擁護支援センターが改めて求められた構造となっている。

中土佐町では、2018年度「地域共生の実現に向けた包括的支援体制構築事業」の多機関協働による包括的支援体制構築事業の導入において、同地域力強化事業と重ね合わせながら「相談支援包括化推進員」を4名置いた(図表8)。

包括化推進員Aは社協事務局地域福祉係に所属し、事業全体のリーダー、地域づくり・資源開発会議のリーダーとしても活動する。包括化推進員Bは障害者相談支援事業所に所属し、コア会議のリーダーであり、安心生活応援ネットワーク会議と地域づくり・資源開発会議のサブで

図表 8 中土佐町多機関協働による包括的支援体制構築事業 中土佐町作成



包括化推進員の役割

包括化推進員A：事業全体のリーダー、地域づくり・資源開発会議のリーダー
 包括化推進員B：コア会議のリーダー、安心生活応援ネットワーク会議のサブ、地域づくり・資源開発会議のサブ
 包括化推進員C：安心生活応援ネットワーク会議のリーダー、権利擁護支援センターの運営
 包括化推進員D：コア会議への参加は必須とし、(2)(3)の会議には議題に応じて地域包括支援センターの立場で参加する

(2) 安心生活応援ネットワーク会議

構成メンバー：企画内容により選定
内容：①包括化推進員に持ち込まれた事業に対し、実態把握を行い、プランの作成、相談支援機関との連絡調整、必要時個別支援会議の開催、モニタリングを行い、解決に向けた取り組みを行う。事業によっては「権利擁護支援センター」を活用し法律職や専門家からの助言を受け実施する。
 ②相談支援に従事する職員のスキルアップのため研修を開催する。
 ③「権利擁護支援システム推進委員会」を町と合同で開催し、中土佐町に必要な成年後見制度を含んだ権利擁護支援が促進されるために必要な中核機能やネットワークに関して意見提言をまとめる。

(3) 地域づくり・資源開発会議

構成メンバー：企画内容により選定（生活支援コーディネーター、あったかいセンターコーディネーターの参加は必須）
内容：地域課題把握のために町内関連各機関との会議やヒアリング等を通じて地域課題を把握し、専門家や学識経験者から会議運営に関する助言を得て課題解決のための課題整理や優先順位をつけ、地域づくりや資源開発を具体的に検討する。

(1) コア会議(包括化推進員会議)

構成メンバー：包括化推進員A、B、Cの3人と地域包括支援センター職員（+必要に応じ要請）
内容：①包括化推進員及び事業の周知方法について企画し実施する。
 ②安心生活応援ネットワーク会議、地域づくり・資源開発会議の会議企画（テーマをしぼる、テーマに応じた会議開催範囲の決定、適切な参加者の選定、資料作成）や調整を行う。
 ③支援実績の検証も行う。

ある。包括化推進員Cは権利擁護支援センターに所属し、安心生活応援ネットワーク会議のリーダーとなり権利擁護支援センターの運営に従事する。包括化推進員Dは地域包括支援センターに所属し、他の推進員と同様コア会議に参加し必要に応じて取り組む。

通常、相談支援包括化推進員はエリアを意図して置かれることが多いが、中土佐町では対象を限定しない「あったかふれあいセンター」を身近な相談窓口と位置づけ、町レベルでの「地域福祉（福祉教育含む）」、「障害」、「権利擁護」、「高齢」に関わる4名の職員が相談支援包括化推進員を担うことで、重複する多様な課題を全方位的に捉え、関連する支援機関の重層的な協働を可能にしようとしている。

相談支援包括化推進員が新たな相談支援窓口となるのではなく、既存の相談窓口のみでは解決が困難であったり、個別に異なる支援機関が関わるものの世帯として全体像を把握しきれていなかったりするケースに対応すべく、既存の会議や事例検討会にあげられた事例をスクリーニングして「安心生活応援ネットワーク会議」に上げていく。まさに、相談支援の包括化を担う上で、法律職とのパイプを持つ権利擁護支援センター職員が関わる意味は大きい。

7. 本研究の結果と課題、今後の展望

これまで見てきたように、7,000人弱の小規模自治体である中土佐町が権利擁護支援センターの単独設置へと動いた背景には、複合的で横断的な権利擁護支援ニーズのなかにも法的課題があるものの既存資源だけで法的解決に至ることは難しく、調整しつないでいくようなコーディネート仕組みが必要とされていたからである。

だからこそ、先駆的な自治体調査や町内アンケート調査によってこれらを明らかにし、必要性の根拠としながら町内の合意形成を図るステップを丁寧に踏んできた。権利擁護支援システムの形成においては多機関の協働が不可欠であるため、ミッションの共有が求められていたからでもあった。調査研究事業導入の視点だけではなく、人材育成を念頭に置いた研修や事例検討会の開催も、同時に不可欠なことであった。

本研究では、小規模自治体の権利擁護支援の形成プロセスにはどのような条件整備が必要であるか、中土佐町行政と社協、大学の共同作業を例に、3つの展開プロセスを通じて考察した。小規模自治体が社協と両輪となり、「あったかふれあいセンター」をベースとする地域福祉推進チームを形成してきた基盤は、大学研究チームと地域福祉計画の進行管理や策定に取り組んできた経験からでもある。また、2012年から研究拠点として中土佐町久礼地区の民家（空き家）を借上げ、「地域福祉研究所」を設置していることも筆者を主とする介入研究を可能にしてきた。

大学研究チームが、A：先駆的な自治体調査、B：事例検討会（スーパービジョン）、C：調査活動、D：啓発活動へとアクションリサーチにより関わることで、これらの機能が、【助走・準備期】、【検討・体制整備期】、【運用期】の3つの展開過程を促進するに至ったといえるし、大学によるモデル事業の受託がE：地域福祉計画の進行管理という通底するものを捉えながら、場当

たりのではない長期の支援を可能としてきた。

本研究では、①先駆的な自治体調査のプロセスを踏みながら小規模自治体である中土佐町らしい形を見極められたこと、②事例検討でスーパービジョンを継続的に受けながら、支援の成功体験を通して関係者の連携が強化され支援力が向上したこと、③各種調査研究等を行うことで根拠を持ちミッションの共有をしながら権利擁護支援の必要性が実感されたこと、④地域福祉を基盤とする権利擁護支援の方向性の意義、が確認された。しかし一方で、事業継続における負担は財政面、人材面でも大きいため、小規模自治体では事業持続のために国のモデル事業を活用し続けるをええないなど、⑤安定的な財源確保の必要が課題となっているし、モデル事業の活用課題の克服のために事業受託で大学の研究センターが支援継続してきたことを考えると、⑥外部からの長期的な支援の重要性も看過できないといえる。

上野谷は、東日本大震災における研究方法について発災から2年を経た折、「研究（教育）と実践のそれぞれにおける立ち位置の違いを超えて、厳しい『現実』に放り出された多くの人びとを包み込むように『心をとめて』『寄り添って』支え切れたのか、これから支えられるのか、との問いに対する応答責任を共に負うべきとの思いがある」と記した（2013）。これまで、震災被災地や中山間地域の福祉に関わってきた筆者は、制度アプローチだけではままたまならない多くの現実に触れそれらを「問い」として受け止めた時、「応答責任」をどう実践者と力を合わせて果たしていくかを強く自覚してきた。

新たな社会資源創出後の維持と機能充実のためにも、権利擁護支援センターの実績の積み上げや人材育成、広報・啓発の強化、広域的な運営への踏み込みに協力しつつ、支え合いに留まらない地域共生社会の実現に向けた小規模自治体ならではの地域福祉による権利擁護支援をどう進めていくべきかに心を留めて、今後もアクションリサーチを続けていきたい。

注1 『日本福祉大学社会福祉論集』第137号「高知県との地域福祉共同研究プロジェクトの展開と成果」に既に記述したように、地域ケア研究推進センター、アジア福祉社会開発研究センター、福祉政策評価センター、権利擁護研究センターなどの大学研究センターが高知県との共同研究を続けてきた。

中土佐町の地域福祉ベースの権利擁護推進の各種事業においては、権利擁護研究センター、福祉社会開発研究所が受託し、センター長及び所長の平野隆之、権利擁護研究センター研究員の上田晴男、地域ケア研究推進センター研究員及び福祉社会開発研究所教員としての筆者が大学研究チームとして関わってきたことになる。

注2 年齢や障害の有無にかかわらず誰もが気軽に集い、必要なサービスを受けることのできる、既存の福祉制度の枠組みを超えた高知県独自の小規模・多機能な地域福祉の拠点。コーディネーターやスタッフを常駐させて、支え合いの弱まった地域の中で世代間の交流等につなげ、地域実情にあった新しい支え合いの形を再構築することも目的とされている（2018年10月現在 31市町村41事業所48カ所231サテライト 高知県資料より）。

参考文献

上野谷加代子（2013）「東日本大震災を風化させないために－10年後を視野に入れた社会福祉の研究手法

への提言』『社会福祉研究』第116号

小木曾早苗 (2017) 「社会参加をすすめる地域課題を解決する「しごとづくり」」日本福祉大学アジア福祉開発研究センター『地域共生の開発福祉—制度アプローチを越えて』ミネルヴァ書房

奥田祐子・平野隆之・金圓景 (2015) 「地域における権利擁護支援システムの要素と形成プロセス」『日本の地域福祉』第28巻

全国権利擁護支援ネットワーク (2013) 『権利擁護支援システムを創ろう！～権利擁護支援活動マニュアル (ガイドブック)』

全国権利擁護支援ネットワーク (2015) 『権利擁護支援と法人後見』ミネルヴァ書房

全国社会福祉協議会 (2013) 『「地域における総合的な権利擁護体制の構築に関する調査研究」報告書』

全国社会福祉協議会 (2014) 『「地域における権利擁護体制の構築の推進に向けて」調査研究報告書』

地域ケア研究推進センター (2013) 『中山間地域における新たな地域福祉推進策としての「あったかふれあいセンター事業」の効果検証事業報告書』

朴兪美・平野隆之 (2010) 「都道府県による地域福祉政策化の実践的研究；高知県の「社協ステップアップ研究会事業」を通じて」『地域福祉研究 (日本生命済生会)』第38号

平野隆之・原田正樹 (2014) 『地域福祉の展開 (改訂版)』(放送大学振興会)

平野隆之 (2015) 「地域福祉と権利擁護」全国権利擁護支援ネットワーク『権利擁護支援と法人後見』ミネルヴァ書房

平野隆之・小木曾早苗他 (2017) 「高知県との地域福祉共同研究プロジェクトの展開と成果—アクションリサーチのプロセス分析から—」日本福祉大学社会福祉学部『社会福祉論集』第137号

矢守克也 (2010) 『アクションリサーチ—実践する人間科学』新曜社