

市町村の権利擁護・虐待防止活動のマネジメントについて

行田市福祉課トータルサポート推進担当 野村 政子

(1) 関係機関のネットワーキングと地域を基盤とした虐待を防ぐ仕組みづくり

市町村の虐待防止活動の中で関係機関のネットワーク構築は極めて重要である。虐待事例の支援にあたっては、市町村が核となって関係機関の連携体制を作り、チームを組んで対応する。一方、虐待を未然に防ぐためには、近所付き合いや防犯・防災活動、自治会活動など、地域の様々な主体による活動が臨機応変に協調し、地域ぐるみの助け合いの仕組みや意識を醸成していく必要がある。行政は権利擁護や虐待防止の啓発活動や様々な世代への福祉教育などにより住民の意識を高める活動を行いつつ、住民の力で地域福祉を推進する仕掛けをつくり、地域課題のそれぞれについて活動をつないでいくことに力を入れるべきである。この地域課題の一つが権利擁護、つまりすべての人の権利がまもられることであり、福祉活動の根幹を成すものである。そして権利擁護の課題の一つが虐待防止である。つまり市町村は虐待防止のための関係機関によるネットワークの核となりリーダーとなること、そして住民活動同士の結び目を作って地域ぐるみで権利擁護と虐待の予防を進めること、この二つの役割を果たしていかなければならない。

(2) 支援の包括性とその実現のための組織デザイン

虐待対策は高齢者、障害者、児童の分野別に制度化されているが、制度上の役割分担を越えて関係機関の連携ネットワークを構築することにより、質の高い支援が可能となる。住民の支えあい活動と行政サービスが協働する上でも、幅広い関係機関の連携と、これらを調整する仕組みが必要となる。また、市町村が虐待事例の支援を行う際は、総合的な視点で組織的に判断しなければならない。そのためには、仕事が部や課の単位で分業され、それ自体が協働を阻害する側面を持つ市町村の組織の特徴を知り、分業がもたらすデメリットを解決しなければならない。その具体策として、総合相談窓口の開設、総合相談を実施する機関の設置、組織内に調整担当者を配置することなどが有効である。

(3) 総合相談支援体制の構築と地域福祉推進との連動（地域のナレッジマネジメント）

まず組織内に総合相談窓口の開設、総合相談を実施する機関の設置等の総合相談支援体制を作る。その上ですべての住民を対象とした包括的な地域ケアネットワークを、住民と協働で作っていく。これはまさに地域福祉計画が目指すところである。そこで地域福祉推進の一環として虐待防止を含めた地域づくりに取り組む方法が有効であることを提言する。

また、市町村組織内では、組織成員が手をつなぎ、協力し一丸となって住民一人一人の人生を支えていくのだという組織文化が根付いて初めて事業の継続性が確保される。そのために、組織内では担当の壁を越えて集まる「場」、地域では小地域ごとに職員と住民が集まる「場」をつくり、暗黙知や思いを臨場感をもって共有する必要がある。この「場」づくりも、地域福祉推進のための事業と連動させることが有効である。

(4) 虐待発生時の対応システムと危機管理

虐待を危機管理のテーマの一つとして位置づけ、虐待防止は組織全体として取り組むべきマネジメントシステムであると捉える視点が重要である。虐待発生時の対応を迅速かつ確実に行うために、危機管理体制として対応のフローを定め、これが機能しているか評価する仕組みが必要である。現場では、虐待の相談はフローに沿って組織的に対応しなければならない。ここで問題となるのは、相談を受けた職員が、その内容を危機（虐待）と認識しなければシステムが機能しないということである。現場の職員に対する権利擁護・虐待防止の研修を徹底し、確実に虐待である事例のみならず虐待の疑いやハイリスクの事例も含めて一つも漏らさず対応システムに載せなければならない。また、虐待事例の相談は複雑で困難であるが、現場の職員が「住民のために組織力を活用して迅速で適切な支援をする。」と考え積極的に取り組むことが重要である。その上で、自分の自治体で、これまでの事例でどんな情報をもとにどんな判断を下したかなどのデータの蓄積も必要である。

(5) 人材育成の課題と解決策

虐待事例の対応には専門的知識と技術が必要なので、市町村人材育成方針の中に、専門職任用や専門性の低下防止を考慮したジョブローテーションを盛り込む必要がある。また、住民と協働するためには、横の連携を取って動き、地域に出て住民と対話できる、分権型社会の担い手にふさわしい人材を育成する具体策を盛り込まなければならない。

虐待防止という新たな業務に対応した職場内研修を実施することが必要であるが、研修プログラムの最初に「権利擁護」について理解する内容を盛り込むことを提案する。権利擁護についての理解を深めることにより、虐待か否かの判断をすることやどの部局が担当するかといった市町村組織内部の調整に貴重な時間を費やすことなく、迅速に、対象者の自立を支援する質の高いケアを提供する効果が期待できる。また、暗黙知の伝承に配慮した、面接や家庭訪問の際の熟練者の同席・同行、カンファレンス・事例検討による技術の向上などを研修にしっかりと位置付ける必要がある。

4 その他の課題

(1)市町村の権利擁護・虐待防止活動における、保健師、社会福祉士、社会福祉主事などの専門職それぞれが果たすべき役割の検討。それに基づいた業務指針、それぞれの職種の人材育成計画の策定。

(2)市町村福祉分野の相談支援に、組織横断的連携体制構築のための調整担当者の配置や総合相談の仕組みを構築したときに必要となる、それを支える情報管理システムの検討。

県の障害者虐待対策への期待

1 障害者虐待対策と地域福祉支援計画を連動させることにより、両分野をさらに充実させること。

第2期埼玉県地域福祉支援計画

第1章 地域で支え合う体制づくり

～「地域福祉総合推進体制」の整備促進～

- ・市町村単位で、公的サービスを提供する機関と、地域において見守り・相談・援助などを行っている社会資源との相互連携を図ることが必要になる。
- ・さらに、これらの機関や社会資源をつなぎ、また、コーディネートすることにより、表面化していないニーズを発見したり、公的サービスと地域における支え合いの取組とを組み合わせることで最適な支援を提供するという機能(コミュニティソーシャルワーク)を充実させることが求められる。

<埼玉県「地域福祉総合推進体制」の仕組み>

- ・コミュニティソーシャルワーク実践者養成研修を修了したケースワーク担当職員（地域包括支援センター、福祉事務所、保健センター、医療機関、NPO法人等に所属）が、表面化していないニーズの発見や、公的サービスと地域における支え合いの取り組みの組み合わせによる最適支援提供の橋渡しを行う。
- ・また、地区を中心に展開されるコミュニティソーシャルワークを市町村レベルで統括・担当する担当者を市町村に配置（地域福祉担当課長補佐等を指定することにより対応）することも必要。
- ・個別ケースに対するコミュニティソーシャルワークが円滑に進むよう、関係機関や団体の相互連携をはかるための協議会を組織し、連携に向けた申し合わせや情報交換を行う。
- ・この協議会は、市町村レベルで設置されることはもちろんだが、併せて地区ごとに設置することが有効である。

*支援の包括性実現のために、コミュニティソーシャルワーク統括担当者が調整役を果たす取組を推奨していくこと。（具体的には、障害者虐待の相談窓口職員研修でコミュニティソーシャルワーク統括担当者との連携を学ぶこと。コミュニティソーシャルワーク統括担当者の研修でも同様の内容を盛り込んでもらうこと。）

⇒障害者虐待の研修と、関連する研修（コミュニティソーシャルワーク統括担当者研修、コミュニティソーシャルワーク実践者養成研修、障害者相談支援従事者養成研修（サービス管理責任者研修、相談支援専門員研修）、高齢者虐待対応専門員研修・・・等々）を可能な範囲で調整するとよいのではないかと。

2 市町村職員研修を充実すること。

- ・障害者虐待対策において、市町村に中心的役割を担うことが期待されているが、障害者相談支援従事者養成研修に全市町村の職員を必ず出席させる必要がある。(障害者虐待の研修の土台として、相談支援事業や地域自立支援協議会への理解が重要であるから。)
- ・虐待対策は市町村にとって危機管理なので、管理職の理解が欠かせない。よって、市町村の管理職研修と担当者研修の両方が必要となる。

具体策（例）

- ・サービス管理責任者研修の「相談支援における権利侵害と権利擁護」の内容を拡充し、この部分のみ市町村の課長会議と合同とする。
 - ・相談支援専門員研修の「相談支援における権利侵害と権利擁護」（必須）などの総論部分の内容を拡充し、この部分のみ市町村の担当者会議と合同とする。
- *この部分を軽視すると、市町村担当者と相談支援事業所の間意識の差が生まれ、相談により虐待を早期発見しても市町村が権限行使を行わず、解決に結びつかないという結果を招くリスクがあるのではないか。