

地方自治体は福祉現場における困難事例解決のため「行政社会福祉士」の採用を増やしている。しかし、求められる役割のみにとどまらず、行政社会福祉士自身が自らの存在価値を確立すべく、地域における課題を見つけ出し、その解決を図っている。本レポートでは、地域包括ケアシステム構築に向け、法律専門職と福祉専門職の連携強化が必要と判断した行政社会福祉士が独自に企画・実施した様々な取り組みを紹介する。

行政社会福祉士が取り組む「法福連携」 — 地域包括ケアシステム構築に向けた 法律専門職と福祉専門職の連携推進 —

三重県本部／桑名市職員組合・桑名市保健福祉部介護・高齢福祉課中央地域包括支援センター



「法福連携研修会」の様子
(上：平成24年度、下：平成25年度 くわなメディアライヴ)

1. 行政社会福祉士の現状

(1) 困難事例解決を期待され増加する行政社会福祉士

① 地方自治体に配置される社会福祉士の状況

地方自治体の業務は専門分化が進み、専門職の割合は増加傾向にある。中でも医療・福祉専門職の数は多く、特に保育士や保健師の割合は高い。最近では社会福祉士の配置も進んでいるが、その数は決して多くはない。

社会福祉士は昭和 62 年に社会福祉士及び介護福祉士法で制度化された国家資格で、高齢者や障害者を「相談」によって支援する専門職である。平成 26 年 4 月 30 日現在で全国に 176,722 人、三重県で 2,853 人の社会福祉士が存在している。その就労先は多くが社会福祉法人、医療法人などの民間団体・企業であり、地方自治体に勤務する社会福祉士（以下、「行政社会福祉士」という）は多いとは言えない。

現在、私の勤務する桑名市役所（平成 26 年 3 月 31 日現在の人口 142,510 人、職員約 1,200 人）でも社会福祉士はわずか 5 人（平成 26 年 4 月 1 日付で増員された 2 人を含む）に過ぎず、それもここ数年で急速に採用を増やした結果である。現在は高齢者福祉部門に 3 人（平成 26 年 4 月 1 日に 1 人増員）、障害者福祉部門に 1 人（平成 25 年 7 月 1 日に新規配属）、生活保護部門に 1 人（平成 26 年 4 月 1 日に新規配属）が配属されている。ただし、本来社会福祉士の活躍が期待される生活保護部門には、ようやく平成 26 年度になって初めて正規職員が配置され、児童福祉部門には嘱託職員及び三重県からの派遣職員が配属されているのみで、正規職員は配属されていない。現在配属されている 5 人については、部署は異なっているが、高齢者や障害者等の権利擁護に関する業務に携わっており、中でも成年後見制度の利用支援や虐待の対応は所属部署が異なっても共通する業務となっている。現状では行政社会福祉士は保育士や保健師に比べて絶対数は少ないものの、昨今の地域における福祉課題は複雑化、多様化する傾向にあり、それに適切に対応していくために地方自治体への社会福祉士の配置は徐々に増加し始めていると考えられる。

○表 1 桑名市役所における正規職員の社会福祉士数

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
社会福祉士	1 人	2 人	2 人	3 人	5 人

※ 平成 26 年度は正規職員以外に 2 人（県派遣職員 1 人、嘱託職員 1 人）がいる。

② 行政社会福祉士の役割

行政社会福祉士が地方自治体において担う役割は高齢者福祉・障害者福祉・児童福祉・生活保護など福祉全般で広範にわたるが、共通して求められているものは、一定水準以上の専門性を活かして支援困難な個別事例を支援・解決していくことにある。

私が所属する地域包括支援センターにおいては、高齢者に関する医療・保健・介護・福祉が主な相談内容とはされているが、実際には虐待、成年後見制度、消費生活被害、多重債務・生活保護などの経済的困窮、遺言・相続・遺贈、賃貸などの法律トラブルなど内容は多岐にわたる。当然、これらの内容が単発的

に課題となっているのではなく、複数の課題が複雑にからみあって支援が困難になっていることがほとんどである。

社会福祉士は国家試験合格によって付与される資格であるが、試験科目は以下の表1のように19科目に及び、幅広い知識が問われる。社会福祉士は「相談」の専門職であり、相談者の有する課題を見出し、それを解決すべく様々な制度やサービス、あるいは専門機関や専門職につないでいく。要するに幅広い制度やサービスの知識、専門機関や専門職とのネットワークがないことには仕事は十分にすることができないのが現状である。

結論として、行政社会福祉士の期待される役割は、幅広い知識とネットワークを活かした個別相談支援を行うことにより、地域福祉を推進することにあると考えられる。

○表2 社会福祉士国家試験科目

1. 人体の構造と機能及び疾病	2. 心理学理論と社会システム
3. 社会理論と社会システム	4. 現代社会と福祉
5. 地域福祉の理論と方法	6. 福祉行財政と福祉計画
7. 社会保障	8. 障害者に対する支援と障害者自立支援制度
9. 低所得者に対する支援と生活保護制度	10. 保健医療サービス
11. 権利擁護と成年後見制度	12. 社会調査の基礎
13. 相談援助の基盤と専門職	14. 相談援助の理論と方法
15. 福祉サービスの組織と経営	16. 高齢者に対する支援と介護保険制度
17. 児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度	18. 就労支援サービス
19. 更生保護制度	

(2) 求められる役割にとどまらない行政社会福祉士

① 自らの存在価値を模索する行政社会福祉士

少数ながらも地方自治体で活動する行政社会福祉士は、地域において増加する福祉課題を有する支援困難事例の解決を図るべく、実情に応じて徐々に配置されてきた。そのため、市町村によって配置にばらつきがあり、全く採用していない地方自治体は採用に消極的であり、採用をした地方自治体はその有用性を認識し、次第に増員している傾向を感じる。このように現場のニーズによって適宜配置されてきたことから、依然として行政社会福祉士の役割は広く認識されておらず、組織化も進んでいない。行政社会福祉士の多くは公益社団法人日本社会福祉士会や地域における社会福祉士グループに所属して私的にネットワーク構築に努め、業務の遂行に活かしているが、あくまで私的な努力水準であり、そのネットワークの対象も個人差が大きいのが実情である。ネットワークの対象も社会福祉士のみならず、介護支援専門員、弁護士、民生委員、医療機関など広範であることが求められる。ネットワークの構築は業務遂行に直結するものであることから、職能団体のみならず、行政社会福祉士の組織化も必要ではないかと感じている。行政社会福祉士は民間に所属する社会福祉士とは別に、地方自治体に所属しているからこそ果たせる役割があるはずである。現在では個別の事例に対応することに追われているが、個別の事例にいくつも取り組んで

いく中で共通する課題を見出し、その課題を地域の課題としてとらえ、社会資源を創るなどして解決を図っていくことも求められているのではなかろうか。行政社会福祉士は求められる対症療法の役割だけではなく、根治療法を目指していくことで新たな役割を果たすことができよう。今回は、そのような試みとして桑名市において地域課題の解決に向けて行った法律専門職と福祉専門職のネットワーク構築「法福連携」の取り組みを紹介したい。

② 「法福連携」に取り組んだ背景

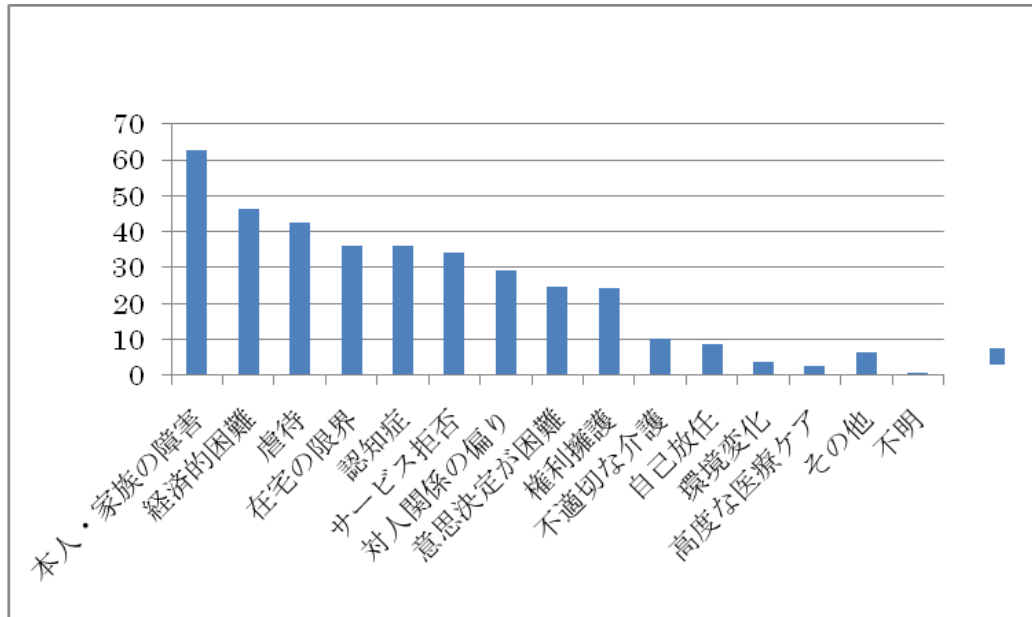
地域包括支援センターは困難な福祉課題を有する個別事例に対し、社会福祉士が相談支援を行っている。桑名市でも他の地域包括支援センター同様に、支援困難事例への対応に日々追われているのが現状である。しかし、受ける相談の内容は一定の原因に分類できるように感じた。支援困難事例とは、まさに支援に携わる専門職が困難と感じる事例を指し、困難かどうかは支援者の主観的なものであるため、定義付けが困難である。つまり、現場で生まれた用語であり、支援者個人や組織によって支援困難事例は質、量ともに大きく異なる。

しかし、支援困難事例ひとつひとつの原因を調査していけば、背景にある原因がみえてくるはずである。その数が多い原因については、同じ要素に起因する支援困難事例に何度となく支援者は時間と労力を浪費していることになる。対症療法に追われるのではなく、根治療法を行えば、その対応への苦労は減少するはずである。

平成 18 年 11 月に生活福祉研究機構が地域包括支援センターを対象に実施したアンケート調査によれば、支援困難事例の原因は表 3 のようなものだった。これは全国的な調査であったが、各地域によって当然に地域差・組織差・個人差が出てくる。そこで、桑名市においても困難事例の要因を把握すべく、桑名市独自に「困難事例要因調査」を実施した。調査は市内の全地域包括支援センター 5 ヶ所を対象に平成 25 年 11 月 1 日から同年 11 月 27 日にかけて実施した。結果は表 4 の通りであったが、「家族との関係」「親族・地域との繋がり」などが上位の要因として並ぶが、特徴的なのは、破産などの債務整理を含んだ「経済的困窮」が 41.1%、成年後見、消費生活被害などを含む「法務関連」が 28.3%にのぼったことである。他の要因と異なり、これらの課題解決にあたっては福祉専門職のみでは困難で、法律専門職との連携が不可欠である。

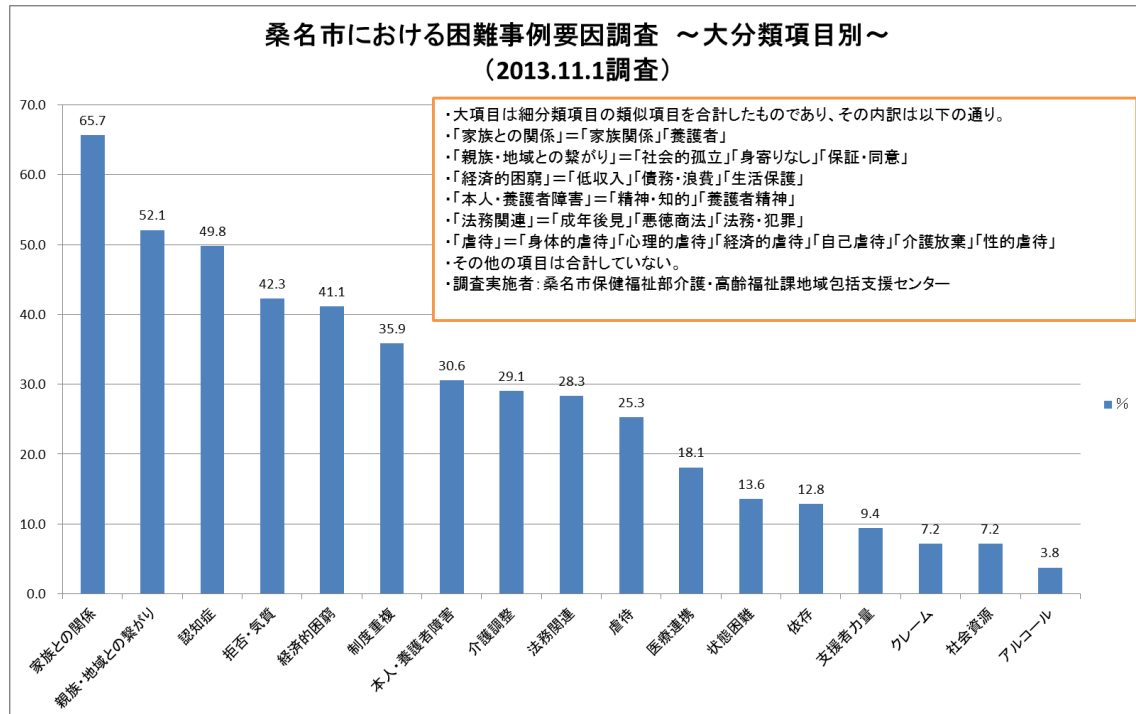
例えば、桑名市内の地域包括支援センターで受ける相談では遺言・相続・遺贈・多重債務・消費生活被害・成年後見制度といった法律関係の相談が経験上多いが、結局これらの内容の相談を受ければ一般的な質問には回答できるものの、詳細な内容ともなると福祉専門職ではお手上げの状態になる。その解決策は当然、法律専門職や専門機関につなぐことである。具体的には弁護士・司法書士・家庭裁判所・公証人役場・日本司法支援センター（法テラス）・地域生活定着支援センターなどである。これらとの連携は法律に関する相談が多い以上、不可避である。しかし、そのような現状にもかかわらず、法律専門職と福祉専門職の連携は不十分であり、これこそが桑名市における地域課題であると考えられた。この地域課題を解決すべく、行政社会福祉士の立場でいくつかの取り組みを試みた。これらの地域課題を解消していくことで、高齢者が住み慣れた地域で可能な限り生活することのできる体制「地域包括ケアシステム」の構築に徐々に近づくことが可能となる。以下はその実践報告である。

○表 3 全国における困難事例要因（単位：％）



社団法人生活福祉研究機構編『地域包括支援センターにおける困難事例への対応に関する調査研究報告書』、2007、P223 を改変

○表 4 桑名市における困難事例要因



西村健二著『「高齢者世帯における困難事例の要因等に関する調査」中間報告書』、桑名市地域包括支援センター、2014、P9 より

2. 行政社会福祉士が取り組む「法福連携」の実践例

(1) 業務上で取り組む実践例

① 実践例①個別支援における成功体験の蓄積

桑名市には地域包括支援センターが直営型 1 ヶ所、委託型 4 ヶ所の合計 5 ヶ所があり、それぞれに保健師（あるいは経験のある看護師）・主任介護支援専門員・社会福祉士が配置されている。

ただし、委託型には虐待対応や成年後見制度に関しては活動内容に制限がある。例えば、虐待対応では虐待を受けている高齢者を施設に措置入所したり、高齢者の自宅に立入調査したりする権限は与えられていない。また、成年後見制度でも市区町村長申立て、戸籍等の公用交付などはできないため、これらは直営型が請け負うことになる。このように直営型は委託型と緊密に連携してサポートする形をとっており、支援困難事例が生じた際にも直営型の職員が助言等に当たる。

特に法律トラブルにまつわる事例に取り組む際に、委託型地域包括支援センターや医療・福祉関係の事業所と、弁護士・司法書士などの法律専門職との連携は十分とは言えなかった。その中を直営型の中央地域包括支援センターの行政社会福祉士が取り持って連携をサポートしていた。直営型は虐待対応や成年後見市長申立て、司法書士による成年後見相談会での同席などを通じて従来から法律専門職との関係が築いていたからである。

しかし、行政社会福祉士のみが法律専門職と連携していても地域の福祉力は向上しない。そのため、地元法律専門職と福祉専門職が顔の見える関係を築くべく、個別の事例で法律に関する相談が生じた場合は積極的に面識をもてるよう行政社会福祉士が間を取り持った。その内容は、相続・遺言・遺贈、成年後見申立て、賃貸関係のトラブル、多重債務の整理と様々である。実際にひとつの支援困難事例を解決に導くという成功体験をともに共有することで、両者に信頼関係が生じ、今後の連携がしやすくなる機会を創り出すことができたと感じている。現在では直営型を経由せずとも、法律関係の相談があれば福祉専門職から法律専門職に直接連絡するケースがみられるようになっており、省力化という福祉専門職のメリットはもちろん、相談者も迅速に回答を得ることができるというメリットを享受している。法律分野と福祉分野が緊密に連携を取り合うことで、今後活かせるネットワークを築くことができたと感じており、今後も積極的に法律専門職と協力していきたいと考えている。

○表 4 桑名市内の地域包括支援センター概要（平成 26 年 6 月 1 日現在、単位：人）

センター名	区分	委託先	社会福祉士	保健師	主任介護支援専門員	その他	合計
中央	直営型	桑名市	1	1	1	8	11
東部	委託型	医療法人	3	1	1	1	6

西部	委託型	社会福祉法人	2	1	1	2	6
南部	委託型	医療法人	2	1	1	1	5
北部(多度)	委託型	社会福祉協議会	2	1	1	1	5
北部(長島)	委託型	社会福祉協議会	2	1	1	1	5
合計			12	6	6	14	38

② 実践例②地域ケア会議への法律専門職の出席

最近では支援困難事例について、厚生労働省は地域ケア会議の活用を促しており、桑名市でも積極的に開催している。平成 24 年度に開催した 58 回のうち 16 回に法律専門職・専門機関が出席、その内訳は弁護士が 5 回 5 人、司法書士が 7 回 8 人、地域生活定着支援センターが 4 回 8 人であった。平成 25 年度には 49 回開催し、うち 8 回に法律専門職（弁護士が 3 回 6 人、司法書士が 6 回 13 人）が出席した。このように支援困難事例に法律専門職の意見や支援が加わることで円滑な解決を図り、同一の目標に向かって協働することでネットワークをより密にしている。

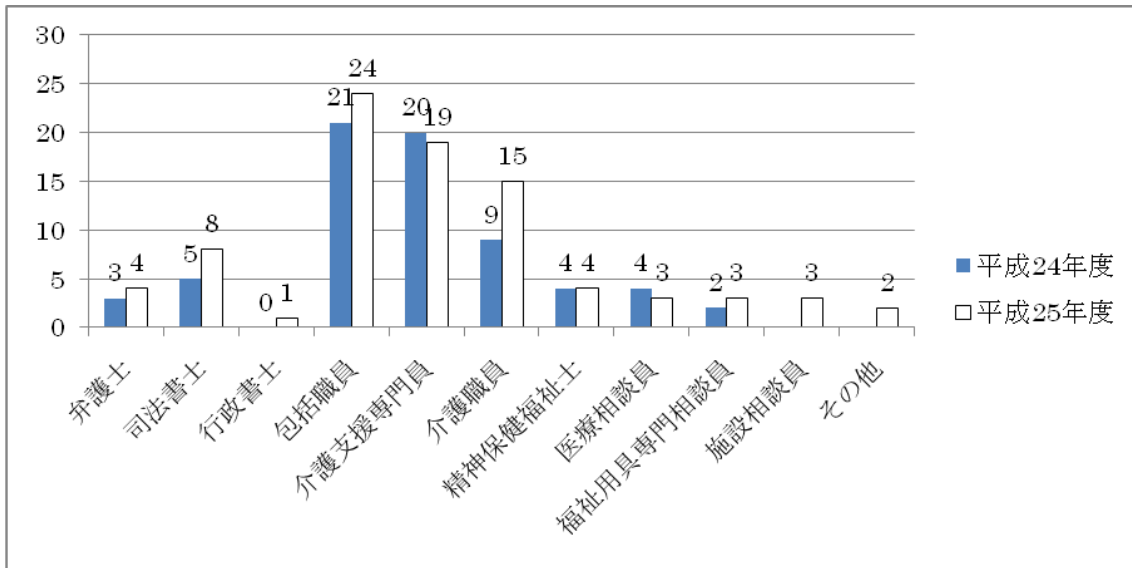
③ 実践例③法福連携のための研修会の開催

平成 25 年 2 月 13 日、法律専門職と福祉専門職が互いに顔の見える関係を築き、今後の連携に活かすことを目的に法福連携のための研修会を開催した。具体的な内容は高齢者虐待模擬事例を用いたグループワークであり、事例に対して対応方法をメンバーで検討し、弁護士・司法書士といった法律専門職が法律的な助言を行う形式で進行した。

当日の参加者は 68 人で、うち 8 人が法律専門職（弁護士 3 人、司法書士 5 人）であった。福祉専門職の参加は表 4 の通りで幅広い職種に参加があった。これら福祉専門職が法律専門職と円滑に連携できれば、地域の福祉力は確実に向上すると考えられる。例えばデイサービスを利用する高齢者が相談員に遺言や相続のことを相談した場合、これまでは委託型と直営型の地域包括支援センターを経由して法律専門職に助言を求めていたが、直接の相談も可能となり、そこからさらに福祉現場の知識と対応力も向上していくことが見込まれる。

続いて平成 25 年度も平成 26 年 3 月 13 日に開催し、86 名の参加を得た。法律専門職の参加も増えて 12 名（弁護士 4 人、司法書士 8 人）となり、関心の高さが伺えた。平成 26 年度も平成 27 年 2 月 12 日に開催する予定であり、今後も継続して法福連携の機会として提供し続けたい。

○表 5 法福連携研修会参加者の職種別人数（単位：人）



※ 平成 24 年度は 68 人、平成 25 年度は 86 人の参加。

④ 実践例④ 成年後見制度における法律専門職の活用

桑名市では成年後見制度の周知と利用支援を行っている。本人・親族自身が法律専門職に書類作成を依頼する場合は弁護士・司法書士の紹介も行っている。また、毎月 1 回、第一水曜日午前（9 時～12 時）には司法書士による成年後見相談会も開催している。

なお、本人・親族の申立てが不可能な場合は市長申立てを行うが、その際は表 6 の通り弁護士・司法書士に受任してもらうことが多い。特に虐待事例では後見命令・財産保全処分といった申立ても同時に行うこともあり、弁護士に協力を得ている。

このように成年後見制度の積極的利用にとまない、弁護士・司法書士と緊密に連携を行っている。被後見人等となる高齢者には判断能力の低下のみならず、多重債務や消費生活被害、賃貸・金銭消費貸借契約などの各種法律トラブルをかかえていることが多く、その解決にも法律専門職の協力を必要としていることから、今後も支援困難事例については法律専門職との連携を推進していきたいと考えている。

○表 6 桑名市長申立てにおける候補者

年度	申立件数	候補者		
		弁護士	司法書士	社会福祉士
平成 23 年度	5	0	3	2
平成 24 年度	7	3	3	1
平成 25 年度	4	0	2	2
平成 26 年度	3	2	0	1

※ 平成 26 年度は平成 26 年 6 月 23 日現在の申立件数

⑤ 実践例⑤法律専門職向け認知症サポーター養成講座の開催

平成 26 年 6 月 24 日、桑名市役所において法律専門職向け認知症サポーター養成講座を開催した。本研修会は、振り返り地域ケア会議において地域課題が把握されたことから開催が計画された。地域包括支援センターや介護支援専門員が独居の認知症高齢者の支援をしていたところ、法律専門職が後見人に選任されたが、後見人の判断によって施設入所が選択されてしまった事例の振り返り検討がきっかけである。後見人等を受任する法律専門職が福祉的視点を持つことで、高齢者の在宅生活の重要性を認識することで、その継続の限界点を高められるのではないかというねらいが根底にある。

そこで、桑名市では法律専門職に対して認知症に関する知識や、認知症高齢者への接し方を学んでもらうべく、認知症サポーター養成講座を三重県司法書士会、成年後見センター・リーガルサポート三重支部との共催、三重弁護士会の後援により開催した。当日は、弁護士 2 人、司法書士 12 人の他、行政書士、司法書士、社会保険労務士、税理士、土地家屋調査士、不動産鑑定士など 57 人が参加し、研修終了後に市内各地域包括支援センター長との交流機会を設けた。

(3) 業務外で取り組む実践例

① 実践例⑥三重県高齢者虐待防止チームへの参画

実践事例①～⑤は行政社会福祉士として業務上において実践してきた事例であるが、業務外でも積極的な取り組みを行っており、以下に紹介する。

筆者は、一般社団法人三重県社会福祉士会理事として地域包括支援センター支援委員長を務めている。三重県では三重県健康福祉部長寿介護課・三重弁護士会・三重県社会福祉士の三者で三重県高齢者虐待防止チームを組織・運営している。これは弁護士と社会福祉士からなるチームが県内市町・地域包括支援センターから虐待に関する相談に応じるというもので、虐待ケース会議への出席や書面・電話・電子メール相談に応じるなどの活動をしている。本チームは平成 19 年度に組織され、桑名市は平成 23 年度からメンバーに加わっている。チームに推薦された社会福祉士委員は地域包括支援センターの社会福祉士が多く、委託型・直営型双方から選出されている。私は行政からの視点で助言することもあり、これも行政社会福祉士が果たすべき社会的使命であり、重要な役割の一端であろう。なお、本活動は無償の活動であり、時間外や休日の活動を中心としている。

○表 7 三重県高齢者虐待防止チームの構成（平成 26 年 6 月 1 日現在）

担当地区	職種	氏名	所属
北勢	弁護士	渡邊 功	渡邊功法律事務所
	弁護士	東 幸太郎	北勢綜合法律事務所
	弁護士	米田 義弘	リベラ法律事務所
	社会福祉士	西村 健二	桑名市中央地域包括支援センター
	社会福祉士	松永 直起	菰野町社会福祉協議会
津・伊賀	弁護士	高井 幹雄	高井法律事務所
	弁護士	中谷 大介	桔梗綜合法律事務所

	弁護士	大塚 耕二	名張法律事務所
	弁護士	今村 貞志	法テラス三重法律事務所
	社会福祉士	市川 知律	With A Will
	社会福祉士	前田 明美	居宅介護支援事業所ねむの木
松阪紀勢	弁護士	伊賀 恵	ふりはた綜合法律事務所
	弁護士	石坂 俊雄	三重合同法律事務所
	弁護士	田上 清乃	樋上益良法律事務所
	社会福祉士	市野 瑛子	松阪多気地域権利擁護センター
	社会福祉士	遠原 勝	多気町地域包括支援センター
	社会福祉士	中村 幸司	明和町値域包括支援センター
伊勢志摩	弁護士	河之口 学	宇治山田法律事務所
	弁護士	向井 信美	南勢綜合法律事務所
	社会福祉士	嶋垣 智之	伊勢市社会福祉協議会
	社会福祉士	前田 小百合	三重県立志摩病院地域連携センター
	社会福祉士	西村 美紀子	玉城町地域包括支援センター
東紀州	弁護士	本間 博子	熊野ひまわり基金法律事務所
	弁護士	片山 眞洋	片山法律事務所
	社会福祉士	山本 雄一	尾鷲市地域包括支援センター
	社会福祉士	西 勉	御浜町地域包括支援センター
三重県		堀口 聡子	三重県健康福祉部長寿介護課

※ 三重県健康福祉部長寿介護課ホームページより

② 実践例⑦各種研修会での講師依頼

桑員地域の社会福祉士有志で構成され、桑名市の行政社会福祉士が副会長を務める桑員社会福祉士会では、休日や時間外を利用して勉強会を実施している。その中で地元弁護士を講師に招いて債務整理方法や法テラスの利用方法などについて講義を担当してもらっている。

また、三重県健康福祉部長寿介護課主催の虐待対応に関する研修会や交流会では年 5 回程度、弁護士に講師を依頼している。桑名市の行政社会福祉士が研修の企画立案に参加しており、平成 25 年 6 月 28 日には桑名市の行政社会福祉士が桑名市内の弁護士とともに模擬事例を用いた講義を行った。

社会福祉士を対象とした研修会は県単位の広域開催が多いが、このような機会を利用して地元弁護士と社会福祉士の交流・協働機会を設けている。

3. 行政社会福祉士の今後

(1) 課題と結論

① まとめ

これまで、高齢者福祉分野では医療と福祉の連携が強く叫ばれてきたが、支援困難事例においては法律専門職との連携が不可欠である。しかしながら、桑名市では法福連携は不十分な状態にあったため、法律トラブルを抱えた事例に対し、福祉専門職は繰り返し時間と労力を割いてきた。桑名市では行政社会福祉士が地方自治体に属する立場から、法福連携が十分でないという地域課題を見出し、その解消に向けていくつかの実践を試みてきた。法福連携を実現すれば地域の福祉の進展につながると考えられる。行政社会福祉士という立場を活かして業務の内外を問わず、法福連携の実現のための機会を積極的に設け、今後も引き続いて地域福祉の推進に努めていきたいと考えている。

以上が行政社会福祉士として取り組んだ法福連携推進の実践報告であるが、行政社会福祉士の果たすべき役割はまだ明確に定まっていない。そのうえ、課題も多いことが明らかになっている。行政社会福祉士はいまだに少数であり、その配置も地域差が大きく、組織化もされていない。多くの行政社会福祉士は日々の業務上で取り組むべき個別案件が多く、広域的視点をもって大きな地域課題に取り組む機会は少なく、使用する地方自治体側でもそのような役割まで求めているのが現状である。私たち行政社会福祉士は地方自治体に所属することと専門性を相乗的に活かし、地域にその存在価値を示していかなければならない。地方自治体や地域のニーズから求められた役割を果たすだけの現状に甘んじてはいけぬのである。そのためには自ら積極的に動き出し、地域と地方自治体における行政社会福祉士の果たすべき役割を見つめ直し、行政社会福祉士自身が協力して活動していかなければならないと考える。私たちの行動は小さいものであるが、徐々に実績を重ねて信頼を得、存在価値を示すことで、最終的には地域に還元すべき利益の最大化を図らねばならない。この目標に向け、われわれ行政社会福祉士は不断の努力と創意工夫を求められているのである。行政社会福祉士の活躍はこれからが本番である。