

障害者支援に取り組むNPOから見た 地域共生社会実現に向けた現状と課題

A study of the role and future prospects
for the specified non profit organization

上田 早記子*

Sakiko UEDA

要 旨

本稿ではある一つの家族を中心に展開していった事業所の事例から制度上の支援に限界があること、制度上の支援では対応できない支援をボランティアに求めることの限界について概観していく。そのうえで、制度の狭間の問題を地域住民であるボランティアに頼ることの問題について検討するとともに、制度の狭間の問題を解決していく役割として特定非営利活動法人が担うべき役割について検討していく。

<キーワード>: 障害者、非営利活動法人、障害福祉サービス

1. はじめに

『地域共生社会』とは、制度・分野ごとの『縦割り』や『支え手』『受け手』という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』とつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指すものである¹⁾。厚生労働省が提案した背景には、社会的孤立や制度の狭間の問題が顕在化し、①「縦割り」の限界を克服する必要性ができたこと、②「つながり」の再構築の必要性があったからである²⁾。確かに、地域や家族の機能を高めていくことは必要であるが、社会的孤立や制度の狭間の問題を解決するための方策とし、失われてきた家族機能や地域機能の再構築が最善の方策と考えることができるのか。

本稿では制度の狭間の問題を地域住民であるボランティアに頼ることの問題について事例検討するとともに、制度の狭間の問題解決に向け特定非営利活動法人（以下、NPO法人とする。）が担うべき役割について検討していく。

* 大谷大学 特別研究員

2. NPO法人設立に影響を与えた一つの家族

家族とは父や母、兄弟姉妹がいる核家族や祖父母と同居している拡大家族と言われる家族が普通の家族と思っていた。しかし、父子家庭であったり母子家庭であったり、血縁関係がない家族であったり色々な家族がある。また、一つの家族を見ても脳死状態の子どもと母親が二人で生活する家族、長男が施設に入所し次男と母親で生活を送っている家族など同じ母子家庭でも様々であり、抱えている問題も様々である。

ある日、「母子家庭でお金を管理してくれるサービスはないのか」とKさんからSさんに質問があった。話を伺うとボランティアで関わっている母親が生活保護費を月末まで残しておけず月末に食費がないことが多く、子どもが食事に困っているとのことであった。そんな何気ない会話で知ったある一つの家族を支えるためにSさんが設立した法人がある。

2.1 ある家族の状態

2カ月後KさんからSさんに「特別支援学校のスクールバスの停留所まで通学をサポートしてくれるサービスはないのか」と相談があったが、返答は「ない」であった。日常生活費の管理については判断能力が不十分な人と判断されれば社会福祉協議会が実施している「日常生活自立支援事業」があるが、今回の通学は大阪市移動支援事業実施要綱第2条第3項 (3)³⁾ 通年かつ長期にわたる外出となるために移動支援サービスの対象外となり、対応できるサービスがなかった。返答を聞いたKさんは「来年から可能な日は送りに行くしかないのか」、「いけない日はどうするか」と悩まれている姿があった。ボランティアであり、自身の家族もあるにもかかわらず開校日に朝8時前にその家族のところへ行くことができるのか。スクールバスに乗り遅れた場合は学校まで送ることができるのか。そもそも自宅に行ったとしても子どもの通学準備ができているのか。一人のボランティアだけでどうにかなる問題ではなかった。

その家族は母子家庭であり子どもが6人いた。子どもたちは軽度の知的障害があった。長男と次男は児童養護施設へ入所しており、小学校6年生(三男)と小学校4年生(長女)、5歳と2歳の子どもと母親は同居していた。長男や次男は児童虐待で児童養護施設に措置されており、同居している子どもはほとんど学校や保育所には通っていない状態であった。部屋は足の踏み場がなく埃やごみそして生活用品が足元に広がり、お風呂場やトイレ、キッチン周りからは異臭が漂っていた。コンビニに買い物へ行く以外の時間を家族全員はその家で過ごしていた。長男と次男が措置入所していることもあり母親は児童相談所の職員と

会いたがらず避けており、役所の子育て支援室の職員や保健師とも会わず、電話にもでていなかった。母親が定期的に会っていたのは役所から派遣されていたボランティアのKさんと日常生活自立支援事業の支援者だけであり、電話にでるのはKさんの電話だけであった。

当時の役所と学校が感じる家族に対する大きな課題は次の五つであった。

- ①家や服が不衛生である。
- ②学校や保育所に通えていない。
- ③食事が食べられていない。
- ④自宅から外出していない。
- ⑤小学校6年生の三男が中学校から特別支援学校に通学する。その際にバス停まで保護者等が同行する必要があるが、保護者にその力がない。

特に⑤が緊急の課題であった。下校は「児童福祉法」上の放課後等デイサービスを利用することにより下校の対応ができたが、登校する方法がなく放置されたままであった。

2.2 NPO法人の設立

この家族との出会いをきっかけにSさんが代表者となり設立したのがNPO法人Oである。NPO法人Oはまず「障害者総合支援法」上のヘルパーを自宅に派遣するサービスである居宅介護の提供を始めた。その理由は三つあった。一つ目がKさんも介護福祉士もっていたこと、二つ目が長期的に支援ができること、三つ目が生活リズムを整えることが最大の課題と感じたためである。居宅介護を利用することで既に信頼関係があるKさんを介して家族と関係を築き上げやすい。これまでKさんと日常生活自立支援事業の支援者として定期的にあっていないことなどから母親が支援を望んでいても、実際にヘルパーが自宅に伺った際に自宅内に招き入れないことも母親の状況から想像することができた。支援をするにしてもKさんを介して支援を徐々に開始していかなければ、そもそも支援ができない可能性があったからである。

母親は学校や保育所に通わせていないことについて良いと考えていなかった。また、子どもも小学校や保育所には通学や通園したいと思っていた。しかし、毎日通学させる方法がわからず良くないと感じながら、ずっと過ごしてきた。この家族の問題が当時の関係機関が考える⑤の通学問題が主軸の問題ではなく、生活リズムを整えることがこの家族の希望を叶えていく第一歩であるとNPO法人Oは考えた。ボランティアが自宅に登校のために迎えに行ったとしても寝ていたら迎えに行く意味がない。中学校へ通学する前にこの家

族に必要なことはまず朝に起床し、食事をとり、学校へ行く準備を整えることであった。生活リズムを整える支援をするために利用できる制度として障害がある小学生の二人には「障害者総合支援法」上の居宅介護があった。中学校と一緒に登校する際の支援が制度としてないため、ボランティアに頼るほかなかった。しかし、7:50からバス停までの20分を毎日一緒に登校し、安心のできる人材の確保は難しかった。その結果、居宅介護で雇用している従業員を居宅介護の支援終了後にボランティアとして派遣する方法をとった。利用の料金は無料であるが、通学をサポートする者には法人から給料が支払われるシステムである。また、少なくとも支援する者は介護職員初任者研修修了者であり、障害児者の特性などを理解し、子どもとの関わり方などの技術があり、社会福祉の理念を学んだものであるため、一定の質は確保することができた。

NPO法人Oは継続的に一つの家族を支援するために、法制度上の支援である居宅介護などから安定的な報酬を受け取り、稼得の一部を制度外に必要な支援の人員費に利用するシステムを用いた。

2.3 二年間の支援内容

この家族に2年間行った支援は主に三段階にわけることができる。第一段階目は母親を含めて家族がヘルパーに慣れてもらうことであり、慣れてもらうのに3ヵ月を要し、現在でも特定のヘルパーしか自宅に招かず、その者は玄関前までである。第二段階は朝に起きることであり、子どもたちが7時前後に起きられるようになるまで半年ほど要した。母親が起きられるようになるまでには1年以上の時間を要した。第三段階目は遅刻しないで学校に登校することである。

第一段階目ではまだ居宅介護事業所として認可を受けていなかったこともあり週に3回ほど挨拶やお話をするために最初はKさんとSさんが一緒に行き、その後徐々にSさんが一人で伺った。二段階目では、朝に子どもたちが起きることである。もちろん小学生だけでなく母親や保育所の子どもも起きることを目標にし、起きた小学生の子どもは学校へ遅刻してでも登校してもらい、遅刻してでも毎日登校できるように支援をした。第三段階では小学校の先生やクラスメイトと連携して朝のお迎えに来ていただきながら徐々に遅刻しないで学校に行けるようになった。しかし、学校に行くという一言ではあるが、学校に行くようになるには様々な支援があった。その主な支援を表にしたのが表1である。

障害者支援に取り組むNPOから見た
地域共生社会実現に向けた現状と課題

表1 2年間の主な支援内容

	ニーズ	支援内容	制度対象
一段階	ヘルパーになれる	挨拶、お話	△
二段階	朝起きられない	タイムスケジュール作成 起床介助、就寝介助	○ ○
	お腹がすいた	調理、買い物	○
	子どもや母親の家出	捜索、子どもの見守り	×
三段階	服がない 服が汚い	古着の提供 買い物(服)、縫物、洗濯	×
	部屋が汚いから服が汚れる 怪我をする	掃除 大掃除	○ ×
	お風呂に入っていない	入浴支援	○
	髪の毛問題(長い、シラミ)	外出支援(美容院)	○
	学校やコンビニ以外の外出がない 外出先でのマナーがない	余暇支援 外出先でのマナー教育	○ ○
	通学	バス停までの送迎 保育所への送迎	×
			×

小学生の二人は法制度の居宅介護と移動支援を申請して利用したが、その他の子どもや母親への支援はすべて法制度外であった。また、表1からも分かるが法制度内では対処できない事柄が次々と起き、順次Sさんは対応することとなった。Sさんやその家族をサポートする様々な機関の支援もありSさんが関わりはじめて3年目には、母親から長女が自宅で勉強できる環境にしたい。三男と長女たち女の子の部屋を別にしたい。少しでもきれいな自宅にして子どものアレルギーや自分自身の喘息をよくしたいとの話がでた。また、子どもからは学校に行くためには宿題をしなければいけないから勉強を教えて欲しい。友達と一緒に高等学校に通いたいため自宅で勉強をしたいとの声があがった。そのため、物件探しや引越し、家具の組立などもNPO法人Oは支援し、現在では新居で生活を始めている。まだまだ課題はあるもの子どもも7時には必ず起床し、自力で通学できるようになった。また、保育所の子どもは母親が朝起きて通所をしている。Sさんが考えるこの家族の今後の大きな課題は自立である。

3. 制度の狭間の支援者

『『地域共生社会』とは、制度・分野ごとの『縦割り』や『支え手』『受け手』という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が

世代や分野を超えて『丸ごと』とつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指すものである¹⁾。厚生労働省が提案した背景には、社会的孤立や制度の狭間の問題が顕在化し、「縦割り」の限界を克服する必要性ができたこと、「つながり」の再構築の必要性があったからである²⁾。確かに、地域や家族の機能を高めていくことは必要であるが、社会的孤立や制度の狭間の問題を解決するための方策とし、失われてきた家族機能や地域機能の再構築が最善の方策と考えることができるのか。また縦割りであったからこそそこには専門的技術が発展してきたのではないだろうか。

事例の家族の場合、小学校6年生の通学を支援することをボランティアに依頼しようとしたが確保は難しく役所や教育機関から放置されようとしていた。そもそもボランティアに頼ろうとしたことに問題がある。ボランティアは福祉供給が可能な制度や市場や家族と違い特に不安定なものでしかない。その不安定な者に頼ることは安定的な支援が受けられるはずがそもそもない。NPO法人Oの場合、財政的な安定を図るために法制度上の支援を実施して、安定的な収益を獲得し、獲得した利益を財源にして制度の狭間の問題を解決するための支援を行っている。この事例の家族に対して実施した法制度外の支援は家出をした際の捜索や家に残された家族の見守り、母親に料理を教えることなど様々な事柄があった。これら法制度外の事柄を実施しなくともこの家族が現状のように安定していたのかもしれないが、していなかった可能性の方が高く、一つの家族を支援していくことは法制度上のみの支援をしていくだけでは対応しきれない現実がある。ただし、同じ支援者が支援していても制度内の支援時間と対象外の支援時間を明確に区別する必要性があり、現場での困惑もある。

確かにNPO法人Oの取り組みも必要である。それよりもボランティア以外の福祉供給が可能な制度や市場が対応できれば安定的に受けることができる。事例の通学支援の場合、市場として有料で支援を受けることも一つであるが、低所得層や生活保護世帯は採算が合わないため対象外となる可能性が高い。一方、「障害者総合支援法」上の支援の一つ移動支援の対象として市町村の裁量権で利用できるようにすることも可能である。事実、やむをえない事情の場合、一定期間緊急対策としてヘルパーと一緒に通学することを一部の市町村では認めている。今回の事例も認めてもらうことができれば移動支援として利用することができる。今後、多様なニーズを抱えた家族が増加している中で法制度の裁量権を市町村に拡大したり、柔軟性を持たせたりすることが最も必要になってくる。

4. おわりに

財源に限界のある法制度の裁量権ですべての事柄を支援していくことは困難である。そんな中、2013年より非営利法人である社会福祉法人は法人の在り方が検討されている。社会的排除への対応や制度の狭間のニーズへの支援などの社会的期待が集まっている。一方で同じ非営利法人であるNPO法人はその在り方について検討がほとんどされていない。NPO法人は2018年9月30日現在51,745法人が認可を受けており、内30,469法人が保健・医療又は福祉の増進を図る活動を実施している⁴⁾。NPO法人は社会福祉法人と違い設立時に資産基準がないため設立しやすいなどの良さがある。NPO法人は税制優遇措置が一部に対してとられているものの社会福祉法人ほどの優遇はない。しかし、社会福祉事業という公益性の高い事業を実施している点では同じである。根拠法である「特定非営利活動促進法」の目的は、「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする」である。目的や法律の制定の背景などから考えると社会福祉事業を実施している営利目的の法人との違いが求められてくるのではないだろうか。1998年に成立し、急激に増加したNPO法人はこれから原点にもどり法人の在り方を再検討すべきである。

(注)

¹⁾ 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」https://www.mhlw.go.jp/file/04-HoudouhKppyou-12601000-SeisKkutoukKtsukKn-SKnjikKnshitsu_ShKkKihoshoutKntou/0000150632.pdf、2017年2月7日。

²⁾ 同上。

³⁾ 大阪市「大阪市移動支援事業実施要綱」<http://www.city.osKkK.lg.jp/fukushi/pKge/0000256050.html>。2018年10月26日。

⁴⁾ 内閣府NPOホームページ「認証数（活動分野別）」<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-bunyabetsu>、2019年1月27日。