

平成 24 年度厚生労働省社会福祉推進事業

「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」

事業結果概要

全社協・地域福祉権利擁護に関する検討委員会では、平成 24 年度厚生労働省社会福祉推進事業（国庫補助事業）を得て、「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」事業を実施した。下記に事業結果の概要を報告する。

調査実施の背景と目的

認知症高齢者の増加、知的障害者や精神障害者の地域生活移行などに伴い、判断能力が不十分な人々への地域生活支援の充実が求められており、地域において、支援が必要な人に支援の手が届かないということのないような、総合的な権利擁護体制の構築が求められている。

今回の調査研究は、そのような総合的な権利擁護体制について、日常生活自立支援事業、成年後見制度を含めた仕組みや体制のあり方を明らかにし、地域における総合的な権利擁護体制の構築を推進することを目的に実施した。

調査は、全市町村行政・全市町村社協に対する調査、全都道府県行政・全都道府県社協に対する調査、ヒアリング調査の 3 種（表 1 参照）を行い、その結果を踏まえ、検討を行い、報告書をまとめた。なお、報告書は、検討結果をまとめた「本冊」と、全調査結果を掲載した「資料編」の 2 分冊としている。

表 1 調査対象・回収状況

		調査対象数	回収数	回収率
1	市町村行政	1,742 件（全数）	914 件	52.5%
	市町村社協	1,742 件（全数）	1,312 件	75.3%
2	都道府県行政	47 件（全数）	41 件	87.2%
	都道府県社協	47 件（全数）	47 件	100.0%
3	ヒアリング調査（全 8 か所）	北海道小樽市／北海道南富良野町／東京都新宿区／東京都江戸川区／東京都府中市／兵庫県神戸市／広島県江田島市／熊本県山鹿市		

報告書本冊は、「①地域における権利擁護体制をめぐる現状」「②権利擁護に関する個別課題」「③総合的な権利擁護体制の推進に関するセンター」「④総合的な権利擁護体制の構築に向けて」「⑤ヒアリング調査結果」で構成しており、下記にその報告書本冊の概要をまとめる。

※なお、以下「市町村」は政令市を除く市町村（東京 23 区を含む）のことを言い、「指定都市」は政令市のことを言う。

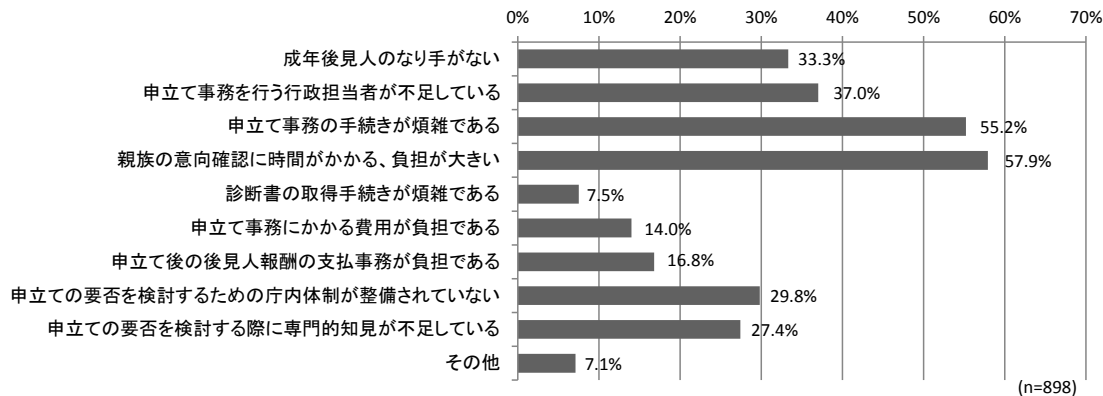
権利擁護に関する個別課題

◆首長申立て

首長申立ては、市町村行政が生活のしづらさを抱えた住民のニーズを的確に把握し、地域のセーフティネットの要として関係機関と連携して対応する制度という意味で、市町村行政の権利擁護の支援に対する理解度の指標といえる。

首長申立ては、ほぼ全ての市町村で実施体制が整備されているが、課題として、「親族の意向確認に時間がかかる、負担が大きい」57.9%、「申立て事務の手続きが煩雑である」55.2%と、事務作業の煩雑さが多く挙げられた（表2参照）。

表2 市町村（指定都市除く）における首長申立てに関する課題

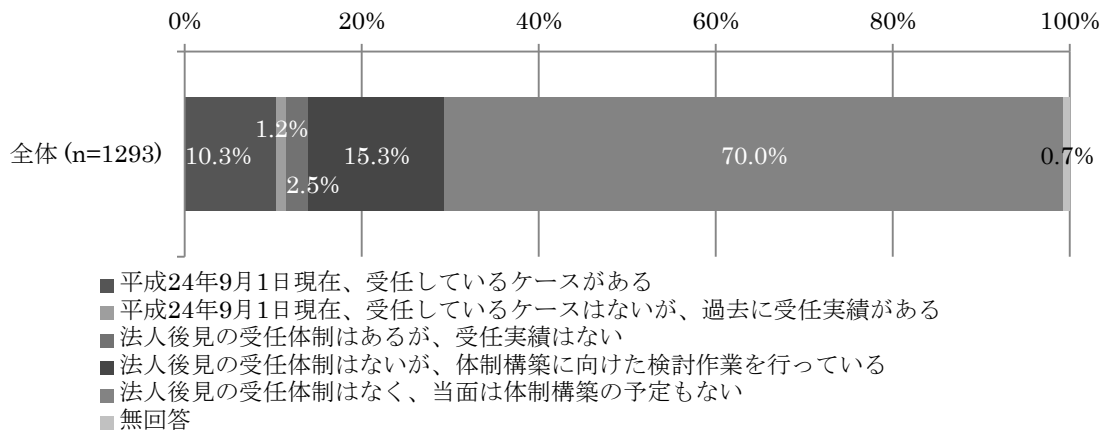


◆社協による法人後見

市町村社協における法人後見の受任状況は、「現在受任しているケースがある」10.3%（133 か所）、「過去に受任実績がある」1.2%（16 か所）、「受任体制はあるが、受任実績はない」2.5%（32 か所）で、受任体制があるのはあわせて14.0%（181 か所）であった（表3参照）。

現在受任ケースのある市町村社協の平均受任件数は11.4件であり、そのうち3.5件（30.7%）が報酬ありのケースであった。

表3 市町村社協（指定都市除く）における法人後見の受任状況

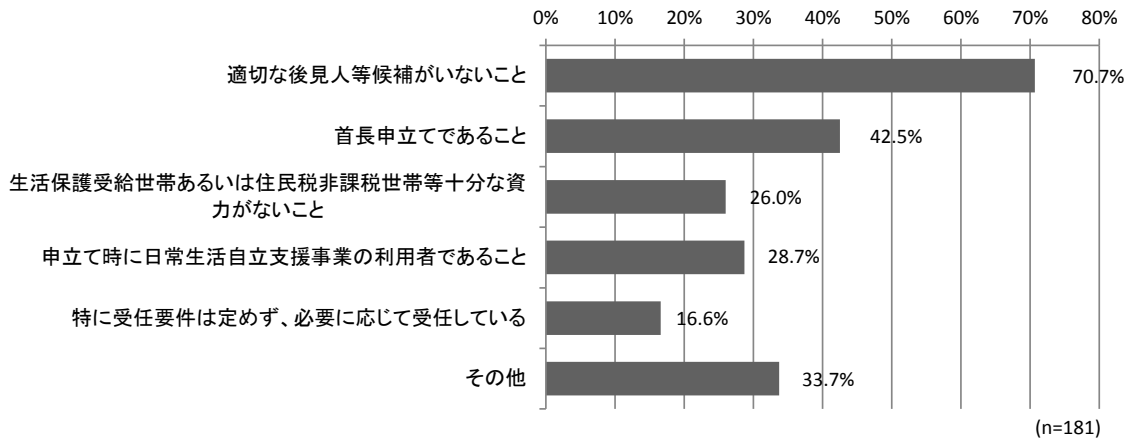


指定都市社協における法人後見の受任状況は、「現在受任しているケースがある」52.6%（10 か所）、「過去に受任実績がある」0.0%（0 か所）、「受任体制はあるが、受任実績はない」10.5%（2 か所）で、受任体制があるのはあわせて63.1%（12 か所）であった。

受任ケースのある指定都市社協の平均受任件数は19.6件であり、そのうち13.3件（67.8%）が報酬ありのケースであった。

市町村社協における法人後見の受任要件は、「適切な後見人等候補がないこと」70.7%が最も多い（表4参照）。これを人口規模別でみると、人口規模の小さい市町村社協ほど「適切な後見人等候補がないこと」の比率が高く、地域の社会資源の乏しさからやむにやまらず受任している社協があることがうかがえる。

表4 市町村社協（指定都市除く）における法人後見の受任要件（受任体制ありの場合）



市町村社協による法人後見に関する課題としては、「財源の確保」66.9%が最も多く、これに連動する「組織体制の整備」66.3%、「バックアップ体制の充実」40.9%が続いていた。

なお、法人後見の受任体制のある市町村社協における法人後見に関する自治体からの公費受入があるとした比率は、38.7%であった。

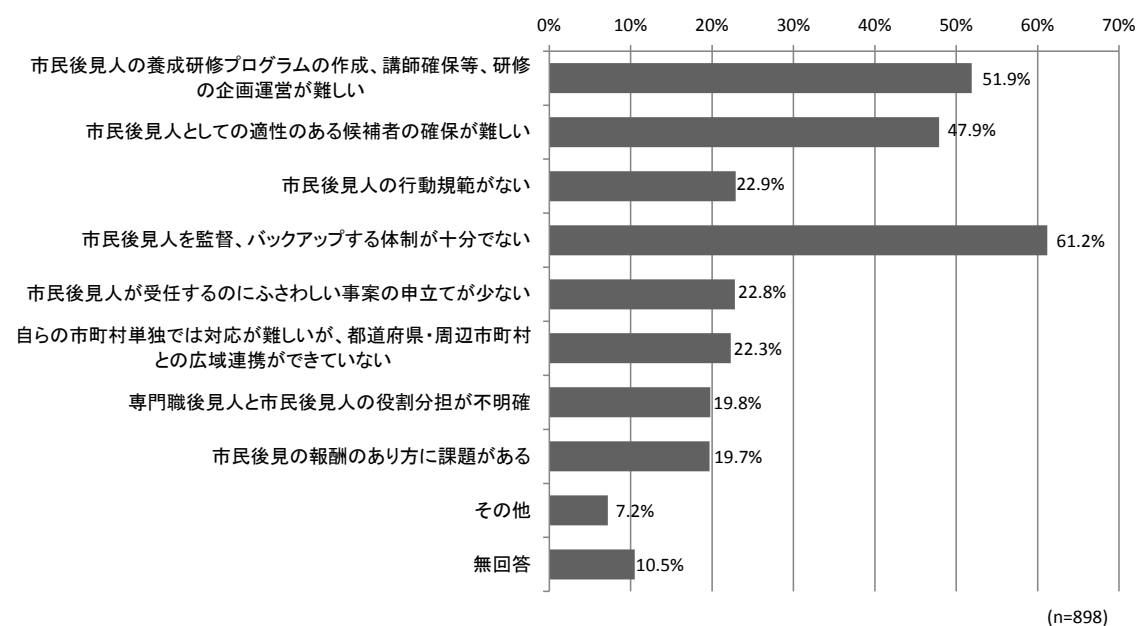
◆市民後見人の養成・活動支援

市町村行政における市民後見人の養成に関する取り組みは、「市民後見人を養成している」が7.1%、「現在は行っていないが実施に向けて検討中」が14.5%であった。なお、市民後見人を養成している場合の養成方法は「外部委託」が71.9%であった。

市町村行政における市民後見人の活動支援に関する取り組みは、「活動支援を行っている団体等に費用助成を行っている」2.4%、「市民後見人の受任調整を行っている」「市民後見人の実務の支援を行っている」2.2%が続いており、「現在は行っていないが実施に向けて検討中」も12.5%あった。

市町村行政における市民後見人の養成・活動支援の課題としては、「市民後見人を監督、バックアップする体制が十分でない」61.2%が最も多く、「養成研修の企画運営が難しい」51.9%、「適性のある候補者の確保が難しい」47.9%が続いていた（表5参照）。

表5 市町村（指定都市除く）における市民後見人の養成・活動支援に関する課題



なお、後見人監督を受任している市町村社協（23 か所、全体の 1.8%）のうち、91.3%が市民後見人の監督人を受任しており、市町村社協が後見人監督を実施する場合のほとんどが、市民後見人の活動を担保するためだと言える。

総合的な権利擁護体制の推進に関するセンター

権利擁護については、前述以外にもさまざまな課題が存在するが、本調査では、「今後、成年後見制度の活用に対するニーズが拡大する中で、権利擁護に関する個別課題に対応するためには、地域の成年後見制度をめぐる関係者がそれぞれの役割を十分に認識したうえで連携し、そのネットワークの要として、権利擁護センターや福祉後見サポートセンター、成年後見センター等（以下、センター）の設置が必要である」という仮説に基づき、現時点での、市町村におけるセンターの設置の有無が権利擁護に関する個別課題にどのような影響を与えているか分析した。

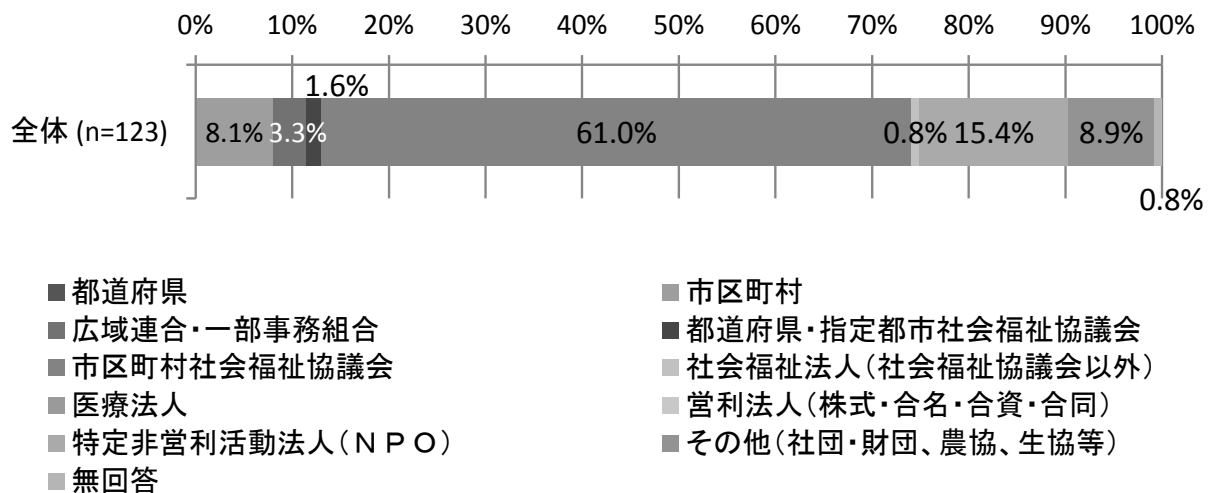
センターの定義

現時点ではセンターの制度上の定義はないため、今回の調査では、名称の如何を問わず、高齢者や障害者、日常生活上の判断に不安のある方が地域で安心して生活できるよう、日常生活全般、財産の管理、消費・契約上の問題に関する相談にのったり、成年後見制度や日常生活自立支援事業等の利用を支援したり、見守りネットワークを運営したりする専門機関とした。

センターを設置していると回答した市町村行政は 13.7%であった。センターの運営主体は「市町村社協」61.0%が最も多く、「特定非営利活動法人」15.4%、「都道府県、市区町村等の行政」11.4%が続いていた（表 6 参照）。

一方、センターを設置していると回答した市町村社協は 13.6%であった。

表 6 市町村（指定都市除く）における「権利擁護センター等」の運営主体（設置している場合）

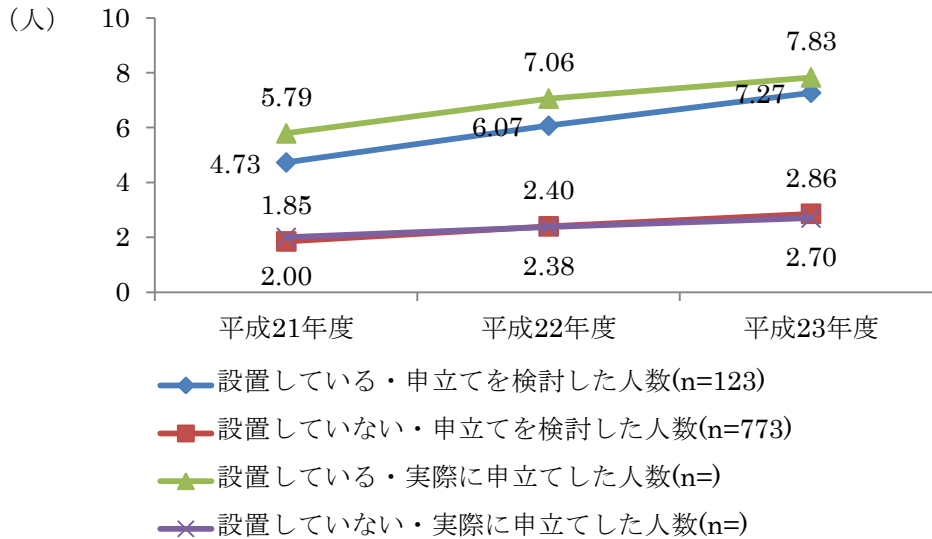


センターの設置が権利擁護に関する個別課題に与える影響

◆首長申立て

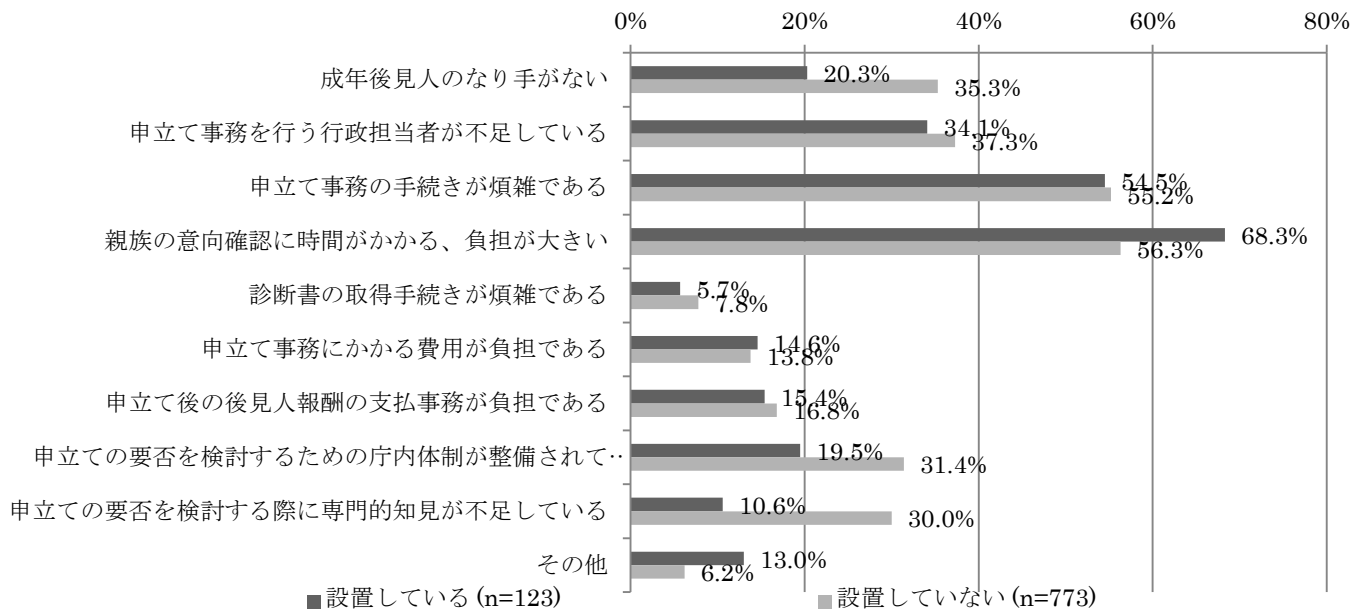
首長申立ての実績件数は、センター設置あり市町村が設置なし市町村に比べて多く、センター設置により制度利用が促進されている可能性がある（表 7 参照）。

表7 市町村（指定都市除く）における首長申立ての実績（センター有無別）



また、首長申立てに関する課題は、全般にセンター設置あり市町村が設置なし市町村に比べて比率が低く、特に「成年後見のなり手がいない」「庁内体制が整備されていない」「専門的知見が不足している」といった項目でその差が大きい。一方で、「親族の意向確認に時間がかかる」といった実務が動き始めているからこそ気づく項目については、センター設置あり市町村が課題として挙げる比率が高かった（表8参照）。

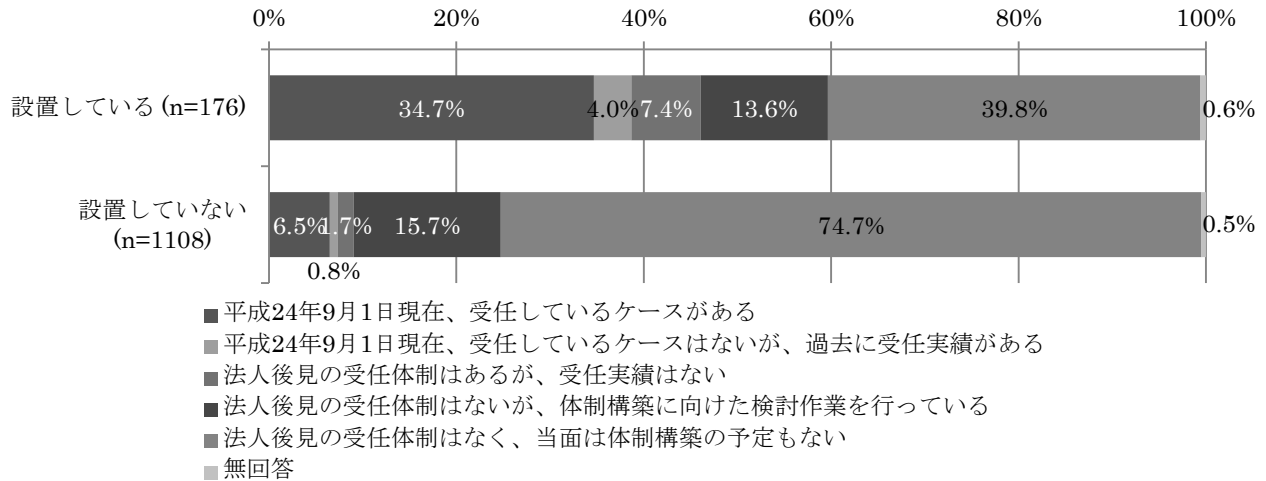
表8 市町村（指定都市除く）における首長申立てに関する課題（センター有無別）



◆社協による法人後見

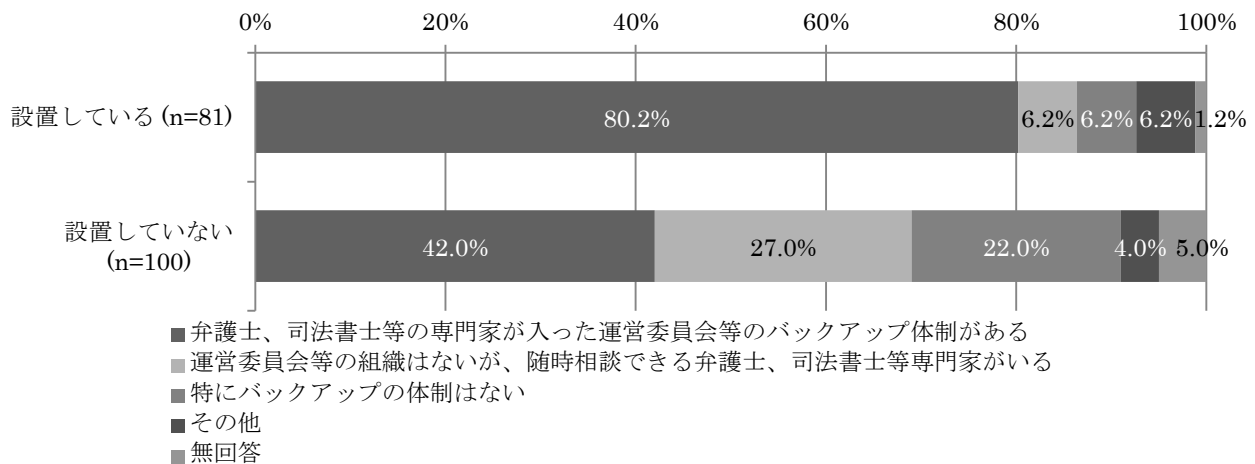
市町村社協における法人後見の受任状況を、「現在受任しているケースがある」「過去に受任実績がある」を合わせた受任実績がある比率でみると、センター設置あり市町村社協 38.7%が、設置なし市町村社協 7.3%を上回っている（表9参照）。具体的な受任件数平均も、センター設置あり市町村社協 16.4件が、設置なし市町村社協 7.7件を上回っている。

表9 市町村社協（指定都市除く）における法人後見の受任状況（センター有無別）



法人後見に関して運営委員会等のバックアップ体制があるとした比率は、センター設置あり 80.2%が、設置なし 42.0%を上回っている（表10参照）。

表10 市町村社協（指定都市除く）における法人後見に関するバックアップ体制（センター有無別）（受任体制ありの場合）



また、市町村社協における法人後見に関する自治体からの公費受入は、センター設置あり 60.5%が、設置なし 21.0%を上回っている。センター設置により、明示的な組織と法人後見業務を自治体に対してアピールして法人後見業務にかかる体制整備の財源が確保しやすくなっている可能性がある。

◆市民後見人の養成・活動支援

市町村における市民後見人の養成・活動支援の取り組み比率は、全般にセンター設置あり市町村が設置なし市町村を上回っている（表11、12参照）。また、市町村における市民後見人の養成・活動支援に関する課題についても、全般にセンター設置あり市町村が設置なし市町村に比べて比率が低く、センター設置により課題が解決できている可能性がある（表13参照）。

表 11 市町村（指定都市除く）における市民後見人の養成に関する取り組み（センター有無別）

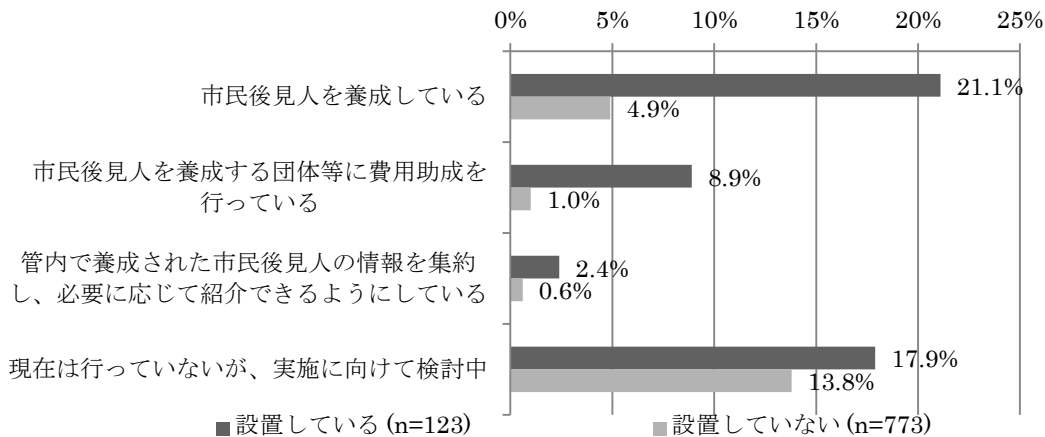


表 12 市町村（指定都市除く）における市民後見人の活動支援に関する取り組み（センター有無別）

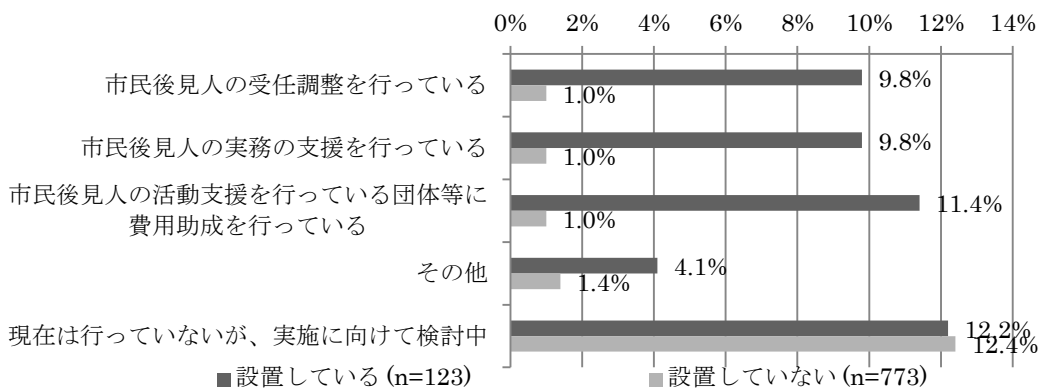
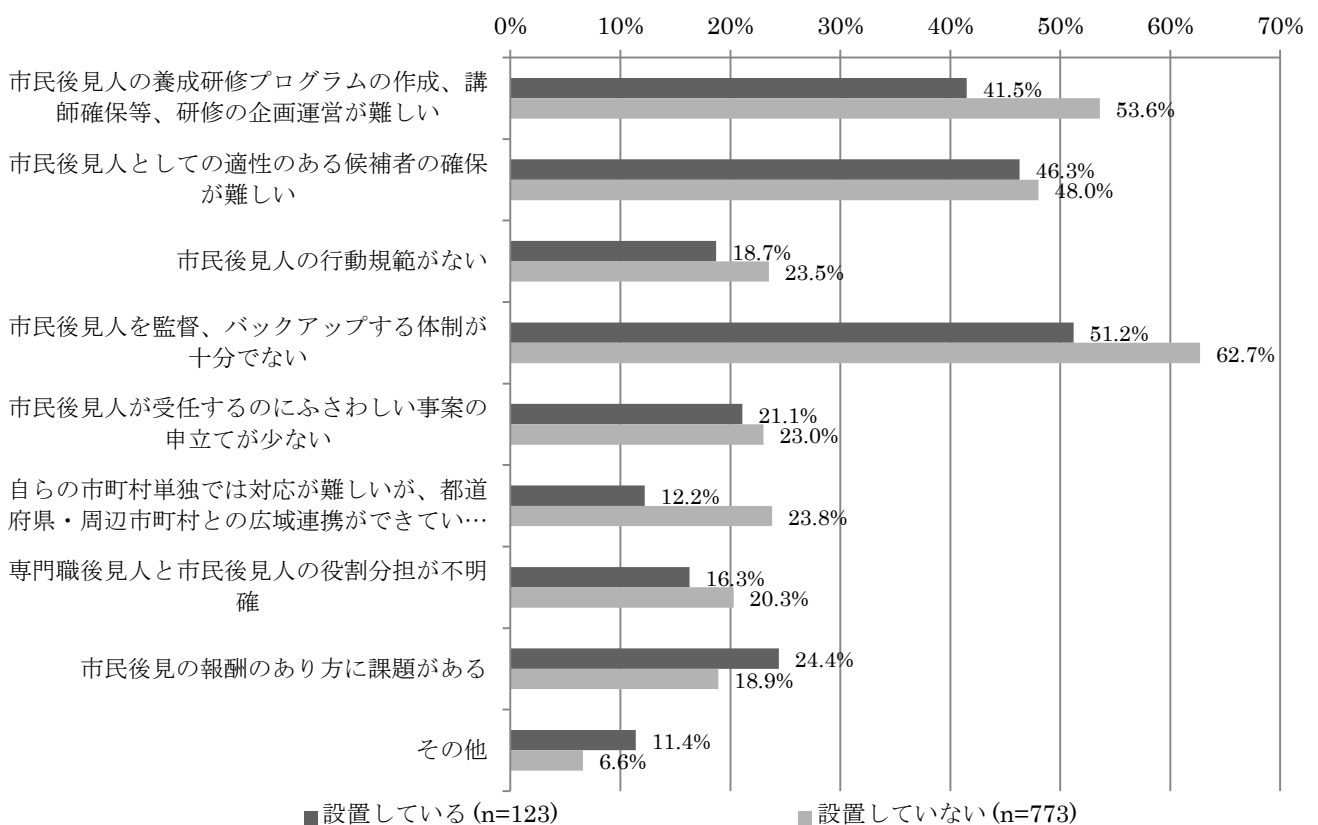


表 13 市町村（指定都市除く）における市民後見人の養成・活動支援に関する課題（センター有無別）

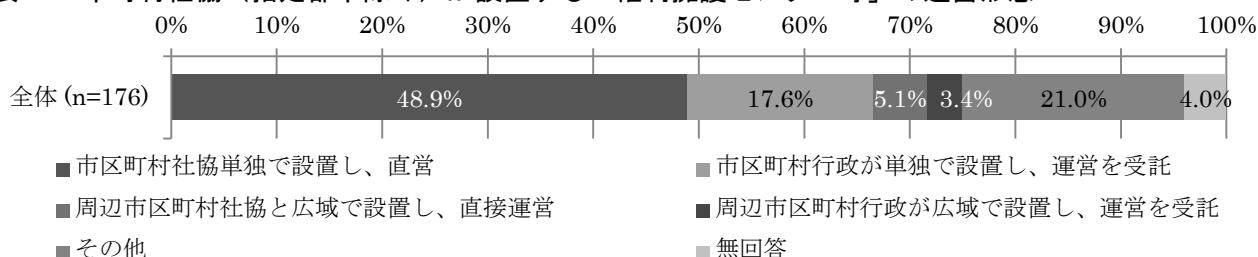


社協が設置するセンターの現状

センターを設置する市町村社協は 176 か所、指定都市社協は 12 か所、合計 188 か所の社協が設置している。市町村社協のうち 13.6%、指定都市社協のうち 63.2%を占める。人口規模の大きな自治体の社協ほど、センターを設置する割合が高く、指定都市社協を加えれば、30 万人以上の人口規模の自治体の社協では半数以上が設置している。

社協が設置するセンターのうち、48.9%が直営運営であり、近隣社協との直営による広域設置の 5.1%を加えると半数を超える。自治体からの委託運営は 17.6%であり、広域設置による委託運営の 3.4%を加えると 2 割に達する（表 14 参照）。

表 14 市町村社協（指定都市除く）が設置する「権利擁護センター等」の運営形態



今回の調査からは、センターを設置する社協は、センターを設置しない社協に比べ、専門家等による運営委員会の設置などのバックアップ体制を確保した法人後見の実施や市民後見人の養成等に積極的に取り組み、行政とも公費助成や個別ケースにおける連携などのパートナーシップを構築し、日常生活自立支援事業と成年後見制度を一体的となったセンター機能を有している状況が明らかになった。

さらに、直営でセンターを設置している社協においては、権利擁護への取り組みに対して、日常生活自立支援事業や法人後見などの直接的な支援を担いながら、権利擁護体制を構築しようとする意向が伺われる。その一方で、成年後見制度の利用支援や市民後見人の養成、親族後見人への支援などのセンター機能、あるいは行政との連携においては、自治体を実施主体とする受託運営のセンターの方がポイントの高い。

以上のことを踏まえれば、地域における権利擁護体制をより総合的かつ安定的に展開するうえでは、社協が、地域福祉推進の中核的組織としての主体的な権利擁護の支援への取り組みを基盤にして、市町村行政と連携し、自治体事業として受託運営をすすめていくことがひとつの有効な方法であると考えられる。

しかしながら、自治体の受託運営としてのセンター設置やセンター機能の内容は、自治体規模に左右される状況が見受けられている。人口規模の小さな社協では、周辺社協や自治体間の連携のもと広域設置について積極的に検討することも考えられる。

地域における総合的な権利擁護体制の構築に向けて

今回の調査により、センターを設置することで、関係者の連携や理解が深まり、権利擁護の取り組みにおいて生じる種々の課題に対しても、センターを設置していない自治体や社協と比べて、有効に機能していることも明らかになった。

しかし、センターの機能を個々に見てみると、現状では、「当該地域の関係機関における権利擁護の範囲に対する考え方が未整理の場合がある」ことや、「当該地域における権利擁護実施体制が整備されてきた経緯がそれぞれ異なること」、また、地域の人材や資源の状況などによって、一部の機能に限定されたセンターがある一方で、広範な権利擁護に関する事業を包括的にまとめ込んだセンターも存在するなど、権利擁護の取り組みは地域の特性によって多様なものとなっている。

ただ、センターを一つの型としてまとめ上げていく過程を通して、自治体や関係者等の協議検討や連携が図られることとなり、その中から、制度の縦割りを横につなげていくことの重要性、総合的な相談機能の重要性が関係者間で共通認識となって、総合化や包括化が進むということは間違いのない効果である。

これまで国では、日常生活自立支援事業や成年後見制度利用支援事業、「介護保険法」「老人福祉法」「障害者自立支援法」などの法律への位置づけ等、権利擁護体制づくりの重要性を踏まえた施策が講じられてきた。

国の平成25年度予算(案)において示された「安心生活基盤構築事業」では、「権利擁護の包括的な取組を行う権利擁護推進センターの設置」が挙げられている。権利擁護推進センターでは、「権利擁護に関する相談支援」「法人後見等成年後見制度支援」「日常生活自立支援事業」を総合的に実施することがイメージされており、国の方針として、今後安心して生活できる基盤づくりに欠かせない事業としており、市町村の積極的な事業実施が求められる。

また、今回の調査では、社協による法人後見の取り組みについて、約7割の市町村社協で「当面は体制構築の予定はない」としている。法人後見を直接的に実施しないとしても、社協には、市町村行政や関係団体等とネットワークを構築し、地域における権利擁護体制の構築に積極的な役割を果たすことが求められる。

今回の調査からは、自治体がセンターを設置する場合、6割以上が社協に運営を委託しているなど、社協に対する権利擁護の取り組みへの期待も大きく、また社協設置のセンターの半数以上が、社協が積極的に直営で展開している現状も明らかになった。

こうしたなかで、社協は、地域福祉推進の中核としての役割を果たすために、地域住民や関係団体とのネットワークや日常生活自立支援事業の経験と蓄積されたノウハウを活かして、自治体や関係者との協議検討をすすめ、センターの設置など、地域における権利擁護体制の構築を加速させる必要がある。

※なお、この事業結果概要は、今回の調査研究を踏まえて検討を行いまとめた報告書本冊「総合的な権利擁護体制の構築に向けて」をまとめたものである。報告書についてのお問い合わせは下記まで。

【お問い合わせ先】

社会福祉法人 全国社会福祉協議会 地域福祉部
〒100-8980 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル 4階
TEL 03-3581-4655 FAX 03-3581-7858
mail : c-kenri@shakyo.or.jp