

市町村における成年後見制度利用促進の計画化の方法に関する調査研究事業
学校法人 日本福祉大学（報告書 A 4 版 174 頁）

事業目的

市町村とくに中核市と広域の2種類の行政組織が、法定計画である「成年後見制度利用促進基本計画」を策定するに当たって用いるべき方法について、ニーズ調査・参与観察などの調査を実施し、現場の自治体等担当者の参加を得た研究会を通して検討を加え、地域の利用実績やニーズ実態を踏まえたボトムアップ型の方法として提示するとともに、その成果の普及を目指す。

方法の検討に当たっては、「ボトムアップ方式」の計画策定あるいは「プロセス重視」をする策定方法とはどのようなものか、具体的な課題としては、既設の成年後見センターの実績を生かした計画策定の方法とはどのようなものか、通常計画で用いられているニーズ調査とは異なって、ネットワーク形成を意図した策定方法は可能なものか、さらに意思決定支援を計画項目のなかにどのように反映するのか、といった課題意識をもとに研究を進めた。

ボトムアップの計画策定とその普及を目指す上では、自治体担当職員や成年後見センター責任者が参加した研究プロジェクトであることが求められる。大学の権利擁護研究会等の場に参加や、研究会メンバーが支援や関与を行っている自治体やセンターを研究プロジェクトの対象とするとともに、自治体等が主体的に研究プロジェクトに参加できる場を用意することを条件とした。さらに、全国への普及目指して、全国権利擁護支援ネットワークと協働する体制をとり、広く権利擁護関係者に発信することを目指した。

事業概要

1. 研究対象

これまでも係わりのある5つの県の中核市と広域圏域とした。愛知県（豊田市・尾張東部圏域・知多圏域）・滋賀県（大津市）・奈良県（奈良市・西和圏域）・高知県（高知市）・福岡県（久留米市）の5県の8つの地域（5中核市と3広域圏）である。対象としている地域では、既設の成年後見センター（名称はそれぞれにおいて異なる）をすでに有している。

8地域の選定理由は、①中核市をはじめ広域の場合も含め、一定の人口規模・行政規模を有することで、専門職の配置も含め、計画的な推進の条件が確保可能なこと（奈良県の西和圏域は小規模である）、②既存の成年後見センターが設置され、それらがすでに計画に求められる中核機関の諸機能を担える実績を一定有していること、③すでに日本福祉大学権利擁護研究センターによる研究面からの支援上の係わりをもち、研究会への参加や研究者による参与を可能とする条件をもつことの3点である。

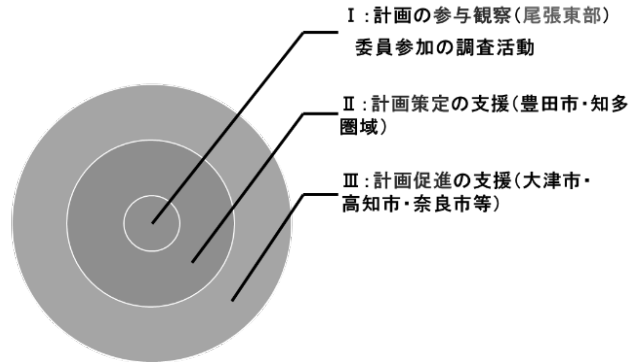
2. 研究の内容

8つの対象地域では、センターの設立年、その結果としての経験知や実績、さらに担

当行政の計画策定への認識には大きな差がみられることから、研究対象の地域を3つの段階に区分している。研究の中心となる地域は愛知県とし、瀬戸市を中心とする5市1町での広域運営で現在計画を策定している「尾張東部圏域」で「Ⅰ. 計画策定の参与観察」と計画にかかる各種調査を行った。

次年度までに計画策定を予定している「豊田市」と「知多圏域（5市5町）」では、「Ⅱ. 計画策定の支援」をねらいとするニーズ調査やヒアリングを行った。なお、豊田市においては、今年度ですでに計画の策定作業が進んでいることから、尾張東部圏域との策定方法の比較検討を加える。

愛知県以外の地域（奈良市・西和・大津市・高知市・久留米市）では、「Ⅲ. 計画促進の支援」をねらいとし、対象地域の成年後見制度の担当自治体職員とセンター責任者で構成する「成年後見制度利用促進計画検討委員会」（以下、自治体研究会と略す）への参加を通して、計画策定の意義や方法を伝えるとともに、同様のニーズ調査やヒアリングを実施している。また、求めに応じて計画策定の研修事業を実施することで、計画促進の支援を行った。



図表1 研究プロジェクトの重点化

3. 調査研究の方法

1) 計画策定の参与観察と計画にかかる各種調査

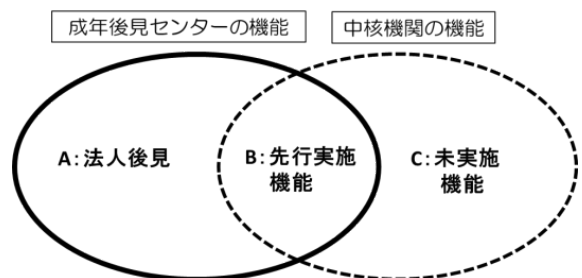
①尾張東部圏域計画策定の参与観察

研究代表の平野が策定委員会委員長を務め、計画策定のプロセスに参加するとともに、方法等の観察を行った。また、参加自治体担当職員による策定委員会の傍聴を通じた観察を行い、有効性や普遍性についての検討を行った。策定委員会は全6回開催された。

②既設センターにおける中核機関の機能の達成状況の評価

中核機関の4つの機能（啓発・相談・利用促進・後見人支援）をベースに、既存センターにおける達成状況を図表2の枠組みで評価した。センターが実施するA：法人後見、センターが行政からの委託事業として担っているB：（中核機関の）先行実施機能、そしてC：（中核機関の）未実施機能の3つである。

分析の対象となっている尾張東部成年後見センターにおいては、センター職員の業務分析を通して、センターが果たす機能の量的な計測を行った。2017年6月の1か月の専門職の総業務時間を法人後見の支援業務と啓発・相談・申立て手続き・後見人支援などに分類して計測した。



図表2 センター機能と中核機関の機能との比較

③計画にかかる各種調査の実施

促進計画に求められるニーズ調査の実施について、以下の5つの調査を現場との共同で実施した。尾張東部成年後見制度利用促進計画策定委員会メンバーを中心にワーキングチームを組織し、調査票の検討、調査結果の計画への反映等の検討を行った。

○計画における調査検討ワーキング会議

8月13日 9月10日 10月5日 11月20日

○ニーズ調査設計・分析ワーキング会議

8月16日 10月29日

○計画策定過程で実施した調査

- ①包括支援センター等の相談機関のニーズ調査
- ②病院調査（郵送調査、50/55通）
- ③後見人（名簿登録弁護士・司法書士）調査（郵送調査、27通/53通）
- ④被後見人・家族調査（郵送調査、本人36通/41通、家族21通/33通）
- ⑤市民後見人調査（郵送調査、17通/18通）

2) 共通ニーズ調査・ヒアリングの実施

①ニーズ調査の実施

調査対象の8つの地域を対象に、尾張東部計画策定において実施した①包括支援センター等の相談機関のニーズ調査を実施した。地域包括支援センター等の相談機関にどのような成年後見制度の利用ニーズがもち込まれているのか、それが相談機関においてどのように対応・処理されているのか、その相談ケースはそれぞれの成年後見センターに繋がれているのか、などを把握し、中核機関となるセンターと相談機関との連携ニーズを明らかにすることを目的としている。

- 調査対象:地域包括支援センター・障害支援相談センター・社協・自治体(自治体により異なる)
- 調査時期:2018年11月の1か月を基本とする(自治体により異なる)
- 調査方法:自治体から各機関に配布・回収(メール・FAX等)
- 回収数:包括支援センター90か所(382ケース)、障害相談センター64か所(131ケース)

②ヒアリング調査の実施

既存センターの実態調査および各自治体の促進計画策定に向けての取組み状況の把握等を行うために、以下のように対象地域に参与観察・ヒアリング等を行った。

- 知多地域成年後見センター ヒアリング・関連会議の参与観察
- 奈良県 ヒアリング、広域設置勉強会（奈良県利用促進のための事業の一環）
- 久留米市 権利擁護運営推進委員会の参与観察
- 大津市 ヒアリング
- 豊田市 ヒアリング
- 高知市 ヒアリング

3) 「成年後見制度利用促進計画検討委員会」（自治体研究会）の開催

5県の調査対象自治体の参加を得て、成年後見制度利用促進計画検討委員会を組織し、主に計画策定状況の共有と、ニーズ調査の実施・結果分析を行った。

尾張東部圏域での計画策定の参与観察の結果について、自治体研究会を通してその有効性等を検討するなかで、普遍的な計画策定の方法を抽出する作業を試みた。

成年後見制度利用促進計画検討委員会（自治体研究会）の開催状況と検討内容

第1回：9月25日（火）13時30分～16時30分

研究事業の目的・概要・調査方法、自治体の現状等についての共有

第2回：2月6日（水）13時30分～16時30分

調査結果の報告および計画策定の方法・プロセスの共有

部会：11月21日（水）13時半～17時

尾張東部策定委員会参与観察を受けての意見交換

4. 全国権利擁護支援ネットワークとの協働による権利擁護研究会と報告会の開催

1) 権利擁護研究会との協働

権利擁護研究会は、全国権利擁護支援ネットワークと日本福祉大学が組織している既存の研究会だが、今回の研究プロジェクト実施にあたり、親委員会の役割を果たし、全体の方向性、進捗の確認等を行った。

権利擁護研究会（親委員会）の開催状況と検討内容

- 第1回：8月2日（木）13時30分～17時30分
- ・研究事業の概要・計画の共有
 - ・意思決定支援のガイドラインをめぐる検討
- 第2回：9月23日（日）11時00分～16時30分
- ・成年後見利用促進計画における意思決定支援
- 第3回：10月2日（火）13時30分～17時30分
- ・地域福祉からみた成年後見制度利用促進計画の意義・方法
 - ・権利擁護支援と虐待対応について
- 第4回：11月9日（金）13時～17時
- ・尾張東部圏域でのプロセス重視の促進計画策定における成果について
 - ・利用促進の取組みの現状について（厚生労働省成年後見制度利用促進室）
 - ・家庭裁判所からみた課題とアセスメントシートについて（家庭裁判所）
- 第5回：1月8日（火）13時半～17時
- ・豊田市・尾張東部の計画策定について
 - ・研究成果と課題の整理

2) 全国フォーラムでの報告会の開催

研究事業の成果を広く行政、権利擁護関係者に伝える場として報告会を開催し、全国から130名以上の参加が得られた。全国権利擁護支援ネットワークが毎年1回、開催している「全国フォーラム」と共催する形で、参加自治体の一つである久留米市で開催した。なお、報告会の運営を一部、全国権利擁護支援ネットワークに委託している。

（開催日時：2月9日（土） 13時～17時、場所：久留米市シティプラザ 久留米座）

調査研究の過程

以下の過程で調査研究を実施した。当初の計画の調査等を概ね遂行できた。

	研究会・検討委員会の開催	参与観察・ニーズ調査等の実施
6月		尾張東部センター業務調査
7月		尾張東部策定委員会（参与観察）
8月	権利擁護研究会（第1回） 尾張東部ワーキング会議	
9月	権利擁護研究会（第2回） 自治体研究会（第1回） 尾張東部ワーキング会議	尾張東部策定委員会（参与観察） 尾張東部でのニーズ調査先行実施
10月	権利擁護研究会（第3回） 尾張東部ワーキング会議	尾張東部後見人調査、被後見人・家族調査、 病院調査、市民後見人調査の実施
11月	権利擁護研究会（第4回） 自治体研究会部会 尾張東部ワーキング会議	尾張東部策定委員会（参与観察） 7地域でのニーズ調査 知多地域ヒアリング調査 豊田市ヒアリング調査

12月		
1月	権利擁護研究会（第5回）	尾張東部策定委員会（参与観察）
2月	自治体研究会（第2回） 報告会の開催（久留米）	
3月	報告書の作成・印刷	尾張東部策定委員会（参与観察）

当初計画との修正点・変更点

・調査対象地域について、当初は広域として滋賀県東近江圏域を想定していたが、東近江市の協力は得られたものの、広域としての調査実施ができなかったため、今回、対象からは除外した。

事業結果

1. 研究事業から得られた促進計画策定方法への示唆と今後の展開

1) 地域包括支援センター等相談機関へのニーズ調査の方法

ニーズ調査の結果からは次の3つの視点から示唆が得られた。

【i】成年後見ニーズの把握という点では、①将来の後見制度利用への「見立て」からニーズ推計の可能性があることが示唆された。後見に関する相談の5割、一般相談の3割で後見制度利用が予測された。②また、一般相談として、一人暮らしの高齢者からの将来への不安のニーズが汲み取られていることが明らかとなった。一般相談における権利擁護ニーズをいかに地域包括支援センター等第一次相談機関がアンテナを貼り適格にキャッチできるかが、地域の権利擁護システムの質に影響を与えることが予想される。

【ii】地域連携ネットワークとしての一次相談機関との連携という点では、①成年後見制度利用中、制度利用の手続き中の相談も地域包括支援センターが受けていることが明らかとなった。身近な相談機関として、中核機関との連携が継続的に必要となる。②また、相談のすべてをセンターにつなぐわけではなく、包括支援センターの育成によってその対応の幅を広げることが、中核機関の運営に置いては重要となる。

【iii】ニーズ調査の結果を計画策定の現場でどのように活用するのかという点では、尾張東部圏域ですでにそのフィードバックを実施し、センターとの連携のあり方や今回の調査票の様式を日常的に活用するのかの検討を行い、計画化されている。他の7つの地域でも、次年度以降策定が予定されている知多圏域等では、そのフィードバックが策定委員会のなかで取り上げられる予定となっている。こうした調査過程を通して、多くの連携機関が中核機関への協力を組織することが重要となるのである。

2) 策定委員会の運営条件－尾張東部圏域と豊田市との比較から

計画策定の方法が比較可能な尾張東部と豊田市で観察・把握結果をもとに、5つの視点（計画の位置づけ、策定委員会、連携、計画の守備範囲、調査方法の特徴）から、策定委員会の運営条件について比較を行った。

【i】3つの共通点

尾張東部広域の計画策定と豊田市の計画策定（次年度も継続）とは、計画の位置づけに広域か単独市か、促進計画の単独（単体）計画か、地域福祉計画への一体化か、おいて大きく異なるものの、少なくとも次の3点において共通点を見出すことができた。

①**計画の守備範囲が拡張されている点**である。尾張東部広域では虐待対応や日常生活自立支援事業を含む権利擁護支援であり、豊田市においては同様に日常生活自立支援事業を含むとともに、生活困窮者自立支援事業や地域福祉活動との連携も視野に入れられている。

②**計画策定のプロセスにおいて、連携ネットワークの形成が意図されている点**である。豊田市の場合には事務局が福祉総合相談課（最近の行政組織の改革で誕生）であることから、他の福祉の諸部門との庁内連携が意図されていることが大きな特徴である。尾張東部

圏域では、6市町の連携はもとより、既設のセンターが事務局に大幅に参加していることから、センターと相談機関等との連携を強化しようとする意図が明白である。

③本研究プロジェクトへの参加の影響もあるが、それぞれに**主体的に多様な調査活動を展開している点**である。その背景の1つに、「権利擁護という見えにくい領域の現状をしっかりと可視化」することが計画策定の過程のなかで重要となるからである。尾張東部圏域での被後見人や後見人調査には、意思決定支援の普及という文字通り「見えにくい領域」への積極的な取組が主体的になされていることが注目される。

【ii】策定委員会の運営方法

計画策定におけるこうした積極的な取組の背景には、事務局による策定委員会の運営方法に注目が必要である。つまり、**計画の内容を検討するために、事務局がどのような協議資料を提供するかが大きい**のである。計画策定における事務局へ既設のセンターがどこまで参加するのが今後の中核機関の機能の強化の上で大きいといえる。その点では、尾張東部圏域でのセンター参加は1つのモデルといえる。特に広域での計画策定では広域行政としての主体が存在している訳ではないため、センターが主体性を発揮することが求められる。中核機関の機能は、一般的には4つの機能（啓発・相談・利用促進・後見人支援）として整理されているが、計画策定後では、**地域連携ネットワークの事務局機能が求められる**ことから、**そのための練習として計画策定の事務局への参加は不可欠**といえる。

3) 計画の策定作業の枠組み — 策定方法の構造化

①ボトムアップ方式とプロセス重視の策定作業枠組み

尾張東部圏域での計画化で用いた作業の構想が図表3である。策定委員会の運営方法において、**事務局主導から調査等チームの形成、外部メンバーの組織化、自治体間の合意**という、**主体化に注目した運営**が必然的に進んだ経験をもとに、構造化を図った。

図表3 尾張東部圏域での計画策定の活用方法の枠組み

	S1: センタースタッフによる 個別支援	S2: S1 機能の条件整備	W: 計画策定活動	P: 計画に盛り込む
ボトムアップ方式	センター評価			
プロセス重視			調査活動と試行的事業	
広域での合意形成				計画の体系化
策定委員会の運営	事務局主導	調査等チームの形成	外部メンバー の組織化	自治体間 での合意

②今後の計画推進上の課題 — 続く試行的な事業の取組

今後の課題として、中核機関を任されたセンターだけが、諸機能の実施の責任を負うのではなく、地域連携ネットワーク全体で利用促進を担う体制を実施過程でどう達成していくのかが問われる。そのために、計画策定委員会が進行管理推進委員会として継続して取組むことになり、そのもとに、策定過程のなかで「組織化」されたメンバーが幅広く「権利擁護支援協議会」に参加することになる。その際にも、試行的な事業の取組という発想は継続されることが求められる。計画は変更できないものではなく、むしろ日々の実践や実験のなかで、絶えず修正が試みられるものであるとすると、プロセス重視の計画策定の発想は、今後とも継続される必要がある。

4) 調査活動・試行事業の取組と計画の体系化

本研究では、「ボトムアップ方式」の計画策定あるいは「プロセス重視」の策定方法とはどのようなものか、という問いから出発している。最終的には、**その策定方法を選択す**

ることが、どのような計画の体系化を生み出すことになるのか、を結論として提示することを目指した。

その1つとして、上記の図表3「W：計画策定活動」のなかで取組まれた調査活動と試行事業が、どのように「P：計画に盛り込む」ことに影響を与えているかを報告書で整理している。計画策定のプロセスそのものが、地域連携ネットワークの形成を意味することが理解される必要がある。国の指針に示された「地域連携ネットワーク」の重要性を踏まえ、重層的なネットワークの形成を計画項目に取り入れるとともに、計画策定委員会による「計画策定活動」も、1つのネットワークの形成を担うことを示すことができた。

事業実施機関

学校法人 日本福祉大学

〒460-0012

愛知県名古屋市中区千代田5-22-35 日本福祉大学名古屋キャンパス

TEL 052-242-3075