(調査研究事業の場合)

日常生活自立支援事業の適正かつ効果的な利用に関する調査研究事業

一般財団法人 日本総合研究所 (報告書A 4版 184頁)

事業目的

日常生活自立支援事業は、平成11年の「地域福祉権利擁護事業」としてスタートした。制度開始以降、日常生活自立支援事業では20年以上にわたり、認知症高齢者や精神障害者、知的障害者等のうち判断能力が不十分な人々が、地域において自立した生活を送れるよう、福祉サービスの利用援助（福祉サービス利用に関する情報提供や助言、手続き等）、日常的金銭管理サービス（利用料等の支払い手続き等）、書類等の預かりサービスを提供してきた。

制度開始以来、日常生活自立支援事業の問合せ・相談件数や新規契約締結件数は年々増加傾向にある。現在の実利用者数は56,550人（令和5年3月末）、うち認知症高齢者等が21,496人（38.0%）、精神障害者等の利用は17,638人（31.2%）、知的障害者等の利用は14,384人（25.4%）、その他の利用者が3,032人（5.4%）であり、地域移行が進められる中で精神障害者等の利用が増加傾向にある（全国社会福祉協議会「日常生活自立支援事業月次調査」）。

令和4年3月に閣議決定された「第二期成年後見制度利用促進基本計画」では、日常生活自立支援事業の課題として、①地域によって待機者が生じていること、②利用者にはばらつきがあること、③同事業からの成年後見制度への移行に課題があることが指摘されている。

また、金銭管理や書類の管理等は問題なくできるが、利便性の観点から金銭管理等のサービスを継続的に利用しているケースや、一部の地域では同事業の利用を生活保護の受給要件とするケースがあるといった指摘もある。

今後、認知症高齢者の増加、あるいは精神障害者や知的障害者等の地域移行の推進等により、判断能力が不十分な人々が地域の中で生活していくことが見込まれる中で、地域を問わず一定の水準、客観的な根拠をもって日常生活自立支援事業を適切に利用できるしくみに変えていくことが求められる。

本調査研究事業では当初、日常生活自立支援事業の利用の必要性を判断するための「評価スケール（仮称）」を開発し、権利擁護支援を必要としている人が残存能力や置かれた状況等に応じた適切な支援を受けられるよう、日常生活自立支援事業の利用の適正化、効果的な利用を図ることを目的として事業がスタートした。

しかしながら、本調査研究事業において設置した検討委員会での議論の結果、当初の方針が変更となった。すなわち、信頼性・妥当性のある「評価スケール（仮称）」を作成するには科学的な根拠が必要であることから、今年度の本調査研究事業においては、まずは福祉サービス等の利用手続きや金銭管理支援を必要とする人の状態像を把握した上で、その人にとって適切な支援を見極めることを目的としたアセスメント項目を開発することを目的とし、段階的にアプローチすることとなった。

事業概要

1. 検討委員会の設置

本調査研究事業においては、学識者、社会福祉協議会、自治体職員から構成される「日常生活自立支援事業の適正かつ効果的な利用に関する調査研究事業」検討委員会を設置し、合計4回の委員会を開催し、検討を行った。

【検討委員会の開催日時及び主要議題】

第1回	令和5年 8月31日	<ul style="list-style-type: none">● 本調査研究事業の全体企画について（到達点や調査設計等）● 事前に頂戴した委員意見について● 委員による支援の実態についての紹介
第2回	10月6日	<ul style="list-style-type: none">● 本調査研究事業の取組方針の確認● アンケート調査の対象者とアセスメント項目案（質問案）● アンケート調査の対象地域の選定
第3回	令和6年 2月22日	<ul style="list-style-type: none">● アンケート調査結果について● 本調査研究事業のとりまとめ方針について
第4回	3月18日	<ul style="list-style-type: none">● 報告書構成案について● 令和5年度版 アセスメントツール（案）について● 本調査研究事業のとりまとめ（提言）について

1. 取組内容

（1）先行研究事例調査

日常生活自立支援事業は、認知症高齢者や精神障害者、知的障害者など判断能力が不十分な者が支援対象となる。その人たちの日常生活自立支援事業の利用の必要性（金銭管理、書類管理、郵便物の確認その他の生活行為工程の支援の必要性）を判断するために、現在、どのような評価スケールが開発されているのか、WEBによる情報収集や論文サーベイを行った。

下記の事例をピックアップしてヒアリング調査を実施し、特に金銭管理支援に関するアンケート調査項目案（アセスメント項目（案））を作成する上で参考とした。

- 生活行為工程分析表（Process Analysis of Daily Activity for Dementia；PADA-D）
田平隆行教授（鹿児島大学医学部保健学科）
※本検討委員会委員
- 財産管理能力アセスメントシート案
小川朝生医師（国立研究開発法人国立がん研究センター）
※ヒアリング調査を実施

（2）アンケート調査（福祉サービス等の利用手続きや金銭管理支援を必要としている人の状態像を把握するための実態調査）の実施

① 調査目的

本調査は、日常生活自立支援事業を含め、その人にとって適切な支援を見極めることを目的としたアセスメント項目の開発に向けた前段階として、福祉サービス等の利用手続きや金銭管理支援を必要としている人の実態（本人の状態像、支援者の状況等）を把握することを目的として実施した。

② 調査票の種類及び調査対象

アンケート調査は、検討委員会において選定した自治体（18地域）を対象とした。調査対象は、1地

域あたり認知症高齢者、精神障害者、知的障害者の本人及び支援者とした（対象者は、日常生活自立支援事業の利用の有無は問わない）。調査票は、「支援者用調査票」と「本人用調査票」の2種類を用いた。

事前に調査協力依頼をして了承を得られた地域に対して、郵送・宅配便による発送、郵送・宅配便による回収を行った。

《日常生活自立支援事業の利用者のイメージ》

- 日常生活自立支援事業の利用契約をしている人
- 契約締結判定ガイドラインにより契約締結能力を確認した結果、日常生活自立支援事業の利用に進むことになった人（審査中の方は対象外）

《日常生活自立支援事業の未利用者のイメージ》

- 本人や支援者が、福祉サービス等の利用手続きや金銭管理支援の必要性を認識している人で、日常生活自立支援事業を利用していない人

※支援者とは、地域包括支援センター、ケアマネジャー、相談支援専門員、家計改善支援事業の担当者、グループホームの世話人等を指す。

※日常生活自立支援事業の契約締結判定ガイドラインの審査中の方、あるいは審査した結果、日常生活自立支援事業の利用に進まなかった人、成年後見制度の利用者（法定後見の利用者及び任意後見発効済の人）等は対象外とする。

③ アンケート調査項目

支援者用調査票及び本人用調査票の調査項目は、下記のとおりである。

《支援者用調査票》

- 回答者（支援者）の所属機関
- 本人に関する基礎情報
年齢、性別、障害種別、生活保護受給状況、収入と預貯金の状況、現在の居所、介護サービス等の利用状況、同居者の有無、金銭管理をサポートしてくれる家族・親族の有無、福祉サービスの利用手続き支援や日常的な金銭管理で課題を抱えている背景
- 日常生活自立支援事業の利用状況
利用年数、利用しているサービス、支援計画上の訪問回数と実際の訪問回数、専門員が行っている支援内容、金銭管理の負担感
- 本人が日常生活自立支援事業を利用しない理由
- 本人の状態像（福祉サービスの利用手続き支援等に関すること）
- 本人の状態像（日常的な金銭管理に関すること）

《本人用調査票》

- 本人の状態像（福祉サービスの利用手続き支援等に関すること）
- 本人の状態像（日常的な金銭管理に関すること）

④ 調査期間

令和5年11月30日（木）～令和6年1月26日（金）

⑤ 発送・回収数 ※支援者用・本人用を1セットとしてカウント

日常生活自立支援事業の利用者	138件（回収率51.1%）
日常生活自立支援事業の未利用者	76件（回収率46.1%）
合計	214件（回収率49.2%）

(3) 成果物の作成

本調査研究事業において実施したアンケート調査で確認された本人の状態像の特徴として、1か月の費用の把握や支払いの優先順位付けに難を抱える人（一人ではできない人）が多いこと、また1か月の収入に対して限度額を超えた支払いをするのは、認知症高齢者よりも精神障害者や知的障害者のほうが頻回であることがわかった（依存傾向のある方は、医療等の他の専門機関へのつながりが必要である）。より効果的なアセスメントとするために、これらの状態を把握できるような項目をアセスメントシート等に追加した。なお、アセスメントツール（アセスメントシート、支援記録、モニタリングシート）は、昨年度事業において提案した様式（※）をベースとした。

※一般財団法人日本総合研究所 令和4年度社会福祉推進事業「権利擁護支援の充実のための日常生活自立支援事業のあり方に関する研究事業」「日常生活自立支援事業実施のための手引き」「様式」、令和5年3月、
(https://www.jri.or.jp/wp/wp-content/uploads/2023/12/R04suishin12_03.pdf)

調査研究の過程

本調査研究事業において設置した検討委員会の委員候補者に対し、事業概要を説明するとともに、本調査研究の方向性や実施内容等について意見聴取を行った。その意見の中で、本調査研究事業の方向性に関する意見（ポイント）は下記のとおりであった。

- 信頼性・妥当性のある「評価スケール」を開発するには、科学的な根拠がなければならない
- 「評価スケール」を開発するよりも、対象者の状態を把握すること、ニーズを把握するためのアセスメントシートの作成など、段階を踏むことが現実的だろう
- 支援の現場では、どのような支援を必要としている人かという数値レベルでの把握はしていない
- 利用者のニーズや状態像を把握するのであれば、ヒアリングで聞き取ることも選択肢の一つになるだろう

第1回検討委員会において、委員から事前に頂戴した意見を共有し、本調査研究事業の全体企画や方針等について検討した。その結果に基づき、厚生労働省と協議した結果、当初の目的であった日常生活自立支援事業の利用の必要性を判断するための「評価スケール（仮称）」の開発は取りやめることとした。今年度の本調査研究事業においては、まずは福祉サービス等の利用手続きや金銭管理支援を必要とする人の状態像を把握した上で、その人にとって適切な支援を見極めるためのアセスメント項目の開発を目的として実施することで事業の実施方針を変更した。その方針変更については、第2回検討委員会の中で共有・確認し、委員からの了承を得た。

事業結果

令和4年度社会福祉推進事業「権利擁護支援の充実のための日常生活自立支援事業のあり方に関する研究事業」「日常生活自立支援事業実施のための手引き」「様式」をベースとして、本人の状態像やニーズ等を把握するために今年度実施したアンケート調査結果を反映して「令和5年度版アセスメントツール」（アセスメントシート、支援記録、モニタリングシート、事例・手引き）を作成・提案した。

本調査研究事業で作成・提案したアセスメントツールの活用を通じて、全国的な実態把握、データの蓄積と分析を重ねることで、信頼性、妥当性に耐えうる日常的な金銭管理を通じた生活支援、権利擁護支援の必要性を見極めるスケールの開発が可能になると考える。

アセスメントツールの作成・提案のほか、今年度実施した調査結果及び検討委員会による意見を踏まえ、本調査研究事業からの提言を取りまとめた。

ア. 日常生活自立支援事業として取り組むこと

- 卒業・出口を意識した支援の実施

待機者も発生している日常生活自立支援事業では、専門員や生活支援員の体制強化だけでなく、適切なアセスメントと生活課題の解消に向けた支援計画による支援チームのサポートを行い、

日常生活自立支援事業の卒業・出口を意識した支援を進めることが求められる（成年後見制度を利用できる環境整備や働きかけも重要である）。

●権利擁護支援の地域連携ネットワークへの積極的参画

日常生活自立支援事業の利用者を含め、権利擁護支援を必要とする対象者に対しては、権利擁護支援の地域連携ネットワークによって総合的に生活を支えていくことが必要である。

●キャッシュレス決済による支援の構築、普及

権利擁護支援を必要とする人への支援内容や手段においても、今後、社会全体で推進されるキャッシュレス化への対応は避けられないことから、キャッシュレス決済による支援実績を積み重ねて課題の抽出を図るとともに、活用による効果が期待できる対象者像、地域や場面などを整理することが必要である。

イ. 今後政策として行われるべきこと

●契約締結判定ガイドラインの運用見直し、日常生活自立支援事業の体制強化

日常生活自立支援事業に関して待機者が多いことや契約締結までに時間がかかるといった課題への対応策として、契約締結判定ガイドラインの運用見直し、同事業の実施体制の強化を通じて、契約締結までの時間短縮、業務の効率化等を図り、日常生活自立支援事業の支援が必要な希望者が利用できるようにするための運用改善や環境整備が求められる。

●認知症高齢者のアンメットニーズの解決に向けた支援体制の構築

アンメットニーズ（ニーズがないわけではなく、支援ニーズにたどり着けていない状態）への対応として、支援者はその人の状況を総合的に分析し、本人が支援の必要性を認識できていない構造を分析したうえで、時間をかけて働きかけていく必要がある。このような支援を行うためには、日常生活自立支援事業担当者だけでなく地域の関係者で本人を支える支援チームを構築し、本人への丁寧な意思決定と見守りをはじめとする各種支援を行っていく体制づくりが望まれる。

●既存法定事業の全国的整備や適切な役割分担に向けた働きかけ

全国的に権利擁護支援を必要とする人の更なる増加を見据えると、国による自立生活援助や被保護者家計改善支援事業の更なる拡大が望まれる。また、スムーズな連携を図るために、国には、日常生活自立支援事業の目的や役割を関係機関へ周知することも期待される。

●依存症・依存傾向にある人への金銭管理支援サービスの整備・創設

日常生活自立支援事業の利用者には、判断能力が十分にあるが、依存傾向があり、支出管理ができないという課題を抱える対象者が確認されたことから、専門機関を巻き込んだ支援チームづくりの重要性が明らかとなった。依存症や依存傾向のある人に対する金銭管理支援については、新たなサービスの創設を含む具体的な支援方策について、国レベルでの検討が望まれる。

事業実施機関

一般財団法人 日本総合研究所

住所 〒102-0084 東京都千代田区二番町5-7 JPビル

TEL 03-6261-6810