

令和4年2月15日

日常生活自立支援事業の今後の展開について

社会福祉法人全国社会福祉協議会 地域福祉推進委員会
今後の権利擁護体制のあり方に関する検討委員会

I 検討の趣旨

1. 第二期成年後見制度利用促進基本計画の策定と日常生活自立支援事業をめぐる議論

成年後見制度利用促進基本計画（以下、「基本計画」）の最終年度にあたる本年度、国は、第二期基本計画策定に向けた検討を行い、その議論の過程において日常生活自立支援事業（以下、「本事業」）の役割が改めてクローズアップされ、成年後見制度との関わりを含めて活発な議論が展開された。

本委員会では、これらの議論も踏まえつつ、本事業の課題や改善策、総合的な権利擁護支援体制のあり方等について社協の立場から検討を行い、第二期基本計画への意見反映を図ってきたところである。

成年後見制度利用促進専門家会議（以下、「専門家会議」）での議論を経て、令和3年12月22日に公表された「第二期成年後見制度利用促進基本計画に盛り込むべき事項（最終とりまとめ）」（以下、「最終とりまとめ」）には、本事業が果たしている役割や成年後見制度との連携を含めた今後の体制強化の必要性について盛り込まれた。また、今後、「日常生活自立支援事業の効果的な実施方策について検討し、その結果を幅広く周知するなど、地域を問わず一定の水準で利用できる体制を目指す。」ことが明記された。

2. 権利擁護支援のための重要な制度としての日常生活自立支援事業

「最終とりまとめ」で示された権利擁護支援の定義¹を踏まえると、本事業は成年後見制度と並ぶ権利擁護支援のための重要な制度の一つであり、専門家会議においても、本事業の重要性や体制強化の必要性について複数の委員から意見が出された。一方で、今後さらなる需要の高まりが予測され、利用者のニーズも複雑化・多様化するなかで、専門員や生活支援員の体制不足、生活保護制度をはじめとした他制度との連携・役割分担等、様々な課題が顕在化している。

これらの状況を踏まえ、本事業の役割や実施体制を含めた全般的な検討が急務であることから、本委員会において令和3年度に行ってきた議論をもとに、今後の本事業の展

¹ 地域共生社会の実現を目指す包括的な支援体制における本人を中心とした支援・活動の共通基盤であり、意思決定支援等による権利行使の支援や、虐待対応や財産上の不当取引への対応における権利侵害からの回復支援を主要な手段として、支援を必要とする人が、地域社会に参加し、共に自立した生活を送るという目的を実現するための支援活動

開を考えるうえでの「論点」を提示することとした。今後、これをたたき台として、本委員会における検討とともに、全国の社協関係者とも協議を進め、本事業の改善や強化に向けた国等に対する具体的な提言・要望につなげていきたい。

Ⅱ 本事業の今後の展開に関する論点

1. 事業の役割の明確化と実施要領への位置づけ

①本事業の創設経緯と実施要領上の事業内容

本事業は、2000年の社会福祉基礎構造改革により、福祉サービスの利用の仕組みが措置から契約へと変更されたことを受け、利用者との契約に基づいて福祉サービスの利用援助等を行うことにより、その者の権利擁護に資することを目的として創設された。

社会福祉法上の第2種社会福祉事業として福祉サービス利用援助事業に位置付けられる本事業は、実施要領では、福祉サービスの利用援助を第一義的な援助内容とし、これに伴う援助として日常的金銭管理等が位置付けられた。平成19年に事業名が日常生活自立支援事業に変更され、援助内容に「定期的な訪問による生活変化の察知」が追加されたことのほかは大きな変更は行われていない。

日常生活自立支援事業実施要領(抜粋)

4 事業の実施内容

(1)福祉サービス利用援助事業

イ 援助の内容

(ア)本事業に基づく援助の内容は、次に掲げるものを基準とすること

- a 福祉サービスの利用に関する援助
- b 福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助
- c 住宅改造、居住家屋の貸借、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続に関する援助その他福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助

(イ)(ア)に伴う援助の内容は、次に掲げるものを基準とすること。

- a 預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続等利用者の日常生活費の管理(日常的金銭管理)
- b 定期的な訪問による生活変化の察知

②本事業が果たしている役割

福祉サービスの利用援助やこれに伴う日常的金銭管理を中心としながらも、実際の本事業による支援はかなり幅広いものとなっている。契約までの面接やそれに基づく支援計画の作成、定期的な訪問での丁寧なコミュニケーションを通じて本人の思いや願いを引き出し、その実現を支援するところが本事業の大きな特徴であり、尊厳が保持されその人らしい地域での暮らしを支えるための意思決定支援を行っている。生活支援員を地

域住民が担うことにより、利用者に丁寧に寄り添いながら、利用者本人と地域社会のつながりづくりを図るとともに、権利擁護支援への住民の理解と参加を広げることに寄与している。

また、本事業の利用者のなかには、相談が社協につながった時点で借金や公共料金の滞納があったり、家族や身近な人から金銭搾取を受けていたり、悪質な消費者被害に遭っているなど、様々な課題を抱えている例が少なくない。本事業はこうした複合的な課題を抱える事例においても、関係機関と連携し、権利侵害の回復や新たな被害の発生防止に効果を発揮している。

さらに、権利擁護支援が必要な人を早期に把握し、信頼関係を築くなかで成年後見制度を含む様々な支援につなぐ権利擁護支援の入口としても役割を發揮している。

本事業が果たしているこれらの役割については、「平成30年度日常生活自立支援事業実態調査報告書」（全社協 平成31年3月）において以下の通り整理されている。

本事業が果たしている役割（「平成30年度日常生活自立支援事業実態調査報告書」）

- ①本人の意思決定を支援する役割
- ②複合的な生活課題を解決し、権利擁護を図る役割
- ③成年後見制度等の権利擁護支援への入り口としての役割
- ④地域のネットワークをつくる役割

③役割の明確化と理解促進

一方で、本事業の現行の実施要領の記載はこうした実態を必ずしも反映していない状況にある。また、福祉事務所ケースワーカーやケアマネジャー等の関係機関との連携において、本事業が単なる「金銭管理」を行う事業と理解されていたり、生活費の使い過ぎを防ぐ目的で、生活保護受給のための条件のように利用されている例も見られる。

今後、権利擁護支援の重要な制度の一つとして成年後見制度等とも連携して支援の充実を図っていくうえで、特に、本事業が果たしている意思決定支援の役割をより明確に打ち出すなど、実施要領上の記載も見直すことが必要と考えられる。

これにより、本事業の目的や援助内容について地域の支援関係者や行政の理解を促進し、適切な役割分担を図っていくとともに、本事業のサービスの平準化にもつながることが期待される。

2. 「福祉サービス利用援助」のあり方

①福祉サービス利用援助にかかるマニュアル上の記載

本事業の目的である福祉サービス利用援助について、「2020年日常生活自立支援事業推進マニュアル（改訂版）」（全社協）では、以下のように具体的な内容を記載している。

福祉サービス利用援助

- ①福祉サービスを利用する、または利用をやめるために必要な手続き

- ②福祉サービスについての苦情解決制度を利用する手続き
- ③住宅改造、居住家屋の賃貸、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続きに関する援助、その他福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助
- ④福祉サービスの利用料を支払う手続き

また、ここでの「手続き」の意味については、以下の通り説明されている。

- (ア)例えば、現在は福祉サービスを利用していなくても、近い将来福祉サービスの利用が予想される場合に、その将来の手続きのためにあらかじめ本契約を締結しておくことは可能です。
- (イ)また、すでに福祉サービスを利用中であり、新たな手続きの援助は必要ないけれども、利用中のサービスが適切に実施されているか否かを確認するために、定期的に自宅を訪問することも福祉サービスの利用手続きの援助に含まれます。

実際の支援においては、福祉サービスだけにとどまらず、幅広く日常生活に必要なサービスを利用したり物品を購入したりする際の相談にのり必要なアドバイスを行ったり、書類作成等の「手続き」だけでなく、本人が適切に情報を得て意思決定するための支援を行ったりしている。また、現在利用している福祉サービスが問題なく利用できているか、本人の状況に応じたサービスが提供されているか等を本人の立場に立って確認し、必要な場合はケアマネジャーやサービス事業者等と調整を図ることも期待されている。

②「福祉サービスの利用援助」に関する課題

福祉サービスの利用援助は本事業の主たる目的であるが、本事業が制度化された時点では存在していなかったケアマネジャーや相談支援専門員、地域包括支援センター、基幹相談支援センター、生活困窮者自立支援制度といった相談支援の仕組みが制度化されたため、福祉サービスの利用援助の意義や役割が見えづらくなっているとの指摘もある。

一方で金銭管理支援については他に対応するサービスが無いため本事業への期待は高く、単なる金銭管理のみの安易な利用に歯止めをかける意味から、福祉サービスを利用することが決まっている（または直近で利用予定がある）ことを利用要件としている社協があるなど、運用にばらつきが生じている²ことが課題となっている。

「1. ③役割の明確化と理解促進」で述べたように、本事業が果たしている意思決定支援の役割をより積極的に打ち出すなど、本事業が行う福祉サービス利用援助の意義や求められる役割について明確化することが必要である。

² 「日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携の在り方等についての調査研究事業」（令和2年度社会福祉推進事業 日本社会福祉士会）

3. 実施主体について

①実施主体のあり方検討の必要性

「最終とりまとめ」において、権利擁護支援は包括的支援体制の基盤として位置付けられた。市町村は成年後見制度の利用促進にとどまらず、総合的な権利擁護支援を推進することが求められており、その意味から、本事業についても市町村を主体とすることも含めて、実施主体のあり方を検討することが必要と考えられる。

現在、本事業の実施主体は都道府県・指定都市社協であり、市町村（行政）は関与しない仕組みであるが、本事業に対する市町村の理解が十分でないことが課題となっている。具体的には、生活保護のケースワーカーが支出管理の目的で本事業の利用を強く勧める、本事業の利用者で成年後見制度の利用が望ましいケースであるにも関わらず、事務手続きや報酬助成費用の負担を回避する意図から市町村長申立が進まない等の例がある。このように、本来は利用者の状態やニーズに応じて行われるべき日常生活自立支援事業から成年後見制度への移行や、両制度間の連携や役割分担が円滑に行われていない状況が見受けられる。また、中核機関を受託した社協が、日常生活自立支援事業を含めて包括的に権利擁護支援をする体制を整えようとした場合に、職員体制や事業費の厳密な按分を求められ、両制度の連携に支障をきたす例も生じている。

②実施主体の見直しのメリットと課題

実施主体のあり方については、既に「平成 30 年度日常生活自立支援事業実態調査報告書」において提言しており、本年度の本委員会においても、市町村が主体となって地域の実情に応じて展開することによってきめ細かな支援が図られるなど利用者にとってもメリットになり、また、潜在的なニーズの掘り起こしにもつながることが認識されている。

なお、本委員会の議論においては、市町村を実施主体とすることで地域格差が広がることを懸念する意見や、すべての地域において誰もが一定の水準で本事業を利用できる体制の確保を重視すべきとの指摘があった。

市区部においては、地域の実情に応じた体制強化が期待できる反面、町村など小規模な自治体では単独で本事業の実施が難しい地域もあることに留意が必要である。成年後見制度利用促進の体制整備と同様、広域での実施や都道府県との機能分担も含めて多層的な仕組みとしていくことも考えられる。

また、人材育成や専門性の維持・向上、運営監視についても都道府県・指定都市社協の役割が引き続き重要である。

実施体制の見直しは、本事業の補助金が十分に確保できていないことが発端であった。令和元年度より国庫補助基準が改定されたものの、未だ国庫補助基準を下回っている都道府県社協も少なくない。このため実施体制と合わせて、財源確保についても引き続き対応が必要である。

4. 支援の質の向上と業務の効率化

①支援の質の向上

近年、本事業において、複合的な課題を抱える世帯や精神障害がある利用者、依存症に苦しむ利用者への支援が課題となっており、生活支援員が担当することが困難で、専門員に大きな負担が掛かる事例も増えている。専門員や生活支援員の資質向上はもとより、専門員等が一人に対応するのではなく、社協内や外部の支援者と連携し、チームを組んで対応することが重要である。具体的には、社協内の相談支援を担当する部門あるいは社協全体で事例を検討したり、医療や司法等、地域の専門職・専門機関の協力を得てバックアップ体制を整えることも必要である。多職種連携・多機関協働にあたっては、中核機関が設置する協議会に参加している専門職や関係機関との連携が有効と考えられる。

成年後見制度利用促進においては、意思決定支援に基づく後見業務に向けて後見人等への研修が推進されている。本事業においても、意思決定支援に基づくサービスが行われているかどうか、支援関係者の安心のためではなく真に本人のための支援となっているかどうか、常に問い直し、支援の質を高めていくことが必要である。

②社会の変化への対応

キャッシュレス化が進む中、現金に比べてお金を使っている実感が乏しいために使い過ぎが起りやすいなど、本人による家計管理が難しく、支援者側も支援に苦慮するという声が多く聞かれる。また、金融機関の支店統廃合や手数料の引き上げにより本事業のサービス提供や利用者負担にも影響が出ている地域がある。

その他、未婚率の上昇、家族関係の希薄化等により、身寄りのない人や家族に頼ることができない人が増加するなかで、利用者死亡後の預かり物の返還に関する課題も指摘されている。今後、こうした社会の変化に対応した支援方法や本事業の実施体制についても検討が必要である。

③業務の効率化

本事業では、適正な運営確保の観点から多くの書類作成が必要とされており、契約件数が増えるに従って作成や管理の負担が増加している。不正防止との両立を図りながら業務を効率化できるよう、業務管理システムの導入など ICT の活用を推進する必要がある。そのための財源確保や効果的な活用方法の共有等の取り組みを進める必要がある。

5. 不正防止について

①再発防止に向けた不正事件に関する情報共有

近年、本事業に関わる不正事件が毎年複数件発生しており、市区町村社協における内部けん制の徹底、再発防止策の強化が喫緊の課題となっている。

本委員会では、令和2年6月に「日常生活自立支援事業における不正防止のポイント」をとりまとめ、普及を図ったところであるが、より効果的な不正防止対策を講じるためには、過去に発生した不正事件を分析し、発生の経緯や組織の構造的な課題も含めた発生要因を全国で共有することが重要である。

都道府県・指定都市社協からも、不正事件発生時の全社協からの注意喚起に際して、事件の詳細に関する情報提供を求める意見があったことから、本委員会において不正事件について共有する際の事例フォーマットを検討した。今後、不正事件発生時には、都道府県・指定都市社協において別紙フォーマット（P9）を作成し、全社協を通じて全国の社協で共有することが有効と考えられる。

②運営監視のあり方

基幹的社協方式から全市区町村社協実施へと転換が進み、本事業を実施する社協は令和3年3月末時点で1,563か所にのぼる。契約件数も増加するなかで、運営適正化委員会の限られた体制ではすべての利用者について詳細な書類点検は難しいこと、実地調査が3～4年に1回程度となっており、課題が見つかった後の改善状況の把握が十分ではないこと、実地調査でチェックすべき事項が明確化されていないこと等が課題として指摘されている。今後、運営適正化委員会に関するこれらの課題について検討を進める必要がある。

また、複合的な課題を抱える利用者も増え、意思決定支援に基づくサービス提供がこれまで以上に重要になるなか、都道府県域に設置された運営適正化委員会による監視に加えて、市区町村段階における第三者的な監視の仕組みについても検討することが考えられる。

6. 総合的な権利擁護支援の展開に向けた仕組みづくり

①中核機関と本事業の連携

総合的な権利擁護支援の展開に向けて、本事業と成年後見制度の連続性を高め、一人ひとりの状況に応じて適切な制度利用を選択できるようにしていくことが求められる。

現在は、本事業と成年後見制度の相談窓口が分かれていたり、事例の検討もそれぞれに実施したりしている状況があるが、今後、中核機関と本事業の連携や役割分担について検討していくことが重要である。

具体的には、例えば中核機関が開催する個別事例の支援方針の検討会議等において、本事業の利用ケースも検討対象とすることが考えられる。これにより早い段階から将来的な成年後見制度の利用可能性も視野に入れたアセスメントや方針検討が可能となる。

また、支援方針や関係機関との適切な役割分担等について検討を行うほか、専門員や生活支援員が支援にあたって専門職の助言を求めたいときに相談したりすることで利用者のニーズに応じた両制度の円滑な連携が可能になると考えられる。

なお、こうした検討にあたっては、本事業や成年後見制度だけにとどまらず、介護や生活支援のさまざまなサービス、住民やボランティアによるインフォーマルな支援等との連携も含めた総合的な権利擁護支援策を考慮することが必要である。

②包括的な支援体制との連動、社協内の理解と連携の促進

上記のような総合的な権利擁護支援の展開は、市町村における包括的な支援体制の構築とも連動しながら進める必要がある。各市町村が包括的支援体制の構想づくりを進める際、本事業や成年後見制度利用促進を含めた権利擁護支援の体制整備についても検討が行われるよう、現状や課題を伝えるなど、社協として働きかけることが重要である。

同時に、社協内においても、職員のソーシャルワークのスキルアップを図るとともに、全職員が本事業の役割を理解し、各部所間の連携による支援が強化されるよう、局内連携を推進することが必要である。

おわりに

第二期成年後見制度利用促進基本計画が令和4年度よりスタートし、本事業や成年後見制度を含めた総合的な権利擁護支援の展開が本格化することとなる。

本年度整理した論点についてさらに議論を深め、本事業が今後一層役割を發揮することができるよう、具体的な取り組みにつなげることが期待される。

不正事例入力フォーマット

社協概要	入力日	都道府県・指定都市名	市区町村社協名
	当該社協の職員体制・職員数(直接サービス職員除く)		
不正の概要	不正が行われた事業・会計		
	当該社協の日常生活自立支援事業利用者数(※日自での不正の場合)		
	不祥事が発覚した時期		
	不正が行われた期間		
	不正行為を行った者	役職(年齢)、正規・非正規	社協勤務年数等
	不正の動機・目的		
	被害者	人数	内訳(認知症高齢者・知的障害者・精神障害者、在宅・施設・病院など)
	被害額		
発生要因・発覚の経緯	不正行為の内容(どのような手口で不正を行ったか)		
	不正行為発生の組織的要因(内部けん制の欠陥等)		
	発覚前の事柄		
	不正が発覚したきっかけ		
調査・報告	不正行為の実態究明の調査(誰がどのように調査するか・調査したか)		
	公表時期	時期	手段
	都道府県庁への報告	報告時期	都道府県からの指導内容等
	市区町村への報告	報告時期	市区町村からの指導内容等
	第三者委員会の設置有無 報告書等の作成・公表		
処分・事後対応	刑事告訴の有無・時期		
	不正行為を行った者及び関係者の処分	当該職員	関係者
	当該社協の理事会・評議員会への報告等	時期	報告先・内容
	被害者への説明・謝罪	時期	手段
	弁済方法		
再発防止	不正行為を行った者への求償等		
	当該社協における取り組み 都道府県・指定都市社協の取り組み		