

令和5年4月21日

成年後見制度利用促進における社協の取り組みと 地域における権利擁護支援体制の構築に向けた基本的な方策（第2次）

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検討委員会

- すべての地域住民が、権利を侵害されることなく、個人の尊厳と意思が尊重され、一人ひとりがその人らしい生活を送ることができるよう支援を行う権利擁護支援は、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制の基盤となるものである。
- 国は、平成28年5月施行の成年後見制度の利用の促進に関する法律に基づき、成年後見制度利用促進基本計画（以下、基本計画）を平成29年に策定し、成年後見制度利用促進の体制整備を進めてきた。
- 全社協地域福祉推進委員会の「今後の権利擁護体制のあり方検討委員会」（以下、「本委員会」）では、基本計画を踏まえ、平成30年に「成年後見制度利用促進における社協の取り組みと地域における権利擁護体制の構築に向けた基本的な方策」（以下、「第1次方策」）を策定し、社協としての取り組みを提言した。
- このたび本委員会では、令和4年3月に第二期基本計画が閣議決定されたこと、また、平成29年及び令和2年の社会福祉法改正により、市町村が主体となって包括的な支援体制を構築することが規定されたこと等を踏まえ、第1次方策の見直しを行った。
- 第2次方策では、権利擁護支援体制の構築に向けた社協としての取り組みの考え方を再確認するとともに、第1次方策以降の体制整備の進捗状況や第二期基本計画の内容を踏まえて、今後取り組むべき内容を提言している。
- 本方策の内容を参考とし、社協としてのこれまでの実践を活かしながら、多様な関係者とともに、地域における権利擁護支援体制づくりを推進していただきたい。

目次

I	社協がめざす地域における総合的な権利擁護支援体制の構築	3
①	社協における権利擁護支援の取り組み	3
②	社協がめざしてきた総合的な権利擁護支援体制と第二期基本計画の方向性の重なり	3
③	市町村が進める包括的な支援体制の構築とあわせて、権利擁護支援の体制整備に引き続き取り組む(地域共生社会の基盤づくり)	3
II	第二期基本計画を踏まえた今後の取組	4
1.	市区町村社協、指定都市社協の役割と取組	4
①	権利擁護支援を通じた地域づくり	4
②	行政の役割と連携のあり方	4
③	権利擁護支援の地域連携ネットワーク構築及び強化のための取組	5
ア	中核機関の設置・社協としての受託推進	5
イ	家庭裁判所との連携	6
ウ	中核機関の機能の充実・強化	6
エ	日常生活自立支援事業と成年後見制度の連携	7
オ	権利擁護支援の担い手の確保・育成	8
カ	法人後見の受任体制の整備	9
キ	身寄りのない人への支援	11
ク	財源確保(公的財源、民間財源(遺贈等含む))	11
2.	都道府県社協の役割と取組	12
3.	全社協の役割と取組	13

I 社協がめざす地域における総合的な権利擁護支援体制の構築

①社協における権利擁護支援の取り組み

- 障害の有無や年齢にかかわらず、尊厳をもってその人らしく安心して生活が送れることは、誰もが保障されるべき権利である。
- 社協では、これまでも地域福祉を推進するなかで権利擁護支援に取り組み、日常生活自立支援事業や成年後見制度を活用しながら、判断能力が不十分な人の地域生活を支援してきた。
- 日常生活自立支援事業では対応しきれないニーズに対しては、法人後見の受任体制を整えたり、市民後見人をはじめとした権利擁護支援の担い手の育成や支援を進めるとともに、行政に働きかけて権利擁護センター等を設置してきた。
- そのほか、社協独自の事業・サービスとして、住民や地域の関係者による見守り活動や、身寄りのない人の入院・入所に際しての支援、居住に関わる支援、死後事務等の終活に係る支援等も全国各地の社協で実施されている。

②社協がめざしてきた総合的な権利擁護支援体制と第二期基本計画の方向性の重なり

- 第二期計画では、地域共生社会の実現という目的に向け、本人を中心にした支援・活動における共通基盤となる考え方として権利擁護支援が位置づけられるとともに、成年後見制度以外も含めた総合的な権利擁護支援策を充実することが掲げられた。
- また、成年後見制度の利用促進は、全国どこの地域においても制度の利用を必要とする人が、尊厳のある本人らしい生活を継続することができる体制を整備して、本人の地域社会への参加の実現を目指すものであると位置づけ、そのための取り組みとして、本人の自己決定権を尊重し、意思決定支援・身上保護を重視した制度運用改善を進めることが示された。
- これらは、第1次方策の方向性に重なるものであり、社協のこれまでの取り組みが国の計画に反映されたものと捉えることができる。

③市町村が進める包括的な支援体制の構築とあわせて、権利擁護支援の体制整備に引き続き取り組む(地域共生社会の基盤づくり)

- 権利擁護支援を必要としている人の中には、身寄りがなく、または身寄りがあっても頼ることができない状態の人や、地域社会とのつながりが希薄であるなど、孤独・孤立の状態に置かれている人もいることから、権利擁護支援を必要としている人に対して、住民同士のつながりや支え合い、社会参加の支援を充実することが重要である。
- 一人ひとりの状況に応じた多様な支援を切れ目なく提供し、地域社会への参加を支援するためには多様な分野や主体が連携できるような体制の構築が重要であ

る。

- 一方、平成 29 年、令和 2 年の 2 回にわたり地域共生社会の実現に向けた社会福祉法の改正では、①相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を柱とする、包括的な支援体制の構築が進められている。
- そうした体制の構築にあたっては、権利擁護支援の視点を盛り込むとともに、権利擁護支援ネットワークや中核機関の体制整備と連動していく必要がある。

Ⅱ 第二期基本計画を踏まえた今後の取組

1. 市区町村社協、指定都市社協の役割と取組

①権利擁護支援を通じた地域づくり

- 社協は、行政や福祉関係者、司法関係者をはじめ多様な組織、関係者をつなぎ、地域における権利擁護支援体制の構築に向けた連携・協働の場として役割を發揮することが期待される。地域福祉の推進を担う社協は、中核機関の受託の有無に関わらず、地域連携ネットワークに参画し、積極的に役割を果たしていくことが重要である。
- また、従来から取り組んできた日常生活自立支援事業、住民による見守り・支援の活動、民生委員・児童委員、社会福祉法人・福祉施設等との連携も含めて総合的に権利擁護支援を進めていくことが不可欠である。
- あわせて、権利擁護支援体制の構築の過程で、意思決定支援や権利侵害回復支援の重要性を地域住民等に伝え、地域のなかで理解者、応援者を増やしていくことも社協の役割の一つと言える。判断能力が不十分な人たちが、差別を受けたり排除されたりすることなく、社会の一員としてともに支え合うことができるよう、福祉教育を通じて「共に生きる力」を地域の中に育むという視点も重要である。
- 社協は、これまでも社会福祉法人・福祉施設や企業等の多様な組織・関係者とともに、地域生活課題の解決に向けた支援に取り組んできている。権利擁護支援体制の構築に向けても、それぞれが自らの役割やできることを明らかにしながら連携・協働していくことが重要である。地域における公益的な取組として、日常生活自立支援事業や法人後見等の権利擁護支援に関する事業への参加、協力を社会福祉法人に呼びかけることも考えられる。
- 上記に取組むうえで、社協組織内の部門間連携を強化すること、あわせて、社協における不正防止を徹底するため、内部けん制体制の確立をはじめ、組織的な取り組みが必要である。

②行政の役割と連携のあり方

- 社協が中核機関を受託する場合、行政と緊密に連携し、パートナーシップを築きながら体制整備を進める必要がある。

- 行政は、成年後見制度の利用促進に関する施策を実施する責務があり、地域連携ネットワークの構築や中核機関の設置・運営に関して、その役割を積極的に発揮することが求められる。
- また、権利擁護支援体制の構築にあたっては、生活全体を支える視点から、庁内連携の推進が求められる。税や住宅、水道、電気等の担当部署をはじめとした福祉関係以外の部署等の幅広い関係者にも実態や課題を伝え、連携を強化していくことが重要である。
- 社協は、権利擁護支援に関する課題や今後のビジョンを行政と共有し、成年後見制度利用促進に関する市町村計画や、地域福祉計画等の行政計画の策定に積極的に参画することや定期的に情報共有や協議の機会を持つことなども重要となる。

③権利擁護支援の地域連携ネットワーク構築及び強化のための取組

- 第二期基本計画では、地域連携ネットワークとは、各地域において、現に権利擁護支援を必要としている人も含めた地域に暮らす全ての人が、尊厳ある本人らしい生活を継続し、地域社会に参加できるようにするため、地域や福祉、行政などに司法を加えた多様な分野・主体が連携するしくみとされている。
- 地域連携ネットワークは、新たに作るのではなく、既存の福祉関係のネットワークに、権利擁護支援のために必要な専門職・専門機関を加えていくという視点も重要である。
- また、権利擁護支援を必要とする人のなかには、複合的な課題を抱えている場合も見られることから、上述のように、市町村が進める包括的な支援体制の構築との連動が重要である。

ア 中核機関の設置・社協としての受託推進

- 中核機関の役割は、本人や関係者等から権利擁護支援や成年後見制度に関する相談を受け、必要に応じて専門職と連携するとともに、専門職団体や関係機関との連携など、地域連携ネットワーク全体のコーディネートを行うことである。
- 「令和4年度成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果（厚生労働省）」によると令和4年4月1日時点の中核機関整備済みの市町村は935か所(53.7%)となっている。
- 一方、272か所(15.7%)の自治体では未だ具体的な検討が行われておらず、とくに人口規模が小さい自治体では、その割合が高くなっている。
- 運営主体を見ると、中核機関については、935カ所のうち直営が242カ所(25.9%)、委託（一部委託含む）が693カ所(74.1%)で、そのうち537カ所(77.4%)が社協委託であり、これまで権利擁護支援に取り組んできた社協への期待が大きい。
- 一方で、中核機関の立ち上げを急ぐ自治体が増えたことから、その目的・役割や、

地域の関係機関や専門職、行政との権利擁護支援に関する課題の共有、役割分担等が不十分なまま設置されているところもある。

- 設置した後も、社協が把握している地域における権利擁護支援体制の実態等を行政と共有し、そのあり方について検討を行い、中核機関の機能や多機関との役割分担、必要な体制・財源等について協議を重ねることが重要である。

イ 家庭裁判所との連携

- 第一期基本計画以降、成年後見制度利用促進の体制整備に関して家庭裁判所の理解がさらに進み、各地域で自治体や中核機関、社協等と家庭裁判所との連携が深まっている。
- 今後、中核機関における受任調整や市民後見人の育成・活動支援、後見人支援等の取り組み強化が期待されるなか、後見人候補者の検討、推薦、マッチングの体制づくりや、受任者調整プロセスにおける共有など、家庭裁判所との連携はますます重要であり、日頃からの関係づくりとともに、成年後見制度の利用促進に関する課題認識の共有が期待される。

ウ 中核機関の機能の充実・強化

- 意思決定支援や身上保護を重視した成年後見制度の運用改善に向けて、中核機関は、相談や広報・啓発等に加えて、受任調整(マッチング)や後見人支援等の取り組みを充実・強化していくことが必要である。
- 後見人等の候補者の適切な推薦に向けては、権利擁護支援ネットワークのなかで、家庭裁判所や専門職団体等の協力も得ながら、後見人等候補者の的確な推薦を行うための検討や、マッチングの手法などの共有ができるような体制を整えることが重要である。
- 受任調整を実施する際は、本人の意向を尊重することや、課題等に応じた柔軟な選任形態等も検討することが求められている。
- また、特に、親族後見人や市民後見人が受任した場合、成年後見制度の利用を開始した後、成年後見人等だけに任せきりにするのではなく、福祉関係者や住民等を含めたチームで本人を支援していくことが必要である。
- 後見人等を孤立させないよう、チームによる支援を行うことは、後見人等による不正行為の防止を含めた本人の権利擁護をより確実なものとするうえでも重要である。
- 中核機関は、行政及び権利擁護支援ネットワークに参画する関係者とともに、後見人等への支援を行い、後見人等だけでは解決できない地域生活課題については、既存の福祉関係のネットワークや多機関協働を通じて資源開発等につなげていく必要がある。

エ 日常生活自立支援事業と成年後見制度の連携

- 第二期計画では改めて、成年後見制度と日常生活自立支援事業等との連携の推進及び同事業の実施体制の強化が示された。
- 本委員会では、令和4年2月に「日常生活自立支援事業の今後の展開について」をとりまとめて公表しており、一人ひとりの生活を支えるため、日常生活自立支援事業と成年後見制度が連携を密にし、双方の制度の特性を活かしながら、適切な制度の選択・利用などを促進することの重要性を示した。
- 一方、日常生活自立支援事業から成年後見制度への移行が円滑に進まず、成年後見制度を利用した方が良いと思われるケースでも、日常生活自立支援事業で継続して支援をせざるを得ない状況も見受けられる。
- 成年後見制度と日常生活自立支援事業の切れ目のない連携に向けては、市区町村行政や関係機関に対して、日常生活自立支援事業が金銭管理だけを目的とした事業ではなく、意思決定を支援する事業であるという適切な理解を得ることが重要である。
- また、令和2年度社会福祉推進事業「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報告書」では、日常生活自立支援事業から移行されるべき事案が成年後見制度へと適切に移行するにあたり、下記の方策が有効と記載されている。
 - ① 権利擁護支援の地域連携ネットワークへ日常生活自立支援事業担当部署が参画し、中核機関職員と定期的に事例検討できる機会を設ける。
 - ② 中核機関で開催される「権利擁護支援の方針についての検討・専門的判断」のための会議体を活用する。
 - ③ 日常生活自立支援事業の専門員や、中核機関の職員が、本人申し立てや親族申し立ての支援の力をつける。
 - ④ いつ、どのようなときに日常生活自立支援事業から成年後見制度への移行を検討するかについて共通認識を形成する。
 - ⑤ 市町村と社会福祉協議会における、市町村長申し立てが必要な場合についての共通認識を形成する。
 - ⑥ 補助、保佐類型での制度利用が可能な、市民後見人または法人後見の仕組みをつくる。
- 同報告書では、金銭管理等に係る関連諸制度について役割分担検討チェックシートを示している。また、これ以外にも各地域の社協において日常生活自立支援事業利用者の成年後見制度利用の検討の視点やチェックリスト等を作成している例もあり、こうした取り組みについて全国で情報共有することが有効である。
- 加えて、成年後見制度への移行だけでなく、生活困窮者自立支援制度など他制度

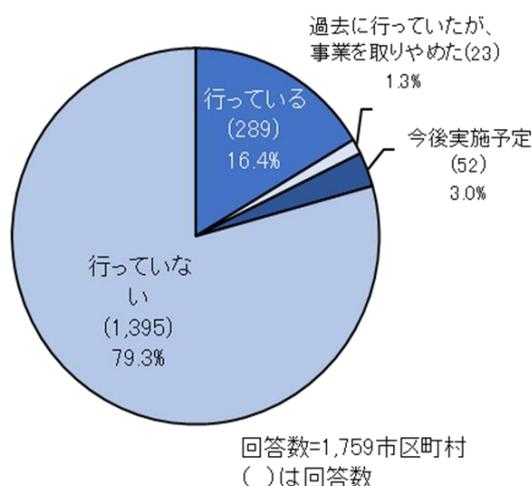
との連携も視野に入れることが重要である。

オ 権利擁護支援の担い手の確保・育成

- 第二期計画では、優先して取り組む事項として、「担い手の確保・育成等の推進」を挙げており、特に地域共生社会の実現の観点から、市民後見人等の育成・活躍支援を推進する旨が明記された。
- 市民後見人による活動は、権利擁護支援を必要としている住民の存在を地域に伝え、理解を広げるとともに、地域の助け合いの力を強めるなど住民参加の権利擁護支援体制の構築につながるものである。
- しかし、「令和3年度成年後見制度にかかる取組状況調査（全社協）」によると、令和3年9月時点で市民後見人の養成を行っている社協は289社協（16.4%）にとどまっている。

【図1】市民後見人の養成について

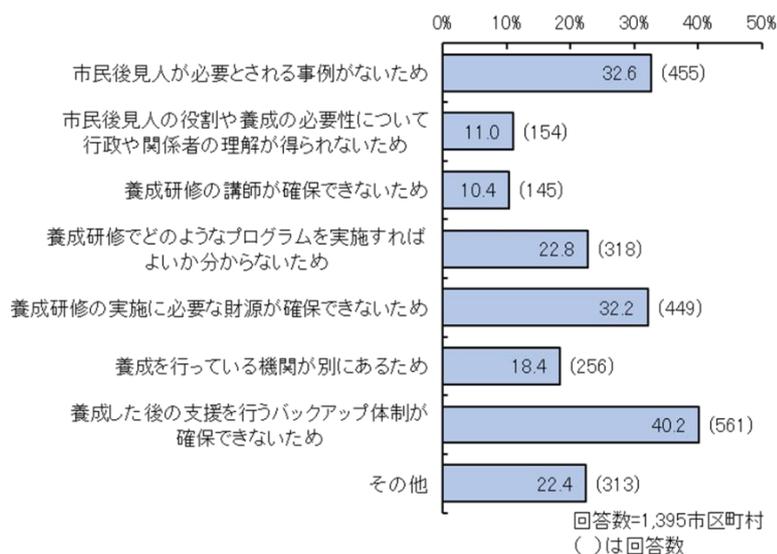
（令和3年度 成年後見制度にかかる取組状況調査より）



- 市民後見人の養成に取り組んでいない理由としては、「養成した後の支援を行うバックアップ体制が確保できない」、「養成研修の実施に必要な財源の確保ができない」ことを30%以上の社協が挙げている。
- 地域連携ネットワークの協議会等において、市民後見人の育成とそのバックアップについて行政や家庭裁判所、専門職団体等と検討し、体制を整備していくことが必要である。

【図2】市民後見人の養成に取り組んでいない理由

(令和3年度 成年後見制度にかかる取組状況調査より)



- 市民後見人養成の取り組みが増えない背景には、育成した市民後見人の活躍の場が少ないという課題もある。
- そのため、市民後見人養成研修修了者が後見人等だけでなく、日常生活自立支援事業の生活支援員や法人後見支援員をはじめ、判断能力が不十分な人の意思決定支援に関わる幅広い場面で活躍できるような取り組みを進めることが重要である。
- また、市民後見人の選任を進めるためには、とくに家庭裁判所との連携が重要である。どのようなケースで市民後見人の選任が考えられるか、選任後のバックアップをどのように行うのかなど、認識をすり合わせておくことが重要である。
- あわせて、法人や専門職との複数後見、法人や専門職から市民後見人へのリレー方式等、柔軟な選任形態を広げていく必要がある。
- 社会資源が不足している等の理由により、単独の市町村では養成や活動支援が難しい場合が考えられることから、都道府県は市町村の状況を把握したうえで、市民後見人や法人後見を含めた担い手確保の方針について検討し、都道府県が策定する取組方針に盛り込んでいくことが必要である。

カ 法人後見の受任体制の整備

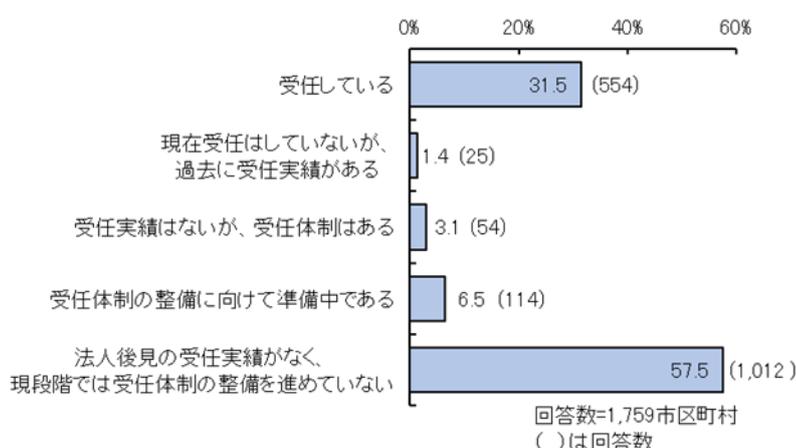
- 法人後見については、第二期計画においても、比較的長期間にわたる制度利用が想定される障害者や支援困難な事例への対応などの観点から、全国各地で取り組みを推進していくことが必要と記載されている。
- 社協が法人後見に取り組む意義として、個人では対応が難しい事例や長期受任が想定される若年の障害者等を組織的に支援することや、日常生活自立支援事業利用者に継続的に関わること、法人後見支援員として住民に参画してもらい地域

づくりにつなげること等があげられる。

- 「令和3年度成年後見制度にかかる取組状況調査（全社協）」によると、社協では、令和3年9月1日現在、633社協（36.0%）が法人後見の受任体制を有しており114社協が受任体制の整備に向けて準備を進めている。
- 市町村長申立件数の増加等を背景に、社協に受任を期待される案件は増加しており、令和3年9月1日時点の受任件数は6,446件と前回調査（4,933件）と比較して1,513件（30.7%）増加している。また、長期にわたってきめ細かな支援が必要な案件も多く、受任件数を増やすことは容易ではない。

【図3】法人後見の実施について

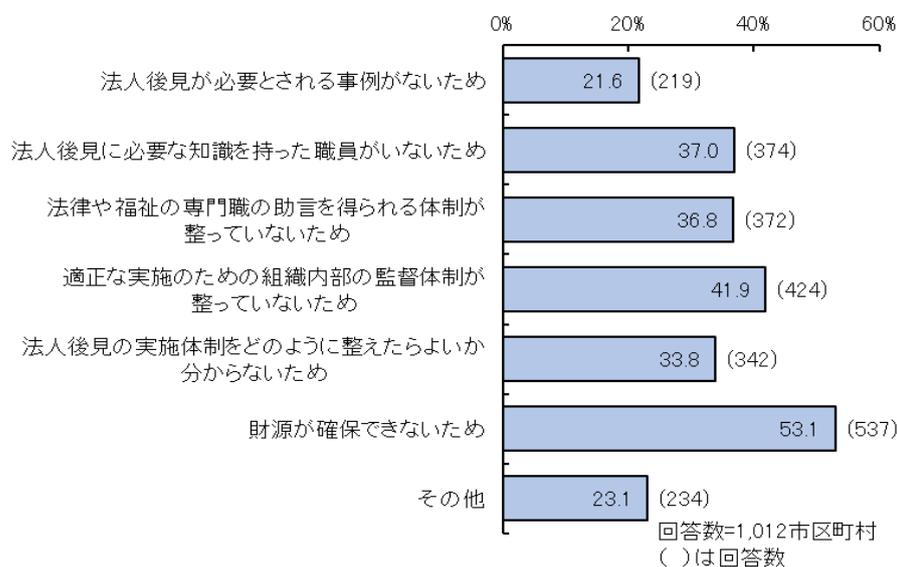
（令和3年度 成年後見制度にかかる取組状況調査より）



- 一方で、法人後見の受任実績がなく、現段階では受任体制の整備を進めていない社協も57.5%と半数以上にのぼる。
- 受任体制の整備を進めていない理由としては、「財源が確保できないため」が最も多く53.1%となっており、次いで「適正な実施のための組織内部の監督体制が整っていないため」が41.9%、「法人後見に必要な知識を持った職員がいないため」(37.0%)、「法律や福祉の専門職の助言を得られる体制が整っていないため」(36.8%)となっている。
- 今後、こうした課題を踏まえて対応策を検討し、たとえば都道府県域で法律や福祉の専門職の助言を得られる体制を整備するなど、法人後見の受任を支援する取り組みが重要である。
- また、法人後見を受任している社協においては、内部けん制の体制の確保や担当職員を孤立させない職場づくりなど、不正防止の徹底が求められる。

【図 4】 法人後見を行っていない理由

(令和 3 年度 成年後見制度にかかる取組状況調査より)



キ 身寄りのない人への支援

- 単身世帯が広がり、身寄りのない人や身寄りに頼れない人が増えており、成年後見制度や日常生活自立支援事業だけで解決できないことについて、多様な生活支援サービスが求められている。
- 各社協では、それぞれの地域の生活課題に応じて、入院・入所に関する支援、終活、賃貸住宅等への入居に関する支援、死後事務委任契約など多様なサービスが展開されている。
- また、地域の医療・福祉関係機関と協議し、身寄りのない人が、判断能力が低下したり、入院・入所する際に、支援関係者が連携して意思決定支援し、生活をサポートしていくためのガイドラインを策定する取り組みも行われている。
- 今後、こうした取り組みを全国に発信・共有し、権利擁護支援が必要な人たちを地域で支える仕組みやサービス、住民の福祉活動等を推進していく必要がある。

ク 財源確保(公的財源、民間財源(遺贈等含む))

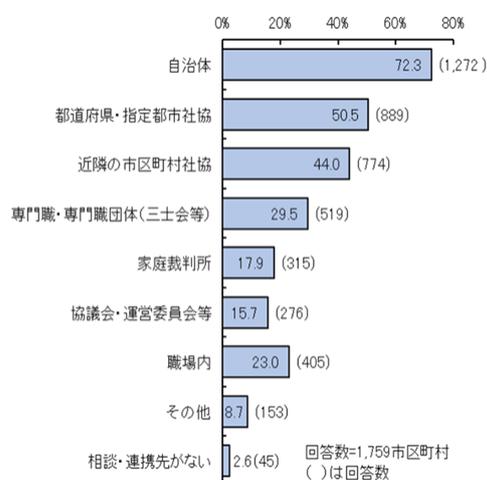
- 今後の需要増加を見据え、中核機関の体制強化や法人後見受任、市民後見人の育成・活動支援等の充実に向けて、行政と協議し必要な財源確保を進める必要がある。
- あわせて、遺贈や相続寄付、共同募金のテーマ型募金の活用など、公的財源だけにたよらない持続可能な権利擁護支援の体制づくりも必要となる。
- 現在、国が実施する「持続可能な権利擁護支援モデル事業」の「寄附等の活用による多様な主体の参画の検討」において、「権利擁護支援の活動や社会課題、そ

の解決策について、地域住民や企業など地域社会に広く周知して資金を調達するファンドレイジングにより、公的財源では性質上対応困難な権利擁護支援の課題への柔軟な対応を可能とする取組」が実施されており、これらの検討結果を参考とにしていくことも必要である。

2. 都道府県社協の役割と取組

- 第二期計画では、「優先して取り組む事項」として「都道府県の機能強化による権利擁護支援の地域連携ネットワークづくりの推進」が挙げられている。
- 都道府県社協は、都道府県行政、家庭裁判所、専門職団体、関係機関等とともに都道府県域でのネットワークを形成し、以下のような取り組みを通じて各市町村の実情に応じ、体制整備に向けた支援をしていく必要がある。
 - ・ 都道府県としての取組方針の策定
 - ・ 町村部等での体制整備に関する支援
 - ・ 支援困難事例への対応をサポートする体制づくり
 - ・ 市町村や中核機関に対する研修、後見人等に対する意思決定支援に関する研修の実施
 - ・ 市民後見人等の養成、法人後見団体の育成、支援
 - ・ 都道府県段階での協議会設置
 - ・ 権利擁護支援を実施している団体への寄付の推進や虐待等の支援困難な事案への公的な関与による後見の実施
- 一方、「令和3年度成年後見制度にかかる取組状況調査（全社協）」によると、市区町村社協が、体制整備に関して困ったときや情報がほしいときの相談先としては、1,272社協（72.3%）が自治体、505社協（50.5%）が都道府県・指定都市社協と回答している一方、45社協（2.6%）は「相談先がない」と回答している。
- 国が養成を進めている権利擁護支援に関するアドバイザーの配置をはじめ、都道府県の体制強化が重要である。
- 権利擁護支援の担い手育成に関しても都道府県の役割が期待される。第二期計画では、法人後見の実施団体として社協の更なる推進への期待が記されているが、財源確保や組織体制、専門職の助言等の面で不安を抱える社協が多いことから、法人後見受任を推進するため、都道府県社協には、これらの課題を解決し体制整備をバックアップが求められる。社協以外の法人後見の担い手の育成の必要性も指摘されており、都道府県域での取り組みが期待される。
- また、都道府県行政に対して、都道府県による市町村支援機能強化事業等の国庫補助金の活用を働きかけていく必要もある。

【図5】体制整備に関して困ったときや情報がほしい時の相談先
(令和3年度 成年後見制度にかかる取組状況調査より)



3. 全社協の役割と取組

- 全国各地における権利擁護支援体制の構築と社協の役割発揮に向けて、中核機関の運営や法人後見受任、市民後見人の育成・活動支援等に関する現状、課題を把握し、必要に応じて国等への要望・提言を行う。
- 日常生活自立支援事業と成年後見制度の連携強化に向けて、円滑な移行のためのチェックリストの作成や中核機関による事例検討の会議等の活用事例を収集し情報提供する。
- 第二期基本計画において機能強化が謳われた、都道府県の取り組みについて、現状や課題を把握し、都道府県社協に情報共有すること等を通じて都道府県社協の取り組みを支援する。
- 身寄りのない人への生活支援やいわゆる終活支援に関する取り組み事例を収集・情報提供し、全国的な推進を図る。

参考資料

第二期成年後見制度利用促進基本計画

<https://www.mhlw.go.jp/content/000917303.pdf>

「令和3年度成年後見制度にかかる取組状況調査」(令和4年5月17日 全社協)

<https://www3.nhk.or.jp/sapporo-news/20220914/7000050659.html>

「日常生活自立支援事業の今後の展開について」(令和4年2月15日 全社協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)

https://www.zcwvc.net/member/research/res_advocacy/