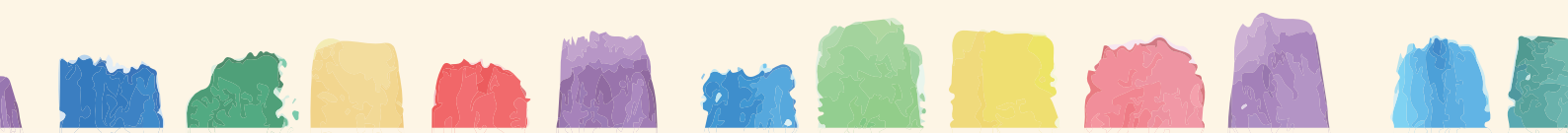
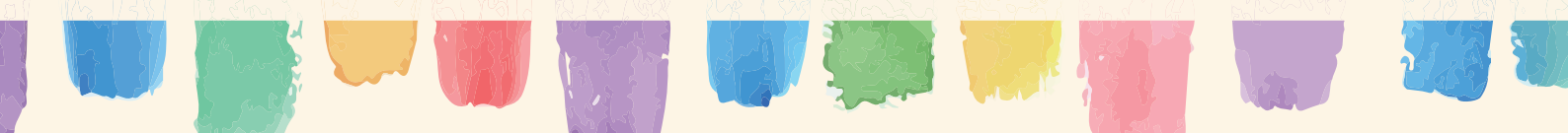




2022 年度



兵庫県内自治体の 権利擁護の支援体制づくり事例集



発行 社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会

(成年後見制度利用促進・権利擁護支援体制整備事業「兵庫県権利擁護・成年後見推進会議」報告書)



はじめに

「第二期成年後見制度利用促進基本計画」では、「地域共生社会の実現」という目的に向け、権利擁護支援の体制づくりの一層の推進に向けた考え方と方策が示されました。また、権利擁護支援は、社会福祉法改正に基づく市町村における包括的な支援体制づくりの共通基盤となる考え方であるとされ、この2つの体制づくりの連動性が問われています。

こうした中、兵庫県内では、早い自治体では 2000 年代後半から権利擁護支援センターを含めた権利擁護支援の体制づくりが構想され、2010 年以降にその設置がすすめられてきました。2017 年度の「第一期成年後見制度利用促進基本計画」以降は、その動きが加速し、センターや中核機関等を設置する自治体は 6 割を超えました(2022 年度末)。

権利擁護支援の体制づくりの鍵は、成年後見制度の利用促進を目的とするのではなく、成年後見制度も一つの手段としながら、「尊厳のある本人らしい生活の継続と地域社会への参加を図る」支援体制づくりを図るという点にあります。このため、一つひとつの相談・ケースに対し、個別的・包括的な支援をおこなうために、福祉に限らず法的支援を含め多職種連携ができるネットワークの体制をつくる必要があります。また、本人らしい暮らしは、専門職による支援だけで実現できません。暮らしの場に専門職が入り、本人を中心に、本人をよく知る人、住民とともに相互に望む暮らしをつくる取組みと、それを促進する体制づくりが欠かせません。さらには、差別・排除をつくらない地域づくりの推進がそこに連動していきます。

この広範な取組みを、自治体がそれぞれで整備してきた体制づくりの強みを生かしながら、どのように推進してきたかを、まとめたのがこの事例集です。中核機関等を未設置の自治体も、既に取り組みがすすんでいる自治体も、そして社協や専門職団体、幅広い支援者の方々にも、体制づくりの過程で取り組まれている各自治体の創意工夫に触れていただき、これからのヒントとしていただければ幸いです。

最後になりましたが、事例集を作成するにあたり、ヒアリングに応じていただいた県内自治体及び中核機関の職員みなさまに、心から感謝申し上げます。また、兵庫県立大学の竹端寛准教授をはじめ、「兵庫県権利擁護・成年後見推進会議」の構成員の方々には、専門的見地からご助言と執筆協力をいただきましたことに、厚く御礼申し上げます。

2023 年 3 月

社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会

兵庫県内自治体の権利擁護の支援体制づくり事例集

目次

ページ

はじめに

目次

この事例集の使い方

4

第1章 権利擁護と支援体制 兵庫県立大学環境人間学部 准教授 竹端寛氏

(「兵庫県権利擁護・成年後見推進会議」助言者)

- | | |
|------------------|----|
| 1 尊厳ある本人らしい生活の継続 | 6 |
| 2 地域社会への参加を図る | 7 |
| 3 権利擁護支援の推進 | 9 |
| 4 やってよかった権利擁護支援へ | 11 |

第2章 県内の権利擁護支援体制づくりからみえること

- | | |
|-------------------|----|
| 1 理念 | 12 |
| 2 体制づくりの構築方法・プロセス | 13 |
| 3 体制づくりの成果・効果 | 17 |
| 4 広義の権利擁護への展開 | 18 |

第3章 県内の取組み ※中核機関の機能タイプ・圏域・運営主体別に掲載しています

- | | |
|---|----|
| 1 県内の権利擁護・成年後見にかかる体制整備の広がり | 20 |
| 西宮市 ▶揺るぎない権利擁護の理念の浸透 | 22 |
| コラム 青葉園の本人中心支援 | 27 |
| 丹波篠山市 ▶すべての基盤は権利擁護 | 28 |
| コラム 本人の望む日常生活自立を目指す～丹波篠山市における日常生活自立支援事業の取組み～ | 33 |
| 芦屋市 ▶官民協働で織りなす包括的な相談支援体制 | 34 |
| 宝塚市 ▶地域とつくる、地域で支える権利擁護の仕組み | 40 |
| 伊丹市 ▶民間発の取組みが育んだ協働の仕組み | 46 |

川西市 ▶支援者間で権利擁護の視点を共有	50
淡路市 ▶“どう生きたいか”を実現する仕組み	54
神崎郡3町（市川町・福崎町・神河町）	58
▶町域の総合相談支援と広域の法福連携体制	
尼崎市 ▶重層的支援体制の中での成年後見等支援	62
姫路市 ▶成年後見支援センターの機能拡充を目指して	66
明石市 ▶成年後見の利用支援から包括的な権利擁護支援の体制へ	70
西播磨4市3町（相生市・赤穂市・宍粟市・たつの市・太子町・上郡町・佐用町）	74
▶広域の強みを活かした市民後見人養成と活動支援	
コラム 日常生活自立支援事業と権利擁護支援体制づくり	78
2 データでみる権利擁護支援の状況	79
第4章 まとめと今後に向けて	
人材確保・育成に関する課題	82
これから体制づくりに着手する自治体へ 兵庫県福祉部地域福祉課	84
兵庫県権利擁護・成年後見推進会議 構成機関・団体からのメッセージ	85
参考資料	89

この事例集での用語の表記等について

* この事例集では、成年後見制度の利用促進にかかる機能を有する「権利擁護支援センター」「成年後見支援センター」「中核機関」をあわせて『中核機関等』と表記しています。また、県弁護士会、成年後見センターリーガルサポート兵庫支部、県社会福祉士会を指して『三士会』と表記しています。

* その他、下記のとおり、省略、短縮した表現を用いている場合があります。

社会福祉協議会 → 社協

成年後見制度利用促進法 → 利用促進法

第二期成年後見制度利用促進基本計画 → 第二期計画

成年後見制度利用促進基本計画 → 国基本計画、市基本計画

家庭裁判所 → 家裁

* 22～77 ページに掲載している県内の取組み事例のうち、「2 基本情報」に掲載しているデータは下記の時点のものです。また「4 体制・事業（2）中核機関の体制と事業」は特に断りがない限り 2021 年度実績を掲載しています。

人口・高齢化率 → 2022 年 2 月 1 日時点 / 日常生活自立支援事業利用者数 → 2022 年 3 月 31 日時点

成年後見制度利用者数 → 2022 年 7 月 31 日時点 / 市町長申立て件数 → 2021 年度実績

この事例集の使い方

この事例集で紹介しているのは、2022 年 4 月 1 日時点で中核機関を「整備済み」と回答（※）した兵庫県内の 21 自治体のうち、神戸市を除く 20 自治体の事例です。市町を超えて広域で体制整備をしている自治体もあることから、事例数としては 12 となっています。※「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」（厚生労働省、2022 年 9 月実施）

12 の事例を、中核機関の設置圏域・形態、機能別にみると以下のとおりとなっています。この事例集は、中核機関の設置パターン別、もしくは取組みの段階に応じて「困っていること・はじめたいこと」から、さらには今後拡充していきたい機能に寄せて「各事例の“強み”」から事例を検索できるように掲載しています。必要な章・読みたい事例から読みすすめ、活用してください。

中核機関の設置圏域・形態・機能面から

中核機関の機能タイプ	圏域・運営主体	自治体名
権利擁護支援型 ※複合多問題・虐待対応含む	単独（NPO 受託）	西宮市、丹波篠山市
	単独（NPO・社協共同受託）	芦屋市
	単独（社会福祉法人受託）	宝塚市
	単独（社協受託）	伊丹市、川西市
	単独（直営）	淡路市、神崎郡 3 町
後見利用支援中心型	単独（社協受託）	尼崎市、姫路市、明石市
	広域（社協受託）	西播磨 4 市 3 町

困っていること・はじめたいことから

✓ 中核機関等の整備に取り掛かりたい	⇒ 淡路市、神崎郡 3 町
✓ 既存のセンター・中核機関の機能を 充実・強化したい	⇒ 丹波篠山市、芦屋市、西宮市、宝塚市、川西市
✓ 広域での体制整備を検討したい	⇒ 神崎郡 3 町、西播磨 4 市 3 町、淡路市
✓ 成年後見制度利用促進に関する専門機関を 設置したい	⇒ 尼崎市、明石市、姫路市
✓ 受任調整の考え方・方法を知りたい	⇒ 明石市、伊丹市

各自治体の取組みの“強み”から

いのち・尊厳を守るための法的アプローチ	⇒ 西宮市、芦屋市、丹波篠山市
福祉的支援（生活支援） ^{かける} × 法的支援でアセスメント強化	⇒ 神崎郡 3 町、明石市
三士会（専門職）との連携が「支援者の育成」を生む	⇒ 神崎郡 3 町、芦屋市、淡路市
本人にふさわしい受任候補の調整	⇒ 明石市、伊丹市
地域福祉（地域づくり）と権利擁護の連動・連結の工夫	⇒ 宝塚市、西宮市
住民がすすめる、住民とすすめる権利擁護	⇒ 丹波篠山市、宝塚市、伊丹市、尼崎市
「権利擁護とは」の共有～住民と～	⇒ 芦屋市、西宮市、丹波篠山市
「権利擁護とは」の共有～支援者と～	⇒ 川西市、淡路市
一次相談支援機関をバックアップする取組み	⇒ 川西市、姫路市、芦屋市
市町域を超えて、必要な部分を補い合う体制をつくる	⇒ 西播磨 4 市 3 町、神崎郡 3 町
庁内で部局を横断してニーズキャッチ、ケースを支援する	⇒ 芦屋市、丹波篠山市、尼崎市

第 1 章 権利擁護と支援体制

竹端 寛（兵庫県立大学 環境人間学部 准教授）

第二期成年後見制度利用促進基本計画の副題に、「尊厳のある本人らしい生活の継続と地域社会への参加を図る権利擁護支援の推進」と書かれている。これは一体どういうことだろうか？ 以下では「尊厳のある本人らしい生活の継続」と「地域社会への参加を図る」、そして「権利擁護支援の推進」と3つに分けて考えてみよう。

1 尊厳ある本人らしい生活の継続

まず「尊厳のある本人らしい生活」とは何か。これを考える上で、リカバリーの考え方を押さえておく必要がある。リカバリーの元々の意味は「回復」や「復元」だが、「精神障害のある人が自分らしい生き方を取り戻す」という意味でも使われている。ニューヨークのエンパワメントセンターでは、リカバリーに関して「あなたは（生きづらさを感じている）今でも何一つ欠けるところのない人間です」という前提を立てた上で、リカバリーには次の3段階がある、と整理している。

■ リカバリーの三段階

- ①「夢を持ち始める(begin your dream)」
- ②「夢を追い求める(pursue your dream)」
- ③「夢を生きる(live your dream)」

尊厳のある本人らしい暮らしの継続とは、夢を持ち始め・追い求め・生きる暮らし、と言い換える事ができるだろう。そして、認知症や精神障害、知的障害などが原因で、夢を奪われた・諦めた、自暴自棄になっている…といった状態にあっても「（生きづらさを感じている）今でも何一つ欠けるところのない人間です」と支援者が対象者に伝えることができるか、そこから支援を始める事ができるかが真っ先に問われている。

その上で、リカバリーとともに押さえておかなければならない重要な視点が、セルフアドボカシー(Self-advocacy)である。セルフアドボカシーとは、「自分（たち）自身による権利擁護」のことである。人は、基本的には自分の権利は自分で護りたい。でも、自身の当たり前の暮らしを自分で護れない状況に構造的に追い込まれた人が、権利擁護の必要な状態の人なのである。ただ、その状況下にあっても「（生きづらさを感じている）今でも何一つ欠けるところのない人間」なのだ。

ここを押さえると、「尊厳のある本人らしい生活」を実現するためには、セルフアドボカシーができるように・その状態に一步でも近づけられるように支援をしていくことが求められている。ということは、「単に金銭管理をすればよい」のではなく、ご本人の「思い・願い」（＝夢）を伺った上で、少しでもそれが実現できるように支援していくことが必要不可欠なのである。「認知症(知的障害、精神障害、発達障害…）」だからそんなのは無理だ」と「できない100の理由」を述べる

のではなく、ではどうやったら実現可能なのだろうか、と「できる一つの方法論」を模索するのがセルフアドボカシー支援の本質であり、「尊厳のある本人らしい生活の継続」支援なのである。

2 地域社会への参加を図る

2点目の「地域社会への参加」を考える上で、意思決定支援とエンパワーメント、という2つの概念を頼りに考えてみたい。障害者の意思形成・意思決定支援や権利擁護支援について長年考え続けてきた北野誠一氏は、以下のように述べている。

「重度の障害者を『意思決定・表明支援を含む支援を必要とする生活主体者』としてとらえて『相互役割期待－成就』関係を形成すれば、まさにそのような生活主体者としての人生が、『本人と介助支援者との相互エンパワーメント関係の展開』のなかで創出される可能性が高い。」

「私たちが必要としているのは、『自分で何とか事態を理解・掌握して、一緒に自分らしく面白く生きてゆきたい』という本人の基本的な希求を、『本人と支援者の相互エンパワーメント関係』において展開できる、本人と支援者の面白い相互変容関係である。」

（北野誠一『ケアからエンパワーメントへ：人を支援することは意思決定を支援すること』ミネルヴァ書房）

一見難しく書かれているが、この北野氏の定義は絵空事ではない。重症心身障害者を入所施設ではなく地域で支え続けている、西宮市社会福祉協議会の「青葉園」の実践を言語化するなかで、生まれてきたフレーズである。この内容を、わかりやすく読み解いてみよう。

「重度の障害者を『意思決定・表明支援を含む支援を必要とする生活主体者』としてとらえ」ること。これが権利擁護支援の大前提である。金銭管理や生活維持など何もできない「重度障害者」ととらえると、「無能力な、大変な人」のように思える。だが、そうではなくて、「意思決定・表明支援を含む支援を必要とする生活主体者」としてとらえるならば、ではその人にどのような「意思決定・表明支援を含む支援」を提供すれば、「生活主体者」として暮らし続けることができるだろうか、と考えることができる。この発想の転換が、権利擁護支援の根幹に求められている。

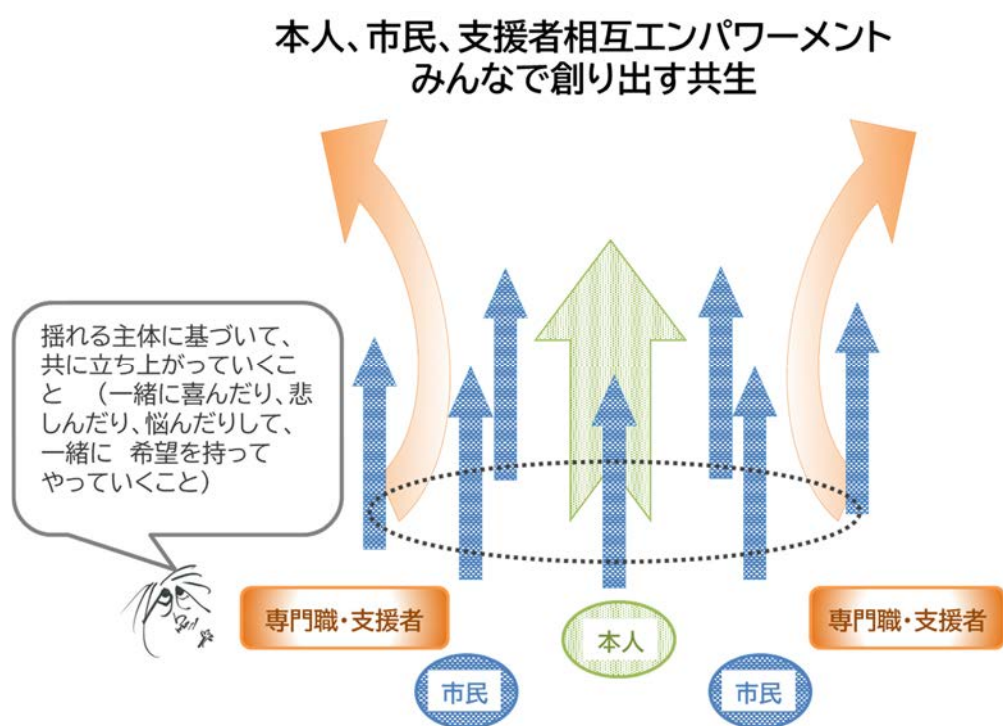
その上で、北野氏が指摘しているように、どんなに「支援困難事例」とラベリングされているような方であっても、「『自分で何とか事態を理解・掌握して、一緒に自分らしく面白く生きてゆきたい』という本人の基本的な希求」があるのである。このセルフアドボカシーへの希求を、支援者は外してはならない。「ゴミ屋敷」などで支援関係がこじれた場合、「あの人はろくでもない性格（人格障害、認知症、〇〇・・・）だから」などと安易なラベリングを支援者がする場合もある。だが、関係性がこじれるケースほど、「本人の基本的な希求」が尊重されず、支援者や周囲の人々の一方的な見立てや押し付けに支配されるから、関係性はこじれるのである。

では、良好な関係性を構築するための鍵とは何か。それが、「本人と支援者の相互エンパワーメント関係」である。エンパワーメント(empowerment)とは「力を与える」という意味である。確かに支援者は対象者に「力を与える」存在である。でも、そこに「相互エンパワーメント」と書かれているのが味噌である。「かわいそうな対象者に支援者が〇〇してあげる」というスタンスは、上から目線であり、査定や批判、施しのアプローチである。これは「あなたのために」という説得的押しつけで、「about-ness(ために)」のスタンスである。こういう押しつけをすると、支援関

係はこじれやすい。それは、対象者だけの責任ではなく、支援者と対象者の相互関係の悪循環のなかで生じている、と考えた方がよい。

そうではなくて、本人のセルフアドボカシー支援を肝に銘じて、本人がリカバリーしていく、意思決定支援が必要な現在でも夢を持ち・追い求め・生きるためにはどうしたらよいか、をご本人と一緒に考えるのが、本人の納得を生み出す支援であり、「with-ness（ともに）」のスタンスである。このように支援者がアプローチを「ために」から「ともに」に変える中で、支援者がご本人から「力を与えられる」契機が生まれてくる。これが「相互エンパワメント」の内実であり、そのプロセスの中で、「本人と支援者の面白い相互変容関係」が生まれてくるのだ。そして、この「相互エンパワメント」こそ、権利擁護支援の醍醐味でもある。

では、そのような権利擁護支援の体制をどのように構築していけばよいのだろうか。

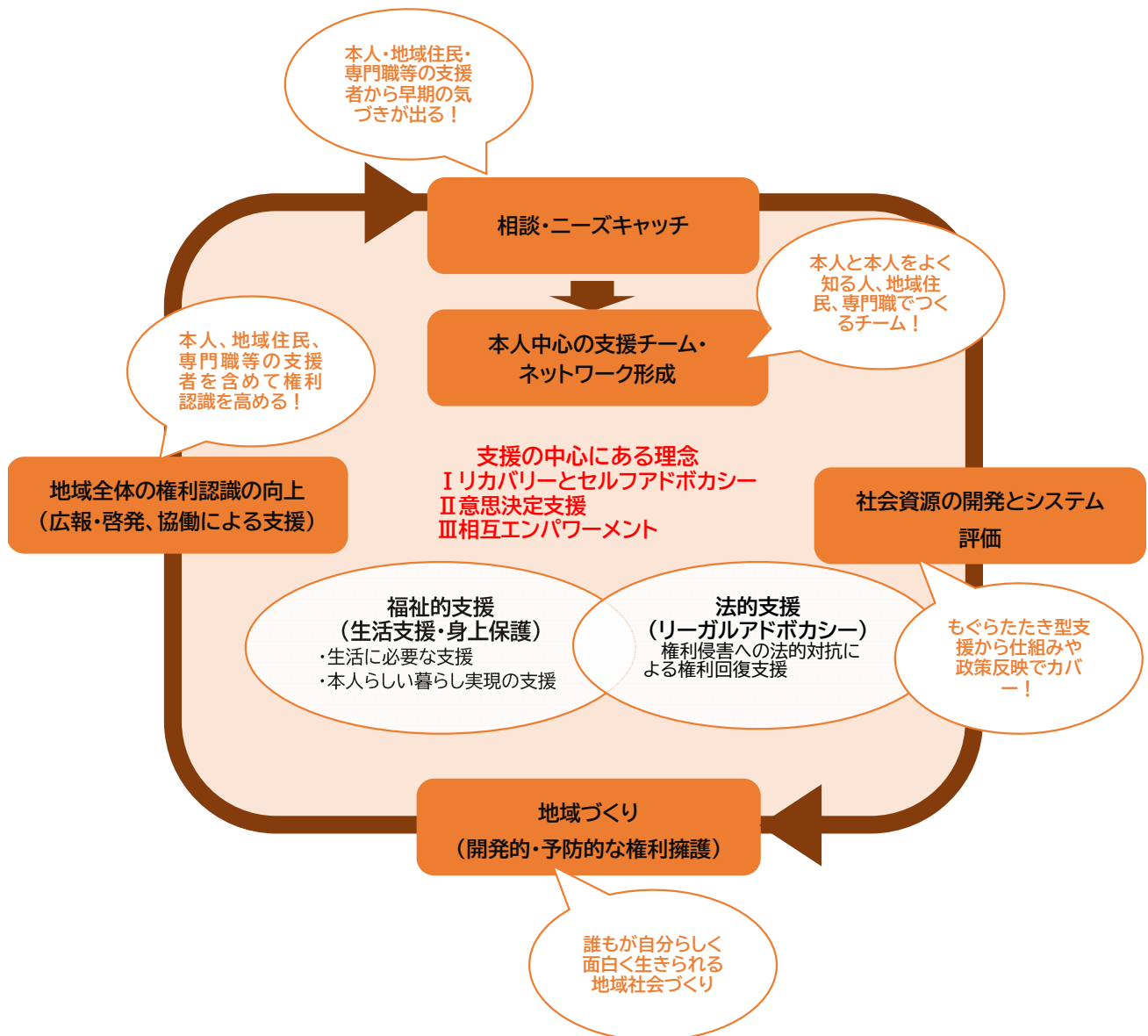


▲図 相互エンパワメントが生み出す面白い相互変容と共生の地域社会づくり

（西宮市社会福祉協議会 副理事長 清水明彦氏作成、令和3年度権利擁護支援フォーラム資料より）

3 権利擁護支援の推進

以下では、兵庫県社協が作成した「権利擁護支援の体制づくり」の図を用いながら、そのポイントを押さえておきたい。



▲図 権利擁護支援の体制づくり (兵庫県社会福祉協議会作成)

「相談・ニーズキャッチ」と「本人中心の支援チーム・ネットワーク形成」

まず、権利擁護支援において、「相談・ニーズキャッチ」から「本人中心の支援チーム・ネットワーク形成」は真っ先に必要とされているが、これだけでは権利擁護支援は機能しない。

権利擁護支援の担い手となる権利擁護支援センター(後見支援センター)が設置されている自治体でも、未設置の自治体であっても、権利擁護支援が必要な案件は既にたくさん発生している。そのとき、「とりあえず金銭管理が必要だから後見人を見つけたらそれでよし」という場当たりの対応をしていると、もぐらたたきのニーズが爆発し、現場担当者はそのもぐらたたき業務で疲弊しかねない。それはなぜか。

高齢者世帯の一人暮らしや老老介護、8050問題、精神科病院や入所施設への長期社会的入院・入所なども含めて、身寄りが無い・親族と疎遠になっている「社会的に孤立した人々」が都市であれ郡部であれ、圧倒的に増えている。そういう人に「後見人さえつけばそれでよし」ではないのもまた、現場のワーカーなら痛感している。見守りや生活支援、さらには思いや願いを聞き取りそれらを実現するリカバリー支援など、必要とされている支援課題は山積みだ。それを「後見人とのマッチング」に限定していれば、本末転倒である。

「社会資源の開発とシステム評価」

とはいえ、「うちの自治体はカリスマワーカーもいないし予算もないからそんなことは無理だ・理想論だ」という悲鳴も聞こえてきそう。だからこそ、権利擁護課題をもぐらたたきの現場で解決するだけでなく、それを政策課題として検討し、施策化するプロセスが必要不可欠である。これが「社会資源の開発とシステム評価」の意味するところである。

兵庫県内でも、「センター運営委員会」とは別に、「成年後見制度の協議会」や「権利擁護システム委員会」などを自治体の制度の中に埋め込み、権利擁護課題を次の施策化に向けて議論し、地域福祉計画などで明記して予算化へと結びつける仕組みづくりをしている自治体が複数ある。センターを設置すればそれで終わり、ではなく、センター設置でみてきた行政の施策課題を制度化するプロセスをどう構築するか、が権利擁護支援の一つの肝になってくる。

このシステム評価の委員会での議論などを通じて、今後自治体での設置が求められる「重層的支援体制整備」にあたって、権利擁護支援を中核に充てたシステムをつくることができるか、その役割や機能を自治体や社協でどう分担すればよいか、の検討と整理が求められている（詳細は2章参照）。

「地域づくり（開発的・予防的な権利擁護）」と「地域全体の権利認識の向上」

それとともに大切になるのが、「地域づくり（開発的・予防的な権利擁護）」である。権利擁護は「権利救済」（事後救済）側面と「権利形成・獲得支援」（事前予防）側面の二側面があるのだが、権利擁護支援における「地域づくり」とは後者の「開発的・予防的な権利擁護」である。そして、この部分に「市民後見人」がどのように関与できるか、も大きく問われている。

今回のヒアリングで明確になってきたのは、市民後見人の研修をして候補者を増やす、だけでなく、従来想定されていた後見人の活動を超えた、市民後見人らしい活躍の場を増やす取り組みが先駆的に行われていた。例えば、ひきこもりの人の外出同行支援、生活困窮者の就労支援などであり、これは従来の後見業務に「上乗せ」された役割創出である。また、市民後見人が「成年後見

カフェ」などで普及啓発の役割を担っているのは、制度的役割には明記されていない、制度の「横出し」の役割であると言える。このような市民後見人の「上乘せ」「横出し」の役割創出は、権利擁護支援を地域のなかで展開していく上での重要な一歩となるだろう。

そして、この市民後見人の「横出し」役割は、「地域全体の権利認識の向上」という「広報・啓発、協働による支援」を実質的に担っている。市民後見人の研修を受けたけれども、任せられる後見ニーズがないので休眠状態・・・そんな志ある市民にお手伝いいただけるのは、実際の後見業務に限らず、権利擁護に関する広報や啓発への参加・参画もある。自治体や社協等の専門職が抱え込まず、権利擁護課題を地域に開き、ともに考え合うチーム形成ができるか、が問われている。

4 やってよかった権利擁護支援へ

この報告書を読んでおられる自治体や社協担当者のなかには、自分の所管業務だから「やらなければならない（でもできる限り余計なことはしたくない・最低限で済ませたい）」と思い込んでおられる方もいるかもしれない。義務だからしなければならない仕事はしんどいし、モチベーションも上がらない。

でも、ヒアリングからみてきたのは、権利擁護支援体制を構築するのは、「義務」でも「余計なこと」でもなく、「やって良かった」ことなのである。権利擁護ネットワークがない自治体では、権利擁護や成年後見に関する「心配ごと」が加速度的に増幅していく。センターをつくった自治体は、そのネットワークを構築していくなかで、それらの心配ごとの増幅を抑え、未然に防ぐことができる。司法と福祉が連携することで、現場でのモヤモヤ課題や合法・違法のグレーゾーン課題が解決したり、支援者の抱え込み・燃え尽きが防げたりしている。支援対象者への心配ごとは、支援システムが十分に機能しているかどうか、で大きく変わるのである。

さらに言えば、先駆的自治体の事例を読んでも「あの自治体だから」「あの支援者がいたから」できた、と属人性の問題に矮小化して「わかったふり」をする人もいるかもしれない。だが、権利擁護支援が「属人性」を帯びてはならない。たまたま先駆者がリーダーシップをとって仕組みをつくり上げたとしても、それが権利擁護システムとして機能していくことで、「あの人がいなくなったらおしまい」の危険性を回避することができるのである。

さらにいえば、権利擁護支援のシステムを構築するプロセスは、支援者エンパワーメントのプロセスとも重なる。権利擁護の価値を共有し、リカバリーやセルフアドボカシー、エンパワーメント支援をともに目指す支援チームを構築することは、支援システムの強化につながるし、そこに参画する支援者たちの能力開発や実力アップにつながる。すると、権利擁護上の課題が解決しやすい仕組みに直結するし、ひいては自分にとっても「やって良かった」「つくって良かった」権利擁護システムになるのだ。そして、そのようなシステムがつくられていくプロセスは、権利擁護を基盤にした地域づくりのプロセスそのものでもある。

この報告書がきっかけの一つとなり、兵庫県内各地で、権利擁護システムの基盤づくりや底上げが展開されていくことを願っている。

第2章 県内の権利擁護支援体制づくりからみえること

ここでは、中核機関を設置する自治体からヒアリングをする中で、市町行政や中核機関等の職員から聞かれた体制づくりで大切にしていること、プロセス、取組みの成果等を解説する。

1 理念

(1) “権利擁護観”を繰り返し確認

－「尊厳ある本人らしい生活の継続と地域社会への参加」を目指して－

【行政・中核機関等職員の声】

- 「権利擁護支援システムは、本人が本人の物語を生きることを実現するためのもの。この『本人中心支援』は本市の揺るぎない理念であり、これに基づき議論してきた」(西宮市)
- 「支援会議では施設入所はやむを得ないと支援者が決めるのではなく、“本人はどうしたいのか”からはじめることが共有された。じわじわと“権利擁護観”が共有されてきている」(川西市)
- 「ワーキングで、自分が認知症になってどういう暮らし方をしたいのかという問いかけがあり、はっとさせられた。それまでは成年後見制度ありきのイメージが強かったが、会議でまず何を目指した体制かを確認してから、中核機関としての業務範囲を話しあった」(淡路市)

- 権利擁護支援の体制づくりの大きなポイントは、検討のベースが“中核機関等の整備方法”や“中核機関等の機能”ではなく、“何をを目指すのか”にある点だ。
- もちろん、中核機関等の整備をどのようにすすめ、どのような機能を発揮するのかに関する検討や評価は不可欠だが、ヒアリングではそれが何を目指したものを常に立ち返って模索する市町行政や中核機関等職員の姿がみえた。
- とすれば、中核機関等の成果指標は、成年後見制度とその周辺に対応にとどまったり、相談件数や受任調整件数になりがちだが、目的はその先にある「尊厳ある本人らしい生活の継続と地域社会への参加」の実現である。
- だからこそ、体制整備に取り組んでいる県内の自治体や中核機関等は、ケースの支援を通じて、あるいは事業を通じて、目的の実現に向けた話し合いを何度も重ねている。
- なお、相談支援に携わる人や専門職だけが「権利擁護支援」を担うわけではない。介護や保育を含めた、すべての社会福祉のベースが権利擁護支援である。セルフアドボカシーとその支援を当たり前にしていくことが権利擁護支援の体制づくりには含まれる。
- とはいえ、現場は理念との乖離に悩む。ヒアリングで得た行政職員の言葉を引用したい。
「実際の支援は理念通りにはいかない。とはいえ、そこをどうしていくのか。それを埋めることを模索し続けるのが行政の役割だと思う。考えているけれど実体が追い付かないことと、考えずに実体がないことは、意味合いが違う」。

2 体制づくりの構築方法・プロセス

(1) 狭義と広義の権利擁護支援体制の関係を整理

- 第二期計画では、成年後見制度の利用促進は、「権利擁護支援の地域連携ネットワークを通じて推進されるべき」とされ、「このネットワークは、他のさまざまな支援・活動のネットワークと連動しながら、地域における包括的・重層的・多層的な支援体制をかたちづくっていくことによって、地域共生社会の実現という共通の目的に資することになる」とされている。
- さらには、「権利擁護支援とは、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」とある。
- いま、包括的な支援体制を促進する事業として「重層的支援体制整備事業」がはじまり、自治体で取組みがすすみつつある。狭義の権利擁護の支援体制づくり、つまり権利擁護支援センターや中核機関を軸とした地域連携ネットワークは広義の権利擁護支援の一部であることを踏まえ、あらためて市町における分野別相談支援体制との関連を整理し、グランドデザインを描く必要がある（図表 2-1）。

図表 2-1 狭義と広義の権利擁護支援体制



- 特に、人口規模の大きい都市部においては、権利擁護支援体制と重層的支援体制や分野別の支援システムの関係を整理することで、中核機関等が何をどこまで担うのか決まってくるものが、ヒアリングを通じてみえてきた。

■ 尼崎市における重層的支援体制整備と成年後見等支援センターの機能

市が包括的・総合相談支援体制を地域福祉計画で描き、10年以上にわたり仕組みづくりに着手してきた。現在、市内連携を含め、圏域・市域での多層の支援システムづくりに取り組んでおり、虐待や制度のはざまケース支援もそこで対応している。このため、センター（＝中核機関）は成年後見制度の対応を中心に担っている（事例 P.62 参照）。

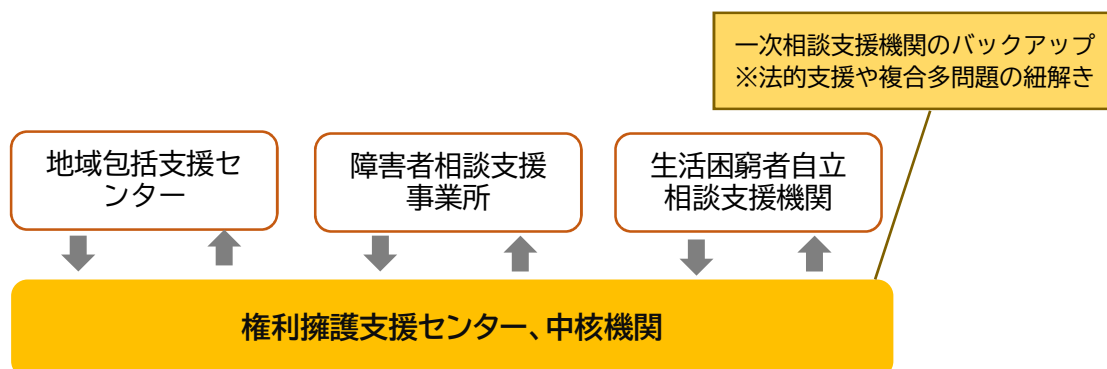
(2) 分野別の相談支援体制との整理

- 地域包括ケアシステムや生活困窮者支援システムも、ベースは本人の尊厳ある生活である。
その意味で、障害を含めた分野別の相談支援体制にも権利擁護支援の理念と実践が含まれる。
- 権利擁護支援の体制に対し、既存の分野別の相談支援体制との関連でどのような役割をもたせるのかについて、ヒアリングした市町があげていたことは次の3点である。

■ 分野別の相談支援体制に対する権利擁護支援体制の役割

- ① 成年後見制度を含めた法福連携による支援を仕組み化
- ② 高齢・障害・困窮等の分野を超えた対応が必要な複合多問題をひも解き、チームで支援するための体制整備（＝結果として、分野別支援の現場にその力を還元 図表2-2）
- ③ 支援者のエンパワーメント・支援者を疲弊させない体制整備

図表 2-2 分野別の相談支援機関との関係



(3) 庁内連携の仕組みづくり

【行政・中核機関等職員の声】

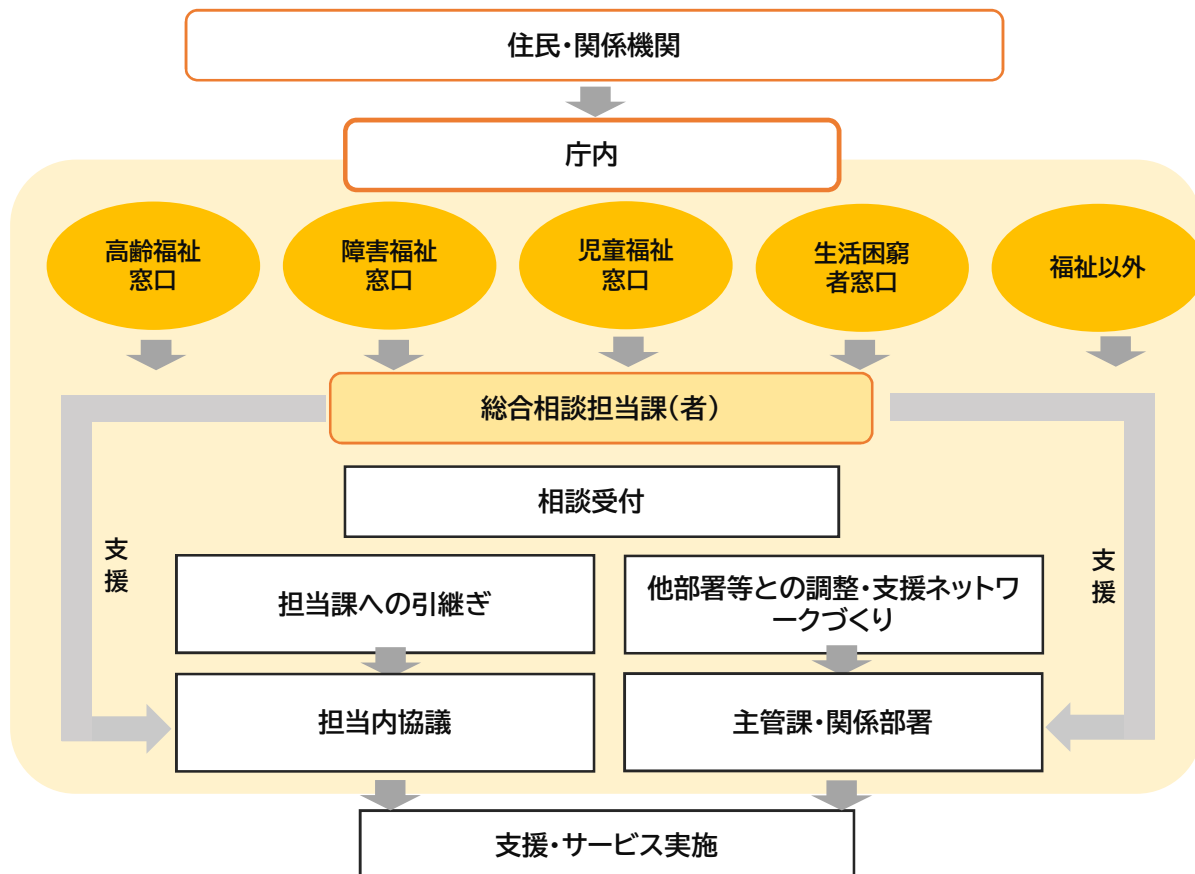
- 「センター設置前に庁内トータルサポート担当を地域福祉課に設け、行政組織が『領域別志向型組織』から、『住民生活志向型(横割り)』にシフトするための働きかけをした」(芦屋市)
- 「権利擁護支援の体制として最初に着手したのが庁内連携。収税課や住宅課といった福祉部局外からも『どこにつないだらいいのか分からない人』のことが持ち込まれ、支援を調整する担当を明確にした」(丹波篠山市)
- 「市役所内に重層的支援推進担当課をおき、生活困窮者支援等を所管する南部・北部保健福祉センター、各地域に設置され市民にとって身近な相談窓口となる地域振興センター等と連携し、庁内連携の促進に向けた要綱や情報共有ルールを整備し、支援会議等を通して具体的なケースの支援検討をおこなっている」(尼崎市)

- 中核機関等が地域における権利擁護推進のコーディネート役を発揮するためにも、中核機関等が相談を抱え込む体制は避けなければならない。このため、庁内連携により相談を受け止める力を高め、早期に解決に向けて動ける体制づくりが必要である（図表2-3）。

- ふだんからの“顔がみえる関係”の中でワンストップの相談支援ができているところもあるが、ケースに関する情報共有や支援のルール等を仕組みとして整備することは、持続する体制づくりと重層的支援体制整備につながる。

図表 2-3 庁内連携の仕組み

(『ネットワークと協働でつくる！総合相談・生活支援の手引き』(2014 年, 兵庫県社協)P.17 図を一部編集)



(4) はじめの一步は勉強会や検討の場づくり

【行政・中核機関等職員の声】

- 「『権利擁護に関する研究会』で姫路市の権利擁護支援の現状・課題、センターの位置づけや機能を検討し、幅広く意見を聴取した。これをベースに体制づくりに着手した」(姫路市)
- 「高齢分野、障害分野の実務者同士の話しあいの場をベースに、まずは勉強会をはじめた。その後に体制づくりの準備会を2年間開き、話しあいと要綱作成など作業をおこなった」(神崎郡3町)
- 「市と市社協で勉強会を開いて、成年後見制度の利用促進にとどまらない権利擁護の体制づくりの必要性が認識された。その後も研修や視察を市・市社協で続け、『権利擁護体制整備準備会』設置につながった」(淡路市)

- 県内自治体では、権利擁護支援の体制づくりにあたり、関係者とともに勉強会や視察を実施するプロセスを経て、共通認識づくりを図っている。
- 何を目指した体制づくりなのか、十分に話しあう中で、1であげた“権利擁護観”やふだんの支援課題が関係者間で共有され、その後の中核機関等の運営の軸が形成されている。

(5) 仕組みの点検・評価をおこなう場づくり

【行政・中核機関等職員の声】

- 「個別ケースの課題対応を検討する『横レビュー会議』に加え、システムの不備や改善点を検討する『縦レビュー会議』を市が呼びかけて実施。その結果を踏まえ、場合によっては『市権利擁護支援システム推進委員会』にプロジェクトチームを置いて資源開発の検討をしている」(芦屋市)
- 「2021年度の『権利擁護支援システム推進委員会』では、例えば『施設でおこった虐待を防止する方策』『法人後見を含めた後見に関する市全体の受け皿保障』『障害者差別解消支援の取組み状況報告』を議題としてあげた。委員からの活発な意見を受ける。委員会には、市の権利擁護支援体制が本来どうあるべきかに基づく議論がある」(西宮市)
- 「市の『権利擁護委員会』の中心的議題は、センター立ち上げまでは市全体の体制整備の方法や課題であった。今は、自治会長代表や民生委員・児童委員も交えて地域での権利意識の浸透や見守り体制を中心に情報共有と課題検討をおこなっている」(丹波篠山市)

- 権利擁護支援センターを先行して設置してきた自治体は、ケース支援のための実務者間ネットワークのための場だけでなく、支援の質を含めて客観的に点検・評価し、改善方策を見出したり、新しい施策や社会資源の開発につなげる検討の場をつくっている。
- 具体的には、次の3つの場が確認された。

■ 仕組みの点検・評価をおこなう場

- ① 「権利擁護委員会」、「権利擁護支援システム推進委員会」(西宮市、芦屋市、丹波篠山市)
※権利擁護支援センター等の運営委員会とは別に市の会議体として設置・運営している。
- ② 権利擁護支援センター等の「運営委員会」(姫路市)
- ③ 成年後見制度利用促進基本計画に基づく「協議会」

(尼崎市、明石市、伊丹市、川西市、宝塚市、神崎郡3町、淡路市)

※①や②を、③に位置づけている場合もあり

(6) 立場の違いを超えて議論して一緒に動く関係づくり

【行政・中核機関等職員の声】

- 「支援対象者としてのその人ではなく、生活者としてのその人を知るために、市社協を通じて地域での暮らしぶりを教えてもらっている」(淡路市)
- 「次の展開につながる前向きな意見が出るよう、毎回の運営委員会のゴール設定と課題の擦りあわせを行政担当と十分におこなっている」(姫路市)
- 「相談支援機関等に足を運んで、話しあいしやすい関係づくりをしてきた」(川西市)

- 中核機関等の機能や事業の充実、本人主体の意思決定支援に向けた取組みすべてに影響するのは、関係者同士が率直に意見を交せる信頼関係である。
- ヒアリングでは、中核機関内だけでなく、行政関係課間や社協・NPO法人内、行政と社協・NPO法人といったコアメンバー間に立場・職種を超えて議論し、ケース支援で一緒に汗をかく協働関係がみられた。

- このことが支援の質を高めるだけでなく、行政担当者、中核機関等職員が安心してケースにあたる、あるいは取組みを展開する強力なバックアップになっている。



関係者が力をあわせて開催－権利擁護フォーラム－
(丹波篠山市)

3 体制づくりの成果・効果

(1) 支援者の支援（支援者のエンパワメント）を実感

【行政・中核機関等職員の声】

- 「『支援者もひとりぼっちにしない』を合言葉にすすめてきた」（丹波篠山市）
- 「『支援困難ケースの相談がしやすくなった』という声が地域包括支援センター等から寄せられ、相談が増加した」（川西市）
- 「困ったことがあれば、司法・福祉専門職から助言が得られることが中核機関設置後のメリット。助けられてその実感がある」（神崎郡 3 町）
- 「住民や支援機関から寄せられる相談に対し、庁内全体及び司法を含めた専門職の助言を得て支援方針を見立てられることがとても大きい」（淡路市）
- 「支援者(機関)が申立て案件について早めに相談できるようになった」(姫路市)

- 体制づくりのメリットとして、行政等職員から一番多く出されたのが「支援者支援」である。
- 支援者が安心して支援に携わることができる体制づくりによって、相談（ニーズ）が出やすくなるという結果につながっている。
- また、ともにケースにあたるのが、結果として支援者の育成にもつながっているという意見が多く出された。
- コーディネート機能を求められる中核機関等が、ケース支援にどの程度まで携わるのかという点は自治体判断となるが、行政担当課や中核機関等の職員だけでなく、専門職団体を交えた複数機関、地域住民がネットワークで支援に関わる体制をつくるのが、本人を真ん中にした支援の拡がりや分担、あるいは支援の重なりを可能にする。
- なお、中核機関等が行政以外に委託されている場合、行政担当課と受託機関の密な連携、管理的ではない双方向のコミュニケーションが、中核機関等の大きなバックアップにつながっている様子がうかがえた。

4 広義の権利擁護への展開

(1) 地域における権利擁護サポーターとしての市民後見人養成

■ 市民後見人養成の考え方

① 基本の養成

＝市民による後見人候補者として養成

② “横出し”養成（姫路市、西宮市、明石市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、丹波篠山市）

＝基本に加え、日常生活自立支援事業の生活支援員活動や施設へ派遣される介護相談員等、権利擁護の相談支援活動に携わる人を養成

③ “上乘せ”養成（尼崎市、明石市、宝塚市）

＝基本に加え、幅広い地域福祉活動の中で、生活課題を抱える当事者への伴走・代弁者としての役割を果たす人を養成

- ヒアリング先の多くは、市民後見人養成を後見人候補者としてだけではなく、地域における権利擁護の推進役として養成し、社協と連携しながら活動を支援している。
- 講座名称をとっても「権利擁護支援者養成」や「権利擁護サポーター養成」といった拡がりが見られた。また、講座修了者の活動先は、後見を必要とするかどうかに関わらず、本人らしい暮らしの実現に向け支援を要する人への日常的・継続的な支援を担う調整が図られている。
- 日常的に本人の暮らしぶりに触れる中で、本人が自覚しない権利性を見出したり、地域内の関係性をとりもったりといった、身近なアドボケイト役としての市民後見人の役割を明確にし、それを支える体制づくりをすすめることは、権利擁護を地域全体に広げる大切な実践といえる。
- 市民後見人を支える体制とは、司法・福祉専門職によるバックアップにとどまらない。地域内で権利擁護と市民後見人の役割の認知をあげる取組みを通して、地域が市民後見人を支える体制を働き掛けることも一つである。
- また、専門職が暮らしの場である地域に入り、ソーシャルサポートネットワークの一員として市民後見人とともに支え合うことも、市民後見人への支援につながる。

(2)「尊厳ある本人らしい生活の継続と地域社会への参加」ができる地域づくり －予防的権利擁護の展開－

【行政・中核機関等職員の声】

- 「属性を問わず、すべての領域に共通するのが権利擁護支援。これからは、市として社協や多様な主体とともに、参加支援と地域づくりに注力したい」(芦屋市社協)
- 「地域の居場所づくりだけでなく、地域で課題を話しあい、生きづらさを抱える人も地域の一員として受け止められるよう、そのことを支援する体制を市と市社協で話しあっている」(西宮市)
- 「支援拒否・セルフネグレクトのある人の支援では、地域の人は気になっているけど関われないまま、本人もどうしていいのかわからないままのことが多い。専門職が入るタイミングで地域の人も関わってもらっている。地域の課題として住民が考えるための働きかけが、参加づくり支援であり、地域づくり支援だと思う」(丹波篠山市)

- 成年後見制度を利用してもしなくても、誰もが「尊厳ある本人らしい生活の継続と地域社会への参加」が当たり前になる地域こそが「地域共生社会の実現」であり、権利擁護支援体制の目指すものである。
- 権利擁護支援の体制づくりの「入口」(ニーズ・課題の早期発見)は地域であり、「出口」(課題への対処や課題発生の予防)も地域である。
- 個別支援だけでなく、地域づくりをすすめるための地域内の見守り・支え合いのネットワークづくりは、施策としては介護保険制度における生活支援体制整備事業や重層的支援体制整備事業における参加支援事業、地域づくり支援事業ですすすめられようとしている。
- こうした事業を生かした地域づくりの基盤整備と権利擁護支援の体制づくりを関連づけて、市基本計画と地域福祉計画に位置づけることが重要である。



地域で開催する成年後見カフェ
(川西市)



本人にとっての身近なアドボケート役となる市民後見人活動
(明石市)

第3章 県内の取り組み

利用促進法により、成年後見制度利用促進を含む権利擁護支援の体制整備がすすみ、県内市町域での権利擁護支援機能が拡充してきた。

1 県内の権利擁護・成年後見にかかる体制整備の広がり

(1) 中核機関等の整備状況

- 高齢者虐待防止法（2006 年）や高齢者・障害者関係の成年後見制度に関する法改正（2012～2013 年）を機に、市民後見人養成や権利擁護の体制の検討をはじめた自治体が増えるようになった。
- その後の利用促進法成立（2016 年 4 月）時点で、12 自治体（29.3%）において権利擁護支援センターや成年後見支援センターが設置されており、8 自治体でもセンター設置の検討をすでにはじめていた。
- このことから、中核機関をはじめとする成年後見制度利用促進にかかる体制は、既存の取り組みの見直しにより、すすめた自治体も多くあった。
- 2022 年 4 月時点での中核機関等の整備状況は図表 3-1 及び次ページ地図のとおりである。

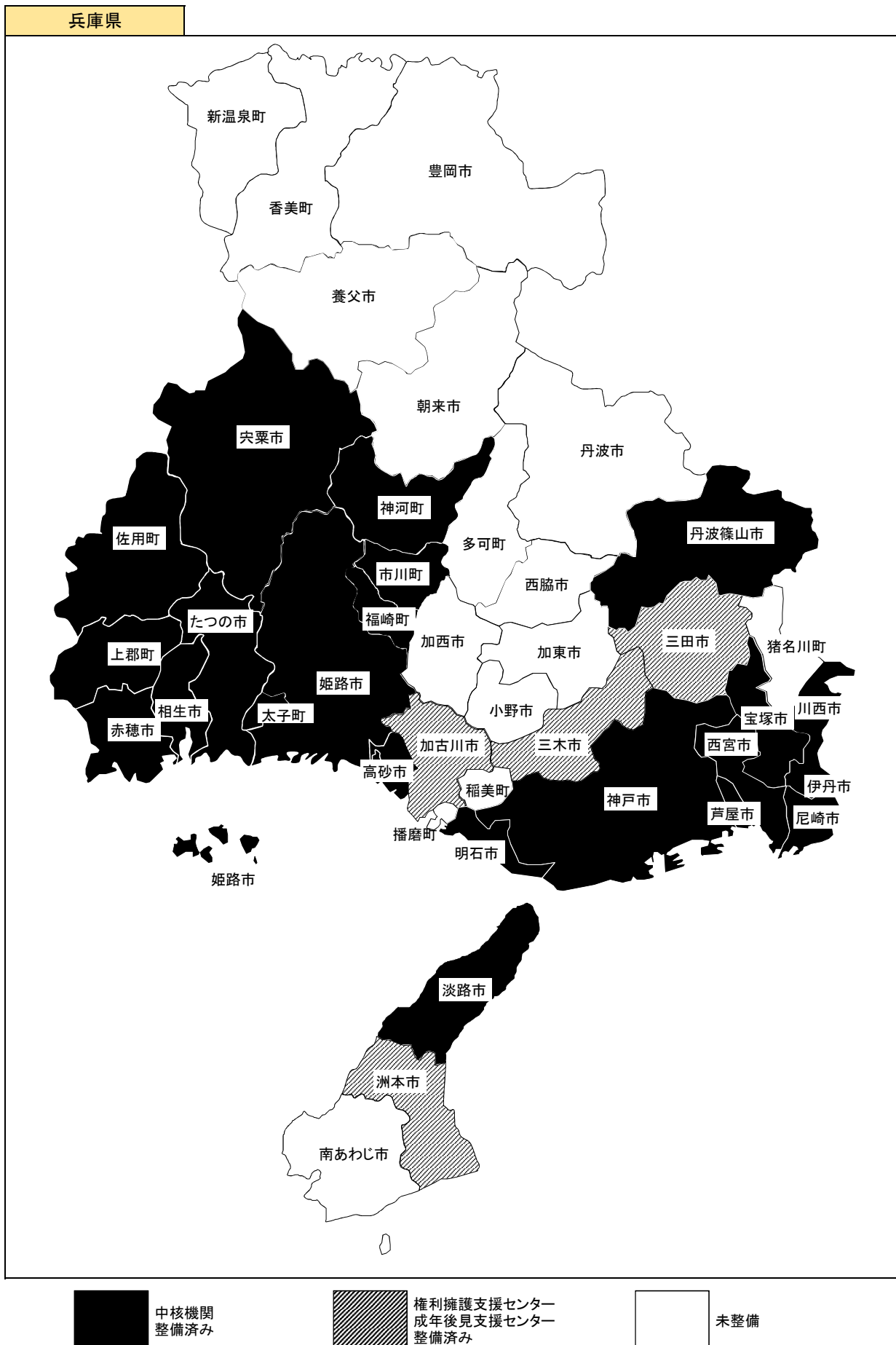
図表 3-1 中核機関等の整備状況	実施市町数 (2018 年 10 月時点)	実施市町数 (2022 年 4 月時点)
市町成年後見制度利用促進基本計画の策定	3 市町（ 7.3%）	30 市町（73.2%）
協議会等の合議体（地域連携ネットワーク）の設置	3 市町（ 7.3%）	16 市町（39.0%）
中核機関の整備	8 市町（19.5%）	22 市町（53.7%）
中核機関未整備で権利擁護センター設置済	12 市町（29.3%）	4 市町（ 9.8%）

(2) 兵庫県・兵庫県社協の取り組み

- 県内市町で体制整備の検討がはじまったことを受け、県社協では県から委託を受け 2015 年度から「法人後見・市民後見体制整備事業」を実施し、県行政、県社協、三士会、家裁にて体制整備の考え方と各機関・団体の問題意識の共有を開始した。
- 2019 年度からは三士会、家裁が「兵庫県権利擁護・成年後見推進会議」に参画し、2020 年度からは学識経験者（兵庫県立大学 竹端准教授）の助言も得ながら、県内自治体の体制整備にかかる課題と対応を検討してきた。
- 2022 年度は、県が中核機関未整備の自治体、県社協が中核機関整備済みの自治体へヒアリングを実施し、自治体による権利擁護支援体制の考え方の整理を図った。

(3) 県内自治体の権利擁護の支援体制づくりの事例 → P.22～

中核機関等の整備状況(2022.4.1時点)



兵庫県西宮市 揺るぎない権利擁護の理念の浸透

1 取組みの特長

約 15 年前に市としての権利擁護支援システムの検討をはじめたが、その議論の根幹となったのは重い障害のある人たちの地域活動拠点「青葉園」の取組みだった。本人が本人の物語を生きることをいかにして実現するか。「本人中心支援」という理念のもとに、権利擁護支援の体制づくりをすすめてきた。



2 基本情報

人口	484,398 人
面積	99.96 km ²
高齢化率	24.3%
中核機関所管課	生活支援部生活支援課
中核機関	西宮市高齢者・障害者権利擁護支援センター（NPO 法人受託）
日常生活自立支援事業利用者数	71 人
成年後見制度利用者数	1,102 人
市長申立て件数	7 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
2007 年～	- 権利擁護支援システムの構想について、NPO 法人、市、市社協で議論を開始。行政は障害・高齢の各セクションが参画した。主な機能は①専門的支援、②成年後見制度利用支援、③ネットワークとされた。 - 地域福祉計画、障害福祉支援計画、介護保険事業計画などの行政計画及び市社協地域福祉推進計画に位置づけるとともに当時の市長公約にあげられた。
2011 年	- 西宮市高齢者・障害者権利擁護支援センターを設置（～2018 年度 NPO・市社協、2019 年度～NPO 受託）。センター設置とあわせ、運営委員会、庁内トータルサポート体制、システム推進委員会の 3 つの仕組みが構想された。 - センターは相談機関の相談支援を担う二次的機関と位置づけ、相談機関間の支援ネットワークづくりと虐待ケースの専門的支援を中核的な役割とした。 - 権利擁護支援者（市民後見人含む）の養成研修を開始。
2017 年	- 利用促進法第 14 条「審議会その他合議制の機関」にシステム推進委員会を位置づけ。 - 市内で市民後見人が初めて選任される。
2019 年	成年後見制度利用促進に関するアンケート調査を実施。福祉サービス等の提供機関間においても、制度の利用状況や認識について差が大きいことが明らかになった。調査の結果を踏まえ、システム推進委員会が提言を作成。市の利用促進基本計画策定にあたって提言の内容が反映された。
2021 年	西宮市高齢者・障害者権利擁護支援センターを中核機関に位置づけた。

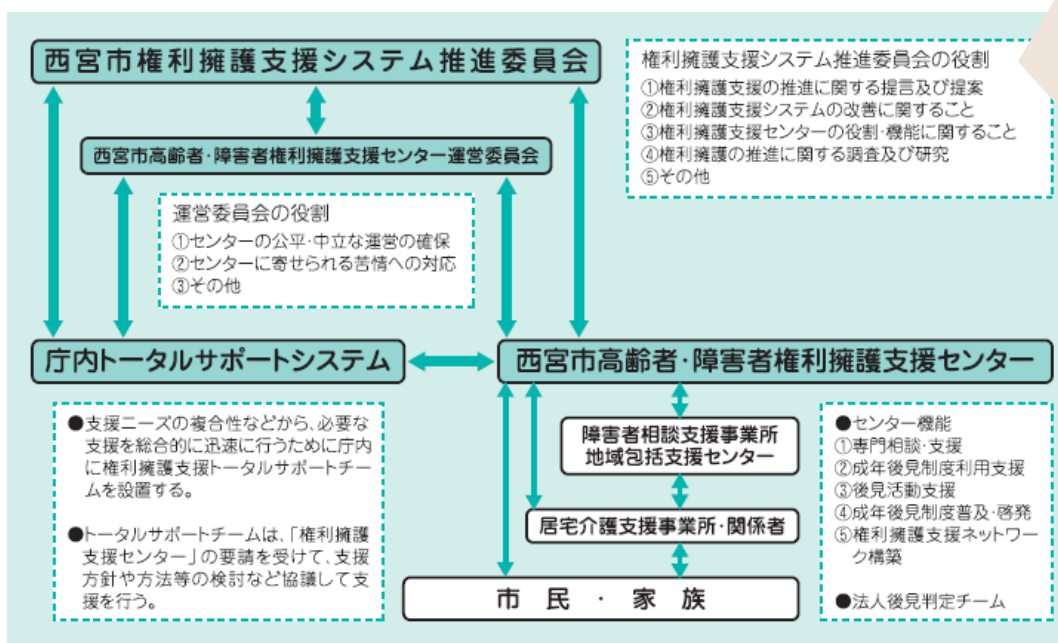
4 体制・事業

(1) 市全体の体制

学識経験者や司法・福祉関係者、地域関係者等から構成される権利擁護支援システム推進委員会で、システム全体の評価を担うこととしている。ここでは、「本人中心支援」を具現化してきた「青葉園」の実践がベースとなった権利擁護の理念をもとに、その理念を実現するシステムとなっているか絶えずチェックがおこなわれている。この委員会からは行政計画への提言もなされている。

さらに、運営委員会（弁護士、学識経験者から構成）は年 2 回程度開催している。これまではセンターの運営状況の確認が中心であったが、利用促進法により 2022 年度からは中核機関の機能を見据えて、センター機能の再整理を図っている。

図表 3-1 西宮市権利擁護支援が目指す体制(2011 年時点の構想)



例えばこんなことが話しあわれています

市長申立て件数が減少している要因は。虐待が起きないための「予防」の対応は。包括的支援体制と権利擁護の支援体制との関連は。後見ニーズへは今の仕組みで対応できているか。市民後見人や法人後見人の西宮市でのあり方は 等々

(市社協第 8 次地域福祉推進計画より)

(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	西宮市高齢者・障害者権利擁護支援センター	受託組織	NPO 法人
職員体制	6 人（センター長含む）	予算規模	約 4,000 万円
事業	1 広報・啓発 ①福祉専門職のための研修（成年後見制度、法的支援が必要な場合等） ②権利擁護推進フォーラム 2 相談 ①専門相談（毎週実施＋随時実施）2022 年度実施件数 76 件（1 月末時点） ②新規相談 約 40 件（1 月あたり）／延べ相談 約 4,000 件 ③虐待対応（カンファレンスへのスーパーバイザーの派遣調整を含む） 3 申立て支援・受任調整 申立て支援…2021 年度 42 件 受任調整…2021 年度 35 件、専門職バンク登録約 70 人、受任調整会議は市民後見人もしくはセンターが法人後見機能を提供する場合のみ開催。		

- | | |
|--|--|
| | <p>4 市民後見人等の養成
「権利擁護支援者養成研修」 研修修了者延べ 200 人、76 人登録中。
登録者のうち、後見活動をしたい修了者対象の後見実務研修</p> <p>5 支援者・後見人等への支援
市民後見人支援…76 人登録中、2 件受任中、延べ 3 件が受任（すべて NPO 法人が後見監督人受任）
養成研修修了後の活動…介護相談員、日自生活支援員、法人後見支援員、地域密着型サービス運営推進会議構成員 等</p> <p>6 その他
①虐待対応基礎研修、従事者向け研修（事例検討等）</p> |
|--|--|

5 体制づくりのポイント・成果

(1) 理念を具現化し続ける実践が、理念を揺るぎないものへ

西宮市内には、約 40 年前から重い障害のある人たちの地域活動拠点「青葉園」がある。学校教育修了後の活動の場づくりからはじまったこの取組みは、一人ひとりの物語をその人自身が主体的に生き、地域での自立生活を実現するもので、権利擁護の理念であり実践そのものである。西宮市での権利擁護の理念の源流は青葉園にあり、変わらない「本人中心支援」の実践が、権利擁護支援の理念として市全体に広く深く根付いている。

ただ、理念は単に実践が存在するだけでは自然には浸透しない。青葉園の取組みを言語化してみんなで話しあい、この理念は共通するものだど価値を広げ、いつも確認しあってきた協議の積み重ねがある。こうして、西宮市では「本人が本人の物語を生きることを実現するための権利擁護支援システム」が常に模索されている。

(2) 権利擁護の理念が共有できる場の積み上げ

システム推進委員会でも絶えずこの理念を確認・共有してきたことで、そこに参画するメンバーが、それぞれに権利擁護の理念を咀嚼して理解を深め、自分の言葉で表現できるようになっている。そうして検討するシステムや施策は、いつも理念に合致しているかどうか、立ち返り確認することができるようになっている。このような礎において、市基本計画の考え方もまとめられた。

〈西宮市の利用促進基本計画の考え方〉

- ◆権利擁護支援とは、その人が本来持っている権利を活かして、地域の中で普通に生活できるよう支援する活動である。
- ◆権利擁護は本人が主体的に地域の中で普通に生活するために、自身が持つ力や支援を活用する力を高めることである。
- ◆権利擁護のあり方や支援方法は、人それぞれ異なるはずであり、成年後見制度の利用は、その人の権利擁護が達成されるまでの一つの手法にすぎず、成年後見制度利用だけにとどまると、権利擁護の真の達成には至らない。
- ➡単に成年後見制度の利用を促進するのではなく、本人を中心に支援の輪を形成しながら、本人の意思決定を支援する。

(3)立場の違いを超えて議論できる土壌

実際の支援では、理念どおりにはいかない場面もある。「とはいえ、そこをどうしていくのか。理念と現場の乖離を埋めることを模索し続けるのが行政の役割」と市生活支援課職員は話す。決して支援者の都合や意向ではなく、本人を中心とした支援の輪を形成していくために議論を絶やさず、諦めない。「考えているけれど実体が追い付かないことと、考えずに実体がないことは、意味合いが違う」と担当職員は続ける。

市内各地の支援現場において連携や支援に困難さが生じていても、揺るぎない理念を共通項に、立場の違いを超えて話しあえる豊かな土壌が西宮市には存在している。

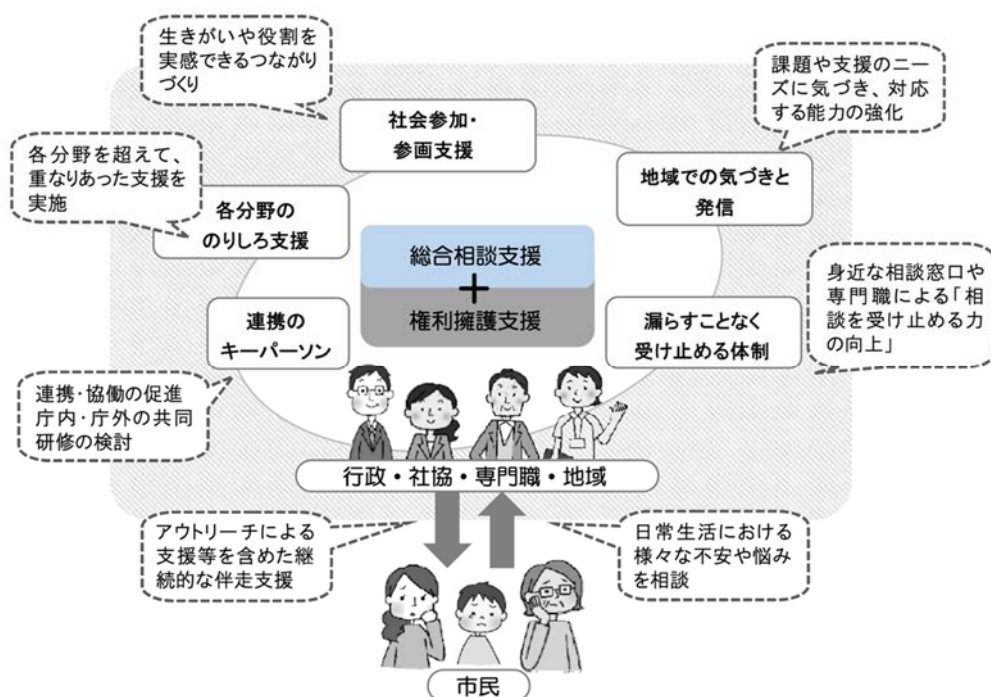
6 課題・これからの展望

(1)暮らしに身近なところでのニーズキャッチのための取組み

「相談支援機関の充実だけでは不安や悩みを抱える人の孤立は防げない。身近な地域でニーズキャッチができ、異変が発見される取組みが大切と考えている」と地域共生推進課職員は話す。西宮市には、日常生活の困りごとを早期に日常生活での住民同士の見守りやニーズキャッチをすすめていく基盤として、地区社協圏域（概ね小学校区）に地区ボランティアセンター（地区VC）がある。現在、困りごとに「気づく」「話し合う」「（場合によって）専門職と一緒に考える」などの機能を強化し、地域の支え合い拠点への転換を図っており、誰もが安心して暮らせる共生社会の実現をすすめている。

市生活支援課職員も「市地域福祉計画にも記載のとおり、相談支援機関の数を増やすより、むしろ地域の中での市民や団体、事業者が参画できる機会を大切にしたい」と続ける。地域の中で他者と関わりあいながら暮らし続けていくためには、地域の中での役割が大切との認識からだ（図表 3-2）。

図表 3-2 権利擁護支援と総合相談の一体的な推進のイメージ(市地域福祉計画)



(2)“支援体制づくり×地域づくり”に向けた市社協との連携・協働

地区V Cの活動を支える市社協自体も相談支援部署と地域支援部署の相互連携により、分野を超えて重なり合った支援をすすめる「社協内総合相談支援体制」を築いている（市社協地域福祉推進計画）。多様な人がつながり、顔がみえる関係の中で、ともに本人支援や地域づくりをすすめる基盤づくりを市社協が担いつつ、ここにさらに行政や市内の各相談支援機関が結びつきながら、市全体の権利擁護の支援体制における具体的な連携を実体化していこうとしている。

(3)市内の後見ニーズの実態把握と法人後見に取り組む法人との話しあい

「権利擁護支援者」として市民後見人も含めた人材養成をすすめ、人材バンクの登録も70人を超えたが、第二期計画を踏まえ、市内の後見ニーズとマッチしているのか確認する時期にあるという。そこで中核機関の機能とセンター事業を関連させながらも、単に後見人の担い手の数や選択肢を増やすだけにならないよう、理念である本人中心の支援を実現するために、後見ニーズの実態把握と、すでに法人後見に取り組んでいる法人との話しあいからはじめようとしている。

(4)市内福祉従事者向けの権利擁護研修の体系化

虐待対応について、「センターは高齢者・障害者の虐待通報事案すべてに関わり、権利擁護の専門機関としての意見を言ってきた」（権利擁護支援センター担当者）ことから、虐待対応の支援はセンターに蓄積されている。先述の中核機関整備に伴うセンター機能の見直しもあいまって、センターでは一次相談支援機関の支え手としての取組みが必要と考え、2022年度には成年後見制度に関する勉強会や虐待事案の事例検討、虐待防止委員会の必置化などの情勢動向を学ぶ機会を設けた。今後、市は、権利擁護を土台とした市内福祉従事者向けの研修等の体系化に取り組もうとしている。

(5)庁内トータルサポートの体制づくり

地域福祉計画（2022～2028年度）では総合的な相談支援体制づくりのために、庁内連携体制を重点的にすすめていくこととしている。福祉に携わらない部局の職員が、業務の中で市民の異変や課題に気づいた際に福祉部局につなぐことができる体制を想定している。行政職員には人事異動が伴うが、市民の生活に接する場面は部署関係なく共通することから、「困っている人を包括的に支援することは権利擁護である」（市生活支援課職員）との認識を広げていくところである。

これにより、当初の構想（図表3-1）にあったシステム推進委員会、運営委員会、庁内トータルサポートが連動し、ケースに共通する課題への対応や市域の施策の改善・創出へとつながっていく循環を生み出そうとしている。

インタビューの一言

市地域福祉計画にこんな一文があります。—権利擁護のあり方や支援方法は権利擁護を必要とする人それぞれで異なり、例えば成年後見制度の利用は、その人の権利擁護が達成されるまでの1つの手法に過ぎません—西宮市で生まれ育った権利擁護の理念と実践が、この一文に説得力と現実味を持たせます。ヒアリングの最後に「なぜ成年後見制度を使うのかという基本部分が抜けていないか。国にはアドボカシーの必要性を発信してほしい」と話していた市職員の言葉に“権利擁護観”の共有と醸成の大切さを痛感しました。

地域の中で本人とともに物語を紡ぐ

西宮市社協が運営する青葉園に約 40 年前から通い、近くのマンションに一人で暮らす A さん。ヘルパーによる介助など、「24 時間 365 日の支援」のもと生活しています。A さんに関わる支援者は、表情や身振り手振り、発声などから気持ちや考えを理解しようとしています。

例えば、A さんはある演歌歌手が好きです。部屋一面にポスターが貼られ、CD もたくさん置かれています。訪問者に一つずつ指で差してポスターをみせ、お気に入りの 1 枚を教えてください。支援者のサポートを受けてコンサートにも行きました。

また、コーヒーが好きな A さんは、支援者と一緒に地元のカフェ巡りをします。店内では、普段はみせないほど楽しそうに過ごし、コーヒーをテイクアウトした際は、近所の公園や自宅でゆっくり飲んで楽しめます。

A さんは、言葉で好きなことを伝えるわけではありませんが、一緒に時間を過ごし、経験を重ねるうちに好みや周囲に伝わります。そうして支援者は、A さんの生きる世界を少しずつ知ることができのです。

青葉園では、本人が望む暮らしを実現する「個人総合計画」を作成するとともに、計画に基づいた日々の支援を、定期的にみんなで確かめあう「本人中心支援計画会議」が開かれています。これは、本人のかけがえのない「人生」を「物語」として捉え、支援者も一緒に「物語」の続き、すなわち未来を、本人の希望や意思を中心に据えて描く実践です。

A さんの自宅で開かれる本人中心支援計画会議では、名前のとおり本人を真ん中に、A さんの妹、青葉園のスタッフ、ヘルパー、後見人など 10 名以上が集まります。そこでは、サービス調整や報告にとどまらず、A さんが望む暮らしに向けて、丁寧に A さんの物語を共有します。したがって、会議の話題は今の暮らしだけではなく、重要なのは、これまでの暮らしを前提に、これからどのように生きたいかを決める過程に、みんなが関わる場になっていることです。



話しあいの中心は本人

現在、長女として実家に戻る決断をした A さんの今後の暮らしが話しあわれています。欠かせない医療的ケアをはじめ、亡き両親との思い出が詰まった家に戻ってからの生活をさまざまな側面から話しあい、A さんらしい暮らしの継続のため、一つ一つ時間をかけて意思決定を重ねています。

これらは、個々の点でなされた決定ではありません。本人を中心に据えて、「これまで」と「これから」を繋ぐ地道な意思決定を通して、今後も、A さんだけの物語が描かれていきます。

(兵庫県社協『ひょうごの福祉』2022 年 11-12 月号を一部修正)

1 取組みの特長

2009 年度の権利擁護に関する調査研究事業を皮切りに、14 年間にわたり庁内連携、啓発・広報、支援者・地域のネットワークづくり、法人後見の体制づくりといった権利擁護の機能を拡充・強化してきた。

『支援者もひとりぼっちにしない』を合言葉に、本人を中心にチームで支え合うことを軸とした体制づくりがすすめられている。



2 基本情報

人口	38,939 人
面積	377.59 km ²
高齢化率	36.3%
中核機関所管課	保健福祉部長寿福祉課、社会福祉課（両課の統括職員配置）
中核機関	高齢者・障がい者権利擁護サポートセンター（NPO 法人受託）
日常生活自立支援事業利用者数	35 人
成年後見制度利用者数	160 人
市長申立て件数	8 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
2009 年	- 地域包括支援センター（当時は市直営）において、複合多問題への支援体制づくりの必要性が強く認識された。 - 支援体制づくりに向け、権利擁護に関する調査研究事業を市が実施し、結果に基づく提言書を市長へ提出。提言は保健福祉総合計画と地域福祉計画に反映。
2011 年	- 庁内連携として「ふくし総合相談窓口（トータルサポート）」を設置。 「権利擁護劇（市民フォーラム）」を開催。市長が登壇する等、官民協働で市民に広く啓発・広報する取組みを毎年度重ねてきた。 - 市社協にて「権利擁護支援者養成講座」を開催。
2012 年	専門相談会を開始。毎月 1 回、法律職と福祉職が同席して実施。
2015 年	- 市直営で「高齢者・障がい者権利擁護サポートセンター」を開所。 - その後、専門職の継続的確保の観点から、民間委託を模索。
2017 年	- NPO 法人「ウィズ・ユー」へセンターを委託。 - センターにて「広報・啓発」「相談・支援方針検討」「法人後見」を実施。
2019 年	地域福祉計画において、センターを中核機関に位置づける
～2022 年 現在	後見人支援の機能強化に向け、専門職団体や家裁等を交えた「成年後見利用促進に関する意見交換会」、「後見人支援のための専門相談会」（親族後見人等を対象）を開始。

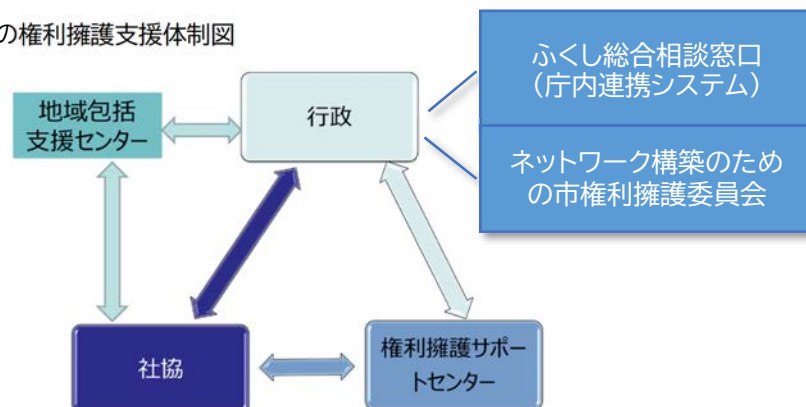
4 体制・事業

(1) 市全体の体制

体制として最初に着手したのが、庁内連携の体制づくりである。2011 年度に「ふくし総合相談窓口」を設置し、福祉部局のチーム支援に加え、収税や市営住宅、上下水道部局等の福祉部局外からのニーズキャッチの仕組みをつくってきた。

また、あわせて市に「権利擁護委員会」を設置した。委員会には地域代表、司法・福祉専門職、社協等が参画し、支援のためのネットワーク形成と、時期によって変化する仕組みの課題検討をおこなってきた。そして、2015 年に市直営の権利擁護サポートセンターを開設し、2018 年にその運営を NPO 法人に委託した。2022 年現在は、同委員会内に「サポートセンター運営部会」と「権利擁護ネットワーク連絡会議」が設置されている。「サポートセンター運営部会」はセンターが中核機関としての役割を果たしているかを評価する場であり、「権利擁護ネットワーク連絡会議」は、事後対応ではなく予防のための地域での見守りの促進といったテーマで話しあいがおこなわれている。権利擁護支援にかかわる市全体の体制は、図表 3-3 のとおりである。

図表 3-3 丹波篠山市の権利擁護支援体制図



(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	高齢者・障がい者権利擁護サポートセンター	受託組織	NPO 法人
職員体制	4 人（常勤換算 2.2 人／センター長含む）	予算規模	約 1,200 万円
事業	- 広報・啓発 - 介護支援専門員や相談支援員等への研修実施（年 4 回以上） - 市民啓発…出前研修、権利擁護フォーラム、介護セミナー（6 地区）等 - 相談 - 専門相談（月 2 回） ※訪問型は随時実施 - 延べ相談 2017 年度 297 件→2021 年度 753 件 - 申立て支援・受任調整 申立て支援…約 50 件 - 市民後見人養成 権利擁護支援者（市民後見人）養成講座…基礎と専門研修を実施（各 10 回）、実習付き - 支援者・後見人等への支援 - 市民後見人支援…延べ 21 人登録中、市民後見人は 0 人 ※21 人中、法人後見支援員が 10 人、権利擁護サポーターが 11 人 - 支援者へのスーパービジョン・研修（外部人材に依頼） - その他 - センターにて支援機関への虐待対応助言及び障害者虐待防止センター機能の一部を実施（虐待防止の普及・啓発） - NPO 法人が法人後見を実施…受任ケースは 2022 年 11 月時点で 18 件 - 権利擁護促進のための意見交換会の実施（2022 年度～）…行政、専門職団体、家裁等		

5 体制づくりのポイント・成果

(1) 担当課の明確化と庁内連携

「小さな規模の自治体なりにやってきました。まずは行政内の担当課（窓口）をつなぐことから動きます」と、14年前から体制づくりに携わってきた市長寿福祉課長は話す。権利擁護支援の体制づくりへの制度的裏付けが今より弱い中、丹波篠山市は「権利擁護は行政のすべての仕事のベース」という考えのもと、その体制づくりを粘り強く推進してきた。

体制づくりの足掛かりとしたのは、2009年度の権利擁護に関する調査研究事業であった。検討委員会が調査結果に基づく提言書をまとめ、市長に提出。さらに、権利擁護の中心となる窓口設置を含めた提言内容を、保健福祉総合計画と地域福祉計画に反映させた。

2つの行政計画に基づき、2011年度に、市民の福祉に関する相談を受け止め、関係機関とつなぐ「ふくし総合相談窓口」を設置し、本格的な権利擁護支援の体制づくりがはじまった。庁内の福祉関連部局、収税や市営住宅、上下水道部局等の各部署をつなぎ、一緒に問題解決に動くための総合調整を担う担当の明確化と仕組みづくりである。まずは、市役所として受け止める仕組みを整備すること、そして一次相談と二次相談の機能分担により役割と責任を明確にする方針と経験の蓄積が、市域の権利擁護支援体制の土台となった。



ふくし総合相談窓口

(2) 支援者もひとりぼっちにしない

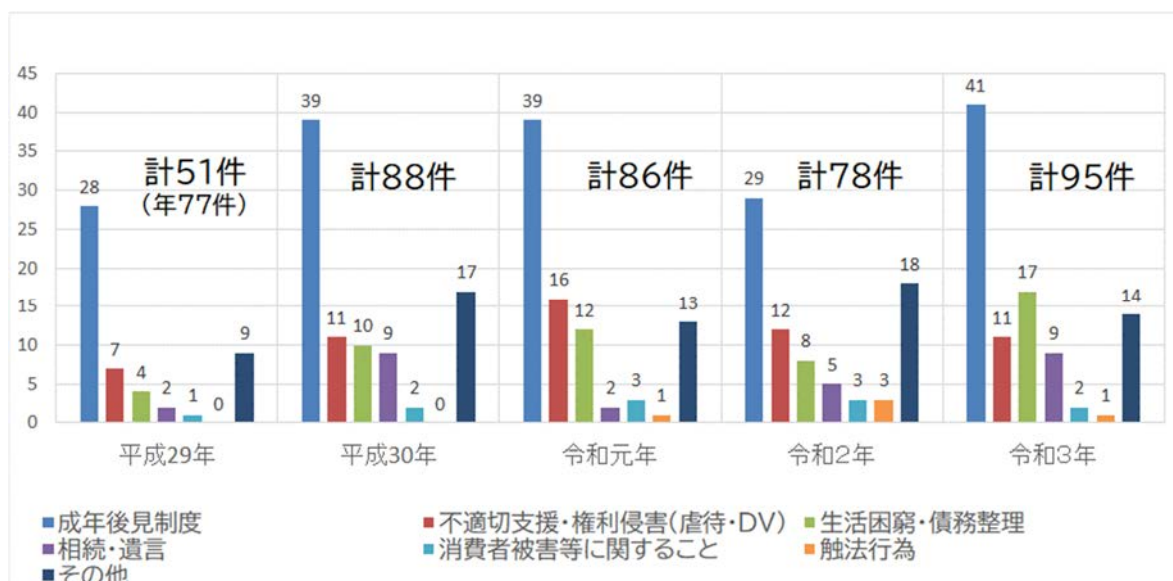
「私たちの合言葉は、『支援者もひとりぼっちにしない』こと」だと市行政、センター関係者は口をそろえて言う。相談内容が複雑・多様化するからこそ、課題を抱える本人も支援者も、誰もひとりにしないよう、数多くの工夫を凝らしながら、それが当たり前になる土壌をつくってきた。

先に述べた「ふくし総合相談窓口」を通した庁内連携の仕組みも支援者支援の取組みの一つである。また、初めての訪問時は相談を受けた機関だけでなく、別の関係機関の支援者と一緒に訪問したり、随時のカンファレンスで多機関・多職種が支援方針や評価を一緒におこなったりといったことが当たり前になっている。日常生活自立支援事業にかかるケースの相談も多機関・多職種が関わって一緒に支える。

さらに、センター事業として、支援者が外部からスーパーバイズを受ける事業も実施している。支援困難ケースは往々にして、支援に問題があるから当事者が不安定になり、支援者にとって「支援困難」になることが多い。自身の支援を振り返るスーパーバイズ事業は、事例検討とあわせて年4回以上実施しており、市内の高齢分野と障害分野の相談支援担当職員、市・市社協職員が参加している。

こうしたことの積み重ねによって、権利擁護相談は年々増加し（図表 3-4）、ニーズの掘り起こしにつながったり、ケースへの対応力が向上してきている。

図表 3-4 センターで受ける権利擁護相談



(3) 住民・市民による権利認識の向上と権利擁護の推進

権利擁護の理念である「地域でみんなと一緒にふつうに暮らす」を実現するためにも、課題を抱える本人と司法・福祉専門職によるチーム支援だけではなく、地域への働きかけを常におこなってきた。例えば、個別地域ケア会議や概ね小学校区単位で開く地区福祉会議を通じた権利認識の向上もその一つである。また、「権利擁護劇（市民フォーラム）」は、行政や市社協、地域包括支援センターなど支援機関の職員の迫真の演技で、権利擁護が身近に感じられると好評である。

市民後見人養成も単に後見業務の受け皿づくりとして捉えていない。「お金の管理が主であってはいけない。その人らしくより良く生きることを支え合う市民を増やすことがたいせつ」と、センター長は言う。このため、「市民後見人養成研修」という名称ではなく、「権利擁護支援者養成研修」として、基礎とフォローアップの2段階で実施し、受講後の活動にも拡がりをもたせている。

なお、研修受講者の中からセンターが担う法人後見業務の支援員を選任し（現在は10人）、後見の実務経験を経たうえで、今後は市民後見人としての受任につなげていく予定である。

■□事例□■ 支援を拒否する複合多問題の世帯への支援

権利擁護支援で関わるケースの典型は、「支援を求める力が弱い人・世帯で、かつ支援拒否や介入の糸口がみえにくいケース」で、長期的に関わるが多々あります。

例えば、行政も支援機関も知っているが10年間、関わりきれなかった、夫婦と子どもの世帯の支援です。最終的には行政が虐待判断をして介入しました。行政とセンター、障害基幹相談支援センターだけでなく、気にかけてきた近隣住民がそれぞれ役割分担をして、分離と生活基盤の安定の関わりをしたことで、自身がゴミ屋敷の片付けをしたり、本音を言ってくれるようになりました。虐待判断は、ともすれば虐待者と被虐待者をつくりがちですが、そうではなくそれぞれへの支援のために介入するようにしています。

柿の実が熟して落ちる前でないとなかなか拾えないことが多々あります。でも、落ちる前のタイミングには関わられるよう、絶対に目を離さないことを関係者と共有しています。

6 課題・これからの展望

(1) 成年後見の担い手拡充

この10年で権利擁護支援の体制をつくり、年々その充実を図ってきた。しかし、増えてきたニーズへの対応、とりわけ成年後見制度が必要な人の受任先の確保が厳しくなっている。このため、NPO法人以外で法人後見を担う主体を拡げることを検討する時期にきている。

具体的には、市社協が法人後見を担えないか検討している。そこから社協以外の法人に拡げる等、担い手拡充は財源確保を含めて中長期の展望が必要である。あわせて、後見人支援の強化は着手しはじめたばかりであり、今後の課題である。

(2) 権利擁護の理解促進

金銭管理が目的ではなく、一人ひとりがどう生きたいのかを理解し支える取組みと制度が権利擁護だという大前提が、市民だけでなく支援者間であっても共有されているとは言い難い。成年後見制度だけでなく、日常生活自立支援事業についても本人ではなく支援者が金銭管理を求めるケースがある。市民と支援者への広い意味での権利擁護の理念の普及は、単独市のみならず県や社協、関係機関が一緒になって取り組む必要がある。

(3) 地域での本人参加の場づくり

権利擁護の大きな考え方と基盤をつくってきたが、「共生のまちづくり」のためには地域内の孤立を防ぐ取組み、誰もが参加できる多様な場づくりが必要であり、ここは地域福祉の出番である。

丹波篠山市においては、「ふれあいいきいきサロン」や見守りが集落単位の福祉活動としてすすめられているほか、概ね小学校区エリアとなる19地区において、民生委員・児童委員、民生児童協力委員、福祉委員の3者が地域生活課題を共有し、解決に向かう連携ができるよう「地区福祉会議」での協議がおこなわれている。こうした場で具体的なニーズ対応が話しあわれるよう、専門職が入って協働していくことが今後の課題である。

また、生活課題や生きづらさを抱える当事者が参加できる場づくりに向け、さまざまな関係者が地域を超えて知恵を出しあえるプラットフォームづくりが市社協に期待されている。

(4) 体制づくりの成果・必要性の具体化

14年間の体制づくりと機能強化の裏付けとなる財源・人の確保に向け、費用対効果を含めた成果を庁内、そして市民・議会が認めるための論拠づくりと丁寧な説明が重ねられてきた。行政内の保健・福祉専門職と事務職、センター等の関係者による絶え間ない努力の積み上げが、いまの権利擁護支援体制である。市民福祉の充実に向け、その必要性和成果を継続して表すためのアウトカムを含めた指標づくりが課題である。

インタビューの一言

「10年間で権利擁護の基盤ができた。でも、弱体すると元に戻すのに数倍のエネルギーが必要だから、毎年毎年、成果を行政組織内で共有し続けている」と語る福祉部長をはじめとする行政職員の熱意がとても印象的でした。

日々の関わりから、本人らしい地域生活を支える

丹波篠山市社協が実施する日常生活自立支援事業は、契約件数が 35 件（2021 年度末時点）、相談件数は概ね月 100 件以上にのぼる。人口比でみた契約件数は県内でも上位である。

日常生活自立支援事業に関わるケースは多様である。崩れ落ちた自宅に住み続ける人、セルフネグレクトが疑われる人、課題を抱える複数で暮らす世帯など、複合多問題ケースも多い。

どのようなケースであっても、日常生活自立支援事業ができることには限界があり、だからこそ本人を真ん中に多機関・多職種、地域の人々と一緒に関わっていくことになる。日常生活自立支援事業の専門員が大切にしていることは、「相談者が譲れないものを把握して、そこを大切にすること」だという。また、専門員や生活支援員が直接支援しなくとも、利用者の家族や周囲と協働して、間接的に本人を支援することもあるという。

本人が譲れないものを大切にした支援、本人が頼りにする人と協働した支援は、意思決定・実現支援といえる。



本人の「こうしたい」の言葉を待ちます
※本文の事例とは関係ありません

【事例紹介】（兵庫県社協『ひょうごの福祉』2022 年 11-12 月号を一部修正）

月々の収支のやり繰りがうまくいかず、遠方に住む姉に経済的な援助をしてもらっている A さん。A さんには統合失調症と糖尿病の持病があります。姉に頼らずに生活したいと思う一方、好きな炭酸飲料とタバコの量が減らせず、なかなかうまくいきません。

そこで A さんの相談支援事業所の相談員が日常生活自立支援事業の利用を提案しました。相談を受けた市社協の専門員は、自宅訪問を重ねて生活の様子を見聞きし、A さんと一緒に 1 か月に必要なお金を計算し書き出しました。すると、炭酸飲料とタバコの出費がかなり大きく、今の生活では赤字続きで、援助無しに生活できないことが明らかになりました。

姉に頼らずに暮らしたいという希望と現状のギャップを埋めるためにどうすればよいか、A さんと専門員、相談員など関係者たちで話し合いました。収支だけみれば、炭酸飲料とタバコの出費を抑えればよいと思われる状況でしたが、専門員は、A さんがどう考え、どうしていきたいかを重視しました。なぜなら、A さん自身が主体的に生活し、それを継続することが大切だと考えたからです。

A さんにとっては、すぐに 2 つの出費を抑えることは困難でしたが、支出を抑える必要性を理解できたことから、当面は姉に援助を頼みつつ、徐々に炭酸飲料とタバコを減らし、収支面でも健康面でも生活を安定させていくこととなりました。

この例のように、一見、他者からみれば無駄だと思われる出費でも、本人にとっては大切に、必要に感じることはたくさんあります。他者へ危害や迷惑をかけない限りは、自分のお金を使って自分らしい生活を送る権利は誰にでも等しくあり、この事例は、日常生活自立支援事業を活用して、それを実現しようとしている事例です。

1 取組みの特長

県内でもいち早く権利擁護支援センターを設置し、10 年以上にわたって、権利擁護支援システムの強化に取り組んできた。市民の生活課題を早期に「気づき」につなげるための工夫や仕掛け、さらには必要となる仕組みを創り出し続ける市の姿勢と行動が作用しあって、市民の尊厳と生活を守る権利擁護支援の体制づくりをすすめている。



2 基本情報

人口	93,729 人
面積	18.57 km ²
高齢化率	30.1%
中核機関所管課	福祉部地域福祉課
中核機関	芦屋市権利擁護支援センター（NPO・市社協共同受託）
日常生活自立支援事業利用者数	34 人
成年後見制度利用者数	189 人
市長申立て件数	0 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

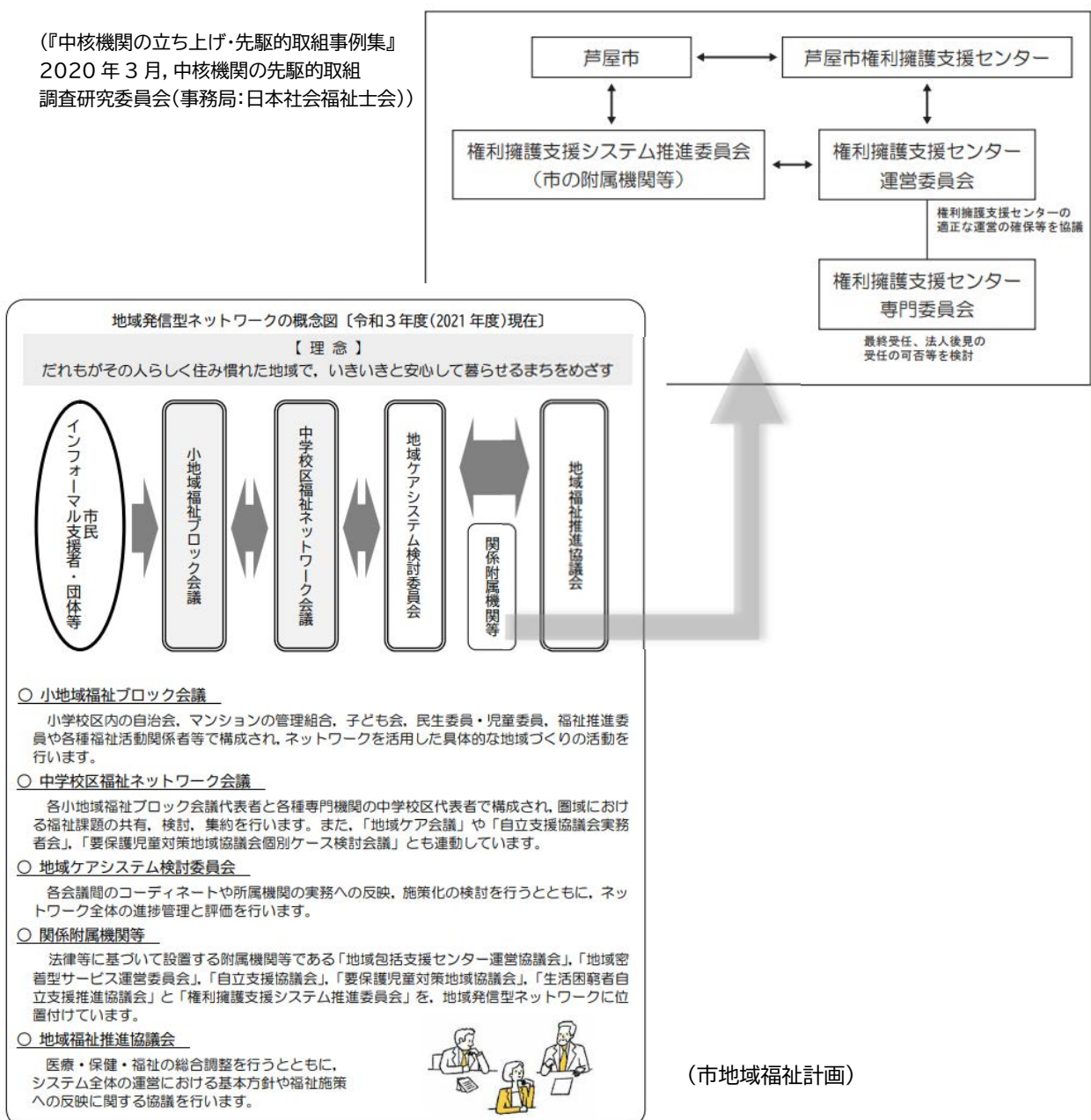
時 期	概 要
～2008 年	虐待に関するアンケート調査（2005 年）、権利擁護に関するアンケート調査（2008 年）を実施。調査からは虐待への対応、早期発見、多問題複合支援ニーズを抱えた世帯への支援など、支援を必要とする高齢者の課題が明確化するとともに、支援において目詰まりが生じていることが判明した。
2008 年	高齢者権利擁護委員会（2006～2010 年設置）から、権利擁護支援センターの設置と庁内トータルサポート体制づくりが提案される。
2010 年	芦屋市権利擁護支援センターを設置し、NPO が受託（開設～2014 年度）。権利擁護支援システム推進委員会を設置。
2011 年	トータルサポート担当を市地域福祉課内に配置。「健康」を切り口に保健師を、各課業務と兼務する形で配置。
2015 年	- NPO と市社協による共同受託でのセンター運営が開始。 - 市民後見人の推薦システム構築に関するプロジェクトチームを設置。
2016 年	市民後見人候補者登録基準、受任の目安、受任フロー（受任調整会議）、市民後見人活動マニュアルの策定。
2018 年	市内で市民後見人が初めて選任される。
～2022 年 現在	身寄りのない方の支援における課題の把握と、支援が円滑にすすむような方策として孤独・孤立による支援課題（身元保証、居住支援、金銭管理支援等）を抱える人の支援に関するハンドブックの作成に向けた検討。

4 体制・事業

(1) 市全体の体制

市の附属機関である「芦屋市権利擁護支援システム推進委員会」が、権利擁護支援センターの機能を含めた地域における権利擁護支援システムの推進と検討を所管している。センター事業の適正運営のための「権利擁護支援センター運営委員会」のほか、弁護士、医師、介護支援専門員等から構成される「権利擁護支援センター専門委員会」も設置し、市長申立てや法人後見・市民後見の受任案件について、申立てが支援として適切なのか、申立て後に必要となる支援の見込みも含め検討するとともに、福祉的観点・権利擁護の視点から行政が申立てをするのが妥当かどうかを検討する会議となっている。単なる申立て条件の適否確認や受任候補の検討に留まらず、本人にとって申立てが適切な支援かどうかという段階から話しあわれている。

図表 3-5 芦屋市における権利擁護支援の仕組み



(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	芦屋市権利擁護支援センター	受託組織	NPO 法人 社協
職員体制	5 人（センター長含む）	予算規模	約 2,700 万円
事業	1 広報・啓発 ①市民啓発…権利擁護フォーラム、地域啓発プロジェクト（発達障がい・知的障がいの疑似体験等）、終活支援 ②生活支援型訪問サービス従事者研修、民生委員研修会等での出前研修 2 相談 ①法律職と福祉職の協働型権利擁護専門相談（毎週実施）2021 年度 74 件 ②専門相談員による支援 2021 年度延べ 4,103 件（虐待対応含む） ③虐待対応、対応フローによる虐待関連会議（5 段階 6 種類延べ 259 回開催） 3 申立て支援・受任調整 申立て支援…2020 年度 689 件→2021 年度 828 件 受任調整…随時 4 市民後見人養成 権利擁護支援者（地域の権利擁護支援の担い手）の養成講座…全 11 日間 5 支援者・後見人等への支援 ①権利擁護支援者の支援…人材バンク 63 人登録、市民後見人候補者 5 人登録、受任 2 人（センター受託の市社協が後見監督人） ②人材バンク登録者の活動支援…介護サービス相談員派遣、障がい者福祉施設等相談員派遣、フォローアップ研修等 6 その他 ①法人後見実施…NPO 法人 13 件、市社協 2 件（2022 年 3 月末時点） ②虐待対応従事者研修、権利擁護支援にかかる研修		

5 体制づくりのポイント・成果

(1) 「気づき」を築く・つなぐ～地域～

センター設置のきっかけとなった虐待・権利擁護に関するアンケート調査を機に、市では、市民、専門職、関係機関の「気づき」を重視した権利擁護に関する周知活動をはじめると同時に、虐待対応も含めた権利擁護の専門相談・支援の機能を有するセンターを設置することとした。

「気づき」のために、権利擁護について広く市民に啓発しながら、市民後見人を含む地域の権利擁護支援の担い手「権利擁護支援者」の養成をすすめた。また福祉従事者、民生委員・児童委員や福祉推進委員との学習の機会、当該地域内の支援が必要な世帯に関する情報共有などもセンターの活動の中で続けてきた。2019 年度からは終活をテーマにした市民向け講座をはじめ、終活から自分らしい生き方を考える機会もつくっている。



終活がテーマの「ろうスクール Ashiya」

(2) 「気づき」を築く・つなぐ～庁内～

地域での「気づき」に対応するために、庁内のトータルサポート体制を整えた。多問題複合支援ニーズなど制度横断的な支援を展開するためだ。各課に配置されたトータルサポート担当の保健師が、各所管課のバックアップをすすめ、必要な課との調整や初期訪問・面接等に同行し、アセスメントを担う。市民の生活上の問題に接し、ともに動く体制があることで、ごみ屋敷に関する相談を受けた環境課職員など福祉部門以外の職員との連携も増え、受けた相談についてちょっとした情報交換がおこなわれるようになってきた。「職員の意識と組織の風土が変わり、市職員が、住民を生活者としてみるようになり、地域で役割を持って生活するという考え方が浸透してきた」と市の担当者は振り返る。

(3) ケースでなく世帯を見渡し、問題の深刻化を防ぐ

これらのたゆまぬ取り組みは、例えば虐待通報の件数に表れており、通報件数は年々増えている。「気づきが通報につながり、通報へのためらいも減ったのでは」と市は分析する。虐待が起こった場合は、センターが専門機関として各相談窓口の専門職とともに対応にあたるが、対応のフローに沿って、都度構成メンバーを変えながら会議で協議・検討をしている。

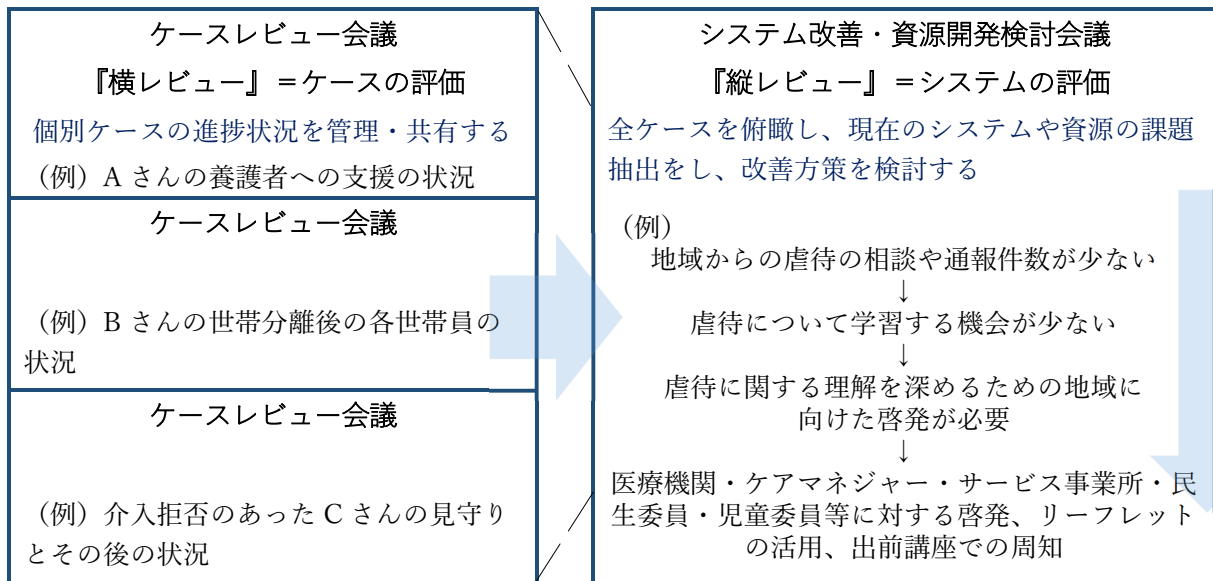
ここでは通報を機に、養護者だけでなく必ず世帯全体を見渡し、本人からみた関係性、家族間の関係性にも関与し、問題が潜んでいないかを話しあっている。虐待対応にかかる会議の開催回数は、2021年度は延べ250回を超えたが、これらの結果、問題の深刻化を防いだり、支援を必要とする人の発見へつながったり、さらには、会議に参画することでケースに関わる支援者自身の育成にもつながっているという。

(4) 地域に存在するニーズに常に対応し続けるための仕組み化

市があらゆる機会に「気づき」を重視する背景には、地域には常にニーズが存在もしくは増加していることから、それらを掘り起こして、重篤化を防ぎたいとの強い思いがある。市では関係機関とともに虐待対応のケースを『横レビュー』により振り返り、進捗状況の管理・共有を図りつつ、他方で全ケースを俯瞰した『縦レビュー』によりシステムの点検をおこない、課題抽出や改善方策を検討する機会も設けている（図表3-6参照）。

個別の対応に終始せず、個別ケースの支援の質向上のために支援機関間の対応の統一を図るマニュアルを作成したり、成年後見制度の利用支援に接する課題として、身寄りのない方の支援（身元保証、居住支援、金銭管理支援）が課題となっていることから、現状把握と支援方策の検討もはじめつつある。“絆創膏を貼るだけ”にせず、支援の目詰まりがないか、横と縦の両方向から常にチェックし、必要ならば新たな仕組みをつくり出すスタイルが浸透している。

図表 3-6. 横向きと縦向きのモニタリング(レビュー会議)



(5) システム更新の判断はシステム推進委員会

権利擁護支援システムの更新は、市民、福祉団体、センター、自立支援協議会、地域包括支援センター運営協議会、保健・福祉・医療関係者、司法関係者、学識経験者から構成される「権利擁護支援システム推進委員会」にて検討されている。

市民の生命、生活が脅かされる(可能性含む)権利擁護の課題に対し、センターが虐待対応、成年後見制度を含めた権利擁護支援の中核的な役割を担う機関となりながら、市民の個別ケース会議、地域ケア会議、さらにケースレビュー会議(横レビュー)、システム改善・資源開発検討会議(縦レビュー)と会議を幾層にも重ね、市としての対応やシステムのアップデートへとつなげる体制ができている。

6 課題・これからの展望

(1) 重層的支援体制整備事業と権利擁護支援の一体的な支援体制づくり

権利擁護支援システムを絵に描いた餅にせず、機能させていくには「本人の意思決定支援、尊厳が守られるシステムとなっているかどうか確認していくことが重要」と市の担当者は話す。市では2021年度から重層的支援体制整備事業(2021年度は移行準備)に取り組んでいるが、属性問わず、すべての領域に共通する基盤として権利擁護支援があるとの認識から、両者の一体的な支援体制づくりをすすめることとしている。

2022年度は既存の取組みや体制の評価活動をすすめ、今後は、権利擁護支援者とともに「参加支援」と「地域づくり」に注力していくこととしている。特に地域の人々が地域の人を支える市民後見人の仕組みの活用が検討されている。

(2) 地域における包括的な支援体制の整備

芦屋市では、従来、「地域発信型ネットワーク」として、地域課題の解決のため、地域住民と専門職が協議する会議を圏域に分けて設けている。小学校区の生活圏域で地域住民の声を取り入れる仕組みとして「小地域福祉ブロック会議」があるが、現在、「参加支援」「地域づくり」の観点から、地域の実情に合わせたプラットフォーム型会議への転換をすすめようとしている（市地域福祉計画（2022～2026年度））。この会議は全市域における「地域ケアシステム検討委員会」へとつながり、さらに、この委員会が、保健福祉関係の市附属機関と作用しあい、最終的に「芦屋市地域福祉推進協議会」にて市の各種システムの基本方針や福祉施策への反映についての協議、医療・保健・福祉の総合調整がおこなわれる。ここに、権利擁護支援システム推進委員会も組み入れられており、地域共生社会の実現に向けた市全体の体制づくりと結びつけるようにしている（P.35 図表 3-5）。

(3) 「多機関の協働推進」の起点としての総合相談連絡会の活用

権利侵害・虐待ケースの対応と並行して、市では以前から総合相談窓口を設置し、市保健福祉センターに保健・福祉に関する相談支援機関を集約している。制度のはざまに対応したり、生活困窮者支援など分野別支援から漏れるケースを支援していくために整えられたものだ。これまでも、各窓口で受け付けた相談内容の機関間での共有やつないだ後の対応状況の共有を「総合相談連絡会」でおこなっていたが、重層的支援体制整備事業において体制評価に取り組む中で、同連絡会を「(仮)多機関協働支援会議」へとリノベーションし、単一機関では対応（ニーズ充足）が困難な事例の支援方針や内容協議、支援機関のコーディネート、さらには総合相談からみえた地域課題の明確化と解決方策の検討へと機能強化を図ろうとしている。

インタビューの一言

仕組みを新たに創り出すことに負担感はないのかお尋ねしたところ、「市としての責任がある」と仰っていたのが印象的でした。市、センターだけでない多様な主体間で役割分担をしながら体制づくりと点検を繰り返すことが土台となり、社会情勢や法制度の改正のたびに体制が進化していく様子をお聞きすることができました。

1 取組みの特長

宝塚市では、自治会域・小学校区域・ブロック域という圏域の重層的な支援体制がすすめられてきた。体制づくりは常に地域住民や関係者の協議がベースにあり、そのことの土壌がネットワークで支援をおこなう権利擁護支援センター業務にも生きている。



2 基本情報

人口	225,017 人
面積	101.89 km ²
高齢化率	29.2%
中核機関所管課	高齢福祉課、障害福祉課
中核機関	宝塚市高齢者・障害(がい)者権利擁護支援センター(社会福祉法人受託)
日常生活自立支援事業利用者数	75 人
成年後見制度利用者数	451 人
市長申立て件数	20 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
～2008 年	「宝塚市手をつなぐ育成会」(知的障害関係の当事者団体)が「親なきあとの生活」の観点から、法人後見を実施するために関係者間で組織した準備会を立ち上げた。
2009 年	- 育成会が組織した準備会での検討を経て、NPO 法人宝塚成年後見センターが設立。 - 宝塚市社協において、日常生活自立支援事業、生活福祉資金貸付等による相談支援をおこなう窓口として「あんしんサポートセンター」が開設される。センター運営委員会において、行政責任で権利擁護センター開設が必要との意見が提出される。
2011 年	行政が NPO 法人宝塚成年後見センター、市社協を交えた協議の場を設け、約 1 年間検討をおこなった。
2012 年	1 年間の検討を踏まえ、NPO 法人と市社協の共同運営方式で「高齢者・障がい者権利擁護支援センター」を設立。
2016 年	NPO 法人へのセンター委託が終了し、市社協の単独受託となる
2017 年～	初めての市民後見人受任ケース、センターにて後見監督業務を開始。
2021 年～	- プロポーザル方式導入により市社協へのセンター委託が終了。社会福祉法人聖隷福祉事業団がセンターを受託。 2021 年 4 月に中核機関へ移行。協議会の設置準備会を立ち上げ、機能等を検討。
2022 年～	権利擁護・成年後見ネットワーク協議会を設置。

4 体制・事業

(1) 市全体の体制

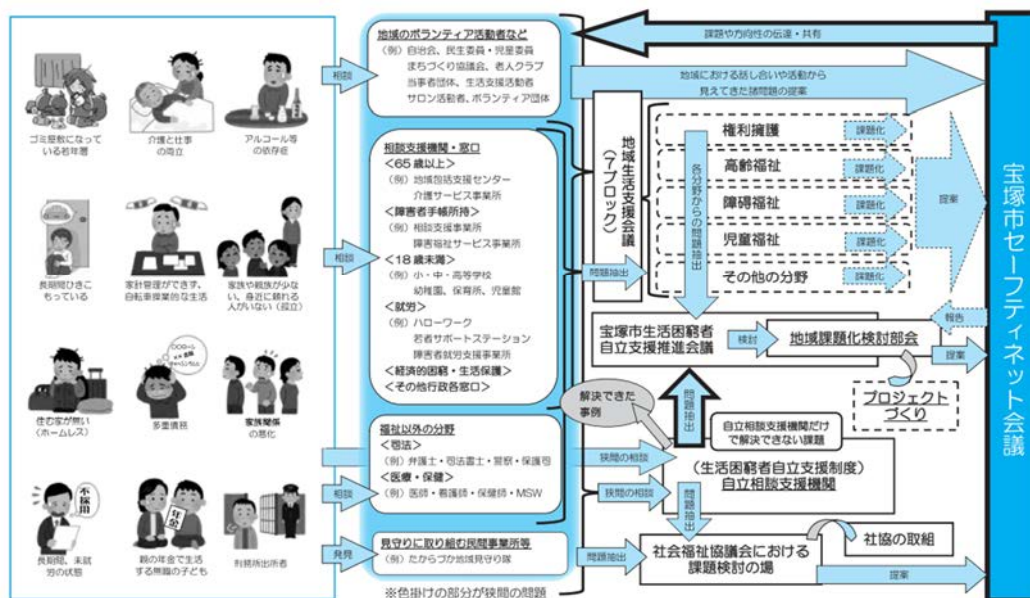
市の権利擁護支援の体制は、総合相談支援体制づくりと一体的にすすめられてきた。

総合相談支援の体制は、暮らしの場である地域に福祉専門職が入り、住民と協働して支え合いのネットワークを充実させていく構想であり、2000年代から市社協が自治体単位の見守り活動と小学校区ごとの住民同士の話しあいの場づくり等を支援する中でつくられてきた。画一的な仕組みを地域に押し付けるのではなく、あくまでも地域内の話しあいで、特性にあわせた仕組みがつくられ、結果として多様な地域福祉活動が展開されている。地域だけで解決できない課題解決を図るために市が地域福祉計画に基づきセーフティネットシステムを整備している（図表 3-7）。

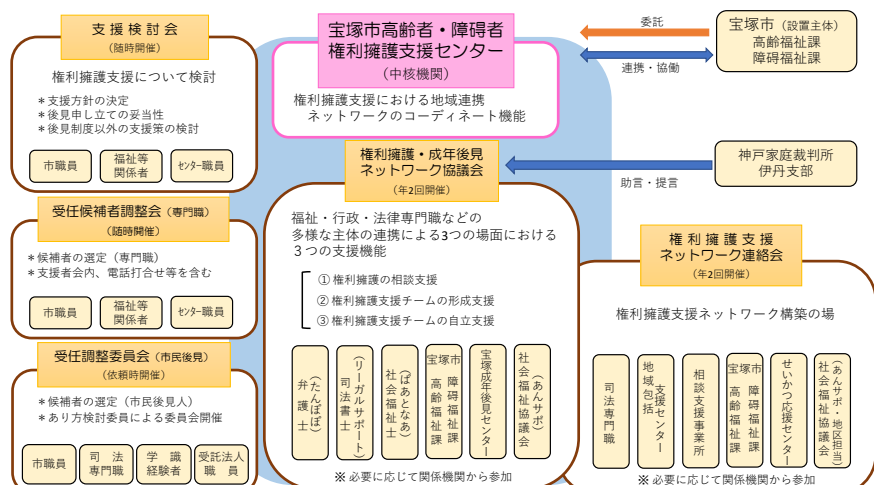
この仕組みと合わさる形で、虐待対応や成年後見利用ケースにおいて福祉・医療・司法等が連携した支援をおこなうためのコーディネート機能をセンターが担い、権利擁護支援の体制がつくられている（図表 3-8）。代表者レベルと実務者レベルの2つの協議体をつくり、権利擁護支援のためのネットワークづくりをすすめている。

図表 3-7 宝塚市セーフティネットシステム概念図

地域住民や関係機関の連携と、課題解決に向けた循環型ネットワークの形成
～生活困窮者自立支援制度だけに課題を留まらせない～



図表 3-8 宝塚市における中核機関及び地域連携ネットワーク図



(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	宝塚市高齢者・障害者権利擁護支援センター	受託組織	福) 聖隷福祉事業団
職員体制	4 人	予算規模	約 2,500 万円
事業	1 広報・啓発 ①市民啓発…家族支援や成年後見制度に関する勉強会等（年 1～2 回） ②地域包括支援センター、相談支援員等専門職への虐待対応研修、権利擁護に関する勉強会（年 4 回） 2 相談 年間延べ 467 件 （虐待通報相談 延べ 97 件、後見利用相談 延べ 91 件、専門相談 50 件） 3 申立て支援・受任調整 ①申立て支援…2020 年度 27 件→2021 年度 24 件 ②受任調整…随時 4 市民後見人養成 ①権利擁護サポーター養成講座…（1 年日） ②権利擁護支援者（市民後見人）養成講座…（2 年日） ③市民後見人等フォローアップ研修…（年 2 回） 5 支援者・後見人等への支援 ①権利擁護支援者の活動支援…登録者延べ 51 人 ②市民後見人候補者 12 人、うち市民後見人受任者 5 人（延べ 9 人） ③権利擁護支援ネットワーク連絡会（年 2 回）…司法職と福祉職の実務者間の関係構築、情報交換の場 6 その他 各団体（専門職後見・法人後見）と受任前後の連携強化のための定期的な情報交換		

5 体制づくりのポイント・成果

(1) 重層的な支援の仕組みの延長上にある中核機関

自治会域・小学校区域・ブロック域のエリア別の重層的な支援体制づくりは、地域組織やボランティア活動団体の力で 15 年以上前から始まった。市がそれを第 2 期地域福祉計画に位置づけ、「宝塚市セーフティネットシステム」として構築しはじめてから 10 年以上経過する。2021 年度からは、市内 7 ブロックのすべてで地域生活支援会議が開かれ、多分野の専門職間のネットワークづくりとともに、住民と専門職間のネットワークづくりも徐々におこなわれている。分野別の福祉専門職間の連携もさまざまな会議の場ですすんできており、地域にあるニーズを共有したりケースとともに支援する実践もすすんできた。

権利擁護支援に関しても、この 10 年間で障害当事者団体による法人後見と支援、センターによる具体的な支援の蓄積とネットワークが形成されてきた。国基本計画に基づく中核機関整備が浮上してきた際、当初は「中核機関がすべての機能を担わなければいけないのかという不安」があったが、関係者と話しあいをする中で、これまで積み重ねてきたことをベースに機能と体制を整理するという捉え方になったと市担当者は言う。「センターが中核となり、行政、相談支援機関、専門職団体が会議体で顔を合わせ、支援を通し深く関わりあうことで連携の力を強めている」（市担当者）とこれまでの歩みをふりかえる。

(2) 虐待ケースの支援は3機関が関わることで質を担保

センターは、従来より虐待ケース対応をおこなってきた。虐待ケースは第一義には市行政の責任で対応するが、相談は地域包括支援センターと障害の基幹相談支援センターが第2の機関として受け、センターがそこに“第3の機関”として通報があったケースすべてに関わっている。これには2つの利点がある。1つ目は、2機関であれば支援方針や見立てが分かれたり迷ったりすることもあるが、3機関あることで客観的な視点を入れて検討がしやすくなり、支援水準の質を保つことができる。2つ目は、養護者と被虐待者それぞれに分担した支援ができ、介入後も継続的に支援に関わる一次相談支援機関が当事者との関係をキープしやすい点である。

虐待ケースは特に難しい判断と迅速な支援が求められるため、3機関の関わりが「支援者支援」になる効果もある。センター内に支援経験が蓄積されていること、一次相談支援機関への専門的助言を行うとともに、協働して支援をすすめる働きかけができることも大きい。さらには、いずれのケースも3機関が協働し深く関わるため、各機関の担当職員が変更になったとしても誰かがつながっており、支援の質が担保されるメリットもある。

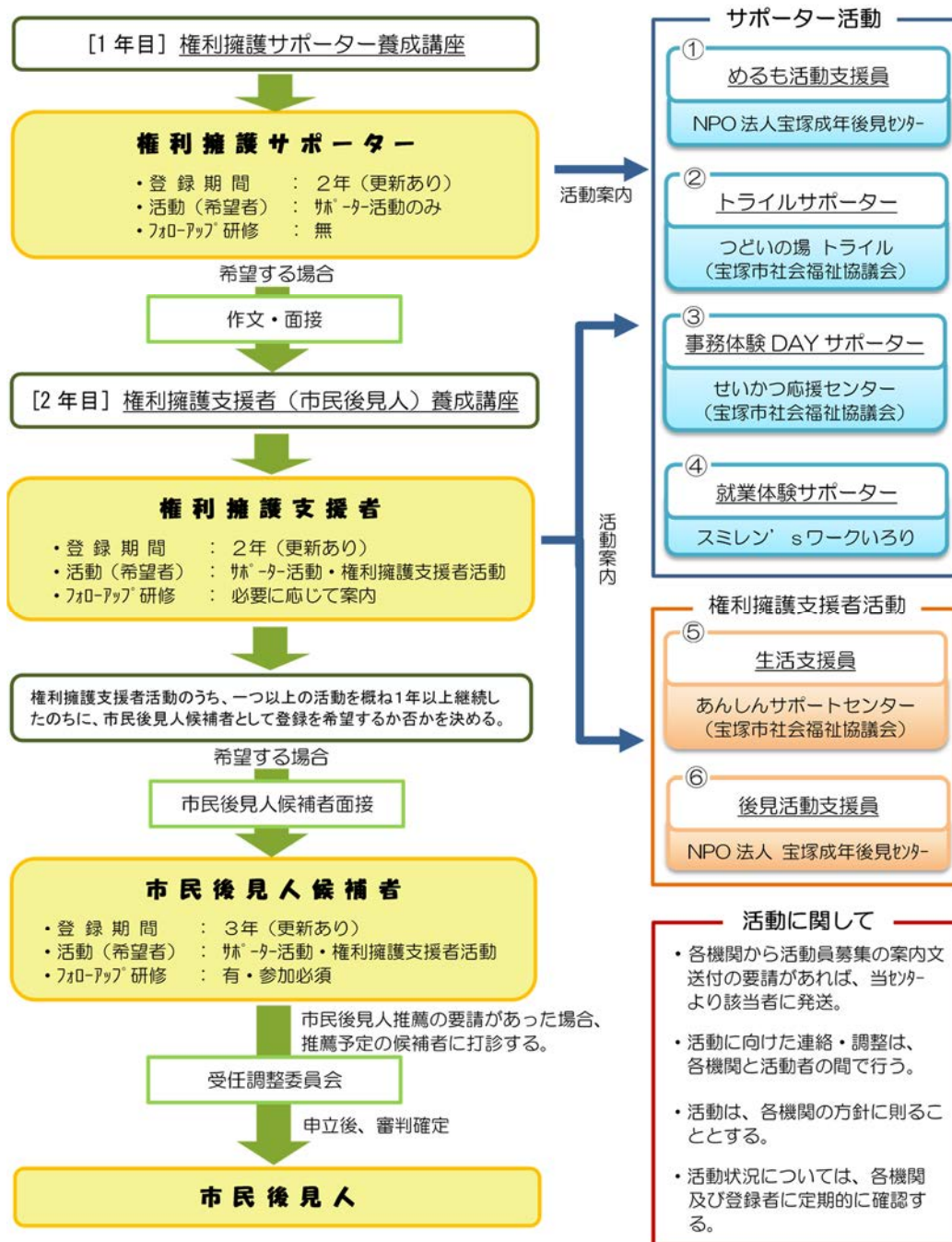
(3) 伴走型支援を担う人材の養成－市民後見人・権利擁護支援者養成－

宝塚市では市民後見人を「権利擁護支援者」に位置づけて養成と活動支援をおこなってきた。2022年度からはその取組みを発展させ、段階別の養成に応じた活動プログラムをコーディネートしている。

まず、「権利擁護サポーター養成講座」を実施し、多様な権利擁護支援のニーズに対応できるよう基本的な事項を学んだ市民を広く養成している。講座修了後は、権利擁護サポーターとして、関係団体や施設等で障害のある人に対する傾聴、見守り活動やひきこもりがちな人への就労体験のサポート等をおこなう。市民後見人としての活動希望者には、面接・作文による審査の上で2年目に「権利擁護支援者（市民後見人）養成講座」を実施。この講座を修了した人は活動プログラムに1年以上参加した上で、希望する場合に市民後見人候補者に登録するという仕組みとなっている。市社協やNPO法人の協力を得て、人材養成のプログラムが体系化されてきた（図表3-9）。

後見人として活動する・しないに関わらず、日常的に伴走型支援を担う人材養成をねらいとしており、地域内で講座修了生が継続的に活躍することの支援体制を強化するために、市担当課は庁内協議を何度も重ね、予算増を図った。

図表 3-9 市民後見人・権利擁護支援者等 養成の流れ



権利擁護サポーターの活動例

●トライルサポーター

市社協が運営する障害者等のつどいの場「トライル」での活動を支える役割。トライルは、市内の就労支援施設等の通所者が仲間とおしゃべりがしたい時や仕事に就く前段階でコミュニケーションや社会マナーの練習をしたいといったニーズに応える場として、好きな時間に当事者のペースで参加できる場。サポーターは、そこで一緒に話をしたり活動する役割を担う。

●就業体験サポーター

市社協が受託運営する生活困窮者自立支援事業(せいかつ応援センター)での相談を通して出会った、ひきこもりや生きづらさを抱える当事者の社会参加の場が「スミレン's ワークいろり」。ここでの仲間づくりや活動サポートの役割を担う。

6 課題・これからの展望

(1) 地域住民との連携や協働による本人らしい暮らしの実現

市内各地域でニーズ発見力が高まり、ケアマネジャー等の福祉専門職と住民が協働して支援する実践が生まれているが、後見人がついた後の継続した支援を地域住民と協働して実施することは今後の課題である。

市社協のコミュニティワーカー（地域担当職員）も参加する権利擁護支援ネットワーク連絡会を通じて福祉専門職とつながり、地域の多様な課題を引き続き一緒に考えていくことが求められる。

■□事例□■ ひきこもりがちな方を地域と福祉職と一緒に支え、本人らしい暮らしを実現

両親を亡くしたことをきっかけに、ひきこもりがちなようになったひとり暮らしのAさん。Aさんを日頃から気にかけていた近隣住民から市社協のヘルパーに連絡が入りました。ヘルパーが様子を見に行くと、Aさんが生活困窮状態になっていることが分かり、近隣住民と民生委員、自治会長、市社協のコミュニティワーカーが今後の生活支援について話しあい、自宅の片付けの支援と定期的な見守りをおこなうことになりました。

Aさんの生活は次第に安定しましたが、自宅で過ごすことが多かったため、心配した自治会長が地域食堂へAさんを誘いました。コミュニティワーカーの関わりもあり、Aさんは地域食堂のチラシづくりや運営を手伝うようになり、今では自治会長のサポート役として活躍しています。

このケースは一例ですが、このように地域から気になる人の情報が入るようになるまで、時間をかけて市社協内の体制づくりと地域への働きかけを続けてきた経緯があります。その一つがエリアチーム制です。これは、市社協内の地域福祉部門と個別支援を担う部門の職員が、校区別にチームとなり、地域生活支援に取り組む体制で、2012年から導入しました。また、小地域単位で住民が主体的に開く「地域ささえあい会議」の運営をコミュニティワーカーが支援し、住民による課題の早期発見・対応がすすんできています。

(2) 権利擁護支援を評価、発展させる仕組み

市地域福祉計画に権利擁護の推進に関する評価指標がないため、地域で発生している権利侵害や地域でのさまざまな会議体の協議内容等を権利擁護の観点で点検・評価する取組みはこれからの課題である。

現状は、権利擁護支援ネットワーク連絡会にて、センターが中心となり各団体・機関との関係づくりや共通認識を持つための研修会等をおこなっている段階である。今後は、そうした場も活用してチームでの支援を重ねながら、ケースに共通する課題や支援システム上の課題を検討したり、評価したりする場として「地域課題化検討部会」等を活用し、権利擁護支援の仕組みを発展させていく。

インタビューの一言

センターが設置された当時、当事者の切実な声を受け止めた行政職員が、庁内に必要性を訴えて予算化にこぎ着けたそうです。当事者や地域の声を市の施策へ反映させる仕組みが整備されていることとあわせて、思いに応え動く人たちの存在も市の権利擁護支援体制が前進し続けている背景にあるのだと気づかされました。

1 取組みの特長

伊丹市では、2011 年から市内の社会福祉法人が協働して福祉権利擁護センターを設置し、参画主体間のネットワークを活かした権利擁護支援に取り組んできた。利用促進法により、センターの設置主体は市行政へ変更となるが、これまで培ってきた理念をもとに次なる展開が続けている。



2 基本情報

人口	197,437 人
面積	25.00 km ²
高齢化率	26.3%
中核機関所管課	地域・高年福祉課
中核機関	伊丹市福祉権利擁護センター（市社協受託）
日常生活自立支援事業利用者数	76 人
成年後見制度利用者数	292 人
市長申立て件数	5 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
2010 年	◆ 市民後見人養成研修を開始。
2011 年	◆ 市内 8 つの社会福祉法人の協働で伊丹市福祉権利擁護センターを設置。
2013 年	◆ 成年後見申立て支援マニュアルを作成し、支援機関に配布。
2015 年	◆ 伊丹市福祉権利擁護センターのあり方検討会設置。
2019 年	◆ 2018 年度末で、市内 8 つの社会福祉法人による協働運営の伊丹市福祉権利擁護センターを解散。市が運営となり伊丹市福祉権利擁護センターを開設（市社協が受託）。 ◆ 伊丹市福祉権利擁護センターを中核機関として位置づけ。 ◆ 市内のリーガルサポート会員へ法律職派遣の登録を依頼。 ◆ 地域連携ネットワークとして「伊丹市成年後見利用促進委員会」を設置。法人後見について専門的に協議・検討する「伊丹市成年後見利用促進研究会」を設置。
2020 年	◆ 「伊丹市成年後見利用促進研究会」報告書としてまとめ、委員会へ提出。①法人後見受任団体を増やしていくこと、②法人後見受任団体の負担の軽減、③法人後見から市民後見人などにリレー受任する、の方向性が示された。
2021 年	◆ 伊丹市成年後見利用促進委員会にて受任調整機能を検討。本人に適切な後見人等の調整をおこなうため市民後見人、法人後見の受任のガイドラインを整理。
2022 年	◆ 「伊丹市成年後見利用促進委員会」にて親族後見人支援について協議・検討。

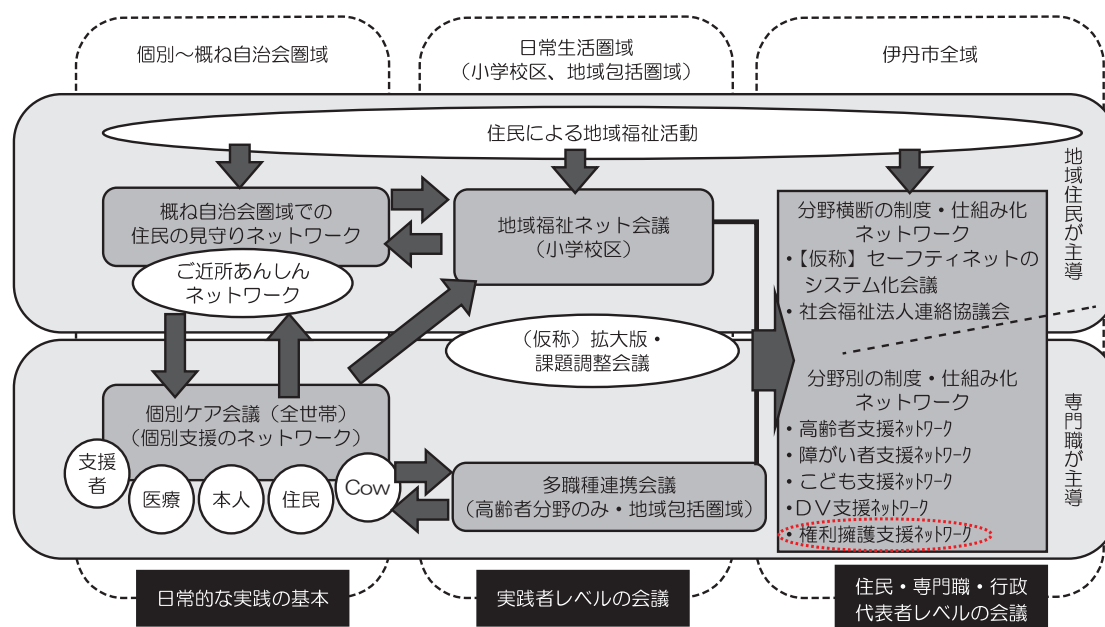
4 体制・事業

(1) 市全体の体制

伊丹市では地域連携ネットワークを「伊丹市成年後見利用促進委員会」と位置づけ、法律・福祉の専門職団体や関係機関が必要な支援をおこなうための市内の権利擁護支援に関する課題共有や連携強化のための協議をすすめている。その中で、特に専門的な検討を要するテーマが生じた場合に「伊丹市成年後見利用促進研究会」を設置している。これまで同研究会において法人後見支援の協議を深め、市としての方向性を検討してきた。

委員会、研究会での協議結果は、市の事業推進においての検討材料となることから、権利擁護支援の中核機関としてのセンターでの協議が市民の権利擁護の土台となっている。今後、これらが市福祉対策審議会での審議内容へと連なるよう模索しているところである。

図表 3-10 伊丹市の地域福祉ネットワークイメージ図～多様な主体が連携・協働できる総合相談支援体制に向けて～
(市社協地域福祉推進計画)



(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	伊丹市福祉権利擁護センター	受託組織	社協
職員体制	2人	予算規模	約1,400万円
事業	1 広報・啓発 ①市民講演会、権利擁護講座の開催 ②専門職対象の権利擁護事例検討会の開催 2 相談 専門相談（法律家のカンファレンスへの派遣） 2021年度 34件 新規相談 2020年度 220件→2021年度 207件 延べ相談 2020年度 667件→2021年度 923件 3 申立て支援・受任調整 申立て支援…273件 受任調整…2019年度 4件→2021年度 13件+市民後見人受任調整会議 2回		

	4 市民後見人等の養成 研修修了者 2021 年度 5 人 ※プログラムに「意思決定支援」を組み込んでいる。養護老人ホーム、地域包括支援センター、認知症グループホーム、障害者デイサービス、就労継続支援事業所 B 型、日常生活自立支援事業生活支援員への同行、後見人への同行、地域のサロンでの現場実習を伴う。 5 支援者・後見人等への支援 市民後見人支援 2022 年度時点 41 人延べ 36 人登録、 6 件受任中、延べ 12 件受任（市社協が後見監督人） 6 その他 成年後見利用促進委員会（地域連携ネットワーク）と別に成年後見利用促進研究会を設置。2019～2020 年度は法人後見について検討。
--	---

5 体制づくりのポイント・成果

(1)「包括的・横断的なネットワーク型の権利擁護支援」拠点としてのセンター設置

伊丹市には、2011 年度から市内 8 つの社会福祉法人の協働設置・運営による「福祉権利擁護センター」があり、囲みにある 8 つの事業を実施してきた。センターは、「包括的権利擁護支援システム（たよれるネット）」の構築に向けて、権利擁護支援の中核となる機関として構想、設置された。一つの支援機関では支えることが困難な状況にあって、「包括的・横断的なネットワーク型の権利擁護支援が不可欠であり、このネットワークを活用しながら対応し、互いのノウハウを提供して相乗効果を図りながら支援を行っていく」ことから、協働での設置・運営とした（運営財源は、各法人からの出資と行政からの補助金）。

センター設置により、相談支援機関のバックアップとして、特に福祉職と法律・医療職等の専門職の連携の強化がすすみ、法的な観点からの助言が必要な場合、カンファレンスへの法律職（弁護士・司法書士等）の派遣、メール等を通じた助言がおこなわれるなど、日頃から専門相談ができる体制が築かれていった。

そのような中、国基本計画で「中核機関」と福祉と司法の連携をすすめる「地域連携ネットワーク」が求められるようになったことから、2019 年度からは行政がセンターの設置主体となり、市社協に運営を委託することとした。その際、「これまでの権利擁護支援のための取組みをしっかりと生かす」（市地域・高年福祉課担当職員）ことから、権利擁護支援体制の一環として中核機関を整備することとした。

事業内容（伊丹市福祉権利擁護センター事業実施要領（2011 年 4 月 1 日実施）より）

①相談支援機関へのバックアップ、②社会福祉法人等が取り組む権利擁護の支援、③行政が行う権利擁護の支援、④成年後見制度の申立支援、⑤市民後見人の養成と派遣、⑥法人後見人等の支援、⑦福祉サービス利用援助事業の支援、⑧市民啓発の支援

(2) 権利擁護と地域福祉の担い手としての市民後見人の活動支援

2010 年から市民後見人養成研修を実施し、修了後はフォローアップ研修や受任者向け研修を実施しながら、日常生活自立支援事業の生活支援員、後見サポーター（同じ地域に住む身近な理解者として相談や見守り等の活動をするボランティア）、オンブズパーソン等と活動の場を広げてきた。2022 年度は、市民後見人活動を広く知ってもらいたいと、市民後見人受任者と協議し、市民後見人の意義や後見活動への思い、被後見人の声等を紹介する動画を作製するなど、市民の目線で市民後見人の特長を伝える取組みがはじまっている。

(3)“お金”に関する各種の支援事業に、権利擁護の軸を通す

センターでの相談は、成年後見制度に限らず、親亡きあとの財産管理や債務整理、ゴミ屋敷などの不動産の相続・売却、消費者被害への対応、高齢者虐待（特に経済的虐待）における法的な助言・対応など多岐にわたる。センターを受託する市社協の総合相談支援課では、家計改善支援事業や日常生活自立支援事業、生活福祉資金貸付事業も所管しており、家計や財産管理についての支援が豊富に蓄積され、事業を越えた積極的な権利擁護の相談支援ができるようになっている。

6 課題・これからの展望

(1) 本人にとってふさわしい受任候補を調整していくための連携・体制づくり

センターは以前から市民後見人の受任調整をおこなっていたが、中核機関となったのを機に、本人にとってメリットを感じられる受任調整とはどんなものか、今一度、利用促進委員会・研究会にて協議するとともに、家裁とも積極的に協議を重ねた。

本人にとっての権利擁護が実現される受任調整となるために、まずは受任調整会議の前段階で、本人との面談や支援者からの情報収集をすすめること、そして受任調整会議では、「権利擁護支援チーム体制（案）」をつくりながら、本人にふさわしい後見人等を検討することとしている。さらに候補者の推薦にあたっては、本人と候補者の事前面談を通じてマッチングをおこなうこととし、本人にとってメリットある支援方策へとつながっているかを、いずれの段階でも検討できるような仕組みとしている。単なる受任候補の調整に留まらない、権利擁護支援のチームづくりとつながっていくものであり、今後はケースの積み重ねを通じて、市全体の体制に位置づけながら、市の成年後見制度利用促進計画に盛り込んでいく予定である。

(2) 権利擁護人材の養成の考え方の整理

「市民後見人の養成に計画的に取り組み、そのことを評価する一方で、制度の担い手としては不足している」と市地域・高年福祉課職員は話す。市内に存在するニーズに応えたいとの思いがあるゆえだが、市民後見人養成研修を修了すれば直ちに後見活動につながるわけではない現状もある。修了者自身の事情によりすぐには後見活動ができない場合、もしくは本人にとって市民後見人がふさわしいという事案がそう多くあるわけではないことが背景にある。

さらに、市民後見人の活動支援をおこなうセンター職員の専門性も多岐にわたり、後見活動だけでなく、虐待対応や債務整理等、多様な知識が求められる。権利擁護人材という意味でのセンター職員の育成もまた重要となっており、協働による権利擁護支援の土壌のもとに、権利擁護に携わる住民、支援者、関係機関、行政が育ちあう仕組みを有した体制づくりへと発展させていこうとしている。

インタビューの一言

「たよれるネット」の検討経過を辿ると、10年以上も前から本人のエンパワーメントをもとに、生活支援と法的支援がつながりながら、住民、社会福祉法人、行政が協働した体制づくりが必要であるとの記載がありました。福祉と司法の連携の先駆けとして、さらにその中核となる機関を民間主導で設置していた取組みは、今のセンターにも脈々と受け継がれていると感じました。

1 取組みの特長

2012 年度に市が設置した成年後見支援センター“かけはし”（以下、“かけはし”）を中核として、市、司法・福祉の支援者がチームで本人の望む暮らしを支える取組みに力を入れてきた。

本人らしい暮らしとは何かを話しあい、その実現に向けてチームで動く中で、権利擁護を体感し共有することを目指している。



2 基本情報

人口	151,619 人
面積	53.44 km ²
高齢化率	32.3%
中核機関所管課	福祉部地域福祉課
中核機関	川西市成年後見支援センター“かけはし”（市社協受託）
日常生活自立支援事業利用者数	26 人
成年後見制度利用者数	235 人
市長申立て件数	6 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
2003 年	♦ 市が成年後見制度に関する専門相談を開始。
2010 年	♦ 市が成年後見支援センター設置に関する検討委員会を設置。高齢化の進展を背景に、成年後見支援センターの設置と市社協への委託方針を決定。
2011 年	♦ 川西市内のグリーンハイツ地区にて NPO 法人「成年後見センター・川西」が設立。 ※NPO 法人成年後見センター・川西は、北部 5 つの地区福祉委員会が協議し、立ち上げに至った地域密着型の NPO。法定後見、任意後見の受任、啓発活動等を実施。
2012 年	♦ 川西市成年後見支援センター“かけはし”設置（市社協が受託）。「①相談事業」、「②養成・支援事業」（市民後見人養成研修や活動支援）、「③普及啓発事業（講演会等の開催）」を実施。
2021 年	♦ “かけはし”を中核機関と位置づける。
～2022 年 現在	♦ 権利擁護支援会議による支援チーム形成づくりや地域連携ネットワークをはじめ、機能の更なる充実に着手。

4 体制・事業

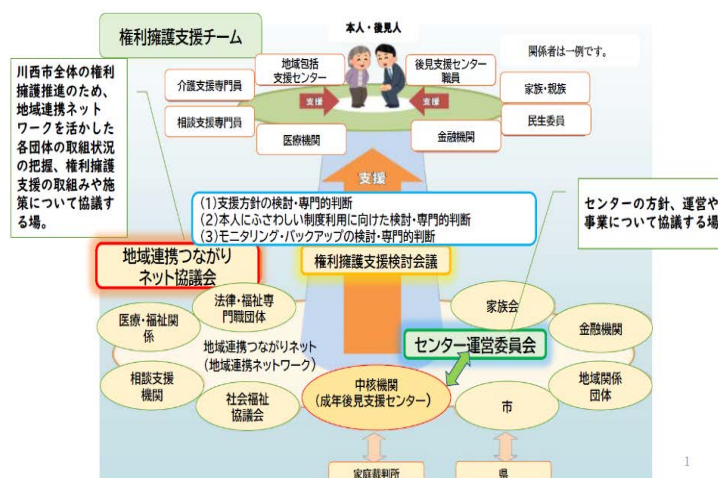
(1) 市全体の体制

“かけはし”が成年後見支援等の拠点として、成年後見制度利用にかかる相談支援をはじめ、司法・福祉の連携が必要なケースへの対応を担っている。

これに加え、「川西市第5期地域福祉計画」（2018年～）では、『新しい包括的・総合相談支援体制の構築』を掲げ、庁内連携と社協組織内連携をすすめることとあわせ、権利侵害ケースや複合多問題をネットワークで支える体制づくりに着手してきた。

“かけはし”においても、各関係機関や地域への積極的なアウトリーチにより“顔がみえる関係”をつくり、多職種がチームで支援する体制づくりに力を注いでいる（図表3-11）。

図表 3-11 川西市における権利擁護支援の仕組み



(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	川西市成年後見支援センター“かけはし”	受託組織	社協
職員体制	4人（センター長含む）	予算規模	約2,900万円
事業	1 広報・啓発 NPOと協働した出前講座、権利擁護フォーラムや研修会等 2 相談 ①司法書士の専門相談 ②成年後見カフェ…地域での市民後見人による相談活動を月2回 ③センターでの相談受付・対応 ※日常生活自立支援事業含む 相談延べ件数 2019年 593件→20年度 567件→21年度 957件 3 申立て支援・受任調整 ①申立て支援…2020年度 20件→21年度 44件 ②受任調整…随時実施、専門職登録は31人 4 市民後見人養成 市民後見人養成研修…事前説明会、基礎研修、応用研修、実習、面接 市民後見人フォローアップ研修 5 支援者・後見人等への支援 ①市民後見人支援…延べ65人登録中、6人が受任し、活動中の3人を支援 ②「権利擁護支援検討会議」等を通じた権利擁護支援チーム形成 6 その他 “かけはし”運営委員会のほか、地域連携つながりネット協議会を運営		

5 体制づくりのポイント・成果

(1) 支援チームで“権利擁護観”を共有

“かけはし”を中核として、市や関係機関と連携し、チームで支え合うことを重視してきた。

チーム支援の仕組みとして 2021 年度からはじめたのが、多職種での「権利擁護支援検討会議」である。この会議では、成年後見制度を含むサービス利用の可否ではなく、まず支援を要する本人の生活全体や望む暮らしの理解を深めることで、権利擁護の視点の共有を図っている。「本人の力をみることや、あきらめないで意思決定を支えることを大切にしています」と“かけはし”職員は語る。会議を経て、チームで支援をすすめる中で「じわじわと“権利擁護観”が共有」できているという。本人の役割発揮への支援を含め、本人と支援者が双方向になるチームを目指している。

さらに、支援者向けの研修や交流会を通した“権利擁護観”の共有を図っている。「後見人に任せれば大丈夫」、「金銭管理は日常生活自立支援事業の専門員が担うもの」という誤解に対し、制度や事業の正しい理解とあわせ、根幹にある意思決定支援を振り返る機会づくりに取り組んでいる。

【チーム支援の基盤】

- 日常生活自立支援事業で培ってきたネットワーク
- 権利擁護支援検討会議（2021 年度～）
- 支援者向け研修会
- 権利擁護支援ネットワーク交流会（2022 年度～）

(2) 司法と福祉等の連携促進

“かけはし”が受ける相談は、年間延べ約 1,000 件と 3 年間で倍近くになっている。特に成年後見の申立てに関する相談が増えている。他にも債務整理や金銭管理、虐待等、専門職との連携が必要な相談が増えたことから、“かけはし”は司法・福祉の専門職登録の拡充と顔がみえる関係づくりに力を注いできた。

これにより、特に法的支援が必要なケースについて適切な支援につなげることができるようになった。現在 31 人の専門職が登録し、受任調整会議にて申立ての必要性や候補者の選定等を協議している。一方で、“かけはし”が受任調整をおこなうケースの基準や調整方法は、今後検討が必要である。また、後見ニーズに対する担い手確保も大きな課題である。

2021 年度には地域包括支援センター、障害相談支援事業所への訪問調査を実施し、中核機関の役割の説明とあわせて権利擁護ニーズの聞き取りをおこなった。これにより、「支援困難ケースの相談がしやすくなった」という声が寄せられ、相談が増加した。さらに、足を運んで広報したり、支援にかかる相談を重ねる中で、金融機関からの相談も上がってくるようになった。

(3) 市民後見人の活動支援

“かけはし”では、設立当初から市民後見人養成研修を実施してきた。2022 年 10 月現在で 65 人が登録、うち 5 人が市民後見人候補者として登録され、3 人が後見人として活動中である。登録者は、市内 2 地区の老人福祉センターで毎月開く「成年後見カフェ」で相談員として活動したり、日常生活自立支援事業の生活支援員として活動したりしている。年々、講座の参加者が減少しており、今後は「権利擁護サポーター」として地域での福祉活動や権利擁護学習のリーダー的な役割を担う人材養成を図る予定である。

市民後見人の活動は、一口に身上保護といっても多岐にわたる。特に在宅生活の場合、本人の生活状況によって何度も訪問したり、医療・福祉関係機関や市役所に同行したり、近隣住民からの相談に応じたりといった活動が生じる。市社協が後見監督人となり、後見人へのきめ細やかな支援を担うとともに、後見人が専門職からスーパーバイズを受ける機会を設けている。

■□事例□■ 権利擁護支援検討会議から地域住民を交えた支援を展開

社会的で外出を楽しみに暮らしてきた一人暮らしのAさん（80代）。福祉・医療の専門職、地域住民が、Aさんとチームになって住み慣れた地域での暮らしを支えています。

身の回りのものをなくすことが増えたAさんのことで、地域包括支援センターから“かけはし”に、金銭管理支援の相談が入ったのが関わりのきっかけでした。“かけはし”が権利擁護支援検討会議を開き、Aさんの望む生活についてAさんを気にかけるメンバーで話しあいました。その結果、物盗られ妄想もあるAさんの生活安定に向け、Aさんとなじみの支援者が日常生活自立支援事業の生活支援員と一緒に訪問することになりました。

Aさんの状態変化でさまざまな局面はありましたが、地域ケア会議で継続してAさんらしい暮らしを目標に関わりをみんなで考えました。その結果、地域も変化しました。Aさんが利用する金融機関は、認知症サポーター養成研修を開いて理解を深めています。地区福祉委員会では、サロンでAさんへの見守りをおこなっています。民生委員は、Aさんへの支援をきっかけに市民後見人養成研修を受講し、地域の権利擁護リーダー的な役割を果たしています。

6 課題・これからの展望

（1）積極的・予防的な権利擁護に向けた取組み

“かけはし”に寄せられる相談は、申立て支援のほか、セルフネグレクトや解きほぐしが難しいケースが増えている。また、後見監督人業務や受任調整など個別支援に関わる比重が高まってきた。今後も増加する個別支援の実施体制づくりとあわせて、本人の意思決定に基づく支援の仕組みづくりや予防的な取組みを地域・関係機関と協働してすすめる体制が課題としてみえてきた。

このため、この数年かけて司法・福祉の専門職による専門的支援を得たり、ネットワークで解決を図る体制づくりがすすめられてきた。今後も『新しい包括的・総合相談支援体制の構築』の動きを権利擁護の観点から促進する上で、市と市社協、地域包括支援センターや相談支援事業所等の一次相談支援機関との役割分担と連携の体制をつくっていくことが継続した課題である。

（2）死後事務をはじめ制度のはざまの問題への対応

市民後見人が支援する身寄りがいない人の死後事務で、家裁や専門職に相談しながら対応を図ったケースがあったが、死後事務は後見人等がいても対応しきれないはざまの課題である。

こうした制度のはざまにある問題を解消する視点だけでなく、本人にとっての安心と権利を守る視点で、死後事務などの課題をきっかけに、改めて権利擁護について関係者と仕組みをつくる中で、共通認識を図っていくことが必要である。

インタビューの一言

「当たり前」を失いそうな人の願いや生活ぶりをみようとする、そして本人と支援者、関わる人たちと望む暮らしを確認することを繰り返すという、とても地道で本質的なことを大切に“かけはし”職員の姿勢こそが、権利擁護支援体制に欠かせないものだと感じました。

兵庫県淡路市 “どう生きたいか”を実現する仕組み

1 取組みの特長

中核機関の設置をゴールとするのではなく、市と市社協、関係機関が協議を重ねる中で、当事者・本人を主体者と捉える権利擁護の理念を共有することを大切にしなが体制をつくってきた。

中核機関については、はじめからすべての機能を整備するのではなく、まずはチームで本人支援をすすめるための体制整備から着手している。



2 基本情報

人口	41,524 人
面積	184.24 km ²
高齢化率	39.3%
中核機関所管課	地域福祉課
中核機関	淡路市成年後見サポート室（直営）
日常生活自立支援事業利用者数	20 人
成年後見制度利用者数	51 人
市長申立て件数	1 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
～2019 年	- 市直営の地域包括支援センターや障害者基幹相談支援センターの対応ケースで、支援方針や判断に悩み、支援者が疲弊する事が多くなっていた。 - 今後の権利擁護支援体制について、市と市社協が勉強会を開催。成年後見制度の利用にとどまらない、幅広い権利擁護ニーズに対応する必要があること、特に支援チームへのバックアップ体制が必要との結論に至る。
2020 年	- 市福祉部（高齢・障害・生活保護・子ども）と市社協が研修会を実施。 - 和歌山県白浜町（町直営による中核機関）を視察。同町では、司法専門職からの助言を得てケース検討する部会を既存の地域包括支援センターの委員会に内包しており、同様の体制が淡路市にも必要であることが共有された。
2021 年	- 淡路島内3市（淡路市・洲本市・南あわじ市）、リーガルサポート兵庫支部との意見交換を実施。島内3市での広域による中核機関設置を検討したが、相談支援のコーディネート機関については、より市民に身近な地域の単独設置が望ましいという結論となった。 市、市社協、三士会による権利擁護体制整備準備会を開催。淡路市にとってどのような機能を付加した中核機関を設置すべきなのか、検討を重ねる。
2022 年	専門職や当事者団体、支援機関が中心となって協議会をスタート。

4 体制・事業

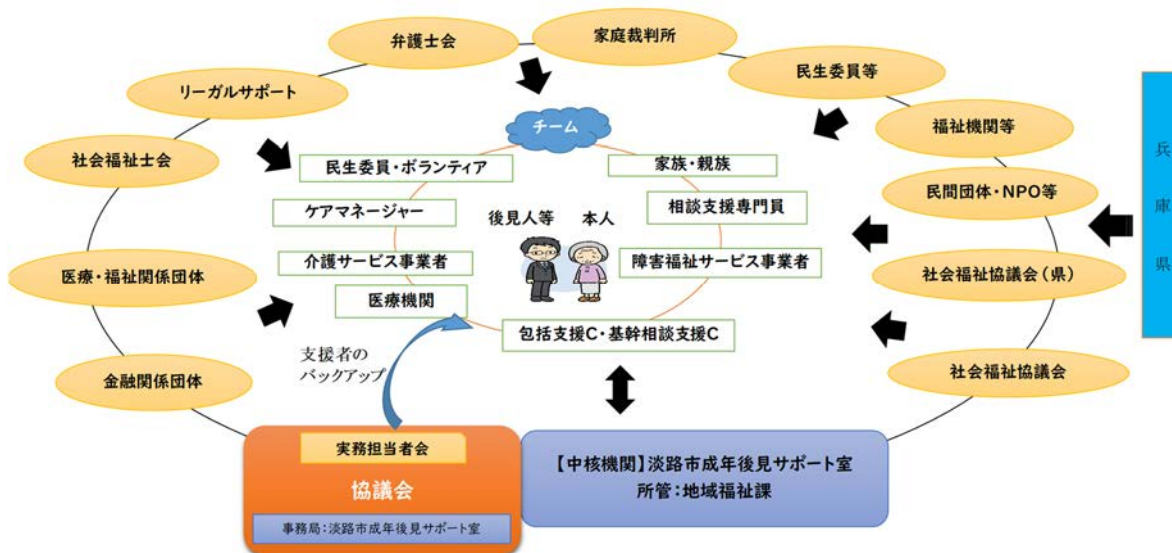
(1) 市全体の体制

2021年に市、市社協、三士会による「権利擁護体制整備準備会」を開催（準備会3回・事前ワーキング3回）。淡路市にとってどのような機能を付加した中核機関を設置すべきなのか、検討を重ねた。その中では、中核機関をつくるのが目的ではなく、本人が「どう生きたいのか」に関係者が話しあう仕組みこそが大切であり、市社協は当事者や地域関係者を交えた権利擁護支援の推進役を担うこと、市は責任をもって体制整備を引き受けるといった相互の役割が確認された。

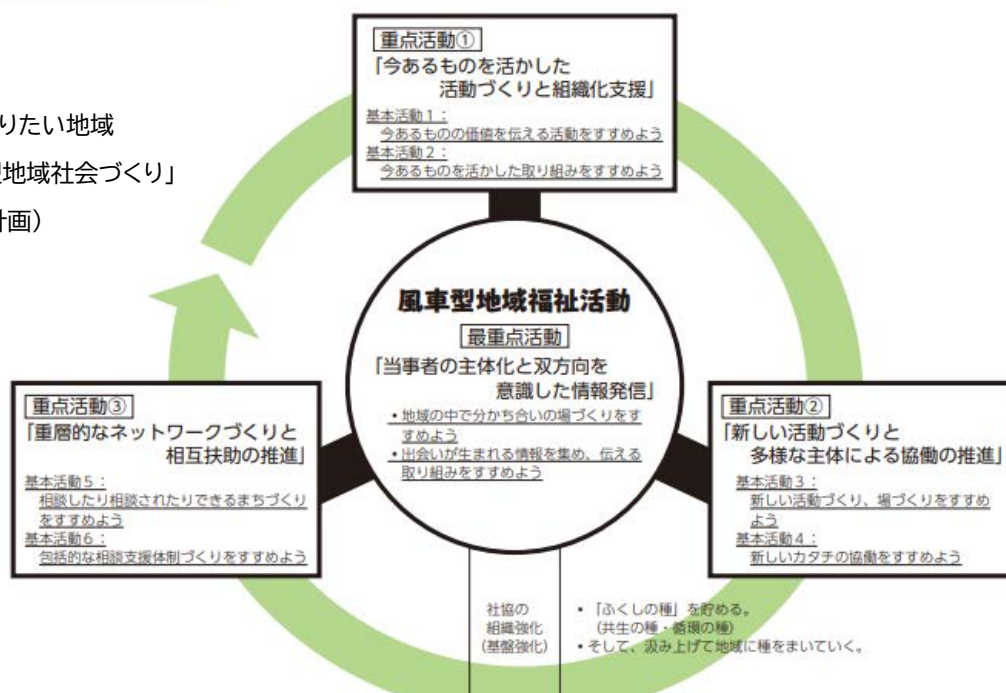
市の地域福祉課内に権利擁護の相談窓口である地域包括支援センターと障害者基幹相談支援センターがあり、庁内連携が取りやすいこと、市長申立ての手続きを担う担当部署でもあること等の理由により、市地域福祉課に「淡路市成年後見サポート室（以下、サポート室）」を置き、市が中核機関を直営することとなった。

サポート室では定期・随時の実務担当者会を主催し、必要に応じて司法専門職からの助言等も得て、支援者へのバックアップ機能を果たしている。市全体での体制図は、図表3-12、3-13のとおりである。

図表 3-12 淡路市の地域連携ネットワークと中核機関のイメージ図(市地域福祉計画)



図表 3-13 私たちのありたい地域
を目指した「共生循環型地域社会づくり」
(市社協地域福祉推進計画)



(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	淡路市成年後見サポート室（直営）	受託組織	市直営
職員体制	4人（市地域福祉課・地域包括支援センター社会福祉士・正規2人、障害者基幹相談支援センター社会福祉士・会計年度任用2人）いずれも兼務	予算規模	約37万円
事業	1 広報・啓発 ① 介護支援専門員や相談支援員等への権利擁護支援者研修会（年1回） ② 市民啓発…パンフレット作製、住民向け権利擁護普及啓発講和（年1回） 2 相談 ① サポート室での相談対応…延べ38件 ② 専門職相談…包括主催「地域支援フォーラム」で住民向け相談（年1回） 3 申立て支援・受任調整 ① 申立て支援…延べ5件 ② 受任調整…実施なし 4 市民後見人養成 実施なし 5 支援者・後見人への支援 実務担当者会（定例年2回と随時開催） ※支援方針を検討する場。弁護士、司法書士、社会福祉士、市社協、福祉・医療機関、ケアマネジャー、保健師、生活保護ケースワーカー、地域包括支援センター、障害者基幹相談支援センターも参画（ケースに応じてメンバーが代わる） 6 その他 関係機関、当事者団体等で構成される「成年後見制度利用促進・権利擁護推進協議会」を年2回運営		

5 体制づくりのポイント・成果

(1) 誰のため、何のための体制づくりなの？繰り返し権利擁護の理念を確認

体制づくりにあたって意識したのは「中核機関の設置が目的ではなく、成年後見を含む権利擁護支援を必要な人に行き届かせることや、権利擁護の理念の共有・浸透であった」と市地域福祉課長は話す。

2019年に市と市社協で勉強会を開催した際は、単に成年後見制度の利用者を増やすのではなく、「その人がどう生きたいのか」「その人はどのように支援されることを望むのか」等を関係者が当事者とともに考える場をつくる必要性や、支援者が目の前のケース対応のみに追われるのではなく、チームで関わる仕組みをつくることが大切との認識に至った。

(2) 支援観の共有を大切に

市社協にとって市職員は「搾取や虐待が疑われるケースなど、支援が難しい場合も一緒に動き、支援観や福祉観に共感できる同志のような存在」だという。一方、市は「支援対象者としてのその人ではなく、生活者としてのその人を知るために、市社協を通じて地域での暮らしぶりを教えてもらう」という。

日ごろから相互の強みを生かし、連携・協働した支援を重ねてきており、そのことが淡路市に必要な体制整備について、本音で議論を深めることにつながってきたといえる。

(3) みんなで支援方針を話しあう仕組み

淡路市の体制整備のエンジンは実務担当者会である。同会は随時と定時の開催とし、地域包括支援センターや障害者基幹相談支援センター等の一次相談支援機関だけで対応が難しいケースに対して、方針決定や首長申立ての必要性等を協議し、迅速な意思決定につながっている。

サポート室の立上げにあたって、市の担当者は業務量の増加を心配したが、市だけでなく多様な支援者・機関からの意見や助言を得て、「みんなで支援方針や関わりを話しあうための仕組みができたことが最大の成果」だと述べている。

また、司法関係機関や家裁とのネットワークが構築され相談がしやすくなったこと、さらにサポート室という組織ができたからこそ、気になる人・世帯とのつながりを絶やさず、関わり続けるアプローチが可能になったことが体制整備のメリットとしてあげられる。

6 課題・これからの展望

(1) 意思決定支援の浸透・普及

現在、市に寄せられる成年後見制度利用の相談は、専ら医療・福祉等の支援者からである。とりわけ、長期入院・入所にかかる身元保証や金銭管理の相談が多いが、支援する側が抱える課題ではなく、まずは本人の意思決定支援の観点からどうあるべきかをともに考え、チームで支援していくことが重要である。市と市社協間の連携にとどまらず、市内の医療・福祉の幅広い支援者を交えて意思決定支援に基づくチームづくりをすすめることが今後の課題である。

(2) 市全体の施策化につなげる仕組みづくり

実務担当者会を基軸としたケースの積み上げをすすめつつ、共通する課題や権利擁護支援の体制をさらに発展・強化するための方策を協議し、必要に応じて市施策につなげるルートをつくることは今後の取組みである。市域の体制づくりを評価し、改善策を協議する場として、「成年後見制度利用促進・権利擁護推進協議会」ができたので、その場を活用し体制強化につなげていく。

(3) 権利擁護人材の養成

市民後見人や法人後見といった権利擁護支援の担い手、本人を地域で支える人材を増やしていく取組みは今後の課題である。後見業務に携わる専門職の人数に限られる中、今後サポート室に持ち込まれるケースの増加も予想されるが、市単独でこれらをすすめることは難しいため、将来のことを見据えて対応を考える必要がある。

インタビューの一言

印象に残っているのは「ケースをふるのではなく、きちんとつなぐ」との言葉です。支援者間で重なりのある支援をおこなうことが信頼関係となり、それがチームによる支援の基盤になると感じました。

町域の総合相談支援と広域の法福連携体制

1 取組みの特長

神崎郡 3 町では、地域包括支援センターと障害基幹相談支援センターを直営・所管する町担当課が中核機関を担い、2022 年 2 月に「神崎郡成年後見・法福連携推進協議会」を立ち上げた。

2018 年度から約 3 年の勉強会と検討を経て、各町の相談体制の強化と、広域での成年後見相談会及び広報・啓発活動に着手している。



2 基本情報

人口	40,414 人（※3 町合計）
面積	330.69 km ² （※3 町合計）
高齢化率	34.5%（※3 町合計の 65 歳以上人口/3 町合計の人口）
中核機関所管課	福崎町福祉課、市川町健康福祉課・保健福祉センター、神河町健康福祉課
中核機関	各町（直営）
日常生活自立支援事業利用者数	24 人（※3 町合計）
成年後見制度利用者数	50 人（※3 町合計）
町長申立て件数	4 件（※3 町合計）

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
2006 年	地域包括支援センターを設置。3 町の地域包括支援センター社会福祉士で虐待事案や成年後見制度などの権利擁護事業にかかる定期的な協議・勉強会を実施。
2010 年	福崎町で郡内初の町長申立事案発生。3 町で町長申立て並びに報酬助成にかかる要綱案を作成し、福崎町が 2011 年 3 月に要綱制定。その後、市川町、神河町も要綱制定。
2018 年	3 町の地域包括支援センターにて、成年後見制度利用促進基本計画の勉強会を開催。 - 中核機関並びに協議会の広域設置に向けた検討開始。
2019 年	播磨圏域連携中枢都市圏ビジョンにおける連携から姫路市との中核機関広域設置を模索するも、自治体規模や地域ニーズの相違から断念。3 町での設置を目指す。
2020 年	中播磨 3 町地域連絡会議（県主催）を開催。3 町（地域包括支援センター、障害担当）、三士会、家裁が参画。3 町の課題を共有し、三士会との連携について協議。
2021 年	- 三士会からの提案を受け、まずは成年後見制度の普及啓発を目的に相談会並びに講演会を開催することに。協議会については互助、福祉、司法の連携からはじめることに。 「神崎郡成年後見・法福連携推進協議会準備会」を設置し、要綱や予算の作成について協議し、2 月に第 1 回神崎郡成年後見・法福連携推進協議会を開催。
2022 年 4 月～現在	- 神崎郡成年後見相談会の実施。成年後見制度普及啓発講演会の開催。 3 町と三士会との運営会議では、事例を共有しながら、地域課題の抽出・整理をおこない、年 1 回開催する協議会へとつなげている。

(1) 全体の体制

一方、成年後見制度利用や債務整理、相続・金銭トラブル、虐待、消費者被害等の法的支援が必要なケースに対応する上での仕組みや経験値が少なかったため、広域での法福連携の仕組みづくりに向け、「神崎郡成年後見・法福連携推進協議会」を立ち上げた（図表3-14）。

具体的な事業としては、各町持ち回りで「神崎郡成年後見相談会」を隔月開催することとあわせて、毎月の運営会議にて3町担当者と三士会が事例に基づく権利擁護支援の検討を実施している。また、3町共同の啓発事業として成年後見制度普及講演会をおこなうこととなった。

図14 神崎郡3町の中核機関体制

```
graph TD
    Top["神崎郡成年後見・法福連携推進協議会  
(年1回)"]
    Op["運営会議(年12回)  
(3土会・3町)"]
    Note1["※課題整理の場"]
    Note2["※互助・福祉・司法との連携"]
    
    Top -- Note2 --> Op
    Note1 --> Op
    
    subgraph Towns
        direction LR
        T1["神崎町社会福祉協議会  
・成年後見制度市町申立  
・成年後見制度利用援助事業  
・日常生活自立支援事業  
・基幹相談支援センター(直営)  
・地域包括支援センター(直営)"]
        T2["市川町社会福祉協議会  
・成年後見制度市町申立  
・成年後見制度利用援助事業  
・日常生活自立支援事業  
・基幹相談支援センター(直営)  
・地域包括支援センター(直営)"]
        T3["神河町社会福祉協議会  
・成年後見制度市町申立  
・成年後見制度利用援助事業  
・日常生活自立支援事業  
・基幹相談支援センター(社協)  
・地域包括支援センター(直営)"]
    end
    
    T1 --> Op
    T2 --> Op
    T3 --> Op
    
    subgraph Bottom
        BottomBox["相談・発見"]
    end
    
    BottomBox --> T1
    BottomBox --> T2
    BottomBox --> T3
```

神崎郡成年後見・法福連携推進協議会
(年1回)

※互助・福祉・司法との連携

※課題整理の場

運営会議(年12回)
(3土会・3町)

神崎郡成年後見相談会事業(年6回)

中核機関

神崎町社会福祉協議会

- 成年後見制度市町申立
- 成年後見制度利用援助事業
- 日常生活自立支援事業

基幹相談支援センター(直営)

地域包括支援センター(直営)

市川町社会福祉協議会

- 成年後見制度市町申立
- 成年後見制度利用援助事業
- 日常生活自立支援事業

基幹相談支援センター(直営)

地域包括支援センター(直営)

中核機関

神河町社会福祉協議会

- 成年後見制度市町申立
- 成年後見制度利用援助事業
- 日常生活自立支援事業

基幹相談支援センター(社協)

地域包括支援センター(直営)

相談・発見

中核機関名	※名称なし	受託組織	町直営
職員体制	各町の福祉課（健康福祉課）地域包括支援センター、基幹相談支援センターの担当職員（兼務）	予算規模	36 万円
事業	1 広報・啓発 2022 年 4 月 町広報誌にて協議会設置並びに相談会開催周知、各種団体にチラシ配布 2022 年 7 月 3 町共同で住民向けの成年後見制度普及啓発講演会開催 2023 年度 専門職向け研修会企画中 2 相談 神崎郡成年後見相談会…2022 年度 17 件 弁護士、司法書士、社会福祉士が年 2 回担当し、3 町を巡回して年 6 回実施 ※神崎郡内の住民はどの回でも相談可		

	3 申立て支援・受任調整 ①申立て支援…2022 年度 9 件（※ 3 町合計） ②受任調整…実施なし 4 市民後見人養成…実施なし 5 支援者・後見人等への支援 運営会議…月 1 回、町担当者と三士会にて開催。 ※2023 年度から 2 か月に 1 回へ。事例を共有しながら、地域課題の抽出・整理をおこなっている。あわせて相談会の運営や研修会等について協議。 6 その他 年 1 回、3 町、3 町社協、三士会が構成メンバーとなり神崎郡成年後見・法福連携推進協議会を開催。
--	--

5 体制づくりのポイント・成果

(1)各町の総合相談支援と3町の実務者間ネットワークが基盤

3 町ともに地域包括支援センターを直営し、障害の基幹相談支援センターも 2 町が直営、1 町は同一建物内にある町社協が受託という体制である。少ない福祉専門職があらゆるケースに対応してきたこともあり、庁内連携による総合相談支援が実践されていた。

それに加えて神崎郡 3 町は、町を超えて福祉職が実務者同士で勉強会をしたり、そのつながりで日常的に支援の相談をしあう関係が 15 年以上前からつくられていた。

この 2 つのベースにより、相談支援に共通する課題を出しあい、必要な仕組みを考えるための協議と連携の土壌は備わっていたことが神崎郡の強みである。3 町連携においても、福祉職と事務職の連携により、いったん方向が出されると体制づくりへの動きは迅速であった。

(2)支援現場の共通課題は「法的支援」－法福連携の体制整備を共同化－

3 町担当者の共通した悩みは、ケース数は多くないものの、近年増えてきた法的支援を要する相談への対応であった。当時のことを振り返って、3 町担当者は「困りごとへの共通認識はありましたが、問題は三士会等の専門職団体とつながりがなかったことでした」と述べている。

これについては、家裁や県等の働きかけもあり、2020 年度の「中播磨 3 町地域連絡会議」にて、三士会から専門職が参加し、意見交換をおこなったことが体制づくりの弾みとなった。町担当者は、当初は協議会設置について、どちらかといえば形式的な場を想定していたが、三士会の専門職からは専門相談会から支援ケースを蓄積し、必要な仕組みづくりにつなげていく展開が提案され、今後の段階的な目標と具体的な取組みが定まった。現在は、「専門相談会」と「広報・啓発」を実施しているが、将来的にはニーズに応じて受任調整と後見人支援に取り組む予定である。

協議会を軸とした具体的な取組みがはじまったことで、「法的支援を相談する先ができたことが一番大きなメリット。安心して相談対応ができる」と 3 町担当者は口をそろえる。また、現時点で法的支援を要するケースが数多くあるわけではないが、三士会と一緒にすすめる事例検討を通じて、ケース対応の疑似体験ができ、人材育成になっていることも非常に大きなメリットだという。「関わるケースは増えても、一緒に見通しを立てられるし、課題解決力もつくので、八方ふさがりにならない」ことがとても大きい、と成果を振り返る。

(3) 地域全体の権利擁護体制づくりへ

支援事例が蓄積されてくる中で、身寄りのない人、財産の処分に困っている人など、権利擁護に関連づけて考えることができるようになったきたと町担当者は話す。窓口が明確になって相談ルートができたことで、支援者からの相談も増えてきた。今後はケアマネジャーや障害相談支援事業所の相談員といった支援者への研修を共同実施する予定である。成年後見制度を利用するかどうかに関わらず、本人らしい生活をどう支えるのかについて支援者全体で理解を深めることがねらいである。

また、「福祉専門職に限らず、家族や近隣住民、本人の周囲の人々が地域の中でつながって支えあうネットワークづくりも大切」だという。専門職は相談があつてはじめて支援をはじめが、地域や本人の周囲の人々はもっと以前から問題に気づいて見守っていたり、関わり続けていることが多い。福祉専門職としてその関係性を支えることも本人への支援につながる。

■□事例□■ 一人暮らしへの不安を地域で受け止め、ともに支える

作業所に通い、姉からの支援を受けながら生まれ育った実家での生活を送っていた統合失調症の A さん（50 代）。ある時、姉が突然病気で倒れてしまいました。これまでは、姉が身の回りの世話をしていたことから、支援者は「一人で大丈夫？」と心配し、A さん本人は「少し不安…」と漏らしました。

担当の相談支援専門員は、在宅と施設での生活のどちらを本人が望むのかを探り、後見人選任までの間、社協にて一時的に金銭管理の支援をおこない、ヘルパーや訪問看護などの支援者が一丸となり A さんの在宅生活をサポートしました。

そんな中、精神障害に対するイメージからか、地域住民が「A さんのためにも施設や病院の方が安心だろう」と声を上げました。そこで、後見人選任と同時に、地域ケア個別会議を開催することに。

A さんの暮らしぶりが分かる自宅に、地域住民、後見人、相談支援専門員、行政が集まり、地域住民は直接 A さんに生活状況を確認しました。相談支援専門員がサービスの説明をすると、地域住民は「A さん、こんなにいろんな人に支えてもらえて安心やなあ」「だけど、ここは大雨の時は危険や。その時はわしらと一緒に逃げよう」と緊急時や災害時の対応が話しあわれました。最後に、A さんが「よろしくお願いします」とお辞儀をされると、地域住民も「同じ地域に住んでるんや。遠慮せんでええ」と心強い一言を掛けました。

A さんが一人暮らしをはじめて 1 年が経過しました。A さんは地域住民に見守られながら、ヘルパーや訪問看護など支援者のサポートを受けながら自宅での生活を継続しています。

6 課題・これからの展望

(1) すぐに制度利用につながらないグレーな部分への対応

成年後見制度に限らず制度サービスの利用につながらない、あるいはつながっても本人らしい地域での暮らしの継続に向けてさまざまな支援が必要となるケースがある。後見人がつけば本人らしい生活ができるのかといえ、そうではないことも含め、本人に必要な資源づくりやソーシャルサポートネットワークができるための取組みは継続して必要である。

その一つに日常生活自立支援事業の活用があげられる。同事業が支援者に十分に浸透していないことや、同事業と法的支援の連携がこれからの課題である。

インタビューの一言

小規模自治体のため、これまでは担当職員が“一人総合相談”でケースの支援にあたっていたそうです。体制整備の経過を通して自分たちの求める機能やビジョンをすり合わせ、3 町同士の“ゆるやかな広域連携の体制整備”をすすめたことにより、チームで相談支援ができるようになりました。そのことが、支援の質の点検・向上につながり、さらには“成果が 3 倍以上”になっていると感じました。

1 取組みの特長

尼崎市では、従前より「包括的・総合的な相談支援の充実」と「権利擁護の推進体制づくり」を一体的にすすめている。

2014 年に成年後見等支援をすすめるセンターを設置。2022 年度からはセンターを中核機関に位置づけ、広報・学習とネットワーク形成を中心に機能の更なる充実を図っている。



2 基本情報

人口	456,429 人
面積	50.71 km ²
高齢化率	27.9%
中核機関所管課	健康福祉局 北部保健福祉センター 北部福祉相談支援課
中核機関	成年後見等支援センター（市社協受託）
日常生活自立支援事業利用者数	94 人
成年後見制度利用者数	1,182 人
市長申立て件数	33 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
2012 年	- 市民後見人推進事業を市社協が受託して開始。地域を基盤とした福祉活動を展開する市社協が受託することで、地域福祉活動との連動が可能であるという意図。 - 市民後見人の選任の要件を学ぶために市と市社協が家裁と意見交換を実施。
2013 年	市社協が法人後見監督人となり、尼崎市における市民後見人の活動が開始。
2014 年 7 月	- 尼崎市が「成年後見等支援センター」を設置し、市社協が受託。 - 市高齢介護課や障害福祉課等、庁内及び関係機関との密接な連携による支援体制づくりのため、市庁舎内にセンターを開設。
2018 年 1 月	- 尼崎市が保健と福祉の一体的な総合相談体制を構築するために、南部・北部保健福祉センターを設置。 - あわせて、南部・北部保健福祉センター内に成年後見等支援センターを設置するために人員体制を強化し、2センター体制を構築。
2022 年 4 月 ～現在	- 成年後見制度利用促進基本計画及び重層的支援体制整備事業推進計画を内包した計画として第 4 期あまがさきし地域福祉計画を策定。 - 成年後見等支援センターが中核機関に移行し、体制・機能を更に強化。

4 体制・事業

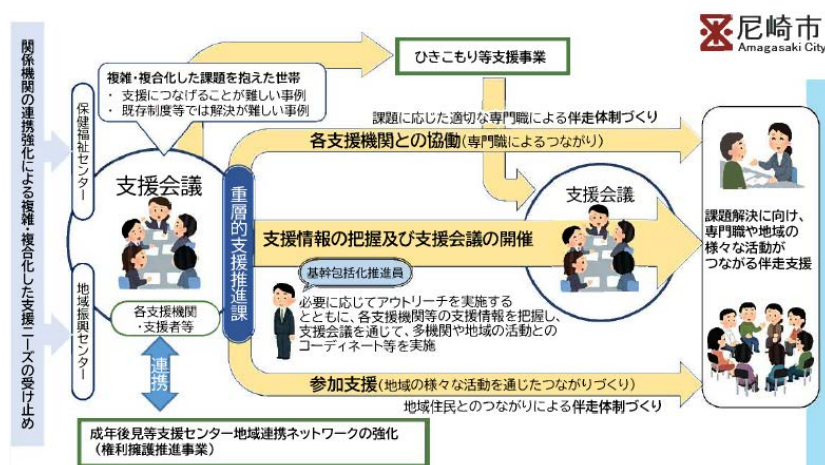
(1) 市全体の体制

尼崎市の権利擁護支援の体制は、市の重層的支援体制づくりと一体的にすすめられている。

国が「地域共生社会の実現」に向けた包括的支援体制を打ち出す 10 年以上前から、「地域福祉計画」において重層的な圏域設定と、各圏域で個別ニーズを含めた課題共有・解決のためのネットワーク形成を位置づけ、官民協働でその仕組みづくりをすすめてきた。

重層的な支援体制づくりをすすめる一方、市は成年後見の利用支援を中心とした「成年後見等支援センター」を 2014 年に立ち上げ、市社協が運営をおこなっている。

図表 3-15 尼崎市における重層的支援体制と成年後見等支援センターの関係



(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	尼崎市南部・北部成年後見等支援センター(2 か所)	受託組織	社協
職員体制	7 人(センター長、日常生活自立支援事業担当職員含む)	予算規模	約 4,000 万円
事業	1 広報・啓発 出前講座や権利擁護フォーラムや研修会への講師派遣等 2 相談 ①日常生活自立支援事業 2014 年度 相談延べ件数 1,286 件 契約件数 71 件 2021 年度 相談延べ 2,875 件 契約件数 94 件 ②成年後見等相談対応 2014 年度 成年後見 347 件、その他 113 件 2021 年度 成年後見 3,086 件、その他 62 件 ③弁護士、司法書士による専門相談 3 申立て支援・受任調整 ①申立て支援(2022 年年度上半期) 市長申立て依頼 13 件 専門職申立て依頼 68 件 ②受任調整…随時実施 4 市民後見人養成 市民後見人養成研修・・・研修(講義 5 日、体験学習 3 日) 市民後見人フォローアップ研修(7 日) 5 支援者・後見人等への支援 市民後見人支援・・・延べ 38 人登録中、9 人が活動中(市社協が後見監督人) 6 その他 運営委員会に 3 部会(「広報」「相談」「活動促進」)を設置し運営(2022 年度)		

(1) 複合多問題や社会的孤立・排除に向き合う体制整備

こうした重層的支援体制をさらに強化・促進するための議論が、計 10 回にわたり市社会保障審議会においておこなわれ、2021 年 3 月に「尼崎市の『地域共生社会』の実現に向けた包括的支援体制についての提言」が市長に提出された。これを受け、2021 年度から庁内関係部長級による「重層的支援体制整備事業推進会議」での検討がはじまり、2022 年度より本格的に重層的支援体制の関連事業がスタートした。重層的支援体制担当課の新設や施策間連携のための要綱整備、「うけとめつなげるシート」整備等の情報共有ルールづくり、複合多問題ケースの支援会議の開催、県弁護士会との法的支援に関する委託契約等である。

とりわけ、支援会議ではひきこもりや生活困窮、ごみ屋敷、家計管理、虐待や DV といった複数の課題を抱える世帯への支援について、センターや司法・教育・医療関係者等の多機関・多職種を交え、2022 年度だけで 24 回の検討がおこなわれている（2022.12 月末実績）。

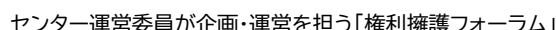
尼崎市では、センター設置前から県内でもいち早く市民後見人養成に取り組んできた。2021 年まで 10 年間で 113 人が研修を修了し、2021 年度末現在で 38 人が登録している。

現在、市民後見人養成研修の受講者がもつ多様な職種・経験の力を地域で生かすための方法を検討している。2022年度は、受講者にボランティア活動を紹介したり、生活支援体制整備事業における生活支援サポーター養成研修につなぐといった取り組みをおこなった。

受任して活動中の市民後見人は 9 人で、市社協が後見監督人として支援している。市民後見人及び後見監督人は、被後見人の家族への気遣いや地域での関係づくりの橋渡しといった本人の生活全体をみた権利擁護支援を果たしている。こうした幅広い支援を担う上で、現在の体制で何件程度の市民後見の監督業務が可能か、検討する時期にきている。

地域福祉計画の策定時におこなった市民・支援機関等へ実施したアンケートでは、「成年後見制度についての周知不足が課題」という回答が約 45% にのぼった。

このため、センターが中核機関に移行した2022年度より、改めて広報・啓発に力を注いでいる。医療や教育、金融機関といった福祉以外の機関をまわって配架を依頼したり、出前講座を重ねることで、早期に相談・支援につな



げることの大切さの理解が進んだり、具体的な相談先の周知につながったりすることをねらっている。広報の結果は民生委員からの反響が大きく、地域ごとの勉強会の実施につながっている。

(4) 推進力を発揮する運営委員会

これまで、センター運営委員会は年2回開催でセンター事業の実施状況と課題の共有が主であった。しかし、成年後見利用促進を入口にした権利擁護推進に向け、ネットワークの強化が必要であることから、その核になるセンター運営委員会の機能見直しを図っている。

具体的には、2021年度中に運営委員会の運営見直しに関する検討をおこない、2022年度から部会を設けて課題別の検討及びその解決に向けた動きをつくっている。部会は、「広報」「相談」「活動促進」の3つで、広報部会は「権利擁護フォーラム」の企画・運営を担い、相談部会はケース対応力を高めるための取組みを検討し、事例検討会マニュアル等を作成している。また、活動促進部会では市民後見人養成をはじめとした人材育成の検討をおこなっている。

この体制により、センターや市社協職員だけでなく、行政9課（南部・北部福祉相談支援課のほか、包括支援担当課、南部・北部障害者支援課、南部・北部地域保健課、疾病対策課（精神保健担当）や司法・福祉の専門職、医師、市内の相談支援機関、民生委員・児童委員が顔をあわせ、日常的に相談ができる関係づくりが進んでいる。今後、課題をともに考え、解決していく関係機関間のネットワーク形成を目指す。

6 課題・これからの展望

(1) 後見人の候補者選定・担い手確保

市長申立て案件については、センターが必要時に受任調整会議を開催し、市民後見人の適当性及び候補者の選定について協議している。2022年度は5回開催した（2022.12月末実績）。

会議では、専門職後見の候補者推薦も調整を図っている。しかし、専門職団体を通して候補者選定を依頼するものの結果的に見つからないケースもあり、専門職後見の拡充が大きな課題となっている。

(2) ケース対応力のチームでの蓄積

センターに入る相談の多くは、成年後見の利用手続きに関する支援や受任調整にかかるもの、あるいは日常生活自立支援事業に関するものであるが、単に事業利用につながればよいわけではない。地域包括支援センター等の支援機関だけでは支援が難しいセルフネグレクトや複合多問題ケース、虐待が疑われるケース、後見人が就いた後のチームでの支援形成など、センター全体のケース対応力が求められている。

このため、支援にあたってのチームでのカンファレンスやスーパーバイズの実施といった取り組みが必要であり、現在その仕組みづくりに着手している。

インタビューの一言

市行政によるこれまでの重層的支援体制の構築の分厚い構想・実践とあわせて、多様な人・資源の中で支えあうための、目にみえないネットワークをつくるセンター、市社協の力を感しました。

兵庫県姫路市 成年後見支援センターの機能拡充を目指して

1 取組みの特長

約 10 年前に権利擁護に関する研究会を設置し、成年後見制度、虐待対応等の現状と課題について議論をする中で、まずは成年後見制度利用支援にかかる専門支援機関の設置をすすめることとし、2014 年に成年後見支援センターを設置。以降、一次相談支援機関のバックアップに努め、成年後見制度とセンターの周知を図ってきた。

第二期計画に入り、専門職との連携（受任調整、地域連携ネットワーク）において新たな取組みをはじめようとしている。



2 基本情報

人口	526,453 人
面積	534.56 km ²
高齢化率	27.3%
中核機関所管課	保健福祉政策課
中核機関	姫路市成年後見支援センター（市社協受託）
日常生活自立支援事業利用者数	78 人
成年後見制度利用者数	655 人
市長申立て件数	31 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
2009 年	◆ 成年後見制度利用支援事業を開始。
2013 年	◆ 2012～2013 年の高齢者・障害者関係の成年後見制度に関する法改正を契機に「姫路市における権利擁護に関する研究会」を設置。「成年後見支援センターの設置」「市民後見人養成」「法人後見の支援」の総合的な推進に関する共通理解・認識が図られる。
2014 年	◆ 姫路市成年後見支援センター開設。 ◆ 市民後見人養成研修を開始。
2016 年	◆ 市民後見人の活動の手引きを作成。 ◆ 市内第一号となる市民後見人誕生、市社協が後見監督人就任。
2018 年	◆ センターを中核機関に位置づける。
2019 年	◆ 市社協で法人後見事業を開始。
2022 年	◆ 成年後見制度利用支援事業を改正(助成対象の拡充)。

4 体制・事業

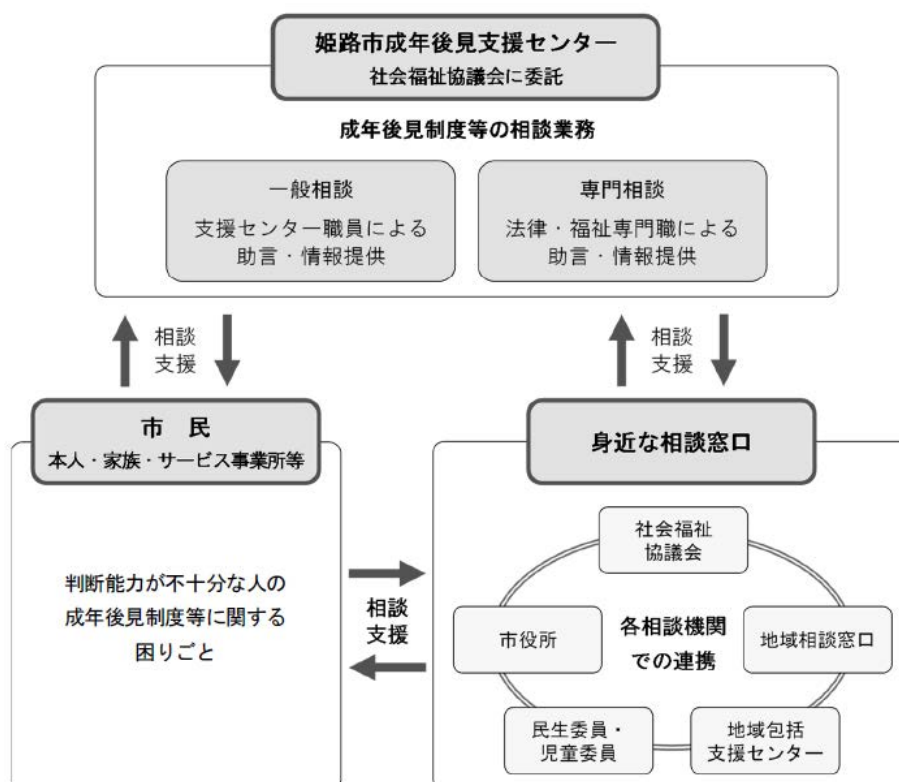
(1) 市全体の体制

姫路市地域福祉計画（2021～2026 年度）では、施策として重層的な相談支援のネットワークづくりに取り組むこととしており、総合福祉会館に総合相談窓口を設置し、高齢者、障害のある人、子ども、その他福祉の相談窓口を集約し、多職種連携による包括的な相談支援体制の構築と、複合的課題の解決のためのコーディネートに取り組んでいる。2022 年度には重層的支援体制整備事業に着手しており、成年後見利用促進についても、これまでのセンターの活動を踏まえながら、多職種連携のあり方を整理しているところである。

また、三士会、行政書士会、市関係機関、地域自立支援協議会、地域包括支援センター連絡会、社協、家裁（オブザーバー）等が参画し、センター運営上の課題や、センターの活動からみえてくる成年後見制度の利用にかかる体制上の課題等について協議する場として、ネットワーク会議を開催している。

このほか、センターと市関係課との連絡会議を定期的で開催し、センターの業務報告や課題共有をする機会を設けている。これによりセンターと各課担当者の顔の見える関係が築かれ、日頃の相談につながりやすい効果を生んでいる。

図表 3-16_姫路市の成年後見制度等の相談・支援の流れ図(市地域福祉計画)



(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	姫路市成年後見支援センター	受託組織	社協
職員体制	3人（センター長含む）	予算規模	約2,500万円
事業	- 広報・啓発 ①権利擁護フォーラム、親族後見人向け研修の開催 ②公民館講座、民生委員研修会など関係機関・地域を訪問して制度説明 - 相談 専門相談（月4回）2016年度67件→2021年度78件 延べ相談 2016年度777件→2021年度2,304件 - 申立て支援・受任調整 申立て支援…31件 受任調整…今後実施予定 - 市民後見人等の養成 研修修了者 計79人 ※高齢・障害・日常生活自立支援事業生活支援員、地域包括支援センターのすべての現場実習を伴う。 - 支援者・後見人等への支援 ①市民後見人支援 2021年度時点25人延べ57人登録（1年ごとに更新） 2022年末時点6件受任中、延べ13件受任（市社協が後見監督人） - その他 ①市社協で法人後見を実施…受任ケースは6件（2023年1月時点） ※センター職員と市社協の法人後見職員は兼ねていない。		

5 体制づくりのポイント・成果

(1) 大規模自治体として、まずは後見に特化したセンターの設置を判断

利用促進法のような法的裏付けがない中、姫路市では高齢者・障害者の関連法の改正（成年後見制度利用に関する体制や後見等を行う者の推進等）を機に、関係者とともに市としての方向性の協議・検討をした。この「姫路市における権利擁護に関する研究会」では、権利擁護支援センターを目指していくこととされたが、人口が50万人を超す自治体にあつて、分野別の各種相談支援機関とそれらの機関間連携の仕組みが整備されつつある状況を踏まえ、まずは成年後見制度の普及啓発等を図る専門支援機関として「成年後見支援センター」の整備に着手することとした。

センター設置後も、国基本計画や、包括的支援体制整備など関連する動向と連動させて、市の組織体制を変更するとともに、市社協においても総合相談の体制をつくり、市、市社協ともに体制の強化、整備を続けている。

(2) センター開設当初は広報・周知活動を重点的に展開

センター設置後の数年間は、重点的に成年後見制度についての広報・周知をした。とりわけケアマネジャーや地域包括支援センターなどの一次相談の窓口への広報と、市民向けの権利擁護フォーラムの開催を通じて、成年後見制度への関心や理解が深まり、利用を考えている人や必要と思われる人が相談につながるようになってきた。センターの「専門相談」の件数にも表れている。

さらに、制度とともに成年後見支援センターの存在も周知が図られたことから、一次相談窓口も、まずはセンターへ相談することが定着した。センターに相談することで、申立てが必要とな

る場面（法的課題）やタイミングについてアドバイスを得ることができ、支援者・支援機関にとって、早めに相談できる機関ができたことは大きな成果となった。

（3）市と市社協が一体となったネットワーク会議の開催

ネットワーク会議では、これまでは市の施策等に対する意見が多く出されていたが、日頃の連携へとつながる会議としていくために、市とセンター（市社協）との間で、事前打ち合わせの機会を設け、課題の焦点化や各会議のゴールの確認を丁寧におこなうようにした。これにより、構成メンバーの問題意識を持ち寄れるようになり、市にとってこれから必要となることを話しあい、次への連携を生み出す場へと変わってきつつある。

【事前打ち合わせでの協議内容】

市成年後見支援センターの機能拡充するうえで必要な事業について / 市成年後見制度利用支援事業の助成対象者の拡充について / 受任者調整会議の開催方針案の検討 等

6 課題・これからの展望

（1）受任調整機能をはじめとする中核機関の機能の拡充

現在、受任調整は市長申立て案件のうち、被後見人等にとって市民後見人が望ましい場合のみ、市民後見人の登録者から受任候補の調整をしている。今後は専門職による後見等が望ましい場合の受任調整もおこなうことを予定しており、その際、被後見人等にとって望ましい支援につながる受任候補としていくために、受任調整の考え方をまとめる準備をはじめている。

また、市社協としては、市民後見人の後見監督人を受任するほか、市社協による法人後見もその一つの選択肢として実施できるよう体制を築いている（6件受任中、2023年1月時点）。

（2）権利擁護支援のさらなる充実と権利擁護支援センターの整備の検討

2022年度に利用支援事業の対象を拡充したため、以降の動向や専門職等の受任状況（キャパシティ）を注意深くみていく必要がある。先述のネットワーク会議等で引き続き専門職受任の現状や抱える課題を共有し、市全体の課題としていきながら、地域福祉計画に基づく権利擁護支援の充実をすすめていくこととなる。また、重層的支援体制整備事業と関連させながら、多機関協働の推進とともに虐待対応を含む総合的な相談窓口としての権利擁護支援センターの必要性を検討していく予定である。

インタビューの一言

市社協が入居する姫路市総合福祉会館（市直営）は市役所のすぐ近くにあります。同会館には高齢者、障害者、児童等に関する相談窓口（直営・委託）が集約され、各窓口が連携・補完しあい包括的な相談支援体制づくりにつなげていこうとしています。市社協も、窓口が集まるフロアに成年後見支援センターのほか、くらしと仕事の相談窓口（生活困窮者支援）、生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業、法人後見の担当部署を配置し、市の取組みに呼応しながら、市民の困りごとに向き合う体制をつくっていました。

1 取組みの特長

明石市では、2015 年度から市社協に後見支援センターを設置し、アウトリーチの相談支援を基軸に、受任調整の仕組み化や後見基金を活用した事業を展開してきた。

今後は総合相談支援のネットワークと民間・地域の力を生かした重なりのある支え合いの体制づくりに向け、今ある仕組みの見直しも図りつつ、広義の権利擁護支援の体制づくりを促進していく。



2 基本情報

人口	304,148 人
面積	49.42 km ²
高齢化率	26.3%
中核機関所管課	福祉局地域共生社会室
中核機関	明石市後見支援センター（市社協受託）
日常生活自立支援事業利用者数	83 人
成年後見制度利用者数	617 人
市長申立件数	24 件

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
2013 年～	有識者、庁内関係部局、関係機関等で構成する会議体を市が設置し、約 2 年間にわたる検討を経て、後見支援センター設置に基づく権利擁護支援の体制づくりを構想。
2015 年	- 明石市後見支援センターを設置（市社協が受託）。 - 市社協が受託している地域包括支援センター、基幹相談支援センター、後見支援センターの社協内連携による分野横断型の総合相談窓口を設置。相談支援と二次相談支援機関の機能を持った後見支援センターとして一体的運営を開始。
2016 年	成年後見制度利用支援事業を見直し、報酬助成の対象を拡大。2015 年度のセンターの受任調整支援において、後見人のなり手不足とセンターの受任調整ケースの約半数強が無報酬案件等であるという現状が明らかになり、関係団体からの要望等を踏まえ、市で検討を行った結果、事業見直しに至った。
2018 年	- 高齢者や障害者、子ども等の生活上の困難をかかえるすべての市民に対し、総合的な相談対応や支援調整を行う、「地域総合支援センター」が市内 6 か所に設置。 - 市民遺贈に基づき、市社協が「後見基金」を創設（2019 年度から運用開始）。 - 市民後見人第 1 号が選任。
2020 年～ 現在	センターが中核機関に移行

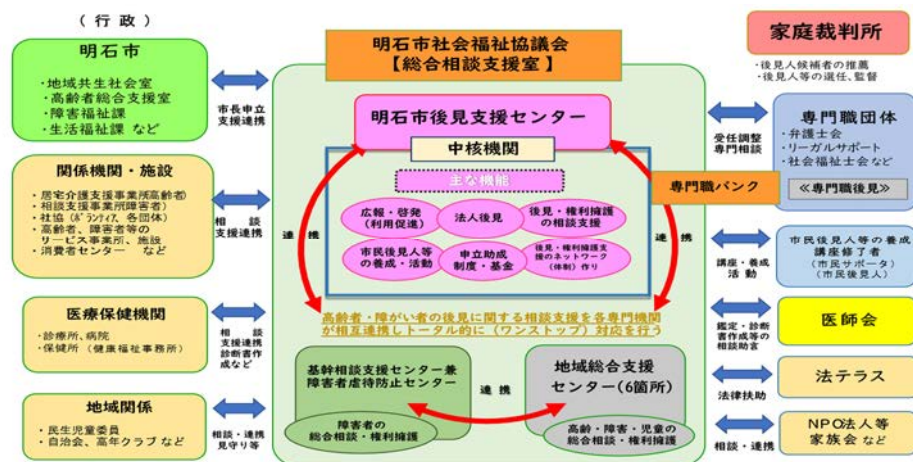
4 体制・事業

(1) 市全体の体制

明石市は、2015 年に明石市後見支援センターを開設し、当初から市社協が運営している。2020 年に「官・専・民の協働ネットワーク」をコンセプトとした中核機関に移行した。センターには、「運営委員会」と「事業調整委員会」と「受任調整委員会」という 3 つの協議の場がある。

なお、分野を横断して支援が必要なケースについては、市として総合相談の体制も整備してきた。2018 年度から市内 6 か所に設置した「地域総合支援センター」が総合相談支援の拠点である。今後、重層的支援体制整備事業を実施する中で、各機関がもつネットワークが機能するよう、支援の調整・コーディネート役を明確にし、仕組みの充実・強化を図る予定である。

図表 3-17 明石市の後見支援体制図と考え方



(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	後見支援センター	受託組織	社協
職員体制	11 人（センター長、日常生活自立支援事業職員、更生支援担当職員含む）	予算規模	約 5,500 万円（更生支援事業、社協独自事業除く）
事業	1 広報・啓発 市民、福祉専門職等への研修会の開催、KOKEN プロジェクト（後述）等 2 相談 ① 法律専門相談（月 4 回） ② 延べ相談 2021 年度 7,715 件 ※後見利用に関する相談の他、消費者被害や金銭管理等に関する権利擁護相談含む 3 申立て支援・受任調整 申立支援…約 80 件 受任調整…随時、80 件 4 市民後見人養成 市民後見人（市民サポーター）養成講座…6 日間 36 時間講習後、「市民サポーター」としての登録・活動、研修（1～2 年）を経て、市民後見人候補者登録 5 支援者・後見人等への支援 ① 市民後見人支援・・・修了者 60 人中、市民サポーター登録 32 人、市民後見人候補者 11 人、市民後見人 6 人が活動中（延べ 7 人）。 ②市民後見人・候補者等の勉強会…事例検討等 6 その他 ① 市社協が法人後見を実施…受任ケースは 2023 年 2 月時点で 1 件 ② 市社協が法人後見監督を実施…市民後見人の監督 6 件、1 件は専門職と複数後見 ③ 市社協の後見基金事業…制度の狭間支援、市民後見人の報酬助成等を実施		

5 体制づくりのポイント・成果

(1)総合相談支援の体制づくりと支援チーム形成のための共通アセスメントシートの活用

明石市は成年後見制度の利用促進の体制づくりとあわせ、複合多問題や虐待対応等の権利擁護支援ケースへの対応は、センターと他機関が重なりあって実施する体制をつくってきた。

市内6か所の地域総合支援センターによる総合相談は、市独自の取組みである。市社協の総合相談支援室に、後見支援センターと市基幹相談支援センター（障害者虐待防止センター業務含む）、地域総合支援センターを置き、市社協が総合相談支援の軸を担っている。

センターが、成年後見の利用支援を中心的に担いつつ、財産保全・金銭管理が必要なケースは一次相談支援機関から相談が入り、センターがバックアップする仕組みである。センターでは、アウトリーチを基本とした相談支援をおこなっている。また、金銭的な支援や後見制度の利用ニーズを把握した場合、入口の時点で、関係機関が共通視点でチーム形成が図れるよう、センターが地域総合支援センターと基幹相談支援センター、市の生活福祉課（生活保護担当）との共通アセスメントシートを作り活用するといった工夫をおこなっている。

(2)本人の立場に立った受任調整の仕組み化

明石市では、首長申立てを含め、ほぼすべての案件の候補人について受任調整をおこない、家庭裁判所に申立てをおこなっている。

本人の生き方・生活の選択を考える中で、後見人が必要となれば、後見人による支援でどのように暮らしの安心が増えるのかについて本人と一緒に考え、本人の立場に立った調整を第一にしている。幅広い支援が可能になるよう、2015年のセンター設立当初から力を入れるのが、専門職バンクの設置による専門職（弁護士、司法書士、社会福祉士）との連携支援のネットワークづくりである。専門職バンクには、現在112人の登録があり、三士会を通して後見申立て及び受任調整を依頼している。後見人候補者を選ぶ段階で、本人と専門職の事前マッチングを必ずおこなうことで、本人が安心して申立て等の手続きに進むことができる。

(3)基金運営からつくる支え合いの循環

市民からの寄付がきっかけで、2018年度に市社協が「後見基金」を設立、翌年度には基金を財源にセンター独自事業を開始した。具体的には、市民後見人の活動費・報酬助成、緊急一時金銭管理等の制度の狭間に対応できる事業である。緊急一時金銭管理とは、後見人が決まるまでの3か月の間に、金銭搾取の被害の恐れがある、あるいは本人による浪費で生活が成り立たないことが見込まれる場合など、金銭管理の課題に対し、センターが間に入って候補者の専門職と本人が金銭管理の事務代行契約を結び、必要な費用を基金でみる事業である。

2020年度からは、市民参画型のプロジェクトとして「KOKEN 基金プロジェクト」を開始し、2021年度にはその活動がSDG s AWARD の特別賞を受賞し、新聞などにも掲載された。

■KOKEN基金プロジェクト

KOKEN 基金プロジェクトとは、基金を持続可能な、市民同士の支え合いに発展させることや成年後見制度の社会化を目的として、メンバーが商品等を開発したり募金等の収益を基金に寄付する循環の仕組みづくりである。障害者や被後見人を含めてつくった音源をもとに作成されたCDを185か国40サイトに販売したり、施設入所される被後見人が保有していた電化製品を生活困窮者に提供し、感謝状を届けるといった取組みを実施している。

(4)市民サポーターの地域での主体的な活動促進

明石市では、市民後見人を「積極的な権利擁護と地域福祉の推進の新たな担い手」として、その養成を進めている。

市民後見人の養成は3段階ある。第1段階で、知識習得と日常生活自立支援事業の生活支援員の同行、地域のサロン等での実習を経て基本を学ぶ。第2段階では、市民サポーターとして多様な活動経験から専門性を高める。具体的には、後見人が選任されているケースの後見サポーターとして本人の見守り・生活支援をおこなったり、地域の出前講座や施設職員向けの研修講師といった拡がりのある活動がおこなわれている。第3段階で、市民後見人の候補者として登録することになる。ケースによっては、被後見人と同じ地域の市民後見人が受け持ち、本人の生活と地域性にあった支援が展開できるよう調整を図っている。



市民サポーターが講師となった地域への出前講座

6 課題・これからの展望

(1)法人後見団体の立ち上げ支援等、後見人不足への対応

センター事業の定着と拡がりにより、後見利用ニーズが顕在化し、相談や申立て支援件数は増えている。必要な人が誰でも後見に関して相談できて、利用できる体制が整ってきたという点で大きな成果といえる。

一方で、ニーズが顕在化するからこそ、専門職後見を含めた後見人のなり手不足が課題となっている。これに対し、センターでは市社協以外の法人後見団体が参入できるための支援制度や、専門職後見と市民後見人による複数後見で役割分担を図る体制づくり、親族後見人への支援といった方策を検討している。

(2)権利擁護・後見業務の支援者育成

これまでの7年間で、センターには相談支援、とりわけ後見業務に関する高い専門性が蓄積され、専門職間の顔の見える関係でのネットワークができてきた。

一方で、高い水準の支援が継続できるための人材育成が課題となっている。現場レベルでは、本人中心の支援チーム形成が相互の育ちを促進することになる。コミュニティワーカーを含めて、市社協内連携によりチームで地域生活を支える体制づくりとあわせて、意思決定支援や権利擁護支援を体系的に学ぶ機会も重要である。チーム支援の経験と体系的な学びの機会は、「支援者支援」にもつながることが期待できる。

インタビューの一言

ヒアリングは、市担当課長からの「ここでの権利擁護は、権利侵害からの回復という狭い意味での権利擁護か、意思決定支援や本人の望む暮らしの実現という本来の権利擁護か」という問いから始まりました。次年度からの重層的支援体制整備事業の中で、権利擁護を基盤とした多機関協働の個別的・包括的な支援と地域づくりが、明石市で一層すすむことが期待されます。

広域の強みを活かした市民後見人養成と活動支援

1 取組みの特長

小規模自治体での実施が難しい市民後見人の養成や受任調整、広域自治体にまたがる課題に対応するため、2016 年度より西播磨成年後見支援センターが設立された。

同センターは、西播磨 4 市 3 町が実施主体となり、たつの市社協が受託し運営している。



2 基本情報

人口	242,305 人（※ 4 市 3 町合計）
面積	1566.97 km ² （※ 4 市 3 町合計）
高齢化率	34.6%（※ 4 市 3 町合計の 65 歳以上人口 / 4 市 3 町合計の人口）
中核機関所管課	各市町所管課（介護、地域包括支援センター、基幹相談支援センター、総合相談窓口等）
中核機関	西播磨成年後見支援センター（たつの市社協が 4 市 3 町から受託）
日常生活自立支援事業利用者数	82 人（※ 4 市 3 町合計）
成年後見制度利用者数	545 人（※ 4 市 3 町合計）
市町長申立て件数	7 件（※ 4 市 3 町合計）

3 権利擁護支援体制づくりのプロセス

時 期	概 要
2011 年	- たつの市が市民後見人養成研修を開始。 - 西播磨 4 市 3 町の担当者で会議を開き、権利擁護の広域での体制整備について協議。
2012 年	- 西播磨圏域における市民後見担当者連絡会を立上げ。 2 か月に 1 回、非公式で広域での体制整備のための連絡会を開催。
2014 年	西播磨成年後見支援センター設立準備委員会を立上げ。
2015 年	西播磨における後見等に係る体制の整備に関する意見書（まとめ）を 4 市 3 町に提出（センターの目的、名称、経費負担等）。
2016 年	4 市 3 町とたつの市社協とで委託契約を締結。 - 西播磨成年後見支援センター設立（翌年、中核機関に位置づけ）。
2017 年	初の市民後見人選任。
2019 年	成年後見制度利用促進基本計画・中核機関に関する勉強会を開催。

※2023 年度からは宍粟市が合同運営から外れるため、3 市 3 町体制へ移行予定である。

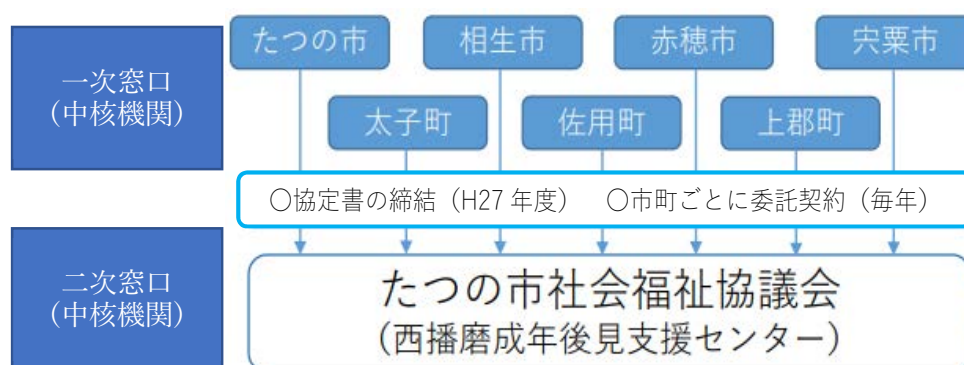
4 体制・事業

(1) 広域での体制

住民に身近な各市町行政、地域包括支援センター、市町社協等を一次窓口、各市町で対応困難な専門的な内容は西播磨成年後見支援センターによる二次窓口として位置づけており、市町とセンター両方が中核機関である（図表 3-18）。

広域センター固有の業務としては、①市民後見人の養成及び活動支援、②権利擁護サポート会議による市町担当者のサポート（情報整理や支援方針の検討）、③受任調整会議（市民後見人の受任の適否や、困難ケースの支援方針等の検討）があげられる。

図表 3-18 西播磨成年後見支援センターのイメージ図



（厚労省ホームページ「成年後見はやわかり」を一部加工）

(2) 中核機関の体制と事業

中核機関名	西播磨成年後見支援センター	受託組織	社協
職員体制	3人（専任）	予算規模	約1,250万円
事業	1 広報・啓発 ① 普及啓発…市民等への啓発講演会 年2回 ② 西播磨4市3町の介護支援専門員、民生委員等への説明会 3回 2 相談 ① 成年後見制度の利用に関する相談対応 88件 ② 三士会の専門職による各市町への巡回相談 35件（毎月開催） ③ 関係機関との調整（カンファレンス等） 5件 3 申立て支援・受任調整 申立て支援…4件 受任調整会議…1回 4 市民後見人養成 市民後見人養成研修（基礎3日、実践活動4日、フォローアップ3日） 5 支援者・後見人等への支援 ① 市民後見人支援…市民後見人バンク登録53人。1件受任中、延べ3件受任（いずれもたつの市社協が後見監督人）。 ② 市民後見人バンク登録者への支援…バンク登録者研修、バンク登録者交流研修会 6 その他 年3回市町担当者会議、年2回センター運営推進会議を開催		

5 体制づくりのポイント・成果

(1)4市3町で広域設置について協議を深める

広域センター設置に向けた協議のきっかけは、太子町がたつの市に広域での市民後見人養成研修の実施を打診したことであった。近隣市町にも声をかけ、西播磨7市町で連携して成年後見に関する取組みを協議する「連絡会」を開始。担当レベルの「作業部会」で課題を整理し、管理職を加えた「全体会」で課題について発表という過程を重ね、広域実施のメリット・デメリット、センターの必要性を整理したうえで、運営イメージを共有した。

広域実施のメリットは、必要経費を持ち寄ることができるため各市町の財政負担が少ないこと、同一プログラムの市民後見人養成講座を実施することで支援水準が担保されやすいこと、センターに情報・ノウハウが蓄積されること、専門職の人材確保等が容易になることがあげられた。一方、デメリットとして、活動範囲が広いためセンター職員がすべての市町をカバーするのが困難であること、市民後見人養成研修の開催地が遠方になると、参加者が少なくなる懸念が指摘された。

(2)各市町での相談対応と広域センターの強みを活かした市民後見人養成・活動支援

デメリットの低減策として、一般的な相談対応は行政等の一次相談窓口が担い、困難ケースや専門性を要する内容をセンターが二次相談窓口として対応すること、市民後見人養成研修の開催地を年度ごとに持ち回りにする等の方針が整理された。また、三士会の専門職が4市3町を巡回する形で、専門相談ならびに市民後見人へのフォローをおこなうことも確認した。

この方針に基づき、センターは市民後見人養成研修をパッケージ化し、各市町での運営をしやすくする工夫を凝らしている。また、市民後見人活動がスムーズにおこなえるよう業務内容をマニュアルとして整備したり、市民後見人受任後の後見業務への助言や後見監督をセンターが担い、養成から活動支援に至るまでを一体的に担っている。

なお、管内で被後見人・後見人が転居した際には、センターが関係機関に呼びかけカンファレンスを開くなど、ケースの引継ぎが円滑にできる体制が取られている。

6 課題・これからの展望

(1)各市町とセンターの役割整理を協議する場の設定

各市町が権利擁護ニーズの把握や支援方針の見立てと支援、ケースによっては受任調整までおこなうことで、センターが関与しないこともある。一方で、各市町に寄せられる相談は、身寄りが無い、もしくは親族等がいても支援が期待できず自ら支援につながる力が弱い、あるいは世帯で複数の問題を抱えており、解きほぐすのに時間を要するといった、支援が難しいケースが増えている。

こうした複合多問題世帯に広域センターがどのようにバックアップ機能を果たすのかといった点を含め、各市町とセンターが担う役割や中核機関として取り扱う領域の再整理に向けた協議が課題となっている。

(2) 予防的権利擁護を担う人材として、市民後見人の位置づけを再検証

当初は、身近な地域で権利擁護の支援をすすめる市民を各市町に多く養成したい、との思いからはじめた市民後見人の取組みであったが、ケースの複雑化等により市民後見人による支援がふさわしい事案がなく、バンク登録に留まる候補者も多くいる。

市民後見人としての活動以外にも、広く権利擁護を担う人材として位置づけ、地域で埋もれがちな課題に対して早期発見・早期対応ができるよう、センターと各市町が協働して、活躍の場を開拓したり、誰もがSOSを出しやすい地域づくりに向けて市民目線での広報や相談活動に携わるなど、予防的な権利擁護を広げていくことが求められる。

【たつの市における総合相談支援体制】

西播磨4市3町では、各市町も中核機関の位置づけで、権利擁護に関する相談支援に包括的に対応している。ここでは、たつの市の体制を紹介する。

たつの市では、生活困窮や引きこもりなど制度のはざま問題や複合多問題を抱える世帯に対応するため、2017年度から市地域包括支援課に「ふくし総合相談窓口」を開設している。同窓口では、福祉に関するさまざまな困りごとを断らず丸ごと・ワンストップで受け止め、適切な機関・制度サービスにつなげ、各機関における継続的なフォローのサポートもしている。

実績として延べ約3,000件（2018年度）の相談を受けており、包括的な支援体制構築に向けて庁内・外の関係機関とともに重層的なネットワークの構築をおこなうことで課題の共有、解決を図っている。

たつの市は、地域包括支援センター、基幹相談支援センターが直営であり、市民や関係機関から成年後見・権利擁護に関する相談が寄せられた際にも、これらの窓口が中心となり、伴走的な関わりの中でアセスメントをし、多機関との協働による支援を展開している。

【市町担当者の声】

市の相談窓口を持ち込まれる相談から、障害の子を持つ親に成年後見制度や相談先が知られていないと感じます。親亡き後の段階になって行政は初めて関わるのですが、その際には課題が複雑化しており、もっと早期に関わりができれば良かったと後悔することもあります。

今後は、後見等の類型にあてはまるかどうかの基準だけではない相談支援をセンターと連携しながらおこない、より良い支援体制を構築できれば良いと考えています。

インタビューの一言

複数自治体に関わるがゆえの調整の大変さもあるなか、協議を重ね市民後見人養成の基盤ができてきました。センターと各自治体がそれぞれに蓄積してきた支援の経験や専門職団体等とのネットワーク、権利擁護人材としての市民後見人の活動を更に発展させるために、センターと各市町等が次なる一步を模索しようとされています。

地域での暮らしを支える意思決定支援と日常生活自立支援事業

第二期計画では「成年後見制度と日常生活自立支援事業との連携の推進及び同事業の実施体制の強化」により、「総合的な権利擁護支援策の充実」を図ることとされた。成年後見制度以外の権利擁護支援策を総合的に充実させていくための一方策が、日常生活自立支援事業の実施体制の強化となっている。

この日常生活自立支援事業（福祉サービス利用援助事業）は、成年後見制度と同時期に誕生し、全国で実施されている（兵庫県内では、県社協が実施主体となり、市町社協にその一部を委託して運営）。本人と市町社協との契約に基づいて、福祉サービスの利用援助を基本に、日常的金銭管理のサポート、通帳・公的書類等の預かりを通じて、「自分らしく、住み慣れた地域で安心して生活していく」ための支援がおこなわれている。実際の支援は、市町社協に配置された専門員が支援計画を作成し、同じ地域に暮らす住民が担う生活支援員が訪問等を通じて本人に寄り添い、見守りを中心とした活動をしている。この事業は、本人に代わって金銭管理をするというものではなく、本人が主体的に生活していけるよう、福祉サービスや日常生活におけるお金の使い方を本人が決められるよう支援する意思決定支援の事業である。

日常生活自立支援事業が有する「強み」は、“お金を触ることができるサービス”ではなく、本人を権利の主体として、金銭管理も含めて本人が望む生活の実現に向けて、本人と一緒に考え支援できるということである。成年後見制度も、本人の意思決定支援を重視した運用へと転換が図られようとしているが、日常生活自立支援事業は本人の意思を紡ぐ過程を重視し、本人が支援を活用して、日常生活を自立させていくための事業であることが特長である。

判断能力に不安のある人、判断能力が十分でない人を対象とするこの事業は、相談をきっかけに、身近な人から権利侵害を受けていることが判明したり、世帯全体が複合的な生活課題を抱えている場合も少なくない。事業利用も含めた包括的な関わりにより早期発見・早期介入へとつながっているといえる。この予防的権利擁護は、権利擁護の支援体制づくりにおいても重視されていることでもある。

権利擁護支援策の充実、さらには権利擁護の支援体制は、その支援策や体制をもって、「本人が主人公となって自分の生活を送る、人生を生きる」ことが実現できる支援策、体制となっているかどうか、常に立ち返る必要がある。「日常生活自立支援事業から成年後見制度への移行」も、単に判断能力の低下に伴って順次移行するものではなく、本人の状態に応じて、常に本人の権利擁護が実現されるための方策がどうあるべきか、本人に代わる誰かでなく本人を中心とした支援チームで十分に吟味されるべきものである。本人の生活は連続しており、判断能力に不安がある状態にあっても、生活の主体者は本人にほかならない。本人が本人の人生を歩むためには、日常生活にかかわる権利擁護支援策は継ぎ接ぎであってはならない。

地域共生社会の実現に向けた権利擁護の支援体制づくりにおいては、地域住民とともに協働して「その人らしい暮らし」の実現を目指す日常生活自立支援事業を、体制整備の中で位置づけ直し、事業を通じてみえてくる権利擁護に関する課題の共有と対応が検討される体制としていくことが望ましい。

2 データでみる権利擁護支援の状況

(1) 県内市町別の一覧とデータの読み方

- ここでは、自治体の規模、高齢化率と権利擁護支援の状況について、特に日常生活自立支援事業と成年後見制度の利用支援にかかる実施状況について、県内市町別の一覧を掲載している。
- 権利擁護支援はこの2つに限られたものではなく、日常的な生活全般における支援（例えば福祉・医療・教育等の社会サービス、地域における見守りやボランティアな活動、就労等の社会参加）も含めた記載が望ましいが、第二期計画において「成年後見制度と日常生活自立支援事業との連携の推進及び同事業の実施体制の強化」が示されていることから、まずはこの2つについて一覧化を試みた。
- データは、単純に件数や割合を比較しても、各自治体が有するネットワークや資源等により、データ（結果）のもつ意味が異なる。例えば、日常生活自立支援事業の契約件数について、契約に至らない相談者や契約準備中の相談など、相談件数の検討・分析もあわせて必要となる。
- データの活用にあたって、「兵庫県権利擁護・成年後見推進会議」構成員からは以下のような意見も出された。

- ✎ 65歳以上人口のうち、高齢障害者の数も把握した方が良い。ニーズが異なるだろう。
- ✎ 成年後見制度利用者数は、単身世帯数に対する利用率で比較した方が、必要な人が利用できているかどうか検討するうえで良いのではないか。
- ✎ 当該自治体内に措置施設や障害者支援施設があるかどうかによって、成年後見制度利用者数に影響を及ぼしている場合がある。在宅生活者で必要な人が制度利用につながっているかどうか見落としをしまいかねない。

- データの相関関係や特徴について、担当部署だけでなく、関係する部署や関係者・機関、地域住民とともに多角的に共有・検討し、対応について協議することが第一歩である。
- 権利擁護の支援体制は、自治体によって異なるものであり、一つとして同じ体制、同じ取り組みはないことから、どのような体制をつくっていくのか自治体ごとに検討し、取組みをすすめていくことが大切である。

				日常生活自立支援事業							
市町名	人口	65歳以上	高齢化率 (%)	相談件数	契約件数 a	うち生保 b	人口1万人 当たり契約 件数	生保比率 b/a (%)	専門員登 録者数 c	生活支援員 登録者数	
尼 崎 市	456,429	127,193	27.9	2,875	94	76	2.1	80.9	7	18	
西 宮 市	484,398	117,870	24.3	4,823	71	45	1.5	63.4	2	10	
芦 屋 市	93,729	28,179	30.1	4,428	34	12	3.6	35.3	3	12	
阪 神 南	1,034,556	273,242	26.4	12,126	199	133	1.9	66.8	12	40	
伊 丹 市	197,437	51,985	26.3	3,237	76	53	3.8	69.7	5	23	
宝 塚 市	225,017	65,644	29.2	1,081	75	36	3.3	48.0	2	21	
川 西 市	151,619	49,033	32.3	1,375	26	21	1.7	80.8	4	13	
三 田 市	107,780	29,603	27.5	2,293	15	9	1.4	60.0	4	4	
猪 名 川 町	29,106	9,472	32.5	113	4	1	1.4	25.0	2	6	
阪 神 北	710,959	205,737	28.9	8,099	196	120	2.8	61.2	17	67	
明 石 市	304,148	80,009	26.3	3,634	83	59	2.7	71.1	5	22	
加 古 川 市	259,167	73,987	28.5	1,730	26	19	1.0	73.1	5	18	
高 砂 市	86,627	26,337	30.4	306	13	10	1.5	76.9	1	4	
稲 美 町	30,061	9,770	32.5	655	9	3	3.0	33.3	2	2	
播 磨 町	33,746	9,545	28.3	430	16	10	10.0	62.5	1	8	
東 播 磨	713,749	199,648	28.0	6,755	147	101	2.1	68.7	14	54	
西 脇 市	37,853	13,272	35.1	625	34	14	9.0	41.2	1	16	
三 木 市	74,143	26,274	35.4	3,089	51	20	6.9	39.2	5	13	
小 野 市	47,130	13,933	29.6	1,548	20	11	4.2	55.0	3	3	
加 西 市	41,745	14,639	35.1	3,667	34	11	8.1	32.4	3	11	
加 東 市	40,191	10,758	26.8	310	7	4	1.7	57.1	2	14	
多 可 町	18,719	7,365	39.3	249	4	0	2.1	0.0	1	9	
北 播 磨	259,781	86,241	33.2	9,488	150	60	5.8	40.0	15	66	
姫 路 市	526,453	143,875	27.3	4,029	78	58	1.5	74.4	2	15	
市 川 町	10,893	4,339	39.8	46	3	2	2.8	66.7	2	2	
福 崎 町	19,182	5,499	28.7	950	8	4	4.2	50.0	2	8	
神 河 町	10,339	4,096	39.6	931	13	1	12.6	7.7	1	2	
中 播 磨	566,867	157,809	27.8	5,956	102	65	1.8	63.7	7	27	
相 生 市	27,825	10,295	37.0	828	12	6	4.3	50.0	2	9	
赤 穂 市	45,016	15,368	34.1	1,869	14	5	3.1	35.7	1	12	
穴 栗 市	33,950	13,066	38.5	262	17	5	5.0	29.4	3	19	
た つ の 市	73,334	23,365	31.9	481	25	14	3.4	56.0	1	11	
太 子 町	33,275	9,221	27.7	9	8	3	2.4	37.5	4	7	
上 郡 町	13,559	5,719	42.2	202	4	1	3.0	25.0	1	6	
佐 用 町	15,346	6,710	43.7	25	2	0	1.3	0.0	1	4	
西 播 磨	242,305	83,744	34.6	3,676	82	34	3.4	41.5	13	68	
豊 岡 市	76,245	26,820	35.2	5,904	78	30	10.2	38.5	2	25	
養 父 市	21,571	8,722	40.4	2,860	18	1	8.3	5.6	2	9	
朝 来 市	28,271	10,356	36.6	3,061	22	6	7.8	27.3	1	17	
香 美 町	15,469	6,704	43.3	1,158	20	5	12.9	25.0	1	12	
新 温 泉 町	12,904	5,546	43.0	232	3	2	2.3	66.7	1	11	
但 馬	154,460	58,148	37.6	13,215	141	44	9.1	31.2	7	74	
丹 波 篠 山 市	38,939	14,128	36.3	116	35	13	9.0	37.1	2	12	
丹 波 市	60,507	21,784	36.0	942	24	9	4.0	37.5	4	14	
丹 波	99,446	35,912	36.1	1,058	59	22	5.9	37.3	6	26	
洲 本 市	40,638	15,397	37.9	260	31	18	7.6	58.1	1	5	
南 あ わ じ 市	43,379	16,265	37.5	1,282	24	10	5.5	41.7	2	20	
淡 路 市	41,524	16,299	39.3	712	20	8	4.8	40.0	6	24	
淡 路	125,541	47,961	38.2	2,254	75	36	6.0	48.0	9	49	
神 戸 市	1,513,611	432,855	28.6	619	570	472	3.8	82.8	21	67	
県 計	5,421,275	1,581,297	29.2	63,246	1,721	1,087	3.2	63.2	121	538	
合計(除神戸市)	3,907,664	1,148,442	29.4	62,627	1,151	615	2.9	53.4	100	471	

(時点) 2022/2/1 2022/2/1 2022/3/31 2022/10/31 2022/11/30

	成年後見制度						
専門員1人当たり契約件数 a/c	成年後見制度利用者数	人口1万人当たり利用件数	市町長申立て件数	助成制度(高齢者)	助成対象(高齢者)	助成制度(障害者)	助成対象(障害者)
13.4	1,182	25.9	33	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
35.5	1,102	22.7	7	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
11.3	189	20.2	0	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
16.6	2,473	23.9	40				
15.2	292	14.8	5	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
37.5	451	20.0	20	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
6.5	235	15.5	6	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
3.8	566	52.5	6	報酬のみ	首長・本人・親族・その他	報酬のみ	首長・本人・親族・その他
2.0	59	20.3	4	報酬のみ	首長・本人・親族・その他	報酬のみ	首長・本人・親族・その他
11.5	1,603	22.5	41				
16.6	617	20.3	24	申立て費用・報酬	首長・本人・親族	申立て費用・報酬	首長・本人・親族
5.2	322	12.4	10	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
13.0	98	11.3	5	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
4.5	59	19.6	0	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
16.0	20	5.9	4	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
10.5	1,116	15.6	43				
34.0	27	7.1	1	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
10.2	134	18.1	8	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
6.7	167	35.4	2	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
11.3	71	17.0	0	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
3.5	47	11.7	5	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
4.0	143	76.4	2	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
10.0	589	22.7	18				
39.0	655	12.4	31	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
1.5	4	3.7	0	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
4.0	43	22.4	1	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
13.0	3	2.9	3	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
14.6	705	12.4	35				
6.0	84	30.2	1	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
14.0	139	30.9	0	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
5.7	32	9.4	2	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
25.0	135	18.4	0	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
2.0	22	6.6	2	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
4.0	64	47.2	2	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
2.0	69	45.0	0	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
6.3	545	22.5	7				
39.0	113	14.8	7	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
9.0	21	9.7	3	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
22.0	49	17.3	3	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
20.0	7	4.5	0	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
3.0	6	4.6	0	申立て費用・報酬	首長	申立て費用・報酬	首長
20.1	196	12.7	13				
17.5	160	41.1	8	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
6.0	199	32.9	2	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
9.8	359	36.1	10				
31.0	124	30.5	4	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
12.0	51	11.8	7	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
3.3	51	12.3	1	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
8.3	226	18.0	12				
27.1	3,479	23.0	47	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他	申立て費用・報酬	首長・本人・親族・その他
14.2	11,291	20.8	266				
11.5	7,812	20.0	219				

2022/7/31

2021年度

2022/4/1(県社協調べ)

2022/4/1(県社協調べ)

第4章 まとめと今後に向けて

ここでは、県内の権利擁護支援体制における到達点からみえる課題、特に自治体へのヒアリングで多く聞かれた人材確保・育成に関する課題を3点に絞って述べる。

人材確保・育成に関する課題

(1) 地域における権利擁護人材としての市民後見人の養成

- 県内では、16市町（40.0%、神戸市除く）において市民後見人養成研修事業が実施されている。
- しかし、ヒアリングの中で、特に小規模自治体においては単独での研修実施が困難であるという意見が複数出された。
- 兵庫県では、2011年度に養成研修カリキュラムを県がモデル提示し、県内の自治体における市民後見人養成研修を後押ししてきた経緯がある。今後は、この内容の見直しを含め、次の3つの取組みが課題となる。

■市民後見人の養成を巡る課題

- ①直近の情勢動向や意思決定支援の考え方を踏まえた養成研修カリキュラム等の見直し
- ②単独実施が困難な自治体における県・広域の研修実施支援
(例：一部プログラムについてオンデマンド配信の導入、講師派遣等)
- ③市民後見人が地域における権利擁護人材として役割を発揮するための方策についての市町行政と社協間の検討及び地域福祉計画等への位置づけ

(2) 本人らしい暮らしを地域内の相互関係でともに支える支援者・専門職の育成

- 大前提は、要援護者を「課題を抱える人」として捉えるのではなく、「生活者」、「ひとりの権利主体」として捉えること、そして本人と支援者・専門職、本人に関係するさまざまな主体との相互作用の中で、あらわれてくる意思決定を支えることが基本となる。
- これらの基本を、福祉・司法の専門職が常に確認し、学び合う機会を分野別の福祉専門職の研修や意思決定支援研修として実施していくことが必要である。
- 県内では、西宮市の「本人中心支援計画会議」のように本人が参画した支援会議や、川西市の「権利擁護支援会議」、丹波篠山市や神崎郡3町の事例検討のように多職種によるケース検討を通じて、日頃の支援を振り返り、権利擁護の考え方を共有する取組みがある。
- 支援を通して相互に育ちあう場の他、市町域で既に実施されている支援者育成に資する研修の中に「意思決定（実現）支援」の要素を入れることに加え、広域・県域での権利擁護支援者への研修実施やネットワークづくりなど、多層的な育成の仕組みづくりが今後の課題である。これが、各市町に整備される中核機関のバックアップ体制にもつながる。
- また、それらの仕組みを地域福祉計画等で位置づけ、体系化することが権利擁護支援の質を担保する基盤となる。

(3) 専門職団体との協働と権利擁護支援体制のさらなる充実

- 多くの自治体から、専門職団体との連携・協働による支援の質の向上が権利擁護支援体制づくりの大きなメリットであったという声がきかれた。
- 一方、専門職とのはじめの“とっかかり”に悩んだ、どこに相談してよいのか分からず二の足を踏んだという声もあった。
- 地域によっては、専門職が偏在して相談先を見出すことが困難であることから、専門職団体がそうした自治体と日常的なやり取りができるよう、県や県社協が橋渡しをしたり、状況によっては勉強会など具体的な連携の場づくりを設定することが引き続き必要である。
- あわせて、中核機関業務の一つの出口ともいえる後見を受ける体制づくりについては、法人後見の必要性和実施法人への支援体制を含め、市町域あるいは広域で、当事者組織を含めた関係機関間で協議する場を設け、検討することが必要である。
- 後見を受ける体制の強化を含めた、権利擁護支援体制のさらなる充実に向けて、もっとも重要なのは、市民・当事者を置き去りにしない体制づくりである。地域にはさまざまな権利侵害を経験し、生きづらさを抱える人たちがつくる当事者組織やセルフヘルプグループが存在する。権利擁護支援の体制づくりの充実を図る上では、協議・検討の場への当事者組織等の参画と、意見反映ができるための工夫をおこない、合意するプロセスが重要になるのは言うまでもない。

兵庫県福祉部地域福祉課

誰もが本人らしく暮らせる兵庫県へ ～権利擁護支援体制づくりに向けて～

近年の人口の減少、高齢化、単身世帯の増加等を背景として、身寄りのないことや地域社会からの孤立により、生活に困難を抱える人の問題が顕在化しています。そのような中、令和4年3月に第二期成年後見制度利用促進基本計画(計画期間：令和4～8年度)が閣議決定されました。同計画で、国は尊厳のある本人らしい生活の継続と地域社会への参加を図る、成年後見制度の利用を含む権利擁護支援体制の整備を目指しています。

本県においても、各市町及び各市町社会福祉協議会、三士会等関係機関のご尽力により、権利擁護支援体制整備が進められてきました。同計画の KPI でもある「中核機関の設置市町数(権利擁護支援センターを含む)」は、令和元年度の 20 市町から、令和4年度は 26 市町に増加しています。

一方で、一部の市町や地域では様々な障壁により体制整備が進まず、既に中核機関を設置し、取組みを進めている先行自治体と比べると、住民の方が得られる支援や選択肢に差が生じつつあります。また、現在の専門職後見人の地域別活動者数等を鑑みると、近い将来、都市部以外の後見の担い手が不足し、自治体によっては、住み慣れた地域で後見制度を利用して暮らすという選択肢が制限される可能性が懸念されます。

こうした中、県地域福祉課では、全県域で成年後見制度を含む権利擁護支援が行われる体制づくりを推進するため、今年度、中核機関及び権利擁護センター等未設置自治体に対し、オンライン形式でのヒアリングを実施しました。

ヒアリングでは、各自治体の状況や体制整備への課題について伺い、以下のように共通した課題があらためて見えてきました。

(1) 権利擁護支援ニーズの高まり

市町長申立て件数や複合多問題ケースが増加している。

(2) 人材確保のための課題

- ①専門職等の後見担い手の不足。また、システムとして行政と専門職の連携体制がない。
- ②行政、社協自体が専門職(社会福祉士等)の採用に苦慮している。
- ③市民後見人の育成や議論が進んでいない。(特に小規模自治体では地域住民同士の距離が近く、地域的に市民後見人活動がそぐわないという懸念を持っている。)
- ④法人後見を行える法人が管内にない。社協での実施も人員、財務面で困難。

(3) 財源確保のための課題

中核機関設置(社会福祉士等の人員配置)のための財源確保ができない。また、専門的助言等の必要性があるものの、対象件数の少なさから、中核機関を整備することのメリットを数値等で示しにくい。

これらの課題に対する検討状況は自治体それぞれですが、成年後見制度の利用促進について全国の自治体が取組みを進めている今こそ、それぞれの市町が、「我がまちで住民の方々が自分らしく尊厳を持って暮らすために必要な体制は何か」ということについて議論し、住民の方に説明されるべき時期に来ているものと考えます。

現在、県内では、本事例集に示されたとおり、各自治体が発見、実践を進めてこられた結果、様々な権利擁護体制づくりの取組み事例が見られるようになりました。

本事例集を手がかりに、是非、これからも各市町における取組みを進めていただきたいと存じます。

兵庫県弁護士会 高齢者・障害者総合支援センター（たんぽぽ）

自治体における権利擁護支援体制の構築に向けて

2025年には団塊の世代の方々が全て75歳となります。そして、75歳以上の人口が全人口の約18%となり、自治体においてこれらの方々に対する権利擁護は一層重要性を増すことになると思われます。兵庫県は、阪神・神戸といった都市部から、但馬や淡路といったすでに高齢化のピークを迎えつつある地域を含んでおり、地域によってそのニーズは多様ですが、ご本人の意思を適切に把握し、ご本人の意思を実現するには、権利擁護支援体制の構築が不可欠なものと思われます。

令和4年3月には、第二期成年後見制度利用促進基本計画が閣議決定され、地域連携ネットワークの構築が必要であると言われています。地域連携ネットワークは、権利擁護支援チーム、協議会、中核機関から構成され、中核機関は、「地域連携ネットワークのコーディネートを担う中核的な機関や体制」（前記計画23頁）であるとされております。

この度、兵庫県社会福祉協議会が県下の複数の自治体における取組を取りまとめられました。いずれの取組みも、地域の実情に応じ、限られた人的資源、予算の中で工夫を行い取り組まれているものだと思います。県下の自治体、市町の社会福祉協議会、関連団体の方におかれましては、ぜひ参考としていただき、必要があれば、気軽にお問合せいただければと思います。本報告書が日ごろの皆様の業務の一助になれば幸甚です。（運営委員※前委員長 三好登志行）

(公社) 成年後見センター・リーガルサポート兵庫支部

権利擁護支援体制、中核機関整備に取り組む自治体等のみなさまへ

平素は、当法人並びに当支部の運営に格別のご指導ご配慮を賜り厚く御礼申し上げます。

各自治体等におかれましては、第二期成年後見制度利用促進基本計画に基づき、権利擁護支援体制の構築に向けた様々な取り組みを進められていることと存じます。

権利擁護支援に関する業務は、市町村の福祉部局が有する個人情報をもとに行われることや、行政や地域の幅広い関係者との連携を調整する必要があるため、協議会及び中核機関の整備・運営といった地域連携ネットワークづくりにおいては、市町村が主体となって取り組むことが期待されています。そのため、未だ地域連携ネットワークの整備が行われていない自治体におかれましては、早期の整備に向けた取り組みを進めていただくことを期待いたします。

受任者不足や予算の問題等いずれの自治体においても共通するような課題もありますが、地域ごとに様々な独自の課題があり、一律に解決がはかれるものでないことも理解しております。

しかし地域連携ネットワークとして、互いに協力・連携し合える権利擁護支援体制の構築が必要であり、特にコーディネート役割を果たす中核機関を中心としたそれぞれの地域の実情に合った支援体制の構築の重要性を実感するところです。

そこで、当法人としましても成年後見制度の利用促進に関わる専門職団体として、地域における協議会等に積極的に参画し、地域連携ネットワークにおける相談対応や権利擁護支援チームによる支援活動などにおいて、専門性を活かした積極的な役割を果たしていく所存です。各自治体等におかれましては、協議会等設置の際など、ご協力できることがありましたら是非お声掛けいただきますよう宜しくお願いいたします。(支部長 安井祐子)

兵庫県社会福祉士会ぱあとなあ兵庫

権利擁護支援の体制づくりは地域連携ネットワークの充実から

第二期計画の工程表にある令和6年度末の数値目標に「地域連携ネットワークづくり」として、制度や相談窓口の周知・中核機関の整備とコーディネート機能の強化が目標とされました。このため、計画未策定の市町は、中核機関及び協議会の整備・運営の方針を示すことなど早期に着手することとなります。また、これから地域連携ネットワークづくりを始める地域では、できるだけ早期に、まずは成年後見制度の普及啓発や相談窓口を設置することから始め、どのような相談があるのか、地域の具体的なニーズの情報収集をしながら、計画策定について協議し、その上で、地域連携ネットワークのコーディネートを行う中核機関の役割をどういった機関や体制で実施するのかを明らかにすることとなります。

基本計画は、地域における保健・福祉・医療等のネットワークと司法のネットワークとの協働、判断能力が十分でない方とその支援者が孤立しないチーム対応、専門職の協力体制を確保する「協議会」と家庭裁判所を含めた関係者の連携を確保する「中核機関」の設置が、求められています。この中核機関の4つの機能（広報機能、相談機能、成年後見制度利用促進機能、後見人支援機能）については、初めから全ての機能を備えなければならないわけではなく、段階的・計画的な整備でも認められています。

中核機関と言った名称から多大な専門知識が必要な機関と思われ、他の優先施策や首長・他部署の理解がない中、担当部署とされた人は、どの様に手掛けて行けば良いのか悩んでいることと思われます。既存の地域包括支援センター、基幹相談支援センター等、介護や障害、生活困窮、子育てなどの各相談支援機関が連携を図り、権利擁護支援を必要とする人や関係者からの相談を受け止め、確認した権利擁護支援ニーズに対し、必要な支援を行うことができるしくみを整備して行く。その中で、成年後見制度の利用の見極めを行うしくみづくりと考えれば如何でしょうか。個々のケースに対する「チーム」での対応に加え、地域において、法律・福祉の専門職団体や関係機関がこれらのチームを支援する体制を構築する。このため、各地域において各種専門職団体・関係機関の協力・連携強化を協議する協議会等を設置し、個別の協力活動の実施、ケース会議の開催や、多職種間での更なる連携強化策等の地域課題の検討・調整・解決などを行う。こうした地域連携ネットワークの機能を段階的・計画的に充実していくことで、権利擁護支援体制づくりが構築されて行くのではないのでしょうか。我が町市民の為に、彼（女）らが、中心的役割を果たしたと功績を残すチャンスとして下さい。（運営委員長 魚住剛）

神戸家庭裁判所

権利擁護支援体制、中核機関整備に取り組む自治体等のみなさまへ

第二期成年後見制度利用促進基本計画は、その冒頭に「尊厳のある本人らしい生活の継続と地域社会への参加を図る権利擁護支援の推進」という副題を掲げています。

この権利擁護支援を推進する取組は、兵庫県内の各自治体において第一期成年後見制度利用促進基本計画から引き続き行われておりますが、この度、兵庫県社会福祉協議会が兵庫県内の各自治体の取組をまとめて事例集を作成されたことは、この取組を更に広げ継続していく上で大変有意義であると思います。

この事例集は、中核機関の整備・検討に関するこれまでの各自治体の取組の成果と今後の課題を明らかにしており、これからの取組の方向性を考える上で大きな役割を果たすものとして十分に活用されることを期待しています。

第二期成年後見制度利用促進基本計画において、中核機関は地域連携ネットワークのコーディネートを担う中核的なものと位置づけられています。家庭裁判所としては、地域連携ネットワークの中で、司法機関としての役割を果たしながら、そのネットワークの機能拡充に向けて、福祉・行政の各関係機関との相互理解を深め、適切に連携していく必要があると考えております。今後とも、各関係機関と連携して、尊厳のある本人らしい生活の継続と地域社会への参加を図る権利擁護の推進に取り組んで参りますので、よろしくお願いいたします。（所長 永井裕之）

参考資料

意思決定支援を中核とした権利擁護

～誰もが“地域で自分らしく暮らす”ために～

(兵庫県社協『ひょうごの福祉』2022 年 11-12 月号特集)

権利擁護支援体制にかかるヒアリング(権利擁護・成年後見推進会議)実施要領

(2022 年 10 月)

兵庫県権利擁護・成年後見推進会議 構成機関・団体

(2023 年 3 月時点)



当事者、利用者の目線で社会を見つめる機関紙

ないことから、今も昔も変わらない親の大きな心配は「親亡き後」の子どもの生活です。

そのため、成年後見制度がその不安解消のツールになると期待し、兵庫県育成会では平成20年から知的障害に特化した成年後見人養成講座を保護者や関係者に実施してきましたが、制度利用にはなかなか結びついていません。

制度の利用状況は全国的にも同様で、昨年、全国手をつなぐ育成会連合会（全育連）が会員向けに行ったアンケートでも、8割が制度を知っている反面、実際の利用は1割にとどまるという結果でした。また、制度上の問題として、「利用を始める途中でやめられない」という点が最も多くあげられ、専門職後見人を利用しての方からは「財産管理だけで身の上保護が手薄い」（成年後見人の）福祉への

理解がない・連携していない」「報酬が高い」などの意見が出ています。

今後は、①適切な時期に必要な範囲・期間で利用する「スポット利用」、②後見制度を「終わり」にできる仕組み、③「代理人」を立てる考え方などの会員の声を国に届け、制度改革の一助になることを希望しています。

後見制度が使い勝手の良い制度になり、「親亡き後」を「親あるうち」から準備することで、子どもたちの権利が護られ、一人一人が自分らしく穏やかに暮らせる社会になることを願っています。

共に生きる地域社会を みんなでつくる

私たちが目指す社会は、全ての人の人権と尊厳が大切にされ、支え合いの中で自分らしく生きられる「地域共生社会」です。そのため、「私のことは私が決める」、つまり、誰もが自分の人生という物語を歩む権利が保障され、権利の行使が当たり前になっていく必要があります。

地域共生社会の実現には、人権意識の浸透と成年後見制度を含めた既存の制度や仕組みの見直しが必要です。そして、その大きな推進力となるのが、多様な人々が参画した地域づくりです。例えば、「自分らしさ」のもとになる場―学ぶことや働くこと、楽

しむこと、誰かのために活動することなど―を、地域内で多様な人々と話し合ってつくることもその一例です。他者との出会いや交流の中から自分らしさは生まれ育まれます。だからこそ、身近な地域で共に生きる人たちと互いの違いを認め合い、誰もが自分らしさを発揮できる地域づくりが大切と言えます。

意思決定支援を中核とした権利擁護の実現の第一歩は、身近な暮らしと地域の中にこそあるのです。



みんなと生きる、みんなで生きる

えることは困難でしたが、支出を抑える必要性を理解できたことから、当面は姉に援助を頼みつつ、徐々に炭酸飲料とタバコを減らし、収支面でも健康面でも生活を安定させていくこととなりました。

この例のように、一見、他者から見れば無駄だと思われる出費でも、本人にとっては大切で、必要に感じることはたくさんあります。他者へ危害や迷惑をかけない限りは、自分のお金を使って自分らしい生活を送る権利は誰にでも等しくあり、この事例は、日常生活自立支援事業を活用して、それを実現しようとしている事例です。

事例② 地域の中で本人と共に

物語を紡ぐ（西宮市）

市社協が運営する青葉園に約40年前から通い、近くのマンションに暮らすBさん。ヘルパーによる介助など、「24時間365日の支援」のもと生活しています。Bさんに関わる支援者は、表情や腕や頭の動き、発声などから気持ちや考えを理解しようとしています。

例えば、Bさんはある演歌歌手が好きです。部屋一面にポスターが貼られ、CDもたくさん置かれています。訪問者に一つずつ指で差してポスターを見せ、お気に入りの1枚を教えてください。支援者のサポートを受けてコンサートにも行きました。

また、コーヒーが好きなBさんは、支援者

と一緒に地元のカフェ巡りをします。店内では、普段は見せないほど楽しそうに過ごし、コーヒーをテイクアウトした際は、近所の公園や自宅でゆっくり飲んで楽しみます。

Bさんは、言葉で好きなことを伝えるわけではありませんが、一緒に時間を過ごし、経験を重ねるうちにそれが周囲に伝わります。そうして支援者は、Bさんの生きる世界を少しずつ知ることができるのです。

青葉園では、本人が望む暮らしを実現する「個人総合計画」を作成するとともに、計画に基づいた日々の支援を、定期的にみんなで確かめ合う「本人中心支援計画会議」が開かれています。これは、本人のかけがえのない「人生」を「物語」として捉え、支援者も一緒に「物語」の続きとなる未来を、本人と共に描く取り組みです。

Bさんの自宅で開かれる本人中心支援計画会議では、名前のとおり本人を真ん中に、Bさんの妹、青葉園のスタッフ、ヘルパー、後見人など10名以上が集まります。ここでは、サービスマン調整や報告にとどまらず、Bさんが望む暮らしに向けて、丁寧にBさんの物語を共有します。このため、会議の話題は今の暮らしだけではなく、これまでの暮らしを前提に、これからどのように生きたいかを決める過程に、みんなが関わる場になっています。

現在、長女として実家に戻る決断をしたBさんの今後の暮らしが話し合われています。欠かせない医療的ケアをはじめ、亡き両親との思い出が詰まった家に戻ってからの生活を

さまざまな側面から話し合い、Bさんらしい暮らしの継続のため、一つ一つ時間をかけて意思決定を重ねています。

これらは、個々の点でなされた決定ではありません。本人の「これまで」と「これから」を繋ぐ意思決定を通して、今後も、Bさんだけの物語が描かれていきます。

これらの事例から、人は誰でも住み慣れた地域で共に認め合い、支えたり支えられたりしながら、暮らしの中で、その人に固有の物語を生きていることが分かります。時には上手いかなしいことや失敗が許されることも含めて、その人らしい自己選択、意思決定が尊重されることが大切です。

関係者の声

成年後見制度と親の想い

（公益財団法人兵庫県手をつなぐ育成会 理事長

井上三枝子さん）

手をつなぐ育成会は、今から70年前、関東地方で3人の母親が知的障害をもつ我が子の幸せを願い発足し、兵庫県では昭和31年に設立されました。

設立当初と比べると格段に福祉制度やサービスは整備され、教育の場が確保され、また社会の理解も深まり暮らしやすくなりました。しかし、多くの知的障害のある人は一人で生活することが難しく、意思をうまく伝えられ

地域で自分らしく暮らすってどんなこと？

「自分らしく暮らす」というと、どんなことを思い浮かべますか。家族や友人、健康、財産、住居、仕事や趣味など、自分自身の生活を形づくるあらゆるものに及ぶのではないのでしょうか。これらは、その時々の状態や状況により変わるもので、当然ながら、一人一人異なります。

例えば、何を食べ、何時に寝て、どんな服を着るか。どんな仕事に就き、選挙で誰に投票し、どんなサービスを利用するのか。私たちは日々の生活で些細なことから選択や決定を積み重ねて、人生を築いています。こうして自らの幸せを求め、自分らしく暮らすことは、誰にも等しく保障された権利です。

しかし、病気や障害、性別、人種、言語、宗教などを理由にこの権利が侵害され、尊厳が傷つけられることは、残念ながら後を絶ちません。また、「こうあるべき」という社会規範の押し付けや、良かれと思って周りが決めてしまうことが、その人らしさを奪うこともあります。

権利擁護とは、こうした権利侵害からの保護・救済を図ることにとどまりません。権利侵害を生む社会を変え、誰もがかけがえのない存在として尊重され、自分らしく生きられる社会をつくることも含まれます。

近年、成年後見制度の見直しを求める声と

もあいまって、「意思決定支援（支援付き意思決定）」が重要視されています。法定代理人である後見人等が本人に代わって物事を決める成年後見制度は、障害者権利条約に反するとして見直しが求められ、国でも議論が始まっています。これは、人生の主人公であるはずの本人が、他者の決めた人生を歩む事態が生じていることに対し、「意思決定支援」のもと、本人が望む暮らしを実現しようとするものです。（P4「関係者の声」参照）

この意思決定支援は、成年後見制度に限った話ではありません。“こうしたい”という意思を示したり、意思の実現が難しい状態の人が、日常生活で選択し決定する場合、また人生における大きな決断をする局面においても欠かせないものです。選択や決定は、変化し揺らぐこともあるため、その人らしさを紡ぎ出す支援が常により必要となります。また、意思決定の基盤には、互いを尊重した他者との関わり、さらには全ての人が多様な社会経験の機会を等しく持てる必要があります。

望む暮らしに向け、本人と本人の暮らしをよく知る人たちや支援者が、本人から立ち上がってくる意思をよりどころに、共に生きていくこと。それが当たり前の社会をつくることが意思決定支援を中核とした権利擁護の実現の要です。

ここからは2つの事例を紹介します。本人が何を望み、どうしようとしているのか。本人にとっての幸せとは何かについて、考えていきます。

事例① 日々の関わりから、本人らしい地域生活を支える（丹波篠山市）

月々の収支のやり繰りがうまくいかず、遠方に住む姉に経済的な援助をしてもらっているAさん。Aさんには統合失調症と糖尿病の持病があります。姉に頼らずに生活したいと思う一方、好きな炭酸飲料とタバコの量が減らせず、なかなかうまくいきません。

そこでAさんの相談支援事業所の相談員が日常生活自立支援事業の利用を提案しました。この事業は、福祉サービスや日常生活におけるお金の使い方を、本人が決められるようサポートする事業です。

相談を受けた市社協の専門員は、自宅訪問を重ねて生活の様子を見聞きし、Aさんと一緒に1か月に必要なお金を計算し書き出しました。すると、炭酸飲料とタバコの出費がかなり大きく、今の生活では赤字続きで、援助無しに生活できないことが明らかになりました。

姉に頼らずに暮らしたいという希望と現状のギャップを埋めるためにどうすればよいか、Aさんと専門員、相談員など関係者たちで話し合いました。収支だけ見れば、炭酸飲料とタバコの出費を抑えればよいと思われる状況でしたが、専門員は、Aさんがどう考え、どうしていきたいかを重視しました。なぜなら、Aさん自身が主体的に生活し、それを継続することが大切だと考えたからです。

Aさんにとっては、すぐに2つの出費を抑

意思決定支援を 中核とした権利擁護 誰もが「地域で自分らしく暮らす」 ために

「私たち抜きに私たちのことを決めないで」

障害者権利条約の合言葉は、障害のある人もない人も、当たり前に関わり合いながら暮らすことができる地域共生社会に向けた出発点です。

本特集では、地域で自分らしく暮らす権利が保障され、望む暮らしの実現に向けた具体的な取り組みを紹介しながら、権利擁護と地域共生社会の実現に必要なことを考えます。

写真上から

本人の「こうしたい」にじっくり耳を傾け言葉を待ちます
話し合いの中心は本人
私の好きを表現する、私の好きを実現する
(下の2点)



権利擁護支援体制にかかるヒアリング（権利擁護・成年後見推進会議）実施要領

兵庫県社会福祉協議会
福祉支援部

1. 趣旨

第二期成年後見制度利用促進基本計画では、権利擁護支援の推進が明確に打ち出され、権利擁護支援策の総合的な充実が進められることとなった。兵庫県内の半数以上の自治体では、権利擁護（成年後見）支援センターの設置や中核機関の整備等が進められているが、支援体制全体のビジョンや権利擁護支援機能※の面から支援体制を評価し、次なる展開へとつなげていくための取り組みも必要となっている。また、包括的な支援体制の整備が進む中、とりわけ重層的支援体制整備事業に着手している自治体の動向から、権利擁護支援体制との関連を整理していくことも重要である。

このため、県内自治体へヒアリングを実施し、自治体ごとの権利擁護支援体制の現状を明らかにし、成年後見利用促進や権利擁護支援にかかる事業・施策を点検・確認しながら、総合的な支援体制へとつなげていくための要点を見出すこととする。さらに、ヒアリング結果をもとに、これから取り組む自治体に向けて、取り組みの手順や手順ごとのポイントを提示しながら、支援体制づくりの支援に活用していくこととする。

【解説】権利擁護支援センター6つの機能

1. 権利擁護相談…住民、支援者、専門職に対し、「権利擁護」に関する常設の相談窓口を明確化することと法律の専門的な相談対応につなげる窓口としての機能
2. 権利擁護支援の強化…各相談機関が受けたケースについて、個別支援のチーム形成から、法的支援への関わり強化など、見立てを強化する機能
3. 支援者の育成…当事者と最前線で向き合う各相談機関の支援者に対し、権利擁護支援の視点など支援者を育成支援する機能
4. ネットワーク形成…関係機関の支援ネットワーク形成のみならず、医療機関、弁護士会や司法書士会、社会福祉士会等の機関と連携・協働する機能
5. 社会資源の開発とシステム評価…地域における権利擁護支援推進のために、支援状況の評価や方針化など、権利擁護支援体制の継続的な検討を行う機能
6. 地域住民の権利認識の向上…当事者が住む地域自体が権利侵害を生まない地域を目指し、市民後見人の養成や福祉学習等を通じ、地域の権利認識を高める機能

『地域共生社会の実現に向けた社協活動指針』（兵庫県社協，2019）より

2. 方法

県社協担当職員（2名程度）及び県担当職員が、市町を訪問し、自治体の担当職員（成年後見利用促進体制、権利擁護支援システム、包括的支援体制整備等の担当）、権利擁護（成年後見）支援センターもしくは中核機関職員※設置している場合、社協職員（権利擁護担当）からヒアリングを行う。

時間は2時間程度を予定、日程は別途調整により決定し、ヒアリング先には会議室の確保を依頼する。

※出席者は、自治体の担当職員に相談しながら検討・決定する。

3. ヒアリング項目

(1) センター（もしくは権利擁護支援の中核機関）立ち上げのきっかけとプロセス

- ・ニーズ把握の方法（質的把握と量的把握）と分析、共有
- ・立ち上げの決断と壁（設置先との調整等）
- ・行政としての方針・担当者の思い
- ・人員体制の検討と予算確保に向けた動き

※情勢的な背景も確認しながらヒアリングする

(2) 管内の権利擁護支援（策）の現状と課題（センターでの実施事業含む）

- ・成年後見制度（利用数と受け皿のバランス、申立、受任調整、後見人養成、後見人活動支援、利用支援事業）
- ・日常生活自立支援事業（相談ニーズ、待機、後見移行）
- ・独自の権利擁護・生活支援事業

(3) 行政計画での位置づけ

※重層的支援体制整備事業との関連

(4) 権利擁護支援体制の全体図と、機関間の連携と関係

- ・一次相談窓口（主に包括、基幹相談、生困自立、子育て支援拠点）との分担・連携
- ・組織内連携の状況
- ・ケースを検討する場と、ケース支援を通じて見えてきた課題を抽出していく場の有無
※有の場合、相関関係
- ・分野別ネットワークの整備状況と各NWの関連

(5) センター設置（体制整備、中核機関整備）の効果と今後に向けて

- ・センターを設置（整備）していたからできたこと（なければできていなかったこと）
- ・設置後に進んだ取り組み

(6) 支援事例

- ・ご本人のこと／相談経路／概要／経過（機関間連携含む）／成果（体制づくりとの関連）

(7) その他

- ・担当として感じている課題等

兵庫県権利擁護・成年後見推進会議 構成機関・団体

兵庫県弁護士会 高齢者・障害者 総合支援センター たんぽぽ	運営委員	三好 登志行
公益社団法人 成年後見センター・ リーガルサポート兵庫支部	支部長	安井 祐子
	副支部長	池本 浩昭
	利用促進対応委員会委員長	岩崎 隼人
一般社団法人 兵庫県社会福祉士会 権利擁護センターぱあとなあ兵庫	運営委員長	魚住 剛
	副運営委員長	米田 直人
	副運営委員長	榎本 昌起
	副運営委員長	西川 圭一郎
兵庫県	地域福祉課地域福祉班 班長	井川 善博
	地域福祉課地域福祉班 主査	亀田 藍
神戸家庭裁判所 (オブザーバー)	判事	山本 由美子
	主任書記官	松井 敬二
	主任書記官	井上 純治
	尼崎支部 上席主任書記官	吉田 建治

【助言者】

兵庫県立大学	環境人間学部 准教授	竹端 寛
--------	------------	------

【事務局】

兵庫県社会福祉協議会	福祉支援部 部長	荻田 藍子
	福祉支援部 主任	戸田 美絵
	福祉支援部 主任	西浦 耕太
	福祉支援部 主事	細井 清花

2022 年度
兵庫県内自治体の権利擁護の支援体制づくり事例集

2023 年 3 月発行

発行者 社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会

〒651-0062 神戸市中央区坂口通 2-1-1 兵庫県福祉センター内

TEL(078) 242-4633 FAX (078) 242-4153

www.hyogo-wel.or.jp

印刷 山野印刷株式会社

