

Ⅱ 奈良市権利擁護システムあり方検討委員会の報告

1. 奈良市権利擁護システムあり方検討委員会の実施状況

「奈良市権利擁護システムあり方検討委員会」（以下、あり方検討委員会と表記）を設置して、検討を重ねました。

構成委員及び事務局スタッフは、資料編の委員名簿・事務局名簿に掲載しています。

	開催日時	会場	主要議題	参加人数
第1回	平成24年 9月7日（金） 13:00～15:30	奈良市役所 北棟2階 16会議室	・委員委嘱 ・委員紹介 ・正副委員長選出 ・事業概要について ・市民意識調査について	委員11名 事務局
第2回	平成24年 11月16日（金） 15:00～17:00	奈良市役所 北棟2階 16会議室	・事例検討 ・市民意識調査中間報告	委員13名 事務局
第3回	平成24年 12月21日（金） 15:00～17:00	奈良市役所 北棟5階 21会議室	・市民意識調査報告 ・権利擁護システム推進のための課題について	委員13名 事務局
第4回	平成25年 1月18日（金） 15:00～17:00	奈良市役所 北棟5階 21会議室	・第3回までの課題整理 ・解決のための方向性の提示・検討	委員13名 事務局
第5回	平成25年 3月15日（金） 15:00～17:00	奈良市役所 北棟5階 21会議室	・市民後見制度について ・最終報告書のとりまとめと修正意見	委員12名 事務局

2. 検討内容

「あり方検討委員会」の第1回～第5回の各回の主要議題と検討結果概要、抽出された課題等は次のとおりです。

(1) 第1回あり方検討委員会の議事概要

・委員長、副委員長の選出

① 事業概要についての説明

・事業目的

認知症高齢者や知的障がい者・精神障がい者など判断能力が低下した市民に対し虐待や悪徳商法・振込め詐欺などの被害が増加する中、核家族化の進行等による家族の支援および地域の共助の力が低下しています。また、認知症・独居高齢者や施設から地域移行する知的障がい者・精神障がい者の増加が予測されており、今後、その方々に対する権利擁護を目的とした成年後見制度の必要性と需要はさらに増大することが見込まれています。

このような現状をふまえ、判断能力が不十分な人が住み慣れた地域で安心して暮らすことができる社会の実現にむけ成年後見制度の利用を円滑に進めるために、専門職後見人及び福祉関係機関等との地域支援ネットワークの構築を図ること。また、地域における権利擁護の担い手として期待される市民後見人の仕組みのあり方について検討を行います。

・実施体制：奈良市から委託を受けて奈良市社会福祉協議会が実施。

・実施内容

○奈良市権利擁護システムあり方検討委員会の開催 年5回

(検討委員：学識経験者、NPO法人、弁護士会、司法書士会、社会福祉士会、当事者団体、行政職員、相談機関職員、社会福祉協議会職員、 合計14名)

○成年後見制度に関する市民意識調査の実施

郵送法により市民2,000名(無作為抽出)に対しアンケート調査を実施

○成年後見制度普及講演会(市民向け) 年1回

○事業報告書の作成

・実施期間 平成24年8月30日～平成25年3月31日

② 奈良市の現状報告

・奈良市の高齢者の状況、高齢者施策の状況説明

・奈良市の障がい者の状況、障がい者施策の説明

・社協の地域福祉権利擁護事業(日常生活自立支援事業)についての説明

③ 各委員の所属団体等の事業についての概況説明

・各委員所属の団体から取り組み内容等の報告

④ アンケート調査(案)についての説明

・市民アンケートの実施方法及び調査項目の説明

(2) 第2回あり方検討委員会の議事概要

①具体的な事例を出すことで共通の課題に注目できることから、実際の困難事例ケースに基づき成年後見制度の過程についての課題抽出を行い対応策等の検討を行いました。

事例報告者：事例1 奈良市長寿福祉課 市長申立てに至らなかったケースについて
事例2 NPO法人Nネット 法人後見に結びついた困難ケースの例

検討の結果、成年後見制度利用についての課題と対応策は以下のとおりです。

課題：

○制度利用決定に至るまでの時間がかかりすぎること

市長申立てでは、成年後見制度の利用開始までに至る手続き等が煩雑なこともあり、決定までに時間がかかりすぎ、緊急を要するようなケースでは馴染まない。

○関係機関相互の連絡体制の不備

本人の認知症の状況などが、市の担当課へ正確に伝わっておらず、支援者が制度利用の申請をおこなっても、本人が制度利用を断り、利用に至らなかったケースの中で、支援者にその連絡がされていないことがあるなど、関係機関相互の連絡体制が構築されていない。

ケース対応策：

○困難事例について、ガイドライン作成の必要がある。また、時系列に沿って客観的な事実に基づき整理する記録票を関係者が共有し、調整・連携を行うことによりスムーズに対応することが可能である。

これらのケースの検討により、活発な委員の議論となり、様々な立場の人と議論することが重要であることを改めて認識する機会となりました。

②市民意識調査中間報告

○調査概要の説明

○単純集計結果の報告

単純集計結果にみられる傾向についての説明

(3) 第3回あり方検討委員会の議事概要

① 第1回、第2回の現状や課題のとりまとめ及び討議

第1回あり方検討委員会及び第2回あり方検討委員会の検討を踏まえ、課題分類シートを作成し、課題を「人材」「制度」「財政」に分類してそれぞれの状況についての分析を行った結果、以下のよう項目に分類をしました。

○人材、後見人についての課題

- ・後見人の資質向上を図る必要がある
- ・関係機関の担当者で制度認識や理解度の違いにより、対応に差がある
- ・関係機関の担当者と後見人との連携が図れていない
- ・利用者本人などに後見人への不満・不信がある
- ・後見人との信頼関係がない
- ・財産管理だけの後見人は長期間継続した支援ができていない
- ・支援者の人数不足
- ・成年後見制度を担当する職員がおらず、市長申立てを処理できる件数に限りがある
- ・普及に向けて人・物・財源がない（相談支援できるシステムと拠点づくりが未整備である）

○制度・システムについての課題

- ・受任件数増加が見込まれるため受任者の管理体制と支援体制の更なる充実が必要
- ・後見人に対する公的支援の不足や低所得世帯に対する報酬補助の制度がない
- ・後見人に対する研修体制が整っていない
- ・被後見人家族に対する支援体制がない
- ・後見人への報酬が負担できないため制度を利用できない
- ・後見人の不正行為の監視機能が不十分である

○役割分担・連携についての課題

- ・相談窓口が統一されていない
- ・役割分担や関係機関の連携ができていない
- ・情報の共有化が進んでいない（情報は一部入るが、関係機関への伝達する機能が働いていない）

○後見人への報酬など費用面での課題

- ・報酬が約束されている訳ではない
- ・低所得者世帯ばかりの受任は、経営的に困難
- ・後見利用支援事業対象外のケースの報酬助成制度がない
- ・財政面のバックアップがない
- ・普及に向けて人・物・財源がない（相談支援できるシステムと拠点づくりが未整備である）
- ・後見人へ報酬が支払えない
- ・資産のない人は利用しにくい

② 市民意識調査結果報告書の報告

(4) 第4回あり方検討委員会の議事概要

課題分類と今後の方向性の検討

これまでのあり方検討委員会での3回の検討を踏まえ、課題を分類してとりまとめ、「5つの今後の取り組みの柱」として整理し、それぞれについて短期的、中期的な具体策の提示と検討を行いました。

①課題のまとめ

- 1 権利擁護の啓発
 - ・ 成年後見制度を正しく理解されていない（家族の関わりが希薄、理解不足など）
 - ・ 年齢が高いほど必要性の認識が低い傾向がある（市民意識調査より）
- 2 後見人の確保
 - ・ 後見人の資質（格差がある、障がい特性の理解不足、身上監護の視点が薄いなど）
 - ・ 後見人と家族・支援者との連携が図れない（多忙である、位置づけ・役割分担が不明確、支援システムが未構築など）
 - ・ 後見活動へのリスクマネジメント（後見人の不正行為、管理体制、アクシデントへの対応など）
 - ・ 第三者後見人の不足（受任件数に限界がある、職業後見人が少ないなど）
 - ・ 後見報酬支払いができない人にどのように対応するか
- 3 ニーズ発見力の強化
 - ・ 問題が深刻化してからあがってくる事が多い（緊急性が高いケースなど）
 - ・ 必要な人が制度の利用につながっていない
 - ・ 虐待を早期に発見する仕組みの構築
 - ・ 虐待も含めたトータル的に守る仕組みの構築
- 4 権利擁護支援ネットワークの構築
 - ・ 本来、成年後見制度の利用が望ましいケースが利用につながっていない
 - ・ 個人が利用支援しているが、システム化がなされていない（拠点を含めて）
 - ・ 横断的な支援体制が確立されていない（福祉・医療・司法など）
 - ・ 困難ケースへの対応に支援者の負担が大きい（多問題ケース、家族との連携が困難など）
 - ・ 困難ケースの対応に対するスーパーバイズが機能していない
 - ・ 支援者の人員不足（常勤・専従の支援者がいないなど）
 - ・ 被後見人家族、親族後見人に対する支援体制がない
 - ・ 相談支援事業所（障がい）と地域包括支援センター（高齢）の連携が不十分（障老世帯へのケア及び地域割りの検討）
- 5 行政内の権利擁護関係窓口の一元化
 - ・ 一元的に扱う部署がない（システム化されておらず個々の対応、予算計上にも弊害、個人情報保護の壁など）
 - ・ 縦割り行政の横の連携（ワンストップ窓口あるいはコンシェルジュ的な役割）
 - ・ 高齢者虐待防止ネットワーク・障がい者虐待防止センターとの連携
 - ・ 市長申立の運用について見直しが必要である（時間がかかる、申立件数が少ない、報酬助成増加など）
 - ・ 資力の乏しい人への報酬助成について（市長申立に限定されている、法人に対する助成がない、

助成目当てに市長申立をするケースが散見される など)

② 5つの今後の取り組みの柱と取り組み内容

1 権利擁護の啓発

【短期的な取り組み】

- ・ マスメディアを使った広報活動
- ・ 権利擁護システムあり方検討委員会の実績報告
- ・ 専門職による出張相談会の開催
- ・ 成年後見制度の普及講演会の開催

【中期的な取り組み】

- ・ 権利擁護に対する啓発のための職員研修強化
- ・ 専門職の相談窓口の設置

2 後見人の確保

【短期的な取り組み】

- ・ 現任の地域福祉権利擁護事業生活支援員・法人後見支援員の研修強化
- ・ 市民後見に関する普及講座の開催

【中期的な取り組み】

- ・ 市民後見人の養成
- ・ 市民後見人をバックアップする機関の設置
- ・ 家庭裁判所との調整会議
- ・ 法人後見機関の設置

3 ニーズ発見力の強化

【短期的な取り組み】

- ・ 市民だより等による気軽に相談・通報できる窓口の広報拡充
- ・ 市職員（保護課、住宅課など）のニーズ発見力を更に高める
- ・ 民生委員・地区社協など地域からの発見力を高めるための研修強化

【中期的な取り組み】

- ・ 地域包括ケアとの連携

4 権利擁護支援ネットワークの構築

【短期的な取り組み】

- ・ 適切な窓口につなぐための福祉関係機関の連携強化
- ・ 相談機関連携会議（仮）の開催

【中期的な取り組み】

- ・ 親族後見人などの支援窓口の設置

5 行政内の権利擁護関係窓口の一元化

【短期的な取り組み】

- ・ 行政内の権利擁護担当窓口の設置
- ・ 市長申立にいたる状況や進捗状況などを支援者と情報共有

【中期的な取り組み】

- ・ 報酬助成の範囲の検討

(5) 第5回あり方検討委員会の議事概要

①市民後見制度について

「NPO法人Nネット」が行っている後見制度についての説明。専門職と市民後見人の複数後見を行い、お互いのよい点を活かした後見活動が行えている。

市民後見人のよい点は、専門職では、ややもすると杓子定規な対応や解釈となりがちだが、市民後見人は、市民としての立場や目線で、身上監護の面で優れている。

市民後見人については、奈良県の委託事業で養成講座を実施し、これまで40人程度が修了し、Nネットの大きな戦力となっている。

市民後見人には、看護師や保健師、精神保健福祉士（PSW）、民生委員、行政書士など様々な資格を持った人が参加している。このような人たちは、それぞれの分野においては専門職をしのぐ能力を有している。その意味では、市民後見人の養成は、専門職後見人の人材不足を補完するというだけでなく、社会にある様々な社会的資源の活用を図るということである。

利用者側から見ると、市民後見人は専門職と違い、不安を感じることもある。市民後見人にも、様々な資格を有する人が参加しているということを周知・広報していく必要があり、市民をもっと巻き込んでいく活動が必要である。

市民後見人をバックアップする体制が必要である。

②権利擁護センターについて

センター設立は目的でなく、手段である。今後は、様々な人材をコーディネートする機能が必要となっている。そうすることで、市民後見人の不安解消やバックアップする体制となりうる。

システム構築が重要で、市民の意識醸成と施策の充実が欠かせないものである。

平成25年度は、システム構築に向けた様々な問題提起を引き続き行い、啓発活動など早急に取り組める具体的施策を実施することを目指していく。

③報告書原案の検討

全国の市民後見制度実施事業に取り組んでいる状況を加筆する。

3. まとめ

今回の「あり方検討委員会」として、権利擁護に係る課題や奈良市としてのあるべき方向性を検討した内容のまとめは、以下のこととなります。

(1) 権利擁護システムに関する現状分析

奈良市において、全国の傾向と同様に成年後見制度の対象者とみられる高齢者や障がい者の増加が顕著な状況となっています。さらに、高齢のひとり暮らしや夫婦のみの世帯も増加しており、近年の申し立て件数の増加傾向などからも推測できるように、成年後見制度の利用が今後高まることが容易に見込まれます。

一方で、成年後見制度の担い手となる専門職が不足しています。現在の弁護士、司法書士、社会福祉士等といった専門職は、成年後見制度だけでなく、他の案件を抱えていることもあり、後見に専念することも時間的に困難な状況となっているため、現状の体制や人員では、状況に対応しきれなくなり、早急に新たな人材育成を行っていく必要が生じています。また、専門職だけでなく、市民後見人といった新たな人材の育成により、幅広い日常生活支援に対応していくことを含めて検討していく必要があります。専門職の後見人と違い、市民の視点から身上に配慮した後見活動ができることで、後見制度の利用者に沿った後見活動ができることも大きな利点となることが期待されます。

市民や行政を始めとする関係機関の認知度や理解を促進することが重要となっています。今回実施した市民意識調査の結果では、成年後見制度に関する市民の認知度は、まだ十分に認識されておらず、市民後見制度については、さらに認知度が低く、市民には、ほとんど知られていない結果となっています。

今後、市民を始め、関係機関等に対する啓発活動などを幅広く行い、認知度を高め必要な方へ利用を促していくことが必要です。そのためにまず、認知度が低いと考えられる行政職員には、内部での研修が必要です。

(2) 課題

「あり方検討委員会」の議論を通じて抽出された課題を整理すると次のようになります。

①制度の認知・理解不足

成年後見制度や市民後見制度に対する市民の認識不足と周知徹底がなされていないこと。

②相談支援体制

制度利用の入り口となる相談支援体制がまだ不十分な状況であること。

③支援機関の連携

成年後見制度に関わる様々な支援組織や団体相互の連携が不足し不十分なこと。

④後見人支援

後見人活動に対する経済的支援をふくめた支援体制が構築されていないこと。また、ニーズに対する対応力の不足や担い手となる人材不足への対応も不十分です。

（３）取り組みの支援方策の方向性

市民を始めとした認知度の向上に取り組む必要があります。啓発に関する説明会が各関係機関で開催されていますが、相互に連携をとって効果的な活用を検討していく必要があります。

成年後見制度の担い手の養成が急務であり、現在の専門職だけでなく、幅広く日常生活支援等も含めた支援を行えるような人材確保・育成が必要となっています。

相談支援体制の構築がかかせないもので、利用を考えている人や家族などが、気軽に相談できる窓口をわかりやすい場所に設置していくことにより、アクセスが容易な体制を構築していくことが求められています。

支援機関の連携強化が必要となっており、各関係機関が相談支援から実際の成年後見活動まで、短時間でつないでいけるような連携強化の必要性があります。また、困難事例の共有し、より多くの事例を検討する等が今後の制度活用にも欠かせないことでもあるので、関係機関のネットワークの構築が欠かせないものとなっています。

市民意識調査の結果からもみられるように、成年後見制度の利用は、財産がある人のためと思っていたり、後見人への報酬が高いというイメージがあり、必要な人が利用をためらうような状況もみられることから、利用者負担の軽減策を考えていく必要があります。また、後見人に対しても報酬がもらえないことや負担がかかりすぎないような支援策を講じることにより、より利用しやすい制度となるような支援策を検討していく必要もあります。

（４）あり方検討委員会としての結論

これまでの「あり方検討委員会」で検討された課題を整理し、今後の取り組みの柱として、次の「5つの柱」にとりまとめました。

①権利擁護の普及啓発

○成年後見制度普及講演会の実施

市民意識調査の結果からもみられるように、まだ成年後見制度が広く市民に知られているとはいえない状況となっています。さらに、市民後見制度は、もっと知られていない状況です。

本事業の中で行った成年後見制度普及講演会の開催などを定期的に進めるなどの啓発活動が必要です。現在も、各関係機関が、それぞれ講演会開催等による啓発活動を行っていますが、今後は、周知などで協力連携し合える体制を作ることで、市民が自分にあった講演会を選べる機会を提供することが大切です。また、関係機関の連携による認知度の向上に向けた、広報活動の強化や啓発活動を仕掛けていく必要があります。

さらに、市民だけでなく、行政を始めとした各関係機関においても担当者に認識される必要があります。あわせて、行政職員や関係機関の職員に対する研修を行うことにより、知識啓発と理解促進を行う必要があります。

○専門相談窓口設置

市では、市民なんでも相談を実施していますが、今後、相談が増加すると予想される成年後見制度などに関する専門相談窓口も設置し、市民に見える相談窓口として位置づけることも大切です。

②後見人の確保

○現任の地域福祉権利擁護事業生活支援員・法人後見支援員の研修強化

現在、NPO 法人 N ネットの法人後見支援員や市社会福祉協議会で実施している地域福祉権利擁護事業の生活支援員などでは市民が権利擁護を担っている現状をふまえ、支援体制を強化し市民後見人へとスムーズに移行できる体制を整えることが必要です。

○市民後見に関する普及講座の開催

市民後見人などに興味を持っている人材を確保するために市民向けの研修及び講演会の開催や市民後見人を養成するための検討も同時に行うことが必要です。

③ニーズ発見力の強化

○地域関係者及び福祉部門以外の行政職員の発見力の強化

権利擁護には、潜在的なニーズがあると考えられます。そのためには、市民に直接接する民生委員や地区社協スタッフなどの地域からの発見力を高めることが必要です。また、福祉部門以外の行政職員の発見力も重要であることから研修などを通じて、発見力の強化・育成に努めることが大切です。

④権利擁護支援ネットワークの構築

○福祉関係機関の連携強化

適切な窓口につなぐための福祉関係機関の連携強化を図り、今ある相談機関を十分に活用することが大切です。まずは、第1次相談として、行政窓口、地域包括支援センター、障がい者相談支援事業所、市社会福祉協議会が相談を受け、その横のつながりを強化するとともに、必要な相談を第2次相談として専門職につないでいき事例の共有化を図ることや困難事例のケースを共有するためにネットワークを早急に構築していく必要があります。

また、今回のあり方検討委員会を発展させ、ネットワークづくりを行い、短期的な課題解決の具体策を実行していくことが重要となっています。

○親族後見人への支援

当事者団体とも連携しながら、親族後見人への支援の窓口の設置が必要です。

⑤行政内の権利擁護関係窓口の一元化

○担当窓口の設置

市長申立に関する担当窓口が障がい者と高齢者により異なるため、相談窓口も統一できてない現状をふまえ、市民に相談しやすい窓口の設置の検討が必要です。

○市長申立案件の協力について

進捗状況などを支援者と情報共有し対象者の権利を擁護するために連携が必要です。

○成年後見制度に関わる部署は、行政内の福祉部門だけでなく、納税や住宅など多岐の部門にわたることとなり、行政内においても幅広い連携が必要となっています。

課題解決のための方向性の提示

具体的取り組み

今後の取り組みの柱	短期的取組内容	中期的取組内容
権利擁護の啓発	<ul style="list-style-type: none"> ● マスメディアを使った広報活動 ● 権利擁護システムあり方検討委員会の実績報告 ● 専門職による出張相談会の開催 ● 成年後見制度の普及講演会の開催 ● 統一した啓発活動の推進 	<ul style="list-style-type: none"> ● 権利擁護に対する啓発のための職員研修強化 ● 専門職の相談窓口の設置
後見人の確保	<ul style="list-style-type: none"> ● 現任の地域福祉権利擁護事業生活支援員・法人後見支援員の研修強化 ● 市民後見に関する普及講座の開催 	<ul style="list-style-type: none"> ● 市民後見人の養成 ● 市民後見人をバックアップする機関の設置 ● 家庭裁判所との調整会議 ● 法人後見機関の設置
ニーズ発見力の強化	<ul style="list-style-type: none"> ● 市民だより等による気軽に相談・通報できる窓口の広報拡充 ● 市職員（保護課、住宅課など）のニーズ発見力を更に高める ● 民生委員・地区社協など地域からの発見力を高めるための研修強化 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域包括ケアとの連携
ネットワークの構築 権利擁護支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 適切な窓口につなぐための福祉関係機関の連携強化 ● 相談機関連絡会の開催 	<ul style="list-style-type: none"> ● 親族後見人などの支援窓口の設置
行政内の権利擁護 関係窓口の一元化	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政内の権利擁護担当窓口の設置 ● 市長申立にいたる状況や進捗状況などを支援者と情報共有 	<ul style="list-style-type: none"> ● 報酬助成の範囲の検討

4. 今後の検討方策

今回の検討を受けて、奈良市においても成年後見制度を普及していく必要性を改めて認識しました。相談支援や利用促進を担うシステムや組織を確立していくためのロードマップが必要となっています。今回のあり方検討委員会をより発展させ、具体的な施策を実施していく組織作りを検討していく機関の設置が望まれます。

また、今後早急に検討すべき課題と短期的取り組みの実施に向けた体制整備等を構築していく必要があります。今年度に検討したことを継続的に活かしていくためにも、現在の体制と同じくするような幅広い関係機関が一堂に会して検討していくネットワークを推進していくことが重要であると考えられます。

最終的には、センター構想などにつながっていくことが求められており、市民の利便性を高めていくことが最も必要なことであり、そのためにどのようなシステムが最も有効なものなのかを考えていく必要があります。

市民が利用しやすいシステムづくりや奈良市の特色を活かしたシステムづくりを検討していくことが重要となっています。

相談支援ネットワーク イメージ図

