

## 市区町村社会福祉協議会における法人後見の実態と課題（2）

### —意思決定支援の展開と今後の展望—

○鶴沼憲晴（皇學館大学・002453）

関根 薫（皇學館大学・003162）

キーワード：社会福祉協議会 法人後見 意思決定支援

#### 1. 研究目的

“後見爆発”と称されるとおり、2025年以降において成年後見の需要はさらに増すだろう。その背景には、地域生活を営む認知症高齢者・知的障害者・精神障害者の増加はもちろん、中高年における社会的孤立や引きこもりの顕在化も含まれる。しかし、専門職後見人や市民後見人は、政府が期待するほど増えてはいない。2019年3月に最高裁が方針転換を発表した親族後見も、高齢者世帯との遠距離分離、離婚・DV・虐待・紛争等による親族間関係の希薄化・悪化、単身未婚世帯の増加等により、過剰な期待は禁物といえよう。

一方、成年後見の理念では、意思決定支援が主流となってきた。法施策でいえば、「成年被後見人等が個人としてその尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい生活を保障されるべきこと」、「成年被後見人等の意思決定の支援が適切に行われる」こと、「成年被後見人等の意思が尊重されるべきこと」等の理念を掲げた成年後見利用促進法の制定、「障害者」や「障害児及びその保護者」の「意思決定の支援への配慮」を市町村や指定事業者等の責務とした児童福祉法・知的障害者福祉法・障害者総合支援法の一部改正（平成24法51）が相当する。また厚生労働省は、現場実践の指針となるよう「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン」（2017）・「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」（2018）を策定している。

以上を踏まえるならば、意思決定支援に配慮できる第三者後見主体の確保が喫緊の課題といえる。

報告者は、当該課題に対し、市区町村社会福祉協議会（以下:社協）による法人後見が大きな可能性を有していると考ええる。

本報告（1）（○関根・鶴沼）は、全国の社協を対象とした法人後見実態調査（以下:本調査）結果から、社協による法人後見受任ケースの実態、後見業務の実施体制、社協が法人後見を実施する意義等について検討した。

本報告（2）は、同じく本調査結果から、意思決定支援の実態と課題、および社協による法人後見を推進していくうえでの課題について明らかにしていくことを目的とする。

#### 2. 研究の視点および方法

本調査は自計式調査票を用い、全国の市区町村社会福祉協議会 1,741 件を対象に郵送法にて実施した（悉皆調査）。調査期間は、2020年2月26日～2020年4月30日である。

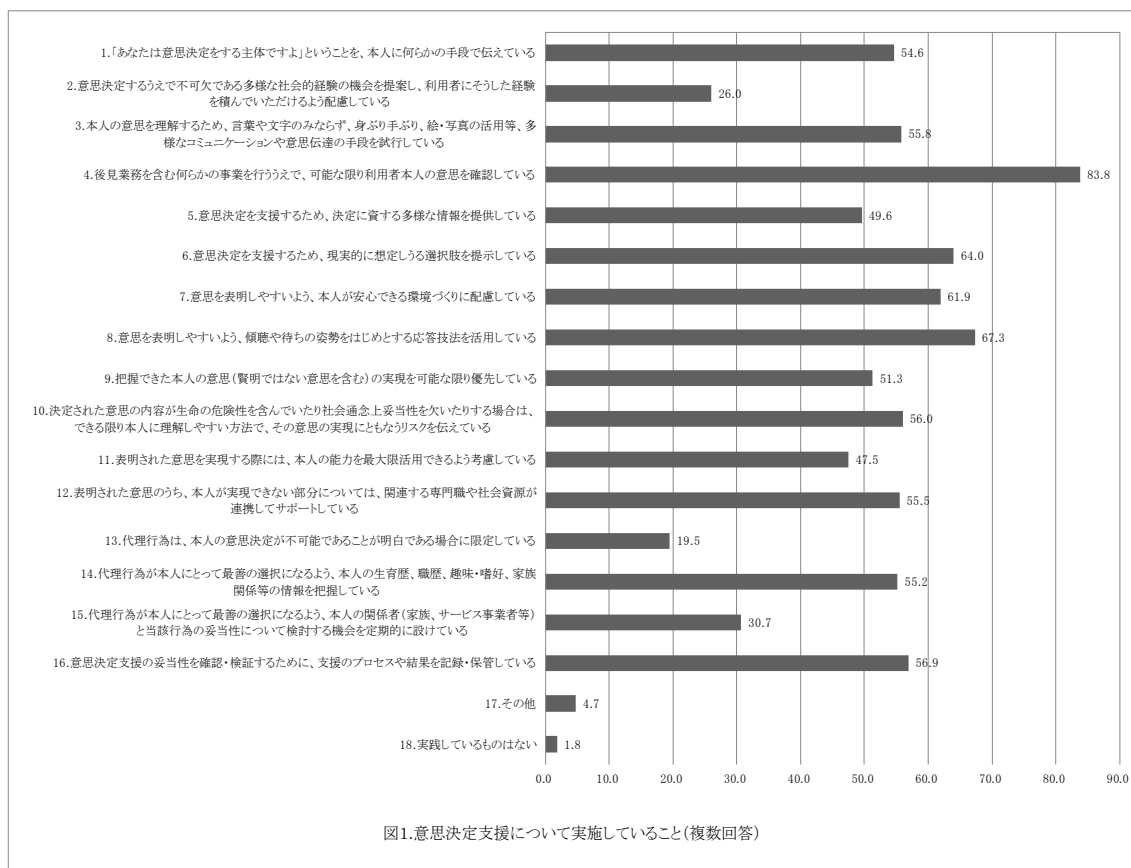
回答者は、法人後見を担当している職員もしくは権利擁護部署の職員（以下：担当職員）である。有効回答数は 956 件（有効回答率 54.9%）であった。本報告では、そのうち「受任しているケースがある」・「受任しているケースはないが、受任体制がある」と回答した 349 社協を対象に考察を行う。

### 3. 倫理的配慮

本調査は、一般社団法人日本社会福祉学会研究倫理指針に従っている。また、事前に皇學館大学「人を対象とする研究倫理審査委員会」における審査を受け、承認された後に実施している（承認番号 H31-5）。

### 4. 研究結果

#### （1）意思決定支援について実施していること

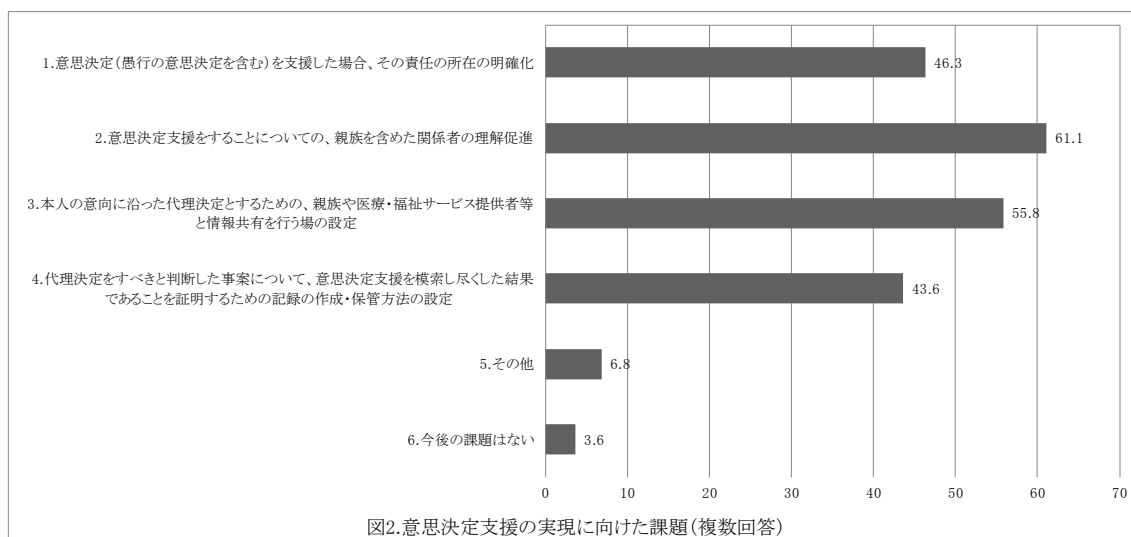


具体的な意思決定支援行為のうち、最も多く実施されているのは「4.後見業務を含む何らかの事業を行ううえで、可能な限り利用者本人の意思を確認している」であり、83.8%を占めた。次いで、「8.意思を表明しやすいよう、傾聴や待ちの姿勢をはじめとする応答技法を活用している」（67.3%）、「6.意思決定を支援するため、現実的に想定しうる選択肢を提

示している」(64.0%)、「7.意思を表明しやすいよう、本人が安心できる環境づくりに配慮している」(61.9%)と続く。

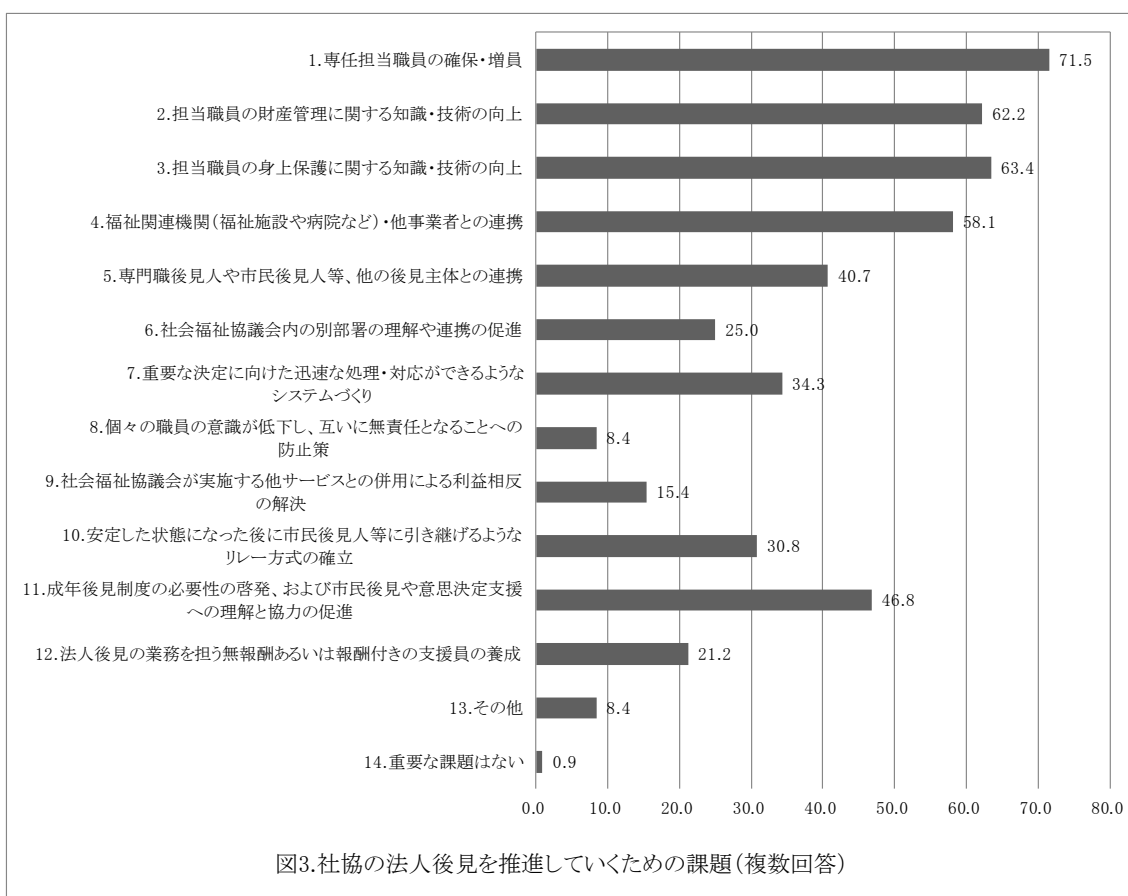
一方、「13.代理行為は、本人の意思決定が不可能であることが明白である場合に限定している」(19.5%)、「2.意思決定するうえで不可欠である多様な社会的経験の機会を提案し、利用者にそうした経験を積んでいただけるよう配慮している」(26.0%)、「15.代理行為が本人にとって最善の選択になるよう、本人の関係者(家族、サービス事業者等)と当該行為の妥当性について検討する機会を定期的に設けている」(30.7%)の実施率は、相対的に低くなっている。

## (2) 意思決定支援の実現に向けた課題



意思決定支援の実現に向けた課題では、「2.意思決定支援をすることについての、親族を含めた関係者の理解促進」(61.1%)、「3.本人の意向に沿った代理決定とするための、親族や医療・福祉サービス提供者等と情報共有を行う場の設定」(55.8%)、「1.意思決定(愚行の意思決定を含む)を支援した場合、その責任の所在の明確化」(46.3%)、「4.代理決定をすべきと判断した事案について、意思決定支援を模索し尽くした結果であることを証明するための記録の作成・補完方法の設定」(43.6%)の順となった。

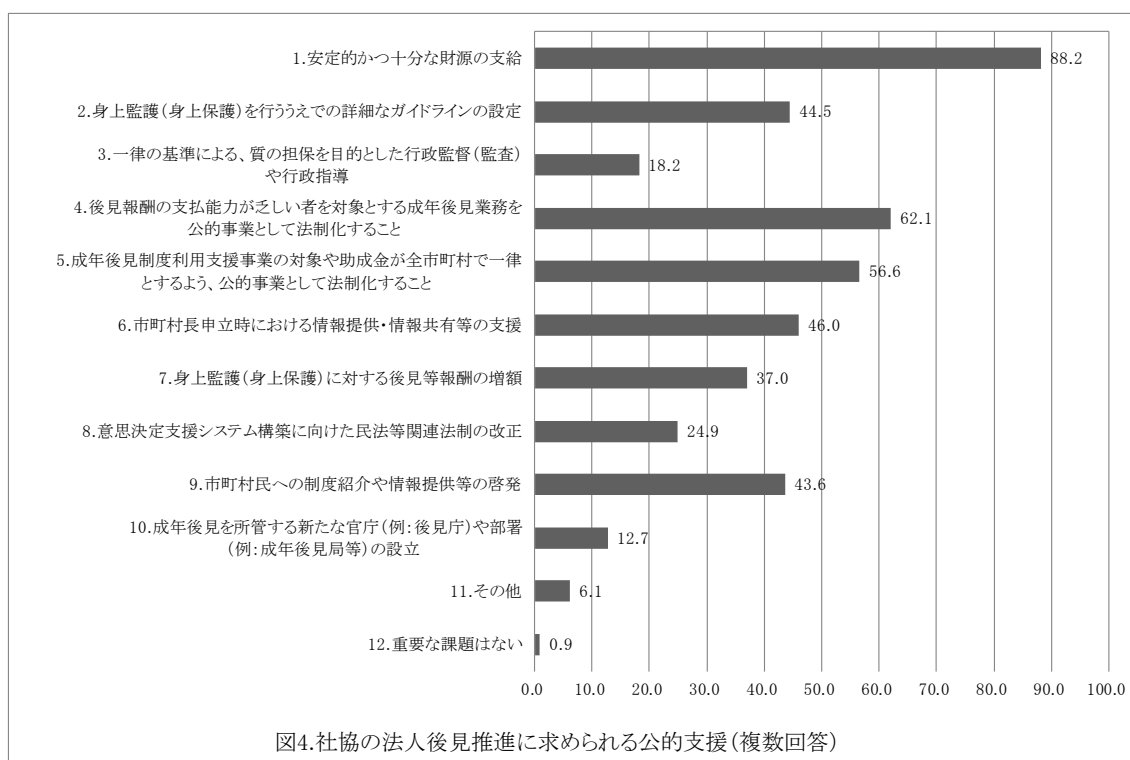
### (3) 社協の法人後見を推進していくための課題



法人後見を推進していくための課題では、「1.専任担当職員の確保・増員」が最多であった(71.5%)。以下、「3.担当職員の身上保護に関する知識・技術の向上」(63.4%)、「2.担当職員の財産管理に関する知識・技術の向上」(62.2%)、「4.福祉関連機関(福祉施設や病院など)・他事業者との連携」(58.1%)、「11.成年後見制度の必要性の啓発、および市民後見や意思決定支援への理解と協力の促進」(46.8%)が上位を占めた。

一方、「8.個々の職員の意識が低下し、互いに無責任となることへの防止策」(8.4%)、「9.社会福祉協議会が実施する他サービスとの併用による利益相反の解決」(15.4%)、「12.法人後見の業務を担う無報酬あるいは報酬付きの支援員の養成」(21.2%)は相対的に低かった。

#### (4) 社協の法人後見推進に求められる公的支援



社協の法人後見推進に求められる公的支援のうち、「1.安定的かつ十分な財源の支給」(88.2%)、「4.後見報酬の支払能力が乏しい者を対象とする成年後見業務を公的事業として法制化すること」(62.1%)、「5.成年後見制度利用支援事業の対象や助成金が全市町村で一律とするよう、公的事業として法制化すること」(56.6%)が上位を占めた。以下、「6.市町村長申立時における情報提供・情報共有等の支援」(46.0%)、「2.身上監護(身上保護)を行ううえでの詳細なガイドラインの設定」(44.5%)、「9.市町村民への制度紹介や情報提供等の啓発」(43.6%)が続いている。

一方、「10.成年後見を所管する新たな官庁(例:後見庁)や部署(例:成年後見局等)の設立」(12.7%)、「3.一律の基準による、質の担保を目的とした行政監督(監査)や行政指導」(18.2%)といった行政の関与に関する回答は相対的に低い結果となった。

## 5. 考 察

### (1) 意思決定支援の現状

冒頭でふれた厚生労働省「ガイドライン」では、意思決定支援を、①意思形成支援、②意思表示支援、③意思実現支援に区分している。本調査においては、選択項目1~2が①に、3~8が②に、9~12が③に該当する。また、13~15は、代理行為を可能な限り本人のベスト・インタレストに近づけるための方法・手続きを表している。

調査結果からすれば、意思決定支援のうち②意思表示支援については実施率が高いとい

えるだろう。最も実施率が高かった「可能な限り本人の意思を確認している」は、社会福祉士倫理綱領でも掲げられている「自己決定の尊重」と密接に関係しているからこそ、今や福祉業務を遂行するうえで必須の視点ともいえる。そして、続く「応答技法」の「活用」、「選択肢の提示」、意思を「表明しやすい」「環境づくり」は、福祉現場におけるコミュニケーションスキルであると同時に意思決定支援のスキルでもある。当該視点とそれを具現化するスキルが成年後見業務に反映されている点は、福祉団体である社協が成年後見業務に携わる意義をあらためて検証できたといえよう。

一方で、実施率が低い傾向にあったのが意思決定支援における①意思形成支援や13以降の代理行為での方法・手続きに関するものである。

前者については、後見主体のみが担うものではない。しかし、長期的な目標のもと、居宅への訪問時等での関わりに、あるいは利用者に関係する他機関・事業所への働きかけに包含していく必要がある。

後者においては、とりわけ「代理行為は、本人の意思決定が不可能である場合に限定している」の実施率が低い。無論、あらゆる法律行為の代理権限が付与されている成年後見人に、このような法的義務はない。生命や財産権侵害の危機に直面した場合は、時として時間的余裕なく代理決定しなければならないこともあるだろう。しかし、上記のとおり、社協の法人後見において実施率が高いのは「可能な限り利用者本人の意思を確認」する視点でありスキルである。だからこそ、現行民法の枠内(とりわけ成年後見人の権限)においても、可能な限り「意思決定支援」を追求し、その限界を見極めてからの代理行為という手続きを模索してもらいたい。そのためには、上記厚生労働省「ガイドライン」等において、代理行為へ移行する際の日安となる確認項目の詳細化・充実化が求められよう。

## (2) 意思決定支援の実現に向けた課題

意思決定支援は、後見主体である社協が中心となってその方向性を決める場合が多いであろうし、意思を汲み取る専門的なスキルを要するケースも少なくない。しかし、意思決定支援は、後見主体である社協だけが担うものではない。利用者に関係するすべての者が配慮でき、また配慮すべきものである。その点で「親族を含めた関係者の理解促進」が最多となったのは首肯できよう。“本人に、わずかでも意思があることを前提として関わる”、そして“その意思を理解するためにあらゆる手段を講じる”ことの重要性について、親族をはじめ関係者の理解促進を図る必要がある。

また、2番目に多い「代理決定するための、親族や医療・福祉サービス提供者等と情報共有を行う場の設定」は、上記(1)で述べたとおり、ベスト・インタレストを探る上で不可欠の手続きである。利用者と日常的に関わる者が情報を持ち寄り、可能な限り本人らしい人生となるよう方向性を協議していくための場であるとの理解の促進と、当該場の定期的・継続的な開催が求められる。そして当該場の設定・進行・まとめ・記録は、後見主体である社協が担うべきであろう。

### (3) 社協の法人後見を推進していくための課題

本報告(1)「法人後見業務を担当している職員数」で明らかにしたとおり、担当職員数「3人未満」が44.5%を占め、しかも何らかの事業・活動との兼務が75.2%にのぼる。こうした実態から、「専任担当職員の確保・増員」が最も切実な課題として挙げたと考える。日常生活自立支援事業等との兼務は、当該事業等から成年後見へのスムーズな移行を可能にする反面、担当職員の負担がそれだけ大きくなる。結果、受任件数が制限されることにつながり、増加する後見ニーズに応えることが厳しくなる。後見業務を専管する担当職員の確保・増員は、社協の法人後見を推進していくうえでの最重要課題であろう。

次に多かったのは、「担当職員の財産管理に関する知識・技術」および「身上保護に関する知識・技術」の向上である。これら担当職員の知識・技術の向上は、社協職員の定期的な部署移動に関係していると思われる。後見担当部署に配属されたとしても社協内で後見業務に関する実務研修が開催されるケースは少ないであろうし、前任者からの引き継ぎも十分にできないというのが実情であろう。社協内での研修・引き継ぎが事実上困難であるならば、都道府県社会福祉協議会によるバックアップ体制が求められる。例えば、成年後見の理念、民法の基礎、具体的な申立手続等を3回程度の基礎研修として提供したり、担当職員を対象とした継続研修や事例検討会等を企画したりすることが考えられる。

一方、「個々の職員の意識が低下し、互いに無責任となることへの防止策」や「社会福祉協議会が実施する他サービスとの併用による利益相反の解決」は相対的に低かった。前者については、上記のとおり慢性的な専任職員不足から、「互いに無責任となる」ような事態には至らず、その「防止策」は現段階において不要ということであろう。また後者は、法人後見を立ち上げる段階で一定解決されている事案なのかもしれない。

なお、「法人後見の業務を担う無報酬あるいは報酬付きの支援員の養成」が2割程度にとどまったことについて付言しておきたい。上記のとおり、専任担当職員の確保は最優先課題ではある。しかし担当職員だけで受任可能件数を大幅に増やすことは難しい。また、支援員による住民目線のきめ細かな関わりが身上保護において重要な役割を果たすとも考える。今後は、支援員の養成・確保についての理解や事業展開についても促していきたい。

### (4) 社協の法人後見推進に求められる公的支援

社協の法人後見を推進していくうえで、約9割の社協が求めているのは「安定的かつ十分な財源」の確保である。本報告(1)「法人後見業務の財源についての考え」では、現在の財源額は「十分である」・「十分ではないが事業継続に支障がない」を合わせて44.1%であった。しかし、法人後見のさらなる推進を考えるならば、より多くの安定した財源の確保が必須であるとの見解と捉えられよう。

次いで多かったのは、「後見報酬の支払能力が乏しい者を対象とする成年後見業務を公的事業として法制化すること」(62.1%)である。本報告(1)「法人後見受任ケースの状況」で明らかにしたとおり、社協の法人後見では、首長申立や後見報酬が期待できない経済的困窮世帯に属するケースの受任が多い。また、「社協による法人後見の意義」では、

経済的困窮に加え社会的孤立状態にあるケースへの対応も挙げられていた。非正規雇用や中高年の引きこもりの増加という社会的状況からすれば、これらのケースは今後も増えてくると思われる。当該ケースは成年後見を生業とする専門職後見人が受任するには限界があるし、市民後見人には対応しきれない場合もあるだろう。そうした意味において、本報告(1)でも述べたとおり、社協の法人後見は成年後見におけるセーフティネット＝“最後の拠り所”を担っているのである。

#### (5) 公的事業化に向けた課題

上記のようなケースに対し適切かつ十全に対応するためには、私人間の関係を規定する民法をベースとし、首長申立や利用支援事業等によって補完するという現行の間接型公的支援システムだけではもはや不十分である。経済的困窮状態や社会的孤立状態にある者に対する生存権および自律権保障の一環としての「公的事业」とすべきである。

報告者は、かねてより当該ケースに対する法人後見業務を第1種社会福祉事業にすることを提言してきた(鶴沼2018、鶴沼2019、鶴沼2020)。法定社会福祉事業となれば、単独の補助金予算枠による安定的な財源確保が可能となる。また、職員配置や厚生労働省「ガイドライン」等を取り入れたサービス基準の設定は、専任担当職員の確保や意思決定支援を含む業務内容の担保となり、サービスの質の全体的な底上げにつながる。第1種とする根拠は、①意思決定支援や財産管理に関する代理行為は権利侵害の危険性が高いこと、②よって社協をはじめとする社会福祉法人が事業主体となることが望ましいこと、③第2種社会福祉事業である福祉サービス利用援助事業(日常生活自立支援事業)との構造的整合性が図られることを挙げる。

この点において、社協が求める公的支援と報告者の見解に一定の共通性を見出せたことは、報告者の大きな励みとなった。

ただし、「成年後見を所管する新たな官庁(例:後見庁)や部署(例:成年後見局等)の設立」や「一律の基準による、質の担保を目的とした行政監督(監査)や行政指導」が低位であったことは看過できない。公的事業化には、公的資金の適切な運用の保全に向けたこれら行政機関の設置や介入・監督が不可避だからである。

今後、さらに現場の声に耳を傾け、担当職員に理解いただけるような公的事业(第1種社会福祉事業)への方途を模索していきたい。

#### 【謝辞】

本調査にご理解賜りました市区町村社会福祉協議会会長様ならびに本調査にご協力賜りました市区町村社会福祉協議会の担当職員の皆様に、心より感謝申し上げます。

ありがとうございました。



### 【補記】

本報告は、平成 30 年度～平成 32 年度科学研究費助成事業・基盤研究 (C) 「国内外の要請に応える法人後見システムの構築－社会福祉協議会に焦点をあてて－」（課題番号 18K02085）の研究成果の一部である。

### 参考文献

鵜沼憲晴（2018）「成年後見から社会福祉事業へ：Z 県での調査からみた社会福祉協議会による法人後見の課題」『皇學館大学日本学論叢』（8）143－160

鵜沼憲晴（2019）「公的後見と社会福祉事業」『皇學館大学日本学論叢』（9）75－94

鵜沼憲晴（2020）「成年後見とソーシャルワーカー意思決定に配慮した成年後見とその実現可能性－」『皇學館大学日本学論叢』（10）63－86