

**成年後見制度利用促進のための地域連携ネットワークにおける
中核機関の支援機能のあり方に関する調査研究事業**

公益社団法人 日本社会福祉士会（報告書 A 4 版 175 頁）

事業目的

成年後見制度利用促進法（平成 28 年 5 月）を受けた成年後見利用促進基本計画（以下「国基本計画」と記載）では、「全国どの地域においても必要な人が成年後見制度を利用できるよう、各地域において、権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築を図る」旨の指摘がなされており、平成 29 年度以降各自治体において段階的に整備されていく予定である。

また国基本計画では、専門職による専門的助言の支援の確保や協議会の事務局など、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（以下「中核機関」と記載）を市町村が設置し、その運営に責任を持つことが想定されている。

国基本計画を受け、各自治体への財政的な支援措置として、平成 30 年度において、地方交付税措置により、市町村の成年後見制度利用促進基本計画作成に要する費用、及び地域連携ネットワークのコーディネートを担う中核機関の運営に要する費用に充当するための成年後見等実施機関運営事務費が新設される方向で政府部内の調整が進められており、各自治体においては、これらの取組を本格化することが強く求められている。

同時に、各自治体への技術的な支援措置として、中核機関の設置等の業務がスムーズに進められるよう、平成 29 年度老人保健健康増進等事業「地域における成年後見制度の利用に関する相談機関やネットワーク構築等の体制整備に関する調査研究事業」にて、本会は全国の先進事例の調査結果などを踏まえた「地域における成年後見制度利用促進に向けた体制整備のための手引き」を開発した。

このように、中核機関設置等のための財政的支援、技術的支援は整いつつあるが、自治体および中核機関が支援機能を発揮するためには、配置された職員が、権利擁護支援の専門性に基づく相談体制や、関係機関とネットワークを構築し、コーディネート機能を発揮することが必要となる。

本調査研究事業では、成年後見制度利用促進基本計画に基づき各自治体にて構築される地域連携ネットワークにおける中核機関の支援機能に関する調査を行い、各自治体において参考となる基礎的資料（各支援段階における検討項目、参考事例等を掲載した「実務のための手引き」）を作成するとともに、自治体・中核機関職員のための研修プログラムを開発した。

事業概要

(1) 既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関する調査の実施

成年後見制度利用促進基本計画（平成 29 年 3 月 24 日閣議決定）に基づき、地域の成年後見制度利用促進の体制整備を中心となって推進する主体となる中核機関の職員を育成するための研修プログラムの開発、支援ツールやガイドラインの作成を目的に、中核機関の機能の一部を担っていると思われる権利擁護センター等の実務実施状況について調査を行った。なお、調査票設計および集計については、一般社団法人北海道総合研究調査会に業務委託を行い実施した。

①既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するアンケート調査

全国社会福祉協議会が実施した「平成 29 年度成年後見制度に係る取組状況調査」により「権利擁護センター等を設置している」と回答した社会福祉協議会、中核機関が担う実務に取り組まれている NPO 法人、平成 29 年度末時点の自治体直営の中核機関等（設置予定を含む）390 ヲ所およびセンター等所在地の自治体に対し、郵送にて書面による「既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するアンケート調査」を実施した。調査期間は 2018 年 8 月 6 日～8 月 31 日とし、回収数 263 件、回収率は 67.4%（うち有効回答数 259 件）であった。

②既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するヒアリング調査

中核機関の3つの機能（司令塔機能、事務局機能、進行管理機能）、地域連携ネットワークの構築と運営、及び支援の4段階における中核機関の進行管理機能について、支援の仕組み・ルールを有し、一定の支援実績を有していると考えられる機関や自治体7カ所を対象に、2018年8月20日～11月2日にかけて「既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するヒアリング調査」を実施し、アンケート調査結果を補完した。

(2) 「地域における成年後見制度利用促進に向けた実務のための手引き」の作成

(1) の調査結果を踏まえ、地域連携ネットワークにおける中核機関の支援機能について、権利擁護センター等への調査に基づいて検討を行い、自治体や中核機関において権利擁護の支援が必要な方に対する支援の実務を行う際に参考となるよう、各段階における実務のポイントや検討項目を提示し、参考事例等を整理した「地域における成年後見制度利用促進に向けた実務のための手引き」（以下「実務のための手引き」を記載）を作成し、自治体、権利擁護センター等、家庭裁判所、関係機関等への周知を行った。

(3) 市町村職員・中核機関職員のための基礎・応用研修プログラムの作成

中核機関に配置された職員が、地域連携ネットワークの構築に向けたコーディネーター機能や、支援の流れに沿った各場面で求められる支援機能を発揮するため、調査結果を踏まえて、市町村職員、中核機関職員に求められる視点と支援力を明らかにし、

必要な視点と知識、支援力を身につけるための市町村職員・中核機関職員を対象とした5日間の研修プログラム（基礎研修3日間、応用研修2日間）を開発した。

（４）2018年度成年後見制度利用促進フォーラムの開催

（１）のアンケート・ヒアリング調査結果を報告するとともに、「研修プログラム（案）」および「実務のための手引き（案）」に基づき、本調査研究事業の主題である中核機関の支援機能を担う人材育成について多角的に検討を深めることを目的に、2019年2月20日、KFCホール（東京都墨田区）にて、「成年後見制度利用促進フォーラム～中核機関の支援機能を担う人材育成に向けて～」を開催、自治体、都道府県社会福祉協議会、権利擁護センター、家庭裁判所、専門職、関係機関等より330名が参加した。

本フォーラムにおいては、「実務の手引き（案）」の骨子および「研修プログラム（案）」を提示するとともに、実際の研修プログラムの演習科目について、モデル研修形式で実施し、アンケートにて参加者からのフィードバックを収集し、最終委員会時に調査研究事業の成果物検証の参考とした。

（５）事業実施報告書の作成

本調査研究事業（１）～（４）の事業実施内容、調査結果、研修プログラムとシラバス、委員会における検討経過等についてまとめた事業実施報告書を作成した。

調査研究の過程

1 委員会の開催

成年後見制度利用促進支援機能検討委員会
（本委員会（10名）5回開催、ワーキング・グループ委員会（11名）7回開催）
（2018年6月20日～2019年3月12日）

2 既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関する調査

- （１）既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するアンケート調査の実施（8月1日～8月31日）
- （２）既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するヒアリング調査の実施（8月20日～10月4日）

3 自治体・中核機関職員のための研修プログラム（基礎・応用）の開発

（2018年9月23日～2019年3月12日）

4 「地域における成年後見制度利用促進に向けた実務のため手引き」作成

（2018年9月23日～2019年3月12日）

5 「2018年度成年後見制度利用促進フォーラム」の開催（2019年2月20日）

6 報告書の作成（2019年1月～3月26日）

事業結果

(1) 既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関する調査の実施

① 既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するアンケート調査

「既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するアンケート調査」では、調査期間は2018年8月6日～8月31日1ヶ月弱という短期間の調査かつ18ページにわたる多くの調査項目にもかかわらず、回収数263件、回収率は67.4%と、権利擁護支援の実務に関わるセンター等より、7割近い回答が寄せられた。

本調査では、既存の権利擁護センター等が設置されている自治体の規模、運営方式、実施している事業、職員体制、職員への支援、マニュアル・書式等の整備状況、地域の関係機関等との連携、センター等の運営に必要な支援等について、権利擁護センター等の実務状況が明らかとなった。

各項目の調査結果は報告書にて詳述しているが、支援機能を担う人材育成という主題との関係で、「中核機関の人材育成にあたり必要だと思われる研修」にかかる質問項目について特に取り上げたい。

本項目は、「中核機関の人材育成にあたり必要と思われる研修」について、30項目より複数選択を行う質問である。全項目中「中核機関の役割」が87.6%と最も多く、「成年後見制度利用促進と基本計画」が85.7%、「家庭裁判所との連携」が84.6%、「関係機関との地域連携ネットワーク構築」が84.2%であった。成年後見制度利用促進基本計画で提示された「中核機関」「地域連携ネットワーク」等の概念と役割の理解が実務の現場においても求められることが明らかとなった。

一方、相談援助の基本となる項目からは、「意思決定支援」が82.2%、「権利擁護支援を必要とする人についての理解」が80.7%と、支援において、本人を中心に据える支援理念・姿勢が重要であると認識されていることが示された。

また成年後見制度の理解に関する項目からは、「成年後見制度の概要と成年後見人等の業務」が83.8%、「成年後見制度の申立支援手続き」が80.7%と、制度の基本的な知識についても高い要請があることが明らかとなった。これは、自治体・中核機関で担当する職員には、成年後見制度に関する基本的な理解や知識が必要であることを端的に示している。異動等により社会福祉分野の支援経験や成年後見制度についての知識がない中自治体や権利擁護センター等の担当職員として着任する場合、研修等による人材育成の取組が求められているといえよう。

これらの実務の現場からの要請を踏まえ、後述する「研修プログラム」および「実務のための手引き」では特に現場から要請の多い項目については重点的に取り上げている。

②既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するヒアリング調査

中核機関の3つの機能（司令塔機能、事務局機能、進行管理機能）、地域連携ネットワークの構築と運営、及び支援の4段階における中核機関の進行管理機能（広報・啓発、相談受付・アセスメント・支援の検討、成年後見制度の利用促進〔候補者の推薦〕、後見人等への支援〔モニタリング・バックアップ〕）について、支援の仕組み・ルールを有し、一定の支援実績を有していると考えられる機関や自治体7ヵ所を対象に、「既存の権利擁護センター等における実務実施状況に関するヒアリング調査」を実施した。

ヒアリング調査先は、長年かけて支援の仕組みを開発してきた機関（多摩南部成年後見センター、大阪市成年後見支援センター等）の支援の仕組みの調査に加え、比較的新しい立ち上げから10年未満の機関（福祉サポートセンターまちだ、うらやす成年後見・生活支援センター等）がどのような仕組みで支援機能を担っているか、調査を行った。

比較的新しい機関においては、複数の先進事例を参考にしつつ、一般的な運営協議会などの会議体を多機能化する等、必要な支援について、地域の実情に配慮して工夫しながら柔軟に運営している状況がみられた。このような取組の経験は、これから中核機関を立ち上げる自治体においても参考となるものと考えられる。

また、社会資源が限られる離島や小規模自治体等における権利擁護支援の状況についても調査を行った（あまみ成年後見センター、南会津町）。特に奄美大島の6市町村の支援を担うあまみ成年後見センターにおいて、権利擁護支援の考え方を地域の福祉人材に広げ、担い手としての市民後見人の育成等の事業を可能とする仕組みとして、取組を支える行政、社協、専門職団体、医療機関関係者等より構成される「運営委員会」が、「オール奄美」と称する密な地域連携ネットワークの母体となっており、家庭裁判所とも協力関係を構築していることが確認された。

（2）「地域における成年後見制度利用促進に向けた実務のための手引き」の作成

地域連携ネットワークにおける中核機関の支援機能について、アンケート調査で権利擁護センター等における実務上の課題や、支援機能を発揮するに際し要望の高い項目を中心に検討を行った。そして、自治体や中核機関において権利擁護の支援が必要な方に対する支援の実務を行う際に参考となるよう、各段階における実務のポイントや検討項目を提示し、参考事例等を整理した「地域における成年後見制度利用促進に向けた実務のための手引き（実務のための手引き）」を作成した。

平成29年度に開発された「体制整備のための手引き」では、国基本計画に示された中核機関の役割と支援の流れについて整理がなされたが、具体的に各支援段階において実際にどのように支援するのか実務が見えにくい、という指摘がみられた。

今回作成した「実務のための手引き」では、支援の各段階、各場面において、何を検討し、判断するのか、支援の流れ（フロー）に沿って具体的な検討・判断項目を確認するための「演習ワークシート」1～4を開発した。

本「演習ワークシート」の作成に際し、アンケート調査にて収集した各地の権利擁護センター等における帳票類を支援段階、支援機能別に分類するとともに、支援の流

れに沿って再整理し、支援において各地に共通する項目を抽出し、委員・オブザーバーにより事例に則して検討項目を検証する過程を経て、シート試案を開発した。

このシート試案を（５）成年後見制度利用促進フォーラムのモデル研修（演習）において示し、事例を用いた支援の演習を通じて自治体、中核機関等の職員等の参加者および、ヒアリング調査対象機関職員等に実際に記入してもらう機会を設け、アンケート等を通じたフィードバックを得て、3月の委員会時に最終調整したものを提示している。

本調査研究の実施時期に、裁判所において診断書の見直しと同時に、本人を支える福祉関係者等が有している本人の生活状況に関する情報を提供する「本人情報シート」の書式が導入されることとなった。そのため、本「実務のための手引き」では、本人情報シートの活用方法との関係で、演習シートのどの項目が関連しているか等について、裁判所と調整して整理し、演習シートにて示している。

なお、今回はあくまで、各支援段階の検討・専門的判断を行う思考プロセスのあり方を整理した「演習ワークシート」としての提示に留まっており、実際の業務で使用する書式としては、枠の大きさなど、実務に即した調整が必要となる。定型化された「書式」の提示については、自治体等より否定的な反応もあるため、各地で開発してきた書式やツールを見直し、改良する際に参考となる項目の提示という形式をとっている。

（３）市町村職員・中核機関職員のための基礎・応用研修プログラムの作成

中核機関に配置された職員が、地域連携ネットワークの構築に向けたコーディネーター機能や、支援の流れに沿った各場面で求められる支援機能を発揮するため、調査結果を踏まえて、市町村職員、中核機関職員に求められる視点と支援力を明らかにし、必要な視点と知識、支援力を身につけるための市町村職員・中核機関職員を対象とした5日間の研修プログラム（基礎研修3日間、応用研修2日間）を開発した。

本研修プログラムは、アンケート調査、ヒアリング調査結果を踏まえるとともに、委員の関わる成年後見センター等の実際を共有し、検討する中で、「どのような実務・運営の力が求められるのか」、「どんな専門的知識・技術が必要か」という観点からグループワークによる検討を深めた。

その結果、「支援者に求められる視点と実務・運営に求められる5つの力」として、「本人を中心に据える支援理念、姿勢」（視点）、「①アセスメント力（見立て力）」、「②ファシリテーション力（推進力）」、「③マネジメント力（管理力）」、「④プレゼンテーション力（提言力）」、「⑤政策形成力」（支援力）にまとめた。

また、「支援にあたり必要な知識と技術等」として、「権利擁護支援の理解」「意思決定支援の理解」（視点）、「成年後見制度に関する法制度と国基本計画の理解」、「対象者の理解と対人援助の基礎」、「地域連携ネットワークと市町村計画」（知識）、「権利擁護支援の広報」、「3つの検討・専門的判断」の進め方（技術）にまとめている。

これらの「支援者に求められる視点と実務・運営に求められる5つの力」および「支援にあたり必要な知識と技術等」について、学ぶための「市町村職員、中核機関職員のための研修プログラム（基礎研修・応用研修）」を、13科目、5日間からなる研修としてプログラムを構築した。各科目はシラバスを報告書に示しており、参考資料として各科目のレジュメを添付資料として提出する。

現在、意思決定支援ガイドラインに基づく研修、成年後見制度利用促進基本計画の手引き等、国基本計画に基づいたガイドライン・研修等の作成や調査研究が同時に進行しているため、特に「成年後見制度の基礎」、「意思決定支援」等現在進行中の制度・政策と関係する科目について、実際に研修を実施するに際しては、最新の政策動向を踏まえ、随時シラバスを見直すとともに、研修資料等を更新した上で研修を実施していく必要がある。

（４）2018年度成年後見制度利用促進フォーラムの開催

（１）のアンケート・ヒアリング調査結果を報告するとともに、「研修プログラム（案）」および「実務のための手引き（案）」に基づき、本調査研究事業の主題である中核機関の支援機能を担う人材育成について多角的に検討を深めることを目的に、2019年2月20日、KFCホール（東京都墨田区）にて、「成年後見制度利用促進フォーラム～中核機関の支援機能を担う人材育成に向けて～」を開催、特に中核機関、自治体、都道府県社会福祉協議会、権利擁護センター、家庭裁判所、専門職、関係機関等より330名が参加した。

本フォーラムにおいては、本調査研究の趣旨説明、アンケート調査、ヒアリング調査の結果を報告するとともに、「実務の手引き（案）」の骨子および「研修プログラム（案）」を提示し、研修等の開発に向けた検討経過についても共有した。

また、「成年後見制度と診断書の改定と本人情報シートについて」が最高裁判所より報告された。モデル研修「中核機関の役割～権利擁護支援の方針についての検討・専門的判断～」では、実際の研修プログラムの演習科目をモデル研修形式で実施し、参加者は事例について「演習ワークシート」への記入や参加者同士の検討を経て、実際の実務・検討プロセスを体験した。

各報告と、「実務のための手引き案」「研修プログラム案」を中心に、アンケートにて参加者からのフィードバックを収集した。

各プログラムは、平均を「3（普通）」とした5段階評価で、「4（良い）」以上の評価が65%～79%であった。一方「悪い」「大変悪い」との回答があったのは全プログラムを通じて2.1%以下であり、全般を通じてプログラムに肯定的な評価を行った参加者が多数であった。

アンケートの自由記述については、参加者区別にどのような反応、要望があるかを分析して整理した。その結果、大半は開発した研修プログラム、手引きに期待がよせられる回答であるとともに、「研修プログラムの各科目で想定する講師を知りたい」、「人口規模別に課題状況が異なるので、人口規模別の研修が必要ではないか」等、研修の実施上の具体的な論点や、今後の研修のあり方についての指摘等も寄せられた。

フォーラム開催後の委員会時に、調査研究事業の成果物を検証する際に活用した。
本フォーラムの主なアンケート結果は自由記述を含め、報告書に収録している。

(5) 事業実施報告書の作成

本調査研究事業における(1)～(4)の事業実施内容、調査結果、研修プログラムとシラバス、委員会における検討経過等についてまとめた事業実施報告書を作成した。

事業実施機関

公益社団法人 日本社会福祉士会
〒160-0004 東京都新宿区四谷1-13カタオカビル2階
TEL: 03-3355-6541