

事業概略書

成年後見制度の利用促進を目的とした
市町村計画策定支援のための調査研究事業

一般財団法人 日本総合研究所（報告書A 4版 150頁）

事業目的

平成28年4月、「成年後見制度の利用の促進に関する法律（以下「成年後見制度利用促進法」という。）」が成立した。また、平成29年3月には、成年後見制度利用促進法に基づき「成年後見制度利用促進基本計画（以下「国基本計画」という。）」が閣議決定された。国基本計画では、平成29年度から平成33年度にかけて、国、都道府県、市町村が一体的に、成年後見制度の利用促進を目的とした仕組みや体制を整えることが記載されており、全国的に成年後見制度の利用促進を目的とした環境整備が進められることが期待される。

なかでも、国基本計画では「今後の施策の目標」として「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」ことを掲げており（国基本計画2（2）①イ）、特に市町村の役割について、以下のように記載している（趣旨を変えない程度に要約）。

ア. 地域連携ネットワークの中核機関の設置等

イ. 地域連携ネットワークの設立と円滑な運営

ウ. 合議制の機関（成年後見制度利用促進法第23条第2項）を活用した、市町村計画の検討・策定、地域における取組状況の点検、評価等

上記ア、イについては、すでに「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（平成29年度厚生労働省老人保健事業推進費等補助金、成年後見制度利用促進体制整備委員会）（以下「利用促進のための手引き」という。）」で、中核機関の役割についての考え方や、中核機関の設置に向けたプロセス等が全国各地の先行事例を交えて紹介されている。

一方、上記ウについては、国基本計画では盛り込むことが望ましい内容の例示にとどまっており、市町村が具体的にどのくらいの期間を念頭において、どのようなプロセスで、どのような内容を、どのような関係部署・機関と連携しながら、成年後見制度の利用促進を目的とした計画の検討・策定を進めるかを具体的にイメージすることは難しい。

それぞれの地域の実情に応じた成年後見制度の利用促進を目的とした環境整備を進めるためには、一定の期間を定めて庁内外の関係部署・機関と検討を重ねるとともに、当自治体における総合計画や他の関連分野の計画と、計画そのものの位置付けや記載内容の整合を図りながら計画を策定すること、そしてその運用を点検、評価しながら、地域に根付いた制度にすることが重要である。計画はこうしたプロセスを確実に進めるための手段として有効であり、国基本計画が求める「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」制度の利用促進を目的とした環境整備という目標の達成に向けた重要な手段として取り組むことに寄与するものとする。

以上のことから、本研究事業では、特に、市町村において、全国各地域の実情に応じた成年後見制度の利用促進を目的とした環境整備を進めるための参考となるような資料として、計画の期間、策定のプロセス、計画に盛り込む内容等をまとめた「市町村成年後見制度利用促進基本計画策定の手引き（以下「市町村計画策定の手引き」という。）」を作成することを目的に実施した。

事業概要

1. 検討委員会の設置

本事業では、「成年後見制度の利用促進を目的とした市町村計画策定支援のための調査研究事業検討委員会」を設置し、本事業における「市町村計画策定の手引き」の作成に向けた調査の実施および「市町村計

画策定の手引き」の内容等についての検討を行った。

- ・第1回(8/3) 事業概要の説明、アンケート調査についての検討等
- ・第2回(9/5) (仮) 手引き構成案について、実態把握調査(アンケート調査、ヒアリング調査)についての検討等
- ・第3回(12/10) 実態把握調査(アンケート調査、ヒアリング調査) 速報の報告等
- ・第4回(2/7) (仮) 手引きについての検討
- ・第5回(3/8) (仮) 手引きについての検討

2. 実態把握調査の実施

本事業では、以下の調査等を実施した。

(1) アンケート調査：

①市町村(1,741)：

- ア. 成年後見制度の利用や権利擁護支援の体制や取組の実態、市町村計画の策定に向けた取組状況の実態把握
- イ. 今後予定している先行自治体ヒアリング調査や「市町村計画策定の手引き」への参考資料掲載にあたっての候補先の抽出を目的に、本調査を実施した。

※調査実施時期：平成30年10月～11月

※回収率：1,091(回収率：62.7%)

②都道府県(47)：

- ア. 市町村が進める成年後見制度の利用促進を目的とした環境整備に対する都道府県としての支援の取組状況及び支援の内容に関する実態の把握
- イ. 今後予定している先行自治体ヒアリング調査や「市町村計画策定の手引き」への参考資料掲載にあたっての候補先の抽出を目的に、本調査を実施した。

※調査実施時期：平成30年10月～11月

※回収率：38(回収率：81.0%)

(2) ヒアリング調査(実態把握調査、先行自治体調査)：

①実態把握調査：

成年後見制度利用促進や権利擁護支援に関する体制整備や取組の実態、課題、市町村計画を策定するうえで感じている課題、「市町村計画策定の手引き」に対する期待等を聞きとり、「市町村計画策定の手引き」の読者対象や記載内容、提示方法等について検討を行う基礎資料を得ることを目的に、本調査を実施した。

※調査対象：6自治体(市町村5(町村1、一般市3、政令指定都市1)、
都道府県1)

※調査実施時期：平成30年10月～11月

②先行自治体調査

別途実施したアンケート調査結果の中から、他自治体の参考となるような取組を進めている自治体・機関に対し、体制、取組内容、取組を進めることができる背景やそのための工夫等の聞き取ることを目的に、本調査を実施した。

あわせて、他自治体が市町村計画を策定するにあたり、また都道府県が市町村支援を行うにあたり、それぞれに参考となるような資料を「市町村計画策定の手引き」に掲載することを目的に、ヒアリング調査協力自治体(市町村、都道府県)・機関(社会福祉協議会)に対して、関係資料の提供を依頼した。

※調査対象：9自治体(市町村4(町村1、一般市1、中核市2)
都道府県・都道府県社会福祉協議会5地域)

※調査実施時期：平成30年10月～平成31年3月

③関係資料の収集：

他自治体が市町村計画を策定するにあたり、また都道府県が市町村支援を行うにあたり、それぞれに参考となるような資料を「市町村計画策定の手引き」に掲載すること目的に、上記アンケート調査に協力いただいた市町村から、関係資料を提供いただいた。

④「市町村成年後見制度利用促進基本計画策定の手引き」及び事業報告書の作成：

上記の調査結果をふまえ、「市町村成年後見制度利用促進基本計画策定の手引き」及び事業報告書を作成した。

調査研究の過程

	検討委員会	1. アンケート調査	2. ヒアリング調査		3. 関係資料の収集	4. 「市町村計画策定の手引き」作成
			(1) 実態把握調査	(2) 先行自治体調査		
H30.8	第1回委員会(8/3)					
H30.9	第2回委員会(9/5)	▲調査項目の検討・調査票の作成				
H30.10		▲実査	▲実査	▲実査		
H30.11						
H30.12	第3回委員会(12/10)	▲集計・取りまとめ			▲関係資料収集	
H31.1						
H31.2	第4回委員会(2/7)					▲「手引き」作成
H31.3	第5回委員会(3/8)					

事業結果

【調査等の結果】

●アンケート調査結果概要

- ・ 「成年後見センター・権利擁護センター等の設置状況」、「市民後見人の養成状況」について未整備だったり、「過去3年間の首長申立て（高齢、障害、その他のいずれの部署等、部署を問わない）」に取り組んだ経験等、権利擁護や成年後見に関する取組が難しい状況にあることを確認した。特に、自治体区分別に見た場合、「未設置」や「首長申立ての経験なし」が、町村の7割、一般市の6割みられた。
- ・ 成年後見制度利用促進に関する体制整備状況や市町村計画の策定に向けた取組は、自治体区分を問わず、6割前後の自治体が未着手という回答だった（「中核機関の設置状況」「協議会の設置状況」、「成年後見制度利用促進基本計画（市町村計画）」の策定状況等）。
- ・ 今後、期待する都道府県からの支援内容については、選択肢のすべての項目で期待度が高くなっていた（期待度「高」と「中」の合計値が、すべての項目で8割を超えている）。

●ヒアリング調査結果概要

○実態把握調査

- ・ 6自治体（市町村5（町村1、一般市3、政令指定都市1）、都道府県1）に対して、ヒアリング調査を行ったところ、以下のような結果を確認した。
 - － 町村、山間部、離島、政令指定都市等、基礎自治体のなかでも地域特性が全く異なることから、地域の実情に応じた段階的、計画的な体制整備が重要であること。特に、法律専門職が不在、関係構築が難しい地域への支援は急務。
 - － 一定の取組実績があるにも関わらず、それらを認識できずに、成年後見制度利用促進を目指した体制整備や取組を新たなハードルと認識している可能性があること。高齢者のニーズと比較して、障害者の成年後見制度利用ニーズに対する認識が低くなる可能性が高いこと。そのため、成年後見制度利用促進法や国基本計画が求める趣旨や目的に関して、国や都道府県からの、丁寧な説明がなされることが重要。

○先行自治体調査

- ・ 9自治体（市町村4（町村1、一般市1、中核市2）都道府県・都道府県社会福祉協議会5地域）に対して、ヒアリング調査を行ったところ、以下のような結果を確認した。
- ・ 市町村
 - － 体制整備のプロセスとして「受け皿確保」と「ニーズの引き出し」という2つの入り口がみられたが、いずれにしても体制整備と市町村利用促進計画策定は、不可分の関係にあり、両者を一体的に進められることが計画の実効性を高めていくことにもつながると考えられる。
 - － 市町村計画の策定方法としては、利用促進計画単体の計画として作成する方法と、地域福祉計画等他の行政計画と一体的に策定する方法があることを確認した。しかし、計画の実効性を高めるためには、自治体の総合計画との関連付けや掲載を行うことで、確実な政策評価や予算確保がなされることの重要性も確認することができた。
 - － ヒアリング調査対象市町村では、既存の仕組み等を十分に活用していた（成年後見センターを中核機関と位置付ける、地域ケア推進会議を協議会と位置付ける等）。既存の仕組み、自治体の蓄積を最大限有効に活用することの重要性を確認した。
 - － 特に町村や一般市でも人口10万人未満の自治体では、市民後見人の養成・その後の継続したフォローアップ等、1つの自治体では取り組むことが難しい実態があり（特に町村部）、都道府県による支援を期待する声大きいことを聞き取った。

・ 都道府県

－ ヒアリング調査から聞き取りを行った都道府県は市町村支援として多様な取組を行っていた。

例：

- * 国の政策等を受けて、取組を継続的に積み重ねたり、発展させたりしている。
 - * 早い自治体ではH10年度代から、成年後見制度や日常生活自立支援事業を関連させた権利擁護の体制づくり、高齢者虐待（経済的虐待）や障害者の権利擁護を図る有効な解決策として、成年後見制度の活用を力を入れ始めていた。－ 他の自治体も、H23、24年度の国（高齢分野）による市民後見人養成の動きを受けて取組を開始していた。
 - * 都道府県と都道府県社協が、取組の方針を明確にしている（方針の検討・明確化）。
 - * 都道府県と都道府県社協が、方針に沿って連携・協力しながら、市町村支援を行っている。
 - * 市町村支援の各取組から、主体的に情報を収集している（市町村や地域の状況別、対象別（市町村職員、関係機関（地域包括支援センターや相談支援事業所等）、法律関係者、家庭裁判所等）に耳を傾けている）。（市町村や地域の状況別に現状を把握）
 - * 収集した旬の情報を、市町村や地域の状況に応じて提供している。
 - * 収集した情報をもとに、方針や企画のふりかえりを行い、次の市町村支援の方針や企画を検討している（市町村や地域の状況別に課題の整理・企画の検討）。
 - * 都道府県と都道府県社協が、広域で中核機関や協議会等の整備を検討している市町村や地域を個別に訪問し、取組の説明や情報提供、助言等を行っている（個別訪問）。
 - * 必要に応じて、近隣自治体や関係機関との調整や説明役を担っている（調整・説明役）。 等
- － 体制整備を推進するにあたり効果が高いと考えられたのが「市町村や地域の状況に応じた支援」と「個別訪問」だった。各都道府県・都道府県社協が中核機関や協議会の整備等を検討している市町村、地域に個別に出向いたことで、取組の促進につながっていた。

●関係資料のアンケート調査結果概要

- ・ 「他自治体が市町村計画を策定するにあたり、また都道府県が市町村支援を行うにあたり、それぞれに参考となるような資料を「市町村計画策定の手引き」に掲載すること目的に、「アンケート調査」協力市町村の中から22市町村から、関係資料を提供いただいた。

●「市町村成年後見制度利用促進基本計画策定の手引き」及び事業計画書の作成

アンケート調査、ヒアリング調査、関係資料の収集を行うとともに、検討委員会における検討を重ね、「市町村成年後見制度利用促進基本計画策定の手引き」及び事業計画書を作成した。以下に手引きの構成と概要を記載する。

◎手引きは、Ⅰ市町村編、Ⅱ都道府県編、Ⅲ資料編の3部構成とした。

◎Ⅰ 市町村編

- ポイント1：実際の市町村計画の例を掲載
 - ・策定形態や人口規模などを勘案し、4つの自治体の計画例を掲載し、ポイントを解説している。
- ポイント2：市町村計画を策定する上での参考プロセスを整理
 - ・市町村計画策定のプロセスを参考に記載している。
- ポイント3：市町村計画の見直しや次期計画の策定に向けたポイントを整理
 - ・計画を実行する段階での記録やデータの取り方、見直しの考え方についてまとめている。

◎Ⅱ 都道府県編

- ・成年後見制度利用促進法や国の基本計画の中で書かれている都道府県に期待される市町村支援の内容を整理するとともに、実際に都道府県が行っている市町村支援の事例を掲載している。

◎Ⅲ 資料編

- ・審議会設置条例の例や協議会設置要綱の例など、基本計画策定にあたって参考となるような資料を掲載している。

【事業に基づく効果、評価】

- ・ アンケート調査及びヒアリング調査（実態把握調査）に基づいて手引きの構成や内容に関する検討を行ったため、市町村の実態を踏まえた手引きを作成できたと考える。
- ・ 先行自治体調査では、既に成年後見制度利用促進に関する計画を策定済みの市町村に対するヒアリング調査を実施した。その結果、自治体の人口規模とともに成年後見制度利用促進基本計画を単体で作成していたり、他の計画（地域福祉計画、高齢者福祉計画、障害福祉計画等）と一体的に策定している等、作成形態も多様な事例を掲載できたと考える。
- ・ 検討委員会における検討の過程で、市町村における成年後見制度利用促進や権利擁護支援の地域連携ネットワーク等の体制整備を進めるには、都道府県による支援が重要との意見が出された。そのため、委員から推薦された都道府県に対するヒアリング調査も追加し、都道府県が行っている市町村支援の内容も、手引きの中に盛り込んだ。都道府県から市町村に対する多様な支援がなされることで、市町村（特に町村）における体制整備が進むことと考える。
- ・ 多くの自治体から、成年後見制度利用促進や権利擁護支援の地域連携ネットワーク等の体制整備を進める際の参考となる関係資料を提供いただいた。手引き資料編では、それらを掲載しているため、多くの市町村にとって参考になると考える。

【今後の課題、展開等】

- ・ 島しょ部等、法律専門職が不在（または少ない）等の理由で、成年後見制度利用促進や権利擁護支援の地域連携ネットワーク等の体制整備を進めることが難しい自治体や、広域で体制整備を進める際の事例を収集することが難しかった。

事業実施機関

一般財団法人日本総合研究所
郵便番号 107-0052
住 所 東京都港区赤坂四丁目8番20号
電話番号 03-3479-7171