

日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との
連携のあり方等についての調査研究事業

公益社団法人 日本社会福祉士会 (報告書A4版 198頁)

事業目的

成年後見制度利用促進基本計画(平成29年3月閣議決定)では、「日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携の強化」「成年後見制度へのスムーズな移行」が進められるべきとされている。

特に日常生活自立支援事業については、終了件数のうち約25%が成年後見制度に移行しており、成年後見制度と関連が深い事業であるが、日常生活自立支援事業利用時の利用者の判断能力の変化への対応や、財産管理等の法律行為の必要性を適切に把握し、適切な制度選択を支援する取り組みがより一層必要であること、成年後見制度の利用がふさわしいと支援者等が検討した場合でも、市町村長申立ての課題や本人が希望しない、申立人が見つからない等により、制度間連携が適切に行われていない等の課題が指摘されている(全国社会福祉協議会「日常生活自立支援事業の今後の展開に向けて」(平成31年3月))。

上記を踏まえ、日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携状況についての実態把握と連携の在り方等について検討を行うとともに、制度間連携に資するツールの開発を行うことを目的に、調査研究事業を実施した。

事業概要

本事業においては以下の項目を実施した。

1 事業概要

(1) ヒアリング調査の実施

日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度の連携、移行に関わる関係機関より好事例および特色のある取組事例についてのヒアリング調査を10名(機関)に対して実施した。

① 制度の在り方と制度連携にかかるヒアリング

日常生活自立支援事業創設当時の制度設計の考え方等について、関わりの深い有識者2名にヒアリング調査を実施した。

② 制度連携・制度移行の好事例にかかるヒアリング

制度連携・制度移行の好事例として、制度間連携の工夫やツール開発、特色のある取組を行っている中核機関・社会福祉協議会・社会福祉法人等8機関に対しヒアリング調査を実施した。なお、当初予定していた制度移行・連携の困難事例については、アンケート調査にて課題の把握を行っている。また、コロナウィルスの感染拡大をうけ、ヒアリング調査は、WEBを通じたオンライン調査等の手法により行った。

(2) アンケート調査の実施

これまでの先行研究および委員会における検討により、日常生活自立支援事業と成年後見制度の連携の在り方の検討や、制度間連携に資するツール開発のため、日常生活自立支援事業に関する基礎データをとりまとめることを目的に、アンケート調査票を作成し、中核機関、権利擁護センター、市町村社協・都道府県社協の日常生活自立支援事業担当者、市町村、都道府県等、関係機関を対象に、日常生活自立支援事業等と成年後見制度との連携の実際と課題にかかるアンケート調査を実施した。

具体的には、まず都道府県社会福祉協議会及び関連する都道府県の所管部局向けにアンケート調査を実施し、地域的な取組状況を把握した上で、回答結果のバランスを踏まえていくつかの都道府県を選定し、その管内の基幹的社会福祉協議会及び基礎自治体・中核機関に対し、日常生活自立支援事業の詳細な取組状況、成果、課題認識等を把握することとした。

図表 2-1-1 本調査で行ったアンケートの種類

種 類	配布数	回収数 (回収率)	実施期間
都道府県社会福祉協議会向けアンケート	47	47 (100%)	令和2年11月～12月
都道府県・政令市	67	62 (92.5%)	令和2年11月～12月
基幹的社会福祉協議会 (※)			
事業者回答票 (A 票)	377	163 (43.2%)	令和3年1月～2月
専門員回答調査票 (B 票)		161 社協より回答 234 名分	令和3年1月～2月
専門員回答調査票 (B-1 票)		144 社協より回答 239 ケース	令和3年1月～2月
専門員回答調査票 (B-2 票)		112 社協より回答 108 ケース	令和3年1月～2月
専門員回答調査票 (C 票)		143 社協より回答 145 名分	令和3年1月～2月
市区町村 (※)	290	170 (58.6%)	令和3年1月～2月
中核機関 (※)	30	23 (76.7%)	令和3年1月～2月

(3) 調査分析、制度・連携の在り方、連携方法に関する研究

有識者の参画を得た委員会にて、ヒアリング調査やアンケート調査を基に課題を分析し、それぞれの制度のあり方や連携方法について研究した。

(4) 連携に資するツールの開発

日常生活自立支援事業等関係事業と成年後見事業にかかる適切な連携に関する課題を一覧として整理すると共に、連携に資するツール等を開発した。

(5) 実施体制、事業実施期間

① 委員名簿

本調査研究事業の実施に際し、親委員会 (委員23名、3回開催)、ワーキング・グループ委員会

(委員11名、3回開催)を設置、本調査研究事業に関する検討・協議を行った。委員名簿は以下のとおりである。

また主にアンケート調査の実施と結果とりまとめ等業務については、一般社団法人北海道総合研究調査会(HIT)に業務を委託して実施した。

令和2年度 日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との
連携のあり方等に関する調査研究事業 親委員会名簿

NO	委員会区分	所属	役職	委員氏名 (敬称略五十音順)	備考
1	親	一般社団法人 日本発達障害ネットワーク (JDDnet)	理事	今井 忠	
2	親	社会福祉法人 静岡県社会福祉協議会	地域福祉課長	海野 芳隆	
3	親	一般社団法人 全国手をつなぐ育成会連合会	会長	久保 厚子	
4	親	日本メンタルヘルスピアサポート専門 員研修機構	理事	櫻田 なつみ	
5	親	同志社大学社会学部社会福祉学科	教授	永田 祐	
6	親	公益社団法人 認知症の人と家族の会	副代表理事	花俣 ふみ代	
7	親	日本弁護士連合会 高齢者・障害者権利支援センター	委員	水島 俊彦	
8	親	公益社団法人 成年後見センター・リーガルサポート	理事長	矢頭 範之	
9	親	公益社団法人 日本社会福祉士会	副会長	山崎 智美	
10	親	早稲田大学大学院法務研究科	教授	山野目 章夫	委員長 (親)
11	親	立川市福祉保健部高齢福祉課 在宅支援係	係長	石垣 裕美	

令和2年度 日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との
連携のあり方等に関する調査研究事業 親委員会・WG 委員会名簿

NO	委員会区分	所属	役職	委員氏名 (敬称略五十音順)	備考
12	親・WG	新潟大学法学部	教授	上山 泰	委員長 (WG)
13	親・WG	社会福祉法人 東京都社会福祉協議会	地域福祉部長	川井 誉久	

14	親・WG	社会福祉法人 本別町社会福祉協議会	地域福祉活動 推進部門 管理者	笹川 和哉	
15	親・WG	岩手県保健福祉部地域福祉課	主任主査	佐藤 健	
16	親・WG	特定非営利活動法人 尾張東部権利擁護支援センター	センター長	住田 敦子	
17	親・WG	社会福祉法人 全国社会福祉協議会	地域福祉部 部長	高橋 良太	
18	親・WG	社会福祉法人 伊賀市社会福祉協議会	法人運営 部長	田邊 寿	
19	親・WG	ノートルダム清心女子大学 人間生活学部	准教授	中井 俊雄	
20	親・WG	社会福祉法人 北海道社会福祉協議会	副局長	中村 健治	
21	親・WG	公益社団法人 日本社会福祉士会	理事	星野 美子	
22	親・WG	大阪市役所 福祉局 生活福祉部 地域福祉課 相談支援グループ	相談支援担当 課長	森 和俊	
23	親・WG	豊田市成年後見支援センター 社会福祉法人 豊田市社会福祉協議会	センター長 くらし応援 副主幹	八木 将仁	

オブザーバー

1	厚生労働省社会・援護局地域福祉課成年後見制度利用促進室
2	厚生労働省老健局総務課認知症施策推進室
3	厚生労働省社会・援護局 障害保健福祉部障害福祉課地域生活支援推進室
4	法務省民事局
5	最高裁判所事務総局家庭局

② 親委員会及びワーキング・グループ委員会での検討経過（協議事項）

2020年10月より2021年3月までの期間、本調査研究事業を推進するための委員会（日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携あり方検討委員会）について、親委員会3回、ワーキング・グループ委員会3回を開催した。

各委員会における主な議事は表のとおりである。

【親委員会】

回	日時	主な協議事項
1	2020年10月31日 【持ち回り開催】	○日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携の在り方等についての調査研究事業」への期待と調査で明らかにすべきことについて ○調査について（調査設計の整理案、調査票案について）
2	2021年1月25日 【オンライン開催】	○成年後見制度関係施策の動向について ○調査研究事業について ○調査について ・アンケート調査について ・ヒアリング調査について ・成果物について ・スケジュールについて
3	2021年3月29日 【持ち回り開催】	○日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携の在り方等についての調査研究事業」報告書骨子案について

【ワーキング・グループ委員会】

※委員会は、オンライン（ZOOM）もしくは持ち回りにて開催した。

なお、オンライン（ZOOM）での参加が難しい委員は、日本社会福祉士会会議室（東京都新宿区）より参加した。

回	日時	主な協議事項
1	2020年10月31日 【合同委員会・持ち回り】	○日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携の在り方等についての調査研究事業」への期待と調査で明らかにすべきことについて ○調査について（調査設計の整理案、調査票案について）
2	2020年11月6日 【オンライン開催】	○本調査研究事業について ○第1回合同委員会について ○調査について ・ヒアリング調査について ・アンケート調査について ○今後の検討に向けて ・制度連携の検討とツールの開発、成果物について ・スケジュールについて
3	2021年3月10日 【オンライン開催】	○成年後見制度関係施策の動向について ○調査についてについて ・アンケート調査について ・ヒアリング調査について ○成果物について ○スケジュールについて

調査研究の過程

1 アンケート調査について

(1) 調査対象とする基幹的社協・自治体・中核機関の選定について

基幹的社協・自治体・中核機関へのアンケート調査については、全国を対象とするのではなく、一定程度地域差等のバランスを踏まえて選定することとした。その選定の視点は次のとおりである。

●視点1：「相談実績・利用実績の視点」

日常生活自立支援事業の令和元年度の「契約件数」の都道府県ごとの人口当たりの件数を算出し、その上位と下位を考慮した。

●視点2：「制度利用の要件の視点」

先行して実施した都道府県社会福祉協議会向けのアンケート結果を踏まえ、管内の基幹的社協において、生活保護が受給要件になっているか否か、福祉サービスの利用を要件としているか否か、について、それぞれ同程度の割合になるように選定した。

●視点3：「地域性の視点」

調査実施時点（2020年1月）において、緊急事態宣言が発出している地域は除くほか、地域バランスをみて総合的に判断する。

以上の視点を踏まえて、北海道、宮城県、山形県、静岡県、新潟県、福井県、三重県、滋賀県、愛媛県、鹿児島県の10の道県を対象と選定した。

なお、上記を選定する過程において、各都道府県社会福祉協議会との調整に時間を要したことから、自治体・中核機関へのアンケート調査対象とは必ずしも一致しない（基幹的社協として選定されていない岡山県が自治体・中核機関へのアンケート調査対象となっている一方、北海道は自治体・中核機関へのアンケート調査対象となっていない）。

(2) 調査票の設計について

調査票の設計については、事務局で素案を作成し、それに基づき親委員会、WGのメンバーからの意見を踏まえて修正を反映し作成した。

2 ヒアリング調査について

(1) 調査対象の選定について

ヒアリング調査では、まず「日常生活自立支援事業制度設計当時の考え方、現状をみた評価について」というテーマにて、日常生活自立支援事業の制度開始当時の制度設計および成年後見制度との制度連携等に造詣の深い専門職・学識経験者として2名を選定した。

次に、「日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携に関する好事例」として、日常生活自立支援事業・成年後見制度以外にも権利擁護のための複数の事業メニューを開発し、制度・サービスを複数連動させることが可能な支援を展開している事例（本別町社会福祉協議会）、複数自治体を所管するNPO法人格の中核機関と各自自治体の社会福祉協議会で行う日常生活自立支援事業とのスムーズな連携のための体制やツールを開発している事例（尾張東部権利擁護支援センター）、社会福祉協議会以外の社会福祉法人が日常生活自立支援事業を実施している事例（AJU自立の家）、地域福祉

計画における検討と連動させ、日常生活自立支援事業から成年後見制度へのスムーズな移行を支援している事例（大阪市）、自治体の生活保護担当課と日常生活自立支援事業担当課との連携体制を構築している事例（横浜市社会福祉協議会）、精神障がい者を中心とした日常生活自立支援事業における支援の実際と意思決定支援（伊賀市社会福祉協議会）、都道府県社会福祉協議会によるバックアップの取組（北海道社会福祉協議会、東京都社会福祉協議会）について、8機関に対するヒアリング調査を実施した。

なお、伊賀市社会福祉協議会へのヒアリングにおいては、日常生活自立支援制度を利用している2名の当事者へのヒアリング機会を得ることができ、制度を通じた支援を当事者がどのようにとらえているか、委員・オブザーバーより直接質疑する機会をえることができた。

（2）ヒアリング調査実施概要

① 日常生活自立支援事業制度設計当時の考え方、現状をみた評価等について

- ・11月16日（火） 明治大学大学院教授・弁護士 平田 厚氏
- ・12月8日（水） 淑徳大学准教授 山下 興一郎氏

② 日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携に関する好事例

- ・1月19日（火） 社会福祉法人 本別町社会福祉協議会
地域福祉活動推進部門 管理者 笹川 和哉氏
- ・1月26日（火） 社会福祉法人 北海道社会福祉協議会 副局長 中村 健治氏
- ・2月1日（月） 社会福祉法人 伊賀市社会福祉協議会（当事者ヒアリング含む）
法人運営部長 田邊 寿氏、
権利擁護支援課長 尾登 守氏
- ・2月25日（木） 特定非営利活動法人 尾張東部権利擁護支援センター
センター長 住田 敦子氏
- ・3月8日（月） 社会福祉法人 横浜市社会福祉協議会
横浜生活あんしんセンター
担当課長 多田 政孝氏、小川 由紀氏
- ・3月18日（木） 社会福祉法人 東京都社会福祉協議会
地域福祉部 部長 川井 誉久氏
- ・3月22日（月） 大阪市 福祉局 生活福祉部 地域福祉課
相談支援担当課長 森 和俊 氏
- ・3月23日（火） 社会福祉法人 A J U自立の家
加藤 正志 氏

事業結果

（1）調査について

まず先行して実施した都道府県社会福祉協議会へのアンケート調査において、日常生活自立支援事業の課題認識（支援体制、待機者数、利用料、成年後見との連携に関する認識等）、日常生活自立支援事業の運用についての独自ルールの有無（例：生活保護制度、生活困窮者自立支援事業、成年後見制度との併用等）、審査会の頻度、日常生活自立支援事業の成果・効果の認識等について明らかにした。

特に、日常生活自立支援事業の利用対象者の要件として、「福祉サービス」を利用することが決まっている（または直近で利用予定がある）こと等を要件としているか聞いたところ、「要件としてい

ない」が59.6%、「要件としている」が25.5%、「管内の市区町村社協によって要件としている地域がある」が2.1%みられた。その他、関係制度との併用の可否についても都道府県により運用が異なる実態が明らかとなった。

また、「成年後見制度への適切な移行の際の課題」においては、「市区町村長による申立てが必要だが、手続きがすずまない」（80.9%）が最も多い課題として挙げられたほか、「どの時点で移行してよいか判断が難しい」（48.9%）と、制度移行のタイミングを見極めることの課題がみられた。

一方、その課題に対応するための「成年後見制度への移行についてのルールや指標・支援ツール等の有無」については、「ある」と回答したのは19.1%のみに留まり、約8割の都道府県社会福祉協議会ではツールがない、あるいは把握していない現状が明らかとなった。

都道府県・政令市向けのアンケート調査においては、都道府県・指定都市社会福祉協議会が実施主体となっている現在の事業スキームについて主に調査している。

その結果、都道府県・指定都市社協への補助事業として実施する事業スキームのメリットとして、「居住地に関わらず事業の活用が可能」、「支援の質を保つことができる」、「地域福祉を推進してきた経験を活かし、他制度等と連携した円滑な事業推進が可能」であること等がメリットとしてあげられた。

一方で、課題として、「財源確保が困難」、「人材の確保が困難」、「日常生活自立支援制度と成年後見制度の連携が困難」等があげられた。

基幹的社会福祉協議会向けのアンケート調査では、(A)事業者(管理者)、(B)専門員、(C)タイムスタディと調査票と対象者を複数設定して実施、日常生活自立支援事業の利用実績や実施体制、事例ベースでの業務実態の把握、専門員における業務実態調査を行った。

日常生活自立支援事業の実施状況について、特に利用対象としては、「福祉サービス」の利用を要件としている」と回答した基幹的社会福祉協議会が36.2%と、都道府県社会福祉協議会調査より高い割合での回答がみられた。

日常生活自立支援事業利用中における成年後見制度への移行の検討について、スクリーニングの基準やツールの有無を尋ねたところ、「ある」が39.4%、「ない」が57.6%という回答であった。また、「成年後見制度の申立てにつながらない理由」として、最も多かったのは「成年後見制度を利用することについて本人の意思決定に時間がかかる」が40.7%、ついで「どの時点で移行してよいか判断が難しい」が39.0%等であった。

また、「日常生活自立支援事業の支援の効果」として、「適切な金銭管理の支援による家計の改善、生活の安定化」が95.1%と最も多く、次いで「生活課題の把握による必要なサービス・支援機関などへのつなぎ」（85.3%）、「定期的な訪問等による生活変化の把握や見守りネットワークの構築」（81.0%）、「成年後見制度等の権利擁護事業への入口・橋渡し」（63.2%）などが多くあげられた。

「日常生活自立支援事業を実施する上での課題」としては「生活支援員の確保と活動支援」が74.8%と最も多く、次いで「財源の確保」が52.1%、「専門員の業務負担」が49.7%であった。

専門員に対するタイムスタディ調査では、「日常的な金銭管理サービス」が最も時間が多く、次に「ケース記録等の入力・文書作成」が多くみられ、記録にかかる負担が大きいことが明らかになった。

市区町村向け調査では、日常生活自立支援事業への独自の補助は「行っていない」が84.7%をしめるとともに、行っていない自治体の82.6%が、日常生活自立支援事業への財政支援の必要性については「必要性を感じていない」と回答している。

これは基幹的社会福祉協議会より事業実施上、財源の課題が挙げられている一方で、都道府県社会福祉協議会が実施主体になっていることも関係し、市区町村独自の補助や、財源問題に関する理解が進んでいない実態があることが明らかとなった。

(2) 課題分析・連携ツールについて

これらの調査結果に基づき、日常生活自立支援事業の現状と課題について、「課題整理」（試案）

のとおり、各論点について、「現在の傾向」と「考察」をおこない、その「課題解決方法」案を整理した（報告書第4章に掲載）。

また、日常生活自立支援事業等関連制度の課題等が明らかとなるとともに、特に制度移行のタイミングについて、検討のタイミングが難しいと考える社会福祉協議会が多く、制度移行を検討するツールはほとんど整備されていないことが明らかとなった。

今回の調査研究事業により、ヒアリング調査および委員会検討時に各地において制度利用の検討に用いられているツールを参考としながら、今回、制度利用検討に関するシート（試案）を開発している（第4章参照）。

今回の調査研究事業では、複数の視点からのアンケート調査、ヒアリング調査と、多角的な調査の実施を通じて、日常生活自立支援事業の実際および、成年後見制度との連携の現状と課題を明らかにすることができたと考える。

特に制度検討、制度間連携については課題を解決するための1つの手段としての検討ツールの開発を行うことができたことは、各自治体・基幹的社会福祉協議会、中核機関等への実務支援に資することができると思われる。

今回課題整理として第4章に挙げた内容については、本事業報告書を自治体・社会福祉協議会・関係機関等に広く周知することで、課題を解決するための検討が各地で開始されるよう資するものとしていたいと考える。

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