

## 48 「総合的な権利擁護への取り組み」

社会福祉法人伊賀市社会福祉協議会 田邊 寿

### 1 はじめに

社会福祉協議会には、数多くの相談が入っている。

相談には、権利擁護に関する問題点が含まれている場合があり、相談の中で対応している。当会における解決策のいくつかを紹介する。

### 2 地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）

少子高齢化が進み、核家族化が進行する中、家族の扶助機能は極端に低下し、生活支援や財産管理が大きな課題となっている。判断能力に不安がある場合に、生活支援や財産の管理を行うしくみが必要である。

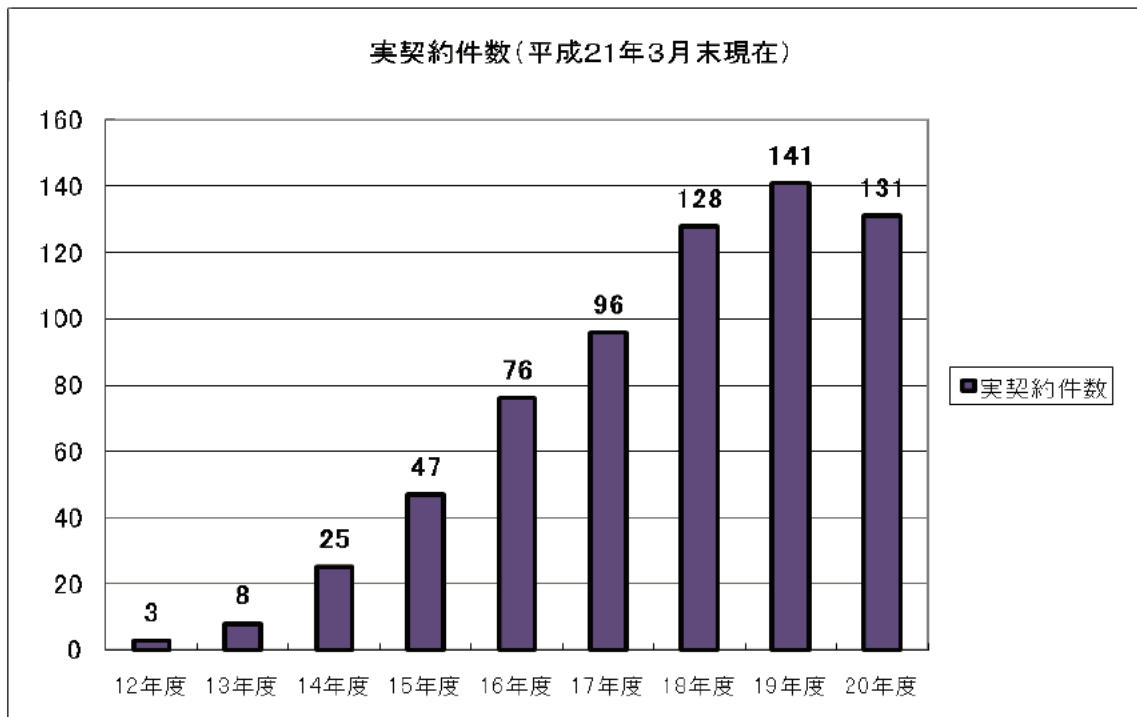
認知症や精神障がい、知的障がいのある方などの日常生活費の支払いやサービス利用支援を行うしくみとして地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）がある。

（厚生労働省ホームページより）

日常生活自立支援事業とは、認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等のうち判断能力が不十分な方が、地域において自立した生活が送れるよう、利用者との契約に基づき、福祉サービスの利用援助等を行うものです。

当会では、平成 11（1999）年度から地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）を実施しているが、年々利用者が増加しており、現在伊賀市では利用者数が 145 件（平成 21 年 9 月末時点）と多い利用者数となっている。（資料）

地域福祉権利擁護事業は、手続が簡易で費用も比較的低額であるが、利用者本人との契約に基づいて行われるため、自ら意思表示ができない重度の認知症者・障がい者等は利用することができないという問題がある。



資料 地域福祉権利擁護事業の契約件数の推移

伊賀地域権利擁護センター分（平成 20 年度より名張市分が、なばり地域権利擁護センターへ移行）

### 3 伊賀地域福祉後見サポートセンター

#### (1) 成年後見制度の課題

平成12年度から民法が改正され、「成年後見制度」が創設された。この制度は、本人の権利を擁護する視点で使えるようになったが、介護者である親族も高齢化し、後見を担える扶養義務者が少ないなど、後見人の不足が大きな課題となっている。また、その利用手続きも複雑で使いづらい状況となっており、ニーズはあるが実際には使えないということになりかねない。成年後見制度を必要とする人は急増している。

現状の成年後見制度に関する問題点をあげるとすれば、

##### ①具体的な支援機関がない

家庭裁判所に出向いての後見等に関する相談、申立。家庭裁判所による具体的な申立て支援活動などは、人的体制上でも困難となっている。

##### ②件数の増加

申立件数が増加し、後見等申立や家庭裁判所による監督の対応が困難になっている。

##### ③理解や普及の不十分さ

成年後見制度そのものの理解や活用の普及が不十分で、必要性を感じていない場合、及び必要性は感じつつも申立に踏み切れないケースもある。よって、申立に直接関わる本人・家族だけでなく、市民・関係者も含めた啓発・働きかけが必要である。

##### ④後見人の人材不足

申立ができたとしても、後見人の選任は困難を伴う場合がある。特に少子高齢化による単世帯化、親族の変化・トラブル等による家族形態の変化によって、家族・親族による後見が困難な場合もある。

また、その場合第三者後見・法人後見・複数後見の活用が考えられるが、弁護士、司法書士（リーガルサポート）、社会福祉士（ぱあとなあ）等の第三者後見人を中心に担い手は不足している。

こうした課題に対して平成15年度に全国社会福祉協議会「地域福祉権利擁護事業の運営基盤強化に関する調査研究」の一環で「地域福祉権利擁護事業と成年後見制度の連携に関するモデル事業」を実施した。

また、平成16年度には厚生労働省の未来志向研究プロジェクトの助成を受けて、「『福祉後見サポートセンター』設立のための調査研究委員会」を立ち上げ、福祉後見サポートセンターの設立に係る調査研究を行った。

調査研究委員会の検討の結果、次のような結論に至った。

- ・「福祉後見」を必要とする人が多い。（福祉的な支援を必要とする人が多くいる。）
- ・施設入所者も在宅生活者も、福祉サービスの利用において、契約が適正に成立していないと、提供側も利用者側も不利益となる。
- ・契約をするためには後見人等が必要であるが、今後圧倒的に不足すると推測される。
- ・法人後見が望ましい方法の一つであるが、すべてに対応することは現実的には困難。
- ・「福祉後見」のしくみを機能させるための拠点として「サポートセンター」を設置。

#### (2) 『伊賀地域福祉後見サポートセンター』について（伊賀市・名張市）

平成18年8月に、伊賀市及び名張市の2市が伊賀市社会福祉協議会（以下伊賀市社協）に事業を委託する形で、成年後見制度の利用を支援するための活動を行う「伊賀地域福祉後見サポートセンター」を設立した。同センターの理事は両市長・両社会福祉協議会会長の4名で構成されている。その下に医療や法律、福祉の専門家で構成された運営委員会委員が、活動内容を助言、決定している。

伊賀地域福祉後見サポートセンターの機能は次のとおりである。

## 伊賀地域福祉後見サポートセンターの機能

### ①成年後見制度利用支援

成年後見を必要とする人や、申立をしようとする人に対して、後見を利用しやすくするための業務を行う。具体的には、

- ・市民や関係機関からの相談を受け、助言
- ・市民や関係機関への後見等権利擁護に関する情報提供
- ・成年後見等申立て手続き方法に関する支援
- ・成年後見制度利用支援事業の利用を含む市長申立てに関する連絡調整及び支援を行う。



### ②福祉後見人材バンク

地域でこのような活動に関心のある人に対して研修を行い、成年後見人等の候補者として登録する。人材としては、定年後のサラリーマンや行政職員、福祉サービスの活動者、ボランティア経験者など幅広く考えることができる。

これらの人たちは障害者や高齢者に対する理解、援助のあり方についての理解を深めていただくことで、福祉的支援を必要とする人に対して身上監護面での配慮を適切に行える成年後見人等（＝福祉後見人）になることが期待できる。

このため、福祉後見人養成研修は、プログラムとしては理念を中心に学び、関連する知識や技術を習得し、地域福祉権利擁護事業の生活支援員の活動などを通して、福祉後見人候補者として推薦する手続きとしている。平成18年開設年度よりの3年間で、153名が修了した。

参加者は、社会貢献を望む団塊の世代、主婦層、家族等の後見人予定者で、参加者の年代別層は、50歳代が5割、60歳以上4割であり、積極的な社会参加を希望される方は多いと思われる。

福祉後見人とは、

- ・社会貢献的な精神に基づき、後見等業務に取り組むことに意欲をもつ市民等を対象に研修を実施。
- ・修了者のうち、所定の経験を積み、運営委員会選考委員による審査を経た方を、後見人等候補者として、家庭裁判所に推薦。
- ・その結果、家庭裁判所による審判によって後見人等となった方を、福祉後見サポートセンターでは「福祉後見人」と称する予定。
- ・その際、福祉後見人の法人後見等監督人として社会福祉協議会（サポートセンター）が就任し、家庭裁判所と連携し、福祉後見人並びに被後見人等の支援を行う。

### ③後見人サポート

成年後見人等がより良い支援を行えるよう、後見人等になった人に対する支援（サポート）を行う。



後見人等が、どのような援助を行っていくべきなのかの相談助言などを行う。被後見人等が抱える生活課題は多様であるため、その後見人等への支援内容も多様な情報が必要となる。

具体的な方法としては、まず、事務局スタッフが相談に応じ、法律や医療などの、より専門的な内容については、専門家等で構成された運営委員会メンバーに助言を求める。

また、後見人相互の交流を進めるために、後見人のつどいを開催している。

#### ④啓発・研修

まだ後見のしくみが十分知られている状況にはないため、広く知っていただくための説明に赴いている。社協広報やケーブルテレビでも後見制度の内容を紹介する取り組みも行ってきた。

成年後見人等には、成年後見人等の役割に関する正確な理解とともに、本人の身上監護と財産管理の知識、本人の権利擁護のための人権感覚などスキルをもつことが求められる。

#### ⑤法人後見支援

社会福祉法人やNPO法人などが後見を担う場合に、手続きや活動についての助言等を行う。

福祉後見サポートセンターでは、直接後見人等には就任していない。社会福祉協議会が提供するサービスは多岐にわたり、サポートセンターが後見を行うことは利益相反のおそれがあるからである。他に適切な後見人が見つからず、利益相反のおそれがない場合にのみ、例外的に社会福祉協議会として法人後見を担っている。（平成20年度末現在、後見類型他3件を受任）

### （3）福祉後見とは

#### ①福祉後見とは

全国社会福祉協議会では、きめ細やかな福祉的支援を必要とする人への後見のあり方について、「福祉後見」を提案している。

福祉後見とは「福祉的ニーズに応える後見のあり方をめざすものであり、そのために成年後見人等ひとりに頼るのではなく、ネットワークで支えていくしくみを地域に作り上げていこうとするものです。（中略）福祉や法律、その他関係者が分野を超えて協働して取り組むことが必要な、考え方や理念を提案しようとするものです。」としている。

福祉後見

⇒福祉的ニーズに応える後見のあり方をめざす。

⇒成年後見人等ひとりに頼るのではなく、ネットワークで支える。

全国社会福祉協議会、第3部地域福祉権利擁護事業と成年後見制度の連携に関する研究、平成15年度 地域福祉権利擁護事業の運営基盤強化に関する調査研究報告書、168頁、2004年

#### ②福祉後見人（市民後見人）のメリット

市民が主体となって、福祉後見人を担って頂き、さらに福祉後見人を福祉後見サポートセンターが支える仕組みとすることによって次の利点が生かせる。

- ・本人の後見を担える市民も多く、「人を支援し、役に立ちたい」という市民の自己実現につながる。
- ・市民が後見活動に参加することで相互支援の関係を強化できる。

- ・後見人等である市民が困ったときに法律や医療、福祉などの専門家が支援できる。
- ・ゆるやかな組織としての安定性が期待できる。
- ・今後法人後見を含めて多様な後見主体の出現が期待できる。

支援者側の立場では、市民後見というと、とかく素人感覚で捉えがちであるが、福祉関係者が本当の意味で、本人の視点や権利擁護を考え、行動してきたのだろうか。

“市民感覚”という節度をもった様々な社会経験を持った「良き隣人」としてのとらえ方にも、支援のヒントが隠されているはずである。

単に誰が担うかと言うことだけではない、親族後見人、専門職後見人も含め、福祉後見の考え方を踏まえた後見人等の支援・養成に、引き続き取り組んで行きたい。

#### 4 「地域福祉あんしん保証システム」構築事業

今後ますます地域生活に移行する知的・精神障がい者や地域で暮らし続ける高齢者の増加が予想されている。こうした人びとが地域で生活するためには、既存の公的サービスの利用はもちろん、日常生活自立支援事業をはじめとした生活支援ニーズへの対応、及び相談支援機能の強化、さらには地域住民の参加による見守り・支えあい等のきめ細かな支援活動など幅広い地域の受け皿づくりが不可欠である。

なかでも、施設入所（入居）、賃貸住宅への入居、就労、入院の契約等に関しては、保証人等が求められることが多く、法的要素の強い問題であるが、家族機能の弱体化や社会的な支援を要する人の広がりや考慮すると、「保証機能」を福祉的に担保する仕組みが現行制度では欠落し、社会的支援を要する人たちの個人生活に深刻な影響をもたらしている。また、時として社会的排除の手段として用いられることも少なくない。

近年では、親族等で保証人等を確保できないため、保証機能を金儲けの対象として営業する事業者まで存在しており、今後はこうした保証機能を従来のような形式的な「保証人」ではなく、地域における支え合い活動の一環として解決するためのしくみづくりを行う必要が出てきた。

現段階（平成21年）の具体案としては、

##### ①『（仮称）地域福祉あんしん保証システム』の構築

- ・専門関係者や地域住民によるしくみづくりの検討
- ・保証等に関する支援が必要な方等に対し、死後も含めた本人の意思を反映した「（仮称）地域福祉あんしん保証プラン」の作成を実施。

今後、保証等に関する支援が必要となる可能性が高い方の把握には、現在国のモデル事業として取り組まれている「安心生活創造事業」との連携は有効と思われる。

- ・このプランに必要な諸様式等の開発や地域ケアに関する様々な活動・サービスによる支援について、支援の一定の基準が必要となるため、標準化作業も同時に行う。
- ・新たに創設すべき活動・サービスについての検討も進める。

##### ②『（仮称）地域福祉あんしん保証システム』の有効性の検証

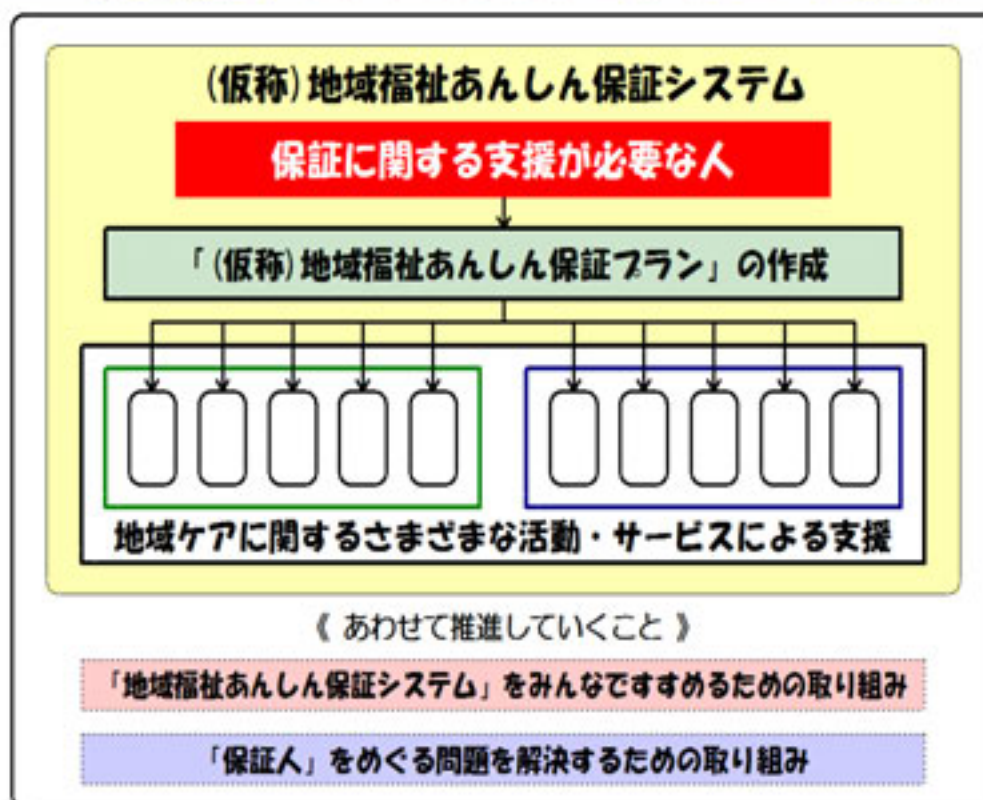
「（仮称）地域福祉あんしん保証システム」の有効性を検証するためにモデルとして、プランを作成し、その有効性について、多角的に検証する。

##### ③地域における今後の普及に向けての条件整備

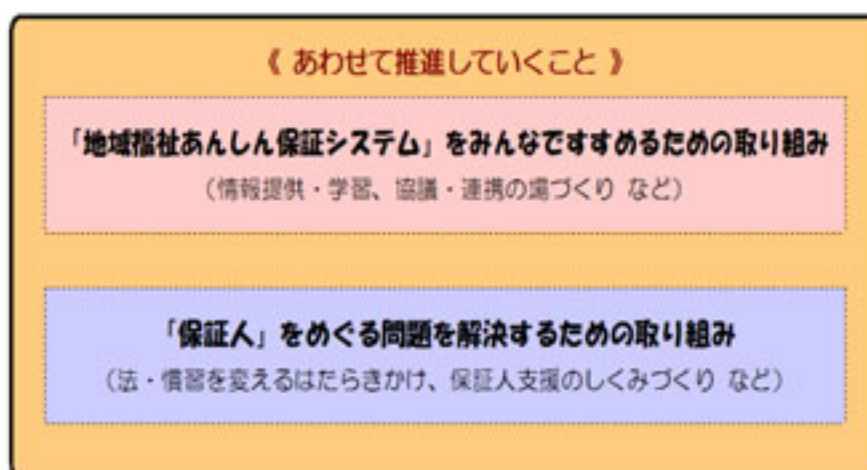
このシステムの導入をすすめるためには、地域において、保証を求める側も含めた一定の合意形成が必要となる。合意形成のため、保証を求める条件の検討を行う。

この事業の取り組みをとおして、そのしくみを試行的に実施し、その効果や有効性及び課題について検証したい。

## 「保証機能」をすすめるための取り組みの全体像



地域福祉の推進＝だれもが安心して心豊かに暮らせる地域をつくる





# 伊賀

## 第4章

各地域の取組を学ぶ・真似る

### 保証人 家主・病院、「必要」100% 頼める人は「家族」多く

保証人がいないとだめですか。伊賀市社会福祉協議会(事務局・上野中町、略称・伊賀市社協)はこのほど、賃貸物件を借りたり、病院に入院したりする際の「保証人」の必要性などについて、伊賀地域の約千の個人、団体を対象にアンケートした。アパート貸主などの「家主」と病院のすべてが「必要」と回答し、保証人の確保が難しい人には生活しにくい社会の現実が示された。合わせて実施した市民約2千人の意識調査では、保証人を頼める対象が家族に限られているケースが多く、頼める人がいない高齢者を支えていく地域の仕組みづくりが課題として浮かんできた。

#### 伊賀市社協がアンケート

アンケートは、厚生労働省の補助金を受けて昨年11、12月に実施。高齢化が進む伊賀地域で、賃貸契約や入院の際に保証人がどれほど要求されているかわ、その保証内容、市民の保証人に対する意識などを把握することが調査の目的だ。

対象は家主や病院のほか、老人ホームなどの福祉施設、製造業などの中小を中心とした企業の4分類。計1032

の個人、団体に質問用紙を配り、家主20件(回答率31%)、福祉施設27件(同73%)、病院7件(同54%)、企業324件(同35%)の計378件(同37%)の回答があった。主な質問項目では、家主と病院のすべてが、保証人は「必要」と回答。入所時にについて尋ねた福祉施設の89%、就労時の企業の25%も「必要」と回答した。保証の内容としては、家賃や利用料金の

滞納分支払いを保証人に求めるものが目立ち、すべての病院のほか、福祉施設79%、家主75%がそう回答。保証を巡るトラブルがあるかどうか

は、病院43%、家主20%、福祉施設の13%が「ある」と答えた。

一方、市民対象の意識調査は、同社協職員のほか民生委員や自治会関係者ら計1992人を対象に実施。回答率は68%。保証人になった経験を感じた質問では「ある」が54%、「ない」が46%だった。

保証人が必要になった際の頼める人の存在については、78%が「いる」と回答。「いない」は8%だった。しかし、「いる」と回答した人が「保証人を頼める相手」として挙げた対象者(複数回答)は、「子」(66%)、「兄弟姉妹」(60%)の割合は高かったが、それ以外は「親」(22%)、「知人」(5%)、「祖父母・孫」(4%)などと低かった。

調査を担当した同社協の田

伊賀市社協

#### 来月7日に研修会

この調査結果を受け、同社協は3月7日、保証人を頼める人がいない高齢者や障がい者らを支える仕組みづくりなどを考える「権利擁護研修会」を伊賀市川合のあやま文化センターさんさんホールで開く。大阪市立大の岩間伸之准教授が「地域福祉の推進に『保証機能』はなぜ必要なのか」と題して基調講演。同社協が調査結果の概要を報告し、弁護士や民生委員ら5人が

がデイスカッションする。

研修会は午後1時15分〜4時半。入場無料で定員330人。伊賀鉄道上野市駅南側と会場を往復する送迎バス(無料、要予約)が運行される予定。同駅を当日午後0時半ごろに出発する。問い合わせ、申し込みは同社協(0595・21・9611)へ。

## 5 権利擁護の手段を組み合わせた総合的な権利擁護へ

誰もが地域で“いきいきして”と“安心して”暮らせる“まち”を目指すためには、次の点が必要と考える。

### (1) “転ばぬ先の杖”

大阪市立大学准教授の岩間伸之氏は、「狭義の権利擁護より『積極的権利擁護』へ」の中で「権利擁護とは、生命や財産を守り、また権利を侵害された状態から救うというだけではなく、本人の生き方を尊重し、本人が「自分の人生」を歩めるようにするという本人の自己実現に向けた取組みを保障するものでなければならない。」と述べている。

(岩間 伸之、高齢者の尊厳と権利擁護、実践 成年後見 No. 20、民事法研究会、6～7 頁、2007 年)

権利擁護に関わる問題を「私は関係ない」ではなく、自らが自分の問題＝“転ばぬ先の杖”として考えて頂きたいと願う。だれもが「明日は我が身」の問題である。

### (2) セーフティネットの必要性

権利擁護の「最後の砦」は、行政による法的対応である。措置や虐待対応、成年後見制度の市町村長申立など、行政の責任が不可欠である。

### (3) 権利擁護のネットワーク

権利擁護の充実のためには、福祉的な視点を持ち、より積極的な権利擁護の展開に向けて取り組む必要がある。そのためには、本人とのコミュニケーションの充実、本人の意思尊重の取組みの充実と共に、あらゆるネットワークの構築が求められている。具体的には、

- ①対象者（被後見人、利用者等）へのサポートのネットワークづくり
- ②支援者相互のネットワークづくり
- ③健全な活動団体等の発展を目指した全国的な組織のネットワークづくり があげられる。

### (4) 地域ぐるみの支え合い助けあいを活かした『福祉でまちづくり』

本人や家族、近隣や地域内諸団体、福祉・法律・医療・就労・住宅・教育・文化などの地域で活動する関係者等が、地域の一員としての連携し、役割を発揮することが求められている。

同時に地域づくりを支援する社会福祉協議会の役割も重要である。