

令和 6 年 6 月 11 日現在

機関番号：33918

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：19H01599

研究課題名（和文）自治体地域福祉行政の形成過程における権利擁護支援の選択・強化の方法に関する研究

研究課題名（英文）Research on methods for selecting and strengthening rights advocacy support in the process of forming local government community welfare administration

研究代表者

平野 隆之（HIRANO, Takayuki）

日本福祉大学・社会福祉学研究科・教授

研究者番号：70183580

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 9,600,000円

研究成果の概要（和文）：自治体権利擁護支援を担う地域福祉行政を取り巻く政策環境の変化、重層的支援体制整備事業（重層事業）の導入は、政策の優先度に大きな影響を与えています。こうした政策環境の変化に対応できる地域福祉行政を展望し、権利擁護支援の選択を促進するための手立てを提示しました。1つは、重層事業に含まれる参加支援事業において権利擁護支援を取り入れる論理的な根拠を明確にしたことです。

もう1つは、第二期成年後見制度利用促進基本計画が地域共生社会の実現を目指す枠組みに拡大されたことへの対応として、自治体での同計画の見直しのあり方の検討を進め、重層事業と権利擁護支援との連携の推進を計画項目に盛り込む方法を提示しました。

研究成果の学術的意義や社会的意義

学術的意義は、重層的支援体制整備事業における参加支援事業や多機関協働事業の内容を、権利擁護支援との関連から評価し直し活用すること、また権利擁護支援を包含できる地域福祉概念の拡張を提起し、地域福祉行政が成年後見制度利用促進計画の策定に取組む意義を明確にしたことです。

社会的意義については、自治体における重層的支援体制整備事業実施計画あるいは成年後見制度利用促進計画の策定において、両者を関連づけるための思考方法とそのためのプログラムの活用方法を提示することができたことです。そのためのツールが「A+B+C重層モデル」という評価方法であり、重層的支援に権利擁護支援を含めることを可能にしたといえます。

研究成果の概要（英文）：Changes in the policy environment surrounding community welfare administration, which is responsible for municipal rights protection support, and the introduction of the multi-layered support system development project (multi-layered project) have had a significant impact on policy priorities. The first is to clarify the logical basis for incorporating rights protection support in the participation support projects included in the multi-tiered projects.

The second is that, in response to the expansion of the Second Basic Plan for the Promotion of the Use of the Adult Guardianship System into a framework for the realization of a community-based society, we proposed a way to promote the review of the plan by local governments and include the promotion of coordination between the multi-layered project and rights protection support in the plan items.

研究分野：社会福祉

キーワード：地域福祉行政 権利擁護支援 重層的支援体制整備事業 成年後見制度利用促進基本計画 参加支援事業 A+B+C重層モデル

1. 研究開始当初の背景

自治体権利擁護支援を担う地域福祉行政を取り巻く政策環境の変化は、1つには2016年4月「成年後見制度の利用の促進に関する法律」（以下「利用促進法」と略す）が制定され、同法に基づき、2017年3月「成年後見制度利用促進基本計画」（以下「国の基本計画」と略す）が策定されていることがあります。もう1つは、2017年の社会福祉法の改正によって、地域共生社会の実現をめざすための地域福祉の推進の理念が明記されるとともに、市町村が包括的な支援体制づくりに努める旨が、第106条3において規定されたことです。

この2つの政策環境を自治体レベルでのどのように融合するのか、この点が本研究の背景といえます。

2. 研究の目的

開始当初の背景がさらに研究期間のなかで、さらに進展し、研究の目的を次のように修正しています。本研究の目的は、自治体権利擁護支援を担う地域福祉行政を取り巻く政策環境の変化（重層的支援体制整備事業の導入：2021）を踏まえつつ、自治体における権利擁護支援の選択・強化をめぐる方法を研究することにあります。つまり、政策環境の変化に対応できる地域福祉行政を展望し、権利擁護支援の選択を促進するための手立てを提示することにあるということです。具体的には、1つは、重層的支援体制整備事業（以下、重層事業）に含まれる参加支援事業において、権利擁護支援を取り入れる論理的な根拠を明確にすることです。判断能力の乏しい人の社会参加を実現する目的を権利擁護支援に位置づけ、そのための財源支援を重層的支援体制整備事業に求めます。

もう1つは、第二期成年後見制度利用促進基本計画（2022）が地域共生社会の実現を目指す枠組みに拡大されたことへの対応として、自治体での同計画の見直しのあり方の検討を進め、重層事業と権利擁護支援との連携の推進を計画項目に盛り込む方法を提示します。参加支援事業にとどまらず、同事業の包括的相談支援や多機関協働事業のなかにも、権利擁護支援センターを位置づけ得ることにも着目しています。

3. 研究の方法

（1）地域福祉行政を担う部署への自治体調査

重層事業に取り組む自治体のフィールドワークから、これまでの権利擁護支援の実績を評価し、その成果を重層的支援と結びつけるという重層的思考の有効性を明らかにします。2021年度に予備調査を実施し、2022年度には、8つの自治体の地域福祉業務を所管する課を対象に調査を実施しています。調査対象は、江戸川区、伊那市、春日井市、豊田市、長久手市、東近江市、芦屋市、久留米市です。

（2）権利擁護支援センター調査

第二期成年後見制度利用促進基本計画（2022）が地域共生社会の実現を目指す枠組みに拡大されたことへの対応として、広域で成年後見制度利用促進計画の改定を実施した尾張東部権利擁護支援センターの参与観察を2022年度に実施しています。

（3）重層的支援体制整備事業に権利擁護支援を含める研究枠組み

重層的支援体制整備事業は、権利擁護支援において求められている地域連携ネットワークとの親和性が高い。地域連携ネットワークの計画的な推進をバックアップする仕掛けとして、重層的支援体制整備事業は有効性を発揮するのであり、地域社会への参加の実現、つまり参加支援の取組みが事業の一体化を推進するために強化されるとすれば、権利擁護支援の役割が成果を発揮する面も大きいとの仮説を設定しています。

権利擁護支援、特に成年後見制度利用促進のための支援は、一般的に相談支援事業に属する相談支援として受け止められます。しかし、相談の内容によっては、例えば余暇や就労への参加の支援が含まれているのです。さらに支援事例によっては、まちづくりの取組みの場への参加促進にもつながる意思表示がなされ、そのための参加支援を地域づくりの取組みとして確保されます。まちづくりの人材が市民後見人を目指すことに波及する可能性を生み出すこともできます。

権利擁護支援と重層的支援体制整備事業との結びつきが求められるというのは、こうした地域社会での参加支援の基盤の充実、いいかえれば多様な参加の場を選択できる条件整備なしには、当事者の意思表示の可能性も制約されることとなります。当事者の意思表示の可能性を拡げるのは、相談支援のみによって実現されるのではなく、その表明や実現を下支えする重層的支援体制の整備による効果として捉える枠組みが必要です¹⁾。

4. 研究の成果

(1) 自治体成年後見制度利用促進計画の策定の2つのタイプ

自治体における成年後見制度利用促進計画の策定において、広域行政での単独計画の策定と単独自治体での地域福祉計画に盛り込む策定の2つのタイプがありえます。成年後見制度の利用促進においては、その推進に専門的で高い支援理念が必要なことから単独計画を模索する必要がありますと考えます。その1つの理由は、計画策定過程のなかでの関係機関による共同作業が取り込まれることで、地域連携ネットワークの形成が進展することが期待できるからです。最初は権利擁護支援センターあるいは中核機関が十分な実績を持ち得ないなかでは、計画策定の基盤が形成されていない状況から地域福祉計画への依存は避けられない面もあるが、段階が進むにつれて単独計画を推進することの可能性がみえてくることから、時間的な経過にともなって単独計画を選択することが必要と考えます²⁾。

(2) 権利擁護支援センターの自律的運営と地域福祉行政

既設の権利擁護支援センターが、中核機関の受託に先行する事業運営のなかで自律的に取り組んできた成果と、それが中核機関の委託後においても継続、発展させることができるための自律的運営のあり方を示すことにあります。したがって、権利擁護支援センターの自律的運営とは、一方で中核機関等の受託事業の実施、地域連携ネットワークの形成に関して、行政や専門機関との対等な協議の場を通じて創意や工夫を果たすことができること、他方で権利擁護の本質的な機能ともいえる自発的で代弁的な機能を発揮することで行政等に働きかけ、事業の開発を担う役割をもつこと、の両面が成立することであると定義づけておきます³⁾。

この自律的運営の課題は、中核機関の受託を契機に誕生する権利擁護支援センターにおいては、既設の権利擁護支援センターと比較するとハードルが高いこととなりますが、代弁的な機能を発揮する上で必要な運営の方向であると考えています。権利擁護支援センターの自律的運営を支援するために、地域福祉行政は、戦略的なマネジメントを展開する必要があります。

(3) 「A+B+C 重層モデル」という評価ツールを提供と計画への反映

地域福祉行政の戦略的なマネジメントとして、PDCAからの転換を図る「評価的思考」を提案しています。それは、事業計画策定の前段に評価活動に着手すること、そして事業計画を展望する上で所管が重層的な思考方法を手に入れことを可能にする独自に考案した「A+B+C 重層モデル」を活用するものです。

ABCではなくA+B+Cという関係は、重層的支援体制整備事業をA+Bと位置づけ、A：重層的支援を担う個々の事業とB：個々の支援事業を支える体制整備とに操作的に分類し、さらにC：これまでの制度導入等に伴う体制整備を加えるという関係です。しかも、C⇒B⇒Aの作用を重層的に捉えることにポイントを置いた評価モデルでもあります⁴⁾。

その作用の中心をなすのが、Bの個々の支援事業を支える「体制整備の方法」(サブタイトル)なのです。設定した6つの方法は、これまでの体制整備のCとの関連から「既存制度の体制整備」と「地域福祉の蓄積」、Aの支援事業から分離した方法としては、「会議の運営」と「人材の新規配置」を選択し、そしてBの独自性を反映しているのが、「プロジェクト」と「所管課の体制整備」となります。これらの方法が相互に関連することで、 $C \Rightarrow B \Rightarrow A$ の作用が生まれるのです。

権利擁護支援を、A：重層的支援を担う個々の事業、B：個々の支援事業を支える体制整備、さらにC：これまでの制度導入等に伴う体制整備に分解すると、次のような評価が可能となります。Cには、これまでの権利擁護支援の実績を評価することになり、そのなかで注目できるのが、権利擁護支援センターという「体制整備」となります。また市民後見人の育成状況では、「地域福祉の蓄積」に該当することになります。それらの実績の上に、Aの包括的相談支援事業や多機関協働事業、さらには参加支援事業に権利擁護支援を組み込むための、Bの体制整備の方法が問われることとなります。重層的支援体制整備事業の実施計画や成年後見制度利用促進計画において、Bの体制整備の方法をどう組み込むのかが問われています。

重層的支援体制整備事業実施計画の策定プロセスをフィールドワークした成果としては、例えば、長野県伊那市では、重層的支援体制整備事業の枠組みに合わせてセンターの業務実態(A+B+C重層モデルのCの評価)を把握した結果、相談支援：参加支援：地域づくり支援の比率が2：7：1という実態であったことが示されています。その分析を受けて作成された重層的支援体制整備事業実施計画では、参加支援事業にとどまらず、他の5つの事業との関連を積極的に推進することが盛り込まれています。

兵庫県芦屋市では、すでにある権利擁護支援センターの実績をA+B+C重層モデルのCの評価として実施するなかで、重層的支援体制整備事業実施計画にその内容を反映するとともに、権利擁護支援の内容を拡充するために、参加支援事業を「社会参加推進事業」という名称で、居場所プロジェクトの継承とともに、支援ニーズへの対応として権利擁護支援センター(PAS ネットによる運営)への財政支援が位置付けられています。

重層的支援体制整備事業と権利擁護支援の相互作用については、論理的な整理はすでに明確なのですが、その実体化についてはこれからの課題といえます。本研究が、その推進における先行実績に評価活動を通して関与できたのではないかと自己評価しています。

(4) 研究成果の学術的意義や社会的意義

市町村行政における権利擁護支援強化の選択をめぐる政策環境の変化として、1つは重層的支援体制整備事業の導入、もう1つは第二期成年後見制度利用促進基本計画の策定を位置づけ、その政策環境における両者の関連づける方法を政策研究として実施した。1つの政策選択は、重層的支援体制整備事業における参加支援事業や多機関協働事業の内容を、権利擁護支援との関連から評価し直し、活用すること、また権利擁護支援を包含できる地域福祉概念の拡張を提起し、地域福祉行政が同利用促進計画の策定に取り組む意義を明確にしたことが、学術的な意義といえます。

社会的意義については、自治体における重層的支援体制整備事業実施計画あるいは成年後見制度利用促進計画の策定において、両者を関連づけるための思考方法とそのためのプログラム(参加支援事業等)の活用方法を提示することができたことです。

そのためのツールとしては、自治体における地域福祉行政の部署や重層的支援体制整備事業の所管課に対して、「A+B+C重層モデル」という評価ツールを提供することで、重層的支援に権利擁護支援を含めることを可能にしたといえます。具体的には、これまでの権利擁護支援をめぐる実績をCとして評価し、重層的支援の体制整備を意味するBに権利擁護支援センターの体

制整備を位置づけることで、A の重層的な支援に権利擁護支援を取り入れることが実現できるのです。

同モデルを活用するなかで、重層的支援体制整備事業実施計画において、権利擁護支援を導入し得た自治体が見出されています。

<引用文献>

- 1) 平野隆之 (2021) 「権利擁護支援をめぐる政策展開と社会福祉・地域福祉の課題－2つの当事者参加の実現に向けて－」『社会福祉研究』142, 23-35.
- 2) 平野隆之 (2020) 『地域福祉マネジメントー地域福祉と包括的支援体制』(有斐閣)
- 3) 平野隆之・住田敦子 (2022) 「権利擁護支援センターの自律的運営に求められる戦略的マネジメントー尾張東部権利擁護支援センター運営の共同研究からー」『日本の地域福祉』35,13-24.
- 4) 平野隆之 (2023) 『地域福祉マネジメントと評価的思考ー重層的支援体制整備の方法』(有斐閣)

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計9件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 平野隆之	4. 巻 142
2. 論文標題 権利擁護支援をめぐる政策展開と社会福祉・地域福祉の課題：2つの当事者参加の実現に向けて	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 社会福祉研究	6. 最初と最後の頁 23 - 35
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 平野隆之・住田敦子	4. 巻 13巻
2. 論文標題 権利擁護支援センターの自律的運営に求められる戦略的マネジメント：尾張東部権利擁護支援センター運営の共同研究から	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 日本の地域福祉	6. 最初と最後の頁 13 - 24
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 奥田佑子・平野隆之	4. 巻 13号
2. 論文標題 権利擁護支援の到達段階に応じた都道府県による市町村の体制整備支援 奈良県社会福祉協議会による「研究会事業」の事例から	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 地域福祉実践研究	6. 最初と最後の頁 37 - 46
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 平野隆之	4. 巻 142
2. 論文標題 権利擁護支援をめぐる政策展開と社会福祉・地域福祉の課題：2つの当事者参加の実現に向けて	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 社会福祉研究	6. 最初と最後の頁 23 - 35
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 平野隆之・住田敦子	4. 巻 13巻
2. 論文標題 権利擁護支援センターの自律的運営に求められる戦略的マネジメント：尾張東部権利擁護支援センター運営の共同研究から	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 日本の地域福祉	6. 最初と最後の頁 13 - 24
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 奥田佑子・平野隆之	4. 巻 13号
2. 論文標題 権利擁護支援の到達段階に応じた都道府県による市町村の体制整備支援 奈良県社会福祉協議会による「研究会事業」の事例から	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 地域福祉実践研究	6. 最初と最後の頁 37 - 46
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 永田祐	4. 巻 97
2. 論文標題 適切な後見人の選任および交代 - 地域連携ネットワークの役割と福祉と司法の連携に焦点を当てて	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 実践成年後見	6. 最初と最後の頁 3 - 13
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 平野隆之・小木曾早苗	4. 巻 33
2. 論文標題 地域福祉計画の進行管理による『多機関協働事業』の展開 - 高知県中土佐町の参与観察から	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本の地域福祉	6. 最初と最後の頁 13-24
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 平野隆之	4. 巻 86
2. 論文標題 地域共生社会に求められる権利擁護支援と市民後見推進の条件整備	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 実践成年後見	6. 最初と最後の頁 1-10
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件 (うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 平野隆之
2. 発表標題 A+B+C重層モデルを用いた評価活動による体制整備の有効性の研究
3. 学会等名 日本地域福祉学会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 永田祐
2. 発表標題 地域共生社会における権利擁護支援
3. 学会等名 全国権利擁護支援ネットワーク全国フォーラム (招待講演)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 平野隆之
2. 発表標題 多機関協働のモデル事業の推進と県単独事業との融合に関する研究
3. 学会等名 日本地域福祉学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 佐藤彰一
2. 発表標題 意思決定支援は可能か
3. 学会等名 全国権利擁護支援ネットワーク全国フォーラム
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 平野隆之	4. 発行年 2023年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 326
3. 書名 地域福祉マネジメントと評価的思考－重層的支援体制整備の方法	

1. 著者名 平野隆之	4. 発行年 2020年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 220
3. 書名 地域福祉マネジメント - 地域福祉と包括的支援体制	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	朴 俞美 (PARK Yumi) (10533383)	日本福祉大学・権利擁護研究センター・客員研究員 (33918)	

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	奥田 佑子 (OKUDA Yuko) (30469043)	日本福祉大学・福祉政策評価センター・客員研究所員 (33918)	
研究分担者	田中 千枝子 (TANAKA Chieko) (40276861)	日本福祉大学・福祉社会開発研究所・研究フェロー (33918)	
研究分担者	原田 正樹 (HARADA Masaki) (40287793)	日本福祉大学・社会福祉学部・教授 (33918)	
研究分担者	佐藤 彰一 (SATO Shoichi) (50162433)	國學院大学・法学部・教授 (32614)	
研究分担者	藤井 博志 (FUJII Hiroshi) (60336815)	関西学院大学・人間福祉学部・教授 (34504)	
研究分担者	上田 晴男 (UEDA Haruo) (80814136)	日本福祉大学・権利擁護研究センター・研究員 (33918)	
研究分担者	永田 祐 (NAGATA Yu) (90339599)	同志社大学・社会学部・教授 (34310)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------