

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 10 月 24 日現在

機関番号：47131

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2012～2015

課題番号：24653157

研究課題名(和文)小規模市町村における市民後見人育成の研修体制についての研究

研究課題名(英文)Study on the training systems to foster Citizen Guardians in small- local governments

研究代表者

古野 みはる (FURUNO, MIHARU)

福岡医療短期大学・その他部局等・講師

研究者番号：20613433

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、次のように3つの成果を得た。まず、市民後見人育成の研修については、自治体の人口規模に関わらず社会福祉協議会やNPO法人などに委託して実施しており、こうした団体が社会資源として重要な役割を果たしている。次に、複数の自治体で市民後見人育成の研修の実施や市民後見人活用のためのセンター設置を行っているところもあるが、これらは従前から自治体間の連携が図れている要件があった。

そして、ドイツでは市民後見人は減少傾向にあり、市民後見人への報酬等財源の問題から市民後見人の活用よりも予防的代理契約を推奨しているとの新しい知見を得ることができた。

研究成果の概要(英文)：Three results are obtained from the present study as follows. Firstly, as for the training course to foster Citizen Guardians, it is conducted by outsourcing to Social Welfare Council and incorporated non-profit organizations, etc. despite the human population size of local governments. Secondly, some local governments conduct the training course to foster Citizen Guardian and establish a center to utilize them, which was needed to meet a requirement of continued mutual cooperation among local governments.

Thirdly, in addition to them, it is revealed that Citizen Guardians (system) is on a declining trend in Germany and that preventive agency agreement is suggested more than utilizing Citizen Guardians from the issue of financial resources needed for giving a reward etc. to Citizen Guardians.

研究分野：社会福祉学

キーワード：市民後見人

1. 研究開始当初の背景

成年後見制度は介護保険制度の両輪として平成 12 年 4 月に導入された。最高裁判所によると申立て件数は年々増加し、平成 22 年度には 30,079 件(制度導入年 9,007 件)と過去最高を記録している。成年後見人等(成年後見人、保佐人および補助人)と本人との関係でみると、一人暮らしの増加や家族関係の希薄化などで親族の割合は年々減少し、代わって第三者後見人等(弁護士、司法書士、社会福祉士等)が選任されるケースが全体の約 4 割になっている。高齢社会をむかえ後見人の需要はさらに増してくると考えられ、専門職だけでは対応できない現状がある。

市民後見人の育成については、すでに先駆的な市町村、社会福祉協議会、弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職団体が中心になって地域の実情に応じた活動を展開しているが普及は進んでいない。日本成年後見法学会が行ったこれらの市町村への調査研究をはじめ、各専門職団体からも市民後見人育成の研修体系やその後の支援・監督体制の整備について問題提起はなされているが、研修体制の具体的な提示には至っていない。諸外国では、ドイツの成年者世話法が行政や民間の世話協会によって支えられ、裁判所は両者の支援を得て機能するなど司法、行政、民間のネットワークが構築されており、わが国で市民後見人を育成する際の参考になると考えられる。

筆者は、平成 23 年 3 月まで介護保険広域連合が運営する地域包括支援センターで権利擁護業務を担ってきており、小規模市町村が協働して様々な体制づくりを行なう経験をしてきた。また、平成 22 年 11 月に福岡市に開設した一般社団法人福岡成年後見センターあさひにおいて、社会福祉士として法律職と協働で活動しているが、行政、家庭裁判所、福祉・医療機関、専門職団体とのネットワークの必要性を痛感しているところである。今後、全国の市町村で市民後見人育成への取り組みが開始されるにあたり、これら社会資源が不足する小規模市町村において、市民後見人の育成及び活用を図っていくことが必要であると考えられる。

2. 研究の目的

平成 12 年 4 月に施行される改正介護保険法において、認知症対策の推進として「市民後見人の育成及び活用など、市町村における高齢者の権利擁護を推進」することが掲げられ、市町村で成年後見人等を確保するための人材育成を図るなど後見等に係る体制整備(市民後見推進事業)を求めている。

市民後見人については、親族以外の第三者後見人の担い手不足を補うだけでなく、地域福祉や市民参画という視点から捉えることでその意義と可能性が広がり、住民同士の見守りネットワークとしての機能を併せ持つ

と考えられる。

また、これまで市民後見人の育成については、先駆的な市町村、社会福祉協議会、弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職団体が中心になって地域の実情に応じた活動を展開しているが、社会資源が豊富な都市部が中心である。小規模市町村が単独で市民後見人を育成し、日常生活圏域において権利擁護の体制を作っていくのは困難が伴うと推測される。

本研究は、特に社会資源の不足する小規模市町村における市民後見人育成のシステムを広域的な視点で検討することで、これまで成年後見制度利用に消極的な小規模市町村における成年後見制度そのものの活用活性を図ることが可能になると考えられる。

3. 研究の方法

- 1) 市民後見人育成事業を実施している市町村、平成 23 年度から国のモデル事業を開始している市町村の実施状況を調査し(ヒアリング調査及びアンケート調査)我が国の市民後見人育成の現状と課題を分析する。
- 2) ドイツの成年者世話法の現状と課題を調査し、我が国での市民後見人育成の研修体制を含めた市民後見人活用に反映させる。
- 3) 上記の調査を分析することにより、市民後見人育成に必要な研修体系、支援・監督体制を提示したうえで、小規模市町村における市民後見人育成の方策、特に広域的な視点での体制づくりを提起する。

4. 研究成果

本研究は、小規模市町村における市民後見人育成の研修体制について、特に広域的な視点で検討し、育成後の市民後見人の活用を促進し、住み慣れた地域で権利擁護の仕組みを構築することを意図している。

まず、平成 24 年度に実施したヒアリング調査、平成 25 年度に実施したドイツ現地調査、平成 27 年度に実施したアンケート調査についてそれぞれ報告し、最後に研究全体の総括を行う。

1) ヒアリング調査

平成 24 年度に福岡県筑紫野市、福岡県大牟田市、熊本県水俣市、北海道余市町にヒアリング調査を実施した。いずれも市民後見推進事業を実施している自治体であり、人口規模が小さいところから調査対象とした。

特に、本研究の目的から研修の委託先、研修に取り組む前から土台となる組織があったか否か、市民後見人育成後の支援体制について報告する。報告内容については、平成 24 年度時点の状況である。

(1) 福岡県筑紫野市

「NPO 法人高齢者・障害者安心サポートネット」に委託している。

上記 NPO 法人実施の市民後見人育成研修

の参加者（行政職員、福祉従事者等）が研究会を発足。福祉に関する啓発活動を展開する市民グループ「ちくしの福祉村」が成年後見制度に関する公開講座を開催していた。

センターの運営は、上記 NPO 法人に委託するが、市も関与する予定である。

(2) 熊本県水俣市

「水俣市地域包括支援センター」に委託している。

認知症地域支援体制構築等モデル事業を機会に権利擁護のセミナー等を通じて、日常生活自立支援事業の支援員を育成し、支援員の活躍の場として市民後見人育成を始めた。

センターは水俣市社会福祉協議会に委託し、「権利擁護センター」として障がい者虐待防止センターの機能も設ける予定である。財政負担を少なくするために近隣の町も一緒にセンターに取り込みたい。

(3) 福岡県大牟田市

「大牟田市社会福祉協議会」に一部委託している。

平成 20 年 4 月に行政と専門職・機関らが「大牟田市高齢者・障害者権利擁護連絡会」を発足し、成年後見制度の適切な運営や普及啓発に関する協議を重ねてきた。

大牟田市社会福祉協議会に委託して成年後見センターを立ち上げる予定にしているが、法人後見を予定しており、市民後見人の位置づけは「有償ボランティア」と考えている。

(4) 北海道余市町

小樽市、余市町、積丹町、古平町、仁木町、赤井川村が「小樽市社会福祉協議会」に委託している。

小樽市の高齢者懇談会「杜のつどい」の活動が「小樽市民後見の会」への結成につながった。

国の定住自立圏構想で小樽市が平成 21 年 9 月に中心市宣言を行い周辺町村である上記北後志 5 町村と圏域を形成し、広域事業のメニューとして成年後見センターを設立している。

余市町社会福祉協議会が中心となって周辺町村をまとめ、センター設置が先行して、市民後見人を養成している。

いずれの自治体も市民後見人育成後の活用やバックアップ体制の拡充が必要であり、センターをどのような形で設立するか、委託先、財源、近隣市町村との連携が課題として挙げられている。

2) ドイツ調査

平成 24 年度は、ドイツの成年者世話法の現状と課題を調査するために、デュッセルドルフ市にて 2 つの世話協会（ディアコニー、フェアイン フュア ゾティアーレ ベトロング）、デュッセルドルフ市青年局家庭促進課

（世話官庁）、ノルトライン・ヴェストフォールン州裁判所（後見裁判所）を訪問した。報告内容については、平成 24 年度 3 月末現在の状況である。

まず、世話協会の役割は、ドイツ民法のなかで規定されており、協会所属名誉職世話人が行う世話に関する指導・管理、協会が行う世話に関する指導・管理、名誉職世話人の計画的な獲得、ふさわしい名誉職世話人の登用・紹介、名誉職世話人への教育の提供、名誉職世話人に対する相談・助言、予防的代理人に対する相談・助言、予防的代理及び世話命令に関する計画的な広報、世話の問題に関する共同の取組としての地域の協働事業体への協力である。

今回デュッセルドルフ市の 6 ヶ所の世話協会のうち、2 ヶ所の世話協会を訪問したが、いずれもどの活動に比重を置くかは異なるが、民法規定の役割は果たしていた。特に、世話協会同士や世話官庁、後見裁判所との連絡・調整等は密に行われており、これら相互の連携が図られている点は日本の参考となる点であった。

次に後見裁判所であるが、ドイツでは州の裁判所の中に成年後見を専門に扱う後見裁判所があり、裁判官と書記官が専門に対応していた。裁判官は成年後見について必要な知識や技術の教育を特別に受けたわけではないが、着任後研修を受けたりすることで経験を積んでいる。

日本と大きく異なる点は、裁判官が世話人を選任する場合には、被世話人に直接面接して状況を調査することが義務付けられている点である。裁判官が自宅や高齢者施設、精神科病院を訪問して本人と会い、さまざまな話をしたり、取り巻く環境を把握する等を通じて被世話人の権利を擁護していた。そして、それらが裁判所としてのきめ細やかな監督や許可につながり、世話官庁や世話協会との情報交換にもつながっている点であった。

最後に世話官庁であるが、世話役所法という法律に基づいて専門的に世話に関する業務を行う部署が行政機関のなかに設置されており、専門職が配置されている。その役割は、世話や予防的代理に対する相談、助言、申立支援、そして世話人の獲得や世話人の教育、裁判所への協力（調査にふさわしい世話人の推薦）等を行うこととされている。

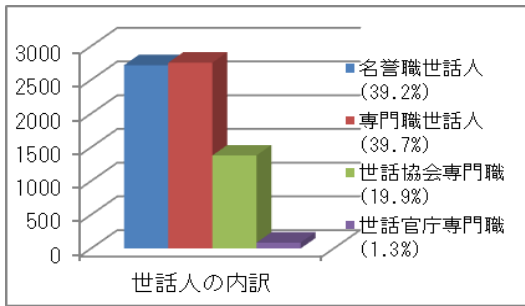
以上のように、各機関の綿密な連携が図れており、ドイツ世話法を世話協会、後見裁判所、世話官庁が三位一体で支えていることが実証された。

デュッセルドルフ市の世話人の現状については（2014 年 3 月現在）以下のとおりである。

人口 597,102 人に対し、6943 人（1.15%）の被世話人がおり、ドイツ全体の割合も同じのことであった。名誉職世話人は家族やボランティア、つまり市民後見人のことであり、専門職世話人はソーシャルワーカー等を指

している。

デュッセルドルフ市の世話人の状況



2013年3月末現在

ドイツ成年者世話法の課題としては、近年ボランティア世話人が減少していることである。また、現在、世話人への報酬等財源の問題から、世話人に代えて「最も信頼できる身近な人」との予防的代理契約を推奨している。世話協会、世話官庁の最も大きな業務は、世話人の育成や選任、バックアップよりも、予防的代理契約についての広報活動となっていて、予防的代理契約については国を挙げて取り組んでいる。

現在、我が国では市民後見人の活用を始め、成年後見制度全体の利用促進が図られているが、後見人への報酬という側面を見ると、今後はドイツのこうした現状について検討する必要があると考えられる。

3) 市民後見推進事業実施の自治体へのアンケート調査

平成27年度は、平成23年度以降市民後見推進事業に取り組んだ128の自治体に対し、質問紙を用いた郵送法による調査を行い、73の自治体から回答を得た(回収率57%)。本研究が、小規模市町村における市民後見人育成の研修体制について明らかにすることが目的であるため、回答のあった73の自治体を人口規模によって分類したところ、人口50万人以上(指定都市)が10自治体、人口20万人以上50万人未満(中核市)が20自治体、人口10万人以上20万人未満が15自治体、人口5万人以上10万人未満が14自治体、人口5万人未満が14自治体であった。

特に、ヒアリング調査で明らかになった研修の委託先、社会資源の状況、センター等の状況について報告する。

従前より権利擁護について活動する団体等の社会資源があった自治体が43、なかった自治体が30であり、これを自治体規模毎に見てみると次のようになる。

| 社会資源 | 社会資源あった | 社会資源なかった |
|----------|---------|----------|
| 人口規模 | | |
| 人口50万人以上 | 8 | 2 |
| 人口20万人以上 | 13 | 7 |
| 人口10万人以上 | 13 | 2 |
| 人口5万人以上 | 5 | 9 |
| 人口5万人未満 | 4 | 10 |
| 合計 | 43 | 30 |

また市民後見人養成研修を実施している自治体が69で、実施していない自治体が4であったが、研修の実施主体については(複数回答)委託機関に委託している自治体が59、複数自治体で実施している自治体が14、単独で実施している自治体が5であった。さらにセンター等の設置状況については、あると答えた自治体が46、ないと答えた自治体が16、今後予定している自治体が11であり、すでにセンターを設置している自治体のセンターの運営主体については、委託機関に委託が34、本自治体が5、複数自治体が3、その他が4となっている。

これら項目について、小規模な自治体は社会資源がなかった、大規模な自治体は複数自治体での実施が少ない、小規模な自治体はセンター等の設置が困難であると仮説を立てたが、自治体規模別に比較することが困難なため、次のように各群を人口、高齢化率、介護認定率の平均値で比較したところ、いずれも統計学的な有意差は認められなかった。

問3(権利擁護について活動する社会資源はありましたか)

| | 全体 (n=73) | | 問3(あった)(n=40) | | 問3(なかった)(n=30) | | t値 |
|-------|-----------|-----------|---------------|-----------|----------------|-----------|--------|
| | 平均値 | SD | 平均値 | SD | 平均値 | SD | |
| 人口 | 337850.08 | 572416.75 | 426007.91 | 678098.56 | 211490.53 | 345715.49 | 1.59 |
| 高齢化率 | 27.99 | 5.52 | 27.47 | 5.72 | 28.75 | 5.23 | -0.98 |
| 介護認定率 | 18.16 | 3.77 | 18.91 | 2.83 | 17.09 | 4.66 | 2.08 * |

**p<.01, *p<.05, †p<.10

問4-2(市民後見人養成研修の実施主体はどこですか)

| | 本自治体(n=6) | | 複数の自治体(n=14) | | 委託機関(n=30) | | F値 | 多量比較 |
|-------|-----------|-----------|--------------|-----------|------------|-----------|------|------|
| | 平均 | SD | 平均 | SD | 平均 | SD | | |
| 人口 | 143582.80 | 195342.30 | 198241.21 | 235738.91 | 385864.44 | 624575.27 | 0.95 | |
| 高齢化率 | 29.75 | 5.69 | 29.09 | 4.70 | 27.77 | 5.68 | 0.55 | |
| 介護認定率 | 17.72 | 1.53 | 19.94 | 2.33 | 18.18 | 4.05 | 1.37 | |

**p<.01, *p<.05, †p<.10

問5(市民後見人を安定的に活用するためのセンター等の組織はありますか)

| | ある(n=40) | | ない(n=18) | | 今後予定している(n=11) | | F値 | 多量比較 |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|----------|--------|------|
| | 平均 | SD | 平均 | SD | 平均 | SD | | |
| 人口 | 409670.57 | 671052.52 | 216874.19 | 354050.89 | 88311.18 | 71053.36 | 2.20 | |
| 高齢化率 | 27.53 | 5.19 | 27.99 | 5.75 | 29.94 | 6.58 | 0.84 | |
| 介護認定率 | 18.37 | 3.38 | 19.05 | 4.43 | 16.00 | 3.87 | 2.40 † | |

**p<.01, *p<.05, †p<.10

よって、市民後見推進事業を実施した自治体においては、市民後見人育成の研修、その後の安定的な後見人を活用するための体制整備等について、人口規模による違いはなかったといえる。

そして、市民後見人育成の研修やセンター等の設置については、ほとんどの自治体が委託機関に委託しているケースが多く、自治体規模に関わらず社会福祉協議会を始めとする委託機関の存在が大きいことが明らかとなった。

4) まとめ

研究全体をまとめると、ヒアリング調査を実施した4つの自治体では、市民後見人育成にあたり、従前より権利擁護を担う社会資源の存在が大きかったが、市民後見推進事業を実施している自治体へのアンケート調査においては、社会資源の有無と研修実施自体に相関はなかった。これは、市民後見推進事業という国のモデル事業であり、一定の予算もつくことから、特に土台となる社会資源がなくても市民後見人育成に係る事業を実施しやすかったことが考えられる。

しかし、いずれの場合も研修の具体的な実施内容やバックアップ体制を確立するためのセンター等の設置については、委託機関に委託しており、市民後見人育成には専門的知識や専門職の配置が可能な委託機関の存在が不可欠であることが明らかとなった。委託機関は社会福祉協議会が約6割を占めていたが、日常生活自立支援事業や地域福祉の実績から、社会福祉協議会が委託先に選択されやすいと考えられる。

北海道の余市町は、筆者が懸念した過疎地域ならではの社会資源の不足や財政面の課題から、周辺自治体と共同で研修体制やセンターの運営を行っていたが、アンケート調査においては、委託先の社会福祉協議会が都道府県単位で連携し、センター設置を含めて広域的に研修の実施やバックアップ体制を確立している大阪府の事例もあった。これらは、従前から自治体間の連携が図られているという要件が広域的な体制づくりを可能にしていた。

今後、全国の市町村で市民後見人を育成し、さらに安定的に活用していくためには、社会福祉協議会をはじめとする地域の社会資源と自治体が密に連携を図り、権利擁護全般の相談支援を担うセンター等の存在が不可欠となる。また、特に小規模市町村が市民後見人育成やセンター設置を行っていくためには、従前から他の事業等を通じて連携を図っている周辺自治体との関係も重要となってくるであろう。

最後に、ドイツでは、市民後見人から「最も信頼できる身近な人」へと後戻りしている状況を見ると、市民後見人だけでなく成年後見制度そのものの利用促進の動きについても、今後精査していく必要があるといえる。

5. 主な発表論文等

[学会発表] 計1件(1件予定)

「小規模市町村における市民後見人の研修体制についての研究 - 第1報 - 」、古野みはる、今村浩司

日本社会福祉学会 九州社会福祉学会
鹿児島国際大学：2014.6.29～2014.6.29

「小規模市町村における市民後見人の研修体制についての研究 - 第2報 - 」、古野みは

る

日本介護福祉学会大会(予定)
長野大学：2016.9.3～2016.9.4日

6. 研究組織

(1) 研究代表者

古野 みはる (FURUNO MIHARU)
福岡医療短期大学 保健福祉学科 講師
研究者番号：20613433

(2) 研究分担者

今村 浩司 (IMAMURA KOJI)
西南女学院大学 保健福祉学部 准教授
研究者番号：80636382