

地域福祉権利擁護事業に関する改善提言

2005年5月6日

日本弁護士連合会

第1 提言の趣旨

1999年10月に地域福祉権利擁護事業が開始してから既に5年が経過した。制度実施以来、本事業の利用者数は年々増加し、その相談内容も生活全般にわたるようになってきており、判断能力が低下した利用者の権利擁護の実績を積み重ねてきているところである。

しかし、本事業に対するニーズが高まる一方で、各実施主体による取り組みの格差や制度的な限界などから、あらゆるニーズに対して十分に応え切れているとは言い難い状況も見られる。

当連合会は、日常生活を営むのに困難を抱えている当事者の権利擁護を実現するために、本事業のさらなる積極的な活用を目指すべく、本事業の制度改善のための提言を行うものである。

第2 改善提言

- 1 潜在的ニーズを掘り起こすために基幹的社協（社会福祉協議会を以下「社協」という）のみならず、市町村単位で相談窓口の設置、啓発活動等地域社会に対して積極的に働きかけるべきである。
- 2 福祉サービスの利用に困難を伴っているあらゆる高齢者や障害者が本事業を利用できるように本事業の対象者をさらに拡大すべきである。
- 3 利用者の利用料負担を軽減し、利用抑制を解消するため、大幅な財源補助を行うべきである。
- 4 専門員・生活支援員による援助の量と質を確保するために、専門員・生活支援員の増加、専門員・生活支援員に対する専門的な研修、専門員・生活支援員の安定的雇用を行うために、必要な財源補助を行うべきである。
- 5 本事業の適正な実施をするために、できるだけ小さな単位で契約締結審査会・運営適正化委員会を設置すべきである。
- 6 成年後見制度の利用が必要な対象者については、積極的に成年後見制度市町村長申立を活用すべきである。

第3 提言の理由

1 ニーズの掘り起こし

地域福祉権利擁護事業は、1999年10月の事業発足以降の利用状況は増加傾向にあるとは言え、介護保険制度の円滑な実施や成年後見制度の補完をするというニーズに十分に応え切れているとは言い難い。特に、知的障害者や精神障害者の利用が認知症高齢者と比較して低調である（平成15年度実績。全契約締結件数6252件の内、認知症高齢者等が4048件、知的障害者等が945件、精神障害者等が883件、その他が376件）。

また、本事業の実績は、都道府県によって格差があることも特徴的である。もちろん、本事業における基幹的社協への委託金の格差による影響も大きいですが、地域福祉に関する取り組みの差も指摘できよう。現実にはニーズが存在するにもかかわらずこれを家族や限られた近隣者の負担に委ね、実施主体にまでニーズが届かないあるいは吸い上げようとしないうらいが見受けられる。また市民の間にも本事業の意義が十分に知れ渡っておらず、広報努力に消極的であるところもある。

本事業をより活性化させ、基幹的社協のみならず、各市区町村社協においても潜在的な地域におけるニーズを的確に掘り起こすために、地域に密着した相談援助窓口を設置したり、地域住民に対する啓発活動を行ったり、市区町村や民生委員など地域社会と適切なネットワークを作るなど、地域社会に対する積極的な働きかけが必要である。

2 利用対象者の拡充

- (1) 本事業では、利用対象者として、判断能力が不十分な者（認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等であって、日常生活を営むのに必要なサービスを利用するための情報の入手、理解、判断、意思表示を本人のみでは適切に行うことが困難な者をいう。）であること、本事業の契約内容について判断し得る能力を有していると認められる者であること、のいずれにも該当することを要件としている。

当初、施設入所者や入院患者については本事業の援助対象としないなどの限界も存在したが、平成14年4月1日からは、社会福祉施設入所者及び入院患者についても本事業の援助対象とし、判断能力がない者であっても、成年後見制度の利用により本事業の対象となり得ることが明記されるようになったことは評価できる。

- (2) しかし、実際の運用状況を見ると、全契約者数のうち、施設や病院、グループホーム利用者は2割程度にとどまっており（平成15年度実績。全契約者数6252件の内、施設が434件、病院が646件、グループホームが284件）、県によっては、施設や病院、グループホームでの利用が1件もない地域も存在する。

近時、施設利用者の権利擁護の観点から、利用者の財産管理を行わない施設等も増えてきているが、現在でも、施設利用者の財産管理を施設職員が行っている施設

も数多く存在する。しかし、きちんとした財産管理委託契約もなく適正処理を担保するシステムもないまま、施設や病院による横領事件や不明瞭な会計処理が行われることも多く存在し、施設や病院による金銭管理は望ましいあり方とは言えない。

もちろん、本事業よりも成年後見制度の利用が望ましい利用者もあるであろうが、成年後見制度の対象者でない者や成年後見制度の利用の必要までではない者なども数多く存在しており、成年後見制度を補完する制度として本事業に対するニーズは極めて高いと言えよう。

- (3) また、成年後見人との契約締結実績も増加傾向にあるが、安易に成年後見制度と本事業の両制度の併用を認めてしまうと、成年後見人が本事業に心身の状態・生活の状況に関する配慮を全面的に委ねてしまい、成年被後見人に対する配慮を軽視してしまう危険性があるのではないかと危惧も指摘されている。

たしかに、成年後見人は全面的な財産管理権を有し被後見人の身上にも配慮すべき責務を負っている。しかし、財産管理面と身上監護面の双方について十分な能力を有する成年後見人を確保することは困難であるのが実情であり、被後見人の状況に応じて、適切な連携、協力体制を確保するために本事業を利用することは、利用者本人の福祉のためにも極めて有効である。

特に、成年被後見人の在宅生活を支援するためには、成年後見人とともに本事業による定期的な訪問による見守りは、極めて重要な役割を担うことになるのである。

- (4) また、援助対象者の要件に該当する者の中でも、短期で入院をする者や福祉サービスの契約締結段階のみの利用（例えば、契約に立ち会って欲しい）を希望する者もいる。このような場合、契約締結能力の審査に比較的時間がかかることや、一時的な利用では継続したサービス提供が困難なことなどの理由から、契約締結に消極的になる場合があるようである。

しかし、短期間でも、福祉的支援を望んでいる利用者にとっては、サービスを提供することが望ましいことである。契約締結能力の審査についてはできる限り速やかに行うことができるし、短期間の予定でスタートしたとしても、その後、信頼関係を築いて継続的な支援に結びつく可能性もあるので、積極的に提供できるよう配慮すべきである。

- (5) 更に、本事業は対象者を「判断能力が不十分な者」に限定しているが、判断能力が不十分ではないが、身体障害があるために福祉サービスの利用に困難を伴っている利用者も数多く存在する。しかし、判断能力が不十分とは言えない者の場合には、本事業のように気軽に利用できる支援サービスが不足しているのが現状である。

現在でも、本事業の弾力的運用によって、福祉サービスの利用に困難を伴う身体障害者に対して本事業を実施している地域も存在するが、実施主体の裁量に委ねられているため地域による格差は大きいと思われる。

そこで、判断能力のある身体障害者についても日常生活を営むのに必要なサービスを利用することに困難があり、援助のニーズが高い場合には、本事業と同様の支援サービスが行えるように制度を改正すべきである。

3 利用料負担の軽減

本事業の実施には、一定の公的補助が存在するため、一般の民間が行っているサービスの原価を大幅に下回る利用料設定になってはいるが、必ずしも低額とはいえない有料の制度である。また、実施主体によって利用料の設定額も異なる。しかし、福祉サービスを利用しなければならない高齢者や障害者は、老齢基礎年金や障害基礎年金しか受給していない者も多く、必ずしも高額の利用料ではないとしても、高齢者や障害者にとっては負担感の大きい制度となっている。

現在、生活保護受給者に対しては、福祉サービス利用援助にかかわる利用料について援助制度が存在しているが、書類預かりサービスの利用料に対する援助制度は存在していない。また、非課税世帯や低所得者については、利用料の援助は、一部の社協で自主的に実施しているほかは、ほとんど存在しない。

地域における潜在的なニーズを掘り起こし、本事業をより活性化させるためには、高齢者や障害者にとって、経済的な負担感の少ない制度としなければならない。

そこで、本事業を利用する際の利用料については、国庫補助および地方自治体の補助を大幅に投入し、利用料の減免措置を積極的に行っていくべきである。

4 専門員・生活支援員の増加

本事業の実績が、潜在的ニーズの多さに比してさほど伸びていない原因の一つとして、専門員・生活支援員の不足も指摘できる。専門員・生活支援員は、人数が不足していることから業務量が過重となってしまう、実施主体の処理能力の限界を見越して、利用者との契約を社協の側で控えてしまっているケースも多数存在している。

地域における潜在的ニーズを掘り起こし、そのニーズに十分対応するためには、専門員・生活支援員の充実は必要不可欠である。

そこで、各市町村社協において専門員・生活支援員を拡充することが必要であり、そのために、国庫補助および地方自治体の補助を大幅に投入すべきである。

5 専門員・生活支援員の資質の向上

本事業は判断能力が不十分な者を援助対象としていることから、自己決定権を尊重するためには、利用者本人の意思ないしは意向を尊重するコミュニケーション技術や対人援助技術を十分身に着ける必要がある。また、専門員・生活支援員は利用者の財産を含め生活全般にわたる様々な相談に関わり利用者の生活を支えるという重要な役

割を担っている。中には、虐待や権利侵害、いわゆる多問題家族等の深刻な課題を抱えた利用者への対応が必要なケースも見られ、法律的な知識も含む幅広い知識が要求される。

そこで、利用者の自己決定権や安心な生活を保障するためには、専門員・生活支援員の資質を向上させるための取り組みと研修が必要不可欠である。

また、専門員・生活支援員の雇用形態について、専門員であっても非常勤職員としての配置となっているものも多いが、生活支援員に至っては、その約4分の3が登録制で時間給の雇用形態となっている。安定かつ継続的な利用者への支援を行うためには、その実施にあたる専門員・生活支援員が安定した雇用形態となっている必要がある。

専門員・生活支援員が不安定な雇用形態となっていることの背景には、各市町村社協の厳しい財政事情が存在しており、専門員・生活支援員を常勤雇用とするために、国庫補助および地方自治体の補助を大幅に投入すべきである。

6 契約締結審査会・運営適正化委員会による監督機能の充実

本事業に対しては、契約締結審査会の設置により、医療・法律・福祉の各分野における専門的な見地から審査を行い、契約の適正さを確保することとなっている。また、運営適正化委員会の設置により、本事業の充実および透明性・公平性を担保するために、事業運営全般を監視すると共に、本事業の苦情の解決を図っている。

本事業の契約締結事例の中でも、特に、対応困難なケースや契約締結能力の低いケースに対しては、実施主体のみの判断ではなく、専門的ないし第三者的な見地から審査・監視を行う必要性が特に高くなる。場合によっては、随時、契約締結審査会ないし運営適正化委員会に助言を求め、事業を実施することが望まれる。

ところが、実際には、ケース毎の審査に時間がかかること、審査会を頻繁に開催できないために、審査会への報告、追認事項が増えてしまっているとの問題点も指摘されており、それぞれのケースについてきめ細かな対応ができていないことが窺われる。

対応困難なケースや契約締結能力の低いケースこそ、本人の自己決定権等の権利を侵害するおそれが高いが故に、契約締結審査会や運営適正化委員会による迅速かつきめ細かな審査・監視が必要である。

そのために、基幹的社協において定期的な開催を確保してその監督機能の充実化を図ることはもちろん、地域の具体的なニーズに機動的に対応できるようにするため、例えば市区町村単位ごととか、地域ブロック単位ごとなど、地域の実情に応じてできるだけ小さな単位で契約締結審査会や運営適正化委員会を設置するように制度を構築すべきである。

7 成年後見制度への移行

本人の判断能力が低下した場合、財産管理・処分など日常生活の範囲を超える法律行為が必要となった場合、入院・入所等の居所の移動が必要となった場合などについては、本事業による対応は困難であり、成年後見制度を利用する必要性が生じる。

そこで、成年後見制度利用の必要性が見込まれる場合には、できるだけ早くから申立権者である親族や市区町村窓口に連絡を取り、情報提供を行い、連携を図っておく必要がある。市町村申立については、平成15年に当連合会も活性化を求める意見書を提出しているが、実際の運用に当たっては未だに消極的な市町村も多いため、具体的なケースに際しては、市町村社協から市長申立を行うように積極的に申し入れをする必要がある。

以 上