

新潟市障がい者地域自立支援協議会 権利擁護部会 最終報告

平成 23 年 10 月 6 日

はじめに

権利擁護には様々な課題があるが、判断能力が不十分な人達に対する支援は特に切実な課題であろう。

国は成年後見制度利用支援事業等を施策として立ち上げ、啓発・利用促進を図っているが、十分な状況には程遠い現状があり、当市においても例外ではない。

本部会では、この点に着目し、何故、利用が低調なのか、その原因はどこにあるのか、対策として今早急に可能な事は何なのか？に論点を絞り、議論を進めてきた。

この結果、平成 23 年度から成年後見制度利用支援事業とサービス利用計画作成対象者の見直しが行われ、改善することが出来た。

本年 6 月 17 日には、本部会にも大きな関わりがある障害者虐待防止法が成立し、全てのライフステージを網羅する虐待防止法体系が完成したことになる。障害者虐待防止法の施行期日は、平成 24 年 10 月 1 日であり、法による体制が整うまでまだしばらく時間がかかる。

今後の当市の権利擁護セーフティネット構築の要となる相談支援体制、新たに提案させていただく「権利擁護センター」の内容にも大きく係ることであり、今後の国の動きを注意深く見定めながら議論を進めていく必要がある。

「新潟市における成年後見制度普及のためのアクションプラン」は、こうした背景と市の現状を踏まえた現実的な工程表であり、ワーキングチームの設置の提案もさせていただいた。

今回の報告・提案は、地域セーフティネット形成に向けての提言であり、成年後見制度の利用支援を中心とする課題に絞っており、当市の権利擁護システム構築の全体像からすれば、ほんの一部、出発点に過ぎない。

したがって、本部会は、全体会に対し、本格的な権利擁護体制構築に向け更なる取り組みの継続を求めるものである。このことを前提に、最終報告本文、アクションプランを提案する。

権利擁護部会の概要

<設立の経緯>

平成20年10月～平成21年2月の障がい者地域自立支援協議会連絡調整会議において、成年後見制度及び日常生活自立支援事業について協議を行った結果、障がい者の権利擁護については様々な課題があることから、専門部会である権利擁護部会の必要性が発案された。

その後、平成21年3月27日開催の第3回新潟市障がい者地域自立支援協議会全体会において設立が承認、部会の方針や委員構成に関する検討を踏まえて、平成22年5月に発足した。

<協議内容>

障がい者の権利擁護については、成年後見制度の普及のために必要な体制作りをはじめ、日常生活自立支援事業の活用にかかる課題、虐待や権利侵害の防止等、様々な課題を有するが、本部会では、喫緊の課題である成年後見制度の普及について重点的に議論してきた。

<活動実績>

平成22年10月4日開催の第6回全体会において、権利擁護部会から新潟市成年後見制度利用支援事業及びサービス利用計画作成費の対象者の見直し（いずれも拡大）を提言した。市では本提言を踏まえて平成23年度より新たに予算措置し、要綱等所要の見直しを行った。

議論の経過

	開催日	概要
第1回	平成22年5月7日	各委員からの課題報告
第2回	平成22年7月9日	新潟市成年後見制度利用支援事業について
第3回	平成22年9月17日	議論のまとめと11月以降の議事について
第4回	平成22年11月5日	課題の再抽出
第5回	平成23年1月7日	地域包括支援センターにおける事例報告
第6回	平成23年3月4日	これまでの議論のまとめ アクションプランの作成
第7回	平成23年5月13日	アクションプランの作成
第8回	平成23年7月1日	アクションプランの作成 最終報告骨子作成
第9回	平成23年9月2日	アクションプランの作成 最終報告作成

1. 新潟市成年後見制度利用支援事業について

【事業概要】

新潟市成年後見制度利用支援事業は、成年後見制度の市長申立を行った認知症高齢者及び知的障がい者のうち、生活保護受給者または生活保護受給者に準じる者について、成年後見人等に支払う報酬の一部を助成するものである。

- 新潟市成年後見制度利用支援事業については、対象者に精神障がい者が含まれておらず、助成内容も申立に要する費用が対象外となっており、対象となる申立の種類も市長申立に限られている。
- また、事業の利用実績は高齢者の1件にとどまり、事業が広く活用されていない状況である。
- 権利擁護部会では、新潟市において成年後見制度普及のためのシステムの構築にあたり、本事業が市民にとってわかりやすく、利用しやすい事業に改めることが不可欠であると考え、「成年後見制度利用支援事業の対象者の拡大等について」（平成20年3月28日厚生労働省事務連絡）に沿った市要綱の見直しを行い、対象者を拡大すべきという旨の報告をした。
- 上記報告を踏まえて、市では平成23年度より予算措置し、下記新旧対象表のとおり、事業の見直しを行ったところである。

<新潟市成年後見制度利用支援事業の改正内容>

改正事項	改正前	改正後
対象者	認知高齢者, 知的障がい者	認知高齢者, 知的障がい者, <u>精神障がい者</u>
助成内容	後見人等に支払う報酬	後見人等に支払う報酬, <u>申し立てに要する費用</u>
申立て種類	市長申立てのみ	市長申立て, <u>本人申立て, 代理人申立て</u>

<課題と更なる改善策>

- 本事業の実施要綱には未だあいまいな表現や専門用語が多く、一般市民にわかりづらい。事業がより広く活用されるために、他都市の実施要綱を参考にし、誰の目にもわかりやすい要綱を作成し、利用しやすい事業に改めるべきである。
- また本事業が、当事者だけでなくサービス事業所間でも知られていない実態を踏まえ、積極的な広報を行い、活用を推進すべきである。

- 事業の対象要件の一つである「生活保護受給者に準じる者」については、判断基準があいまいであり、このことが、事業が活用されにくい一因となっているのではないか。「生活保護受給者に準じる者」の取り扱いについては、当事者である障がい者や支援者を含め、誰の目から見ても明らかでわかりやすい基準を設けるべきである。
- また、「生活保護受給者」の基準自体ハードルが高いことから、要件の緩和と、より柔軟な対応を検討すべきである。
- 現在新潟市では、成年後見制度の市長申立のガイドラインが明確でないことから、支援の現場では、市長申立てできる・できないについて判断することができず、適切に行政に繋ぐことが困難な状況である。よって、新潟市における市長申立のガイドラインを早急に作成すべきである。

2. 相談支援体制について

- 権利擁護部会では、相談支援体制について議論するにあたり、地域包括支援センターに所属する委員から高齢福祉における地域包括支援センターやケアマネージャーの役割についての情報提供や、高齢者の権利擁護に関する事例報告を受けることができた。
- 高齢福祉における権利擁護の問題について理解を深める中で浮き彫りになった課題が、障がい福祉におけるケアマネージャーの不在である。
- 障がい福祉においては、ケアマネージャーが制度的に不在であるため、高齢者に比べて当事者を中心としたネットワークが築きにくく、保護者が負担を抱え込みがちな傾向が見られる。
- また、地域包括支援センターのように、障がい者が成年後見制度について相談することができ、かつ申立支援が受けられる窓口が必要である。
- こうしたケアマネージャーや地域包括支援センターの不在によって生じる課題を、既存の社会資源によってカバーすることで、障がいを持つ家族の問題を保護者が抱え込むことなく、障がい者を中心とした支援のネットワークを築きやすい体制を整備すべきである。

- 相談支援体制を検討する際は、ケアマネージャーおよび地域包括支援センターの役割を参考にするとともに、相談支援事業所を始めとする既存の社会資源を有機的に活用し、チーム支援が組みやすい体制作りを念頭に置くべきである。
- 具体的には、平成24年4月以降の、いわゆるつなぎ法に基づく国の制度改正の内容を踏まえ、サービス利用計画を中心とした一般相談と、より専門的な相談への対応（成年後見制度の相談を含む）に棲み分けし、前者を指定相談事業者、後者を委託相談支援事業者が担うことを提案する。これについては、今後相談支援連絡会において議論する必要がある。

3. 専門職のサポートについて

- 支援者が成年後見制度の申立支援をする中で、該当する後見類型、市長申立に繋げることが可能か等、判断に迷うことがあることから、支援者をスーパーバイズしてくれる人がいると心強い。よって、成年後見制度についての相談窓口としては、一般的な相談のほかにも、支援者を対象に専門相談ができる窓口も必要である。
- 前述の相談支援体制の整備を踏まえて、成年後見制度の初歩的な相談から専門相談に対応可能であり、かつ委託相談支援事業所をバックアップする「権利擁護センター」を設立すべきである。
- 権利擁護センターについては、富士宮市において既に設置している事例もあることから、先進都市の事例を参考に、新潟市におけるセンター設置と運営のあり方について早急に検討すべきである。
- また、専門職のバックアップについては障がい福祉に特化せず、高齢者福祉も含めた新潟市の福祉分野全体に関わる課題として検討されるべきである。

4. 導入段階の支援及び後見的支援について

- 権利擁護部会では、障がい者の成年後援制度利用に関する支援として、具体的には以下の項目について議論した。
 - (1) 成年後見制度利用の導入段階における支援
 - (2) 成年後見制度を既に利用している場合の支援
 - (3) 成年後見制度以外の後見的支援の必要性
- (1) について、導入段階の支援とは成年後見制度の申立を行うまで、または成年後見制度の申立後に成年後見人等が選任されるまでの間のつながりの支援のことを示す。成年後見人等の選任を待たずに早急な支援が必要な場合には、選任されるまでの空白期間をカバーする仕組みを検討する必要がある。
- (2) について、権利擁護部会では、相談支援事業者が支援のネットワークに加わることで、成年後見人等を交えたチーム支援が組みやすくなるということから、成年後見制度を利用している障がい者はサービス利用計画作成費の対象とすべきである旨の報告を行った。
- 上記報告を踏まえ、市では、障害福祉サービスを利用する障がい者が被成年後見人等である場合、サービス利用計画作成費の対象とすることとし、平成23年度より予算措置したところである。
- (3) について、「後見的支援」とは、成年後見人等が行う法的行為以外の身上監護、及び成年後見制度を敢えて選択しない場合でも成年後見制度に近い形の支援が受けられる仕組みのことであり、これらについては個別事例や先進都市の事例等を踏まえ、引き続き検討する必要がある。

5. 制度の周知及び啓発について

- 障がい者本人の判断能力が乏しい場合、必要なサービスと障がい者を適切に結びつけるためには、本来、成年後見制度を活用し、法定代理人によって利用契約が結ばれるべきであるが、実際には、家族が成年後見制度の申立てを行うには制度が難解なことから、活用されにくい状況である。
- 成年後見制度及び新潟市成年後見制度利用支援事業については、当事者や福祉サービス関係者に対し、市から積極的な周知とPRを行うべきである。

- また、通所または入所サービスを利用する障がい者やその家族にとって、施設職員は身近な相談先であることから、成年後見制度について相談を受けた際に、適切に専門機関に繋ぐことができるよう、施設職員に対しても周知を図るべきである。
- 施設職員や行政職員のスキルアップのために、既に開催されている研修会を積極的に活用するほか、例えば福祉関係者向けの研修会で成年後見制度に関する講義を設けることも検討すべきである。
- 成年後見制度については、制度を利用することにより守られる権利がある一方、制度の類型によっては制限される権利があることについても正しく伝え、制度に関する正しい知識を身につけることができるよう、啓発活動が必要である。

6. アクションプランの作成について

- 権利擁護部会では各分野に所属する委員から、障がい者の成年後見制度に関する現状や課題について報告を受け、前述の課題の整理及び解決に向けて必要な取組みについて議論してきた。
- しかし、実際に取組んでいくためには、個別事例や他都市の事例を踏まえて、引き続き具体的検討を重ねていく必要があることから、部会としてはこれまで出された課題を整理し、成年後見制度の普及を目指す施策の指針として「新潟市における成年後見制度普及のためのアクションプラン」を作成するとともに、アクションプランに沿って実働するワーキンググループの編成を提案する。
- このアクションプランは、これまで部会で検討してきた課題、及び課題の解決に向けた取り組み内容、これまでの議論を踏まえた取組方針を盛り込んだものである。権利擁護部会では、全体会による承認を得た後に、新潟市障がい者施策推進協議会に対し、本アクションプランを踏まえた第3期新潟市障がい者計画の策定を提言したい。
- 権利擁護部会では、今回の報告をもって活動を一時休会とするが、次のステップとしてワーキンググループの設置と検討に入り、そのワーキンググループの検討結果が出るのを待って、活動を再開したい。

- 具体的な検討を行うワーキンググループについては、以下2つの設立を提案する。構成員や開催時期等については全体会による承認後、検討することとする。

<ワーキンググループ①>

権利擁護センター，及び成年後見制度の導入段階における支援・後見的支援について検討するグループ

<ワーキンググループ②>

新潟市成年後見制度利用支援事業の更なる見直しと市長申立のガイドライン作成について検討するグループ