

京都府社会福祉協議会が担う
法人後見あり方検討会報告書

< 抜 粋 >

令和5年3月31日

社会福祉法人 京都府社会福祉協議会

はじめに

社会福祉協議会は、判断能力が不十分となっても住み慣れた地域で本人らしさや尊厳を保ちつつ豊かに暮らすことができる地域共生社会の実現に向けて、地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）を推進してきました。平成11年10月の事業開始以来、令和5年度では、京都市を除く京都府内の実利用者は約900名、延べ利用者数は約3,000人と年々利用者が増加しています。本事業は、京都府民の地域生活の安心を支えるセーフティネットとして大きな役割を發揮してきました。

さて、日本社会は少子高齢化・人口減少が急速に進展し、家族や地域の人と人のつながりの希薄化が進み、孤立・孤独の問題が顕在化している状況にあります。このような中、府民の権利擁護ニーズに対し地域社会で支える仕組みの拡充・再構築が喫緊の課題となっています。このため、社会福祉協議会においては、地域福祉権利擁護事業の推進に加えて、成年後見制度を用いた支援（法人後見）体制の整備並びに、制度のすき間に陥っている多様な権利擁護ニーズに応える新しい支援メニューの開発など、総合的な権利擁護支援の仕組みの構築が求められています。

広域社会福祉協議会である京都府社会福祉協議会は、市町村社会福祉協議会との連携や社会福祉法人の協力を前提に法人後見を担う可能性を探るため、「京都府社会福祉協議会が担う法人後見あり方検討会」を設置し、総合的な権利擁護支援の体制構築に向けた今後の方向性と取り組み課題について検討を重ね、この度、報告書として取りまとめました。

本会は、検討会での議論を踏まえ、厚生労働省「持続可能な権利擁護支援モデル事業」に取り組むこととしており、本検討会が示した指針の実現に向けてさらなる実践につなげてまいります。

最後になりましたが、検討会座長の小賀野晶一中央大学教授・千葉大学名誉教授を始め、学識経験者2名、福祉関係者3名、京都府行政関係者3名の検討委員の方々には、有益で示唆に富む貴重な御助言と執筆協力をいただきましたことに、心から感謝申し上げます。

令和5年3月31日 社会福祉法人 京都府社会福祉協議会
会 長 小 畑 英 明

目 次

1．検討会設置の目的、背景及び概要

- (1) 検討会設置の目的
- (2) 検討会設置の背景
- (3) 検討方法

2．検討会で得られた結論（ 概括・全体像 ）

- (1) 目指す社会像
- (2) 検討会の結論（ 考え方 ）
- (3) 当面の具体的な取組み

3．あり方検討会の主要論点（ 分析と展開 ）

[1] 社会福祉協議会（ 社会福祉法人 ）による権利擁護支援を通じた地域づくり（ 意義 ）

- (1) 目的

- (2) 意義と視点
- (3) 他機関・団体、専門職等との協働と社会福祉法人への期待

[2] 地域福祉権利擁護事業と成年後見制度の総合的・一体的再編成

- (1) 京都府内の地域福祉権利擁護事業の運用状況
- (2) 地域福祉権利擁護事業の支援の範囲を超える場面
- (3) 法人後見への移行

[3] 京都府社会福祉協議会が担う法人後見推進の役割

[A] 京都府社協が法人後見を実施するケース

- (1) 想定される支援対象者
- (2) 支援内容・方法 (概観)
- (3) 京都府社協の役割
- (4) 町村社協 (社会福祉法人) の役割、実施に関わる意義
- (5) 京都府社協と町村社協 (社会福祉法人) の業務分担
- (6) 不正防止の仕組化

[B] 市町村社協 (社会福祉法人) が法人後見を実施するケース

- (1) 京都府社協の役割
- (2) 不正防止のチェック体制

[4] 権利擁護支援の担い手育成

- (1) 権利擁護支援の担い手を育成する意義
- (2) 法人後見専門員、法人後見支援員 (法人後見サポーター) の確保、養成
- (3) 京都府内法人後見実施体制にかかるシンクタンク機能

[5] 財源確保と後見報酬のあり方

- (1) 低所得、資産を保有しない利用者への支援
- (2) 持続可能な法人後見推進体制構築のために必要な財源確保

[6] 社会福祉法人 (福祉サービス提供機関) による法人後見推進と利益相反問題対応

- (1) 社会福祉法人が権利擁護支援に関わる意義の理解促進
- (2) 具体の検討の進め方及び利益相反問題対応

[7]権利擁護支援メニューの総合化

- (1) 権利擁護支援の総合化
- (2) 法人による任意後見契約
- (3) 多様な権利擁護支援メニューの整備

4 . 検討会コアメンバー委員コメント

5 . 令和 5 年度の京都府社会福祉協議会の実施計画

- (1) 京都府社協の実施体制
- (2) 令和 5 年度 of 取組目標

6 . 付録・資料

1 . 検討会設置の目的、背景及び概要

(1) 検討会設置の目的

京都府社会福祉協議会は、令和4年度「京都府社会福祉協議会が担う法人後見あり方検討会」を設置しました。

検討会による検討項目は、次の3項目です。

- 1) 京都府社会福祉協議会が担う法人後見実施のあり方
- 2) 法人後見実施市町村社会福祉協議会への京都府社会福祉協議会による法人後見監督支援体制の整備のあり方
- 3) 当事者本位・参加を軸とした地域福祉権利擁護ネットワークの今後強化すべき機能

(2) 検討会設置の背景

1) 地域共生社会の実現と権利擁護支援体制の構築

少子高齢社会や人口減少社会の進展、人々の生活の多様化や複雑化が進む今日、家族や地域の見守り機能が弱くなってきています。このようななか、障害や認知症などがある判断能力が不十分な人にとっても、地域生活を送るうえでの不自由や不安を抱え、孤独・孤立に陥りやすいなど生きづらい状況が強まっています。一人ひとりの自己決定権や多様性が尊重されるなかで自己実現を遂げることができ、誰もが住み慣れた地域でつながり、生きがいや役割を持ち、助け合いながら豊かに生き生きと暮らしていくことのできる地域共生社会の実現が求められています。

京都府社会福祉協議会（以下、「京都府社協」という）は、市町村社会福祉協議会（以下、「市町村社協」という）と連携して、自己決定・意思決定を支える地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）を推進し、人のつながりや居場所の確保などの地域支え合いの地域づくりに取り組んでいます。

京都府内における擁護支援ニーズはますます高まってきており、地域福祉権利擁護事業の利用希望者が増加していることに加えて、利用者の判断能力が一層低下した後の支援体制が課題となっています。また、本事業の支援メニューは、福祉サービスの利用援助、日常的な金銭管理支援や通帳・印鑑、重要書類の預かり支援などに限られており、これらに属さない支援ニーズに対応できる仕組みが必要となっています。

従前では、判断能力が不十分な方を支える「成年後見制度」における後見人等は、主に親族関係者が担うのが通常でした。しかしながら、近時は身寄りのない人、親族等による支援が難しい環境にある人が増加するとともに、財産管理とともに身上保護（暮らし全般のサポート）の支援を必要とする人が多くなっています。そこで、近年では、成年後見制度の担い手として急速に、親族以外の第三者、特に弁護士、司法書士、社会福祉士の成年後見関連専門職が多くを占めるようになっていきます。

一方、権利擁護支援ニーズの増大とともに、担い手の確保が課題となっています。京都府内における上記の成年後見関連専門職は、既に対応可能な人員の許容限界に達しつつあることに加えて、京都市内に多く偏在していることから京都府北部地域や南部地域において切実な問題となってきています。

この点、専門職が少ない地域においても権利擁護支援体制を実現する方法として法人後見の実施が期待されています。そして、社会福祉協議会のみならず一般社団法人や NPO 法人などの非営利法人が法人後見事業の重要な担い手となりつつあります。しかし、特に町村部においては、ほとんどの地域で十分にカバーされておらず、当該自治体における財政基盤や人材確保などの面から単独で整備することが困難な状況となっています。

京都府民の誰もが、どの地域に暮らしていても必要なときに権利擁護支援を利用できるようにする仕組みづくりが大切です。その具体的な方法の1つとして、京都府社協が京都府広域による支援体制の構築に主体的に参加し役割を発揮するなかで、市町村社協や社会福祉法人が、本来持ち合わせている人的資源や地域連携ネットワークの力を活かしながら地域貢献としての「法人後見」支援に参画できるステージをつくることを検討する必要があります。

国は、地域における権利擁護支援の仕組みづくりについて、令和4年4月より、第二期成年後見制度利用促進基本計画を示しています。成年後見制度と地域福祉権利擁護事業との連携の推進、社会福祉協議会をはじめとする法人後見の推進、社会福祉協議会を含めた地域連携ネットワークの構築などを重要ポイントに掲げています。

また、多様化する権利擁護支援ニーズに対応する新たな支援の仕組みの開発、新たな連携・協力体制の構築による生活支援・意思決定支援の検討など、総合的な権利擁護支援策の充実を図るものとされています。

このような体制を京都府内においてもどのように構築し、実現するのかが課題となっています。

2) 京都府内の地域福祉権利擁護事業の実施と法人後見の取組み状況

京都府社協及び市町村社協は、地域福祉権利擁護事業を1999年（平成11年）より取り組

んでおり、制度発足以来、利用者数はほぼ右肩上がりに増えています（令和 4 年度末時点；京都市内を除く京都府内実利用者数 899 名、延利用者数 2,973 名）。

特に、京都府内の丹後・中丹などの北部地域では、成年後見専門職の人数が少なく、後見人等の担い手の確保や調整が難しくなっています。そのことから、地域福祉権利擁護事業においても、成年後見制度の担い手不足をカバーして支援を引き受けている状況が見られ、実利用者数の対人口比は京都府平均の 2 倍前後と高くなっています。

そもそも、地域福祉権利擁護事業は不十分ながらも判断能力のある当事者との「契約」による支援を前提としています。しかし、これらの地域では、適切な支援策が決まるまでの間、契約締結のための判断能力に疑義がある場合であっても、当面の支援を開始することがあります。

しかしながら、福祉施設や福祉サービスの利用などの契約締結行為や本人が保有する資産、居住家屋の維持・管理、借金の整理や年金請求手続きなどの支援は、地域福祉権利擁護事業では法的な権限を持ち合わせておらず対応が難しくなっています。

そこで、問題解決の手段として、法人による成年後見の実施・体制の構築（法人後見）が期待されているところです。令和 5 年 3 月末時点で、京都府内では、京都市、福知山市、舞鶴市、綾部市、長岡京市、南丹市の各社協が法人後見実施体制を講じており、さらに、令和 5 年度以降に、宮津市、京丹後市、木津川市の各社協がそれぞれ法人後見の実施に向けて準備に向けて取り組んでいるところです。

一方、法人後見は、利用者の後見報酬のみに基づいて独立して事業運営するためには、100 名程度の利用者の支援実績が必要とされています。町村部においては、当面、1 名～数名程度の利用者にとどまると想定した場合、各町村社協において単独で法人後見事業を立ち上げることは、必要な財源及び人材の確保両面から相当に厳しい状況にあると言わざるを得ません。

3) 京都府社協が担う法人後見のあり方検討

京都府社協は、市町村社協に対し本会自主財源を用いて「立ち上げ支援」の補助の仕組みを平成 30 年度より準備するなど、法人後見の実施体制の整備や実施を促進しています。今回、さらに一歩推し進めて、「京都府社会福祉協議会が担う法人後見あり方検討会」を設置し、京都府社協が法人後見を担うこととし、特に町村社協や社会福祉法人などと役割分担を行うことによる新しい法人後見の仕組みを構築し、京都府内全域に整備できないかを検討することとしました。

特に、京都府社協の場合、①支援を必要としている本人との間で、直接的な利益相反関係となることが限定的であること、②法人後見委員会（仮称）の設置や財産管理面、チェ

ック・監督体制などがバナンスの構築に重点を置くことができること、③人材育成のための研修や会議など法人後見運営の支援に注力できること、④広域的に関係機関・団体（特に行政、中核機関、各種相談支援機関、成年後見専門職・団体等）と連携を深めることができることなどのメリットを活かすことができます。

また、市部の社協が実施している法人後見の運営支援も必要です。人材育成面やノウハウ提供における広域的なサポート体制による支援のほか、当該市社協が提供する福祉サービス事業と法人後見の実施において利益相反問題が生じる場合に、京都府社協が法人後見監督を担うことの可能性について検討を加えることとしました。

4) 新しい地域福祉権利擁護ネットワークの構築と多様な権利擁護支援の仕組化

今後の権利擁護支援ニーズが増加し、また多様化することが想定されます。第二期成年後見制度利用促進基本計画では、「優先して取り組む事項」として任意後見制度の利用促進が掲げられていることから、京都府社協による任意後見制度の実施の可能性が問題となり、実施に向けた検討が必要です。

また、従前の成年後見制度や地域福祉権利擁護事業ではカバーすることができない利用者のが必要とする権利擁護支援ニーズに基づいて、簡易な金銭管理支援、身寄りのない人への身元保証、居住支援、多様な意思決定支援方策の拡充など、関連領域における権利擁護ニーズ・課題の抽出と対応について検討を加えることとしました。

(3) 検討方法

検討会委員の全員及びオブザーバーで検討を行う「本会議」を開催しました。（令和4年9月5日から令和5年3月24日までに5回開催）また、本会議に先立って準備会を開催しました。（令和4年8月9日）会議では、委員相互の自由な意見交換を大切にし、これを委員会の成果として吸収することに努めました。京都府の地域性を追求することに努めました。議事録を丁寧に整理し、委員会における議論の透明化を図りました。

並行して、本会議と本会議の間に小賀野座長、佐藤副座長、中野コアメンバー委員による「コアメンバー会議」を設け（5回）、前回本会議の議論の成果と次回本会議の議事の確認を行うとともに、コアメンバーと事務局の意思疎通を図りました。そして、次回議事に必要と思われる資料の収集に努め、本会議における議論の創造性を求め、活発化を図りました。

特に、本会議及びコアメンバー会議の開催期間中に事務局が関係機関・団体にヒアリング

を実施し（12回）、その結果を報告し議論を深めました。

事務局は、プロジェクトチーム体制により福祉部長（坂田徹）を統括、福祉部生活支援課（堀池暢子囑託）が担当し、同部生活支援課（浅見陽子副主査）、同部地域福祉・ボランティア振興課（岸祐太主査 ※12月まで）、総務部福祉経営推進課（渡邊一真課長）、同部総務課（北尾尚子主査）の6名が参加しました。（役職等は令和5年3月現在）

[検討会委員名簿 敬称略]

選出枠	委員氏名	所属	
学識経験者	小賀野 晶一	中央大学 法学部 教授	座長
	佐藤 千恵	京都府立大学 公共政策学部 教授	副座長
	中野 篤子	公益社団法人 成年後見センター・リーガルサポート 常任理事 公益社団法人 認知症の人と家族の会 理事 司法書士	コアメンバー 委員
福祉関係者	樋口 幸雄	京都知的障害者福祉施設協議会 会長 社会福祉法人ライフサポート協会 理事長	
	田辺 茂雄	与謝野町役場 福祉課 課長	
	津田 勝二	社会福祉法人京丹波町社会福祉協議会 事務局長	
京都府行政	岩田 晋一	健康福祉部 高齢者支援課 課長	
	杉本 圭哉	健康福祉部 地域福祉推進課 課長	
	大辻 忍	健康福祉部 障害者支援課 課長	

※役職等は令和5年3月現在

[オブザーバー・出席者名簿 (敬称略)]

機関・団体名	出席者
厚生労働省	社会・援護局 地域福祉課 成年後見制度利用促進室 川端 伸子 成年後見制度利用促進専門官 稲吉 江美 成年後見制度利用促進専門官
全国社会福祉協議会	水谷 詩帆 地域福祉部 副部長
京都家庭裁判所	田熊 枝里 後見センター 主任書記官 梶原 由起子 後見センター 主任書記官
京都弁護士会	舟木 浩 高齢者・障害者支援センター運営委員会 弁護士(つくし法律事務所)
京都社会福祉士会	堀 善昭 権利擁護成年後見事業部 部長 中野 友香 権利擁護成年後見事業部 副部長
京都府	石川 郁 健康福祉部 地域福祉推進課 主事 浅田 史 健康福祉部 障害者支援課 主事 今井 昭二 障害者・高齢者権利擁護支援センター 社会福祉士

[6]社会福祉法人（福祉サービス提供機関）による法人後見推進と 利益相反問題対応

[論点]

- (1) 社会福祉法人が権利擁護支援に関わる意義の理解促進
 - ・地域公益活動としての権利擁護支援への社会福祉法人の参画
 - ・社会福祉法人の持つ対人援助スキルの提供
 - ・法人職員のモチベーションやスキルを高める機会
- (2) 具体の検討の進め方及び利益相反問題対応

(1) 社会福祉法人が権利擁護支援に関わる意義の理解促進

法人後見に取り組む社会福祉法人は全国的にも限られており、京都府内においても社協以外の社会福祉法人による法人後見実施は確認できていません。社会福祉法人は地域公益活動に積極的に取り組むことが責務とされており（社会福祉法24条2項）、法人の対人援助専門スキルを活かして、権利擁護支援の担い手として地域における法人後見実施に参画することが期待されます。

今後、京都府社協は社会福祉法人関係組織（京都府社会福祉法人経営者協議会、京都府社会福祉施設協議会、各種別協議会等）との協議を十分に積み重ねて、社会福祉法人による法人後見の可能性、権利擁護支援の取組についての考え方の整理や方向性を検討する必要があります。

社会福祉法人は、その提供する日常的な生活支援サービスを通して、本人の生活状況や望んでいること、家族の希望などを普段において把握しやすい立場であり、法人職員が直接的に権利擁護支援に関わることによって本人の生活の質の向上が期待されます。

また、当該法人職員にとっても、相談援助の職務の幅を広げる機会となり、業務のやりがい（モチベーション）やスキルアップの機会につながることから、法人経営において職員への定着支援の効果も期待されるところです。

(2) 具体の検討の進め方及び利益相反問題への対応

社会福祉法人が、権利擁護支援や法人後見に参画するための具体的な方法や活動の範囲などについてはさらなる研究が必要です。法人の日常的な業務遂行のなかで課題となっている権利擁護の問題について、具体的な事例の把握や分析を行うなどケーススタディを重ねることからスタートさせる必要があります。

特に、契約により福祉サービスを日常的に提供する社会福祉法人が、同時に利用者の後見等を引き受ける場合、法的に「利益相反」が発生する可能性が生じます。

この点、社会福祉法人の運営は、株式会社等一般の民間法人とは異なり、公益性や非営利性など公的な性格が強いことから強い公的規制を受けています。監督官庁(所轄庁)による厳格な指導・監査が行われ、法人として遵守すべき事項について運営実態の確認が行われることになっており、法人運営の適正さが担保されていると言えます。

そこで、社会福祉法人による法人後見の実施を、利益相反の問題に関連させて形式的な論理により一律に消極的に捉えるのではなく、利用者、家族、法人職員にとってのそれぞれの意義を評価するとともに、法人後見実施により予測される課題やリスクを検討し、個別ケース毎に検討する視点が大切です。

たとえば、①京都府社協が後見監督人となる方法(民法849条、851条)、②当該法人与京都府社協と共同法人後見を実施して支援の内容に応じて役割分担する方法などが考えられます。

併せて、地域福祉権利擁護事業についても、生活支援員の確保など人的体制の確保が困難となっている地域があります。社会福祉法人の関係職員が、地域福祉権利擁護事業の支援業務の一部を担うことができるかについて、全国動向を視野に置きながら検討していく必要があります。

[7] 権利擁護支援メニューの総合化

[論点]

- (1) 権利擁護支援の総合化
- (2) 法人による任意後見契約
 - ・法人による任意後見契約の締結の推進
 - ・任意後見契約後の見守り支援と確実な発効手続につなげる仕組み化
 - ・任意後見契約発効後の監督体制
- (3) 多様な権利擁護支援メニューの整備
 - ・遺言による預託指示、遺言執行者の指定の支援、後見信託制度の活用
 - ・ライフデザインノート
 - ・死後事務委任契約
 - ・居住支援（身寄りのない人への支援）、身元保証
 - ・簡易な金銭管理支援

(1) 権利擁護支援の総合化

本人が主体的に自らの意思で自ら望む生活を地域で送ることができるように、多様化する権利擁護ニーズに十分に応える取り組みが必要です。

地域福祉権利擁護事業及び成年後見制度による支援が途切れることのないように運用の改善を図ることが大切です。そして、本人の意思決定支援を充実させるため、本人のニーズに基づき最適な支援が提供できるよう、任意後見制度の活用やその他の多様な支援メニューを準備・開発することが必要です。併せて、本人の心身の状況が悪化する状況に至る前に、本人意思を十分に確認するための仕組みを講じることが大切です。

(2) 法人による任意後見契約

第二期成年後見制度利用促進基本計画では、「優先して取り組む事項」の1番目に、「任意後見制度の利用促進」を基本方針として掲げています。「任意後見制度の利用が増加することを想定し、各地域において、社会福祉協議会を含め適切な担い手の育成を進める」となっており、法人による任意後見契約の締結を推進する必要があります。

また、任意後見契約締結後、法人が見守りや日常生活支援の提供、アウトリーチ支援、定期的な評価（モニタリング）を継続実施することにより、本人の判断能力低下などの状

況が生じた場合に、切れ目なく適切に任意後見制度利用開始（発効）手続きにつなげる仕組みが必要です。加えて、市町村社協（社会福祉法人）による任意後見が開始する場合には、京都府社協が「任意後見監督人」として役割を発揮する体制を整えることが必要です。

（３）多様な権利擁護支援メニューの整備

地域福祉権利擁護事業、成年後見制度及び任意後見制度の公的な権利擁護支援制度のほか、関連領域の制度の積極的な活用や、本人に、きめ細やかに必要な支援を届けるための仕組みを整備する必要があります。

具体的な例として、下記のようなものが考えられます。

- １）遺言による預託指示、遺言執行者の指定の支援、後見信託制度の活用など
- ２）ライフデザインノート等による意思表示のサポート、ライフデザインの支援
- ３）死後事務委任契約の支援（公正証書や法律専門職チェックによる公正・安全な契約）
- ４）身寄りのない人への居住支援、身元保証
- ５）簡易な金銭管理支援（判断能力の不十分さはないが、不安を感じる場合など）

多様な権利擁護支援メニューは、本人が地域生活を送るうえで、身近な市町村において整備、充実が図られるべきです。京都府社協は、これらの仕組み化に向けて情報提供や検討・協議の場を設けるなどバックアップする役割が期待されています。

[5] 財源確保と後見報酬のあり方

[論点]

- (1) 低所得、資産を保有しない利用者への支援
- (2) 持続可能な法人後見推進体制構築のために必要な財源確保
 - 1) 公的財源の確保
 - 2) 社会福祉法人による地域公益活動
 - 3) 民間財源の活用

(1) 低所得、資産を保有しない利用者への支援

生活保護世帯のほか、生活保護世帯以外の低所得世帯で資産を十分に保有していない方も、安心して権利擁護支援（法人後見支援）を利用できるようにする必要があります。後見報酬をねん出することが困難な方への後見報酬の助成のあり方について、早急な成年後見制度利用支援事業の充実が求められます。

(2) 持続可能な法人後見推進体制構築のために必要な財源確保

財源確保は、後見報酬のほか、概ね3つの方面から確保をすることが考えられます。

1) 公的財源の確保

京都府社協が法人後見を実施する場合に、京都府内市町村、京都府による財政支援等のあり方についての検討が必要です。特に、生活保護利用者や生活困窮状況にある人への支援、専門職単独での実施や複合的な課題を抱えるなど要保護性の高い方への支援は、公的責任による支援の必要性が高く、成年後見制度利用支援事業の充実をはじめとする早急な公的助成制度の整備が不可欠です。

2) 社会福祉法人による地域公益活動

社会福祉法人は地域貢献を果たす役割・使命を持っており、権利擁護支援を地域公益活動の一つと位置づけることにより、法人による活動財源の拠出の可能性について検討をいただくことを働きかけます。

3) 民間財源の活用

広く府民の権利擁護支援にかかる理解や支持、協力を求める観点から寄付を広く募ることや休眠預金の活用の研究、企業等からの寄付や基金の仕組化などに取り組む必要があります。