

は し が き

本研究会は、平成16年度に引き続き、介護保険法改正に伴い創設される地域包括支援センターをめぐる権利擁護のあり方について検討してきた。その成果をまとめたのが本報告書である。

市町村における権利擁護に関心をもつ各当事者、行政関係者、職能団体を代表して参加していただいた委員の検討結果をこのように上梓することは、たいへん意義深いことである。全体としての統一性に欠けたり、細部の詰めが不十分なところがないわけではないが、新しい視点、斬新な提言が随所にみられ、大いに参考になる報告書である、と確信している。また、実態調査は、権利擁護に関するものとしては本邦初であり、その結果を本報告書で公表する意義もきわめて大きい。本報告書が有効に活用されることを期待したい。

本研究は、平成17年度老人保健事業推進費等補助金（老人保健健康増進等事業分）事業として行われた。実態調査に関しては、厚生労働省老健局認知症対策推進室並びに最高裁判所事務総局家庭局には全面的なご協力をいただいた。衷心から感謝申し上げたい。

日本成年後見法学会としては、今後とも市町村における権利擁護機能を学会の主要なテーマの一つと位置づけて、研究を続けていきたい。各位のご指摘を今後ともお願い申し上げます。次第である。

2006年3月

日 本 成 年 後 見 法 学 会
市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会
座長 新井 誠

目次

はじめに < 5 >

平成17年度報告書概要 < 6 >

第1部 権利擁護施策・事業の現状と課題 < 11 >

I 関係機関・団体の取組みと課題 < 12 >

1 市町村における実践例 < 12 >

2 知的障害者親の会の活動 < 12 >

3 地域で進める権利擁護 < 12 >

【資料1】 大規模自治体の取組み—横浜市の例— < 14 >

【資料2】 市長申立の積極的活用（町田市） < 18 >

【資料3】 有限責任中間法人北九州成年後見センター等が支える官民協働の権利擁護システム（北九州市） < 23 >

【資料4-1】 知的障害者親の会の成年後見制度に対するニーズと現実 < 27 >

【資料4-2】 知的障害者の権利擁護と成年後見について（兵庫） < 31 >

【資料4-3】 知的障害者の成年後見制度活用について（岩手） < 33 >

【資料4-4】 引継志向の成年後見とコミュニティフレンドの模索（千葉） < 35 >

【資料5】 障害者プランに位置づけた法人後見の取組み（秦野市） < 37 >

【資料6】 社会福祉協議会が主体となる取組み < 41 >

【資料7】 地域における専門職ネットワークで成年後見に取り組む（出雲） < 47 >

【資料8】 「補助型」後見活用モデル事業（大津市） < 53 >

【資料9】 消費者被害への対応（仙台） < 57 >

【資料10】 有限責任中間法人多摩南部成年後見センターの概要 < 62 >

II 認知症の早期発見と成年後見制度早期利用の課題 < 64 >

1 地域における認知症早期発見と支援の課題 < 64 >

2 成年後見制度を早期に利用するための課題 < 67 >

第2部 成年後見人等の養成・確保の現状と課題 < 71 >

I 成年後見制度の利用状況 < 72 >

II 第三者後見人等に要求される専門性 < 73 >

III 後見人等候補者推薦団体の候補者養成の現状 < 73 >

1 弁護士会 < 74 >

2 司法書士会 < 75 >

3 社会福祉士会 < 76 >

IV 新たな後見人等候補者の養成 < 78 >

V	市民後見人の養成	< 79 >
1	市民後見人のイメージ	< 80 >
2	対象者について	< 80 >
3	養成研修	< 81 >
4	市民後見人としての留意すべき事項	< 81 >
5	市区町村、NPO等の役割	< 82 >
6	受任体制の整備	< 84 >
7	課題	< 85 >
	【資料1-1】 社団法人成年後見センター・リーガルサポート研修実施要綱	< 86 >
	【資料1-2】 社団法人成年後見センター・リーガルサポート会員執務規則	< 92 >
	【資料2】 成年後見人養成研修（社団法人日本社会福祉士会）	< 94 >
	【資料3】 世田谷区における区民後見支援員・区民後見人育成の取組み	< 97 >
	【資料4-1】 世田谷区養成研修カリキュラム	< 104 >
	【資料4-2】 東京都研修カリキュラム	< 105 >
	【資料4-3】 地域福祉後見サポートセンター第三者後見人養成研修プログラム（伊賀市）	< 106 >

第3部 都道府県別にみた後見等開始事件の認容状況〈平成16年度〉

< 107 >

I	認容状況の概況	< 108 >
1	平成16年度に認容された後見等開始事件の状況	< 108 >
2	本人属性（年齢）	< 108 >
3	該当年齢人口に対する後見等開始事件の認容件数	< 108 >
4	認容された後見等開始事件における、成年後見人等の属性別にみた傾向	< 108 >
5	市町村長申立件数	< 109 >
	〈図1〉 平成16年度の後見等開始事件の認容件数と都道府県人口10万人あたりの認容件数	< 110 >
	〈図2〉 平成16年度に認容された後見等開始事件における本人の属性（年齢）別件数	< 111 >
	〈図3〉 本人年齢別にみた人口あたりの後見等開始事件の認容件数	< 112 >
	〈図4〉 平成16年度に認容された後見等開始事件における成年後見人等の属性別件数	< 113 >
	〔表1〕 市町村長申立件数	< 114 >
II	参考データ（バックデータ）	< 115 >
	〔表1〕 平成16年度の後見等開始事件の認容件数と家庭裁判所所在都道府県人口10万人	

目次

あたりの認容件数 < 115 >

〔表2〕 平成16年度に認容された後見等開始事件における本人属性（年齢）別件数
< 116 >

〔表3〕 本人年齢別にみた人口あたりの後見等開始事件の認容件数 < 117 >

〔表4〕 平成16年度に認容された後見等開始事件における成年後見人等の属性別件数
< 118 >

第4部 全国市（区）自治体権利擁護マップ < 121 >

I 調査実施概要 < 122 >

1 調査の目的と背景 < 122 >

2 調査実施フレーム < 122 >

II 全国市（区）自治体権利擁護に関する事業取組状況調査結果 < 123 >

1 成年後見や権利擁護関連事業の実施状況 < 123 >

〔表1〕 平成16年度関連事業の実施状況 < 125 >

〔表2〕 実施している事業分野数 < 126 >

2 権利擁護センター、成年後見センター等の専門機関の設置・運営・支援を行っている団体の活動状況 < 127 >

〔表3〕 権利擁護センター・成年後見センター等の専門機関101機関の組織運営・事業プロフィール < 127 >

〔表4〕 実施しているセンター事業分野 < 128 >

3 市市区町村長申立の体制と実績 < 128 >

〔表5〕 市町村長申立の体制 < 129 >

4 成年後見制度利用支援事業実施の状況 < 129 >

5 地域福祉権利擁護事業の取組状況（平成16年度） < 130 >

〔表6〕 社会福祉協議会との日常的連携 < 130 >

III 全国市（区）権利擁護マップ（試版） < 131 >

□人口規模別にみた関連事業実施・該当総数（上位10市（区）） < 132 >

〔表1〕 人口規模 3万未満 < 132 >

〔表2〕 人口規模 3万～10万未満 < 132 >

〔表3〕 人口規模 10万～50万未満 < 133 >

〔表4〕 人口規模 50万以上 < 133 >

□全国市（区）自治体権利擁護マップ < 134 >

[付録] ・研究会委員名簿 < 154 >

・研究会開催経過 < 156 >

はじめに

成年後見制度は2000年4月にスタートした。この新しい制度の基本理念である「ノーマライゼーション」「自己決定権の尊重」「残存能力の活用」等は社会に定着しつつあるように思われるが、成年後見制度それ自体の利用は芳しくない。日本成年後見法学会としては、成年後見制度の利用を促すことが焦眉の急であると考えている。本研究会が学会に設置されたのも、成年後見制度を活用するための叡智を結集するためであった。

この目的を実現するために、研究会にはできるだけ多様な組織、機関、団体等の意見を反映しうるように参加メンバーを選出した。そして議論の内容も論点をとりわけ絞り込むことなく、メンバーには多岐にわたる問題について自由に発言していただいた。したがって、本報告書は一定の結論や方向性を提示するものとはなっていないことをあらかじめご了解いただければ幸いである。

日本成年後見法学会は、成年後見制度のさらなる普及のためには、成年後見法の趣旨に照らし、任意後見制度の活用、補助制度の利用促進が重要であると考えており、成年後見人の担い手としては「市民後見人」が不可欠であると考えている（第2部参照）。そのような考え方を実現するためには、認知症高齢者を早期に発見して、任意後見制度や補助制度につなげていく必要があり、ひいては地域での権利擁護のネットワークが機能している必要がある（第1部Ⅱ参照）。また、地域で生活する障害者が安心して暮らしていけるようなネットワークも必要である（第1部Ⅰ参照）。

本報告書には、上記のような課題が各地域でどのように認識されており、各職能団体でどのように議論されているかが盛り込まれている。今後の成年後見、権利擁護の普及にとって必須の資料となっているのではないか。特に全国市（区）自治体権利擁護マップ（第4部参照）は、成年後見、権利擁護に関する本邦初の全国調査であり、今後の議論に与える影響は極めて大きいのではないか。

日本成年後見法学会は、本報告書の成果に基づいて、次年度も成年後見制度普及のための検討を引き続き行っていきたい。

市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会 平成17年度報告書概要

【研究の目的】

- 2000年4月に現行の成年後見制度がスタートしたが、この5年間でみると制度利用は必ずしも芳しくなかった。
- しかし、今後、認知症高齢者の急増、高齢者世帯の急増、地域で暮らす障害者の増大などの動向の中で、今後、成年後見制度の利用をはじめとする権利擁護機能の充実強化への必要性はますます高まっている。
- 高齢者虐待防止法（略称）の施行、介護保険改正における地域包括支援センターでの権利擁護機能の制度化などにより、権利擁護機能について市町村行政の責務となった。
- これらの状況の中で、地域でさまざまな権利擁護機能の拡充を目指した実践が展開をみせ、今後の権利擁護機能のあり方を考えるうえで参考になる例が多い。
- 一方、成年後見制度の運用の中で、第三者後見人等として後見業務を受任してきた、弁護士・司法書士・社会福祉士等の専門職のみでは受任者が不足する事態がみられるようになり、この状況を打開するための方策が必要と考えられるようになってきた。
- これらの検討の前提として、成年後見制度の運用状況の把握、自治体における権利擁護施策の現状の把握が必要となっている。
- 以上の認識を踏まえ、成年後見制度を中心とする権利擁護機能のあり方について事例の収集、調査の実施、これらを踏まえた課題整理と問題提起を行った。

【第1部 権利擁護施策・事業の現状と課題】

- 第1部では、地域で展開しているさまざまな権利擁護、成年後見制度にかかわる実践事例を紹介した。
- 市町村における取組みとして、大規模自治体としての横浜市における権利擁護施策の課題、町田市における成年後見制度市長申立ての積極的活用の取組み、北九州市の行政と民間の協働による権利擁護システム構築の事例を紹介した。
- 今後の大きな課題として、障害者における権利擁護の課題の事例として、全日本手をつなぐ育成会と地域の親の会の取組事例、および障害プランでの取組みを紹介した。
- また、地域での権利擁護の取組みとして、伊賀市における社会福祉協議会の取組み、出雲市の出雲成年後見ネットワークの活動の事例、成年後見補助類型活用へむけた大津市のNPOあさがおの活動事例、仙台市のNPOの民間権利擁護団体エールの活動などを通じて、民間団体の活動の現状を紹介した。
- これらの地域の取組事例の検討を通じて課題となった認知症の早期発見および成年後見制度を早期に利用するための補助類型活用の課題について、問題提起を行った。
- 特に成年後見制度は判断能力の低下した者の単なる「財産管理制度」ではなく当事者の

「意思決定支援」制度、あるいは「福祉的機能」を図る制度である。この認識に基づき、早期対応のために補助制度の活用とこれを実現するための補助人候補者の育成が緊急の課題である。

【第2部 成年後見人等の養成・確保の現状と課題】

- 現在のところ第三者の専門職後見人等として活動しているのは弁護士3600人、司法書士・社会福祉士が4400人と推計され、累計では約8000人が選任された（最高裁判所概況による）。
- 今後、後見人等の推薦要請の増大は専門職の後見人等養成の現状をみると早晚限界に近づくと思われる。成年後見制度の利用を必要とする者がいるにもかかわらず、後見人等の候補者数が限られているために利用できないなどの事態が生ずることは、絶対に避けなければならない。
- 前記専門職以外の市民の中から後見人等の候補者を養成し、専門性が要求されない事案についてはこれらの候補者を積極的に活用することが考えられる。この後見人等候補者は福祉的観点から社会に貢献しようとする社会貢献の意欲を要件とすべきである。
- すでに、一般市民を対象とした後見人の養成が各自治体、NPO等で進められている。しかし、一般市民がなり手となる後見人等といえども、本人の権利擁護者である点においては専門職後見人等と同質であり、また後見人等としての責任が決して軽減されるわけではない。そのためには、実務上の疑問などを相談できる窓口、フォローアップ研修を行う体制、家庭裁判所等と連携する体制などが用意されていなければならない。
- 市民後見人養成の課題は、市民後見人のイメージの確立、市民後見人の要件、養成研修、実践的な実習の必要性、市民後見人に求められる倫理と規律、市民後見人の相談窓口、継続研修、執務管理、後任者の手配、関係機関との連携、家庭裁判所との協議、保険の適用などのサポート組織および、受任体制の整備の必要性などがあり、早急に具体的検討が必要である。
- 市民後見人の制度的位置づけ、サポート組織として制度的裏づけのある「市民後見人協会」の創設、市民後見人協会の適格性の審査機関の設置など、早急に検討を開始すべきである。

【第3部 都道府県別にみた後見等開始事件の認容状況】

- 最高裁判所事務総局家庭局より資料の提供を受け、平成16年度における後見等開始事件の認容件数についての統計を各家庭裁判所管轄内別の統計を都道府県別の事件数として、集計、表示した。
- 平成16年度の後見、保佐、補助の認容件数は、全国で1万4284件。うち、後見が86.3%を占める。
- 認容件数では、東京（1786件）、神奈川（1367件）が抜きんでて多く、全体の2割を占める。

- 家庭裁判所が所在する都道府県人口10万人当たり認容件数では、島根（36.0）が抜きんでて高く、滋賀（19.1）、鳥取（18.7）、鹿児島（17.8）、石川（17.1）、富山（17.0）、山梨（16.0）、神奈川（15.7）、東京（14.4）の順で続く。
- 〔本人属性（年齢）〕 認容された法定後見のうち本人属性（年齢）が明らかな1万4279人の年齢をみると、本人年齢65歳以上が6割を占めている。（東京、岩手、高知、京都では7割以上）
- 本人年齢65歳未満の割合が、過半数～3分の2に達しているのは、滋賀、島根、山梨、鹿児島、山形、長野の各県である。
- 〔該当年齢人口に対する後見人認容件数〕 65歳未満人口10万人に対する認容件数は、島根（32.1）、滋賀（16.1）、鹿児島（14.8）、山梨（13.2）の順で高い（全国では5.6）。
- 65歳以上人口1万人に対する認容件数は、東京（5.9）、神奈川（5.9）、鳥取（5.1）、石川（4.9）、島根（4.6）の順で高い。
- 〔認容された法定後見人の属性別にみた傾向〕 平成16年度に認容された法定後見人の、親族・親族以外の構成比をみると、全体でも8割を親族が占め、親族以外の後見人は20.4%となっている。親族後見の割合は、島根県で最も高く、認容された後見人の95%を占めている。他方、親族以外の後見割合が高い（3割以上）のは、滋賀、岡山、東京、群馬である。
- 平成16年度、後見開始、保佐開始、補助開始事件の終局事件計1万6794件のうち、市町村長申立件数は509件（3%）であった。家庭裁判所所在都道府県別にみると、東京（109件）、神奈川（76件）、大阪（47件）、埼玉（23件）、兵庫（22件）、北海道（19件）の順である。

【第4部 全国市（区）自治体権利擁護マップ】

- 市（区）自治体における成年後見制度をはじめとする権利擁護事業の取組みについてその実態を把握することで、権利擁護施策推進に向けた今後の市区町村自治体の政策課題を明らかにすることを目的に実施した。
- 全国762市区（平成17年4月時点）の市区に郵送により配布回収し、610団体から回答を得た（有効回収率80.0%）。
- 調査項目
 - 権利擁護や成年後見に関する各種関連事業の平成16年度実施状況（実施なし13.7%、5事業以上実施18.3%）
 - 市区町村長申立てに係る体制（要綱あり55.3%、主管課明記36.8%）と申立検討実績の有無（有40.3%（平成16年度））
 - 成年後見制度利用支援事業に係る実施の有無（有53.5%）、後見人報酬利用実績の有無（決算10万円以上20.0%）
 - 地域福祉権利擁護事業関連事項―地域福祉権利擁護事業から成年後見制度への移行を

検討する仕組みの有無（有22.3%）、当該仕組みに関する社会福祉協議会との連携の有無（有60.0%）

○上記の項目、合計19項目についてすべての市区実施数を記載した。

- ・市区の人口規模別にみた権利擁護関連事業の実施状況（実施数上位10市区）は下記のとおりである。
- ・すべての市区について本文に一覧表を作成した。

【人口規模 3万未満】

団体名	都道府県	権利擁護や成年後見制度に関する各種事業等の実施数	市町村長申立について該当数	成年後見制度利用支援事業について該当数	地域福祉権利擁護事業について該当数	総該当数
竹田市	大分県	7	3	1	1	12
芦別市	北海道	3	3	3	0	9
尾鷲市	三重県	5	1	0	3	9
和泉市	大阪府	4	2	2	0	8
美唄市	北海道	3	3	0	1	7
陸前高田市	岩手県	0	2	2	3	7
勝山市	福井県	2	0	2	3	7
江津市	島根県	3	2	2	0	7
村山市	山形県	4	0	1	1	6
笠間市	茨城県	4	1	0	1	6
塩山市	山梨県	0	2	3	1	6

【人口規模 3万～10万未満】

団体名	都道府県	権利擁護や成年後見制度に関する各種事業等の実施数	市町村長申立について該当数	成年後見制度利用支援事業について該当数	地域福祉権利擁護事業について該当数	総該当数
八幡市	京都府	8	3	3	3	17
栃木市	栃木県	6	3	3	3	15
狛江市	東京都	7	3	2	3	15
瑞浪市	岐阜県	5	4	3	3	15
大府市	愛知県	7	3	3	1	14
萩市	山口県	5	4	3	2	14
北本市	埼玉県	6	2	4	1	13
小矢部市	富山県	5	4	2	2	13
北広島市	北海道	5	3	3	1	12
武生市	福井県	7	2	2	1	12

春日井市	愛知県	5	3	3	1	12
亀岡市	京都府	3	3	3	3	12
長門市	山口県	5	3	2	2	12
田川市	福岡県	4	4	3	1	12
宜野湾市	沖縄県	4	3	2	3	12

【人口規模 10万～50万未満】

団体名	都道府県	権利擁護や成年後見制度に関する各種事業等の実施数	市町村長申立について該当数	成年後見制度利用支援事業について該当数	地域福祉権利擁護事業について該当数	総該当数
町田市	東京都	6	4	4	3	17
草加市	埼玉県	7	3	3	3	16
浦安市	千葉県	7	2	4	3	16
立川市	東京都	8	2	3	3	16
西東京市	東京都	7	3	3	3	16
横須賀市	神奈川県	6	3	4	3	16
市川市	千葉県	5	3	4	3	15
三島市	静岡県	6	3	3	3	15
橿原市	奈良県	6	3	3	3	15
呉市	広島県	6	2	4	3	15
沖縄市	沖縄県	4	4	4	3	15

【人口規模 50万以上】

団体名	都道府県	権利擁護や成年後見制度に関する各種事業等の実施数	市町村長申立について該当数	成年後見制度利用支援事業について該当数	地域福祉権利擁護事業について該当数	総該当数
杉並区	東京都	7	3	3	3	16
練馬区	東京都	7	3	3	3	16
足立区	東京都	8	3	2	3	16
大阪市	大阪府	7	3	4	2	16
世田谷区	東京都	5	3	3	3	14
京都市	京都府	7	3	3	1	14
堺市	大阪府	8	2	3	1	14
泉大津市	大阪府	5	4	2	3	14
北九州市	福岡県	7	4	2	1	14
横浜市	神奈川県	6	2	4	1	13