

## **第1部**

# **権利擁護施策・事業の 現状と課題**

# I 関係機関・団体の取組みと課題

本年度の研究会では、昨年度の市町村の権利擁護機能に関する総論的な議論を踏まえ、下記のように、具体的な実践へつながるように個別のモデル的活動を支援するとともに、すでに先行している例についての報告資料を収集した。

研究会では、これらの報告や資料を基に検討を行い、これらすべてに共通するであろう大きな課題である要支援者の早期発見と成年後見制度の早期利用の問題（II参照）や後見人等（成年後見人、保佐人および補助人をいう）の養成・確保の問題（第2部参照）について議論を進めた。

## 1 市町村における実践例（[資料1～3]）

一つは、大規模自治体における権利擁護活動の取組みとして、横浜市の例を取り上げた。横浜市では、後見的支援機関である「横浜あんしんセンター」が設置され、比較的福祉資源の豊かな地域であるといえよう。それでも、実際に権利擁護機能を実現するには、ネットワークの構築、特に本人の日常生活圏内におけるネットワークの構築の課題や、第三者後見人等確保の課題などが報告された。

二つめは、市長申立ての積極的活用として、申立件数の多い町田市について、申立てにつなげるためにどのような体制や活動を行ってきたかが報告された。各市町村において参考になる工夫が多いと思われる。

三つめは、北九州市における官民協働による新たな権利擁護システムの構築例として、有限責任中間法人北九州成年後見センターの設立・活動への市の取組例が紹介された。

## 2 知的障害者親の会の活動（[資料4・5]）

親の会には、各地域における親の会と中央組織として全日本手をつなぐ育成会があり、成年後見制度利用についてかねてより検討がなされている。その中では、全国一律の対応をするのではなく、地域の特性・資源に応じた柔軟な成年後見利用のしくみの構築を考え、中央組織としては情報提供と指導を行っていく方向性のようである。

本研究会では、そのメンバーに委員として参加してもらい、兵庫県、岩手県、千葉県における取組事例を報告してもらい、検討を行った。各地における親の会の取組みと課題、NPOを活用した成年後見制度利用支援などが報告された。

また、親の会が中心となり市や関係機関を巻き込んで、「NPO総合福祉サポートセンターはだの」の成立とそれによる法人後見の可能性を探る秦野市における事例も報告された。

## 3 地域で進める権利擁護（[資料6～10]）

そのほか、各地で進められている権利擁護事業として、①社会福祉協議会が主体となっ

た取組例、特に伊賀市における福祉後見サポートセンターの事例、②地域における専門職ネットワークがうまく構築され成年後見制度利用へと結びついてる出雲成年後見センターの事例、③補助を中心に成年後見制度の活用課題を探り、普及・啓発活動を行った大津市のNPOあさがおの事例、④民間権利擁護団体としてNPOエールの取組みの実際と課題などが報告され、検討された。

## 【資料1】

### 大規模自治体の取組み—横浜市の例—

横浜市福祉局地域福祉部地域福祉課 細川 哲志

#### 1 権利擁護施策に対する横浜市の取り組み経過

##### (1) 後見的支援機関「横浜生活あんしんセンター」の設置

本市の権利擁護施策に関する検討は、平成8年1月に「横浜市高齢者・障害者の権利擁護に関する検討委員会」(以下「検討委員会」という。)が設置されて以降、本格的に開始された。もちろん、従前の福祉事業の中にも権利擁護的な視点を持った事業は存在した。ある意味、契約ではなく措置制度であったこと自体に権利擁護的な意味合いが有ったとも考えられる。しかし、「権利擁護」という観点を明確に意識して本格的に検討に着手したのは、この時期以降になる。

当時の権利擁護施策の状況としては、東京都社協の「ステップ」が先進的な取り組みを実施しており、知的障害者への権利侵害や虐待等に対する権利擁護を目的に、相談業務を中心とした活動を実施していた。また、東京都のいくつかの特別区で、認知症高齢者等に対して契約に基づいて財産保全や管理などを提供するサービスが開始されていた。

検討委員会では、他都市状況の調査や「権利擁護」の意味・内容の検討を踏まえ、横浜市が実施すべき権利擁護に関する具体的な施策として、判断能力の低下した高齢者や障害者の権利を擁護するため、社会福祉法人横浜市社会福祉協議会に後見的支援機関「横浜生活あんしんセンター」(以下「あんしんセンター」という。)を設置することを提言した(平成10年3月検討委員会最終報告書)。

報告書では、あんしんセンターで実施すべき事業として以下の事業をあげている。

- ア 相談調整事業（弁護士等による専門相談含む）
- イ 定期訪問・金銭管理サービス
- ウ 財産関係書類等預かりサービス
- エ 関係機関等との連携による虐待への対応事業
- オ 広報・啓発・研修・研究事業

上記のうち、イとウは利用者とあんしんセンターの契約に基づいて提供されるサービスであり、契約期間中に利用者が、認知症の進行等で意思能力を喪失したとしても、契約は失効せず、あんしんセンターは引き続きサービスを提供し続けるという考え方を前提としておりその意味で、あんしんセンターは後見的支援機関であると位置づけた。

あんしんセンターは、横浜市の補助の下、横浜市社会福祉協議会の事業として、地域福祉の推進の観点から取り組まれることとなり、平成10年10月に開所した。

##### (2) 新しい成年後見制度および介護保険制度の導入、社会福祉基礎構造改革への対応

あんしんセンター開所後、権利擁護に関わる国の動きが急になる。平成11年10月には翌年の介護保険の導入をにらみ、地域福祉権利擁護事業が開始された。

そして、12年4月、介護保険制度と新しい成年後見制度が同時に車の両輪として導入され、さらに社会福祉基礎構造改革の中で、高齢福祉のみならず障害福祉の分野でも措置から契約への移行が打ち出され、15年4月から支援費制度が導入された。

このような状況を踏まえ、横浜市社会福祉協議会は、新制度で認められた法人後見人の受け皿となることを機関決定した。後見的支援から後見人として支援する道を開いたことになる。さらに、平成15年度からあんしんセンター事業のうち、相談調整事業や定期訪問・金銭管理サービス等を市内全区（18区）に展開し、各区の社会福祉協議会で実施することとした。

横浜市としても、老人福祉法等の改正により新たに市町村長に認められた後見等開始の審判請求を適切に行使するためマニュアル等を作成し、あんしんセンターと連携を組んで市民の成年後見制度利用を支援する体制を整えた。なお、本市では審判請求に関わる事務については、迅速な対応を確保するため、市長から各区区長へ委任されている。

## 2 社会情勢の変化と行政の役割・責任

昨年埼玉県で発生した悪質なリフォーム詐欺など、認知症高齢者等の判断能力が低下した人々への財産侵害が増加している。また、高齢者に対する虐待が深刻な状況にある。平成15年度に横浜市で実施した調査（ケアマネジャーを対象とした調査）では、介護保険制度を利用するため居宅介護支援事業所の利用登録をしている41,152人のうち、虐待を受けているとされた65歳以上の高齢者数は423人、約1.0%という結果が出た。

このような状況に対応するためには、行政が責任を持って高齢者や障害者の権利擁護事業に取り組む必要がある。行政として責任を持って行うべき権利擁護事業としては、第一に身近な地域に権利擁護に関わる相談窓口を設置すること、第二に成年後見制度の市町村長申し立てを適切に行使すること、第三に老人福祉法上の措置を実施することである。

相談窓口については、国は今回の介護保険制度見直しの中で、地域包括支援センターを打ち出している。地域包括支援センターで実施する事業は、総合相談支援事業、介護予防ケアマネジメント事業、包括的・継続的ケアマネジメント事業、そして権利擁護事業であり、これらの事業が行政の責任で直営あるいは委託によって実施される。

市町村長申し立てについては、昨年7月、国の通知が改められて、原則として2親等までの親族調査を行えば申し立てが可能となった。認知症高齢者等を狙う悪徳商法が多発している状況を踏まえ、高齢者等の福祉を図るために必要がある場合は、積極的に申し立てを行う必要がある。

老人福祉法上の措置の実施については、契約になじまない認知症高齢者や虐待を受けている高齢者等に対する対応として効果を発揮するので、個別の事例に応じて適切に実施し

なければならない。

### 3 今後の取り組みと課題

(後掲・成年後見制度に関する実施体制(イメージ図)(案)参照)

横浜市では、概ね中学校区程度の身近な地域に設置している地域福祉の推進拠点である地域ケアプラザに、地域包括支援センターを設置することとした。地域の中に気軽に権利擁護にかかる相談ができる窓口が設置されることになる。

平成18年4月以降、地域の相談窓口である地域包括支援センター、成年後見制度の申し立てと老人福祉法上の措置を行う行政(区福祉保健センター)、地域福祉権利擁護事業を実施している区あんしんセンター、そして法人後見の受け皿ともなる市あんしんセンターが連携をとって、相談から必要な支援まで一貫した権利擁護事業を実施していくと考えている。

また、困難事例等に対する対応として、各区に「区成年後見サポートネット(仮称)」を設置し、司法書士や社会福祉士、弁護士等にもアドバイスを求めながら事業を実施することとした。

成年後見制度は認知症高齢者等の判断能力が低下した人々を保護するためには、非常に有効な制度であるが、行政の福祉部門にとって重要なのは、むしろ後見人等が選定された後に、本人(被後見人等)が地域の中で安心してその人らしく生活できるように支援することである。成年後見制度はあくまでもツールと理解したほうがよいと考える。

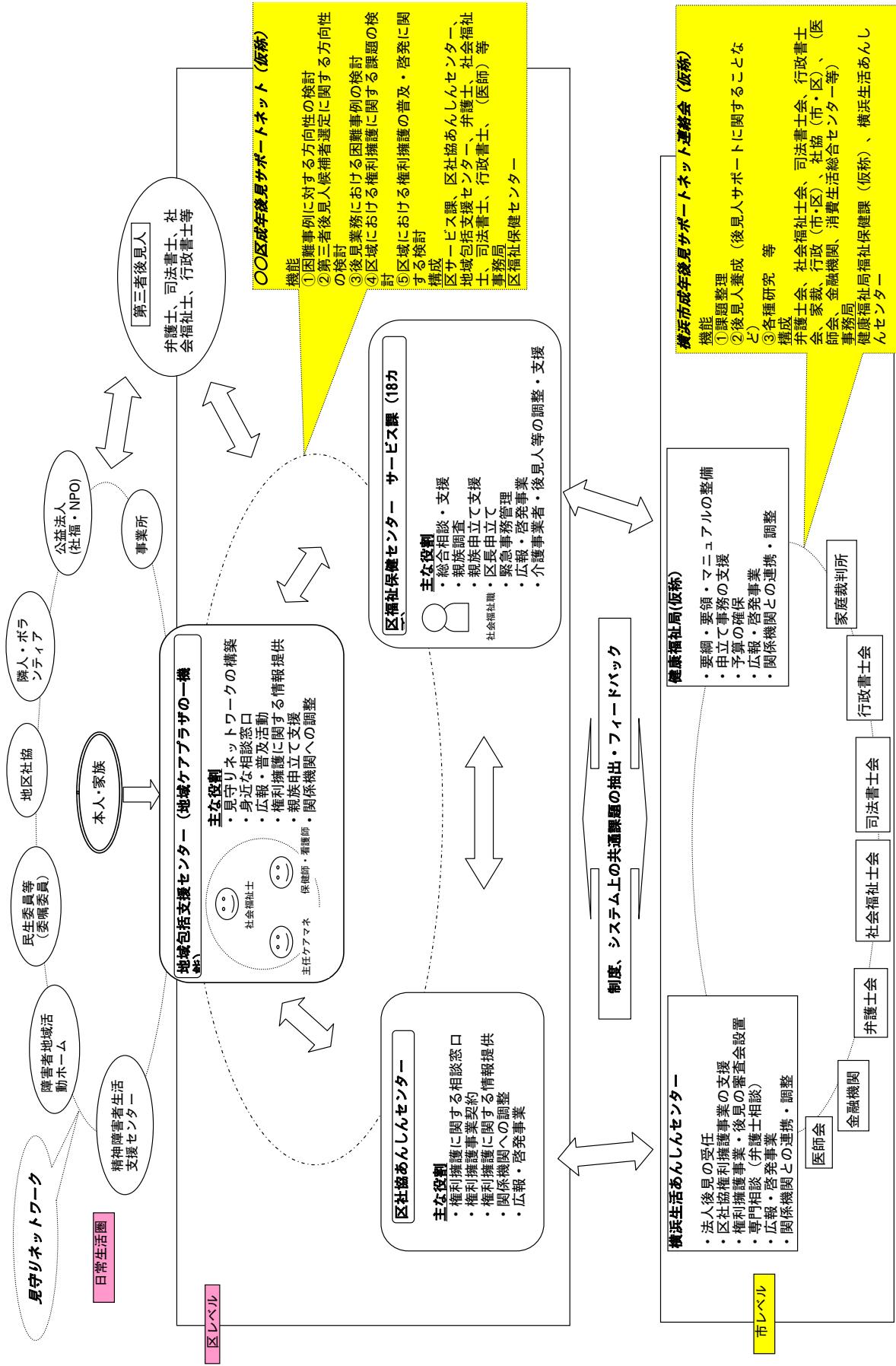
地域包括支援センターを中心に、日常生活圏の中に本人・家族(本人一人暮らしの場合も多い)に対する「見守りと支援のネットワーク」を、後見人も含めて構築していくことが重要である。後見人が本人を取り巻くすべての課題に対応できるわけではない。ネットワークを形成する隣人・ボランティアなどの個人やサービス提供事業者等の組織が、それぞれの役割を明確にしながら連携することが重要である。

本市では平成18年4月以降、上に記したような体制や考え方で、行政として責任を持って権利擁護事業を推進したいと考えているが、成年後見制度の活用に関して課題となるのが、後見人特に親族以外の第三者後見人の確保である。

東京都では親族あるいは弁護士等の専門家以外の「ボランティア型」の成年後見人を養成する事業を実施している。後見人の確保・養成について、どこまで市町村あるいは都道府県が関与するかについては、まだ共通の考え方はない。本市としては18年度に県、家庭裁判所、弁護士会、社会福祉士会、司法書士会など関係団体と後見人の確保・養成等の課題について検討する連絡会を立ち上げたいと考えている。それぞれの組織・団体は何ができるのか等について議論し、その結果新しい取り組みが生まれる可能性もあると考えている。

平成18年2月7日

## 成年後見制度に関する実施体制（イメージ図）（案）



## 【資料2】

### 市長申立の積極的活用

東京都町田市役所健康福祉部福祉総務課 高木粧知子

町田市の市長申立は、2001年度からの累計が27件（2005年10月末現在）となり、東京都の区市町村の中で一番多い件数だった。東京都が推進している福祉サービス総合支援事業や成年後見活用あんしん生活創造事業のワクには入らないまま、町田市の地域性を生かして取組んでいる結果と言えよう。それぞれの地域の実情は異なっている。具体的に言うなら、住民の力、各機関の能力や規模、支援団体に登録している弁護士等の人数、医療機関の理解、市区町村の姿勢、そしてそれらのネットワーク等の状況である。その実情に応じて、組織を作り連携を図り方法を構築すれば、積極的に市長申立を活用することができる。一事例として参考にしていただくために、以下1、2に町田市の現状を、3～8に町田市の事例を織り交ぜながらポイントを、そして9に課題を整理した。

#### 1 町田市の概要

〔位置〕 東京都の南端。八王子市・多摩市・神奈川県に隣接している。

〔人口〕 409,017人（2006.1.1現在）

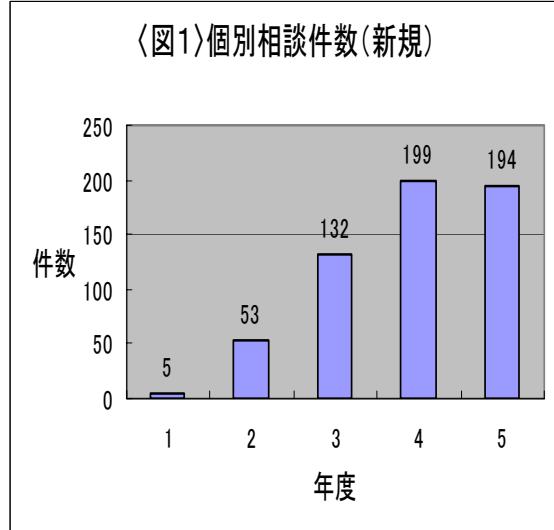
〔高齢化率・高齢者数〕 17.9% 72,607人（同上）

#### 2 町田市における成年後見制度利用支援事業の概要

〔担当窓口〕 健康福祉部福祉総務課事業係の内、正規職員2名・嘱託職員1名が担当。

社会福祉協議会・民生委員・福祉関係事業所・ばあとなあ等支援団体などの関係機関との連携を密接に持ちながら、事業を進めている。

〔広報・講演会〕 **パンフレットやチラシ** 在宅介護支援センター・福祉関係事業所・病院・銀行などへ配布している。



**説明会** 関係者向け・本人向け・家族向け・一般向け・市職員向けなど実施。

**講演会** 年2回程度、社協と共に毎年開催し、参加者は毎回100人を越えている。

〔相談件数〕 事業の中心となるのは日常の相談対応である。来院・電話・訪問・入院中の場合は面会などにより、本人や関係者からの相談を受ける。そのため相談者の都合による土・日の訪問も珍しいことはない。

図1のとおり個別相談は年々増加している。2005年度は上半期（4～9月）のみで新規相談が194件あり、すでに昨年度1年間の97%にまで達している。

〔市長申立件数〕（2006.2.1現在）

年度	高齢	知的障がい	精神障がい	その他	合計
2001	2	0	0	0	2
2002	4	0	0	0	4
2003	7	0	1	0	8
2004	6	1	1	0	8
2005	5	1	3	0	9
合計	24	2	5	0	31

高齢者が圧倒的多数だが、2005年度は相談件数の伸びと共に、精神障がい者も増加。家族ごと、という事例が特徴的である。

### 3 「ニード把握は困難」とあきらめずに、まずは広報

町田市に視察に来た某県職員は「実際、成年後見制度利用のニードはほとんどない」と発言していた。しかし、当事者（本人も周囲も）が気づいていないだけで、潜在的なニードは多数あると感じている。例えば「本人が寝たきりでも、代わりに行けば銀行でおろしてくれるはず。」と考えている家族や、「物忘れは年齢のせい、私は悪質商法になんて引っかからない。」と言う認知症初期の高齢者、そして「本人はよくわかっていない様子だったが、契約書にサインしてもらえてよかったです。」とホッとしている介護保険事業所の姿である。

いずれも、当事者たちに制度理解と権利擁護の視点があれば、成年後見制度を利用する事例である。しかるべき相談先につながれば、適切な制度利用となり、さらにその先には市長申立の積極的な活用がある。町田市では2001年度から2005年度上半期までの新規相談件数は583件、そのうち27件、すなわち相談件数の4.6%が市長申立に至った。ちなみに、市長申立事例の初回相談者は、病院・入所施設・ケアマネ・民生委員が多くなっている。地道な広報や講演会等の取組が、これらの相談に結びついている。

### 4 相談は確実に対応

新規相談を経て、市長申立を行うかどうかの方針を決めるとき、ポイントとなる情報収集を以下に挙げる。これは、一般の成年後見相談でも同様と考える。

〔判断能力〕 関係者はどのように把握しているか。現時点で医師の診断はあるか。

〔親族〕 存在や交流関係を関係者は聞き取りしているか。年賀状など手紙はあるか。住所録に記録はあるか。

〔状況〕 判断力低下により、生活する上で今困っていることは何か。不利益があるか。

〔関係者〕 誰が当面の金銭管理をしているか。本人の居所はどこか。今後の見通しはどう

う考えられるか。関係者同士の連絡は取れているか。

## 5 調整できる機関や団体との連携

市長申立を行う事例は、成年後見制度利用だけでは解決できない問題を抱えている。審判までの対応を関係者で役割分担することにより、後見人が就任した後の業務内容を推測できるため、どの支援団体が後見人候補者として適切かを見極めることができる。本人を取り巻く関係者を有効に機能させるためには、タイミングを図って連携を呼びかけたりネットワークを構築する事が求められる。町田市の実際例を挙げる。

**申立前** 関係者とのカンファレンスを市が主催し、後見制度を説明。役割分担した関係者から「後見人がついたら安心なので、審判までもう少し頑張ろう」との発言があった。

**審判後** 後見人に引き継ぐため、また関係者に後見人業務を理解してもらうためにカンファレンスを市が主催。さらに後見人や関係者からの要望により、立会いや相談に応じた。

## 6 申立のポイントは診断書・鑑定書

申立類型を決める参考となり、申立には欠かせない書類なので、主治医に依頼するが「実績がない」「負担が大きい」「精神科医でないからできない」などの理由で断られるのが成年後見用診断書そして鑑定書である。市長申立以外でも「付き添ってきた親族が信頼できない」「制度をよく知らない」から作成しない、と発言されたことがある。医師の協力を求めるために2005年度に実施した町田市の取組を挙げる。

〔事例の調整〕 直接主治医や相談員と調整。「新しい成年後見制度における診断書作成の手引き」「新しい成年後見制度における鑑定書作成の手引き」（最高裁作成）を活用する。本人の情報を関係者から収集し、医師へ提供することもある。

〔研修会開催〕 町田市医師会と市とが共催で、医師向けの成年後見研修会を実施。

〔アンケート調査〕 医師会会員対象に調査を実施。「今後、かかりつけなら診断書・鑑定書の両方とも作成する 19.3%（そのうち精神科以外が 8 割）」との結果があり、今後に期待がもてた。

## 7 1年ごとのお知らせ

成年後見制度利用支援事業においては、市長申立の上、本人に資産がなければ、後見人の報酬費を援助することになっている。後見人と日頃からの連携がとれないと、スムーズに本人の生活の変化や財産状況を把握できるだろう。町田市の報酬援助の流れを紹介する。

後見人へ連絡→後見人より財産目録等を収受→検討、援助決定→後見人へ連絡の上、家裁へ文書で連絡→後見人より報酬付与審判書のコピーを収受→本人の口座へ入金→後見人が本人口座より報酬を受け取る

## 8 要綱、予算、担当者

町田市では、担当課を2001～2004年度は高齢者福祉課基幹型在宅介護支援センターにおき、一部障がい福祉課が対応する形をとった。2005年度から福祉総務課事業係に移管したところ、窓口の明確さのためか相談件数が2.9倍（上半期のみ昨年度と比較）と増加した。予算執行も1本化され、事務の簡素化につながった。また府内や関係者とのコーディネートも取りやすくなったという利点がある。

要綱は2001年度に作成、2005年度に一部改正を行う。

予算立てや制度の推進のために、2005年度に以下の組織を立ち上げた。

**成年後見調整会議** 構成は課長レベルとし、生活援護課・障がい福祉課・高齢者福祉課・市民課・福祉総務課の各課長と福祉総務課の担当職員。主に予算立てやその執行状況の把握、課題整理や検討を行っている。

**市長申立検討会** 構成はケースワーカーなどの実務者レベルとし、生活援護課・障がい福祉課・高齢者福祉課・社会福祉協議会・福祉総務課。市長申立が必要と思われる事例があると招集し、要綱及びガイドラインに沿って検討する。

ガイドライン：〈判断力〉後見レベル

〈親族〉いない、または4親等内親族が存在しても（調査は2親等まで追いかけて判明する範囲まで）申立意思がない。

〈必要性〉生活上、後見人が必要な状況にある。

**窓口相談担当者連絡会議** 構成は窓口担当者レベルとし、生活援護課・障がい福祉課・高齢者福祉課・障害者福祉センター・市民課・福祉総務課。制度利用が望ましい事例や必要に応じて、

各窓口からスムーズに引き継げるよう様式を整え、連絡方法を検討している。

## 9 さらに市長申立を積極的にすすめるには？

〔予算、担当者〕 予算を獲得するためには、潜在的なものも含めて現場のニードを把握することが必要である。また、得られた予算を有効に活用し、実績を上げるには担当者の権利擁護の視点が欠かせない。「確実に申立費用を返還できる方のみ、首長申立てしている。」「予算はとれているが、今後半永久的に累積すると思い、報酬の援助はしていない。」という某区担当者の発言からも、改めて首長申立権について考えたい。

〔施設・事業所の契約書〕 町田市内では新規特養が後見人を求めたため、80名定員中9割以上に申立がされた。既存の施設でも、これから入所者には後見人を勧めるところが

出ている。利用契約を締結するときの契約者はだれか、本人の生活を守り、決めるができるのはだれなのか、契約書の見直しがそろそろ検討される時期だろう。入所後、窓口だった唯一の親族が死亡してあわてる事例や、親族のばらばらな意見に振り回される事業所にとっては、リスク回避という意味もあるだろう。金融機関に比べかなり緩やかな福祉事業所が後見人を求めるようになれば、制度の利用は飛躍的に向上することは間違いない。東京都が2006年2月に福祉事業所向けのシンポジウムを開催するのも、この流れの一環である。

〔申立事務の簡略化〕 1つには、各市町村の担当者が申立事務のフォーマットを作成し、パターン化すること。2つめには、家裁による申立書の簡略化と全国統一（東京家裁でも本庁と八王子支部では異なっている）が課題である。

〔鑑定書の見直し〕 申立のポイントであり、費用が一番かかるので、家裁と医師会を巻き込んで鑑定書内容の見直しを図ることは大きな課題である。

市長申立により後見人がついたために、生活が安定し、財産を取り戻せたり、サービスが利用できている。第三者が後見人になった安心で、再会できた親子もあった。地域の特性を生かしたそれぞれの方法・組織を作り、要となる人材同士のつながりにより成年後見制度の利用者が増え、さらに積極的に市長申立を活用できるよう期待している。

## 【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

北九州市保健福祉局高齢者福祉課在宅福祉係長 大庭千賀子

#### 1 背 景

平成12年の介護保険制度の導入により、介護サービスの利用システムが従来の「措置」から「契約」へと変更になり、要介護高齢者は自らが必要なサービスを選択し、サービス事業所と契約することが必要になりました。

また、ケアマネジャーやヘルパー等の介護サービス事業者が居宅に入るようになり、それまで潜在化していた居宅における高齢者虐待の実態が徐々に明らかになってきました。

さらに、高齢化の進展により、ひとり暮らしや認知症高齢者が増加するにつれ、こうした高齢者を狙った悪質リフォーム詐欺等の被害が続発し、社会問題化しています。

このように、高齢者の「自己決定の尊重」や「権利や財産の保護」が求められるようになってくる中で、国レベルにおいては、平成12年の「成年後見制度」の創設に続き、平成17年の介護保険法の改正では「高齢者の尊厳の保持」が明確化され、地域包括支援センターの必須事業として「権利擁護・高齢者の虐待防止」が位置づけられました。

また平成17年11月には、養護者や介護施設等における高齢者への虐待を防止するとともに、虐待予防の観点から在宅高齢者を介護する家族への支援等を目的とした「高齢者の虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」が制定され、本年4月から施行されることになっています。

一方、本市においても、権利擁護を推進する具体策の一つとして高齢者の虐待防止に焦点を当て、平成16年度から「北九州市高齢者虐待防止に関する検討会」を設置して、地域包括支援センターを中心とした虐待防止システムのあり方について検討を行いました。

検討会ではまず、本市の居宅における高齢者虐待の実態を把握するため、市内の全介護保険サービス事業者を対象として調査を行いましたが、その結果「被虐待者の認知症による問題行動」が介護者への精神的、身体的なストレスにつながり、虐待発生の大きな要因の一つとなっているということが分かりました。

こうしたことから、本市では高齢者の権利擁護・虐待防止を推進する上で、認知症対策と家族支援が非常に重要な課題であるとの認識の下に、地域包括支援センターを核とした本市の三層構造による地域ケアシステムと、それを側面的に支援する民間の権利擁護機関や介護施設等との連携による「官民協働の権利擁護システム」を構築することとしました。

#### 2 有限責任中間法人成年後見センター

今回、本市の官民協働による権利擁護システムを説明するにあたり、二つの視点から紹

介したいと思います。

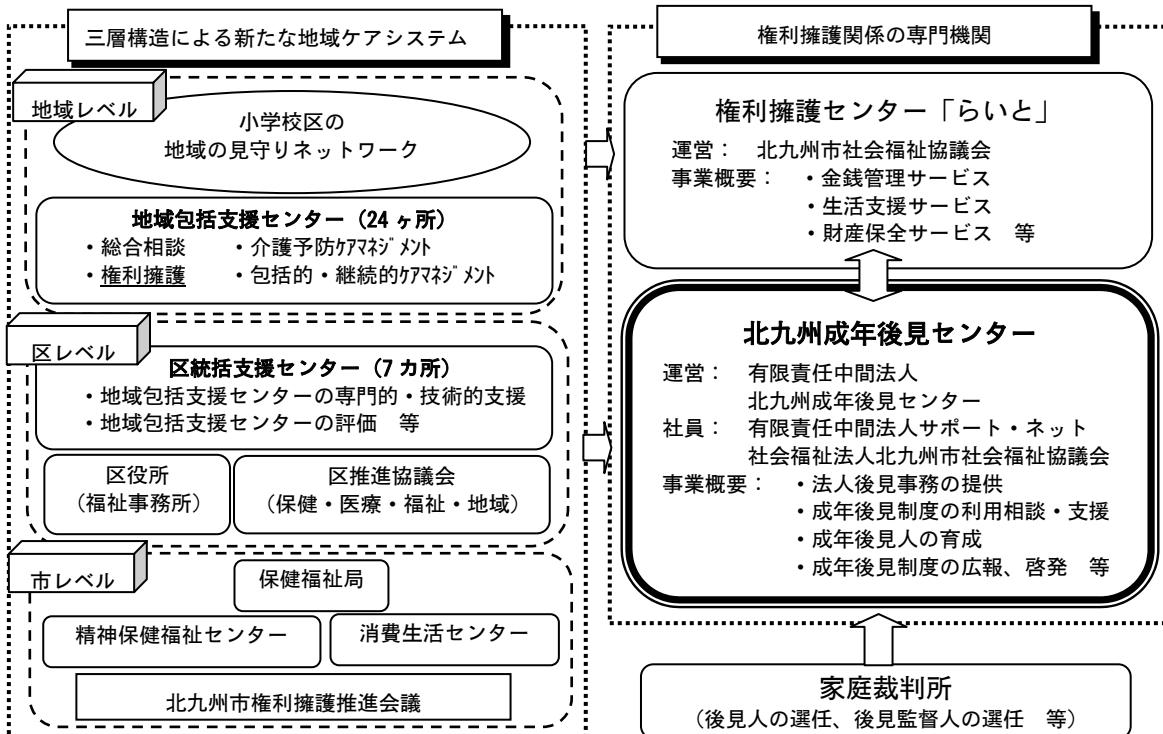
まずは、認知症等により判断能力が衰えた高齢者の権利や財産を守るため、平成18年4月の開所を予定している「有限責任中間法人北九州成年後見センター」の取組みについて説明します。

このセンターは、従来からの高齢者を狙った悪質商法による被害や、虐待問題、身寄りのない高齢者への支援の問題等に携わってきた市内の弁護士達が、認知症等で判断能力が衰えて自らの意思を伝えられなくなっても、人としての権利が尊重され、その人らしく安心して生活ができる仕組みをつくろうと、司法書士や社会福祉士、認知症高齢者を介護する家族の会等と連携し、市社会福祉協議会の協力を得て設立するものです。

具体的な事業としては、成年後見制度の利用相談や後見業務、市長申し立て案件への支援、そして将来的には後見人の育成等も行ないます。特に、後見業務については法人としてこれを受けることにより、センターの社員がその専門性と経験によって適切に役割分担をし、地域福祉のネットワークと連携して高齢者を支えるところに特色があります。

また、センターの運営に当たっては、相談者の状態やニーズに合った最適なサービスを提供できるように、市社会福祉協議会が運営する権利擁護センターと一緒に相談を受ける体制を整備します。さらに、利用者の心身の状態の変化に対しても継続的に適切な支援が提供できるように、権利擁護センターと緊密な連携を図ることとしています。

### ～北九州市における官民協働の新たな権利擁護システム～



本市では平成18年4月、市内24ヶ所に地域包括支援センターを設置することとしていますが、ここで相談を受けたものについても、成年後見制度の利用や専門家の支援が必要と判断した場合は、成年後見センター等につないでいくことになります。

### 3 むすび

今後の超高齢社会においては、ひとり暮らしや認知症高齢者等の更なる増加が見込まれており、それに伴い、住み慣れた地域で安心した生活を継続するために支援を必要とする高齢者もますます増えてきます。

こうした中、たとえ認知症等により判断能力が衰えたり、自らの意思を表現できなくなってしまっても、高齢者の尊厳を重視して本人の意思をできるだけ正確に把握するように努め、住み慣れた地域での安心した生活を支援できるように、地域包括支援センターと成年後見センターを中心として、先のグループホームや地域、専門機関及び在宅介護サービス事業者等がこれまで以上に連携を深め、本市独自の官民協働による権利擁護システムを構築していきたいと考えています。

(参考)

#### グループホームによる権利擁護推進の取組例

株式会社フジケア取締役副社長 白木 裕子

株式会社フジケアが平成18年2月に開設した認知症高齢者グループホームによる、高齢者の尊厳、権利擁護を重視した新たな取り組み例について紹介します。

一般的に、認知症高齢者のグループホームは、認知症の症状が進行し、在宅生活の継続が相当に困難な状況となった場合に、入所を前提に関わりが生じるものでしたが、これから紹介するグループホームにおいては、認知症対応の専門性を活かし、医療機関や地域包括支援センター、前述の成年後見センター等との連携を図りながら、高齢者の認知症状の段階に応じた適切な対応を図ろうとするものです。

一人暮らしの高齢者等に認知症の発症が疑われる場合、担当ケアマネジャーが専門医への受診を勧め、主治医から認知症状の現状と進行の度合いなどについて意見を聞くなど、医療との的確な連携を図ることが重要です。

また、日常生活において金銭管理などに不安が生じた場合は、市社会福祉協議会が運営する権利擁護センターの日常生活支援や財産管理サービスを利用したり、悪質な事業者との契約により被害が生じているような場合には、成年後見センターと連携して成年後見制度の活用を検討するといった、高齢者のその時々の課題と必要に応じた対応を考えます。

こうした包括的ケアを提供するには、認知症高齢者のケアに関する事例検討会等により、ケアマネジャーをはじめ認知症高齢者を取り巻く関係者間の支援ネットワークづくりや質の向上を図る研修が必要です。そのため、このグループホームでは認知症ケアの経験と技術を活かし、職員や関係者にとどまらず、地域の住民や家族等も対象に含め認知症ケアの研修を行います。

次に、本市では各区に「区推進協議会」という保健・医療・福祉・地域の関係者のネットワークが構築されており、ここが中心となって警察やタクシー会社等と連携し「徘徊高齢者等SOSネットワークシステム」を運営しています。

これは、徘徊高齢者を早期に安全に保護するための仕組みですが、保護した際に本人の身元の確認ができるまで、誰が何処でどのように対応するかということが課題となっています。こうした課題に対しても、グループホームが、通所介護施設や訪問看護ステーション等と連携し、24時間体制で適切な対応を図る取り組みを始めようとしています。

また、地域包括支援センターの主な機能の一つとして「高齢者の権利擁護・虐待防止」が位置づけられたことから、今後は、介護サービス事業者や民生委員、近隣の住民等から地域包括支援センターに虐待に関する相談や通報が寄せられることになります。こうした中には、被虐待者の生命に危険が及ぶ恐れがあるなど、緊急対応を要する場合もあります。

このようなケースに対しても、グループホームと地域包括支援センターが連携を図り、グループホームの空床やデイサービスセンターを活用することにより「駆け込み寺的な」短期滞在型サービスの提供をするなど、新たな緊急対応システムを構築します。

なお、認知症に起因する夜間の問題行動が家族の精神的・身体的なストレスや介護疲れにつながり、虐待の大きな要因となっていることも指摘されていることから、認知症高齢者の夜間ケアや認知症自体に対する理解を深めることを目的として、家族が実際にグループホームに泊まり込み、専門的な指導を受ける機会を提供する取り組みも検討されています。

さらに、高齢者本人の意向と地域の見守りを重視した認知症ケアの仕組みを確立していく中で、グループホームの利用手続きのあり方についての検証も行います。

グループホームでの生活は、一人暮らしよりも安全で安心な面もありますが、個室はあるものの、住み慣れた地域を離れ、一定の集団生活を余儀なくされる面もあり、真に利用者の権利が守られているかについては慎重な検証が必要です。

現在、グループホームへの入所が検討される段階では、それまで深く関わってきた地域の関係者から離れ、ケアマネジャーとグループホームの事業者のみで手続きが行われることが多く、施設選びや入所に際し、真に高齢者の意思や尊厳が守られているかの検証が難しい状況です。

利用者が住み慣れた地域や自宅に住み続けたいと願う場合、在宅サービスや地域の見守り体制を含め、在宅生活を継続することの限界を十分に見極めが必要です。また、グループホームへの入所が必要であると考えられる場合においても、ケアマネジャーの独断ではなく、サービス担当者会議等の場で本人の意向を代弁できる関係者を含めた形で検討し、方向性を決定することが大切になります。

多くの高齢者は、住み慣れた地域や自宅で生活を続けたいと願っていますが、心身の状況の変化によっては施設への入所もやむを得ないと考えている方も少なくありません。

グループホームへの本人及び家族の体験利用などの仕組みをつくることは、将来の生活に安心感を与えることにもつながります。

## 【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

社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会 松友 了

#### はじめに

成年後見制度は、知的障害者の権利擁護制度の中核的役割を果たすことが期待されている。そのためには、利用者や家族の認識の深まりと具体的な対応が求められ、親の会がその両面での役割を担うべく、課題の整理と方法論の探索を行うことが不可欠である。

わが国では、知的障害者の親の会は、多くは「育成会」として組織されている。社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会（以下、全日本育成会）は、それらの全国レベルの組織である。他の全国規模の団体には、個別課題（種別／症状）ごとに、（福）重症心身障害児（者）を守る会、（社）日本ダウン症協会が組織され、すべてが重複する訳ではないが、（社）日本自閉症協会、（社）日本てんかん協会等が存在する。しかし、規模や歴史等から考え、「育成会」が圧倒的に影響力をもつので、その団体について報告する。

#### 1 団体の概要

「育成会」の運動は、1952年（昭和27年）7月19日、都内の特殊学級に通う児童の3人の母親を中心に設立された。その後、全国に波及し、最新（2005年7月31日現在）の資料によると、すべての都道府県・指定都市（ただし、京都は府・市が一体）に育成会が組織され、その下部（構成）組織として、2,645の市区町村・施設等に育成会（親の会）が存在する。そして、そこに加盟する個人会員の総数は、285,035人となっている。

全日本育成会は、「すべての都道府県と希望する指定都市の育成会（現在、59団体）」を正会員として構成される連合体である。そのため、正会員を推薦母体とする62人の評議員と地区（ブロック）および中央（委員会）推薦の22人の理事、3人の監事によって、運営されている。また、国際育成会連盟（Inclusion International/II,1964年設立）に、1974年より正会員として加盟し、アジア太平洋地区担当理事を推薦している。

「3人の母親によって設立された」というエピソードのとおり、親（とくに母親）を中心とする家族が主たる会員であるが、従来から多くの支援者（専門職、市民）による指導と援助を受けてきた。最近は、障害のある本人（Self-Advocate）の参加が増加してきた。ちなみに、本人活動（Self-Advocacy）のグループは、全国で200を超えるまで発展した。その意味で、当事者（本人・家族）団体であり、開かれた市民団体を目指している。

全日本育成会は、第2種社会福祉事業（相談活動）を主たる事業とする社会福祉法人であるが、かつては第1種事業（入所施設）を経営していた。数年前に、現地に別の法人の設立を仰ぎ、施設経営はすべて委譲した。しかし、各地の育成会（親の会）は、各種の法人格を

取得し（あるいは、法人格を有せず）、多様な事業を多彩に遂行している。入所・通所の施設（第1種社会福祉事業）を経営し、「利用者団体であり、かつ事業者団体である」という二面をもつ地方の育成会も多い。

全日本育成会の主たる事業は、①相談活動（権利擁護）、②情報提供、③政府への政策提言、④本人活動（Self-Advocacy）支援、⑤各地・世界の育成会および関係団体との連絡調整、等である。2005年度までのおよそ30年間、「知的障害者通所援護事業」という、地域の小規模作業所（無認可の通所施設）への国庫補助事業が委託され、多額の補助金の受け皿となっていた。しかし、補助金は全額、各地の作業所へ配分され、人件費等の事務手数料はすべて法人の持ち出しであり、財政的には法人に益をもたらすものでない。そしてこの事業も、障害者自立支援法に基づく新制度によって、2005年度で終了した。

社会資源の不足のため、この小規模作業所等のように自らが事業を行ってきた。利用者が自らサービス事業の運営にかかわることは、利用者のニーズの把握等で便利な点がある反面、権利擁護においては、利益の相反関係が生じる。そこに、当事者（利用者）団体としてのジレンマがある。育成会は、基本的には当事者（利用者）団体であるとすれば、彼らの利益を守ることを第一の目的としなければならない。そのような中から、権利擁護活動への志向、特に成年後見事業への期待が高まってきた。

## 2 「調査」からみる現状

成年後見制度が創設された後も、育成会の内部での評価は高いとはいえたかった。そのため、利用の促進や実践の両面において、決して積極的であったとは言い難い。しかしながら、福祉サービスの契約制度への移行が進む中で、その必要性が認識が高まってきた。また、虐待事例や消費者被害の多発も、この認識の高揚に拍車をかけたといえよう。

そのような中で、各地の育成会（親の会）で、成年後見制度利用の重要性が認識され、組織として具体的に取り組む動きが始まってきた。そのような時に、日本成年後見法学会の「研究会」への参加の誘いがあったのである。そこで、育成会（親の会）が実践を行うことを前提として、その課題に整理と方法論の探究を行うべく、4人の役員が委員として参加した。とともに、全日本育成会は、この4人を中心に7人の委員でもって、権利擁護委員会の中に、「成年後見検討小委員会」を立ち上げた。

そして今年1月に、正会員の団体（都道府県・指定都市の育成会／59団体）に対し、成年後見事業の取り組みの現状と今後の課題を把握するため、簡単な内容の「調査」を実施した。FAXによる文書調査であり、未送付組織への電話による督促を行ったとはいえ、全団体から回答が送られたことは高く評価できる。簡単な調査結果は、次のとおりである。

「取り組みの現状」は、およそ過半数の該当会（都道府県・指定都市の育成会）において実施されている（30団体、51%）。「該当会のみ」と「下部組織の双方」は、それぞれが15団体（25,5%）である。また、「下部組織のみ（6団体、10%）」を加えると、何らかの形で実施

している該当会は、36団体（61%）にも上るのである。これは、大変に高い実施率ということができる。しかし、その内容は必ずしも高いものではない。

ほとんどが「学習会等で勉強」であり、「委員会等で検討」という具体的な動きは、5団体のみであり、実際にNPO法人を立ち上げて開始した組織は、3市のみである。その内の2市は、この「研究会」報告書において、別途報告されている。なお、社会福祉法人格をすでに取得し、活発な各種の事業を進めているある育成会は、成年後見人候補者の養成研修会を実施しており、そのカリキュラムとともに、詳しい報告が送られてきた。

「取り組みが困難な理由や全日本育成会への意見や要望」についての自由記述欄には、多くの書き込みがあった。それを多い順にまとめると次のとおりである。なお、（括弧）内は、記述した該当会の数である。

まず、「お金（費用）がかかる（12）」ことである。情報不足や誤解に基づく漠然とした不安もあるが、この印象は強く、また一面事実である。そのため、「成年後見制度利用支援事業」の対象者の拡大等の条件整備は不可欠である。「理解が不十分、啓発が必要（12）」も大きな問題であり、ここにも育成会（親の会）の役割があるといえよう。

「具体的な方向性が不明瞭」ということは、事業の必要性を感じながらも、具体的な取り組みが見出せず、全日本育成会の強い指導を求めたものである。「研究期待（1）」と明記されていたものを加え、今後の全日本育成会の研究への期待が明らかである。「手続きが複雑で大変（7）」「後見人の確保が困難（4）」という意見は、それゆえに育成会による事業の必要性を示しているといえよう。

「選挙権の剥奪の問題（2）」は、数は少ないが良く指摘される点である。これは、本人の能力と選択される類型が不適合である場合であり、本来は考えられないことであるが、現実的には大きな問題になっていることを考えると、何らかの対応が不可欠であろう。

### 3 今後の課題

この研究は、親の会（育成会）のニーズと実情を整理し、親の会（育成会）での成年後見事業の役割と機能、後見形態、等に関して検討し、その結論に基づき取り組みのガイドラインを提示したいと考えた。しかし、今回の報告では果たし得ていない。そのため、今後、利用者（個人会員）のニーズ等を含めて、さらなる調査を実施するとともに、各地の育成会の関係者を交えた討議を行う必要があると考えている。

その意味で全日本育成会は、この研究を2006年度の事業計画において、重点項目に位置付け、組織内の「検討小委員会」を中心に継続的に進めることになった。また、9月に兵庫県宝塚市で予定されている第10回地域生活支援セミナーにおいて、今回の研究委員を中心としたシンポジウムを開催する。そのためにも、幾つかの課題の整理が必要であろう。

今回の研究で見えた親の会（育成会）のニーズと実情は、既述のとおりである。漠然としているが、その関心と認識は徐々に高まっている。しかし、具体的な取り組みに至っている

組織は数える程しかない。それも、他の（育成会の）実践との情報や意見の交換はなされていない。いうなれば、理念と情熱が先行する形であり、理論的な整理が行われているとは言い難い。これは、ある面では全日本育成会での取り組みの立ち遅れを意味し、それゆえに早急な対応が求められる。特に家庭裁判所への推薦に際し、その能力と責任性において評価を得るために、全国的に一体となった「成年後見人候補者の質の管理」が大前提である。そのため、全国的に横断する組織の創設も検討される必要がある。

親の会（育成会）での後見事業の役割とは、＜仲間による支援（Peer Support）＞の一形態であり、社会福祉の方法論としても重要なものである。既述の調査報告にある「後見人の確保が困難」という意見は、「信頼できる後見人」という意味である。これは、親が成年後見制度の利用をためらう理由の一つであり、その背景には親の心理的な要因が大きいと考えられる。それは、知的障害が典型的な発達期の障害（本来の意味での発達障害）であり、長期の親子関係の中での生活体験が強いられ、親の扶養義務に基づく親（特に母親）への責任追及がさまざまな場面で行われて来た結果である。それゆえ、当事者である親の「仲間として信頼感」が、事業の基盤として期待されるのである。

そこにおける機能は、一般の「成年後見支援センター」と異なることはない、というのが今回の研究の結論である。また、その機能が欠落すれば、本質的な＜後見＞という支援の役割を果たすことができないであろう。ただし、当事者団体として付加（期待）される機能は考えられる。以下、簡単に羅列するとその内容は、制度の周知・啓発、後見人候補者の募集、養成、登録、推薦、指導・監督（管理）、等であろう。この中で、「制度の周知・啓発」が、当事者団体としての親の会（育成会）に、特に期待されるものである。今後の研究は、これらの内容の整理と具体的なプログラム（マニュアル）の作成である。

最後に、後見形態（「法人後見」か「個人後見の支援」か）について報告する。これは論が分かれるところであるが、今回の研究の結論としては後者（個人後見の支援）を選択した。それは、知的障害者の成年後見への期待は、身上監護に対する側面が強く、それゆえに＜組織＞でなく、当人を熟知する＜個人＞が対応することが不可欠、という考え方である。また、法人後見がわが国のみの制度であるということも、＜組織＞の限界への意見の背景にある。しかしながら、財産管理と身上監護は切り離せなく、それゆえに＜個人＞では対応できないという意見もあり、現にその視点からの実践も始まろうとしている。当面は、この両者について検討し、取り組みのガイドラインを提示する必要があろう。

全日本育成会の設立の背景には、「親なき後の不安」があった。そして、その解消は今日においても、会の目的の筆頭に上げられる。これに応える一つの解答（方策）が成年後見制度の利用であろう。そのためにも、育成会（親の会）での成年後見事業の取り組みは重要であり、期待されるものである。

## 【資料4－2】

### 知的障害者の権利擁護と成年後見について

財団法人兵庫県手をつなぐ育成会

理事長 松井 美弥子

兵庫県手をつなぐ育成会（知的障害者の親の会）は、県下34地区育成会の連合体です。平成13年度より、権利擁護の視点から、34地区の役員等を対象に、成年後見制度の研修を開始、支援費制度の発足後は、地区育成会ごとに、学習会も催されるようになった。

宝塚市手をつなぐ育成会では、会員の高齢化が進み、親亡き後に兄弟や、叔父伯母が会員、本人会員も出てきた。会員より親亡き後は、「育成会で法人後見をして欲しい」との希望も強くなり、育成会としても会員の要望に応えるべく、「法人後見」を行う責任があるのではないかとの結論に至った。

宝塚市では、これまで、市民向けの成年後見制度の研修会を、弁護士、社会福祉士、大学教授等の専門家を招いて行政と育成会で共催して来た経緯もあり、多くの育成会会員が成年後見制度を学習し、親亡き後のわが子の権利擁護についても関心が高まっていた。

平成16年度、リーガルサポート伊丹支部の協力を得て、育成会として、本格的な学習会を月1～2回ペースで半年間重ねた。又、法人後見を手がけている法人を訪問学習、家庭裁判所の調査官にも面談、信頼する弁護士にも相談とさまざまな視点から、より深く学習をしていく中で、宝塚市育成会が法人後見を行なうことの問題が2点浮上してきた。

- ① 個人対個人の支援が基本である、成年後見を、合議制を基本に活動している育成会で担うことが可能か、又、人材が有るのか。
- ② 育成会設置運営のグループホーム（11箇所）・訓練ホーム（4箇所）・其の他の福祉サービス利用者とは、利益相反があること。

特に②の「利益相反の問題」は大きな障壁だった。現在、育成会運営事業の分化について協議中であり、事業の分化後に再度「法人後見」について検討する予定である。

- 平成17年度は、成年後見制度（権利擁護）についての研修会を以下の通り開催。
  - ・兵庫県育成会…17年10月 社会福祉士を招いて研修会を開催
  - ・宝塚市育成会…17年10月 弁護士を招いて研修会を開催
  - ・宝塚市 …18年1月～2月 4回シリーズで研修会を開催  
(1・家庭裁判所調査官 2・司法書士 3・社会福祉士 4・弁護士)
  - ・地域療育等支援事業のコーディネーターを中心に、弁護士、関係機関の社会福祉士、育成会役員等で定期的に事例研究会及び学習会を開催。
- 今後への提案（希望）

## 第1部 権利擁護施策・事業の現状と課題

- ① 成年後見を担う人材の養成（兵庫県社会福祉協議会の権利擁護部会でも提案）
- ② 各市に、成年後見支援センターの設置（身近な行政単位での支援を基本に置き、宝塚市でも、関係機関と協議し設立を目指す。兵庫県行政にも要望）

## 【資料4－3】

### 知的障害者の成年後見制度活用について

社団法人岩手県手をつなぐ育成会

岩手県障害者110番相談室 長葭千恵子

社団法人岩手県手をつなぐ育成会は、県内76支部からなる知的障害者の親の会です。

平成10年度より岩手県からの委託を受け、当会に岩手県障害者110番相談室が設置され、知的障害、身体障害、精神障害のある人たちの人権や法律問題を中心に日常生活における相談窓口として役目を果たしてきております。その中で最初に注目されたのは、知的障害者のサラ金、ヤミ金相談の多さであった。まさにそれは予想外の出来事であったが、知的障害者が地域で暮らすということは、一般社会で起きている問題が例外なく知的障害者にも起きる、いやそれ以上に、判断能力が不十分のため周りに利用されやすい実体が浮き彫りになった。事実、その後サラ金はもとより、キャッチセールス、携帯電話、リフォーム等の消費者被害相談が次々寄せられた。一方では、知的障害の重い人たちの財産、相続、年金問題も寄せられた。

ちょうどそのころ、2000年4月から改正された成年後見制度が施行。当相談室として、この成年後見制度の活用こそが知的障害者の権利擁護のメインと位置づけ、巡回相談や親の会の会合、知的障害者本人のスキルアップセミナーにおいて、弁護士、相談員による成年後見制度の講演や研修会を開催、制度の理解、普及に努めてきた。

県育成会の動きから、現在私が副会長を務めている盛岡市手をつなぐ育成会においても、「親と子の高齢化に伴う諸問題」に関するアンケート調査（2002年実施）。その中の「成年後見制度を知っていますか」の問いに、まったく知らないが30%を占めた。また、言葉としては聞いたことはあるが制度の理解はほとんどなされていないことも判明。そこで、福祉サービスが措置から契約への支援費制度導入の時期とも重なり、成年後見制度についての地域でのきめ細かい普及活動の必要性を強く感じる。2004年度、盛岡市手をつなぐ育成会の役員刷新と共に、会の活動の柱に権利擁護を置き、法人後見実施のNPO法人そよ風ネットいわき視察を皮切りに、判断能力が不十分な知的障害者の権利擁護に成年後見制度の活用が欠かせないことを会員にわかるような情報提供、研修会をと動き始める。

#### 〔実施内容〕

- ・2004年1月 弁護士による「成年後見制度について」講話会（岩手県育成会）
- ・2005年8月 社会福祉士による「成年後見制度について」勉強会（盛岡市育成会）
- ・2005年9月 通所施設・作業所利用の保護者との意見交換会（盛岡市育成会）
- ・2005年10月 東京から講師を招き「身上看護」を中心に研修会（盛岡市育成会）

今後の課題として、成年後見制度の勉強会を重ねてはいるが、親に焦点を当てると「成年後見制度は親亡き後の問題」と考える向きがまだまだ多く、会としては、権利擁護のき

## 第1部 権利擁護施策・事業の現状と課題

め細やかな普及活動を第一に、同時に、地域における成年後見支援ネットワークの構築を、財政問題も含め、関係団体を巻き込んで推進していくなければならないと考えている。

## 【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

(千葉県) NPO法人PACガーディアンズ理事長 佐藤 彰一

#### 1 団体の説明

千葉県では、2001年12月から県内の手をつなぐ育成会関係者が中心となって、自閉症・児童・高齢など福祉関係者をひろく対象とする権利擁護活動（PACと呼んでいる）が行われてきた。その活動メンバーが成年後見の利用促進と相談支援を担うために設立したのが特定非営利活動法人PACガーディアンズである。2005年12月に千葉県の法人認証を受けている。現在では、千葉県手をつなぐ育成会と市川の育成会、松戸市、千葉市、船橋市の育成会のメンバーが理事となっている。

#### 2 実践にいたるまでの背景

障害のある人の後見支援は、長期間にわたる。「親なきあと」を心配する親や家族が多い。われわれはPACにおける活動を通じ、身上監護のための財産管理だけでなく生活支援をもカバーする後見支援システムの必要性を痛感してきた。「共同・複数後見の活用」「バックアップシステム」として後見制度の運用を図る考え方方がその過程で登場し、後見人は支援者チームの一員にすぎないと「チームによる後見支援体制」の考え方につながった。高齢者の世界では、この考え方は次第に認識されるようになってきているが、障害者関連団体の後見支援ニーズを受け止めこれをバックアップする形式については、あまり類例がない。これは、引継ぎ問題（親亡き問題）に対応すると同時に、本人のニーズを、たまたま後見人になった人の価値観に置き換えることなくよりよく把握するための試みである。

「コミュニティフレンド」は、地域で障害のある本人と定期、不定期に会い、社会参加・余暇等行動を共にする活動をいう。支援としてよりもむしろ友だちとしての関係を形成する。後見人候補者となることには消極的であっても、このような活動であれば参加しやすいと考え、事業化した。また申請者らのように成年後見と生活支援を連続的に提供するモデルを想定する者にとっては、このような事業は両者を繋ぐ機能を持つ。コミュニティフレンドはもともと海外（カナダ）において実施されているものであり、研究はあまり行われておらず、国内でも相当する事業はない。

#### 3 具体的な実践の内容

われわれは、後見ならびに支援に関する定期的な学習会（定例会）を2004年5月以降実施しており、毎回20～名の参加を得て議論してきた。また、メンバーの一部が個人として成年後見を受任し、これを（個人情報に配慮しつつ）少人数内で検討・支援する試みを行っており「チームによる支援形式」の母体となっている。更にこれまで何回かの成年後見に関する講師を団体として依頼され、実施している（千葉県内）。この結果を生かしコミュ

ニティフレンド養成のための講習会も開催している。

もっとも、いずれも、まだモデル的な試行段階であり、成年後見をチームで検討できている数は数件に留まっている。

法人後見の受任を求める声は親の会には多い。われわれも検討したが、後見人と本人との結びつきの問題を考え積極的には進めていない。個人と個人の顔の見える支援関係を希求したいがゆえである。

#### 4 今後の課題と提案

裁判所の障害者の後見問題に対する理解は進みつつあるが、複数・共同後見についての理解は必ずしも広まっていない。また、財産管理を超えた本人のニーズにあった支援という点では、本人により近くにいる人々が後見人なるべきであるが、その場合の監督問題、後見人に就任した人への相談支援などについても裁判所や法専門家の理解が十分とはいえない。裁判所に障害者の後見問題の特質を理解してもらう活動が必要であると同時にチームやバックアップ法人の中での法専門家の位置づけについて検討が望まれる。

われわれは親が最良の後見人であるとは考えていない。しかし、当面は後見人候補者の供給源は親がもっとも可能性があり、その輪を一般市民まで広げていく工夫が必要である。

障害者の後見申立が増えないのは、親にとっての費用問題や手続が複雑に映ることもあるが、同時に親の会での勉強が相当進み、後見利用の効用があまり実感できること、後見利用による本人の選挙権喪失などマイナス面もあること、後見人就任者の法的責任（裁判所に対する報告事務の責任だけでなく民事責任なども含む）が十分に整理されていないことに対する不安があることも指摘されつつある。

今後の整備が必要である。また成年後見と生活支援を組み合わせたチーム支援を試みる以上、法定後見という裁判所の制度にたよるだけでなく、バックアップのための法人活動を展開する必要がある。

## 【資料5】

### 障害者プランに位置づけた法人後見の取り組み

～親の会を中心とした地域生活支援ネットワークの構築：神奈川県秦野市～

東洋英和女学院大学 石渡 和実

#### 1 秦野市の概要と障害者プランの特徴

##### (1) 秦野市の概要

秦野市は神奈川県の中央西部に位置し、小田急線急行で新宿駅から約1時間という距離にあり、都心まで通う市民も多い。2006年2月現在、人口は168,429人で、65歳以上が16.4%を占めている。2004年4月の調査時点では、手帳を所持する身体障害者が3,691人、知的障害者687人、精神障害者399人となっている。

秦野市には歴史的に障害関係の施設や病院が多く、身体障害者療護施設、身体障害者授産施設が1か所ずつ、知的障害者更生施設6か所、知的障害者授産施設4か所、精神病院が4院など、多くの社会資源が市内に集中している。現在では3障害ともに、地域生活への移行をめざす支援が積極的に行われている。プロームは知的障害が9か所、精神障害が5か所、さらに小規模授産施設や作業所は3障害で13か所あり、他にも精神障害者地域生活支援センターや精神障害関係の施設、障害児施設なども多い。このような社会資源とともに、経験豊富な数多くの人材があり、障害者福祉に意欲的な行政、そして障害当事者・家族の活動も活発な地域と評価することができよう。

##### (2) 障害者プランの特徴：権利擁護体制の整備

秦野市の障害者プランは、1998年度から7カ年の第1期を終了し、2005年度から2009年度までの5カ年を第2期と位置づけている。2005年3月に「秦野市障害者福祉計画（第2期）」を策定し、その副題を、「自立して ともに暮らす 地域で暮らす」とし、障害者の地域生活支援と、そのためのまちづくりを前面に打ち出している。乳幼児期から高齢期までのライフステージを踏まえた施策体系を整理し、最後に「生涯にわたっての施策」を位置づけている点が注目される。このなかで物理的にも心理的にも、「誰にもやさしいまちづくり」を推進するとともに、「自立を支える相談支援のしくみづくり」を課題として抽出しているところが特徴的である。

その具体的な「しくみ」として、①相談・情報体制の整備、②ケアマネジメント体制の整備、③権利擁護体制の整備、の3点を指摘している。「権利擁護体制」としては、社会福祉協議会が担当している地域福祉権利擁護事業の充実とともに、新規事業として、「成年後見制度の啓発・普及」が強調されている。そして、「認知症や知的障害、精神障害などによって判断能力が十分でないために、意思決定が困難な人の判断能力を補い、本人が損害や被害を受けないように権利を擁護する制度である、成年後見制度の啓発・普及並びに利用支援制度の確立に努めます」という方向性を打ち出している。この部分については、策定委

員であった「知的障害者の親」という立場の方が強く主張され、判断能力に支障がある方々のこれからの地域生活を考えたとき、高齢者・障害者にかかわらず、成年後見制度が果たす役割が大きいことを力説されていた成果である。

## 2 特定非営利活動法人「総合福祉サポートセンターはだの」の成立

### (1) 法人設立までの経過

障害者プラン策定の過程では、単に成年後見制度を担う特定非営利活動（NPO）法人を設立するだけでなく、支援を必要とする人々が、地域で「安心・安全」に日々を過ごすためのネットワークをいかに築いていくかが注目された。そこで、障害者プランの「生涯にわたっての施策」で指摘している、相談・情報体制やケアマネジメント体制も視野にいれて、法人の活動を展開していくことが検討されていったのである。

2005年7月7日に、第1回設立準備会が開かれた。発起人7名と事務局員予定者の4名が参加した。発起人としては、秦野市の社会福祉協議会会长、手をつなぐ育成会会长、市内の精神病院院長、身体障害者療護施設の施設長、神奈川社会福祉士会副会長、手をつなぐ育成会会員2名といった人々が名を連ねた。この日に、①設立趣意書、②NPO法人設立のための定款、③NPO法人の組織、④行政との連携のあり方について、などについての検討が重ねられた。そして、障害者プランに位置づけられていることもあり、この法人が行政を巻き込んだ活動をいかに展開できるかがポイントである、との方針が確認された。

秦野市との調整を行なうための会合が7月22日に開かれ、福祉部長、障害福祉課長を交えて更なる検討が重ねられた。この結果、NPO法人の活動を、「秦野市障害者福祉計画（第2期）」の一環として位置付けること、法人設立へ向けて行政の協力を得られること、平成18年度の予算のなかで法人の活動費の一部も確保すること、などが確認された。

8月18日に、第2回の設立準備会が開かれ、法人設立のための定款、理事の選任などについて検討された。9月2日には神奈川県庁に特定非営利活動法人としての認可を申請し、その後の聞き取り調査を経て、10月13日に申請が受理された。11月15日には、横浜家庭裁判所小田原支部に「法人後見人」としての申請を行い、2006年1月19日に認可が下りて、法人後見人としての活動も展開できる基盤が整った。

### (2) 特定非営利活動法人「総合福祉サポートセンターはだの」の活動と組織

この法人は、特定非営利活動法人「総合福祉サポートセンターはだの」と名づけられ、障害者プラン策定の経過などから、具体的には次の4つの機能を担うこととなった。法人の設立趣旨書では、以下のように書かれている。「今日の障害者福祉は、歴史的な転換点にあり、『地域生活支援』をキーワードとした、利用者本位の新しい福祉システムを築くことが求められています。秦野市では、第2期障害者福祉計画を策定し、『一人ひとりのライフステージに応じた施策の展開』『地域での暮らしを重視した支援体制の整備』『自己選択・自己決定・自己実現を支える仕組みづくり』『地域社会への参加促進』『安全に、安心して暮

らせるまちづくり』の五つを基本的な視点として掲げています。ここに、この計画を積極的に推進し、生活に特別な困難をもつすべての方々の自立生活を支えるための組織作りをめざすものです。それは、誰もが、いつでも安心して、気軽に利用できる総合相談体制を整備し、他のサービス事業者から独立した公平・公正なマネジメント機能をもち、かつ判断能力が十分でない方の権利を擁護する成年後見システム、および災害時の情報拠点等の四つの機能を有した特定非営利活動法人の設立を計画するものです」。

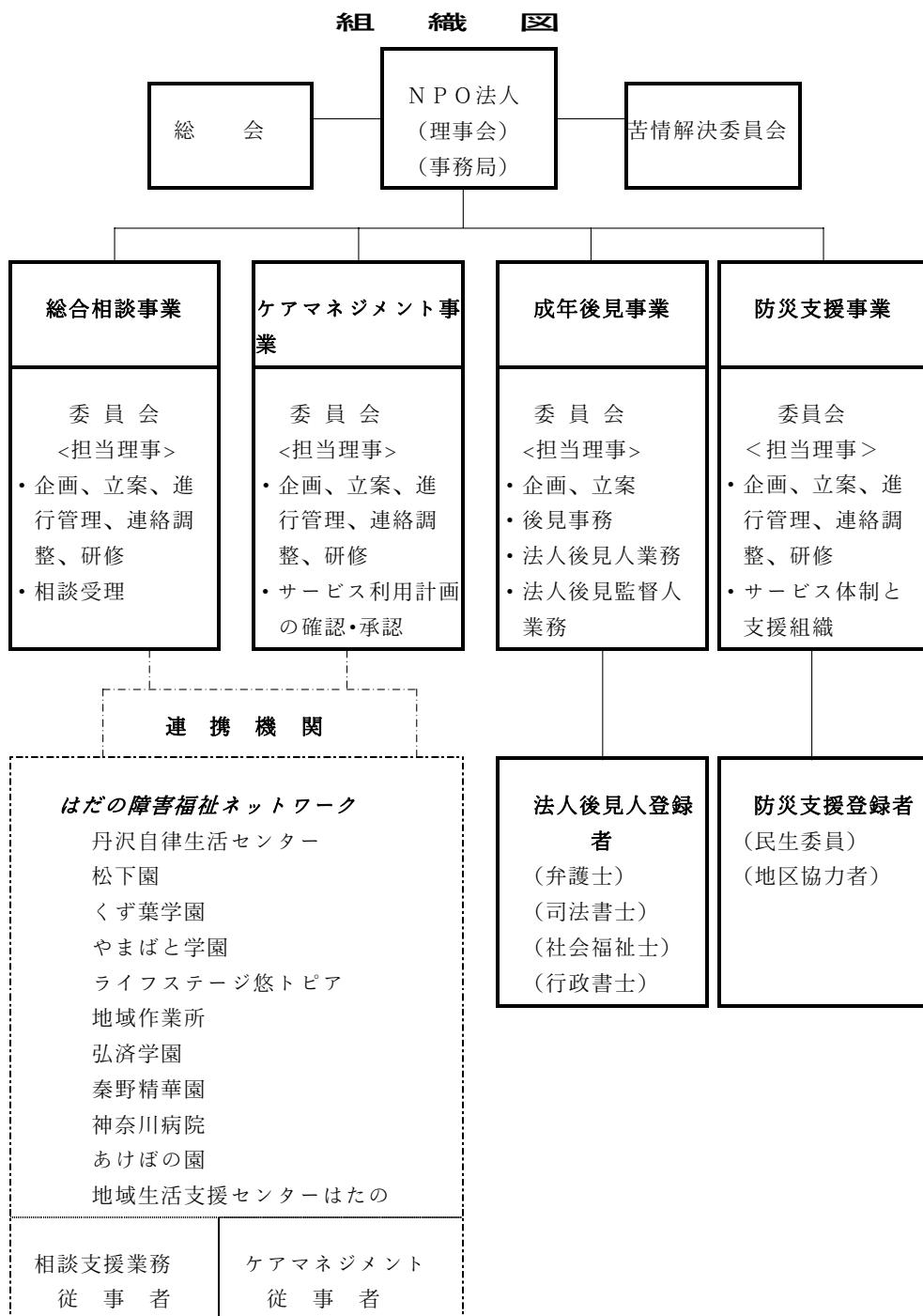
上記の設立趣旨書からも、障害者プランとの関係が明確に位置づけられていることが理解できよう。だからこそ総合相談やケアマネジメントも担い、地域の支援ネットワークの構築が、この法人の大きな課題となってくるのである。さらに、初期の準備段階では想定していなかった、災害時の情報拠点としての役割も担うことになり、まさにセーフティネットの中核として、重要な存在と位置づけられたのである。

この法人の組織図は図に示すとおりであり、理事会と事務局からなる法人本部を中心に、会員の総会、社会福祉協議会の苦情解決委員会と連携していく。会員・市民の声を大切にしながら、社会福祉協議会の地域福祉権利擁護事業と密接な連携をとり、権利擁護活動を着実に展開していくことをめざしている。障害者プランを検討していた当時は、2005年10月31日に成立した、障害者自立支援法については意識されていなかった。しかし、法人が設立された現在では、この新しい法律に位置づけられた「相談支援事業」を実施する機関として、総合相談・ケアマネジメントを担っていくことが確認されている。「連携機関」としても位置づけられている、市内の入所施設や精神病院からの地域移行もますます進展していくと考えられる。新たな連携のあり方を模索しつつ、地域生活を送る障害者の居住・活動の拠点づくり、居宅サービスの充実など、社会資源の整備・開発もこの法人に期待されているといえよう。

それぞれのライフステージを踏まえ、教育や就労という課題も含めた自己決定・自己実現を支援するために、成年後見制度の利用は重要な鍵となってくる。法人後見人として、既に後見活動を担っている弁護士、司法書士、社会福祉士、行政書士などが登録されている。まだ具体的な後見活動は開始されていないが、後見申し立てをしたいという知的障害者・家族の相談も、複数受けている。「親の会」が中心となって設立してきだけに、「親亡き後」ではなく「親が元気なうち」に、知的障害のある人々が安心して地域で暮らせる支援体制の確立をめざしている。それゆえに、親・家族と第三者後見人の複数後見からスタートし、「親が元気なうち」に第三者後見人にバトンタッチできるようなシステムを築くことを意図している。「法人後見人」という組織ではあるが、具体的な支援としては、「地域で、顔の見える関係のなかでの個別支援」を目標としており、特定の後見人が支援者として関わることを前提としている。したがって、専門職の役割と家族が担うこととを整理し、さらに会員・市民の協力を得て、「後見人サポーター」など、日々の生活を支援する立場の存在も位置づけたいと考えている。

これらは、総合相談やケアマネジメント、防災活動などを担っているからこそ可能となる役割もある。こうした方向性については、後見活動に関わろうとしている他の親の会がめざしているところでもある。したがって、今後は各地の親の会とも情報交換し、秦野市のこれまでの蓄積と地域特性を生かしながら、この法人ならではの活動を進展させたいと考えている。

特定非営利活動法人総合福祉サポートセンターはだの(案の3)



## 【資料6】

### 社会福祉協議会が主体となる取り組み

全国社会福祉協議会地域福祉部 高橋 良太

#### 1 地域福祉権利擁護事業と成年後見制度との連携

地域福祉権利擁護事業の利用者・家族は、本事業はもとより、サービスの必要性さえ認識していない段階から援助が始まることが多い。本事業の契約までは、利用者や家族の複合した問題を解きほぐし、信頼関係を醸成しながら進むため時間がかかる。契約後も、そうした信頼関係をもとに専門員と生活支援員による定期訪問（安否確認、生活情報・サービス情報の提供、ニーズ把握・相談、関係機関へのつなぎ、金銭管理を媒介にした日常生活経営支援等）を行い、これに平行して成年後見制度利用の動機づけ、および利用手続き等の支援がすすめられることとなる。

本人が判断能力を欠き、本事業と契約を締結できない場合であっても、成年後見制度による成年後見人、保佐人、補助人または任意後見制度による任意後見人と実施主体の間で、本人に対する福祉サービス利用援助を行うため事業の契約を締結することができる。

地域福祉権利擁護事業と成年後見制度の併用は、平成14年6月の通知改正によって明確化された。「地域福祉権利擁護事業の現状に関する実態調査」結果<sup>\*1</sup>では、地域福祉権利擁護事業利用者が成年後見制度の申立を行い、成年後見人等が選任された場合に、約6割の事例で地域福祉権利擁護事業も継続的に利用されていることが明らかにされた。地域福祉権利擁護事業から成年後見制度に橋渡しをするだけでなく、両制度が併用されている事例が半数以上であり、成年後見制度を利用して日常的な金銭管理や見守りの点で地域福祉権利擁護事業のサービスに対するニーズが継続していることが推察される。

#### 2 社会福祉協議会としての成年後見制度への関わり

地域福祉権利擁護事業利用者の援助を行う中でその人たちへの継続的な支援の必要性から、法人として成年後見人等を受任することを検討しようとする社協も現れてきている。また、行政をはじめ、関係者からも社協に対する法人後見人としての期待には高いものがある。横浜市社協や神戸市社協等のように体制を整えて法人後見を受任する例もあるが、判断能力がなくなっていても、成年後見制度につながらない利用者（申立費用・後見費用がない、申立人・後見人候補がない等）の対応に苦慮しやむを得ず受任する社協も多い。このように、実際には人的体制、財源等の問題があり、自治体の公費投入により大幅な体制整備を

\*1 「平成15年度地域福祉権利擁護事業の運営基盤強化に関する調査研究報告書～実態調査結果から見る事業の現状とより効果的な運営に向けての展望」平成16年3月 全国社会福祉協議会

行わない限り、受任できるケース数は限定的にならざるをえない状況である。

一方、社協が法人後見人として期待されている内容を見ていくと、低所得者への対応やきめ細かな生活支援と連動した支援などがあげられ、社協が持つ公共性、公益性に着目しての期待があるものと思われる。つまり、地域社会全体の中で高齢者や障害者を支えていくという、社協の持つ公益的な役割を生かすという観点から考えると、社協自らが法人後見人を受任するだけではなく、必要な人が成年後見制度を適切に利用できるよう地域の仕組み作りを進めたり、さらに成年後見制度だけではなく、その人を支えるサービスや活動を地域に作り出していくことが期待されていると思われる。

また、判断能力が不十分な人が地域生活をするためには、住宅賃借の保証人、就職の保証人などで苦労している例もあり、地域住民や社会資源の参画・協働を働きかけながら、そうした方々を支えるより幅の広い「福祉後見」の仕組み作りが重要になる。

### 3 福祉後見サポートセンター構想

このような社協への役割期待を踏まえ、全国社会福祉協議会では「福祉後見」を推進する取り組みとして地域の住民や社会資源との協働運営による「福祉後見サポートセンター」構想を提案している。

この構想の背景には、この構想がねらいとしていることは、判断能力が低下した地域の高齢者や障害者が安心して暮らし続けていくことができるようにするため、成年後見制度や地域福祉権利擁護事業による支援に加え、他の福祉サービスやボランタリーな活動等も含めた連携・協働のあり方を提示しようというものである。

以下、伊賀市社会福祉協議会における取り組みを紹介する。

### 4 伊賀市における権利擁護関連事業への取り組み

伊賀市社協福祉サービス利用支援部部長 平井 俊圭

#### (1) 福祉後見サポートセンター（仮称）

##### (A) 福祉後見サポートセンターが必要となる背景

第三者による後見が必要な背景は次のとおりである。(?)認知症者の増加、(Ⅰ)少子化による世帯員数の減少と、これによる社会情報収集能力低下に伴う問題解決能力低下、(ウ)「精神保健医療福祉改革ビジョン」によって今後10年間で精神障害者が7万人退院する、(イ)知的障害者を支援してきた家族が減少、(オ)いわゆる悪徳商法や詐欺が増加、(カ)虐待などの権利侵害の増加、(キ)これまで親族が後見を担ってきたが、少子化や核家族化によってその役割を期待できなくなってきたこと。

こうしたことから第三者後見人が必要となるが、それを担う人材がきわめて不足することになる。およそ人口20万人の伊賀地域で開業している弁護士は2名、司法書士はリーガルサポートのメンバーが3人、社会福祉士は個人で受任を表明している人はいない状況で

ある。

成年後見が地域で機能するために必要な支援機関を今の内につくっておかないと、成年後見の申立はあるが、受任者がいないといった事態が容易に予想できる。こうしたことから、平成15年度から行政、民生委員、権利擁護事業担当、研究者、後見業務受任者など多様な関係者で、福祉後見サポートセンター（仮称）（以下「サポートセンター」という）の設置に向けて検討、研究することになった。

#### (B) 福祉後見サポートセンターの機能

##### (a) 成年後見制度利用支援

成年後見を必要とする人や、申立をしようとする人に対して、後見を利用しやすくするための業務を行う。具体的には、(ア)市民や関係機関からの相談を受けたり助言を行う、(イ)市民や関係機関への後見等権利擁護に関する情報提供、(ウ)成年後見制度利用支援事業の紹介を含む後見申立て手続き方法についての支援、(エ)市区町村長申立てについての連絡調整及び支援を行う。

また、財源を確保した上で低所得被後見人について、(ア)申立費用の立替及び補助、(イ)後見業務報酬の補助、(ウ)後見監督業務報酬の補助を行う。

##### (b) 福祉人材バンク

地域でこのような活動に関心のある人に対して研修を行い、成年後見人等の候補者として登録する。人材としては、公的な資格保有者、定年後のサラリーマンや行政職員、住民参加型在宅福祉サービスの活動者、ボランティアなど幅広く考えることができる。

これらの人たちは障害者や高齢者に対する理解、援助のあり方についての理解を深めていただくことで、福祉的支援を必要とする人に対して身上監護面での配慮を適切に行える成年後見人等になることが期待できる。

また、社会福祉法人の職員にとっては、このような研修を受け、成年後見人等として利用者に関わることは、自身のスキルアップの有効な機会として捉えることができる。

##### (c) 後見人サポート

成年後見人等になった人に対するサポート機能である。この機能が充実するかどうかによって、後見人等がよりよい支援を行えるかどうかに関わる。後見人等が困った時に気軽に相談に応じられる体制と、より専門的な内容での支援ができる体制の両方が必要となる。

ここで行う内容は、成年後見人等が本人に対して行っている援助の状況が適切かどうかのチェック、どのような援助を行っていくべきなのかの相談助言などを行う。被後見人が抱える生活課題は多様であるため、その後見人への支援内容も多様な情報が必要となる。

具体的な方法としては、まず、事務局スタッフが相談に応じ、法律や医療など、より専門的な内容については、専門家等で構成された運営委員会メンバーに助言を求められるようすることを想定している。

##### (d) 啓発・研修

成年後見人等には、成年後見人等の役割に関する正確な理解とともに、本人の身上監護と財産管理の知識、本人の権利擁護のための人権感覚などスキルをもつことが求められる。1人ですべての知識やスキルをもつことを求めるよりは、必要な場合にすぐに専門職に相談できる体制づくりが重要になる。

(e) 法人後見支援

社会福祉法人やNPO法人などが後見を担う場合に、手続きや適切な後見についての助言等を行う。場合によっては後見監督的な機能を必要とすることもある。

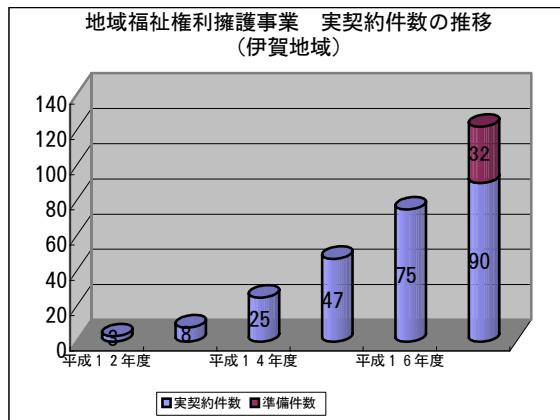
サポートセンターが直接後見を担うものではない。あくまで後見が機能することを支援するための取組である。しかし、他の適切な後見受任者がみあたらず、被後見人と社協との関係にサービス提供などの利益相反関係がない場合は社協として法人後見を担う。

(C) 設置についての考え方

こうした仕組は本来行政に設置されるべきだが、特に伊賀地域では、(ア)従来から地域内で総合相談機能を担ってきた、(イ)多くの地域ネットワークの元、多様なニーズ発見機能をもっている、(ウ)経験豊かな専門職が配置されている、(エ)公共性の高い社会福祉法人である、(オ)他の事業者や専門組織の参画を得やすい中立的な立場である、(カ)他の法人を設立した場合はその運営にコストや労力を費やすことになり非効率的、(オ)行政の場合は専門職員がおらず担当者が移動してしまう、という理由からサポートセンターを社協に置くことが望ましいとの結論に達した。しかし、行政が直接それを担うことや先の要件をクリアする法人があれば、サポートセンターを立ち上げることができることはいうまでもない。

伊賀圏域においては名張市と平成16年11月1日に合併して誕生した伊賀市の2市がある。人口は2市あわせておよそ20万人で、従来から両市の交流は盛んだった。地域福祉権利擁護事業は伊賀市社協が基幹的社会福祉協議会として専門員を配置し、関係機関が使い勝手の良さを理解することに伴って、県内でも有数の実績を上げている（契約件数90件、準備件数を含めると122件）。しかし、本人に契約締結能力がない場合は契約できることや、家族などの働きかけで解約される場合もあるなどの課題がある。

運営委員会に対する一定の専門職の確保、事業規模から想定する事務局スタッフ等を勘案すると、2市をエリアとしてサポートセンターを設置することが望ましい。この場合、運営委員会及び事務局は2社協の共同設置とすることになった。設立に向けた研究報告書



\*<sup>2</sup>には権利擁護に対する考え方、ニーズ調査など詳細が掲載されているので参照願いたい。介護保険法改正や自立支援法の成立も相まって、権利擁護の必要性を再確認し、財政がひっ迫する中でも、両市ともこの事業を予算化することとなった。

人材確保については既に行政書士会が協力を申し出してくれている。また、既に親族後見も支援し、法人として施設入所者について2件後見人等を受任している。

### (2) 伊賀相談ネットワーク

これまでも機関間のネットワークはあったが、多くは代表者の集まりで形式的なもので、実際は機能しないものだった。また、持かけられる相談は決して担当者の専門領域のことだけとは限らない。折しも、知り合った裁判所の判事から、「裁判所へ相談に来られる方の多くは他の専門家や窓口に相談すべき問題ではないかと思っても、裁判所としてはそれら専門家の所在や適当な行政窓口が分からず、途方に暮れることがある。また逆に本来裁判所で相談を受けた方が望ましいにもかかわらず、窓口担当者の知識不足で、なかなか裁判所にたどり着けない相談者もいるのではないか」\*<sup>3</sup>という趣旨の提案がされた。

そこで平成16年9月から直接相談の担当者に呼びかけて、誰がどのような相談に応じられるかを月例で紹介しあう集まりを組織した。メンバーは心配ごと相談員、人権擁護委員、在宅介護支援センター職員、生活支援センター職員、調停委員、児童相談所職員、警察相談員、地域福祉権利擁護事業専門員、市相談員、外国人支援NPOスタッフ、医療ソーシャルワーカー、精神科ソーシャルワーカーなど実に多様で、現在も増えつつある（平成17年度までは判事も参加していた）。

こうしたことが発端となって、相談担当者が困った場合に相互に助け合う形ができあがってきた。

### (3) 消費者トラブル対策

高齢者等をねらう訪問販売等の消費者トラブルに関する相談が増加してきた。平成17年度から社協の組織をあげて、受けた消費トラブル相談内容をデータベース化し、地域ケア会議や民生委員などで共有することを始めた。地域で気をつけあうことは当然だが、手口や業者を知っておくことが重要と考えたからである。地域の集まりで、こうして集められた情報を元に手口を紹介し注意を促している。これに絡めて地域福祉権利擁護事業や成年後見制度の紹介をしている。情報は多く出せば多く入る。

#### (A) 対策の概略

---

\*<sup>2</sup> 厚生労働省未来志向研究プロジェクト 「福祉後見サポートセンター」設立研究事業  
平成16年度報告書 伊賀市・伊賀市社会福祉協議会

\*<sup>3</sup> 各地の裁判所ホームページ ([http://courtdomino2.courts.go.jp/K\\_home.nsf](http://courtdomino2.courts.go.jp/K_home.nsf)) 広島高等裁判所の「お知らせコーナー」、「ひろしまこうさい広報第7号：地域とつながる裁判所を目指して」に森脇淳一判事の伊賀相談ネットワークの記事がある

①社協の全支所の相談窓口で所定様式で相談受理、②集約した情報を在宅介護支援センターや民生委員などに周知、③具体的な事例や業者名を口頭で市民に公開、④市担当者、弁護士、警察、民生委員、自治会、老人クラブ、障害者団体、行政書士、社協担当者などからなる対策委員会を立ち上げ、対応策を協議するとともに情報共有、⑤撃退するためのシールを作成・市民に配布し、玄関先などに貼っていただく、⑥業者へのけん制のため悪徳処方撃退ブログを公開(<http://blog.livedoor.jp/akutokugekitai/>)、⑦広報はもとより、地元ケーブルテレビやタウン誌、新聞などに記事掲載、⑧各地域で開催しているふれあいいきいきサロンや老人クラブの集まりなどで具体例や対策を紹介。

#### (B) 具体的な対応策

簡単なケースはクーリングオフを勧める。期間が過ぎている場合などは、内容証明郵便を活用する。書類作成は行政書士が当たり、内容証明郵便によって文書によるやりとりをするが、先方が訴訟してきた場合は、弁護士の協力を得る。この場合は着手金が必要となるが、費用がまかなえない場合は法律扶助協会を活用する。ちなみに当会の顧問弁護士は、こうした民法・知的犯罪が得意で、経験も豊かである。

業者との交渉については、担当者（社会福祉士・看護師）としてはご本人の権利擁護のため、本人の横で電話する、または、本人と一緒に交渉するという形をとっている。本人が十分交渉能力を持っている場合は、本人に助言するにとどめる。また、事実関係の聞き取りは、訪問するなどして十分な時間をかけている。時には当会のリフォームヘルパーである1級建築士と共に訪問して確認する。なお、契約書などの関係書類は矛盾点がないか、通常価格と照らし合わせてどうかなど徹底的に調べる。インターネットはもとより、メーカーまで問い合わせる。本人から通帳のコピーなどを預かれる場合はその出入りもチェックする。こうすることで、およそ相手の問題点や課題が浮かび上がってくる。

私たちは多くのネットワークを持っている。先の相談ネットワークもそうだが、警察、県民生活センター、高齢者や障害者の支援センター、行政担当、弁護士、行政書士、民生委員児童委員、自治会、老人クラブ、各種障害者団体、建築士会、建設労働組合、医療機関ほか様々な組織や団体とつながっている。こうしたネットワークを通じてニーズを発見し、具体的な対応にあたる。

また、私たちが入手した情報から個人情報は削除して可能な限りメンバー間で共有している。「悪徳リスト」と呼ぶ、悪徳と考えられる事業者リストは、地域ケア会議や民生委員協議会で共有している。(平成17年度 悪徳商法相談件数 約40件、相談総額約1,630万円)。

## 【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 ～出雲成年後見センターの活動に学ぶ～

田園調布学園大学 岡田朋子

●島根県出雲市の出雲成年後見センター（以下「センター」という）は、後見活動を行う任意団体である。会員は、出雲市とその周辺の斐川町、大田市で活躍する、司法・行政・福祉・医療・保健分野等の専門職であり、自主的なネットワークで地域の権利擁護活動をリードしている（註1）。この活動から学べることは何かを考えたい。

（註1）平成17年8月27日朝日新聞朝刊記事「成年後見制度どう生かす」で、「地域における専門職のネットワーク活動」の例として紹介された。

#### 1 出雲成年後見センターの活動概況

##### (A) 設立経過

センターは、1999年12月、後見活動は1人ではできないという考えのもと地域の専門職有志（弁護士3人、司法書士3人、社会福祉士3人）が世話人となり、準備をかさねて翌年7月に設立総会を行った。2001年11月には出雲市役所の協力や松江家庭裁判所出雲支部とともに「成年後見制度シンポジウムinいずも」を開催。以降地域に認知された団体として活動を行っている。

参考資料『自分らしく生きる新しい時代の成年後見』 出雲成年後見センター発行2002年5月

##### (B) 会員数、組織、経費

2005年7月現在会員数77名。内訳は、弁護士5名、司法書士8名、社会福祉士32名、精神保健福祉士3名、医師5名、行政・福祉関係者15名、行政書士8名、税理士1名。法人格は持たず、会長（弁護士）、副会長2名（医師、社会福祉士）、事務局長（司法書士）、運営委員9名（弁護士、司法書士、社会福祉士、行政書士、行政職員）、監事（税理士）で、事務局長の司法書士事務所に事務所を置き、事務局員（非常勤）がいる。会員が支払う会費月500円が活動資金となっている。また出雲市から市長申立に関わる業務を年120万円で委託されている。資金の原資は出雲市権利擁護基金である。

##### (C) 活動

成年後見に関する相談や出雲市長申立資料の作成（受託）、第三者後見人候補者の推薦、定例会（センター会員全員による月1回の事例検討）、運営委員会（役員で構成、より具体的な事例検討、総会の議決を要しない決定）、総会（年1回、組織運営に関する決定）を開催。成年後見制度の普及・啓発活動（シンポジウム、講演会等）、家庭裁判所との打ち合せ会を行う。（出典：出雲成年後見センター事務局作成のペーパーによる）

## 第1部 権利擁護施策・事業の現状と課題

センターは、市民や関係機関などから日常的に電話による相談を受けている。軽重合わせて平均1日2件。非常勤の事務局員と専門相談として司法書士が相談に当たっている。

活動開始から、2005年7月までの、年次別受任件数は表1の通りである。2003年の後見受任件数が多いのは、障害者支援費支給制度創設に伴い、障害者施設からの後見集団申立の相談を受けて、第三者後見人を引き受けたこと等が影響していると思われる。

被後見人の居所区分は、施設入所者が29人、在宅が6人となっている（表省略）。

<表1 年次別類型別受任数> 2005年7月末現在

	後見	後見監督	保佐	保佐監督	任意後見契約	任意後見監督	計
2001年	1	1				1	3
2002年	2						2
2003年	17		1		3	1	22
2004年	4			1			5
2005年			2		1		3
計	24	1	3	1	4	2	35

\* 後見人選任は2001年から。

(出典：センターより頂いた表から筆者作成)

<表2 職種別類型別受任内容> 2005年7月末現在

職種（人数）	後見	後見監督	保佐	保佐監督	任意後見契約	任意後見監督	計
弁護士（1）						1	1
司法書士（5）	10	1	3		2		16
社会福祉士（8）	25		1	1		1	28
行政書士（3）	3				1		4
行政職員（1）	1						1
税理士（1）					1		1
計（19）	39	1	4	1	4	2	51

(出典：センターより頂いた表から筆者作成)

職種別受任件数は、表2の通りでセンターの会員計19人が、類型別に計51件を受任している。財産問題と身上監護とに分けて職種の違う複数の後見人等を推薦し選任されている例もある。

## 2 課題解決方法としてのネットワーク

活動は事例検討を中心に据え、会員が各々の専門性を土台に協議し、また裁判所との十分な意思疎通を図る等、ネットワークが機能して課題解決がスムーズになっている。

## (1) 活動の中心に事例検討を据える

## (A) 事例検討の定例化

事例検討が定例化されていることにより、会員はいつでも又は継続して事例検討を提出できる場が確保されている。

## (a) 新規事例の検討

会員が相談を受けた事例、事務局に相談が入っている事例を提出、参加者で検討が行われている。知的障害者や、認知症高齢者を含む、単身かまたは家族員に課題がある事例が殆ど。まず、後見制度を活用すべき事例か、後見人の業務はなにか、活動の見通し、後見人候補者の検討等である。

## (b) 全ての事例の経過報告、状況変化に対応するフォローアップ

選任後、後見人の活動による被後見人の生活の変化、効果や新たな課題の発生、その対応方法などが報告され共有化されている。また当初の緊急課題（財産処分などが多い）が終了した場合の、後見人の変更なども検討している。

## (B) 地域性を考慮した身上監護を追求

出雲地域には、個人の権利擁護より村落共同体優先の意識が強い地域も多い。だからこそ成年後見活動の意味があるがその際、その地域性を配慮した身上監護でなければ、そこで暮らす生活者である被後見人の生活は立ちゆかない。地域性を考慮した身上監護が工夫されている。

**事例1** 80才の女性ひとり暮らしAさんは軽い認知症があり、社協による日常金銭管理サービスを受け、また近隣の見守りを受けて生活してきた。自宅が高速道路建設のため立ち退きがきまり、自宅の新築の段取りが必要となって、社協の専門員からセンターに相談が入った。その最中に脳溢血で倒れ緊急入院。リハビリをして杖歩行できるまでに快復、退院可能となった。

## 検討経過

- ・ Aさんの希望→「同じ部落内に家を建てて、お墓を拝んで暮らしたい」。その希望を生かすには、認知症からくる家新築による混乱を最小限にする工夫や、リハビリ後の機能が低下しない住環境をつくる必要がある。
- ・ 世話をしてきた地域の思惑→家は地域の集会場に使えるような間取りにして、有力者が建築を進めようとしている。Aさんも有力者に実印を預けた。早急に市長申立をして、センターとしても後見人候補者を出す。
- ・ 後見人市長申立について地元の反発→会員の市福祉セクション職員が地元関係者を訪問し理解を求めた結果、予想された大きな反発はなかった。
- ・ 地域特性→地域の共同体意識が強く、認知症のAさんをよく手助けしてきた。その経過からAさんの新しい家を地域の集会所に適した間取りにするについては権利侵害の意識は薄い。

・現状→後見人が行政書士に決まり、本人が混乱しないよう、今迄の家と同じ間取りの家作りを提案、家具もそのまま持ち込み、障害に合う住環境にした。後見人が移転の補償金と新築にかかった費用等を精算。差し引き数百万円の残金がAさんの蓄えとなる。社協の日常金銭管理サービスとホームヘルプサービスを利用し、地域の見守りも受けて元気に暮らしている。

(2) 後見活動を行っていく過程で起こってくる、様々な課題の一定のルール化

これまでに、後見活動に関わる課題検討の結果、会としていくつかの事項はルール化している。これらは、制度上の未整備や関係機関の理解不足も含め、後見人個人へ過度の負担がかからないように配慮され、また関係機関との連携をとり易くしている。

(A) 複数後見の積極的活用

(B) 医療行為に対する同意を医師から求められた時の対応の仕方

後見実務の現場では、後見人には医師から手術の同意を、医療機関からは入院の保証人となることを求められることが多い。運営員会で事例検討を重ねた結果、同意ではなく、医師が病状の説明責任を果たすことについて、「説明を聞き内容を確認した」と記述し、後見人の署名を行い、そのコピーを取っておく、というやり方を採用している。この方法で裁判所からも同意が得られ、地域のいくつかの医療機関とも合意が出来ている。

(C) 医療行為に対する同意や判断を求められた場合にはセカンドオピニオンを活用

このような場合には、会員の医師が相談に乗っているが、専門相談料を支払うことをルール化した(被後見人に支払い能力がない場合は運営委員会に図る)。裁判所からも専門家からの相談支援を受けたらどうかと示唆されていた。

(D) 医療以外にも必要であれば専門職に意見を求める

その時の報酬は医療行為に対するのと同様の扱いとする。

(E) 地域の金融機関の制度への無理解とも思える対応への対処方法

(F) 後見人自身が入院中などの不在時に、被後見人の緊急事態への対応 等々

(3) 後見人の育成(当初の課題が整理されて軌道にのったら初心者後見人へ引き継ぐ)

新たな難しい後見業務については、慣れた後見人が対応し、課題が整理された段階で、新人や経験の少ない後見人へ引き継ぎ、裾野を広げている。定例会での事例検討は、困難な事態が起こってもネットワークでのバックアップがあることが共通認識され、新たな後見人希望者が微増している。そこが専門職集団の強みと言える。

(4) 裁判所との十分な話し合い

松江家庭裁判所出雲支部とは、改正後見制度が発足した当時から連携を持ち、センター設立後は定期的な意見交換会を行ってきた。新制度発足当初、出雲支部の裁判官はとりわけ熱心に新制度の運用の土台作りをされた(註2)。医療同意、入院同意、死後の財産管理など、どの受任者も困惑する課題についてはその都度協議を続け、その結果裁判所とは一定の見解を共有している。

(註2) 山口信恭(松江家庭裁判所出雲支部裁判官)「八雲立つ出雲、抜け合いの里—島根県出雲市・平田市・大田市等成年後見帳」『実践成年後見』No.8

### 3 ネットワークがなぜ成功しているのか

#### (1) 専門職として自らの課題を解決できる場との共通認識がある

被後見人の生活上の課題は範囲が広く、各種の専門分野にまたがっている。1人ではいき詰まってしまう課題でも、司法、福祉、医療、行政各専門職のネットワークのなかで、立場の違う意見を聞き、その議論から一つの具体的な方向が出される。課題が一つ一つ解決されていくプロセスは、やれるという実感を生み出し、地に足を着けた成年後見活動を進めていける。会員は、「後見活動をするには、センターのネットワークはなくてはならない存在」、「この会だけは面白くてやめられない」と語っている。

#### (2) 行き届いた事務局機能がある

事務局が置かれている司法書士事務所の司法書士が、事務局長として献身的に活動し、ネットワークの要にいる。運営委員会もこの事務所の会議室が利用され、自由な議論が行われている。議論された内容もきちんと整理、わかりやすい記録が残されている。このようなお互いを大切しあう行き届いた事務局機能が、会員の生き生きとした活動を生み出している。また出雲市福祉行政の要職にある会員は個人の立場で参加しつつ、行政が行うべき事柄についてのコーディネートはいつの間にかしっかりとできており、行政職員の後輩も育成しその存在感も大きい。会長の弁護士は、多忙にもかかわらず、紛争性の強い事例の最初の地ならしを引き受け、他の受任者への支援は絶大である。そのほか見渡せば、多彩な人が運営委員として集い、力を出し合っている。

#### (3) 地域の保健・医療・福祉のネットワーク基盤の歴史があった

出雲市域では20年に及ぶ市民参加の精神障害者支援のネットワーク「ふあっと」の活動と、「ふあっと」を支えてきた40年にわたる「島根県精神科医懇話会」の活動があり、センター会員はそれらの活動メンバーとかなり重なっている。

参考文献：「出雲の地域精神保健システム」『保健師ジャーナル』2005年2月 医学書院  
「支援する会「ふあっと」とは何か」、「それぞれの職種が語る支援する会「ふあっと」の魅力」、「民間病院から見た「ふあっと」の魅力」

#### (4) 顔が見える関係が作れる人口規模

出雲圏域二市5町は、市町村合併後人口約15万人である(旧出雲市街地は8万人強)。地域に散らばっている専門職が、顔をあわせるには、ちょうど良い人口規模のようだ。また同職の専門職だけで集まるには人数が少ないことが、他職種とのネットワークを容易にし、その必要にも迫られているとも考えられる。

●成年後見制度が一人ひとりの生活へ届くには、単一の専門職だけでは難しい。成年後

## 第1部 権利擁護施策・事業の現状と課題

見制度自体が、ネットワークを要求しているとさえ言えるが、そのネットワークを持続するのは、結局は一人ひとりの専門職としての志の高さを基盤とした、互いを支え合う仕組み作りだということを、センターの活動は示している。

\*出雲成年後見センターの皆様には、定例会、運営委員会に参加させていただくなど活動に接する機会を与えて下さいましたことを、この場を借りて御礼申し上げます。

## 【資料8】

### 「補助型」後見活用モデル事業 ～大津市における「補助型」後見の普及啓発

特定非営利活動法人あさがお 谷口嘉代子

#### 1 事業目的

認知症高齢者や障がい者を狙った悪質商法や悪質リフォーム等の被害が社会問題化している。一方で、平成12年に成年後見制度が施行されたものの、特に「補助」類型の普及活用は停滞傾向にある。その原因としては、制度自体の認知度が低いことや、利用に至るまでのさまざまな困難さが考えられる。

そこで本事業では、「補助」該当ケースの経過を追求していく中で利用が進まない問題点を明らかにするとともに、その解決に向けた取り組みを行い、悪質商法被害などから認知症高齢者や障がい者の権利を護ることを目的とする。

#### 2 事業実施計画

- ① 「補助」該当3ケースの実態を把握し、経過を追うことにより、成年後見制度の活用が進まない問題点を分析する。
- ② リーフレットを作成、配布（配布方法を検討）し、地域への普及・啓発活動を行う。
- ③ 小地域単位での講座を開催し、普及・啓発活動を行う。
- ④ 地域における支援体制を検討する。

#### 3 事業実施状況

##### (1) 事例検証

（事例1） 87歳 女性 独居

認知症レベル

- ・長谷川式簡易式テスト 26点 MM S 26点
- ・認知症老人の日常生活自立度 II a

支援計画

- ① 本人との信頼を築くための訪問を行う。
- ② 認知症の専門外来を受診する。
- ③ 地域コミュニティの中で支える。
- ④ 補助の申立てを行う。

結果

- ・人間関係を構築しながら、支援体制を検討し、情報を共有するため連絡を密に行つた。支援会議は状況確認をしながら進めた（6回18時間）。受診から内服ができる

まで4ヶ月を要し、この間は関わる人との信頼を築くことを目標に置いた。

- ・訪問は複数で行い、介護保険利用担当ケアマネジャーが支援の役割を決め関わった。

当初定期的に訪問(5回10時間)することで本人からの信頼が得られた。

- ・また兄弟と本人の関係は密になりやすく、逆に本人が混乱することを予想できたので、専門職中心の関わりに理解を得たことが、本人に寄り添うことが行いやすく本人の精神的に安定につながった。

- ・電話での連絡は相談当初は弟から支援センターやあさがおに対して頻回にかかったが、関わりが進む中で、本人が安定することで減少した。

#### 今後の方針

- ・具体的に成年後見を進める補助の申し立てを行う。
- ・最初から関わったあさがおと在宅介護支援センターが本人に勧め、あさがおが「補助」の申し立ての支援を行う。
- ・地域における見守りのあり方や家族関係の調整など明らかにする。

#### (事例2) 82歳 女性 独居

##### 認知症レベル

- ・長谷川式簡易テスト 24点 MM S 19点
- ・認知症老人の日常生活自立度 II b

##### 支援計画

- ① 訪問を行い人間関係の構築に努める。
- ② 認知症の専門外来受診につなげる。
- ③ 成年後見の利用を勧める。

##### 結果

- ・本人の言うことに周囲が振り回されていたため、再アセスメントを行った。それにより、関わり方や対応方法をつかむことが可能となり、相談開始後4ヶ月目に認知症外来受診につながった。
- ・支援会議や連絡を週1回行い、その都度関わり方の確認を行った。外部との関わりを当初拒否していたが、週に1回の訪問や電話連絡を繰り返し人間関係ができた。
- ・在宅介護支援センターの職員が訪問すると、不安なことや兄弟に対する思いを話すようになった。プライドがあり家の中に人を入れることを拒んでいたが、居間や台所などに入れるようになった。
- ・支援センターが入り、兄弟の関わり方が本人の不安を助長することが判った。

##### 今後の方針

- ・成年後見を具体的に申し立てていく。
- ・医師を含めた支援会議を持ち本人にとっての安心づくりを検討する。
- ・兄弟家族への支援のあり方など検討し明らかにする。

- ・支援体制を評価・検討を強化する。

(事例3) 86歳 女性 独居

#### 認知症レベル

- ・認知症老人の日常生活自立度 III a
- ・認知症の検査受診は拒否

#### 支援計画

- ① 訪問を繰り返し人間関係の構築を目指す。
- ② 認知症の再アセスメントをする。
- ③ 認知症の専門外来受診を勧める。
- ④ 成年後見の利用を勧める。

#### 結果

- ・認知症の専門外来の受診や成年後見の利用はなかなか進展しない。
- ・本人は物取られ妄想が強く、一人で生活することに対して不安があるが、入所拒否。

#### 今後の方針

- ・在宅生活に対する強い希望があるため、在宅生活が安全に行えるように検討を行う。
- ・当面は財産管理などは地域福祉権利擁護事業の利用を薦める。
- ・本人には継続的に関わり成年後見制度申し立ての方向で検討する。

#### 《事例による中間のまとめ》

上記3事例とも、いずれも独居高齢者で、事例1・事例2は認知症専門外来受診までもっていきことができた。当初「自分は呆けていない」と言っていたが、認知症に対する不安の要素が強かったため受診にこぎつけられたのではないかと考えられる。

事例3のケースにおいては、1, 2と比較して認知症が進んでいるように思われ、不安は持っているもののどうしていいのかわからない思いと他者に対する拒否が強くみられ、受診や成年後見利用の困難さがうかがえる。

これら3事例を踏まえると、認知症高齢者が成年後見の利用に至るまでには相当の時間と関わるスタッフの努力が必要であると思われる。特に一人暮らしの場合には「自分でできる」という意識が強く、関わり方の困難さがうかがえる。それとともに、関係者でのケースカンファレンス、認知症外来への受診といった手順（図1参照）を踏んだ上で成年後見利用につなげていくことも重要と考えられる。

#### (2) リーフレット作成

現在リーフレット作成については以下の内容で検討中

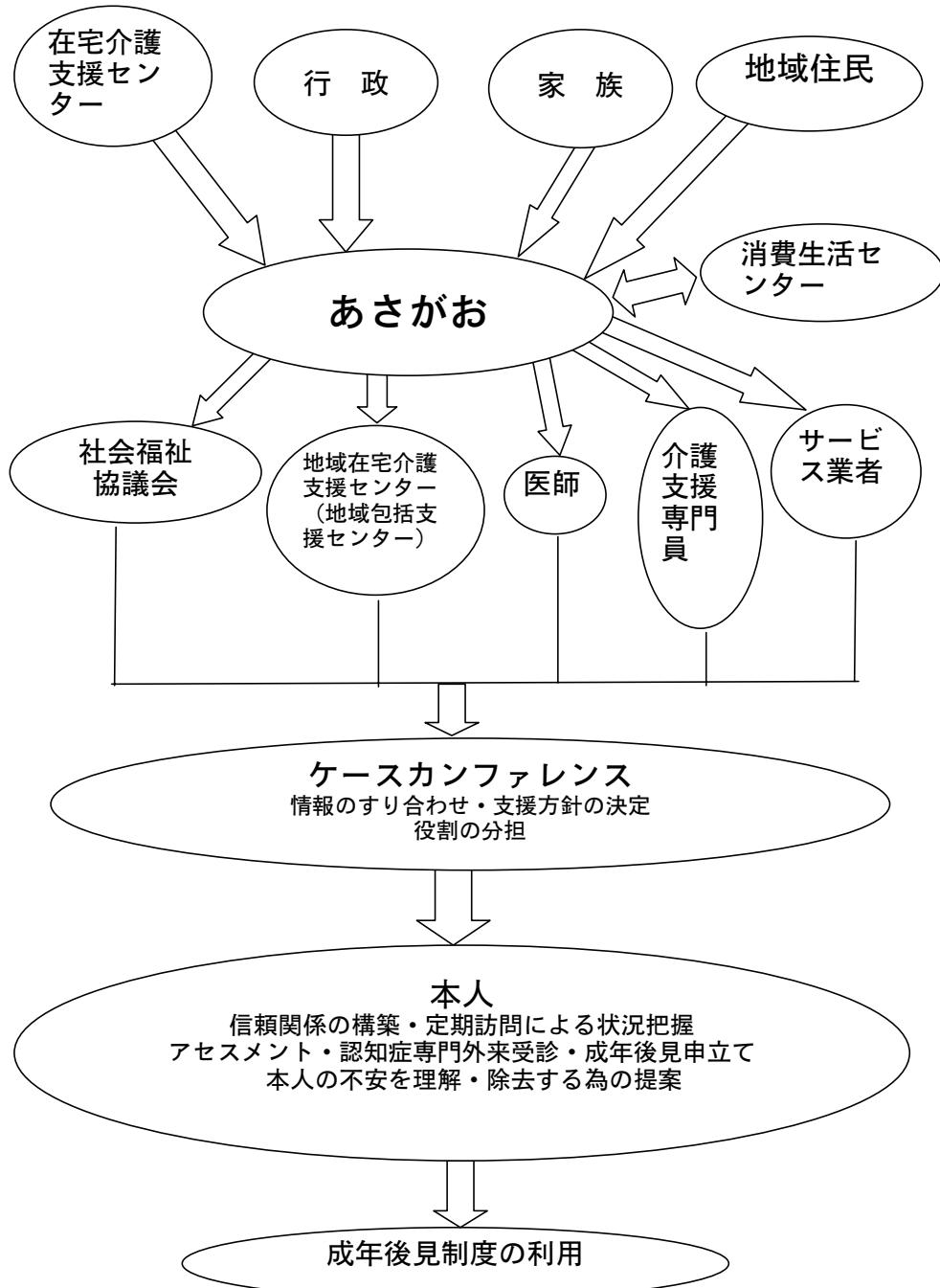
- ① 悪質商法に引っかからないための方策 → 地域での見守りを強める
- ② 成年後見利用の勧め → 認知症の理解と成年後見制度推奨

#### (3) 小地域単位での講座を開催し、普及・啓発活動

現在まで5ヶ所で講座を開催した。

- ① 2学区：民生児童委員、福祉委員対象に行った。
- ② 4在宅介護支援センター：介護支援専門員、介護サービス業者対象に行った。
- (4) 地域における支援体制の検討 → 事例を通して検討中

(図1) 補助類型の把握と支援の流れ



## 【資料9】

### 消費者被害への対応 ～民間権利擁護団体の取り組みに学ぶ～

弁護士 荒 中

●NPO法人宮城社会福祉オンブズネット「エール」は、宮城県内の医師、弁護士、社会福祉士、介護福祉士、ケアマネージャー、看護師、施設長、消費生活相談員等が集う民間権利擁護団体である。保険・医療職、福祉職だけでなく法律職がメンバーに入り重要な役割を担っている。数年前には宅老所「うらしま」で反復継続して虐待されていた高齢者を救出したことでその存在が知られるようになった。

この権利擁護団体は、消費者被害に遭った高齢者や障害者について消費者被害の回復という視点だけではなくその背後にある生活の立て直しと見守りを重視した活動を行なっており、今後の消費者被害への取り組みについて参考になると考えられる。

#### 1 宮城福祉オンブズネット「エール」の活動内容の概説

##### (1) 設立経過

高齢者や障害者本人、これを支える家族、施設職員などに少しでも「エール」を送りたいとの願いをこめて、宮城福祉オンブズネット「エール」(以下、「エール」という)は約1年の準備期間を経て、平成13年11月から本格的に活動を開始した。平成17年6月にはNPOの認証を受け、法人として活動している。

##### (2) 組織の活動目標

エールには宮城県内の医師、弁護士、社会福祉士、精神保健福祉士、ケアマネージャー、介護福祉士、施設長を含む施設職員、障害者団体役員、看護師、消費生活相談員、一般市民、学生など、同じ思いを共有する約30名のメンバーが集っている。

エールのメンバーが大事にしていることは以下の点である。

- ① 宮城県内の高齢者や障害者本人はもとより、これらの人々を支える家族、施設職員などサービスを提供する職場の人々を支援することを目的に活動する。
- ② 人権や権利擁護の中身、内容について「エール」のメンバーと同じ認識を有する人々を増やしていくように務める。(例えば、研修、講演会等の機会を利用し広めていくよう心掛ける。)
- ③ コンプライアンスすなわち「法令などの遵守」という意識を、保険、医療、福祉の世界にも浸透させ、コンプライアンス・ルール確立型の社会を実現する。  
(例えば、施設の種類毎に見本となるコンプライアンス・ルールを作り、各施設にオーダーメイドのルール作りをしてもらうよう努力する。)

④ 相談は徹底的に聞くことから始める。必要があれば相談者の自宅に赴き、その生活状況を現場で把握するとともに、部屋の掃除をする中で悪徳商法の餌食になった人々については証拠書類を取捨選択し、コーディネーターがその結果を基に問題の把握を行ない、解決プランのたたき台をつくる。

このような対応をするためには、多種多様な人材が必要であり、異業種連携とネットワーク化およびこれを過不足なく使うことのできるコーディネーターの存在が必要不可欠である。

また、これからはワンストップサービス、オールインワンサービスといった総合的な支援ができる体制を整えることが重要であり、その重要性は単に高齢者や障害者の領域にとどまらず、人が弱い立場に立たされるすべての場合に共通するものである。すなわち、私たちは、子どもとして生きるとき、そして、女性として、消費者として、患者として、犯罪被害者として、就労者としてそれぞれ生きるとき弱い立場に立たされがちであるが、このような立場に立たされたときに思うことは、そこにいけばある程度の情報が得られ、解決に向けた方針が立てられるといった総合的な支援をしてくれる機関があればよいということである。

エールのメンバーは将来このような宮城県内の人々が弱い立場に立たされたときに支援できる総合的な権利擁護センターとして衣替えしたいと思っており、現に、その実現に向けてネットワークづくりなどを行なっている。

### (3) 具体的な活動内容

エールの活動は主として17名の理事により行なわれているが、日々の業務は原則としてコーディネーターとしての役割も果たす3名の事務局スタッフと、月1回のローテーションで担当する日替わりスタッフ1名の4名により行なわれている（日替わりスタッフは、ケアマネージャー、消費生活相談員等として勤務している方々であり、休暇をとって「エール」の活動を支援してくれているが、当日は相談業務のほか、簡単な事務処理も行なっている）。

その活動の内容は以下のとおりである。

① 相談事業 コーディネーターを務めるスタッフが事案の概要を把握するため、長時間あるいは数回にわたる面接を行なって問題点の分析を行ない、その後、必要に応じ理事会で協議を行なったうえで、メンバーのうち専門家が、単独あるいはグループを組んで解決のためのプランを作りこれを実践するといったプロセスを踏んでいる。相談は高齢者・障害者本人からもち込まれるケースは少なく、行政機関の職員、社会福祉協議会の職員、福祉施設の職員といった、周囲の人々を経由してくるものが、かなりの割合になっている。

② 研修事業 各種の苦情を調査する調査員向けに研修を行なうほか、エールの活動を理解していただきその支援者を増やしていくため宮城県内各地においてエールキ

キャラバンを実施したり、エールのスタッフ・メンバー向けに研修を行なったりしている。

- ③ コンプライアンス事業 2004年までは、エールキャラバンの中で、ケアマネージャー、施設長、施設・病院職員等を対象として権利擁護とコンプライアンス・ルールの説明を行ない、その必要性を認識してもらうよう努力してきた。現在は前記のとおり施設ごとにオーダーメイドのルールを作成するための方法を教示している。
- ④ ろうすくーる事業 50歳以上の市民向けに「ろうすくーる」を開校し、月1回授業を行なっている。

高齢化社会の中で、50歳以上の人々は微妙な立場に立たされる機会がたくさんある。たとえば、親や配偶者の介護、自身の離婚・相続等大きな問題に直面することがたびたびある。悪徳商法などの餌食になってしまふのも珍しいことではない。さらに、定年を迎える、子育てを終えた後に生きる目標を失い無気力な状態に陥ってしまう人も少なくない。

このような事態に直面したときに、身近な法律・福祉の知識によるライフガードができるように、またそれにとどまらず、年齢を重ねても自分を活かせる分野・世界を探求できる機会を持てるようにとの願いを込めて、約70名の方々を対象に、毎月1回・4時間の授業が行なわれている。

## 2 事例を通した「エール」の具体的活動内容

エールに持ち込まれ解決した事例及び現在対応している事例をもとに典型的な事例を取り上げ、これに対するエールの一般的・具体的活動を紹介する。

### (1) エールに持ち込まれる事例

長年に亘り会社員として働き、退職後は住み慣れた一戸建ての住居で生活してきた高齢者が、これまで交際してきた近隣の人々との付き合いがなくなり家に引きこもりがちになっていた。このような中で健康食品の販売員や床下換気扇の取付けなどを勧誘するリフォーム業者らが頻繁に出入りするようになっていた。近所の人々も当初は、他人の生活に口を出すべきではないと考えて様子を注意深く見守っていたが、食生活が不安定になり、判断能力が著しく衰えていると見られるようになったことから、1人暮らしにしておくのは危険だと思うようになり、行政の担当者や親戚の者に連絡をとった。しかし、本人には自分の現在の状況に自覚がなく病院に行こうとはしない。周囲の人の心配をよそに今までの暮らしを続けると言い、事態は全く改善されないまま推移していた。

このような中で、行政の担当者や親戚が協議しエールに相談することになった。

### (2) エールの一般的・具体的活動

- ① 担当の相談員が行政の担当者や親戚の人からこれまでの本人の生活歴、現在の状況を詳しく聴取し、その上で自宅に赴き具体的な生活状況を確認するとともに本人の言

動から判断能力の有無、程度をある程度把握するといった作業を行なう。

- ② このような作業を何度か行なう中で健康食品やリフォーム工事の契約時期、内容履行状況、クレジット契約利用の有無、有とした場合の現在の残高、等の取りまとめの作業が行なわれる。
- ③ ②の契約が悪徳業者による被害と判断される場合はエールのメンバーの弁護士と協議し今後の方針を検討する。

ここで必要に応じ、他の弁護士に正式受任を要請する。この弁護士には④の結果に基づき判断能力が不十分な中でなされた取引であることを業者やクレジット会社に主張してもらい被害の拡大を防止してもらうとともに必要に応じ既払分も請求してもらうよう努力する。

- ④ 判断能力の有無、程度を確認するためにエールのメンバーの精神科医と協議し今後の方針を検討する。

エールのメンバーの精神科医のもとに診療に赴かせるか、本人が通院したことがある病院があればこの病院で診察を受け診断書を作成してもらう。

- ⑤ 以上のような作業を行なう上で、本人の居所としてどこが相応しいかをエールのメンバーである社会福祉士、ケアマネージャー、施設長と協議し、仮にグループホームが望ましいとの判断がなされた場合は、可能な限り本人の住居の近くにあるグループホームを探し、親戚らの協力を得て体験入所等を重ね本人の生活の拠点を確保できるように努力する。

以上と同時並行して、判断能力が不十分という診断がなされた場合には、エールのメンバーの弁護士あるいは仙台弁護士会内の高齢者・障害者問題に精通している弁護士に保佐人等の選任申立を依頼する。

この中で、例えば、5万円以上の取引は保佐人の同意が必要といった審判ももらうようにする。同時に第三者後見人の候補者として弁護士、社会福祉士、ケアマネージャー等を推薦する。

- ⑦ 以上のような流れの中で消費者被害という表面に現われた問題を通して、その背後にあるすさんだ生活実態を把握し、問題解決に向けた課題分析を行ない適切な専門職の協力を得られる体制を整えるとともに生活基盤の再確立に向けた作業を行なう。そして本人が再び消費者被害を受けずに安心して生活できる体制を整え、これが継続されているかどうかを見守っていくという作業を行なっている。

### 3 エールの課題

- ① 財政的基盤が脆弱であり、その確立が焦眉の課題となっている。エールでは会員から一口3000円の会費が支払われ、これを活動経費に充てているが、これだけでは十分ではない。もちろん、公的機関からの助成金や市民からの寄付もあるが活動のための

十分な金額には至っていない。

そのような中で、福祉施設の評価事業がまもなく開始されるが、全国で唯一民間権利擁護団体である「エール」がその結果の公表センターとなることになり、これに伴う事業収益により財政状況が改善されることが期待されている。

② その他、メンバーの拡大も急務となっている。

エールの活動範囲が広くなり、その果たすべき役割が重くなっていくに従い専門職に従事しているメンバーの拡大が必要となっている。

もちろん、市民ボランティアの需要も大きくなっているがエールに集うメンバー市民の数は右肩上がりで増加するといった状態にはない。そのため従来のメンバーの負担がかなり重くなっている。周囲の組織の人的支援も検討される段階に入っている。

## 【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

#### 1 基本方針

有限責任中間法人多摩南部成年後見センター（以下、「センター」という）は、調布市、日野市、狛江市、多摩市、稲城市の5市により共同設立、共同運営されている非営利法人である。センターは、構成5市とその地域の関係機関などとの密接な連携の下に福祉的な配慮に基づく成年後見事務の提供などを行い、センターの業務を通して支援を必要とする市民の日常生活の安心および福祉向上を図っている。

#### 2 事業対象者および区域

対象者は、調布市（人口約22万人）、日野市（約18万人）、狛江市（約8万人）、多摩市（約15万人）、稲城市（約8万人）の市民（合計約70万人）であり、この5市の区域内で事業が行う（ただし、対象者が区域外の施設に入所している等の場合も可能な限り事業を展開する）。

#### 3 センターの事業

センターの事業は、次のとおりである。

- ① 後見事務等の提供（任意後見事務を含む）
- ② 福祉サービス利用援助事業の提供（地域福祉権利擁護事業の補完）
- ③ 契約に基づく見守り、代理等の援助の提供
- ④ 後見監督人等への就任
- ⑤ サービス利用その他に関する相談
- ⑥ 本人および親族に意思に基づく葬送等の執行
- ⑦ 成年後見制度等に関する広報・普及・啓発
- ⑧ 市長申立に必要な親族調査および書類準備一式
- ⑨ サービス評価その他法人の趣旨に合致する範囲の付帯事業
- ⑩ その他法人設立趣旨に合致する事業および前各号の法人の事業に関連する事業

#### 4 利用方法

対象者は、構成5市に設置されている一次相談窓口に、相談および手続の申込を行う。これを踏まえ、当該一次相談窓口を含む5市の一次相談組織とセンターとが支援をする場合に該当するか否か、既利用者との関係で受入が可能かどうかについて協議し、決定することになる。

## 5 利用料その他

利用料は、応益負担の原則に基づく料金体系となっており、利用者本人の所得や資産の状況に応じた金額となる。そのほか、後見事務に実際に要する費用は利用者負担となる。また、基本となるサービス等については、減免措置もある。

## 6 支援の体制

支援が必要な人の発見から通報、相談、支援の提供まで一連したネットワーク体制の中で、地域によるきめ細やかなフォローバック体制と効率性と専門性をあわせもった集中型の体制をうまく連携させるため、三つのネットワークを形成する。

- ① 市内ネットワーク 発見から通報、一次相談までを担う。
- ② 市外ネットワーク 各構成市の一次相談組織とセンターのネットワークで、市とセンターとが一体となった支援体制を担う。
- ③ 関係機関ネットワーク 弁護士会、司法書士会、社会福祉士会と連携し、支援を受ける人に適した支援を実現する。

## II 認知症の早期発見と成年後見制度 早期利用の課題

### 1 地域における認知症早期発見と支援の課題

#### (1) はじめに

軽い認知症の人の場合、判断能力の低下に家族でさえ気づかないことが多い。今後、一人暮らしの高齢者や高齢者のみ世帯がより増大していくが、その人々が地域における交流に消極的な場合や地域の人々との接触を拒否している場合には、かなり症状が進むまで認知症等の発見は困難である。そして、そのような人々こそ、悪質商法等や財産侵害を受けていることが多く、発見されたときには取返しがつかないほど被害が大きい。また、2003年度に初めて行われた厚生労働省の高齢者虐待の調査では被害者の6割、自治体などの調査では最高8割の被害者が認知症高齢者である。

これら早期もしくは軽度の認知症の人々も、重度の人と同様に、自身の置かれている状況を合理的な判断力で理解しSOSを発信できないことは共通である。これらの人々を早期に発見し、予防的に権利擁護が必要な場合は成年後見制度の利用につなげることが望まれる。

しかし、自ら認知症の人が、その状況を理解して必要な受診や支援、権利擁護につながることは考えにくい。これらの人々を早期に発見し支援につなげていくために、以下のような課題が考えられる。

#### (2) 認知症の早期発見のために

認知症等を早期に発見するために、一定年齢以上の高齢者を対象とする定期検診の実施を提案したい。1歳児検診や3歳児検診のように、何ら問題を抱えていない元気な人も含めて、ある年齢以上の人には誰でも受ける検診である。

身体の状態とともに、認知症等問診票による判断能力の低下の有無の検診を実施する。判断能力の衰えを意識しても、自ら精神科の病院を訪ねる高齢者はきわめて少なく、家族や周りの人の勧めにもなかなか本人は応じないという現実がある。思ったより補助制度の利用が少ない理由の一つでもある。しかし、制度としての検診であれば、それほど抵抗なく受け入れができるだろう。

また、専門を問わず地域の開業医等、介護保険の意見書を書く「かかりつけ医」にも高齢者定期健診の協力を要請すれば、受診率も上がり、医師が認知症について正確な知識をもつことや成年後見制度の理解にもつながる可能性がある。平成18年度からは認知症に対応できる医師を増やすための研修が全国で始まり、早期発見のキーパーソンとなることが期待されている。成年後見制度等権利擁護を必要とする対象者の発見を可能とし、その支

援を考えるために精神科の医師や、福祉、法律等の専門職を含めた問診票のあり方に対する共同研究が必要である。

また、認知症の予防について地域での意識が高まることにも期待したい。

### (3) 認知症等が発見された方々を支えるために

#### (A) 地域包括支援センター等を拠点にした地域のネットワークの構築

一人暮らしの高齢者や高齢者のみ世帯の人々が、地域で安心して生活するためには、お互いの顔が見えるくらいできるだけ小さな生活圏域で、介護保険制度の利用のみでない日常的なさまざまな問題に対応できる地域のネットワーク支援が必要である。

現在、民生委員による一人暮らしの高齢者に対する見守りや介護保険制度の利用によるヘルパー やケアマネジャーなどの関与があるが、問題を発見してもそれのかかわりを超えた連携につながりにくいきらいがある。また、専門職をも交えた広範囲の支援として、本人のところに出向いていって生活を支える仕組みが十分整備されていない。この点で、平成18年4月からは地域包括支援センターの創設が各自治体に義務づけられ、その拠点となることが期待されている。地域によってこの地域包括支援センターは、これまでの地域住民との密接な関係を理由に、従来の在宅介護支援センターに委託されている場合もある。これは生活圏域を視野に入れて、そこにおける生活問題に広く対応していく姿勢が求められているゆえのことである。

「はいかい老人SOSネットワーク」などの試みも各地で始まっているが、地域包括支援センターが要となって地域の力を結集することへの期待は大きい。

今後地域においては、親なきあととの知的障害者や精神障害者の生活をも視野に入れたネットワークの構築が求められる。管轄の違いによる縦割りの組織ではなく、地域における人々の広範囲で多様な生活とそれぞの尊厳を意識して支える横断的なネットワークが必要となっているのである。

この場合、認知症や障害に対する理解をより深め、地域ネットワークが個人のプライバシーを侵害するようなことがないように、人権等の研修を徹底させなければならないことが考えられる

地域包括支援センターでの事業には、総合相談窓口による虐待への対応を含む相談支援業務および権利擁護業務が掲げられている。地域見守りネットワークや定期健診における発見を含め、権利擁護に関する問題を総合相談窓口に寄せられたさまざまな相談に対し、制度の紹介や関係機関にただつなげるだけの役割にとどまっていては、今後も結局は相談者はたらい回しにされることになりかねない。

相談窓口に寄せられるさまざまな権利擁護の問題に対し、相談担当者が、どのような対応が必要なのかを自ら判断し、予防事業への参加を促したり、成年後見制度をはじめとする権利擁護システムの利用を勧めたり、関係機関へ協力を依頼したうえで同行も含む責任あるつなぎをする等の具体的な対応が必要である。

そのためには、センターごとに権利擁護支援チェックリストや、関係部署・関係機関の連携フローチャートを備え置き、相談担当者に対し、成年後見制度や、虐待、消費者問題等の研修を行い、その専門性を高めなければならないことはいうまでもない。

(B) 権利擁護のためのネットワーク—個別の権利擁護会議や連絡協議会、事例検討会、権利擁護審査会等の開催・設置

本人や親族に解決能力がない困難な権利擁護事案には、事案ごと行政内の関係部署や関係機関、関係する専門職で構成される権利擁護会議を開催する。たとえば、認知症高齢者の親と障害のある子との二人暮らしの場合等、世帯全体としての支援を考えなければならず、行政内の関係部署も横断的にならざるを得ない。その中で事案の問題点を把握し、それぞれの役割分担を決め、事案によっては市町村長申立ても視野に入れた具体的な支援策を検討する。また、この会議は、個別事案に対応できる機能的なものでなければならなければならぬため、各センターに、医療・福祉・法律等の専門職団体に対し、地域の支援者リストの提供を依頼し協力を要請しておくことが必要だろう。

地域包括支援センターでは、困難事例に対し、「他の職種と連携し、地域包括支援センター全体で対応する」ことを予定しているが、権利擁護は、民間に任される性格のものではなく、地域住民への行政の責任としてなされなければならない。

また、成年後見制度等の利用後も継続的なモニタリングの必要もある。特に、地域で生活する身寄りのない方に第三者後見人等が選任された場合には、関係者による継続的なかわりにより、地域における見守りを含めた情報交換と、それぞれの具体的な支援の見直しと確認が必要である。

また、個別的な権利擁護会議とは別に、市町村ごとに、自治体の関係部署や、専門職を含めた関係機関の連絡協議会（関係機関ネットワーク）を設置し、事案の集積のために、総合相談担当者とこれらの人々による定期的な事例検討会を開催することも必要であろう。事例検討会への参加により、相談担当者の専門性も高まり、また、専門職同士の理解も深まることになる。

親族等による虐待等の事案における、福祉施設等への措置入所や市町村長申立ての決定を行う、第三者機関としての権利擁護審査会の設置を提案する。これまで親族のからむ困難事案は、行政の担当者が対応に最も苦労してきたところであり、決定機関の設置が必要である。

本年4月施行の地域包括支援センターの総合相談窓口には、権利擁護相談窓口としての大きな期待がかかっている。しかし、各自治体ではセンターを民間に委託した後の権利擁護事業への積極的な姿勢があまりみられない。この権利擁護事業の対象者は、自らは自治体に声を大きくして主張をすることのできない人々である。長く申請主義をとってきた自治体は、生活圏域における地域住民の権利が護られていないときには、出向いて支援をし権利擁護の制度につなげなければならないことについて、いまだ認識が薄い。各自

治体は、措置制度ではなく自己決定自己責任による介護福祉サービス利用となっているこの時代に、あらためて、地域住民の権利擁護事業に対する行政の責任を見直す必要があるのではないだろうか。

## 2 成年後見制度を早期に利用するための課題

### (1) 権利擁護と成年後見制度の活用

改正介護保険法では、高齢者が要介護状態となることを予防するとともに、要介護状態となった後にも可能な限り地域で自立した日常生活を営むことができるよう支援する事業を地域支援事業と定め、その内容として、総合相談支援事業（地域の高齢者の実態把握、相談等に対応可能な関係機関へのつなぎ等）とともに、権利擁護事業（虐待の防止、早期発見を含む権利擁護に関する事業）をあげ、これを市町村の必須事業と位置づけた（介護保険法115条の38第1項）。厚生労働省は、この地域支援事業の内容として、成年後見制度を円滑に利用できるよう、制度に関する情報提供を行い、成年後見制度にかかる団体等の紹介を行うことをあげている（「地域支援事業における権利擁護について」（平成17年6月27日全国介護保険担当課長会議資料））。

ここでいう権利擁護は、単に虐待防止や消費者被害等の防止にとどまらず、より充実した福祉サービスを受けるために、本人の自己決定を補完、代弁をする機能を果たす必要がある。成年後見制度は、単なる財産管理の制度ではなく、意思決定支援の制度であり、老人福祉法32条等が「福祉を図るために必要がある」とときに市町村長の申立て権を認めているように、成年後見制度には福祉的機能もある。判断能力の減退した者の権利擁護のために、成年後見制度は大きな役割を果たし得るものである。

しかし、近親者がいない、あるいは親族との関係が疎遠・断絶した状態であったり、経済的に後見報酬を支払えないことなどから、成年後見制度を利用できないという者も多い。

このような場合の対応としては、市区町村長申立て（老人福祉法32条、知的障害者福祉法27条の3、精神保健福祉法51条の11の2）により、後見等開始審判の請求を行い、後見人等を付すべきであるが、事務処理の煩雑さや財政的理由等により利用は低調で、申立件数は平成16年度においても全国で509件にすぎない（全申立件数の3%）。

そのため、成年後見制度による支援を必要としながら放置されたり、あるいは地域福祉権利擁護事業の範囲を拡大し、また緊急事務管理により支援しているという例も少なくない。

これらの状況を解消するには、1で述べたように判断能力の低下した者を早期に発見するとともに、成年後見制度の利点を周知し、市町村長申立てを活性化させることが必要である。

成年後見制度がまだまだ知られていないということはマスコミ等でも再々指摘されている。高齢者虐待防止法（正式名称は、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援

等に関する法律」)では、28条で、国および地方公共団体は成年後見制度の周知のための措置、成年後見制度利用に係る経済的負担の軽減のための措置等を講ずることにより、成年後見制度が広く利用されるようにしなければならないと定められた。また、事務負担の大きな原因となっていた市町村長申立ての際の申立権者の調査については、厚生労働省により、従来の4親等から2親等で足りるとの通知もなされた(平成17年7月29日付厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長、社会・援護局障害保健福祉部精神保健福祉課長及び老健局計画課長から各都道府県・指定都市・中核都市民生主管部(局)長宛通知)。

これらの状況を真正面から受け止めて、市町村が積極的に権利擁護のため成年後見制度の利用に取り組むことが必要である。平成18年4月からの地域包括支援センターの発足、高齢者虐待防止法の施行は、その契機となるものとして期待される。

## (2) 早期対応と補助制度の活用

### (A) 判断能力減退が軽度の場合の支援

認知症が早期に発見されれば、いまだ法定後見でいう補助(民法15条)レベルの段階で支援を開始することができる。ところが、これまでともすると法的支援は判断能力低下がはなはだしくなった保佐、後見のレベルに達した後と受け止められる傾向もあった。

しかし、このような対応では、権利侵害を見過ごし、被害が生じてから動き出すという事態を招くことになるおそれがある。

他方、これまで、補助レベルで支援するときは地域福祉権利擁護事業を利用することが多かったようである。

しかし、地域福祉権利擁護事業では、

- ① 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な場合
- ② 本人の判断能力が著しく低下した場合
- ③ 入院・入所等の居所の移動が必要となった場合、
- ④ 財産侵害や虐待に対応する場合

等には対応できないものとされている(全国社会福祉協議会「平成15年度地域福祉権利擁護事業の運営基盤強化に関する調査研究報告書」151頁)。

そこで、このような場合には、積極的に補助制度を活用して支援することが求められる。

### (B) 補助制度利用のインセンティブ

しかし、補助制度を利用するには、家庭裁判所に対する申立てが必要であるが、判断能力があまり減退していない段階では、裁判所を通じてまで予防的にこのような制度を利用するというインセンティブが弱いという問題がある。裁判所は、何か問題が起こってから事後的な救済を受ける場所という意識が強いからである。

補助制度を活用するには、まずこのような意識を変えていく必要がある。そのためには、補助制度の利点をわかりやすく説明し、少し面倒な手続があるが、それにも増す利点があ

るということを理解してもらわねばならない。まず、わかりやすいパンフレットなどをつくり、補助制度の利点を広く知らせることが必要であろう。

#### (C) 補助人候補者の確保

次いで問題となるのが、補助人候補者の確保である。身近に支援できる親族がいれば、その親族に補助人となることを勧め、補助制度により法的支援を行うことを指導すればよいが、市町村が支援に乗り出さねばならない事案では、身近に支援できる親族がいない場合が多い。そのような場合に補助制度を活用するには、補助人候補者は不可欠である。

しかし、第三者の補助人候補者は相当に不足している。

そこで、成年後見人等の候補者の養成にこれまで以上に力を入れる必要がある。成年後見人等の養成については、弁護士会、司法書士会、社会福祉士会等による推薦団があるが、第2部で詳述するように人数的な限界が生じつつある。

補助レベルであっても、当然のこととして専門家後見人を必要とする事案はある。補助の利用件数が増大するとき、当然専門家後見人を必要とする事案も増大することになるわけであるから、これに対応する体制の整備が求められる。

また、他方で、特に予防的な補助制度の利用の場合は費用の面での障害もある。専門家が補助人等に就任する場合には、相当程度の費用負担が必要となるが、予防的な事案について専門家に支払うほどの費用を負担しようという認識はなかなか生じないからである。

予防の場合は、専門家が補助人につく必要のないことも多い。したがって、そのような事案については、社会貢献型の補助人候補者があれば、十分に対応することが可能である。

そこで、社会貢献型後見人等の候補者の養成という課題が浮上することになる。この点については、第2部で検討したい。