

平成21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

**市町村における
成年後見制度の利用と
支援基盤整備のための
調査研究会**

平成21年度報告書

平成22年 3 月

市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会

日 本 成 年 後 見 法 学 会

は し が き

2000年4月にスタートした成年後見制度の円滑な運用については、公の役割、特に地域において制度を必要とする方々に近い市町村の役割が重要なものであることを、当学会では常々主張してきている。しかし、限られた資源の中で市町村が具体的にどのような役割を担うべきかについては、今後解決しなければならない課題も多い。その一つの方策として、その市町村の地域において活動する後見支援組織との提携ないし支援関係を結ぶということが考えられている。先進的な後見支援組織では、成年後見に関係するさまざまな相談を受けたり申立ての支援を行ったり、あるいは自ら法人後見人となって本人を支援する、さらに最近ではいわゆる市民後見人の養成や支援にも乗り出しており、そうした組織と協力することで、市町村が成年後見の利用促進を図り、地域における権利擁護の実現に大きな前進をみることができるのではないかと考えられるのである。

そこで、当学会「市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会」では、そのような後見支援組織がある市町村について、市町村の担当部署および後見支援組織のそれぞれについて詳細なヒアリングを行い、その実情を調査することにした。あわせて、かかる後見支援組織のない市町村についても調査を行い、後見支援組織の有用性について検証することとした。

今回の調査結果を踏まえ、引き続き当学会では、さまざまな研究や提言を行っていくつもりである。それらは、本年（平成22年）5月の学術大会などを経て、本年10月に横浜において開催される成年後見法世界会議における宣言となって結実することになる。

本報告書をまとめたのは「市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会」のメンバーである。ここにメンバーの全員、とりわけすべての調査対象先へ自ら訪問した上山泰会員、各方面との連絡等の責任者の池田恵利子会員に対して感謝したい。調査の円滑な実施のご協力いただいた関係各位にも厚く御礼申し上げる。

また、本報告書が平成21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）事業の成果であることを明記したうえで、厚生労働省の関係者に対しても深甚なる謝意を表する次第である。

2010年3月30日

日 本 成 年 後 見 法 学 会

理事長 新 井 誠

第 1 部 調査報告

I	調査実施概要	6
1	調査の目的	6
2	調査対象地域・組織	6
3	調査実施方法・体制	7
II	調査結果の概要	9
1	自治体の成年後見制度利用支援の取り組み	9
2	支援組織の役割・機能	9
3	制度運用、現行法の課題等についての意見	10
III	各自治体の取り組み	16
■	支援組織のある自治体	17
●	宮城県仙台市	17
	仙台市健康福祉局社会課	
	仙台市社会福祉協議会 仙台市成年後見総合センター	
	特定非営利活動法人ぬくもりの里せんだい・みやぎ成年後見支援ネット	
●	東京都品川区	24
	品川区健康福祉事業部	
	品川区社会福祉協議会 品川成年後見センター	
●	東京都世田谷区	30
	世田谷区地域福祉部地域福祉課	
	世田谷区社会福祉協議会 世田谷区成年後見支援センター	
●	東京都武蔵野市	36
	武蔵野市健康福祉部	
	財団法人武蔵野市福祉公社	
●	東京都町田市	41
	町田市地域福祉部福祉総務課	
	町田市社会福祉協議会 福祉サポートまちだ	
●	愛知県知多地域	47
	知多市・東海市	
	特定非営利活動法人知多地域成年後見センター	
●	大阪府大阪市	52

大阪市健康福祉局生活福祉部地域福祉担当	
大阪市社会福祉協議会 大阪市成年後見支援センター	
●兵庫県宝塚市	58
宝塚市健康福祉部福祉推進室障害福祉課	
特定非営利活動法人宝塚成年後見支援センター	
●福岡県北九州市	63
北九州市保健福祉局地域福祉部高齢者支援課	
一般社団法人北九州成年後見センター「みると」	
北九州市社会福祉協議会 権利擁護・市民後見センター「らいと」	
■支援組織のない自治体	70
●福岡県大牟田市保健福祉部	70
●大阪府豊中市健康福祉部高齢介護課	73
●三重県津市健康福祉部	76
●三重県四日市市福祉部	79
●福島県郡山市保健福祉部	82

第2部 考察

I 調査の目的と研究の方向性（池田恵利子）	86
1 経緯と目的	86
2 研究の方向性	86
II 基礎自治体に求められる役割（高木粧知子・窪田俊哉）	88
1 全国調査を実施して感じたこと、10年目の「温度差」	88
2 もうひとつ感じたこと、無数のベクトル	88
3 基礎自治体の課題	59
4 住んだ場所で、当たりとはずれ	90
5 現行の補助制度のしくみ	90
6 出だしが肝心	91
7 継続は力なり、されど継続するにも力が必要	92
8 基礎自治体は、本来の役割を忘れてはいけない	92
9 成年後見制度への取り組み状況別の課題とその対応策	94
10 市町村長申立てについて	95

Ⅲ 市町村における成年後見制度の利用を促進するための 支援組織のあり方 （小嶋珠実）	99
1 地域における支援組織の必要性	99
2 後見支援組織の活動	99
3 活動(1)——法人後見あるいは法人後見監督として	101
4 活動(2)——後見実務以外の活動	102
5 後見支援組織を設立、運営していくために	104
Ⅳ 地域の権利擁護ネットワークの一環としての家庭裁判 所との連携 （千木良正）	105
1 成年後見制度における家庭裁判所の機能・役割	105
2 現状の問題点	105
3 自治体における申立支援のための家庭裁判所との連携	107
4 自治体における親族後見支援のための家庭裁判所との連携	109
5 まとめ	109
Ⅴ 成年後見と公的支援——イギリス法からの示唆 （菅富美枝）	111
1 はじめに——判断能力の不十分な人々への支援をめぐる家族、市民、市民社会、 国家の役割	111
2 英国2005年意思決定能力法における「ベスト・インタレスト」の考え方	112
3 「支援者を支援する」という発想	115
4 「二重の支援構造」の構築へ——イギリス法からの示唆	116
5 むすびに代えて——「パーソナル」な後見を目指して	120
Ⅵ 調査研究結果のまとめと所感 （上山泰）	122
1 本研究会の概要	122
2 「成年後見制度の運用における基礎自治体の役割の明確化」についての検討	124
3 「地域における後見支援組織の役割の明確化」についての検討	127
4 「日本型公的後見システムの構築に向けた方向付け」についての検討	130
5 「地域社会における成年後見ネットワークの再構築」についての検討	133
〔資料〕「市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会」円卓会議	135
・研究会委員名簿	137
・平成21年度活動状況	138

第 1 部

調查報告

I 調査実施概要

1 調査の目的

本調査は、基礎自治体における成年後見制度の活用並びに支援基盤整備の現状と課題を把握するために行った。

2 調査対象地域・組織

東北、関東、中部、関西、九州の各ブロックから、以下の後見支援組織を有する自治体（および後見支援組織）、後見支援組織を有しない自治体を選定した。

〔東北ブロック〕 ・宮城県仙台市

（社福）仙台市社会福祉協議会 仙台市成年後見総合センター

NPO 法人ぬくもりの里せんだい・みやぎ成年後見支援ネット

・福島県郡山市

〔東京ブロック〕 ・東京都世田谷区

（社福）世田谷区社会福祉協議会世田谷区成年後見支援センター

・東京都品川区

（社福）品川区社会福祉協議会品川成年後見センター

・東京都町田市

（社福）町田市社会福祉協議会福祉サポートまちだ

・東京都武蔵野市

（財）武蔵野市福祉公社

〔中部ブロック〕 ・愛知県知多地域（知多市、東海市）

特定非営利活動法人知多地域成年後見センター

・三重県四日市市

・三重県津市

〔関西ブロック〕 ・大阪府大阪市

（社福）大阪市社会福祉協議会大阪市成年後見支援センター

・大阪府豊中市

・兵庫県宝塚市

NPO 法人宝塚成年後見センター

〔九州ブロック〕 ・福岡県北九州市

一般社団法人北九州市成年後見センター「みると」

（社福）北九州市社会福祉協議会 権利擁護・市民後見センター「らいと」

・福岡県大牟田市

3 調査実施方法・体制

調査は、本調査研究委員会委員（とりまとめ責任者・上山泰筑波大学大学院教授）が、調査対象である自治体担当部署および支援組織を訪問して、インタビューを行った。実施に先立って、調査票を事前送付し、記入していただく形式をとった。

[訪問調査担当委員] (五十音順、所属・役職は調査当時)

上山	泰	筑波大学法科大学院教授
窪田	俊哉	久留米市健康福祉部長寿介護課課長
小嶋	珠実	社会福祉士・臨床心理士
菅	富美枝	法政大学経済学部准教授
高木	粧知子	町田市地域福祉部福祉総務課（社会福祉士）
千木良	正	小長井雅晴法律事務所（弁護士）

〔表 1〕 ヒアリング調査対象一覧

調査日	対象団体名	担当部署
平成21年 8 月24日	福岡県大牟田市	保健福祉部福祉課・長寿社会推進課
平成21年 8 月25日	福岡県北九州市	保健福祉局地域支援部高齢者支援課
	一般社団法人北九州成年後見センター「みと」	
	権利擁護・市民後見センター「らいと」 (北九州市社会福祉協議会)	
平成21年10月19日	大阪府豊中市	健康福祉部高齢介護課地域支援係
平成21年10月19日	兵庫県宝塚市	健康福祉部福祉推進室障害福祉課
	NPO 法人宝塚成年後見センター	
平成21年10月20日	大阪府大阪市	健康福祉局生活福祉部地域福祉担当
	大阪市成年後見支援センター (大阪市社会福祉協議会)	
平成21年11月 1 日	NPO 法人ぬくもりの里せんだい・みやぎ 成年後見支援ネット	
	仙台市成年後見総合センター (仙台市社会福祉協議会)	
平成21年11月 2 日	宮城県仙台市	健康福祉局社会課地域福祉係
平成21年11月 2 日	福島県郡山市	保健福祉部障がい福祉課、介護保険課、 地域保健課
平成21年11月26日	三重県四日市市	福祉部福祉総務課、介護・高齢福祉課、 障害福祉課
平成21年11月26日	三重県津市	健康福祉部 高齢福祉課、障がい福祉課
平成21年11月27日	愛知県東海市	市民福祉部社会福祉課
	愛知県知多市	健康福祉部福祉課
	NPO 法人知多地域成年後見センター	
平成21年12月 4 日	東京都世田谷区	地域福祉部地域福祉課
	世田谷区成年後見支援センター (世田谷区社会福祉協議会)	
平成21年12月14日	東京都品川区	健康福祉事業部
	品川成年後見センター (品川区社会福祉協議会)	
平成21年12月15日	東京都町田市	地域福祉部福祉総務課
	福祉サポート まちだ (町田市社会福祉協議会)	
平成22年 1 月19日	東京都武蔵野市	健康福祉部生活福祉課
	(財)武蔵野市福祉公社	

II 調査結果の概要

対象14自治体・地域の成年後見制度利用支援にかかわる自治体役割に対する認識や実際の取り組みをみると、制度利用ニーズの高まりを予想しつつ、今後啓発の必要性を感じている自治体から、本制度を高齢者や障害者の権利を擁護するための積極的なツールとして位置づけ、すでに自治体として積極的に利用促進に取り組んでいる自治体まで、かなりの幅がみられた。

しかし、今回調査対象とした14自治体・地域はいずれも過去3年間の市長申立ての実績を有しており、平成21年10月に社団法人成年後見センター・リーガルサポート（以下、「リーガルサポート」ともいう）が発表した基礎自治体調査結果から類推すれば、程度の差こそあれ、いずれも成年後見制度の利用促進について自治体としての役割認識を有している自治体群と位置づけられよう（市町村長申立ての取扱要綱が未整備の基礎自治体割合は回答自治体の25.6%。「地域支援事業実施についての実態調査」結果報告より）。

以下、各自治体のヒアリング調査結果の紹介に先立って、結果の概要を示す。

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

前述のとおり、すべての調査対象自治体は過去3年間に市長申立ての実績を有していたが、申立ての判断に際して行政担当課以外の第三者が関与する仕組みを有している自治体はそれほど多くない。第三者の関与の仕組みがとられている自治体の多くは、支援組織の運営管理委員会に代表されるような、支援組織の運営を管理・支援する機能との一体的な活動として行われているところが多い。また、少数ではあるが、申立事務の一部（たとえば困難事例における親族調査など）について、地元専門職団体に委託しているところも見受けられた。

「制度利用に対するニーズが顕在化していない」という理由で、成年後見制度利用支援事業の予算化をしていない自治体が見受けられた一方で、積極的な利用支援に取り組む自治体では、国の介護保険法、障害者自立支援法に基づく事業ではなく、基礎自治体独自（共同）事業あるいは都道府県独自事業枠を創造し活用している自治体も見受けられた。

上記利用支援事業の対象は、現状では市長申立てに限定している自治体が多いものの、多くの自治体が今後のニーズ拡大を予測しており、経済的困窮層などへの対象枠の拡大の必要性を認識している。と同時に、それに対応した財源の確保の困難さが共通の課題としてあげられている。財源確保のための根拠として「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」（2006年4月施行）第28条をあげた自治体もあったが、一方で予算確保のための説明根拠が必ずしも明確に位置づけられていない自治体の実情も明らかになった。

2 支援組織の役割・機能

対象14自治体・地域のうち、支援組織を有する自治体は9自治体、支援組織は11組織である。うち、仙台市については、NPO法人と社会福祉協議会（以下、「社協」ともいう）とが協働・分担しながら支援組織の活動を担っている。また、北九州市では、目的に応じて二つの支援組織を設立している。

支援組織に共通する特徴をみると、①自治体との関係は、基本的に委託または補助の位置づけで公

費が投入されており公的な性格が強いこと、②支援組織の機能を、大きく後見実務、後見活動支援、後見監督の三つに分けたとき、大半の支援組織で、そのすべてあるいは大半を担っていることがあげられる（各支援組織の活動の概要は〔表2〕（13～15頁）のとおりである）。

3 制度運用、現行法の課題等についての意見

ヒアリング調査では、各自治体および支援組織の取り組みとあわせ、現行法および制度運用の課題についても意見を求めた。寄せられた意見は、①制度利用支援・利用促進に関して、②後見人等の権限範囲に関して、③後見人の処遇等に関して、④後見活動における周辺機関の課題（金融機関、行政、保険、不動産等）、⑤家庭裁判所（以下、「家裁」ともいう）の課題、⑥任意後見制度の活用に関して、⑦後見類型における公民権の一律剥奪の問題等に分類された。以下、主な意見を紹介したい。（文末の（ ）は発言主体）

◎制度利用支援・利用促進に関して

○申立費用の負担にかかわって

- ・原則申立人負担という制約が申立ての障害になっていると考えられる。（支援組織）
- ・親族が申立てをした場合の「申立費用立替の返還」が認められにくいこと。（行政から家裁に対する意見書提出による返還の手立て等の工夫の必要性）（支援組織）
- ・制度利用のための諸費用が高額で、低所得の方には利用がなかなか進まない現状がある。生活保護受給者に対する公的扶助が必要と考える。（支援組織）

○その他

- ・申立手続支援を行う中で、手続きが煩雑で内容が難しいこともあり、なかなかスムーズに進められない相談者がいる。内容や提出書類の簡略化を引き続き行っていく必要がある。（支援組織）
- ・親族調査の回答範囲が、自治体により異なる。市町村の中には、親族調査を4親等まで拡げて行っているケースもみられる。こうした市町村の「家族・親族申立ては、市町村長申立てに優先する」かの動きは、迅速な申立ての阻害要因になっている。（支援組織）
- ・診断書・鑑定書の協力を得ることが難しい医師が、まだまだいる。（自治体）
- ・市区町村長申立ての活発化（支援組織）
- ・障害者に対する支援強化のためのハード・ソフト面の整備（支援組織）

◎後見人等の権限範囲に関して

○死亡後の事務

- ・医療、福祉サービス等の支払い、家族、親族が不在の場合の葬祭費用等の支払い、納骨、保管の手続等が求められる。（支援組織）
- ・相続予定者への相続財産引渡事務にかかる事務費（経費）が支弁されない。（支援組織）
- ・相続財産管理人の申立ての条件（支援組織）
- ・成年被後見人の死亡後の後見業務の明確な権限（支援組織）

○身元保証等

- ・施設入所 / 入院 / 賃貸借契約への対応（支援組織）
- ・後見人が施設より身元引受人としての対応を求められる場合がある。（支援組織）

○医療同意

- ・医的侵襲度の高い行為（延命治療や胃ろうの増設など）／その他（予防接種等）、親族との調整が求められる。（支援組織）
- ・医療行為にかかる同意について：現実には医療同意を必要とする身寄りのない高齢者とかかわることがあるが、その場合の後見人の職務に一定の権限を、事前の一定の手続のなかで許容されるようにならないか。（支援組織）
- ・医療同意権が後見人にあること。もし医療同意権を得た場合には、後見人の判断を助けるしくみが必要。（支援組織）
- ・成年後見人の医療同意権についての法整備。（支援組織）

◎後見人の処遇等に関して

- ・報酬額の基準が不明瞭。（自治体）
- ・家庭裁判所は、事案に見あった報酬体系を確立してほしい。（支援組織）
- ・第三者の後見人の位置づけが「善意」に任せすぎしており、「法律のつくりっぱなし」状態で、「法律施行の責任」体制がないことに疑問がある。（自治体）
- ・後見人等の担い手の少なさ。今後も潜在的な必要数を考えるととても使える制度として成立していくとは考えにくい。（自治体）
- ・市民後見人養成・育成・活用・監督とその公的機関の設置。（支援組織）

◎後見活動における周辺環境の課題（金融機関、行政、保険、不動産等）

- ・金融機関への後見人等の届け出（代理人登録）事務における、金融機関の過剰な証明書類等（実印の押印と印鑑登録証明書）の徴取 ⇒ 成年後見人の身分証明、本人証明は登記事項証明書の提示と本人確認のための証明書の提示によって証明される。（支援組織）
- ・後見人が活動するにあたって、諸処の窓口における成年後見制度の理解が不足しているためスムーズに手続きが進まないことがしばしばある。（自治体）
- ・市役所・銀行・保険・不動産等の生活必需業界で制度に係る理解が不足していること
- ・金融機関においてキャッシュカードが使用できない。（支援組織）

◎家庭裁判所の役割について

- ・家裁手続の簡素化は、審理を粗雑にしている。鑑定省略と同時に本人面接も省略される、市長申立ては郵送での受付もされる、など。（自治体）
- ・家裁による監督が減少しており、制度の信頼が揺らいでいる。専門職のみならず、親族後見人

II 調査結果の概要

にも報告を求めなくなっている。業務を適切にできない親族後見人のチェックは、誰がするのか。（自治体）

◎任意後見制度の活用に関して

- ・代理権のみの付与でよいかどうか。任意代理にかかる問題が表面化、それをビジネスとしている団体もある。（支援組織）
- ・必要な時期に、任意後見監督人が選任されない事例があることから、任意後見監督人の申立て権を首長にも与えてほしい。（支援組織）
- ・任意後見契約の発効に関し、任意後見監督人の選任システムは見直し、裁判所による監督にしたほうが利用者経済の点からも便宜ではないか。（支援組織）

◎後見類型における公民権の一律剥奪の問題

- ・知的障害の親・家族からは、このことによって、制度の利用を控える傾向がみられる。また、公民権の一律剥奪は、自己決定の尊重をうたうなかでは、矛盾しないのかどうか、検討が必要。（支援組織）
- ・後見類型の場合、選挙権を有しなくなること。（支援組織）
- ・任意後見を利用したい人のために、適切な任意後見受任者の確保。（支援組織）
- ・後見審判がおりたら、選挙権ではなく運転免許の自動取消しを願いたい。（自治体）

◎その他

- ・高齢者のみ、独居世帯の支援策として成年後見制度が利用されることが多いが、こうしたケースの場合、成年後見制度の利用に結び付けるまでの関係者の苦労もみられる。高齢社会を生きる一人ひとりが、自身の人生の最後をどのように生きるか、生きたいかプランニングできるように社会全体で意識していく（習慣化する）必要を感じる。（支援組織）

〔表2〕 調査対象支援組織の概要（○実施 ●未実施 △今後予定（含可能性）、各団体調査時点）

	宮城県仙台市	東京都品川区	東京都世田谷区
行政との関係（予算）	仙台市からの補助+仙台市社協一般財源	品川区からの補助	世田谷区からの委託
設立年	平成19年	平成14年	平成17年
運営主体の法人形態・特徴	（社福）仙台市社会福祉協議会の権利擁護センターの一部門	（社福）品川区社会福祉協議会の一部門	（社福）世田谷区社会福祉協議会の一部門
名称	仙台市成年後見総合センター	品川成年後見センター	世田谷区成年後見支援センター
職員体制	10名 －仙台市社協－ 所長1名、副所長1名、相談員5名（以上、日常生活自立支援事業との兼務） －NPO法人へ委託*－ 事務局長1名、相談員2名（他法人と兼務）	51名（うち非正規43名） *含区民後見人32名	5名（うち非正規3名）
活動内容	① 後見活動（法人後見型含む）	●	○ （区長申立て、代理申立て、家裁職権事案）
	② 後見人支援活動 (A) 申立支援活動	○ 市長申立支援	○ 親族申立支援 区長申立支援
	(B) 後見人の活動支援 (a) 自機関で養成した市民後見人等への支援	△	○
	(b) 親族後見人等地域の後見人への支援	●	○
	(C) 市民後見人・後見支援員等の養成	○ 平成21年度開始	○ 平成17年度開始
	③ 後見監督	△ （養成した市民後見人の後見監督）	○ 区民後見人、NPO市民後見の会、親族の後見監督を受任
備考	* 専門的相談業務はNPO法人ぬくもりの里せんだい・みやぎ成年後見支援ネットへ委託		

II 調査結果の概要

	東京都武蔵野市	東京都町田市	愛知県知多地域
行政との関係（予算）	武蔵野市からの補助 財政援助出資団体	町田市による委託	知多地域10市10町による共同委託
設立年	昭和55年	平成21年	平成20年
運営主体の法人形態・特徴	財団法人	(社福)町田市社会福祉協議会の一部門	特定非営利活動法人
名称	(財)武蔵野市福祉公社在宅サービス課後見係	福祉サポートまちだ	知多地域成年後見センター
職員体制	13名（うち非正規8名） 後見実務担当職員は9名 （社会福祉士等）	3名（うち非正規1名）	8名（うち4名が非常勤）
活動内容	① 後見活動（法人後見型含む）	○ （市長申立て、公社在宅サービス利用者、権利擁護事業利用者等）	○ （受任の基準作成中）
	② 後見人支援活動 (A) 申立支援活動	○ 親族申立支援 第三者後見人受任調整	○ 市長申立支援 本人・親族申立支援
	(B) 後見人の活動支援 (a) 自機関で養成した市民後見人等への支援	○ （養成は都）	○ （養成は都）
	(b) 親族後見人等地域の後見人への支援	○	○ 親族後見人支援（成年後見人ネットワーク）
	(C) 市民後見人・後見支援員等の養成	○ 東京都社会貢献型後見人受講修了者が公社後見補助活動を担う	○ 東京都後見人等候補者養成事業修了者を町田市社協に登録
	③後見監督	●	○ サポーター養成
備考		△ 社会後見型後見人（市長申立事案）の後見監督を申立て中	●

大阪府大阪市	兵庫県宝塚市	福岡県北九州市	
大阪市による事業委託	宝塚市から、申立支援、市長申立事案の受任等について委託	北九州市との委託契約および業務委託	北九州市からの業務委託および補助
平成19年	平成21年	平成18年	平成12年（権利擁護センター） 平成21年（権利擁護・市民後見センター）
（社福）大阪市社会福祉協議会の一部門	特定非営利活動法人	一般社団法人	（社福）北九州市社会福祉協議会の一部門
大阪市成年後見支援センター	宝塚市成年後見支援センター	北九州成年後見センター「みと」	権利擁護・市民後見センター「らいと」
6名（うち2名が専任、1名が非常勤嘱託、他は兼務） *実務者として市民後見人118名が登録	1名専従	非常勤専門職38名	30名（20名が支援員、うち16名が市民後見人養成研修修了生）
●	○	○	○
○ 「相談活動」に含めて実施	○ 本人・親族申立支援	○ 本人・親族申立支援 市長申立支援	○ （地権事業からの移行に際しての情報提供）
○ ●	●	●	○
	親族後見人受任者の集い	●	●
○ 平成19年度開始	△ （平成21年度は利用支援講座を実施）	●	○
●	●	○	●
			地域福祉権利擁護事業を実施

Ⅲ 各自治体の取り組み

ヒアリング調査の対象とした14自治体・地域は、人口規模で見ると、およそ12万人（武蔵野市、大牟田市）～266万人（大阪市）まで幅広い。また、14自治体・地域のうち、9市区は、大都市制度に基づく特別区、政令指定都市、中核市および中核市候補である（特別区2区、政令指定都市3市、中核市1市、特例市3市）。

■支援組織のある自治体

宮城県仙台市	（人口 103万人）
東京都品川区	（人口 36万人）
東京都世田谷区	（人口 86万人）
東京都武蔵野市	（人口 13万人）
東京都町田市	（人口 42万人）
愛知県知多地域	（人口 60万人）
大阪府大阪市	（人口 266万人）
兵庫県宝塚市	（人口 22万人）
福岡県北九州市	（人口 98万人）

■支援組織のない自治体

福岡県大牟田市	（人口 12万人）
大阪府豊中市	（人口 38万人）
三重県津市	（人口 28万人）
三重県四日市市	（人口 30万人）
福島県郡山市	（人口 33万人）

■支援組織のある自治体

調査対象	宮城県仙台市 健康福祉局社会課 仙台市社会福祉協議会 仙台市成年後見総合センター 特定非営利活動法人ぬくもりの里せんだい・みやぎ成年後見支援ネット
------	---

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援

① 利用対象

- ・平成14年から実施。現在の実施要綱上では、対象者を市長申立てに限定している。
- ・今後、市長申立てに限らず利用できるような要綱の変更を検討している。しかし、精神障害者や知的障害者などの場合、後見活動が長期にわたる傾向があり、報酬助成に関しては扶助費が増大していく懸念もあるため、生活保護以外の低所得者の対象をどこまでとするかなどについて検討が必要と考えている。

② 活用事業、財源

- ・高齢者については、介護保険地域支援事業、障害者については、障害者自立支援法の地域生活支援事業を利用している。
- ・平成21年度には、成年後見活用講座参加費（負担金）、申立費用、報酬助成等（扶助費）、市長申立親族調査委託料（委託料）の3事業で、計4,984千円を予算化している。市長申立親族調査は、区が行う親族調査の事務の一部を行政書士会に委託しているもの。

③ 実績（平成18～20年度の3年間計）（高齢・障害別）

●申立経費助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	3	351	18	656	16	881
知的障害者	3	53	1	28	0	0
精神障害者	1	100	1	15	0	6
その他	0	0	0	0	0	0
計	7	504	20	699	16	887

III 各自治体の取り組み

●後見人報酬助成

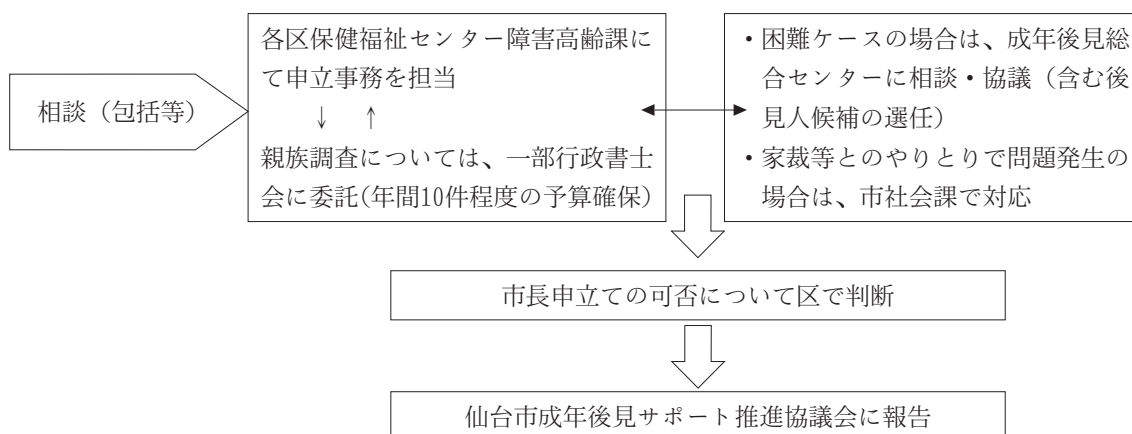
	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	0	0	0	0	0	0
知的障害者	0	0	0	0	0	0
精神障害者	0	0	1	364	1	392
その他	0	0	0	0	0	0
計	0	0	1	364	1	392

- ・高齢分野では、平成21年度は、申立てと報酬費用あわせて10件分くらい（約395万）を予算立てしている。高齢分野では、20年度までは報酬助成は執行していない。
- ・申立費用については、申立てのおよそ半数程度を求償している。

(2) 市区町村長申立て

① 市区町村長申立ての実施体制

○申立ての検討～申立ての判断への第三者の関与の有無と内容



○申立手続の外部化の有無と内容

- ・区が行う親族調査のうち、調査が困難なケースについて、一部事案の調査を行政書士会に委託している。

○その他

- ・市では、区担当向けに、申立てにかかわる実務マニュアルを作成（今後見直しが必要）
- ・家裁からは申立てに際して事前に後見人候補を提出するよう言われているが、市単独で協議を行うことは困難なため、サポート推進協議会、総合センターを設置した経緯もある。
- ・虐待事案を中心に、やむを得ない措置を実施（平成20年度は、高齢・障害各5件）。その後、成年後見へとつないでいる事案もある。
- ・仙台市社協の日常生活自立支援事業（まもりーぶ仙台）の場合、毎週訪問の方の割合が4割強で、特に精神障害者（実利用者の約4割）の補助、保佐レベルの方への対応も一部実施しているが、経済的虐待を受けている事案などの場合は、法定後見制度への移行が不可欠な案件もみられ、行政と

の連携がとられている。

② 平成18年～20年度計3年間の申立実績（高齢・障害別）（単位：件）

	平成18年度	平成19年度	平成20年度
高齢者	3	18	16
知的障害者	3	1	0
精神障害者	3	1	0
その他	0	0	0
計	9	20	16

参考 市町村長申立ての予算と執行状況（過去3年間、執行内訳）＊団体全体で

	予算額	執行額	（内 訳）
平成18年度	6,947千円	504千円	高齢者 350,910円 障害者 152,250円
平成19年度	6,947千円	1,062千円	高齢者 655,445円 障害者 405,850円
平成20年度	6,983千円	1,278千円	高齢者 880,265円 障害者 397,250円

(3) 上記運用にかかる課題

- ・市長申立件数は増加しているが、成年後見制度専任の職員が配置されていないこともあり、区の担当職員の業務負担が増している。
- ・今後、成年後見制度利用支援事業の対象枠を拡大した場合に増加が見込まれる扶助費の財政的な裏づけに対する不安がある。また、対象枠をどこまで拡大するかについても財政面との調整を含め、慎重に検討が必要。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

① 成年後見や権利擁護に係わる地域内の専門機関によるネットワークとしての、仙台市成年後見サポート推進協議会

〔構成メンバー〕 仙台弁護士会（高齢者・障害者の権利に関する委員会）

宮城県司法書士会（成年後見センターリーガルサポート宮城支部）

宮城県社会福祉士会（権利擁護センターぱあとなあ宮城）

東北税理士会（公益業務対策特別委員会）

宮城県行政書士会（成年後見支援推進委員会）

仙台市（健康福祉局）

仙台市社会福祉協議会（仙台市成年後見総合センター）

III 各自治体の取り組み

[活動内容]

○定例会の開催（1回 / 2 カ月）

- ・参加団体協働による成年後見制度の推進を目的
- ・制度利用推進に関する情報交換、協議
- ・困難ケース等の協議・検討、後見候補者の推薦

○成年後見セミナーの実施、事例集の発行等

② 協働組織としての、NPO 法人ぬくもりの里せんだい・みやぎ成年後見支援ネット

- ・高齢者障害者の権利擁護のため、成年後見に特化した事業を行う組織であり、運営は運営協議会を設置し、有識者等により構成される運営委員会による協議を受け行われている。
- ・3名の社会福祉士で15件の法人後見を受任している。また、仙台市社協内に設置された仙台市成年後見総合センターの一部業務委託を受け、交代で専門的な相談支援業務等に当たっている。
- ・法人独自の活動として、県下全域の低所得・困難事例に係わる法人後見の受任、仙台市外の宮城県下の自治体への権利擁護関連ネットワーク構築の種まき、支援を行っている。

参考 平成 20 年度の法人収入約680万円のうち、

仙台市・仙台市社会福祉協議会からの委託金収入	2,172,000
法人後見事業収入	480,000

(2) 後見支援組織の有無、設置目的、自治体関与の内容

① 後見支援組織の有無

あり。

② 設置の目的

- ・成年後見制度の利用促進にあたって、地域包括支援センターや各区担当等相談支援従事者が相談できる二次相談窓口機能をもつ、支援機関が必要だった。
- ・設置にあたっては、日常生活自立支援事業の実施主体である仙台市社協内にセンターを設置することとしたが、仙台市社協の持つノウハウに加え、上記目的遂行の為に専門的な対応が可能な、NPO 法人（NPO 法人ぬくもりの里せんだい・みやぎ成年後見支援ネット（前述））との協働体制をとることとした。

③ 自治体の関与の内容

- [予算] ・仙台市成年後見総合センター（支援組織）に係る予算の半分を市社協と折半（仙台市（補助金）と仙台市社協（独自財源））
- ・仙台市成年後見サポート推進協議会の運営費を一般財源から拠出
- * その他職員の出向・派遣、拠点等の提供は行っていないが、仙台市社協権利擁護係において事務局機能を担うと共に、定例の会議場所を確保している。

3 後見支援組織の概要

(1) 後見支援組織の概要

① 組織の概要

【法人格等】 平成19年 6 月に、(社福) 仙台市社会福祉協議会地域生活支援課権利擁護係内の一部署として、仙台市成年後見総合センターを設立。

【職員体制】 相談員常勤 2 名（業務委託先 NPO 法人職員：相談業務担当 1 名、市民後見人養成・支援事業の一部業務担当 1 名）。

※業務委託先 NPO 法人（せんだい・みやぎ成年後見支援ネット）職員 3 名（社会福祉士）が交代で勤務。

※仙台市社協権利擁護センターの職員 7 名も所長・副所長・相談員として兼務。

(2) 後見支援組織が担う機能・役割の概要

① 後見活動（法人後見型含む）

- ・仙台市社協としては、法人後見は行っていない。

② 後見人支援活動

(A) 申立支援活動

- ・センターにおける申立件数（申立支援～調査～第三者後見へのつなぎ）は16件（平成20年度）。
- ・今後市民後見人の受任調整を行う予定（市民後見人の受任が適すると思われる事案について、受任調整委員会にて調整していく予定）

(B) 後見人の活動支援

(a) 自機関で養成した市民後見人等への支援

【平成22年度以降の予定として】

後見活動で生じた課題への対応、支援／家庭裁判所あてに提出する書類の作成支援／本人との関係づくりや接し方等への助言・指導／行政機関や金融機関向けに行う手続の支援等を予定

(b) 親族後見人等を含めた地域の後見人への支援

- ・バックアップのための組織的な取り組みは現在行っていない。

* 地域の他の社会資源として、知的障害者入所施設親の会が母体となって立ち上げた NPO 法人財産管理サポートセンターがある。入所、入院、GH、在宅等居所を問わず、約700名が会員登録をしている（送金振込預かりサービスがメイン。訪問は限定対応）。

(C) 市民後見人・後見支援員等の養成

【養成の目的】

- ・成年後見制度の普及を進める中で申立件数は増加しており、第三者後見人の受け皿についての検討を行う中で、地域の支え合いの視点からも共助の精神に基づく後見人として養成の必要があると判断した。（自治体回答）

【養成の状況】

- ・平成21年度より養成を開始。21年度に25名が修了予定。次年度以降受任に入る予定。
- ・市民後見人養成受講の要件は、30歳～65歳と設定（概ね養成後10年程度の活動を想定）
- ・養成の流れは、受講登録→基礎講座→応用講座＋施設実習→最終面接
- ・次年度以降の養成については、第一期生の受任状況をみながら検討

【養成後の活動等】

- ・修了後は、仙台市成年後見総合センターに登録し、後見人候補として、主に市長申立ての事案について受任調整を図る予定。
- ・登録外の活動、任意後見活動は認めない。
- ・研修終了後のスキルやモチベーションを維持するうえで、次年度以降、継続的定期的に研修、情報交換等の機会を設けていくことを検討中。

③ 後見監督

- ・仙台市社協では、平成22年度以降受任が想定される市民後見人の後見監督を担う予定。

④ 地域の後見支援ネットワークの構築

- ・成年後見総合センターは、前述の仙台市成年後見サポート推進協議会の事務局を担っている。

⑤ その他（啓発等）

○成年後見制度の広報・啓発：成年後見セミナー

- ・仙台市成年後見サポート推進協議会主催で、市民および関係者を対象とした成年後見セミナーを平成18年度より年1回開催。市民を対象とした入門講座と専門職向けの講座を、分科会として分ける形で提供。

○相談活動

【相談件数】 平成20年度の相談合計件数は292件。内訳は、高齢者245件、知的障害者19件、精神障害者23件、その他5件。

【相談経路】 292件の相談経路は、親族（122件）、包括（52件）、行政（28件）、本人（22件）、その他（68件）

(3) 活動評価と今後の課題（自治体／支援組織双方から）

① 取り組み実績に関する評価

- ・一般市民や地域包括支援センター等からの相談に積極的に対応している。また、市長申立ての際の後見人候補者の調整など各区保健福祉センターの相談に応じている。（自治体）
- ・市民対象の一般相談はもとより、地域包括、市町村、福祉関係者からの二次・三次対応のニーズは想定どおり。後見に係る相談は、生活にかかわる総合相談を基本として、ニーズ掘り起こしの流れができたように思う。また、こうしたことで、三士会の受任対応についても役割分担や調整がスムーズにできる傾向になった。（支援組織）

② 活動における問題点

- ・今後、市民後見人の支援・監督を行っていくにあたっては、成年後見総合センター内の法律関係の専門職配置、専任職員の配置などの検討が必要となる。（自治体）

③ 地域他機関との連携・ネットワークからみた課題

- ・弁護士・司法書士・社会福祉士等の職能団体とは、成年後見サポート推進協議会での情報交換等を通じて役割の整理ができるのではないかと考えている。(自治体)
- ・地域包括支援センターについては担当者のスキルに応じた、適切な支援を行えるよう努めているが、今後は障害者相談支援事業所や、医療機関との連携も強化していく必要がある。(地域包括支援センターが機能していくために、県社会福祉士会が認定社会福祉士研修を行っており、今後はそれに期待している。法テラスについては、弁護士を通じての活用が現実的である。)(支援組織)
- ・一部の市町村において、行政書士がビジネスモデルとして後見支援を標榜するケースがみられ、公的ミッションを意識しない取り組みに対しては、強く改善を求めている。(支援組織)

④ 自治体としての今後の継続支援の必要性、可能性、方向性など

- ・現在は、仙台市社協として法人後見を受任してはいないが、市民後見人が受任した場合に後見監督人に就任する予定であることから、受任ケースの増加によっては人員体制について検討するなどの必要性が出てくると考える。(自治体)
- ・市長申立案件の受任調整業務については、(個人情報に配慮しつつ)その過程を仙台市成年後見サポート推進協議会あてに報告することで、困難ケースに関する情報を共有するとともに客観性を担保するなどの検討が必要と思われる。(支援組織)
- ・平成21年度からの市民後見人の養成に伴い、次年度以降、仙台市社協が法人として、市民後見人の後見監督を行う予定(実務は成年後見総合センター)。受任ケースの増加によっては、人員体制等の検討が必要視されている。(支援組織)

調査対象	東京都品川区健康福祉事業部 品川区社会福祉協議会 品川成年後見センター
------	--

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援（申立経費助成／後見報酬助成）

① 利用対象

- ・財政的にどれだけ見込めばよいか不透明であるため、利用支援事業の対象者は区長申立事案に限定している。
- ・ただし、品川区社会福祉協議会では、会への寄付金を原資として資力のない人が成年後見制度を利用できるような報酬等助成事業（申立費用・報酬の助成、経費負担等：社協版の利用支援事業）を実施しており、区長申立てに限らず親族申立ても含めた利用支援の仕組みを整備している。平成21年度は（12月時点で）すでに6件実施しており、年間20件程度までは可能と考えている。

② 活用事業、財源

- ・区長申立てに関しては、東京都（成年後見活用あんしん生活創造事業）および品川区からの補助金（合計1100万円）を利用しており、介護保険制度（地域支援事業）や自立支援法に基づく予算は利用していない。
- ・品川区社会福祉協議会が実施している社協版利用支援事業は、区民からの遺贈を原資として実施している。

③ 実績

●申立経費助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者		1341		721		735
知的障害者		0		96		253
精神障害者		112		0		0
その他						

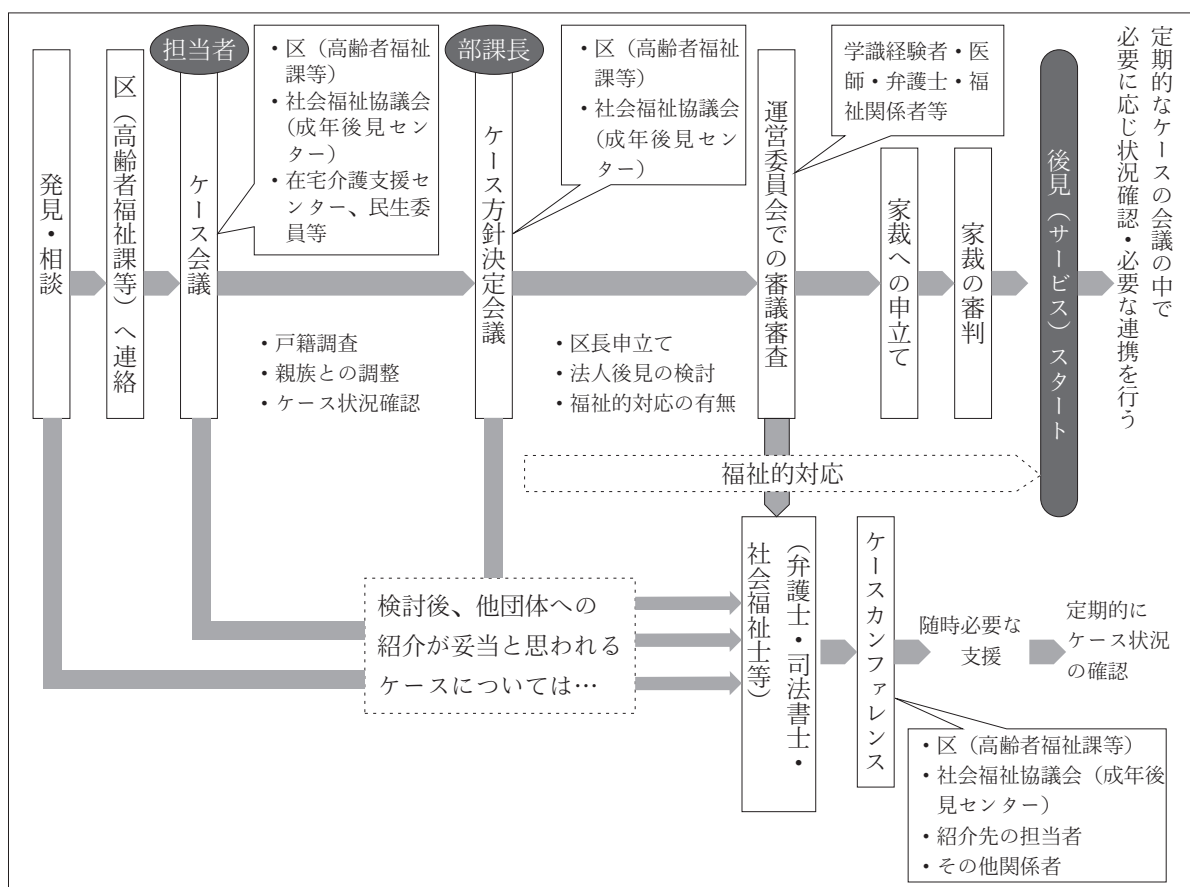
※後見人報酬助成の実績はゼロ件。

(2) 市区町村長申立て

① 市区町村長申立ての実施体制 ※次頁図参照

- ・品川区の特徴は、行政（区）と成年後見の専門機関である品川成年後見センターが一体となって、申立て検討～支援を実施していることである。
- ・「発見・相談」：ケースワーカー、在宅介護支援センター（地域包括支援センター）がケースを把握し、成年後見の必要性が考えられる場合は区、品川成年後見センターに情報がつながる仕組みが取られている。

品川区の区長申立ての実施体制図



- ・担当者レベルの「ケース会議」（区高齢者福祉課等、成年後見センター、在宅介護支援センター、民生委員等が参加）による親族調査、状況確認が終了後、部課長レベルの「ケース方針決定会議」（区高齢者福祉課等、成年後見センター）を開催して、区長申立ての必要性、法人後見、福祉的対応の有無等を判断する。
- ・「ケース方針決定会議」の決定事項については、社会福祉協議会「運営委員会での審議審査」（学識経験者・医師・弁護士・福祉関係者等で構成）を経て家裁への申立て～審判手続～後見の利用となる。
- ・「相談・発見」から家裁への申立てまでの期間は3カ月程度。
- ・区長申立案件は、社協が法人として受任することが多いが、近年は市民後見人やNPO等の社会資源も増加しており、シンプルな案件はそちらに振り分けるようにしている。

② 平成18年～20年度3年間の申立実績

(単位：件)

	18年度	19年度	20年度
高齢者	13件	13件	15件
知的障害者	0件	6件	3件
精神障害者	1件	0件	0件
計	14件	19件	18件

III 各自治体の取り組み

参考 市町村長申立ての予算と執行状況（過去3年間、執行内訳）＊団体全体で

	予算額	執行額	（内 訳）
平成18年度	2,183千円	1,453千円	高 :1,582（1,341）千円 障 :601（112）千円
平成19年度	2,734千円	817千円	高 :2,133（721）千円 障 :601（96）千円
平成20年度	2,762千円	988千円	高 :2,161（735）千円 障 :601（253）千円

（3） その他特記事項

- ・申立てまでに何らかの対応が必要な場合は「福祉的対応」として事務管理を利用している。また、老人福祉法の措置権を利用して入居手続を行うなどしており、申立て前でも対象者の利益保護を図る仕組みが整備されている。

（4） 上記運用にかかる課題

- ・法に基づくものであり、一定の手続はやむを得ないと思うが、これまでの経験・実績から簡素化できる余地があるのではないか。
- ・また、一連の手続も普及とともに高速化しているが、さらに迅速な決定が求められる。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

（1） 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・相談、支援などの窓口の明確化と情報提供
- ・広報活動
（具体的に機能しているネットワーク）
- ・認知症サポーター養成
- ・高齢者見守りネットワーク

（2） 後見支援組織の有無、設置目的、自治体関与の内容

① 後見支援組織の有無

あり。

② 設置目的

- ・地域福祉の推進
- ・介護保険施設入所（居）者において、施設での高額の金銭管理が負担となっていること

※地域福祉の主たる担い手である社会福祉協議会との連携を基盤として、

- ① 施設入所者において特に金銭管理業務を中心にモデル実施
- ② ①を踏まえ、在宅における後見活動の手順を確立

③ 自治体関与の内容

- ・財政的支援（補助金 年間1100万円）

3 後見支援組織の概要

(1) 後見支援組織の概要

【法人格・組織特性】 品川成年後見センターは、社会福祉法人品川区社会福祉協議会内の一部門であり、平成14年6月に設立されている。

【職員数】 合計51人、うち非正規職員が43人（うち区民後見人32人）である。職員全員が後見の実務を担っている。職員内に法律家はいないが、協力専門家という形で弁護士3人が無償で協力してくれている。

法人後見の各事案については、基本的に複数体制（主担と副担の2名）で担当しており、区民後見人のほか必ず1名は常勤のコーディネーターが入る形を取っている。

【収 支】 委託費用（東社協） 416.5万円
補助（品川区からの補助金） 1100万円
後見報酬 2378万円

※品川の地域特性として借地権処分できる事案が多いため、後見報酬がこれだけの金額になっている。

(2) 後見支援組織が担う機能・役割の概要

① 後見活動

- ・社協の法人後見受任事案は、区長申立事案が中心であり、他に代理申立事案、家裁職権事案となっている。

○法定後見受任件数 107件（うち継続中 87件）

〔内訳〕 後見類型 100件・保佐類型 6件・補助類型 1件

※現在のスタッフ数を踏まえると、上限は150件程度と考えている。

○任意後見契約件数 34件（うち発効済み 5件）

※品川成年後見センターでは日常生活自立支援事業を発展させた「あんしんの3点セット」（＝「あんしんサービス契約」「任意後見契約」「公正証書遺言作成支援」）サービスを展開している。任意後見契約はその中のひとつのメニューとして位置づけられている。まずは「あんしんサービス」を契約してもらい、お互いの信頼関係ができた段階で任意後見契約を結ぶという流れになっている。

② 後見人支援活動

(A) 申立支援活動（市町村長申立支援／親族申立支援）

- ・親族申立て（代理申立て） 40件
- ・区長申立て 14件

(B) 後見人の活動支援

【共通内容】

区・社協のネットワークでの連携・協力、受任前後の適宜な時期でのカンファレンス

Ⅲ 各自治体の取り組み

【市民後見人に対して】

- ① 後見監督人等
- ② 社協が金融機関で確保している貸金庫の利用提供
- ③ 後見保険加入の保険料全額助成 等

※次のステップとして、親族後見人用の研修を企画するなど、相談にきてくれる人以外の親族後見人も視野に納め、伝えるべきところは伝えていきたいと考えている。

(C) 市民後見人の養成

- ・市民後見人の養成事業は、成年後見センターとNPO法人が共催で開催しており、養成人数については50～60人程度まで視野に入れている。
- ・市民後見人の受任は、養成研修修了後、社協の法人後見活動で支援員として実務を勉強してもらいながら、適材適所を見極めて後見人候補者として推薦する流れになっている。
- ・実施開始年度：平成17年度
- ・実施方法

- ① 都社会貢献型後見人養成事業 実務研修 18人 受任件数 12件
- ② 品川市民後見人養成講座 実務研修 14人 受任件数 4件

※市民後見人は15件受任しているが、その中には市民後見人がつくったNPO法人（品川市民後見人の会）が法人として受任（4件）しているケースも含まれる。（成年後見センターが後見監督人に就任）。

③ 後見監督

○後見監督人 15件（うち継続中 15件）

[内訳] 後見監督人 15件 ・ 任意後見監督人 0件

※市民後見人、NPO市民後見人の会、親族後見人の後見監督を実施。

④ 地域の後見支援ネットワークの構築

- ・行政（高齢、知的・精神障害の関係所管課）、民生委員、在宅介護支援センター（地域包括支援センター）、区内施設、意思、公証役場、弁護士、リーガルサポート、ばあとなあ、税理士、青色申告会、少額訴訟担当司法書士、各種企業（不動産、工事、葬儀、運送、清掃、造園、解体、警備等）
- ・上記機関・企業等とのネットワークは、今までの活動の積み重ねで出来てきたものである。特に各種企業などは、後見活動の意味を十分に理解し、費用面や対応の迅速さの面から安心して依頼できるところとネットワークを組んでいる。これは地域の共存共栄でもある。このネットワークを市民後見人にも使ってもらえればよいと考えている。
- ・また、行政については高齢、障害関係部署のみでなく、あらゆる部署（たとえば家屋修繕・解体等に関しては建築部署）とも連携がとれており、相談も寄せられる関係となっている。

⑤ その他

（啓発等）

- ・広報紙（区広報紙、関係課の広報パンフ、社協広報紙）およびパンフレット配布
- ・一般区民、行政の関係事業、自治会・町会、企業、公益法人、NPO等に対する年間20回余の制度説明会

（相談活動）

- ・一次相談は、区内19カ所にある在宅介護支援センター（地域包括支援センター）で受け止めており、成年後見や相続等が絡むような内容であれば権利擁護の専門的機関である品川成年後見センターに情報が一括して上がってくる仕組み。そのためセンターの相談件数は急激に増加している。

- ・また、相談にこられない人に対しては、区と成年後見センターが訪問して説明するなどの対応も行っている。

- ・相談体制：全コーディネーター・支援員の一部の計10名による。

- ・相談実績：相談は約1300件、問い合わせは約1100件（年間で新規件数）

※軽微な相談は問い合わせに含める。

(3) 活動評価と今後の課題

（自治体からみた活動評価と課題）

- ・十分な活動を行っている。
- ・関係部署、社協との連携強化と、さらに地域での見守りなどのネットワークの充実を推進する。

（支援組織からみた活動評価と課題）

○活動評価

- ・成年後見制度の活用を中心とした権利擁護の専門機関として、ほぼ順当な成果・達成度を示しつつあり、行政各部署や関係機関との効果的な連携のしくみにより、迅速で広範な対応がとれるようになった。また、確実に実績を挙げることによって、行政、社協や地域の一体感が増し、問題解決のための取り組みや対応のスピードが速くなってきている。

○活動における課題点

- ・精神障害者に対する生活支援や成年後見制度の活用を増やすための抜本的な仕組みづくり

○自治体との関係性における課題

- ・他の自治体での成年後見制度への取り組みをもう少しスピードを上げてほしい。

○地域他機関との連携・ネットワークからみた課題

- ・特にないが、区内の認知症かかりつけ医と福祉関係者とのネットワークをつくる認知症連絡協議会が結成されたが、精神障害者に係る同様のものができればと思っている。

○その他の課題点

- ・受任件数の増加に対する審査・審議のレベルの低下を招かない工夫

調査対象	東京都世田谷区 地域福祉部地域福祉課 世田谷区社会福祉協議会 世田谷区成年後見支援センター
------	--

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援（申立経費助成／後見報酬助成）

① 利用対象

- ・世田谷区では、成年後見制度の利用促進を行政計画として位置づけており、その中で成年後見支援センターの運営や啓発等の事業予算化をしている。利用支援事業は後見報酬が支払えない区長申立てかつ低所得者（生活保護受給者または後見報酬を支払うことにより収入・資産が生活保護基準以下になってしまう者。高齢・障害といった区別は設けていない）への報酬助成のみであり、申立費用の助成制度はない（申立費用については区長申立費用の予算で賄っている）。

② 活用事業、財源

- ・介護保険制度（地域支援事業）や自立支援法に基づく予算は利用しておらず、東京都からの補助金と区予算で実施している。

③ 実績

- ・今までの報酬助成実績はゼロ件。

(2) 市区町村長申立て

① 市区町村長申立ての実施体制

【区長申立ての相談受付・庁内検討会への案件提出・申立事務】

- ・高齢者・知的障害者、精神障害者、生活保護の相談窓口となっている、保健福祉課・健康づくり課・生活支援課が行っている。

【庁内の区長申立事例検討会】

- ・毎月1回案件があれば開催。区長申立ての可否を決定。
- ・（事務局）地域福祉部地域福祉課、（メンバー）生活支援課・保健福祉課・健康づくり課の課長・係長（5支所の代表）、地域福祉課の課長・係長、社会福祉協議会部長・係長

【成年後見支援センター事例検討会】

- ・庁内区長申立事例検討会で審議された案件について、どのような後見人が必要か（市民後見人にするのか否か、どのような後見業務が想定されるか、どのような専門性がよいか等）を審議する（後見人候補者の選定まで実施しており、迅速な手続が可能）。
- ・これを経た後、担当課による区長申立手続に入る流れができている。

② 平成18年～20年度計3年間の申立実績

	18年度	19年度	20年度
高齢者	6件	21件	21件
知的障害者	0件	0件	1件
精神障害者	0件	1件	0件
計	6件	22件	22件

参考 市町村長申立ての予算と執行状況（過去3年間、執行内訳）＊団体全体で

	予算額	執行額	(内 訳)	
平成18年度	1,091千円	644千円	審判手数料 鑑定料	54,600円 590,000円
平成19年度	1,341千円	542千円	審判手数料 鑑定料	192,120円 350,000円
平成20年度	2,970千円	314千円	審判手数料 鑑定料	194,000円 120,000円

(3) その他特記事項

- ・虐待対応に伴い、特別養護老人ホームへの入所措置は、20年度に10件（19年度は4件）あり、成年後見の区長申立てとなった事案もあった。

(4) 上記運用にかかる課題

- ・鑑定料や後見人への報酬など、制度を利用するにあたっての費用負担が不明確である（人により異なる）。

【成年後見制度利用支援事業に関して】

- ・判断能力が不十分な方が資産状況や所得の多寡に関わらず、成年後見制度を安心して利用するうえで必要な事業である。ただし、家庭裁判所の後見報酬額の設定そのものが不透明であることもあって、利用しやすい事業とはなっていない。

【区長申立てに関して】

- ・庁内の「区長申立事例検討会」→「成年後見支援センター事例検討会」→担当課による区長申立手続、という流れができており、特に、専門職団体を交えた「成年後見支援センター事例検討会」において、後見人候補者の選定まで行っており、迅速な手続が可能となっている。今後、区長申立件数の増加に伴い、現行の仕組みでどこまで量的に対応できるか検討が必要である。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・成年後見制度を推進するためには、関係機関、特に専門職団体との連携・協力が不可欠である。
- ・成年後見支援センターの運営委員会および事例検討会には、専門職団体（弁護士会・リーガル・

III 各自治体の取り組み

パートナー）を含む関係機関が参加しており、円滑・緊密な連携を図っている。また、成年後見支援センターと地域包括支援センターとの事例持ち寄りによる研修会を年4回定例開催している。

（具体的に機能しているネットワーク）

- ・成年後見支援センター事例検討委員会…弁護士会（東京・第一東京・第二東京）10名・東京司法書士会3名・東京社会福祉士会3名・行政2名・社会福祉協議会2名。後見人候補者の選定、受任した事例に関する相談・助言など。月1回開催。
- ・知的障害者の親の会と定期的な勉強会を開催。

（2） 後見支援組織の有無、設置目的、自治体の関与内容

① 後見支援組織の有無

あり。

② 設置目的

- ・福祉サービスの措置制度から契約制度への移行や高齢化に伴う認知症高齢者の増加等を背景として、成年後見制度の普及促進と区民後見人の養成に重点的に取り組むこととし、区の実施計画事業に位置づけ、平成17年度に世田谷区成年後見支援センターを設置した。
- ・成年後見支援センターを設置するにあたっては、区社協で取り組んできた権利擁護事業の成果（専門職能団体等との連携）を踏まえ、区と区社協で3年にわたり検討・準備を進め、必要な予算措置を図り実現させた。

③ 自治体の関与内容

- ・成年後見支援センターの運営委託。
- ・法人後見業務費の補助。

3 後見支援組織の概要

（1） 後見支援組織の概要

【法人格・組織特性】 世田谷区成年後見支援センターは、社会福祉法人世田谷区社会福祉協議会内の一部門であり、平成17年10月に設立された。

【職員数】 合計5人、うち非正規職員3人。

【収 支】 世田谷区からの委託費によって運営されている。

（2） 後見支援組織が担う機能・役割の概要

① 後見活動

- ・法人後見については、受任の判断基準が実施要項に定められており、基本的には困難ケースを対象としている。
- ・法人後見を積極的に受任するというよりも、区民後見人の後見監督や受け皿の確保に労力を注ぎたいとの意向である。

○法定後見 6件（うち継続中 5件）

〔内訳〕 後見類型 5件・保佐類型 1件・補助類型 0件

○任意後見契約 0 件（うち発効済み 0 件）

（法定後見事業の対象者の要件）

第31条 法定後見事業の対象者は、世田谷区内に在住し、次の要件を満たすものとする。

- ① 地域福祉権利擁護事業の利用者
- ② 療養看護に福祉的配慮が特に必要な者
- ③ 著しい権利侵害を受けており、保護の必要性、緊急性が高い者
- ④ 他に適切な法定後見人等を得られない者

② 後見人支援活動

(A) 申立支援活動（市町村長申立支援／親族申立支援）

- ・親族申立て：「成年後見制度申立て手続説明会」を週1回実施し、区民成年後見支援員が申立人となる親族に手続を説明する。申立件数は把握していない。
ケースによっては継続相談あり。
- ・首長申立て：行政が実施 平成20年度22件、平成21年度17件（9月末現在）。

(B) 後見人の活動支援

【自機関で養成した市民後見人等への支援】

- ・随時相談、専門相談（弁護士、医師、税理士など）の設置、財産管理用の貸金庫の提供、社会福祉協議会が法人として成年後見監督人に就任する。
- ※今後、被後見人が亡くなった後の喪失感に対するフォローも課題になると考えている。

【親族後見人等を含めた地域の後見人への支援】

- ・親族後見人から相談が寄せられた場合は、監督を担う家裁への相談を案内している。

(C) 市民後見人・後見支援員等の養成

- ・市民後見人の活動は、地域の支え合いによる地域福祉の推進に寄与するとともに、きめ細かな身上監護が期待できる。区民の中には、これまでの職場生活等で身に付けた経験を活かし、市民後見人として地域社会に貢献したいと希望する者が一定数存在している。
- ・区の実施計画において、平成23年度までに養成者60人、受任者30人を目標としている。平成18年度から21年度まで年1回養成講座を実施し、現在51名が研修を修了。
- ・研修修了後は、法人後見活動の支援員として、センターにかかわっている専門職と一緒に後見活動を行い、その後に受任する仕組みが取られている。現在では修了生のうち20人が受任している（すべて区長申立事案）。

③ 後見監督

- ・区民後見人の後見監督は、法人として社協が受けており、成年後見支援センターとは別になっている（センターは区の委託事業、後見監督は社協の自主事業）。現在、区民後見人の受任件数は20件である。
- ・現在の相談件数、法人後見活動、区民後見人への支援などを踏まえると、現在の職員体制では現在の活動水準がぎりぎりのところという認識。

○後見監督人 21件（うち継続中 20件）

〔内訳〕 後見監督人 21 件 ・ 任意後見監督人 0 件

④ 地域の後見支援ネットワークの構築

Ⅲ 各自治体の取り組み

【運営委員会】（年４回程度）：成年後見制度利用支援のあり方、支援センターの運営等について検討

【運営委員会小委員会】（随時） 区民成年後見人候補者の選定

【事例検討委員会】（毎月１回） 成年後見制度に関する事例の検討、後見人候補者の選任など

【サポート委員】 成年後見制度に関する専門的な相談、助言を実施

※上記委員については、３弁護士会、司法書士会、社会福祉士会からの推薦

【地域包括支援センター】（年４回） 権利擁護に関する事例検討会の実施

⑤ その他（広報・啓発）

- ・区報（年２～３回程度）
- ・社会福祉協議会 HP
- ・地域包括支援センター介護予防講座、区社協及び地区社協研修会などへの講師派遣
（講師は、職員及び区民成年後見人・区民成年後見支援員）

(3) 活動評価と今後の課題

（自治体からみた活動評価と課題）

- ・区の実施計画事業の目標として、平成20年度で、①相談件数1900件、②区民成年後見人への就任10人、③区民成年後見人の養成研修終了者40人、④成年後見制度の普及・啓発、を掲げて取り組んできたが、ほぼ目標数値等は達成している。
- ・成年後見支援センターの体制強化が必要だが、社会福祉協議会の一部機関としては、いずれ限界がくる可能性がある。平成23年度までは、区の実施計画事業に位置付け、取り組み目標等も定めているが、平成24年度以降については現在検討中である。

（支援組織からみた活動評価と課題）

○活動評価

- (1) 成年後見制度利用支援→達成 相談件数が毎年増加している。
- (2) 区民成年後見人の養成・受任→達成 区長申立件数の増加。区民が養成研修と活動支援により、成年後見人として成年後見制度の担い手になりうることを実証した。
- (3) 区民成年後見人による相談の実施→定着 市民として丁寧な説明が成年後見制度を申し立てようとする親族に制度を身近なものとし、申立てを支援している。

○活動における課題

- ・区民成年後見人の質の維持。
- ・区民成年後見人選任と同時に社会福祉協議会が後見監督人として選任されているが、現行体制で増加する案件にどのような体制で、どのように対応していくか。

○自治体との関係性における課題

- ・行政の自主的な委託事業のため、行政の成年後見制度についての方針により、将来展望が大きく変わってきてしまうことに課題がある。
- ・成年後見制度は、民法上の制度であり、制度上の自治体への支援策が十分でない。現在、成年後見支援センターの運営経費の半額ほどは都の補助金が交付されているが、補助金なので、安定した財源とは言えず、法的に裏づけされ、制度化されることが望まれる。現在の取り組みは、自治体もしくは社会福祉協議会の自助努力で成り立っている。今後利用者の増加が見込まれる中、自助努力で

は限界がある。家庭裁判所の体制、自治体単位の相談窓口設置など、予算面を含め、制度の実施体制、運用の仕方を見直すべきではないか。

○地域の他機関との連携・ネットワークからみた課題

- 地域包括支援センター→18年度から、事例検討会を定期的を開催するようになり、地域包括から相談が寄せられるようになった。一方、成年後見制度利用の適否、申立支援など、包括支援センター単独での対応が未だに困難である。
- 関係機関連携→ケースごとに個別の事情が異なり、関係機関が役割分担を明確にしても、成年後見人の選任までは、当面の間複数で調整を図りながら係り、効率はよくない。
- 住民組織の NPO 法人が後見受任を行ううえで、公的関与のある後見監督が必要だと考える。一方監督件数の増加に伴う、経費の増加に対し、後見制度の報酬だけで賄うことは難しい。何らかの経済的支援を受けて、安定した監督業務をできる機関が必要である。

○その他の課題

- 専門職の中でも後見制度に精通し、実際に成年後見人として受任しており実績がある、さらに地域の成年後見制度の利用支援に協力的であるという委員の確保が課題。

調査対象	東京都武蔵野市 健康福祉部 財団法人武蔵野市福祉公社
------	-------------------------------

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援

① 利用対象

- ・市長申立てに限定している。

② 活用事業、財源

- ・東京都の補助事業である「成年後見活用あんしん生活創造事業」を活用している。国事業は現在のところ利用していない。
- ・理由としては、都の事業の方が包括的で使いやすいこと。さらに、武蔵野市の場合、高齢・障害者を一括して健康福祉部の生活福祉課が担当していることも、都の包括的な補助制度の方が使いやすい理由である。

(2) 市区町村長申立て

①申立ての検討～申立ての判断への第三者の関与の有無と内容

[事務の流れ]

- ・相談対応：実態把握・市各窓口、権利擁護センター、地域包括支援センター（在支）
- ・調査：対象者の所管課
- ・申立手続：生活福祉課

[市長申立ての適否の判断]

健康福祉部長を含めた関係課長による判定会議をケースごとに開催し、担当者から現状・実態等の説明を聴取のうえ、判定する。

[申立て後のフォローアップ]

特になし。

*原則として市長申立てによる審判請求の後見人候補には福祉公社を推薦。平成21年度に、武蔵野市と福祉公社で協定を締結している。

② 過去3年間の申立て実績

	18年度	19年度	20年度
高齢者	3件	1件	4件
知的障害者	0件	0件	0件
精神障害者	0件	0件	0件
計	3件	1件	4件

参考 市町村長申立ての予算と執行状況（過去3年間、執行内訳）*団体全体で

	予算額	執行額	(内 訳)
平成18年度	493千円	128千円	鑑定料、手数料、郵便料、 登記代
平成19年度	493千円	51千円	鑑定料、手数料、郵便料、 登記代
平成20年度	918千円	37千円	手数料、郵便料、登記代

(3) その他特記事項

○日常生活自立支援事業（旧地域福祉権利擁護事業）との連携

- ・上記事業は福祉公社が行っているため、成年後見事業と一元的に行われている。
- ・武蔵野市の場合、日常生活自立支援事業（旧地域福祉権利擁護事業）と公社の独自の権利擁護事業の二制度がある。利用者はどちらかを選択するが、費用負担の点で、生活保護受給者が負担のない前者を利用する実情がある（平成21年12月末時点の契約者数は2名）。

2 地域における後見支援に係わる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・福祉公社を中心として、地域包括センター、在支のケアマネ、老人クラブ、市民団体、ヘルパー事業所等とのカンファレンス、勉強会などを通じたネットワークを図っており、制度の周知や円滑な運営のためにも必要と考えている。
- ・地域包括支援センター社会福祉士とケースカンファレンス（指導は権利擁護事業顧問弁護士）を行い、虐待対応、成年後見利用による処遇・スキル向上を図っている。
- ・老人クラブ連合会、市民団体、ヘルパー事業所等の要請による勉強会を開催。
* 地域包括支援センターについては、平成21年7月1日より、委託3カ所を廃止し1カ所に統合・直営化。

(2) 後見支援組織の有無、設置目的、自治体の関与内容

① 後見支援組織の有無

あり。

② 設置の目的

- ・昭和55年よりリバースモーゲージを実施するため武蔵野市福祉公社を設立。同公社ではあわせて有償契約による家事援助サービスを行い、成年後見制度が成立する以前から、身上監護を担ってきた。そうした中で、利用者サービスとして、財産管理など成年後見事務と同等の活動を行ってきており、市として後見業務の実施にあたり公社の蓄積したノウハウを活用することを目的とした。

③ 自治体の関与の内容

- ・財政援助出資団体として運営費および事業費補助金を支出。
- ・市から職員を派遣している。公社理事長は副市長。

3 後見支援組織の概要

(1) 後見支援組織の概要

【法人格】 財団法人 武蔵野市福祉公社（昭和55年任意団体として設立）

【職員数】 合計13人、うち非正規職員が8人（うち市民後見人2人）である。後見実務を担っている職員は9人（社会福祉士を主に介護支援専門員、社会福祉主事）。

* 権利擁護センターの特別顧問を、中山二基子弁護士に依頼している（特別顧問は月に1回、市民相談とカンファレンス（困難事例検討）を実施）。

【収 支】 補助金収入 3880万円 * 平成20年度実績

受託事業収入 3億608万円（うち権利擁護・成年後見関連 約5700万円）

自主事業収入 4億4343万円（うち、成年後見人報酬 約216万円）

【監査等】 運営監視委員会を設け、年2回、利用者から預かっている金銭出納帳のチェックを行う（構成メンバーは6名で、税理士、司法書士、社協常務理事、市高齢者支援課長OB、市障害者福祉課長OB、民生委員会会長）。

身上配慮としては、折々にサービス調整会議、処遇会議を開催している。

* 平成21年末の権利擁護事業利用件数は136件。

(2) 後見支援組織が担う機能・役割の概要

① 後見活動（法人後見型含む）

○法定後見受任件数 46件（うち継続中 32件）

- ・法人後見受任事案は、公社の在宅サービス、権利擁護事業利用者が判断能力の低下に伴って法定後見へと移行した事案が多い。また、市長申立事案については、基本的に公社が受任している。
- ・公社では、有償在宅福祉サービスと一体となった独自の権利擁護事業を行っており、仮に法定後見に移行した場合でも、お元気な頃の利用者の生活や意向を、記録等を通じて最大限後見活動に生かすことが可能となる。

* 武蔵野市との協定により、市長申立事案については公社が法人後見を受任することとしている。

* 現在のソーシャルワーカーの受任件数を踏まえると、上限は40件程度と考えている。

* 都福祉サービス適正化委員会から、本人の判断能力に符合する形でサービスを選択するようにとの指摘を受け、20年度から21年度にかけて、法定後見の受任が倍増している。

○任意後見契約件数 7件（うち発効済み 0件）

* 任意後見の一般的なメリットは、契約の中でかなりご本人の意向が生かせることだが、公社の場合、権利擁護事業からの利用をされている方が多く、法定後見等でも十分ご本人の意向を反映できていると考えている。

* 任意後見については、身寄りのない方、ご家族それぞれが病気や障害を抱えている場合等の利用者の安心のために利用者からの申し出により契約を締結しているもの。

公社としては法定後見を優先している。

② 後見人支援活動

(A) 申立支援活動

- ・親族申立てについては、裁判所の書式を交付し、記載内容等のレクチャーをするが、その後の申立てについては確認していない。
- ・第三者後見人に関するコーディネイト（受任調整含む）。

(B) 後見人の活動支援

【親族後見人に対して】

- ・親族後見人に対し、福祉ネットワークの仲介、後見事務報告のまとめ方等を案内。
- ・成年後見人に就任しているか、あるいは就任予定の市民を対象に、後見事務に関する相談会を開催（平成20年度は計2回開催、7名が参加）。

【専門職後見人に対して】

- ・専門職後見人には市内の福祉資源社会資源の仲介機能を果たしている。

(C) 市民後見人・後見支援員等の養成

- ・市民後見人は、東京都の社会貢献型後見人の養成を受けた人が福祉公社に登録され、法人後見の補助的な役割を担っている。（平成21年末時点で2名が活動中。現在3名目が養成中）。
- ・都の養成講座の受講生推薦にあたっては、公募ではなく、公社の非常勤スタッフ、住民参加型在宅福祉サービスの担い手等で、公社の仕事や成年後見の周辺について理解をしている人に限定して公社が推薦する形をとっている。

③ 後見監督

- ・行っていない（裁判所からの要請があれば、受任する）。

④ 地域の後見支援ネットワークの構築

- ・武蔵野市における権利擁護事業と成年後見推進の基幹機関として位置づけられており、通常の業務連携の中で、市内のそれぞれの社会資源に周知されている。
- ・市の高齢者支援課、障害者福祉課、生活福祉課、在宅介護支援センター、地域包括支援センター、民間の居宅介護支援事業所、訪問介護事業所、医療機関（病院）の相談室等に対し、成年後見に対する具体的事例での対応方法を案内し、連携する。

⑤ その他（啓発等）

○成年後見制度の広報・啓発

- ・おいじたく・成年後見相談会、おいじたく講座を開催。
- ・ケアマネジャーの地区別検討会、デイサービスセンターのボランティア講座、老人クラブの要請による出前講座などで、制度をアピール

○相談活動

- ・平成20年度の権利擁護関連の相談件数は391件。
（内訳 成年後見関連 170件、権利擁護関連 69件、その他152件）

(3) 活動評価と今後の課題（自治体／支援組織双方から）

① 支援組織の現状（取り組み実績）に対する評価

- ・公益法人として、後見報酬付与が期待できない後見業務についても積極的に引き受けている。（自治体）

III 各自治体の取り組み

- ・利用者本位、市民の権利擁護の点から機動的に事業展開していると考ええる。昭和56年4月からの事業展開の中で、利用者を終生支援するノウハウを積み上げているので、後見事務はその基礎の上に展開している。武蔵野市のセーフティネットとして機能している。（支援組織）

② 活動における課題点（支援組織）

- ・財務面で正規職員を雇用することが難しく、正規・非正規の混成部隊となっている。しかし、利用者の安定的包括的支援のためには、正規職員による支援が望ましい。現在、キャリアパス制度を設け、今後は正職員登用していく予定である。
- ・福祉公社のネットワークを生かせる後見事務については、武蔵野市民に限定せず、対応したいと考える。
- ・地域の社会資源と顔の見える関係を構築し、連携していくことが望ましい。一定程度は所期の目的を果たせている。幸い武蔵野市は福祉を担う事業者について支援体制が整っているので、その市の支援の流れの中で、福祉公社の事業展開があると言える。
- ・専門職機関との関係については、法テラスと連携したことはない。顧問弁護士の指導により、具体的事案のアプローチを案内する。
- ・第三者の視点から貴組織の運営を開かれたものとしていくために：システマチックな金銭・財産管理については、東京都社協の監査でも高評価を得た。独自の運営監視委員会の組織、運用を再構成することを考えているが、その委員に民生委員（または市民）を入れ、専門職委員と自由闊達な討議をすることが望ましい。

③ 自治体との関係性における課題や今後の展望

- ・実務的には福祉公社に任せ、自治体には安定した財政的支援を期待したい。

調査対象

東京都町田市 地域福祉部福祉総務課
町田市社会福祉協議会 福祉サポートまちだ

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援

① 利用対象

- ・高齢・障害とも市長申立てに限定している。

② 活用事業、財源

- ・介護保険制度（地域支援事業）、障害者自立支援法に基づく予算は利用しておらず、東京都からの補助金（成年後見活用あんしん生活創造事業）を活用している。
- ・申立費用は市が支払い、後見人就任後申立費用の返還をお願いしている。後見人等・監督人等の報酬費用は内部基準に基づき、援助を判断している。

③ 実績（平成18～20年度の3年間計）（高齢・障害別）

●申立経費助成（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	11	1444	15	692	10	675
知的障害者	0		1		0	
精神障害者	1		0		3	
その他	0		0		0	
計						

●後見人報酬助成

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	4	1060	6	1970	10	3307
知的障害者	0		0		0	
精神障害者	0		0		1	
その他	0		0		0	
計						

(2) 市区町村長申立て

① 市区長村長申立ての実施体制

- ・申立ての検討～申立ての判断への第三者の関与の有無と内容
【市長申立ての相談受付・庁内検討会への案件提出・申立事務】

III 各自治体の取り組み

所管課：地域福祉部福祉総務課事業係

担当者：一般事務1名（主査、社会福祉士）、嘱託職員1名 *いずれも兼務

【市内の市長申立事例検討会】

構成：いきいき健康部高齢者福祉課、地域福祉部生活援護課・障がい福祉課・ひかり療育園、社会福祉協議会地域包括推進センター

所管課：福祉総務課、事務局：社会福祉協議会

- ・具体的な事案があったときに開催され、取扱要領に基づいて、事務を開始してよいかの検討を行う。
- ・事案の提案者は、構成している各部署からに限定している。
- ・事務を開始した後、申立てについては、本人に関係する各課長による合議のうえ、部長が決裁。
- ・申立て後のフォロー

審判後は、確定した頃に「後見人引継ぎカンファレンス」を開催し、後見人に対し本人を取り巻く関係者と経過を紹介し、また関係者には後見業務の理解を図り、さらに今後の方針立てや緊急時の連絡の取り合いなどを話し合う。以降、後見人からの相談対応、報酬援助もあり。

② 平成18年～20年度計3年間の申立実績（高齢・障害別）

	18年度	19年度	20年度
高齢者	11件	15件	10件
知的障害者	0件	1件	0件
精神障害者	1件	0件	3件
計	12件	16件	13件

*平成13年度から21年度上半期までの累積は、計85件（うち高齢が72件）。そのうち29名がすでに死亡。

参考市町村長申立ての予算と執行状況（過去3年間、執行内訳）*団体全体で

	予算額	執行額	（内 訳）
平成18年度	2,233千円	1,444千円	
平成19年度	2,010千円	692千円	
平成20年度	1,675千円	675千円	

③ その他関連制度との関係で

- ・地域包括推進センターによる緊急事務管理（市の委託事業）

判断能力が不十分で金銭管理等が困難となり、本人の人権を擁護するため、緊急事務管理が必要であるが、家族による管理が見込めない高齢者に対して本人の生命、健康および財産の保護を図ることを目的として、本人の金銭管理を後見人就任まで行うことがある。

(3) 上記運用に係る課題

【成年後見制度利用支援事業に関して】

- ・高齢・障害と対象者ごとの別の予算をつけるのではなく、一本化してほしい。当市では部や課をまたがって予算を適切に確保したり実績報告することは現実的に厳しく、都制度（成年後見活用あん

しん生活創造事業）による補助を選択せざるを得なかった。

- ・市内部の課題として、職員異動に耐えうる体制づくりおよび業務の工夫があげられる。

【市長申立てに関して】

- ・平成21年度から、市長申立事務の一部を社協に委託したため、今後は今以上に円滑に事務が進むと考えられる。
- ・市長申立件数が80件を超え、後見人との連絡が疎遠になったことで、被後見人本人の状況や生死までも把握しきれず、報酬費援助の必要性が判断しづらい。このため、適切な予算確保が難しくなってきた。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

○具体的に機能しているネットワーク

- ① 市：「地域ネットワーク会議」……弁護士・司法書士・社会福祉士・税理士・医師・包括・ケアマネ・障がい施設・高齢施設・民協・町内会・PSW・MSW等（所管課：福祉総務課 事務局：社協）
 - ② 都：「成年後見制度推進機関・関係機関合同会議」……家裁・各専門職団体・自治体・推進機関
* 今後さらに家裁を巻き込み、都レベルが実務面や、最新情報などを入手したり、必要な調整を行うことが、自治体にとっては重要なバックアップとなる。
 - ③ 地域で活動している後見人等に対するバックアップ
相談対応、必要により同席等（随時）
【社会貢献型後見人連絡会】 年2回開催（情報提供・意見交換やマニュアル作成）
【市長申立後見人連絡会】 年1回開催（情報提供・意見交換や報酬援助の事務説明）
 - ④ 広域連携について
- ・実務面で連絡を取り合うことは多々あるが、それ以上の広域的連携は今のところ考えていない。

(2) 後見支援組織の有無、設置目的、自治体の関与内容

① 後見支援組織の有無

あり。

② 設置のねらい（自治体）

- ・2005年度日本成年後見法学会による「全国市（区）自治体権利擁護マップ」調査において、人口規模別で町田市は1位になったものの、専門職による委員会もなく、明確な将来展望がなかった。相談件数が増大する一方で、市では専任職員を置けず、安定した職員の質・量が確保できない、予算等の制限があるため硬直化していく、法人後見ができないという中で、東京都の牽引もあって設置に至った。

③ 自治体の関与の内容

【予算】：町田市による委託。

- * 準備として、運営委員会の前身となる組織の立ち上げ、改修工事、社協担当者に2カ月間実務引

Ⅲ 各自治体の取り組み

継ぎ、書式提供、備品提供などを市が行った。

* 委託後は、委託費としての財政的支援のほか、資料など配布物のチェック、相談対応や講演会開催のアドバイス、四半期ごとの業務報告確認等行っている。

3 後見支援組織の概要

(1) 後見支援組織の概要

【法人格・組織特性】 町田市社会福祉協議会在宅福祉推進課福祉サポート係として、平成21年4月に設立。

【職員数】 3名（社会福祉士）（うち1名は非常勤）

【収 支】 町田市からの委託費

(2) 後見支援組織が担う機能・役割の概要

① 後見活動（法人後見型含む）

○法定後見 1件（うち継続中 1件）

〔内訳〕 後見類型 1件・保佐類型 1件・補助類型 1件

○任意後見契約 0件（うち発効済み 1件）

※現在、法人後見受任の考え方について、基準づくりを進めているところ

② 後見人支援活動

(A) 申立支援活動

・親族申立て→個別に相談対応を行う中で手続支援。申立件数は把握していない。

ケースによって継続相談あり。

・市長申立て→平成21年度8件（9月末現在）

・第三者後見人に関するコーディネート（受任調整含む）

【専門職後見人】 各専門職団体へ候補者紹介依頼を行う。

【社会貢献型後見人】 主管課の市福祉総務課、アドバイザーへ相談のうえ、候補者を選定。いずれも社協、市の決裁のうえ、家裁に申立てを行う。申立準備、受任後の引き継ぎまで市福祉総務課へ相談を行い、福祉サポートまちだが後見人の調整を行う。

(B) 後見人の活動支援

・いずれも個別に相談対応を行う中で実施。

【親族後見人】

平成22年1月に「親族向け成年後見人講座」を司法書士を講師に迎え実施。ニーズ把握も含め、今後の福祉サポートまちだのサポート活動に活かせるよう実施。

【社会貢献型後見人】

連絡会を年2回実施予定。福祉サポートまちだの説明をはじめ、登録先変更、実習調整、実務マニュアル確認、その他情報交換を実施。

* 継続研修については、今後ニーズをみながら検討

【市長申立後見人】

連絡会を年1回実施予定。主に情報交換を予定。

(C) 市民後見人・後見支援員等の養成

(社会貢献型後見人に対する行政の認識)

- ・不足している専門職の代わりではないと考える。「専門職の方でなくとも年を重ねた事による経験が後見人としての活動に十分役立つ……自分自身にも緊張感を持たせてくれ、それなりの充実した日々」「誰かが寄り添い支えることができれば、もっと皆が安心して暮らせる社会になるのではないか……高齢者の応援をしていきたい」と言う社会貢献型後見人。適切な支えがあれば、活躍できる。

(実績)・東京都後見人等候補者養成事業に参加(平成17年度～)

- ・平成21年度は3名を推薦。
- ・修了者10名が町田市社協へ登録済み。うち9名、11件を受任。

③ 後見監督

○後見監督人 0件

[内訳] 後見監督人 件 ・ 任意後見監督人 件

※現在、候補者が社会貢献型後見人の市長申立ケースを監督人候補者として申立て中。

※組織の優先順位としては、後見監督が第一、後見実働については、セーフティ・ネットとして他に受け手のないところについての受け皿の位置づけとなる見込み。

④ 地域の後見支援ネットワークの構築

【運営委員会】 年2回程度

福祉サポートまちだの運営についての指導、助言。

【地域ネットワーク会議】 年1回

成年後見に関するニーズ把握および成年後見人等による後見事務の円滑化を図る→既存の関係機関連絡会と連携し、情報共有や意見交換に活用。

【地域包括支援センター連絡会】 必要に応じて情報提供を行う。

- ・運営委員から弁護士、司法書士の2名をアドバイザーとして委嘱し、随時ケース等の相談を行う(事務局が、市やアドバイザーに随時相談しながら実質的な意思決定を行う)。
- ・成年後見制度に関する社会貢献型後見人、地域包括支援センター・ひかり療育園への情報提供として「福祉サポート情報」を不定期発行。
- *後見人のサポート、地域ネットワークの構築、運営委員会の設置の3つは、都の事業を活用する自治体としての必須業務

⑤ その他(啓発等)

○成年後見制度の広報・啓発

- ・市関係課や市内高齢者・障がい者施設、事業所、金融機関へパンフレットを配付。
- ・地域包括支援センター連絡会等会議、町内会・自治会、民生委員児童委員協議会、町田社会福祉士会、金融機関等へパンフレットの配付とともに、制度および福祉サポートまちだの機能、役割について説明。
- ・ひかり療育園との共催で、講演会「基礎からはじめよう!身近な成年後見制度」、勉強会「障がい

Ⅲ 各自治体の取り組み

者の生活を支えるための成年後見制度とは？」を開催。

- ・まちだ社会福祉だより、町田市、社会福祉協議会 HP への掲載。

○相談活動

【窓口】 町田市福祉総務課、各地域包括支援センター、ひかり療育園、福祉サポートまちだで上半期、下半期ごとに調査を実施。

【実績】

- ・平成20年度の新規相談受付件数は582件（うち市受付が322件、包括・ひかり療育園受付が197件）
- ・平成21年度上半期の新規相談受付件数は310件（うち市受付が78件、包括・ひかり療育園受付が109件、福祉サポートまちだ123件）
- ・平成21年度上半期の包括からの相談27件のうち、20件が福祉サポートまちだに寄せられている。

(3) 活動評価と今後の課題（自治体／支援組織双方から）

① 支援組織の現状（取り組み実績）に対する評価

- ・年間スケジュールをほぼこなしている。相談対応の件数は徐々に増えており、法人後見モデル事業にも取り組んでいることは評価できる。課題は職員の経験不足なので、これからの研鑽に期待
 - ・社協の中で、業務分担を組織的に行えるようにするのが課題ではないか、と考える。
- 財政面では、都の補助金枠を最大限に活用している。

② 自治体としての今後の継続支援の必要性、可能性、方向性など

- ・長期間担当していた職員が異動になった際には、社協に対する対応上のアドバイスはできなくなる。ノウハウやこれまでの経過などを社協に蓄積できるよう、市全体の中で事業、組織づくりや理論構築を推進していく必要がある。
- ・地域包括支援センターおよびひかり療育園は、相談窓口として、申立支援や専門職へのつなぎ、市長申立てへの精査なども行っている。社協は、これら窓口からの相談対応、データ収集、情報提供など密に連携しているが、今後とも、強力な関係づくりが必要。
- ・社協による法人後見はセーフティ・ネットとしての意義があると考えられるが、具体的な基準が設けにくい。家裁からの大きな期待があり、むしろ法人後見監督人として、社会貢献型後見人の全面的な支援者としての比重が大きくなっていくのだろう。（自治体）

③ 取り組み実績に関する評価（支援組織）

- ・福祉サポートまちだの周知、PRについてはおおむね達成している。パンフレットを市民をはじめ、市関係課や市内施設、事業所、金融機関等に広く配付した。福祉サポートまちだの周知に伴い、成年後見制度の周知につながっている。すでに社協とつながりのあるボランティア団体やふれあいサロン等でも積極的に制度や福祉サポートまちだの説明を行っており、他にも説明の依頼を多くいただいている。

④ 活動における課題点（支援組織）

- ・法人後見や法人後見監督人受任のための体制整備や資質向上。
- ・社会貢献型後見人がやりがいを持って活動に取り組めるようなサポート体制の強化、充実。
- ・福祉サポートまちだをより有効に活用していただけるような連携。資質向上はもちろん、さらに協力できるような体制の充実。

調査対象	愛知県知多地域（知多市・東海市） 特定非営利活動法人知多地域成年後見センター
------	---

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援

① 利用対象

- ・関係市町に住所を有する住民（市長申立てに限定せず）
（関係市町以外に転出の場合、県内であれば支援の実績あり）

② 活用事業、財源

- ・事業名：「成年後見利用促進事業」（知多地域独自の事業）
 - ・知多地域では、半田市、常滑市、東海市、大府市、知多市、阿久比町、東浦町、南知多町、美浜町、武豊町の5市5町が平成20年度より協定を結び、知多半島地域独自の「成年後見利用促進事業」を実施している（*それまで国成年後見制度利用支援事業を実施していた市町では、20年度より廃止）。
 - ・事業の主な内容は次のとおりである（*協定書より抜粋）。
 - ・利用対象者にかかわる親族もしくは関係市町または地域包括支援センター等相談支援機関等からの成年後見制度利用に関する利用相談および情報提供
 - ・成年後見制度利用に係る後見開始の審判申立ておよび審判の取消申立ての手續支援
 - ・関係市町長の審判申立てに必要な調査および書類準備
 - ・成年後見人等（後見人と後見監督人等）の事務および成年後見人等となる者を推薦している団体との調整
 - ・成年後見制度の広報事業および啓発事業並びに研修および講習等の普及事業
 - ・その他付随する事業
 - ・財源：上記市町からの共同委託
 - *各市町の委託費の財源は市町ごとに異なる（地域支援事業交付金、市町単独）。
- ※各市町の予算づけの法的根拠は、「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」第28条（成年後見制度の利用促進）に規定されている利用促進義務の履行と考えられる。

(2) 市区町村長申立て

① 市区長村長申立ての実施体制

- 市長申立ての検討～申立ての判断への第三者の関与の有無と内容
 - ・援護を担う行政部署と委託先支援組織との協議で判断。市福祉課とセンターとが連携して手続を進める。必要に応じて、当事者を取り巻く支援者・支援機関・関係者参加のケース会議を開催。
 - ・基本的に、委託先の支援組織を法人後見の候補法人として申立てを行っている。
- 必要性の判断等の過程における第三者機関の関与
 - ・支援組織には、弁護士・精神保健福祉士・司法書士等からなる運営適正化委員会が設置されており、困難事例などにおいては運営適正化委員会での協議を経る。

III 各自治体の取り組み

* 知多市では、市単独事業として「緊急一時保護」を設けている。平成20年度は2名、32日間保護をしている（1件は介護放棄による虐待事案）。

② 実績

（単位：件）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	知多市	東海市	知多市	東海市	知多市	東海市
高齢者	0	0	0	0	0	0
知的障がい者	0	1	1	0	1	0
精神障がい者	0	0	0	0	0	1
その他	0	0	0	0	0	0
計	0	1	1	1	1	1

(3) 運用にかかわる課題

- ・虐待ケースなどで、親族の意向に反してでも市町村長申立てを行わなければならないような場合、後にトラブルが起きる心配がある。
- ・後見支援組織への事業委託では、法人後見人受任件数が累積していくことにより、各市町の費用負担増につながっていく。制度利用促進という目的に即して事業が継続できるような対応策を検討していく必要がある。[知多市]
- ・市町村申し立てに際しての親族調査について理解のない二親等内の親族がいる場合、申し立てに至るまでの対応に多大なエネルギーを必要としている現状を改善したい。[東海市]

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・共同委託している5市5町の連携：協定書を締結している知多半島5市5町による成年後見利用促進事業運営委員会や成年後見利用促進事業幹事会を設置し、定期的または随時に成年後見センターとの会合の場をもって事業推進にあたっている。また、成年後見制度利用を必要とするケース発生の都度、必要に応じて各市町と成年後見センターとが連携して業務を進めている。

(2) 後見支援組織の有無、設置の目的、自治体関与の内容

① 後見支援組織の有無

あり。

② 設置の目的

- ・介護保険法と障害者自立支援法で規定している権利擁護事業では、制度利用が必要な住民が成年後見制度の利用に至ることができない。両法律が規定する相談支援事業を進めるうえで、後見制度利用に至る支援ができる機関が必要であった。
- ・専門職後見人となるべき弁護士等専門職の不在。
- ・利用対象者は5市5町全域に分布しており、共同で専門の職員を配置した組織を設置したほうがよ

り利用促進につながる。[知多市]

- ・成年後見制度の利用により、利用者の滞納整理（税、保険料、医療費等）が可能となる。

③ 自治体の関与の内容

【予算】 10市町による共同委託による。関係市町の分担金は、均等割：人口割＝1：9の按分。（平成22年度以降、支援実績を加味していく予定）（平成20年度委託額 26,700千円）

【拠点】 公的施設の一部を無償貸与（事務所・駐車場）

3 後見支援組織の概要

(1) 後見支援組織の概要

【法人格等】 平成20年2月に、特定非営利活動法人として設立された。

【職員体制】 職員の合計は8名（うち、4名が非常勤、1名は半田市社協からの出向）

後見実務担当は4名（うち2名が社会福祉士）

【拠点】 知多半島を、知多後見事務所と半田後見事務所の南北2カ所の拠点でカバー。

いずれの拠点からも20～30分程度で管内の移動が可能

(2) 後見支援組織が担う機能・役割

① 後見活動（法人後見型含む）

- ・平成21年10月末時点での法人後見の受任件数は34件。

（内訳は、在宅6・施設病院等28、後見24・保佐10、高齢18・障害16）

- ・設立当初の段階で、実務者4名に対して、1人10件、計40件までを想定している。
- ・受任の基準は、自治体の方針として、低所得、困難ケースであること。委託協定書では、市長申立事案については、原則センターが受任することが想定されている。
- ・平成20年度の後見業務実績：年間延べ635件の相談・支援を行っている。支援の内容の上位は、「年金・手当等の手続」「金融機関取引事務手続」「福祉サービス利用に関する支払い・確認」「本人面会」「入院・医療に関すること」の順である。

② 後見人支援活動

(A) 申立支援活動

- ・市長申立支援：共同委託事業の内容に「関係市町長の審判申立てに必要な調査及び書類準備」が含まれており、委託経費に「裁判所申立経費」（平成20年度決算 約93万円）が盛り込まれている。
- ・本人・親族申立支援：平成20年度は、計5件の親族申立支援（申立手順の説明、書類の書き方等のアドバイス）を実施。平成21年10月末時点で、計25件の申立支援を実施。うち21件は、申立事務手続等の支援を行い、4件は、司法書士に紹介した。

(B) 後見人の活動支援

- ・地域の後見人への支援：成年後見人ネットワーク会議の開催
親族後見人を中心に、後見人を個人で受任している方のための情報交換の機会。平成20年度は、年間を通じて数名が参加（個人で後見人を受任した場合、不安や回りの無理解からのストレスが想定されることから、同じ立場で動いている方と情報交換することで安定した業務を行えるよう支援す

III 各自治体の取り組み

ることを目的とした)。

(C) 市民後見人・後見支援員等の養成

- ・成年後見サポーター養成講座：センターでは、制度利用を地域で支える「成年後見サポーター」の養成を行っている。(知多、半田会場で各年1回開催) 各会場とも、6回の連続講座。(毎週1回約1カ月間開催) 平成20年度は、2回の開催で計90名が参加した。

③ 後見監督

後見監督は行っていない。

④ 地域の後見支援ネットワークの構築

- ・第三者委員による運営適正化委員会の設置・開催：地域の関係団体(愛知県弁護士会、司法書士会等)の推薦委員による運営適正化委員会を設置し、年4回程度、報告・協議・助言等の会議を開催している。
- ・地域の福祉関係機関とのネットワーク：受任当初から、本人の生活を支えている地域包括支援センター、障がい者の委託相談支援事業所、福祉サービス事業所等に対して積極的に働きかけを行い、本人のこれまでの生活(人間・社会関係)を生かした後見活動ができるようにネットワークを構築していく。(支援の役割分担の明確化と協働)

⑤ その他(啓発等)

- ・相談活動の実績

【相談件数】 平成20年度の相談合計件数は約2000件。

【相談経路】 家族親族、市町村行政、包括・障がい者委託相談支援事業所、病院、家庭裁判所等幅広い

【巡回相談】 電話、来所、訪問による相談以外で、半田、知多事務所で分担して、センターの周知とニーズの掘り起こしのために、月1回の地域に出向いての相談活動を行っている。

(3) 活動評価と今後の課題(自治体／支援組織双方から)

① 取り組み実績に関する評価

- ・市町単位で対応することから比べ、よりスムーズな制度利用が実現でき、当初想定していた活動目標どおり期待に則した活動を行っている。(自治体)
- ・センターが設置され、低所得、困難ケース等への対応が明文化されたことにより、これまで、いわば放置されていた方についてようやく道筋がつけられたという印象である。(支援組織)
- ・対象10市町は、概ね南北で人口規模も地域特性も異なる(人口12万～2万、北部は自動車産業を中心とする企業城下町、南部は一次産業中心)ことから、取り組みの温度差は大きい。ただ、権利擁護や成年後見の取り組みが重要であること、かつ一度始めたら継続が必須となる取り組みであることを認識した自治体にとっては、メリット感はあるのではないか。(支援組織)

② 地域他機関との連携・ネットワークからみた課題(支援組織)

- ・センターとしては「基本的に後見はするがそれ以外の生活の支えの中心は地域」と考えている。知多地域は、相談支援、福祉サービス事業者等の社会資源が多く、日常的な相談支援についても、事業所がかなり機能している。保佐類型等に見る障がい者のゆらぎにもきめ細やかに対応できている。現在でも、一人ひとりを取り巻く関係者との連携を密にしているが、今後在宅の事案増加に伴いよ

りいっそうの連携が必要。

- 毎年開催している成年後見サポーター講座等の周知や参加促進を図り、後見実務者の支援体制を強化していく必要がある。
- 虐待事案については、同一建物内に高齢者虐待相談センター（知多市）が設置されていることから、連携がスムーズに行われるようになった。
- 自治体との関係については、巡回相談の仕組みを通じて、受任以前の相談の段階から自治体を巻き込んでニーズの掘り起こしを図りたい。巡回相談を行っているが、行政担当者のなかには「家族がしっかりしているから相談はない」という反応も少なくない。

③ 今後の課題や継続支援の必要性、可能性、方向性など

- 設置2年目にして、当初3年間の目標としていた受任件数（40件）を超過している。今後、受任件数の増大に人的対応が適切にできるかが課題で、それに伴い委託料の増額等行政の予算確保が課題となる。また、事案によっては、地域の専門職後見人との調整（振り分け）等も必要になる。（自治体）
- 現在、同様の活動をしている組織は他になく、支援組織が持つミッションを今後も持ち続けるならば、行政としても、支援組織に対する評価は良好のまま推移するものと考えている。一方で、現行の体制は民法の「法律施行の責任」体制が整備されるまでの過渡的位置づけとも認識している。（自治体）
- 知多管内の場合、後見支援の取り組みは障がい者の生活支援からスタートしている。後見類型も保佐が1／3強を占める。今後障がい者の地域生活者の受任が増加した場合の支援体制は課題である。（支援組織）

調査対象	大阪府大阪市 健康福祉局生活福祉部地域福祉担当 大阪市社会福祉協議会 大阪市成年後見支援センター
------	---

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援（申立経費助成／後見報酬助成）

① 利用対象

- ・利用支援事業の対象は、市長申立事案のみを対象としており、主に生活保護受給者であるが、資産状況を調べて生活保護に該当する方についても必要に応じて支援対象としている。
- ・市長申立て以外の事案については、何件あるのか実態をつかんでいないため予算の確保もできない状況である。

② 活用事業、財源

- ・高齢者については介護保険地域支援事業、障害者については自立支援法の地域生活支援事業から執行。
- ・任意事業の枠では財政的にそろそろ限界に近づいているが、いったん報酬助成を出すと決めたからには被後見人が亡くなるまで助成していかなければならないと考えている。ただし、市単独予算というのもこの時代には厳しい。

③ 実績

●申立経費助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	56	3,462	66	3,162	98	3,650
知的障害者	6	98	4	137	9	262
精神障害者	3	231	5	195	18	987
その他						

●後見人報酬助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	6	1,937	7	1,779	19	5,215
知的障害者	0	0	1	48	0	0
精神障害者	0	0	1	350	2	770
その他						

(2) 市区町村長申立て

① 市区町村長申立ての実施体制

- ・申立ての検討や判断を行う部署は、各区の保健福祉センターである（区状況により高齢者と障害者の申立ての担当者を分けている場合がある）。市長申立ての書類作成も担当。
- ・各区で市長申立が必要と判断した事案について、大阪市として統一した見地に立った判断を行うため、関係部署・担当（市役所内部）で構成する調整会議において、協議している（調整会議は月1回開催、1回の会議で平均で10件以上の案件を協議している）。

② 平成18年～20年度3年間の申立実績

	18年度	19年度	20年度
高齢者	46件	56件	98件
知的障害者	6件	4件	9件
精神障害者	3件	5件	18件
計	55件	65件	125件

参考 市町村長申立ての予算と執行状況（過去3年間、執行内訳）＊団体全体で

	予算額	執行額	（内訳）
平成18年度	12,258千円	5,557千円	
平成19年度	15,752千円	5,781千円	
平成20年度	18,370千円	10,329千円	

(3) その他特記事項

- ・平成20年度のやむを得ない措置実施件数は51件。

本人が認知症で親族がいないために、独り暮らしでの生活が困難になり、緊急に特別養護老人ホームへの入所措置を行ったケース、あるいは、子どもからの虐待により保護が必要となったため、緊急に特別養護老人ホームへの入所措置を行ったケース、など。

(4) 上記運用にかかる課題

【全体として】

- ・制度の普及等によって利用者が増加するとともに、市町村長による申立事案が増加すると見込まれる。受け皿としての第三者後見人の確保、市長申立てをすべき事案かどうかの判断基準（条件）、および費用（申立費用・報酬助成）など整備を図る必要がある。

【利用支援事業に関して】

- ・市町村によって実施状況に差異があることが課題である。統一した事案内容が示され、必要な財源が保障されるべきであると考ええる。

【市長申立てに関して】

- ・市長申立事案の中には、親族が存在しているにもかかわらず、その親族からの申立てが期待できないケースが多くある。申立費用や後見報酬の負担が一因と考えられることから、今後費用負担のあり方など、利用しやすい制度にする必要があると考ええる。

2 地域における後見支援に係わる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・成年後見支援センター事業を行っていく中で、制度の理解をはじめ、市民後見人の養成においても、関係機関と連携をとることは重要であり、センター事業の一つの柱として位置づけている。
- ・あんしんさぽーと事業（日常生活自立支援事業）の利用者の判断能力の低下などによって、成年後見制度が必要である事案、あるいは両方の制度を活用して支援する事案もあり、連携した取り組みを目指している。

（具体的に機能しているネットワーク）

- ・家庭裁判所・大阪市成年後見支援センター・弁護士会・司法書士会・社会福祉士会・大阪市による意見交換会。
- ・専門職後見人の各団体から、専門相談の対応と市民後見人養成講座に際しての講師派遣、家庭裁判所からの依頼に基づく受任調整など。

(2) 後見支援組織の有無、設置目的、自治体関与の内容

① 後見支援組織の有無

あり。

② 設置目的

- ・大阪市社会福祉協議会が、あんしんさぽーと事業（日常生活自立支援事業）を行っており、社会福祉を推進する団体として社会福祉法で位置づけられている団体であり、より専門的な支援が可能であると考えられるため。
- ・行政・関係機関・団体・市民などとの協働の中で、後見的支援のしくみを作るために中核となる組織が必要であり、社会福祉制度が契約方式に転換された中で市民の権利擁護に行政の役割を踏まえて組織化しました。

③ 自治体の関与の内容

- ・大阪市が、市社会福祉協議会に対して成年後見支援センターの運営を事業委託している。

3 後見支援組織の概要

(1) 後見支援組織の概要

- ・大阪市成年後見支援センターは、平成19年6月に、大阪市社会福祉協議会の一部門として設立されている。
- ・職員数は合計6人、うち専任職員2人、非常勤嘱託1人である。実務者として、市民後見人118人が市民後見人バンクに登録済み。
- ・平成20年度の収入は、大阪市からの委託費2500万円。

(2) 後見支援組織が担う機能・役割の概要

① 後見活動

- ・大阪市では法人後見については実施しておらず、下記の法定後見受任件数はすべて市民後見人による個人後見受任件数である。
- ・現在のところボランティア・市民活動の趣旨を踏まえ、1人1件を原則としている。
- ・また、任意後見契約については、市民後見人バンクの運営規定において、登録者が第三者の任意後見契約を結ぶことを禁止事項として定めている。

○法定後見 30件（うち継続中 26件）

[内訳] 後見類型 30件・保佐類型 0件・補助類型 0件

○任意後見契約 0件（うち発効済み 0件）

② 後見人支援活動

(A) 申立支援活動（市町村長申立支援／親族申立支援）

- ・「相談活動」に含まれる。相談活動の実施状況は以下のとおり。

体制：職員のほか相談支援課と連携し総合相談（ワンストップ）体制をとる。

専門職（弁護士・司法書士・社会福祉士）が1回90分で週4回実施。

実績：平成20年度 相談・申立支援件数 1998件

(B) 後見人の活動支援

- ・親族後見人や専門職後見人から相談が寄せられることもあるが、基本的にはセンターの相談は申立段階の相談を中心として実施しており、親族後見人のバックアップ支援というイメージは持っていない。
- ・市民後見人等への相談支援については、センター職員や連携している専門職ばかりでなく、大阪市社会福祉研修・情報センターの相談機能も活用して運用している。

【センターによる市民後見人活動への相談・支援機能】

- ・センター職員による相談支援（月～土曜日 午前9時～午後5時まで）
- ・専門職による相談支援（弁護士・司法書士・社会福祉士 週3回・予約制）
- ・処遇困難な事例等に対しては、必要に応じて事例検討会を実施し、支援を行う。（月2回、定例の受任調整、企画会議においても、市の担当が入り市民後見人の課題検討を行う。）

【大阪市社会福祉研修・情報センターの相談支援機能との連携】

- ・社会福祉研修・情報センターの総合相談機能である「認知症医療相談」や「権利擁護相談」等の機能と連携して相談支援を行う。
- ・社会福祉研修・情報センターが後方支援を実施している区社会福祉協議会等と連携し、地域福祉の視点から、市民後見人の活動を支援する。

(C) 市民後見人・後見支援員等の養成

- ・平成19年の計画では、3年間をかけて毎年50人ずつ養成し、150人程度をバンクへ登録することを目標としていた。第3期の今年度も養成が終了しバンク登録が済んでいるが、登録人数が118人と目標に達しておらず、次年度も養成を続けていく方向で考えている。
- ・大阪市の規模でどれくらいの人数が必要なのか、今後のあり方も含めて検証する時期にきていると

III 各自治体の取り組み

考えている。

- ・市民後見人活動の基準（マニュアル）の作成、配布（第2版）。
- ・4日間の高齢者施設、障害者施設での実習（コミュニケーション、援助技術など）。

③ 後見監督

- ・大阪市では、行政が設置したセンターが後方支援や受任調整をするという前提で市民後見人を家裁が選任するというシステムができており、法人が監督を担わなければならないという積極性はない。また、後見監督業務は決して軽微なものではないと考えており、それを実施するには相当に人的・予算的な対応も必要になる。

○後見監督人 0件（うち継続中 0件）

〔内訳〕 後見監督人 0件 ・ 任意後見監督人 0件

④ 地域の後見支援ネットワークの構築

- ・家庭裁判所とは、成年後見に関する相談支援、市民後見人の養成講座への講師派遣、市民後見人の選任に係る受任調整、市民後見人の後見活動の連絡、調整や家庭裁判所の監督に対する市民後見人の報告に対する準備・支援などの内容について連絡・連携を図っている。
- ・大阪弁護士会、リーガルサポート大阪支部、大阪社会福祉士会には、センターの運営委員会、市民後見人養成講座選考委員会、企画、受任調整会議委員の各委員並びに養成講座講師、専門相談員を務める専門職の推薦依頼を行い、センターのシステムに参画してもらうことにより連絡・連携を図っている。
- ・大阪府医師会には、運営委員会委員の推薦依頼を行い、市民後見人養成講座の広報、講師派遣等について連絡・連携を図っている。
- ・地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、日常生活自立支援事業実施機関とは成年後見に係る相談・支援事業において個別支援、職員研修、ハンドブック作成配布、地域を対象とした広報・啓発活動などの後方支援を実施している。

⑤ その他（啓発等）

- ・市民を対象としたシンポジウムの開催。
- ・相談・支援機関の相談員を対象とした研修会の開催、「成年後見申立支援ハンドブック」の作成配布。
- ・広報用DVD（「大阪市成年後見支援センターと市民後見人の活動」）の作成（平成21年度）。
- ・各機関、団体等が主催する研修会への講師派遣。

(3) 活動評価と今後の課題

（自治体からみた活動評価と課題）

- ・相談件数は年間約2,000件となることから、センターが市民にとって無くてはならない存在になっている。また、市民後見人養成講座も第3期まで修了し、その中から多くの市民後見人が選任されていることから事業の実施に関して十分に評価できるものとする。
- ・制度利用者数は増加傾向にあることから、大阪市成年後見支援センターにおける事業実施が引き続き必要であるとする。
- ・専門職にない市民ならではの後見活動が実践されているところであり、適切な後見人を推薦するにあたってバンク登録者の充実を図るとともに、後見活動に関する専門的な相談支援体制の充実が必

要であるとする。

(支援組織からみた活動評価と課題)

○活動評価

- ・自治体が成年後見に特化した相談・支援機関を設置したことにより、地域における高齢者・障害者の権利擁護のために成年後見制度を活用した支援が必要であることを、明確にしているといえる。そのことが、従来の福祉の分野で行われてきた高齢者、障害者の権利擁護の相談・支援活動にさらに具体的な要素を加え、支援の方向性が明確になってきている。市民後見人の養成、活動支援については、家庭裁判所から市民が成年後見人として選任される仕組みを構築したこと、これを支援する仕組みを構築したことが重要であると思われる。このことによって、高齢者・障害者の権利擁護に市民が主体としてかかわることができるようになったことが大きな成果であると考えられる。さらに、誰もが、安心して地域で生活することのできる地域福祉の視点から、成年後見のかかわる機関、団体等との連携を図り、地域の支援システムとして権利擁護の推進を図っていく必要がある。

○活動における課題

- ・(市民後見人活動における課題) 後見事務費を本人の収入や資産から支弁できない事案について、支援していくシステムが必要である。

○自治体との関係性における課題

- ・自治体が実施する事業として設置されたセンターが、市民後見人の養成・活動支援を実施していることは、特に大阪家庭裁判所との関係において、重要な要素であると思われる。司法機関と行政機関の双方の関与があることが、市民後見人選任の信頼性、センターと市民後見人の後方支援関係の根拠となっているため、この体制を継続していくことが必要であると思われる。

○地域の他機関との連携・ネットワークからみた課題

- ・地域包括支援センターや障害者相談支援事業実施機関が行う成年後見に係る相談・支援事業の充実を図ることで、専門的な後方支援を行う当センターとの機能的な役割分担ができるように努める必要がある。

調査対象	兵庫県宝塚市 健康福祉部福祉推進室 障害福祉課 特定非営利活動法人宝塚成年後見支援センター
------	--

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援

① 利用対象（後見報酬助成について）

- ・市長申立て、報酬助成については、市独自の要綱を作成しており、市長申立事案の後見人等報酬について次のように定めている。
- ・市長申立てを行った者で次に該当する者
 - ・生活保護受給者
 - ・活用できる資産・貯蓄がなく、全部または一部の助成を受けなければ成年後見制度の利用が困難な者

* 市長申立ての費用については市長が支出する（家庭裁判所に求償の判断を仰いで一部費用の求償を後見人等に求償することもある）。

② 活用事業、財源

- ・高齢者は介護保険制度（地域支援事業）を利用。障害者については平成20年度に申立てが1件あり、市単独予算で支出。

③ 実績

●申立経費助成 (単位：件、千円)

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	1	75	2	225	3	222
知的障害者	0	0	0	0	0	0
精神障害者	0	0	0	0	1	14
その他	0	0	0	0	0	0

●後見人報酬助成 (単位：件、千円)

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	4	810	4	655	3	702
知的障害者	0	0	0	0	0	0
精神障害者	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0

(2) 市区町村長申立て

① 市区町村長申立ての実施体制

【市長申立てに対する後見等開始の審判申立ての要請】

- ・「宝塚市成年後見制度に基づく市長申立てに関する取扱要綱」において、後見等を必要とする該当者がいると判断した関係者（民生委員、親族以外の日常生活援助者、各種福祉施設職員、医療関係者、保健師等）が市長に対し、後見等開始の審判の申立て要請をすることができるよう定められている。
- ・該当者及び親族の調査を経て市長申立てが行われる。担当は、高齢と障害それぞれの課で対応しており、審査会等は設けていない。

② 平成18年～20年度 3年間の申立実績

	18年度	19年度	20年度
高齢者	1 件	2 件	3 件
知的障害者	0 件	0 件	0 件
精神障害者	0 件	0 件	1 件
計	1 件	2 件	4 件

参考 市町村長申立ての予算と執行状況（過去3年間、執行内訳）＊団体全体で

	予算額	執行額（内訳）	
平成18年度	2,561千円	1,047千円	報酬助成費 810千円 利用支援事業費 237千円
平成19年度	2,561千円	1,137千円	報酬助成費 655千円 利用支援事業費 482千円
平成20年度	2,052千円	1,101千円	報酬助成費 702千円 利用支援事業費 399千円

(3) その他特記事項

- ・やむを得ない措置については、平成21年度には高齢のケースで実施されているが、契約制度に移行してからほとんど行われていない。やむを得ない措置を検討したケースもあったが、最終的には契約で済んでいる。市の職員も施設側も措置の仕組みそのものがわからなくなっている。ただし、必要性は感じている。
- ・契約制度が前面に出すぎている現状で、やむを得ない措置がどこまで有効に機能するのか、非常に懸念される。契約制度では簡単なケースから難しいケースまでケースワークしていく機会自体がなくなっている。そのような状況では、難しいケースはますます腰が引けていく。

(4) 上記運用にかかる課題

【成年後見制度利用支援事業に関して】

- ・当初は、障害であろうと高齢であろうと一本で補助が出たが、途中から障害を分離し、しかも単体

III 各自治体の取り組み

補助ではなく介護保険事業や自立支援事業の中に総体として含まれているため、かえってわかりづらくなった。全体が見えにくい予算付けとなっている。

- ・実績として高齢では後見報酬助成は出ているので膨れていく予算だということがわかるのだが、障害では想定して100万単位の予算を計上するが、その年に実績がなければ次年度には削減されかねないため、予算の仕組みの中では経常的な予算の獲得が課題である。

【市長申立てに関して】

- ・成年後見で問われるのは専門性。それを行政内部でも獲得することが必要である。そうでないと、行政は市民の生活を守れないのではないか。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・県の弁護士会とは以前から関わりがあり、また必要があれば法テラスを使うなどしている。日常的に連携しているというわけではない。
- ・家庭裁判所とは、申立て時に裁判所に行って顔なじみになるのだが、数年ごとに異動で人が代わってしまう。機関同士のつながりというよりも、人と人のつながりが重視される。

(2) 後見支援組織の有無、設置目的、自治体関与の内容

① 後見支援組織の有無

あり。

② 設置経緯

- ・平成12年に成年後見制度が変わって以降、宝塚市手をつなぐ育成会において勉強会を継続的に開催しており、市とも共催として実施してきた中で、法人後見をしなければいけないという流れになった。具体的な構想を検討したが、支援する側とされる側が同じになってしまうことはおかしいため、整理するために時間がかかってしまった。
- ・育成会のみでなく他の障害や高齢も含めた支援組織の必要性という観点から、中心的な役割を担ってきた市担当者が定年後に準備会に入り、弁護士や地域包括、養護施設長、高齢、重心の障がい者団体や精神障がい者の団体にも理事として入ってもらい、最後に社協にも加わってもらった。11月26日にNPO設立総会を開催して申請し、平成21年4月に設立した。

③ 自治体関与の内容

宝塚市から、申立支援活動や市長申立案件の受任等に関する事業委託を行っている。

3 後見支援組織の概要

(1) 後見支援組織の概要

【法人格・組織特性】 NPO 法人宝塚成年後見支援センターは、平成21年4月に設立されている。

【職員数】 専従者1人（将来的には2名以上の体制を考えている）。

【収 支】 宝塚市が緊急雇用で事業委託を行っているほか、会費収入や寄付金にて運営。

(2) 後見支援組織が担う機能・役割の概要

① 後見活動

- ・まだ限界の件数と言えるほど受任していないためでわからないが、同時期に新規ケースは2件が限度ではないかと考える。

○法定後見 3件（うち継続中 3件）

〔内訳〕 後見類型 3件・保佐類型 0件・補助類型 0件

○任意後見契約 0件（うち発効済み 0件）

② 後見人支援活動

(A) 申立支援活動（市町村長申立支援／親族申立支援）

- ・親族申立支援2件 結果1件は保佐にて確定。1件は審判待ち。
- ・本人申立支援1件 結果は後見にて確定。当センターが法人後見を受任。
- ・市町村長申立支援は実績なし。

(B) 後見人支援活動（市民後見人／親族後見人）

- ・現段階では親族後見人へのバックアップの意味で、今年度中に一度は親族後見人受任者の集いの開催を計画している。

(C) 市民後見人・後見支援員等の養成

- ・今年度開催する行う成年後見制度利用支援講座が、将来、市民後見人養成活動に移行する可能性あり。

③ 後見監督

○後見監督人 0件（うち継続中 0件）

〔内訳〕 後見監督人 0件 ・ 任意後見監督人 0件

④ 地域の貢献支援ネットワーク活動の構築

今後、市内でどのようなネットワーク図を描くことができるかを考えていく必要がある。

今はセンターとして考えるネットワーク図を作成し、提案して行く段階。

主な機関：知的・精神・身体・重心 関係係相談事業所・高齢者包括支援センター、社会福祉協議会、知的・精神・重心・身体障害関係施設、行政担当課、障害者就労・生活支援センター、知的障害関係地域支援センター、手をつなぐ育成会、自治会連合会 民生児童委員連合会 等

⑤ その他（広報・啓発等）

（広報・啓発活動）

- ・成年後見制度利用支援講座の実施

対象 市民50名（福祉関係者15名程度 障害者の家族15名程度 団塊の世代の市民15名程度など）

11月13日より全9日間で行う。

（相談活動）

一般相談 専従職員（社会福祉士）による相談。その後訪問相談・来所相談・弁護士や司法書士によ

Ⅲ 各自治体の取り組み

る専門相談に移行する。

実績は毎月30件程度（のべ）カウント方法は相談（電話相談・来所相談）と訪問（訪問相談・訪問活動）に分類。

（3）活動評価と今後の課題

（支援組織からみた活動評価と課題）

○活動評価

- ・設立初年度であり、まだまだ地域で浸透させている段階。したがって達成状況についてはこれから。

○活動における課題

- ・現在、委託をいただいているが、3年間の期間限定であり、しかも1人分の人件費のみなので複数体制のための人材確保が急務である。
- ・また現時点では宝塚市から外のエリアをカバーする考えはない。

○自治体との関係性における課題

- ・自治体内の障害福祉課以外の部署との連携方法について検討が必要。

○地域他機関との連携・ネットワークからみた課題

- ・今は関連機関に認知してもらう時期と考えている。

○その他の課題

- ・理事構成や運営委員会については、できるだけ多方面の参加が得られるように考えた。
今後は、それぞれの理事や運営委員がセンターをどう活用していくのか、それぞれの専門分野の中で考え、実践してもらえればと考えている。
- ・センター運営の公的助成がほしい。公正な後見業務を行うには、専門職員は複数配置が基本だと考える。また、現在、経理事務を理事等がボランティアで行っているが、人権にかかわる仕事を、ボランティアでどこまですべきなのか、悩ましいところ。

調査対象

福岡県北九州市 保健福祉局地域支援部高齢者支援課
一般社団法人北九州成年後見センター「みと」
北九州市社会福祉協議会 権利擁護・市民後見センター「らいと」

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援（申立経費助成／後見報酬助成）

① 利用対象

- ・市長申立てをした者のみを対象として実施。

② 活用事業、財源

- ・高齢者については介護保険法の地域支援事業、障害者については自立支援法の地域生活支援事業から執行。

③ 実績

●申立経費助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	7	266	8	346	4	52
知的障害者	0	0	2	16	0	0
精神障害者	1	9	0	0	1	21
その他	0	0	0	0	0	0

※後見人報酬助成の実績はゼロ件。

(2) 市区町村長申立て

① 市区町村長申立ての実施体制

【担当部署（申立ての検討・判断を所管する部署）】

- ・各区役所生活支援課（高齢者、障害者）、保健福祉局高齢者支援課（高齢者）、保健福祉局障害福祉課（障害者）

【申立て事務】

- ・北九州成年後見センターに対して、成年後見制度市長申立事務（相談対応、関係者との調整、書類作成等）を委託している。

② 平成18年～20年度3年間の申立実績

	18年度	19年度	20年度
高齢者	7件	7件	3件
知的障害者	0件	2件	0件
精神障害者	1件	0件	1件
計	8件	9件	4件

III 各自治体の取り組み

参考 市町村長申立ての予算と執行状況（過去3年間、執行内訳）＊団体全体で

	予算額	執行額（内訳）	
平成18年度	1,715千円	275千円	収入印紙、登記印紙、郵便代、登記簿謄本、診断書
平成19年度	2,122千円	362千円	収入印紙、登記印紙、郵便代、登記簿謄本、診断書
平成20年度	2,010千円	73千円	収入印紙、登記印紙、郵便代、登記簿謄本、診断書

(3) 上記運用にかかる課題

【全体として】

- ・申立費用、後見報酬の負担が発生する。
- ・申立手続が煩雑である（戸籍謄本等の添付書類を揃えるのが大変である）。
- ・後見人の職務内容が煩雑である（定期的に職務が適正に行われているかの報告が求められるので、その事務作業が負担になる）。

【利用支援事業に関して】

- ・事業対象者を市長申立てをした者のみとしているが、成年後見制度の利用が必要な認知症高齢者等の増加に対して、今後、本人や親族申立て等も含めた低所得者への申立費用、後見報酬助成を、どのような仕組みで支援するかを検討が必要である。

【市長申立てに関して】

- ・市長申立ての相談を受けてから、申立てまでの事務処理に時間を要するため、事務処理の迅速化が必要である。高齢者虐待事案の場合、市長申立てが必要かどうかの判断が難しい。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・高齢者等の権利擁護を推進するために、地域包括支援センターを中心とし、各専門機関と連携した権利擁護システムの構築に取り組んでいる。

(2) 後見支援組織の有無、設置目的、自治体関与の内容

① 後見支援組織の有無

あり。

② 設置目的

＜支援組織＞

一般社団法人 北九州成年後見センター「みと」(平成18年4月開設)

社会福祉法人 北九州市社会福祉協議会 権利擁護・市民後見センター「らいと」(平成21年4月改組)

- ・高齢者等の権利擁護を推進するとともに、成年後見制度の利用促進を図るための専門機関の設置が必要であった。
- ・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、老いを支える北九州家族の会等と連携し、市社会福祉協議会の協力を得て、北九州成年後見センターを設立した。
- ・北九州市では、平成19年10月から、第三者後見人の不足に備え、親族に後見人を期待できない一人暮らし高齢者などが成年後見制度を利用できるように、社会貢献型「市民後見人」を養成している。平成21年4月より、養成した市民後見人を、北九州市社会福祉協議会「権利擁護・市民後見センター」が雇用し、市民後見人を活用した法人後見事業を行っている。市民後見人は、「支援員」として日常生活にかかる支援を中心とした後見業務を行っている。

③ 自治体の関与の内容

【北九州成年後見センターみると】

北九州市から業務委託：成年後見制度利用促進のための相談、普及啓発、市長申立事務

権利擁護に関する研修会（地域包括支援センターに対する研修等）

【権利擁護・市民後見センターらいと】

北九州市から業務委託：社会貢献型市民後見人養成研修事業

北九州市からの補助事業：地域福祉権利擁護事業、法人後見事業

3 後見支援組織の概要

① 後見支援組織の概要

【北九州成年後見センターみると】

- ・社会福祉協議会と一般社団法人サポートネット（弁護士、司法書士、行政書士の有志が集まった団体で、「みると」をつくるためにつくられた組織）の二つの組織によって、平成18年4月に設立された。
- ・事務体制は、非常勤専門職38人（弁護士11人、司法書士7人、行政書士2人、税理士1人、社会福祉士・精神保健福祉士16人、老いを支える家族の会1人）、事務局6人（福祉専門職4人、事務職1人、パート1人）である。
- ・後見制度に関する業務は以下のとおり。
 - ① 制度利用にあたっての申立書類作成支援（有料・3万5000～6万3000円）
 - ② 法人として後見人・保佐人・補助人また家庭裁判所の推薦により後見監督人などに就任
 - ③ 家庭裁判所から選任されて不在者財産管理人・相続財産管理人に就任（法律職のみ）

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・社会貢献型市民後見人として養成された修了生の受け皿として、平成21年4月に、地域福祉権利擁護事業の実施機関であった「権利擁護センター『らいと』」を名称変更し、法人後見事業を開始した。
- ・センターでは、地域福祉権利擁護事業、法人後見事業、社会貢献型市民後見人の養成研修の3事業を行っており、法人後見事業では、紛争性のないものを条件として受任している。また、判断能力

III 各自治体の取り組み

※「みと」と「らいと」の役割分担

	北九州成年後見センター みと	権利擁護・市民後見センター らいと
成年後見制度に関わる業務	○成年後見制度における市民からの相談受付 ○成年後見制度における統括・包括支援センターからの相談受付・技術支援 ○成年後見制度の申立支援（有料） ・申立書作成の支援 ・申立てに必要な戸籍等の添付書類の取り寄せ ・家庭裁判所への同行 ○法定後見制度における法人としての補助人、保佐人、成年後見人の受任 ○成年後見制度市長申立事務	○判断能力が低下した地域福祉権利擁護事業利用者の成年後見制度移行への支援 ○法定後見制度における法人としての補助人、保佐人、成年後見人の受任
受任要件	○家庭裁判所より要請があったものは原則として受任する。	○家庭裁判所からの打診時に親族間のトラブルがないもの ↓ 家庭裁判所から打診があれば、運用委員会（月2回開催）にて受任を検討する。
受任に際しての特徴的なもの	○法律職、福祉職などの専門職による対応 ○「理事会」「業務管理委員会」などを含め組織全体が専門職で構成されている。	○社会貢献型市民後見人を活用したきめ細かな対応（週レベルの訪問可）と家族的な後見 ○信頼関係のできている地域福祉権利擁護事業利用者にとっては、スムーズな移行が可能 ○弁護士等専門家を含んだ第三者による「監視委員会」、受任の可否や後見事務の方向性を図る「運用委員会」を備えるとともに、専門的な相談・指導を行う「アドバイザー」による支援体制を整備

が低下した地域福祉権利擁護事業の利用者に対しては、成年後見制度への移行支援も行っている。

- ・事務局職員は10人（所長1〔弁護士・非常勤〕、次長1〔社会福祉士〕、統括専門員1〔社会福祉士〕、専門員5〔社会福祉士2、精神保健福祉士1、ケアマネ兼看護師2〕、企画調整主任1〔金融機関OB〕、事務職1）、そのほか、支援員20人（日々雇用パート〔修了生16、受講中の者4〕）となっている。
- ・事業収入には、北九州市から法人後見事業の補助金を受けているが、これは市が業務委託している養成事業を修了した市民後見人が活動する場・受け皿づくりという位置づけで出されている。

(2) 後見支援組織が担う機能・役割の概要

① 後見活動

【北九州成年後見センターみると】

- ・受任件数で86件稼働中だが、これ以上受任件数が増えていくと、事務局の現在の人数では賄いきれないところが出てくるのではないかと懸念している。
- ・後見活動は、一人の案件につき、法律専門職1名、福祉専門職1名、事務局職員1名の3名でチームをつくり後見等の業務を行う体制をとっている。

○法定後見 106件（うち継続中 86件）

〔内訳〕 後見類型76件・保佐類型16件・補助類型14件

○任意後見契約 2件（うち発効済み 1件）

※一人あたりの適切な受任件数は、事務局は最大25人の担当、専門職は最大10人と考えている。

※生活保護受給者については、なるべく社協の地域福祉権利擁護事業で対応する方針。

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・現段階で市民後見人を個人として選任するのは難しいという家裁の判断があり、社協で法人後見として受任し、支援員（市民後見人）が担当する形としている。基本的には1対1対応であり、また、対象者の財産要件は設けていない。
- ・家裁との協議において、いわゆるリレー方式で、「みると」での前処理の終わった事案を「らいと」につないでいくことが検討されている。

○法定後見 2件（うち継続中 2件）

〔内訳〕 後見類型 2件・保佐類型 0件・補助類型 0件

○任意後見契約 受任しない

※一人あたりの適切な受任件数については、まだ事務総量が把握できていないので、回答は難しい。

② 後見人支援活動

(A) 申立支援活動

【北九州成年後見センターみると】

- ・親族申立支援 27件、市長申立支援 5件（新規）（※平成20年度実績）
- ・市長申立てについては市からの受託

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・「らいと」では、直接申立て支援は行っていないが、地域福祉権利擁護事業の利用者で判断能力が低下した場合は、成年後見制度への移行に関わる情報提供などを行っている。

(B) 後見人の活動支援

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・「らいと」では、行政および家庭裁判所と協議を重ね、社協が法人として後見人等になり、市民後見人養成研修の修了生をその担い手とし、損害賠償、現任研修による資質の向上、報酬の平準化を図ることによって、市民後見人をバックアップすることにした。

(C) 市民後見人・後見支援員等の養成

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・北九州市では、平成19年度に社会貢献型市民後見人養成事業に着手し、1年半にわたる研修を終えた第1期の修了生が、平成21年度から市民後見人として活動している（第1期生:修了生31名）。な

III 各自治体の取り組み

お、現在、第2期生の養成研修を実施中である。

- ・「養成研修」は「基礎研修」と「実務研修」で構成されている。

基礎研修：土曜日6日間 42時間、基礎的な座学中心

実務研修：10日間（座学6日間〔事例検討、申立手続、記録の書き方等〕、施設実習2日間、地域福祉権利擁護事業同行実習1日間、施設見学1日間）

③ 後見監督

【北九州成年後見センターみると】

○後見監督人 3件（うち継続中 3件）

〔内訳〕 後見監督人 2件 ・ 任意後見監督人 1件

④ 地域の後見支援ネットワークの構築

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・センターを支援する体制として、関係団体の協力を求め、下記のとおり組織している。

1 監視委員会 第三者的な立場で事業運営を監視する。

弁護士会、司法書士会、医師会、社会福祉士会、当事者団体（高齢者・障害者）、施設協議会、金融機関、学識経験者、行政

2 運用委員会 受任についてや被後見人等の支援についての検討を行う。

弁護士会、司法書士会、医師会、社会福祉士会、学識経験者

3 アドバイザー 実務的な処理について、専門員および支援員の相談に対応する。

司法書士会、税理士会

⑤ その他（広報・啓発活動）

【北九州成年後見センターみると】

- ・各種研修会へ事務局職員・専門職の講師派遣

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・地域福祉権利擁護事業とあわせて、広く市民に知ってもらうことが必要であると、出前講座等でわかりやすく説明することを心がけている。

- ・パンフレットの作成

- ・出前講座（一般市民向け） 16回 延べ対象者数523人（20年度実績）

- ・事業説明会（福祉関係者への説明） 7回 延べ対象者数373人（ “ ” ）

(3) 活動評価と今後の課題

① 自治体からみた活動評価と課題

【北九州成年後見センターみると】

- ・地域における成年後見制度の利用促進のための専門機関として機能している。
- ・特に、親族間に紛争がある困難事案の受け皿機関としての機能を果たしている。
- ・北九州市と北九州成年後見センターとの連携は必要であり、継続支援を行う予定である。

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・社会貢献意欲の高い市民後見人の活用により、寄り添い型のきめ細やかな支援を行うことができている。

- ・将来的には、市民後見人が個人で受任できる仕組みづくりの検討も必要である。

② 支援組織からみた活動評価と課題

(A) 活動評価

【北九州成年後見センターみると】

- ・地域における成年後見制度利用者の受け皿として機能していると評価できる。
- ・特に、身体的・経済的虐待や親族間に紛争がある困難事案に関して、その機能を果たしている。

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・平成21年4月から開始されたばかりで、評価する時期にはまだきていないが、後見人等の受け皿不足、市民の力を活かした事業運営、地域福祉権利擁護事業とのトータル的な支援等については、仕組みの中に組み込むことができたと思う。

(B) 活動における課題点

【北九州成年後見センターみると】

- ・事務局機能を強化するために事務局職員の増員を検討したいが、収支面での限界がある。
- ・現在は、福岡家庭裁判所小倉支部管轄地域以外の地域からの相談等も要請されているが、そこまでカバーできるほど人員に余裕はない。

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・法人後見事業で活動する支援員は、地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）との兼務となっているが、各事業における支援員の活動範囲が異なるため、支援員が混乱しないよう日々検討しながら事業を行っている。
- ・将来的に市民後見人が認知されて個人で受任するようになったときに、どのようにバックアップしていけばよいか検討する必要がある。
- ・法律職や福祉職ではない支援員が後見業務を行うことに対して、親族や関係者からの理解が得にくかったり、対応が難しい被後見人に、うまく寄り添えなかったりすることがある。
- ・報酬付与の申立てに伴う報酬額の決定は、家裁が行うため、法人会計の予算が立てにくい。

(C) 自治体との関係性における課題

【北九州成年後見センターみると】

- ・今後も連絡を密にしていきたい。

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・現時点では、自治体との関係性において、特段の課題はない。

(D) 地域他機関との連携・ネットワークからみた課題

【北九州成年後見センターみると】

- ・地域包括支援センターとの連携の充実。

【権利擁護・市民後見センターらいと】

- ・「みると」「地域包括支援センター」など他の団体との連携はスムーズであるが、どの窓口で相談があっても、適切な制度の利用につながるような体制になっている。

■支援組織のない自治体

調査対象	福岡県大牟田市 保健福祉部
------	---------------

1 自治体の成年後見制度利用支援事業の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援（申立経費助成／後見報酬助成）

① 利用対象

- これまでは、市長申立てに限定。現在、費用負担が困難な住民を対象とした要綱への改正を行っているところ。

② 活用事業、財源

- 介護保険制度（地域支援事業）や障害者自立支援法（地域生活支援事業）に基づく予算

③ 利用実績

●申立経費助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	6	236	4	264	6	257
知的障害者	0	0	1	15	4	48
精神障害者	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0

●後見人報酬助成

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	0	0	0	0	3	325
知的障害者	0	0	0	0	1	16
精神障害者	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0

(2) 市区町村長申立て

- 本人の権利を守るために成年後見制度の利用が必要な場合は多いが、虐待事例の場合、事例の特殊性から申立人を調整することも困難なことが多い。また、やむを得ない措置による保護分離をした場合、契約に変更するための一つ的手段としても大変有効である。

① 市区町村長申立ての実施体制

- ・高齢者については長寿社会推進課・地域包括支援センターが、障害者については福祉課が所管する。申立ての検討や判断に際して第三者の委員会などは設置していない。

② 平成18年～20年度 3年間の申立実績

	18年度	19年度	20年度
高齢者	5 件	8 件	13件
知的障害者	0 件	1 件	4 件
精神障害者	0 件	0 件	0 件
計	5 件	9 件	17件

参考 市町村長申立ての予算と執行状況（過去 3 年間、執行内訳）＊団体全体で

	予算額	執行額	(内訳)
平成18年度	1,053千円	236千円	
平成19年度	2,109千円	269千円	
平成20年度	1,161千円	331千円	

(3) その他特記事項

「やむを得ない措置」権限の活用について

- ・5人（家族等からの虐待により、特別養護老人ホーム等への一時避難を行ったものであり、増加傾向にあり。事業費 1,189千円）

(4) 制度運用にあたっての課題

【利用支援事業について】

- ・報酬助成の考え方。今後、予算が増大していくことへの懸念。
- ・申立費用の助成について、市町村長申立て以外に範囲を広げた場合の対象者の選別が難しい。
- ・生活保護受給者の後見人等に報酬助成をする場合で、預貯金がある場合、報酬助成の金額を設定するのが難しい。

【市長申立てについて】

- ・後見人等の質の問題。選任される後見人等への家庭裁判所、自治体等のフォローアップ体制。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・関係諸機関が連携し情報共有をしなければ、地域の課題が明確にならず、その手立てもとることができないためネットワークは重要となる。職能団体は、さまざまな思惑がからんだりするので、関係諸機関のネットワークの音頭をとるのは本来であれば公的な機関である家庭裁判所が望ましい。ただ、家庭裁判所がない地域等もあり、その役割をどこが担うかが課題である。

（具体的に機能しているネットワーク）

III 各自治体の取り組み

- ・大牟田市では、平成19年度から上記の関係諸機関が顔を合わせて現状や課題を共有する成年後見事務連絡会を年1回開催している。構成メンバーは、家庭裁判所、弁護士会、リーガルサポート、ばあとなあ、行政（長寿社会推進課、福祉課）。
- ・平成20年度からは高齢者・障害者権利擁護連絡会を2～3カ月に1回開催している。その所掌事務として「成年後見制度の適切な運営及び普及啓発に関する協議」と「市民後見人の養成や仕組みに関する協議」を挙げて取り組んでいる。同年には、『講演で学ぶ成年後見制度』を開催し、多くの市民の方の参加を得た。また、市の出前講座のメニューのひとつにとりあげ、地域包括支援センターの職員が啓発を行っている。

構成メンバーは、弁護士会、リーガルサポート、社会福祉士会、警察、社会福祉士協議会、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、行政（長寿社会推進課、福祉課）。

(2) 後見支援組織の有無等

① 後見支援組織の有無

なし。

② 支援組織の不在の理由

- ・必要性は感じている。特に後見人候補者が不足している状況なので、市民後見人の養成は市にとって急務の課題になっている。市民後見人の養成とその所属機関・支援機関としての支援組織は必要だと考えている。
- ・また、市長申立件数も増えている中では、業務量が増えているため申立事務の代行、後見人等選任後のアフターフォローも含めて委託できる組織があると助かる。
- ・市民後見人についての認識が共有できておらず、支援組織の必要性に関しても認識が共有できていなかったが、この1年ほどで共有化が図れてきていると感じる。しかし、どのような体制（法人形態等）でいくのか、それに伴う予算をどうするのか等、課題は多い。特に、本市は財政的に厳しい状態が続いているので、予算の問題は深刻。

（今後の支援組織設置等に対する希望）

- ・単に市長申立事務を代行するだけでなく、市民後見人の養成とその支援ができる組織であること。

調査対象

大阪府豊中市 健康福祉部高齢介護課

1 自治体における成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援（申立経費助成／後見報酬助成）

① 利用対象

- ・申立費用、後見人報酬助成とも市長申立てに限定している。報酬助成については対象者を生活困窮者に限定（※報酬助成については平成20年度から創設）。

② 活用事業、財源

- ・高齢者は介護保険制度（地域支援事業）を利用。障害者については障害者自立支援法（地域生活支援事業）を利用。

③ 実績

●申立経費助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	5	395	4	138	4	161
知的障害者	0	0	1	9	0	0
精神障害者	2	372	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0

●後見人報酬助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	—	—	—	—	0	0
知的障害者	—	—	—	—	0	0
精神障害者	—	—	—	—	0	0
その他	—	—	—	—	0	0

※報酬助成については平成20年度に創設。

(2) 市区町村長申立て

① 市区町村長申立ての実施体制

【市長申立てに係る事務の流れ】

- ・高齢者については高齢介護課、障がい者については障害福祉課にて対応。実務担当者については、両課とも事務職を配置。対象者の実態把握や支援の方向性等を踏まえて市長申立てを行い、後見人選任後も引き続き支援を要する場合もあることから、相談支援の実務経験が問われる業務であると

Ⅲ 各自治体の取り組み

考えるが、社会福祉士等の専門職を充てることは難しい現状。

【審査会による検討】

- ・担当課で申立ての必要性について検討した後、市審査会にて申立ての可否について審査・決定を行う。

② 過去3年間の市長申立て実績

	18年度	19年度	20年度
高齢者	5件	4件	4件
知的障害者	0件	1件	0件
精神障害者	2件	0件	1件
計	7件	5件	5件

参考 市町村長申立ての予算と執行状況（過去3年間、執行内訳）＊団体全体で

	予算額	執行額	（内訳）
平成18年度	高齢221千円 障害361千円	高齢395千円 障害372千円	通信費 申立費用（印紙、鑑定費用等）
平成19年度	高齢660千円 障害501千円	高齢138千円 障害9千円	
平成20年度	高齢1,458千円 障害501千円	高齢161千円 障害0千円	

(3) 上記運用にあたっての課題

【成年後見制度利用支援事業に関して】

- ・高齢者分野では地域包括支援センターが、相談支援の最前線ではあるが、すべての職員が成年後見制度に精通しているとは言えない状況で、職員のスキル向上が課題。
- ・このような状況の中で、市長申立て以外の方にまで「利用支援事業」の対象拡大を行うことは難しい現状。

【市長申立てに関して】

- ・高齢者に関する市長申立ての相談は増加傾向にあるが、申立経費の予算や実務を行う職員体制上の都合から、すべてのケースに迅速に対応できているとはいえない現状。複雑化するすべての相談に迅速に対応できるよう、人員体制・予算確保が課題であると考えている。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用に係わる自治体の取り組み

- ・当市では、地域包括支援センターはリーガルサポート大阪支部と連携している（具体的なネットワーク組織は構築していないが、実務面での連携はしている）。
- ・以前、センター職員の勉強会にリーガルサポート（北摂ブロック）の司法書士の方々にご参画いた

だき情報交換を実施。それを契機に、現在は、センターが高齢者支援を行う中で成年後見人等が必要と判断した場合、本人申立てが可能であれば、必要に応じてリーガルサポート等と連携して申立支援を行う。また、本人申立てが難しく親族の協力が得られない場合には、センターから市へ相談があり、市長申立てを行うという流れとなっている。

- 地域への普及啓発は地域包括支援センター等が行っているが、センター等への後方支援（専門的助言や支援）をリーガルサポート等に協力いただければと考えている。

(2) 後見支援組織の有無、設置目的、自治体関与の内容

① 後見支援組織の有無

なし。

② 今後の支援組織設置等の意向について

- 当市社会福祉協議会では、従来実施してきた日常生活権利擁護事業に加えて、権利擁護に関する相談全般に対応できるよう「権利擁護センター」を設置（平成21年度）した。
- その中で、法人後見（市民後見人養成も含め）のあり方についての検討組織を立ち上げ、先進事例の研究等を始めたところである。
- 法人後見や市民後見人養成にあたっては、予算や人員といった課題もあるが、社会福祉士会・司法書士会・弁護士会等の各団体による後見人等の養成も進められる現状においては、専門職後見人・市民後見人・法人後見の役割の明確化も今後の課題ではないかと考える。

調査対象	三重県津市 健康福祉部
------	-------------

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援（申立経費助成／後見報酬助成）

① 利用対象

- ・生活保護受給者
- ・費用を負担することにより要保護者となるもの
- ・津市では、平成18年度より予算化しているが、一方で、限られた予算の中での支援となるため、それぞれのケースに即した検討も必要になる。

② 活用事業

- ・高齢者、障がい者ともに、国の成年後見制度利用支援事業を利用している。
- ・高齢者については、介護保険地域支援事業。障がい者については、障害者自立支援法に基づく地域生活支援事業を財源としている。

③ 利用実績

●申立経費助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	1	26	3	80	2	77
知的障害者	0	0	1	0	1	0
精神障害者	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0

●後見人報酬助成

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	0	0	1	90	1	216
知的障害者	0	0	0	0	0	0
精神障害者	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0

* 求償については、支払い能力のある者につき、本人費用負担とする旨を家裁に上申し、家裁からの審判により後見人等から費用返還を受けている。

(2) 市区町村長申立て

① 市区長村長申立ての実施体制

- ・事務の流れ：高齢者については高齢福祉課が、障がい者については障がい福祉課が担当
- ・市長申立ての適否の判断：近隣住民や民生委員、病院、福祉関係機関など関係機関と相談、検討を重ねながら、市長申立てに至るケースはあるが、申立ての検討・判断を行う専門機関（場）は、特に設置していない。

② 平成18年～20年度計3年間の申立実績（高齢・障害別）

	18年度	19年度	20年度
高齢者	2件	2件	2件
知的障害者	0件	1件	1件
精神障害者	0件	0件	0件
計	2件	3件	3件

(3) その他

- ・社会福祉協議会における日常生活自立支援事業(旧地域福祉権利擁護事業)と必要に応じ連携を図っている（後見人等を代理人として日常生活自立支援事業の契約を締結し、財産管理・身上監護における役割分担、連携を図る等）。

(4) 上記運用にかかる課題

- ・成年後見利用支援事業：
 - ・予算の確保
 - ・専門職員の配置等人的なこと
 - ・ニーズを把握し、予算確保を図り、支援を行っていきたい。
- ・市長申立て：
 - ・今後のニーズの増加に向けて、専門性を持った職員の配置が必要である。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・成年後見制度の普及促進や法定後見等の活動を進めるにあたって、行政も含め関連諸機関とのネットワークは、効果的また効率的に行うのに必要不可欠なものとする。その中で行政はどのような支援を行えば、より有効なものとなるか考える必要がある。

(2) 後見支援組織の有無と今後の課題

- ・これまでは、必要性についての認識の薄さ、予算・人材的な制約、核となる団体がなかったことなどから、支援組織は設置していない。
- ・近年、成年後見制度についての理解が広がるにつれて、支援組織の必要性が認識されつつあるが、予算、人材面、組織のあり方等実現に向けた課題は多い。
- ・また、市民後見人については、成年後見制度の利用ニーズが増加したときに、後見人等の不足を解

III 各自治体の取り組み

消するひとつの方策と考えられる。そのためには、市民の関心の高まりと財源の確保、関係機関との連携によるバックアップ体制の整備が必要と思われる。

調査対象

三重県四日市市 福祉部

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援

- 成年後見制度については、高齢化の伸展や核家族化の進行に伴って、認知症高齢者を中心として今後ますます利用意向が増加すると考えている。一方で、諸外国と異なり司法制度に不慣れな国民性を理解しつつ、制度の普及、啓発を進めることが必要であり、自治体としての役割も求められると認識している。
- 普及、啓発を行うツールについては、従来の広報紙中心の媒体から、いわゆる「口コミ」による周知を重要視していくなどの工夫が必要と考えている。また、利用に向けては、無条件での支援ではなく、家族、親族による自助努力も求めていくべきであるとともに、費用負担のあり方についても、本人および家族の資産把握、「リバースモーゲージ」との併用など、検討すべきことは多い。
- 平成21年度まで、高齢分野・障害分野ともに予算化はしておらず、利用実績はない。

(2) 市区町村長申立て

① 市区長村長申立ての実施体制

○市長申立ての検討～申立ての判断への第三者の関与の有無と内容

- 成年後見の市長申立ては、単身者で縁故者等がない場合や、過去の本人の生活実態や言動の結果家族等の支援を拒否される事例等必要やむを得ない場合に、本人の生活上の権利を保障する立場から申立てを行うものである。
- 「市長申立て」については、認知症高齢者は介護・高齢福祉課、知的障害者および精神障害者は障害福祉課が対応する。申立てや後見人選任に至る手続等の支援は市社会福祉協議会が担当し、福祉総務課が補助事業として支援する。
- 要綱見直しの必要性を感じているが、重要な部分は、「市長申立て」を行うかどうか、申立てを行った後のフォローアップをどうするかであると考えており、現段階では、部内関係課による判定機能を設ける方向で検討している。
- また、真に成年後見利用が必要であるかどうか、後見事務について法律的支援と福祉的支援のどちらがより必要であるかなどを検討する場として、弁護士、司法書士、行政書士、社会福祉士、学識経験者を含む運営委員会のようなものを設ける必要があると考えている。
- 申立てから後見人選任に至るまでを市社会福祉協議会が支援している。具体的には、弁護士、司法書士、行政書士、社会福祉士、学識経験者を含む運営準備会を設置し、意見調整を行いながら、必要に応じ福祉的支援が行得る体制づくりを行っている。

② 平成18年～20年度計3年間の申立実績（高齢・障害別）

	18年度	19年度	20年度
高齢者	0件	1件	5件
知的障害者	0件	0件	0件
精神障害者	0件	0件	0件
計	0件	1件	5件

(3) 運用にかかる課題

- ・成年後見制度利用支援事業：成年後見制度利用支援事業については、地域福祉の一環として位置づけ、市社会福祉協議会が中心的役割を担っていくことを考えている。このため、今後、市社会福祉協議会の独自事業として「成年後見サポートセンター」を設置し、市が積極的に支援していく予定である。現段階の課題としては、速やかに「成年後見サポートセンター」を始動させることであり、あり方や財政支援などの協議を行っている。将来的な課題としては、専門職後見人と連携した法人後見の実施や、地域で支援するための仕組みづくりを行うことを考えたい。
- ・市長申立て：複数にわたる担当課間および法律の専門家との連携、「市長申立て」を行うかどうかの判断機能とフォローアップ機能、手続期間の短縮、法的支援と福祉的支援の両立、地域の人材育成が大きな課題と認識している。啓発事業についても、媒体の選定などの工夫が必要である。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

[基本的考え方]

- ・福祉的支援については市社会福祉協議会が訓練されているが、法律的支援に関しては専門職の支援が必要である。他方、専門職後見人は法律的支援には習熟していても福祉的支援は何らかの支援を必要とする関係にあると認識している。したがって、市社会福祉協議会が設置する「成年後見サポートセンター」において、ネットワーク会議等の連携のための組織づくりを考えていきたい。

[具体的ネットワーク]

[「成年後見サポート事業運営準備会」(四日市市社会福祉協議会)]

- ・構成：弁護士、司法書士、行政書士、社会福祉士、学識経験者、行政、社会福祉協議会
- ・内容：サポートセンター設置に向けた検討、事例検討を通じた成年後見サポートに関する学習、隔月開催

[「高齢者みまもりネットワーク会議」(介護・高齢福祉課)]

- ・構成：地域包括支援センター、在宅介護支援センター、民生委員児童委員、警察、成年後見センターリーガルサポート、四日市市社会福祉協議会、介護保険サービス事業者、消費生活相談室、保健所。
- ・内容：虐待や消費者被害の防止、認知症理解と支援などについての啓発・事例検討・対応システムの構築。

(2) 後見支援組織の有無と今後の課題

① 自治体として支援組織を必要性に対する認識

- 市社会福祉協議会「成年後見サポートセンター」の設立に向けて準備中である。
- 自治体のかかわり方については、社会福祉協議会との連携と財政面を含む支援を想定している。課題は、社会福祉協議会の自主的な発案、企画能力の向上。

② 基盤整備に向けた今後の対応課題

- 基本的には、家族や親族による後見が優先されるべきと考える。しかし、親族による後見が困難であると客観的に認められるのであれば、積極的に第三者後見に結びつけることで被後見人の権利が守られることになる。この場合の客観的な判断基準の整備も課題である。
- 市社会福祉協議会では法人後見の実施を視野に入れているが、被後見人の状況などにより、将来的には市民後見人による後見まで行えることが理想である。そのため、当面は法人後見を補助する「後見支援員」を育成し、さらに、その中から「市民後見」を担える人材を発掘していく方針である。
- 団塊世代の高齢化に伴い、認知症高齢者の増加は必至であり、知的障害者や精神障害者における成年後見制度の普及も見込まれることから、継続支援は必要である。また、資力ある被後見人は専門職後見人が、資力がない、あるいは強力な福祉的支援が必要な被後見人は法人後見人が、それぞれサポートしていくという「役割分担」の考え方も基本に据えることが必要である。それに伴い、法人後見を行う市社会福祉協議会には後見人報酬を得られにくい状況が発生するため、財政的支援も当然に考えていく必要があると認識している。

調査対象	福島県郡山市 保健福祉部
------	--------------

1 自治体の成年後見制度利用支援の取り組み

(1) 成年後見制度利用支援

① 利用対象

- ・市長申立てで申立費用・後見人報酬の負担ができない被後見人に限定（高齢）。
- ・市長申立てに限定（障害）。

② 活用事業、財源

- ・高齢者、障害者ともに、国の成年後見制度利用支援事業を利用している。
- ・高齢者については、介護保険地域支援事業。障害者については、障害者自立支援法に基づく地域生活支援事業を財源としている。

③ 実績

●申立経費助成

（単位：件、千円）

	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
	利用件数	執行額	利用件数	執行額	利用件数	執行額
高齢者	1	不明	4	不明	3	27
知的障害者	0	0	0	0	1	67
精神障害者	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	1	

* 後見人報酬助成については20年度までの実績なし。

* 本人の資産が多額である場合には、非訟事件手続法第28条の規定により審判請求費用の求償を行っている。

(2) 市区町村長申立て

① 市区長村長申立ての実施体制

○検討の流れ

認知症高齢者は介護保険課、知的障害者は障がい福祉課、精神障害者については、保健所地域保健課が担当している。

○市長申立適否の判断に際しての第三者の参画はない。

② 平成18年～20年度計 3 年間の申立実績（高齢・障害別）

	18年度	19年度	20年度
高齢者	1 件	4 件	3 件
知的障害者	0 件	0 件	1 件
精神障害者	0 件	0 件	0 件
その他	0 件	0 件	1 件
計	1 件	4 件	5 件

(3) 運用にかかわる課題等

- ・成年後見制度利用支援事業：後見人に対する報酬が見込めない申立てについては審判に時間がかかり、本人の権利擁護を図るうえで支障が生じる可能性のあることが課題となっていたが、平成21年度より後見人への報酬助成を行うことで、後見人の選任を円滑に行えるよう改善を図った。今後も資産の多寡にかかわらず、高齢者や障害者の権利擁護の必要性がある場合は、成年後見制度の利用を円滑に行えるよう事業を推進していきたい。
- ・市長申立て：市区町村長には、認知症高齢者、知的障害者および精神障害者について申立権が付与されているが、これらには該当しないが申立てが必要な場合についての対応などが課題として挙げられる。また、根拠法令に強い調査権限がないため、各種照会に回答を拒否されることがある。

2 地域における後見支援にかかわる基盤整備の取り組み

(1) 地域の支援ネットワークの構築・活用にかかわる自治体の取り組み

- ・地域の社会資源の特徴として、弁護士・司法書士・社会福祉士の専門職団体に加え、最近では、行政書士・精神保健福祉士等の活動も活発になってきている。

(2) 後見支援組織の有無

- ・市内17カ所の地域包括支援センターが設置されており、相談窓口としての役割を果たしているため、現在支援組織は設置していない（平成20年度における地域包括での権利擁護に関する相談は約450件）また、現在、成年後見制度に関する知識向上のため、地域包括支援センター職員が主体となって、「成年後見制度活用マニュアル」を作成中。
- ・今後、認知症高齢者の増加が見込まれるとともに、後見人等のニーズが高まることが予測されることから、市民後見人の育成・支援を含め、設置の必要性の有無（メリット・デメリット）、支援組織の業務内容、設置方法（直営か委託か）等について、先進事例などの情報収集に努め、調査研究中である。

第2部

考 察

I 調査の目的と研究の方向性

1 経緯と目的

日本成年後見法学会では、厚生労働省の補助金事業として「市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会」を重ね、平成17年度「全国自治体における権利擁護」、平成18年度「市民後見人とバックアップ組織のあり方」、平成19年度「身上監護の考え方」と、権利擁護としての成年後見制度が活用されるべく研究を続けてきた。

また、これらの研究を通じ、成年後見制度の利用促進には地域において相談・申立て等をサポートし成年後見人等の事務をサポート・バックアップする後見支援機関が必要であること、そうした機関（後見機関）に対する市町村等による公的関与が不可欠であることを明らかにしてきた。

そこで、本年度（平成21年度）は、これらの成果を踏まえ、地域における後見支援機関の果たすべき機能、市町村がこれら後見支援機関とどのようななかかわりをもつべきか等について、具体的な提言を行うべく、「市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究」を行うことにした。

2 研究の方向性

日本成年後見法学会では、成年後見制度の法律そのものの改善提言についても議論を重ねて進めている。そうした議論の中で、福祉や介護の世界で日本の風土になじんできた「措置」制度を利用者個人の「契約」に基づく利用へと変換を図った社会福祉基礎構造改革に際しては、国民の福祉を支えるための権利擁護の全体像と自治体の役割が明確に示されないまま、またそのための議論も十分なされなかったことが指摘されている。

しかし、現在では「自助」が重んじられ自己決定が重視される中、判断能力の低下した者等を対象とする成年後見制度は「自己決定の尊重」「残存能力の活用」「ノーマライゼーション」と「本人保護の調和」を理念にしており、権利擁護の制度として成年後見制度を位置づけなければ、判断力の低下がある住民を護れない状況もある。

この研究会ではそこで、あらためて個人の「権利擁護」としての成年後見制度の位置づけと自治体の役割を明確化して考えていくべきではないかという視座のもとに、以下のような方向性をもった研究のための調査を実施することとした。

- ① 成年後見制度の運用における基礎自治体の役割の明確化
- ② 地域における後見支援組織の役割の明確化
- ③ 日本型公的後見システムの構築に向けた方向付け
- ④ 地域社会における成年後見ネットワーク再構築（地域権利擁護システムへの位置づけ）

今後、超高齢少子社会を迎えたわが国では、家族機能の低下とともに顕著となっている中、成年後見制度の利用ニーズが一層高まることが予想されている。

独居や高齢者のみの世帯が増加し、また障害者の親の高齢化、親亡き後問題等が顕著になっているが、自治体によっては、成年後見制度の市町村長申立てにこれまでの実績がないため踏み切れずにい

たり、申立支援等に配慮を欠く状況がいまだにある。

成年後見制度を必要としていても、その本人や家族の相談申立て等についてのサポートが十分なされていない地域もあれば、後見支援機関が整備されバックアップできる体制を整えている地域もあり格差が一層ひろがっているのである。

一方、高齢者虐待への対応や市町村長申立案件等での後見活用において、十分報酬が出ない案件等や、きめ細やかな身上監護が必要となる場合等も増加し、これらに適切に対応できる成年後見人等候補者の不足が問題視され、市民後見人の養成に着手し手をあげる組織や自治体も出てきている。

しかし、そもそも後見人等の事務を支援しサポート・バックアップをする等の後見支援機関を擁している地域はいまだ少なく、身上監護面等で市民後見人がふさわしいとしても成年後見人等への支援機関がないため養成講座は受講しても家庭裁判所に受任させてもらえない等、カギとなる後見支援機関の必要性については、その機能を明確化して検討することがまず求められている。

研究会では、そのため調査対象を後見機関がある自治体のみでなく、機関をもたない自治体も選定した。「後見支援機関」としては公益性の高い機関（形態は、特定非営利活動法人（NPO）、社会福祉協議会（社協）、社団法人（社団）等）を選定し、機関のある地域では当該市町村および後見機関の活動状況等について、機関のない地域では当該市町村に現況や今後の検討等につき調査票による調査およびヒアリング調査を実施した。

これにより、地域住民のニーズに応え権利擁護として成年後見制度が機能するには、どのような後見支援基盤が必要であるのか、について複数の考え方を提示し、各自治体自らが、何をどのように実現できるのかについて考慮できる一助となるようにした。また、これを通して、そこにおける自治体の役割と、その実現の道筋を明確化されていくことができればと考えるものである。

もちろんこの結論のみで、すぐに地域社会における権利擁護システムが明確にされるわけではないが、日本型公的後見システム確立に向けた手法の検討と日本の成年後見制度の新たなグランド・デザインへの道筋につながるものであってほしいと考えるものである。

（池田恵利子）

II 基礎自治体に求められる役割

1 全国調査を実施して感じたこと、10年目の「温度差」

この事業の担当者としては、最高裁判所が作成する毎年のデータをみたり、各地から直接くる問い合わせの電話などでうすうす感じてはいた。それが今回ヒアリング調査を実施して、「温度差」という言葉では言い表せないほどの開きが、基礎自治体にはある、という現実を実感した。

またタイミングよく、社団法人成年後見センター・リーガルサポート（以下、「リーガルサポート」という）により、平成21年10月15日付けでアンケート調査の結果公表があった。これは、全国の基礎自治体を対象とした、市区町村における成年後見制度利用支援事業をはじめとする権利擁護事業の取組みについてまとめられたものである。

この結果によると、25.6%つまり約4分の1の基礎自治体は、市町村長申立ての要綱を制定していない。そもそもこの調査の回答率は、37.17%である。回答しなかった基礎自治体にはそれぞれ理由があるだろうが、担当部署すら決まっていないため、調査に回答することができなかつたり、この事業に対する理解やリーガルサポートという団体の認識が低いと、回答しなかった基礎自治体が多く含まれていることは、想像に難くない。

必要な市民がいても、要綱を制定していないという理由で、市町村長申立てが行われない基礎自治体が、4分の1は存在する。そのような仕組みがあることにすら気づいていない基礎自治体も、おそらくあるのだろう。制度が始まってから、10年が経過しようとしていて、この状態である。同時期に開始した介護保険制度を、はるかかなたに感じてしまう。

たとえば介護保険制度の利用者である要介護（要支援）認定者数（総数）は、平成21年7月末現在で475.3万人（厚生労働省 HP「介護保険事業状況報告の概要（平成21年7月暫定版）」より引用）である。同様に成年後見の利用者を表わす数として、申立件数は平成20年12月末で累計17.3万件（最高裁判所 HP「成年後見関係事件の概況」より筆者試算）である。申立件数の累計なので、本人死亡などの理由により終了している事件もあるはずだが、それを無視して多く見積もっても介護保険の約27.5分の1である。

何より10年目の現在、介護保険の仕組みを知らなかつたり、取り組んでいない基礎自治体の存在は聞いたことがない。この両制度が開始される時、「車の両輪」といわれていたのではなかったろうか。いびつな車輪である。しかし走り出している、走りながら変えていかなければならない。現在、そして将来に向け、少しでも安定して走るためには、両側のわだちをより太くしていく必要があると思う。

2 もうひとつ感じたこと、無数のベクトル

本来の成年後見制度利用支援事業の内容は、①成年後見制度利用促進のためのパンフレットの作成・配布、説明会・座談会の開催等の広報・普及活動の実施、②成年後見制度の利用に係る成年後見制度の申立てに要する経費や成年後見人等に対する報酬の助成、である。が、このひとつの事業の進め方が、基礎自治体によりさまざまあるということも、このヒアリングで目の当たりにした。また同時に、不思議な気がしてきた。「本当に同じ事業といえるのだろうか？」

たとえば、基礎自治体単独ではなく、複数の周辺自治体が協力して、この事業を推進する地域がある。この手法は介護保険や自立支援でも、実際に行われている。また、家庭裁判所との連携が非常に強い基礎自治体もあれば、家庭裁判所が主催する連絡協議会の存在を、全く知らない基礎自治体もある。県レベルが、基礎自治体の担当者を対象に実務研修を開催したり、独自の仕組みづくりで支えたり、財政的支援を積極的に行っているところもある。そうかと思うと、地域のいわゆる民間支援団体が、基礎自治体を強力に牽引しているように見えるところもあった。具体的には、NPO、親の会、社会福祉協議会（社協）、公社などの法人である。

事業取り掛かりのきっかけも、継続できている要因もさまざまである。したがって基礎自治体職員の考え方や実務の理解はそれぞれ異なってくる。そのために、「基礎自治体が取り組む成年後見制度利用支援事業」としての対象者や援助内容は、無数にある。ベクトルの方向と長さの違いは、基礎自治体や地区の数だけあるのだろう。

そして、混乱しがちなのが、国レベルでいうところの「成年後見制度利用支援事業」との違いである。後述するが、高齢者を対象とするのは、介護保険の任意事業である「地域支援事業」中のメニューのひとつ。そして障がい者を対象とするのは、障害者自立支援の必須事業である「地域生活支援事業」中のメニューのひとつである。

「成年後見制度利用支援事業を実施していますか？」という問いに、財源としてこれらの補助等によっていることを基準にして答えるか、それとも事業そのものを実施していることを基準として答えるかにより、正反対になってしまうことが、現実にはある。基礎自治体としては、制度のPRも申立費の助成にも取り組んでいるが、単独の予算で実施していたり、県レベルの補助等を利用している場合、国レベルのメニューを利用していないため、「実施していません」と返答してしまうのだ。

対象者別縦割り行政による現場の混乱と、複雑さが、基礎自治体では取り組みづらさを感じる大きな要因ともなっていることを訴えておく。

3 基礎自治体の課題

といっても、それぞれの基礎自治体にも課題はあり、実際には次の3パターンに分けられそうである。

- ① すでに地域で成年後見制度利用支援事業が進んでおり、次なる課題が出てきている基礎自治体
- ② 事業に取り組むには大きな課題や調整が必要であることに気づいており、だからこそ推進・拡大できないでいる事業を始めたばかりの基礎自治体、あるいは始めることに足踏みしている基礎自治体
- ③ 問題に気づいていないため、全く取り組んでいない基礎自治体、典型的な言葉は「この地域には、ニーズがないですから」

今回ヒアリング調査を受け入れてくれた中に、③に該当する基礎自治体はなかったが、プレ調査においては、「親族がいる場合に、行政がそこまで関与すべきなのか疑問だ」、「福祉事務所で金銭管理しているので問題は発生していない」という発言が聞かれたほか、「将来的な必要性は感じるが、現時点ではケースもなく、実績もないので予算化して積極的に対応している状況ではない」との発言もあった。こうした基礎自治体においては、現時点での成年後見制度活用に向けた積極的な取り組みについては受け入れられなかった。③のような実態を抱えた基礎自治体が、数の上では最も多いと推測され

る。

4 住んだ場所で、当たりとはずれ

基礎自治体で事業を開始していないために、居住しているところにより、成年後見制度利用支援を受けられない場合がある。そのようなことが、現実にはあることを見逃すことはできない。ではどうすれば、基礎自治体が積極的に取り組むことができるのか。

制度そのものを大きく転換するという方法が考えられる。たとえば成年後見制度市町村長申立ての根拠法のひとつともなっている老人福祉法第32条の表現を変え強制力をもたせるとの考え方がある。

具体的には、現行の「市町村長は、65歳以上の者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときは……審判の請求をすることができる」（○は筆者による）との努力目標から、「審判の請求をするものとする」へ変えて、義務づける。これにより、基礎自治体は取り組まざるを得なくなることになる。

しかし本稿では、車輪を付け替えるという時間のかかる大きな議論を待つのではなく、むしろ現行の制度はそのまま受け入れる。そのうえで、運用上の工夫や各地で実際に行われているアイデア、考え方を示すことにより、それぞれの課題を突破していく材料としてもらいたいと考える。

5 現行の補助制度のしくみ

(1) 基礎自治体における財源確保と成年後見制度利用支援事業

基礎自治体にとって、成年後見制度利用支援の事業を行っていくうえで、財源的な手当ては重要である。まず、今回ヒアリングを行った基礎自治体のうち、支援機関を設置している先駆的な自治体の中に、国や都道府県の補助等によらない、独自財源で事業化しているところが存在した。独自財源で行う場合は、国や県の補助制度の制約を受けないことから、柔軟な制度構築が可能となる。

また、東京都においては、社会福祉協議会を支援機関としている自治体が多く、その運営財源は都独自の補助金を活用している。ヒアリングの中で、この補助金は、国の補助制度と異なり、対象者を「障がい者」と「高齢者」に区分しない、一体的な運用ができることから、使い勝手が良いという話を聞くことができた。

しかし、都や県独自の補助制度が用意されているところはほとんどなく、まして、独自財源で事業を実施できるような、財政が豊かな基礎自治体も、極めて少ないのが実情である。

したがって、多くの基礎自治体では国の補助制度を活用することが現実的な選択肢となることから、既存の成年後見制度利用支援事業を有効に活用していくことを基本となる。そこで、現行制度の概要を整理しておきたい。

(2) 国の成年後見制度利用支援事業の概要

(ア) 地域支援事業（高齢者の場合）における成年後見制度利用支援事業の概要

介護保険制度における地域支援事業は、保険給付費の3%以内と定められており、成年後見制度利用支援事業はこの地域支援事業の中の任意事業に位置づけられている。

財源構成は1号被保険者保険料が20%、国40%、県20%で、市町村は20%を負担する。また、対象

は65歳以上の高齢者となっている。

なお、地域支援事業は、1号被保険者の保険料が充当されるため、保険給付費の3%の範囲内ではあるが、成年後見制度利用支援事業の利用が伸びれば、給付と保険料の関係と同様、介護保険料は高くなる仕組みとなっている。

(イ) 市町村地域生活支援事業（知的障がい者・精神障がい者の場合）における成年後見制度利用支援事業の概要

自立支援法における知的障がい者、精神障がい者を対象とした成年後見制度利用支援事業は、「市町村地域生活支援事業」の中の必須事業である5つの事業（注1）のうちの一つ、「相談支援事業」のメニュー（注2）として位置づけられている。

事業費の負担割合は、国が50%、都道府県が25%、市町村が25%が基本となっている。しかし、国全体で補助金額の予算枠に上限があるため、前年度の事業実績をもとに各基礎自治体への配分額が決められる仕組みとなっている。

（注1） 地域生活支援事業の5つの必須事業：相談支援事業、コミュニケーション支援事業、日常生活用具給付等事業、移動支援事業、地域活動支援センター機能強化事業

（注2） 相談支援事業のメニュー：市町村相談支援機能強化事業、住宅入居等支援事業、成年後見制度利用支援事業

6 出だしが肝心

そもそも成年後見制度に基礎自治体に取り組む出だしは、どのようなきっかけがあったのだろうか。ヒアリング調査を経て、考えられる例を以下に挙げる。

たとえば、地域の中で、どうしても制度を利用しなければならない事例が出た、というのは当然多い。これは何も市町村長申立事例でなくても、親族や関係者からの相談でもよい。担当者を決めて、制度に対する理解・知識を得て、取組みを始めなければならない。そこで担当となった者は、初めての事業に手探りで取り組んでいく。先進自治体に問い合わせたり、県レベルや家庭裁判所・専門職の力を借りることも出てくるだろう。初年度は何とか乗り切れるが、知れば知るほど今後のニーズ拡大（「今まで気づかなかっただけなのかもしれない」とも気づく）が予想でき、上司に相談したり視察をする中で、やがて予算化や要綱づくりに進んでいくのである。

他のストーリーも考えられる。たとえば、漠然とニーズを感じていた福祉現場の職員が、関係団体や専門職種を巻き込んで、勉強会を立ち上げるところから始める。やがて、その中の団体のひとつが、相談事業や法人後見を引き受けることになり、勉強会でかかわった福祉現場の基礎自治体職員や専門職などが、バックアップする。

基礎自治体の職員側がなかなか動かない地域でも、民間団体が積極的に先行して実践を重ねるという筋書きもあるだろう。その実績をもって自治体に働きかけて、市町村長申立てを始めさせたり、委託費を得て、PR・相談事業や法人後見に取り組むということもある。柔軟性に長け、判断が早く、フットワークが軽い点は、かなりメリットがある。基礎自治体としては、適切で信頼できる団体かどうかを見極めたうえ、運営や財政的な支援を行うことが重要となる。

県レベルが積極的な働きかけを基礎自治体に行う、という方法もある。これは基礎自治体にとって

は、大きなきっかけとなる。なぜならそれは必ず、財政的な支援がセットになっているからである。税収が落ち込んでいる現在、現状維持の予算確保すら、大変厳しい。新規事業に至っては、不可能な基礎自治体も多くある。ところが県レベルが、補助金を出すのであれば（さらにこれに、開始時期の期限があればなおさら）、基礎自治体としては、とりあえず検討をしないわけにはいなくなるだろう。

基礎自治体の職員の中を見渡して、理解のある上司や仲間探しをしてみる、地域の専門職や社会資源を改めて調べる、県レベルや家裁の動きに敏感になる、地域の民間団体の声に耳を傾ける……きっとこの中に、出だしのヒントをみつけられるのではないだろうか。

7 継続は力なり、されど継続するにも力が必要

出だしのエネルギーと理論は重要である。しかしそれを継続していくことは、波に乗るようなわけにはいかない。先述したように初年度は何とか乗り切れる。それはかかわるメンバーも環境も変わらないためである。が、知れば知るほど今後のニーズ拡大に気づき、関係者が増えていき、相談件数が増え続けることを知っていくことになる。

市町村長申立ての実務は慣れてきたが、件数が多くなり事務時間が負担となる。1件に対して期間がかかるようになり、関係者から催促されることが増える。じわじわと伸びる予算を確保することが困難になる。さらに申立てはしたものの、翌年には、報酬費助成に踏み切るかどうか大きな悩みとなる。また専門職後見人を候補者としてきたのに、あっという間に手いっぱいになり、次の事例の候補は断られるようになる。やむをえず食いつぶすように近隣市町村の専門職に声をかけるが、それでも足りなくなるのが目に見えてくる。相談件数の伸びに追いつかないからだ。

申立書作成の実務を分担できないか。担当者が異動で変わっても、この複雑な事業を継続できないか。成年後見人等を確保できないか。専門職だけではなく、市民の力も活用できないか。専門職個人では候補者探しが難しいような事案を受けとめる新たな後見人＝法人後見を地域でつぐれないか。適正な予算の確保はどうすればよいのか。

これらの課題一つひとつに積極的に取り組むことが、継続する力となっていくのであろう。たとえば経験を積み重ねるためにマニュアルをつくること、市内の関係者と顔を合わせるために連絡会をつくること、基礎自治体同士の連絡を取って解決策を探ることなどである。解決するには役所の中だけではなく、地域の組織的・人的資源の活用も必須である。

8 基礎自治体は、本来の役割を忘れてはいけない

(1) 成年後見制度にかかる基礎自治体の役割

そもそも基礎自治体の本来の役割は、どこにあるのか、と振り返ってみたい。まず一つ目に、制度利用ができないために権利が侵害されている、あるいは生活が滞っている市民のために、セーフティネットとして申立人の役割がある。

市町村長による成年後見制度の申立てを行うのである。成年後見人等が就任されれば、生活の安定に必要な判断と実務が進められ、そのための収入と支出が確実に行われ、財産や本人の権利が守られることになる。

成年後見人等がついたことにより、相続手続が行われ生活保護が廃止された事例や、多額の債務整

理ができて、計画的な返済と福祉サービスを利用した安定した生活が取り戻せた事例、成年後見人等による契約によりようやく施設に入所できた事例、「一切かわらない」と言っていた親族が、成年後見人等からの連絡なら受け容れ、やがて本人と会うに至った事例など、その効果は多彩・多大である。

二つ目に財政的支援として、申立費用および後見人報酬の助成、という役割がある。市町村長申立てに限らず、本人や親族による申立てに関しても、現在は同様である。しかし成年後見制度利用支援事業が開始された当初そのままに、今でも市町村長申立てに限定して、財政的支援をしているところが多い。その基準は基礎自治体に任されているので、要綱上は対象を広げていても、実際には利用がほとんど望めないこともある。基礎自治体自身の財政状況によるところが大きい。

そして三つ目に、仕組みづくりも基礎自治体本来の役割である。相談窓口の設置やそこで対応する職員の資格や研修、対象者の範囲や相談内容の限定、記録のとり方やデータ入力の様式、専門職に相談したり後見人候補者を依頼するときの手続方法など、大きな仕組みから詳細な記録様式まで、さまざまなことを決めたり、作成する必要がある。

(2) 制度の周辺における基礎自治体の役割

3点挙げた基礎自治体の本来の役割とは、別の課題になるが、「やむを得ない事由による措置」についても触れたい。初期相談から始まり、申立準備そして後見人就任までにはおよそ半年かかる。その間、判断力の不十分な本人の生活や生命を支えるために、老人福祉法第10条の4および第11条に規定されている「やむを得ない事由による措置」を発動することができる。基礎自治体にとっては、緊急度合いの判断が難しく、ヒアリング調査においても実際にはなかなか実施されていなかった。しかし、急場をしのぐためには有効である。たとえば特別養護老人ホームにおいては定員を超過することができる。

たとえ家族の反対があっても、また本人が受診を拒んでいるため要介護認定ができない場合においても「やむを得ない事由による措置」を行うことは可能である、と平成15年9月8日付け全国介護保険担当課長会議でも、適用を促している。

成年後見人等が就任したら、措置から契約に切り替えるが、本人の状況によってはしばらくそのまま継続することもある。柔軟に取り扱うことを念頭に、現場では活用をもっと検討してもよいのではないだろうか。

基礎自治体自身が成年後見人等になる、という考えはどうだろうか。担当部署の設置や職員の異動、判断に時間がかかる、対象者をどう決定するか、管轄外に行くには制約がある、などの組織的な問題は確かにあるが、それよりも基礎自治体の本来の役割として、なじまない、と思われる。一人の市民の法定代理人として契約を行ったり、福祉サービス事業所へ苦情を訴えたり、親族との調整を行うことは、個別の判断と方法があるからである。

対して地域のネットワークづくりを行い、ニーズ調査を実施することは基礎自治体の本来業務のひとつであろう。どの関係者にどのような目的で、頻度はどのくらいで勉強会や会議を開催するか、という仕組みづくりも重要である。

一般市民だけでなく、福祉サービス提供事業所や医療関係者、民生委員などを対象に、制度の周知や相談窓口の仕組みを説明する機会も、基礎自治体の役割として挙げられる。

しかしこれらすべてを基礎自治体が直接担うのではなく、委託等で外部に出す手法もある。まず第

1に相談事業が考えられる。地域包括支援センターの機能として、すでに実施しているところも多い。相談内容を限定的に成年後見制度に絞る場合もある。あるいは他のサービス調整や社会資源の開発、福祉サービスの苦情も含めて、広い相談内容を含めることもできるだろう。受託側の規模や経験にもよってくる。

また、市町村長申立てに関する事務を委託に出すことも、実際に行われている。市町村長申立てについては10に述べるが、その中で外部に出す手法と効果などについても触れていきたい。

9 成年後見制度への取り組み状況別の課題とその対応策

ここで3で述べた基礎自治体の3分類を基本に、基礎自治体における成年後見制度に対する取り組みの課題と対策を整理してみよう。

- ①すでに地域で成年後見制度利用支援事業が進んでおり、次なる課題が出てきている基礎自治体
このような基礎自治体に対しては、今後見込まれる後見制度の利用者増や見えてきた新たな課題に対応した適切な支援が必要と考えられる。

そうした場合、すでに、後見支援機関を設置しているような基礎自治体においては、既存の機関を基本として今後の課題に対応したものへと充実を図ることが最も現実的である。そのため、現在その機関の財源となっているものを今後とも確保・拡充し、事業を適切に運営していくことができるような支援を行うことが必要と考える。

- ②事業に取り組むには大きな課題や調整が必要であることに気づいており、だからこそ推進・拡大できないでいる事業を始めたばかりの基礎自治体、あるいは始めることに足踏みしている基礎自治体

このような基礎自治体は、必要性を感じているのであるから、もう一步を踏み出せない要因を取り除くことが重要である。

やり始めて気づいたことを支援するという点では、報酬助成の予算組みの方法や制度運用の骨格、報酬助成の累積に対する不安を払拭する情報提供等があれば、一步を踏み出すハードルは随分低くなるのではないかな。

たとえば、先進自治体のノウハウを集めたマニュアル等があれば、現行補助制度が使い難い面があったとしても、成年後見制度利用支援事業の利用が一定進むことも考えられる。

さらに、後見制度にかかわるほど複雑困難なケースに遭遇することが多々でてくるため、将来の取り組みへの不安は増してくる。こうした困難ケースに対応していくためには、弁護士会、司法書士会、社会福祉士会等の専門職組織や家庭裁判所、場合によっては警察等との連携ができるような仕組みを構築していくことが必要であると考ええる。

今回のヒアリングでも、こうした支援・連携の仕組みは、すでに支援機関を設置している基礎自治体においては、漏れなく構築されていた。また、支援機関が設置されていない自治体でも、連携・協議のための組織が自治体支援を行っている地域もあった。

こうした支援の仕組みは、基礎自治体が始めの一步を踏み出す際の大きな力になるものと考えられる。

- ③問題に気づいていないため、全く取り組んでいない基礎自治体、典型的な言葉は「この地域には、ニーズがないですから」

特定の地域だけ成年後見制度のニーズがないということがあるのだろうか。実際は、ニーズに気づかないか、掘り起しをしていないか、もしくは制度についての理解・認識が不十分ということではないのだろうか。いずれにしろ、住民に対し、十分な啓発・周知を行うことが、成年後見制度活用の前提となる。さらに、一步を踏み出しやすくするために、②で示したような、先進基礎自治体のノウハウをまとめ、申立事務や後見報酬助成のマニュアル等を整備し、取り組みに関するハードルをできるだけ低くすることも必要ではないか。

また、市町村長申立てに取り組むことで、これまで、経験したことがない、さまざまな課題や問題が出てくることも考えられる。

一步を踏み出すためのハードルや将来想定されるさまざまな課題等のハードルを下げるためにも、②で示した弁護士会、司法書士会、社会福祉士会等の専門職組織や家庭裁判所等と連携が可能となる仕組みづくりは、極めて大きな意味を持つものであると考える。

10 市町村長申立てについて

(1) 手続の誤解、いろいろ

基礎自治体が、戸籍で親族を追いかけるための根拠法は、以下のとおりである。戸籍法第10条の2「戸籍記載者等以外の者の請求」2項「前項の規定にかかわらず、国又は地方公共団体の機関は、法令の定める事務を遂行するために必要がある場合には、戸籍謄本等の交付の請求をすることができる。……」となっている。これにより「公用請求」ができる。

しかし実際には、基礎自治体職員といえども知らずに、権限がないと誤解しているところもある。また知っていてもどのような書式により請求したらよいのかわからず、戸惑っているところもある。戸籍謄本等が請求できても、古い字体や年号の読み取りに四苦八苦している職員もいるだろう。ぜひ一人で悩まずに、周囲の職員やすでに取り組んでいる自治体に聞いてほしい。技術的な問題を解決するのは難しくはない。

市町村長申立てを行う際に、請求する親族範囲が、申立権のある四親等だったのが、今は二親等以内の親族の有無を確認すればよいことになっている。あらためて記載すると、平成17年7月29日障発第0729001号、障精発第0729001号、老計発第0729001号通知「『民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による老人福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律及び知的障害者福祉法の一部改正について』の一部改正について」による。しかしごく最近、家庭裁判所に四親等内の戸籍謄本等の写しを求められた、という話も聞いたが、いったいどういうことなのか、これはわからない。

また、二親等内の親族が生存しても、過去の経緯から申立意思がなかったり、虐待などにより見込めなかったり、音信不通で確認がとれなければ、市町村長が申し立てることはいっこうに差し支えない。後で親族から何か言われることを恐れる基礎自治体があるかもしれないが、根拠法に基づいて「その福祉を図るため特に必要があると認め」たために申し立てたのである、と説明すれば十分である。審判は家庭裁判所が行ったのであり、異議申立ても家庭裁判所にしていなければよいことである。

(2) 申立書作成に慣れてしまう

家庭裁判所へ提出するための申立書は、数件も行えば作成に慣れる。基礎自治体の中でも、嘱託職員に作成のほとんどを任せているところもある。ただし気をつけなければいけないのは、家庭裁判所は書式を変更することがあり、家庭裁判所ごとに書式が違ふことである。しかもほとんどの場合、基礎自治体へ変更の通知はない。しばらくぶりに書式を使用するときには、家庭裁判所へ確認すると安全である。

また親族調査までは基礎自治体で請求し、住所が明らかになった親族との調整を社会福祉協議会などの委託機関へ委ねる方法もある。これは、申立意思の照会の通知は基礎自治体が作成・送付し、親族からの返答先を委託機関とする、という方法である。これにより基礎自治体の負担は、かなり軽減される。

申立書作成を委託機関に任せる方法も実際に行われている。作成するには机に座っていても資料は集まらないので、当然本人への面接や関係者への聞き取り、財産関係の資料の収集も含まれる。もちろん最終的には、基礎自治体が申立書を確認して公印を押印する必要がある。申立ての際にかかる収入印紙・登記印紙代すらも含めて、委託契約を行っているところもある。

(3) 申立ての判断はどうするのか

基礎自治体が、市町村長申立てを行うかどうかの判断をどうするのか。実際にはさまざまな方法で工夫されている。「会議ではなく担当者」というごく数名の判断で始められれば、無理がない。

やがて件数が増えてきたときには、一定の基準を設けて、それに従っての判断となる。そのときには「庁内の組織」など複数の部署の目で、検討することが望ましい。

さらに申立てをするかどうかだけでなく、今後の後見業務の方針立てや成年後見人等候補者の職種まで検討することになると「専門職などを入れた運営委員会」とすることもあろう。

先に大きな組織にしてみると、基準や実績のない中での検討は混乱し、また人数や役職によっては、日程調整に時間がかかるということも起きかねない。それは、明日の生活も無事に過ごせるかどうかかわからない市民を置き去りにし、関係者の焦りと心配を募らせることになる、ということを忘れてはいけない。

(4) 予算付けの方法にポイント

予算確保という大きな命題が、基礎自治体の担当者にはある。PR のためには、たとえばパンフレット作成費、講演会や相談会の講師の報償費などが挙げられる。

そして市町村長申立てのためには、診断書作成費、申立経費（印紙代、郵便切手代）、鑑定料などである。それ以外にも申立てのために家庭裁判所へ行く交通費、親族調査の郵便代がかかる。ある基礎自治体では、この郵便代すら厳しいと言っていた。

報酬を助成する場合は、その費用も予算計上する。

(ア) PR 費

これらの中でもっとも計画しやすいのは、PR 費である。基礎自治体が計画したとおりに、行われるからだ。まずは制度の理解を助けるパンフレット作成、ほかにも家庭裁判所の地図や弁護士会等支

援団体の一覧などの資料を準備することもあるだろう。読む対象者別に作成することも考えられる。どの関係者に何部送るか、も想定する。

講演会や講座の開催は、制度を広く知らせるだけでなく、よりわかりやすく伝える効果がある。「講演会を開催した後は、相談が増える」ということを経験した基礎自治体は少なくないはずだ。これらは計画どおりに進行し、支出するものなので、予算上管理しやすい。

(イ) 申立費

申立費は申立人の負担であるから、市町村長が申立人になる場合は、基礎自治体の負担である。しかし基礎自治体の場合は、非訟事件手続法第28条に基づき、申立費用返還請求手続を行えば、本人に負担分を求めることができる。具体的には、家庭裁判所宛の上申書にその旨を記載して、申立て時に添付すればよい。すると審判書に、「本人負担とする」と申立費用の負担者が明記される。負担の範囲は、申立手数料である収入印紙代、登記手数料である登記印紙代、郵便切手代、そして鑑定料である。診断書作成料は含まれていない。

健康保険が使えず、基準が明確でない鑑定料は、予算を組みにくいといわれている。最高裁判所 HP「成年後見関係事件の概況―平成20年 1月～12月―」によると、鑑定費用は「5万円以下」が62%、「5万円越え10万円以下」が36.4%である。鑑定料の予算立てに役立つ資料だろう。

一方で、ここ2年間の傾向ではあるが、鑑定が省略されることが多くなっている。先述の HP によると、平成19年は6割、そして平成20年は7割強が省略になっている。診断書に記載された診断名および長谷川式スケールの点数や療育手帳の等級を基準に、省略するかどうか判断されていることが多いようだ。申立て時の受理面接の場で、省略を言い渡されることもあれば、裁判官の判断を待つということで、2週間～1カ月程度返答を待つこともある。鑑定が省略されれば、「自動的に」本人面接も省略する家庭裁判所もある。ちなみに、医師の作成負担が少なく、費用も抑えられるとうたわれていた「要点式」の鑑定書式は、現在ではほとんど使われていない。

制度当初は、いわゆる植物状態で、まったく発語がなく追視もできないような状態のみ、鑑定省略とされていたが、どうにか挨拶程度の受け答えができるような方でも、後見類型であれば、現在は鑑定が省略になることがある。

しかし省略を見込んで予算組みをすることは、困難である。最近の傾向がそのまま来年度も継続されるという保証はない。また、まれではあるが、10万円どころか20万円を超える鑑定料を医師から求められる場合もある。低めの単価で、申立件数を掛け合わせるという方法で、予算を見積もることになろう。

本人の能力の判定や権利を考えれば、問題をはらんでいると認識しつつ、一方で鑑定費用が全体に下がってきたことと、省略の傾向により、申立経費の負担は、かなり低くなってきている。さらに、申立経費の内、診断書作成料を除く部分は、審判書により本人に負担分を求めることができる、ということは先ほど述べた。

そのうえ、運用上ではあるが、成年後見人等の判断で申立費用を返還できるとする最近の家庭裁判所の傾向もある。つまり、申立て時に上申書を出さず、費用を本人負担とする審判もされず、後見開始後に、申立人が調整する。請求のうえ、成年後見人等の判断により、本人財産から返還するのである。成年後見人等は本人の財産状況を鑑みるので、即時返還できることもあれば、数年後のほうが望ましいこともある。実際に、成年後見人就任直後は現金が乏しかったが、凍結されていた定期預金を

正常に戻すことができ、翌年に返還した事例や、成年後見人の数年にわたる財産管理の結果、徐々に預貯金が蓄えられ、数年後に返還した事例もある。申立件数の100%について返還してもらうという基礎自治体もある。成年後見人等に理解いただいて、診断書料も返還分に含めてもらう、としているところもある。

このように基礎自治体における申立費用の負担感は、かなり軽減されているといえるのではないか。もともと件数が少ないところでは、予算立てをせず、必要時に他事業予算から流用し、申立てを実施するという方法をとっている。費用負担が少ないということは、市町村長申立てをする壁を相当低くしている。

(ウ) 報酬助成費

もっとも読めないのは、報酬費である。成年後見人等の報酬費の決定は、家庭裁判所が行う。年1回の、後払い方式である。しかし成年後見人等の都合や家庭裁判所の方針により、半年の場合や、数年分まとめてということもある。

その額の決め方、つまり基準は非公表である。これまでの実績をみても、統一性は感じられない。消費税と思われる端数も、時にみられる。成年後見人等の報酬額は、そのまま後見業務に対する評価では決していない。

このような要因があり、基礎自治体が報酬費を助成しようとしても、予算が組みにくくなる。先述のリーガルサポートによる全国調査をみても、その苦労がうかがえる。助成を期限付きにする、月単位で試算する、年単位でまとめる、被後見人の住所が管轄外になったときには対象外にする、などである。強いていうなら、入所の場合は月額1万8000円、在宅の場合は2万8000円が多いが、これも根拠はない。2003年2月12日付けの全国高齢者保健福祉・介護保険関係主管課長会議資料において参考単価として示された額に、今でも呪縛のように従っているか、便利に使っているだけである。

成年後見人等が就任すると、成年被後見人等の経済面は一般的に好転する。それでも成年被後見人等の財産からは、当分の間報酬を支払えないこともある。成年後見制度は財産がある人のための制度ではない。財産の多寡に関係なく、判断力が不十分な方の生活を豊かにするための制度である。

報酬助成については、多分に福祉的な要素が大きいのかもしれない。しかし制度全体の改革よりも、基礎自治体における予算付けという、現行の中で工夫するとすれば、より精度を上げて予測することに尽きる。

12カ月を原則とすること、助成が必要かどうかの予測を、予算を組む前年度中に後見人から申し出ってもらうこと、助成基準を基礎自治体の中に作成しておくこと。これらがその手助けになるだろう。

被後見人が死亡すれば、当然にその後の報酬助成は不要になるし、あるいは生存中に急な入院や相続などにより、経済状態が大きく変わることもあるので、後見人と連絡を取り合うことも必要である。少なくとも半年から1年に1回は、そのような機会があると理想的である。

審判は家庭裁判所が行うので、確保していた予算を満額使わないことも実際には多くあり、財政部門の理解を得る努力も欠かせない。基礎自治体がこのような努力をして、ようやく報酬助成が行えるのである。せめておおまかでも家庭裁判所による報酬額決定の基準があれば、と願ってやまない。

(高木 粧知子・窪田 俊哉)

Ⅲ 市町村における成年後見制度の利用を促進するための支援組織のあり方

1 地域における支援組織の必要性

成年後見制度が開始されて10年が経過し、この制度に関係して自治体、専門職団体、市民団体などさまざまな組織による活動が増えてきている。一方、地域によりこの制度の浸透に差があり、市町村長申立ての件数が極めて少ない自治体の中には「市町村長申立ての必要がない」と言い切る関係職員がいるのも現状である。そのような中で、住民の権利擁護と成年後見制度に対するニーズを掘り起こし、住民が安心してこの制度を利用し続けるための支援組織は不可欠である。成年後見人等が選任されれば、家庭裁判所が個々の事情に応じた監督を行っていくのは当然として、「かゆい所に手が届く」支援をしていくためには、市町村単位の地域に対応できる身近な支援組織の役割は大きい。

これまでに、日本成年後見法学会では、成年後見人等のあり方についていくつかの研究を行っている。まず2007年度の「市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究」では、市民後見人等の支援機関創設について触れている。また、2008年度には「制度改正委員会」が「法定後見実務改善と制度改正のために提言」の中で、成年後見人の養成、監督、支援機関の創設を提案している。

すでに、弁護士や司法書士、社会福祉士等の専門職団体は成年後見人等の輩出以外に、国民に対する制度の啓発や国民からの相談業務に取り組んできた。また、専門職団体は、自治体にも働きかけ、成年後見制度利用支援事業の実施や市町村長申立てにおける自治体の責任を強く訴えてきた。成年後見制度において果たすべき自治体の責任は大きく、そこへの期待は今後も維持すべきであり実現されるべきものである。

このような専門職団体の活動やその要求に応じた自治体の支援によって、各地域で成年後見制度に関係した住民・地域活動を担う団体の活動が始まっている。これらの団体が公的な役割を担うべきか、また担うためにはどのような条件が伴うのか議論することは重要である。公的色彩を強調しすぎることによって自治体の責任が曖昧になることも予測される。ここでは、そのような議論の一材料として、自治体と密接に連携を取りながら成長し活動している公共性の高い支援組織を取り上げ、「自治体との連携」をキーワードに各団体（以下、「後見支援組織」とする）の特徴とあり方について考察するものである。

2 後見支援組織の活動

今回考察の対象とした後見支援組織は、下記の11カ所である。

- ① 〔九州地区〕北九州社会福祉協議会 権利擁護・市民後見センター「らいと」
- ② 〔九州地区〕一般社団法人 北九州成年後見センター「みると」
- ③ 〔関西地区〕大阪市社会福祉協議会 大阪市成年後見支援センター
- ④ 〔関西地区〕NPO 法人 宝塚成年後見センター
- ⑤ 〔中部地区〕NPO 法人 知多地域成年後見センター
- ⑥ 〔東京地区〕品川区社会福祉協議会 品川成年後見センター

Ⅲ 市町村における成年後見制度の利用を促進するための支援組織のあり方

- ⑦ 〔東京地区〕世田谷区社会福祉協議会 世田谷区成年後見支援センター
- ⑧ 〔東京地区〕武蔵野福祉公社
- ⑨ 〔東京地区〕町田市社会福祉協議会 福祉サポートまちだ
- ⑩ 〔東北地区〕仙台市社会福祉協議会 仙台市成年後見総合センター
- ⑪ 〔東北地区〕NPO 法人ぬくもりの里 せんだい・みやぎ成年後見支援ネット

(1) 組織の特徴

組織の特徴としては、その組織規模から社会福祉協議会・福祉公社の運営によるものと NPO 法人あるいは一般社団法人の運営によるものとに大別できる。

これまで福祉分野にはさまざまな NPO 法人が設立されてきたが、① NPO 法人での設立手続の手間と入会制限がとりにくいこと、②従来設立基金が必要であった有限責任中間法人が法改正により移行した一般社団法人が比較的設立しやすく公益性も担保できること等も理由の一つとして、一般社団法人としての組織が見られるのは注目できる。また、日本成年後見法学会が前掲「法定後見実務改善と制度改正のために提言」であげている「審判書の表示及び登記事項の改善」といった課題について、後見を担う法人の社員が個人ではなく地域の後見支援組織等であれば、後見実務者の個人名や個人の住所が明らかになることがないといった利点もみられた。

各後見支援組織の成り立ちはさまざまであるが、成年後見制度が開始される以前から同様の活動を開始している「武蔵野福祉公社」を除き、どの団体も組織立ち上げは成年後見制度が開始されてから数年後であり、それまでに地域に核となる成年後見制度に精通したキーパーソンや NPO 法人が存在していたことが特徴である。元々、地域での障害者支援を行ってきた NPO 法人のメンバーが自治体や社会福祉協議会を巻き込み主に成年後見制度に関する活動をするために NPO 法人を立ち上げた「知多地域成年後見センター」のような例もある。

このような地域での自生的組織は、自治体と社会福祉協議会との大きな枠組みでの連携と異なり組織基盤が脆弱になりやすい点はあるものの、その組織の自発性が原動力になり、自治体や社会福祉協議会を巻き込みより強固な組織を形成していくことが可能である。

(2) 財 政

社会福祉協議会を母体とした後見支援組織の多くは、人件費を含む運営費を自治体の補助金として社会福祉協議会を通して得ている。中には、後見報酬により運営費をまかなうことが可能と思われる団体もあるが、多くは後見報酬に運営費を依存することは困難であり、自治体からの補助金は重要である。ただし、これは本来自治体が果たすべき責任を、より専門性の高い後見支援組織に委託する形であり、自治体はその責任に見合うだけの経費を支出することは当然ともいえる。

多くの支援組織が、自治体や社会福祉協議会とさまざまな形で連携をとっていたが、どの支援組織にも安定した財政基盤により運営されていくことが期待される。特に、後見支援組織が法人として成年後見人等に選任された場合、財政が破綻し欠格事由が適用され成年後見人等が追加選任されることは、それまで培った成年後見人等と被後見人等との人間関係において大きな不利益が生じる。成年被後見人等の「その人らしい人生」を支援していくためには、単にボランティア精神に頼ることなく、安定した財政根拠のもとで活動が運営されるべきと考える。そういった意味で、後見支援組織が法人

による後見実務に関与していく際には長期的な見通しが求められる。

(3) 保 険

後見支援組織がさまざまな活動、特に法人後見を担う場合、その活動に対する保険の存在は重要となる。成年後見制度が開始された当初、第三者後見人等を選任する折に、家庭裁判所は後見人候補者が保険に加入しているか否かを重視していたようである。そのため、弁護士のように職種として保険加入がなされていなかった社会福祉士の職能団体である日本社会福祉士会では保険会社と検討し社会福祉士の後見活動に対する保険を開発し、「日本社会福祉士会 権利擁護センターぱあとなあ」に登録する会員が成年後見人等を選任された場合にはこの保険を適用できるようにした。成年後見人等を選任された社会福祉士が後見実務中に被後見人等の財産侵害をした場合には、その保険により損害を補償するというものである。このように、専門職後見人による後見活動には万が一の時のために保険が設定されており後見支援組織にも同様の補償が求められることになる。

後見支援組織の中で、社会福祉協議会が主となる場合は、その業務全体として保険が設定されている場合が多く、組織基盤が明確であることで、保険設定が容易なようである。一方、自治体や社会福祉協議会の関与が小さい後見支援組織の中には、保険加入を運営上の課題としてあげていた。

今後、地域のニーズに応じさまざまな形の後見支援組織が誕生していくと思われるが、それらの団体の専門性や安全性を担保していくためにも、保険加入を含めた運営の安定性や透明性、公共性に関する一定の基準をクリアした後見支援組織に対する認証システムが必要になってくると考える。

3 活動(1)——法人後見あるいは法人後見監督として

後見支援組織が行う事業は大きく三つに分類できる。

第一が、法人として成年後見人等を選任され後見実務を行うことである。今回の調査で後見支援組織が法人後見として後見実務に従事している組織が多数見られたが、積極的な団体がある一方、「他を選任できる候補者がおらず、やむを得ず選任された」と述べている団体があり地域により事情は異なっている。後見報酬で組織が運営できる団体はわずかであり、受任数が増えるほど人件費もかき運営費の赤字が大きくなることも予測されるが、公的責任を果たす意味でもこのような団体に対して自治体からの永続的な補助が望まれる。自治体からの補助金が期間限定とされている団体があり、また、まだ法人後見を始めたばかりで後見報酬の申立てをしておらず収入について見通しがもてない団体もあった。今後、後見実務による経費と後見報酬等による収入のバランスを検討し、後見支援組織を経費の面でサポートする自治体の責任について明らかにしていく必要がある。また、そのためには、「日常生活自立支援事業」のように人口に応じた事業規模を検討していくことも重要である。

第二に、法人が後見監督人に選任され、親族後見人や市民後見人等の監督を行うものである。後見支援組織等が実施した後見人養成講座を修了し選任された市民後見人に対し責任をもってフォローアップできる後見監督人に選任されることは一面では被後見人等にとっては安心感のもてる仕組みといえる。しかし、成年後見人等に対する監督の最終的な責任を家庭裁判所におくのならば、後見支援組織による法人後見監督が家庭裁判所の下請けになることのないよう、その役割の違いが認知されなければならない。少なくとも、後見支援組織による後見監督には「監督」という視点だけではなく、成年後見人等とともに成年被後見人等を「支援」としていくという姿勢が不可欠である。

以上二つの活動を後見支援組織が担っていくときには、社会福祉協議会等が従来実施している老人
居宅介護等事業などの事業者としての立場と契約者としての立場が相反しないような組織体制が求め
られる。今回調査した後見支援組織を運営する社会福祉協議会の多くは、いわゆる事業型ではなかつ
た点は注目できる。

一方で、後見あるいは後見監督実務を行っている後見支援組織の多くに業務過多の傾向がみられ、
右肩上がりの後見実務の増加の中で、後見支援組織間で、あるいは専門職後見人、親族後見人等との
間での役割分担も今後の課題である。

4 活動(2)——後見実務以外の活動

後見支援組織の活動として、法人後見や法人後見監督のような直接的な後見実務ではないさまざ
まな活動、いわば後見支援活動が第三の役割としてあげられる。

(1) 成年後見制度に関する一般的な相談

成年後見制度利用支援事業が市町村事業として予算化され、住民に対して制度の啓発活動を自治体
が中心に、あるいは自治体が専門職団体に委託し行ってきた一方で、多くの自治体の高齢者や障害者
の担当部署が制度に関した一般的な相談を受けてきた。しかし、行政特有の人事異動により専門的知
識が蓄積しにくいことで、自治体職員が直接相談を受けるというよりも、地域の後見支援組織を紹介
し具体的な相談はそこで行われる傾向がみられる。「せんだい・みやぎ成年後見支援ネット」では、後
見実務だけでなく、宮城県内の各地を巡回し成年後見制度に限らず、虐待や障害者の地域生活の支援
にいたる幅広い権利擁護に関係した相談業務を重視した活動を行っている。また、「仙台市成年後見
総合センター」では2008年度に、第三者後見人が選任された申立支援件数の約20倍近くの一般相談を
受けている。住民が成年後見制度に親しみ利用していくための相談を受けとめてくニードの高さと重
要性がうかがわれる。

(2) 申立支援

市町村長申立てのスムーズな手続のために、市町村長申立てするかしないかの自治体の判断を行う
会議にオブザーバーとして後見支援組織が参加し、市町村長申立てが決定されれば速やかに申立手続
を後見支援組織が行う例がみられた。「やむを得ない事由による措置」と並んで虐待など権利侵害事件
に自治体が対応できる大きな手段となる「市町村長申立て」を行政内部で完結できない点は自治体の
責任の放棄といえるものの、行政内部の手続きの遅れで申立てまでに数カ月かかるより、申立て支援
の経験を積み重ね、申立支援の専門家ともいえる後見支援組織に業務委託されることは要支援者に
っては意味がある。また、市町村長申立支援を委託されることによる委託料は後見支援組織の財源
として重要になることが多いようである。

一方で、市町村長申立てのみならず、親族申立ての支援も、一部の後見支援組織では積極的に行わ
れていた。

(3) 市民後見人の養成

今回調査した後見支援組織の中には市民後見人あるいは社会貢献型後見人を養成している団体がみ

られた。ただ単に成年後見人の養成講座を行っているのではなく、養成講座修了者が成年後見人等として選任された後もさまざまな形で支援している点が特徴である。

「世田谷区成年後見支援センター」の場合、区民後見人養成研修を、「区民後見支援員養成研修」と「区民後見人養成研修」の二段階で研修を行い、まず前者の研修を修了した者が、専門職後見人のもとで先に触れたような「区民後見支援員」として活動し、そのうえで、研修受講者が自分自身で成年後見人等としての適性や希望を認識し、さらに客観的評価を行ったうえで、成年後見人等としての適性が認められた者のみが後者の研修を受講できることにしており、研修から研修後に至るまで後見支援組織が丁寧なサポートを行っている。

今回の調査を行った多くの後見支援組織が、世田谷区同様に、市民後見人養成講座修了者が成年後見人等に選任された場合、継続した支援を行っている。法人後見監督人として支援する可否かは、後見支援組織の考えというより、その組織と連携する自治体の考えが影響しているが、法人後見監督人として選任されていなくても、市民後見人を対象とした連絡会や相談会を開催しフォローアップをしている場合が多い。市民後見人が活動していくためには、活動後のフォローまで一貫した支援が不可欠であり、そういった意味で、そのような体制が可能な後見支援組織が市民後見人の養成研修にもかかわるべきといえる。

(4) 親族など専門職ではない成年後見人等に対する活動支援

専門職が成年後見人等に選任された場合、所属する専門職団体が活動のバックアップをしている。また、市民後見人に対しては養成団体や社会福祉協議会が運営主体となる後見支援組織がその活動を支援している例がみられた。一方、成年後見人等の多くを占める親族後見人に対しては、公的には家庭裁判所が監督するか監督人が選任されることになっている。しかし、日常の後見活動で生じる不安や疑問への答えや、家庭裁判所に提出する書類の書き方のアドバイス等は、あえて家庭裁判所に問い合わせるほどのことではなく、また専門職に問い合わせるにも敷居が高く、曖昧なまま後見人として活動していくうちに、家族としての意識と後見人としての自覚が曖昧になっていく例も多いと思われる。そのような時に親族後見人の支援が後見支援組織には求められている。一部の後見支援組織は親族後見人を対象とした研修会を始めている。「世田谷区成年後見支援センター」が定期的に親族申立てのための説明会を開催し、そこでは自ら養成した「区民後見支援員」が説明役等を担っているが、このような試みは後見支援組織がマネジメントした市民のための市民による活動といえる。

(5) 関係機関との連携

成年後見制度に関係する地域の機関や組織は実に多様である。家庭裁判所、自治体、社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会、地域包括支援センター、障害者生活支援センター、福祉施設、弁護士や司法書士・社会福祉士等の専門職団体、法テラス、家族会や当事者の会など司法・福祉機関がまずあげられる。今回の調査では、その他に、地域の見守り的な役割として自治会・町内会や不動産業を含む商店会なども地域の後見支援のネットワークに含まれている地域がみられた。

このように多様で数多くの機関を結び付ける事務局的な役割が後見支援組織に強く求められている。特に、自治体や社会福祉協議会には人事異動が常であり、ネットワークの中心には専門的知識が蓄積されやすい後見支援組織が適当といえる。従来の法律のあるいは福祉的な視点だけでなく、成年被後

見人等の日常生活を支える視点から地域の支援者の輪をどのように、そして個人情報保護の点でどの程度まで広げていくか課題といえる。また、後見支援組織の運営そのものに関与する運営委員会を設置して、そこに関係機関の参加を求める方式もみられた。

一方、地域の後見支援ネットワークに参加を期待したいのが家庭裁判所であるが、今回の調査では、ネットワークの参加について地域での差異がみられた。

5 後見支援組織を設立、運営していくために

今回の調査で、「うちの地域では家族や地域の相互支援が充実していて後見制度の必要はない」と言った自治体職員がいた。成年後見制度が開始され10年が経過し、このような声は、地域のニーズの把握が不十分だったり聞き取りができていないことによる発言であることは明らかである。しかし、全国画一に制度の運用ができるわけではなく各地域の実情にあった制度運用が求められることはいうまでもない。

日本の成年後見制度は家庭裁判所を中心として、弁護士・司法書士・社会福祉士等の専門職が先導し、市町村レベルでの行政が成年後見制度利用支援事業の実施により公的責任の一端を担ってきた。まだまだニーズの掘り起こしは十分といえないが、それでも地域の特性に応じて成年後見制度に関与する組織が増えている。自治体が直営の成年後見センターを立ち上げた例は今回の調査で見られなかったが、自治体が社会福祉協議会に補助金により業務を委託する方式はそれなりに安定した多様な活動が期待できる。

また、北九州や仙台でみられたように地域の専門職団体が単体組織を越えて連携をとった組織も専門性の保障という点で意味があり、さらにそこに社会福祉協議会がかかわることで組織の基盤が強固になる。しかし、宝塚のように当事者組織が自らのニーズに応じるため、自ら予算を捻出し始めた自発的な活動を支え維持していくことこそが、自治体行政の役割ともいえる。もちろん支援として金銭面だけでなく組織の公共性公平性が保たれるような客観的視点をもった関与も自治体には求められる。

以上、後見支援組織の概略をまとめたが、最後に、調査研究を踏まえ後見支援組織を維持していく、あるいは今後新たに後見支援組織を設立するうえで必要な視点をあげ、本節のまとめとする。

- ・後見支援組織の業務として何を含めるのかを地域の特性に応じて明確にする。メニューが多ければそれだけ経費がかさむ。

また、全体的に組織の負担が超過気味の団体もみられる中で、業務量が右肩上がりになりやすい法人後見の実施は先を見通した検討が必要である。

- ・法人後見あるいは法人後見監督には継続的な大きな責任が伴う。
- ・家庭裁判所を含む地域のネットワークは不可欠であり、そこでの後見支援組織の役割は大きい。
- ・自治体との連携は、予算の面だけでなく組織の安定性からも重要である。

自治体の意識の変革も後見支援組織の役割である。そのためには、事例検討会の共同開催やそこへの自治体職員の参加を促していくことは有効である。

- ・自治体の下請けではなく、積極的に事業を展開し、組織運営のバックアップを自治体に求めている必要がある。地域の事情によっては、市町村長申立ての場合に後見支援組織が後見人候補者になったり、申立手続を自治体に代行することも想定される。

(小嶋 珠実)

IV 地域の権利擁護ネットワークの一環としての家庭裁判所との連携

1 成年後見制度における家庭裁判所の機能・役割

成年後見制度において、家庭裁判所は、申立手続、成年後見人等の選任手続、成年後見人等の監督、成年後見人等への報酬付与、成年後見人等の職務終了等、成年後見人等の事務の始まりから終わりまでの広範な手続について、強力な権限と責任が与えられ、事件に関与することとなっている。

成年後見制度を必要とする市民の権利擁護を実現するためには、適切な時期に申立てがなされ、適切な時期に、適切な人が成年後見人等として選任され、成年後見人等が適切な業務を行っていくことが必要不可欠であるが、家庭裁判所はそのいずれについても権限と責任を有しているのであり、市民の権利擁護を実現するための家庭裁判所の機能・役割は極めて大きいと言えよう。

特に、成年後見制度においては、申立手続も、実際に成年後見人等を担うのも、親族自身であることが多いのが特徴である。たとえば、最高裁判所事務総局家庭局が公表している平成20年度の「成年後見関係事件の概況」（以下、「概況」という）によれば、平成20年度において親族が成年後見人等に選任された件数は、全体の約68.5%となっており、第三者後見人の2倍以上となっている。

親族申立ての申立手続に弁護士、司法書士、社会福祉士などの専門職が関与していたり、専門職が第三者後見を担っているような場合には、専門性に裏づけられた活動が期待できるし、各専門職団体による支援・監督機能も期待できるだろう。また、市民後見人が選任される場合も、社会福祉協議会等の市民後見人の支援機関によって一定程度の支援・監督機能も期待できるだろう。

しかし、実際には、専門的知識を有しない親族自身が、専門職の支援も受けずに申立人となって成年後見制度の申立手続を行い、かつ、親族自身が成年後見人を担っていることのほうが多いのである。

そこで、このような親族による後見申立てや親族後見人の活動については、家庭裁判所による積極的な後見業務への関与がない限りは、適正に後見制度を運用し、市民の権利擁護を実現することができないのである。

2 現状の問題点

(1) 人員体制の不足

平成20年度の概況によれば、成年後見関係事件の申立件数は合計で2万6459件となっている。ピークであった平成18年度（3万2125件）と比較すると、単年度における申立件数は減少しているものの、これまでに審判がなされている累積件数を考えると、家庭裁判所が監督する必要のある成年後見人等は加速度的に増加している状況にある。

ところが、成年後見の事件数の増大に対応して、家庭裁判所の職員が増加しているというわけではない。現在、家庭裁判所家事部においては、成年後見業務だけではなく、児童虐待の問題やDV事件、生活費・養育費分担事件、親子面接事件など多様な役割が期待されており、ただでさえそれらの事件処理のために人手不足となりがちであるにもかかわらず、その中で後見事務も担わなければならない

のが実情である。

この限られた人員で、加速度的に増加し続ける事件を処理するというのは、本来不可能なことであり、いかに事務の改善を行ったとしても、事務処理が破綻してしまうのは明らかである。しかも、近時、成年後見人による横領等をはじめとする不正事件が増加していることも相まって、裁判所職員の監督業務は増加の一途をたどっているようである。裁判所職員の話によれば、成年後見に関する事務量が多すぎるために時間内に事務処理を行うことは到底できず、職員の長時間勤務によって何とか事務処理をこなしているというのが実情のようである。

本来、事件増と人員配置は正比例しなければ、適正な事件処理は期待できないはずである。適正な成年後見制度の実施を実現するためには、家庭裁判所調査官、書記官、裁判官などの裁判所職員の人員増加は必要不可欠のことであるといえよう。

(2) サポート体制の未整備

家庭裁判所の人員体制の不足とも関係することであるが、家庭裁判所による成年後見業務へのサポート体制の不十分さも大きな問題である。

現在、多くの親族が成年後見人等に選任され、成年後見業務を行っているが、成年後見人等としての権限や責任、法的な手続については難しい問題もある。弁護士や司法書士、社会福祉士等の専門職であったとしても、成年後見の申立手続や成年後見人等としての職務執行に際して、悩むことが多いのが実際である。まして、親族が成年後見人等を担っているのであれば、専門職以上に悩むことは多いのではないだろうか。

専門職であれば、成年後見業務に関して悩みがあった場合、自らの属する専門職団体に相談したり、他職種の専門職に相談したり、あるいは家庭裁判所と相談したりしながら適切な業務を行うことになるだろうが、親族後見人としては、相談できる場所は、家庭裁判所しか存在しないことも多い。

しかし、一般の市民にとって、家庭裁判所という機関は、極めて敷居の高い機関であり、気軽に相談できるような窓口となっているとはいえないのではないだろうか。たとえば、「このような簡単なことを相談してもよいのだろうか」、「このようなことを報告したら家庭裁判所に怒られてしまうのではないだろうか」などと考え、家庭裁判所への相談を躊躇している人も多いだろう。

また、実際に家庭裁判所に相談をしたとしても、職員が忙しすぎて、時間がないために十分な対応をしてもらえない場合も多いのではないだろうか。

さらに、親族後見人の場合には、利益相反関係など成年後見人等として悩まなければいけないような問題が生じていたとしても、その問題点を意識することなく活動をしてしまい、成年被後見人等の権利を侵害してしまっている場合も見受けられる。このような事例に対しては、後に家庭裁判所に報告をされた時点で問題が発覚し、家庭裁判所から成年後見人に対して注意・指導・監督がなされ、問題解決に向けた取り組みがなされることになるのかもしれないが、それでは成年被後見人の権利擁護の観点からは不十分であるのみならず、良かれと思って活動をしている成年後見人にとっても、不幸なことと言わなければならない。

成年後見人等による成年被後見人等への権利侵害を未然に防止するためには、家庭裁判所による監督機能を強化することも重要であるが、家庭裁判所による成年後見人等への支援体制も強化することが必要であるといえよう。

このような状況に対応するために、東京家庭裁判所をはじめとして、大都市部の家庭裁判所においては、後見センターを設置するなどして、専門的に対応しているところであるが、今後の事件数の増大を考えれば、他の家庭裁判所においても、できる限り速やかに同様の対応が望まれるところである。そして、その前提として、裁判所職員の増加を実現する必要があるし、成年後見人等が日々の職務に関し気楽に相談できる窓口（来庁、電話の双方に対応できるもの）が設置されることも必要である。

(3) 後見監督をアウトソーシングすることの課題

後見監督は、本来、家庭裁判所の権限と責任の下で行われるべきものであるが、近時の後見事件数の増大に伴い、後見監督事務をアウトソーシングする動きも見られている。たとえば、法人後見を積極的に進めたり、後見等監督人の活用が進められてきている。

もちろん、このような方法も一つの方法であるが、他方において、成年被後見人等にとって余分な費用負担を強いられることにもなることから、はたしてそのような方法がよいのか、個別具体的に検討することが必要である。実際、後見等監督人が選任されているケースにおいて、成年後見人等と成年後見人等監督人の関係や役割などの明確な基準が示されていないため、なかなかうまく機能していないケースも散見されているとの指摘もなされている（日本弁護士連合会平成17年5月6日付け「成年後見制度に関する改善提言」）。

いずれにしても、そもそも後見監督は家庭裁判所の権限と責任の下で行われるべきであることを失ってはならない。アウトソーシングするとしても、法人後見や後見等監督人との連携を図らない限り、家庭裁判所が責任を持って適切な後見監督を実施することはできないだろう。

3 自治体における申立支援のための家庭裁判所との連携

成年後見制度においては、成年後見人等の選任や監督業務を始め、家庭裁判所が中心的な権限と責任を担っているところであるが、一方で、先に述べた家庭裁判所の人的体制の不足も考えると、すべての成年後見活動の支援を家庭裁判所において行うことは現実的ではない。

実際、現在、自治体、社会福祉協議会、地域包括支援センター、障害者支援センター、弁護士や司法書士、社会福祉士等の専門職団体等が成年後見制度の推進にあたっては重要な役割を担っているところであり、これらの機関が家庭裁判所と緊密な連携をとることは極めて重要なことである。

本項では、これらの関係機関の中でも、特に、自治体と家庭裁判所との関係を中心に連携のあり方について論述することとする。

自治体は、高齢者や障害者を抱える家族からの相談に対応して、成年後見制度の申立支援を行ったり、申立人のいない市民のために市町村長申立てを行ったりしてきている。市町村長申立ては、成年後見制度が開始された平成12年度は、全体の申立件数の内わずか0.5%しか存在しなかったが、平成20年度には、全体の申立件数の内7.0%を占めており、年々増加傾向にある。今や、成年後見制度の実施運営にあたっては、自治体の役割は必要不可欠なものと言える。

しかし、自治体といえども、成年後見制度の専門機関というわけではなく、適切な時期に適切な方法によって市町村長申立てを行ったり、親族申立ての支援を行うためには、家庭裁判所との緊密な連携を築き、情報交換、調整を行っておくことは重要なことである。家庭裁判所は、運用によって、申立手続を変更したり、必要な書類を簡易化したりすることがあるが、自治体としても、そのような情

報を知っていなければ適切な対応をすることができないのである。実際、市町村長申立てを積極的に推進している自治体においては、家庭裁判所との緊密な連携を実施しているのである。

一方、自治体の中には、家庭裁判所との連携がまったくと言ってよいほどとれていない所もあり、今回の調査でも、家庭裁判所が主催する連絡協議会の存在すら全く知らない基礎自治体もあったということも判明した。このような状況では、当該家庭裁判所の方法に従った親族申立ての支援することは困難であるし、市町村長申立てを行うことも難しいだろう。社団法人成年後見センター・リーガルサポートによるアンケート調査結果によれば、約4分の1の基礎自治体は、市町村長申立ての要綱すら設けていないようである。市民の側に成年後見制度へのニーズが全く存在しないはずはなく、このような状態は自治体としての責任放棄であると言わざるを得ないが、一方で、家庭裁判所との連携が取れていなければ、裁判所の手続になじみのない自治体としても、どこからどのように手を付けたらよいのかわからず、手をこまねいてしまっているという姿も容易に想像できる。

成年後見制度は国の制度であり、各自治体においてこのように激しい温度差があることは望ましいことではない。国の制度として全国で一定の水準を保った内容を実現するためにも、家庭裁判所の側で積極的に自治体に対して働きかけ、連携を取っていくことも必要なのではないだろうか。

この点、成年後見制度がスタートした当初においては、全国各地の家庭裁判所が連絡協議会を主催し、自治体も参加したうえで情報交換や意見交換を行っていた。しかし、最近では、家庭裁判所が主催する連絡協議会は参加団体の規模を縮小させているところも増えてきており、先述のとおり、連絡協議会の存在すら知らない自治体も出てきているほどである。また、連絡協議会が開催されていたとしても、非常に形骸化してしまっており、自治体が成年後見制度における役割を担うだけの実務的な意見交換をするにまで至っていない地域も多いようである。

そこで、成年後見制度の推進において自治体が一定の役割を担うことができるようにするためにも、家庭裁判所との実質的な連携を図るようなシステムづくりが必要不可欠といえるだろう。

たとえば、従前より開催されている家庭裁判所が主催する連絡協議会をより実質化し、具体的・実務的なテーマを取り上げて情報交換をしていく方法も考えられるだろう。また、東京都では、家庭裁判所主催の連絡協議会は縮小させている一方、東京都主催する会議に市区町村担当者や家庭裁判所にも参加してもらって情報交換・意見交換をするようになってきているが、このような方法によって、家庭裁判所が主催する連絡協議会より実質的で忌憚のない意見交換が可能となっているとの報告もある。また、自治体で行っている職員研修会に家庭裁判所の職員が講師となって講義を行うことも重要なことであろう。もちろん、日々の業務における市町村長申立手続や親族申立ての支援に際して、緊密に連絡を取り、相談をしていくことを可能とする体制を整えることも必要であろう。

家庭裁判所としても、ただでさえ人手不足であり、親族後見人からの相談に対応している余裕もないのに、そのうえ、自治体から頻繁に何でも相談をされ、手取り足取りアドバイスをしなければならないというのは、余計に時間を取られてしまうことになり、煩わしさを感じるのも容易に想像できるところである。その意味では、自治体の側にも、家庭裁判所と連携をするからには、家庭裁判所にも信頼され得るような機関に成長しなければならないことは当然である。しかし、自治体がそのような機関に成長することが可能であるのなら、これまで家庭裁判所で直接対応をしていた親族からの相談について、自治体の一部担うことが可能になるため、家庭裁判所としても相談業務を減らすことが可能となるというメリットも出てくるだろう。

4 自治体における親族後見支援のための家庭裁判所との連携

これまで自治体では、市町村長申立てを行ったり、親族申立ての支援活動を行ったりしてきたが、いったん家庭裁判所によって成年後見人等が選任されると、自分の手から放れてしまったと感じ、後は家庭裁判所にお任せ、という感覚を持っていたことも多かったのではないだろうか。まして、自治体が直接支援をしていない事件については、最初からかわりをもつ必要性を感じていなかったのではないだろうか。

しかし、成年後見制度が市民の権利擁護を実現するための制度であるとするならば、自治体としても、市民の権利擁護に関心ではいられないはずである。そして、家庭裁判所における人員不足に鑑みると、親族後見人に対する家庭裁判所におけるサポート体制を強化するだけでなく、自治体においても、親族後見人への支援体制を整えることも重要なことなのではないだろうか。

今回の自治体や支援組織における実態調査においても、親族後見人への支援活動の重要性を指摘したものが多かった。

実際に自治体が親族後見人への支援活動をするためには、自治体が家庭裁判所と連携を緊密にする必要がある。

まず、これまで自治体は申立手続を自ら担ったり、申立支援は行っているが、後見業務自体については直接担うことはなかったし、個別の後見業務について家庭裁判所と情報交換を行うことも少なかったと思われる。そのため、自治体は後見業務自体に関する知識も経験も乏しいのが実情であろう。もちろん、弁護士や司法書士、社会福祉士など後見実務を担っている専門職団体と連携をして親族後見の支援活動を行うことも考えられるが、自治体が責任を持って親族後見の支援活動を行うためには、自治体自身も後見業務に関する知識と経験を深めていくことが必要である。そのためにも、家庭裁判所との実務面における連携は重要であろう。

また、サポートを必要としている親族後見人に適切な支援を行うためには、どこに親族後見人がいるのか、自治体が情報を把握する必要がある。しかし、親族後見人に関する情報は家庭裁判所のみが独占しており、自治体はどこに親族後見人が存在し、どのような課題を抱えているのかすら把握することができていない。この点については、個人情報保護法の問題や守秘義務との関係などから難しい問題があることは否定できないが、家庭裁判所のみでは親族後見人へのサポートに限界があるとするならば、親族後見人に関する最低限の情報交換は必要なことであると言えよう。

5 まとめ

成年後見人等の選任や、成年後見人等の監督やサポート体制の構築は、本来的には家庭裁判所の責任において行われるべきであるが、家庭裁判所の人員不足等に鑑みると、家庭裁判所のみで担うことは現実的ではなく、自治体を始めとする関係機関との有機的な連携は必要不可欠のことである。

しかし、自治体を始めとする関係機関と家庭裁判所が連携を取るとしても、家庭裁判所が一次的な責任をもっていることを見失ってはならないことでは当然のことである。家庭裁判所が関係機関に成年後見業務を丸投げするようなことがあったり、関係機関の連携の中で家庭裁判所が一步引いたところから眺めているというような状況は本末転倒である。

そのことを踏まえたうえで、自治体は家庭裁判所との連携を図りながら市民の権利擁護を実現する

Ⅳ 地域の権利擁護ネットワークの一環としての家庭裁判所との連携

ために、知識と経験を積んで、積極的な活動を担っていくことが期待されていると言えよう。

(千木良 正)

V 成年後見と公的支援——イギリス法からの示唆

1 はじめに——判断能力の不十分な人々への支援をめぐる家族、市民、市民社会、国家の役割

判断能力の不十分な人々をめぐるのは、従来、主として彼らの有する財産が、国家、社会、そして家族の関心事であった。わが国における旧禁治産制度も、その例外ではない。しかし、21世紀以降の現代において、社会や国家の関心事は、判断能力不十分者の財産管理（特に、家産の承継）から、彼ら自身の健康・幸福・安全、すなわち、福祉（welfare）の向上へと移りつつある。このような社会的意識の変化を受けて、判断能力の不十分な人々に対する支援提供は、誰が担うべきと考えられるであろうか。

一つは、第一次的な責任を家族構成員に負わせるという方法であり、財産承継に焦点を置く家族構成員の側からは、むしろ財産管理に関与できる権限授受の契機として、好意的に受け容れられてきた。これに対して、その対極にあるとも言えるのが、第一次的な責任のみならず権限を国家が持つという方法であり、財産管理や本人の身上面（人格的利益）に関する決定が裁判所などの国家権力によって直接に行われる。この方法については、国民の生活に対する最終的な責任は国家が引き受けるという見方とともに、公共の安全管理のための方便という見方も拭えない。これら二つに対して、現代社会における新しい発想として登場してきたのが、社会を構成する個々人が、支援を受ける人々と対等な「市民」という立場で自発的に支援を提供するという方法である。第3の方法については、さらに、「市民」が何を意味するのかをめぐって、考え方が分かれうる。

この点、現在、判断能力不十分者の自己決定権の実現という点で最も先進的であると評価されている英国の成年後見法（「2005年意思決定能力法（the Mental Capacity Act 2005）」）は、自分にかかわる重要な事項を自ら決定することのできない人々を支援する「意思決定支援（supported decision-making）」の一手段として、イングランドおよびウェールズにいるすべての人々が、潜在的に当該意思決定に関与する権限をもっていることを承認している。

これに対して、現在、わが国において「市民後見人」と言われる場合には、文字どおり、各市町村における行政法上の「住民」を意味することを前提として、さらに、無報酬か、少なくとも利潤ととらえられない程度の報酬しか受けずに、好意や社会的使命（特に、地域密着的な、共同体的精神）によって支援を提供しようとする人々が念頭に置かれている。さらに、こうした「市民後見人」の養成や質の管理、監督について、いくつかのアプローチがありうる。

だが、ここで重要なのは、言うまでもなく、「市民」の範囲をめぐる相違ではない。むしろ、注目すべきは、判断能力の不十分な人々に支援を提供しようとしている人々の帰属をめぐる、彼らに対する管理主体の所在が露わになっている点である。これは同時に、後見行為をなすにあたって、責任主体の所在を明確にする問題でもある。

以下、本報告では、主として英国での議論を中心として、判断能力の不十分な人々に対する家族、市民、市民社会、国家の役割について検討する。

2 英国2005年意思決定能力法における「ベスト・インタレスト」の考え方

2005年意思決定能力法は、自ら意思決定できない状況にあると「立証された (established)」人々に代わって、①誰が決定する権限を有するのか、そして、同法によって権限を与えられた者は、②どのように、決定権限を行使すべきか（すなわち、どのようにして、本人のために決定を行うべきか）、を明らかにした（注1）。

意思決定主体の所在にかかわる①について、保護裁判所 (the Court of Protection)、法定後見人 (deputy)、任意後見人 (donee) など、判断能力の不十分な人を支援することを法的に要請されている（あるいは、選任手続きを経ている）という意味で「公式の (formal)」決定権限者のみならず、医師や家族といった事実上の支援者についても、「非公式な (informal)」決定権限者として、一定の条件の下に法的位置づけ（「5条行為」の実行者）が与えられた。

決定権限の行使方法にかかわる②について、他人の意思決定に関与する権限を有している者に与えられた指針であり、また、遵守すべきものとして示されたのが、「本人のベスト・インタレストを実現するように行わなければならない」という、「ベスト・インタレスト」原則 (principles) である (Section 1 (5) of the Mental Capacity Act 2005)。2005年意思決定能力法において、「ベスト・インタレスト」は、同法が達成しようとしている目標を示す「理念」であるとともに、他人に代わって意思決定を行う者の行為を規律する基準 (criterion) を示す「法」である。では、2005年意思決定能力法において、「ベスト・インタレスト」とは、具体的に何を指しているのだろうか。

この点について、2005年意思決定能力法は、「ベスト・インタレスト」の定義を置いていない。定義づけを行なわなかった理由は、同法の扱う決定の種類が多岐にわたっていること、また、同法が扱う人々の状況が多様であるため、「ベスト・インタレスト」を定義することは困難であり、また、意味がないと考えられたためである。むしろ、各人の多様な状況と、刻々と変化する状況に合った、「パーソナルな意思決定」を実現するためには、その人にとっての、その時点での「ベスト・インタレスト」を知ることこそが重要である。「ベスト・インタレスト」がこのようなものであるならば、抽象的な定義を試みるよりも、「捜し出す (work out)」ために何が必要かを示すことが、より実践的であろう。そこで、「ベスト・インタレスト」の発見に共通して必要だと考えられる要素を抽出し、広く社会に提示したのが、2005年意思決定能力法4条に示された「チェックリスト (checklist)」である (Section 4 of the Mental Capacity Act 2005)。

具体的には、①本人の年齢や外見、状態、ふるまいによって、「ベスト・インタレスト」の判断を左右されてはならない、②「ベスト・インタレスト」の特定に関係すると合理的に考えられる事情については、すべて考慮したうえで判断しなければならない、③本人が意思決定能力を回復する可能性を考慮しなければならない、④本人が自ら意思決定に参加し主体的に関与することを許し、促し、また、そうできるような環境をできる限り整えなければならない、⑤生命維持に不可欠な治療を施すことが本人の「ベスト・インタレスト」に適うか否かの判断が問題となっている場合には、絶対に、本人に死をもたらしたいとの動機に動かされてはならない、⑥本人の過去および現在の希望、心情、信念や価値観、その他本人が大切にしている事柄を考慮に入れて、「ベスト・インタレスト」を判断しなければならない、⑦本人が相談者として指名した者、本人の世話をしたり本人の福祉に関心をもってきた

人々、任意後見人、法定後見人等の見解を考慮に入れて、「ベスト・インタレスト」が何かを判断しなければならない、である（以上、Section 4 (1)-(7) of the Mental Capacity Act 2005）。

これらのチェック項目①から⑦は、いずれも、本人にとっての「ベスト・インタレスト」の発見にあたって、踏むことが法的に求められている手続（steps）を構成している。そして、その結果導き出される結論こそが、本人にとっての「ベスト・インタレスト」として、法的に承認されるのである。決定権限者は、こうして導き出された「ベスト・インタレスト」に従って、権限を行使することが求められ、かつ、認められている。

さらに、チェック項目①から⑦の内容に目を向けるとき、それらは、「本人にとって」のベスト・インタレストを確保するために慎重に用意された規定であることが見てとれよう。このことは、チェック項目⑥に端的に表れており、また、本人自身による意思決定を支援する④や、本人の意思決定能力の回復に期待する③も関連する。反対に、チェック項目①や⑤においては、決定権限者が本人の客観的な状況を外部者の視点で観察した結果良いと考えたに過ぎないものを、「ベスト・インタレスト」ととらえてはならない点が示唆されている。

そして、「本人にとって」のベスト・インタレストを導き出すために極めて有益な要素である、本人の希望、心情、信念、価値観、その他本人が大切にしている事柄については、本人自身に語ってもらうことが最も正確であるということができよう。また、過去におけるそれらよりも、状況が変わった現時点での希望や心情は最新の情報であるという意味で、より「正確」であるともいえよう。そこで、できるだけ本人の意向に忠実な、「本人にとっての」ベスト・インタレストを導き出すべく、本人を能動的にプロセスに関与させることが求められている（チェック項目④参照）。そして、たとえ意思決定を下すこと自体は困難であろうとも（逆にいえば、それが不可能であるからこそ、他者による決定のあり方が問題となる）、本人を安易に意思決定の結果だけが帰属する「客体」にしてしまうことなく、法的な意味で、意思決定の「主体」として存続させるためには、こうした姿勢こそが求められている。これが、2005年意思決定能力法全体を強く流れる「エンパワーメント」の発想である。

それでは、本人の希望、心情、信念、価値観、その他本人が大切にしている事柄が、客観的にみた場合、本人の福祉（welfare）と衝突し、むしろ福祉を阻害することが明らかであるような場合にも、以上の姿勢は保たれ得るのだろうか。あるいは、保たれるべきなのだろうか。「ベスト・インタレスト」の特定にあたり、本人の主観的利益と客観的利益の優先性が問題となる。

この問題については、唯一の（普遍的な意味での）正解といったものが用意されているわけではないが、取り組み方をめぐって、いくつかのアプローチが存在している。この中、2005年意思決定能力法の基本的立場は、本人の主観的利益を客観的利益によって覆すことはあくまで例外であり、極めて強い正当化が求められる、というものである。ここで、主観的利益の優先を「愚行権」の保障とよぶか否かはともかくとして、客観的には不合理であり有害ですらある内容であったとしても、本人の希望が真摯であればあるほど、排除のための正当化は困難となると考えられている。具体的には、真摯な治療拒否、尊厳死をめぐる問題などがあり、イギリス法上、慎重に議論されてきた。

一方で、チェック項目⑦は、他者（特に、関係者）の見解を「ベスト・インタレスト」の特定に反映させることを許容しているかのようにもみえる。だが、その意図するところは、チェック項目⑥の補完である。すなわち、チェック項目⑦で挙げられている人々は、本人に関する情報を保有している可能性が高い立場・環境にあることから、情報を持ち寄ってもらうことにより、「本人にとっての」ベ

スト・インタレストの発見を進めることが期待されているのである (Section 4 (7) of the Mental Capacity Act 2005)。この点、決して、相談者の固有の利益や価値観を反映させる趣旨ではない点に、注意を要する。

さらに、チェック項目②が示しているように、「ベスト・インタレスト」の発見にあたって、全事情が考慮に入れられる。この意味で、本人がもし決定に必要な能力を有していたら行ったであろう (would himself have made, would have wanted) と考えられる決定を実現することを目指す「代行判断アプローチ (substituted judgment approach)」や、過去の本人の意思を機械的に実現するだけの「事前指示書 (advance directive)」の考え方とは異なると解されている。

この点に関連して、すでに述べたように、2005年意思決定能力法における「ベスト・インタレスト」原則は、本人の希望や心情に最大限の考慮を要求する (チェック項目⑥) とともに、本人自身による決定への継続的支援を要請 (チェック項目④) している。そして、2005年意思決定能力法は、本人をめぐる状況が刻々と変わりゆくことを前提として、決定が求められている時点における (time specific) 「ベスト・インタレスト」を追求している。

このようにみてくるとき、たしかに、2005年意思決定能力法における「ベスト・インタレスト」アプローチは、本人の主観を最大限に尊重する点では「代行判断」アプローチと共通するものの、後者が主として本人の過去の意思をそのままに実現しようとするに留まるのに対し、「ベスト・インタレスト」アプローチは、本人の過去の主観に照らして現在の状況と擦り合わせる作業までを含んでいる。

一方で、本人の意向がすなわち「ベスト・インタレスト」であるとはみなされないにせよ、本人の意向が「ベスト・インタレスト」を構成する極めて重要な要素である点で、判例上、争いはない。本人がかつて予測できなかった事態が起きた場合であっても、はたしてそれらを本人が知っていれば意向を変えたと考えられるのかについて、慎重に検討することの必要性が指摘されている。この意味で、「ベスト・インタレスト」原則は、本人が「(過去の) 自分から自分を救出する ("saving him from himself")」可能性について、強制も否定もしておらず、個別の事情における「バランス (balance)」の問題だと解されている。他方、本人の意向を否定する場合には非常に強い正当化が必要と考えられており、安易に本人の意向を無視した判断については、たとえ裁判所によってなされたものであっても、違法として、控訴理由となりうる。

このように、2005年意思決定能力法における「ベスト・インタレスト」アプローチは、本人の過去の意思表示に硬直的に拘束されたり、追従するものではない一方で、本人の状況を外部者の視点に立って客観的に良いと思われる決定を押し付けるものでもない。「ベスト・インタレスト」の確定にあたって、「本人を中心に置く」発想と、さらに、そのために実行される「エンパワーメント」の姿勢が、こうした微妙なバランスの保持を可能としている。

2005年意思決定能力法のもたらした旧体制の完全な様変わり (a whole sea change) を知るにあたって、それまでの古いアプローチを次のように表現したマーシャル判事の言葉が参考になるかもしれない。

「それまでのアプローチとは、意思決定能力を有する人と有しない人との間に、硬直な (stark) 線引きを施すものであった。意思決定能力を有する人々については、決定が良いものであれ悪いものであれ、選択することが許される。一方、意思決定能力を有しない人は、彼らのために意思決定を行ってあげるといふ体制の下へと組み込まれた。そこでは、彼らは希望を

尋ねられ、彼らの心情に対しては、寛大で (generous)、時に庇護的な (patronising)、名目的な (token) うなづき (nod) が与えられた上で、結局は、客観的に「最も良い」とされる決定が行われてきたのである」(圈点、著者)(注2)。

21世紀を迎え、世界的な規模において、各国の成年後見制度は、「ベスト・インタレスト」の尊重と追求をその基本理念および姿勢として掲げている。だが、真の実現を果たすため、これらの法制度の背景にある社会を構成する一員として、我々は、本人による (by) 意思決定を重んじる法制度・社会を目指すのか、本人のため (for) の意思決定を重んじる法制度・社会を目指すのか、まさに態度決定を求められている。この点、わが国においても、これまで実践され、また良いと考えられてきた成年後見の任務遂行方法について、「エンパワーメント」、すなわち、自己決定を支援するという観点から再考する必要があるように思われる。

3 「支援者を支援する」という発想

次に、本章では、本人にとっての「ベスト・インタレスト」の尊重と、本人を支える周囲の人々の責任問題との緊張関係に目を向ける。

先述のとおり、本人を制度の中心におく、イギリス2005年意思決定能力法においては、本人にとっての「ベスト・インタレスト」の追求を図ることが後見人の任務であり、後見人の存在意義ですらある。逆にいえば、「ベスト・インタレスト」に適わずむしろそれに反するような行為は、「任務」の遂行とはみなされず、その結果、そうした後見人の行為は、本人に対する違法な権利侵害として、法的責任を追及されうることになる。

だが、一方で、後見人に対する責任追及をあまりに形式的に行うことは、かえって、後見人の柔軟な任務遂行を妨げかねない。つまり、後見人が慎重な判断のうえに行った行為が、後から見て結果的に、本人にとっての「ベスト・インタレスト」に合わないものであった場合、結果だけを見て行為の正当性が判断されてしまうならば、過度に後見人を委縮させてしまうことになろう。

そして、後見人に対する委縮効果の影響は、ここだけに留まらない。後からの非難を恐れるあまり、後見人は、後見行為の対象 (客体) である以前に本来は「決定主体」であり続けるべき本人に対して、結果の妥当性を確保すべく管理する——すなわち、後見人が後から非難されずにすむよう無難な決定を本人に押し付ける——という姿勢で臨まざるを得なくなる (注3)。ここから生じるのは、2005年意思決定能力法の説く、「本人を中心に置く (principal-centred)」姿勢——すなわち、本人に対する「エンパワーメント」や、本人の権利や行動の自由に対する制限を最小限にしようという姿勢——ではない。むしろ、後見人に対する管理態勢 (過度な責任追及) が、後見人の本人に対する管理を強めるという悪循環の構造が作り出される危険性がある。こうした負の連鎖を断ち切るべく、本人に対してのみならず、後見人に対する「エンパワーメント」の存否が、成年後見制度全体の成功／不成功の鍵を握っているとすらいえよう。

この点に関連して、イギリス2005年意思決定能力法は、端的に述べるならば、後見人に対して、「管理」態勢ではなく、「支援」態勢で臨んでいるといえよう (後述)。だが、わが国においてはどうか。

2000年以降、社会的弱者の「保護」よりもむしろ「自立支援」を謳う法律が数多くみられるようになってきた。だが、「自立支援」とは、社会的弱者に対する単なる「自己責任」の押し付けや、放置・放任を意味するものであってはならない。現代社会において、法が包含すべき最も重要な発想とは、

エンパワメント、すなわち、各人の「自律」が実現されるよう「支援」することであると考え（「自律支援」）。それは、他者による援助を必要とし受けるような状態になっても、人はあくまで自律的存在であり続けることの確認でもある。

すなわち、現代社会において、エンパワメントとは、人々が、自らの生活の主体者として自己決定及び自己実現を継続できるよう、支援的な（empowering）環境の中に置かれることを意味すると考える。このような環境において、人々は孤立させられることなく、他者からの支援を受けることが可能となろう。また、エンパワメントの発想に基づいた法態勢は、要支援者を「被治者」として扱う枠組みを超え、従属的存在から主体的存在へと転換させようものとなると考える。

そのためには、自発的な支援者を「管理」によって委縮させることなく、彼らの善意と責任ある裁量の行使に期待し、その適正な発現を「支援」することが重要になると考える。こうしたゆとりある法態勢こそが、結局は、被支援者の自律を実現するような環境を醸成し、全体として（支援者としてであれ、被支援者としてであれ）、個々人相互の自律を重んじた支援型社会の構築につながると考える。

こうした観点から、以下本稿では、現代社会における法の新しい姿として、「二重の支援構造」、すなわち、要支援者を「支援する人々を支援する」法や社会システムのあり方について検討する（注4）。

4 「二重の支援構造」の構築へ——イギリス法からの示唆

(1) 本人の周囲にいる介護者や医療従事者に与えられた権限（「5条行為権限」）

議論の前提として、イギリス成年後見制度の特徴の一つを紹介する。日本法においては、法定後見はもとより、成年後見の射程範囲からも除外されるものであるが、イギリスの成年後見法においてはその中心を占めると考えられている重要な事柄として、日常生活上の世話（personal care）、健康増進のための世話（health care）の提供をめぐる問題がある。ここで、「世話（care）」について、事実行為としての側面にのみ着目するならば、わが国の成年後見法の感覚からすれば、射程範囲に入ってくることはない。わが国の成年後見法においては、法律行為のみを対象とすることが前提だからである。

だが、「決定主体」の所在に着目するイギリス成年後見法においては、世話のような一見単なる事実行為の提供にみえるものについても、その提供を受けるか否かについて「決定が行われた」点が見逃されることはない。すなわち、「日常生活上の世話」については、提供を行う前提として、どこに住むか、誰と休暇を過ごすか、どんな服装をするか、どんな食事を採るか、どのように休暇を過ごすかに関する「決定」がなされるであろう。同様に、「健康増進のための世話」についても、提供を行う前提として、どのような治療を受けるか否かに関する「決定」が行われるであろう。

こうした「世話」をめぐる問題について、わが国の任意後見契約における委任に相当する「永続的代理権」の授与は可能である（「身上監護」に関する永続的代理権（welfare lasting powers of attorney））。とはいえ、諸々の事情から（例 手間、時間、費用、様式の複雑さなど）、こうした準備がなされていないことも考えられる。しかし、本人に事前の準備がなされていないままに「世話」が必要な状態となったにもかかわらず、本人に意思決定能力がない場合、先述の通り、「決定」の要素が含まれている以上、正当な権限なく「世話」を提供することは、まさに、違法に他者の決定に干渉

することを意味する。

具体的には、「日常生活上の世話」には、以下のようなものが含まれる。①洗顔・着替え・身だしなみを整える行為の介助、②飲食の介助、③意思伝達の介助、④移動の介助、⑤教育やソーシャルプログラム、レジャーへの参加の手伝い、⑥買い物を届けたり、様子を見に訪問すること、⑦本人からお金を預かって買い物をすること、⑧ガスや電気器具の修理を依頼すること、⑨掃除や料理の提供、⑩デイケア、介護施設や養護施設でのケアの提供、⑪転居の手伝い、などである。

また、「健康増進のための世話」としては、①検査の実施、②医療や歯科治療などの実施、③薬の投与、④検査や治療のために病院に連れていくこと、⑤養護ケア（nursing care）の提供、⑥血液検査や、理学療法（physiotherapy）、手足療法（chiropractic）などの実施、⑦緊急事態における処置などが含まれる。

これらはいずれも本人のためになされるものであるが、先述のとおり、そこに（提案されたサービスを受領するか否かを）「決定する」という要素が含まれている以上、本人以外の者が関与する場合には法によって正当な権限を与えられなければならないのである。

そこで、イギリス2005年意思決定能力法においては、保護裁判所によって決定が行われたり、一定の事柄に限って法定後見人が決定を任せられる場合がある。だが、2005年意思決定能力法は、より容易、安価な方法として、本人の周囲にいる介護者（carers）（家族、雇用介護者の両者を含む）や医療従事者に対して、消極的に決定権限を与えるという規定を置いた（section 5 of the Mental Capacity Act 2005）。

ここで「消極的に」という表現を用いたのは、決定主体を明確にしたうえで決定権限を与えるという手法ではなく、結果として本人に代わる決定を行った人々に対して、実際に行われた世話の提供行為が本人のベスト・インタレストに適うものである限り「責任を問わない（protection from liability）」という方法で、一定の人々に決定権限を与えるという構造になっているためである。条文の規定から「5条行為（section 5 acts）」とよばれるこれらの行為は、免責規定に裏打ちされた（legal backing）範囲で、決定権限を与えられたのと同様の効果を与えられるのである。その結果、当該行為は、意思決定能力を有した本人による同意を得て実施されたものとして扱われる（Section 5 (2) of the Mental Capacity Act 2005）。具体的に、行為の正当性が認められるために充足が求められている要件とは、①行為に先だって、直面している問題について、本人が意思決定能力を有しているか否かを判断するにあたり、合理的な考察を行ったこと、②行為に際して、本人は意思決定能力を有していないと、合理的に信じたこと、③行為に際して、当該行為は本人の「ベスト・インタレスト」に適うものであると、合理的に信じたこと、である（Section 5 (1)(a)(b) of the Mental Capacity Act 2005）。

2005年意思決定能力法5条は、これまでコモン・ロー上曖昧に認められてきた「必要の原理（doctrine of necessity）」の明確化を図ったものである。同規定によって、本人に深刻な影響をもたらすようなもの以外については、わざわざ保護裁判所に判断を仰がなくとも、また、法定後見人を任命せずとも、同意能力を有さない本人に対して、「世話」の提供が可能となった。こうしたメカニズムが、公式な手続きをとる負担を省いたうえで、適切かつ迅速な「世話」の提供を可能としている。他方、生命維持のために必要な治療行為の中止などの重大な医療行為については、法的義務とまではされていないものの、保護裁判所の判断を仰ぐことが奨励されている。

このように、「5条行為権限」は、免責を基本としており、積極的に授権することが予定された権限

ではない。本人の周囲にあって本人の福祉に対して利他的な関心を真摯に有する介護者や医療従事者に対して、当該本人の「ベスト・インタレスト」が何かを捜し出し、そこから導き出された「世話」を提供した限りにおいて、「正当な権限なく他人の領域に介入した」という責任を免れさせるのである。

また、こうした免責構造において、「家族である」ということが、それだけでは特別な意味を与えられていない点が注目される。すなわち、家族も、(先述の) 3 要件を充たしている限り免責を受けうると規定されているのみであり、家族は、本人の周囲にあって本人の福祉の向上に携わっている人々と同様の位置づけを与えられているに過ぎない。すなわち、家族も、判断能力が不十分なために自ら意思決定できない人のために、支援を提供する一人の「市民」として扱われている。他方、法的な位置づけはそうであるとはいえ、実質的に要件を充たすにあたって有利な立場にあるのは、互いに望めば本人の近くに居られる家族であり、この点を否定するものではない。

以上、イギリス2005年意思決定能力法体制における(家族を含んだ)「市民」への権限付与のあり方は、あくまでも当該意思決定に限って、関与者に免責を与えることを基本とするものである。法が付与した権限の行使を個々の市民に強制しているわけでも、また、行使の仕方をめぐって市民を管理しているわけでもないことが留意されるべきである。すなわち、イギリスの成年後見制度において目指されているのは、判断能力不十分者の支援を法的に義務づけるなど、国家による市民の行動に対する直接的な干渉(制約)ではなく、こうした支援を自発的に行いたいと望む人々が、不要ないし過剰な法的責任に萎縮することなく、積極的に任意の利他的支援活動に従事できるための法的基盤を整備することによって、市民社会における自発的支援活動の活性化を側面支援することにある。ここに見えるのは、国家による支援者の管理(監視や規制)ではなく、支援者を支援しようとする「二重の支援構造」である。

(2) 後見庁 (The Office of Public Guardian)、第三者代弁人 (IMCA (Independent Mental Capacity Advocate))

(ア) 後見庁 (The Office of Public Guardian)

イギリスにおいて、旧体制上、保護裁判所における執行部局として位置付けられてきた公的后見局 (PGO: Public Guardianship Office) は、2005年法体制の下、後見庁 (OPG: the Office of the Public Guardian) として、法務省 (Ministry of Justice : Department for Constitutional Affairs から改称) の下に置かれ、司法機関たる保護裁判所との分離が図られることになった。後見庁は、後見庁長官 (パブリック・ガーディアン) を筆頭とし、判断能力の減退している人々の自己決定を支援し、虐待から保護し、任意後見人や法定後見人をサポートすることを目的としている。現在のところ、後見任務全般に関する事務的、監督的機関としての役割に留まり、基本的任務としては、①任意後見契約の登録、②法定後見人による年間会計報告書の監査、③法定後見人の監督、④法定後見における賠償保証金 (security's bonds) の受取り、⑤疑わしい法定後見・任意後見についての調査・苦情の受付け、⑥調査官 (Visitor) の派遣、調査書の受取りなどに限られている。

今後、新しい役割として、意思決定能力を失った人々、その家族、介護者にとっての「支援者」となること(支援ネットワークの構築)や、任意後見人や法的後見人にいつでもアドヴァイスを与えることのできる存在になること、また、虐待を発見した人々が真っ先にコンタクトをとれる存在になること、さらには、社会意識の啓発のための教育活動など、さらなる充実が期待される。

なお、イギリス法と同一の法体系に属する、カナダやオーストラリアにおいては、「公的後見 (public guardianship)」という概念が存在しており、「後見庁」は、自ら最後の手段として法定後見 (財産管理、身上監護決定、医療同意) を引き受けるなど、より積極的に成年後見に関与する体制が整えられている (注5)。

(イ) 第三者代弁人 (IMCA (Independent Mental Capacity Advocate))

最後に、イギリス法をはじめとする諸外国の成年後見制度において法的な整備がみられつつある、医療同意や入院・入所をめぐる問題に触れる。

イギリス2005年意思決定能力法において、①「重大な」医療行為 (例 抗癌剤の使用、癌の摘出手術、腕足の切断、視覚や聴覚を失うおそれのある手術、不妊手術、妊娠中絶など) を施す／中止する／中断するの必要があったり、②病院、介護施設に入所 (28日以上長期にわたって)、あるいは入居施設に入所 (8週間以上の長期にわたって) させる必要がある場合、本人が意思決定能力を失っていて同意できない状態にあり、かつ、本人の意思決定を支援したり本人の意思を代弁してくれる家族や友人がない場合、そうした人々の権利擁護のため、「第三者代弁人 IMCA (Independent Medical Capacity Advocate)」サービスが用意されている。

「第三者代弁人」は、本人に代わってサービス提供者 (具体的には、健康サービスの給付については NHS (注6)、社会保障サービスの給付については地方自治体 (local authority)) に対して、当該状況における「ベスト・インタレスト」を表明する (represent, advocate)。それに先立ち、第三者代弁人は、本人と個人的に面談し、また、健康サービスや社会保障サービスの受給記録を見たり、本人の介護や治療にかかわっている人々や、本人の希望、感情、価値観や信条などについて意見を言ってくれそうな立場にある人に相談してセカンドオピニオンを得ることなどが求められている。この他、「第三者代弁人」は、本人のためになんらかの意思決定がなされようとしている場合、異議を申し述べる権利が認められている。関係者間で時間をかけた議論によっても争いが解決できない場合には、自ら、保護裁判所に審判の申し立てを行うことも認められている (注7)。

NHS や地方自治体は、本人の生命に関わるような緊急の場合を除き、「第三者代弁人」から提出された報告書を十分に参考することによって初めて、本人のために本人に代わってサービス提供を行うことができる。この点、「第三者代弁人」が直接、意思決定者となるわけではないことに注意する必要がある。

また、NHS や地方自治体は、自ら意思決定を行うことができない人々に関して住居やケアプランの見直しを行う必要があり、意思決定のための支援や意思の代弁をしてくれる家族や友人がない場合、義務ではなく権限として、「第三者代弁人」に助言を依頼することができる。さらに、ネグレクトや虐待からの保護が問題となっている場合には、家族や友人が周囲にいても、「第三者代弁人」をよぶことができる。

意思決定に困難を抱えながらも独り暮らしを続けている人々を後見制度へとつなぐ、法的・社会的ネットワークとしての「第三者代弁人」サービスのあり方は、わが国において、「市民後見人」の育成や組織化を考える際の参考となると思われる。なお、Action on Elder Abuse といった、英国およびアイルランドで最初に高齢者の虐待問題に取り組んだチャリティ団体が登録するなど、「第三者代弁人」として既存の団体を多く指名したことから、地域ごとの偏りもなく、実行性のある活発な活動が行われているようである。保護裁判所に対する申し立ては費用がかさむことから、今後ますます、

特に身上監護をめぐる、「相談者 (consultee)」としての「第三者代弁人」の役割は大きくなるものと考え (注8)。

5 むすびに代えて——「パーソナル」な後見を目指して

以上、「二重の支援構造」を鍵 (キー) 概念として、判断能力の不十分な人々に対する支援の提供方法について、家族、市民、市民社会、国家の役割を再考してきた。特に、本報告においては、比較法的視点に立って、イギリス2005年意思決定能力法体制における、5条行為権限 (免責) の構造、「第三者代弁人」の存在、後見庁に期待される役割、さらに、カナダ、オーストラリアなどにみられる権利擁護システムとしての「公的後見」の発想に着目した。もはや、現代社会において、成年後見制度は、一部の有資産者のための私的な財産管理制度の拡充に留まるものではないことは、言うまでもない。実質的な人権保障 (具体的には、権利擁護、適正な手続の保障、自己決定権の保障) のために、国家や社会が真剣に取り組むべき問題であるとの認識は、今や、世界標準である。

この点に関連して、報告者は、厚労省補助事業「市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会」(日本成年後見法学会)の委員として、他の委員・報告者とともに、わが国の基礎自治体 (市町村) における後見機関 (社協、NPO 等) との連携・協同の実態とその将来的な発展可能性につき、複数の市を対象とするヒアリング調査を行ってきた。ヒアリング調査を通してみえてきたのは、各地域の実態に合った「自発的支援秩序」の萌芽である。

そもそも、自発的に連携・連帯し、相互的な支援のネットワークを創出していく態様としての「支援秩序」は、本来、終局的には国家が担うべき社会保障的な公的セーフティ・ネット等の機能を部分的に代行する性質を持つものといえ、その維持・強化は国家にとっても有益である。こうした観点を強調するとき、国家の中に、市民社会における「支援秩序」の支援者としての役割を見出すことが可能となる。しかし、他方で、国家はあくまでも市民社会の外部におけるアクターであるにすぎず、その役割は市民社会における自発的な「支援秩序」を維持・強化するためのインフラを、たとえば実定法秩序を通じて構築したり、組織的基盤や財政的基盤を与えることによって整備するなど、間接的な形で側面支援をすることに留めるべきではないかと考える。少なくとも、普遍的、一律的な標準というものに最も親和的でない成年後見という文脈においては、このようにいえるのではなかろうか。本報告において繰り返し述べてきたように、成年後見制度の目的が、各人異なる多種多様な個々人のニーズを充たすこと、すなわち、「ベスト・インタレスト」の実現であり、「パーソナルな」後見の達成であるとすれば、こうした視点は極めて重要であると考え。たとえば、昨今、我が国において注目されている「市民後見人」についても、自発性を重んじられていたはずの個人が、結果的には公権力の手足として用いられ、公序に組み入れられ、義務と強制の鎖によってがんじがらめにされていく危険性に注意しなければならない。

この点に関連して、先述、「二重の支援構造」の構築について述べたように、被支援者たる本人にとっての「ベスト・インタレスト」を追求し実現させるためには、支援者を責任追及する「管理型法」態勢よりも、支援者を支援する「支援型法」態勢こそが適切であると考え。支援者に対してエンパワーメントを行うという発想に立つ法態勢は、過重な義務の負担 (特に、義務の範囲の曖昧さ) によって支援者を萎縮させることなく、かつ、その副作用として、被支援者が効率的に管理されるような態勢の下に置かれることを阻みうると考えるからである。すなわち、支援者のエンパワーメントが、結

局は、被支援者のエンパワーメントにもつながると考える。今後、支援者をエンパワーすることの重要性に対する社会意識が一層高まり、「自発的支援秩序」の萌芽を発展させるような形での公的支援の充実（例 支援ネットワークの構築、助言システムの確立、財源の安定的確保）が図られていくことが期待される。

（菅 富美枝）

- （注1） 以下、イギリス2005年意思決定能力法の概要および理念については、拙著『イギリス成年後見法にみる自律支援の法理』（ミネルヴァ書房、2010年刊行予定）を参照。
- （注2） Re S and S (Protected Persons) (unreported 25 November 2008), paragraph 51. また、中世から2005年意思決定能力法制定に至る、国家後見 (parens patrie)、国家干渉主義 (state interventionism) の歴史については、拙著（前注）序章を参照のこと。
- （注3） たとえば、イギリス法において、旧レシーバーシップ制度において、レシーバー（法定財産管理人）たちは、後からの批判を恐れて、本人たちに日常生活に必要な金銭管理すら自由にさせることに躊躇し、管理態勢で臨んでいたのである。
- （注4） この点に関連して、「支援型法」とは、自発的に他者を支援しようとしている人々を、万一の失当に備えて監視・管理するという態勢に代えて、側面的に支援することを基本とする法態勢を指す。こうした発想の背景に存在するのは、人々の有する「支援しない」自由と同様、「支援する」自由を尊重することはリベラリズムの現代的要請であるとする主張である。こうした法態勢の下では、支援者に焦点が当てられ、法は、彼らが主体的に目的を実現することを傍らで支える協働者として機能する。拙著『法と支援型社会』（武蔵野大学出版会、2006年）を参照。ただし、本稿は、こうした「支援型法」の発想が、被支援者の観点に立った際にも必要であることを示そうとするものである。
- （注5） カナダ・ブリティッシュコロンビア州の公的后見庁（Public Guardian and Trustee of British Columbia: PGT）については、http://www.trustee.bc.ca/who_we_are/index.html、オーストラリア・ヴィクトリア州の公的后見庁（the Office of the Public Advocate）については、<http://www.publicadvocate.vic.gov.au/>、ニューサウスウェールズ州の公的后見庁（Office of the Public Guardian）については、<http://www.lawlink.nsw.gov.au/opg> をそれぞれ参照のこと。いずれも、各州の法務省下の独立行政機関として存在し、司法機関（裁判所または審判所 (tribunal)）との連携を密に保っている。
- （注6） National Health Service の略称。支払い能力に関係なく、すべての国民に無償で医療を提供するという理念の下、1948年に設立された組織である（ヨーロッパ最大）。保健省 (the Department of Health) の下にあり、各地方公共団体と連携している。
- （注7） ただし、まずはオフィシャル・ソリシター (Official Solicitor) に接触することが求められており、オフィシャル・ソリシターが自ら申し立てを行わなかった場合に限られる。
- （注8） 典型的な場面としては、地方自治体が、住民に対して社会保障サービスや健康サービスを給付したいが、本人が同意できないような場合（例 自宅から介護施設に転居が必要な場合や、介護施設にすでに入居していてもケアプランの変更・見直しが必要な場合）に、すぐさま保護裁判所に審判（法定後見の開始を含めた、裁判所による意思決定）を申し立てるのではなく、「第三者代弁人」に意見を求めることによって、地方自治体は本人の「ベスト・インタレスト」に適うと考えたサービスを提供することができる。すなわち、前述の5条に規定された免責を受けるための実質的要件として、第三者代弁人への助言依頼が利用されるのである。その結果、身上監護をめぐるケースが裁判所にまで達するのは、極めて意見の対立の激しいものに限られるであろう。ただし、2007年精神保健法の改正およびヨーロッパ人権裁判所の判決を受けて、「収容 (detention)」に関する要件は加重されている。

III 調査研究結果のまとめと所感

1 本研究会の概要

(1) 本研究会の背景と目的

近年、日本成年後見法学会では、厚生労働省の補助事業として、市町村における権利擁護のあり方を主題とした研究会を継続的に組織し、地域における権利擁護システムとしての成年後見制度の活用をめぐる研究を続けてきた（その中心テーマは、平成17年度「全国自治体における権利擁護」、平成18年度「市民後見人とバックアップ組織の有り方」、平成19年度「身上監護の考え方」であった）。本研究会もまた、この流れを受け、従来の研究成果を集約すべく組織され、平成21年度厚生労働省補助事業として実施されたものである。

我々は、上述した従前の研究を通じて、成年後見制度の利用促進に際して、①成年後見制度に関する相談・申立支援機能や成年後見人の活動支援機能等を併有する後見支援組織の存在が地域における権利擁護の促進にきわめて有益であること、および、②これら後見支援組織に対する国や基礎自治体等による（経済的支援を含む）公的支援が喫緊の政策的課題であることなどを明らかにしてきた。

本研究会では、これらの研究成果を踏まえたうえで、将来における日本型公的後見制度の確立を視野に入れたうえで、地域社会における成年後見活用に際しての行政（とりわけ基礎自治体）および後見支援組織の役割と、両者の機能的連携に関する具体的な提言につなげていくことを主目的として、自治体等へのヒアリング調査とその分析を行うことを目的に掲げた。

(2) 研究の実施方法と社会に向けた研究成果の公表

(ア) ヒアリング調査

(A) ヒアリング調査の目的と特徴

本研究会では、先の研究目的を踏まえ、まず研究の第一段階として、7名の委員からなる調査ワーキンググループを組織し、平成21年8月から22年1月にかけて、全国15カ所の基礎自治体、および、当該自治体において活動中の公的性格の強い後見支援組織11団体を対象に、現地訪問によるヒアリング調査を精力的に行った。

ヒアリング調査の目的は、先述の研究会の目標を踏まえて、主として、①「成年後見制度の運用における基礎自治体の役割の明確化」、②「地域における後見支援組織の役割の明確化」、③「日本型公的後見システムの構築に向けた方向付け」、④「地域社会における成年後見ネットワークの再構築（地域権利擁護システムへの位置づけ）」の4点を図ることに置かれた。また、これらの目的を達成するために必須の人材として、調査ワーキンググループには、研究者、弁護士、社会福祉士等に加えて、現役の自治体職員2名に参加を仰ぎ、行政側の視点からのピアレビューを取り入れるとともに、特に基礎自治体の予算面、人事面等に関して、現実的な分析を加えてもらった。

(B) ヒアリング調査の対象

具体的な訪問先は、以下のとおりである。まず基礎自治体として、①福岡県大牟田市、②同北九州

市、③大阪府大阪市、④同豊中市、⑤兵庫県宝塚市、⑥三重県四日市市、⑦同津市、⑦愛知県東海市、⑧同知多市、⑨東京都世田谷区、⑩同品川区、⑪同町田市、⑫同武蔵野市、⑬宮城県仙台市、⑭福島県郡山市である。

さらに後見支援組織として、①一般社団法人北九州成年後見センターみると、⑤権利擁護・市民後見センターらいと（北九州市社会福祉協議会）、⑥大阪市成年後見支援センター（大阪市社会福祉協議会）、⑦NPO 法人宝塚成年後見センター、⑧NPO 法人知多地域成年後見センター、⑨世田谷区成年後見支援センター（世田谷区社会福祉協議会）、⑩品川成年後見センター（品川区社会福祉協議会）、⑪福祉サポートまちだ（町田市社会福祉協議会）、⑫財団法人武蔵野市福祉公社、⑬NPO 法人ぬくもりの里せんだい・みやぎ成年後見支援ネット、⑭仙台市成年後見総合センター（仙台市社会福祉協議会）である。なお、ここに「後見支援組織」とは、地域において、法人後見人、法人後見監督人等の後見活動や、地域で活動する組織外の後見人等に対する支援活動等を担っている、公益性の高い組織を指す。これらの組織は、それぞれの地域において自生的に成立してきた経緯をもつこともあり、その法人としての形態（法人格の取得形態）は、NPO 法人、社会福祉法人（社協）、一般社団法人、財団法人（福祉公社）等、きわめて多様である。

これら調査対象の選定にあたっては、①「地域性」に加えて、当該地域における成年後見の普及度合いと後見支援組織の活動との関連性を分析するために、②「当該自治体区域における後見支援組織の有無」を基準に据えた。そこで、自治体については、北海道・東北、関東、中部、関西、九州の各地区から、それぞれ複数（後見支援組織のある自治体とない自治体）を選択した。また、後見支援組織については、現状の自生的組織の多様性を再検証するために、可能な限りバラエティに富んだ組織形態（法人格の取得形態）の団体が含まれるように配慮した。

（イ） 調査結果の分析と報告書の作成

本研究会では、ヒアリング調査活動と一部並行しながら、調査票の作成、調査結果の分析、および、調査結果を踏まえた報告書の作成等を行うために、3回の調査ワーキング委員会および2回の委員会（うち1回は委員以外の学会理事等から広く意見を聴取するために開催された後記円卓会議）を開催し、集中的な討議を行った。こうしたヒアリング調査の具体的な分析結果や委員会における討議の成果等については、後述のほか、本報告における各委員の論稿に詳しくまとめられている。ただし、意見にわたる部分は、各委員の個人的な所感であり、本研究会の総意を示すものではない（この点は、本稿も同様である）。

（ウ） 研究成果の公表

本研究会では、成年後見制度を地域権利擁護システムの一つとして活用することの意義を広く社会に訴えていくために、研究成果を積極的に社会に向けて発信し、一般市民はもとより、基礎自治体関係者等を啓発していくことがきわめて重要であると考えた。そこで、研究成果の総まとめとなる本報告書の作成に加えて、学会外部の有識者を多数招き、研究成果の公表と外部の視点からの意見聴取を目的とした「市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会円卓会議」（平成22年2月28日：ホテルフロラシオン青山）を開催した。同会議では、有識者等から本研究会の調査結果や委員からの意見に関して活発な建設的意見が出されるとともに、参加有識者の全員から研究会の成果に対する基本的な賛同を得ることができた。

2 「成年後見制度の運用における基礎自治体の役割の明確化」についての検討

(1) 検討のポイント

ヒアリング調査および報告書作成過程における討議を通じ、現状における基礎自治体の役割に関して、次の4つのポイントが浮かび上がった。

第1は、基礎自治体関与の正当性に対する認識共有の未確立である。成年後見が基本的に私法（民法、任意後見契約法）に基礎をおく制度であることや、民法学上の通説が成年後見を有資産者のための財産管理制度であると位置づけていることなども手伝ってか、基礎自治体が公費を投入して成年後見の運用に積極的にかかわること（より端的に言えば、成年後見が行政の本来的業務の一つであるということ）について、より明確な根拠づけを求めている自治体が少ないようである。

この点については、現在の成年後見が、その運用上はもとより、法制度上も含めて、低所得ないし無資産の判断能力不十分者等を利用対象者に含めた社会保障的性格をもつ制度（判断能力不十分者のためのより包括的な地域権利擁護システム）として機能していること、したがって、少なくとも公費による成年後見制度利用支援等が行政の役割であること（いわゆる「成年後見の社会化」）を、あらためて確認しておくことが重要であろう。たとえば、厚生労働省の成年後見制度利用支援事業による申立費用・報酬助成は、文字どおり、生活保護受給者を含む低所得者層に対する公費による利用支援制度であり、成年後見の社会保障的性格を前提としたものといえる。また、法律上も、高齢者虐待防止法第9条2項、第27条、第28条等の諸規定は、成年後見を虐待防止への対抗手段として位置づけ、市町村長申立ての義務づけを行うなど、基礎自治体による成年後見制度の利用促進を図っているほか、生活保護法81条（後見人選任の請求）は、「被保護者が未成年者又は成年被後見人である場合において、親権者及び後見人の職務を行う者がいないときは、保護の実施機関は、すみやかに、後見人の選任を家庭裁判所に請求しなければならない」と規定しており、生活保護受給者による成年後見の利用可能性を当然に想定しているとみることができる。

第2は、基礎自治体間における温度差の拡大である。たとえば、現行制度上における基礎自治体の重要な法的機能である市町村長申立ての件数は、当該基礎自治体による成年後見活用状況に関する客観的な指標の一つであると解されるが、本研究会によるヒアリング調査によれば、この点について自治体間に大きな数値上の格差が見られること、および、この格差が自治体の人口規模や地域の高齢化率などの成年後見利用に対する客観的ニーズの指標に、必ずしも正比例しているわけではないことなどがうかがわれた。申立件数の少ない自治体の多くは、その理由を地域におけるニーズの不在に求めているが、同規模の自治体間にも格差がみられることを考えると、地域における啓発の遅れなどに起因する潜在的ニーズの掘り起こし不足の可能性についても慎重に検証していく必要があると思われる。

なお、こうした市町村長申立てに関する基礎自治体間の格差拡大の動向は、我々のヒアリング調査とほぼ同時期に行われた、リーガルサポートによる全国アンケート調査によっても裏づけられている。同調査報告書（平成21年10月15日付け、社団法人成年後見センター・リーガルサポート「地域支援事業実施に関する実態調査 結果報告書」）によれば、平成17年度から19年度の3年間の累計で、市町村長申立件数が0と回答した自治体が196存在する。さらに驚くべきことに、そもそも市町村長申立て

の前提となる申立要綱自体が未整備であると回答した基礎自治体も188(回答のあった自治体の25.6%)にのぼっている。

第3は、基礎自治体内の啓発強化の必要性である。ヒアリング調査の結果、成年後見の活用に積極的な先進的自治体においては、高齢・障害等、成年後見に直接関連する部局の担当職員だけではなく、たとえば税務関連の担当部局等、自治体内の他の部局職員等を含めて、成年後見の意義を深く理解されている職員が多いという印象を受けた。特に重要なのは、「成年後見制度の活用は自治体にとっても有益である」との認識が職員間に広く共有されていることが、利用支援事業への予算づけを含め、自治体による成年後見活用を後押しする大きな要因にもなるという点である。たとえば、成年後見人による障害年金等の受給調整や預金の適切な管理などを通じて、利用者が生活保護の状況を脱したり、さらには納税負担が可能なまでに資産状況が回復したというケースは珍しくない。また、成年後見人の努力により、近隣住人等とのトラブル（たとえばゴミ屋敷問題等）が解消し、自治体の労力が軽減した事例なども報告されている。

もとより、成年後見の活用は利用者の利益のために行われるものではあるが、こうした成年後見のもつ自治体にとってのメリットを明示することも、自治体による成年後見活用のインセンティブとして有意義であるように思われる。従来、成年後見の啓発活動は主に一般市民に焦点を当てて実施されてきているが、市町村長申立ての要綱すら未整備であるような成年後見活用に消極的な自治体に関しては、むしろ自治体の職員（それも、成年後見の運用には直接かわらない部署の職員）を対象とした啓発こそが有効な処方箋になるのではないかと考える。

第4に、「やむを得ない措置」活用に対する過度の消極姿勢に対する懸念である。周知のように、近年の一連の社会福祉基礎構造改革に伴い、社会福祉サービスの提供方法は原則的に契約方式に転換された（いわゆる「措置から契約へ」）。わが国の社会福祉システムを利用者の自己決定を尊重した利用者本位の制度へと組み替えようとする、この方向性は、もとより強く支持することができる。しかし、後に詳細に触れるように、行政の独自機能という観点からは、強制力を伴い即効性のある措置の適正な活用は、判断能力不十分者の権利擁護にあたって、なお一定の重要な意義を有しているといっていだろう。実際、法律上も「やむを得ない措置」（老人福祉法10条の4、11条）という形式を残している。

ところが、ヒアリング調査の結果、かつての措置一辺倒に対する反動もあってか、少なからぬ自治体が措置発動について消極的な姿勢を示しており、近年一度も措置を利用したことがないという自治体すらあることが判明した。また、この結果、現在の担当職員にまったく措置発動の経験がなく、措置利用の適否に関する判断スキルが自治体内において十分に継承されていかないうちもあることが指摘されている。こうした事情は、自治体の措置活用に対する消極性をますます加速させていくことにつながりかねず、成年後見の活用と連動した的確な措置の利用について、一定の対策が必要ではないかと思われる。

(2) 研究会における検討

(ア) 総論

以上のポイントを踏まえたうえで、本研究会では、以下の三つについて検討した。なお、検討にあたっては、①「原則として、既存の制度を前提に、その機能を強化する方向で議論すること」、②「(法

人後見人、専門職後見人を含め）私人の成年後見人では担えない行政の独自機能に焦点を当てること」、③「社会保障的性質を併有する成年後見制度利用に関するナショナル・ミニマムを確立すること（基礎自治体間の極端な格差を解消すること）」を基本的なスタンスに据えた。

（イ）市町村長申立ての積極活用

現行法における基礎自治体の重要かつ独自の役割としては、まず老人福祉法第32条等が規定する市町村長の申立権がある。しかし、既述のように、その活用状況には基礎自治体間においてかなりの温度差があり、この解消を図るためにも、市町村長申立権の積極活用に向けたインセンティブを調達する必要があると思われる。この点については、すでに成年後見法学会の制度改正委員会から運用活性化に関する提言が公表されているが、本研究会でも、まずはこうした運用改善の取り組みが重要であることが再確認された。

しかし、さらに進んで、基礎自治体により強力な動機づけを与えるためには、市町村長申立てにかかわる現行法を改正し、申立てを、市町村長の単なる権利ではなく、親族等に適切な申立人候補者がいないなど、一定の要件下ではむしろ市町村長の義務であることを、文言上、明確に示すことが望ましいのではないかという考え方もあるところである。

（ウ）市町村長申立て・報酬助成等、行政手続の適正化指針となる全国統一マニュアルの作成

上記の市町村長申立義務化の議論は、成年後見制度のもつ社会保障的性格を認め、行政が、いわば成年後見活用の最後の砦として、成年後見運用に一定の責任をもってかかわっていくべきであるという理念を前提としている。このように、成年後見を社会保障のシステムとして組んでいく以上、成年後見の活用状況について、一定のナショナル・ミニマムを確立し、基礎自治体間に現存する極度の温度差を解消していく必要が生じてくるだろう。

このための具体的な方策として、市町村長申立てや、あるいは利用支援事業に基づく報酬助成等、現行制度上、行政の役割として公認されている成年後見関連業務に関する適正化指針となる全国統一マニュアルの作成が望ましいとの考え方もある。たとえば、一部の先進的自治体では、市町村長申立て判断の適正化を図るために、地域の専門職後見人等を含めた第三者委員会を設置している例なども見受けられた。市町村長申立ての可否を公正に判断するためには、従前の事例との整合性や後見開始の必要性等を評価する実務的・専門的知識等が必要と解されるが、頻繁な人事異動を伴う日本型の基礎自治体においては、こうした高度の専門性を有する判断スキルの継承には一定の工夫が必要であるとも思われ、メンバーの専門性を担保できる第三者委員会の活用は有効な対策の一つといえるだろう。他方、先進的自治体の多くが、後述する地域の後見支援組織を活用して、市町村長申立て事務の一部について外部委託を行っていたが、その委託事務の内容についてはバラツキもあり、適正な外部委託の方法等については、さらに詳しい実態調査を踏まえた検証手続が必要であるように感じられた。このように、マニュアルの具体的内容の各論については、なお慎重な議論を要するものと思われるが、現存する自治体間の格差拡大を防止するという観点からは、全国統一マニュアルの作成を通じた、運用面におけるナショナル・ミニマムの早期確立という方策もあり得よう。

（エ）成年後見との連動性を視野に入れた「やむを得ない措置」の実施

既述のとおり、本研究会では、社会福祉基礎構造改革による福祉サービス提供の契約化の流れは堅持すべきという前提のもと、しかし措置を完全に切り捨てるのではなく、サブシステムとしての措置の的確な運用を図るべきであるとの結論に達した。より具体的には、判断能力不十分者に対する福祉

サービスの提供は、契約支援システムである成年後見制度を中核においたうえで、これとの連動性を確保しつつ、措置の実効性ある有効活用に対する工夫を模索すべきではないかという見解に集約された。

この背景の一つには、ヒアリング調査を通じて、「市町村長申立事案における申立準備から後見発動までのタイムラグの手当ての必要性」という課題が浮かび上がってきたことがある。市町村長申立てのニーズに関する第一報が当該自治体にもたらされてから、親族調査や行政内部の決済手続等を経て、実際に家庭裁判所への申立てが行われるまで、一般に2カ月から3カ月程度の時間を要することは、今回のヒアリング対象となった基礎自治体すべてが異口同音に証言している。通常、審判申立てから審判開始による成年後見人選任までについても、同様に2カ月から3カ月程度の時間を要するため、結局、成年後見人による支援が正式に開始されるまでには、行政への一報から半年近くかかってしまうことが珍しくないわけである。いうまでもなく、たとえば虐待対応のために成年後見が活用されようとしている場合などには、虐待者からの分離等、一定の緊急対応が求められることがあり得るわけだが、少なくとも申立てが実際に行われるまでは、審判前の保全処分による対応も不可能であり、成年後見人（ないしその候補者）が正式ルートで問題に対処することはできない。したがって、こうしたケースでは、いったん措置の適正な発動を通じて暫定的な緊急対応を行ったうえで、成年後見による支援へと移行させていくというプロセスが望ましいと思われる。

こうしてみると、「やむを得ない措置」の的確な実施に向けた何らかの方策が必要ではないかと思われる。この点については、たとえば2段階のステップも考えられるところである。まず第一に、現存する老人福祉法上の「やむを得ない措置」に対して、すべての基礎自治体が的確かつ有効な運用ができるように、モデル要綱を作成する。さらに、次のステップとして、現在立法が進められている障害者虐待防止法なども視野に収めたうえで、わが国における「やむを得ない措置」制度の総合的な体系化（契約化の手法に基づく利用者意思の尊重を目指した現行システムのサブシステムとしての体系化）とその的確な運用のための整備に取り組んでいくことが考えられよう。

3 「地域における後見支援組織の役割の明確化」についての検討

(1) 検討のポイント

ヒアリング調査および報告書作成過程における討議を通じ、現状における後見支援組織の役割に関して、次の三つのポイントが浮かび上がった。

第1に、後見支援組織の存否による地域の成年後見活性化度合いの偏差である。地域における準公的な後見支援組織（ここでは、基盤は民間だが、種々の形態での公費投入等、地域の基礎自治体との密接な協調関係がある組織を指す）の存在と当該地域における成年後見の活用状況との関係性は、本研究会における最大の関心事の一つであったが、今回のヒアリング調査から判断する限り、両者には強い関係性があるという印象をはっきりと得ることができた。調査対象となった後見支援組織のある地域のすべてにおいて、後見支援組織と当該地域の基礎自治体との間には緊密な信頼関係が醸成されており、成年後見制度の啓発・相談事務、市町村長申立事務の一部、地域における市民後見人の養成事務等、成年後見に関連する種々の事務が、行政からの委託の形態等を通じて（つまりは一定の公費支出を伴って）、後見支援組織に依頼されていた。また、これらすべての自治体が後見支援組織の機能

を高く評価しており、予算等の制約が許す限り、今後も後見支援組織への支援を維持・強化していきたいと回答している。この背景には、高度の専門性と多様性を有する地域における成年後見支援活動の実施にあたっては、人事異動等の制約を受けない民間の後見支援組織のほうがスキルの蓄積等において行政よりも適任であるという、基礎自治体側の判断が強く働いているようである。

さらに、地域における成年後見ネットワークの中核的機関として、行政を含む関連諸団体（家庭裁判所、地域包括支援センター、障害者生活支援センター、法テラス、弁護士会・司法書士会〔社団法人成年後見センター・リーガルサポート〕・社会福祉士会等の関連専門職能団体、社会福祉協議会など多数）との連携活動機能（地域における成年後見ネットワークの事務局機能）を、多くの自治体が後見支援組織の重要な役割として指摘していた。こうした連携活動や地域での成年後見関連活動（法人後見人としての活動や地域における本人申立ての支援活動等、幅広く含む）を成年後見支援組織が積極的に遂行していくことを通じて、当該地域における成年後見ニーズの掘り起こしが強力に推進され、地域の成年後見活動がますます活性化していくという連鎖反応が、後見支援組織の存在する多くの地域でみられる一般的な現象のようである。たとえば、ほとんどの後見支援組織は当該地域における成年後見に関する相談窓口として機能しており、一般市民からの相談も含めて、地域の成年後見ニーズに関する情報がそこに集約されている。また後見支援組織の多くが、市町村長申立ての一部事務を受託しているため、集約されたニーズのうち、市町村長申立ての必要性に関する一次的なスクリーニングを行うことも可能となっており、本人申立てや親族申立ての支援、市町村長申立てへのつなぎ等、ケースに応じた的確な支援活動を実施することによって、地域の成年後見ニーズをあまねく効率的に具現化していくことができる。このように、地域における後見支援組織の存在は、当該地域の成年後見活動活性化の重要な要素として位置づけられるものと思われる。逆に言えば、適正な後見支援組織を欠く地域との間の格差がますます拡張していくおそれがあるといえ、こうした地域でも自発的・自生的な後見支援組織を誕生させていくための環境整備が、政策レベルで求められのではないだろうか。

第2に、特定の後見支援組織への機能集中による機能不全問題（オーバー・フロー現象の顕在化リスク）である。ヒアリング調査に基づく分析の結果、現存する後見支援組織は、非常に多種多様の成年後見関連業務を、それぞれの地域において担っていることが判明した。私見によれば、大きく言って後見支援組織による活動は、「後見実施機能」と「後見支援機能」の二つに分解できる。前者の後見実施機能とは、文字どおり地域において、実際に成年後見人等として直接に活動することを指し、①後見活動と②後見監督活動の二つを含む。他方、後者の後見支援機能とは、組織外部の後見人等（地域の親族後見人等、専門職後見人等）の活動を支援するなど、地域における後見活動を側面的に支えて、これを活性化させる活動を指す。具体的には、③組織外部の後見人等支援活動（申立支援活動、後見人等の活動支援の双方を含む）、④市民後見人、後見支援員等の養成活動、⑤地域における成年後見の相談活動（相談窓口機能）、⑥地域における成年後見の啓発活動、⑦後見関係機関との連携調整活動（地域における後見ネットワークの事務局機能）等がある。

問題は、こうした種々の役割を、通常は地域に唯一の後見支援組織が一手に引き受けている例が多いという点にある。現状の後見支援組織は基本的に民間ベースの法人であり、スタッフ数や経済的基盤の面でいえば、むしろ脆弱というべきものが少なくない。しかも、こうした後見支援組織は地域における後見の最後の受け皿（セーフティー・ネット）として、支援に時間と手間のかかる、いわゆる困難事案を中心に活動している場合が多く、現状の組織規模を前提とする限り、法人後見人としての

引受け可能上限が近いと回答した組織が大半である。つまり、これらの後見支援組織に対して、今後何らかの積極的な支援策がとられない限り、後見支援機能に関するこれ以上の役割集中はもとより、中核というべき後見実施機能についても、活動限界に達し、ひいては地域における後見のセーフティー・ネット全体が崩壊するリスクを孕んでいるというべきであろう。

第3に、後見支援組織の経済的脆弱性の問題である。後にやや詳しく触れるが(4(2))、現行法上の法定後見人に対する費用・報酬体系はきわめて粗雑かつ不透明である。さらに、現状、後見支援組織の後見活動に対して直接的に助成等の経済的支援を行う仕組みは、国レベルの制度としては存在していない(唯一、成年後見制度利用支援事業の活用による一般的な申立費用および報酬の助成があるのみである)。こうした事情も手伝い、ヒアリング調査の結果等によると、後見支援組織の年間予算(運営費)のうち、後見報酬によって賄うことができるのは、せいぜい5割から6割程度にすぎないというのが、一般的な状況のようである。逆に言えば、後見報酬以外の安定した収入源が確保できない限り、多くの後見支援組織は直ちに財政破綻を来すおそれがあるということになる。しかし、ここで留意しなければならないのは、民法第847条第1項第3号が「破産者」を後見人の欠格事由として挙げているため(同条は保佐人等にも準用される)、後見支援組織である法人が破産した場合、その時点において担当している全事案について、後見人等としての資格を当然に消失してしまうことである。この場合は、家庭裁判所が各事案について、新たな後見人を追加選任することになるが、後見支援組織が担当している件数が多いこと、および、後見支援組織が担当している事案の多くはもともと地域において他に引き受け手がないものであることを考えると、全事案について早期に追加選任を実行することは現実問題としてきわめて困難であることが予想される(また、仮に追加選任自体が可能であったとしても、支援者の突然の交替が利用者の精神面に与えるダメージは決して小さなものではないことも忘れるべきではないだろう)。こうしてみると、後見支援組織の経営基盤を安定化させる政策的対応の検討が必要な状況にきているように思われる。

(2) 今後の検討課題

本研究会において議論された今後の検討課題について、簡単な紹介をしておく。

第1は、後見支援組織の機能分化の問題である。既述のように、後見支援組織の現状での役割は、大きく言って、後見実施機能と後見支援機能に区分することができるが、将来的な制度設計としては、両者の機能を単一の組織が行うのではなく、それぞれ別の組織が担当するという方式が検討されてもよいのではないかということである。たとえば、後見実施機能は地域における複数の民間組織が担い、後見支援機能は基礎自治体が自ら引き受けるというように、機能分化による官民協働体制という方式もあり得るかもしれない。

第2は、後見支援組織の地域における適正配分(人口比等)の検討の必要性である。一般に先進国における成年後見ニーズは人口の1%程度といわれるが、各地域において、こうしたニーズが完全に掘り起こされた場合に備えて、親族後見人、専門職後見人、市民後見人、後見支援組織による組織的後見等が、それぞれの程度の割合を担うのかを明らかにし、そのうえで、地域にどの程度の規模の後見支援組織がいくつ必要なのかを検討していくことが、今後は必要になるのではないと思われる。この場面では、たとえば地域包括支援センター等の適正配置に関する従来の議論なども参考になるかもしれない。

第3は、「支援者を支援する」という視点の重要性である。既述の後見支援組織の課題に限らず、現状のわが国における成年後見制度全般に及ぶ問題点として、支援者である成年後見人等を支援するためのシステムが圧倒的に不足しているということを指摘できる。背後にリーガルサポートやばあとなあといった専門職能団体による後見支援組織をもつ、一部の専門職後見人を除けば、わが国の成年後見人等は孤立したまま、大きな責任を自己負担して、活動しているというのが実情である（語弊を怖れずにいえば、この意味で、わが国の成年後見人らは、「支援者」というよりも「管理責任者」という色彩を社会から色濃く与えられている）。しかし、今後は支援者を支援する環境整備の視点が、政策論として重要視されていくべきように思われる。

4 「日本型公的後見システムの構築に向けた方向付け」についての検討

(1) 検討のポイント

ヒアリング調査および報告書作成過程における討議を通じ、日本型公的後見システムを構築していくうえで、次の二つのポイントが浮かび上がった。

第1は、そもそも現状のわが国において、公的後見の意義と機能に関する共通理解が未確立であるという点である。この点では、既述のように、まずは成年後見の社会保障的性質を明確に位置づけたうえで、少なくとも、地域社会における成年後見の最後のセーフティー・ネットとして、行政が何らかの役割を果たすべきであるという共通理解を早期に確立していくことが重要であろう。そして、そのうえで、行政（国および地方自治体）が果たすべき役割について、親族後見人、専門職後見人、市民後見人等との棲み分け（役割分担）を討議しつつ、わが国の成年後見制度全体の体系を再構築するという視点から、日本型の公的後見システムを構築していくことが望ましいように思われる。

なお、従来の議論の中で公的後見の独自の意義として指摘されてきた要素には、①「低所得者層に対する後見利用可能性の担保」と、②「困難事案対応（後見の担い手面での最後の砦としての役割）」という二つの異なる機能があるのではないかという指摘がある。そして、このいずれについても、現状わが国に公的後見システムが存在していないことから、いわゆる「プロボノ型専門職後見人」や、今回の調査対象である後見支援組織などが、事実上、その役割を肩代わりさせられているのではないかとこの疑問が提起された。そのうえで、まず前者に焦点を合わせて、議論を練り上げていくことが必要ではないかという意見が出された。

そこで、第2のポイントとして浮上したのが、国による成年後見制度利用支援事業の活用状況をめぐる問題である。今回のヒアリング調査の中で、現行の利用支援事業が基礎自治体にとっては必ずしも使い勝手の良い制度ではなく、その利用を今後さらに広げていくためには、なお改善の余地があるのではないかとこの意見もあった。さらに、これと表裏の問題として、今回のヒアリング調査の中でも、特に積極的に行政と地域の後見支援組織とが連携して活動している先進的な基礎自治体では、後見支援組織の運営費補助等を含めた地域の成年後見利用支援にあたって、その財源を国の利用支援事業に求めるのではなく、基礎自治体の独自財源を当てたり、都道府県レベルの事業（東京都の「成年後見活用あんしん生活創造事業」等）を活用しているケースが非常に目立った。今回の調査ではサンプル数が限られているため断定はできないものの、仮にこうした状況が、今後より一般化していった場合

には、成年後見利用をめぐる地域間格差がさらに拡大していくことにもなるだろう。

なお、本研究会では、日本型公的後見のスキームについても、濃密な討議が交わされた。

まず、「基礎自治体による法人後見人就任〔行政直轄型公的後見〕の可能性」が検討された。この点については、地方自治法2条1項（「地方公共団体は、法人とする」）等の理論的な正当化根拠の指摘もあり、将来的な政策論としては十分検討に値するものの、日本型の行政人事システム（頻繁な人事異動等）に伴う支援者の継続性担保の難しさや、行政区域外での活動制約をめぐる問題（利用者の施設入所に伴い住所地が変更された場合などの問題があろう）が指摘されたほか、そもそも基礎自治体の本来業務との整合性（一人の市民の法定代理人としての活動の適否等）に関する本質的な議論を行う必要があり、現時点で直ちに基礎自治体を法定後見人として選任することを家庭裁判所に求めることは、現実問題としては非常に困難であろうとの結論に達した。

そこで、当座の議論の焦点は、「後見支援組織に対する公的支援を通じた間接型公的後見システム運用の可能性」に当てられることとなった。具体的には、既存の準公的な後見支援組織に対する公的な経済的支援の枠組みを強化していくことによって、まずは間接的な形での公的後見のスキームを構築していこうということである。もっとも、公的資金を導入する以上、その投入基準は公正かつ明確なものでなければならない。また、税金を投入するにふさわしい一定の資質を保有した組織であることを担保するために、たとえば認証手続等を立法を通じて確立しておくことも想定される。他方で、こうした認証手続等は現存する準公的な後見支援組織を、できる限り取り込める柔軟性を持ったものであることが望ましいとの要望もある。たとえば、後見支援組織の法人格の取得形態については、現状ある多様性（社協型、NPO型、公社型等）をそのまま容認できる仕組みであることが好ましい。また、もう一つの重要な視点として、こうした認証手続等を行うとすれば、「支援の自発性（自生的組織化）」を担保できるものであることが必要であるように思われる。今回のヒアリング調査の対象となった後見支援組織の沿革は多種多様であるが、重要な共通点として、地域において自発的・自生的に出現してきた自生的組織であるという点がある。そして、まさにこの事実こそが、これらの組織が地域の独自性（独自のニーズ）にうまく適応しながら、地域のコミュニティの中で実効的に活動できていることの背景にあるように思われる。一般に、認証手続等のスキームには一定の形式性・画一性が必然的に内在するため、こうした対象組織の自発・自生性や多様性を同時に尊重していくことは必ずしも容易ではないと思われるが、「自生的後見支援組織の活動環境整備」という、この視点は今後の政策論にあたって、きわめて重要な意義をもつのではないだろうか。

（2）後見報酬算定基準の明確化の重要性

以上のポイントを踏まえたうえで、本研究会では、「日本型公的後見システムの構築に向けた方向付け」に関連して、次のように、後見報酬算定基準の明確化・透明化の重要性を指摘し得ると考える。なお、ここでも、①「原則として、既存の制度を前提に、その機能を強化する方向で議論すること」、②「社会保障的性質を併有する成年後見制度利用に関するナショナル・ミニマムを確立すること（基礎自治体間の極端な格差を解消すること）」を基本的なスタンスに据えている。

後見報酬については、現行の法定後見制度は民法の家族法上にその主たる法的基盤を置いていることもあって、法定後見は原則無償とされている（つまり、民法は、暗黙のうちに、法定後見の理念型を近親者による無償労働として位置づけているように思われる）。例外的に報酬が付与される場合

も、その額はもとより、付与の是非まで含めて、家庭裁判所が事後評価の形（後払い方式）で専権的に判断する事項となっている（民法第862条）。こうした後見報酬に関する現状の制度設計は、基礎自治体による成年後見制度利用支援事業の活用にとって、少なからぬ障碍となっている。まず一つには、家庭裁判所による報酬付与決定と基礎自治体による利用支援事業に基づく報酬助成決定とが、うまくかみ合わない可能性がある点である。民法上、後見報酬は利用者の資産から拠出することになっているため、一般に家庭裁判所は利用者の資力が乏しい場合には後見報酬を認めない傾向にある。他方、利用支援事業による報酬助成は、家庭裁判所による報酬付与決定を受けてはじめて行われるべきことになるので、家庭裁判所が利用者の無資力を理由に報酬付与を否定してしまうと、そもそも助成のしようがないということになってしまう。しかし、いうまでもなく、これでは低所得者の利用支援を目的とした報酬助成制度の意味がない。一定の資力を有する者については、民法の原則どおり、自らの資産から後見報酬を拠出すべきなのであって、税金を原資とする公的な報酬助成は、あくまでも自らの資産では後見報酬を支払えない者のみを対象とすべきだからである。結局、この場面での家庭裁判所と基礎自治体の両すくみを回避するためには、両者が協調し、家庭裁判所による報酬付与決定の前にまずは基礎自治体が報酬助成の可能性を内示し、助成の存在を前提に家庭裁判所が報酬付与を決定するという形にせざるを得ない。しかし、残念ながら現在でも、すべての地域でこうした協調関係が成立しているわけではないと言われており、これが、成年後見制度利用支援事業のうち、報酬助成の活用が少ない一因になっているとも指摘されている。

また、より一般的な問題として、利用支援事業によって報酬助成を行おうとする基礎自治体にとっては、そもそも現状のようなきわめて不透明な報酬決定システムのもとでは、当該年度において報酬助成に要する正確な予算の見通しを立てることが難しく、いきおい予算組みに対して慎重にならざるを得ないという側面がある。成年後見制度利用支援事業を活用している自治体でも、報酬助成までは行っていないというケースは珍しくないが、こうした事情もその一因に数えられるようである。

そこで、本研究会としては、成年後見制度利用支援事業のさらなる活性化を図るために、家庭裁判所による後見報酬算定基準の明確化・透明化を図られる必要があることを指摘したい。具体的に言えば、まずは、現状においてどのような基準で報酬額の算定をしているかについて、家庭裁判所による情報開示を求めたい。また、今回のヒアリング調査を含めて、後見実務の現場からは、審判官ごとに報酬算定基準が異なっているのではないかと疑念が多く提起されている。実際、今回のヒアリング調査においても、後見業務の質と量はほぼ同じであるにもかかわらず、審判官や書記官等の人事異動に伴って、付与される報酬額が大きく変動したことがあるという報告が、法人後見活動を行っているほとんどの後見支援組織から寄せられた。しかし、仮にこうした算定基準の属人性が事実として認められるのだとすれば、自治体による予算策定の前提となる報酬見込額の予測はさらに困難になるといえ、利用支援事業を活用して、安定的に報酬助成を行うことが非常に難しくなってしまうであろう。したがって、家庭裁判所による報酬算定基準の情報開示とあわせて、全国レベルでの後見報酬算定基準の統一化が必要ではないだろうか。

以上は現行法を前提とした運用レベルでの改善提言だが、より将来的な課題としては、ドイツにみられるように、後見費用と報酬について、法律によって、明確な基準を整備することも検討の遡上に載せていくことが望ましいのではないかとと思われる。

5 「地域社会における成年後見ネットワークの再構築」についての検討

(1) 検討のポイント

ヒアリング調査および報告書作成過程における討議を通じ、地域社会における成年後見ネットワークの再構築に関連して、次の三つのポイントが浮かび上がった。

第1に、基礎自治体（行政）と家庭裁判所（司法）との連携に関する点である。たとえば、市町村長申立てを適正かつ迅速に実施していくためには、市町村長の担当部局と家庭裁判所との間に密接な連携が必要となる。適任の第三者後見人候補者の確保（市町村長申立ての対象ケースは、近親者の中に申立てすら行ってくれる者がいない場合なので、後見人候補者は通常当然に第三者となる）や、当該事案における報酬付与および報酬助成の見通しなどについて、両者の率直な協議が必要になることが多いからである。しかし、ヒアリング調査の結果、地域によっては、両者の協力関係や情報交換等が必ずしもスムーズに機能しているわけではないことが判明した。その象徴的な例が、家庭裁判所主催の連絡協議会の形骸化である。ヒアリング調査の対象となった基礎自治体の中には、そもそも連絡協議会の存在自体を認識していなかったところすらあり、本来であれば、地域における成年後見ネットワークの中核機関の一つであるべき家庭裁判所の影が、非常に薄れてきていることが懸念される。

第2に、家庭裁判所の情報独占状態による、地域における親族後見人ネットワーク化の困難性に関する点である。既述のように、今後の成年後見運用をめぐる重要な政策課題の一つとして、支援者である成年後見人等を支援するシステム（ないし環境）の整備がある。そして、この面でもっとも重要な鍵を握るのは、親族後見人に対する適切な支援体制の整備といえる。本来であれば、選任後の親族後見人の支援は監督機関である家庭裁判所の役割である。しかし、周知のように、家庭裁判所の抱える慢性的なマンパワー不足のために、家庭裁判所による法定後見人の監督および支援は、累積的な成年後見利用件数の継続的な増加に伴って、残念ながら年を追うごとに形骸化してきている状況にある。こうした親族後見人の孤立化は不祥事の源でもあり、利用者の権利擁護の観点からも、地域の親族後見人を何らかの形で支援のネットワークの中に取り込み、その適正な後見活動を保障できるような環境整備を行っていく必要性はきわめて大きい。実際、今回のヒアリング調査の中でも、まだまだごく一部であるにすぎないものの、こうした問題意識をもって、自発的に地域の親族後見人支援やそのためのネットワークづくりに取り組もうとしていた先進的な自治体があった。しかし、当該基礎自治体に居住する利用者（成年被後見人等）と支援者（成年後見人等）の正確な情報を握っているのは、唯一、家庭裁判所のみであり、後見支援組織はもとより、基礎自治体ですら、こうした情報に公式にアクセスことはほぼ不可能である。この点からしても、地域における成年後見ネットワークを地域の親族後見人等も取り込んだ完全なものとしていくためには、家庭裁判所が主要なアクターとして、積極的にこのネットワークに参加していくことが必要となるのである。

(2) ネットワークにおける家庭裁判所の積極的な位置づけ

以上のポイントを踏まえたうえで、本研究会では、「地域社会における成年後見ネットワークの再構築」に関連して、地域における成年後見ネットワークへの家庭裁判所の積極的な位置づけを指摘したい。

Ⅲ 調査研究結果のまとめと所感

まず、最も重要なことは、地域における成年後見ネットワークの中の主要なアクターとして、基礎自治体と家庭裁判所を積極的に位置づけ、種々の面での両者の協力関係をより密接にしていくという点である。そして、このための有力な一つ的手段として、現在、ほとんどの地域において形骸化しつつある家庭裁判所主催の連絡協議会を再活性化させることが考えられる。こうした再活性化の刺激剤として、参加メンバーをより実質的な観点から選び直すことなども有益であろう。たとえば、現在開催されている連絡協議会について、行政側からの参加者が、実際に市町村長申立て等の実務を通じて、地域の成年後見活動に直接関与している基礎自治体の関係者ではなく、都道府県レベルの形式的な担当者であるというケースもあるという。しかし、こうしたネットワークを実効的に機能させるのであれば、地域の成年後見の運用実態を知悉している現場の担当者こそが、意見交換の主体としてふさわしいというべきだろう。

さらに、特に基礎自治体と当該地域の家庭裁判所とが、地域における成年後見ネットワークの構築に向けて積極的に協力体制を構築していくことが、地域全体の成年後見活動の活性化にとって、非常に大きな意味をもつものと思われる。そして、こうした協力体制構築の一環として、地域の親族後見に関する基礎情報等に関する共有体制の構築がはたして制度的に可能かどうかについても検討してみる価値はあるだろう。

いずれにせよ、近年ますます成年後見運用への関与について消極的になってきているように見受けられる家庭裁判所を、本来の役割ともいうべき、地域の成年後見ネットワークの主要アクターとして位置づけなおし、基礎自治体との実効的な協力体制を構築させていくことは、今後の重要な政策課題であるといえるのではないだろうか。なぜなら、権利擁護のシステムである成年後見制度は、すなわち人権擁護のシステムなのであり、そうである以上、そのネットワークの中核には司法機関である家庭裁判所が十分な存在感を持って、その座を占めるべきといえるからである。

(上山 泰)

〔資料〕「市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会」円卓会議

【実施概要】

■日時・場所：平成22年2月28日(日) 14時～17時 於・ホテルフロラシオン青山「はごろも」

■議事次第

- ◎開会／挨拶 司会 池田恵利子常任理事
- ◎座長挨拶 新井誠理事長
- ◎登壇者・報告者自己紹介 (登壇者等については下記参照)
- ◎報告
 - ① 基調報告：本調査研究会報告（報告者 上山泰委員（筑波大学教授））
 - ② 制度改正研究委員会報告（報告者 赤沼康弘副理事長）
 - ③ 高次脳機能障害に関する研究委員会報告（報告者 大貫正男副理事長）
- * 報告概要については、当日配付資料を添付
- ◎ディスカッション
- ◎座長まとめ

【登壇者・報告者等】

□登壇者

(敬称略、五十音順)

- | | |
|-------|---|
| 新井 誠 | 筑波大学法科大学院教授、日本成年後見法学会理事長・市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会座長 |
| 猪熊 律子 | 読売新聞東京本社社会保障部次長 |
| 関本紀美子 | 社団法人認知症の人と家族の会東京都支部副代表 |
| 星野 信吾 | 埼玉県富士見市長 |
| 堀田 力 | 弁護士・さわやか福祉財団理事長 |
| 松井美弥子 | 特定非営利活動法人宝塚成年後見センター理事長
社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会副理事長 |

□オブザーバー

(敬称略)

- | | |
|-------|------------------------------|
| 千葉登志雄 | 厚生労働省老健局高齢者支援課認知症・虐待防止対策推進室長 |
|-------|------------------------------|

□報告者

(敬称略、報告順)

- | | |
|-------|---|
| 上山 泰 | 筑波大学法科大学院教授、日本成年後見法学会理事・市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会委員（調査責任者） |
| 赤沼 康弘 | 弁護士、日本成年後見法学会副理事長・制度改正研究委員会委員長 |
| 大貫 正男 | 司法書士、日本成年後見法学会副理事長・高次脳機能障害に関する研究委員会副委員長 |

〔資料〕「市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会」円卓会議

◎円卓会議を終えて

各界からの貴重なご意見を踏まえ、平成22年10月の成年後見制度の世界大会に提言していきたいと考えている。内容的にみても、チャレンジablな点も多く、遠い目標、近い目標双方を掲げ、円卓会議登壇者、調査への協力者等すべての皆様に謝意を表し、日本の成年後見制度の発展と充実に關してあらためてご支援、ご協力をお願いしたい。

平成22年 3 月21日現在

●研究会委員名簿

(五十音順、◎印は座長、○はワーキング責任者)

委員名	所 属
◎新 井 誠	筑波大学法科大学院教授、日本成年後見法学会理事長
池 田 恵利子	社会福祉士、日本成年後見法学会常任理事
大 貫 正 男	司法書士、日本成年後見法学会副理事長
上 山 泰	筑波大学法科大学院教授、日本成年後見法学会理事
窪 田 俊 哉	久留米市役所健康福祉部長寿介護課課長
小 嶋 珠 実	池田後見支援ネット（社会福祉士・臨床心理士）、日本成年後見法学会理事
菅 富美枝	法政大学准教授、日本成年後見法学会幹事
高 木 粧知子	町田市地域福祉部福祉総務課、社会福祉士
千木良 正	弁護士・社会福祉士、日本成年後見法学会正会員

調査ワーキンググループ

池 田 恵利子	社会福祉士、日本成年後見法学会常任理事
○上 山 泰	筑波大学法科大学院教授、日本成年後見法学会理事
窪 田 俊 哉	久留米市役所健康福祉部長寿介護課課長
小 嶋 珠 実	池田後見支援ネット（社会福祉士・臨床心理士）、日本成年後見法学会理事
菅 富美枝	法政大学准教授、日本成年後見法学会幹事
高 木 粧知子	町田市地域福祉部福祉総務課、社会福祉士
千木良 正	弁護士・社会福祉士、日本成年後見法学会正会員

調査委託

財団法人日本総合研究所	坂本俊英調査研究部長・白紙利恵主任研究員
-------------	----------------------

事務局

田 中 敦 司	日本成年後見法学会事務局
---------	--------------

●平成21年度活動状況

平成21年

- 8月10日(月) 第1回調査WG委員会
- 8月24日(月) [調査] 大牟田市（および久留米市ほか筑後地区自治体との意見交換）
25日(火) [調査] 北九州市
北九州成年後見センター「みと」
権利擁護・市民後見センター「らいと」（社協）
- 10月19日(月) [調査] 豊中市
[調査] 宝塚市
宝塚成年後見センター
- 20日(火) [調査] 大阪市
大阪市成年後見支援センター（社協）
- 11月1日(日) [調査] せんだいみやぎ成年後見支援ネット
仙台市成年後見総合センター（社協）
- 2日(月) [調査] 仙台市
[調査] 郡山市
- 11月26日(木) [調査] 四日市市
[調査] 津市
- 27日(金) [調査] 知多市
知多地域成年後見センター
[調査] 東海市
- 12月4日(金) [調査] 世田谷区
世田谷区成年後見支援センター（社協）
- 12月5日(土) 第2回調査WG委員会
- 12月14日(月) [調査] 品川区
品川成年後見センター（社協）
- 15日(火) [調査] 町田市
福祉サポートまちだ（社協）

平成22年

- 1月19日(火) [調査] 武蔵野市
武蔵野市福祉公社
- 1月31日(日) 第1回本委員会（全体会）
- 2月13日(土) 第3回調査WG委員会
- 2月28日(日) 第2回本委員会（有識者を交えた円卓会議）
（以後、報告書まとめ作業）

※事務局会議は適宜開催

以上

平成21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

「市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会」
平成21年度報告書

発行日 平成22年 3 月31日

編 集 日本成年後見法学会市町村における成年後見制度の利用と
支援基盤整備のための調査研究会

発 行 日本成年後見法学会

〒150-0013 東京都渋谷区恵比寿3-7-16

株式会社民事法研究会内

TEL 03-5798-7239 FAX 03-5798-7278

<http://www.jaga.gr.jp/> Email: j_jaga@nifty.com
