

第4章 地域の権利擁護体制あり方検討会からの提言

1 市民後見人のあり方について

(1) 市民後見人養成研修について

平成23年6月に老人福祉法が改正され、法では、市町村の努力義務として、市町村長による後見等の審判請求が円滑に実施されるよう後見等に係る体制の整備を行うことが規定（老人福祉法第32条の2第1項）されるとともに、都道府県の努力義務として、市町村の後見等に係る体制の整備の実施に関し助言その他の援助を行うことが規定（同法同条第2項）された。

そして厚生労働省は、平成24年4月1日に改正老人福祉法施行されることに対応して、平成24年3月27日に各都道府県および指定都市に対し「市民後見人の育成及び活用に向けた取組について」という通知を出した。その内容の要旨は以下のとおりである。

(要約)

1. 市町村の取組体制について

- 市民後見人の育成及び活用については市町村が主体であること。
- 地域の後見ニーズ等の実態を把握するとともに、家庭裁判所及び弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職（以下「専門職」という。）の団体等と連携を図り、協議を行うなど、その地域に合った取組を行うこと。
- 都道府県が市町村の取組について、助言や必要な援助を行うなどの支援が必要であること。
- 市民後見人として家庭裁判所からの選任を受けるためには、市民後見人が適正・円滑に後見等の業務を実施できるように専門職などによる支援体制を整備する必要があること。
- 市町村は、社会福祉協議会、NPO法人など適切に業務運営が確保できると認められる団体に委託し、後見実施機関（成年後見センター）（以下「成年後見センター」という。）の設置を検討すること。
- 実施主体は市町村であることから、その業務が適正かつ効果的に行われるよう指導・監督等を実施することが重要である。

2. 養成研修の実施について

- 市民後見人養成研修については、市民後見人としての業務を適正に行うために必要な知識・技術・社会規範・倫理性が習得できるよう、研修カリキュラムを市町村が策定し、実施する必要がある。養成研修修了後のフォローアップのための研修も必要である。
- 「市民後見人養成のための基本カリキュラム」を提示している。

3. 後見等の業務を適正に行うことができる者の家庭裁判所への推薦

- 家庭裁判所に推薦する後見人等の候補者は、選考委員会等（市町村職員及び専門職等で構成）を設置するなどして、被後見人の状況なども十分に検討を行ったうえで適任者を決定し、市町村が主体となって家庭裁判所に推薦すること。
- 推薦する候補者は、家庭裁判所から選任された場合に、成年後見センター等からの支援を受けることを必須とすること。

4. その他必要な措置

(1) 養成研修修了者の名簿等への登録

(2) 市民後見人の活動支援

市民後見人が困難事例等に適切に対応するためには専門職等による支援は不可欠であるが、日常的な後見事務等についても相談できる体制を作ることも必要である。

5. 「市民後見推進事業」について

「市民後見推進事業」の積極的な活用。

厚生労働省による「市民後見推進事業」により市民養成研修開催に対する地方自治体への財政援助もあり、主に各地の社会福祉協議会による後見人養成研修が実施されてきた。静岡県においても、富士市（平成26年度～）、掛川市（平成27年度）、熱海市（平成27年度）、沼津市（平成28年12月～）、加茂地区（平成28年11月～）、志田地区（平成29年1月～）において後見人養成研修が実施されている。

浜松成年後見センターにおいては、老人福祉法外の静岡県の単独事業として、平成27年度は県の委託事業として、平成28年度はWAM助成事業により市民後見人養成研修を実施し、延べ30名が研修を修了している。

しかしながら、静岡県では前述したように家庭裁判所が市民を個人で「市民後見人」として選任したというケースは未だないという現状である。すなわち、市民後見人養成研修は実施されているが、市民後見人の活動のフィールドの整備はこれからの課題となっている。

富士市においては、養成研修修了者が富士市社会福祉協議会で実施している「日常生活自立支援事業」の支援員等で活動経験を積み、将来的に家庭裁判所の選任による「個人受任」を目指すとしている。



(2) 市民後見人の問題点

老人福祉法改正に先立って、日本社会福祉士会は2010年9月30日に、厚生労働大臣あてに「市民後見のあり方に関する要望」を提出している。この背景として次のように述べている。

- ① 現状では親族以外の専門職などの第三者後見人候補者が不足しており、今後、成年後見制度利用のニーズが急速に拡大することに対応する後見人候補者の受け皿作りとして市民後見人養成の必要性が訴えられ、市民後見人の養成事業が全国各地で自治体の他、大学やNPO等さまざまな形で全国で始まりつつあること。
- ② しかし、「市民後見人」の定義や役割、位置づけが不明確なままに市民後見人の養成が行われている状況で、市民後見人の位置づけを明確にした上で、その位置づけをふまえた養成研修カリキュラムの作成、養成後の市民後見人のバックアップ体制の整備、継続的な取り組みを可能とするための公的機関の組織的・財政的関与のあり方についての検討が必要であること。
- ③ 市民後見人養成研修終了後の支援・監督を整備しないままの養成研修の先行は、市民後見人の有する権限・責務の重大性に鑑みるとき極めて危険な事態である。

そして、今後成年後見の利用が増大していくなかで、市民後見人の養成・支援・監督に対する公的な支援のあり方、専門職の関与の仕方などについての検討が急務であるとして、以下のとおり提言している。

- 1 国及び地方公共団体は、市民後見人制度の推進にあたり、公的責任及び公的費用負担のもとで、権利擁護の観点に立った制度整備を進めるべきであり、その制度整備に際しては、市民後見人の養成に止まらず、支援・監督等の一貫した体制を構築し、中核となる拠点（センター）を設置・運営すべきである。
- 2 市民後見人候補者には、権利擁護に対する深い理解・高い倫理観・社会的信頼の獲得が求められるべきであり、その養成に際しては、必要かつ十分な研修を義務づけ適正などの担保が不可欠であるとともに、養成・支援・監督等の一貫した体制の構築、中核拠点の設置・運営について、専門職の関与・連携が行われるべきである。
- 3 市民後見人を地域における権利擁護の担い手として、積極的に位置づけるべきであり、国及び地方公共団体は、市民後見人制度の意義を含めた成年後見制度理解の浸透を図り、地域社会に対する働きかけをすべきである。

日本弁護士連合会も、2010年9月17日に「市民後見のあり方に関する意見」を発表した。その意見の趣旨は以下のとおりである。

- 1 国及び地方公共団体は、市民後見人制度の推進にあたり、公的責任及び公的費用負担のもとで、権利擁護の観点に立った制度整備を進めるべきであり、その制度整備に際しては、市民後見人の養成に止まらず、支援・監督等の一貫した体制を構築し、中核となる拠点（センター）を設置・運営すべきである。
- 2 市民後見人候補者には、権利擁護に対する深い理解・高い倫理観・社会的信頼の獲得が求められるべきであり、その養成に際しては、必要かつ十分な研修を義務づけ、後見活動の適正を担保することが不可欠であるとともに、養成・支援・監督等の一貫した体制の構築、中核拠点の設置・運営について、専門職の関与・連携が行われるべきである。
- 3 市民後見人を地域における権利擁護の担い手として、積極的に位置づけるべきであり、国及び地方公共団体は、市民後見人制度の意義を含めた成年後見制度の理解の浸透を図り、地域社会に対する働きかけをすべきである。

日本弁護士連合会は公的責任の下での権利擁護の観点に立った制度整備と下記のように強調している。

成年後見制度は、判断能力の低下した人が地域で生きるために不可欠な制度であり、その人らしく生きる権利を実現すべき責任は、憲法第13条及び第25条などから国や地方公共団体に責任がある。すなわち、高齢者及び障害者も、憲法第13条、第25条により、「健康で文化的な最低限度の生活」のみならず、「より快適な生活を営む権利」を保障されているのであり、国及び地方公共団体は、これらの権利を保障するため、社会福祉、社会保障などの向上及び増進に努めるべき責務を負っているものであり、この責務は、社会福祉、社会保障等の制度を公的責任と公的費用負担によって運営すべきことを当然に含むものであって、国や地方公共団体に公的責任がある。

略

したがって、国及び地方公共団体は、権利擁護の観点から市民後見についての制度整備を進める公的責任があり、成年後見制度の利用を十全たらしめるため、公的責任と公的費用負担によって運営すべきである。

これらの専門職団体の要望や意見では、後見活動の適正を担保するためには「中核拠点（センター）の設置」が必須であるとしている。「中核拠点（センター）の設置」は養成のみではなく、養成後の登

録・支援・監督まで行う組織的なバックアップ体制の整備等の役割を担うとしている。

日本弁護士会連合会は「市民後見を十分機能させるためには、中核となる拠点（センター）の整備だけでなく、地域における家庭裁判所・行政・社会福祉協議会・地域包括支援センター・専門職団体・地域住民・民生委員・社会福祉施設等までを含んだ地域ネットワークを構築することが不可欠であり、市民後見もこの地域ネットワークの一環として位置付けていくべきである」としている。

現状後見人は、親族が選任された場合を親族後見人、親族後見人以外の人を選任された場合を第三者後見人と呼び、第三者後見人のうち専門職が選任された場合を専門職後見人、専門職以外の一般市民から選任された場合を市民後見人と呼んでいるが、実は法律上の呼称ではない。

では「市民後見人」についてはどのような人を指し、どのような人が後見人になれるのかといったことは不明確であり、その定義も多様である。

また「市民後見人」の役割、機能、活動形態等についても統一化されたものではなく、各自治体の実情や実施団体の意向等に左右され、その中身は多様なものとなっている。

本検討会においては、まず「市民後見」とは何かについての検討を行った。

（３）市民後見人の４つの活動形態の比較

市民後見人の活動形態としては次のような形態が想定されている⁵。

(1) 市民後見人の個人受任 ※社会福祉協議会等を監督人に選任している例	個人が市民後見人になり、自らの社会経験と価値観に従い、主体的に本人（被後見人等）を支援する。 【事例】大阪市～成年後見支援センターの手厚い支援を受けて活躍している。家庭裁判所では、「サポート組織がしっかり機能しているから個人受任でも特に心配はない」としている。
(2) 市民後見人と専門職後見人等	市民後見人と専門職後見人の複数後見は、それぞれの持ち味を発揮する形態として活用されている。具体的には身上監護を市民後見人が担当し、財産管理を専門職後見人が担当する方法があるが、両者が相互の役割を尊重し、かつ補い合うような関係の構築が重要。
(3) 個人受任と法人後見	個人受任も法人後見も後見人として法律上の区別はない。 法人後見としての成年後見支援センターは、社会福祉協議会から独立した別法人ではないが、成年後見制度の普及・啓発や研修事業を行って市民後見人を養成し、個人受任をサポートする一部門であり、成年後見に特化した活動が可能である。社会福祉協議会は、受任する事案の内容によって、法人後見が適しているか個人受任が適しているかを調整して適切な振り分けをすることは可能であるが、個人受任が認められるかどうかは、選任する家庭裁判所に委ねられる。

5 民事法研究会「市民後見人養成講座」

(4) 法人後見の担当者	<p>社会福祉協議会が実施機関となっている場合、多くが法人後見の形態をとっており、研修を受けた市民後見人は、法人後見の担当者（支援員）として後見活動を行っているところが大半である。</p> <p>全国社会福祉協議会の資料によれば、法人後見の担当者は履行補助者と位置づけられ、法人の指揮命令系統のもとにおかれることから、社会福祉協議会との雇用関係になければならないとされているが、市民後見人は社会福祉協議会の職員とはならないため、雇用契約を結ぶのは難しいとして、法人後見の支援員として委嘱するといった方法が考えられている。</p>
--------------	--

本検討会では、市民後見人のあり方について、以下のような意見が出された。

- ・ 家庭裁判所の見解は「市民後見人をバックアップできる体制にあるかどうか」が判断の基準となっている。市民後見人は母体があって初めて成り立つものである⁶。法人（センター）が先である。
- ・ 法人には成年後見に経験を積んでいる弁護士、司法書士、社会福祉士などの専門職が配置され、専門職と一体になって市民が活動することが望ましい。
- ・ 市民後見人が個人で受任するのではなく、法人後見として受任し、法人のスタッフとして市民後見人が担える職務を担うことが望ましい。業務を専門職と市民がシェアする方法がよい。
- ・ 相続や有価証券を売却したり、不動産を売却したりという法律的な課題は法律家が、福祉施設の利用や地域生活の支援、家族支援、生活保護というソーシャルワークの課題は社会福祉士が担当するという役割分担ができていないなど、それなりの機能をもつ法人でなければ市民後見を支えることは難しい。
- ・ よほど問題がないと思ったケースでも、とてつもなく大きな問題を孕んでいたということもある。ケースの見立てと状況変化に対応できるスキルが必要で、「簡単なケースだから市民でもよい」という考えは安易である。

6 厚生労働省 HP 市民後見関連情報

『では、なぜ家庭裁判所は市民後見人を多く選任しないのか』という疑問を持たれる方もいらっしゃるのではないかと思います。確かに、市民後見人養成講座を受講された方の数に比べれば、実際に選任された市民後見人の数は限られているという現状にあります。その理由については、各地の実情に応じて色々であろうとは思いますが、大きな理由として、市民後見人として選任された後の養成機関によるバックアップ体制に裁判官が不安を抱えているケースが少なくないということがあるのではないかと感じています。

先ほどお話ししたように、市民後見人には、御本人と同じ地域で生活されているからこそそのきめ細かい対応が期待できるという強みがあると考えています。

他方で、後見人は、御本人の利益を確保するために、幅広い権限を有しています。御本人の預貯金を引き下ろすことはもちろんのこと、有価証券を売却したり、不動産を売却したりすることもできます。いくら養成講座を受講したとはいえ、市民後見人の方は他人の財産を管理したことも、他人の介護プランの作成に関与した経験もない方がほとんどです。裁判官が、実際に後見事務を経験したことがない方に、判断能力を欠いている御本人を保護する役割を最初から全てお任せするという判断ができるかという、やはり、その点には不安を感じる場合も多いのではないのでしょうか。

そのような不安が解消されなければ、裁判官は市民後見人ではなく弁護士や社会福祉士といった知識も経験も豊富な専門職を後見人に選任しようとするのはやむを得ないのではないかと思います。経験のない方でも、後見事務を進めていく中で何か困ったことがあれば、養成講座を受講した社会福祉協議会等に気軽に相談したり、アドバイスを受けられる、そういったバックアップ体制があれば、裁判官としても安心できる場所があるのではないのでしょうか。

実際に、市民後見人の選任が進んでいる地域においては、養成機関によるバックアップ体制が整備され、裁判官としても安心して市民後見人を選任できる環境が整っているようです。

- ・ 対象者はある意味理解力、判断力が落ちていて、自分でここが嫌だとか、この人は嫌だとか、こんなことされているというのは外に出てこないことがある。市民がどれだけ倫理性を担保できるかは不安である。
- ・ 担い手を増やそうとするなら、市民後見人養成の前に、きちんとした公的な権利擁護センターをまず設置することが必要である。
- ・ 浜松成年後見センターで養成した市民後見人を日常生活自立支援事業の支援員として少しかかわってもらいながら、スキルを付けてもらったうえで、社協が法人監督として、法人としてその人たちを管理というか見守りつつ、市民後見人としての活動の場を広げていくという方法も考えられる。その場合、社協が、市民後見人に対して適切な相談や監督業務ができる体制があることが前提であり、その体制を構築することが必要である。
- ・ 静岡新聞の記事では市民後見人の選任が県内ではゼロの状態だと報道されているが、法律職からするとある意味当たり前だと思う。たとえば身上監護中心であろうとも、成年後見の仕事は判断力のない方を支援していくので、どうしてもその方の財産などに手を伸ばせば届いてしまうにしている。その場合に不正等の問題が起こればどうするのか。裁判所も監督責任があるので、専門職の下で市民が活動するか、専門職の強力なバックアップがある、監督がある、そういう条件下でしか市民後見というものに裁判所がまともに委ねるはずがない。

等の意見が交わされた。議論のなかでは市民後見人の活動形態としては「(4) 法人後見の担当者」としての形態が最も適切であるという意見が大勢であった。

(4) 法人後見の従事者としての市民後見人

① 浜松成年後見センターにおける市民後見人の位置づけ

成年後見市民サポーター

浜松成年後見センターは、弁護士、社会福祉士、医師、大学教員等の長年成年後見に携わってきた経験豊富な専門職が中心に活動しているので、家庭裁判所もその信頼のもとに「法人後見」として選任している。「法人後見」として組織が後見人等に就任しているので、その組織の一員として市民後見人（センターでは成年後見市民サポーターと呼んでいる）が活動する形態を用いて運営している。

また他分野の専門家が結集しているので、養成研修の企画、カリキュラム作成、講義や演習等の養成研修の運営実施も順調に行うことができた。

当センターでは、平成 27 年度から成年後見市民サポーターの養成研修を実施し、平成 28 年度からは成年後見市民サポーターも専門職とペアを組んで、まず定期的な面会を担当することから活動を始めている。しかし、たとえば身上監護面においても利用者の尊厳を尊重する姿勢、本人の思いを傾聴すること、個人情報保護の保護、守秘義務、家族や福祉サービス機関等との信頼関係構築など、高い倫理性が求められる。

そのために、当センターでは成年後見市民サポーターでは「成年後見市民サポーター活動の手引き（マニュアル）」を整備し、従事者と委任契約を締結し、マニュアルに基づいた業務を成年後見市民サポーターにお願いしているところである。

養成研修終了後のフォロー

市民後見人の育成は、養成研修終了後がきわめて重要であると実感している。アセスメント情報の共有、ケースの見立て、事務処理、ケース検討などを、専門職とともに活動していくなかで、市民が信頼

ある権利擁護支援者として育っていくのである。

当センターにとっても、成年後見市民サポーターに対して行う業務管理は予想外に手間のかかるものであり、逆にセンターの組織の脆弱さも感じているところである。

市民後見人を支える基盤づくり

今日浜松市では、市民後見人の養成研修が当センターや他機関でも開催されているところであるが、養成研修を行う以前に、養成研修後の市民後見人が活動できるフィールドが保障されていること、養成研修後もOJTを伴った実務を研鑽したり継続研修できたりする場があること、法律や福祉の専門職から相談や指導や助言を受けることができること等のバックアップ機能を有する組織基盤がまず確立されていなければならないと考える。

養成研修を受講しただけで、市民後見人が「個人」として選任され、単独で後見業務を行うことは、現在の浜松市の権利擁護体制の状況ではまずありえない。

当センターも個人後見の危うさ限界、チーム支援の必要性から法人後見が必要であるという理由で設置されたのであり、市民が個人後見人として就任するということは困難性を強く感じる。

このような理由から、市民後見人は確固たる信頼性ある専門機関の基盤の上で、その組織の一員として、専門職とともに活動していくというように位置づけられるべきである。

市民後見人育成は「公」のもとの中核機関が担う

今後実際に業務を担う市民後見人を増やし確保していくことは時代のニーズからは地域の必須の課題である。当センターはこれまで2年続けて市民後見人養成研修を実施しており、今後も養成研修の実施を継続したい。しかし、市民後見人養成研修の目的は、成年後見制度の啓発活動や勉強会にとどまらず、実際の従事者としての人材を確保することにある。

今後、養成研修修了の市民後見人が毎年増え続けていくと、どういう課題が生まれるかについて予測すべきである。拡大する成年後見制度利用のニーズと市民後見人のマッチング、業務の円滑な遂行のための連絡調整（マネジメント）、コンプライアンスの担保、業務の評価等、受け手が増えれば増えても新たな管理業務が生まれるのである。

市民後見人を活用して、市民が市民を支える地域づくりすすめるには、強力な組織基盤が必要である。組織基盤なくして実効性のある市民後見人養成を事業として継続維持していくことは困難であり、民間のNPO法人の力量を超えていくものであることは明らかである。

そのためには財政的、人的（専門性、コーディネート機能、マネジメント力）基盤が担保された確固たる組織が必要である。かつ、市民の権利擁護は公的責任と公的費用負担のもとで制度整備はすすめられるべきであり、市民後見人を支える基盤は、行政主体の中核拠点（権利擁護センター）の設置によって実現することが望ましい。

② 市民後見人は権利擁護支援の地域連携ネットワークの一員として

平成28年4月、成年後見制度の利用の促進に関する法律（平成28年法律第29号。以下「促進法」という。）が議員立法により成立し、同年5月に施行され、平成29年1月に成年後見利用促進検討委員会の意見が発表された。今後、この意見が反映された成年後見利用促進基本計画が国において策定されることになっている。

成年後見利用促進検討委員会の意見では、地域における権利擁護の地域連携ネットワークの構築には、その中核となる機関が必要であり、中核機関は、相談対応や、成年後見支援チームとしての対応専門職によるサポートのコーディネート等を行うとともに、各地域における連携ネットワークを形成・強化していくため、法律専門職団体、社会福祉専門職団体、医療・福祉の関係団体等を始めとする関係者からなる協議会等の事務局機能を担うとしている。中核機関のあり方については、事項において述べるが、「成年後見制度利用促進機能」として市民後見人の研修・育成・活用について下記のように触れている。

○市民後見人の研修・育成・活用

- ・ 市民後見人の育成については、これまでも都道府県や市町村において行ってきたが、各地域で市民後見人の積極的な活用が可能となるよう、市町村・都道府県と地域連携ネットワークが連携しながら取り組むことにより、より育成・活用が進むことが考えられる。
- ・ さらに、市民後見人がより活用されるための取組として、市民後見人研修の修了者について、法人後見を担う機関における法人後見業務や社会福祉協議会における見守り業務など、成年後見人等となるための実務経験を重ねる取組も考えられる。

○法人後見の担い手の育成・活動支援

- ・ 成年後見人等の受任者調整を円滑に行うためには、専門職との連携、市民後見人育成に加え、法人後見の担い手の確保が必要となる。
- ・ 担い手の候補としては、社会福祉協議会や、市民後見人研修修了者・親の会等を母体とするNPO法人等が考えられ、市町村においては、引き続きそうした主体の活動支援（育成）を積極的に行うものとする。

ここに示されているように、市民後見人の育成には「市町村・都道府県と地域連携ネットワークの連携」のもとに実施され、市民後見人養成研修の修了者は「法人後見を担う機関における法人後見業務や社会福祉協議会における見守り業務など、成年後見人等となるための実務経験を重ねる取組」の機会が必要であり。「社会福祉協議会や、市民後見人研修修了者・親の会等を母体とするNPO法人」等の法人後見の担い手の主体への活動支援（育成）を地方自治体が積極的に行うとしている。

これらのことから、市民後見人は中核機関を核とした地域における権利擁護の地域連携ネットワークに内包される法人後見人の担い手として活動するという構図が浮かび上がる。市民後見人は、まさに権利擁護支援の地域連携ネットワークを担う一員として養成され、活動できる地域の基盤整備が求められる。

2 地域における権利擁護体制のあり方

この項では、地域における権利擁護体制のあり方について述べるが、まず内閣府・成年後見制度利用促進委員会がまとめた意見書における提言を概観する。

意見は、(1) 利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善、(2) 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり、(3) 不正防止の徹底と利用しやすさとの調和、の3つの柱によって構成されている。

が、本項では地域における権利擁護体制の在り方がテーマであるので、主に「権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり」に絞って考察していく。

（２）市民が成年後見制度を身近に感じるようになるためには

成年後見制度を利用する人は

成年後見利用促進委員会が意見として提言した「（１）利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善」「（２）権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり」は実は非常に密接な関係にある。

成年後見制度を利用する人は、認知症、知的障害、精神障害と社会生活や日常生活に困難を抱え、支援を必要とする人である。福祉や医療等の支援やサービスを受ける場合は、高齢者では介護支援専門員、障害者は相談支援専門員が、必要なサービスを調達し、関係する支援機関の連携のコーディネーターとして存在し、生活全般にかかる総合的なケア計画を作成する役割を担っている。

福祉や医療のサービスを利用する場合は、成年後見制度の利用が必要になるが、成年後見人等は単に契約を代行したり財産を保管したりする役目にとどまらない。成年後見人等は、本人の生活全般を鳥瞰する立場で、本人らしくよりよく生きるための権利を擁護するために、常に本人の意思を尊重し、最善の選択と自己決定を支援するという関与を継続することが求められる。本人の生活全般を支援していくためには、当然本人に関係する機関等との連携は不可欠である。

後見支援開始前の支援チームづくりが重要

本来、何故成年後見制度の利用が必要であるか、成年後見制度を利用して何を実現しようとするかが、成年後見制度利用の申立ての時点で明確にされ、その時点で、法的支援に参画する者もともにチームに参画していく仕組みが望ましい。

成年後見支援は意見書にも「後見等開始の前後を問わず、成年後見制度に関する専門相談への対応や、後見等の運用方針等についての家庭裁判所との情報交換・調整等に適切に対応するため、個々のケースに対する「チーム」での対応に加え、地域において、法律・福祉の専門職団体や関係機関がこれらのチームのサポートを行う体制を構築する。」と示されているように、後見等開始前の相談やアセスメント、支援計画作成段階が、実は非常に大切で、この時期の支援のあり方が後見等開始後の支援のあり方を大きく左右するのである。

成年後見人は医療・福祉・法律の各機関と連携が不可欠

従来、福祉・医療・地域における支援と、法的支援としての成年後見支援は、立場が異なるものとして距離感のあるものとして市民には印象を与えてきており、また利用者や福祉関係者も敷居が高いものとして理解してきたのではないだろうか。

地域支援に成年後見制度の機能を組み込むためには、後見等開始前に成年後見人等候補者が支援チームに参画し、チームとして成年後見制度利用の方針を検討し、後見等開始後も常に密接に情報交換し、本人の状況を把握しながら支援が継続されていく体制が求められる。

利用者がメリットを実感できる制度とするためにも、成年後見支援が内包された地域のケアマネジメント体制の構築は不可欠である。

(3) 支援チームを構築するためには

支援チームの構成

では、その支援チームはどのように構築されるかが次の課題となる。

このフロー図は、浜松成年後見センターにおける支援チーム構築のイメージである。

当センターは、地域包括支援センターや相談支援事業所の職員や勤務経験者、民生委員、医師等が会員となっているために、その人的ネットワークを通して相談が依頼されるケースが多い。

申立て以前にすでに支援チーム

が構成されているケースも多いが、福祉サービス利用前の場合や虐待、生活困窮などの危機介入時に引き受けるケースでは、まず地域包括支援センターや相談支援事業所と連携して、医療や福祉の支援につなげていくことから取り組む事例もある。いずれにしても、審判申立て以前に支援会議が開催され、本人の意向の確認、成年後見制度利用の必要性、支援方針、連携すべき機関は何か等が検討される。その方針に基づいて成年後見等候補者も本人の生活支援、権利擁護支援のための支援チームの一員となる。本人のアドボカシーとして、支援チームの中でも最も本人に近い存在として位置するのである。そのために介護支援計画やサービス等利用計画の作成に関与したり、計画の同意を代行することになり、福祉支援チームと一体的に活動を行うことになるのである。

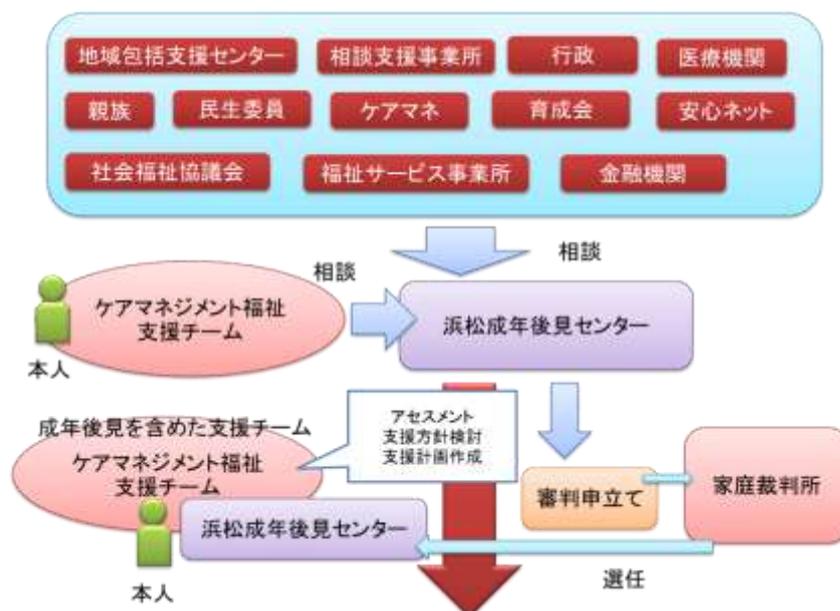
チーム支援を通して、当センターではさらに関係機関との連携を深めて地域の面的支援に広がっていくことを実感している。こうした手法が今後の法人後見の運営の指針として、地域の権利擁護ネットワークの機能として普及していくことを期待している。

支援チームづくりを担う中核機関の必要性

成年後見制度利用にかかる支援チームの形成には、コーディネート力のある核となる中核機関が存在し、地域の関係機関と組織的に連携していく仕組みが不可欠である。

当センターでは、特に地域包括支援センターや障害者相談支援事業所からの相談依頼が相談件数の大半を占めている。本来はこれらの相談支援機関が、成年後見利用支援事業として成年後見制度の利用につなげていく支援を役割としているが、実際に成年後見制度利用に特化して活動しているわけでもなく、成年後見制度の理解も不足しており、司法機関との連携も整っていない状況で、当センターに助力を求めているのが実態である。これらの機関の成年後見制度利用に関する機能の強化は必要であるとは考えるが、相談支援機関における煩雑な日常業務のなかで成年後見利用支援の業務までには届かない状態であり、こうした実態をみると成年後見制度利用促進のための新たな公的な機関を設置することが必要である。

地域包括支援センターや障害者相談支援事業所は、市の委託事業として実施され主体は行政であることか



ら、福祉ニーズから法的支援につなげていく機関は当然行政が主体になって設置されるべきであると考えらる。

(4) 内閣府・成年後見制度利用促進委員会が示した地域連携ネットワークおよび中核センター

国の成年後見制度利用促進委員会は、意見書に成年後見制度利用における地域連携ネットワークおよび中核の構想を示した。今後、この構想が成年後見利用促進基本計画に盛り込まれ、市町村においてもこの構想をたたき台にして議論が行われる。

本検討会も、地域における権利擁護体制は「権利擁護センター」という中核機関を核としてネットワークを構築し、関係団体が市民の権利擁護を目的に有機的に連携していく仕組みを議論したところであるので、まず成年後見制度利用促進委員会が示した地域連携ネットワークおよび中核センターの概要をみてみたい。

① 地域連携ネットワークおよび中核機関の概要

成年後見利用促進委員会は、従来の保健・医療・福祉の連携に新たに司法も含めた「権利擁護支援の地域連携ネットワーク」を提案し、その地域連携ネットワークの三つの役割・地域連携ネットワークの二つの基本的仕組み・地域連携ネットワークの機能・中核機関の設置と運営形態・を示している。

地域連携ネットワークの三つの役割（要約）

ア) 権利擁護支援の必要な人の発見・支援

地域において、権利擁護に関する支援の必要な人（財産管理や必要なサービスの利用手続を自ら行うことが困難な状態であるにもかかわらず必要な支援を受けられていない人、虐待を受けている人など）を発見した場合には、速やかに必要な支援に結び付ける。

イ) 早期の段階からの相談・対応体制の整備

早期の段階から、任意後見や保佐・補助類型といった選択肢を含め、成年後見制度の利用について住民が身近な地域で相談できるよう、窓口等の体制を整備する。

ウ) 意思決定支援・身上保護を重視した成年後見制度の運用に資する サポート体制の構築

成年後見制度を、本人らしい生活を守るための制度として利用できるよう、本人の意思、心身の状態及び生活の状況等を踏まえた運用を可能とする地域のサポート体制を構築する。

地域連携ネットワークの二つの基本的仕組み（要約）

ア) 本人を成年後見人等とともに支える「チーム」による対応

○ 地域全体の見守り体制の中で、権利擁護支援が必要な人を地域において発見し、必要な支援へ結び付ける機能を強化する。

○ 権利擁護支援が必要な人について、本人の状況に応じ、後見等開始前においては本人に身近な親族や福祉・医療・地域の関係者が、後見等開始後はこれに成年後見人等が加わる形で「チーム」として かかわる体制づくりを進め、成年後見人等のみではなく、地域の関係者が日常的に本人を見守り、本人の意思や状況をできる限り継続的にフォローする仕組みとする。

イ) 地域における「協議会」等の体制づくり

○ 後見等開始の前後を問わず、成年後見制度に関する専門相談への対応や、後見等の運用方針等についての家庭裁判所

との情報交換・調整等に適切に対応するため、個々のケースに対する「チーム」での対応に加え、地域において、法律・福祉の専門職団体や関係機関がこれらのチームのサポートを行う体制を構築する。

○ このため、各地域において各種専門職団体・関係機関の協力・連携強化を協議する協議会等を設置し、個別の協力活動の実施、ケース会議の開催や、多職種間での更なる連携強化策等の地域課題の検討・調整・解決などを行う。

地域連携ネットワーク及び中核機関が担うべき具体的機能（要約）

そして、地域連携ネットワーク及び中核機関が担うべき具体的機能等を、ア）広報機能、イ）相談機能、ウ）成年後見制度利用促進機能、エ）成年後見人等サポート機能の4つの機能について、計画的・段階的に整備されることが求められるとし、さらに、オ）不正防止効果にも配慮すべきであるとしている。

諸機能の概要は以下のとおりである。

<p>広報機能</p>	<p>○地域連携ネットワークに参加する関係者は、成年後見制度が権利を擁護する重要な手段であることの認識を共有する。</p> <p>○利用する本人への啓発活動、声を挙げるができない人を発見し、支援につなげることの重要性や、制度の活用が有効なケースなど周知啓発していく。</p> <p>○中核機関は、地域における効果的な広報活動推進のため、広報を行う各団体・機関と連携しながら、パンフレット作成・配布、研修会・セミナー企画等の広報活動が、地域において活発に行われるよう配慮する。</p> <p>○任意後見、保佐・補助類型も含めた成年後見制度の早期利用も念頭においた活動となるよう留意する。</p>
<p>相談機能</p>	<p>○中核機関は、成年後見制度の利用に関する相談に対応する体制を構築する（地域の専門職団体や法テラス等の協力も想定）。</p> <p>○相談対応、後見等ニーズの精査、見守り体制の調整を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村長申立てを含め支援が必要なケースについて、後見等ニーズに気付いた人、地域包括支援センター、障害者相談支援事業者等の関係者からの相談に応じ、情報を集約する。 ・必要に応じて弁護士会・司法書士会・社会福祉士会等のサポートを得て、後見等ニーズの精査と、必要な権利擁護に関する支援が図られる体制に係る調整を行う。 ・地域包括支援センターや障害者相談支援事業者等とも連携し、後見類型だけではなく、保佐・補助類型の利用の可能性も考慮する。 <p>※ 弁護士会・司法書士会・社会福祉士会等との連携確保は、市町村区域を超えた広域対応が必要となる場合もあり、市町村と都道府県が連携しサポートする必要がある。</p> <p>※ 各地域の特性に応じ、民生委員協議会や自治会、税理士会、行政書士会等多様な主体との連携も図られるべきである。</p>

<p>成年後見制度利用促進機能</p>	<p>(a) 受任者調整（マッチング）等の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 親族後見人候補者の支援 <ul style="list-style-type: none"> ・ 成年後見人等になるにふさわしい親族等へのアドバイス、専門職へのつなぎ、当該親族等が成年後見人等になった後も継続的に支援できる体制（親族、福祉・医療・地域の関係者、成年後見人等からなるチームと、チームをサポートする専門職団体・関係機関の体制）の調整等を行う。 ○ 市民後見人候補者等の支援・市民後見人が後見を行うのがふさわしいケースについては、市民後見人候補者へのアドバイス、成年後見人等になった後の継続的な支援体制の調整等を行う。 ○ 受任者調整（マッチング）等 <ul style="list-style-type: none"> ・ 専門職団体（弁護士会・司法書士会・社会福祉士会等）は、あらかじめ、成年後見人等候補者名簿を整備し、各会において円滑に人選を行えるようにしておくことが望ましい。 ・ 中核機関は、市民後見人候補者名簿に加え、法人後見を行える 法人の候補者名簿等を整備することが望ましい。 ・ 中核機関が成年後見人等の候補者を推薦するに当たっては、本人の状況等に応じ、適切な成年後見人等候補者の選定、必要なチーム体制やそのサポートも含めた支援体制を検討する。 ○ 家庭裁判所との連携 <ul style="list-style-type: none"> ・ 中核機関は、成年後見人等候補者の的確な推薦や成年後見人等への支援を行うことができるよう、日頃から家庭裁判所との連携体制を整える。
	<p>(b) 担い手の育成・活動の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 市民後見人の研修・育成・活用 <ul style="list-style-type: none"> ・ 市民後見人の育成については、市民後見人の積極的な活用が可能となるよう、市町村・都道府県と地域連携ネットワークが連携しながら取り組むこと。 ・ さらに、市民後見人がより活用されるための取組として、市民後見人研修の修了者について、法人後見を担う機関における法人 後見業務や社会福祉協議会における見守り業務など、成年後見人等となるための実務経験を重ねる取組も考えられる。 ○ 法人後見の担い手の育成 <ul style="list-style-type: none"> ・ 活動支援 <ul style="list-style-type: none"> ・ 成年後見人等の受任者調整を円滑に行うためには、専門職との連携、市民後見人育成に加え、法人後見の担い手の確保が必要となる。 ・ 担い手の候補としては、社会福祉協議会や、市民後見人研修修了者・親の会等を母体とする NPO 法人等が考えられ、市町村においては、引き続きそうした主体の活動支援（育成）を積極的に行うものとする。 ・ 若年期からの制度利用が想定され、その特性も多様である障害者 の場合、継続性や専門性の観点から、後見監督等による利益相反等 への対応を含めた透明性の確保を前提に、法人後見の活用が有用で あると考えられる。
	<p>(c) 日常生活自立支援事業等関連制度からのスムーズな移行</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 日常生活自立支援事業は、判断能力が十分でない人が福祉サービスの利用手続や金銭管理におけるサポートを受けるサービスであり、利用開始に当たり医学的判断が求められないこと、生活支援員等による見守り機能を生かし、本人に寄り添った支援が可能であること などの特徴を有している。 ○ 今後、地域連携ネットワークが構築される中で、日常生活自立支援事業等の関連制度と成年後見制度との連携が強化されるべきであり、特に、日常生活自立支援事業の対象者のうち保佐・補助類型の利用や後見類型への転換が望ましいケースについては、成年後見制度へのスムーズな移行等が進められるべきである。 ○ 生活保護受給者を含む低所得者の高齢者や障害者等で、成年後見制度の利用が必要である人についても、後見等開始の審判の請求が適切に行われるべきである。
<p>成年後見人等サポート機能</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 後見等の開始後も、親族後見人や市民後見人等が日常的な相談や 支援を得やすい体制を整備するとともに、専門職を含めた様々な主 体が支援に関わり、本人や親族の状況変化や意向に沿って成年後見 制度が運用されるよう、家庭裁判所と地域のネットワークが連携・ 協働する仕組みを構築する。 ○ 具体的には、本人の状況に応じ、成年後見人等のみならず、本人 に身近な親族、福祉・医療・地域の関係者がチームとなって日常的 に本人を見守り、本人の状況を継続的にフォローする体制づくりを進め

	<p>る。 チームに加わる関係者として、例えば、ケアマネジャー、相談支援専門員、生活保護ケースワーカー、保健師、精神保健ケースワーカー、入所先社会福祉施設、入院先医療機関、認知症初期集中支援チーム、認知症疾患医療センター、介護サービス事業所、障害福祉サービス事業所、訪問看護ステーション、民生委員、市町村窓口などが考えられ、本人の支援に必要な関係機関が連携しながら、成年後見人等も含めた本人を支えるチーム体制を整えられるようにする。</p> <p>○ 中核機関は、必要なケースについて、後見事務に関する相談に応じるとともに、福祉関係者等と成年後見人等とで構成されるチームが円滑に連携して本人の生活の質の維持・向上と権利擁護に取り組む活動をフォローし、必要に応じ法律・福祉の専門職の協力（ケース会議等）をコーディネートするなど、意思決定支援・身上保護を重視した後見活動が円滑に行われるようサポートを行う。</p> <p>○ 中核機関は、必要に応じて家庭裁判所と情報を共有し、成年後見人等による事務が本人の意思を尊重し、その身上に配慮して行われるよう、成年後見人等を支援する。特に、本人の福祉・生活の質の向上の観点から、本人と成年後見人等との関係がうまくいかなくなっている場合や他のサポート体制への切り替えが望ましいと考えられる場合等において、本人の権利擁護を図るために迅速・柔軟に対応できるよう、家庭裁判所との連絡調整を行う。</p> <p>○ 地域連携ネットワークでのチームによる見守りにおいては、移行型任意後見契約が締結されているケースのうち、本人の事理弁識能力が十分でなくなり、さらにはそれを欠く等の状況に至っても任意後見監督人選任の申立てがなされず、本人の権利擁護が適切に行われない状態が継続しているようなケースがないか等にも留意し、チームにおける支援の中でそうしたケースを発見した場合には、速やかに本人の権利擁護につなげることとする。</p>
不正防止効果	<p>○ 成年後見制度における不正事案は、親族後見人等の理解不足・知識不足から生じるケースが多くなっているところ、地域連携ネットワークやチームでの見守り体制の整備により、親族後見人等が孤立することなく、日常的に相談等を受けられる体制が整備されていけば、不正の発生を未然に防ぐ効果が期待される。</p> <p>○ このようなチームの整備等により、本人や親族後見人等を見守る体制が構築されれば、仮に親族後見人等が本人に対する経済的虐待や横領等の不正行為に及んだとしても、その兆候を早期に把握することが可能となり、その時点において、家庭裁判所等と連携して適切な対応をとることにより、被害を最小限に食い止めることも期待される。</p> <p>○ 上記のような体制が整備されることにより、これまでは、成年後見人等において、財産の保全を最優先に硬直的な運用が行われていたケースについても、本人の生活の状況等に応じ、必要な範囲で本人の財産を積極的に活用しやすくなるなど、より適切・柔軟な運用が広がるものと期待される。</p> <p>○ 成年後見制度における不正事案は、親族後見人等の理解不足・知識不足から生じるケースが多くなっているところ、地域連携ネットワークやチームでの見守り体制の整備により、親族後見人等が孤立することなく、日常的に相談等を受けられる体制が整備されていけば、不正の発生を未然に防ぐ効果が期待される。</p> <p>○ このようなチームの整備等により、本人や親族後見人等を見守る体制が構築されれば、仮に親族後見人等が本人に対する経済的虐待や横領等の不正行為に及んだとしても、その兆候を早期に把握することが可能となり、その時点において、家庭裁判所等と連携して適切な対応をとることにより、被害を最小限に食い止めることも期待される。</p> <p>○ 上記のような体制が整備されることにより、これまでは、成年後見人等において、財産の保全を最優先に硬直的な運用が行われていたケースについても、本人の生活の状況等に応じ、必要な範囲で本人の財産を積極的に活用しやすくなるなど、より適切・柔軟な運用が広がるものと期待される。</p>

なお「中核機関自ら担うべき業務の範囲については、地域連携ネットワークの関係団体と分掌するなど、各地域の実情に応じて調整されるものである。」また、「市町村・都道府県において成年後見制度に関する普及・啓発の活動、人材育成や『成年後見支援センター』等の運営等の取組が既に進められている地域もあるが、地域連携ネットワークや中核機関の機能については、こうした既存の取組の活用等を含め、地域の状況に応じて柔軟に実施することが可能であり、既存資源も十分活用しながら整備を進め

ていく必要がある。」としている。

② 中核機関の設置・運営形態（要約）

ア) 設置の区域

○ 中核機関の設置の区域は、市町村の単位を基本とする。ただし、地域の実情に応じ、複数の市町村にまたがる区域で設置するなど柔軟な実施体制が検討される。

イ) 設置の主体

○ 中核機関が行う権利擁護に関する支援の業務が、市町村の福祉部局が有する個人情報を基に行われることや、行政や地域の幅広い関係者を巻き込んでの連携を調整する必要性などから、市町村が設置することが望ましい。

- ・ 地域連携ネットワークの中核の役割を担うことが適当と考えられる機関に委託すること（当該複数市町村による共同委託）、「成年後見支援センター」等を設置している地域においてはそうした枠組みを活用すること等を含め、柔軟に設置できるよう検討される。

○ 上記の市町村単位の機関に対し更に広域的・専門的支援等を行う、都道府県単位や家庭裁判所（本庁・支部・出張所）単位での専門サポート機関の設置についても検討される。

○ 地域連携ネットワークや中核機関の業務については、専門的・広域的な対応が必要な内容も多く含まれていることから、都道府県は、各都道府県の実情に応じ、促進法第5条の規定に則り、必要な支援を行うものとする。

ウ) 運営の主体

○ 市町村による直営又は市町村からの委託などにより行う。

○ 市町村が委託する場合等の中核機関の運営主体については、業務の中立性・公正性の確保に留意しつつ、専門的業務に継続的に対応する能力を有する法人（例：社会福祉協議会、NPO法人等）を市町村が適切に選定するものとする。

○ 市町村の判断により、一つの機関ではなく、複数の機関に役割を分掌して委託等を行うことも考えられる。

エ) 設置・運営に向けた関係機関の協力

○ 協議会等の構成メンバーとなる専門職団体（弁護士会、司法書士会、社会福祉士会等）は、市町村と協力し、協議会等の設立準備会に参画するとともに、地域連携ネットワークの活動の中心的な担い手として、中核機関の設立及びその円滑な業務運営等に積極的に協力する。

このように、設置の区域は、複数の市町村が共同で設置することを認めつつも、基本は市町村としている。また、都道府県は市町村に対し地域連携ネットワークや中核機関の業務についての支援を行うとしている。運営の主体は、委託することも含めて市町村であるとしている。

そして、弁護士会、司法書士会、社会福祉士会等専門職団体は、地域連携ネットワークの活動の中心的な担い手として、中核機関の設立及びその円滑な業務運営等に積極的に協力するとしている。

③ 優先して整備すべき機能等（要約）

○ 広報機能や相談機能の充実により、成年後見制度の利用の必要性の高い者を地域で発見し、適切にその利用につなげる機能の整備が優先される。

○ また、促進法成立時の参議院内閣委員会附帯決議において、障害者の権利に関する条約第12条の趣旨⁷（意思決定支

7 障害者の権利に関する条約第12条

1 締約国は、障害者が全ての場所において法律の前に人として認められる権利を有することを再確認する。

2 締約国は、障害者が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として法的能力を享有することを認める。

援)に鑑み、保佐・補助の活用を含め、早期の段階から、本人に身近な地域において成年後見制度の利用の相談ができるよう、市町村においては、特に、各地域の相談機能の整備に優先して取り組むよう努める。

○市町村長申立ての適切な実施や、「親亡き後」の障害者の長期にわたる後見等を意思決定支援・身上保護を重視した運用に変えていくサポート体制の早期の整備が期待される。

- ・まずは、各種専門職の参加を得るために必要な協議会等について早期に設置する。
- ・各地域における関係者の具体的な役割分担と連携体制の整備に努める。

○各地域における地域ケア会議、障害者自立支援協議会、あるいは地域福祉計画に基づき地域活動を行う各種機関・協議会等、地域福祉や地域包括ケア等の既存の資源・仕組みを活用しつつ、これらと有機的な連携を図りつつ進める。

○成年後見制度を利用している高齢者・障害者やその成年後見人等の相談対応等のサポートも、意思決定支援や身上保護を重視した運用の充実を図る観点から重要であり、既存の資源や仕組み、特に専門職団体を活用するなどにより対応し、見守り体制の強化など支援の必要なケースへの対応等に努める。

この意見書では、まず成年後見制度の利用の必要性の高い者を地域で発見し、成年後見制度につなげる仕組みづくりが早急に行われるよう提言している。前述したように、成年後見制度利用支援事業の委託等で、地域包括支援センターや相談支援事業所が成年後見制度へつなげる役割を担っていることになっているが、うまく機能していないのが実情である。したがって、市民や関係支援機関が、成年後見制度について専門的に相談に対応できる窓口の整備が必要なのである。むしろ、地域包括支援センターや相談支援事業所は行政と連携しつつ、アウトリーチの手法で、成年後見制度の利用の必要性の高い者を地域で発見する役割にシフトしていくことが適切ではないかと思われる。相談窓口は、中核機関や中核機関と連携する法人後見（成年後見センターや社会福祉協議会等）が想定される。

「意思決定支援・身上保護を重視した運用」とは成年後見支援の質の問題である。成年後見における「身上監護」とはどういう責務があるのか、どこまでの範囲が後見人の支援業務で、福祉サービス機関や相談支援の役割は何か等、ケースごとに支援チームで役割分担を明確にして、包括的に支援する体制が求められる。実践事例検討を重ねて、地域の権利擁護支援の底上げを図ることが中核機関の担う重要な目的であると考えられる。

（５）本あり方検討会が提言する地域連携ネットワークの枠組み

以上内閣府・成年後見利用促進委員会の提言をみてきたが、意見にも強調されているように、地域の成年後見制度利用促進のための連携ネットワークとそれを束ねる中核機関の設置は必須である。浜松市では、平成29年度より、行政が呼びかけて関係団体による「成年後見連絡会」が開催される予定であるが、

- 3 締約国は、障害者がその法的能力の行使に当たって必要とする支援を利用する機会を提供するための適当な措置をとる。
- 4 締約国は、法的能力の行使に関連する全ての措置において、濫用を防止するための適当かつ効果的な保障を国際人権法に従って定めることを確保する。当該保障は、法的能力の行使に関連する措置が、障害者の権利、意思及び選好を尊重すること、利益相反を生じさせず、及び不当な影響を及ぼさないこと、障害者の状況に応じ、かつ、適合すること、可能な限り短い期間に適用されること並びに権限のある、独立の、かつ、公平な当局又は司法機関による定期的な審査の対象となることを確保するものとする。当該保障は、当該措置が障害者の権利及び利益に及ぼす影響の程度に応じたものとする。
- 5 締約国は、この条の規定に従うことを条件として、障害者が財産を所有し、又は相続し、自己の会計を管理し、及び銀行貸付け、抵当その他の形態の金融上の信用を利用する均等な機会を有することについての平等の権利を確保するための全ての適当かつ効果的な措置をとるものとし、障害者がその財産を恣意的に奪われないことを確保する。

本検討会では下記の構想を提言したい。

① 浜松市における地域連携ネットワークの中核機関の設置案

(ア) 名称 「浜松市権利擁護センター（仮称）」

(イ) 実施主体 浜松市

(ウ) 運営主体 浜松市社会福祉協議会

(エ) 運営協議会の設置

構成団体

① 浜松市

② 社会福祉協議会

③ 静岡家庭裁判所 浜松支部

④ 受任機関

1. 各専門職団体（静岡県弁護士会、静岡県司法書士会、静岡県社会福祉士会）

2. 法人後見（浜松市社会福祉協議会・浜松成年後見センター）

3. その他（市民後見人を育成するNPO、市民後見人の代表など）

⑤ 浜松市医師会

⑥ 金融機関の代表

⑦ 相談支援機関

1. 地域包括支援センター

2. 相談支援事業所

⑧ 浜松市民生委員児童委員協議会

⑨ 学識経験者、その他必要な機関

(イ) 中核機関の人員配置

① 管理者

② 事業推進責任者

③ 事務局員

④ 専門支援員（専門職資格を有するもの、現実的には「ぱあとなあ」の研修を終えた社会福祉士が望ましい）

⑤ 弁護士、司法書士、医師（嘱託職員）

⑥ その他必要な者

② 中核機関の担う役割、機能

機能	内容	関係機関のネットワーク
地域ネットワーク機能	運営協議会の事務局機能 運営協議会会議招集、準備、連絡 関係機関の連絡調整会議への参画 ケア会議への参加 事例検討会への参加 事業協力専門家の発掘 地域連携ネットワークにおける課題抽出 困難事例の検討会開催	家庭裁判所 弁護士会 司法書士会 行政書士会 社会福祉士会 地域包括支援センター 相談支援事業所 社会福祉協議会 民生委員児童委員協議会 行政等
情報提供機能	広報啓発 パンフレット、情報誌 ホームページ 啓発冊子 機関誌の発行・配布 ネット環境の整備 理解啓発研修の開催	家庭裁判所 弁護士会 司法書士会 行政書士会 社会福祉士会 地域包括支援センター 相談支援事業所 社会福祉協議会 民生委員児童委員協議会 行政等
相談支援機能	当事者、家族からの相談対応 地域包括支援センター、相談支援事業所からの相談対応 権利侵害、消費者被害への対応 民生委員、障害者相談員からの相談対応 金融機関などからの相談対応 日常生活自立支援事業の紹介	家庭裁判所 弁護士会 司法書士会 社会福祉士会 地域包括支援センター 相談支援事業所 社会福祉協議会 民生委員児童委員協議会 行政 消費者センター 金融機関 警察 等
後見支援機能	後見制度利用支援（親族、関係機関等からの様々な相談対応や制度申立の支援等） 親族後見への相談支援 専門職へのコーディネート 法人後見受任手続き 「成年後見利用支援事業」との連携 事例検討会の開催	家庭裁判所 地域包括支援センター 相談支援事業所 民生委員児童委員協議会 行政
人材養成機能	市民後見人養成研修の開催 市民後見人との協働 市民後見人現任者のブラッシュアップ研修の開催	地域の関係機関よりの講師依頼

法人後見機能	法人後見の受任 財産管理・身上監護の遂行 任意後見の受任（契約・発動） 法人後見業務の報告 法人後見業務の内部監査	家庭裁判所 福祉サービス事業所 病院 行政 金融機関
後見監督機能	後見監督の受任 後見監督業務の報告 後見監督業務の内部監査	家庭裁判所
事務業務の受託	遺言や死後に関する相談への対応 死後事務委任契約 死後事務の遂行 遺言執行 死後事務報告書作成 死後事務の内部監査	家庭裁判所 福祉サービス事業所 病院 行政 葬儀業者 寺・墓苑 等
研究機能	研究班の設置 後見制度のあり方研究 制度活用の実践研究 事例検討会の開催 意思決定支援のあり方研究	大学 司法・福祉・医療等関係機関
提言機能	行政・議会への提言 成年後見等の制度検討会の開催 制度の研究報告	行政 議会 研究機関

③ 中核機関についての補足説明

ワンストップ相談窓口の機能

ワンストップとは、一つの場所で必要な支援が調達できる、あるいは「たらい回し」されないという機能を意味している。

現状では、市役所の窓口に行っても家庭裁判所を勧められ、家庭裁判所に行くと審判申立ての手引きを渡される。地域包括支援センターや相談支援事業所に相談しても膠着してしまい、成年後見制度利用につながらないケースも多い。最近では、浜松成年後見センターも認知度が上がり、地域包括支援センターや相談支援事業所、民生委員等からの相談依頼も増えてきた。しかし、相談業務はまったくの制度外の無報酬でNPO法人のボランティアによる事業となっており、市民の権利擁護に関する相談は、自治体の責任による公的な相談窓口が必要であると考えられる。

ワンストップ相談受付から、下記に述べるコーディネーター・ケースマネージャーが責任を持って必要な関係機関へつないでいくという体制が求められる。

市民や関係機関が成年後見制度利用についてまず相談できる窓口を開くことが中核機関の重要な役割である。

ケースマネージャー・コーディネーターの設置

検討委員会での議論で多く出た意見は、成年後見制度利用にかかるケースマネージャーの機能が極めて重要であり、中核機関にはを遂行する適切な人員を配置することが強調された。中核機関が設置されることで、次のような支援のプロセスが期待される。

成年後見制度利用を必要とするケースの発見を経て中核機関につなげられる。そして、初期段階には

「ケースアセスメントのための会議」が開催される。この会議には、行政、社会福祉協議会、主治医、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、受任機関、他の関係者、法律職が必要に応じて参加する。会議では、ケースの支援チームを結成して、チームリーダーを決定する。

そして、成年後見制度利用に向けて課題の整理を行い、成年後見人等が就任できる環境を整える。その背景には、成年後見制度利用を必要とする人の家族をみると高齢者と障害者など複数機関が関わるケースが多いのが実情である。特に近年は、老々介護(高齢の親が高齢の障害者を介護しているケース)や高齢者虐待、障害者虐待を伴うケース、詐欺にあつて生活費も失っているケース、犯罪被害にあつた知的障害者のケースなど緊急に法的処理が必要なケースが増えてきている。

こうした複合したニーズをもつケースでは、総合的見立てと課題の抽出整理、課題解決に向けた支援計画の立案、地域連携と役割分担を明確にした支援の実施、支援の評価(モニタリング)、再計画といういわゆるケアマネジメントの手法が用いられる。

ケアマネジメントにはケアマネジャーが核になるが、その核となるのが中核機関におけるケースマネジャーがその役割を果たす。

中核機関では、上記の支援手法を用いて困難事例といわれるケースに対応することで、個別具体的なケースの支援を通して地域連携が実現されるのである。したがって、地域連携のネットワークのコーディネート機能はケースマネジャーの果たす役割と重なるところが多く、ケースマネジャーは地域連携ネットワークのコーディネーターとしての役割を両義的(個別支援と地域の仕組みづくり)に果たす仕組みが望まれる。中核機関にはコーディネーター(ケースマネジャー)の配置が必須である。

「船頭おらずに船進まず・船頭多くて船進まず」ということわざがあるが、地域連携ネットワークのコーディネーターの役割はきわめて需要である。以下はコーディネーターが機能していれば、早期に解決できたと思われる事例である。

参考資料(検討会提出事例)

事例(1)

電話で急性期の病院のソーシャルワーカーから相談があつた。

80代の女性で自宅アパートで身動きできない状態で発見され、数日間何も食べていない様子で救急搬送された。MSWも調査したところ、数十年前に離婚した夫との間に息子がいるが音信不通の状態である。姉もいるけど、90歳過ぎて関わりも拒否している。今後は、一人暮らしは無理な状態だと思われる。現在の状況では介護療養型医療施設に移らなければいけない。年金は月額8万円、預貯金30万円程で、病院のMSWは月額8万円くらいで入所できる療養型を探したが、法定代理人が必要となつた、施設からは「利用料支払いと死後の引き取りが条件になっている」ので、浜松成年後見センターでどうにかありませんかという相談内容であつた。

事例(1)のコメント

このケースの場合は、病院の支払いと自宅アパートの支払いが並行している。それからさらに療養型へ入所となると、アパートの片づけ・引き揚げもしなくてははいけない。ではその必要経費がどこから得るのかということになる。MSWは行政に相談したが、対応できる窓口がなく、たらいまわしにされたと言う。さらに生活保護も対象外だと言われ、地域包括支援センターにも相談したけど、何となく進まないという状態で当センターに相談した。

このようなケースの場合、公的な中核機関(権利擁護センター)があるすれば、まず中核機関で課題

を整理して、関係機関を集めて役割分担を行うことが可能である。

当センターとして現在の病院使用料とアパート代の支払い、アパートの引き揚げの費用は誰がやるのか、年金内で可能な療養型・死後の事務費用はどうするのか、成年後見業務の報酬助成が利用するとしても事務経費が出るのかなどを総合的に検討して、そして役割分担が決まった上で、後見制度が利用可能になるのである。ケースマネジャーおよび連携のコーディネーターの必要性、その働きが求められるケースである。

事例（2）

地域包括支援センターより、在宅で暮らしている80代女性（Aさん）のケースで、浜松成年後見センターに相談依頼があった。養女と二人暮らしだが、現在養女は統合失調症で精神科病院に入院中である。本人は普通に会話もでき一見しっかりしているように見えるが、本人の年金と養女の障害基礎年金を合わせると月額24万円あるものの、お金をあるだけ使ってしまう状態で、入金後一週間たつと生活が困窮している。預貯金はほとんどない状態である。金銭管理が上手くできていないので、成年後見制度の利用を進めたいとのことであった。本人に地域包括支援センターと浜松成年後見センターの職員が面会して、制度の利用を説明して、保佐類型で、Aさん本人による申立てをする事になった。

一方、養女の支援をしている精神科病院のPSWからも当センターに相談があり、地域包括支援センターと連絡をとっていたPSWは相談支援事業所に相談した。相談支援事業所から当センターに連絡があり、養女も判断能力が十分ではなく自分の財産も守れないために成年後見制度の利用が必要なので、二人一緒に申立てをしたいということであった。養女の申立ての準備は病院のPSWが行うことということであった。そこで当センターとしては養女の必要書類等の整理ができたところで、二人の審判申立てを同時に行うという予定とした。しかし、一向に病院のPSWからは「準備ができた」という報告もなく、一か月が経過した。PSWが「やります」といったものの、成年後見制度のことについては理解不足で不慣れなため一向に進まなかったのである。

この一か月でも二人に大きな変化があった。Aさんは詐欺まがいの商法で、掛け軸や宝石など100万円ほどの買物をローンを契約して購入してしまった。さらに養女の病院からは「病状も落ち着いたので退院して、自宅に復帰してほしい」と伝えられた。

事例（2）のコメント

この二人のケースをみると、この一家のケースをまとめるコーディネーターが不在なので、ケア会議が開催されておらず結局は方向が定まらなかったという状態であった。結果からすると迅速さが欠けており、問題を大きくしてしまった。

このケースは、結局当センターが介入して二人の申立て手続きを支援した。しかし、後手に回ったのは事実である。成年後見制度の利用が必要だと関係者が判断した時点で、成年後見制度利用を主題として、関係者が一堂に会した支援会議を開催し、アセスメントやニーズを検討し、情報を共有すべきであった。当センターとしても、背景が理解できていない、情報が不足している時点で関係者から安請け合いましたことは反省すべきことである。

このケースは、成年後見制度利用前における事案の見立て、チーム支援の必要、チームの方向性の確認がいかに重要であるかを語っている。

チーム支援による「見える化」の促進する

チームでケースに取り組むことで、密室化を防ぎ、不正防止とともにチーム支援自体が監督機能を果

たしていくことになる。また、アセスメント（見立て）、ニーズ整理、支援計画立案、モニタリングという一連の支援のプロセスが「見える化」され、その経験が他のケースにも活用されるようになる。

中核機関による市長申立ての業務分担支援

検討会では市長申立ての現状について改善を求める声が相次いだ。親族等申立て者がいない場合、市長申立てが必要であるが、事務手続きに時間がかかり、緊急に成年後見制度利用が必要になる場合、成年後見類型の申立てにも関わらず本人申立ての方法を選択せざるを得ないケースも少なからずあるという現状である。虐待や犯罪に巻き込まれている場合は緊急性が求められるにも関わらず2ヶ月経っても申立てが行われないという状態が続いている。

これは財政的な理由や決裁の問題ではなく、よりもむしろ事務処理の手順の問題や行政担当者の多忙さによるものであることが検討会で行政担当者から明らかにされた。浜松市は7つの区があり、市長申立ては各区の社会福祉担当課が相談を受け、親族の確認や書類を整える等の作業を行うことになるが、行政担当者も成年後見制度の専門家ではなく経験も少なく対応に困難さがあるのではないかと考える。

であるならば行政の事務負担軽減のために市長申立ての事務処理業務や審判申立て書の作成作業等を中核機関が支援するという仕組みがあると、市長申立ても円滑に対応できるのではないかと考える。原則成年後見制度利用が必要と判断された場合は、1ヶ月以内に申立てが行われるように体制が改善されることを期待している。

市民後見人は日常生活自立支援事業に参画して育成される

静岡県においても、富士市では市の社会福祉協議会が主催し市民後見人養成研修を実施しているが、養成研修を終了後は社会福祉協議会が実施している日常生活自立支援事業の支援員等で経験を積み、家庭裁判所より成年後見人等に選任されることを目指すとしている。

成年後見制度は司法制度であり、日常生活自立支援事業は福祉制度であることから異なる領域と考えられがちであるが、市民後見人が活動するフィールドは、施設での訪問・面会等、福祉現場が想定されるので、コミュニケーションスキルや面接技法などの対人援助技術を実地で学びながら、また、福祉の制度や社会資源を理解することはきわめて貴重な学びとなるのである。そして、利用者の支援チームの一員として福祉関係機関と連携する市民後見人の姿がイメージできる。

しかし、再三述べているように市民後見人が個人として後見人等に選任される仕組みは不適切であると考えられる。専門職後見人として認められている者でも全て、各所属専門職団体の規範に基づき、何らかの縛りや指導・監督を受け、継続した研修等を継続的に受けている。更に、今後監督機能がより強化されていくことになることが予想され、そのような流れの中で市民が単独での活動はあり得ないと考えられる。したがって市民後見人が活躍するためには、市民後見人が所属して継続的に研修が行われる、責任を明確にした法人母体が必要となるのである。

市民の権利擁護は自治体の責任である。市民の権利擁護を市民が担うのであれば、当然これは公的な責任をもつ法人母体が監督、育成、指導を適切に行う体制の整備が必要である。したがって、日常生活自立支援事業を実施している社会福祉協議会が市民後見人を継続して監督、育成、指導する機関として最もふさわしく、社会福祉協議会を地域連携ネットワークの中核機関として位置づけることの大きなメリットであるといえる。