

2019 年『実践成年後見』No83「尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画の推進における地域連携ネットワークの強化」P87-94

尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画の推進における地域連携ネットワークの強化

はじめに

尾張東部権利擁護支援センター¹【旧尾張東部成年後見センター】²（以下「当センター」という）は、尾張東部圏域行政（愛知県瀬戸市、尾張旭市、豊明市、日進市、長久手市および東郷町）の 5 市 1 町（人口約 47 万人）により、広域型・NP0 法人のセンターとして平成 23 年 10 月に設置され、今年度、9 年目を迎える。

当センターは、これまで「ゆたかに生きる権利をまもる」を法人の理念として事業展開してきた。設立当初は、低所得者向けのセーフティネットとしての法人後見中心の事業を想定していたが、1 年後には「成年後見制度の利用が必要な方に適切に制度利用につなげる」との考えからコーディネートを中心とした事業へと転換を行うなかで、多職種の専門職や関係機関との連携も強化してきた。

また、平成 30 年度に広域計画として策定した「尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画」³（以下「促進計画」という）により、当センターは、平成 31 年 4 月から中核機関として位置づけられ、権利擁護支援と地域連携ネットワークを明確に意識した事業展開を行うこととなった。

この促進計画策定のプロセスそのものが地域連携ネットワーク強化のプロセスとなったと評価しているが、その前提として、促進計画策定以前のネットワークづくりの取り組みがあったと考えている。そのため本稿では、①行政主導で設立した当初の行政等の運営参加によるネットワークの形成、②法人の自律的運営による方針転換とそれを補完するためのネットワーク整備の推進、③促進計画策定のプロセスが生み出した地域連携ネットワークの 3 つの段階を説明することとする。

1 行政主導で設立されたセンターの運営を支えるネットワークの形成

平成 20 年に知多地域成年後見センターが 10 市町からの委託によって運営が開始されたことを契機に、その翌年（平成 21 年）から尾張東部 6 市町（保健福祉圏域）によるセンター設立に向けた検討が行政主導で始まった。6 市町の課長級会議にて検討を重ねて平成 23 年 10 月にセンターは誕生した。

行政は、事業を委託すると委託先任せになりがちであるが、市町村長申立ての権限、虐待対応の措置権や成年後見制度利用支援事業の整備など、行政が要になることが多い。そのため、法人の体制整備や運営について、行政が事業に参画し続ける仕組みとして、「運営協議

¹ 尾張東部権利擁護支援センターは、「尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画」策定において、地域の権利擁護を推進するセンターであることの目的を明確にするため、令和元年 10 月 1 日に名称変更した。

² 尾張東部成年後見センター：成年後見制度利用促進体制整備委員会「地域における成年後見制度利用促進に向けた体制整備のための手引き」（事務局：公益社団法人日本社会福祉士会）49～51 頁（2018 年）
www.jacsw.or.jp/01_csw/07_josei/2017/files/taisei_seibi_tebiki.pdf

³ 尾張東部成年後見センターHP イベントニュースに全文掲載<<http://owaritoubu-kouken.net>>

会」と「適正運営委員会」を設置し、活用しているのが、当センターの大きな特徴といえる。

「運営協議会」は、委託元である行政が協議する場であり、当センター職員も参加している。運営協議会では、権利擁護推進のための委託事業の内容、その予算化について協議がなされる。また、以下に述べる適正運営委員会で、必要と提言された内容が、運営協議会において予算化、事業化されるという仕組みとなっている。

「適正運営委員会」は、NPO 法人内に設置する組織で、行政（6 市町の担当課長）の委員に加え、外部委員として学識経験者、専門職（弁護士・司法書士・精神保健福祉士・社会福祉士）等で組織するものであり、多職種によるネットワークの基礎を形成してきた。

適正運営委員会では、①法人後見候補者の適否の検討をはじめ、以下に触れる②法人受任ガイドライン作成、③成年後見制度利用支援事業要綱改正の検討、④専門職による候補者調整の仕組み（専門職協力者名簿登録制度）、⑤市民後見人養成に関すること等、運営に関する仕組み作りの重要な役割を担ってきた。

また、行政の課長級職が、専門職とともに、委員として関与しており、法人後見候補者の適否や、虐待ケースの検討などを通して、個別支援の課題に課長自らが向き合うことで、権利擁護支援の体制整備への理解が深まったと考えられる。適正運営委員会による体制整備の提案を、運営協議会において行政として意思決定し、予算要求、事業化（制度化）していくプロセスに 6 市町の行政職員が積極的に参画することで、地域の権利擁護を支えるネットワークの仕組みが着実に形成されたと言える。権利擁護の課題に対して必要な事業や制度をつくるため、行政が参加し続ける仕組みをもつことは重要であるとする。

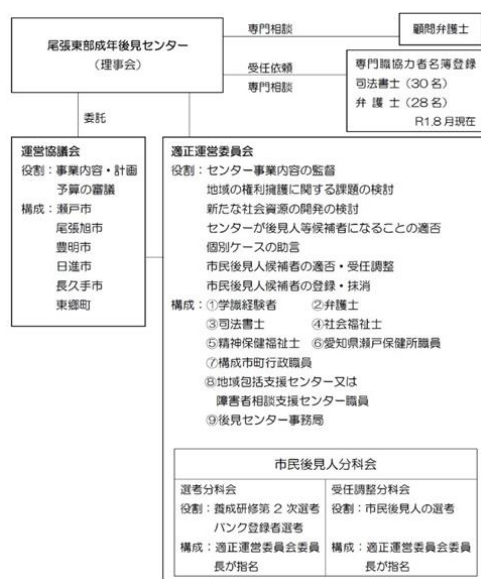


図1 尾張東部権利擁護支援センター組織運営体制

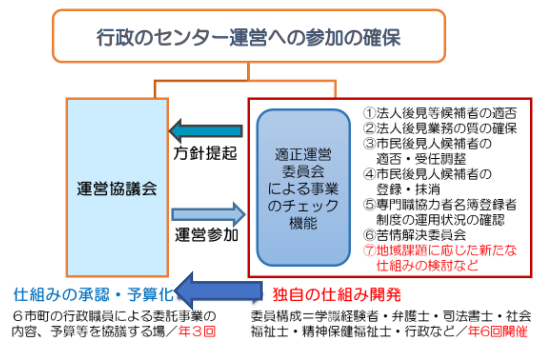


図2 行政のセンター運営への参加の確保

2 法人の自律的運営による方針転換とそれを補完するネットワークの整備

(1) 委託事業の方針転換

センター事業の開始にあたり、対象者別の研修会や講演会など広報・啓発の取り組み⁴を重点的に行った。すると相談件数の増加と共に、法人後見受任件数も比例して増加した。

法人後見⁵については「成年後見の社会化」⁶としての役割が期待されていた。当初お手本とした知多地域成年後見センターが開所3年後には約150件の法人後見受任実績があり職員体制も充実していた。しかし、当センターでは、職員一人あたり10件⁷までの法人受任を想定していたこともあり、尾張東部圏域で同様の職員体制を整備することは財政的にも困難であること等から、法人後見の在り方について、行政と運営協議会の場で検討し、「成年後見制度の利用が必要な人に適切に利用に繋げる」ことを目的として、成年後見制度利用のためのコーディネートを中心とする方針に転換した。(図3)

⁴ 当初、市民向け講演会、行政・福祉職向け研修会、地域住民向け研修会、成年後見サポーター養成研修を6市町の会場持ち回りで実施した。その後、医療職・法律職・福祉職のための研修会、市民後見人養成研修等を開催する。こうした講演会・研修会の開催により、毎年、延べ3,000人が権利擁護に関する講演会や研修を受講していることになり、このことが周知・啓発及び地域づくりに貢献してきた。

⁵ 最高裁判所事務総局家庭局による成年後見関係事件の概況（平成30年1年間）によると、法人後見は、社会福祉協議会1,323件（4.4%）、その他法人が1,567件（5.6%）となっており成年後見開始事件総数の10%を占める
最高裁判所事務総局家庭局（http://www.courts.go.jp/vcms_lf/20190313koukengaikyoku-h30.pdf）

⁶ 上山 泰「専門職後見人と身上監護」民事法研究会8頁（2011年）

⁷ 当センターでは相談員（社会福祉士）を担当制にしている。本来の成年後見制度が「個が個を支える仕組み」であるため、法人後見であっても担当者は本人と信頼関係を構築し、意思決定支援を基本とした後見業務を遂行するため、相談員一人当たり10名までの担当制としている。相談員は月1回以上の面会、訪問を基本としているが、必要な場合は週2～3回の面会、訪問する場合もある。本人と直接関わる対人援助業務は相談員が行っており、法人の都合で担当者が交代することは基本的に行わない。

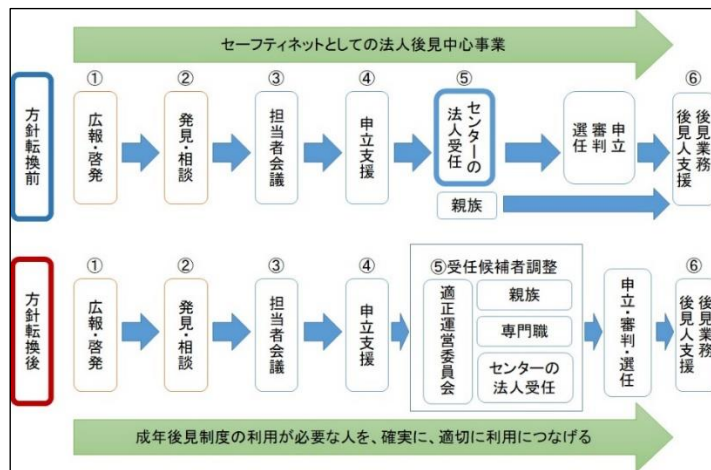


図3 法人受任中心からコーディネート中心への転換

設置後わずか1年半での方針転換であったが、この自律的な方針転換によって、のちに国が成年後見制度利用促進基本計画を公表し、「権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり」のコンセプトを示したときも、当センターにとっては、方向を同じくするものと受け止めることができ、計画策定の中でステップアップすることが可能となったと考えている。

この方針転換に伴い、新たな仕組みをつくる必要性が生じた。それまで、法人後見については低所得者層を対象としていたが、方針転換後は、法人受任ガイドライン⁸に照らして、複合的な課題が多く、頻回な訪問が必要とされる等、専門職による個人受任では困難なケース等に限定することとした。そのため、当センター以外の、後見人等候補者を確保するための対応策が必要となった。そこで、前述の適正運営委員会・運営協議会での協議を経て、①成年後見制度利用支援事業要綱改正、②専門職協力者名簿登録制度の創設、③市民後見推進事業の3つの取組⁹を行った。

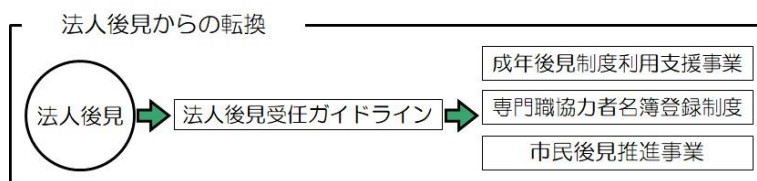


図4 方針転換に伴う環境整備

(2) 成年後見制度利用支援事業要綱改正の検討

1点目として、専門職が受任しやすい環境を整えるために、センターが働きかける形で成年後見制度利用支援事業⁹の見直しを行った。第一段階として、適正運営委員会で協議し、

⁸ 平成25年策定。法人後見の基本的な考え方として(1)福祉専門職による後見が必要な場合であって、(2)個人による受任が困難である場合であり、(3)公的な立場であるセンターの受任がふさわしい場合の3つ要件を定め、それぞれについて詳細を整理した。法人後見候補者の適否については適正運営委員会で審査することを要件としている。

⁹ 平成30年度10月1日時点において、申立て費用および報酬助成を対象としている自治体は1,480(85%)自治体と

助成要件について、首長申立てに限定しないことや、被後見人等の収入、資産要件等について6市町で統一する要綱改正案をとりまとめた。その後、運営協議会の承認を経て平成27年度から6市町共通の成年後見制度利用支援事業が整備された。

さらに、翌年には、後見実務を複数で担う必要性がある複数後見の場合は、それぞれの後見人等について報酬助成が受けられることとなった。このような改正により、6市町の圏域内においては、本人が低所得の場合でも報酬が担保され、専門職が受任しやすい環境を整えてきた。

(3) 専門職協力者名簿登録制度¹⁰の創設

2点目として、専門職協力者名簿登録制度を創設した。方針転換する以前は、低所得者層を法人後見の対象としており、資産や所得が多い場合は、法人後見の対象ではないため、候補者を調整せず、申立て支援を行っていたことで、少なからず不都合が生じていた。

例を挙げると、審判後には、後見人等、本人、関係者と課題共有や、支援方針の検討の場に当センターが同席するが、その立場が曖昧であったため、専門職後見人等も当センターが関与することに戸惑ったのではないかと思われる。また、後見活動に関する苦情が本人、関係者から当センターに寄せられるようになり、その対応に苦慮してきた。

そのため、当センターの関与を明確にしたうえで、申立て段階における後見人等候補者調整、選任時には本人、関係者へと繋ぎ、利用開始後には後見人を含むチームのバックアップを前提とした専門職協力者名簿登録制度（以下「名簿登録制度」という）のしくみを適正運営委員会にて検討した。名称に、「専門職協力者名簿登録制度」としているのは、登録の要件に「協力体制」として「身上監護に十分配慮し、行政、福祉職など他の支援者と協調して後見業務を行える者」と明記しており、趣旨に賛同し、協力者としての後見活動を担うこと、（いいかえれば、国の成年後見制度利用促進基本計画でいうところのチーム支援の考え方）に賛同することを名簿登録の要件としてきた。

まず、平成26年に公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート愛知支部へ協力依頼を行い組織として賛同いただいた結果、30名の司法書士に名簿登録制度に登録いただいた。ついで、平成28年には、弁護士の理解、協力による登録が始まり、現在28名の弁護士に登録いただいている¹¹。この名簿登録制度により法律専門職との連携強化が進み、さらなる連携ネットワークが形成された。

なっているが、実際の運用では市長申立てに限定する等、運用面での課題が挙げられている。

¹⁰ 名簿登録制度では、「判断能力が十分でない高齢者や障害者の権利を守り、その人らしいゆたかな暮らしを実現するため（中略）…あらかじめセンターの事業に賛同する法律専門職の名簿を作成する。名簿登録者は、センターからの依頼により①後見人等候補者となること、②市民からの権利擁護に関する専門相談、③市民後見人への専門相談の対応など、法律的な支援を行うことにより、成年後見制度の適切な利用を支援することを目的とする」としている。②③の専門相談については予算化している。名簿登録者は①～③以外に各種法律手続き（相続、遺言、債務整理等）、任意後見人候補者等を、当センターから依頼している。

¹¹ 司法書士についてはリーガルサポートの「後見人等候補者名簿登載者」であり、弁護士はアイズの「支援弁護士名簿登録者」であることを名簿登録者の登録要件としている。

(4) 市民後見推進事業

3 点目は、市民後見推進事業への取組みである。平成 27 年度に「尾張東部圏域における市民後見人等に関する検討委員会」を設置し、市民後見人の定義および養成から活動支援までの仕組みを十分に検討した。

市民後見人は、単に後見人等の受け皿としてではなく、地域福祉の担い手として位置づけることや、養成段階においては、本人の意思を尊重し、意思決定支援を重視した後見業務の在り方を学ぶカリキュラムとすること、選任形態は単独受任型とし、当センターは後見監督人としてバックアップする等の方針を協議し決定した。また、検討の過程で、家庭裁判所に行政職員と共に赴き、事業方針及び市民後見人の受任要件等の事前相談を複数回行った。

平成 27 年度から平成 28 年度にかけて第 1 期市民後見人を養成し、平成 30 年度までに第 2 期市民後見人の養成を終えた。バンク登録者は 37 名、家庭裁判所から選任された市民後見人は 16 名である（令和元年 8 月時点）。

権利擁護支援では、よりよい支援を目指すため本人の暮らしを支える地域づくりが不可欠である。その意味でも、市民後見人は地域福祉の担い手として、地域で本人に寄り添った支援をとおして、地域連携ネットワークの一翼を担っている。実際の活動を紹介する紙数はないが、市民後見人は地域を巻き込む素晴らしい実践を展開している。

3 促進計画策定のプロセス重視が生み出した地域連携ネットワーク

(1) 広域計画としての成年後見制度利用促進計画の策定手法

尾張東部圏域では、平成 30 年度に広域での成年後見制度利用促進計画（以下、「広域計画」という）を策定した。広域計画を各市町の行政計画としてどの様に位置づけるかの議論はあったが、6 市町の共通の成年後見制度利用促進計画として策定し、それを受けて、順次それぞれの市町において必要な行政手続きを経て行政計画と位置づけることとした。

広域計画策定にあたって、当センター内に尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画策定委員会（以下「策定委員会」という）¹²を設置し、事務局は幹事市と当センターが担当した。策定委員会の検討過程では、国が示す成年後見制度利用促進基本計画をふまえ、課題を整理した。

成年後見制度利用促進基本計画¹³では、「全国どの地域においても必要な人が成年後見制度を利用できるよう、各地域において、権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築を図る」ことを目標に掲げ、そのために基本的な仕組みとしてチーム、協議会、中核機関を整備すべきとしている。そして、地域連携ネットワークおよび中核機関が担うべき機能として①広報機能、②相談機能、③成年後見制度利用促進機能、④後見人支援機能の 4 つがあり、これら

¹² 委員構成は 6 市町の担当課長、学識経験者、医師、弁護士、司法書士、社会福祉士、精神保健福祉士、地域包括支援センター、保健所、社会福祉協議会、尾張東部圏域地域アドバイザー（障害福祉分野）とし、オブザーバーとして家庭裁判所主任書記官に出席いただいた。策定委員会には、最高裁判所、厚生労働省ほか全国から傍聴者が訪れ関心の高さがうかがえた。

¹³ 成年後見制度利用促進基本計画（平成 29 年 3 月閣議決定）。

を段階的、計画的に整備することが求められている。¹⁴

当センターは、国が示す中核機関の機能をどこまで備えてきたのか。4つの機能に合わせて、記述したものが図5である。策定委員会では、当センターの運営実績からは、すでに中核機関としての多くの機能を備えてきたと評価した。そのうえで、①後見人支援機能、②家庭裁判所との連携等さらに充実、強化すべき地域連携ネットワーク上の課題が明らかになった。

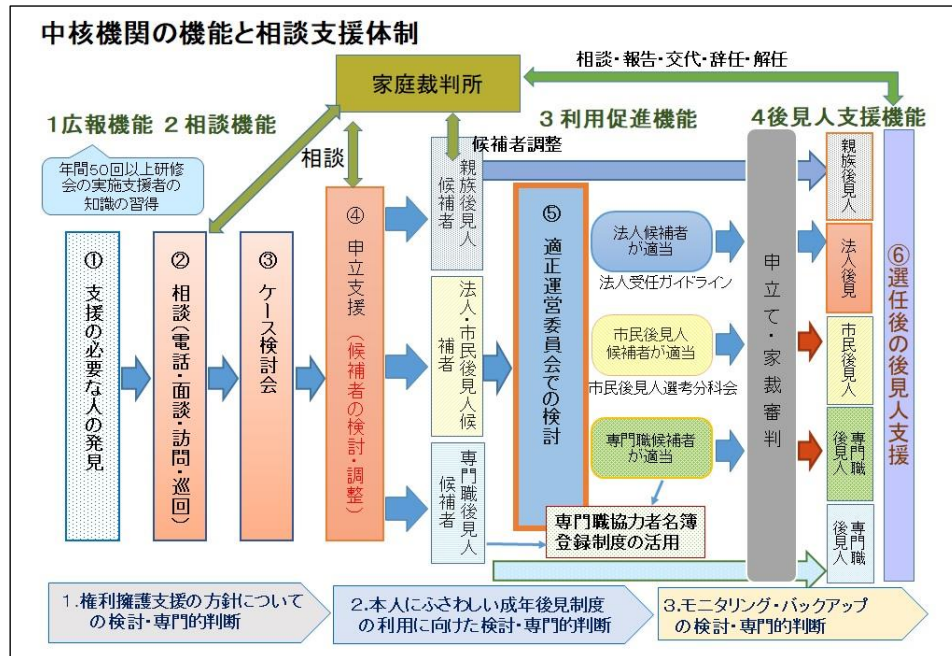


図5 中核機関の機能と相談支援体制

それら課題を詳細に調査検討するために、①専門職協力者名簿登録制度ワーキングチーム、②成年後見制度ニーズ調査チーム、③日常生活自立支援事業ミーティング、④権利擁護支援プロジェクトの4つの調査検討チームを編成し（図6）、これらのチームを担当する市町を決めて進めてきた。ここでもセンター設置当初からの行政が積極的に参加する姿勢が見られた。また、調査だけでなく試行的な取り組みを行い、その成果を計画に反映することができた。ここでは、紙幅の制約から①の専門職協力者名簿登録制度ワーキングチーム¹⁵のみについて、触れることとする。

¹⁴ 須田俊孝「成年後見制度利用促進基本計画からみるこれからの成年後見」本誌69号10頁。

¹⁵ ワーキングチームのメンバーは、弁護士、司法書士、社会福祉士、担当行政、事務局である。

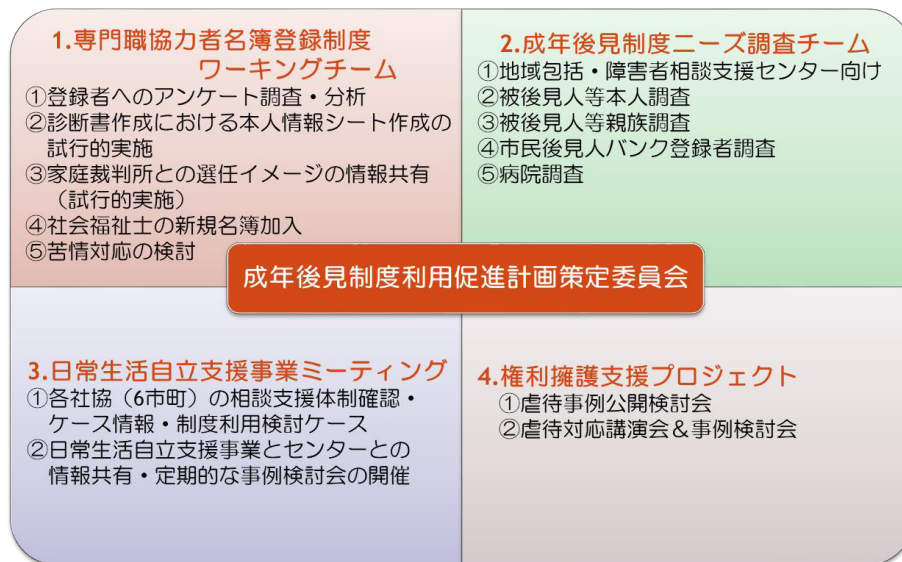


図6 調査チームの活動内容

（2）専門職協力者名簿登録制度ワーキングチームによる活動、評価

このチームでは後見人支援¹⁶を目的として、①専門職後見人へのアンケート調査・分析、②家庭裁判所と後見人等候補者イメージ共有のための試行事業を実施した。

①専門職後見人へのアンケート調査・分析、

アンケート調査では名簿登録制度（弁護士・司法書士）58名を対象に行った。調査結果では、後見業務の中で困ったことがあるとの回答が約8割であり、「医療同意を求められること」や「後見人の業務以外の要求」が6割以上を占めるとともに、「本人の意思がわからない」や「本人に合う福祉サービスがわからない」ことが4割前後で指摘されている。これらは、中核機関に求められている後見人支援機能の代表的なものといえる。

ただし、現状では、それらの困り事は、法律専門職であることもあって、多くが家庭裁判所への相談（7割を占めている）となっており、センターへの相談は2割にとどまっている。

¹⁶ 後見人支援の対象者は、親族後見人、専門職後見人、市民後見人への支援が想定される。当センターで行っている親族後見人への日常的な支援では、身上保護に関することや、財産管理上の相談対応を行っている。また、家庭裁判所への定期報告書作成にあたり、財産管理方法や通帳の確認、本人、家族のこと、後見人自身の健康状態等について相談を受けながら定期報告書の作成支援をしている。特に、後見人自身が高齢者の場合には、後見業務の相談や報告書類作成の支援が求められ、それらに応えることで安心して後見活動を継続することに繋がっていると思われる。しかし、このような支援が可能な親族後見人は、当センターが申立て等に関与した場合のみのため、策定委員会では課題と施策を取りまとめた（尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画書40頁）。

1) 後見人等として支援されている中で困っていることはありますか。(複数回答)

	全回答数を分母とする割合 (%)		
	弁護士	司法書士	合計
1. ある	90.0	82.3	85.2
医療同意を求められて困った	66.7	64.3	65.2
後見人の業務以上のことを支援者から求められる	55.5	64.3	60.9
本人の意思がわからない	22.2	57.1	43.5
本人に合う福祉サービスがどんなものかわからない	22.2	50.0	39.1
支援者同士の連携がスムーズにいかない	0.0	21.4	13.0
その他	33.3	28.6	30.4
2. ない	0.0	11.8	7.4
無回答	10.0	5.9	7.4

2) 困ったときはどこに相談されていますか。(複数回答可)

	全回答数を分母とする割合 (%)		
	弁護士	司法書士	合計
家庭裁判所に相談する。	80.0	64.7	70.4
関係機関と相談する。	90.0	58.8	70.4
行政に相談する。	30.0	23.5	25.9
尾張東部成年後見センターに相談する。	10.0	29.4	22.2
特に相談はしない。	0.0	0.0	0.0
その他	10.0	41.2	29.6

【表1】尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画資料集

策定委員会での議論では、専門職後見人が行う後見事務の一部について、本人、関係者から当センターへ寄せられる苦情の要因として、専門職後見人が独断で後見事務を遂行するなど、関係者との連携不足や意思決定支援等の課題が挙げられていた。

ワーキングチームによるアンケート調査結果の評価では、「専門職は課題解決のために抱え込む傾向があるため、センターは福祉職に繋ぐ役割を担うとよい」等の意見をふまえて、本人・後見人が孤立しないチーム作りと、チーム連携の推進等、中核機関として対応できるよう法律専門職への信頼度を高めていくことの必要性が示された。¹⁷

②家庭裁判所との連携上の課題

当センターと家庭裁判所とは、申立て支援による受理面接の同行、後見人等候補者調整、親族後見人報告書作成支援、法人後見、市民後見人の選任及び法人による監督人、専門職後見人の苦情対応等の連携の場面がある。そのうち、後見人等候補者調整について検討が必要であった。

当センターでは、先に述べた名簿登録制度や、愛知県社会福祉士会ばあとなあセンターとの連

¹⁷ 関連する対応策として、専門職（法律・医療・福祉・行政）権利擁護研修会を年2回開催している。平成30年度からは医師会と連携し、講義と事例検討の2部構成とし、講義では弁護士、医師、福祉関係者が交代で講師を担っている。事例検討では市民後見人も交え、それぞれの専門性の視点を学び合える有意義な機会となっている。研修アンケートからは、「他職種の意見は良い気づきがあり、連携の重要性を理解すると共に、本人の気持ちを優先することの大切さを学びました。」等、連携と意思決定支援の重要性について学びあう機会となっている。

携等により、平成 26 年から申立てに関わった殆どの後見人等候補者調整を行ってきた。もちろん、後見人等の選任・審判は裁判所の専権であることは理解しているが、当センターとしては本人や親族、支援者との面談やケース会議を経て、検討結果を申立て書類等に明示して、本人にふさわしいと思われる候補者の推薦を行ってきた。しかし、結果として推薦した候補者以外が選任されることや、複数後見の申立てを単独後見で選任されることが度々あった。家庭裁判所はどのような見地からケース課題を捉え、後見人等を選任するのかについては、専権を理由として相互の理解を得ることが出来ない状況にあった。

そのため、試行的な取組みとして候補者イメージを共有するため、家庭裁判所と専門職ワーキングチームによる協議の場を設けることができた。架空の事例をとおして協議することで家庭裁判所と専門職チーム双方の課題の捉え方の違いがわかり、候補者のイメージを共有することが出来た。そのような経過を踏まえ、利用促進計画施策のひとつに「行政・家庭裁判所・中核機関との連携」の計画項目を掲げ、利用促進機能や後見人支援機能のイメージを共有し役割分担を行うこととされた。

利用促進計画策定委員会に家庭裁判所職員がオブザーバー参加されたことで、これらの課題について理解いただき、試行的な取組をとおして候補者イメージの共有が出来たことを一例としてあげたが、促進計画策定のプロセスそのものが、家庭裁判所を含めた権利擁護支援の地域連携ネットワークづくりのプロセスであったと考えている。

4 おわりに～権利擁護支援センターとして

当センターは、今年 10 月に 9 年目を迎える。この間、成年後見制度を必要とする人が適切に制度利用できるようコーディネート機能を重視してきた。センター事業の目的は、ひとりひとりの「ゆたかに生きる権利をまもる」ことであり、そのためのツールのひとつとして成年後見制度を活用してきたといえる。今回の利用促進計画策定の機会に、「成年後見制度の利用促進」ではなく、「地域の権利擁護支援を推進する」ことをより明確に示すために、センターの名称を権利擁護支援センターと改めた。

当センターがこれまで構築してきた仕組みや、地域で培ってきた連携ネットワークは、つねに個別支援を中心に据え置いてきた。すべての施策や事業は、個別支援を充実させるためのものであり、その帰結は本人らしいゆたかな暮らしに繋がることにある。そのため、促進計画策定のねらいでは、「個々の権利擁護を目指しつつ地域共生社会の推進を図る」ことを掲げ、その核となるものは意思決定支援として、具体的施策の 3 分の 1 を占めている。

計画上の大きな課題といえる意思決定支援を、成年後見人等だけでなく、地域の支援関係者が関わり、そのプロセスや実現に向けた取組みを共有すること、一つずつの実践を積み重ね、それを活かす仕組みをどう作っていくかが問われている。

地域連携ネットワークづくりにどう取り組めばいいか戸惑っておられる地域も多いと思われる。もちろん地域の特性に応じて構築することが望ましいが、拙稿が参考になれば幸いである。