令和元年１１月１６日 丸紅基金研修報告会

地域後見に関する調査研究
（中間報告）

―地域における後見支援機関と中核機関の在り方―

一般社団法人地域後見推進センター

執行理事 弁 護 士　遠　藤　英　嗣

第１　地域後見について

１　地域後見とは

地域後見とは、本人（成年被後見人等、任意後見契約の委任者）が住む市町村（地域）、そして後見人が活動する地域の支援（地域力）を得て、後見人が後見活動を適正に行い、これにより本人がその地域に包摂されて本人の権利が擁護され、普通の生活を送ることができるという仕組みのことである。

地域後見とは

■　地域後見とは、本人（成年被後見人等、任意後見契約の委任者）が住む市町村（地域）、そして後見人が活動する地域の支援（地域力）を得て、後見人が後見活動を適正に行い、これにより本人がその地域に包摂（ソーシャル インクルージョン）されて本人の権利が擁護され、普通の生活を送ることができるという仕組みのこと。

■　ここでいう後見人とは、地域で活動する、支援を必要とする成年後見人等のことであり、成年後見人等の任を担う市民後見人はもちろん、親族後見人（家族後見人）のみならず、現行の法制度では何らの法的支援を受けられない任意後見人、そして更には任意後見受任者も含めるという考え方である。

そして、ここでいう後見人とは、地域で活動する、支援を必要とする成年後見人等のことであり、成年後見人等の任を担う市民後見人はもちろん、親族後見人（家族後見人）のみならず、現行の法制度では何らの法的支援を受けられない任意後見人、そして更には任意後見受任者も含めるという考え方である。

それは、成年後見制度を考えた場合、法定後見の成年被後見人等を護ることだけが成年後見制度ではなく、任意後見契約の本人もその対象にあるので、法定後見制度と任意後見制度を区別する必要はないからである。

２　社会福祉と成年後見

(1) 最初に、社会福祉と成年後見の関係について見てみる。

今にち、社会福祉は、本人を地域社会の一員として自立した日常生活を営むことを支援する事業であり、一定のハンディキャップをもつ人々に対する非金銭的な給付が中心に据えられている。この事業は、行政の関与は最小限となっており、住民の参加が重要とされている。その経営主体等の規制はなく、ボランティアなど、個人や団体による任意の活動であると、定義づけられている。

https://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/shakai-fukushi-jigyou1.html

(2) 近時、成年後見制度は、多くは法律専門職や福祉専門職が関わって行う財産管理制度として捉えられているようであるが、それが身上保護の重視や市民後見人の活用に代表されるように「社会化」が浸透する中で、成年後見におけ

る財産管理とは、利用者の QOL（クオリティ・オブ・ライフ）の維持や向上をめざす身上監護（身上保護）を目的とした社会福祉的な権利擁護活動であるとの考え方もされるに至っている（上山泰著「第３版 専門職後見人と身上監護」はしがき・２０頁以下参照）。

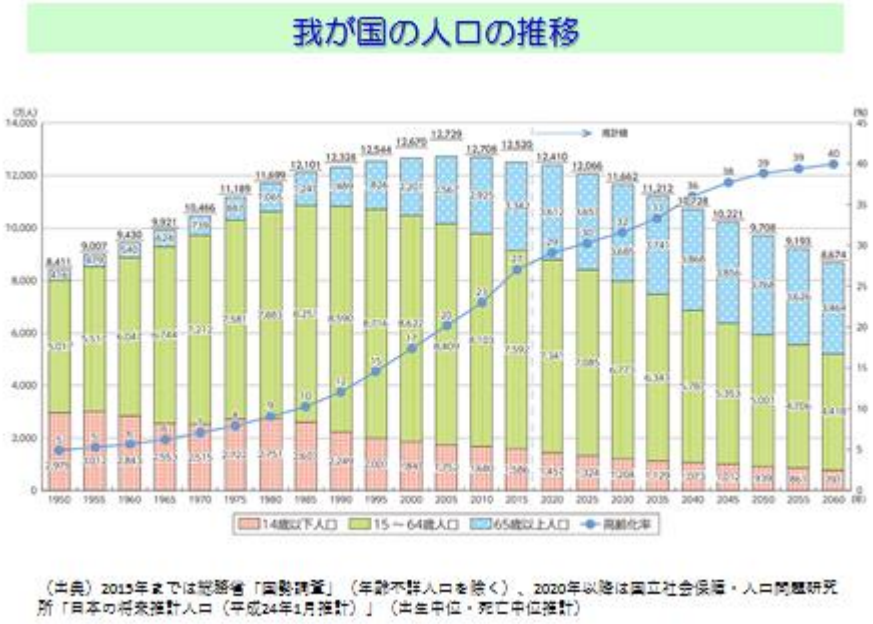
このような考えは、さらに成年後見法を社会保障法としてとらえる考え方や、成年後見にはもともと社会保障法的な性質が含まれているとの考え方を勢いづけているとも言える。

私たちもその考え方（「司法」と「福祉」の連携による制度）に誤りはないと思っている。現に、成年後見制度利用促進に関する取りまとめ等は、社会福祉に関わる厚生労働省が所管していることからも裏付けられよう。

(3) かかる考えに立てば、成年後見制度を、現に動いている社会福祉、中でも地域における成年後見については地域福祉の側面もあると考えることが、時代の流れに相応しているといえよう。

3　高齢者が高齢者を支える地域共生社会

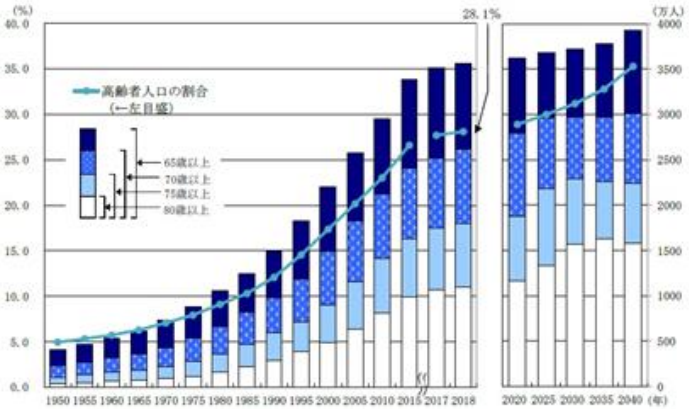
(1) 人口の減少と高齢者の増加



（出典）2015年までは総務省「国勢調査」（年齢不詳人口を除く）、2020年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（出生中位・死亡中位推計）

我が国の総人口は、長期の人口減少過程に入っており、令和１１（２０２９）年に人口１億 2,000 万人を下回った後も減少を続け、令和３５（２０５３）年には１億人を割って 9,924 万人となり、令和４７（２０６５）年には 8,808 万人になると推計されている。

高齢者人口の割合の推移



（出典）https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1131.html

高齢者人口は、「団塊の世代」が 65 歳以上となった平成２７（２０１５）年に 3,387 万人となり、「団塊の世代」が 75 歳以上となる令和７（２０２５）年には 3,677 万人に達すると見込まれている。その後も高齢者人口は増加傾向が続き、令和２４（２０４２）年に 3,935 万人でピークを迎え、その後は減少に転じると推計されている。また、65 歳以上の高齢者人口と１５～６４歳人口の比率をみてみると、昭和２５（１９５０）年には１人の高齢者に対して 12.1 人の現役世代（15～64 歳の者）がいたのに対して、平成２７（２０１５）年には高齢者１人に対して現役世代２．３人になっている。今後、高齢化率は上昇し、現役世代の割合は低下し、令和４７（２０６５）年には、１人の高齢者に対して１．３人の現役世代という比率になる。

(2) 地域共生社会の実現と地域福祉

このような社会背景の中で、「**地域福祉**」という考え方が動き始めている。それは、それぞれの地域において人びとが安心して暮らせるよう、地域住民や社会福祉関係者が互いに協力して地域社会の福祉課題の解決に取り組むという考え方である。

社会福祉と成年後見（地域後見）

■ 社会福祉は、近時、地域社会で自立した日常生活を営むことを支援する事業とされ、「地域福祉」に視点が置かれ、「地域共生社会の実現」がうたわれている

■ 一方、成年後見制度はいわゆる「社会化」が浸透し、成年後見における財産管理につき、社会福祉的な権利擁護活動であるとの考え方や、地域における成年後見について、地域福祉の一環としての考え方もされつつある。

■ 地域共生社会での取組みは、さまざまな困難を抱える人々のニーズを、「支え手」と「受け手」が、互いに支え合う地域コミュニティの再構築を目指すというものであり、私たちが地域後見の実現のためにと訴えている、「本人だけでなく、地域後見人も地域での相談支援やサービス給付を通じて相互に支え合う」という考えと同じ考え・理念なのである。

この考えのもと、**地域共生社会の実現**がうたわれている。

地域共生社会に向けた取組みでは、さまざまな困難を抱える人々のニーズを、「支え手」と「受け手」が、互いに支え合える地域コミュニティの再構築を目指すとされており、私たちが地域後見の実現のためにと訴えている、「本人だけでなく、地域後見人も地域での相談支援やサービス給付を通じて相互に支え合う」という考えと同じ考え・理念がその基本にある。

高齢者が高齢者を支える地域共生社会

■ 人口の減少と高齢者の増加（専門職の減少）

■ これからの成年後見制度は、**自分のことは自分で守る任意後見制度**を中心として動くと考えられる
- 災害日本 ー 生まれた言葉は「自分の命は自分で守る」
- この「公助」から「自助」の考えは、近い将来成年後見制度にも取り入れられることになると考える。

■ 専門職では支え切れない成年後見制度、これを**地域後見で実現する**
- 「共助」は地域後見で実現する。
- 生産年齢人口の減少は後見専門職の減少をも意味する。
- 専門職は「地域後見」実現に向け汗を流すべき時がきた。

■ いま１０万人の任意後見契約の本人が法的支援を受けられず、 闇に葬られようとしている
- まずこの人達を救う必要がある。

(3) 「公助」から「自助」へ

これからの成年後見制度は自分のことは自分で守る任意後見制度を中心として動くと考えている。

・ 繰り返される自然災害、このことから生まれた言葉は「自分の命は自分で守る」である。

・ この「**公助**」から「**自助**」への考えは、成年後見制度にも取り入れられることになろう。なお、自助の究極な姿は「家族信託」と言えよう。

(4) 専門職では支え切れないこれからの成年後見制度と地域後見の実現

・ 次の「**共助**」は地域後見で実現することになる。

・ 生産年齢人口の減少は後見専門職の減少を招来する。

・ したがって、後見専門職はその権益を護ることに躍起になっている場合ではない。

・ その知識を生かし、「地域後見」実現に向け汗を流すべきである。

※ ここでいう**公助**は「法定後見」、**自助**は「任意後見」と「親族後見」、そして**共助**は「地域後見」と考えていただければ分かりやすいと思う。

4 いま１０万人の任意後見契約の本人が法的支援を受けられないでいること

(1) 闇に葬られようとしている任意後見契約の本人

今にち、最も支援の目を向ける必要なのは、任意後見制度を利用しようと開始を待っている本人であり、またこれとともに相談できる人、団体を見つけ出

せないで成年後見制度の枠外にとどまっている任意後見受任者に対してである。この１０万件の人が支援を受けられずスタンバイしているということは、ほとんど知られていない。この隠れた問題は早急に解決策を立てる必要がある。

私たちは、公的な任意後見制度で契約を締結し、これを利用しようとする多くの人がおりながら、この人たちに手が差し伸べられず、闇に葬られようとしている。この任意後見制度の利用者を救い出すことに傾注すべきであると考えている。

(2) 任意後見制度はこれまで促進会議のまともな議題になっていないこと

成年後見制度利用促進の各種の検討委員会、専門家会議等では、特に任意後見人及び任意後見受任者の支援を正面から取り上げようとしていない。

しかも、成年後見制度を語り、促進しようとする一部のパイオニアの人たちでも、それは任意後見制度だけ議論すべき場でこれを取り上げるべきであるといい、これに耳をかそうとしないものもいる。厚労省が予算を投入して書き上げた、いわゆる「手引き」を見ても、この１０万人の支援を必要にする人達のことを、真剣に取り上げた個所はまったくないのである。近時、任意後見契約を締結する人は、全国で毎年約１万人もいる。この人たちへの支援なくして、正しい成年後見制度は成り立たない。

側聞するに、任意後見制度の利用促進については、令和２年開催の専門家会議等で検討課題となっているとのことであるが、上記のさまざまな問題につき、これからの「自助」としての成年後見の在り方、そして「共助」としての地域後見との関わり方も含めて議論してほしいと思っている。特に、次に取り上げる任意後見受任者の支援等の問題については、しっかりと議論していただきたい。

(3) 本人も、また任意後見受任者にも支援の手は不可欠である

成年後見制度利用促進策にあって、多くの市町村に、任意後見契約が締結され、その登記がなされても誰からも支援を受けられない任意後見開始前の本人がいることを直視し、国のみならず市町村においても、早速その議論に取り上げるべきではあるが、ここで注意してほしいことがらがある。

この制度は、画竜点睛を欠き、任意後見契約後、誰からも支援が受けられない法的仕組みになっていることである。しかも、これを早く解消しようと思っても、任意後見受任者にとっては自己を監督する監督人を選任してほしいと行動をとらなければならず、何とも悩ましい法律上の組立てになっているということである。

しかるに、このような欠陥は制度設計にあるのだが、制度のパイオニアを自負する人たちはさらに、この受任者となる者にはまったく見向きもしてこなか

ったというのがこれまでの２０年の歴史でもある。しかし、成年後見制度の利用促進を考えた場合、本人の擁護のためにはまずもってこの任意後見受任者の支援を度外視はできないはずである。それは、その多くが本人の親族で知識もなく専門家の手を借りなければならない素人だからである。

5　遠藤執行理事の「公的地域後見センター」構想

私は、促進法が制定される以前から、市町村を核とした「公的地域後見センター」構想を提唱し（遠藤英嗣「私の『公的・地域後見センター』構想」「新しい地域後見人制度」末尾参照：発刊２０１５年２月)、この組織で、親族後見人も、任意後見人、そして任意後見受任者も支援し、場合によっては監督をして、正しい成年後見制度がすべての地域で確立することを願ってきた。これが地域後見の究極の目的でもある。

今日の発表は、その総集編でもあるが、私たちの一般社団法人地域後見支援センターという法人の力を借り、また、丸紅基金様の絶大なご支援を受け、世に新しい形で地域後見人制度を発表することとなり、大変うれしく思うとともに、丸紅基金様には大変感謝している。

ここからは、今回の調査研究で、私たちが得、考えた、これから確立すべき地域における**公的後見支援機関**を基礎とする、地域後見の在るべき姿を説明する。

第２　後見基本計画の陥穽と地域後見支援組織の在り方

1　政府の示した基本計画について

平成２９年３月２４日閣議決定された「成年後見制度利用促進基本計画」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

後見基本計画の陥穽

■　政府の示した基本計画について
地域連携ネットワークと中核機関の構築とある。

■　市町村は組織作りに迷走している
厚労省の調査結果、中核機関開設は１３９市町村（８．０％）

■　市町村には地域後見支援の組織づくりをもっと分かりやすく示すことが必要であること
・基本計画では真の組織づくりが示されていないこと
・後見支援組織は見える形で、利用者にも分かりやすいかたちのものを構築する必要がある（利用者に分かりにくい組織は基本的には機能しない。）
・ネットワークの構築は支援組織づくりには直接結びつかない。
しかし、地域連携ネットワークは不可欠で大事な役割を果たす。

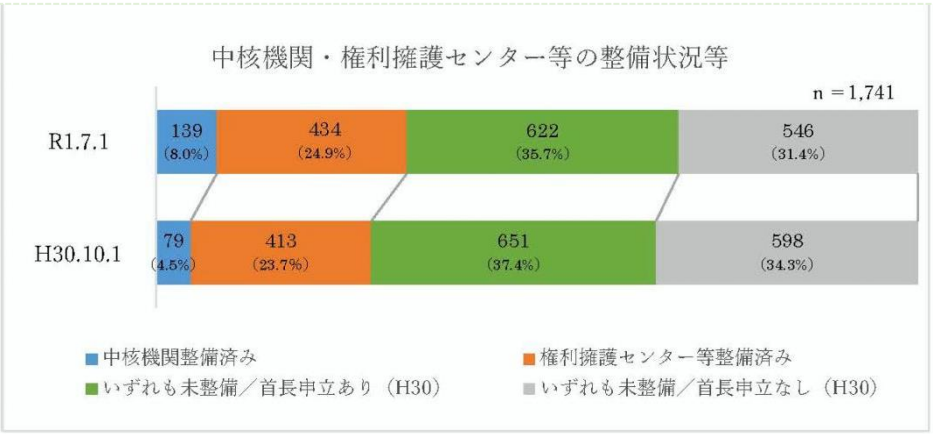
ークの構築を図る」とし、「専門職による専門的助言等の支援の確保や、協議会等の事務局など、地域連携ネットワークのコーディネートを担う中核的な機関（以下「中核機関」という。）の設置に向けて取り組む」としている。

これを受け、市町村では、地域連携ネットワークの構築と中核機関の設置に向け動き出した。

2　市町村は組織作りに迷走している

しかし、この地域連携ネットワークの構築と中核機関の設置は、市町村においてはまったく進んでいない。

平成３０年１０月厚生労働省の中核機関等の設置状況の調査結果を見ても、中核機関が確立したところは、わずか４．５％、全国１７４１市町村のうち７９市町、令和元年７月に至っても８．０％、全国１３９市町村にとどまる。



※「権利擁護センター等」とは、成年後見制度の広報や相談等を担う機関であって、市区町村が直営、委託又は補助を行っているものをいう。

（出典）　https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000489324.pdf

私どもは、今回、複数の市町村に赴くなどして調査を実施するとともに、厚労省のホームページ、その他市町村及び社会福祉協議会のホームページ等を基に、次のような考えに達した。

3　市町村に対して地域後見支援の組織づくりをもっと分かりやすく示すことが必要であること

(1) 基本計画では真の組織づくりが示されていないこと

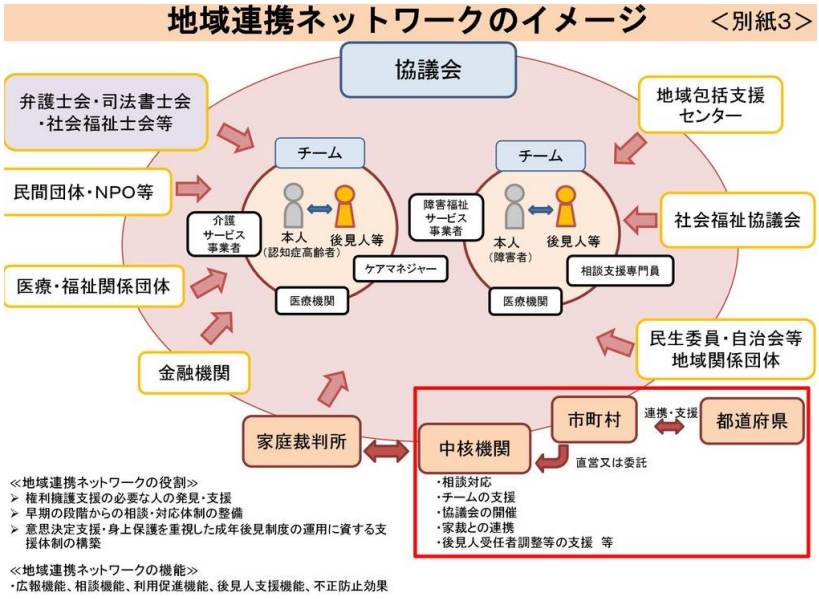
まず、地方における後見支援の核となる組織が確立しない理由は、政府の基本計画を策定に当たり、地域における後見支援事業を推進してもらうために真に求められるものは何かという問題意識を持たず、組織の確立には程遠い地域連携ネットワーク構想を打ち立てて、いきなり理解が困難な「地域連携ネット

ワークのイメージ図」を示したことなどに大きな理由があると考えるに至った。

要は、地域後見のための骨格となる支援組織づくりを全く考えていない市町村が大半を占めていることを認識せず、そのような市町村においてどのような手順でいかなる組織づくりを行うべきか、その検討と組織づくりに関する指針や基準等の提供が不十分であったということが挙げられるのである。

(2) ネットワークの構築は支援組織づくりには直接結びつかないこと

しかも、今回の調査をしてみて見えてきたのは、政府が示した、目に見えないネットワークの構築という、後見支援活動の組織づくりには程遠い概念を持ち込んだことも大きな原因と考えている。



（出典）https://slidesplayer.net/slide/14251327/

結果、この地域連携ネットワークのイメージ図に暗示されてか、「先ずネットワーク組織が必要である」、「チーム作りが大事である」、「相談窓口も、委託先も中核機関と位置付けるべきである」などと、とりとめもない方向で議論が始まっているのである。そして、多くの者に対しネットワークの構築が後見支援機関の構築と誤らせる結果になったともいえるのである。

成年後見制度では、地域連携ネットワークは大切であるが、それが支援組織そのものの構築に結び付くものではないことがはっきりしたのである。

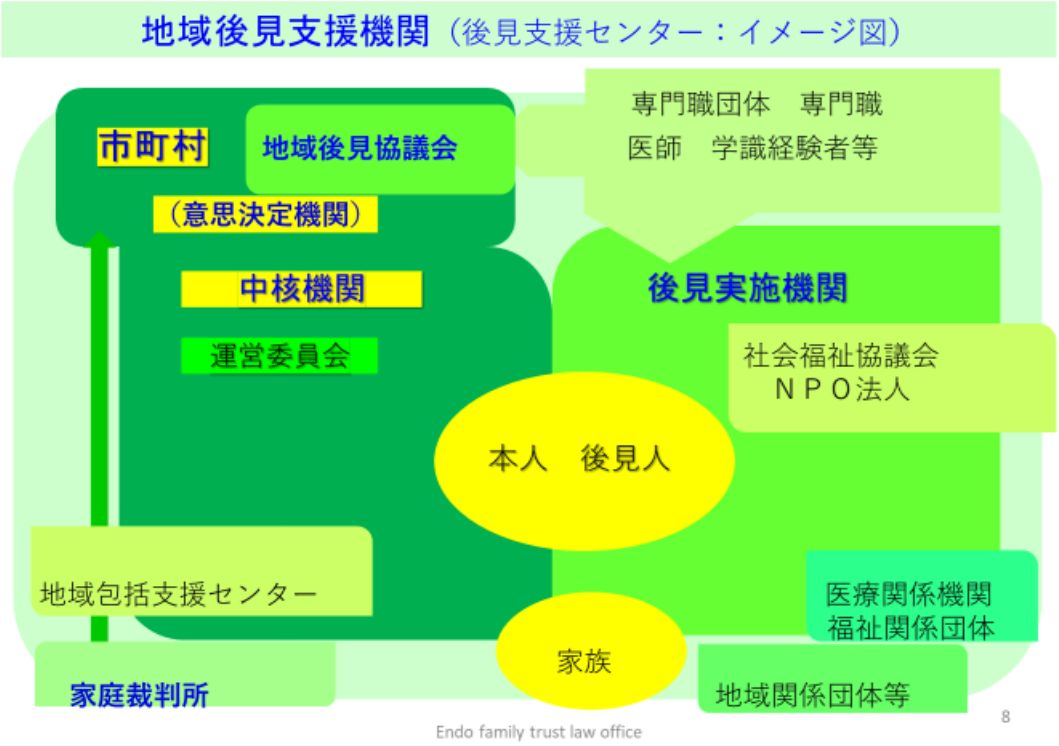
確かに、ネットワーク組織という考え方もあるが、これはライン組織のように階層型の組織ではなく、独立した構成要素同士が強みを持ちより、同一階層で双方向につながっている組織のことと言われており、厳格な成年後見制度を支える組織構造としては受け入れがたいからである。成年後見制度は、数多くの個人情報をもち、これを利用しつつ後見人を支えて本人の権利を擁護しようというものである。緩やかな提携関係で結ばれている組織構造であるネットワーク組織は、少なくとも管理する情報や家庭裁判所の監督下にある後見人を適

正に支援するという役割を考えた場合、成年後見制度の支援組織そのものとしては受け入れることはできないと考える。

3　後見支援組織は見える形で構築する必要があること

(1) ネットワーク組織、これは正に、「この指とまれ」方式である。しかし、これでは強力な連携マシーンがあれば別であるが、全国津々浦々、あまねく組織化を望むのは無理である。ネットワークはあくまでも後見支援機関を強固なものとする情報網（網状の構造体）に過ぎないと考えるべきである。

　このため、地域連携ネットワークの構築をまず考えた多くの市町村では、



後見支援機関の組織作りに当たって、何をすべきか、全く見えないという声が出るのは当然のことである。

　私たちは、ここでは**市町村において、「地域後見支援機関」を立ち上げ、その内部組織に管理部門の「中核機関」と支援部門の「実施機関」の二つの機関を据え、その上でさまざまな関係機関、団体等による地域連携ネットワークを構築すべきであると考えた**のである。

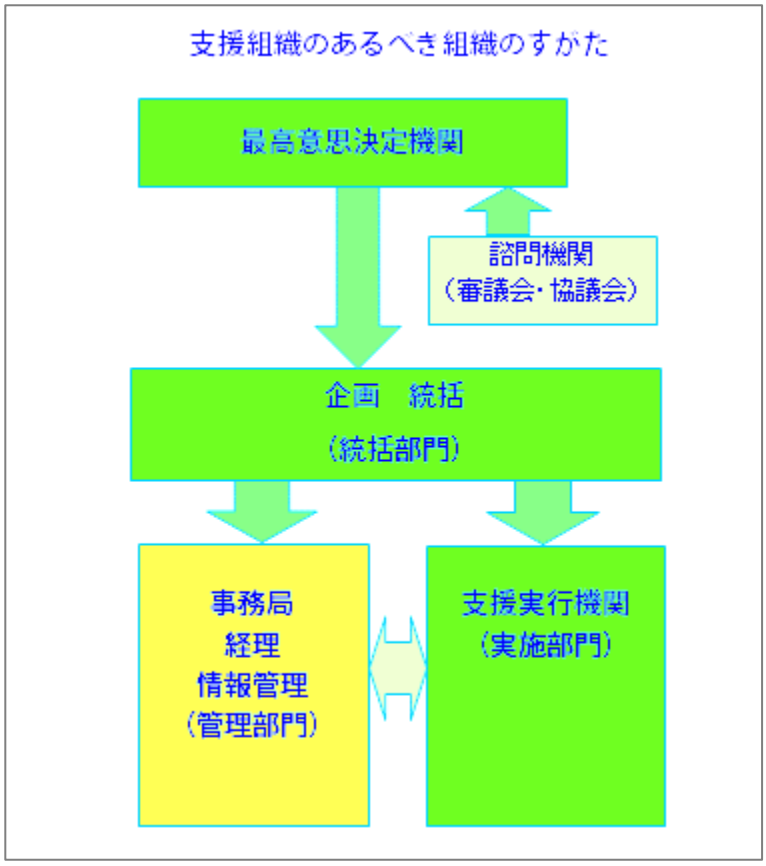
(2) 地域連携ネットワークはあくまでも地域支援組織を強固にして機能させる役割を持つもの

(a) 後見支援機関を立ち上げるに当たって、後見業務を担っている専門職団体、その他の関係者との連携とその協力は不可欠であり、この意味で地域連携ネットワークは他のいかなる組織よりも大切である。

しかし、今、「成年後見制度を利用させるための支援組織の設立が我が国の急務といえる」のである（新井誠「成年後見制度の現状と課題」：「成年後見制度―法の理論と実務―第２版」有斐閣１８頁）。

要は、その支援組織はいかなるものかということである。

ここで、地域福祉の代表ともいえる介護保険法が定める地域包括支援センター（同法１１５条の４６）を見てみる。



(b) 介護保険法１１５条の４６の１項には、「地域包括支援センターは、第１号介護予防支援事業及び第１１５条の４５第２項各号に掲げる事業（以下「包括的支援事業」という。）、その他厚生労働省令で定める事業を実施し、地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的とする施設とする。」とあり、２項及び３項に「市町村は、地域包括支援センターを設置することができる。」（２項）「次条第１項の規定による委託を受けた者は、包括的支援事業その他第一項の厚生労働省令で定める事業を実施するため、厚生労働省令で定めるところにより、あらかじめ、厚生労働省令で定める事項を市町村長に届け出て、地域包括支援センターを設置することができる。」（３項）とある。

「地域後見支援機関」の確立

■ 市町村における後見支援は「地域後見支援機関」で実現する

・市町村に「地域後見支援機関」を立ち上げ、この内部組織として企画管理部門の「中核機関」と、外部委託可能な支援部門の「後見実施機関」の二つの機関を据えて、その上でさまざまな関係機関、団体等による地域連携ネットワークを構築することにある。

・組織の在り方は、地域包括支援センターの法制が参考になる。

■ 「中核機関」と「後見実施機関」（後見センター）の役割

・地域後見支援機関は、「意思決定機関」、「統括企画管理機関」（統括部門のほか、企画調整機能、ネットワーク管理機能、事務局機能、情報管理機能などを有する部門）、それに直接住民や後見人等に手を差しのべる「後見実施機関」で成り立つ。

また、７項には、「地域包括支援センターの設置者は、包括的支援事業の効果的な実施のために、介護サービス事業者、医療機関、民生委員法に定める民生委員、被保険者の地域における自立した日常生活の支援又は要介護状態等となることの予防若しくは要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止のための事業を行う者その他の関係者との連携に努めなければならない。」（７項）とある。

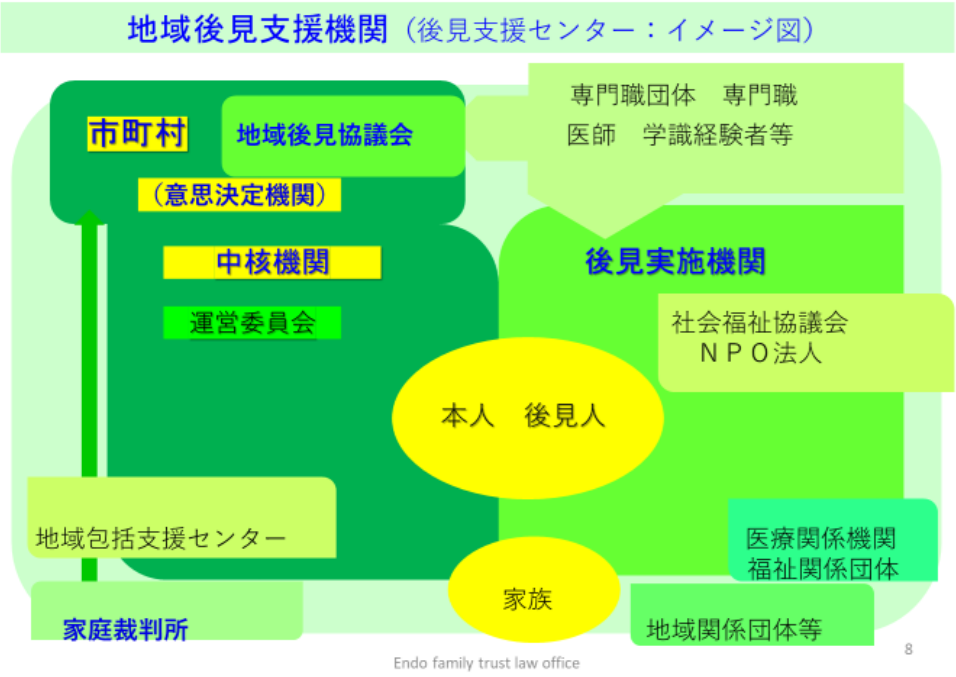
(c) 私たちの考えを、この地域包括支援センターに置き換えてみた場合、この市町村が設置する地域包括支援センターが「地域後見支援機関」で、第７項で定める関係者との連携が「**地域連携ネットワーク**」に例えることができるというものである。このように考えることによって組織構造と関連団体とのネットワークの構築が分かりやすいと思う。

なお、かつて、「地域包括支援センターは、地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、地域住民の保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的として、包括的支援事業等を地域において一体的に実施する役割を担う中核的機関として設置される

ものである」（介護保険法第 115 条の 46 第 1 項）とされていたが、今日中核的機関という表現はなくなっている（地域包括支援センターの設置運営について:平成 18 年 10 月 18 日老計発第 1018001 号、老振発第 1018001 号、老老発第 1018001 号）。

(3) 市町村は利用者の視点に立った支援組織を構築し、しかも現実にこれを機能させること

(a) 国は、中核機関の設置が足についていない市町村が多いことを直視し、市町村に対して、利用者にとって、「私たちの地域にも、誰でも利用できる身近な後見支援センターができた。」「相談してよかった。」という声が聞こえる、上記地域包括支援センターと同様な「後見支援機関」の設置を目指すべきとの考えを早急に示すべきと考える。



(b) 市町村においては、地域後見支援機関（地域後見支援センター）の設置を検討しこれを確実に実行に移すべきである。ただし、地域後見支援機関を立ち上げ、内部・下部組織として中核機関及び実施機関を作ったとしても、いわゆる飾りの箱物にしてはならない。

福祉の世界では、「判断能力が不十分な人たちだけでなく、子どもや障害のある人、その他、さまざまな問題と直面している人たちに対してもさまざまな権利擁護のしくみがつくられています。たとえば、要保護児童対策地域協議会や地域自立支援協議会などのネットワークなどです。しかしながら、こうしたネットワークはつくられるだけではうまく機能しません。」と言われて

いる（鵜浦直子「地域福祉と権利擁護」上野谷加代子ほか編著「新版 よくわかる地域福祉」６９頁：ミネルヴァ書房）。このように言われないためにも、関係者、関係機関、団体等による地域連携ネットワークの確立と、地域の人と資源を最大限活用することを視野に入れて、地域力に裏付けされた地域後見のための組織を構築すべきである。

このために、地域後見支援をつかさどる意思決定機関（運営協議会・審議会）への専門職団体や個人等の積極的関与と、後見実施機関への民間団体（社会福祉協議会、ＮＰＯ法人など）の取り込みにより、その強化策を確実に図るべきものと考えている。

4　地域後見支援機関における「中核機関」の役割等について

(1) 中核機関の位置づけ

地域後見支援機関は、「意思決定機関」、「統括企画管理機関」（統括管理部門のほか、企画調整機能、ネットワーク管理機能、事務局機能、情報管理機能などを有する部門）、それに「後見実施機関」で成り立つと考えている。

意思決定機関は、地域後見の基本的事項を決定するところであり、行政機関がこれを担うが、成年後見制度は専門的な制度であり、これを支える専門家等が構成する「協議会・審議会」は不可欠である。意思決定機関において、この協議会等の力を得て、また統括機関の助言等を受けながら、地域後見実現のための基本的方針や予算等を決定し、中核機関や実施機関に通知されることになるのである。

次に、統括企画管理機関については、一般には「中核機関」と考えればよい。なお、私個人的には、地域後見のための基本的方針や予算等の決定を受けてこれを企画調整する独立した「統括機関」があって、さらにその下部に「中核機関」があって管理機関としての役割を果たすべき仕組みであってもよいと考えている。

(2) 中核機関と実施機関は別のもの

この仕組みの中で管理部門の「中核機関」と支援部門の「実施機関」とは、全く別のものと認識すべきである。当然、小さい組織では、これが明確に区分されることなく、混在していることもあろうが、組織である以上、意思決定機関のほかに管理部門と実働部門とははっきりしているはずである。ある報告の中で、「中核機関を分散させて整備した」とあったので、管理部門をバラバラにしたのかと思いきや、実施機関のことであったので安堵した。何度も言うが、成年後見制度は、誰にも知られたくない個人情報の宝庫である。これを勝手に、本人の承諾も得ずに後見支援業務として第三者機関に流すこ

とはできないのである。

（３）中核機関の役割

後見支援機関（内部・下部機関、連携する関連機関）の具体的な役割は、数えきれない。

■　運営協議会・審議会の運営（事務局）
■　後見予算の配分調整と執行
■　制度周知広報
■　一般相談（窓口設置）
　　市民・家族　後見相談
■　後見講座・講演会企画・専門職との調整
■　市民向け研修・講演会企画及び実施
■　利用者情報の収集・分析・管理
　□ 制度を必要とする人の情報
　□ 成年後見人に関する情報
　□ 家族後見人に関する情報
　□ 任意後見人・任意後見受任者に関する情報
■　後見人養成研修企画　研修実施
■　市民後見人等の名簿管理
■　家庭裁判所への後見人名簿の提出
■　マッチング会議の開催　会議の実施
■　後見等及び任意後見申立て支援
■　家庭裁判所との情報交換・連絡調整
　□　後見人（市民後見人を含む）候補者調整
　□　後見人の辞任・交代に関すること
　□　各種委員会へのオブザーバー参加
　□　連絡協議会への参加
■　家庭裁判所への後見人推薦
■　後見人選任後の支援
　□　後見人用窓口設置
　□　市民後見人、親族後見人の後見事務支援相談
　□　その他の後見人の相談
■　任意後見監督人選任に関する助言・支援
　□　契約中の委任事務に関する相談
　□　任意後見開始申立の支援

■　後見人情報の管理
■　後見人のための研修　フォローアップ研修
■　チーム支援会議の開催　会議の実施
■　報告書作成の支援
■　関係機関との連絡調整　近隣地域後見推進機関との情報交換
■　苦情処理　後見人変更についての協議
■　各種情報管理　漏洩防止等、その他トラブル対策
■　日常生活自立支援事業との定期的会議の実施
■　専門職団体等との意見交換
　□　医師会、地域医療機関との連携
　□　専門職団体の各種委員会への参加
　□　都道府県との連携
　□　消費者センター等との連携

このように、多種多様である。

さらに、後見実施機関について、委託方式をとる場合は
■　実施機関との調整
■　運営委員会等への参加
■　後見事業実施に関する検証と報告

などの業務が考えられる。

この業務を、後見実施機関が担うものと、中核機関が事務処理するのが相当なものに振り分けて、実際の役割を決めることになろう。

特に、中核機関にしかできない業務（例えば、裁判所からの各種情報中、個人情報性の強い事柄の入手と管理、予算の整正・配分、秘匿性の強い個人情報の管理、地域後見運営協議会の事務局機能など）が少なくないので、その分野は中核機関が担うことになる。

5　後見実施機関（後見センター）の役割

(1) 実施機関の位置づけ

単独直営型後見機関を除き、独立した実施機関の設置は必ず必要である。私達は、中核機関と実施機関とは分離がのぞましいとの結論に達している。

中核機関の構成員は、嘱託を除き、数年毎に人が変わり、事務の一時停滞が起きるが、その事務引継ぎが行われたとしても、後見支援事務を担う実施機関ではかかる足踏みは許されないからである。このほか、分離（一部委託）の利点があるとされることがらが多く認められるからである。

いま一つ、法律専門職から見ると、この後見支援事務の処理に当たっては、

苦情等の申出が必ず発生する。したがって、同じ組織がこれに解決するのは、利益相反という考えを取り入れた場合、相当でないからである。

(2) 実施機関の役割

実施機関の役割は、後見支援の統括管理業務以外の、直接市民と接して行う支援業務そのものとなろうが、実際には中核機関との業務のすみ分けが問題になることから、それぞれの地域の後見実情を考え決定することになろう。

6　民間のＮＰＯ法人等が後見実施機関や中核機関を担うこと

(1) 中核機関は、基本は市町村の内部組織が当たることであるが、例外もあろう。

成年後見に関する情報については、条例等により個人情報を委託先に管理させることができると定めている場合は別として、直接市町村において管理すべきであって、民間にこれを託すことはできないことは言うまでもない。民間への委託にあっては、このような法的な手当てが必要となろう。

(2) 市町村に中核機関がなく、公的地域後見センター構想もない場合は、意欲があって後見実施機関を担う能力があるのであれば、地域の社会福祉協議会やＮＰＯ法人が業務委託形式で後見実施機関（後見センター）を運営することは選択としてあり得る。現にそのような動きもみられるが、その場合でも、中核機関に準ずるポジションは必要であるし、また個人情報の管理等については注意が必要である。

第３　地域後見支援機関の類型（現状）

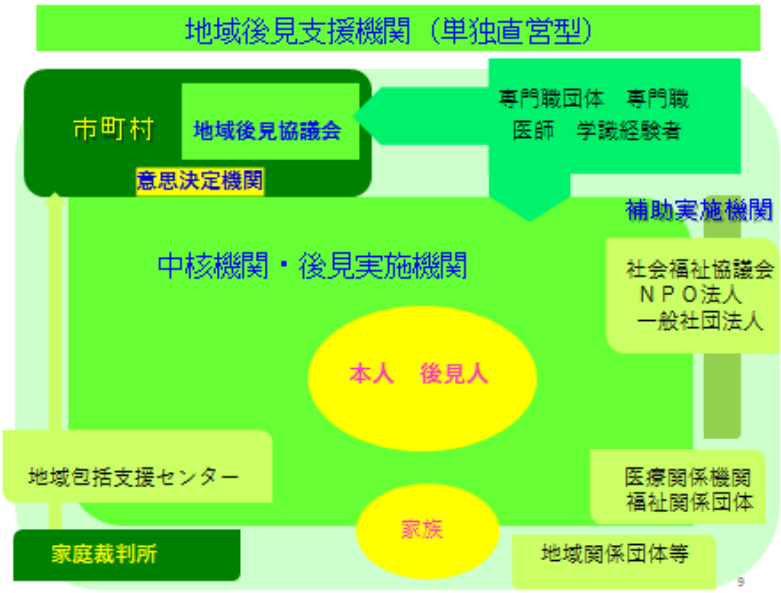
1　条例設置・単独直営型

■　埼玉県志木市の例

■　福島県いわき市の例

※　両市とも、補助の後見実施機関として、社会福祉協議会やＰＮＰＯ法人は活用していないという。

■　新潟県阿賀町の例



阿賀町では、条例制定ではないが、成年後見センター事業実施要綱及び成年後見センター運営委員会設置要綱を制定し、直営の地域包括支援センターを基盤に、中核機関を設置し、後見支援事業に取り組み始めた。

2　直営一部又はほぼ委託型

前掲「イメージ図」のとおりである。

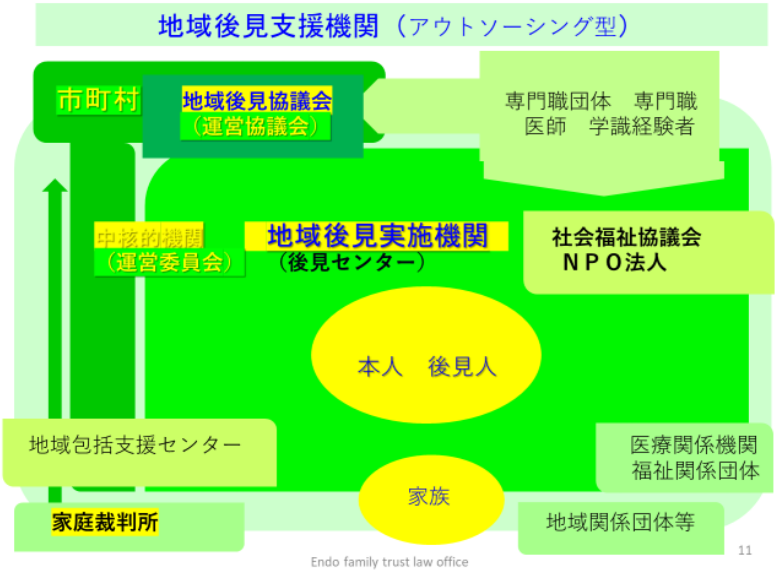
■　愛知県豊田市の例

豊田市の場合は、単独委託・市協働型での中核機関を整備し、成年後見・法福連携推進協議会を設置するなど、独自の直営ほぼ委託型の形態をとりつつ、市の役割を最大限果たそうとしている。

3　全部委託型（おまかせ型：アウトソーシング型）

■　品川方式

■　佐渡市の地域後見



・市直営ほぼアウトソーシング型

・平成２９年３月、佐渡市成年後見制度利用支援事業実施要綱に基づき社会福祉法人佐渡市社

会福祉協議会に委託

・市担当者は、成年後見センター担当者との定期的「運営会議」の実施

・成年後見センターでは「運営委員会」の実施

・家庭裁判所との意見交換会の実施

（裁判官、諸機関等が出席）

・専門職協力者は置いていない

■　**苫小牧市の地域後見**

・市直営ほぼアウトソーシング型

・平成２８年１０月、苫小牧市成年後見支援センター設置要綱に基づき社会福祉協議会に委託

・年２回、市担当者と成年後見支援センター担当者と「協議会」の実施

・成年後見センターでは年３、４回「運営委員会」の実施

・家庭裁判所との懇談会を実施

・最近、近隣４町との広域型後見支援センター構想が出てきており、苫小牧市成年後見支援センターが、中核機関と実施機関を担うこと論議されている。

4　広域による委託型

■　上伊那地区社協委託方式

●　**上伊那地区の地域後見**

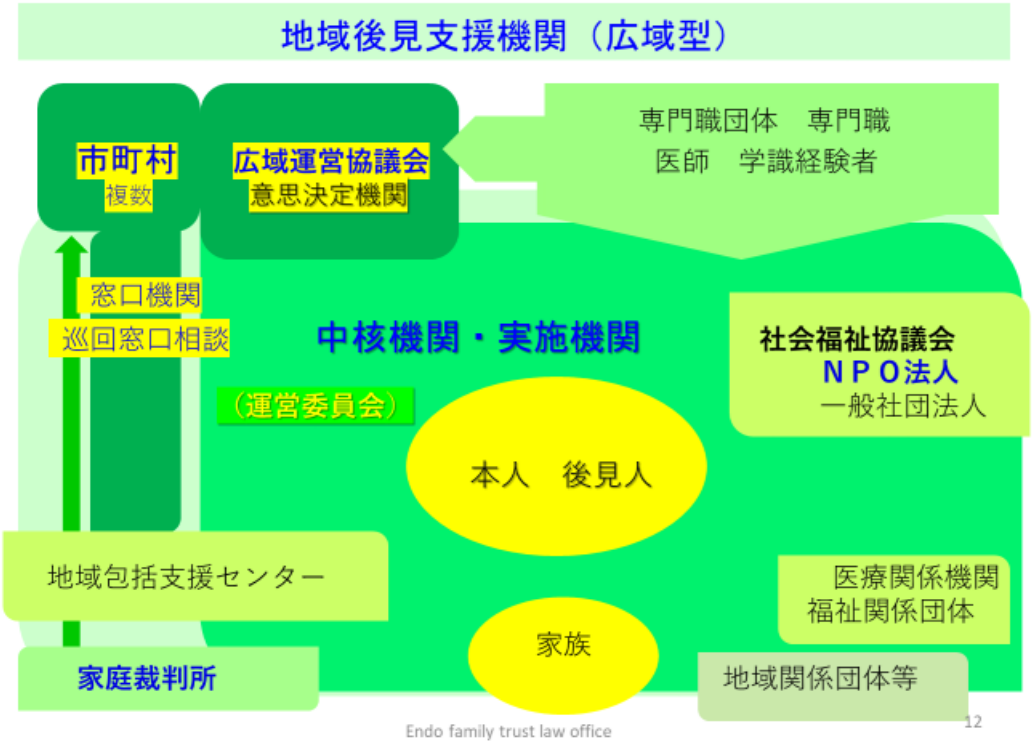
・市町村共同による社会福祉協議会を活用した委託型

・平成２９年３月、伊那市社会福祉協議会に「上伊那成年後見センター」を設置し、１か所で圏域全体をカバーするという仕組みである。

成年後見センターは２次窓口として機能し、１次窓口は各市町村行政や包括支援センターが担っている。

・令和元年７月以降、市担当者と成年後見センター担当者との「全体協議会」を開催

・成年後見センターでは「運営委員会」を開催している
・個別委員会としては、「受任審査会」がある
・家庭裁判所との意見交換会の実施
（裁判官、諸機関等が出席）
・専門職協力者は置いていない

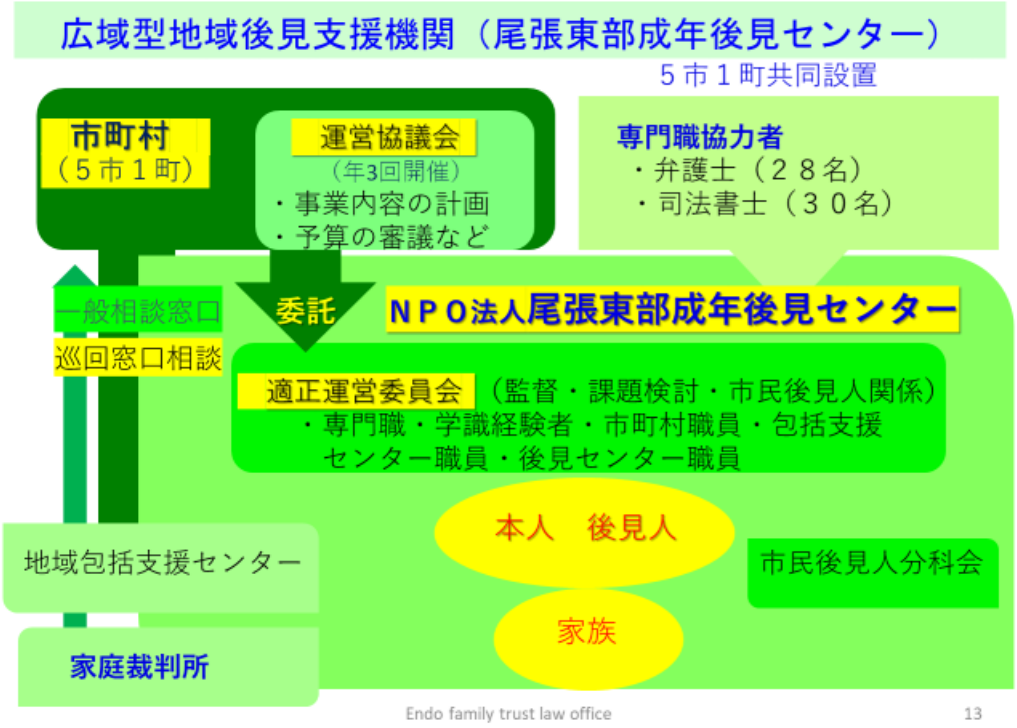


5　広域による法人設置型

■　ＮＰＯ法人設置方式

●　尾張東部成年後見センターは、かなり完成度の高い広域による法人設置型の地域後見支援機関ができている。

同センターは、先行して複数の市町村が共同で設置したＮＰＯ法人の広域型成年後見センターが、極めてスムーズに成年後見制度利用促進計画が求める中核機関と実施機関を兼ねる組織として移行できており、しかも専門職後見人のみならず家庭裁判所との連携も他を抜きん出ている。これは、これまでのＮＰＯ法人としての活動の実績が物を言ったのだと思う。住田敦子論文参照（「地域連携ネットワークの動かし方―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」「実践 成年後見」２０１９．１１号）。



6　その他の設置方式

■　単独中核機関のみ設置

健康福祉部福祉政策課に「福祉総合相談室」を設けて権利擁護センターを整備し「中核機関」と命名する。岐阜県関市の例であるが、先ずは、広報相談機能を持たせ、後見人支援等はこれから企画するという。大胆ではあるが、意気込みは感じられるので、これからの組織の確立といわゆる肉付けを期待したい。

https://www.city.seki.lg.jp/cmsfiles/contents/0000013/13409/23-2.pdf

第４　提言

１　地域後見の実現

（1）地域後見を実現し地域ぐるみで認知症高齢者等を支えること

（日本経済新聞「社説」を考える）

令和元年９月２２日の日本経済新聞に「成年後見を地域で支えたい」と題する社説が掲載された。

「誰にとっても認知症は無縁ではない。2025 年には高齢者の 5 人に 1 人が認知症になると推計されている。安心して自分らしく暮らせるようサポートする仕組みのひとつが、成年後見制度だ。必要な人が制度を利用しやすくするには、本人や家族に身近な自治体の取り組みが欠かせない。

成年後見制度は認知症などで判断力が衰えた人に代わり、弁護士や司法書士、親族らが財産管理や福祉サービスの手続きなどを支援する制度だ。介護保険とともに 2000 年に始まった。現在の利用者数は 22 万人足らずで、まだ十分に利用されていない。定着のカギを握るのは自治体の取り組みだ。政府は制度を普及させるための「中核機関」を 2021 年度末までに全市区町村に設けることを目指している。高齢者や親族らの相談にのるほか、家庭裁判所が後見人を選任するさいに候補者を推薦したり、後見人をバックアップしたりする組織だ。

とりわけ後見人の支援は重要だ。家裁が選任する後見人は専門職が多くを占め、親族は 2 割強にすぎない。中核機関からの支援があれば、家裁も親族を後見人として選びやすくなる。

ただ、設置はまだ始まったばかりだ。厚生労働省のまとめでは 18 年 10 月時

提　言　（その１）

■　地域後見を実現すること

- ●　地域後見を実現し地域ぐるみで認知症高齢者等を支えること
  令和元年９月２２日の日本経済新聞「社説」を考える。
- ●　成年後見の「公助」から「自助」、そして「共助」へ
  「公助」は法定後見、「自助」は任意後見と親族後見、
  そして「共助」は地域後見という立場で考えることも可能。
- ●　市町村に「地域後見支援機関」を立ち上げて企画管理部門の「中核機関」、外部委託可能な支援部門の「後見実施機関」を据えて、地域連携ネットワークを構築すること。

■　後見支援機関がないところの地域後見の第一歩は何か

- ●　「隗より始めよ」
- ●　どこに窓口を置くか
- ●　何をやるか　―　今日学んだことを考え、実施する。

点で全国の自治体の 4.5%、79 自治体にとどまった。今後の設置予定時期を答えた自治体をあわせても 2 割強だ。

中核機関は、決して新たな箱物をつくるものではない。社会福祉協議会や地域包括支援センターといった既存の組織を活用するなど、やり方は多様だ。複数の自治体が連携してひとつのものをつくるケースもある。自治体は地域の実情に応じて、どう取り組めるか工夫してほしい。

最近は身寄りのない高齢者のために、首長が制度を申し立てることも増えている。制度について一定の知識を身につけた市民後見人の養成も大切だ。安全網を厚くするために、自治体ができることは多くあるはずだ。」

（引用）

https://www.nikkei.com/article/DGXMZO50094840R20C19A9SHF000/

上記社説の内容は、私たちが目指している地域後見そのものである。

私たちに願いは、このように、すべての自治体がそれぞれの地域の実情にあった施策を講じて地域後見を実現し地域ぐるみで認知症高齢者等を支えるという広遠な願いである。

(2) 成年後見の「公助」から「自助」、そして「共助」へ

「公助」は法定後見、「自助」は任意後見と「親族後見」、そして「共助」は地域後見と考えていただければ、理解は早いかもしれない。

いま、社会の流れは、「公助」から「自助」と「共助」に向かっているということを、皆が考えなければならない時代にある。ここに来て、２０４０年問題（「首都圏の急速な高齢化と医療・介護の危機」「深刻な若年労働者の不足」「空き家急増に伴う都市の空洞化と、インフラの老朽化」）も訴えられているところ、成年後見だけは別枠と考えられている人もおられるかもしれないが、そのようなことはないはずである。

https://www.jcer.or.jp/blog/miyamototaro20181017.html

高齢者に必要な介護や医療、その他高齢者の日常生活を支える事業が、十分なサービスを提供できなくなるといわれているが、まさしく「後見」という仕事もこの範疇に入ると思われる。このために、何が求められるかというと、「自分の命は自分で護る」という、「自助」の実現である。

その実現することがらは、任意後見制度の活用と、親族（家族）後見人の重用である。

(3) 地域後見の実現は「地域後見支援機関」**で行う**

地域における成年後見の「共助」の実現は、市町村に「地域後見支援機関」を立ち上げ、この内部組織として管理部門の「中核機関」と、外部委託可能な

支援部門の「後見実施機関」の二つの機関を設置し、その上でさまざまな関係機関、団体等による地域連携ネットワークを構築することに尽きる。

この場合の組織形態をいかなるものを選択するかは、それぞれの市町村及び周辺地域の後見を取り巻く事情に即して決定することになろう。それは、地域共生社会の実現の流れの中では、「共助」を推し進めるものでなければならず、「公助」に重きを置くものであってはなるまい。

地域後見支援組織の確立に向けての施策等については、先に、「第２　後見基本計画の陥穽と地域後見組織の在り方」「３　後見支援組織は見える形で構築する必要があること」の中で考えを示したとおりである。なお、「共助」としての市民後見人の活用は、地域後見の活性化を図れるかどうかにかかっているので、最も大事にすべきである。

こうして、地域後見の重要性と意義が理解されて、地域の市民によって地域後見が実現できるものと考えている。

２　地域後見支援機関がないところの地域後見の第一歩

(1) 「隗より始めよ」である

「後見相談コーナー」からでもよい。その地域の行政機関に、あるいは権利擁護の委託を受けている機関に、後見の相談窓口をつくることは、地域後見の第一歩である。これが、首長、上司が認める後見支援センターに近づく道なのである。

(2) どこに窓口を置くか

後見相談窓口を設置できる箇所は数多である。本来、後見支援を担う部署であろうが、実施機関となる社会福祉法人でもよい。市町村にあっては、地域福祉課、高齢者福祉課がふさわしいであろうが、直営の地域包括支援センターでもよいし、また、実施機関という視点に立てば、委託先となる社会福祉協議会をはじめ、市町村と結びつきのあるＮＰＯ法人、社会福祉法人等でもよい。

市町村による地域後見支援センター・中核機関のない地域では、市民後見人の役割を果たしているＮＰＯ法人が、中核機関を名乗り上げたいというところもある。東北地方の県都のある地域で後見支援業務を担っている法人だが、理想ではないが、やむを得ない場合もあろう。行政が、無関心な地域では、そういう人、団体にもやってもらうほかはないであろう。

(3) 何をやるか

他の自治体のやり方を学び、やれることをやる。そのためには、ネットワ

ークが大切である。

3　任意後見支援制度の確立と任意後見人及び任意後見受任者の支援等

(1) 本人意思が最大限尊重される制度であることを知る

任意後見制度は、本人の自己決定を尊重し、本人の保護と調和をはかる仕組みであり、成年後見制度では最高位に立つ制度である。任意後見契約が締結さ

提　言　（その2）

■ 任意後見支援制度の確立

● 任意後見は、まさに社会が求める「自助」であることを自覚する
- 相談の中で、可能な限り、まず任意後見契約の締結を助言する。
- 住民研修で、任意後見制度を積極的に教える。

● 任意後見を、「共助」である地域後見という立場でも考える
- 「共助」の中心になる市民後見人も積極的に受任者になる。
- これにより、「地域」が本人と任意後見受任者を知ることになる。
- さらに、法定後見への移行を的確に行える環境が整う。

● 任意後見人のみならず、任意後見受任者は成年後見制度の枠外との意識を払しょくして直接支援にあたる
- 窓口相談に、任意後見人・任意後見受任者のためのコーナーを。
- 任意後見の申立て、その他各種支援業務に特化する。

れていれば、原則、後見、保佐等の審判はできない。

しかも、この制度の被後見人となる者は「本人」(任意後見法第２条第２号)と呼ばれ、法定後見のように「成年被後見人」「被保佐人」などと言う、地域後見に関わる関係者から区別される呼び方をされることはなく、本人が地域で暮らすには引け目を負うことはない、最良の制度となっているのである。

(2) 任意後見制度の特徴

この制度の特徴は、まず、当事者である委任者本人か任意後見人となる任意後見受任者に対し、自らの身上保護や財産管理の事務を委託しその事務処理のために代理権を付与する任意後見契約を締結することが必要となっている。この契約は、公証人の作成する公正証書という書面で締結することが要求され、その発効は契約の締結時ではない。契約締結後、本人が精神上の障害により判断能力不十分となり、任意後見受任者等によって家庭裁判所に対し任意後見監督人選任の申立てがなされ、これを受けて任意後見監督人が選任されてはじめて後見事務を開始するというものである。

(3) 任意後見の制度的欠陥と改善補強策

この任意後見受任者等が任意後見監督人の選任という申立てを家庭裁判所に行う必要があるという仕組みは、誰の目から見ても、自分を監督する人を選任してくれとの行動は期待しがたい。誰かが、受任者の肩を強く押す必要があるといえる。

この役割は、現状では地域後見支援機関が担うほかはないと考えている。問題は、任意後見契約の本人及び任意後見受任者に関する情報の入手等である。そこで考えられるのは、地域後見支援機関（後見実施機関）自らが、あるいは登録の市民後見人が任意後見契約の受任者を担うことだが、一方で任意後見に関する相談窓口を広く開設することも大事である。

4　家庭裁判所の地域後見への協力と利用促進に向けての配慮等

(1) 家庭裁判所は親族後見人を排除するとの考えを改めるべきであること

成年後見制度利用促進法が成立してから３年が経つが、第一線ではこのソーシャル・エクスクルージョンの考え方は改まっていない。メリットのある制度の第一歩は、被後見人をよく知る親族後見人の重用である。

http://www.courts.go.jp/vcms_lf/20190313koukengaikyou-h30.pdf

(2) 市民後見人や親族後見人に対する対応の配慮

親族後見人からよく聞く話として、家庭裁判所に相談しても、「裁判所は具体的なことは助言できません。」と、また「裁判所は被後見人の家族と後見人

提　言　（その３）

■　家庭裁判所の地域後見への協力と利用促進に向けての配慮等

- 「裁判所は具体的なことは助言できない」は禁句にすべきである
  「仮想事例検討会」（家庭裁判所と専門職ワーキンググループによる課題検討会）や、「当事者の声を聞いてもらうケース会議」など、積極的に応じてもらえるようにする。
  住田敦子論文（実践　成年後見２０１９．１１号参照）
- 親族後見人を排除するとの考えを改めるべきであること
  ・十分に徹底されていない（「自助」の否定である。）。
  ・信頼回復の第一歩は被後見人をよく知る親族後見人の重用である
- 成年後見制度支援信託制度からの脱却する
- 誰も指摘しない、「申立て時の裁判所の過度な要求」を改める
- 成年後見人等の変更（交代）の弾力的運用

や監督人とのトラブルを解決する場ではありません。」と言われることが少なくないという。このようなことは、地域後見支援センターに関係する方々も経験していると聞く。

親族後見人等は、誰も相談できる関係団体や人もいないので裁判所を頼るのである。これから増加する市民後見人や親族後見人にとって、「裁判所ではそのような相談に応じることはできません。」という言葉は、後見人の意欲を削いでしまうし、努力している人に対する言葉ではないと思う。この点の改善は必要である。

このような裁判所の壁を独自な方法で乗り越えて問題を解決している、尾張東部成年後見センターの例を紹介する。同センターが行っているのは、一は、家庭裁判所とセンター所属の専門職ワーキンググループによる「架空事例検討会」の実施である。想定される問題を含んだ架空の事例を題材として検討を加えて、それぞれの立場の考え方を開陳するというもので、その中で問題事例の答えや裁判所の考え方の論拠を知るというものである。二は、後見人と本人（家族）による対立事例等につき、家庭裁判所での「当事者の声を聞いてもらうケース会議」の開催である（前記住田敦子論文「実践 成年後見」２０１９．１１号参照)。これができるのは、同センターの実績と家庭裁判所との信認がなせることかも知れないが、全国に広まって、成年後見制度の健全な発展に寄与することが望まれる。

(3) 成年後見制度支援信託制度からの脱却

理解が困難な特異な信託制度を利用せず、後見預金制度への切り替えを図ることである。

(4) 成年後見制度の利用促進が進まない理由の自覚

誰も指摘しない、「**裁判所による申立て資料の過度な要求**」がある。

まずもって、改めてほしいことは、この申立てをしり込みさせる提出資料の過度の要求である。

誰でもが、簡単に申立てができると考えている、任意後見監督人選任請求（任意後見開始の申立て）であるが、実務では、任意後見開始申立てに求められる資料は、理由はわからないが、法定後見開始と同一のものが要求される。このためその資料は、２０を超える。それは、誰でもが「それは素人である私にはできない。申立てはやめた。」と言わせてしまうほどのものである。私に相談があった、不動産（土地）を５０人余に貸している持ち主である任意後見契約の本人に認知症が発症し、任意後見開始の相談を受けた事件があったが、不動産登記簿、不動産賃貸借契約書、それぞれの数年間の地代収入の収支明細書、領収証の控え、それぞれの通帳の写し、税の申告書、その他

経費の支払明細書等、準備するだけでも数か月はかかり、その資料の厚さは優に１０センチを越えそうである。それに、推定相続人の同意書などがあるが、これは取得できそうもない。

最高裁判所のホームページでは、任意後見開始申立て用の資料は６項目だが、それが３倍にも及び、親族である任意後見受任者には到底準備することが難しいものが数多くある。それも公文書等は、発行から３か月以内のものも少なくないのだが、一般の場合にあっても誰かが支援しなければその申立ては不可能である。

その支援を担うのが、地域の後見支援機関（公的後見支援センター）であろう。それとともに、裁判所が審判申立てに必要な準備資料は、上記の６項目に限定することが求められる。

http://www.courts.go.jp/saiban/syurui_kazi/kazi_06_04/index.html

(5) 成年後見人等の変更（交代）の弾力的運用

ほとんど不可能な成年後見人等の解任制度だが、家庭裁判所主導による交代制度の導入の考えである。私個人の考えだが、「クレーム三振」制度という、本人から、家族から、支援者（地域後見支援センター）からの後見人交代の申請等があった場合、あるいは同じような複数の交代の申し出があった場合に、家庭裁判所はこれを調査し、交代手続をとるというものである。