

博士論文

成年後見制度利用促進における
「市民後見推進」の総合的研究

A Comprehensive Study on
"Citizen Guardianship Promotion"
in Promoting the Use of Adult Guardianship

2020 年度

日本福祉大学大学院
福祉社会開発研究科
社会福祉学専攻博士課程

氏 名: 大 沢 理 尋

論文要旨

学籍番号：17DA0045

氏名：大沢 理尋 印

◆論文題目

成年後見制度利用促進における「市民後見推進」の総合的研究

◆要 旨

序章 本研究の性格・背景、目的及び論文の体系

本研究は、成年後見制度の利用促進における「市民後見推進」を社会福祉研究の対象として総合的に研究するものである。本研究の社会福祉研究としての性格を基礎づける要素は、①「成年後見制度の推進としての福祉行政」、②「地域福祉を視野に入れた『市民後見推進』」、③「意思決定支援の可能性の見地からの『市民後見推進』の評価」の3つである。

本研究の主たる目的として、成年後見制度の利用促進の方策としての市民後見推進に注目し、その効果的な推進方法のモデル化を試み、その応用可能性を検討する。モデルの応用可能性については、新潟県下における応用の検討を行う。また、成年後見人にも意思決定支援が求められ、ソーシャルワークの専門性との関係で一般市民がこれを担うことが可能かを検討する必要がある。そのため、市民後見推進における意思決定支援を副次的な目的とする。

第1部 先行研究の検討と本研究の枠組

第1章 「市民後見推進」の制度的展開と先行研究の検討

第1章では、成年後見制度利用促進の制度的展開を概観した上、先行研究を検討した。

先行研究から、①成年後見制度利用促進法の制定以前より地域福祉の見地から権利擁護人材として市民を活用する取組及び②権利擁護センター等による市民後見人の養成・支援の重要性が導かれた。検証すべき仮説としては、①の権利擁護人材活用の取組または②の権利擁護センター等の活動のいずれかが市民後見推進を先導するという2つのモデルが考えられる。

また、市民後見人による意思決定支援について、市民後見人は必要に応じソーシャルワーカーと対等の関係で協議することで、意思決定支援の可能性が高まるという検証課題が明らかにされた。

第2章 本研究の枠組と事例研究の配置

第2章では、本研究の研究枠組を示した。先行研究の検討を受けて、本研究の分析の視点を、推進メカニズムの解明・応用可能性及び意思決定支援の実現可能性とした。この分析の視点に基づき、第3章から第7章に事例研究を配置した。

事例研究の調査対象として、先進事例として文献で取り上げられている取組の地域性を考慮し、大都市部及びその近郊、地方都市及び複数市町村による広域の取組、並びに都道府県による市町村支援の取組をそれぞれ取り上げた。また、新潟県下の事例も、政令市、島しょ部及び山間部という地域特性が異なる自治体の取組を選定した。研究の方法として、各取組の担当者らに対するインタビュー調査等を実施した。インタビュー調査の対象数は12か所（19回）であり、電子メールによる追加調査の回数は10回である。

第Ⅱ部 「市民後見推進」のモデル抽出・応用に関する事例研究

第3章 地域福祉の観点からみた市民後見

第3章では、国の成年後見制度基本利用促進計画の策定前から地域福祉の担い手として市民後見人を位置づけている権利擁護センター等の活動に注目し、その取組を調査分析した。ここでは、わが国で先駆的な取組をしている既設センターである伊賀地域福祉後見サポートセンター、知多地域成年後見センター、芦屋市権利擁護支援センター及びあさくち権利擁護推進センターの4センターを調査分析した。

伊賀、知多、芦屋の3センターは、国の基本計画以前より、地域福祉の観点から設置され、その活動の一環として市民を権利擁護人材として活用してきた。このモデルを、「地域福祉人材モデル」と呼ぶ。また、浅口市の取組のように、市民後見推進を目的とするセンターによる推進モデルも考えうる。

第4章 中核機関の機能整備の観点からみた「市民後見推進」の位置づけ

第4章では、中核機関を整備し利用促進計画を策定した事例として、大阪市成年後見支援センター、志木市及び尾張東部権利擁護支援センターの取組を調査分析し、次の2つのモデルを提示した。

1つ目のモデルが、「センター推進モデル」である。大阪市成年後見支援センターの取組の分析から、市民後見推進を目的とした権利擁護センターを立ち上げ、その活動により中核機関の4機能を一体的に整備するとともに、司法、福祉行政及び民間の連携・協働を進めることにより、市民後見を推進するモデルを抽出できる。2つ目のモデルが、「促進計画推進モデル」である。志木市及び尾張東部圏域の取組の分析から、国の基本計画に基づく市町村（広域を含む）利用促進計画を策定し、利用促進の基本的方策として市民後見の推進を記載することにより、市民後見を推進するモデルを抽出できる。

「センター推進モデル」は、自治体の利用促進計画を従来のセンター機能の拡充のツールとして位置づける。これに対し、「促進計画推進モデル」は、利用促進計画を権利擁護支援の取組の新たな方向性を打ち出し実施するためのツールとして利用し、その基本的な施策として市民後見推進を位置づける点に特徴がある。

第5章 都道府県主導による「市民後見推進」の広域実施

第5章では、県主導の取組としての市民後見推進の広域実施について、静岡県取組を調査分析した。同県は、管内の市町村に対し、市民後見実施機関の広域設置という方針を積極的に示すことで市町村の市民後見推進の取組を支援している。同県に対する調査から、市民後見推進の取組が進んでいない市町村に対し都道府県が主導し市町村の取組を支援する必要性が明らかとなった。

同県の方針は、都道府県主導による市民後見推進のモデルとして位置づけられる。同県の取組の調査分析から、「都道府県主導モデル（静岡モデル）」を提示した。

第6章 新潟県下の市町村の取組に対する応用

第6章では、新潟県下の先進的なセンターである新潟市成年後見支援センター、佐渡市成年後見センター、阿賀町成年後見センターの取組を調査分析し、結果次の2点を明らかにした。

第1に、3つの取組の共通点として次の①～③の3点が挙げられる。①中核機関の4機能が一体的に整備され、または整備に向け動き出している。②受任調整や定期的な会議、家裁への市民後見人選任の働きかけにより、家裁及び福祉行政との連携が強化されている。③意思決定支援の取組がなされ、または意識されている。①～③は、第3章及び第4章で分析した7センターの取組と共通する。

第2に、新潟市、佐渡市及び阿賀町の取組は、第3章及び第4章で抽出した「地域福祉人材モデル」、 「センター推進モデル」及び「促進計画推進モデル」に該当するレベルに及んでおらず、発展途上の段階にある。

第7章 新潟県による市町村支援への示唆

第7章では、新潟県の市町村に対する支援を調査分析し、同県における市民後見推進の方法を検討した。新潟県下の30市町村のうち市民後見推進に取り組んでいるのは5市町村に止まる。新潟県は、市民後見推進を含む成年後見制度利用促進の方策を県下市町村の判断に委ね、主導的に方針を示していない。他方、市町村社会福祉協議会の法人後見の実施率は、60%に達している。この特徴を踏まえ、都道府県主導のパターンとして、「静岡モデル」、上山泰教授の提唱する「新潟モデル」（上山モデル：県による中核機関の戦略的配置）以外に、法人後見を実施している社協を中心に中核機関を設立し近隣市町村から委託を受ける調整を県が県社協と協力して進める、法人後見の実施機関が法人後見支援員の養成・活用を経由して市民後見に取り組む方法がありうる。

終章 本研究の結論と残された課題・今後の展望

本研究で抽出した4つの推進モデル（「地域福祉人材モデル」、 「センター推進モデル」、 「促進計画推進モデル」「都道府県主導モデル」）にはそれぞれ地域特性があり、市町村が自らの地域の社会資源を見直すことで、市民後見推進をはじめとする成年後見制度利用促進の効果的な方法を得られる可能性がある。また、都道府県は、福祉圏域等による広域支援の経験を活かすことが可能である。したがって、本研究において抽出した推進モデルは、全国の多くの地域において利用しうる可能性がある。

推進モデルの新潟県下の取組への応用の結論は、島しょ部及び山間部でも市民後見推進が可能であることを示しており、また、都道府県主導のパターンとして法人後見推進を経由した市民後見推進の選択肢を提示することで、全国の市町村及び都道府県の取組の参考となりうる。

また、「センター推進モデル」及び「促進見推進計画モデル」においては、各地の地域特性に関わらず、センターの支援により条件が整備されるならば、市民後見人は、市民感覚に基づき本人を代弁し、ソーシャルワーカーを含めた関係者によるチームで協議を行うことで、意思決定支援を実現できる可能性がある。市民後見人による意思決定支援の取組は、福祉的視点に乏しいとされる法律専門職の成年後見活動に反省を迫るとともに、市民と専門職との関係に再考を促している。

本研究の先行研究にない特徴は、市民後見推進の方法に関するモデル抽出とその応用を検討するなかで、「市民後見推進」からみた「成年後見制度利用促進」を明らかにした点である。モデルの抽出過程で、市民後見推進に取り組むことで、市民後見推進に関する中核機関の4機能が一体的に整備され、司法・福祉行政及び民間の連携・協働が進むという効果が明らかになった。

また、市民後見人による意思決定支援を実現するためには、市民後見人を支援するソーシャルワーカーが必要であることを明らかにした。

本研究は、「市民後見推進」の3つの要素（①「成年後見制度の推進としての福祉行政」、②「地域福祉を視野に入れた『市民後見推進』」、③「意思決定支援の可能性」）から推進のメカニズムを示し、各地の事例を分析することにより、3つの要素の市民後見推進との関係及びその動態性に同時に着目した。本研究は、複数の要素の関係性及び動態性に注目した考察が弱いという法学研究の弱点を一定程度克服していると考ええる。

今後、促進計画の策定普及が進むなかで、量的調査による推進状況の客観的把握を通して、推進モデルの有効性をさらに検証するとともに、複数のセンターの市民後見人に対するインタビュー結果の比較等から、市民後見推進の実態を多角的に解明し、効果的な推進方法を研究したい。

Abstract of Doctoral Dissertation

Student NO. 17DA0045

Surname, first name: OOSAWA, Michihiro

【Title】

A Comprehensive Study on “Citizen Guardianship Promotion” in Promoting the Use of Adult Guardianship

【Abstract】

Introduction: The nature/background, purpose, and system of thesis of this study

This study comprehensively researches the role of “promotion of citizen guardianship” in promoting the use of the adult guardianship system as a target of social welfare research. The elements that underpin the nature of this study as social welfare research are as follows: ① “Welfare administration as promotion of adult guardianship system,” ② “Promotion of ‘citizen guardianship’ with a view to community welfare,” and ③ “evaluation of ‘citizen guardianship promotion’ from the perspective of the possibility of decision support.”

As the main purpose of this study, I focus on the promotion of citizen guardianship in the use of the adult guardianship system, try to model citizen guardianship effective promotion method, and examine its applicability. Regarding the applicability of the model, I will examine its application in Niigata Prefecture. In addition, adult guardians are required to support decision-making, and it is necessary to consider the possibility of the general public playing a role in relation to social work expertise. Therefore, Secondary purpose of this study is to support decision-making in the promotion of citizen guardianship.

Part I :Review of previous studies and the framework of this study

Chapter 1 Institutional development of “citizen guardianship” and examination of previous studies

In Chapter 1, I surveyed the institutional development of adult guardianship system promotion and examined previous studies. Previous studies have shown the importance of (1) efforts to utilize citizens as human rights advocates from the perspective of community welfare before the enactment of the Adult Guardianship System Promotion Act and (2) the training and support of citizen guardians by advocacy centers. As a hypothesis to be verified, there are two models in which either (1) efforts to utilize human resources for advocacy or (2) activities such as advocacy centers lead to the promotion of citizen guardianship. In addition, regarding the decision support by the citizen guardian, the verification task was clarified that the possibility of the decision support can be increased by the citizen guardian consulting with social workers on an equal basis if necessary.

Chapter 2 Framework of this Study and the Arrangement of Case Studies

Chapter 2 presents the framework of this research. In consideration of the previous studies the analytical viewpoint of this research was the elucidation and application possibility of the promotion mechanism and feasibility of decision support. On the basis of this analytical perspective, case studies are arranged in Chapters 3 to 7.

For the object of my case study, I have considered each of the following: the regional characteristics of the cases studied in the literature as advanced cases; large cities and their suburbs, local cities, and wide-area efforts by multiple municipalities; as well as municipal support by prefectures. Furthermore, in the case of Niigata Prefecture, I selected the efforts of local governments governing regions with different characteristics such as those with ordinance-designated cities, islands, and mountains. As a research method, I interviewed the people in charge of each initiative. I conducted Interviews with 12 cases (19 times) and 10 additional surveys by email.

Part II: Case study on model extraction and application of “citizen guardianship promotion”

Chapter 3 Citizen guardianship from the perspective of community welfare

In Chapter 3, I focused on activities such as advocacy centers that have positioned citizen guardians as the bearers of community welfare, even before the establishment of the basic plan for promoting the use of the

adult guardianship system in the country, and investigated and analyzed their efforts. Here, four centers, the Iga Community Welfare Guardianship Support Center, the Chita Community Adult Guardianship Center, the Ashiya City Advocacy Center, and the Asakuchi Advocacy Promotion Center, which represent pioneering efforts in Japan, are the targets of the survey analysis.

The three centers of Iga, Chita, and Ashiya have been established from the viewpoint of community welfare before the basic plan for the country. As part of their activities, they have used citizens as human rights advocates. This model is called the “community welfare human resources model.”

In addition, as in the case of Asakuchi City, a promotion model by a center for promoting citizen guardianship is also conceivable.

Chapter 4. Positioning of “citizen guardianship promotion” from the viewpoint of functional improvement of core institutions

In Chapter 4, as an example of establishing a core institution and formulating a utilization promotion plan, I investigated and analyzed the efforts of the Osaka City Adult Guardianship Support Center, Shiki City, and the Eastern Owari Rights Advocacy Support Center, and presented the following two models.

The first model is the “center promotion model.” One model can be extracted from a survey analysis of the efforts of the Osaka City Guardianship Support Center. It established a rights advocacy center for the purpose of promoting citizen guardianship, and it still promotes citizen guardianship through its activities to maintain the four functions of core institutions in an integrated manner, as well as by promoting cooperation and collaboration between the judiciary, Welfare Administration, and the private sector.

The second model is the “promotion plan propulsion model.” Based on a survey and analysis of efforts in Shiki City and the eastern part of the Owari area, a model for executing citizen guardianship promotion can be extracted. This model is a municipality (including a wide-area) utilization promotion plan was formulated on the basis of the national basic plan, and describing the promotion of citizen guardianship as a basic measure.

“The Center Promotion Model” positions the local government's use promotion plan as a tool for expanding the functions of the conventional center. On the other hand, the “promotion plan propulsion model” uses the use promotion plan as a tool for setting out and implementing a new direction for efforts to protect rights and positions citizen guardianship promotion as a basic measure. This point is particular characteristics.

Chapter 5 Wide-area implementation of “citizen guardianship promotion” led by prefectures

In Chapter 5, I investigated and analyzed the efforts of Shizuoka Prefecture regarding the wide-area implementation of citizen guardianship as a prefecture-led initiative. The prefecture supports the efforts of the municipal guardianship promotion of the municipalities by proactively indicating to the municipalities of the jurisdiction the policy of establishing a citizen guardianship-executing agency in a wide area. From a survey of the prefecture, it became clear that prefectures should take the initiative to support the efforts of the municipalities where efforts to promote citizen guardianship have not progressed.

The prefecture's policy is positioned as a model for citizen guardianship promotion led by prefectures. The “prefecture-led model (Shizuoka model)” was presented based on a survey analysis of Shizuoka's efforts.

Chapter 6 Application of propulsion model to the efforts of municipalities in Niigata Prefecture

In Chapter 6, I surveyed and analyzed the efforts of Niigata City Adult Guardianship Support Center, Sado City Adult Guardianship Center, and Aga Town Adult Guardianship Center, which are advanced centers in Niigata Prefecture, and clarified the following two points.

First, the three approaches have the following three points in common, (1) to (3). (1) The four functions of the core engine have been integrated or are moving toward maintenance. (2) Cooperation with the Family Court and Welfare Administration has been strengthened through coordination of the appointment of citizen guardians, regular meetings, and efforts by the family court to appoint citizen guardians. (3) Actions to support decision-making are made or are conceived of. (1) to (3) are common to the efforts of the seven centers analyzed in Chapters 3 and 4.

Second, the efforts of Niigata City, Sado City, and Aga Town have not reached the levels corresponding to the “community welfare human resource model,” “center promotion model,” and “promotion plan propulsion model” discussed in Chapters 3 and 4. These are in the developing stage.

Chapter 7 Suggestions for Niigata Prefecture's support for municipalities

In Chapter 7, I surveyed and analyzed the support for municipalities in Niigata Prefecture and examined methods for promoting citizen guardianship in the prefecture. Niigata Prefecture has not taken the initiative in following the policy of promoting the use of the adult guardianship system, including the promotion of citizen guardianship, by entrusting the decisions of municipalities in the prefecture. Out of the 30 municipalities in Niigata Prefecture, only five are engaged in the promotion of citizen guardianship. On the other hand, the implementation rate of corporate guardianship by the Council of Social Welfare reached 60%. On the basis of this feature, as a pattern led by prefectures, in addition to the “Shizuoka model” and “Niigata model” proposed by Professor Kamiyama (Kamiyama model: Strategic allocation of core institutions by prefecture), it is conceivable that the prefecture will cooperate with the prefecture's Social Welfare Council to establish a core institution centered on the municipal Council for Social Welfare, which carries out corporate guardianship, and to be entrusted from neighboring municipalities.

On the basis of the current situation in Niigata Prefecture, there may be a method of Citizen Guardianship Promotion in which the implementing agency for corporate guardianship works on regional guardianship through the training and utilization of corporate guardianship supporters with the support of the prefecture.

Final chapter conclusions of this study and unresolved issues/future prospects

Each of the four promotion models examined in this study (“community welfare personnel model,” “center promotion model,” “promotion plan propulsion model,” and “prefecture-led model”) has its own regional characteristics, and by reviewing social resources, municipalities may find it possible to obtain an effective method for promoting the use of adult guardianship systems, including citizen guardianship. In addition, prefectures can make use of the experience of wide-area support provided by welfare areas. Therefore, the propulsion model extracted in this study may be applicable in many regions of the country.

Furthermore, in the “center promotion model” and the “promotion-watching promotion plan model” if conditions are maintained with the support of the center, regardless of each region's characteristics, the citizen guardian will represent the person based on the sense of citizenship. Therefore, there is a possibility of realizing decision support by having a team of stakeholders, including social workers, hold discussions. Citizen guardians' efforts to support decision-making have urged us to reflect on the adult guardianship activities of legal professionals, who are considered to have a poor welfare perspective, and to reconsider the relationship between citizens and professionals.

A feature not found in the preceding studies of this study is that, while examining the model extraction and its application regarding the method of promoting the guardianship of citizens, the “promotion of the use of adult guardianship system” was clarified from the viewpoint of “promotion of citizen guardianship.”

In the process of model extraction, by promoting citizen guardianship, four functions of core institutions for citizen guardianship promotion were integrated, and the effect of judicial/welfare administration and private sector cooperation/collaboration became clear.

In addition, it was clarified that a social worker who supports the citizen guardian is essential to realize decision support by the citizen guardian.

This study identifies three elements to “promotion of citizen guardianship” (① “welfare administration as promotion of adult guardianship system,” ② “promotion of citizen guardianship with a view to community welfare,” and ③ “decision support”), and by analyzing cases from various places, I simultaneously focused on the relationship between the three elements and promotion of citizen guardianship and its dynamics. In this respect, this study seems to have overcome to a certain extent the failure of legal research to consider the relationship and dynamics of multiple elements.

In the future, as the development and promotion of the promotion plan progresses, the effectiveness of the promotion model will be further verified through the objective grasp of the promotion situation through a quantitative survey. By comparing the interview results with the citizen guardians of multiple centers, I would like to clarify the reality of citizen guardianship from multiple angles and study effective promotion methods.

成年後見制度利用促進における「市民後見推進」の総合的研究

目次

序章 本研究の性格・背景, 目的及び論文の体系	1
第1節 研究の性格	1
はじめに	
1. 本研究の性格—社会福祉研究としての「市民後見推進」の総合的研究	
2. 成年後見制度の利用促進としての福祉行政	
3. 地域福祉を視野に入れた「市民後見推進」	
4. 意思決定支援の可能性からの「市民後見推進」の評価	
第2節 基本用語の定義	5
1. 「成年後見行政」と「権利擁護行政」	
2. 「権利擁護センター等」と「中核機関」	
3. 「司法, 福祉行政, 民間の連携・協働」と「地域連携ネットワーク」	
4. 「意思決定支援」	
第3節 研究の目的	7
1. 本研究の目的	
2. 研究の目的からみた「市民後見推進」の概念	
第4節 論文の体系（構成）	9
1. 本論文の体系	
2. 本論文の構成	
第I部 先行研究の検討と本研究の枠組	12
第1章 「市民後見推進」の制度的展開と先行研究の検討	12
第1節 成年後見制度利用促進における司法・福祉行政及び民間の連携・協働の進展と 市民後見推進の制度的展開	12
1. はじめに	
2. 司法と福祉行政の連携	
3. 市民後見推進の立法化・事業化	
4. 成年後見制度利用促進における司法, 福祉行政, 民間の協働と市民後見推進の意義	
5. 市民後見推進の到達点としての利用促進法及び国の基本計画	
第2節 先行研究の検討	18
1. 成年後見制度の利用促進としての司法・福祉行政・民間の連携・協働に関する研究	

2.権利擁護センター等,特に活動実態の把握に関する研究	
3.地域福祉を視野に入れた市民後見推進に関する研究	
4.意思決定支援,特にソーシャルワークの視点からの研究	
第3節 本章の結論	32

第2章 本研究の枠組と事例研究の配置 36

第1節 本研究の枠組	36
1.研究枠組	
2.分析の視点	
第2節 調査の対象と方法	41
1.調査の全体像	
2.調査対象及び調査方法	

第Ⅱ部 「市民後見推進」のモデル抽出・応用に関する事例研究 45

はじめに	45
------	----

第3章 地域福祉の観点からみた市民後見 45

第1節 本章の位置づけと調査方法	45
1.本章の位置づけ	
2.調査対象,調査事項及び調査方法	
第2節 社会福祉協議会の地域福祉活動と「福祉後見人」－伊賀地域福祉後見サポートセンター	48
1.センター設立の経緯	
2.調査結果	
3.考察	
第3節 地域のセーフティネットを担う NPO 法人後見と「支援員」－知多地域成年後見センター	54
1.センター設立の経緯	
2.調査結果	
3.考察	
第4節 行政による権利擁護支援のネットワーク構築と「権利擁護支援者」－芦屋市権利擁護支援センター	60
1.センター設立の経緯	
2.調査結果	
3.考察	
第5節 市民後見人を支援するためのセンターの設立と運営－あさくち権利擁護推進	

センター・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	66
1.センターの設立経緯	
2.センター及び市民後見人の活動状況	
3.課題及び今後	
4.考察	
第6節 本章の結論・・・・・・・・・・・・・・・・・・	73
1.地域ネットワークによる権利擁護支援と権利擁護センター等の機能整備	
2.4つの機能の現状と課題	
3.司法との連携及び行政計画	
4.地域住民の活用とその形態	
5.意思決定支援	
6.結論	
第4章 中核機関の機能整備の観点からみた「市民後見推進」の位置づけ ・・・・・・・・	77
第1節 本章の位置づけと調査方法・・・・・・・・・・	77
1.本章の位置づけ	
2.調査対象,調査事項及び調査方法	
第2節 単独自治体による市民後見推進—大阪市成年後見支援センター・・・・・・・・	79
1.センターの設立経緯・概況	
2.利用促進計画策定の取組	
3.中核機関（権利擁護センター等）の機能	
4.司法,福祉行政及び民間の連携・協働	
5.市民後見推進の取組と意思決定支援の取組との関係	
6.法人後見支援員の取組	
7.考察	
第3節 全国初の市利用促進計画策定と市直営の中核機関設置—志木市・志木市後見 ネットワークセンター・・・・・・・・・・・・・・・・	87
1.センターの設立経緯・概況	
2.利用促進計画策定の取組	
3.中核機関（権利擁護センター等）の機能	
4.家裁との関係	
5.市民後見推進の取組と意思決定支援の取組との関係	
6.法人後見支援員の取組	
7.考察	
第4節 広域連携の中核を担うセンターの取組—尾張東部権利擁護支援センター・・・・・・・・	96
1.センターの設立経緯・概況	
2.利用促進計画策定の取組	
3.中核機関（権利擁護センター等）の機能	

4.司法,福祉行政及び民間の連携・協働	
5.市民後見推進の取組と意思決定支援の取組との関係	
6.市民後見人バンク登録者の法人後見支援員としての活用	
7.考察	
第5節 本章の結論	107
1.3 センターの取組の共通点	
2.3 センターの取組の相違点	
3.市民後見推進の方法の2つのモデル	
4.結論	
第5章 都道府県主導による「市民後見推進」の広域実施	111
第1節 本章の位置づけと調査方法	111
1.都道府県主導の取組の調査の必要性	
2.調査対象,調査事項及び調査方法	
第2節 県主導での市民後見推進の広域実施—静岡県取組	114
1.概要	
2.静岡県・静岡県社協の取組	
3.市民後見推進と社協の法人後見等の活動との関係	
4.市民後見推進と中核機関の機能整備との関係	
第3節 本章の結論	120
1.都道府県主導の市民後見推進の必要性	
2.モデルの提示	
第6章 新潟県下の市町村の取組に対する応用	123
第1節 本章の位置づけと調査方法	123
1.本章の位置づけ	
2.調査対象,調査事項及び調査方法	
第2節 法人後見支援員としての市民の活用—新潟市成年後見支援センターの取組	127
1.センターの設立経緯・概況	
2.権利擁護センター等(中核機関)の機能	
3.司法,福祉行政及び民間の連携・協働	
4.市民後見推進の取組と意思決定支援の取組との関係	
5.法人後見支援員と単独受任の市民後見人の取組の今後	
6.考察	
第3節 単独受任型の市民後見人の養成,受任調整及び支援—佐渡市成年後見センターの取組	132

1.センターの設立経緯・概況	
2.権利擁護センター等（中核機関）の機能	
3.司法,福祉行政及び民間の連携・協働	
4.市民後見推進の取組と意思決定支援との関係	
5.法人後見支援員の取組	
6.考察	
第4節 行政直営の中核機関による市民後見推進—阿賀町の取組	139
1.センターの設立経緯・概況	
2.中核機関（権利擁護センター等）の機能	
3.市民後見推進と意思決定支援との関係	
4.法人後見支援員の取組	
5.利用促進法及び国の基本計画を受けた対応	
6.考察	
第5節 本章の結論	147
1.3 市町の取組の比較	
2.推進モデルの検討	
3.地域の特性に応じた推進方法	
4.小括	
第7章 新潟県による市町村支援への示唆	149
第1節 本章の位置づけと調査方法	149
1.本章の位置づけ	
2.調査対象,調査事項及び調査方法	
第2節 新潟県による市町村支援	150
1.取組の概要	
2.調査結果	
第3節 県による方針提案の必要性和モデルの検討	152
1.新潟県の取組の特徴	
2.市町村の取組の支援に関する方針提案の要否	
3.新潟県による市民後見推進の方法	
4.「上山モデル」の検討	
5.「上山モデル」「新潟県の現状に基づく提案」と市民後見推進との関係	
第4節 本章の結論	160
終章 本研究の結論と残された課題・今後の展望	161
第1節 本研究の結論	161

1.モデル化に関する結論	
2.意思決定支援の可能性からの市民後見推進の評価	
第2節 本研究の意義	167
1.モデルの抽出とその応用	
2.社会福祉研究に対する貢献	
3.法学研究による考察の弱点とその克服	
第3節 残された課題と今後の展望	169
1. 残された課題	
2.今後の展望	
注・文献	171

序章 本研究の性格・背景,目的及び論文の体系

第1節 研究の性格

はじめに

「市民後見人」とは,利用者の家族以外の第三者が地域における公益活動として,無報酬またはごく低額の報酬によって成年後見人等に就任するケースである(上山 2015:59 - 60)。

筆者は,弁護士として成年後見人に選任され新潟県内において活動しているが,活動の重点は法律問題の処理であり,きめ細かな見守りや本人の思いをくみ取るとは困難である。後述の成年後見制度利用促進基本計画にも,第三者後見人には意思決定支援や身上保護等の福祉的な視点に乏しい運用がなされているものもあると記載され(内閣府 2017a:2),法律専門職の共通課題である。

他方,市民後見人は,市民感覚に基づききめ細かな見守りや支援を行うことができるといわれている。しかし,2019年10月1日時点において,全国市町村のうち市民後見人の養成等を実施している市町村は393(22.6%)である。また,市民後見人の養成者数1万6003人のうち家庭裁判所(以下「家裁」という)に対する推薦の対象となる後見人等候補者名簿の登録者数は6999人(43.7%),家裁から成年後見人等として選任された受任者数は1430(8.9%)と,いずれも低い割合である(厚生労働省2020:14,以下厚生労働省を「厚労省」という)。

養成研修終了者に対する名簿登録者の割合が少ない原因として養成研修を修了した市民が成年後見人の責任の重さを感じて登録に対する心理的ハードルが高くなっていることが,また,家裁が修了者を市民後見人として選任しない理由として一般市民が成年後見人という責任の重い役割を担うことに対する不安のあることが,それぞれ考えられる。

そこで,本研究では,市民後見人の養成や活動上の課題の解決を含め,成年後見制度の利用促進を,市民後見の推進という観点から総合的に扱うこととする。

1. 本研究の性格—社会福祉研究としての「市民後見推進」の総合的研究

本研究では,成年後見制度や市民後見人自体の研究ではなく,市民後見人が社会福祉の見地から役割を発揮できるための「市民後見推進」の基盤・条件を研究の対象とする。このように,本研究は,成年後見制度利用促進における「市民後見推進」の研究であることから,社会福祉研究として性格づけられる。

1)成年後見制度の意義

成年後見制度は,精神上の障害により判断能力が不十分であるため法律行為における意思決定が困難な者について,その判断能力を補う制度であり,最終的には,その者の生命,身体,自由,財産等の権利を擁護することを目指している(小林・大門 2000:3)。

成年後見人等の法律上の職務内容は,本人の「生活,療養看護および財産の管理に関する事務」を行うことである(民法 858 条)。

成年後見制度は,家裁の手続により成年後見人等(後述の「後見」「保佐」「補助」の3類

型をいう)を選任する法定後見制度と,当事者間の契約によって利用者が後見人を選任する任意後見制度とに分かれる.わが国において圧倒的に多く利用されているのは,法定後見制度である(最高裁判所 2020:p1).そこで,本研究においては,法定後見制度を研究の対象とする.以下「成年後見制度」という場合,法定後見制度を意味するものとして用いる.

法定後見制度では,成年後見人等が判断能力の不十分な人(以下「成年被後見人等」という)の財産管理権及び法律行為に関する代理権・取消権の一方又は双方を有している.

2) 成年後見制度と社会福祉との関係

(1)法改正の経緯

現行成年後見制度(2000年4月施行)以前の制度としては,禁治産制度及び準禁治産制度が存在した.これらは,基本的に「行為無能力者のための財産管理制度」として設計されており,福祉サービスの利用等の「身上監護事項」についてほとんど留意していなかった(上山 2000:13).この制度は,家裁により運用される民法上の制度であり,法学研究の対象であった.

2000年5月社会福祉事業法が社会福祉法に改められ,福祉サービスの提供方式は,「措置から契約へ」と変更され,自己決定能力の低下した人の福祉サービス利用を支援するため福祉サービス利用援助事業が制度化された(河野 2002:89).この間,禁治産及び準禁治産制度は本人の保護の理念を重視した硬直的な制度であったとして,自己決定の尊重,ノーマライゼーション等の現代的な理念にも配慮し前述の成年後見制度の趣旨に適合し,かつできるかぎり利用しやすい制度とすることを目指し,法改正が行われた(小林 2000:5).この法改正以後社会福祉サービスの利用支援等の身上配慮が,成年後見制度の重要な目的とされている.

(2)成年後見に対する社会福祉ニーズの増加

わが国の認知症の人は2012年で約462万人であり,2025年には約700万人前後となると推計される(厚生労働省・内閣官房・内閣府ほか 2019:1).18歳以上の知的障害のある人は約578万人(2011年),20歳以上の精神障害のある人は364万5000人(2014年)である(厚生労働省 2017a:223).他方,2019年12月末現在の成年後見制度の利用者数は22万4442人であり(最高裁判所 2020:12),制度の対象となりうる人の数と利用者数の乖離は大きい.認知症高齢者の増加及び知的障害,精神障害のある人の地域移行に伴い,今後さらに成年後見制度の利用の検討対象となる人の一層の増加が予想される.

以上のとおり,認知症高齢者の増加,知的障害,精神障害を有する人の地域移行から,判断能力の不十分な人が地域で自分らしく安心して生活できる環境整備が求められる.また,措置から契約へ社会福祉サービスの利用形態が移行したことに伴い,判断能力の不十分な人の福祉サービスを利用する権利の保障が必要である.これらの社会福祉のニーズを充足する社会資源の整備・充実として,成年後見制度の利用促進が社会福祉研究の対象となる.

3) 本研究の性格—社会福祉研究としての「市民後見推進」の総合的研究

本研究では,成年後見制度の利用促進における「市民後見推進」を社会福祉研究の対象と

して総合的に研究する。社会福祉研究としての性格を基礎づける要素は、次の3つである。

第1に、「成年後見制度の推進としての福祉行政」である。認知症高齢者の増加等に伴う福祉サービス利用契約締結のための必要性など、成年後見制度の利用ニーズの高まりを背景に、成年後見制度の利用促進は、「成年後見行政」として自治体の福祉行政に位置づけられる。

第2に、「地域福祉を視野に入れた『市民後見推進』」である。国は、市町村における「成年後見行政」の一環として市民後見人の育成と支援を打ち出している。成年後見の利用のニーズの増加に伴い専門職後見人の供給の限界に伴う成年後見人の担い手不足が憂慮され、その対応が必要となる。さらに、判断能力の不十分な人が地域で自分らしく安心して生活できるためには、本人と同じ地域に住む市民が本人を代弁するという住民相互の支え合いに基づく活動が必要である。その意味で、市民後見推進は、地域福祉の展開としての意味をもつ。

第3に、「意思決定支援の可能性の見地からの『市民後見推進』の評価」である。障害者の権利条約の批准に伴い、理念、支援手法及び法制度として、意思決定支援の必要性が強調されている。市民後見人は、市民感覚に基づき本人の希望をくみ取ることができると、意思決定支援の見地から高く評価されることがある。他方、判断能力の不十分な人の意思決定支援は、従来から自己決定の支援として社会福祉の対象とされ、ソーシャルワークとしての専門性があるとされてきた。そこで、一般市民である市民後見人が、本人、ソーシャルワーカーらで構成されるチームによる取組、後述の権利擁護センター等による研修や後見活動に対する支援などのバックアップにより、適正な意思決定支援を実現しうるかが問題となる。

本研究は、以上の3点から「市民後見推進」を総合的に研究するものであり、社会福祉研究としての性格を有している。そのため、「成年後見制度の推進としての福祉行政」、「地域福祉を視野に入れた『市民後見推進』」、「意思決定支援の可能性の見地からの『市民後見推進』の評価」のそれぞれを研究の背景として位置づける。

2.成年後見制度の利用促進としての福祉行政

成年後見制度の利用促進は、自治体の福祉行政における「権利擁護行政」の一環である「成年後見行政」（「権利擁護行政」「成年後見行政」の定義は、第2,1,(1)で後述する）として位置づけられている。

既述の通り、成年後見制度の導入以降、認知症高齢者、精神障害、知的障害のある人たちなど判断能力の不十分な人たちの福祉サービスの利用支援が、成年後見制度の重要な目的であることが意識されるようになった。また、成年後見制度の導入以降のニーズの増加は、従来の司法（家裁及び弁護士等の法律専門職）中心の体制の対応が困難であるという問題を提起した。そして、第1章で後述する通り、成年後見制度に関する市町村の事務が順に増加し、福祉行政の中の権利擁護行政の一環である「成年後見行政」として位置づけられるようになった。

このように、成年後見制度の利用促進そのものがゴールではなく、判断能力が不十分な人たちの社会福祉サービスの利用など権利擁護の実現のための手段である。そのことが成年後見制度の利用促進が福祉行政の一環として位置づけられている理由である。また、司法、行政、民間の相互の協力及び適切な役割分担の下での利用者の権利利益を保護する体制を「権利擁護

支援の地域連携ネットワークづくり」と呼んでいるのは、その端的な表れである。

3.地域福祉を視野に入れた「市民後見推進」

国は、市町村における「成年後見行政」の一環として、市民後見人の育成と支援を打ち出している。

1.で既述のとおり、成年後見の利用のニーズの増加に対し専門職後見人の供給の限界に伴う後見人の担い手不足が憂慮され、その対応が必要となる。また、第1章で述べる先行研究によると、市民後見人には、次の2点から、福祉的視点による成年後見活動の実現を期待することができる。第1に、被後見人と同じ地域に住む市民が市民感覚に基づききめ細かな見守りと支援を行う点で、充実した身上配慮が可能である。第2に、市民後見人には、被後見人の話をじっくりと聞き、被後見人の思いをくみ取りその実現に努めるという点において、意思決定支援に不可欠な役割を担うことができる（小池2017：59-60、64）。

判断能力の不十分な人が地域で自分らしく安心して生活できるためには、個別制度に関わる専門職だけでなく、市民（住民）が市民感覚に基づいて本人を代弁するという住民相互の支え合いに基づく活動をする必要がある。その意味で、第1章で後述の多くの先行研究において、市民後見推進は、地域福祉としての意味をもつとされている。

成年後見制度の利用ニーズの増加に対応するため、2016年4月成年後見制度利用促進法（以下「利用促進法」という）が制定され、2017年3月利用促進法に基づき国の成年後見制度利用促進基本計画（以下「国の基本計画」という）が策定された。利用促進法は、成年後見制度の利用の促進の基本理念として、第3条1項で意思決定支援、同条2項で市民後見人の育成及び活用を、同条第3項で家裁、国の関係行政機関、地方公共団体、民間の団体等の相互の協力及び適切な役割分担をそれぞれ挙げており、市民後見推進を、意思決定支援及び司法・行政・民間の三者の連携と同等の基本理念として位置づける。また、国の基本計画（内閣府2017a）は、司法・行政・民間の三者の連携による「権利擁護支援の地域連携ネットワーク」を構築し、その事務局機能を担う中核機関を設けるとする。市町村には、中核機関の設置と、成年後見制度の利用促進に関する計画（以下「利用促進計画」という）の策定が求められる。そして、中核機関の成年後見制度利用促進機能（以下「利用促進機能」という）として、市民後見人等に対する支援、市民後見人候補者名簿の整備、市民後見人の研修・育成・活用（以上同：13）及び法人後見への活用（同：14）を、後見人支援機能として市民後見人の日常的な相談に応じること（同：14）を、都道府県の役割として広域的な見地からの市民後見人の研修・育成を（同：22）、法律専門職の役割として市民後見人に対する指導、助言を（同：24）それぞれ挙げ、市民後見推進を中心的な施策として位置づけている。なお、市民後見推進を含む成年後見制度の利用促進を担当する国の部署である「成年後見制度利用促進室」は、厚労省社会・援護局地域福祉会に置かれている。

以上のとおり、権利擁護支援の地域連携ネットワークのもとで市民後見推進を目指す司法・行政・民間の三者の連携は、地域福祉の展開として位置づけられる。

4.意思決定支援の可能性からの「市民後見推進」の評価

2006年12月国連総会で条約が採択されたことに伴い、わが国が国内法を整備するなかで、意思決定支援の概念が立法化された。

判断能力の不十分な人の意思形成、意思表示、意思実現に対する支援は、自己決定の支援として社会福祉の対象とされ、ソーシャルワークの基本とされてきた。

一方、現行制度導入時から、「成年後見人は、成年被後見人の生活、療養看護及び財産の管理に関する事務を行うに当たっては、成年被後見人の意思を尊重し、かつ、その心身の状態及び生活の状況に配慮しなければならない」（民法858条）とされている。同条は、後見事務の遂行に当たっての一般的規定であり、意思決定支援という形では注目されていなかった。

意思決定支援が議論されることとなった背景には、2006年12月に国連で採択された「障害者権利条約」12条が、障害当事者を法的能力により差別することを禁止するとともに、これまでの代行決定を廃止し、当事者に不足する判断能力を支援により補い、当事者自身が法的能力を行使できるように締約国に求めたことがある（沖倉2018:94）。障害者権利条約を受けて、わが国では、障害者基本法（23条1項）、障害者総合支援法（42条1項）、知的障害者福祉法（15条の3）にそれぞれ意思決定支援が規定され、続いて利用促進法が制定された。

利用促進法第3条1項は、「成年後見制度の利用の促進は、成年被後見人等が、成年被後見人等でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障されるべきこと、成年被後見人等の意思決定の支援が適切に行われるとともに、成年被後見人等の自発的意思が尊重されるべきこと及び成年被後見人等の財産の管理のみならず身上の保護が適切に行われるべきこと等の成年後見制度の理念を踏まえて行われるものとする」と規定する。また、国の基本計画においても、意思決定支援が重視されている。そこで、本研究は、社会福祉研究として、意思決定支援に注目する。

後述のとおり、市民後見人には、成年被後見人等と同じ地域で生活する市民として、当事者目線、市民感覚に基づいて活動するという専門職にはない特徴があり、意思決定支援の担い手として適任であると主張されている。そうであるとする、市民後見人の活動が専門職の意思決定支援に影響を与える可能性がある。但し、意思決定支援は、ソーシャルワークとしての専門性を有するため、市民がこれを担うことが可能かという問題がある。

第2節 基本用語の定義

第1節で述べた社会福祉研究を基礎づける要素を踏まえ、研究で用いる基本概念として、1.「成年後見行政」と「権利擁護行政」、2.「権利擁護センター等」と「中核機関」、3.「司法、福祉行政、民間の協働」と「地域連携ネットワーク」、4.「意思決定支援」について説明する。なお、「市民後見推進」については、本研究の目的に関する概念なので、次節で定義する。

1.「成年後見行政」と「権利擁護行政」

成年後見制度の利用促進には、自治体の権利擁護行政の担当部門が司法と連携・協働して成年後見制度を運用することが必要である。この行政活動を、「成年後見行政」と仮称する。

成年後見行政は、行政の福祉行政のなかの権利擁護業務である「権利擁護行政」の一つに位置づけられる。成年後見制度の利用促進は、権利擁護の手段の一つとして位置づけられる。「権利擁護」については、法令における使用方法(平田 2012:18 - 25)及び多数の論者の定義(平田前掲:36 - 53)並びに実際の生活場面における使われ方等の共通点を踏まえると、「なんらかの事情によって自分の思いや考えを、他の人に伝えることができず(あるいは伝え方が弱いため)、その結果、日常の生活において不利な立場に置かれている人たち支援する活動」であるとの定義(佐藤彰一 2015:4)に従う。権利擁護行政は、生活困窮者自立支援事業とともに、高齢、障害など対象別福祉制度を横断し、かつ、これらの問題が重複し、または対象別制度の谷間にある人たちに対応する福祉行政の一つである。権利擁護行政の一つである成年後見行政は、司法、福祉行政、民間の3者の連携・協働を進めるなかで、形成・拡充される。

2. 「権利擁護センター等」と「中核機関」

「権利擁護センター等」は、権利擁護行政を担当する市町村の直営又は社会福祉協議会(以下「社協」という)、NPO等の民間団体が市町村から事業等の委託を受けて運営する権利擁護に関する業務を行う組織である。権利擁護センター等は、専門職、専門職団体及び住民の協力を得て活動している。従って、権利擁護センター等は、福祉行政と民間の間に位置づけられる存在であり、多様な活動を含む。「権利擁護センター等」には、成年後見行政を業務とする「成年後見センター」と、権利擁護行政に含まれる住民に対する見守り、日常生活自立支援事業や虐待防止等に広く取り組む「権利擁護センター」があり、いずれも成年後見制度の利用促進に大きな役割を果たしている。本研究では、この両者を合わせて「権利擁護センター等」という。

一方、国の基本計画は、「中核機関」という概念を掲げている。中核機関は、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である。国の基本計画は、市町村に対し中核機関の設置を求めている。その運営形態は、市町村直営または委託であり、市町村の広域連携による設置・運営も選択肢の一つとされている。中核機関が担うべき4つの機能として、①広報機能(権利擁護が必要な人の発見、周知・啓発等)、②相談機能(相談対応、ニーズの精査、見守り体制の調整等)、③成年後見制度利用促進機能(受任者調整、市民後見人・法人後見人育成、日常生活自立支援事業からの移行支援等)、④後見人支援機能(親族後見人や市民後見人等の日常的な相談への対応、チームによる支援、本人の意思を尊重した柔軟な対応等)が挙げられる(内閣府 2017a:9 - 18)。中核機関の設置主体は市町村、運営主体は市町村直営又は委託である(同:17)。都道府県の支援を受けて、複数市町村による広域設置も可能である(同:16)。

権利擁護センター等と中核機関の関係について、国の基本計画は、中核機関の設置について、市町村等が設置している「成年後見支援センター」や「権利擁護センター」などの既存の取組も活用しつつ、地域の実情に応じて進めていくとしている(内閣府 2017a:5)。

3. 「司法、福祉行政、民間の連携・協働」と「地域連携ネットワーク」

成年後見制度利用促進における「司法、福祉行政、民間の協働」とは、成年後見制度利用促進

を目的として、司法、福祉行政、民間の三者が対等の立場で相互に協力して活動すること、と定義する。「連携」とは、互いに連絡をとおり協力して物事を行うことである。また、立場の違いを越え組織が協力することを「協働」と表現し、1つの組織では実現できなくても複数の組織が知恵を集めることで課題解決につながるという手法である。「協働」は、関係者・機関がともに協力して働き、新たな活動やネットワークを産み出すという意味であり、具体的な協力関係をイメージさせる言葉として多用されている（豊岡市 2018）。

司法、福祉行政、民間の連携・協働は、権利擁護行政のひとつである成年後見行政の形成のために不可欠である。司法、福祉行政、民間の協働の具体化として、国の基本計画は、前述のとおり「権利擁護支援の地域連携ネットワーク」という概念を掲げている。国の基本計画は、「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」とする（内閣府2017a:4）。「権利擁護支援の地域連携ネットワーク」とは、各地域において、ア）権利擁護支援の必要な人の発見・支援、イ）早期の段階からの相談・対応体制の整備、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支援体制の構築の三つの役割を念頭に、従来の保健・医療・福祉の連携に司法も含めた連携の仕組みである。また、地域連携ネットワークは、ア）本人を後見人とともに支える「チーム」による対応、イ）地域における「協議会」等の体制づくりの二つの基本的仕組みを有するものとして構築を進めるとされている（内閣府2017a:9 - 11）。

4. 「意思決定支援」

「意思決定支援」の概念は、理念としての意思決定支援、支援手法としての意思決定支援、法制度としての意思決定支援の3つに整理される（上山 2016:49 - 51, 上山 2018 b:47）。利用促進法は、制度としての意思決定支援の出発点として、理念としての意思決定支援を規定している。また、「障害福祉サービスの利用等にあたっての意思決定支援ガイドライン」（厚労省 2017d）、「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」（厚労省 2018）、「意思決定支援を踏まえた成年後見人等の事務に関するガイドライン」（大阪意思決定支援研究会 2018）及び「【岡山版】成年後見人等の意思決定支援に関するガイドライン」（岡山意思決定支援プロジェクトチーム 2019）は、理念としての意思決定支援を強調した上で、支援手法としての意思決定支援の指針を明らかにするものである。4つのガイドラインにおいては、意思決定支援について概ね共通の定義が示されている。これらのガイドラインを踏まえつつ、本研究の対象が成年後見制度であることから、本研究では、「意思決定支援」を「特定の行為における判断能力に課題のある人について、必要な情報を提供し、本人の意思や考えを引き出すなどして、本人が自ら意思決定をするために必要な支援をする活動」と定義する。また、成年後見人等が合理的な範囲内で意思実現を支援することは、意思決定支援と一体の活動として、本研究の対象とする。

第3節 研究の目的

1. 本研究の目的

本研究の目的は、市民後見推進の効果的な方法を明らかにすることである。

主たる目的として、成年後見制度の利用促進の方策としての市民後見推進に注目し、その効果的な推進方法のモデル化を試み、モデルの応用可能性を検討する。モデルの応用可能性については、筆者のフィールドである新潟県下における取組への応用の検討を行う。

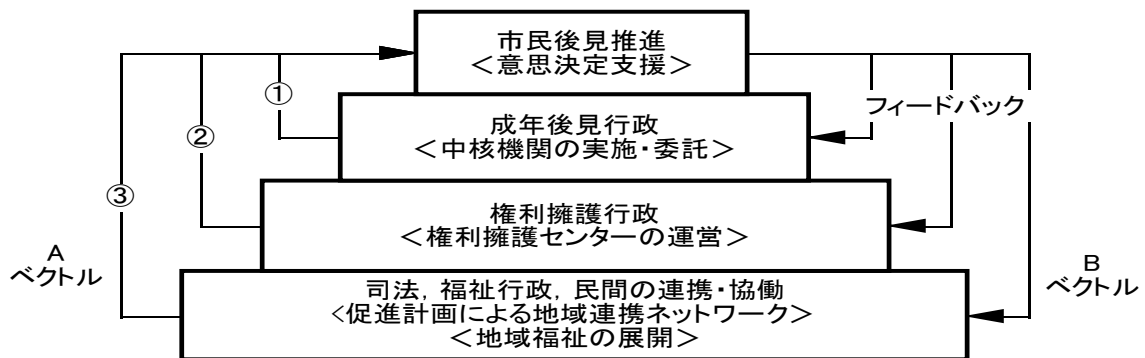
また、成年後見人にも意思決定支援が求められ、ソーシャルワークの専門性との関係で一般市民がこれを担うことが可能かを検討する必要がある。そのため、市民後見推進における意思決定支援を副次的な目的とする。

2.研究の目的からみた「市民後見推進」の概念

本研究の目的との関係で、「市民後見推進」を大きく2つのレベルでまず整理しておく。

1つは、市民後見人の活動をめぐる課題の解決を通しての市民後見人の活動の推進のレベルである。市民後見人の養成や活動上の課題を解決することも、「市民後見推進」に含まれる。これらの課題の解決については、第1章にて先行研究を検討する。

もう1つは、上記のような活動が進むための促進メカニズムに着目した整理である。成年後見制度の利用促進の方策には、市民後見の推進を達成するためのメカニズムがある。本研究は、下図のとおり、このメカニズムを主導する「成年後見行政」・「中核機関」、「権利擁護行政」・「権利擁護センター等」、「司法、福祉行政、民間の協働」・「地域連携ネットワーク」・市町村の「利用促進計画」という3つの要素に注目し、市民後見推進のモデルを作成している。ここでいう市民後見推進に結びつく「成年後見制度の利用促進の方策」をこれまで述べてきた背景や基本概念をもとに整理すると、下図のような重層性を持つ。以下、Aベクトルの①②③、Bベクトルの順に説明する。



図序 - 1 「市民後見推進」をめぐるメカニズムの重層性（筆者作成）

①「市民後見推進」のためには、司法、行政、民間の相互協力の下、市民後見人候補者の養成、受任調整及び選任後の支援という一連の業務を実施する機関が必要である。国の基本計画の下では市町村の設置する中核機関が成年後見行政の一環としてこの活動を担う。なお、市民後見推進に当たり意思決定支援の実現が求められる。

②「成年後見行政」を含む「権利擁護行政」について、従来から「権利擁護センター等」が広報、相談、市民後見人の養成及び受任調整、後見人支援などの機能を担っており、国の基本計画では「権利擁護センター等」を「中核機関」として活用することが予定されている。した

がって、「権利擁護センター等」及び「中核機関」が市民後見推進の動力となる

また、国の基本計画の下では、単独で取組が困難な市町村に対し、都道府県が広域的な見地から「中核機関」の設置や「市民後見推進」の取組を支援する。

③「市民後見推進」は、司法、福祉行政、民間の協働による、高齢、障害、貧困等の制度別福祉を包摂する支援体制の下での、住民自身による権利擁護活動の一つとして位置づけられる。このような取組は、従来から各地で地域福祉の観点からの人材の育成・活用のひとつとして「権利擁護センター等」が担ってきた。国の基本計画の下では、司法、福祉行政、民間の協働は「地域連携ネットワーク」として位置づけられ、「中核機関」がその事務局機能を担う。さらに、国の基本計画においては、三者の連携・協働の下で、市町村の成年後見制度利用促進計画（以下「市町村計画」という）を策定することにより「中核機関」の設置、「市民後見推進」を含めた方策の枠組を構築し、その実現に向けた進行管理を行う。三者の連携・協働によるネットワーク形成、計画策定の仕組みは、従来の地域ネットワーク、地域福祉計画策定の枠組に司法が加わったものであり、地域福祉の展開として位置づけられる。

以上の①②③のベクトルが、図序-2のAベクトルである。本研究では、これらのモデルが抽出できるか検討するため、各地の取組を調査分析する。

他方、市民後見推進から3つの推進要素をみると、成年後見制度の利用促進の方策として市民後見推進に取り組むことにより、中核機関の機能が整備され、権利擁護行政が拡充し、司法、福祉行政、民間の連携・協働が推進されることが、概念的には想定される。このベクトルが、同図のBベクトルである。本研究では、市民後見人の養成の取組及び選任が進んでいない現状の下、これまで注目されていなかったBベクトルの実態を明らかにする。各地の取組からモデルを抽出するなかでBベクトルに相当するフィードバックを可能な限り明らかにし、終章でこれを社会福祉研究に対する貢献として整理する。

以上を踏まえ、本研究における「市民後見推進」の総合的定義は、次のとおりとする。

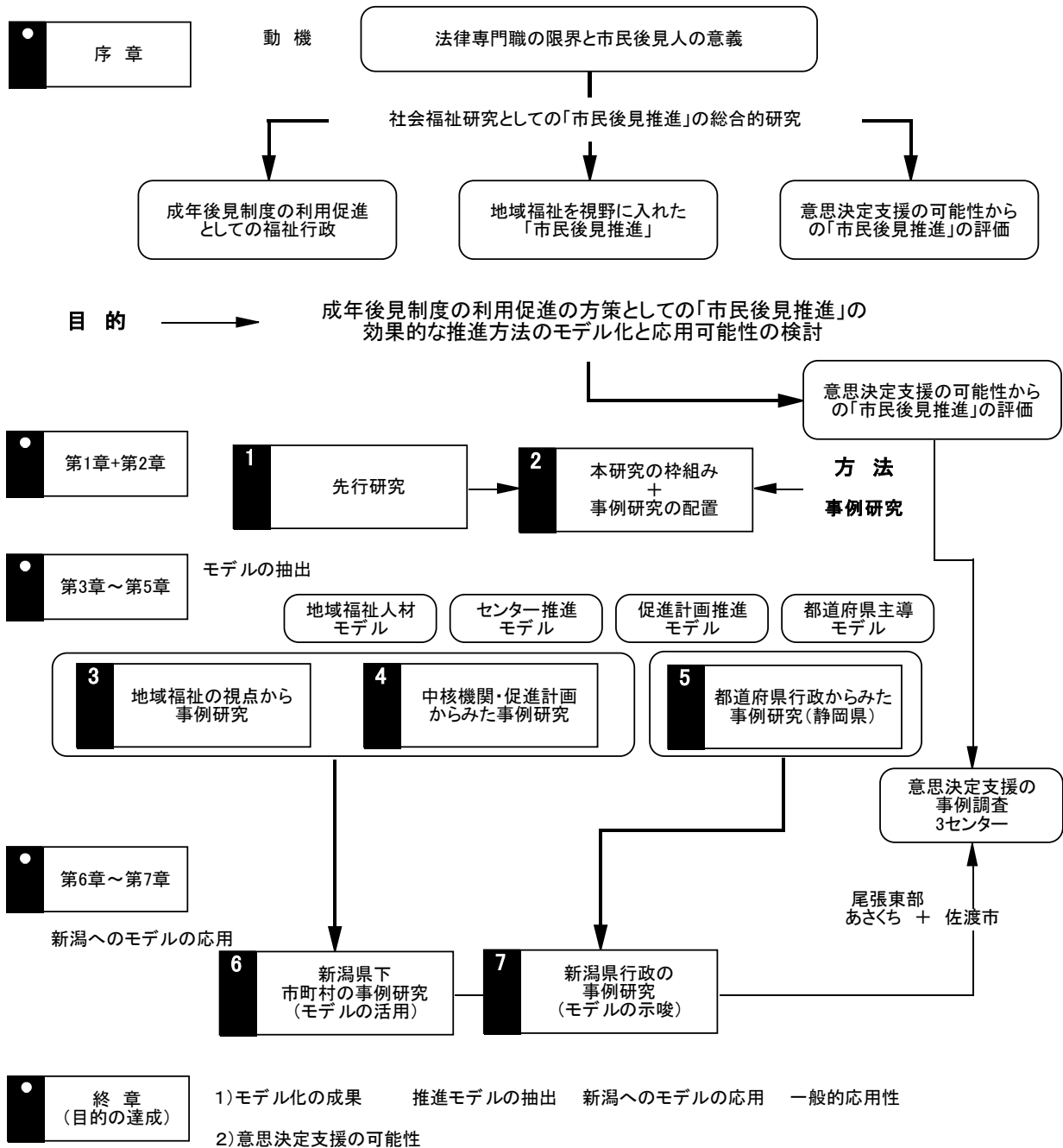
「市民後見推進」とは、地域福祉の展開として、司法、行政、民間の相互協力の下、市町村にの利用促進計画を活用しつつ、必要に応じ都道府県の支援を受けて、市民後見人候補者の養成、受任調整及び選任後の支援という一連の業務を、市町村（複数市町村の広域による取組を含む）が、権利擁護行政のなかの成年後見行政の一環として、権利擁護センター等または中核機関により、意思決定支援を重視して取り組む活動をいう。

第4節 論文の体系（構成）

1.本論文の体系

本研究では、最初に、成年後見制度利用促進における「市民後見推進」の制度的展開を踏まえ、本研究の社会福祉研究としての3つの要素（序章第1節2.～4.）及び市民後見推進の3つのメカニズム（序章第3節2. 図序-1①②③）並びに意思決定支援に関する先行研究を検討した（第Ⅰ部第1章）。次に、先行研究の検討を踏まえ、研究の枠組を構築し、事例研究を配置した（同第2章）。さらに、事例研究（第Ⅱ部第3章～第5章）に基づき市民後見推進の

効果的な方法のモデルを抽出し（同第3章～第5章）、抽出したモデルの新潟県下の取組に対する応用を検討した（同第6章、第7章）。最後に、本研究の目的の達成についての結論、本研究の意義及び今後の課題を示した（終章）。本論文の全体構造を体系的に示すと、下図のとおりである。



図序1-2 本論文の構成

2.本論文の構成

本章を踏まえ、本論文の構成を以下の2部9章構成とする。

序章 本研究の背景、目的及び論文の体系

第Ⅰ部 先行研究の検討と本研究の枠組

第1章 先行研究の検討と市民後見推進の経緯

第2章 本研究の枠組と事例研究の配置

第Ⅱ部 「市民後見推進」のモデル抽出・応用に関する事例研究

はじめに

第3章 地域福祉の観点からみた市民後見

第4章 中核機関の機能整備の観点からみた「市民後見推進」の位置づけ

第5章 県主導による「市民後見推進」の広域実施

第6章 新潟県下の市町村の取組に対する応用

第7章 新潟県による市町村支援への示唆

終章 本研究の結論と残された課題・今後の展望

第 I 部 先行研究の検討と本研究の枠組

第 1 章 「市民後見推進」の制度的展開と先行研究の検討

本章の位置づけは、成年後見制度利用促進の制度的展開と先行研究を概観することにより、市民後見推進の方法についての示唆を得て、第 2 章で研究枠組を設定し、第 3 章～第 7 章の調査分析の土台をつくることである。

まず、成年後見制度創設から現在までの司法・福祉行政及び民間の連携・協働の進展とその到達点を整理する（第 1 節）。次に、序章で述べた本研究の背景ごとに、先行研究を整理する（第 2 節）。最後に、以上についてまとめたうえで、研究枠組の構築の橋渡しをする（第 3 節）。

第 1 節 司法・福祉行政及び民間の連携・協働の進展と市民後見推進の制度的展開

1.はじめに

本節においては、先行研究を踏まえた市民後見推進の研究枠組の設定に当たり、成年後見制度の導入から市民後見推進の立法化・事業化に至るまでの成年後見制度利用促進における司法、福祉行政及び民間の協働の進展の経緯を概観する。後述のとおり、市民後見推進は、司法、福祉行政及び民間の協働の進展のなかで利用促進の方策として登場し、かつ、司法、福祉行政及び民間の協働のスキームの構築を進めるものである。成年後見制度利用促進における司法、福祉行政及び民間の協働の進展について概観することは、市民後見推進の方法を検討する上で有意義である。

2.司法と福祉行政の連携

1) 成年後見制度の導入と市町村長申立制度の創設

成年後見制度（2000 年施行）は、民法の旧禁治産・準禁治産制度を、自己決定の尊重やノーマライゼーションの理念と本人の保護との調和を旨として改正したものである。この改正は、高齢社会への対応、特に介護保険の導入に伴う要介護認定申請や介護サービス契約締結に対する法的支援の仕組として、また、1993 年の障害者基本法改正や 1995 年の障害者プラン策定の動きの中で障害者福祉の充実の要請により、実施された（岩井 2000:1-2）。

制度施行と同時に、老人福祉法、知的障害者福祉法及び精神障害者保健福祉法に「福祉を図るため特に必要のあるとき」の市町村長の成年後見等開始の審判の申立権が置かれた。

2) 成年後見制度利用支援事業の創設と拡充

2001年、費用負担が困難なため成年後見制度が利用できない事態を防ぐため、成年後見制度利用支援事業が創設された。事業の主な内容は、市町村による申立費用及び報酬の助成である。事業の対象は、当初認知症高齢者の市町村長申立であったが、2008年までに知的障害及び精神障害も対象とされ、市町村長申立以外に適用が拡大された（松田2014:140 - 142）。

3) 障害者基本法による国、自治体の利用促進義務の明記

2004年、障害者基本法が改正され、国・地方公共団体は、障害者に関する相談業務、成年後見制度その他の障害者の権利利益の保護等のための施策又は制度が、適切に行われ又は広く利用されるようにしなければならない、とされた（同法20条、現在は23条1項）。

4) 虐待防止法における市町村長の申立義務及び国、自治体の利用促進義務の明記

2005年、高齢者虐待防止法に、虐待対応として市町村長の成年後見等開始審判の申立義務（9条2項、27条2項）、国及び地方公共団体による制度の周知広報、経済的負担軽減措置等の利用促進義務（28条）が規定された。2012年、障害者虐待防止法に同様の規定が置かれた。

5) 小括

1)～4)のとおり、2000年の制度導入以降、司法と福祉行政の連携が進められた。しかし、行政の関与は、主に申立段階に止まっていた。また、司法と行政は、成年後見開始の審判のため連絡を取り連携するが、両者が協力して新たなネットワークを産み出すという協働には至っていなかった。さらに、後述のドイツのように司法と行政が民間と協働し三位一体の関係を構築する視点が欠如していた。

これに対し、2012年以降の市民後見推進は、行政の関与の範囲を全面的に拡大し、司法、行政、民間の協働を進めるものである。

3.市民後見推進の立法化・事業化

1)老人福祉法改正以前の取組

2005年当時、ひとり暮らしの高齢者の増加や高齢者虐待防止法における成年後見制度の位置づけなどにより、成年後見制度の利用件数の一層の増加が見込まれる状況となった。これに対し、専門職後見人の給源不足と、日常的財産管理が中心の事案では必ずしも専門性が要求されないことから、専門職以外の社会貢献意欲のある市民のなかから成年後見人等を養成し継続的にバックアップしていくことが提唱された。これが、市民後見人である（日本成年後見法学会2005:72-80）。

東京都は、成年後見制度の普及・定着に向けた流れを確立するために、2005年度の重点事業として、「成年後見活用あんしん生活創造事業」を創設した。東京都は、同事業の一環として「社会貢献型後見人」の養成を位置づけた。その理由は、専門職以外の第三者後見人が知人や法人などごくわずかな場合に限られている現状においては、①負担能力がない、②信頼できる親族がないなどの理由により、適切な後見人等を得ることができず、とおりわけ、③求められる後見業務の内容が専門家に委ねるほどのものでもない場合に、制度の趣旨と内容を理解し、後見業務に熱意を有する都民等が、社会貢献的な精神に基づき後見人になることが期待されたためである（日本成年後見法学会2006:17-18）。

これを受けて、品川区と品川区社協は、2005年度の同事業への参加を決定し、2006年3月から独自の市民後見養成事業をNPO法人市民後見人の会と共催し、市民後見人の育成と活用に着手した（齋藤2010:33）。世田谷区も、2006年度から区民成年後見人養成研修を開始した（田邊2010:41）。また、大阪市も、2006年度から市民後見人養成事業に取り組み（日本成年

後見法学会2006:45) ,2007年に市民後見推進を目的とするセンターを設立した(大阪市成年後見支援センター2012:3) .これらの共通点は,社協が受託している成年後見センターが市民後見人の養成のみならず登録,実務研修,候補者推薦,選任後の支援を実施している点である(齋藤前掲33-39,田邊前掲:41-46,藤原2010:49-52) .これら一連の取組が市民後見推進である.

その後,市民後見は,2) の老人福祉法等の改正までに,徐々に全国に広がっていった.

2)老人福祉法等の改正

2012年当時,高齢化の進行に伴い「認知症の日常生活自立度」Ⅱ以上の人数は2010年の280万人から2025年には470万人にまで増加すると推計された(厚労省2013:10,図3) .また,高齢者単独世帯数も2010年の498万世帯が2025年には701万世帯に増加することが見込まれた(厚労省前掲:11,表1) .認知症高齢者の増加と高齢者単独世帯の増加により,成年後見制度の果たす役割はさらに大きくなっていくとともに,市町村長申立の必要性も増大することが予想された.また,市町村長申立の必要性の増大とともに,今後成年後見人等が高齢者の介護サービスの利用契約等を中心に業務を行うことが多くなると想定された.以上の必要性に対応するため,老人福祉法が改正され,同法32条の2(2012年4月1日施行)が創設された(厚労省2013:11-12) .

同条は,市町村申立の円滑な実施に資するよう,成年後見等の業務を適正に行うことができる人材の育成及び活用を図るため,市町村に対し,研修の実施,後見等の業務を適正に行うことができる者の家裁への推薦等の措置をとる努力義務を定めた(第1項) .また,都道府県に対し,市町村と協力して後見等の業務を適正に行うことができる人材の育成及び活用を図るため,前項に規定する措置の実施に関し助言,援助を行う努力義務を定めた(第2項) .

同年,知的障害者福祉法も,同様の努力義務を定めた(同法28条の2) .さらに,2013年精神障害者保健福祉法が改正され,同様の努力義務が定められた(同法51条) .

3)「市民後見人の育成及び活用に向けた取組について」

厚労省は,市民後見推進における留意点について,「市民後見人の育成及び活用に向けた取組について」と題する事務連絡を発した(厚労省2012) .その要点は,次の4点である.

(1)市町村の取組体制

市町村の取組体制として,地域の後見ニーズ等の実態を把握するとともに,家裁及び弁護士,司法書士,社会福祉士等の専門職と連携を図り,協議を行うなど,その地域に合った取組を行うことが重要である.

市民後見人として家裁からの選任を受けるためには,その活動を支援することが重要である.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から,市町村は,社協,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)の設置を検討することも必要である.この場合においても,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委託した団体に対し指導・監督等を実施することが重要である.

(2)研修

市民後見人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研修も必要である。

(3)候補者の推薦

家裁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上で適任者を決定し、市町村が主体となって家裁に推薦することが重要である。また、推薦する候補者は、家裁から選任された場合、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が重要である。

(4)その他必要な措置

その他必要な措置として、養成研修修了者に対し面接等を行い、後見等の業務を適正に行う意思を有することなどを十分確認した上で、研修修了者名簿等に登録する必要がある。また、困難事例等への対応等に適切に対応するための専門職による支援に加え、日常的な後見事務等についても相談できる体制をつくる必要がある。

4)市民後見推進事業及び権利擁護人材育成事業

国は、2011年度から2014年度まで市民後見推進事業を実施した。

事業の実施主体は、市町村であるが、市町村社協、NPO法人等の適切な事業運営が確保できると認められる団体に委託できる。事業内容は、次の4点である。①市民後見人養成のための研修の実施、②市民後見人の活動を安定的に実施するための組織体制の構築、③市民後見人の適正な活動のための弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職による支援体制の構築や市民後見人養成研修修了者等の後見人候補者名簿への登録から家裁への候補者推薦のための枠組の構築等、④その他市民後見人の活動の推進に関する事業（厚労省2013:14）。

同事業を実施した市区町は、2011年度には37市区町（26都道府県）であったのが、2012年度には87市区町（33都道府県）、2013年度には128市区町（34都道府県）、2014年度には158市区町（36都道府県）と年々増加した（厚労省2015）。

同事業は、2015年度から権利擁護人材育成事業として再編され、現在も継続している。

5) 新オレンジプラン

2015年1月に公表された認知症施策推進総合戦略（新オレンジプラン）は、今後見込まれる認知症高齢者の増加を踏まえ、「権利擁護」の施策として成年後見制度の制度周知や利用促進を行うとする。そして、「市民後見人養成のための研修の実施、市民後見人の活動を安定的に実施するための組織体制の構築、市民後見人の適正な活動のための支援等を通じて、市民後見人の活動を推進するための体制整備を行う」とする（厚労省ほか2015:22）。

6) 社会福祉法改正及び地域福祉計画策定ガイドライン

地域力強化検討会の中間取りまとめ（厚労省2016a）は、市町村における包括的な相談支援体制として、福祉関係だけではなく司法、権利擁護など多岐にわたる分野で多機関が協働

する体制の中で解決方法が考えられるべきである（同:12）とした。これを受けて、改正社会福祉法第 106 条の 3 において、市町村の包括的な支援体制の整備の努力義務が定められた。さらに、地域力強化検討会の最終報告では、「地域福祉（支援）計画において、各福祉分野に共通して取り組むべき事項の例」として、「市民後見人の養成や活動支援、判断能力に不安がある人への金銭管理、身元保証人など、地域づくりの観点も踏まえた権利擁護のあり方」が挙げられた（厚労省 2017b:22）。2017 年 12 月の「市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画の策定ガイドライン」も、この報告と同様の記載をしている（厚労省 2017b:32）。

このように、成年後見の利用促進施策の中でも市民後見人の育成・活動支援は、地域住民の支え合い並びに地域住民、市町村福祉行政及び司法との協働の具体的な施策として位置づけられ、地域福祉計画の策定により推進されるべき権利擁護の重要な取組とされている。

7) 「市民後見人育成・活用推進事業」の実施と裁判所の対応

厚労省は、2016 年度から、家裁の管轄する地域等において広域的に市町村及び関係機関が連携する協議会を設置する等市民後見人の育成及び活用の促進を図ることを目的として、「市民後見人育成・活用推進事業」を実施した（厚労省 2016b）。これを受けて、裁判所も次のとおり、福祉行政との連携に踏み込んだ姿勢を示した（厚労省 2016c）。①家裁は、市民後見人を養成する中核的な役割を担う市町村が養成後のバックアップも含め態勢を整備することに大きな期待を持っている。②家裁は、行政機関の施策の在り方等を検討する会議のオブザーバーとして家裁の実情を説明することや家裁の運用の改善等を目的とした実務的な意見交換の場の設定は可能である。③家裁と福祉行政の連携、相互理解が不可欠である。

4. 成年後見制度利用促進における司法、福祉行政、民間の協働と市民後見推進の意義

3.2)～4) の市民後見推進の立法化及び事業化について、上山は、「老人福祉法 32 条の 2、市民後見推進事業で想定されている運用スキームは、市民後見の領域を大きく踏み超えて、わが国の成年後見制度の運用全体をドラスティックな変革へと導く可能性を秘めたものと評価できる」「このスキームは、法定後見の適正な運用に対する行政の積極的役割を明確に意識したものとなり、従来わが国に決定的に不足していた「司法（家裁）と行政（市区町村）との有機的連携による広義の公的後見スキーム」の萌芽として位置づけられる仕組みになっている」と評価する（上山 2012b:44）。2000 年の成年後見制度の導入から市民後見推進による三者協働の枠組の提起までの施策は「成年後見の社会化」として位置づけられ、成年後見法制は社会福祉法制の一部として機能しているとする（上山 2015:18-24）。

また、「このスキームの最大の意義は、従来、市町村長申立権という唯一の道具立てに基づいて、法定後見制度の運用の入口に当たる申立段階（成年後見等開始の審判の時点）でのみ積極的な役割を負うにすぎなかった行政が、選任後の後見人に対する活動支援までを射程に含めて、制度の運用全体に渡る関与を（努力義務の形式でとはいえ）求められるようになった点にある。加えて、ドイツの世話社団と類似した役割が期待される民間ベースの後見実施機関を、地域における後見運用の中核組織として、各地に創設しようとしていることも重要である」とする（上山 2012a:55）。このスキームは、成年後見等審判開始の申立と費用の助成に限定されていた行政の具体的な権限と責務を、市民後見人養成研修、研修修了者の登

録,家裁への推薦,後見人支援等,制度の運用全体に拡大している。これに伴い,研修講師の要請と派遣,成年後見人等の選任,選任後の後見監督に関する協力・連携など,市町村と家裁との協働が拡大する。また,養成研修,受任調整及び選任後の後見人支援において市町村及び家裁と専門職・専門職団体及び社協,NPO等との連携が求められる。その結果,成年後見制度の運用全体にわたり,司法,福祉行政及び民間の三者の協働が進展する。

司法,福祉行政及び民間の三者の協働を進める上で,国が一貫して必要であるとしている事項は,「市民後見人の活動を安定的に実施するための組織体制の構築」としての後見実施機関,すなわち成年後見センターの設置である。

5.市民後見推進の到達点としての利用促進法及び国の基本計画

1)利用促進法制定・国の基本計画策定以前の取組の位置づけ

1.で述べたとおり,2005年以降世田谷区,品川区及び大阪市の先駆的取組が先導し,2012以降は国の市民後見推進に関する法令・通知等のもとで,市民後見が推進されてきた。岩間の研究及び大阪市成年後見支援センターの実践にみられるように,市民後見人は,地域福祉と権利擁護の担い手として位置づけられ,全国の先駆的な市区町村は,権利擁護センター等を設置・委託し,地域福祉と権利擁護の見地から市民後見に取り組んできた。国の基本計画による市民後見推進が進んでいない現状のもとで,これらの先駆的取組を調査分析した上で市民後見推進の方法を検討することが必要であると考えられる。

2) 利用促進法・国の基本計画による市民後見推進の到達点

現在の市民後見推進の到達点は,利用促進法及び国の基本計画において市民後見推進が中心的な施策として位置づけられていることである(序章第1節3.p4)。

市民後見推進は,利用促進法及び国の基本計画の中心的な施策とされている。また,国の基本計画は,厚労省が市民後見の活用に関して示した体制整備の考え方を成年後見制度一般に拡充した上,その着実な履行を養成していると理解することができる(新井2017b:62)。以上が,市民後見推進の現在の到達点である。

従来,国の市民後見推進に関する法令・通知等と国の基本計画を対比すると,国の基本計画は,従来から求められていた司法,福祉行政及び民間の連携・協働に加え,権利擁護センター等を中核機関と位置付け,その機能整備を求めている。

また,これまでになかった施策としては,市町村に対し利用促進計画の策定の努力義務を定めていることである。さらに,市町村のなかには,中核機関の機能整備や利用促進計画の策定が単独では困難な市町村があると考えられるため,利用促進法及び国の基本政策として,広域連携も含め,都道府県の市町村に対する支援が明記されている。

国の基本計画策定後,大阪市をはじめ市町村(広域を含む)利用促進計画を策定し,同計画に市民後見推進について記述する事例が出てきている。

そこで,国の基本計画の策定後の各地の実践において,①中核機関の機能整備,②利用促進計画の策定,③都道府県による市町村に対する支援,の3つが実際に市民後見推進のメカニズムとして機能しているのか,実際の自治体の取組を調査分析する必要がある。その上で,この3点から,市民後見推進の方法のモデル化ができないか検討する必要がある。

第2節 先行研究の検討

1. 成年後見制度の利用促進としての司法・福祉行政・民間の連携・協働に関する研究

成年後見制度利用促進としての福祉行政については、次の2つの観点から、先行研究を整理することができる。

1) 成年後見行政の形成に関する研究

成年後見行政に関する先行研究として、成年後見法研究の第一人者であり、現在の国による成年後見制度利用促進の政策にも影響を与えている新井及び上山の研究を取り上げる。

(1) 新井による司法・行政・民間の連携の研究

新井の研究（2010,2011,2012,2014,2017a,2017b）の要旨は、以下のとおりである。

ドイツの世話制度における司法・行政・民間の連携について、我が国の成年後見制度を真に機能させるために学ぶものは多い。具体的には、成年後見制度の利用支援組織の設立が急務であり、裁判所の運用をサポートする（福祉）行政と民間の支援を制度化すべきである。家裁は成年後見制度において真に司法的な機能のみを果たし、他の機能はネットワークのなかで他の機関が担うべきであり、これこそが究極の「成年後見の社会化」であると思われる（新井2010:7,2011:546,2014:18）。

新井は、ドイツの世話制度をモデルとして司法・行政・民間の連携・協働の制度化を求め、成年後見制度の利用支援組織の必要性を訴えている。

(2) 上山の研究による「成年後見の社会化」概念と中核機関のあり方に関する「新潟モデル」

上山の研究（2010,2012a,2012b,2015,2017a～c,2018）の要旨は、以下のとおりである。

「成年後見の社会化」とは、「社会福祉のインフラ整備の一環として、国や地方公共団体が成年後見制度の利用可能性を広く一般市民に保障するという責務を負うべきことになったこと」である（上山 2015:12）。社会福祉基礎構造改革のなかで、福祉サービス利用者を権利主体として位置づける「契約化」と契約支援システムとしての成年後見制度が車の両輪として整備された。成年後見制度は、本来的にもっている権利擁護機能と、運用プロセスにおける社会保障法との連携（老人福祉法、高齢者虐待防止法等に基づく市町村長申立、老人福祉法等に基づく市民後見人養成・推薦、活動支援に関する市町村の義務）により、社会福祉システム（権利擁護システム）としての性格を併有している。「社会化」の進展状況を測る3つのメルクマールとして、①第三者後見人の活用状況、②市町村申立の活性化、③経済的な公的支援の実情が挙げられる（上山 2015:12 - 30）。なかでも、老人福祉法 32 条の 2 及び市民後見推進事業で想定されている運用スキームは、市民後見の領域を大きく踏み超え、成年後見制度の運用全体をドラスティックな変革へ導く可能性を秘めている。このスキームは、法定後見の適正な運用に対する行政の積極的役割を明確に意識したものとなっており、従来のが国に決定的に不足していた「司法（家庭裁判所）と行政（市区町村）との有機的連携による広義の公的後見スキーム」の萌芽として位置づけられる（上山 2012b:44）。

上山の研究は、「成年後見の社会化」をキーワードとして、成年後見制度導入以降の成年後見行政の拡充により成年後見制度が権利擁護システムとしての性格を併有するに至っていることを明らかにした点、市民後見の推進が成年後見制度の運用全体にわたる司法と行政

の有機的連携による公的後見スキームの始まりであることを明らかにした点に意義がある。

(3)小括

新井及び上山の研究から、市民後見推進は、司法、福祉行政及び民間の連携・協働のスキームを構築するものであること及びこのスキームを担う成年後見制度の利用支援組織の設立が必要であることが、それぞれ明らかとなった。これらは、市民後見推進の推進メカニズムを構成する要素として位置付けられる。ただし、司法、福祉行政及び民間のどのような連携が、また、利用支援組織のどのような機能が市民後見推進につながるかは明示していない。

2) 地域連携ネットワーク及び中核機関に関する研究

新井及び上山の研究は、地域連携ネットワーク及び中核機関についても言及している。

筆者も、主に市民後見推進を念頭においてこれらの研究を行い、本論文の一部としている。

(1)新井の研究

新井は、利用促進法の内容を説明したうえで、成年後見制度を支える公的システムの担い手が不可欠であるとする（新井2017a:10-12）。また、地域連携ネットワークの構築こそが、国の基本計画の中核的な指導理念であるとする（新井2017b:59）。国の基本計画における地域連携ネットワークの整備は、老人福祉法32条の2に関する厚労省の事務連絡（2012年）において提言されていた。事務連絡では主に市民後見人の活用が念頭にあるが、国の基本計画では、この体制整備の考え方を成年後見制度一般に拡充した上、着実な履行を求めている（新井2017b:12）。

(2)上山の研究

上山は、国の基本計画の掲げる中核機関のあり方について、「新潟モデル」を提案している（上山 2018:122-126）。「新潟モデル」の特徴は、次の3点である。

第1の特徴は、都道府県のイニシアチブによる中核機関の戦略的配置である。上山は、成年後見制度をめぐる現状として、大都市への専門職後見人集中と過疎地の高い後見ニーズというパラドックスと、各自治体の取組に温度差があることを指摘する。また、少子高齢化の進む地域では市民後見人を担うことのできる市民の数が少ないため、市民後見人の育成だけでは明らかに足りないを指摘する。上山は、このような現状のもとで中核機関の設置や地域連携ネットワークの構築を県内の市町村の自主性に委ねてしまうと、今後の5年間で法定後見の運用に関する県内格差が埋めることが難しいレベルに開いてしまう恐れがあると強調する。上山は、法定後見制度は判断能力が不十分な人の地域生活を支える社会福祉的なセーフティネットとしての性質を強く帯びているので、著しい県内格差は到底許容できるものではないとする。そこで重要になるのが、都道府県のイニシアチブによる中核機関の戦略的配置である。そして、県内の市町村を一堂に集め、基本的な問題意識を共有した上で、中核機関の配置を俯瞰的に検討する会議体を整備する必要があるとする。そして、複数の市町村による広域的な地域連携ネットワークの構築を念頭に置き、具体的な地域割りの3つの要素として、①現在の行政上の地域割りだけを前提にせず当該地域内の仲間意識のような感覚を見逃さないこと、②交通機関や道路網の実情を考慮すること、③家裁の配置と市町村の

区割りのずれを考慮し家裁と市町村の地域連携に最適な配置を進めること,を挙げている。

「新潟モデル」の第2の特徴が,中核機関の受任調整機能による家庭裁判所の後見人選任機能の実質的な外部化である.具体的には,中核機関の受任調整機能を担う第三者委員会のなかに地域の後見人供給団体(専門職団体の他,法人後見団体、市民後見人ら)のあらゆる関係者らを参加させて,事案に応じた丁寧かつ迅速なマッチング機能を実現することを可能とする.この方式は,家裁の負担軽減や専門職後見人の枯渇を背景とした「後見人候補者のたらいまわし」を防止することにつながる.さらに,法的紛争のある事案に当初は弁護士後見人を選任し,法的紛争が終息した時点で市民後見人に引き継ぐなど今後のリレー方式の活用を視野に入れた中長期的な支援計画を立てることができるとする.「新潟モデル」の特徴を,市民後見推進という面からみると,市民後見を,専門職後見,法人後見,親族後見の支援と組み合わせ,当該事案に最も適した後見人の選任を施行する点にある。

「新潟モデル」の第3の特徴が,法人後見実施機関と中核機関の分離である.上山は,その理由として,①負担の一極集中防止,②受任者調整機能を踏まえた中立性の確保,③後見実施機能と支援・監督機能の分離を挙げる.その上で,市町村が地域の最後の後見人の受皿と中核機関の役割を全て市町村社協に委託することは好ましくないとし,中核機関は実質的な後見人選任権限を担う点で厳格な中立性が要求され,行政直営が最適解であるとする。

(3)大沢の研究

筆者は,成年後見制度の利用促進を社会福祉研究の対象としてとらえる立場(序章第1節)から,利用促進法及び国の基本計画の下での中核機関の機能について,既設成年後見センターにおける市民後見推進の取組に焦点を当てて,大阪市成年後見支援センター,尾張東部圏域権利擁護支援センター(旧 尾張東部成年後見センター),新潟市成年後見支援センター,燕市社会福祉協議会福祉後見・権利擁護センターのそれぞれの担当者に対するインタビュー調査等の分析に基づき検討した(大沢 2019)。

また,利用促進法の施行に伴う都道府県の役割について,静岡県及び新潟県の取組について両県の担当者に対するインタビュー調査の分析に基づき明らかにした(大沢 2020a)。

さらに,司法,福祉行政,民間の協働のあり方について,尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画策定委員会における審議の参与観察に基づき提言した(大沢 2020b)。

本研究は,これらの先行研究を踏まえ,それぞれの調査対象者に対する補充調査等に基づき,本研究の目的に対応するように発展させたものである.これらの先行研究は,第4章～第7章の関連個所で逐次引用する。

(4)小括

従来の市民後見推進に関係する法令・通知等と国の基本計画を対比すると,司法,福祉行政及び民間の連携・協働に加え,市町村計画の策定,中核機関の整備が加わっている.また,都道府県による市町村支援について,広域的な見地からの人材育成や司法との連携の観点から重視している。

前者の特徴について,新井は,国の基本計画は市民後見推進のスキームを成年後見制度一般に拡充したものであるとする。

また,上山の提唱する「新潟モデル」は,後者について,中核機関の整備に関する都道府県の役割についてモデルを提示している。

利用促進法及び国の基本計画における中核機関の機能,自治体の利用促進計画策定のあり方及び都道府県の役割について,社会福祉研究の立場から,担当者に対するインタビュー調査等に基づき実証的に明らかにした研究は,(3)で述べた筆者の 3 つの研究以外みあたらない。本研究は,法学研究のこれまでの成果を踏まえ,各地の実践例の調査分析という社会福祉学的手法により,さらなる知見を得ようとするものである。

2.権利擁護センター等,特に活動実態の把握に関する研究

権利擁護センター等の市民後見推進に関する取組等を調査分析した先行研究として,権利擁護システム形成のタイプを提示した権利擁護支援ネットワーク及び奥田ほかの研究及び権利擁護センター等を担う市町村社協の実態を概観した全社協の研究が挙げられる。

1) 全国権利擁護支援ネットワーク及び奥田ほかの権利擁護システムの実態の調査研究

全国権利擁護支援ネットワーク(2013)及び奥田・平野・金(以下「奥田ほか」という)の調査研究は,権利擁護センター等の権利擁護システムを「社会関係再構築に向けた地域福祉的解決」すなわち国による対象別福祉制度では解決が困難な問題に対し都道府県や市町村,専門職及び地域住民等が地域の課題に応じて対象横断的に作り上げる解決の方法として位置づける(奥田ほか 2015:1)。

2つの研究では,次のとおり,権利擁護センター等の構築における調査結果を踏まえて,自治体の関与に関連した類型化を図っている。

全国権利擁護支援ネットワーク(2015)は,成年後見制度の利用促進に限定せず,自らに加盟する 17 団体の状況を調査した結果,権利擁護システム形成のタイプを「社協・自治体型」,「NPO・自治体型」(さらに「広域自治体型」と「単独自治体型」とに細分される),「NPO 先行型」(さらに「専門職型」,「当事者団体型」,「オンブズマン型」に細分される),「団体・専門職ネットワーク型」に分類し,それぞれの特徴を分析し,具体的な権利擁護システムの構築のためのヒントを整理している(全国権利擁護支援ネットワーク 2013:1)。

さらに,この研究を発展させた先行研究が,奥田ほか(2015)である。この研究は,権利擁護システムの構成要素とその形成のプロセスを解明することを目的として,前記の会員 17 団体の支援センターに対するアンケート調査に加え追加のヒアリング調査を実施したものである。その結果,システムの構成要素として,権利擁護に関する相談や成年後見等関連事業,広報・啓発,ネットワーク構築(実施率 94.1%),人材養成(実施率 82.4%)のほか,虐待対応(実施率 70.6%)や,調査研究(実施率 58.8%)が高い割合を示した。人材養成は,権利擁護支援を担う地域の人材養成を目的として,広く実施されている。「市民後見人」や「後見支援員」という名称でなく,「成年後見サポーター」や「権利擁護支援者」「地域支援員」など,市民を対象としつつ成年後見に限定されない活動を目指した人材養成が取り組まれている(奥田ほか 2015:7)。

奥田ほか(2015)の研究は、「社会関係再構築に向けた地域福祉的解決」として権利擁護センター等が活動し、人材育成を実施していることを明らかにした。権利擁護システムの要素である広報・啓発、権利擁護に関する相談、ネットワーク構築及び人材育成は、国の基本計画の掲げる中核機関の機能に含まれており、国の基本計画制定前から権利擁護センター等がこれらの機能を担っていたことが明らかにされている。市民後見推進は、奥田ほか(2015)の明らかにした権利擁護システムの構成要素のうち、権利擁護センター等による成年後見制度関連事業及び人材養成の一環として位置づけられる。

2) 全社協による市町村社協の権利擁護センター等の実態に関する調査研究

序章第2節2.(p6)で既述のとおり、市町村社協が行政から委託を受けて、権利擁護センター等を担う形態がみられる。そこで、社協による市民後見推進を含む権利擁護センター等の活動の実態に関する調査研究を検討する。社協(以下、全国社会福祉協議会を「全社協」、都道府県社会福祉協議会を「都道府県社協」、市町村社会福祉協議会を「市町村社協」という)の運営する権利擁護センターの活動の調査分析として、全社協(2018)がある。

この研究は、全国の市区町村社協及び政令市社協に対する調査の結果を、次とおり記述している。①「権利擁護センター等」を設置している社協は約2割である(全社協2018:1)。②成年後見制度に関する広報の取組として、広報誌、パンフレット、ホームページによる周知や市民、福祉関係者向けの研修会の開催が行われている(同:1)。③約8割では、専門の相談窓口を設置し、または総合相談窓口において権利擁護・成年後見制度に関する相談対応を行っている(同:2)。④社協が行う受任調整のうち、半数以上が「専門職後見」となっており、「社協の法人後見」「市民後見」の受任調整は2割前後となっている(同:2)。⑤市民後見人の養成研修や名簿の整理・登録、研修修了者の実務支援については、全体の約15%の実施にとどまっている(同:2)。⑥全体の約3割の社協で親族後見人への支援に関する取組が行われている(同:3)。⑦約2割の社協が日頃から家庭裁判所と連携している(同:4)。⑧センター運営にあたって市町村行政との連携をすすめており、半数近くはセンターの運営について行政計画に位置づけている(同:5)。⑨多くは地域連携ネットワークや中核機関が明らかにされていない状況である。(同:5)。

全社協(2018)は、社協の権利擁護センターにおける中核機関の機能について、広報機能及び相談機能は多くが備えているが、市民後見の推進及び後見人支援機能が不十分であること、権利擁護センターを設置している社協も家裁との連携が十分でないものが多く、地域連携ネットワークや中核機関の検討が遅れていることを明らかにした点に意義がある。

3) 小括

全国権利擁護支援ネットワーク(2013)及び奥田ほか(2015)から、全国の権利擁護センター等においては、国の基本計画の策定以前から権利擁護人材としての市民の活用や市民後見推進に取り組んでいることが明らかとなった。

他方、全社協(2018)によると、権利擁護センター等を設置している社協は約2割である。

また、市町村社協の権利擁護センターは、広報機能、相談機能等中核機関との機能を一部果たしているが、市民後見の取組は進んでいない。そこで、権利擁護センター等の機能を整備するなかで市民後見推進の取組をいかにして充実させるかが問題となる。先行研究は、この権利擁護センター等の設置が進んでいないという課題に対する対応を述べていない。

この点、奥田ほか（2015）の先行研究の対象とされた権利擁護センター等は、社協以外の多様な実施主体が含まれること、人材養成の実施率が82.4%に及んでいることが、その特徴である。そこで、これらの調査研究の対象となった権利擁護センター等は、国の基本計画の策定以前から権利擁護人材としての市民の活用や市民後見推進に取り組んでいる。そこで、これらの具体的な取組を調査し、その推進メカニズムを解明する必要がある。

3.地域福祉を視野に入れた市民後見推進に関する研究

1) 市民後見推進の意義と地域福祉の関係に関する研究

(1) 先行研究の概要

市民後見推進の意義と地域福祉との関係を論じた先行研究には、次のものがある。

日本成年後見法学会（2007:11）は、認知症や障害者の地域生活、権利擁護の仕組みに対する理解が広がり、ひいては誰もが安心して暮らせる街づくりは地域全体の課題であるとの認識が広がり、そのような地域を作り上げるための地域福祉推進の一助となるとする。

上山（2010:22,2015:267 - 268）は、市民後見人の意義を安価な公的後見の代用物と矮小化してはならないとする。市民後見人固有の意義として、手厚い見守りの実行可能性と市民後見人自身の生きがいにつながっていると同時に、後見の領域を超えた波及効果として当該地域の市民一般における認知症高齢者・障害者への理解や権利擁護の仕組みへの理解の深化に寄与すると指摘し、市民後見の進展が地域福祉推進の大きな一助となると強調する。

徳永（2014）は、比較的時間に余裕があり本人と同じ地域で生活する市民後見人には、判断能力不十分なものが自宅で生活し地域で他の市民とともに暮らすことを支援するという点で、地域福祉の担い手としての役割が期待できるとする（同:44）。

小池（2017）は、当初の市民後見人の位置づけは、親族後見人、専門職後見人の不足を補完するものだったが、この認識は徐々に変化し、市民後見人も後見人の職務を担う適格を備えているとの認識が生まれ、現在はこれが定着している、その契機となったのは、身上監護が中心という思想の定着と、地域の福祉資源の有効活用のうごきであるとする。また、利用促進法の制定により、地域住民に対する情報提供、相談、市町村申立の積極活用（同法11条7号）、市民後見人の育成及び支援の措置（同条8号）、これらに資するための成年後見等実施機関の育成、活用などの措置（同条9号）を講ずることとされた。これらの方針が実施されることにより、市民後見人の活用の場が一層広がるものと思われる、とする（同:58-60）。

岩間は、市民後見人の基本的性格は、地域福祉と権利擁護の担い手という 2 つの面から特質づけられる、とする。「権利擁護」の意義は、本人の自己実現の保障であり、その意思の代弁が必要である。また、予防的アプローチの必要から地域住民による見守りと発見が必要である。市民後見の台頭は、市民、住民の「参加」及び「参画」と深く関係している。住民主体の福

社を創造できるかが問われており,市民後見人の台頭はその象徴である(岩間 2012a:10-12,2012b:6-10)。

篠本(2015)は,市民後見人が専門職と違う点は,同じ地域に居住する市民同士の助け合い,共助の部分であり,地域福祉の目的に合致した動機づけにあるとして,その動機づけには,いかに被後見人等を中心にしたサポートネットワークにおける協働を前提とした,市民の社会貢献意識の醸成を図ることができるかにかかっているものといえる,とする(82)。

これらの研究のうち,上山及び徳永は法学研究者,小池は実務法曹(法務省の成年後見の担当者としての経験を踏まえ市民後見推進に取り組む弁護士)の立場から,岩間及び篠本は,社会福祉研究の立場から,法律,制度,事業等の内容に基づき市民後見推進の理念について述べたものである。これに対し,市民後見人(東京都の市民後見人養成事業である「社会貢献型後見人基礎講習」修了生で調査協力の募集に応じた者)に対するインタビュー調査の分析に基づく実証的な研究として,永野(2014)がある。永野は,市民後見人の役割として,①定期的な面談による被後見人(以下,本人)の状況把握や本人の希望を確認する,②本人にとっての最善を見いだす,③本人の能力に気づき,働きかけ,発揮できるように環境を調整する,④施設内(在宅)での身上監護が適切に行われているかを見極める,⑤本人の権利擁護に取り組む,⑥生活者の視点で後見活動に付随したインフォーマルな支援を行う,という状況が確認された。そして,その後見活動が,市民という対等な立場で,多様な社会経験を背景にボランティアで行われていることが,親族,専門職後見人と性質を異にし,市民後見人の存在意義になっていると考えられた(同:90)とする。

(2)先行研究の評価

これらの先行研究は,市民後見の推進は,市民後見人が地域福祉の担い手としての意義を有する点で共通する。

他方,これらの先行研究は,1.2) (3)で既述の大沢(2019)と異なり,現実の権利擁護センター等による市民後見推進の取組の実態の調査分析に基づき提起されたものではない。

また,永野(2014)を除き,専門職にない特性を生かした活動が可能であるとの点について,市民後見人の活動実態の調査結果が示されていない。

以上のとおり,法学研究のみならず社会福祉研究においても,各地の権利擁護センター等による実践例に基づき市民後見推進について実証的に明らかにしたものは少ない。本研究は,この状況を踏まえ,実証的研究の一つとしての学問的貢献を意図している。

2) 市民後見推進のスキーム及び阻害要因等に関する研究

(1)先行研究の概要

ア.市民後見推進のスキームに関する研究

市民後見人が地域福祉の担い手としての意義を有することを前提として,市民後見推進のスキームについて述べた先行研究として,次の3つが挙げられる。

日本成年後見法学会は,市民後見人の養成研修を実施し,研修終了者は公的団体に登録し,当該団体が組織として家庭裁判所に後見人候補者の推薦,選任後の監督,支援を行うことが,

市民後見人の信頼性を担保するものとなるとする。単独自治体の予算や経験等を考えると、都道府県単位で研修システムを作る必要がある。登録機関は、市区町村又は社協等の権利擁護センター、市区町村が実績を評価して補助金等の支援をしている成年後見センターが挙げられる。家庭裁判所は、信頼できる登録機関からの推薦を選任の際の重要な判断材料とする。登録機関が後見監督人に選任され、または法人後見の内部の担当者として市民後見人を使用することで、登録機関と市民後見人との法的な指導・監督関係をつくることのできる（日本成年後見法学会 2007:62-66）。

上山も、行政が市民後見人の養成に関与する際地域における後見人の活動支援体制の整備、家裁が安心して選任できる環境づくりが必要であるとする。具体的には、市民後見人が活動する各地域において、①相談・助言機能、②執務管理機能、③監督機能等を果たすことのできる組織の整備が必要であり、世田谷区成年後見支援センター、品川成年後見センター、大阪市成年後見支援センター等は、これらの機能を備えている点でパイオニア的な取組であると評価できる。将来的には、市町村等の行政が最終的な責任を負う活動支援の対象を市民後見人から親族後見人を含む地域の法定後見人全体へ広げていくことにより日本型の公的後見制度の構築へと結びつけていくことも必要である、とする（上山 2015:278）。

岩間も、市民後見人の活動特性から、市民後見人を定義し、その上で、市民後見推進のスキームについて論じている。市民後見人の活動特性は、①市民と専門職と行政との協働、②市民の特性を生かした活動、③地域における支え合いの延長、④きめ細やかな活動（週 1 回程度の頻回な訪問により、本人との関係づくりが可能となり、本人の変化を敏感にキャッチでき、また、サービス内容を綿密にチェックして適切な内容に変更することができる）⑤ボランティア精神に基づく市民活動であるとする。①について、市民後見人の活動を専門的かつ継続的にサポートできる信頼性の高い仕組みに自治体行政が深くコミットし、また、弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職が具体的にサポートすることにより、家裁からの信任を得ることができる。市民後見人の活動は高い専門性を有する支援組織により養成プログラムが提供され、受任後も継続して支援が受けられる仕組みが前提となる。市民としての特性を最大限発揮できる舞台を行政が提供し、専門職が支えることで地域における市民後見人の活動が成立する。②について、市民後見人に期待されているのは、専門職と近似した活動の担い手になることでなく、専門職にない市民感覚や市民目線で、市民による市民のための権利擁護を推進することである。③について、同じ圏域の概ね 30 分以内で訪問できる距離が活動の場となる。④について、週 1 回程度の頻回な訪問により、本人との関係づくりが可能となり、本人の変化を敏感にキャッチでき、また、サービス内容を綿密にチェックして適切な内容に変更することができる。⑤について、同じ地域住民による支え合い活動の一環であることで、専門職後見人との相違点が明確になる。以上を踏まえ、市民後見人とは、家庭裁判所から成年後見人等として選任された一般市民であり、専門組織による養成と活動支援を受けながら、市民としての特性を生かした後見活動を地域における第三者後見人の立場で展開する権利擁護の担い手である、と定義される。市民後見人の養成、被後見人等と市民後見人のマッチング、その後の継続的な活動支援まで、後見人の活動を支える仕組みづくりが重要

である（岩間 2012b:11-14,2015:160 - 161）.また,市民後見人の受任パターンとして,単独受任方式,専門職後見人とのリレー方式,複数後見方式,2 段ロケット方式(市民と専門職が複数後見で受任し,後見業務が安定した時点で専門職が辞任する)がある(岩間 2012:a14-15).
イ.市民子運推進の阻害要因に関する研究

ア.で挙げた 3 つの研究が市民後見推進のスキームについて述べているのに対し,市民後見推進が進んでいない現状の要因を分析し対策を提案する先行研究として,松下・黒田(2018) (以下本文では「松下ら(2018)」という)がある.松下らは,後述の市民後見推進事業を実施した全国の自治体に対する質問紙調査の結果 50.5%の自治体が受任実績なしと回答したことに対し,回答の自由記述欄の記載を分析した結果,次の①~③の 3 つの阻害要因を抽出した.①人的な資源と財源の不足,特に,人口の少ない過疎地では高齢者が多く受講者を集めることが困難である.②市民後見人の登録者が少ない上に受任するケースを限定しており専門性が必要とされる事案が受任できないなどマッチングが難しい.③責任の重さに対する心理的なハードルが高い.そして,①の阻害要因の解消のために,次のア.及びイ.の 2 つの対応を挙げる.ア.やや離れていても人口規模の多い自治体を中核として広域化すること.イ.一般市民に加え,専門職として勤務していた人がリタイアした後にボランティアとして参加することや福祉関係部署に勤めていた官公庁の職員が退職後に参加すること.また,③阻害要因の解消のためにチームで活動し支援することにより市民個人の負担を軽減する必要があるとして,現状では法人後見支援員として活動する方法や日常生活自立支援事業の生活支援員として活動する方法が考えられる,とする(松下・黒田 2018:40-43).

(2)先行研究の評価

松下ら(2018)を除く先行研究は,市民後見人の養成研修及び選任後の支援並びにこれらを担う権利擁護センター等の活動の重要性を指摘する点は共通する.他方,現実の権利擁護センター等による市民後見推進の取組の実態の調査分析に基づく検証は行われていない.また,先行研究は,権利擁護センター等の設置が進んでいないという現状を踏まえた市民後見人の活動を支える組織の整備の方法について明らかにしていない.

本研究が行う推進モデルの抽出は,この先行研究では未解明の課題に答えようとするものである.ただし,前述のとおり,国の基本計画の下ではこの機能を中核機関が担うことが予定されていることから,上山の提唱する「新潟モデル」は,市民後見人の活動を支える組織の整備の方向性に関するモデルとしても位置付けられる.「新潟モデル」は,中核機関の設置について都道府県が主導的役割を果たすことを強調する点に特徴がある.しかしながら,上山の研究も市町村及び都道府県の取組の実態調査に基づくものではない.

市民後見推進に取り組んでいる自治体においても市民後見人の選任が進んでいない現状に対する対策を提示したものは,松下ら(2018)のみである.松下ら(2018)の分析に加え,さらに,市民後見推進の出発点である広報・啓発についての考察が必要である.また,成年後見人の責任の重さについて,養成研修修了者の登録に対する心理的ハードルが高くなってきている点の他に,家裁が一般市民を選任しにくい理由となっているのではないかという点か

らも検討が必要である。さらに、松下らの示す3つの施策（ア.複数市町村の広域連携,イ.専門職や官公庁職員の退職者の活用,ウ.法人後見支援員等の活動形態）が実際に利用促進につながっているのか、実際にこれらの方策をとる自治体の取組を調査することにより検証する必要がある。

4.意思決定支援,特にソーシャルワークの視点からの研究

意思決定支援に関する先行研究のうち,成年後見との関係を述べた主なものを挙げる。なお,日本社会福祉士会(2019)の「意思決定支援のためのツール」,大阪意思決定支援研究会(2018)「意思決定支援を踏まえた成年後見人等の事務に関するガイドライン」及び岡山意思決定支援プロジェクトチーム(2019)「【岡山版】成年後見人等の意思決定支援に関するガイドライン」は,第2章において意思決定支援の専門性との関係で取り上げる。

1) 主な先行研究の概要

(1)佐藤彰一の見解

佐藤(2018)は,意思決定支援について,「理念としての意思決定支援」「技法としての意思決定支援」「制度としての意思決定支援」に分けた上で,上記各ガイドラインは技法的な側面が強くなっていると指摘する(143 - 144)。その上で,民法 858 条の本人意思尊重義務,各種ガイドライン及び上述の法令においてすべての支援者に意思決定支援義務が課されていることを根拠として,成年後見人も支援者の一人として意思決定支援を担う一人として観念できるとする (147)。

また, 同書の記載する 6 事例全てに共通することとして,成年後見人は,意思決定支援を行う場合,複数の医師,施設職員,行政担当者,親族など様々な関係者と共同で支援を行うことになる,とする。

さらに,佐藤は,意思決定支援に向けた権利擁護支援の体制づくりとして,高齢者人口が増加するなかで,地域の権利擁護支援ネットワークが機能するとすれば,一人一人が支援し支援されるという相互関係を地域で支えるネットワークということになるとする (163)。

(2)上山の見解

上山は,意思決定支援は,①「理念としての意思決定支援」,②「支援手法としての意思決定支援」③「法制度としての意思決定支援」の3つに区分されるとする。②の意思決定支援の対象は,事実行為を含めた本人の生活上のあらゆる意思決定行為に及ぶものであり,施設職員やケアマネジャー,医療従事者,親族・知人等による日常的なサポートをすべて広く包含している。そして,②の分析にあたっては,法学的な切り口からではなく,社会福祉援助技術の一種として位置づけるほうが適切かもしれないとする(上山 2016:49-50)。また,福祉専門職の役割として,成年後見人の職務の重点が旧来の財産管理偏重から日常生活支援へと変わるにつれ,専門職後見人にも高度な法律知識より社会福祉援助技術が問われる場面が増える。意思決定支援の原則化はこの流れをさらに加速させ,この領域での福祉専門家の役割はますます大きくなるといえる,とする(上山 2019b:53)。

意思決定支援の具体的な手法は,本人が理解できる形の情報提供を中核とした本人自身

による意思決定のための主観的・客観的環境条件の整備が基本となる（上山 2018b:52-53）。厳格に排除すべきは、支援者の独断による恣意的な誘導のリスクである。これを防ぐ有効な手段は、常に複数の支援者を意思決定のプロセスに関与させることである。支援者の個人的な価値観や思い込みを相対化するとともに、本人の真意を様々な角度から確認し、これを検証できる体制（本人を中心とした支援チーム）を作り上げる必要がある（上山 2019a:50）。

(3)小池の見解

小池（2017）は、市民後見人による意思決定支援について、次のとおり述べている。「障害者の権利に関する委員会」の国際モニタリングによる勧告を受けた国の全てが「全面後見はもちろん、限定的な後見も条約12条に違反する。意思決定支援制度への転換を求める」というものであった。わが国の保佐・補助も同意権及び代理権を伴うものは条約違反を指摘される可能性が高い。仮にわが国の制度が意思決定支援に全面転換を図った場合本人の意思決定を最大限サポートする職務の担い手としては、本人と同じ地域に住む一般市民が最も適任である。市民後見人は、本人の近くに在って本人の身体の状態及び生活の状況を頻度高く見守ることができるし、本人と同じ目線に立って、意思疎通をし、本人が希望していることが何かを読み取ることができる。さらに、本人の身上監護に不可欠な地域の社会・福祉資源のネットワークを築くにも有利な立場にある。このようなことから、障害者権利条約の発効は、わが国における市民後見人の台頭を一層促進するものになると思われる（同:63 - 64）。

(4)高山の見解

高山（2016）は、意思決定支援の背景として、障害者の権利条約 12 条における意思決定支援、国内法の規定について概観した上で、成年後見制度の活用を中心に実際に意思決定を行う際の支援方法について述べる。そして、MCA におけるベスト・インタレスト及びそのチェックリストについて触れた上で、民法 858 条に言及する。成年後見人の職務として、858 条の「意思尊重と身上配慮義務」の条文が創設され、従来の財産管理に偏っていた制度から、生活全体の見守り等の身上監護が強調されてきたことにより、成年後見人としての職務にはソーシャルワークの視点を活用していくことが不可欠になる。さらに、成年後見人には、身上監護のアプローチのなかで、利用者の権利意識と自分意識を回復し、利用者の力を引き出していくという、エンパワメント(原文の表記)を活動の中心に据える必要がある。また、後見活動においては、被後見人のニーズを確定していく前提として、被後見人の「想い」を聴くことが求められる。この「想い」は被後見人と向き合い、寄り添う過程のなかで、想像力を働かせて利用者の声を聴いていかなければならない（33）。また、被後見人を中心としたネットワークを構築していくなかで、本人の後ろにいる後見人とソーシャルワーカーの存在が必要である、とする。ソーシャルワーカーが本人の声を聴きつつ、本人を取り巻く環境を把握し、そのアセスメントを前提にした上で、後見人がサービスと契約していくという関係である。このネットワーク支援のなかで、本人の声を想像して聴き、その声の実現を目指していくネットワークの要が、後見人である。ソーシャルワーカーも、このネットワークの要である（34）。

(5)北野の見解

北野（2015:164-166）は、意思決定支援について、支援者が単独で勝手な判断をせず、本人の意思決定・表明を支援することを基本とする専門性の問題として認識することであると、以下の4つの原則を提示する。

第1原則（エンパワーメント支援の原則） エンパワーメント支援の原則のもとで、その社会参加の選択の幅を広げる体験をともに繰り広げ、本人の年齢、性別に一般的な社会参加・参画の広がりをもとに楽しむこと

第2原則（意思表示支援の原則） 本人の使いうるあらゆる表現・表出・表明方法を駆使して、本人がその思いを表現することを支援すること

第3原則（自己覚知と民主的討議の原則） 常に複数の支援者と多様な専門職のチェックに開かれた状況を設定し、自分の立ち位置や影響力に自覚的であること

第4原則（本人のリスクを冒す自由と、支援者の見守る自由の原則） リスクや失敗を冒す本人の自由を支えながら、本人のリスクやクライシスに関して、それを常に本人とコミュニケーションしサポートすること

また、北野は、市民後見活動を、権利擁護活動のうち、市民による権利擁護、「当事者中心の権利擁護」かつ「個別の権利侵害からの救済と支援」に位置づけている。北野は、市民後見人の活動について、決して安上がりな貢献活動の提供にあるのではない、親族ではできない第三者としての視点や、専門職にはない地域生活者としての市民感覚・生活者目線に基づくきめ細かな支援を行い、地域生活主体としての本人らしい生き方を支え、またそのことによって、同じ地域の市民としての自分らしい生き方をともに切り開き、それぞれの人生で培った価値や役割や経験が響きあうような市民後見人活動であれば、それを「本人と市民の相互エンパワーメント関係」と呼べるであろう、としている（同:20-21）。

さらに、北野は、旧来の後見的支援と新しい後見的支援とを比較して、後者の特徴として、本人の自己決定・自己選択の最大限の支援と尊重、家族・友人・支援者中心のインフォーマルな後見、様々な支援の仕組みのなかからの選択、などを挙げている（同:168）。

(6)岩間の見解

岩間（2012c）は、社会福祉における権利擁護の意義について、権利侵害からの保護という「狭義の権利擁護」から「本人らしい生活」と「本人らしい変化」を支える積極的権利擁護にまで拡大してとらえることが求められるとする（117）。成年後見制度及び市民後見人については、地域を基盤としたソーシャルワークの8つの機能として、「広範なニーズへの対応」、「本人の解決能力の向上」、「連携と協働」（チームアプローチ及びネットワークによる対応）、「個と地域の一体的支援」、「予防的支援」、「支援困難事例への対応」、「権利擁護活動」及び「ソーシャルアクション」を挙げ、「権利擁護活動」のなかに「成年後見制度等の権利擁護の制度の積極的活用」「権利擁護の担い手の育成」（20）を位置づける。また、「本人の解決能力の向上」について、個人、家族、地域住民等の当事者本人を課題解決やニーズ充足の主体とする取組として位置づけ、地域における生活者主体としての視座の強調、問題解決能力、ワーカビリティ、エンパワーメントを重視することを求める（19-20）。

また、対人援助における「代弁」とは、判断能力が不十分な人であってもできる限り本人の

意思を把握し,それを必要に応じて代弁していく権利擁護のプロセスとする.ソーシャルワークにおける「本人らしい生活」の保障と「本人らしい変化」に向けた援助において,判断能力が不十分な人を代弁するワーカーの役割は極めて重い意味をもつ.その過程においては,高度な代弁技術(岩間 2001: 39-41),本人の意思や意向を正確に把握する力量が求められる,とする(2012c:122).

さらに,岩間は,「連携と協働」について,複数の援助機関,複数の専門職,さらには地域住民等がネットワークやチームを形成し,連携と協働によって援助を提供することが地域を基盤としたソーシャルワークの大きな特質であるとする(同:76).

市民後見人の定義は,家裁から成年後見人等として選任された一般市民であり,専門組織による養成と活動支援を受けながら,市民としての特性を生かした後見活動を地域における第三者後見人の立場で展開する権利擁護の担い手であるとし,今後地域を基盤としたソーシャルワークの実践においても,市民後見人との連携協働が求められるとする(同:123).

(7)永野の研究

(1)~(6)の先行研究は,法制度や条約,ソーシャルワークの理論などに基づいた理論的な研究である.これに対し,永野(2014)は,前述のとおり市民後見人に対するインタビュー調査の分析に基づく実証的研究である.

永野(2014)は,3.(1)(p24)で既述のインタビュー調査を,意思確認が困難ななかでの最善の利益(被後見人の意思を尊重した支援が行われているか)の観点から分析した.その結果,後見人があえて「本人に直接会う」という面談を重要と考えていたのが大きな特徴であったとする.意思確認の方法は,「本人を観察する」「周囲の介護・医療職に尋ねる」「本人の持ち物から価値観を汲み取る」がみられた(同:83).また,意思確認の方法として重要と考えている技術として,「傾聴」「本人の能力に気づき,働きかけること」が挙げられた.さらに,意思確認に関連して重要だと感じ,実践している事柄「本人との面談時間を十分に確保する」「後見活動を記録する」ことが挙げられた(同:86-87),としている.

2) 考察

(1)意思決定支援に対する研究の全体的傾向

先行研究のうち,佐藤,上山は法学研究者,小池は実務法曹の立場からのものであり,北野,高山,岩間及び永野は,社会福祉研究の立場からのものである.

意思決定支援と成年後見に関する主な先行研究は,成年後見人が意思決定支援に関わることを想定している.また,佐藤,上山,北野,高山及び岩間は,意思決定支援は複数の支援者で行うとしている点で共通している.このうち,成年後見人とは別に,ソーシャルワーカーまたは福祉専門職が意思決定支援に関わることを述べるものとして,上山,高山及び岩間が挙げられる.上山は福祉専門職の社会福祉援助技術が,高山はソーシャルワークの視点が,岩間はソーシャルワーカーの「関係」を通じた高度な代弁技術が必要であるとして,いずれも,意思決定支援におけるソーシャルワークの専門性を指摘する.そのなかでも,岩間の研究は,「市民後見人とソーシャルワーカーとの連携・協働が求められる」と明示している.

(2) 市民後見人による意思決定支援

意思決定支援における市民後見人の活動について述べたものに、小池、北野、岩間及び永野がある。法学研究においては、市民後見人の意思決定支援の特徴について小池が岩間の市民後見推進スキームの研究と同様の説明をするのみであり、深められていない。

他方、社会福祉研究の立場から、北野は、専門職にはない地域生活者としての市民感覚・生活者目線に基づくきめ細かな支援に注目し、「本人と市民の相互エンパワーメント関係」と呼んでいる。岩間も、北野と同様の立場である。具体的には、岩間は、権利擁護を「本人らしい生活」と「本人らしい変化」を支える「積極的権利擁護」と位置付け、その担い手は専門職や行政担当者だけでなく地域住民も含めた関係者全員として、市民後見人も含まれるとしている（岩間 2012a:11）。また、市民後見人の台頭は、市民や当事者の積極的参画によって形成される新たな福祉の創造の象徴である、としている（岩間 2012a:12）。その上で、福祉の地域における支え合い活動の延長線上に市民後見活動を位置づけるとしている（岩間 2012a:12）。さらに、永野による調査結果は、市民後見人が北野、岩間の述べたような姿勢で意思決定支援に臨んでいることを実証している。

(3) 先行研究からみた市民後見人固有の意義及び研修並びにソーシャルワーカーとの関係

これまでの先行研究の検討から、市民後見人には、ソーシャルワーカー等の専門職にはない地域生活者としての市民感覚に基づくきめ細かな支援に基づき、地域住民の支え合いとして、本人を代弁しエンパワーメントする役割が期待できるといえる。一方、専門職であるソーシャルワーカーには、ソーシャルワークの視点と高度の社会福祉援助技術、代弁技術が求められる。そして、市民後見人とソーシャルワーカーとが対等の立場で連携して、両者の特徴を活かして、共同で意思決定支援を行うことになるものと考えられる。

市民後見人がソーシャルワーカーとこのような連携ができるためには、岩間が市民後見推進の先行研究で述べたような、「専門職に近づけるための研修ではなく、市民感覚や市民目線を損なわないようにしつつ、後見業務に最低限度の基本的態度や活動に不可欠の知識・技術の習得」が必要であると思われる。

市民後見人の意思決定支援についてこのように考えた場合、市民後見人は、権利擁護センター等による研修や選任後の支援により、後見業務に最低限度の基本的態度や活動に不可欠の知識としてソーシャルワークの視点や価値を理解することは、ソーシャルワーカーと連携して意思決定支援を行うために、必要である。他方、地域福祉の観点から市民後見人に対し求められる役割を考えると、市民後見人は、ソーシャルワーカーと同様の高度な知識や技術を習得するというより、市民感覚や生活者の目線、頻回の面会を通じた本人の思いや生き方の理解に基づき、意思決定支援に臨む必要がある。時には、市民後見人の意思決定支援に対する考えと、施設の担当者等であるソーシャルワーカーの考えが対立することもありうる。その場合権利擁護センター等のスタッフであるソーシャルワーカーがカンファレンスに同席するなど、市民後見人に対する支援を行うことも考えられる。

以上の先行研究の検討から、次の2点が導かれる。第1に、市民後見人に求められる資質は、ソーシャルワーカーのような高度の専門性ではなく、市民感覚、当事者目線に基づく本人

の代弁を担うことである。第2に、市民後見人には、その市民感覚を生かしつつ、ソーシャルワーカーと対等の立場で、必要に応じ権利擁護センター等の支援を受け、専門職を含めたチームによる協議に基づき、意思決定支援に臨むことが求められる。

このような意味で、必要に応じソーシャルワーカーと対等の関係で協働することにより、市民後見人が意思決定支援に関わることは可能であると考えられる。

以上は、先行研究の検討に基づく仮説であり、実際の市民後見人の活動と権利擁護センター等の支援の取組を調査することにより検証する必要がある。本研究は、この点を深めることにより、市民後見人の意思決定支援に関し、その特徴を十分検討していない法学研究、さらに実証的研究の少ない社会福祉研究に対し、新たな知見を提供することを意図している。

なお、意思決定支援の専門性を考えた場合、一般市民の成年後見活動に関する心理的ハードルは相当高くなる可能性があり、また、マッチングも困難になるおそれがある。成年後見人の意思決定支援の対象は、重要な財産の管理・処分や居所指定、福祉サービスの利用契約の締結やその解約等成年被後見人の生活上の重要事項に及ぶ。さらに、認知症高齢者や知的障害、精神障害のある人とのコミュニケーションの難しさがあるからである。松下らは、心理的ハードルの高さを下げる方法として法人後見支援員としてチームにより活動することを挙げている（松下・黒田 2018:42-43）。法人後見支援員の活動の特徴として、松下らの挙げるチームによる活動とともに、法人内のソーシャルワーカーの支援を恒常的に受けられることが挙げられる。チームによる活動及びソーシャルワーカーの支援により、心理的ハードルを越えるとともに、当事者目線、市民感覚を生かしながら意思決定支援にかかわることは可能か否かが問われている。本研究では、この点についても明らかにする。

第3節 本章の結論

本章における先行研究及び成年後見制度利用促進における司法・福祉行政及び民間の連携・協働の進展の概要及び課題は、次頁表 1-1 先行研究の概要と課題のとおりである。

本章の結論は、次の2点である。

第1に、主たる目的である市民後見の推進方法のモデル化との関係では、先行研究から、①地域福祉の観点からの人材育成の見地から市民後見推進に取り組むモデル、②市民後見人の養成・支援を目的とする権利擁護センター等の活動により市民後見を推進するモデルという2つのモデルが考えられる。しかし、各地の実際の取組からこのモデルが抽出できるか検討した研究はない。また、先行研究には、市民後見推進のメカニズムとしての司法、福祉行政、民間の連携・協働、市町村計画の策定、都道府県による市町村に対する支援、権利擁護センターや中核機関の機能について、各地の実践の調査から実態を明らかにした研究が見当たらない。したがって、これらのモデルが調査により検証すべき仮説となる。

第2に、副次的な目的である市民後見人による意思決定支援の可能性については、先行研究から、市民後見人は、ソーシャルワークの専門的知識・技術を習得していなくとも、権利擁護センター等の支援により、意思決定支援をなしうるという仮説が設定される。しかし、こ

の点についても,意思決定支援について,市民後見人の活動を対象とする研究が少なく,権利擁護センター等による支援との関係を検討した研究は見当たらない.そこで,この仮説を実際の権利擁護センター等による市民後見人の養成・支援の調査に基づき検証する.

以上を踏まえ,第2章においては,本研究の枠組を提示する.

表 1-1 先行研究の概要と課題（筆者作成）

先行研究 基本概念	先行研究等の概要	本研究の課題の整理
①成年後見行政の形成 特に、民間との協働の 視点から	<p>○司法,福祉行政, 民間の連携・協働の制度化として成年後見制度の利用支援組織の設立が必要である（新井2014:18）。</p> <p>○市民後見推進は,司法,福祉行政及び民間の連携・協働のスキームを構築するものである（上山2012b:44）。</p>	<p>□司法,福祉行政及び民間の連携の実態,また,利用支援組織のどのような機能が市民後見推進につながるかについてまでは明らかにしていない。</p>
②権利擁護センター等 特に、活動実態の把握 として	<p>○全国の権利擁護センター等においては,国の基本計画の策定以前から権利擁護人材としての市民の活用や市民後見推進に取り組んでいる（奥田ほか2015:7）。</p> <p>○権利擁護センター等を設置している社協は約2割であり,市民後見推進のためには, 権利擁護センター等（国の基本計画の下では中核機関）の設置を進めることが考えうる（全社協2018）。</p> <p>○市町村社協の権利擁護センター等は,広報機能,相談機能等中核機関との機能を一部果たしているが,市民後見の取組は進んでいない（全社協2018:1-5）。</p>	<p>□権利擁護センター等の設置が進んでいないという課題に対し,市民後見人の活動を支える組織の整備の方法について,明確に述べていない。</p> <p>□国の基本計画の策定以前から権利擁護人材として市民の活用に取り組んでいる権利擁護センター等の取組の推進メカニズムを解明する必要がある。</p>
③地域連携ネットワー ク・中核機関, 特に, 国の基本計画の関連か ら	<p>○国の基本計画における地域連携ネットワークの整備は,司法,福祉行政及び民間の連携による市民後見推進のスキームを成年後見制度一般に拡充したものである（新井2017b:61-62）。</p> <p>○国の基本計画の掲げる中核機関のあり方について, ①広域的な地域連携ネットワークの構築を念頭に置いた都道府県のイニシアチブによる中核機関の戦略的配置, ②中核機関の受任調整機能による家庭裁判所の後見人選任機能の実質的な外部化,③法人後見実施機関と中核機関の分離を内容とする「新潟モデル」を提案する（上山2018a:122-126）。</p>	<p>□左記の研究は, 利用促進法及び国の基本計画における中核機関の機能,自治体の利用促進計画策定のあり方及び都道府県の役割について,社会福祉研究の立場から,担当者に対するインタビュー調査等に基づき実証的に明らかにしたものではない。</p>

<p>④市民後見の推進 特に、地域福祉の推進の視点から</p>	<p>○市民後見の推進は、手厚い見守りの実行可能性などの点で、市民後見人が地域福祉の担い手としての意義を有する（日本成年後見法学会 2007:11, 上山 2015:267 - 268, 岩間 2012a:10-12, 2012b:6-10, 徳永 2014 : 44, 篠本 2015, 小池 2017:58-60）。</p> <p>○市民後見人の役割として、①定期的な面談による本人の状況把握や希望を確認する、②本人にとって最善を見いだす、③本人の能力に気づき、働きかけ、発揮できるよう環境を調整する、④身上監護が適切に行われているか見極める、⑤本人の権利擁護に取り組む、⑥生活者の視点で後見活動に付随したインフォーマルな支援を行う、という状況が確認された。後見活動が対等な立場で多様な社会経験を背景にボランティアで行われることが市民後見人の存在意義になっている（永野 2014 : 90）。</p> <p>○市民後見人の養成研修、選任後の支援及びこれを担う権利擁護センター等が重要である（日本成年後見法学会 2007:62 - 66, 上山 2015:278, 岩間 2012b:11-14, 2015:160 - 161）。</p> <p>○阻害要因の解消には、①やや離れていても人口の多い自治体を中核として広域化すること、②専門職がリタイアした後にボランティアとして参加することや官公庁の福祉関係部署の職員が退職後に参加すること、③法人後見支援員として活動する方法等が考えられる（松下・黒田 2018:40 - 43）。</p>	<p>□現実の権利擁護センター等による市民後見推進の取組の実態の調査分析に基づき提起されたものでない。</p> <p>□永野（2012）を除き、専門職にない特性を生かした活動が可能であるとの点について市民後見人の活動実態の調査結果が示されていない。</p> <p>□権利擁護センター等の設置が進んでいないという現状を踏まえた市民後見人の活動を支える組織の整備の方法について、明らかにしていない。</p> <p>□市民後見推進に取り組んでいる自治体においても市民後見人の選任が進んでいない現状に対する対策を提示したものは、松下ら（2018）のみである。3つの方策が利用促進につながっているか、これらの方策をとる自治体の取組を調査することにより検証する必要がある。</p>
<p>⑤意思決定支援 特に、ソーシャルワークの視点から</p>	<p>○成年後見人が意思決定支援に関わる（共通）。</p> <p>○意思決定支援は複数の支援者で行う（佐藤 2018:143 - 147, 上山 2019a:50, 北野 2015:164-166, 高山 2016:34, 岩間 2012c: 76, 123）。</p> <p>○成年後見人とは別に、ソーシャルワーカー、福祉専門職が、意思決定支援に関わる（上山 2019b:53, 高山 2016:34, 岩間 2012c:123）。</p> <p>○専門職であるソーシャルワーカーには、ソーシャルワークの視点（高山 2016:33, 岩間）、社会福祉援助技術（上山 2016:49 - 50）、高度の代弁技術が求められる（岩間 2001:39 - 40）。</p> <p>○市民後見の活動について、専門職にはない地域生活者としての市民感覚・生活者目線に基づくきめ細かな支援に注目し（北野:20-21, 岩間, 小池 2017:63 - 64, 永野 2014）、「本人と市民の相互エンパワーメント関係」と評価する（北野:20-21, 岩間 2012c:19-20 同旨）。</p> <p>○必要に応じソーシャルワーカーと対等の関係で協働することで、市民後見人が意思決定支援に関わることは可能であると考えられる（仮説）。</p>	<p>□市民後見人による意思決定支援の可能性について焦点を当てた研究は永野（2014）のみ、権利擁護センター等による支援との関係を検討した研究は見当たらない。</p> <p>□左記の仮説を実際の市民後見人の活動と権利擁護センター等の支援の取組を調査することにより検証する必要がある。</p>

第2章 本研究の枠組と事例研究の配置

第1節 本研究の枠組

1. 研究枠組

本章では、第1章で述べた先行研究及び国による市民後見推進の経過を踏まえつつ、本研究の枠組を提示し（第1節）、調査の概要を説明する（第2節）。

第1章の先行研究の検討を踏まえ、本研究では、市民後見推進の方法をA.市民後見推進のメカニズムの解明によるモデルの抽出とその応用可能性、B.市民後見人による意思決定支援の実現可能性の検討、という2つの視点に基づき、総合的に明らかにする。

また、先行研究の検討により明らかになった複数の課題については、A.市民後見推進のメカニズムを、(a)司法、福祉行政、民間の連携・協働、(b)権利擁護センター等の機能（中核機関の4機能）の整備、(c)市町村計画の策定、(d)都道府県による市町村に対する支援、の4つの点から解明する。A.の(a)(b)(c)(d)の関係は、(a)司法、福祉行政、民間の連携・協働を基盤として、(b)権利擁護センター等が設立・運用され、(c)市町村（広域を含む）の成年後見制度利用促進計画の策定により権利擁護センター等が中核機関として位置付けられ計画的にその機能が整備される、しかし、単独市町村によるセンター設立・運営及び計画策定には困難が伴うので(d)都道府県が市町村の取組を支援する、というものである。

さらに、副次的な目的である市民後見人による意思決定支援が可能かを、B.意思決定支援の実現可能性として、独立の評価軸とした。

以上の研究枠組とそれに基づく事例研究の配置は、下表のとおりである。

表2-1 研究枠組と事例研究の配置（筆者作成）

事例研究の配置		モデルの抽出			新潟県下の取組への応用	
		第3章 国の基本計画 以前の取組	第4章 国基本計画を 受けた取組	第5章 都道府県 による市 町村支援	第6章 新潟県下市 町村の取組	第7章 新潟県の取組
研究枠組：研究の視点						
A. 推進 メカニ ズムの 解明及 び応用 可能性	(a)司法、福祉行政、民間の連携・ 協働	○	○	△	○	—
	(b)市町村計画の策定	○	◎	—	○	—
	(c)都道府県による市町村支援	△	△	◎	△	◎
	(d)権利擁護センター等の機能	◎	◎	△	○	—
B. 意思決定支援の実現可能性		○ 浅口市	○ 尾張東部圏域	—	○ 佐渡市	—

注：◎特に重点をおいて記述 ○調査項目として記述 △調査に関連して触れている

2. 分析の視点

本研究の分析の視点について、以下のとおり説明する。

1) 司法、福祉行政及び民間の連携・協働

先行研究（第1章第1節2.(1)(2)）において、新井及び上山が述べているとおり、市民後見推進は、司法、福祉行政及び民間の協働の進展のなかで利用促進の方策として登場し、かつ、司法、福祉行政及び民間の協働のスキームの構築を進めるものである。この点について、厚労省の示している司法、福祉行政及び民間の協働のスキームは、次のとおりである。

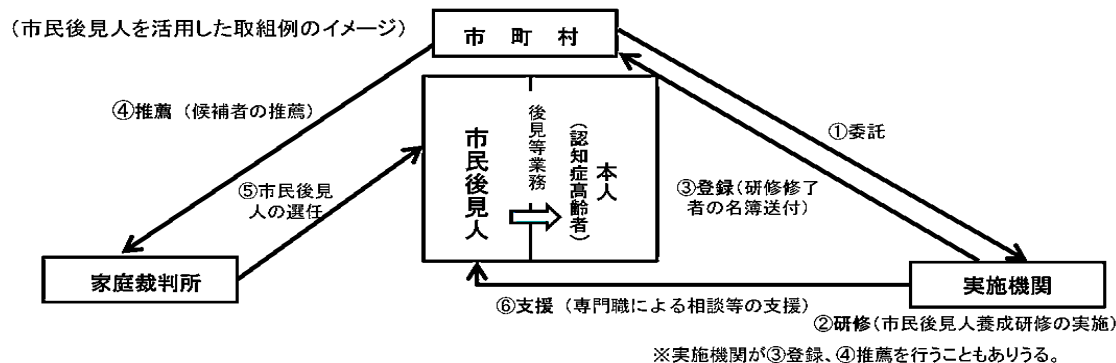


図2-1 市民後見人を活用した取組例のイメージ

出典) 厚労省(2015b)『市民後見人の育成及び活用』より

市民後見の推進の立法化・事業化は、首長申立と費用の助成に止まっていた成年後見行政の対象を、後見人候補者の養成から名簿登録、家裁への推薦、選任後の支援体制の整備にまで拡大した。これは、司法と福祉行政の協働とともに、両者と民間（社協等の実施機関及び市民後見人）との協働を進めるものである。実施機関（権利擁護センター等）は、市町村から委託を受けた社協若しくはNPO等により、専門職や市民後見人等の協力を得て運営され、市民後見人の養成研修、養成研修修了者の登録、登録者の家裁への後見人候補者としての推薦、家裁による選任後の市民後見人の支援を担うことを想定している。市民後見の実施機関は、このような役割を果たすため、福祉行政及び民間の双方に位置づけられ、市町村行政と民間団体及び市民をつなぐ役割を担っている。

以上の通り、市民後見推進は、司法、福祉行政及び民間の協働の進展のなかで成年後見制度の利用促進の方策として登場し、かつ、三者の協働のスキームの構築を進めるものである。そして、三者の協働を機能させる役割を担う存在として、後見実施機関が想定されている。

以上から、司法、福祉行政及び民間の協働を、本研究の分析の視点の一つとして位置づける。

2) 市町村計画の策定

成年後見制度利用促進法の制定・国の基本計画以前の地域福祉の見地からの取組においては、各自治体においては、地域福祉計画において権利擁護の促進の分野で成年後見制度の利用促進に関して記載した例があった。ここにおいては、成年後見制度の利用促進は、当該市町村の取組として位置づけられていた。具体的な事例は、第3章において後述する。

これに対し、国の基本計画は、1.で既述の厚労省が市民後見の活用に関し示した体制整備の考え方を成年後見制度一般に拡充した上、その着実な履行を養成していると理解することができる（新井2017b:62）。司法、福祉行政及び民間の3者の協働の到達点が、国の基本計画である。また、司法、福祉行政及び民間の3者の協働（地域連携ネットワークの構築）並びに市民後見推進を担う中核機関の機能整備は、ともに市町村の利用促進計画の対象となり（内閣府2017a:21）、その策定の過程で協議され、同計画の策定と進行管理により適正に実現される

ことが予定されている。

一方、厚労省全国調査によると、市民後見人の受任に当たっての課題として、「関係機関や専門職による受任体制が整っていない」との回答が全体の22.3%、「市民後見人の研修による知識が十分でない」が15.7%、「家裁との協議が進んでいない」が13.1%、「市民後見人本人が受任することに不安を感じている」が12.5%であった（厚労省2020:14）。これらの回答は、第1章で既述の松下ら（2018）の調査分析の結果と整合する部分がある。「市民後見人の研修による知識が十分でない」「家裁との協議が進んでいない」は事案の専門性等によるマッチングの難しさの一端を、「市民後見人本人が受任することに不安を感じている」は責任の重さに対する心理的なハードルが高いことを、それぞれ示すものと考えられる。

これらの阻害要因に対しては、市町村計画の策定の場において、家裁、福祉行政、専門職団体、関係機関等が協議し、その克服について計画化することが考えられる。

他方、司法、福祉行政及び民間の協働により実現される成年後見制度の利用促進について、実際には、家裁が親族後見人の不正のリスク回避のために法律専門職（弁護士・司法書士）に偏った選任をする「士業専門職化」¹⁾が進んでいるとの指摘がある（税所2016b:148,157-159.同2020:134-148.上山2018:111-112も同様の指摘をする）。最高裁判所（以下「最高裁」という）の統計によると、2019年1月～12月の間に選任された親族以外の第三者後見人の割合は全体の78.2%に及ぶが、第三者後見人に占める市民後見人の割合は1.1%に過ぎず、司法書士37.7%、弁護士27.8%と、法律専門職が全体の約2/3である（最高裁2020:11）。

家裁は親族後見人の不正防止策として後見監督人に弁護士等を活用していること²⁾、成年後見制度利用促進委員会における最高裁家庭局の委員による後見人の不正防止のため弁護士や司法書士を成年後見人に選任している旨の発言及びこれに呼応するリーガルサポートの代表委員の発言³⁾などから、「士業専門職化」の進んだ理由として、家裁の後見監督の負担軽減や士業の職域拡大の要請があることは明らかである。

この点に関し、国の基本計画は、「後見人による本人の財産の不正使用を防ぐという観点から、親族よりも法律専門職等の第三者が後見人に選任されることが多くなっているが、第三者が後見人になるケースのなかには、意思決定支援や身上保護等の福祉的な視点に乏しい運用がなされているものもあると指摘されている」としている（内閣府2017a:2）。具体的には、全国の障害者支援施設を対象とした調査によると、専門職後見人の面会の頻度と時間について、司法書士（調査数318人）は「月1回以上」が全体の24%、「年1～2回」「ほぼ面会に来ない」の合計が43%、面会にかかる時間では10分以内が最多の25%（昴2017:39）、弁護士（調査数318人）は「月1回以上」が4%、「年1～2回」「ほぼ面会に来ない」の合計が77%、面会にかかる時間は10分以内が最多の25%であった（同:38）。

以上の問題点を踏まえ、市町村利用促進計画策定の「場」において、司法、市町村福祉行政及び民間の代表が緊張関係の下で役割分担を「協議」することにより、三者の協働の枠組を具体化する必要がある。このプロセスを踏むことで、家裁の負担軽減の要請とこれに呼応する専門職の動きが意思決定支援や身上保護に優先されないよう調整することが考えられる。以上から、市町村利用促進計画を分析の視点とする。

3) 都道府県による市町村支援

国の基本計画は、都道府県の役割として、都道府県には都道府県全体の施策の推進や国との連携確保において主導的役割を果たすことを期待する。具体的には、①各市町村の検討状

況を確認しつつ、広域での協議会等・中核機関の設置・運営につき市町村と調整する、②その際家裁との連携や法律専門職団体との連携を効果的・効率的に行う観点に留意する、③後見等の担い手の確保や市町村職員を含めた関係者の資質の向上に関する施策等について、都道府県レベルで取り組むべき課題は多いとする（内閣府 2017 a : 22）.さらに、厚労省に設けられた成年後見制度利用促進専門家会議は、都道府県に期待される具体的役割として、管内市区町村の体制整備状況を把握し、取組が進まない市区町村に対し、個別の課題に応じた助言などの支援を行う役割を果たすことが期待される、とする。特に、人口規模が小さい山間部や島しょ部に所在する市町村においても着実に取組が進められるよう都道府県において当該地域における社会資源等に関する状況や広域的な体制整備の観点も踏まえた支援を積極的に行っていく必要があるとしている。この「人口規模が小さい山間部や島しょ部に所在する市町村」に対する配慮は、市民後見人の育成・活用においても市民後見人の担い手が極めて少ない地域があることにも留意が必要である;とされている（成年後見制度利用促進専門家会議 2020:15）。以上から、都道府県の役割を分析の視点とする。

4) 市民後見推進に関する権利擁護センター等の機能

市民後見推進に関する権利擁護センター等の機能として、第1に挙げられるものは、後見人候補者養成の養成研修による人材育成である。これは、国の基本計画において、中核機関の成年後見制度利用促進機能として位置づけられている。第2に、養成研修修了者は、市民後見人候補者として名簿登録される。その上で、権利擁護センター等が関わった相談案件について、権利擁護のニーズの把握と見守り体制の構築を検討し、受任調整を念頭に置いて市民後見にふさわしい事案を選び出す（中核機関の相談機能）。その上で、第3に、後見人候補者のマッチング（受任調整）が行われる。この名簿登録及び受任調整も、成年後見制度利用促進機能のひとつである。第4に、市民後見人の選任後は、養成機関による市民後見人の活動に対する支援が必要となる。市民後見人に対する支援は、中核機関の後見人支援機能として位置づけられる。さらに、研修の受講者を募集するとともにその活動に対する市民の理解を得る、そして、ニーズのある人を制度の利用につなげるため、以上の第1～第4のそれぞれの活動に関する広報が必要である。以上を図示すると、次のとおりである。



図 2-2 中核機関の 4 機能と市民後見推進の関係（筆者作成）

また、上記第1～第4のそれぞれの活動は、権利擁護センター等による市民後見人の養成・登録、相談から市民後見人に適した事案の選び出し、受任調整、選任後の支援による後見活動という一連の業務である。これら一連の活動は、さらに、市民後見人の活動自体を含む広報、広報を受けての新規案件の相談、相談案件のニーズの把握と見守り体制の構築、養成研修への応募、名簿登録・受任調整、選任後の支援による後見活動という循環があり、これらの循環によ

り,量的には市民後見人が増加し,質的には市民後見人による支援が充実するという基本構造があるのではないかと,理論的には考えられる。以上を図示すると,次の通りである。

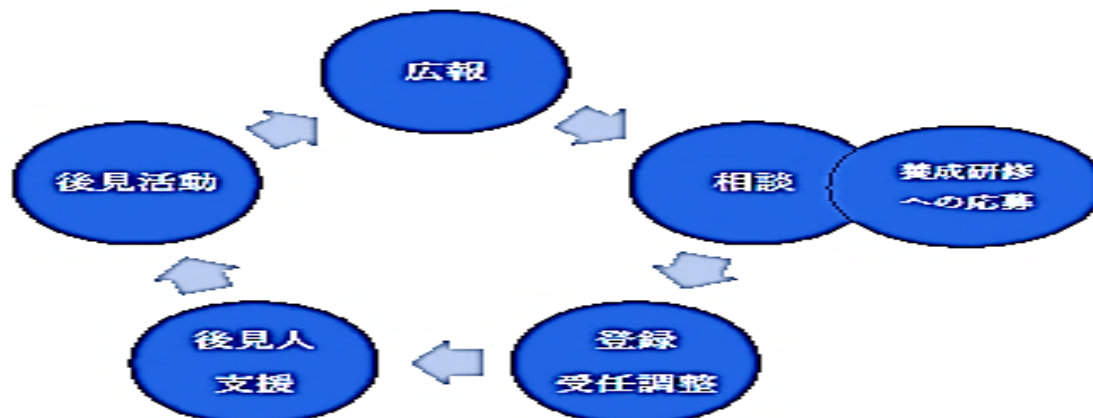


図 2-3.市民後見推進の要素の循環 (筆者作成)

以上から,これらの市民後見推進に関する権利擁護センター等の機能を本研究の分析の視点とする。これらは,中核機関の4機能と同一であり,市民後見推進に取り組むことにより中核機関の4機能が整備されるという関係にあると考えられる。この点は,第3章以下の事例研究において実証的に検討する。

5) 意思決定支援の実現可能性と各種ガイドライン

最高裁判所,厚労省,専門職団体は,成年後見人等を対象とする意思決定支援ガイドラインの作成のため,意思決定支援ワーキング・グループを立ち上げ,利用者の意見を聴きつつ,その内容を協議し,2021年夏~秋に公表を予定している(厚労省 2019h:4)。このガイドラインの対象者は,親族後見人や市民後見人を含め後見人に就任した全ての人とされている(厚労省 2019g:3)。

他方,「支援手法としての意思決定支援」においては,社会福祉援助技術が問われる(上山 2019b:53)とされ,ソーシャルワークと共通性があるとされる(岩間 2001,2006,2013cは,ソーシャルワークに意思決定支援が含まれる旨の内容である)。具体的な支援手法として,日本社会福祉士会は,ソーシャルワーク手法の活用という視点に立ち,意思決定支援に配慮した後見活動のツールとして「ソーシャルサポートネットワーク分析マップ」と「意思決定支援プロセス見える化シート」を開発している(日本社会福祉士会 2016,同 2019)。また,大阪意思決定支援研究会(2018)は,意思決定支援を行う際の基本理念及び手法として,①エンパワーメント,③チームミーティング,④プレミーティング(事前打合せ)などソーシャルワークにおいて用いられる用語を使用するとともに,支援の各場面では,エコマップ,フロチャートに記載したアセスメントシートを使用している。

これらのツールは,専門職後見人のみならず市民後見人も利用するものとされている。

意思決定支援がこのようなソーシャルワークの専門的手法を活用するものであるとすると,専門職ではない一般市民である市民後見人がこれを行うことには,難しい面がある。

第1章第2節 4.2の先行研究の検討(p31-32)で述べたとおり,市民後見人には,ソーシャルワーカーと同様の高度な知識や技術を習得するよりは,むしろ,市民感覚や生活者の目線,頻回の面会を通じた本人の思いや生き方の理解に基づき,意思決定支援を行うことが求められる。しかし,上記ツールの活用にみられる最近の方向性は,このような先行研究の

方向性から外れつつあるようにみえる。

ここに、市民後見人の活動とそれに対する権利擁護センター等の支援の実態に基づき、再度市民後見人による意思決定支援について検討する必要性が認められる。

第2節 調査の対象と方法

1.調査の全体像

奥田ほか（2015）の先行研究（第1章第2節2.1）p21-22）が明らかにしたとおり、全国には、国の基本計画策定前から、地域福祉地域福祉的課題解決の方法として権利擁護支援を担う地域の人材養成に取り組み、その一環として市民後見人の養成を行っている権利擁護センター等がある。

また、第1章第1節3.1）で既述の大阪市の取組（p13-14）のように、市民後見推進を目的として設立され、活動する権利擁護センター等の取組がある。さらに、国の基本計画策定後には、自治体の利用促進計画を市民後見推進の手段とする取組がある（第1章第1節5.2）p17）。

そこで、本研究においては、まず、本計画策定前からの地域福祉地域福祉的課題解決の取組の一環としての市民後見推進の実践について調査分析する（第3章）。

次に、市民後見推進を目的とする権利擁護センター等の取組を調査分析する（第4章）。同章においては、自治体の利用促進計画策定の取組についても対象とする。

これらの取組のなかで、権利擁護センター等による市民後見人の養成・支援により意思決定支援が可能となっているかどうかを調査分析する（第3章、第4章）。また、成年後見制度利用促進計画の策定が本章第1節2.2）で述べた「土業専門職化」（p37）に対する対応策として機能しているか否かについても検討する（第4章）。

さらに、国の基本計画において、市町村の取組について都道府県による支援が必要であるとされており、現に都道府県による取組が始まっている。そこで、都道府県による市町村の市民後見推進に対する支援の取組の調査分析を行う（第5章）。

第3章から第5章までの調査分析に基づき、市民後見の推進の効果的な方法に関するモデルを抽出する。

また、このモデルの新潟県における取組への応用可能性の検討として、新潟県下の市町村の取組の調査分析を第6章で、新潟県の取組の調査分析を第7章で、それぞれ記述する。

2.調査対象及び調査方法

1) 調査対象及び調査方法

本研究の調査対象及び調査方法は、次のとおりである。

第1に、利用促進法制定以前から先駆的な実践をしている権利擁護センター等の成年後見における市民の活用について、伊賀地域福祉後見サポートセンター、知多地域成年後見センター、芦屋市権利擁護支援センター、あさくち権利擁護推進センター（岡山県浅口市）の各取組を調査分析する（第Ⅱ部第3章）。

第2に、利用促進法及び国の基本計画を受けて、自治体（広域を含む）が利用促進計画を策定し権利擁護センター等が中核機関として市民後見推進に取り組んでいる事例として、大阪市後見支援センター、志木市（成年後見ネットワークセンター）、尾張東部権利擁護支援センターのそれぞれの実践を調査分析する（第Ⅱ部第4章）。

第 3 に、都道府県の市町村の取組に対する支援に取組として、静岡県の実践を調査分析する（第Ⅱ部第 5 章）。

第 4 に、新潟県内の取組として、新潟市成年後見支援センター、佐渡市成年後見センター及び阿賀町（阿賀町成年後見センター）の各実践を調査分析する（第Ⅲ部第 6 章）。

第 5 に、新潟県の市町村に対する支援を調査分析する（同第 7 章）。

本研究の調査対象である自治体（広域を含む）及びセンターは、先進事例として文献で取り上げられている取組の地域性を考慮し、大都市部及びその近郊、地方都市及び複数市町村による広域の取組、並びに都道府県による市町村支援の取組をそれぞれ取り上げた。新潟県下の事例も、政令市、島しょ部及び山間部という地域特性が異なる自治体の取組を取り上げている。調査対象の選定理由の詳細は、第 3 章から第 6 章においてそれぞれ記述している。

(2)調査方法

調査方法は、担当者に対するヒアリング調査、市民後見人に対するフォーカス・グループインタビュー（あさくち権利擁護支援センター）、関連する文献・資料の検討及び電子メールを利用した追加質問による補充調査である。

各調査における具体的な調査項目は、第 3 章から第 6 章においてそれぞれ記述している。

本研究で行った調査の概要は、下表 2-2 のとおりである。

2) 倫理的配慮

調査対象者からセンターの名称の公表を含め研究活動として調査内容を活用することに同意を得ている。また、事例の関係者の氏名等個人情報、聴取の対象から除外した。その他、本研究では、氏名、住所等の個人情報は取り扱っていない。

表2-2 調査の概要（筆者作成）

センター 項目		本調査/追加調査	調査年月日/場所	調査協力者	調査方法	章
1	伊賀地域福祉後見サポートセンター ＜設置主体＞伊賀市・名張市 ＜運営主体＞伊賀市社会福祉協議会	本調査 追加調査（第1回） 追加調査（第2回） 追加調査（第3回）	2016.7.29 同市社会福祉協議会 2018.5.9.東京都 2019.2.9.久留米市 2019.9.23.電子メール	地域福祉部副部長, 権利擁護支援課権利擁護係主任 権利擁護係主任 地域福祉部副部長 地域福祉部副部長 社会福祉協議会常務	インタビュー調査 インタビュー調査 インタビュー調査 電子メールによる調査	第3章
2	知多地域成年後見センター ＜設置・運営主体＞ NPO 法人知多地域成年後見センター	本調査 追加調査（第1回） 追加調査（第2回） 追加調査（第3回） 追加調査（第4回）	2016.7.3 同知多後見事務所 2017.12.6 日本福祉大学 2018.3.17 電子メール 2019.2.9 久留米市 2019.9.13 電子メール	事務局長 事務局長 事務局長 事務局次長 事務局長	インタビュー調査 インタビュー調査 電子メールによる調査 インタビュー調査 電子メールによる調査	
3	芦屋市権利擁護支援センター ＜設置主体＞芦屋市 ＜運営主体＞NPO 法人 PAS ネット他	本調査 追加調査（第1回） 追加調査（第2回）	2016.4.19 芦屋市権利擁護支援センター 2018.4.2 電子メール 2019.10.7 電子メール	同市福祉部地域福祉課長, 権利擁護支援センター長 社会福祉協議会・障害者基幹相談支援センター長 権利擁護支援センター長 権利擁護支援センター長	インタビュー調査 電子メールによる調査 電子メールによる調査	
4	あさくち権利擁護推進センター ＜設置主体＞浅口市 ＜運営主体＞浅口市社会福祉協議会	本調査	2020.1.8 浅口市健康福祉センター	同センター権利擁護専門員 協力弁護士 市民後見人	インタビュー調査	
5	大阪市成年後見支援センター ＜設置主体＞大阪市 ＜運営主体＞大阪市社会福祉協議会	本調査 追加調査（第1回） 追加調査（第2回）	2018.5.9 東京都 2018.8.7 電子メール 2019.10.5 電子メール	前所長 現所長 現所長	インタビュー調査 電子メールによる調査 電子メールによる調査	第4章
6	志木市（後見ネットワークセンター） ＜設置・運営主体＞志木市	本調査 追加調査（第1回）	2018.7.3 志木市役所 2019.10.11 電子メール	健康福祉部長寿応援課主席専門官, 同主査 同主席専門官	インタビュー調査 電子メールによる調査	
7	尾張東部権利擁護支援センター ＜設置・運営主体＞NPO 法人尾張東部 権利擁護支援センター	本調査（第1回） 追加調査（第1回） 本調査（第2～7回） 本調査（第8回）	2018.7.18 同センター 2019.10.10 同センター 参与観察（第1回）同センター 参与観察（第2～6回）日進市役所 2020.1.17 同センター	センター長 センター長 同圏域成年後見制度利用促進計画策定委員会 センター長	インタビュー調査 電子メールによる調査 参与観察 インタビュー調査	
8	静岡県	本調査	2018年8月21日静岡県庁	県健康福祉部長寿福祉局地域福祉課地域福祉班主査, 同 県社会福祉協議会福祉企画部地域福祉課長, 同権利擁護 課長	インタビュー調査	第5章

9	新潟市成年後見支援センター ＜設置主体＞新潟市 ＜運営主体＞新潟市社会福祉協議会	本調査	2016.4.8 新潟市成年後見支援センター	相談員・後見専門員	インタビュー調査	
10	佐渡市社会福祉協議会成年後見センター ＜設置主体＞佐渡市 ＜運営主体＞佐渡市社会福祉協議会	本調査（第1回） 追加調査（第1回） 追加調査（第2回） 追加調査（第3回）	2016.4.26 同市社会福祉協議会 2018.3.20 電子メール 2018.6.25 電子メール 2019.10.10 同市社会福祉協議会	課長補佐，生活支援係主事 課長補佐 課長補佐	インタビュー調査 電子メールによる調査 電子メールによる調査	第6章
11	阿賀町成年後見センター ＜設置・運営主体＞阿賀町	本調査	2018.12.27 阿賀町役場 鹿瀬支所	阿賀町健康福祉課・阿賀町地域包括支援センター主任 2名，阿賀町社会福祉協議会福祉活動専門員	インタビュー調査	
12	新潟県	本調査	2019.4.17 新潟県庁	新潟県福祉保健部高齢福祉保健課長，同課長補佐 同課高齢化対策係長，同課同係主査（主説明者），同部障害福祉課自立支援係係長 新潟県社会福祉協議会企画広報課 課長，同課主査	インタビュー調査	第7章

第Ⅱ部 「市民後見推進」のモデル抽出・応用に関する事例研究

はじめに

第Ⅱ部では,第Ⅰ部で述べた先行研究及び制度・事業等の進展の経緯(第1章)並びに研究枠組(第2章)を踏まえ,市民後見推進の方法のモデル化を試みる.その分析の対象は,次の5つに分けられる.第1は,利用促進法制定,国の基本計画の策定前から地域福祉の観点から権利擁護人材のひとつとして市民後見人を位置づけている4つの取組の分析である(第3章).第2は,利用促進法及び国の基本計画の下で中核機関を整備し利用促進計画を策定して市民後見推進に取り組む2つの自治体及び1つの圏域の実践の分析である(同第4章).第3は,都道府県の市民後見推進に関する主導性の分析である(同第5章).第4に,新潟県内の市町村の取組を分析し,第1及び第2において構築したモデルの新潟県内の市町村への提供・応用について考察する(同第6章).第5に,新潟県の市町村に対する支援を調査分析し,同県における市民後見推進の方法を検討する(第7章).

第3章 地域福祉の観点からみた市民後見の取組

第1節 本章の位置づけと調査方法

1.本章の位置づけ

本章では,国の基本計画の策定前から地域福祉の担い手として市民後見人を位置づけている権利擁護センター等の活動に注目し,その取組を調査分析する.既設の権利擁護センター等の活動を概観した上で,権利擁護人材としての地域住民の活動の実態と位置づけを明らかにすることがそのねらいである.

既設センターの活動に注目する理由は,以下の通りである.厚労省が2019年7月1日時点の調査結果をまとめた「中核機関及び市町村計画策定等の取組状況調査結果(速報値)」によると,市町村計画を策定済みの市町村は127(7.3%)であった.他方,計画策定に向けて「具体的検討をしていない」との回答は948(58.7%)であった.また,中核機関について,設置済みは139(8.0%)であり,設置予定時期「未定」が1183(67.9%)であった(厚労省2019e:1).中核機関の設置及び市町村計画策定の割合は,いずれも10%未満に止まっている.他方,成年後見制度の広報や相談等を担う「権利擁護センター等」の機関は,同時点で,434(24.9%)と全国の市町村の約1/4に設置されている(厚労省2019e:1).そうすると,成年後見行政を担う自治体としては,既設の権利擁護センター等を活用して中核機関の機能を整備することが合理的である.国の基本計画も,中核機関としてこれらの組織の活用を想定している(内閣府2017a:11).

この点について,第1章で既述の奥田ほか(2015)が明らかにしたとおり,全国各地には国

の基本計画の策定以前から「社会関係再構築に向けた地域福祉的解決」（国による対象別福祉制度では解決が困難な問題に対し都道府県や市町村,専門職及び地域住民等が地域の課題に応じ対象横断的に作り上げる解決方法）として権利擁護センターが活動し,人材育成を実施している（第1章第2節2.1）,p 21-22）。

以上から,本研究の目的である成年後見制度の利用促進の方法としての市民後見推進の方法を検討するためには,地域福祉の観点からの人材育成・支援（単独受任の市民後見養成に限定しない）に関して,国の基本計画に先立つ先行実践をしている権利擁護センター等（以下「既設センター」という）を対象として調査分析することが有意義である。

2.調査対象,調査事項及び調査方法

本章の調査は,第2章第2節の表2-2（p 43）の番号1~4の調査である。

2004年以前から地域福祉と権利擁護の推進の流れのなかで,全国各地で地域のネットワークを基盤として権利擁護センター等を設立された.これらのセンターの多くが,権利擁護人材の育成に取り組んだ.第3章では,これらのセンターの取組を取り上げて調査分析した.

1)調査対象

調査対象として,伊賀地域福祉後見サポートセンター（以下略称を「伊賀」とする）,知多地域成年後見センター（以下略称を「知多」とする）,芦屋市権利擁護支援センター（以下略称を「芦屋」とする）の3センター（以下この三者を「3センター」という）及びあさくち権利擁護推進センターを選択した.その理由は,以下のとおりである。

(1)3センターについて

3センターとも社会関係再構築に向けた地域福祉的解決の方法として,権利擁護センター等を設立し,その活動の一つとして地域住民を対象とする人材育成・支援に取り組んでいる.3センターの運営主体は,いずれも全国権利擁護支援ネットワークに加盟し,先行研究である奥田ほか2015の調査対象とされている。

また,全国の市町村の権利擁護センター等の設置割合は,2012年12月時点で13.7%であるが（全社協2013:25）,3センターの設立は,順に伊賀地域権利擁護センター（1999年設立）,知多地域成年後見センター（2008年設立）,芦屋市権利擁護支援センター（2010年設立）と全国のなかでも早い.また,3センターは,全社協(2011:175-181 伊賀),日本成年後見法学会(2010:47-51 知多),鎌田(2013:26-27 芦屋)等においてわが国を代表する権利擁護の先行実践として紹介され,視察の対象となる等他の自治体の参考とされている.以上から,3センターは,中核機関に発展しうる代表的な既設センターであると考えられる。

なお,伊賀市は人口9万1682人,高齢化率32.3%（伊賀市2019.2019年3月末現在）,知多地域5市5町は人口62万1091人,高齢化率20.2%（愛知県2015:182,184.2015年10月現在）,芦屋市は人口9万6089人,高齢化率28.6%（芦屋市2019.2019年6月30日現在）,高齢化率は筆者が計算,小数点第2位以下切捨て）と,人口規模及び高齢化率という条件がそれぞれ異なっている。

調査方法として、3センターが加盟する全国権利擁護支援ネットワークのガイドブック(全国権利擁護支援ネットワーク2013)の3センターに関する記載の写を送付し、これに沿った調査項目を示し、聴き取りを行った。なお、本論文の作成に当たり、3センターの最新の動向やデータ等は、補充の聴取の他、3センターの設置・運営主体のホームページに掲載されている資料や文献で補充するとともに、第2節以下の調査結果の記述で出典を明示した。

(2)あさくち権利擁護センターについて

伊賀、知多及び芦屋の3センターは、いずれも地域福祉的課題解決の見地からセンターを立ち上げ、その活動のひとつとして権利擁護人材としての地域住民の育成・支援に取り組んでいる。他方、これらは、市民後見推進等市民の活用のために設立されたものではない。

他方、あさくち権利擁護推進センターは、権利擁護活動の一環として市民後見推進の取組が先行し、市民後見推進を第1の目的としてセンターが設立された点に特徴がある。岡山県浅口市においては、2007年度から行政が専門職(弁護士・社会福祉士)との高齢者虐待防止アドバイザー契約を締結したことに始まり、2009年度高齢者等虐待防止ネットワーク交流会(通称ネットワーク交流会)及び高齢者虐待防止対策委員会において、地域における権利擁護の一環として市民後見人養成計画を検討、審議した。そして、2010年度から市民後見人の養成を開始し、2011年度に岡山県で単独後見としては初めての民後見人が選任され活動を開始した。その後、市民後見人からの要望を受けて、その養成・支援体制の強化、市民後見人の多様な活動形態と法人後見の検討、市民後見人センターの立上げなどが議論され、2014年度に市が市社会福祉協議会に委託することにより、あさくち権利擁護推進センターが設立された。なお、同センターの運営主体である浅口市社協も、3センターと同様、全国権利擁護支援ネットワークに加盟している。

あさくち権利擁護推進センターは、市民後見推進がセンター設立に先行したという点が3センターと異なる。一方、全国的にみると、3センターと同様に、早期に地域福祉的課題解決の見地から権利擁護人材の活用に取り組んでおり、市民後見推進のための権利擁護センターということで、本研究の調査対象に適している。

調査方法として、担当者へのヒアリングを実施した。また、担当者の提案により、同日市民後見人に対するフォーカスグループインタビューを実施した。

2) 調査事項

(1)3センターについて

本研究の背景(序章)、先行研究の概観(第1章)及び本研究の枠組(第2章)を踏まえ、調査事項を以下の5点とする。

- ①各センターの設立経緯
- ②市民後見推進(法人後見支援員を含む)に関する権利擁護センター等の機能
- ③司法、福祉行政及び民間の連携・協働(センターと家裁及び行政との関係)
- ④意思決定支援の取組
- ⑤成年後見制度の利用促進に関する計画の整備状況

具体的には、筆者の修士論文において実施した既設センターに対する調査結果から上記5点に関係するものを抽出して整理するとともに、国の基本計画を受けた動きなど修士論文

における調査では不足している事項について補充調査を実施した。

(2)あさくち権利擁護推進センターについて

あさくち権利擁護推進センターが市民後見推進を目的としていること、その特徴である「岡山方式」について明らかにする必要から、調査事項は以下の通りとした。

- ①センターの設立経緯
- ②センター及び市民後見人の活動状況
- ③行政計画の状況

①②の調査のなかで、中核機関の4機能がどのように整備されているか、司法、福祉行政及び民間の連携・協働がどのように進められているか、市町村計画の整備状況についても調査した。

また、同センターが開催している市民後見人の会に参加し、市民後見人と意思決定支援との関係について、事例を中心にヒアリングを行った。

3) 調査方法

調査方法、調査年月日、調査協力者等は、第2章第2節2.表2-2（p 43）の1～4調査の記載のとおりである。文献や資料で補充した部分は、第2節～第5節においてその旨明記した。

第2節 社会福祉協議会の地域福祉活動と「福祉後見人」－伊賀地域福祉後見サポートセンター

1.センター設立の経緯

伊賀市においては、2004年12月施行の伊賀市自治基本条例に基づき、自治会・住民参加型グループ・ボランティア、NPOなどが推進してきた見守りネットワークやサロン活動などの小地域活動を住民自治協議会が組織化し、市社協が同市行政の運営する市民活動支援センターや関係機関と連携して住民自治協議会を支援するシステムを確立していた（伊賀市社会福祉協議会 2006:89）。また、伊賀市社協は、NPOや関係機関などを含め、さまざまな個人、団体がそれぞれ独自の活動理念に基づく特性を發揮しつつも、協働して地域の課題解決に当たるプラットフォームシステムを確立している（伊賀市社会福祉協議会 2006:91,平野 2008:135）。

このような地域の基盤をもとに、伊賀市社会福祉協議会（以下「伊賀市社協」という）は、地域福祉権利擁護事業に活発に取り組むなかで、「情報交換会」「地域ケア会議」「伊賀相談ネットワーク」等関係者との連携調整の場を設けてきた（全国権利擁護支援ネットワーク 2013:37）。しかし、同事業だけでは判断能力の低下した人に対する支援に限界があった。そこで、地域の社会資源をより活用できる体制整備を求め、センターの設立を目指した。市社協が事務局となり、行政、福祉、医療等の関係機関、専門職、当事者団体、学識経験者らによる「福祉後見サポートセンター」設立に関する調査研究委員会による検討を経て、2006年伊賀地域福祉後見サポートセンターを設立した（ヒアリング）。

同市社協が、伊賀市と名張市から福祉後見サポートセンター事業を受託している。

同市社協においては、福祉後見サポートセンター事業は、日常生活自立支援事業、法人後見事業などとともに、権利擁護支援課が所管し、総合的な権利擁護支援体制の確立を目指す権利擁護支援事業として位置づけられている（伊賀市社協 2018：10－11）。

2. 調査結果

市民後見推進に関する権利擁護センターの機能について、国の基本計画の掲げる中核機関の4機能を中心に調査結果を整理すると、次のとおりである。

1) 広報機能

後見制度が住民に十分知られている状況になく、広く知らせるため説明に赴いている。また、社協広報やケーブルテレビで制度の内容を広報している（三重地域ケア研究会 2010:390）。伊賀市、名張市と連携して研修も実施している。また、相談に訪れた市民に対し、市民後見人（同センターでは「福祉後見人」という名称を用いている。以下「福祉後見人」という）らの参加する後述の「後見人の集い」の案内を出している。

さらに、家裁に依頼し、センターのチラシを配布用に置かせてもらっている。

伊賀市行政も、センターの活動について、「福祉人材バンク 地域で権利擁護活動に関心のある人に対して研修を行い、成年後見人等の候補者として登録できるようにします」「後見人サポート 成年後見人になった人に対するサポート機能として、後見人等が困ったときに相談に応じます。」と市のホームページなどで広報している（伊賀市 2019）。

2) 相談機能

住民から直接相談を受けるだけでなく、ケアマネジャー、地域包括支援センター、基幹相談支援事業所等から相談を受け、訪問に同行し、ケース検討をしている。ケース検討は、行政、専門職、支援関係機関より構成される運営委員会においても行っている。

チームによる支援として、障害者相談支援センターから相談を受け、ヘルパー、作業所、相談員、保健師と連携しチームを組んだ事例がある。民生委員、近隣住民から見守りの協力を得つつ支援に取り組むなかで、日常生活自立支援事業を利用し世帯の日常生活の金銭管理の支援を行った。その後、ローンの整理の必要性を踏まえ、伊賀市社協が法人後見（保佐）を実施した。この事案に関し、調査協力者の一人は、以下の通り、意思決定支援を重視した振り返りをしている。「福祉職の悪い面としては、支援者は、この人をどうにかしてあげたいと言いつつも、実は自分が一番安心したい、本人にとってどうでもいいことも、支援者が心配だから本人の名前を使って手続をやってしまったっていう反省はある」、「もし債務のことがなければ、日常生活自立支援事業で年金を管理しながら生活費の使い方のお手伝いをするっていうことでもしていけた方だと思う」、「そういうことを考えると、（成年後見の）卒業もあるのかなと思う」。

3) 利用促進機能

(1)市民後見人の養成・支援

ア.取組の実際

福祉後見人の養成・登録（福祉後見人人材バンク）・家裁に対する推薦（福祉後見人候補者の選考）をしている（伊賀市社協 2018：15）。福祉後見人の養成研修は、日常生活自立支援事業の生活支援員の養成研修とタイアップして実施している。修了者からエントリーがあれば面接等の審査を行い、名簿に登録する。センターにおいて、後見人候補者として事案に応じたマッチングを行い、家裁に推薦する。2009年東海地方初の市民後見人が修了者から選任され、ヒアリング調査当時5人の市民後見人が活動していた。2017年度は候補者募集年度であり、3名の新規登録、うち1名受任となった。

同市社協では、市民後見人（福祉後見人）に関する事業について、「候補者の養成、選考、マッチング、受任のひとつの流れができつつある」とする。他方、福祉後見人養成研修修了者数は2017年度までに252名、名簿登録者数は14である（伊賀市社協 2018:14）。養成研修修了者の多くは実際に受任する機会はない（伊賀市社協 2018:15）。

受任の形態は、市民後見人の単独受任型である。伊賀市社協においては、具体的な課題解決と職員のスキルアップとのために法人後見を実施している。他方、地域生活課題の支援の多様な受皿が必要であると考え、法人後見とは区別して、市民を対象として福祉後見人の養成を実施している。法人後見の中のスタッフという形で養成研修を受けた市民が参加するということは、今のところはない。その理由として、単独受任の市民後見人の方が成年後見人等としての充実感、達成度（いわゆるやりがい）が高まるということが挙げられる。他方、同センターにおいては、単独受任型の市民後見人を選択するに当たり、後見人に対するサポートが必要不可欠であると考え、4)の通り後見人支援機能に力を入れている。同センターとしては判断能力の低下した人の支援の実体験は日常生活自立支援事業の生活支援員の経験で足りるとして、後見人就任後の支援の充実という方法を選択しているものと考えられる。このような市民後見人の活動形態は、伊賀地域では地域福祉権利擁護事業のころから同事業の利用が盛んであり、同事業の利用者が成年後見に移行する事案が多いこと、また、従来から住民の地域活動が盛んであり社協がこれを支援してきたという、2点の地域特性に基づくものと考えられる。

イ.福祉後見人の養成の位置づけ

1.で既述の通り、伊賀市社協においては、地域福祉権利擁護事業に取り組むなかで、「情報交換会」「地域ケア会議」「伊賀相談ネットワーク」等関係者との連携調整の場を設けてきたなかで、地域の社会資源をより活用できる体制整備を求め、サポートセンターを設立した。そのため、サポートセンターにおいては、あくまで後見を地域生活課題の支援手段として捉え、市民がそれに参加しやすくするための仕組みとして「福祉後見人」を位置づけている。その養成課程について、日常生活自立支援事業の生活支援員（社協職員）の経験を通じて権利擁護支援や意思決定支援を理解し、福祉後見人としてステップアップするというプロセスをとったのも、そのためである。また、同様の理由から、福祉後見人の養成研修の参加者が何らかの地域福祉活動に参加することを意図して、養成研修への参加を地域福祉の担い手を養成する「市民ふくし大学講座」の「いが見守り支援員」の修了要件として位置づけている。

4) 後見人支援機能

(1) 後見人支援全般

2) の事例のように、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把握し適切に対応する体制を構築している。また、専門職、専門職団体の協力を得て、運営委員会で事例の検討をしている。

さらに、「後見人サポート」として、後見人の支援に力を入れている。事務局スタッフが随時相談に応じ、法律・医療等専門事項には運営委員会メンバーである専門家の助言を得ている。また、前述のとおり「後見人のつどい」を開催し、多数の参加を得ている。「つどい」では、市民、専門職を含むグループワークの中で、後見人同士が交流し、相互に助言している。さらに、年 1 回程度親族後見人のための後見活動支援講座を開催している（市川 2018:31）。「後見人のつどい」には、福祉後見人も参加し、専門職や親族後見人との交流を通じた福祉後見人の支援の場ともなっている。

また、家裁（津家庭裁判所伊賀支部）とは、事務連絡会を行っている。議題は、一般的な実務の運用である（伊賀市社協 2018：15）。

(2) 市民後見人の養成・支援

福祉後見人養成研修修了者に対する継続研修を実施している（伊賀市社協 2018:15）。さらに、「後見人のつどい」と福祉後見人連絡会を合わせて年 4 回実施している。それ以外にいわゆる随時のサポートということで、例えば同席が必要であれば同席し、面談が必要であれば面談するという形で随時対応している。

このような福祉後見人を含む後見人支援機能の充実は、伊賀地域では従来から住民の地域福祉活動が盛んであり、社協がこれを支援してきたという地域特性に基づくものである。

5) 市町村計画の整備状況

伊賀市では、従来地域福祉計画にセンターに関する記載がなかった。今後、地域福祉計画の改定に併せて市としての利用促進計画を地域福祉計画の一部としてつくることとしている。また、2019 年 8 月から、サポートセンターが伊賀市及び名張市の中核機関として位置づけられている。

6) 課題及び今後

伊賀市社協の 2017 年度事業報告書（伊賀社協 2018:15）及び調査協力者によると、同社協は、福祉後見人の課題について、以下の通りであるとしている。

裁判所は福祉（市民）後見人の登用に積極的になり始めており、推薦できるよう候補者の確保が必要であるが、特に若年層が少なく、事案によっては推薦できないこともある。

成年後見の取組が社協事業であるということは地域福祉活動であり、福祉後見人養成研修修了者修了者を「成年後見制度を知っている、関心のある市民」ととらえ、まずは伊賀市民である修了者の地域福祉活動への参加を検討していこうとしたが、実現しなかった。

3.考察

1) 権利擁護センター等の機能及び司法・福祉行政・民間の連携・協働

(1) 広報機能及び相談機能

権利擁護センター等の機能のうち、広報機能及び相談機能は十分備えている。

広報機能のうち、家裁に依頼してセンターのチラシを置かせてもらっている点は、広報機能における司法、福祉行政及び民間の協働として位置づけられる。

相談機能については、現状の問題点を把握し、対策を考えている。

地域住民や行政職員等ニーズの発見と連携に関わる人に対する広報・研修が実施され、かつ、チームによる見守り体制がとられている。日常生活自立支援事業との連携も図られている。これらは、福祉行政と民間の協働のあらわれである。

また、意思決定支援についても意識されており、今後の実践が期待される。

同センターによるこれらの機能の充実は、広報による福祉後見人候補者の募集など、福祉後見人の活動の基盤となるものである。

(2) 成年後見制度利用促進機能

「福祉後見人」という名称で市民後見人の養成、受任調整、家裁に対する推薦を実施している。これは、司法、福祉行政及び民間の協働として位置づけられる。また、2,3)(1)イ.の通り、福祉後見人を地域課題の解決を支援する地域福祉の担い手と位置付けている。これは、後述の知多地域成年後見センター及び芦屋市権利擁護支援センターによる市民を地域の「権利擁護人材」として活用する取組と共通している。なお、今後市民後見人養成研修に意思決定支援に関する講義・演習等を組み込む等により、意思決定支援に通じた後見人候補者の養成・人選ができるようにすることが望ましいと考えられる。

同市社協の法人後見支援員は養成していない。これは、3)(1)ア.50 頁のとおり、前述の伊賀地域の地域特性によるものである。

他方、同社協は、市民後見人について若年者の候補者が不足していると認識している。若年の候補者は、若年の知的障害者や精神障害者の支援に必要な人材であり、対応が必要である。

この点について、前述のとおり、福祉後見人養成研修修了者数は 2017 年度までに 252 名、名簿登録者数は 14 である（伊賀市社協 2018:14）。養成件数修了者のうち名簿に未登録の人のなかには、後見人として特定の人に対する責任を負うことに対する不安や躊躇がある可能性がある。この点について、第 1 章 3.2) (1) (p26) で既述のとおり、松下らは、養成研修の修了者数より登録者数、活動者数が少ない理由の一つとして、責任が重い、不安が大きい、負担を感じる等の心理的なハードルの高さを挙げている（松下・黒田 2018: 40）。その上で、チームで活動する法人後見支援員として活動する形態のほうが心理的なハードルは越えやすいと指摘する。そして、現状では個人受任の市民後見人を目指すよりも法人後見の支援員や日常生活自立支援事業の生活支援員として活動するほうが市民後見活動の活発化につながるとしている（同：42-43）。また、複数の養成研修修了者が専任スタッフの支援を受けつつチームを構成して活動することで、職業経験・社会経験等が比較的少なく後見活動に充てる時間も少ない若年の修了者も後見活動が可能となる等、若年の候補者の不足という問

題にも一定程度対応ができる可能性がある。

伊賀市社協は、日常生活自立支援事業について実績を有しており、これに類似するシステムである法人後見支援員を導入することは容易であると考えられる。

したがって、現在の単独受任型の福祉後見人の養成・支援と並行して、養成研修修了者を法人後見支援員として活用することにより、養成研修修了者の多くに後見活動に従事する機会を提供し、後見人の担い手不足を一定程度解消することが考えられる。

(3) 後見人支援機能における司法、福祉行政及び民間の協働

後見人に対する支援は、「後見人サポート」「後見人のつどい」「後見活動支援講座」等充実している。また、同センターでは、調査協力者に法定代理権・法定取消権の発動を必要最小限とする明確な問題意識があり、同センターの福祉後見人に対する支援により、意思決定支援を重視し、後見活動が実現されていくことが期待できる。

2) 司法と福祉行政・民間の連携・協働

家裁（津家庭裁判所伊賀支部）との事務連絡会の開催、家裁に依頼してセンターのチラシを配布用に置かせてもらっているなど、個別事件における連絡調整を超えた家裁とセンター（福祉行政と民間の連携により運営されている）の連携が一定程度なされている。

3) 意思決定支援及び市町村計画

意思決定支援の取組に関する事例等は挙げられなかった。しかし、前述の事例の報告の中で、同センターとして意思決定支援について十分考慮していることが示されており、今後の実践が期待される。

また、同市の利用促進計画も、調査時点では未作成であったが、地域福祉計画の改定に合わせて整備が予定されている。

4) 小括

1) 及び 2) で述べた通り、伊賀地域福祉後見サポートセンターにおいては、従来の地域福祉の取組（住民による活発な小地域活動と社協による支援）を基盤として、中核機関の4機能が整備され、司法、福祉行政、民間の連携がなされるなかで、権利擁護人材としての市民の養成・支援が「福祉後見人」という名称のもと取り組まれている。

他方、同センターにおいて、養成研修の修了者を法人後見支援員として活用していないことは、これまでに述べた伊賀地域の地域特性から理解できる。しかし、現状において若年の候補者が不足しており、かつ、養成研修修了者に対し名簿登録者が少ない現状の対策として、修了者を法人後見支援員として活用の検討が期待される。

また、意思決定支援について、市民後見推進との関係では研修及び後見活動に対する支援において、意思決定支援の実現を目指した取組が期待される。

これらの課題は、今後同市の地域福祉計画の改定に合わせて同市の成年後見制度利用促進計画の策定の場で検討することが期待される。

第3節 地域のセーフティネットを担うNPO法人後見と「支援員」－知多地域成年後見センター

1. センター設立の経緯

知多地域は、従来からNPO法人による住民活動が活発な地域であり、NPO法人地域福祉サポートちた（以下「サポートちた」という）がそのつなぎ役を果たしていた。2009年7月現在サポートちたの団体会員は22、事業収益合計は12億2800万円〔2007年度実績〕である。特徴的な点は、多くのNPOが介護保険事業や障害者福祉サービスだけでなく、独自に会員同士の助け合いサービスをしていることである（知多地域成年後見センター2013:35）。知多地域の特性として、福祉系NPOがいくつも点在していること、NPO法人地域福祉サポートちたをつなぎ役とするNPOによる人材育成・情報交換のネットワークが存在することが挙げられる。また、これらのNPOの活動は、行政からも信頼を得ている。

2003年知的障害者の母親が余命半年の宣告を受け「親なき後をどうするか」の問題が生じ、サポートちたが法人後見を開始した。後見開始後本人から費用や報酬が得られないとわかり、地域で誰でも成年後見を利用できるため行政の資金を要するとの認識に至り、働きかけを始めた。

他方、知多管内の社協では、日常生活自立支援事業の利用者の増大と判断能力の低下が問題となっていた。また、知多管内の5市5町（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）の行政は、成年後見制度の利用促進について単独市町での事業の実施が困難である等の課題を抱えていた。

そうしたなか、サポートちたが啓発活動に取り組んだ結果、NPO職員、社協職員、福祉関係行政職員らが成年後見制度利用促進のシステムに関し議論を始めた。その結果2008年特定非営利活動法人知多地域成年後見センター（以下「センター」または「同センター」という）が設立され、5市5町の協定により「成年後見制度利用促進事業」が共同委託された。

同センターは、誰もが自分が暮らしている地域で住めるようにという市民活動の一環から始まった、NPO活動が盛んな地域ならではの活動である（今井2016b:63）。

センター設立の経緯から、同センターでは、地域のセーフティネットとしての役割を果たし続けるため（今井2016b:63）、役割としての法人後見受任を主な活動の第一に掲げている（知多地域成年後見センター2016:5）。2017年度における法人後見の受任件数総計は441件に上っている（知多地域成年後見センター2018:6）。同センターとの関係における地域住民の権利擁護人材としての活用の形態は、法人後見の支援員としての活動となる。

同センターは、民間のNPOに自治体が成年後見行政を委託するものであり、家裁からの受任により法人が後見活動を行うことにより、司法、行政、民間の協働がなされている。

2. 調査結果

市民後見推進に関する権利擁護センター等の機能について、国の基本計画の掲げる中核機関の4機能を中心に調査結果を整理すると、次のとおりである。

1) 広報機能

普及啓発として、関係団体に対する出前講座、行政職員研修、福祉関係者及び市民に対する普及啓発を目的とした成年後見サポーター研修、市民の理解促進を目的とした成年後見制度普及啓発フォーラム等を開催している。行政職員向け研修（年 2 回）としては、福祉課はもとより、税務課、市営住宅、水道課、委託地域包括支援センター、障害者相談支援センター職員等関係する多くの課の職員を対象とした研修の実施を積み重ねている。平成 26 年度には、成年後見業務従事者のための研修プログラムとその手引きを開発し、経験年数別の研修の実践に着手している（成年後見制度利用促進体制整備委員会 2018:90）。また、成年後見サポーター研修講座には、2009～2015 年度は各年 47～74 名の参加があった（知多地域成年後見センター 2016:7）。調査協力者は、研修事業の目的は、ネットワークをつくることであるとする。権利擁護人材の育成もネットワーク構築の一環として位置づけられている。

さらに、冊子（特定非営利活動法人知多地域成年後見センター 2015）の発行や各種研修を通じ、センターの取組を紹介している。また、センターのホームページや事務局長の講演等で、後見類型だけでなく、保佐、補助及び任意後見の利用について広報啓発を行っている。

2) 相談機能

成年後見制度に関する相談、弁護士、司法書士へのケース紹介、関係機関とのカンファレンスへの参加、管内市町における巡回相談等を実施している（今井 2016:14）。

また、利用者に寄り添った支援を意識して、保佐、補助の活用に力を入れている。保佐、補助は、後見類型と比較して、代理権及び同意権・取消権の範囲が限定され、また、保佐では代理権付与、補助では代理権及び同意権付与について、本人の同意が必要であるなど、より自己決定を尊重した制度である。平成 23 年 1 月～12 月の全国の後見等開始の審判（総数 28,617 件）の割合は、後見開始約 84.1%（24,092 件）、保佐開始約 12.1%（3,464 件）、補助開始約 3.7%（1,061 件）であった（最高裁判所 2011:4）。これに対し、平成 24 年 3 月末日現在のセンターの法人後見の受任割合は、後見 64%（97 件）、保佐 30%（46 件）、補助 5%（8 件）であった。全国と比較して、保佐、補助の割合が高い（特定非営利活動法人知多地域成年後見センター 2015:46）。

チームによる見守り体制の構築及び意思決定支援の実践として、知的障害の女性について、本人と、センター（法人後見）、行政、障害者相談支援センター、グループホーム（GH）管理者・世話人らとで支援会議を開催した事例がある。支援会議において本人が発言し、本人の発言に基づいて、自宅、GH、自宅、他の GH と本人の生活の場が移動し、最終的に本人が納得した場所に落ち着いた。本人は、その過程で自分の発言が実現すること、発言によって様々な人が関わり、自分の発言に責任を伴うことがわかったようである（日本福祉大学権利擁護研究センター 2016:38-41）。また、別の事例として、精神科病院に 10 年間以上入院しており病院の相談員から話をしないとされた男性に対し、法人後見のスタッフがコミュニケーションとしての腕相撲でわざと負けてくれた気がしたことから、本人に様々な提案をした。その結果、本人が喫茶店で「コーヒーが飲みたい」という意思を表明し、これが実現したため「帽

子を買ってきてくれ」「家に住みたい」と意思を表明することが可能となり、病院を退院し、本人が見学して気に入った有料老人ホームに入居したケースがある(日本福祉大学権利擁護研究センター2016:36-37)。

3) 利用促進機能

(1) 市民後見人の養成・支援

ア. 市民後見人の養成

市民後見人の養成は実施していない。調査協力者は、第3章で取り上げる大阪市のように、市民が単独で社会貢献として無償で行う方式の市民後見人のスキームについては批判的である。調査協力者は、他者の権利擁護という重要な任務を無償で行い、市民個人に責任を負担させることについて、「理解することができない」と述べている。

イ. 法人後見支援員

同センターでは、権利擁護人材として市民を活用することを重視している。その方法として、同センターの法人後見の支援員を、市民のなかから養成している。

同センターでは、市民を対象とする権利擁護を軸とした人材育成として、成年後見サポーター研修、権利擁護サポーター講座、ろうスクール、成年後見制度専門支援員養成研修を、スポットとして虐待防止研修、身元保証研修、終末期の医療を考える研修等を実施している。このうち「権利擁護サポーター」の育成については、社協の日常生活自立支援事業の生活支援員と一緒にセンターの法人後見の支援員を育成する権利擁護サポーター講座を、管内の社協とともにやっている(今井 2016a, 知多地域成年後見センター2018)。この研修の修了者はバンク登録され、そのなかから、同センターの非常勤職員として支援員が選ばれる(今井 2016a)。支援員を一般市民から募集していることについて、同センターでは、市民が関わることが障害のある人が地域で暮らし続けるためにとっても大切なことであるとしている(今井 2016b:63)。

支援員は、あくまで法人後見のスタッフの一員であり、特定の被後見人の担当として固定していない。特定の被後見人の担当となることは、当該被後見人に対し入れ込みすぎて、指導的立場になるおそれがある。本人を中心とし、支援員はお手伝いというスタンスで関わりたい。被後見人に関わる人を増やすこと(人の周りに人垣をつくる)、人の異動に影響されない法人後見としての継続性を重視している。

法人後見活動にあたっては、ミーティングも、全体のミーティングは月に1回あるほか、階層別にミーティングを行う。正規職員は月に2回ミーティングをする。正規職員のエリアの担当はあり、そのエリアミーティングも月1回行い、個別に1人1人を全部チェックする。また、責任者ミーティングとして、担当エリアの責任者がおり、正規職員とエリア責任者と事務局長の3人でミーティングを月1回行う。非常勤から正職員まで全員含めてのミーティングの後に、非常勤職員だけのミーティングも行う。個別訪問をしている支援員だけのミーティングもする。組織的には指揮命令がある。正職員に確認をするように、非常勤職員が支援について決めてはいけないと何度も言っている。

同センターの支援員は、単独受任の市民後見人とは全く異なり、法人組織の一員として、正

職員の決定に従い、法人後見活動の一部を担うという活動方法が徹底されている。

(2) その他の機能

受任調整について、弁護士、司法書士等専門職の後見人候補者の紹介はしている。

また、日常生活自立支援事業からの移行支援をする体制はあるが、管内における同事業の利用が少なく、社協から移行支援の申し出も極めてない。

4) 後見人支援機能

運営適正化委員会、ケース会議等を通じ支援員の活動を含む法人後見について専門職団体の協力を得ている。また、見守り体制の構築に向けた活動も行っている。

5) 家裁との連携及び市町村計画の整備状況

家裁との連携について、従来法人後見受任事案以外の一般的な成年後見実務の運用に関する協議会には出席していなかった。

国の基本計画の策定後、名古屋家庭裁判所から中核機関設立に向けた予定を確認され、行政との運営会議に主任書記官を招いた。知多地域の利用促進計画の策定に向け、行政が予算措置を検討している(Eメール回答)。現在同センターと家裁との関係ができつつある。同センターの活動エリアと名古屋家裁半田支部の管轄が同一であり、従来から、同支部の成年後見等の開始の審判事件の半数以上は、同センターが受任している。

また、従前知多市、半田市など個別の市町の地域福祉計画にセンターに関する記載があった。このうち第3次知多市地域福祉計画においては、NPO法人知多成年後見センターと連携し、成年後見制度に関する相談、法人後見等を実施していく、市民後見人の養成や活動を推進し、早期の利用につなげていけるようにする旨記載されている(知多市2016:54)。さらに、同センターでは、国の基本計画を受けて知多地域としての利用促進計画を策定することとした。策定の時期は、2020年の予定である。

6) 課題及び今後

調査協力者は、同センターの課題と今後の方向性について、次の通り述べている。

(1) 財源の確保

知多5市5町行政からの委託料の増額、(2)会費等の依頼、(3)助成団体への助成金申請を考えている。安定した財源の確保により、センター職員の身分の保障もでき、継続的な業務が展開できる。行政からの委託料だけではなく、NPO法人としての一面も前面に出し、新規事業の取組も積極的に展開する。この継続的または新規事業を展開することにより、地域におけるセンターの理解も広まり、賛同いただける方も増え、会費等の協力をいただけることを期待している(今井2016a:31)。

(2) 普及啓発の充実

成年後見制度利用促進を図るため普及啓発事業を進めているが、今後も幅広く啓発をしていきたい。関係機関等はもちろんのこと地域での小グループの活動の場にも積極的に足を運んでいる。支援員養成で発掘された人材の活用も考えている(今井2016a:32)。

(3)成年後見人の担い手の育成

成年後見人の担い手の育成について、調査協力者は、次の通り述べている。今後ますます制度利用者は増大することが予想される。制度を必要とする人に迅速に対応するため、センター職員の増員も検討したいが、財源等の問題で限界がある。この問題を解決することと、制度の普及啓発の一環としても、制度の担い手の確保は急務である。支援員の活用をシステム化していく必要が見えてきた（今井 2016a : 33）。

3.考察

1) 権利擁護センター等の機能

(1)広報機能及び相談機能

権利擁護センター等の機能のうち、広報機能及び相談機能は十分備えている。

広報機能については、行政職員に対する研修が充実している。研修の目的をネットワーク構築と位置付けていることは、権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築にとって有意義であると考えられる。この取組は、福祉行政と民間の協働として位置づけられる。行政職員に対する研修は、人材確保の見地から、行政職員 OB の市民後見人・法人後見支援員としての活用につながりうる点からも、重要である。

相談機能においても、チームによる見守り体制構築及び意思決定支援の実践例の通り、福祉行政と民間の協働がなされている。

(2)成年後見制度利用促進機能

ア.法人後見支援員の取組と単独受任の市民後見人の養成・支援

知多地域成年後見センターは、知多地域の会員同士の助け合いに取り組むNPOの活動を基盤として誕生した。知多地域においては、住民が個人として単独で活動するのではなく、NPOの一員として活動することにより地域の助け合いを実現してきたという地域特性がある。この地域特性を基盤として、同センターは、知多地域の住民のセーフティネットとして、法人後見活動を特に重視している。同センターの設立のきっかけとなった知的障害者の親亡き後の支援については、長期間切れ目のない支援が必要であり、法人後見が適している。

さらに、同センターでは、後見支援員の育成だけでなく、行政職員に対する研修や福祉関係者及び市民に対する普及啓発を目的とした成年後見サポーター研修講座、市民の理解促進を目的とした成年後見制度普及啓発フォーラム等幅広く成年後見に関係するネットワークを形成する人材を育成している。このような活動が可能である理由は、知多地域におけるNPO法人の活動に対する行政及び市民の厚い信頼と支持があるためである。

このような地域特性から、同センターが単独受任型の市民後見人ではなく法人後見のスタッフとして市民を活用するという方法を採用していることは、十分理解できる。

しかしながら、このような地域特性を十分考慮したとしても、同センターにおいては、今後単独受任もできる市民後見人の養成・家裁への推薦及び選任後の支援に取り組むことが求められると考える。その理由は、以下の通りである。

今後成年後見制度の対象者数の増加や意思決定支援の実施や中核機関を担うことによる

同センターの業務量の一層の増加・複雑化が考えられる。このような事態に対応するためには、自らの法人後見以外に、後見人の受け皿を増加させる必要があり、その方法の一つとして、市民後見人の養成・支援に取り組むことが考えられる。調査協力者は、市民後見人に対し無償で過重な責任を負担させることを懸念している。この点に関し、市民後見人の報酬については、成年後見制度利用支援事業の活用を再検討する余地がある。また、市民後見人の責任の負担に対する対策としては、同センターが法人後見のノウハウを生かし、後見監督人に就任する、市民後見人の活動に対する助言、報告書の作成、専門職相談の実施等の支援を行うことが考えられる。同センターでは、被後見人に関わる人を増やすこと（人の周りに人垣をつくる）を心がけており、チームとネットワークによる支援を実施している。調査協力者は、全国各地の実践を聞いて後見人として感じることは、知多地域では本人の生活を豊かにする社会資源が多く、それが連携していることが特徴である、困った時はお互いさまと手をつなげる土壌があるように感じる、これはまさしく地域包括ケアができていく地域ではないか、としている（今井 2016b : 63）。したがって、同センターが中核機関を担うことで、地域連携ネットワークの構築による市民後見人を支援するシステムの構築が可能であると考えられる。

また、調査協力者は、同センターの支援員を普及啓発や後見人の担い手として活用することを考えている。その方法として、市民後見人の養成・支援に取り組むことが考えられる。

以上から、現在実施している権利擁護サポーター講座のなかに市民後見人養成研修を位置づけ、市民後見人の養成に取り組むことが検討課題となると考える。

イ.その他の機能について

今後専門職団体と連携し受任調整の機能を強化する必要がある。

また、ア.で述べた通り、今後知多地域成年後見センター以外の成年後見人の担い手が必要となり、その受け皿として管内の社協が予定されている。その際権利擁護サポーター研修講座の修了者を、各社協の成年後見支援員として活用することが考えられる。

(3)後見人支援機能

国の基本計画の求める後見人支援機能として、親族後見人支援の強化が必要である。その結果業務の一層の増加・複雑化が予想され、その対応策の一つとして、単独受任の市民後見人の養成が必要となると考える。

さらに、親族後見人支援にあたっては、知多地域の豊かな社会資源とその連携、困った時はお互いさまと手をつなげる土壌は、大きな強みである。権利擁護サポーター養成講座の修了者が親族後見人の支援にあたることは、この地域の強みを生かした活動のひとつであり、推進することが望まれる。この点からも、修了者が単独受任の市民後見人として活動することは、自らの体験に基づく実践的なアドバイスが可能となる点で、有意義であると考えられる。

2) 意思決定支援

同センターでは、保佐、補助及び任意後見の利用促進を念頭においた広報及び相談を行っている。これは、法定代理権及び法定取消権の行使を必要最小限度とし、かつ、意思決定支援を重視するものである。2.2) のとおり、実際の活動事例でも、意思決定支援が重視されている。

3) 司法,福祉行政及び民間の連携・協働及び行政計画

同センターでは,従来,自ら法人後見を受任した事案の他は,特に家裁との連携をとっていなかった.市民後見推進に取り組むことは,市民後見人養成における家裁による講師派遣,家裁との受任調整,市民後見人選任後の後見活動に対する支援・監督の場面での家裁との連携等,同センターと家裁との協働を強化することにつながる.このように,市民後見推進に取り組むこと,それにより福祉行政と民間との協働に司法を加えた三者の協働を強化することが期待される.

また,行政計画については,今後知多地域としての利用促進計画及びこれと連動した圏域内の市町の地域福祉計画の整備,特に市民後見推進に関する記載の具体化が期待される.

4) 小括

1) 及び 2) で述べた通り,知多地域成年後見センターの取組においては,中核機関の4機能が整備されており,法人として意思決定支援の取組もなされている.また,同センターの法人後見の活動をささえる支援員としての市民の活用が重要な位置付けを占めている.成年後見制度専門支援員養成研修は,成年後見サポーター研修,権利擁護サポーター講座,行政職員向け研修等幅広い権利擁護人材の育成の一つとして位置づけられる.しかしながら,さらなる改善点として,意思決定支援の取組等これまでのセンターの活動の成果を生かして個人受任型の市民後見推進に取り組むこと,それにより福祉行政と民間との協働に司法を加えた三者の協働を強化することが期待される.

この課題については,今後知多地域の成年後見制度利用促進計画の策定の場において協議されることが期待される.

第4節 行政による権利擁護支援のネットワーク構築と「権利擁護支援者」－芦屋市権利擁護支援センター

1.センター設立の経緯

芦屋市では,地域課題を地域で解決する「地域発信型ネットワーク」のシステムを2000年度からつくっている.

ここで出された課題で喫緊の課題として認識されたものが,多問題複合支援ニーズを抱えた世帯への支援体制の強化であった.同市では,制度横断的なネットワーク化の検討を進め,2010年,高齢者,障がい者,子どもを含めた分野横断のネットワークをつくった.なお,本論文では法令を多数引用するため「障害」の表記を使用するが,芦屋市では「障害」の表記をしていないため,本節においては「障がい」と表記する.

当時の専門職の悩みは,司法関係者に対する手続の依頼をためらうことであった.そして,そのような相談にも対応でき,かつ,障がいか病気か判断がつきにくい制度から漏れる人たちの支援も必要であることが認識された.

また,高齢者虐待防止法による高齢者及びその擁護者の支援についても,行政内部で課題となっていた.

これらの課題に対応するため、権利侵害への対応や権利行使に支援が必要な高齢者・障がい者等に関し相談から支援までを総合的に行う機関として、2010年市が芦屋市権利擁護支援センターを設置した。

また、芦屋市及び西宮市においては、PAS ネット（以下「PAS ネット」という）が、2001年から地域での権利擁護相談の実践を行い、弁護士、司法書士等の法律関係者や社会福祉士が協働して権利擁護の支援をすすめるネットワーク組織として2003年に法人化した。その後、PAS ネットは、権利擁護相談活動の拡大や成年後見制度の利用支援及び第三者後見人等のコーディネート（市長申立の推進、弁護士、司法書士と社会福祉士による複数後見の受任等を含む）、法人後見の受任、虐待救済の取組、権利擁護に関わる3職種間のネットワーク形成と、様々な協働支援の実践に取り組んでいる（PAS ネット2019）。PAS ネットの活動は、行政からも信頼を得ている。

芦屋市権利擁護支援センターの事業は、芦屋市がNPO法人PAS ネット（以下「PAS ネット」という）に委託しており、2013年度から同市社協との共同受託となっている。

伊賀、知多の各センターが成年後見センターであるのに対し、芦屋市は、権利擁護支援センターを設立し、成年後見行政を権利擁護行政の一環として明確に位置付けているところに特徴がある。同市においては、高齢者、障がい者の権利を守るための支援策及び芦屋市権利擁護支援センターの機能を含めた地域における権利擁護支援システムの推進と検討等を行なうため、学識経験者、司法関係者（弁護士）、保健所、医師、社会福祉士、PAS ネット理事長、市社協、民生委員、公募委員、行政（福祉部）らから構成される「芦屋市権利擁護支援システム推進委員会」が設置されており、同センターの活動についても審議されている。

2.調査結果

権利擁護センター等の機能（国の基本計画の掲げる中核機関の4機能）を中心に調査結果を整理すると、次のとおりである。

1) 広報機能

障がい者等の権利擁護の普及啓発に関する広報・講演会等を実施している。2015年度は、研修、自治会への出前講座各1回のほか、市内3地域で権利擁護を考えるワークショップを開催した。また、市民を対象に後述の権利擁護支援者養成研修を実施している（芦屋市権利擁護支援センター2015:5、PAS ネット2018c:41）。

なお、受託法人であるPAS ネットは、意思決定支援の普及啓発に取り組んでおり、2017年11月芦屋市で、福祉職、行政職員等を対象とする「意思決定支援講座」を開催した（PAS ネット2018b:1）。

2) 相談機能

権利擁護専門相談（法律専門職とセンター職員による協働型の権利擁護専門相談）、虐待等権利侵害への対応と権利擁護に関する専門的支援、成年後見制度の利用に関する相談と受任を含む専門的支援を実施している。

チームによる見守り体制の構築として、また、意思決定支援の実践として、PAS ネットが法人として知的障がいの男性の保佐人に選任された事例がある。この事例では、周囲の関係者

によるチームが、本人の意思を尊重した見守りを続け、お金の使い方等の失敗に気づくまで丁寧に関わった。その結果、本人に意欲が出て、就労継続支援 A 型事業所に通い続け、趣味を生かした活動ができるようになった。

3) 利用促進機能

(1) 市民後見人の養成・支援

センター開設当初から、市民を対象とした権利擁護支援者養成研修を実施している。この研修は、市民後見人を含め、以下のような様々な形の権利擁護支援活動に従事してもらうことを目的の一つとしている（PAS ネット 2018c：41 - 42）。

- ・権利擁護推進員...センターや関係機関等が行う各種研修会等の権利擁護普及・啓発活動やその事務に協力する。
- ・生活支援員...社協が行う福祉サービス援助事業の生活支援員として、主に金銭管理と見守り活動を行う。
- ・後見活動支援員...PAS ネットが行う法人後見活動の支援員として、主に被後見人の身上監護面での支援を行う。
- ・介護相談員...市が行う介護相談員派遣事業の介護相談員として、介護サービス提供の場を訪問し、利用者の話を聞き相談に応じる等の活動を行う。
- ・市民後見人...家庭裁判所から選任を受け、後見活動を行う。

この研修を、これまで 210 名が受講し 203 名が修了している。

修了者のうち希望者は、面接を経て人材バンクに登録される。2017 年 7 月末時点の登録者は 66 名である（PAS ネット 2018c：42 - 43）。

後見活動支援員等として実績を得た人を、市民後見人候補者として登録する。登録者は、PAS ネットの法人後見活動支援員の活動も行っている。

なお、芦屋市では、市民後見人を含む権利擁護支援者の養成後のフォローアップ研修として、意思決定支援フォーラムへの参加を組んでいる。これは、意思決定支援に通じた後見人候補者の養成を目指す取組として評価できる。

(2) その他の機能

受任調整について、運営委員会の中の専門委員会が、法人後見受任及び市民後見人候補者の推薦を担っている。人材バンクには、弁護士、社会福祉士等専門職も登録しており、事案に応じた後見人候補者を推薦している。

他方、個別の案件における連絡調整のほかに、家裁との協議会はもっていない。

4) 後見人支援機能

(1) 後見人支援全般

2) で述べた通り、成年後見人等と福祉、地域の関係者のチームによる本人の見守り・支援体制を構築している。

権利擁護支援センター運営委員会において、専門職、専門職団体の構成メンバーの協力を

得て、権利侵害への対応や権利擁護事案の専門的検討を行っている。

後見人支援として、権利擁護支援センターが候補者として依頼した後見人については、相談に応じている。また、センターが関与した事案においては、家裁と電話または面談により連携を密にしている。

(2) 市民後見人に対する支援

ア. 支援体制

公開講座も含め年 3 回程度権利擁護支援者養成研修修了者に対するフォローアップ研修も実施している (PAS ネット 2018c:43)。修了者は、フォローアップ研修の一環として、PAS ネットが 2019 年 1 月 17 日開催した意思決定支援フォーラムに参加している (芦屋市権利擁護支援センター2018a:4)。

また、市民後見人が活動するにあたってのガイドブック「市民後見人活動マニュアル」を作成し、市民後見活動の仕組みを整えている (PAS ネット 2018c:43)。

イ. 選任後の支援

2018 年 8 月芦屋市で最初の市民後見人が選任された。PAS ネットの法人後見から事案を引き継いだものである。後見監督人として芦屋市社協が選任され、PAS ネット担当者と市民後見人、後見監督人との間で引継ぎを行った。

同年 9 月選任時の報告と、選任後の市民後見人に対する支援を担当する弁護士による面談を実施した。市民後見人から後見監督人に選任時の報告書を提出し、後見監督人より家庭裁判所へ提出した。また、後見活動と定期報告の内容について、弁護士よりアドバイスを受けた。さらに、定期報告のスケジュールを確認、共有した。

その後、市民後見人と後見監督人が定期面談を実施し、2019 年 1 月後見人から後見監督人に定期報告書を提出、同年 2 月後見監督人より家庭裁判所へ定期報告書を提出した。

市民後見人は被後見人とその支援者との関係づくりのため、積極的に訪問し被後見人の話を傾聴している。また、ヘルパーやケアマネジャーとも連携しながら被後見人を支援している (以上、芦屋市権利擁護支援センター2019b)。

以上の経緯については、センターから芦屋市権利擁護支援システム推進委員会に対し報告され、審議されている (芦屋市権利擁護支援システム推進委員会 2019:2)。

このように、選任後の市民後見人に対して、専門家である弁護士によるアドバイスを含め、組織的な支援が実施されている。

5) 行政計画

芦屋市においては、従前から行政計画により権利擁護支援システムの推進について行政の方針化がなされている。同市では、地域福祉計画をマスタープランとして、「権利をまもる取組を充実する」という目標を掲げ、その中に、市民が地域でさまざまな担い手になるための仕組みをつくるということで権利擁護支援センターの機能を含めたネットワークの構築、また、研修を受けた人を増やしていくということで地域における権利擁護支援の担い手の育成確保、という記載をしている。そして、高齢者福祉計画及び障害者福祉計画も同様の記載

をしている。

国の基本計画を受けた動きとして、同市の成年後見制度利用促進基本計画については地域福祉計画で代替し、現在のセンターが中核機関を担う予定である。

6) 課題及び今後

芦屋市権利擁護支援センターの認識している課題は、以下の通りである。

(1) 権利擁護支援者研修修了者の活用

2017年10月末現在で受講修了者226名のうち人材バンク登録者は54名、市民後見人登録者は2名、権利擁護推進員等の活動をしている者は38名である（芦屋市権利擁護支援センター2018a:4）。多くの人材バンク登録者に対し活動の場を提供できていない。

(2) 人材バンク登録者の市民後見人としての活動の希望

西宮市においては人材バンクの活動従事者に「市民後見人として活動をしたいか」という調査をしたところ「活動を希望する」との回答は全体の24%となった。芦屋市においても、受講修了者226名のうち市民後見人登録者は2名であり、西宮市と同様の状況にある。したがって、西宮市同様の調査・分析とその対応の検討が必要である。

3. 考察

1) 権利擁護センター等の機能

(1) 広報機能及び相談機能

中核機関の機能のうち、広報機能及び相談機能は十分備えている。

芦屋市では、市民を対象とした権利擁護支援者養成研修だけでなく、行政職員らに対する権利擁護支援の研修の意思決定支援に関する講座もこれに含まれる）を行っており、さらに、成年後見制度だけでなく福祉サービス利用援助事業等の活用を念頭に相談・支援に当たっている。また、チームによる見守り体制の構築及び意思決定支援を重視した後見活動が実践されている。

芦屋の実践は、総合的な権利擁護の取組により、多様な権利擁護人材の養成、意思決定支援を重視した権利擁護全般に関する専門的相談・支援が可能となることを示している。

また、福祉行政と民間（地域で活動する特定非営利法人、社会福祉協議会、福祉専門職、法律専門職及び市民）との協働も十分なされている。

(2) 成年後見制度利用促進機能

芦屋市においては、市民後見人の養成を権利擁護人材の育成として、権利擁護推進員、生活支援員（福祉サービス利用援助事業）、後見活動支援員、介護相談員などの養成と一体的に実施している。

また、権利擁護支援者養成研修修了者のフォローアップ研修に意思決定支援フォーラム等への参加を組んでいる。これは、意思決定支援に通じた後見人候補者の養成を目指す取組として評価できる。

さらに、権利擁護人材を、後見活動自体のみならず、広報、相談にも広く活用している。

(3) 後見人支援機能

前述の通り,同市においては,2018 年度に初の市民後見人が誕生した.同市社協の後見監督と弁護士による支援が実施され,市民後見人に対しては,十分な支援体制が整備されている.同センターの支援により,市民後見人は,被後見人を積極的に訪問し,被後見人の話を傾聴するなど,本人の意思を尊重した活動に努めている.また,ヘルパーやケアマネジャーとの連携は,本人の信頼する複数の支援者を交えた共同意思決定の体制づくりにつながる.

2) 司法・福祉行政・民間の連携・協働

芦屋市においては,同市の構築した「地域発信型ネットワーク」による課題の提起を受け,また,高齢者虐待防止法に基づく高齢者及びその擁護者に対する支援等の課題の解決のため,権利擁護行政の一環として権利擁護支援センターを設立し,その主要な機能のひとつとして成年後見行政を形成し拡充させている.同センターの PAS ネットへの業務委託にみられるように,当初から,福祉行政と民間との連携・協働が意識されており,市民後見人は,権利擁護の担い手のひとつとして位置づけられている.また,上記の課題の提起の当初から,支援の課題として司法との関係が重視され,センターが関与した事案については家裁との連携を密にしている.以上のおり,センターの活動により,司法・福祉行政・民間の協働がなされている.

今後,2018 年の市民後見人の受任をきっかけとして,市民後見人にふさわしい事案の選び出し等一般的な課題について家裁との協議を行い,司法との連携・協働が一層強化されることが期待される.

3) 意思決定支援

福祉職,行政職員等を対象とする「意思決定支援講座」や市民後見人を含む権利擁護支援者を養成し,そのフォローアップ研修に意思決定支援フォーラムへの参加を組んでいる.また,受託法人による活動により意思決定支援が実現した事例も報告されている.芦屋市においては,意思決定支援の取組が充実している.

4) 行政計画

行政計画において権利擁護行政を位置づけ,権利擁護行政の権利擁護人材の養成として市民後見推進が位置づけられており,体系が明確である.

今後,地域福祉計画の改定に合わせ,具体的な施策の記載が充実することが期待できる.

5) 小括

芦屋市においては,成年後見センターではなく権利擁護センターの形態を採用し,高齢者虐待や日常生活自立支援事業などとともに権利擁護活動のひとつとして成年後見に取り組んでいる.市民後見推進は,行政職員に対する研修も含めた多様な権利擁護人材の育成のひとつとして位置づけられている.権利擁護支援者養成研修の修了者には,市民後見人,受託法

人の後見活動支援員のほか、福祉サービス利用援助事業の生活支援員、普及啓発に従事する権利擁護推進員などの多様な選択肢が用意されている。これは、同市における権利擁護システムが充実していることを意味している。意思決定支援の取組も充実している。

同センターを中核機関として、同市の権利擁護システムの一層の整備が期待される。

第 5 節 市民後見人を支援するためのセンターの設立と運営－あさくち権利擁護推進センター

1.センターの設立経緯

浅口市においては、2007年度市と専門職（弁護士・社会福祉士）が高齢者虐待防止アドバイザー契約を締結したことが地域における権利擁護の萌芽である。浅口市では、地域福祉的課題解決として、高齢者虐待防止の手段としての成年後見制度の重要性に鑑み、2009年に行政主催の高齢者虐待等ネットワーク交流会で市民後見人養成計画を検討し、高齢者虐待等防止対策委員会で計画案を審議した。

岡山県の地域特性として、任意団体岡山高齢者・障害者権利擁護ネットワーク懇談会（以下「岡山ネット懇」という）の活動による「岡山方式」という権利擁護支援システムが挙げられる。2003年2月岡山県弁護士会が岡山県社会福祉協議会（以下「岡山県社協」という）に対し、他の専門職とりわけ福祉職への仲介を依頼し、両者は、2カ月に1回権利擁護に関する自由な意見交換会を継続的に開催することを決めた。これにより、弁護士、司法書士、社会保険労務士、税理士、行政書士等の法律職、社会福祉士、精神保健福祉士等の福祉職、医師、看護師等の医療職、当事者団体有志、行政職有志、社会福祉協議会等が権利擁護の目的の下に結集し、岡山ネット懇がスタートした（竹内 2013:49-50）。岡山ネット懇における意見交換のなかから「高齢者・障がい者何でも相談会」が企画・開催され、相談のなかで法人後見の要望が大きいことが判明した。そこで、岡山ネット懇をベースとして法律職（財産管理を担当）と福祉職（身上監護を担当）のペアにより、互いの弱点を補強しながら質の高い法人後見業務を行うシステムとして、2005年1月「NPO法人岡山高齢者・障害者支援ネットワーク」（以下岡山支援ネット」という）が設立された。岡山支援ネットが多数の事案を経験する中で、2006年4月の高齢者虐待防止法施行後、岡山ネット懇所属の専門職らが順次県内各市町村とアドバイザー契約を締結し、原則として月1回ケース会議を開催し、現場同行、電話・メールその他の相談にも顧問的に対応する方式で行政との関係を強化していった。

このような経緯で、浅口市において県内では初となる契約締結がなされ、順次、この流れは県内に広がっていった。

2010年ころから岡山県でも市民後見人養成の動きがはじめ、岡山県和気町において岡山家庭裁判所第1号の市民後見人が誕生した。2011年、岡山県社協は、各市町村が単独で市民後見人養成講座を開催するのは負担であろうと考え、市民後見人養成講座を開催し、市民後見人養成事業に取り組む市町村はこれに参加するというシステムを創設した。その養成講座の講師は、ネット懇のメンバーが中心となった。市民後見人養成講座を履修し、各市町村の市民後見人バンクに登録された市民後見人候補者は、岡山支援ネットの会員となり法人後見の身上監護を担当するか、個人の市民後見人として活動するかいずれかを選択できる。後

者を選択した場合原則1年間は、岡山ネット懇を中心とした専門職との複数後見とする。以上が「岡山方式」である（以上、竹内2013:49-50）。

岡山県においては、市民後見人となろうとする人は、岡山県全県を対象とする市民後見人養成講座（2010年度から2016年度は県社協が主催、2017年度からは岡山県が主催）を受講する。そのため、各市町村は、市町村固有の事項についてのみ研修をすればよい。岡山県では27市町村中21市町村が、「岡山方式」を利用して市民後見人を養成している。浅口市行政においても、「岡山方式」を利用し、2010年度から市民後見人の養成を開始し、2011年度に最初の市民後見人が選任され、3名が活動を開始した。

市民後見人の活動開始当初は、市直営の地域包括支援センターが市民後見人の活動を支援していた。しかし、活動が進むにつれて、市民後見人から、病気からの回復後単独受任は困難である（後見活動には今後も携わりたい）、長期で旅行に行けない、地域の役と同時の活動はできない、業務負担が大きい、個人情報取り扱い、緊急時の連絡先等、市民後見人の個人受任という形態に関して様々な課題が出されるようになった。また、行政休館日や夜間の支援体制、職員の異動、知識、技術及び実務経験の不足など市直営の地域包括支援センターによる支援の限界も指摘された。

このような状況のもとで、市民後見人から、市に対し、市民後見人の支援体制の強化、法人後見の検討とともに、市民後見人センターの立ち上げの要望が出ていた。

浅口市では、2012年度から新たな公的支援システムの検討を開始し、2013年度は行政と市社協が市民後見活動支援体制と法人後見の検討を行い、2013年度に市が市社協に権利擁護推進センター事業を委託し、2013年10月から同市社協において市民後見人支援事業と法人後見事業を開始した。法人後見開始にあたっては、家裁と法人後見設立の適格性（指導監督体制、実際の担当者の適格性、担当者の事務のチェック体制等）について事前に相談している。法人後見事業の開始後、市民後見人養成講座修了者の活動形態は、個人受任の成年後見人から同市社協の法人後見支援員へと移行している。

あさくち権利擁護推進センターは、「岡山方式」をベースにして地域における権利擁護の手段として市民後見推進を選択し実現するための組織であり、その活動の結果として法人後見に到達した点で、他の3センターとは異なる特徴がある。

ただし、同センターの目的は、地域における権利擁護推進であり、成年後見制度の利用はそのための手段である。そのため、同センターにおいては、市民後見人の支援、法人後見だけでなく、権利擁護全般の普及啓発、連携や福祉総合相談も、事業として実施している。

2. センター及び市民後見人の活動状況

1) センターの活動

あさくち権利擁護推進センターにおいても、次のとおり、中核機関の4機能が整備されている。また、市民後見推進を通じて、司法、福祉行政、民間の協働がなされている。

(1) 広報機能

あさくち権利擁護推進センターでは、センターのパンフレットや事業所対象の研修、福祉事業所・民生委員・介護保険事業所、行政等とのネットワーク交流会、サロン等での出張講座、権利擁護推進イベントなどで、市民後見人の活動を含む成年後見についての啓発活動を

行っている。

(2) 相談機能

センターにおいて、福祉総合相談及び成年後見利用相談を実施し、市民後見人・法人後見支援員の活用を含む法人後見の適否をも念頭に相談を行っている。この方式は、岡山家裁が期待する体制として、同県内の各自治体に示しているものである。

(3) 利用促進機能

市が市民後見人養成講座の受講生の募集・決定後、岡山県全県を対象とする養成研修及び市独自の研修が実施され、その修了者は、市の管理する市民後見人バンクに登録する。

受任調整については、市社協の法人後見検討会で法人後見の受任の可否及び予想されるリスクを検討する。法人後見を受任する事案については、市民後見人候補者（居住地域や経歴等の異なる様々な市民が候補者となっている）、センター、行政及びアドバイザー（弁護士、司法書士、社会福祉士）の参加する「市民後見人の会」でケース検討を行い、個々の事案を担当する法人後見支援員を選任する。この過程において、センター事務局による被後見人の状況のアセスメント、市民後見人候補者の個性や職業経験（専門的な資格や職業経験のある市民も参加している）などの強みを生かした人選とリスクマネジメントが行われる。

受任の形態として、前述の通り、市民後見人からの要望を受けて、単独受任の市民後見人から法人後見支援員としての活動に移行した。調査当時、市民後見人バンク登録者 27 名のうち調査当時活動中の 17 名すべてが法人後見支援員として活動している。同センターと家裁（出張所）とは、日常的に顔のみえる協力・連携の関係を築いており、この受任形態の変更・移行もスムーズに行われた。

同市社協単独の法人後見の他、専門職（弁護士、司法書士等）、専門機関法人（弁護士法人、NPO法人等）との複数後見の事案もある。今後、市民後見人バンク登録者の意向により、単独受任型の市民後見人の受任についても排除していない。

市行政のかかわりとして、当初は、同市が直営で市民後見に関する業務全般を担当していた。同センターの設立後、市行政は、ネットワーク交流会（参加者：福祉部長、高齢、障害、市直営の地域包括支援センター、アドバイザー3 士業、社協等）において虐待事案、首長申立事案の検討等を、高齢者虐待等防止対策委員会になかに設置した市民後見人運営対策協議会において事業活動計画の立案等養成、支援、事業運営に関わる協議等を、それぞれ行っている。また、市民後見人の会にも、市行政の担当者や地域包括支援センターの担当者が参加している。

(4) 後見人支援機能

後見業務を就任時手続関連、定期業務、随時業務、家裁及び法務局における手続並びにその他付随業務に分類し、市民後見人・法人後見支援員、事務局、親族、専門職でそれぞれ分担している。センターは、社会福祉士であるスタッフが被後見人等からの要望に対する対応、困難化した事案に関する相談、身元保証や医療同意に関する対応、困難化した事案に対する対応、家裁に提出する書類の作成の支援等、市民後見人・法人後見支援員の後見活動に対する相談・支援を行っている。

また、「市民後見人の会」において、市民後見人・法人後見支援員、協力する専門職（弁護士、司法書士、社会福祉士のアドバイザー）、行政、センター事務局が参加したケース検討が実施されている。市民後見人・法人後見支援員は、このような機会を利用するなどして、具体的な事案について専門職のアドバイスを受けることができる。

同様の事案を担当した経験のある市民後見人・法人後見支援員が新たに受任する担当者支援するケース、複数の法人後見支援員で対応するケースもある。

さらに、浅口市の市民後見人・法人後見支援員は、岡山ネット懇の主催する勉強会及び市民後見人交流会並びに県社協の主催する市民後見人意見交換会等に参加している。

2) 市民後見人の活動

(1) 「素人性」のつよみを生かす

専門職後見人による後見活動が権利侵害からの救済に重点を置くのに対し、市民後見人・法人後見支援員による後見活動は、市民目線、フットワーク、近所との連携及び本人の暮らしの理解に重点を置いている。調査協力者は、「市民後見人は、本人、さらに本人に関わる人たちとの人間関係を重視し、しっかり話を聞き、本人がなにを求めているのかを十分考え実現する活動をしている点で、蓄積された知識と経験で『この人の状態からその要望には応えられない』等事案をカテゴリー化しがちな専門職にはない特徴を有している」と述べている。センターのスタッフ（社会福祉士）及び専門職（弁護士、司法書士、社会福祉士）は、市民後見人・法人後見支援員の後見活動における悩みを聞いて、必要な修正をしている。このような市民の「素人性」とセンターのスタッフ及び専門職の有する「専門性」のお互いをリスペクトするなかで、強みを生かした支援活動を展開することを目指している。

(2) 意思決定支援の取組

意思決定支援についても次のとおり、(1)の「素人性」のつよみを生かした方向で後見活動が行われている。

ア.意思決定支援に対する認識・理解

市民後見人・後見人支援員から、意思決定支援について、次の認識・理解が示された。

(ア) 意思決定支援とは、市民後見人1人が単独で決めていくのではなく、関係者全員が集まった中で、全員で本人のために最もふさわしい状況を協議、討議をした上で最終的に決定を施していくことである。

(イ) 買い物に行きたいと言ったら「どういうのが欲しい?」とか本人の希望をしっかりと聞いてあげる。それで、本人が喜ぶような後見ができたら、信用してくれる。喜んでくれる。本人がしたいことがかなえられる。それが大事だと思う。

イ.意思決定支援の事例

(ア) 在宅で認知症が進み徘徊が出てきた高齢者の事案で施設入所後、入所契約をした遠縁の親戚が本人を支援できないため、市民後見人・法人後見支援員が選任された。市民後見人が本人と話をしたところ、「家に帰りたい」しか言わない。他方、医師も地域住民も徘徊、火事等を心配し、在宅には否定的であった。市民後見人・法人後見支援員は、本人の家に帰った

いという意思を実現するため、まず近所の人に話をし、近所の人「帰ったら、こんなことぐらいしてあげるから」という支援を引き出した。その上で、医師のもとを何度も訪れ、本人の意思と近所の支援を訴えて退院可能という判断を得た。このように周囲をだんだんと巻き込んだうえ、最後に、ケアマネジャーに在宅での支援を訴え、最終的に市行政、地域包括支援センター、社協なども入り、会議をした結果、本人の在宅復帰が実現した。

調査協力者は、市民後見人が関係者を少しずつ巻き込み、人間関係を形成する努力をしたことが決め手となった、としている。

(イ) レビー小体型認知症の方で、当初何を考えているのか、どのような支援がよいのかわからない人がいた。いろいろ話をし、本人が活動しているのを見たときに、非常に絵が上手だったのがわかって、「色鉛筆で絵を描かれますか?」と言ったところ、「描く」との答えであった。そこで、かなり高額な色鉛筆や画用紙を購入して持参したところ、人が変わったようにきれいな絵をずっと描くようになった。それから本人が明るくなって、自立していたときは生け花も人に教えたりするような人だったので、生け花も施設でやって、施設内に飾るなど、非常に明るく晩年を過ごした。

調査協力者は、本人を何とか元気に、何とか笑顔にしたいということから、色鉛筆に行き着いて絵を描くという発想は、専門職の弱い部分であり、市民ならではのものである。それにより専門職では気がつかないところに気が付いている、広い意味でのエンパワーメントであると述べている。

(ウ) 末期がんで入院し余命わずかな被後見人が、医師から絶食だと言われたが、担当の市民後見人・法人後見支援員に対し「アイスクリームが食べたい」と何度も訴えたケースがある。市民後見人・法人後見支援員は、本人の意思を実現するため、医師や看護師と話したが、だめと言われた。市民後見人から「本人の話を聞くたびに悲しくなる。どうにかならないか」という相談を受けて、同センターが医師と話し合いをした。その結果、市社協から話が合ったということで対応が軟化し、本人はアイスクリームを食べることができた。この事案では、看護師の資格と職務経験を有する市民を人選した結果、本人の状態に応じた支援が可能となり、本人の意思を実現することができた。

(エ) これらの事案にみられる市民後見人の活動の特徴として、調査協力者は、「人間関係の形成がうまい、利用者の細かい多彩な部分に気づくことができる感性や感受性がある、としている。福祉専門職のアセスメントは、面会時間が限定されるなかで質問形式になる。他方、市民後見人は「困っていることがない? そうなの? どうなの?」と言いながらゆっくり本人の話を聞いている」と述べている。調査協力者は、「人間関係ができれば、もうほぼ意思決定はできたという気がしている」、と述べている。

(3) 意思決定支援に関するガイドラインについて

大阪意思決定支援研究会の「意思決定支援を踏まえた成年後見人等の事務に関するガイドライン」は、内容が難しく、市民後見人が利用することは困難である。

「【岡山版】成年後見人等の意思決定支援に関するガイドライン」については、同センターの協力弁護士がその作成に携わっており、市民後見人・法人後見支援員を対象として勉

強会を開催した。

ガイドラインの要求する書類の作成が難しい人については、センターが作成することを考えている。市民後見人・法人後見支援員として譲ることのできない条件は、本人、さらに本人に関わる人たちとの人間関係を形成する力と相手を思いやる心である。書類の作成ができることを不可欠の後見人候補者の条件とは考えていない。

3) 行政計画

厚労省の公表した「中核機関、権利擁護センター等、市町村計画策定自治体一覧（令和元年7月1日時点）」によると、浅口市は、岡山県で唯一、成年後見制度利用促進法に基づく市町村計画の策定自治体とされている。

調査協力者は、成年後見制度の利用促進について章を設けて「成年後見制度利用促進計画」と銘打ってはいないが、同市の地域福祉計画に入れている、としている。

ただし、同市の地域福祉計画（浅口市2019）は、「権利擁護の推進」として成年後見制度を周知し利用を支援する旨の記載はあるが、抽象的であり（同：5,26,27,28）市民後見人に関する記載はない。

また、センターは中核機関の機能を有しており、行政との調整が完了すれば中核機関を名乗ることができる状態にある。

3.課題及び今後

調査協力者は、権利擁護支援に関する喫緊の課題として、マンパワー不足や行政の財政難、必要な社会資源の不足、公的福祉サービスだけの限界を挙げている。課題に対応するためには、これまでの制度や1か所の相談窓口では難しいとして、中核機関の設立と地域連携ネットワークの構築を目指している。中核機関の設立後、アウトリーチ、制度アクセス、親族後見人支援、任意後見制度利用促進などの支援機能の充実、圏域による発展的支援体制及び地域間での情報共有体制の整備、チームケア、不正防止効果などの地域連携へとステップを踏む。最終目標は、「総合相談と生活支援」体制の構築である。

4.考察

1) センターの特徴

浅口市においては、虐待防止の取組から市民後見人の養成を開始し、センターの設立まで同市が市民後見推進に関する業務を行ってきた。センター設立後も、同市は、ネットワーク交流会、市民後見人運営対策協議会などで、市民後見推進の基本方針の策定に関わっている。あさくち権利擁護推進センターは、市民後見推進のためのセンターとして設立され、活動している。このように、浅口市では、市民後見推進を中心に成年後見行政が形成されてきた。この点が伊賀、知多及び芦屋との違いがある。

2) 市民後見推進の要素及び司法との連携

あさくち権利擁護推進センターは、市の行う市民後見人養成、バンク登録及び登録管理と

相まって、市民後見人・法人後見支援員の養成・支援を中心として中核機関の4機能を備えている。

浅口市においては、虐待防止の取組から市民後見人の養成を開始し、センターの設立まで同市が市民後見推進に関する業務を行ってきた。センター設立後も、同市は、市民後見人運営対策協議会、市民後見人養成、バンク登録及び登録管理、ネットワーク交流会、などで、市民後見推進の基本方針の策定とその運用に関わっている。

また、家裁の出張所を通じて裁判所との連携もスムーズである。

3) 行政計画

浅口市の地域福祉計画には、市民後見推進に関する記載がなく、今後記載することが期待される。

4) 市民後見人による意思決定支援の取組

本研究のテーマの一つとして、意思決定支援にはソーシャルワークの手法による点で専門性があり、市民に意思決定支援が可能かという点がある。

浅口市においては、市民後見人・法人後見支援員は、センター及び専門職の支援を受けて、意思決定支援（意思実現支援を含む）を実現している。また、あさくち権利擁護推進センターでは、社会福祉士であるスタッフが被後見人等からの要望に対する対応、困難化した事案に関する相談・対応（必要に応じ同センターのスタッフが関係者等と直接話し合いをする）、家裁に提出する書類の作成の支援等、市民後見人・法人後見支援員の後見活動に対する相談・支援を行っている。意思決定ガイドラインにあるアセスメントシート等は、センターがその作成を支援する予定である。

以上の浅口市の取組を見る限り、センター及び専門職の支援があれば、市民後見人は、意思決定支援が可能となりうる、といえそうである。

ただし、浅口市においては、市民後見人は、すべて法人後見支援員として活動している。特に、同市においては、単独受任型の市民後見受任が負担になる等の市民後見人自身の要望により法人後見支援員としての活動を選択している。したがって、単独受任型の市民後見人についても、同様にセンター及び専門職の支援があれば、市民後見人は、意思決定支援が可能と考えてよいのかについては、さらに単独受任型の市民後見人を選択している地域の事例を調査分析する必要がある。

5) 小括

浅口市の取組の第1の特徴は、地域福祉的課題解決のための権利擁護人材育成の取組において、市民後見推進を特に重視している点である。浅口市においては、市民後見推進のために、センターを設立し、センターの機能の充実により中核機関の4機能が整備され、司法及び行政との連携も意思決定支援の取組も実現している。この点は、多様な権利擁護人材育成のひとつとして市民後見人・法人後見支援員の育成・支援を位置づける伊賀、知多及び芦屋の3センターとは明確に異なっている。

浅口市の取組の第2の特徴は、当初単独受任型の市民後見人養成を目指していたが、市民後見人からの要望により、センターを設立するとともに、法人後見を開始して単独受任の市民後見から法人後見支援員の形態に移行したことである。

同センターの市民後見人に対するバックアップ体制は充実している。その上で、権利擁護人材である市民自身が法人後見支援員の体制を望んでいることは、尊重されるべきである。また、法人後見支援員の活動形態は、市民後見人の要望に応えるため採用され、この活動形態の下で、市民後見人による意思決定支援がなされている。あさくち権利擁護推進センターの取組から、市民後見人養成研修修了者の法人後見支援員としての活用は、松下らが市民後見推進の阻害要因として指摘した市民後見人の責任の重さに対する心理的なハードル（第1章第2節3.2p26）の解消策となっているということが出来るただし、一般論としては、今後の少子高齢化に伴い、権利擁護の担い手、給源の多様化が求められる。浅口市においては、単独受任型の市民後見人の養成・支援の経験と体制がある。また、今後単独受任型の形態をとることも排除していない。同市の今後の動向が注目される。

なお、同市の市民後見人は、岡山県が県下の自治体を対象に実施している養成研修を受講している。この点は、受講者を集めることの困難さに対する対策として、都道府県による市民後見人養成研修の広域実施が有効であることを示す事例の一つである。

第6節 本章の結論

1.地域ネットワークによる権利擁護支援と権利擁護センター等の機能整備

伊賀地域福祉後見サポートセンター、知多地域成年後見センター、芦屋市権利擁護支援センター及びあさくち権利擁護推進センターにおいては、いずれも各センターの設立の基盤となる地域住民、NPOなどの活動や地域のネットワークが存在し、地域福祉的課題解決に取り組んでいた。

4センターは、それぞれの地域の特徴に応じて、地域のネットワークによる住民の権利擁護支援（権利擁護行政）の一環として、成年後見行政に取り組んでおり、地域福祉の視点が強く打ち出されている。

その上で、各地域のニーズを的確に把握した上で、成年後見行政の形成・拡充を図るため、それぞれのセンターが設けられている。そして、それぞれのセンターの活動により、市民後見推進の要素としての中核機関の4機能が整備されている。

2.4つの機能の現状と課題

1)広報機能及び相談機能

調査結果から、中核機関の機能のうち、広報機能及び相談機能は、4センターとも担っていることが確認された。

また、いずれのセンターにおいても意思決定支援が意識され、知多地域、芦屋市及び浅口市においては、具体的な実践を展開している。

2)利用促進機能

利用促進機能に関し、4センターは、地域住民を権利擁護人材として位置づけている。

特に、伊賀、知多及び芦屋の3センターは、複数の権利擁護人材養成のひとつとして、市民後見人（福祉後見人）、法人後見支援員を養成し支援している。伊賀、知多及び芦屋の3センターのうち伊賀では福祉後見人を、知多では法人後見の支援員を、芦屋ではその両者を養成している。各センターがこれらの活動に取り組むなかで、福祉行政と民間（地域住民及び権利擁護人材の養成・支援を担当する専門職及び専門職団体）との協働が実現している。3者は、成年後見制度の利用促進という面から見た名称や力点は異なるが、いずれも地域福祉の観点から、地域住民を権利擁護人材として育成するとともに、成年後見制度における地域住民の活用を地域住民による地域住民のための権利擁護の手段の一つと位置付けている点が共通している。

他方、浅口市・あさくち権利擁護推進センターにおいては、地域住民を地域福祉の担い手と位置付けつつ、市民後見人養成が先行し、市民後見人養成・支援を第一の目的として権利擁護センターが設立された点で、他の3センターにはない特徴がある。

市民後見推進の方法という面からみると、浅口市における取組は、権利擁護センター等の設立と活動を手段として市民後見を推進するという、伊賀、知多及び芦屋とは異なるタイプのモデルに属すると考える。①市民後見推進が進んでいる地域、または、②市民後見推進を権利擁護支援の推進の取り掛かりとして位置づける地域では、市民後見実施機関としてのセンターの設立からセンターの機能を整備することにより、中核機関の設立を目指すアプローチがありうる。このタイプの取組の代表例としては、第4章で後述するとおり、中核機関を設置済みの大阪市の取組、第5章で後述する静岡県下の市町の取組が挙げられる。

また、この浅口市の特徴については、岡山県社協、現在は岡山県が岡山家裁、専門職団体の協力を得て市民後見人養成講座を開催しており、各市町村は市町村固有の事項についてのみ研修をすればよいことが、同県内の市町村の市民後見推進への取り組みやすさという点で大きい。岡山県では27市町村中21市町村が市民後見人を養成している。市町村の取組に対する都道府県の主導性が重要である。第5章で述べる静岡県の取組は、県主導によるアプローチの実例である。

3)後見人支援機能

専門職、センターを含むチームによる支援は、4センターとも充実している。これは、福祉行政と民間との協働のあらわれである。

また、4センターとも意思決定支援を意識して活動しており、知多、芦屋及び浅口では、自らの法人後見で実践している。今後も意思決定支援の強化が求められる。

さらに、あさくち権利擁護推進センターの調査結果から、同センターの支援により、市民後見人がソーシャルワークの手法を習得していなくとも、意思決定支援をなしうる可能性が明らかになった。

3.司法との連携及び行政計画

家裁との連携については、従来知多及び芦屋において個別事案を除いた制度の運用等に

ついでに協議がなされていなかった点で、課題を残した。

また、行政計画については、伊賀市の地域福祉計画には調査当時成年後見制度に関する記載がなく、また、知多市、浅口市の地域福祉計画においても抽象的記載に止まるなど、課題が多い。今後市町村地域福祉計画の改定または成年後見制度利用促進計画を策定するに当たり、充実した協議の場をもつことにより、改善が望まれる。

4.地域住民の活用とその形態

前述の通り、地域福祉的課題解決、地域における権利擁護の担い手としての地域住民の活用について、4センターとも充実している。

地域住民の成年後見人としての活用形態について、伊賀市では市民後見人の単独受任として、知多地域及び浅口市では法人後見の担当者または支援員として、芦屋市では双方を実施している。この点について、双方を実施する必要があると考えられることは、各センターの取組の考察において述べたとおりである。

以上の通り、市民後見推進には法人後見の実施が有効であり、また、市民後見推進により法人後見の担い手が育成され取組が強化される可能性がある。この点は、司法、福祉行政及び民間の協働の見地からも重要である。

従って、既設センターにおいては、これまでに述べたような地域特性を生かしつつも、最終的には市民後見推進と法人後見の双方に取り組むことが期待される。

ただし、浅口市の取組のように、権利擁護人材である住民自身の意思により、法人後見支援員としての受任形態のみを選択することはありうる。この場合も、市民後見人・法人後見支援員が組織の一員として埋没するのではなく、一人の市民・住民としての特性を活かして活動することが期待される。浅口市においては、市民後見人の活動は、一人の住民として、市民目線、フットワーク、近所との連携及び本人の暮らしの理解に重点を置いている。市民後見人は、本人、さらに本人に関わる人たちとの人間関係を重視し、しっかり話を聞き、本人がなにを求めているのかを十分考え実現する活動をする必要がある。権利擁護行政としての成年後見行政においては、権利擁護センター等の活動により、市民後見人・法人後見支援員がその特性を生かした活動ができるように支援することが求められる。

5.意思決定支援

知多地域（市民を支援員として活用）においては保佐・補助を活用しているが、これらは、本人の意思決定支援を重視する類型である。また、芦屋市においては行政職員に対する講座や権利擁護支援者養成研修修了者のフォローアップ研修として、意思決定支援をテーマとしている。さらに、両者とも意思決定支援を意識した個別支援が行われている。

さらに、浅口市においては、市民後見人（法人後見支援員として活動）が、センターの支援を受け、他の支援者らと協力して、意思決定支援に関わっている。浅口市における市民後見人による意思決定支援の事例から、法人後見支援員として活動する市民後見人には、センターの支援を受け、他の支援者らと協力することで、意思決定支援の実現に寄与できる

可能性があるといえる。

6. 結論

伊賀,知多,芦屋の3センターにおいては,利用促進法の施行及び国の基本計画の作成前から,地域福祉の観点から権利擁護センター等を設置し,地域福祉の担い手として市民を位置づけ権利擁護人材として養成し活用してきた点が共通している.市民後見人または法人後見支援員の養成・受任調整及び支援は,権利擁護人材の育成・支援のひとつとして位置づけられる.このようなモデルを,地域福祉人材モデルと呼ぶ.

また,これとは別に,あさくち権利擁護支援センターのように,市民後見推進のためにセンターを設立し,このセンターの活動により市民後見を推進するなかで,成年後見制度の利用促進全般,ひいては権利擁護支援全般に取り組むというモデルが考えられる.このモデルの提示については,第3章において,国の基本計画に基づく取組を調査分析した上でさらに検討する.

また,法人後見支援員として活動する市民後見人に意思決定支援の実現に寄与できる可能性のあることが判明した.この点についてさらに単独受任の市民後見人の事例を検討する必要がある.

第4章 中核機関の機能整備の観点からみた市民後見推進の位置づけ

第1節 本章の位置づけと調査方法

1.本章の位置づけ

本章では、国の基本計画を受けて、中核機関を設置し、利用促進計画を通じて市民後見推進に取り組む3つの実践を調査分析する。

本章においては、わが国の市民後見の先駆的取組と考えられる中核機関であり、いずれも利用促進計画が策定済みである事例を調査分析の対象とする。

2.調査対象、調査事項及び調査方法

本調査は第2章表2-2番号5～7の調査（p43）である。

第1章第1節3.1)で既述のとおり、成年後見制度の導入（2000年）後成年後見人の給源不足に対応する必要性が認識され、2005年に東京都が社会貢献型後見人養成を開始し、その後、大阪市をはじめ全国各地で市民後見人の養成が開始された。さらに、2012 老人福祉法改正、市民後見推進事業の開始により、市民後見推進は国の事業となった。この流れのなかで、司法、福祉行政及び民間の連携・協働及び市民後見人の養成・受任調整及び支援を担うセンターの必要性が認識され、市民後見推進を目的とするセンターが設立された。大阪市成年後見支援センター（2007年設立）は、このような流れのなかで設立され活動を継続しているセンターである。

また、このながれの到達点が、2016年利用促進法の制定及び2017年国の基本計画の策定である。国の動きを受けて、成年後見制度利用促進計画を策定し、権利擁護センター等を中核機関として位置づけ、市民後見推進の機能を強化するうごきが始まっている。その先駆的事例が、志木市（2018年利用促進計画策定）及び尾張東部圏域（2019年計画策定）である。

1)調査対象

(1) 大阪市（大阪市成年後見支援センター）

大阪市は、市民後見人の養成、受任調整及び支援を中心とする業務を担う大阪市成年後見支援センターを設置し、大阪市社会福祉協議会に対しその業務を委託している。大阪市成年後見支援センターの取組は、品川区社会福祉協議会の品川成年後見センター（齋藤2010:33）及び世田谷区社会福祉協議会の世田谷区成年後見センター（田邊2010:41）とともに、わが国における市民後見推進の先駆的実践として位置づけられている（日本成年後見法学会2007:44-56）。後述の志木市及び尾張東部権利擁護支援センターも、自らの取組を検討するにあたり、同センターを視察している。

品川成年後見センター及び世田谷区成年後見センターは、既に設立されていたセンターが市民後見推進事業を開始したものである（齋藤2010:32,田邊2010:42）。これに対し、大阪市成年後見支援センターの特徴は、まず市民後見人の養成に取り組むという方針が先にあり、市民後見人を確保しその活動を支援する取組、後見人等を選任する家庭裁判所や社

会全体の信頼を得られるような公的な信頼性に基づいた仕組みとして、専門相談・申立支援及び市民後見人の養成、受任調整、活動支援などを専門に担う成年後見支援センター事業が構想された点にある（大阪市後見的支援研究会：2007、日本成年後見法学会2007：50）。後に続く同様の取組としては、第3章で取り上げたあさくち権利擁護推進センターが挙げられる。また、国の基本計画を受け、大阪市の成年後見制度利用促進基本計画を同市地域福祉基本計画に組み込んでいる。同計画においても、市民後見推進は、数値目標が掲げられるなど、成年後見制度利用促進の中心的施策とされている。

以上から、大阪市成年後見支援センターの取組は、本章の位置づけとの関係で、調査対象として適している。

(2)志木市（志木市後見ネットワークセンター）

埼玉県志木市は、全国の市町村のなかで、利用促進法制定後最初に成年後見制度利用促進条例を制定して審議会を設置した。

同条例の設置の意義について、同市のホームページでは、以下のとおり記載し、市民後見推進にその目的の重点を置いていることを明示している。「高齢化などの進展により、認知症の方の増加や知的障がいや精神障がいのあるお子さんの親なき後など、成年後見制度のニーズはますます高まると見込まれますが、弁護士や司法書士などの専門職の不足も懸念されるところです。そこで市では、これらの専門職以外に、市民の中から後見人を育て、地域で見守り支えていく体制を整備し、市民の権利と利益の擁護を図るため、全国初の取組として「志木市成年後見制度の利用を促進するための条例」を制定し成年後見制度のより一層の利用促進を図ります。」

また、志木市は、国の基本計画策定後全国で最初に自治体の利用促進計画を策定した。また、同市は、志木市成年後見制度利用促進基本計画（以下「市の利用促進計画」という）に基づき、同市直営の中核機関を設け、同市の行政組織である後見ネットワークセンターが中核機関の機能を担うこととした。中核機関の設置も、志木市が全国初である。

以上から、志木市の取組は、本章の位置づけとの関係で、調査対象として適している。

(3)尾張東部圏域（旧尾張東部権利擁護支援センター・現尾張東部権利擁護支援センター）

尾張東部権利擁護センター（2019年10月1日に尾張東部権利擁護支援センターから名称変更 以下「尾張東部権利擁護支援センター」という）の取組は、大阪市成年後見センターとは異なる特徴を有しつつ、市民後見推進について大きな成果を上げている。

尾張東部権利擁護支援センターの設立のきっかけは、大阪市成年後見支援センターとは異なり市民後見を推進するためではなかった。同センターは、市民後見人の養成を、2015年の「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報告書」を受けて、同年度より開始した。一方、同センターの特徴は、養成研修修了後市民後見人候補者として登録した人について、短期間で高い選任率を上げたことである。2015年度の第1期市民後見人養成研修を終了し2016年8月に市民後見人バンクに登録した19名のうち、2017年3月までの1年7月間で、10名の市民後見人が選任された（尾張東部権利擁護支援センター2017c：5）。養成者数に対する受任者数の割合は、52.6%である。これは、国の基本計画策定後（2019年10月1日時点）の全国の養成者数に対する受任者数の割合8.9%（厚労省2020：14）と比較して

格段に高い。また、大阪市成年後見センターでは大阪市が大阪市社協に対し成年後見関係事業を委託しているのに対し、尾張東部権利擁護支援センターは尾張東部圏域6市町が共同で設立したNPO法人に対し成年後見事業を共同委託している点に特徴がある。さらに、尾張東部圏域では、広域の計画として、2019年3月尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画を策定した。

従って、尾張東部圏域の取組は、本章の位置づけとの関係で、調査対象として適している。

2)調査事項

第2章の研究枠組みを踏まえ、調査事項は、以下の①～⑥の6つとした。②の利用促進計画の策定については、第3章で取り上げた伊賀、知多、芦屋の3センター（地域福祉人材モデル）の取組とは明確に異なっているため、①センターの設立経緯・概況の次に取り上げた。また、⑥については、第3章で取り上げた4センターにおいて取組に違いがあったことから、本章で取り上げる3つの取組の間でも差異があるか否か、差異がある場合その理由はなにかを検討した。なお、都道府県による市町村の取組に対する支援については、志木市の調査において触れている。

- ①センターの設立経緯・概況
- ②利用促進計画策定の取組
- ③中核機関（権利擁護センター等）の機能（市民後見推進の取組との関係）
- ④司法、福祉行政及び民間の連携・協働（センターと家裁及び行政との関係）
- ⑤市民後見推進と意思決定支援の取組との関係

特に、尾張東部権利擁護センターによる意思決定支援は、日本福祉大学のリカレント講座（住田2016: 19-36）及び権利擁護支援、法と福祉の協働の見地から意思決定支援の取組について論じた文献（奥田佑子・住田敦子・今井友乃・山田隆司（2018）:53-58）で取り上げられているため、重点的に調査した。

- ⑥法人後見支援員の取組

3)調査方法

調査方法、調査年月日、調査協力者等は、第2章表2-2（p 43）5～7調査の記載の通りである。文献や資料で補充した部分は、第2節～第4節においてその旨明記した。

第2節 単独自治体による市民後見推進—大阪市成年後見支援センター

1.センターの設立経緯・概況

大阪市の人口は273万6134人、高齢化率は25.6%（大阪市2019に基づき筆者が計算）である。

大阪市後見的支援研究会は、2007年3月、同市が2006年度から市民を対象として実施することとした「後見人等養成事業」の的確な実施と養成した市民が適切に活動していくための支援をはじめ成年後見制度等を効果的に活用していくうえでの提言を行った（大阪市後見的支援研究会2007:5）。大阪市は、この提言を受け、同年6月、同市社会福祉協議会に委託し

て大阪市成年後見支援センターを開設した。

第1節2.(2)で既述の通り、世田谷区及び品川区と比較した大阪市成年後見支援センターの特徴は、まず市民後見人の養成に取り組むという方針が先にあり、市民後見人を確保しその活動を支援する取組、後見人等を選任する家庭裁判所や社会全体の信頼を得られるような公的な信頼性に基づいた仕組みとして成年後見支援センターが構想された点にある。この点については、大阪市民の特徴であるボランティア活動や福祉活動に対する個人としての高い参加意欲と積極的活動と、このような大阪市民の活動に対する大阪市の行政の信頼という、大阪市の地域特性が大きく影響している。すなわち、大阪市成年後見支援センターの設立に携わった大阪市の担当者は、活動内容や成果がわからない段階にあった市民後見人の養成講座を事業化した理由について、「それは、ボランティア活動とか福祉的な活動をされる、大阪市民に対する思いというか信頼があったんだと思います。これまでたくさんのお阪市のボランティア活動をされている方々、福祉に対する意欲を持たれる方々に対して期待して進めていこうという姿勢でした。市民活動やボランティア活動が地域福祉計画の根幹だと思っていましたから。」と述べている（青木 2012:37）。また、この担当者は、この発言に続けて、市民後見人の活動を支援する体制を整備した理由について、以下の通り述べている。「正直、成年後見を市民の方々が担えるのかという議論はずいぶんありました。勉強していただくのは構わないが、本当に後見人を担えるのだろうか。権利擁護に意欲のある市民の方に、例えばあんしんさぼーと（筆者注 大阪市における日常生活自立支援事業の事業名）のような制度の中で、ボランティア的に地域に根を張るような協力支援体制をつくるということがあってもいいんじゃないかというような議論もありました」（青木 2012:38）。実際に、最初の市民後見養成研修に 600 人もの応募者があり、これが予算要求において実証的な説得力を持った（青木 2012:44 - 45）。また、市民後見人に対するバックアップについて大阪市成年後見支援センターが監督機能をもつことを同センターの構想がある程度できあがった時点で大阪家庭裁判所（以下「大阪家裁」という）に説明し、以後大阪家裁と一緒に研究会でセンターの構想を具体化した。

同センターは、利用促進法の制定以前から、①成年後見制度に関する広報・啓発、相談・申立支援、②市民後見人の養成・活動支援、③地域の相談支援機関への権利擁護に関わる後方支援、④成年後見制度、権利擁護に関わる機関・団体等との連携を実施している。また、同市地域福祉基本計画の策定に伴い、同計画に記載された⑤「権利擁護支援の地域連携ネットワーク」の協議会の運営（権利擁護相談窓口が形成するチームに対し専門職派遣ができる体制を構築）、⑥日常生活自立支援事業から成年後見制度への移行支援、⑦親族後見人の支援にそれぞれ取り組んでいる。

市民後見人の養成は 2007 年度から開始し、2018 年度末時点で、バンク登録者は 240 人、189 件の事案に 207 人が選任されている。

2. 利用促進計画策定の取組

大阪市は、国の基本計画の策定を受けて、市の成年後見制度利用促進計画の策定に取り組んだ。大阪弁護士会、大阪社会福祉士会、大阪司法書士会の提案に基づき、2017 年 4 月第 1 回

市計画策定会議を開催,同年 8 月に市計画素案を大阪市社会福祉審議会地域福祉専門分科会に上程した.市計画策定会議は,その後「広報部会」「相談部会」「成年後見制度利用促進部会」「成年後見人支援部会」「(市計画の)評価・検討部会」に組織再編され,計画策定後は地域連携ネットワーク協議会の 5 つの部会として議論を続けている(向井 2019:8).大阪市の成年後見制度利用促進計画は,上記センターの活動実績を踏まえ,「大阪市地域福祉基本計画」のなかに「第 4 章 3 権利擁護の取組の充実」「3-2 成年後見制度の利用促進」(大阪市 2018:116-121)として組み込まれている.同計画は,利用促進の「取組目標」として,2018年度から3か年の予定で権利擁護支援の地域連携ネットワークを構築する,とする.また,現在の後見支援センターを中核機関として,専門職団体,関係機関等が協力連携する「協議会」を設置・運営し,本人を中心とするチームを支援する仕組みを構築する.また,市民後見人の養成・支援の強化やあんしんサポート事業(日常生活自立支援事業)との適切な連携等,多面的に取り組む,としている(同:117).同計画によりセンターが中核機関として担う新たな機能としては,協議会の事務局,親族後見人支援,あんしんサポート事業から成年後見制度への移行支援,が挙げられている(同:118).

市民後見人については,次に述べる従来からの取組を前提として,「登録者を増やすため,市民後見人の活動を広く周知することにより知名度を向上させるとともに,養成方法(養成会場やカリキュラム)を工夫します」「身上監護を中心とする市民後見人の活動を拡大するとともに,その活動をサポートする中核機関の機能充実に努めます」とする.また,市民後見人バンク登録者や市民後見人の受任者数等数値目標を掲げている(同:120).

同計画の特徴は,従来からの市民後見推進を中心とする取組に加え,「権利擁護支援の地域連携ネットワーク」の協議会の運営や親族後見人支援など新たな機能を追加し(中核機関の先駆的取組調査研究委員会 2020:180),従来 of センターの機能を拡充したことである.

3.中核機関(権利擁護センター等)の機能

大阪市成年後見支援センターにおける中核機関の 4 つの機能を市民後見推進の取組に関してみると,次の通りである(大沢 2019:44-45).

1) 広報機能

『身近な「市民」の立場で後見活動を行う市民後見人』と題する広報パンフレットを作成し,市民後見人の意義,役割,活動のしくみ,センターによる支援,Q&A,活動事例等を記載している(調査協力者の 2018 年 5 月 9 日日本弁護士連合会学習会における報告).また,ホームページを作成し,市民後見人養成講座や講演会,シンポジウム等の案内をしている.

一方,大阪家裁のホームページは,市民後見人について掲載している⁴⁾.また,同家裁の裁判官が,同センターの開設 10 周年記念フォーラムで「大阪における市民後見制度の活用状況と市民後見人への期待」と題する記念講演を行った(大阪市成年後見支援センター 2017).

2) 相談機能

市民後見人が扱う事案の特徴は,①財産管理の点で多額の財産管理や負債がなく,不動産の処分を伴わない事案,②身上監護の点でコミュニケーション・対人援助に専門的な技術を

必要としない事案,さらに,③その他の点で,虐待や権利侵害等急迫した事情を有しない,親族との係争がない,地域からの活動が可能な事案,である.これらは,3) で述べる家裁との協議を重ねてきた結果導かれた類型である.これらの特徴は,1) のパンフレット及びセンターのホームページでも「多額の財産がなく,係争や虐待等もなく,複雑な法律行為が必要ない方を担当していただきます」と広報されている.

センターは,相談を受けた事案について,これらの特徴を念頭に,市民後見人の利用を検討する.また,この項目をクリアすれば市民後見人が受任できる可能性が高いことがわかるチェックリストを作成し,意見書の様式に整備している.市長申立の事案は,虐待事案を除き,申立時にこの意見書を添付する.また,家裁の了解を得て,地域包括支援センター,区障がい者相談支援センターにも,申立てを支援する場合市民後見人がふさわしい事案にはこの意見書を添付してもらうよう依頼している.

3) 利用促進機能

(1)市民後見人の養成

説明会に参加した市民にオリエンテーションを行い,市民後見人の仕組みを説明する.市民は,申込・選考を経て,2) の特徴を有する事案の受任を前提とした市民後見人養成講座を受講する.養成講座は,4日間の基礎研修,レポート提出及び面接,6日間の実務講習,4日間の施設実習である.研修のカリキュラムは,「社会福祉の動向と権利擁護」「成年後見制度の基礎と人権」「成年後見制度利用開始までの流れ」「対象者の理解」「後見人の職務」「福祉サービスと社会資源」「対人援助の基礎と意思決定支援」「民法と後見人の権限」「社会福祉関係制度」「後見業務の実際」「施設実習振り返り」「事例検討(応用)」である(大阪市成年後見支援センター2019:4) .

研修修了者は,最終面接を経て,市民後見人バンクに登録される.以上の流れは,パンフレット及びホームページにより広報されている.研修講師は,受任後の連携も視野に入れ,弁護士,司法書士,社会福祉士,医師,行政職員,大阪家裁書記官,市民後見人らが担当している.

(2)利用促進機能(受任者調整・選任)

家裁からの市民後見人の推薦依頼を受け,学識経験者・弁護士・司法書士・社会福祉士・大阪市・センター事務局で構成する受任調整会議で候補者を検討し,候補者の意向を確認し,推薦する.センターは,毎年家裁と懇談会を実施し,市民後見人に相応しい事案について協議を重ねている.その結果家裁は,センターに継続的に市民後見人の推薦依頼をしている.

家裁に対する選任の資料として,前記2)の意見書が提出される.親族申立,本人申立の事案では,センターは,家裁に申立人からの受任調整のための情報収集を依頼している.

4) 後見人支援機能

(1)市民後見人支援

相談員が日常的に市民後見人の相談に対応し,必要に応じ専門相談につなぐ.また,弁護士・司法書士・社会福祉士による専門相談を,①初動期打ち合わせ,②1か月目の家裁への財産目録提出前,③3か月目④6か月目の家裁への報告前,⑤その後半年毎の家裁への報告前

に実施している。以上の支援は、パンフレット及びホームページに記載されている。

家裁は、以上のセンターの支援を前提として、半年ごとの報告により市民後見人を監督する。また、高額な支出や居所の変更時には、連絡票により家裁の判断を仰いでいる。

(2) 親族後見人支援

センターによる市民後見人支援の経験やノウハウは、親族後見人の支援に役立つものである（向井 2019:11）。そこで、中核機関としての後見人支援機能の整備を念頭に、2018年度から、新たに親族後見人が抱える課題の掘り起こしのため、親族後見人相談会（家裁によるミニ講演会、弁護士・社会福祉士による個別相談と親族後見人交流会をセットにした催し）を8回開催している（村井 2019：20）。

市民後見人に対する取組により培われた広報、後見人支援のノウハウ及び家裁との協力連携は、親族後見人相談会とその広報（「親族後見人ニュースレター」の発行）に活かされている。

5) 後見活動の広報

以上の流れを経た市民後見人の活動の実例は、(1)のパンフレット及びホームページ、啓発シンポジウムやフォーラムにおける市民後見人の報告等により広報され、新たな市民後見人候補者の募集や成年後見制度の利用に関する周知啓発につながっている。

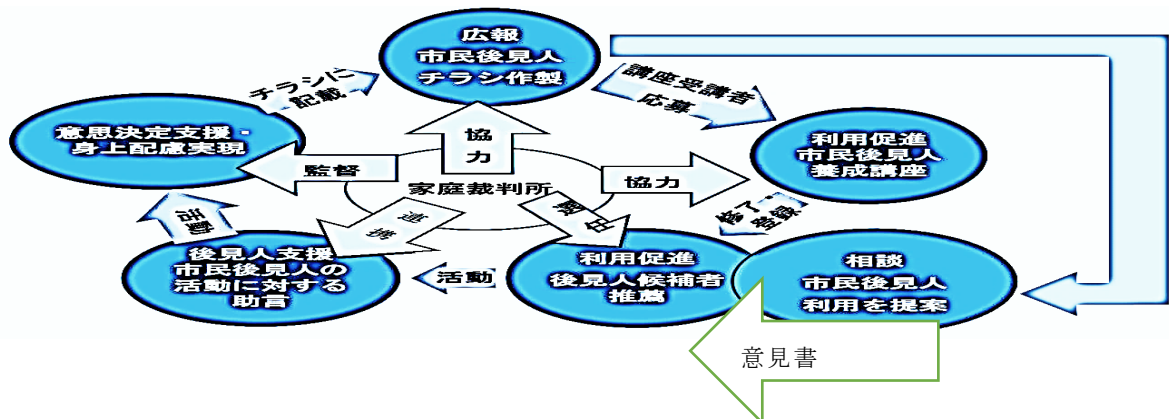
4. 司法、福祉行政及び民間の連携・協働

1) 家裁との関係

3.で述べた通り、大阪市成年後見支援センターにおいては、市民後見人に関する取組に関し、広報機能、相談機能、利用促進機能及び後見人支援機能の相互波及・循環関係が認められる。また、これらの各段階すべてに家裁が協力している。

大阪市成年後見支援センターでは、家裁との連携により4つの機能が循環し相互波及的に拡充されている。また、同センターにおいては、市民後見推進に取り組むことにより、家裁との連携・協働が強化されている。同センターの取組から、中核機関の機能の評価の視点を示すと、下図の通りである。

図 4-1 大阪市成年後見支援センターにおける家裁との連携による4機能の相互波及・循環（筆者作成）



2) 行政との関係

大阪市の行政当局は、地域連携ネットワークの構築及び中核機関の運営に行政も関わることを通じ、市民後見推進に携わっている。

大阪市では、保健福祉センター、地域包括支援センター、障害者基幹相談センター、地域活動支援センター生活支援型を市の事務分掌規則または実施要領において権利擁護相談窓口として規定している。そこで、同市では、地域連携ネットワークの仕組みである本人を中心とする「チーム」をこれらの権利擁護相談窓口が形成するものとした。また、同市では、大阪市成年後見支援センターを中核機関として位置づける際、福祉局地域福祉課を中核機関と並んで協議会事務局とした。また、チーム支援として、2017年度末まで権利擁護相談を活用していた。2019年度からは専門職派遣を実施している。

同市の利用促進計画策定後、同市は、相談支援機関の研修、総会の開催、親族後見人相談会などを実施している（以上、向井 2019：9-11）。

以上の通り、大阪市は、地域連携ネットワークの構築と中核機関の機能整備に重要な役割を果たしている。

5. 市民後見推進と意思決定支援の取組との関係

1) 市民後見人の活動事例

大阪市成年後見センター（大阪市成年後見支援センター2019c）のホームページでは、市民後見人の活動事例について、次の通り紹介している。「月に3～4回、本人の住む施設に訪問して、本人の様子を見守っています。会議に出席し、本人の代弁者としてケアマネジャーに本人の希望等を伝えるようにしています。その中で、本人が「好きな場所へ外出したい」と言われたので、施設関係者に相談し、ヘルパー事業所と自費契約を結び、月2回外出活動の実現ができました」「本人は、自宅で介護サービスを利用しながら生活していましたが、転倒し骨折して入院。階段のある自宅に帰るのは困難になりました。本人や支援者とこれからの生活について話し合い、特別養護老人ホームの入所をめざすことにしました。数か所の施設に入所申込を行い、本人と一緒に見学に行き、一番希望する施設に何度も働きかけを行い、入所が決まりました」これらは、市民後見人が被後見人に寄り添い、被後見人の意思決定を支援している事例である。

2010年に実施された市民後見人の活動状況に関するアンケート調査でも、以下の回答が寄せられた。「無表情だった本人さんが少しずつ笑顔を返してくれるようになった。こちらの話にもうなずいてくれたり、意思を伝えようとする表現もみられたりした。少しずつの変わりようを楽しみにしながら、本人と向き合っていきたいと思う」「週に一度は必ずご本人の所を訪問し、状況把握に加え、本人の意思を何度も確認することができる。そして、ご本人がしたいのにできないことをサポートできるように心がけている」「ご本人が本当に何を望み、どうしてほしいのかを時間をかけて会話することができ、少しずつ実行に移していけることは、市民後見人だからこそできる活動だと思う」。これらの回答には、「市民後見人だからこそできた活動」として、市民後見人が時間をかけて本人の意思をくみ取ろうとし、その思いに近づけるようにしていることが示されている（伊関 2012:149-150）。

2) 意思決定支援の条件整備

大阪市内では、大阪意思決定支援研究会の「意思決定支援を踏まえた成年後見人等の事務に関するガイドライン」による専門職後見人の取組が先駆的に行われ始めている（向井2019:13）。さらに、2019年度市民後見人養成講座のカリキュラムには、「対人援助の基礎と意思決定支援対人援助技術の基礎の習得と判断能力の不十分な方の意思決定支援について学ぶ」が設けられている（大阪市成年後見支援センター2019a:4）。

3) 小括

1)の市民後見人の実際の活動から、市民後見人は、少なくとも意思決定支援のうち意思表示支援及び意思実現支援を行っているということが出来る。また、2)の条件整備から、市民後見人は、意思決定支援のプロセスを理解・意識して今後も意思決定支援を行うことが期待できる。

6.法人後見支援員の取組

大阪市社会福祉協議会は、法人後見は実施しておらず、市民後見人養成研修修了者を法人後見支援員として活用することをしていない。この点については、品川区（齋藤2010:32-40）及び世田谷区（田邊2013:40-48）のセンターがいずれも法人後見支援員としての活動実績を単独受任型の市民後見人として家裁に推薦する要件としているのとは異なっている。同市社協が市民後見推進に専念している理由は、責任と権限をもって真剣に本人と向き合っていくには顔の見える関係が大事であり、『個人後見』という、最後は自分で決めなければならないということが市民後見人の責任感と積極的な活動につながっているとの考えによると思われる（特定非営利活動法人西成後見の会2011に記載された青木佳史弁護士（大阪弁護士会高齢者・障害者総合支援センター「ひまわり」）の大阪市成年後見支援センターの取組に関する発言）。

他方、あさくち権利擁護推進センターにおいては、この点を市民後見人が負担と考えて、市民後見人の要望を受けて、市民後見人から法人後見支援員に移行した。この点については、市民後見人ら自身の考え方の違い（大阪市民の個人としての高い活動意欲と積極的活動）と大阪市成年後見センターの特に手厚い支援体制によるものと考えられる。

7.考察

1.~6.で述べた通り、大阪市後見支援センターにおいては、市民後見推進に取り組むことにより、以下の効果が実現されており、または、今後の実現を期待することができる。

1) 中核機関の4機能が一体的に整備される

市民後見人の育成・活用において、広報⇒相談⇒候補者の推薦⇒後見人に対する支援⇒以上の流れの広報⇒相談、という循環が形成され、市民後見推進の要素である中核機関の4機能が整備されていることが確認された。

2) 中核機関と家裁及び行政との連携協働が強化される

特に、後見人支援機能との関係で、家裁との連携強化がなされ、行政も深く関わっている。

3) 意思決定支援の取組が推進される

市民後見人は、現在も被後見人の意思を尊重した活動をしている。センターによる事例研修を含む市民後見人に対する研修・支援も充実している。したがって、大阪市においては、今後も今後意思決定支援の研修や意思決定支援に長じた専門職の支援を受け、意思決定支援を行うことが十分期待できる。また、大阪市においては、大阪意思決定支援研究会(2018)「意思決定支援を踏まえた成年後見人等の事務に関するガイドライン」が作成されており、その面では意思決定支援の体制が整備されている。

ただし、第2章で述べたとおり、意思決定支援は、ソーシャルワークの専門的内容を含んでいる。したがって、このガイドラインを市民後見人による意思決定支援に適用するためには、センターのスタッフである社会福祉士や社会福祉士会の協力によるソーシャルワーカーの手法を活用したさらなる支援が必要であると考えられる。

4) 法人後見支援員の取組について

成年後見制度利用促進機能との関係で、市民後見人養成研修により、今後法人後見の担い手となる人材が育成されている。

同センター自身は、法人後見を実施していない。しかし、今後他の法人の法人後見の実施を支援する過程において、市民後見人養成講座を修了しバンク登録をしたが現在後見人として選任されていない人が当該法人の法人後見支援員としての活用される可能性はある。

また、法人後見に取り組むことにより、市民後見人養成研修の修了者のうち、諸事情から市民後見人として直ちに活動することはできないが、法人後見の支援員として法人後見業務の一部を担うことができる市民に活動の場を与え、権利擁護の担い手を増やすことができる。さらに、若年の知的、精神障害者への支援、法人組織によるサポートを受けられることによる市民後見人の負担感・不安の解消などの見地から、法人後見の受任と養成講座修了者の後見支援員としての活用は検討されてよい。

5) 小括

以上のとおり、大阪市成年後見センターにおいては、センターがその設立の目的である市民後見推進に取り組むことで市民後見が推進されるとともに、市民後見推進に取り組むことで市民後見推進に関する中核機関の4機能の一体的整備が実現し、さらに、国の基本計画の基本スキームである司法・福祉行政及び民間の連携・協働、法人後見の担い手育成及び意思決定支援の取組が強化されている。同様の効果は、第3章第5節で述べたあさくち成年後見推進センターの取組にもみられる。

以上から、市民後見推進の方法として、権利擁護センター等が市民後見推進をその主要な目的として掲げ、市民後見を推進することにより、司法、福祉行政及び民間の連携・協働、中核機関の機能整備や意思決定支援、法人後見の担い手育成など、国の基本計画の掲げる成年後見制度の利用促進の方策、ひいては権利擁護支援のシステムを構築していくというタイプの市民後見推進モデルが考えられる。このモデルを「センター推進モデル」という。

第3節 全国初の市利用促進計画策定と市直営の中核機関設置—志木市・志木市後見ネットワークセンター

1. センターの設立経緯・概況

1) 利用促進法制定以前

志木市の2019年6月現在の人口は、7万6507人、高齢化率は24.2%である(志木市2019b, 高齢化率は筆者が計算, 小数点第2位以下切捨)。

志木市社会福祉協議会(以下「志木市社協」という)は、2008年度から地域に権利擁護体制の充実を目指し、法人後見事業及び市民後見人養成講座に取り組んできた(大貫2013:17)。志木市社協は、当初市民後見人養成講座の修了者を同市社協の法人後見支援員として位置づけていた。

さらに、志木市は、2012年12月、同制度の周知や啓発、相談を目的として、志木市成年後見支援センターを設置し、志木市協に業務委託をした。同センターでは、①成年後見制度の普及啓発として講演会、出前講座、ホームページ等による広報、②成年後見制度に関する様々な相談や家裁に対する申立書類の作成の支援、手続に関する相談、③市民後見人の養成と活動支援、④親族後見人相談会等を実施していた(近藤2018:33, 相談会は志木市2017)。また、同センターにおいて、市民後見人の養成・支援、家庭裁判所との連絡調整等を担うことにより、法人後見と市民後見人による単独受任の双方が可能となった(大貫2013:17)。

2013年9月には埼玉県内初の市民後見人が選任されている(志木市2013)。以後、2015年4月には2人目の、2016年3月には3人目の、同年12月には4人目の成年後見人が選任された。志木市においては、行政がこれらの市民後見人の選任をすべて記者発表により広報している(志木市2015a, 同2016, 同2017b)。

志木市では、市民後見推進は同市の住民同士の助け合いによる権利擁護体制の構築の中心的施策として位置づけられてきた。そのことは、以下の広報文から明らかである。「本市では、平成24年12月に志木市成年後見支援センターを設置し、市民後見人の育成に取り組んでいます。今回選任された方は、市内在住の60歳代の男性で、権利擁護人材バンクに登録し、さまざまな地域活動で活躍している方です。今回の選任においては、本人のこれまでの経験と成年後見支援センターや社会福祉協議会のバックアップ体制とが評価されました」「本市では今後も市民後見人の育成と住民同士の助け合いによる権利擁護体制の構築のため、志木市成年後見支援センターによる成年後見制度講演会や市民後見人養成講座、個別相談会、制度説明会などを実施していきます」(志木市2017b)。

2) 利用促進法制定以後

志木市では、利用促進法の制定を受け、市民生活に密接する重要な成年後見制度について施策を進めるため(志木市2018:2)、全国初の「志木市成年後見制度の利用を促進するための条例」(以下「市条例」という)を制定し、2017年4月に施行した。そして、市条例6条に基づき、利用促進法23条1項の市町村計画として、2018年2月「志木市成年後見制度利用促進基本計画」(以下「市基本計画」という)を策定し、同市直営の中核機関を設置した。市基本計画は、利用促進法に基づく市町村計画としては全国初である。また、市基本計画に基づく中核機関の設置も、全国初である。

全国初を可能とした条件は、市長が権利擁護の認識が高く、条例化に当り要援護高齢者の支援ネットワーク会議等各種施策を入れた内容としたい旨判断し、自らのリーダーシップによりその実行を決断したことである。また、市行政に対する協力者として公益社団法人リーガルサポートの創始者であり、日本成年後見法学会の副理事長である大貫正男司法書士が、同市成年後見制度利用促進審議会の委員長を務め、同市の基本計画の策定及び進行管理の中心を担っていることも、同市の取組の特徴である。同市成年後見制度利用促進審議会の委員は、大貫司法書士のほか、大学教員 2 名、弁護士、精神保健福祉をすすめる会役員、町内会連合会会長であり、さいたま家裁がオブザーバーとして参加している。

市基本計画制定後も、市民後見の推進は、志木市の成年後見制度利用促進の中心的な施策として前面に打ち出されている。その表れとして、同市のホームページには、以下のとおり市民後見推進について重ねて記載されている。「全国初！「志木市成年後見制度の利用を促進するための条例」を制定しました 高齢化などの進展により、認知症の方の増加や知的障がいや精神障がいのあるお子さんの親なき後など、成年後見制度のニーズはますます高まると見込まれますが、弁護士や司法書士などの専門職の不足も懸念されるところです。そこで市では、これらの専門職以外に、市民の中から後見人を育て、地域で見守り支えていく体制を整備し、市民の権利と利益の擁護を図るため、全国初の取組として「志木市成年後見制度の利用を促進するための条例」を制定し成年後見制度のより一層の利用促進を図ります。」「志木市のこれまでの取組 平成 24 年 12 月に成年後見支援センターを設置し、成年後見制度の普及に取り組んできました。特に弁護士などの専門職以外の市民後見人の育成に努め、市民後見人の単独受任としては県内最多の通算 6 人となっています。さらに、平成 29 年 5 月に埼玉県では初となる、家庭裁判所からの直接受任による市民後見人が誕生しました。」（志木市 2019d）。

また、志木市では、家裁との連携・協働を進めた結果後見監督人を置かない市民後見人の選任がなされている。同市が作成した『県内初選任!! 裁判所の直接選任による市民後見人』と題した記者発表資料（志木市 2019e）には、以下のとおり記載されている。「市では、平成 24 年に成年後見支援センターを設置して以来、成年後見制度をはじめとする市民の権利擁護に力を注いできました。平成 25 年には単独受任としては県内初の市民後見人が誕生したほか、平成 29 年 3 月には全国に先駆けて「成年後見制度の利用を促進するための条例」を制定するなど、成年後見制度の普及を図っています。」「この度、市が中核機関となって育成した市民後見人が、静岡県を含む関東以北では初めてとなる「裁判所の直接選任による監督人を置かない市民後見人」として、さいたま家庭裁判所から選任されました。これは、本市の後見ネットワークセンターが市民後見人の活動に対して十分なサポート体制を整えていることや相談機能の充実が図られていることなど、先進的な取組が評価されたものと考えています。」「市では、これまで延べ 6 人の市民後見人が誕生しており、市民後見人が単独で後見活動を行う単独受任としては、大都市を除いた関東近郊においてもトップクラスの養成数で、県内でも 1 位となっています。今後も、後見に関する専門職の不足等が見込まれることから、市民後見人の育成普及をさらに強化していきます。」

また、2. で述べる通り、市基本計画において、市民後見推進は、中心的な施策とされている。

以上のとおり,市長をはじめとする市行政の積極的な成年後見制度利用促進,そして,そのなかでも市民後見推進が従来から中心的な施策として一貫して位置づけられ,市の条例及び基本計画に基づく利用促進体制においても前面に打ち出されていることが志木市の取組の大きな特徴である.

そこで,同市の利用促進計画策定の取組について,中核機関に関する記載も含めその全体像を概観するとともに,同計画における市民後見推進の位置づけについて述べる.

2.利用促進計画策定の取組

1)計画の概要

同市基本計画は,国の基本計画の掲げる「今後の施策の目標」に即して,3つの基本目標として,①成年後見制度に関する地域連携ネットワークの構築,②制度理解と不正防止の徹底,③利用者がメリットを実感できる制度の運用を掲げる(志木市2018a:21).基本目標のうち「成年後見制度に関する地域連携ネットワークの構築」のなかに,実行計画として,「1-1地域連携ネットワークの構築」,「1-2実施体制の整備等」とともに,「1-3市民後見人の育成及び担い手の確保」が位置づけられている.具体的には,「市民の地域貢献ニーズを掘り起こし,養成研修とともに継続的な教育を行い,より多くの市民後見人を養成及び輩出し,着実な活動を行います」,「また,家庭裁判所との連携や協議により,必要な事業の見直しを行います」とされている(同:27).

中核機関は同市直営とし,中核機関のなかに後見ネットワークセンターを設けている.市民後見人の養成,受任候補者の調整等は,後見ネットワークセンターが担当する(同:26).

2)市民後見人に関する記載

中核機関は市の直営として,家庭裁判所との連携をとるほか「後見ネットワークセンターの機能を生かしながら,市民後見人養成等を含む,中・長期的な観点から近隣市との広域的連携による実施体制を検討・構築します」と記載されている(志木市2018a:25).また,志木市が新たに直営で運営する後見ネットワークセンターの活動について,「○地域における適切な制度利用のため,新たに,市の組織機構に位置づけ,制度に精通した司法専門職と福祉専門職が連携し,的確な相談支援を行うとともに,制度の普及啓発や市民後見人の養成を行います。」「○情報把握により,被後見人と市民後見人を含む受任候補者の調整及び手続き等を行います。」「○市民後見人とチーム等の相談支援を行います。」と,市民後見の推進を活動の中心とすることが記載されている(志木市2018a:25)。

3)地域連携ネットワークの構築と中核機関の位置づけ

志木市の地域連携ネットワークと中核機関の位置づけの全体像は,下図の通りである.

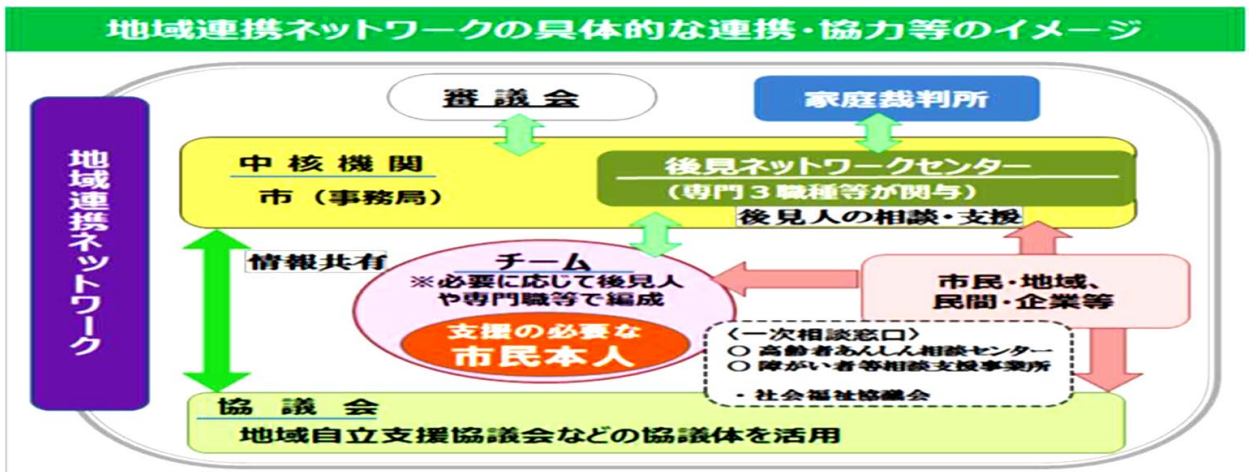


図 2-2.志木市における地域連携ネットワークの構築の具体的なイメージ(出典 厚労省社会・援護局成年後見制度利用促進室 2019『中核機関等の整備の促進について』:15)

同市の地域連携ネットワークの特徴として、高齢者や障害者、子どもへの後見制度に関する支援を一元的に整備し、一次相談窓口として地域包括支援センターや障害者等相談支援事業所（計10か所）を位置づけ、地域ケア会議等の既存組織を活用し、支援を行う点が挙げられる（厚労省2019c:15）。包括的な権利擁護支援のネットワークであり、権利擁護の担い手としての市民後見人も、同図の「チーム」のなかに位置づけられている。

4) 計画実施後に生じた課題

市町村の利用促進計画は、一度作成すれば完成というものではなく、計画策定後の実施状況をモニタリング、評価し、計画の内容を改善していくこと予定されている。志木市においては、この役割を志木市成年後見制度利用促進審議会が担っている。

2019年5月27日に開催された同年度第1回志木市成年後見制度利用促進審議会において、成年後見制度利用促進基本計画の実施の進捗状況が説明された。そのなかで、委員から、後見ネットワークセンター（中核機関）の調整会議における市民後見人の輩出が0であることが問題とされた。これに対し、同市の担当者は、現在市民後見人の推薦は約3件の調整を行っている、現在推薦に至っていない特定の案件では、被後見人の状況の変化があり、在宅から病院や施設を転々とするなど多くの課題と同時に検討しているため、時間を要しているとの説明がなされた。これに対し、委員から、「時間が掛かった要因では、一次相談窓口できちんとアセスメントし精査した上で会議に諮ることの理解が初期段階で不足していたため、差し戻すことも時間が掛かった。審議には、ケースの情報を一次相談窓口と中核機関が相互で十分に整理する必要があり、きちんと理解を進めなければならない」「選任まで数か月かかると、身体状況等がその間に坂を転がるように悪化する人もいて、情報が役立たない状況になる」「施設を移るまでに後見人が選任されていれば、すぐに施設を移動できるということにもつながる」等厳しい意見が出された。議長も「一次相談窓口の役割から、調整会議に諮ったのに戻されたとの理解だけでは困るし、一次相談窓口とセンターとの連携が重要である」と指摘した（志木市2019c:2）。

このように,成年後見ネットワークセンター(中核機関)において,同市の計画に基づくモニタリングにより,市民後見人の推薦に関し一次相談窓口との連携の理解に時間を要しているという課題が浮かび上がり,その対応を正式な政策決定の場で検討することが可能となった.この点は,同市が利用促進計画を策定したことの効果として位置づけられる.

3.中核機関(権利擁護センター等)の機能

志木市における中核機関の4つの機能を市民後見に関してみると,次の通りである.

1)広報機能

市民後見人養成講座の案内や活動報告会,市民後見人の選任等について,市のホームページ,フェイスブックや「広報しき」により広報している(志木市2013).

2)相談機能

埼玉県における市民後見人の選任方法は,従来社協が受任した法人後見の案件を市民後見人が引き継ぐリレー方式が一般的であった.しかし,2017年5月に志木市として6人目の市民後見人について,家裁は最初から単独で選任する方式をとった(近藤2018:34).また,埼玉県においては,市民後見人の選任に際しその養成機関である社協を後見監督人に選任する方式を採用している.市民後見人の選任は,複雑な法律問題や係争がなく,弁護士,司法書士等の法律専門職でなくとも対応できる事案で検討されている(志木市2018b:3).

以上を踏まえ,同市では,社協の成年後見支援センターが業務を担当していた当時から,具体的な事案において市民後見人の対象になり得るかという視点をもって事案の相談に対応していた.

3)利用促進機能

(1)市民後見人の養成

同市では,2009年度から2011年度まで市社協主体で市民後見人養成講座を実施してきたが,2012年度からは同市の委託事業に移行した.

2018年度のプログラムは,4日間の基礎研修(関係制度,対象者理解,課題演習など)及び3日間の実践研修(書類作成の演習,体験実習(施設実習),シンポジウム参加,バンク登録者希望面接)である.

意思決定支援の教育内容は,提携カリキュラムの中で新しい素材でもあり,福祉専門職にこの考え方をしっかりつくっていただく.意思決定支援のガイドラインを履修した上,これをベースに講師に教えてもらうという形を考えている.

同講座の講師は,受任後の連携をも視野に入れ,弁護士,司法書士,社会福祉士,行政職員らが担当しているが,家庭裁判所からは講師の派遣を受けていなかった.

講座修了者は,権利擁護人材バンクに登録し,フォローアップ研修や様々な権利擁護活動に参加し十分な経験を積んだ上,市民後見人候補者として推薦名簿に登録されている(近藤2017:33-34,志木市2015).市民後見人候補者の養成人数は,2018年度40名,延べ233名養成であり,このうち23名が名簿登録をしている(厚労省2019c:15).

(2)受任者調整及び選任

後見が必要な人がいる場合,本人の障害や疾病の状況,生活環境等を考慮して最適と思われる候補者を名簿から選定する.その後,弁護士,司法書士,社会福祉士等の専門職で構成された受任調整会議でいわゆるマッチングを行い,後見人候補者として適当と判断された場合,家庭裁判所に後見人選任の申立て等を行う.

2013年9月に同市の候補者が単独受任としては埼玉県で初めての市民後見人に選任された.以後2017年9月まで6人の市民後見人が選任されている.

4) 後見人支援機能

2017年度までは,市民後見人の活動支援として,相談体制(夜間・休日も対応し緊急時支援も可能),事務報告書等書類作成支援,定期研修(フォローアップ研修),専門職,関係機関との連携時における調整等実務的支援,貸金庫の提供を行っていた.さらに,社協の後見監督として,財産目録作成の立会い,重要行為への同意,急迫時の後見活動の代理,定期的な報告体制による活動内容のチェック,助言(日常の金銭管理,支援経過等)を行っていた(志木市2015).

2018年度以降,後見ネットワークセンターが市民後見人に対する支援を担当している.これに伴い,同市は,家裁と成年後見全般に関し協議を継続している.

5) 後見活動の広報

3) 4) の養成,選任,支援の過程を経た市民後見人の活動は,新たな市民後見人候補者の募集や成年後見制度自体の周知啓発を目的として広報されている.

具体的には,志木市は,市民後見人が選任される都度記者発表を行い,そのなかで市民後見人の意義やこれまでの取組等を発信してきた⁵⁾.また,2016年11月,2017年11月に「権利擁護セミナー」として「市民後見人活動報告会」を開催した⁶⁾.さらに,市民後見人の活動について,市内全戸配布の同市社協だよりに掲載していた⁷⁾.

4.家裁との関係

1) 市民後見推進の要素の循環

3.で述べた通り,志木市においては,下図の通り,市民後見人に関して4機能の循環がみられた.今後法に基づく新たな機能を拡充し,家裁との連携の構築を含め,そのあり方が具体化されていくものと考えられる.

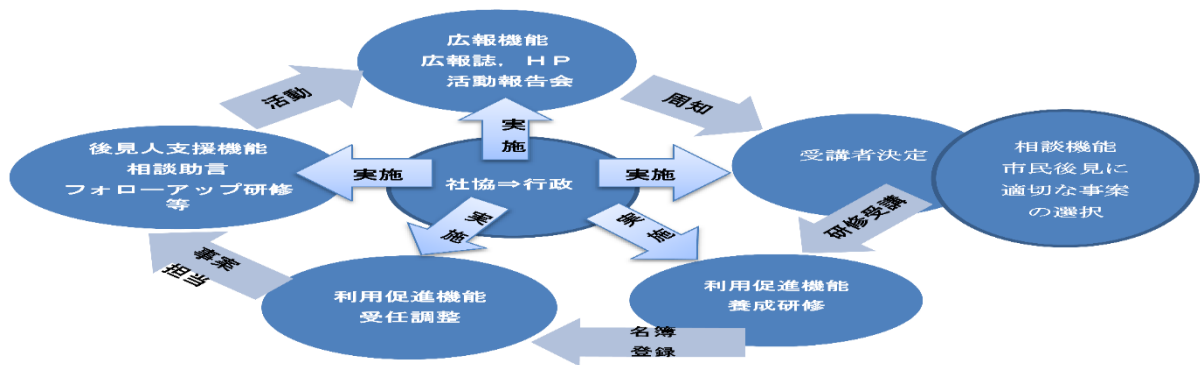


図 2-3 志木市の取組における中核 4 機能の相互波及・循環（筆者作成）

2) 市民後見推進における家裁との連携

さいたま家庭裁判所は、同市の成年後見制度利用促進審議会にオブザーバーとして参加している（志木市 2018d）。

2018年6月同市の担当者とさいたま家庭裁判所とで今後の市民後見人の選任や受任方法について初回協議を行った。市の考えを示し、家裁で検討した上で、継続協議の場を設ける旨了解を得た（志木市2018d:3-4）。同市の示した考えは、以下の通りである。

従来市民後見人の監督について、社協が担っていた。埼玉県では、市民後見人に対し後見監督人が選任される。後見活動が安定していてもいつまでも監督をつけることは、報酬も2分割されるのでいかなるものかという意見がかなり挙がっている。そこで、この点を考えてほしいと話した。また、市民後見人では対応が困難になった場合は専門職を後見人とし、落ち着いた後は市民後見人に戻すという後見人の交替について、もう少し柔軟にやってもらえるという要望をした。

また、選任後のフォローアップの中で、家裁の伝えてくることが市民後見人に通じない、後見人が家裁に尋ねても法律用語の意味が分からないなどため解釈ができないといったことがある。ミーティング、協議をして、裁判所と市の両方で後見人に対する支援することが大事である。今までの市民後見人に対する監督や助言は、通常社協が監督人についていたため、裁判所へ直接でなく市社協が書類提出などをしており、市民後見人も、ほぼ家裁とコンタクトをとることがなかった。そうすると、市民後見人にとって家裁はいつまでも遠い存在であり、話す内容もわからず、後見人として活動の楽しさや本来の役割を認識するまでに至らない状況になる。以上の点をも考慮し、市民後見人と家裁との距離を縮めるため、市の担当者が家裁に赴き後見監督人を置かない市民後見人の選任を要請し、協議がなされた。その結果、市基本計画に基づく同市の相談機能の充実や後見人に対するサポート体制が評価され、静岡県を含む関東以北では初めてとなる「裁判所の直接選任による監督人を置かない市民後見人」の選任に至った。

5. 市民後見推進の取組と意思決定支援の取組との関係

1) 市民後見人の活動事例

2016年11月に開催された第1回権利擁護セミナー「市民後見人動の現場から」では、市

民後見人の活動経験者から「初めの頃は完全に無視をされていたが、最近では機嫌の良い時は頷いてくださり、良くない時はそっぽを向かれたりお気持ちをありのままに態度に出してくださるようになったことが嬉しく感じています」と意思決定支援のうち意思表明支援に通ずる活動が紹介された（志木市社協2017:7）。

2) 意思決定支援の条件整備

同市基本計画は、基本目標として「3-2 利用者本人の意思決定支援及び身上保護の実施」を掲げ（志木市2018:21）、「後見人が制度利用者に対し、密接な身上保護と見守りを行うとともに、本人の尊厳を守りながら、本人の意向に基づいた福祉サービスや医療等の公的サービスの提供がなされるよう、チームによる支援を行います」とする（同:32）。

他方、志木市では、意思決定支援の取組自体がこれからであり、実際に運用していく段階に至っていない。調査協力者は、社会福祉士会もこれから研修するという段階なので、行政としても意思決定支援をどこまでどのように生かしていくかという点は、これから模索していく段階である、としている。

6.法人後見支援員の取組

1) 市民後見人養成講座修了者の法人後見支援人としての活用

志木市社協は、自主事業として法人後見事業を実施している。既述のとおり、市民後見人の養成・支援が志木市社協の事業から同市行政の事業に移行した前後を通じ、市民後見養成講座の修了者が同市社協の法人後見支援員として活動している。

2) 法人後見を担う団体の育成・支援と広域連携

他方、同市としては、2018年の時点では、成年後見制度法人後見支援事業の利用により他の法人後見の担い手の育成に取り組むことはしていない（志木市2018c:93）。

今後専門職の不足や市民後見人が受任できない事案の発生や困難なケースを考えると、法人後見の体制整備が重要である。法人後見は、志木市で従来から行っていたように市民後見人養成講座修了者が単独受任へのステップとして法人後見支援員として経験を積むとともに、浅口市の取組にみられるように、単独受任では負担が重いと考える養成講座修了者の活動の場としても重要である。

この点について、全国的にも先駆的な取組としている志木市には、近隣市との広域連携の中心となり、同市の取組を他の市にも広げることが考えられる。実際、同市の担当者は、各市で法人後見を行うには、各市の社協などの役割が非常に大きくなると考えている（志木市2018c:3頁）。しかし、志木市のある朝霞地区では4市で何も手をつけておらず、足並みが全く揃っていない。埼玉県は、2018年5月「成年後見制度利用促進協議会」を開催し、各市を地区ごとにグループ分けし地区協議会を設置した（厚労省2018:1-3）。しかし、地区協議会の議題等県としての方針を示すことなく、市町に課題設定と対応を委ねている。これに対し、同市の担当者は、埼玉県に対し、第5章で述べる静岡県のような広域連携に関するリーダーシップを求めている。

7.考察

1.～6.で述べた通り、志木市においては、市民後見推進に取り組むことにより、以下1)～

4) の効果が実現されており,または,今後の実現を期待することができる.

1) 中核機関の4機能が一体的に整備される

志木市においても,大阪市及と同様,市民後見人の育成・活用において,広報⇒相談⇒候補者の推薦⇒後見人に対する支援⇒以上の流れの広報⇒相談,という循環が形成され中核機関の4機能が整備されていることが確認された.

志木市の取組の特徴として,包括的な権利擁護支援の一環として,市町村計画の策定による市町村直営の中核機関の設置により,市民後見が推進されることを示している.この取組による相談機能の充実や後見人に対するサポート体制が家裁から評価され,静岡県を含む関東以北で初めてとなる後見監督人を置かない市民後見人の選任に至ったと考えられる.

他方,利用促進計画策定しばらくして,ある事案の市民後見人候補者の推薦過程において一次相談窓口との連携の理解に時間を要しており不十分であるという課題が浮かび上がった.その活動について,尾張東部圏域の策定委員会におけるようなセンターの自己評価結果の報告と協議を基にしたその活動の強さと弱さの検討が行われなかったことが今後の検討課題である.現在同市の成年後見制度利用促進審議会は,来年度の市基本計画の見直しに向けて検討を進めており,この点についても成果が期待される(志木市2019 f, g, h).この点については,このような課題が浮かび上がりその是正方法が審議されていることは,同市における市基本計画の策定の効果であるといえることができる.

2) 中核機関と家裁との連携協働が強化される

利用促進計画の策定過程においてさいたま家裁がオブザーバーとして参加したことにより,志木市の担当者とさいたま家庭裁判所とは市民後見のあり方を中心として協議を開始している.両者は今後も継続的に面談することとなり,両者の連携が強化されることが期待できる.

3) 意思決定支援の取組が推進される

前記の事例のとおり,従来から意思表示支援が市民後見人の活動において実践されてきた.また,志木市においてもその重要性を理解しており,同市の基本計画に明記され,市民後見人養成講座のカリキュラムに組み込まれるなど,市民後見推進との関係で施策として具体化することが予定されている.今後市民後見人の意思決定支援に対し同センターが社会福祉士会等の協力を得て支援を強化することが期待される.

4) 自治体間の温度差及び県との関係

志木市は,全国に先駆けて利用促進法及び国の基本計画に基づく取組を実施した自治体であるところ,同市においては,自らの取組のみで解消できない問題として,県内の自治体間の温度差,格差を明確に意識している.そして,その対策として,埼玉県が利用促進に関する方針を示し主導的な役割を果たすことを求めていることが明らかとなった.

自治体間の温度差に対する対応としては,市町村間の広域連携が挙げられる.この点について,次節において広域連携の中核を担うセンターの独自モデルとして,尾張東部権利擁護支援センターの活動について検討する.

また、同市の担当者が都道府県主導による広域連携の好例として挙げる静岡県の取組については、第5章において検討する。

5) 小括

志木市においては、従前の取組を基盤として、利用促進法の制定を受けて、同市が全国初の成年後見制度利用促進条例を設置し審議会を立ち上げた。そして、利用促進法及び国の基本計画に従い、同審議会において、全国初の市町村の利用促進計画を策定した。同計画においては、従前同市の取組の中心であった市民後見推進が改めて前面に据えられている。

以上のとおり、志木市における市民後見推進は、同市の成年後見制度利用促進計画の策定をその方法とするものである。ここにセンター主導の推進である大阪市とは異なるモデルの存在をみることができる。志木市の取組は、市町村の利用促進計画をツールとして市民後見を推進するモデルに該当するといえることができる。

第4節 広域連携の中核を担うセンターの取組－尾張東部権利擁護支援センター

1. センターの設立経緯・概況

1) 設立経緯

尾張東部圏域5市1町（瀬戸市、尾張旭市、豊明市、日進市、長久手市及び東郷町）の総人口は、43万5549人、高齢化率の平均は23.8%である（各市町ホームページの最新データに基づき筆者集計）。

尾張東部権利擁護支援センター（旧尾張東部成年後見センター 以下略称としてが「センター」または「同センター」と表記する）の設立のきっかけは、2008年知多地域成年後見センターが設置されたことも影響し、2009年尾張東部圏域における障害分野の圏域会議において6市町の障害福祉分野の担当会議で成年後見センターの設置を挙げる市町が複数あったことによる。その後「尾張東部権利擁護支援センター研究会」「尾張地区成年後見センター設置調整会議」を経て、特定非営利活動法人尾張東部権利擁護支援センターを設立し、2011年10月から事業を開始した（住田2018:32）。同センターの受託事業は、本人、親族、福祉関係者、行政などからの成年後見制度利用に関する相談及び情報提供、申立手続支援、首長申立支援、候補者推薦団体等（弁護士会、司法書士会、社会福祉士会）との調整、広報事業及び啓発事業並びに研修、講習等による普及啓発・人材育成事業及び法人後見受任であった（尾張東部圏域成年後見センター2015:5）。

同センターにおいては、行政が事業委託後も体制整備や運営に参画し続ける仕組みとして、「運営協議会」と「適正運営委員会」を設置し、活用している。「適正運営委員会」には、行政（6市町の担当課長）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（住田 2019:87-88）。

また、同センターは、申立支援における受理面接の同行、同センターの支援する事案における成年後見人等候補者調整、親族後見人による定期報告書作成支援にかかる連絡・調整等において名古屋家庭裁判所（以下「名古屋家裁」という）と連携してきた。2) で述べる方針

転換後は,市民後見人に関することや専門職後見人に対する苦情対応についても連携をとっている(住田 2019:93)。

2)方針転換とそれに伴う体制整備

同センターでは,2011年の設立当初は,第2章第3節1.で既述の知多成年後見センター同様,「成年後見制度の利用が困難な低所得者のために自らが法人後見を実施し受任の受皿となる」(地域におけるセーフティネット)との方針であった。

その後,同センターは,2013(平成25)年度に基本方針を「成年後見制度の利用が必要な人に,適切に制度利用につなげるためのコーディネーターとしての役割を担う」ことに転換した.この方針転換に伴い,「運営協議会」と「適正運営委員会」の協議を経て,法人後見受任ガイドラインを整備するとともに,同センター以外の成年後見人等の候補者を確保するため,①成年後見制度利用支援事業要綱の改正,②専門職協力者名簿登録制度,③市民後見推進事業の3つの取組を行った(住田2019:91-92)。

このうち②の専門職協力者名簿登録制度については,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、福祉専門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,チーム支援の考え方に賛同することを登録の要件としてきた(同:90)。

次に,③市民後見推進事業については,2015年8月に『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』を立ち上げ,大阪市成年後見支援センターの視察等を実施し,同年12月検討結果を報告書にまとめた.また,同事業の検討の過程で,名古屋家裁に行政職員とともに赴き,本事業の方針説明及び市民後見人の受任要件等の事前相談を行った(住田2019:91).2015年11月から市民後見人養成研修を実施し,2016年8月に19名が市民後見人バンクに登録した.2017年1月から2018年1月までの間に10名の市民後見人が選任され,法人後見から引きついだ事案等を担当している。

また,同センターは,次に述べる「尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画」(以下本節において「利用促進計画」という)の策定過程において,地域の権利擁護を推進するセンターであるという目的を明確にするため,2019年10月1日に「尾張東部権利擁護支援センター」に名称変更している(住田2019:87脚注1)。

3)小括

1)及び2)の通り,尾張東部権利擁護支援センターは,尾張東部圏域の市町行政,専門職及び家裁に対し,自らの方針に基づき主体的・能動的に働きかけて,司法,福祉行政及び民間の連携・協働を積み上げてきた.このことが尾張東部権利擁護支援センターの活動の特徴である.このような尾張東部権利擁護支援センターの活動の到達点が,利用促進計画である.そこで,利用促進計画策定の取組について概観し,計画における市民後見推進の位置づけを記述する。

2.利用促進計画策定の取組

1) 概要

尾張東部圏域6市町は,国の基本計画の策定を受けて,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)を設置し,2018年5月から計画の策定を検討した.2019年3月「尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画」が策定された.同計画に

においては、20の施策が明示されている（瀬戸市ほか 2019:17-47）。同計画は行政、センター、地域連携ネットワークの3つの主体ごとに合計20の施策が示されている。同計画において、尾張東部権利擁護センターは、中核機関として位置づけられている。また、センターの役割としては、「センターの新たな運営方向」、「啓発・相談・利用促進」及び「後見人支援・意思決定支援」として、各々4項目が示されている。同計画を受けて、今後6市町の成年後見制度利用促進計画が策定される予定である。

尾張東部圏域の成年後見制度利用促進計画策定の事例は、権利擁護支援の計画策定・進行管理として、「地域福祉マネジメント」の見地から注目されており（平野 2020:118-126）、市民後見推進の実現の見地から重視した。

2) 計画策定委員会の参与観察の結果

(1) 計画の策定プロセス

尾張東部圏域6市町は、2019年3月尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画を策定した。同計画では、6市町が成年後見事業を共同委託する特定非営利法人尾張東部権利擁護支援センターを中核機関として位置づけ、専門職登録者名簿の充実強化とともに、市民後見の推進についても記載している。同計画の内容は、今後6市町において、住民の参画のもと、市町の単独計画又は地域福祉計画の一部となる（瀬戸市ほか 2019:4）。そこで、同計画の計画書（瀬戸市ほか 2019）、その策定過程を研究対象とした報告書（日本福祉大学 2019）及び筆者による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）の参与観察に基づき、同計画の策定プロセスについて考察する。

策定委員会は、6市町の担当課長、愛知県弁護士会、リーガルサポート愛知支部、県社会福祉士会ら専門職団体、社協、地域包括支援センターらの代表により構成された。名古屋家裁の書記官は、オブザーバーとして参加した。委員は、4つのワーキングチームに分かれ、後述の調査とその報告を担当した（瀬戸市ほか 2019:5 - 6, 48 - 49, 日本福祉大学 2019:64-65）。

委員会では、尾張東部権利擁護支援センターの活動実績の分析を行い、客観的な到達点を共有し、これをベースとして中核機関の機能を遂行できるための条件整備を計画項目として検討するという、ボトムアップ方式（日本福祉大学 2019:4）を採用した（瀬戸市ほか前掲:6, 日本福祉大学 2019:15, 参与観察）。この分析結果から、後見人支援機能、家裁との情報交換等について、従来の取組の弱さが明らかとなった（日本福祉大学 2019:20 - 22）。次に、これらの実態の把握・分析と対策の検討のため、調査活動と試行的事業、外部メンバーの組織化というプロセス重視の計画策定（日本福祉大学 2019:63, 87-88）が行われた。具体的には、委員らで構成する成年後見制度ニーズ調査チームは被後見人等本人調査、親族調査及び市民後見人バンク登録者調査を、同じく専門職協力者名簿登録制度ワーキングチームは名簿登録者調査を、各々実施した（瀬戸市ほか前掲:5, 日本福祉大学 2019:24 - 25）。さらに、名古屋家裁と連携のための懇談会を持ち（日本福祉大学 2019:31）、虐待事例の検討会等も実施した（瀬戸市ほか前掲:5）。このうち、名古屋家裁との懇談会については、1,1)で既述のセンターと家裁との連携を進めるなかで、センターが本人や親族・支援者との面談やケース会議を経て本人にふさわしいと思われる候補者を推薦したにも関わらず、結果としてセンターが推薦した人以外の成年後見人等が選任されることや、複数選任の申立に対し単独後見で選任されることが度々あったため、試行的な試みとして後見人等の候補者のイメージを

共有するため、家裁と専門職ワーキングチームとの間で行った（住田 2019:94）。

各調査及び懇談会の結果は、担当委員らにより委員会で報告され、協議がなされた。協議の結果は、計画書として体系化された（日本福祉大学 2019:31 - 33）。

(3) 計画策定の効果

以上の通り、尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画は、既設センターの実績の評価と委員による各調査結果の分析に基づく「協議」により策定された。また、これらを踏まえ、「協議」と並行して、家裁との懇談会が実施された。

その結果、策定委員会では、第2章第1節2.2)（p38）で述べたような家裁の負担軽減の要請やこれに呼応した専門職の職域拡大の要求は出なかった。むしろ、上記各調査や家裁との懇談会を通じ、6市町の行政、専門職団体及び家裁は、中核機関に対する協力・連携の姿勢を示している。

この点に関し、調査協力者は、尾張東部圏域権利擁護センターにおいては、名古屋家裁からの負担軽減の要請により尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画を策定するという捉え方をしていない。本人の最善の利益のためには、親族後見人支援やセンターを経由しない相談を家裁からセンターにつないでもらうことが適切であり、家裁の本来の目的も同様であり、家裁の事務の負担軽減につながるという点は、あくまで結果としてそのようになるかと捉えている。また、調査協力者は、この圏域で土業が職域拡大の要求を考えているとは思えないと述べている。この点については、考察の項で検討する。

計画書においては、20の施策が明示されている（瀬戸市ほか前掲:17 - 47）。このなかには、権利擁護支援の仕組の構築の計画的推進、行政及び中核機関が行う虐待対応の仕組の構築、親族後見人への支援等、「土業専門職化」とは異なる方法による親族後見人による横領等の不正（経済的虐待）のリスクに対する方策が含まれている。また、家裁との懇談会により家裁とセンターとの候補者イメージの共有化が図られたことを踏まえ、計画における施策の一つに「行政・家庭裁判所・中核機関との連携」が掲げられ、成年後見制度利用促進機能や後見人支援機能のイメージの共有及び役割分担等の検討が示された（住田 2019:94）。

市民後見については、市民後見人バンク登録者調査において、同センターのバックアップについて、受任している回答者9名のうち7名が「十分にされている」、2名が「バックアップされていると感じる」と回答した。この結果を受け、①養成段階で意思決定支援について学び活動に反映できるようサポートする、②市民後見人バンク登録者の活動範囲の拡充を検討する、③市民後見人が安心して活動するためのバックアップ体制の充実を図る、との方向性が示された（瀬戸市ほか前掲:49）。

今後、策定委員会は、計画の進行管理を担う進行権利委員会へと移行する。また、進行管理委員会のもとに、重層的なネットワーク会議のメンバーの参加を求め、権利擁護支援協議会を開催する（瀬戸市ほか前掲:47）。

尾張東部圏域では、計画策定の場により構築された協働の枠組が継続する。この枠組により、「土業専門職化」のような成年後見の「社会化」の弊害が生じることなく、司法、福祉行政、民間の協働が進展することが期待できる。

3) 考察—利用促進計画策定の市民後見推進に与える効果

尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画においては、既設成年後見センターの活動の評

価をベースとしたボトムアップ方式の採用とプロセス重視の計画策定がなされることにより、以下の3つの計画策定の効果が確認された。

(1)「士業専門職化」とは異なる施策の計画化

既述の通り、全国レベルのうごきからは、家裁の負担軽減や士業の職域拡大の要請等による「士業専門職化」の弊害が現れていると考えられる。

他方、尾張東部圏域においては、「士業専門職化」とは異なる施策の計画化が実現した。

この点について、調査協力者は、2.2) (3)の通り、名古屋家裁が負担軽減の目的をもって、また、同圏域の士業が職域拡大の要求をもって、それぞれ尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画の検討の場に臨んでいるとは考えられないと述べている。これは、1.1) 及び 2) の通り、尾張東部圏域において、同センターが主体的・能動的に専門職及び名古屋家裁との実効的な連携を行ってきた結果であると考えられる。そうであるとする、このような連携が十分行われていない地域においては、「士業専門職化」による弊害が発生しかねない危険があるものといえることができる。

そして、尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画において採用されたボトムアップ方式は、これらの弊害を抑止することにつながる。すなわち、既設センターの活動実績の分析に基づく客観的な到達点の共有→これに基づく計画項目の策定→士業の代表も含めた委員によるワーキングチームの編成と当該ワーキングチームによる調査活動→当該調査結果に基づく委員会における協議（家裁もオブザーバーで参加）及び家裁との懇談会の実施、という一連の流れは、士業の代表及び家裁も参加した客観的データに基づく共同作業である。たとえ家裁及び士業専門職に上記の「士業専門職化」をめぐる思惑があるとしても、このようなボトムアップ方式を採用し、士業の代表及び家裁も参加した上で客観的データに基づく共同作業することにより、その思惑の計画に対する影響を抑制する効果を期待できる。

(2)利用促進の阻害要因の解消

第2章第1節2.2) (p 37) で既述の通り、厚労省の全国調査の結果から、市民後見人の受任に当たっての課題として、「関係機関や専門職による受任体制が整っていない」、「市民後見人の研修による知識が十分でない」、「家裁との協議が進んでいない」、の3点が全国の市町村における市民後見推進を阻害している主な要因であると考えられる。

尾張東部圏域においては、既述の通り、尾張東部権利擁護支援センターが主体的・能動的に専門職及び名古屋家裁との連携を進めており、市民後見人の研修体制も整備されているため、このような阻害要因があるとはいえない。しかしながら、これらが十分ではない地域においては、上記の阻害要因の解消を図る必要がある。次に述べる通り、尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画の策定過程をみると、利用促進計画の策定がこれらの全国にみられる阻害要因を解消する有力な方法である可能性がある。

すなわち、尾張東部圏域で採用されたプロセス重視の計画策定により、中核機関設置に向けた既設センターの課題と行政の役割が明確化され、今後6市町の計画に反映される。これにより、「委託予定先の機関との調整」、「行政内部における中核機関設置についての合意形成」が実現し、「市町村における委託費等の予算の確保」も可能となった。また、関係機関や専門職との関係も整理され、市民後見人養成研修の改善も提起されるとともに、家裁との後見人候補者のイメージ共有に向けた協議も進み、これらが利用促進計画における施策に反映された。

このように、尾張東部圏域で採用されたプロセス重視の計画策定には、全国的な動向としての中核機関設置及び市民後見推進の阻害要因が解消の方向に進む効果があると考えられる。

(3)市民後見の方向性の明示

市民後見について、(2) (3)①②③の方向性が示され、研修の充実や受任体制のさらなる整備が予定されている。これらの施策の効果として、市民後見人の養成者数、登録者数及び受任者数の増加並びに活動の質の向上を期待することができる。

尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画の策定過程の分析から、(1)既設センターの実績の分析に基づくボトムアップ方式の採用、(2)計画策定委員が作業部会に所属し調査・分析を担当しその結果を委員会に報告し協議する、これを踏まえまたは並行して家裁と連携の協議をする、というプロセスの重視の計画策定が、①成年後見の「社会化」の弊害を抑えつつ、「士業専門職化」以外の方策の計画化を実現し、併せて、②利用促進の阻害要因を解消し、③市民後見の推進を担保するという、有効な方策であることが明らかとなった。(1)について、センター未設置の市町村では、従来の成年後見の利用促進に関する施策の評価をベースとすることが考えられる。

(4)小括

(1)～(3)のとおり、成年後見制度利用促進計画の策定は、市民後見推進にとって効果的な方法であるといえる（以上、大沢 2020b : 28-30）。

3. 中核機関（権利擁護センター等）の機能

尾張東部権利擁護センターにおける中核機関の4つの機能を市民後見推進の取組に関してみると、次の通りである（大沢 2019 : 45-46）。

1) 広報機能

尾張東部権利擁護センターでは、広報パンフレットの事業内容に市民後見人の養成・支援について記載するとともに、「尾張東部圏域の市民後見人かわら版」として「くろこ」を発行している（尾張東部権利擁護支援センター2017）。「くろこ」には、市民後見人の役割と養成課程が図表を用いて記載され、また、市民後見人の活動事例が掲載されている。

また、2017年11月第2期市民後見人養成講座説明会を開催した。その内容は、大阪市成年後見センターで市民後見人の養成・支援に携わった弁護士による講演及び講師と市民後見人によるパネルディスカッション（市民後見人の活動紹介）である。また、同年9月、平成29年度愛知県市民後見推進事業として、「市民セミナー知って得する成年後見制度」を開催した。その内容は、「成年後見制度と市民後見の推進」（弁護士による講演）、「笑って納得！市民後見人」（寸劇）、市民後見人の活動報告、リーガルサポート、地域包括支援センター職員、市民後見人らによるパネルディスカッションである（尾張東部権利擁護支援センター2017b）。

これらの広報は、市民後見人の役割や活動を紹介することを通じて、成年後見制度自体の広報を担っている。

また、市民後見人に加え、弁護士、司法書士、地域包括、地域のNPO等の参加により、相談や後見人支援における連携の重要性を強調する場ともなっている。

5市1町の行政も、ホームページへの記事掲載、職員の寸劇への参加等広報に努めている。

2) 相談機能

同センターにおける市民後見人の受任は、①多額の財産管理,多額の負債,紛争,不動産処分がない,②居住場所が安定している,③見守りが中心である,④親族間紛争がない,⑤福祉サービスなどの支援体制ができていて,というケースを想定している。これらの想定は,相談段階においても念頭に置かれている。「くろこ」等において広報されている。また,個々のケースにおける相談,申立支援においては,これらのケースを念頭に市民後見人の受任が検討されている。

10件の選任のうち中7件が首長申立の事案であり,行政が相談段階から関与している。

3) 利用促進機能

(1)市民後見人の養成

センターは,市民後見推進事業に取り組むにあたり,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あ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センターが後見監督人としてバックアップする等の方針を決定した。

市民後見人としての活動を希望する住民は,2)の①～④条件を備えたケースの受任を前提として,5日間25時間の基礎研修,8日間40時間の実務研修及び2日間6時間の施設実習を受講する。また,研修修了後,市民後見人バンクに登録し,後見人等の候補者名簿に登載される。さらに,登録後も専門性の向上を目指し,年4回のフォローアップ研修がある。これらの内容は「くろこ」等において広報されている。

研修の講師は,同センター職員のほか,後見活動に関わる弁護士,司法書士,社会福祉士,行政担当者,社会保険労務士,医師,地域包括支援センター職員らに依頼している。

行政担当者は,市民と一緒に研修を受講し,市民後見人の活動報告会にも参加している。

以上の通り,受任後の連携及び専門職による支援を念頭においた養成がなされている。

(2)受任者調整及び選任

同センターでは,自ら関与した全てのケースにおいて,①親族後見人への調整,②同センターの法人後見への調整,④専門職後見への調整(「専門職協力者名簿登録制度」による),⑤市民後見人への調整(法人後見からのリレー方式等を含む)を行っている。これらの種類の決定は,外部の学識経験者,弁護士,司法書士,社会福祉士,精神保健福祉士,保健所職員,市町職員,地域包括または障害者相談支援センター職員により構成され同センターが事務局を担う適正運営委員会において決定される。

市民後見人の推薦が相当であると判断した場合,同委員会の市民後見人分科会の受任調整分科会の判断を経て,バンク登録者から候補者を選び家裁に推薦している。家裁とは,市民後見人の選任が相当と判断されるケースについて,その根拠となる情報を提供し,連絡を取り合っている。

(3)後見人支援機能

同センターは,随時市民後見人からの相談に応じている。また,必要に応じ「専門職協力者名簿」に登録した専門職による市民後見人への専門相談を実施している。

また,全ての市民後見人に対し同センターが後見監督人に選任され家裁と連絡をとっており,法的にも市民後見人に対するセンターの支援及び家裁との連携が担保されている。

なお、「くろこ」において、同センターが監督人となり24時間相談対応をすること、専門職への相談体制があること、フォローアップ研修を実施することなどが広報されている。

また、圏域の6市町の行政は、各担当者が庁内及び金融機関に対し市民後見人の意義や活動について周知することにより、後見活動が円滑になされるよう支援している。

(4) 後見活動の広報

このような養成、選任、支援の過程を経た市民後見人の活動の実例は、「くろこ」への掲載、市民後見人自身をパネリストとするパネルディスカッションなどにより広報され、新たな市民後見人候補者の募集や成年後見制度自体の周知啓発につながっている。

尾張東部圏域利用促進計画においても、センター主催のイベントボランティア活動等市民後見人バンク登録者の活動範囲の拡充を検討するとしている（瀬戸市ほか2019:41）。

4. 司法、福祉行政及び民間の連携・協働

1) 行政との関係

同センターでは、市民後見推進事業に関する検討の過程で、名古屋家裁に行政職員とともに赴き、本事業の方針説明及び市民後見人の受任要件等の事前相談を行った。3.で述べた通り、同センターにおいては、市民後見人の育成・活用により、①相談、養成、選任、後見人支援についてもれなく広報する、②家裁による選任の基準を意識して相談を受ける、③後見人候補者となる研修受講者に後見人就任後の支援について説明する、④相談結果の見立てを家裁に伝え選任に反映してもらうことの全てを実践している。そして、これらすべての段階において行政が一貫してセンターと協働している。

尾張東部権利擁護支援センターでは、市民後見人の養成・活動支援に取り組むことにより、行政との全面的な連携のもと、中核機関の4機能が効果的に発揮されている。以上を図示すると下図の通りである。

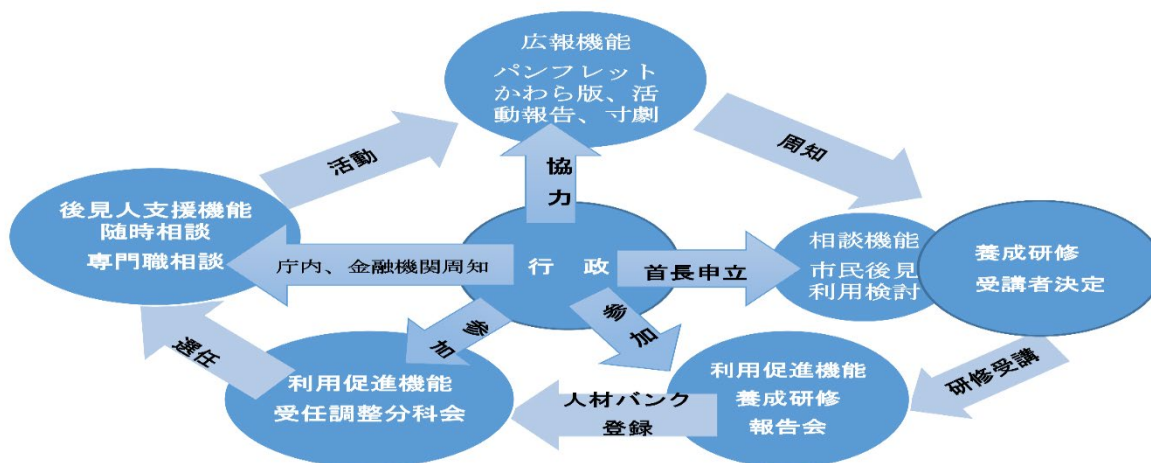


図 2-4 尾張東部権利擁護センターにおける行政との連携による4機能の相互波及・循環（筆者作成）

2) 家裁との関係

3.及び4.1)で既述のとおり、尾張東部権利擁護支援センターでは、従来から、成年後見人等候補者調整、個々の事案における市民後見人候補者の推薦、監督において家裁との連携をとっている。

計画策定委員会においては、さらに進んで、家裁と連携のための懇談会を行った。実際の協議の場では、候補者調整におけるケース課題の捉え方について共有が図られた。

さらに、尾張東部圏域利用促進計画においては、今後も家庭裁判所が実施する連絡協議会への参加により家庭裁判所等との連携を図るとしている（瀬戸市ほか 2019:44）。

このように、尾張東部権利擁護支援センターにおいては、利用促進計画の策定により家裁との連携の強化が図られている。

5. 市民後見推進の取組と意思決定支援の取組との関係

1) 研修カリキュラム

尾張東部権利擁護センターでは、まず市民後見人の活動理念、すなわち本人の意思をどう尊重していくのか、本人の豊かな暮らしというものをどう構築していくのか、そのことを支援する役割が市民後見人であるということを、各科目を通して伝えている。特に、事例研修では、意思決定支援という言葉を使って具体的に学んでいる。

養成研修で取り上げた事例として、脳性麻痺で全介助、言語機能喪失の施設入所中の男性が誤嚥性肺炎で入院したことにより、病院から胃ろう造設の治療方針が示された事例（住田 2016:19-26）がある。この事例について、受講生が後見人であるとしてどのように考えるかを検討した。受講生からは、本人はどう思っているのかという意見が出て、議論になる。そこで、「重度の障害者にわかるのか」という受講生自身の差別意識に気づくとともに、本人意思の確認が意思決定支援の出発点であることを理解する。次に、本人意思を確認するための手段として、胃ろうのメリット、デメリットを本人に分かりやすく伝えるためにどうすればよいのか（本人が信頼している施設職員による視覚情報を利用した説明等）を考える。その結果本人から、胃ろうは嫌だという意思が示された。また、医師の意見については、セカンドオピニオンを求めた結果、まず医療施設で嚥下訓練を行うことになった。その結果、嚥下状態が改善し、本人は食事を楽しんでいる。医療施設意思伝達装置を使って意思を伝えることができた。その体験から、本人の視野が広がり、好きな歌手のコンサートに行きたい、グループホームを見学するなど新たな意思が表明されるようになっていく。このような一連のプロセスが意思形成、意思表明、意思実現支援であるということを、事例演習を通じ伝えている。難しいと思っても諦めるのではなく、本人の意思はどこにあるかを考えていくのが後見人の役割であることを、演習を通して伝えている。

また、養成研修の成果は、市民後見人候補者の受任調整に活かされている。センターのスタッフは、養成研修の開始から終了までの期間受講生と一緒にいる。グループワークをしたり、選考したり、評価している。修了者の名簿登録者の選考には、尾張東部圏域の市町の担当課長も全員参加し、出題した課題の評価と面接を行う。研修の成果、特に、市民後見人としての姿勢、価値観が問われる。このような過程を通して、センターは、市民後見人候補者の個性をよく知っている。養成研修の期間の中で意思決定支援を伝えていることと、市民後見人候補者人となりとなり把握しているため、マッチングにはあまり間違いがない。

2) 意思決定支援ガイドライン

意思決定支援のガイドラインは、利用したことがない。自分たちには実践があるので、実践に基づいて演習材料を作成し、実践に基づいて意思決定支援とはどのようなものかを伝えている。意思決定支援の手段としての会議などについては、フォローアップ研修で事例検討を通じて伝えている。具体的な事例を通して伝えているので、市民後見人は、実際に選任されると、「あなたは何がしたい？」「どうしたいですか？」と常に本人に問いかけている。また、よく本人の状況を観察している。例えば、施設入所で言葉を発することができない本人について、面接時に把握した本人の行動の変化から認知機能の低下を把握し、少しでも気持ちよく過ごしてもらうためにはどうしたらいいのかと、手遊びをしてみたり、おやつを皆さんと一緒に食べたほうが本人にとっていいのではないかなど、声にならない声を聞いてくれている。

厚労省の認知症の方の意思決定支援のガイドラインや大阪意思決定研究会のガイドラインは、センターが実践していることを順序立てて書いている。

3) で述べるとおり、市民後見人の活動をセンターがバックアップすることで、ガイドラインの記載と同様の活動が可能となると考える。書面の作成等は、センターが支援する。バックアップ機関が意思決定支援についてわかっており、それを市民後見人にスーパーバイザー的に伝えていくことができれば、市民後見人はやっていけると思う。

3)市民後見人の活動とセンターによる支援

市民後見人には活動記録を記載してもらう。その中で日々の気づきがある。例えば、施設で暮らしている方で、否定的な言葉が出ていたが、「少し外に出てみましょうか」と言って外に出ると、本人の口調もゆっくりになってきた。市民後見人がずっと座っているからもお尻が痛いのかなと思って、少し車椅子の角度を変えて歩いていくと、表情もやわらかくなって、笑顔も出てくる。快の状況をつくり出していくことが必要であり、笑顔を見られることによって、自分も快の状況を共有できることで、存在価値があることを市民後見人も感じる。また、施設で暮らしている本人が地域の方と休みの日には喫茶店のモーニングサービスに行っていた。市民後見人が本人の地域の仲間と連絡をとり、地域の助け合い活動で有償ボランティアがタクシーを手配した。その結果本人はモーニングに行くことができた。市民後見人は、細かく本人のことを聞き、地域の人たちの協力を得て本人の意思を実現している。そのなかで、市民後見人は、自分たちだけではできないことをセンターに相談する。

また、市民後見人には、3 か月に 1 回センターに活動報告書を提出してもらう。活動報告書には、今後の活動計画の記載欄がある。このときに、市民後見人と面談して、わからないこと、悩むことを聴き、課題を把握し、アドバイスをし、場合により施設等の支援会議にセンターも参加する。例えば、市民後見人が、いつ訪問しても終日食堂で利用者全員が 1 台のテレビを見ていることに課題を感じた事例がある。市民後見人は、施設がそのことを受けとめ、自分たちの業務を振り返り少しでも改善できるような関係性をつくるためにはどうしたらよいか考えている。そこで、施設のケース会議に市民後見人と一緒にセンターのスタッフが参加し、改善を検討する。そのことは、本人だけでなく、他の利用者の笑顔にもつながり、施設職員の自身にもなり、施設全体、施設のある地域全体が変わる。意思決定支援をしていこうと思う

と、ご本人がよりうれしい、気持ちいいなと思える環境をつくることに目を向けるようになる。センターは、市民後見人に対し、「地域福祉の担い手である」と伝えている。本人の日々の生活や意思決定を大事にしながら、地域福祉の向上の視点に立ってもらっている。

そのためには、市民後見人の活を広く地域に知ってもらうことが大事である。そこで、自治体の福祉・介護フェアや地域包括支援センターケアマネージャー、行政担当者らと市民後見人の活動交流会などの場で、市民後見人の活動を報告する機会を設けてもらっている。

4) まとめ

1)～3) で述べたとおり、尾張東部権利擁護支援センターにおいては、市民後見人の本人によりそうきめ細かな活動と、同センターによる養成研修や活動記録、活動報告書等のツールを用いたアドバイス、ケース会議への同行等の市民後見人に対する支援により、意思形成支援、意思表示支援、意思実現支援がなされており、今後も十分な意思決定支援がなされることを期待することができる。ソーシャルワークの手法を活用することによる専門性は、同センターによる研修・支援があることにより、市民後見人による意思決定支援の妨げとなるものではないと考えられる。

6.法人後見支援員の取組

尾張東部権利擁護支援センターにおいては、法人後見支援員を採用していない。これは、市民後見推進が「成年後見制度の利用が困難な低所得者のために自らが法人後見を実施し受任の受皿となる」(地域におけるセーフティネット)との基本方針から、「成年後見制度の利用が必要な人に、適切に制度利用につなげるためのコーディネーターとしての役割を担う」ことに転換したことに伴い、新たな成年後見人の担い手として導入されたことによるものと考えられる。

他方、尾張東部圏域利用促進計画においては、権利擁護の担い手としての市民の活動領域を広げるという見地からの取組として、今後市民後見人バンク登録者の活動の範囲を法人後見支援員に広げるとしている(瀬戸市ほか 2019:41)。

7.考察

1.～6.で述べた通り、尾張東部権利擁護支援センターにおいて、尾張東部圏域 5 市 1 町が共同で市民後見推進に取り組むことにより、以下の効果の実現されており、または、今後の実現を期待することができる。

1)～3) の調査の結果、尾張東部権利擁護支援センターにおいては、市民後見推進に取り組むことにより、以下の効果の実現されており、または、今後の実現を期待することができる。

1) 中核機関の4機能が一体的に整備される

市民後見人の育成・活用において、広報⇒相談⇒候補者の推薦⇒後見人に対する支援⇒以上の流れの広報⇒相談、という循環が形成され中核機関の 4 機能が整備されていることが確認された。

2) 中核機関と行政及び家裁との連携協働が強化される

市民後見推進において行政との全面的な連携が図られていることが確認された。また、個別事案における市民後見人候補者の推薦及び選任後の監督・支援に加え、利用促進計画の策定を手段として家裁との連携が強化されている。

3) 意思決定支援の取組が推進される

前述の事例のとおり、市民後見人は、現在も被後見人の意思を尊重した活動をしており、意思形成支援、意思表示支援、意思実現支援に取り組んでいる。

今後計画の示した意思決定支援の研修や社会福祉士会の協力により意思決定支援に長じた専門職の支援を受け、一層充実した意思決定支援を実現することが期待できる。

4) 補論：市町村格差の防止と事案に最適の後見人選任の仕組みづくりー都道府県の市町村支援との関係で

なお、第5章で検討する都道府県による市町村支援との関係で、尾張東部権利擁護センターの取組には参考になる点がある。

尾張東部圏域の市町には、人口、高齢者、知的障害者、精神障害者の人数等に差があり（各市町の人口について成年後見制度利用促進体制整備委員会2018:49、高齢者数等について瀬戸市ほか2019:12）、各市町単独の取組に委ねた場合市町間の取組に格差が生ずる可能性がある。尾張東部権利擁護支援センターに対する協働委託により、尾張東部圏域5市1町が共同で市民後見推進に取り組むことにより、圏域内の市町間の取組の格差は生じていない。

また、同センターにおいては、知多地域成年後見センターと同様の「成年後見制度の利用が困難な低所得者のために自らが法人後見を実施し受任の受皿となる」との方針から、「成年後見制度の利用が必要な人に、適切に制度利用につなげるためのコーディネーターとしての役割を担う」ことに転換した。この方針転換に伴い、「運営協議会」と「適正運営委員会」の協議を経て、法人後見受任ガイドラインを整備するとともに、同センター以外の成年後見人等の候補者を確保するため、①成年後見制度利用支援事業要綱の改正、②専門職協力者名簿登録制度、③市民後見推進事業の3つの取組を行った。

このような取組は、第1章第2節1.2)で既述の上山の提唱にかかる「新潟モデル」の考え方と共通する。尾張東部権利擁護支援センターのような中核機関を県内に適正配置することが「新潟モデル」であるといえることができる。

5) 小括

1)～4)の各効果の実現は、2.3)のとおり、尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画の策定のプロセスを経て、一層確かなものになっている。したがって、尾張東部権利擁護支援センターの取組は、成年後見制度利用促進計画に基づく市民後見の推進という類型に位置づけられる。

第5節 本章の結論

1.3 センターの取組の共通点

大阪市成年後見支援センター、志木市（後見ネットワークセンター）及び尾張東部権利擁護センターの取組の共通点として、市民後見推進により次の3つの効果が生じていることが挙げられる。

- ①中核機関の4機能が一体的に整備される。
- ②中核機関と行政及び家裁との連携協働が強化される。
- ③意思決定支援の取組が推進される。特に、尾張東部権利擁護センターでは、センターによる支援を受けることで、市民後見人による意思決定支援が十分実現している。

2.3 センターの取組の相違点

第2に、3つの取組の相違点として、利用促進計画の位置づけが異なっている。大阪市は、市民後見推進を目的として大阪市成年後見支援センターを設立し、同センターを中心に成年後見行政を進めてきた。同市の利用促進計画では、従来のセンターの機能に親族後見人支援等新たな機能を追加しており、計画は、従来から活動しているセンターの機能拡充のためのツールとして位置づけられている。

他方、志木市においては、利用促進法及び国の基本計画を受けて、同市の利用促進基本計画の策定により、従来の志木市成年後見支援センター（同市社協に委託）を中心とした施策を、同市直営の後見ネットワークセンター中心の仕組みへと抜本的に再編している。また、尾張東部圏域においては、利用促進基本計画の策定の意義を従来の実績の評価をベースにした新たな権利擁護の取組の方向づけと規定し、計画策定の作業における新たな行政、専門職団体、家裁及びセンターのネットワークの形成を実現している。なお、利用促進計画の形式について、大阪市及びあさくち市では利用促進計画が地域福祉計画の一部であるのに対し、志木市及び尾張東部では、地域福祉計画と区別して単独の利用促進計画が策定されている。

3. 市民後見推進の方法の2つのモデル

次に、市民後見推進の方法について、次の2つのモデルを提示することができる。

1) センター推進モデル

大阪市成年後見支援センターの取組の調査分析から、市民後見推進のモデルとして、市民後見推進を目的とした権利擁護センター等を立ち上げ、権利擁護センター等の活動を通じて市民後見推進を強化することにより中核機関の4機能の一体的整備、司法、福祉行政及び民間の連携協働、意思決定支援、法人後見の担い手育成等、国の基本計画の掲げる成年後見制度の利用促進の方策、ひいては権利擁護支援のシステムを構築していくモデルが考えうる。

このモデルは、厚労省が「市民後見人の育成及び活用に向けた取組について」（厚労省2012）や市民後見人育成・活用事業（厚労省2016a）で市民後見推進のためには成年後見センターが必要であると示しているものでもある。以下、これを「センター推進モデル」という。第3章で述べたあさくち権利擁護推進センターの取組も市民後見推進を目的にセンターを設立したものであり、このモデルに該当する。志木市における同市の利用促進計画策定前の取組も、市民後見推進を目的としたセンターによるものといえ、「センター推進モデル」に該当していたと考えられる。

このモデルには、センターの設立以前に、地域住民の活発なボランティア活動や福祉活動に対する取組があり、これを生かす形で市民後見推進のためのセンターを設立している特徴がみられる。大阪市における市民の活発なボランティア活動及び福祉活動、浅口市における権利擁護推進センターに先立つ虐待防止の取組や市民後見人の養成と支援の取組などが、これに該当する。このような住民の活発な活動の存在する地域においては、「センター推進モデル」を採用し、市民後見推進が権利擁護センター及び中核機関の設置・整備を先導し、地域における権利擁護支援ネットワークの構築を主導する取組が考えられる。

なお、このモデルにおいても、今後は国の基本計画の下で権利擁護センター等の活動による市民後見の推進を市町村（広域を含む）利用促進計画に記載することになる。

2) 促進計画推進モデル

志木市及び尾張東部圏域の取組の調査分析から、市民後見推進のモデルとして、国の基本計画に基づく市町村（広域を含む）利用促進計画を策定し、利用促進計画に利用促進の中心となる方策として市民後見の推進について記載することにより、その推進を担保するモデルが考えられる。これを「促進計画推進モデル」という。

このモデルに該当する地域の特性として、志木市における市長を中心とする市行政及び成年後見の利用促進に造詣の深い専門職、尾張東部圏域における尾張東部権利擁護支援センター（現・尾張東部権利擁護支援センター）のように、計画策定を主導する存在がある。

国の基本計画は、成年後見制度利用促進の方法として市町村利用促進計画の策定を求めている。従って、既存の権利擁護センター等が市民後見に取り組んでいない市町村はもちろん、既存の権利擁護センター等が市民後見に先駆的に取り組んでいる市町村においても、今後利用促進計画の策定にあたりこのモデルを採用することが考えられる。

志木市の取組の調査分析から、このモデルには、「センター推進モデル」であった取組が利用促進計画を策定することにより従前の取組をさらに充実させるという実践、すなわち「モデル」の発展形が含まれている。国の基本計画は、市民後見推進について、今後全国の市町村に対し、尾張東部圏域の取組や上山の提唱する「新潟モデル」のような広域連携の可能性の検討も含め、「促進計画推進モデル」を目指す取組を要請している。

他方、行政の積極的な取組または家裁、市町村行政及び専門職団体に対し自らの方針に基づき積極的にはたらきかける権利擁護センター等が存在しない市町村や地域においては、利用促進計画の策定が進まないことが考えられる。市町村行政や権利擁護センター等には、計画策定を主導することが期待される。しかしながら、2019年10月1日時点において市町村計画の策定期間が未定の市町村は全体の54.7%に上り（厚労省2020:1）、中核機関を整備している市町村は全体の9.2%、権利擁護センター等が管内または近郊市町村にある市町村は全体の27.1%、両者の合計が36.3%に止まっている（厚労省2020:1,3）。このままでは、市町村計画を策定し、また、権利擁護センター等を整備する市町村と策定・整備していない市町村との格差がクローズアップされてくる。

そこで、市町村を支援する都道府県の取組が課題となる。上山の提唱する「新潟モデル」は、都道府県主導の取組の方法のひとつであるが、都道府県の実際の取組の調査分析に基づ

いたものではない。そこで、第 5 章において静岡県の取組を分析し、第 7 章において新潟県の取組の調査に基づき、新潟県の取組と静岡県の取組、「新潟モデル」との相互比較を行う。

3) 2つのモデルの違い—利用促進計画の位置づけ

大阪市の取組にみられるとおり、センター推進モデルは、自治体の利用促進計画を従来の市民後見推進に関するセンターの機能の拡充のツールとして位置づけている。

これに対し、志木市及び尾張東部圏域の取組にみられるとおり、促進計画推進モデルは、自治体の利用促進計画を権利擁護支援の取組の新たな方向性を打ち出し実施するためのツールとして利用し、その基本的な施策として市民後見推進を位置づける点に特徴がある。

4. 結論

本章の調査分析から、市町村による市民後見推進の 2つのモデルとして、「センター推進モデル」及び「促進計画推進モデル」を提示する。

また、全国の市町村においては、全体として中核機関の整備や市民後見推進の取組が進んでおらず、市町村格差の是正・防止のためにも、都道府県の市町村に対する支援が重要となる。そこで、第 5 章において市民後見推進について県が市町村の支援に対し積極的に取り組んでいる事例を検討する。

第5章 県主導による市民後見推進の広域実施

第1節 本章の位置づけと調査方法

序章第1節はじめに(p1)で述べたとおり,全国の市町村では,全体として中核機関の整備や市民後見推進の取組が進んでいない.そのなかでも,第3章及び第4章で述べたとおり各地に先進的な取組があり,また,中核機関の設置や市町村計画を策定する市町村が徐々に増加している現状に照らすならば,今後市町村格差の防止のため,都道府県による市町村に対する支援が一層重要になる.そこで,本章では都道府県の市民後見推進に関する主導性の分析を行う.

本節においては,最初に都道府県主導の取組の必要性について述べた上で,調査対象,調査事項及び調査方法について説明する.

1.都道府県主導の取組の調査の必要性

1) 利用促進法及び国の基本計画

利用促進法及び国の基本計画は,都道府県に対し,市町村に対する支援を求めている.利用促進法は,都道府県の努力義務として市町村に対し各市町村の区域を超えた広域的な見地から成年後見人等となる人材の育成,必要な助言その他の援助を行うことを(15条)求めている.また,国の基本計画は,都道府県には都道府県全体の施策の推進や国との連携確保において主導的役割を果たすことが期待される,とする.具体的には,①各市町村の検討状況を確認しつつ,広域での協議会等・中核機関の設置・運営につき市町村と調整する,②その際家裁との連携や法律専門職団体との連携を効果的・効率的に行う観点に留意する,③後見等の担い手の確保(市民後見人の研修・育成,法人後見の担い手の確保等)や市町村職員を含めた関係者の資質の向上に関する施策等について,都道府県レベルで取り組むべき課題は多いとしている(内閣府2019a:22).

2) 利用促進の取組の市町村格差

現実問題として,市町村計画策定,中核機関設置,市民後見人養成とも,取り組んでいる市町村の割合には,都道府県ごとに格差がある.具体的には,厚労省全国調査によると,2019年10月1日の調査時点の中核機関または権利擁護センター等の設置状況については,鳥取県が権利擁護センターについて100%,東京都が83.3%,長野県が85.7%,滋賀県が78.9%の市町村に設置済みであるのに対し,和歌山県及び山口県ではそれぞれ1つの,愛媛県では2つの自治体にしか設置されていない(厚労省2020:19,%は筆者が計算).また,市区町村計画の策定について,策定済みと2022年まで策定予定の市区町村の合計が50%以上となる都県は,岩手県,秋田県,宮城県,栃木県,群馬県,東京都,神奈川県,長野県,静岡県,愛知県,滋賀県,鳥取県,山口県及び宮崎県の15である.他方,北海道,山形県,千葉県,和歌山県,高知県,沖縄県の6県では,その割合が30%未満である(厚労省前掲:22).さらに,市民後見人養成に取り組む市区町村は,東京都,静岡県,大阪府及び岡山県の4都県で50%を超えるのに対し,宮城県,石川県,福井県,岐阜県,滋賀県,和歌山県,山口県及び佐賀県の8県では0である(厚労省2020:32).この

うち静岡県では、35市町のうち31市町、全体の88.5%が市民後見人養成に取り組んでいる点で、全国でも群を抜いている。

第4章第5節1.(p108)で述べた通り、市民後見推進には、①中核機関の4機能が一体的に整備される、②中核機関と行政及び家裁との連携協働が強化される。③意思決定支援の取組が推進される、④市民後見推進の取組は、法人後見の実施・担い手育成に生かされるなど、特に重要な施策である。したがって、このような都道府県格差をそのままにしておくことは、地域住民の権利擁護に格差が生じるおそれがある。したがって、都道府県には、管内の市町村が市民後見推進に取り組むことができるよう支援していくことが求められる。

3) 国からの都道府県に対する要請

厚労省は、2019年7月11日、各都道府県民生主管部（局）長宛に「成年後見制度利用促進基本計画に係るKPIを踏まえた体制整備の推進について」と題する連絡文書を発した（厚労省2019c）。この文書は、国の基本計画において、都道府県が主導的役割を果たすことが期待されていることを受け、都道府県に対し、「家庭裁判所や都道府県社会福祉協議会、専門職団体との定期的な連絡会議等において必要な情報共有を図るとともに、管内の中核機関の整備状況や市町村計画の策定状況等について随時情報を提供する」、「これらの関係機関や団体と連携の下、広域的な中核機関の整備も含め複数の市区町村によるブロック別会議の開催や、取組みが遅れている市区町村への働きかけや体制整備に向けた助言を行う」等、管内市区町村のKPIの達成に向けた主導的な役割を果たすことを求めている。

また、成年後見制度利用促進専門家会議『成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書』においても、「都道府県は、管内市区町村の体制整備について、主導的な役割を果たすことが期待される」「広域的な観点から、家庭裁判所、専門職団体、都道府県社会福祉協議会等と連携強化を図るとともに、体制整備アドバイザー事業の活用などにより、KPIを踏まえて、管内市区町村における体制整備を推進していくことが必要である」「管内市区町村の体制整備状況を把握し、取組が進まない市区町村に対し、個別の課題に応じた助言などの支援を行うといった役割を果たすことが期待される」「特に、人口規模が小さい山間部や島しょ部に所在する市町村においても着実に取組が進められるよう、都道府県において、当該地域における社会資源等に関する状況や広域的な体制整備の観点も踏まえた支援を積極的に行っていく必要がある」と、市町村における体制整備が進んでいない現状を受けて、都道府県の役割を特に強調している（厚労省2020:12-13）。

4) 都道府県の市町村支援の現状

一方、3)の厚労省全国調査によると（成年後見制度利用促進に関する都道府県の市町村に対する支援の内容として、成年後見制度の利用促進に関する専門職、家裁、県社協等との定期的な連絡会議の実施をしている都道府県が全体の85.1%（厚労省2020:16）、市区町村職員等を対象とした研修会、セミナーの実施が89.4%（同:17）である一方、広域的なネットワーク構築に向けたブロック別会議の実施は44.7%（同:17）、市民後見人を養成するための研修の実施（実施する予定を含む）は34.0%（同:18）に止まっている。

また、都道府県の市町村に対する支援として最も高い割合で実施されていた「研修」の内

容をみると、市町村の役割や体制整備が 92.9%、中核機関の機能・役割、設置・運営方等が 90.5%、成年後見制度利用促進法や基本計画が 81.0%と高い割合を示しているのに対し、都道府県としての取組方針やスケジュールの提案等が 26.2%に止まっている。

5) 小括

1) ～4) から、都道府県による市町村に対する支援のあり方を検討するため、都道府県による市町村の取組について調査分析する必要がある。

2.調査対象,調査事項及び調査方法

1) 調査対象

1.で述べたとおり、静岡県では、35市町のうち31市町、全体の88.5%が市民後見人養成に取り組んでいる点で、全国でも群を抜いている（厚労省2020:32）。

また、自治体間格差のある状況のもとでの県の主導による広域連携の試みについて、静岡県の取組が「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」（成年後見制度利用促進体制整備委員会2018）及び「市町村成年後見制度利用促進基本計画策定の手引き」（成年後見制度の利用促進を目的とした市町村計画策定支援のための調査研究事業検討委員会2019）において取り上げられている。同県では、県行政及び県社会福祉協議会（以下「県社協」という）のイニシアチブにより、県内市町を地域ごとにグループ分けし、市民後見人育成等広域連携事業の共同実施に向けた成年後見実施機関の設置（運営形式は市町から市町社協に対する委託）を進めている（成年後見制度利用促進体制整備委員会2018:105～111）。

以上の通り、静岡県の取組は、市民後見推進に重点を置いた都道府県による市町村に対する支援の先駆的取組である。

静岡県では、県が県社協に対し成年後見制度利用促進に向けた市町村に対する支援事業を委託している。そこで、県の担当者のほか、県社協の担当者にも調査に協力を依頼した。第2章表2-2（p43）の番号8の調査である。

2) 調査事項

調査事項は、以下の通りである。調査事項は、成年後見制度利用促進体制整備委員会（2018：105－111）を検討して選定した。

(1)静岡県・静岡県社協の取組について

ア.県の推進方針として、まずは市民後見人の育成・活動支援の体制を整え、その支援体制を拡充していくことで中核機関に発展させていくこととした理由

イ.市町の温度差に対する対応

ウ.特に賀茂地区における合意形成の取組

エ.県の取組が市町村の具体的なうごきにつながるための工夫

オ.市町間連携に当たっての課題

(2)社協の法人後見と市民後見との関係

(3)市民後見推進と中核機関の機能整備との関係

なお、後述のとおり、第2章2節表2-2の分析の視点について、司法、福祉行政、民間の協働については(1)ウ.の調査のなかで、権利擁護センター等の機能については(3)の調査のなかで、それぞれ静岡県の取組を知ることができた。

3) 調査方法

調査方法、調査年月日、調査協力者等は、第2章第4節2.の表2-3の番号8の調査の記載の通りである（p43）。調査結果の記述においては、特に、文献や資料で補充した部分はその旨明記した。

第2節 県主導での市民後見推進の広域実施—静岡県の取組

1.概要

静岡県の2018年4月1日現在の人口は373万1078人、高齢化率は28.6%である（静岡県2018 高齢化率は筆者が計算、小数点第2位以下切捨）。

静岡県では、2011年度に国の介護保険事業費補助金に市民後見推進事業が新設された際地域福祉課が成年後見制度（市民後見）の所管課となり、2012年度から市町における市民後見人育成・活動支援の体制整備に向け、県社協との協働による取組を開始した。2014年度には、成年後見制度利用に関する潜在ニーズを「見える化」するため、県社協が「成年後見制度に関する実態把握調査」を実施した。その結果、県内には、22,427人以上の成年後見等の権利擁護が必要な「要支援者」が存在することが判明し、市町の取組を促すため、調査結果を市町別の一覧にして、各市町行政等に情報提供した。市町に対し、市民後見人育成・活動支援の体制整備を促し、支援しているなかで、利用促進法が施行、国の基本計画が策定された。これを受けて、県の推進方針として、まずは市民後見人の育成・活動支援の体制を整え、その支援体制を拡充していくことで中核機関に発展させていくこととした。県社協との連携のもと、国補助金等を活用し、複数の市町の広域連携を支援するため、家裁の管轄を考慮した区割案の提案、関係市町による協議の場の設定や合意形成にむけた支援に取り組んでいる（成年後見制度利用促進体制整備委員会2018:105）。

2.静岡県・静岡県社協の取組

静岡県・静岡県社協の取組の調査結果は、次のとおりである（大沢 2020a:27-28）。

1)県の推進方針を決定した理由

静岡県では、県の推進方針として、まずは市民後見人の育成・活動支援の体制を整え、その支援体制を拡充していくことで中核機関に発展させていくこととした。このような方針を採用した理由は、2011年度に国庫補助事業の市民後見推進事業が新設されたためである。県が働きかけ始める前に、2011年度から沼津市と富士市が国の補助金を申請し、富士市が、県内で最も早く市民後見センターをつくり、取組を始めた。

改正老人福祉法（第32条の2を新設）が、2012年4月に施行され、認知症高齢者の増加による制度利用の需要増加に備え、適正に後見業務を行うことのできる人材を育成し活用を図るための体制づくりが市町の責務とされた。また、県の役割は市町の取組に対する助言・援助

等とされたことから、市民後見の育成・活動支援の体制整備に着手した。その後、利用促進法の施行・国の基本計画の策定により、地域連携ネットワークや中核機関が提起された、これまでの取組との連続性や着手しやすさを考え、「まずは市民後見」となった。

2)市町の温度差に対する対応

(1)モデル地区選定

2012年度に3市社協をモデル地区に選定し、制度の周知と推進を図った。

2013年度に市民後見人の支援体制構築・ネットワークづくりをテーマに、市町村職員研修を実施した。2017年度には市町長申立てに関する実務研修を実施した。

(2)静岡県成年後見制度利用促進協議会の開催

未着手の市町は、取り組むときは広域と考えているところが多いが、消極的な市町同士では取組が進まない。そこで、新潟県の成年後見制度推進連絡会議を参考に、県が主導して協議の場を設置し、2017年9月に静岡県成年後見制度利用促進協議会を開催した。出席者は、市町村行政、市町社協、県弁護士会、リーガルサポート県支部、県社会福祉士会、県社協、県であり、静岡家裁がオブザーバーとして参加した。その内容は、利用促進法及び国の基本計画の説明、市町村における市民後見人の育成・活用の体制づくりや地域連携ネットワーク・中核機関の整備に向けた関係機関との連携である。

(3)成年後見実施機関広域設置研修の実施等

2017年11月から2018年3月、市民後見の体制整備に着手していない市町を対象に、近隣の市町と広域で養成研修を実施することを協議してもらう研修として、成年後見実施機関広域設置研修を実施した。未着手の市町による取組を待つのではなく、県が主導して話し合いの場を作った。市町向けアンケートのなかでも、広域でやっていく取組は県として示し、選択肢にあった。市町に対し意向聴取を行うと、今やっていないところは、やるなら広域だと思っているが、ニーズを把握しきれていない、ニーズが感じられない、実際に手が回らないなどで消極的だった。消極的な市町同士では、どの市町も主導権を取らない。その意味で、仕切りと場をつくってあげれば、話には乗ってくれると思った。そこで、単独でやると決めていないのであれば広域設置研修に参加してみないかと声掛けをした。市町のグループ分けも、県が確定的に決めて提示したというより、たたき台として示したつもりが結果的にそのままになった。基本的には、県・県社協がしたことは場の設定だけで、内容は各市町に考えてもらうようにした。結果的に「今やっておかないとやばいらしい」という空気感が醸成されたところはある。

また、静岡県の場合、賀茂地区という過疎地域で、最初に広域で市民後見人育成等の共同事業に取り組む社協間の合意ができたので、他の市町でできないという理由がなくなった。

3)賀茂地区における合意形成

(1)県、県社協による支援

先駆的事例である賀茂地区における合意形成と県、県社協による支援は、次の通りである。

賀茂地区とは、静岡県伊豆半島南部の下田市、東伊豆町、河津町、南伊豆町、松崎町、西伊豆町の1市5町の地区であり、静岡家裁下田支部の管轄に属している。賀茂地区では、人口減少と高齢化が進行する中、受任可能な専門職が少なく、後見人不足が深刻化していた。平成27年

度に地元の弁護士が中心となり「成年後見に関する勉強会」が立ち上がったことを契機に、勉強会に参加していた県社協が呼びかけ、賀茂地区1市5町の社協と県社協による検討会が立ち上がった。当地区の社協の権利擁護事業に関する体制は脆弱であったが、「権利擁護が必要な方が制度を利用できないのは、深刻な地域の福祉課題である」との認識で一致し、賀茂地区1市5町の社協が連携して市民後見人育成等の共同事業に取り組む合意が形成された。市町社協の取組姿勢は、自治体や専門職団体等に明示された。同時期に、県も、賀茂地区1市5町自治体による検討会を実施し、同様の合意形成が図られた。

(2)家裁との連携

また、静岡県域では、静岡家裁（以下「家裁」と表記する）、専門職、県、県社協間で定期的な意見交換の場が設置され、顔の見える関係に基づき、情報交換や率直な意見交換を行いやすい基盤が構築されてきている。賀茂地区の実情についても、家裁に対し、県・県社協等より緊急に解決しなければいけない深刻な課題であると情報提供がされ、家裁内でも賀茂地区の課題が共有されることとなった。賀茂地区における家裁と関係機関との連携・協議にあたっては、賀茂地区を管轄する家裁下田支部に任せるだけでなく、家裁本庁による下田支部の支援が行われることとなった。本庁の支援のもと、下田支部の裁判官と市町社協等関係者の打合せが行われ、専門職から市町社協の取組を支援することなどが表明され、市民後見人育成等広域連携事業に関する共通認識が形成された。家裁と専門職、県、県社協の意見交換の場においても、賀茂地区における広域連携の取組が報告され、家裁による市町・市町社協の取組への関わり方についてイメージを共有し、全県に広げるよう話し合われた。平成29年度に概ね家裁の支部・出張所単位で県内5箇所にて開催された「静岡県成年後見制度利用促進協議会」においても、当該地域を管轄する家裁支部に加え家裁本庁からもオブザーバーが出席し、各地域においても自治体等関係者と家裁との顔の見える関係が構築されてきている（成年後見制度利用促進支援機能検討委員会 2019:110-111）。

4)県の取組が市町村の具体的なうごきにつながるための工夫

(1)市町職員研修とシンポジウムの実施

2012年度市町職員研修と福祉施設職員や民生委員等を対象とするシンポジウムを実施し、制度の普及啓発を図った。この時点では取組の必要性が浸透するよう地道に訴えていた。

(2)法人後見実施機関職員研修の実施

後述のとおり、静岡県においては、社協が法人後見を実施する場合の目的として、静岡県においては、市民後見の実施機関として法人後見を受任することを前提としている。したがって、同県における市民後見推進には市町の社協が法人後見を実施することが含まれている。

2014年度から2016年度に法人後見実施機関職員研修を実施した。成年後見実施機関を担うのはほぼ社協という流れであったため、社協の職員の成年後見制度の実務理解を進めるための研修をした。担当者向けの実務研修に加え、事業実施に向けた決定につながるよう2014年度に各社協の役員向けの研修も併せて実施した。担当者レベルにまず実務を理解してもらおうが、それを事業としていくに当たっては、会長、事務局長。事務局長は、社協の場合はOBや行政出身の方が多いので、県社協としても役職員、役員の理解を同時展開したかった。ブロックごとに回り必要性を説いていった。

(3) 成年後見制度に関する実態把握調査の実施・公表

市民後見推進のためには、成年後見に関するニーズを把握する必要がある。

新潟県社協が実施した県内の実態把握調査を参考に、「成年後見制度に関する実態把握調査【平成 26 年度】」を実施した。その結果について、市町別の数字を各市町行政等に提供したことにより、潜在的なニーズを明らかにする取組に繋がった。マスコミ報道で取り上げられたことにより、市町での議会で「わがまちの取組」への質問につながったケースもある。

(4) 成年後見実施機関広域設置研修、成年後見制度利用促進利用促進協議会、成年後見制度利用促進セミナーの実施

平成 29 年度に実施された成年後見実施機関広域設置研修、成年後見制度利用促進利用促進協議会、成年後見制度利用促進セミナーのそれぞれについて、市町行政・社協の取組を促すべく繰り返し必要性等を訴えていくため、切り口や参加者に変化をつけて実施した。

成年後見制度利用促進セミナーでは、2018 年度第 1 弾としてミニシンポジウム「静岡県における成年後見制度利用促進をどのように描くか～市民後見推進体制から地域連携ネットワーク・中核機関構築へ～」第 2 弾として「～市町利用促進計画、条例・審議会、マッチングの展開に向けて～」をそれぞれ開催し、国の利用促進室の担当者をコメンテーター、弁護士会、司法書士会、社会福祉士会の代表をパネリストとして同県における利用促進の方向性を議論した。セミナーでは、報告者らが意思決定支援の取組とその重要性について報告した。

また、利用促進協議会には、各市町の課長の参加を求めた。課長に案内することで、市町の取組について担当個人の見解でなく、市町としてのコメントをしなければならない。結果的に課長が参加できないとしても、各市町の行政の中で「こう答えよう」ということを話し合う機会が持たれる。そうすると、担当者が課題を 1 人で抱えているのと違い、何かをやらなければいけないという空気感が出てくる。各市町に課長の出席を要請したので、内部でヒアリングを行う、国の通知を見直してくるなど、今まで埋もれていたものが目に触れる効果は大きかった。高齢、障害と担当課が分かれており、両課で投げ合いをやっていて、両方協議会に出てきてその場で話している市町があった。「できない」「やる必要がない」と答えた市町があったが、発言しなければならないとなれば何と説明するか考える機会にはなったと思う。

家裁は、平成 28 年度から参加している。もともと協議会は、28 年度の新規の国庫事業だった。家裁の設置範囲ごとに関係者が連携する協議会を開催し、市民後見の取組の体制整備を支援していくという国庫補助事業があり、これを申請し、補助を獲得した。そこで、静岡家裁に相談に行ったところ、担当書記官が非常に積極的に連携してくれるタイプだった。

5) 市町間連携に当たっての課題

各市町・社協等の取組姿勢や理解度に差があることから、組織内部の意思決定や行政・社協間の合意形成がスムーズに進まない等の問題は生じている。また、小さな市町・社協ほど日常業務や他の必須事業で手一杯で、成年後見まで手が回らない実情がある。

県が研修を実施した理由は、市町がゼロから立ち上げると、市町はいろいろ考えなければいけないことがある。県から「こうやったらどうですか」と見せられると、市町の担当者の負担感としては、自分の市町がやっていくときに、そのやり方に行き着くまでのハードルを全部飛び越えた状態からテーブルに座れるメリットがある。また、広域でやっていくと、自分が

わからないところでも一緒にやれば何とかかなるという安心感があつた。広域連携の地域分けは、基本的に家裁の管轄と同一とした。合併により一つの市町のなかに別々の家裁支部の管轄に属する地域があるが、それは逆に、当該市町の行政にどちらのグループに属するのがいいと決めてもらえばいいと思っていた。結果的にグループ分けは、市町行政間で話して決めた。障害福祉、高齢福祉などの事業の圏域、生活圏域も考慮し、最終的には市町行政の判断で決めた。必ずしも同じ家裁の管轄でなくても、また、同じ管轄の中でも全部の市町が同じやり方をしなくても、ここはこうということがわかっていればいいと考えた。家裁の管轄とは違うグループに属する市町から家裁に対し丁寧に説明していくように話をして、家裁の圏域に縛られるより事業をやりやすいほうでいこうと、県がアドバイスした。

6) 小括

以上の静岡県及び静岡県社協の取組を図示すると、以下の通りである。

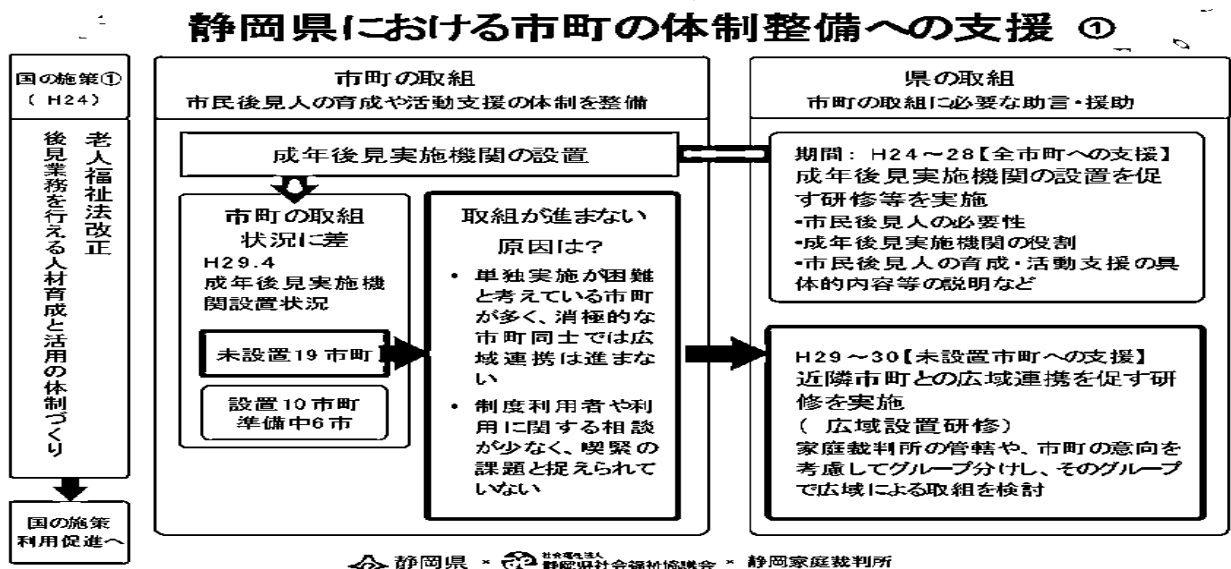


図5-1 静岡県における市町の体制整備に対する支援① (出典 成年後見制度利用促進体制整備委員会 2018: 107)

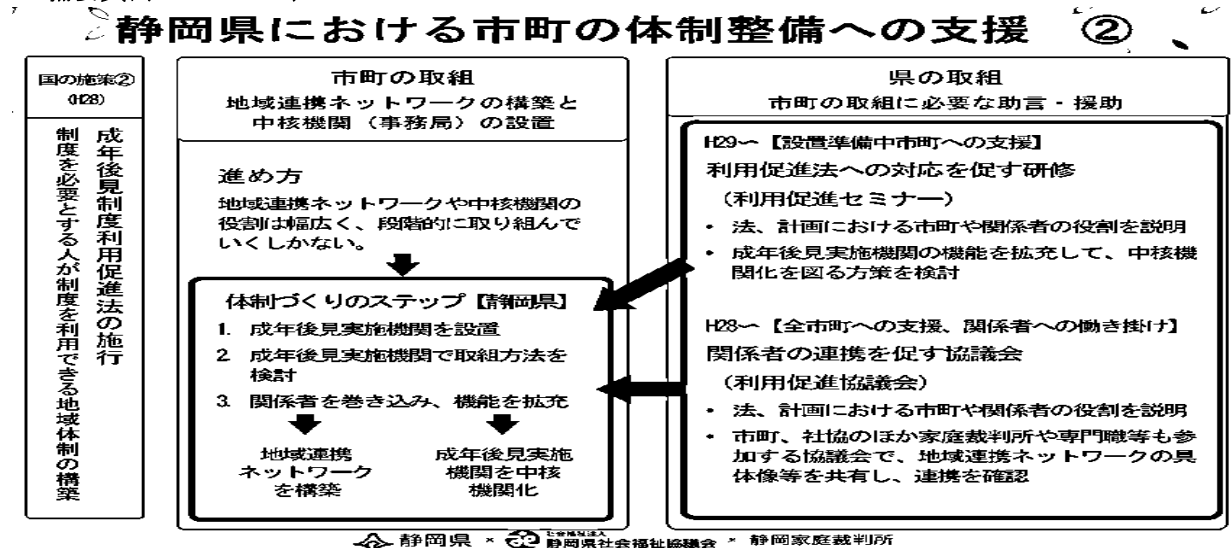


図5-2 静岡県における市町の体制整備に対する支援② (出典 成年後見制度利用促進体制整備委員会 2018: 107)

3. 市民後見推進と社協の法人後見等の活動との関係

法人後見,日常生活自立支援事業と市民後見推進との関係について,調査協力者である県社協参事は,次の通り私見を述べている.

1)中核機関としての受任調整

調査協力者としては,次の2)で述べるような事案を『市民後見人に適している案件』に該当するか否かを判断していけばよいのではないかと考える.

2) 社協の法人後見の目的と市民後見との関係

社協が法人後見を実施する場合の目的として,静岡県においては,市民後見の実施機関として法人後見を受任することを前提としている.

静岡家裁のイメージとしては,市民後見人養成講座の修了者は,第1段階として法人後見を実施している機関に所属し法人後見支援員になる.専門員と一緒にチームを組んで,事案を担当し,そこで経験と力をつけていくことを想定している.新潟県では市町村社協の法人後見を利用促進の中心においているが,静岡県では法人後見自体を市民後見とは無関係に積極的に受任するよりは,市民後見人を育成するため受任してもらうためのワンクッションと位置づけている.市民後見に適している案件は,専門的な知識はそれほど必要としない,かつ,紛争性がない事案であり,家族機能の低下を市民後見人でバックアップしていくイメージが強い.そのような案件を社協で受けて,市民後見人に渡していく.身上監護が困難で財産が少ない事案は社会福祉士が後見人となる分野であり,身上監護が困難で財産がそれなりの報酬が払える事案は弁護士に推薦依頼が来る.財産があり法律問題がさほど難しくないとすると,司法書士が選任される.財産もそれほどなく,身上監護面の困難さも少ないという事案が,市民後見人の対象となる.家裁は,法人後見の中に市民後見人を入れる法人後見支援員としての活動が,第1段階であると考えている.社協の法人後見は,市民後見人が活動できる案件を受任するというのがメインである.そのために,法人後見もやらないと市民後見人の養成もできないということで,法人後見受任と市民後見推進の取組をセットで位置づけている.

3) 市民後見人選任と社協の後見監督または複数後見

静岡県では,市民後見人については養成した社協が法人後見監督人になるか,社協の法人後見と市民後見の複数後見というシステムをとっている.

将来的には,単独受任はあり得ると思うが,養成しただけでその後関与せず家裁にお任せでは困る,養成,推薦と選任後のサポートをセットで行うことが家裁の運用である.社協としても,後見関係の相談に乗る以上被後見人の情報をかなり知ってしまうのであり,監督人という位置づけがあった方が個人情報を知るという意味でも問題はない.

静岡県では,裁判所書記官や裁判官と市民後見人が直接やり取りすることはなく監督人である社協を通じてやり取りをする.

複数後見の場合,市民後見人は,社協のお手伝いになる可能性がある.市民後見を将来的にさらに発展させていくことを,考えると社協の法人後見監督がよい.親族後見人の支援もしていくとなったときには,後見監督の方が後見人支援機能に波及しやすい.

4.市民後見推進と中核機関の機能整備との関係

1) 市民後見推進と利用促進法・国の基本計画の関係

市民後見のことを何年かやってきて、そこから利用促進という意味では、だんだん加速してくるという進め方である。突然始まった事業でないことで、受け手側の反発感が少ないところはある。国は、突然地域連携ネットワークと中核機関の構想を出してきたのではない。市民後見、その後広域連携、その後利用促進法と基本計画という流れである。

中核機関の多目的な機能は、市民後見の体制整備を少し広げていけばできることばかりだと思ふし、その体制があればどうやっていくか検討する場もあることになる。いきなり中核機関から入ることは、ハードルが高いと思う。

市民後見の取組をやっているならば、中核機関のエッセンスなところはおさえられる。中核機関の話が出てきた時に、新しい取組ではなく、今の市民後見の取組の延長線上にある、市民後見の実施機関をしている自治体がある事業をいいと思ったらその先にまた少し追加されたという、連続性があることを説明するようにしている。

2) 市民後見推進と中核機関の機能との関係

市民後見人を養成すれば、受け皿となる社協が、親族後見人の相談も受けられるし、一般的な相談も受けられるようになる。また、相談を受けるときに、市民後見をやっていると、これは市民後見に適した事案かどうかということ念頭に置きながら相談を聞くようになる。市民後見人として誰を選任してもらうかという仕組みをつくるのがマッチングに広がっていく。他の都道府県の自治体では、市民後見人として育成された人が、市民後見人が地域で成年後見の説明会で講師を務める、相談の窓口で申立の支援にあたるなどの活用をされている例もあると聞いている。そこまでやる気のない方と、もっとできるという方がいると思うので、もっとできるという人を活用していけるようになるという思いながら聞いていた。

市民後見人が活動した実例などは、社協の広報誌、ホームページに載っている。また、市民後見人養成講座修了者が日常生活自立支援事業の生活支援員につながる。市民後見人養成講座に応募してくれた人で、養成講座を受けた後に、日常生活自立支援事業の生活支援員もやってみませんか誘っている。それまでは社協が民生委員のOBに、「お願いですからやってもらえませんか」という感じであった。このように、市民後見に取り組むと、波及効果がある。

第3節 本章の結論

1. 都道府県主導の市民後見推進の必要性

静岡県に対する調査から、市民後見推進の取組が進んでいない市町村に対しては都道府県の主導のもとで市町村による市民後見推進を支援する必要性が明らかとなった。その必要性は、次の1)～4)の4点にわたっている。

1) 市民後見推進は都道府県による管内市町村の広域連携を進める手段となる

第1章第3節3.～5. (p14～p17)で既述の通り、老人福祉法や市民後見推進事業も都道府県の市町村に対する支援を明記し、さらに、市民後見推進事業は権利擁護人材事業に承継されている。また、利用促進法及び国の基本計画のスキームは、ドイツの世話制度の運用スキ

ームをモデルとして、2012年の市民後見推進事業において採用された司法、福祉行政及び民間の連携による体制整備の考え方を成年後見制度一般に拡充したものである（第1章第2節2.(1), p19の新井の研究）。以上から、調査協力者のいう通り、これまでの取組との連続性や取組やすさ（着手しやすさ）から、都道府県が成年後見制度利用促進について市町村を支援する際には市町村が「まずは市民後見」に取り組むよう支援することが有効である。他方、都道府県が研修等を実施し市町村の協議の場を設定しただけでは、成年後見制度に関する取組に消極的な市町村が積極的な姿勢に転じることは難しい。静岡県のように、「まずは市民後見人の育成・活動支援の体制を整え、その支援体制を拡充していくことで中核機関に発展させていく」という都道府県としての具体的な方針を明示し、その実現に向けて市町村に対し働きかけることまですると、調査協力者の述べるとおり、受任体制の整備の道筋が見えやすくなる。その方針が広域連携の提案であれば、単独市町村の取組と比較して担当者の負担感も軽減され、積極的な取り組みを進める一助となりうる。

このように、市民後見推進は、都道府県による管内市町村の広域連携を進める手段となる。

なお、静岡県のような取組をする場合、市町による市民後見実施機関の広域設置は、市民後見推進センターモデルに該当する。

2) 市民後見推進を県の取組の中心に置くことと県を通じ家裁と市町村との関係が強化される

市民後見人の選任及び監督は、家裁の権限である。また、家庭裁判所は、都道府県ごと（ただし、北海道は、札幌、函館、旭川及び釧路）に本庁が置かれ、家事事件の運用について支部と連絡を取り合っている。従って、静岡県のように、市民後見推進を県が主導する取組の中心に置いたうえで、都道府県は、家裁本庁に対する働きかけをする必要がある。この取組により、都道府県の動きを通じて、家裁と市町村との関係が強化される。この点については、国の基本計画も「家庭裁判所が都道府県を基本単位とする機関であることや、専門性の高い司法に関する施策や司法関係機関との連携はハードルが高いと感じる市町村も多いこと等を踏まえると、都道府県は、都道府県全体の施策の推進や、国との連携確保等において、主導的役割を果たすことが期待される」と家裁との連携において都道府県が積極的な役割を果たすことを期待している（内閣府 2017:22）。

3) 市民後見推進の方法として法人後見に取り組むことが重要である

市民後見人の養成・活用にあたり、まず養成研修を修了し名簿登録した人を養成機関の法人後見支援員として活用して経験を積ませることが有効である。品川区及び世田谷区は、このような方式をとっている（齋藤 2010:35, 田邊 2013:42）。家裁の立場からも、このような経験を積み、養成機関の一員として活動した経験のある人であれば、安心して選任できる。その意味で、静岡家裁のように法人後見支援員としての経験を市民後見人選任の条件とする運用は、今後市民後見推進に取り組む市町村が増加するに連れ、さらに全国に広がる可能性がある。また、市民後見人の養成及び支援を適切に行うためには、養成・支援を担当する法人自らが成年後見人を受任して実際に後見活動をしていないと、その養成及び支援が「机上の空論」となり、実際の後見活動に役立たないおそれがある。市町村が市民後見と市町村社協の法人後見との関係を意識していない場合、都道府県としては、市町村に対し以上について市町村

の取組を支援する必要がある。

第3章で取り上げた大阪市成年後見センターの場合、市民後見の養成・支援を目的として設立され、市民後見人の養成・支援に継続的に取り組むことで、安定的な実績を挙げ、大阪家裁からもその取組が信頼されている。このような場合を除き、市民後見人の養成・支援に取り組む社協、NPO等は、市民後見推進の方法として法人後見に取り組むことで、市民後見人に対する支援を強化することができると考えられる。

4)市民後見推進により中核機関の4機能が一体的に整備される

静岡県社協の調査協力者の話からも、市民後見推進に取り組むことにより、市民後見推進の要素である中核機関の4機能すなわち広報機能、相談機能、成年後見制度利用促進機能及び後見人支援機能が一体的に整備される効果があることが示されている。この調査協力者の認識は、第1章第1節において既述した司法・福祉行政及び民間の連携・協働の経緯、すなわち、司法・福祉行政及び民間の、申立支援と報酬助成に止まらない全面的な連携・協働の出発点として市民後見推進の事業化・立法化が位置づけられ、3者の協働の到達点として国の基本計画の地域連携ネットワークと中核機関があるという事実経過を的確に理解したものである。都道府県としては、このような事実経過を再確認した上で、市町村に対し、市民後見推進に取り組むことで中核機関の4機能が一体的に整備されるというメリットを提示することが必要である。

2.モデルの提示

第3章及び第4章では、広域連携を含む市町村の市民後見推進に関する取組のモデルとして、地域福祉人材モデル、センター推進モデル、促進計画推進モデルをそれぞれ提示した。

これに対し、本章で調査分析した静岡県の取組は、管内の市町村に対し、市民後見実施機関の広域設置という方針を積極的に示すことで、市町村の市民後見推進の取組を効果的に支援している。静岡県内の市町による市民後見実施機関の広域設置は、センター推進モデルに該当する。他方、静岡県の方針は、都道府県主導による市民後見推進のモデルとして、位置づけることができる。

以上の静岡県の取組の調査分析から、「都道府県主導モデル（静岡モデル）」を提示することができる。

静岡県の取組は、新潟県社協が実施した県内の実態把握調査を参考に「成年後見制度に関する実態把握調査【平成26年度】」を実施し、(第2節2.4),(3)、新潟県の成年後見制度推進連絡会議を参考に静岡県成年後見制度利用促進協議会を開催する(第2節2.2),(2)など、新潟県の取組を参考にしている。そこで、第7章において、静岡県の取組と新潟県の取組を比較検討する。

第6章 新潟県下の市町村の取組に対する応用

第1節 本章の位置づけと調査方法

1.本章の位置づけ

序章第3節1.(p7)で既述の通り、本研究の主たる目的は、目的として成年後見制度の利用促進の方策としての市民後見推進に注目し、その効果的な推進方法のモデル化を試み、その応用可能性を検討することである。本章の位置づけは、第3章第6節6.(p76)及び第4章第5節4.(p110)の結論で示した3つのモデルの新潟県内の市町村における応用を検討することである。

2.調査対象,調査事項及び調査方法

1)新潟県内の市町村の地理的状況

新潟県の地理的特徴及び市町村の状況は、次の3点である。これらの点は、市町村間の連携を考える際重要な考慮要素となる。①面積が広く全長距離が長く、地域的には佐渡地域、上越地域、中越地域及び下越地域に区分される。②「平成の大合併」により市町村合併が進んだ結果市町村数が減少し、20市とそれに隣接する6町4村となっている。③政令市、地方都市、農村部、島しょ部など、様々な環境の異なる市町村がある。以上を図示すると、以下の通りである。

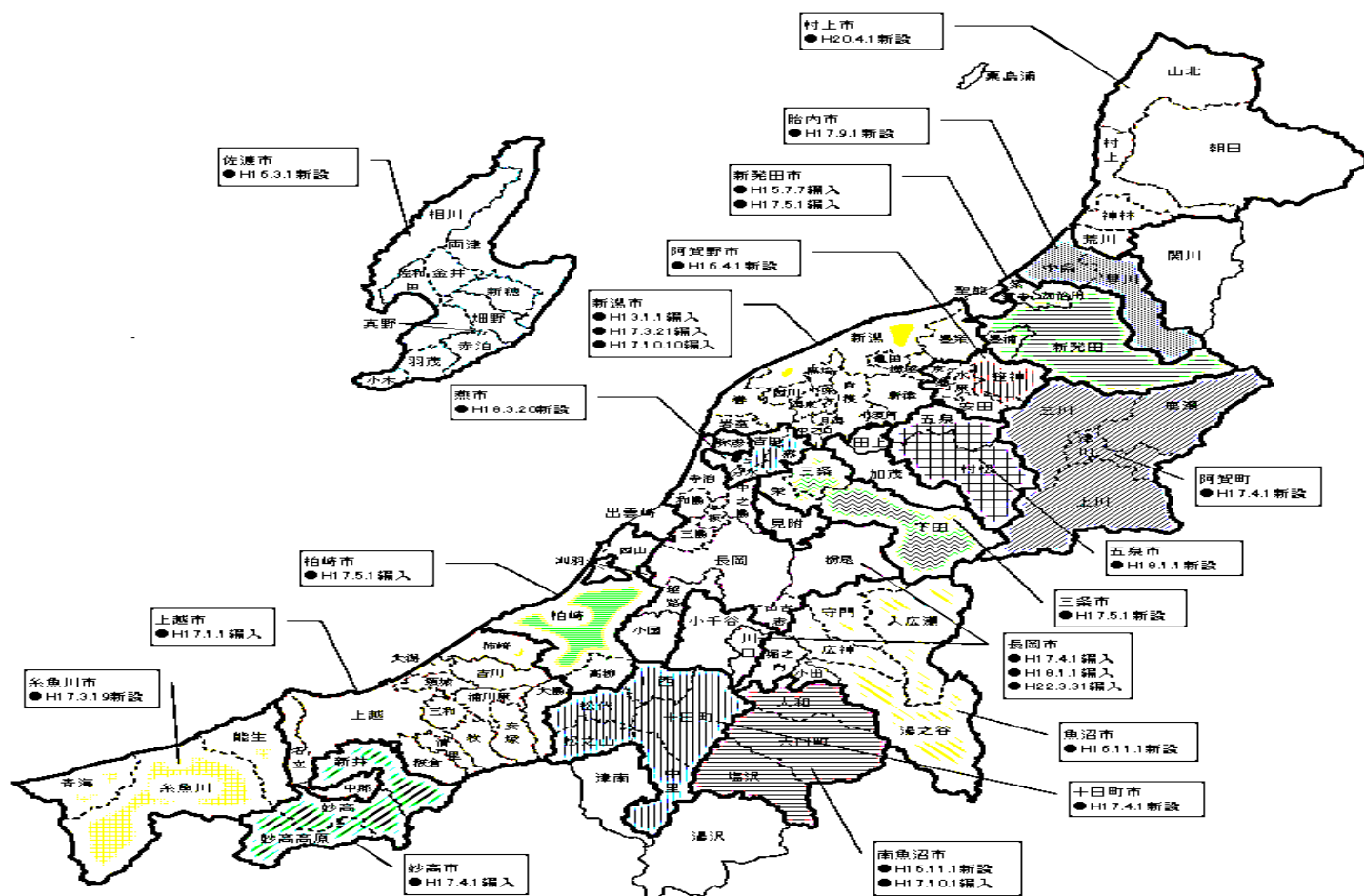


図6-1 新潟県内の市町村合併図 新潟県ホームページより引用

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958849744.html>(2019.7.6 閲覧)

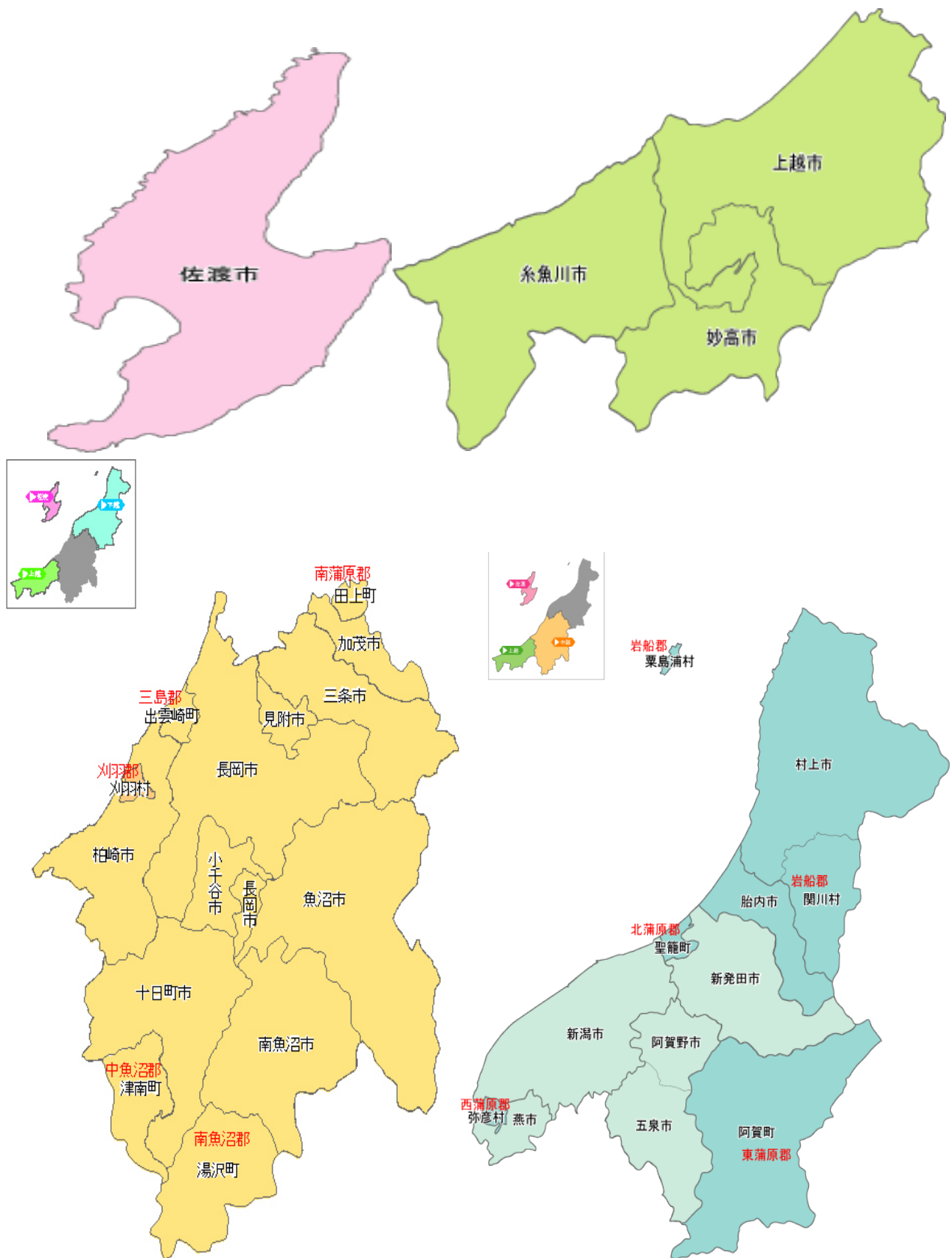


図 6-2 佐渡,上越,中越及び下越の各地域の市町村の位置関係 新潟県ホームページより引用
http://www.pref.niigata.lg.jp/link_sado.html http://www.pref.niigata.lg.jp/link_jouetsu.html http://www.pref.niigata.lg.jp/link_chuetsu.html http://www.pref.niigata.lg.jp/link_kaetsu.html(2019.7.6 閲覧)

2) 県内市町村の取組状況

新潟県内における法人後見事業及び市民後見人養成事業の実施並びに権利擁護センター等の設置の有無（2019年10月1日現在）は、次のとおりである（厚労省2020:36,41）。

表 6-1 新潟県内における法人後見事業及び市民後見人養成事業の実施並びに権利擁護センター等の設置の有無（2019年10月1日現在）

市町村	法人後見	市民後見	権利擁護センター等	実施状況・準備検討状況
新潟市	○	○	○	成年後見支援センター:2013年度～ 市民後見:2012年度～ 法人後見:2013年度～
長岡市	○		○ 「権利擁護センター」の名称ではなく、「長岡市社会福祉協議会権利擁護支援課」である。	2017年11月市社協内に権利擁護支援課を開設、同課が権利擁護センターの機能を果たしている。 法人後見:2017年度～
三条市	○		○(厚労省2020:37)	法人後見:2018年度～2019年度に直営の中核機関設置
柏崎市	○	○	○	法人後見:2010年度～ 市民後見:2015年度～ 厚生労働省全国調査に対し2019年7月1日時点で権利擁護センター等整備済みと回答(厚労省2019:7)
新潟田市	○		○	成年後見センター:2016年度～ 法人後見:2016年度～
小千谷市	○			2018年度～
加茂市				
十日町市	○			2016年度～
見附市	○			NPO法人ふくし後見ネット:2015年8月設立
村上市	○			2018年度～
燕市	○		○	福祉後見・権利擁護センター:2008年度～ 法人後見:2009年度～
糸魚川市		○		2015年度～ 市直営
妙高市				
五泉市	○			2017年度～
上越市	○			2011年度～
阿賀野市	△			2016年2月有志メンバー(PFI)が市へ政策提言
佐渡市	○	○	○	成年後見センター:2012年度～ 中核機関:2019～ 法人後見:2012年度～ 市民後見:2013年度～
魚沼市	○			2015年度～
南魚沼市	○			2018年度～
胎内市				
聖籠町	○			2018年度～
弥生村				
田上町				
阿賀町	○	○	○	法人後見:2015年度～ 市民後見:2016年度～ 成年後見センター:2016年度～ 中核機関2018-3(同町利用促進計画策定による)～
出雲崎町				
湯沢町	○			2016年～
津南町				
刈羽村	○			2016年度～
関川村				
粟島浦村				

注 ○:実施 △:準備中 ※見附市、阿賀町、糸魚川市を除き市町村社会福祉協議会が実施主体

上記の通り、新潟県下においては、市町村における成年後見制度の利用促進の取組の有無及び進捗状況について、格差がある。

新潟県内においては 18 の市町村社協と 1 つの NPO 法人が、法人後見を実施している。

新潟県内の 30 市町村のうち、市民後見推進の取組がなされているのは 5 市町村であり、実施率は 16.6% である。全国の市町村における実施率は 22.6% であり（厚労省 2020:14）、新潟県内の取組は全国と比較しても進んでいない。

市民後見人養成事業を実施している市町は、新潟市、佐渡市、柏崎市、糸魚川市及び阿賀町の 5 市町である。養成事業の運営形態は、新潟市、佐渡市、柏崎市は各市社協に事業委託をしており、糸魚川市及び阿賀町は行政が直営で実施している。このうち新潟市及び柏崎市では、現在、市民が市社協の実施する法人後見の業務を担当する「法人後見支援員方式」のみを実施している。他方、佐渡市は市民後見人の「単独後見方式」及び「法人後見支援員方式」とともに実施している。糸魚川市及び阿賀町は、単独受任型の市民後見人のみを養成し、養成研修修了者を社協の法人後見支援員として活用していない。

さらに、権利擁護センター等について、権利擁護センター等の名称を掲げて活動しているセンターがある市町村は、新潟市、佐渡市、燕市、新発田市、柏崎市、阿賀町であり、このうち阿賀町は、町直営である。また、長岡市は、権利擁護センター等の名称を掲げていないが、同市社協権利擁護支援課が権利擁護センター等の機能を担っている。一方、上記回答によると、9 市町村においては、法人後見事業及び市民後見人養成事業の実施並びに権利擁護センター等の設置を確認することができていない。

3)調査対象

新潟市、佐渡市の行政及び権利擁護センター等及び阿賀町を調査対象として選択し、担当者に対する調査協力を依頼した。これらを調査対象として選択した理由は、次の通りである。

(1)新潟県下における先行実践

前述の通り、新潟県下においては、18 の市町村において法人後見が実施され、5 つの市町が市民後見人養成をそれぞれ実施している。このうち、新潟市、佐渡市及び阿賀町においては、いずれも成年後見センターが設置され、市民後見人の養成と活用に取り組んでいる。

新潟市は県都であり、その取組は、県内の市町村の取組に影響を与える可能性が大きい。また、佐渡市のセンターは、厚労省の調査研究事業において市民後見推進の取組が「市民後見人を支えるネットワーク構築」として取り上げられる（中核機関の先駆的取組調査研究委員会 2020:107）など、全国に知られている。

さらに、阿賀町は、新潟県内で唯一市町村計画を策定し、かつ、県内で最初の中核機関を町直営で設置しており、後述の通り国の資料等においてもその取組が掲載されている。

市民後見人養成講座修了者の活動形態も、法人後見支援員としてのみ（新潟市）、単独受任型の市民後見人としてのみ（阿賀町）、その両者（佐渡市）と、三者三様である。

従って、これら 3 センターの実践は、今後新潟県下の市町村により自らの取組の参考とされる可能性があり、また、全国の取組に示唆を与える可能性もある。従って、上記 3 センターの実践は、新潟県下における先行実践として位置づけられる。

(2)異なる地域特性

新潟市は人口 78 万 9897 人,高齢化率 28.9%(新潟市 2019,2019 年 6 月末現在,高齢化率は筆者の計算による)の政令市,佐渡市は,5 万 0128 人,高齢化率は約 41.6%の島しょ部である(2018 年 10 月 1 日現在.新潟県 2018:9) .阿賀町は,人口 1 万 0632 人,高齢化率 48.4%(2018 年 10 月 1 日現在.新潟県 2018:10) の新潟県で最も高齢化率の高い山間部である.

これらの異なる地域特性を有する自治体の取組を調査分析することで,県下の市町村の方向性を示すとともに,全国の市町村の取組に対する示唆が得られる可能性がある.

4)調査事項

いずれも国の基本計画の制定以前に創設された既設権利擁護センター等であり,新潟市及び佐渡市のセンターについては,第 2 章の伊賀, 知多, 芦屋の 3 センターと同様,修士論文におけるヒアリング調査を実施している.新潟県内の取組と全国の推進モデルを比較するため,第 2 章第 1 節で述べた本研究の分析視点に加え,伊賀,知多,芦屋の 3 センター(第 3 章)及び大阪市,志木市及び尾張東部圏域(第 4 章)に対する調査分析を踏まえ,次の各事項について,調査結果を整理するとともに,補充調査を実施した.

- ①センターの設立経緯・概況
- ②権利擁護センター等(中核機関)の機能(市民後見推進の取組との関係)
- ③司法,福祉行政及び民間の連携・協働(センターと行政及び家裁との関係)
- ④市民後見推進の取組と意思決定支援の取組との関係
- ⑤法人後見支援員の取組

また,阿賀町については,新潟県内で唯一市町村計画を策定しており,かつ,行政直営のセンターであるため,国の基本計画を受けた対応として,同町の計画の内容及び市民後見推進に当たり他の市町村行政との広域連携の意向についても調査している.

5)調査方法

調査方法,調査年月日,協力者等は,第 2 章第 2 節 2.表 2-2 の番号 9~11(p44)の記載の通りである.文献及び資料を参照した箇所は,第 2 節以下の記述において明記した.

第 2 節 法人後見支援員としての市民の活用—新潟市成年後見支援センターの取組

1.センターの設立経緯・概況

新潟市成年後見支援センター設立の端緒として,新潟市社会福祉協議会(以下「新潟市社協」という)が新潟市にはたらきかけ,両者の共催により,2012 年度に 3 回「新潟市成年後見制度推進検討委員会」が開催された.開催の目的としては,高齢化や核家族化の進行に伴い親族等も高齢,病弱,疎遠であるなどの理由で支援が期待できない場合も多く,判断能力の不十分な人に対し成年後見制度を活用しながら専門職や地域の様々な人が加わり支援する仕組みが必要である,権利擁護の推進として,判断能力が不十分な人でも地域で安心して生活できるよう成年後見制度が利用しやすい仕組みが必要であるという認識があった(新潟市成年後見制度推進検討委員会 2013:1~2 頁).

この検討会では,成年後見制度の総合的な相談など普及啓発機関としての窓口(成年後見支援センター)の設置や受皿としての第三者後見人の必要性を検討し,提言した.当時新

新潟市社協の実施する日常生活自立支援事業の利用者に判断能力が低下している人が増加し、成年後見制度への移行が必要なケースが出ていた。また、同市社協も、成年後見制度の利用が市民の間で一般的になっていないと実感しており、制度を普及していくべきであると はたらきかけをした。同委員会の結論に沿って、2013年度より同センターの事業は市の委託事業として、市社協の法人後見事業は市の補助金により自主事業として各々実施している。

センターの設立年度である2013年度から新潟市成年後見制度推進ネットワーク会議を開催し、市行政、市社協、県弁護士会、リーガルサポート県支部、県社会福祉士会、県行政書士会、新潟家裁の参加を得て、成年後見支援センター事業に関わる意見交換を実施している。また、新潟市では、身近な地域住民の感覚を活かしたきめ細かな支援を行う市民後見人を養成するとして、2012年12月から市民後見人養成研修を開催している。修了者に対し面接を実施し、合格者は、同市社協の後見支援員候補者名簿に登録する。2012年～2015年は毎年実施、2016年以降は、隔年で研修を実施している。2016年及び2018年は、研修を開催していない。養成研修修了者133名のうち、2019年4月1日現在の後見支援員（非常勤職員）登録者数は90名であり、2019年6月14日現在で74名が同社協の法人後見活動に、6名が内部監査にそれぞれ従事している（新潟市社会福祉協議会2019:2）。同センターは、法人後見支援員の養成に止まらず、市民後見人の受任を目指している。しかし、養成研修修了者個人が家裁から成年後見人として選任された実績は、現在までない。

なお、現在新潟市地域福祉計画策定・推進委員会において、中核機関のあり方を含む同市の成年後見制度利用促進の方策に関し検討中である（新潟市2019b）。

2. 権利擁護センター等（中核機関）の機能

新潟市成年後見支援センターにおける中核機関の4つの機能を市民後見推進の取組に関してみると、次の通りである（大沢2019:46-47）。

1) 広報機能

新潟市成年後見支援センターでは、広報パンフレットに「市民後見人の養成と活動の支援」として、「市民後見人養成研修の開催」「成年後見制度」の利用が増える中で、その担い手が不足しています。そこで、後見業務の新たな担い手として専門職（弁護士・司法書士・社会福祉士など）、親族以外の市民の方に研修を行い、「市民後見人」を養成します。「市民後見人」の活動について相談を受けたり、活動の支援をします」と記載している。受任対象となる事例の特徴、研修の内容、登録後の活動、活動の支援の内容は、記載されていない。これらは、市民後見人養成研修受講受付前の説明会で説明する。

養成研修修了者は、同市社協の法人後見支援員として活動しており、法人後見の広報は、市民後見の広報を兼ねる関係にある。しかし、パンフレットには法人後見の記載がない。この点について、調査協力者は、「紙面の限られたパンフレットに詳細な活動内容を記載することは不可能である」と説明している。

新潟市は、市民後見人養成研修の開催をホームページや市報により広報している。

2) 相談機能

名簿登録者は、新潟市社協の法人後見支援員として活動する。受任対象は、紛争性がなく、身上監護と日常的財産管理が中心で、市長申立または日常生活自立支援事業利用者で判断

能力の低下した者のうち、他に適切な成年後見人等が得られない者である。同センターは、申立の検討段階からカンファレンスに参加し、名簿登録者の活用を検討している。

3) 利用促進機能

(1) 市民後見人の養成

同センターにおいては、基礎研修5日間20.5時間、実務研修5日間22.5時間、体験実習9単位、レポート課題3単位の養成研修を実施している。講師は、同センター職員のほか、後見活動における連携を念頭に、弁護士、司法書士、社会福祉士、税理士、社会保険労務士、公証人、基幹相談支援センター職員、行政職員（高齢、障がい）、家裁書記官らに依頼している。

(2) 受任者調整及び選任

同センターの収集した情報に基づき、学識経験者、弁護士、医師、司法書士、社会福祉士及び行政職員により構成される法人後見運営審査会が法人後見受任の適否を審査し、その後社協を後見人候補者とした申立を依頼する。法人後見の選任後、同センターにおいて、当該事案について法人後見支援員のマッチングを行っている。

4) 後見人支援機能

個別の事案を担当する法人後見支援員は、センター職員とともにチームの一員として後見活動（被後見人等への定期的な訪問、日常的な金銭管理等の支援など）を行っている。法人後見支援員は、同センター職員に相談し助言を受け、行政とも連携している。また、同センターは、養成研修修了者に対するフォローアップ研修を実施している。

5) 法人後見支援員の活動の広報

同センターが2016年10月15日に開催した平成28年度新潟市成年制度講演会のシンポジウムにおいて、後見支援員が自らの活動を報告した。このような活動報告は、養成研修受講者の募集や後見支援員の力量の向上につながり、広報機能をキーとして、中核機関の4機能の循環による一体的な拡充が図られている。ただし、このような催しが毎年度開催されているわけではない。

3. 司法、福祉行政及び民間の連携・協働

2.で述べたとおり、市行政とは、広報、市民後見人養成、受任者調整、後見人支援において連携している。他方、金融機関への周知や寸劇への参加等尾張東部圏域における取組ほど踏み込んだ関与はない。

裁判所との関係では、成年後見制度推進ネットワーク会議に新潟家裁がオブザーバーとして参加し、また、センターも家裁の連絡協議会に要請があれば出席している。これらの会議で市民後見人が議題とされたことはあるが、市民後見人に特化したセンターと家裁との連携の協議は行われていない。

新潟市成年後見支援センターに対する調査結果から、同センターにおける市民後見人養成・活用と中核機関4機能の関係を整理すると以下の通りである。

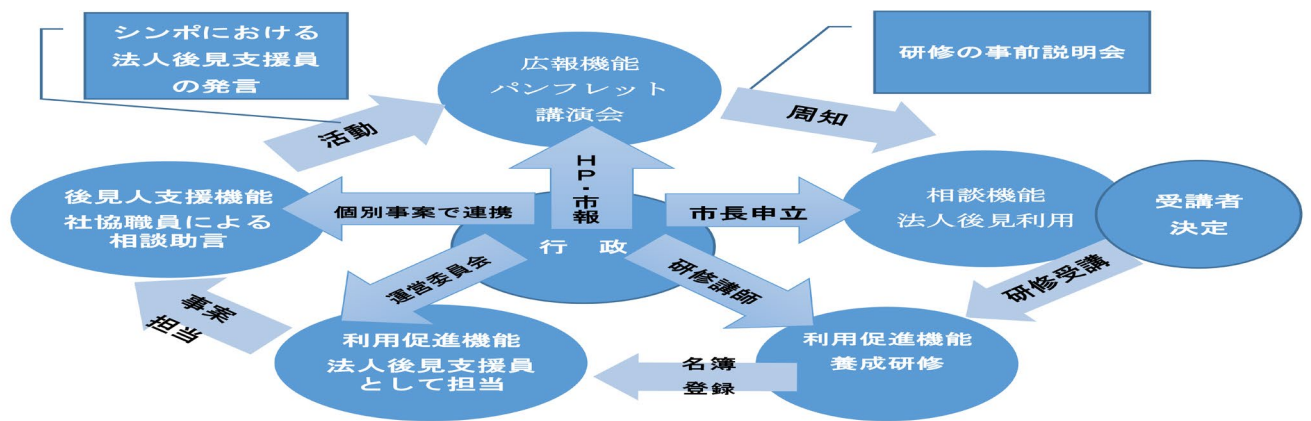


図6-3新潟市成年後見支援センターにおける市民後見人推進と中核機関4機能の関係（筆者作成）

4. 市民後見推進の取組と意思決定支援の取組との関係

成年後見制度を利用した意思決定支援について、調査協力者は、次の通り説明する。「具体的に意思決定支援という名前での取組はない。しかし、法人後見に際して、市民の立場である後見支援員2人（財産管理担当1名、身上監護担当1名）と社協の職員2人、計4名体制で1人の本人にかかわっていくなかで、専門家の「それは本人のためによくないからこうするべきだ」という感覚とは別の市民目線での意見が上がってくる。これは、後見活動において本人の意思をくみとる努力ができているからであると思う。」

また、福祉サービスの利用を拒否している被後見人に対し、本人に生活上の危険に配慮しつつ見守りを継続している事案、精神障害の被後見人の意思を尊重し退院を支援し本人が気に入った施設に入所した事案の報告をそれぞれ受けた。

また、意思決定支援の条件整備は、現在策定の新潟市成年後見制度利用促進計画において検討課題となると考えられる。

5. 法人後見支援員と単独受任の市民後見人の取組の今後

新潟市成年後見支援センターにおいては、市民後見人養成研修修了者を法人後見支援員として活用しており、法人後見の担い手を育成している。

他方、単独受任型の市民後見人は、現在まで選任されていない。この点について、担当者は、以下のとおり述べている。「新潟市成年後見制度推進検討委員会」においては、将来的には市民が個人受任できるような環境を整えていくことが話し合われていた。しかし、2015年度末、センターの運営委員会において、もう1回原点に立ち返って、個人受任が本当に新潟市として必要なのかどうなのかを検討していかなければならないということが話し合われた。昨今成年後見人の不正が問題となったこと、一般市民が家庭裁判所に選任されるための選任条件、登録条件も曖昧であること、一市民の住所が登記され、自宅に後見事務に関する連絡があることがいいのかどうか、監督人を逐一選任する必要があるのか、監督人を選任しないと誰がバックアップしていくのか、報酬についてどのように考えるのかなど、難しい問題が多数ある。また、実際に後見支援員として活動している方複数名に、個人受任したいかと聞いたことがあるが、養成研修を受講するときは個人受任するつもりで受講していたが、実際の後見活動を後見支援員としてやってみて事の重大さに気がついたという方が多い。今の状況でチームとしてかかわっていくほうが良いという方がほとんどで、個人受任し

たいという人は聞いたことがない。後見支援員の将来については、現在未知数である。

6. 考察

1) 中核機関の4機能の状況

図6-3.の通り、新潟市成年後見支援センターにおいては、市民後見推進に取り組むことで中核機関の4機能が一体的に整備されているとすることができる。しかし、以下の点に課題がある。同センターの市民後見人に関する広報においては、法人後見及び後見支援員としての活動についてパンフレットに記載がなく、もれなく広報しているとはいえない。

2) 市行政及び家裁との連携

市民後見推進の取組に当たり、市行政とは、各段階において一定の連携がなされている。

また、家裁とは双方の開催する会議への参加や家裁からの市民後見人養成研修の講師の派遣等具体的な事案に関する事項以外にも一定の連携がある。他方、単独受任の市民後見人が選任されておらず、受任調整及び後見人支援の関係では、家裁との連携がない。

3) 市民後見推進の取組と法人の担い手育成との関係

市民後見人養成研修修了者の法人後見支援員としての活用は、法人後見の担い手育成として位置づけられる。市民後見人養成に取り組むことが社協の法人後見の活動を支え、その強化につながっている。

4) 市民後見推進の取組と意思決定支援との関係

意思決定支援については、法人後見支援員の活動との関係を含め明確に意識して活動がなされている。

今後、市民後見人養成研修のなかに意思決定支援に関するプログラムを設ける、実際の市民後見人の活動において意思決定支援に通じた専門職の支援を受ける機会を設けるなど、意思決定支援の実現に向けた条件整備が期待される。

5) 小括

新潟市においては、成年後見支援センターによる市民後見推進の取組により、次の4つの効果が実現している。

- ①中核機関の4機能が一体的に整備されている
- ②家裁との連携協働が強化されている
- ③意思決定支援の取組が推進されている
- ④法人後見の実施・担い手育成に活かされている

新潟市の取組の特徴として、市社協が日常生活自立支援事業の利用者の判断能力低下に対し対応する必要性などから中心的な役割をしたことが挙げられる。ただし、伊賀市社会福祉協議会の取組とは異なり、社協の小地域活動や地域の関係者の見守り活動やネットワークとの関係を意識してセンターを設立したわけではない。その意味で、地域のネットワークとの関係がやや弱いものと考えられる。

最後に、新潟市の取組は、第3章及び第4章で抽出した3モデルのいずれに該当するか。同

市の取組は、市民後見推進を目的とするものではなく、地域福祉の観点から開始されたものである。しかし、その取組の現状は、権利擁護人材として市民を広く活用するものでなく、法人後見支援員の育成に限定されている。また、同市の利用促進計画は、現在策定中である。同市の取組の現状は、3モデルには至っておらず、発展途上の段階にあるといえる。

第3節 単独受任型の市民後見人の養成、受任調整及び支援—佐渡市社会福祉協議会成年後見センターの取組

1.センターの設立経緯・概況

佐渡市では、認知症高齢者、障害者の地域移行や親亡き後の問題が増加するとともに、福祉事業所や金融機関等における権利意識の向上により、成年後見制度の利用の必要性が認識されるようになった（佐渡市社会福祉協議会 2015:5）。一人暮らしの認知症高齢者や金銭管理が困難な知的障害者、障害者が住みなれた地域で安心して暮らすこと、自分らしく生きる権利をまもるために、成年後見制度の必要性が認識されるようになった（佐渡市社会福祉協議会 2015:5,7）。

佐渡市では、法テラス佐渡法律事務所の水島俊彦弁護士（当時 以下「水島弁護士」という）が、行政・福祉職員から高齢者や障がいのある人に関する日常的に相談を受けるなかで築いた顔の見える関係を活かし、法テラス、福祉関係者らとチームをつくり 2011年6月島内のニーズ調査を実施した。その結果、佐渡市では第三者後見必要数 50 に社会福祉士、司法書士、弁護士の第三者後見で引き受け可能数が 29 人しかいないことが判明した。また、弁護士等では身上監護に対する対応が厳しいことが明らかになった。この調査に基づき、2012年1月佐渡市地域自立支援協議会から「成年後見制度プロジェクト会議報告書」が提出された。この報告書が行政を動かした結果、2012年度から佐渡市が佐渡市社協に委託して成年後見センター事業が開始された。同センターにおいては、①成年後見制度の普及啓発として、地域住民の理解促進を目的とした講座、シンポジウム等の開催、当事者交流会、家族会、事業所職員研修会への講師派遣、②成年後見制度に関する相談、利用支援、③市民後見人の養成・活動支援、④日常生活自立支援事業からの移行支援、⑤成年後見人等からの相談、支援、⑥権利擁護支援のネットワークづくり（行政・専門職等との連絡会議を開催）に取り組んでいる（佐渡市社協 2016:8,同 2018a:28-31）。

市民後見人の養成・支援に力を入れている理由は、次のとおりである。

佐渡市においては、法人後見事業及び市民後見推進事業は、一人暮らしの認知症高齢者や金銭管理が困難な知的障害者、精神障害者が住みなれた地域で安心して暮らすこと、自分らしく生きる権利をまもるために、成年後見人の新たな担い手、市民による新たな支え合いとして成年後見制度を位置づけている（佐渡市社会福祉協議会 2015:7）。

佐渡市は島しょ部であり新潟県内の他の地域との連携がとりにくいなかで、急速な高齢化により成年後見の需要の一層の高まりが見込まれる。その一方で、同市社協による法人後見は受任件数に限界がある（佐渡市社協 2015:3）ため、島民相互の支え合いによらざるを得ないという事情がある。さらに、島しょ部であるからこそその連帯感もあり、「佐渡を佐渡で支える仕組みづくり」が進められた（菊池 2019:28）。

佐渡市の取組は、水島弁護士の論文（水島 2013,水島 2014）や成年後見制度利用促進体制整備委員会 2018（69－70）、中核機関の先駆的取組調査研究委員会 2020（107－109）で取り上げられ、全国的に知られている。

なお、2018年10月4日、佐渡市の行政担当者に確認したところ、佐渡市の成年後見制度利用促進計画は、地域福祉計画、高齢保健福祉計画・介護保険事業計画、障害者の計画の中に盛り込むのではなく、新たに単独の計画をつくることになると考えている。なるべく早い段階でつくりたいとのことであった。

また、2019年10月1日時点での厚労省の全国調査によると、同市社協が佐渡市から中核機関を受諾しており（厚労省 2020）、同センターが中核機関の機能を担っている。

2. 権利擁護センター等（中核機関）の機能

佐渡市社会福祉協議会成年後見センターにおける中核機関の4つの機能を市民後見推進の取組に関してみると、次の通りである。

1) 広報機能

同センターのリーフレットには、「事業内容」として「新たな後見人等の養成・支援・なり手の拡充、支援を目的とした講座等の開催」と記載されている。また、そのホームページには、市民後見人養成講座のチラシ、要項、カリキュラム等が掲載されている⁸⁾。さらに、地元紙の取材に応じ、市民後見人の養成・支援の取組及び活動の実際が報道された（新潟日報 2016）。

これらに加え、市民後見人を含む後見制度に関するシンポジウムも実施している。シンポジウムのプログラムの一環として、社協職員や専門職等が演者となり、寸劇を行った。シンポジウムや寸劇は、地元のテレビで特別番組として繰り返し放映されたため、市民が「市民後見」という言葉を多数回聞く機会となった。また、各専門職がこうした取組を通じて、地域において年後見の適切な利用を進めていくというゴールを共通の認識としていくことができた。同時に、会議以外の場面におけるコミュニケーションが生まれたことによって、横の連携や、相互に信頼して仕事を作っていくという関係性を構築することができた（中核機関の先駆的取組調査研究委員会2020:110）。

さらに、個別の周知活動にも力を入れており、介護保険事業所や相談支援事業所、地域団体や地域の茶の間等を訪問し、成年後見等について説明を行っている（中核機関の先駆的取組調査研究委員会2020:110）。

2) 相談機能

市民後見人が受任する事案について、虐待や権利侵害、親族間の係争がない事案、精神疾患等高度な専門性が必要でない事案、財産が高額でない事案、としている。このような事案の相談では、市民後見人の活用を念頭に置いている。

3) 利用促進機能

(1) 市民後見人の養成

2013年から市民後見人養成講座を開始した。2) の事案の受任を念頭に、それぞれ5日間の基礎講座、実務講座（佐渡市社協2018b及びc）、レポート、面談、実地研修を経て、修了者を報告し、佐渡市にて市民後見人名簿に登録している。

同講座の講師は、受任後の後見活動の支援、連携をも視野に入れ、弁護士、司法書士、社会福祉士、医師、行政職員、相談支援事業所、地域包括支援センター、新潟家裁佐渡支部（以下「家裁佐渡支部」という）書記官、活動中の市民後見人等が務めている（佐渡市社協2014 a b, 菊池2019:29）。講師である専門職、家裁とは顔の見える関係が築かれている（菊池2019:29）。

養成講座の特徴として、センタースタッフ、センターに協力する専門職らによる寸劇により、骨折して入院後家に帰りたいという被後見人の思いを受けて、市民後見人が関係機関、親族間を調整しつつ本人の思いを実現するにはどうすればよいか考える演習をした。受講生も市民後見人役でロールプレイに挑戦した。そして、この寸劇を基にグループワークを行い発表することにより、後見活動のリアルな現場を疑似体験することにより意思決定支援について体感して学ぶことができた。

また、実地研修として、センター職員とともに被後見人の入所施設や自宅を訪問し、認知症の人に対する接し方などを直接体験して学んでいる。

これらのカリキュラムの狙いは、本人の思いに耳を傾けられる、寄り添うことができることが市民後見人の専門性であると捉え、この能力を伸ばすことである。

市民後見人養成講座の受講生からは、「訪問研修や寸劇、事例を通して、どのようにかかわっていくか考えやすかった」「後見人の思い込みで決めず、視点を変えて確認が必要」「本人の意思を常に確認し、尊重し支援していく」「本人の望む生活に寄り添い、聞き出し対応する意識を持つ必要がある」等の声が寄せられている。

市民後見人養成講座は、2013年度から2018年度まで2017年度を除き毎年開催している。2019年1月10日時点の名簿の登録者は45人、受任件数累計は30件である。

(2)受任者調整及び選任

佐渡市が主催し、市の担当者と同センターの運営委員である弁護士、司法書士、社会福祉士、ケースに関わる専門職らによる受任調整会議により、個々の事案に最も適切と判断される候補者を選定し、同市が家裁に推薦する。

また、年1,2回、市民後見人に関する認識の共有ということで、同市が主催し、家裁佐渡支部、専門職団体と会議をもっている。成年後見人の複数選任、市民後見人が提出する書類等が会議のテーマとされている。家裁との連携については、2014年春、市民後見人養成講座終了後、家裁支部長、書記官、調査官、センター、県社会福祉士会、県弁護士会、県司法書士会を交え運用に関する打ち合わせをした。そのなかで、家裁から市民後見人の監督についてどう思うか尋ねられ、随時相談や専門職の相談会によって定期的な確認をしながら地域で支えていきたい旨伝えている。佐渡市の場合、現在まで市民後見人に対し後見監督人が選任されていない。調査協力者は、その理由について、裁判所とセンターが市民後見人の運用のイメージを共有することができたからであると思う、と述べている。

4)後見人支援機能

市民後見人の活動に対し、家裁との打ち合わせ等の初回支援、被後見人との面会等の支援、随時・定期相談対応（預金通帳の確認と家裁に対する報告の支援等）等センター職員による相談支援に加え、市民後見活動に協力する専門職、弁護士、司法書士、社会福祉士が「専門職バンク」に登録し市民後見人の相談に応ずることで支援している。また、市民後見人の活動事例紹介（リレートーク）や最近の話題等を取り上げた講義を中心にフォローアップ研

修を開催し、後見活動における知識の取得及び活動内容の向上を図っている（佐渡市社協 2018 a :29-30）。2018 年度には随時相談 1460 件、専門職相談 15 件、フォローアップ研修 4 回を実施した（菊池 2019:31）。

フォローアップ研修のなかで、専門職と合同で、トーキングマットを使って意思決定支援をテーマに研修をしたことがある。

また、市民後見人同士で活動報告をして、他の人の活動を参考にし、悩みを共有している。

同センターは、「孤独な市民後見人をつくらない」を合言葉に、定期的に市民後見人に連絡をとるなどして、スムーズな市民後見活動につなげる支援をしている。弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職が本人を支える市民後見人を相談・助言等により支えている。ケアマネジャーや医療機関は、本人支援の質を高めるために、市民後見人と連携し、市民後見人間にもネットワークがある。行政は、市民後見人の名簿を管理し、家裁は市民後見人を監督することにより、センターと連携している。佐渡市においては、このような市民後見人を巡るネットワークが構築されており、調査協力者はこれを「市民後見人キラキラネットワーク」と呼んでいる。また、「孤独な市民後見人をつくらない」という見地から、市民後見人養成講座の修了生で、家庭の事情等により単独受任の市民後見人に就任することができない人に、佐渡市社協の法人後見支援員として活動の場を提供している。

5)後見活動の広報

(1)の他、全戸配布の社協だよりにおいて、最初の市民後見人誕生を大きく取り上げるとともに、市民後見人を含む後見制度に関するシンポジウムや市民後見人養成講座の修了の状況を繰り返し広報している。これらは、社協のホームページ等に掲載されている⁹⁾。

佐渡市の人口は 6 万人未満にも関わらず、2013 年から 2016 年まで毎年 6~10 名が養成講座を修了しており（佐渡市社協 2018 a :29）、これは、広報の効果である可能性がある。

(6) 4 機能の関係

以上の通り、佐渡市においても下図の通り、市民後見人に関する取組を通じ 4 機能の循環の関係がみられた。

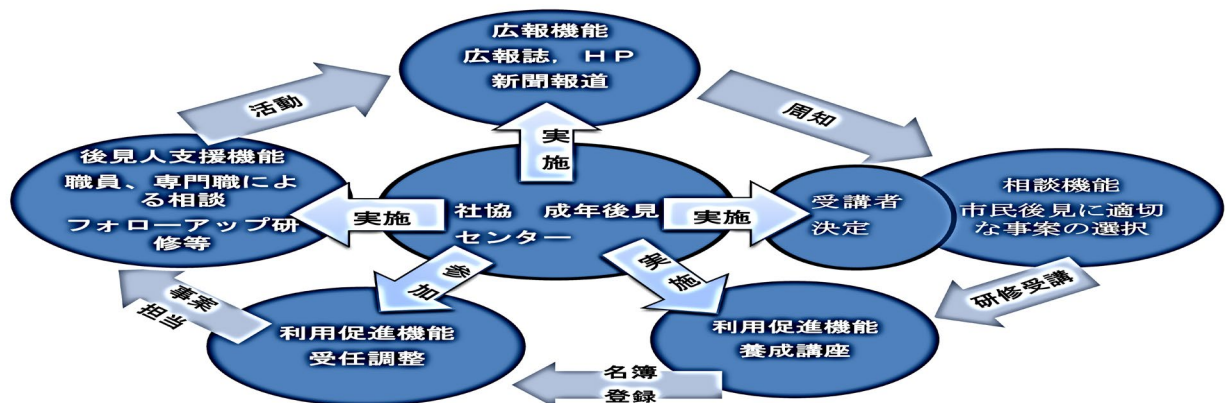


図 6-4 佐渡市社会福祉協議会成年後見センターの市民後見の取組と中核 4 機能の循環（筆者作成）

3.司法、福祉行政及び民間の連携・協働

前述の通り、佐渡市行政は、市民後見人の名簿登録及び登録後の名簿の管理、受任調整会議及び市民後見人に関する認識の共有を目的とした家裁支部及び専門職団体との会議の主

催等管理機能を果たしている。

家庭裁判所とも、具体的な事案における連携の他、前述の 2014 年の打ち合わせ及びその後の市民後見人に関する認識の共有を目的とした会議により連携を図っている。

また、前述の「市民後見人キラキラネットワーク」（図6-5）も市民後見人支援のための司法、福祉行政及び民間の連携・協働である。

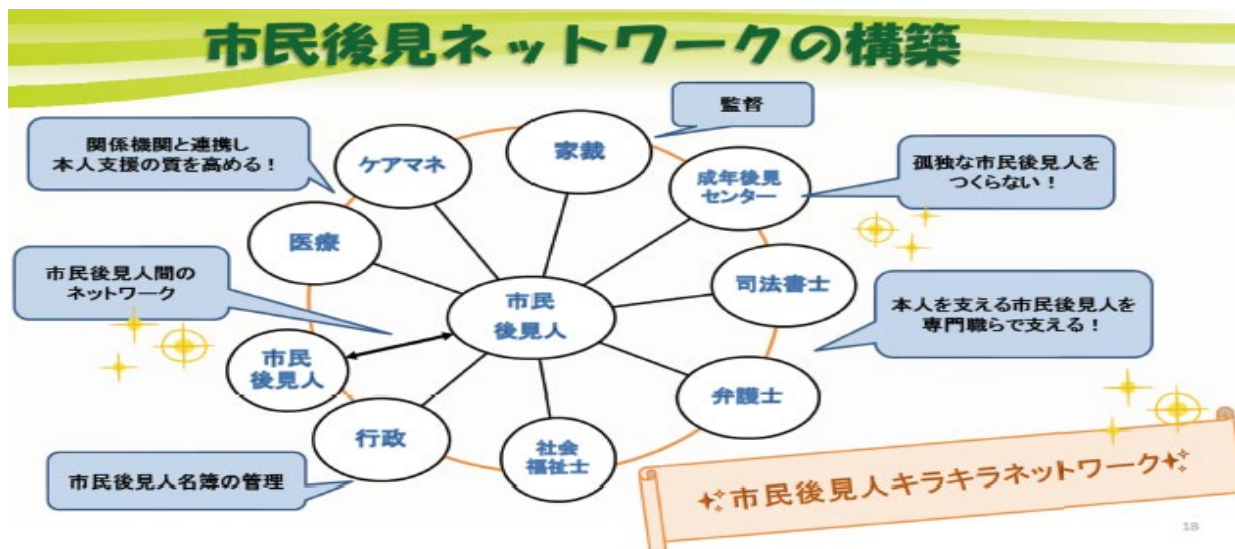


図 6-5 佐渡市の「市民後見人キラキラネットワーク」中核機関の先駆的取組調査研究委員会 2020:109

4. 市民後見推進の取組と意思決定支援との関係

1) 市民後見人による活動事例と「専門性」

調査協力者は、「地域で身近な存在であるということ、地域をよく知っている、生活者として本人に寄り添う姿勢があるということが、市民後見人の『専門性』だと思っています」と述べている。

具体的な事例として、本人の自宅のじゅうたんが痛んでいるところに段ボールをあてがっていたところ、市民後見人は、本人の経済状態を考慮し、100 円ショップで足ふきマットを買ってあてがうことを提案した。このように、市民後見人は、本人が普通の生活、もっといい生活ができるようにと強く考えている。

また、本にこだわりがあり、自宅内が本で足の踏み場もない状態である本人に対し、市民後見人が耐震性や地震による本の崩落の危険を丁寧に話した。そうしたところ、本人が本棚を買って収納することを決め、その結果室内が整理され、暖房器具を置くことが可能となり、冬でも暖かい生活が確保された。

さらに、在宅生活の困難な本人に対し、市民後見人が足しげく通い、施設入所の必要性を丁寧に語り掛けて提案したところ、本人が施設入所を決断した事例がある。

調査協力者は、これらの事例から、普通の感覚が市民後見人の特徴であるとしている。

このほか、市民後見人が本人の好みを知るようにしており、本人（女性）に花柄や明るい色の洋服を選び、そのことが本人の生活のハリにつながり、本人からおしゃれがしたいという声が聞こえるようになった事例もある（菊池 2019:31）。

また、長期入院中の本人の外出希望に際して、本人と一緒に、本人の好物であるラーメンを食べにでかけた市民後見人もいる（菊池 2019:31）。その後、本人は、本人の願いをかなえ

たからこの人は頼れる人だと考え,市民後見人との信頼関係ができていった.

さらに,近隣住民より本人の姉の嫁ぎ先の親戚がなくなったと連絡を受けた市民後見人が本人の意思を確認した上で,香典を支出し,そのことがきっかけで親族の本人に対する関わり方に良い変化が出てきた事例もある.判断能力の低下した本人が地域で必要なお金を支払うことで社会参加につながるという視点をもってその実現をしている例である(菊池2019:31).

このように,佐渡市の市民後見人は,衣食住から親族関係まで本人の生活全般にわたり本人の意思決定支援(意思形成支援,意思表示支援及び意思実現支援)に配慮した活動を行い,その結果本人のQOLが向上している.

2)意思決定支援の条件

佐渡市社会福祉協議会成年後見センターでは,意思決定支援について,ガイドライン等を用いていない.調査協力者は,厚生労働省の「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」や大阪意思決定支援研究会「意思決定支援を踏まえた成年後見人等の事務に関するガイドライン」を市民後見人が活用することは難しい.福祉経験者でない人が多いので,専門的な言葉でつまづく.「【岡山版】成年後見人等の意思決定支援に関するガイドライン」は,わかりやすい言葉で書いており,活用することができると思う.

むしろ,調査協力者は,市民後見人が意思決定支援を実現するためには,①市民後見人養成講座のカリキュラム,②フォローアップ研修,③活動中のセンターによる相談対応により,本人を知る(信頼関係の構築,関係機関との連携体制の構築)⇒課題の気づき,チーム内での検討⇒検討に基づく支援(市民後見人の豊かな人生経験や職歴が大きく影響する 支援により本人の喜びを発見する)⇒評価(新たな課題から本人の意思決定支援を継続する)⇒本人を知る,という循環の形成が必要であるとしている.

また,調査協力者は,市民後見人が意思決定支援の中心にいてかじ取りをするのではなく,ケアマネジャーなど支援の中心にいる人につなぐことにより,意思決定支援がされていることが多いと述べ,福祉専門職等との連携により意思決定支援が実現するとしている.

5. 法人後見支援員の取組

佐渡市社協は,法人後見を実施している.ヒアリング時点で市民後見人養成講座の修了者のうち2名が自らの希望により法人後見支援員として法人後見業務の一部(預金の払出や諸手続の代行)を担当している.

6. 考察

1) 中核機関の4機能の状況

図6-4の通り,佐渡市においては,市民後見推進に取り組むことで中核機関の4機能が一体的に整備されているといえる.

2) 市行政及び家裁との連携

市民後見推進の取組に当たり,市行政は管理機能を担当し,また,家裁とは行政,センター,専門職団体を交えた会議を行うなど,市行政及び家裁との連携が図られている.

3) 市民後見推進の取組と法人の担い手育成との関係

市民後見人養成研修修了者の法人後見支援員としての活用は、市民後見人養成に取り組むことが社協の法人後見の活動を支え、その強化につながっている。

4) 市民後見推進の取組と意思決定支援との関係

5) (2)で述べたとおり、佐渡市の市民後見人は、本人の意思決定支援（意思形成支援、意思表示支援及び意思実現支援）に配慮した活動を行い、その結果本人の QOL が向上している。

調査協力者の述べるとおり、市民後見人には、地域で身近な存在である、地域をよく知っている、生活者として本人に寄り添う姿勢があるという特徴があり、この特徴が市民後見人の意思決定支援におけるストレングスである。このような市民後見人のストレングスを生かして、センターや専門職、市民後見人相互間などのネットワークにより市民後見人の活動が支えられている。その上で、①市民後見人養成講座のカリキュラム、②フォローアップ研修、③活動中のセンターによる相談対応により、本人を知る（信頼関係の構築、関係機関との連携体制の構築）⇒課題の気づき、チーム内での検討⇒検討に基づく支援（市民後見人の豊かな人生経験や職歴が大きく影響する 支援により本人の喜びを発見する）⇒評価（新たな課題から本人の意思決定支援を継続する）⇒本人を知る、という循環の形成により意思決定支援が実現している。

佐渡市の市民推進の取組は、市民後見人は必ずしもソーシャルワークの専門能力を備えていなくとも、専門職等の支援を受けることにより意思決定支援を行っている事例である。

5) 小括

(1) 利用促進の方策としての市民後見推進の位置づけ

佐渡市成年後見センターによる市民後見の取組により、次の 4 つの効果が実現している。

- ① 中核機関の 4 機能が一体的に整備されている
- ② 家裁との連携協働が強化されている
- ③ 意思決定支援の取組が推進されている
- ④ 法人後見の実施・担い手育成に活かされている

このように、佐渡市においては、成年後見センターによる市民後見推進により、中核機関の機能整備、地域連携ネットワークの構築の核となる司法及び行政との連携、法人後見の拡充にもつながる権利擁護の担い手の育成、意思決定支援の取組の推進にとって、いずれも重要な役割を果たしている。佐渡市の地域特性として、専門職後見人の担い手不足を踏まえ、島しょ部ならではの地域住民と行政、福祉関係者相互の顔の見える関係を生かして、島民相互の支えあいとして市民後見推進が取り組まれていることがある。

最後に、佐渡市のセンターの取組は、第 3 章及び第 4 章で先進地の取組から抽出した推進モデルのいずれに該当するか。

この点について、佐渡市のセンターは、市民後見推進を目的として設立されたものではない。また、市民後見人以外に広く住民を地域福祉の人材として活用するものではない。利用促進計画の策定もまだである。したがって、佐渡市の取組は、3 つのモデルに至っていない発展途上の段階にあるといえる。

他方で、佐渡市では、市民後見推進を島民同士の支えあいとして位置づけ、そのような市民後見人の活動を支えるネットワークを構築している。この点からみると、佐渡市の取組は、地域福祉人材モデルに該当する可能性もある。

第4節 行政直営の中核機関による市民後見推進—阿賀町の取組

1. センターの設立経緯・概況

1) 設立経緯

阿賀町においては、高齢化率が41.5%と全国平均23.0%を大きく上回っていた。また、障害者総合支援法の成立などに伴い、福祉・介護サービス利用者を取り巻く環境はより一層「施設から在宅へ」と加速していた。このような状況の下、高齢、障害の担当においては成年後見制度が利用促進に向かっている現状があつて、成年後見制度の利用は今後必要になってくるという認識はあつた。その中で、新潟県社協で成年後見制度の利用促進をしていく考えがあり、2014年1月「阿賀町におけるこれからの成年後見制度を考えるプロジェクト」を立ち上げ、判断能力が低下しても住み慣れた地域でいつまでも安心して暮らすことのできるまちづくりに向けて議論を進めた。同プロジェクトにおいて、成年後見に関する町内のニーズ調査を行った結果、町内に後見業務を行うことのできる専門職がおらず、窓口が分散されておりワンストップサービスができないということが判明した。同プロジェクトは、利用促進の方策を約1年間検討し、その結果を「阿賀町における成年後見制度に関する実態調査報告書」（阿賀町におけるこれからの成年後見制度を考えるプロジェクト2015）にまとめ、町長に対し成年後見センターの設立を提言した。

この提言を受けて、阿賀町は、2016年度に町直営の阿賀町成年後見センター（以下、「同センター」または「センター」という）を設立した。

センター設立と同時に担い手の確保のため、市民後見人の養成研修を行い、15名の研修修了者が誕生し、その中から6名の方が市民後見人の名簿登録まで進んだ。

このプロジェクトチームのメンバーである県地域振興局の担当者、県社協から支援のために派遣された主事、そして、設立後の活動の中心になる同町の職員（調査協力者）らは、いずれも社会福祉士であり、問題意識を共有していた。また、調査協力者らは、センターの設立後も、後述の通り社会福祉士としての調整力、調査力、行動力及び展開力を生かして、センターの機能の整備に当たっている。

阿賀町の現町長の前歴は同町の健康福祉課長であり、町長は、センターの設立と市民後見人養成の取組を積極的に推進している。

阿賀町の地域特性は、県内で最も高齢化率の高い自治体として町の福祉行政が主導して市民後見推進とセンター設立を行った点にある。

2) 概況

組織・運営体制としては、センター長の下地域包括支援センターの職員の中に担当者がおり、地域包括支援センターの業務である。担当職員（調査協力者）2名は、社会福祉士である。活動の概要は、普及啓発（町民向け講演会等の実施、地域福祉関係者への研修会の実施、パ

ンフレットや広報誌等を利用した周知活動),相談対応(相談窓口の設置,関係機関との連絡調整,困難事例の対応調整),手続支援(申立書類作成の援助,専門機関,団体の紹介,調整,後見人候補者の紹介,申立の必要性の判断調整)及び市民後見人の養成・支援(養成研修,修了者へのフォローアップ研修の実施,研修修了者の名簿登録,管理,市民後見人の候補者推薦及び受任調整,市民後見人への活動支援の実施)である。

2.中核機関(権利擁護センター等)の機能

阿賀町成年後見センターにおける中核機関の4つの機能を市民後見推進の取組に関してみると,次の通りである。

1) 広報機能

町の広報誌への掲載や2015年度のセミナーにおいて,市民後見人養成講座(養成研修)の広報・募集を行った。しかし,自分が成年後見人になりたいという人はなかなかいなかった。そこで,関係者から声をかけてもらうとともに,広報紙での呼びかけ,ホームページ等に載せ何とか人を集めた。広報紙を見て応募した一般人は,調査協力者の知る1人,2人である。それ以外は,事業所で受講していただいた人,または,役所のOBで民生委員や人権擁護委員などの活動をしている人を中心に町の担当者が受講の声かけした人であった。

2) 相談機能

相談機能のなかで問題となるのが,市民後見人にふさわしい事案の選び出しである。

市民後見人の担当するケースの具体的内容として,市民後見人を選任する要件は設定していない。しかし,専門性には少し弱いというところは専門職の方に後見をお願いしている。なるべく身上監護のみの,安定した生活を送ることができる方のみで市民後見人の活動に持っていきたいが,それすら今のところ厳しい。我々が状況を把握している,例えば市長申立を行う人は,市長申立を行う理由があり,課題がある。そのような課題のある事案を市民後見人をお願いできるかとなると,難しい問題がある。

しかし,そのようなことでは,何も市民後見人が担当する案件がなくなってしまうので,昨年行ったニーズ調査の中では,施設に入所している人で後見が必要だと思われる人に調査を行った。家族がいる人であれば,親族後見人という手段もあるが,身寄りのない人であるとか,身寄りの支援を受けられない方を中心的に,市長申立をする。そういう人であればある程度生活自体も安定しており,市民後見人向けに事案を確保できる部分はあると考えている。

1つのケースとして,専門職が受任したケースをある程度相続などが解決した後にリレー方式で,監督人として弁護士がついて市民後見人を監督していくような体制をとる方法も,家裁には提案した。しかし,当該事案の被後見人の方が亡くなり,受任に結びつかなかった。

3) 利用促進機能

(1)市民後見人の養成

市民後見人養成研修のカリキュラムは,厚労省のものを参考にして,既に養成に取り組んでいる自治体から情報提供をいただいて,阿賀町版としてつくった。弁護士会,社会福祉士会に講師派遣の声をかけて,認定をとることができた。

カリキュラムには、支援やサポート体制や実践報告も組み込んでいる。講師には、弁護士、リーガルサポート、ぱあとなあ（県社会福祉士会）などのほか、家裁書記官が後見の現状などを講義した。養成研修の結果、受講者の成年後見制度に関する理解が進んだ。

養成研修受講者にはフォローアップ研修を年 1 回程度行っている。その内容は、町内で活動している弁護士の実践報告、現地研修として社協の法人後見業務への同行を行っている。

(2)名簿登録,受任調整

2016 年度に実施した市民後見人養成研修では 15 名の修了者を輩出し、その中から、自分は今後市民後見人として活動したいという 6 名が名簿登録し、新潟家裁に名簿を提出済みである。登録を希望する場合は面接を受ける。名簿登録や名簿の管理は、町がしている。センターが運営委員会を組織し、弁護士、民生委員、社協などから委員に就任してもらい、事案が発生したとき受任調整会議を開催し、名簿登録者から候補者を推薦する。センターの運営委員会に受任調整の機能を持たせている。

(3)選任後の支援

市民後見人に対する選任後の支援として、受任直後の支援、受任 2 か月目の面談、受任 3 か月目の面談、その後の定期面談を行う。受任直後の支援として、ケースカンファレンス、被後見人との面談への同席、財産引受時の同席、引受財産の内容確認、後見事務計画・財産目録の確認、各種手続の助言及び進捗状況の確認が、受任 2 か月目の面談として、被後見人との面談状況の確認、財産の管理、書類等保管状況の確認、各種手続の助言、進捗状況の確認が、受任 3 か月目の面談として身上監護・財産管理状況の確認が、それぞれ内容となる。定期面談では、事務経過一覧・通帳等確認、課題整理、家裁への提出書類の事前確認等を予定している。

(4)修了者の活動状況及び今後の活用に関する考え

裁判所から選任された市民後見人は、1 名（2018 年度選任）、弁護士との複数保佐である。

養成講座修了者が成年後見センターの広報に携わる（例えば広報紙に担当事案についての寄稿、あるいは活動報告会、セミナーでの発言）ことは、今後検討していきたい。

3.市民後見推進と意思決定支援との関係

意思決定支援については、町の作成した「市民後見人研修に関する Q&A」（p6）のなかで、以下の通り強調されている。「後見人として一番大切なことは、ご本人の気持ちにしっかりと寄り添い、ご本人に必要なにはなにかをご本人やご家族と一緒に考え、それを行動に移していく姿勢です」「どんなに判断能力が不十分な方であっても、実際に日々の生活を営み、そこに安心感や幸福を感じるのはご本人です。後見人として自分の価値観や判断を一方向的に押し付けるのではなく、ご本人の安心と幸せを求める気持ちをうまく引き出し、それを行動に移すお手伝いをする、という謙虚な姿勢が求められます」「市民後見人は、親族でもなく、弁護士等の専門職でもありません。ご本人と同じ一生活者としての感覚を大切に、同じ目線で共感しながらご本人や親族等との信頼関係を築いていくことが何よりも重要です」。

また、阿賀町成年後見制度利用促進基本計画においても、「（3）今後の施策の目標」として、「①利用者に沿った制度の運用 財産管理のみならず、意思決定支援・身上保護も重視した適切な後見人等の選任や利用者の意思決定支援を念頭においた後見人等とのケア検討会の実施を行う」（成年後見制度の利用促進を目的とした市町村計画策定支援のため

の調査研究事業検討委員会(2019:15)と明記され、意思決定支援が明確に意識されている。今後意思決定支援の観点が市民後見人の養成・支援に活かされることが期待される。

4.法人後見支援員の取組

養成研修修了者は、町社協の法人後見支援員としては活動していない。同町社協としては、市民後見人候補者を養成した後の受皿として、後見支援員という選択肢はあった。ただ、後見支援員としての受け入れとなったとき、市民後見人になりたい人に事務補助のような後見支援員で満足いただけるのかということがあった。また、新潟市社協のように社協の専門員と一緒に身上監護と財産管理をしていくことになることになると、現在の受任件数は8件であり10件、20件という件数を見込んで、支援員を雇わなければ対応できないということが予想できない。法人後見のうち3件は報酬がないこともあり、支援員となれば社協の嘱託職員が増えるので、予算の問題もあるとしている。

5.利用促進法及び国の基本計画を受けた対応

1) 成年後見制度利用促進基本計画

(1) 計画策定の経緯

阿賀町においては、成年後見制度利用促進の取組を進めていたところ、2018年3月、国の基本指針に基づき、「阿賀町成年後見制度利用促進基本計画」を、阿賀町成年後見センター運営委員会で策定した。阿賀町として基本的な計画をつくるということで、その当時の取組状況や果たしている機能を踏まえた中でつくったものである。2018年度から2020年度までの3年間の計画であり、次の2021年度以降の計画から本格的になっていくことを予定している。

なお、「阿賀町成年後見制度利用促進基本計画」は、成年後見制度の利用促進を目的とした市町村計画策定支援のための調査研究事業検討委員会(2019)において、「計画例1 単体計画で町の方針を簡潔に示す例～新潟県阿賀町」として紹介・解説されている(14-16)。

(2) 計画の内容

2014年度阿賀町成年後見制度に関する実態把握調査より、成年後見制度の利用者6名、成年後見制度の利用が必要な者61名、上記のうち首長申立及び第三者後見人が必要な者40名と、後見ニーズを把握した(阿賀町2018:1)。

また、町の基本方針として、利用促進法の基本理念に基づき地域の実情に応じた成年後見利用の促進を図り、専門職団体との連携や市民後見人の養成を実施していくとしている。

さらに、今後の施策の目標として、①利用者に沿った制度の運用(財産管理のみならず、意思決定支援・身上保護も重視した適切な後見人等の選任や利用者の意思決定支援を念頭においた後見人等とのケア検討会の実施を行う)、②阿賀町成年後見センターの活動促進(成年後見制度の周知や制度利用の相談と促進、市民後見人の養成を含めた後見人支援等の機能を整備し、被後見人等を適切に支援できるよう協力体制の構築を行う)、③不正防止の徹底と利用しやすさとの調和(不正防止に関し市民後見人のみならず、親族後見人等についての支援策を検討していく。また、金融機関や診断書を作成する医療機関と連絡・協力体制を築いていく)、としている(阿賀町2018:2)。

また、成年後見制度を促進するための事業として、次の4つを掲げる(阿賀町2018:3)。

- ①成年後見制度に関する相談及び手続支援（弁護士による法律相談を活用した相談対応や手続支援の実施）
- ②成年後見制度に関する広報及び啓発（任意後見制度の周知も含めた成年後見制度の周知活動の実施）
- ③市民後見人の養成及び活用支援（実態把握調査の実施と市民後見人養成研修の実施と日常生活自立支援事業の生活支援員（筆者注:原文は「相談支援員」であるが、正しくは「生活支援員」である）といった地域貢献を含めた市民後見人の活用の検討と支援の実施）
- ④成年後見制度に係る機関等との連携および調整（専門職団体のみならず医療機関、金融機関との協力体制の構築を目指す）

最後に、「阿賀町成年後見制度利用促進基本計画 工程表」が掲げられ、これら4つの施策ごとに2018年度から2020年度までの施策と課題が示されている。市民後見人の養成及び活動支援については、フォローアップ研修の実施及び法人後見（社協）との連携と監督体制の構築が2018年度から2020年度まで、市民後見人養成研修の検討が2018年度後半から2019年度まで、それぞれ行われるとされている。

また、課題としては、「新規市民後見人養成は広域化も検討しつつ実施」とされている（阿賀町2018:3）。

2) 中核機関について

成年後見センターを中核機関と位置づけている。センターの機能は、前記2.の通りである。他方、町社協の役割は、法人としての成年後見の一受任団体である。町とは、共通の様式をつくって、お互いキャッチした相談については情報の共有を図っている。

3) 広域連携の構想の有無及び内容

当初、町単独で市民後見人の養成に取り組んだが、財政的な負担も含めて非常に大きい。また、受講生を次回何名確保できるのかということもある。無理やりお願いしてやるというものも違うと思い、1人、2人のために開催することも現実的ではない。

そこで、近隣市町村が共同で養成講座を実施するとか、新潟県内である程度まとめて基礎的な部分は県が実施するとか、圏域ごとに開催できないかという思いがあり、数年前の家裁の管轄単位の連絡協議会でその旨発言をした。しかし、ふたをあけてみると、賛同する市町村が少ない。成年後見制度の取組に関しては市町村間の取組の差が非常に大きい。やる、やらないということも含めて、共同で実施するというのは、ある程度共通認識があり連携がとれている自治体間でないと実現しない。阿賀町の近隣には阿賀野市と五泉市があるが、その2市と考え方や取組のスピードは全然違うので、共同開催は難しい。

調査協力者個人としては、新潟県が主体的に、県内の成年後見制度の取組をどの段階でどこまでしていくのかを明確にして、市町村に取り組むように伝えて、その中で賛同を得て進めることが、一番効率的なやり方であると思う。

新潟県には、市町村から意見が出ない限りは広域での実施はしないというスタンスが見てとれる。連携相手となる市町村が言わないとやらないという状態だと、なかなか同じスピードで進めるというのは難しい。静岡県にようにある程度県内の市町村の意思統一、共通認

識の中で進めていかないと市町村間で差が出る。市町村任せとすると、自治体ごとの差は二極化してくると思うので、県の方針を明確にして市町村の賛同を求めることを期待したい。

4) 家裁との連携

2015年成年後見センターの立ち上げ前に、新潟家裁本庁に行き、センターの構想と市民後見人の取組の説明をした。裁判所からは、コメントがなかった。その後、進捗状況の報告のため、裁判所に行った。毎年、一方的にこちらが現在の状況、フォローアップの状況と、市民後見人が誕生した後のバックアップに関する情報提供をしている。当初は質問がぼつぼつであった。その後、市民後見の養成について積極的な発言があり、年を追うごとに裁判所の姿勢が変わってきた。2018年の年度末に家裁から推薦依頼があり、市民後見人を推薦し、複数保佐の審判がなされた。裁判所から、阿賀町のような小さい市町村に市民後見人が誕生すれば他の自治体にも刺激になり活性化するので、頑張ってください、と言われた。

本年度の家裁主催の協議会に出席した町社協担当の印象としても、新潟家裁として市民後見人の位置づけが上がってきていると感じる。阿賀町の環境的にも、報酬の面でも、新潟市から遠方であるというところでも、地元の支援者というところで市民後見人に期待することによる専門職後見の就任のしやすさ（市民後見人と専門職後見人との複数後見）がある。身上監護にしても日常金銭管理にしても、地元の市民後見人を1人つけておけば、社協なり後見センターなりの支援を受けられるであろうという家裁の見立てが、今回の複数保佐の選任に当たり大きかったという印象がある。専門職後見人の候補者がいない一方で、困難事例であり司法書士や弁護士の選任が必要であろうというケースをどうするのかという背景がつながっている。今回のケースは、阿賀町の取組がうまくいけば、他の過疎地でもこのケースが実績があるということで、家裁の審判が変わってくると感じている。

6. 考察

1) 市民後見推進における中核機関の4機能の整備状況及び家裁との連携

調査の結果、①阿賀町では、成年後見センターによる広報が必ずしも後見ニーズの顕出や養成研修への参加者の応募につながっていない。②また、市民後見人に相応しい事案の選びだしにも課題があった。さらに、③市民後見人養成講座の受講者の継続的な確保が難しい、④財政的な負担が大きいという問題も抱えている。

一方、センターの取組の企画・実施において社会福祉士である協力者らが中心を担い、①の課題については、関係者への個別の声掛け及び事業所との連携という調整能力を、②の課題はニーズ調査の実施・分析という能力を、それぞれ生かして解決してきた。また、家裁に対し積極的に情報提供と提案を行い、市民後見人の受任に至った。阿賀町においては、中核機関の4機能の一体的実現には現時点では至っていないが、広報、相談、利用促進及び後見人支援の各機能が拡充に向けて動き出し、家裁との連携も強化されつつある。

なお、市民後見人となる人の確保について、松下らは、行政の福祉職の退職者などの活用を提案する（第1章第2節2.(1)p26）。この点について、阿賀町の取組は、山間部ならではの人間関係の近さが福祉職の退職者などに対する声のかけやすさにつながっている事例である。

以上のとおり、高齢過疎化の進む市町村においても、市民後見の推進が中核機関の各機能

の整備拡充に有効に作用する可能性が認められた。中核機能の整備については、社会福祉士の調整、調査、行動、展開等の能力が活用できる。広域連携については、県行政及び市町村行政とパイプを持つ県社会福祉士会の支援が期待される。以上を図示すると次の通りである。

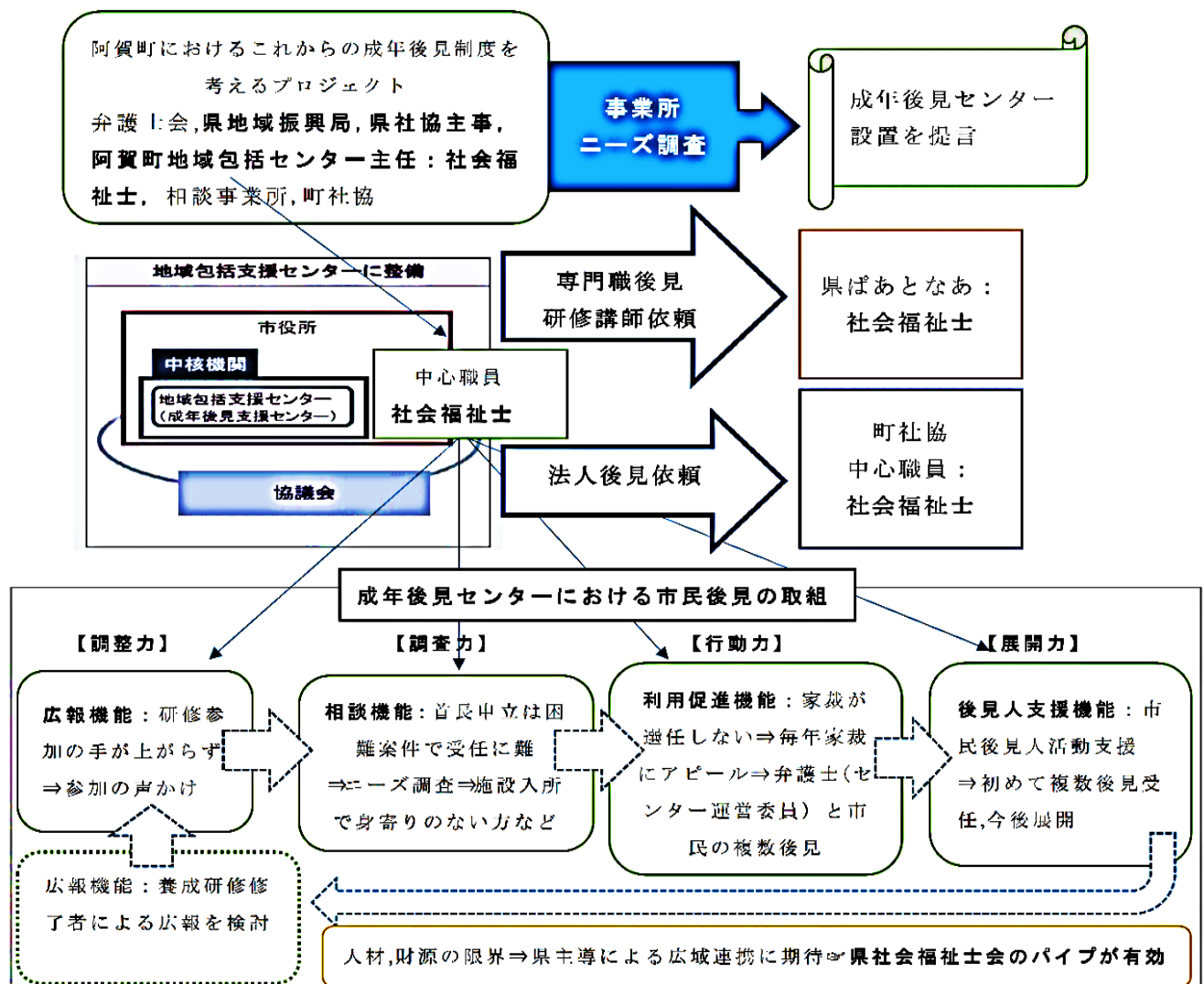


図 6-5 阿賀町成年後見センターにおける市民後見推進と中核 4 機能（センターの図は成年後見制度の利用促進を目的とした市町村計画策定支援のための調査研究事業検討委員会（2019）『市町村成年後見制度利用促進基本計画策定の手引き』より引用,その他は筆者作成）

以上の阿賀町の取組は、以下の通り、全国的にも高い評価を受けている。

①成年後見制度の利用促進を目的とした市町村計画策定支援のための調査研究事業検討委員会 2019 で、自治体の利用促進計画策定の実践のうち単体計画で町の方針を簡潔に示す例として紹介されている（5,14 - 16）。

②厚労省第 3 回成年後見制度利用促進専門家会議（2019.5.27 開催）に同省社会・援護局成年後見制度利用促進室が提出した資料において、直営地域包括支援センター内部に成年後見センターを整備した事例として紹介されている（厚労省 2019 c :9）。

以上の考察から、高齢過疎化の進む市町村においても、社会福祉士の調整、調査、情報提供、提案等の能力、行動力、展開力等を活用することにより、市民後見の推進が中核機関の各機能

の整備拡充及び家裁との連携の強化に有効に作用する可能性が認められた。

2) 市民後見推進の取組と意思決定支援との関係

意思決定支援については、町の作成した「市民後見人研修に関する Q&A」のなかでも、その後作成された阿賀町成年後見制度利用促進基本計画においても明確に意識されている。市民後見推進の取組が意思決定支援に関する意識を強化しているといえる。ただし、調査時点においては、市民後見人の受任が複数保佐 1 件であり、意思決定支援の事例の報告を受けることができなかった。

3) 法人後見支援員の取組

阿賀町では、市民後見養成研修修了者を社協の法人後見支援員として活用しておらず、活動する予定もない。

4) 県の方針の明確化の必要性

県に対しては、広域連携の推進を含め、市町村に対する方針の明確化が求められる。これは、市町村が主体的取組を進めず県の指示待ちという意味ではない。1 市町村単独の取組だけでは、わずかな受講者のために財政的な負担となる事業を継続することは困難である（調査協力者）という問題に直面するおそれがあるからである。この点について、調査協力者は、市町村の取組には温度差があることを指摘し、志木市のように全国のなかで先駆的な取組をしている自治体も埼玉県に対し広域連携の仕組みの積極的な提示に関する要望をもっている。静岡県において同県による具体的な方針提示により市民後見実施機関を複数市町で共同設置を目指す取組が進んでいる。

この点に関する新潟県の取組については、次章において検討する。

5) 小括

(1) 利用促進の方策としての市民後見推進の位置づけ

阿賀町、阿賀町成年後見センターの取組の分析から、次の 4 点が認められる。

- ① 市民後見の推進により中核機関の 4 機能がいずれも拡充に向けて動き出している
- ② 市民後見推進に取り組むことで中核機関と家裁との連携協働が強化されている
- ③ 市民後見推進に取り組むことで意思決定支援の取組が推進される

④ 市民後見推進に取り組むことで、市町村間の広域連携に対する県の支援の必要性が認識されうる。

阿賀町の取組においても、市民後見推進は、中核機関の機能整備、地域連携ネットワークの構築の核となる司法との連携、意思決定支援の取組の推進等にとって、いずれも重要な役割を果たしている。

阿賀町においてこのような活動を可能にした地域特性として、小さな町ならではの市民後見人候補者と町の担当者の関係の近さ、福祉行政職の課長であった町長のリーダーシップの下、プロジェクトチームの段階からセンター設立後の職務までを社会福祉士である調査協力者らが担いその調整力、調査力、行動力、展開力等を活用したことが挙げられる。

(2) 市民後見推進のモデル

阿賀町の取組は、地域福祉人材を広く活用するものではなく、また、市民後見推進のモデルとしては、市民後見推進のみを目的としてセンターを設立したものではない。また、同町の利用促進計画は、今後本格的な計画にバージョンアップされる予定である。その意味では、同町の取組は、現時点では先進地の取組から抽出したモデルには至らないが、今後これらのモデルに発展しうるものである。

第5節 本章の結論

1.3 市町の取組の比較

新潟県内の3つの取組の調査分析の結果を比較すると、次の通りである。

新潟市は、市民後見人を養成しているが選任実績がなく、修了者を同市社協の法人後見の支援員として活用している。担当者は、市民後見人の受任調整及び監督・支援体制等について未解決・未整備の問題があるとしている。

他方、佐渡市では、家裁と協議を継続し市民後見人の養成、支援に取り組んだ結果、2019年1月10日当時30件の事案において市民後見人が選任されている。それと同時に、市民後見人養成講座修了者を法人後見支援員としても活用している。そこには、島しょ部という地域特性から「佐渡を佐渡で支える仕組みづくり」が可能であり、また、この仕組みをとらざるを得ないという事情がある。この地域特性は、市民後見人が地域のことをよく知っており、このことが、本人に寄り添い地域や親族ととつなぐ役割を果たすという、意思決定支援を実現する上でのストレングスとなっている。

また、県内で最も高齢化率の高い阿賀町では、2018年3月県内最初の市町村計画を策定し、同町直営の成年後見センターを中核機関と位置付けた。また、2016年度から市民後見人養成に取り組み、家裁に情報提供を継続した結果、2018年末に市民後見人が選任された。同町では、中核機関の4機能の一体的実現には至っていないが、広報、相談、利用促進、後見人支援の各機能がいずれも拡充に向け動き出している。他方、市民後見人養成研修修了者の法人後見支援員としての活用はしていない。

新潟市、佐渡市及び阿賀町の取組の共通点として、以下の3点が挙げられる。

- ①市民後見の推進により中核機関の4機能が一体的に整備され、または整備に向けて動き出している
- ②市民後見推進に取り組むことで家裁との連携協働が強化されている
- ③市民後見推進に取り組むことで意思決定支援の取組が推進され、または、推進が意識されている。

①～③は、第3章及び第4章で調査分析した7センターの取組と共通する。

他方、市民後見人（養成研修修了者）の活用形態として、単独受任型の市民後見人のみか、これに加え法人後見支援員としての活用も行うか、法人後見支援員としての活用のみか、については、各センターの地域特性や考え方により、三者三様であった。

2. 推進モデルの検討

次に、新潟市、佐渡市及び阿賀町の取組が地域福祉人材モデル、センター推進モデル、促進

計画推進モデルのいずれに分類されるかについて、これまでに述べたとおり、3つの取組は、いずれも先進事例から抽出されたモデルには至っていない発展途上の段階にあるといえる。ただし、佐渡市の市民後見推進の取組は島民相互の支えあいの実現として位置づけられており、地域福祉人材モデルに該当する可能性がある。

3.地域の特性に応じた推進方法

市民後見推進には、地域の特性に応じた推進方法がある。

本章における調査分析の結果から、大阪市、志木市及び尾張東部圏域のような大都市圏、大都市近郊や首都圏のみならず、佐渡市のような島しょ部や阿賀町のような山間部で、少子高齢化が進んだ地域においても、それぞれの地域的特性を生かした成年後見センターによる取組により、市民後見推進が可能であることが明らかとなった。佐渡市及び阿賀町の取組にみられるように、島しょ部及び山間部は、住民相互の連帯感や、住民と行政、関係機関の相互間に顔の見える関係があり、この点は地域のネットワークの構築に有利である。このつよみを生かして、首長等のリーダーシップや社会福祉士、福祉関係者らの積極的な活動により、市民後見を推進することが可能である。

他方、政令市等の大都市部においては、島しょ部及び山間部と比較して、人口が多く啓発活動の工夫により市民後見人の担い手を多く見出せる可能性があり、また、財政規模も大きい。これらの点は、市民後見の推進にあたりつよみとなる。一方、住民相互、住民と行政、関係機関の相互間の顔の見える関係は希薄になりがちであり、意識してネットワークを構築する活動が必要となる。そのためには、大阪市や浅口市のセンターのような明確な方針をもった活動、志木市における市長のリーダーシップや尾張東部圏域における尾張東部権利擁護支援センターの市町行政、専門職及び家裁に対する主体的能動的活動など、ネットワーク構築に向けた主導的な活動が必要となると考えられる。また、政令市等には、市町村の広域連携の中心を担い、周囲の市町村等と協力し合って市民後見を推進する役割を果たすことが期待される。

4.小括

本節 1.～3.の 3点については、新潟県及び全国の市民後見推進に取り組んでいない市町村の参考になるものである。

他方、新潟県内の 30市町村のうち市民後見養成に取り組む市町村が 5つしかない。しかも、阿賀町担当者の述べるように市町村間に温度差がみられる。ここで広域的な見地から新潟県の役割の検討が必要となる。第 7章においては、新潟県の市町村支援の取組と今後の方向性について検討する。

第7章 新潟県による市町村支援への示唆

第1節 本章の位置づけと調査方法

1.本章の位置づけ

第6章で述べたとおり,新潟県内の30市町村のうち,市民後見推進の取組がなされているのは5市町村であり,実施率は16.6%である.全国の市町村における実施率は22.6%であり(厚労省2020:14),新潟県内の取組は全国と比較しても進んでいない.そこで,新潟県の県内市町村に対する支援の在り方が問題となる.

厚労省全国調査(2019年10月1日現在)によると,市町村職員を対象とする研修等の内容として都道府県としての取組方針やスケジュールの提案等を研修の内容とした割合は26.2%である(厚労省2020:17).新潟県は,平成30年度及び同31年度の成年後見制度担当者研修会において,国の基本計画の内容,市町村計画を策定する際のポイント等の講義を実施したが,第5章で述べた静岡県と異なり,県の取組方針は示さなかった.

以上を踏まえ,本章では,新潟県による市町村に対する支援策の現状を調査分析し,第1章で既述した上山の提唱する「新潟モデル」及び第5章で既述した静岡県の取組である「静岡モデル」との対比を踏まえ考察することにより,都道府県による市民後見推進のモデルの新潟県の取組への応用を検討する.さらに,この3者の比較検討から,全国の都道府県の市民後見推進の方法についての示唆についても言及する.

2.調査対象,調査事項及び調査方法

1)調査対象

新潟県行政の県内市町村に対する支援を検討するため,新潟県の成年後見行政の担当職員を調査対象とした.また,新潟県では,静岡県同様,県が新潟県社会福祉協議会(以下「県社協」という)に対し成年後見制度利用促進に向けた市町村に対する支援に関する事業を継続的に委託している.そこで,県社協の担当者にも調査に対する協力を依頼した.

2)調査事項

本調査は,序章第2節2.の表2-2の番号12の調査(p44)である.中核機関の設置,市町村計画の策定,市民後見人の養成とも,新潟県は全国の都道府県と比較して進んでいない現状を考慮して,調査事項を次の通りとした.

- ①新潟県が成年後見制度利用促進に関し実施している事業の内容及び効果
- ②市民後見人に関する市町村の取組を推進するために新潟県として考えている取組
- ③近隣市町村間の連携を進める必要性,進める場合の連携の態様及び進め方

3)調査方法

調査方法,調査日時,協力者等は,第2章第2節2.表2-2(p44)の通りである.

第2節 新潟県による市町村支援

新潟県に対する調査結果は、次のとおりである（大沢 2020a:28-29）。

1.取組の概要

新潟県には、静岡県と異なり地域福祉課がなく、成年後見制度の利用促進については新潟県福祉保健部高齢福祉保健課と障害福祉課が共同で、新潟県社会福祉協議会（以下「新潟県社協」という）とともに取り組んでいる。地域福祉活動の推進や社会福祉協議会活動の育成を所管する福祉保健課企画調整室（地域福祉担当）は、この取組に携わっていない。

新潟県は、2014年度に市町村長申立てマニュアル及び法人後見業務マニュアルを作成した。また、2014年度から法人後見（現在法人後見を実施している法人と今後後見受任を考えている法人を含む）の担当者を対象として成年後見制度法人後見推進研修会を、同年度から市町村長申立ての担当者を対象として成年後見制度市町村長申立推進研修会をそれぞれ実施している。さらに、2015年度から新潟家庭裁判所（以下「新潟家裁」という）の本庁と支部ごとに成年後見制度推進連絡会議を開催し、市町村の担当者と家裁の担当書記官を招へいし、県、県社協、新潟家裁、新潟県弁護士会、新潟県司法書士会・リーガルサポート新潟県支部（以下「三士会」という）の代表者も参加して、新潟家裁の本庁及び各支部並びに各市町村の取組状況について情報交換・意見交換等を実施している。また、2017年度から市町村の成年後見制度の担当者を対象として成年後見制度担当者研修会を実施している。これらの事業は、利用促進法及び国の基本計画策定後も、両者の内容を踏まえて実施している。なお、2019年度からは、県、県社協、三士会の代表が協議して選定した市町村に対し、訪問して意見交換を行う方式に変更している。

さらに、利用促進法の施行及び国の基本計画の策定を受けて、2018年度から、成年後見制度の利用を促進するために県が行う市町村への支援等を検討する場として、県、県社協、新潟家裁、三士会を参加者として専門職団体との意見交換会を実施している。

また、2015年度から、市民後見人養成研修の実施、市民後見人の活動を安定的に実施するための組織体制の構築、市民後見人の適正な活動のための支援に取り組む市町村に対する補助金である市民後見推進事業補助金を設けている。

新潟県社協は、市民後見推進事業補助金を除く県の各事業の委託を受け、これらを実施している。また、県社協独自の取組として、次の2つがある。①2013年度以降成年後見に関する市町村のニーズや取組体制に関する実態調査を実施し、結果を公表している。②同年度以降市町村から要請を受けアドバイザーを派遣している（市町村プロジェクトアドバイザー派遣事業）。②の事業により2014年度・2015年度に11市町村57回、2016年度10市町24回、2017年度4市町9回、2018年度は6市町村14回、検討会または運営委員会等に出席している（新潟県社協2014：41、同2015：46、同2016：60、同2017：52、同2018：55）。これらの市町村では1市を除き市町村社協が法人後見を実施している。また、第6章第4節で述べた「阿賀町におけるこれからの成年後見制度を考えるプロジェクト」にも、この事業により県社協主事（社会福祉士）がアドバイザーとして派遣されている。

新潟県の特徴として、市町村社協の法人後見が進んでいることが挙げられる。市町村社協

の法人後見の実施率は、全国平均で約 30%である（全社協 2018）。他方、新潟県では 30 市町村社協中 18 社協で法人後見を実施しており、実施率は 60%である(第 6 章表 6-1, p 124)。

2.調査結果

1)新潟県が成年後見制度利用促進に関し実施している事業の内容及び効果

(1)成年後見制度担当者研修

市町村の担当職員を対象に研修を実施し、成年後見制度の概要、県内の取組状況、利用促進法及び国の基本計画の内容等の講義や、先進地の事例報告等を行っている。2018 年度は、「目詰まりシート」の作成とグループワークにより、参加市町村における利用促進の課題を話し合う企画も実施した。市町村に有益な情報を提供する場として継続していきたい。

(2)成年後見制度利用促進に係る意見交換会

成年後見制度利用促進に関する専門職団体との意見交換会として実施しており、県弁護士会、司法書士会及び社会福祉士会(以下「三士会」という)のほか、オブザーバーとして新潟家裁も参加し、年に 3 回県の施策等について意見交換会などを実施している。今後も継続して現場の声や、専門職団体の観点から有益な情報を提供していただき、成年後見の利用促進につなげていきたい。

(3)成年後見制度推進連絡会議

県内を家裁管轄ごとの 6 地区に分け、市町村行政、市町村社、三士会、新潟家裁、新潟県社協、県が参集する会議として実施している。制度に関する取組に地域差がみられたことから 2015 年度より開催しているが、各市町村域での取組について情報交換ができる機会となっている。実務的な内容を取り上げることが多いため担当者レベルを参集している。

中核機関の設置、地域連携ネットワークの構築などに関しては、市町村域での取組を考えている自治体が多いこともあり、情報交換に止まっている。広域での取組については、担当者レベルでは判断できないことでもあり、具体的な検討になりにくい状況がみられた。

幾つかの会場では、中核機関の機能のうち、市民後見人の養成研修を広域で行うことができるという意見は出ていた。

なお、2019 年度には、成年後見制度推進連絡に代えて、新潟県に加え、新潟県社協及び三士会の代表が参加して個別の市町村を訪問し意見交換を行っている。

(4)市町村長申立推進研修会

市町村長申立推進研修会は、基礎編と応用編に分けて実施している。また、市町村長申立マニュアルの策定という形で、市町村が申立をする時の手引きをつくった。

(5)法人後見推進研修

行政、社協、社会福祉施設の担当職員らを対象に、法人後見推進研修を 3 日間の日程で実施している。2018 年度は、法人後見に関する講演、実践報告、新潟家裁、新潟市医師会、新潟県福祉保健部障害福祉課及び新潟県社会福祉士会による講義、後見活動の実際に関するグループワーク等を行った。県内の市町村社協において法人後見の取組が進んでいるのは、この研修の効果も一因と考えられる。そう考える理由として、県社協が実施した 2017 年度及び 2018 年

度「成年後見制度に関する実態把握調査結果」では法人後見未実施の社協の当面の取組方針に関する回答として「研修会等に参加して情報を集めたい」がそれぞれ6/12,7/11を占めており、また、研修会に参加後法人後見を実施した社協もあることが挙げられる。

2)市民後見人に関する市町村の取組を推進するために新潟県として考えている取組

市民後見推進事業補助金の利用は、市町村の判断を尊重したい。

3)近隣市町村間の連携を進める必要性、進める場合の連携の態様及び進め方

広域連携については、広域設置を望む市町村があれば、市町村間の調整等の支援は行いたい。県としては、今の段階では市町村の意向を第一に考え、可能な支援をしていきたい。

第3節 県による方針提案の必要性和モデルの検討

本節においては、新潟県の調査を静岡県との比較により分析し、市民後見推進の必要性を検討した上で、都道府県主導による成年後見制度の利用促進に関するモデルを検討し、最後にこれらのモデルと市民後見推進との関係を検討する。

1.新潟県の取組の特徴

1)静岡県の取組との比較

新潟県の取組の特徴を明らかにするため静岡県の取組との比較を下表の通り整理した。

新潟県の成年後見行政においては、市町村担当者に対する研修及び情報交換・意見交換の場を設定する取組については静岡県同様充実している。また、県社協が県内の成年後見に関するニーズ調査を実施している。他方、静岡県の取組との明確な違いは、静岡県が市民後見推進を前面に掲げ県下の市町の広域連携を推進する方針を明確にしているのに対し、新潟県当局が、市民後見推進及び市町村間の広域連携に対し、市町村の自主的な取組を尊重し、①マニュアルの作成や知識・情報の習得及び目詰まりの確認等を内容とした研修などの自主的な取組のための環境の整備を行う一方、②自主的な取組をする市町村からの要請があればこれを支援する方針を採り、③県としての方針をしていない点である。

新潟県の取組は、市民後見推進など成年後見制度の利用促進の方法に関する県の方針を示していない点で、都道府県主導モデル（静岡モデル）と異なっている（大沢 2020a:28-30）。

表 7-1 新潟県と静岡県の実組の比較(2018 年度まで) 筆者作成

取組状況 項目	静岡県	新潟県	取組内容の比較
担当部署	地域福祉課	福祉保健部 高齢福祉保健課、同障 害福祉課	静岡県：地域福祉活動の推進を担当する部門が所管 新潟県：地域福祉課がない。社会福祉協議会活動の育成を所管する福祉保健課企画調整室(地域福祉担当)は、この取組に携わっていない。
ニーズ調査	○	○	静岡県内では議会質問につながった自治体がある。
市町村職員研修	○	○	静岡県：市民後見の支援体制構築、ネットワークづくり 新潟県：成年後見制度の概要、県内の取組状況、首長申立の実務、利用促進法及び国の基本計画の内容、先進地の事例報告等
法人後見職員研修	○	○	静岡県：市民後見の実施機関として法人後見を受任することを前提 担当職員向け研修の他に、2014 年度に市町社協の役員、役職員を対象に研修を実施 新潟県：担当職員向け研修
成年後見実施機関設置推進研修(新潟県は成年後見制度担当者研修、法人後見担当者研修で実質的に実施)	○	○	静岡県：市民推進を明示、市民後見人の必要性、市民後見人の育成・活動支援の具体的内容の説明などを行った 新潟県：左記各研修において成年後見実施機関設置推進に向けた研修(目詰まりシート作成など)を実施、県の具体的な方針、推奨モデル等は提示せず
成年後見実施機関広域設置研修	○	×	静岡県：県の方針として広域連携を推進し地域割案を提示 新潟県：広域連携の要否、組合せは市町村の自主的判斷
成年後見制度利用促進に係る専門職団体との意見交換会	×	○	県、県社協、新潟家裁、新潟県弁護士会、リーガルサポート新潟県支部及び新潟県社会福祉士会を参加者とする県が行う市町村への支援等を検討する場
県内の市町村の家裁管轄ごとの協議会	○	○	家裁管轄ごとの市町村、県、県社協、家裁、専門職団体参加の協議会 静岡県：成年後見制度利用促進協議会 県の方針を明示、成年後見実施機関の広域設置に向け合意形成を促進 新潟県：成年後見制度推進連絡会議 市町村への情報提供、市町村間の情報交換の場
県内市町村に対する働きかけ	○	○	静岡県：市民後見実施機関の広域設置から中核機関を目指す方針を提起 新潟県：研修と情報交換の場の企画・設定及び参加の呼びかけ

2) 県社協の実組と市町村社協による法人後見の実組の進展

新潟県のもう一つの特徴は、県社協が県の成年後見関係事業を受託し、また、自主事業として成年後見制度の利用促進に取り組む市町村からの要請を受けアドバイザーを派遣する市町村プロジェクトアドバイザー派遣事業を実施していることである。特に後者は、県社協が

市町村行政や市町村社協に対し積極的な働きかけを実施するためのツールとなる。

さらに、新潟県内においては、30 の市町村のうち 18 市町村、全体の 60%が法人後見を実施している。全社協が 2017 年 10 月に全国の市町村社協を対象として実施した調査によると、法人後見の受任体制がある社協は全体の 30.1%であった（全社協 2018:4）。新潟県では、全国のなかでも、法人後見を実施している市町村社協の割合が高い。

他方、静岡県社協の取組と比較した場合、静岡県社協の重点は、市民後見実施機関の配置であり、市町の社協の法人後見は、市民後見人の受任のためのワンステップである。他方、新潟県社協では、成年後見制度の利用促進に向けた取組の一環として法人後見推進を位置づけ、市民後見人の受任のためのワンステップとしては位置づけていない。

2.市町村の取組の支援に関する方針提案の要否

1) 都道府県の市町村に対する働きかけの要否

1.1) を踏まえ、市町村の取組の支援に関し県の方針を提案する必要があるか、そして、その方針の内容を市民後見推進とすべきか否かを検討する。

結論として、県による方針の提案と市町村に対する働きかけは、次の理由から必要であると考えられる。県内の市町村の取組に格差、温度差があり、かつ、新潟県内において最初に中核機関を設置した阿賀町の担当者も県から市町村に対し主導的に方針を明示することを求めていることを考慮すべきである。このまま市町村の自主性に委ねた場合、人口、財政の小規模の町村はこれらの大きな市との連携・協働を求める一方、人口、財政の大きな市町村は必ずしも連携・協働に積極的でないことになるおそれがある。成年後見制度の利用促進が地域住民の権利擁護の手段のひとつであるとする、住んでいる地域により住民の権利擁護に格差がある現状を放置することは、法の下での平等という見地から問題である。県がこれに応じた提案をし、その提案をたたき台としてさらに市町村と具体的な協議を進めることは、団体自治に反するものではない。厚労省が 2019 年 7 月に各都道府県民生主管部（局）長宛に発した「成年後見制度利用促進基本計画に係る KPI を踏まえた体制整備の推進について」と題する技術的助言（厚労省 2019c）においても、国が都道府県に求める管内市区町村の KPI の達成に向けた主導的な役割のひとつとして、「取組みが遅れている市区町村への働きかけや体制整備に向けた助言」が挙げられている。また、成年後見制度利用促進専門家会議は、都道府県に期待される役割について、次の通り述べている（成年後見制度利用促進専門家会議 2020:13-14）。「都道府県は、管内市区町村の体制整備について、主導的な役割を果たすことが期待される。」「都道府県においては、広域的な観点から、家庭裁判所、専門職団体、都道府県社会福祉協議会等と連携強化を図るとともに、体制整備アドバイザー事業の活用などにより、KPI を踏まえて、管内市区町村における体制整備を推進していくことが必要である。具体的には、都道府県において、管内市区町村の体制整備状況を把握し、取組が進まない市区町村に対し、個別の課題に応じた助言などの支援を行うといった役割を果たすことが期待される。特に、人口規模が小さい山間部や島しょ部に所在する市町村においても着実に取組が進められるよう、都道府県において、当該地域における社会資源等に

関する状況や広域的な体制整備の観点も踏まえた支援を積極的に行っていく必要がある」。また、特に市民後見について、「なお、人口規模が小さい山間部や島しょ部に所在する市町村においては、市民後見人の担い手が極めて少ない地域があることにも留意が必要である」とする。これらを合わせ読めば、成年後見制度利用促進専門家会議は、市民後見推進に関し、市町村の広域的な体制整備に関し都道府県の主導的役割を期待していると理解することができる。これらは正当なものであり、都道府県の積極的対応が期待される。

2) 中核機関の整備の方向性を提案することの要否

問題は、市町村担当者に対する研修と情報交換をメインとした会議を設定し参加を呼び掛けることで広域連携等について市町村に情報を提供する等してその自主的な検討を促すだけでなく、静岡県のように中核機関の整備の方向性を市町村に対し提案することまでを、必要はたらきかけとみるかである。

この点について、静岡県では、県の担当者が県社協の担当者とともに、市民後見推進による中核機関の整備という明確な問題意識に基づき市町村に働きかけた。その結果、静岡県では、市民後見実施機関の設立が進んでおり、市民後見実施機関が中核機関となる展望がみえている。また、市町の担当職員から、「市民後見人の養成や活動の場づくりの必要性は理解していたが、単独自治体で進めることも、自分たちが主導になることも難しく…県と県社協が主導してくれたことで取りかかりやすかった」との声が寄せられている（成年後見制度利用促進体制整備委員会 2018:84）。静岡県の市町村支援に対する積極的取組の組織的基盤として、地域福祉推進を所管する地域福祉課が成年後見制度を所管していることが挙げられる。市民後見は地域住民の支え合いの一つであり、その推進は地域福祉推進に含まれる。

他方、新潟県においては、利用促進の方法は市町村の自主的判断を尊重するという姿勢であり、法人後見推進は、県社協が法人後見推進事業（受託事業）のほか独自事業である市町村プロジェクトアドバイザー派遣事業により進めてきた。第6章で詳述した阿賀町のプロジェクトに対しても、県社協の主事が派遣されている。新潟県の行政には成年後見制度が高齢と障害の2つの対象別福祉である旨の認識が強く、地域福祉の観点からの個別の市町村に対する直接的な支援は県社協の役割であるとされてきた結果、県社協の独自事業として市町村社協の法人後見が推進されてきたものと考えられる。

利用促進法及び国の基本計画の下では、成年後見制度の利用促進は、地域福祉の推進の一環として位置づけられている。また、成年後見制度は、高齢、障害、生活困窮等複数の行政部署の所管に亘るため、これらの部署が単独では動きにくい面がある。したがって、新潟県の行政機構を前提とした場合、高齢福祉保健課、障害福祉課に加え福祉保健課企画調整室（地域福祉担当）も担当に加え、3課が県内市町村の地域福祉・社協担当部署と連携して取組を進める必要があると考える。

以上のとおり、静岡県と新潟県の取組の比較から、都道府県の市町村に対する働きかけの内容として、中核機関設置の方向性を市町村に提案することが期待される（以上について、大沢 2020:30-31）。

3) 新潟県の方針としての市民後見推進

先行研究（第1章）及び全国及び新潟県内の先行実践（第3章～第6章）のとおり、市民後見推進には、成年後見人の受け皿という意味を超えて地域の権利擁護と地域福祉の担い手としての重要な意義がある。

また、新潟県には、表7-1の通り市民後見を推進している静岡県と共通の取組を複数実施していること、さらに、市町村が市民後見を推進するための市民後見推進事業補助金が存在していることなど、県が市民後見推進に取り組む十分な条件が存在する。

以上から、新潟県には市民後見推進を県内の市町村に対する支援の方針とし、県内の市町村にこれを提案することが期待されていると考える。

ただし、市民後見推進の方法については、静岡モデルでよいのか、県社協の独自事業を含むこれまでの取組を生かすことができないのか、さらに検討が必要である。

3.新潟県による市民後見推進の方法

新潟県が市民後見推進を基本方針として提示するに当たり、その推進の方法をどのようにするべきであろうか。

都道府県の主導する成年後見制度の利用促進の方法という見地からみた場合、静岡県は、第4章で既述の通り、国の市民後見推進事業を活用して「市民後見推進体制から地域連携ネットワーク・中核機関構築へ」という戦略を採っている（「静岡モデル」）。

この点について、新潟大学教授である上山は、第1章第2節2.2) (2)で既述の通り、中核機関の整備の方向性について、「静岡モデル」とは異なる「新潟モデル」を提案している。ただし、上山のいう「新潟モデル」は、上山が理論的に構築したものであり、現実の新潟県の取組とは異なっている。また、現時点において、このモデルは、新潟県及び新潟県社協による都道府県支援の方針として採用されていない。そこで、本研究においては、このモデルを、以下「上山モデル」と呼ぶ。以下、新潟県の現状と「上山モデル」と比較することにより、新潟県の県下の市町村に対する支援の方法を検討する。

4. 「上山モデル」の検討

1) 「上山モデル」の3つの特徴

「上山モデル」の内容は、次の①～③の3点である（上山2018：121-126）。①都道府県のイニシアチブによる中核機関の戦略的配置、②中核機関の受任調整機能による家庭裁判所の後見人選任機能の実質的な外部化、③法人後見実施機関と中核機関の分離。

上山は、成年後見制度利用促進において市民後見推進に特に力点を置くことをしていない。その理由は、成年後見のニーズの高い地域では少子高齢化が進んでおり、市民後見だけでは成年後見の担い手の確保が難しいため、親族後見人支援、専門職後見人、法人後見も含めた地域のあらゆる資源を活用し、リレー方式等も含め、事案の特性に応じたベストマッチの実現が必要であるということにある。

2) 「上山モデル」と新潟県の現状の違い

新潟県の現状は、以下の2点において「上山モデル」と異なるものである。

①新潟県が中核機関の戦略的配置を行わず、市町村の自主的取組に委ねていること。②中核機関を行政直営とする阿賀町及び三条市を除き、法人後見実施機関と中核機関の分離を前提とせず、佐渡市においては、市が中核機関を市町村社協に委託していること。

3) 新潟県の今後の利用促進の方向性について

1) 2) を踏まえ、新潟県の今後の利用促進の方向性について検討する。

新潟県の市町村に対する積極的な方針の提示が求められることは既述の通りである。また、中核機関の活動として、佐渡市の市民後見の受任調整会議のように、専門職団体や法人後見受任団体、市民後見を担当する行政らが集まり専門職後見、市民後見、法人後見などを選択肢として事案に応じた丁寧かつ迅速なマッチング機能を実現することも必要である。

他方、新潟県が県社協と連携・協働して市町村に提示する方針の内容として、法人後見に取り組んでいる市町村社協を中核機関として位置づけ、これらの社協が近隣の成年後見行政に対する取組の弱い市町村から業務を受託する調整を進める方法により、市町村格差の解消を実現することが考えられる。市民後見に関する取組をしていない市町村では、市町村社協が法人後見の活動を基盤として、市町村から委託を受けて市民後見推進に取り組む。

このような方針を提案する理由は、法人後見に取り組む市町村社協の多さと県及び県社協が法人後見研修やアドバイザー派遣を実施し実績を挙げているという強みを生かすことが、新潟県の実情に即した市町村格差の防止、解消の早期かつ現実的な方法であると考えられるからである。法人後見の実施機関となっている市町村社協は、権利擁護センターを名乗っていない場合も一般的にある程度成年後見に関する広報及び相談を実施しており、実質的には中核機関の機能を一部備えている。したがって、これらの市町村社協を市町村間の連携の中心に据えることが適切である。先駆的な取組をしている自治体の社協に対し近隣の自治体が成年後見関係業務を委託する事例として、第3章で既述の名張市による伊賀市社協に対する委託の実例があり、この先例に学ぶこともできる。

市民後見推進との関係で重要なことは、法人後見の推進は、次の①～④のように、市民後見推進の基盤整備として位置づけることである。①社協等が法人後見の実施により成年後見人として活動することにより、市民後見推進を実施するための組織を整備し、市民後見人に対する助言ができるような経験を積む。②法人後見に取り組む中で市民後見推進に必要な、研修講師や助言者を得る、市民後見人選任後のチームによる支援を得るなどのためのネットワークを構築する。③市民後見人養成研修修了者を法人後見支援員として活用する、④法人後見により困難な問題を解決した後リレー方式により事案を市民後見人に引き継ぐ。第5章で述べた通り、静岡県は、管内社協の法人後見を市民後見推進の基盤整備として位置づけている。また、困難事例における法人後見から市民後見への移行（リレー方式）については、多摩南部成年後見センターの実践が報告されている（川崎 2013,長谷川 2020）。

他方、上山が法人後見実施機関と中核機関の分離の理由として挙げている（第1章第2節1.2）(2),p20) 負担の一極集中防止は、弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職及び専門職団

体との連携強化により広報啓発,相談,市民後見人養成,後見人支援などについて専門職の協力を得る,社会福祉法人の公益事業等による新たな法人後見の担い手の育成,市民後見人の養成,親族後見人の支援等により,社協以外の成年後見の担い手を拡充し,社協の法人後見受任を他に担い手のない場合の最後の受皿に限定する方向で対応することが可能である.この方向性は,尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画(瀬戸市ほか2019)において示された尾張東部権利擁護支援センターを中心とする活動方針と重なり,この先例に学ぶことができる.

また,上山がモデルの特徴として挙げている受任者調整機能を踏まえた中核機関の中立性(第1章第2節1.2)(2),p20)も,法人後見の受任を他に引き受けてのいない事案に限定し,法人後見以外の成年後見の受皿として市民後見推進に取り組むことで対応することが可能である.また,法人後見の受任の可否を外部の専門職団体の代表や行政担当者の参加する運営会議で決定することにより,中核機関としての中立性を確保することも可能である.

なお,法人後見推進中心のパターンは,阿賀町のように市町村直営による中核機関の運営や岡山県の市民後見人養成研修のように不足する機能の広域実施を否定するものではない.

4) 新潟県の現状に基づく提案

1)~3)の検討を踏まえ,新潟県の中核機関の整備の方向性として,法人後見に取り組んでいる社協を中心とし,新潟県及び県社協が連携してこれらの社協と協力し,近隣の成年後見に取り組んでいない市町村から委託を受ける等の調整を進めることで,市町村格差の解消を実現するパターンを提案する.

新潟県の現状,静岡モデル,上山モデル,新潟県の現状に基づく提案のそれぞれの特徴を整理すると下表の通りである.全国の都道府県は,管内の市区町村の取組の現状に合わせたパターンを選択し,市町村に提示することが求められる.

表7-2 都道府県による「主導」のパターン(筆者作成)

現状と提案 項目	新潟県下の現状	県の主導のパターン		
		静岡県	上山モデル	新潟県の現状に基づく提案
都道府県の方針提示	×	○	○	○
中核機関設立へのアプローチ:市民後見からか法人後見からか	市町村の自主的判断に委ねる	市民後見推進	当該事案に最も適切な後見人を選任	法人後見推進
市町村間連携	同上	○	○	○
運営主体	直営又は委託	直営又は委託	市町村直営	直営又は委託
中核機関と後見実施機関の分離	阿賀町○ 佐渡市×	直営○ 委託×	○	直営○ 委託×

5. 「上山モデル」「新潟県の現状に基づく提案」と市民後見推進との関係

「上山モデル」「新潟県の現状に基づく提案」と市民後見推進との関係を,新潟県の地域

特性に即して次のとおり整理する。

1) 「上山モデル」と市民後見推進

「上山モデル」との関係では、第 6 章第 2 節 1. の新潟県内の市町村の地理的状況（図 6-1. 及び図 6-2）及び新潟県内の市町村の市民後見推進の取組状況（表 6-1）が注目される。

すなわち、新潟県内の市町村で市民後見人養成事業を実施しているのは、新潟市、阿賀町（下越地域）、柏崎市（中越地域）、糸魚川市（上越地域）、佐渡市（佐渡地域）と地域的にバランスよく存在している。従って、「上山モデル」からも、新潟県の支援により、これらの先行する取組を各地域の他の市町村に広げる形で、市民後見人の養成及び支援を広域実施することから、広域的な中核機関の設置（中核機関の機能の一部の広域実施を含む）に向けてアプローチすることが考えられる。市民後見推進という面からみると、市民後見に取り組む市町村または市町村社協等（市民後見実施機関）を中心とした中核機関の戦略的配置による市民後見推進である。

2) 「新潟県の現状に基づく提案」と市民後見推進

他方、「新潟県の現状に基づく提案」からは、まずは法人後見を推進・強化し、法人後見実施機関が法人後見支援員の養成・活用から市民後見推進に取り組むというアプローチをとることが考えられる。第 3 章で既述の通り、知多地域後見センターでは、このような取組を行っている。

新潟県においては、60%の市町村社協が法人後見を実施しており、これらの社協も、新潟市、佐渡市、下越地域（村上市、阿賀町、五泉市、新発田市、聖籠町）、中越地域（三条市、燕市、長岡市、小千谷市、魚沼市、南魚沼市、湯沢町、十日町市）、柏崎市、刈羽村）上越地域（上越市）と、県内全域に及んでいる（表 6-1）。

法人後見を実施している社協が中核機関を設置した場合、未設置の近隣市町村は、伊賀市に隣接する名張市が伊賀市社協の伊賀地域福祉後見サポートセンターに成年後見関係業務を委託しているように、中核機関を設置した市町村に対し、市民後見推進を含む成年後見関連業務を委託することが考えられる。

「新潟県の現状に基づく提案」は、まずは法人後見を推進し、法人後見実施機関が法人後見支援員の養成から市民後見推進に取り組むというアプローチをとるものであり、新潟県内の市町村における成年後見制度利用促進の取組の現状に即した、いわば新潟県の強みを生かした市民後見推進の方法であると考えられる。

なお、法人後見推進の方向性を採用した事例として宮崎県の取組が（中核機関の先駆的取組調査研究委員会 2020:278）、市民後見推進と法人後見推進の両者から市町村が選択できる取組として香川県（同：273-276）がそれぞれ挙げられる。

3) 小括

1) 2) で述べた通り、「上山モデル」「新潟県の現状に基づく提案」双方とも市民後見推進をその戦略とすることができる。これを市民後見推進の手法という面からみた場合、都道

府県主導広域連携モデルには、直接市民後見実施機関の広域設置を目指す「静岡モデル」だけでなく、「上山モデル」に基づき中核機関の戦略的配置の観点から市民後見推進に取り組む市町村をその核とするパターン、「新潟県の現状に基づく提案」として法人後見推進を経由して市民後見推進を実現するパターンも、それぞれ存在することになる。

これらのパターンは、その内容から、新潟県のみならず全国の都道府県の市民後見の推進パターンとしても活用できるものと考えられる。

第4節 本章の結論

第1節～第4節までを踏まえると、本章の結論は、次の2点である。

①市民後見推進が成年後見制度利用促進において特に重視すべき方策であることに鑑み、新潟県の方針として、県内の市町村に対し市民後見推進に取り組むことを働きかけることが期待される。

②都道府県主導モデルの主導のパターンとして、以下の3つが考えられる。

ア。「静岡モデル」からの市町村の広域連携による市民後見実施機関の設置

イ。「上山モデル」からの市民後見実施市町村を中心とする広域連携による中核機関の設置

ウ。「新潟県の現状に基づく提案」からの法人後見実施市町村を中心とする広域連携による中核機関の設置（法人後見を経由した市民後見の推進）

なお、この3つのパターンは、他の都道府県の市民後見推進の手法としても応用できる可能性がある。既述の通り、各都道府県においては、市民後見推進の状況に格差がある（厚労省2019a:36）。また、全国の市町村社協の法人後見の実施率は30.1%（全社協2018:4 2017年10月現在）、新潟県内の実施率が60%であるから、法人後見の実施率にも都道府県格差がある。そうすると、各都道府県は、自らの実情に合わせた市民後見推進の方法として、3つのパターンから自己に最適のモデルを選択することになる。

新潟県における市民後見推進については、筆者は、県社協の法人後見推進の活動及び新潟県内の市町村社協の法人後見の実施状況に照らし、この3つパターンのうち、「新潟県の現状に基づく提案」が、新潟県の強みを生かした最適の方法であると考えられる。

終章 本研究の結論と残された課題・今後の展望

第1節 本研究の結論

1. モデル化に関する結論

本研究は、成年後見制度の利用促進における「市民後見推進」を社会福祉研究の対象として総合的に研究するものである。本研究の社会福祉研究としての性格を基礎づける要素は、①「成年後見制度の推進としての福祉行政」、②「地域福祉を視野に入れた『市民後見推進』」、③「意思決定支援の可能性の見地からの『市民後見推進』の評価」の3つである。

本研究の目的は、市民後見推進の効果的な方法を明らかにすることである。この目的は、主たる目的である市民後見推進の方法のモデル化とモデルの新潟県下の取組への応用並びに副次的な目的である意思決定支援の可能性からの市民後見推進の評価及に分けられる。

本研究の対象は、市民後見推進に結びつく「成年後見制度の利用促進の方策」である。この方策は、①成年後見行政としての中核機関の活動、②権利擁護行政としての市町村による権利擁護センター等の運営及び都道府県による市町村に対する支援、③地域福祉の展開としての司法、福祉行政、民間の連携・協働とその具体化としての地域連携ネットワーク及び市町村計画の策定である（p8, 図序-1）。研究の方法として、これらの各方策が市民後見推進にどのようにつながるか、すなわち市民後見推進のメカニズム（図序-1のAベクトル）を調査分析し、市民後見の効果的な推進方法のモデルを抽出するとともにモデルの新潟県下の取組への応用を検討し、市民後見人による意思決定支援の可能性を検証した。

1) 「市民後見推進」のモデルの抽出

第3章から第5章までの結論として、市民後見推進の方法モデルの抽出ができた。

第3章では、国の基本計画の策定前から地域福祉の担い手として市民を位置づけるセンターの活動に注目した。先駆的なセンターである伊賀地域福祉後見サポートセンター、知多地域成年後見センター、芦屋市権利擁護センター、あさくち権利擁護推進センターに対するヒアリング調査から、次の4点が明らかになった。第1に、4センターには、設立の基盤となる住民、NPOの活動や地域ネットワークが存在し、地域福祉的課題解決に取り組んでいる。第2に、市民後見推進の要素である中核機関の4機能は、4センターとも充実している。このうち、浅口市のセンターは、市民後見人の支援を目的として設立された点に特徴がある。第3に、4センターとも意思決定支援を意識し、又は、実践している。特に、浅口市では、センターの支援を受けることで市民後見人による意思決定支援が実現している。第4に、司法との連携及び行政計画については、十分ではない自治体・センターがある。第3章の結論として、伊賀、知多、芦屋の3センターは、国の基本計画以前より、地域福祉の観点から設置され、その活動の一環として市民を権利擁護人材として活用してきた。このようなモデルを、「地域福祉人材モデル」と呼ぶ。また、あさくち権利擁護推進センターのように、市民後見推進を目的とするセンターによる推進モデルも考える。

第4章では、国の基本計画を受け、中核機関の機能整備を通じて市民後見推進に取り組む実践として、大阪市成年後見支援センター、志木市、尾張東部圏域権利擁護センターに対するヒアリング調査を分析し、次の2点を明らかにした。第1に、3つの取組の共通点として、市民後見推進により次の3つの効果が認められる。①市民後見推進の要素である中核機関

の4機能が一体的に整備される。②受任調整や後見人支援, 利用促進計画の策定等を通じ司法・福祉行政及び民間の連携, 協働が強化される。③意思決定支援の取組が推進される。市民後見人による意思決定支援の実現については, 尾張東部圏域において充実した取組がなされている。第2に, 3つの取組の相違点として, 利用促進計画の位置づけが異なっている。大阪市においては, 利用促進計画は, 計画はセンターの機能拡充のツールとして位置づけられている。他方, 志木市及び尾張東部の利用促進計画においては, 利用促進計画の策定を従前の機能の強化にとどまらない抜本的な取組として位置づけた上で, 市民後見推進を重要な取組として記載している。以上の調査分析から, 第4章の結論として, 次の2つのモデルを抽出した。1つは, 大阪市成年後見支援センターのように, 市民後見推進を目的とした権利擁護センター等を立ち上げ, その活動により, 中核機関の4機能を一体的に整備するとともに, 司法, 福祉行政及び民間の連携・協働を進める「センター推進モデル」である。もう1つは, 志木市及び尾張東部圏域のように, 国の基本計画に基づく市町村(広域を含む)利用促進計画を策定し, 利用促進の基本的方策として市民後見の推進について記載することにより, 市民後見を推進する「促進計画推進モデル」である。

第5章では, 都道府県による市町村支援について, 静岡県の実例を分析した。同県は, 2017年度以降, 管内の市町村に対し, 市民後見実施機関の広域設置の方針を示すことで, 市町村の取組を支援している。同県の調査から, 次の①～④のとおり, 取組が進まない市町村に対し都道府県が支援する必要性が明らかとなった。①市民後見推進は, 市町村の広域連携を進める手段となる。②県を通じ家裁と市町村との関係が強化される。③市民後見推進の方法として法人後見に取り組むことが重要である。④中核機関の4機能が一体的に整備される。第5章の結論として, 都道府県が管内の市町村に対し方針を提示して市民後見を推進する「都道府県主導モデル」を抽出した。

以上の各事例と抽出したモデルの関係は, 下表のとおりである。

表終-1 本研究で取り上げた事例と市民後見推進モデル(筆者作成)

章 推進モデル	第3章 (4事例研究)	第4章 (3事例研究)	第5章 (1事例研究)
地域福祉人材モデル	伊賀市・名張市 知多地域(5市5町) 芦屋市	—	—
センター推進モデル	浅口市	大阪市	—
促進計画推進モデル	—	志木市 尾張東部圏域(5市1町)	—
都道府県主導モデル	—	—	静岡県

2) 推進モデルの応用—新潟県下の取組への提供

第6章から第7章までの結論として, 第3章から第5章までの調査分析に基づき抽出した推進モデルの新潟県下の取組への応用・提供について, 次の2点が導かれる。

第1に, 新潟県下の3センターの取組から都市部とその近郊のみならず島しょ部や山間部でも, 地域特性を生かした取組により市民後見推進が可能である。他方, 3センターの取

組は、佐渡市の取組が地域福祉人材モデルに該当する可能性がある他、全国を取組から抽出した推進モデルに至っていない。

第2に、都道府県による「主導」のパターンは、下表のとおりである。法人後見の取組が進んでいる新潟県の現状に基づくパターンとして、法人後見推進を経由した市民後見推進を提案する。

表終-2 都道府県による「主導」のパターン（筆者作成）

項目	現状と提案	新潟県下の現状	県の主導のパターン		
			静岡県	上山モデル	新潟県の現状に基づく提案
都道府県の方針提示	×	×	○	○	○
中核機関設立へのアプローチ：市民後見からか法人後見からか	市町村の自主的判断に委ねる	市民後見推進	当該事案に最も適切な後見人を選任	法人後見推進	
市町村間連携	同上	○	○	○	
運営主体	直営又は委託	直営又は委託	市町村直営	直営又は委託	
中核機関と後見実施機関の分離	阿賀町○ 佐渡市×	直営○ 委託×	○	直営○ 委託×	
管内市町村の推進モデル	佐渡市：地域福祉人材モデルの可能性	センター推進モデル	上山モデル	促進計画推進モデル	

推進モデルの新潟県下の取組への応用（提供）の結論は、次のとおり、全国の市民後見推進に取り組んでいない市町村に対しても示唆を与え得るものである。前述のとおり、全国の市町村は、成年後見制度利用促進の現状及び既存のボランティア活動、小地域活動支援、NPOの活動、地域ネットワークなど既存の社会資源と各モデルを照らし合わせ、自らの方向性を検討する。例えば、既存の権利擁護センター等の重点的な目的に市民後見推進を加える、利用促進計画を策定し新たな権利擁護支援体制を構築するなどである。その際新潟県下の島しょ部（佐渡市）及び山間部（阿賀町）でも、上記の推進モデルに至らないまでも、かなりの程度市民後見推進の取組ができていることは、全国の小規模の市町村に対し市民後見推進に取り組む動機を与え、または動機を強める与えるきっかけとなりうる。

同様の効果は、2.で述べる佐渡市における市民後見人の意思決定支援を実現する取組を参考にすることでも、これを期待することができる。

また、都道府県は、市町村に対する支援に当たり、福祉圏域等による広域支援の経験等を活かすことが考えられる。

さらに、全国の都道府県が市町村に対する支援を検討する際、静岡県のように市民後見実施機関の広域配置を考えるだけでなく、市町村社協の法人後見支援員の取組を経由する提案も選択肢となる。法人後見の受任体制がある社協は、約3割である（全社協2018:4）。選択肢の一つとして、これらの社協が、近隣自治体の社協の協力を受けながら法人後見を実

施し、近隣市町村の住民を含めた市民を法人後見支援員として活用する。そして、法人後見を実施している社協を中心に近隣自治体の社協の協力も得て中核機関を広域で設置する。この中核機関が、市町村とともに、市民後見人の養成及び受任調整に取り組む。そのためには、成年後見制度法人後見推進事業も含め、都道府県は管内市町村の法人後見の取組を進める必要がある。法人後見推進の方向性を採用した参考事例として宮崎県の取組が（中核機関の先駆的取組調査研究委員会 2020:278）、市民後見推進と法人後見推進の両者から市町村が選択できる取組として香川県（同：273-276）が、それぞれ挙げられる。

以上のとおり、本研究の目的③推進モデルの新潟県下の取組への応用（提供）の答えは、全国の市町村及び都道府県が自らの取組の参考にすることができる。

3) 一般的な応用性にむけての検討

(1) 推進モデルの区分とモデル間の関係

3つのモデルは、自治体の取組の重点が異なることにより区分される。

浅口市の取組と伊賀、知多、芦屋の3センターの取組（第3章）を比較すると、権利擁護センターの設立前からの地域福祉の取組を踏まえ、地域住民を市民後見人として活用することを主目的としてセンターを設立するか（浅口市）、「権利擁護サポーター」や日常生活自立支援事業の支援員等他の人材活用にも取り組むか（伊賀、知多、芦屋）の違いがあり、前者が「センター推進モデル」（浅口市）、後者が「地域福祉人材モデル」となる。「地域福祉人材モデル」の取組は、浅口市の取組のように市民後見推進を特に強化することにより「センター推進モデル」へと変化しうると考えられる。また、開始当初は「センター推進モデル」に該当した取組が他の人材育成に事業を拡張することにより「地域福祉人材モデル」へと変化することもありうると考えられる。

さらに、国の基本計画の制定を受けて市町村利用促進計画を権利擁護支援の新たな取組のツールとして位置づける取組が、促進計画推進モデル（志木市、尾張東部圏域）である（第4章）。したがって、地域福祉人材モデルやセンター推進モデルの取組が利用促進計画の策定を権利擁護支援の推進のツールとして活用することにより、促進計画推進モデルの取組に進展することがありうる。志木市の取組は、計画策定以前はセンター推進モデルの色彩が強かったものが同市の計画策定により促進計画推進モデルに進展したものといえる。

また、国の基本計画の制定を受けて、都道府県には市町村格差の防止のため、管内市町村に対する方針を積極的に提起し支援を主導的に行うことが求められる。この都道府県の取組が「都道府県主導モデル」に該当する。この場合、都道府県は、管内市町村がどのようなモデルを採用しているかも含め、管内市町村の取組の現状を踏まえた方針の検討を行う。都道府県の働きかけに応じることで市町村の取組のモデルが変化することもありうると考えられる。

以上のモデルの変化の可能性は、今後市町村の取組のさらなる調査により検証する必要がある。

(2) 推進モデルと地域特性

首長申立及び成年後見制度利用支援事業以外に市民後見推進を含む成年後見制度の利用促進に取り組んでいない市町村は、どのようにして取組を開始すべきか、次に述べるとおり、

各推進モデルには地域特性があり、市町村が自らの地域特性を見直すことで、その答えが得られる可能性がある。

地域福祉人材モデル及びセンター推進モデルに該当する取組をみると、権利擁護センター設立前から各地の権利擁護支援の取組やネットワーク、市民の活動などがあり、これを基盤としてセンターが設立され、その後の活動を方向付けている。これに対し、市民後見推進を含む成年後見制度利用促進のツールとして成年後見制度利用促進計画を策定・活用する促進計画推進モデルの場合、従来からの権利擁護支援活動や地域ネットワークに加え、計画策定に向けたリーダーシップをとり、また、多様なステークホルダーの参加の下計画策定と進行管理をマネジメントする存在が必要となる。

都道府県主導モデルとして、都道府県には、県社協や家裁と協力しつつ、主導的に市町村福祉行政を支援することが求められる。市町村の取組が弱い場合、都道府県が県社協や家裁、専門職団体等の支援を得て、市町村福祉行政を支援する。

(3)推進モデルの利用可能性

本研究において抽出した推進モデルは、次のとおり、全国の多くの市町村において利用しうる可能性がある。

(2)で述べた既存の社会資源として、全国の多くの地域に、先行実践と同様のボランティア活動、小地域活動に対する支援、NPO 活動、虐待防止ネットワーク等の取組がある。有力な人材となる福祉行政の元担当者や元専門職なども全国の市町村に在住しており、成年後見行政として市民後見推進に取り組むことでこれらの人たちの協力が得られる可能性がある。また、社協等を通じ、弁護士会、司法書士会、社会福祉士会からアドバイザー、権利擁護センター等の運営委員や相談担当者などの派遣を受けている市町村もある。このように、各地には、成年後見制度利用促進の見地から行政や専門職団体の支援を受けることで、市民後見推進の母体となりうる活動がある。市町村の福祉行政は、自らの地域をアセスメントするなかで、本研究において抽出した 3 つのモデルを参考に、各地の社会資源を見直すことで、市民後見推進をはじめとする成年後見制度利用促進の効果的な方法を得られる可能性がある。

利用促進の方策を整備するツールとして自治体の利用促進計画を活用することも重要である。この点について、多くの自治体では地域福祉計画策定の経験を生かすことができる。

単独市町村による取組や市町村間の自主的な連携が進まない地域においては、静岡県のように都道府県主導で広域連携の枠組を示すことが考えられる。この場合福祉圏域による取組等既存の経験を活用することにより、都道府県は、市町村支援の役割を果たしうる。また、都道府県主導のパターンとして、各都道府県は、管内の市町村の取組の現状を踏まえ、広域による実施の調整を含め市民後見実施機関の設置を支援する（静岡モデル）、法人後見を経由した市民後見推進を支援する（新潟県の現状を踏まえた提案）などを選択することができる。

全国の多くの地域に市民後見推進の取組を開始できる要素があることは、全国の市町村に対し本研究の推進モデルを参考に市民後見推進に取り組む動機を与えうるものである。

これまで他のテーマで取り組まれてきた活動とその主体のなかから、市民後見推進のための社会資源をいかに見出すかということがポイントとなる。本研究による市民後見推進モデルの抽出は、この社会資源の見出しにとって有益な検討材料を提供するものである。

2. 意思決定支援の可能性からの市民後見推進の評価

1) 分析の視点

先行研究の検討から、次の2点から構成される仮説が導かれる。①市民後見人に求められる資質は、ソーシャルワークの専門性ではなく、市民感覚、当事者目線に基づく本人の代弁を担うことである。市民後見人にはこのような特徴を持つ活動が可能である。②市民後見人には、その特徴を生かしつつ、ソーシャルワーカーと対等の立場で、必要に応じ権利擁護センター等の支援を受け、専門職を含めたチームによる協議に基づき、意思決定支援を行うことが求められ、かつ、このような特徴を持つ活動が可能である。

2) 各センターの取組

あさくち権利擁護推進センター（第3章）、尾張東部権利擁護支援センター（第4章）及び佐渡市成年後見センター（第6章）の各取組について分析した結果、各センター及び市民後見人は、意思決定支援の実現のために、次の5つの取組をしていることが確認できた。これらは、市民後見人が市民感覚、当事者目線に基づく本人の代弁を担うことができるようにすることを目的としている。

①市民後見人養成研修のカリキュラムとしての事例の検討、②受任調整における工夫、③活動記録等を用いたセンタースタッフ及び専門職による後見人選任後の活動支援、④市民後見人同士によるケース検討の場の設定、⑤市民後見人による活動報告の場の設定

そして、①～⑤の条件があるなかでの市民後見人の活動により、本人の希望が実現した、意思が表明されるようになった、笑顔が見られるようになったなどの効果が得られている。

3) 市民後見人の活動の特徴

調査協力者らによると、各センターの市民後見人の専門職にない活動の特徴は、次のとおりである。

①本人の意思を引き出すため、ゆっくり本人の話を聞いている。②本人の細かい多彩な部分に気づくことができる感性や感受性がある。③地域をよく知っている。④生活者として本人に寄り添う姿勢がある。⑤1週間に1回は面会に行く。

また、意思決定支援の過程で、ソーシャルワーカー等の専門職を含めた関係者の協議が行われている。

4) 考察と結論

3センターの調査結果から、3センターの市民後見人は、市民感覚や生活者の目線、頻回の面会を通じた本人の思いの理解に基づき、福祉関係者や権利擁護センター等のソーシャルワーカーとの協働により意思決定支援を実現していることが明らかとなった。

市民後見推進センターモデル及び市民後見推進計画モデルにおいて、センターによる市民後見人の支援により、意思決定支援が実現している。また、法人後見支援員（浅口市）、単独受任（尾張東部）、単独受任と法人後見双方（佐渡）という市民後見人の受任形態のいずれの事例からも、同様の調査結果が得られた。さらに、人口及び高齢化率の違いのある地域、大都市近郊のみならず、地方都市、島しょ部などの違いのある地域において、いずれも意思決定支援を実現する活動がなされている。

以上のとおり、センター推進モデル及び促進見推進計画モデルにおいては、各地の地域特性に関わらず、センターの支援により(2)①～⑤の5つの条件が整備されるならば、市民後見人は、市民感覚に基づき本人を代替し、ソーシャルワーカー等を含めた関係者によるチームで協議を行うことにより、意思決定支援を行うことができる可能性がある。

このような意思決定支援の体制の構築により、特に、知的障害や精神障害を有する若年者を支援するケースにおいて、単独受任の市民後見人が高齢等により交代する場合も新たな成年後見人がチームの一員に加わり支援することで、支援の継続性が確保しうる。また、若年者の支援には組織力を生かした法人後見で対応し、市民後見人は法人後見支援員として活動することも選択肢の一つとなる。この場合センターのソーシャルワーカーが成年後見支援員として支援員の活動をサポートすることで、単独受任の場合と同様の効果が得られる可能性がある。チームによる活動とソーシャルワーカーの支援は、判断能力の不十分な人の意思決定支援に取り組む一般市民の負担感の軽減という点でも有効に作用しうる。

市民後見人による意思決定支援は、本人が地域で自分らしく生きる権利の実現という見地から、弁護士、司法書士のこれまでの成年後見活動に反省を迫るとともに、単独受任の市民後見人または法人後見支援員に対するセンターを通じた法律専門職による相談、助言、支援（市民後見人から本人の個別の法律事務の委任を受ける）、市民後見人と専門職後見人による複数後見やリレー方式の採用等、市民と専門職との関係に再考を促すものである。

また、中核機関や権利擁護センター等の運営、市町村の利用促進計画の策定・進行管理には、通常弁護士会、司法書士会の代表として弁護士、司法書士が委員として参加している。中核機関や権利擁護センター等の運営及び市町村の利用促進計画の策定・進行管理は、判断能力の不十分な人の権利擁護を目的としている以上、市民後見人の活動にみられる市民感覚がこれらに反映されるべきである。そのためには、市民後見人経験者の市町村の利用促進計画の策定・進行管理への参画が必要である。

第2節 本研究の意義

本研究の意義は、次の1.～4.の4点である。

1. モデルの抽出とその応用

1) モデルの抽出

まず、本研究は、市民後見推進の方法に関するモデル抽出とその応用を検討するなかで、「市民後見推進」からみた「成年後見制度利用促進」を明らかにした。

利用促進法及び国の基本計画は、「成年後見制度利用促進」の方策として「市民後見推進」を位置づけており、先行研究も同様であった。これは、図序—1（p9）のAベクトルによる整理である。

これに対し、本研究は、「市民後見推進」からみた「成年後見制度利用促進」を明らかにした。これは、図序—1（p8）のBベクトルによる分析であり、先行研究にない特徴である。

AB両ベクトルによる事例の分析の結果、3つのモデルを抽出した。モデルの抽出過程で、市民後見推進により、市民後見推進に関する中核機関の4機能が一体的に整備され、司法・福祉行政及び民間の連携協働が進むという効果が明らかになった。

2) モデルの応用

本研究は、抽出したモデルの新潟県下の自治体の取組への応用を通じ、大都市部とその近郊のみならず山間部や島しょ部においても市民後見推進を通じた中核機能の一体的整備が可能であることを明らかにした。

また、新潟県の取組を静岡県取組や先行研究によるモデルと比較することにより、都道府県による市町村支援の方針として、管内市町村の状況に合わせ、市民後見実施機関の設置、法人後見の推進を経由した後見支援員の育成・支援という複数のパターンの選択がありうることを、それぞれ明らかにした。

以上のとおり、本研究は、市民後見推進の方法に関し抽出したモデルの応用の可能性を検討するなかで、「市民後見推進」という視点から「成年後見制度利用促進」全体に通じる効果的な推進方法を明らかにした点に意義があるといえることができる。

2. 社会福祉研究に対する貢献

第2に、本研究では、モデルの抽出と応用のほか、市民後見人による意思決定支援の実現可能性及びその条件について検討した。本研究においては、モデルの抽出と応用のみならず、市民後見人による意思決定支援の実現可能性についても、次のとおり、社会福祉研究に対する貢献としての意義を有するものと考えられる。

「意思決定支援の可能性の見地からの『市民後見推進』の評価」について、市民後見人による意思決定支援を可能とする条件は、調査協力者である社会福祉士を中心とした権利擁護センター等による支援であることを明らかにした。これにより、「市民後見人による意思決定支援」を支援するソーシャルワーカーの必要性が明らかとなった。意思決定支援が本人を中心として市民後見人及び医療、福祉の専門職を含むチームによりなされることから、市民後見人の支援チームの一員としての活動についても、権利擁護センター等のソーシャルワーカー（社会福祉士）が支援する。

このような支援体制の構築により、高齢者に対する支援のみならず、知的障害や精神障害を有する若年者を支援するケースにおいても、有効な支援が可能となる。例えば、単独受任の市民後見人が高齢等により交代する場合、新たな成年後見人についてもセンターのソーシャルワーカーがチームの一員としての支援を継続することにより、本人に対する切れ目のない支援が可能となる。また、若年者の支援には組織力を生かした法人後見で対応し、市民後見人は、センターのソーシャルワーカーの支援を受けながら法人後見支援員として活動することも、選択肢の一つとなる。

3. 法学研究による考察の弱点とその克服

第3に、先行研究でみたとおり、法学研究や法律実務家の見解には、制定された法令・制度の解釈運用を対象とするため、成年後見制度や専門職後見人、市民後見人等の構成要素を並列的、静的にとらえ、複数の要素の関係性及び動態性に注目した考察が弱いものがある。そのため、「成年後見制度の利用促進」、「市民後見推進」のようにメカニズムを意識して事例を観察し分析する視点に乏しいものがあった。本研究は、この法学研究の弱点を一定程度克服した点に意義がある。

上山（2015）は、法学研究の立場から、「成年後見の社会化」について動態的な分析をす

る（同書：20－27）．しかし、動態的な分析は市民後見推進には及んでおらず、市民後見人の活用上の課題の列挙にとどまっている（上山 2015:265－278）．これに対し、本研究は、「成年後見制度利用促進における「市民後見推進」の総合的研究」として、序図 - 2（p 8）のとおり、「市民後見推進」の 3 つの要素から推進のメカニズムを示し、ベクトル A 及び B を用いて各地の事例を分析することにより、3 つの要素の市民後見推進との関係及びその動態性に同時に着目した．その結果抽出されたモデルは、第 1 節 1.3) (3)（p 164）で既述のとおり、多くの自治体において活用できる可能性をもつものとなった．

この点において、本研究は、社会福祉研究として、従来の法学研究による考察の弱点を一定程度克服したものと考えている．

第 3 節 残された課題と今後の展望

本研究の残された課題と今後の展望は、次のとおりである．

1. 残された課題

本研究は、先行研究等の文献調査と 12 の地域の取組の調査分析による事例研究に基づくモデルの提示に止まっている．

本研究の調査対象とした各事例は、先行研究（第 1 章）及び本研究の枠組（第 2 章）に基づき、全国または新潟県内の先駆的実践と考えられるものを、地域特性をも考慮して、それぞれ選定したものである．

一方、本研究は、全国の市民後見に取り組む権利擁護センター等及び中核機関を母数とする量的調査に基づいて調査対象を選定したものではない．

今後、促進計画の策定普及及び中核機関の設立が進むなかで、量的調査による推進状況の客観的把握を通して、推進モデルの有効性をさらに検証する必要がある．

また、本研究では、市民後見人を対象とした調査が、あさくち権利擁護推進センターの「市民後見人の会」の参加者に対するインタビューのみに止まっている．今後、中核機関による後見人支援の増加を見据えて、複数の中核機関の市民後見人にインタビュー調査を実施し、活動形態や支援の違いによる市民後見人の活動に与える影響（負担感の軽重の比較等）を分析することなどが考えられる．

今後、市民後見推進の実態を多角的に解明し、さらに効果的な方法を研究したい．

さらに、本研究においては、「市民後見推進」を切り口に「成年後見制度の利用促進」全体につながる推進方法としてモデルの抽出及びその応用並びに権利擁護センターの支援を受けた意思決定支援の可能性について検討した．今後、「親族後見推進（親族後見人に対する支援）」、「専門職後見推進（専門職後見人に対する支援）」、「法人後見推進」といった切り口から、「成年後見制度の利用促進」の効果的な方策を明らかにし、本研究と比較することも検討課題となる．

最後に、成年後見制度の利用促進は、利用者本人の権利擁護支援の方法の一つである．したがって、その効果的な方法を検討するためには、本人（被後見人等）に対する調査が必要である．尾張東部圏域においては、計画策定の過程で本人（被後見人等）に対する調査を実施している（日本福祉大学 2019:73－74）．今後本人（被後見人等）に対する調査に基づき、「成年後見制度の利用促進」の効果的な方策を検討することも課題となる．

2. 今後の展望

本研究については、調査協力者のほか、筆者が関わっている新潟市成年後見支援センター、新潟県、新潟家庭裁判所、新潟県弁護士会、リーガルサポート新潟県支部、新潟県社会福祉士会及び日本弁護士連合会の関係委員、研究者等に本書を配布し、意見を求めることにより、さらに考察を深めたい。

また、今後、全国の権利擁護センター等に対する量的調査及び複数の権利擁護センター等の市民後見人に対する質的調査により、市民後見推進の実態を多角的に解明し、効果的な推進方法を考察したい。

さらに、「親族後見推進（親族後見人に対する支援）」「専門職後見推進（専門職後見人に対する支援）」「法人後見推進」といった視点からの研究については、本研究との比較を含め、研究上の問い及び研究方法について検討したい。

また、本人（被後見人等）に対する調査研究については、現在の成年後見制度の問題点である行為能力の制限並びに包括的代理権及び取消権による本人の自己決定権の制約との関係を考慮し、最も本人（被後見人等）の権利擁護の実現につながる研究テーマはなにかということ、先行研究や先行実践を精査して十分検討してすすめたい。

注

- 1) 税所(2016)本文では<士業専門職化>という記載を用いているが、本論文では筆者の責任において一般的な表記に倣い「士業専門職化」とした。
- 2) 現在家裁の現場では、親族を成年後見人に選任する場合も、本人に一定の資産がある事案には、弁護士等の後見監督人の選任又は後見制度支援信託を利用する運用により、弁護士、司法書士等の法律専門職を活用している。日景（2015）は、家庭裁判所サイドからの不正防止対策として、成年後見制度支援信託（本人の財産を適正に管理し、保護することを目的として、本人の現金及び預貯金のうち日常的な支払に必要な額はそのままの形で管理するが、それを超える額については信託銀行等に信託し、その払戻し等には家庭裁判所が発行する指示書等を必要とする仕組）及び後見監督人の選任等家庭裁判所による監督の強化を挙げる（27）。なお、後見制度支援信託の場合原則として弁護士、司法書士等の専門職後見人が選任され（親族との複数後見）、信託銀行と信託契約を締結する（最高裁裁判 2011:1）。
- 3) 内閣府の成年後見制度利用促進委員会の第1回不正防止対策ワーキング・グループ（以下「不正防止WG」という）の会議(2016年10月28日)で、当時の最高裁事務総局家庭局長であった委員は、専門職団体の代表、自治体の首長らを含む出席委員に対し、①不正事案の9割以上が親族等専門職以外であり、後見人の責任や義務についての知識不足が原因の場合も多い、②管理すべき財産が複雑、困難な場合は不正を未然に防止するため弁護士や司法書士等の専門職後見人を選任する、と説明した（村田 2016:1,4,内閣府 2016c,同 d:4-5）。
また、リーガルサポートの委員は、①家裁の司法的役割（選任・解任等）への特化、②日常的な後見監督業務の行政等への移行を提案し、③後見監督業務について家裁から独立した組織が担当することもありうるとした（内閣府 2016b:17,19-20,同 c:5）。さらに、この委員は、第3回不正防止WG会議(同年11月9日)において、成年後見人等に対する監督をリーガルサポートが引き受ける旨表明した。これに対し、当時の最高裁家庭局長であった委員は、リーガルサポートの監督機能を積極的に評価し、行政からの委託等法的位置づけの明確化が有益であると述べた（内閣府 2016e:21-23）。
- 4) 大阪家庭裁判所後見センター（後見サイト）『成年後見制度について』『制度をお知りになりたい方へ』 http://www.courts.go.jp/osaka/saiban/l3/l4/Vcms4_00000548.html (2018.7.27 閲覧)。
- 5) 引用文献である志木市(2013)のほか、以下の記者発表資料（いずれも 2018.8.14 閲覧）：
「志木市で「市民後見人第2号」誕生」 <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,60680,c,html/60680/20150420-101333.pdf>,「志木市で3人目の「市民後見人」が誕生しました。」 <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,67033,c,html/67033/20160317-102822.pdf>,「単独受任としては県内最多！志木市で4人目の「市民後見人」が誕生しました」 <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,73901,c,html/73901/20170206-090310.pdf>,「県内第1号の『裁判所の直接選任による市民後見人』が誕生！～6月27日(火)志木市成年後見制度利用促進審議会も始動します～」 <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,76635,c,html/76635/20170614-132427.pdf>.
- 6) 「社協からのおしらせ 権利擁護セミナー市民後見人の現場から～成年後見制度利用促進法と市民後見人による活動報告会～」『しきし社協だよりふれあい』2016年11月1日号 3(2018.8.15 閲覧), <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,72969,c,html/72969/2016>

1027-101624.PDF,志木市ホームページ『権利擁護セミナー～成年後見制度利用促進法と市民後見人活動報告会～』<https://www.city.shiki.lg.jp/sp/index.cfm/51,71876,11,1353.html>(同日閲覧).

- 7) 志木市社会福祉協議会(2017)「権利擁護事業は、「地域であんしんな暮らし」を応援します。こんな心配ごとありませんか。」「権利擁護事業は,市民のみなさまのご協力をいただきながら実施しています。志木市では,現在3人の市民後見人が活動しています!」「社協だより2017年3月1日号」6-7.<http://www.shiki-syakyo.or.jp/syakyodayori/183.PDF>(2018.8.15 閲覧).
- 8) <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/20130606/leaflet.pdf> (2018.8.14 閲覧).
- 9) 参考文献である佐渡市社協(2015)のほか,佐渡市社協(2013)「成年後見シンポジウム『市民で支えあう佐渡の未来』」『佐渡市社協だより』76,3 <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/magazine/076.pdf>,佐渡市社協(2014a)「市民後見人等育成カリキュラム 実務講座 20名修了」同84,7<http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/magazine/084.pdf>,佐渡市社協(2014b)「社協のひろば」同85,2 <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/magazine/085.pdf>,佐渡市社協(2014c)「成年後見シンポジウム「市民で支え合おう佐渡の今」を開催します!」同89,8 <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/magazine/089.pdf>,佐渡市社協(2014d)「総合相談、生活支援の取組み 成年後見センター」同95,8<http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/20141225/095.pdf>,佐渡市社協(2017)「市民後見養成講座 10名が修了」同120,3 <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/data/20170125/120.pdf>. (いずれも2018.8.14 閲覧).

引用・参考文献

- 愛知県(2015)『あいちレポート2015』https://www.pref.aichi.jp/kikaku/aichivision2020/aichireport/aichireport2015_2_1_4chita.pdf(2019.9.7 閲覧).
- 阿賀町(2018)『阿賀町成年後見制度利用促進基本計画』
- 阿賀町におけるこれからの成年後見制度を考えるプロジェクト(2015)『阿賀町における成年後見制度に関する実態調査報告書』
- 浅口市(2018)『浅口市地域福祉計画』<http://www.city.asakuchi.lg.jp/gyose/shisaku/documents/tiikihonpen.pdf> (2020.3.22 閲覧).
- 芦屋市(2019)『芦屋市の統計資料 人口資料』<http://www.city.ashiya.lg.jp/bunsho/toukei/index.html>(2019.9.7 閲覧).
- 芦屋市権利擁護センター(2015)『平成27年度芦屋市権利擁護センター活動状況報告』.
- 芦屋市権利擁護センター(2018a)『平成29年度芦屋市権利擁護センター活動状況報告』<http://www.city.ashiya.lg.jp/fukushi/fuzokukikan/documents/katudouzyoukyouhoukouku.pdf>(2018.8.4 閲覧).
- 芦屋市権利擁護センター(2018b)『2017年度(平成29年度) 芦屋市権利擁護支援センター事業(実施内容,成果と課題)』<http://www.city.ashiya.lg.jp/fukushi/fuzokukikan/documents/kyuunenndo.pdf> (2019.5.12 閲覧).
- 芦屋市権利擁護支援センター(2019a)『平成30年度 芦屋市権利擁護支援センター活動状況報告(上半期)』<http://www.city.ashiya.lg.jp/fukushi/fuzokukikan/documents/2houkoku.pdf> (2019.5.12 閲覧).
- 芦屋市権利擁護支援センター(2019b)『平成30年度 市民後見人活動報告』<http://www.city.ashiya.lg.jp/fukushi/fuzokukikan/documents/2houkoku.pdf>

- w.city.ashiya.lg.jp/fukushi/fuzokukikan/documents/3siminnkoukenn.pdf (2019.5.12 閲覧)
- 芦屋市権利擁護支援システム推進委員会 (2019a) 『平成30年度 第1回 芦屋市権利擁護支援システム推進委員会 会議録』 <http://www.city.ashiya.lg.jp/fukushi/fuzokukikan/documents/giziroku301.pdf> (2019.5.12閲覧) .
- 芦屋市権利擁護支援システム推進委員会 (2019b) 『平成30年度 第2回 芦屋市権利擁護支援システム推進委員会 会議録』 <http://www.city.ashiya.lg.jp/fukushi/fuzokukikan/documents/gizirokutuika.pdf> (2019.5.12閲覧) .
- 芦屋市社会福祉協議会(2019a) 『芦屋市権利擁護支援センター』 http://ashiya-shakyo.com/publics/index/43/&anchor_link=page43#page43(2019.9.21閲覧).
- 芦屋市社会福祉協議会(2019b) 『障害者福祉』 http://ashiya-shakyo.com/publics/index/32/detail=1/c_id=250 (2019.9.21閲覧).
- 新井誠 (2007) 「市民後見人養成の現状と課題」『民事法情報』 254,2-11
- 新井誠 (2010) 「成年後見制度施行 10 年を振り返って—制度の現状と課題」『法律のひろば』 63(8),4-8.
- 新井誠 (2011) 「第V部 制度の改善のために 第3章成年後見制度の展望—あるべき姿を求めて—」新井誠・赤沼康弘・大貫正男編『成年後見法制の展望』日本評論社526-547.
- 新井誠 (2012) 「ドイツ世話法から学ぶもの」ChuoOnline<https://yab.yomiuri.co.jp/adv/chuo/opinion/20120611.html> (2019.4.8 閲覧)
- 新井誠 (2014) 「第1章 成年後見制度の現状と課題」新井誠・赤沼康弘・大貫正男『成年後見制度 法の理論と運用 第2版』1-19,有斐閣.
- 新井誠 (2017a) 「成年後見制度の現状と課題」『法律のひろば』 70(2),4-13.
- 新井誠 (2017b) 「成年後見制度利用促進基本計画の理念と具体化の方途～素描的検討～」『実践成年後見』 69, 55-63.
- 伊賀市(2019) 『平成31年3月31日 65歳以上人口』 <https://www.city.iga.lg.jp/0000002972.html>(2019. 9.7 閲覧).
- 伊賀市社会福祉協議会 (2015) 『平成27年度伊賀地域福祉後見サポートセンター事業実績報告』
- 伊賀市社会福祉協議会 (2018) 『平成29年度伊賀市社会福祉協議会事業報告書』 <http://www.hanzou.or.jp/wp-content/uploads/2014/08/2017mokutekihyouka.pdf> (2019.5.12 閲覧)
- 伊関玉恵(2012) 「第6章 市民後見人の活動実態」岩間伸之・井上計雄・梶田美穂・田村満子編集『市民後見人の理論と実際 市民と専門職と行政のコラボレーション』128-158, 中央法規.
- 市川しのぶ(2018) 「親族後見人の支援～三重県伊賀市・名張市での取組～」『日本弁護士連合会主催「成年後見制度利用促進基本計画に関する連続学習会(第6回) 市民後見人・親族後見人の支援』』 27-36.
- 今井友乃 (2016a) 『法人後見の実践から考えること ～知多地域成年後見センターの事例～』 <http://fukuokanet.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2016/08/%E7%9F%A5%E5%A4%9A%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E6%88%90%E5%B9%B4%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E3%82%BB%E3%83%B3%E3%82%BF%E3%83%BC.compressed.pdf> (2019. 5.12 閲覧)
- 今井友乃 (2016b) 「知多地域の「つながり」を活かした支援～知多地域成年後見センターの活動」『ノーマライゼーション 障害者の福祉』 36(5),61-63.

- する研究—既設成年後見センターにおける市民後見人に対する取組に焦点をあてて—
『人間福祉学会誌』18(2)41-48.
- 大沢理尋(2020 a)「成年後見制度の利用促進に関する法律」の施行に伴う都道府県の役割
『人間福祉学会誌』19,2,25—33.
- 大沢理尋(2020 b)「成年後見制度利用促進における司法,福祉行政及び民間の協働」『福祉社会開発研究』15,21—32.
- 大貫正男(2019a)「成年後見制度利用促進法成立の経緯と位置づけ」『実践成年後見』63,12—22.
- 大貫正男(2019b)「成年後見制度利用促進法成立の経緯と意義」大口義善徳, 高木美智代, 田村憲久, 盛山正仁『ハンドブック 成年後見 2 法 成年後見制度利用促進法、民法及び家事事件手続法改正法の解説』,133—147.
- 岡山意思決定支援プロジェクトチーム (PT) (2019)『【岡山版】成年後見人等の意思決定支援に関するガイドライン』www.okaben.or.jp/seinen_guideline.html (2019.1.1 閲覧)
- 沖倉智美 (2018)「意思決定支援とソーシャルワーカー省察的演習からの知見を踏まえて—」
『発達障害研究』40(2),94 - 106.
- 奥田佑子・平野隆之・金圓景 (2015)『地域における権利擁護システムの要素と形成プロセス』『日本の地域福祉』28,p1-13.
- 奥田佑子・住田敦子・今井友乃・山田隆司 (2018)「第3章 事例に学ぶ権利擁護支援における意思決定支援」平野隆之・田中千枝子・佐藤彰一・上田晴男・小西加保留編著『権利擁護がわかる意思決定支援』43—75,ミネルヴァ書房
- 鎌田真理子 (2013)「権利擁護システムの構築について—わが国の成年後見センターと権利擁護センターの分析その(1)—」『いわき明星大学大学院人文学研究科紀要』(11),18—30.
- 上山泰 (2000)『日本社会福祉士会成年後見シリーズ3 成年後見と身上配慮』筒井書房.
- 上山泰 (2010)「市民後見システムの理念型—市民後見人の養成・支援・監督体制を含めて—」『実践成年後見』(32), 18—31.
- 上山泰 (2012a)「日本における公的成年後見制度の導入について—ドイツの運用スキームを参考に」『大原社会問題研究所雑誌』641,44—58.
- 上山泰 (2012b)「市民後見推進事業の意義について」『週刊社会保障』2679,44—49.
- 上山泰 (2015)『専門職後見人と身上監護〔第3版〕』民事法研究会.
- 上山泰 (2016)「意思決定支援と成年後見制度」『実践成年後見』64,45—52.
- 上山泰 (2017 a)『論壇 成年後見制度利用促進委員会意見に対する雑感』『週刊社会保障』2915,54-59.
- 上山泰 (2017b)「≪講義Ⅱ 成年後見制度利用促進基本計画について～計画について学ぶ～」『平成29年度成年後見制度担当者研修会』.
- 上山泰 (2017 c)「成年後見制度利用促進基本計画における専門職の役割について」(2017年度成年後見関連専門職合同研修).
- 上山泰 (2018a)「成年後見制度利用促進基本計画を踏まえた今後の課題について」『臨床法務研究』20,107-127.

- 上山泰 (2018b) 「意思決定支援の意義と課題」『実践成年後見』 75,46-55,2018.
- 上山泰 (2019a) 「成年後見制度利用促進基本計画における意思決定支援の意義」『週刊社会保障』 3037,48-53
- 上山泰 (2019b) 「成年後見制度における意思決定支援」『月間福祉』 2019.12.
- 川崎千絵(2013) 「困難事例における法人後見から市民後見への移行～多摩南部成年後見センター版リレー方式 (通称「多摩南部方式」) の試み～」『実践成年後見』 47.62-70.
- 菊池紀子(2019) 「地域福祉・社協領域 市民後見の活動支援における実践報告—市民後見人の可能性—」公益社団法人新潟県社会福祉士会『新潟社会福祉士会 実践報告』 18, 28-33.
- 北野誠一 (2015) 『ケアからエンパワーメントへ 人を支援することは意思決定を支援すること』ミネルヴァ書房.
- 小池信行(2017) 「市民後見人に今後期待される役割」『法律のひろば』 70(2),57-64.
- 河野正輝 (2002) 「第3章 戦後社会福祉法制の展開」三浦文夫・高橋鉦士・田端光美・古川孝順編『講座 戦後社旗福祉の総括と二一世紀への展望Ⅲ 政策と制度』ドメス出版, 「第1部戦後社会福祉の政策展開」, p64-92.
- 公益社団法人日本社会福祉士会(2016) 『意思決定支援に配慮した成年後見制度活用のための手引き策定に関する研究報告書』 https://www.jacsw.or.jp/01_csw/07_josei/2015/files/kenriyogo_02.pdf (2019.11.10閲覧).
- 公益社団法人日本社会福祉士会(2019) 『意思決定支援ハンドブック 「意思決定支援のためのツール」活用と「本人情報シート」作成』民事法研究会.
- 厚生労働省 (2012) 老健局総務課認知症施策推進室各都道府県認知症施策担当課 (室) 宛事務連絡『市民後見人の育成及び活用に向けた取組について』 https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/dl/shiminkouken_torikumi01.pdf (2019.4.21 閲覧) .
- 厚生労働省 (2013) 『市民後見人養成・活用に向けた厚生労働省の取組』地域ケアリング 15 (4),8-16.
- 厚生労働省 (2015a) 『認知症施策推進総合戦略 (新オレンジプラン) ～認知症高齢者等にやさしい地域づくりに向けて～』 https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12304500-Roukenkyoku-Ninchishougyakutaiboushitaisakusuishinshitsu/02_1.pdf (2019.4.21 閲覧) .
- 厚生労働省 (2015b) 『市民後見人の育成及び活用』 https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/ikusei_katsuyou.pdf (2019.4.21 閲覧) .
- 厚生労働省(2016a) 『地域力強化検討会中間とりまとめ ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～』 https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyo-okushougaihokenfukushibu-Kikakuka/sankoushiryou_1.pdf(2019.9.7閲覧).
- 厚生労働省 (2016b) 老健局総務課認知症施策推進室各都道府県認知症施策担当課 (室) 宛事務連絡『成年後見制度の利用促進に向けた市民後見人の活用の推進について』 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/riyousokushin.pdf> (2019.4.20 閲覧) .
- 厚生労働省 (2016c) 『市民後見推進自治体研修会説明要旨』 https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/sanko2_1.pdf (2019.8.2 閲覧)

厚生労働省(2017a)『平成 29 年版厚生労働白書 資料編』<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/17-2/dl/all.pdf>(2019.6.29 閲覧).

厚生労働省 (2017b) 地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会『地域力強化検討会 最終とりまとめ ～地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ～』<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyo/okushougai/hoken/fukushibu-Kikakuka/0000177049.pdf> (2019.4.16 閲覧) .

厚生労働省 (2017c)『地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について』<https://www.mhlw.go.jp/content/000493668.pdf> (2019.4.16 閲覧) .

厚生労働省 (2017 d)『障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン』<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyo/okushougai/hoken/fukushibu/0000159854.pdf> (2019.11.10 閲覧) .

厚生労働省 (2018 a)『認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン』<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000212396.pdf> (2019.11.10 閲覧) .

厚生労働省 (2018 b)『成年後見制度利用促進ニュースレター第 8 号』<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/newsletter-8-2018.09.20.pdf>(2020.4.13 閲覧).

厚生労働省(2019a)『成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果(詳細版)』<http://jichitai-unit.ne.jp/network/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/aa6b47c36c2cf895c55a3fb05bf5dd6c.pdf> (2019 年 3 月 21 日閲覧).

厚生労働省 (2019b)『中核機関等の整備の促進について』<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000512140.pdf> (2019.6.29 閲覧) .

厚生労働省 (2019c)『成年後見制度利用促進基本計画に係る KPI を踏まえた体制整備の推進について』<https://www.mhlw.go.jp/content/000537240.pdf>(2019.9.21 閲覧)

厚生労働省 (2019 d)『「骨太の方針」及び「認知症施策推進大綱」における成年後見制度利用促進施策』<https://www.mhlw.go.jp/content/000537245.pdf> (2019.9.21 閲覧).

厚生労働省(2019e)『中核機関及び市町村計画策定等の取組状況調査結果 (速報値)』<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000555322.pdf> (2019.10.15 閲覧) .

厚生労働省(2019 f)『中核機関、権利擁護センター等、市町村計画策定自治体一覧 (令和元年 7 月 1 日時点)』<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000554117.pdf> (2019.10.15 閲覧) .

厚生労働省(2019 g)『「後見人等による意思決定支援の在り方についての指針」の検討状況』<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000562754.pdf> (2020.1.12閲覧)

厚生労働省(2019 h)『成年後見制度利用促進専門家会議 中間検証ワーキング・グループ 第 2 回議事録』<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000563469.pdf> (2020.2.24閲覧)

厚生労働省(2019 i)『成年後見制度利用促進専門家会議 中間検証ワーキング・グループ 第 3 回議事録』<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000584501.pdf> (2020.2.24閲覧)

厚生労働省(2020)『成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果 (詳細版)』<http://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000599791.pdf> (2020.4.49閲覧).

厚生労働省・内閣官房・内閣府・警察庁・金融庁・消費者庁・総務省・法務省・文部科学

- 省・農林水産省・経済産業省・国土交通省(2019)『認知症施策推進総合戦略(新オレンジプラン)～認知症高齢者等にやさしい地域づくりに向けて～(概要)』https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/kaitei_orangeplan_gaiyou.pdf(2019.6.29閲覧).
- 国立社会保障・人口問題研究所(2018)『日本の世帯数の将来推計(全国推計)2018(平成30)年推計—2015(平成27)年～2040(平成52)年—』http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/hprj2018_gaiyo_20180117.pdf(2019.7.15閲覧).
- 小林昭彦(2000)「序 成年後見立法の背景 2 立法過程」新井誠編『成年後見 法律の解説と活用の方法』有斐閣,3-10.
- 小林昭彦・大門匡編著(2000)「新成年後見制度の解説」きんざい.
- 近藤政雄(2017)「①志木市における成年後見制度利用促進へ向けた市町村の取組」『実践成年後見』70,31-38.
- 齋藤修一(2010)「品川区における市民後見システム」,『実践成年後見』32,32-40.
- 最高裁判所(2011)『後見制度において利用する信託の概要～ご本人の財産の適切な管理・利用のための 後見制度支援信託のご説明～』http://www.courts.go.jp/vcms_lf/210034.pdf(2019.4.27閲覧).
- 最高裁判所(2019a)『成年後見事件の概況—平成30年1月～12月』http://www.courts.go.jp/vcms_lf/20190313koukengaikyoku-h30.pdf(2019.6.29閲覧).
- 最高裁判所(2019b)『基本計画を踏まえた後見人の選任と報酬の在り方』<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000511770.pdf>(2019.7.14閲覧).
- 最高裁判所(2020)『成年後見事件の概況—平成31年1月～令和2年12月』<https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/2020/20200312koukengaikyoku-h31.pdf>(2020.3.19閲覧).
- 税所真也(2016a)「成年後見の社会化」からみるケアの社会化—士業専門職化が及ぼす家族への影響—『家族社会学研究』28(2), 148-160.
- 税所真也(2016b)「成年後見を必要とする社会—民間企業と家族の視点からみた「成年後見の社会化」」『季刊福祉労働』152,58-68.
- 税所真也(2020)『成年後見の社会学』勁草書房.
- 佐藤彰一(2015)「第1章 権利擁護支援論 I 権利擁護支援の基本」全国権利擁護支援ネットワーク編『権利擁護支援と法人後見』ミネルヴァ書房 3-17.
- 佐藤彰一(2018)「第6章 意思決定支援を法学的視点から解説する」平野隆之・田中千枝子・佐藤彰一・上田晴男・小西加保留編著『権利擁護がわかる意思決定支援』143-166, ミネルヴァ書房
- 佐渡市(2019)『人口の推移』https://www.city.sado.niigata.jp/admin/stat/m1_kokusei/s_01.shtml#con02(2019.7.13閲覧)
- 佐渡市(2017)『佐渡市成年後見制度利用支援事業実施要綱』https://www.city.sado.niigata.jp/reiki_int/reiki_honbun/r028RG00001558.html(2019.7.6閲覧).
- 佐渡市(2018a)『第3次佐渡市地域福祉計画(素案)』https://www.city.sado.niigata.jp/topics/p_comm/2017/06/06.pdf(2018.8.14閲覧).
- 佐渡市(2018b)『佐渡市高齢者保健福祉計画・第7期介護保険事業計画』<https://www.ci>

- ty.sado.niigata.jp/admin/vision/s_wel12/pdf/2018/s_wel_2018_00.pdf (2018.8.14 閲覧) .
- 佐渡市 (2018 c) 『第3次佐渡市障がい者計画 第5期佐渡市障がい福祉計画 第1期佐渡市障がい児福祉計画』 <https://www.city.sado.niigata.jp/admin/vision/syougai12/pdf/2018/whole.pdf> (2018.8.14 閲覧) .
- 佐渡市(2019) 『人口の推移』 https://www.city.sado.niigata.jp/admin/stat/m1_kokusei/s_01.shtml#con02(2019.7.13 閲覧)
- 佐渡市社会福祉協議会 (2014 a) 『平成26年度 佐渡市 市民後見人養成講座(基礎講座)』 <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/20140818/02.pdf#search=%27%E5%B9%B3%E6%88%90%EF%BC%92%EF%BC%96%E5%B9%B4%E5%BA%A6+%E4%BD%90%E6%B8%A1%E5%B8%82+%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E4%BA%BA%E9%A4%8A%E6%88%90%E8%AC%9B%E5%BA%A7%EF%BC%88%E5%9F%BA%E7%A4%8E%E8%AC%9B%E5%BA%A7%EF%BC%89%27> (2018.8.14 閲覧) .
- 佐渡市社会福祉協議会 (2014 b) 『平成26年度 佐渡市 市民後見人養成講座(実務講座)』 <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/20140818/02.pdf#search=%27%E5%B9%B3%E6%88%90%EF%BC%92%EF%BC%96%E5%B9%B4%E5%BA%A6+%E4%BD%90%E6%B8%A1%E5%B8%82+%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E4%BA%BA%E9%A4%8A%E6%88%90%E8%AC%9B%E5%BA%A7%EF%BC%88%E5%AE%9F%E5%8B%99%E8%AC%9B%E5%BA%A7%EF%BC%89%27> (2018.8.14 閲覧) .
- 佐渡市社会福祉協議会 (2015) 「市民後見人と成年後見センター 佐渡に吹いた新しい風～市民後見人の誕生」『佐渡市社会福祉協議会だより』102,2-3. <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/20150727/102.pdf> (2018.6.17 閲覧).
- 佐渡市社会福祉協議会 (2016) 『成年後見センターの取り組み』.
- 佐渡市社会福祉協議会 (2018 a) 『平成29年度社会福祉法人佐渡市社会福祉協議会事業報告』 <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/data2/2018/0626/jigyohoukoku.pdf> (2018.8.14 閲覧).
- 佐渡市社会福祉協議会 (2018 b) 『平成30年度 佐渡市 市民後見人養成講座(基礎講座)』 <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/data2/2018/0510/kiso.pdf#search=%27%E5%B9%B3%E6%88%90%EF%BC%93%EF%BC%90%E5%B9%B4%E5%BA%A6+%E4%BD%90%E6%B8%A1%E5%B8%82+%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E4%BA%BA%E9%A4%8A%E6%88%90%E8%AC%9B%E5%BA%A7%EF%BC%88%E5%9F%BA%E7%A4%8E%E8%AC%9B%E5%BA%A7%EF%BC%89%27> (2018.8.14 閲覧) .
- 佐渡市社会福祉協議会 (2018 c) 『平成30年度 佐渡市 市民後見人養成講座(実務講座)』 <http://care-net.biz/15/sado-shakyo/data2/2018/0510/jitumu.pdf> (2018.8.14 閲覧) .
- 志木市社会福祉協議会(2017) 「社協だより 2017年3月1日号」
- 志木市(2013) 『記者発表資料 県内初「市民後見人」第1号が誕生しました！～みんなの力

- で地域を支えます～』 [http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,50689,c,html/50689/20130925-113801.pdf#search=%27%E5%BF%97%E6%9C%A8%E5%B8%82+%E7%9C%8C%E5%86%85%E5%88%9D+%E3%80%8C%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E4%BA%BA%E3%80%8D%E7%AC%AC+1%E5%8F%B7%E3%81%8C%E8%AA%95%E7%94%9F%E3%81%97%E3%81%BE%E3%81%97%E3%81%9F%EF%BC%81%27\(2018.8.14 閲覧\)](http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,50689,c,html/50689/20130925-113801.pdf#search=%27%E5%BF%97%E6%9C%A8%E5%B8%82+%E7%9C%8C%E5%86%85%E5%88%9D+%E3%80%8C%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E4%BA%BA%E3%80%8D%E7%AC%AC+1%E5%8F%B7%E3%81%8C%E8%AA%95%E7%94%9F%E3%81%97%E3%81%BE%E3%81%97%E3%81%9F%EF%BC%81%27(2018.8.14%20%E5%8E%9A%E7%94%9F%E5%8A%B4%E5%83%8D%E7%9C%81+%E5%BF%97%E6%9C%A8%E5%B8%82+%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E6%8E%A8%E9%80%B2%E4%BA%8B%E6%A5%AD%27) .
- 志木市(2015a)『志木市で「市民後見人」第2号誕生』 www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,60680,c,html/60680/20150420-101333.pdf(2020.1.3閲覧)
- 志木市(2015 b)『市民後見人推進事業の概要』 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000118285.pdf#search=%27%E5%8E%9A%E7%94%9F%E5%8A%B4%E5%83%8D%E7%9C%81+%E5%BF%97%E6%9C%A8%E5%B8%82+%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E6%8E%A8%E9%80%B2%E4%BA%8B%E6%A5%AD%27> (2018.8.14 閲覧).
- 志木市(2016)『志木市で3人目の「市民後見人」が誕生しました』 <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,67033,c,html/67033/20160317-102822.pdf> (2020.1.3 閲覧)
- 志木市(2017a)「くらしの情報 家族のための成年後見制度 講演会と個別相談会」『広報しき平成29年2月号』24. <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,71962,c,html/71962/20170127-130001.pdf> (2018.8.14 閲覧) .
- 志木市(2017b)『単独受任としては県内最多！志木市で4人目の「市民後見人」が誕生しました』 www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,67033,c,html/67033/20160317-102822.pdf(2020.1.3閲覧)
- 志木市(2018 a)『志木市成年後見制度利用促進基本計画』 <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,83733,c,html/83733/20180709-172821.pdf#search=%27%E5%BF%97%E6%9C%A8%E5%B8%82%E6%88%90%E5%B9%B4%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E5%88%B6%E5%BA%A6%E5%88%A9%E7%94%A8%E4%BF%83%E9%80%B2%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E8%A8%88%E7%94%BB%27> (2018.8.14 閲覧).資料編 <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,84326,c,html/84326/20180709-172919.pdf>2020.4.13 閲覧) については,同市HP上別であるが,本編と通しページであり,一体のものである.
- 志木市(2018 b)「【特集1】このまちで,自分らしく生きていく～身近な暮らしのパートナー「市民後見人」～」『広報しき平成30年7月号』2-3.<http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,83918,c,html/83918/20180622-111101.pdf> (2018.8.14 閲覧).
- 志木市(2018 c)『第4期志木市障害者計画 第5期志木市障害福祉計画 第1期志木市障害児福祉計画』 <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,80246,c,html/80246/20180426-170132.pdf>(2019.6.30 閲覧).
- 志木市(2018 d)『平成30年度第1回志木市成年後見制度利用促進審議会 会議結果報告書』 <http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,77150,c,html/77150/20180726-185558.pdf>(2019.6.30 閲覧).
- 志木市(2019a)『「志木市後見ネットワークセンター」が市役所内1階にオープン』 <http://www.city.shiki.lg.jp/news/index.cfm/detail.51.82107.html> (2019.6.30 閲覧).

- 志木市(2019b)『平成31年度「年齢・男女別人口（総合計）」』<https://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,9068,136,html> (2019.7.13 閲覧).
- 志木市(2019c)『令和元年度第1回志木市成年後見制度利用促進審議会 会議結果報告書』
<http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,77150,c,html/77150/20190711-152632.pdf>
(2019.7.20 閲覧)
- 志木市(2019d)『志木市成年後見制度の取組み』 <https://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/60,75041,160,1320,html> (2020.1.3 閲覧)
- 志木市(2019e)『県内初選任!!裁判所の直接選任による市民後見人』<http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,90411,c,html/90411/20190627-092815.pdf> (2020.1.3 閲覧)
- 志木市(2019f)『令和元年度 第1回志木市成年後見制度利用促進審議会会議結果報告書』
www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,77150,c,html/77150/20190711-152632.pdf
(2020.1.3 閲覧)
- 志木市(2019g)『令和元年度 第2回志木市成年後見制度利用促進審議会会議結果報告書』
www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,77150,c,html/77150/20190912-142111.pdf
- 志木市(2019h)『令和元年度 第2回志木市成年後見制度利用促進審議会会議結果報告書』
<http://www.city.shiki.lg.jp/index.cfm/51,77150,c,html/77150/20191029-093328.pdf> (2020.1.3 閲覧)
- 静岡県(2018)『平成30年度市町別高齢化率』<https://opendata.pref.shizuoka.jp/dataset/fuji-171.html> (2019.7.13 閲覧).
- 篠本耕二(2015)「市民後見人の役割と課題 市民後見人は成年後見制度・事務の救世主となりえるのか」『福祉社会開発研究』(7), 79-38.
- 島田知子(2016)『新潟県における精神障害者地域移行・地域定着推進協議会の設置の進め方と課題』<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokuyokushougaihokenfukushibu/0000156387.pdf> (2019.7.20 閲覧).
- 社会福祉法人昴(2019)『成年後見制度の利用実態把握及び法人後見の活用に関する研究報告書』https://www.subaru-swc.com/wp/wp-content/themes/subaru_theme/img/h29suisin.pdf (2019.7.26)
- 住田敦子(2016)「権利擁護と意思決定支援 事例2「生命」」日本福祉大学権利擁護研究センター『日本福祉大学権利擁護研究センターリカレント講座 権利擁護と意思決定支援 報告資料集 2日目』19-36.
- 住田敦子(2018)日本福祉大学大学院2017年度修士論文『成年後見制度利用促進法による新たな制度環境における既設成年後見センターの役割に関する研究—尾張東部成年後見センターの実践研究を通して—』
- 住田敦子(2019)「連載/地域連携ネットワークの動かし方〔第1回〕 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』83, 87-94.
- 成年後見制度利用促進専門家会議(2020)『成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書』<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000609007.pdf>(2020年3月19日 閲覧)
- 成年後見制度利用促進支援機能検討委員会(2019)『成年後見制度利用促進に向けた実務の

ための手引き』 <https://www.mhlw.go.jp/content/000503061.pdf> (2019.7.25 閲覧).
 成年後見制度の利用促進を目的とした市町村計画策定支援のための調査研究事業検討委員会 (2019) 『市町村成年後見制度利用促進基本計画策定の手引き』 <https://www.mhlw.go.jp/content/000503082.pdf> (2019.7.25 閲覧)
 成年後見制度利用促進体制整備委員会 (2018) 『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』 <https://www.mhlw.go.jp/content/000503081.pdf> (2019.7.31 閲覧).
 瀬戸市,尾張旭市,豊明市,日進市,長久手市,東郷町,特定非営利法人尾張東部成年後見センター (2019) 『尾張東部圏域成年後見制度利用促進計画』 .
 全国権利擁護支援ネットワーク (2013) 『権利擁護支援システムを創ろう!～権利擁護支援活動マニュアル(ガイドブック)～』 全国権利擁護支援ネットワーク権利擁護支援システム構築専門委員会.
 全国社会福祉協議会 (2018) 『平成 29 年度「成年後見制度にかかる実態調査」調査結果の概要』 <https://www.zcwvc.net/2018/05/07/> (2020.6.21)
 高橋健輔(2020) 『(1) 地域共生社会における市民参加の権利擁護支援～市民後見人の養成・支援・監督の実情から～』 『実践成年後見』 86,40 - 46.
 高山直樹 (2016) 「意思決定支援と権利擁護」 『ソーシャルワーク研究』 41(4)28-34.
 竹内俊一 (2013) 「NPO 法人岡山高齢者・障害者支援ネットワークの取組」 『実践成年後見』 47,47-52.
 竹内俊一 (2020) 「【岡山版】成年後見人等の意思決定支援に関するガイドラインの解説」 『実践成年後見』 86,77 - 84.
 竹野佑喜(2020) 「利用促進の観点からみた市民後見人の位置づけと育成の実情」 『実践成年後見』 86,33-39.
 田邊仁重(2010) 「世田谷区区民成年後見活動支援の現状と課題」, 『実践成年後見』 32,41-48.
 中核機関の先駆的取組調査研究委員会 (2020) 『中核機関の立ち上げ・先駆的取組事例集～権利擁護・成年後見体制整備の地域の取組ヒント集～』 https://www.jacsw.or.jp/01_csw/07_josei/2019/files/chukaku_kikan/jireishu.pdf (2020.6.21) .
 知多市 (2016) 『第 3 次知多市地域福祉計画』 <http://www.city.chita.lg.jp/docs/2014020701241/files/tiikihukusikeikaku-3-2.pdf> (2020.3.22 閲覧) .
 篠本耕二 (2015) 「市民後見人の役割と課題 市民後見人は成年後見制度・事務の救世主となりえるのか」 『福祉社会開発研究』 (7) , 79-38.
 徳永江利子 (2014) 「成年後見制度における市民後見人の役割」 『関東学院法学』 24(1), 25-46.
 特定非営利活動法人尾張東部成年後見センター (2015) 『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報告書』
 特定非営利活動法人尾張東部成年後見センター (2017a) 『尾張東部圏域の市民後見かわら版くろこ 第 1 号』
 特定非営利活動法人尾張東部成年後見センター (2017b) 『平成 29 年度市民後見推進事業市民後見セミナー『知って得する成年後見制度』事業報告書.

特定非営利活動法人尾張東部成年後見センター（2017c）『平成 29 年度特定非営利活動法人尾張東部成年後見センター事業報告書』

特定非営利活動法人地域ケア政策ネットワーク（2017）『成年後見制度利用促進・市民後見事業に関する全国調査報告書』 <http://jichitai-unit.ne.jp/network/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/aa6b47c36c2cf895c55a3fb05bf5dd6c.pdf>（2019.3.10 閲覧）。

特定非営利法人知多地域成年後見センター（2015）『知多地域後見センターに見る地域に根差した法人後見のあり方』。

特定非営利法人知多地域成年後見センター（2016）『法人後見の実践から見えてきたこと～知多地域成年後見センターの事例から』。

特定非営利法人知多地域成年後見センター（2018）『平成 29 年度 特定非営利法人知多地域 成年後見センター活動報告』 https://www.aichi-npo.jp/npo_corporation/jigyoku_hokokusyo/2017/01169_17_J.pdf（2019.5.12 閲覧）

特定非営利活動法人西成後見の会（2012）ホームページ記事『全国権利擁護支援フォーラムに参加してきました』 <http://www.nishinari-kouken.org/blog/#url>（2019.5.19 閲覧）

特定非営利法人 PAS ネット（2018a）『PAS ネット相談支援基本フロー（成年後見制度利用の場合）』 http://www.pasnet.org/initdoc/koukenseido_riyo.pdf（2018 年 7 月 24 日閲覧）。

特定非営利法人 PAS ネット（2018b）『障害者・高齢者の意思決定支援の状況調査と普及開発事業報告書』 http://www.pasnet.org/initdoc/report_2017_kiguchi_a.pdf（2018 年 7 月 25 日閲覧）。

特定非営利法人 PAS ネット（2018 c）「市民による権利擁護支援の実現に向けて」『地域ケアリング』 20(2)41 - 45.

特定非営利法人 PAS ネット（2019）『PAS ネットとは』 www.pasnet.org（2019.11.9 閲覧）。

内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局（2016a）『不正防止対策ワーキング・グループ委員名簿』 https://www.cao.go.jp/seinenkouken/iinkai/wg/huseibousi/1_20161019/pdf/siryo_1.pdf（2019.7.15 閲覧）。

内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局（2016b）『検討の視点に基づくこれまでの議論の状況について（案）』 https://www.cao.go.jp/seinenkouken/iinkai/wg/huseibousi/3_20161109/pdf/siryo_3.pdf（2019.3.23 閲覧）。

内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局（2016c）『第 1 回不正防止対策ワーキング・グループ議事要旨』 https://www.cao.go.jp/seinenkouken/iinkai/pdf/gijiyousi_wgh1.pdf（2019.7.15 閲覧）。

内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局（2016d）『不正防止ワーキング・グループ第 1 回議事録』 https://www.cao.go.jp/seinenkouken/iinkai/pdf/gijiroku_wgh1.pdf（2019.7.15 閲覧）。

内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局（2016e）『不正防止ワーキング・グループ第 3 回議事録』 https://www.cao.go.jp/seinenkouken/iinkai/pdf/gijiroku_wgr3.pdf（2019.3.23 閲覧）。

内閣府（2017a）『成年後見制度利用促進基本計画』 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisaku-jouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/keikaku1.pdf>（2019.9.21 閲覧）。

- 内閣府(2017b) 『成年後見制度利用促進基本計画のポイント』 <https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000307508.pdf>(2019.9.21 閲覧)
- 長崎希 (2016) 「親族後見人からみた家裁(申立から審判まで)：家裁は後見監督責任を負う覚悟があるのか?」『福祉労働』 152, 49-57.
- 永野淑子 (2014) 「市民後見人の現状分析と役割に関する研究」『社会福祉学』 55 (3) , 78-93.
- 新潟県 (2010) 『障害者の地域生活移行について 全国調査結果との対比から見る 新潟県の現状と課題』(平成21年度第2回自立支援協議会資料) http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/804/588/13%20siryou9.pdf (2019.7.20閲覧).
- 新潟県 (2018) 『平成30年 高齢者の現況』 http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/583/549/H30genkyou_787438.pdf (2019.5.19 閲覧) .
- 新潟県社会協議会(2014) 『平成26 年度事業実施報告書』
- 新潟県社会協議会(2015) 『平成27 年度事業実施報告書』
- 新潟県社会協議会(2016) 『平成28年度事業実施報告書』
- 新潟県社会協議会(2017) 『平成29年度事業実施報告書』
- 新潟県社会協議会(2018) 『平成30年度事業実施報告書』
- 新潟市 (2019 a) 『年齢 (5 歳ごと) 町名別住民基本台帳人口(日本人・外国人合算)』 http://www.city.niigata.lg.jp/smph/shisei/gaiyo/profile/00_01jinkou/jyuuki5saigoto.html (2019.7.13 閲覧) .
- 新潟市 (2019 b) 『新潟市地域福祉計画 体系案』 https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/sonota/fuzokukikankonwakai/konwakai/sonota/fukushi/fukushisomu/chiiki/fukushi_iinkai/kaisaijyoukyou/kaisaijyoukyou.files/01-01-09taike.pdf (2020.1.4 閲覧).
- 新潟市成年後見制度推進検討委員会 (2013) 『新潟市成年後見制度推進検討委員会報告書』
- 新潟市社会福祉協議会 (2019) 『新潟市社会福祉協議会報告事項』(令和元年度成年後見制度推進ネットワーク会議資料)
- 新潟日報(2016) 『2016 年 4 月 9 日朝刊記事 探る 2016 成年後見地域で支える 県内担い手増加が急務 佐渡市など講座開き市民を養成』
- 日本成年後見法学会 (2005) 『市町村における権利擁護のあり方に関する研究会 平成 17 年度報告書』 <http://jaga.gr.jp/wp-content/uploads/H17houkoku03.pdf>(2019.9.7 閲覧).
- 日本成年後見法学会 (2006) 『市町村における権利擁護のあり方に関する研究会 平成 18 年度報告書』 <http://jaga.gr.jp/wp-content/uploads/H18kenken.pdf>(2019.9.7 閲覧).
- 日本成年後見法学会 (2007) 『市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会 平成 18 年度報告書』 <http://jaga.gr.jp/wp-content/uploads/H18kenken.pdf> (2019.7.30 閲覧).
- 日本成年後見法学会 (2010) 『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 市区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』 <http://jaga.gr.jp/wp-content/uploads/H21shienkiban.pdf> (2016.11.5 閲覧) .
- 日本福祉大学権利擁護研究センター(2016) 『第 1 回リカレント講座 権利擁護と意思決定

支援』。

日本福祉大学 (2019)『市町村における成年後見制度 利用促進の計画化の方法に関する調査研究事業報告書 平成 30 年度社会福祉推進事業報告書』。 <https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000525318.pdf> (2019.7.20 閲覧)。

布元義人(2019)『法人後見の実務および中核機関の立ち上げについて』。

長谷川美緒子(2020)「多摩南部成年後見センターにおける市民後見人養成等の取組み」『実践成年後見』 86,55-62.

原田正樹 (2008)「地域福祉計画の策定とローカルガバナンス」『地域福祉研究』 36,16-17.

日景聡 (2015)「東京家庭裁判所における成年後見制度の運用 後見制度支援信託活用と監督強化で不正防止を図る」『金融財政事情』 66(32), 20-23.

平野隆之 (2008)『地域福祉推進の理論と方法』,有斐閣.

平野隆之 (2015)「第 5 章権利擁護各論Ⅲ 地域福祉と権利擁護」全国権利擁護支援ネットワーク編『権利擁護支援と法人後見』 ミネルヴァ書房 67-68.

平野隆之 (2020 a)『地域福祉マネジメント 地域福祉と包括的支援体制』,有斐閣.

平野隆之 (2020 b)「地域共生社会に求められる権利擁護支援と市民後見推進の条件整備」『実践成年後見』 86,13-22.

平田厚 (2012)『権利擁護と福祉実践活動』 明石書店.

藤原一男(2010)「大阪市における市民後見人養成とその活動支援の状況」『実践成年後見』 32,49-52.

藤原一男(2012a)「第 4 章 市民後見人の養成と活動支援の仕組み(1)」岩間伸之・井上計雄・梶田美穂・田村満子編集『市民後見人の理論と実際 市民と専門職と行政のコラボレーション』 128-158,中央法規.

藤原一男(2012b)「第 4 章 市民後見人の養成と活動支援の仕組み(2)」岩間伸之・井上計雄・梶田美穂・田村満子編集『市民後見人の理論と実際 市民と専門職と行政のコラボレーション』 128-158,中央法規.

法務省(2011)『成年後見制度～成年後見登記制度～』 <http://www.moj.go.jp/MINJI/minji17.html#a3>(2017.3.19 閲覧)

松下啓子,黒田研二 (2018)「自治体による市民後見人養成の現状と問題点—市民後見推進事業を実施した自治体に対する質問紙調査の結果から—」『厚生の指標』 65 (12) 36-43.

松田京子 (2014)「第 4 章 成年後見制度利用支援事業」社会福祉士養成講座編集委員会編『新・社会福祉士養成講座 19』,中央法規,140-145.

三重地域ケア研究会 (2010)『みえ地域ケア体制整備調査研究事業報告書～三重県における地域ケアの実践的取組。理念から実践へ、今、行動のとき～』 <http://www.pref.mie.lg.jp/CHOJUS/HP/48792022918.htm>(2017.7.25).

水島俊彦 (2013)『成年後見制度拡充に向けた「佐渡モデル」の提言』『法律のひろば』(3), p27-32.

水島俊彦 (2014)「司法ソーシャルワークと成年後見制度拡充活動—「佐渡モデル」からみる地域支援への発展プロセス—」.日本司法支援センター『総合法律支援論叢』 4, p 26-49.

水島俊彦 (2019)「精神障害者の意思決定支援と成年後見制度 ～「意思決定支援」ガイ

ドライン実践のためのポイント～」公益社団法人日本精神保健福祉士協会『2018年度日本 財団助成事業 公益社団法人日本精神保健福祉士協会主催 成年後見制度における精神障害者の意思決定支援に関するシンポジウム報告書』2-13. http://nippon.zaidan.info/jigyos/2018/0000093352/jigyos_info.html (2020.1.1閲覧)

向井順子 (2019)「大阪市における「権利擁護支援の地域連携ネットワーク」構築と今後の展望」『月間司法書士』563,7-15.

村田斉志 (2016)『家裁における不正防止策の現状と今後の在り方等について』https://www.cao.go.jp/seinenkouken/iinkai/wg/huseibousi/1_20161019/pdf/siryos_3.pdf(2019.3.23 閲覧).

NPO 法人成年後見センターわけ(2018) <https://www.wake-kouken.org/> (2019.3.10 閲覧) .

謝 辞

弁護士を推薦していいのだろうか—私は、新潟県弁護士会の高齢者障害者の権利に関する委員会の委員として、新潟家庭裁判所に対し成年後見人等の候補者として推薦する会員の人選を担当することがあります。弁護士は、法律問題の処理の必要がある場合などに成年後見人等として選任されます。しかし、私の知る限り、本人との面会回数は少なく、また、「専門職としての判断」を優先し、本人の意思決定を支援する姿勢に乏しいところがあります。私自身の成年後見活動を振り返っても、成年後見人としての支援に必要な生活感覚のなさを痛感します。本人と同じ地域に住む市民が成年後見人等となり、市民感覚を生かして寄り添うような支援ができれば・・・本研究に取り組んだのは、このような思いからでした。

弁護士である私が、あえて選択した「市民後見推進の研究」を、社会福祉研究として博士論文にまとめ上げることができたのは、多くの皆様のご指導とご協力によるものです。

平野隆之先生には、修士課程から引き続き、「成年後見制度利用促進」の動態性、複数の構成要素の抽出と要素間の関係性への着目、予測可能性をもたせる文章、先生の近著の章立てに基づく論文の構成の変更のご提案など、まさに手取り足取りのご指導をいただきました。特に、本研究の社会福祉研究としての意義という本質的な部分について、私のつたない原稿を適切な方向へ導いて下さったことが、本論文の基盤となっています。また、私が最終段階で新しい文献を安易に取り入れようとしたことに対し、かなり厳しいご指導をいただいたことは忘れません。先生のご指導を自分なりに反すうして本論文を改善するよう努めました。まだまだ未熟であることは自覚しております。

末盛慶先生には、研究上の問いの精査、調査の概要の整理方法、調査協力者の語りの引用など、社会福祉研究の基礎について、改めてご指導いただきました。また、つたない私の文章や図表に対しご指導をいただいた際「いつも勉強させていただいてありがとうございます」とおっしゃっていただいたことに、はっとさせられ、また、とても力づけられました。

市民後見人に意思決定支援は可能か—私が市民後見人の特性として自明と考えていたことを本研究のテーマの一つとして示されたのが、原田正樹先生です。市民後見人の市民感覚が、ソーシャルワークの専門性と、ときに対峙しながら、相互に協力して、権利擁護センター等のソーシャルワーカーのサポートも受けながら、チームにより本人の意思決定を支援する。このような方向性を明示することができたのは、原田先生のご指導によるものです。

学外審査委員としてわが国の成年後見法研究の第一人者である上山泰先生から、市民後見の推進要素に係わる動態的分析については、市民後見に関する法社会学的研究の乏しさを補うという意味において、法学的にも価値を持つものと評価できるというお言葉をいただいたことに感激しております。

調査協力者の皆様からは、中核機関の先駆けとなる活動、権利擁護センターと市民後見人による意思決定支援の実践など、現場の取組をご教示いただきました。また、ご多忙のなか、電子メールで私の誤解を丁寧に訂正していただき、分析の視点について貴重なご助言もいただきました。本研究が皆様の素晴らしい実践を社会にお伝えする一助になれば幸いです。

私が調査や論文指導、学会発表等で職場を留守にすることにご理解をいただき、弁護士としての仕事を支えていただいた新潟中央法律事務所の弁護士、事務局の皆様。私のわがままを受け入れて下さり、ありがとうございました。

最後に、私の研究生活を物心両面にわたり支えてくれた家族のみんなに感謝いたします。