

過疎地での 成年後見制度の取り組み (司法に焦点をあてながら) ～約20年の活動を通じて～

令和3年9月1日

特定非営利活動法人東濃成年後見センター

副理事長 熊田 均 (弁護士)

東濃成年後見センターの創設から現在まで

① 平成12年成年後見制度・介護保険制度開始

判断能力が不十分な高齢者の入所契約について、多治見市の大きな社会福祉法人から問題提起

「無効な契約で入所させてもいいのか」「成年後見人による契約締結が不可欠では」と市長へ意見具申。【専門職が少ない（関心がない？）中での受け皿創設の必要性】市長が理解し行政に実践指示

② それを受けて、平成12年頃から、行政と社会福祉法人らが協議（当職は社会福祉法人側で参加）。別法人を作り、そこが法人後見を行うことで合意。市会議員説明会を経て、受け皿NPOを創設し、市が委託方式で行う。周辺2市（土岐・瑞浪）も合同で行うことの合意。周辺2市は当時弁護士0地域。裁判所も基本的に了解

③ 平成15年に法人登記、平成16年から行政委託・受任開始（平成14年頃から裁判所と協議の下、NPOの事務局長予定者（社会福祉士）が法人化後法人後見に移行することを前提に試験的に受任を開始していた）…多治見市・土岐市・瑞浪市からの委託

④ 平成18年頃、隣接の恵那市・中津川市から「東濃成年後見センターへの委託要請」。当時、中津川市は高齢の弁護士1名、恵那市は弁護士0地域。中津川市にセンターの支所を設置し、平成20年より受託開始。委託面積は数倍へ。家裁支部の管轄地域と完全に一致。この頃、1年程度、2ヶ月1回のペースで家裁支部とセンターが意見交換会、事例整理検討会（年1回報告の徹底等）開催。意識の共有（今はない）

⑤ 令和3年4月、5市から「中核機関」の委託を受け、法人内部に東濃権利擁護センターを設置し、中核機関の活動開始

（当職は、平成14年から令和元年まで副理事長、令和元年から令和3年6月まで理事長、令和3年7月以降現在まで再度副理事長に就任）

東濃成年後見センターの職員構成

理事 3 名・・・有識者（研究者等）・弁護士・司法書士
（いずれも非常勤）

常勤職員 7 名・・・5 名が社会福祉士・2 名が総務

非常勤職員・・・若干名

（当センターは地域全体の福祉サービス利用者を対象にすることから、利益相反疑念との関係で、社会福祉法人の関係者は理事にはならないとの法人内の合意）

東濃地区の面積

岐阜県	10,621.00 m ²
多治見市	91.25 m ²
土岐市	116.02 m ²
瑞浪市	174.86 m ²
恵那市	504.24 m ²
中津川市	676.45 m ²
小計	1,563.00 m ²
(参) 大阪府全体：1,896.00 m ² 東京都全体：2,187.00 m ²	

東濃地区の人口

(単位：人)

	平成17年 11月末	平成25年 12月1日	令和3年 4月末	令和3年の 人口密度(/km ²)
多治見市	103,824	111,034	106,810	1,170
土岐市	62,037	58,986	55,374	477
瑞浪市	42,023	39,267	37,175	175
恵那市	55,775	52,137	47,818	95
中津川市	84,029	79,424	76,658	113

(参) 令和2年の国の人口密度：338.40人/km²
(令和2年国勢調査)

東濃地区の高齢化率

	平成27年	令和2年（推計）
多治見市	27.9%	30.9%
土岐市	30.4%	32.4%
瑞浪市	29.5%	32.3%
恵那市	32.6%	35.5%
中津川市	31.0%	33.3%
(参) 令和2年の国の高齢化率 28.4% (「令和2年版高齢社会白書」より)		

司法過疎での法定後見制度

- 1 司法過疎地域でも判断能力が不十分な人に対する権利侵害は存在している…**権利侵害は場所を選ばない**。虐待事案もあれば、親族による金銭搾取、リフォーム被害も起こる。近所の人からの通報もあるし（但し山間部は近所がない）、東濃の過疎地行政は見守りも手厚く、都会に比べれば「より注意されている」とも言えるが、限界もある。
- 2 「権利擁護を担う」受け皿となるべき支援者を見つけることが難しい。専門職の不足でそれができないのであれば、その受け皿を「**行政**」の**責任**で作ることが必要な場合がある。
- 3 当初、福祉の契約化をきっかけに東濃成年後見センターの設立が検討されたことが、権利侵害事案が顕在化し、その対応が多くなった。

もとより、成年後見制度は「権利擁護」の歯車の1つにすぎず、他の支援方法・制度での対応を含めて検討すべきである。しかし、司法過疎地域においては、必要な場合には成年後見制度が利用できる体制が特に不可欠。

委託金：毎年の漸増

	平成21年	平成26年	令和2年
三市	1890万円	2430万円	2570万円
二市	1779万円 (初年度)	1793万円	1844万円

三市：多治見市、土岐市、瑞浪市
二市：恵那市、中津川市

令和2年3月末日までの 受任事件の申立人別累計

	合計	首長申立	親族申立	本人申立
三市 平成15年 からの累計	396件	138件	181件	77件
二市 平成20年 からの累計	233件	44件	124件	65件

首長申立・利用支援事業

- 1 東濃地域の首長申立は、必要な場合にはなされている。数的には際立って多いという状況ではないが、行政・地域包括・医療機関等が当センターへの相談を誘導し、当センターが親族申立・本人申立支援を行い、それをそのまま受任するというケースが相当数ある。
- 2 東濃地域の利用支援事業（報酬助成）は、現在まで活発でない状況であった。それは、報酬困難案件は、委託を受けた当センターが低額な報酬で受ける（その分、委託金を受領している）、**報酬助成が必要ない**との認識であったからと思われる。ただし、専門職が徐々にではあるが増加し、法的課題が顕著な事案については専門職受任が適していると解される。令和3年からは、中核機関設置を契機に、5市とも「委託金」方式を取りやめ、利用支援事業の報酬助成方式に切り替えた。これに伴い「**利用支援事業の規程**」が整備された。当センターは委託金方式に比べて減収はない。また、今後、専門職をふまえた第三者後見人への報酬助成が拡充するものと思われる。

司法過疎地域での後見においては、限られた社会資源中での公的センター後見と専門職後見の棲み分けが必要と思われる。基礎にあるのは、「**地域の特性**」に応じた上で、**財政的支援が不可欠**であるという点である。

(例) 土岐市一センター滞納返済表

年度	税・保険料		公共料金		医療・福祉 サービス(公立)		医療・福祉 サービス(私立)		一般企業等		合計金額
15	1人	298,800円	0人	0円	0人	0円	1人	951,256円	0人	0円	1,250,056円
16	3人	212,960円	1人	25,593円	3人	64,820円	4人	565,054円	3人	61,736円	930,163円
17	0人	0円	0人	0円	1人	4,120円	2人	509,955円	2人	47,065円	561,140円
18	2人	18,800円	0人	0円	2人	87,460円	3人	1,463,234円	2人	77,160円	1,646,654円
19	3人	43,820円	1人	91,144円	6人	1,419,450円	2人	1,667,785円	4人	129,861円	3,352,060円
20	1人	263,106円	0人	0円	3人	433,529円	0人	0円	0人	0円	696,635円
21	3人	65,400円	1人	19,203円	4人	926,518円	3人	790,680円	2人	47,015円	1,848,816円
22	3人	288,730円	3人	110,233円	2人	75,582円	2人	504,894円	0人	0円	979,439円
23	3人	65,400円	2人	21,547円	2人	610,800円	2人	234,300円	4人	232,903円	1,164,950円
24	3人	144,170円	2人	466,574円	3人	279,540円	2人	202,210円	4人	79,440円	1,171,934円
25	2人	109,390円	0人	0円	1人	1,209,119円	3人	739,401円	1人	78,273円	2,136,183円
26	0人	0円	0人	0円	3人	537,609円	3人	21,220円	1人	150,700円	709,529円
27	0人	0円	1人	7,491円	1人	106,460円	0人	0円	2人	87,000円	200,951円
28	2人	458,712円	2人	142,707円	2人	169,690円	1人	17,000円	2人	57,382円	845,491円
29	0人	0円	3人	191,486円	0人	0円	2人	300,520円	1人	11,937円	503,943円
30	2人	319,140円	4人	645,313円	2人	310,441円	3人	246,235円	2人	331,230円	1,852,359円
31	2人	77,500円	1人	216,162円	1人	73,920円	0人	0円	3人	58,890円	426,472円
合計		2,365,928円		1,937,453円		6,309,058円		8,213,744円		1,450,592円	20,276,775円

【付随効果】

成年後見制度への財政支援により 地域にもたらされる行政のメリット

- 1 過疎地域においても、生活ができる年金のある人、一定の個人貯蓄がある/あったにも関わらず地域生活が成り立たない人が存在する。財産が管理できない・財産侵害のために、ライフライン等（水道光熱費未払、医療・介護自己負担費用未払、近所の商店での未払）が維持できないからである。
- 2 成年後見制度が利用されると、この部分は確実に改善する。親族の無駄使い等の経済的侵害が防止され、ライフラインを再構築できる機会となる。添付の表は、土岐市地域の制度利用者が当センターが受任したことで過去のライフライン滞納を弁済できたケースの一覧表である（滞納部分を弁済できたということは、現在のライフラインを維持できていることを前提に、過去分を弁済できる余裕が生じていることを意味する）。

後見制度が利用され、滞納が解消されるということは、本人の日常生活が回復し、地域での健全な生活が実現した証の1つとも言える。同時に、行政にとっても、公的支出の滞納部分の回収とともに、今後本人につき未収が発生しない保証になるとも言える。また、地域の業者（民間病院、施設、商店）に迷惑が生じないとの点も大きい。さらには「払えるのに払わない」現象の防止は、だからこそ公金を支出できるとの行政のコンプライアンス（法的順守）上も大きい。つまり、**総じて行政のメリットは大きい**と言える。

実働受任件数の内訳

	平成29年3月末日 全304件		令和2年3月末日 全363件	
補助	49件	16%	59件	16%
保佐	133件	44%	154件	43%
後見	122件	40%	150件	41%

(参) 令和2年成年後見関係事件の概況によると、令和2年12月末現在、
補助：5%、保佐：19%、後見：76%

補助・保佐利用者が多いこと

- 1 当センターは、創設当時より、補助利用の人もいれば、保佐利用・後見利用の人もいるとの観点で支援を始めた。成年後見制度開始当初は新たな制度であり、支援がより必要な重い人がより支援を必要としており、後見類型が多いと認識していた。その意味で当初、後見類型が多かった。
- 2 この急性期を過ぎて、成年後見制度が「地域で生活するための支援ツールのひとつ」と認識される中で、東濃地区では、行政・地域の理解が進むこともあり、まずは補助、次に保佐、最後に後見へ、と制度利用が進むことになった。
- 3 この結果、実働受任363件のうち、補助59件（16%）、保佐154件（43%）、後見150件（41%）となっている。

過疎地域では一般に社会資源が脆弱であり、そのためにも早期からの継続的支援が必要とも言える。**補助・保佐の増大は必然**と言えるのではないか。

例 令和2年度東濃成年後見センター 申立・選任状況

多治見・土岐・瑞浪分27件（市長申立10件、本人申立9件、親族8件、虐待関係7件）

	ADL等	相談時居所	家族	虐待の有無	相談依頼者	処理	現居所
多治見	認知症	自宅	妻		日常生活自立支援事業	本人申立・補助	自宅
	認知症	自宅	子		福祉課	市長申立・補助	自宅
	認知症	病院	子	介護拒否	子	親族申立・保佐	精神病院
	知的障害	自宅			相談支援事業所	本人申立・保佐	自宅
	認知症	自宅	子		子	親族申立・保佐	自宅
	知的障害	グループホーム	母、兄	金銭搾取	日常生活自立支援事業	本人申立・補助	グループホーム
	認知症	自宅	兄妹		親族	親族申立・後見	自宅
	認知症	病院	子		子	親族申立・後見	病院
	認知症	老人施設	子		子	親族申立・後見	老人施設
	認知症	自宅	子		福祉課	親族申立・保佐	自宅
土岐	知的障害	障害者施設	従兄	拒否	福祉課	市長申立・後見	障害者施設
	認知症	自宅	子		包括支援センター	親族申立・後見	自宅
	認知症	老人施設	兄		包括支援センター	市長申立・保佐	老人施設
	精神障害	自宅	父		相談支援事業所	本人申立・保佐	自宅
	認知症	自宅	孫、子		包括支援センター	本人申立・補助	自宅
	知的障害	自宅	母、子		相談支援事業所	本人申立・保佐	自宅
	認知症	病院		拒否	包括支援センター	市長申立・保佐	養護老人ホーム
	知的障害	自宅	母、祖母		包括支援センター	本人申立・保佐	自宅
	認知症	養護老人ホーム	妹		包括支援センター	市長申立・後見	養護老人ホーム
瑞浪	認知症	病院	子	拒否	福祉課	市長申立・後見	老人施設
	認知症	養護老人ホーム	子	拒否	福祉課	本人申立・保佐	養護老人ホーム
	精神障害	病院	兄妹	拒否	福祉課	市長申立・保佐	病院
	認知症	自宅	妹		親族	親族申立・後見	自宅
	認知症	老人施設	子		福祉課	市長申立・補助	老人施設
	認知症	老人施設	兄		本人	本人申立・保佐	老人施設
	認知症	老人施設	兄妹		福祉課	市長申立・後見	老人施設
	認知症	自宅	兄妹		福祉課	市長申立・後見	自宅

身上保護面での権利侵害事例

- 1 平成21年の事件。70才女性。病院から退院の際、行き場が見つけられず、寝たきりアパート入居。遠くに住む親族が年金を管理していたが、入出金が困難になり、親族申立てで当センターが受任（後見）。支払額は、月12万円程度。年金で費用はぎりぎり足りる状況。
- 2 本人は経管栄養で、別に40名程の住人もすべて経管栄養。本人は、退院時には口から食事が摂れていた時期もあったとのこと。支払明細書を見ると、介護保険の他、「医師の指示書」に基づき健康保険で訪問看護がなされていた（本人負担はこの部分は0、介護保険を含めて一人あたり月84万円の公費負担）。
- 3 ある病院と相談し、病院に入院（アパート退去）。リハビリを丁寧に行い、口からの食事が可能に。その後、特養にて生活…この一連の事件はNNNドキュメント『寝たきりアパート～さまよう終の棲家』で放映

「劣悪なケアプラン」からの脱出による正常な生活の回復。成年後見人が就いて、アパート契約解約と入院契約がスムーズに。健康保険医療内容の書類を確認することでカラクリが判明。

財産管理面での権利侵害事例

- 1 80代男性。山奥の村落で在宅生活。持ち家。認知症が進んでいるが、本人は在宅生活を強く希望。民生委員がなにかと世話。家にいろいろな業者が出入りしていること、ローンの請求書を目にして、行政に相談。多額のローンが判明し、首長申立。当センター受任（保佐）。エコ給湯器・浴槽改装・床下換気扇・シロアリ工事等で預金を使い果たし、300万円を超えるローン残額あり。
- 2 証拠書類関係は、当センターで集約。弁護士に委任し、弁護士が10社程度と交渉、裁判。意思能力論・消費者法等で既払金が350万円程度戻り、ローンはほぼ0になる（当センターが民生委員を紹介したりして、地元の2人が裁判で証言）。

当センターと民生委員が交代で見守りを続け、数年程在宅生活を続けた後に、施設に入所。

苦情対応と権利侵害防止

- 1 当センターの後見活動中においても、本人・親族等の関係者から意見が出される場面は当然にあり、それが苦情につながることもある。「親のお金を子どもが使ってなぜ悪い」レベルの苦情から「センターが財産を管理して本人が自由に使えない」等である。苦情を言う先は、当センター、裁判所、行政、警察等である。各先からは、当センターに連絡がなされ、必要な場合には種々対応する（本人との信頼関係が不十分、構築中のケース等）。苦情を理由に受任を解消された例はない・・・裁判所や行政が説明して収束した事案も相当数あると思われる（制度の無理解説明の対応等）。
- 2 後見活動には、人権侵害行為の防止・回復の面もある。この活動の場合、侵害者と対峙することになる。この過程で苦情として表れることがあるが、これは質的に異なるものであり、権利侵害には毅然と対応することとなる。「この場面では法律職の支援が不可欠」。また侵害者との対峙は、時として、後見人受任者に対して激しい圧力が加えられることになる。専門職が少ない過疎地域においては個人受任に比して法人後見はこれに対するひとつの対応手段とも言えるが、大きな危険もある。

適切に苦情を整理する必要性と、本人の権利を守る活動が、後見人等に対する圧力が生ずることになり得る可能性をふまえる必要がある。

法人後見と専門職の関わり

- 1 都市部周辺を除けば、法定後見制度を専門職が個人で担い続けることには限界がある。例えば、当センターの2市（恵那・中津川）地域が、面積1180㎡（東京23区の2倍）で人口14万人であるとの現実がある。このような過疎地域では、法人後見のニーズが大きい。
- 2 過疎地域の法律専門職には、後見そのものを担うのではなく、「法的対応」が必要な場面でのスポット的（後見人から受任する）関与の方法もある。ただし、随時委任できるためにも地域の専門職との連携を継続しておく必要がある（ケース検討会議の出席等）。専門職増加の地域では、当センターと専門職の複数受任が増加傾向にある。
- 3 過疎地域の後見センター（権利擁護センター）は、地域の数少ない専門職をまとめ上げるとの側面、限られた資源の中で職務の分担を行うためのキーステーションの役割を持つ。

当センターは、ある市の首長のトップダウンで創設された事例であり、都道府県の関与は全くないが、過疎地域で自発的な創設がない時には、**都道府県の役割**が必要になるのでは。

当法人後見センターの立ち位置

- 1 当センターは、活動を継続するなかで、成年後見制度は、福祉的色彩を持ちつつも、権利擁護の究極的な場面では、**司法救済**の要素が強いと考えている。過疎地域のセンターとしての見守り・生活支援等「福祉的支援」は「権利擁護保持・予防」のために重要と認識し実践しているが、**最後に本人を守るのは司法機能である。**
- 2 「福祉的支援」の名の下の支援継続と「司法的支援」の両面の調和の中での活動と理解している。当センターは、裁判所が有する司法機能を背景とし、信頼して活動している。活動範囲が裁判所の管轄に一致しているメリットを生かしたい。今後、行政・司法・福祉の分担役割論が整理されると承知しているが、現行法上の成年後見制度の究極の中核が「司法」であることをふまえて議論の整理をして頂きたいと考える。

過疎地においても、 必要の人が成年後見制度を利用できるように

- 1 「全国どこでも（過疎地においても）必要な人が成年後見制度が使える」仕組みづくり
 - 必要な事案を見極める体制づくり
 - 担い手に困らない体制づくり
 - 司法的救済（権利侵害防止・回復）が不可欠の場合に、利用可能な体制づくり
- 2 今後体制が「適正に」「継続できる」仕組みづくり
 - 行政・司法・福祉の連携による定期的な見直し
 - 本人の資産・収支をふまえた「本人負担」のコンセンサス
 - 「地域が制度を理解し、スタンダードになる必要性」