I

いま、地域連携ネットワークを 住民の身近に構築していく必要性

1 地域共生社会の推進、個人の権利擁護として ~何のための制度か~

なぜ今、市町村において成年後見制度の体制整備が求められているのでしょうか?

成年後見制度はこれまで、資産の多い方の財産管理という私的な問題と捉えられがちでした。また、独居の高齢者で認知症の進行により地域での生活が困難になり施設入所に移行する場合や、障がい者で親の死去などにより家族支援が当てにできなくなる等、生活上で大きな課題が生じ、初めて対症療法的に利用が検討されるということが多くありました。

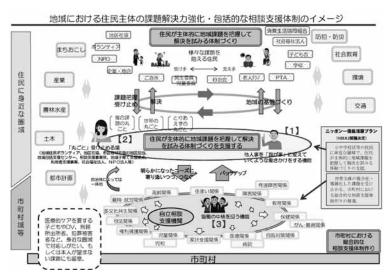
しかし、今こうした捉え方を見直す必要があります。「成年後見制度の利用の促進に関する 法律」(平成 28 年法律第 29 号。以下、「法」という)と成年後見制度利用促進基本計画(平成 29 年閣議決定。以下、「国基本計画」という)は、成年後見制度を活用し、障がい者や認知症 高齢者の財産管理だけでなく、地域での日常生活等を社会全体で支えることを求めています。

第1条 この法律は、認知症、知的障害その他の精神上の障害があることにより**財産の管理又は日常生活等に支障がある者を社会全体で支え合う**ことが、高齢社会における**喫緊の課題**であり、かつ、共生社会の実現に資すること及び成年後見制度がこれらの者を支える重要な手段であるにもかかわらず十分に利用されていないに鑑み、(以下略)

お金・財産の管理、介護・福祉等社会サービスを本人意思に基づき適切に利用(契約)していくことは地域生活の基本です。生活を支えるこのような支援は、これまで家族機能の一部として当たり前に考えられてきました。しかし、高齢化が急激に進み世帯構成が大きく変わりつつある昨今、高齢者や障がい者の単独世帯や高齢者のみ世帯、障がい者の子と高齢の親等の世帯もますます増えています。このような方々が医療・介護・福祉等生活の基本となるサービスを適切に利用できない状況がないよう、地域で支えることも必要になってきています。

また、虐待や消費者被害等の権利侵害にあったり、支援の拒否(セルフネグレクト)や見守り不十分の中での行方不明や孤立死など、判断力の不十分なこともあり自ら声をあげて SOS を発し権利や生活を守ることのできない方たちの存在も、忘れてはなりません。

権利擁護ニーズは見えにくいもので見ようとしなければ見えてこず、このような方たちが、自 治体内での連携が取れないことから成年後見制度の利用に結び付けられないまま、地域で埋もれ ている可能性がある現状にも、私たちは気づいていく必要があります。



出典:厚生労働省作成資料

成年後見制度は、このような判断能力が不十分で権利擁護の必要な方々を、成年後見人等を 選任することによって、一人の人間としてその意思や尊厳を尊重し、本人の権利行使や権利を 守り実現することを支援する、権利擁護の制度です。

実際にあったこのような事例を通し、皆さんの地域の問題として考えてみてください



ここに頼るべき身寄りに次々と先立たれた高齢女性がいます。公務員として長年働き、年金もあり、介護保険料も払ってきました。しかし80代後半になり、判断力にも自信なく、消費者被害にあった後は、誰を信用してよいか不安も大きくなってサービス利用も拒否し、閉じこもりがちで税金等も滞納していました。

つい最近は、脱水状態で救急車で緊急入院するようなことがありました。しかし、支払いや退 院先の検討等で親族の協力がないこともあり、病院でも困っていました。

- ⇒**このような問題は**、民民の契約問題とされがちですが権利擁護の必要なケースです。 ⇒**あなたの地域では**、このような問題が民生委員・介護支援専門員・相談員等に理解され、 対応・相談できる体制ができていますか?自治体内でも虐待や消費者被害等窓口がばらば らで、権利擁護ニーズが一体的に捉えられていない等はありませんか。
- ●身近な人が権利擁護の必要性に早期に気付けるための、周知・広報に取り組みましょう。



病院の医療ソーシャルワーカーから 連絡を受け本人状況を確認した地域包 括支援センターは、自治体と共に法律 職等も参加している地域の権利擁護の 判断を後押しする会議に相談した。 その結果、本人申立を第一に、困難した。 申立は信頼関係のある介護支援専 門員(ケアマネ)が熱心に本りにも協力してくれ、受診・資料等の作成 にも協力してくれることで、保佐類 での本人申立てが進みました。

- ⇒**このような問題は**、せっかく相談窓口に繋がっても、担当者だけでは権利擁護支援の方針や首長申立等、専門的な判断ができないことも多いのです。また、親族等に任せるだけでは、申立等がその力がなく頓挫してしまうこともあります。
- **⇒あなたの地域では**、首長申立判断を支え促す法律職等も参加する会議のような仕組みがありますか?利用促進する申立支援や本人にわかりやすい説明等を実施できる体制がありますか?

●権利擁護としての判断や支援方針がたてられる、法律職等専門職の力を借りられる仕組み(会議等)づくりに着手しましょう

市で主催する受任者推薦に関する調整会議に地域包括支援センターから本人の状況が報告されました。消費者被害の問題等もあり、最初は法律職にお願いしましたが、状況が落ち着き次第、その後の人生の伴走が必要ということで早めに市民後見人にバトンタッチされる方針が、法律職等の専門職や市民後見人も参加する協議で示され、それに基づき家庭裁判所への推薦がされました。



⇒**このような問題は**、家庭裁判所で本人の生活状況等を十分理解した上で成年後見人等を選択・選任できる状況を整備しなければ、本人にメリットが感じられる制度の利用に結びつかないおそれがあります。裁判所の理解が進むような情報提供も必要ですが、本人に必要な支援と地域の社会資源との調整は、身上保護を中心に考えれば地域福祉の一環と考えられます。その場に法律職等も参加し、家庭裁判所とも調整しながら推薦する仕組みが必要です。

⇒**あなたの地域では**、本人の支援について法律職も参加し、適切な支援の出来る担い手を 推薦できるような協議の場がありますか?地域の将来と全体を見廻し、本人への適切な支 援を期待できる市民後見や法人後見等の社会資源を育てていますか?

●本人に適切な支援ができるため受任調整等の仕組みも視野にいれましょう



その後、この高齢者は認知症もありながら望んでいた在宅生活を各種サービスを使うことでぎりぎりまで続けました。在宅継続をあきらめることには保佐人も悩みましたが、バックアップしてくれる成年後見センターの呼びかけで会議を開いて方針を一緒に考えてもらうことで踏み切ることができました。

⇒**このような問題は**、親族に限らず専門職後見人等も地域でのバックアップ体制がないと、 知識や経験不足により本当に必要な支援が構築できない恐れもあります。

⇒あなたの地域では、必要に応じ地域ケア会議への参加や地域の支援者や本人を良く知る 方々とチームを組む等、後見人等を見守りバックアップする体制がありますか?

●成年後見人等へ地域のチーム支援ができ、見守りバックアップできる仕組みを

成年後見人等が選任された後も、継続的な地域での見守り(モニタリング)や地域ケア会議等でさらなる支援に繋ぐなどのバックアップや相談体制が取れるための仕組みづくりを、今ある地域ネットワークとの関連で考えましょう。これらにより、不正防止効果も期待されます。

その後、本人と向き合い続けた保佐人(最後は本人能力低下に伴い成年後見人)により、サービス等の利用や個人的な趣味についても本人意思を最大限引き出し尊重して手配や契約、時には苦情申立てを行う等の支援がされました。地域のネットワークと多様なサービスで横串をさし包括的な支援が可能となり、居場所が変わり周囲の支援者が変わっても、本人の権利を守り本人らしさを保ち続けることができたのです。また、自治体や事業者・施設・医療機関等にとっては、税金や利用料不払いや契約者不在等のリスクを心配することなく、本人を中心にした地域生活への積極的な支援をしていくことができました。

② 利用者にメリットのある制度とするために ~誰のための制度か~

国基本計画の「基本的な考え方」には、①ノーマライゼーション(個人としての尊厳にふさわしい生活を保障する)」②自己決定権の尊重(意思決定支援の重視と自発的意思の尊重) ③「財産管理のみならず身上の保護も重視」がうたわれています。そして今後の施策の目標として、第一に、「本人のメリットを実感できる制度・運用へ改善を進める」とあります。

成年後見制度の申立をみると、これまでは本人のための支援というよりは、定期預金の解約等財産管理で親族がどうにもできなくなり「最後の手段」として「後見類型」で申立てるという場合が多いのが現状でした。しかしこれからは地域での生活に目を向け「気づき」の段階から、本人への説明や支援を十分意識し、本人だけでは困難な状況でも支援に確実に繋がっていくために補い支える「人」を付けるという発想で、補助や保佐類型の利用や、将来に備えての任意後見の活用を勧めたりする早期の予防的視点も重要になると考えられます。

申立ての特徴 申立ての動機は、いずれの類型もこ本人の財産管理に関するものが多い 財産管理上のサポートが必要になって初めて利用されている傾向 主な申立ての動機別件数(平成29年) 後見 保佐 補助 **企业股份** alua 申立人と本人との関係別割合(平成29年) 保佐・補助類型では本人による申立てが多い→ 本人の理解が鍵 保佐法定後見人等 補助 後見 任意後見人等 法定後見人等 任意後見人等 任意後見人等 市区町村長 法定後見人等 市区町村長 本人 48.1% 親族 65.1% 親族 親族 70.7% 制度の利用促進のためには、ご本人やその親族が制度のメリットを 実感できるような制度運用が求められる

出典:最高裁判所事務総局家庭局作成資料

そこで重要となる本人の意思尊重や身上保護の視点については、これまでも民法第858条に「生活」という視点、本人の「意思の尊重」、「心身の状態及び生活の状況に配慮しなければならない」という言葉が書きこまれ求められてきました。

民法第858条

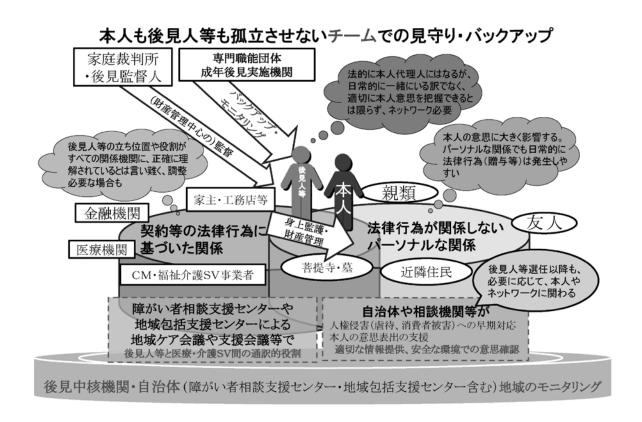
「成年後見人は、成年被後見人の<u>生活、療養看護及び財産の管理に関する事務を行うに当たっては、成年</u>被後見人の意思を尊重し、かつ、その心身の状態及び生活の状況に配慮しなければならない」

しかし、「身上保護はしないよ」と言い切る専門職後見人も中には居て、これまで本人側のメリットとして実感されない状況のまま「誰のための制度か」が明確でなかったように思えます。 地域包括ケアでは、「その人らしい生活」という言葉が頻繁に使われますが、人はそれぞれ 経済状況も幸福感や価値観も違い、福祉や介護サービス利用でも「これは好きだし安心。でも、 これは苦手。」など個人個人で違うのはあたり前です。成年後見制度による支援は、このよう な個別な本人意思を尊重し「その人らしい」生活として反映させるための手段でもあります。

この制度が本人にメリットのある権利擁護(アドボカシー)の制度であるために、そして身上保護を適切に後見人等が行うために、本人を主体として中心に据えた意思決定支援は重要です。地域社会での生活は、決して後見人等が一人で支えられるものではありません。これまでは、後見人等が付いたことで、もともと本人を良く知る支援者等が遠ざけられたり、逆に後見人が付いたとたんに従前の支援者等がサーっと引かれたりした等の話も地域から伝わってきました。

住み慣れた地域で暮らし続けることを可能にするためには、判断能力の低下に気付いた早期から補助人や保佐人の援助が受けられ、自治体がバックにある中核機関の下で、なじみの支援者等とのチームやネットワークの中で見守られる体制こそ、安心というものでしょう。またこれは、障がい者の地域生活の可能性も拡げることにも繋がります。

ネットワーク・チームによる支援は、本人意思尊重という面からも、また万が一にでも「最善の利益」として本人への権利制限が必要になる可能性もあると考えると、後見人等の独善的なかかわりを防止する等を含め不正防止にも繋がる、セーフティネットと考えられます。 注1



注1 平成29年3月には、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部より「障害福祉サービス利用等にあたっての意思決定ガイドライン」が発出されたので参考にされたい。また、現在、同省老健局認知症対策室においても、同様のガイドラインを作成中である。

③ 地域の将来を見通した全体構想、権利擁護・成年後見制度利用の体制整備を

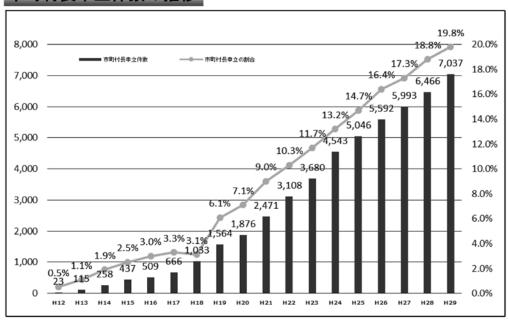
ネットワークの重要性と有用性を前節で述べました。今、法と国基本計画は、市町村に、中 核機関が地域の将来を見据えた全体構想を描き、司法機関や法律家等も協力する、これらの体 制づくりの進行管理と事務局機能などに取り組むことを求めています。

しかし、ネットワークや中核機関等の体制整備自体がゴールではなく、そのことによって判断能力が十分でない方の権利擁護が図られ、安心できる地域生活が支えられるようにすることが目標です。「利用者にメリットのある」成年後見制度であるためには、本人を中心にその意思を尊重し、個別に必要なサービス等が適切に行われる等、本人の福祉の実現に、地域において司法と福祉の双方の機能強化がされ連携することが重要で、それを可能にするのは自治体の責任ある関与です。

また、地域で支えあう地域共生社会の実現のためには、後見制度に**地域住民の理解と協力を得ることにも繋がる、市民後見人**等を養成し活躍できることも目指したいものです。地域ごとの首長申立等をみても、担い手や後見資源が充実し、体制整備が進んでいくことで権利擁護が図られることは明らかです。市町村が中心になって取り組んでいきましょう。

また、体制整備に着手できない状況が続く地域では、支援が受けられない状態が生まれてきてしまいます。取り組みが進まない地域をフォローアップするためには、広域での中核機関整備の検討を含め、広域自治体としての都道府県の役割も非常に重要になります。

市町村長申立件数の推移



注:平成12年~平成19年までは、4月~3月の数値、平成20年からは、1月~12月の数値

出典:最高裁判所事務総局家庭局作成資料

都道府県別市町村長申立ての一覧表

都道府県名	市町村長 申立件数	都道府県 ごとの総数	総数に 占める割合	都道府県名	市町村長 申立件数	都道府県 ごとの総数	総数に 占める割合	都道府県名	市町村長 申立件数	都道府県 ごとの総数	総数に 占める割合
北海道	221件	1,341件	16.5%	石 川	75件	398件	18.8%	岡山	278件	876件	31.7%
青森	119件	323件	36.8%	福井	41件	220件	18.6%	広島	171件	769件	22.2%
岩 手	44件	281件	15.7%	山梨	53件	212件	25.0%	山口	96件	403件	23.8%
宮城	81件	394件	20.6%	長 野	94件	481件	19.5%	徳 島	68件	237件	28.7%
秋 田	23件	163件	14.1%	岐阜	52件	369件	14.1%	香川	78件	308件	25.3%
山形	85件	232件	36.6%	静岡	133件	1,148件	11.6%	愛 媛	69件	334件	20.7%
福島	155件	410件	37.8%	愛 知	252件	1,435件	17.6%	高知	43件	238件	18.1%
茨 城	77件	459件	16.8%	三 重	79件	413件	19.1%	福岡	163件	1,375件	11.9%
栃木	45件	288件	15.6%	滋 賀	70件	492件	14.2%	佐 賀	52件	239件	21.8%
群馬	53件	433件	12.2%	京 都	165件	1,092件	15.1%	長崎	35件	320件	10.9%
埼玉	376件	1,587件	23.7%	大 阪	543件	2,832件	19.2%	熊本	141件	570件	24.7%
千 葉	365件	1,704件	21.4%	兵 庫	263件	1,759件	15.0%	大 分	35件	247件	14.2%
東京	1,142件	5,128件	22.3%	奈 良	47件	388件	12.1%	宮崎	118件	375件	31.5%
神奈川	579件	2,595件	22.3%	和歌山	44件	257件	17.1%	鹿児島	53件	359件	14.8%
新 潟	111件	780件	14.2%	鳥取	58件	243件	23.9%	沖 縄	78件	382件	20.4%
富山	49件	366件	13.4%	島根	65件	231件	28.1%	全 国	7,037件	35,486件	19.8%

出典:最高裁判所事務総局家庭局作成資料

4 おわりに

地域で支えあう地域共生社会の実現において、判断能力の不十分さによって本人が置き去りにされるようなことがあってはなりません。本人の位置づけが法的にも担保されその意思や権利が守られるために、成年後見制度の活用は重要で、地域で支える体制の構築が自治体に期待されます。また、成年後見制度について、地域から制度や運用の改善に声をあげることも重要です。

皆さんの地域の実情を基に、成年後見制度利用促進基本計画(市町村計画)の策定等を、今後の権利擁護の「あるべき姿」を地域の全体構想として描く機会と捉え、この「手引き」を参考に各地域で着実に体制整備へ取り組んで頂けることを心から期待しています。