

令和2年6月30日発行

# 成年後見制度利用促進 ニュースレター

成年後見制度利用促進ニュースレター 第24号

## 1. 中核機関の立ち上げ・先駆的取組事例集ができあがりしました。

厚生労働省令和元年度中核機関の先駆的取組調査研究事業により、「[中核機関の立ち上げ・先駆的取組事例集](#)」がまとめられ、市町村、都道府県、各地の家庭裁判所に送付されています。

この事例集は、権利擁護支援のための地域連携ネットワークの要となる中核機関の整備に向けて、それぞれの地域が次の一歩を踏み出すためのヒントとエールが詰まった事例集となっています。

### 本号の掲載内容

1. 中核機関の立ち上げ・先駆的取組事例集
2. 市町村計画の策定ポイントと実践例
3. よくあるQ&A「市区町村長申立」



中核機関の具体的なイメージがさっぱりわかりません。何から手を付ければよいか、分かりません。

中核機関を作るための人もいないし、お金もないです

中核機関の看板だけは掲げてみたものの、次の一手が分かりません。

肝心なのは、それぞれの地域連携ネットワークの中で、中核機関の機能が整えられていくことです。理想の中核機関のかたちは決して一つではありませんし、そこに至る道も一本道ではありません。それぞれの地域の実情に応じて、できるところから、足りないピースを1つずつ埋めていけば良いのです。どんな地域であっても、中核機関の整備に向けてできることが必ずあるのです。

(上山泰委員長の「はじめに」を再編集)



### 【ポイント】

- 51の取組事例を掲載（ホームページ上では、カラー掲載です。）
- 取組のポイント解説のほか、取り組んだ自治体、中核機関の皆さんからのコメント、連絡先を掲載
- 様々な探し方に応えられるよう、きめ細やかな目次
  - ・地域別で探したい
  - ・中核機関の設置パターンで探したい
  - ・支援機能で探したい
  - ・地域連携ネットワークで探したい
  - ・自治体人口で探したい



中核機関の立ち上げ・先駆的取組事例集を拝見しました。活用方法が丁寧でわかりやすく、感動しました。こんなに実的な事例集は今まで無かったと思います。参考にさせていただきます！

当室にこのような感想が届いています。

県内の市町村社協にも配りたいので、増刷をお願いしたいです。



## 2. 特集：市町村計画の策定ポイントを紹介します

成年後見制度利用促進法第14条第1項では、市町村は、「市町村の講ずる措置」として、成年後見制度の利用の促進に関する施策についての基本的な計画（以下、「市町村計画」とします。）を定めるよう努めることとしています。

今回のニュースレターでは、市町村計画を策定にあたってのポイントを紹介します。



「市町村計画策定の手引き」も、ぜひ御確認下さい！

### 市町村計画を策定する意義

まずは、なぜ市町村計画を策定するのかということから考えてみたいと思います。

地域共生社会の実現に対し、判断能力が不十分な方を支える重要な手段の一つである成年後見制度を、全国どこに住んでいても、必要な方が利用できるよう、権利擁護支援の地域連携ネットワークを構築する必要があります。

ただ、中核機関など様々な**体制整備は、**一足飛びにいかないため、**順序立てて着実に進める必要**があります。

そのため、市町村計画において、**目標設定や方向性、優先順位、スケジュールなどを明確にすることで、着実な推進や段階的の整備の担保を図**ることができる意義があるといえます。

市町村計画策定のプロセスを、関係者を巻き込み、各々が主体性を有し、共通認識を形成する機会として進められると、地域の力が高まり、後々のスムーズな連携につながります。



勉強になります。ここからは、市役所で利用促進の業務に携わっている私からも、気づいたことをお伝えしていきますネ。

### 市町村計画に盛り込むことが望ましい内容

これから市町村計画を策定しようとする市区町村の担当者は、こういった事項を掲載したらよいか迷うかもしれません。国の成年後見制度利用促進基本計画では、以下のとおり、市町村計画に盛り込むことが望ましい事項を示しています。

- ✓ 中核機関の整備・運営の方針
- ✓ 権利擁護支援の地域連携ネットワーク及び中核機関の4つの機能の段階的・計画的な整備
- ✓ チーム・協議会の具体化の方針
- ✓ 助成制度のあり方

実際の記載内容としては、例えば、**これらの事項に対し、「広報と相談を実施する中核機関を令和3年度までに整備します。」などの明確な方針を記載する方法**があります。

また、**これらの事項をベースに、権利擁護支援に関する地域課題に対し、どういった関係者と、どのように解決していくかまで、取組を詳細に記載するもの一つ**です。

### 市町村計画の策定パターン

市町村計画策定の手引きでは、単体計画で策定するパターンと、他の法定計画と一体的に策定するパターンを示しています。

しかし、どちらが正解かというものではありません。あくまで策定パターンは、形式的なものですので、その自治体の**体制整備状況や課題、内部の人員体制など様々な観点から、**どういった形式がより効果的なのかと考へ、**策定パターンを決めていただくことが重要**です。

成年後見だけでアンケートを実施するのは負担が大きい

地域共生社会の取組と一体的に進めたい

うちの市は、まだ中核機関が整備されていないし、方針や取組を具体的に書く必要がある

令和2年度は、介護保険法に基づく「介護保険事業計画(第8期)」や、障害者総合支援法に基づく「障害者福祉計画(第6期)」といった令和3年度からの3年間を計画期間とする行政計画の策定作業年度にあたります。

私の市役所では、既存の取組を活かす考え方から、このタイミングに合わせて、市町村計画を一体的に策定しようと考えています。



## 実際の市町村計画策定事例から、策定のポイントをさらに確認してみましょう！

ここからは、以下の自治体での策定事例を通じて、市町村計画を今後策定する市区町村や、見直し・更新を検討している市区町村において、参考となる整理の仕方やポイントをお伝えします。

計画の全体や、内容の詳細は各自治体のホームページ等で、ぜひ御確認ください。

- ① [神奈川県 平塚市（人口約26万人、高齢化率約27.8%、他計画一体型計画）](#)
- ② [愛知県 豊田市（人口約42万人、高齢化率約23.0%、単体型計画）](#)
- ③ [愛媛県 四国中央市（人口約8.4万人、高齢化率約32.3%、単体型計画）](#)
- ④ [高知県 本山町（人口約0.3万人、高齢化率約45.4%、単体→他計画一体型）](#)



## 「誰のための計画か、誰の権利擁護を支援するのか」といった前提の整理

策定に向けて確認しておきたいのが、誰の権利擁護を支援するのかという視点です。市町村計画の手引きでは、**目標や具体的な施策等の方針の前半段として、「誰もが住み慣れた地域で、地域の**  
**人々と支えあいながら、尊厳を持ってその人らしい生活を継続することができること」という目的**を確認しています。

豊田市では、このメッセージを端的に示しています。市町村計画の題字は、被後見人の方が活動する生活介護事業所の書道サークルによって書かれており、誰のための計画か、誰が主役かが、明確です。

また、計画の冒頭では1人の市民の物語を掲載することで、権利擁護支援の必要性をわかりやすく伝える工夫がされています。

私が視察してきた自治体では、検討委員会での協議を通じて、「意思決定や権利擁護をどう担保するのか、成年後見制度はそのための手段の一つ」といった確認を一貫して行ってきたと伺っています。



## 計画の策定に係る検討・協議体制

市町村計画の手引きでは、計画策定における効果的なプロセスを示しています。そのプロセスの一つである「計画策定メンバーの決定」に関して、四国中央市では、**外部の関係者や有識者を交えた「策定検討会」と、内部の「担当者会」**の両方を設定して、市町村計画の策定を進めました。

### <策定検討会のメンバー>

司法書士、民生委員、施設協議会代表、ケアマネ代表、社会福祉法人、NPO法人、社会福祉協議会

### <担当者会のメンバー>

生活福祉課、高齢介護課、発達支援課、こども課、保健推進課、人権施策課、社会福祉協議会

## 計画の位置付け方・他計画との関連性

平塚市では、**地域共生社会の実現を目指し、近年課題となっている複合的な課題を抱える世帯への支援の観点**から、行政の地域福祉計画・自殺対策計画・生活困窮者自立支援計画・成年後見制度利用促進計画、社会福祉協議会の地域福祉活動計画の5つの計画を一体的に策定しています。

**基本理念や基本目標は他計画と共有しつつ、成年後見制度利用促進法に基づく市町村計画部分として1章を立てて、整理**しています。

私も市の担当者として、関係者等から色々な意見が挙がると、よく悩みますネ。予め、内部の検討体制も固めておくと、この負担が少し解消される気がします。



一方、本山町では、まず、令和元～2年度の2年計画を策定しています。令和3年度以降は、「**高齢者福祉計画・介護保険事業計画（第8期）**」と「**障害者計画・障害福祉計画（第6期）**」「**地域福祉計画・地域福祉活動計画**」と計画期間を合わせて、総合福祉計画内への内包を想定しています。

行政計画はタイミングもありますので、私も関係する所属にスケジュールを確認し、早速調整していきたいと思います。



## 本人を始めとした住民・関係者の声や意見の聞き取り

また、市町村計画策定の手引きでも示されている重要なプロセスとしては、「意見の聞き取りと反映」といった過程があります。アンケートやヒアリング、パブリックコメントなど手法は様々ありますが、四国中央市では、**住民の声を拾い上げるプロセスとして、ワークショップを開催**しています。ここで挙げられた課題に対する取組などを計画上で整理することにより、より効果的な取組につながるといえます。

ワークショップを通じ、住民の権利擁護に対する意識の醸成が図られ、計画自体も共生社会につながるものになります。



市長申立件数などの数字だけではニーズを把握しづらかったため、ある程度作業が進んだら、私の市でも、ワークショップを実施したいですね。



策定初期・策定途中・完成間近と、段階に合わせて、聞き取りの方法を変えるのは、良い工夫の仕方ですね。



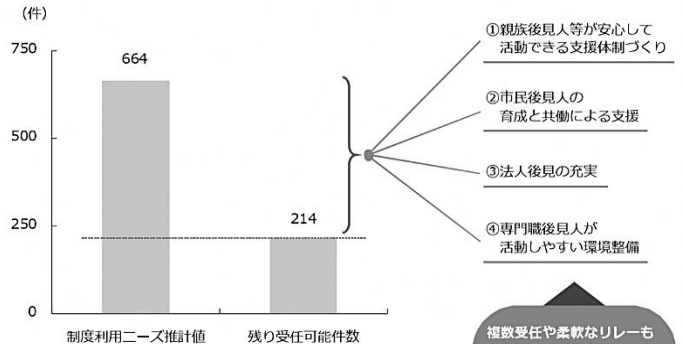
## 現状整理や課題設定の仕方・見せ方

豊田市では、関係機関に対するニーズ調査と専門職に対する現状調査の2種類のアンケート結果から、担い手確保が、地域の課題であることがわかりました。そこで、この状況を**ギャップとしてグラフを用いて見える化**したことで、協議会など関係者の危機感が増したとともに、**優先して取り組むべき課題としての共通認識**も生まれたとのこと。

また、この**ギャップを埋める方策についても、成年後見支援センターの支援歴を振り返って整理した**とのこと。これにより、豊田市では、「**本人にとってどうあるべきか**」を**考えることができ、担い手確保もどれかに偏るのではなく、多**

## 様々な主体によるベストミックスの形式で担い手を確保するという方向性

■成年後見制度の新たな利用ニーズと専門職が受任可能な件数の現状



出典：豊田市（2018）「豊田市成年後見制度に関するアンケート調査」

ベストミックスとは・・・  
複数の手法を組み合わせて最も効果的な解決策を得ること。

複数受任や柔軟なリレーも含めた、多様な主体による「ベストミックスの形式」

## 権利擁護支援に取り組む関係者の役割・行動の整理

成年後見制度の利用促進を通じ、権利擁護支援を推進するには、単に行政や中核機関が市町村計画に示された取組を行うだけでは十分といえません。

そこで、平塚市では、「**市民、関係団体、市・市社協**」に分類して、**それぞれに期待される役割を整理**して、まち全体の取組としています。

豊田市では、計画内の書きぶりにおいて、**常に主語を「私たち」としており、本人を含む市民が主役であるということを示す工夫**がされています。

チームや地域連携ネットワークの意味からも、計画内に、みんなで協力しあうメッセージがあると良いですね。



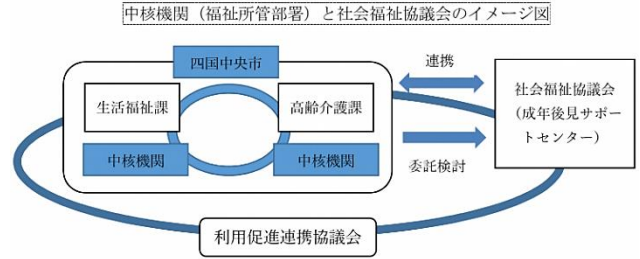
また、本山町では、**取組ごとに2020年度末に目指すべき目標の状態が掲げられ**ています。誰がどういう状態であるべきかを明確にし、それに向けて、どういった取組や行動を行うかという視点で整理がされています。

主な取組	取組内容	2020年度末の目標
①相談窓口の体制整備	本山町権利擁護センターの整備について、町広報誌等を利用して発信する。	本山町権利擁護センターでは、日常的に相談ができることを認識されている。
②中継ぎ役を担う方々への周知啓発	本山町権利擁護センターの整備を発信する。	本山町権利擁護センターでは、日常的に気軽に相談ができることを認識され、中継ぎ役となる方の重責を軽減できている。
③関連機関の連携促進	生活支援コーディネーター会や各事例、研修会等で関連機関との情報を共有する。	各関連機関で必要な情報を（事例及び制度等）を共有している。
④医療機関への広報及び連携	医療機関に、患者等での困りごと等を本山町権利擁護センターで相談できるとを周知する。	医療機関が、本山町権利擁護センターを相談窓口の一つとして認識されている。
⑤成年後見人への費用負担支援	本山町成年後見制度利用支援事業助成金制度等の周知を図る。	住民や専門職の方々が、当該制度を認識されている。

## 計画内に定める取組・優先順位の付け方

四国中央市では、これまでの実績から福祉所管部署を中核機関と位置付けることにしています。一方で、社会福祉協議会において、成年後見サポートセンターの設置構想もあることから、**今後の計画として、中核機関の機能の一部または全部の委託化を検討することも市町村計画内に規定**しています。

また、四国中央市の重点施策では「権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築」と「広報・啓発活動の強化」に絞っています。受任調整や担い手確保といった利用促進機能や、後見人支援の機能の重要性を認識しつつも、**まずは基盤整備と制度の周知に注力する考え方を示**しています。



その他、**優先順位の付け方に関して、取組の性質ごとに3分類**している豊田市の例も参考になります。

### <豊田市の市町村計画での優先順位の付け方>

- ★重点…スケジュール設定をする新規・拡充の取組
- 基礎…確実に実施していく取組。実績を管理
- ◇懸案…体制強化に向けて検討を進める取組

資源や人員なども限られていますので、メリハリを付けて段階的に取り組んでいくことが重要ですね。「検討する」もすごく大きな1歩です。

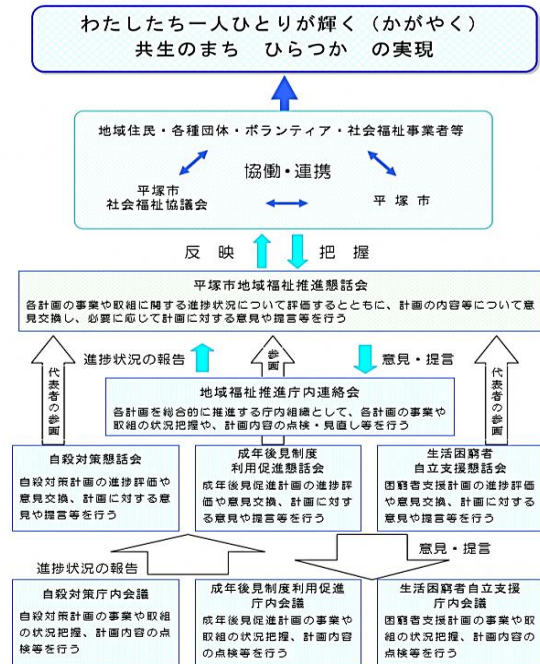
そう言うただけだと助かります。課題はわかっているので、将来形も少し見据えながら、すぐ取り掛かるべきものと、時間をかけるものを整理します。

## 計画の管理・評価体制

市町村計画は作って終わりではなく、作ってからが新たなスタートともいえます。特に、**段階的に整備していく観点からは、取り組みを振り返り、改善を図りながら進めていく必要**があります。

また、平塚市では、**取組状況の把握や点検等を行う庁内会議と、その報告を受け、進捗評価や意見、提言等を行う外部の有識者による懇話会**の2つの推進体制を設けています。そして、庁内会議と懇話会により、成年後見制度利用促進の個別具体性にも対応しつつ、**最終的には地域福祉全体を確認する懇話会において評価等されるため、平塚市全体において、地域共生社会に向け、権利擁護支援がどうなっているのかの確認を行う**こともできます。

【本計画書の進行管理・推進体制イメージ】



### 市町村計画の策定を担当した職員の声

当時を振り返って、工夫してよかったと感じることは、「メインターゲットは誰かを明らかにしたこと」と「理想は求めるが、最初から完全な体制は求めないこと」の2点です。この2点から、評価時期にメインターゲットの権利擁護が図れているかを確認することで、より良い支援体制の在り方が議論しやすくなります。そして、計画を見直す等のトライ&エラーにより、PDCAサイクルの再構築が可能になります。

この考え方は、保険者機能強化推進交付金に係る評価や地域共生社会の実現との親和性が高いので、今から計画を策定する自治体においては、第8期介護保険事業計画の中で、権利擁護支援体制について、今後の対応方針を規定することも効果的な手法だと思えます。

また、一番苦勞し、最後まで調整を必要としたことは、検討委員会の中で3専門職の先生方や単位社協担当者、県社協担当者、関係部署課長級職員と議論を交わすにあたり、「議論の前提を揃える」ということでした。

自分自身が経験した点を踏まえて、これから計画策定を予定されている担当者に激励の言葉を贈るのであれば、言葉の定義付けや社会資源の機能状況の共有、目指すべき方向性の確認といった項目ごとに、「議論の前提を揃える」作業から始めることを強くお勧めしたいと思います。

### 3. よくあるQ&A



**「市長申立が必要と思われまして」と連絡をうけました。**

「市長申立が必要な事案かもしれません。」という連絡を受けました。4月に着任したばかりで、申立をしたことがないのですが、どうしたらいいですか？

**そもそも、市区町村長申立とは何ですか？**

市区町村長は、老人福祉法や知的障害者福祉法、精神保健福祉法を根拠に、高齢者や障害者に対し、「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」に、後見等開始の審判請求を行うことができます。これを市区町村長申立と称しています。

老人福祉法 32 条  
知的障害福祉法 28 条  
精神保健福祉法 51 条の 11 の 2

**どういった場合に、市区町村長申立をすることが想定されるのですか？**

当該高齢者・障害者の日常生活上の支援を図ることが必要である一方、親族による申立が期待できない状況において、市区町村長申立を実施することが想定されます。市区町村長申立については平成 17 年より通知やQ&Aを出しているところです。これらは「[成年後見制度関係資料集 ver.5](#)」p.81～に掲載していますので、お手元がない場合には、ご確認ください。

日常生活上の支援を図ることが必要である方の市区町村長申立の必要性は、2親等以内の親族の有無ではなく、「その親族による成年後見制度の申立が期待できるかどうか」で判断します。



また、高齢者虐待防止法、障害者虐待防止法においても、虐待の防止や保護、自立の支援を図るため、市区町村長申立を実施する規定があります。

高齢者虐待防止法 9 条 2 項、27 条 2 項  
障害者虐待防止法 9 条 3 項、43 条 2 項

※虐待対応における市区町村長申立については、「[市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について](#)」「[市町村・都道府県における障害者虐待防止と対応の手引き](#)」にも、記載があります。

**親族調査を行うと聞きました。**

市区町村長申立を検討する場合には、2親等内の親族と、存在が明らかな3親等又は4親等の親族に「親族申立てをする意向があるかどうか、支援をする意向があるかどうか」の意向調査を実施します。

親族の意向調査は「成年後見制度の利用についての同意をとる意向調査ではない」という点にも、注意が必要です。

例外として、虐待対応や重篤な経済搾取等の緊急対応の場合は、親族調査・意向調査と並行して市区町村長申立をすることもできます。



**市区町村長申立をすべきかどうか、どのように判断しているのですか？**

従来は、内部の判定会議で市区町村長申立の要否について判断している市区町村が多くありました。現在では、受任調整会議を開き、外部の有識者(成年後見制度に詳しい専門職だけでなく、疾患や障害について詳しい専門職や地域福祉の有識者、当事者団体等)や、市民後見人、法人後見実施団体等の意見も参考にしながら、市区町村長申立についての判断をしている市区町村があります。中立性、公平性を担保し、利用者がメリットを実感できる適切な後見人等が選任されるための取組と言えます。

**【検討内容】**

制度利用の必要性の検討 制度利用以外の、その他の支援の必要性の検討 申立の妥当性の確認 申立のあり方の検討	本人の意向・状況や、求められる後見事務を踏まえた適切な後見人候補者の検討 (専門性だけでなく、年代や性別も)
--	---

市区町村長申立してから受任調整会議を開始し、その枠組みを本人申立や親族申立の受任者調整へと広げていくことも考えられます。



候補者を推薦して上手くいかなかったとき、市区町村が責任を問われることはありませんか？

市区町村長申立の候補者推薦は、各福祉法に基づく事務です。

- ▼老人福祉法 32条の2 1項、
- ▼知的障害福祉法 28条の2 1項
- ▼精神障害福祉法 51条の11の3

市町村は、前条の規定による審判の請求の円滑な実施に資するよう、民法に規定する後見、保佐及び補助（以下「後見等」という。）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、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庭裁判所への推薦その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

市区町村は、これらの規定に基づき、後見等の業務を適正に行うことができる者の推薦その他の措置を講ずるよう努めなければなりません。ただし、最終的に後見人等を選任し、監督しているのは家庭裁判所であるため、後見人が不正を起した場合であっても、市区町村が不正の責任を問われることはありません（[第6号のQ&A](#)でも解説しています）。

なお、推薦した候補者が選任された後は、「すべてお任せ」にしてしまうのではなく、チームによる支援が上手くいくよう、必要に応じた後見人支援を行っていくことが重要と考えられます。

「[立ち上げ・先駆的取組事例集](#)」でも、[市区町村長申立](#)や[後見人候補者推薦](#)、[後見人支援](#)の取組を紹介する取組事例が掲載されており、目次検索で探すことができます。参考になる取組が見つかります！



市区町村長申立の事務を委託できますか？

関係書類の原案の作成やその準備行為を委託することは可能です。委託する場合も、市区町村の責任ある関与が求められます。[第8号のQ&A](#)で解説していますので、ご参照ください。

成年後見制度利用支援事業とは何ですか？

介護保険法に規定する地域支援事業や障害者総合支援法に規定する地域生活支援事業のうち、成年後見制度の申し立てに要する経費（登記手数料、鑑定費用等）及び後見人等の報酬等の全部又は一部を助成する事業です。平成31年4月1時点で事業の実施自治体は、高齢者分野が1,658市区町村（独自財源で実施する自治体を含む数、全体の95.2%）、障害者分野が1,642市区町村（独自財源で実施する自治体を含む数、全体の94.3%）となっています。

市区町村によって、助成対象の要件等を限定している場合がありますが、全国どの地域に住んでいても成年後見制度の利用が必要な人が制度を利用できるようにする観点から、以下のように取り組んでいくことをお願いしています。国基本計画には、市町村計画に「成年後見制度の利用に関する助成制度の在り方についても盛り込むこと」と記されています。以下のポイントを参考に、利用支援事業についても計画に盛り込んでいきましょう。

【取組のポイント】

- ・未実施市区町村においては、事業を実施する
- ・市区町村長申立の場合に限定せず、本人や親族からの申立等も対象とする
- ・費用の補助がなければ利用が困難な方を対象としている趣旨を踏まえ、広く低所得者を対象とするような要件の設定とする
- ・後見人以外の、後見監督人、保佐人、保佐監督人、補助人、補助監督人、特別代理人、任意後見監督人も助成対象とする

今年度、市区町村長申立に係る市区町村間の調整を円滑にする方策について検討する場を設ける予定です。市区町村長申立に関する実態調査も行う予定です。ご協力をお願いします。



利用促進室短信

◆「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」（仮題）の基本的な考え方を公表

ニュースレター第19号でもお知らせした「[意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン](#)」（仮題）の基本的な考え方を公表しています。また、複数作成されてきた意思決定支援等に関するガイドラインの関係や対象範囲等について、支援に携わる方が理解できるように整理した「[意思決定支援等に係る各種ガイドラインの比較について](#)」も掲載しています。ご確認ください。

