

後見人等候補者の養成に係る検討会

報 告 書

平成25年3月

 東京都福祉保健局

《目 次》

はじめに	1
第1章 成年後見制度を取り巻く社会状況と東京都の取組	
1 成年後見制度の利用状況等	3
(1) 制度成立の趣旨、経緯	
(2) 申立件数の動向	
(3) 申立ての内容	
2 都のこれまでの取組	10
(1) 権利擁護センター「すてっぷ」の開設	
(2) 地域福祉権利擁護事業の創設（平成11年度）	
(3) 福祉サービス総合支援事業の創設（平成14年度）	
(4) 成年後見活用あんしん生活創造事業の創設（平成17年度）	
(5) 権利擁護関連事業の一体的実施	
第2章 後見人等候補者養成事業の現状及び方向性	
1 後見人等候補者養成事業の概要	19
(1) 後見人等候補者養成事業の沿革	
(2) 後見人等候補者養成事業の概要	
2 後見人等候補者養成事業の実施状況	23
(1) 都及び区市町村の取組状況	
(2) 全国における関連事業の実施状況	
3 後見人等候補者養成事業の今後の方向性	27
(1) 養成事業の今後の方向性	
(2) 実施に当たっての留意事項	
第3章 後見人等候補者養成事業の実施に係る取組	
1 都における後見人等候補者に係る定義等	29
(1) 後見人等候補者養成事業の目的等	
(2) 後見人等候補者とは	
2 後見人等候補者の養成	31
(1) 後見人等候補者の募集・選考	
(2) 基礎講習	
(3) 実習活動・フォローアップ（未受任者対象）	

3	後見人等候補者への支援	4 2	
	(1) 選任に向けた調整		
	(2) 監督・支援体制		
	(3) フォローアップ (既受任者対象)		
4	その他	5 5	
第4章 家庭裁判所及び専門職団体との連携			
1	家庭裁判所との連携	6 1	
2	専門職団体との連携	6 3	
おわりに 継続して検討すべき課題等			7 2
巻末資料			7 3

はじめに

- 平成12年4月の民法改正により、成年後見制度が創設されてから、13年が経過しました。この間、我が国の社会状況は、世界に類を見ない速さで高齢化が進行したことにより大きく変化し、平成27年には、東京都内の高齢者人口は300万人を超え、都民の4人に1人が高齢者となる超高齢社会が到来しようとしています。
- このような状況の下、認知症や知的障害、精神障害等により判断能力が十分でない方の権利を法的に保護し、日々の生活を支援する成年後見制度は、年々利用実績を伸ばし、平成23年までの都内の累計申立件数は約3万5千件に上っています。
- 東京都は、成年後見制度創設前から、社会福祉法人東京都社会福祉協議会と連携し、高齢者や障害者の権利擁護に関する取組を行ってきました。
- さらに、成年後見制度創設後も、区市町村における成年後見制度の利用を促進する体制の整備を図るため、契約支援や苦情対応のしくみづくり等の各種取組を実施するとともに、平成17年度からは「成年後見活用あんしん生活創造事業」を開始し、住民の身近な地域である区市町村が事業の主体として、成年後見制度の更なる利用促進を図るため、成年後見制度の普及促進、後見人等への支援、行政や社会福祉協議会を始めとする関係機関とのネットワーク作りなどに取り組んできました。
- こうした成年後見制度の普及促進に向けた取組の一環として、親族や専門職後見人ではない、いわゆる市民後見人の養成を行う後見人等候補者養成事業についても、区市町村と協働して実施しており、後見人等の受任件数は年々増加しています。また、5区市では、都が実施する養成事業によらず、独自に市民後見人の養成を行っています。

- 今後、認知症高齢者の増加等により、制度利用のニーズの増大が見込まれる中で、制度のより一層の普及を図る上では、こうした市民後見人の養成に係る取組を、地域のニーズ把握から区市町村長申立、後見監督等に至る業務と併せ、一体的に実施する体制の整備が求められています。
- また、平成24年4月の老人福祉法改正等により、後見、保佐及び補助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ことが区市町村の努力義務となりました。
- 東京都は、今年度、後見人等候補者の養成について、今後の事業展開や方向性を検討するため、区市町村職員や学識経験者等から構成する「後見人等候補者の養成に係る検討会」を設置しました。本検討会では、市民後見人の養成を中心に、制度の利用促進に向けた取組を、これまで以上に進めていくための方策について検討を行い、本報告書に取りまとめました。
- 本報告書では、今後、制度の利用促進を図る上での後見人等候補者養成事業の方向性を示すとともに、区市町村が、より適切で効果的な事業運営を行う上で参考となる考え方や取組事例等を盛り込んでいます。
- 本報告書を区市町村や成年後見制度推進機関、また専門職団体等の関係者の皆様に御活用いただき、後見人等候補者の養成を始めとする、成年後見制度の利用促進に係る一層の取組に資することができれば幸いです。

平成25年3月
東京都福祉保健局

第1章 成年後見制度を取り巻く社会状況と東京都の取組

第1章では、全国及び東京都における成年後見制度の利用に関する現状を概観し、併せて、都において、成年後見制度施行前から実施してきた、判断能力が十分でない方に対する権利擁護の取組を整理する。

1 成年後見制度の利用状況等

ここでは、成年後見制度の趣旨や経緯、申立ての動向や内容について示していく。

(1) 制度成立の趣旨、経緯

- 成年後見制度は、平成12年4月、従来の禁治産・準禁治産制度を改める「民法の一部を改正する法律案」他、成年後見関連4法案※1が介護保険法と同時施行されたことにより発足した。
- 介護保険制度の導入によって、福祉サービス利用の方式が、「行政による措置」から「利用者本人の意思決定に基づく契約」へと移行する一方、判断能力が十分でない人々の適切なサービス選択と、「契約」という法律行為を支援するための仕組みとして成年後見制度が導入された。
- こうした制度導入に至る背景や、それぞれの制度が果たす役割の関係性から、成年後見制度と介護保険制度は、高齢社会を支える「車の両輪」と言われる。
- また、成年後見制度は、自己決定の尊重、ノーマライゼーション等の新しい理念と、本人の保護の理念との調和を旨として、判断能力が十分でないため、契約等の法律行為における意思決定が困難な人々の権利を擁護することを目的として創設された。

(2) 申立件数の動向

【全国の申立件数】

- 最高裁判所事務総局家庭局が毎年公表している「成年後見関係事件の概況」（以下「概況」という。）によると、平成12年4月以降の全国における申立件数（後見開始、保佐開始、補助開始及び任意後見監督人選任の件数の合計）の累計は、平成23年12月末時点で25万7千件を超えている。

※1 民法の一部を改正する法律、任意後見契約に関する法律、民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律、後見登記等に関する法律の4つの法律案のこと

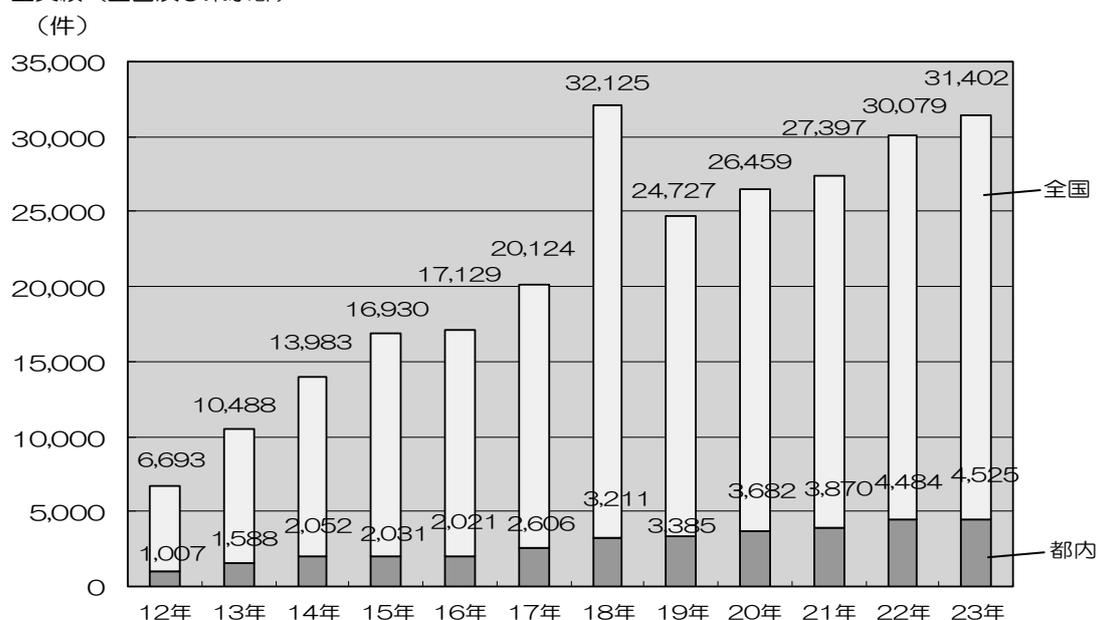
- 全国の申立件数は、平成23年は31,402件と、平成12年(6,693件)の約5倍となっている。
- この背景には、制度が徐々に浸透していることや、平成14年に施行された「金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律」(いわゆる「本人確認法」)^{※2}によって、金融機関に対し本人確認が義務付けられ、金融機関との取引に際して行われる本人確認が厳格になったこと、また平成18年に施行された「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」(いわゆる「高齢者虐待防止法」)によって、国及び地方公共団体に対し、高齢者の権利を擁護するために成年後見制度の利用を促進するための措置を講ずる努力義務が課されたことなどが挙げられる。
- また、平成18年の申立件数は一時的な増加を示したが、これは、同年4月に障害者自立支援法が施行され、知的障害者・精神障害者等に対する福祉サービスが、行政による措置の方式から自らの選択に基づく契約の方式に移行されたことを受け、障害者施設の利用者やその家族等からの集団申立てが行われたことが要因と考えられる。

【都内の申立件数】

- 都内における申立実績は、全国の状況とほぼ同様に、増加基調で推移している。
- 都内の区市町村長申立件数は飛躍的に増加しているが、区市町村によっては、区市町村長申立ての実績がないところや、わずかな件数にとどまっているところがあるため、今後も、区市町村による積極的な取組を促す必要がある。

申立実績(全国及び東京都)

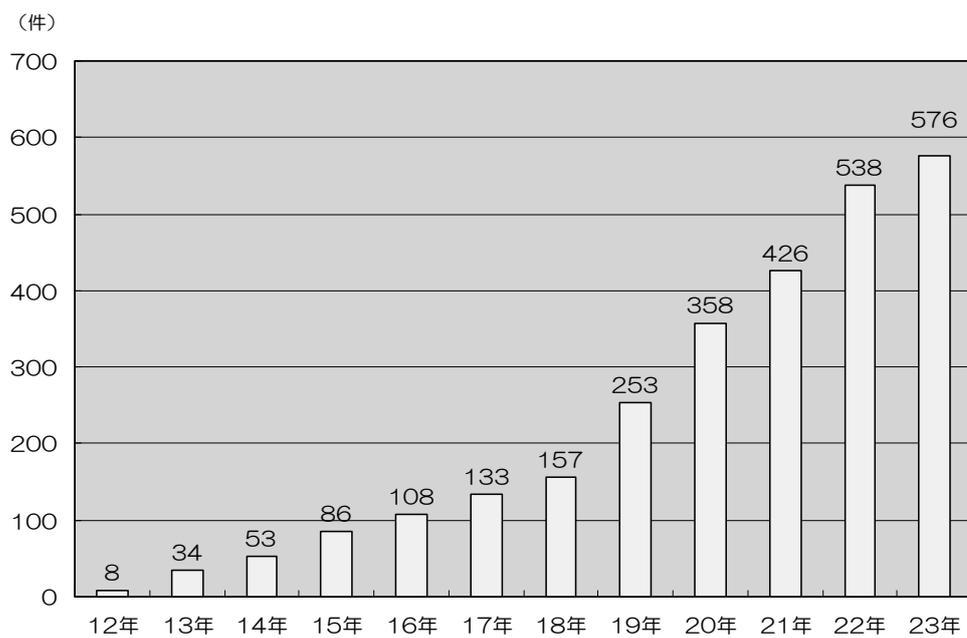
(平成23年「成年後見関係事件の概況」及び東京家裁統計資料より作成)



※2 平成20年3月1日「犯罪による収益の移転防止に関する法律(以下「犯罪収益移転防止法」という。)」施行に伴い、同法は廃止されたが、金融機関との取引に際して行われる本人確認の内容は基本的に変わらず、犯罪収益移転防止法に基づき行われている。

区市町村長申立実績（東京都）

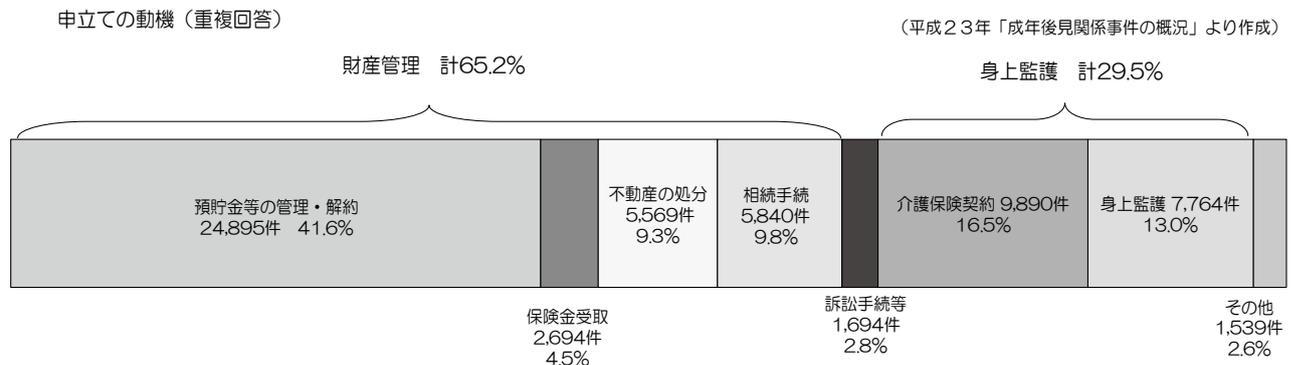
（東京都福祉保健局調べ）



(3) 申立ての内容

【申立てに至る動機】

- 平成23年の「概況」によると、申立てに至る動機の半数以上が、財産管理処分を目的としており、身上監護※3を目的とする申立ては3割程度にとどまっている。

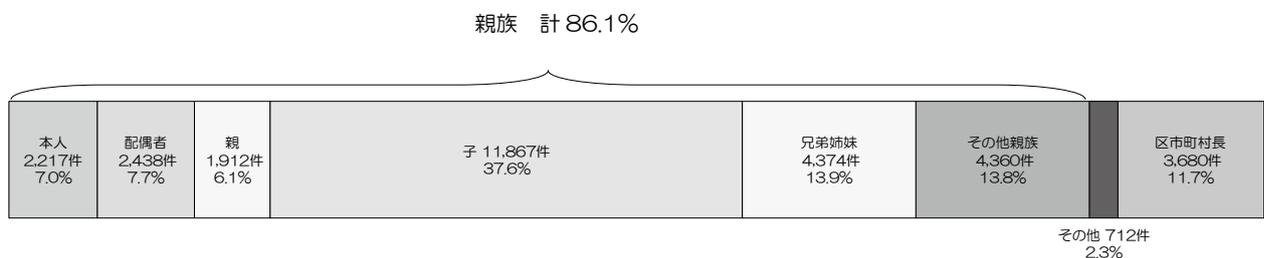


【申立人と本人との関係】

- 平成23年の「概況」によると、全体のうち、親族による申立ての割合が8割以上を占め、区市町村長による申立ての割合は11.7%であるが、年々その割合は増加している。
- 区市町村長申立ての割合が増加している要因としては、一人暮らし高齢者の増加等の社会的な背景や、都が実施する「成年後見活用あんしん生活創造事業」、厚生労働省が実施する「成年後見制度利用支援事業」による、区市町村長申立ての促進等の取組が進展していることなどが考えられる。

申立人と本人との関係

（平成23年「成年後見関係事件の概況」より作成）

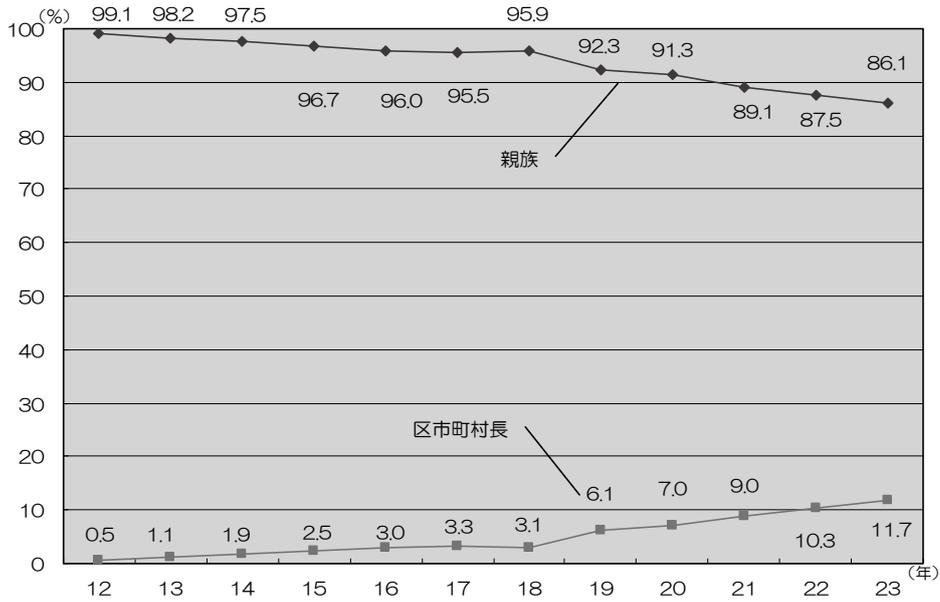


※3 「身上監護」の範囲は明確ではないが、一般的には次のように考えられる。

本人の生活、健康、医療に関する一切のもの（ただし、医療行為への同意は含まない）。例えば、本人の衣食に関わる事項、住居の確保、介護保険給付をはじめとする各種介護・福祉サービスの供給契約、施設入所契約、医療契約等がある。

申立人と本人の関係

(「成年後見関係事件の概況」より作成)



【後見人等と本人との関係】

- 平成23年の「概況」によると、全体のうち、親族が55.6%、弁護士、司法書士、社会福祉士の三専門職種が36.9%の割合で後見人等に選任されているが、三専門職種の占める割合は、制度開始当初と比較すると8倍以上に増加しており、親族の割合は半分程度に減少している。
- この要因として、本人の身近に頼れる親族がいない事案や、親族間に紛争があったり、本人に対する虐待が疑われる事案等、親族ではない第三者を選任することがのぞましい事案が増加していることなどが指摘されている※4。

後見人の担い手 (全国)

(平成23年「成年後見関係事件の概況」より作成)

親族 計55.6%

三専門職種 計36.9%

	配偶者	親	子	兄弟姉妹	その他親族	弁護士	司法書士	社会福祉士
%	1,634	1,197	8,462	2,352	2,775	3,278	4,872	2,740
件数	5.5%	4.1%	28.6%	8.0%	9.4%	11.1%	16.5%	9.3%

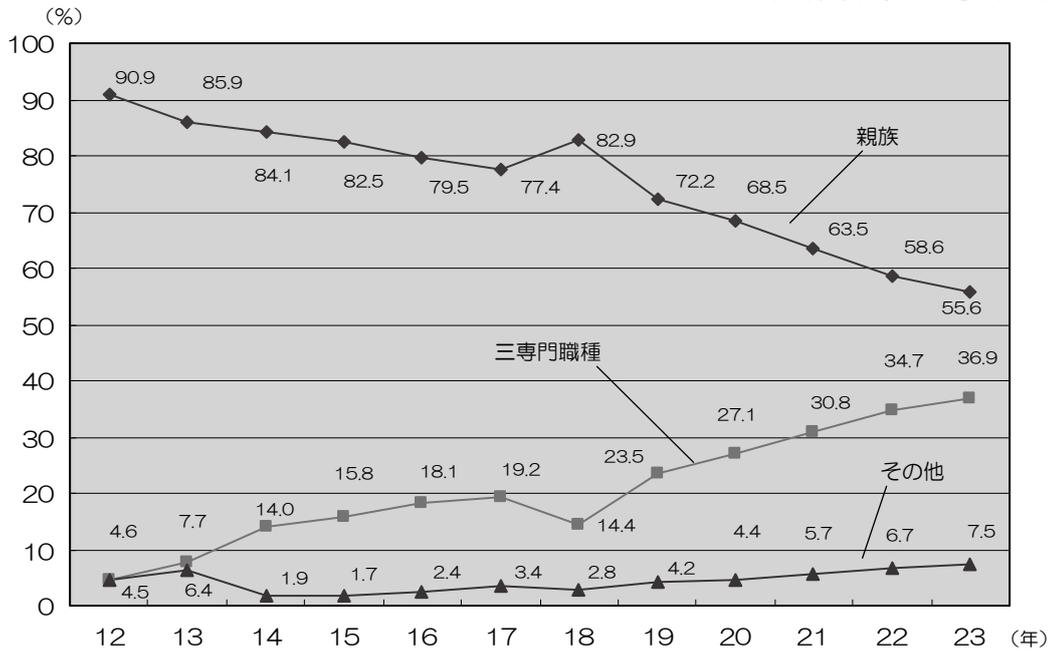
	社会福祉協議会	税理士	行政書士	精神保健福祉士	市民後見人	その他
%	340	74	704	15	92	987
件数	1.2%	0.3%	2.4%	0.1%	0.3%	3.3%

※4 最高裁判所事務総局家庭局付・平山馨「家庭裁判所における成年後見制度の運用の実情」(『実践成年後見No. 31』

P. 75)より

後見人等と本人の関係

(「成年後見関係事件の概況」より作成)



【市民後見人について】

- 平成23年の「概況」によると、後見人の担い手は親族と三専門職種が併せて9割以上を占めている状況であり、身近に頼りになる親族がない場合や、後見報酬を負担する資力がない等の理由により専門職後見人による支援が期待できない場合は、制度の利用が困難な状況にあると考えられる。
- 今後、成年後見制度に対する需要は増大することが見込まれることから、いわゆる「市民後見人」の養成・選任を更に拡充していくことが求められる。
- 「市民後見人」については、法制度上の明確な定義があるわけではないが、日本成年法学会の平成18年度報告書において、「弁護士や司法書士などの資格は持たないものの社会貢献への意欲が高い一般市民の中から、成年後見に関する一定の知識や技術・態度を身に付けた良質の第三者後見人」とされている。
- 一般的に市民後見人は、専門職後見人のように、法的知識や財産管理面での高い専門知識は有しないため、多額の財産を管理する必要がある案件や、紛争性のある案件等の受任には適さないが、その反面、被後見人等である本人に身近な地域住民としての立場から、本人に近い目線での日常的な支援が期待できる。
- また、市民後見人は、多額の財産管理を要する案件になじまないことや、その姿勢として、ボランティアな精神に基づいて後見業務に当たることが求められているため、後見報酬が期待できない事案について選任されることが多い。

【人口構造・世帯状況の変化】

- 近年、本格的な高齢社会を迎え、人口構造や世帯状況等の社会環境は大きく変化しつつある。
- 平成24年9月現在、都内における65歳以上の高齢者人口は271万人であり、高齢化率は21.3%であるが※5、いわゆる「団塊の世代」が65歳以上となる平成27年には300万人を超え、総人口の24.2%となることが見込まれている※6。また、都内の65歳以上人口は、平成23年10月現在、全国の約1割を占める※7。
- 高齢者人口の増加に伴い認知症高齢者も増加しており、都内の認知症高齢者数は、平成37年には52万人となる見込みである※8。
- 都内では、世帯規模の縮小も著しく、高齢世帯に占める単身世帯の比率は、全国平均より高く、今後も更に増加が見込まれている※9。
- これまで、高齢者の生活を支える機能は、同居する家族や身近に住む親族等が担ってきたと考えられるが、世帯構造の変化によって、このような機能が失われつつある。

- 一方、都内の障害者の状況を見ると、平成24年12月現在、「愛の手帳」の交付者数は74,304人、「精神障害者保健福祉手帳」の交付者数は71,791人で、成年後見制度の対象者となり得る障害者は約14万6千人となっている※10。

- 成年後見に係る申立件数は年々増加しており、制度開始から13年が経過し、一定程度、制度の定着が図られているところである。
- しかし、現在の成年後見制度の利用件数と、制度の対象者となり得る認知症高齢者や障害者の数との間には、大きな隔たりがあり、制度利用が必要な状況であるにもかかわらず、適切に支援を受けることができない、潜在的な対象者が多く存在していると考えられる。
- 今後、制度に対するニーズが更に増大することが見込まれることから、市民後見人の養成・支援を含む、成年後見制度の活用に係る環境整備を更に進め、制度の利用を促進していく必要がある。

※5 『東京都の統計』東京都総務局人口統計課人口動態統計係人口予測担当による推計

※6 『都道府県別将来推計人口』国立社会保障・人口問題研究所

※7 『都道府県、年齢、男女別人口－総人口』総務省統計局

※8 『東京都認知症高齢者自立度分布調査』から東京都福祉保健局高齢社会対策部が推計

※9 『日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）』（平成21年12月推計）国立社会保障・人口問題研究所

※10 東京都月報福祉行政統計編（平成24年12月）

2 都のこれまでの取組

ここでは、成年後見制度の創設以前からの都の取組について、時系列で示していく。

(1) 権利擁護センター「すてっぷ」の開設

【開設の経緯】

- 都は、成年後見制度が創設される約10年前の平成3年10月、物事を適切に判断し実行することに支援が必要な知的障害者や認知症高齢者（のちに精神障害者も加わる）の権利を擁護することにより、安定した地域生活の継続を図ることを目的として、社会福祉法人東京都社会福祉協議会に「東京精神薄弱者・痴呆性高齢者権利擁護センター」（愛称：すてっぷ）を開設し、弁護士と連携した相談事業を開始した。
- しかし、虐待の問題や福祉サービス利用上の問題、権利侵害等に関する相談は少なかつたことから、「利用者の権利擁護」を更に充実させるため、現在の成年後見制度を必要とする事例の集積を通じ、問題提起を行った。
- また、『本人を支える相談援助ハンドブック』の発行、関係機関との連絡・調整、本人の意向の代弁や支援、援助プランを作成した上での生活アシスタントの紹介、財産保管サービス、弁護士会の協力による法的解決のための弁護士紹介等を実施した。

【成年後見制度創設に向けた取組】

- すてっぷでの相談事例が集積されるにつれて、権利擁護を実効化するための施策の検討や、現在の成年後見制度についての必要な法整備を関係当局に要請していくことが必要と考えられた。
- そのため、すてっぷ内部の課題検討会において、現行法上の問題点や先進諸外国の制度について取り上げ、海外視察や、広く関係者や都民を対象に権利擁護セミナーも開催した。
- 平成9年には『権利擁護センターすてっぷ成年後見制度検討委員会報告書』を作成し、平成10年には、法務省からの意見照会を受けて、専門相談機関としての立場から意見書を提出した。
- 厚生省における介護保険法の制定準備と並行して、法務省では、従来の禁治産・準禁治産制度を改め、新しい成年後見制度を導入することを柱とした「民法の一部を改正する法律案」他、成年後見関連4法案をまとめ、平成12年4月には、介護保険法との同時施行により、成年後見制度が創設された。

【区市町村を基盤とした権利擁護の仕組みづくりへの転換】

- 都は、平成12年5月に「地域福祉サービス利用支援・評価システムのあり方検討会※11」の報告を受け、区市町村を基盤とした仕組みづくりの考え方を提示する中で、すてっぷの今後の役割を区市町村の仕組みづくり支援と位置付けた。
- 同年、具体的な施策を検討するため「苦情対応のしくみ区市町村連絡会」と、福祉サービス利用援助事業等と成年後見制度の実務上の課題整理などを行う「契約支援に関する検討会」を設置し、都独自の苦情対応と権利侵害事例に対応する仕組みづくりに着手した。
- 一方、東京都社会福祉協議会においては、同年10月、社会福祉法第83条に基づき、福祉サービス利用者からの苦情対応や福祉サービス利用援助事業の監視を行う第三者機関としての「福祉サービス運営適正化委員会」を設置し、同委員会の中に、「苦情解決合議体」「運営監視合議体※12」という二つの合議体を発足させた。
- 地域福祉権利擁護事業の開始、成年後見制度の創設、運営適正化委員会の設置など、判断能力が十分でない人々の権利を擁護する制度的な環境が整備されつつあったことを受け、平成13年5月、「苦情対応のしくみ区市町村連絡会」において、今後は区市町村が中心となって権利侵害事例や福祉サービスに関する苦情に対応することとし、都と東京都社会福祉協議会がそれぞれの立場で区市町村を支援していくことが確認された。権利擁護や苦情対応に関する取組の中心的役割を区市町村に移行する中で、すてっぷにおける活動は、平成13年5月末をもって終了となった。

※11 福祉サービス利用における措置方式から契約方式への移行、福祉サービス分野への多様な事業者参入など、福祉システムの転換が進められている状況に対応し、利用者本人の適切な選択によるサービス利用を支援する仕組みのあり方を検討するため、平成11年6月に設置された。

※12 運営監視合議体は、平成22年度から、利用援助事業合議体に名称変更している。

(2) 地域福祉権利擁護事業の創設（平成11年度）

【福祉サービス利用援助事業の法制化】

- 介護保険制度の導入と併せて創設された成年後見制度をはじめ、「社会福祉基礎構造改革」における利用者保護の一環として、平成11年10月、都道府県社会福祉協議会を実施主体とする国庫補助事業として、地域福祉権利擁護事業が創設された。
- 平成12年6月には、社会福祉事業法及び関連法の改正により、本事業は「福祉サービス利用援助事業」として社会福祉法上の第二種社会福祉事業に位置付けられた。

【日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）の概要】

〔目的〕

認知症や知的障害、精神障害等により判断能力が十分でない方に対し、福祉サービスの利用に関する援助等を行うことにより、地域において自立した生活を送ることができるよう支援する。

〔対象者〕

判断能力が十分でなく、日常生活を営むのに必要なサービスを利用するための情報の入手、理解、判断、意思表示を本人のみでは適切に行うことが困難であり、かつ、本事業の契約の内容について、判断し得る能力を有していると認められる者

〔援助の内容〕

- ① 福祉サービスの利用援助（基本サービス）
福祉サービスの利用の支援や利用料の支払い等
- ② 日常的金銭管理サービス（オプションサービス）
生活費の払い出しや医療費、税金等の支払いに伴う預貯金の払い戻しや預け入れ等
- ③ 書類等の預かりサービス（オプションサービス）
年金証書や預貯金の通帳、契約書類等の書類を貸金庫に保管

〔実施方法等〕

本事業は、利用者との契約に基づき、福祉サービスの利用に関する相談及び助言、福祉サービスの利用等に要する費用の支払い支援、その他福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に実施している。

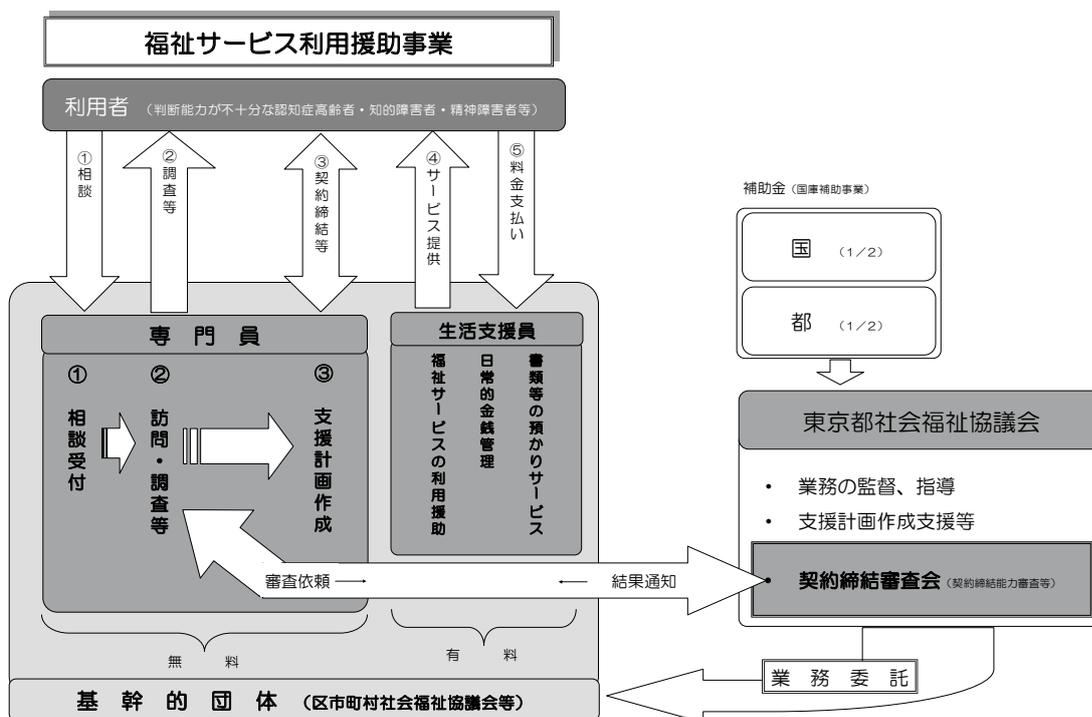
事業の実施主体である東京都社会福祉協議会では、区市町村社会福祉協議会（島しょ地域の一部を除く）等に事業の一部を委託している。委託を受けて事業を実施している区市町村社会福祉協議会を「基幹的社協」という。また、基幹的社協がない地域（島しょ地域の一部）については、東京都社会福祉協議会が直接事業を実施している。

※ 国は平成19年度に事業名を「地域福祉権利擁護事業」から「日常生活自立支援事業」に変更したが、東京都社会福祉協議会では、名称の定着や、事業名称から趣旨が分かるという考えから、現在も「地域福祉権利擁護事業」の名称で事業を実施している。

【事業の実施状況】

- 平成25年3月末現在、23区26市5町2村の社会福祉協議会等が基幹的社協として事業を実施している。また、一部島しょ地域の基幹的社協として、東京都社会福祉協議会が事業を直接実施しているほか、区部の広域対応機関としてNPO 法人障害者権利擁護センターくれよんらいふ、多摩地域の広域対応機関としてNPO 法人サポートセンターTILの2団体が事業を実施している。
- 事業開始以来、契約件数・相談件数ともに増加し、判断能力の低下等により、利用者が成年後見制度の利用へと移行するケースも増加している。

日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）の流れ



(3) 福祉サービス総合支援事業の創設（平成14年度）

平成12年4月の成年後見制度創設に伴い、区市町村において、成年後見制度の利用促進に係る体制整備を図り、契約支援や苦情対応等の仕組みづくりを行うとともに、平成14年4月からは、福祉サービス総合支援事業を創設した。

本事業では、①相談窓口を一元化したワンストップの相談体制の構築、②要支援、要介護高齢者等を対象とした福祉サービス利用援助事業の実施、③福祉サービスに関する苦情対応機関等の設置の3つの取組を行う区市町村に対して財政支援を実施し、①の相談体制の中に、成年後見制度の利用相談を位置付けた。

【事業の概要】

〔目的〕

福祉サービスの利用者に対する支援を、住民に身近な区市町村が総合的・一体的に実施するための取組に対し、補助を行う（都単独事業）。

〔内容〕

① 利用者サポート（必須事業）

福祉サービスの利用に際しての苦情、判断能力が十分でない方の権利擁護相談、成年後見制度の利用相談などに一体的に対応

② 福祉サービス利用援助事業（アは必須事業、イは選択事業）

ア 日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）により実施

イ 上記アの対象を要支援・要介護高齢者、身体障害者等に拡大

③ 苦情対応機関等の設置（必須事業：ア、イの一方又は両方を実施）

ア 専門性・第三者性を有する機関の設置

イ 弁護士等による専門相談

※ 上記②、③の適正な運営を確保するため、東京都社会福祉協議会に設置されている福祉サービス運営適正化委員会が、区市町村における取組を支援している。

【事業の実施状況】

- 平成25年3月末現在、23区26市で事業を実施している。
- 要支援、要介護高齢者等を対象とした福祉サービス利用援助事業は、19区15市で実施されている。
- また、専門性・第三者性を有する機関の設置は18区13市、弁護士等による専門相談は20区17市で実施され、そのうち15区4市はその両方を実施している。

(4) 成年後見活用あんしん生活創造事業の創設（平成17年度）

福祉サービス総合支援事業において実施していた、成年後見制度の利用相談に対応する利用者サポートを拡充し、住民の身近な地域である区市町村における成年後見制度の更なる利用促進を図ることを目的として、平成17年度に成年後見活用あんしん生活創造事業を創設した。

【事業の概要】

〔目的〕

区市町村における成年後見制度の利用を促進するため、体制整備及び事業の実施を支援し、認知症や知的障害、精神障害等により判断能力が低下した場合でも、地域で安心して生活を継続できるよう、成年後見制度の積極的な活用を図る。

〔内容〕

本事業には、区市町村を実施主体とする取組と、都を実施主体とする取組とがある。

（区市町村を実施主体とする取組）

- ① 成年後見制度推進機関（以下「推進機関」という。）の設置・運営
 - ・ 成年後見人等の支援
 - ・ 地域ネットワークの活用
 - ・ 運営委員会の設置
- ② その他成年後見制度の推進に関する独自取組のうち次に掲げる取組
 - ・ 法人後見又は法人後見監督の受任
 - ・ 申立経費の助成
 - ・ 後見報酬の助成
 - ・ 都の後見人等養成事業によらずに行う市民後見人の養成

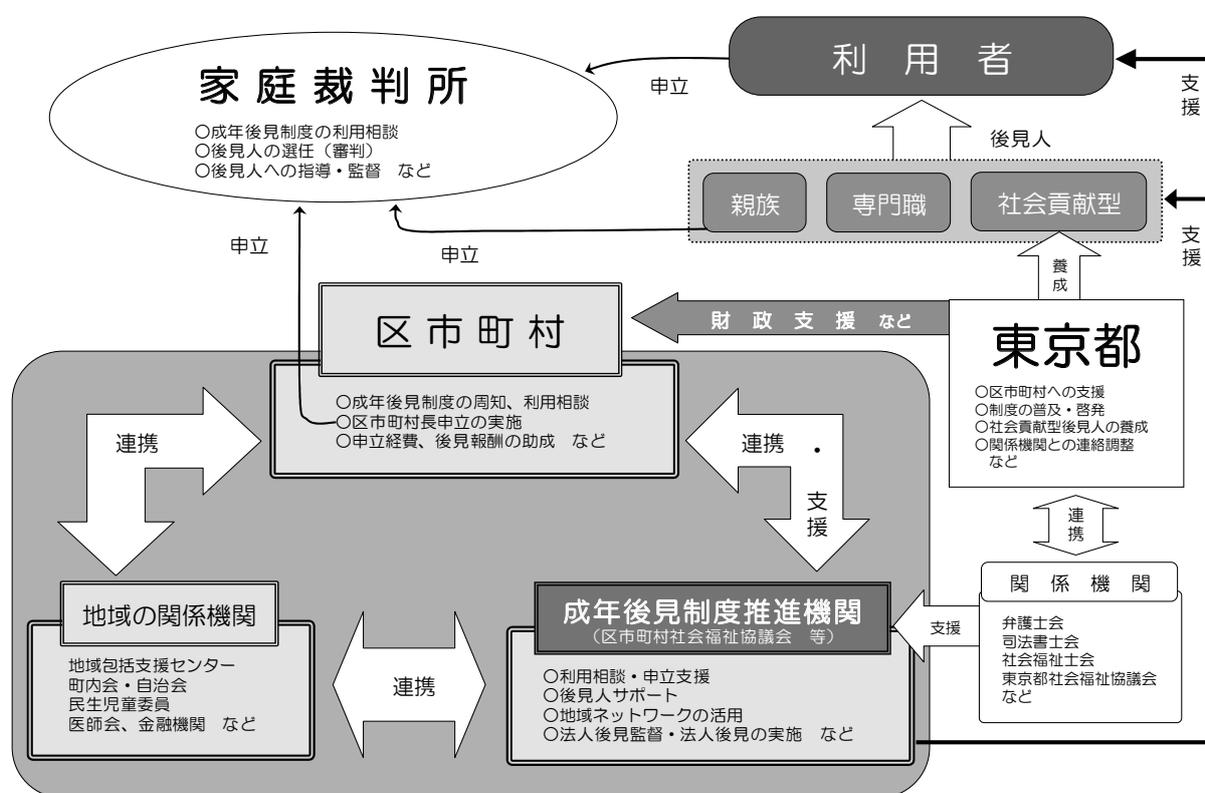
（都を実施主体とする取組）

- ① 制度の普及・啓発
- ② 区市町村・推進機関等の担当職員向けの研修の実施
- ③ 区市町村や推進機関などからの相談対応
- ④ 後見人等候補者の養成
- ⑤ 成年後見制度関係機関・推進機関連絡会等の開催

【事業の実施状況】

- 平成25年3月末現在、推進機関を設置している自治体は23区24市で、各地域で様々な取組が行われている。
- 都は、関係機関・推進機関合同会議等を開催し、区市町村の行政、推進機関、家庭裁判所等の関係機関と、情報交換や連携の強化を図っている。
- また、区市町村の行政や推進機関からの相談に応じ、困難案件については、学識経験者や弁護士、司法書士、医師等により構成するアドバイザリースタッフ会議での指導・助言を行っている。

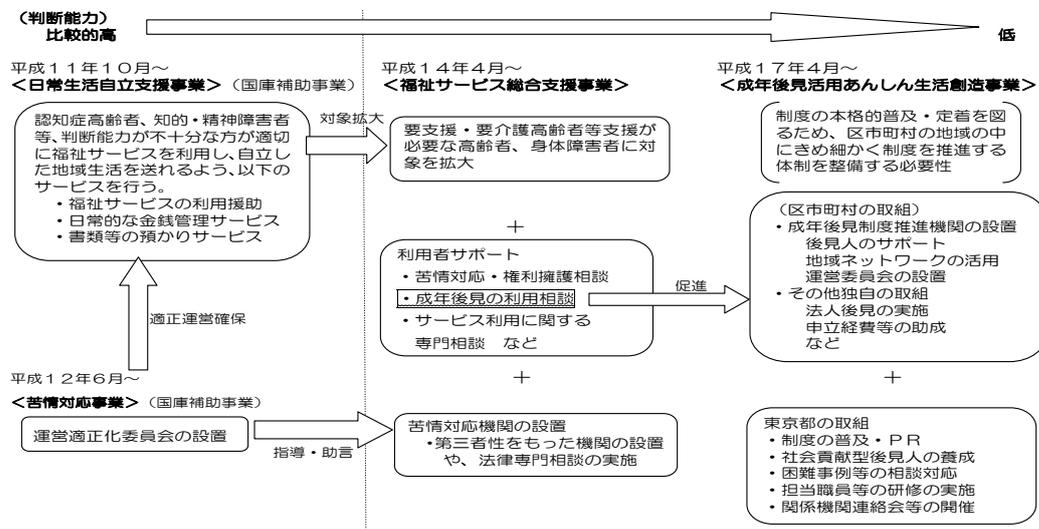
成年後見活用あんしん生活創造事業のイメージ



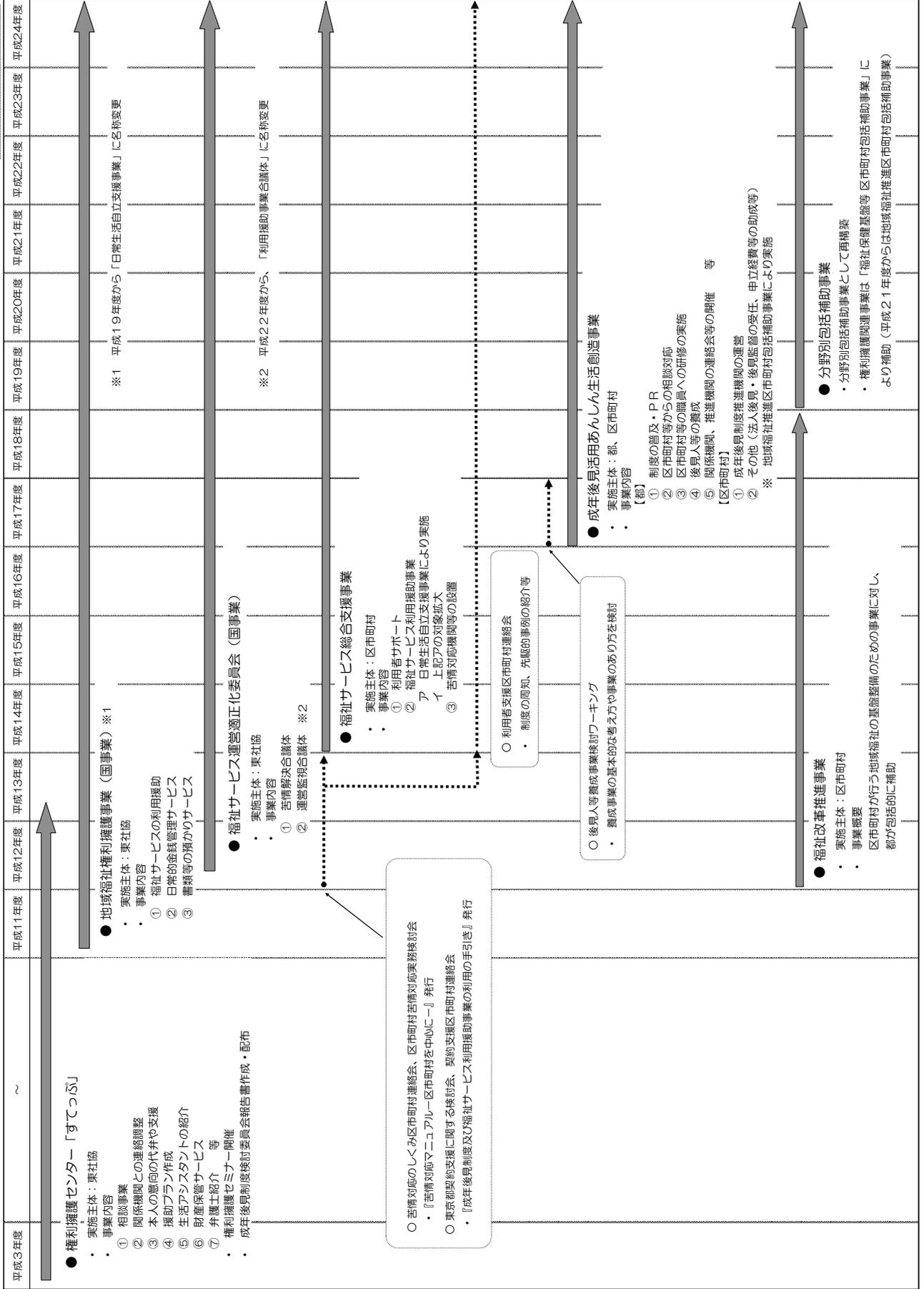
(5) 権利擁護関連事業の一体的実施

- 現在、都では、日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）、福祉サービス総合支援事業、成年後見活用あんしん生活創造事業の三事業を一体的に実施することにより、判断能力が十分でない方の生活状況やニーズに、きめ細かく対応している。
- まず、日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）で、認知症や知的障害、精神障害等により、判断能力が十分でない方に対し、福祉サービスの利用援助を行い、適切な利用を促すとともに、これに付随する日常金銭管理サービスや書類預かりサービスを提供することで、自立した地域生活を支援する。
- 次に、福祉サービス総合支援事業では、日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）で対象としている方に加え、対象を判断能力はあるが要介護高齢者等の支援が必要な高齢者と、身体障害者にも広げ、福祉サービスの利用援助を行う。
- 福祉サービス総合支援事業では、こうした援助と併せて、福祉サービスの円滑な利用に資する一元的な利用相談窓口や、サービスの適切な利用と権利侵害の未然防止・解決を図るための苦情対応機関を、住民に身近な区市町村に設置することで、福祉サービスの利用支援体制の構築を図っている。
- また、判断能力が更に低下した場合には、成年後見制度の利用が不可欠となるため、この相談窓口では、成年後見制度の利用相談も行い、制度の利用につなげている。
- さらに、成年後見活用あんしん生活創造事業により、成年後見制度の普及・啓発を行うとともに、住民に身近な区市町村に成年後見制度推進機関を設置し、支援を必要とする方が、適切に制度を利用できるようサポートしている。
- 都は、これら三つの事業を有機的に関連付けて総合的に実施することで、判断能力が十分でない方が地域で安心して生活できるよう権利擁護を図り、福祉サービスの利用援助を行う区市町村の取組を支援している。

日常生活自立支援事業、福祉サービス総合支援事業、成年後見活用あんしん生活創造事業の関係



東京都における権利擁護関連事業の取組概要



第2章 後見人等候補者養成事業の現状及び方向性

今後、成年後見制度の利用促進を図っていく上では、住民に身近な地域での相談支援体制の整備とともに、後見活動の担い手となる、いわゆる市民後見人の養成に係る取組が重要である。ここでは、成年後見活用あんしん生活創造事業の一環として実施されている後見人等候補者養成事業の概要、実施状況及び今後の方向性に関する検討結果について示していく。

1 後見人等候補者養成事業の概要

(1) 後見人等候補者養成事業の沿革

本事業は、成年後見活用あんしん生活創造事業の検討段階にあった平成16年度当時、後見人等の担い手の内訳は親族が80%、専門職が18%と、両者が大勢を占め、親族・専門職以外の選択肢がほとんど見当たらない状況にあったことから、人材の早期の養成を図るため、平成17年度に設置した「後見人等養成事業検討ワーキング」の検討結果を踏まえ、同年度に、自治体としては全国で初めて後見人等候補者の養成事業を開始した。

〔後見人等養成事業検討ワーキングにおける検討結果（平成17年度）〕

① 基本的な考え方

- ・ 後見業務に意欲をもつ都民等を対象に新たな後見人（社会貢献型後見人）を養成し、区市町村や成年後見制度推進機関等における後見人の紹介や支援の取組につなげる。
- ・ 社会貢献型後見人の後見活動は、原則として、身上監護や日常的金銭管理など、高い専門性を要しない業務が中心となる。
- ・ 選任される事案については、当面は区市町村長申立案件を基本とし、家庭裁判所の関与が弱い任意後見については対象としない。
- ・ 養成講習修了者の名簿を家庭裁判所に提出するが、家庭裁判所がそれをもとに後見人等を直接選任することは想定しない。

② 養成講習の実施

- ・ 養成事業に参加する区市町村に受講者の推薦を依頼するとともに、併せて一般公募を行う。
- ・ 一般公募については、オリエンテーションを実施した後、書類選考、面接試験を行い、経歴や意欲を総合的に判断し、受講者を選定する。
- ・ 選考の合格者に対し、成年後見制度の概要や成年後見制度の対象者に対する理解などの講義や演習を内容とする基礎講習を行う。

③ 講習修了後の活動

- ・ 講習修了者を各地区の推進機関に紹介し、修了者は各推進機関で実習活動を行う。
- ・ 主な実習活動としては、次のようなものが想定される。
 - (a) 親族後見人や専門職後見人に対するサポート活動
 - (b) 法人後見の協力員としての活動
 - (c) 地域福祉権利擁護事業の生活支援員としての活動

④ 支援体制

- ・ 講習修了者及び社会貢献型後見人に対して、次のような支援を行う。
 - (a) 推進機関は、適切な実習活動を提供し、適性に応じて後見人等候補者として家庭裁判所への推薦につなげるほか、相談、トラブル時の対応等を行う。
 - (b) 将来的には、推進機関が後見監督人になることも想定される。
 - (c) 都は、困難なケースの相談対応などを行うほか、フォローアップのための研修を実施する。

⑤ その他

- ・ 報酬は、後見人の申立てに基づき、家庭裁判所が活動内容に応じて決めるものであり、標準的な金額を想定することは適当でない。ただし、社会貢献型後見人の場合、負担能力の低い方や後見業務が比較的軽易な事案を想定しているため、専門職に比べれば低額になることが考えられる。
- ・ 保険については、専門職後見人も傷害保険や賠償責任保険に加入しており、社会貢献型後見人にも当然加入が求められる。そのため、新たに社会貢献型後見人専用の保険を開発する。
- ・ また、選任前の実習活動においても、保険に加入できることとし、万が一の事故に備える必要がある。なお、保険料は原則として後見人等や実習生の自己負担とする。

(2) 後見人等候補者養成事業の概要

【事業の趣旨】

- 現在の成年後見制度においては、親族や専門職（弁護士等）以外の後見人の担い手が不足していることが制度の普及・活用を阻む大きな壁になっている。こうした状況を打開するため、東京都と区市町村が協同し、社会貢献的な精神で後見業務にあたる「社会貢献型後見人等」の候補者を養成する。

【基礎講習の開催】

- それぞれの区市町村から推薦のあった者を対象に、東京都において「社会貢献型後見人を目指す方のための基礎講習」を開催する。

[受講資格]

当該区市町村において後見活動を行う意思のあるおおむね65歳未満の人

[募集方法]

区市町村が受講生を募集・決定し、東京都に推薦する。

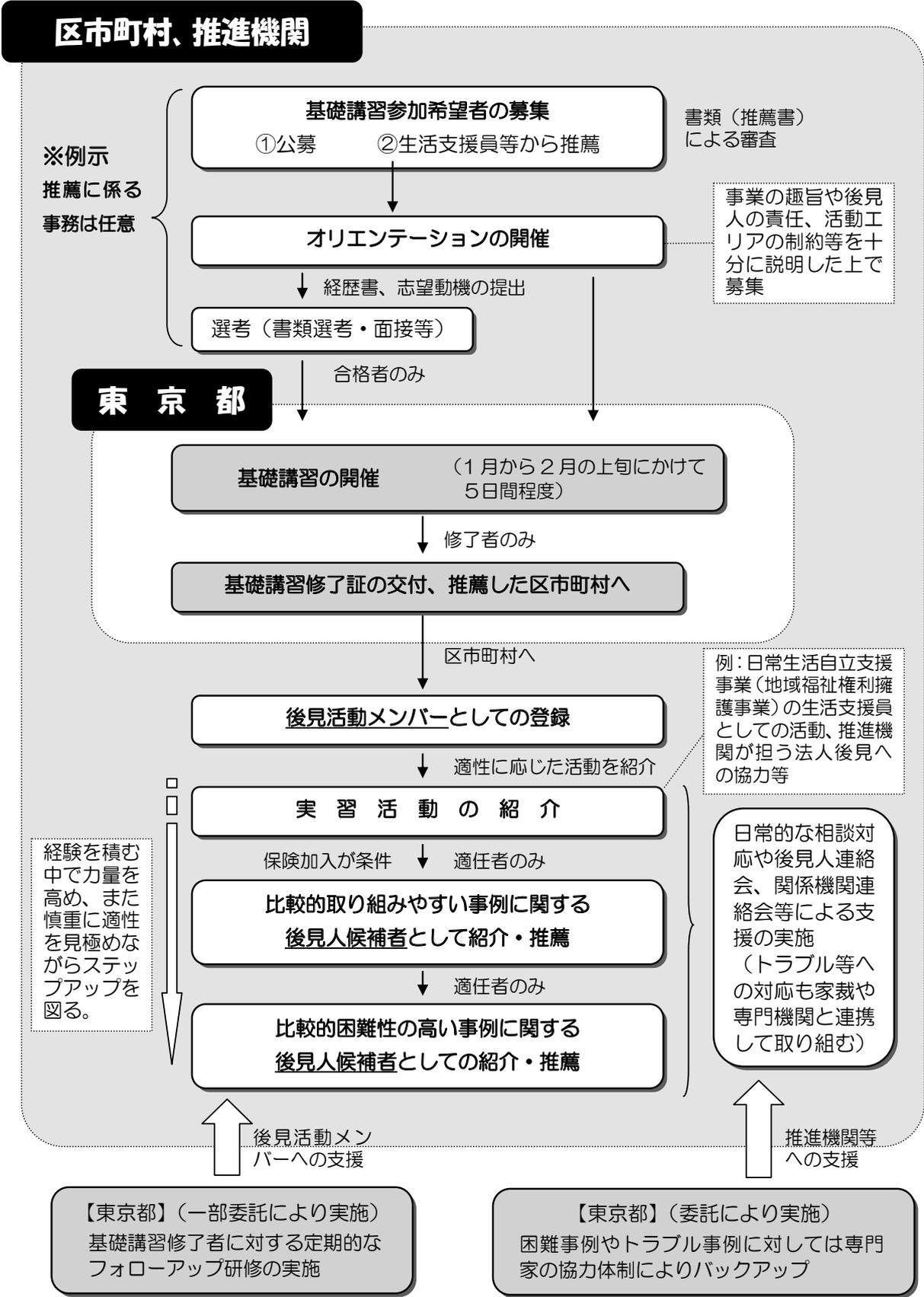
【登録、活動の紹介】

- 基礎講習の修了者は推薦のあった区市町村（成年後見制度推進機関を含む。以下同じ。）において登録を受けて活動する。
- 区市町村に登録された修了者（以下「後見活動メンバー」という。）が携わる活動は、区市町村が調整する。
- 後見活動メンバーは、実習活動を経て、その後、適性等を見極めた上で、適格と考えられる方が社会貢献型後見人（候補者）となる。
- 実習活動は、日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）の生活支援員としての活動、成年後見制度推進機関が法人後見を実施する場合の協力員等が想定されるが、それぞれの区市町村ごとに設定する。
- 社会貢献型後見人（候補者）として推薦された方は、家庭裁判所の審判を経て、社会貢献型後見人となる（社会貢献型後見人は、すでに判断能力が不十分な方を対象とした、法定後見制度のみを対象としているので、判断能力が低下した時に備えるための、任意後見制度については対象外とする）。

【支援体制】

- 後見活動メンバーへの支援は区市町村が中心となってあたり、都はこれを支援する。
- 区市町村は、社会貢献型後見人に選任された者に対し、相談対応や、後見人連絡会での情報交換等により、きめ細かな支援を行う。
- 東京都は、困難事例等に関して区市町村からの相談に応じるほか、基礎講習修了者を対象にフォローアップ研修を実施する（既選任者・未選任者別に、それぞれ年1回を予定）。

社会貢献型後見人等候補者の養成に関するフローチャート



2 後見人等候補者養成事業の実施状況

(1) 都及び区市町村の取組状況

【取組状況の概要】

- 都は、各区市町村から推薦のあった受講者を対象に、年1回（1月から2月にかけて）、計5日間の基礎講習を実施している。
- また、基礎講習修了生を対象に年1回、各地域における実習活動や後見活動と並行して、今後の活動に資するためのフォローアップ研修を開催している。
- 区市町村においては、都が実施する基礎講習へ推薦する受講者の募集、選考を行っている。
- 基礎講習修了後に実施する、区市町村における日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）の生活支援員や、区市町村の社会福祉協議会等で実施している法人後見の協力員、専門職・社会貢献型後見人への同行による実習等を通じて、後見人等として適性があると判断され、適切な案件がある場合は、家庭裁判所へ後見人等の候補者として推薦を行う。
- また、後見活動メンバーが後見人等に選任される際には、成年後見制度推進機関が後見監督人を受任し、監督とともに日常的な相談等の支援を行っている。
- これまでに494名が基礎講習を修了し、このうち、321名が後見活動メンバーとして登録をしており、後見人等への選任件数は、135件である（平成25年3月末現在）。

【基礎講習受講生の推薦状況】

- 養成講習受講者の募集方法については、区市町村に受講生の推薦の依頼をするとともに、併せて都も一般公募による受講生の募集を行っていたが、平成21年度からは、都による一般公募を取り止め、各自治体が必要とする人数を都に推薦する方式のみに変更した。これは、一般公募によると、都から各区市町村に紹介する修了生の数と、各区市町村が受け入れを希望する修了生の数が一致せず、区市町村のニーズに答えられない場合があるためである。
- また、実習活動を通して必要な経験を積み、後見業務を担い得る人材であると区市町村が判断している後見活動メンバーが都内に一定数存在し、その多くが選任されずにいることから、当面は、それらの後見活動メンバーを選任に結び付ける取組を優先させた上で、各区市町村が必要とする人数の受講生を推薦する仕組みとした。
- 21年度は17自治体から40名の推薦であったが、その後は年々増加し、24年度は31自治体から89名の推薦があり、21年度の約2倍となっている。

【選任状況等】

- 平成20年度、東京家庭裁判所において、いわゆる市民後見人の選任に当たっては、「養成から受任まで一貫して行政が関わること」「推進機関が監督人を受任すること」等の要件が示された。
- このことにより、推進機関において後見監督人を受任する体制の整備が進み、選任数は増加したが、平成21年度は28件、平成22年度は30件、平成23年度は30件と、近年は横ばいの状況である。
- 現在、修了生を後見活動メンバーとして登録している43自治体のうち、28の自治体で選任に結びつけている（平成25年3月現在）。
- 社会貢献型後見人の選任状況は、8割程度が区市町村長申立てによるものであり、類型としては後見が9割以上、被後見人等の状態としては認知症が8割程度、居所は施設が6割以上となっている。

基礎講習修了生の選任状況

（平成25年3月25日現在）

（修了年度別選任数）

	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	合計
基礎講習修了生	60名	56名	57名	37名	40名	77名	78名	89名	494名
東京都の公募 ※1	23名	25名	19名	11名	—	—	—	—	
区市町村からの推薦	37名	31名	38名	26名	40名	77名	78名	89名	
後見活動メンバー登録者数 ※2	43名	42名	43名	32名	39名	71名	51名	—	321名
社会貢献型後見人選任件数 ※3	27件	27件	31件	19件	15件	14件	2件	—	135件

（年度別選任件数）

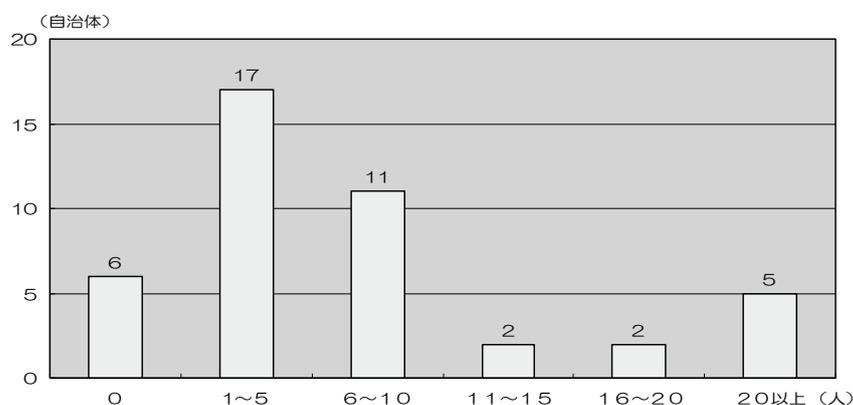
	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	合計
社会貢献型後見人選任件数	—	1件	8件	18件	28件	30件	30件	20件	135件

※1 平成20年度までは、都も公募により、受講生の募集を行っていた。

※2 平成24年2月22日現在の登録者数。平成24年度については、年度内に登録しない区市町村があるため、未掲載とした。

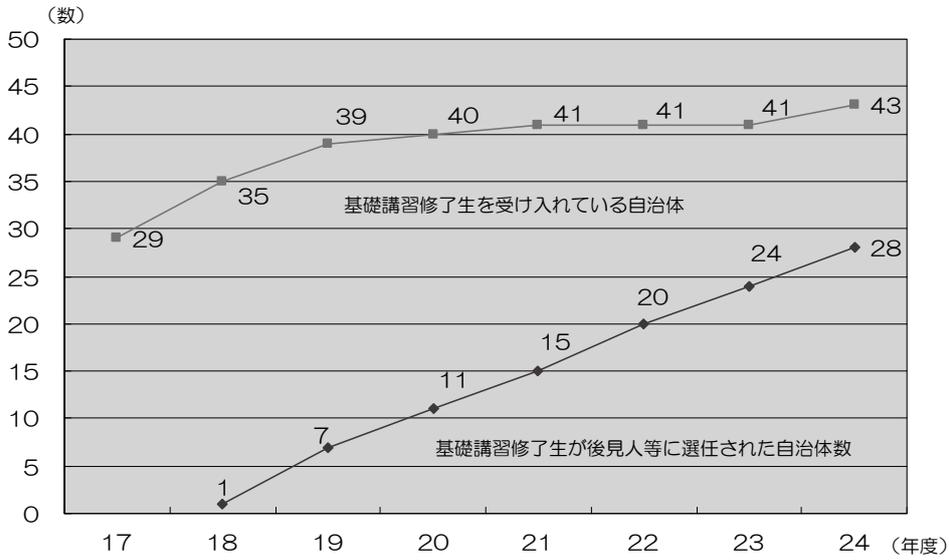
※3 平成25年3月5日現在の選任者数。審判日を基準日としている。

（区市町村における後見活動メンバーの登録者数）



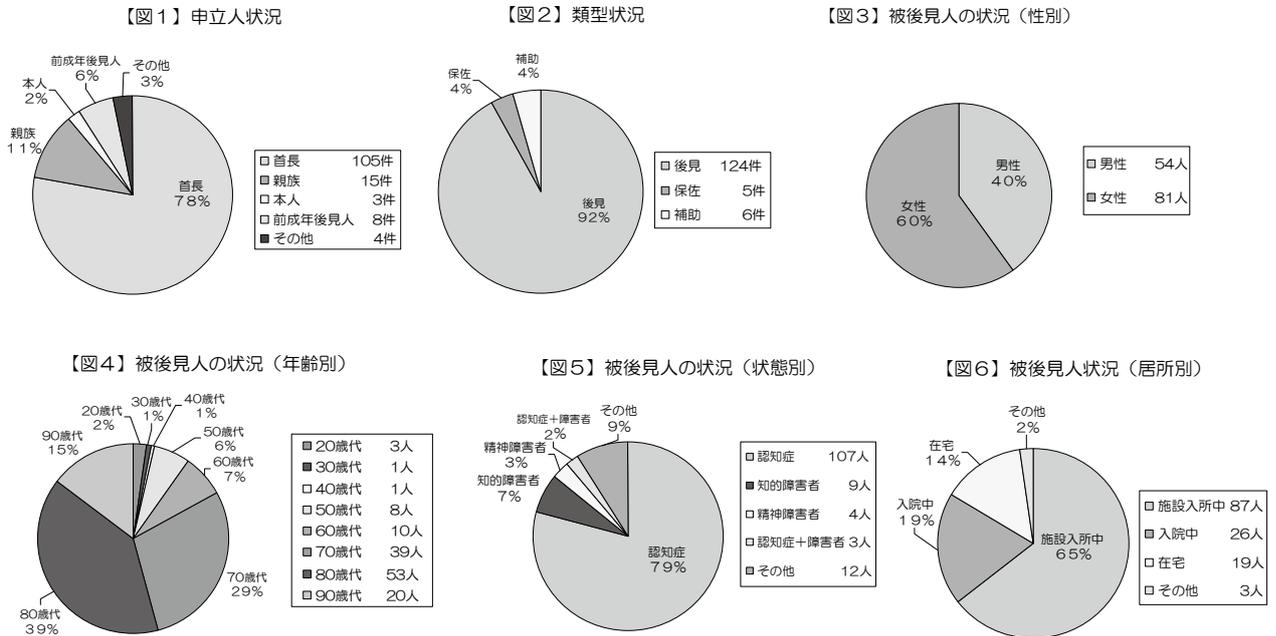
（調布市、日野市、狛江市、多摩市、稲城市については、5市が共同で運営している多摩南部後見センターにおいて登録しているため、1自治体として集計）

基礎講習修了生の選任状況（自治体別）



社会貢献型後見人選任状況

(平成25年3月25日現在)



【都の基礎講習によらずに養成事業を実施している区市町村の状況】

都内においては2区3市が、募集・選考、基礎講習及び受講後の支援等を、一括して独自に実施している。

平成25年3月14日現在

	世田谷区	杉並区	府中市	八王子市	日野市
事業開始年度	18年度	20年度	20年度	21年度	21年度
養成研修修了者数	79名	20名	32名	14名	15名
後見活動メンバー登録数	70名	20名	26名	8名	13名
選任件数	63件	2件	4件	4件	1件

(2) 全国における関連事業の実施状況

① 市民後見推進事業

- ◆ 国は、老人福祉法の改正を行い、平成23年度より、モデル事業として、市民後見人を育成、活用する市民後見推進事業を開始した。
- ◆ 平成24年度は、全国で87区市町村（33都道府県）が市民後見推進事業を実施している。

② その他の後見人等候補者の養成に係る事業（都内区市町村を除く）

- ◆ 市民後見推進事業以外に、独自に養成に係る事業を実施している市町村が8か所ある。

平成25年3月14日現在

	大阪市	伊賀地域	横須賀市	仙台市	北九州市	名古屋市	千葉市	井原市
事業開始年度	18年度	18年度	19年度	21年度	21年度	22年度	22年度	23年度
養成研修修了者数	241名	218名	14名	22名	90名	96名	78名	17名
後見活動メンバー登録数	194名	13名	14名	18名	58名	63名	32名	6名
選任件数	68件	2件	10件	3件	48件※	8件	3件※	0件

※ 北九州市、千葉市については法人後見の協力員として活用

3 後見人等候補者養成事業の今後の方向性

本検討会では、これまで述べてきた成年後見制度の利用状況や後見人等候補者養成事業の実施状況等を踏まえ、今後、成年後見制度の一層の普及・活用を図る上での事業の方向性や、実施に当たっての留意事項について検討し、次のとおり整理した。

(1) 養成事業の今後の方向性

- 平成12年に成年後見制度が開始されて以来、13年を経過し、都内では、後見人等候補者の養成・支援に係る取組が進んできた。
- 今後、さらなる制度の活用促進を図っていく上では、申立ての支援、後見人等のサポート、地域ネットワーク構築、社会貢献型後見人等のいわゆる市民後見人の養成、法人後見・監督人の受任等の取組を一体的に実施し、地域のニーズに対応した制度の活用を総合的に進める必要がある。
- このため、後見人等候補者の養成・支援に係る事業は区市町村において、地域の実情に応じて一体的に実施し、都は困難事例の対応、推進機関等の機能強化など、区市町村の支援に係る事業を実施することを基本的な方向性とし、こうした実施体制への円滑な移行を図るための準備期間の設定や、都による区市町村への段階的支援を十分に講じていくことが求められる。
- 具体的には、平成25年度はその準備期間とし、平成26年度から、区市町村において、一貫した支援体制を構築することが適当である。

(2) 実施に当たっての留意事項

- 成年後見人等は、付与された包括的代理権等を適切に行使し、被後見人等の権利を擁護する任務を負う一方で、被後見人等の権利を侵害する危険性も有している。また、老人福祉法や知的障害者福祉法等においても、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、必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされている。
- このため、地域における権利擁護の担い手となる後見人等候補者の養成・支援は、行政の責任において行う必要がある。
- 具体的には、区市町村が後見人等候補者の養成・支援に主体的に関与することが求められ、区市町村において直接養成・支援しない場合は、社会福祉協議会等、信頼のおける団体への委託又は補助により事業を実施しなければならない。
- また、委託又は補助によって事業を実施する場合、区市町村が継続して当該団体に対し、指導・監督等を行うことが必要である。

- 区市町村の関わりについては、養成から支援までの一貫した対応も求められる。例えば、区市町村において、講習等の受講生の研修への参加状況などから、後見人等候補者として必要な資質や適性があるか等を把握し、後見人等候補者の適切な選任に向けた支援や、後見活動に対する支援等につなげていくことが必要である。
- また、後見人等候補者の選任を積極的に進めていく上では、区市町村において高齢者、障害者及び生活困窮者等への支援を所管する行政の各部署が連携し、後見人等を必要とする対象者の把握、特に社会貢献型後見人にふさわしい事案、潜在的ニーズの掘り起こしや、区市町村長申立て、及び社会貢献型後見人への指導・助言等に、一貫して取り組むことが重要である。
- さらに、社会貢献型後見人として選任された後の、後見業務に対する支援に当たっては、行政や推進機関、専門職団体等が連携し、社会資源を有効活用して地域で一体的に支援することが求められる。