

実践報告

日本最北の村は「権利擁護のまち」

—猿払村成年後見支援センター開設まで—

佐藤みゆき¹⁾* 山田竜一²⁾

¹⁾ 名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科 ²⁾ 猿払村地域包括支援センター

1. はじめに

平成12年4月の民法の改正により制定・施行された成年後見制度は、認知症高齢者の増加等に伴い利用は着実に広がってきている。近時は、核家族化の進展、高齢者虐待事例等の出現などにより「親族後見人」ではなく、弁護士、司法書士、社会福祉士などの専門職による「第三者後見人」の数が上回るようになり、さらに後見人の需要を満たすため、「市民後見人」の養成が行われるようになった。平成28年4月制定の「成年後見制度利用促進法」では、自治体に成年後見制度の利用支援を行う「後見実施機関」の設置を求めているが、予算規模、マンパワー等の理由ですべての自治体が即応できるとは限らない。

本稿は、筆者(佐藤)が、設立準備委員会への参画に始まり、現在は運営協議会に関わらせていただいている北海道猿払村の「後見実施機関」、猿払村成年後見支援センター開設までの軌跡をご紹介することで、後続の実践の参考にさせていただくことを目的とする。

2. 猿払村で「権利擁護」が検討されるまで

猿払村は、「日本最北の村」として、カナダのモントリオールとほぼ同じ緯度にあたります。総面積は590km²を有し、村としては北海道で一番広く、総面積の約8割が山林や原野であり、手付かずの自然がたくさん残っています。

村には猿払川という、国内最大の淡水魚であるイトウの生息地として有名な川も流れていて、シーズンには多くの釣り人が訪れます。

村の特産品は、なんとといっても日本一の水揚げ量を誇るホタテです。オホーツク海で5年をかけて育まれたものは身が締まり絶品です。

また酪農も盛んであり、牛乳はもちろん、バターやチーズといった乳製品もたくさんあります。

村の人口は約2,800人で、高齢化率は約22%です。筆者(山田)が平成26年度に入職したときにはすでに「猿払村成年後見制度利用支援事業実施要綱」が制定され(平成24年度)、平成25年度には「市民後見人養成研修」が実施され20名の修了者が誕生していました。これは、平成23年6月の老人福祉法の改正により「市町村長申立の円滑な実施」と「市民後見人の育成及び活用」が市町村の努力義務となったことを受けて、いち早く、取り組んでいたものでした。

あとは、『後見実施機関のニーズがあるかどうか』を見極める作業が必要でしたが、平成26年度に行なった「猿払村日常生活圏域ニーズ調査」の中で、600人余りの高齢者の中には判断能力の低下や経済困窮といった理由により、「請求書での支払いができない」「預貯金の出し入れができない」人がいること、また、知的障害・精神障害のある住民の中にも同様の問題を抱えている人がいることがわかりました。さらに、地域包括支援センター業務を通じて、「将来、認知症になったときのために」という理由や、「視覚障害により自分では金銭管理ができない」等という理由により、成年後見制度のうちの任意後見制度を利用した方がよいと思われる人、判断能力の低下により消費者被害に遭われている人がいることも知りました。こうした人た

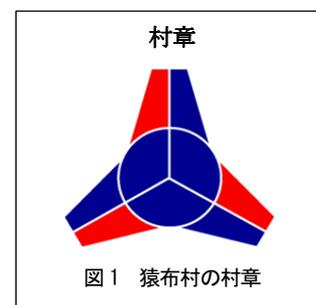


図1 猿布村の村章

*責任著者 E-mail:miyuki.s@nayoro.ac.jp

ちのほとんどは「それでも住み慣れたわが家、猿払で暮らし続けたい」という願いを持っていることもわかりました。また村社会福祉協議会でも平成26年度より「日常生活自立支援事業」を実施するようになり、権利擁護の基盤整備が進んでいました。この基盤を確固としたものにするためには、「後見実施機関」が必要だという結論に至っていたわけです。

3. まずできることから

ここまでの猿払村の権利擁護事業の推進は、村直営である地域包括支援センターが中心となっていたこともあり、後見実施機関の設立も地域包括支援センターが中心で進めることとなっていました。筆者(山田)は後見実施機関が必要だという結論に基づき、業務遂行に臨みましたが、その前に20名のフォローアップ研修をすること、平成27年度に改めて市民後見人養成研修をすることが計画されていたため、このことに着手すると同時に、「養成研修修了者、受講者は後見活動をすることに前向きなのか」を把握したいと考えました。そうすることで、「どのような後見実施機関が必要なのか」が見えるのではないかと考えたからです。先進地の後見実施機関は「成年後見制度の普及啓発」、「成年後見制度の申立支援」、「市民後見人の養成等」を主にこなしているのは理解していましたが、猿払村に相応しい後見実施機関はどのようなものを念頭に置きながら事業を進めることが重要だと思ったからです。

フォローアップ研修自体は、成年後見制度の振り返りと申立ての実習を行なったのですが、このとき参加者から率直な感想や思いを訊くと、「養成研修で勉強はしたが、時間が経つと忘れてしまう」、「実際に後見活動をするとなれば不安だ」という意見があり、これは今後に向けて活かさなければならない声でした。

次は2回目となる市民後見人養成研修の開催ですが、これは苦勞しました。というのも、多くの村民は高齢になっても、身体の元気なうちは何らかの仕事をしているので、なかなか人が集まらないのもわかっていたからです。このことから開催時期はいつにするか、時間帯はどうするか、曜日はいつが良いかを丁寧に考える必要があったのです。

市民後見人養成研修のプログラムを検討する際には、当時すでにセンターを運営していた旭川市や釧路市の実際を教えてもらい、結果、厚生労働省が出した「市民後見人養成のための基本カリキュラム」に則り実施することとしたのですが、そうすると相当な日数がかかるので、この研修は平日昼間の開催にしようかと判断しました。結果、受講希望者は6名となり、まずまずだと感じたことを覚えています。

この研修の中でも成年後見制度や市民後見人の活動を理解してもらうにつれて、受講者から「市民後見活動は難しい」、「行政がなんとかすれば良いのではないか」というネガティブですが、当然でもある声が聞かれました。これは受講者の率直な思いであるので、この思いもしっかりと受け止めて、今後活かそうと考えました。

そして、この市民後見人養成研修と並行しながら後見実施機関の設立に向けた準備が始まったのです。

4. 改めて“多職種連携、多職種協働”そして“つながり”の重要性を知る

後見実施機関の設立に向けては、「猿払村後見実施機関設立準備委員会」を設置しました。同時に「準備委員会で一定の検討協議ができれば後見実施機関をどこに置くのか」を検討しました。平成28年2月当時、道内で設置されている後見実施機関は、約50市町村(25ヶ所)あり、そのほとんどが社会福祉協議会に委託されているか、あるいは社会福祉協議会独自で設置運営されているものでした。このときも旭川市や中標津町、津別町のセンターに設置までの経過や運営状況などを教えてもらいました。どのセンターにも共通していたことは、①すでに日常生活自立支援事業を行なっていること、②権利擁護を地域福祉の一環と捉えていること、③法人後見を行なっているか、または検討していることでした。筆者(山田)も①、②に関してはまったくの同意見でしたので、「後見実施機関ができれば村社会福祉協議会に委託する」という提案をするこ

としました。

このことを踏まえて、村社会福祉協議会に後見実施機関設立準備委員会設置要綱を作成してもらい、委員会事務局は社会福祉協議会に置き、委員会の庶務は地域包括支援センターが所管することとしました。

肝心の委員については、まず後見実施機関の役割機能を総合的に理解されている有識者を紹介してもらうために、当事の北海道社会福祉協議会上川地区事務所長に連絡をし、大学の准教授(注・筆者佐藤)を紹介していただきました。

次に、成年後見制度を理解しており、さらには後見活動を実際にされている士業の皆さんにも参画していただきたく、旭川弁護士会、旭川司法書士会リーガルサポート道北支部、北海道社会福祉士会道北地区支部の各長宛に推薦依頼を行ないました。村には有識者も士業の方もいないので他市町から来てもらうことになると、推薦依頼をしたときにそれぞれの事務局の方々から教えていただきました。

あとは、実際に村の状況を把握している民生・児童委員の方、成年後見制度と密接な関係のある医療、介護にそれぞれ携わっている方(国民健康保険病院長・特養施設長)を委員とすることを決めました。

こうして平成28年2月23日、第1回目の準備委員会を迎えることができました。その委員会では、まず成年後見制度に関連する猿払村の現状や冒頭で紹介した権利擁護に関する住民の困りごと、権利擁護の基盤がどこまで進んでいるかを理解していただきました。そして、筆者(山田)がニーズ調査や相談支援業務を通じて感じていた、①成年後見制度が理解されていない、②制度の利活用が必要な人の相談、支援をどうするか、③養成してきた市民後見人をどう支援するか、④新たな担い手をどう確保するか、⑤専門職過疎地域であるが故の相談・支援体制をどうするかを課題として、この課題解決のためには後見実施機関が必要であり、その機能は、①相談対応、②普及啓発、③申立等支援、④市民見人養成等だと考えているが如何かと提案し、委員の皆さんに検討してもらうこととしました。

委員からは、「制度の理解者を増やすためには、介護支援専門員や民生・児童委員を通して啓発すると良いのでは」、「すでに研修を受けている役場職員を有効活用できないか」といった意見がある中で、「市民後見人養成研修を受けた人たちから直接、意見を聴くのはどうか」という意見があり、このときいろいろな方々からの意見を聴くこと、つまり多職種連携・多職種協働が本当に重要だと実感したわけです。

さらに、この度参画していただいた委員の中には、村の中で任意後見契約をしている高齢者の任意後見人の方、筆者(山田)が前職のときに大変お世話になった方がいらしたこともあり、つながりを大切にしなければならないこともあわせて実感できる委員会となりました。



写真1 第1回目の準備委員会

5. “誰のための後見実施機関か”

第1回目の委員会で提案された、「市民後見人養成研修修了者から意見を聴く」という場合は、すぐに平成28年3月、茶話会という形で設けました。このとき、修了者だけではなく、並行して実施していた市民後見人養成研修の受講者にも呼びかけました。そうすることで現在受講している方の不安や疑問を解消できると考えたからです。

茶話会では、①後見実施機関設立の検討を始めたところだが、市民後見活動を行なうことになったとすれば、どのような支援があれば安心して活動ができるか、②後見実施機関に望むことは何かという2点について意見や疑問を話してもらいました。

すると、「一人での活動は不安。複数ならできる」、「実際の活動前に改めて研修をしてほしい」、「何でも相

談できるようにしてほしい」、「勉強会をしてほしい」といった率直な意見のほか、「小さい村だけに、昔からのなじみのある人の後見は躊躇する」といった大きなまちでは思いつかないような、なるほどと思える意見もいただきました。

成年後見制度を利用する人やその家族などの多くは、一定の理解をした上で被後見人等となるのですが、猿払村のような小さなまちで市民後見人を受任される方は、ボランティア精神や地域貢献の意識を持っていても、現実として後見活動を行なうとなると、つながりが深いからこそその躊躇いがあるのだと改めて気づかされました。つまり、制度を利用したい人の支援はもちろんですが、市民後見人に対して安心した活動の保証までを視野に入れた支援をしなくては、いくら担い手を養成しても意味がないことに気づかされた訳です。そこで改めて“地域住民のための後見実施機関を創ることにこだわろう”と決意したのです。

この茶話会の結果は当然、次の第2回委員会(平成28年3月開催 於 名寄市立大学)で報告しましたが、委員の感想で「とても良い声が聴けた。次は実際に成年後見制度につながりそうなニーズ(人)はあるのかを聴いてみたい」ということになり、次のステップは村内の介護・医療の関係者に集まっていただき、「ニーズ把握のための懇談会」を開催することとしました(平成28年4月)。このときは3名の委員にも参加してもらいました。ここではまず、成年後見制度がどういうものを弁護士の委員から説明してもらい、日ごろから要支援者と接している中で制度を利用しそうな人がいるかをざっくりと話し合いました。結果として、「複雑な問題を抱えた世帯が多い」、「親族が遠方に住んでいることから申立人の選定や申立ての同意を得ることが困難」、「制度の利用が必要であろう本人たちに困り感がない」、「若い年齢の人がいるので息の長い後見活動をできる人の選任が必要」、「制度がどういうものかの普及啓発が足りない」といった意見を聴くことができました。

準備委員会などの多くは、誤解を恐れずに申し上げると、事務局が立案したものに対して承認を得るためにだけ開催されることが多いかと思いますが、本準備委員会については、事務局からは素案の提示はするものの、それをどのように具現化していくかは委員の皆さんにも一緒に考えてもらおうという姿勢で臨んだため、多様な専門家の意見を入れながら、“誰のための後見実施機関にするのか”をしっかりと考えることができたのだと思います。

6. “猿払村成年後見支援センター”の誕生

準備委員会は、こうした茶話会やニーズ把握懇談会を含めて7回開催しました。その間はこれまでの話し合ったことを一旦整理する“中間取りまとめ報告”も実施しました(第4回 平成28年7月)。委員会のテーマは、事務局として考えていた「後見実施機関」の4つの機能について、具体的にどういう根拠を基にしたものであるかを検討協議しました。それは当然、村の実態、ニーズに即したものにしました。

例えば、先述した「普及啓発が足りない」ことに関しては、多分に漏れずパンフレットを作成することになったのですが、それよりも「開所式を行い、それに合わせて啓発劇を行なっては」という意見が出たときは大変感動したのを覚えています。事務局としては企画案として、「外部講師を招聘しての講演は如何か」という提案をしたのですが、委員の皆さんが「他のまちでは自分たちでやったところもある。まずは、自分たちで汗をかき、しっかりとPRをした方がよい」という意見だったのです。

他には、「地域の“集いの場”に出向いて積極的に実施させてもらうことも必要」、「若い30~40代の人たちに対しても親の支援を考えてもらうために普及啓発が必要」といった意見や、「土業がないまちのために複雑な問題があったときにはすぐに委員に相談できるようにする」、「猿払村になじむ後見のスタイルは市民と土業の複数後見なのではないか」、「市民後見人に対しては他のまち以上のバックアップ体制やフォローアップが重要になる」、「後見“実施”機関ではなく後見“活動支援”機関として考え方を整理する」、「すでに後見センターとして運営している他市町村に視察に行くということも必要」といった有意義な意見をたくさん

んいただきました。

そこでまず、先進地に視察に赴き、出された意見について実施しているかどうか、実施しているのであればどのようなものなのかを調査することとなりました。

視察は、1名の委員と事務局で「京極町生活サポートセンター」と「石狩市成年後見センター」にうかがいました(平成28年11月24日)。京極町は猿払村と似たような人口規模であること、町が社会福祉協議会に委託していること、センターの機能として村が考えているものと同じ機能を有していることが視察理由でした。石狩市も人口規模は違いますが京極町と同じ形で運営していたことが視察理由でした。質問事項としては、周知の方法や相談件数、相談対応や申立支援のマニュアルの有無、職員体制、名称の決定方法、運営上の問題・課題などを準備していきました。どちらもとても親切丁寧に教えていただきました。視察して感じたことは、京極町も石狩市のどちらも担当している職員が熱意を持って職務にあたっていることでした。またどちらも「市民後見人には後見活動は荷が重いので、市民後見人を活用する前に法人で後見活動をする法人後見に取り組んでいる」ということでした。村で実施した茶話会でもそのような声を把握していたことから、社会福祉協議会が持つ使命感とネットワークの軽さを感じた視察となりました。

視察についても委員会で報告しましたが(第5回 平成29年2月)、法人後見については、「あくまでも主体となる法人が後見活動をするかしないかを判断するもの」なので、この委員会での論議はしないことで整理をし、いよいよセンターの設立に向けてラストスパートとなりました。

最終取りまとめ(「報告書」として平成29年3月 理事者に提出)に向けては、これまで検討協議した、後見実施機関のイメージ図(後掲)を基に、具体的な内容として主に以下のことがらを固めていきました。

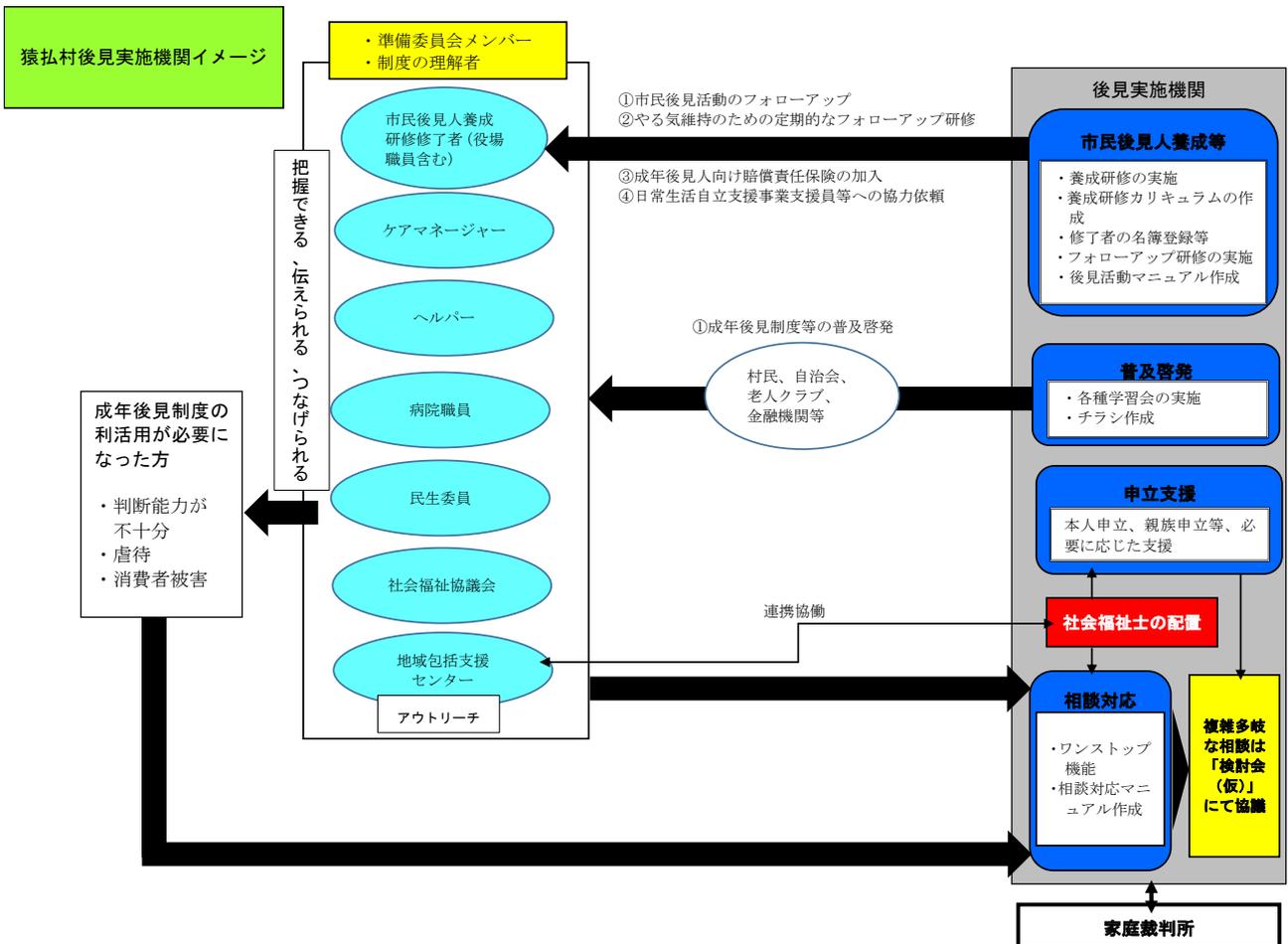


図2 猿払村後見実施機関のイメージ

●普及啓発について

- ・わかりやすいパンフレットを作り、全戸配布する。
- ・開所日には開所記念セレモニーと開所記念講演(成年後見制度と相続・遺言をセットにしたもの)と寸劇を行なう。
- ・地域の福祉関係団体や医療・福祉の関係者、金融機関関係者、若年層に対する学習会を実施する。

●相談対応について

- ・しっかりとした相談対応ができるように「相談対応マニュアル」を作成する。
- ・相談対応については、地域包括支援センターの社会福祉士も積極的に協力する。

●申立支援について

- ・申立人となる本人や親族に対して申立書類の書き方、作り方を支援する。
- ・申立支援についても、地域包括支援センターの社会福祉士が積極的に協力する。

●市民後見人養成等について

- ・養成研修修了者のモチベーション及び知識の維持向上のためのフォローアップ研修をしっかりと実施する。
- ・養成研修修了者に対して、地域福祉活動の担い手としての場の提供を行なう。
- ・将来の市民後見人のために後見活動マニュアルを作成する。

●名称と開所日について

- ・「猿払村成年後見支援センター」とし、平成29年6月1日に開所する。

●運営について

- ・村が設置主体となり、村社会福祉協議会が運営主体となる。

こうして、いよいよ猿払村成年後見支援センターがスタートを切ることになったのです。

平成29年6月1日の開所日には、テープカットを行ない、その後、準備委員会の委員の皆さんと事務局とで開所記念事業を行なうこととしました。開所記念事業は寸劇と講演会の二本立てとすることとし、村内にチラシを配布しました。

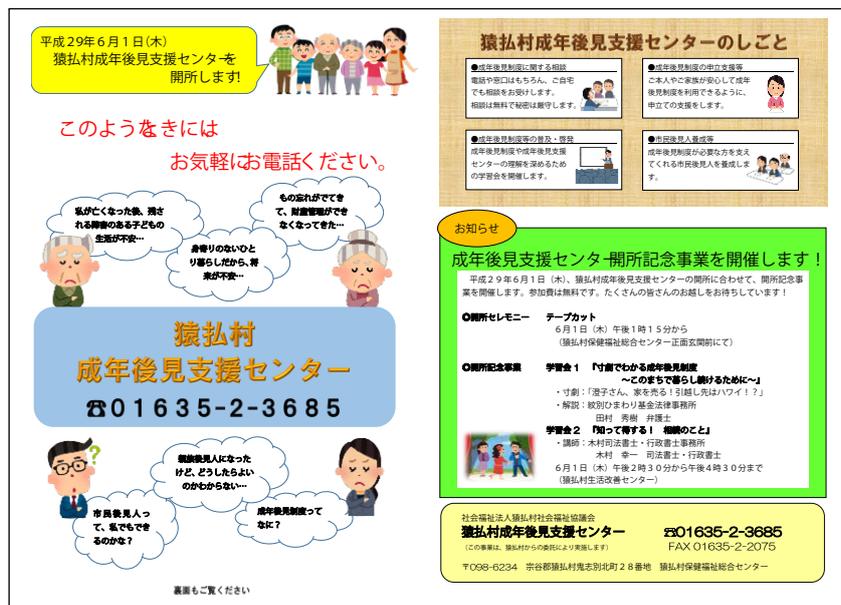


図3 開所記念事業のチラシ

そして、当日は報道機関や関係者にも足を運んでいただき、無事にテープカットと開所記念事業を執り行うことができました。



図4 開所式の様子を伝える新聞記事



写真2 開所記念事業の様子

7. 成果と今後の課題

成年後見支援センターの開所に合わせてパンフレットを作成して周知を図ったことで、さっそく相続や成年後見制度の相談が来ました。相続については準備委員だった司法書士を紹介し、また成年後見制度については村長申立をすることになったりと、一定の成果はあったと感じています。

しかし、先述したように都市部とは違って人口の割に労働年齢が長いことから、関心がこちらに向かない、一方では都市部と同様に自治会や民生児童委員の担い手が固定化・長期化しているという村の特性を理解しながらどのように

◎成年後見支援センターでは成年後見制度の利用のお手伝いをはじめます

地域後見人立って考えているAさんの場合
金銭管理が難しくなってきたAさん。親せきは遠くで居るので社会福祉協議会の日常生活支援事業を利用して暮らしています。しかし、毎日が楽しくなくなって、その事業の時間も減ってきました。本人は「誰かで見守ってほしい」という思いがあるため、金銭管理はもちろん、今後の介護サービスの利用契約のために法定後見人の申立をすることをしました。

住居後見人開始したBさんの場合
母は認知症が進んでいると診断されています。「認知症にはなりたくないけど、お母、どうなるかわからない、認知症になっても誰かで見守ってほしい」と、積極的に生活支援事業と住居後見制度を利用したいBさんは、「これでお心になってもらうことができます。認知症にならなくてもいいから大丈夫」と話しています。

▽平成27年度市民後見人養成研修を受講された方の声をお聞かせします

Cさんの声
高齢者の自立支援や地域包括ケアの重要性を学びたいと感じました。これから高齢者社会になっていく中で、地域で活躍したいという思いが強く、少人数で参加できるのがいいと感じました。そのための知識が必須なので習得したいと思っています。

Dさんの声
僕がいても、周りに高齢者が多く、他人に話せなくてもいい環境で居られる人もいます。その人たちの生活のサポートも役に立ちたいと思います。研修を受講して、これからは少しでも地域の人に役にたてたいと思います。

**このようなきには
お気軽にお電話ください。**

もの忘れができて、金銭管理が難しくなってきた...

住居のいよいよ片づいたから、作業が楽...

私が亡くなった後、残されるお孫さんたちの生活が不安...

**猿払村
成年後見支援センター**

☎01635-2-3685

社会福祉法人猿払村社会福祉協議会
猿払村成年後見支援センター
(中心事業は、猿払村の地域により実施します)

☎01635-2-3685
FAX 01635-2-2075

〒098-6234
宗谷郡猿払村法道北町2番地
猿払村保健福祉センター

開設時間
月曜日～金曜日
午前9時30分～午後5時15分
土、日、祝日(毎年除く(12月31日～1月5日)は休みとなります)

社会福祉法人猿払村社会福祉協議会

図5 センターのパンフレット

普及啓発していくかが大きな課題です。これがクリアできれば、自然と他の機能も動き出すだろうと考えています。

8. さいごに

後見実施機関を設立するのは“やる気”と“情報収集”と“周りの協力”があればさほど難しいものではありませんが、開設すると当然、予算措置される訳ですから費用対効果は求められますし、社会福祉協議会を始め、公私に限らず様々な関係機関・団体と綿密な連携を図っていかなければなりません。重要なのはやはり設立してからです。しかし、設立後のことばかり考えていては、“目の前で困っている人”を支援できませんし、“これから困るかもしれない人の将来の安心を担保する”ことはできません。後見実施機関を開設することが重要ではなく、自分のまちに相応しい権利擁護の基盤整備をしっかりと考え、その結果、後見実施機関が必要となれば開設した方が良いのだらうと思います。

－後見実施機関は『誰のため、何のため』に必要なのか－ これに尽きると思います。

最後に、猿払村成年後見支援センター開設にあたって協力してくださった、市民後見人養成研修修了者の皆様、福祉・医療関係の皆様、情報収集や視察をさせていただいた成年後見センター等の皆様、そして準備委員の皆様にご改めて感謝いたします。ありがとうございました。

このように、無事開設に至った「猿払村成年後見支援センター」が奏功した要因を整理してみたい。

一つ目には、首長を始めとした村行政が村民の権利擁護の課題に高い関心を持ち、住民サービスの一環として重要視したことである。地方に専門職を招聘しての市民後見人養成研修、準備委員会の開催、そして専従の職員の確保などは一定の財政措置を伴うものである。まず、行政がしっかりとその必要性と意義を理解することからすべては始まっていく。

二つ目には、有能で熱意ある専従者を中心とした関係者のきめ細やかな対応である。自治体内の後見ニーズを調査するのは当然であるが、上記で紹介されていた、市民後見人養成研修修了者の不安感解消などの「ニーズ」にも寄り添う姿勢は、将来の後見ニーズと研修修了者のマッチングに有効な取組であろう。

三つ目には、事務局の配慮で関係者の連携、協働が大変良好であったことである。筆者(佐藤)も含めて道北各地から参集した設立準備委員会委員はいつも、「故郷に戻ってきたような懐かしい感じ」で「楽しく使われていた」ことを付記しておきたい。上記の開所式での寸劇は、いつのまにか委員のみが登壇することになったが、皆、嬉々として演じていたものである。本村が末永く「権利擁護のまち」として住民の安全・安心に応えていくことを心から望み、また、今後も及ばずながら協力させていただきたいと思う。