

令和7年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（社会福祉推進事業分）

「地域連携ネットワーク強化に向けた
中核機関の受任調整会議等の
チーム体制構築と取組推進に関する調査研究事業」
報告書

令和8（2026）年 3月

一般財団法人 日本総合研究所

目次

1. 報告書要旨.....	1
1.1. はじめに.....	1
1.2. 本事業における提案の概要.....	1
2. 背景と目的.....	3
2.1. 地域連携ネットワークと中核機関.....	3
2.2. 本事業における検討課題.....	3
3. 取組内容.....	5
3.1. 検討委員会.....	5
3.1.1. 検討委員会構成及び日程.....	5
3.1.2. 検討委員会における主な議論.....	6
3.2. アンケート調査.....	7
3.2.1. 市町村向けアンケート.....	7
3.2.2. 中核機関向けアンケート.....	9
3.3. ヒアリング調査.....	12
3.3.1. 取組が進んでいる市町村・中核機関に対するヒアリング調査.....	12
3.3.2. 体制整備を進めている途中の市町村・中核機関に対するヒアリング調査.....	13
3.3.3. 都道府県社会福祉協議会に対するヒアリング調査.....	14
3.3.4. 専門職団体・当事者団体ヒアリング調査.....	15
3.4. 取組状況調査データの分析.....	17
3.5. 研修スライド（案）の作成.....	18
4. 地域の権利擁護支援に係る体制整備のために必要なこと.....	19
4.1. 権利擁護支援に係る体制についての考え方.....	19
4.1.1. 権利擁護支援チーム認識の重要性.....	19
4.1.2. 地域連携ネットワーク構築における行政の主体的役割.....	20
4.2. 中核機関等の体制整備.....	21
4.2.1. 地域における権利擁護支援体制の整備パターン.....	21
4.2.2. 中核機関の役割①—専門的検討を行う二次相談窓口としての位置づけ.....	25
4.2.3. 中核機関の役割②—地域連携ネットワークの権利擁護支援チーム体制を支える後方支援の役割.....	26
4.2.4. 一次相談窓口の整備・機能強化.....	27
4.2.5. 専門職による支援体制の整備.....	28
4.2.6. 権利擁護支援チームの形成に向けた受任調整のあり方.....	29
4.2.7. 権利擁護支援チームの自立支援に向けた取組の充実.....	30
4.2.8. 苦情の予防・未然防止の重要性.....	31
5. 総括.....	33
5.1. 本事業における結論.....	33
5.2. 課題.....	34

【本報告書で用いる用語】

本事業及び本報告書（本編、参考資料）において使用する主要な用語の定義は以下の通りである。

用語	説明
第二期基本計画	「第二期成年後見制度利用促進基本計画」（令和4年3月25日閣議決定）
本人	成年後見制度を利用する人
後見人等	成年後見人等、保佐人、補助人を総称する。
監督人等	成年後見監督人、保佐監督人、補助監督人を総称する。
市民後見人等	専門職や親族ではない地域住民で、地方公共団体等が行う市民後見人等養成研修を受講し、家庭裁判所から後見人等として選任された人。
法人後見 （成年後見はやわかり ¹ ）	家庭裁判所から、後見人等として選任された法人（社会福祉法人やNPO法人等）
一次相談窓口	権利擁護に関する相談を総合的に受け付ける、地域に根差した最初の相談窓口（地域包括支援センター、基幹相談支援センター、市町村行政の窓口等）。
二次相談窓口	前述の一次相談窓口が受けた権利擁護支援に関する相談等への助言を行う、より専門性の高い相談窓口。
地域の関係者 （第二期基本計画）	本人に身近な家族・親族等、医療・福祉・介護等の関係者、民生委員・自治会・民間事業者等の地域の関係者のこと
「権利擁護支援チームの形成支援機能」 （第二期基本計画）	権利擁護の課題・ニーズの整理、適切な申立の調整、支援方針や後見人等候補者の選任形態の検討やマッチング等を行う仕組み
「権利擁護支援チームの自立支援機能」 （第二期基本計画）	後見人等選任後、チームで支援内容を調整したり、チームの自立に必要なバックアップを行う等の仕組み

※「障害」の「害」の平仮名表記について

ヒアリング調査協力自治体等により、部署名、事業名等で「障害」の「害」の字を平仮名表記している自治体等もあった。本報告書では、各ヒアリング調査協力自治体等の表記に合わせ、各ページで平仮名表記をしている。一方、法律、引用等については「害」を用いており、同一自治体等のページ内で表記が混在している場合もある。

¹ 成年後見制度の基本的な仕組みや利用方法について、本人・家族・地域関係者向けにわかりやすく紹介する厚生労働省の公式情報サイト（<https://guardianship.mhlw.go.jp/>）

1. 報告書要旨

1.1. はじめに

成年後見制度利用促進法（平成 28 年 5 月）に基づく「成年後見制度利用促進基本計画」及び「第二期成年後見制度利用促進基本計画」（令和 4 年 3 月閣議決定）では、全国どの地域においても必要な人が成年後見制度を利用できるよう、権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築を進めることが求められている。その中で、市町村が整備・運営する中核機関には、「権利擁護の相談支援」「権利擁護支援チームの形成支援」「権利擁護支援チームの自立支援」の各機能を有効に機能させるため、地域連携ネットワークにおける連携・協力を支えるコーディネート機能が期待されている。しかし、中核機関の整備や取組状況にはなお地域差があり、特に受任調整を含むチーム体制づくりの実態、その具体的な内容や運用のあり方については十分に整理されていない。

また、制度見直しの議論が進む中で、後見人等候補者の調整にとどまらず、本人の課題やニーズの整理、支援方針の共有、関係機関間の役割分担の明確化、後見人等選任後の継続的なフォロー、さらには後見人等からの相談や苦情に分類される事案への対応まで含めて、権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能をどのように実効的に機能させるかが重要な課題となっている。加えて、こうした取組を進めるにあたっては、人材、連携、運用等に関する課題を踏まえつつ、地域の実情に応じた体制整備の進め方や方向性を整理する必要がある。

本事業では、このような課題認識の下、有識者による検討委員会を設置し、その議論を踏まえながら、全国の市町村及び中核機関を対象としたアンケート調査、市町村・中核機関、都道府県、専門職団体及び当事者団体に対するヒアリング調査、厚生労働省から提供を受けて、令和 7 年度の取組状況調査データを用いた分析を実施した。さらに、調査研究の成果を実務に還元するため、体制整備の進捗に応じて各地域が次に取り組むべき事項を整理した研修スライド（案）の作成も行い、地域における権利擁護支援体制の整備に向けた方向性を検討した。

1.2. 本事業における提案の概要

本事業を通じて整理した提案の中核は、受任調整や後見人等選任後のフォローといった個別の取組だけを強化するのではなく、その前提となる地域連携ネットワーク全体の体制整備を進めることで、権利擁護支援チームの形成支援機能及び自立支援機能を実効的に機能させる点にある。そのため本報告書では、まず、地域における支援を後見人等に委ねるものとしてではなく、本人を中心に関係機関・関係者が役割分担の下で支える「権利擁護支援チーム」によって担うものとして捉える認識を共有する必要があることを示した。あわせて、地域連携ネットワークの構築と運用は行政が責任主体として主体的に担うべきであり、中核機関を委託している場合であっても、市町村が体制整備や会議体の設計、役割分担の整理に継続して関与することが重要であることを整理した。

その上で、中核機関の役割については、すべての相談を引き受ける窓口としてではなく、一次相談窓口からつながる案件について、制度利用の適否、権利擁護支援ニーズの精査、困難事例への助言や方針検討を担う「専門的検討を行う二次相談窓口」として位置づけることを提案した。また、中核機関には、地域連携ネットワーク全体の後方支援を担う機能も求められる。具体的には、一次相談窓口職員に対する研修、聞き取り様式や相談フローの整備、困難事例に対する助言などを通じて、地域全

体の相談支援力を底上げすることが必要である。さらに、専門職との連携についても、個別事案への助言にとどまらず、受任調整や支援方針の検討の段階から専門職が関与できる体制を整えること、地域によっては広域的連携やオンラインの活用も視野に入れることが重要であると整理した。

また、受任調整については、後見人等候補者を検討する場としてのみ捉えるのではなく、本人の課題やニーズを整理し、支援方針を共有し、関係機関間の役割分担を確認しながら、申立て前の段階から支援チームの形成につなげる場として位置づけることを提案した。あわせて、後見人等選任後についても、支援チームの自立支援機能を重視し、必要時の会議招集、支援内容の調整、モニタリング、再調整等を通じて、チームが継続的に機能するよう後方支援を行う必要があるとした。さらに、後見人等からの相談や苦情に分類される事案への対応については、問題発生後の対応だけでなく、日頃からの情報共有や支援方針の共有を通じた予防・未然防止を重視し、受付から関係機関との連携、終結に至るまでの対応の流れや役割分担を地域で整理していくことの重要性を示した。

一方で、本事業を通じて、単独自治体では対応が難しい専門職による支援体制の具体化、意思決定支援の実践の深化、苦情等への一般的な対応スキームの整理などは、なお今後の課題として残されていることも明らかとなった。したがって、本事業における提案は、受任調整を含むチーム体制づくりを、相談支援、一次・二次相談の役割分担、専門職連携、選任後のフォロー、苦情の予防・未然防止までを含む地域連携ネットワーク全体の課題として捉え直し、その具体化に向けた方向性を示した点に意義がある。

2. 背景と目的

2.1. 地域連携ネットワークと中核機関

成年後見制度利用促進法に基づく「成年後見制度利用促進基本計画」及び「第二期成年後見制度利用促進基本計画」では、「全国どの地域においても必要な人が成年後見制度を利用できるよう、各地域において、権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築を図る」ことが求められている。その中核的な役割を担うのが、市町村が整備・運営する中核機関である。中核機関には、地域連携ネットワークが有すべき「権利擁護の相談支援」、「権利擁護支援チームの形成支援」、「権利擁護支援チームの自立支援」の3つの機能を有効に機能させるためのコーディネーターが期待されており、地域の実情に応じた体制整備が全国で進められている。

一方で、「令和6年度成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果」（令和7年1月、厚生労働省）によれば、令和6年4月時点で中核機関を整備している自治体は1,187自治体（68.2%）にとどまっており、整備済み自治体においても、「権利擁護支援チームの形成支援機能」や「権利擁護支援チームの自立支援機能」に関する取組状況にはばらつきがみられる。

さらに近年では、成年後見制度の見直しに関する議論が進められており、後見人等が退任又は交代する仕組みのあり方など、制度の柔軟化に向けた検討が行われている。こうした動向を踏まえると、後見人等の選任にとどまらず、本人の状況やニーズに応じた適切な後見人等候補者の検討や、受任後の支援体制の構築、さらには後見人等の退任・交代も見据えた継続的な支援の調整といった機能の重要性が一層高まっている。

これらは、第二期基本計画に位置づけられた「権利擁護支援チームの形成支援機能」（権利擁護の課題・ニーズの整理、適切な申立ての調整、後見人等候補者の検討・マッチング等）及び「権利擁護支援チームの自立支援機能」（後見人等選任後の支援方針の調整やチームの自立に向けたバックアップ等）を具体的に支える取組として位置づけられるものであり、これらの機能を実効的に発揮するための基盤として、「受任調整を含むチーム体制づくり」が重要となる。

全国どの地域においても、権利擁護支援を必要とする人への支援体制を確保し、適切な支援につなげるためには、こうしたチーム体制を前提とした地域連携ネットワークの機能強化が不可欠である。特に、本人の意思を尊重した支援を担保する観点からは、適切な後見人等候補者に関する検討に加え、後見人等からの相談（困りごとや苦情を含む）への対応も含めた継続的な支援体制の構築が重要な課題となっている。

2.2. 本事業における検討課題

前節で示したとおり、地域連携ネットワークの実効性を高めるためには、中核機関が担う「権利擁護支援チームの形成支援機能」及び「自立支援機能」を具体的に機能させるための体制整備が重要である。しかしながら、現状においては、受任調整を含むチーム体制づくりに関する取組状況やその具体的な内容、運用のあり方については十分に整理されているとは言い難い。

また、制度見直しの議論において、後見人等の退任・交代等を含めた支援のあり方が検討されていることを踏まえると、個別の受任調整にとどまらず、本人を中心とした支援体制としてのチームの形成及びその継続的な運営をどのように支えていくかという視点が一層重要となる。そのためには、本

人の課題やニーズの整理、支援方針の共有、関係機関間の役割分担の明確化といった一連のプロセスを適切にコーディネートし、支援チームとして機能させるための具体的な仕組みの構築が求められる。

さらに、後見人等の選任後においても、支援内容の調整やチームの自立に向けたフォローを継続的に行うとともに、後見人等からの相談や苦情に分類される事案への対応を含め、支援の質を担保するための体制整備が重要となる。これらは、中核機関が地域連携ネットワークの中で果たすべき役割を具体化する上で、不可欠な視点である。

加えて、こうした取組を推進するにあたっては、地域の実情に応じた体制整備が求められる一方で、取組の進め方や体制構築のあり方については必ずしも共有されておらず、各自治体において試行錯誤が続いている状況にある。このため、実態を踏まえた取組の整理や、一定の方向性を示すことが求められている。

これらの状況を踏まえ、本事業においては、以下の点を主な検討課題とした。

- 中核機関における「受任調整を含むチーム体制づくり」の実態把握及び整備パターンの整理
- 権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能を実効的に機能させるための取組内容及び課題の分析
- 後見人等からの相談や苦情に分類される事案への対応を含めた支援体制のあり方の整理
- 体制整備を進める上での課題（人材、連携、運用等）を踏まえた取組推進に向けた論点の整理

本事業では、これらの課題に対して、アンケート調査、ヒアリング調査及び有識者による検討委員会での議論を通じて実態の把握と分析を行い、地域における権利擁護支援の体制整備の推進に資する示唆を得ることを目的とした。

3. 取組内容

本事業では有識者によって構成される検討委員会、アンケート調査、ヒアリング調査を有機的に連携させることで、事業の設計・実施・分析・とりまとめ等について多角的な検討が可能な体制を採った。具体的には、検討委員会において、アンケート調査やヒアリング調査の設計についての議論を行うことで、調査の質を高めるとともに、調査結果をフィードバックすることで、検討委員会における議論をより活発かつ、論点を明確なものとし、より実効性の高い提言が可能となるよう工夫を行った。

3.1. 検討委員会

3.1.1. 検討委員会構成及び日程

本事業における検討委員会の委員およびオブザーバーは以下のとおりである。

■委員（五十音順、敬称略）◎は委員長（令和8年3月31日現在）

氏名	所属
岩屋口 智栄	公益社団法人 成年後見センター・リーガルサポート 常任理事
上山 泰 (◎)	新潟大学 法学部 教授
住田 敦子	特定非営利活動法人尾張東部権利擁護支援センター あすライツ センター長
住吉 美保	宮崎県福祉保健部長寿介護課医療・介護連携推進室 主査
十河 真子	香川県社会福祉協議会 地域福祉部長
谷川 ひとみ	福島県社会福祉士会 福島県委託事業市町村支援アドバイザー
永田 祐	同志社大学 社会学部 社会福祉学科 教授
羽根 一誠	白浜町 民生課 地域包括支援センター 社会福祉士
福島 健太	日弁連高齢者・障害者権利支援センター PAS ネット（全国権利擁護支援ネットワーク）共同代表
山口 英之	春日井市高齢者・障がい者権利擁護センター 主事

■オブザーバー

厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 成年後見制度利用促進室

■事務局

一般財団法人 日本総合研究所

また、検討委員会の日程及び議題は以下のとおりである。

開催日程	議 題
第1回検討委員会 令和7年10月1日	(1) 事業概要についての説明 (2) 権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能の強化についての検討 (3) 苦情に分類される相談の分類や予防等に関する検討 (4) ヒアリング調査候補先、質問項目(案)についての検討
第2回検討委員会 令和8年2月3日	(1) 経過報告(アンケート調査、ヒアリング調査) (2) 権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能の強化についての検討 (3) 苦情に分類される相談の予防等を加えた各機能の強化に向けた検討
第3回検討委員会 令和8年3月18日	(1) 中核機関整備パターンの分析についての検討 (2) 事業報告書(案)についての検討 (3) その他の成果物(案)についての検討

3.1.2. 検討委員会における主な議論

検討委員会においては、本事業の目的である「受任調整を含むチーム体制づくり」及び「権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能の強化」に関して、制度的動向及び地域における実態を踏まえながら、多角的な観点から議論が行われた。

まず、地域連携ネットワークの中での中核機関の役割については、後見人等候補者の調整にとどまらず、本人の課題整理や支援方針の共有、関係機関間の役割分担の明確化といった、支援チームとしての一体的な支援を前提とした取組の重要性が指摘された。特に、後見人等の選任前の段階から支援チームの形成を意識した取組を行うことにより、後見人等選任後の支援の円滑化や、本人の意思を踏まえた支援の実現につながるとの認識が共有された。

また、後見人等選任後の支援に関しては、支援内容の調整やチームの自立に向けたフォローのあり方について議論が行われ、すべての事案を一律に中核機関が扱うのではなく、地域の実情や事案の性質に応じた対応の必要性が指摘された。あわせて、後見人等の活動状況の把握や必要に応じた支援のあり方についても、現実的な運用との関係を踏まえた検討が求められた。

さらに、受任調整のあり方については、単なる候補者選定の場としてではなく、本人の状況や課題を踏まえた支援の方向性を整理し、関係者間で共有する場として位置づけるべきとの意見が示された。このような取組は、後見人等選任後の支援の見通しを明確にするだけでなく、後見人等からの相談や苦情に分類される事案の予防にも資するものと考えられる。

加えて、専門職との連携のあり方については、受任調整や支援方針の検討段階から専門職が関与することの重要性が指摘されるとともに、地域によって専門職の確保状況が異なる中で、広域的な連携やオンラインの活用等を含めた対応の必要性についても議論が行われた。

中核機関の取組に対する市町村の関わり方については、「関与」とどまらず、主体的に地域連携ネットワークの構築に取り組む必要性が強調された。特に、中核機関を委託している場合であっても、市町村が責任主体として体制整備に関与し続けることの重要性が指摘された。このほか、地域の人口規模や体制の違いに応じて中核機関の役割や関与のあり方が異なること、相談支援機能の充実や関係機関間の連携の程度がチーム形成や支援の質に影響を与えることなど、地域差を踏まえた取組の必要性についても議論がなされた。

これらの議論を通じて、中核機関に求められる役割は、個別の受任調整にとどまらず、本人を中心とした支援チームの形成及びその継続的な運営を支えるコーディネート機能として捉えるべきであるとの方向性が整理された。

3.2. アンケート調査

3.2.1. 市町村向けアンケート

【調査目的】

本調査は、市町村における中核機関の整備状況及び、地域連携ネットワークを通じた権利擁護支援体制の構築状況、特に「受任調整を含む権利擁護支援チームの形成・運営」に関する取組の実態を把握することを目的として実施した。

あわせて、後見人等からの相談や苦情に分類される事案の実態について把握し、苦情の予防・未然防止に向けた取組のあり方や、今後の対応方針の検討に資する基礎資料を得ることを目的とした。

【調査対象】

全国の市町村 1,741 自治体（悉皆調査）

【調査時期】

令和7年12月～令和8年2月

【調査実施方法】

配布方法：厚生労働省社会・援護局 地域福祉課 成年後見制度利用促進室から、都道府県宛にメールを送信し、管内市町村への展開を依頼（調査票は Excel ファイル）

回収方法：各市町村に対し、事務局に直接メールでの回答提出を依頼

【主な質問項目】

本調査（市町村票）では、市町村における中核機関の整備状況および権利擁護支援体制の構築状況について、体制整備および相談支援機能の観点から把握を行った。

- ・市町村の基礎情報
（自治体区分、中核機関の整備状況等）
- ・中核機関の整備・運営状況
（整備圏域、運営形態等）
- ・外部専門職との連携体制
（相談・助言体制、予算確保の状況、オンライン活用等）
- ・権利擁護に関する相談窓口の設置状況
（設置主体、配置機関等）
- ・アセスメントおよびニーズ把握に関する取組
（専門職の関与、助言体制の整備状況等）
- ・相談支援機関職員のスキル向上に向けた取組
（様式整備、対応フロー、マニュアル、研修等）
- ・権利擁護支援ニーズの検討体制
（会議体の有無、運用方法等）

【回収数、回答率】

有効回収数 1,008 市町村（回収率：57.9%）

【調査結果の概要】

市町村アンケート調査の結果、地域連携ネットワークの構築及び運用に関して、体制整備の進捗にはばらつきが見られ、特に支援チームの形成及び運用に関する取組が十分に実施されていない状況が確認された。地域連携ネットワーク全体の検討状況については、市町村全体の体制整備に関する協議を定期的に行っている自治体は半数に満たず、約 2 割の自治体では体制整備に関する協議の場自体が設けられていない状況が見られた。

次に、支援チームに関する取組については、権利擁護支援の必要性を検討する場において、支援チームの有無や関係機関との連携状況を確認している自治体は 4 割に満たなかった。また、後見人等候補者の検討を行う場においても、同様の確認が行われている自治体は約 3 割にとどまっていた。

後見人等選任後の支援に関しては、支援方針を関係者間で検討する機会が設けられていない自治体が約 3 割存在しており、選任後の支援における連携体制が十分に構築されていない状況が見られた。

また、一次相談窓口の整備状況については、相談対応に係る様式の整備や相談フローの明確化、職員向け研修の実施等の取組を行っていない自治体が約 3 割存在しており、相談対応の基盤となる体制の整備が十分に進んでいない状況が確認された。

専門職との連携に関しては、外部専門職への相談に係る予算を確保している自治体は約 7 割であった一方で、権利擁護支援に関する検討の場や受任調整の場に専門職が参加している割合は概ね半数程度にとどまっていた。

このように、市町村においては、地域連携ネットワークの構築や支援チームの形成に関する取組が一部実施されているものの、体制整備に関する協議の場の未設置や、支援チームの形成及び後見人等選任後の支援における連携の不足、一次相談窓口の機能強化の遅れ等、各段階において取組が十分に実施されていない状況が確認された。

以上の結果から、地域連携ネットワークにおける協議の実施状況、一次相談窓口における対応体制の整備、専門職の関与の状況及び後見人等候補者の確保に関する取組については、自治体間で差が見られることが確認された。

3.2.2. 中核機関向けアンケート

【調査目的】

本調査（中核機関票）は、中核機関における権利擁護支援の実施状況について、相談対応から受任調整、後見人等選任後のフォローに至る一連の対応プロセスに着目し、その実態を把握することを目的として実施した。

あわせて、後見人等が選任された事例における相談（苦情を含む）の発生状況や内容、対応状況等を明らかにし、苦情の予防や早期対応に向けた取組のあり方、さらには中核機関における対応体制の構築に向けた検討に資する基礎資料を得ることを目的とした。

【調査対象】

すべての中核機関（悉皆調査）

なお、令和7年度の成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査によると、令和7年度4月時点での中核機関の数は1,043であった。

【調査時期】

令和7年12月～令和8年2月

【調査実施方法】

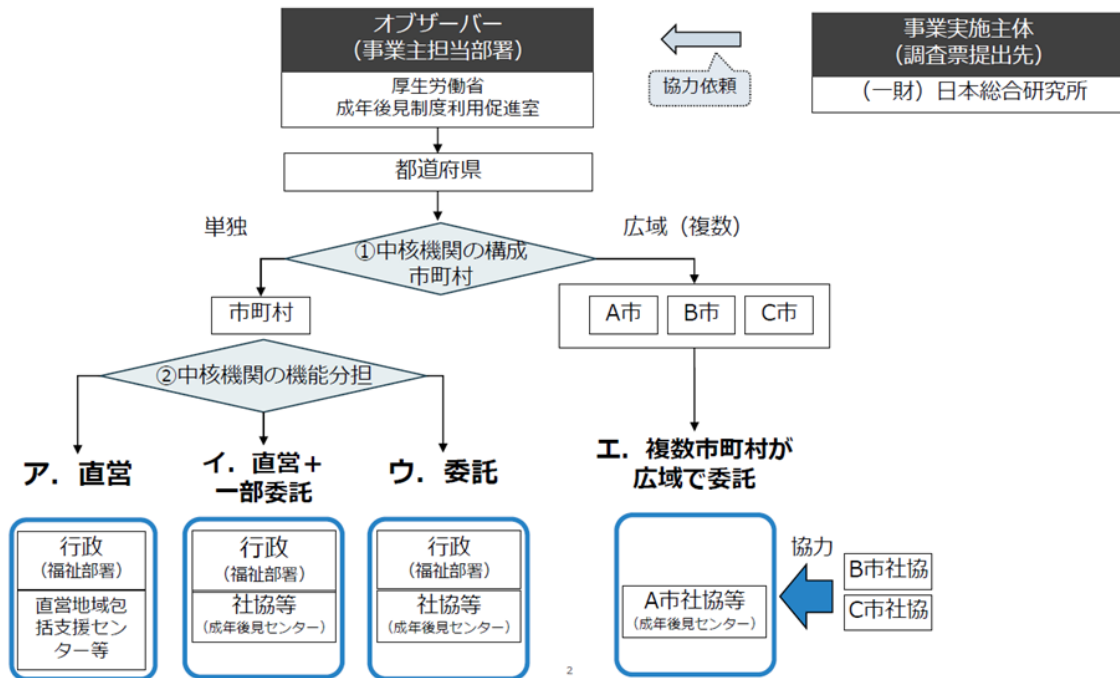
配布方法：厚生労働省社会・援護局 地域福祉課 成年後見制度利用促進室から、都道府県宛にメールを送信し、管内市町村への展開を依頼（調査票はExcelファイル）。中核機関の運営を委託している場合には、市町村から委託先に調査票の展開を依頼。中核機関の運営主体、整備パターンによって、次のように調査票の配布、回送を依頼した。

- (ア)単独市町村が、中核機関を「直営」で設置・運営している場合：市町村調査票とは別に、中核機関調査票についても市町村が回答。
- (イ)単独市町村が、中核機関を「直営＋一部委託」で設置・運営している場合：市町村から、当該中核機関への調査票の転送を依頼。
- (ウ)単独市町村が、中核機関を「委託」で設置・運営している場合：市町村から、当該中核機関への調査票の転送を依頼。
- (エ)複数市町村が、中核機関を「広域」で設置・運営されている場合：最も人口規模の大きい市町村から、当該中核機関への調査票の転送を依頼。

※上記（ア）のうち、複数部署・機関（高齢、障害等）にまたがる場合：権利擁護に関する相談件数の多い部署に回答を依頼。

※上記（イ）～（エ）のうち、委託先が複数ある場合：五十音順で最も早い委託先名の機関への調査票の転送を依頼。

【「②中核機関への「中核機関調査票」一式の回送」について】



回収方法：各中核機関に対し、事務局に直接メールでの回答提出を依頼

【主な質問項目】

本調査（中核機関票）では、中核機関における権利擁護支援の実施状況について、権利擁護支援の対応フロー（相談・アセスメント、支援方針の検討、受任調整、後見人等選任後のフォロー）に沿って把握を行った。

- ・ 中核機関の基礎情報
（運営主体、兼務事業、担当圏域、事業計画の有無等）
- ・ 権利擁護支援に関する相談対応の実態
（相談件数、記録方法、相談の種類・内訳等）
- ・ 成年後見制度利用前の対応状況
（権利擁護支援ニーズの検討、申立て支援の実施状況等）
- ・ 受任調整会議の実施状況
（実施件数、実施プロセスにおける位置づけ等）
- ・ 後見人等選任後の支援状況
（支援方針の確認、モニタリングの実施状況等）
- ・ 後見人等が選任された事例に関する相談・苦情の実態
（後見人等の言動に関する相談、対応困難事例等）
- ・ 後見人等から寄せられる相談の状況
（本人・関係者との関係性に関する課題等）

- ・ 権利擁護の相談支援機能の実施状況
（取扱相談の範囲、一次相談機関との関係等）
- ・ アセスメントの質の向上に向けた取組
（様式整備、対応フロー、マニュアル、研修・事例検討等）

【回収数、回答率】

有効回収数 657 機関（回収率：63.0%）
（母数を 1,043 として計算した結果）

【調査結果の概要】

中核機関アンケート調査の結果、相談対応、後方支援、支援チームの形成及び選任後の支援に関して、一定の取組は実施されているものの、地域全体を支える仕組みとしての運用が十分に定着していない状況が確認された。相談対応に関しては、中核機関が地域内の相談支援機関から寄せられる権利擁護支援に関する相談を幅広く受け付けている実態が見られ、半数を超える中核機関が、地域内の相談事例全般に関与している状況が確認された。

一方で、一次相談窓口に対する後方支援の取組については、職員向け研修を実施している中核機関は約 6 割、聞き取り様式の整備を行っている中核機関は約 4 割にとどまっており、これらの取組を実施していない中核機関も一定数存在していた。また、後方支援に関する取組自体を実施していない中核機関も約 2 割存在していた。

支援チームの形成に関する取組については、権利擁護支援の必要性を検討する場において、支援チームの有無や連携状況を確認している中核機関は 4 割に満たなかった。また、受任調整の場において同様の確認を行っている中核機関は約 3 割にとどまっていた。

後見人等選任後の支援に関しては、関係者間で支援方針を検討する機会が設けられていない中核機関が約 3 割存在しており、選任後の支援における連携体制の構築が十分に進んでいない状況が見られた。また、支援チームの運用状況を把握するためのモニタリングの仕組みについては、整備されていない中核機関が過半数を占めており、選任後の支援の継続的な把握やフォロー体制が十分に構築されていない状況が確認された。

さらに、専門職との連携に関しては、権利擁護支援に関する検討の場や受任調整の場において、弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職が参加している中核機関は概ね半数程度であった。また、苦情を含む相談事案に関して専門職団体に相談している中核機関は約 3 割にとどまっていた。

以上のように、中核機関においては、相談対応や一定の後方支援の取組は実施されているものの、一次相談窓口に対する体系的な支援や、支援チームの形成及び選任後の支援における連携、モニタリング体制の整備等に課題が見られた。

3.3. ヒアリング調査

3.3.1. 取組が進んでいる市町村・中核機関に対するヒアリング調査

【調査目的】

全国どの地域においても、権利擁護支援を必要とする人への支援体制を確保し、適切な支援につなげるためには、地域連携ネットワークによる「権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能」の強化が求められる。

そこで、「受任調整を含むチーム体制づくり」に関する取組や体制整備が進んでいる市町村・中核機関に対し、取組や体制の概要、工夫等を聞き取り、取組や体制整備が進まない自治体の課題解決に向けた示唆を得ることを目的にヒアリング調査を実施した。

【調査対象】

	人口規模 (R7.3.31 または 4.1)	中核機関の名称	中核機関の整備状況 運営主体
千葉県八千代市	206,895 人	八千代権利擁護 連携支援センター	単独 一部委託（市社協）
神奈川県横浜市	3,769,150 人	よこはま成年後見 推進センター	単独 委託（市社協）
静岡県島田市	94,270 人	島田市成年後見 支援センター	単独 一部委託（市社協）
愛知県春日井市	305,249 人	春日井市高齢者・障がい 者権利擁護センター	単独 委託（市社協）
和歌山県紀の川市	56,282 人	権利擁護センター 「架け橋」	単独 委託（市社協）
和歌山県白浜町	18,923 人	白浜町	単独 一部委託（町社協）
宮崎県延岡市、 高千穂町、日之影町 五ヶ瀬町	118,426 人 (1 市 3 町合計)	延岡・西臼杵権利擁護 支援センター	広域 委託（一般財団法人）

【調査時期】

令和 7 年 12 月～令和 8 年 1 月

【調査実施方法】

訪問またはオンライン

【主な質問項目】

- ・成年後見制度に関する体制整備状況
- ・権利擁護支援チームの形成支援機能、自立支援機能の強化に関する状況とそこに至る経緯、取組上の工夫、課題
- ・苦情等を生じさせないための仕組み、苦情に分類される相談を受けた場合の対応に関する仕組み等

【調査結果の概要】

ヒアリング調査の結果、体制整備が進んでいる自治体においては、受任調整から支援チームの形成、選任後の支援に至るまでの一連の流れについて、具体的な資料や会議体を活用した運用が行われていた。

まず、受任調整に関しては、いずれの自治体でもアセスメントツールや受任調整（会議）における検討事項を整理する様式を用いて後見人等候補者の検討に加え、本人の課題整理、支援方針の共有、関係機関の役割分担を含めた検討が行われていた。特に複数の中核機関では、一次相談窓口（地域包括支援センター、市町村等）が、制度利用の必要性の判断や、申立てまでに必要な対応を行うための仕組み化や適時の相談、助言等の機会が設けられていた。なかでも、市長申立てに至る過程を含めた支援の進め方を整理した「成年被後見人等及び市長申立中の方の支援ガイドライン」が作成されており、申立て前後を通じた支援の継続が図られていた。

さらに、本人の急変時の対応方針や死後の対応等について関係機関間で事前に確認するための「緊急時の事前確認書」が整備されており、医療機関や福祉関係機関との連携のもとで活用されていた。

支援チームの形成に関しては、後見人等選任後に中核機関等が関係者の顔合わせの機会を設定し、支援方針や役割分担を共有する運用が行われていた。また、「個別支援会議」等の形で、後見人等を含む関係者が継続的に集まり、支援内容の確認や見直しが行われていた。

さらに、選任後の支援に関しては、「権利擁護支援を必要とする人を地域で支える」という方針の下、一次相談窓口が本人を中心としたチームを支える体制を整備する後方支援の役割を中核機関が担っている事例が見られた。また、支援チームの自立を前提としてチームの困りごとを事前に把握するほか、中核機関が早期に介入する必要性を判断するモニタリングの基準を設けているといった事例も確認できた。加えて、後見人等と医療・福祉関係者が本人の状況や支援内容を共有する仕組みとして、ICT ツールが活用されており、支援の継続的な把握が行われていた。

3.3.2. 体制整備を進めている途中の市町村・中核機関に対するヒアリング調査

【調査目的】

R6.4.1 時点で中核機関整備済であった1,187市町村のうち「受任調整を含むチーム体制づくり」に取り組む市町村は746市町村に留まっていた。さらに、その取り組み内容や課題は十分に把握されているとは言い難い状況にある。そこで、本調査では、体制整備が途上の市町村から実態や課題を把握し、今後の取組推進に向けた示唆を得ることを目的としてヒアリング調査を実施した。

【調査対象】

2市町村・中核機関（具体的な市町村名は伏せる）

【調査時期】

令和7年9月

【主な質問項目】

- ・成年後見制度に関する体制整備状況
- ・権利擁護支援チーム体制づくりに関する取組や工夫、課題
- ・都道府県・国への期待、地域づくりの課題 等

【調査結果の概要】

ヒアリング調査においては、体制整備を進めている自治体において、受任調整、支援チームの形成及び選任後の支援に関する取組は実施されているものの、それらを支える運用や仕組みが十分に整理されていない状況が確認された。

支援の進め方に関する認識については、本人の支援を支援チームとして行うという前提が十分に共有されておらず、後見人等に支援が委ねられているとの指摘があった。また、関係機関が継続的に関与する体制が想定されていないとの発言も見られた。

受任調整に関しては、後見人等候補者の選定を行う会議は設けられているものの、本人の課題整理や支援方針、役割分担まで含めた検討は行われていないとの発言があった。支援チームの形成に関しては、後見人等選任後に関係者が集まり支援方針を共有する機会が設けられていないとの指摘があった。また、継続的な会議体は設けられていないとの発言も見られた。

後見人等選任後の支援に関しては、関係機関間で情報共有を行う仕組みが整備されておらず、支援の状況を把握する体制も設けられていないとの指摘があった。

また、後見人等からの相談や対応困難事案に関しては、関係機関が集まり支援方針を再整理する仕組みが整備されていないとの発言があった。

以上のように、体制整備を進めている自治体においては、各段階の取組は実施されているものの、支援チームの認識や行政の関与のあり方、具体的な運用の仕組みに課題が見られた。

3.3.3. 都道府県社会福祉協議会に対するヒアリング調査

【調査目的】

全国どの地域においても、権利擁護支援を必要とする人への支援体制を確保し、適切な支援につなげるためには、地域連携ネットワークによる「権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能」の強化が求められる。全県的な中核機関の整備に向けて市町村支援を行っている都道府県社会福祉協議会に対しても、市町村支援の方策を検討する示唆を得ることを目的にヒアリング調査を実施した。

【調査対象】

静岡県社会福祉協議会

【調査時期】

令和8年1月

【調査実施方法】

オンライン

【主な質問項目】

- ・成年後見制度に関する体制整備状況
- ・権利擁護支援チームの形成支援機能、自立支援機能の強化に関する状況とそこに至る経緯、取組上の工夫、課題

【調査結果の概要】

ヒアリング調査の結果、都道府県社会福祉協議会においては、市町村における権利擁護支援体制の整備状況にばらつきがある中で、広域的な観点からの支援や補完的な役割を担っている状況が確認された。

市町村に対する支援の内容としては、中核機関の設置や運営に関する助言、研修の実施、情報提供等を通じた後方支援が行われていた。また、市町村単独では対応が難しい専門的な相談や対応困難事案に対して、専門職団体との連携を含めた支援が行われている事例が確認された。

一方で、市町村における体制整備の進捗状況には差があり、支援チームの形成や選任後の支援の運用が十分に行われていない地域も存在しているとの指摘があった。また、中核機関の役割や機能について、市町村間で理解や運用に差が見られるとの発言もあった。

さらに、広域的な支援体制の構築に関しては、専門職の確保が難しい地域において、複数自治体での連携や広域的な支援の必要性が指摘されていた。

以上のように、都道府県社会福祉協議会においては、市町村に対する後方支援や広域的な調整機能を担っているものの、市町村間の体制整備の差や専門職確保の課題等に対応するため、国に対して中核機関の人員配置・予算の標準化（人口規模基準等）の明示をするような支援が求められている状況が確認された。

3.3.4. 専門職団体・当事者団体ヒアリング調査

【調査目的】

「権利擁護支援チームの形成、自立支援機能」に、苦情等に対応する仕組みを備えるうえで重要と考えることについて、専門職団体としての意見を聞き取り、苦情に分類される相談の予防や未然防止に関する提案内容を補強することを目的とする。併せて、将来的な対応の仕組みやスキームを検討するにあたっての論点の整理に資する情報を得ることも目的としている。

当事者団体に対するヒアリングにおいては、会員から寄せられている相談及び対応の実態を聞き取り、課題を整理した。明らかになった課題の解決に向けて、今後の取組推進に向けた論点出しを行うことを目的とした。

【調査対象】

専門職団体（3 機関）

（成年後見制度利用促進専門家会議地域連携ネットワークワーキング・グループ委員に依頼）

- ・日弁連高齢者・障害者権利支援センター 副センター長 青木 佳史 氏
- ・静岡県司法書士会 名誉会長 西川 浩之 氏
- ・公益社団法人日本社会福祉士会 参事 星野 美子 氏

当事者団体（2 団体）

- ・公益社団法人認知症の人と家族の会 副代表理事兼埼玉県支部 代表 花俣 ふみ代 氏
- ・一般社団法人全国手をつなぐ育成会 会長 佐々木 桃子 氏、顧問 久保 厚子氏、常務理事兼事務局長 又村 あおい 氏他

【調査時期】

令和7年12月～令和8年1月

【調査実施方法】

オンライン

【主な質問項目】

専門職団体

- ・「権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能」に苦情等に対応する仕組みを備えるうえで重要と考えること
- ・「苦情等に対応する一般的な対応スキーム(苦情等の受付から関係機関の連携も含めた終結まで)」に関する意見
- ・「権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能や連携体制を整えても、支援困難な事例に対応するために必要なこと(案)について」等

当事者団体

- ・会に寄せられる、苦情に分類される相談の概要
- ・会としての、苦情に分類される相談への対応と課題
- ・「権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能」に苦情等に対応する仕組みを備えるうえで重要と考えること 等

【調査結果の概要】

ヒアリング調査の結果、後見人等に関する苦情を含む相談については、個別の苦情対応のあり方そのものに加え、苦情の予防・未然防止の観点から、権利擁護支援チームの形成及び活動のあり方をあわせて捉えることの重要性が確認された。

まず、専門職団体からは、「苦情」という概念には、解任や不正のような重大な事案のみならず、支援方針に対する違和感や、関係者間での認識のずれ、説明不足に起因する不満等、幅広い内容が含まれるとの指摘があった。また、こうした苦情として顕在化する事例の背景には、本人を中心とした関係者の役割や関わり方が十分に整理されていないこと、すなわち、権利擁護支援チームの形成や機能が十分でないことがあるとの意見が複数聞かれた。そのため、苦情対応は、単に個別の問題を処理するものとしてではなく、支援チームの関係性や支援方針を見直し、必要に応じて再構築する契機として位置づけることが重要であることが示された。

次に、苦情や相談は一つの窓口のみ寄せられるものではなく、さまざまな窓口や経路を通じて持ち込まれることを前提とした整理の必要性が指摘された。専門職団体からは、すべての苦情を中核機関が一元的に受け付けることを前提とする整理は、現場実態と必ずしも一致しないとの意見が聞かれた。当事者団体からも、苦情の相談先が分かりにくく、適切な窓口にとどり着くことが難しい実態があることが示されており、相談がどこに寄せられるかを固定的に考えるのではなく、多様な相談窓口を前提として、関係者・機関が連携して対応することが必要であると確認された。

また、専門職団体からは、苦情対応に当たっては、中核機関、家庭裁判所、専門職団体等の役割分担を明確にすることが重要であるとの意見が聞かれた。すなわち、すべての事案を中核機関で対応することには限界があり、重大な権利侵害や不正が疑われる事案については家庭裁判所が関与すべきであること、また、専門職としての倫理や適格性に関わる事項については専門職団体が担うべき領域があることなど、事案の性質に応じた役割分担を整理する必要があることが指摘された。当事者団体からも、中核機関は公平中立の立場を担う一方で、本人の立場に立って意向を代弁する支援者を別に確

保する仕組みの必要性が指摘されており、苦情を含む相談への対応においても、関係機関ごとの役割の違いを前提とした体制整備が求められることが示された。

さらに、専門職団体からは、苦情対応について、支援チーム内での解決、第三者や専門職による助言、家庭裁判所や専門職団体の関与といった段階的な対応の必要性も指摘された。ただし、この点については、直ちに一般的な対応スキームとして整理するというよりも、今後の検討に向けた論点として受け止めることが適当であると考えられる。

加えて、当事者団体からは、本人の意向が十分に反映されていないと感じられることが不満や苦情につながっているとの意見が聞かれた。また、当事者団体に寄せられた苦情等に対しては是正を求める権限を有するものではなく、法的助言ではなく情報提供や傾聴、適切な機関への橋渡しを担っていることも確認された。これらの点は、本人の意思や意向を丁寧に確認し、地域の中でそれを支援方針に適切に反映させることが可能となる仕組みづくりが、苦情の予防・未然防止において重要であることを示している。

以上のように、専門職団体・当事者団体に対するヒアリングからは、後見人等に関する苦情を含む相談について、個別の対応方法のみを論じるのではなく、権利擁護支援チームの形成や運用、関係機関の役割分担、本人の意思の反映といった観点から捉え直す必要があることが確認された。特に、苦情を生じさせにくい支援体制を整えるという意味で、予防・未然防止の観点を重視した整理が重要であることが示された。

3.4. 取組状況調査データの分析

本事業におけるアンケート調査の設計は、例年厚生労働省が実施している「成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査（以下、取組状況調査と表記する）」における設問内容と完全に重なることがないように設計されたものである。これは、社会調査を実施するにあたって倫理的側面等から回答者（本件においては特に市町村）、に対する過度な負担とならないように、またそれによって回収率が低下してしまうことを危惧したことによるものである。したがって、本事業で実施したアンケート調査では必ずしも明らかにできない部分があった。特に重要な点として、地域連携ネットワークの構築状況等に関しては、令和7年度の取組状況調査に詳細な設問項目が盛り込まれる見込みであるとの情報が得られていたことから、本事業におけるアンケート調査には盛り込まれなかった。

しかし、本事業においては、地域連携ネットワークの強化に向けた中核機関による「受任調整を含むチーム体制づくり」の整備パターンを明らかにすることが求められている。中核機関の整備パターンを明らかにするにあたっては、令和7年度の取組状況調査に含まれている、「個別事案に対する権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築状況」を利用することが適切であると考えられることから、厚生労働省社会・援護局地域福祉課成年後見制度利用促進室より、令和7年度の取組状況調査（市町村票）のデータについて、提供を受けて、市町村それぞれの地域連携ネットワークの構築に係る体制の整備状況から、統計的に中核機関の機能に関する整備パターンを明らかにした。分析結果については次章において明らかにするが、分析の結果から、体制整備の進み具合に応じた4つのクラスに分類できることが確認された。

3.5. 研修スライド(案)の作成

本事業では、取組状況調査のデータを用いた分析により整理した体制整備のパターン（4クラス）及び本事業におけるアンケート調査及びヒアリング調査の結果並びに取組状況調査データを用いた分析結果を踏まえ、検討委員会における議論も参考としつつ、市町村における取組の推進に資することを目的として、研修スライドを作成した。

本スライドは、特に体制整備が十分に進んでいない段階にある自治体が、次の段階へと取組を進める際の参考となるよう、体制整備の状況を4つの類型として整理したうえで、各類型の特徴を可視化するとともに、とりわけクラス1からクラス2へのステップアップにあたって有効と考えられる取組について重点的に示したものである。

また、単なる取組の列挙にとどまらず、市町村が自らの地域の現状を把握し、次に取り組むべき事項を検討できるよう、チェックシートの活用可能な構成とし、体制整備の進捗状況を視覚的に確認できる工夫を行っている。これにより、各自治体において、自地域の位置づけを踏まえた上で、優先的に取り組むべきポイントを具体的に理解できるよう設計している。

さらに、スライドには、本事業におけるヒアリング調査で得られた取組事例のうち、体制整備の推進に資すると考えられるものを適宜盛り込み、実際の運用をイメージしながら検討を進められるようにしている。

本スライドは、主として厚生労働省が市町村職員を対象とした研修等での活用を想定して作成したものであり、各地域における権利擁護支援体制の整備促進に向けた実務的な支援ツールとしての活用を期待するものである。なお、研修スライドの詳細については、参考資料に掲載している。

4. 地域の権利擁護支援に係る体制整備のために必要なこと

本事業における上記の取組を通じて、地域連携ネットワークの強化に向けた、権利擁護支援チームの形成支援機能・自立支援機能の強化のために、中核機関をはじめとする地域の関係者・関係機関の目指すべき方向性や成すべきことが見えてきた。

本章では、今後必要と考えられる取組等について、調査や検討委員会での議論等を根拠としつつ、その内容ごとに論じていきたい。なお、当初は中核機関の機能のうち、特に権利擁護支援チームの形成支援機能及び自立支援機能の強化を主眼に置いたものであったが、調査研究を進める過程で、その前段である相談支援機能や、そもそもの地域社会における権利擁護支援に係る体制についての考え方についても丁寧に論じる必要が明らかになったことから、本章の構成として、4.1節で権利擁護支援に係る体制についての考え方や姿勢を論じ、4.2節で相談支援機能の部分を含む中核機関等の体制整備について論じることとする。

4.1. 権利擁護支援に係る体制についての考え方

4.1.1. 権利擁護支援チーム認識の重要性

中核機関向けのアンケート調査の結果によると、権利擁護支援の必要性を検討する際の検討・確認事項として「支援チームの有無と連携状況」を選択しているのは4割に満たず、受任調整（会議）においても同様の内容が議題に上がっているのは3割ほどに過ぎないことが確認されている。さらに、後見人等が選任された後に支援方針の検討をしていない、つまりチーム支援として動き出すための機会を最初に確保できていないケースも3割ほど見られている。これらは中核機関による回答であり、中核機関未整備の自治体における状況はこの数字からは見えてこない。しかし、この結果から、地域においてまだまだ「チームとして支援する」というイメージが不十分であることがうかがえる。

第二期基本計画においても、本人を中心とした支援体制（チーム）の構築や、関係者が連携した権利擁護支援の推進が重要な柱として位置づけられている。しかしながら、上記の調査結果からは、こうした支援チームという考え方が現場において必ずしも十分に浸透しているとは言えない状況が明らかとなっている。

また、ヒアリング調査においては、権利擁護支援を進める上で、個別の制度利用の判断にとどまらず、関係者がチームとして本人を支える体制を整えることの重要性が繰り返し指摘された。調査対象となった先進的な取組を行う多くの自治体では、成年後見制度の利用の検討にあたって、候補者調整のみを行うのではなく、本人の課題整理や支援方針の検討を行う過程で、支援チームとしての役割分担を意識した検討が行われていた。また、既存の会議体を活用しながら支援方針の検討を行うなど、制度利用を契機として関係者が連携する体制づくりが進められている事例も確認された。さらに、受任後においてもチームとして支援を行うことを前提とした会議体を設けるなど、継続的なチーム支援を意識した取組も見られた。こうした取組から、好事例的な取組が行われている自治体では、チーム支援という考え方が重視されていることが確認されている。その一方で、体制整備を進めようとしている段階にある自治体では、首長申立ての経験が少なく、チームとして本人を支えるというイメージがまだ明確に持てずにいることも聞き取ることができた。

検討委員会においても、権利擁護支援チームの形成支援機能および自立支援機能を強化するためには、まず関係機関において「チームとして支援する」という考え方が共有されていることが前提となるとの意見が示された。特に、制度利用の可否や後見人等候補者の検討に議論が集中しがちな現状に

対して、制度利用をしない場合も含め、本人を中心とした支援体制全体を視野に入れた検討を行う必要があるとの指摘がなされた。

これらの結果を踏まえると、第二期基本計画において示されている方向性を着実に実現していくためにも、地域連携ネットワークの強化を進めるにあたっては、まず市町村をはじめとする関係機関において、権利擁護支援を「チームによる支援」として捉える認識を浸透させることが重要である。具体的には、制度利用の判断や後見人等候補者の調整のみを行い、後見人等が選任されることを目的とするのではなく、本人の課題整理や支援方針の共有、役割分担の確認などを含め、チームによる本人支援の体制を構築するという視点が、関係者（支援チーム自体の構成メンバーを含む）の間で共有されることが求められる。その際、本人の課題が十分に整理されていない段階では、どのような専門職が適切であるかの判断も困難であることから、後見人等候補者の選定に先立ち、関係者がチームとして関与し、本人の状況や支援の方向性を共有することも重要である。すなわち、後見人等の選定を起点とするのではなく、本人を中心とした支援チームの形成を前提とした上で、必要な役割の一つとして後見人等を位置づけるという考え方が求められる。

4.1.2. 地域連携ネットワーク構築における行政の主体的役割

中核機関向けのアンケート調査によれば、中核機関の運営主体は、市町村による「直営」が約4割、社会福祉協議会等への「委託」が約4割強となっており、広域の中核機関設置も含めると、外部への委託による運営が若干多い傾向にあることが分かった。

その一方で、市町村への調査結果からは、定期的に協議会を開催して市町村全域での体制整備について検討している市町村は半数程度であり、約2割の市町村では体制整備に関わる協議会自体が開催されていないという状況も明らかになった。

これらの結果は、地域連携ネットワークの構築にあたり、市町村としての取組が必ずしも十分とは言えず、具体的な連携体制の構築において、さらなる体制整備の余地があることを示唆している。第二期基本計画においても、市町村は、個人情報の適切な取扱いや幅広い関係者との連携調整を担う主体として、地域連携ネットワークづくりの中心的役割を果たすことが求められているが、上記の結果からは、こうした役割が必ずしも十分に発揮されているとは言えない状況がうかがえる。

検討委員会においても、権利擁護支援チームの形成支援機能や自立支援機能を強化していくためには、市町村が責任主体として取り組む姿勢を明確にすることが極めて重要であるとの意見が示された。特に、地域連携ネットワーク全体の体制整備や関係機関との広域的な調整、制度の普及啓発といった基盤整備については、市町村が主体的に自らの役割として実施していくことが期待されるとの意見があった。また、第二期基本計画で示されている通り、中核機関等の運営を委託している場合であっても、市町村の主体的な役割は何ら変わるものではなく、委託先に任せきりとするのではなく、体制整備の方針を明確に示す仕組みが重要であると整理された。

以上の結果を踏まえると、中核機関の運営を社会福祉協議会等への委託や広域設置としている場合であっても、市町村が運営を任せきりにするのではなく、地域における権利擁護支援の体制整備の将来像や方針を共有し、市町村行政が担うべき責任、委託先が担う実務範囲を明確化し、主体的に取り組んでいく姿勢が重要である。その際、市町村長申立ての適切な実施や虐待対応等の権利侵害からの回復支援といった個別の取組にとどまるのではなく、成年後見制度利用促進計画や地域福祉計画等の策定を通じて体制整備の方向性を整理し、協議会等の場を活用しながら関係機関との連携を図るなど、市町村が責任主体として一体的に取組を進めていくことが求められる。

一方、ヒアリング調査においては、市町村と中核機関が適切な役割分担を行っている好事例も確認された。例えば、地域の関係機関との連携基盤や協議の場の運営については市町村が主導し、中核機関は個別ケースの専門的な支援やコーディネートに注力するという体制が構築されている市町村も見られた。このように、市町村と中核機関がそれぞれの役割を果たしながら取組を進めることが、地域連携ネットワークを強化していく鍵となる。

なお、中核機関においては、現在「中核機関の法制化」に向けた検討が進められている。この検討案では、家庭裁判所からの照会への対応のほか、現在の中核機関が担っている権利擁護支援のコーディネート業務や関係機関との連携強化を図る業務などが、市町村が実施に努めるべき業務として位置付けられる内容が検討されている。こうしたコーディネート業務について、市町村は自ら執行するだけでなく、法制化された中核機関に実務を委託できる仕組みとなることが想定されている。つまり、直営・委託の形態を問わず、本来市町村が主体的に実施すべき業務を、中核機関が具体化するという関係性がより明確になるものと考えられる。

したがって、今後はこれまで以上に、市町村が地域における体制整備の方針や市町村行政が担うべき責任、委託先が担う実務範囲を明確化し、中核機関と協働して取組を進めていく姿勢が求められる。市町村が業務の責任主体としての役割を果たしつつ、中核機関がその専門性を十分に発揮できる環境を整えながら体制整備を進めていくことが、今後の法制化に向けた準備としても重要であると言える。ただし、小規模市町村など地域によっては単独の中核機関のみでは機能を十分に発揮することが難しい場合も想定されることから、第二期基本計画においても示されているように、都道府県や都道府県社会福祉協議会が広域的な観点から市町村の取組を支援し、その機能が十分に発揮されるよう後押ししていくことも重要である。

4.2. 中核機関等の体制整備

4.2.1. 地域における権利擁護支援体制の整備パターン

本項では、令和7年度取組状況調査の結果をもとに、各市町村における権利擁護支援体制の整備状況を整理した。取組状況調査では、「個別事案に対する権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築状況」に関する26項目について、各市町村の体制整備の有無を把握している。

本分析では、これらの回答パターンの類似性に基づき、潜在クラス分析と呼ばれる手法によって市町村の取組状況を分類したところ、体制整備の進捗に応じて大きく4つの類型(Class1~Class4)に整理された(分析の詳細は専門的に過ぎるため参考資料を参照されたい)。

これらの類型は、体制整備がほとんど進んでいない段階から、ほぼすべての機能が整備されている段階まで、連続的な発展段階として捉えることができる。各類型の概要は以下のとおりである。

表 4.2.1-1 令和 7 年度取組状況調査データの利用設問項目一覧

A	本人および関係者が成年後見制度（任意後見制度を含む、以下制度と略）を理解できるような周知・広報体制
B	本人および関係者が制度以外の権利擁護支援の仕組みを理解できるような周知・広報体制
C	制度の相談窓口が本人および関係者に示され、相談しやすい環境が整っている体制
D	本人の関係者が日常的に本人の状態や生活状況等を把握できる体制
E	本人の関係者が本人の課題を把握した際に、各種相談支援機関へつなぐことができる体制
F	各種相談支援機関が、地域連携ネットワークの関係機関（以下関係機関と略）と連携して相談対応できる体制
G	各種相談支援機関が、本人の意思・価値観・判断能力・生活状況等の情報を把握でき体制
H	必要に応じて関係機関や専門職がケース会議等に参加し、情報共有と権利擁護支援ニーズの整理・検討を行える体制
I	制度利用が必要と判断された場合に、本人を制度につなぐ支援が行える体制
J	制度利用が不要と判断された場合にも、本人の見守り体制の構築や他支援へのつながりが行える体制
K	本人の判断能力や支援状況の変化に応じて、課題を整理しやすい体制
L	本人の意思決定支援と保護の観点から制度の利用適否や他支援へのつながり直しを検討する体制
M	支援方針検討前に、制度の内容等を本人に事前に説明できる体制
N	支援方針検討前に、本人の意向を確認する機会を設けられる体制
O	本人の意向や状態、親族関係等を踏まえて、市町村長申立ても含めた申立人の調整が行える体制
P	診断書や本人情報シートなど必要書類の収集や申立書に記載する情報の整理等を関係機関で役割分担できる体制
Q	支援方針に基づいて、課題や役割、後見類型、代理・同意行為、財産状況等の整理を行う体制
R	本人が抱える課題解決後の後見人等交代の方向性を検討する体制
S	地域の担い手（専門職後見、市民後見、法人後見等）の状況を踏まえて受任調整が検討できる体制
T	関係機関が、後見人等選任までの一時的な支援を分担できる体制
U	本人と後見人等候補者が、必要な場合に面談できる体制
V	後見人等が加わった支援チームが、申立て後に支援方針や役割を共有できる体制
W	制度利用開始時に、支援チームのモニタリング時期を設定できる体制
X	制度利用開始時に、支援チームのバックアップ支援の要否を検討できる体制
Y	後見人等や関係者が支援に関する相談や助言を受けられる体制
Z	支援チームの自立状況を定期的に確認し、支援の終結や再支援を判断できる体制

【Class1（整備初期段階）】

体制整備が全体的に進んでいない段階であり、全体の 28.83% を占める。制度の周知・広報は一定程度実施されているものの、支援チームの形成支援や自立支援に関する機能については、ほとんど整備が進んでいない。

【Class2（基礎的整備段階）】

相談支援や関係機関との連携の基礎が整い始めた段階であり、全体の 25.56% を占める。相談窓口の明確化、関係機関へのつながり、制度利用への移行支援など、初動対応に関する体制が一定程度整備されている。

Class1 と比べてときに、体制整備が進んでいる割合が特に高くなっている項目は「C 制度の相談窓口が本人および関係者に示され、相談しやすい環境が整っている体制」、「E 本人の関係者が本人の課題を把握した際に、各種相談支援機関へつなぐことができる体制」、「H 必要に応じて関係機関や専門職がケース会議等に参加し、情報共有と権利擁護支援ニーズの整理・検討を行える体制」、「I 制度利用が必要と判断された場合に、本人を制度につなぐ支援が行える体制」、「J 制度利用が不要と判断された場合にも、本人の見守り体制の構築や他支援へのつながりが行える体制」、「M 支援方針検討前に、制度の内容等を本人に事前に説明できる体制」、「N 支援方針検討前に、本人の意向を確認する機会を設けられる体制」、「O 本人の意向や状態、親族関係等を踏まえて、市町村長申立ても含めた申立人の調整が行える体制」の 8 項目であり、現在 Class1 にあるようなほとんど取組の進んでいない地域がこれから取組を進めるにあたって、取組みやすいと考えられるのはこれらの体制整備を進めるところからであると考えられる。

【Class3（発展段階）】

取組がさらに進み、関係機関の連携や支援方針の検討、受任調整等が機能している段階であり、全体の30.10%を占める。地域連携ネットワークが実質的に機能し始めている状態といえる。

Class2と比べたときに、体制整備が進んでいる自治体が目立って多くなっている項目は、「F 各種相談支援機関が、地域連携ネットワークの関係機関（以下関係機関と略）と連携して相談対応できる体制」、「G 各種相談支援機関が、本人の意思・価値観・判断能力・生活状況等の情報を把握でき体制」、「K 本人の判断能力や支援状況の変化に応じて、課題を整理しやすい体制」、「Q 支援方針に基づいて、課題や役割、後見類型、代理・同意行為、財産状況等の整理を行う体制」、「S 地域の担い手（専門職後見、市民後見、法人後見等）の状況を踏まえて受任調整が検討できる体制」、「T 関係機関が、後見人等選任までの一時的な支援を分担できる体制」、「U 本人と後見人等候補者が、必要な場合に面談できる体制」、「V 後見人等が加わった支援チームが、申立て後に支援方針や役割を共有できる体制」、「Y 後見人等や関係者が支援に関する相談や助言を受けられる体制」の9項目であった。これらの項目について体制整備を進めることができているならば、令和7年時点では比較的体制整備の進んだ自治体であるということができ、多くの自治体にとってまず目指すべき状態ということができると考えられる。

【Class4（充実段階）】

ほぼすべての機能が整備されている段階であり、全体の15.51%を占める。支援チームの形成支援や自立支援機能も含め、地域連携ネットワークが十分に機能している先進的な状態である。好事例と呼ばれるような自治体は基本的にこのクラスに含まれている。

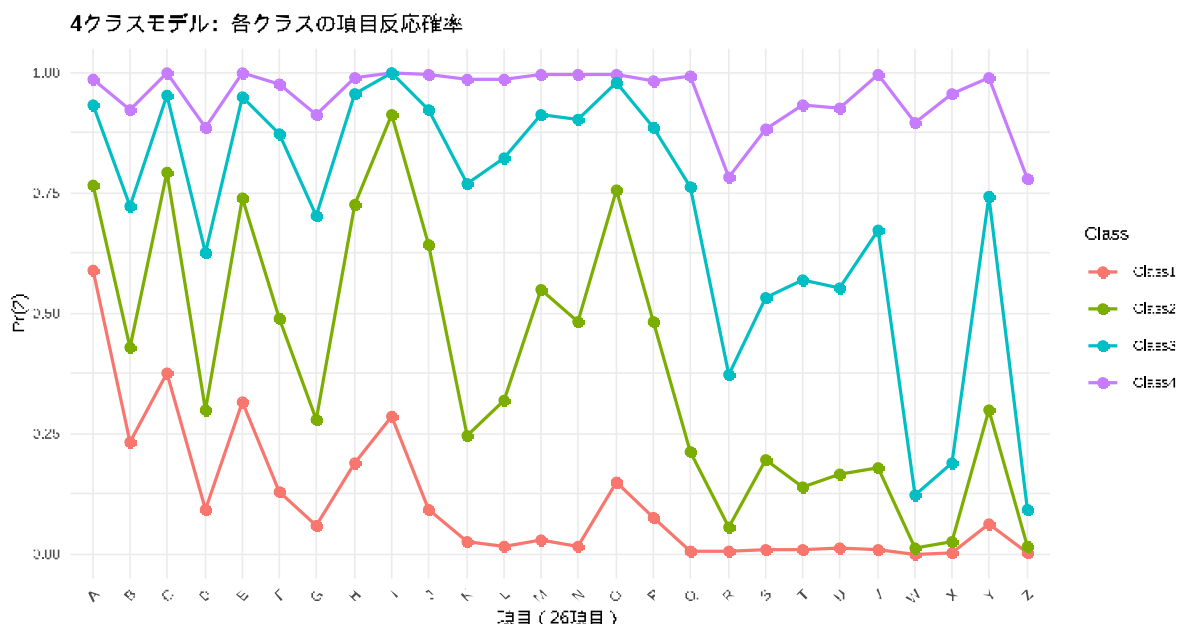


図 4.2.1-2 体制整備の段階別分類（4 区分）

以上のように、体制整備は段階的に進んでいる一方で、整備が初期段階にとどまる市町村(Class1)も一定数存在していることが明らかとなった。第二期基本計画の趣旨を踏まえると、全国どの地域においても本人の尊厳ある生活を継続できるようにするためには、これらの市町村における体制整備の底上げを図り、Class2やClass3と表現されている段階へと進めていくことが重要である。

以上の類型整理からは、体制整備の進捗に応じて各段階において求められる取組の違いが明らかとなった。そこで、以下の項では、これらの分析結果を踏まえ、体制整備を進めていく上で重要となるポイントについて、本事業におけるアンケート調査・ヒアリング調査および検討委員会での議論をもとに整理する。あわせて、整理にあたっては、第二期基本計画における機能区分も参照しつつ、機能ごとの観点から整理を行う。これらの機能区分と本報告書における整理との対応関係を示したものが、表4.2.1-3である。

これらの機能は相互に関連しながら、地域における権利擁護支援体制を構成するものであり、各地域の状況に応じて段階的に整備・強化していくことが求められる。以下の各項では、これらの機能ごとに、体制整備の現状や課題、今後の方向性について整理する。

表 4.2.1-3 機能区分と本報告書の整理との対応関係

第二期基本計画における区分	主な取組・内容（本報告書における整理）	本報告書の該当箇所
①体制整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域連携ネットワーク全体のコーディネート・後方支援 ・ 一次相談窓口の機能強化（研修・様式整備等） ・ 専門職との連携体制の構築 ・ 苦情の予防・未然防止 	4.2.2～4.2.5 4.2.8
②相談支援機能	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一次相談窓口からの案件に対する専門的な二次相談対応 ・ 権利擁護支援の必要性や制度利用の適否のアセスメント ・ 困難事例に対する助言・方針検討の支援 	4.2.2
③権利擁護支援チームの形成支援機能	<ul style="list-style-type: none"> ・ 受任調整を通じた支援チーム形成のコーディネート ・ 関係者間の役割分担・支援方針の合意形成の支援 ・ 申立て前段階からの関係者のつなぎ 	4.2.6
④権利擁護支援チームの自立支援機能	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支援チームへのモニタリング・助言・再調整 ・ 必要時の会議招集や意思決定支援の場づくり ・ チームが自立して機能するための後方支援 	4.2.7

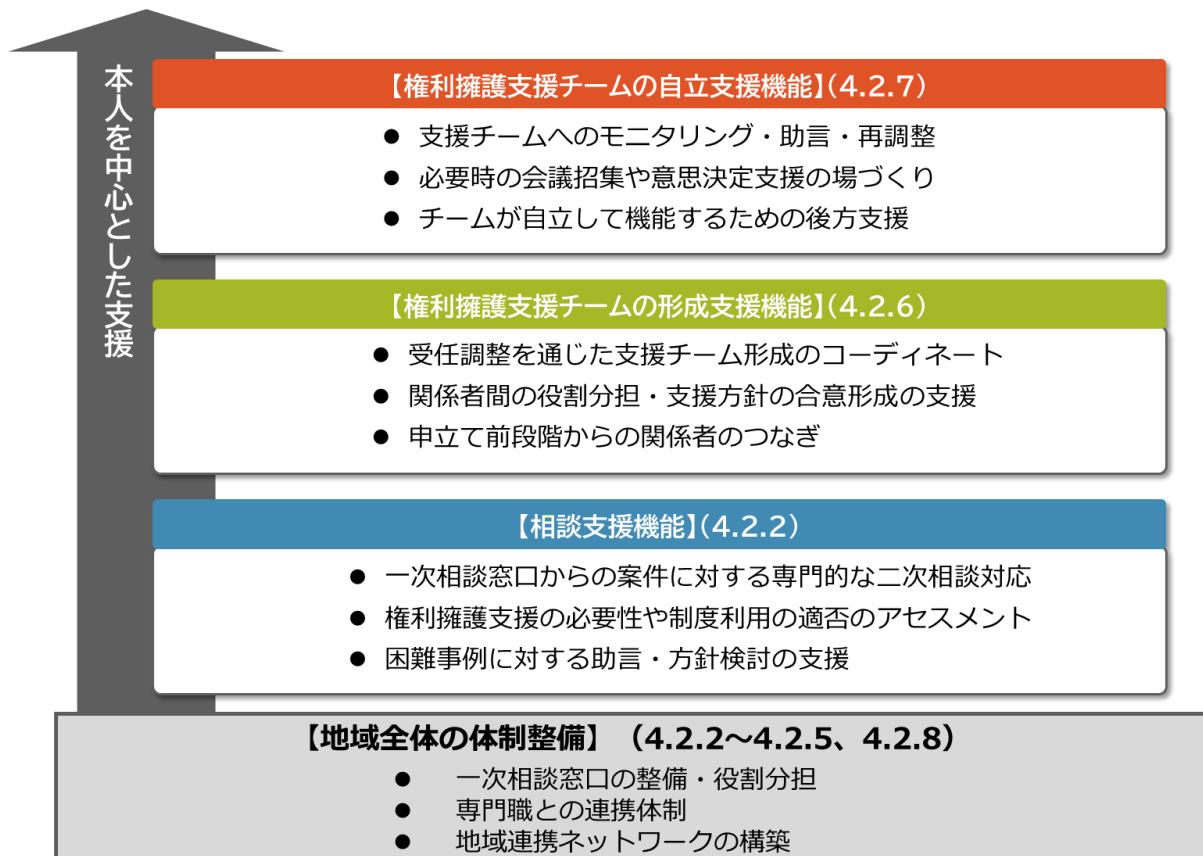


図 4.2.1-4 権利擁護支援における体制整備の構造

4.2.2. 中核機関の役割①—専門的検討を行う二次相談窓口としての位置づけ

本項では、中核機関の役割のうち、特に「専門的な検討を担う二次相談機能」に着目して整理する。

アンケート調査の結果、半数を超える中核機関において「地域内の相談支援機関に寄せられた権利擁護支援に関するすべての相談事例」を扱っている実態が明らかとなった。

これは、中核機関が地域において着実に相談窓口として機能し、信頼を得ている一方で、今後の法制度改正に伴う相談ニーズの増大を見すえた場合、特定の機関に相談機能が過度に集中する体制については、持続可能な支援体制の確保という観点から、慎重な検討が必要であることが推察される。

第二期基本計画においても、地域における相談支援体制の整備にあたっては、関係機関が役割分担のもとで連携し、適切な相談対応と制度説明、権利擁護支援ニーズの精査と必要な支援へのつなぎを行う体制の構築が重要であるとされている。しかしながら、上記の調査結果からは、中核機関に相談機能が集中している実態も見られ、必ずしも役割分担が十分に整理されているとは言えない状況がうかがえる。

他方、先進的な取組を行っている地域におけるヒアリング調査では、地域における権利擁護支援の相談体制のあり方として、地域包括支援センターや基幹相談支援センター等を「一次相談窓口」と位置付け、そこで把握された案件のうち、判断や調整が困難なものについて中核機関が受け止めるという「多層的な体制」を構築している事例が確認された。また、地域の実情によっては中核機関が一次相談と二次相談の双方の機能を併せ持っている例も見受けられた。いずれのモデルにおいても、共通

して確認されたのは、中核機関が地域の中で「より専門的な検討を担う相談拠点（二次相談窓口）」として期待されているという点である。

また、検討委員会においては、一次相談窓口と二次相談窓口の役割分担を明確にする必要性が指摘された。あわせて、一次相談窓口を経ずに中核機関に直接相談が寄せられる場合や、一次相談窓口において相談内容が十分に整理されないまま中核機関に引き継がれる場合があるといった指摘もあり、こうした点も踏まえた役割の整理が求められるとの認識が共有された。特に、「中核機関の役割と機能の整理」および「中核機関と一次相談窓口との役割分担」に関する論点では、地域の多様な窓口で把握された案件について、権利擁護支援の必要性や制度利用の適否を適切にアセスメントし、専門的な助言を行うコーディネート機能を中核機関が発揮することの重要性が整理されている。

以上の結果を総合すると、第二期基本計画において示されている相談支援体制の考え方を踏まえつつ、中核機関の機能強化を進めるにあたっては、地域の相談体制の中での役割、とりわけ「専門的な二次相談窓口」としての位置づけを明確にし、一次相談窓口との適切な役割分担を整理していくことが重要であると考えられる。一次相談窓口に寄せられる多様な相談に対し、中核機関が専門的な見地から権利擁護支援ニーズの精査に関するバックアップを行い、複雑な課題を有する案件については共に対策を検討し、必要に応じて適切な支援へのつなぎや受任調整等へと繋げていく。こうした役割分担を地域で確立していくことが、中核機関が単なる制度利用の受付窓口に留まらず、地域連携ネットワークの中核としてコーディネート機能を発揮し、権利擁護の相談支援の役割を強化する契機になると考えられる。

4.2.3. 中核機関の役割②—地域連携ネットワークの権利擁護支援チーム体制を支える後方支援の役割

本項では、前項の二次相談機能とは異なり、地域連携ネットワークにおける支援チームを支える後方支援機能の観点から整理する。

アンケート調査の結果、中核機関が一次相談窓口の職員に対し、研修の開催（約6割）や聞き取り用様式の整備（約4割）といった支援を行っている状況が確認された。

一方で、こうした取組が十分に行われていない地域も一定数存在することや、後見人等選任後の支援方針の検討機会を設けていない中核機関が約3割に上ること、また過半数においてモニタリング等を通じた権利擁護支援チームの状況確認の仕組みが未整備である実態も浮かび上がった。これらの結果からは、支援チームの体制を支える役割の強化が、今後の地域連携ネットワークの構築を左右する重要な鍵となることが示唆されている。

第二期基本計画においても、地域連携ネットワークの中で権利擁護支援チームが適切に機能するためには、関係機関が連携しながら支援を行う体制を整備するとともに、それを支えるコーディネート機能の充実が重要であるとされている。しかしながら、上記の調査結果からは、支援チームの活動を継続的に支える仕組みや、関係機関の間での連携を後方から支援する機能が必ずしも十分に整備されているとは言えない状況がうかがえる。

他方で、先進的な取組を行う地域におけるヒアリング調査では、一次相談窓口へのサポートとして、専門職の派遣や担当職員向けの研修、広域の場合には、各行政や一次相談窓口等を訪問しての聞き取り相談等を継続的に実施している事例が確認された。また、支援チームが円滑に活動を開始できるよう、中核機関が主導して「チームの顔合わせ」の場を設定するなどの配慮も見られた。こうした取組は、本人や後見人等、そして各関係機関が孤立することなく、チームとして機能するための基盤づくりに寄与しているものと推察される。

検討委員会における中核機関の機能強化に関する検討においても、中核機関がすべての業務を自ら担うのではなく、地域の多様な関係機関が連携して支援にあたるチーム体制を整えていくべきであるとの意見が示された。地域連携ネットワークを実効性のあるものとするためには、関係機関それぞれの役割を整理し、必要に応じて円滑な調整を行う主体の存在が不可欠であり、その役割こそが中核機関に期待される後方支援（コーディネート）の役割であると整理された。ただし、自治体の規模や体制の状況によっては、一次相談窓口のみでは対応が困難なケースや、支援チームの方向性が定まらない段階において、中核機関が一定程度前面に立って支援に関与することも必要であるとの意見も示された。

これらの結果を踏まえると、第二期基本計画の内容を踏まえつつ、地域連携ネットワークを強化していく上では、中核機関に過度に業務を集中させるのではなく、各支援チームが自律的に活動できるよう、後方支援を中心としつつ、必要に応じて個別の支援にも関与する組織としての機能を充実させていくことが重要であると考えられる。こうした後方支援には、個別の支援チームに対する支援に加え、一次相談窓口の職員に対する研修の実施や様式の整備など、地域全体の相談支援体制の底上げに向けた取組も含まれる。中核機関には、地域の関係機関をつなぎ合わせるコーディネート機能を発揮し、関係機関が互いにサポートし合える環境を醸成する「伴走者」としての役割が期待されている。

具体的にヒアリング調査で確認された、後見人等選任後の顔合わせの主導や、権利擁護支援の必要性を検討する場への専門職派遣、一次相談窓口の職員を対象とした研修の実施といった取組は、相談機関の対応力向上や、支援チームの孤立を防ぎ、地域全体の支援力を高めるための好事例として、今後の取組の参考になるものと思われる。

4.2.4. 一次相談窓口の整備・機能強化

本項では、中核機関の機能そのものではなく、それを支える基盤としての一次相談窓口の整備・機能強化に着目して整理する。

なお、これは前項までで整理した中核機関の機能が適切に発揮されるための前提となるものである。

市町村向けのアンケート調査によると、市町村の約3割において、相談支援機関（一次相談窓口）の担当職員に対するスキル向上のための取組（様式等の整備や相談対応フローの作成、研修等）がまだ十分には行われていない状況がうかがえた。また、中核機関への調査においても、スキル向上のための取組など、約2割が地域の相談支援機関に対する後方支援に着手できていない実態が明らかとなった。これらの結果は、地域全体の相談支援の質を底上げし、適切な権利擁護支援に繋げるための基盤づくりにおいて、さらなる発展の余地があることを示唆しているものと推察される。

第二期基本計画においても、地域連携ネットワークの中で権利擁護支援を適切に機能させるためには、本人に最も身近な相談窓口において早期に課題を把握し、必要な支援へとつなぐ体制を整備することが重要であるとされている。また、そのためには一次相談窓口の対応力の向上や、関係機関間で円滑に情報共有が行われる仕組みの整備が不可欠であると位置付けられている。しかしながら、上記の調査結果からは、こうした一次相談窓口の機能強化に関する取組が地域によって十分に進んでいるとは言えない状況がうかがえる。

ヒアリング調査においては、地域全体の相談支援体制を安定させる上で、一次相談窓口と中核機関の「役割の明確化」が有効に機能していることが確認された。好事例とされる多くの自治体では、地域包括支援センターや基幹相談支援センター等を「本人の最も身近な一次相談窓口」と位置づけ、中核機関はそこから専門的な判断を求められた際にバックアップを行う「後方支援」に徹する体制をとっている。一方で、自治体の規模や体制によっては、一次相談窓口と二次相談窓口の役割が明確に区

分されておらず、中核機関がこれらの機能を実質的に兼ねている場合や、同一組織内で一次相談と二次相談の双方の窓口を有している場合も見られるなど、実態は必ずしも画一的なものではないことが確認された。

特に、一次相談窓口の職員を対象とした継続的な研修や、聞き取り項目の標準化（アセスメントシートの定式化等）を進めることで、一次相談の段階で本人の意思や生活状況、課題等に関する情報が丁寧に把握・整理され、その後の専門的検討（二次相談）へのスムーズな移行が可能となっている状況が確認された。

検討委員会においても、中核機関がその専門性を活かし、コーディネート機能を十分に発揮するためには、地域における相談体制全体を多層的に整備することが不可欠であるとの意見が示された。特に、一次相談窓口が適切に機能し、必要な情報を整理した上で中核機関につなぐ仕組みが整備されていることが、中核機関の機能強化を進める上で重要であると言える。

これらの結果を踏まえると、第二期基本計画において示されている地域連携ネットワークの考え方を踏まえつつ、中核機関が地域連携ネットワーク強化のためのコーディネート業務になるべく集中するためには、市町村に設けられた一次相談窓口の整備と機能強化が極めて重要であると考えられる。一次相談の段階で本人の意思や課題を丁寧に把握し、情報共有を行う仕組みを整備することは、単に中核機関の負担を軽減するだけでなく、地域全体で本人を支えるチーム体制を強化させることにつながると期待される。

ヒアリング調査では、一次相談窓口の職員に対する研修の実施や、相談対応のためのアセスメントシートやマニュアル等の整備、相談機関との定期的な意見交換の実施などの取組が確認された。こうした取組は、一次相談窓口の機能を高め、地域全体の相談支援体制とチーム体制を支える上で有効な方法であると考えられる。

4.2.5. 専門職による支援体制の整備

市町村向けのアンケート調査によると、市町村の約7割において、外部専門職への相談予算が確保されている状況が確認された。その一方で、残る約3割の市町村においては予算確保に至っておらず、同様に3割以上の市町村が、都道府県による専門職アドバイザーの派遣や専門職団体の紹介といった支援を期待している実態も明らかとなった。また、中核機関への調査からは、権利擁護支援の必要性を検討する場や受任調整（会議）に弁護士、司法書士、社会福祉士が参加している割合は、いずれも5割程度に留まっていることが確認された。さらに、苦情を含む相談が寄せられた際に専門職団体に相談している中核機関は3割程度に過ぎず、市町村に対して専門職アドバイザーを招集する予算確保を期待している中核機関は25%を超えていた。これらの結果は、地域における専門職との連携体制において、予算面および実務面の両面でさらなる体制整備の余地があることを示唆している。

第二期基本計画においても、権利擁護支援を適切に推進するためには、弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職がチームの一員として関与し、専門的知見を活かした支援が行われる体制を整備することが重要であるとされている²。また、地域における専門職との連携体制を強化し、必要に応じて助言や支援を得られる仕組みの構築が求められている。しかしながら、上記の調査結果からは、専門職が関与する機会や、日常的に専門職の助言を得られる体制が十分に整備されているとは言えない状況がうかがえる。

² 例えば、法的課題（契約・解約、債務整理、相続手続き等）の整理は弁護士、司法書士、身上保護は福祉職が考えられる。

ヒアリング調査では、権利擁護支援を推進する上で、専門職との日常的な相談関係の構築が極めて重要な役割を果たしていることが確認された。先進的な取組を行う市町村では、個別事例の対応に留まらず、成年後見制度の利用判断やそれ以外の支援も含めた方針の検討、さらには虐待や訴訟リスクへの対応など、中核機関や市町村のみの判断では困難な事項について、専門職から随時助言を得られる体制が整えられていた。また、地域内に専門職が極めて少ない市町村においては、専門職団体に候補者の推薦を依頼するなど、外部のサポートを効果的に活用しながらチームの体制を強化する工夫も見受けられた。

検討委員会においても、権利擁護支援におけるチーム体制を強化するためには、専門職との実効性のある連携体制を構築することが不可欠であるとの意見が共有された。さらに、地域の状況によって専門職の確保が困難な場合があることを踏まえ、単一の市町村内に閉じない広域的な支援体制の整備や、専門職団体との組織的な連携を通じたバックアップ体制の重要性が併せて指摘された。

これらの結果を踏まえると、第二期基本計画において示されている考え方を踏まえつつ、中核機関等がすべての課題を内部で解決しようとするのではなく、必要に応じて高度な専門知を有する専門職の助言を得られる環境を整えていくことが有効であると考えられる。弁護士、司法書士、社会福祉士等の各専門職団体と「顔の見える関係」を構築し、市町村の枠組みを超えて役割を分担しながら多層的に本人を支える体制を整備することは、地域連携ネットワークの強化およびチーム体制の整備を進める上で重要な取組であると考えられる。こうした体制づくりを進めることにより、実際に専門職の助言や支援を適切に得ながら、本人のための権利擁護支援をより円滑に進めていくことや、チームによる支援が可能になると考えられる。加えて、地域によっては専門職の確保が困難な場合もあることから、都道府県による専門職の確保・派遣に係る支援や広域的な調整機能を活用しながら、こうした体制の整備を進めていく視点も重要である。それぞれの地域の実情に合わせ、専門職との連携を単なる個別案件の調整に留めず、チームの支援力を高めるための重要なネットワークの一員として位置づけ、取組を進めていくことが望まれているのである。

4.2.6. 権利擁護支援チームの形成に向けた受任調整のあり方

中核機関向けのアンケート調査の結果によれば、25%を超える中核機関において受任調整（会議）が実施されていない実態が確認された。また、受任調整（会議）を実施している場合であっても、その場において「支援チームの有無と連携状況」を確認している割合は35%、さらに「後見人等や支援チームに期待される役割」を検討している割合も4割を若干上回る程度である。

これらのデータからは、多くの地域において、受任調整が「適切な候補者を選定するための手続き」に主眼を置いたものにとどまっていることがうかがえる。第二期基本計画においては、受任調整は後見人等とのミスマッチを防ぐとともに、役割を明確化した支援チームの形成を促進するプロセスとして位置づけられているが、実際の運用においてはその機能が十分に発揮されているとは言い難く、さらなる強化の余地があることが示唆されている。

ヒアリング調査において好事例として確認された自治体では、受任調整の取組を単なる事務的な手続きとしてではなく、本人にとって適切な支援体制を構築するための「合意形成の場」として位置づけている傾向が見られた。具体的には、成年後見制度の利用を検討する初期段階から本人の意思や課題を整理し、支援方針の検討を行っており、その過程において関係者間の役割分担を協議する取組が行われていた。また、申立て前の段階で、本人や家族、既存の支援者に加え、後見人等候補者を含めた関係者が一堂に会し、支援方針を共有する取組も見受けられた。一方、都道府県社会福祉協議会からは、虐待対応をせずに申立てが行われ、選任後は専門職後見人にすべてを押し付けているケースが

顕在化したというエピソードが得られた。この都道府県社会福祉協議会では、この件をきっかけに、市町村行政や中核機関による権利擁護支援チームの形成支援機能を強化する研修を開始していた。

こうしたチーム形成に対する早期の働きかけは、後見人等選任後の円滑な連携を確実なものにする上で、重要なアプローチであると推察される。

検討委員会においても、受任調整の役割に関する議論の中で、単に後見人等の候補者を検討することを目的とするのではなく、支援チームとして本人を支える体制をいかに整えるかという視点の重要性が改めて確認された。

これらの結果を踏まえると、中核機関が行う受任調整は、後見人等候補者の選定の作業に留まらず、本人にとって適切な権利擁護支援が継続的に行われる体制（チーム）を整えるプロセスとして位置づけることが重要である。後見人等の選任は支援チームが機能するための手段の一つであり、中核機関はその過程において、地域の多様な社会資源を繋ぎ合わせ、各関係者の役割をコーディネートする役割が期待されている。これは第二期基本計画においても示されている方向性であるが、アンケート調査の結果からはさらなる強化の余地があることが示唆されたため、その具体化・実装をさらに進めていく必要性を改めて示すものである。

ヒアリング調査で確認された、既存の会議体を活用した支援方針の検討や、申立て前における候補者との事前マッチングといった取組は、支援チームの形成を円滑に進める上での好事例であり、それぞれの地域における地域資源の状況に応じた創意工夫が、今後のチーム形成支援の強化することに寄与するものと考えられる。また、首長申し立てから後見人等の選任までの間において医療同意等が不在となることに伴う支援の停滞を防ぐ観点から、支援ガイドラインや事前確認書を活用し、本人の意思をあらかじめ書面化して関係機関で共有する取組も確認されており、こうした対応は支援チームが形成初期の段階から実効的に機能することを支えるものといえる。

4.2.7. 権利擁護支援チームの自立支援に向けた取組の充実

権利擁護支援チームの「自立」とは、第二期基本計画の趣旨に照らせば、「本人の課題解決に向けて、支援チームという体制によって適切に支援を行うことができる状態」を指すものと考えられる。本事業における調査結果からは、この支援チームの自立を促進するための取組において、いくつかの検討すべき視点が浮かび上がった。

具体的には中核機関向けのアンケート調査において、後見人等が選任された後の支援方針を検討する機会を設けていない中核機関は約3割に上った。また、支援方針を検討する機会が設けられていたとしても、その検討内容は必ずしも十分とは言い切れない状況が見受けられる。

本来、支援チームの自立を促すためには、選任前の支援方針の再確認に留まらず、チーム支援の意義の再認識や、各構成員の役割分担の確認、さらには中核機関による継続的支援の必要性の判断やモニタリングのあり方など、多角的な検討が期待される。しかし、実態としてはこれらの検討項目を網羅できている中核機関は半数に満たず、支援チームが自立して機能するための「伴走」のあり方については、さらなる体制整備の余地があることが示唆されている。

ヒアリング調査では、後見人等選任後の支援において、中核機関がバランスの取れた役割を担っている事例が確認された。好事例とされる自治体では、支援チームからの相談に応じて適時モニタリングを行い、必要に応じて関係者が集まる会議を招集するなど、チームの自立を側面から支える取組が行われていた。さらに、ICT ツールを活用し、支援チーム内で本人の状態や支援方針の変化を共有することで、特定の関係者に負担やリスクが集中することを防ぎつつ、チームとして継続的に対応できる体制を構築している例も確認された。こうした情報共有の仕組みを基盤として、中核機関が必要に

応じて事実確認や調整に関与することで、支援方針をめぐる対立や関係悪化を防ぎ、チームの自立的な運用を支えている。加えて、意思決定支援が特に必要とされる場面においては、関係者が改めて集まり支援方針を確認する場を設けている例も見られた。

また、検討委員会においては、権利擁護支援チームの自立支援機能を強化することの重要性が改めて指摘された。中核機関がすべての支援チームに永続的に直接関与し続けることは現実的ではなく、チームが自立して支援を行える体制を整えることが重要であると指摘された。ただし、本人の状態変化に伴い、利用するサービスや関係者が入れ替わることは十分に想定される。そのため、支援チームは固定的なものとならず、状況の変化に応じて「チームによる支援」という体制が継続されることが重要である。こうした体制を維持するためには、中核機関が関わったことがない後見人等のチームに関わる新規相談も含めて、中核機関による柔軟な調整機能が必要であることが、検討委員会を通じた重要な示唆として得られた。また、権利擁護支援チームが自立して機能していくためには、支援の目的や価値の共有、役割分担の明確化、情報の共有、合意形成の進め方の整理、さらには支援計画の具体化や振り返りの機会の確保といった観点も重要となると考えられる。しかし、これらの点については、本事業における調査や検討委員会での議論において十分に整理しきれていない部分もあることから、今後の検討において留意していくことが求められる。

これらの結果を踏まえると、中核機関には、すべての支援チームの活動に伴走するのではなく、必要に応じて適切な助言や調整を行いながら、チームが自立して機能するよう導く役割が求められていると考えられる。

4.2.8. 苦情の予防・未然防止の重要性

市町村向けのアンケート調査によると、半数近くの市町村が苦情を含む相談に関して中核機関の役割を特に定めておらず、約 25%の市町村はそうした相談に対して中核機関がどのような役割を担うことになっているか把握できていないことが確認された。このことから行政レベルでは苦情を含む相談への対応についてはまだあまり検討されていないことが明らかになった。また中核機関向けのアンケート調査では、寄せられた相談件数を実数でも延べ数でも記録していない自治体が 1 割弱ではあるが存在しており、一部では苦情を含む相談の実態すら明らかでないことが分かった。また、中核機関はすべての苦情に対応するものではないが、権利擁護支援に関する困りごとが生じた際の相談窓口が定められていない中核機関が約 3 割存在していることも確認された。更に 2 割弱の中核機関では相談窓口が存在するにもかかわらずその存在が明示されておらず、実際には困りごとが生じたとしても簡単には相談できないという実態があることも確認された。また、約半数の中核機関においては苦情を含む相談がない（または把握していない）という結果になっており、困りごとに関する相談に対応するための基盤ができていないことが明らかになった。

ヒアリング調査では、苦情に分類される相談の多くが、後見人等と本人や家族、支援者との間の信頼関係の悪化やコミュニケーション不足に起因している傾向があることが確認された。また、苦情への対応としては、中核機関が事実確認を行い、関係者への説明や調整を行うなどの対応が行われている例が見られた。さらに、苦情への対応体制として、家庭裁判所と連携しながら苦情対応のフロー図を作成し、関係機関で共有している自治体も確認された。また、支援チーム形成の段階から中核機関が関与している場合には、経過を整理しやすく、大きなトラブルになる前に調整を行うことができるという指摘も聞かれた。

検討委員会では、後見人等が選任された後の対応としての「苦情」をどのように整理し、対応していくかについて複数の意見が出された。まず、苦情への対応に当たっては特定の視点に偏らないよう、

複数の視点や調整方法を取り入れることが重要であるとの指摘があった。また、本人の意向確認が困難なケースでは、本人以外の関係者が抱えている苦情や問題点を把握する必要があるとの意見も示された。さらに、苦情には多様なタイプがあることから、関係者がどのような苦情を抱えているのかを整理し、制度運用に反映していくことが重要であるとの指摘があった。

一方で、「苦情」という言葉を用いること自体の整理が必要ではないかとの意見も出された。すなわち、「苦情」という言葉を使うことがどの機関にとって必要なのか、この言葉で整理することで何が明確になるのかが必ずしも分かりやすすくないとの指摘があった。そのため、単に苦情として扱うのではなく、困りごとや不満など、支援チームがうまくいっていない状況を適切に受け止めてアセスメントを行い、そのうえでチーム内での調整で対応できるものなのか、苦情として扱うべきものなのかを判断できるようにすることが重要であるとの意見が示された。また、その際にどの機関が対応することを想定するのかについても、より明確に示す必要があるとの指摘があった。

さらに、苦情の種類や定義を整理し、「どの段階まで中核機関が関与するのか」「中核機関で解決できない場合は裁判所や専門職へつなぐのか」といった対応の流れを明確に示すことが望ましいとの意見も出された。また、苦情の内容によっては地域包括支援センターなど地域レベルで解決できるものもあることから、すべての苦情を中核機関に集約するのではなく、内容に応じて適切なレベルで対応する仕組みが必要であるとの指摘があった。

加えて、中核機関が法人後見を担う法人や団体に属している場合には、中立性や公平性をどのように確保するかが課題となるとの意見も示された。そのような場合には、誰が間に立つべきか、どの機関が調整役を担うべきかについて整理しておくことが必要であるとの指摘があった。

これらの結果を踏まえると、苦情を含む相談への対応においては、問題が顕在化した後の対応にとどまらず、苦情の発生を未然に防ぐ取組が重要である。支援チームの中で十分な情報共有や意見交換を行い、本人の意思を確認しながら支援方針を共有することが、トラブルの防止につながると考えられる。さらに、実際に発生した苦情を含む相談については、必ずしも中核機関がすべてを解決しなければならないわけではない。あくまで地域連携ネットワークの中で問題の解決に導いていけるよう、情報の共有や相談など、中核機関がコーディネート機能を発揮し、関係者・関係機関が協力して問題の解決に向かうことが重要である。さらに、こうした苦情を含む相談への対応については、受付から対応、関係機関との連携を経て終結に至るまでの一連のプロセスを整理し、地域における標準的な対応の枠組みを明確化していくことも今後の課題であると考えられる。その際には、本調査で明らかとなったような相談窓口の不明確さや記録体制の不十分さ、苦情の定義や分類の曖昧さ、関係機関間の役割分担の不明確さといった課題を踏まえ、実務に即した対応スキームの検討を進めていくことが求められる。

ヒアリング調査では、苦情対応のフロー図を整備し関係機関で共有する取組や、協議会において課題を共有し検討する取組などが確認された。こうした取組は、苦情の予防や早期発見、適切な対応を進める上での好事例のひとつであると考えられる。

5. 総括

5.1. 本事業における結論

本事業における調査および検討の結果、地域における権利擁護支援に係る体制整備については、支援チームを基盤とした支援のあり方を前提としつつ、その形成支援機能および自立支援機能など、多様な機能が相互に関係しながら整備されていくべきものであることが明らかとなった。特に、取組状況調査データの分析においては、これまでも繰り返し指摘していたように地域の体制整備の状況が一律ではないことが改めて示されただけでなく、地域連携ネットワークの強化に関する体制整備の状況に応じて、複数の段階に整理され得ることが客観的に示された。

こうした前提に立つと、地域における権利擁護支援の体制整備を進めるにあたっては、まず「チームによる本人支援」という考え方を関係者の間で共有し、その認識のもとで支援体制を構築していくことが重要であることが改めて強調されることになった。その上で、個別の支援においては、本人の状況や課題に応じて関係者が役割分担を行いながら支援チームを形成し、必要に応じて見直しを行いながら継続的に支援を行っていくことが求められている。

このような体制の中で、中核機関は、地域の相談支援体制において専門的な検討を担う二次相談窓口としての役割と、地域連携ネットワークにおける支援チームの活動を支える後方支援の役割を中心として、その機能を発揮していくことが重要である。つまり、一次相談窓口に寄せられる多様な相談に対し、専門的な見地からの助言や支援を行い、複雑な課題を有する事案については関係者とともに検討を行いながら、必要に応じて受任調整等へとつなげていくとともに、一次相談窓口などの関係機関の支援や支援チームの形成や活動を支える取組を進めていくことが求められているのである。

また、受任調整については、後見人等の選任にとどまらず、本人を中心とした支援チームを形成し、その後の支援の方向性を共有するための重要なプロセスとして位置づけていく必要がある。さらに、後見人等選任後においても、支援チームが適切に機能し続けるよう、その自立を促す観点から、役割分担の確認や支援方針の見直し、モニタリング等を通じた関与のあり方を整理していくことが重要である。

一方で、こうした体制を支えるためには、一次相談窓口の整備・機能強化や、専門職による支援体制の整備も不可欠である。担当職員への研修等も含め、一次相談窓口において適切に情報を整理し、中核機関につなぐ仕組みを整備するとともに、弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職と連携し、必要に応じて助言を得られる体制を構築することが求められる。特に、地域の状況によっては専門職の確保が困難な場合もあることから、都道府県による、単一の市町村に閉じない広域的な支援体制の活用も重要な視点となる。

さらに、苦情を含む相談への対応については、問題が顕在化した後の対応のみならず、支援チーム内での情報共有や意思決定支援の充実を通じて、トラブルの未然防止を図ることが重要であるとともに、実際に生じた問題については、家庭裁判所や専門職団体などを含む地域連携ネットワークの中で適切に役割分担を行いながら対応していく仕組みを整備していく必要がある。

加えて、こうした一連の取組を実効性のあるものとしていくためには、市町村が地域連携ネットワークの構築における責任主体として主体的に関与し、体制整備の方針を明確に示しながら取組を進めていくことが重要である。中核機関の運営を委託している場合であっても、その役割は変わるものではなく、市町村と中核機関がそれぞれの役割を踏まえつつ協働して取組を進めていくことが求められていることが改めて強調されることとなった。

以上の結果を総合すると、地域における権利擁護支援に係る体制整備は、相談支援、チーム形成支援、自立支援といった各機能が相互に関連しながら整備されていくものであり、その中核には支援チームによる本人支援の体制が位置づけられる。そして、こうした体制は一律に整備されるものではなく、各地域の状況に応じて段階的に進展していくものであることが、本事業を通じて明らかとなった。したがって、今後は各地域の体制整備の状況を踏まえつつ、それぞれの段階に応じた取組を着実に進めることにより、地域連携ネットワークの強化を図っていくことが求められる。

5.2. 課題

本事業を通じて、地域における権利擁護支援に係る体制整備の方向性については一定程度整理された一方で、今後に向けて検討を要する課題も明らかとなった。

まず前提として、制度全体の見直しに関する動向を踏まえる必要がある。現在、中核機関の法制化等、法改正を伴う制度改革に向けた議論が進められているほか、令和8年度には第三期計画の策定に向けた議論が見込まれている。これらの制度的な枠組みの変化は、中核機関の役割や地域連携ネットワークのあり方に直接的な影響を及ぼすことが想定されることから、今後の体制整備に係る課題の検討にあたっては、こうした動向を踏まえて整理していくことが不可欠である。

その上で、まず、地域連携ネットワークの実効性の確保に関する課題である。本事業においては、権利擁護支援チームの形成や自立支援の取組状況に応じて体制整備の段階が異なることが示されたが、特に体制整備が十分に進んでいない地域においては、相談支援、チーム形成支援、自立支援といった各機能が十分に結びついておらず、個別の取組が断片的に実施されている状況も見られる。今後は、各地域の体制整備の進展段階に応じて必要な取組を見極めつつ、それぞれの機能が一体的に発揮される体制の構築に向けて、具体的な方策を整理していく必要がある。

そのためにも、改めて、地域連携ネットワーク構築における行政の主体的役割の発揮が期待される。市町村長申立ての適切な実施や虐待対応等の権利侵害からの回復支援といった個別の取組にとどまるのではなく、成年後見制度利用促進計画や地域福祉計画等の策定を通じて体制整備の方向性を整理し、協議会等の場を活用しながら関係機関との連携を図るなど、市町村が責任主体として一体的に取組を進めていくことが求められる。また、中核機関を委託型とする場合、市町村行政の関与水準や責任の範囲を示すことの検討も重要である。

次に、中核機関の機能の具体化に関する課題である。本事業においては、中核機関が二次相談窓口としての役割と後方支援の役割を中心として機能を発揮することの重要性が示されたが、その具体的な運用のあり方については地域ごとの差異が大きい。一次相談窓口との役割分担、受任調整の位置づけ、支援チームへの関与のあり方等については、実務上の整理が十分とは言えない部分も残されている。また、こうした状況を踏まえると、各地域における実務の蓄積が必ずしも十分に共有されているとは言い難い。第二期計画に係る中間検証においても、中核機関を中心とした地域連携ネットワークの強化や、その役割の明確化の必要性が指摘されていることを踏まえると、今後は各地域における実践を基礎としつつ、これらの機能の具体的な運用のあり方について、実務において参照可能な形で整理し、共有していくことが求められる。

権利擁護支援チームが実効的に機能するためには、支援の目的や価値の共有、役割分担の明確化、情報の共有、合意形成の進め方の整理、さらには支援計画の具体化や振り返りの機会の確保といった観点についても、体系的に整理していく必要がある。しかし、これらの点については、本事業におけ

る調査や検討委員会での議論において十分に検討されているとは言い難く、今後の検討課題として位置づけられる。

また、専門職による支援体制の整備についても課題がある。地域によっては専門職の確保が困難であることや、単一の市町村のみでは対応が難しい場合も想定されることから、都道府県による支援など、単一の市町村に閉じない広域的な支援体制の具体的な構築や運用のあり方について、より実践的な検討が求められる。

さらに、意思決定支援の実践の深化も重要な課題である。本人の意思や価値観を尊重した支援の重要性は共有されつつあるものの、その具体的な実践方法や関係者間での共有のあり方については、なお整理の余地がある。支援チームによる継続的な関与の中で、意思決定支援をどのように具体化していくのかについて、実務的な観点からの検討が求められる。

こうした課題と関連して、後見人等に関する苦情等への対応のあり方についても、今後整理すべき論点である。本事業においては、苦情の未然防止の重要性や、地域連携ネットワークにおける役割分担のもとでの対応の必要性が示されたが、苦情等の受付から関係機関の連携を経て終結に至るまでの一連の対応スキームについては、現時点では整理されているとは言えない状況にある。この点については、後見人等の解任・交代のあり方を含む民法改正や、中核機関の役割の明確化を含む社会福祉法改正の内容と密接に関係することから、これらの制度改正の内容を踏まえた上で、令和8年度以降に開催される予定の成年後見制度利用促進専門家会議等において具体的な整理・検討を行うことが適当である。

以上のように、本事業を通じて示された方向性を踏まえつつ、制度改正の動向を見据えながら、各地域の実情に応じた体制整備を段階的かつ実践的に進めていく必要がある。

令和7年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金(社会福祉推進事業分)
「地域連携ネットワーク強化に向けた中核機関の受任調整会議等の
チーム体制構築と取組推進に関する調査研究事業」

報告書

令和8(2026)年 3月
一般財団法人 日本総合研究所