

各委員提出資料

資料4-1	山野目委員提出資料	P. 1
資料4-2	新井委員提出資料	P. 15
資料4-3	西川委員提出資料	P. 18
資料4-4	上山委員提出資料	P. 28
資料4-5	櫻田委員提出資料	P. 38
資料4-6	星野委員提出資料	P. 40
資料4-7	住田委員提出資料	P. 48
資料4-8	中村委員提出資料	P. 52
資料4-9	久保委員提出資料	P. 54
資料4-10	手嶋委員提出資料	P. 58
資料4-11	伊東委員提出資料	P. 65
資料4-12	青木委員提出資料	P. 67
資料4-13	永田委員提出資料	P. 83
資料4-14	花俣委員提出資料	P. 84

2021年10月4日

権利擁護の新しい仕組みのデザイン

山野目 章夫

目次

- ◆1 司法と福祉をつなぐ
- ◆2 地域における暮らしを支援する事業者の育成
- ◆3 権利擁護をバックアップする団体の制度の創設
- ◆4 民事法制の課題

〔この意見書の構成に関する説明〕新しい基本計画の策定に向け、①権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能等に関わるアイデア、②成年後見制度の運用改善等に関する方策、③次期基本計画において中長期的な視点から目指すべきことや方向性、そして④その他の成年後見制度利用促進に関する事項の検討が期待される。

この意見書は、おもに①に関わる。

すなわち、◆1・◆2・◆3は、①に関する意見である。また、③・④に関する意見を補う趣旨において、◆4の所見を添える。

◆1 司法と福祉をつなぐ

育ててきた中核機関——その役割の整理 3つのワーキングが論議を重ねてきて、いずれも有益であり、きわめて興味深い。それはもちろんであるとして、気になる点もある。

いろいろな期待が中核機関に向け、語られる。

いったい、中核機関とは何か。

私たちの基本計画は、ここまで労苦を費やして中核機関を整えてきた。その役割を整理してかからないと、この努力が水泡に帰するおそれがないか。

何よりも、中核機関は、司法機関ではない。準司法機関でもない。成年後見人等に不正行為らしき挙動がみられるときに告発をしなければならないとしても、それを越え進んで成年後見人等を陰しく監督する仕事は、中核機関の役割とは異なる。中核機関は、貌が陰しくあってはならない。「中核機関が家裁の役割（監

視機能) 安易に担わないように」し(第10会議に星野委員が提出した意見)、本人と共に歩む福祉の機関である役割を明瞭であるよう望まれる。ここを忘れてはならないであろう。たしかに、家庭裁判所の監督がゆきとどかない間隙がある。そうであるならば、そこを委ねる制度を創らなければならない(☞◆3)。また、あらゆる局面を成年後見制度で対応しようとする発想も、見直すべきではないか(☞◆4)。

成年後見制度でない本人支援の仕組みとして、これまで日常生活自立支援事業があった。認知症高齢者を含む高齢者が爆発的に出現する情勢を目前として、この制度のみをもって対しようとすることは、現実性を欠く。けれども、そこに観察される間隙について、中核機関に何かを担わせようとする議論は、筋が宜しくない。中核機関が、個別の事案を扱うことを主務とするものでないことは、はっきりさせておかなければならない観点である。たしかに受任調整などを担うが、時間の幅をもって本人と経常的に接する仕事をするものではない。高齢者の爆発的増加を前にして、ここの打開をするためには、新しい制度が要る(☞◆2)。

椿咲く丘 もし最高裁判所の庁舎を訪ねる機会があれば、ぜひ大ホールを訪ねてみてください。見学に赴くことは、そんなに難しくありません。この庁舎は国民の財産であり、その大ホールは、2つの向き合う彫像を擁する。一方は、テミスの女神。おもに民事・刑事の通常事件における正義の実現をモチーフとする。これも悪くはないが、私は、これと向き合う場所にあって、子らが楽しく幸せそうに遊ぶ光景を彫ったものが好きである。この作品を「椿咲く丘」とよぶ。

むろん、現実に地域で生きる人々は、しあわせな人ばかりではない。そこを解決する司法の資源こそ、「椿咲く丘」が表現しようとした。戦後育ててきた家庭裁判所という財産は、大切にしていきたい。このまま激増する高齢者の権利擁護を受け止めるため全件を成年後見制度で引き受け、全件について中核機関との折衝、調整を要求するようなことをすれば、予算や人員の面で負荷に堪えられず、家庭裁判所という機構は、深刻な事態に陥る。

より本質的な観点として、これは、裁判所に予算と人員を投ずればよいという話ではない。裁判所という機関の、あるいはその権限の性格の問題である。裁判所の権限行使は重い。その意味では女神のテミスが片手に握る剣の彩りが家庭裁判所にもある。この問題意識からみるならば、“福祉のための司法”とか“司法福祉”という十分に練られていない概念を用いて進める論議は、戒められなければならない(福祉・行政と司法の連携強化ワーキング・グループの第1回会議〔2021年9月1日〕における稲田龍樹氏からの意見聴取)。

高齢者や障害者の権利擁護支援は、大部分の事案において、剣が親しまず、ふくよかなタオルであって欲しい。だから、その和やかな権利擁護支援を託す準司

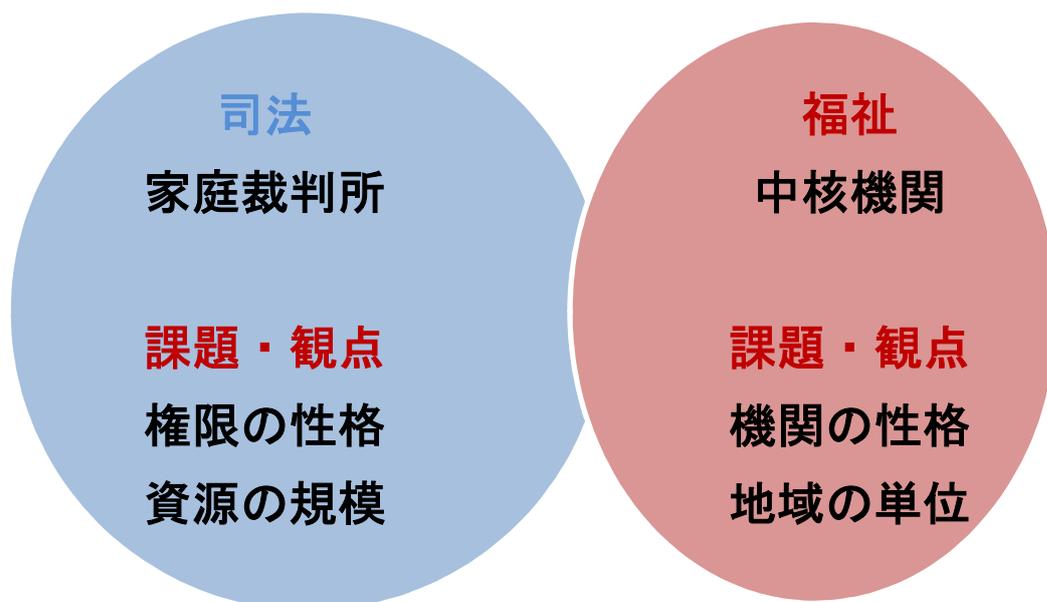
法の仕組みの創設を提案する（☞◆3）。ここを上手に仕組むことができるか。それが 3 番めのワーキングのミッションであったし、のみならず、この会議そのものが、次の基本計画に向け道筋を与えることがかなうか、その帰趨を握る。

〔地域のサイズという観点〕司法と福祉との連携に掉さず支障として、地域のサイズという困難がある。

裁判所は原則として都道府県に一つ置かれる（例外は北海道）。首長申立ては、都道府県でなく基礎的な地方公共団体である市区町村が裁判所と向き合う。半面、日常生活自立支援事業は、都道府県や指定都市の社会福祉協議会が実施主体であり、なお窓口業務などを市区町村の社会福祉協議会などが担う場合がある。実態において日常生活自立支援事業との間に混淆が観察される生活保護は、市区町村の所管に属する。中間検証の段階においては、「市単独で中核機関を設置した場合、家庭裁判所との連携体制の構築をどのように進めたらいいのか、また、どのようなことが可能なのか」という悩みが聞かれる（第 7 回会議、資料 2-2、また、第 10 回会議において中村委員から寄せられた意見）。

この錯綜した状況を克服し、人々の悩みを共有して、必要に応じ裁判所にも伝える、という仕組みは、どのようにして構築したらよいか。

初年度の「K-ねっと」の運用は、課題の全国的な集約や整理において、かなりの役割を引き受けることができる可能性を実証した。あとは、発信の機能を強化し、裁判所との対話の機会などにつなげていくとよい。そのためには、どのような課題があるか。



◆2 地域における暮らしを支援する事業者の育成

事業者という発想の要請 日用品の購入や日常的な金銭の管理などの日常生活に関する行為を他者に依頼することにしたいという需要は、さまざまな場面でみられる。意思決定を支援する必要がある人たちであるとも限らない。加齢や疾患により身体的機能に支障がある人たちにも、同様の需要がある。

こうした事務を委託され本人のためにする事業は、それを事業として育てていかなければならない。日常生活自立支援事業のように、これまでは社会福祉としてされてきた営みがあり、それは続けられるべきである。ひきつづき同事業やその他の社会福祉の活動を担う機関の役割は大きい。それと共に、そこにのみ頼ることでは、地域において支援を要する人々が激増すると予想される社会への即応が難しくなる。

事業者のコントロールという課題 支援を担う事業者は、本人のために最適な事務をする誠意と技能を備えなければならない。不正行為があつていけないことは、いうまでもない。

また、事業者は、多数の人々の事務を併行して引き受ける。身体的機能が衰えてきている妻と、軽度認知認知障害の兆候がみられる夫との双方から事務を委託されるというような姿は、それ自体としては事務の簡便に資する。それと共に、夫婦であつても人格と財産は別であり、分別管理のもと公平な事務処理がされなければならない。

あるいは、認知症になった親と、その未成年の子の権利をそれぞれに守らなければならない場面は、今日の社会において、けっして特異な事案ではない。同一の機関や事業者が親子の支援に任ずることは、効率が良いと共に、親と子の権利義務がそれぞれに守られるという要請を生じさせる。

これらの諸課題には 2 つの異なる次元での対処が求められる。一般的な次元において、事業者が的確な資質・態勢・人員・規模を擁するどうかは、政府が点検する。その制度の創設を提案する。これとは異なる次元において、個別の事案における適正なコントロールという課題が控える (☞◆3)。

〔要支援者輻輳事案という現代的課題〕「低年金高齢者、軽度知的障害、引きこもりの人々」などの「新しい生活困難層」があり、「同居家族の障害や困窮問題が関連して浮上する」事案がみられ、「実際には、同じ当事者、世帯をケースとするなど、相互に重なっている場合も多い。にもかかわらず別々の会議を並行して行っていることは、事務局を含めた業務をいたずらに拡大し、さらには当事者の生活環境を把握するうえでも妨げになっている」(宮本

太郎「地域共生社会はどうあるべきか／ポストコロナの福祉ビジョン」市民と法 130 号〔2021 年〕14 頁・16 頁・17 頁)。「世帯の中に複数の要支援者がおり、事情が絡み合っ
て必要な支援が出来なくなってしまうことは、しばしば遭遇する典型的な困難事例」という課
題がここに現われる(梅垣晃一「複数の要支援者を抱える世帯における成年後見開始申立」
月報司法書士 2012 年 11 月号〔通巻 489 号〕74 頁)。

〔法律学における意思能力の概念における動的契機の認識〕民事法制上の行為能力の制限
が定型性をもつ、という特徴が強調されることと対照をなして、意思能力の概念は個別性を
特徴として運用される、とされてきた。また、行為能力を制限する際の基準となる事理弁識
能力は、量的な概念であり、欠く、著しく不十分、不十分、という程度の段差を容れる概念
である。これに対し、意思能力は、量的な多寡を受容する概念ではない。あるか、ないか、
どちらかである。これら 2 つの比較の観点は、相互に関連し合っており、意思能力が個別の
契機ごとに判断されるから、ある特定された“その”個別の契機においては意思能力の有無
を決めて物事を進めることができる。裏返して述べると、ある人についてトータルに意思能
力があるとかないとかいうことを頭から決めてかかることはできない。だから、誰かを意思
無能力者であると決めつける、この意思無能力者という言葉は、ときに便宜的に用いられる
ことがあるにせよ、本当は正確でない。

意思能力に考察を絞るとして、では、その特徴とされる個別性とは、どのようなことであ
るか。個別性ということの意義は、必ずしも明らかでない。「意思能力の有無が法律行為の
性質や難易度を考慮して判断され」(後藤卷則「人と消費者」NBL1199 号〔2021 年〕8 頁)、
「問題となる個々の法律行為ごとにその難易、重大性なども考慮して、行為の結果を正しく
認識できていたかどうかということを中心に判断されるべき」である(東京地判平成 17 年
9 月 29 日判例タイムズ 1203 号 173 頁)というところまでは、今日、広く理解が得られて
いると考えられる(東京地判平成 17 年 9 月 29 日判例タイムズ 1203 号 173 頁)。ここで論
議が滞っている、と述べてもよい。反省されなければならない観点として、これまでの意思
能力の概念の運用が漠然と、表意者を観察の対象として意思能力の有無を決める静的な概
念操作に終始してきた嫌いがあることである。意思能力の有無を判断する他者がその人を
“見て”意思能力の有無が定められる。意思表示をする際、表意者が他者とどのようなコミ
ュニケーションをしたか、という動的な契機が窺われない(山城一真「契約当事者の判断能
力と消費者法」NBL1199 号〔2021 年〕がくりかえし「従来の意思表示論の枠組み」の再考
を促す問題意識に支えられ、この動的な契機への関心の不足という状況が克服されていく
ことが期待される)。

人を単なる観察の対象とする態度は、没人格的で非人間的な概念操作である。また、これ
まで社会福祉領域で進められてきた意思決定支援の営みとの連絡調整の手かぎりを失わ
せる。意思決定支援は、本人に働きかけ、本人が真に望む取引やそのほかの生活上の選択を
導こうとする。この動的な契機を意思能力の概念との関連においてどのように受け止める

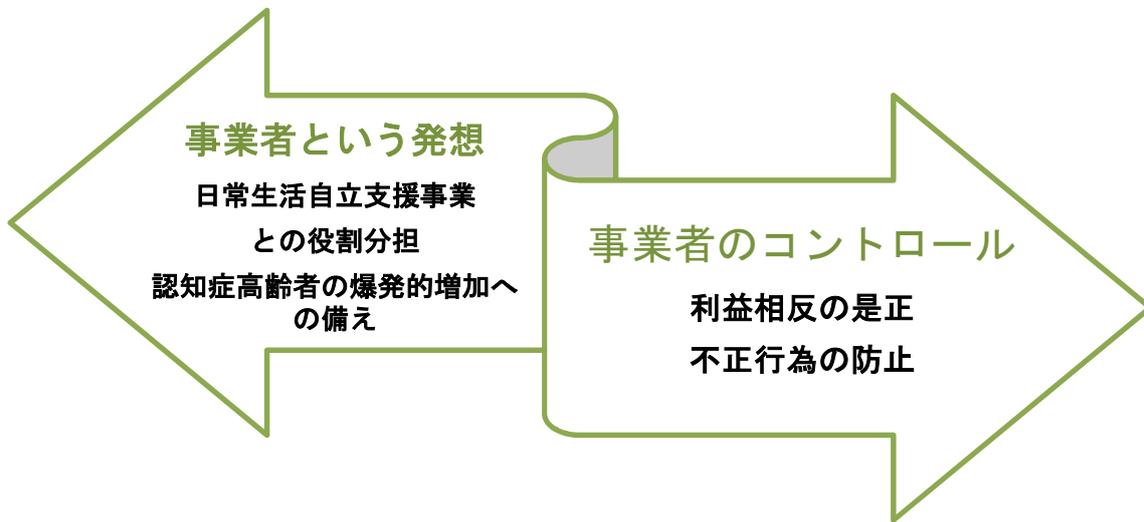
か、法律学との対話は十分にされてこなかった（上山泰「意思決定支援と成年後見制度」実践成年後見 64 号〔2016 年〕49 頁が提示する概念整理を用いるならば、同所の②と③との関係を考究する課題という仕方で、問題状況が描かれることになる）。意思決定支援については、「本人の判断能力が同一であっても、支援者側のスキルや本人との信頼関係の程度の差によって、意思決定支援の成否が大きく影響されることに留意すべきである」（上山「意思決定支援をめぐる近時の動向／成年後見制度との関係を中心に」同志社法学 72 巻 4 号〔通巻 414 号、2020 年〕460 頁）ということが強調される。「同一であっても」とされる「本人の判断能力」がさしあたり静的に観察して認識が得られるものであるのに対し、「支援者側のスキルや本人との信頼関係の程度の差によって」可変的であるという契機こそが注目されなければならない。これと相似の構図は、意思能力の概念の理解や運用においても妥当すべきである。

本人に対する働きかけは、良性のものもあれば悪性のものもある。一方において、通常人よりも判断能力が減退している人に働きかけ、有益な情報を提供して適切な判断に誘う、という局面があることであろう。他方において、通常人よりも判断能力が減退している人に働きかけ、その人を困惑させ誤導する情報を提供して、通常人よりも脆い本人の判断を決定的に損なう、という事象もある。後者の論議が先行しており、表意者に対し「巧みな説明をして」された取引の法的効力を否定した裁判例がみられる（東京地判平成 8 年 10 月 24 日判例時報 1607 号 76 頁）。また、消費者契約法 4 条 1 項 5 号は、心身の故障により判断力が著しく低下している状況に乘じ、同号所定の不適切な働きかけをしてされた意思表示を取り消すことができるとする（『新注釈民法(1)総則(1)』における山本敬三教授の 3 条の 2 の注釈を参照）。

これと対照をなす仕方で、本人に対し支援の働きかけがされてされた意思表示について、この働きかけの十分性を検証し、その局面における意思能力を肯定する思考操作は、一般論としてあってよいし、この契機が、これまでよりも強調されるべきである。

むしろ、こうした意思能力の概念の動的な運用は、課題を伴う。本人の判断を阻害する方向の働きかけを安易に論ずる思考は、本人を単に“守られてばかりいる人”という没主体的なものともてしまうおそれがないよう注意しなければならない。その反対事象も警戒しなければならず、意思表示をするにあたっての本人への支援という契機を過度に強調すると、支援が十分にされたかどうか判断の中心を占めかねない。ともすればパターンリスティックなだけになりがちなアプローチが本人の人格的な尊厳に適うものとはならない。

いずれにしても、「情報分析における合理性」が事案ごとに適切に検証されるべきである（尹泰永「国連障害者権利条約に沿う韓国成年後見制度上の制限能力者の取消権の改善のための一考察」岡孝先生古稀記念論文集『比較民法学の将来像』〔2020 年〕166 頁）。ひとまず試行として進められることが想定される事業者の関与や、そのコントロールにおいては、意思能力の概念における動的な契機への注目とそこにある課題への目配りが望まれる（山野目・発言・第 10 回成年後見制度利用促進専門家会議、2021 年 8 月 23 日）。



◆3 権利擁護をバックアップする団体の制度の創設

地域に生きる人々の群像 地域社会は、さまざまな人たちで成りたつ。

困難と向き合っている人々は、高齢者や障害者のみではない。その家族があり、また、子どもたちがある。皆、懸命に生きている。

未成年者の親が認知症になった場面において、どのような課題があるか。また、障害者の親が高齢になり、やがて身上保護を必要とするに至る時、どのような課題があるか。

権利擁護を必要とする人が一つの事案において牽連して存在する場合において、それらの人たちの保護の間の連絡調整は、どのようにあるべきであるか。

次世代を担う子ら、若者たち（健常者であれ障害者であれ）に未来がないならば、それは、この国に未来がないということではないか。

身寄りのない人が増え、また、身寄りがあるとしても、その身寄りたる者その人自身が支援を要する状態であって、本人のための支援を手配する役割を期待することが難しい事例がみられる。さらに、本人が軽率にした取引（いわゆる移行型の任意後見契約を含む）に藉口して本人の財産を収奪しようとする者が現われても、本人のための適切な権利擁護を尽くすことが果たされないおそれのある事例もみられる（たとえば「1年半で400万円を超す報酬を受領している」事例、第4回中間検証WGにおける川口純一委員の紹介）。

〔関連する法令の規定〕次世代育成支援対策推進法1条・2条・3条、子ども・子育て支援法1条・2条、高齢社会対策基本法前文、同法1条・2条・3条・7条。

権利擁護の伴走者というアイデア 本人の権利を適正に擁護し、不正行為を防ぐという課題に 대응するため、従来は、成年後見人等を設けるという発想があった。あるいは、それしかなかった。しかし、とりわけ法定後見の制度に頼るのみで今後の私たちの地域社会が限界に突き当たることは、誰もが予感として気づいている（水野紀子「民法と社会的・制度的条件」公証法学47号（2018年）33-4頁など参照）。

ある種類の事業者や機関に本人の事務を委託するアイデアは、ありうる（☞◆2）として、そこにも限界はある。まず、日常生活に関する行為を大きく越える取引、典型的には不動産の売却処分などまで任せるわけにはいかない。そこは、そのような必要が生じた場面で成年後見制度を用いる（☞◆4）。日常的な金銭管理などの機関や事業者への委託は、あってよいけれども、多数の事案を併行して扱うから、個別の事案が適正にされているか、不正行為や利益相反の支障がない

か、チェックを要する。

この役割を引き受ける団体の構想は、必ずしも非現実的ではない。権利義務を扱う知見と経験を蓄えてきている既存の団体や個人がある。全件原本点検という活動をしてきた専門職団体は、今のところピア・チェック（同職者どおしの相互の点検）にとどまるけれども、政府が権限と支援を与えれば、同職者に限らない活躍の期待ができる。人の問題もそうである。家庭裁判所や法務局で仕事をしてきた経歴がある人たちなどの知識経験は、もっと活かすとよい。

制度の創設を提案する団体の業務は、いろいろ想定される。何よりも、本人の日常的な事務の委託を受ける機関や事業者の活動の点検に任ずる。また、成年後見や未成年後見の開始を相当とする事情の有無、成年後見人等の解任事由の有無や、任意後見監督人の選任を相当とする事情の有無を調べ、権限を有する機関に対し所要の職権発動を促し、そのほか関係する公私の機関との連絡調整に努めるなど、いろいろ考えられる。適正な業務のリストを作るため、これからの論議が待たれる。

また、任意後見契約の任意後見監督人が選任される前の段階において本人との委任契約に藉口して受任者が不適正な財産管理をする事態も防がなければならない。経済的な虐待を防ぐ権利擁護の観点から、定められた機関が関係者に対し質問、照会をする権限を与える制度整備をすべきである。権利擁護を担う団体にその事務を委託してさせてもよい。

〔利益相反って何?〕利益相反の行為があつてならない、という要請は、成年後見の領域において、一種の自明の倫理として唱えられ、それを疑う人はいない。けれど、利益相反とは何であるか。

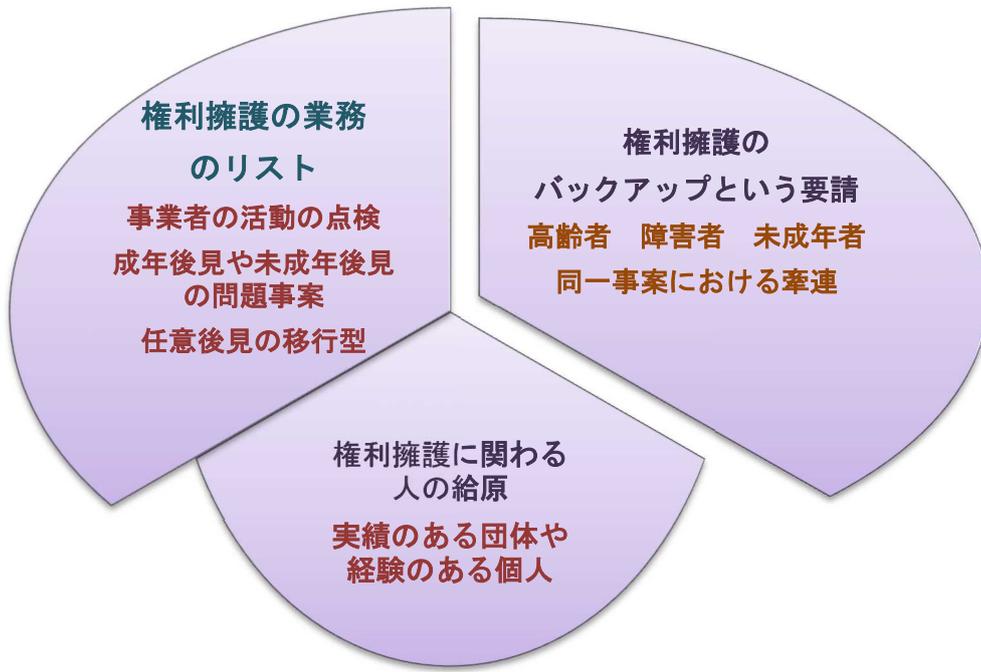
3つの例を挙げる。

第一に、個人である成年後見人が本人を代理し、本人が所有する土地を成年後見人の配偶者に贈与する。これは、利益相反行為に当たる。法律的に許されない。しても効力が否定される（民法 860 条、最高裁判所昭和 45 年 5 月 22 日判決・民集 24 卷 5 号 402 頁参照）。これは、いわば利益相反のレッド・ゾーンである。

では、第二に、本人の希望により、本人が所有する土地を法人である成年後見人に贈与するため、成年後見監督人が本人を代理し、成年後見人への贈与をする。ここらあたりからが、難しい。一方において、成年後見の実務においては、この構図の取引を進めるにあたり、本人に対し、どのような支援をすべきか。関係者がする事務の公正を確保するため、どのような仕組みが望まれるか。他方において、法律学に対しては、民法 851 条 4 号、同法 860 条ただし書、そして同法 866 条の規定の関係をよく整理して欲しい。ことに 866 条は、どうみても立法者が規定を設えるにあたり緊張を欠いていたとしか考えられない不可解な法制である（鈴木祿弥『親族法講義』〔1988 年〕228-9 頁〔313〕参照）。

第三に、本人の希望により、本人が介護の役務提供を受けている事業者へ本人が所有してきた土地を贈与するため、成年後見人が本人を代理し、その事業者への贈与をする。これをどのように考えるか。このあたりになると、いわばイエロー・ゾーンである。法律家の手を離れ、成年後見の現場の知恵が求められる。一概に不可とするならば、この構図の取引から本人を締め出す排除になる。半面、無条件に認めてよいものでもあるまい。やはりここでも、本人に対し、どのような支援をすべきか。関係者がする事務の公正を確保するため、どのような仕組みが望まれるか。

外国においても悩みがあるという状況の一端を添える。フランス憲法院は、介護の役務を提供する事業者への本人のする贈与を一律に禁止する法律が、財産権行使の自由（保障の根拠は 1789 年のフランス人権宣言）を侵害し、違憲であるとする。フランス憲法院 2021 年 3 月 12 日判決（QPC2020-888）。



◆4 民事法制の課題

成年後見の医学モデルと社会モデル 現行の成年後見制度は、後見等を開始するかどうかを事理弁識能力の水準という主に医学の観点でのみ定める。どのような取引需要を有するかなど、本人の具体的な状況に即して後見を始め、また、終了させる発想がない。その結果、いったん後見が始まると「利用をやめようとしても本人の判断能力が回復しない限りそれも認められない」し（小林伸年「車の両輪のはず」長野日報 2021年2月7日）、本人の財産から報酬を負担しつづける。ここに、「本人の判断能力の状態のみを見て」開始の適否を定める仕組みの問題性という論点が現われる（第10会議に提出された西川委員の意見）。

中間検証までにおいて観察される実態においては、「後見人等の選任をスムーズに行うために開催している受任調整会議であるが、会議のための調整等業務が増え、負担になっている」、また、「市民後見人へのリレー受任を推進していただきたい」という声が寄せられている（第7回会議、資料2-2）。

究極の解決として、「本人の具体的な課題、ニーズに応じて、必要な時期に、必要な権限だけを付与するという制度改正、法律改正」をしたら、どうか（第3回会議における土肥尚子委員の発言。また、山野目・談話「『限定後見』の導入を」西日本新聞 2019年12月17日附）。「開始の要件として〔の〕必要性や補充性」を読み取ることでできるよう法制を見直すべきであろう（第10会議に提出された青木委員の意見）。

成年後見制度とその外郭をなす諸制度との適切な「役割分担」を考え（成年後見制度利用促進専門家会議の2021年8月23日の会議における久保委員の発言）、「スポット的な成年後見制度の利用」とでも呼ぶべき発想（第10会議に提出された中村委員の意見）でアプローチすると、後見等は、余分な時間の幅を伴わない機動的な仕組みに変わる。時間の幅をもって存在する本人の権利義務関係、例を挙げると、委任契約の受任者や会社の取締役としての地位がどうなるか、新しい構想のなかであらためて検討されるとよい。

〔任意後見制度の課題〕任意後見制度についても、ニックネームを与えるとすれば、“スポットの任意後見”というものが考えられてよい。それは、言い換えると「本人の事務の……一部」（任意後見契約に関する法律2条1号）を委託するという契機の意義の再評価である。この発想との関連において、任意後見が継続したままの状態の後見等の法定後見を併走させる可能性も検討されるべきであろう（成年後見制度利用促進専門家会議の2021年8月23日の会議における上山委員の発言、任意後見契約に関する法律4条・10条の見直しという論点になる）。これからの任意後見制度の改革において用意されるべき観点として、尊重

されるべきである本人の意思とは、任意後見契約をした時の本人の意思であるか、それとも任意後見契約に基づく委託の実施として事務がされる段階における本人の意思であるか、という問題が控える（上山・前掲「意思決定支援と成年後見制度」52頁注21）。

成年後見制度のかたち 会社の取締役のような特殊な局面に限らず、本人が成年後見人の同意を得て職業に就く可能性は、是認されるべきである。また、職業に就く可能性のみならず、本人が望む取引も、成年後見人の同意を得て本人が自らする仕組みを標準にする制度に改めるほうがよい。たしかに、遷延性意識障害のような事例（「重度の意識混濁」の場合、濱田秀伯『精神症候学』〔第2版、2015年〕224頁、coma、「最重度の知的障害者や認知症高齢者」の場合、田山輝明（編著）『成年後見制度と障害者権利条約／東西諸国における成年後見制度の課題と動向』〔2012年〕171頁）を考えると、すっかり代理の仕方での本人支援をなくすわけにはいかないが、それが標準とされるべきではなかろう。代行決定の「場面を最小限化する」思想が法制上も明瞭にされることが望まれる（第10会議に提出された水島委員の意見）。

ほかに、現行制度については種々の課題があるにちがいない。論議を鋭意進め、新しい成年後見制度の“かたち”を定めておかないと、本人支援のため成年後見制度と併走し、協働することが期待される事業者や団体の制度（☞◆3、☞◆4）も、いつまでも論議を進めることがかなわない。

〔定型性というものの素朴な強調への反省〕これまで成年後見制度とそれに基づく行為能力の制限について、法律学においては、本人の意思無能力の立証の困難の克服と共に、取引の相手方から見る際の取引の資格の定型的な把握を可能にするという利点が強調されてきた。これからの社会において、それは、ひきつづき利点であろうか。円滑、迅速な取引の推進ということが強調されてよい時代は、あったことであろう。効率が第一義の時代であった。これから成年後見制度は、事案ごとに本人に望まれる法律状態を設える側面を重視していくものになるであろう。審判事項が増えるといった司法機構の負荷をもたらすかもしれない。その円滑な運用を補完、支援する仕組みも望まれる。これに堪えていかなければならない。

「能力論に対しては、そこにおいて用いられる適格制限という規制技術が『排除』を必然的にもたらすという内在的批判」が既に法律学の内部において始まっている（山城・前掲28頁）。

成年後見制度の“かたち”をみなおす

いちど始まった手続も柔軟に終了を考えるべきではないか。

後見人の同意を得て本人が取引をする契機をはっきりさせることがよいものではないか。

後見人の同意を得て本人が職業に就く可能性を考えることは、どうか。

2021年10月25日

意見書（第11回専門家会議）

中央大学 新井 誠

① 権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能等について

- (1) 成年後見制度は、利用促進法1条に基づき、「共生社会の実現に資すること」が目的とされていたのであるが、次期基本計画においては「地域共生社会」、「重層的支援体制」という考え方とも相まって推進されることになった。そこで特に「重層的支援体制」についてはもう少しその内容を詳しく説明し、成年後見制度との具体的な連携について述べるのが望ましいのではないか。
- (2) イギリス、アメリカ、ドイツにおける近時の成年後見法改革議論においては、障害者権利条約が指針とされている。我国も同条約を批准しており、その趣旨に立脚した次期計画であることを示すことが望ましいのではないか。「中間とりまとめ」では2頁註7に記載があるのみである。近日中に国連の委員会の審査を受ける我国が発表する「次期基本計画」であることを念頭に置く必要がある。

② 成年後見制度の運用改善等について

- (1) 任意後見制度については、任意後見契約法6条で任意後見人が身上配慮義務を負い、財産管理のみならず、身上保護の制度でもあり、本人があらかじめ取消権を授権しておくことは公証実務で既に承認され、登記の嘱託も受理されており、その利便性が高められていることを周知すべきである。
- (2) 適切な時期に任意後見監督人を選任するために、たとえば任意後見契約の登記を通して任意後見契約の内容を把握してい

る法務局において、任意後見受任者に定期的に確認するなどして、その利用を適切な時期に促すという運用について検討すべきである。

- (3) 監督による安全性を維持しつつ、制度の利用に対するハードルを下げ利用促進を図る観点から、任意後見監督の運用に関しより合理的な仕組みの導入を検討すべきではなからうか。検討に際しては、IT 技術やデジタル技術の積極的な活用とともに任意後見契約の登記等現にある社会資源の有効活用を図るべきである。

③ 次期基本計画において、中長期的な視点から目指すべきこと、方向性について

- (1) 虐待や権利侵害等に厳しい対応を迫られているいわゆるレスキュー型後見、無報酬の案件については公的後見（Public Guardian）制度の設置を検討すべきである。公的後見は諸外国の成年後見制度にはほぼ例外なく設置されていることも参考とすべきである。
- (2) 後見報酬は利用者本人の負担を原則としつつ、報酬支払能力のない利用者本人には適切な公的な報酬助成を実施すべきである。それに関するガイドラインが検討されるべきである。さらには既に一部では活用されている公益信託による助成制度を一層充実させるべきであり、ファンド・レイジング等の活用も検討に値するのではなからうか。

④ その他、成年後見制度利用促進に関することについて

- (1) 法定後見における 3 類型の見直し、「必要性の原則」、「補充性の原則」の導入、成年後見人の柔軟な交代等については民法改正が前提であり、将来の課題ではあるが、検討を開始す

る機は熟したのではなかろうか。

- (2) 諸外国に比較して，我国の成年後見制度に関する広報活動は決して活発とはいえない。成年後見制度に関するパンフレット等はあらゆる公的機関に備え置き，弁護士，司法書士，社会福祉士等が一般向けの啓発活動をさらに充実して実践することが期待される。

意見書

〔第11回成年後見制度利用促進専門家会議（令和3年10月25日）提出分〕

司法書士 西川浩之

1 「受任者調整（マッチング）等の支援」について（権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能等について）

現行基本計画は、「地域連携ネットワーク及び中核機関が担うべき具体的機能」のひとつ（3つ目）として「ウ）成年後見制度利用促進機能」を掲げ、具体的には「(a)受任者調整（マッチング）等の支援」、「(b)担い手の育成・活動の促進」及び「(c)日常生活自立支援事業等関連制度からのスムーズな移行」の3つの機能の整備を求めている。

そして、このうちの「(a)受任者調整（マッチング）等の支援」については、その具体的な内容として、「親族後見人候補者の支援」(①)、「市民後見人候補者等の支援」(②)、「受任者調整（マッチング）等」(③)及び「家庭裁判所との連携」(④)を挙げており、さらに「受任者調整（マッチング）等」(③)については、専門職後見人、市民後見人、法人後見人等の候補者名簿の整備(③-i)と、(適切な後見人候補者の選定のみならず) 必要なチーム体制やその支援体制を検討すること(③-ii)を挙げている。

また、「(b)担い手の育成・活動の促進」については、その具体的な内容として、「市民後見人の研修・育成・活用」(⑤)や「法人後見の担い手の育成・活動支援」(⑥)を示している。

第10回成年後見制度利用促進専門家会議において配付された資料2において、地域連携ネットワーク及び中核機関が担うべき具体的機能について、「個別支援」と「地域の体制づくり」による視点から整理を行っており、ここでは、「成年後見制度利用促進機能」のうち、「受任者調整」は、「個別支援」の機能であり、「適切な後見人を推薦する体制づくり」、「担い手の育成・活動の促進」、「日常生活自立支援事業等関連制度からのスムーズな移行」は、「地域の体制づくり」の機能であると整理している。

このような整理は、地域連携ネットワーク及び中核機関の体制整備を進める上で非常に有用であるが、なお、「受任者調整」又は「受任者調整会議」の機能や在り方については、誤解も生じうるところだと思われるので、補足して確認しておきたい。

(1) 「受任者調整」において求められていること

中核機関による受任者調整において求められていることは、具体的な事案に

ついて後見人等の具体的な候補者（個人名・法人名）を決めることである。単に候補者の属性（親族・市民後見・法人後見・社会福祉士、司法書士・弁護士等）を定めることにとどまらず、当該事案における後見人等として適任だと思われる具体的な候補者を挙げるのが求められる（※）。

家庭裁判所は、基本的には（法律の規定上はともかく現実的には）申立書やその添付資料等を通じて判断のために必要な情報を取得する立場にあることから、本人のニーズや意思を適切かつ円滑に家庭裁判所の判断（後見人の選任）に反映させるためには、事前に受任者調整がされた上で家庭裁判所への申立てがされることが望ましく、中核機関による受任者調整は、そのような観点から期待されている。

※後見人等の具体的な候補者を挙げるということの意味

申立ての段階で、候補者の属性（親族・市民後見・法人後見・社会福祉士、司法書士・弁護士等）のみを挙げるのではなく、具体的な候補者（個人名・法人名）を挙げるようにする必要があるということであって、中核機関限りで（受任者調整会議内のみで）具体的な候補者を決めなければならないということではない。最終的に専門職を具体的な候補者とする場合には、必要な範囲で専門職団体に情報提供をしていただき、専門職団体から個別の会員を候補者として推薦する運用が、現実的には円滑な候補者の推薦・決定につながると考えられる。

つまり、申立後の家庭裁判所の審判手続の円滑化のためにも、申立後に家庭裁判所から専門職団体に推薦依頼をするという従前の手続を前倒しして、中核機関の受任者調整の段階で、専門職団体に推薦依頼をしていただくという運用が望まれる。

その前提として、中核機関の受任者調整会議には、専門職団体の委員が必ず構成員として参加するような体制を調べていただきたい。そして、構成員の具体的な選定については、専門職団体に推薦依頼をする等の手続を経た上で行っていただきたい。公的機関として受任者調整をする以上、そのような手続を経いただくべきであり、そのような手続を経ることにより、専門職団体としても、責任をもって受任者調整会議の構成員を派遣し、万一、構成員に欠員が生じた場合や、構成員の交代が必要となった場合にも、責任をもって対応することができる。

（２）中核機関に期待されているコーディネート機能

後見人等の選任（決定）は家庭裁判所の権限だが、家庭裁判所が最終的に的確な後見人等の選任（決定・判断）をすることができるよう、中核機関には、家庭裁判所の決定（判断）をサポートするための情報の収集、分析が求められている。受け身の立場にある家庭裁判所は、本人のニーズや意思を的確に把握して福祉

的な観点から必要な支援の体制を構想・構築することは、必ずしも得意ではないし、そもそも、そのような支援体制の構築の作業は、地域における社会資源を前提に、当該地域における権利擁護支援の全体構想を踏まえて行われるべきであることから、家庭裁判所が単独ですることができる（家庭裁判所に全て任せ切りにしておけばそれでよいという）ものでもない。

中核機関による受任者調整は、中核機関のコーディネート機能、特に福祉的な支援の調整機能とその結果を、家庭裁判所の判断資料のひとつとして取り入れることを目的とするものである。家庭裁判所が後見人等の選任の審判をするのに必要な範囲で中核機関に事実の調査を依頼し、依頼を受けた中核機関が、事実の調査の結果を書面で家庭裁判所に報告し、必要に応じてそれに意見を付し、それを家庭裁判所が最終判断をする上での参考資料とすること自体は、特段否定されるべきことではない。

後見等の開始又は後見人等の選任の審判の申立てに当たり、中核機関による受任者調整のプロセスを経ていること（その経過及び結果を記載した書面が家庭裁判所に提出されること）は、家庭裁判所が適切な審判をする上で非常に有用な手続であると評価すべきである。

（３）中核機関と家庭裁判所との連携

もっとも、中核機関による受任者調整の検討の過程が家庭裁判所に正確に伝わらなければ、最終的な決定権限を有する家庭裁判所としても、中核機関による受任者調整の結果をどの程度参考にしてよいのかが判断ができず、受任者調整の結果を尊重した審判ができない可能性がある。そうならないようにするためには、中核機関には、あらかじめ家庭裁判所と受任者調整（後見人等の選任）のイメージを共有しておくことが求められる。

（４）「受任者調整（マッチング）等の支援」の機能の位置付け

上記のとおり、「地域連携ネットワーク及び中核機関が担うべき具体的機能」としての「ウ）成年後見制度利用促進機能」の第一に掲げられている「(a)受任者調整（マッチング）等の支援」の機能は、「市民後見人の研修・育成・活用」(⑤)や「法人後見の担い手の育成・活動支援」(⑥)を中心とする「(b)担い手の育成・活動の促進」や「(c)日常生活自立支援事業等関連制度からのスムーズな移行」といった「地域の体制づくり」の機能と一体として、段階的・計画的に整備されることが求められているものである。

そして、「(a)受任者調整（マッチング）等の支援」の具体的な内容は、「親族後見人候補者の支援」(①)、「市民後見人候補者等の支援」(②)、「受任者調整（マッチング）等」(③)〔市民後見人、法人後見人等の候補者名簿の整備 (③ - i)・

必要なチーム体制やその支援体制の検討 (③ - ii)] 及び「家庭裁判所との連携」

(④) といった「地域の体制づくり」の機能をも含むものであり、決して「個別支援」の機能にとどまるものではない。

つまり、中核機関が行う「受任者調整 (マッチング)」自体は、「個別支援」の機能であると分類することができるが、「受任者調整会議」の運営を含む「(a) 受任者調整 (マッチング) 等の支援」、更には「受任者調整 (マッチング) 等」(③)

(市民後見人、法人後見人等の候補者名簿の整備・必要なチーム体制やその支援体制の検討) 自体も、その実質を具体的に考えれば、「担い手の育成・活動の促進」、「適切な後見人を推薦する体制づくり」の一部であり、むしろ「地域の体制づくり」の機能の一部というべきものである。中核機関がそのコーディネート機能を発揮することが期待されている「受任者調整会議」(その運営) は、「個別支援」の枠に収まるものではないことを強調しておきたい。

(5) 「受任者調整」は後見人等候補者を決めるだけの手続ではない

「受任者調整」は、個別の事案について、後見人等の具体的な候補者を決める手続であると同時に、支援の方針を確認し、支援チームの形成を支援する手続である。

後見等の開始後の支援を円滑にスタートさせるために、「受任者調整」の段階で、当該事案に必要とされる、適切な支援内容の検討 (アセスメント) を行い、適切な支援チームが形成されていなければ、地域の社会資源の適切な配置・活用等を提案してチームの形成を支援し、チームの支援方針を定めるとともに、その支援方針に基づく適切な支援体制の構築の一環として、適任の後見人等候補者を検討する手続であって、単に後見人等候補者を決めるだけの手続ではない。

一部の専門職は、中核機関における「受任者調整 (会議)」を、困難案件の押し付け合い (の場) であるかのように誤解している向きもあるが、そのような認識は、従前の「受任者調整 (会議)」が、必ずしも、個々の案件の課題の抽出・明確化、支援の方針や内容の検討といった、支援チームの形成支援の機能を発揮し切れていないことに起因する誤解である。「受任者調整」の本質は、事案の課題の整理と支援方針・内容の明確化にあり、「受任者調整 (会議)」が真の意味で機能すれば、少なくとも後見人が就任直後に課題の整理から始めなければならないということは減るはずである。

2 成年後見制度の運用改善等について

(1) 運用改善について

(ア) 成年後見制度の趣旨や理念を踏まえた事業活動を促すような具体的な施策が求められる

一部の金融機関、保険会社、携帯電話等の通信会社等の、現状の成年後見制度利用者に対する対応は、結果だけを端的に言ってしまうと、成年後見制度利用者を通常取引から排除しようとしているとしか思えない態様となってしまう。例えば、保険金、給付金等の請求漏れを防止する（請求を促す）ための、成年被後見人に対する通知の送付先を、成年後見人の住所又は事務所に変更することができないという対応は、正当な請求権者による請求を排除するのと同様の結果を生じさせていないか。成年後見制度の利用者が通常取引をすることを認めず、あるいは取引をするために特別の負担を課すようなことは、事案によっては合理的配慮を欠いた対応（必要かつ適当な変更及び調整の欠如）と評価され得るのではないか。

次期基本計画の策定に当たっては、これらの事業者に成年後見制度の趣旨や理念を踏まえた事業活動、そして合理的配慮（必要かつ適当な変更及び調整）を促すような具体的な施策が必要とされているという視点も踏まえる必要がある。

（イ）現場で求められている新たな金融サービス

第3回成年後見制度の運用改善等に関するワーキング・グループでは、先進的な取組を行っている一部の金融機関が、後見事務の負担を軽くするためのツールの開発を行っていることが報告されたが、次期基本計画の大きな方向性に鑑みれば、後見人等の事務負担の軽減もさることながら、まずは本人の権利擁護支援に資するツールの開発が求められている。

その観点からは、まずは、①本人が、成年後見制度を利用した後であっても、日常生活に関する法律行為として整理できるような取引であれば、制度利用前と同様に普通に取引ができるような環境を整備することが望まれる。任意後見契約における本人や、金融機関との取引について何ら行為能力を制限されていない被補助人にあつては、制度利用後も金融機関との全ての取引を当然に単独でできるような環境を早急に整備する必要がある。

さらに、②第3回成年後見制度の運用改善等に関するワーキング・グループでも指摘させていただいたが、電子決済・キャッシュレス決済の利用がこれだけ普及していることに鑑みれば、日常生活自立支援事業や成年後見制度の利用者の日常のお財布代わりにカード、電子決済手段等に、例えば、本人が小口現金（に相当する電子マネー等）の管理が比較的簡単にできるような便利なツールを登載するような工夫が望まれる。具体例として、銀行のATMの一日の出金額を一定額までに制限するように、事前の本人の同意に基づき（日常生活に関する法律行為として整理することができるような金額を上回る金額を上限として設定するのであれば、必ずしも本人の同意を要することなく）、一日ないし一定期間中のカード決済、電子決済等の額に上限を設ける等の仕組みは比較的容易にでき

るように思うのだが、そういった仕組みをオプションとしてカード決済、電子決済等に取り入れること等を、是非検討していただきたい。

また、少なくとも、現場で後見事務を行っている専門職後見人としては、事務負担の軽減となるような新たな金融商品（ツール）の開発をしていただくことよりも、まずは、③通常の預貯金取引において当然に利用されているキャッシュカード取引、インターネットバンキング等の非対面取引を、後見制度利用後も普通に利用できるような環境を早期に実現していただきたい。

これらの非対面取引は、一般に取引（特に払出し、支払等の取引）へのアクセスを容易にするものであることから、その利用を成年後見制度の利用者に一般的に許容することにより、後見人等による不正行為を誘発するおそれがあるほか、行為能力を制限されている本人が取引にアクセスする（利用する）ことが容易になり、その結果として、事後的に取り消される可能性のある本人による取引が増えてしまうのではないかとといったリスク等を懸念して、金融機関としては消極的なものかもしれない。

しかし、逆に、後見人等がインターネットバンキングを利用することができる環境が整えば、その技術を基盤として、後見人等だけでなく、監督人や家庭裁判所も、後見人等が管理している本人の預貯金残高や預貯金取引の明細を随時確認することも、技術的には可能となるであろうから、不正防止の面でも一定の効果が期待できるようにも思われる。家庭裁判所が、必要に応じて随時に、また、監督人が、（3、4か月に一度程度ではなく）例えば毎月、本人の預貯金残高や預貯金取引の明細を確認するだけで、不正の防止・抑止には相応の効果が期待できるのではないか。毎月（定期的又は随時に）、預貯金残高と預貯金取引の明細を確認することを主な職務と想定して監督人又は相後見人（複数後見人）を選任し、想定した職務以外の監督事務又は後見事務を行う必要が生じた場合には、随時、職務権限を拡大するような運用（想定した職務のみを行っている段階であれば、付与する報酬を通常の場合よりも低めにするという運用）も考えられる。

インターネット取引やキャッシュレス決済は、今後ますます促進される方向に進むと思われることから、そのデメリットだけではなく、メリットを最大限に生かすような工夫が望まれる。

制度の運用の改善に当たっては、このような視点、実務の現場での要望等を積極的に取り入れることが必要ではないか。

（ウ）金融関係団体・各金融機関によるフォローアップ会議における検討について

同じく第3回成年後見制度の運用改善等に関するワーキング・グループにおいて、法務省から、金融関係団体・各金融機関による自主的な勉強会のフォロー

アップ会議において行われている、保佐・補助制度の下でも利用できる預貯金管理の在り方についての検討状況の報告があった。報告を聞き、金融関係団体・各金融機関が、モデル案を示して課題を整理していることが確認できたが、少し気になったのは、フォローアップ会議における検討が、金融機関のシステム対応、事務手続の負担を中心とした内部の態勢整備の観点を中心となっており、制度利用者の権利擁護支援、支援と保護のバランスといった観点には必ずしも行き届いていないのではないかという印象を受けたことである（例えば、被保佐人・被補助人用の小口預貯金口座の取引における本人の意思の確認という困難な問題をどの程度検討していただいているのかは、必ずしも明らかではなかったように思う）。

以上のような懸念を払拭し、幅広い支持を得られるモデルを円滑に導入するためには、今後のフォローアップ会議においては、随時、利用者に近い団体や専門職団体の意見を聞く機会を設けていただいた方がよいと感じたが、いかがであらうか。

（２）法改正について

成年後見制度利用促進専門家会議や同ワーキング・グループにおけるこれまでの議論を踏まえれば、法定後見制度に関しては、（ア）必要性・補充性の原則の導入、（イ）定期審査（又は審判に期限を付す仕組み）の導入、（ウ）３類型の一元化（事案ごとに、支援のために必要な範囲に限定した権限を付与する仕組みの導入）、（エ）成年後見制度の利用（開始・後見人等の選任の審判）と行為能力の制限（同意権付与の審判）を別の手続とすること（後見が開始しただけでは、本人の行為能力は制限されず、本人の保護のために特に本人の行為能力の制限が必要な場合には、別途、同意権付与の申立てを要することとすること）のほか、（オ）後見人等の適切な交代を可能とする仕組みの構築（民法８４７条２号（「家庭裁判所で免ぜられた法定代理人、保佐人又は補助人」「は後見人となることができない。」という規律）及びその準用条文を含む、後見人等の解任又は辞任許可の審判に関する規律の修正、紛議調停の仕組みの導入等）、（カ）後見人等に対する報酬付与の審判に関する規律（報酬助成制度の充実のための既存の規律の改正のほか、新たな規律の創設を含む。）の在り方、（キ）申立人の範囲に関する規律の在り方等が、今後の検討の対象となるものと思われる（なお、（キ）については、一定の要件を充足している場合において家庭裁判所の職権により後見等の開始の審判をすることの可否についての検討も含まれるかもしれない）。

これに対して、任意後見制度については、その運用について改善が必要であるということ自体に異論はないと思われるものの、制度そのものの改正の必要性については、現時点ではまだ十分に議論が進んでいないように思われる。

個人的には、運用の改善だけでは現状の実務上の支障を完全に除去することは難しいので、何らかの法改正も必要になるのではないかと考えているが、その方向性、焦点の絞り方については、議論が煮詰まっているとは言えない状況である。時機を失することのない任意後見監督人選任の申立ての確保の在り方、任意後見監督人の監督権限の行使や報酬の在り方、(契約締結後の)任意後見契約の変更の方法等が課題となることが予想されるが、そのほかにも改善や工夫の余地がある運用上の課題は少なくない。いくつかの典型的な利用例を想定した定型的なモデル条項案を整理することの是非も、検討の余地があるだろうし、任意後見人や任意後見監督人の給源の考え方も、改めて整理する必要があるだろう。任意後見制度の利用促進のためには、任意後見監督人の報酬についても様々な助成制度を用意することも、検討に値するのではないか。

そして、いずれの課題も、運用の改善だけで劇的な効果は期待できないようにも思われる。今後は、任意後見制度の改善の方向性(任意後見契約に関する法律の改正の必要性)についての議論を更に深める必要があるのではないか。

3 次期基本計画において中長期的な視点から目指すべきこと、方向性について

(1) 行政手続等のデジタル化(電子化・オンライン化)に当たり後見人等による手続を置き去りにしないという視点

次期基本計画の計画期間中には、家事事件手続(家庭裁判所への申立て・報告等の手続)だけでなく、行政手続についても、デジタル化(電子化・オンライン化)が相当程度進むことが予想される。後見人等は、後見等の事務として、日々(多くの場合、毎月ないし毎年、定期的に)次に掲げるような各種申請を市役所、福祉事務所等にしており、通常の場合と比較すると、非常に多くの行政手続を行っていることから、行政手続のデジタル化の影響を大きく受ける立場にある。

【後見人等が定期的に行っている行政に対する申請手続の例】

- 介護保険 要介護(支援)認定申請(新規・更新)
- 介護保険 高額介護(予防)サービス費 支給申請
- 介護保険 負担限度額認定証 交付申請(住民税非課税世帯の要介護者の施設入所等の場合)
- 国民健康保険・後期高齢者医療 高額療養費 支給申請
- 国民健康保険 限度額適用認定証 交付申請(70歳未満・入院の場合の特例)
- 国民健康保険・後期高齢者医療 限度額適用・標準負担額減額認定証 交付申請(住民税非課税世帯の被保険者の入院の場合)(+「長期入院該当」)
- 療育手帳・精神障害者保健福祉手帳・身体障害者手帳 交付(更新)申請

- 重度障害者医療費助成 申請
- 精神障害者医療費助成 申請（認定証交付申請）
- 高額医療合算介護（予防）サービス費・高額介護合算療養費 支給申請
- 生活保護申請、収入・資産申告

現状でも、行政や企業の各種手続の受付窓口（担当部署）では、代理人、特に法定代理人からの届出、申請等に、必ずしも現場のマニュアルが対応しておらず、法定代理人である後見人等が本人のために届出、申請等をする場合に、理不尽な対応・要求をされることが少なくない（特別定額給付金の支給申請に当たり成年被後見人の押印のある委任状の提出を求められることなど枚挙に暇がない。）。

行政手続等のデジタル化は、「書面、押印、対面」を原則とした現行の仕組みを転換し、書面の電子化、電子署名等の電子認証の活用、オンラインシステムの利用拡大・定着等、時代に即応したデジタル技術を活用した新たな仕組みの構築を推進するものだが、その新たな仕組みが、代理人、特に法定代理人が容易には利用できないようなものであるとすれば、多くの行政手続を現に行っている後見人等、ひいては本人にとって、全くメリットのないデジタル化になりかねない。

行政手続等におけるデジタル化、各種事務手続における書面・押印・対面からの脱却を進めるにあたっては、本人による届出、申請等の場面だけでなく、代理人による届出、申請等の場面においても、脱書面・脱押印・脱対面を徹底すること、また、本人及び代理人の「本人確認」を合理的な方法によって行う仕組みを確保すること等、本人だけでなく、代理人も利用しやすい仕組みを構築することを念頭に改革を進める必要があることを、改めて確認しておきたい。

（２）家庭裁判所の役割の明確化、人員の増強等の体制整備の必要性

現行基本計画の策定前は、「後見開始後は、後見人に全てお任せ。後見人の監督だけでなく、相談や支援も、家庭裁判所に任せきり。」という状況も少なくなかったが、現行基本計画の下、権利擁護支援の地域連携ネットワーク及び中核機関の機能が徐々に整備され、現在では、後見開始後も、チーム支援が基本であり、福祉・行政の支援が必要であり重要、という認識が定着しつつある。

しかし、だからと言って、後見人や家庭裁判所の負担が減っているのかと言われれば、決してそのような状況にはなっていない。支援機関による申立支援や首長申立てが円滑に行われるようになる等、支援の手続の流れの目詰まりとなっていた部分の一部が解消されるようになったことにより、従前は支援者の手元で滞留していた、支援者にとっての「困難案件」が、成年後見制度の利用の段階まではたどり着いたものの、依然として、アセスメント・課題の解きほぐしが十分にできていないまま、専門職後見人に丸投げされている、というような事案が、

むしろ増えている。また、家庭裁判所は、早期の段階からの制度利用、保佐・補助案件の増加等により、審判（判断）事項が増えているだけでなく、（家庭裁判所内の手続で完結することが少なくない）個別の事案ごとの審判（判断）や監督事務に注力することのほかに、福祉・行政との積極的な連携・情報共有が求められており、事務負担は増加する一方である。

今後は、家庭裁判所による「判断」「監督」と中核機関や行政による「支援」の各機能を更に細分化して分析し、家庭裁判所にしかできないこと、家庭裁判所がすべきこと、必ずしも家庭裁判所（だけ）がしなくてもよいこと、行政や中核機関がすべきこと等を具体的に整理して、司法と福祉・行政の役割分担を明確にする作業を具体的にを行う必要があるが、そのようにして家庭裁判所の役割を整理し直したとしても、今後も、家庭裁判所には、事務処理の工夫だけではどうにもならないほどの事務量や負担の増加が見込まれる。利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善を本気で目指すのであれば、これ以上、家庭裁判所の事務負担の増加に目をつぶり続けるわけにはいかない。家庭裁判所が、司法機関としての権限を適切に行使し、権利擁護支援の地域連携ネットワークに的確にコミットするためには、まずは家庭裁判所の人員の増強等の体制整備の強化が必要である。

一定の立法的整備を要する成年後見制度の課題に関する意見書

新潟大学法学部教授 上山 泰

はじめに

本意見書は、次期基本計画の策定に際して考慮されるべきと思われる諸課題のうち、特に一定の立法的整備を要すると思われる中長期的課題に焦点を当てて意見を述べるものである。なお、意見の多くは既にこれまでの WG 等で発言した内容と重なるが、私見の立場をあらためて整理しておくために重複をいとわず記載していることをお断りしておく。

I. 法定後見制度の基本枠組みの改正について

(1) 「具体的必要性」を基準とする「必要性の原則」の明文化

障害者権利条約 12 条の要請や近年の国際的な成年後見法改正の動向を踏まえるならば、成年者の法律行為に対する本人の意思に基づかない公的介入は必要最小限の範囲に留められるべきである（必要最小限の介入原則）。この基本原則を明示するために、法定後見制度の開始及び終了、並びに法定後見人の権限範囲の決定（その適時の変更を含む）に関する判断基準として、当該事案における「具体的必要性」を基準とする「必要性の原則」を明確に位置づけるべきである。

(2) 法定後見制度の基本枠組み

(a) 基本原則

一般に「必要最小限の介入原則」の考え方は、法定後見制度よりも本人に対する制約の少ない支援手段が利用できる場合には、これらを優先し、法定後見を開始するべきではないという形でも現れる（補充性の原則）。もっとも、わが国において補充性の原則の射程をどこまで認めるか（法定後見制度を適正に代替できる支援としていかなるものが含まれるか）については、まだ議論は未成熟であるように思われる。たとえば、家族等によるインフォーマルな支援（継続的な事務管理による「事実上の後見」の評価等が問題となる）のみによって、完全に法定後見に代替できるかについては、現状では評価が分かれるように思われる。また、そもそも何らかの代替的支援によって本人の権利擁護が十分に図られているか否かの評価は、当該事案における個別の事情に依ることも少なくないと思われる。したがって、この文脈においてまず検討されるべきことは、法定後見制度のコア、すなわち他の制度等では代替不能又は代替困難な要素（法定後見制度を維持しなければ適切

な権利擁護を実現できない支援のかたち)の析出であると考える。

この点について、今のところ私見は、本人の意思的関与なしに公的手続を通じて付与される必要最小限の範囲の法定代理権の仕組み(本人の意思的関与を要しないパターンリズム型支援)が法定後見制度のコアであると捉えている。逆にいえば、国連の障害者権利委員会が主張する「法定後見制度の完全廃止と意思決定支援への支援手法の一元化」という考え方はとらず、法改正後もなお、少なくとも必要最小限の法定代理権付与の仕組みを存置すべきであると考える。

(b)原則形態(スポット型後見)

ここからは完全な試論の域を出ないが、さしあたり新しい法定後見制度の原則形態は「法定代理権のみを付与するアドホックなスポット型後見」(以下、スポット型後見)にテラーメイド型の支援に求めるべきであると思われる。先述の必要性の原則の観点から、法定後見人に付与される代理権は個別事案における本人の権利擁護にとって必要最小限の範囲に限定すべきであり、現行の保佐・補助類型の代理権と同様に「特定の法律行為」を対象とした事項特定型法定代理権として構成されるべきである。また、この対象事項の絞り込みに当たっては、①当該事項に関する本人の事理弁識能力がある程度継続的に認められない(当面回復の見込みがない)こと(法定代理人による対応が必要であること)、②当該事項の対応に関する具体的な必要性があることの2点をともに考慮すべきである(本人の能力のみを基準とする医学モデルからの転換)。

(c)本人の意思的関与に基づく拡張形態

上記のスポット型後見のみで判断能力不十分者の権利擁護を十全に図るためには、意思決定支援を主軸とした地域の支援体制の充実や消費者法制の拡充等の権利侵害の回復支援に対する法的整備が前提となる。また、スポット型後見のみによる対応では、現在の法定後見制度による直接的な保護からは大きく後退することになる。特に、実需要が比較的高いと思われる保佐・補助類型の取消権による保護の可能性については、一定の配慮をする必要が大きいと思われる。したがって、少なくとも先述の社会的・法的環境が整うまでは、法定後見制度による保護の可能性をある程度幅広に残しておく必要があると思われる。そこで、①本人の申立て又は同意に基づく事項特定型法定代理権と、②本人の申立て又は同意に基づく事項特定型同意権・取消権を整備することが望ましいと考える。

①は現行の保佐・補助類型における法定代理権と同一の仕組みである。本人の判断能力の状況から本人の意思的関与が困難な場合には、スポット型後見によるパターンリズム型支援によって対応すべきことになる。

②は補助類型における同意権・取消権と基本的に同一の仕組みである。ただし、本人に対する干渉をより小さくするために、取消権者を本人に限定したうえで、周囲の支援者の役割を取消権の行使に対する意思決定支援にとどめることが検討されてよいと思われる。

周知のように、行為能力の制約に対しては障害者差別の観点からの厳しい批判がある。しかし、補助型の同意権・取消権の特徴、すなわち、①本人の申立て又は同意という本人の意思的関与に基づいて設定されるため、本人の意思に反する強制的措置ではないこと、②設定が本人の具体的なニーズに応じて個別に設定され、その範囲も「特定の法律行為」に限定されていること、③補助人の同意に代わる家庭裁判所の許可という仕組みによって、具体的な契約締結場面における本人の自己決定が最大限保障されていること等を踏まえるならば、本人の属性による画一的排除性と、これに伴う差別性、過剰包摂性等の一般的な批判は必ずしも当てはまらないと思われる。また、①②の仕組みについては、利用対象者の枠を広げることを検討する余地もあるかと思われる。たとえば、大きな災害やDV被害¹等の事情から本来の判断能力を適正に行使することができない状況にある者に対する支援手段の1つとしても活用できる可能性があるのではないかと考える。むろん、現行法においても、うつ病等の診断を通じて「精神上的障害」という要件をクリアして、法定後見制度を開始することも不可能ではないかもしれない。しかし、制度の要点を「判断能力の十全な行使が妨げられている状況から生じる不適当な意思決定を回避するための支援」にあると捉えるならば、その原因に関して、差別性を伴う「精神上的障害」という要素に必ずしも拘泥する必要はないと思われる。また、「精神上的障害」という要件が含意する「判断能力の低下又は喪失の継続性」についても、本人の意思的関与を前提とする①②の仕組みについては必ずしも長期の継続性を求める必要はないと考える。総体として、①②の仕組みについては、現行の保佐・補助類型よりももっとカジュアルに利用できる簡易な法定後見制度として仕組んでいくことが望ましいと思われる。

最後に私見の制度設計は、現行の類型別の仕組みよりも一元的な仕組みに親和性が高いといえる。ただし、問題の本質は、法定後見人による過不足のない支援を担保するために、個別事案の具体的なニーズに即したオーダーメイド性を確保することにある。したがって、類型別の仕組みであっても十分な柔軟性が担保されていれば足りることになるし、他方で一元的な仕組みを取ったとしても、その運用が極度に定型的な形に墮してしまえば、本来の意義を失ってしまうことになる。この意味で、類型別の仕組みを維持すべきか、あるいは制度を一元化するかの対立は、見かけほどには本質的なものではないように感じられる。

なお、以上に論じた私見の制度設計の具体的な妥当性はさておき、今後の法改正を念頭に制限行為能力制度について検討する場合には、現行の補助型の規制と後見・保佐型の規

¹ 虐待者との共依存事例等に典型的に見られるように、特定の者との関係においてのみ理性的な判断能力の行使が妨げられるといった場合については、法定代理権や同意権・取消権を「特定の法律行為」という対象行為の観点から限定するだけでなく、「特定の者との法律行為」という形で法律行為の相手方の観点から限定することも検討されてよいように思われる。

制とを区分して論じることが望ましいと考える。

(d) 定期的再審査制の導入

必要最小限の介入原則は時間的要素にも適用する必要がある。もっとも、仮にスポット型後見を原則形態として位置づけた場合、たとえば所有不動産の売却や遺産分割等の一回的な法律行為が対象である事案については、該当する法定代理権の行使によって後見自体が終了することになるため、時間的な意味での過剰干渉は大きな問題とはならない。この一方で、賃貸物件の管理のような継続的契約関係に対する支援が必要な場合は、別個の配慮が必要となる。この場合も当該契約が終了すれば後見も終了することには変わりはないが、当初から支援の長期継続性が予定されており、支援期間中に重大な事情変更が生じる蓋然性も小さくない。したがって、過剰介入または過小保護の発生に対するセーフガードとして、法定後見の最長期間とその更新（見直し）の手続を定めた定期的再審査制を導入する必要がある。これは障害者権利条約 12 条 4 項の要請でもある。

なお、状況によっては、継続的契約についてもスポット型後見による対応を検討する余地はあるように思われる。たとえば施設入所契約の場合、入所の是非や施設の選定等の重要かつ複雑な判断を要する入所契約の締結についてのみ法定代理権によってサポートし、その後生じる利用料の支払いや施設側の履行状況の監視等の業務については、地域において意思決定支援の仕組み等を整備して、基本的にそちらで対応するといった構想も考慮に値するよう思われる。むろん、施設側の虐待や本人の重病等の事情によって、入所契約の解除や施設に対する損害賠償請求、他施設への転所、病院への入院等の重要な法律行為等が必要となったときには、あらためてこれらを対象としたスポット型後見での再対応が要請されることになるであろう。

II. 申立てに関する規律の見直し

現行法上、検察官は民法典上の公益の代表者としての位置づけから、後見等開始の申立権（民法 7 条等）を持つ。他方、市町村長にもまた、身寄りのない認知症高齢者等に適時に後見等が開始されることを保障するために後見等開始の申立権が付与されている（老人福祉法 32 条）。両者の申立権は本人や四親等内の親族の申立権が十全に機能しない場合に備えた補充的な位置づけ²を持つものといえ、後見等の開始に関するセーフティネットと

² 市町村長の申立権の補充性は、「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」（老人福祉法 32 条等）の文言から明示されている。他方、検察官の申立権の補充性については明文からは必ずしも明らかとはいえない。しかし、実務上は、先の「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」の趣旨は四親等内の親族による申立てがないことと捉えられており（平成 17 年 7 月 29 日付厚生労働省老健局計画課長事務連絡）、検察官の申

しての機能を果たすものといえる。しかしながら、両者の利用状況は大きく異なっている。直近の令和2年の場合、市町村長申立が最多の申立人類型として全体の4分の1近く(23.9%)を占めているのに対し、検察官申立では1件もなかった³。こうしてみると、後見等の開始に関するセーフティネット機能は、現実には市町村長申立権がほとんど一手に担う形となっている。そもそも、市町村長申立権の立法理由として検察官申立権の円滑な実施の困難性が指摘されていたこと⁴を考えれば、検察官申立権を存続させる実益はかなり疑わしい。平成11年民法改正時に検察官申立権が存置された理由は、検察官が民法典の全体にわたって公益の代表者として位置づけられていることを踏まえた体系的整合性の点にあったものと解されるが、逆にいえば、この点を除けば、市町村長申立権の運用が強化されつつある現在において、なお検察官申立権を維持する理由はないともいえるであろう。したがって、検察官申立権については削除を視野に入れた見直しが必要であると考える。仮にこれをなお存置するのであれば、少なくとも、検察官申立権に関する独自の機能領域を検討するとともに、地域連携ネットワークの中で司法機関としての性質を併有する検察官が申立業務のほかにも果たせる役割がないのか、検討することが有益と思われる。

ところで、民法典上の公益代表者である検察官に対しては、上述した後見等開始の申立権に加えて、後見等開始の審判の取消しの申立権(民法10条等)、代理権付与及びその取消しの申立権(民法876条の4等)、同意権の付与、拡張及びその取消しの申立権(民法13条、17条、18条等)、成年後見人等の解任に対する申立権(民法846条等)等を含む幅広い権限を有している。これに対して、市町村長に付与されているのは、後見等開始の申立権のほか、後見等の開始時点で問題となる、保佐人の同意権の拡張、保佐人への代理権付与、補助人への同意権又は代理権付与に関する申立権に限られている。この趣旨は、『市町村長の役割…は、保護を必要とする本人が成年後見制度を利用できるようにすることであって、成年後見制度が開始された後は、本人の保護を責務とする成年後見人等が各

立権は実質的には市町村長申立権よりも劣後する取り扱いとなっているように見える(少なくとも検察官申立での可能性があることが市町村長申立を妨げる要因とはされていない)。このことは両者の申立件数の大きな差に端的に表れている。

³ 過去5年をみても、平成28年3件、29年1件、30年0件、平成31/令和元年1件、令和2年0件と、検察官申立権はほぼ機能していない状況にある。

⁴ 『検察官は、犯罪の捜査、刑事事件の公訴等を行うことなどを本来の職務としており、また、各都道府県には、本庁のほか数庁の支部が設置されている程度ですので、検察官は、成年後見制度による保護の必要性に関する情報を迅速に入手し、申立てを行うことは困難である』との立法担当官の解説がある(小林昭彦ほか編『新成年後見制度の解説【改訂版】』(金融財政事情研究会、2017)346頁)。

種の申立事務を行う』⁵からであるとされている。しかし、この説明は平成11年当時としては理解できるものであったとしても、成年後見制度利用促進法の施行等を通じて、市町村が成年後見制度の適正な運営について積極的な責務を担うこととなった現在では、もはや首肯しかねるものといえるであろう。後見開始後の場面においても、現実にはセーフティネット機能を果たしうるのは検察官ではなく、むしろ市町村であろうことからすれば、市町村長に対しても現在の検察官と同範囲の申立権を付与するべきであろう。また、これらの場面に関しては、家庭裁判所の職権による対応を可能とする改正も別に提案されているので、こうした可能性も含めて、申立てに関する規律について総合的な見直しを行うことが望ましいと考える。なお、この見直しに当たっては、申立権を持つ親族の範囲についても見直しを行うべきであると考える。現在のわが国の一般的な家族形態を考えた場合、親族の申立権者の範囲が四親等というのは広過ぎる一方で、同性パートナーによる申立ては認められていない等、現行制度には時勢に合わない点があるように思われるからである。

III. 裁判所の監督権限に基づく後見人交代権限の導入と本人の成年後見人指名権

成年後見人等の柔軟な交代可能性を担保するために、成年後見人等に対する強制的な交代権限を家裁の監督権限の1つとして立法を通じて明確に位置づけるとともに、本人の意向を最大限に尊重できる形で規定を整備すべきであると考える。

近年の成年後見人等による意思決定支援の重視に伴って、本人との信頼関係の存在が成年後見人等の適格性としてより重要なものとなった。このため、本人からの信頼を失った後見人は、原則的には交代させることが望ましいといえる。他方で、個人的な相性等の問題もあるので、仮に特定の者との間で個人的な信頼関係が破壊されたとしても、この事実のみをもって、直ちに後見人としての一般的な適格性が失われたと考えることには無理がある。したがって、本人との信頼関係が破壊された事案のすべてを後見人の欠格事由と結びつけた解任の問題として処理することは適切ではない。私見によれば、この場面の処理は、家庭裁判所と中核機関との密接な連携を前提とした、地域の稀少な後見人資源の再配置の問題として整理するべきである。つまり、法人後見人の内部における支援担当者の交代の場面と同様のイメージでこの問題を捉え、後見人交代の明確な希望が本人から出された場合には、家庭裁判所の監督権限によって、地域内の他の後見人と迅速に交代できる仕組みを構築していけばよいのではないかと考える。そうして、この文脈における後見人の交代は必ずしも後見人の非を問うものではないし、後見人側の都合によるものでもないので、解任でも辞任でもない第三の終任類型として整理することが適当であると思われる。さらにいえば、こうした家庭裁判所の交代権限に基づくスキームは、たとえば後見人の判断能力が低下した場合のように、後見人を非難できない事情で、しかし、本人の自発的な

⁵ 小林ほか・前掲注4) 350頁。

辞任を待たずに迅速に後見人を交代することが望ましい場面においても有効であろう。

なお、本人の意向は、そもそもの後見人の選任の場面でもこれまで以上に重視されるべきである。そこで、虐待者との共依存のような状況に備えた例外は当然に必要であるとしても、成年後見人の指名や特定の者の選任拒否に関する本人の意向に一定の拘束力を認める規定の整備についても合わせて検討していくことが望ましいと考える。

IV. 後見業務に関する損害保険の義務化

成年後見人等による不正防止に関する議論にあたっては、単に不正の発生を完全にゼロにすることだけを追求するのではなく、むしろ一定のトラブルの発生を織り込んだうえで、被害発生時において迅速に損害を回復できる被害救済の仕組みを整備していく方向での検討を合わせて行っていくべきであると考える。

WGでの報告を通じて、成年後見人等による故意の横領事案を含めて、成年後見人等の業務遂行に伴って発生した損害を民間の損害保険の仕組みによって広くカバーできる可能性が示されたことを踏まえて、今後は損害保険等による被害救済の仕組みを親族後見人事案も含めた成年後見事案全件で利用できるようにする方向での検討が重要になったと考える。金融庁の資料からも明らかなように、成年後見業務に関する損害保険が、民間の保険会社によってテラーメイド性の大きい個別の商品として提供されている関係上、保険金額や補償範囲については事案ごとにバラツキがみられる。さらに、多くの親族後見事案がそうであると思われるが、そもそも後見人がこうした保険を利用していなければ、後見人の賠償資力に関するリスクは本人が負うことになる。しかし、現行制度上、本人が法定後見人を指定できるわけではないことを考えれば、後見人の行動から生じた損害を本人が回復するに当たって、その確実性や難易度が事案によって大きく異なることは望ましくないといえるであろう。そこで、たとえば自動車保険のように、必要最低限の補償内容については、全ての後見人を対象とした強制保険として仕組んだ上で、多額の財産を扱う専門職後見人事案などのように、この強制保険のみではカバーできない部分がある場合については、個別の任意保険等でさらに追加的に対応するという制度設計も一考に値するのではないかと考える。なお、保険の仕組みで対応する場合、モラルハザードの観点からも、保険料の原資をどこに求めるかが課題になるとと思われる。この点については、本人の資産からの拠出、後見人の資産からの拠出、公的財源からの拠出等を事案に応じて使い分けることを含めて、種々の可能性を検討すべきであろう。

V. 公的後見制度の導入

第8回専門家会議に提出した意見書（「地域連携ネットワークWGの審議を踏まえた補足意見」）で述べたとおり、虐待事案、触法事案、反社会勢力介在事案等のいわゆる「困

難事案」に対する最後の砦としての公後見人制度の導入を真剣に検討すべき時期にきていると考える。

VI. 人格権に関する代行決定権限

平成 11 年民法改正からの宿題である医療同意権の課題については、本人の人格権あるいは人格的利益に関する代行決定権限という視点から、医療同意権や居所指定権に関わる身体的人格権だけではなく、プライバシーのコントロール等の精神的人格権領域も視野に収めた総合的な検討を行うことが望ましいと考える。この際、後者の精神的人格権に関する一定の介入権限を成年後見人に与えているかに見える現行法の規律、すなわち、郵便物の管理（民法 860 条の 2、860 条の 3）、個人情報の管理（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律 12 条 2 項 [開示請求権]、27 条 2 項 [訂正請求権]、36 条 2 項 [利用停止請求権] 等）等の妥当性についても、あらためて見直しを行う必要があると思われる。

なお、医療同意権等を成年後見人の権限として明文化することは、成年後見人の介入権限を拡大することになる。このため、平成 11 年改正時点とは少し事情が異なり、障害者権利条約等の要請との整合性について慎重に検討しなければならないことに留意する必要がある。代行決定権限の付与に当たって必要最小限の介入原則を厳格に適用すべきことはもちろんであるが、権限行使にあたって家庭裁判所の許可等のセーフガードをかませるなど、過剰干渉を防止するための種々の工夫が検討されるべきであろう。また、この領域こそ、まずは意思決定支援による対応が強く望まれるものといえるので、日本版 IMCA の整備等を含めて、地域における意思決定支援体制の確立をむしろ先行して議論すべきであるかもしれない。

ところで私見は、成年後見人の医療同意権について明文の手当てが必要であるという立場に立つが、成年後見人等のみに医療同意権を付与すべきと考えているわけではない。したがって、この問題については、単に成年後見法の改正の視点だけから検討を進めるのではなく、近親者等の医療同意権のあり方を含めて、判断能力が不十分な患者に対する規律を幅広く整備すべきであると考える。

VII. 任意後見制度の課題

(1) 法定後見との併存の容認

現行法では、法定後見が開始されると任意後見が当然に終了することになるため、任意後見人の代理権をフルスベックで与えておかないと、法定後見に移行するリスクが大きくなってしまふことになる。しかしこれでは、「支援内容の自己決定」という任意後見制度の最大の利点が十分に生かせないことになりかねない。別に段階的発効案等のアイデアも出されているが、私見としては、より端的に任意後見と法定後見の併存を認めることも併

せて検討すべきであると考え。既述のスポット型後見の導入と併せた形で運用すれば、任意後見の利用者は、自分が真に委任した事項に限定した形で任意後見契約を結んだうえで、特にこだわりのない事項や契約の発効後に生じたイレギュラーな事態に対しては、任意後見契約を維持したままで、スポット型後見による補完を受けられることとなる。こうした柔軟な運用の可能性を認めることは、任意後見の利用拡大に資するのではないかと考える。

(2)任意代理の限定的な活用

本人の判断能力の喪失あるいは低下に伴う任意代理権の当然失効の問題については、まず、①本人の意思能力喪失時点と、②本人に法定後見又は任意後見が開始された時点の2つの場面を切り分けて議論する必要がある。④意思能力を相対的なもの（法律行為ごとに判断されるべきもの）として捉える立場からはそもそも一般的な形で意思能力の喪失時点を特定することが困難であること、⑤仮に理論上では意思能力の喪失時点を特定できると考えたとしても、現実の時間軸の中でその時点を確定することは極めて困難であり、代理行為の相手方との法律関係について著しい不安定化を招くこと、⑥意思能力の変動の可能性を認めるならば、意思能力が回復する場合があることになるが、この場合の代理権の帰趨に疑念が生じること等の理由から、①の時点をもって任意代理権の当然失効を認めることはできないと思われる。これに対して、②の時点は客観的に確定できるため、この時点で任意代理権を当然失効させるという法政策はありうるところである。しかし、法定代理人又は任意代理人の持つ代理権の範囲が、問題となる任意代理権の帰趨にも及ぶ場合には、むしろその帰趨（たとえば、発生原因である委任契約の任意解除）を法定代理人又は任意代理人に委ねた方が有益（あるいは少なくともそれで足りる）といえるであろう。したがって、あえて②の規律を立法によって導入する必要性はさほど大きなものではないように感じられる（むろん、後見発効後は後見人に当該事務を委ねるために、任意代理権を当然終了させる旨の特約を当事者が置くことは望ましい対応と考える）。

そもそも民法の明文上、委任者の判断能力喪失は委任契約の終了事由ではなく、本人の判断能力喪失も代理権の終了事由ではない。これを前提に、周知の通り、通説は本人の判断能力がたとえ完全に喪失したとしても任意代理権は当然には消滅しないと考えている。現在の判例（最判平成4年9月22日（金融法務事情1358号55頁）・実務が、委任者の死亡を委任契約の終了事由とする653条1号の明文にもかかわらず、特約による死後事務委任契約の有効性を正面から認めていることを考えれば、こうした明文を欠く委任者の判断能力喪失の場面において、判断能力の喪失後も代理権が持続する旨の特約を置いた任意代理権を解釈論によって一律に終了させることはかなり難しいといわざるをえない。

もっとも、この一方で、むしろこうした特約が付されている場合こそ、意図的に任意後見契約法が潜脱されているとみることもできそうであり、一定の歯止めをかける必要性も確かに認められるものと思われる。利用者にとっての利便性とコスト面での優位性への配

慮やこれを支える契約自由原則の要請等を考慮しつつ、その限界を定めていくことになるかと思われるが、さしあたり私見は、①代理権の範囲を限定的なものとする、②任意代理権の付与とワンセットの形で適切な乱用防止策が組み込まれていること等を条件として、特約によるいわゆる持続的代理権の余地を認めてよいと考える⁶。たとえば、日常生活自立支援事業における日常的財産管理に関する任意代理権については、対象が限定的であり、かつ、相応の監督体制をとることができると考えられるので、本人の判断能力喪失後も持続させる方向で仕組みを整備していくことは十分に可能であると思われる。また、現実のニーズを考えた場合、日常生活費等の限定的な金額のみが入金されているような普通預金口座の管理についても、特約による持続的代理権を認める余地があるように思われる。他の重要な法律行為に対する具体的な必要性がある場合は別として、単にこうした預金口座を管理するためだけに、法定後見あるいは任意後見を発動することは、一般的に言ってこれらにかかるコストに見合わないと思われるからである（これを強要しようとすると、まったく監督機能が働かない事実上の管理へと逃げる者が増え、本人の保護にはむしろ逆効果になるように思われる）。この一方で、高額な金融資産の管理や投資信託の売買等までも、特約による持続的代理権の対象に含めるかに見える近時の銀行実務等の動きには明らかに行き過ぎの部分があり、適正な歯止めをかけるための議論を進めることも必要であると考えられる。

以上

⁶ 他方、判断能力喪失後の特約が付されていない通常の任意代理権については、任意後見契約法の潜脱を理由に効力を制限することができないので、現行法の解釈論としては、原則通り、任意代理権は特段の制限なく当然に存続すると解さざるをえないと思われる。その存続によって生じるリスクについては、法定後見又は（事前に契約があれば）任意後見によって対応されるべきと考える。

令和3年10月25日

【第11回成年後見制度利用促進専門家会議 意見書】

一般社団法人日本メンタルヘルスピアサポート専門員研修機構

理事 櫻田 なつみ

ワーキンググループでの議論を経て、以下2点について意見を述べさせていただきたい。

○成年後見制度の運用改善等について

成年後見制度利用促進を進めていくためには、今よりも当事者の目線に立った運用改善が必要だと感じる。

ワーキンググループの議論にも挙げたが、当事者が成年後見制度利用を考えた時に壁となってくることは、後見人等に支払うことになる報酬に関することだろう。実際報酬を支払うことができずに制度利用を諦めている当事者は少なからずいるのではないだろうか。特に、障害をお持ちの方の場合、自分自身で働いて得る収入はそこまで多くない現状がある。その中で貯金をしたり生活費を捻出していく訳だが、その貯金も将来のためや突発的な支出に対するものであって、成年後見制度を利用するために貯金をしているわけではない。将来的に成年後見制度を利用することになることは、過去の自分は予測できないことだ。過去に貯めたものから報酬を支払うと生活に支障が出てくる当事者もあり、そのような状況があるから制度利用ができないということも実際に起きていることだろう。

上記で挙げたのは壁となってくるほんの一例だが、自分の生活を支えてくれる制度の利用が経済的理由によって選択肢から除外されてしまうのは、この専門家会議に参画している当事者として見過ごすことはできない壁である。

当事者が誰でも選択肢のひとつとして制度利用を考えていけるように、当事者側への助成等があるといいのではないかと考える。

当事者を支えてくれる存在である後見人等に対しても、相応の報酬はもちろん必要である。後見人等に相応の報酬が支払われていない場合、当事者と後見人等の信頼関係も崩れていってしまいお互いのためにはならないと思う。それを防ぐためにも当事者が後見人等に相応な報酬を支払える環境を作っていくことも大事になってくる。その環境作りの一環として、当事者側への助成等の議論を進めていってほしい、と思っている。

運用改善を少しずつすることによって、今以上に当事者の目線に立った支援が可能になり制度利用につながっていくのではないかと考える。

○次期基本計画において、中長期的な視点から目指すべきこと、方向性について

次期基本計画において、制度についての周知、広報を続けていくことを強く望む。

現行基本計画にも「制度の周知」は掲げられているが、制度のこと自体を知らなかったり制度の中身をよく理解できていない当事者が多いと感じているからである。現行基本計画が動き出した5年前に比べると少しは周知されてきているようにも感じるが、「どういった内容なのか？」や「自分にどういったメリットがあるの？」といった声は、未だに多く聞こえてきている。ポータルサイトの開設によって目に触れる機会は増えてきていると思うが、制度自体を聞いたことがないと検索等もせずポータルサイトにも辿り着

くことが困難である。制度の名称などがもっと目に触れたり聞こえてきたりするようになると、ポータルサイトなどへのアクセスも増え制度がより身近に感じられるのではないかと考える。

また、診断書の在り方について書式が見直され運用も始まっているが、これを更に見直しを重ねていきよりよいものになっていくことも望んでいる。

今まで専門家会議やワーキンググループで議論されてきた事柄を一度に反映することは難しいかもしれないが、当事者や家族にとって成年後見制度がより利用しやすくなり「自分が困ったときに助けてくれる」制度ということをしてもらい、困ったときに自分を助けてくれるツールの選択肢のひとつになっていくことを望む。

2021年10月11日

次期基本計画策定に向けての意見

公益社団法人 日本社会福祉士会
理事 星野 美子

9月に開催されたワーキンググループでの協議を踏まえ、次期基本計画に盛り込むべき項目等について、以下の通り意見を提出します。

まず、社会福祉士が地域で中核機関とともに関わったひとつの事例を紹介します。

事例「本人の類型を丁寧に検討した事案」

事例のポイント：類型の見立て、主治医・中核機関・家裁との連携

【概要】

- ・Cさん、50歳代後半、女性。自宅に母（80歳代前半）と二人暮らし。知的障害（軽度）と双極性障害があり、療育手帳B級を所持。障害年金と工賃あり。
- ・母は呼吸器系の慢性疾患があり、将来を不安に思い、別居の妹が申立人となる。主治医の診断書は保佐類型が想定された。
- ・Cさん本人は法的立場の支援者が就くことを自分なりに理解し、希望。
- ・申立て後の家裁と主治医、申立人との調整に社会福祉士候補者が関与したことで、申立人・本人が望む「制限のより少ない類型」で、「本人ができる力を奪わない」範囲での補助開始審判が下りた。

【生活歴から後見人等選任までの経緯】

両親と妹との4人暮らし。定時制高校卒業後、洋菓子製造工場へ就職。20歳頃より情緒不安定となり精神科通院。多弁・多動にて躁鬱の診断。療育手帳取得。退職。

本人が30歳の頃父が死亡、妹も独立し、母と二人暮らしとなる。その頃より地域の障害福祉サービス（訪問看護、通所生活介護、就労支援等）を利用しながら生活する。

本人が50歳の頃、母が疾患により在宅酸素療法となる。これまで本人の世話をしていた母の負担が大きくなっていることから、妹が地域の中核機関に相談し、成年後見制度の利用を検討。中核機関から社会福祉士会に候補者推薦依頼が入った。

主治医の診断書は保佐相当であったが、本人は、法的立場の支援者には自身の行為を手伝ってほしいという意向があること、本人が自分でできることを明確に表現できるこ

とから、本人、申立人、母、候補者、中核機関と協議の上、補助類型の申立てを実施。家裁とのやりとり、主治医の診断書再依頼を経て、補助開始の審判がおりた。

【審判がおりるまでの間、候補者として行ったこと】

・ 申立前 (1 ヶ月程度の時間を要した)

中核機関から社会福祉士会に依頼があり、候補者の打診あり。候補者(社会福祉士)は、申立前に本人宅を訪問し、本人、母、申立人、中核機関担当者と面談。既に診断書を取得済みであったが、診断書で想定される保佐類型ではなく、補助が妥当ではないかと協議し、補助申立てを行うことを中核機関が支援。本人情報シートは、本人が通所している事業所が作成、「対応に手間がかかること、本人ができないこと、予測による本人に支援が必要と思われること」など、生活上の課題に着目し、課題を列挙する形で作成されていた。

・ 申立後

申立書を受領した家裁が、本人調査のための面談を実施。「補助申立を維持するのであれば、他の医療機関による診断書の再提出、または鑑定を実施することになる」との見解。候補者より助言を受けた申立人が、本人情報シート作成を中核機関に依頼し、「支援があれば本人ができること、本人にとって必要な意思決定支援の場面及び、その際にどのような支援が望まれるか」等本人の強みに着目した新たな本人情報シートが作成された。候補者が本人、申立人とともに、中核機関が休業日である受診日に同行し、新たな本人情報シートに基づき、主治医に説明。主治医が診断書を補助相当に変更し、変更した理由書も記載。その結果、補助開始で審判が下りた。

申立人の妹からは、「本人にとって不要な同意取消権が自動的に設定される保佐類型にとっても違和感があった。本人が今、必要としている代理権と同意取消権のみが付与される形で補助開始の審判がおりたことに安堵している」との声があった。

このように申立て前に本人の後見人等候補者として関与する事例は、地域差はありますが社会福祉士として関わるものが比較的多いと思われます。本事例のように、中核機関が休業日であるときに、本人や親族と関係性が構築された候補者(社会福祉士)が受診に同行したことも、大きなポイントとなります。このような実情を踏まえ、以下、提言します。

1. 権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能等について

社会福祉法改正により、地域共生社会の実現に向けて、重層的支援体制整備事業が法に位置づけられましたが、権利擁護支援体制整備もこの事業と深く関わることがワーキングでも確認されました。この点は、重層的支援体制整備事業が全国各地で展開されていくにあたり、その根幹となる意思決定支援のあり方などの権利擁護支援の視点が共有されている必要があり、そのためにも中核機関が担う権利擁護支援体制整備との連携を欠くことはできないと理解しています。基本計画にもそのような記載が必要かと考えます。

また、中核機関が担う権利擁護支援の必要性の判断から、制度が必要となった場合の適格なつなぎ支援、また、後見人等が選任されたのちのモニタリングという一連の機能は、ソーシャルワーク機能そのものであり、権利擁護支援の体制を各地域で実現するためには、中核機関を法制化することが必要です。その際には、「中核機関」という名称や外形的なものではなく、これまで整理されてきた中核機関が担うべき具体的機能が実践されている機関（複数の場合もある）を位置づけていくことが求められます。その場合、特に、行政からの委託を受ける民間機関においては、委託元である行政との業務における責任範囲等の整理が必要で、次期基本計画策定にあたって具体的かつ段階的に検討の推進が挙げられることを求めます。

法制化された中核機関においては、権利擁護支援の実践に向けてその専門性が期待されることから、社会福祉士の配置が求められ、任用・加算等の議論が進むことを期待します。一方で、中核機関に求められる役割・機能は、社会福祉士資格所有者であればできるというものではなく、個人としての受任経験がある者や行政と契約を締結している虐待対応専門職チームに登録している者など各種会議体の運営や地域連携ネットワークの協議会を推進するためのファシリテーション・スーパービジョンが可能な有資格者を充てることも検討されるべきと考えます。さらに、中核機関を組織外から支える専門職としてこれらの機能を果たせる人材が活用されることも、中核機関の役割機能を充実させるためには必要です。

事例のように、中核機関が整備されても立ち位置や機能の点から中核機関の内部だけでこれらの役割を遂行するのではなく、特に軽視されがちな福祉の専門職を外部から活用すること、専門職団体からの派遣推薦を受け入れることができる体制整備がよりいっそう求められます。権利擁護支援に関わる法律的課題を外部の法律専門職に助言を求め、支援の提供を受けることと同様に、本人の生活支援や支援関係者のチームを形成するなどのチーム連携に関する専門的相談を福祉関係者に求めていく体制は、今後ますます必要になると考えます。外部の専門職の活用が求められる点としては、行政や中核機関における人事異動は必須であることから、中核機関における専門性・平準化・継続性の維持などがあります。

また、ワーキングでも複数の委員から意見が出されていましたが、家庭裁判所の機能強化として、支部の増設や後見制度に特化したセンターの創設、また、中核機関との連携を強化するために後見事務に精通した専門職の活用なども含めた人員体制整備に着手すべきと考

えます。

2. 成年後見制度の運用改善等について

(1) 本人情報シートの検証と改編等

最高裁判所の報告によると、申立時に本人情報シートが添付される割合は全体の8割を超えているとのことですが、本人情報シートが添付されたことによって補助・保佐の類型が増加しているかどうかの検証と、シートの記載内容の点検、つまり本来求められている本人のストレングス視点や、支援者の支援の必要性が書かれたシートになっていないかの検証、記載者が客観的・中立的に記載しているかの確認等が必要です。また、申立時以外の、候補者選定時の活用の実態や、選任後の見直しに資するシートとしても活用されることから、シートの改編に向けての取り組みが求められると考えます。

記載者については、これまで以上に社会福祉士・精神保健福祉士がより積極的に、このシートの主旨にかなった作成ができるような環境整備が求められます。福祉関係者であっても、本人との関係性においては利害関係が生じているような場合には、複数の関係者の関わりを求め、それらの見解を客観的事実としてまとめるなどの周知方法や研修の実施も重要です。これらの取り組みに向けては、シート開発時に記載例などの提供を行った本会及び精神保健福祉士協会等、また、利用者側の団体等との協議の場を設けることを希望します。

(2) 後見人等の交代について

解任、辞任以外の後見人等の責によらない交代についての法整理の必要性については、現状の運用面での実態も踏まえ、運用改善だけでは限界になっているのではないかという点についてはワーキングでも協議が深まったところですが、具体的な方策としては以下のようなことが考えられます。

- ・解任、辞任以外の交代のあり方を法制度化する
- ・受任者側の確認のためではなく、本人にとっての必要性からの本人との事前面談の必須化と、そのための経費の予算化を検討する
- ・申立前の相談について、中核機関だけでは担えない場合、外部の専門職が支援者として関与できる体制と経費の予算化を検討する
- ・受任者調整時に複数後見や監督人選任の必要性を検討、その検討内容が家裁と共有されることでスムーズな選任につながる仕組みをより推進する
- ・必要な事案においては、受任後の家裁への定期報告と中核機関によるモニタリングの連動がはかれるような仕組みを構築する

ワーキングで議論されてきた「必要性・補充性」の考え方について、それぞれのイメージが共有されているかの議論も必要です。後見人等が行う権限行使が必要なときに後見人等として関与されたとしても、必要がないときは日常的な支援者が行っていく、その間は後見人等は不要である、という考え方でイメージされる場合もあるように思われました。しかし、意思決定支援や身上保護の観点から考えますと、日常的な関わりに何らかの関与をしている後見人等であるからこそ、本人の意思を尊重し本人にとって必要な契約行為に基づく定期的な費用支払いやサービスの履行確認といった身上保護が果たせると考えると、「必要時のみ後見人等が関わる」ということについては、もう少し議論が必要ではないでしょうか。冒頭の事例のように、今すぐに何かの法律行為が求められているわけではないけれど、将来起こりうる事態に備えて今から本人と後見人等が関係性を構築していく、という利用の仕方が、今後、補助類型の活用が進めば増加すると考えます。

「必要性・補充性」の議論は、後見人等に対する報酬を本人の資産から負担することとも関連づけて考えられると思われまます。報酬のあり方との議論とも関係が深く、「本人との関係性の構築やチームの形成、チーム支援の継続」という外形的には後見人等が権限行使を行っていないとみられる期間について、報酬をどのように考えるか、という議論も必要ではないでしょうか。

後見人等の交代については、私たち専門職のパラダイムシフトを推進していくことも求められています。すなわち、後見人等を受任するという固定的役割認識から、地域をコーディネートするためのさまざまな役割があることを認識し、必要な知識を身につける自己研鑽を続けること、専門職団体はそのような専門職をバックアップする組織として地域のなかで機能することが求められていることを私たち自身が自覚を深めなければなりません。

地域でよく聞かれる「受任者要請に答えられない」という課題に対して、何とかやりくりして候補者を推薦すべきだという考え方はまだまだ根強くあります。しかし、そのような専門職団体だけで解決しようとする方針ではなく、受任者不足という地域の課題に対応する方法を中核機関等地域とともに検討し、その地域ならではの方策や資源開発に関与することが今、社会福祉士には求められています。例えば、以下のような課題です。

例) 市民後見人育成 社協以外の法人後見への関与 日常生活自立支援事業の見直し
身元保証問題への対応 医療行為等に対する本人への意思決定支援の工夫等

ミクロレベルの個人としての受任から、その実践をメゾレベルの地域課題への対応へ、そしてさらにマクロレベルへの制度や体制への対応へと、ソーシャルワーク機能を活用していくことができる人材育成・さまざまなフォローアップ体制を、本会としても強く意識して取り組みを進めたいと考えます。

(3) 任意後見の促進について

社会福祉士が相談を受け、任意後見契約を締結する事案は、財産管理よりも身上保護に関する将来の不安に備えてということが多くあります。専門職が受任者となることから報酬額を設定して契約をすることが適切であるという見解から、契約では報酬額を話し合っ設定していても、実際に任意後見契約が発効した場合に報酬受領が困難という事案も少なからず存在します。本人の判断能力の低下がみられても、任意後見人と任意後見監督人への報酬負担が困難だから、という理由で監督人選任に至らず年数を経過している事案もあります。

そのような状況も踏まえ、本会としては任意後見を促進するためには、3つの課題があると考えます。

1点目は、費用負担が困難な利用希望者への対応です。公正証書作成時の手続費用の減額があれば、契約自体を1回で終わらせるためにすべてを網羅的に代理行為目録とするような契約ではなく、その時々本人の意向に沿った形で契約内容の見直しが可能となり、契約したいと考える方が増えるのではないのでしょうか。また、監督人が選任された場合、監督人報酬を利用支援事業の対象とすることが考えられ、実際そのような自治体も数は少ないですが存在しています。そのような方向性を国が提示することが可能ではないのでしょうか。

2点目は、契約を締結したことを中核機関で情報として把握することが可能となる仕組みです。公証役場と地域との連携の一環として、本人の意思による契約であるからこそ、定期的なモニタリングの相談を受けられる仕組みとして、中核機関に契約したことの情報を伝えることを本人同意で行うことができると考えます。そうすることで、監督人選任申立の必要な事案の発見、適切な対応が期待できます。地域の実情に応じて、中核機関の役割遂行のなかで希望する中核機関においてはできる仕組みがあるとよいと考えます。

3点目は、民事信託との関係において、特に身上保護の適格な実施のためには任意後見との併用が望ましいことを積極的に広報することが求められると考えます。

これら任意後見の促進については、法律職のみならず福祉関係の専門職の活用も合わせて行う必要があると認識します。

3. 次期基本計画において、中長期的な視点から目指すべきこと、方向性について

ワーキングにおいては、成年後見制度の利用について、本人の判断能力の程度からだけでなく、「必要性・補充性の原則」を適用させるべき、との意見が多く示されました。そのことについては本会としても賛同する立場です。さらに、「必要性・補充性の原則」が必要があるにも関わらず成年後見制度利用につながらない理由とされないような専門的判断を行う体制は必須であり、そこに専門職がしっかりと関与すべきであると考えます。また、「必要性・補充性の原則」から利用につながる事案は、虐待や権利侵害から早急に救済しなければならぬレスキュー型案件が相当数見込まれることを考えれば、判断能力の程度が

重く評価される危険性が高いため、本人および環境が安定したと判断された後には早急な見直しのためのモニタリングが実施される必要があります。これを現状では運用の改善で賄おうとしているが、類型の撤廃やモニタリングの必須化などの法制度の改正を検討すべきであると考えます。

そして、冒頭に述べた事例のように、また、2の(2)でも述べたように「必要性・補充性の原則」の要件に該当しなくとも、将来を見据えて本人の意思を尊重する形で早期に不要な権限を付与させない形での制度の利用につなげる、という事案も存在しています。その場合であっても、広く「必要性・補充性」が共有でき、制度の活用が促進される地域の体制整備が求められます。

「必要性・補充性の原則」は、公的後見（パブリックガーディアン）の具体的なイメージや必要性の検討を始めることが担保されていることが重要ではないでしょうか。現在地域でさまざまな形態の法人後見が活用されていますが、本来行政が担うべきセーフティネットとしての対応が求められる事案が、法人後見に丸投げされないように、また、逆に、セーフティネットとして機能することが求められていた法人後見の実態が変化していることも踏まえ、広域対応や、島しょ部などでの後見対応など、具体的なイメージを共有し、公的後見のあり方の議論が次期基本計画策定に記載され、より実行可能な体制整備につながることを希望します。

4. その他、成年後見制度利用促進に関することについて

(1) 金融機関の対応

補助・保佐類型の方が活用できる商品開発においては、補助人・保佐人による管理のしやすさではなく、被補助人・被保佐人本人が支援を受けながら利用できる商品開発を希望します。また、新たな商品開発の前に、現状の各金融機関における対応のばらつきを可能な範囲で平準化することに取り組んでいただきたく、次期基本計画にて記載を希望します。例示としては以下のような点が考えられます。

- 例) ・後見人等届出時の必要書類の平準化（登記事項証明書、代理人身分証明のみとする）
- ・代理人キャッシュカードの発行（発行が原則不可とされる金融機関の解消）
- ・補助類型・保佐類型の場合は、金融機関との取引を被補助人・補助人・被保佐人・保佐人等複数認める運用
- ・被後見人であっても後見人等が把握している範囲で、日常的金銭管理を行うために取引が可能とされる運用

(2) 後見人等が加入する保険のあり方の整理

全ての後見人等に共通する強制加入の一元化、それぞれの専門性に沿った任意保険のあり方を整理することも、制度を利用する本人にとっての安心安全のためにメリットになるのではないかと考えます。任意保険の内容に応じて、それぞれの事案に適した後見人等の選任にも参考になるかと考えます。

(3) 利用者の費用負担のあり方の整理

これまでも本会は、生活保護における後見扶助の考え方などの意見を出してまいりました。後見扶助の考え方はすでに生活保護を受給している方には有効な方向性と考えますが、報酬のために生活保護を申請するという考え方が、一般的に受け入れられるかの検討は必要と考えます。むしろ、低所得者の報酬の供給をどうするかという議論だけを切り取るのではなく、全体として後見報酬に対する費用負担のあり方の検討をし、次期基本計画中に結論を出すことが求められると考えます。

「本人の資産から受領することができる」という民法の改正が必要ではないかと本会は意見を提出しました。社会保障的な考え方の検討の必要性も示されています。裁判所が適正に判断した報酬が受領できないという状況を放置することは、専門職の業務の遂行において、本人の身上保護の方針決定にも影響が起きます。利用支援事業が市町村によって要綱が異なることの問題提起は、倉敷市からの報告にもあったとおりであり、専門職団体も事業がスタートした当時から継続して訴えているところです。

都道府県でもこの問題については認識が深まり、課題として捉えられておりますが、行政ごとに利用支援事業を検討することは限界であり、国レベルで報酬に関する問題を次期基本計画中に責任をもって施策を講じるべきであると考えます。

以上

第 11 回専門家会議意見

特定非営利活動法人尾張東部権利擁護支援センター長
住田 敦子

① 権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能等について

○中核機関の機能と体制整備について

中核機関の設置が社会福祉協議会を中心に進んでいるが、その際、先行して社会福祉協議会が法人後見実施団体としての実績が評価されている例がみられる。

しかし、当センターの経験からすると、一定数の人口規模である場合には、法人後見の増加が見込まれることから、中核機関に求められる業務とが競合してしまい、センター配置の人材が確保されない場合には、次期計画が目指す中核機関のコーディネート機能の強化による地域連携ネットワークの機能強化への対応が困難となる。そのため中核機関の設置の第一段階（広報啓発・相談）から第二段階（コーディネートにおける支援の多機能化等）では、これらの業務に並行して法人後見の増加に対応した計画が強化されることが求められる。

また環境条件の厳しい地域ほど、地域の社会資源も少なく、社会福祉協議会への期待が大きくなることが予測される。さらに、既存の事業（介護保険等のサービス事業）などを担わざるを得ないことも想定されるため、利益相反の問題も加わる。

法人後見については、日常生活自立支援事業からの移行や公的後見の必要性も見込まれるが、中核機関と法人後見を同一法人で担う場合には、法人後見の透明性や公平性を明らかにする等の工夫が必要となる。

例えば、上伊那成年後見センターによる「法人受任審査会」や、当法人による「適正運営委員会」などでは専門職等を含めた合議体で、法人後見候補者の要否について検討判断している。これらは中核機関の候補者調整における中立性を担保するものとなる。

こうした組織的対応を図るため、自治体レベルでの利用促進計画の場で検討することが必要となる。地域福祉計画の盛り込まれた計画項目も含めて、権利擁護支援に関する進行管理や評価を独立して実施することが求められるためこの点を明記していただきたい。

体制整備においては小規模市町村での整備が進んでいない（5万人未満の自治体では27.4%が未定）。令和2年度、「成年後見制度利用促進基本計画における地域連携ネットワークと中核機関の体制整備上の課題分析と効果的手法に関する調査研究事業」による報告書では、小規模、中山間・離島等の地域（環境条件の厳しい地域）で、体制整備を進めている市町村の共通点のひとつに、社会福祉法人による法人後見の推進、都道府県社協と専門職団体、市町村社協の協働による法人後見の実施など、地域の実情を見極めた担い手の拡大解消に向けた対応が挙げられている。小規模市町村における中核機関の設置にむけた検討段階

から、「都道府県による市町村支援のためのガイド」を参考に都道府県による市町村支援に期待したい。

○苦情対応について

中間取りまとめ以降、地域連携ネットワークおよび中核機関が担うべき具体的機能について、「個別支援」と「地域の体づくり」に4機能の整理が示された。そのうち「個別支援」の中に、実施している事例があるものとして苦情対応があるが、福祉・行政が中心となり実施する苦情対応では、苦情の質がさまざまであり、後見人の交代を要望するものなど解決まで地域で担えるものではない。また、中核機関は本人の代弁性なども備えるため当事者性が強まる傾向にあることも否めない。苦情対応は個別支援でもあるが、そのための仕組みは地域づくりの支援でもあり、福祉・行政と司法の役割を分けて苦情解決の仕組みを構築していくことが必要と思われる。

② 次期基本計画において、中長期的な視点から目指すべきこと、方向性について

成年後見制度利用支援事業について

成年後見制度利用支援事業においては、自治体によって異なるため、要件によっては利用しにくい場合や、転居に伴い費用助成が受けられなくなる場合も発生している。

後見人等による法的支援のほか、後見人による意思決定支援の推進や、身上保護を重視した財産管理などの後見実務を行うためにも、居所によって後見人等の実務が無報酬とならないよう全国に共通する利用支援事業の改正が重要である。

その際、国の予算においても厚労省だけでなく法務省においても予算の在り方について検討いただきたい。

以下は地域の実情から見えてきた課題とその対応について述べる。今後の利用支援事業改正の参考になれば幸いである。

1) 申立て費用の助成

申立てに係る費用は、診断書代、(鑑定の場合には鑑定書費用)、申立手数料(印紙)、後見登記手数料(印紙)、郵便切手代、戸籍謄本や住民票の取得費用など、鑑定費用を除けばおおよそ1~2万円程度が必要となる。

成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果(第8回専門家会議資料)によると申立て費用の助成をしてない市町村のうち、高齢者関係57.2%、障害者関係55.6%では申立費用助成制度がない理由として「自治体内で必要性を感じていない」と回答している。

このことは、市長申立てのみを想定しているかと思われるが、本人、親族申立ての場合には申立て費用が負担となり、申立てのタイミングを逃したり、遅れる場合がある。利用支援事業は償還払いのため、本人、親族に申立ての意思があっても生活費や債務やのため申立て費用が用意できず市長申立てを行う場合もある。

そのため、将来的に利用支援事業の申立て費用の償還払いを見直してはどうかと思う。財源等は異なるが、介護保険の住宅改修費用や福祉用具購入費用も償還払いが負担なため受領委任払いに改正している。医療保険における高額療養費制度も償還払いからの改正である。

この償還払いへの対応として、尾張東部圏域では申立て費用の捻出が困難なケースが複数あったため、平成 29 年に、現在の協議会（適正運営委員会）で検討し、当センターに「申立て諸費立替制度」を設けた。直近の実績は 11 件（本人 10 件、親族 1 件）、平均の立替費用は 1 万 6724 円である。立替に係る費用の支払いについては、直接センターから医療機関に診断書費用を支払い、収入印紙、切手等は現物を本人、親族に渡している。申立て後はセンターから市町に償還払い請求ができるよう各市町が要綱の書式を揃えている。これにより本人や親族が申立て費用の心配なくスムーズな申立てに繋がり、市長申立ての負担も軽減されている。

2) 成年後見制度利用支援事業の内容等について

尾張東部圏域（瀬戸市・尾張旭市・豊明市・日進市・長久手市・東郷町）では平成 27 年から専門職後見人の受け皿を確保するため、費用助成の在り方について 6 市町が共通認識をもって検討し、これまで数度改正を行ってきた。以下ア～エは地域の実情に応じて改正を行ってきた特徴的な内容について紹介したい。例に東郷町の成年後見制度利用支援事業を参考に説明する。なお、要綱改正は 6 市町が基本的に同じ内容で同年度に行っている。

ア. 法人後見に対する特別助成

成年後見制度利用支援事業では、本人および世帯の収入要件や資産要件を定めているが、法人後見を実施する当センターが受任した場合は、それらの要件に該当しなくても報酬助成を受けることができる。法人後見の適否については（市長申立てに限らず、専門職後見人が個人で受任するには困難な場合など）、適正運営委員会に諮り、候補者となることが必要だと認めた場合、申立てを行い法人後見の審判を受けた場合に該当する。この費用助成の考え方は公的後見の要素ともいえる。

第 13 条（後見人等に対する報酬等の助成）

- (4) 尾張東部権利擁護支援センター適正運営委員会設置要綱（平成 23 年 10 月 1 日施行）第 1 条の規定により設置された適正運営委員会の決定において特定非営利活動法人尾張東部権利擁護支援センター（以下「尾張東部権利擁護支援センター」という。）が後見人等又は後見監督人等となっている者であって、別表に規定する要件に該当しないもののうち、必要となる費用の全部又は一部について助成を受けなければ成年後見制度の利用が困難であると町長が認めるもの

イ 助成対象者と助成上限枠

助成の額については、被後見人一人当たりではなく、複数後見の場合も想定し、後見人等1人につき、1月あたり28000円を限度としている。

また、月額上限を28000円とし、居所によって後見事務の内容が評価されるものではないため、施設と在宅で分けていない。

例えば、施設に入所している方でも、トラブルなどにより施設を変更したり、在宅の検討をすることもある。

第14条（助成金の額）

2 前条第2項の規定により町長が助成することができる後見人等に対する報酬等は、後見人等又は後見監督人等1人につき1月当たり28,000円を限度とする。この場合において、家事事件手続法第124条第2項に基づく報酬付与の決定（以下「報酬付与の決定」という。）により家庭裁判所が決定した後見人等に対する報酬等の額が助成の限度額に満たないときは、その額を助成金の額とする。

ウ 申立て諸費立替制度を利用した場合の助成金の請求について2項に明記している。

（助成金の請求）

第17条 前条の規定による交付決定を受けた者は、同条第2項の交付決定通知書を受領後速やかに東郷町成年後見制度利用支援事業助成金請求書（様式第4）により、助成金を町長に請求するものとする。

2 前条の規定による交付決定を受けた者の審判請求費用を、やむを得ない事由により尾張東部権利擁護支援センターが負担している場合には、前項の規定にかかわらず、尾張東部権利擁護支援センターが交付決定を受けた者に代わって、助成金の請求を行うことができるものとする。

なお、資産要件については社会福祉法人減免制度を基準額としている。

以下の(1)から(4)までの要件の全てを満たす者

- (1) 町民税非課税世帯（世帯員全員が非課税）の者
 - (2) 世帯の年間収入が単身世帯で150万円、世帯員が1人増えるごとに50万円を加算した額以下の者
 - (3) 世帯の預貯金等の額が単身世帯で350万円、世帯員が1人増えるごとに100万円を加算した額以下の者
 - (4) 世帯員が居住する家屋その他日常に必要な資産以外に利用しうる資産を所有していない者
- ※ 世帯員とは、同一敷地内に居住するなど生計を一にする者も含む。

以上

第 11 回成年後見制度利用促進専門家会議提出意見

北海道社会福祉協議会 事務局長 中村 健治

1. 市町村の役割と包括的支援体制との連動

- 中間とりまとめにおいて、権利擁護支援は本人を中心にした支援・活動の共通基盤であると位置付けられました。地域の福祉関係者がこの認識を共有することが重要であるとともに、共通基盤としてしっかりと機能するよう、権利擁護支援の体制整備を、市町村における包括的支援体制の構築と連動を図りながら進めることが重要です。
- 中核機関や協議会を形式的に整えることのみを急ぐのではなく、各市町村が、包括的な支援体制のビジョンを描く中で、権利擁護支援の仕組みをどのように位置づけ、整備していくか、地域の住民や専門職、関係機関と協議しながら作り上げていくことが求められます。
- その意味では、中間とりまとめで打ち出されたように、人口規模が少ない地域における体制整備の推進に向けて都道府県の機能強化を推進することは重要ですが、市町村の主体的な取り組みが後退することのないよう、留意する必要があります。
- また、権利擁護支援の重要なツールとして日常生活自立支援事業について市町村の行政担当者が十分に理解することが重要です。同事業の利用状況や潜在的なニーズ、支援における課題、成年後見制度との連携状況等を踏まえながら、両制度が切れ目なく柔軟に活用できるような体制を整える必要があります。

2. 権利擁護支援の地域連携ネットワーク

- 地域連携ネットワークが担う 4 機能を個別支援と地域の体制づくりにわけて整理されたことは今後の取り組み推進において重要であり、個別支援を通じて把握された課題を踏まえて地域の体制づくりが進むというように、両者が両輪となって体制整備を推進することが重要と考えます。
- また、本人の意思や状況を踏まえて適切に受任者調整を行うためには、後見人の確保・育成により担い手の選択肢を増やしていくことが不可欠であるように、これらの機能はそれぞれが別々の物ではなく相互に強い関係があり、好循環を創り出していくことが求められます。
- これまで、まずは広報機能や相談機能から段階的・計画的に体制整備を進めることが推奨されてきましたが、今後、これらの機能を強化していくうえでは、地域連携ネットワークの要となる中核機関の役割がますます重要となり

ます。専門性を持った職員を中核機関に配置できるよう、財源の確保が必要であり、地方交付税単価の引き上げとともに市町村における予算化を進めて頂きたいと考えます。

3. 虐待対応との連携

- 身体的・精神的虐待や介護放棄、あるいは金銭搾取等の権利侵害に対して、本人を保護したり権利を回復するための支援を行う際、成年後見制度の利用を検討する場合がありますが、申立の準備や審判に時間を要し、迅速な対応が困難な状況があります。
- 例えば「みなし適用」のような方法で、一時的に成年後見制度を利用して緊急的な対応を行い、対応が落ち着いた後に改めて本格利用するかどうかを検討し決定するなど、虐待対応における機動的な権利擁護支援の仕組み作りについて検討が必要と考えます。

4. 法人後見の受任体制の整備について

- 令和元年 10 月時点では約 3 割の社協が法人後見の受任体制を整備しており、法人後見を受任する社協数や受任件数は年々増加しています。
- 法人後見の依頼があるケースは、本人の年齢が低く長期にわたる支援が必要であったり、頻回な訴えや臨時の対応、支援に関わる多機関との調整等、きめ細かな身上保護が求められるケースが多い傾向にあります。
- 地域における権利擁護支援の担い手づくりや市民後見人の選任を推進する観点からも、市民後見人を育成・支援する社協自身が法人後見に積極的に取り組む、また、経験を積むことは有効と考えています。しかし、限られた社協の体制のなかで中核機関の受託と両立させていくことは、負担が大きいのも現状です。
- そのことから、法人後見の担い手を社協以外にも広げることは不可欠と感じていますが、法人後見実施機関が安定的・継続的な受任体制を整えられるよう、業務に応じた適切な報酬額の確保と併せて運営基盤に対する公的な支援が必要と考えます。また、あわせて不正防止の仕組みの十分な検討が必要です。

第11回成年後見制度利用促進専門家会議

(一社) 全国手をつなぐ育成会連合会・意見書

令和3年(2021年)10月15日

(一社) 全国手をつなぐ育成会連合会

1 現行法の運用において対応可能かどうかの確認について

国会としては、成年後見制度の利用を促進していくため、まず現行法による制度運用を可能な限り柔軟なものとした上で、なお改善を要する点については法改正も含めた対応が必要と考えます。つきましては、以下の点につき、現行法の運用における対応の可否(あるいは現行法における考え方)をお尋ねします。

(1) 判断力が不十分な人が成年後見制度を利用しないことは違法か

現状では、たとえば重度知的障害者に後見人等が選任されていなくても日常生活上の財産管理や契約行為などには特段の影響がありません。この状況はなぜ現出しているのでしょうか。違法状態の放置に当たるのか、何らかの法的妥当性があるのか、あるいは何らかの要因により違法性が阻却されているのか、確認させていただきます。

(2) 類型決定と後見人等決定の時間軸を分けることは可能か

原則的には類型の決定と後見人等の決定は同時と理解していますが、たとえば後見人等が欠けた場合には、次の後見人等が選任されるまでの間、「後見類型として決定はされているが、後見人は選任されていない」状態がありうると考えられます。たとえば、その状態が結果的に10年続くといったことは法的に可能でしょうか。

(3) 後見制度支援預金の活用は可能か

上記(2)の状況がありうるとして、「後見類型として決定はされているが、後見人は選任されていない」期間中に中核機関または地域連携ネットワークが運用管理する前提で後見制度支援預金を活用することは可能でしょうか。

(4) 後見人等候補の絞り込み柔軟な選任は可能か

上記(2)の状況がありうるとして、たとえば相続や訴訟、大型契約など法律

等の専門職による集中的な対応が必要になった時点で家裁により（専門職）後見人等を選ずる際、よりスムーズな選任のため、予め後見人等の候補を絞り込んでおく運用は可能でしょうか。

（５）成年後見制度の柔軟な利用、休止は可能か

上記（２）の状況がありうる場合、理論的には「後見類型として決定はされているが、後見人は選任されていない」状態は随時に現出しうると考えられます。すなわち、集中的な対応が必要になった時点で（専門職）後見人等が選任され、当該状況が集結した時点で解任される（後見類型として決定はされているが、後見人は選任されていない状態に戻る）という運用は可能でしょうか。

（６）成年後見制度に試用期間を設けることは可能か

成年後見制度の具体的な利用イメージや後見人等との相性確認などを含めた成年後見制度の「体験利用」あるいは「試用期間の設定」は可能でしょうか。より具体的には、現行制度では申立てそのものが高いハードルとなっていることから、地域連携ネットワークの所管により家庭裁判所も協力し、申立てと類型と後見人等の決定、実際の後見活動を模擬的に（半年程度の期間で）実施することは可能でしょうか。

（７）成年後見制度利用支援事業の柔軟な運用は可能か

現在、成年後見制度利用支援事業の運用は基本的に市町村へ委ねられていると理解していますが、たとえば上記（５）のような運用となった場合、後見人等の報酬助成を短期集中的に行うことは可能でしょうか。

２ 後見人等の選任、交代について

後見人等の選任、交代については、可能な限り柔軟な運用とすることが重要と考えます。最終的には「専門職後見が必要な時にだけ利用する（必要ない時には後見制度を休止する）」運用が望まれますが、難しい場合であっても親族後見や市民後見、法人後見と専門職後見が柔軟に入れ替わる仕組みとすることが求められます。その際には、後見人等の選任、交代について膨大な書類を用意しなければならない事務手続きの簡素化も重要となります。

本会が現行制度の範囲内で想定する選任、交代などの流れは次ページのとおりとなります。

- ① 成年後見制度を申し立てて、類型のみ審判を受ける
- ② 平時には障害福祉サービスなど本人を支える福祉サービス及び人権擁護を福祉で受け止め支援していく（公の金銭管理のチェックの仕組みが別途必要、また、福祉サービスを利用していない人も含む）
- ③ 福祉サービス（現状）では「困難な事案」が現出する
- ④ 後見人等の選任審判を受ける（専門職後見等を利用する）
- ⑤ 「困難な事案」が解決する
- ⑥ 専門職後見人等が解任される（成年後見制度を休止する）
- ⑦ 休止中には、②に戻る

上記の意図は、「人の人生を豊かにし幸福感が持てる福祉の制度」としての社会保障制度と明確に位置付けていただくことにあります。福祉サービスの利用有無に関わらず、本人の人権擁護の視点から、本人の意思を確認しながら日々の暮らしを支える仕組みがあれば「本人が出来ることは本人がやる」「障害基礎年金だけでも安心できる」と思えるような、見守りとセーフティーネットの仕組みを構築していただきたいと考えます。

3 地域連携ネットワークについて

上記のような運用を可能とするためにも、平時には親族後見や市民後見、法人後見をサポートし、専門職後見が必要になった際には選任された専門職後見人等へ適切な情報提供を行う仕組みが必要です。地域連携ネットワークには、こうした機能を全国どこでも提供できる体制とすることが不可欠と考えます。ただし、こうした機能は地域連携ネットワークだけが担うものではなく、たとえば親族や市町村等の福祉事務所、相談支援専門員やケアマネジャーが役割を担うことも考えられます。

また、本会のアンケート調査からは、個別事情に応じた成年後見制度の利用是非も含めた相談窓口の必要性が指摘されています。地域連携ネットワークや中核機関の相談機能がこれを担うことが求められます。次期計画の目標指標にこうした機能の実施状況を盛り込むべきと考えます。

4 後見人等への報酬について

現行の成年後見制度利用支援事業を含め、後見等への報酬をカバーする助成制度の整備拡充は後見制度の利用促進に不可欠です。本会のアンケート調査からも、報酬が高いことを理由に利用を控えているとの回答が約18%となって

いるほか、適正報酬への意見でも1万円／月以下を選択した者が36%となっており、潜在的な利用希望者は一定数いるものの、報酬設定がネックになっている現状が明らかとなっています。

専門職後見については法務省、市民後見、法人後見については厚生労働省のような役割分担の下、専門職にはふさわしい報酬を設定しつつ、低所得の利用者でも負担可能な支払い水準になるような助成制度（給付制度）の設定が不可欠と考えます。

また、報酬設定の際には、いわばメニュー表のような活動内容と標準的な報酬額が分かりやすく示された資料が提示されることで、受けられる支援と負担の関係性が明確化すると考えます。

なお、後見監督人の報酬については、本来「監督を受ける者」が負担すべきものであり、特に監督人を希望したわけではない被後見人が負担するのは不合理です。少なくとも、法人後見において後見監督人を選任する場合には、被後見人ではなく法人が報酬を負担すべきと考えます。

以 上

令和3年10月25日

最高裁判所事務総局家庭局長 手嶋あさみ

基本的な認識及び問題意識は、第10回成年後見制度利用促進専門家会議意見書に記載したとおりであるが、その後のワーキング・グループにおける議論や有識者のご報告等を踏まえ、改めて感じたところ等について、以下のとおり補足的に何点か指摘しておきたい。

1 権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能等について

(1) 中間とりまとめにおいて提示されたように、成年後見制度の利用促進は、権利擁護支援の重要な手段として、地域共生社会の実現という大きな文脈の中に改めて位置付けられ、これを地域住民の参画も得ながら、家庭裁判所、関係行政機関、地方公共団体、専門職団体、民間団体等の協働による権利擁護支援の地域連携ネットワークを通じて推進していくことが期待されている。そこでは、地域連携ネットワークのメンバーである各機関・団体等の協働、とりわけ福祉・行政と司法が、互いの機能や特質を十分に理解し、それぞれが地域連携ネットワークにおいてどのような役割を果たすべきものであるかを腑に落ちる形で共有し、信頼関係を深めていく必要がある。そのためには、やや逆説的ながら、それぞれの立ち位置から見える「景色の違い」、すなわち福祉・行政と司法のそれぞれの本来的な役割やそこから生ずる視点・発想の違い、取組が難しいポイント等、お互いの違いを改めて確認し、そこからスタートすることが重要ではないかと感じている。そしてできる限り歩み寄りの努力・工夫をこらすと同時に、その限界（「すきま」）もまたきちんと意識していく必要があるのではないかと、2つのワーキング・グループでの議論を経て、その重要性を改めて感じている。

(2) こうした問題意識や第10回専門家会議での住田委員のご指摘等も踏まえ、最高裁判所においても、今般全国の各家庭裁判所で後見事件を担当している裁判所書記官や家庭裁判所調査官から、福祉・行政との連携に際し課題と考えること等についての声を集め、「裁判所の実務担当者から見える景色」の提示を試みた。その結果は本会議における最高裁判所の説明のとおりであ

るが、厚生労働省作成の参考資料「市町村における司法との連携に関する諸課題について（第7回専門家会議資料抜粋）」と合わせ見ると、安易な単純化は避けるべきではあるものの、全体として、裁判所においては、申立てを待ってこれについて審理判断するという司法機関としての特性もあり、現に裁判所に対する申立てのあった事件の審理という枠組みを超えた全体的な景色は見えにくく、その点の理解を深めるためには更に踏み込んだ努力を要すること、福祉・行政側においては、申立てをした後についての景色は見えにくい、すなわち申立て等を受けて行われる裁判手続が本質的にどのようなものであるのか、また裁判手続やその後の支援をも見据えて、福祉・行政側にどのような対応が期待されるかといった点については、全体像が見えにくいという実情があり、双方がなお一層の努力をしていく必要があるように思われる。

例えば受任者調整等の場面についてみれば、裁判所側は、申立て前の段階で中核機関・地域連携ネットワークにおいてどのような取組がされ、どのような調整を経ているのか等をさらに知る努力をする必要があるし、福祉・行政側には、裁判手続の流れや本質をご理解いただくとともに、選任後の円滑な支援体制の構築等も視野に入れて、福祉・行政として手当てすべきことを考えていただく必要がある。

また、前記の福祉・行政側、裁判所側それぞれの「声」を見ると、虐待が疑われる場合等緊急性がある事案の対応についてそれぞれが見ている景色の違いは相当に大きいことがうかがわれる。しかしこのように難しい局面についての対話であればこそ、お互いを知り、理解を深める絶好の契機ともなり得るようにも思われるところである。

お互いに一歩踏み込んで互いを知る努力・視野を広げる努力を続けることが、地道ではあるが、相互理解と連携を深める重要な取組であると感じている。

- (3) そして、このような互いを知る努力とともに、それぞれの役割に係る本質的な理解と認識の共有をしていくこともまた極めて重要である。

本人や後見人との関係で、福祉・行政と司法が、それぞれどのような形で、またどのような役割分担でかかわっていくべきかという問題は、成年後見制度利用促進の取組を進める上で、本質的かつ重要な問題であるが、第1回福

祉・行政と司法の連携強化ワーキング・グループにおける稲田龍樹弁護士の報告等でも触れられていたとおり、裁判所の役割の本質が司法作用であり、後見事務に対する後見人の裁量の幅に留意しつつ、法的判断を行う立場として一定の緊張関係を保つべき立場にあること、したがって、個別の事案における後見人や本人の支援には限界があるし、こうした本人等に寄り添う形の支援や福祉的助言は、むしろ福祉・行政側においてその強みを発揮すべき場面であること、その意味で裁判所の行う「監督」と中核機関の行う「支援」は本質的に異なることについて、共通の理解が形成されてきている。こうした本質的な理解と共通認識を持って、具体的な場面に即して、適切な役割分担の在り方や連携の在り方を具体的に考え、対話し、連携を深めるべき部分を見極めていくことができれば、それが互いに一步ずつ歩み寄る運用上の工夫につながる建設的な一步となる。そして、そのような営みの中で、運用上の工夫では解決できない「すきま」が顕在化するとすれば、それが制度の在り方を含めた中長期的な課題につながっていくものと考えている。

- (4) 福祉・行政と司法の連携に向けた協議の実践面に関しては、協議体の在り方については都道府県の役割に期待が寄せられることは、第10回成年後見制度利用促進専門家会議意見書にも記載したとおりである。円滑かつ合理的な連携の実現に向けて重要なポイントと考えることから、重ねて触れておきたい。なお、家庭裁判所においては、庁を単位とした対応が基本となる一方、協議内容等に応じ、支部や出張所も含めた対応を検討していく必要があると考えていることも、前記意見書に記載のとおりである。

2 成年後見制度の運用改善等について

(1) 後見人の柔軟な交代

この点については、さらなる実践の余地とともに、その限界もまた共有されつつあるように思われる。

現行法下において、後見人等の交代は、基本的に後見人の辞任と選任の条文の適用により実現することになる。柔軟な交代を実現するためには現後見人の円滑な辞任が必要となるところ、例えば、開始段階で、本人のニーズや課題、専門職の関与する目的等を明確にし、選任当初から、課題が解決した際の選任形態の変更についてのイメージを共有する運用や実践を蓄積しな

がら運用改善を試みる必要があるし、その余地は十分にあり、一部の家庭裁判所で既にそのような取組が進められていることは、先般、ワーキング・グループにおいて最高裁判所から報告したとおりである。他方、そのような実務上の工夫にかかわらず、現後見人から辞任の意向が得られない場合には、解任（民法８４６条）による以外に後見人の交代を実現する余地はないが、解任事由についての厳格な定め（民法８４６条）や解任はその後の欠格事由となること（同法８４７条）に鑑みても、解任に関する規律は相当にハードルが高いものとなっている。

この点に関し、ワーキング・グループでは、家事事件手続規則８１条（「家庭裁判所は、いつでも、成年後見人に対し、成年被後見人の療養看護及び財産の管理その他の成年後見の事務に関し相当と認める事項を指示することができる。」）の活用可能性に係る指摘をいただいた。ここにいう「指示」は、後見の事務の監督に係る民法８６３条２項所定の「必要な処分」の一内容とされていることから、裁判所の監督の目的、すなわち当該事案において指示を受けた後見人が指示の内容に沿った適正な事務の実施を確保するために行われるものである。個別の事案における裁判体の判断として、具体的な後見人の交代が問題となる局面においてこの「指示」という方法をとるとすれば、究極的には後見人に対する解任権の行使との関係を意識せざるを得ないものと考えられ、指示を出すのが相当な場面・その内容等については、様々な考え方があり得るように思われる。

(2) 成年後見制度支援信託・預貯金等

これらの支援商品等について、提供する金融機関が増加していることは心強く、不正防止はもちろん、高額な資産の管理に関する後見人の責任や負担感の緩和を図っていく上でも有用であると考えられ、積極的な活用を図っていく必要がある。併せて、保佐・補助類型における支援商品についても金融機関の自主的な勉強会で検討が進められている状況が報告されているところであり、実現・普及に向けた積極的な検討が求められる。

(3) 後見人等の報酬

後見人の報酬算定の在り方については、改めて難題であることを痛感している。

この点に係る民法上の規律は、「家庭裁判所は、後見人及び被後見人の資

力その他の事情によって、被後見人の財産の中から、相当な報酬を後見人に与えることができる。」との定め（民法862条）があるのみである。具体的な報酬算定は、個別の事案の具体的な事情、事実関係を踏まえ、上記規定の解釈・適用を通じて、具体的な判断を積み重ねてきた。そのような蓄積として、家庭裁判所における従前の実務においては、前回のワーキング・グループでの最高裁判所からの説明にもあったとおり、財産管理の事務負担が財産の多寡と相応の相関関係にあること等から、財産の多寡を主要な考慮要素として報酬を算定する運用が多くみられ、こうした運用が客観的に明確で分かりやすい等の利点もあり、相応に定着していたといつてよいように思われる。しかも、実際の事案は実に千差万別であり、審理を担当する裁判体は、上記のような実務の蓄積を前提としつつ、それぞれ知恵と工夫を尽くし、その裁量の範囲内において、当該事案に即した判断に努めてきたと言つてよい。

例えば、実情をより詳細に知りたいとのご指摘をいただいた財産少額事案における審理判断の状況についても、いくつかの家庭裁判所における実情を聞き取った限りでも、その難しさの裏返しとして、様々な審理判断の実情が見て取れる。予め報酬助成制度の利用見込み等を聴取し、その範囲内で付与の判断を行った例、報酬助成制度の利用見込み等については勘案せず、相当額を付与した例、本人の資力の観点から低額な報酬を付与した例等様々である。しかも、特筆すべきは、その前提として、そもそも後見人の報酬付与の申立ての在り方自体が多様なことである。本人の資力を勘案して可能な範囲での報酬付与を求める例、およそ報酬付与自体求めない例、将来的に相続等による本人の資力増加が見込まれるような場合に、通常通り報酬付与を求めつつその回収は当面見合わせておられる例、時機をみて報酬付与の申立てをすることとし、その間は申立てを見合わせておられる例等、実情は様々であり、家庭裁判所は、このような点も勘案して、裁量に基づき個別に判断している実情が見て取れる。このことのみから見ても、全国の実情を統一的な形で把握し提示することの困難性についてはご理解をいただけるのではないかと考えるし、また仮に財産少額事案に限らず、そのような分析を試みたとしても、特に従前の実務上の運用とは基本的な考え方を異にすることになる新たな報酬算定の在り方を検討する上での有意性については、疑問と言わざるを得ないものと考えている。

現在、全国の家庭裁判所においては、前回のワーキング・グループでご説明させていただいたとおり、後見人が行った事務に焦点をあて、その内容や負担の程度等を考慮して算定し、後見人がその事案において必要な事務、すなわちその事案において後見人に期待される事務を行わなかった場合は報酬を減額するという基本的な方向性に沿って、検討を進めてきているところであり、本専門家会議においても、従前より折に触れ説明をさせていただき、共有していただいているところと認識している。そして、ワーキング・グループにおいても説明したとおり、各家庭裁判所においては、上記のような方向性・視点を基にしつつ、本人に対する虐待の問題や親族間紛争の有無、財産の規模・内容等による管理の複雑さなどといった、各事案自体の特徴や事務の遂行に発揮される専門職後見人の専門性を適切に評価することを検討しているところである。個々の事案における裁判体による独立の裁判という枠組みの中での検討には自ずと限界もあり、また極めて多様性の大きい具体的な事案を前提としつつ、利用者にとっての予測可能性を確保し得る形で考え方を整理することは、それ自体至難である上、本来事後的・個別的判断をその役割とする司法機関にとって、いわば従前の実務の蓄積から離れた考え方で新たに予め考え方を整理するという営みは、ほぼ未体験の挑戦と言っても過言ではない。

前回のワーキング・グループにおいて、上山委員よりドイツにおける法改正の経緯等についてのご説明をうかがい、裁判所による報酬算定に係る様々な社会的コストまで含めた問題点全体を踏まえ、精緻に整理された在り方に接し、感銘を受けるとともに、現在直面している困難や悩みはある意味で普遍的なものであることも痛感したところである。司法判断という枠組みを維持しつつ、新たな在り方を模索することは容易ではないし、一度に理想的な整理を求めることは難しいかもしれない。むしろそのような認識も持ちながら、少しでも利用者がメリットを感じられる後見制度の運用の実現に向けて、改善のための取組を行う必要があるし、最高裁判所としても、司法の独立を踏まえ、自律的取組が期待されていることに鑑み、各家庭裁判所の検討を支援していきたいと考えている。

- 3 次期基本計画において、中長期的な視点から目指すべきこと、方向性について

て

以上述べたところは、いずれも中長期的な視点から検討を行うべき課題でもあると認識している。ここでは、先に述べた報酬算定の在り方の検討との関連で、報酬助成制度の拡充の点について敷衍しておきたい。

中間検証報告書において「本人の資産が少ない場合においても制度を適切に利用することができるようにすることが重要であり、そのためには、担い手の確保とその報酬の在り方、申立費用や報酬の助成制度の推進等について併せて検討していく必要がある。」と記載されているとおり、報酬助成等の環境整備は、成年後見制度の円滑な制度運用のために解決しなければならない不可欠な課題の一つである。この点は、現在の運用を前提にした場合も改善を要する喫緊の課題であり、次期計画の下で速やかに対応すべきものと考えられる。

なお、この点については、ワーキング・グループにおいても、その拡充に向けて、財源確保の観点からとして所要の情報提供の求めをいただいている。具体的に有意な情報としてどのような提供の在り方があり得るかも含め、裁判所としても必要な検討と連携を図っていきたいと考えている。

次期計画には、地域連携ネットワークの各機能は、司法と福祉・行政が連携して取り組んでいく必要性と、家庭裁判所の役割も明記していただきたい。

中間とりまとめの14ページに、「④地域連携ネットワークの更なる機能強化の検討」の項目に、「家庭裁判所における司法で取り組む範囲と、福祉・行政の支援のあり方についての整理や福祉・行政と司法との連携のあり方も検討する必要がある」と記載があり、9月以降、2つのワーキンググループにおいて、司法、福祉・行政の支援や連携のあり方について議論を重ねてきたが、司法による「制度の運用・監督」、福祉・行政による「本人中心の支援」の範囲を認識して進めていく必要があることは、明らかになったと感じている。

例えば、現行計画において、担い手の育成については、中核機関の役割と記載されているが、家庭裁判所により法人後見や市民後見人を後見人等に選任する際の考慮要素等が明らかになっていなければ、中核機関において、活動支援や育成のための啓発や研修が実施できない。

また、後見人の苦情対応についても、検討テーマに係る関係資料の6ページに、「福祉・行政が中心となり実施している内容」に記載されているが、ワーキンググループでの議論の中で、後見人に対する苦情の受け止めについては、親族、本人、第三者によるものと様々であり、また、その後の対応についても、後見人の交代のような内容については、中核機関だけでは調整できないことが明らかになった。

中核機関が、本人の立場で苦情をどのように受け止め、解決していくかについても、関係者の調整で済むことなのか、後見人等の交代や解任の問題になるのか、それぞれの段階により、司法、福祉・行政でできる役割も異なっている。

以上のことから、今後5年間で様々な体制整備を充実させるために、次期計画には、地域連携ネットワークの各機能は、司法と福祉・行政が連携して取り組んでいくことが必要であることから、家庭裁判所の役割について、新たに整備する機能も含め、次のような点を計画に記載していただきたい。

(相談機能)

- ・家庭裁判所による後見人等の選任や監督に関わる相談機能の充実。

(成年後見制度利用促進機能)

- ・中核機関の受任候補者調整を受けて、家庭裁判所に円滑に後見人等の選任を行って頂けるようにするために、家庭裁判所が有する事案の資産状況や解決すべき課題に対する考え方や判断基準等について、中核機関と共有すること。
- ・中核機関が後見人等の候補者として推薦しうる法人の候補者名簿を整備する

ために、家庭裁判所が保有する後見等を行っている法人及び法人で後見人等を行っている個人についての活動状況に関する情報を中核機関と共有すること。

・虐待等本人に喫緊の課題がある事案について、首長申立てを行う場合に、家庭裁判所と中核機関の双方がスムーズに手続きを行えるための事務簡略化等の運用改善。

(後見人等支援機能)

・負債や相続等の専門的な支援を要する課題が解決した後、専門職後見人等から市民後見人等に柔軟な交代ができるような運用の仕組みを作ること。

・後見人等の業務内容に応じた報酬を算定する仕組みの見直しや、家庭裁判所が後見人等の報酬算定を行う際に考慮している事項の標準的な判断の目安を示すこと。

第11回専門家会議への意見

2021年10月25日
弁護士 青木佳史

0 はじめに

第10回専門家会議で提案した中長期的な課題についての私の意見については、その後の各種ワーキングの議論において、その方向性について各専門委員との間で認識を共有することができたと考えている。同時に、その方向性での制度改正・法改正に向けて、運用改善において具体化できることの実践の重要性も改めて認識されるところとなった。

これを踏まえ、本意見書では、第10回で示した中長期的な展開をベースに、この間の各ワーキングで座長より検討項目とされた諸点について、次期計画に盛り込むべき運用改善を念頭において、具体的な課題について意見を述べさせていただく。

1 権利擁護の地域連携ネットワークの4つの機能のあり方について

○ 広報機能

今後は、市民や利用該当層への一般的な広報・周知に留まらない、必要としている人にどのようにして制度利用の機会の情報を届けるかという視点からの施策をより重視していくことが求められる。たとえば、認知症高齢者の制度利用については、認知症大綱のもとで展開されている認知症初期発見支援チームや認知症見守りネットワークとの連携が重要な鍵となる。

○ 相談機能

各市町村の高齢者や障害者のための第一次相談機関が、総合相談や重層的包括的支援体制における相談において、的確に権利擁護ニーズをくみ上げ、それを適切な支援につなげる機能を具体化することがまず重要であり、その中から成年後見制度の利用にもつながるような相談・支援のあり方を、中核機関は第二次相談機関もしくはコーディネート役として、各市町村担当課と共同しながら、どのように組織的・継続的に作っていけるのかが重要である。

また、この権利擁護相談における司法（弁護士）との連携が重要である。弁護士会（弁護士）による相談・助言を身近な相談体制の中に組み込むこととともに、各自治体ごとの高齢者・障害者の虐待対応スキームや消費者被害支援ネットワークとの連携が不可欠である。

○ 利用促進機能（2つに分ける）

ここにはあまりに多くの機能を求められており、また市町村単独でできることと、都道府県の支援が大きなことがあり、各機能をさらに分化させ、それぞれについての役割を都道府県との関係でも整理する必要がある。

マッチング調整、柔軟な交代、担い手供給団体との連携（地域における人材バンクも含め）といった、個別事案を通じた本人ニーズに応じた利用の調整機能こそ、利用促進機能の中核的な役割と位置づけるべきである。

そして、特にこの機能については、裁判所との連携が不可欠であり、本人のニーズに応じた適切な担い手の選任というマッチングのアセスメントについて、中核機関と家庭裁判所と担い手団体等の共通理解を形成することが肝要であり、そのために家庭裁判所が各中核機関に出向く等各地域連携ネットワークの状況を把握しつつ、その地域ごとのマッチング目安にもとづいたアセスメントの共通認識を形成することが求められる。

なお、これまで日常生活自立支援事業からのスムーズな移行をこの機能の中に位置づけてきたが、今後は、意思決定支援の観点から同事業もできるだけ使っていくという方向性からすれば、適切な支援方法のマッチングのアセスメントとして、移行が適切なもの、移行すべきでないもの、併用すべきもの、将来同事業に戻るものなど様々なバリエーションを検討することとなり、「スムーズな移行」ありきではないということを、次期計画では方針修正をはかるべきである。

他方、個別事案の運用を可能にする地域課題、地域のシステム作りとして、担い手の育成、維持、連携の機能、すなわち、市民後見人の育成・支援、法人後見の育成・支援、これらに必要な地域の財源確保、担い手育成をはかる専門職団体との連携等は、中期的に取り組む課題であるが、これを各市町村だけで取り組むことはなかなか難しく、広域もしくは都道府県単位で担っていくことが求められる機能になると思われる。そこで、これは利用促進機能とは別に、担い手・基盤整備機能として、別の機能に位置づけて整理していくべきである。

○ 後見人支援機能

主に、親族後見人や市民後見人への支援を想定するものであるが、このうち市民後見人の支援は、市民後見人の育成体制を各中核機関ごとに整備していく中で、養成だけでなく、選任とその後の活動支援までの一連をひとかたまりとして「育成」として体制整備をすることが、家庭裁判所が信頼して選任するためにも不可欠であり、こうした育成体制を各市町村が3つの専門職団体の参画を受けて整備する中に位置づけられることが重要である。

一方、親族後見人の支援については、上記の家庭裁判所との役割分担の整理を行うことを大前提とした上で、中核機関が担う後見人の支援の実践の具体化をはかるため、どのようにして支援を必要とする親族後見人を中核機関の支援に繋げることにするのかのスキームを明らかにしていくことが求められる。中核機関が相談窓口を設置し、これを家庭裁判所が親族後見人に周知し、相談・支援を希望してきた親族後見人について対応することで足りるのか、家庭裁判所と中核機関との親族後見人の事案の情報共有を可能にした上で、客観的に支援が必要な親族後見人へ積極的な関与を行うような支援（家庭裁判所や中核機関から働きかけて定期的な相談・助

言を行う等)まで組み込むのか支援イメージを具体化する段階に来ている。

また、親族後見人支援の文脈の中で、任意後見受任者になっている親族について、適時適切な任意後見監督人の申立を促すことを含めた支援を行うことができるのか、任意後見契約の情報をもつ公証役場や法務局とどう連携できるのかも検討されるべきである。

2 市町村長申立の運用改善について

権利擁護支援の中で、成年後見制度を必要とする当事者を適切な利用に結びつけるため、次期計画の運用改善の中で重要なものの一つが、全ての市町村において的確・迅速な市町村長申立を行う体制整備である。虐待対応や消費者被害、セルフネグレクト対応といった権利救済の場面だけでなく、今後さらに全国的に増加する「身寄りのない」当事者への支援のために、市民後見人が相応しい事案の市町村長申立の積極的な活用を含め、その必要性が高まるからである。そこで、各地の運用の実情から、下記の諸点についての検討・改善が求められる。

○ 福祉のために必要ある時に積極的に申立を行うこと。

現状では、虐待事案等に限定してその他の事案の申立をしない、保佐・補助事案の申立をしない、担当課の審査・処理が進まず申立が遅延する、などの実情が各地に存在し、そのため後見制度の利用に繋がらず、あるいは、やむをえず、本人に申立の意思が明確でない場合まで無理に後見事案の本人申立の支援に回す等の事態が生じている。

こうした実情を解消し、必要な事案を速やかに申立するように、標準処理期間を定め、関係機関の書式の統一や担当部署の明確化による進捗管理等の迅速な申立のための体制を整備すること。

○ 親族調査の範囲の柔軟化

厚労省事務連絡により、申立にあたって親族の申立意向を確認する調査の範囲を二親等を原則としているが、親族の関係性が希薄になっている実情に鑑み、事案による親族調査の範囲の限定をより柔軟にできるように改めること。

○ 申立担当課の継続的なスキルアップ

申立実務についての担当者スキルアップのため、申立マニュアルを作成し、都道府県や市町村研修等を毎年継続的に実施し、担当職員の申立実務の不明により遅延が生じないようにすること。

○ 申立すべき市町村間の調整について、ルール作りと都道府県の調整対応を確立すること。

○ 市町村長申立相当事案の運用について、各市町村と家庭裁判所との相互理解と連携をはかること。

たとえば、市町村長申立に至る各市町村の支援スキーム（特に、虐待やネグレクト事案）を家庭裁判所はよく理解し、申立における市町村の調査・準備に基づく速やかな選任に繋げ、過度な疎明の負担や保全の必要性の厳格化をしないこと。－

方、本人に申立意思が確認できないような無理な後見事案の本人申立を支援する事案によって、審理・選任が滞る事案等について、家庭裁判所からの協力要請等により市町村長申立を積極的に行うようにすること。

- 以上の諸点の運営改善のため、昨年度実施された市町村長申立の実務者協議に留まらず、市町村長申立の運用全般の円滑化にむけた体制作りのための検討の場を設けること。

3 中核機関の行う後見人相談・支援と家庭裁判所の行う助言・指導・監督の適切な役割分担

(1) 問題の所在

権利擁護の地域連携ネットワーク（中核機関）の機能の1つとしての後見人支援機能が位置づけられたのは、主として親族後見人が本人の権利擁護者として適切に職務を担えるようにするための支援を念頭においてのことであるが、その機能・役割と家庭裁判所が本来果たすべき後見監督との関係性やそれぞれの役割分担については今期の計画では共通した認識・整理がなされてはいなかった。

この点、いくつかの裁判所から、家庭裁判所の後見監督は、広範な後見人職務の裁量を前提にその裁量の逸脱の有無をチェックするものであるから、裁量の範囲内にある職務について相談・助言を行うことはできない、とか、そうした相談・助言を担うために必要な地域の情報量が家庭裁判所には欠如している、などとして、親族後見人の相談・助言を将来的には全て中核機関等の後見人支援機能に委ねようとする見解が示されることがあった。しかしそのような見解は、法の予定する後見監督の趣旨からも、また、福祉行政機関である中核機関の担うことのできる支援としても、不適切なものであり、まずは、本来の裁判所の後見監督の趣旨・役割を改めて明確にすることが重要である。

(2) 家庭裁判所の後見監督の趣旨と範囲

2000年の改正で、後見監督人を職権で選任できることとしたことにもあるように裁判所の後見監督の範囲・手法は、必要に応じて後見監督人を選任することを含めて、後見人等が被後見人等のためにその職務を適切に行うように職務全般について適切な助言、指導を行うことが後見監督の一環として予定されているのであり、その延長線上に裁量を逸脱した行為への監督が予定されているのである。これまで親族後見人就任時の説明会の開催や個別の相談への対応をしてきた実務も、そうした本来の後見監督の一環としての助言、指導として行われてきたものである。親族後見人の支援は、本来、第一義的には、裁判所の後見監督の一環として行われるものであり、それは成年後見制度利用促進法ができたことにより変わるものではない。

(3) 中核機関に後見人支援機能が期待される趣旨

他方、後見職務において、2000年改正当初とは異なり、身上保護や意思決定支援が重視されるようになり、親族後見人には本人に身近な存在として、その職務にお

いてより期待されるところであるが、この部分に関する家庭裁判所の現体制においては、各地域の福祉的資源の活用や調整に関する情報を十分把握できないことや福祉専門職の配置が十分ではないことから、それらについての相談・助言ができにくい実情がある。

そこで、この部分を中心に、親族後見人への支援を、本人や親族後見人に身近な地域の中核機関（地域連携ネットワーク）におけるチーム支援の中で、適切な相談・助言を行うことにより、親族後見人の職務を支援することが、中核機関等の機能として位置づけられ期待されることとなったのである。

(4) 家庭裁判所と中核機関の役割分担の共通認識

こうした本来のあり方と中核機関に期待される機能から、家庭裁判所と中核機関の役割の整理は、次のように考えるべきである。

まず、親族後見人の支援の中味を分析的に確認すると、大別して、①財産管理、②身上保護、③意思決定支援、④報告書作成等の後見事務手続の4項目に分けられ、それぞれについて相談・助言があると思われる。

このうち①財産管理と④後見事務手続に関する相談・助言は、裁判所が主として担うべき役割であり、②身上保護と③意思決定支援に関する相談・助言は、中核機関にも期待することが可能な役割である。また、支援の手法としては、中核機関については、あくまでも親族後見人からの相談に基づく助言に留まるものであるが、家庭裁判所については、相談・助言に留まらず、①から④の全てについて、必要に応じ、指導、指示、監督処分といった後見監督へと発展するものである。

したがって、親族後見人の支援につき、中核機関がその機能を進めるとしても、その役割は、あくまで身上保護や意思決定支援を中心とした相談・助言の役割であり、財産管理や後見事務手続については、家庭裁判所の助言・指導を担う体制をより強化することが求められる。こうした役割分担についての認識をまずは共通にし、これを前提として体制整備をはかる必要がある。

(5) 総合支援型監督人の位置づけ

なお、これに関連して、現在、最高裁と各家庭裁判所で、専門職団体への協力要請により、親族後見人の支援の強化策として導入が検討されている「総合支援型後見監督人」の運用は、親族後見人の選任初期の段階において、後見監督人による後見職務の基本に関する丁寧な相談・助言を行うことで、親族後見人が適切な職務を自立して担えるように育てようとするものであり、総合支援型後見監督人は、家庭裁判所の後見監督の一環として選任され、その職務は上記の4項目全般に及ぶものであり、監督機能よりも相談・助言機能を重視するものである。ここで留意しなければならないことは、総合支援型を活用できるのは、後見監督人の報酬を担える一定資産をもつ事案に限定されるものであって親族後見人全員の支援に及ばないものであることないこと、また総合支援型後見監督人の役割が、将来的に、そのまま中核機関の後見人支援機能に移行するものではないことに、留意が必要である。

(6) 適切な役割分担の共通理解こそ肝要

いずれにしても、中核機関（地域連携ネットワーク）による親族後見人の支援には、そのベースとなる家庭裁判所による全般的な後見監督を背景とした相談・助言機能を、福祉的な側面から下支えすることにあるのであって、こうした役割分担について、中核機関と家庭裁判所が共通認識をもって連携を進めていくことが重要である。

4 本人ニーズに応じた適切な後見人等の選任（受任者調整）と地域ごとの担い手の育成

(1) 各地域における受任調整機能（マッチング機能）の目安の確立

中核機関と地域連携ネットワークの利用促進機能の中核をなす、本人ニーズに応じた適切な候補者の調整と家庭裁判所の選任という受任調整機能（マッチング機能）について、各地域ごとに、家庭裁判所と中核機関や市町村長申立担当課、市民後見人育成機関や法人後見実施団体、候補者推薦を行う専門職団体等の間で、マッチングの目安の共通認識を形成する取り組みを具体的に進めることが、次期計画の重要な課題となる。まずは市町村長申立事案の候補者選定について、次には中核機関等支援チームが関わって申立支援をする場合について、マッチングの目安及び具体的な候補者推薦のスキームを地域ごとに形成していくことである。

これまで市民後見人の推薦事案の目安を家庭裁判所と支援機関とで認識共有をしてきた経験等も生かし、これをさらに各地域の担い手の資源に応じたものに広げていくことが必要である。

そして、家庭裁判所は、これらを踏まえ、市町村長や中核機関等が関わらない申立事案についても、同様の目安に基づいた選任を考慮することで、本人のニーズに応じた選任に向けた運用が進むことが期待される。

(2) 市民後見人育成体制の全市町村での整備

地域共生社会の実現に向けた地域福祉における住民参画の観点から、そして、意思決定支援を重視した身近な権利擁護活動の推進の観点から、市民後見人の育成事業（養成、選定、活動支援の一連の事業）を、老人福祉法や各障害者福祉法に定める責務として、全ての市町村が、都道府県の支援を受けつつ実施することを、改めて明確にし、未実施の4分の3の市町村が次期計画において実施に至ることを明確にすべきである。この事業を展開することで、中核機関のマッチング機能や後見人支援機能にも繋がるものとして、重要な位置づけである。そのためには、都道府県が広域的に対応することが望ましい研修体制や専門職の参画などについて積極的な取り組みを行うことが重要である。

同時に、養成後選任されない市民後見人バンクの方々が、地域の様々な意思決定支援のための支援事業等に関わって経験を重ねる機会を作ることが重要である。

(3) 法人後見の育成・支援体制の整備

法人後見の育成については、第三者後見の担い手の少ない地域における受け皿として、また、長期間の継続的な支援を必要とする事案の受け皿として、そのメリットを生かした活動をはかるための支援体制を、都道府県が中心となって展開する

べきである。

支援体制整備のために検討すべき課題は、以下のとおりである。

○ 育成・研修のための研修の実施

国においてオンライン等を活用して、毎年継続して養成講座を実施いただくとともに、都市部や過疎地ごとの地域の担い手の事情をふまえた都道府県もしくは広域の市町村合同単位での研修をこれに付加するといった重層的な研修体制が期待される。

○ 継続性の確保

法人後見が継続するためには人の確保（育成・研修）と財源確保（法人の財政基盤と行政負担）が不可欠であり、法人後見としての採算性をいかに図るか。

○ 質の確保

法人に求める理念や構成員の資格・資質、専門的知見や実績・経験をどう評価するか。

○ 法人後見に適正な事案の整理

大別して、①困難事案・対応頻繁事案等の後見業務の内容や組織的対応の必要性からの整理（都市部も地方も共通）と②第三者後見の受け皿確保からの必要性の整理になると思われる。

○ 社会福祉法人による法人後見の扱い

現在、社会福祉法人の「社会貢献」の一環として、法人後見事業の促進が検討されているが、果たして専任の職員を確保して経験を蓄積したり、多職種の専門職が関与するなど法人後見のメリットを生かせるような人的体制や質の確保が可能か、同法人のサービス利用者を担当することのないように厳格な利益相反禁止を維持できるか等の課題を克服できる体制作りを検討しなければならない。

※ 専門職が作る法人後見の扱い

形式的には法人とはいえ、実質的な専門職が個人で受任することと大きな差はないことが多く、これをどのように位置づけるか。少なくとも、育成・支援の対象とすべきかについての整理が必要である。

(4) 専門職後見人等の持続可能な供給体制の検討

これまで第三者後見の担い手のほとんどを担ってきた3つの専門職団体（弁護士会、リーガルサポート、ぱあとなあ）は、受任件数・無報酬案件・困難案件等の増大と若手の担い手不足等により、都市部・地方ともに、持続的な供給体制が各地で課題となってきた。そこで、今後も、各地域の専門職後見のニーズに対応できる持続的な供給体制を維持するための課題につき、各地の家庭裁判所や都道府県や各市町村の中核機関等と専門職団体との間で、現状の共有と課題の検討を行うことが必要である。

(5) 各市町村ごとの担い手整備計画の作成と推進

以上のような都道府県や各市町村におけるマッチング機能と担い手整備を進めていくためには、各市町村ごとに、裁判所や市町村が基礎的データを毎年公表した

上で、今後予想される利用者数と各種担い手のニーズとそれに対応できるための担い手育成数などを分析・検討し、地域ごとの担い手育成計画を作成して、広域調整を含めた体制整備を進めていくことができることを期待したい。

5 後見職務に関する苦情への対応

後見職務に関する苦情への対応は、家庭裁判所、専門職団体、中核機関、市町村担当課などへ様々な形で持ち込まれているところであるが、適切な対応体制が十分にとられているわけではない現状がある。これに対する適切な対応体制を、地域連携ネットワークと家庭裁判所と専門職団体との連携の中で行っていくことで、本人の権利擁護につなげる必要がある。

この点でまず、後見職務に関する苦情というものには、本人の権利・利益が損なわれるような不祥事もしくは不適切な職務に関するものや、身上保護や意思決定支援を軽視し後見人等の価値感だけに基づく独善的な職務に関するものがある一方で、周囲の親族や支援者の便宜や都合に沿わないことへの不満にすぎないものや、法令や制度・実務への十分な理解のないもの、被後見人等本人が後見制度による自身への支援の必要性を理解・納得できないことによる訴えの現れ、支援者や本人とのコミュニケーション不足であるものも相当数ある（もちろんその中でも、それを踏まえて後見人等側により適切な対応を見直す事案はある）。

そのため、後見職務への苦情対応としては、まずは、事情を十分に聴取・確認し、本人の権利・利益の観点から、苦情として具体的な対応を必要とするものかどうかを見極めることのできる対応体制が求められる。その結果、本人の権利・利益の観点から、後見人等の職務の改善を求める必要がある場合、後見人等の交代（辞任＋選任）を検討するべき場合、さらには後見人等の解任が必要な場合について、それをどのような体制・スキームで対応していくことができるかについて、各地域ごとの具体的な体制作りが求められている。

後見職務の苦情対応として、各地域ごとに統一の苦情窓口が必要との意見もあるが、まずは、当該後見人等の選任された経過に応じた対応体制を整備していくことから始めるべきであると思われる。たとえば、市町村長申立や中核機関の申立支援によりマッチング・選任に至った事案であれば、当該市町村や中核機関がケース会議等において当該後見人等を含めた事情確認や調整を行うこと、専門職団体が家庭裁判所や自治体に候補者を推薦して選任に至った事案であれば、専門職団体が当該後見人等や関係者への事情確認や調整を行うこと、その他の経緯で選任に至った事案であれば、家庭裁判所が事情確認や調整を行うこと、といったようにである。こうしたいくつかの対応体制による事情聴取と調整を行う実践を積み重ねた上で、将来的に統一的な苦情対応窓口の必要性を検討していくことが相当であると思われる。

また、上記の各対応体制での対応が不調・困難であった事案については、後見監督を司る家庭裁判所が、その指導権限に基づき、専門職団体や中核機関と連携して、当該後見人等への適切な対応を行うことになると思われる。

6 後見人等の柔軟な交代

後見人等の交代を検討する場面は、大別して、①選任時の本人のニーズや対応すべき課題が変化し、それに応じて求められる適切な後見人等の属性が変化し、マッチングをしないべき場合、②本人と後見人等との相性が合わないなどの事情から、本人が後見人等の交代を求めている場合、③現在の後見人等が不祥事もしくは不適切な後見職務をしているため、本人の権利・利益のために交代を必要とする場合、などが想定される。

いずれについても、まずは上記の苦情対応と同様に、当該後見人等の選任の経過に応じて、中核機関・自治体や専門職団体、家庭裁判所による調整により、関係者が交代の必要性の共通認識にいたり、円滑な交代手続（辞任申立＋選任申立）を行えるような調整機能が果たせる運用を培っていくことが求められる。

しかし上記①や②の類型について関係者の共通理解が得られない場合、特に当該後見人等の理解が得られない場合には、家庭裁判所が、本人のニーズや意思尊重の観点から、より望ましい後見人等選任を確保するという立場で、その調整機能を発揮することが期待される。③の類型についても、後見人等の裁量の範囲を逸脱した明らかな不祥事や不適切な職務があれば、家庭裁判所の後見監督に基づく辞任の勧告や最終的には解任により後見人等の交代を果たすことができるが、③の中でも、後見人等の広範な裁量の範囲内の職務ではあるものの、本人の権利・利益からは適切とはいえない、より適切な対応ができるという質の向上を確保したい場合には、①や②と同様に、家庭裁判所の調整機能を発揮することが期待される。

こうした柔軟な交代を運用において実現していくための具体的な方策としては、選任時に将来の課題解決やニーズ変化に応じた後見人等のリレーの予定・見込みを、支援機関や家庭裁判所、選任される後見人等との間で確認しておくことや、一定期間経過後に後見人等の交代の必要性を検討することを想定して、何らかの手法で記録に残しておく運用が考えられる。

また、選任当初には想定されなかったけれども、その後の事情で後見人等交代が求められる事案では、各調整機関の調整が果たせればいいが、そうならなかった場合に、家庭裁判所において、後見監督の一環としての863条の指導として、家事事件手続規則による「指示」、調査人選任による調整、調査官調査等も活用して、当該後見人等と支援機関のケース会議の開催や本人の表示されている意思を尊重した職務、あるいは、本人の意思決定支援の実践を求め、その指示事項への当該後見人等の対応の結果を踏まえて、交代の必要性等への調整機能を発揮するといった方策を具体的に運用していくべきである。

後見人等の柔軟な交代については、様々な契機や事案の多様性、対応する機関の特性などもあるため、交代に向けた対応の在り方について、いくつかの類型ごとの具体的モデルスキームを検討し、各地での実践を行い、それを踏まえて現行制度下における後見人等交代の可能性と限界を見据えていくことが重要である。

7 家庭裁判所の果たすべき役割と機能強化

以上のような様々な積極的な運用の改善をはかっていくには、中核機関と地域連携ネットワークが、都道府県や各市町村の福祉行政とともに、求められる機能を果たしていくとともに、家庭裁判所の福祉機関との緊密な連携が不可欠である。家庭裁判所が管轄下の各市町村に出向いて協議会や中核機関の運営会議等に参加するなどして地域状況を把握し、マッチングを含めた共通認識を醸成するとともに、家庭裁判所自体が身近でアクセスしやすい存在になることが求められる。また、意思決定支援や身上保護も含めた後見職務のきめ細やかな評価を行い、後見監督の前提となる助言・指導を的確に行い、苦情対応や柔軟な後見人等交代へのイニシアティブを的確にとりえる専門性も求められる。

こうした役割を、福祉機関と連携しつつ、それぞれの役割を担い合っていくことが可能となるように、家庭裁判所の支部・出張所を含めた人的体制の拡充、専門資格をもった職員の確保、身上保護や意思決定支援等の継続的な研修等、質・量の両面における人材確保・育成策が求められる。

8 福祉と司法の連携にあたっての個人情報の取り扱い

家庭裁判所と中核機関等が、適切なマッチングによる選任、親族後見人の支援、柔軟な後見人等の交代、後見人等への苦情対応を、連携して担っていくためには、本人や後見人等の情報を必要に応じて適切に共有することが不可欠であるが、その際の個人情報の取り扱いについてのルール等については、各対応を要する目的に応じた情報共有の必要性も吟味しつつ、令和3年個人情報保護法改正による自治体個人情報保護条例の統一的扱いなどの推移を踏まえ、整理・検討を行っていく必要がある。また、地域連携ネットワークの構成員間、支援チームのメンバー間での情報共有のあり方についても同様である。

この点、適切なマッチングや親族後見人の支援などにおいては、原則としては、同意に基づく個人情報の共有のあり方を具体化することになると思われる一方、後見人等の苦情対応や共通理解の難しい後見人等の交代事案や不祥事対応などにおいては、同意に基づかない例外的な個人情報共有のルール等の検討も必要になると思われる。

9 後見報酬のあり方と報酬助成制度

(1) 後見報酬のあり方

後見報酬は、従来、民法862条の「被後見人等、後見人等の資力その他の事情」との規定に基づき、本人の資産や収入を中心とした報酬算定をしてきたものであるが、これは最高裁が指摘するように、財産管理面においては客観的で分かりやすい考慮要素として実務に定着してきたものであり、その面では現在でも妥当するものであると思われる。そこで、「実際の事務の内容や負担の程度等に見合わない報酬額になる事案の存在」と言われるものがどういうものなのか、具体的に検証す

ることが必要であるところ現時点までなされていない。一方、後見職務における身上保護や意思決定支援の重視を受け、これに関する評価を報酬に反映する観点は重要であり、そこから今後の後見報酬の算定要素として多面的な考慮が必要になったというのが、検討の出発点である。

そして現在、最高裁と各家庭裁判所では、従来の報酬算定の基準を全く止めて、「後見人等の事務の内容と負担」という単一の指標での見直しを検討している。しかしそもそも後見報酬のあり方は後見人等々の役割への評価の問題であるところ、現在の多種多様なニーズに応じた後見人等々の職務は、いくつかの評価軸の複合的な要素で評価されるべきである。後見事務の内容と負担だけではなく、後見事務の質への評価、各専門職の専門性自体への評価、管理財産についての責任への評価、専門職団体としての質確保への評価といった多面的な評価軸による総合的評価がなされるべきであり、単一の評価軸でまとめることは困難である。特に、管理財産の多寡や後見人等のマッチングにおいて重要なポイントとなる専門性や属性が報酬では全く考慮されないことは、ドイツの経験を踏まえても極めて不十分なものである。従来の基準に、後見人等の事務の内容と負担を考慮要素に加え、さらに多面的要素を加えたあり方が検討されなければ、今後の後見人等の持続可能な確保は困難であるといわざるをえない。

第4回の運用改善ワーキングで、最高裁から報告された検討状況の個別の点についても、就任時、継続時、終了時という時期的な区切りは選任から数年間全く落ち着かない事案も少なくないこと、「事務内容と負担」については専門性を求められる事案では事務負担では評価できない質的な要素が大きいこと、身上保護と財産管理の事務負担の区別は、当事者団体からも指摘され、実務経験からも実感するところとして、実際は分けがたく渾然としているものであり区別した評価が適切かという疑問があること等、基本的な観点で検討を要するものである。

また、報酬算定のあり方は、各地域の担い手・給源の実情とも密接に関わるものであるところ、必ずしも十分な給源がない地域、あるいは中核機関が機能していない地域、柔軟な交代ができずやむを得ず後見人等を続けられないといけない地域等々、過渡的な状況下で後見人等が選任されている事情に対し、「事務の内容と負担」だけで対応することの不適合さへの視点も重要である。現状を踏まえた過渡的な場合のものと、将来的に描かれる十分な給源のもとで後見人等の交代が速やかに行われ、さらには必要性・補充性の原則に基づき、適時適切な場合だけに後見人等が選任される場合のものと、前提となる実情を区別して、報酬のあり方を議論することが、持続可能な供給体制を維持するために重要であると思われる。

(2) 後見報酬助成制度の抜本的拡充

後見人等報酬の助成制度は、本人資産から賄うことの負担の大きさや資産僅少の本人の負担困難性に鑑みれば、必要な人への普遍的な制度利用の観点からは、後見報酬のあり方と切っても切り離せない両輪として進めていくべき課題であり、最高裁も指摘するように、新たな報酬算定の運用の基盤となる環境整備の問題とし

て、運用開始時期にも影響するものであり、報酬のあり方の議論だけが先行することがあってはならない。

特に、現在の成年後見制度利用支援事業では、市町村ごとに、助成対象が市長申立事案や生活保護に準じた世帯だけに限定したりしなかったりが区々であり、各市町村の財政負担能力にも左右されており、それが倉敷市の報告にもあるように、担い手確保にも影響している。全国どこでも同じような助成を受けることができる制度にするためには、抜本的な報酬助成制度の見直しが不可欠である。

最近の新規申立の傾向が表すように、市長申立や本人申立による福祉的ニーズに対応する（身寄りのない世帯や生活保護世帯の支援）制度利用の高まりは、成年後見制度による支援が、医療や介護と同様に、自己決定を支援・代行する福祉的支援としての役割を果たしてきており、その財源基盤は国が担うべきものである。生活保護の生活扶助項目への追加や介護保険法や障害者総合支援法の個別給付に準じた対応を含め、国としての助成制度を創設すべきである。

また、成年後見制度が民法に基づく制度であり、上記の福祉的ニーズとは別に、虐待対応や消費者被害、親族間紛争、法的トラブル等における本人の権利回復のための支援としても重要な役割を担い、今後も認知症高齢者の増加に伴いその役割が増大することを踏まえれば、司法制度としても、報酬を賄うことのできない低所得者への司法的支援策として、綜合法律支援法に基づく後見報酬等の援助等を援助対象として追加すべきである。

(3) 後見報酬付与の現状データの整理・分析と開示

ところで、後見報酬のあり方及び報酬助成制度の検討は、現行基本計画の中間検証以降に議論が本格化したものであるところ、そもそも現行の報酬付与の決定状況が、全体の事案総数の中でどのように運用されているかの基礎データの分析はないままに、個別事案や現場感覚で議論されてきたように思われる。どのような見直しを行うにしても現状の客観的認識が重要であり、最高裁において各家庭裁判所の把握しているデータを集積し、各家庭裁判所ごと（本庁・支部を含め）の過去1年間の全事件（継続事案）における、後見人等々の属性（親族、市民、第三者、法人）による選任数・割合、報酬付与の有無（後見人等々の属性別）、報酬付与した場合の報酬額（年額又は月額）の分布状況（後見人等々の属性別）についてデータ整理をしていただくことを求めたい。

10 任意後見制度の適切な運用改善や法改正に向けて

任意後見制度は、意思決定支援の延長に位置づけることのできる自己決定に基づく代理代行制度として、利用促進をはかることが求められるところ、より身近な制度として感じられ利用に結びつけるための方策とともに、主に親族が任意後見受任者となっている現状における課題につき、日弁連の「任意後見制度の利用促進に向けた運用の改善及び法改正の提言」（2020年11月18日）を参考にさせていただきたい。

(1) 任意後見制度の利用促進に向けて

- 任意後見制度の利用を阻害している原因を的確に把握し、運用の改善や法改正を検討するためのさらなる実態調査を行うこと。
- 中核機関や地域包括支援センター等の第一次相談機関において、任意後見制度の理解を周知徹底させ、一般市民に対する啓発活動や相談活動を強化する。
- 誰もが、身近な地域の中に自分に合った適切な受任者を見付けられるよう、任意後見受任者の担い手につき、適切な質を確保した受任者として適切な専門職や団体についての適切な情報提供体制の検討
- 任意後見監督人の報酬助成の制度の検討
- 任意後見契約発効後も、柔軟に代理権目録の追加変更の登記を可能にするるとともに、本人の意思決定能力やニーズに即して、代理権の段階的発効が可能になるような法改正

(2) 任意後見制度の濫用防止に向けて

- 移行型の任意後見契約において不正が行われることを防止するため、任意後見発効前の委任契約における代理権を必要なものに限定するとともに、地域連携ネットワーク等において任意後見監督人選任申立ての支援を行う取組の実施
- 任意後見契約発効後の権限の濫用を防ぐため、不祥事対策に有用な契約条項の在り方を普及・啓発

(3) 専門職が任意後見受任者である場合の登記表示に関する改善提言

- 専門職が業務として任意後見契約を締結する場合には、業務の本拠である事務所の所在地を住所として登記できるよう改善を図ること。
- 任意後見の登記においても職務上の通称姓の登記ができるよう適切な措置を講じること。

1 1 法定後見制度・任意後見制度の不正防止策

(1) 後見人等を孤立させない支援体制の重要さ

後見制度の信頼維持のために、後見人等の不正防止策は重要であるところ、主として事前防止策を充実させることに向けた対応をさらに進めることが大切である。そのためには、親族後見人・市民後見人であれ、専門職後見人等であれ、後見人等を孤立させないように、バックアップ体制や本人支援のネットワークの中で職務を担わせる環境整備が重要である。家庭裁判所と中核機関の連携による親族後見人の支援策の推進、市民後見人の育成体制における継続的な支援機関による定期的な助言・確認体制、専門職団体における家庭裁判所とも連携した定期確認や指導体制を、各地で整備・充実させることが最大の不正防止策であることを確認したい。

(2) 後見支援商品の課題

また、事前防止策の1つとされる後見制度支援信託や後見支援預金については、導入時に財産の固定化や自己決定への制約が懸念されていたが、全国の身近な金融機関全てで支援預金を利用できるようになれば、従来本人が形成した資産を変

動させることなく利用できるという意味で、本人の自己決定に反する弊害を抑えることが期待できる。ただし、支援商品選択時に設定した日常生活に必要な収入・資産範囲の見極めが、その後変動する本人の生活状況に的確に対応できているのか、設定時の枠内に本人の生活が押し込められることになっていないかの検証が必要である。

加えて、長期化するゼロ金利時代において、今後の制度利用者は、流動資産を預貯金より有価証券・投資信託等で形成する傾向にあり、毎年相当の配当利益を受けているにもかかわらず、これを解約して利息の伴わない支援商品の適用を指示することは、本人の経済的利益を損なうものとして慎重にすべきであり、むしろ証券取引における不正防止策を別途検討することが求められる。

さらに、保佐・補助類型についても、後見支援類似の商品の検討が金融庁のフォローアップ会議でなされていることが報告されたが、被保佐人・被補助人は、被後見人等以上に、自己の資産についての意思を表明する機会が多くこれを尊重する必要がある、また日常生活や社会生活の変動も大きいため、より柔軟な資産活用への対応が求められるため、商品検討にあたっては、必ず、現場の保佐・補助の職務の実情や当事者の意見を踏まえて、その可否を検討すべきである。

なお、保佐、補助類型においては、第10回専門家会議の意見において、必要性・補充性の原則の運用レベルでの反映として、代理権付与の範囲の必要性を事案に応じて厳格に吟味することを提案したが、これを金融機関との取引においても、管理の必要な銀行口座の取引についてのみ保佐・補助人に代理権を付与し、その余は本人が取引を行い保佐・補助人は同意権を行使するという形態とすることで、不正行為は行われにくくなる一方、意思決定支援の理念にも資するものであり、代替策として検討に値する。

(3) 損害保険等の事後救済策の整備

事後救済策としての後見職務についての損害保険等の整備については、後見人等の善管注意義務違反による損害を填補する保険だけでなく、監督責任機関の責任を填補する保険も整備されつつあり、さらに後見人等の故意の不祥事をカバーする商品の開発も進んでおり、こうした保険等を後見人等の属性を超えて全ての後見事案に普及させる環境整備が重要である。これについて、保険料負担のあり方を含めて普遍的な制度としていくためのあり方の検討が求められる。

1.2 高齢者・障害者の取引主体としての合理的配慮の確保と成年後見制度の円滑な運用のために金融機関が果たすべき役割

高齢者や障害者も、取引社会の一員として、他の者と同様の扱いを受ける権利があるのであり、そのため支援者が意思決定支援によりそれを支援するとともに、事業者が本年成立の障害者差別解消法改正による3年以内の合理的配慮の義務化が求められることになったことを受け、金融機関もまた、まずは、認知症や知的・精神障害がある顧客についても、職員が認知症や障害特性について十分に理解し対応で

きるための研修の実施や人材の養成、本人の意思及び認知判断能力の確認方法や支援の在り方の検討など、適切な「合理的配慮」を提供することのできる体制整備が重要である。近時の金融機関のペーパーレス、デジタル化、店舗縮小等の流れは、こうした個別の特性に応じた合理的配慮を難しくする面もあり、改めて体制整備を本格的に検討いただく時期である。

そして、同様に、本人が任意後見や保佐、補助の利用となった場合も、本人の取引主体としての地位が失われるものではないにもかかわらず、実務上は、本人自身の取引が制限され、本人が取引から排除されてしまう運用の改善が求められるとともに、成年後見人等や任意後見人等、保佐人、補助人についての制度理解を進め、従来本人であれば認められていた取り扱いと同様の地位を保障し（全支店での取引、キャッシュカードの利用、ネットバンキングの利用等）、円滑な金融機関の利用を継続できるように運用改善をはかるべきである。

まずは、こうした本人の取引主体性の確保及び成年後見制度の円滑な利用継続を確保した上で、それでも本人の取引が難しい場合の日常生活の必要性に応じた家族等による代理・代行などの取り組みにつき検討することが道筋である。

この点、本年2月18日に公表された全国銀行協会の「金融取引の代理等に関する考え方および銀行と地方公共団体・社会福祉関係機関等との連携強化に関する考え方（公表版）」は、認知症高齢者を念頭においた代理・代行等の考え方を示しているが、上記の諸点についての十分な配慮とともに、①任意代理人との取引については、その運用に当たり、本人の権利・利益確保の観点から、濫用防止の措置を講じることが不可欠であり、②親族等による無権代理取引への対応を安易に広げることは、本人の権利・利益を害するおそれもあるため、具体的にどのような場合に「本人の利益に適合することが明らかである」として依頼に応じるかについては、慎重な検討がなされるべきである（以上については、本年6月17日付、日弁連意見書「一般社団法人全国銀行協会「金融取引の代理等に関する考え方および銀行と地方公共団体・社会福祉関係機関等との連携強化に関する考え方（公表版）」についての意見書」を参照されたい）。

1.3 次期計画における目標値の設定

以上で意見を述べてきた次期計画に盛り込むべき実務運用改善の各課題については、次期計画において、成年後見制度利用促進法12条2項に基づき、目標指標化の可能なものにつき、期限を定めた目標指標を明確に定め、その進捗を具体的・着実に進めていくことが重要である。

次の諸点については、具体的な指標を掲げた課題の推進が期待される。

- ・地域連携ネットワークにおける第一次相談機関における権利擁護相談の効果検証
- ・家庭裁判所と中核機関におけるマッチング機能の運用
- ・中核機関の後見人支援機能の運用
- ・家庭裁判所と中核機関の連携による柔軟な後見人等交代スキーム試行

- ・ 市町村長申立の件数、標準処理期間
- ・ 市民後見人の全市町村での育成体制整備
- ・ 都道府県の法人後見支援体制の整備
- ・ 家庭裁判所の都道府県や各市町村の協議会や中核機関の運営協議への参画
- ・ 市町村の成年後見制度利用支援事業の標準的な助成要件の達成

以 上

これまでのワーキンググループでの協議も踏まえ、次期基本計画の策定に向け、地域福祉の観点から以下の3点について意見を提出する。なお、1. と 2. は、「③次期基本計画において、中長期的な視点から目指すべきこと、方向性について」、3. は「①権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能等について」についての意見である。

1. 権利擁護支援のグランドデザインにおける成年後見制度以外の権利擁護手段の充実

これまでの議論の中でも、必要な時に制度を利用し、必要なくなれば利用を中断できる「カジュアルな成年後見制度」にしていくために必要な運用改善や法改正について議論されてきた。次期基本計画では、こうした方向性を是非進めていただきたい。その上で、権利擁護支援全体のグランドデザインを描くなら、有期限的な成年後見制度と一体で、代理権を付与せず、金銭管理を含む日常生活上の支援を意思決定支援に基づいて行う権利擁護の手段を充実させていくことが不可欠であると考えます。

地域における権利擁護支援の手段の充実としては、これまで議論されてきた現行の日常生活自立支援事業の運用を改善・拡充していくことに加え、現在研究事業で取り組まれている、地域生活における日常的な金銭管理等と意思決定を支援する仕組みの構築に向けた検討にも期待したい。日常的な金銭管理サービス等については、介護保険制度や障害福祉サービスに組み込むことも検討に値すると思われるし、意思決定支援をこうした支援から分離して実施することで、本人の意思を尊重した簡易な権利擁護支援の手段となることを期待できると考えられる。併せて、両者の活動を点検する団体の役割も検討する必要があるが、そうした体制が整備されれば、適宜適切に法定後見につなぐことも可能になると考える。以上のように、権利擁護支援のグランドデザインという観点からは、民法の改正を視野に入れて協議を進めていくことと平行して、社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法といった福祉関連法規の改正も検討していく必要があると思われる。

2. 成年後見制度における市民参加の促進

成年後見制度を利用する人が、利用してよかったと思える制度に変えていくためには、その制度の運営に様々な形で当事者や市民の参加の回路を作り、その意見や経験を反映させていくことが重要である。成年後見制度において、市民参加を促進させていくためには、第1に、市民後見人等として広義の権利擁護支援に関わる市民を応援し、また活躍の場を作っていくこと、そして、第2に、当事者が自らの支援のプロセスに積極的に関与していくことができる機会を得ること（意思決定支援）、そして、その人らしい暮らしを地域社会の中で継続できること（参加支援）が重要になる。さらに、ワーキンググループでファンドレイジングの議論がなされたように、今後、市民が制度に関心を持ち、寄付や遺贈といった形で参加していくことも重要であるといえる。以上のように、次期基本計画においては、①市民後見人等としての参加、②当事者の参加、③寄付や遺贈を通じての参加とう3つの市民・当事者参加を通じて、成年後見制度を変えていくという視点を盛り込んでほしい。

3. 都道府県を含めた重層的な支援体制と権利擁護支援

これまで、地域連携ネットワークの整備においては、市町村における包括的な支援体制の構築及び重層的支援体制整備事業の実施と一体的な運用を行い、権利擁護支援を基盤とした包括的な相談支援体制を整備していくべきだと述べてきた。しかし、身近な圏域では解決が難しい課題があるのと同様、市町村の単位では解決が難しい課題や都道府県単位での相談支援機関との協働が求められるケースも少なくない。後者の場合では、都道府県が所管する相談窓口が縦割りで、包括的な支援につながらない場合も指摘されている。そこで、次期基本計画では、都道府県単位でもいわゆる「横串」をさした取り組むが進むよう、例えば、都道府県の横断的な権利擁護支援の窓口や市町村を支援するアドバイザーを設置し、市町村の包括的な相談支援体制と連動しながら、重層的な支援が実施できるような体制を整備していくことを都道府県の役割として検討していただきたい。

第11回成年後見制度利用促進専門家会議・意見書

(公社)認知症の人と家族の会

花俣 ふみ代

成年後見制度の利用促進について中間とりまとめ以降も、多様な立場の各委員により、具体的かつ踏み込んだ提案等を含む熱心な議論が重ねられており、利用者側にとっては次期計画の策定内容に大きな期待を寄せているところです。

ここで更なる意見を項目別に利用者側から発信することは容易ではないことから、各論点として示された以下の点をまとめたものとして申し述べます

- ① 権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能等について
- ② 成年後見制度の運用改善等について
- ③ 次期基本計画において、中長期的な視点から目指すべきこと方向性について。
- ④ その他、成年後見制度利用促進に関することについて

「認知症施策推進大綱」における、成年後見制度の利用促進に関しては、『全国どの地域に住んでいても、成年後見制度を必要とする人が制度を利用できるよう、「成年後見制度利用促進基本計画」に基づく市町村の中核機関(権利擁護センター等を含む。以下同じ。)の整備や市町村計画の策定を推進する』目標として 2021年度末までに・中核機関の整備や協議会等の合議体を設置、パンフレット等による成年後見制度や相談窓口の周知等々と記されています。今後、以下の資料が示す通りに、認知症高齢者数が急増することを考えれば、制度利用を必要とする人の数も同様に急増し、現行制度の改善は喫緊の課題でもあります。

「日本における認知症の高齢者人口の将来推計に関する研究」(平成26年度厚生労働科学研究費補助金特別研究事業 九州大学 二宮教授)による速報値

年	平成24年 (2012)	平成27年 (2015)	令和2年 (2020)	令和7年 (2025)	令和12年 (2030)	令和22年 (2040)	令和32年 (2050)	令和42年 (2060)
各年齢の認知症有病率が一定の場合の将来推計 人数/(率)	462万人 15.0%	517万人 15.7%	602万人 17.2%	675万人 19.0%	744万人 20.8%	802万人 21.4%	797万人 21.8%	850万人 25.3%
各年齢の認知症有病率が上昇する場合の将来推計 人数/(率)		525万人 16.0%	631万人 18.0%	730万人 20.6%	830万人 23.2%	953万人 25.4%	1016万人 27.8%	1154万人 34.3%

〇〇市においては H30・3 月末のデータでは、認知症高齢者数は 27,700 超、若年性認知症者が約 600 人と推計され、成年後見制度利用者数は 1,400 人とあります。

制度の利用が必要な人が多くいるにも関わらず、極端に利用者数が少ないのは、これまで事例等で課題を挙げてきたように、制度の理解が十分でなく結果的に不安や不満につながる場合や、そも、手続きの煩雑さ、相談先等の周知ができていないことが利用に至らない最大の要因です。

つまり、利用したくないのではなく、利用しようにも幾重にも壁があり利用出来ないのが現状と言えます。

次期計画の目的でもある「地域共生社会の実現」には、まず全国どこでも、必要な人が必要な時に制度が利用できるよう、例えば、全国一律に後見人等が業務に相当する報酬をきちんと受けられる。その報酬が負担できない低所得者や資産がない場合は公的な助成制度をより充実させる。適切な後見人等の選任・交代の推進。日常生活支援事業に取り組む人材等の財源確保。等々～見えてきた課題の解決に向け計画的に、より一層それらの取り組みが進められる事を求めます。