

第二期基本計画 この間の進捗を踏まえた意見

2024年3月22日

弁護士 青木佳史

第1 総合的な権利擁護支援策（モデル事業の推進）の検討について

1 家族に依存しない個人単位の地域生活を実現するため、モデル事業を全国の地域福祉による権利擁護事業として制度化を

第二期基本計画に基づく総合的な権利擁護支援策の充実に向けたモデル事業は、2年間の実施・検討により、地域福祉の支援策としてこれを具体化することが全国のあらゆる地域における普遍的なニーズであることが示されました。

身寄りのない方の支援に留まらず、介護保険制度で理念とされた「個人の自立支援」を実現するためには、言い換えれば、権利擁護支援が目的とする「支援を必要とする人が地域社会に参加し、共に自立した生活を送る」という目的を実現するための支援活動」を実現するためには、医療や介護サービス以外の生活支援や金銭管理を、本人・家族や民間サービスによる自助に委ねるのではなく、公的責任と住民参加の地域福祉の支援事業として普遍的な基盤整備を行うことが、すべての市町村における共通の住民ニーズとして、今後の必須の政策課題であることが示されていると思います。そしてこの課題は、誰もが、家族の有無や資産の有無によらず、地域で自分らしく安心して暮らすことのできる権利（憲法13条、14条、25条、障害者権利条約19条等）を保障するための人権課題です。

特に、意思決定支援を核とする日常的な金銭管理を中心とするモデル事業において検討された課題には、共通する基盤整備を求めるものが多くあり、金融機関の協力を含めたスキームの構築、人材養成・確保、財源の確保、契約論の整理、関係機関情報共有のあり方など、国の社会福祉制度として明確な位置づけと制度化、予算化をはからなければ実現できないものが示されています。

したがって、次年度からは、この2年間のモデル事業の実施を踏まえ、これらの支援事業を各地の地域福祉で展開すべき必須の事業として明確に福祉法制上に制度化するための検討を、日常生活自立支援事業（福祉サービス利用支援事業）の拡充と役割整理とともに、具体的な工程を明示して進めていただきたいと思います。

そして、昨年来、各所での検討が開始されている身寄りのない方の支援策や身元保証サービス事業のあり方の課題は、すでに厚労省が通知等を発出している身元保証を求めない医療サービスや施設サービスの提供を、単なる建前にとどめず具体的な運用として実現するために、家族の存在を前提としない個人への各局面における支援を、家族代替のサービスに委ねるのではなく、関わる各支援者毎の役割を具体化し、必要な支援策や体制・財源を整備することによって達成するべきであり、医療保険、介護保険、障害者総合支援法、生活保護、墓地埋葬法等を含めた整備を、上記のモデル事業の制度化と併せて進めることが求められていると思います。いわゆる身元保証サービス事業の規制は、こうした基本的前提に立った上で行われるべきであり、身元保証ありきの事業の健全化という方向性は、公的責任と地域福祉の否定につながるものです。なお、この点についての詳細は、日弁連が本年1月19日付で発出した「身寄りのない高齢者が身元保証等に頼ることなく地域で安心して安全に暮らすことのできる社会の実現を求める意見書」で分析・提案をしていますので、日弁連のホームページからご参照いただければ幸いです。

2 総合的な権利擁護支援策のハブとなる法定機関の創設と情報共有・評価のスキーム作り

こうした地域福祉としての権利擁護支援策の制度化が、全国の地域福祉による共通の基盤として実施され、次年度から法制審議会の部会で検討され「本人にとって適切な時機に必要な範囲・期間で利用できる」成年後見制度への法改正が図られることにより、本人を中心とした総合的な権利擁護支援体制が、各地で構築されていくこととなります。

ここで重要なことは、こうした権利擁護支援を実際に担う地域連携ネットワークにおいて、本人の意思やニーズを中心とした切れ目のない継続的支援を実現するためには、福祉法制と民事法制をつなぐための連携・ネットワークの構築とコーディネートが不可欠であるということです。本人が地域福祉による支援策と成年後見制度の利用とをニーズに応じて使い分けるための適切な評価や、本人に適切な受任者が選任され柔軟な交代が図られるための家裁の判断に必要な情報の集約などの要請に応えるには、本人の意向・状況や課題に関する情報を適切に集約・共有し、評価

し、家裁が適切な判断につなげるためのコーディネートを行う福祉行政の法定機関の設置が必要です。

そこで、権利擁護支援の地域連携ネットワークのための中核機関の設置が各市町村で進められていますが、中核機関で現在運用されている機能や求められる機能を整理した上で、地域福祉における権利擁護の支援策と成年後見制度による支援を、本人の意思やニーズに応じて使い分けることを適切に判断するための情報集約・評価機関としての役割と権限をもつ法定機関を各市町村を基本に設置することが不可欠であり、これを社会福祉法等の福祉法制に位置づけていただきたいと思います。

3 2025年社会福祉法制改正の主要な課題として

以上の1, 2の課題の法制化、制度化に向けた工程は、2025年に予定されている社会福祉法の見直しに向け、その主要な課題の一つとして、次年度において集中的な検討を行っていただき、また、2027年をめどに進められている民法の改正及び第二期基本計画後の成年後見制度利用促進法のあり方も視野に入れて、本専門家会議でのさらなる検討とともに、厚労省あげての取組を強く期待するところです。

第2 運用改善等（適切な報酬算定と報酬助成の推進）の検討について

1 適切な報酬算定に向けた評価手法の具体化

適切な報酬算定に向けた検討については、身上保護等の評価につき、プロセス全体を見て評価するという方向性が示されましたが、これが定期報告書の書式改訂を含めて、具体的にどのように報酬に反映されるのか、また、そうして評価された報酬につき本人に資力がない場合に、自治体の報酬助成制度といかにリンクさせるのかについては、引き続き具体化が求められると思われまます。

また、付加報酬については、専門性を適切に評価することとし、法律事務については法テラスの代理援助基準を参考にする方向性が示されましたが、着手金・報酬と分かれている同基準を具体的にどう参考とするのか、また、虐待対応や親族間紛争、不動産売買・保険請求等を含め法テラスの代理援助基準にない事務の付加報酬の評価の手法については、各家庭裁判所においてさらに具体化が求めら

れると思います。また、そうして専門性を評価された報酬につき本人に資力がな
い場合にどのような報酬助成制度とリンクさせるのかが重要です（これについて
は3で別に述べます）。

こうした評価の手法が、各地の家裁と専門職団体等との意見交換を踏まえ、全
国各地で具体化されることで、利用者及び担い手の双方にとって見通しのつく後
見報酬につながると思います。

2 報酬助成制度の抜本的拡充（厚労省）

報酬助成の推進等の課題については、この間の国からの通知等により任意的な
取り組みが促され、各市町村において徐々に適用範囲の拡大の取り組みが行われ
てきてはいますが、すでに新規申立事案の半数が、市長申立及び本人申立で占め
るような福祉的、権利擁護的利用の大幅な増加に見合ったものになっていないの
が現状であり、各地で専門職団体の担い手の疲弊や不足が進行しています。拡充
が進まない最大の要因は、市町村の財政負担の高さ、助成制度自体の個別給付と
しての必須事業としての位置づけの弱さにあると思います。

第二期基本計画では、「市町村が行う同事業に国が助成を行う地域支援事業及
び地域生活支援事業についても、必要な見直しを含めた対応を早期に検討す
る。」（17頁、3行目）とありますが、この2年間、この点についての具体的な
検討はなされていないと思われます。現在の報酬助成のあり方を抜本的に見直
し、介護保険制度や障害者総合支援法、生活保護法の個別給付としての位置づけ
を含め、必要な者がどの地域でも後見制度の利用できる権利を保障するため、国
としての財源確保を行う抜本的な制度見直しを残された3年で行っていただくこ
とを求めます。

3 報酬助成制度の創設（法務省）

また、法的紛争や権利侵害対応を伴う付加報酬について、本人に資力がな
い場合の報酬助成のあり方については、基本的な生活に関わる報酬助成制度は2の各
市町村の助成制度の拡充によるとしても、法的紛争等への対応を必要として法律
専門職に後見事務を担わせる場合の付加報酬部分の助成制度としては、別に司法

予算としての整備が図られるべきだと思います。この点、総合法律支援法は、法テラスを通じて、誰もが、いつでも、どこでも、法による紛争の解決に必要なサービスの提供が受けられるようにするため、弁護士費用等の立替援助制度を用意していますが、この理念・趣旨からは、判断能力が不十分のために法的紛争のために代理権等の付与による保護を必要としている方についての援助を行うこともこれに沿うものと言えます。そこで、法的紛争などによる付加報酬についての報酬助成制度（給付型）を、総合法律支援法の改正により新設すべきです。今後の3年間で、これに関する検討をしていただきたいと思います。

4 法律専門職後見人等の法テラス代理援助の活用策の早期実施

ところで、第二期基本計画で「早期の検討」を求められた法テラス代理援助の活用の課題について、この2年間で進展がほとんど図られていないという事態について、改めて今回言及せざるをえません。まことに遺憾です。

第二期基本計画では、「国は、被後見人等を当事者とする民事裁判等手続を処理した法律専門職が、被後見人等の資力が乏しいために報酬を得られない事態が生じているとの指摘があること等を踏まえ、法律専門職を含めた後見人等が弁護士又は司法書士に民事裁判等手続を依頼した場合に適切に民事法律扶助制度が活用される方策を早期に検討する。」（17頁、6行目）とされています。

この課題は、制度の見直しではなく、運用の改善であり、しかも従前には認められていた運用の復活であるにもかかわらず、運用改善ワーキングの実施期間中に具体的な進捗が図られませんでした。現在も内部検討はされているようですが活用策の具体案の提示にさえ至っていません。法務省におかれては、第二期基本計画に示された上記の提起を重く受け止め、次年度内に期限を明確にして活用の方策を実施することを強く求めます。

第3 地域連携ネットワークの課題の検討について

1 苦情等への適切な対応の体制整備

この2年間の検討では、苦情等の捉え方、各関係機関の対応の実情を踏まえ、5カ所での試行として、苦情対応における関係機関の連携について課題の抽出が

はかられました。ただ、試行期間が短かったことや漠然と課題抽出を求められたこと、苦情受付から終結までを見越した中核機関の立場からのスキームの検討でなかったことなどから、十分な成果が得られるには至りませんでした。ただ、その中でも、試行地域の自発的・積極的試みにより、今後の苦情対応の体制作りに向けて検討すべき課題がうかがえることにはなっただと思ひます。

そこで、次年度には、中核機関として、関係諸機関・団体と連携した苦情対応体制の整備に向けたスキームの提案に向けて、モデル事業の実施や研究事業の実施を行うことを提案します。そこで、苦情の受付から関係機関の連携も含めた終結までのフローを見通したスキームを地域の特性に合わせて検討し、各地域での実践を提案できるものを検討していただきたいと思ひます。

具体的な検討課題は、先月19日の地域連携ネットワークのワーキングの報告でも述べましたが、次のとおりです。

- ・市町村・中核機関、家裁、各専門職団体が、それぞれの苦情対応の体制や実情について相互理解をする場を設けること。
- ・中核機関は、チーム自立支援機能として、後見人に関する相談・苦情を受ける窓口の一つとしての対応体制や周知方法を、規模に応じ、順次、整えること。
- ・この中核機関による対応について、事実確認の手順、事案の評価、連携の可否・適否などの対応スキームを、規模に応じ、家裁や各専門職団体と協働して、整えること。併せて、受任調整や選任後のフォローを行う取り組みを整備して事前防止につなげること。
- ・各専門職団体は、中核機関から期待される対応のあり方のイメージを共有し、それを担える窓口と体制を団体ごとの特質や規模に応じて整えること。
- ・家裁は、中核機関と各専門職団体による対応では困難な場合に、家裁の監督機関として果たせる役割や対応のあり方を、具体的事案を通じて、積極的かつ柔軟に検討すること。
- ・国や都道府県は、上記の各取り組みに資するため、先行する中核機関等の取り組みや過去の事例対応の分析などを通じて、対応スキームのモデル案の開発や研修などを実施すること。

2 「適切な選任と柔軟な交代」のための受任調整の体制整備と担い手育成

成年後見制度が本人の権利擁護の支援の重要な手段として機能するためには、必要とされる課題やニーズを的確に評価し、それに相応しい担い手が選任されることが重要であり、「適切な選任と柔軟な交代」の要請を各地の運用で進めることは第二期基本計画においても重要な課題の一つです。

この具体化における主要な課題の一つは、市町村や中核機関において、申立段階（さらには交代時も含めて）における受任調整の仕組みを、専門職団体や家裁との連携と相互理解の中で整備することです。これは地域連携ネットワークにおける「チーム形成支援機能」や「チーム自立支援機能」にも位置づけられます。

ただ、この受任調整の取り組みについては、この2年間ではワーキングの設置や調査研究事業としての検討はなされておらず、各地域の自発的取り組みに委ねられており、各地の実施状況の把握も十分にはなされてきませんでした。

このたび三専門職団体の会員を通じて各地の取り組み状況を把握するアンケート調査を行ったところ、各地で様々な取り組みや工夫がなされていることがわかりました。その一方で、受任調整に取り組む市町村はまだ多くはなく地域で体制整備の進み具合のバラツキが大きく、特に過疎地での対応が難しいこと、受任調整のための選任基準や目安必要な情報の集約手法も未確立であること、受任調整の基準についての家裁や専門職団体とのコンセンサスの重要性、受任調整の結果を反映できる報酬助成制度や市民後見人等の担い手整備が求められていることなどがうかがえました（今回のアンケート調査結果の概要を添付しましたので、ご参照ください）。

現に受任調整を行っている地域では、その有用性は市町村及び家裁の双方から確認されているところであり、先日日弁連が行った学習会（3月6日）の受講者からも、「実施すべき重要な取り組みとは思っていたが、各地の取り組みや相互理解の重要性を知り、さっそく検討したい」旨の多数の感想が寄せられており、先行する実践の成果や問題点を踏まえて全国的な取り組みを推進していく時期に来ていると思います。

そこで次年度には、受任調整の体制整備について、専門家会議のワーキングも

しくは調査研究事業を実施し、まずは利用促進室として全国の実施状況を早急に把握するとともに、受任調整を推進するために必要な検討事項や課題、都道府県と市町村の役割、専門職団体の役割、家裁との相互理解などを具体化する取り組みを行うことを提案します。

また、「適切な選任と柔軟な交代」の実現にとってもう一つの大きな課題は、受任調整等により適切に評価された本人の課題やニーズに相応しい担い手が確保されマッチングできることです。一部の地域では、地域の担い手の状況を把握・分析した上で、求められる担い手の育成計画を具体化する取り組みが始まっていますが、都道府県単位での広域での取り組みを含め、全国各地で進められることが求められています。

そして、法人後見の担い手確保については、モデル事業の実施などで一定の取り組みがなされてきましたが、市民後見人の育成については、第二期基本計画の中でも繰り返し重要な取り組みとして位置づけられ、老人福祉法にも市町村の責務と位置づけられているのですが、養成カリキュラムの見直しや都道府県研修実施の要請はあるものの、未実施の4分の3の市町村が実施するための具体策がありません。市民後見人の育成は、日常金銭管理などのモデル事業が構想している意思決定支援フォロワーの人材育成としても極めて重要であり、全ての市町村における育成体制を整備のため、次年度以降、抜本的な強化策を打ち出す必要があると思います。

以 上

専門職団体・市町村等

「受任調整等アンケート」報告

日弁連高齢者・障害者権利支援センター

1

アンケート実施

実施期間 2023年11月6日～2024年1月26日

・調査目的

第二期成年後見制度利用促進基本計画（以下「第二期計画」という。）は、利用促進に向けて総合的かつ計画的に講ずべき施策のひとつとして「適切な後見人等の選任・交代の推進等」をあげています。

現在、各地域において「適切な後見人等の選任・交代の推進等」の取組が進められていますが、地域によって取組内容、進捗、生じている課題等が異なります。第二期計画開始から間もなく2年が経過しますが、各地域の実態を調査し、今後の進むべき方向性を検討等することは、第二期計画の実行に当たり極めて重要であるため、本アンケートを実施しました。

・対象者

日本弁護士連合会会員。公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート各支部及び都道府県社会福祉士会並びに両団体に所属する会員のうち、自治体等の受任調整等に関与している会員。

*本アンケートは上記三団体の会員を対象としているため、同一市町村について複数回答の可能性がございます。

統計的数値につきましては、その点のご配慮をお願い致します。

2

アンケート実施

アンケートA

成年後見人等の候補者推薦を行っている各団体において、候補者の推薦や受任調整の実態を把握する会員が回答

回答数 132

弁護士	51
司法書士	35
社会福祉士	46

アンケートB

成年後見人等の候補者の推薦や受任調整の実情を把握する会員が回答

回答数 218

弁護士	101
司法書士	53
社会福祉士	64

3

「受任調整」とは

(アンケートBでは)

成年後見制度を利用する方針となった場合に、

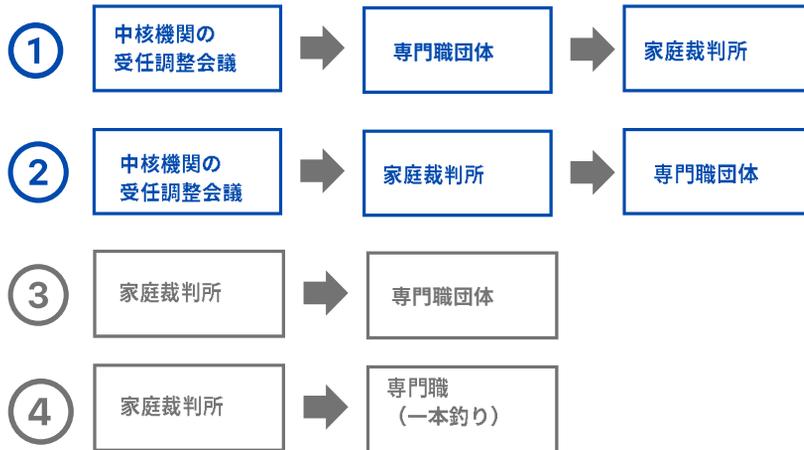
当該ケースにおいて、成年後見人等候補者として、

- ①専門職とそれ以外の者が相応しいか（市民後見人、親族後見人、その他）、
- ②専門職のうちどの職種が相応しいか（弁護士、司法書士、社会福祉士の別）、
- ③特定の候補者（市民後見人、法人後見人、専門職等）を検討、選定する、
調整を行うことを意味しています。

①～③のいずれかの段階だけの場合も含まれます。

4

成年後見人が選任される流れのパターン



5

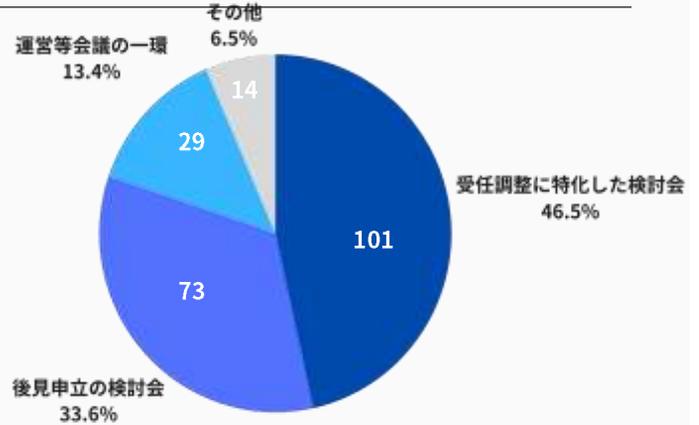
市町村等の受任調整会議等に関与 している会員の回答

アンケートB

6

問1 受任調整の場

どのような組織、会議体で後見人の受任調整を検討していますか



7

問1 受任調整の場 会議体の具体的な名称

後見申立の検討会

- ・受任者調整会議
 - ・受任調整会議
 - ・支援検討会議
 - ・権利擁護支援会議
 - ・アセスメント会議
 - ・マッチング会議
 - ・事例検討会
 - ・困難事例検討会
- など

受任調整の検討会

- ・受任者調整会議
 - ・受任調整会議
 - ・権利擁護支援方針検討会議
 - ・ケース方針会議
 - ・後見人等候補者受任調整会議
 - ・市民後見人等候補者候補者検討会
- など

運営会議の一環

- ・運営協議会
 - ・運営委員会
 - ・受任調整会議
 - ・成年後見制度利用促進協議会
 - ・中核機関運営委員会
 - ・中核機関支援会議
 - ・市民後見人等運営事業推進会議
- など

8

問2 会議について



会議の頻度

- ・月に4～5回 5 (2%)
- ・月に2回 17(8%)
- ・月に1回 89(41%)
- ・2か月に1回 22(10%)
- ・年に3～4回 10(5%)
- ・その他 6(3%)
- ・不定期 66(31%)



会議の時間

- ・30分程度 17(8%)
- ・1時間程度 76(35%)
- ・90分以上 121(57%)

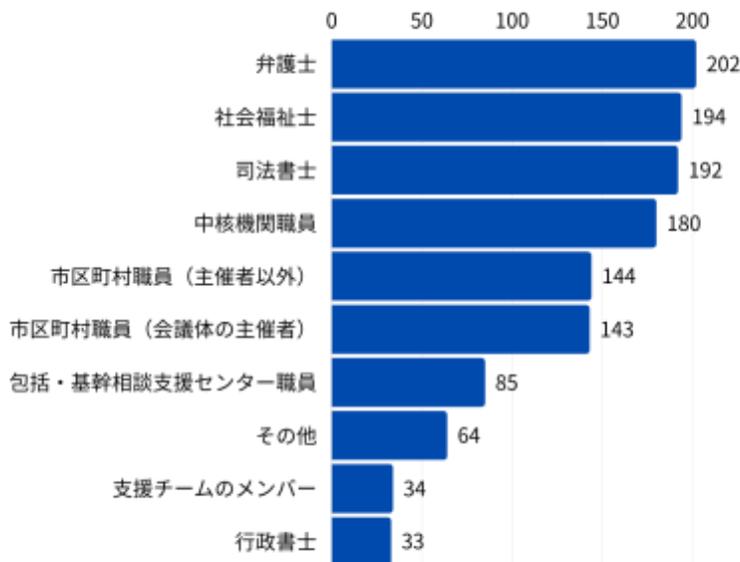


受任調整の件数

- ・9件以内 210(98%)
- ・19件以 4(1.9%)
- ・20件以上 1(0.1%)

9

問3 会議の参加人数・メンバー【複数回答可】



参加人数

- ・9名以内 119(56%)
- ・10～19名 86(41%)
- ・20名以上 6(3%)

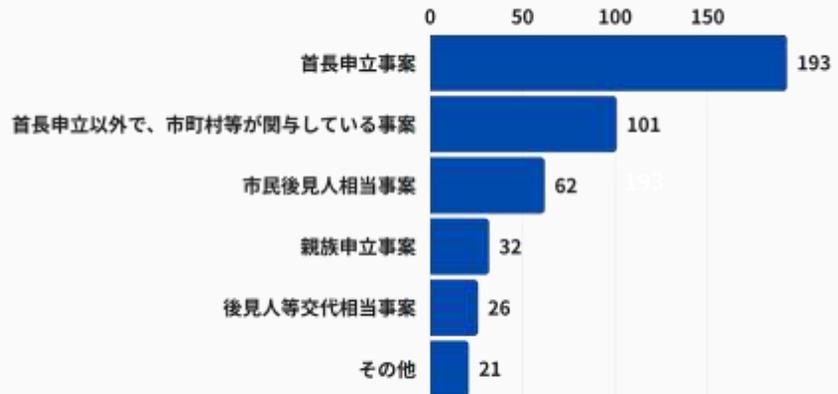
その他のメンバー

- ・社会福祉協議会職員
- ・権利擁護センター職員
- ・法人後見（代表者）
- ・税理士
- ・精神保健福祉士
- ・社会保険労務士
- ・大学教授
- ・学識経験者
- ・公証人など

10

問4 受任調整の対象【複数回答可】

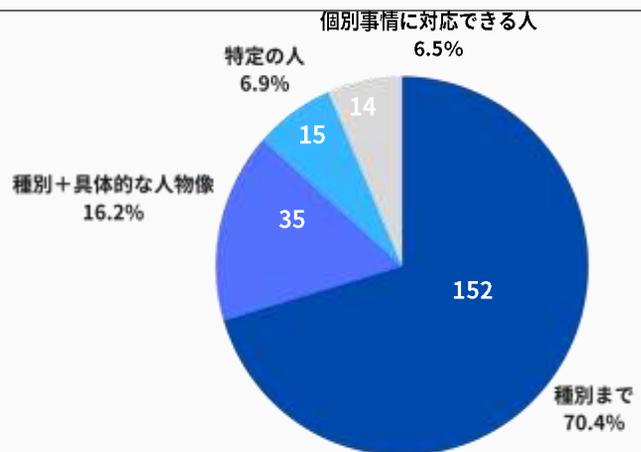
会議体等では
どのような事
案を受任調整
の対象として
いますか



11

問5 受任調整の内容

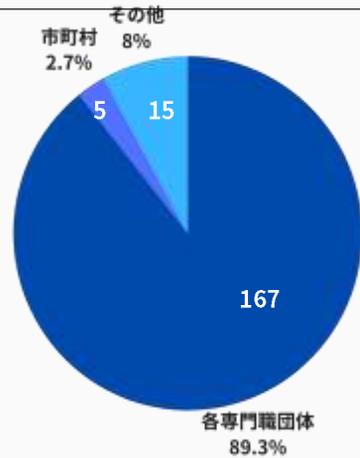
会議体等では、どの程
度まで、受任調整しま
すか



12

問6 具体的な人選

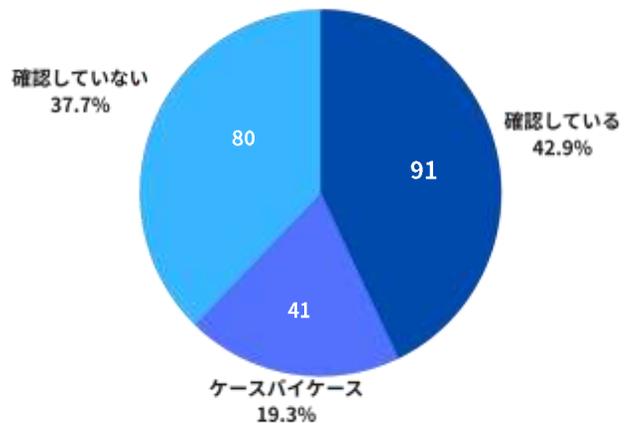
種別まで、具体的な
人物像までの場合、
具体的な人選は誰が
しますか



13

問7 本人の意向

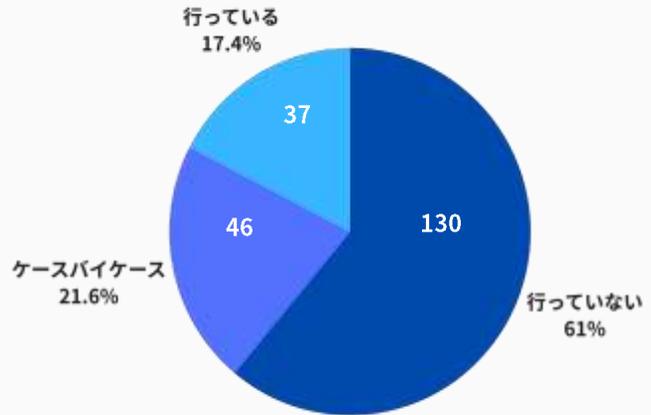
受任調整にあたり
本人の意向は確認
していますか



14

問8 本人との面談

受任調整にあたり、
候補者と本人の面談
を行いますか

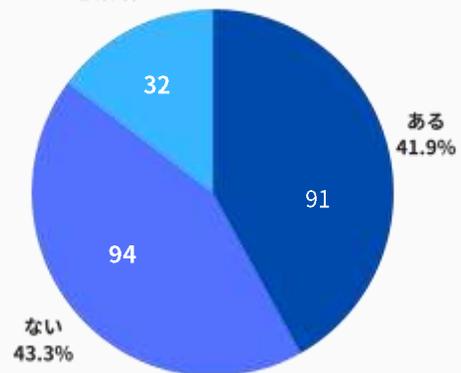


15

問9 会議体の構成メンバーの選任

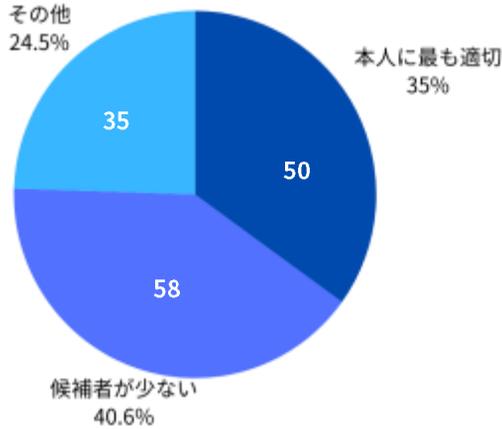
会議体の構成メンバ
ーが、候補者となる
ことはありますか

原則はないが、例外がある
14.7%



16

問10 会議体等の構成メンバーが、候補者となる理由

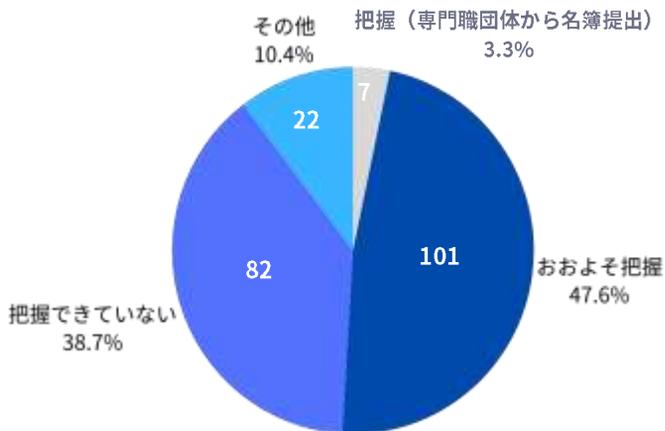


[その他の理由]

- ・ 専門職団体の判断（配点）
- ・ 社協や法人が適任な場合
- ・ 報酬が僅少、困難等のため、他の専門職に受任してもらおうのが、申し訳なく、やむなく構成メンバーが受任している

17

問11 地域の専門職の登録者数を把握してますか



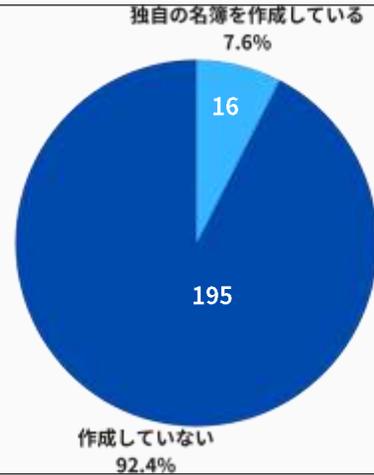
[その他の理由]

- ・ 専門職団体のメンバーは把握しているが、会議体としては把握していない
- ・ 会議では、市民後見人事案が対象のため

18

問12 独自の後見人候補者名簿

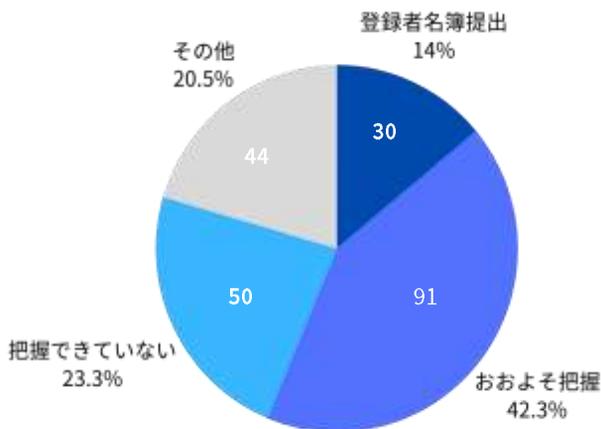
市町村等において、
専門職団体とは別に
独自の専門職の後見
人候補者名簿を作成
していますか



19

問13

地域の市民後見人の選任状況等を把握してますか



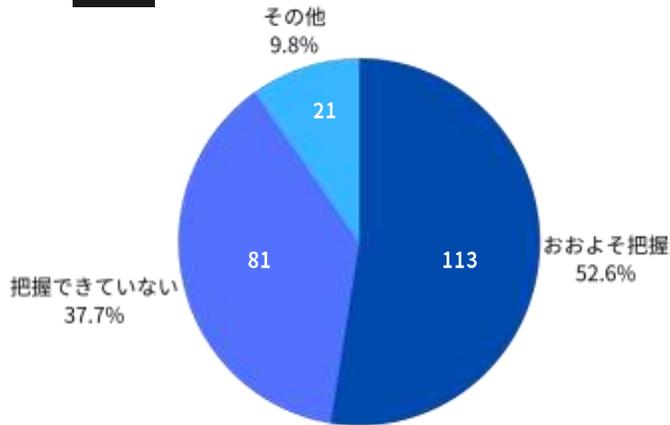
[その他の理由]

- ・市民後見人がいない、養成していない
- ・市民後見人の選任実績がない
- ・中核機関が選任した事件については、把握
- ・社協と複数後見のため、選任状況を把握している

20

問14

地域の法人後見実施団体の選任状況等を把握してありますか



[その他の理由]

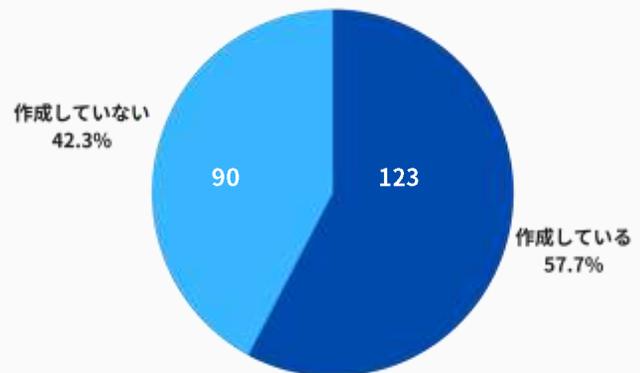
- ・市町村社協は把握
- ・自治体内に法人後見実施団体が無い
- ・選任事例なし

21

問18

独自のフォーマット

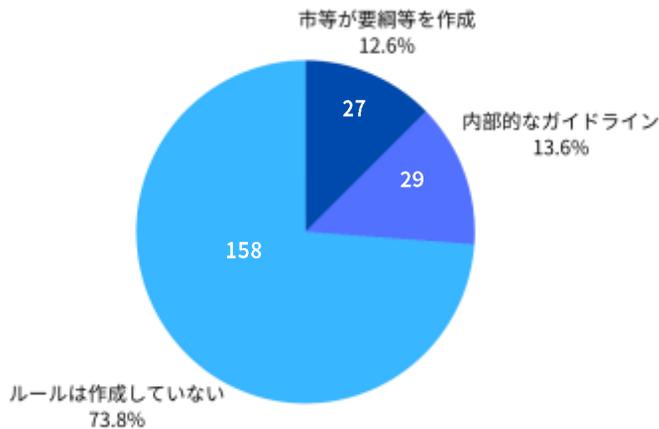
受任調整を行うにあたり「検討シート」のような特別なフォーマットを作成して検討していますか



22

問15
問17

会議体等で、受任調整のルールを作成しているか



[ガイドラインの作成]

- ・市町村等が独自に作成(11)
- ・専門職団体と協議して作成(17)
- ・家裁と意見交換して作成(8)

23

問20 弁護士・司法書士・社会福祉士・市民後見人・法人の区別

弁護士が適任な事例

法的な課題

遺産分割、損害賠償、債務整理、刑事事件、訴訟など

紛争性が高い

虐待、親族間紛争、第三者との交渉など

財産関係

高額な資産、複雑な財産

24

問20 弁護士・司法書士・社会福祉士・市民後見人・法人の区別

司法書士が適任な事例

登記

相続登記、登記手続き
など

不動産

不動産の処分、不動産の管理
など

紛争性は高くない

法的課題はあっても、紛争性
は高くない

25

問20 弁護士・司法書士・社会福祉士・市民後見人・法人の区別

社会福祉士が適任な事例

身上保護中心

寄り添う支援、認知症、障害
特性等の専門的な対応が必要

福祉的な課題

支援者との連携、施設探し、
サービスの選択など

26

問20 弁護士・司法書士・社会福祉士・市民後見人・法人の区別

市民後見人が適任な事例

課題なし（解決）

紛争性なし
多額の資産なし

地域密着

本人が安定、コミュニケーションが取れる、身近な存在

27

問20 弁護士・司法書士・社会福祉士・市民後見人・法人の区別

法人が適任な事例

個人対応が困難

本人の特性等から頻回な対応が必要、本人が若年、長期の対応が必要など

日常生活自立支援事業からの移行

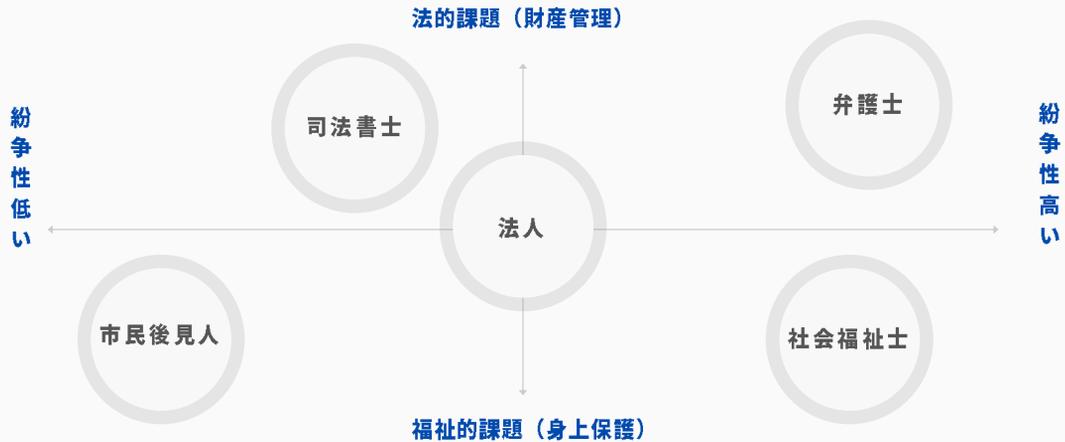
従前からの関わり、報酬が見込めない

複雑な課題への対応

法人内に、弁護士、社会福祉士等、複数の専門職がいる

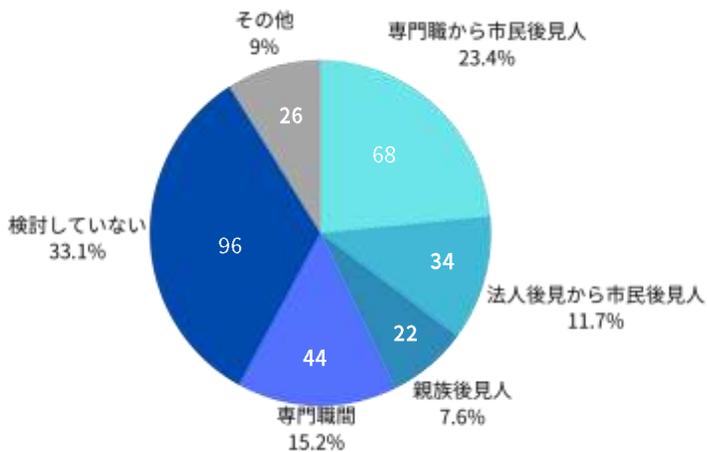
28

問20 弁護士・司法書士・社会福祉士・市民後見人・法人の区別



29

問21 将来のリレーの可能性は検討していますか



[その他の理由]

- ・話題になった程度
- ・市民後見人の候補者がいない
- ・市民後見人の受任調整であるため
- ・専門職から法人後見へのリレーは検討している
- ・検討できていないが、必要だと思う

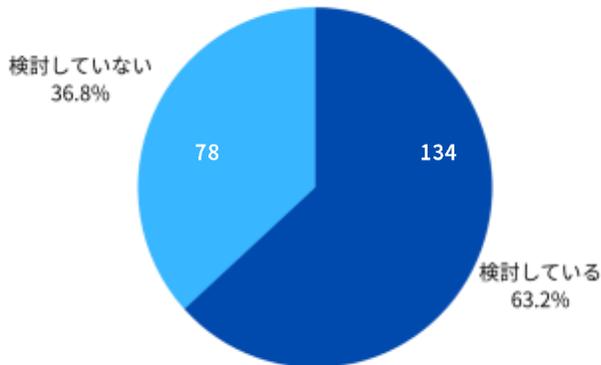
30

問22
問23

無報酬の可能性や報酬が期待できない場合の対応

[対応]

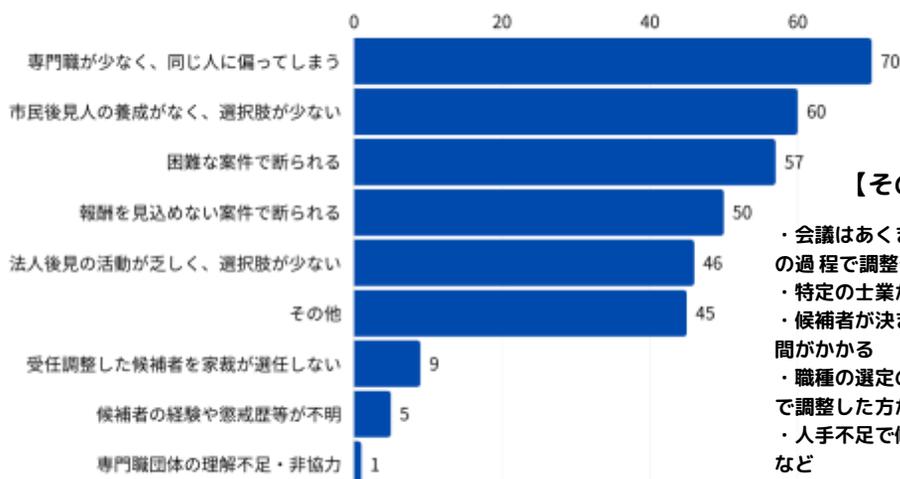
- ・利用支援事業が利用できることを推薦団体に伝えて推薦依頼する(113)
- ・利用支援事業も利用できないことを推薦団体に伝えて推薦依頼する(54)
- ・市民後見人を選択する(7)
- ・家裁の人選に委ねる(7)
- ・個別に特定の専門職等に打診する(9)



31

問24

受任調整にあたり、困っていること



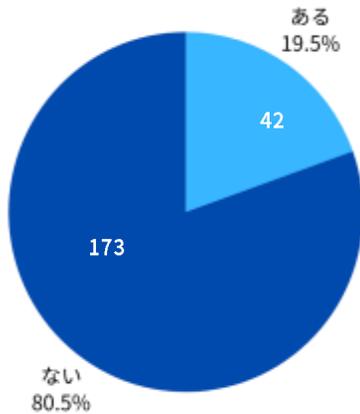
【その他の理由】

- ・会議はあくまで意見のみ。選任は家裁。その過程で調整や連絡はない。
- ・特定の士業が受任したがる傾向がある。
- ・候補者が決まるまで時間がかかる
- ・職種の設定のみだが実際には、「個人」まで調整の方がいいと思う
- ・人手不足で候補者を調整できないなど

32

問25

後見人等の交代についての受任調整



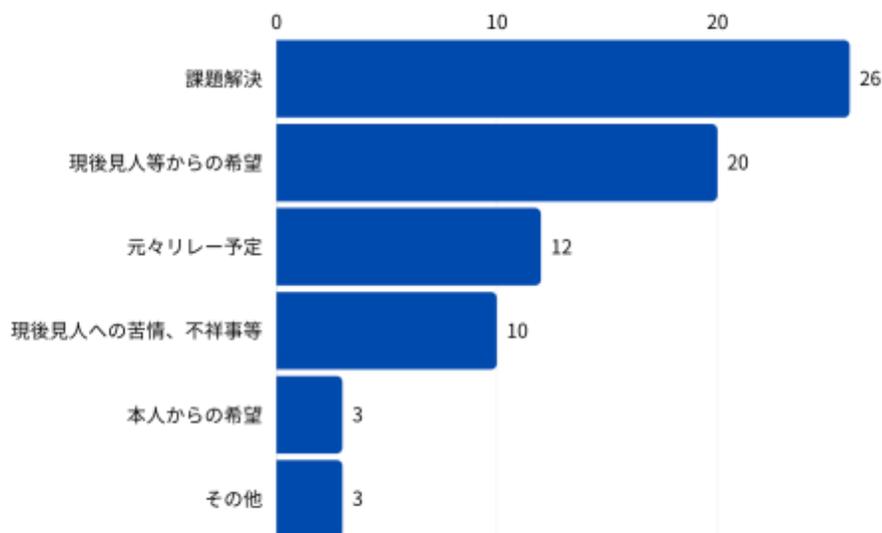
[交代検討の端緒【複数回答可】]

- ・家裁からの情報提供(13)
- ・現後見人等からの情報提供(26)
- ・本人からの情報提供(3)
- ・親族からの情報提供(4)
- ・包括等関係機関からの情報提供(8)
- ・推薦団体からの情報提供(8)
- ・その他(市民後見人へのリレー、本人の転居等)

33

問26

後見人等の交代の理由【複数回答可】

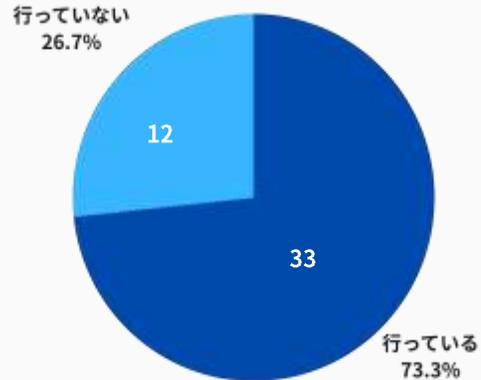


34

問28

交代にあたり、現後見人等からの聞き取り

交代にあたり、現後見人等から聞き取りは行いますか



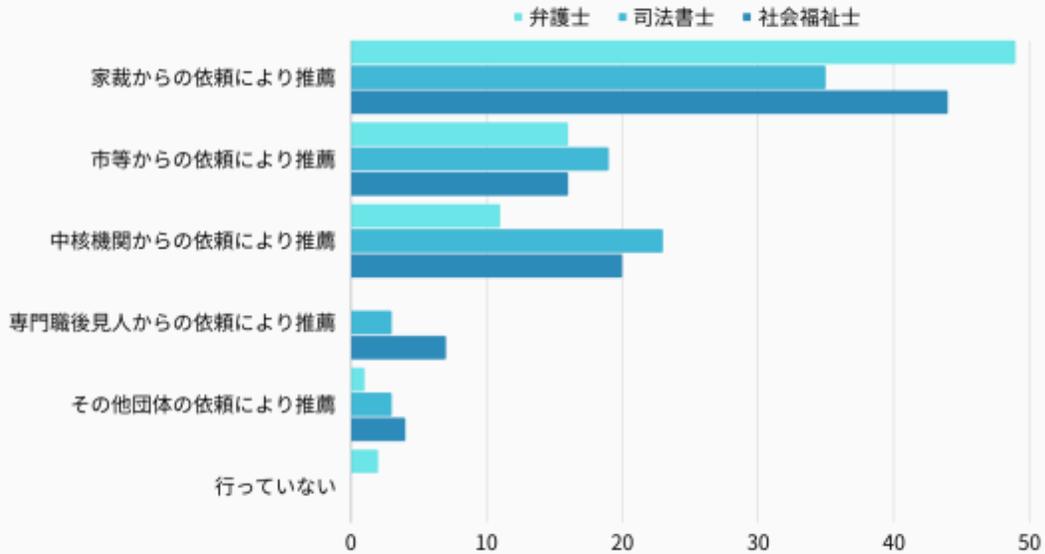
35

成年後見人等の候補者推薦を行っている各団体において、候補者の推薦や受任調整の実態を把握する会員が回答

アンケートA

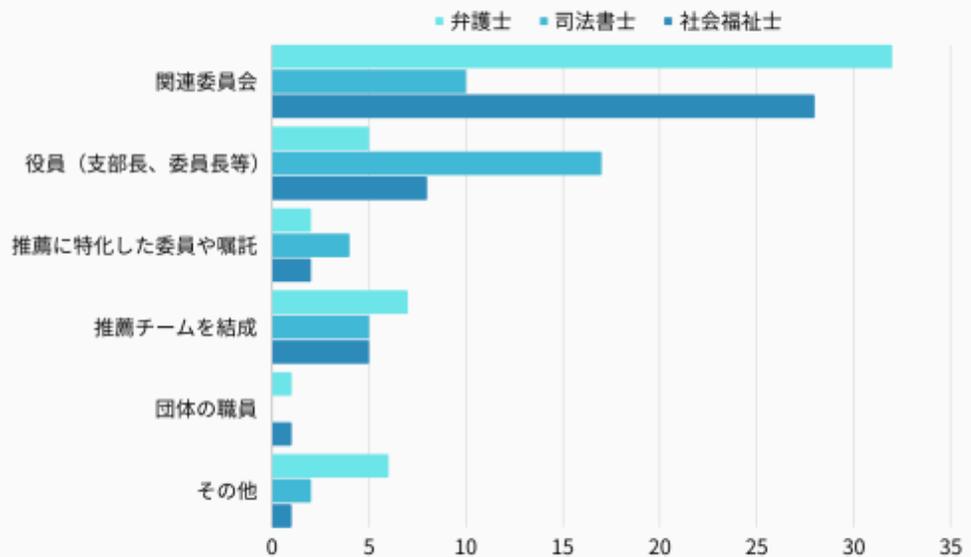
36

問1 候補者の推薦



37

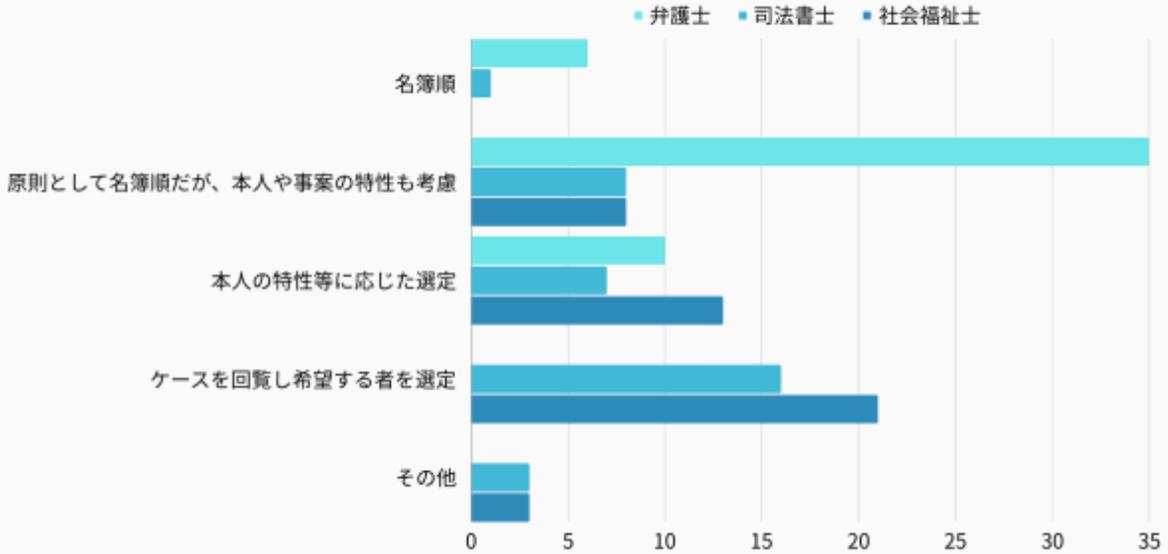
問2 団体の推薦する候補者の選定の実質的な主体



38

問3

団体の推薦する候補者の選定方法

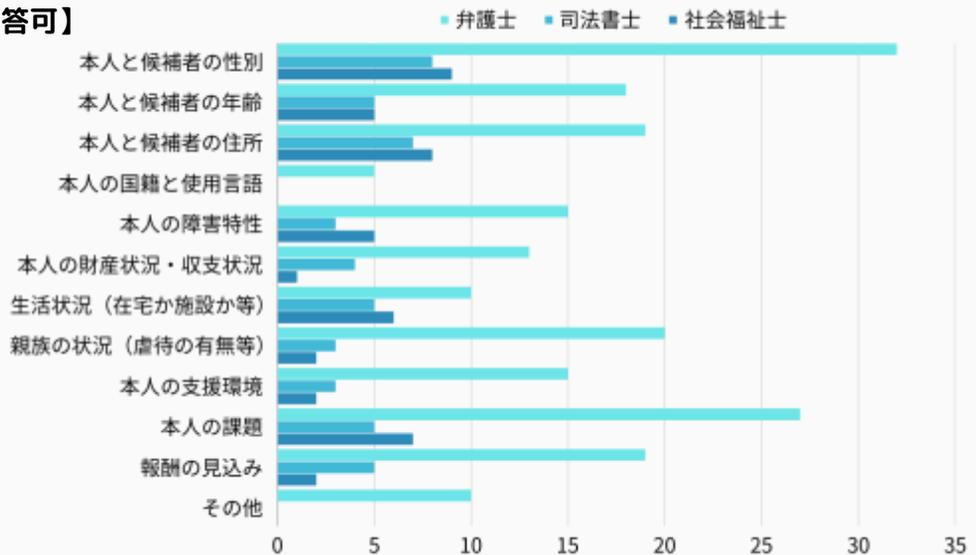


39

問4

原則として名簿順だが、考慮する本人の特性等

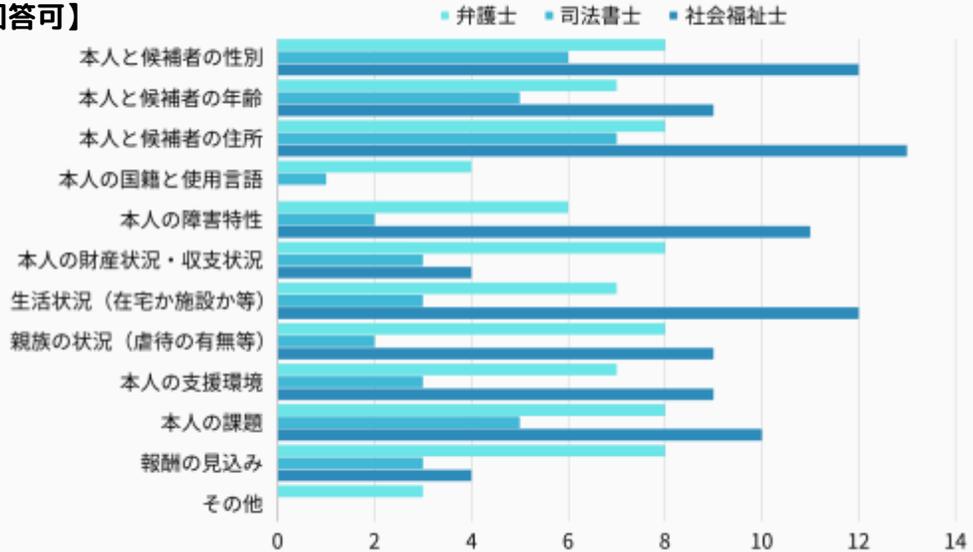
【複数回答可】



40

問5 名簿に関係なく、考慮する本人の特性等に応じて選定

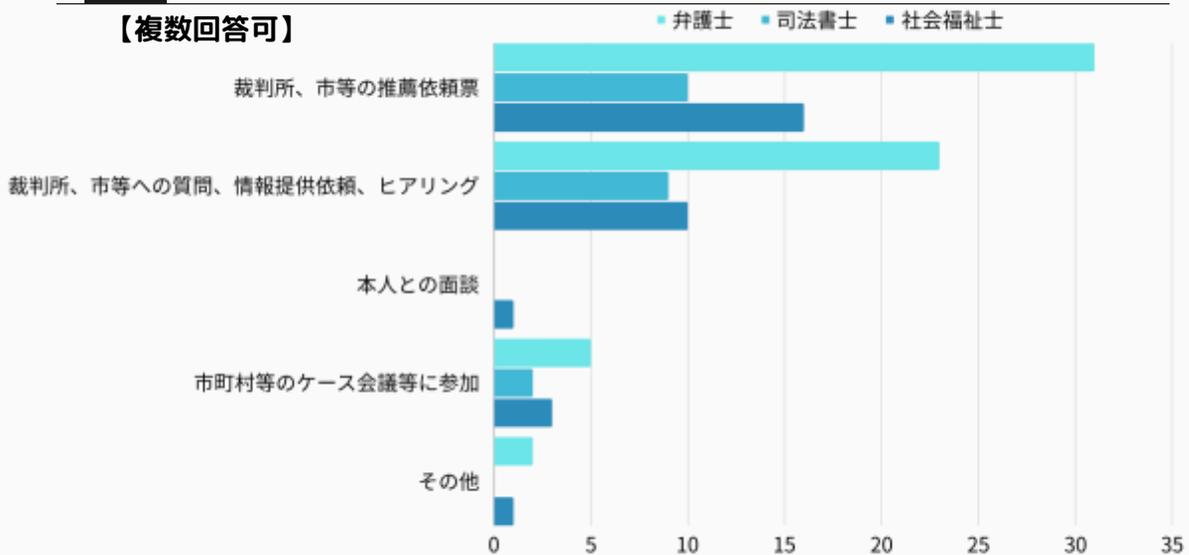
【複数回答可】



41

問6 選定に必要な本人の特性等の情報収集の方法

【複数回答可】



42

問7

候補者を推薦するにあたり、裁判所や市等から提供される情報では足りないと感じる本人の特性等

本人について

- ・本人の状況（障害の特性、性格や行動、凶暴性、犯罪歴、頻回な電話の有無、生活状況、支援者の有無等）
- ・財産状況、利用支援事業の適用の有無

親族について

- ・虐待の有無、後見人の業務を妨害する親族の有無
- ・親族との関係、親族の有無、親族の状況

その他

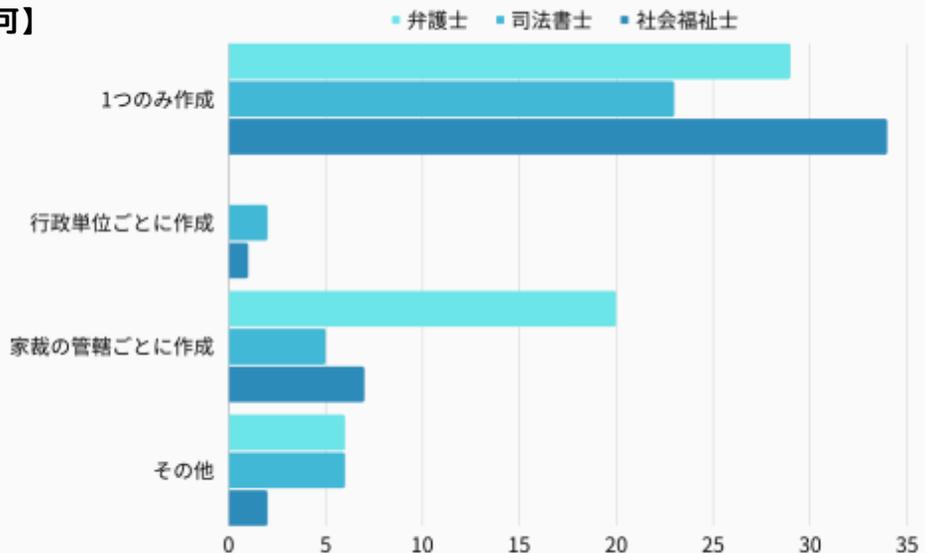
- ・申立に至った事情
- ・制度利用に関する本人の意向・希望
- ・予定されている後見事務

43

問8

候補者推薦名簿は複数作成していますか

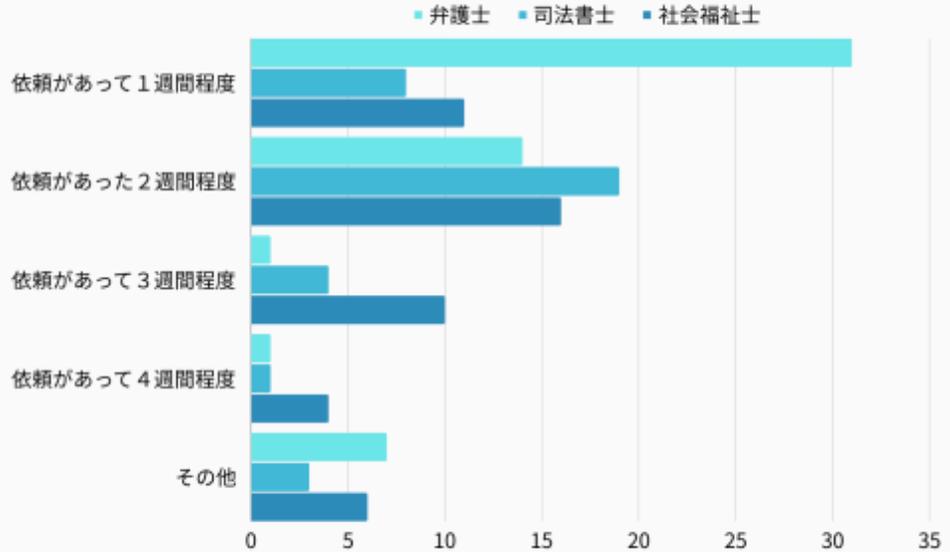
【複数回答可】



44

問9

候補者推薦に必要な時間

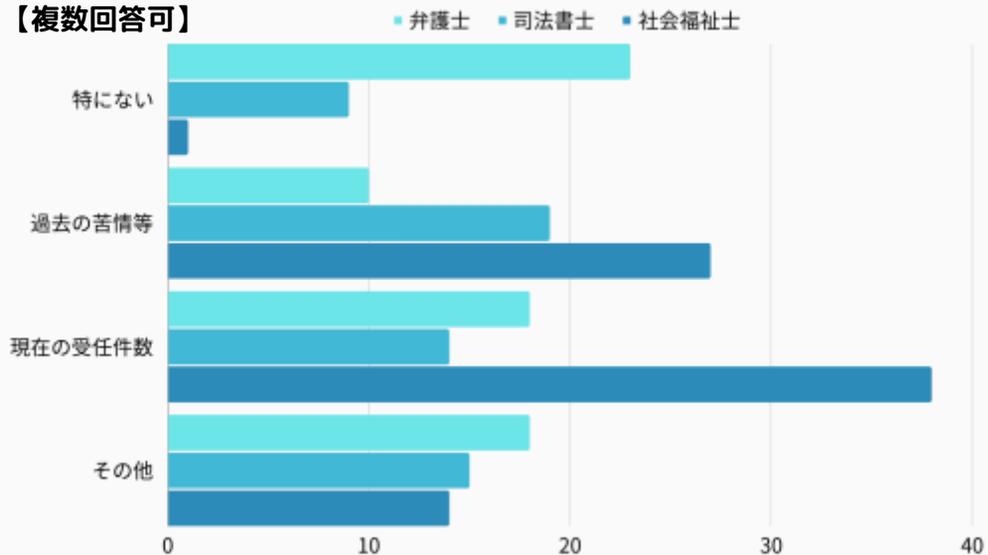


45

問10

候補者選定・推薦に際し、考慮している会員側の情報等

【複数回答可】



46

問10 考慮している会員側の情報等

弁護士

- ・前回推薦からの期間（負担過大にならないように、困難案件、無報酬案件が連続しないように等）
- ・各会員の特性
- ・研修受講の有無
- ・事務所の所在地
- ・経験値など

司法書士

- ・推薦要件に合致しているか
- ・研修履行状況、所属団体への報告状況
- ・困難案件の対応能力、経験値、経験年数
- ・事務所所在地と後見事務の中心となるエリアの距離・アクセスなど
- ・会費の滞納など

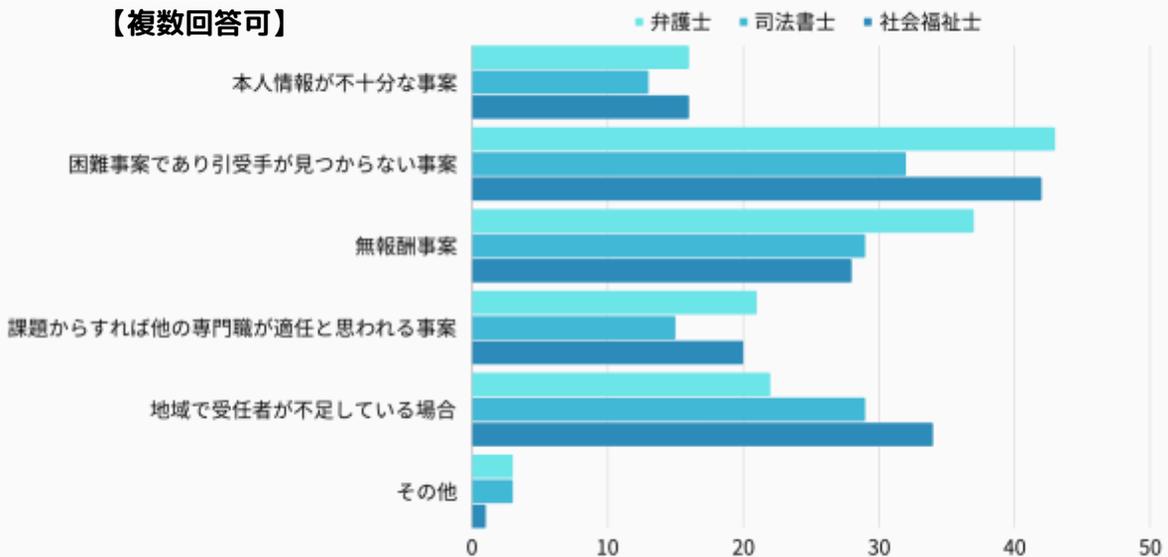
社会福祉士

- ・新入会員を推薦
- ・居住地区、研修、定例会出席率
- ・選考基準に合致しているか
- ・経験年数、専門分野
- ・前回の受任からの経過期間、推薦頻度
- ・他に仕事をしているかどうかなど

47

問11 候補者推薦までに時間がかかるケース

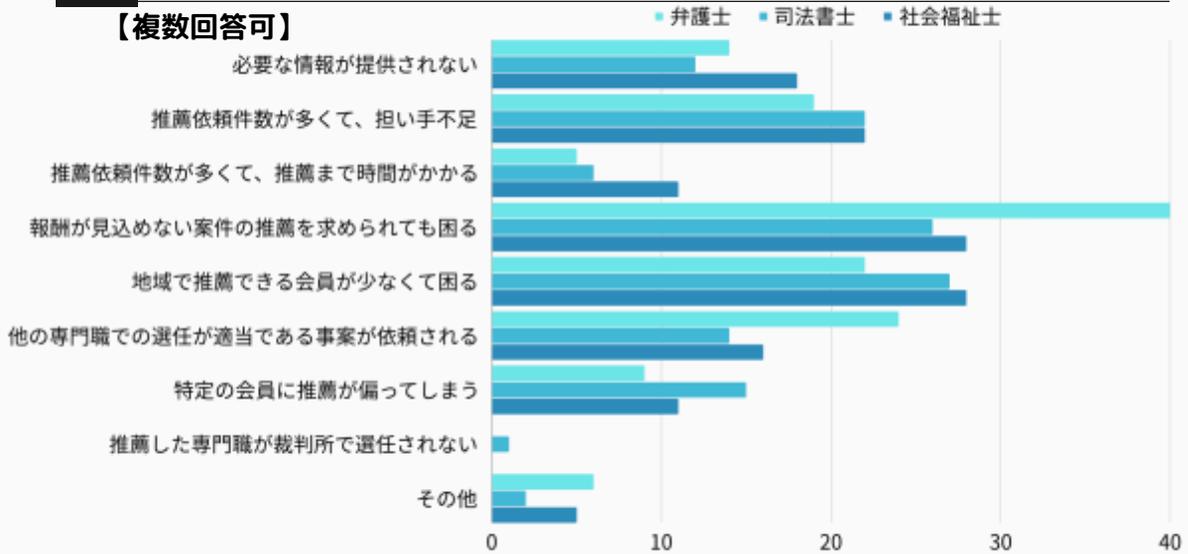
【複数回答可】



48

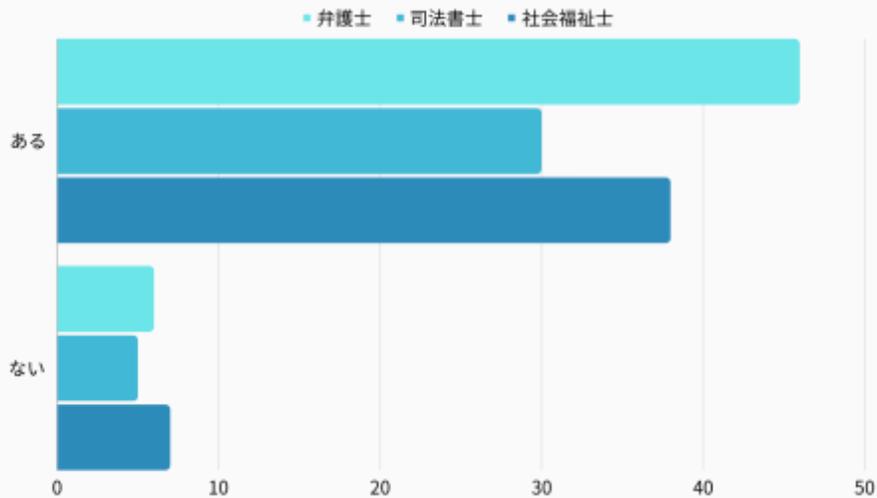
問12 推薦にあたり、困っていること、家裁や中核機関への要望

【複数回答可】



49

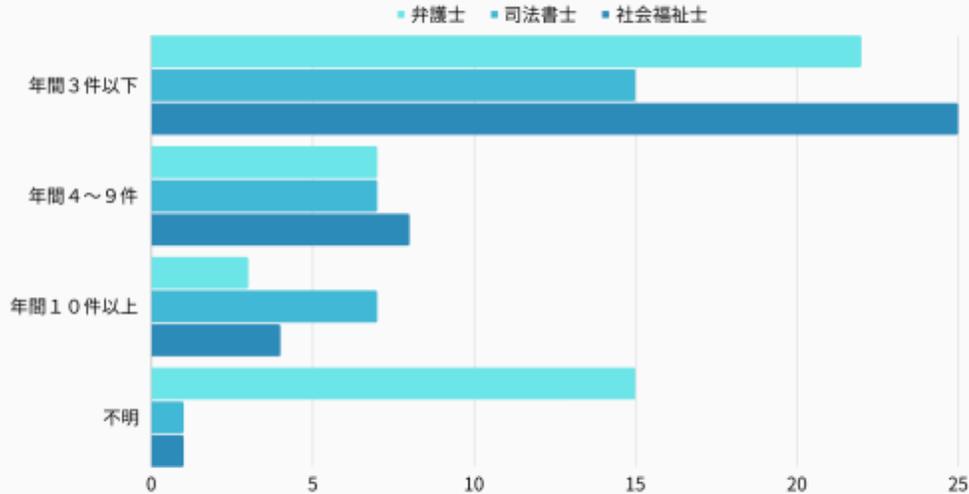
問13 家裁や市等から、後見人等の交代に伴う候補者の推薦、追加選任の候補者の推薦依頼



50

問14

家裁や市等から、後見人等の交代に伴う候補者の推薦、追加選任の候補者の推薦依頼の件数（年間）

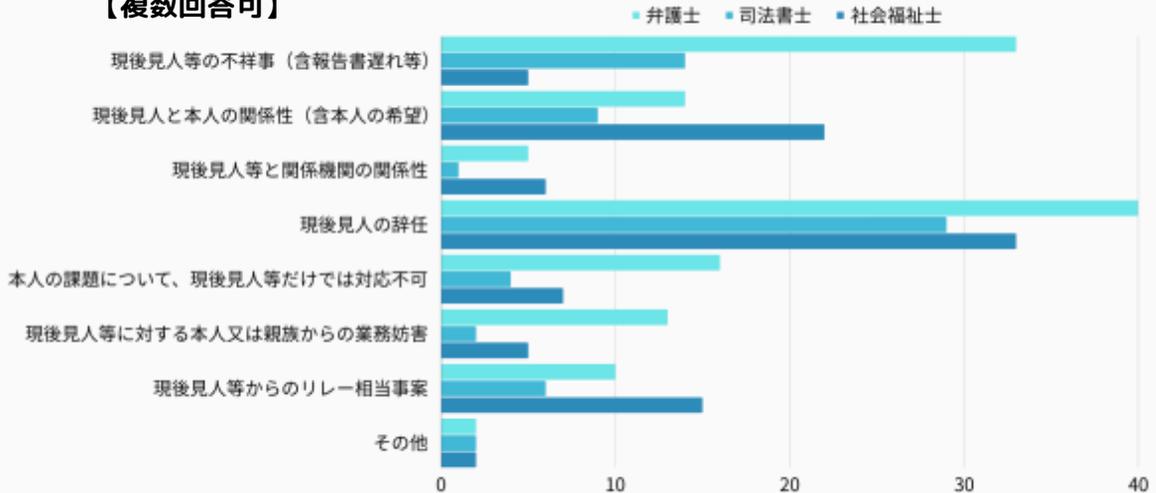


51

問15

家裁や市等から、後見人等の交代に伴う候補者の推薦、追加選任の候補者の推薦依頼の理由

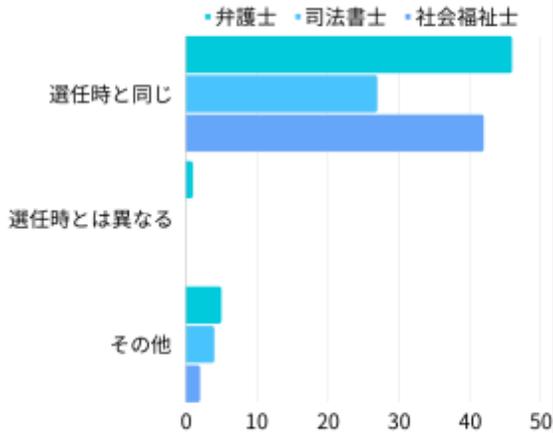
【複数回答可】



52

問16

家裁や市等から後見人等の交代（辞任・選任）に伴う候補者の推薦依頼の対応部署



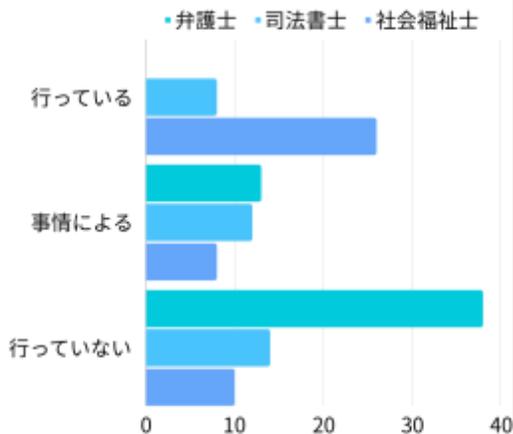
【その他等】

- ・推薦委員会、高齢者障害者委員会
- ・高齢者障害者委員会内のPT
- ・不祥事等の場合は、委員長等の限られたメンバー、推薦チーム事務局会議、執行部
- ・急を要する場合は役員が指名
- ・応急対応会議

53

問17

家裁や市等から後見人等の交代に伴う候補者の推薦依頼があった場合の当該専門職から事情の聞取り



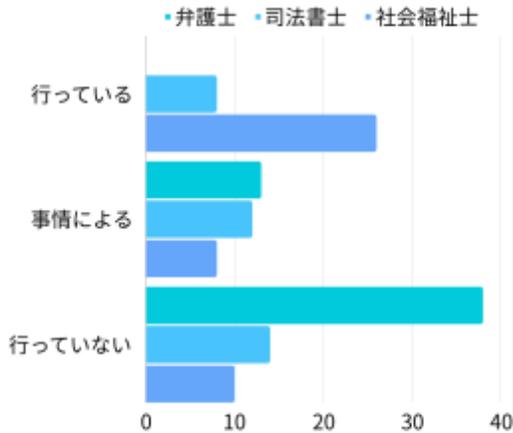
【事情等】

- ・不祥事の場合
- ・交代理由が不明な場合
- ・困難案件の場合、どの程度大変なのか
- ・親族の苦情の内容
- ・本人の特性をより知る必要がある場合

54

問18

当該専門職から事情の聞取りを行わない理由



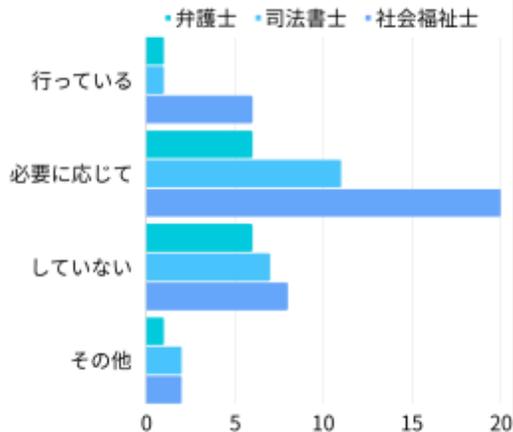
【行わない理由】

- そのようなケースがない
- 聞取り困難（当該専門職の死亡、高齢等）
- 裁判所が聞き取っているため

55

問19

事情を聞き取った結果を家裁等にフィードバック（情報提供、相談）しますか



【フィードバックする目的】

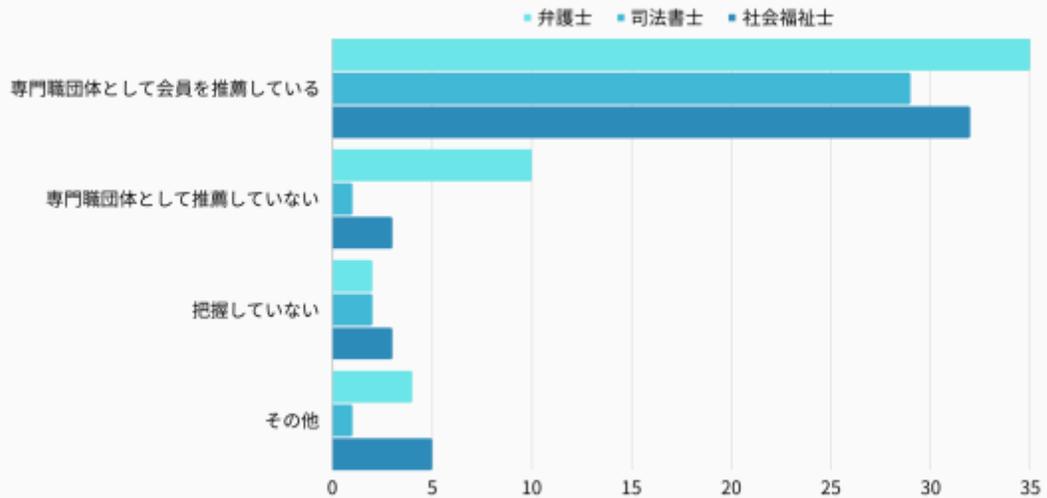
- 情報提供した方が今後の活動がスムーズになる場合
- 家裁側の対応が必要な場合
- 家裁の理解を求めるため

【フィードバックしない理由】

- 家裁は事情を知っているから
- 情報提供の制度がない

56

問20 会員を市等の受任調整組織、会議体（受任調整を含む検討会を含む）に専門職団体として推薦していますか



令和6年3月22日

第15回成年後見制度利用促進専門家会議 意見書

特定非営利活動法人尾張東部権利擁護支援センター
センター長 住田 敦子

1.総合的な権利擁護支援策の検討ワーキンググループ「総合的な権利擁護支援の検討に関すること」について

テーマ1 「地域連携ネットワークにおいて、民間企業等が権利擁護支援の一部に参画する取組」のモデル事業に参画する静岡県、京都府での共通の目的として過疎地における担い手不足の解消が挙げられます。静岡県では社会福祉協議会以外の社会福祉法人による法人後見の担い手を育成、京都府においては京都府社協が法人後見を受託し、市町村社協が身上保護を担うという構想で育成のための研修等を実施しています。

また、地域福祉の視点において、静岡県では法人後見支援員に市民後見人養成修了者を、京都府では市町村社協の支援員に住民の参画を視野に入れています。それぞれの地域の実情に合わせて工夫を凝らした取組に期待するところです。

課題と思われる点では、社会福祉法人による公益事業は義務ではなく、社会福祉法第24条では、社会福祉事業及び第二十六条第一項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない。とされているため、これだけでは新たに法人後見を取組むためのインセンティブが弱く、赤字を見込んでまで行うに見合うものが何かを、実際に取組んでいる法人から「法人後見に取組む法人としてのメリット」を広く聴取し、伝えていくことが必要と考えます。そして今後の事業検証にあたり、事業の継続性を鑑みて財源確保については国においてもしっかり検討していただきたいと考えます。

テーマ2 「簡易な金銭管理を通じ地域生活における意思決定を支援する取組について」

民法改正の議論と併せて、後見制度の利用を終了した方の必要性に応じて、簡易な金銭管理や意思決定支援が地域の中で提供されるような仕組みは重要であると考えます。

タイムスケジュール的にも民法改正と同時進行でモデル事業の事業化や、監督支援団体の役割を明確にするための法制化の検討も必要と考えます。

また、令和5年4月1日時点での中核機関整備状況は61.5%となっており、本事業と中核機関との役割、機能の整理も必要であり、モデル地域だから出来る事業ではなく地域の実情にあわせて、それぞれの地域で取組むことができるよう、モデル事業の検証と今後の予算化も含めた検討が必要と考えます。

2 運用改善等に関するワーキンググループ 「適切な報酬算定に向けた検討と報酬助成の推進等に関すること」について

1) 成年後見制度利用支援事業の運用について

資料2-2 16頁（参考）「成年後見制度に係る申立費用や報酬助成の状況」では、申立て費用及び報酬助成を整備している自治体は、高齢者関係1628自治体（93.5%）、障害者関係1636自治体（94.0%）となっています。

しかし、第4回の本ワーキンググループ（令和5年7月27日）での専門職団体からのご報告のとおり、成年後見制度利用支援事業要綱の見直しがされていても、実際の運用では、収入、資産等の助成要件が自治体によって異なっているため結局、助成対象とならない場合も多くあることが明らかになりました。市町村の考え方や財政力の差異によって助成対象者が異なることのないよう、助成の在り方や国による予算措置の検討が必要と考えます。

また、利用支援事業助成申請にあたり、世帯全員の現預金や有価証券などの申告を成年後見人等に求める市町村もあります。後見人等が本人以外の世帯全員の資産まで把握することは困難であり、本人と家族との関係も必ずしも良好ではないなかで、後見人が極めてプライベートな内容を家族に尋ねることは難しく、親族との関係性の悪化に繋がることにもなりかねません。このような実情についても、助成要件などと併せて調査し、障害のある方や認知症高齢者の方が、報酬支払の心配や不安のため必要な制度に繋がらないことが無いよう権利擁護の課題として助成のあり方の検討が必要と考えます。

2) 成年後見制度利用支援事業における報酬助成の対象者について

報酬助成対象者に、成年後見人等監督人や、任意後見監督人への助成の対象を広げることも必要と思われます。任意後見制度では任意後見受任者の約8割が親族となっています。

中核機関で受ける親族からの相談の一例では、『子どものいない叔母の任意後見受任者である甥は、叔母にそれほど資力がないたため無報酬での契約をした。叔母が認知症となり、入所施設の費用や利用料の増額により赤字が続くため定期預金の解約が必要となった。本来であれば監督人選任申立てをするべきだが、監督人への報酬額がわからないことや残りの財産から報酬を支払うと、施設変更の検討をしなければならないため、監督人選任以外の方法について相談したい』という内容がありました。財産状況を尋ねると利用支援事業対象者の要件に該当する方でした。報酬を理由に、叔母が信頼する甥との任意後見契約を反故にして、成年後見制度に移行しなければ報酬を担保することができないこととなります。

親族間での任意後見制度の運用の実態は不明ですが、資力が乏しい方が安心して信頼する親族に頼むことのできる任意後見制度となるよう報酬助成の拡大が望まれます。

3. 地域連携ネットワーキング「対応困難事案に関すること後見人等に関する苦情への適切な対応について」

後見人等への相談、苦情が中核機関に持ち込まれた場合には、双方からの聞き取り、ケース会議等で解決することは多くありますが、それらの対応について専門職団体、家庭裁判所、行政、地域の複数の中核機関等と共にそれらを振り返り、評価、検証することが必要と考えます。多職種による振り返りによって、中核機関では気づかなかった点の指摘や助言を頂くことや、専門職団体では相談や苦情の内容を共通課題として会員の質の向上につなげるなど、ネガティブな捉え方ではなく、改善すべき点も含めよりよい後見事務に繋げるための取組として重要と考えます。

また、相談、苦情の中には本人が不利益な状況にあっても自らは認識、理解できない場合もあるため支援者からの客観的な観察や情報提供により、後見人等の改善につながるようなチーム支援も重要と考えます。

以上

第二期成年後見制度利用促進基本計画中間検証年に向けての意見

公益社団法人 日本社会福祉士会
理事 星野 美子

意見の趣旨

第二期成年後見制度利用促進基本計画（以下、「基本計画」とする）は、来年度の中間検証を経て計画期間後半に入る。「基本計画」には柱の一つとして、「成年後見制度等の見直しに向けた検討と総合的な権利擁護支援策の充実」が掲げられている。

前段の「成年後見制度等の見直しに向けた検討」は、「本人にとって適切な時機に必要な範囲・期間で利用できるようにすべき」との「基本計画」の方針をふまえ、「成年後見制度の在り方に関する研究会」（公益社団法人商事法務研究会）で約2年にわたる論点整理が行われ、報告書がまとめられた。これを受けて、来年度から法務省法制審議会部会において民法改正に向けた議論が開始され、「基本計画」期間内での民法改正を目指すことになると承知している。民法改正に向けての具体的なスケジュールが示されつつある現状において、後段の「総合的な権利擁護支援策の充実」は、厚生労働省の「持続可能な権利擁護支援モデル事業」等が実施されているものの、一部取組みに積極的な自治体を除き多くの自治体では認識も乏しい状況であり、「基本計画」期間内におけるゴールが現時点では不明確といわざるを得ない。

民法改正で包括的な代理権の付与等が見直されることや、必要性・補充性といった観点から成年後見制度の利用期間が設定されることを想定すれば、成年後見制度を利用しなければ権利が擁護できないと判断される事案はこれまで以上に厳密な精査・検討が見込まれることが予想される。成年後見制度の改革と成年後見制度以外の権利擁護支援策の充実は相互補完的な関係であり、一体的に改革しなければ「基本計画」の目標が達成できない。「総合的な権利擁護支援策の充実」について、「基本計画」期間内に検討すべき課題を改めて確認したうえで、工程を明確にして計画的に取り組む必要がある。このような問題意識のもと、検討を要する課題について本会としての整理を試みたので、意見として提出するものである。

1. 民法改正と連動した権利擁護支援体制の構築に向けた福祉分野における支援策の課題

(1) 厚生労働省「持続可能な権利擁護支援モデル事業」の検証をふまえた事業化の検討

令和4年度・5年度に実施された「持続可能な権利擁護支援モデル事業」について、将来的に「総合的な権利擁護支援策」の新規メニューに組み込むのであれば、2か年のモデル事業の検証をふまえ「基本計画」期間内で検討すべき事項を整理する必要がある。全国どの地域でも実施可能な事業とするためには、法的根拠を明確にした事業化の検討が必要である（2(4)③参照）。

モデル事業のうち「簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定を支援する取組」

については、対象者や支援内容等が日常生活自立支援事業と重複する面もあるため、両事業の目的と役割分担を明確にする必要がある。同取組では、「日常的金銭管理サービス」を行う事業者等（赤）と「意思決定サポーターによる社会生活上の意思決定支援」（青）、両者を監督、後方支援する「監督・支援団体」（緑）の三者による役割分担が想定されている。三者の役割が発揮され取組全体が機能するためには、「監督・支援団体」による支援機能が重要になるものと想定され、専門職団体としても関与できるものとする。

(2) 日常生活自立支援事業の課題解決に向けた事業の再編強化の検討

「基本計画」では「総合的な権利擁護支援策の充実」の第一番目に「成年後見制度と日常生活自立支援事業等との連携の推進及び同事業の実施体制の強化」があげられており、地域により待機者が生じていること、利用者数にばらつきがあること、成年後見制度への移行に課題があることが指摘されている。

日常生活自立支援事業は、地域によって対象者を在宅居住者に限定していたり、本人の資産状況によって対象外とするところもある。居住実態によって対象とならないような地域の場合、入所や入院となると、他の支援策がないため必要性を十分検討されないままに安易に法定後見制度につながったり、あるいは本人の理解力や契約能力を十分検討しないままに施設や病院での金銭管理となっている実態もまだ多い。また、日常的な金銭管理の方法として、モデル事業実施地域等一部の地域ではキャッシュレス対応の取組みが進んでいるが、多くの地域では日常生活自立支援事業においてこのような新たな仕組みを取り入れることができているばかりではなく、キャッシュカードの使用もできないことが多く、本人にとっても大変使いづらい状況になっていると言わざるを得ない。

日常生活自立支援事業の利用者が統計からも増えているとはいえ、それはこの事業の人員体制や予算の在り方だけでなく、上記のような実態もあると考える。キャッシュレスの仕組みを一つの例として、本人に丁寧な説明を行うことで本人自身が希望する支援の選択肢が広がれば、対象者にとって有益であるとともに、この事業が必要な人に届くことにもつながるのではないかと考える。

「基本計画」では、国は「地域を問わず一定の水準で同事業を利用できる体制を目指す」とある。日常生活自立支援事業は成年後見制度と利用者が重なることもあり、利用者のニーズを丁寧に確認することなく、どちらの方策を利用するかという検討になったり、法定後見はハードルが高いのでまずは日常生活自立支援事業から、という間違っただけの理解も定着している。もちろん、両者が有機的に連携して展開してきた経緯も多くあるので、今後益々その重要性は高まるものと考えられる。現在事業の実施主体は都道府県社会福祉協議会及び指定都市社会福祉協議会で、委託を受けた市区町村社会福祉協議会等（基幹的社協）が実施しているが、事業の実施体制の在り方や、ニーズに対応するための事業の拡大及び継続性を担保するための財源の確保など、事業の在り方を抜本的に見直す必要がある。

また、日常生活自立支援事業は社会福祉法の第二種社会福祉事業である「福祉サービス利用援助事業」の一形態であり、多様な主体が「福祉サービス利用援助事業」に参画できるよ

う、見直しに際し考慮する必要がある。

これら見直しの如何により、根拠法である社会福祉法第二条 3 項十二号「福祉サービス利用援助事業」、及び同法第八十一条「都道府県社会福祉協議会の行う福祉サービス利用援助事業等」の改正が必要となると考える。(2(4)①②参照)

(3) 権利擁護支援のニーズアセスメントと適切な支援策へのつなぎ、モニタリング体制の構築に向けた中核機関の機能強化

権利擁護支援は誰もが必要になる可能性があるものであり、判断能力の程度や財産の多寡、身寄りの有無、住む地域に関わらず、必要なときに適切な支援が受けられる体制整備が求められる。意思決定支援を基本に据えて、権利擁護支援のニーズをアセスメントし、成年後見制度を含む権利擁護支援策の選択肢から適切な支援につなぐとともに、適宜モニタリングを行い不足している社会資源の開発につながるよう、相談支援体制と調整機能が欠かせない。

地域において多様な社会資源とのネットワークを構築し、ニーズに応じた調整機能を果たす要となるのは中核機関であり、「基本計画」の目標にもある通り全国の市町村への設置と機能強化が欠かせない。そのためには、中核機関の機能と設置（設置主体、人員配置、予算措置等）に関する法的根拠を明確にする法制化が必須である（2(3)(5)参照）。中核機関に求められる4つの機能について、公的責任として担うべき部分（例えば個人情報の取扱い等）と民間事業所に委託できる機能とに類別化することが必要である。これまで議論されてきた中核機関に求められる機能はソーシャルワーク機能に他ならず、こういった機能を果たすためには、成年後見制度を含めた権利擁護支援に精通した社会福祉士の配置が望ましい。

また、都道府県には市町村の中核機関をバックアップするとともに、広域的な調整機能が求められる。都道府県及び都道府県社会福祉協議会に求められるこのような機能が法的根拠に基づくものとなるよう法制化が必要である。

(4) 苦情等への対応の機関

対応困難事案への対応について、試行事業が実施されたが、そこで明らかになったのは、後見人等に対するさまざまな意見は苦情だけではなく、改善要望であったり、意見であったりするものも多く、早い段階からキャッチした機関が関係機関と情報を共有し、後見人等だけではなく、支援チームとして対応を検討できる仕組みづくりであった。対応方法としては、後見人等の交代だけではなく、後見人等が支援チームの一員として自身の事務の在り方を見直すことにもつながると考える。さらに、民法改正の議論を見据えれば、今後は、成年後見制度の利用を終了するということが十分に考えられる。

家庭裁判所は解任や辞任事由に該当する状況になっていないので手が出せないとするのではなく、中核機関で把握した状況をタイムリーに情報として受け取っておく必要がある。第二期計画においては、後見人等が選任された後の「支援チームの自立支援」とし

て、後見実務の見直しをチームで行えるよう支援することが中核機関の機能として求められている。ここには当然ながら、候補者を推薦する職能団体も一緒になって対応を検討することが大事であり、さらに地域連携ネットワーク協議会を活用して、地域全体の課題としても捉え直す必要がある。

このような機関間の連携を推進していくためには、関係者の運用に関わる努力だけに委ねるのではなく、法的根拠に基づいて実施できるシステムを構築する必要がある。

例えば介護保険制度における国保連や、福祉サービスに関わる運営適正化委員会のような、権利擁護支援（後見制度を含む）に関わる第三者的苦情等受付機関を都道府県に設置（既存の機関に機能を追加）する方法も考えられる。これまで社会福祉士会ではばあとなあという後見人等を担う会員を構成メンバーとする部署で、共通の認識をベースとして会員支援と会員に対する市民からの意見要望苦情に対応する仕組みをつくりあげている。地域によって具体的な動き方には差異があるが、これまでの経験則を活かして、中核機関や第三者的機関にしっかりと関わっていくことが可能と考える。

権利擁護支援の大事なひとつの方策である成年後見制度（とりわけ、本人に代わって代行決定ができる制度であるがゆえに）が本人にとってどのような影響を及ぼすのかを真摯に考えれば、早急に仕組みを作り上げるべきである。

2. 権利擁護支援体制の基盤を整備するための法整備等の検討

(1) 社会福祉法による権利擁護支援策の限界

社会福祉における権利擁護支援策を全国どの地域でも実施するためには、社会福祉法の世界社会福祉事業として位置づけ、実施責任を明確にする基盤整備が重要である。基盤を盤石なものにし、ニーズに対応できるよう事業を充実、拡大することは、国の責務である。

社会福祉事業に位置づけることは、事業の対象者と支援内容を明確にすることであるが、公的財源を充当する事業を無制限に拡大することは難しい。事業による支援の優先性の判断が求められ、ニーズはあるが事業の対象にはならないという事態が起こり得ることも想定しなければならない。事業の枠組みを明確にする基盤整備は、同時に対象者を選別し、一定の線引きを余儀なくされるというジレンマと直面することでもある。

また、多様な権利擁護支援ニーズ（保健医療、住まい、就労、教育、司法、金融等）の全てに社会福祉事業で応えることは不可能であり、社会福祉法の守備範囲を超えたニーズへの対応は各法制度との連携が求められる。

このように社会福祉法における基盤整備は喫緊の課題であると同時に、限界があることを視野に入れ、多様な権利擁護支援ニーズに対応するための支援策は関係機関が横断的に、かつ総合的に検討する必要がある。

(2) 福祉事業者の意思決定支援義務、資質向上義務の明文化

「基本計画」では、権利擁護支援の共通基盤となる考え方として「意思決定支援」が位置付けられ、各種ガイドラインの整備や研修が行われている。

社会福祉法は「社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項」（同法第一条目的）を定める基本法であり、当然のことながら「意思決定支援」は福祉サービス提供における共通的基本事項となるものと考ええる。同法第五条「福祉サービスの提供の原則」には「利用者の意向を十分に尊重し」という文言があるが、これを更に具現化する基本的支援姿勢として「意思決定支援義務」と支援力の「資質向上義務」を明示することを提案したい。

「基本計画」に基づき、意思決定支援にかかる各種ガイドラインに共通する基本的な意思決定支援の考え方について整理がなされ、保健、医療、福祉、介護、金融等の幅広い関係者や地域住民に浸透するよう研修等で活用することが推奨されている。

しかし、そもそもの「意思決定支援の共通理解」がなされているとは言い難い状況である。そのために「意思決定支援」を法律に基づいたものとして整理することが必要である。国が示している5つのガイドラインについて、必ずしも共有とはされていない根源的な考え方について、法律におとしこむべきことが求められるのではないだろうか。例えば、「ベストインタレストは代行決定であること」や、「結果よりもプロセス重視であること」、「意思決定支援を尽くした上での代行決定であること」などである。

こういった「意思決定支援義務」、「資質向上義務」をどの法律に明文化するのは難しい議論と感じる。まずは、(3)で述べる成年後見制度利用促進法の改正でそれを盛り込むことが可能かどうかの検討を求めたい。合わせて社会福祉法の条文にも明文化の検討を求めたい。既存の法律で整理が難しいのであれば、(5)で述べる共管法の検討も求められる。

福祉関係者は率先して研修等に取り組むべき関係者であり、社会福祉法に「意思決定支援義務」等が明示されることで、取り組みが進むことが期待できる。また「意思決定支援」が法的に明文化され、この考え方が浸透することで、福祉サービス事業者による虐待等の不適切な関わりの抑止につながることも期待したい。

(3) 「成年後見制度の利用の促進に関する法律」（成年後見制度利用促進法）の改正

成年後見制度利用促進法が施行されたことから国の取り組みがここまで進んできた。この法律の果たしてきた役割は大きいと実感するとともに、法律の名称が、法律の内容に合致しているか、改めて問いたい。この法律の名称を聞いた市民あるいは専門職であっても、「成年後見制度の利用者を増やすこと」や「首長申立をどんどん進めること」と勘違いすることが多いと感じる。この法律は大事な法律なので、第1条の目的を丁寧に説明し、法律の名称を説明しなければならないのが現状である。この法律の中身が一目瞭然、理解できる名称「権利擁護総合支援法（仮称）」への変更を提言したい。

予定されている民法改正による成年後見制度の改革と連動して、成年後見制度利用促進法も改正が必要となると考える。同法第三条基本理念の第1項では「意思決定の支援が適切に行われる」ことを、同条第3項では「家庭裁判所、関係行政機関（法務省、厚生労働省、総務省その他の関係行政機関をいう。以下同じ。）、地方公共団体、民間の団体等の相互の協

力及び適切な役割分担の下に」必要な体制整備を行うことが規定されている。同法の骨格には(5)で述べる共管法の要素が既に含まれていることから、共管法として整備しなおすことも視野に入れて、改正の検討をすることも可能ではないかと考える。「意思決定支援」や中核機関設置の法的根拠となる条文を新設するなど、権利擁護の総合支援法として機能するよう、再編強化を検討することを提案したい。

(4) 「社会福祉法」の2025年改正で検討すべき事項

① 第二条3項十二号「福祉サービス利用援助事業」の対象者

現行法では、「精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者」を対象としている。「精神上の理由」という規定は、福祉関係者のみならず社会一般的に医学モデルを前提としていると捉えがちであるため、障害者権利条約をふまえた社会モデルを基調とした捉え方にわれわれが認識を改めることが求められる。

2(1)で述べたように社会福祉の対象者をどのように考えるかは、かなり大きなパラダイムシフトとなるため、慎重な検討が求められると考える。

また「無料又は低額な料金で」とあり、低所得者を対象とした福祉事業とも読める。財産の多寡に関わらず、誰もが利用を必要とする可能性があり、事業の継続性を担保するうえでも費用負担の在り方の検討とともに条文を見直すべきである。

② 第八十一条「都道府県社会福祉協議会の行う福祉サービス利用援助事業等」の実施主体

1(2)で述べた日常生活自立支援事業の根拠条文で、実施主体は都道府県社会福祉協議会（指定都市社会福祉協議会）である。「都道府県の区域内においてあまねく福祉サービス利用援助事業が実施されるため」という目的があるものの、都道府県社会福祉協議会が市町村社会福祉協議会に委託をして実施する事業形態は、地域のニーズに対応することが難しい面もある。地域の実状に応じて、市町村社会福祉協議会が実施できることの検討とともに条文を見直すべきである。また、実施主体の見直しと合わせて、事業実施に伴う財源を明確化することも検討が必要である。

③ 「持続可能な権利擁護支援モデル事業」の根拠条文の新設

1(1)で述べた「持続可能な権利擁護支援モデル事業」を「新規福祉事業」として位置付けるのであれば、社会福祉法に条文を新設することが妥当と考える。2025年の改正で組み込むことを視野に入れて、早急に検討を進める必要がある。

「福祉サービス利用援助事業」「日常生活自立支援事業」の見直しと連動して、「権利擁護総合支援事業」としてモデル事業で示されたメニュー以外の支援メニューも明示することが必要である。

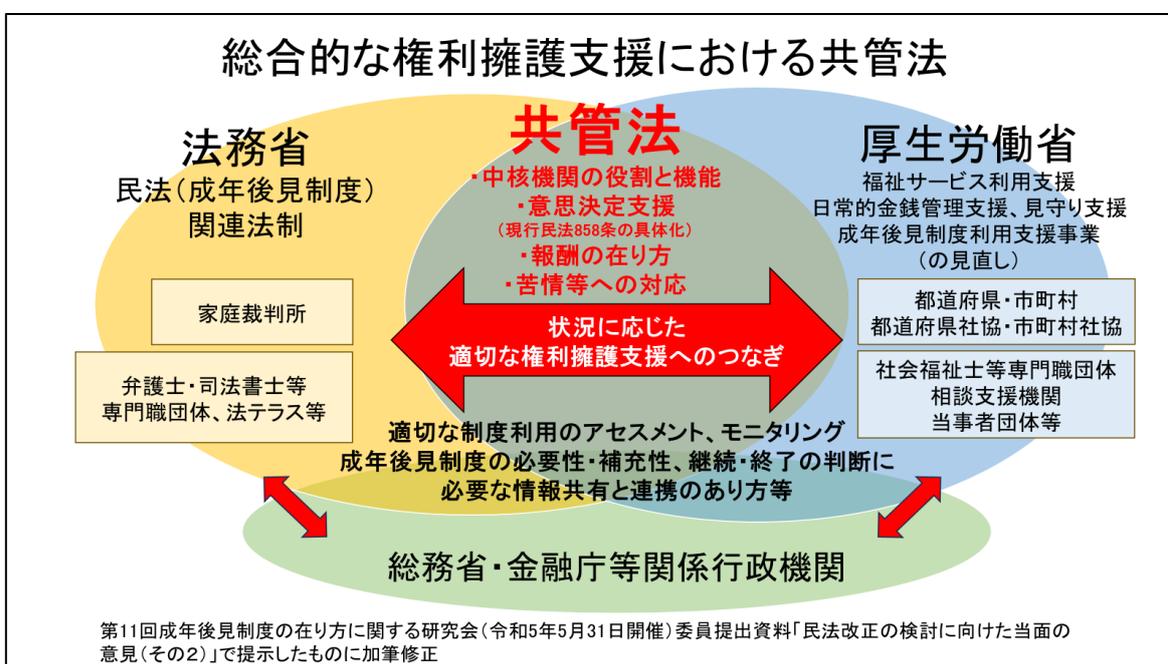
(5) 司法と福祉の連携を図るための法務省と厚生労働省の共管法の整備

成年後見制度（民法他関連法制）の管轄は法務省、成年後見制度以外の福祉分野の権利擁護支援策の管轄は厚生労働省である。権利擁護支援体制を構築するためには、両者が連携する必要があり、円滑な連携に必要となる事項の法的根拠を明確にするために、既存の法律の

改正では対応できない部分があるとしたら、共管法を整備することを提案したい（下図参照）。

法的根拠を明確にすることが必要な事項としては、①適切な制度の利用につなぐためのアセスメントとモニタリングの実施、②そのために必要な情報を共有する仕組み、③中核機関の機能、設置運営等、④意思決定支援の在り方、⑤後見報酬の在り方（3参照）、⑥苦情等への対応などが想定される。

また、司法分野においてもソーシャルワーク機能が求められることから、社会福祉専門職の配置、例えば家庭裁判所におけるソーシャルワーク機能の充実に向けての社会福祉士の配置や活用なども併せて検討することを提案したい。



3. 後見報酬の負担と助成の在り方

後見報酬の改訂については、意思決定支援や身上保護を重視したものとして最高裁判所より新たな定期報告の書式が提示されるなど、財産管理に偏らない評価として見直しが進むことが期待されている。その動向と連動しながら、後見報酬の負担の在り方、助成の在り方を検討する必要がある。

「基本計画」では、成年後見制度利用支援事業が市町村により実施状況が異なるため、全国どの地域でも必要な人が成年後見制度を利用できるよう同事業の実施内容を早期に検討し、助成について必要な見直しを含めた対応を早期に検討することとしている。成年後見制度利用支援事業の現状を把握し、必要な見直しを進めることはもちろんであるが、同事業で後見報酬を助成する仕組みには限界がある。市町村の取組みに委ねるような対応は見直すべきであり、国が成年後見制度利用支援事業のあるべき水準を示し、市町村が実施できるよ

うな財源の確保をすべきである。しかしそのためには現状の後見報酬の負担の在り方では限界が容易に予想されるため、利用する人の報酬の負担の在り方について、抜本的な見直しが求められる時期にきていると考える。

後見報酬の負担の在り方については、後見報酬のどの程度までを本人負担とすることが妥当かを検討する必要がある。後見制度を必要とする人の多くは、介護保険や福祉サービスを利用する人と重なっており、後見報酬だけが全額自己負担であることから、制度の利用を躊躇したり、使いたくないという感覚になっていることが少なくない。全国どこに居住していても同じ権利擁護の支援が受けられるセーフティネットが機能するためには、社会全体でどのように権利擁護支援を必要とする人を支え合うのか、真の地域共生社会の実現のために、私たち一人一人が他人事ではなく我が事として考え、社会保障の一環として後見報酬を社会的に負担する仕組みを導入することの検討を提案したい。

成年後見制度が大きく変わろうとしている時代のなかで、民法改正の前に、社会福祉関係者が取り組むべき課題は大きいですが、本会も都道府県社会福祉士会とともにそれぞれの地域にしっかりと関与する職能団体であり続けるとともに、一人ひとりの社会福祉士がそれぞれの立場・役割を果たすことを改めて認識したい。

以上

第1 意見要旨

- 1 社会福祉法制のあり方並びにこれに付随する意思及び選好を尊重する支援を受けて意思決定をする仕組み（以下「支援付き意思決定制度」又は「意思決定支援制度」という。）づくりに向けて、所管部局である社会・援護局のみならず、認知症の人の支援を担う老健局、障害者の支援を担う障害部を含め、厚生労働省を挙げて一体的に、かつ、専門家会議委員の希望者も参画する形で集中的に議論できる場を早急に形成すべきこと
- 2 身寄りのない人等の支援にあたって、実質的に意思決定支援が確保される体制の構築を進めるとともに、全国の自治体において実行可能とするための法制化及び仕組みを整備すること
- 3 成年後見制度の改正を見据えて、新たな権利擁護支援施策を充実させるとともに、「意思決定サポーター（フォロワー）」をはじめとした地域で意思決定支援に積極的に関与する担い手の育成と活動の場を早急に整えるべきこと

第2 意思決定支援制度づくりに向けた横断型の議論の場の形成をすべきこと

- 1 第二期成年後見制度利用促進基本計画（以下「第二期計画」という。）の重要業績評価指標（KPI）には、以下の記述がある。

制度等の見直しに向けた検討等：

総合的な権利擁護支援策の充実：日常生活自立支援事業の実施体制の強化、新たな支援策の検討等を踏まえ、福祉の制度・事業の必要な見直しの検討（令和4年度から令和8年度）

- 2 成年後見制度（民法）の見直しの検討に関しては、成年後見制度の在り方に関する研究会により、今後の基本民事法制としての法定後見制度の位置づけも含め、障害者権利条約や同委員会による勧告も踏まえた現在の検討状況が整理された。そして、同研究会報告を受けて、先般、法務大臣から法制審議会に対して成年後見制度の見直しについて諮問がなされたところである。また、同研究会の報告書中においては、「第二期基本計画における基本的な考え方を踏まえると、法定後見制度の見直しを検討するに当たっては、本人の権利擁護支援として検討される法定後見制度以外の方策も見据えながら、両者が一体となって総合的な支援としての権利擁護支援を実現していくという観点が必要であると考えられる。」（報告書13頁）との指摘がなされている。

このような点から、上記KPI（新たな支援策の検討等を踏まえ、福祉の制度・事業の必要な見直しの検討）の達成に向けた取組みを早急に進めていく必要がある。そこで、厚生労働省にあっては、社会福祉法制のあり方及びこれに付随した意思決定支援の確保、浸透のための仕組みづくりに向けて、成年後見制度利用促進に関する所管部局である社会・援護局のみならず、認知症の人の支援を担う老健局、障害者の支援を担う障害部を含め、厚生労働省を挙げて一体的に、かつ、専門家会議委員の希望者も参画する形で集中的に議論できる場を早期に形成すべきである。

なお、その議論に当たっては、基本計画上の「意思決定支援の確保（同17頁）」及び「意思決定支援の浸透（基本計画18頁）」を全うするためにも、意思決定支援の普及啓発のみならず、障害者権利委員会による総括所見第28項（b）「必要としうる支援の段階や様式にかかわらず、全ての障害者の自律、意思及び選好を尊重する支援を受けて意思決定をする仕組みを設置すること」も意識した施策の検討がなされなければならない。

第3 身寄りのない人の支援に当たって、意思決定支援が適切に確保される体制を構築し、それが実行可能となるような社会福祉法制及び仕組みを整備すること

1 第二期成年後見制度利用促進基本計画（以下「第二期計画」という。）第二期計画17頁（6）には、以下の記述がある。

・国は、身寄りのない人等への生活支援等のサービスを誰もが安心して利用することができるよう、運営の透明性や信頼性の確保の方策、地域連携ネットワーク等との連携方策、意思決定支援を確保する方策、市民後見人養成研修の修了者等地域住民を含めた様々な主体が参画する方策等を検討する必要がある。

2 第14回専門家会議（2023年3月29日）でも発言したとおり、現在、障害者権利委員会からの勧告に対する対応の視点からも、成年後見制度を含む代行決定制度中心の社会から、支援付き意思決定を中心とした制度への具体的な転換が求められているところである。そのための一つの取組として、持続可能な権利擁護支援モデル事業（テーマ2：簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定を支援する取組）がなされているものと認識しているところ、第15回専門家会議における厚生労働省の提出資料（27、28頁）において「支援の狭間に落ちることのないよう」「意思決定支援を確保しながら」「本人に寄り添った意思決定の支援」との記述があるので、今一度、意思決定支援が確保されている状態とはどのようなことを指すのか、私見を述べたい¹。

¹ 拙稿（2023）「国連勧告から見る日本の障害者の意思決定における課題—支援付き意思決定の確保と濫用防止の仕組みを備えた「権利擁護支援モデル（フォロワーシステム）」とは？」（特集論文：当事者の意見表明と意思

3 まず、障害のある人の法的能力の行使は、本人の自律に関わる重要な人権であり、権利条約第 12 条において保障されている。そして、同第 19 条では、チョイス&コントロール（自己選択と管理（主導権の確保））を基盤とした、障害のある人の自立した生活及び地域社会への包容が保障されている。これらの点を総合的に捉えたとき、意思決定支援は、本人の意思決定に関わる社会的障壁としての障害を除去し、支援付きの意思決定の権利を実質的に保障するために不可欠な手段であると考えられる。

わが国においても、権利条約の批准国として、意思決定支援の仕組みを確保しなければならない法的義務があるから、意思決定支援の確保を前提とする本事業の設計においては、障害者権利条約、国連の勧告などを意識した制度設計が必然的に求められるところである。とりわけ権利条約第 12 条第 4 項の観点からすれば、このような支援付き意思決定の仕組みを構築するに当たっては、その濫用を防止するための適当かつ効果的な保障、すなわちセーフガードを確保することが必須であるともされており、セーフガードが適切に設けられていない仕組みのままでは、意思決定支援を十分に確保したとはいえない。

4 意思決定支援に関わる者の基本的な姿勢は、国の各種意思決定支援ガイドラインの研修等でも触れられているように、客観的な最善の利益ではなく、本人の心からの希望を採求する姿勢が重要であるとされている。しかしながら、実務では、中立的な立場を維持する必要があるファシリテーターや、一定の利害関係を有する家族、介護・福祉サービス提供事業所職員、本人の法的保護の観点から代行決定を行う権限を有する成年後見人等や自治体職員が、本人の側に立ち続けることは、立場上、困難であることが多い。特に、一定のリスクが見込まれる場合には、本人以外の全ての「支援者」が反対の立場に回った結果、本人が孤立する状態に置かれることもある。そのような場合においても本人の側に立ち続け、たとえ代行決定が必要と考えられる局面においても、本当にそのような決定で良いのか疑問を投げかけ、本人の心からの希望や選好、価値観が決定に最大限反映されるよう訴え続ける存在、すなわちアドボケイトの機能を備えた人材の育成とそれらを持続可能な形で支える仕組みと実践が、意思決定支援の充実及び確保のためには必要不可欠である。また、専門職のみがアドボケイトを担うという仕組みのままでは持続可能なものとは言い難く、このようなサービスを必要としている人々のニーズに十分に応えることは難しい。このような観点から、権限・権力を持たない「弱い（緩やかな）立場」であることの利点を活かし、本人の側に 100 % 立って、本人の意思決定を支持・応援する「支持者」としての市民、すなわち「意思決定フォロワー（以下「青のフォロワー」という。）」の存在が重要であり、これからの地域共生社会の実現及び権利条約に基づく国連勧告を履践するうえでも不可欠な人材であると考えられる。

決定の課題)』『人間福祉学研究』16, 79-96 も併せて参照されたい。

5 さらに、本人及び青のフォロワーを支える仕組みとして、権利擁護支援委員会（以下「緑の委員会」）及び権利擁護支援専門員（意思決定支援担当）の重要性についても、再度強調しておきたい。豊田市モデルの実践を踏まえると、青のフォロワーが本人と共に活動するにつれて、本人自身が自らの声を積極的に上げていくような変化もみられるところであるが、ときには本人の意思と生活基盤サービス事業者（以下「赤の事業者」という。）やその他の支援者の見解とが対立するような場面が生じうることも予測される（これまで抑制されてきた本人の心からの希望が現れた結果であり、このような現象は、むしろ「健全な対立」として評価されるべきものである。）。このような場面では、青のフォロワーは本人の声を更に大きくすることを通じて、支援者による対応や改善を促すことができるかもしれない。しかし、支援者が本人の声を無視したり、対応を拒絶したり、赤の事業者による関係性の濫用が現に生じているような場面では、本人と同じ「権限のない立場」のフォロワーのみでは対応に限界もあると言わざるを得ない。そこで、本人やフォロワーにとって武器や防具となりうる存在、すなわち、緑の委員会体及び権利擁護支援専門員が必要となる。

豊田市の実践を例に挙げると、緑の委員会から派遣された権利擁護支援専門員（意思決定支援担当）が、アドボケイトの立場として、青のフォロワーとの定期面談を実施している。定期面談では、青のフォロワーから提出された実施報告書を基に活動を振り返り、青のフォロワーの悩みを共有しながら今後の方策についてともに考えるなど、対話を通じて、青のフォロワーとして本人の側に立つ姿勢が維持されるよう促している。そして、青のフォロワーとの対話を通じて発見された本人の社会的障壁や赤の事業者による対応上の課題について、緑の委員会（合議体）にフィードバックし、今後の対応を検討することとしている。

また、先ほど挙げたような赤の事業者による関係性濫用の疑いや本人との意見対立が生じた場合には、緑の委員会（合議体）として、①権利擁護支援専門員（金銭管理担当／意思決定支援担当）による調査報告を依頼する、②両者の建設的な対話を促すため協議の場を設ける、③合意に至らない場面では、委員会としての勧奨（本モデルにおける各主体の役割や意思決定支援ガイドライン等に照らして相当とされる行動の促し）を行う、④勧奨行為に沿わない行動を赤の事業者が取り続ける場合や別の権利擁護支援策による対応が必要とみられる場合には、豊田市に適切に権限（赤の事業所に対する本モデルからの排除通告、虐待防止法に基づく介入、成年後見制度に係る首長申立等）を行使するよう促す、といった行動を取ることも検討されている。

このようなけん制の仕組みがあるからこそ、青のフォロワーとともに行動する本人の声が事業者を受け入れられやすくなるのであり、一見すると権限のない「弱い立場」であるはずの青のフォロワーが、本人にとっては力強い存在となり、また、赤の事業者にとっても本人への対応のあり方を見直す強い動機付けになるものと考えられる。現在は、緑の委員会自体に独自の法的権限が与えられているわけではないため対応には限界があるものの、今後の社会福祉法制の改正に当たっては、赤の事業者を含めた支援者による関係性の濫用に対する対抗措置も含めた法的権限等、準公共性のあるアドボカ

シー組織として必要な権限、機能を持ち合わせた組織として位置づけられるべきであろう。特に、将来的に身元保証サービスを提供する団体やこれらの団体の持つ機能を代替するような支援を行う団体が赤の事業者として参入することも想定した場合には、本人の意思決定に対する影響力は極めて大きくなるため、より強いけん制の仕組みが意思決定支援の確保の観点から求められる。

第4 「意思決定サポーター（フォロワー）」をはじめとした地域で意思決定支援に積極的に関与する担い手の育成と活動の場を早急に整えるべきこと

1 第二期成年後見制度利用促進基本計画（以下「第二期計画」という。）には、以下の記述がある。

- ・ 国は、全国各地で市民後見人が育成され、育成された市民後見人が本人の意思決定支援などの幅広い場面で活躍できることを促進するため、各地における市民後見人の育成・活躍状況やその課題も踏まえ、養成研修カリキュラムの見直しの検討（意思決定支援や身上保護等の内容を含めることの検討）や、その他の推進策を進める必要がある。
- ・ 各地域においては、上記の国の対応状況も踏まえつつ、養成研修カリキュラムの見直しや、養成研修修了者の活動の受入れ先の拡大等権利擁護支援の取組に参画できる体制づくりを進めることが重要である。【基本計画9頁イ（②市民後見人の育成・活躍支援：具体的な取組）】
- ・ 地域住民への意思決定支援の浸透は、市民後見人の果たす役割も大きい。このため、国は、市民後見人養成研修修了者が、地域で行われている身寄りのない人等への生活支援等のサービス提供の際に行われる意思決定支援に参画できる方策を検討する必要がある【基本計画12頁②3ポツ目】

2 上記に関する厚生労働省の取組みとしては、令和4年度老人保健事業推進費等補助金（老人保健健康増進等事業分）市民後見人養成研修カリキュラム及び市民後見人の活躍促進に関する調査研究事業（受託：特定非営利活動法人地域共生政策自治体連携機構）が挙げられるところ、同事業報告書（令和5年3月）で実施したアンケート概要（同報告書11頁から14頁）においては、市民後見人の活躍の場として、いわゆる家庭裁判所から選任を受けた市民後見人、法人後見支援員、日常生活自立支援事業の生活支援員以外にも、認知症サポーターや傾聴ボランティア等を含めて様々な地域活動に参加している人がいることが判明している。また、現在地域活動を行っていない人においても、市民後見人等以外の活動として、認知症の人に関わる活動や、病院の付き添いや買い物支援などの生活支援、障害者や外国籍の人のサポートをしたいなど、様々な意欲があることがうかがわれる。

また、先に触れた豊田市のように、持続可能な権利擁護支援モデル事業（テーマ2：簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定を支援する取組）と市民後見人の活躍支援を連動させ、従来のカリキュラムを意思決定支援をメインに据えた研修に再構成し、意思決定サポーター（豊田市では

「意思決定フォロワー」と呼ぶ。) やその他の地域活動参画する市民も巻き込んで研修受講につなげていけるような工夫をしている地域もある (同報告書6頁から7頁)²。

3 市民後見人養成研修修了者等が、法人後見支援員、日常生活自立支援事業の生活支援員に加え、先に触れた「意思決定サポーター (フォロワー)」をはじめとして、地域で意思決定支援に積極的に関与することを希望する人の活動の場を早急に整えていくためには、例えば、社会・援護局、老健局、障害部、医政局で所管する権利擁護支援に係る人材育成にかかわる施策のうち、地域の中で本人の意思決定支援に関与することが期待される人材を整理し、これを市民後見人の活躍支援の場の例示として都道府県、市町村に情報提供するなど、厚生労働省内でも積極的に連携を図って対応することが望まれる。特に、第3で述べた通り、意思決定フォロワーについては、意思決定支援の充実、確保を図る上で必要不可欠な人材であり、本人及びフォロワーを力強く支える緑の委員会及び権利擁護支援専門員 (意思決定支援担当) の仕組みと併せて、そのような活動に参加を望む市民が活躍できる場をつくり、かつ、あまねく全国で実施できるような環境整備のあり方についても検討すべきである。

また、このような市民後見人等の活躍の場の多様化に併せて、厚生労働省の「令和5年度成年後見制度利用促進施策に係ると取組状況調査」の質問事項 (市民後見人の養成及び活動状況) における選択肢についても、法人後見支援員、日常生活自立支援事業の生活支援員に限定するのではなく、「意思決定サポーター (フォロワー)」をはじめ、関連する地域活動も選択肢に挙げて、アンケートを実施すべきである。

以上

² 拙稿 (2023) 「意思決定支援の観点を踏まえた市民後見人等の養成のあり方 : 成年後見制度から支援付意思決定制度への転換に向けて考慮すべき要素 (特集 第二期基本計画と市民後見人像)」『実践成年後見』102, 19-30 も併せて参照されたい。