

2024年8月21日

地域共生社会の在り方検討会議

地域社会福祉と民事法制との一体的な改革という要請

早稲田大学教授

山野目 章夫

目次

- 1 序——ふたつのキーワードをめぐる論点の整理
- 2 福祉に求められるもの
 - (1) 成年後見制度改革の動向
 - a) 適切な時機に必要な限りで——という要請
 - b) とりわけ後見の終了に際し
 - (2) 新しい社会福祉事業の構想
- 3 福祉から司法への架橋
 - (1) どのように伝えるか
 - (2) だれが伝えるか
- 4 結——令和2年法律第52号の附則2条に基づく法制への期待

1 序——ふたつのキーワードをめぐる論点の整理

権利を実現して、人々は、暮らしを立てる。

身分でなく権利の体系として成りたつ近代は、文明の発展の一つの到達点であったにちがいない。到達点は同時に困難な道のりの始まりであった。市民革命から今日までの時代は、産業革命が始まって高度工業社会を迎え、さらにその後へという動きが併行し、効率を追い求める経済社会をもたらしたことが、忘れられてはならない。情報や交渉力における現実の格差があり、それらにおいて優位にある者らの権利が実現される半面において、格差の歪みが作り出す大きな社会的な障壁が立ちはだかり、貧しさに苦しむ人々、ひとりで子を育てる親たち、年少の者ら、加齢や心身の故障により難しい状況にある人々らがある。

近代という物語は、これらの人たちの権利実現の実質的な保障が図られなければならないという必然の要請を伴う。

ここに、**福祉**における権利の実現（役所が用いてきた表現に近づけて述べるな

らば、権利擁護) という課題が立ち現れる。

効率が重んじられる大勢にある社会にあって、さまざまな困難に苦しむ人々は、相対的に少数である。その人たちの権利の実現を素朴に代表民主制(議会とその信任に拠る行政府)に依存することは、相当でない。**司法**が成年後見や児童福祉に関わる仕組みは、運用において諸種の課題があるとしても、大宗において根拠がある。

このことを確かめたうえで、権利の実現の最終的な担い手となる司法が、裁判所(日本の実際の制度に即して述べるならば家庭裁判所)とその外郭をなす専門職能(同じく弁護士や司法書士)からなる姿を想起しつつ、福祉と司法との間の良い役割分担が考究されなければならない。

本人の^{にちにち}日暮らしを見守り、これに伴走する人々と共に権利を実現していく局面が当然のことながら存在する。何よりも、生計に要する標準的な費用に充てられる金銭の管理およびそれに係る預貯金の取引などは、そうである(☞次述 2(2)・後述 4〈事業〉)。

半面において、日日というものを越える事項は、その権利の実現に携わる専門職能を用いて本人の権利が実現されなければならない(☞次述(1) a))。

このような思考整理を経て、そこに大きな 2 つの課題が立ち現れる。第一に福祉に求められる権利実現の役割とは何か、を明らかにすることであり、第二に、福祉から司法への架橋の良い仕組みを見出すことである。

2 福祉に求められるもの

(1) **成年後見制度改革の動向** 成年後見制度は、法律家による専門的な支援が要ると認められる課題が現に存する場合において、これを本人が用い、また、その課題が解決した場合において、これを本人が用いることを止める(後見を開始する審判を取り消す) とする方向で見直される可能性がある。

a) **適切な時機に必要な限りで——という要請** 政府は、2022 年 3 月、成年後見制度利用促進基本計画(第二期)を決定した。そこにあっては、成年後見制度の見直しの問題提起をして、

「成年後見制度については、他の支援による対応の可能性も踏まえて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(必要性・補充性の考慮)、三類型を一

元化すべき、終身ではなく有期（更新）の制度として見直しの機会を付与すべき、本人が必要とする身上保護や意思決定支援の内容やその変化に応じ後見人等を円滑に交代できるようにすべきといった制度改革の方向性に関する指摘、障害者の権利に関する条約に基づく審査の状況を踏まえて見直すべきとの指摘、現状よりも公的な関与を強めて後見等を開始できるようにすべきとの指摘などがされている」

と述べられる。これを受け、法制審議会民法（成年後見等関係）部会の部会資料 2 においては、つぎの問題提起がされた。

「法定後見制度（特に、後見の制度及び保佐の制度）については、制度利用の動機となった課題が解決したと考えられる場合でも、判断能力が回復しない限り制度の利用が継続することや、本人の判断能力の程度を基準として保護者に付与された法定の権限（代理権や取消権、同意権）が本人にとって実際に必要となる範囲を超えている場合があることが問題であるとの指摘がされており、これらを理由として、制度が硬直的で使いにくいといわれている。そして、このような問題意識を踏まえ、本人が適切な時機に必要な範囲及び期間で制度を利用することができるようにするために、法定後見の開始に当たり、法定後見による保護が必要であることを個別に考慮するものとすることを求める意見がある」。

ここに「制度利用の動機となった課題」とは、自宅やその他の不動産の売却、親族について開始した相続に係る遺産の分割の協議などの手続への参画や、施設に入所する契約の締結およびそれに関連する金銭の給付の事務などが想定される。

b) とりわけ後見の終了に際し とはいえ、毎日毎日、不動産を売却する必要に迫られる高齢者、障害者があるとは想像しにくい。たびたび親族の遺産の分割を話し合う席に臨まなければならない者も珍しい。

適切な時機に必要な限りにおいて、という要請が果たされず、いったん本人に対し始まった後見が（円滑な後見人の交代がないまま）続くという事態は、本人とその家族に対する負荷が大きく、そして、その負荷には意義が乏しい。家族の声に耳を傾けよう。

「今までの現状から言いますと……一度使うとやめられないというのが一つあるのですね、家族の誰かがお亡くなりになって、財産分与のときに後見人を使った、けれどもその後、後見人が力量を発揮していただけるようなことは余りないのけれども、ずっと後見人が傍らにおられて、何か私たち、こういう言い方をすると大変失礼ですけども、親や本人からすると、毎月 2 万円取られるみたいな言い方をするわけですね。何のお仕事をして

いただく必要もないのに 2 万円取られてしまうという言い方を家族の中でする人はとても多いわけなのです。というのは、やはり、特に親が心配していますのは、親がいるうちはまだ金銭的にも応援ができる、だけれども、どっちみち親が先に逝きますから、第三者に託さなければならないときが来るわけですね、そこを親は心配をしています。それで、本人が親亡き後も暮らしていくには、障害のある人たちの収入というのは障害基礎年金が中心ですよ。多少福祉的就労とかをして、お仕事とか工賃があっても、1 万円前後ぐらいのことが多いわけです。それにも全然届かない方もたくさんおられます。その中で、大体基礎年金というのは 6 万円から 8 万円ちょっとぐらいの範囲で、1 級年金から 2 級年金までは 8 万円から 6 万円ですけれども、その中でお家賃 5 万円ぐらいが普通、全国平均 5 万円ぐらいです。東京だと 10 万円というところもありますけれども。それと食費を払い、光熱水費を払い、ということをするわけです。そうすると、御本人の手元にほぼ残らないような状態なのです。少し残ったもので医者さんに掛かったり、散髪に行ったりというような感じですので、そこで後見人にお金が払えない。大事な制度だと分かっている、払えないから使わないというのが一つあります」(久保厚子委員・発言・同部会第 1 回会議、2024 年 4 月 9 日)。

こうした問題提起を受け、後見を終了させる要件について論議の状況を整理する同部会の部会資料 3 を踏まえて行なわれた同部会の調査審議は、もとより未だ成案に達していないものの、当面、つぎのような方向に集約される。

「本日段階で一つ確かめておきたいことは、必要性の検討は難しい問題で、引き続き検討しなければいけません、ということは、そうであるとして、少なくとも現行法の発想は改めるということについて、委員、幹事の間には、そこを踏まえて今後の議論を進めようというお考えでいらっしゃるであろうというふうに、これまでの議論は受け止めていますけれども、確かめさせていただいてよろしいですか。すなわち、どなたも専門家でいらっしゃいますから、よく御存じのことを申し上げることになりますが、現在の民法の規定では、後見を例にしますと、事理弁識能力が回復したときは後見開始審判を取り消すと定められています。限り、という言葉は用いられていませんが、伝えようとしている規律の内容は、事理弁識能力が回復したときに限り後見開始審判を取り消すというものが現行法の規律です。…従来、医学的な判断に専ら依拠して後見の終了を決める、その結果ほとんどの場合において終わらない後見になっているという実状を睨み、終わらない後見を終わらせるという課題のための検討にこれからチャレンジしていくという方向で、次回以降の部会資料を今日の御議論も踏まえて作成した上で議論の継続をお願いするという議事に恐らくなるであろうと受け止めますけれども、このように進めていくこと自体については御異論がありませんか。

それでは、必要性の中味が難しいということを確認し、しかしその議論に挑戦するという

ところまで今日御議論いただいたという取扱いにして、部会資料 3 の 1 のところについての議論を中締めいたします」(部会長・発言〔発言の要旨、追って議事録が確定され公表される予定〕・同部会第 3 回会議、2024 年 6 月 11 日)。

(2) 新しい社会福祉事業の構想 日常的な金銭管理や社会生活上の意思決定支援における本人への意思決定支援の仕組みを充実していかなければならない。充実ということの意義内容として、公的な補助、支援、助成のような給付行政の展開にとどまることは、不十分である。後見が終了した後、本人が、制度上の根拠をもち、かつ運用上の実績を備える地域福祉の営みに委ねられる見通しが得られなければならない。

精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある人々のために、無料または低額な料金で、生計に要する標準的な費用に充てられる金銭の管理およびそれに係る預貯金の取引、そのための印鑑や証書などの書類の保管などに加え、これに関連する諸事務、たとえば公共料金の支払の代行などの事務、また、介護保険サービスなどに係る各種の公的機関における手続の代行をすることが、明瞭に第二種社会福祉事業が提供する福祉サービスとして位置を与えられるべきである。日常生活自立支援事業の装いを新しくして、拡充するものとみてもよい(☞後述 4 〈事業〉)。

この事業を営もうとする社会福祉法人などは、社会福祉法 68 条の 2・69 条の例に倣って都道府県知事への届出をしなければならないものとし、同法 70 条・71 条・72 条の例に倣い監督行政に服させるほか、都道府県社会福祉協議会に置かれる運営適正化委員会の助言や勧告を受けるものとすることが考えられる(同法 83 条参照)。

3 福祉から司法への架橋

(1) どのように伝えるか 本人が現実には置かれた個別の状況を具体的に踏まえて後見を始めた後見を終わらせたりする仕組みへと民事法制の基本的な考え方が転換されようとしている情勢を睨みながら、裁判所が判断に際し用いる資料の充実が望まれる。医学的な知見の収集のみに言及する家事事件手続法 119 条・120 条の改正が課題とならざるをえない。

この見地から、本人の心身の状態や生活の状況など全般にわたる諸事情を伝える公的な資料を裁判所が活用することができる態勢が要請される。現在の運用において試みられている工夫を参考とし、裁判所が用いる公的な資料の法制上の位置づけが明瞭にされるとよい(☞次述 4 〈情報〉)。その際は、資料を作成

することができる機関や資格者の規律、また、虚偽の記載がされる場合の罰則の整備などが課題となる。かなりの部分は、家事事件手続法の上記各規定の改正問題であるが、機関や資格に関する法制上の細目や、関連する個人情報の扱いなどは、社会福祉法制と共管的に法制整備がされることが望ましい。

(2) **だれが伝えるか** 後見の開始およびその終了を判断する際、法定された機関を通じ、地域福祉の支援態勢を確認し、十分な支援が見込まれるかどうかを検討しなければならない。現行の家事事件手続法 119 条 1 項が後見の開始を決めるにあたり専ら医師の意見を聴くものとするところは、いわゆる医学モデルを象徴する。このような規律を改め、具体の本人の心身の状態および生活の状況、とりわけ、本人が後見を用いる現実の需要を明らかにしたうえで、後見の開始を決めることができる態勢を調えるために要請される法制上の措置は、同項を改正して済むものではない。求意見の対象機関として地域の社会福祉の機関が想定され、それは、法制上の存在でなければならない（☞次述 4〈架橋〉）。

社会福祉法制の見直しにおいては、家事事件手続法の改正と併せて、いわゆる中核機関の一部の機能が、社会福祉法の法文において読み取ることができる存在として法制化されることが不可欠である。中核機関は、地域連携ネットワークのコーディネートを担う中核的な機関や体制をいう。中核機関が、本人や関係者から権利擁護支援や成年後見制度に関する相談を受け、必要に応じて専門的な助言などをし、権利の実現のため本人のためにする事務の内容を検討し、支援を適切に実施するため連絡調整をするものとされるべきである。

4 結——令和 2 年法律第 52 号の附則 2 条に基づく法制への期待

大切であることとして、これらの地域社会福祉と民事の法律制度の改革は、バラバラにされてはならない。地域社会福祉、そして民事の法律制度は、**地域社会福祉と民事の法律制度との一体的改革**がされることが強く要請される。その要目は、つぎのとおりである。

・ **〈事業〉** 日常的な金銭管理や社会生活上の意思決定支援を主題として実践されてきた持続可能な権利擁護支援モデル事業を明瞭に制度上の事業とする（☞前述 2(2)）。

・ **〈情報〉** 地域社会福祉と家庭裁判所との連携を強化し、後見の開始時、そし

て終了時における本人および地域における支援策の有無に関する情報提供の在り方を調える（☞前述 3(1)）。

〈架橋〉 成年後見制度と地域社会福祉を架橋する役割を果たす中核機関の存在を法制上明確なものする（☞前述 3(2)）。

ここまで話題にした政策課題は、その汎用性において、必ずしも高齢者、あるいは障害者に限ったものでない。成年後見制度の改革と連動する地域社会福祉の大きな変革のうねりは、そこからひとまずの成果が試験的にせよ得られるならば、高齢者や障害者のほかにも、人生の辛苦と向き合っている様々な人々のために、容易に応用ができる。たとえば子どもたち。さまざまな事情から、母、そして父の双方または一方と共にする暮らしがかなわない子どもらがある。東日本大震災は、父母を津波で流され、その時から親の財産を相続し、あるいは交付される災害弔慰金を管理しなければならない少年たちを生じさせた。

さしあたりは後見のなかでも成年後見が主題とされるが、あわせて未成年後見にも目配りし、民法の規定を読みやすいものにするなどの法制の整備も考えなければならない。

成年後見制度を含む地域社会福祉の包括的な改革は、ただ高齢者や障害者に福利をもたらすところにとどまらず、ヤング・ケアラーやシングル・マザーのように、日々を懸命に生きる人たちのためにも応用可能なヒントを提供してくれるにちがいない。これらの人々も、ひとしく私たちと同じ空を仰ぐ同時代の仲間である。

だれでも人は脆い（*vulnerable* な）状況に陥る場面がありうる。その場面はさまざまであるが、そうであるからこそ、人の多様な脆弱な状況を支え、助ける気概こそ、社会に求められる博愛の精神に依拠して要請されなければならない。それはけっして慈善でも救貧でもなく、近代が産み出した構造問題を解決しようとする福祉の現代的な展開である。

重層的支援体制整備事業に緒を与えて社会福祉法を改正した令和 2 年法律第 52 号が附則 2 条において要請する法制の措置が、豊かな内包を擁するものであって欲しいと願う。