

第3回 地域共生社会の在り方検討会議 意見書

同志社大学 永田 祐

第1回の意見書でも述べた通り、成年後見制度は、「適切な時機に、必要な限り」で利用される制度へと改革の議論が進められている。そうであるなら、地域で判断能力が不十分な人を支える福祉側の総合的な権利擁護支援策の充実が喫緊の課題となる。同時に、従来、福祉（例えば、日常生活自立支援事業）から、成年後見制度への適切な移行が利用促進として重視されてきたが、成年後見制度から福祉への移行も重要になってくる。こうした双方向の司法と福祉の連携の中核となる機関（機能）を明確にすることが重要なこともすでに指摘した通りである。以下、この2点と権利擁護への市民の参加について意見を述べる。

1. 総合的な権利擁護支援策の充実の方向性

日常生活自立支援事業は、判断能力が不十分な人の法的能力を制限しない、意思決定支援の事業として高く評価されるべきものだが、現行の体制では、成年後見制度の改革の先に見える新しい地域における支援体制に、質量ともに応えられない。量的な観点では、実利用者は約 56,000 人でほぼ横ばいで推移しており、実施体制に限界があることを示唆している。質的な観点からみると、例えば、①法律上の「福祉サービス利用援助事業」に厳格になりすぎてしまうと、日常的な金銭管理といった現場で求められる本人の生活ニーズに十分に応えられないおそれがあること、②生活支援員は専門員の指揮下で業務をする立場であるため、意思決定支援が十分に確保されるか疑問が残ること、③後見終了時に本人が契約できない場合には本事業での対応が困難であること、といった課題が指摘できる。一方、第二期成年後見制度利用促進基本計画のもとでは、「総合的な権利擁護支援策の充実」の一つとして、「新たな連携・協力体制の構築による生活支援・意思決定支援の検討」が掲げられ、「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」のモデル事業が各地で実施され、一定の成果や課題が報告されている。

モデル事業の成果や課題を踏まえた日常生活自立支援事業の拡充・見直し及び総合的な権利擁護支援策の具体化には、大きく分けて、①日常生活自立支援事業の拡充、②モデル事業の事業化、③（事実上の①＋②として）モデル事業の成果を取り入れつつ日常生活自立支援事業を大幅にリニューアルして拡充、④モデル事業における各機能（日常的な金銭管理（赤）、監督・支援（緑）、意思決定支援（青））をそれぞれ事業化、といった方向性（①～④の部分的な組み合わせを含む）が考えられる。

引き続き検討を要するものの、現時点では、「モデル事業で得られた成果や課題を踏まえつつ、日常生活自立支援事業を大幅にリニューアルして事業規模の拡充を図るとともに、モデル事業において重視された各要素についてそれぞれ個別に事業化を目指す」ことが妥当かつ現実的な対応ではないか（③＋④）と考える。即ち、現行の日常生活自立支援事業が、モデル事業でいう日常的な金銭管理（赤）と意思決定支援（青）の2要素を持つ事業（赤＋青）であることに着目し、この事業について、十分な予算・人員の確保を図った上で、総合的な権利擁護事業として社会福祉法上の事業に位置付け、全国の各地域における権利擁護支援の基軸事業とすることが考えられる。なお、社会福祉事業であれば、都道府県による監督にも服することとなり一定の監督（緑）作用は期待で

きるものの、日常的な金銭管理(赤)と意思決定支援(青)について相互の牽制機能が働くよう、事業の実施主体内における内部牽制体制の確立(部署を分けた上で監査機能を拡充する等)に留意すべきである(③)。

また、前述の総合的な権利擁護事業(日常生活自立支援事業のリニューアル版)を基軸としつつ、各地域における本人に対する支援策の上乗せを図る観点から、モデル事業の各要素について個別に事業化を行い、各地域において選択的に実施できるような環境を整えることができれば、地域の実情に応じた権利擁護支援体制を展開できるのではないかと考えられる。例えば、意思決定支援サポーターの養成事業を立ち上げ、養成者が中核機関等に登録して、後見終了時に本人と意思決定支援サポーターをマッチングすることもできるようになると考えられる(④)。

なお、これらの提案は、成年後見制度の見直しに係る民法改正の施行が数年以内に迫っていることに鑑みたものであり、厚生労働省においては、これまで成年後見制度利用促進専門家会議において検討を重ねてきたモデル事業の各要素(赤・青・緑)を十分に踏まえた制度設計に努めるべきと考える。また、身寄りのない高齢者等を支援する枠組みとも大きく重なってくることから、今後の議論において、両者の検討が縦割りにならないよう包括的な検討を行っていくことが肝要である。

2. 司法と福祉の連携の核となる機能の明確化

中核機関整備済み自治体は、令和5年4月1日時点で 1,070 市町村(61.5%)となっており、量的にも十分にその整備が進んでいるとは言いがたい。さらに、質的には「小さく生んで大きく育てる」をキーワードに、広報・啓発や相談機能から体制整備が進められてきたため、その機能や取り組みには格差があるのが実態である。特に、家庭裁判所との連携が重要になる「受任者調整の仕組みづくり」は整備済み自治体の半数程度でしか取り組まれておらず、成年後見制度の見直しに向けて期待される「後見人等の選任後のチームの自立支援」については、1/4 の中核機関では実施されていない。開始に当たっての適切な後見人の選任や終了に当たっての家庭裁判所との情報共有については、現状の実施状況のままでは、非常に不十分な状況であると言わざるを得ない。一足飛びにあらゆる機能を実現できないとしても、少なくとも司法(家庭裁判所)と開始及び終了に当たって情報を相互に共有し、適切な支援が行えるような機能を何らかの形で法制化すべきであると考えられる。同時に、このような機関のあり方は、包括的な支援体制の構築と一体的に検討すべきであり、新たな機能の追加が屋上屋とならないように留意すべきである。

3. 市民の参加という観点

不足している機能が大きすぎるため、総合的な権利擁護支援策にしても、身寄り問題にしてもややもすると具体的な事業のあり方ばかりに目が行きがちである。しかしながら、専門的な支援(成年後見制度)や日常的な金銭管理を含む生活支援の基盤には、本人が地域社会に参加するための意思決定を後押ししたり、その人に人格的に関わる市民の存在が不可欠である。市民後見人は、後見人として法的な権限を持ちながらも、相対的にそのような役割を果たしてきたし、生活支援員、介護サービス相談員なども本来、市民によるインフォーマルなアドボケイトの役割が期待されてきたと考えられる。身寄りのない人への支援とも共通することだが、これまで各種制度で育んできた権利擁護人材を鳥瞰した整理を行い、新たな成年後見制度や総合的な権利擁護支援の中での市民の活躍のあり方や位置づけを検討していくことも重要だと考える。