

地域共生社会の在り方検討会議（第6回）

令和6年11月26日

資料3

第17回成年後見制度利用促進専門家会議 における主な御意見（令和6年10月11日開催）

ひと、暮らし、みらいのために



厚生労働省
Ministry of Health, Labour and Welfare

<総合的な権利擁護支援の充実関係>

- ・中核機関について、制度的な位置づけや予算は今後の課題ではあるが、期待する。ただ、成年後見制度がこれからどうなるか分からないが、必要性や代替性ということから考えれば、中核機関は成年後見制度を推進・活用していくための大きな機能を持つという考えからいけば、今後は、活用しない支援・使わない支援のための中核機関の機能があるのではないか。また、（成年後見制度を）使ったとしてもその後、きめ細かいフォローによってどこで要らなくなるんだということも含めてモニタリングする機能が必要ではないか。そういう意味では、使わない機能、そして今後、代替性としての成年後見制度ではなくても様々な権利擁護支援事業や、ナチュラルサポートの中で地域で守られるような仕組み、そういうことを構築していく必要があるのではないか。
- ・法制審議会のヒアリングでご説明いただいた、社会福祉施設における日常的な金銭管理支援や特養における預かり金の取扱いについては、まだ法的根拠や第三者機関によるチェックの仕組みの構築には至っていないが、各々きちんとした要綱や規定を設けながら、どうにかうまく回しているという現実的には非常に有効と思う内容であった。こういうものに法的根拠をつける、チェック体制を整備する、といったものが地域連携ネットワークの構築そのものかと思っていたので、こうした現場の運用面での好事例を参考にして、もっともっとスピード感を持って進めていただきたい。
- ・地域共生社会の在り方検討会議での議論を専門家会議でも踏まえつつ、またこちらの専門家会議でも意見を出して地域共生社会の在り方検討会議へフィードバックをしていくことが重要。その点に関して、特に今後の権利擁護支援の取組に当たって、意思決定支援の確保、相互牽制体制の確立、当事者の参画、この3つのテーマが両会議においても重要ではないか。例えば、日自における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。また、専門性のある人ばかりが意思決定支援に関与していると、どこかおかしいということ当事者の方も思われることがある。つまり、意思決定支援の確保とは、まずしっかりとした体制の構築が重要であり、かつ、そこに関わる方々も非常に重要である。特に、権利擁護支援のモデル事業等において得られた一つとしては、専門性のある人だからこそ気づかないことが多々あり、本人にとっては違和感を感じることも多々ある。牽制機能をしっかり果たしていくためには、専門職だけでなく、本人に近い当事者の方々、例えば意思決定サポーターなどが、管理団体等にしっかりと関与する、そうした機能を果たしていくことが重要ではないか。そういった観点で、今後特に意思決定支援の確保に関して、相互牽制機能の確立、そしてこれらの機能を果たすための当事者の参画ということ3つの視点として今後の議論も進めていただきたい。
- ・老人福祉法に規定される市民後見人の育成のほか、日常生活自立支援事業の生活支援員や意思決定サポーターのような市民による権利擁護活動は一支援にとどまらず、社会参加や地域づくりに資する。地域共生社会の実現には、多様な形での市民参加が重要であり、市民参加による権利擁護活動が持続可能なものになるよう、例えば法律上の位置づけやその育成の在り方についても地域共生社会づくりの中で明確にしていきたい。

第17回成年後見制度利用促進専門家会議（10/11）における主な意見要旨（2 / 5）

- ・日常生活自立支援事業は民法上の任意代理の制度であり、日自の拡大・充実によって任意後見、法定後見の存立の基礎が実質的には失われることを大変懸念する。日自の拡大・充実のために税金を投入するのであれば、日自と任意後見との法的仕組みの差異は何か。日自は支援制度なのか、保護制度なのかをきちんと位置づけておくことが必要ではないか。そうでなければ、任意代理、任意後見、法定後見、それぞれの制度上の意義が失われる。厚労省の財政的支援を受けた日自だけが活用されるのではなく、法定後見、任意後見、日自のバランスの取れた活用がなれざることを強く希望する。
- ・日常生活自立支援事業は、福祉サービス利用援助事業として社会福祉法に規定されているとおり、成年後見制度や任意後見制度とは異なる福祉制度の一環として、御本人の、金銭管理だけではない様々な生活利用支援の手続を援助するもの。今回、新しく総合的な権利擁護支援策の充実として第二期基本計画がうたっているのも、そうした観点をさらに推し進め、意思決定支援を中心として、金銭管理も含めた御本人の意思に基づいた日常的な支援を行っていく。金銭管理以外の生活支援も行うという仕組みを障害者権利条約も求めているように、そういった仕組みを各地につくっていく取組の一環として位置づけて議論するものだとして理解している。それが日常生活自立支援事業だけでいいわけではなく、専門家会議等でもその枠にとどまらない議論をしないといけないという議論をしてきた。いずれにしても、任意後見制度等とは別の、より地域に密着した意思決定支援に基づく枠組みとして充実・拡大していくという議論だと理解している。そういう意味では、それが充実して利用者がたくさんいる中で、必要に応じて成年後見制度を使うということであり、ベースはそうした地域における身近な意思決定支援に基づく福祉制度である。そのために社会福祉法より一層の充実を期待しており、そのことを地域共生社会の在り方検討会議にもお伝えいただきたい。
- ・福祉的な対応をどうするかというのと同時に、法律的な対応もどうするかということを中心にきちんと議論していただきたい。つまり、任意代理なのか任意後見なのか、それとも全く別の新しい仕組みをつくるのか。もしそれが任意代理だとすると、そもそも任意代理を後見の分野で使えるということになってしまう。その辺りのことをきちんと厳格にやっていると、今、成年後見では使われていないが、任意代理でもいいというような議論がずっと底流に流れているが、それとまた同じようなことになるので、やはり新しい制度をつくるのであれば法律的にも明確にきちんとしていただきたい。
- ・8月の地域共生社会の在り方検討会議における意見の中には、日常生活自立支援事業への予算措置を含めた事業の抜本的改革が必要というものもあるが、社会福祉協議会以外の担い手も含めた検討が必要ではないか。

<権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり関係>

- ・（適切な選任・交代のための受任調整等をするに従って）中核機関の位置づけも非常に重要になり、裁判所からもご指摘があるように、相互機関の情報の共有も含め、法整備も含めて、中核機関の在り方を模索していく必要がある。
- ・受任調整の結果としての適切な受任につなげるための市民後見人の育成が急務。また、法人後見、特に困難事案をしっかりと対応できる公的な法人後見の育成については、この2年半進んでいないので、進めていただきたい。
- ・ドイツの世話組織法、オーストリアのクリアリングは、成年後見に関する案件は、まずは事案の福祉的側面を勘案した上で裁判所の判断に委ねるかどうかを判断する。いずれも事案が裁判所に係属する前に本人のニーズ、福祉的対応の必要性等を具体的な判断を行うものであり、福祉と司法が連携して対応する。我が国においても、中核機関の機能を拡充してこのような機能を付与することを考えてみるのも一案ではないか。
- ・中核機関について、制度的な位置づけや予算は今後の課題ではあるが、期待する。ただ、成年後見制度がこれからどうなるか分からないが、必要性や代替性ということから考えれば、中核機関は成年後見制度を推進・活用していくための大きな機能を持つという考えからいけば、今後は、活用しない支援・使わない支援のための中核機関の機能があるのではないか。また、（成年後見制度を）使ったとしてもその後、きめ細かいフォローによってどこで要らなくなるんだということも含めてモニタリングする機能が必要ではないか。【一部再掲】
- ・社協を含む社会福祉法人が法人後見を行う場合に、専任職員の配置が可能になるような財政的支援を検討すべき。また、法人後見の適正な実施のための公的なガイドラインの整備を検討してはどうか。最高裁における法人選任の主要な考慮要素に関する考え方や厚労省における都道府県社協による法人後見実施の手引き案などの既存の取組をベースとして、関係機関のワーキンググループなどによって望ましい法人後見の在り方を差し当たりガイドラインの形で示すことが可能ではないか。さらに、将来的にはこうした公的ガイドラインの策定をベースとして法人後見団体の認証制度の法制化などについても検討を進める余地があるのではないか。
- ・中核機関を運営する上での課題（中核機関の職員体制の充実、職員の専門性の向上、市民後見人の養成、受任調整、活動支援、そして財源確保など）が多くあり、国としての小さく産んで大きく育てるという進め方はよいと思うが、職員配置や予算確保が十分でないことが大きな課題となっている。特に一部の市町村では取組の必要性を十分理解しておらず、委託先の社協などに任せっきりになっているケースも結構見られる。機能をしっかり発揮できる中核機関の設置に向けて国や都道府県のバックアップをより一層進めていただきたい。また、中核機関については、成年後見制度に関する相談対応だけでなく、日常生活自立支援事業の利用者等も含めて困難ケースへのバックアップができる総合的な権利擁護支援体制の推進機関として発展をさせていただければありがたい。

第17回成年後見制度利用促進専門家会議（10/11）における主な意見要旨（4 / 5）

- ・法人後見の受任体制整備ができない理由は、財源確保ができず、必要な知識を持った職員がいないということが大きい。そのほか、組織内部の監督体制や、法律・福祉の専門職の助言を得られる体制が整っていない、法人後見の実施体制をどのように整えたらよいか分からないなど、体制整備に関わる問題も大変多く、各地域における法人後見の安全で継続的な受任体制の整備について、今後も市町村、都道府県における理解とバックアップもお願いしたい。法人後見をさらに進めるには、社協・NPOも含めて法人後見を実施している組織・団体の努力や思いに甘えるだけでなく、地域における継続安定的な仕組みにするためにも、行政等における支援をお願いしたい。
- ・市民後見人の養成が進んでいない理由は、養成後の支援を行うバックアップ体制が確保できていないということが一番多いので、今後も都道府県による市民後見人養成研修も行われているが、活動のバックアップ体制についても引き続き環境整備をお願いしたい。
- ・「権利擁護支援チームの形成支援」の機能の充実が求められる。虐待事案をはじめ、様々な課題を抱えている家庭全体を受け止めて、多機関が連携・協働して課題の解決と同時に継続的に関わる支援を検討する必要がある。受任者調整ではそういった体制をつくることが期待されるが、中核機関の受任者調整会議は、現状では成年後見制度の利用、法律専門職を後見人候補者とする、そして、それが決まると、対応の全てを後見人に任せるといった傾向がある。権利擁護支援チームの形成支援の機能の充実のために、国が研修等を行っているが、まだまだ足りておらず課題である。
- ・法制審議会で民法改正の議論が進められる中、本当に必要な人が必要なときに法定後見を使い、かつ柔軟な対応ができるようになったときに、権利擁護支援の体制はちゃんとできるのか、地域連携ネットワークが本当にそのときに間に合うのかという危惧を持っている。持続可能な権利擁護支援のための地域連携ネットワークの構築というのが既に先行事例で具現化されてはいるものの、広がりを見せているというふうには受け止められない。
- ・中核機関は、後見制度だけでなく後見制度が終わったときに地域福祉の中でどのような対応ができるのか、権利擁護支援の方針に係る相談対応（いわゆる入り口）と、制度利用の要否を判断をするアセスメント機能、受任調整だけでなくチームの形成支援、こうした機能がとても求められてくる。そして、制度につながった後も定期的なモニタリングを行い、本人主体のニーズ・変化を見ながら、後見人の交代や、チーム支援の在り方を見直すという非常に大きな役割が今まで以上に求められる。さらに、権利擁護は特別な場面だけでなく、日常的な場面の中で重層的支援体制整備など横のつながりがさらに求められる。地域の中では様々なネットワークや他の事業と連携しながら進める工夫をしている地域もあるので、それらも参考にしながら中核機関の機能、役割が整備される必要を感じている。

第17回成年後見制度利用促進専門家会議（10/11）における主な意見要旨（5 / 5）

- ・成年後見制度の見直しがどのような方向になるにせよ、チームによる本人支援の重要性は変わらないし、必要性がなくなれば終わるような制度であれば、このチームによる支援の重要性がさらに増す。チームによる本人支援への仕組みの整備は、本人らしい尊厳のある生活を継続するための地域づくりの一環とも言え、特定の地域のみで実現されれば足りるという性質のものではなく、全国どこの地域においても求められるもの。
- ・成年後見制度については、地域の体制整備が進展していることを横で見据えながら、民法改正に当たって後見ありきの視点ではなく、支援ありきの後見といった方向への転換ということを真剣に議論すべきではないか。今までの民法は、支援を受けていない人が後見を利用することも当然あり得るという前提でつくられていたが、体制整備が進めば、そうしたケースはむしろ例外であって、支援を受けている前提で、それでは足りない場合に後見を利用する方向へと民法自体の考え方を変化させていく必要がある。つまり、地域の支援を使わずにいきなり後見を申し立てるのはむしろ例外で、望ましいとは言えない事態であり、そのような後見申立てについて裁判所は行政に対して情報提供して相談をしていくということ。本日の最高裁の報告にあった、適時・適切な連絡は（裁判所と行政の）双方向でなければいけないという問題提起が印象に残った。裁判所で発見した、支援を受けていない人を支援の輪に取り込むという道筋が整備されていくことが望ましいのではないか。
- ・自治体の現場としては、権利擁護支援の地域連携ネットワークや中核機関について、単独での仕組みづくりは機能することが難しいため、包括的な支援体制の整備の一環として取り組むことが重要と考える。その上で、個人情報共有について、社会福祉法に基づく支援会議を活用してネットワークの関係者と中核機関との関係性を整理することで円滑な事業の実施につながっている事例もある。地域における権利擁護に関する情報共有の考え方の明確化が重要なため、家庭裁判所との情報共有も含め、法的根拠に基づき市町村が確実に事業を実施できるよう、各機関の関係性を整理していただきたい。併せて、中核機関の運営財源についても国からの補償を求める。