

11 月 22 日付暫定版中間検証報告書（案）への意見

2024年12月13日

弁護士 青木佳史

0 はじめに

当専門家会議が本年度に実施する中間検証とは、第二期基本計画策定以降現在までの施策の進捗状況を取りまとめ、同計画の基本的な考え方と目標が示した方向性に基づき、その成果と到達点を評価するとともに、問題点や課題を分析し、それに基づき残りの計画期間において実施すべき施策や検討課題を具体的に示すもの、と考えられます。

しかるに、本年 11 月 22 日付の暫定版中間検証報告書（案）（以下、報告書案、という）は、この間の取り組み状況を報告することにとどまり、第二期基本計画に照らした成果や到達点、問題点や課題についての評価、分析をした記載がほとんどありません。そのため、【今後の対応】の項目においても、国（厚労省、法務省、最高裁判所、金融庁、その他関係機関）、都道府県、市町村・中核機関、家庭裁判所、専門職団体、関係諸団体、地域住民等の各取組主体に対し、それぞれが具体的にどのような施策や課題の検討をすべきかの記載が少なく、第二期計画に記載された文言をそのまま繰り返すか、主体が明確でない抽象的な目標が記載されることになっており、中間検証の目的を達成するものになっていないことは、大変残念です。また、第 15 回から第 17 回で出された各委員の意見や意見書の内容もほとんど反映されていません。このような報告書案は、専門家会議の名義で出す中間検証報告書とはいえません。

そこで、改めて、事務局においては、第二期計画以降の専門家会議及び 3 つのワーキング・グループで出された委員の意見（提出された意見書を含む）を集約するとともに、各委員には、第二期計画の各項目ごとに中間検証報告書に記載すべきことについての個別の意見と理由を文書で募り、それらを踏まえて、各施策項目ごとの評価と分析を取りまとめ、これを踏まえて、関係各省庁とのすりあわせを行っていただき、関係各所ごとに提案する今後の施策の取組みと検討すべき課題を具体的に記載した報告書案を再提案いただくことを求めます。そしてそれに基づき、来年 2 月の専門家会議及び必要に応じ臨時の専門家会議を開催いただき、専門家会議としての中間検証報告書の確定に向けた検討をさせていただきます。

現在、法制審議会部会で調査審議がなされている成年後見制度の改正は、総合的な権利擁護の支援体制を各地域に整備するにあたり、それに相応しい成年後見制度への見直しを求めるために、第二期基本計画の閣議決定を受けて行われているものであり、第二期基本計画が提案する総合的な権利擁護支援策の充実と成年後見制度の運用の改善のための中核機関と地域連携ネットワークの施策の充実は、改正後の成年後見制度が、その改正の理念に沿った具体的な運用を実現するための基盤整備と運用実績を各地域に準備するために必要不可欠な取り組みとして位置づけられているはずです。けして、成年後見制度の改正の

調査審議を踏まえて（それを待って）行うものではありません。

今回の中間検証報告書が、新しい成年後見制度を迎える各地の基盤整備と運用実績のための羅針盤となることを期待いたします。

はじめにの記載について

まず、**はじめに**の記載ですが、p 2，17行目から「国、地方公共団体、関係団体においては、本中間検証結果を踏まえ、成年後見制度の利用促進に向けた更なる取組の推進をお願いします。」とあります。しかしこの表現は、第二期基本計画の基本的考え方の「(1) 地域共生社会の実現に向けた権利擁護支援の推進について」の理解と位置づけを正しく現していません。

第二期基本計画は、第一期基本計画と異なり、単なる成年後見制度の利用促進をはかるのではなく、地域共生社会の実現に向けた権利擁護支援につき初めて定義したうえで、権利擁護支援の推進を総合的に進める中に、重要な手段として成年後見制度を位置づけるという転換を図ったものであり、「権利擁護支援の推進」することが第二期基本計画の施策の目標です。

成年後見制度の見直しと総合的な権利擁護支援策の充実や現行制度の運用の改善などは、本人中心とした支援・活動の共通基盤たる権利擁護の支援を各地域において体制整備することに向けた車の両輪であり、地域のそうした体制整備があつてこそ、「適切な時機に、必要な期間、範囲で法定後見制度を利用する」という第二期基本計画が求めている見直しの方向性が具体的に運用可能となる、との位置づけであつたはずです。

今回の中間検証では、この観点から、各施策の課題の進捗を評価し取り組みを具体的に進めること、つまり、成年後見制度の見直しの検討を待つのではなく、見直された新しい制度を具体的に運用するためには、先行して、総合的な権利擁護支援策の充実や現行制度の運用の改善を進捗させることがまったなしである、という認識と方向性を示すことが極めて重要です。

そこで、ここの記載は、「国、地方公共団体、関係団体においては、本中間検証結果を踏まえ、地域共生社会の実現という目的に向け、地域連携ネットワークにおける権利擁護支援策の一層の充実などの成年後見制度利用促進の取組の更なる推進をお願いします。」と位置づけるべきです。

1 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について

(1) 成年後見制度等の見直しに向けた検討について

- ・ p 3，11行目から

第二期計画における成年後見制度の見直しは前述のような位置づけですから、【施策の進捗状況】の中に、今回の法務省における調査審議は、そもそも第二期基本計画にお

いて「見直しに向けた検討」が掲げられたことを受けて行われていることを明記すべきです。

また、これまでの法制審議会部会の調査審議においては、第二期基本計画において見直しを求めることとなった現行制度の問題点についての現場の実情について、法制審議会部会の各委員・幹事に十分な理解をいただいた上で調査審議がなされている必要があります。ここについての専門家会議の立場からの評価と対応を記載すべきではないかと考えます。

具体的には、厚労省の対応として、これまで専門家会議で出された現行制度の問題点、それについての当事者団体や障害者団体や委員の意見を十分に反映し、意思決定支援を中心とした支援と権利侵害からの回復支援の二つの柱を中心とした権利擁護の支援のあり方に相応しい成年後見制度の改正となるように、必要な情報や観点を、法制審議会部会の調査審議等に反映するように努めるべきである、ということになります。

（２） 総合的な権利擁護支援策の充実について

① 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

・ p 3、32行目から

日常生活自立支援事業（以下ではすべて「日自」と略します）についての施策の進捗としてここで紹介されている取組みが、各地でどの程度実践されているか、それによりどんな成果があったかの評価が記載されていないため、今後、この取組をどうしていくべきかの対応を見定めることができません。

また、日自については、もともと第二期基本計画において「一方、地域によって同事業の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や同事業からの成年後見制度への移行に課題があることも指摘されている。」との問題点が指摘されているところです（計画 p 8）。これが施策の進捗により改善されたのかされていないのか、それを踏まえて、今後の施策における対応をどうするかの評価が必要です。

・ p 4、13行目から

【今後の対応】として、p 4、15行目には、「実態を適切に把握・分析した上で」とありますが、「令和2年度日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携の在り方についての調査研究事業」において、現在の日自の課題については、主だった項目が整理して指摘されているところです。たとえば、利用対象者の偏り、利用までに長期化する手続、死後の事務処理の負担、提供サービスの内容や利用手続について都道府県ごと運用の違い、支援員や専門員の人材不足、県社協による契約締結審査会の負担、市町村が実施主体でないため成年後見制度との連携に支障があること等の弊害、都道府県の財源負担が十分でないこと等です。

この研究事業では把握できていない実態があるのであればさらに次年度以降把握して

いただきたいところですが、すでにこの研究事業で整理されている課題については、これらにつき具体的にどのような施策を行うかについての方策に言及すべきだと思います。なお、実施体制については、都道府県社協への委託という方式そのものを見直し、市町村単位で実施できる事業とし都道府県が広域で行うべき役割を設定する体制への見直しを含めた検討をすべきです。

また、「なお、成年後見制度の見直しに関する調査審議の状況等を踏まえ、成年後見制度から日自への移行について検討する必要性についても指摘があった。」（p 4. 18行目）との記載がありますが、そもそも第二期基本計画の権利擁護の支援についての基本的考え方にある「意思決定支援等による権利行使の支援」という観点からは、判断能力が不十分な場合でも日自が幅広く利用できるような実施体制が基本にあり、そこに必要な時期、範囲で法定後見を利用するという構想になるのですから、日自と成年後見の併用や、成年後見から日自に移行できるための実施体制を準備することは、法務省の調査審議を待つまでもなく、厚労省において積極的に対応すべき課題であるとの認識が重要です。

また、「キャッシュレスに対応した支援の在り方」については、日自における課題に限らず、今後の日常的な金銭管理の支援の実施体制の左右する重要な課題です。そして、この課題は、金融機関の理解と協力が不可欠です。そのため、一つの項目として掲げ、厚労省だけの検討ではなく、金融庁や全銀協等の関係省庁との協議を進めることを明記すべきです。

② 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

・ p 5、9 行目から

持続可能な権利擁護支援モデル事業については、「総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループ」における検討結果として評価と課題が整理されました。そして、専門家会議で多くの委員から、このモデル事業の取組みを全国的な事業として法制化すべき検討を進めていくべきであるとの意見が出されました。これらの評価と意見を踏まえて「地域共社会生の在り方検討会議」において具体的な制度化の在り方が検討されることになっています。とすれば、まさにこの箇所に、モデル事業の評価と課題、委員から出された意見を記載し、それらを踏まえた同検討会議における検討となるように働きかけることを、今後の方針として明記していただく必要があります（もしくは、今後の対応としての p 6、1 行目のところに書いていただくことでもいいと思います）。

・ p 5、16 行目から

ここに記載された取組みが、第二期基本計画との関係でどういう位置づけになるのか判然としません。身元保証を求めない医療、施設、賃貸住宅の利用の周知はもちろん重要ですが、周知だけでは解消されない現場の実情があることは総務省の実態調査（総務省関東管区行政評価局令和4年3月29日公表、中部管区行政評価局令和4年10月5

日公表）からも明らかになったところであり、身元保証に代わる地域福祉の整備が求められることを課題として示すことが必要です。

- ・ p 6、1 行目から

前記のとおり、「在り方検討会議」における検討にあたって、モデル事業についてのワーキング・グループの評価と各委員の意見を十分に記載いただく必要があります。5 行目からの「なお書き」では、そのことが適切に盛り込まれていません。

- ・ p 6、10 行目から

金融機関への課題の指摘としては、金融庁及び全銀協も施策として推進を求めているように、各金融機関が、権利擁護支援の地域連携ネットワークの一員としての連携することの重要性があり、その具体的な役割として、日自だけでなく、新たな権利擁護の支援策としての日常的な金銭管理を可能とする体制整備への協力を求めることを記載していただくべきです。

- ・ p 6、16 行目から

身元保証が不要であることの周知も引き続き必要ではありますが、それだけでは、入院や入所の現場で身元保証を求める事態の解消が進まないことは、平成30年の通知発出後も状況の変化が見られないことから明らかです。身元保証を求めた場合の具体的な指導措置を検討するとともに、他方で、身元保証に頼らずに対応できる地域の仕組み作りの具体的検討を各市町村で行うことを提示すべきではないでしょうか。

なお、この課題については、第15回専門家会議提出の2024年3月22日付け意見書で私の意見を述べているところです。

③ 都道府県単位での新たな取組の検討

- ・ p 6、23 行目から

都道府県単位の取り組みとして、ここに記載されている以外に、利用促進室の委託事業として「都道府県における法人後見実施の手引き」の作成があると思いますが、その記載も入れるべきではないでしょうか。

次に、ここに記載された二つの取組が実際には進捗していないことについて、率直にその要因分析と評価を行う必要があると思います。都道府県で寄付の制度の導入が困難な事情、また、困難事案を支える公的な法人後見の取り組みが進まない事情を整理し、求められる基盤整備の方向性を示すべきだと思います。とりわけ、後者の課題は、現在、全国各地で、家裁と専門職団体を悩ませる課題になっており、担い手離れの要因にもなっています。単なる民間法人の養成ではなく、国や都道府県が公的な財源と関係専門機関を集約した体制作りを具体化すべき課題です。

2 尊厳のある本人らしい生活を継続するための成年後見制度の運用改善等

(1) 本人の特性に応じた意思決定支援とその浸透について

- ・ p 7、10行目から13行目

ここに記載されている取り組みの目的は、第二期基本計画 p 11の「(1) 本人の特性に応じた意思決定支援とその浸透」の趣旨を要約したものになっておらず、意思決定支援の浸透を成年後見制度の中の問題に限定しているような表現になっていますので、同計画の基本に立ち返った記載の見直しをお願いします。

- ・ p 7、32行目から34行目

具体的にどのような取り組みをしているのかわかるように記載の補充が必要です。

- ・ p 7、35行目から p 8、10行目まで

高齢者分野では研修が十分には行われていないこと、障害分野では研修の実情がわからないことを受けて、各現場従事者に向けて意思決定支援を義務的な基礎研修として制度化するくらいの重要性を指摘すべきです。

- ・ p 9、14行目から

【今後の対応】の前に、これまでの意思決定支援に関する取り組みについての評価を記載すべきです。支援チームを構成する介護、障害福祉、医療の従事者への研修など理解をはかる取り組みは不十分であると思います。また、専門職後見人、法人後見、市民後見人における意思決定支援ガイドラインの周知や実践もまだまだ浸透はしていないところであると思います。そこには家庭裁判所の意思決定支援に関する位置づけや監督も影響していると思います。

- ・ p 9、18行目から

医療、福祉、介護の現場従事者については、第二期計画 p 12において「必要に応じて、医療、福祉、介護等の幅広い関係者による支援が適切に実践される方策を検討する」とされています。これが十分に実践されていない現状では、これについての具体的な方策を提案すべきです。具体的には、義務的な基礎研修に意思決定支援のプログラムを準備することや、意思決定支援会議をすることによる報酬加算やしないことによる減算等の仕組みも考えられます。少なくともこの課題についての研究事業を行って、効果的な方策を打ち出すことが必要ではないでしょうか。

- ・ p 9、22行目から

家庭裁判所においては、身上保護事務全般のことだけでなく、後見人等が意思決定支援を確保した事務を行うように適切な監督を行うことにつき言及すべきです。

(2) 適切な後見人等の選任・交代の推進等について

① 家庭裁判所による適切な後見人等の選任・交代の推進

・ p 9、36行目から

ここには受任者調整の重要性は記載されているものの、市町村や中核機関が主体として取り組む方向での記載ではなく、家庭裁判所がこれへの理解を深める取り組みだけが記載されています。まずは、各地の市町村や中核機関の受任者調整の取り組み状況を書いていただき、その中で現在の評価としては、市町村長申立て事案以外も含めてできるだけ受任者調整をしているところもあれば、全て選任は家裁に一任し受任者調整を全く行っていないところも多く、また具体的な方策も区々であり、その格差が大きいことを指摘すべきです（なお、取組状況調査で上がってきている各市町村の数字は、実際の受任者調整の状況を反映していないと思われます）。

そして、受任者調整の課題として、市町村間の格差、会議構成体のばらつき、対象となる事案の格差、受任者調整の選任基準の未確立、家裁との選任基準についての共通認識の欠如などの課題を抱えていることを指摘し、今後の対応として、標準となる実施体制のモデルや広域での取組、選任基準の目安作り、そこにおける都道府県の役割などを示して、各地の取り組みを促進することを記載していただくべきです。

また、家庭裁判所においても、市町村や中核機関等における受任者調整機能への理解を深めるだけでは不十分であり、申立て前の受任者調整が期待できない事案について、家裁自身が適切な選任の判断に繋げることができるために、申立人に適切な選任の判断に必要な情報を集約する方策や候補者推薦を受ける専門職団体との情報共有のあり方につき独自に検討することも求められますので、これを今後の対応として記載すべきです。

なお、この点については、後述する第17回専門家会議提出の2024年10月11日付け意見書で私の意見を述べているところです。

また、大きな問題と思われることは、報告書案には、適切な選任についての記載はありますが、「柔軟な交代」についての項目が全く欠けていることです。本人の権利擁護の観点から相当でない後見人等について柔軟な交代を求めることは、各地の市町村や中核機関からも重要なニーズとして意見が出ているところです。これについてのこれまでの取り組みの評価、課題を整理し、法改定ではなく運用改善として家裁と協働してできる取り組みを進めること、その中で運用による限界を明らかにすることは、法制審議会部会の調査審議にとっても重要なものになります。報告書案には、この項目を追加して記載いただくべきです。

なお、この点についても、後述する第17回専門家会議提出の2024年10月11日付け意見書で私の意見を述べているところです。

・ p 10、10行目から

まずは、各家裁の市民後見人の選任件数と全体に締める選任割合などを示していただ

き、市民後見人の選任が各地で進んでいない実態を記載すべきです。その中で、家裁の一部での工夫した取組や専門職団体とのリレーの工夫がなされてきている状況にあるということだと思います。

その上で、なぜ市民後見人の選任が進まないのかの要因についての分析も重要だと思います。選任が進まないことが、未実施の市町村が養成事業を立ち上げにくい背景にもなっているからです。最高裁は各家庭裁判所へ市民後見人の有用性の理解を進める取り組みをしていると思いますが、一方で、市民後見人に相応しい事案を裁判所から積極的に選定することまではできていないこともありますし、市町村長申立て事案や中核機関が支援した申立て事案の中に市民後見人が適切な事案が少なく、各地域で適切な事案の掘り起こしができていないことも大きな要因です。

- ・ p 10、15 行目から

親族後見人は選任の希望があれば多くの場合選任されていること自体は、一般の誤解を解消するために記載いただくことは相当だと思います（さらに言うならば、関係機関や専門職の中にも、平成24年からの不祥事対策として親族後見人よりも専門職を選任するようになったことが現在の親族後見人選任割合の少なさであるかのような誤った理解が広まっています。核家族化や身寄りのない方の増加により親族候補者が確保できないことが主な要因であり、家裁が親族後見人を回避している状況にはないことも伝えることが相当です）。

ただ、それよりも重要なことは、親族後見人を適切に選任し支援することは、「⑤ 親族後見人への支援」として第二期基本計画における重要な課題の一つです（基本計画 p 56）から、親族後見人は、市民後見人とは独立した項目として記載すべきだと思います。そして、これについては、中核機関による親族後見人支援がなかなか実効性あるものにならないことも問題点です。一方で、家裁の中には、総合支援型監督人の導入によりできるだけ親族後見人を選任して育てようとする取り組みもあり、重要な取り組みとして記載してはどうでしょうか。

- ・ p 10、19 行目から

市町村や中核機関の実情が前半の【施策の進捗状況】では示されないまま、ここで市町村等への取り組みの役割が出てくるは唐突です。もちろんここに記載することは重要ですが、具体的にどんな取り組みをするのかを記載すべきであり、「チーム形成支援に向けた環境整備」などといった抽象的な記載ではなく、具体的に、当初は市町村長申立て事案から始めて対象者を広げていくことを含め、受任者調整会議を実施する体制の整備、適切な選任に必要な情報の集約と整理、関係機関や専門職団体の参画、候補者選定目安の共有など、具体的に整備していくべき課題は、専門家会議での意見としても提案されているわけですから、そうした検討課題を記載していただくべきです。ちなみに、私の下記の意見書では整備すべき5項目を提案しています。

なお、市町村や中核機関の中には、受任者調整は家裁の役割であり、市町村の責務になることに理解が得られない実情もまだまだあるため、まずは市町村等の役割として受任者調整が重要であることの理解を求めるための記載も必要です。

そして、市町村・中核機関、専門職団体等の担い手団体、そして家裁が、連携協力して、受任者調整のための体制作りを、都道府県の協議会も活用しながら行うことをもっと積極的に提案すべきです。

- ・ p 10、31行目から

これは「なお書き」の位置づけではなく、受任者調整会議の実効性確保のための不可欠の環境整備であることを明確に指摘するような記載にしていきたいと思いますところ。そして、新潟県や宮崎県などが取り組んでいる、各市町村ごとの担い手確保計画の策定について、現在の実績数も含めた取り組み状況を紹介いただくとともに、今後の対応において、各都道府県・市町村に対し、具体的な目標を定めた策定に向けた提案をすべきです。

これについては、「4 優先して取り組む事項」の（2）担い手の確保・養成等の推進、①基本方針、イ都道府県によるしくみづくりにも関連することであり、今回の報告書案には、これに関する記載が抜けているのですが、そこにおいて整理して記載してもいいと思います。

なお、以上の課題については、第15回専門家会議提出の2024年3月22日付け意見書及び第17回専門家会議提出の2024年10月11日付け意見書で私の意見を述べているところです。

② 後見人等に関する苦情等への適切な対応

- ・ p 11、4行目から

ここに記載されているように、令和5年度にワーキング・グループで行った試行は家裁との連携についてのものでしたが、一方で、苦情対応の取り組みとしては、各市町村・中核機関において、地域の後見人等の苦情・相談をどのような体制で受け付けるのか、その後の対応のスキームと流れ、各専門職団体との連携と役割分担、家庭裁判所との連携と役割分担、各専門職団体における苦情対応体制の整備などが、これからの重要な取り組み課題です。これを各市町村と都道府県が取り組んでいただくことについて、例えば、都道府県の協議会を活用しながら段階的に進めていくために、国が研修や都道府県連絡会において方向性を示すなど、具体的な検討の進め方を示していくべきです。

- ・ p 11、32行目から

中核機関コーディネート機能強化事業の支援メニューに追加したことで、具体的にどのような取り組みがなされた例があるのか、それとも進まなかったのか、実績データを

記載していただきたいです。

- ・ p 1 2、2 行目から

このような記載では、各市町村・中核機関と都道府県、家裁、専門職団体等が、それぞれ苦情対応の取組みとして何をすべきかが全く見えません。苦情が発生した後の対応体制の確立をしっかりと今後の課題として掲げるべきです。そのことと、苦情が生じないための支援チームの形成支援の取組みが重要であることは別のことであり、いずれも重要な取組みですが、それを区別して進めるべきです。

- ・ p 1 2、8 行目から

ここの記載も、具体的に何をすればいいかがわからない記載になっています。各地域の実情を踏まえる必要があるとしても、共通して検討すべき課題はあるのであり、それを各地に提案する記載が必要です。

なお、この課題については、第15回専門家会議提出の2024年3月22日付け意見書及び第17回専門家会議提出の2024年10月11日付け意見書で、具体的な検討課題を明記して、私の意見を述べているところです。

③ 適切な報酬の算定に向けた検討及び報酬助成の推進等

- ・ p 1 2、24 行目から

「民事法律扶助の趣旨を没却する」とはどういう趣旨でしょうか。この課題は、そのような視点での検討ではなかったと思います。

- ・ p 1 2、29 行目から

まずは、事務連絡の発出により、各地の利用支援事業の運用がこの間に改善がなされたのかどうかの評価がなされなければならないと考えます。そして、たしかにこの間、要綱上は、助成対象の拡大や助成基準の見直しがなされてきた市町村もありますが、各市町村の財政状況から、要綱どおりの実施ができない実態があり、また、運用が改善しているところとそうでない市町村との格差が固定化している状況もあります。そうした実態について、専門家会議の委員の意見が出ているのですから、これについての言及が必要ではないでしょうか。

- ・ p 1 3、18 行目から

この項目では、明確に「法律職後見人が弁護士へ委任することについての代理援助の利用の可否につき」と課題を記載していただかなければ、何を検討しているのか理解できないと思います。そして、この課題の検討の方向は、「要否・当否」ではなく、どのような場合に代理援助を認めることができるかの対象や要件の検討を現在しているので

すから「代理援助の利用を認める対象や要件につき」検討するとの記載にすべきです。

- ・ p 13, 21行目から

第二期基本計画から、具体的にどう進展したということなのでしょうか。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。」(p 17、3行目から5行目)とありますが、今回の報告書案には「必要な見直しを含めた検討を早期に行う必要がある。」と記載されています。この違いが明確ではありません。具体的に、それぞれの事業にどのような問題点があり、どこを見直すかについて、具体的に指摘をしていただくべきです。専門家会議の委員からは、国の補助の出し方や財源のあり方、市町村の負担と国の負担の関係、必須事業として対象者や助成要件を共通化することなどの意見がでています。そうした意見も記載いただき、何をどう検討するのかを整理するのが報告書案の役割ではないでしょうか。

なお、これについては、第15回専門家会議提出の2024年3月22日付け意見書で私の意見を述べているところです。

- ・ p 13, 24行目から

最高裁の示した新しい報酬算定の在り方については、現在、各家庭裁判所から各地域の専門職団体、都道府県や市町村、社協等への説明会が実施されてきていますが、具体的な運用は各家庭裁判所において行われるものであり、身上保護についての報酬評価のあり方、付加報酬についての評価のあり方について運用における具体化が求められます。そしてこれを適切に利用支援事業における報酬助成制度とリンクさせることも重要です。こうした点を具体的に述べるべきではないでしょうか。

なお、これについては、第15回専門家会議提出の2024年3月22日付け意見書で私の意見を述べているところです。

④ 適切な後見人等の選任・交代の推進等に関するその他の取組

- ・ p 13, 31行から

この項目では、本人情報シートの活用以外の課題もあると思います。後見申立てをよりしやすくするために、デジタル化と申立書式の統一の取り組みがありますし、家庭裁判所が適切な後見人の選任することに資するために必要な情報を、申立て時点で集約するための書式やツールの開発、改善の課題もあると思います。

- ・ p 14, 4行目から

この記載では、何を組みの課題としているのかわかりません。それは、前提として、本人情報シート活用の現状についての評価がなされていないためですが、本人情報シートの作成への福祉専門職の理解や医師の活用への理解はまだ不足していると思

われますので、その点の改善が今後の対応になるのではないのでしょうか。

(3) 不正防止の徹底と利用しやすさの調和等について

① 後見制度支援信託及び後見制度支援預貯金の普及等

- ・ p 14、14行目から

後見制度支援預貯金については、ゆうちょや農協など、預金額は大きくはなくても、取扱件数が大きい金融機関の未実施が残っており、その点を指摘すべきです。

- ・ p 14、20行目から

保佐・補助のための支援預貯金については、フォローアップ会議で検討されましたが、その内容につき、専門職団体や関係機関との意見交換などは未だなされていません。具体的な導入にあたっては、本人の権利擁護の観点から、運用やスキームの設定について、これらの団体との十分な意見交換を行うことが必要であり、そのことを記載すべきです。

- ・ p 14、27行目

以上のことから、この項目における【今後の対応】としては、全ての金融機関で支援預貯金の導入をすることや、保佐・補助への支援預貯金の導入について本人の権利確保の観点から導入する以前に十分に専門職団体等との意見交換をすべきこと等を記載いただきたいです。

② 家庭裁判所の適切な監督に向けた取組

- ・ p 15、2行目から

具体的にどのような取り組みを行うように周知したのかを記載いただきたいです。

③ 専門職団体における取組

- ・ p 16、15行目から

ここは、各専門職団体の不正防止に関する今後の取り組みを記載すべきところですが、この段落に記載されていることが何を想定しており、どう不正防止に繋がるのか、専門職団体としてはこのままでは理解と受け止めが難しく、記載内容の再検討をお願いします。

④ 成年後見制度を安心して利用できるようにするための更なる検討

- ・ p 17、5行目から

ここの記載も、具体的には、市民後見人や法人後見人などへの保険の導入を検討することを想定しているのか、それとも後見人全般に共通した保険を開発するという趣旨なのか、何を誰が検討するのか、具体的な課題を記載していただきたいところです。

(4) 各種手続における後見事務の円滑化等について

- ・ p 17, 10行目から

第二期基本計画では、この項目で想定していることの一つに、保佐や補助の場合、金融機関の多くが一律に本人の銀行取引を制限している実情について、その改善を求めることが含まれていたと思いますが、それについて言及がありません。これについての取り組みは進んではいないと思いますが、今後の対応すべき課題として指摘する必要があります。

また、新型コロナの臨時給付金の申請、ワクチン接種の同意、マイナンバーの発行申請など、新たな行政手続が生じた場合に、本人へ手続的不利益が生じないためのルール化についても課題とされたわけですが、それについても言及が全くありません。

- ・ p 17, 14行目からの段落

この項目で求められていることは、このような項目の取り組みではないと思われるので、記載するとしても、別の箇所になるのではないのでしょうか。

- ・ p 17, 32行目から

上記の金融機関の本人取引の制限の課題、新たな行政手続における本人の不利益解消の課題について、今後の検討すべき課題として、しっかり記載していただくべきです。

金融機関については、保佐や補助の場合には、障害者差別解消法の合理的配慮の提供も含め、原則として本人の取引を認める扱いとすることが求められます。

新たな行政手続については、本人が必要な受給や手続が円滑に取れるように周知や連絡、申請手続を含め、個別に制度趣旨に照らし、本人と後見人等の役割を事前に検討して手続に反映すること、そうした課題への一般的な行政対応のあり方を確立することが求められています。

3 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり

- ・ p 19, 7行目のあとに

以上のような取り組みを通じて、地域連携ネットワークの相談支援機能、支援チーム形成支援機能、支援チーム自立支援機能は、各地で十分に実施されているとはいえません。取組状況調査の結果に表れている実施割合だけでは実態は把握できません。

例えば、相談支援機能については、具体的にどのような相談体制と実績なのか、第一次相談機関と中核機関とのあり方や専門職の関与状況など、具体的に見ていく必要があります。

そして、それぞれの機能につき、各地の実践が抱える課題について、これまで専門家会議の委員から出された意見、利用促進室が把握している情報、都道府県が把握している情報、Kーネットへの相談を通じて把握する情報などを集約・整理して、取り組み状況を具体的に評価しなければ、今後の対応の方向性が見えてこないと思われます。

なお、この課題のうち相談機能の強化について、第17回専門家会議提出の2024年10月11日付け意見書で私の意見を述べているところです。

- ・ p 19、35行目のあとに

以上の取り組みがなされているとしても、家裁間における認識の差はまだまだあり、特に、本庁と支部の間では、マンパワーだけでなく、利用促進に向けた理解、市町村との連携の実践などに差があり、それを埋める努力を全国的に行っていくことが課題であることを指摘しておくべきです。

- ・ p 20、24行目のあと

専門職団体についても、それぞれの取り組みはまだまだ不十分な点があるはずであり、それについての評価も記載すべきです。

- ・ p 21、5行目のあと

現状では、重要的相談支援体制や包括的支援体制の中に、権利擁護支援の地域連携ネットワークが各地で明確に位置づけられているとはいえない状況にあり、「在り方研究会」の議論でも、その問題意識は委員間で必ずしも共有されてはいないので、専門家会議からの意見として、その点をしっかり伝えていく必要があると思いますので、その点の評価と今後の対応として盛り込むことが必要です。

- ・ p 21、14行目から

第一期計画の時からここまで、様々な働きかけをしてきても、中核機関の設置自体が6割に留まっていることの要因分析や、受任調整会議やその後の支援チームの自立支援のための中核機関の役割、苦情対応等については、まだまだ対応できていない中核機関が多いことを評価した上で、それを進めていくには、今後どのような取り組みをしていくべきかを、国、都道府県、市町村ごとに、具体的に方針を提案しなければならないのではないのでしょうか。ここには、具体的なことは何も書かれておりません。

- ・ p 21、20行目から

成年後見制度の改正を踏まえて、中核機関に具体的に期待される役割、役割を整理した上での法制化の必要性については、すでに専門家会議で多くの委員から出ている意見です。それをここに記載し、それを踏まえて、「在り方研究会」では取りまとめをしていただくように、利用促進室として対応していくことをここに記載すべきです。

なお、これについては、第15回専門家会議提出の2024年3月22日付け意見書で私の意見を述べているところです。

- ・ p 2 1、2 8 行目から

この段落は、市町村や中核機関が主体となっていくべきことについての記載だと思いますが、何をどうしていくべきなのかについて具体的イメージが何も記載されていないので、市町村や中核機関としては、このままでは受け取めることができないと思います。具体的に期待される役割やその検討方法について、不十分だと思われる例や先進的な例を例示しながら、イメージを提示することが必要ではないでしょうか。

また、第二期計画の検討においては、市町村だけでは、権利擁護支援の地域連携ネットワークを全国に網羅的に作っていくことは難しいという認識から、新たに都道府県の役割を明確に位置づけ、市町村を支援し、役割を補完することを明記したはずですが、都道府県が今後果たすべき役割、それによる市町村への効果についても具体的に提示すべきです。

- ・ p 2 2、2 行目から

第二期基本計画の「基本的考え方」にある「(3) 司法による権利擁護支援などを身近なものにするしくみづくり」については、家裁だけでなく、法律専門職団体との関係も重要であり、これらについての具体的な取り組みと評価、今後の取り組みを別に項目を立てて記載すべきだと思います。

また、専門職団体において、中核機関との連携が不十分な地域があるという現状認識があると思いますので、そのことを率直に評価していただき、専門職団体における連携の取り組みを進めることを課題として提起していただければと思います。

4 優先して取り組む事項

(1) 任意後見制度の利用促進について

① 周知・広報等に関する取組

- ・ p 2 2、1 2 行目

ここに、厚労省による取り組みの記載も記載すべきではないでしょうか。少なくともK-ネットを通じて、市町村、福祉関係者、市民への任意後見制度の広報の企画を毎年行っていますし、都道府県担当者連絡会議でも任意後見制度の周知等を扱っているはずです。

一方で、第二期基本計画 p 4 9 には、地域連携ネットワークの関係者、地域包括、認知症地域支援推進員等、地域の生活支援サービスなどによる周知の取り組みや社協を含めた適切な担い手の養成が提起されていますが、これについての進捗の状況について記載がありません。記載を追加してください。

- ・ p 2 2、1 9 行目

このK P Iは、他の項目と異なり、具体的に何をしたことをもって達成したとなるのかがわかりにくいので、補充の説明が必要だと思います。

- ・ p 2 2、2 6 行目から

【施策の進捗状況】に記載されている取り組みによっても、任意後見制度の周知は全く不十分であることにつき、新規の契約締結件数の伸びが少ないことなどのデータを踏まえて評価し、従来の施策だけではなく、任意後見制度への理解を進める新たな方策を検討すべきであることを記載すべきではないでしょうか。

② 任意後見制度の趣旨に沿った適切な運用の確保に関する取組

- ・ p 2 2、3 2 行目

第二期基本計画では、権利擁護支援チームによる見守り、金融機関による把握の場合の対応を提起しています（p 5 0）が、これについての取り組み状況についての記載をすべきです。

また、この点に関連して、いわゆる「高齢者等終身サポート事業」の中の一部には、任意後見契約を締結しながら任意後見監督人の選任申立てをしない実態もあると思われ、「身寄りのない人」の任意後見契約については、適切な時期に任意後見監督人の選任申立てがなされるための方策を、基本計画 p 4 9～p 5 0 で指摘されている関係諸機関がどのように行うか、検討を進めるべきです。

- ・ p 2 3、5 行目から

ここの記載は、任意後見監督人申立ての確保という課題とどう関係するのかわかりませんでした。趣旨の説明を補足いただきたいと思います。

- ・ p 2 3、2 9 行目から

ここに記載された取組みによっても、任意後見監督人の申立ては一向に向上していないことを毎年の統計データから紹介して指摘すべきです。そしてその要因として、任意後見監督人がつくことやその報酬の負担、契約発効しないことによる不都合が銀行取引との間でもないことなどを指摘し、法制審議会部会における任意後見人監督人申立ての実効性確保のための調査審議において、その対応策を検討していただくことを具体的に記載すべきです。これは、第二期基本計画 p 5 0 で、国に求められていることです。

- ・ p 2 3、3 4 行目

この記載は、趣旨が不明で、何を求めているのかわかりませんでした。

（２） 担い手の確保・養成等の推進について

① 市民後見人の養成・活躍支援

- ・ p 2 4、2 6 行目のあと

K P I の中でも、市民後見人の養成開始は、一番進んでいない取組みになっています。【施策の進捗状況】に記載されている取組みだけでは、市民後見人を養成をする市

町村を増やすことにはならないことを率直に認めた上で、新たな抜本的な対策を検討すべきではないでしょうか。そのためには、市町村への財政的措置を含めた国からの強い要請が必要ではないでしょうか。

また、市民後見人の選任数が各地で増加していない状況があるため、未実施の市町村が新たに財源負担をしてまで養成を実施する動機が生まれにくい要因になっていることも率直に指摘すべきです。

ただし、市民後見人の養成は、市民後見人に選任されるためだけの目的ではなく、活躍支援の場や、今後は新しい権利擁護事業のモデル事業で位置づけられた「意思決定支援サポーター」の人材としてますます重要な地域共生社会の取り組みであることを位置づけ、その観点も含めて都道府県と各市町村に養成体制の整備を強く推進する施策を打ち出すことだと考えます。

今後の対応の中には、上記「意思決定支援サポーター」などの意思決定支援の場面での活躍支援の実践や可能性についても整理し、それを含めた養成体制の整備を記載すべきではないでしょうか。

② 法人後見の担い手の養成

- ・ p 25、22行目から

実態把握や研修などはすでにある程度実施してきていると思われますが、具体的な実績について、まずは記載をしていただきたいと思います。研修の受講実績、社会福祉法人の法人後見の増加、社会福祉連携推進法人の法人後見の増加数などを明らかにしていただきたいと思います。

その上で、なかなか法人後見が増加していない実情と要因を評価・分析の上、【今後の対応】を示すべきです。

法人後見にもいろいろな性格の団体がありますが、ここで想定する地域の権利擁護支援の受け皿、担い手として育成が期待される法人後見については、立ち上げ時だけの支援ではなく、ランニングについての補助が必要なのであり、公的性格を持たせた上で、補助金等の財源確保策の検討を進めるべきです。

また、困難事案を引き受ける公的な法人後見の育成のこと、その際の都道府県の役割について、明確に触れられていません。これを具体化するための対応策を記載すべきです。

③ 専門職後見人の確保・養成等

- ・ p 25、35行目

専門職後見人の担い手確保で大きな課題は、担い手不足、若手の受任離れが、地方でも都市部でも総じて進行していることです。そこには、困難事案の増加、無報酬事案の増加、裁判所の報酬評価の低さ、担当事案の増加など、様々な要因が重なっています。

こうした要因が解消されていかないと、質の問題だけでなく、量的にも、今後の専門

職後見人の確保が困難となっていきます。この現状認識を記載していただきたいです。

※ 第二期基本計画 p 56 では、「⑤親族後見人への支援」が独立の検討課題になっていますが、ここで項目を掲げず、全く言及がないのはおかしいのではないのでしょうか。記載を追加すべきです。

なお、これらの課題については、第17回専門家会議提出の2024年10月11日付け意見書で私の意見を述べているところです。

(3) 市町村長申立ての適切な実施と成年後見制度利用支援事業の推進について

① 市町村長申立ての適切な実施

- ・ p 27、23行目から

市長申立ての実態についての評価を記載することがまず重要です。研修の達成だけ確認しても、市町村長申立ての実情には反映しません。

市町村長申立ての実績が伸びているか、人口比でどうか、同じ家裁管内でも市町村による格差が大きい実態、そのために必要な申立てがなされず、長期間の待機や無理な本人申立てなどがある実態について、これまでも私を含めた専門家会議の委員から意見が述べられてきています。

こうした実態には様々な要因が関係しており、国が事務連絡を発しただけでは改善は難しいものです。市長申立てに時間がかかり必要な申立てに繋がらない各自治体の要因としては、申立て手続に慣れていないだけでなく、市長申立ての必要性への庁内での共通理解がないこと、担当職務の兼務状況による事務処理の遅れ、申立てについての相談対応について第一次相談機関や中核機関と連携が不十分なこと、戸籍調査などの煩雑な事務負担など、様々なものがあります。これについて、どのように解消をしていくか、実態把握をした上で、財源や人材確保も含めた市町村長申立ての体制整備の方策を示すことが、とても重要です。

なお、これについては、第17回専門家会議提出の2024年10月11日付け意見書で私の意見を述べているところです。

② 成年後見制度利用支援事業の推進

- ・ p 28、14行目のあとに

事務連絡による要請によっても、KPIにおける要綱などの見直し状況は、まだ全体の半数程度しか見直しがなされていないことを厳しく評価し受け止める必要があります。また、要綱などが見直された場合でも、実際の運用では、市町村の財源不足との関係で要綱に反して対象者や資力を絞って適用されたり、助成単価が引き下げられたりしている実態があり、専門家会議の委員からも意見がでています。そのような実態につき市町村への調査を行う必要もあります。

国の制度である成年後見制度の報酬の助成が、全国でここまでばらついており、制度利用の妨げになり、あるいは担い手確保に支障を生じている事態を、これ以上続ける余地はないのであり、繰り返し専門家会議でも意見が出ているように、早急に、抜本的に報酬助成制度の枠組みを見直し、国が義務的な経費負担を行い、全国で統一した基準で助成するような見直しをすべきであるとの意見が委員から出されていることを記載していただきたいです。

今後の対応について、さらに利用支援事業の運用の実態把握を行うのであれば、どのような事項について行うものかを示すとともに、地域支援事業や地域生活支援事業の見直しの観点、方向性も示すべきです。

また、今後の家庭裁判所の報酬の見直しとの関係で、付加報酬や身上保護への評価に伴う、報酬助成基準のあり方の見直し必要になります。

さらに、親族後見人を選任しやすくするための後見監督人の報酬助成、任意後見契約を進めるための任意後見監督人の報酬助成も検討すべきです。

なお、これについては、第17回専門家会議提出の2024年10月11日付け意見書で私の意見を述べているところです。

（４）地方公共団体による成年後見制度の利用促進に向けた各種取組について

- ・ p 29、6行目のあとに

具体的に都道府県の役割によって、市町村だけで対応が難しい課題を支援することができた具体的な取り組みについて取り組み状況を報告し、評価を記載すべきです。

また、身近な司法との連携も含め、都道府県が、専門職団体と市町村とのハブになると位置づけられた役割がありますが、この役割についての現在までの取り組み状況と今後進めるべき課題についても記載すべきです。

- ・ p 29、15行目から

ここに抽象的な期待だけを書いても、動いている県とそうでない県の動きに変化が生じることは期待できないところです。どのような方策をとれば、都道府県が自ら責任をもって、権利擁護支援の社会資源の開発や体制の整備に、財源も人も確保して取り組むことになるのかを具体化した記載が求められています。

※ 第二期基本計画には、「（５）都道府県の機能強化による権利擁護支援の地域連携ネットワークづくりの推進」という第二期基本計画の一つの特徴といえる項目があります。ところが、今回の報告書案には、その項目自体が全く抜けています。どういう理由からでしょうか。

前述したように、第二期基本計画では、各市町村の中核機関と地域連携ネットワークに求められる役割と機能を充実させていくにあたり、市町村によっては単独で対

応困難な課題について、都道府県の独自の役割があることを基本方針で定め、そのための都道府県の機能強化と市町村への具体的な支援内容と都道府県独自の役割を整理して提案しています。これについての取り組みの進捗状況と評価、問題点の分析、今後の改善点を提起することは、中間検証の大きな役割のはずです。

この項目についての記載を追加していただくように求めます。

5 その他

- ・ p 29、26行目

この項目を記載するのであれば、具体的にどのような取り組みを想定して書いているのかが読み取ることができるようにしていただきたいです。このままでは、主体は誰で、どのような配慮を行うことが想定されているのかわかりません。

おわりにの記載について

はじめにについて指摘したことと同様に、誤解を招く表現が、**おわりに**の中にもありますので、正しく記載をし直すべきです。

具体的には、p 30、9行目から、「第二期計画の目指す成年後見制度の適切な利用促進を図ることができるよう、必要な財源が確保されるよう努めるとともに、」とありますが、ここは「第二期計画の目指す地域共生社会の実現に向けた権利擁護支援を推進できるよう、必要な財源が確保されるよう努めるとともに」と修正されるべきです。

以 上

第二期成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書(案)に対する意見
〔令和6年12月13日(金)第18回成年後見制度利用促進専門家会議提出〕

司法書士 西川浩之

1 記述全般に関して

【施策の進捗状況】として、「取組の推進を図っている。」「検討を行った。」「取り組んでいる。」等の記述があるが、具体的にどのような検討を行い、その結果、どのような課題があるという整理をしているのかという視点(記述)が不足している箇所が少なくない。そのため、【今後の対応】の記述が具体的にならないのだと思われる。

2 日常生活自立支援事業との連携の推進について

【施策の進捗状況】として、社会福祉推進事業の成果の周知を図っている、連携強化事業を実施している等の記載があるが、これらの事業の成果として得られた課題等が明らかになっているはずなので、そういったことへの言及が必要ではないか。

行った事業の成果が明確にされていないため、結果として、【今後の対応】の記載が、日常生活自立支援事業の実施体制の抜本的な強化を図る必要があるというものとどまってしまっており、具体的に何に取り組むかが明確になっていない。少なくとも、どんな方向で強化を目指すのかという記載は必要ではないか。

3 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について

頼れる身寄りがない人の支援の方策については、資力の有無にかかわらず支援を受けられる仕組みの構築を目指すべきだという意見が、専門家会議でも複数の委員から提出されていたはずだが、そういった観点が反映されていない。現実に行っているモデル事業は、十分な資力がないため民間事業者による支援を受けられない人を対象とする事業だったことから、【施策の進捗状況】には、そのような事業を行ったことが記載されているが、そのモデル事業の実施方法についても問題があるのではないかと指摘をしていることが反映されておらず、かえって、国が、資力がないため民間事業者による支援を受けられない人のみを対象とする仕組みを作ろうとしているかのように誤読される記述になってしまっているように思われる。

また、【今後の対応】として、身元保証が不要であることについて、各種通知やガイドライン等の周知を継続する等、引き続き周知を行っていく必要があると記載しているが、これまでの経緯を踏まえれば、ガイドラインの周知といったレベルの施策の実施だけでは対応できない課題（周知として全く不十分）であることは明らかであり、文字どおり異次元の対策・対応を検討しなければこの課題の解消は見込めないように思われる。ここは抜本的な施策を具体的に進める必要があるところであり、その具体策を【今後の対応】として記載することが求められているのではないか。

4 報酬助成の推進について

【今後の対応】として、地域支援事業や地域生活支援事業について、必要な見直しを含めた検討を早期に行う必要があると記載されているが、これは、第二期計画の記載をそのまま引き写しているだけである。これまでの2年半の期間中に検討を進めてこなかったために、具体策を記載することができないとしても、せめて、どのような方法で検討を行うのかを記載する必要があるのではないか。

5 適切な後見人等の選任・交代の推進等に関するその他の取組について

本人情報シートの更なる活用の推進に関して、現状では、作成された本人情報シートの質にばらつきがみられることのほか、後見等の開始後の活用の促進等の課題もあると思われるので、そういった点についても具体的な検討をお願いしたい。

6 成年後見制度を安心して利用できるようにするための更なる検討について

【今後の対応】として、関係省庁等においては、それぞれの所掌事務に応じて、必要な対応を行うことが期待されるとの記載があるが、これだけでは具体的に何を行うことが求められているのか明確ではないので、もう少し具体的な記述が必要なのではないか。

7 各種手続における後見事務の円滑化等について

金融機関の窓口での対応や、携帯電話のショップ等における対応に、大きな大きな課題があることは、これまでも何度も指摘しているが、そのほかにも、

私が最近、後見人等として行った光電話（光回線）の解約の手続も、「何の嫌がらせか」と思うほど、ひどい対応だった。

成年後見制度だけでなく、権利擁護一般に理解のない、こういった対応については、「周知をして理解を求める」というレベルの対応では、事態の改善につながらないのではないかと思われる。不適切な対応を個別に指摘して改善を求める等の具体策を実施していかない限り、単に現場の担当者に「成年後見制度の利用者は面倒くさい。」ひいては「成年後見制度は面倒くさい。」という認識を広めているだけであるように思われる。

市役所や年金事務所での窓口対応は、少しずつ改善されてきているが、しかし、まだ十分とは言えない。例えば、私が最近、後見人等として行った「限度額適用・標準負担額減額認定申請」の手続において、市役所の職員の説明が誤っていたことにより、不利益を被る結果になりそうになったことがあった（そもそも、長期入院該当の申請のような本人自身がすることが期待できない手続について、即日の申請を求めた上で、後日（領収証受領後）に別途領収証の提示を求める運用は、制度設計自体が不合理ではないか。）。

8 市民後見人の育成・活躍支援について

市民後見人養成研修については、広域で実施する例が増えてくるなど、一定の成果が見られるが、その後の実務経験を得る場の確保や、フォローアップについては、養成研修と同じ広域の枠組みで行うことは難しいとの意見もあり、更なる工夫が求められるところであると思われる。

また、養成研修修了者（名簿登録者）の転居、更には本人の転居（遠方の施設への入所等）の場合の市民後見人の交代・事務の引継ぎ等の在り方についても、各地で様々な検討が続けられており、この2年半の期間中に明らかになってきたそのような課題についても、ここで明確にしておくべきではないか。

9 法人後見の担い手の育成について

法人後見を行う団体の育成に関しては、当該法人（団体）にとってのメリットが乏しい（あるいは明確ではない）との認識から、取組が広がらないとの課題が指摘されている。そのような課題についても記載した上で、その課題への対応についても検討しておく必要があると思われる。

10 地方公共団体による成年後見制度の利用促進に向けた各種取組について

成年後見制度利用促進体制整備研修事業の実施として、アドバイザー（法律専門職等）向けの研修が行われているところ、この研修は、法律専門職にとっては非常に参加しにくい日程で実施されているため、現状では参加者・履修者の増加が見込めないという課題がある。このような課題についても明らかにした上で、課題の解消のための方策を検討することが求められているのではない。

1 1 最後に

以上、一読した限りで気づいた点を指摘したが、全体として中間検証をするに当たっての現状の調査、課題の洗い出し等が不十分であったことが窺われる。今年3月22日に開催された第15回成年後見制度利用促進専門家会議において、複数の委員から、中間検証のためにワーキング・グループを組成して課題の洗い出しをすべきではないかという趣旨の意見が提出されていたが、その意見が懸念していたことが現実化しているように思われる。第二期成年後見制度利用促進基本計画の残りの2年4か月の期間が無駄に経過してしまうことを防ぐため、至急、課題の洗い出しとそれを踏まえた今後の対応を検討する必要があると考える。

2024年12月13日

第二期成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書（案）への意見

公益社団法人 日本社会福祉士会
理事 星野美子

【1】全体として

専門家会議のなかで多くの委員また、本会も提言してきた「中核機関の法制化」について、「中核機関を法定の機関として位置付け、その役割を明らかにする必要がある」と明記されたこと、成年後見制度利用支援事業の推進について、「地域支援事業や地域生活支援事業について必要な見直しを含めた検討を早期に行なう必要がある」と明記されたことについては、一定の評価をしたいと思います。

しかし、第二期計画は、成年後見制度の利用促進ではなく、権利擁護支援の推進であることを改めて確認する必要があります。この報告書（案）では、当初の目的からずれているように感じます。

そのため、以下の点については、全体の構成を含めた見直し、修正が必要ではないかと考え、提案します。

まず、各項目について、【施策の進捗状況】及び【KPIの達成状況】と【今後の対応】の間に【評価、検証】が抜けていると感じます。進捗や達成した状況について、どのような評価があったから次の対応に向かう、という流れがみえません。【評価、検証】については、数値といった量的なものだけではなく、質的なものも重要であり、専門家会議でこれまでなされた発言や意見・提言がこの報告書に反映される必要があると考えます。

そういった視点からは、第二期基本計画で専門職団体の取組み、と記載された各項目についても、三士会のみならず、多業種における専門職団体や都道府県・市町村、中核機関（社会福祉協議会、NPO法人等）、ネットワーク協議会に参画している団体等の状況も記載された報告書とする必要があると考えます。

そもそもこの中間報告書の目的を共有する必要があると考えます。第二期基本計画に取り組んで中間検証年に報告をまとめる目的は、達成状況の報告のみならず、計画期間後半に向けた課題意識、目標や評価項目、取組み状況の確認から計画そのものを見直すという大きな目的があると考えますがいかがでしょうか。

また、工程表には、「地域共生社会の在り方検討会議」で検討されるものも明示されるよう希望します。

【2】各項目について

1（2）①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

【今後の対応】に「厚生労働省においては、日常生活自立支援事業の実態を適切に把握・分析した上で、日常生活自立支援事業の実施体制の抜本的な強化を図る必要がある」と記載されていますが、日常生活自立支援事業については、令和2年度に本会が受託した「日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携の在り方等についての調査研究事業」において、実態の把握・分析がなされています。抜本的な強化の具体的内容について、また、どこで、いつまでに検討するのか、工程表にも明示されることを希望します。

1（2）②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

身寄りがいない人のなかには、親族がいても本人にとって適切な関わりを持つことが困難なケースもあり、単に身寄りの有無で対応策が変わるものではないこと、また、本人の資産状況によって対応策が異なるものではないことはこれまでも専門家会議で意見がだされています。そういった状況が反映されていないことを考えますと、今後の対応として、「地域共生社会の在り方検討会議」において、これまでの検討結果や委員から出された意見等も適切に踏まえつつ、検討を進めていく」と記載されていますが、専門家会議での意見が具体的にどのように反映された検討になるのか、明確ではありません。さらに、本年5月に国が公表した「高齢者等終身サポート事業者ガイドライン」との関係も国が明確に整理し提示しないと、これまでの議論と異なる方向に進むのではないかと懸念します。

2（2）②後見人等に関する苦情等への適切な対応

「後見人等に関する苦情等に対応する関係機関間連携フロー（案）」が作成され、複数の地域において試行されましたが、単なる試行に終わらせないためにも地域の実情において、このフロー（案）を基に具体的な取り組みを進める方針を掲げることを望みます。また、そういった取り組みを行っている地域があれば国（厚労省、最高裁判所）からの情報発信を希望します。

2（2）④適切な後見人等の選任・交代の推進等に関するその他の取組

本人情報シートについては、活用が定着しているという評価がなされています。しかし、その内容についての精査は不十分であり、医師の診断書作成時にどのように活用されているか、また、実務においては、成年後見制度の必要性の判断を検討する際にも活用されており、記載者によって、本人の捉え方や意思決定支援のアプローチ方法が異なるなど、いろいろな気づきを与えるシートとして活用されています。

今後の民法改正を踏まえれば、後見制度につながったあとの終了の判断や後見人等の交代に向けても資するシートとなることは明らかであるため、制度利用後の本人情報シート

を開発するなど必要ではないでしょうか。本会は、シート開発の際にも多くの意見を述べさせていただきましたが、多くの実践が各地域で行われていることを踏まえて普及啓発されてからの見直しや、新たなシートの開発に向けても力を寄せていきたいと願っています。

3 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり

【今後の対応】に、「中核機関を法定の機関として位置付け、その役割を明らかにする必要がある。」という表記がされたことを大いに評価しています。本会においても、記載されているとおり、独自に調査研究事業を立ち上げ、現時点で中核機関と名乗っていなくても、中核機関に求められる役割を担っている機関に対してヒアリング、アンケート調査を行うことで、その実態を明らかにし、今後法制化される中核機関の機能強化に向けて、国や都道府県、市町村、専門職団体、関係機関等が行うべき責務を明確にすべきと考えています。こういった具体的な内容について、「地域共生社会の在り方検討会議」で協議されるものと承知はしておりますが、第17回専門家会議でも発言したとおり、専門家会議の実務者や中核機関の立場で参加されている委員、司法関係者と合同で協議できる場の設定をお願いいたします。この取組は、まさに国における連携ネットワークの姿ではないでしょうか。

4 (1) 任意後見制度の利用促進について①周知・広報等に関する取組

現場においては、任意後見制度の理解が一般住民や関係者に不足していること、そもそも周知・広報について取り組まれている、情報にたどり着くことができない方が多いことが指摘されています。現在行われている取組みは、紙媒体やHPからの動画といった視覚に訴えるものとなっていますが、さらなる取組みは考えられないでしょうか。

例えば地域においては地域連携ネットワーク協議会において、小学生に認知症の理解や普及啓発について取り組んでいる実践が紹介され、「認知症となってもその人らしく生活していく社会の実現」といった内容が、当事者から話を聞くことで、子どもたちが実感として地域共生社会を理解することにつながるという話を伺いました。任意後見制度を含む権利擁護支援についても、学校教育に取り入れることが有効ではないかという意見も出されています。

こういった内容についても「地域共生社会の在り方検討会議」で全世代に向けて必要な取組みをぜひ、協議検討していただきたいと思います。

4 (3) ②成年後見制度利用支援事業の推進

成年後見制度利用支援事業について、【今後の対応】として、「更なる実態把握を行い、成年後見制度利用支援事業の適切な実施を推進するとともに、地域支援事業や地域生活支援事業について必要な見直しを含めた検討を早期に行なう必要がある」と記載されたことを評価します。

更なる実態把握については、これまでも専門家会議やワーキング・グループで専門職団体

から出された実態や意見を踏まえ、具体的な方策が公表されることが望ましいと考えます。

本会は、報酬を受け取れない事案の数値を資料として提示しました（第4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）。こういった実態は、定期報告を求める家庭裁判所において、報告時に前回の報告の際に付与された報酬を受領したか（全額か、一部か）、利用支援事業を利用しているか、報酬を受け取れない理由を尋ねることで、かなり正確な実態が把握されると考えます。現在の統計資料の取り方は、市町村にも負担があるばかりではなく、正確な実態が反映されていないので、再考をお願いいたします。

【3】各項目にて示されている都道府県機能強化への取組みについて

「都道府県の機能強化」は第二期計画において優先して取り組む事項に挙げられている重要な視点です。そのため、それぞれの項目に分散して記述するのではなく、「都道府県の機能強化」としてまとめた項目建てがわかりやすいと考えます。

「地域共生社会の在り方検討会議」の議論でも、市町村の疲弊、人員不足、庁内連携の乏しさなどが指摘されており、広域対応についても都道府県がどうサポートするのかは第二期計画が達成できるかの分岐となります。市町村レベルでなく都道府県が行うことが明らかになってきたなかで、都道府県内における明確な組織建てについて、国がモデル化して提示する必要があるのではないのでしょうか。

都道府県の機能強化については、担い手となる市民後見人や法人後見の社協以外の法人へのバックアップ、サポートともつながると考えます。

専門職団体としては、都道府県へのアドバイザー派遣がなかなか進まない理由や、機能を果たせていない実態を十分に把握し、取組みを進めていく必要を強く感じています。都道府県における地域連携ネットワークについては、広域対応が必要な市町村に特化した形の進め方や参加者の例示、テーマの例示をさらに国が示す必要があります。

以上

第 18 回成年後見制度利用促進専門家会議

第二期成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書（案）に対する意見

令和 6 年 12 月 13 日

弁護士 水島俊彦

第二期成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書（案）（以下「報告書案」といいます。）に関する私の意見は、以下のとおりです。

第 1 はじめに

全体として、現在の報告書案は、各施策の進捗状況の報告に留まるものであり、各施策の進捗や成果に対する具体的な評価が記述されておらず、成年後見制度利用促進専門家会議（以下「専門家会議」といいます。）における各委員の意見も十分に反映されていないように見受けられます。このままでは、第二期成年後見制度利用促進基本計画（以下「第二期基本計画」といいます。）に基づく取組みが実際にどれだけの効果を上げているのか、又はどこに課題があるのかが判然とせず、今後の施策の方向性や個別課題への具体的な対策に関する議論が抽象的なものになってしまうのではないかと懸念しております。

例えば、意思決定支援の確保及び浸透に関する論点については、報告書案でも一部取り上げられているものの、どのような施策をもってその実効性を高めていくのか、各地域で施策を展開できるようにするために、現状の課題を踏まえどのような改善を行っていくのか、本論点を集中的に議論し検討するためにはどのような場を設ける必要があるか等、現時点における評価、課題及び来年度以降に向けた具体策が示されていません。また、障害者権利条約第 12 条及び国連障害者権利委員会による勧告の趣旨を踏まえると、意思決定支援の確保に当たっては法整備や新たな担い手の育成が不可欠と考えられますが、現時点ではそれに向けた具体的なロードマップが十分に示されていないことにも、強い懸念を抱いております。このように、現状の報告書案では、改善のための施策が先送りにされているように感じられます。

したがって、これまでの専門家会議及び関連する国の会議体（法制審議会民法（成年後見等関係）部会及び地域共生社会のあり方検討会議等）において寄せられた各委員の意見を意見書にも適切に盛り込み、今後の国として採るべき施策について迅速かつ具体的に議論を進めていく契機とすることが望まれます。

第2 報告書案の個別項目に対する意見

1 1 (2) ① 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について（報告書案3頁から4頁）

(1) 該当部分

【今後の対応】

地域を問わず、一定の水準で日常生活自立支援事業が実施されるよう、厚生労働省においては、日常生活自立支援事業の実態を適切に把握・分析した上で、日常生活自立支援事業の実施体制の抜本的な強化を図る必要がある。

なお、成年後見制度の見直しに関する調査審議の状況等を踏まえ、成年後見制度から日常生活自立支援事業への移行について検討する必要性についても指摘があった。

また、令和4年度及び令和5年度に実施した社会福祉推進事業による調査研究結果や現場の声等を踏まえ、更なる運用改善に向けた取組を実施する必要がある。その際、キャッシュレスに対応した支援の在り方についても、併せて検討を進める必要がある。

(2) 意見

第16回専門家会議において、以下のとおり、施策への評価及び今後の対応に関する意見を述べております。この点に関する報告書への反映の検討をお願いいたします。

日常生活自立支援事業に関しては、端的に申し上げれば、今後の更なる需要に応じていくためには、まず事業規模等の拡大が必要であろうと考えます。同時に、事業の拡大に当たっては、本事業の中に意思決定支援が適切に確保される仕組みがしっかりと実装されることが不可欠です。具体的には、現在の持続可能な権利擁護支援モデル事業の青や緑の役割、特に、豊田市が取り組む意思決定フォロワー、及びフォロワーを伴走的に支える権利擁護支援専門員、すなわち独立アドボケイトの役割、機能を実装し、これを事業全体で支える仕組みを備えていくことが求められます。

まず事業規模の拡大に関して言えば、そもそも年間234万件もの相談・問合せがある中で実利用者は5万6000人程度にとどまっており、圧倒的に需要に対して利用できる人が少ないという状況に置かれている点が課題であると考えます。成年後見制度の場合には、実利用者は約25万人以上ですが、さすがに年間234万件の相談・問合せが寄せられている現状ではないところです。そうすると、需要がかなり埋もれてしまっている、すなわち、本来的には利用対象となりうる方が利用できていない状況があることが予想されるわけで、その原因として、既に委員の皆さんが触れたような専門員、支援員不足やこれに伴う専門員一人当たりの対応件数増大による負担増、及び事業全体の予算不足・人件費の割当ての不十分さ等、様々な課題があるはずです。このような事業拡充に当たっての課題をしっかりと検証していく必要があるかと存じます。

次に、事業拡大に当たっては意思決定支援の確保・充実が不可欠であるところ、日常生活自立支援事業は本人の意思決定を支援する役割を果たしているとの評価もある中であえて申し上げるならば、金銭管理を一定程度担う専門員及びその指揮下で動く支援員という

現状のままでは、いわゆる持続可能な権利擁護支援モデル事業でいえば「赤の事業者」の要素が強く、本人自身の本当は言いたいと思っていること、望んでいることを把握し、本人の立ち位置に完全に立って、本人とともに周囲に本人の思いを伝えていくといった、青のサポーター、フォロワーの機能を果たしきることは難しいのであらうと感じております。

ですので、これまでの取組みにおいて明らかになってきた権利擁護支援モデル事業における赤、青、緑の役割や機能を踏まえつつ、本人の立ち位置に 100% 立った形でアドボカシーを提供できるような体制を整え、それによって障害者権利条約の趣旨を踏まえた支援付き意思決定が全うできるような仕組み、事業に変えていく、このようなリニューアルが事業拡大の前提条件になるのではないかと感じております。

加えて、地域共生社会の在り方検討会議（以下「在り方検討会議」といいます。）の委員であり、かつ、専門家会議委員でもある永田委員が述べた以下のご意見も、概ね賛同するところですので、報告書への反映の検討をいただきたいと存じます。

提出した意見書を踏まえて、この点を含めて 3 点、意見を申し上げます。

まず 1 つ目ですが、総合的な権利擁護支援策の充実の方向性についてです。日常生活自立支援事業については、判断能力が不十分な方の法的な能力を制限しない、意思決定支援の事業として高く評価されるべきものだと思っています。ただし、現行の体制では、裁判所が後見終了後に安心して地域での暮らしを任せられるような状況にはなっていないと思います。

量的な観点で言うと、この間の実利用者数は 5 万 6000 人ぐらいで横ばいです。このことは実施体制に限界があることを示唆していると言えます。

質的な観点から言うと、一つには、法律上の「福祉サービス利用援助事業」に実施主体が厳格になり過ぎてしまうと、福祉サービスの利用援助につながらない日常的な金銭管理といった、現在の現場で求められている本人の生活ニーズに十分応えられないおそれがあります。また、二つ目に、石山様も御指摘されていたとおり、生活支援員は本人の金銭管理を担う専門員の指揮下で業務をすることになっていますので、本人の立場からすると、どうしても本音を言いづらいなど、意思決定支援が十分に確保されるのか、疑問もあります。

3 つ目に、後見終了時に本人が契約できない場合、つまり後見類型の場合、本事業の対応が困難になる可能性があることといったような課題が指摘できます。

一方で、第二期成年後見制度利用促進基本計画の下では、石山様の本日の報告にもあったとおり、モデル事業が各地で実施されて、一定の成果や課題が報告されています。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、見直し及び新たな事業の具体化には、大きく分けて 4 つぐらいのオプションがあるのではないかと考えています。議論の参考になればということで御紹介したいと思います。

1 つ目は、純粋に日常生活支援事業を拡充することです。

2 つ目は、モデル事業をそのまま事業化することです。

3つ目は、1プラス2のような形で、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することです。

4つ目は、モデル事業をそのまま法制化するのではなくて、赤、青、緑と言われている各事業をそれぞれ事業化していくことです。

こういった4つぐらいの方向性とその組合せが考えられるのではないかと考えています。

引き続き検討しなければいけないと思いますが、現時点で私見を申し上げれば、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大を図る、モデル事業において重視されてきた各要素について、それぞれ個別に事業化を目指す、先ほどの案でいうと、3プラス4のような形で進めていくことが現実的ではないかと私自身は考えています。

これらの事業について、総合的な権利擁護支援策として社会福祉法上の事業にしっかりと位置づけて、十分な予算、人員を確保して、全国の各地で権利擁護支援の基軸の事業として実施できるようにしていくことが望ましいと考えています。

(中略)

最後に、私は地域福祉の研究者なので、どうしても申し上げたいのですが、市民の参加という観点をぜひ忘れないでいただきたいということです。つまりこういった権利擁護の支援というのは現状では、手立てが十分ではないため、ついつい事業の話ばかりになってしまうのですけれども、やはり御本人さんが地域社会に参加するとか、意思決定を応援していくとか、そこは市民の力が非常に重要なのではないかと思います。

終わる後見ということになってくると、いわゆる法定後見の受任をする市民後見人さん、裁判所から選ばれる市民後見人さんは、その役割が縮小していく可能性もありますが、終了後に、法的な権限がない状態での市民の様々な支援はより重要になってくると思います。

権利擁護人材として、例えば生活支援員の方、介護サービス相談員とか、様々な形でこれまでもインフォーマルなアドボケートの養成が行われてきたと思いますので、こういった権利擁護人材について鳥瞰的な整理を行って、どのように市民の力を位置づけていくのか。これは人手が足りないからということではなくて、市民の参加という観点から応援していくことが重要と考えています。

2 1 (2) ② 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について（報告書案4頁から6頁）

(1) 該当部分

【今後の対応】

・ 成年後見制度の見直しに伴う総合的な権利擁護支援策の充実については、「地域共生社会の在り方検討会議」において、これまでの検討結果や委員から出された意見等も適切に

踏まえつつ、検討を進めていく必要がある。

なお、本人に対する意思決定支援の在り方について検討を行うに当たっては、市民感覚に基づいて本人の意思決定支援に寄り添うという権利擁護支援における市民の役割を考慮した市民の参画や、意思決定支援の確保には相互牽制機能の確立が十分に図られる必要があることについて留意する必要がある。

(2) 意見

以下のとおり、意思決定支援の確保に関して、これまでの施策への評価及び今後の対応に関する意見を述べますので、この点に関する報告書への反映の検討をお願いいたします。

1 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。

2 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。

3 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探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

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。

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不可欠な人材であると考えられる。

4 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）を行使するように促す、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。

上記の指摘に関連して、持続可能な権利擁護支援モデルに関しては、第16回専門家会議及び第17回専門家会議においても、繰り返し施策への評価及び今後の対応に関する意見を述べております。この点に関する報告書への反映の検討をお願いいたします。

【第16回専門家会議】

2点目は、持続可能な権利擁護支援モデル事業についてです。こちらについて、金融庁の関係の協力が不可欠だということは委員の皆さんが既におっしゃっていたので、私からは、現在動いている持続可能な権利擁護支援モデルの事業取組の参考資料9に基づいて、現状の課題等を整理しておきたいと存じます。

例えば、意思決定サポーターについて、サポーターの資質向上が課題であるという藤沢市のご意見、それから意思決定サポーターの活動のみでの支援は困難という長野市のご意見、「おもいのみまもり」に関してどのように活動して良いのか不安を感じているという八尾市のご意見、このようなご意見が挙がってきています。こちらについても意思決定支援をどのように捉えるのかを意識するとともに、サポーターが何を目指しているのかを整理し、サポーターを支える仕組みを強化していく必要があるだろうと思われます。

意思決定サポーターが目指していくものとしては、これは以前永田委員からも意見があったと思いますが、意思決定支援の充実及び関係性の濫用に対する牽制、この2点をしっかりと確保していくために市民目線、当事者目線から取り組んでいくことが重要です。この点からすると、意思決定サポーターは、いわゆる一般的な支援者とは異なる立場、すなわち支持者・フォロワーという立場、あえて言えば本人の立ち位置に100%立つアドボケイトとしての役割、機能をしっかりと担っていくことが重要であろうと考えます。もちろん、すべての市民が専門性のあるアドボケイトというわけではなく、実践の中で悩みも当然に生じ、フォロワーとしての立ち位置もぶれそうになることもあります。だからこそ、フォロワーをしっかりと伴走しながら支えていける仕組み、例えば豊田市であれば権利擁護支援専門員のうち意思決定支援を担当する独立アドボケイトが、定期的に意思決定サポーターに対する定期面談等を通じて、伴走的なサポートを提供していますが、このようなフォロワーを支える仕組みが極めて重要です。

意思決定サポーターについては、なかなか取組みのハードルが高いのでは、というご意見も当初ございましたが、この点については、意思決定支援の取組みはサポーター任せであってはならない、ということを改めて強調しておきたいと存じます。つまり、本来、意思決定支援を担うべき人たちが、自分たちにはできないのでサポーターに代わりに意思決定支援をやってもらおうとする、そのようなことがサポーターの役割ではないということです。むしろ、本人と一緒に声を上げていくことによって、周りの人たちが意思決定支援に取り組んでいくためのきっかけづくりをしていく、いわば意思決定支援のスイッチをあちらこちらで押していくことによって様々な人たちによる意思決定支援の動きをさらに加速させていく。このような役割、機能が意思決定サポーターやフォロワーにはあり、そのような存在自体が、個別のチームや地域全体の意思決定支援の推進、浸透において重要であるということ、を、改めて認識すべきであろうと考えます。

(中略)

先ほど意思決定サポーター、フォロワーの話をしておりましたけれども、改めて前回の専門家会議の際に提出した意見書について今一度強調させていただいた上で、話を進めたいと存じます。

意思決定支援の確保については、国の施策においてもその言葉が随所にちりばめられているところですが、改めて申し上げるまでもなく、意思決定支援の「確保」とは、障害者権利条約の第12条第4項の観点も考慮した支援付き意思決定の仕組みを構築することであると考えます。すなわち、この仕組みを構築するに当たっては、濫用を防止するために適切かつ効果的な保障、いわゆるセーフガードが設けられていることが必要だと言われています。そして、そのセーフガードの構築のためには、先ほどから申し上げている、いわゆるアドボケイトの機能をしっかりと制度上、仕組み上も確保すべきであり、かつ、実務上もその機能が維持できるよう財政的・人的体制の拡充と適切な評価の枠組みが整えられるべきところです。

そのような観点で、前回の専門家会議では、こども家庭庁支援局における意見表明等支援員、いわゆる子どもアドボケイト制度の話をさせていただきました。省庁連携において、社会援護局、老健局、障害部等連携して対応しますとの話をいただいておりますが、子どもアドボケイトの考え方及び実践の在り方については、アドボケイト機能の拡充に当たって非常に参考になるものと考えております。この点について、おそらくこども家庭庁にもすでにお話いただいているとは存じますが、今後の研究事業や施策の中でも検討いただき、しっかりと省庁連携を図っていただきたいと願うところでございます。

【第17回専門家会議】

私は、先ほど意思決定支援の確保、相互けん制体制の確立が重要なテーマである申し上げましたが、まさに永田委員が意見書で指摘されている点が重要であると考えています。例えば日自における支援員は、金銭管理を伴う専門員の指揮下で業務をする立場であり、持続可能な権利擁護支援モデル事業で言うならばいわゆる「赤」の立場に近い支援者側にいる人になります。障害のある当事者本人の立場からすれば、身近にいるのがそのような赤に近い立場の人ばかりですと、金銭管理を行う組織としての考え方が優先され、自分の意思や選好、価値観やそれに根差した意思決定をどこまで支持してくれるのか疑問が残るでしょうし、このような状態では、意思決定支援が仕組みとして十分に確保された状態とはいえないのではないのでしょうか。

また、先ほど大塚委員がおっしゃった、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ことになると、このような趣旨のご発言があったことも踏まえると、意思決定支援にピアとしての障害のある当事者や友人も関わることが重要であると思われまます。

つまり、意思決定支援の確保といった場合には、まずそれが仕組み、体制としてしっかりと構築されていることが重要であり、かつ、どのような方々が本人に関わっていくのかという点も非常に重要であると思われるところです。特に現在行われている持続可能な権利擁護支援モデル事業テーマ2において得られた知見の一つとしては、専門性のある人だからこそ見過ごしてしまう、気づかない本人の思いというものが多々あって、それゆえに、本人にとっては、支援者の支援方法に違和感を持つことも多々あるということです。

そうだとするならば、意思決定支援の確保において必要な相互けん制機能をしっかりと果たしていくためには、専門職だけではなく、ピアの方、本人に近い当事者の方々にもしっかりと関与いただく、例えば青の意思決定サポーター、フォロワーとなったり、緑の監理団体等のメンバーに加わっていただくなどして、アドボケイト機能を強化していただくことが重要ではないかと考えています。

このような観点で、意思決定支援の確保という部分に関しては、相互けん制の仕組みの確立とその仕組みに実効性を持たせるための当事者参画をぜひ意識したうえで、国において今後の施策を進めていただければと存じます。

加えて、身寄り問題を抱える人に関する意思決定支援確保等の方策として、第5回在

り方検討会議において永田委員が述べた以下のご意見についても、概ね賛同するところですので、報告書への反映の検討をいただきたいと存じます。

まず、1点目ですけれども、公的な医療や介護サービスの利用に当たって、頼れる身寄りがないことでサービスを受けることができないといった排除はあってはならないことで、むしろ必要なのは、社会保障や社会福祉のアップデートであるということを確認しておきたいと思います。その上で、しかし、実際には現場で困っているという実感がありますので、そこで求められている機能をどのように充足していくのか、それを検討していくことが必要であろうと思っています。

その諸機能の充足の仕方ですけれども、本日、御報告があったように、多機関協働による対応と、いわゆる高齢者終身サポート事業者が提供しているようなパッケージを公的支援に基づいて実施するという、大きく2つの方向性が考えられると思います。これらは今年度の2つのモデル事業に対応していますが、前者は包括的な相談窓口をつくり、多機関が協働して解決していくという方向性です。これは岡崎市さんの報告にあったとおり、包括的な支援体制や重層事業における多機関協働と基本的には同じ枠組みだと思いますので、これらの事業との一体的な整備を視野に入れて展開を模索していくことが望ましいのではないかなと思っています。

加えて、身寄りのない人に対する支援の手立てが不足している現状では、多機関協働に求められている機能のうち、特に新たな社会資源の創出機能を強化していくことが重要です。例えば、金銭管理については、第3回で議論した持続可能な権利擁護支援モデル事業の2を事業化すること。また、生活支援についても、同じくモデル事業の意思決定サポーターを事業化することや、岡崎市さんのような、地域の事業者の皆さんの支援を多様に組み合わせて検討することで、持続可能で幅広い対象に支援を提供できる可能性があるのではないかなと思っています。

一方、後者の支援パッケージの提供ですが、終身サポート事業者と類似の構造で、特定の事業者があらゆるニーズをカバーすることになるので、ニーズが増大していくと対象者の範囲を限定せざるを得なくなるということも懸念されます。身寄りのない高齢者のどこまでをこうした事業だけでカバーしていくことができるのか、またすべきなのかは検討課題ではないかなと思っています。なお、この点に関しては、座長が御質問されておりましたが、資産の多寡にかかわらず、適切な権利擁護支援が確保されるべきといった意見が成年後見制度の利用促進専門家会議では大勢であったということも御紹介しておきたいと思います。

さらに、費用の問題についてですが、一定の公的な支援の拡充を大前提とした上で、民間財源を拡充するということも考えていかなければいけないと思っています。これについては、先ほど質疑にもありましたが、権利擁護支援モデル事業3-1で試行した長野県社協さんの寄附や遺贈を活用した取組が有力な選択肢になるのではないかなと思っています。また、民間事業者の皆さんについても、遺贈等の受け皿として、一定の配分ルールなどに基づいて基金を創設するとか、民間によるそうした自主的な取組にも期待したいと思

います。

最後に、やどかりプラスさんの活動に大変感銘を受けました。身寄り問題の背景というのは、社会的孤立の問題があるというのを改めて我々、認識する必要があると思っています。これは芝田参考人がおっしゃった観点と全く一緒になりますが、当事者同士の互助会をつくっていく、福岡市さんのように関係性を構築していくことにアプローチしていく、市民による権利擁護人材が伴走することで、本人の意思決定支援を確保していく。こういった、沢村参考人がおっしゃったような1次予防の観点も含めて、地域共生社会という観点でできることが多くあるのではないかと考えています。

本検討会議では、最悪の状況をいかに回避するかとか、手立てを検討するといったようなことは当然として、意思決定支援を確保しながら、頼れる親族がいなくても地域社会に参加し、自分らしい生を全うできるようにするためにはどうしたらいいか。いわゆる参加支援的な発想で議論が進むことを期待しています。

また、第15回専門家会議においては、以下のとおり、これらの論点に係る今後の検討方法に関する意見を述べております。山野目元委員からの当時の付言も併せて、報告書【今後の対応】への反映の検討をお願いいたします。

○水島委員

私からは、質問と意見、両方述べさせていただきます。

まず、質問でございますが、第二期基本計画の工程表及びKPIでは、成年後見制度、民法等の見直しの検討に対応する形で、日常生活自立支援事業の実施体制の強化、それから、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を進めるとしています。私の意見書、参考資料9の49ページ以降でも述べたとおり、基本計画上の意思決定支援の確保及び意思決定支援の浸透に当たっては、必要とし得る支援の水準や形態にかかわらず、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の設置が意識されるべきと考えます。

このような観点から、持続可能な権利擁護支援モデル事業、テーマ2をはじめ、厚生労働省の各部局は、意思決定支援についての仕組みづくりの制度化・法制化に向けた検討なども進めているものと思われますが、成年後見制度の見直しの動きに併せて、よりスピード感を持って、同時並行、または先行して制度化の議論を進める必要があるのではないのでしょうか。

そこで質問ですが、社会福祉法制の在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、かつ専門家会議の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ることについて、それぞれの部局からの御意見を賜りたいところでございます。

続いて、私の意見ですが、様々な委員から先ほど御指摘されましたとおり、私も現時点の中間検証の進め方の全てに賛同することはできず、修正が必要と考えます。この中間検

証における専門家会議においても、次年度以降の展開を踏まえて、まずは持続可能な権利擁護支援モデル事業の法制化及び中核機関の法制化に関する議論を先行させるべきであろうと思います。

具体的には、この進め方の表のうち、制度等の見直しに向けた検討等と地域連携ネットワークづくりを同じ回にした上で、意思決定支援の仕組みを実装する権利擁護支援の在り方、つまり、法制化も視野に入れた議論を早期に行うべきでしょう。また、この専門家会議だけで議論の展開が難しいようであれば、先に述べたような厚生労働省を挙げた一体的な議論の場や各種ワーキングを立ち上げるなどして、早期に集中的な議論を行うべきです。なお、意思決定支援に関しては、先ほど大塚委員が御指摘されたように、全てに関わる問題、テーマでございますので、第16回だけではなく、全ての回において議論に含めるべきではないか、そのように考えます。

(中略)

○山野目委員

中間検証の中身につきましては、私からは意見を申し上げることをせず、先ほど水島委員からお出しいただいた、厚生労働省事務局に対する質問への答えが大事であると感じますから、そちらのほうの時間にむしろ回していただければよろしいと考えます。

中間検証の手順につきまして、委員の皆様のお話を伺っていて、いささか心配になってきたところがございます。この後、オンラインの委員の皆様にも御発言いただき、そこでも大切な指摘がされると予想しますが、既に青木委員、西川委員、花俣委員、星野委員、水島委員から、資料3のまま中間検証を進めることではうまくいかないという趣旨の御発言がありました。それから、上山委員からは、法制の整理をきちんとしなければいけないという骨太な重要な御指摘もありました。永田委員から、2024年度においてきちんとした成果が見据えられるような成果獲得の検討が必要であるという、これまた重みのある指摘がありました。

これらを進めていくのにはどうしたらよいか。資料3のとおり行きましょうという機械的な議事進行をしていただいたのでは、皆さん、顔を会わせる機会というものがないものですから、会議の機会が限られている中、何らかの工夫をしていただければありがたいと感じます。

3 2 (1) 本人の特性に応じた意思決定支援とその浸透について（報告書案7頁から9頁）

(1) 該当部分

【今後の対応】

- ・ 厚生労働省においては、引き続き、研修の実施や成年後見制度利用促進ポータルサイト上の情報の充実等を通じて、意思決定支援の更なる浸透を図っていく必要がある。
- ・ 関係省庁においては、当事者の視点が重要であることを踏まえつつ、より意思決定支援

に焦点を当てた研修内容への見直しを行う等、引き続き、研修や各種周知活動の実施等を通じて、様々な分野における意思決定支援の浸透を図っていく必要がある。

- ・ 身上保護事務については、その結果のみならず、一連の身上保護事務のプロセス全体を見た上で適切に監督されることが、後見人等の意思決定支援に対する意識の向上の契機となり得ると考えられるところ、家庭裁判所には、司法機関としての立場から、身上保護事務につき、引き続き、適切に監督を行うことが期待される。

- ・ 専門職団体においては、引き続き、会員に対し、意思決定支援に関する研修受講を促進するとともに、更なる意思決定支援の浸透に向けた取組の実施が期待される。

(2) 意見

第16回専門家会議において、以下のとおり、施策への評価及び今後の対応に関する意見を述べております。この点に関する報告書への反映の検討をお願いいたします。

1点目は意思決定支援の浸透についてです。先ほど大塚委員、上山委員から、共通の意思決定支援ガイドラインをつくることも必要なのではないかというお話もございました。

ガイドラインは元々存在するそれぞれの法律を根拠としながら、それに沿って発出される性質のものであることから、現状では様々なガイドラインが出ている状態でございます。各ガイドラインの概念に根差した取組を全ての国民が共通認識を持って動いていくためには、さらに上位概念として、それこそ基本法としての意思決定支援法といったことも含めて考えられるべきではないでしょうか。

また、本日は「意思決定支援」というキーワードが非常に多く出されておりますが、改めて意思決定支援とは何なのかを問うていかなければならないと感じております。つまり、意思決定支援という言葉は、一見すると「意思決定」だけに支援が向けられているかのような印象があり、そうすると、結局のところ、本人自身の心の内の探求から始まるというよりは、意思決定をしてもらわなければならないという周りの都合から始まる、そのようなものとして意思決定支援が狭く捉えられてしまうことがあります。そもそも意思決定支援の究極の目標は、意思決定そのものにあるというよりは、その先にある本人のチョイス・アンド・コントロール、すなわち自己選択と主導権を保障することにあると考えます。このように意思決定支援は障害者権利条約及び障害の社会モデルの考え方にも通ずるものであり、これから権利擁護支援を国として推進していく上でも、意思決定支援そのものの捉え方を見誤ってはいけないと考えております。

(中略)

意思決定支援の浸透の部分に関して、現在はガイドラインの理解を深めるための研修等が実施されておりますが、今後は、障害のある当事者の方、すなわち、認知症の方、知的障害のある方、精神障害、発達障害のある方、その他様々な障害のある方に研修の講師として参画いただいたり、研修の際のパートナーとして、一緒に受講者とのワークに参加いただいたりするなど、当事者との協働での研修実施も意思決定支援の浸透においては非常に重要であると考えております。つまり、いわゆる専門職、支援者が内輪でガイドラインのことを学ぶだけではなくて、障害のある本人も含めて講師になったり、受講者になった

りしながらともに学び合うこと、そのような研修の在り方も模索していただければと存じます。既に国研修の一部でも障害当事者の方と一緒に意思決定支援研修をやっていくようなことが少しずつ始まっているものと聞き及んでおりますが、さらにそれを都道府県、市町村単位でも実施の際に意識していただくことが重要かと思いましたので、付言させていただきました。

4 4（2）① 市民後見人の育成・活躍支援について（報告書案 24 頁）

(1) 該当部分

【今後の対応】

・ 厚生労働省においては、令和 5 年度の調査研究の結果を踏まえ、市民後見人の育成及び活躍推進に向けて、更に取り組を進めていく必要がある。その際、市民後見人の活動を支援するバックアップ体制の構築も含めた環境整備を推進していくとともに、後見の担い手としてだけでなく、地域での幅広い権利擁護支援の担い手としての活躍の場を提供できるように留意する必要がある。

(2) 意見

第 17 回専門家会議において、市民後見人の育成・活躍支援に関して、これまでの施策への評価及び今後の対応に関する意見を述べておりますので、厚労省からの回答とともに、この点に関する報告書への反映の検討をお願いいたします。

最後にもう一つ、質問を申し上げて終わります。これは市民後見人の活躍支援の部分で、厚生労働省でいえば 24 ページ、25 ページ辺りの「担い手の確保・育成等の推進」の部分でございまして、改めて市民後見人の活躍支援とは何だろうということを、これまでの経過を踏まえて整理をしていく必要があるのではないかと考えます。第二期基本計画の注 49 では、市民後見人の活躍支援とは、たとえ後見人等として選任されていない場合でも、意思決定支援を行うなど、地域において広く権利擁護の担い手として活躍できるようにするための支援を指すと明記されておりますので、現在進められている持続可能な権利擁護支援などにおける意思決定サポーターやフォロワーの活動についてもこの「活躍支援」に当たるということはしっかりと盛り込んでいくべきではないかと存じます。

そして、その意思決定サポーターやフォロワー育成のための予算について、ここからは厚生労働省に対する質問になりますが、例えば権利擁護人材育成事業、あるいはその他の厚生労働省の事業において、意思決定支援に関わっていくサポーターや意思決定フォロワーなどを育成するための予算としても活用できることを、市町村や都道府県に周知すべきだと考えているのですが、この点について厚生労働省の見解をお伺いしたいと思います。

(中略)

○遠坂認知症総合戦略企画官
老健局でございます。

(中略)

水島委員から御質問がございました権利擁護人材育成事業の中で意思決定支援のサポーターを育成できる予算として活用できるのかどうかですが、こちらについては、地域医療介護総合確保基金の中でこの権利擁護人材の養成研修というものを実施するための予算として確保しているところですが、生活支援員を含めましてサポーター養成にも活用できるということですので、こういったものが予算として活用可能だということをいろいろな場で周知を図ってまいりたいと思っております。

以上

第18回成年後見制度利用促進専門家会議意見書

令和6年12月13日

委員 馬 渡 直 史

1 「チームによる支援」がどの地域においても実現するための取組の必要性

(1) 相互理解を基盤とする地域連携

ア 福祉・行政等と家庭裁判所の機関としての性質を踏まえた連携

第二期成年後見制度利用促進基本計画（以下「第二期計画」といいます。）は、成年後見制度を権利擁護支援のための重要な一つの方策と位置付けた上で、成年後見制度の見直しに向けた検討の必要性が指摘されるとともに、運用改善や地域連携ネットワークづくりに取り組むべきこととされました。そして、地域連携ネットワークの機能は、福祉・行政等による「支援」機能と、家庭裁判所による成年後見制度の「運用・監督」機能に整理され、両者の役割分担が明確になりました。

御本人を「支援」するに当たっては、後見人等を含めた支援者の役割を固定化して分業するのではなく、状況に応じて、それぞれができることを柔軟に行い、協働して隙間を埋め合うことが必要となる場合もあると思われまふ。

これに対して、福祉・行政等と家庭裁判所の関係では、それぞれの機関の性質上、福祉・行政等において「支援」機能を越えた役割を担うことはできないと考えられますし、家庭裁判所においても、成年後見制度の「運用・監督」機能の枠を越えた役割を担うことはできません。

このように、福祉・行政等と家庭裁判所には、機関の性質上、担うことのできる役割に制約があることを踏まえつつも、共に地域連携ネットワークの一員であることを踏まえ、御本人が尊厳のあるその人らしい生活を継続し、地域社会への参加を図っていくという共通の目的に向けて、どのように連携し、自らの役割を果たしていけばよいかを考え、取組を進めていく必要があります。

イ 相互理解を基盤とする家庭裁判所の取組

第一期成年後見制度利用促進基本計画時の取組を通じて、裁判所は、実際に申立てのあった事件を審理するという機関の特性上、申し立てられた事件の枠を超えて権利擁護支援の全体像の把握が容易でない面があつて、成年後見制度について、家庭裁判所の手続に直接関係する事柄以外のことについて十分な関心を持てていなかったのではないかという問題意識を有するに至りました。

もちろん、家庭裁判所に係属した事件について、適正・迅速に手続を進めることは、御本人の利益に適うものであり、家庭裁判所として重要な使命ではありますが、より視野を広くとってみますと、御本人にとって重要なのは、判断能力のいかににかかわらず、御本人らしい生活を継続するために必要な支援を得られることであって、成年後見制度を利用するに至った場合でも、これまでの生活の不足する部分を補って、生活を支えてもらいたいということに尽きるのではないかと思います。

家庭裁判所は、司法機関として、成年後見制度の「運用・監督」を通じて、御本人らしい生活の実現に寄与することになりますが、これを行うに当たっては、自らが見ている風景だけを前提とすることなく、より広い視野から、後見等開始申立前の権利擁護支援の内容や、福祉・行政等の取組・考え方等の理解に努め、そうした理解を成年後見制度の運用・監督に活かしていくことが重要です。こうした観点から、これまで、それぞれの家庭裁判所において、自治体が主催する意思決定支援研修を聴講したり、日常生活自立支援事業や、市町村における虐待対応の理解を進めるなどの相互理解を基盤とする取組を進めてまいりました。

(2)「チームによる支援」の実現に向けた福祉・行政等と家庭裁判所の役割

ア 第二期計画における福祉・行政等と家庭裁判所の役割分担

第二期計画では、権利擁護支援の検討に関する場面（成年後見制度の利用前）から成年後見制度の利用開始後に関する場面（後見人等の選任後）に至るまでの、福祉・行政等と家庭裁判所の役割分担が、いわゆる6マス表の形で整理されていますが、そのような整理の基軸となっているのは、権利擁護支援チーム（以下「チーム」といいます。）による御本人支援の重要性であると理解しています。

後見人等は、一人で御本人のことを支えられるわけではなく、チームのメンバーで、役割を分担し、協働することで、御本人の意思を尊重した十分な支援を実現することが可能となります。そのような「チームによる支援」を可能にするのが、福祉・行政等による、「チームに対する支援（「チームの形成支援機能」・「チームの自立支援機能」）」であると考えられます。家庭裁判所としても、「チームによる支援」の重要性を理解した上で、成年後見制度の「運用・監督」機能（「適切な選任形態の判断機能」・「適切な後見事務の確保機能」）を果たすことで、「チームによる支援」を下支えしていくことが求められるものと考えられます。

第二期計画では、①申立前から福祉・行政等によるチームの形成支援が行われ、②家庭裁判所が、チームの形成支援機能により示された情報を十分に考慮して後見人等を選任することによって、後見人等選任後における

円滑な「チームによる支援」を実現していくことが予定されています。また、後見人等の交代の場面においても、地域連携ネットワークワーキング・グループの複数の委員から御指摘があったとおり、福祉・行政等によるチームの自立支援の中で支援態勢の見直しが適切に図られ、それを受けて、家庭裁判所が後見人等の交代のための判断（辞任・選任の判断）を行うことによって、交代の前後を通じた円滑な「チームによる支援」が実現されます。

他方で、後見人等に不適正・不適切な事務があった場合には、家庭裁判所が後見人等を監督・指導し、場合によっては、後見人等を解任することで支援態勢の適正化が図られることになります。

イ 家庭裁判所における「チームによる支援」の重要性の理解

家庭裁判所がより適切な後見人等の選任を行うためには、福祉・行政等によるチームの形成支援に対する理解が重要であるところ、そのような観点から、各地の家庭裁判所（支部・出張所を含む。）において受任者調整会議の見学の取組が進められてきたことに関しては、これまでの本会議において御報告してきたところです。

また、例えば、後見人等がケース会議に全く参加せず、連絡も取れないような事案において、現に御本人に悪影響が生ずるような場合には、「不適正・不適切な事務」が疑われるものとして、監督機関である家庭裁判所として関与する余地があることも、既に御報告したところですが、裁判所内部では、チームによる支援等の重要性を踏まえて監督の在り方を考えていく必要があることが共有されています。なお、令和7年4月から意思尊重義務や身上配慮義務の観点を踏まえた新しい報酬算定や後見等事務報告書の新書式の運用が開始される予定です。

後見人等の選任・交代等は、裁判官が個別事案に応じて判断する事柄であって、画一的な判断がされるわけではありませんし、また、家庭裁判所が、解任権等の判断作用を背景に後見人等を監督するという枠組みが変わるわけではありません。しかし、家庭裁判所が、意思決定支援・本人との面談・ケース会議・チームによる支援等の意義や重要性を理解し、その理解が個別の判断に結び付くことが、円滑な「チームによる支援」や、御本人の自分らしい生活の維持・継続にも資すると考えられます。

（３）今後望まれる取組と、福祉・行政等と家庭裁判所の連携の在り方

現在、各地の自治体や中核機関では、専門職団体の協力を得るなどして、「支援」機能を充実するための体制整備が進められており、特に先進的な取組が行われている地域もあると承知しています。他方で、御本人に対するチームによる支援体制が整わないまま成年後見制度利用開始の申立てがされ

たために、御本人が十分な支援を受けられなかったり、支援体制の不足から、後見人等が孤立してしまうといった事案もあると聞いています。

家庭裁判所は、司法機関としての性質上、チームの形成に取り組んだり、後見人等に「不適正・不適切な事務」の疑いがあるとはいえない事案において監督権限を行使する（これによりチームの課題を解決する）ことは困難です。一方で、福祉・行政等によるチームの形成・自立支援機能によって、支援体制の見直しが図られることで問題が解決する場合もあると思われます。

前述のとおり、地域連携ネットワークの役割は、御本人がその人らしい暮らしを継続できるようにすることにあると考えられます。そのために、家庭裁判所は「チームによる本人支援」の重要性を踏まえて、成年後見制度の「運用・監督」機能を果たしていくことが必要ですが、それだけではなく、全国どの地域においても、チームの形成・自立支援機能の充実に向けた取組が進められ、誰もが「チームによる本人支援」を十分に受けられる体制整備が図られることも必要と考えられます。

福祉・行政等による「支援」機能と、家庭裁判所による成年後見制度の「運用・監督」機能は車の両輪であり、どちらが欠けても、地域連携ネットワークは十分に機能しません。これまでの議論において、複数の委員から、チームの形成・自立支援の重要性に関する御意見や御指摘がありましたが、それは、地域連携ネットワーク全体が実質を伴った形で機能する必要があることを示すものであると考えられます。

地域連携ネットワーク全体が十分に機能することによって、地域の基盤が形成されるものと考えられますが、その基盤が形成されてこそ、家庭裁判所が福祉・行政等に適時・適切な連絡をすることができ、福祉・行政等も家庭裁判所に適時・適切な連絡をすることができるという「双方向の情報共有のしくみ」（第二期計画が示す家庭裁判所と中核機関の適時・適切な連絡体制）が整えられると考えられます。そして、そのような「双方向の情報共有のしくみ」が機能して初めて、福祉と司法の連携強化が図られると考えられます。

2 成年後見制度外で日常的な金銭管理を可能とするためのしくみの必要性

（１）現行制度における必要性

最高裁家庭局における実情調査結果によると、令和５年に後見等開始の申立てがあった事件のうち、預貯金等の管理・解約を動機とする申立ては、終局事件総数約４万１，０００件中、約３万７，０００件（全体の約９０％）にのぼります。一件の申立てについて、申立動機が複数ある場合がありますので、単純に結論付けることはできませんが、預貯金の管理などの日常の金

銭管理のみを目的として、後見等開始の申立てがなされている事案は少ないものと思われます。

第二期計画では、成年後見制度の見直しの検討をより深めていくため、日常生活自立支援事業の実施体制の強化や新たな連携・協力体制の構築による生活支援・意思決定支援の検討が求められていますが、同時に、現行法制下の対応として、成年後見制度の適切な利用のため、後見等開始の申立前に、チームの形成支援機能として、成年後見制度の利用を開始することが適切か、他の支援につなぎ直すことが適切かなど、支援方針の検討を行うこととされています。日常の金銭管理に係る支援のみを必要とする御本人にとって、成年後見制度が過剰な支援となっている側面は否めないようにも思われるところ、成年後見制度の外で、日常の金銭管理を、御本人の意向を踏まえて適切に行うことのできるしくみが整備されていれば、現行法下においても一律に成年後見制度を利用することにはならず、御本人に必要な限度での支援が確保され、御本人らしい生活の継続がより適切に図られるものと思われます。

中間検証報告書（案）には、第三者の支援による御本人の預貯金の引き出しについて、顧客の利便性向上を図る金融機関の取組の一層の定着が図られるように連携して取り組む必要性に関する記載がありますが、金融機関において、判断能力が一定程度低下した御本人が成年後見制度の利用を続けなくても、自律的に日常生活を送ることを可能とすることなどの工夫がなされることが期待されるところです。また、簡易な金銭管理を含め、判断能力が不十分な人の地域生活を支えるための連携協力体制の構築については、地域共生社会の在り方検討会議で議論されているものと承知していますが、成年後見制度の適切な利用という観点からは、厚生労働省による持続可能な権利擁護支援モデル事業（「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」）の成果を踏まえて、日常生活自立支援事業の在り方の見直しやその拡充が行われることも期待されます。

また、施設や事業所が、御本人の日常的な金銭管理を行っている実情があると思われますが、現状として施設や事業所の個別の運用によって行われているものであることからしますと、御本人らしい生活の継続を支援するという観点から、そのような事実上の支援に法的な根拠を与えることも十分に検討されることが望まれます。

（２）成年後見制度の見直し後（民法改正後）における必要性

日常の金銭管理の在り方に係る体制を整備することは、今後予定されている成年後見制度の見直しとの関係でも重要であると思われます。第二期計画では、成年後見制度について、他の支援による対応の可能性も踏まえ、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であり、有期の制度として見直しの機会を付与すべきことが示唆されています。

法制審議会民法（成年後見等関係）部会においては、このような観点から議論が深められていると承知していますが、成年後見制度が真に必要な範囲で利用され、必要がなくなれば終了できる制度となるためには、成年後見制度によらずとも、必要な支援を受けられるような体制を整備する必要があります。

日常的な金銭管理に対する支援は、どのような御本人にとっても共通する課題と考えられます。そのような課題を受け止めるしくみが成年後見制度のみであり、他に支援のしくみが設けられないとすれば、仮に、成年後見制度が、第二期計画が示唆するような内容の制度となったとしても、日常の金銭管理が難しいというだけの理由で、成年後見制度を利用せざるを得なくなる場合が生じてしまうように思われますし、いつまでたっても成年後見制度の利用を終えることができない状況が続いてしまうのではないのでしょうか。

以上のとおり、現行制度においても、また、成年後見制度の見直しを見据えても、成年後見制度に限らず、日常的な金銭管理に関して必要な支援を受けられるしくみの在り方を検討することは重要と考えられ、できる限り速やかに、他のしくみの実現が図られる必要があると思われます。

3 まとめ

判断能力が不十分になっても、自らの意思が尊重され、自分らしく生きていきたいと誰しもが願うものではないのでしょうか。判断能力の程度にかかわらず、必要な支援を受け、自分らしい生活続けることができる社会を実現することは、それぞれの地域で暮らす我々一人一人が、連携して取り組むべき大きなプロジェクトではないかと思われます。

裁判所を含め、地域連携ネットワークの関係機関が自らの役割をしっかりと果たし、適切な連携を重ねていくための地道な取組を着実に重ねていくことが重要と考えています。

以 上