

令和8年9月17日
成年後見制度利用促進専門家会議委員 水島俊彦

地域における権利擁護支援体制及び意思決定支援の在り方に関する意見

第1 意見の要旨

目指すべきは、誰もが、どこに住んでいても、必要な支援を受けながら、自らの意思、選好及び価値観に基づいて生活を選び、その過程に関与し続けること、すなわち生活に関する自己選択を含む自律性と主導権（チョイス&コントロール）の保障と、そのための支援付き意思決定の仕組みが整備された社会である。権利擁護支援を地域のあらゆる支援の共通基盤とし、地域共生社会を目指すという基本計画の理念を、更に発展させる必要がある。

そのために第三期成年後見制度利用促進基本計画に求められるのは、①意思決定支援の充実と相互牽制機能の確立を一体の施策として位置付けること、②分野横断的に参照し得る意思決定支援の定義を置くこと、③意思決定支持者、独立アドボケイト及び権利擁護支援委員会の役割、独立性及び相互の接続手順を示すこと、④これらの機能へのアクセスが本人の資力によって左右されないようにすること、⑤本人及び障害当事者を、制度設計から評価までを共に担う協働主体として位置付けることである（詳細は第7のとおり）。

第2 支援付き意思決定の権利性と意思決定支援の定義の在り方

1 支援付き意思決定の権利性

障害者権利条約第12条は、法的能力の平等な享有及びその行使に必要な支援へのアクセスを求め、同条第4項は、当該支援に関する措置について、本人の権利、意思及び選好を尊重し、利益相反及び不当な影響を防止するための適切かつ効果的なセーフガードを設けることを求めている。当該支援には、いわゆる「支援付き意思決定」が含まれるものと解されている。

また、我が国は、令和4年10月、国連障害者権利委員会の総括所見において、必要としう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を設置することを勧告されている。支援付き意思決定（意思決定支援）は、社会的障壁を有する人の権利行使を実質的に保障するために不可欠な権利保障であり、国としてその仕組みを整備すべき義務があることを、まず出発点に置きたい。

2 第三期基本計画において参照されるべき意思決定支援の定義

意思決定支援とは、支援付き意思決定（Supported Decision-Making）、すなわち、本人の心からの希望、選好及び価値観を踏まえた本人による意思決定を支えるための周囲の者による一連の活動であり、本人の意思が形成され、表明され、実現されていく長期的プロセスに着目した支援の在り方である。本人の最善の利益等を踏まえて他者によって行われる代行決定とは、本質的に異なる概念である。

分野ごとの意思決定支援ガイドラインがそれぞれの経緯の下で作成されてきたことには意味があり、これらを一つに統合する必要はない。もっとも、異なる分野の関係者が本人を中心に協働する以上、共通の理解の基盤は必要である。そこで、第三期基本計画には、分野横断的に参照し得る核として、「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン（第2版）案」（社会保障審議会障害者部会第157回・令和8年7月10日参考資料1。以下「新ガイドライン案」という。）が示す以下の定義を置き、分野ごとの具体化は各ガイドラインに委ねることが相当である。

意思決定支援とは、障害者が、日常生活や社会生活において、意思、選好及び価値観に基づき、迷い、修正を繰り返す過程を含め、その意思（思い）が反映された生活を送ることができるよう、本人が意思決定できる状態を可能な限り支えることである。

「本人が意思決定できる状態」とは、決定を強いられず、かつ、決定しない、保留する、変更する、誰かと一緒に考えるなど、本人の自律性が確保され、意思決定することに関する選択肢や可能性が閉じられていない状態を指す。

「可能な限り支えること」には、情報提供の工夫や意思疎通の方法の検討、環境面での配慮等を含め、行うことが可能なあらゆる支援を尽くすことが含まれる。それでもなお、特定の場面において本人の意思と選好を明確に確認することが困難な場合には、本人の表情や感情、動作や行動等から読み取れる意思と選好の表出のあり方や、本人のこれまでの生活から得られる価値観その他様々な情報を踏まえ、その場面における確認の困難さに応じて、本人の意思と選好に基づく最善の解釈¹を行うことが含まれる。

¹意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドラインでは、意思推定（意思と選好に基づく最善の解釈）について、成年後見人等の権限の広さや本人の生活に与える影響の大きさに鑑み、意思決定支援のプロセスを踏まえない安易な推定に基づく法定代理権の行使・不行使を戒めるという趣旨から、意思推定を代行決定と捉え、濫用を防止するための慎重な検討を求めるという立場を採用している。支援者等の立場や権限の有無・程度に応じて慎重なプロセスを経ることは重要であり、両者の意思決定支援・代行決定に関する基本概念は両立しうるものである。

第3 意思決定支援に関する論点に対する意見（第2回資料2・24頁）

1 意思決定支援の意義、考え方及び必要性

成年後見制度の見直しに関する議論では、「本人の意思尊重」や「意思決定支援の重視」が繰り返し言及されている。しかし実務では、本質的には代行決定であるにもかかわらず、本人が決められないとみられる場面で他者が本人に代わって決めることも「意思決定支援」と語られることがある。このままでは、意思決定支援という言葉が、本人の心からの希望、選好及び価値観に向き合う実践原理ではなく、代行的支援を正当化する便利な言葉として消費されてしまうことが懸念される。

また、成年後見制度を使わずに済む、又は終わることができるための地域支援の基盤は、いまだ十分に制度化されていない。日常的な金銭管理や生活支援、サービス利用の調整等を成年後見制度以外で継続的に支える仕組みがなければ、本人を支えられるのは事実上「成年後見制度しかない」とされてしまう。さらに、これらの支援が本人の意思、選好及び価値観に基づいて行われているかを継続的に確認し合う仕組みも、地域福祉の領域では確立されていない。したがって、意思決定支援の確保は、意思決定支援の充実と相互牽制機能の確立を一体として進める取組として整理し、これを地域ごとに整備していく必要がある。

2 地域における意思決定支援の担い手

本人に関わる家族、友人、地域住民、ピア、福祉・医療・司法等の関係者は、それぞれの立場から意思決定を支え得る存在である。他方で、これらの関係者、とりわけ金銭管理・生活支援サービスの提供者がその提供過程で行う意思決定支援には、本人との立場、関係性ゆえの限界があることは否定しがたい。

この点について、令和8年6月18日の参議院厚生労働委員会における社会福祉法改正案の審議においても、相互牽制機能の必要性が取り上げられている（第2回資料2・23頁）。政府は、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において、本人を支援するチームが「協働しつつ、相互に牽制し合う相互牽制機能」を確立する必要性が指摘されていることを確認した上で、支援者以外の立場で本人に寄り添う者が、支援者との間で相互牽制的に意思決定支援を行うことは「有用」であるとの認識を示している。厚生労働大臣も相互牽制機能の重要性を認めており、その必要性・有用性自体が否定されているものではない²。

²政府は、相互牽制機能の有用性・重要性を認める一方、意思決定サポーター等の役割・立ち位置の明確化、担い手の養成、実施主体の体制整備、標準的なノウハウの共有等を課題として、直ちに法制化することは困難との

とりわけ、「意思決定の支援に配慮する（改正社会福祉法第5条第2項等）」ことと、その意思決定支援が本人の意思、選好及び価値観に基づいて適切に行われていることを制度的に担保することとは、区別されなければならない。生活基盤となるサービスの提供、本人の意思決定を支持する機能、及びその双方から一定の独立性をもって確認・評価する権利擁護機能が一つの主体に集中すれば、利益相反や関係性を通じた不当な影響を十分に防止できないおそれがある。

したがって、地域権利擁護相談支援センターを中心とした権利擁護支援体制の具体化に当たっては、関係者が連携する「チーム支援」の推進にとどまらず、各主体の役割及び立場を明確にし、協働しながらも相互に確認・評価し得る仕組みを制度的に確保する必要がある。具体的には、これまでの担い手とは異なる役割・機能として、本人の日常生活に最も近い位置で継続的に関わる意思決定支持者（フォロワー）、本人の側に立って独立した関与を行う権利擁護支援専門員（独立アドボケイト）及び支援の前提を多角的に問い直す権利擁護支援委員会を設けることが必要と解される。

この点、令和7年度補正予算により実施されている中核機関コーディネート機能強化事業（意思決定支援の確保）については、第2回ワーキング・グループにおいて、①同事業は特定の事業（福祉サービス・保健医療サービス等利用援助事業等）に紐づくものではなく、生活基盤に関わる支援全般に活用し得ること、②補助の対象は主として意思決定サポーターの登録、リスト化及びマッチングであること、③担い手の養成は本補助金のほか他の補助金の活用もなしうることが説明された。しかしながら、活動開始後の継続的なフォロー、スーパービジョン及び独立したアドボカシー機能については、同事業の「専門職」への相談支援の中に含めて解釈し得るものの、十分に制度上・予算上担保されているとは言い難い。したがって、これらの機能については、権利擁護人材育成事業その他の事業も活用しつつも（第2回資料2・15頁）、意思決定支持者、独立アドボケイト及び委員会等の役割と相互関係を整理し、相互牽制機能の確立につなげる観点から、本事業の予算規模及び基準額の拡充、補助率の見直しによる市町村負担の軽減が図られるべきである。

3 普及及び啓発を進めるために必要な取組

民法改正や社会福祉法改正の趣旨を含め、従来の研修内容を見直す必要があ

見解を示した。今後、専門家会議・ワーキング・グループにおいて十分な議論と状況収集を行い、第三期基本計画においては、支援付き意思決定の確保に向けた相互牽制機能の確立を目標の一つに掲げるべきである。

ることは言うまでもない。もっとも、ガイドラインを作成し、研修で知識や技法を伝達するだけでは、実務に定着させることは難しい。本人の意思が明確に示されない場合、本人の意思と支援者が考える安全・利益とが緊張する場合、関係者間で本人の意思の捉え方が異なる場合など、ガイドラインのみでは直ちに答えを導けない場面が少なくないからである。

そのため、本人に関わる支援者、意思決定支持者、地域権利擁護相談支援センター（中核機関）職員、自治体職員並びに福祉サービス・保健医療サービス等利用援助事業者及び高齢者等終身サポート事業者を含む生活基盤サービス事業者等が、日々の実践の中で生じる迷いや違和感を持ち寄り、本人の意思、選好及び価値観に立ち返りながら、支援の前提や自らの見方を問い直すことのできる継続的な仕組みが必要である。その際には、支援者内部の事例検討にとどまらず、本人や障害当事者の視点、必要に応じて独立した立場からの視点を取り入れることが重要である。これは新たな組織の設置を直ちに求めるものではなく、既存の協議会、事例検討会その他の会議体に権利擁護支援委員会としての機能を付加することが、その第一歩となり得る。

また、研修修了者数のみを成果とするのではなく、意思決定支持者の活動開始後のサポート状況、本人及び障害当事者の参画状況、個別事案について相談できる体制、独立アドボケイトによる活動等の整備状況も、成果指標として位置付けるべきである。

加えて、意思決定支援の考え方を実務に浸透させるためには、本人と実際に関わり、本人の立場から考える経験を地域の中に広げていく必要がある。市民後見人養成研修の修了者を含む地域住民等が、直ちに法的権限を担うことを前提とせず、意思決定サポーター等として本人と関わる機会を確保することは、その重要な入口となり得る。現に、修了者数に比して受任に至る者は限られており、活動の場の確保が課題となっている地域も少なくない。新ガイドライン案も、意思決定サポーターの担い手として市民後見人養成者等を挙げている。したがって、市民後見人を「後見人となる市民」としてのみ捉えるのではなく、地域において本人の権利及び意思決定を支える権利擁護人材の一つの発展形として位置付け、その活動の場を広げるべきである。

4 意思決定サポーターに係る利用者負担の在り方

中核機関コーディネート機能強化事業においては、意思決定サポーターの利用に係る費用が利用者負担とされている。しかし、意思決定サポーターの活動は、生活基盤サービスの提供とは異なり、本人の権利擁護そのものに関わるも

のであって、個別の役務に対する対価性を観念しにくい。虐待対応や苦情申立ての支援について本人が費用を負担しないのと同様、支援付き意思決定の確保を目的とする関与について、本人の負担を当然の前提とすることは相当でない。

また、改正社会福祉法第5条第2項は、意思決定の支援への配慮を福祉サービス提供者の責務として位置付けた。にもかかわらず、その適切性を本人の側から確認する機能が「費用を負担する意思と資力のある者のみが利用できる事業」として設計されるならば、意思決定支援の質は本人の資力によって左右されることになる。これは、障害者権利条約第12条第4項が求めるセーフガードを、資力によって選別することにほかならない。

したがって、少なくとも、①資力に応じた減免（無料又は低額）を制度上明記すること、②現行の成年後見制度利用支援事業に準じ、行政が費用の一部又は全部を助成する仕組みを設けること、③事業実施状況の把握に当たり、利用者負担が利用の障壁となっていないかを確認項目に含めることを求める。

第4 総合的な権利擁護支援策に関する論点への意見（第2回資料1・21頁）

1 補助の制度以外の地域資源を充実させるために必要な対応

新たな権利擁護支援事業は、成年後見制度に代わる制度としてではなく、様々な状況に置かれた本人の生活と意思決定を支え続けるための地域社会の基盤として、全ての地域において整備されるべきである。ピア及び地域住民による意思決定支持者としての関与、相談支援、現在の日常生活自立支援事業を含む福祉サービス・保健医療サービス等利用援助事業、任意後見、補助その他の法的支援を、本人の意思に基づいて選択し、併用し、変更し、又は終了できる地域資源として整備する必要がある。特に、任意後見制度が本人の意向に沿って利用されるための周知及び運用の改善は、総合的な権利擁護支援策の実効性を大きく左右する。

とりわけ、後見又は補助の開始前、利用中、終了準備期及び終了後を通じて、本人が必要な支援を選び直すことができるよう、相談、支援内容の検討、移行に向けた関係者間の協議、一定期間の併走及び再相談・再接続の手順を示す必要がある。その際、補助の終了後に他の事業へ移行する場面等では契約締結能力の有無が問題となり得るが、その前提となるアセスメントは、本人の判断能力や理解力を測定するためのものではなく、どのような支援があれば本人自身が意思決定できる状態を保てるかを把握するためのものとすべきである（新ガイドライン案参照）。移行の要否及び時期の判断が支援者側の都合によって左右されることのないよう、本人及び意思決定支持者並びに独立アドボケイトが

当該過程に関与できることを、手順の中に位置付けるべきである。

2 福祉サービス・保健医療サービス等利用援助事業者等に対する都道府県、市町村及び地域権利擁護相談支援センター等の役割

市町村及び地域権利擁護相談支援センターには、本人や関係者からの相談を受け、必要に応じて専門的助言を確保しつつ、権利擁護支援の内容の検討及び調整を行うコーディネート機能が求められる。同センターは、意思決定支持者の活動、支援内容及び関係性を定期的にモニタリングし、必要な支援調整や関係機関への接続を行う地域のハブとして位置付けることができる。

都道府県には、事業者に対する指導監督に加え、市町村を越えて活用できる独立アドボケイト、研修、専門的助言及び困難事案への支援体制を確保し、地域差を補完する役割が求められる。その上で、市町村と都道府県が連携し、地域権利擁護相談支援センターを中心とする地域又は広域の支援体制において、支援の前提や関係性を多角的に確認・評価する権利擁護支援委員会の機能を確保するとともに、独立アドボケイト等による意思決定支持者への伴走的支援の機会を確保し、利益相反、不当な影響又は関係性の濫用が疑われる場合には、必要な調査、介入又は権利救済を担う機関へ接続できる体制を整備する必要がある。

他方、第2回ワーキング・グループにおいては、市町村が事業の財源を負担しない構造の下では行政の関与が意識されにくく、「日常生活自立支援事業は社会福祉協議会が行うもの」との位置づけにとどまりやすいこと、新たな事業の創設によって「身寄りのない人への対応は社会福祉協議会に委ねればよい」との受け止めが生じかねないことが指摘された。事業の実施を社会福祉協議会その他の主体に委ねることは、市町村が権利擁護支援に関する責任を移転することを意味しない。中核機関及び地域連携ネットワークの中に同事業を明確に位置付け、支援困難事例の協議、モニタリング結果の共有及び必要な体制整備を市町村の責務として整理するとともに、将来的な財源措置の在り方を含め、市町村の関与を制度的に確保する必要がある。

3 補助の制度と福祉サービス・保健医療サービス等利用援助事業との関係

補助の制度と福祉サービス・保健医療サービス等利用援助事業との間に、一律の優先順位を設けるべきではない。新事業を補助開始の前提又は補助終了後の自動的な受け皿とするのではなく、本人の意向及び具体的な支援の必要性を踏まえ、利用する支援の範囲、期間、併用、変更及び終了を個別に検討する必要がある。

また、福祉サービス・保健医療サービス等利用援助事業や高齢者等終身サポート事業が事実上の終身管理となり、本人の声が埋もれることを防がなければならない。本人による利用内容の変更及び終了、定期的な見直し、利益相反の管理、独立した苦情申立ての機会を確保するとともに、意思決定支持者や独立アドボケイト等によるアドボカシーへのアクセスを最低限保障すべきである。

4 金融取引及び消費者被害防止との接続

成年後見制度の見直し及び包括的な取消権の見直しを踏まえれば、本人による金融取引を可能な限り支えることと、脆弱性に起因する消費者被害の防止とを一体として検討する必要がある。金融機関においては、判断能力の低下を理由として直ちに代理取引へ移行するのではなく、情報提供や意思疎通上の配慮その他の意思決定支援によって本人自身が取引できる可能性を検討することが重要であり、各金融機関の自主的な取組が正当に評価される仕組みを設けることも、実務の後押しとなる。

他方、高齢者等終身サポート事業者その他の者が代理人として金銭管理等を行う場合には、代理権の存在のみならず、その行使が本人の意思、選好及び価値観を踏まえているか、利益相反、不当な影響又は関係性の濫用が生じていないかを継続的に確認する必要がある。この確認を金融機関のみの責任とすることは適切ではなく、消費者安全確保地域協議会、地域権利擁護相談支援センター、地域連携ネットワークその他の関係機関が連携し、本人を異なる立場から見ている者の声を含めて確認できる地域的な仕組みを整備すべきである。

第5 支援付き意思決定に向けた相互牽制機能の確立と第三期基本計画における達成指標

1 相互牽制機能：中間検証報告書を踏まえた第三期基本計画への位置づけ

本専門家会議での議論を踏まえて作成された中間検証報告書において、意思決定支援の確保を目的とした相互牽制機能とは、「意思決定における本人の自律性と主導権を確保するため、意思決定支援に関わる複数の主体がそれぞれ独立した立場から確認、評価し合うことにより、本人の意思決定を支援する枠組みの透明性を確保し、もって本人の意思決定に対する関係性の濫用及び不当な影響力の行使を抑制する機能」と定義づけられている。

相互牽制機能は、意思決定支援を外から監視するための仕組みではなく、意思決定支援の質そのものを支える内在的な要素である。新ガイドライン案も、意思決定支援に影響を与える要素の一つとして「事業者以外の視点からの検討」

を挙げ、事業者は本人の生活史や生活の全体を必ずしも把握できておらず、制度や組織体制上の制約が意思決定支援に影響を与え得ること、本人の意思と選好が周囲の判断や意見によって置き換えられることのないよう、本人に直接サービスを提供する立場とは別の第三者の同席を検討すべきことを示している。同案は、意思決定サポーター、ピアサポーター等の第三者を受け入れることが、支援の在り方を見直す契機となり得ることにも言及している。

すなわち、独立した立場からの関与は、協働によるチーム支援の後に付け加えられる監視ではなく、その協働が本人の意思、選好及び価値観から離れていかなないようにするための、意思決定支援そのものの構成要素である。本人が日常の支援者には伝えにくかった言葉、ためらい又は違和感を、意思決定支持者等が本人とともに支援チームへ持ち込むことによって、支援者が前提を問い直し、新たな選択肢や可能性を本人とともに検討する契機が生まれる。その意味で、相互牽制機能は、意思決定支援を外側から監督する仕組みというよりは、本人の声を起点としてチームの意思決定支援を活性化させる機能である。第2回ワーキング・グループにおいても、現場における協働と第三者性を確保した検証機能とは対立するものではなく、その双方を確保していく必要があるとの整理がなされたところである。

また、相互牽制機能は、特定の事業者だけを監視することを目的とするものではない。専門性や善意に裏打ちされた支援であるがゆえに、支援者の価値判断や経験則（いわゆる「支援者めがね」）が無意識のうちに介在し、判断が十分に問い直されないまま共有されることがある。この問題は、家族、専門職、成年後見人等、行政及び事業者を含め、本人に関わるあらゆる関係者と本人との関係性において生じ得るものであり、とりわけ支援チームが専門職や現場職員のみで構成されている場合には相互に強化されやすい。支援者個人の内省や努力のみに委ねず、本人の声が消されることなく問い直され続ける構造を、制度として組み込む必要がある。

したがって、第三期基本計画においても、それぞれの地域における支援付き意思決定の確保に向けた相互牽制機能の確立は達成すべき目標の一つに設定すべきであり、具体的な達成指標として、以下の役割、機能を整備することを掲げるべきである。

(1) 意思決定支持者（フォロワー）

意思決定支持者は、本人の目線、立場に近い位置に関わり、本人の意思形成、意思表示又は表出及び意思実現の過程に伴走する存在である。本人の意

思決定を効率化し、又は本人の代わりに判断するのではなく、本人とともに迷い、ともに考え続ける立場に立つ。言葉にならない違和感やためらい、揺らぎを急いで結論へ収れんさせるのではなく、「まだ決めなくてよい」「考え直してもよい」との余白を本人と共有する役割を担う。

意思決定支持者は、本人にとっての「マイク&スピーカー」として、本人が伝えたいことを本人自身が伝えられるよう下支えし、本人の思いが適切に届くよう本人とともに周囲へ伝える。この支持者としての姿勢（支持者性³）を維持するため、本人の個別の承諾がある場合又は危機的な状況にある場合等を除き、原則として、事業者その他の支援者等に対し、本人がいない場で本人のことを話さず、本人がいない場で本人が把握している以上の情報を聞かない等の行動原則が重要である。

意思決定支持者は、金銭管理、生活支援等のサービスを提供する側の履行補助者として位置付けるべきではない。本人の意思決定に対する影響力と責任を持つ立場である以上、構造的に支持者性を保ち続けることは困難だからである。もっとも、市民後見人、生活支援員等として本人に関わってきた経験は、意思決定支持者としての活動の重要な素地となり得るものであり、両者は役割として区別されつつ、担い手の育成においては連続的に捉えられるべきである。

(2) 権利擁護支援委員会

権利擁護支援委員会は、支援の在り方を一定の距離から振り返り、本人の視点から問いかける場である。その役割は、個々の支援内容の可否を判定することではなく、当該支援が本人の意思、選好及び価値観を踏まえて行われているか、関係性の濫用リスクが顕在化していないかを、障害のある当事者を含む市民、有識者及び専門職等の多様な視点から問い直すことにある。また、委員会は、意思決定支持者を指導する場ではない。支持者が感じた「このままでよいのだろうか」「本人の気持ちが見過ごされていないだろうか」との迷いや違和感を安心して言語化できる場を確保し、複数の視点から検討し、必要に応じて関係者に働きかける。検討結果は本人及び意思決定支持者に戻し、その後の生活又は支援関係の変化まで確認する必要がある。

³本人の意思、選好及び価値観を立脚点とし、本人の希望、迷い、拒否、保留その他の表現を本人と共有し、必要に応じて本人とともにそれらを周囲に届けることを通じて、本人の側に立ち続けようとする姿勢及び立場をいう（暫定定義）。支持者性は、本人の意思決定における自律性と主導権を確保するための重要な基盤である一方、その役割を担う者自身の価値観、善意、支援観その他の影響により、その立場には一定の揺らぎが生じ得る。そのため、支持者性を維持するためには、自らの関わりを継続的に振り返り、支持者性に関する専門性のある第三者からのサポートを受けることが求められる。

(3) 権利擁護支援専門員（独立アドボケイト）

権利擁護支援専門員は、本人の自律性と主導権の確保の観点から必要な関与を行う独立アドボケイトである。関係者間の合意形成を主導する調整役ではなく、本人の声が支援の名の下に押し流され、又はかき消されないよう、独立した視点から現在の支援構造を問い直す。平時には、意思決定支持者の迷い、違和感及び葛藤を受け止め、支持者性が失われないよう定期面談等を通じた伴走支援を行う。対立や不当な影響が疑われる場面、支援が本人の意向から逸脱しかけている兆しがみられる場面又は本人の生活を大きく左右する局面（居所移転・重大な医療に関する選択場面、新たな補助制度への開始・終了場面を含む。）では、前面に出て、本人への直接面談、関係者からの聞き取り、資料の確認等を行い、何が起きているかを本人の権利擁護支援の視点から言語化し、委員会等へ届ける。

独立アドボケイトは、本人及び意思決定支持者等に直接アクセスでき、事業者その他の関係者の判断だけでそのアクセスを遮られないことが必要である。他方で、本人に代わって意思決定し、日常のケースマネジメントを担い、又は行政による指導監督、虐待調査若しくは事業者への処分を代替するものではない。必要な調査、介入又は権利救済については、権限を有する公的機関へ接続し、その過程において本人を支えることとなる。

2 相互牽制機能の確保に当たって最低限確保すべき事項

- (1) 意思決定支持者、独立アドボケイト及び委員会等の役割が区別され、意思決定支持者及び独立アドボケイトの支持者性及び各主体の独立性が保たれること。
- (2) 独立アドボケイトが、本人及び意思決定支持者に直接アクセスできること。
- (3) 本人、意思決定支持者及び独立アドボケイトによる懸念が、事業者その他の関係者の判断のみによって遮られることなく、委員会その他必要な外部機関へ届けられるとともに、その検討結果が適切にフィードバックされること。
- (4) 本人が自己に関する記録及び情報共有の目的を知り、その内容を確認し、訂正し、又は異議を述べられること。
- (5) 障害のある当事者を含む複数の視点から、個別の支援及び仕組み自体を定期的に振り返ること。

第6 地域の実情に応じた実装と評価

1 地域の実情に応じて「なじませる」こと

自治体及び関係機関に求められるのは、直ちに完成形の制度を構築することではない。本人の意思決定支援がどの場面で行き詰まり、どの段階で成年後見制度や終身サポート事業者等に過度に依存せざるを得なくなっているかを確認した上で、各種制度を形式的に当てはめるのではなく、地域の実情に応じて「なじませる」という視点が重要である。

意思決定支持者、委員会及び独立アドボケイトを独立した主体として備えることが難しい地域でも、中核機関コーディネート機能強化事業及び権利擁護人材育成事業等を活用しつつ、地域権利擁護相談支援センター（中核機関）が支援内容の定期的なモニタリング及び調整を担うハブとなり、意思決定サポーターが意思決定支持者として活動し、障害当事者を含む独立アドボケイトとしての専門性を有する者がその活動を支えることによって、相互牽制機能を段階的に実装することができる。

2 人口の少ない地域を含む独立アドボカシー機能の保障

本人との日常的な関係は市町村又は日常生活圏域に置くことが基本と考えられる以上、独立アドボケイトについても市町村又は市町村圏域への配置を標準とすべきである。他方、市町村単独での配置が困難な場合には、都道府県単位の独立アドボケイト又は人材プールを設け、体制整備アドバイザーや権利擁護支援総合アドバイザーに並行して、独立アドボカシーに関する人員ないし機能を加えることも検討すべきである。

もっとも、独立アドボケイトの機能は、必ずしも新規の制度としてゼロから構築しなければならないものではない。既に、精神科病院における入院者訪問支援事業、児童福祉分野における意見表明等支援事業、介護保険における介護サービス相談員派遣等事業など、支援提供主体から一定の独立性をもって本人に関わる仕組みが分野ごとに存在している。これらを地域の権利擁護支援体制に接続し、担い手の確保、研修及び支持者性を維持するためのスーパービジョンを共通化していく方向を第三期基本計画に示すことによって、限られた人的資源の下でも、様々な領域における独立アドボカシー機能を実装することが可能となる。

また、意思決定支持者及び独立アドボケイトの実践が行われている埼玉県鶴ヶ島市や北海道津別町等の例も踏まえ、本人との日常的な関係は地域の意思決定支持者が担い、独立アドボケイトによる面談、助言及び振り返りの一部をオ

ンラインで行い、必要な場合には現地訪問へ切り替える方法も考えられる。広域化するのには、本人との身近な関係そのものではなく、その関係を孤立させないための専門性、独立性及び必要な介入への接続である。資力の有無又は居住地域にかかわらず同じ機能へ到達できるよう、国及び都道府県が人材、旅費、ICT 及び調整費を支える必要がある。

3 本人の経験を中心に据えた評価

意思決定支援の質は、研修実施数、登録者数、マッチング件数又は会議開催数だけでは把握できない。本人が分かる方法で説明を受けたか、本人の迷い、拒否、留保及び変更が尊重されたか、本人が会議及び支援の過程に参加し、異議を述べ、再選択できたか、本人の意思が実際の生活に反映されたか、実現しない場合にその理由が説明されたかを確認する必要がある。評価は事業者の自己評価だけで完結させず、本人、意思決定支持者、独立アドボケイト、障害当事者及び地域権利擁護相談支援センター（中核機関）等による複数の視点から行い、その結果を制度及び運用の改善へ戻すべきである。

第7 第三期基本計画及び運用指針に位置付けるべき事項

- 1 意思決定支援の確保を、意思決定支援の充実と相互牽制機能の確立を一体として進める施策として位置付けること。
- 2 意思決定支援を、本人の心からの希望、選好及び価値観を踏まえ、意思形成、意思表示又は表出及び意思実現を支える長期的な過程として整理し、分野横断的に参照し得る共通の定義を計画に置いた上で、分野ごとの具体化は各ガイドラインに委ねること。
- 3 新たな第二種社会福祉事業に限らず、生活基盤に関わる支援サービスを利用する本人が、相互牽制機能が確保された支援付き意思決定の仕組みを利用できる体制を整備すること。その実施を社会福祉協議会その他の主体に委ねる場合であっても、地域権利擁護相談支援センター（中核機関）及び地域連携ネットワークの中に位置付け、市町村の関与と責任を明確にすること。
- 4 意思決定支持者、権利擁護支援委員会及び独立アドボケイトの役割、独立性、行動原則並びに相互の接続手順を示すこと。その際、既存の会議体への機能付加も含めて実装可能性を高めるとともに、地域ごとの取組における具体例を示すこと。
- 5 本人及び意思決定支持者が独立アドボケイトへ直接アクセスでき、懸念を関係者の判断だけで遮られることなく外部へ届けられる仕組みを設けること。

- 6 独立アドボケイトを市町村又は市町村圏域に配置することを標準とし、既存の独立的な関与の仕組み（入院者訪問支援事業、意見表明等支援事業、介護サービス相談員派遣等事業等）との接続、共同配置、都道府県単位の配置及びオンラインによる意思決定支持者への伴走支援と必要時の現地訪問を組み合わせること。
- 7 支援付き意思決定の確保に係る意思決定サポーター等の関与について、資力に応じた減免を制度上明記するとともに、成年後見制度利用支援事業に準じた公費助成の仕組みを検討すること。
- 8 本人、障害当事者を意見聴取又は評価の対象にとどめず、制度設計、研修、実施、評価及び改善を共に担う協働主体として位置付けること。
- 9 研修だけでなく、活動開始後の相談、振返り、独立アドボケイトによる意思決定支持者に対する伴走支援・独立調査活動、委員会による検討、本人を中心とする評価及び必要な調査・介入への接続について、継続的な財政措置の対象とすること。
- 10 市民後見人養成研修修了者その他の地域住民が、意思決定支持者等として本人と実際に関わる機会を整備し、市民後見人を含む市民による権利擁護活動を、後見受任に限定されない地域の権利擁護人材として再構成すること。
- 11 金融機関、消費者安全確保地域協議会、地域権利擁護相談支援センターその他の地域連携ネットワークの連携を進め、本人自身による金融取引への意思決定支援と、代理取引における利益相反、不当な影響及び関係性の濫用の防止を一体的に進めること。

第8 結び

成年後見制度の見直しの本来の目的を達成するためには、同制度そのものの改革だけでなく、誰もが、どこに住んでいても、本人の生活と意思決定を支える基盤的な仕組みにアクセスできるよう、それぞれの地域に必要な機能を確保していくことが不可欠である。

本人の意思決定における自律性と主導権を確保するため、日常的な関わりは支援者及び意思決定支持者が担い、そこで生じた迷いや違和感については、独立アドボケイト及び権利擁護支援委員会がこれを受け止め、必要に応じて問い直しや調整を支えるという多段的な構造をとることが重要である（地域権利擁護相談支援センターにこうした機能を位置付けることも考えられる）。こうした構造によって、支援付き意思決定の仕組みは、一過性の介入ではなく、地域に根ざした権利擁護支援の実践として継続され得る。

第三期成年後見制度利用促進基本計画の策定に当たっては、本人の声が小さくても、揺らいでいても、支援の過程の中で消されことなく問い続けられる地域社会を育てていくことが重要であることを、改めて強調しておきたい。

以上