

成年後見制度における 市町村長申立に関する意見等

公益社団法人 日本社会福祉士会 団体の概要

目的	社会福祉士の倫理を確立し、専門的スキルを研鑽し、社会福祉士の資質と社会的地位の向上に努めるとともに、社会福祉士の援助を必要とする人々の生活と権利の擁護および社会福祉の増進に寄与することを目的とする		
組織	全都道府県に設立された法人格を有する社会福祉士会による連合体組織 都道府県社会福祉士会の会員は 44,090 人（2020 年 10 月末現在）		
会員数	47 法人	会員資格	一つの都道府県を単位として当該区域内に在住又は在勤する社会福祉士を正会員とする、法人格を有する都道府県社会福祉士会
法人設立年月日	平成 8 年 4 月 1 日〔任意団体設立：平成 5 年 1 月 1 5 日〕	職員数	16 人
事業内容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社会福祉の援助を必要とする人々の生活と権利の擁護に関すること（権利擁護センターぱあとなあの運営、ホームレス支援等相談援助活動） 2. 国内外の社会福祉の発展に寄与するための普及啓発活動及び社会福祉専門職団体等との連携に関すること（日本ソーシャルワーカー連盟、ソーシャルケアサービス従事者研究協議会、国際ソーシャルワーカー連盟への加盟） 3. 社会福祉施設並びに福祉サービスの機能及び質の向上並びにその評価に関すること 4. 社会福祉士の職務に関する知識及び技術の向上に関すること（生涯研修制度に基づく研修の実施） 5. 社会福祉士の倫理及び資質の向上に関すること（生涯研修制度に基づく研修の実施） 6. 社会福祉士の資格制度の充実発展並びに普及啓発に関すること（ニュース発行等） 7. 社会福祉及び社会福祉士に関する調査研究に関すること（学会開催、研究誌発行等） 8. その他目的達成のために必要なこと 		
権利擁護に関するこれまでの調査研究事業等	<p>【継続的な実施事業】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 成年後見人等候補者の養成、名簿登録支援、研修プログラム・テキスト開発、都道府県ぱあとなあ連絡協議会の開催等（権利擁護センターぱあとなあ事業） ・ 生涯研修制度における各種研修会の開催、研修の履歴管理等事業 <p>【年度単位の実施事業】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 中核機関の先駆的取組調査研究事業（2019） 2. 成年後見制度利用促進のための地域連携ネットワークにおける中核機関の支援機能のあり方に関する調査研究事業(2018) ※厚生労働省社会福祉推進事業 3. 地域における成年後見制度の利用に関する相談機関やネットワーク構築等の体制整備に関する調査研究事業（2017）※厚生労働省老人保健健康推進費等補助金事業 4. 権利擁護人材育成・活用のための都道府県の役割と事業化に関する調査研究（2015 年度）※厚生労働省老人保健健康増進等事業 5. 認知症高齢者に対する意思決定支援としての成年後見制度の利用促進の政策的課題と活用手法に関する実証的研究（2014 年度）※厚生労働省老人保健健康増進等事業 6. 高齢者虐待の要因分析及び高齢者虐待の再発防止に向けた効果的な取組に関する調査研究事業（2018） ※厚生労働省老人保健健康推進費等補助金事業 7. 高齢者虐待の実態把握等のための調査研究一式（2019-2020） ※厚生労働省老健局委託事業 		
住所	〒160-0004 東京都新宿区四谷 1 - 1 3 カタオカビル 2 階	代表電話	03 - 3355 - 6541

成年後見制度における市町村長申立てに関する意見等

公益社団法人 日本社会福祉士会

1. 成年後見制度における親族への申立の意向調査に関する課題について

虐待事案における首長申し立てについての現状と課題においては、①市区長村によりその取り組みが異なる、②厚生労働省作成の手引きが十分に活用されていない、③行政が取り組んだとしても、家裁の虐待事案への理解が、行政側と同じとはいえず親族調査を行政は不要としても家裁が行うといったことがある。上記の結果、行政が取り組んだとしても、スピードが遅いことが本人にとっての不利益となっている。

上記①および②については、行政側が申立を躊躇、控える根拠として、「私権制限を伴う後見申立への行政の関与は本来的に慎重であるべき」という意見が強く出されることがある。そのため、親族調査を前置し、申立者がいない場合に首長申立を行うという解釈になっていると考えられる。すなわち、a. 民法 7 条の申立者の規定は、本人・親族申立を「補充するもの」として市町村長申立を位置付けており、上記行政的解釈の根拠によることに起因する。一方、b. 高齢者虐待防止法 9 条 2 項は、「本人の保護を図られるよう…適切に 32 条の規定による審判請求行うものとする」として老人福祉法 32 条の市町村長申立を、親族申立の「補充的機能」ではなく、本人保護のための「積極的機能」として位置付けており、かつ 32 条 2 でそのための体制整備を求めている。

これらを前提とし、親族調査について、親族の存在を調査することは当然必要であるが、申立の意思があるかどうかを確認することは、本協議資料 2 スライド 10 に示された通り、原則として虐待事案（おそれも含む）においては不要と考える。首長申立か親族申立か、どちらか一方を選択しなければならないということではなく、複数の申立人が本人に対して複数の申立を行ったとしても、家庭裁判所はそれぞれを受理すると認識しているので、虐待者であると思われる親族が申立をすることを拒むことにはならないからである。

逆に、申立について強行に反対するケースが虐待案件の場合は多いのであるから、申立の意向確認というプロセスを踏むことは、さまざまな対応を遅らせるという本人にとっての悪影響が生じることを防ぐべきである。

虐待案件のすべてが、成年後見制度が必要と判断されるわけではなく、成年後見制度の必要性の判断を自治体において、専門職の助言も受けながら決定している事案であれば、成年後見制度の利用につながったあとに、親族との対応をどのように行うかは、個別に協議検討されるべき事項と考える。厚生労働省作成の手引のさらなる活用が望まれる。

一方で、行政がこれらを理解し、親族調査を省略して申立を行っても、③の課題

がある。自治体においては訴訟リスクを抱えながらも、本人の利益のために申立権のある親族の意向調査を行わずに申立を行ったにも関わらず、家裁が改めて親族調査を行うことで、審判確定が長期化する、という問題である。

このような課題においては、家裁との協議会を虐待事案、首長申し立ての論点においても行うことで、経済的虐待にとどまらない高齢者障害者の本来の安全、安心、自立にむけた生活環境を適切なタイミングで整えることができる。また、虐待事案における行政担当職員の事務の進め方が明確となる。行政の取り組み強化のみならず、家裁が十分に当該事案において速やかに選任をする必要性があることを認識するための申し立て書作成のありかたを明確にすることも重要である。

これらの課題解決のためには、中核機関機能との関係の整理も求められ、特に小規模市町村においては、直接家裁と協議できる状況の確保が困難であることも想定されるため、都道府県の関与が求められる。

必要性の判断をするプロセスを、中核機関職員向け国研修で説明されているように、自治体のみで決定してしまうことが問題であるので、法律、福祉の第三者性を担保した専門職を活用していただきたい。特に福祉職については、包括支援センター、社協等に社会福祉士がいるから必要ない、ということではなく、第三者性、成年後見実務に精通した福祉専門職、という立場での参画をこれまで以上に検討いただきたい。虐待事案は特に、ファミリーソーシャルワークという視点に流れがちな福祉専門職が多い。そのようななかで、本人の権利擁護支援のありかたを検討していくときに、家族支援だけではなく、その人本人の立場に立った権利擁護の視点で発言できる人材として本会でも人材育成に取り組んでいる。また、家裁との連携においては、地域連携ネットワークに専門職を活用することが必須である。

2. 地方自治体の市町村申立担当部局に求めることについて

本会では各都道府県社会福祉士会において、会員の会費等から市町村の報酬助成が利用できない場合に報酬の助成をする仕組みを設けているところがあることを把握している。このような仕組みを設けるきっかけになったのは、本来制度の必要がある方の申立支援が進まない（特に首長申立）実態を鑑みてのことであると認識している。しかし、現状においては、このような仕組みがあることが逆に首長申立や報酬助成のための利用支援事業の活性化を鈍らせているのではないかという指摘も内外から受けている。また、首長申立案件を報酬助成の対象と限定している自治体が少なくない実情からは、本来首長申立が必要と考えられる案件においても、報酬助成が困難という理由で、虐待事案の虐待者である親族申立を促す事案や、安易に本人申立てを進める事案が散見され、成年後見制度利用につながった後の親族との関係再構築や本人支援において、課題となる。

利用支援事業については市町村が 1/4 とはいえ予算化をしなければ使えない制度である以上、市町村格差が出るのは致し方ないことではないのかと考えられ、国が

1/2、都道府県が1/4を負担する制度という枠組みの見直しは必要ないのか、本会においてもさらなる検討の上見解をまとめることが喫緊の課題であるという認識である。

成年後見制度につながった後にも居所を変更し、住民登録が異なる自治体に異動すると、それまで利用できていた報酬助成が受けられなくなるということから、本人にとって適切とは考えられないのに、居所を移すための支援に消極的になっている専門職後見人を複数見てきた。本人のメリットを考える基本計画の主旨から考えてもあってはならない。全国どの地域に住んでいても、また、居所が変わっても、必要な制度を安心して利用できるための利用支援事業が確保されていることは重要なことである。

今回の協議が、申立だけの話ではなく、後見人選任後の本人支援の在り方も含めた議論とすべき、という構成員の方々の発言を大変心強く感じている。

3. 住民登録の問題

そもそも居所に住民登録ができない国民の存在をどうとらえているか。

例としては、長期入院患者が入院先の病院に住民登録ができない事案は、多く現存する。医療や福祉サービスの申請のために、住民登録がされていなくても、居所として記載できれば手続きが可能となるが、居所として記載することすらも拒む医療機関が現存することについて各自治体においてはどうか対応されているのだろうか。

例えば、精神科病院に長期入院されている方（入院所在地で生活保護受給中）で、入院から数十年経過する中で、元の住所地自治体より居住実態がないという理由で、かなり前に住民票が職権削除されていた事案がある。首長申立をする際に、はじめて住民票がないことがわかり、生活保護を実施している自治体からは住民票がないから申立ができない、一方、もともと住民登録していた自治体ではすでに住民票が削除されているため、権限がない。病院は居住先ではないからこれまで何の対応もしていない、ということになり、それぞれが申立できないという事案があり、家裁と相談してやむなく、本人申立で制度の申立支援したケースがあったとの報告がある。長期入院患者が入院先の病院に住民登録ができない事案の先に、このような形になることもあるのではないかと思われる。

また、長期入院患者の場合、住民登録の継続のためだけに、本人にとっては不要な、あるいは処分が相当と考えられる不動産を所有し続け、費用負担（税金、管理費等）の負担が継続している案件もあり、成年後見制度につながったときに発見されることも珍しくない。

また、関係者の尽力により、後見人等が選任された後に、まったく居住実態のない、親族の住所地に住民登録をすることをお願いする事案や、レアケースとして、やむを得ず後見人等の居住地に住民登録せざるを得ない事案もあるが、本人にとってはなんのメリットもなく、後見事務としても不適切である。国は、1年以上の長

期療養が継続している場合は、病院に住所を設置するにあたっての考え方を示す事務通達を国民健康保険法において行っているが、(昭和 47 年 3 月 31 日 (都道府県民正主管部 (局) 長あて 国民健康保険課長内かん)) 法的縛りはなく、医療機関に協力を求める際に参考となる文書という取扱いである。

このような状況は、成年後見制度利用後に顕在化することもあるし、申立が必要となったときに首長申立の判断に際して支障となるのではないか。

今回議論された課題以前の問題であると思われるが重大な課題であることを認識して今後の議論を進めていただきたい。

以上