

2017年（平成29年）2月10日

内閣府成年後見制度利用促進担当室 御中

大阪弁護士会

会長 山口 健一

「成年後見制度利用促進基本計画の案」に盛り込むべき事項に関する意見書

2017年（平成29年）1月13日、内閣府に設置された成年後見制度利用促進委員会は、「成年後見制度利用促進基本計画の案の作成に当たって盛り込むべき事項についての意見」を公表した。それを踏まえ、政府は、基本計画の案に盛り込むべき事項(以下「内閣府案」という。)を整理し、1月19日付けで意見募集を開始した。

当会は、2000年（平成12年）施行の成年後見制度の発足時から、高齢者・障害者の権利擁護と法的支援を行う法律専門職団体として、成年後見制度の制度普及のための啓発、家庭裁判所への申立実務の実践、成年後見人の担い手としての弁護士後見人の育成、市町村長申立の活性化や市民後見人の育成体制の確立などに尽力し、大阪家庭裁判所や大阪府及び各市町村、社会福祉協議会等の関係諸機関、そして公益社団法人大阪社会福祉士会や公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート大阪支部等と連携した取り組みを実践してきた立場とこれまでの豊富な蓄積を踏まえ、内閣府案について、成年後見制度の適切な利用促進のために求められる観点から、以下の意見を提出する。

第1 「2 成年後見制度利用促進に当たっての基本的な考え方及び目標等」について

1 利用促進の前提となる「十分に利用されていない」原因・要因分析の欠如

[意見]

基本計画案の策定においては、まず、成年後見制度の利用が十分になされていない原因・要因の分析、その前提となる実態調査を早急に行うことを盛り込むべきである。

[理由]

成年後見制度の利用の促進に関する法律（以下、「促進法」という。）は、そもそも「成年後見制度が十分に利用されていない」という認識のもとに成立し、このたび平成29年から概ね5年間を対象とする基本計画の案が検討されている。

そうであれば、その立案にあたっては、まずは成年後見制度が十分に利用されていない原因や要因についての調査・分析を踏まえなければならない。促進法の基本理念

である第3条2項には、「成年後見制度の利用の促進は、成年後見制度の利用に係る需要を適切に把握すること」と定められている。ところが、今回の基本計画案の策定に向けられた委員会の審議において、この点についての調査・検討はほとんどなされていない。

そのため内閣府案では、成年後見制度が十分に利用されていない理由を、わずかに、成年後見類型の利用が80%であること、第三者後見人が福祉的視点に欠けることがあること、後見人に対して福祉的助言がなされていないことのみをあげ（内閣府案2頁）、そのため「利用者がメリットを感じていない」からであるということが所与の前提とされており、そこから「利用者がメリットを感じるために何をすべきか」という視点のみで基本計画案に盛り込むべき事項が検討されている。

しかし、これまで成年後見制度の申立実務や成年後見人としての職務を担ってきた当会の経験からは、これ以外にも様々な利用を躊躇させている原因・要因を実感しているところである。

具体例を挙げるならば、

- ・裁判所への申立手続における様々な煩雑・難解があること
- ・判断能力の医学的判定により三類型に分かれるため必要に応じた柔軟性がないこと
- ・保佐や補助における代理権付与手続のわかりにくさ
- ・任意後見契約の契約条項の難しさ
- ・申立人が原則として四親等内親族であることによる申立手続の支障
- ・第三者後見人の報酬が原則として本人負担であること
- ・成年後見制度が一旦開始されるとその必要性が解消しても原則として一生涯後見人等が選任されたまま権利制限がなされること
- ・親族後見人については本人に一定以上の資産がある場合に一律に後見制度支援信託もしくは後見監督が付されること
- ・適切な第三者後見人の担い手が不足すること

など様々なものを上げることができる。

これらの具体例のような様々な原因・要因についての十分な調査・分析こそが、基本計画案の策定における前提となるはずである。

ところが委員会意見は、これについての言及がなされておらず、「成年後見制度の利用に係る需要の把握」につき基本的な現状認識と評価に欠けるものといわざるをえない。委員会及び二つのワーキンググループの審議状況は、きわめて短期間での検討を迫られたため、これについての検討がほとんどなされていないことが伺われる。これでは、成年後見制度の利用を促進するための適切な方策を示すことはできないと思わ

れる。

- 2 本人の意思決定支援や身上の保護等の福祉的な観点の重視という「基本的考え方」が「今後の施策の目標」に結びついていない

【意見】

基本計画の案の「今後の施策の目標」においては、「基本的考え方」に基づき、自己決定権を尊重し意思決定支援を進めるための成年後見制度の制度改善・運用改善についての具体的見直しを行うこと、身上の保護の充実のための制度改善・運用改善について具体的見直しを行うこと、を盛り込むべきである。

【理由】

内閣府案が、「基本的な考え方」において、成年後見制度を財産保全の観点のみを重視せず、ノーマライゼーション、自己決定権の尊重の理念に立ち返り、本人の意思決定支援や身上保護等の福祉的な観点も重視すべきであるという点は、きわめて重要な視点であり、促進法3条1項の基本理念に沿ったものとして高く評価すべきところである。

障害者権利条約や国際的な成年後見制度改革の潮流は、意思決定支援を優先させる原則の下、まずは意思決定支援により本人による自己決定を実現し、それでも不十分な場合の支援策として、より制約の少ない方法で成年後見制度を構築し直すというものである。この基本計画の案も、同様の観点を十分踏まえて立てられるべきである。

ところが「今後の施策の目標」においては、この「基本的考え方」が十分には反映されていない。「今後の施策の目標」としては、①制度の広報・周知、②相談・発見、③情報集約、④地域体制整備、⑤後見等申立て、⑥後見等開始後の継続的支援、⑦後見等の不正防止の各場面における地域における課題の整理、体制整備、対応強化しか挙げられていない。

本人の意思決定支援や身上の保護等の福祉的な観点も重視するのであれば、ア 現在の三類型の結果として、本人の自己決定権をもっとも制約する成年後見類型が利用の8割を占める現状の改善のための三類型の見直し、イ 後見等開始審判において必要性・相当性の検討がなされず、診断書記載の医学的な判断能力をもって開始決定が判断され、その後、必要性がなくなっても生涯にわたり自己決定権を制約する制度の対象になる制度の見直し、ウ 成年後見制度の指導監督の中で、本人の意思決定支援を具体的にどう確保するのか、身上の保護の支援を具体的にどう充実するのかについての制度提案といった施策が不十分である。

3 利用促進の鍵となる「後見制度の社会化」を進めるための市町村等の責務の抜本的強化が打ち出されていない

－市町村長申立の抜本強化、後見人報酬の経済的援助の財源確保、市民後見人の育成基盤の整備－

[意見]

基本計画の案においては、成年後見制度の利用促進のために市町村等が果たすべき公的責務とされている以下の3点につき、抜本的な強化をはかるため、人的・財政的な改善策の具体的立案をはかることを盛り込むべきである。

- ・市町村長申立が低調な市町村の具体的な改善策
- ・後見人等への報酬助成制度拡充のための抜本的な財源確保策
- ・市民後見人等の育成策の低調な地域での具体的な改善策

[理由]

成年後見制度の利用促進を検討するのであれば、核家族化や家族関係の希薄化、高齢者独居・高齢者夫婦世帯の急激な増加という実態を前提とした成年後見制度の利用促進のための公的責務について、人的及び財政的に抜本的な強化を検討することが極めて重要である。

基本計画の重要な柱として、公的責務の具体的な内容及びその強化するための人的・財政的な強化について検討することが盛り込まれるべきである。すでに市町村等の公的責務（後見制度の社会化の柱）として、①市町長の申立権限の活用、②後見人等への報酬の経済的援助、③市民後見人の育成が、制度化されているが、その運用において市町村による格差が著しく、利用促進の重大な支障となっている。

ところが、意見書では、

- ・市町村長申立の阻害要因の分析と促進のための施策について具体的改善策がない
- ・後見人等への報酬助成制度の拡充について抜本的な財源確保の提案がなされていない
- ・市民後見人等の育成策の不十分さについて分析も改善提案もなされていない

これでは、結局のところ、利用の促進を阻害している問題について抜本的な改善を行うことなく、現状の人的・財政的体制を前提とした、運用面だけにその課題を課すことになってしまい、結果として、十分な利用促進にはつながらないことが懸念される。

第2 「3 成年後見制度の利用の促進に向けて総合的かつ計画的に講ずべき施策」について

1 「(1) 利用者がメリットを実感できる制度・運用への改善」について

① 高齢者と障害者の特性に応じた意思決定支援の在り方

[意見]

後見人等が代理行為を行うについて、本人の意思決定支援を行い、自己決定した結果に基づく代理行為を行うこと、及び、本人が意思決定できなかった場合にも本人の意思及び選好を尊重した代理行為を行うこと、に関する具体的な行動指針を策定すべきである。

[理由]

本人の意思決定支援を重視する後見制度の運用改善に向けた取り組みを実施していくこと自体は評価すべきことである。

意思決定の支援とは、本人自身が自己決定することを導くためになされる支援であって、その意思決定支援の結果、本人が自ら決定できるならば、後見人による代理行為は必要としない。ところが、現行制度における後見類型については、本人の行為能力を包括的に一律に制限しているため、事柄によって、本人が意思決定支援の結果自ら決定できる場合であっても、本人の決定に基づいて法律行為をすることができないということになる。

そこで運用としては、後見人の行う代理行為は、本人の意思決定に基づくことが原則であることを行動指針として明記すべきである。その上で、意思決定支援を尽くしてもなお本人が意思決定できない場合に、後見人として、本人の意思及び選好を尊重して代理行為をすることを行動指針として明記すべきである。そして、この行動指針の策定にあたっては、当事者及び当事者団体の意見を十分に反映させるべきである。

なお、意思決定の支援は、後見人が本人を代理して行う法律行為にとどまらず、本人の日常生活及び社会生活全般において必要とする支援であるから、意思決定支援の担い手は、後見人に限らず、本人の支援のためのチームを構成する医療従事者や介護従事者等の他業種も含め、本人の日常生活及び社会生活全般を支援する人々であるから、これらの人々が意思決定支援を実践できるよう具体的でわかりやすい行動指針が示されるべきである。

②後見人の選任における配慮

[意見]

家庭裁判所において適切な後見人を選任できるための施策として、地域連携ネット

ワークや中核機関が本人を取り巻く支援の状況等の適切な情報提供がなされることを保障するための具体的な方策を検討すべきであるとともに、その適切な情報に基づき適切な後見人を選任できる仕組みの態勢整備を進めるべきである。

[理由]

内閣府案が、家庭裁判所において適切な後見人を選任できるための施策として、地域連携ネットワークや中核機関が、本人を取り巻く支援の状況等を家庭裁判所に的確に伝えることができるようにするための方策の検討を進めることは、これまで家庭裁判所が申立人による限られた情報の中でしか後見人を選任できなかったことに鑑みれば、評価できるところである。

問題は、現在の申立手続は、申立人が提出した情報だけに基づいて後見人等が選任されることになっているため、具体的に中核機関等から情報提供を得るための具体的な方策として、裁判所からの照会制度の導入などを検討すべきである。

また、特に制度利用が長期にわたることが見込まれる障害者等の利用者について、家庭裁判所が本人の障害の特性を十分に踏まえた後見人を選任できるためには、その適切な情報に基づき適切な後見人を選任できる仕組みが必要である。そのためには、各地域連携ネットワーク等の単位ごとに、それぞれの特性に対応できる後見人等の担い手を育成し確保する人的態勢を整備すべきである。

③利用開始後における柔軟な対応

[意見]

本人等と後見人との間に信頼関係が形成されず、本人の権利擁護を十分に図ることができないような場合、現行成年後見制度の下においても、適格な後任者に交代できるような柔軟な運用を可能とする方策については、あくまでも本人との信頼関係や本人自己決定の尊重や身上の保護の観点に基づき判断すべきである。

また、制度利用の必要性が解消した場合に利用を終了できるように、制度自体の見直し及び柔軟な制度運用について早急に検討すべきである。

[理由]

内閣府案が、本人や本人を支える家族等と後見人との間に信頼関係が形成されず、本人の権利擁護を十分に図ることができないような場合、現行成年後見制度の下においても、適格な後任者に交代できるような柔軟な運用を可能とする方策を検討することは、一定の評価ができる。

ただしこの点、内閣府案では、「本人を支える家族等と後見人との間に信頼関係が形成され」ない場合も後任者への交代をする場合の一つに挙げている点は慎重にすべきである。なぜなら、実務においては、家族等が本人の意思や本人の権利を離れて、自己又は第三者の利益を図ることを目的として後見人と意見の対立が生じ、家庭裁判所に後見人の解任を申し立てるような事案も少なくない。あくまでも、本人の自己決定の尊重や身上の保護の観点から後任者への交代が検討されなければならない、「本人の家族等と後見人との信頼関係が形成され」ない場合を重視しすぎないような慎重な検討が必要である。

また、そもそも現行制度の下においても、たとえば、本人が自ら預金の管理を行うことが可能な場合には自ら預金の管理を行うことのできる運用がなされるべきである。成年後見類型であっても、自己の年金に基づき日常的な金銭管理であれば自分で行うことが可能であり、本人がそれを希望する事案は相当数存在する。

さらに、現行制度の下においても、補助類型については、本来、補助開始の審判をするには本人の同意を要件とするのであるから、本人が補助人による支援の必要がなくなり、自ら財産管理を行いたいと希望する場合には、本人の意思に基づき補助を終了させることができるはずである。たとえば、遺産分割の手続のために、補助開始の審判と遺産分割に関する手続に限って代理権付与の審判がなされた場合を想定すると、遺産分割が解決すれば、補助を継続させる必要はなく、本人も希望するのであれば、本人の請求により代理権付与の審判を取り消すことにより（民法876条の9第2項・876条の4第3項）、補助開始の審判も取り消されるので（民法18条3項）、本人にとって「補助制度の利用をやめる」という選択肢が残される点で、本人の自己決定権を護ることができ、利用者のニーズにも合致すると思料する。

さらに後見類型や保佐類型においても、当初の開始の必要性が消失し、適切な意思決定支援等により、自己決定に基づく金銭管理や契約締結が可能になる場合、一旦開始した成年後見制度を終了させるように、開始審判に有効期限を設定したり、必要性の解消に基づく終了・取消事由を定める制度への制度の見直しも検討すべきである。

④成年後見制度の利用開始の有無を判断する際に提出される診断書等の在り方

[意見]

本人の状況に応じた適切な類型の判断がなされるため、本人の身体及び精神の状態を的確に示すような本人の生活状況等に関する情報が適切に提供されることは必要であるが、これを医師の診断書作成にあたって情報提供する手法として検討することは適切ではなく、診断書とは別に、社会的・福祉的情報として裁判所に情報提供され、これを診断書とともに裁判所が総合考慮して判断するという手法が検討されるべき

である。

[理由]

内閣府案は、迅速な審判を図りつつ、より実態に即した適切な判断を可能とするため、医師が診断書等を作成するに当たって、福祉関係者等が有している本人の置かれた家庭的・社会的状況等に関する情報も考慮できるよう、診断書等の在り方についても検討するとともに、本人の状況等を医師に的確に伝えることができるようにするための検討を進めることとしているが、その手法が適切であるかについて疑問である。

そもそも本人がどの類型に該当するかについては、裁判所が、本人の判断能力の程度に応じて判断することになっているが、その判断にあたっては、医師による診断書や鑑定のほか、本人や家族などとの面談による調査などが総合的に勘案される。福祉関係者等が有している本人の置かれた家庭的・社会的状況等に関する情報や本人の情報等は、医師の診断書とは別に、裁判所に適切に伝えられるべきであり、医師の診断書に集約すべきものではない。

医師には、本人の医学的な病状の判断を超えて、自己の財産を管理・処分できない程度に判断能力が欠けているか否か（日常的に必要な買い物も自分ではできず誰かに代わってやってもらう必要があるかどうか）を判断させることは適切ではない。

現在必ずしも本人の状況に応じた適切な類型の判断がなされておらず、後見類型が80パーセントを超える実情は、診断書等の在り方を変更しただけで解決するものではなく、開始審判及び各類型の判断について医師の診断書に過重に依拠している運用の見直しを行うことが必要であり、本人の身体及び精神の状態を的確に示すような本人の生活状況等に関する情報が適切に提供される方法を検討すべきである。

2 「(2) 権利擁護支援のネットワークづくり」について

[意見]

権利擁護支援の地域連携ネットワークを構築するため、中核機関を設置することは賛成であるが、その内容においては、以下の点に留意すべきである。

- (1) 地域連携ネットワークには、中核機関の設置が必須であり、その責任において行われ、地域関係機関や住民がそれぞれの役割を果たすことによって形成されていくものである、という位置づけを明確にすること。
- (2) 地域連携ネットワークと中核機関が担うべき具体的機能については、ア) 広報機能、イ) 相談機能、ウ) 成年後見制度利用促進機能、エ) 後見人支援機能、及びオ) 不正防止効果のそれぞれ毎に異なるものであるから、それぞれにおいて果たすべき役割を明確にすること。

- (3) 市民後見人の育成については、養成から活動支援まで一貫した支援がなされることが重要であり、これを支える体制を中核機関が担い、弁護士・司法書士・社会福祉士の専門職が関与することを明示すること。
- (4) 法人後見については、法人の適格性についての基準を明確にし、その指導・評価機能を中核機関が担うようにすべきであること。
- (5) 親族後見人の支援については、家庭裁判所と中核機関において情報共有をはかり、希望者のみではなく全ての親族後見人を対象とした支援策を展開できるように必要な法整備をはかること。
- (6) 中核機関の運営主体は市町村が担うべきものであることを明確にすること。

[理由]

(1) 地域連携ネットワークの三つの役割

支援の必要な人を発見し必要な支援に結び付けるため、司法を含めた地域におけるネットワークが必要であることは、内閣府案が指摘するとおりであり、その役割として掲げる3点についても異論はない。

しかし、内閣府案は、この後に「チーム」や「協議会」を論じている記載に照らしても、「地域連携ネットワーク」の内実が極めて抽象的なものにとどまっており、たとえば「協議会」とはどう違うのかさえ明確ではない。

また、このような「地域連携ネットワーク」は、実際には、まず相談機能を持ちネットワークを構成する団体等が関与していることで連携を構築できるセンター等（内閣府案ではこれが「中核機関」に該当すると思われる。）が設立されることにより、はじめて具体化されるものである。この点をまずは明確にすることが求められる。

(2) 地域連携ネットワークの基本的仕組み

内閣府案が指摘する基本的仕組みとして掲げる2点についての視点について異論はない。

しかし、ここでいう「チーム」は、特定のチームが初めから形成されているわけではなく、地域で支援の必要な人を発見し、様々な社会資源の活用を模索する中で、意思決定支援や成年後見制度の利用等について中核機関に相談をしたことで、後見人等の選任につながり、その後は後見人を含めて本人の支援を継続していくという過程において具体的に形成されるものである。

また、「協議会」等の体制作りというものも、まずはこれらを形成できる中心となる中核機関を設置するにあたり、様々な支援態勢を形成するもの、あるいは中核機関設置後にそれを中心に構成されるものであるという位置付けを明確にすべきであ

る。

(3) 地域連携ネットワークの中核となる機関の必要性

中核機関の設置こそが、「地域連携ネットワーク」等の形成における中心的課題であり、全ての地域において中核機関が設置されなければならないという趣旨において、内閣府案に賛成である。「地域連携ネットワーク」の形成において、重要かつ最優先で取り組まれるべき課題であり、中核機関がないままに、地域の関係機関を集めた「協議会」を立ち上げて、個別支援の「チーム」の形成も覚束かず、個別のケースの利用促進には繋がらない。

(4) 地域連携ネットワーク等及び中核機関が担うべき具体的機能等

内閣府案が、地域連携ネットワーク等及び中核機関が担うべき具体的機能として指摘するア) 広報機能、イ) 相談機能、ウ) 成年後見制度利用促進機能、エ) 後見人支援機能、及びオ) 不正防止効果は、いずれも重要なものであり、その機能を持たせることについて賛成である。

ただし問題は、中核機関の設置にあたり、これらの機能について、中核機関がどういう形で役割を果たすべきかである。地域連携ネットワークと中核機関との役割を曖昧にしたままでは、適切な利用促進態勢の形成は困難である。そこで各機能ごとに、中核機関と地域連携ネットワーク等の果たす役割について指摘する。

ア) 広報機能

まず、中核機関が、成年後見制度についての広報啓発等を行う機能を有することに異論はない。この広報は、できるだけ広く行うべきであることからしても、中核機関だけが行うべきものではなく、地域連携ネットワーク等に協力を求めることも相当であり、研修会・セミナー等の開催を外部に委託することも相当であろう。

イ) 相談機能

相談機能は、中核機関が果たすべき最も重要な中心的機能である。

本人や周りの支援者から相談を受け、これを適切な権利擁護支援につなげることが中核機関の使命と言える。相談窓口自体は、連携先等に設けることも可能であるが、その相談自体が必ず中核機関につながる体制が必要であろう。

ウ) 成年後見制度利用促進機能、及びエ) 後見人支援機能

中核機関が、相談の結果、利用のニーズのある事案について、利用に繋げるための支援である(a)受任者調整(マッチング)等の支援と(b)担い手の育成・活動の促進もまた、中心的な機能である。

また、後見人が適切な職務を行うことで、そのメリットを実感して、地域に制度普及や利用促進が図られていくところであり、また、本人の権利擁護の観点から後見人の職務内容を確認するという観点からも、中核機関を中心に後見人支援機能も

持つべきものである。

この点について、内閣府案では、(a)受任者調整（マッチング）等の支援と(b)担い手の育成・活動の促進、エ) 後見人支援機能が個別に論じられているが、却って中核機関が果たすべき役割が不明確になっている。むしろどの担い手に対しどのような役割を中核機関が果たすべきかという形で計画が立てられるべきである。

そこで、具体的に、市民後見人、法人後見、親族後見人の別に意見を述べる。

i) 市民後見人の育成支援

市民後見人の育成支援については、養成から活動支援まで一貫した支援がなされることが重要であり、中核機関がこれを担うべきことを明確にすべきである。

市民後見人の育成・活用は、市町村の基本理念である。平成23年に厚生労働省はモデル事業として市民後見推進事業を行い、多くの市町村がこれに取り組んだものの、市民後見人の選任はそれほど増加していない。これは市町村が市民後見人の養成研修は実施し履修者を確保したが、選任後の市民後見人の活動を支援する体制が不十分であるため、家庭裁判所が安心して市民後見人を選任するまでには至らなかったものである。

市民後見人の育成・活用においては、単に研修を履修すれば足りるのではなく、後見人としての職務遂行に必要な知識や考え方を身に付けることが重要であり、市民後見人を適任とする案件を吟味し当該案件に相応しい候補者をマッチング（受任調整）した上で、選任後の活動についても相談にのりこれを支援する体制があることが不可欠である。

このような、養成研修、受任調整、活動支援を一貫して担う機関が整備されなければならない、それは市町村の責務（老人福祉法 32 の 2、知的障害者福祉法 28 の 2、精神保健福祉法 51 の 11 の 3）である。

大阪においては、既に平成18年から大阪市が、平成25年から堺市が、センターを設置し、養成研修、受任調整、活動支援を一貫して支える形で市民後見人の育成支援を行っており、このようなセンターによる支援体制があることから家庭裁判所が安心して市民後見人を選任している。

ただ、市町村の規模によっては、単独での育成支援が困難な場合もある。そこで大阪府は平成23年から複数の市町村を取りまとめる形で広域的な市民後見人育成支援を行っている。

このように市町村が育成支援を行い、これに法律専門職である弁護士・司法書士、福祉専門職である社会福祉士が関与協力する体制を整えることで、市民後見人の育成活用は実現されることになる。

ii) 法人後見の育成・活動支援

法人後見については、法人の適格性についての基準を明確にし、その監督機能を中核機関が担うようにすべきである。

内閣府案は、法人後見の担い手の育成・活動支援も中核機関の機能に含めている。後見人の担い手としては法人も重要である。

しかし、法人については、その適格性についての基準が何ら設定されていない。法人であるというだけで後見人としての適性が確保されることにはならないのであり、個々の職務遂行は法人に従事する者が行うのであるから、これら従事者自身が後見人としての職務に必要な知識と考え方を備えている必要があることは市民後見人の場合と異ならない。

したがって、法人後見人の適性を確保するためには、法人の構成や運営において法律専門職及び福祉専門職が関与する必要がある、現に活動を行う従事者に対する研修等についても適切に行われるよう、明確な基準を明示する必要がある。

iii) 親族後見人に対する支援

後見人等になるにふさわしい親族がいる場合に、適切に親族後見人に助言等を行い、制度利用を敬遠しないようにすることが重要である。

また、親族後見人については、どの支援機関にもつながっておらず、そのために後見人としての職務を適切に遂行できず、これが不正の発生にもつながっているものも少なからず潜んでいると考えられる。

そこで、中核機関が、親族後見人について、希望者だけでなく全体的に支援することができるよう法的手当てをすべきことを明記すべきである。

この際、中核機関に自ら相談窓口寄せられる親族後見人だけでなく、問題を抱えている親族後見人をいかに中核機関につなげて積極的な関わりができるかが重要な問題である。そのためには、中核機関は家庭裁判所から親族後見人として選任されている者の情報提供を受けて、積極的にアプローチできるような体制が重要であり、そのための法的手当てが不可欠である。

オ) 不正防止効果

内閣府案は、地域連携ネットワークやチームでの見守り体制により親族後見人の不正防止効果につながると述べるが、重要なのは、後見人として選任された親族に対する支援であり、これら親族後見人を中核機関につなぐことである。

中核機関につながれば、その支援の過程において、適切な後見職務遂行を助言することで実質的な監督機能＝不正防止効果を期待できる。

(5) 中核機関の設置・運営形態

以上の中核機関の役割を考えた場合、その設置や運営形態が導き出されることになる。

ア) 設置の区域

相談機能や親族後見人支援からは、身近に相談できる地域である市町村単位が相当である。

イ) 設置の主体

市民後見人養成支援が市町村の責務であり、地域連携はもちろん行政部内における相互連携や個人情報の取扱いが必要なことに鑑みれば、市町村が設置すべきである。

ウ) 運営の主体

市町村が運営主体であり、その機能の重要性から、安易な委託を認めるべきではない。

市民後見人の育成支援では、市町村が社会福祉協議会に委託することもあるが、その場合でも市町村が必ず運営に関与している（大阪の例）。

エ) 設置・運営に向けた関係機関の協力

弁護士会は、これまでも市町村と協力し様々な支援に参画しており、中核機関の設置運営に協力していく。

3 「(3) 不正防止の徹底と利用しやすさとの調和—安心して利用できる環境整備—」について

①金融機関による新たな取組

[意見]

不正事案の発生を未然に抑止する方策としては、金融機関の協力を得て、定期預金や一定額以上の出金については裁判所の指示書がなければ出金できないこととする等の仕組みの導入こそ検討すべきである。

[理由]

親族後見人の場合で一定以上の資産がある場合に、一律に後見制度支援信託の利用もしくは後見監督人を選任している現在の運用は、利用を躊躇させる要因の一つにもなっており、また本人が形成した資産を換金して一部の特定の金融機関において信託に付することの妥当性にも疑問がある。

不正防止の観点からは、一定額以上の出金については、金融機関の協力を得て、家庭裁判所の指示書を必要とする等の仕組みを導入することが、手続的にも簡便で、後見監督人を付すよりも本人の費用負担も少ないものであり、この仕組みの検討を進めるべきである。

②親族後見人の成年後見制度への理解促進による不正行為の防止

【意見】

法律専門職団体の親族後見人への指導・助言や家庭裁判所への不適切情報の提供等の連携は、中核機関の親族後見人への支援及び監督機能の中で、法律専門職団体として関与する一環として担うべきである。

【理由】

内閣府案の法律専門職団体の支援機能の一環としての位置づけが不明瞭である。具体的にどのような場面で親族後見人の支援機能を果たすのか、支援体制の中での位置づけが明確でない。また、個別に相談・支援をした親族後見人に不適切な点があった場合に、これを守秘義務との関係で同意なく家庭裁判所と連携して対応することには困難が伴う。

むしろ、法律専門職団体の位置づけは、福祉専門職団体とともに、中核機関の構成メンバーとして関与し、中核機関の活動の一環として、親族後見人の支援及び不適切情報について家庭裁判所との連携をはかるべきである。

③家庭裁判所と専門職団体等との連携

【意見】

親族後見人の不正防止や適切な支援・監督については、金融機関の協力とともに、最高裁判所と各地の家庭裁判所が、中核機関を担う地方自治体と連携して態勢整備をはかっていくことが相当であり、専門職団体等における対応強化策についても、家庭裁判所と各専門職団体との連携した取り組みの中で取り組まれるべきである。

【理由】

親族後見人の指導や監督機能は、基本的な部分については家庭裁判所の職責であるとしても、日常的な活動への相談・支援等についてまで担うことには限界があり、身近な市町村等の行政機関との連携や想定される中核機関における指導が不可欠である。これとは別に、専門職団体がそれぞれ独自に、親族後見人の支援機能を果たすという位置づけは適切ではなく、これまで市民後見人への助言・指導において培ってきた経験を踏まえ、市町村や中核機関における後見人等の相談・支援等に、各専門職団体が常に関与して、専門相談や助言において、その役割を果たすという位置づけが必要である。

④移行型任意後見契約における不正防止

[意見]

移行型任意後見契約における不正防止のためには、任意後見監督人選任の時期を的確に確知するための地域連携ネットワークでのチームによる見守りの実効化だけでなく、任意代理契約における不当に広範な代理権設定を抑制するため、公証人に契約内容の是正を促し適切でない契約については作成を拒否できる権限を付与するなどの法改正も検討すべきであることを明記すべきである。

[理由]

移行型任意後見契約における不正は、既に委任者の判断能力が十分でなくなっており任意後見監督人を選任すべきであるにもかかわらず、これをしないまま任意代理権を行使し続けることにより発生している。任意後見に移行すべき時期を早期に発見し任意後見監督人選任につなげるという点からは、内閣府案が「…地域連携ネットワークのチームによる見守りにおける不適切なケースの発見・支援とともに、不正防止に向けた実務的な対応策について幅広い検討が行われるべきである。」とする方向性には賛成である。

しかし、根本的問題は、監督人が選任されない任意代理段階ですべての預貯金の管理ができるなどの必要以上の広範な代理権を付与していることにある。日本公証人連合会は、任意代理段階で監督人を選任することもできる契約文例も用意しているが契約当事者が了解しなければ実現はできない。委任者が判断能力を有する間は、必要が生じれば個別に委任することもできる状態にあるのであるから、当初から広範な代理権を設定するのではなく、必要最小限の代理権に制限するのが相当であろう。このためには、不当に広範であったり適切でない契約内容については公証人がこれを是正することができ、場合によっては契約書作成を拒否することもできるような権限を公証人に付与することが必要であり、その点での法改正も視野に入れるべきである。

4 「(4) 制度の利用促進に向けて取り組むべきその他の事項」について

①任意後見制度の利用促進

[意見]

本人の自己決定の尊重の観点から、任意後見制度の利用促進を図るという内閣府案の方針には賛成である。

しかし、利用促進のためには、単に自己決定の尊重に適うという抽象的なメリットでは足りないものであり、不正防止を踏まえた上で、具体的にどのような形で不安に応えられるのかを示す必要があり、それをもって周知する努力をすべきことを明

示すべきである。

[理由]

任意後見契約は、自ら信頼できる者に自分のことを頼んでおくことができるという点で、最も自己決定の尊重に適う制度として創設された。しかし、利用が進んでいないのは、そのメリットが抽象的なままで、実感できないという点が大きいと思われる。

他方、自らが病気になったり、もしものことがあった場合のために誰かに頼んでおきたいという需要は確実に存在しているのであり（「見守り家族」等の契約の需要）、このことが任意後見で対応できることに結び付けられていない。

移行型任意後見契約は、濫用事例も生じており、その不正防止を図るべき点はあるものの、判断能力がある間に受任者と信頼関係を構築し、委任者の安心を支えることができるメリットは大きい。

したがって、広範な代理権を付与しなくても、安心に応えられる契約内容にすることができることを具体的な例として示し、周知していくことが必要である。

② 制度の利用に係る費用等に係る助成

[意見]

成年後見制度利用支援事業については、市町村や介護保険被保険者間における財政基盤の相違にかかわらず、制度利用に係る費用等が助成される仕組みと財源の確保を行うべきであり、かつ、制度利用の要件等の統一化が必要である。

一方、寄付を活用した助成制度の創設・拡充などの取組を促進することは、本来の公的な責務を転化するものであり、基本計画に盛り込むことは反対である。

[理由]

ア 市町村による成年後見制度利用支援事業について

内閣府案は、成年後見制度利用支援事業の活用について各市町村における検討を促しているが、国による財政的な補助の強化や新たな財源確保についてまったく触れていないきわめて不十分なものである。

全国どの地域に住んでいても成年後見制度の利用が必要な人が制度を利用できるようにするためには、市町村や介護保険被保険者間における財政基盤の相違にかかわらず、制度利用に係る費用等が助成される仕組みが不可欠であり、また、現状では、各市町村ごとに異なっている利用要件等の統一化が必要である。

具体的には、①国による財政的な補助、②すべての市町村における確実な事業実施、③現状では各市町村ごとに差違がある要件の統一化、が盛り込まれるべきである。

そもそも、成年後見制度利用支援事業については、障害分野については、障害者総合支援法77条1項4号により、市町村が必須事業として実施するものとされているところ、現実には、大阪府下では全43市町村のうち3市町村が未実施の状況にある（※1）。

高齢分野については、高齢者虐待防止法28条において、国及び地方公共団体に対して、成年後見制度の利用に係る経済的負担の軽減のための措置等を講ずることが求められているものの、具体的には、介護保険法115条の45第3項第3号における「被保険者の地域における自立した日常生活の支援のため必要な事業」として任意事業のひとつに位置づけられるにとどまっており、大阪府下では全43市町村のうち、後見人等の報酬の助成を実施しているのが37市町村、申立て経費の助成を実施しているのが33市町村にとどまっている（※2）。

したがって、必須事業である障害分野での完全実施は当然のこと、高齢分野においても、未実施の市町村は速やかに事業を実施するよう基本計画の案において促すべきである。

また、すでに実施している市町村にあっても、制度の対象を市町村長申立て事案に限定している市町村が多い。厚生労働省は、地域支援事業実施要綱において、「市町村申立てに限らず、本人申立て、親族申立て等についてもその対象となりうるものであることに留意されたい」としていることも踏まえ、本人申立てや親族申立ての事案も対象とするよう要件の統一をはかるべきである。

そのためには、各市町村の財政事情に左右される地域支援事業の一環とするのではなく、介護保険や障害者総合支援法上、または生活保護上の必須項目として財源化をはかるべきである。

※1 平成27年4月1日現在で全国1718市町村のうち1414市町村が実施済み。H28.9.23内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局作成「成年後見制度の現状」

※2 平成27年4月1日現在で全国1718市町村のうち1369市町村が実施済み。前同。

イ 寄付を活用した助成制度の創設・拡充について

内閣府案が、公益社団法人成年後見センター・リーガルサポートが独自に行っている公益信託を活用した「成年後見助成基金」の例に鑑みて、寄付を活用した助成制度の創設・拡充などの取組が促進されることが望まれる、としている点については、基本計画の案とすることは反対であり、削除すべきである。

そもそも促進法は、国及び地方公共団体に対して、成年後見制度の利用の促進に関する施策を策定し実施する責務を課し（法4条、5条）、また、政府に対して、施

策を実施するための必要な法制上又は財政上の措置を速やかに講じなければならない、と規定している（法9条）。

すなわち、後見人等に対する報酬等の助成についても、国及び地方公共団体に実施の責任があるのであって、かつ、政府はそのための法制上又は財政上の措置を講じなければならないのであって、基本計画には、これら公的な助成制度の実現・拡張に向けた事項が盛り込まれるべきであって、私的な寄付による助成制度の促進は本末転倒である。

③市町村による成年後見制度利用促進基本計画の策定

[意見]

市町村による基本計画の策定については、前述のように、地域連携ネットワークの構築における中核機関の重要な位置づけに照らし、市町村の責務で設置する中核機関の重要な役割、位置づけを柱にした基本計画を策定することが必要である。

5 「（5）国、地方公共団体、関係団体等の役割」について

① 市町村について

[意見]

（1）市町村は、地域連携ネットワークの中核機関の設置・運営主体として責任ある役割を果たすことを明記すべきである。

（2）市町村長申立の活性化に向けて、市町村長申立件数につき、人口比による数値目標を設定した市町村基本計画を策定することを義務づけるべきである。

[理由]

ア 内閣府案は、市町村は地域連携ネットワークの中核機関の設置等について積極的な役割を果たすとしている。

しかしながら、前述したとおり、成年後見制度利用促進の核となるべき市民後見人の育成・支援や親族後見人の支援等重要な役割を担う中核機関の設置・運営主体は市町村とすべきであるから、積極的な役割にとどまらず、促進法5条の地方公共団体の責務として、市町村が責任をもってその役割を果たさなければならないことを明確にすべきである。

イ 市町村が、地域における需要に的確に対応した成年後見制度の利用を促進する（法3条2項）ためには、まずもって、市町村長申立を必要に応じて十分に実施することが重要である。

ところが、大阪府下において市長村長申立の件数は年々増加しているが、人口比

で考慮しても市町村間で大きな格差がある。全国的には、その格差は一層顕著である。

また、比較的申立件数が多い市町村であっても申立事務の処理が長期化しているという現状があり、本来は市町村長による申立が適切な事案であるのに、時間がかかるために、判断能力が相当程度低下している本人申立を余儀なくされている実態が少なからず見られる。平成27年度に大阪弁護士会、大阪司法書士会及び公益社団法人成年後見リーガル・サポート大阪支部が実施した大阪府下各市町村の調査結果によると、申立事務の課題としては親族調査に時間がかかるという理由が最も多く、大阪府が実施する研修会に大阪弁護士会から講師等を派遣するなどしているところであるが、市町村においては、市町村長申立に係る人的体制の整備も含めて、申立の活性化に向けて、数値目標を設定した市町村基本計画を策定することを、基本計画の案に明記すべきである。

②都道府県について

[意見]

- (1) 都道府県が、広域的な見地から、後見等の担い手の確保等に関する施策等の課題に取り組むにあたっては、先進的に実施されているモデルを参考にすることで実効性のある取組にすべきことを盛り込むべきである。
- (2) 都道府県単位もしくは家庭裁判所単位で設置が検討される「専門支援機関」について、その具体的内容や権限が不明確であるので、関係機関相互の役割分担も含めて、具体的で明確な位置づけをすべきである。

[理由]

ア 市民後見人の育成支援については、市町村の規模によっては単独で実施することが困難な場合もあり、大阪府においてもこの問題を抱えていた。そこで、大阪府では、平成23年度より、府が広域的な見地から育成支援機関の設置主体となって複数の市町村を取りまとめ、これに弁護士会をはじめ三士会の専門職団体が関わって養成研修や市民後見人の活動支援体制を整備し、市民後見人育成支援事業を開始した。この事業の展開により、大阪府下のどの地域で暮らしていても、同じ理念のもとで育成された質の高い市民後見人による支援が受けられることが必要であることへの市町村の理解も深まり、実施市町村は、平成23年度は1市であったが、平成28年度は16市3町で実施されている。

このような大阪府のモデルは他の都道府県にも推奨できる実践例であるといえ、都道府県の広域的役割を実効性あるものにするには、各地で行われている先進的な

取組を参考にすべきことも盛り込んでおくべきである。

イ また、内閣府案では、地域における重層的なサポート体制の構築の観点から、市町村単位の中核機関に対し、さらに広域的・専門的支援を行うため、都道府県単位や家庭裁判所（本庁・支部・出張所）単位での専門サポート機関の設置についても検討すべきとされていることは、これまでの大阪府下における市民後見人育成のための支援機関形成の経験からも必要なものであると考える。

実際に、基礎自治体単位で実施される施策等に対する広域的・専門的な見地からのサポートは必要であり、その役割を担う機関を都道府県単位で設置することは必要であると考えられるが、内閣府案が述べている「専門支援機関」の具体的内容や権限が不明確であるので、関係機関相互の役割分担も含めて具体的で明確な位置づけをすべきである。

③ 国について

[意見]

- (1) 国の役割として、制度の利用に係る費用における財源確保とともに、家庭裁判所の人的・物的体制の充実強化が、予算的裏付けをもってなされなければならないことを、基本計画に明記すべきである。
- (2) 家庭裁判所の支部、出張所の体制整備も盛り込むべきである。

[理由]

ア 国の役割として、財源の確保、家庭裁判所の体制の充実強化が述べられているが、まず、成年後見利用支援事業等制度の利用に係る費用に関する財源の確保が重要である。

それとともに、地域連携ネットワークの中核機関となる市町村がその公的責務を果たすにあたって格差が生じないようにするためには、特に財政基盤の脆弱な市町村の人的体制の整備を含めた財政基盤の強化が不可欠であるといえる。

内閣府案では、地域における「取組の進捗状況等を勘案し、必要な支援策を検討していく」とあるが、この支援策のなかに財政的支援が含まれることを明記すべきである。

イ それとともに、今後、地域連携ネットワークや中核機関等がそれぞれの役割を果たすことにより、利用件数の増加が見込まれ、それに伴う家庭裁判所による監督を含む業務量が増大することは明らかである。そのためには、これに対応できるだけの家庭裁判所の人的・物的体制の整備に必要な国家予算の確保が必要不可欠であり、基本計画の策定と同時に、家庭裁判所の体制整備に着手していかなければ、成年後

見制度の利用促進は実現しないと云っても過言ではない。

内閣府案では、国の役割として「裁判所の人的・物的体制の更なる充実強化が望まれる」とあるが、ここは制度の根幹に関わる点であり、「望まれる」ということではなく、予算的な裏付けも含めて、「必ず充実強化がなされなければならない」と明記すべきである。

ウ 大阪では家庭裁判所の各支部においても後見等開始の審判をはじめとする成年後見業務が取り扱われているが、全国的にみれば成年後見業務を取り扱っていない支部や出張所もある。利用促進の要の一つが身近な地域における広報・周知から後見人支援にある以上、市町村とともに、裁判所の各支部・出張所がきめ細やかな対応をすることが求められる。家庭裁判所の業務過重への対応や、中核機関である市町村と家庭裁判所の有機的な連携を実現していくためにも、現在設置されている全ての支部、出張所において成年後見業務を取り扱うことができるように体制整備されるべきであり、また、地域の需要に対応できる支部や出張所の新設も計画的に推進されるべきである。

④ 関係団体について

[意見]

弁護士会、司法書士会（リーガルサポート）、社会福祉士会の3つの専門職団体が、中核機関を中心として構築される地域連携ネットワークにおける様々な場面や支援において積極的な役割が期待されることは賛成であり、また、内閣府案の示す法律関係者団体に期待される役割についても賛成であり、当会も、そのためにこれまでの専門的知識と長年の経験の蓄積を生かして、大阪家庭裁判所、大阪府や各市町村、公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート大阪支部、公益社団法人大阪社会福祉士会と連携して、これに尽力する所存である。

6 「(6) 成年被後見人等の医療、介護に係る意思決定が困難な者への支援等の検討」について

[意見]

内閣府案の「医療や福祉関係者等の意見を得ながら、医療・介護等の現場において関係者が対応を行う際に参考となるような考え方を、指針の作成等を通じて社会に提示し、成年後見人等の具体的な役割等が明らかになっていくよう、できる限り速やかに検討を進めるべきである。」との方向性に賛成する。

[理由]

内閣府案は、医療同意の問題を、誰が代行決定するかという問題としてではなく、医療、福祉の関係者が成年後見人等と共に検討して本人の医療問題に対応することとして、そのための指針を作成し、成年後見人等の役割をこのような指針の作成とその運用を通じて明らかにしていくことを提案しており、この方向性は、これまで医療同意について後見人等に過大に期待されていた役割をそのまま位置づけるのではなく、医療行為における本人の意思決定支援の重要性と周囲の関係者との関係についてのあり得べき方向を示すものである。

内閣府案では、指針の内容やそこにおける後見人等の役割は明らかにされていないが、本人の意思決定が困難な場合においては、医療や福祉関係者が集まってチームとして本人の医療対応を検討し決定する場で、成年後見人等が本人の生活歴等についての情報を得て、本人の推定される意思につき資料提供するといった役割が相当であると考えられる。

以上