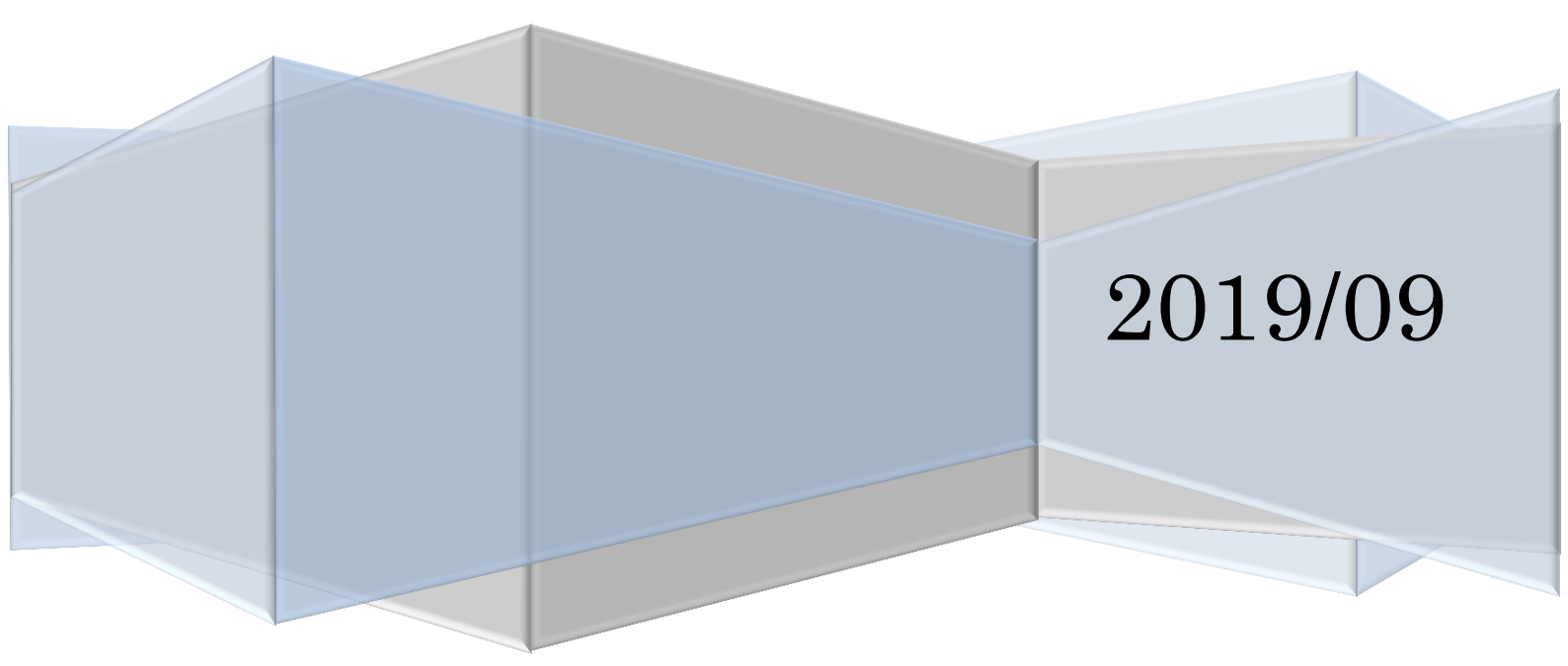


福祉政策課

成年後見制度利用促進基本計画 の概要

計画策定の担当者ガイドラインとして

Kenji Ohashi



2019/09

成年後見制度利用促進計画の策定上の留意点

成年後見制度利用促進法により、国と地方自治体は連携して、利用の促進を図る責務を負わされているが、国においては、成年後見制度利用促進基本計画を閣議決定したところである。(H29. 3)

ここにおいて、市町村においても、この国の基本計画を勘案して市町村利用促進計画を策定する必要性が生じている。

計画策定の義務は、「努力義務」といわれるものであるから、市町村の自由裁量と考える余地があるが、失当であろう。利用促進法 5 条では、市町村に、国との連携、主体的施策実施の責務を与えているし、第 8 条では、相互の緊密な連携確保義務を負わせている。

市町村の存在意義である地方自治法 1 条の 2（住民の福祉の向上）を踏まえれば、この努力義務は、二ードがあれば具体的な義務に変わると考えるべきであろう。

市町村が策定する利用促進計画は、第 5 条及び第 23 条により、主体性をもちつつ、国の基本計画を勘案して策定することとなっている。この計画は、国に対する要請と、市町村に対する要請（第 5 条を経由しつつ）とに分別できるが、さしあたり市町村の関心事は、市町村に要請されている事項であるから、国の基本計画のうち、市町村が名宛人と考えられる事項を抽出する。

1－（3） 基本計画の工程表

市町村と国が相互的に緊密な連携をすべきという法的要請がある以上、基本計画の工程は無視しえないものであろうが、すでに遅れている。また、本年度（工程表上平成 31 年度）は中間見直し期であるので、本市では、中間見直しを反映した計画を作成すべきであろう。

2－（1） 基本的な考え方

基本的な考え方は、本市においても採用されるべきであるし、その内容も妥当である。この中で注目すべきは、「自己決定権の尊重」・「ノーマライゼーション」の基本理念に立ち返って運用を検討すべきであるという点である。

また、「身上の保護の重視」が強調されているが、これは、「成年後見制度は法律行為の補完である」という点を維持しつつ、民法 858 条中の身上配慮義務について、弁護士等の司

法専門職ではなかなか困難であったことを、「地域で本人らしく生きる」という地域共生社会の理念から充実させる意図に出たものと考えられる。

身上配慮行為の類型・行動規範については、ドイツ世話法やいわゆる「横浜宣言」を参考にできる。

民法第 858 条

成年後見人は、成年被後見人の生活、療養看護及び財産の管理に関する事務を行うに当たっては、成年被後見人の意思を尊重し、かつ、その心身の状態及び生活の状況に配慮しなければならない。」

2 - (2) 今後の施策の目標等

① 今後の施策の目標

ア) 利用者がメリットを実感できる制度・運用への改善

(a) 利用者に寄り添った運用

ここでは、1 番、2 番の「○」が自治体の任務であり、3 番、4 番は国の制度検討であるが、例えば 4 番○のような診断書の工夫は、自治体レベルでも可能かもしれないことに留意する。

1 番目と 2 番目の○は自治体に向けられており、成年後見人の行動規範を関係者が共有できる仕組みを構築すべきことと理解できる。

○1 (市)

関係者の「規範的統合」又は「目的の共有」を果たす具体的な方策を用意する必要がある。

○2 (市)

特に障がい者の場合は「長期性」を考慮しつつ、障害理解を医学モデルからの社会モデルに変換すること、社会的障壁の除去に関して、障がい者を代弁 (Advocate=権利擁護) することが任務になることを後見人が理解するよう仕向けることが求められている。

○3 (国)

後見開始審判において、医学的見地に加えて社会生活的見地を判断材料とできないかということである。これは、裁判官の専権事項であるが、裁判官の一般行動原則 (法及び良心による裁判) から見て、不可能でないように見える。

そこでは裁判官にどのような資料がもたらされるかが問題となろうが、その資料入手

に自治体が関与・協力できる余地はあるかもしれない。

○4 (国)

国が検討すべきことは、医師から裁判官に送られる診断書の内容についてである。

後見開始の理由は「本人の事理弁別能力の低下」であるから、「脳機能の低下」と考えて医師の診断が極めて重要なファクターとなることは間違いないが、その診断においても、社会生活状況を考慮すべきという考えに立つべきとしている。これは○3と同様の考えに基づいているといえようが、そうすると、医師に対して、自治体が資料提供できる余地がある。

(b) 保佐人・補助及び任意後見の利用促進

これは、すべて自治体が取り組むことが可能な施策である。

○1 市

任意後見制度の利用の促進のための PR が自治体に求められている。

成年後見制度は本人の行為能力制限という極めて重大な人権制約であるから、その制限については慎重でなければならない。

また、現在の成年後見制度は禁治産制度とは異なり、「本人のなしたいことができるようにする」という意味で、積極的な補助の制度でもある。(身上監護義務参照)

しかしながら、今のところ、「後見」が圧倒的であり、「保佐・補助」の類型が著しく少ない。本人のなしたいことができるよう援助するという観点では、「保佐・補助」の類型の活用が推奨されるべきであり、その推奨を自治体に取り組むということになる。

また、後見人の決定まで自分でできる「任意後見制度」は理念的に、「自己決定の尊重」と親和的であるので、その推奨についても、自治体は意を用いるべきである。

○2 市

○1の理念から、後見の方法は、本人の精神能力状態に応じて可変的であることが望ましかろう。そこで、本人の精神状態を観察できる取り組みが必要になる。

○3 市

周辺者や本人が早期の段階から個別ニーズを把握し、適切な後見制度利用が可能となるよう、周知・相談活動に自治体は取り組むことが必要である。

イ) 全国において、必要な人が後見制度を利用できるよう地域ネットワークを構築する。

(a) 権利擁護支援の地域連携ネットワーク及び中核機関の整備

この事項は、利用促進法の中核的概念が示されているが、自治体を実施すべき施策である。

○ 1 市

必要な人が、必要な時に、制度利用が可能となる仕組みを整備する。

○ 2 市

相談窓口の整備及び対象者の発見と支援への繋ぎのための仕組みづくり

○ 3 市

自己決定権の尊重と身上保護の重視に対応するための、チームの後見制度運用

○ 4

関係機関が連携するための協議会の設立と、職能団体等の自発的な協力体制の構築

○ 5

地域連携ネットワークの管理のための中核機関の設立

(b) 担い手の育成

○ 1 市

市民後見人や法人後見人の育成等の確保策の実施

ウ) 不正防止と利用しやすさの調和

市長が指摘するように、成年後見人が不正を行うことがあるし、そもそも本人の利益に合わない成年後見制度利用があるとして、どのように市町村が関与できるかは、真剣に検討しなければならない。

特に、この項目は名宛人が国であるのだが、市として制度改革・運用改正を求める運動も視野に入れる必要がある。

(a) 不正の未然防止の仕組みの充実

○ 1 国

後見制度支援信託の代替・並立的な預貯金管理の検討の促進

→後見制度支援信託は、親族後見人を念頭に、後見人による被後見人の財産の篡奪被害を極小化しようとする狙いから制度化されているが、反面、財産の活用手続きの負担があるため、金融機関に適正化行動を期待するというものである。

○ 2 国

後見業務の監督の仕組みの充実について、専門職団体の自主的取り組みの実施及び最高裁判所による検討が求められているが、自主的取り組みについては、自治体に取り組むことができるかもしれない。

(b) 地域連携ネットワークによる不正防止

○ 1 市

地域連携ネットワークにおける支援を行う中で、不正の未然防止・早期発見の対応が可能な仕組みを作る。

エ) 成年被後見人等の権利制限に係る措置を見直す

○ 1、2 国

各法に存在する成年被後見人の権利制限条項を見直す。

② 今後取り組むべきその他の重要施策（国）

③ 施策の進捗状況管理（国）

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

(1) 利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善

－ 身上保護の充実 －

① 高齢者と障がい者の特性に応じた意思決定支援のあり方

○ 1 国（市の可能性あり）

成年後見制度の基本原則である「意思決定支援」又は「本人の意思の尊重」を実現するために、意思決定支援のガイドラインを策定するべく検討する。

○ 2 市

障がい者の意思決定支援ガイドラインなどを、具体的な生活場面に活用するよう、促進すること

② 後見人の選任における配慮

○ 1 市

本人の自己決定権を尊重した後見事務のためには、後見人が関係者の良好な関係を築くなどの「体制」が必要である。

○ 2 国（市の可能性あり）

家庭裁判所の後見人選任過程に対して、中核機関等から十分な情報が届くようにする必要があり、その制度的検討を行う。

○ 3 市

対象者が障害者である場合は、後見期間が超長期にわたることを考慮すれば、「本人と後見人の信頼関係」が必要であるから、家庭裁判所が障がい特性を考慮した選任ができるよう、適切な情報提供ができることが望ましい。

③ 後見利用開始後における柔軟な対応

○ 1～○ 3 国・市

後見人の解任は犯罪的行為がない限りできないこととなっており、身上保護における「信頼関係」がないことをもって、解任はできないため、「自己決定権の尊重」・「権利擁護」が実質上実現されない場合が生じる。

この場合の取扱いについて、制度改正を含む検討を実施する。

ここの記述は微妙である。というのも後見人解任事由は法定主義であるが、厳密に見れば「その他任務に適しない場合」という記述があり、家庭裁判所に大きな裁量権が認められているのである。

よって、「解任制度」自体を再設計する必要はなく、裁判所の解任制度の運用が問題となっているに過ぎない。

解任制度の運用においては、後見人が「不適」とするための「客観的資料」が必要であることは当然であるが、その資料を裁判所が入手しにくいこと、代替後見人が入手しにくいなどの社会的事実が、かような運用を招いているという認識に見える。

そこで、国としては、運用改善のための制度を検討するけれども、市町村においては、裁判官の判断の手助けをしてほしい、という意図ではないか。ゆえに、微妙である。

④ 成年後見制度の利用の有無のための診断書の在り方

○ 1

鑑定が原則であるが、診断書でも精神状況資料とできる。

○ 2

裁判所の手続きの迅速性と人権制限の適切な調和を図るためには、診断書の客観性が高くなければならない。

○ 3 国

診断書の在り方について、家庭的・社会的状況について考慮できるよう検討するとともに、本人の状況を医師に的確に伝える方法の検討を行う。

○ 4 市

診断実施医師をチームに加えて、継続的な本人支援が行えるような配慮

(2) 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり (原則市の取組)

① 地域連携ネットワークの三つの役割

いつでも、どこでも、だれでも「成年後見制度」を利用できるようにするため、医療・介護連携に司法職を加えた地域連携ネットワークを構築する。

ア) 権利擁護支援が必要な人の発見・支援

支援が必要なひとを発見し、支援につなげる。

イ) 早期の相談・対応体制の整備

早い時期から、後見類型の選択肢を含め、身近な地域で相談ができるような窓口等の体制の整備

ウ) 身上保護を重視した運用に資する支援体制の構築

成年後見制度を、本人らしい生活を守るための制度としてできるような地域の支援体制の構築

② 地域連携ネットワークの基本的仕組み 市

次の二つの基本的な仕組みを具備するよう構築すべき

ア) 本人を後見人とともに支える「チーム」対応

○1

地域全体の見守り体制の中で、対象者の早期発見・対応のための機能強化

○2

生活支援者のチーム（支援者会議）のメンバーに後見人を加える

イ) 地域における「協議会」等の体制づくり

○1

成年後見制度・活用法にかかる諸問題の個別チームによる解決を支援するため、地域において、専門職団体、関係機関がこれらのチームを支援する体制を構築する。

○2

○1を円滑に実施するため、地域において、専門職団体・関係機関からなる「協議会」を設置する。

協議会の任務は、個別協力活動、ケース会議、連携強化のための方策検討である。

③ 地域連携ネットワークの中核となる機関の必要性

ネットワークの管理、協議会の運営などのために、中核機関の存在が必要

④ 地域連携ネットワーク、中核機関の具体的機能

次の機能が必要であるが、地域において、柔軟に対処すべき
広報、相談、利用促進、後見人支援、不正防止（その効果に留意）

ア) 広報機能

○1

地域連携ネットワークの参加者は、規範的統合を果たしたうえで、個別に、または連携して、広報に取り組む

○2

中核機関は、ネットワーク参加者の広報活動が円滑に実施されるよう、配慮する（支援する）

○3

後見だけではなく、保佐・補助類型も含めた、早期利用にも留意する。

イ) 相談機能

○1

中核機関は、成年後見制度の利用に係る相談体制を構築するが、既存資源の有効活用にも留意する。

○2

発見者等からの相談に応じ、成年後見利用のコーディネートを行う。

※ 制度活用が目的とならないようニードの精査などを行うが、これはソーシャルワークである。

ウ) 成年後見制度利用促進機能

(a) 受任者調整等の支援

○1 親族後見人候補者の支援

○2 市民後見人への支援

○3 後見人候補者名簿の整備（専門職団体は自ら行う。法人後見人含む）

○4 家庭裁判所との連携

(b) 担い手の育成・活動の促進

○1 市民後見人の研修・育成・活用

○2 法人後見人の育成・活動支援

(c) 日常生活自立支援事業からの円滑な移行

○2 日常生活自立支援事業と成年後見制度の連携強化、移行

○3 低所得者の成年後見制度利用のための、適切な審判請求

エ) 後見人支援機能

○1

中核機関は、法的権限を持つ「後見人」と親族・福祉事業者等の関係者がチームとなって本人を日常的に見守り、状況把握を行う体制整備を行うこと

専門的知見が必要になった場合、法律・福祉の専門職が本人を支援できるよう専門職団体の協力を得られる仕組みを作ること

○2

中核機関は、家庭裁判所と情報共有し、後見人の身上保護義務が果たされるよう、後見人を支援する。

本人と後見人の関係破綻が生じており、本人のQOLレベルの向上の観点から、後見人の変更が必要な場合などにおいて、後見人の交代が円滑にいくよう、家庭裁判所との連絡調整を行う。

○3

任意後見制度の開始について、中核機関は尽力すること

オ) 不正防止効果

○1

不正事案に関しては、親族後見人の理解不足・知識不足によるものが多いと考えられるから、親族後見人が孤立することないように、中核機関は、地域連携ネットワークの活性化を図ること

○2

地域連携ネットワークの稼働により、不正事案の早期発見につながり、被害を最小限に食い止めることに留意する

○3

家庭裁判所、後見人が地域連携ネットワークの支援を得ることで、本人の財産保全に関する硬直的な運用を防止できることは、本人の財産を積極的に活用する余地が生じ、本人のQOLの向上に資する。

○4 国

家庭裁判所の実効性ある監督機能のあり方は、検討される。

⑤ 中核機関の設置・運営形態

ア) 設置の区域

○ 1

中核機関の設置単位は「市町村」が基本

○ 2 都道府県の支援を受けつつ、複数市町村でも可

イ) 設置の主体

○ 1

市町村が設置することが望ましい。

○ 2

委託を含め、地域に応じた形で柔軟に設置できるよう検討されるべき

○ 3

重層的な支援体制を構築する観点から、都道府県、家裁の管轄域ごとでの専門的支援機関の設置が検討されるべきである。

ウ) 運営主体

○ 1

地域実態に合わせて、直営又は委託などによる

○ 2

委託等の場合の審査基準

○ 3

複数機関への分担的委託

エ) 設置・運営に向けた関係機関の協力

○ 1

専門職団体（弁護士会、司法書士会、社会福祉士会等）が中核機関の設立・運営に積極的に協力することの期待

⑥ 優先して整備すべき機能等

○ 1

広報・相談機能の整備

○ 2

市町村においては、参議院の付帯決議を踏まえ、相談機能の整備を優先してはかること

○ 3

利用促進機能や、後見人支援機能は、身上保護重視への移行のために必要なことであるが、まずは、専門職が参加する「協議会等」を設置し、関係者の役割分担や連携体制の整備を先行して行う。

○ 4

地域連携ネットワークや専門職団体による支援体制整備にあたっては、既存の資源の活用しつつ、これらと有機的連携を図りつつ進める。

○ 5

現に制度を利用する者への相談対応等についても、見守り体制の確立など、支援の必要なケースへの対応等に努める。

(3) 不正防止の徹底と利用しやすさの調和 安心して利用できる環境整備

○ 1

不正事案の未然防止については、監督機能の強化が必要であり、家庭裁判所のみならず、関係機関においても、積極的に仕組みづくりに取り組むべきである。

○ 2

後見制度支援信託に代替するあるいは並立の新たな預金管理の仕組みを、金融機関、金融関係団体は積極的に検討することが期待されている。

① 金融機関による新たな取り組み

○ 1

金融機関は後見人による預貯金の窃取を防止する新たな仕組みを検討することが期待される。

○ 2

また、このことで、後見人の実務について身上保護にかかる時間の増加が期待される。

② 親族後見人の成年後見制度に対する理解促進による不正の防止

○ 1

法律専門職団体は、親族後見人に対して、支援機能の一環として、指導助言に積極的に取り組む。

○ 2

法律専門職団体は、不正事案を発見した時は、家庭裁判所と連携して適切に取り組む

③ 家庭裁判所と専門職団体等との連携 (国)

(4) 制度の利用促進に向けて取り組むべきその他の事項

① 任意後見等の利用促進

○ 1

任意後見制度の普及のための行動を行う。また、個別の案件においても任意後見制度の利用は検討されなければならない。

② 制度の利用に係る費用助成

○ 1

成年後見制度利用支援事業の運用について、市町村は、左検討すること

○ 2

公益信託を活用した助成制度に倣い、寄付を活用した助成制度の創設の促進

③ 市町村利用促進計画の策定

(5) 国、地方公共団体、関係団体等の役割

① 市町村

○ 1

仕組みの構築について、積極的な役割を果たす。

○ 2

地域連携ネットワークや中核機関の機能の段階的整備に向けて、行動計画を策定するよう努める。

以後省略するが、医療同意問題は、現場サイドの工夫で何とかなるかもしれない点を検討すべきであろう。

