

厚生労働大臣
細川 律夫 様

社団法人日本社会福祉士会
会長 山村 睦

市民後見のあり方に関する要望

2000年4月から施行された新たな成年後見制度は、本年4月で10年を迎えた。この制度の利用は、毎年増加傾向にあり、2009年の1年間に選任がなされた成年後見関係事件数は、約2万5000件に達し、現在、成年後見制度を利用している人々の累計は推定で12万人と言われている。

他方、各種の統計の推定によれば、認知症高齢者数は約200万人、知的障害者・精神障害者を加えると、判断能力の不十分な人は、約500万人ともいわれており、現在の成年後見制度の利用数に照らしてみれば、利用が必要な人々の多数がこの制度利用に至っていないものと思われる。

このような潜在的なニーズに対応できない主たる原因のひとつに、親族以外の専門職などの第三者後見人候補者が不足していることにあると言われてきた。現在、後見人候補者の受け皿作りとして、市民後見人の養成が自治体の他、大学・NPO等さまざまな形で全国で始まりつつある。しかし、市民後見の位置づけを明確にした上で、その位置づけをふまえた養成研修カリキュラムの作成、養成後の市民後見人のバックアップ体制の整備、継続的な取り組みを可能とするための公的機関の組織的・財政的関与のあり方についての検討が未だ不十分であると言わざるをえない。特にその後の支援・監督を整備しないままの養成研修の先行は、市民後見人の有する権限・責務の重大性に鑑みるとき極めて危険な事態であると言わざるをえない。今後、成年後見の利用が増大していくなかで、市民後見人の養成・支援・監督に対する公的な支援のあり方、専門職の関与の仕方などについての検討は、まさに急務である。

そこで、本会は、成年後見制度全体の中での市民後見のあり方について、別紙の通り提言する。本提言が、今後の市民後見のあり方、よりよい制度構築に反映されることを要望するものである。

<提言の趣旨>

- 1 国及び地方公共団体は、市民後見人制度の推進にあたり、公的責任及び公的費用負担のもとで、権利擁護の観点に立った、制度整備を進めるべきであり、その制度整備に際しては、市民後見人の養成に止まらず、支援・監督等の一貫した体制を構築し、中核となる拠点（センター）を設置・運営すべきである。
- 2 市民後見人候補者には、権利擁護に対する深い理解・高い倫理観・社会的信頼の獲得が求められるべきであり、その養成に際しては、必要かつ十分な研修を義務づけ適正などの担保が不可欠であるとともに、養成・支援・監督等の一貫した体制の構築、中核拠点の設置・運営について、専門職の関与・連携が行われるべきである。
- 3 市民後見人を地域における権利擁護の担い手として、積極的に位置づけるべきであり、国及び地方公共団体は、市民後見人制度の意義を含めた成年後見制度理解の浸透を図り、地域社会に対する働きかけをすべきである。

<別紙> 市民後見のあり方に関する提言

以上

(別紙)

市民後見のあり方に関する提言

2010年 9月30日

社団法人 日本社会福祉士会

はじめに

2000年4月から施行された新たな成年後見制度は、本年4月で10年を迎えた。この制度の利用は、毎年増加傾向にあり、2009年の1年間に選任がなされた成年後見関係事件数は、約2万5000件に達し、現在、成年後見制度を利用している人々の累計は推定で12万人と言われている。

他方、各種の統計の推定によれば、認知症高齢者数は約200万人、知的障害者・精神障害者を加えると、判断能力の不十分な人は、約500万人ともいわれており、現在の成年後見制度の利用数に照らしてみれば、利用が必要な人々の多数がこの制度利用に至っていないものと思われる。

このような潜在的なニーズに対応できない主たる原因のひとつに、親族以外の専門職などの第三者後見人候補者が不足していることにあると言われてきた。これを受け、現在、法人後見制度の整備が進んでおり、法人後見を行っている社会福祉協議会は、全国で77箇所（2009年10月20日付全国社会福祉協議会作成の「法人後見受任社協アンケート」）である。

このような法人後見制度の整備の他に、後見人候補者の受け皿作りとして、市民後見人の養成が自治体の他、大学・NPO等さまざまな形で全国で始まりつつある。

しかし、市民後見の位置づけを明確にした上で、その位置づけをふまえた養成研修カリキュラムの作成、養成後の市民後見人のバックアップ体制の整備、継続的な取り組みを可能とするための公的機関の組織的・財政的関与のあり方についての検討が未だ不十分であると言わざるをえない。特にその後の支援・監督を整備しないままの養成研修の先行は、市民後見人の有する権限・責務の重大性に鑑みるとき極めて危険な事態であると言わざるをえない。今後、成年後見の利用が増大していくなかで、市民後見人の養成・支援・監督に対する公的な支援のあり方、専門職の関与の仕方などについての検討は、まさに急務である。

そこで、本会は、成年後見制度全体の中での市民後見のあり方について、下記の通り提言する。

本提言が、今後の市民後見のあり方、よりよい制度構築に反映されることを期待するものである。

なお、本提言は市民後見のあり方についてのみ提言するが、成年後見制度の担い手の多様なあり方、本人の権利擁護の視点に立った、親族・専門職・法人後見などのあるべき形、市民後見などとの相互の関係性も含めて、成年後見制度のグランドデザインをどのように構築するかが、今後の重要な検討課題であることは付言しておく。

また、「市民後見人」の定義自体未だ確立していないものの、本提言書においては、日本成年後見法学会平成18年度報告書における「弁護士や司法書士などの資格は持たないものの社会貢献への意欲や倫理観が高い一般市民の中から、成年後見に関する一定の知識や技術・態度を身につけた良質の第三者後見人」を一応の定義として、以下議論を進めるものとする。

第1 提言の趣旨

- 1 国及び地方公共団体は、市民後見人制度の推進にあたり、公的責任及び公的費用負担のもとで、権利擁護の観点に立った、制度整備を進めるべきであり、その制度整備に際しては、市民後見人の養成に止まらず、支援・監督等の一貫した体制を構築し、中核となる拠点（センター）を設置・運営すべきである。
- 2 市民後見人候補者には、権利擁護に対する深い理解・高い倫理観・社会的信頼の獲得が求められるべきであり、その養成に際しては、必要かつ十分な研修を義務づけ適正などの担保が不可欠であるとともに、養成・支援・監督等の一貫した体制の構築、中核拠点の設置・運営について、専門職の関与・連携が行われるべきである。
- 3 市民後見人を地域における権利擁護の担い手として、積極的に位置づけるべきであり、国及び地方公共団体は、市民後見人制度の意義を含めた成年後見制度理解の浸透を図り、地域社会に対する働きかけをすべきである。

第2 提言の理由

1 公的責任での市民後見制度、中核拠点整備の必要性

(1) 公的責任の下での権利擁護の観点に立った制度整備

成年後見制度は、判断能力が不十分となった高齢者、障害者等が、自己決定の尊重や残存能力の活用との調和の中で、本人の財産管理や身上監護における必要な保護を図るため、これを必要とする国民に広く活用されるべき制度である。

高齢者及び障害者も国連の障害者の権利宣言などが示すように、人権の享有主体として、主体的な権利を確立し、保障されるべきであるのは当然であり、成年後見制度は、判断能力の低下した人が地域で生きるための不可欠の制度で

あり、その人らしく生きる権利を実現すべき責任は、憲法 13 条及び 25 条などから国や地方公共団体に責任がある。

すなわち、高齢者及び障害者も、憲法 25 条、13 条により、「健康で文化的な最低限度の生活」のみならず、「より快適な生活を営む権利」を保障されているのであり、国及び地方公共団体は、これらの権利を保障するため、社会福祉、社会保障などの向上及び増進に務めるべき責務を負っているのであり、この責務は、社会福祉、社会保障等の制度を公的責任と公的費用負担によって運営すべきことを当然に含むものであって、国や地方公共団体に公的責任がある。

特に、平成 12 年に成年後見制度及び介護保険制度が同時に施行されたことにより、多くの福祉サービスが契約方式で利用する制度に転換された中で、後見的支援を含む福祉サービス利用者の権利擁護のための取組は行政が担うべき新たな役割であることが認識された。セーフティネットとして、身寄りや資力のない人などを含めて誰もが成年後見制度を利用できる仕組みづくりを、行政の責任において進めるべきである。

しかしながら、前述したように、潜在的なニーズに対し、成年後見制度の利用者はごく一部にすぎず、今後も一層のニーズの増大が予想され、成年後見制度を実効あらしめるには、第三者後見人の確保は不可欠であり、地域における権利擁護の担い手として、専門職以外の市民後見人の果たすべき役割はきわめて大きい。

従って、国及び地方公共団体は、権利擁護の観点から市民後見についての制度整備を進める公的責任があり、成年後見制度の利用を十全たらしめるため、公的責任と公的費用負担によって運営すべきである。

なお、現在、国及び地方公共団体以外の団体などによる市民後見養成講座等が行われている動向については、問題も存することを付言しておく。

国及び地方公共団体の公的関与のない養成については、超高齢化社会となり、高齢者が様々なマーケットのターゲットとされている現状からすると、市民後見自体が営利目的に利用されるなど、本人に対する権利侵害の危険性が生ずる可能性があり、権利擁護の視点から乖離し、公平性・信頼性・透明性が損なわれる危険性が大きくなることは言うまでもない。一般的な啓発活動として講座を行うことは、歓迎すべきであろうが、啓発の域を超えた市民後見「養成」と誤解されるような名称は使用せず、濫用の危険のある修了証などの発行は慎重であるべきである。

(2) 中核拠点設置による養成・支援・監督など一貫した組織的支援体制の整備

市民後見人による後見活動の適正を担保するためには、養成のみではなく、養成後の登録・支援・監督まで行う組織的なバックアップ体制の整備が不可欠である。

一貫した組織的支援体制の整備が必要であるのは、登録・選任前後の支援体制のないままに養成だけを行うと、受講者は選任がなされず、養成後の選任の期待が害され、ひいては任意後見人に就任して報酬を得ることを目的として、養成講座の修了証を利用する受講者が出る事も予想され、本人の権利擁護から乖離した事態が生じかねない。

また、養成のみを行いその後の一貫した組織的支援体制の整備がないと、適正さの担保が困難となり、市民後見への社会的な信頼を失墜させる危険性がある。

すなわち、必要な研修を受けているとはいえ、養成後の監督・支援体制が不十分であれば、不適切な後見業務が行われたり、権限が濫用されている状況が看過されるおそれがある。市民後見においても、権利擁護の視点に立って、後見業務の遂行に適正などの担保が不可欠であることは言うまでもない。

後見業務は、事後規制では対応できにくいということに注意すべきである。後見人は、対象者の財産・身上監護全般についての権限・責務の主要な部分を担っている。仮に後見人の不適切な業務が発覚した場合に、発覚後その後見人を解任したからといって、対象者の失われた過去の不適切な生活が回復されることは不可能である。その意味で、不適切な業務を防止するために事前の濃密な支援・監督が不可欠である。

市民後見人に適する事案としては、一般的には、難易度の低い事案、具体的には、「日常的な金銭管理（収入の少ない場合もある）や安定的な身上監護が中心の事案、紛争性のない事案など、必ずしも専門性が要求されない事案が想定されるが、時の経過・人間関係や経済事情等の状況の変化に応じて困難事案に転化するリスクがあるほか、医療同意・死後事務などの問題点に直面する可能性もあり、更には、市民後見人自身に発生した事情により後見人の交替が必要になることもあり、これらの問題に対応するためのバックアップ体制は不可欠である。

また、養成から一貫して中核拠点が関与することにより、各市民後見人の特性の見極めも可能となり、事案に応じた適切な候補者の推薦・助言・支援・監督も可能となる。

このような理由から、具体的には、養成後の登録、継続的な研修、活動状況の確認、活動に対する相談・助言、執務管理支援、監督などを行う組織の整備、実施機関として中核となる拠点（センター）の設置が必要である。

先行して適切に実施している東京の世田谷区成年後見支援センター・大阪市成年後見支援センターなどは、養成後の登録、支援、受任調整、監督などの組織整備を行っている。

監督の方法として世田谷区成年後見支援センターは、センター自体が後見監督人として選任されて監督を行っているのに対し、大阪市成年後見支援センターは、監督人として選任されるのではなく事実上の支援・監督を行っている。

なお、市民後見人の報酬については、世田谷区成年後見支援センターは家庭裁判所に対する報酬付与の申立を認めているのに対し、大阪市成年後見支援センターは無報酬としている。

市民後見人制度は、もともとは後見人の受け皿不足を背景に、市民のボランティアとしての地域における社会参加をふまえて検討された制度である。

その意味で基本的に無報酬或いは低額報酬を前提とした制度である。しかしながら、今後とも無報酬を前提とした制度設計で足りるのかについては議論が必要である。

市民後見人の適切事案は、対象者に対する、濃厚な見守り及び地域の一員としての活動であるが、そこには後見人としての責務が伴っている。その観点からすれば、後見人業務に対して、対象者に経済的な余裕のない場合であっても、一定の報酬負担を念頭においた公的な援助が必要な場合も存すると思われる。しかしながら、他方で市民後見人業務がビジネスとして行なわれることは極力避けるべきである。今後拡充されることが期待される公的援助が市民後見人のビジネスモデルに寄与するものであるとすれば、それは本来の市民後見人の理念と真っ向から対立するものである。

市民後見人の報酬と公的援助のあり方についても今後検討していくことが不可欠な課題であることを付言しておく。

2 市民後見養成内容等の充実、専門職との連携

(1) 市民後見人養成における研修内容の充実

市民後見人には、権利擁護に対する深い理解・高い倫理観・社会的信頼の獲得が求められ、市民後見人の養成には、内容が担保された必要かつ十分な研修が義務づけられるべきである。

市民後見人においても、権限や責任は他の第三者後見人と同様で、弁護士や社会福祉士等の専門職が行う第三者後見業務に比して権限や責任が異なるものではないことは明らかである。従って、市民後見人においても、「自己決定の尊重」・残存能力の活用・ノーマライゼーション等の制度の基本理念を正確

に理解した上で、身上配慮義務・本人の意思尊重義務などの民法上の職務遂行指針に基づき、具体的な職務を行うことができるようにならなければならない。また、財産管理・身上監護方法の決定を行なう際には、職務の公正さ・高い倫理観が必要とされ、社会的信頼を得る必要がある。

そこで、市民後見人に対しては、第三者後見人として業務遂行するために必要かつ十分な内容を有した研修が実施され、また、この研修を受講した市民から、市民後見人が選任されることが必要である。

具体的には、成年後見制度について制度の理念・制度の具体的な内容の理解が必要であり、市区町村における福祉制度について、介護保険制度や障害者等に関する制度・社会資源の理解、後見実務について具体的な事例を通じての身上監護・財産管理の実践学習等が必要となる。

(2) 中核拠点における専門職の連携の必要性

高齢者・障害者の抱えている問題は、法律・福祉・医療などのさまざまな領域に密接に関連している場合が多く、これらの問題解決のためには、法律・福祉・医療などの密接な連携が不可欠である。

そのため、市民後見人が的確な後見活動を行っていくには、養成段階での研修やその後の継続研修、活動に関する相談においてはもちろんのこと、市民後見人にとって適切な事案を受任できるようにするための事案の見極めや、当該事案についての適切な候補者の推薦といった選任段階における調整の場面においても、法律職・福祉職・保健医療職などが関与し、協働して相談・支援等を行うことが必要である。

よって、国及び地方公共団体において市民後見の組織的支援の中核となる拠点（センター）を運営するにあたっては、上記のような専門職と連携することにより、市民後見の活動に対する専門的な養成・支援機能を充実させることが求められる。

そのことは、ひいては、高齢者・障害者の有する権利を実質的に保障することにつながるものであり、その意味において、上記のように専門職との連携・協働を図って市民後見人の養成・支援体制を充実させることは、憲法25条・地方自治法1条の2の規定に基づく国及び地方公共団体の本来の責務であるということもできる。

また、成年後見制度に関しては、これまで、いわゆる第三者後見人として主に弁護士、司法書士、社会福祉士の各専門職が選任されて活動してきており、それらの専門職や職能団体において、成年後見制度の実務に関する一定の蓄積

がなされてきていることを踏まえれば、市民後見の実施機関として中核となる拠点（センター）の制度整備や運営上の検証においても、上記の専門職が関与していくことが求められているというべきであり、国及び地方公共団体は、それら専門職と意見交換を行うなどして連携を図りながら、体制自体が十分に機能するようにすべきである。そのためには、中核拠点自体に専門職が構成員として内部的に関与することが望ましい。

3 市民後見人の積極的役割、及び地域社会への制度の啓発活動

(1) 市民後見人の権利擁護の担い手としての積極的位置づけ

前記のように、成年後見等申立件数の増加と潜在的ニーズに対し、専門職後見人には人数的限界があり、後見人の確保が必要となっている現状がある。

しかし、このような人数的な限界への対策、あるいは、安価な市民後見人という消極的な意味合いにおいて、市民後見人を捉えることは相当ではない。

必要とされる第三者後見人の資質は多様であり、市民後見人は、同じ市民としての立場で、専門職とは異なる身近な関係を活かした支援を行い、地域における日常的な見守り、きめ細かな対応が可能であり、地域における権利擁護の担い手として、市民が成年後見制度を支える社会資源のひとつとなる意義がある。

特に、判断能力が不十分な高齢者・障害者が継続的に悪質商法の被害者の対象となり、また虐待被害の対象ともなっている現状において、地域に生活する後見人は、手厚い見守りと地域社会の一員としての活動が可能であり、この意味で市民後見人は適任である。

従って、地域福祉の推進、成年後見制度の普及、特に身上監護の充実、セーフティネットの拡充に資するものとして、市民後見を積極的に位置づけるべきと思われる。

(2) 市民後見制度を含む成年後見制度の地域社会への啓発活動の必要性

市民後見を推進するには、市民後見を含めた成年後見制度に対する理解の浸透を図り地域社会に対する働きかけがなされるべきである。

市民後見は、養成はもちろん、支援体制が整備されている地域は少数であるのが現状であり、そもそも成年後見制度自体も、社会においてその意味（意義）が十分周知されておらず、ましてや市民後見自体の認知は極めて不十分であり、市民後見人の実際の活動において阻害要因となっている現実がある。

そこで、成年後見制度と共に、市民後見自体の啓発活動を行い、自治体・金

融機関・地域等における周知・徹底を図る必要がある。

また、市民一人ひとりが成年後見制度等への理解を深め、多くの人が市民後見人として活動し、地域福祉の担い手となることが望ましい。

そのためには、あるべき市民後見の形を明示し、構築されるべき市民後見制度は信頼に足る安心できるものであることを訴えていく必要がある。

(3) 成年後見ネットワーク構築及び地域権利擁護システムの確立

さらに、市民後見を十分機能させるためには、国及び地方公共団体は、地域社会における成年後見ネットワークを構築し、地域権利擁護システムを確立すべきである。

また、市民後見を地域福祉の担い手として十分機能させるためには、中核となる拠点（センター）の整備だけではなく、地域における家庭裁判所・行政・社会福祉協議会・地域包括支援センター・専門職団体・地域住民・民生委員・社会福祉施設等までを含んだ地域ネットワークを構築すること不可欠であり、市民後見もこの地域ネットワークの一環として位置づけていくべきである。

すなわち、市民後見を含む成年後見制度推進のためには、地域における後見制度支援システムの構築が必要であり、地域の様々な主体が、地域福祉の視点に立ち、参画・協働し、それぞれの特性を活かして役割を分担し、連携を図っていくことにより、成年後見制度を有効利用し、地域の高齢者・障害者の権利擁護を図り、地域福祉の推進をしていくことが重要である。