

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 隆



成年後見制度とその運用の改善に関する意見

ここ数年リフォーム詐欺や虐待等高齢者・障害者の権利侵害が社会問題化し、これらの人々の尊厳ある生活を維持していくための権利擁護が大きな課題となっている。このような状況のなか、2006年度には高齢者・障害者の権利擁護に関連する重要な法整備が進められた。介護保険法の改正により権利擁護業務が地域包括支援センターの必須業務と位置づけられ、障害者自立支援法においては、地域生活支援事業の中で障害者等の虐待の防止や権利の擁護への援助を行う事業が盛り込まれた。また、高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律においても虐待防止・対応における市町村の責務が明確にされた。これらの法整備の中で成年後見制度は、判断能力の不十分な高齢者・障害者の権利擁護に大きな役割を果たすことが期待されており、その利用促進がうたわれている。

社団法人日本社会福祉士会（以下、「本会」という）は、高齢者・障害者の権利擁護が社会福祉士の責務であるとの認識の下、2000年度の成年後見制度の施行にあわせ、「権利擁護センターぽあとなあ」を組織し、成年後見制度の利用相談や、成年後見人の担い手となる会員の成年後見人養成研修の実施と候補者名簿の家庭裁判所への提出、全国の都道府県支部に「ぽあとなあ」を設置し、積極的受任と受任者へのサポートなどの体制整備を進めてきた。ぽあとなあ名簿登録者は2010年9月末で4,088人であり、2010年1月末現在活動中の法定後見・監督人の受任、任意後見の契約は6,342件となっている。高齢者・障害者の権利擁護の必要性とともに成年後見制度の利用が増加し、それに伴い社会福祉士の役割も増加している。

以上のような活動を展開する中、本会では2009年度に都道府県支部ならびに会員に対し、成年後見制度とその運用のあり方に関するアンケート調査を行った。この調査に基づき、本会として権利擁護の視点から成年後見制度のあり方について、以下の通り見解を示したい。なお、市民後見人の養成と活用についての課題は、日本弁護士連合会との協議を経て、別途本会としての意見をとりまとめているため、今回の意見のなかには含まれていない。

<項目>

- 1 成年後見制度とその運用の改善が求められる事項
- 2 成年後見制度の周辺法とその運用の改善が求められる事項
- 3 家庭裁判所への改善を求める事項
- 4 成年後見制度の利用を公的責任で保証する仕組みの創設
- 5 成年後見実務の運用改善が求められる事項
- 6 成年後見制度とその運用の今後さらに検討が必要な課題

<別紙>

成年後見制度とその運用の改善に関する意見

成年後見制度とその運用の改善に関する意見

2010年11月16日
(社)日本社会福祉士会

ここ数年リフォーム詐欺や虐待等高齢者・障害者の権利侵害が社会問題化し、これらの人々の尊厳ある生活を維持していくための権利擁護が大きな課題となっている。このような状況のなか、2006年度には高齢者・障害者の権利擁護に関連する重要な法整備が進められた。介護保険法の改正により権利擁護業務が地域包括支援センターの必須業務と位置づけられ、障害者自立支援法においては、地域生活支援事業の中で障害者等の虐待の防止や権利の擁護への援助を行う事業が盛り込まれた。また、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」(以下、「高齢者虐待防止法」という)においても虐待防止・対応における市町村の責務が明確にされた。これらの法整備の中で成年後見制度は、判断能力の不十分な高齢者・障害者の権利擁護に大きな役割を果たすことが期待されており、その利用促進がうたわれている。

社団法人日本社会福祉士会(以下、「本会」という)は、高齢者・障害者の権利擁護が社会福祉士のミッションであるとの認識の下、2000年度の成年後見制度スタートとともに「権利擁護センターぱあとなあ」を組織し、成年後見制度の利用相談や、後見人の担い手となる会員の成年後見人養成研修の実施と候補者名簿の家庭裁判所への提出、積極的受任と受任者へのサポートなどの体制整備を進めてきた。現在、全国都道府県支部に「ぱあとなあ」を設置し、ぱあとなあ名簿登録者は2010年1月末で約3,500人であり、法定後見・監督人の受任、任意後見の契約は、2010年1月末現在活動中のものが5,511件となっている。

社会福祉士の後見活動の特徴として、第一に、全受任件数のうち市町村長申立によるものが約30%を占めていることである。市町村長申立は、身寄りが無い人、或いは親族関係が途絶している人、虐待等の問題があるといった理由によるものであり、こうした案件では、福祉ニーズが高く社会福祉士への受任要請につながっていると言える。ちなみに、統計の取り方に違いがあるので一概に比較できないが、前記最高裁判所統計では2009年1年間の全後見申立件数に占める市町村長申立の割合は約7.0%である。第二に、2006年度以降の受任が急増していることである。ぱあとなあの半年単位の増加数をみると、改正介護保険法、障害者自立支援法、高齢者虐待防止法が施行され、成年後見制度が社会的に注目された2006年度から300件~500件増と急増している。2009年度については、833件増となった。高齢者・障害者の権利擁護の必要性とともに成年後見制度の利用が増加し、それに伴い社会福祉士の役割も増加しているといえる。

このような成年後見制度の利用の増加や、専門職後見人の活用の急激な増加に伴い、法定後見においても任意後見契約および任意代理契約においても後見人の不祥事が発生している。このような専門職後見人による不祥事は、当事者や関係者に与える被害とともに、成年後見制度そのものの存在意義をもゆるがす大きな課題となっている。本会は、専門職団体としての社会的責務を果たすため、会員の活動内容についてチェックを強化する取り組みとともに、資質の向上に向けた継続的な研修体制の構築を重点課題と認識し取り組んでいる。

また、市民後見人の養成と活用は、先駆的な地域においてさらに活動が深まっており、

専門職として社会福祉士がそのような活動に携わる機会も増えている。本会は、市民後見人の活用については単なる受任の受け皿としてではなく、市民であればこそその後見人としての活動を身近な地域で実践できるシステムが重要であるととらえ、そのために専門職団体としてこれまでのノウハウの蓄積を活かし、行政等公的な関わりを促すなど、市民後見人活用のためのシステム構築への協力を進めている。

以上のような活動を展開する中、本会では2009年度に都道府県支部ならびに会員に対し、成年後見制度とその運用のあり方に関するアンケート調査を行った。本調査の結果は本会成年後見委員会でとりまとめているが、この調査に基づき、本会として権利擁護の視点から成年後見制度のあり方について、以下の通り見解を示したい。なお、市民後見人の養成と活用についての課題は、日本弁護士連合会との協議を経て、別途本会としての意見をとりまとめているため、今回の提言のなかには含まれていない。

1. 成年後見制度とその運用の改善が求められる事項（論点）

（1）医療行為への同意

①後見人の判断が困難と考えられる医療行為（手術への同意や延命等）については、一部の医療機関で実施されている、複数の医師や第三者が関与した倫理委員会での判断など、専門性と客観性が担保された第三者機関に後見人が相談でき、判断を求めることができるような仕組みが必要である。

②ただし、実務上、軽微な医療行為（予防接種の同意等）は後見人に権限を認める方向が望ましい。

【理由】

インフルエンザの予防接種等の軽微な医療行為から、手術（骨折や胃ろうの造設など）など、本人の日常生活の維持に必要な医療について同意を求められることが多くある。現状の対応としては、医師からの説明を受け、本人の生活実態やこれまでの生活状況を伝え、セカンドオピニオン（他の医師）の意見を聞き、最終的には医療機関に判断を委ねるという方法しかとることができない。その結果、本人にとって必要な医療行為等が受けられないという事態もおこりかねない。

解決策のひとつとして、これまで全く疎遠であった親族の判断で医療行為に同意を得るといった、本人にとっては最善策とは考えがたい医療行為を受けるといった問題が生じている。

2. 成年後見制度の周辺法とその運用の改善が求められる事項（論点）

（1）欠格事由

①後見類型であることをもって選挙権被選挙権を失うことのないよう、選挙権の回復を強く求めるものである。

②選挙権以外にも多くの欠格事由があるが、後見類型であることをもってこれらの権利を自動的に失うべきではなく、個別の状況に応じて、個別に検討されるべきものである。

【理由】

選挙権は憲法に規定される基本的人権のひとつであり、憲法13条では、個人の尊重と自己決定権、憲法25条では社会権・参政権が謳われ、民主主義に

における基本的かつ重要な権利である。成年後見制度はノーマライゼーションに基づいた権利擁護のための制度である。今日、障害者の社会進出や選挙権を行使することのできる被後見人も多く、後見制度の利用によって選挙権がなくなるとを懸念し、制度の活用にいたらない現状も見受けられる。

(2) 生活保護および低所得者に対する対策

資力のない被後見人の制度利用に向け、生活保護制度における「後見扶助」の創設が必要である。

【理由】

資力のない方々の制度利用について、「管理するような財産がないのであるから、制度を利用しなくていいだろう」という関係者の考えから、制度に適切に結びつかない実態がある。また、制度の利用を考えても、本人の資産から報酬を見込めず、成年後見制度利用支援事業において、後見報酬を予算化していない自治体がほとんどという現状のなかで、後見人の受任者が見つからない、という実態もある。しかし、社会福祉士は首長申立てを含め、資力のない方の後見人として受任している案件の割合が非常に高い。それは、この制度が財産管理のみの制度ではなく、日常生活を支援していくことによって虐待を受けている本人或いは、自らが主体的に行動できない本人の代弁者として身上配慮義務を根拠にした、権利擁護の側面から必要な制度である事による。さらに所得の低さと共に判断能力の不十分な人は問題解決のために行動しにくい人であり、制度的支援が必要である。

(3) 成年後見制度利用支援事業

成年後見制度利用支援事業は地域生活支援事業において必須事業に位置づけ、地域格差のない形で全市町村で整備されるべきである。

【理由】

この事業が介護保険・障害者自立支援法のなかで、地域生活支援事業において必須事業ではなく任意事業として位置づけられているため、全国的にばらつきが大きく、地域による格差が大きい。

予算化されている自治体においても、申立手続き費用の助成はされても、後見報酬助成の実績がほとんどない。被後見人等の居所が移り、申立を行った自治体では報酬予算化がされていたとしても、転居先の自治体で実施されていないために報酬助成がなされない、という問題も起こっている。

権利擁護の仕組みとして、本人の住所地によって、対応が異なることがないよう、全国どこに居住していても、資産がないことで制度の活用ができない、という事態は早急に改善されるべきである。

具体的には、必須事業とし、全市区町村で地域の実態を調査把握し、経費の予算化と仕組みづくりに取り組むことが肝要である。

(4) 精神保健福祉法の改正

精神保健福祉法に規定されている保護者について、後見人・保佐人が第一義的に保護者になる、というところで、保護者に求められる役割についての見直しが必要である。

【理由】

精神保健福祉法に規程されている保護者について、後見人・保佐人が第一義的に保護者になる、というところで、保護者としての重い責務を担わざる

を得ないことのみならず、後見制度の理念となる「本人の意思の尊重」と保護者の責務との相反する関係において、非常に困難を生じる場合がある。また、最近では軽微な犯罪も含めて触法の関係で罪を犯してしまった直後に受任の依頼、あるいは更生保護・矯正施設等々に入る前後のところで受任の依頼や打診等があるという実情も含め、精神福祉に関する専門的知識が要求される後見人としてどこまで適切に職務を果たせるのか問題を呈している。

後見制度の周辺にある法律との兼ね合いで、後見人を家族ではなく第三者や社会が支えることになっている社会情勢の大きな変化を十分認識したうえで、整理が必要である。具体的には保護者そのものに求められる役割についての見直しが必要と思われる。

3. 家庭裁判所への改善を求める事項（論点）

（1）後見人等への監督体制のあり方について

家庭裁判所は被後見人の利益のため、専門職後見人を養成・推薦し、受任者を支援する専門職団体と連携を取りながら包括的な監督体制を構築すべきである。また、監督体制の構築に向けて、家庭裁判所は専門職団体と協議の場を設けるべきである。

【理由】

家庭裁判所の方針は各家庭裁判所によって異なっており、都道府県における専門職団体の関係についても全国一律とはいえず、日常的に連携がとれているとは言い難い状況も見受けられる。

また、後見人の担い手が多様化し、後見受任件数が増加する中で、家庭裁判所の方針により専門職後見人については定期的な報告書の提出が求められない案件が増加している。そのような状況において、専門職後見人の活動を定期報告により実践状況を把握し、支援する専門職団体と、監督機関である家庭裁判所の連携は、後見活動の質を担保するためには欠かせない要素である。また、本会の不祥事における対応の緊急対応においても専門職団体と家庭裁判所が連携して課題を発見、対応していきっており、専門職団体で把握した後見人の活動上の課題を家庭裁判所に適切につなげることの重要性が明らかとなった。

家庭裁判所の監督体制について、専門職団体との連携により、包括的な監督体制の構築と運営をどのような形で担うことが望ましいのか、協議の場が必要である。

また、専門職団体側も、職能団体の概要や仕組みを家庭裁判所をはじめ、市区町村長申立の実施機関である行政や、権利擁護センターの役割を担う社会福祉協議会等、関係機関に対して理解を求め働きかけていくことが肝要である。

（2）報酬のあり方の明確化

成年後見人の報酬の根拠を明確にすべきである。

【理由】

報酬の決定が家裁の専決事項であり、根拠が不明のため、報酬の支払いがネックになり、制度を活用しない、という実態がある。また、低所得者や生活保護受給者等は、報酬が負担できないことで、制度の利用自体が不要である、と考える関係者も多い。実際に、受任する側から考えると、報酬の多寡によって後見活動が変わるわけではなく、むしろ低所得者等の実務のほうが、

社会資源の活用の選択肢が狭まるために、後見人としての対応が多くなる、という傾向があり、正当な報酬が得られずに活動せざるを得ない、という問題がある。

本人の資産状況によって報酬額が決められるのではなく、後見人が本人のために行った実務の内容によって決定されるべきであり、特に身上監護面においては実務の内容の専門性や困難さ、必要とされる時間は本人の資産の高低とは直結しておらず（むしろ、低所得者の場合、困難性が高くなる）、資産が潤沢にない場合の報酬のあり方は今後議論が必要である。

4. 成年後見制度の利用を公的責任で保証する仕組みの創設

成年後見制度の利用を公的責任で保証する仕組みの創設を早急に目指すべきである。

【理由】

一人の専門職、あるいは一機関が対応できる範囲を超えている案件については、公的な立場で後見人が選任される仕組みを整えるべきである。

近年、精神障がい者をはじめ、長期入院、入所から地域へ移り住むという動向や、認知症高齢者による万引きの繰り返しなど、刑余者関係の動向では知的障がい者等も適切な支援にむすびつかず再犯を繰り返すという動向が認められる。

このような動向を鑑みて、各自治体に「公的後見センター（仮称）」を設置し、困難性の高い事案や、資力が乏しくとも専門職による成年後見等の支援が不可欠である事案において、公的な立場で後見人として受任できるような仕組みの構築が必要と考える。

5. 成年後見実務の運用改善が求められる事項（論点）

（1）金融機関

- ①届出においては、登記事項証明書と後見人の本人確認証明書のみでの確認で足りることをすべての金融機関で統一すべきである。
- ②代理人カードの発行について、すべての金融機関で発行請求に応じることとする。
- ③郵送物の送付先を、届出を行った後見人等へ発送すべきである。
- ④担当者及び責任者の理解不足がいまだに多くあるなかでは、金融機関で正しい知識に基づいたマニュアルの整備、及び担当者に対する研修の実施等、制度の正しい理解のための普及啓発が行われるべきである。

【理由】

届出段階においては、相変わらず提出書類の不統一や窓口担当者の理解不足という問題がある。

また、取引段階においては、入出金時の対応の不統一や代理人カードの未発行といった問題がある。また、届出を行っても郵送物は本人あてに郵送する、という金融機関も多く、実務上、適切に事務処理が行えないため、支障が生じている。

6. 成年後見制度とその運用の今後さらに検討が必要な課題（論点）

（1）類型について

後見・保佐・補助の3類型について、現状の課題から今後さらに検討が必要である。

【理由】

3類型については、申立がなされて審判がおこなわれる段階から類型に合致していないと思われる案件があったり、対象者の判断能力の状態に波がある場合など、類型に合致させることが困難な実態もある。後見人等支援者の側から考えても、実務上、3類型に振り分ける制度のあり方については今後さらに検討が必要と考える。制度利用の当事者へのヒアリングや、諸外国の運用などを参考にしながら、さまざまな立場から協議検討されていくことが求められる。

（2）死後の事務

成年後見人として望ましい職務範囲を明確にし、それを超える実務について、行政や関係機関がどのように関わることが望ましいかを整理することが必要である。

【理由】

身寄りがいない本人場合、或いは相続人がいたとしても関わりを拒否している状況等では、本人の死亡と同時に後見人の権限は失うが、一定程度の死後事務を行わざるを得ない状況が多くある。本人の死後の事務にどこまで本人の資産を費消してよいのか、また、一般的な手続き（金融機関や行政機関における）上は、後見人等の権限が消滅するため困難が生じる。

家庭裁判所と連絡を取りながらもやむを得ず実施せざるを得ない事務としてはリスクが高い事務である。

これから市民による後見が増加することを考慮すると、単純に後見人に死後の事務の範囲を法的にも認め、広げればよいという考えではない。日本の人口動態からも今後さらに単身生活者が増加すると思われるなかで、後見人等による死後の事務への関わりは、過大な問題を呈し、このまま放置することは限界である。