

意思決定支援を踏まえた成年後見制度の見直しと運用改善に関する 本会意見の論点整理（中間まとめ）

2016年6月18日
（公社）日本社会福祉士会

【Ⅰ 現状に対する認識】

論点1 成年後見制度をどう見るか

- （1）2000年にスタートした新しい成年後見制度は、前年度に制度化された地域福祉権利擁護事業（現「日常生活自立支援事業」）と相まって、判断能力の不十分な高齢者・障害者の権利擁護に、大きく寄与した。
- （2）成年後見制度の利用を通じて、高齢者・障害者のその人らしい地域生活の実現、消費者被害、虐待等権利侵害からの救済や予防につながった。
 - ① 判断能力の不十分な者の契約概念の確立
 - ・福祉サービス等の利用にあたって、従来家族等による契約が行われていたが、介護保険制度の導入にともなう成年後見制度や日常生活自立支援事業の利用により、利用者主体の契約概念が次第に定着した。
 - ② 権利侵害からの防止
 - ・消費者被害や経済的虐待等の権利侵害に対して、成年後見制度の利用による救済や予防の効果が専門職や行政機関において認識されてきた。
 - ・成年後見人等による消費者被害等の防止については、取消権の行使によらずとも、権限が付与されている成年後見人等の存在とその関与が、他の支援者の発見や気づきを促し、専門の相談機関や行政等につながり、権利侵害の実効的防止につながった面がある。
 - ・成年後見制度の利用による高齢者虐待の防止の効果については、例えば、親族の経済的虐待に対する成年後見人等の財産管理による防止、やむを得ない措置での分離保護の後に成年後見人等との契約による保護先の継続的確保、養介護施設従事者等の虐待における成年後見人のサービス状況チェック、ケアプランの見直し要請や通報等による行政対応を促すなどの効果が指摘できる。
 - ③ 支援者としての機能
 - ・専門職の成年後見人等、とりわけ社会福祉士が身上監護を軸とした後見事務を遂行することにより、単に金銭管理や法律行為の代理・代行決定だけでなく、生活のコーディネートや見守り等本人支援の中核としての役割を果たしてきた。また、成年後見人等が関係支援機関との関係を確立することによって、本人を取り巻く支援のネットワ

ークが強化され、役割を分担して支援していく道筋も示されてきている。

(3) 一方で、成年後見人等による横領などが続いており、社会的批判を招いている実態もある。

- ・親族後見人については、従来から行われていた親族による財産の横領、着服に歯止めをかけ、防止する役割を果たした側面もあるが、完全に横領や着服を防止するには至っていない。
- ・また、専門職後見人においても、一部において、横領等の不正行為が発覚している。これらの行為は、専門職の倫理綱領に反し、成年後見制度への社会の信頼を裏切る絶対に容認できないものであり、各団体の自浄努力が求められている。
- ・いずれにしても、成年後見人等の不正を防止するための体制整備が急務であり、家庭裁判所、関係行政機関、成年後見人受任団体等が連携して、実効的なものにしていくことが求められている。

(4) また、成年後見制度が内包する広範な権利制限が、成年被後見人の選挙権回復訴訟や成年後見制度の欠格条項による公務員の失職に関する訴訟等に見られるように成年被後見人等自身による権利回復の動きが見られている。

こうした成年後見制度の広範な権利制限については、現在、「法の前の平等を定める障害者権利条約第 12 条に抵触するので早急な制度改正が必要である」との議論を生んでいる。

論点 2 成年後見制度の運用実態をどう見るか

(1) 現在の成年後見制度の利用実態は、後見類型に偏重し、活動は、家庭裁判所の監督方針に顕著のように財産管理を重視したものとなっており、当初理念として打ち出された本人の有する能力を活用するための「任意後見制度」「補助制度」の活用は進んでいない。また、社会福祉士が重視してきた生活支援に着目した「身上監護」の理念についても、後見実務においてどのように評価するかについて家庭裁判所等においても必ずしも定まっていない面がある。

(2) 市町村長申立ての増加、第三者後見人の増大 (70%を占める)、市民後見人の育成事業、成年後見制度利用支援事業による資産の無い者に対する助成制度など、「社会的後見」を実現するための体制整備は徐々に進められてきている。

一方、市町村によっては、市町村長申立てへのハードルが高いことや、成年後見制度利用支援事業の報酬助成の要件を市町村長申立て以外に適用しないなど、都道府県や市町村の格差も大きい。

【2014 年度研究事業報告書、他】

【Ⅱ 改革の必要性と方向】

論点3 障害者権利条約に基づく制度改革と運用改善をどのように進めるべきか

- (1) 成年後見制度は、今後も必要性の高い制度であるが、論点1(3)(4)で述べた成年後見制度の負の側面や論点2で述べた現在の運用実態から、成年後見制度が真に高齢者・障害者の権利擁護の制度として機能するためには、制度の改革と運用方法の改善が不可欠である。
- (2) 成年後見制度の改革は、各界各層の議論を踏まえて早急になされるべきであるが、障害者権利条約、とりわけ12条と19条を踏まえて、次の諸点の検討が必要である。
 - ① 「後見類型」のあり方を中心に法定後見の三類型及び診断書や鑑定書における本人の能力評価のあり方
 - ・「後見類型」については、現在の利用実態から見直しが必要である。見直しにあたっては、広範な包括的代理権や欠格条項など権利制限の観点から廃止すべきか、極めて重度の認知症や心身の障害により判断能力・意思決定の能力を欠くと評価せざるをえない利用者に限定的に適用する仕組みとするか、なお検討が必要である。
 - ② 代理権行使のあり方
 - ・意思決定支援を行うために必要な支援体制の充実を図り、実質的な意思決定ができる仕組みを目指すための取り組み
 - ・代理権行使は意思決定支援を尽くした上での最後の手段である原則の確立とそのため
の枠組み
 - ③ 後見実務で問題となる個別事項の整理
 - ・医療同意
 - ・死後事務
 - ・精神保健福祉法の医療保護入院
 - ④ 成年後見制度の利用のための体制整備
 - ・市町村長申立ての適切な運用を行うためのシステム
 - ・成年後見制度利用支援事業の拡充と義務化
 - ・市民後見人の育成と活用のシステム
 - ・成年後見推進団体への支援と関係機関の連携システム
 - ⑤ 虐待や刑余者への対応など一人の専門職や一機関が対応できる範囲を超えている困難な案件に対して自治体が関与する後見センターで受任する体制や生活保護制度における「後見扶助」の創出など、成年後見制度の利用を公的責任で保証する「公的後見」の仕組みの創出

⑥ 家庭裁判所の監督機能の見直し

【2010年度成年後見制度及び運用改善に関する意見書】

【2014年度研究事業報告書】

- (3) 本会は、上記制度改革の諸点について検討するための場を設け、社会福祉士の後見実践の事例収集と分析から、実態に即した制度改革について今後検討していく。

論点4 現行制度の枠組みでの意思決定支援に配慮した後見実務のあり方はどうあるべきか

- (1) 意思決定支援については、医療や福祉など支援に関わる従事者のみならず、本人の身近で支援する家族、友人、知人にも求められるが、介護保険や障害者総合支援法などのあり方として意思決定支援や意思表示支援が不十分である現状があり、意思決定支援を支援の一般原則として確立する仕組みが求められている。

- (2) 判断能力の不十分なものに対する成年後見人等の支援においては、意思決定支援に配慮した後見実務を確立する上で、これまでの成年後見制度利用や後見実務について、真摯な振り返りが必要である。

① 成年後見制度の利用が、本人の課題よりも周囲の家族や支援者のニーズが優先されてこなかったか。

② 付与された権限の行使について、その判断基準や根拠を明確にすることなく、安易になされることはなかったか。

③ 本人の意思を実現するために、個人のネットワークだけに頼らない組織的対応や地域への働きかけが出来ていたか。

- (3) その上で、ソーシャルワーク手法を積極的に活用することにより、本人を中心に置き、意思決定支援に配慮した後見実務の原則を確立すべきである。

① 予防的支援

現在の成年後見制度の利用は、本人の財産管理や契約締結能力の低下や権利侵害に対して、本人の意思よりも家族や支援者の事情でなされる事後的な対応になっていることが多い。これを本人の意思表出がより容易である任意後見制度や日常生活自立支援事業の充実、強化を図るとともに、補助類型、保佐類型の活用により早期に成年後見制度に繋げることにより、本人の意思を反映できる権利擁護の制度利用を進めるべきである。

② 意思決定支援のプロセスの可視化（アセスメント手法の導入）

成年後見人等が行う支援のあらゆる場面において、意思決定支援の優先とそのため

プロセスを明確にした支援手法を確立するために「アセスメントシート」等のツールを開発し、活用すべきである。

- ・本人の生活上の課題に対して、何かを選択したり、決定したりする必要がある場合には、まず意思決定支援を行い、本人をエンパワメントし、本人による意思決定を目指すことを第一とすべきである。
- ・その上で、代理権の行使が必要な場合は、本人が決定すべき課題の軽重やそれに求められる能力と本人の有する能力を見立てた上で、最後の手段として代理権の行使を行う原則を明確にすべきである。
- ・本人の生活を守り権利侵害から防止するために必要な決定について、本人による意思決定が困難な場合や本人の同意が得られない場合は、「ベストインタレスト（最善の利益）」に基づく代理権行使の根拠と手順を明確にすべきである。
- ・本人の意思のゆらぎや代理権の行使が必要な状況の変化を注意深くモニタリングし、決定した代理権行使について検証し、変更していく姿勢が重要である。

③ 権限行使する場合の根拠や評価の明確化（ケース会議手法の導入）

意思決定支援を尽くした上で、最後の手段として代理・代行決定等を行う場合は、本人が可能であれば参加する関係者を含めたケース会議を活用して、権限行使の根拠、その内容、担当者等を決定し、事後に評価を行う手法を確立すべきである。

④ 本人を中心としたネットワークの確立（ソーシャルサポートネットワークの導入）

本人を中心に、家族・友人、日常的支援者、成年後見人等がネットワークを形成し、解決すべき課題に応じた役割分担を行い、連携して支援する体制を確立するべきである。

(4) これらの後見実務の原則は、社会福祉士後見人において先ず確立されるべきであるが、他の専門職後見人、市民後見人とも共有しうる視点であると考えられる。

またこれは、一つの提案であって、今後の社会福祉士（会）の実践を通じ、また関係機関、団体との意見を交換する中で深めていくべきものである。

そのためにも成年後見制度を軸とする権利擁護に係る専門職、行政、社会福祉協議会等関係諸団体および市民によるネットワーク構築に向けての日常的連携と協働が求められる。

【2014年度研究報告書及び2015年度研究での検討】