

「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

成年後見制度の利用の促進に関する法律（平成 28 年 4 月 15 日公布）に基づき、成年後見制度利用促進基本計画案の作成に当たっての意見具申等を行うための機関として、内閣府に設置された成年後見制度利用促進委員会の意見を踏まえ、政府が整理した「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（以下「内閣府案」という。）に関し、当会は以下のとおり意見を述べる。

第 1 意見の趣旨

1 基本的な考え方（内閣府案「2（1）」）について

基本的な考え方及び方向性に異論はないが、成年後見制度の利用促進に当たっては、法律専門職、福祉職及び親族の得意・不得意を活かした役割分担に基づくチームによる支援や複数後見等の視点も重要である。

また、自己決定権は尊重されるべきであるが、無制約な意思決定の尊重により、却って本人の利益保護が図られなくなる危惧もあり、成年後見人による意思決定の代行の許容性と限界についても議論が尽くされるべきである。

2 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) 利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善（内閣府案「3（1）」）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」について

意思決定支援の方向性に異論はないが、成年後見人による意思決定の代行の許容性と限界についても議論が尽くされるべきである。

② 「後見人の選任における配慮」について

本人と後見人とのマッチングを可能とするために、支援機関や自治体等から家庭裁判所に寄せられる情報が充実することには賛成であるが、より一層のマッチングを図るためには、申立段階の本人・関係者調査（面接を含む）の充実を図ることや、家庭裁判所における人員・体制の拡充も必要と思われる。

③ 「利用開始後における柔軟な対応」について

方向性に異論はないが、後見人の安易な受任・辞任や、対立親族からの解任申立ての濫用という弊害にも配慮する必要がある。

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」について

方向性に異論はないが、精神科、脳神経外科等の医師の知見による補充の必要性や、診断書を作成する医師と鑑定医師が同一でよいのかという点にも留意されたい。また、地域医療に携わる医師全般に成年後見制度の理解を深めていただく啓発も必要と思われる。

(2) 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり（内閣府案「3（2）」）について

① 「地域連携ネットワークの三つの役割」について異論はない。

②「地域連携ネットワークの基本的仕組み」については、「チーム」と「協議会」との違いや、「協議会」と「地域包括ケアシステム」や「地域福祉連絡会」等の既存のネットワークとの違いを明確にすべきである。

③「中核機関」については、現在ある成年後見センター等の成年後見制度推進機関と中核機関との違いや、家庭裁判所との関係・位置付けについて明確にすべきである。また、中核機関の「後見人支援機能」に関しては、親族後見人や市民後見人に加えて全ての専門職後見人も支援の対象とすべきである。「不正防止効果」については、成年後見人の監督権限は家庭裁判所にあるから、中核機関に監督権限を与えるべきではない。なお、専門職団体は中核機関とは一線を画すべきである。

各地域において中核となる機関を設置すること自体には異論はないが、中核機関の主体、機能、運営のあり方等についての十分な検討がなされるべきである。

(3) 不正防止の徹底と利用しやすさとの調和（内閣府案「3（3）」）について

内閣府案では金融機関の役割が強調されているように感じられるところ、金融機関における後見制度の理解にはばらつきがあり、地域格差もあると思われるため、金融機関での統一したガイドラインや制度理解の教育の必要性についても示すべきである。また、後見業務の過度の締め付けにならないよう配慮されたい。

(4) 制度の利用促進に向けて取り組むべきその他の事項（内閣府案「3（4）」）について

任意後見等の利用を促進することは重要であるが、判断能力が低下した段階での悪用の恐れ等、任意後見制度には様々な課題があることから、これらの課題についての検討が必要である。また、任意後見等の利用を促進するためには、相談窓口等で「広く周知する」ととどまらず、若いころから「備える」ための法教育を行う等の施策も必要と思われる。

(5) 国、地方公共団体、関係団体等の役割（内閣府案「3（5）」）について

方向性に異論はない。成年後見制度の利用を促進するためには、地域格差を減少させるためのガイドライン等の策定や、自治体の福祉分野の体制整備の支援等を行う必要がある。

(6) 成年被後見人等の医療、介護等に係る意思決定が困難な人への支援等の検討（内閣府案「3（6）」）について

医療同意の問題は法整備が不可欠であり、法整備により根拠づけられるべきであるところ、法整備がなされていないことから、実際の医療現場での運用を可能とするための検討を行うことは必要であると思われる。ただし、安易に医療同意権を成年後見人に与えるという方向になることには反対である。

(7) 死後事務の範囲等（内閣府案「3（8）」）について

死後事務に葬儀が含まれていないことや、補助・保佐には適用がないこと等、死後事務について残る問題があるため、死後事務の範囲について検討を加え、見直しを行う必要がある。また、身寄りのない方や家族の協力を得られない方などについては、後見人に対して一定の裁量権を事前に家庭裁判所の許可により付与することについても検討されたい。

第2 意見の理由

1 基本的な考え方（内閣府案「2（1）」）について

基本的な考え方及び方向性に異論はないが、以下の点に留意されたい。

内閣府案では、（i）法律専門職等の第三者が後見人になるケースの中には意思決定支援や身上保護等の福祉的な視点に乏しいものがあること、（ii）成年後見制度が、財産保全に偏重していたこと等の問題点が指摘されており、（iii）①ノーマライゼーション、②自己決定権の尊重、③身上の保護の重視の観点からの柔軟な運用が検討されるべきとされている。

（i）については、一人の専門職後見人に全ての視点を充足した支援を求めるといふより、法律専門職と福祉職、親族の得意・不得意を活かした役割分担によるチームによる支援（内閣府案3（2）②ア）、複数後見等の視点が重要である。

（ii）及び（iii）については、障害者権利条約、国際的な動向をふまえた方向性に異論はないが、無制約な意思決定の尊重によって、却って本人の利益保護が図られなくなることが危惧される。精神障害の方、知的障害の方、記憶力には問題あるが一定範囲で意思決定できる認知症の方、事実誤認の著しい認知症の方、深昏睡状態の方等、判断能力や表明能力がひとくくりにはできないほど違うため、本人の認知機能の低下に応じ、成年後見人が意思決定を代行せざるをえない場面があることを考慮し、そのような代行の許容性と限界についても議論が尽くされるべきである。

2 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）利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善（内閣府案「3（1）」）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」について

意思決定支援の方向性に異論はないが、2（1）に対する意見で述べたとおり、無制約な意思決定の尊重により、本人保護が図られないことが危惧される。本人の認知機能の低下に応じて、成年後見人が意思決定を代行せざるをえない場面があることを考慮し、成年後見人による意思決定の代行の許容性と限界についても議論が尽くされるべきである。

②「後見人の選任における配慮」について

内閣府案によれば、家庭裁判所において適切な後見人を選任できるよう、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検討を進め、適切な情報提供により、本人と後見人との一層のマッチングを図るとのことである。

この点、申立書に記載された情報が少なく、適切な人選をするための情報が足りないことも多い。本人や家族の立場に立つと、後見人とは一生付き合うことになり、誰が（専門職種別、地域性、性別、年齢）後見人になるかは極めて重要であるところ、現状において、きめ細かな選任はほぼできていないと思われる。そこで、マッチングを可能とするために、支援機関や自治体等から家庭裁判所に寄せられる情報が充実することには賛成である。

ただし、家庭裁判所に寄せられる情報が充実したとしても、それをもとに家庭裁判所がいかなる専門職団体にどの程度詳細な指示を出して推薦依頼をするかについては、申立段階の本人・関係者調査（面接を含む）の充実を図ることや、家庭裁判所における判断体制の充実が必要である。その前提として、家庭裁判所における人員・体制の拡充も必要となるように思われる。また、受け手となる専門職団体についても、配点の際に、より一層きめ細かなシステムを構築する必要があるだろう。

③「利用開始後における柔軟な対応」について

辞任、解任事由をより柔軟にすること、課題が解決するまでの専門職の時限的な選任（親族と複数後見とし、専門職は〇年限りとして、延長することを可能とする等）といった制度はあってもよいと思われる。ただし、安易な受任・辞任や、対立親族からの解任申立ての濫用という弊害にも配慮する必要がある。長期的には、法定後見では限界があるという認識を前提に、任意後見を原則と考えていけるような社会作りが、若い世代への法教育も含め必要であろう。

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」について

方向性に異論はない。

なお、現在、診断書は、医師であれば精神科医でなくとも作成可能とされている。確かに従前のかかりつけ医（内科医等）は、本人の病歴・生活歴を最も良く知る点では適任ではあると思われるが、本人の行為能力制限に関わるため慎重に判断するというのであれば、精神科、脳神経外科等の医師の知見による補充が必要なようにも思われる。複数の視点による慎重な判断という観点からは、現在行われているように、診断書を作成する医師と鑑定医師は同一でよいのか、という疑問も生じるところである。

また、診断書を作成する医師が、成年後見制度について理解が乏しいという場面に遭遇することもある（「成年後見制度はよくわからないので中間の保佐につけます」等のコメントを聞く等）。医師が、地域福祉、成年後見制度において果

たす役割について明確にし、地域医療に携わる医師全般に成年後見制度の理解を深めていただく啓発も必要と思われる。

(2) 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり（内閣府案「3（2）」）について

① 地域連携ネットワークの三つの役割について

保健・医療・福祉の連携に加えて、司法も含めた連携の仕組み構築の必要性はそのとおりである。

② 地域連携ネットワークの基本的仕組みについて

「チーム」による支援に異論はない。

「協議会」については、「チーム」と「協議会」との違いが不明確であること、また、既に地域包括ケアシステムや地域福祉連絡会等の、多数の権利擁護のための協議会、連絡会、交流会等が存在するため、全く新たに作るのであれば、既存のネットワークとの違いや新たに設置する意義を明確にしなければ、混乱が生じる、新ネットワークが有名無実になる、といった事態が生じるのではないか。

③ 中核機関について

各地域において中核となる機関を設置すること自体には異論はない。

ただし、現在ある各自治体の社会福祉協議会に設置された「成年後見センター」等の成年後見制度推進機関（広報機能、相談機能、成年後見制度利用促進機能は既に一定程度は果たしている）との違いが不明である。これらの既存の機能に、成年後見人支援機能を付加すればよいのか、家庭裁判所の監督機能との関係はどうなるのか等、中核機関としてどのような機関が想定されているのか分かりにくい。

中核機関を設置することをあえて挙げる意義は、現在ある既存機関では不十分であり、また地域によって格差があるからだと思われるが、そうだとすれば、中核機関の物的・人的組織の最低基準又はモデル案を示さなければ、結局既存のものに色をつけた程度で終わってしまう可能性があると思われる。この点、「柔軟な実施体制」としているのは諸刃であろう。

また、中核機関と家庭裁判所の関係、位置付けも分かりにくい。中核機関の機能の一つとされる「後見人支援機能」の説明の中で、「中核機関は、必要に応じて家庭裁判所と情報を共有し、後見人による事務が本人の意思を尊重し、その身に配慮して行われるよう、後見人を支援する」とあるが、例えば後見人の活動に問題があるというときに、中核機関が家庭裁判所に通報をしたり、逆に、家庭裁判所が後見人の活動に疑問を持ったときに、中核機関に相談したりすることがあり得るのかどうか。中核機関の申立前の役割はイメージできるものの、開始後の役割は社会福祉協議会の法人後見などを除きなかなイメージができず、また情報が錯綜することで混乱が生じるおそれもあり、この点については相当詰める必要があると思われる。

中核機関の「後見人支援機能」に関しては、親族後見人や市民後見人に加えて全ての専門職後見人も支援の対象とすべきと思われる。法律職後見人は福祉関係の知見を得ることを希望しており、福祉専門職後見人は法律知識等の助言を求めているからである。

しかし、「不正防止効果」については、成年後見人の監督権限は家庭裁判所にあり、中核機関に監督権限を与えるべきではない。特に、不正防止は各専門職団体の自主的な取組みが最も重要である。

また、専門職団体そのものは中核機関とは一線を画する必要がある。なお、成年後見分野で経験を積んだ弁護士や司法書士が機関側のメンバーに加わることに異論はない。

以上のとおり、各地域において中核となる機関を設置すること自体には異論はないが、中核機関の主体、機能、運営のあり方等については十分な検討がなされるべきである。

(3) 不正防止の徹底と利用しやすさとの調和（内閣府案「3（3）」）について

不正防止の徹底に異論はない。特に、専門職の不正を確実に防止しなければ、成年後見制度の利用を促進することはできない。

ただし、内閣府案では金融機関の役割が強調されているように感じられるところ、金融機関における後見制度の理解にはばらつきがあり、地域格差もあると思われるため、金融機関での統一したガイドラインや制度理解の教育の必要性についても示すべきである。

また、成年後見人による不正を防ぐために、後見制度支援信託に並立・代替する新たな方策を検討することや、後見監督人等の関与を可能とする仕組みを導入するという方向も理解はできるが、裁判所への定期報告の回数を増やすことの制度化、専門職団体への報告制度等により、常に見られているという自覚と自粛を促すという方向性が本来形と思われ、後見業務の過度の締め付けにならないよう配慮されたい。

なお、後見制度支援信託に並立・代替する不正防止策については、最高裁と信託協会の討議だけではなく、銀行協会、地銀協会、信金協会、信組協会その他の金融機関の団体、専門職団体との意見交換もなされるべきである。

(4) 制度の利用促進に向けて取り組むべきその他の事項（内閣府案「3（4）」）について

判断能力があるうちに本人意思に基づいて後見人候補者を決めることは、自己決定の見地から原則形態と思われ、任意後見等の利用を促進することは重要である。

ただし、監督人費用が常にかかる点や、悪用防止等、任意後見制度には様々な課題がある。公証人が契約締結にあたり本人の判断能力を十分に検討するというガイドライン等ではあまりに脆弱であり、受任者の適格性の要件の検討等も必要と思わ

れる。

また、任意後見等の利用促進のため、「各地域の相談窓口等において、任意後見契約のメリット等を広く周知する」ことももちろんであるが、若いころから「備える」ための法教育を行う等、もしものときに備えて予め契約をしようとする人を増やしていくための努力と工夫が必要であると思われる。

(5) 国、地方公共団体、関係団体等の役割（内閣府案「3（5）」）について

方向性に異論はない。

市町村によって、福祉分野の権利擁護の体制作りや、職員の資質にばらつきがあること、虐待等における市町村、都道府県の権限、責務の認識が自治体によっては十分に浸透していないこと、それに伴い、首長による後見申立件数にばらつきがあること、後見報酬助成制度にもかなりのばらつきがあることは問題である。国・都道府県レベルにおいては、地域格差を減少させるために、首長申立てを活発化させるためのガイドライン等の策定、自治体の福祉分野の体制整備の支援等を行う必要がある。

また、各自治体において高齢者部門、障害者部門、保健衛生部門、消費者部門、地域自治推進部門等が縦割りで事務を行っているために、部門間の情報共有による連携的な支援が図られていないこと、また、自治体と地域包括支援センター、自治体と社会福祉協議会等の機関における情報共有が十分に図られていないといった問題点は、「高齢者・障害者の見守りネットワーク」、「高齢者・障害者の消費者被害防止ネットワーク」、「虐待防止ネットワーク」等の構築と積極的な活用を求める取り組みにおいて既に指摘されているところである。

弁護士会等の関係団体においても、各部門に対応する委員会等が、より一層連携し、サービスの質を高める努力をすることが求められているように思われる。

(6) 成年被後見人等の医療、介護等に係る意思決定が困難な人への支援等の検討（内閣府案「3（6）」）について

成年後見人の職務と医療の問題は切っても切り離せないものであるが、専門職後見人には、適切な治療方針の決定をするのに必要な医学的知見や、本人の従前の生活歴・信条等の知識がないことがほとんどであるため、安易に医療同意権を成年後見人に与えるという方向になることには反対である。

成年後見制度の利用の有無にかかわらず、医療同意の問題は法整備が不可欠であり、法整備により根拠づけられるべきである。法整備がなされていないことから、実際の医療現場での運用を可能とするための検討を行うことは必要であると思われるが、その検討にあたっては、精神障害者の方、知的障害者の方、記憶力には問題あるが医療につき意思決定できる認知症の方、病識等について事実誤認の著しい認知症の方、深昏睡状態の方、等判断能力や意思表示する能力に差があるため、ひとくくりに意思決定支援で対応とはせず、できる限り早めに本人の意思を確認する

システムを構築する、本人が誰の意見を一番尊重したいのか明示しておいてもらう等の工夫が求められるところである。

(7) 死後事務の範囲（内閣府案「3（8）」）について

後見人の職務が多くの場合に本人の死亡まで続くにも関わらず、死亡後は後見人に権限がなくなり、これまでは死後事務について応急処分や事務管理で対処してきたところ、昨年施行された「成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律（平成28年法律第27号）」（以下「円滑化法」という。）により、死後事務について一部整備がなされたが、円滑化法導入以降も残る問題として以下のものが挙げられる。

- ・葬儀と火葬・埋葬は社会通念上一体で考えるのが通常であるのに葬儀が含まれていない。
- ・補助・保佐には適用がない。
- ・要件解釈がわかりにくい。
- ・引き継ぎ拒否や相続人不存在の場合の、相続財産管理人の選任申立てのための手続・費用負担の問題（死後事務を行うのは2ヶ月以内に限定すべきであり、以後は相続財産管理人選任を検討すべきとの解釈が示されているが、財産僅少の場合も、戸籍を集めて、費用負担までして選任申立てを行わなければならないのかという問題）

このような問題があるため、成年被後見人等の死亡後における事務が適切に処理されるべく、成年後見人等の事務の範囲について検討を加え、必要な見直しを行うほか、身寄りのない方や家族の協力を得られない方などについては、後見人に対して一定の裁量権を事前に家庭裁判所の許可により付与することについても検討されたい。

また、できる限り、本人の意向を事前に確認しておく努力をすべきであり、それ自体が後見人の重要な役割であると位置づけてもよいと思われる。

以 上