

1. プロジェクトの背景

- ・厚生労働省にて市民後見推進事業が始まり、成年後見制度を中心に据えながら、権利擁護の仕組みづくりにおいて、社会福祉士あるいは社会福祉士会としてどういう役割が果たせるのかを考えていくことを目的とし、2013年度成年後見のプロジェクトを立ち上げ、検討を重ねている。

2. これまでの経過

- 2000年4月、当時は介護保険制度の両輪として、措置から契約への転換において、新たな成年後見制度がスタートし、現在、約13年が経過した。
- 身上監護が重要だという認識のもと、社会的後見の一翼を担うため、「ばあとなあ」を設置し、成年後見人の養成や受任者等の支援等に取り組んできた。
- 都道府県社会福祉士会においては、家庭裁判所、弁護士会、リーガルサポート、行政や社会福祉協議会等の様々な機関とともに、その地域の実情にあった形で、成年後見人等受任にとどまらない様々な権利擁護における取り組みがなされている。
- 成年後見制度における課題について、社会福祉士の立場からあらためて見直しを検討すべき時期にきている。

3. 協議された問題意識について

(1) 成年後見制度を取り巻く動向とその担い手の課題について

- 認知症高齢者等判断能力に衰えのある人に対する権利擁護の仕組みである成年後見制度は制度発足後13年が経過しているが、その利用促進を図る上でさまざまな課題が浮上している。
- 制度の利用者数は補助、保佐、後見全体で166千人（認知症高齢者、知的障害者、精神障害者の全体）となっているが、潜在的ニーズに比べて利用者数が低いと言われている。
- また、その担い手である成年後見人等は、平成24年調査では第三者後見人が親族後見人を上回り、今後その急速な伸びが予想されている。
- 老人福祉法の改正等により自治体での市民後見人等の育成が始まり、平成24年度市民後見推進事業の実施自治体は、87市区町、33都道府県となっており、全市町村での実施は将来的課題とされている。
- 市民後見推進事業等への社会福祉士としての関与について、市民後見人養成だけにとどまらない、権利擁護の仕組みづくりにおける、社会福祉士あるいは社会福祉士会としての役割について協議することが求められている。
- 成年後見制度の過大な権利制限の見直し等が各方面から要請されており、被後見人の選挙権剥奪は、公職選挙法の改正でようやく回復された。このたび批准された障害者の権利条約は「平等な法的能力の享有」「法的能力の行使にあたっての支援」等の原則を明確にしており、成年後見制度の後見類型における包括的代理権や取消権等について、制度的な見直しも要請されている。
- 国連の障害者権利条約が批准されるなか、現状の成年後見制度では、障害者の意思決定支援のあり方と関連して、成年後見制度の後見類型における包括的代理権や取消権等について、制度的な見直しが要請されている。

(2) 成年後見制度の活用場面での本人の同意や意思の尊重について

- 制度を活用する場面において、申立てや代理権設定の部分も含め、本人の同意をとることは難しいとして、本人の同意をとるための取り組みがなされていない現状が多く見られる。しかしながら、被後見人等の意思が適切な形で尊重されるよう、被後見人等の意思決定のプロセスの重要性を再認識し、本人の意思を中心とした成年後見活動が、身上監護を担う社会福祉士とし

ての本来の後見業務ではないだろうか。

- 現行の成年後見制度活用において、そもそも本人のために利用されているといえるだろうか。成年後見関係事件の概況における平成24年の申立件数は、後見開始が28,472件に対して、保佐開始が4,268件、補助開始が1,264件となっている。後見類型に偏重しており、補助、保佐類型が十分活用されていない現状がある。
- 補助の類型ができた背景として、平成12年3月までは、禁治産、準禁治産の宣告を受けながら財産を保護するというような要素が強かったが、成年後見制度への移行において、保護だけではなく、本人の意思を尊重することやノーマライゼーションの考えのもと、残存能力の活用のバランスが言われている。
- 判断能力の低下が軽度の方ほどいわゆるトラブルに巻き込まれやすく、制度ができるまでは、クレーンオフのような手立てしかない状況であった。それでは本人の財産、生活が守り切れないところで、民法改正に伴う議論における医療・福祉の現場から声が補助類型の創設へ影響を与えた。
- 誰のための支援であるかをあらためて初心に戻り考え、本人を中心に据えた形で、例えばどのような類型でどういう代理権が必要なのか、あるいは、同意権が必要なのかというようなことを社会福祉士として支援していく必要があるのではないかと。

(3) 地域での支援システムと公的後見¹の必要性について

- 認知症高齢者数が約460万人、18歳以上の知的障害者数約40万人、20歳以上の精神障害者数約300万人(いずれも推計)と比べ、成年後見制度の利用件数約20万件(累計)は圧倒的に少ない状況がある。また、制度を活用されても現在のような「後見類型」中心の制度活用では、高齢者・障害者の権利が十分に守られているのかという懸念がある。成年後見制度だけではなく、地域での支え合いの仕組みを横断的に提案する時期に来ているのではないだろうか。
- 地域の中で社会福祉士会だけが何かするというのではなく、既に支援が行われている行政や社会福祉協議会、あるいは、各種専門職団体や地域の事業にあわせて行われているNPO法人などの取り組みなど、様々な方々とともに、地域での支援システムについて議論をすることがあらためて必要になっている。
- 公的後見の議論が今までも繰り返しているが、資産がないけれども、後見人としての高い専門性を必要とするような事案がある。資産はないが、成年後見制度につながらないために、適切な支援にもつながらず、暮らしが破綻してしまっているのではないかとこの案件が見受けられる。
- そのような案件は、諸外国においても公が責任を持って後見活動をするというような仕組みがあるが、日本の場合はそれが十分機能していない。
- 民間の我々を含むような団体が暗黙の了解のうちにその受け皿になってきたという経過はあるが、いま一度、各地域あるいは日本で仕組みを整える中で、成年後見の事案の変化に伴って、公の後見の必要性を、具体的に根拠を持って問い直すということもあわせて必要ではないかと。

(4) 事例からみられる社会福祉士の専門性

- 地域差があると思われるが、第三者後見人への後見事案において非常に深刻な事案が増えているように思われる。

¹『公的後見制度という概念については、必ずしも既に確立した理解があるわけではない。しかし、従来から成年後見(特に法定後見)制度の運用をめぐる課題の1つとして、国による公的な支援の充実化が強く求められ続けており、こうした文脈の中で、公的後見ないしはこれに類似する表現が語られてきている。そして、そこでは公的後見の機能として、「低資力者に対する後見利用可能性の担保(公的な経済的利用の仕組み)」と「困難事案対応(後見の担い手面でのラストリゾートとしての役割)」の2点に焦点があった。いうまでもなく、こうした主張の背景には、成年後見制度の社会保障的側面を重視し、成年後見を必要とするあらゆる人が制度を利用できるようにするためのセーフティネットを国の責任において整備しなければならないという理解が潜んでいる』(上山泰「日本における公的成年後見制度の導入について―ドイツの運用スキームを参考に―」大原社会問題研究所雑誌No641(2012年3月)52頁以下)

- 最高裁判所の成年後見関係事件の概況(平成24年)では、第三者後見人が親族後見人を上回っており、家族での支え合いができないこと(社会的な支援の必要性)も考えられる。
- 福祉の支援が必要な触法障害、例えば、犯罪の周辺で障害や疾病があり、自力で生活ができず、軽微な犯罪を繰り返し、執行猶予中に商店で食品を、代金を払わずに(払えずに)盗って、実刑になってしまうような事案に対して、成年後見制度が必要なのではないかという議論もある。
- 第三者後見人が選任される事案について、親族トラブルがある方は、司法関係者でも特に弁護士の方が受任しているといったように専門性による選任がされていると思われる。社会福祉士が選任される事案においては、家族の支援が望めない、地域でのトラブルがある、あるいは、生活歴をたどっていくと軽微な犯罪をしたとか、虐待に遭っていたとか、被後見人自身も課題を抱えながら今後も生きていかなければいけないような事案が見られ、今後ますます受任の依頼が増えるように考えられる。

4. 調査について

<本研究のねらい>

- 成年後見制度において、後見類型に比べて権利制限の緩やかな補助、保佐類型の活用が本来的に望ましいという仮説に立ち、その利用率が低い現状の実態把握と分析から、補助、保佐類型の利用促進のために必要となる代理権、取消権の行使や関係機関とのネットワーク活用等後見活動に必要な視点、手法を検討し、整理する。
- その上で、「意思決定支援」をキーワードに、補助、保佐類型を活用した権利擁護のための後見事務執行の新しいモデルを提示したい。

(1) 予備的調査【2014年2月】

- ①テーマ：補助、保佐類型における本人同意、代理権、同意権・取消権行使の実態
- ②調査対象：ばあとなあ補助人・保佐人受任者
- ③調査方法：アンケート調査
- ③調査項目
 - <本人同意>
 - ・本人同意をどのようにして得たか、その際の困難だった点など
 - 申立て時【補助】
 - 代理権の設定時【補助、保佐】
 - <代理権の行使>【補助、保佐】
 - ・代理権の範囲、内容：
 - ・代理権の行使した場合(種類、内容)
 - ・代理権の行使をしなかった・できなかった場合(理由、代替手段)
 - <同意権・取消権の行使>【補助】
 - ・取消権の行使を考えたことがあるか(内容、種類)
 - ・取消権の行使をしたか(内容、種類)
 - ・取消権の行使をしなかった(内容、理由、代替手段)
 - <本人を支えるネットワーク>
 - ・関与している機関、職種
 - ・ネットワークの形(ケア会議、トラブル時の連絡体制など)
 - <本人の状況把握・意思確認>
 - ・面会頻度
 - ・意思確認の方法

(2) 本調査【2014年度】

- ①テーマ：補助、保佐における意思決定に配慮した支援の課題及び後見事務執行の手法とその効果に関する調査
- ②ばあとなあ補助人・保佐人へのヒアリング
- ③研究項目

<意思決定支援の現状と課題>

- ・予備的調査から、補助人、保佐人が遭遇している意思決定支援の課題を整理する
 - 制度的課題（法的改正事項と運用改善事項）
 - 補佐人・補助人の視点、手法上の課題

<意思決定支援に配慮したモデルプラン>

- ・意思決定支援の現状と課題を踏まえた、意思決定支援のモデルプラン事例をまとめる
 - 地域移行の実現
 - 新たな社会参加の実現
 - 新たな自己実現への挑戦
 - 権利侵害からの救済、予防
 - 代理権、取消権の権限行使よりも、本人への相談・助言に比重を置いた支援
 - 地域のネットワークを活用した支援
 - その他

④実施体制

- ・日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会との共同研究の体制を取って進める。

5. 今後の検討

○調査結果に基づき、以下の点を明らかにしたい。

(1) 成年後見制度の見直し⇒意思決定支援に変えていく

①現行制度の運用について

- ・福祉専門職能としての本会が行う意思決定支援として、認知症高齢者や障害者の意思決定支援のあり方に焦点をあてた研究もできるが、本研究では、現在社会福祉士会会員が行っている保佐・補助類型における事務執行の現状の調査分析を通じて、意思決定支援に配慮した後見事務執行の目標、必要な視点と手法を実証的に明らかにすることに取り組みたい。
- ・意思決定支援に変えていくなかでの、現行制度の課題を社会福祉士としての立場から整理し、運用上の改善点を明らかにすることに取り組みたい。
- ・意思決定支援をキーワードにして、認知症高齢者や障害者の尊厳ある地域生活の維持とそのためネットワーク作りや身上監護重視の後見事務執行の新しい姿を提示したい。

②成年後見制度の見直しについて

- ・意思決定支援を中心に添えた、将来的な法律改正を視野に入れ、成年後見制度改正における課題を検討したい。

(2) 成年後見制度における社会福祉士の専門性について

- ・成年後見制度は、自己決定の尊重、ノーマライゼーション、残存能力の活用の理念と保護との調和を旨とする、判断能力の不十分な人の生活と権利を擁護する制度である。身上監護を担う社会福祉士の立場から、成年後見制度における社会福祉士の課題について明らかにすることに取り組みたい。
- ・権利擁護における虐待対応や福祉の支援が必要な刑余者など、後見人等だけではなく地域における様々な支援を必要とするような事例がみられる。そのような支援が困難といわれる事例における地域社会での支援のあり方と社会福祉士の専門性として担うべき課題について、明らかにしたい。

以上

2013 年度 成年後見委員会 プロジェクト 委員名簿

| | 氏名 | 所属 | 備考 |
|-----|--------|----------------------------|------------------------------|
| 委員長 | 星野 美子 | (公社)東京社会福祉士会 | 成年後見委員会 担当理事 |
| 委員 | 田村 満子 | (公社)大阪社会福祉士会 | 日本社会福祉士会 副会長 権利擁護推進部 統括理事 |
| 委員 | 井上 計雄 | 日本弁護士連合会 高齢者・障害者の権利に関する委員会 | 非会員 |
| 委員 | 大槻 賢太郎 | (公社)北海道社会福祉士会 | ※2013年4月1日～ 2013年10月31日 |
| 委員 | 上山 泰 | 新潟大学 法学部 | 非会員 |
| 委員 | 田邊 寿 | (一社)三重県社会福祉士会 | 成年後見委員会 委員 |
| 委員 | 田巻 憲史 | (公社)北海道社会福祉士会 | ※2013年11月1日～ 2014年3月31日 |
| 委員 | 山上 時津子 | (公社)大阪社会福祉士会 | |

| | 氏名 | 所属 |
|-----|-------|-------------|
| 事務局 | 小幡 秀夫 | (社)日本社会福祉士会 |
| 事務局 | 縄田 宣之 | (社)日本社会福祉士会 |