

第二期成年後見制度利用促進基本計画（案）に関する意見

令和4年2月18日

一般社団法人コスモス成年後見サポートセンター

Ⅱ 成年後見制度の利用促進に向けて総合的かつ計画的に講ずべき施策

1 成年後見制度等の見直しに向けた検討と総合的な権利擁護支援策の充実

（1）成年後見制度等の見直しに向けた検討

成年後見制度利用促進専門家会議でも指摘されているとおり、本人の権利を尊重するためには、成年後見制度を利用しようとする者が、気軽にいつでも誰でも、必要な範囲で利用できることが必要である。そのためには、成年後見制度の開始を簡易にすると共に及び権限（代理権）等や期間を最小限のものにすることが有益である。本人の権利を尊重し守ることに寄与するための議論と制度改善にむけた検討を行うとの方針に賛成する。

また、適切な時機に必要な範囲・期間に限って利用できる代理権を与える制度が望ましいため、現在の補助・保佐・後見の三類型から、補助+代理権（同意権）を基本とした制度になるよう見直しの検討を行っていただきたい。

（2）総合的な権利擁護支援策の充実

① 成年後見制度と日常生活自立支援事業等との連携の推進及び同事業の実施体制の強化

日常生活自立支援事業は、専門員が作成した支援計画の下で、地域住民が生活支援員として本人に寄り添い、見守り、意思決定支援を行いながら適切な金銭管理等を支援することで、尊厳ある本人らしい生活の安定を図る互助のしくみである。この制度は成年後見制度につながる前段階の制度としてとても有益な制度であるが、人員の不足等で全国どの地域でも十分な活用ができていない。地域差はあるとはいえ年々利用者（既に待機利用者が増加）は増えており、生活困窮者、生活保護受給者など家族から孤立した経済的弱者が多い。

これまで以上に、この制度から成年後見制度への移行も増加が予想されることから、地域連携ネットワークにおける連携スキームの中で役割分担を明確にし、この制度の更なる予算等の拡充についても基本計画に盛り込む必要があると考える。

2 尊厳のある本人らしい生活を継続するための成年後見制度の運用改善等

（2）適切な後見人等の選任・交代の推進等

これまでのように後見人側の事情（辞任であれ、解任であれ）によってのみ、

交代がされるのではなく、本人や本人を取り巻く関係者の環境の変化にともない、より本人にふさわしい後見人等への交代が推進されることをどの地域でも実施できることが望ましいと考える。

家庭裁判所には、中核機関、専門職団体、日常生活自立支援事業の実施団体等と連携し、適切な後見人等の選任・交代について対応の推進を期待する。

③適切な報酬の算定に向けた検討及び報酬助成の推進等

ア適切な報酬の算定に向けた検討

後見人の報酬算定方法を、現在の財産の金額によって報酬額を算定する方法ではなく、事務の内容や負担への評価、専門職後見人の専門性の評価、財産管理への責任への評価の他、不作為等に関しては報酬の減額等を行うなど、報酬額の評価方法の改善の検討が必要である。

基本計画の最終取りまとめにもあるように、適切な報酬が支払われるかどうかは、後見人等の担い手の確保とも密接に関連し、申立費用・報酬の助成制度の推進等について積極的な検討を行っていただきたい。

(3) 不正防止の徹底と利用しやすさの調和等

補助、保佐類型においては、現在の法の下で成年後見制度支援信託及び成年後見制度支援預金を利用することができない。結果、一定額以上の財産がある場合、保佐監督人、補助監督人の選任を求められるケースがあり、いわば二重の報酬が本人の負担となることがある。そこで、補助、保佐類型においても成年後見制度支援信託及び成年後見制度支援預金を利用できるよう、制度改善を行っていただきたい。

(4) 各種手続における後見事務の円滑化等

(郵便物の回送制度について)

現在の郵便物の回送制度は、後見類型の時に限り、選任開始から6か月限定(やむを得ない事由の場合に限り再度申立てができる)でしか利用ができないこととなっている。

憲法21条2項後段の制約を伴うため、慎重な取り扱いが求められることは理解できる。

しかし、補助や保佐では利用できず、また、原則の期間が短すぎることにより、多くの支障が出ている。

例えば、病院から介護老人保健施設に転院し、自宅に戻って生活ができる見込みがなくなり、特別養護老人ホームの入所の申込をして、入居順番が来るのを待ち、その待機をしている方について、自宅であるアパートは、家賃の発生を防ぐ

ために解約しても、介護老人保健施設には住民票が移せないため、郵便物がどこにも届かない状況がおこってしまうのである。

このように、介護老人保健施設では個人の郵便物を受け取ることもできないため、さまざまな支障が出ている。

特別養護老人ホームの入所への順番待ちは、コロナ禍での移動の難しさもあり、2年を要した事例の報告もある。特別養護老人ホーム入所の順番待ちといっても必ずしも後見類型だけではなく、補助や保佐類型の方も多く存在している。

さらにコロナ禍の特別給付金受給においては、申請書が届かないなど多くの支障がでている。

そこで、郵便物の回送制度については、成年後見制度の類型に限定することなく、期間も含めて事案によって決定できる制度への改善について検討していただきたい。

(デジタル化について)

「誰一人取り残さない、デジタル化」を目指してデジタル庁の運用が開始され、権利擁護、後見分野においても今後手続きのデジタル化は進んでいくことになる。

また、現在でも特に困難事例は、本人を支える権利擁護チーム支援が必要とされる。このチーム支援のためには、本人の情報を共有してチームで連携して本人を支えていくことが必要となる。

一方で後見人等には個人情報の保護義務があり、専門職後見人には守秘義務も課せられている。この件を裁判所に確認すると、裁判所は、「本人を守るための必要な情報共有は構いません。」と回答するが、ルールがないため、今後、個人情報の取り扱いについて、デジタル社会や感染症対策などが求められる時代背景も考慮しながら、適切なルールを決める必要があると考える。

ちなみに、デジタル化が進む現在では、アプリを活用したクラウド管理によるチーム支援の形も始まっている。

さらに、デジタル化の推進については、そのシステムにおいて、代理手続きができるようにするためのシステム構築が必要である。

(住所地特例について)

介護保険の利用や生活保護の利用など、本人の住民票の登録地と入所している施設が異なる市町村の場合に使われる制度として、「住所地特例」というものがある。

「住所地特例」については、令和元年11月14日に厚生労働省が一定の方針を示したものの、最終的には各市町村の条例等による部分があり、介護保険につ

いては、「特定施設（特別養護老人ホーム、老人保健施設、有料老人ホーム、条件を満たしたサービス付き高齢者住宅）」以外の施設は対象外である。

その結果、特に病院から退院した本人が入所する場合などに「特定施設」以外では「住所地特例」を使った介護サービスが受けられないことがあるなど、本人の生活維持に支障が出る場合がある。

さらに、後見人報酬助成がいずれの市区町村の要綱等からも除外され、結局後見人はどの市区町村からも報酬助成が受けられず、報酬が確保できないケースもある。

そこで、このような実態を踏まえて、「住所地特例」制度の改善について検討していただきたい。

（死後事務について）

本来、後見人の職務は、本人の死亡により終了し、死亡後の事務は相続人に引き継ぐことになる。

しかしながら、市長申立が増加している理由として親族で本人に関わる方がいないという実情があり、本人が死亡しても後見人が親族にその事務を引き継げないケースが増えてきている。

この場合、後見人等は本来職務ではない、葬儀を執り行うことや、病院・施設利用料の支払いや年金停止の手続などを行う必要性に迫られる場合がある。

しかし、法的な整備がないことから、後見人等は不安定な立場でこれらの事務手続きを行うことになる。

現状、法定後見類型のみ裁判所の許可を得て、死後事務を行うことができるが、補助や保佐ではそもそも死後事務の許可をとることもできないのである。

そこで、このような実態を踏まえて、死後の事務について根本的な法的整備が必要であると考えます。

（その他手続きについて）

成年後見の利用促進にかかるものではないが、付随する手続きとして、以下の①②がある。

①本人が死亡した場合の最後の未支給年金の受け取りについては、本人の介護や看護のために財産を支出した相続人や、本人の世話をした相続人のみが受け取れることになっている。

②健康保険料等の過払金の受領についても、相続人のみが受け取れることになっている。

近年、身寄りのない方が増えており、葬儀費、病院入院費、施設入所費等の支払事務を後見人が行わざるを得ない状況が増えている。

本来、最後の未支給年金は、これらの支払いに充てるべきところであるが、上記の理由で、後見人はこれを受領することはできず、各所への支払いができないことがある。さらに、上記の受領ができないことにより、後見人報酬が確保できないこともある。

そこで、このような実態を踏まえて制度改善について検討していただきたい。

3 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり

(1) 権利擁護支援の地域連携ネットワークの基本的な考え方

③権利擁護支援を行う3つの場面

権利擁護支援の地域連携ネットワーク強化のためには、(成年後見利用前、申立準備から後見人選任まで、後見人選任後、それぞれの場面において)適切なチーム支援と個人情報の共有が必要とされる。

また、家庭裁判所においても適切なマッチングを行うために情報共有が必要とされる。これらの運用に対しては、個人情報保護法制との関連性を考慮し、適切な個人情報取り扱いの法整備、ルール作りが不可欠である。

(2) 権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能—個別支援と制度の運用・監督—

市区町村長申立について、市区町村によってはなかなか申し立て自体を行わない方針であったり、時間を要したり、制度活用がまだまだ十分ではない。

また、近年、中核機関によって受任者調整会議が実施されているが、受任者調整会議の構成員団体のみにしか、後見人等として選任されていない実態がある。

既に本人と関係を構築されていた方がいたとしても、上記の取り扱いにより、後見人として選任されない状況があり、その候補者の決め方も、その会議の構成員専門職団体の名簿記載順であったり、手を挙げた方が選ばれたりと、とても本人を配慮して後見人候補者を決めていると思えない場合も多いとの報告も受けている。

後見人等は本人にとっては一生寄り添う方になるため、本人のために本人の状況を考慮してマッチングを行う制度となるように改善していただきたい。

(3) 権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能を強化するための取組—連携・協力による地域づくり—

第二期基本計画においては、3つの場面に応じたネットワーク機能の強化について取り組みが行われることとなっている。

特に困難事例(例えば、暴力がある被後見人等の事例、被後見人等に持病があり見守りが重要である事例、被後見人等の徘徊がある事例、被後見人等に浪費癖

が著しく常に金銭を使い切るなどにより頻繁な対応が必要な事例、被後見人等の資産が少なく報酬が確保できない等)については、権利擁護チーム支援が必須になる。

権利擁護チーム支援について、先進的かつ献身的な支援を実践している事例を多く発信し、本人に関わる方が権利擁護への意識をもち、全国どの地域にいても同じような権利擁護チーム支援が受けられるような施策を実現していただきたい。

4 優先して取り組む事項

(1) 任意後見制度の利用促進

(任意後見受任者の確認について)

任意後見制度は、本人の人生設計における本人の意思の反映・尊重という観点から、今後より積極的に利用促進が図られることに賛成する。

そこで、国は、本人の判断能力が低下している場合には速やかに任意後見監督人の選任の申立てをする必要があることを周知徹底して、本人の判断能力が低下しているなど権利擁護支援が必要なケースを発見した場合は、任意後見受任者に任意後見監督人の選任の申立てを促すなど、後見監督人の選任が適切な時機に行われるための方策を行うべきである。

しかし、福祉介護の現場においては、任意後見受任者なのかすでに任意後見人なのかの身分を明らかにすることはほとんど求められないのが実情である。権利擁護支援チームにおいてはこのことを把握することが肝要であり、裁判所だけではなく、権利擁護支援チームにおいても、任意後見契約の委任者である本人の判断能力が低下している事実を発見する機会が得られるよう、任意後見受任者等と関わる際、個人情報に留意したうえで身分を確認することを促してはいかかか。

(任意後見監督人の選任について)

国では任意後見契約の推進を強調しているものの、現場からの声では、「任意後見監督人が選任されると、任意後見人の報酬と任意後見監督人の報酬を二重に支払う必要があるため、私は利用できない。お金持ちの方しか利用できない制度ですよ。」と言って、利用を断念する声がとても多い。

法定後見制度であれば、一定の流動資産がある場合など、特別の場合に後見監督人が選任されるが、任意後見制度については、判断能力が低下した場合、申立により本人の財産の有無にかかわらず任意後見監督人が選任される。

任意後見は、判断能力が低下した時の後見事務を、あらかじめ自分が選んだ人をお願いすることができるという大きなメリットがあるが、一方で、本人の財産

の有無にかかわらず、任意後見監督人が必ず選任されてしまい、本人が支払う報酬が二重になるというのがデメリットとして捉えられ、任意後見の推進の妨げになっている。

このデメリットが、本人の判断能力が低下した時期に後見監督人の申立てが行われず遠因になっている可能性もある。

そこで、任意後見においても、法定後見のように、任意後見受任者から任意後見人選任の申立てを行うことを原則とし、本人の財産が多い場合など一定の条件の際に家庭裁判所から例外として任意後見監督人選任を求める制度に変更ができないか検討していただきたい。

(2) 担い手の確保・育成等の推進

(市民後見人と専門職後見人について)

市市民後見人等の育成・活躍支援は、地域共生社会の実現のための人材育成や参加支援、地域づくりという観点も重視して推進する必要があるが、市民後見人の起用が裁判所で進まない理由の一つとして考えられるのは、市民後見人の義務や責任を規定した法律がないことである。

老人福祉法第32条の2に規定されているのは市町村における市民後見人の体制整備に関するもののみである。質の高い市民後見人の養成・活用を促進していくのであれば、少なくとも民生委員・児童委員のような法律の根拠をもった地位をもとに、無償を前提とするのではなく、報酬助成の予算も確保したうえで、制度としての確立を目指していただきたい。

そのうえで、国は、意思決定支援や身上保護等の内容を含めるなど、より充実した養成研修カリキュラムの見直しの検討等を進めていただきたい。

また、法人後見担い手の育成や専門職団体による専門職後見人の確保・育成、市町村・中核機関による必要に応じた親族後見人の支援も積極的に行う必要があるが、全国には未だ限られた専門職だけで運営されているセンターも多々見受けられる。市町村・中核機関に対しては、現実に各地域の担い手となって活動している専門職団体の情報を十分に把握したうえで、できる限り余力のある専門職のマンパワーを活用するよう働きかけを行っていただきたい。

(後見人不足解消のための専門職活用について)

2025年問題を控え、後見人不足解消が待ったなしの問題であるにも関わらず、地域によっては、弁護士会・司法書士会・社会福祉士会と、それ以外の専門職団体との間で、家庭裁判所の対応が異なる場合がある。

しかしながら、後見人等候補者としての弁護士・司法書士・社会福祉士以外の専門職の積極的な選任実績の蓄積は、後見人不足解消にとどまらず、利用者（本

人) に対して、後見人として必要な資質が何なのか、成年後見職務における専門職とはいったい何なのか、成年後見制度の本質を見極めてもらうための不可欠なプロセスでもある。さらに、その選任等の前提として、家庭裁判所と全ての専門職との間の平等な情報・課題共有は、成年後見制度の生命線ともいえるものである。

人権の最後の砦、公正平等を旨とする家庭裁判所において、真に利用者にメリットが感じられる成年後見制度にするためにも、全ての専門職との間で、平等で定期的な連絡会等の設置及び開催の実現を強く要望する。

第2期基本計画案には、「専門職後見人の確保・育成については、財産管理及び身上保護における意思決定支援の重視を基本とした上で、それぞれの専門性に応じた受任を想定し、各専門職団体で対応することが基本となる。」とあり、この点に賛同する。

一方で、受任者を検討する場等において、本人が抱える一過性の問題（例えば債務の整理）に論点が必要以上に集中し、同時に発生している福祉的な観点置き去りにされ、そうした中で専門性を協議する傾向も多いため、本当に適切な後見人等が選任されているのか疑問が残る場合もある。その点については改善していただきたい。後見人等は本人に寄り添い、身上保護と財産管理にあたることが重要であるため、身上保護と財産管理、双方の適切な職務執行や、意思決定支援の重要性につき、一層の周知・啓発をお願いしたい。

（3）市町村長申立ての適切な実施と成年後見制度利用支援事業の推進

利用者が、成年後見制度の利用のための申立費用及び後見人等の報酬の費用を心配して、本来活用すべき成年後見制度を利用できないという事態が少なくない。

また、成年後見制度と同時に発足した介護保険制度においては、介護報酬に関する仕組みの整備が進み、自己負担は一定割合に抑えられているため、本人の負担感が少なく感じる。後見制度についても申立助成・報酬助成制度の拡充により本人が利用しやすくかつ後見人が報酬を確保できる制度へ改善をお願いしたい。

そこで、優先して取り組むべき事項として、次の申立助成・報酬助成を拡充することについて検討いただきたい。

1. 報酬助成の対象を、市区町村長申立の案件に限定せず、本人や親族等による申立案件にも適用していただきたい。
2. 生活保護世帯や非課税世帯に限定することなく、課税世帯も含め「助成がなければ成年後見制度の利用が困難な方」へと拡大していただきたい。
3. 報酬助成金額の上限を設けず、家庭裁判所の報酬付与審判額相当の助成をしていただきたい。

4. 報酬助成の基準（申立者の制限基準がある場合、本人に収入制限基準がある場合、住所地特例で制限基準がある場合等）が市区町村によって異なるので全国で統一していただきたい。

ちなみに、報酬助成の原資は国から市町村に交付される、地域支援事業費（主に高齢者等が対象）及び地域生活支援事業費（主に障がい者が対象）になる。

令和4年度に厚生労働省が示した予算の概算要求では、地域支援事業費（主に高齢者等が対象）が前年比増減0円、地域生活支援事業費（主に障がい者が対象）が前年比32億円増加となっている。

（5）都道府県の機能強化による権利擁護支援の地域連携ネットワークづくりの推進

権利擁護支援の地域連携ネットワークづくりについて、市町村による温度差があり、郡部町村においては取り組みの遅れがあることから、整備が進んでいない地域において都道府県が主体的に関わっていくことは大いに賛同する。

市町村主導の現状下においては、隣接する自治体により施策内容や進捗が大きく異なっている場合も多く見られる。隣市では非常に革新的な取り組みをしているにも関わらず、地元市では通り一遍の施策内容しか行っていないという場合も見られる。

都道府県全体の調整のみならず、都道府県内の隣接地域ごとに推進内容や状況を調整する場もあってよいのではと考える。