

利用促進法における成年後見制度の現状と課題

——利用促進基本計画の審議過程に焦点をあてて——

櫻井 幸男

目次

1. はじめに
2. 成年後見制度と利用促進法
 - (1) 成年後見制度の施行
 - (2) 利用促進法の制定
 - (3) 支援事業と国連条約
3. 利用促進基本計画と中間検証報告
 - (1) 利用促進委員会の審議過程と論点
 - (2) 専門家会議の審議過程と論点
 - (3) 施策のまとめ
4. 今後の課題
 - (1) 専門家会議の課題
 - (2) 課題の検討
5. おわりに

1. はじめに

認知症、知的障害、精神障害などの理由で判断能力が不十分¹⁾なために、財産管理や日常生活に支障をきたす人が増加している。認知症高齢者は現在約 600 万人と推計され、2025 年には約 700 万人に増加するとみられている²⁾。成年後見制度は、判断能力の不十分な人³⁾を支える重要な手段であるにもかかわらず、十分に利用されていない⁴⁾。この状況に鑑み、2016 年 4 月 15 日「成年後見制度の利用の促進に関する法律」(以下、「利用促進法」という。)が制定され、同年 5 月 13 日に施行された。利用促進法により設置された成年後見制度利用促進委員会(以下、「利用促進委員会」という。)及び成年後見制度利用促進専門家会議(以下、「専門家会議」という。)において、利用促進事業が審議されてきた。本稿は、利用促進法により立案された成年後見制度利用促進基本計画(以下、「基本計画」という。)に関し、2016 年 9 月から 2020 年 12 月までの審議過程に焦点をあて、成年後見制度の現状と課題を明らかにするこ

1) 厚生労働省「成年後見制度利用促進に関する現状(概要)」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000760233.pdf>> (2021 年 8 月 1 日参照、以下 HP は、すべて同時に確認した)(第 7 回成年後見制度利用促進専門家会議(2021 年 3 月 29 日)資料 2-2) 11 頁参照。判断能力が不十分な人として、認知症者約 600 万人、軽度認知障害者約 400 万人、知的障害者数 96 万人、精神障害者数約 389 万人が本資料に示されている。

2) 厚生労働省老健局「認知症施策の総合的な推進について」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000519620.pdf>> (2019 年 6 月 20 日第 78 回社会保障審議会介護保険部会) 4 頁参照。

3) 法務省「成年後見制度・成年後見登記制度」<<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji95.html>>。民法では「事理を弁識する能力を欠く常況にある者」(民法 7 条、被後見人)、「事理を弁識する能力が著しく不十分である者」(民法 11 条、被保佐人)「事理を弁識する能力が不十分である者」(民法 15 条、被補助人)と規定されているが、本稿では法務省 HP と同じく「判断能力が不十分な人」という表現を使用する。

4) 利用促進法第 1 条(目的)参照。

とを目的とする。研究手法は、議事録及び関連資料を含む文献調査である。本稿の意義は、成年後見制度施行後の施策の審議過程の分析を通して、成年後見制度の現状と課題を導出することにある⁵⁾。本稿の構成は次の通りである。第1に利用促進法が制定された背景と関連する国内外の動きを素抽し、本法の枠組みを確認する。第2に利用促進委員会及び専門家会議の審議の射程及び論点並びに成年後見制度のおもな施策を整理する。第3に利用促進委員会及び専門家会議にて言及されたが、審議されていない重要な論点を抽出し、成年後見制度の課題として検討する。

2. 成年後見制度と利用促進法

(1) 成年後見制度の施行

成年後見制度は2000年4月介護保険制度とともに導入され、両者は高齢者施策の車の両輪と呼ばれた⁶⁾。福祉事業が措置から契約へ転換した後、判断能力の不十分な人の契約を成年後見人が支援することが期待された⁷⁾。成年後見

-
- 5) 西森利樹「立法過程からみた法人後見の制度趣旨—成年後見小委員会審議を中心として—」横濱法学第22巻第2号(2013)231-55頁、大村敦志「成年後見問題研究会と星野英一：星野英一研究資料(その2)」法学協会雑誌134(11)(2017)2254-2280頁。1999年の民法改正等に至る成年後見制度の立法過程を分析した先行研究はあるが、施行後の施策の審議過程を分析した研究は見当たらない。
- 6) 東京大学教育学研究科生涯学習論研究室—一般社団法人地域後見推進センター「地域後見推進プロジェクト2-1. 法定後見・任意後見、禁治産制度」<<https://kouken-pj.org/about/outline/type/>>参照。なお、本共同プロジェクトは、後見に係る諸問題に関する調査・研究、後見人の養成・支援、後見制度の普及・啓発などの活動を行う。
- 7) 熊谷士郎「福祉サービス契約における利用者の権利保障制度の現状と課題」季刊社会保障研究45(1)(2009)25-35、27頁参照。家族等が本人に代わって締結する福祉サービス契約について、熊谷は「家族等が本人に代わって事実上契約をしている現状に対する基本的な態度決定が一定の影響を与える」と述べている。

制度は民法に定められた法定後見制度と「任意後見契約に関する法律」に定められた任意後見制度からなり、成年後見登記制度と事務手続きに関する法律⁸⁾がある。1999年の民法改正では、旧制度である禁治産・準禁治産制度⁹⁾を抜本的に見直し、「自己決定（自律）の尊重、本人の残存能力の活用、ノーマライゼーション等の理念と本人の保護の理念との調和¹⁰⁾」を掲げ、後見、保佐、補助の法定後見3類型とし、任意後見制度を創設した¹¹⁾。

成年後見制度の施行後、後見申立から後見人選任までに時間がかかる¹²⁾など家庭裁判所の運用に苦情が寄せられたほか、成年後見人の不正行為が表面化した¹³⁾。学会や専門職団体は、成年後見制度の運用改善と制度変更に関する提言を発表した¹⁴⁾。成年後見制度施行後10年の節目（2010年）に、法務省は

-
- 8) 法律とは、「後見登記等に関する法律」、「民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」をさす。
 - 9) 法務省民事局参事官室『成年後見制度の改正に関する要綱試案の解説—要綱試案・概要・補足説明—』（社団法人金融財政事情研究会、1998）1頁参照。旧制度は「種々の観点から利用しにくい制度になっているとの指摘がされて」いる。野田愛子＝石黒清子＝岡部喜代子ほか『共生社会の実現に役立つQ&A 成年後見制度要綱試案のすべて』（ぎょうせい、2008）9頁によれば、1948～97年の禁治産宣告件数は約2万5千件である。
 - 10) 法務省民事局参事官室・前掲書（注9）要綱試案補足説明1頁参照。
 - 11) 上山泰『専門職後見人と身上監護第3版』（民事法研究会、2015）279頁参照。上山は「旧制度を新しい理念によって衣替えした2つの制度はそれなりの成功を収めているといえそうです」と述べている。
 - 12) 裁判所のHP「成年後見関連事件の概況」<https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/siryou/kouken/index.html>。成年後見関係事件の終局事件のうち、審理期間3ヵ月以内に終局したものは、約35%（2001年）から約85%（2020年）に改善した。
 - 13) 最高裁判所「中間検証報告書を踏まえた取組の進捗状況について」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000760232.pdf>>3頁参照。裁判所に報告された成年後見人の不正行為は、2011年（公表された最も古い年）311件、被害額約33億4千万円であった。
 - 14) 日本成年後見法学会は、2008年「法定後見制度改正案」、2012年「任意後見制度改正案」を提言した。日本弁護士連合会、公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート・司法書士連合会、公益法人日本社会福祉士会もそれぞれ制度改正案を提言した。

成年後見制度を検証するための委託研究を実施した¹⁵⁾。このように成年後見制度の制度変更を検討する動きはあったが、2013年の公職選挙法の一部改正¹⁶⁾を除き、2016年4月利用促進法制定まで立法措置は実施されず、家庭裁判所の運用に任された。

成年後見制度の利用は毎年増加しているが、近年利用者数の伸びが鈍化している¹⁷⁾。成年後見の利用者は、現在では「認知症高齢者等の数と比較して著しく少ない¹⁸⁾」とされ、認知症高齢者、知的障害者、精神障害者など潜在需

-
- 15) 委託研究は、成年後見制度研究会（山野日章夫座長）「研究報告 成年後見制度の現状の分析と課題の検討～成年後見制度の更なる円滑な利用に向けて～」家庭裁判月報62(10)(2010)113-174頁をさす。金子修「成年後見事務の範囲と身上監護義務」法律のひろば63巻8号(2010)9-17頁に、本委託研究に関与した法務省事務局的個人的意見として、成年後見制度の現状維持方針が述べられている。
- 16) 総務省「成年被後見人の方々の選挙権について」<https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/seinen/index.html> 参照。2013年7月1日以後に公示・告示される選挙について、成年被後見人は選挙権・被選挙権を有することとなった。選挙の公正な実施を確保するため、代理投票において選挙人の投票を補助すべき者は、投票に係る事務に従事する者に限定されるとともに、病院、老人ホーム等における不在者投票について、立会人を立ち会わせることなどの不在者投票の公正な実施確保の努力義務規定が設けられた。
- 17) 裁判所・前掲HP（注12）参照。成年後見利用者数の推移は、166,189人（2012年、対前年比約8.5%増）、184,670人（2014年、約4.6%増）、203,551人（2016年、約6.4%増）、218,142人（2018年、約3.7%増）、232,287人（2020年、約3.5%増）である。
- 18) 厚生労働省「成年後見制度利用促進基本計画について」<<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/keikaku1.pdf>>2頁参照。新井誠「成年後見制度利用促進法の施行と成年後見制度の展望」障害法第1号（2017）52頁にて、新井は「筆者の知見によれば国際的スタンダードでは最少でも総人口の1%が潜在的利用者である」と述べている。一方、上山泰「成年後見制度利用促進基本計画を踏まえた今後の課題について」臨床法務研究20巻（2018）108頁にて、上山は、「国連の障害者権利委員会が伝統的な後見制度の廃止を強く求めている現状において、現行の制度を前提とした上で、なお日本に120万件超の後見の利用を想定すべきなのかは議論の余地がある」と指摘している。

要者の約 2%とみられる¹⁹⁾。残り約 98%は、親族や施設管理者が本人を事実上支援しているとされる。その後、家庭裁判所の成年後見制度の運用が次第に変化してきた²⁰⁾。成年後見人が被後見人の財産を横領する不正行為がいくども報じられ、制度の信頼性が問われている²¹⁾。以上の状況を踏まえ、地域後見推進プロジェクトは、法定後見制度の現状と課題を次の 8 項目にまとめた²²⁾。

①成年後見制度の利用者数の伸び悩み。②近年、親族が後見人に選任されにくくなっていること。③成年後見制度の利用件数全体に占める後見類型の割合の高さ。④市民後見人の普及と活用が十分とは言い難いこと。⑤市町村長申立て²³⁾の大幅な増加と対応の必要性。⑥成年後見に対する各自治体の取り組み

-
- 19) 東京大学教育学研究科生涯学習論研究室 = 地域後見推進センター「地域後見推進プロジェクト 8. 成年後見制度の現状と課題」<<https://kouken-pj.org/about/current-status/>> 参照。認知症高齢者 600 万人、知的障害者 70 万人、精神障害者 270 万人、高次脳機能障害 50 万人 (国立障害者リハビリテーションセンター高次脳機能障害情報支援センター推計) など約 1,000 万人の判断能力の不十分な人を前提に、成年後見利用者は約 2%とする。
- 20) 厚生労働省「成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書」<<https://www.mhlw.go.jp/content/000611919.pdf>> 4 頁参照。中間検証報告書は「成年後見制度の運用については、財産保全の観点のみが重視され、本人の意思の尊重や福祉的な観点が不十分なケースもある」と述べている。裁判所・前掲 HP (注 12) によれば、親族以外が成年後見人に選任されたものは、全体の 80.3% (2020 年) であり、親族が成年後見人に選任されたものを上回り、成年後見運用開始時の親族後見人の比率 (2001 年、86%) から大きく変化した。上山泰「成年後見制度利用促進基本計画を踏まえた今後の課題について」臨床法務研究 20 巻 (2018) 111 頁にて、上山は、2012 年 2 月 20 日の広島高裁判決 (判タ 1385 号 141 頁) において、家事審判官が更なる成年後見人の横領を防止する適切な監督処分をしなかったとして国家賠償責任を認めた事件が契機となり、家庭裁判所が親族を成年後見人に選任することを回避し、専門職後見人を選任する傾向が高まったと述べている。
- 21) 最高裁判所・前掲 HP (注 13) 3 頁参照。裁判所が 2012 年に成年後見人の不正防止策 (成年後見制度支援信託の導入及び成年後見監督人の選任) を講じたことにより、裁判所に報告された成年後見人の不正行為は、2014 年 831 件、被害額約 56 億 7 千万円をピークとし、2020 年 186 件、被害額約 7 億 9 千万円まで減少した。
- 22) 東京大学教育学研究科生涯学習論研究室 = 地域後見推進センター・前掲 HP (注 19) 参照。

の温度差。⑦根絶できない後見人による不祥事。⑧後見制度支援信託²⁴⁾の利用の急増。

(2) 利用促進法の制定

上述の背景の下、2016年4月15日利用促進法が制定され、5月13日に施行された²⁵⁾。利用促進法は、成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、基本理念等を定め、必要な措置を講ずるものである²⁶⁾。本法は議員立法²⁷⁾による「促進法」の一つである²⁸⁾。本法の構成は次

-
- 23) 市町村長申立ては、市町村長が、65歳以上の者、知的障害者、精神障害者について、その福祉を図るために特に必要があると認めるとき、後見開始の審判等の請求ができる（老人福祉法第32条、知的障害者福祉法第28条、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第51条の11の2）制度をさす。
- 24) 裁判所のHP「後見制度支援信託等の利用状況等について」<https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/siryoo/sintakugaikyoo/index.html> 参照。後見制度支援信託は、被後見人の財産のうち、日常的な支払をするのに必要十分な金銭を預貯金等として後見人が管理し、通常使用しない金銭を信託銀行等に信託する仕組み（2012年2月導入）をさす。2019年末までの信託及び預入財産額の累計は、約9,232億円に上る。成年後見人の不正行為防止に効果的だが、本人の財産使用の自由を制約するとされている。
- 25) 衆議院「第190回衆議院内閣委員会第8号」<http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000219020160323008.htm>（2016年3月23日）、参議院「附帯決議」<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/190/f063_040503.pdf>（2016年4月5日）参照。第190回衆議院内閣委員会において、提案者（大口善徳委員）と質問者（鳥津幸広委員）の間で、成年後見制度の理念、不正行為事件、裁判官の人員に関する質疑応答が行われた後、採決された。参議院では、現行の成年後見制度と障害者権利条約との整合性、成年後見制度の当事者からの意見聴取、成年被後見人等の意思決定を支援する制度の必要性などに関して質疑応答が行われ、採決の際に国連条約第12条の趣旨の尊重及び成年後見人等の事務の監督体制の強化に関する附帯決議が可決された。
- 26) 衆議院「利用促進法案理由」<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/house/pdf/190hou20an.pdf/\\$File/190hou20an.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/house/pdf/190hou20an.pdf/$File/190hou20an.pdf)>（2016年3月24日第190回衆議院本会議）参照。

のとおりである。判断能力の不十分な人を社会全体で支え合うことが高齢社会における喫緊の課題であり、共生社会²⁹⁾の実現に資する（第1条）。成年後見制度が認知症、知的障害その他の精神上的の障害がある者を支える重要な手段であるにもかかわらず、十分に利用されていないことに鑑み（第1条）、利用促進の基本理念（第3条）を示し、国及び地方自治体の責務、関係者及び国民の努力、関係機関等の相互の連携を定める（第4条から8条）。基本理念を成年後見制度の理念の尊重³⁰⁾、地域の需要に対応した成年後見制度の利用の促進、成年後見制度の利用に関する体制の整備（第3条）とする。法制上の措置（第9条）及び施策の実施の状況の公表（第10条）を定め、基本方針³¹⁾（第11条）

27) 公明党「後見制度の利用促進へ」<https://www.komei.or.jp/news/detail/20120721_8660> 参照。公明党成年後見制度促進プロジェクトチーム（大口善徳座長）は、2012年7月20日成年後見制度利用促進法案の要綱骨子を発表した。同法案は、「行政が成年後見制度全体を公的に支援することが不可欠である」と提言した2010年第1回成年後見法世界会議横浜大会「横浜宣言（日本版）」（2010年成年後見法世界会議組織委員会〔編〕『成年後見法における自律と保護』（日本評論社、2012）309-319頁参照）を踏まえたこととされる。記者会見に同席した日本成年後見法学会の新井誠理事長は、「横浜宣言の理念を実現しようとするのが利用促進法である」（新井・前掲論文（注18）51頁参照）と述べた。

28) 宮崎一徳「『基本法類』の構造分析」公共政策志林5（2017）43-57頁参照。本法は論文の表4（54頁）に91番目の「促進法」として記載されている。

29) 厚生労働省「地域共生社会の実現に向けて」<<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html>> 参照。地域共生社会とは、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えつながることで、住民の暮らしと生きがいを、地域をともに創っていく社会をさす。小賀野晶一「成年後見制度の役割と地域包括ケア・地域共生社会」社会保障法研究12号（2020）23-48頁参照。

30) 厚生労働省・前掲HP（注18）2-3頁参照。基本計画にて、成年後見制度の理念は「ノーマライゼーション」、「自己決定権の尊重」、「身上の保護の重視」とされ、1999年民法改正に掲げられた「残存能力の活用」が「身上の保護の重視」に置き代わった。また、「身上監護」ではなく「身上保護」の表現を用いた。

を示す。内閣総理大臣を長とする成年後見制度利用促進会議（以下、「利用促進会議」という。）及び有識者による利用促進委員会を設置し（第13条）、成年後見制度の利用の促進に関する基本計画を定める（第12条）。内閣府が裁判所及び関係省庁と連携し、成年後見の利用促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進する（第13条）。市町村及び都道府県に基本計画の策定及び援助などの努力義務を課す（第23条、第24条）³²⁾。

（3）支援事業と国連条約

利用促進法の制定と平行して国内外において成年後見制度に関連する動きがあった。

（イ）支援事業の展開

国内では福祉関係の法律により、以下のとおり支援事業が導入された。

第1に、1999年社会福祉法第2条第3項第12号を根拠に、地域福祉権利擁護事業が開始された。これは、判断能力の不十分な人であっても、福祉サービスを適切に利用できるよう支援し、日常的金銭管理等を行う社会福祉の制度である。2007年事業名称が日常生活自立支援事業に変更された。各地の社会福祉協議会が実施主体となり、金銭管理等の簡易な福祉サービスの提供を行っている³³⁾。

31) 利用促進法第11条（基本方針）に列挙された11項目は次の通りである。①保佐及び補助の制度の利用を促進する方策の検討、②成年被後見人の権利制限に係る制度の見直し、③成年被後見人の医療、介護等に係る意思決定が困難な者への支援等の検討、④成年被後見人の死亡後における成年後見人等の事務の範囲の見直し、⑤任意後見制度の積極的な活用、⑥国民に対する周知、⑦地域住民の需要に応じた利用の促進、⑧地域において成年後見人になる人材の確保、⑨成年後見等実施機関の活動に対する支援、⑩関係機関における体制の充実強化、⑪関係機関の相互の緊密な連携の確保。

32) 市町村及び都道府県の作成した基本計画が社会福祉法第107条に規定された地方福祉計画に位置付けられれば、成年後見は当該地域福祉計画の一部となる。

第2に、2011年障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）の改正にともない、同法第1条の2・第42条・第51条の22に、意思決定支援の文言が盛り込まれた。同様の文言は、障害者基本法第23条、児童福祉法第21条の5の17、知的障害者福祉法第15条の3にも挿入された。これにともない、福祉事業における意思決定支援に関心が高まったが、法律では意思決定支援の定義や要件は示されなかった。

第3に、2012年老人福祉法の改正により、同法第32条の2（後見等に係る体制の整備等）に、市町村は後見人材育成のための「研修の実施」、「後見等の業務を適正に行うことができる者の家庭裁判所への推薦およびその他必要な措置」、都道府県は市町村への「助言その他援助」を行うと定められた。本法を根拠に、成年後見制度の啓発や市民後見人の養成³⁴⁾、成年後見センターなど支援機関の設置、市町村長の後見申立に関する費用の補助などの施策が全国の地方自治体に広がった³⁵⁾。

（口）国連条約と一般的意見第1号

国際面では、2006年12月13日国連障害者の権利に関する条約³⁶⁾（*Convention*

33) 全国社会福祉協議会「日常生活自立支援事業（2020年度月次報告）」参照。2020年9月末における日常生活自立支援事業の全国の利用者は56,141人であり、認知症高齢者等が全体の41%を占める。

34) 裁判所・前掲HP（注12）参照。市民後見人選任数は、年間311件（2020年、全体の1.1%）である。

35) 厚生労働省「成年後見制度の利用の促進に関する施策の実施の状況」<<https://www.mhlw.go.jp/content/000760462.pdf>>（2021年3月）33～40頁参照。成年後見制度の利用を助成する事業は、地域支援事業（介護保険法第115条の45第3項）及び市町村の地域生活支援事業（障害者総合支援法第77条第4項5項）として実施され、95%の市町村が本助成を実施している（厚生労働省2020年10月調査）。

36) 外務省「障害者の権利に関する条約（日本語仮訳）」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000171085.pdf>>参照。国連条約は164ヶ国が署名し184ヶ国が批准している（2021年8月）。

on the Rights of Persons with Disabilities. 以下、「国連条約」という。)が採択され、2008年5月3日発効した。本条約は障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とし、障害者の権利の実現のための措置等について定めている。成年後見制度は判断能力が不十分な人を支援し保護する民事制度であり、国連条約第12条³⁷⁾(法律の前にひとしく認められる権利)と関係する。

国連障害者権利条約委員会(以下、「国連委員会」という。)は、国連条約第35条³⁸⁾(締約国の報告)により締約国の提出した障害者に関する施策の実施に関する報告を審査する。国連委員会は、審査対象国に対し、代行決定制度から意思決定支援への移行をくりかえし勧告した³⁹⁾。勧告の背景を明確化するため、国連委員会は、2014年4月11日国連条約第12条について一般的意見第1号⁴⁰⁾を採択した。一般的意見第1号において、本人の権利制限をとまなう代行決定制度を廃止し、障害者の権利、意思及び選好を尊重する意思決定

37) 外務省・前掲HP(注36)参照。第12条では「締約国は、障害者が全ての場所において法律の前に人として認められる権利を有することを再確認」(1項)し、「障害者とその法的能力の行使に当たって必要とする支援を利用する機会を提供するための適当な措置をとる」(3項)ことを定め、4項及び5項は、1項～3項を実現する際に留意すべき細目を定め、4項は「障害者の権利、意思及び選好を尊重すること」を定めている。

38) 外務省・前掲HP(注36)参照。第35条は、締約国は条約が自国において効力を生じた2年以内に国連委員会に国内措置の包括的な進捗状況を報告し、少なくとも4年ごとに報告を提出すると定めている。

39) United Nations, *UN Treaty Body Data Base. Concluding Observations* <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5> 参照。なお、国連委員会のおもな国別総括所見仮訳は、日本障害者協議会「障害者権利条約と世界の国々《JD仮訳》」<http://www.jdnet.gr.jp/report/17_02/170215.html> 参照。

40) United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner, *CRPD General Comments: General Comment No.1* <<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/gc.aspx>> 参照。

支援への制度移行を推奨した。これは「代行決定から意思決定支援へのパラダイムシフト⁴¹⁾」と呼ばれた。国連委員会の所見と締約国の法制の差は大きく、パラダイムシフトは困難とみられた。しかしその後、締約国の中に成年後見制度に関する法改正や立法を実施する、または検討する国が現れた⁴²⁾。当該国は支援または意思決定支援を導入し、成年後見の利用を減少させる点に共通性がある⁴³⁾。

日本政府は2007年9月28日国連条約に署名し、障害法制改正の後⁴⁴⁾、2014年1月20日国連条約を批准した。障害者政策委員会⁴⁵⁾は、2015年第1回日

41) 「代行決定から意思決定支援へのパラダイムシフト」は、日本弁護士連合会『「成年後見制度」から「意思決定支援制度」へ～認知症や障害のある人の自己決定権の実現を目指して～』(日本弁護士連合会第58回人権擁護大会シンポジウム第2分科会基調報告書、2015)などに反映された。

42) Yukio Sakurai, 'The Ageing and Adult Protection Legislative System: A Comparative Law Study' (2019) 9(1) *The International Journal of Aging and Social Change* 53-69頁参照。スイス(2013年民法改正)、アイルランド(2015年意思決定支援法)、米国テキサス州・デラウェア州(2015年、2016年意思決定支援契約法)、オーストリア(2017年民法改正)、ペルー(2018年民法改正)、オーストラリア・ヴィクトリア州(2019年新後見法)のほか、スコットランド、オーストラリア5州が法改正を検討中である。

43) Sakurai・前掲論文(注42)参照。

44) 内閣府「障害者権利条約」<https://www8.cao.go.jp/shougai/un/kenri_jouyaku.html>参照。政府は2009年12月内閣総理大臣を本部長とする「障がい者制度改革推進本部」を設置し、障害者基本法の改正(2011年8月)、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律」の成立(2012年6月)、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」の成立及び「障害者の雇用の促進等に関する法律」の改正(2013年6月)などの法整備を実施した。

45) 障害者政策委員会は、障害者基本計画の策定又は変更に当たって調査審議や意見具申を行うとともに、計画の実施状況について監視や勧告を行うため、内閣府に設置された。2011年8月5日「障害者基本法の一部を改正する法律」により、中央障害者施策推進協議会から障害者政策委員会に改められた。第26～28回障害者政策委員会(2015年9月24日～12月18日)にて第1回日本政府報告案の審議を行った。

本政府報告案の審議に際し、「議論の整理⁴⁶⁾」をまとめた。この中で、成年後見制度に関し、①成年後見制度は権利条約に抵触するのではないか、②成年後見制度そのものに限界があるのではないか、③家庭裁判所の負担が重いのではないか、を論点として取上げた。論点①に関し、日本の成年後見制度は国連条約第12条に抵触する可能性が高いとの学説⁴⁷⁾があるが、法務省は、「我が国の成年後見制度は、条約に抵触するものではないと認識している⁴⁸⁾」との見解を示した。この見解に則り、2016年6月日本政府は、第1回日本政府報告及び付属文書「議論の整理」を国連委員会に提出した。続いて、民間団体が、国連条約の運用実態を調査した報告書を国連委員会に提出した⁴⁹⁾。国連委員会は、2022年以降第1回日本政府報告書を審査する予定である⁵⁰⁾。

46) 障害者政策委員会「議論の整理～第3次障害者基本計画の実施状況を踏まえた課題～」(2015年9月) <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000171084.pdf>> 参照。

47) 田山輝明[編著]『成年後見制度と障害者権利条約』(三省堂、2012)169頁、新井誠「障害者権利条約と成年後見法—『前門の虎、後門の狼』—」千葉大学法学論集第28巻第1・2号(2013)53頁、上山泰「障害者権利条約の国際モニタリングにみる成年後見制度の評価」週刊社会保障 No.2851(2015)48-53頁参照。学説は、能力判定により一律に本人の権利制限をとまなう後見類型が、成年後見事件の約75%を占める運用は、本人に意思と選好を尊重する国連条約第12条に抵触する可能性が高いとしている。清水恵介「障害者権利条約と民法理論」成年後見法研究14号(2017)40-50頁にて、清水は、国連条約12条は、「人の能力や代理に関する民法規定の見直しを迫り、また、『支援』を民法理論の中でどのように受容すべきかの問題を投げかけている」と述べている。

48) 障害者政策委員会・前掲資料(注46)1頁参照。

49) United Nations, *UN Treaty Body Data Base: Japan* <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails.aspx?SessionID=1343&Lang=en> 参照。日本弁護士連合会及び9つの障害者団体の報告書が国連委員会に提出された。

50) 外務省・前掲HP(注36)「第1回政府報告に関する障害者権利委員会からの事前質問」参照。2020年対日審査が一旦設定されたが、新型コロナウイルス感染症により延期された。第55回障害者政策委員会(2021年6月28日開催)にて、外務省より対日審査日程は未確定だが、最早でも2022年3月と報告された。

3. 利用促進基本計画と中間検証報告

（1）利用促進委員会の審議過程と論点

（イ）利用促進委員会の審議

利用促進委員会は、学識経験者、最高裁判所、当事者団体⁵¹⁾、地方自治体の10名の委員と専門職団体⁵²⁾、医師、後見支援団体、論説委員の6名の臨時委員から構成された。大森彌（東京大学名誉教授、特定非営利活動法人地域ケア政策ネットワーク代表理事）が委員長となり、内閣府が事務局となった。利用促進委員会の役割は、基本計画案の作成に当たって盛り込むべき事項を審議し、利用促進会議に答申することである⁵³⁾。利用促進委員会の初会合（2016年9月23日）に「今後の進め方について（事務局素案）⁵⁴⁾」が配布された。基本計画案は、利用促進法第11条（基本方針）及び上記資料により大枠が示された。利用促進委員会の委員・臨時委員は、審議の射程をどのように認識していたのか。この考察ため、委員・臨時委員の基本認識を示す発言を議事録から抜粋し、表1にまとめた。

51) 専門家会議の委員を務める認知症当事者団体は、「公益社団法人認知症の人とその家族の会」（2020年3月末会員数10,841名）である。裁判所・前掲HP（注12）によれば、認知症は成年後見事件開始の64.1%（2020年）を占める第1要因である。

52) 専門職後見人は、弁護士、司法書士、社会福祉士などの業法に基づく国家資格を有し、成年後見人を受任した者をさす。

53) 第1回利用促進委員会（2016年9月23日）資料4参照。2016年9月20日利用促進会議会長（内閣総理大臣）は「利用促進法第13条第3項第1号の規定に基づき、同法第12条第1項の成年後見制度利用促進基本計画の案の作成に当たって盛り込むべき事項につき、委員会の意見を求める」と諮問した。

54) 第1回利用促進委員会資料6参照。事務局素案には、Ⅰ利用促進策①利用促進（保佐・補助、任意後見）、②国民への周知、③後見人（市民後見人など）の育成・確保、④地域の需要に応じた利用促進、⑤実施機関の活動支援、関係機関の連携確保、Ⅱ不正防止策 不正防止対策、関係機関の体制強化、Ⅲその他①医療等に係る意思決定が困難な者への支援等の在り方、②死後事務の在り方、③権利制限の見直し、が示された。

表 1 利用促進委員会審議におけるおもな発言

施策	発言内容（括弧内は発言日）
A. 成年後見制度 利用促進	<ul style="list-style-type: none"> ●日本はこれだけ数が少ないということは、国民にとって必ずしも期待された制度になっていないという面があると思いますので、利用促進というのはそういう面から捉えて、今後きちんとしていくべきだと思います（2016/9/23）。 ●ただ単なる利用促進であってはいけない、きちっとした内容の、時代に即した本当に障害者本人に寄り添うような対応にしなければいけないと思いますので、また、そうでないとこの法律が全体として国民の理解を得ることができないので、是非そういう視点に立って作業を進めなければいけない（16/9/23）。 ●成年後見における協働と連携の確立、すなわちネットワークを作ることだと考えています。今までの成年後見制度というのは基本的に裁判所の制度であり、必ずしもネットワークができていなかったのです（16/9/23）。 ●委員会の出発点は、現行の成年後見制度の運用に問題があるというところから出発していると思うのです（16/12/20）。
B. 国連条約	<ul style="list-style-type: none"> ●国連の障害者権利条約の存在というのは忘れてはいけないと思います。日本も批准しております。そして、条約自体の内容と権利委員会の一般意見というのがありますけれども、日本の成年後見が条約に抵触していないのかどうかをきっちり検討して、これをクリアする必要があるのだと思います（16/9/23）。 ●後見類型というのは日常生活に関する部分を除いて全ての行為能力を剥奪するという制度です。これは果たして障害者権利条約のもとで許容されるのかどうかという論点になるのです（16/9/23）。 ●アジアの国々、とりわけ中国、韓国、台湾等は、日本が今度成年後見をどう改正するかというのを非常に注目している（16/9/23）。 ●代理決定は必ず必要です。ただ、それが本人の意思、権利条約12条の一般意見書の表現を借りれば、本人の法的能力を排除しないという条件のもとで代理決定が認められるというふうに思います（16/12/14）。 ●2014年に障害者権利条約が批准されて、その中で意思決定支援という概念が非常にクローズアップされてきた。（中略）私ども成年後見の実務をやっている者からすれば、自己決定権を尊重しながら代理決定をやっていくだと考えていたところの中に意思決定支援の問題が出てきて、ではもっともっと自己決定を重視しなければいけないし、意思決定支援の手法も学びなければならない（16/12/20）。

<p>C. 成年後見制度</p>	<p><u>法定後見制度</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 身上監護のために財産管理があり、逆ではないと思うのです (16/12/20)。 ● 保佐・補助を用いると審判事項が増えるのですよね (16/12/9)。 ● 親族後見人というのが世界的に見ても非常に幅広いところで活躍しているわけですから、そこに対する施策というのがもう少しあっていいのかなという気がいたしました (16/9/23)。 <p><u>不正防止</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 今後専門職団体は専門職をみずから支援、監督していくというところを強く方向性として出して、不正防止に大きく貢献するための制度をつくっていくことがうたわれるといいなと思っています (16/12/14)。 ● 成年後見制度における不正事案というものが、親族後見人などの理解不足・知識不足から生ずる事例が多くなってきているという認識を踏まえ、地域連携ネットワークやチームでの見守り体制の整備をすることによって、親族後見人などが孤立することなく日常的に相談などを受けられる体制が整備されていくことが必要 (16/12/14)。 <p><u>任意後見制度</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 任意後見監督人が選任される前の段階というものが、オフィシャルなコントロールが働かない空白の領域になっていることに根源的な問題があることに留意し、新しく構想される社会的ネットワークの機能を何らかの仕方で及ぼすこととする方策などを引き続き検討することが考えられる (16/11/9)。 ● どうして、この移行型任意後見が問題になるかという、公証人の意思能力の判断が甘過ぎると思うのです (16/12/9)。
<p>D. 意思決定支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 支援つき意思決定と法定代理権のバランスをうまくとりながら、身上監護をそこに入れていくということを是非ワーキングでやってみたらどうでしょうか (16/9/23)。 ● 意思決定支援を重視することは問題ないけれども、いわゆるラストリゾートとしての代理意思決定は排除するものではない、そして、代理決定が選択されたときであっても、利用者の権利とか意思とか選好が尊重されるという文言を入れるほうが、バランスがとれているし、現行法の趣旨にも合うし、日本政府の障害者権利条約に対する対応としても私は適切だと考えております (16/12/14)。

<p>E. 社会保障・福祉制度との関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●日常生活自立支援事業をどう位置づけていくのか。あの制度は非常に矛盾に満ちた制度で、契約締結能力はあるけれども財産管理能力がないという人が対象です（16/9/23）。 ●日常生活自立支援事業や、そのほかの類似の機能を営む仕組みと成年後見制度を連携させて、相互にどういうふうに組み合わせていくかという観点も大事だ（16/12/9）。 ●本来の目標である利用を促進するためには、土俵の外側にある制度の改正にまで踏み込んだ議論をしていかないと、本当の利用促進するためには何が必要なのかということが出てこないのではないか（16/9/23）。 ●年金とか社会保障給付について、受給者が意思無能力であった場合の受け取りをどう考えるか。（中略）今後の成年後見を考えるときに非常に大きなテーマだと思います（16/9/23）。 ●各地域に後見実施機関、すなわち後見の相談から具体的な後見人による支援というワンストップのセンターが必置で、これなくしてこれからの成年後見の社会的なシステムなどは考えられないと思っっているわけです（16/11/28）。
<p>F. 審議の進め方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●制度の変更、本質的な見直しはまた別のステージで、というお話は、私も理解しているつもりではあります。それと同時に、この場所でそこに向けての準備のステップといえますか、課題の整理をすること自体は厭うべき事柄ではないのではないかとということも同時に感じます（16/9/23）。 ●この利用促進委員会の主役は、成年後見を使う認知症及び障害者の方々であり、その視点から見た形で取りまとめていただきたいということが前提でございます（16/12/20内閣府事務局）。

（出所：利用促進委員会議事録⁵⁵⁾をもとに筆者作成）

表1の委員・臨時委員の発言を総合すると、以下の3点が導き出されよう。

第1に、審議の射程は、成年後見制度の運用改善による利用の促進とされた⁵⁶⁾。この点は、初会合の委員長発言「連立与党の法令協議にて、本法の下で民法改正は行わない合意が成立したが、本委員会では自由闊達な議論をした

55) 内閣府「成年後見制度利用促進」<<https://warp.dandl.go.jp/infondljp/pid/11281155/www.cao.go.jp/seinenkouken/index.html>>（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業サイト）参照。

い」から明らかである⁵⁷⁾。委員・臨時委員の発言には制度変更を検討する意欲がみられるが、「制度の変更、本質的見直しはまた別のステージで」(表1のF)行うものと理解し、審議対象を運用改善としたとみられる。

第2に、利用促進のためには地域連携ネットワークの構築が必要との認識である⁵⁸⁾。審議では、「成年後見制度というのは基本的に裁判所の制度であり、必ずしもネットワークができていなかったので」、家庭裁判所と国民をつなぐため「成年後見における協働と連携の確立、すなわちネットワークを作るといふこと」(以上、表1のA)が必要と述べている。

第3に、審議の対象となる成年後見制度に関連する領域を限定した⁵⁹⁾。意思決定支援は検討の対象となった⁶⁰⁾。

56) 利用促進委員会の審議において、「現行の成年後見制度の運用に問題がある」とし、「日本はこれだけ数が少ないということは、国民にとって必ずしも期待された制度になっていないという面がある」とされ、「利用促進」とは「きちっとした内容の、時代に即した本当に障害者本人に寄り添うような対応にしなければいけない」(以上、表1のA)のほか、幅広い意見(表1のB、C、D、E)が出された。

57) 本発言は議事録(2016年9月23日)に記載されていないが、筆者が傍聴人として記録した。

58) 厚生労働省・前掲HP(注18)15-16頁「権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり」参照。

59) 「年金とか社会保障給付について、受給者が意思無能力であった場合の受け取りをどう考えるか」、「日常生活自立支援事業をどう位置づけていくのか」(以上、表1のE)、「条約自体の内容と権利委員会の一般意見というのがありますけれども、日本の成年後見が条約に抵触していないのかどうかをきっちり検討して、これをクリアする必要がある」(表1のB)などの意見は利用促進委員会にて審議されなかった。

60) 利用促進委員会にて、「支援つき意思決定と法定代理権のバランスをうまくとりながら、身上監護をそこに入れていくということを是非ワーキングでやってみたらどうでしょうか。」(表1のD)との意見は受け入れられ、専門家会議にて作業が進められた。意思決定支援に関し、「福祉一般の意思決定支援の議論の中に埋没している感じがあると思うのです。」(表1のD)との意見も出された。

表2 基本計画のポイント

<p>●利用者⁶¹がメリットを実感できる制度・運用の改善 ⇒財産管理のみならず、意思決定支援・身上保護も重視した適切な後見人の選任・交代 ⇒本人の置かれた生活状況等を踏まえた診断内容について記載できる診断書の在り方検討</p> <p>●権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり ⇒①制度の広報、②制度利用の相談、③制度利用促進（マッチング）、④後見人支援等の機能を整備 ⇒本人を見守る「チーム」、地域の専門職団体の協体制（「協議会」）、コーディネートを行う「中核機関（センター）」の整備</p> <p>●不正防止の徹底と利用しやすさとの調和 ⇒後見制度支援信託に並立・代替する新たな方策の検討</p>

（出所：厚生労働省HP⁶¹）より抜粋

以上をまとめると、委員・臨時委員の認識していた審議の射程は以下のとおりである。

- ①成年後見制度の運用改善を審議する。
- ②地域連携ネットワークの構築を審議する。
- ③審議の対象となる成年後見制度の関連領域を絞り込む。

（□）基本計画

利用促進委員会は、2016年9月23日初回会合を開催し、ワーキング・グループ会合を含め計16回の審議を実施した。2017年1月13日「成年後見制度利用促進基本計画の案の作成に当たって盛り込むべき事項についての意見」を取りまとめた。同意見はパブリックコメントに付された後、基本計画案にまとめられた。同案は利用促進会議の承認を得た後、2017年3月24日「成年後見制度利用促進基本計画」として閣議決定された。基本計画の柱は、表2を参照さ

61) 厚生労働省「成年後見制度利用促進」<<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000202622.html>> 参照。

りたい。内閣府は 2017～21 年度 5 年間の作業計画を示し、地方自治体に基本計画を周知し、各地に中核機関を設置し独自の基本計画を立案するよう通達した。

（2）専門家会議の審議過程と論点

（イ）専門家会議の審議

基本計画閣議決定の約 1 年後、2018 年 4 月利用促進事業は、内閣府から厚生労働省に移管された⁶²⁾。厚生労働省は、基本計画で定められた各種の施策の検討と利用促進の進捗を検証するため、利用促進法第 13 条第 2 項の規定に基づき、2018 年 6 月 21 日法務大臣、厚生労働大臣、総務大臣による成年後見制度利用促進会議（以下、「利用促進会議」という。）及び有識者による専門家会議を設置した。専門家会議は委員 20 名により構成され、15 名⁶³⁾は利用促進委員会から留任し、5 名（学識経験者 2 名、地方自治体、法テラス、後見支援団体各 1 名）があらたに任命された。2018 年 7 月から 2020 年 3 月まで、6 回の専門家会議及び 4 回の中間検証会議が開催された。専門家会議の審議における委員のおもな発言は、表 3 を参照されたい。発言は基本計画の施策別に分類した。

62) 2018 年 4 月 1 日付けで利用促進会議および利用促進委員会が廃止されるとともに、厚生労働省社会・援護局地域福祉課成年後見制度利用促進室が利用促進事業の事務局となった。

63) 臨時委員 1 名が任期中に逝去し、利用促進委員及び臨時委員は計 15 名となった。

表3 基本計画の施策と専門家会議の審議における発言

施策	発言内容（括弧内は発言日）
<p>1. 利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善</p>	<p><u>意思決定支援の在り方についての指針の策定等</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ●意思決定支援という概念が非常に曖昧な中で、こうしたガイドラインがたくさん出てくることによって、その具体的な中身が明らかになってくるということを期待したい（2018/7/2）。 ●意思決定支援を踏まえた後見人事務の研修というのが、実践の第一歩だと思っています（19/3/18）。 ●ガイドラインを踏まえた実践を十分に行っていくためには、国として支援者が直面するこうした障壁を除去していくための努力が必要である（19/11/5）。 ●我々にとって、成年後見制度にとっての意思決定支援は何かということを明確にしていくことが重要ではないかと思われるわけですが、その視点がやや欠けているように思えます（19/11/5）。 ●後見事務遂行の場面のみではなくて、意思決定支援の基本的考え方を広く医療・福祉・介護などの分野で広めていくことが大変重要だと思っております（20/2/27）。 <p><u>適切な後見人等の選任・交代の推進</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ●マッチング機能を含む利用促進機能や後見人支援機能等の充実が極めて重要と考えている（20/2/27）。 ●中核機関が未成熟の地域において、親族後見人に法律職の後見監督人を付して、親族後見人への支援的要素を含む構想については、寄り添うべき支援と向き合っては是正を求める監督は方向性が異なり、同一人物に二役を担わせるのは困難、不適切ではないかとの専門職からの意見もあり、私も同様に考えます（20/2/27）。 ●運用のみならず、法改正の部分も含めて、ぜひ法務省、厚労省の皆様にはご検討いただきたいと考えております（20/2/27）。 <p><u>（後見報酬）</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ●本人に一度も会いに来ないで報酬だけ取るという専門職の方が何人もおられることを私たちはつかんでいます（中略）、何もしてくれなくて報酬だけ持っていかれてしまう、成年後見しなければよかったという声があるのです（19/5/27）。 ●（後見報酬の）減算もあり得る（19/5/27）。 ●我々専門職のほうでは、どうしても報酬がもらえない案件が相当ふえるだろうというふうにみていまして、成年後見制度利用促進事業というものが無い限り、我々としては相当にこの報酬体系の変更に關しての反発があるということは事実でございます（19/5/27）。

	<ul style="list-style-type: none"> ● 成年後見制度の場合、報酬は業務の内容について報告を受けた裁判所が審判という形で決定するのも、一般的な感覚とかなりかけ離れて、なじみにくいとも感じています (20/2/27)。 ● 報酬の見込めない案件ほど実は困難なケースがあったりして、首長申立てに限らず最低限の報酬の担保は必要との意見です (20/2/27)。 <p><u>診断書等の在り方の検討</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 支援とは何なのかということを経験する、診断する医師に的確な情報を与えることが必要ではないかと思えます (18/7/2)。 ● 本人情報シートに関しましては、特に作成者の資格等いろいろな面で混乱する可能性がありますので、なるべく早い周知とガイドラインみたいなものをお願いできればなと思っております (18/7/2)。 <p><u>任意後見・補助・保佐の利用促進</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 任意代理が有効であれば、任意後見は不要であるという、法務省のいわゆる有権解釈の再検討が必要であるように思われます。保佐・補助の活用、これは裁判所へのお願いです (19/3/18)。 ● 成年後見の本来の役割は支援と保護、支援が前提になるわけですが、最終的には本人の保護ということも非常に重要だと考えます (19/11/5)。 ● 法務省にまとめていただいた任意後見の実態についてです。これは、極めて有益なものだったと考えております (19/12/26)。
<p>2. 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり</p>	<p><u>地域連携ネットワークおよび中核機関等の整備、市町村計画の策定</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 地域共生とか、特に地域包括ケアを進めていく中で、家族等の支援を適切に受けられない方についてどうするかという問題については、改めて一歩進む形で、後見人に権限を持たせるとかいう話だけを言っているのでは無く、これを機会にしっかりと真正面から考えていただきたいのです (18/7/2)。 ● 地域福祉の現場でかかわらせていただく中で、地域包括支援センターや他の権利擁護支援との連携が、この成年後見制度というところがきちんととれていないと感じたりすることが多いです (19/3/18)。 ● 中核機関の適正な運用に加えて、家庭裁判所の予算拡充と人員強化という王道も検討するべきではないかと思っております (19/12/26)。 ● 中核機関や権利擁護センターの整備等については、まだ十分とは言えない状況にあるということだけははっきり分かります (20/2/27)。 ● 制度の利用者やその家族に対して、相談時から後見人等による支援内容とともに、報酬についても十分に丁寧な説明を行い、その後も納得しながら後見支援を受けられるよう、相談や報告の機会が確保されていること (20/2/27)。

	<ul style="list-style-type: none"> ●専門相談窓口の確保や後見支援の調整においては、都道府県や専門職団体などによるバックアップ、言わば中核機関の支援も必要なのではないかと考えます (20/2/27)。 ●所得が必ずしも多くない方に対して、あるいは親族の支援が得られず孤立している方に対して、成年後見制度の利用が適切に行き渡るような体制整備は必須だと思います (20/2/27)。 <p><u>市民後見人や法人後見等の担い手の育成・活用の促進</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ●中期的に見て法定後見の担い手をどのように考えていくのかということをそろそろ整理すべき段階に来ているのではないかと (19/3/18)。 ●安易に社会福祉協議会の法人後見で持っていただきたいというような流れになってしまいますと、中核機関を担う社協職員がケース対応で忙殺されてしまって、本来の地域連携ネットワークづくりが進まなくなってしまう可能性がある (19/11/5)。 ●市民後見人はこれからの地域共生社会実現に向けて、地域住民による権利擁護の担い手として、重要な役割を果たしていく (20/2/27)。 <p><u>市区町村長申立並びに成年後見制度と日常自立支援事業との連携の在り方の検討</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ●日常生活自立支援事業に関しては、(中略) 本人と実施団体との契約によって成り立つものであって、自己決定に基づく適切な権利行使ができるよう、意思決定を支援する事業である (19/10/9)。 ●補充性の原則とか必要性の原則の重要性というものがあるが成年後見の世界では言われております。ですから、例えばどうしても必要で、補充的に日自を用いるという活用方法はあってしかるべきだと思います (19/10/9)。 ●日常生活自立支援事業は非常に使いやすいサービスである反面、低所得者、既に2017年の新規契約者の約半数、指定都市では平均65%の利用者が生活保護世帯である (20/2/27)。 ●補助の取消しから日常生活自立支援事業への移行も現場では検討しています。課題が解決し、意思決定支援により本人自身の力が高まり、より制限の少ない支援に移行することが可能となる場合があります (20/2/27)。
<p>3. 不正防止の徹底と利用しやすさの調和</p>	<p><u>後見制度支援信託及び後見制度支援預貯金の普及</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ●後見制度支援預金というのが、後見制度支援信託と並立・代替する方策として、大変広がってきているということを感じております (19/5/27)。 ●意思能力低下・喪失に備えて、本人が代理人に任意代理権を授与しておくケースについては、あるメガバンク⁶⁴⁾では11万件ある、(中略) これでは成年後見制度の利用は促進されないということになります (19/12/26)。

	<p><u>任意後見制度の趣旨に沿った適切な運用の確保に関する取組み</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 移行型の任意後見の問題です。これは相当の濫用例がありますので、これについての歯止めも現状で少し考えた方がいいのではないかと (18/7/2)。 ● 公証人が所属する国の機関などを通じ、実態を把握した上で所要の調査研究を進めることは、将来において任意後見、さらに後見・保佐・補助の制度の在り方そのものについて、見直しをする段階へ向けての重要な準備になるものと考えます (19/3/18)。 ● 私の感覚として、任意後見契約は後見類型と同じではないかと思っていますところがあります (19/5/27)。 ● 弁護士会のほうからも指摘があったかと思いますが、阻害要因について、もう少し具体的な分析が必要ではないかと考えております (19/12/26)。 <p><u>その他</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 任意後見の実態調査の中で公益信託の手續上の問題についても盛り込んでいただければと思います (19/5/27)。 ● 不正防止の取組としては、中核機関、専門職団体との連携が必要であり、その具体化のための提言、議論がかなり有益であった (20/2/27)。 ● 民事信託の健全な利用のための状況調査の検討を期待するものがあります (20/2/27)。
<p>4. 基本計画に盛り込まれているその他の施策</p>	<p><u>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の検討</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● この問題は (中略)、20年前の成年後見制度の法制度審議会でも質問が出て、私も回答させていただいたのですが、そのときから一切進んでいない医療同意権の問題に大変大きくかかわってきています (18/7/2)。 ● ガイドラインが幾つも出てきている。認知症の人の日常生活・社会生活上の意思決定ガイドライン。障害福祉サービスのサービス提供に係る意思決定支援ガイドライン。それから、人生会議、ACPのガイドライン。医療現場は、今、非常に混乱しております (19/11/20)。

64) 「あるメガバンク」とは三井住友銀行であり、同行の預金口座代理人指名手続き (2 親等以内) をさす。金融機関は、親族が本人の預金口座管理の代理人となる預金手続きを導入し始めた。一般社団法人全国銀行協会は、全国の金融機関に対し、2021 年 2 月 18 日指針となる文書 (一般社団法人全国銀行協会「金融取引の代理等に関する考え方および銀行と地方公共団体・社会福祉関係機関等との連携強化に関する考え方について」<<https://www.zenginkyo.or.jp/news/2021/n021801/>> 参照) を公表した。

	<p><u>成年被後見人等の権利制限の措置の見直し</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ●会社法改正の内容を正確に国民に理解してもらうこと、及び改正の内容が障害者権利条約の趣旨に合致したものであるのかどうかの検討が必要であるように思われます（20/2/27）。 <p><u>その他</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ●新しいオレンジプランを内容あるものとしてまとめていただきたいと考え、（中略）権利擁護なり成年後見という言葉を入れていただくように、（中略）お願いしたいと思います（19/3/18）。 ●国連障害者権利委員会から締約国に対する事前質問11項 a、b をごらんいただければと思いますけれども、民法改正も含めた法改正が避けられないのではないかと考えられます。また、民法だけではなく、成年後見全体を見れば、関連するほかの制度、例えば、日常生活自立支援事業関係の社会福祉法、生活保護法あるいは生活困窮者自立支援法、消費者法、総合法律支援法など、さまざまな部分も改正に向けた具体的な動きが必要なのではないかと考えられます（19/12/26）。 ●利用者目線に配慮された今回の検討案であるとは思っていますが、この検討における課題解決への道のり、あるいはその運用に至るまでは、なかなか容易ではないかなと考えています（20/2/27）。
--	--

（出所：専門家会議議事録⁶⁵）をもとに筆者作成）

表3の発言及び関連資料をもとに、以下の3点が導き出されよう。

第1に、専門家会議は利用促進委員会の審議の射程を踏襲し、成年後見制度の運用改善を検討する為、裁判所及び関係省庁の資料に基づき審議した。すなわち、「成年後見における預貯金管理に関する勉強会報告書⁶⁶」、「任意後見の実態調査⁶⁷」（法務省）、「後見人の報酬の在り方に関するヒアリング（議事

65) 厚生労働省「成年後見制度利用促進専門家会議」<<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000212875.html>> 参照。

66) 第1回専門家会議（2018年7月2日）資料9参照。

67) 専門家会議第4回中間検証ワーキング・グループ（2019年12月26日）資料4参照。法務省民事局が、日本公証人連合会の実態調査2件（①全国の公証人に対し約1900件の任意後見契約の内容に関するアンケート調査（2018年10月～11月）、②任意後見制度に関する登記記録の分析による調査（2019年7月29日時点））結果を報告した。

録)⁶⁸⁾、「成年後見人等による不正報告件数及び後見制度支援信託等の累計契約者数について⁶⁹⁾」、「大規模な家庭裁判所において検討中の報酬算定の大枠の考え方⁷⁰⁾」(以上、最高裁判所)、「後見制度支援預貯金・後見制度支援信託導入状況⁷¹⁾」(金融庁)、「成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果⁷²⁾」、「医療現場における成年後見制度への理解及び病院が身元保証人に求める役割等の実態把握に関する研究⁷³⁾」、「意思決定支援及び後見人等の担い手確保に関する取組状況⁷⁴⁾」(以上、厚生労働省)が専門家会議に報告された。専門家会議の審議を受け、関係省庁は施策に着手した。厚生労働省は、成年後見制度利用促進基本計画に係るKPI⁷⁵⁾を設定し、基本計画に関する数値目標の進捗管理を行った。内閣府と法務省は、成年被後見人の公職辞職などを規定した欠格条項の入った法律を改正すべく立法案や会社法の一部改正法案を準備した⁷⁶⁾。法務省は、成年後見申立書類に添付する医師の診断書書式の改訂や本人情報シート書式設定を行った⁷⁷⁾。金融庁は全国の金融機関に対し、成年後見制度

68) 専門家会議第3回中間検証ワーキング・グループ(2019年11月20日)参考資料6参照。

69) 専門家会議第4回中間検証ワーキング・グループ(2019年12月27日)資料3参照。

70) 第5回専門家会議(2020年2月27日)資料2参照。

71) 第2回専門家会議(2018年3月18日)資料8参照。

72) 第5回専門家会議参考資料2参照。

73) 第2回専門家会議資料9参照。

74) 専門家会議第2回中間検証ワーキング・グループ(2019年11月5日)資料3参照。

75) KPIはKey Performance Indicatorをさす。制度の周知、市町村計画の策定、利用者がメリットを実感できる制度の運用、地域連携ネットワークづくり、不正防止の徹底と利用しやすさの調和に関する数値目標が設定された。

76) 本法案の成立により187本の法律の欠格条項から成年後見人が削除された。会社および一般社団法人・一般財団法人に関して、会社法の改正に関する2つの法律が別途成立した。

77) 法務省は、2020年10月法務省・前掲HP(注3)を更新した。厚生労働省も閲覧しやすい成年後見制度ポータルサイト(厚生労働省「成年後見制度」<<https://guardianship.mhlw.go.jp/>>)を開設した。

支援預金⁷⁸⁾の提供を呼び掛けた。

第2に、審議の中で委員の率直な意見が披瀝された。たとえば、医師の委員は次のように医療現場の実態を述べた。「ガイドラインが幾つも出てきている。認知症の人の日常生活・社会生活上の意思決定ガイドライン。障害福祉サービスのサービス提供に係る意思決定支援ガイドライン。それから、人生会議、ACP（筆者注：Advance Care Planningの略称）のガイドライン。医療現場は、今、非常に混乱しております。」（以上表3の4）また、当事者団体の委員は、「本人に一度も会いに来ないで報酬だけ取るという専門職の方が何人もおられることを私たちはつかんでいます（中略）、何もしてくれなくて報酬だけ持っていかれてしまう、成年後見しなければよかったという声があるのです。」（表3の1）と専門職後見人の問題を述べた⁷⁹⁾。

第3に、専門家会議委員より審議の射程を広げる要望が出された。すなわち、成年後見の制度変更の検討が必要とする2つの発言⁸⁰⁾である。利用促進会議においても、制度の検討を示唆する発言（表1のB、C⁸¹⁾）があった。また、「わ

78) 成年後見支援預金は、預貯金の払戻しなどに家庭裁判所が発行する指示書を必要とする金融商品をさす。後見制度支援信託に並立・代替する仕組みとして導入された。2020年3月末銀行、信用金庫、信用組合、農漁協など1222金融機関の内、「全預金取扱金融機関の個人預貯金残高に占める支援預貯金又は支援信託を導入済とする金融機関の個人預貯金残高の割合」は約56%であり、KPI目標50%を上回った（金融庁）。

79) 専門家会議において、当事者団体の委員が後見報酬見直し案に関し、標準的な後見事務を行わなかった専門職後見人の報酬は「減算もあり得る」のは当然であると述べたのに対し、法律専門職の委員は、「どうしても報酬がもらえない案件が相当ふえるだろうというふうにみえて、成年後見制度利用促進事業というものがない限り、我々としては相当にこの報酬体系の変更に関しての反発がある」（以上、表3の1）と発言した。後見報酬は、後見事務の実施された年の翌年に家庭裁判所の審判により決定される。

80) 専門家会議の2つの発言とは、「運用のみならず、法改正の部分も含めて、ぜひ法務省、厚労省の皆様にはご検討いただきたいと考えております」（表3の1）、「民法改正も含めた法改正が避けられないのではないかと考えられます」（表3の4）をさす。

が国の成年後見法は抜本的な見直しが迫られている」と述べる委員や中間検証報告書最後の「成年後見制度の在り方についても検討を行うべきである」を引用し、「民事法制の見直し」に言及する委員もいた⁸²⁾。

(ロ) 中間検証報告

専門家会議は、2020 年 3 月基本計画に定められた各種措置と利用促進の進捗を検証し、中間検証報告をまとめた。中間検証報告における課題と対策は、表 4 を参照されたい。その後も作業は継続し、専門家会議傘下の意思決定支援ワーキング・グループは、2020 年 10 月に「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン⁸³⁾」を公表した。厚生労働省障害保健福祉部は同年 10 月に「成年後見制度における市町村長申立に関する実務者協議⁸⁴⁾」を立ち上げ、2021 年 3 月に提言をとりまとめた。

81) 利用促進委員会の発言とは、「後見類型というのは日常生活に関する部分を除いて全ての行為能力を剥奪するという制度です。これは果たして障害者権利条約のもとで許容されるのかどうかという論点になるのです」(表 1 の B)、「任意後見監督人が選任される前の段階というものが、オフィシャルなコントロールが働かない空白の領域になっていることに根源的な問題があることに留意し、新しく構想される社会的ネットワークの機能を何らかの仕方であらざることをする方策などを引き続き検討することが考えられる」(表 1 の C) をさす。

82) 新井前掲論文(注 18) 53 頁及び山野目章夫「成年後見利用促進計画の中間検証とその後の展望」実践成年後見 88 号(2020) 82-89、89 頁参照。

83) 厚生労働省「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」<<https://www.mhlw.go.jp/content/000750502.pdf>> 参照。成年後見人が意思決定支援を求められる場面は、本人に重大な影響を与える法律行為(本人の居住に関する決定、本人資産の売却、本人以外の人に対する贈与や支出など)及びそれに付随した事実行為に限られる。本ガイドラインは、成年後見人が代行決定を実施する前に、民法 858 条に従い、本人の権利、意思及び選好を尊重して、意思決定支援のプロセスを実施するように定めている。木口恵美子「意思決定支援をめぐる国内の論議の動向」福祉社会開発研究 9(2017) 5-12、9-10 頁にて、木口は、国内において意思決定支援の理解が、「成年後見制度の運用の視点としての意思決定支援」と「成年後見制度の代替としての意思決定支援」に分かれていると述べている。本ガイドラインは「成年後見制度の運用の視点としての意思決定支援」に該当する。

84) 厚生労働省「成年後見制度における市町村長申立に関する実務者協議」<https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_13833.html> 参照。

表 4 中間検証報告書における課題と対策

現在の課題	今後の対策
1. 利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善	
(1) 意思決定支援の在り方についての指針の策定等	「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」をもとに、全国的な意思決定支援研修の実施（市町村および中核機関職員）
(2) 適切な後見人等の選任・交代の推進	適切な後見人等の選任・交代の運用の推進、報酬の在り方の検討（ヒアリングなども踏まえる）
(3) 診断書等の在り方の検討	本人情報シートの活用
(4) 任意後見・補助・保佐の利用促進	任意後見・補助・保佐の利用促進（国レベルで、全国的な広報の実施、相談体制の整備）
2. 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり	
(1) 地域連携ネットワークおよび中核機関等の整備、市町村計画の策定	国から自治体（都道府県も含む）への働きかけ、先駆的事例の周知など
(2) 市民後見人や法人後見等の担い手の育成・活用の促進	自治体と家裁の連携、法人後見の取組の周知・啓発など
(3) 市区町村長申立並びに成年後見制度と日常自立支援事業との連携の在り方の検討	左記の検討
3. 不正防止の徹底と利用しやすさの調和	
(1) 後見制度支援信託及び後見制度支援預貯金の普及	後見制度支援預貯金の更なる導入促進
(2) 任意後見制度の趣旨に沿った適切な運用の確保に関する取組み	任意後見制度の趣旨に沿った適切な運用確保のための方策の検討
4. 基本計画に盛り込まれているその他の施策	
(1) 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の検討	「医療に係る意思決定が困難な人への支援等のガイドライン」の活用
(2) 成年被後見人等の権利制限の措置の見直し	欠格条項見直し後の運用状況等の注視

（出所：厚生労働省HP⁸⁵⁾ をもとに筆者作成）

85) 厚生労働省・前掲 HP（注 20）参照。

(3) 施策のまとめ

成年後見制度に関する施策のまとめとして、2000年4月成年後見制度の施行から2020年12月までに実施された立法・ガイドラインとおもな利用促進事業を表5に整理した。本表を以って、利用促進法における成年後見制度の現状分析に代える。

-
- 86) 総務省・前掲HP(注16)参照。
- 87) 法務省「『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』が2016年4月13日に施行されました」<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00196.html>参照。本改正により、成年後見人が家庭裁判所の審判を得て成年被後見人宛郵便物の転送を受けることができるようになり(民法第860条の2、第860条の3)、成年後見人が成年被後見人の死亡後にも行うことができる事務の内容及びその手続が明確にされた(民法第873条の2)。対象は成年後見類型に限定される。
- 88) 厚生労働省「障害福祉サービスの利用等に当たっての意思決定支援ガイドラインについて」<<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihenfukushibu/0000159854.pdf>>参照。
社会保障審議会障害者部会は、2015年12月報告書を取りまとめ、意思決定支援の定義や意義、標準的なプロセス、留意点を取りまとめたガイドラインを作成し、施設事業者や成年後見の担い手を含めた関係者間で共有し、普及を図るべき旨を盛り込んだ。厚生労働省は、この要請に従い本ガイドラインを作成し、2017年3月31日付け地方自治体に通達した。
- 89) 内閣府「成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度の見直しについて(議論の整理)」<<http://www.moj.go.jp/content/001250073.pdf>>(2017年12月1日利用促進委員会)参照。利用促進委員会が取りまとめた欠格条項の見直し方針に関する文書。
- 90) 厚生労働省「『人生の最終段階における医療の決定プロセスに関するガイドライン』の改訂について」<<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000197665.html>>(2018年3月14日)参照。
- 91) 厚生労働省「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」<<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000212395.html>>(2018年6月)参照。
- 92) 厚生労働省「診断書書式」<<https://www.mhlw.go.jp/content/000486022.pdf>>、太田章子「診断書書式の改定と本人情報シート導入後の実務の状況」実践成年後見No.90(2020)3-14頁参照。成年後見関係事件の終局事件のうち、鑑定を実施したものは全体の6.1%(2020年)であり、申立手続きにおいて医師の診断書を使用することが一般的であるため、医師の診断書の書式を見直した。

表5 成年後見制度関係の立法・ガイドラインと利用促進事業

日付	内容	決定機関
2000年4月1日	成年後見制度施行	
2013年5月21日 (6月30日施行)	成年被後見人の選挙権の回復等のための公職選挙法等の一部を改正する法律 ⁸⁶⁾ 公布	第183回国会 (常会)
2016年4月6日 (10月13日施行)	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 ⁸⁷⁾ 公布	第190回国会 (常会)
2016年4月15日 (5月13日施行)	成年後見制度の利用の促進に関する法律公布	同上
2016年5月13日	成年後見制度利用促進会議及び成年後見制度利用促進委員会を設置	内閣府
2017年3月24日	成年後見制度利用促進基本計画を閣議決定	内閣
2017年3月31日	障害福祉サービスの利用等に当たっての意思決定支援ガイドライン ⁸⁸⁾	厚生労働省 (社会・援護局)
2017年12月1日	成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度の見直しについて(議論の整理) ⁸⁹⁾	厚生労働省
2018年3月14日	人生の最終段階における医療の決定プロセスに関するガイドラインの改訂 ⁹⁰⁾	厚生労働省 (医政局)
2018年4月1日	厚生労働省が利用促進事業を継承	厚生労働省
2018年6月21日	成年後見制度利用促進委員会及び同専門家会議を設置	厚生労働省
2018年6月	認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン ⁹¹⁾ 公表	厚生労働省
2019年4月1日	成年後見制度における診断書書式 ⁹²⁾ 及び本人情報シート書式 ⁹³⁾ 運用開始	裁判所
2019年5月	身寄りがいない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン ⁹⁴⁾ 公表	厚生労働省 (研究班 ⁹⁵⁾)
2019年6月7日 (6月14日以降順次施行)	成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律 ⁹⁶⁾ 公布	第198回国会 (常会) ⁹⁷⁾
2019年6月18日	認知症施策推進大綱に利用促進を盛り込む ⁹⁸⁾	厚生労働省
2019年12月11日 (2021年3月1日施行)	会社法の一部改正に関する法律及び会社法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律 ⁹⁹⁾ 公布	法務省
2020年3月24日	成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書公表	厚生労働省
2020年4月1日	成年後見制度における申立書式 ¹⁰⁰⁾ 運用開始	裁判所

2020年10月30日	意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン ¹⁰¹⁾ 公表	意思決定支援 ワーキング・グループ
-------------	--	----------------------

(出所：筆者作成)

- 93) 厚生労働省「本人情報シート書式」<<https://www.mhlw.go.jp/content/000486025.pdf>>、太田章子・前掲論文(注 92) 参照。本人の身上保護を適切に実施するため、社会福祉士などが本シートに障害の特性などの個人情報を記載し、申立書に添付する目的で、本人情報シート書式が作られた。本シート提出率は全国平均 77.7% (2020 年 6 月) となり、広く活用されている。
- 95) 研究班は、「医療現場における成年後見制度への理解及び病院が身元保証人に求める役割等の実態把握に関する研究」班 (代表者 山縣然太郎 (山梨大学大学院総合研究部医学域 社会医学講座) 教授) をさす。
- 96) 専門家会議第 3 回中間検証ワーキング・グループ参考資料 8、上山泰「成年被後見人等に係る欠格条項の一律見直しの動向について」週刊社会保障 72 [2975] (2018) 42-47 頁参照。成年被後見人等を資格・職種・業務等から一律に排除する規定等 (欠格条項) を設けている各制度について、心身の故障等の状況を個別的、実質的に審査し、制度ごとに必要な能力の有無を判断する規定 (個別審査規定) へと適正化し、手続規定を整備した。
- 97) 参議院「附帯決議」<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/198/f063_060601.pdf> (2019 年 6 月 6 日参議院内閣委員会) 参照。本法成立の際、衆・参両議院にて附帯決議が可決された。附帯決議は、国連条約第 12 条の趣旨の尊重及び国連委員会からの「提案及び一般的な性格を有する勧告が行われたときには、障害者を代表する団体の参画の下で、当該提案及び勧告に基づく現状の問題点の把握を行い、必要な措置を講ずること」などを政府に要請している。
- 98) 厚生労働省「認知症施策推進大綱」<<https://www.mhlw.go.jp/content/000522832.pdf>> 24 頁の (1) 「認知症バリアフリー」の推進の中に、「⑨成年後見制度の利用促進」が盛り込まれた。
- 99) 法務省「会社法の一部を改正する法律について」<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00001.html>、「会社法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00253.html> 参照。
- 100) 裁判所の HP「後見開始の申立書」<https://www.courts.go.jp/saiban/syosiki/syosiki_kazisinpan/syosiki_01_01/index.html> 参照。
- 101) 厚生労働省・前掲 HP (注 83) 参照。

4. 今後の課題

(1) 専門家会議の課題

2020年12月までの基本計画の審議における専門家会議の課題を整理する。

第1に、基本計画の着実な実施と進捗管理である。利用促進事業の当面の目標は、過去数年よりも成年後見制度の利用者数が伸び、後見類型よりも保佐及び補助類型の利用が高まることと推察されるが、利用促進事業が所期の想定通り実現したとは言い難い¹⁰²⁾。地域連携ネットワークの構築と中核機関の整備も道半ばである

第2に、利用促進委員会及び専門家会議にて言及されたものの、審議されていない重要な論点を取り上げることである。その論点は次の4点と考えられる。

- ①成年後見制度と国連条約第12条の関係を明確にすること。利用促進委員会及び専門家会議において指摘された(表1のB及び表3の4)が、議論されていない。
- ②意思決定支援の法的課題を検討すること。2020年10月公表の「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」(表5)は、専門家会議にてくわしく審議されていない¹⁰³⁾。

102) 裁判所・前掲HP(注12)参照。2020年の成年後見利用者数は232,278人(対前年度比3.5%増)で微増、類型別内訳は後見174,680人(75.2%、対前年比1.6%増)、保佐42,569人(18.3%、対前年比9.3%増)、補助12,383(5.3%、対前年比12.7%増)、任意後見2,655人(1.1%、対前年比0.1%増)となり、保佐及び補助類型が対前年比増加しているが、成年後見の75%を後見類型が占める構造に変わりはない。

103) 専門家会議傘下の第1回成年後見制度の運用改善等に関するワーキング・グループ(2021年6月2日)にて若干審議された。上山泰「意思決定支援をめぐる近時の動向——成年後見制度との関係を中心に——」同志社法学72巻4号[通巻414号](2020)447-448頁参照。上山は、「意思決定支援と代理・代行決定を理念的に明確に区分し、意思決定支援の原則的な優先性を承認したうえで、必要最小限の最後の手段としてのみ例外的に代理・代行決定の余地を容認する方向性を示す」説に賛成と述べている。

- ③成年後見制度の制度変更に関し専門家会議が予備的審議を行うこと。利用促進会議（表1のB、C）において制度変更の検討を示唆する発言があり、専門家会議において制度変更検討の要望が出された（表3の1、4）。
- ④成年後見制度と社会保障・福祉の補完・協力関係を追求すること。利用促進委員会（表1のE）や専門家会議（表3の1、2、4）で言及されたが、議論されていない。

（2）課題の検討

第7回専門家会議にて、2022年4月以降の次期基本計画を検討する方針が示された¹⁰⁴⁾。これにより、専門家会議の審議の射程が広がる可能性がでてきた。上述（1）の課題を成年後見制度の課題と据え、2つの視点より成年後見制度の課題を検討する。

第1に、利用促進会議及び専門家会議において、「利用者目線に合った」（表1のF及び表3の4）基本計画を作成することが目標とされた¹⁰⁵⁾。「利用者目線に合った」実効性のある基本計画とするには、当事者側の意見の反映が必要である。当事者のうち、認知症高齢者は数的規模が大きいため、実態の把握及び意見聴取が困難と思料される。そこで、専門家会議の下、政府が全国の認知症高齢者及び支援者を対象に、大規模調査を実施することが考えられる¹⁰⁶⁾。

104) 厚生労働省・前掲HP（注65）「第7回専門家会議議事録」（2021年3月29日）参照。渡辺博司厚生労働副大臣は「現行計画の終了後も切れ目なく取組を進めていく必要があります。そのため、委員の皆様方には次期計画の案につきまして、年内を目途に集中的に検討していただき、12月を目途に取りまとめたいと考えております。」と述べた。なお、本会合より学識経験者2名が加わり、専門家会議委員は計22名となった。

105) 三輪まどか「後見監督責任に関する一考察」南山大学紀要アカデミア社会科学編第12号（2020）91-111、108頁参照。三輪は、「後見監督の曖昧さの存在は、利用者の視点で見れば、制度への信頼性を失わせる結果となる可能性がある」と述べている。

ビッグデータを科学的に分析すれば、「利用者目線に合った」論点が定まり、専門家会議の審議の精度が向上すると期待される。また、「利用者目線に合った」地域支援組織として、成年後見制度の中核機関と地域包括ケア組織を連携させ、成年後見制度と社会保障・福祉の補完・協力関係を追求することが期待される¹⁰⁷⁾。

第2に、成年後見制度と国連条約との法的関係を明確にすることである¹⁰⁸⁾。先進諸国が支援や意思決定支援を導入し、成年後見を最後の手段として利用を減少させる政策をとる中、日本が成年後見を利用促進することに疑問が提起されている¹⁰⁹⁾。国会の附帯決議は、国連条約第12条の要請を満たすように政府に要請している¹¹⁰⁾。国連委員会の第1回日本政府報告の審査が、2022年以降予定されている¹¹¹⁾。以上の諸事情に鑑み、専門家会議は国連条約に関する国際的な認識をふまえ、成年後見制度と国連条約との法的関係の予備的審議を行い、障害者政策委員会と連携することが期待される。くわえて、諸外国の法制や実務経験を参照しつつ、意思決定支援の法的位置づけと課題を審議することが期待される。

106) みずほリサーチ&テクノロジーズ(株)「認知症の人に対する預貯金・財産の管理支援に関する調査」<<https://www.mizuho-ir.co.jp/company/release/2017/ninchisho0519.html>>(2017年5月19日みずほ情報総研)参照。認知症高齢者の支援を行う親族2,000人を対象とした民間機関アンケート調査である。本調査では、成年後見利用者は6.4%であり、55.4%が「成年後見制度のことは知っているが利用するつもりはない」と回答している。

107) 小賀野・前掲論文(注29)参照。

108) 田山、新井、上山・前掲書及び論文(注47)参照。

109) 上山・前掲論文(注20)114頁参照。

110) 参議院・前掲HP(注25及び注97)参照。

111) 外務省・前掲HP(注36)参照。

5. おわりに

増加する認知症高齢者をはじめ、判断能力の不十分な人を社会全体で支え合うことが、高齢社会における喫緊の課題であり、共生社会の実現に資する。この認識の下、利用促進法の制定を契機に、利用促進委員会及び専門家会議による利用促進事業の審議が行われてきた。本稿では、2016 年 9 月から 2020 年 12 月までの利用促進委員会及び専門家会議による審議過程の分析を通して、成年後見制度の現状と課題を明らかにした。第 1 に、利用促進基本計画の着実な実施と進捗管理であり、「利用者目線に合った」次期基本計画の策定である。第 2 に、利用促進委員会及び専門家会議にて審議されていない重要な論点を検討することである。その論点は、成年後見制度と国連条約第 12 条との関係、意思決定支援の法的位置づけと課題、成年後見の制度変更の検討、成年後見と社会保障・福祉の補完・協力関係である。専門家会議は多様な背景を持つ委員 22 名で構成されており、利用促進事業が広範な学際及び実務領域に関係していることが理解される。専門家会議には、判断能力が不十分な人の権利、意思及び選好を尊重し、必要に応じて支援し保護する政策を審議する先導役として、「利用者目線に合った」基本計画と国連条約に関する国際的な認識をふまえ、未来を見据えた審議が期待される。

以 上