

朝日新聞の連載を読み終えて！

2019年2月6日から2月21日までの間、朝日新聞で成年後見制度についての10回の連載「教えて！成年後見制度」がありました。連載を読み終えて、以下に私の感想を記してみます。

1. 認知症・経済的虐待で出番 利用者伸び悩み促進法もⁱ (2019.2.6)
2. 定期預金が引き出せなくなる？ (2019.2.7)
3. 費用負担はどれくらい？ (2019.2.8)
4. 相談はどこにするの？ (2019.2.9)
5. なぜ専門職の選任が多いの？ (2019.2.13)
6. 地域住民も担い手になれるの？ (2019.2.14)
7. 後を絶たない不正、どう防ぐ？ (2019.2.15)
8. 「かかりつけ弁護士」って何？ (2019.2.16)
9. 手術の同意・選任方法…どう改革するⁱⁱ？ (2019.2.20)
10. 識者に聞くⁱⁱⁱ 利用前から意思決定の援助を (2019.2.21)

普段、法人後見に取り組む者として注意深く読みました。読み終えて、正直この程度の連載だったのかと残念に思いました。確かに、毎回これまで成年後見制度の課題とされてきたことを丁寧に取り上げてはいました。

1 回目の最後で、「促進法が施行され、利用促進の基本計画が閣議決定された。これまで財産管理に偏りがちな運用の見直し、利用者にメリットが感じられる制度に改善することや地域で関係関係が連携して利用を支援すること、不正防止徹底などがポイントだ」と触れて始まりました。

朝日新聞ですから、てっきりこれまで「財産管理の制度」とされてきた成年後見制度の改善、改革を追求するものと期待していました。「財産管理の制度」とは、つまり有資産の方のためだけの制度です。このことが誤りであることは、とっくの昔から分かっていました。なぜならば、判断能力の不十分な方、不十分になる方は有資産の方だけですか。

さて連載では9回目で、「どう改革する？」として、国の基本計画の工程表をなぞり、その遅れを指摘しています。

そして最後の10回目で、識者に聞くとして民法学者を登場させ、成年後見制度は「**生活を守るための身上監護が制度の本質**で、そのための財産管理です。」とし、「成年後見制度の改善と成年後見制度利用前からの意思決定サポートが必要性です。」との言葉で、この10回の連載を締めくくっています。

「**成年後見制度は、身上監護が本質**」は、疾うの昔から分かっていたことなので、私たちは物足りないのです。

今、私たちが知りたいのは、成年後見制度の改革を具体的に、裁判所や行政、政治はどのようにやろうとしているかです。

この事に関し、昨年5月に最高裁は各地の家裁に、これからの成年後見制度運用の姿を示しています。その中には、「新たな後見報酬算定に向けた考え方(案)^{iv}」もありました。もっともこれについては、奈良弁護士会が早々と反対表明^vをしています。これについて、私たちは、利用者目線、国民目線から見て如何なものかと思っています。

裁判所の資料では、

「成年後見制度は認知症高齢者や障害者の生活を支えていくためのもので、裁判所で全てを抱えることは困難であり、裁判所・後見人・専門職・福祉行政の役割分担と連携の視点が重要」とありました。

成年後見制度の基本的な在り方について、私たちの考えは裁判所の考えと同じです。長年、福祉事務所で生活保護の仕事に従事してきた私たちは、新しい成年後見制度としてスタートした時から、「成年後見制度は単なる財産管理の制度ではなく、生活支援、権利擁護の制度」と主張してきました。資産のない方も使える制度を目指してきました。法人の基本理念に「誰にも等しく権利擁護^{vi}」を掲げ、成年後見制度は財産管理の制度とされる中で、主として資力の乏しい方々の身上監護を重視した後見業務に従事してきました。

18年経ってようやく私たちの基本理念に裁判所が近づいてきてくれたと理解しています。

平成30年5月31日に開催された 最高裁と各家裁との会議資料^{vii}

- 【資料1】基本計画を踏まえたそれぞれの役割
- 【資料2】予想される市町村の動きと家裁との連携イメージ
- 【資料3】これまでの家裁の対応の振り返り
- 【資料4】「監督」と「支援」の関係について
- 【資料5】後見人からの相談事例とこれからの家庭裁判所のアプローチ
- 【資料6】マッチング支援と後見人支援の機能充実に向けた専門職と自治体の協働のイメージ
- 【資料7】マッチング支援と後見人支援の始め方と広げ方のイメージ
- 【資料8】親族後見人支援を中核に据えた選任イメージ
- 【資料9】新たな後見報酬算定に向けた考え方(案)
- 【資料10】成年後見制度利用促進基本計画を踏まえた家裁と市区町村との連携状況
- 【資料11】成年後見制度利用促進基本計画を踏まえた取組における家連協や家裁委員会の活用

とすると、朝日新聞は取材不足ではなかったか。情報入手が遅れていると言わざるを得ません。裁判所の考えをもっと国民に明らかにして欲しかったのです。それを実現するためには「政治の力」が必要です。成年後見制度利用促進法に取り組んだ「政治」をもっと取材し、書くべきではなかったのかと悔やまれます。しかし、それは期待が大き過ぎたのかもしれない。いつか朝日新聞がこれを書くことを期待します。

その後、分かってきたことは、新たな報酬算定を巡って最高裁と三士会（弁護士会、司法書士会、社会福祉士）は、昨秋から度々協議を重ねてきていたことです（6回目を、2019年1月22日に開催）。秘密裏のように話し合いが続けられています。言うまでもなく、成年後見人等への報酬の負担は利用者です。その利用者、国民にオープンではないのです。こうした進め方は信じられないことです。これでは、まるで最高裁と三士会の談合に映ります。

< 追記 >

成年後見制度利用支援事業について

～ローマは一日にして成らず～

「新たな後見報酬算定に向けた考え方（案）」では、指摘されている点として

- ① 後見事務の内容にかかわらず一定の報酬が一律に付与される
- ② 財産額が多額であるだけで報酬額が高額になる
- ③ 財産管理事務以外の事務は、報酬算定の際に評価しづらい

これに対して、考えられる方策として

- ① 後見事務の内容を問わずに一定の報酬を付与する基本報酬という考え方は採用しない
- ② 財産額が多額であっても後見事務が複雑とは限らず、財産額を基準に報酬を算出する考え方は採用しない
- ③ 財産管理事務以外にも、身上監護事務や後見人支援事務についても高く評価するという報酬算定の基本的な考え方が示されています。

私たちは、全面的に賛成です。これは、改善を飛び越えて改革です。

しかし、裁判所が打出している改革案を推し進めるためには、資力の乏しい人、後見人への報酬支払いが困難な人への助成制度整備は不可欠です。奈良弁護士会は、反対理由の中で改革案は助成制度の整備なくしては、絵に描いた餅だと批判しています。まったくその通りです。ですが、それがために改革に反対するのでしょうか。奈良弁護士会は、改革の中身、改革自体に反対しています。ここは改革を進めるか、既得権益を擁護するかの違いです。

成年後見制度利用支援事業について、横浜市は平成31年度、1億3,541万円の予算を計上しています。現在横浜市会で審議中です。

実は、私たちはこの18年間横浜市において、成年後見制度利用支援事業実施の予算要望からその改善まで取り組み続けています。横浜市での成年後見制度利用支援事業の変遷をまとめれば、以下のようになります。「ローマは一日にして成らず」です。

成年後見制度利用支援事業等の変遷

- 平成 12 年（2000 年） 新しい成年後見制度のスタート
横浜あんしんセンターの法人後見受任開始
- 平成 13 年（2001 年） 成年後見制度利用支援事業の創設
対象 認知症高齢者 市町村長申立に限定
市町村の任意事業
* 中区から福祉局、財政局に予算要望
- 平成 14 年（2002 年） 知的障がい者へ対象拡大
横浜市 成年後見制度利用支援事業開始
* 神奈川県社会福祉士会&横浜弁護士会連名で市町村長申立限定撤廃要望
- 平成 18 年（2006 年） 市町村長申立以外へ対象拡大（障害・高齢分野）
精神障がい者へ対象拡大
- 国の通知 「市町村長申立で低所得の高齢者に係る成年後見制度の申立に要する経費や成年後見人等の報酬の助成等を行う」「これは、あくまでも例示であり、地域の実情に応じ、創意工夫を生かした多様な事業形態が可能である」
- 平成 20 年（2008 年） 市町村長申立以外へ対象拡大
* 横浜市宛 成年後見制度利用支援事業適用範囲拡大等要望
- 平成 21 年（2009 年） 横浜市 成年後見制度利用支援事業の対象拡大
- 平成 22 年（2010 年） 横浜あんしんセンター法人後見受任対象拡大
緑区民会議、横浜市宛市民後見人養成要望
* 緑区民会議、横浜市宛成年後見制度利用支援事業弾力的運用要望
市民後見人養成の総理指示
- 平成 23 年（2011 年） 横浜市 市民後見人の養成検討開始
市民後見人養成のための老人福祉法（32 条）改正
- 平成 24 年（2012 年） 成年後見制度に関わる生活保護法改正意見提出
成年後見制度利用支援事業必須化
老人福祉法（32 条改正）施行
* 瀬谷区で成年後見制度利用支援事業弾力的運用の実現
市民後見人の養成開始（モデル三区 西区 緑区 青葉区）
* 横浜市成年後見制度利用支援事業疑義照会
（申立負担能力と区長申立の関係質問）
新たな生活困窮者支援体系の構築
（地域生活支援計画策定プロジェクト）
- 平成 25 年（2013 年） 知的障害者福祉法（28 条改正）施行
成年後見制度法人後見支援事業必須化
* 成年後見監督人への助成実現

平成 26 年 (2014 年)	第 2 次成年後見制度利用支援事業弾力的運用を目指す
平成 27 年 (2015 年)	川崎市成年後見制度利用支援事業要綱改正
平成 27 年 (2015 年)	*入院事例について複数世帯として助成実現
平成 27 年 (2015 年)	*所得要件を越える事例について助成申請するが不支給決定
平成 27 年 (2015 年)	鶴見区長・南区長宛、意見・要望・提言書提出
平成 28 年 (2016 年)	南区長宛要望書提出
平成 29 年 (2017 年)	鶴見区で成年後見制度利用支援事業弾力的運用の実現
平成 29 年 (2017 年)	<u>内閣府成年後見制度利用促進基本計画パブコメで意見提出^{viii}</u>
平成 30 年 (2017 年)	<u>横浜市成年後見制度利用促進基本計画パブコメで意見提出^{ix}</u>

さらに一部ですが、横浜市への意見提出と回答^xを紹介します。

【つばさ意見】成年後見制度利用支援事業の改善

この事業については、平成 24 年度から地方自治体の必須事業になっています。横浜市では平成 30 年度約 1 億 2000 万円を計上し、その努力には敬意を表します。しかしながら、申立費用の助成については相変わらず区長申立だけに限っています。ホームレス事例について、区役所に相談したところ、本人申立で行ってくださいと追い返されたことがあります。この事例については、つばさ基金から診断書料と鑑定料を工面し、審判にたどり着いています。こうした事態が生じないよう至急改善してください。

【横浜市回答】

「関係機関等と連携した権利擁護の推進」の中で、利用支援事業の申立費用助成の対象拡大について検討を進めていきます。

制度を改善するには、こうした地道な努力が必要です。しかし、助成制度は、あくまでも助成制度です。実施するかどうか行政次第です。予算計上するかどうか行政次第です。恩恵の域を出ません。本来利用者にとって、権利として確立している必要があります。介護保険法、障害者総合支援法、生活保護法などによって個別給付される必要があります。この点、最高裁と三士会の打ち合わせで、日本社会福祉士会から次のような意見書（2019 年 1 月 16 日付）が出ています。

報酬負担困難な対象者の成年後見制度利用促進のための対応策検討の必要性について

生活保護受給者や低所得者が報酬を負担できないために制度の利用につながらない、あるいは、制度の利用につながっても報酬が期待できないために受任者がいない、ということについては、成年後見制度利用支援事業の適用が常に問題になるが、地域差が拡大するばかりである。成年後見制度利用支援事業の必須化・活性化はもとより、社会福祉制度や社会保障制度のあり方そのものに、後見制度の費用負担について国レベルでの議論を開始する時期ではないか。その議論が始まることを前提とした報酬付与のあり方の検討が必要ではないかと考える。

賛成です。

7年も前になりますが、私たちは生活保護法の改正意見を横浜市に要望しています。

2012年5月17日

横浜市健康福祉局保護課長様

特定非営利活動法人 よこはま成年後見 つばさ 理事長 須田幸隆

成年後見制度に関わる生活保護法改正について（要望）

日頃、市民の権利擁護（保護行政）に邁進されていることに敬意を表します。さて、私たちも同じく市民の権利擁護（法人後見）に取り組んでいる団体です。各区から資力の乏しい方の成年後見制度の利用や法人後見受任の相談が寄せられています。

私たちは、成年後見制度は単なる財産管理の制度ではなく、総ての判断能力の不十分な方が利用出来る制度であるべきとの考えから、資力の乏しい方への利用支援、身上監護に力を入れた成年後見業務を行っています。

さて、国においては社会保障審議会の特別部会で生活保護制度の見直しに向けての議論が始まっています。私たちは受給者の権利擁護の視点から生活保護制度を見直す千載一遇のチャンスと考えています。また、今後のケースワーカーと成年後見人等との連携強化からも、以下の3点について実施要領改正意見などに反映していただきたく要望します。

<要望1>（成年後見人による申請）

生活保護法第7条 申請保護の原則に成年後見人を含めること。

（理由）

意思表示の困難な被後見人の場合には、その法定代理人である成年後見人に申請権を認めるのは、法定代理の趣旨を考えれば自明のことであり、現行は法の未整備とさえ言えます。なおその場合、現在申請権を付与されているその扶養義務者又はその他の同居の親族よりも優先度は高いものです。

（代替）

別冊問答集 問9-2 代理人による保護の申請については、任意代理と法定代理をひっくるめて代理申請を否定しておりその意味で誤りです。少なくとも意思表示の困難な被後見人の場合には、その法定代理人である成年後見人の代理申請が法理に適っており、通知を直ちに正すべきです。

蛇足ですが意思表示の出来る被保佐人、被補助人の場合は本人申請か保佐人、補助人による代行が考えられます。法定代理人や扶養義務者等もいなくて、急迫した状況にある場合には、職権保護が発動されるのは、言うまでもありません。

なお、この通知（問9-2）は、申請代行まで否定しているものではありません。

<要望2>（後見人選任の請求）

生活保護法第 81 条 後見人選任の請求を新規の成年後見人選任の場合にも準用すること。

(理由)

第 81 条の解釈は、現に成年被後見人であつて、後見人の職務を行う者がいない時とされています。一方新規に成年後見人を選任するに当って、その申立者がいない場合には、老人福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下個別法）に基づき、市町村長が審判の請求をすることができるとされています。

そのために申立事務の所管は生活保護の所管から離れますが、被保護者についてはその実態を把握している生活保護の所管が、生活保護法に基づき申立事務を進めるのが合理的であり、迅速にできます。その場合、それ専任の担当者を配置できればベストです。

なお、判断能力の不十分な方の権利擁護のためには、成年後見制度の活用が不可欠であり、ケースワーカーと成年後見人等との連携強化が求められます。

< 要望 3 > (後見扶助の創設)

9 番目の扶助として後見扶助を創設すること。

(理由)

旧制度の禁治産・準禁治産制度から近年の社会福祉の理念に即して誕生した新しい成年後見制度は、後見の社会化とも言われています。その重要性、ニーズの高まりを考えると、介護の社会化で介護保険が誕生し介護扶助が創設されたように、後見扶助の創設が妥当です。

なお、言うまでもなく生活保護は他法他施策優先ですから、成年後見制度利用支援事業が優先します。しかし、この事業はようやく 2012 年度から地方自治体の任意事業から必須事業になったばかりで、予算も潤沢ではありません。権利としての後見扶助の創設が必要です。

(代替)

要保護者向け長期生活支援資金（不動産担保型 いわゆるリバースモーゲージ）を利用することに伴う必要経費に限っては生活扶助の一時扶助を発動していますが、この取り扱いを拡大することによっても解決できます。

以上、朝日新聞の連載を読んでの感想から、過去の取り組み^{xi}、最近の成年後見制度を巡る動向まで書きました。3 月になれば、厚生労働省の成年後見制度利用促進専門家会議が開かれると思いますので、もう少し明らかになってくるかも知れません。

何れにしても国民の前でオープンに、正々堂々と議論してもらいたいものです。

2019 年 2 月 24 日

NPO 法人 よこはま成年後見 つばさ 理事長 須田 幸隆

< 完 >

-
- i 利用者伸び悩み促進法も
<https://digital.asahi.com/articles/DA3S13881207.html?rm=150>
- ii どう改革する
<https://digital.asahi.com/articles/DA3S13900516.html?rm=150>
- iii 識者に聞く
<https://digital.asahi.com/articles/DA3S13902317.html?rm=150>
- iv 新たな後見報酬算定に向けた考え方（案）
<http://yamanaka-bengoshi.jp/saibankan/wp-content/uploads/2018/09/新たな後見報酬算定に向けた考え方（案）.pdf>
- v 奈良弁護士会反対表明
<http://www.naben.or.jp/news/ikensho/5495/>
- vi 誰にも等しく権利擁護
<http://www.ne.jp/asahi/hama/tubasa/rinen20140607.pdf>
- vii 最高裁と各家裁との会議資料
<http://yamanaka-bengoshi.jp/saibankan/300531-%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E9%96%A2%E4%BF%82%E4%BA%8B%E5%8B%99%E6%89%93%E5%90%88%E3%81%9B%EF%BC%88%E9%85%8D%E5%B8%83%E8%B3%87%E6%96%99%EF%BC%89/>
- viii 成年後見制度利用促進基本計画パブコメ
<http://www.ne.jp/asahi/hama/tubasa/publiccomment2017.pdf>
- ix 横浜市成年後見制度利用促進基本計画パブコメ
<http://www.ne.jp/asahi/hama/tubasa/publiccomment201805.pdf>
- x パブコメ横浜市回答
<http://www.ne.jp/asahi/hama/tubasa/20181229yokohamakaito.pdf>
- xi 成年後見制度申立段階における 4 つの壁
<http://www.ne.jp/asahi/hama/tubasa/kabe20160710.pdf>