

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

新潟大学法学部教授

上山 泰

上山です。現在、新潟大学法学部で民法を担当しております。どうぞ宜しくお願いします。早速ですが、レジュメをご覧ください。成年後見制度利用促進基本計画というものが、今年の3月に閣議決定されました。今日はこの内容をお話したいと思います。今回、閣議決定された基本計画は、当面3年から5年をかけて実施されていく予定になっています。今回はこの基本計画について、大きく分けて2つのテーマをお話するつもりです。1つ目はそもそもこの利用促進基本計画なるものが出来た社会的背景について、少しお話しておきたいと思います。ご存知の方もいらっしゃるかもしれませんが、私自身はこの基本計画の内容については、いちおう大筋としては賛成の立場です。しかし、率直に言えば、物足りない部分が多いというのが本音です。この基本計画案を作成した成年後見制度利用促進委員会が、法務省や厚労省ではなく、あえて内閣府に置かれていて、省庁横断的な政策論を大所高所から展開できる貴重な場であったことを考えると、たとえば、障害者権利条約の要請を踏まえた制限行為能力制度と法定代理制度の見直しや、これに伴う現行の法定後見三類型の見直し、あるいは、医療同意権に関する何らかの明文化といった立法論に踏み込んだ議論をしてほしかったという思いが個人的には強いわけです。そこで、このあたりの将来の基本計画に対する要望といったことを、2つ目のテーマとしてお話ししたいと思っています。

さて、まずは、そもそも今なぜこのタイミングで利用促進基本計画なるものが出来たのかという、その背景を皆さんと一緒に確認しておきたいと思います。そして、これを踏まえて、今回の基本計画の重要ポイントを概観するとともに、今後の地域的な課題を検討してみたいと思います。私は今新潟におりますので、新潟の弁護士会・司法書士会・社会福祉士会等の専門職、それから県社協、市社協や県庁、市役所、家庭裁判所といった地域の権利擁護の関係者をすべて巻き込んだ新潟モデルの構築ということを考えています。もちろん、岡山が古くから権利擁護の活動を色々と積極的に行われていることは伺っていますので、そうした、いわば権利擁護活動の老舗である岡山の方々にとだけご参考になるかわからないのですが、この新潟モデルのご紹介もさせていただいて、皆さまから御教授をいただけたらと思っています。

本題に入ります。成年後見制度の統計については、毎年、最高裁が詳細なデータを公表してくれています。直近のデータを見ると、平成28年末の時点で、法定後見については、後見類型が16万1,307件、保佐類型が3万549件、補助類型が9,234件、実際に利用されていることがわかります。任意後見については、任意後見契約の登録数ではなく、同じく既に任意後見監督人が選任されて、任意後

見が利用されている件数が2,461件となっています。これらを合わせると、わが国では28年末の時点で20万3,551件の成年後見の利用があるわけです。現行制度は平成12年にスタートしたわけですが、16年たって、ようやく初めて利用が総計で20万件を越えたこととなります。問題は、これがいったい多いのか少ないのかということですね。賛否はともかくとして、成年後見制度利用「促進」法という法律が作られて、それに乗っ取って、今日の話のメインテーマでもある利用「促進」計画が打ち出されているわけです。そうすると素直に見る限り、日本では成年後見がまだ十分使われていない。だからこそ、これからもっともっと利用を進めていかなければいけない、という発想が背景にあるのだろうと想像できるわけです。

つまり、少なくとも政府としては、現在の利用数では不十分だと考えているわけです。例えば、認知症高齢者の方、精神の障害がある方等々含めて、いわゆる後見的な支援が必要な人の数を考えると、現状の20万件程度の利用というのは全然足りないよという発想が根底にあるように見受けられるわけです。そこで、問題は、それならどれくらいの利用数があれば十分だといえるのかということです。このためには、現行の法定後見と任意後見の仕組みを前提にした上で、わが国に実際どれくらいの潜在的ニーズがあるのかを明らかにする必要があります。ところが、今回の基本計画の中では、この数字が実は概算としてすら示されていないのです。本来であれば、ある特定の制度の利用数を増やそうという政策を掲げる場合、その潜在的なニーズを何らかのエビデンスに基づいて示した上で、具体的な数値目標を明示することが好ましいはずですが、たとえば、向こう5年間で利用数を倍増させて、総計40万件に引き上げることを目指すといった形ですね。しかし、今回の基本計画は、こうした数値を具体的に示すことなく、いわば漠然と利用がとても少ないと言っているにすぎません。おそらく、この背景には、他の先進国と比べて日本の利用者数がはるかに少ないんだという一般的な認識があるのだろうと思います。たとえば、中央大学の新井誠先生は、先進国の場合、総人口の1%程度の需要が成年後見制度にあると、かねてよりおっしゃっています。この見解を採れば、日本の場合、120~130万人程度の潜在的な利用者がいることとなります。私はこうした理解に正面から反対というわけではないのですが、しかし、潜在的ニーズの見積もりについては、比較対象となる各国の実態を詳しく分析した上で、もう少し具体的に精査していくことが必要なのではないかと考えています。たとえば、そもそも各国の法定後見や任意後見の仕組みや対象者には少なからぬ違いがあります。また、成年後見以外の判断能力不十分者の支援の仕組みも、インフォーマルなものを含めて、各国で事情が違うわけです。特に、賛否はともかく、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ように感じられます。

ところで、利用の件数をめぐる比較対象として、よく持ち出されるのがドイツです。これには、一応の理由があって、まず先進国の中でも高齢化率の水準がもっとも日本に近い状況にあります。さらに少子化の点でも、非常に日本に近い環境にあるからです。確かに、このドイツと比較してみ

ると、日本の利用件数の低調さは明白です。現在、ドイツの人口は8,000万人ぐらいですので、だいたい日本の2/3ぐらいです。それにも関わらず、日本の法定後見に相当する法的世話制度は130万件程度の利用があります。単純計算でも日本の7倍近い利用があるわけです。さらに、日本の任意後見に相当する予防的代理人制度といものがありますが、こちらは登録ベースですすでに370万件を超えています。登録ベースの比較だと、だいたい日本の20倍ぐらいになります。そうすると、単純に絶対数で比較しても、法定後見で約7倍、任意後見で約20倍の利用があることになり、元々の人口自体の差異を補正して考えると、たしかにドイツと比べて、日本は利用数が非常に少ないという結論になるわけですね。こうして、ドイツをはじめとするヨーロッパの先進国のデータ等との比較に基づいて、日本の利用は少ない、だからもっと利用を促進しなければならないと、こういった流れになっているわけです。しかし、これはあくまでも表面的な比較の結果にすぎませんから、本当にわが国で120万件の潜在的ニーズが存在するかについては、もう少し丁寧にエビデンスを積み上げた議論が必要なのではないかという点は、既に触れたとおりです。

さて次に、「成年後見の社会化」の実情をデータに基づいて、少し分析してみましょう。まず、これは皆様方がよくご存じのデータかもしれませんが、親族後見人と第三者後見人の選任比率を年度別にみた統計です。現行制度は平成12年に始まったわけですが、その後の両者の選任比率を時系列で追っていくと、平成23年から平成24年くらいに大きな転機があることがわかります。たとえば、厚労省が市民後見人育成のモデル事業を始めたのが平成23年なんですね。ここがまず1つの転機だといえます。さらに、単純にデータをみるなら、翌年の平成24年が一番わかりやすい転機になります。というのも、この年に初めて親族と第三者の選任比率が逆転するからです。それ以降もさらに第三者後見人の選任率が増えていって、直近だと実に71.9%が第三者後見人となっていて、親族はもう3割を切った状況になります。こうしたデータから見る限り、是非は別として、わが国の法定後見における支援者のモデルは、現行制度の開始当初と比べて、完全に変化してしまっていると言わざるをえません。たとえば、外国の方に日本の法定後見の仕組みを説明しようとしたとします。このとき、平成12年の制度開始当初であれば、日本では法定後見人にご本人の家族が就任しますという説明になったはずですが、もっと、踏み込んでいえば、本人の近親者がシャドワークとして、つまりただ働きで、法定後見制度の運用を支えているというモデルになっていたわけです。ところが、現在では、この説明はむしろ嘘に近いわけですね。なぜなら、後で詳しくみるように、現在の新規選任は7割を超えて第三者後見人となっていて、しかも、その大半が本来は適正な報酬を前提とする専門職後見人であるからです。

実は、ここまで第三者後見人の選任比率が高いというのは、国際的にみてもかなり特異な状況といえます。北欧にみられるように法定後見人が基本的に公務員としての地位を持つ国は別として、わが国と同様、家族も法定後見人の選任対象となりえる国、たとえば、先のドイツやフランスですが、こうした国ではまだ全体の6割前後を親族後見人が占めているというのが一般的だからです。

そこで、なぜ日本では第三者後見人の選任が過半数をはるかに超えて、実に7割以上に至っているのかという原因をきちんと解明しておく必要があるように思います。もともと、日本を含む東アジア諸国では、是非は別として、家族主義福祉の色合いが濃いとよく言われています。つまり、家族の中に何らかの福祉的ニーズを抱えている人がいる場合、それが障害や疾病に起因するものであれ、あるいは貧困に起因するものであれ、まずは近親者が支援の担い手となって、家族内部での支えあい、助け合いによって、問題を解決するということが、長い間、暗黙の了解とされてきたわけです。もちろん、最近では、少子高齢化等を含む家族形態の変質によって、家族の社会的機能が減少してきており、社会的な支援や支えあいの仕組みを作らなければ、社会福祉のニーズを支えることは不可能となっています。介護保険の導入による「介護の社会化」政策はこの典型でしょう。しかし、こうした状況を加味したとしても、法定後見の領域における支援の第三者化＝脱家族化の動向はあまりにも急速な動きであるといえるでしょう。特に、是非はともかく、先の東アジア的な家族主義福祉の伝統や、民法上での法定後見制度の家族法への位置づけ等を考えた場合、なぜ法定後見の分野で、これほどまでに急速な脱家族化が進んだのかを分析しておくことは、とても重要な課題であるように思われます。そこで、この点に関する私見を簡単に示しておきましょう。

このスライドは、直近の平成28年の法定後見人の具体的な供給母体について、詳しくみたものです。まず、上段の青字の列が親族後見人に属するものです。中段の緑字の列はいわゆる専門職後見人の一群です。最後に下段の茶色字の列が市民後見人や社協等の法人後見人といった、その他の類型になっています。さて、一番注目されるのは、この中段の専門職後見人の列です。まず、選任率、選任数が最も高いのが、この専門職後見人類型に属する司法書士で、新規の選任が年間に1万人近くになります。2位が同じく法律専門職の弁護士です。3位で初めて親族後見人の一類型である子供が出てきます。しかし4番目をみると、ふたたび専門職後見人である社会福祉士となっています。ここで、弁護士・司法書士・社会福祉士のいわゆる専門職の三士会の選任数を足してみると、実にこの三職種だけで新規選任の6割強を供給していることがわかります。したがって、もしも現在、外国の方に日本の法定後見の実態を説明するならば、日本の法定後見は専門職後見人によって支えられていますというのが、統計からみた最も正確な説明ということになるわけです。

さて、今度は現行制度の開始当初の平成12年の状況を見てみましょう。この時点では、そもそも最高裁の統計に専門職の中で具体的なカテゴリーとして出てくるのは、弁護士だけです。司法書士や社会福祉士の選任に関する数字が個別に示されるのは、もう少し後からなのです。具体的には、司法書士が翌13年度、社会福祉士が14年度の統計から、それぞれ初めて独立の類型として明記されるようになっていきます。逆に言えば、この段階では、弁護士以外の専門職は、まだ個別に記載する必要のあるほど選任されていなかったわけです。そもそも、平成12年度では9割以上が親族後見人です。そして、全体の中での選任率でみても、子供が1位、配偶者が2位、兄弟姉妹が3位、その他親族が4位という状況です。逆に直近だと子供を除けば、親族後見人はごく少数派です。親も配

偶者も2%ですし、兄弟姉妹でも4%しかいません。2つのデータは、まさに好対照となっています。

この表のデータの一部を、棒グラフ化したものがこちらです。こちらを見ると、一目瞭然だと思えますが、禁治産宣告時代の平成7年度を含めて、現行制度開始当初は圧倒的に親族後見人の選任率が高かったのに対して、平成26年以降の数値を見ると、今度は逆に第三者後見人、とりわけ弁護士・司法書士・社会福祉士の専門職後見人が中核を占めるようになっており、配偶者や兄弟姉妹はもはやほとんど取るに足らない数まで減少しているわけです。まずは、今日のこれからの話の背景として、こうしたデータを記憶しておいていただけるとよいかなと思います。

さて、本題の基本計画の話に入る前に、もう少しだけお時間をいただいて、いま確認した親族後見人と第三者後見人の選任比率の大幅な変化の原因について、個人的な分析を述べておきたいと思えます。いきなり種明かしのことをしてしまえば、この変化のもっとも直接的な理由は、実は法定後見人の選任に関する法的な仕組みを考えれば明白なのです。というのは、法定後見人の選任は家庭裁判所の専権事項とされているからです。つまり、どうやら、先ほども触れた平成23年ないし24年あたりを大きな転換期として、裁判所側の選任に関するポリシーが大きく変化して、第三者後見人の優先的な選任へと軸足が移されたというのが、表面的な説明ということになるわけです。

さて、問題はここから先ですね。つまり、裁判所のポリシー変更の理由がどこにあったのかということ。この時期、まず平成23年には、厚労省がモデル事業として市民後見推進事業の展開を開始しています。私は、この点をとらえて、平成23年を「市民後見元年」と呼んでいます。国が法定後見人の担い手の地域での受け皿づくりに積極的に乗り出したことは、法定後見の位置づけが「単なる私人の財産管理に対する支援に関する財産法上の仕組みから、判断能力不十分者の地域生活を広く支援するための社会福祉的な色彩も帯びた仕組み」へと変わり始める、大きな政策的転換点と理解することができます。もっとも、裁判所はいわゆる市民後見人の選任については、この当時から現在に至るまで、よい意味で慎重であり、こうした国の広義での政策転換が直ちに第三者後見人の選任増に結びついたわけではありません。実際、市民後見人の選任は平成23年で92件（全体の約0.3%）、直近の28年でも264件（全体の約0.8%）とわずかなものにとどまっています。

むしろ、私がかつても直接的な影響を与えたと考えているのは、平成24年2月20日の広島高裁の判決（判タ1385号141頁）なのです。成年後見人である軽度の知的障害を持つ姫御さんが、ご本人の財産から約3,800万円の横領を行って解任されたのですが、この横領について、後任の成年後見人が家庭裁判所の選任・監督の過失を理由に国賠を起こしたというのが、この事件の大まかな経緯です。この事件について、広島高裁は家裁の選任の過失こそ否定しましたが、3,600万円を超える使途不明金の発覚から解任まで7か月もかかり、この間にさらに231万円の横領を許してしまったという事実を重視して、後者の金額の範囲で家裁の監督の過失に基づく国家賠償責任を認めました。おそらく、一般的な感覚からすると、そもそも知的障害のために、ご自身の財産管理についてすら不安がある

かもしれない方を、いくら身内とはいえ他人の財産管理を行う成年後見人として選任したこと自体、家裁の過失だとみえるでしょう。しかし、今日はこの点をめぐる解釈論を細かく掘り下げることは避けて、当時の家裁の一般的な選任ポリシーに目を向けてみたいと思います。これは、簡単にいえば、ご本人に近い親族がいて、ご本人との人間関係がうまくいっているようであれば、この方を優先的に選任するという、親族後見人を第一選択肢とする方向でした。もともとの民法典上のモデルは、親族が無償で後見するという形態でしたし、これはこれで、特に不当な感じはしないかと思えます。しかし、この結果、少なくとも先の24年判決の当時、実は親族後見人の中に判断能力の点からみて後見人としての適性に疑念がありえる事案が、全国各地で散見される状況にあったといわれています。つまり、同様の事件が再び起こるリスクがけっして小さくなかったわけです。しかし、これは裁判所側にしてみれば、非常に世間体の悪い、困った事態だといえます。万が一、法の番人である裁判所が国賠で敗訴する事案が続くようなことがあれば、単に成年後見制度の信頼が失われるだけではなく、わが国の司法の権威それ自体が失墜しかねないからです。そんなわけで、私はこの事件が裁判所の選任ポリシーを変更させた大きなきっかけだったと考えています。

こうした私の見方は、裁判所からはうがった見解だと叱られるかもしれませんが、実際の話、裁判所の監督責任という視点からみると、親族後見人よりも、専門職後見人の方が裁判所には都合がよいという側面があります。本来、法定後見の場合、後見監督人がいない限り、裁判所が後見人を直接に監督する仕組みとなっています。これは、後見人が親族でも専門職でも同じです。ところが、現実の運用をみると、専門職後見人の場合には、それぞれの職能団体が事実上の監督を行うことが期待されています。たとえば、弁護士なら単位弁護士会、司法書士なら地域のリーガルサポート、社会福祉士なら地域のぽあとなあというわけです。少し意地悪な見方をすると、各職能団体が裁判所の監督責任の防波堤の役割を果たすこととなります。つまり、専門職後見人が横領等の不祥事を起こした場合、一時的な監督責任は事実上の監督人である各職能団体にあるということになるわけです。専門職後見監督人を選任する事案では、この構造はより明確になります。実際、東京家裁の近時の運用などをみると、弁護士を後見人に選任した事案で、他の弁護士を監督人に重ねて選任するという状況があります。

さらに、裁判所の責任回避のためのもう1つの手法としては、後見制度支援信託の利用があります。この仕組みは、確かに多額の横領を防ぐ点では非常に強力でわかりやすいものなのですが、成年後見制度の理念の面からすると、実は大きな問題もあります。そもそも、法定後見の仕組みは、ご本人の判断能力に問題があって、適切な財産管理ができないので、財産管理人である後見人を選任して、この人に本人の財布を預けるというものです。ところが、支援信託の仕組みというのは、この裁判所から財産管理人としてのお墨付きを得たはずの法定後見人が大金を預かっていると横領してしまうかもしれないからといって、さらに、後見人からも半ば強制的に財布を取りあげて、本人の金融資産の大半を信託銀行等に預けさせるという、まさに屋上屋的な仕組みになっているわけ

です。このとき、現在の成年後見制度の基本理念との関係で一番問題となるのが、財産の塩漬けリスクです。支援信託では、後見人の横領を防いで、本人の資産を守るために、信託財産の取り崩しを行う際には家裁の指示書があるというセーフガードを設けています。この結果、確かに積極的な形での親族後見人の横領は防ぎやすくなるわけですが、今度は逆にネグレクト型の消極的な形での権限濫用を招くリスクが生まれます。もともと、親族後見人は推定相続人である場合が多いわけです。このとき、親族後見人が自分の経済的利益を最大化しようとして行動すると、できる限り、信託財産に手を付けずにおくのがベストだということになります。この結果、せっかくのご本人の財産が信託銀行の手元で塩漬けにされてしまえば、支援信託の利用は肝心のご本人にはメリットどころかデメリットしかないわけです。これを防ぐためには、親族後見人に家裁からの指示書の取り付けというひと手間をかけさせるだけのインセンティブをどこかで調達する仕掛けが必要になるはずですが、しかし、残念ながら現状では、この点に関して十分な工夫が凝らされているとはいえないように思います。もちろん、ご本人の財産が横領されないように適正な対策を取ることは大切です。しかし、単に横領を防ぐだけでは意味がないのであって、ご本人の財産がご本人の生活の質を維持・向上させるために、適切に使われるような制度作りこそが肝心なのではないでしょうか。

さて、そろそろ、本日のメインテーマである利用促進法に基づく国の利用促進基本計画の話に入っていきたいと思います。今回の基本計画では、平成29年度から33年度の5カ年の工程表の中で、7つの課題を実現することを掲げています。第1に、制度の周知をする。第2に、各市町村において市町村計画を策定する。第3に、利用者が後見制度を利用するメリットを実感できるような運用を進める。第4に、適正な運用を保障するために地域連携ネットワークの構築を進める。この点については、私がいま新潟で三士会の方々と協力しながら取り組んでいる「新潟モデル」の構築についても、少し詳しくお話ししたいと思っています。第5に、不正防止の徹底と制度の利用しやすさの調和を図る。第6に、いわゆる医療同意権の考え方の整理なども含めて、医療・介護等に係る意思決定が困難な人への支援のあり方を検討する。第7に、いわゆる欠格事由問題、つまり、成年被後見人等の権利制限の措置の見直しを行うということです。

さて、今日の主眼は、この基本計画を踏まえて、それぞれの地域で具体的などのような取り組みを進めることが望ましいのかという点にあるので、基本計画の内容をあげつらうようなことは差し控えたいと思っています。それでは、あまり建設的な話にはなりません。ただ、最初に1つだけちょっと疑念を申し上げておきたいと思っています。それは、第1の課題、つまり制度の周知に関することです。基本計画のまさに基本的なスタンスとしては、制度の利用が低調な最大の原因は制度の周知不足にあるというものです。つまり、現行制度は良い仕組みなのに知られていないから活用されていない。逆にいえば、潜在的な利用者層に制度を知ってさえもらえれば、自然とどんどん利用が進むはずだということです。加えて、利用の促進に当たって、少なくとも今回の工程では、基本的に民法の改正などによる抜本的な制度の改善は行わない。あくまでも、現行制度の枠組みを前

提としたうえで、運用の改善によって、利用の促進を図るのだとされています。しかし、私はこの点には大きな疑念を抱いています。というのも、私自身は、特に障害者権利条約との整合性という理念的な問題点を含めて、現行制度には民法再改正を視野に入れた抜本的な制度の改善・再構築が必要だと考えているからです。

さらに、現実の潜在的な利用者層の意向に関する調査、より正確には利用者の家族の意向というべきでしょうが、これを見ると、そもそも「制度の周知が利用促進につながる」という基本計画の前提自体にやや疑わしい要素がみえてきます。具体的にいうと、みずほ情報総研が2016年10月6日から10月12日にかけて実施した「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」のQ3「預貯金・財産管理の支援に関する成年後見制度の利用状況」の結果が問題となります。この調査は、認知症の人に対する預貯金・財産の管理を支援したことがある40歳以上の男女（2,000名）を対象にしたものなのですが、これによると、「成年後見制度を利用している」人が6.4%、「成年後見制度の利用を検討している」人が22.8%、「成年後見制度を知っているが利用するつもりはない」人が55.4%、「成年後見制度を知らない」人が15.6%となっています。このデータを素直に見ると、制度の周知という手法によってニーズの掘り起こしができるのは、現時点で制度を知らない15.6%の人たちだけということになります。ここに焦点を当てるのがまったく無意味だというつもりはありませんが、しかし、政策の効率性や実効性を考えるならば、むしろ本来焦点を当てるべきは最大の票田である「成年後見制度を知っているが利用するつもりはない」と言っている人たちではないでしょうか。もちろん、この人達の制度に対する認識が不十分なために利用を避けているに過ぎないという場合は、制度の正確な周知を進めることで、この中からいくらかのニーズを掘り起こせる可能性はあるでしょう。しかし、もし逆に、この人達が現行制度のデメリットを十分に認識しているからこそ、利用を回避しているのだとすれば、現行制度を前提としたままで制度の周知を進めることは、むしろ逆効果になるでしょう。やはり、本来、基本計画が実施すべきことは、利用を回避させている現行制度の欠陥を明らかにしたうえで、民法改正を含めた抜本的な対策を取って、本来の意味で多くの人たちにとって利用しやすい制度へと再構築することだったように思われてなりません。特に残念なのは、この基本計画の原案を作成した成年後見制度利用促進委員会が、せっかく内閣府という省庁横断的な対策を取りやすい土俵上で設定されていたわけですから、この貴重な機会にこそ、大胆な立法的対応を視野に入れた議論をしてほしかったという点です。ご承知のように、来年度以降は、委員会の所管が厚労省に移管されてしまうため、民法や任意後見契約法を所管する法務省等を巻き込んだ建設的な議論がどこまでできるかについて、いささか不透明な部分があるからです。

さて、苦言はここまでとして、ここからは基本計画の内容を前提とした建設的な話をしていきたいと思います。まず、基本計画は「利用者がメリットを実感できる制度」にすることを目指しています。もちろん、この点に私も異存はありません。ただし、ここでの利用者というのは、あくまで

も利用者ご本人、つまり成年被後見人、被保佐人、被補助人の方を指すのであって、ご本人の家族ではないということを再確認しておくことが大切でしょう。法定後見の仕組みというのは、支援信託のところでも触れましたが、ご本人と推定相続人であるご家族との間に財産管理について、常に潜在的な利益相反関係があるわけです。なので、本人のご家族をここでいう利用者の概念に含めると、制度の運用が歪められてしまうおそれがあることを確認しておくことが大切でしょう。さて、この前提を共有したうえで、この点について基本計画が打ち出している対策をみてみましょう。基本計画では、まず利用開始時点と開始後において身上保護を充実させるべきだとして、4つのポイントを示しています。第1は、高齢者・障害者の特性に応じた意思決定支援を行うというものです。この指摘自体は、私は大賛成なのですが、他方でいささか唐突に意思決定支援という概念が出てきている印象があります。というのも、障害者権利条約の国際モニタリングを所管している国連障害者権利委員会の見解からすると、そもそも意思決定支援という概念は、法定代理権や制限行為能力制度に代表される代理・代行決定の仕組みである法定後見制度とは真逆の対立概念であるとされているからです。実は、私はこうした権利委員会の考え方には強い疑問を抱いているのですが、しかし、こうした国際的な文脈がある以上は、少なくとも代理・代行決定型である現行制度の利用促進という視点と、高齢者・障害者らへの意思決定支援という視点が、基本計画の中でどのように整理されているのかについて、もう少し丁寧な説明が必要だったのではないかと考えているわけです。ただ、この点について、基本計画やそのバックグラウンドである利用促進法の姿勢を少し擁護しておく、実は利用促進法の問題点というのは、法律の具体的な内容ではなく、ネーミングにあることを指摘できると思います。たしかに、法律の名称が成年後見制度利用促進法となっているので、とにかく現行制度をなにがなんでも推進しようとしているように見えてしまうわけですが、この名称を隠して、法律の内容自体を素直に読んでいくと、地域で権利擁護ネットワークを構築していくことによって、高齢者や障害者の方たちの意思決定支援を進めていこうという、むしろ障害者権利条約の内容に親和性の高い指摘がたくさんされているんですね。なので、個人的な感想としては、この法律に名前をつけるときに、意思決定支援転換法とか、意思決定支援促進法とかにしておけば、不要な誤解を産まずにすんだんじゃないかなと覚えているわけです。国際モニタリングについていえば、既に政府報告書は提出済みなので、いまさらという感じかもしれませんが、何も成年後見制度利用促進法という、権利委員会に正面から喧嘩を売るような名称をわざわざつける必要はなかったのではないかと覚えています。

第2が「後見人の選任における配慮」なのですが、これは後ほど新潟モデルのお話をさせていただくところで、詳しく触れてみたいと思います。第3は、「利用開始後の柔軟な対応」で、具体的には、たとえば機動的な後見人の交代が想定されています。実際、日本各地で専門職後見人の数が限界に近付いていることもあって、最初に専門職後見人を選任した困難事例であっても、難しい問題点が解決されて、ご本人の生活環境が安定して、市民後見人や親族後見人でも十分な支援が可能な

状況になれば、この人たちに引き継いで、専門職後見人はまた別の困難事例で活躍してもらおうという発想ですね。いわゆるリレー方式を積極的に活用して、貴重な資源である専門職後見人をリサイクル活用しながら、できる限り有効かつ効率的に利用しようということです。これは、私もとてもよい政策だと思っています。

第4が、「後見審判時の診断書等の在り方」の検討です。この点は既に厚労省や法務省を巻き込みつつ、利用促進委員会の方でも具体的な議論が始まっているようです。この点についても、個人的に異論はないのですが、あえて欲をいえば、この診断書等の見直しの議論のなかで、医学モデル偏重の脱却という視点も打ち出してほしいなと思っています。つまり、後見等開始の判断にあたって、医師が作成する鑑定書や診断書よりも、たとえば社会福祉士が作成するソーシャルレポートを、むしろ重視していく方向性を検討してほしいということです。

さて、次の大きな項目が、今回のメインテーマでもある「地域連携ネットワークづくり」です。ここであらかじめ指摘しておきたいのは、ここで想定されているネットワークというのは、実はいまから各地域でまったくのゼロから作り上げる必要があるものではないということです。たとえば、介護保険の運用を考えればわかるように、「保健・医療・福祉」の3領域に関する地域連携ネットワークというのは、既に各地域で構築されつつあるはずなんです。なので、今回目新しい点というのは、このネットワークの中に、新たに司法という要素が組み込まれたことにつきます。具体的には、地域の家庭裁判所という新しいアクターを従来の地域連携ネットワークの中にどうやってうまく取り込んでいくかというのがポイントなのです。さて、ここでは具体的に3つの方策が指摘されています。

第1が、「地域における見守り体制の構築」です。この見守り体制の対象者というのも、別に成年後見の利用者に特化したものとする必要はありません。もっと広く地域社会の支えあいという文脈の中で考えてよい話です。たとえば、地域によっては、以前から消費者被害の防止という観点から見守り体制の構築が目指されてきているわけで、ここでの見守り体制というのは、何らかの経済的搾取や不運な事故などに遭いやすい要素を持つ人たちの権利擁護を目的とした汎用的な仕掛けだと考えるべきでしょう。

第2が、「チーム後見体制の構築」です。これは個別の後見事案を想定して、成年後見人を中心とした多人数のチームで個々の利用者を支えていくという発想です。介護保険のケア会議の後見版と考えてもらえば、おおよそのイメージがわくのではないかと思います。具体的には、法定後見人を後見チームの司令塔にする形で、ご本人の親族、ケアマネ・ヘルパー・民生委員等の福祉関係者、医師・看護師・MSW等の医療関係者、市町の福祉担当者や生活保護のワーカー等の行政関係者など、ご本人をめぐるさまざまな関係者がチーム体制で後見的支援を実施していくという形態です。従来のわが国の後見実務では、後見人が1人で事案を抱え込まれてしまうことが多かったと思います。成年後見人というのが、いわばご本人の管理責任者みたいな位置づけにされてしまって、本

来の後見人の権限では対応できないような問題も含めて、ご本人に関わるあらゆる生活上のトラブルが一切適切後見人に丸投げされてしまう。市町村申立ての事案ですら、いったん後見人が選任されてしまうと、市町村は自分の仕事はぜんぶ終わったという感じで、「あとは後見人さんが何とかしてください」といって、支援の現場から手を引いてしまうというケースが珍しくないわけです。しかし、こうしたやり方は、後見人とご本人の双方にとって好ましくない結果を生みがちです。まず、後見人についていえば、単純に責任過剰、負担過剰でパンクしてしまう。仕事を抱え込みすぎて、数件の後見事案に対応した後で燃え尽き症候群的になる専門職後見人は実際、珍しくありません。特に、福祉系の専門職後見人さんたちは、もともと心の優しい、「自分でできることは何でもやってあげよう」という意気込みで臨む方が多いので、こういう事態に陥りがちです。しかし、これは福祉関係者の方には釈迦に説法になりますが、支援者と要支援者とが1対1の閉じた関係になってしまうのは問題があります。親族間の虐待や施設内の虐待でよく指摘されることですが、外部の目の入らない密室化状態での支援関係というのは容易に虐待に転嫁しがちです。それに、虐待の状況にまでは陥らないにしても、ご本人の社会関係が後見人との間だけで閉じてしまうというのは、本来の制度理念に反します。比較的若年の知的・精神障害のある方の事案では特に強調されていることですが、現代の成年後見人というのは、むしろご本人の積極的な社会参加に向けた後押しをすることが求められているからです。したがって、後見人はご本人を自分だけで抱え込んでしまうのではなく、逆に地域の様々な人たちを支援の輪の中に巻き込みながら、多くの人たちの協力を得ながら、チーム体制でご本人を支えていくべきなのだというわけです。

さらにいえば、チームによる支援という視点は、後見人が法的権限の行使の方針を決めるときにも重要な価値を持ちます。後見人には法定代理権や取消権といった、きわめて強力な切り札的な権限が与えられているわけです。そして、この権限の特性は、本人の自己決定権を侵害するという点にあります。つまり、少なくとも見かけ上の本人の自己決定を覆して、あるいは、これを無視して、本人の保護ないし支援のために、後見人による本人とは別の価値観、別の考え方からの代理・代行決定を強行できるという特殊な法的権限なのです。このことは、取消権の基本的な構造を考えれば、すぐにわかります。取消権というものは、本人が自分で結んでいた契約を後見人が後出しじゃんけんの形でなかったことにしてしまうわけですから、少なくとも表面的にみる限り、本人の事前の自己決定を後見人が事後的に覆す形になっているわけです。この限りで、法定後見制度には常にパターンリズムの要素が伴うことになります。現在では、国連障害者権利委員会の一般意見に象徴されるように、パターンリズムに基づく代理・代行決定には非常に風当たりが強くなっています。しかし、私は、判断能力不十分者の支援から完全にパターンリズムや代理・代行決定の要素を排除することはできないと考えています。代理・代行決定の仕組みは、必要悪という表現が適切かはわかりませんが、ご本人の保護や支援のために必要最小限の範囲では許容せざるをえないと思っています。もちろん、ご本人の自己決定が後見人の代理・代行決定に優先することが大原則だと、

私も考えています。したがって、後見人を含む支援者は、まずはいわゆる意思決定支援の手法を尽くして、ご本人自身による意思決定の可能性を可能な限り追求すべきでしょう。しかし、後見人がまるで子供の使いのように、ただただご本人の言うとおりに行動するだけでは、そもそも家庭裁判所の審判というコストの高い手続を踏んでまで、公的な支援者である後見人を選ぶ意味がないといえます（これは逆に言えば、後見人の法的権限を使わなくても、ご本人がつつがなく日常生活を送れる環境にある限り、後見人の選任は不要・不当な干渉であるということでもあります）。つまり、ときには後見人は、本人の表面上の意思に反する形で、法定代理権や取消権を行使すべき場面があるということです。問題は、このときに後見人の個人的な価値観を恣意的に押し付ける形にならないようにすることでしょう。諸外国の議論でも常に指摘されていることなのですが、後見人が本人を守るための最後の手段として代理・代行決定を行うときには、後見人が独断的に決めてしまうのではなく、常に本人を知る複数の関係者が議論をした上で、この代理・代行決定の方向性を決定すべきだということです。法律の形式上は、法的権限を持つ後見人が最終決定権者ではあるのですが、後見人は、その判断にあたって、一度自分の価値観や考え方を相対化する機会を持つべきなのです。

1つ具体例をあげましょう。在宅の認知症高齢者の方の認知症が進行して、本人の安心安全を図るために施設入所を検討せざるを得なくなるというのは、よくある話です。多くの場合、ご本人は人生の最後まで住み慣れたわが家で暮らすことを希望されますので、後見人としては、どの時点まで、ご本人の希望を優先すべきか悩むことが多いわけです。このとき大切なことは、自分としては、在宅を継続するための手段をすべて考えつくして、もはや限界だと判断していたとしても、なお、他の関係者の考え方にも耳を傾けてみる必要があるということです。たとえば、施設入所のタイミングについて、同じ専門職でも、医師、看護師、弁護士、社会福祉士等では、それぞれ専門を異にするため、それぞれの価値基準も違う可能性がありますし、当然意見が異なりうるわけです。チーム後見の利点の1つは、具体的な後見事務の遂行にこうした多様な物の見方を反映させることで、後見人による専断的評価を排除できる点にもあるわけです。ついでに言うと、私個人の考えでは、実は、原則となる意思決定支援の手法をとる場合にも、多かれ少なかれパターンリズムの要素は入りうるのではないかと感じています。意思決定支援といっても、ご本人の意思決定に何らかの形で外部的な干渉を行うことにはなるわけで、このとき完全に価値中立的な形でかわるというのは実際には難しいように思うからです。言葉がきついかもかもしれませんが、支援者側が意図したものではないとしても、そこには何らかの価値観を前提とした誘導的な要素が残りうるのではないのでしょうか。とすれば、意思決定支援の手法をとる場合であっても、できる限り多数の支援者が関与するチーム後見の枠組みはやはり重要な意義を持つように思います。

最後に第3が、「(連携)協議会体制の構築」です。これは、先ほど触れた個別案件に対するチーム後見体制を、さらに地域の大きな枠組みでもって支援していく環境づくりを目指すものです。こ

の点については、法政大学の菅富美枝教授が常々提唱されている「支援者を支援する」という視点が重要なカギを握ることになります。たとえば、介護の領域におけるレスパイトケアの仕組みも同様の発想に立つものと評価できると思うのですが、要は、ご本人を支援するための仕組みだけでは不十分であって、ご本人を支えている支援者をさらに大きな社会的枠組みでもって支援して支えていくという視点が大切だということです。先ほどのチーム後見の話とも関連しますが、支援者が1人きりで社会的に孤立して支援を続けているような状況では、今度は支援者側の体力・精神力等が持たずに、支援者がつぶれてしまい、結局はご本人も含めて共倒れという最悪の結果を招くこととなります。介護疲れの親族による介護殺人など、まさに典型例といえるでしょう。こうした状況を避けるために、まずは支援者側が個人ではなくチーム体制で適切に責任と負担を分担しながら、ご本人の支援を行う。この上で、さらにこうした個々の後見チームを地域全体でバックアップしていくための社会的なサポート体制を連携協議会あるいは地域連携ネットワークという形で整備していくというわけです。

さて、こうした地域連携ネットワークを構築していく上で欠かせない視点が2つあります。第1は、連携協議会の中核メンバーとして、地域の専門職後見人団体（弁護士会、リーガルサポート、ばあとなあ等）、市町村、家庭裁判所をきちんと組み込むことです。第2は、ネットワークの要となる中核機関を必ず設置することです。詳細は、のちほど、現在私が新潟県で取り組んでいる「新潟モデル」の構築と絡めてお話ししたいと思いますが、ここで結論を先取りしておく、中核機関は原則的に行政直営型モデルを採用した上で、各都道府県内での地域間格差の発生を防ぐために都道府県がイニシアティブを取る形で戦略的に適正な数を地域ごとに配置することが理想的だと思っています。

さて、新潟モデルの話をさせていただく前に、基本計画が想定している中核機関の機能をみておきましょう。第1が広報機能、第2が相談機能、第3が成年後見制度利用促進機能です。前の2つはごく一般的な機能ですので、特に説明はいらないでしょう。第3の機能は名称だけでは具体的な内容がよくわからないのですが、①「受任者調整（マッチング）機能」、②「親族後見人・市民後見人・法人後見人支援／育成機能」、③「家庭裁判所との連携機能（情報共有・連絡調整）」を含むとされています。実は、①は新潟モデルの目玉の1つなので後回しにさせていただいて、先に②と③について簡単にコメントしておきたいと思います。まず、②の地域の後見人全員を対象とした支援という視点はとても重要です。既に触れたように、最近の家裁の選任ポリシーは、親族後見人の横領多発を背景に、その回避策として第三者後見人、特に専門職後見人を優先的に選任する方向になっているわけです。これは家裁の立場からすれば合理的な選択ではあるので、もちろん、一概に家裁の姿勢を責めるわけにはいきません。しかし他方で、親族後見人の横領多発の背景には、わが国の現行制度の構造的な欠陥があることも確認しておく必要があるように思います。それは、これまでの制度の運用体制が司法機関による後見人の監督という視点に偏りすぎており、行政機関による

後見人の支援という要素が著しく欠落していたという点です。そもそも後見人の仕事は大変でその負担は親族にはけっして小さなものではありません。たとえば、親族後見人の中には、単に財産管理についての専門知識がないだけではなく、これまで家計簿すらつけたことがなかったという人も大勢いるわけです。こうした人にとって、裁判所に提出するようなきちんとした財産管理報告書を作らなければならないというのは、心理的にも非常に大きな負担でしょう。加えて、適切に財産管理を行っているという証拠として、たとえば、買い物の領収書をちゃんと取っておかなければならないといわれても、これがどの範囲で必要なか見当がつかないこともあるかもしれません。コンビニでご本人のためにペットボトルの水を買った時のレシートまで取っておかなきゃいけないんだろうとかです。もっとも、最近では家庭裁判所の方でも特に新規の親族後見人さんに対しては、かなり丁寧な就任時のアドバイスをするようになってきているようですが、特に制度開始当初は、こうした説明不足や不親切さが、結果的に親族後見人の横領多発の一因になっていたように感じます。人間は弱いので、最初の1、2か月くらいは気を張って真面目にやっていますが、裁判所の次の監督が1年後だということになると、半年もすればだんだんと気が抜けて、管理が惰性になってしまうこともあるでしょう。是非は別として、日本の旧来の一般的な家族の感覚からすると、特に同居世帯の場合には、自分の財産と自分の父親や母親の年金等をきちんと分別管理している方があるいは珍しいのかもしれません。事実上、同居家族の財布は1つという感覚で、他人の財産を預かっているというイメージが希薄なことも多いでしょう。たとえば、不況の影響で例年よりもボーナスが少なかったけど、住宅ローンはボーナス加算で払わなければいけない。こんな状況で、仕方ないから一時的におじいちゃんの預金から少し借りときましょうという流れは、よくありそうな話です。もちろん、おじいちゃんの同意があれば、なんの問題もないわけですが、これが、おじいちゃんが成年被後見人で、黙って預金を拝借してしまった息子が成年後見人だとすると、実際に翌月の給料できちんとおじいちゃんの口座に借りた分を返していたとしても、既に業務上横領の既遂ということになってしまうわけです。つまり、立派な犯罪なわけですね。それに、こういうことは一度やってしまうと、どんどん次回のハードルが下がってしまうことも多くて、最初は出来心や、やむにやまれぬ事情でごく少額の横領をしたにすぎなかったのが、繰り返しているうちにどんどん金額が大きくなってしまったり、最初はきちんと返していたのが、いつの間にかまったく返さなくなってしまうことがあるわけです。そういうわけで、親族後見人による横領事件というのは、何も最初から家裁が不適切な親族を選んでしまったというケースだけではなく、むしろ事案の多くは、もともとは真面目な親族で、ご本人のために一所懸命に働こうと思っていたのに、持ちなれない大金を持たされてしまったうえ、後見の仕事の負担も思ったよりも重くて、家裁や行政を含めた周囲からのサポートも不十分だという悪環境の中で、気が付いたときには犯罪者になってしまっていたということが、実際には珍しくないといわれているのです。そこで、重要なのが親族後見人に対する地域の支援体制の構築です。そして、不正に対する監督ではなく、あくまでも適正な活動支援、

つまり後見人の仕事の内容に関する助言や相談支援という役割を考えるならば、この部分は、司法機関である家裁よりも、むしろ地域の行政機関、つまり市町村役場が担う方が適材適所になるわけです。実際、ドイツをはじめとする諸外国では、法定後見の運用に地域の司法機関だけではなく、行政機関が、日本風にいえば市役所の成年後見課といった感じですが、協力連携して担う形になっているのがスタンダードなんです。

こうした視点から、③の「家庭裁判所との連携機能（情報共有・連絡調整）」という中核機関の機能もとても大切だという話になります。今回の基本計画策定の好影響として、全国各地の家庭裁判所が行政との連携に対して、かなり前向きな姿勢を示すようになったということ、最近あちこちで耳にします。これは個人的にも、とても良い傾向だと思っています。一昔前は、行政側が地域の家裁と連携を取ろうとしても、家裁側のガードが固くて、なかなか建設的な関係を構築するのが難しいといわれていました。しかし、先ほども申し上げたように、今回の基本計画が想定する地域連携ネットワークのポイントは、従来の保健・医療・福祉の関係者のネットワークに加えて、ここに司法機関、つまり家庭裁判所を有機的に組み込んでいくことにあります。そういう意味で、おそらくは最高裁事務総局の方針もあるのですが、全国の家裁の姿勢が積極的になっている今こそ、市町村にとって、地域の家裁との密接な連携体制を構築する絶好の好機だと思うわけです。

さて、それでは、そろそろ中核機関に関する新潟モデルの基本構想をお話しさせていただきたいと思います。まず重要なのは、新潟県と一口に言っても、県内には様々な文化的な差異のほか、人口や市町村の予算の規模、交通の利便性の差、専門職の偏在等々の大きな地域間格差がもともと存在しているということです。これは、岡山県も含めて、日本のほとんどの都道府県で同様の状況があるでしょう。こうした差異の多くは、成年後見の活用に対する地域の温度差の要因にもなっています。そもそも成年後見というのは、対人的な福祉サービスの性質を持っていますから、まずはこれを支える人的資源と予算が問題になります。この点からは、一般的には、人口が集中していて、一定の税収があり、専門職も多く居住している都市部に大きなアドバンテージがあります。これに対して、潜在的な利用者のニーズが大きい高齢過疎地域ほど、こうした支援のための人的・物的な資源に乏しいという決定的なパラドックスがあるわけです。特に専門職の地域的偏在との関係で、こうした地域での第三者後見人の調達は極めて難しいのが実情です。この問題に対する国の対応策は市民後見の推進ということになるわけですが、これだけでは明らかに不十分です。なぜなら、少し考えれば誰でも気づく話ですが、こうした地域には専門職どころか、そもそも支援者側に回れる年齢層の市民自体が希少なわけです。潜在的な要支援者と支援者の数が絶望的にアンバランスになってしまっているわけですから、地域で市民後見人を育成するだけでは、明らかに人手が足りないわけです。今日は時間の関係で詳しいお話はできませんが、個人的には、こうした地域では、基本的に地域ぐるみの組織型後見の仕組みによって対応していくしかないだろうと思っています。そして、もっといえば、現状のまま広範囲に分散した居住形態が続く限り、後見に限らず、より広く種々

の福祉サービスや基本インフラの提供に限界が生じるでしょうから、やはりある程度はまとまって居住していただく方策を考えていかざるをえないように感じています。いずれにしても、先ほど触れた地域連携ネットワークとその中核機関の構築は、まさにこうした地域でこそ必須の課題といえるでしょう。

ところが、現実には、こうした地域の多くが、市町村申立てを含めて、地域の成年後見の運用の取り組みに消極的であることが珍しくありません。実際、新潟県内でも、市町村間での成年後見の活用に対する温度差が非常に大きいように感じられます。たとえば、新潟市や佐渡市などでは地域連携ネットワークの土俵が既にできている、あるいは少なくとも出来上がりつつあると思いますが、県内にはこうした取り組みについて大きく後れをとっている地域も数多く残っているようです。先進的な地域では、既にネットワークの要となる中核機関の母体となれる組織も生まれてきていますので、こうした地域では、そうした組織が単に中核機関の看板を正式に掲げさえすれば、もうそれで第一段階はクリアという状況になるでしょう。他方、取組みの遅れている市町村については、このまま放置しておく、おそらくは、利用促進法上の努力義務である成年後見利用促進に関する市町村計画の策定すらも行わないまま、国の基本計画の最初の工程表にある5年間で過ぎ去ってしまいかねません。中核機関の設置など、夢のまた夢ということで終わってしまいそうです。要するに、中核機関の設置や地域連携ネットワークの構築といった課題を、県内の市町村の自主性に委ねてしまうと、今後の5年間で法定後見の運用に関する県内格差がもはや埋めることが難しいレベルにまで開いてしまう恐れがあるわけです。しかし、今や法定後見は判断能力不十分者の地域生活を支える社会福祉的なセーフティーネットとしての性質を色濃く帯びていますので、著しい県内格差の存在はとうてい許容できるものではありません。

そこで、こうした事態を回避するために重要になるのが、都道府県のイニシアティブによる中核機関の戦略的配置という視点です。これが、新潟モデルの1つ目の特徴です。少なくとも、地域連携ネットワークの要となる中核機関については、各市町村の自主的な取り組みに任せてしまうのではなく、後述する種々の要素を勘案した上で、県内にまんべんなく支援の手が行き届くような形で、適正な数の中核機関を配置できるように市町村を指導していく必要があるわけです。繰り返しになりますが、既に日本の各地において先進的なネットワーク構築の取り組みをしている市町村がいくつも存在していますので、都道府県による戦略的配置の青写真づくりもできる限り早急に行う必要があります。まずは、県内の全ての市町村を一堂に集めて、基本的な問題意識を共有した上で、中核機関の配置を俯瞰的に検討する会議体を整備することが必要でしょう。

さて、都道府県の音頭で俯瞰的な見地から中核機関の戦略的な配置を検討すべき理由が、地域間格差の防止のほかにも、いくつかあります。第1は、本来的な地縁性と市町村単位の行政区分の異同の存在です。明治維新の頃にさかのぼると、江戸時代以前の藩と現在の都道府県の区割りがそもそもずれているために、本来の地域住民の地縁性・文化的同質性と都道府県の区割りとは必ずしも

合致していない地域があるわけです。そして、市町村レベルでみると、この傾向がいわゆる平成の大合併によって、さらに著しく加速したことが指摘できます。地域の支えあいや助け合いといった考え方には、総論次元では多くの人が賛成するわけですが、実際に市町の予算を使うことが問題となる現実的な各論次元になると、なかなかうまくいかないことも多いわけです。このときに成功の1つの鍵になっているのが、当該地域内でのある種の仲間意識のような感覚の共有です。したがって、中核機関の配置にあたっては、現在の形式的な行政上の地域割りだけを前提にしない方がよいように感じます。特に地方では、人的・予算的な制約から単一の市町村ではなく、複数の市町村による広域連携のかたちで、地域連携ネットワークを構築せざるをえないことが多くなると思いますので、その際にも、こうした視点を見逃してはいけないのではないのでしょうか。第2は、交通環境です。市民後見ではもちろんのこと、専門職後見や法人後見の場合であっても、支援の現実的なコスト面を考慮した場合、利用者の居住地域と支援者の居住地域とが、ある程度近接しており、その間の物理的な移動が容易かつ短時間でいけることが好ましいといえます。したがって、中核機関の配置にあたっては、当該地域におけるバス路線等の公共交通機関や道路網の実情を考慮することが必要になるでしょう。もっとも、離島地域や山間部の集落等、そもそも通いで支援に大きな困難が伴う地域もありますし、地域内での見守り体制の構築やIT技術による遠隔からの見守り支援等、一定の代替策の推進も同時に検討していく必要はあるでしょう。第3は、家庭裁判所の配置と市町村区割りとのずれです。戦略的な中核機関の配置にあたって、おそらく一番留意する必要があるのがこの要素です。司法と行政の連携といっても、そもそも司法機関である家庭裁判所と地域の行政機関である市町村役場とが地域的に一対一対応で配置されているわけではないわけです。そこで、ここでは市町村よりも一段階大きな行政区画である都道府県がイニシアティブをとって、両者の地域的連携にとって最適な中核機関の配置を戦略的に進めることが望ましいだろうということです。

次に、新潟モデルの2つ目の特徴が、中核機関の受任者調整機能、つまりマッチング機能の強調です。ごく大雑把なイメージとして申し上げれば、家庭裁判所の選任機能を実質的に外部化して、事実上、これを中核機関に移すことを想定しています。こういうと、それには法整備が必要で、現行法の運用では難しいのではないかという疑問を持つ方も多いかもかもしれません。確かに、私自身も、特に個人情報保護との関係で、最終的には、家庭裁判所と中核機関との密接な情報共有を明確に保障するための法整備が望ましいとは思っています。しかし、こうした仕掛けは、実は市町村申立て事案において、各地で既に当たり前に行われているものでもあります。周知のように、現在の法制度上、法定後見人の選任は家庭裁判所の専権事項となっています。ところが、現実問題としては、個別案件ごとに適任の後見人候補者を家裁が自力で探し出すのは不可能に近いので、実際には親族後見案件も含めて、申立人側が後見人候補者を指名することが通常です。つまり、通常は、後見開始申立書の提出にあたって、成年後見人候補者欄をできる限り記載して提出するように、家裁側から指示があるわけです。特に、市町村申立ての場合には、市町村側が成年後見人候補者を記載して

いなければ、そもそも家裁が申立てを受け付けないという運用になっている地域も少なくないようです。こうした地域では、市町村申立てにおける候補者推薦を実施するための工夫が凝らされています。詳細は地域によって異なりますが、比較的オーソドックスなやり方としては、市町の中に後見人候補者推薦のための第三者委員会を設置して、ここに、現実の候補者の供給母体である地域の専門職後見人団体（単位弁護士会、リーガルサポート、ばあとなあ等）や法人後見団体（市社協、NPO等）、行政側の担当者（高齢者福祉、障害者福祉等の担当者）や有識者らが入って、申立案件の性質上、最適と思われる候補者の人選を行うわけです。さらに、地域によっては、こうした枠組みの中で、そもそも市町村申立ての対象とすべきかを検討することもあるようです。こうした地域では、既に運用を通じて、実質的な選任機能が家庭裁判所から市町村に外部化されているとみることができるとでしょう。私が提唱している新潟モデルの受任者調整機能は、この仕掛けの対象を県内の後見申立て事案の全件に広げたくて、実質的な選任機能を県内の各中核機関に委譲させようというものです。この方式には、いくつもの利点があります。まず、現在パンク状態に近い家庭裁判所の負担を削減することができます。さらに、中核機関の第三者委員会の中に地域の後見人供給団体（専門職後見人団体のほか、法人後見団体、市民後見人ら）のあらゆる関係者や、より広く地域包括支援センター等の地域権利擁護の関係者らを参加させて、県内の後見関連情報をここに集約させることで、事案の特性に応じた丁寧かつ迅速なマッチング機能を実現することが可能になります。これは、現在のように、家裁が個別案件ごとに関係者に照会をして、ばらばらの情報を苦労して集めながら、後見人候補者の適否を判断するよりも、ずっと効率的な仕組みといえるでしょう。

さらに、この方法の導入によって、近年、専門職後見人の枯渇を背景に、全国各地で発生している「後見人候補者のたらい回し問題」を回避することができます。現在、専門職後見人の選任事案では、家裁が各専門職後見人団体から事前に提出されている名簿等に基づいて、各団体に個別に推薦依頼を行うというのが一般的な方法です。そこで、たとえば、親族との間に難しい法的な紛争解決が必要になりそうな事案だということで、家裁がまず弁護士会に候補者依頼を出してみる。ところが、弁護士会の方では、もはやすべての候補者が既存の受任案件だけで手一杯だということで、弁護士会に候補者推薦を断られてしまうことがあるわけです。そこで、今度は、それなら司法書士さん、つまりリーガルサポートでどうですかと、リーガルサポートに打診してみる。しかし、リーガルサポートの方からも、今回の推薦は難しいという返事がきてしまう。そうはいつでも、案件の性質上、親族後見にするわけにはいかないので、次に社会福祉士会のばあとなあにあたってみる。しかし、ここでも候補者の不足や、案件の性格上、福祉の専門家よりも法律の専門家の方がふさわしいだろうという判断などを理由に、ばあとなあからも推薦を断られてしまう。そこで、また振出しに戻って、あらためて弁護士会に推薦依頼を出しなおすといった事態が、実は全国各地でけっこう出てきているのです。要するに、救急車が救急病院の間をたらい回しにされてしまうのと同じような感じで、専門職後見人のマンパワー不足が一因となって、後見人候補者の推薦をめぐって、地

域の専門職後見人団体の間でのたらい回しの状況が生まれてきているわけです。後見人候補者が決まらない限り、いつまでたっても後見開始の審判ができませんから、審判前の保全処分によって応急措置はとれる可能性があるとはいえ、本格的な支援の開始が大幅に遅れることになりかねません。是非はともかく、現状、わが国の特に親族からの申立ては、たとえば、定期預金の解約に必要だと銀行に言われてとか、保険金の支払いに必要だと保険会社に言われてという形で、仕方なく、つまりは時期的にギリギリの段階で申立てが行われていることが多いわけです。こんな状況で、後見人候補者がなかなか決まらずに後見開始が遅れば、申立てに関与した人たちの成年後見に対する信頼は最初から大きく損なわれてしまうことになりかねません。もちろん、何よりもご本人に大きなダメージが残るリスクが大きいわけです。

さて、新潟モデルの受任調整機能の利点は、単に選任時点だけにあるわけではありません。この方式のもう1つの大きな利点は、中核機関における受任調整の時点で、今後のリレー方式の活用等を視野に入れた中長期的な支援計画が立てられるということにあります。中核機関の第三者委員会には、地域の後見人供給に関わる全関係者が集まっているわけですから、事案の性質に応じて、あらかじめ後見人のリレーの青写真を作っておくこともできるわけです。たとえば、当初は相続問題の解決のために弁護士を選任しておいて、その後、法的紛争が終息した時点で市民後見人に引き継ごうといったことを、支援の開始時点から関係者間で協議しておけるので、切れ目のない適正な支援の保障ができるわけです。

もちろん、他方でまだ検討すべき課題もあります。最大の問題は、成年後見に関する個人情報というのは、ご本人の財産状況に関する包括的な情報に加えて、生活歴や病歴など、きわめてセンシティブな個人情報をまさに集約して取り扱うことになります。したがって、特に新潟モデルのような構想では、中核機関における個人情報保護に対する信頼性というのが、きわめて大きな課題ということになるわけです。この点から、私は、予算や人的不足等の面から理想論にすぎないと批判されることを承知の上で、あえて中核機関は行政直営型で設置すべきだと提唱しているわけです。

また、この点とも関連して、新潟モデルの第3の特徴として、法人後見実施機関と後見支援機関、つまり中核機関との分離ということを挙げておきたいと思います。その理由は、①負担の一極集中防止、②受任者調整機能を踏まえた中立性の確保、③後見実施権能と支援・監督権能の分離の3点にあります。まず、そもそも1つの法人が、それが社協であれ、NPOであれ、あるいは法人格を持つ専門職後見人団体であれ、成年後見の実働から、その監督までの全機能を担うというのは、過重な負担を招き、好ましくありません。後見人供給母体の人的資源に乏しい日本の場合、地域の最後の後見人の受け皿としての法人後見の実施と中核機関の役割とを、すべて市町村社協に丸投げで委託してしまうという形で、現実にはけっこう起こりそうなのですが、これは個人的には好ましくないと考えています。また、地域によっては、専門職後見人団体が中核機関を担う方向で動いているところもあるようですが、私はこれにも基本的には賛成できません。まず単純に、後見の実働部隊

と支援・監督する機関とが実質的に同一であるというのは、そもそも利益相反の観点から避けるべきです。加えて、特に新潟モデルの場合は、中核機関に実質的な後見人選任権限を与えることになりますので、実働部隊からの厳格な中立性を担保する必要があります。その意味でも、やはり新潟モデルの場合は、行政直営型が最適解だということになるわけです。

それでは、時間もだいぶ押してきていますので、最後に基本計画のその他の指摘について、まとめてコメントしておきましょう。まず、不正防止の徹底と利用しやすさの調和についてです。この点については、基本計画の中でも指摘されているのですが、そもそも今日述べてきたような地域連携ネットワークがうまく機能していけば、そのいわば副次効果として、ある程度までは自動的に不正防止も実現していきだろうといえるわけです。後見制度支援信託の代替スキームの開発を含めた金融機関による新たな取り組みの検討についてですが、これは既に静岡を皮切りに東京都品川区、大阪府など、既にいくつかの地域で、地銀や信用金庫などによる裁判所の指示書を組み込んだ形の預金（後見制度支援預金）の運用が始められています。もともと、なぜ信託の枠組みを使おうとしたかといえば、当初の構想では不動産等を含めたご本人の全財産を対象とした仕組みを考えていたからなんですね。ところが、是非は別として、現在の金銭に特化した支援信託の範囲であれば、別に信託の枠組みを使わなくとも、通常の定期預金等について、その解約時等の扱いに家裁の指示書を必要とするということでも十分足りるわけです。そんなわけで、この点については、既に各地で取り組みが始められているわけです。次の親族後見人の支援の強化が結果的に不正防止にもつながるという視点は既にお話した通りです。家裁と専門職団体との連携強化の視点も地域連携ネットワークの構築の箇所で既に触れました。

次に、利用促進に向けたその他の対策についてです。ここで基本計画は、具体的に次の3点を指摘しています。第1が任意後見の利用促進です。この点について異論があるわけではないのですが、日本でなぜ任意後見の利用が少ないのかについての分析がまだ意外に進んでいない気がします。ドイツでは、日本よりもかなり遅れて予防的代理権の登録制度を整備したんですが、その登録数は既に370万件を超えているわけです。日本の任意後見の契約数とは著しい開きがあるわけで、この原因について、もう少し丁寧な分析が必要なのではないかと感じています。第2は、制度の利用に係る費用等の公的助成の拡充ですね。具体的には、成年後見制度利用支援事業の対象を拡張すべきことが指摘されています。市町村によっては、要綱を通じて、市町村申立て事案に限定したり、成年後見類型の申立て事案に限定したりしているわけですが、これを本人申立てや親族申立て、あるいは、保佐・補助類型の申立て事案にも適用できるように検討しなさいという話です。この点は、私は全面的に賛成です。第3の市町村計画の策定については、法律上は努力義務だけど、できる限り作りなさいということで、これも賛成ですが、現状では市町村間での温度差がかなり激しいことが心配です。既に申し上げた通り、ここでは都道府県がどれだけイニシアティブをとって県内の市町村をまとめることができるかが鍵を握ることになるでしょう。

次に、医療・介護等に係る意思決定困難者への支援についてですね。この点について、もともと私は、ようやく後見人の医療同意権の位置づけをめぐる本格的な法整備に向けた議論が始まるかと思って、大いに期待していました。しかし、ふたを開けてみると、少なくとも当面は本丸である民法上の後見人の権限に触れるような法改正はしないという話になってしまったようです。もっとも、まったく何もしないというわけではなくて、さしあたりは医療現場における後見人の役割などをきちんと調査して、行動指針的なものを作成していくことが提唱されているようです。個人的には、このレベルの話は、本来前回の民法改正後すぐにはやっておくべきことだったと思うのですが、しかし、この領域で国レベルでの動きがあること自体が大きな前進ではあるので、今後の動向を注視していきたいと思っています。

最後に、欠格条項の縮減・廃止についてコメントしておきます。こちらは、医療同意権の話とは逆に、私の想像以上に内閣府が前向きに取り組もうとしているようです。つい先日も、成年後見度利用促進委員会に呼ばれて、この問題についてお話をしてきたところなんですが、かねてから私は、法定後見制度と画一的・形式的に資格等の喪失を結び付ける形の絶対的欠格条項はできる限り廃止すべきだと主張しています。今回、国の方でも、基本的に私が主張してきた方向で、絶対的欠格条項の廃止・縮減に向けた取り組みを行うということを打ち出していますので、個人的も大いに期待しながら、その動向を見守っているところです。

さて、そろそろ時間となりましたので、このあたりで私のお話は終わりにしたいと思います。本日は長時間にわたり、ご清聴どうもありがとうございました。