

第6回 成年後見制度の在り方に関する研究会

日時：令和4年11月25日（金）18:15～20:35

場所：公益社団法人商事法務研究会会議室 ※オンライン併用にて開催

議事録

（座長） 第6回成年後見制度の在り方に関する研究会を始めます。本日は、前回の会議に引き続きヒアリングを実施し、続いて、海外調査に関する報告を頂く予定です。初めに、地方公共団体からのヒアリングとして、大阪府八尾市からお話を承ります。続いて、内閣府障害者政策委員会の石川准委員長から、本年9月に公表された国際連合障害者権利委員会の総括所見に関してお話を承ります。その後、海外調査報告として、山城委員より、フランス法に関する報告を頂きます。なお、第4回会議において議題とした任意後見制度の見直しについて、全部が終わっておらず検討すべき論点が残っていますが、あまり無理に詰め込むと、それぞれのお話が薄めものになってしまいます。今日の会議は、時間の都合上、この積み残しの任意後見制度に関する議題は取り扱うことが難しいと考えられることから、次回以降の会議において検討の時間を見出していきたいと考えます。法務省から配布資料の説明をお願いします。

（法務省） 参考資料 6-1 は、国連障害者権利委員会による一般的意見について、障害者権利条約第12条に関する部分を抜粋したものであり、参考資料 6-2 は、国連障害者権利委員会による総括所見です。参考資料 6-3 は、山城委員よりご提供いただいたフランス法に関する調査報告です。その他、ヒアリングを実施させていただき皆さまからご提供いただいた資料をお配りしております。

（座長） 議事に入ります。大阪府八尾市から20分間ほどお話を伺った後、15分ほど研究会に出席の皆さま、会場におられる委員、オンラインで参加の委員の皆さまから、質問などを出していただくという手順を考えております。

（八尾市） 八尾市健康福祉部次長兼地域共生推進課長の岡本と申します。本日はどうぞよろしくお願いいたします。こういった機会を頂きまして、本当にありがとうございます。

まず、私の自己紹介をさせていただきます。私は元々若かりしときに介護保険制度の施行前、平成10年度から介護保険の組織立ち上げの担当をしており、措置から契約への大きな変化を経験してきました。平成18年度には、市直営の1カ所で立ち上げた地域包括支援センターの管理者兼社会福祉士として相談援助を行ってきました。その中で、虐待の対応や認知症の方のご相談を多くお受けしてきた経緯があります。

現在は、管理職になり、他部局を経験して福祉部局に戻ってまいりまして、高齢・障害の所管を受け持つとともに、地域共生推進課を設置して、市全体のあらゆる相談の総括機関としての役割を果たす一方で、市の社会福祉協議会と共に市民後見人の養成や権利擁護のネットワークづくりを担当するという役割も持っています。

八尾市のご紹介をします。八尾市は、平成30年度から中核市に移行した人口26万人強

の都市です。大阪市に隣接しており、大阪市のベッドタウンになっている一方、ものづくりを中心とした中小企業のまちとなっています。高齢者数が約 7 万 4000 人、高齢化率が 28.3%です。

平成 18 年度に立ち上げた地域包括支援センターは、基幹の市直営を残して地域型を 15 カ所（中学校区に 1 カ所）設置しています。また、障害者の総合相談を担当する基幹相談支援センターは、市直営で設置しており、令和 3 年度からは市の社会福祉協議会に権利擁護センター「ほっとネット（ほっとかれへんネットワーク）」を設置しています。

本市は多くの市町村と同じように、人口は減少の一途を辿っていますが、世帯数は増加しています。もちろん世帯分離が進んでいるという実情もありますが、国勢調査の結果なども見ると、やはり高齢者の一人暮らし世帯が非常に増加しています。

高齢者数は先ほど約 7 万 4000 人とご紹介しました。ここ 2 年間は高齢者人口は若干減少にはなっていますが、75 歳以上の後期高齢者が平成 30 年度から半数以上になるという状況で、後期高齢者の割合がどんどん増えています。

次に、高齢者の権利擁護に関連する相談状況です。平成 30 年度は、地域包括支援センターの増設、認知症初期集中支援チームの設置があり、相談が一時的に増加しています。全体のトレンドを見ると、平成 26 年度などと比べると、特に認知症相談については倍以上のご相談を受けており、非常にニーズが高くなってきています。令和 3 年度に設置した権利擁護センターでも年間に 100 件のご相談を頂いています。

やはり後期高齢者数の伸びから、認知症高齢者数の数も同じように増加しています。そして一人暮らしの世帯の増加により、家族だけでは支援できない状況の方が多くなってきています。

一方、地域包括支援センターも今、市内に 16 カ所ありますが、なかなか余裕がある状況ではありません。こういった状況の中で、一人暮らしの高齢者の方が認知症などで判断能力の低下が見られる場合に誰が管理をするのかという問題が常に起こっています。特に身寄りがない場合はまず地域包括支援センターに相談が入って、そこから支援策を講じていくのだけれども、やはり虐待事案などの緊急性のあるものが優先されるという状況になっているので、対応がなかなか大変な状況になっています。

つまり、成年後見制度の利用を進めようとしても、なかなか追い付かない状況もあるというのが現場の状況です。そのため、親族はもとより、サービス事業者、施設などがやむなく金銭預かりをしているようなケースが実態としては存在します。サービスを実施する事業者と金銭を管理する事業者が同一であるという利益相反的な状況が生まれてしまうのですが、現状では、預かりたくて預かっているわけではなく、記録をまめにする、複数人で管理するといったことで、どうにか策を講じていただいているような状況があります。

この現状にも限界があります。昨今、詐欺被害が非常に拡大している中で、今、金融庁のご指示もあって、金融機関の窓口は非常に取り扱いが日々厳しくなっており、本人以外は一切手続ができないところも増えてきています。こういった形で成年後見の利用が必要とされる場面が非常に増加しています。

次に、障害者の方の状況です。障害者手帳の所持者数は非常に伸びてきています。特に精神障害者の方の数、精神障害者保健福祉手帳の所持者数が増えています。

障害者等の権利擁護に関する相談状況は、新型コロナウイルスの影響で令和 2 年度の相

談件数が増えています。相談の中身はほとんどがやはり虐待相談で、障害者の方からの成年後見に対するご相談そのものは多くありません。一方で、権利擁護センターには、ご家族から、後見制度がよく分からないので制度のことを教えてほしいというご相談が多くあります。

障害者の方の実態は、先ほどお示ししたとおりです。成年後見制度の利用の相談そのものは今はそんなに多くありませんが、制度そのものや制度に代わる機能を求める声は非常に多く頂いています。特に子どもの将来に対する、いわゆる親なき後の支援に関する相談がとても多く、市でも重点的に取り組む課題になっています。

親御さんに聞き取りをすると、成年後見制度は、本人の意思を尊重してくれる人に後見人になってほしいのだけれども適任者がなってくれるのかどうか分からない、一生涯報酬を支払うのが嫌だというお声が多いです。いつかは必要なのだけれども、今ではないのだという相談をされる方が多いです。

私たちが今、総合相談で、複雑化した課題がある家庭のご相談を受ける中で一番多いのは、いわゆる 8050 問題に関する、80 歳の親御さんと 50 代の子どものケースです。その中では、障害の方で残された子どもの支援策が後になってから必要になるということも多くあり、もっと早くアプローチできたらいいなと感じることも多くなっています。

また、障害者の方に関する過去の事例をひもとくと、施設で金銭を預かってもらっている間に用途不明の現金の引き出しが見つかって預貯金がなくなってしまっているという施設虐待の事例として市が把握したものもあります。その中には市長申立てをしたという経過があるケースもあります。

やはり意思決定支援等、本人の意思を尊重できる制度が求められています。

次に、市長申立ての状況です。9 ページに、高齢分野と障害分野のそれぞれの件数の推移を示しています。障害分野での申立ては少ないのですが、全体で見ても、年に 10 件前後で、多いときでも 16 件となっています。令和 3 年 1~12 月の大阪府内の市町村における市町村長申立ての状況も示しています。太字が中核市の実績です。八尾市は 18 件と決して多いわけではなく、他の市町村でも多いところと少ないところで非常にばらつきがあります。市長申立ては市の職員が関わるため、人員が非常に限られているという実態があります。大きな規模の自治体であればあり得るかもしれませんが、中核市レベルでも専属の職員がなかなか置けない状況になっています。本市でも高齢分野で約 0.5 人、障害分野で 0.5 人で、合わせて 1 名分ほどの人員配置になっています。本市では、ニーズの高い高齢分野において、地域型の地域包括支援センターが専門職相談につないでくれて、本人申立てなどを行うケースが多く、虐待を伴うものや、どうしても意思疎通ができないようなケースが市につながってきているという実態があります。

市長申立ては、会議の開催や決裁などに非常に時間がかかると関係機関にも思われている部分があり、実際にタイミング的にどうしても時間がかかってしまうこともあるため、時間がかかるから市長申立てではない方法でということで、委託型の地域型の包括支援センターで判断いただいているようなことも多いと聞いています。

大阪弁護士会では、法テラスも使いながら申立てができるような支援もしていただいているので、こういったところにつないでいるケースも多いと聞いていますが、市を通じて行かないので、このあたりの実績については、われわれは全貌はつかめていません。

また、障害分野での相談は、本当に一生後見が必要なのかという視点で判断をしていくこともあり、なかなか市長申立てに踏ん切りが付かないことも多いです。

市長申立てに至る判断は市町村によって大きく異なっています。虐待事例が出たら市長申立てをすることで積極的に活用する市もあれば、報酬助成の範囲を市長申立て以外に広げることによって、できるだけ市には言っていないでくださいという体制を取っている市も存在します。このような形で、その対応にはかなり差があります。

本市の場合は、市長申立てのみを現時点では報酬助成の対象としており、本人申立てなどのケースは対象外にしていますが、このあたりの取り扱いが市町村によって違うところについては、関係団体、専門職団体などから、そろえてほしい、住所移動する場合もあるから何とかできないかというご相談を頂いております。

次に、市民後見人の状況です。本市の現時点の状況は、市民後見人バンク登録者 31 名のうち 7 名が後見人を受任中です。つまり、24 名の方は待機中です。

13 ページは、大阪府内の自治体における市民後見人の活動数です。たった 7 人だと思われる八尾市の後見人は、実はされど 7 人ということで、府内では受任していただいている件数が多い市となっています。

市民後見人の養成についても、市町村での認識や体制に非常に差があります。成年後見申立てをするのは、高齢福祉や障害福祉の各分野の担当者ですが、市民後見人の養成は別の部署で行うことが多いです。本市では、社会福祉協議会と一緒に当課が中心となって、市民後見人の養成や受任後のバックアップなどを行っています。なかなか労力が要ということもありますので、市民後見人養成そのものをやめる自治体も出てきています。大阪では養成講座を府の社会福祉協議会に委託して実施していただいておりますが、市町村で実施するところは非常に負担が大きい状況になっていると思います。

一方、数少ない市民後見人のバンク登録者でもマッチングができていない、なかなか受任に至らない実態もあります。受任しないまま定年を迎えられるケースも少なくありません。今、本市の場合はまだ受任を待っている方がいらっしゃるので供給が多い状況になっています。

今後、成年後見制度の見直しがあると、ニーズが高まる可能性が高いと思うのですが、そのニーズに今後、応えていけるだけの市民後見人の担い手を集めることができるのかという課題があります。実は大阪では市民後見人は無報酬で請け負っていただいております。「やりがいがあって、2 人分の人生を生き、もう一つの人生を経験できるようなとても良い機会です」とおっしゃってくださるのですが、やりがいの部分だけでどこまで担い手をたくさん確保できるのかは大きな課題だと思っています。

市民後見人には、福祉サービスの利用契約などのいろいろな手続、預貯金の管理、本人と関係者をつなぐという部分で非常に大きな役割を担っていただいておりますが、大きな財産の処分や係争への介入はできないことになっているため、現行制度の中では、専門職後見人から市民後見人へリレーすることが非常に有効な策と考えていて、実際にそういったケースも出ています。

次に、成年後見制度が必要な場面です。どういったときに必要なのかということです。先般も別の市からご紹介があったかと思いますが、主には高齢者虐待への対応です。年金振込先の変更の対応や施設入所等の手続、養護者からの分離が必要となるため、市長申立

てに至るケースは多いです。

二つ目は、契約等の必要性がある場合です。在宅から施設入所となる場合、賃貸住宅の解約や自宅の処分などが出てきた場合、入所手続などが必要になった場合に、身寄りが全くない認知症高齢者の方などは市長申立てが必要となる場合もあります。

三つ目は、つい最近もあったのですが、病院からの要請によるものです。路上で倒れていて救急搬送されるケース、近隣からの通報でレスキュー対応するケース、本人の意識が戻らず、身寄りも財産も分からない場合は、まず市の方で後見人を立ててくださいと要求されることも多くあります。

四つ目は、施設からの要請によるものです。身寄りがいない入所者について申立てをしてほしいというご相談もあります。

五つ目は、最近出てきているケースですが、金融機関の要請によるものです。金融機関窓口の取り扱いが非常に厳しくなっている状況を受けて、後見人が必要だということでご相談を頂く場合もあります。特に終末期などは日常的な金額を超えた対応が必要になってくるため、後見人がいないと下ろせないという状況があり、定期の解約などは後見人が必ず必要だと言われます。

次は、成年後見人が不要になる、終了できる状況です。一つ目は、必要な支援が終了する場合です。係争が決着する、契約の手続が完了するなど、必要な支援ができた後は成年後見制度の継続が不要なケースは多いです。二つ目は、分離後の養護者（虐待者）の支援ができる場合です。やむを得ない措置による分離や成年後見人の選任による本人の財産の保護ができた場合、養護者の支援がしっかりできた場合は、家族関係の修復ができるケースもあります。三つ目は、一時的な意識障害などのケースです。先ほど紹介した救急搬送されるようなケースで、一定期間本人との意思疎通ができない場合でも、その後の経過により意思疎通が可能となるようなケースもあります。

今後、成年後見制度が変わることによる課題です。市長申立ての手続は、戸籍調査をはじめとして事務量が多く、限られた人員での対応になるため、再度申立てが必要になると、その手続に非常に時間がかかってしまいます。そのあたりの簡素化が必要となります。特に、終末期には迅速な申立てが必要になるので、このあたりのニーズがあると思います。市民ニーズが拡大することによって、今、市に求められる役割が本当に多くなっている中で、権利擁護の分野で人を確保することは非常に難しい状況にもなっています。

また、身寄りのない人や虐待の対応のために、地域包括支援センター等からの要請に基づいて申立てをすることがほとんどで、意思判断能力を細かに把握し、申立てをしていくことが市では難しい場合もあります。

一方、成年後見人を含めた本人を支援する関係機関の連携の中で、本人のニーズの変化を把握することは可能だと思われるので、再度申立てが必要だということを判断することはできるかと思っています。

また、現行制度では、障害分野での市長申立ての際の迷いや、一時的に意識障害があり本人との意思疎通ができない状態で先の見通しが立たない場合の躊躇について、有期の後見人が付くことで解消が見込まれます。今後、期間が限られるということには有効性があるのではないかと考えています。

その他、代理権行使の必要性がないにもかかわらず、多額の出費など日常生活を上回る

財産管理が必要な都度、再度、再々度の申立てが必要となるなら、家庭裁判所はもとより、申立てをする事務負担が大きくなることが予想されることも考えていただきたいと思います。

これは現場のこのような課題もあるというご紹介ですが、後見人の役割を十分認識していない後見人がいまだにおられます。それで困ってしまうようなケースも出てきているので、市民後見人の養成だけではなく、専門職後見人の質の確保も大事だと思っています。

また、市民後見人が付いた場合に、最近現場で、後見人の権限以上のことを関係機関から求められることが多いです。手術の同意をしてくれ、身元引受人になってくれということがあり、こういうところはどうか分らないということで、市も一緒に同行して説明するのですが、なかなかご理解いただけず、手術や入所ができないという状況もあります。

最後にまとめです。中核機関の設置はもちろん、まず地域での権利擁護支援ネットワークの構築が必須で、そこは非常に重要になると考えています。属性別の相談を一体的に推進していけば市町村は言われている中で、重層的支援体制整備事業もやっています。あらゆる相談をまとめて、一体的にやりましょうという方針もあるので、その推進の柱に権利擁護支援を位置付けること、また、市民後見人に代わる機能を増やすことが必要だと考えています。

われわれは厚生労働省の持続可能な権利擁護支援モデル事業へ参画し、地域の現状の把握や課題の抽出、私たちができることを考える上でのヒントにして、今、まさにその仕組みづくりに取り組んでいるところです。

(座長) 限られた時間を用い内容の濃い盛りだくさんの貴重なお話を頂くことができました。大変に役に立ちました。

委員の皆さまから、ただ今のお話を伺ってお尋ねがあれば、それをお出しいただく時間にします。

(A) 大変興味深い内容でした。資料 21 ページで、持続可能な権利擁護支援モデル事業の実施に当たって、「八尾市版にアレンジして展開」とありますが、具体的にどのようなアレンジを加えられる予定なのかも含めて、現時点で考えられていることがあればお聞かせいただきたいと思います。その上で、何点かお尋ねさせていただきます。

1 点目は、厚労省の持続可能な権利擁護支援事業モデル 3 類型のうち、テーマ②の「簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定を支援する取組」を選択されたと思いますが、これを選択された理由は何か、他の類型と比べてどのようなメリットを感じているのかということです。

2 点目は、地域生活支援団体について、八尾市ではどのような種類の法人や団体をお考えかということです。地域生活支援団体の研修も必要となってくるようにも思いますが、何か具体的にご計画があれば教えてください。

3 点目は、本モデル事業の実施に当たって、市民後見人の役割が大きなウエートを占めているのではないかとご説明にもあったと思いますが、今後の市民後見人の確保について、どのような状況なのかということです。

4 点目は、モデル事業の対象者はどのような方を想定しているのかということです。後見類型に該当する方も対象として考えられているのかということなどです。日常生活自立支援事業の対象者との違いや、身体障害者の方も対象者と想定しているのかということです。

最後は、モデル事業、日常生活自立支援事業、成年後見制度、いずれの制度を利用するか判断するための何か仕組みを検討されているのかということです。その仕組みの中で、本人が参加して意向を伝える機会をどのように確保されるのかということも疑問に感じています。

(八尾市) モデル事業に参画しているわれわれの今の取り組みについてご質問があったかと思います。まず、このモデル事業に参画した理由は、市民後見人がすごく頑張ってくださいっていて、担った方々はやりがいがあるとおっしゃり、待っている方はやりたいのだけれど回ってこず、そのうちに定年になってしまうのがとてももったいないなど、日常にお話をして感じていたことです。その中で何か活躍の場がないかと思っているところに、国のほうからこうした課題も含めた検討ができるモデル事業の募集があったので、市民後見人の活躍の場として考えられないだろうかと思ったのが元々のきっかけです。

どこが地域生活支援団体かという点、モデルなので、どこに担ってもらえるのだろうかということ、今はいろいろなところにアプローチをかけている段階です。社会福祉法人に声をかけると、比較的スムーズにご理解いただけますが、一方、それ以外の金融機関、郵便局、信託銀行、生命保険会社などいろいろなところにも声をかけて可能性を探っているのですが、そこが参画するのはなかなか難しい、課題がたくさんあることが分かってきましたところ。

市民後見人の確保については、市民後見人のみならず地域福祉の担い手を確保するのは、今どの市町村も非常に悩んでいると思います。今、民生委員の改選期で、本市では、今まで420人の枠に対して何とか20人ほどの欠員でやってこられたのですが、今回は50人近い欠員が出ています。そこを何とか埋めなければいけないという状況もあり、地域での担い手は本当に不足しています。今、何とかやりがいなどを感じていただけるようなアピールをしながら、市民後見人のなり手を探しています。ロコミなどでも広がるので、そういうことをしているのですが、将来的には、報酬の在り方なども検討する必要があるのではないかと考えています。

モデル事業の対象者については、成年後見制度が見直されたらまた変わってくるかと思いますが、現時点の制度の中では、身寄りのない在宅の高齢者をターゲットにしていこうかと思っています。施設で金銭管理をされている方をターゲットにするという方法もあると思いますし、そのような取り組みをしているモデル市もあるのですが、在宅の一人暮らしの方で、日常生活自立支援事業と対象者はほとんど重なるのですが、契約能力の残っている方や契約が分かる方にモデルの対象としてまずは関わっていただきたいと考えているところ。いったんは高齢者の方が中心になってくると思うのですが、特に障害者の方を外して考えようとは考えていないので、いろいろな障害者の団体さんなどにも声をかけしていきたいと思っています。

どの制度を使ったらいいのかという判断の仕組みは、まさにこれからだと思います。特

にこれから非常に大事になるポイントは、市民後見人であれ、誰であれ、成年後見以外のところで支援をする方をしっかりと監督していく機関だと思います。今は社会福祉協議会を中心とした中核機関を置いているので、そこが中心になって、何らかの判断する仕組み考えられないかと思っています。そういうところを研究して、できるだけたくさんの団体やいろいろな方に関わっていただきたいと考えています。

(最高裁) 資料 14 ページの「市民後見人の実態」のところで、「成年後見制度の見直しを受けて、今後、ニーズが高まる可能性が高い」というご説明があったのですが、その理由について少し補足をしていただきたいと思います。今、モデル事業のところでご説明されていたような、いわば市民後見人の活躍するフィールドが増えていくという前提でお考えになっているのか。あるいは成年後見制度の利用の態様が見直しによって変わり、事案の件数が増えていくような前提でお考えになっているのか。制度の見直しのどのような側面がニーズを高めるといふことなのか、補足していただければと思います。

(八尾市) まず、今、皆さんでご検討いただいている成年後見制度そのものの見直しによって、必要なときに必要な支援をしていくような仕組みに変わった場合に、必要なくなった後、家族やどなたかがいる場合はいいのですが、身寄りのない方で後見人がいなくなる状況を想定したときに、サービス事業者ではない第三者が本人の側に寄り添った形で支援をしていく、特に意思決定支援の部分をサポートしていく仕組み抜きには、この成年後見制度完了はなかなか難しいのではないかと考えています。

ただ一方で、そんな仕組みを作る市町村はどこにあるのだろうと思うぐらい、後見制度の基盤整備のようなことをしっかりできる市町村はまだまだ少ないと思われるので、そのあたりのジレンマはあります。今、後見が付いていない方も含めて、地域の中で支える仕組みそのものがなければいけない、どなたかがその方の生活面の支援と意思の部分をカバーできるような仕掛けを作っていかなければいけないという思いがそもそもあるので、市民後見人がその役割になるというのは、いろいろな関係機関の方とお話をしても、そこに対する期待のお声はたくさん頂きます。専門職だけではできないから、市民後見人に日日(にちにち)のアプローチをしてもらって、大きなお金を動かすときや、入所するなどの意思決定をするときには専門機関が関わるような役割分担をやっていきいたいねというお話をしている中で、やはり必要ではないかと考えています。

(最高裁) 市民後見人は「自分以外の人生に寄り添うことを通じて、その人の一生を共に経験できる貴重な役割」というご説明を頂いていて、この部分が市民後見人の後見人という法的地位と何か関係しているかどうかについて、何かお考えがあれば伺いたいと思います。後見人ということで特別な法的立場にあるということが唯一無二の存在、そして本人に寄り添う関係性を支える基盤のようなところがあるのか。あるいは法的立場とはあまり関係のないところで市民後見人のやりがいを見いだしていけるというような感覚なのか、お聞かせいただければと思います。

(八尾市) あらゆる金銭面の部分と身上保護の部分と両方役割として担っていくことに

よって、その方の代わりに全て手続等を行っているという実態からすれば、後見人であることがやりがいを増しているという側面はあるかと思うのですが、それ以上に、意思決定を支援するためにその方の人生をもう一度生い立ちからしっかり読み解き、その方の好きなものや、その方がこうしてほしいと思う意思を見つけていく過程そのものにとってもやりがいを見いだしている方が多いと感じています。そういったお声は本当に実態としてお聞きします。自分のこと以上に感動したり、怒りが生まれたりということをお聞きするので、それは後見人だからということではないかもしれませんが、やらなければいけないからこそそのプロセスに関わっているという側面はあるのではないかとはいえます。

(座長) 今の最後の質疑は、市民後見人の概念を今後考えていく上で、重要な意見交換であったと感じました。ありがとうございます。次にご質問なさるのはどなたでしょうか。よろしいですか。

八尾市の方にお声がけをします。私は12月16日にお邪魔させていただきましたから、また今日のお話の続き、実質の関わる場所を御地においてお尋ねさせていただき、お話を頂きたく望みます。よろしくお願いいたします。

(八尾市) はい、お待ちしております。市民の方やいろいろな関係機関の方もお越しいただこうと思っておりますので、何とぞよろしくお願いいたします。

(座長) ありがとうございます。よろしくお願いいたします。それでは、大阪府八尾市からのヒアリングをここまでといたします。議事を先に進めます。

続きまして、内閣府障害者政策委員会の石川准委員長よりお話を承ります。20分程度お話を伺った後、20分程度、研究会に出席の委員等の皆さまからの質問にお答えいただくというお願いを差し上げる予定です。

(石川参考人) 本日はこの研究会にお招きいただき、ありがとうございます。頂いたお時間を使い、今日求められている事柄について、できるだけ冗長にならずに、かつ省略的にもならないようにしてお話をさせていただきたいと考えています。法律の専門家が多くいらっしゃる研究会とお見受けしますが、障害分野については、専門性を前提とせず丁寧な説明したいと思います。なお、今日の報告のための配布資料は簡素なものしか準備できず大変申し訳ありません。

まず、内閣府障害者政策委員会は、いわゆる八条委員会に相当する審議会という制度上の位置付けになっています。2021年に障害者基本法という、障害者施策全般の基礎となる理念法の改正が行われ、この障害者政策委員会の設置がその改正基本法の中で規定されました。所掌事項は、障害者基本計画の原案策定と基本計画の実施の監視です。

その後、障害者差別解消法という法律ができ、差別解消法の実施に関わる基本方針の策定や、差別解消法の見直しのための論点整理などの仕事が追加されました。また、障害者権利条約を日本政府が批准した際に、この条約が求めている国内の監視枠組みとして障害者政策委員会を政府が指名しました。そのことにより、障害者権利条約の国内監視枠組みとしての役割が追加されました。求められている役割を、八条委員会という制度上の位置

付けの範囲ではなかなか担いきることが難しいということもありますが、この委員会が設置されてから 10 年間委員長を務めています。

次に、障害者権利条約についてお話しします。国連は、およそ半世紀をかけて九つの主要人権条約を作ってきました。1960 年代には、いわゆる自由権規約と社会権規約、また人種差別撤廃条約を作りました。1970 年代後半から 90 年代にかけて、拷問禁止条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、移住労働者の権利に関する条約を作り、21 世紀に入ってから、障害者権利条約と強制失踪者の保護に関する条約を作りました。これらの条約に全て共通しているのは、条約機関と呼ばれる監視枠組みが設置されていることです。言い換えると、障害者権利条約を批准した国は、定められた期間内に条約の実施状況を条約機関に報告する義務を負うということで、日本は 2014 年に条約を批准し、2016 年に初回報告を条約機関である障害者権利委員会に提出しています。

その後、この初回報告に基づいて審査が行われることになるのですが、国連に加盟しているほとんどの国がこの条約を批准したことで審査待ち状況ができ、また、コロナ禍で審査作業が一時中断するということもあり、ようやく 2022 年 8 月 22 日と 23 日に、障害者権利委員会による日本政府の条約実施の審査が行われました。それを対面での建設的対話と呼んでいます。日本からは政府の代表団が組織され、ジュネーブに行き、そこで障害者権利委員会の委員からの質問に対して答弁をし、全体として 6 時間で審査が行われ、それに基づいて総括所見が委員会によって採択されて送付されるということになりました。日本の市民社会、障害者団体等を中心に、100 名以上がジュネーブのこの建設的対話を傍聴し、市民社会の関心が非常に強い人権条約となっています。

日本の審査で障害者権利委員会はさまざまなことを総括所見の中で勧告しています。非常にたくさんの方のことを懸念し、また勧告を出していますが、その前に、これまでの各国の審査と比べて、日本の実施の積極的、前向きな視点に対するポジティブな評価も多く出しています。この点については、メディア等ではあまり報告されていませんが、そのような側面もあることもお伝えしておきたいと思います。

日本に対しての勧告の方向性は、この分野に携わっている者からすると、ある程度想定範囲のことではあったのですが、幾つか非常に根幹に関わるようなことがありました。精神障害者の人権に関わる問題、インクルーシブ教育原則が確立していないという問題、また、地域で自分の暮らしたい暮らしができるような形になっておらず、依然として施設中心主義から脱却できていないという問題です。さらに、本日のテーマとなりますが、成年後見制度による代行的意思決定、代行的な決定の仕組みに関する懸念などが主要な勧告として出ています。

資料の 1 は、障害者権利条約第 12 条に関わる、障害者権利委員会が出している一般的意見あるいは解釈です。特に第 12 条第 2～4 項に関わる部分が重要かと思うので、少し説明させていただきます。

一般的意見の 12～15 段落が第 12 条第 2 項に関わる意見です。そこでは、「障害のある人が、生活のあらゆる側面において、他の者との平等を基礎として法的能力を享有することを認めている。法的能力には、権利所有者になる能力と、法律の下での行為者になる能力の両方が含まれる。権利所有者になる法的能力により、障害のある人は、その権利を法制度によって完全に保護される資格を得る。法律の下での行為者になる能力により、人は、

取引に携わり、法的な関係全般を構築し、修整し、あるいは終結させる権限を伴う主体として認められる」と述べています。

そして、13 段落で、法的能力と意思決定能力（原文では legal capacity と mental capacity）は異なる概念であると説明しています。法的能力は、権利と義務を所有し、権利と義務を行使する能力であると繰り返しています。意思決定能力とは、個人の意思決定スキルのことを言い、人によってそれは異なり、同じ人でも、環境要因及び社会的要因など、多くの要因によって変化すると述べています。意思決定能力の不足が法的能力の否定を正当化するものとして利用されてはならないと、一般的意見で述べています。

14 段落で、意思決定能力という概念は、それ自体、極めて疑問の余地のある概念である、客観性、科学性及びその他の医学的な概念としてそれを措定することには無理があるとして、その立場を権利条約は取っていない。つまり、障害の社会モデルと言われますが、環境的な要因との相互作用によって障害というのは変化するものであって、従って意思決定能力もまた例外ではないという立場を取っています。

第 12 条第 3 項については、para16~19 あたりで述べています。障害のある人がその法的能力の行使に当たり必要とする支援にアクセスすることができるようにする義務が締約国、批准国にあるとしています。法的行為能力を制限してはならないというのが第 12 条第 2 項の規定であり、第 12 条第 3 項では、支援する人、法的行為の行使を支援する義務が締約国にはあるとしています。法的能力の行使における支援では、障害のある人の権利、意思及び選好を尊重し、決して代理人による意思決定を行うことになってはならないと、強く主張しています。

第 12 条第 4 項については、para 20 のあたりから書かれていて、締約国に対して、法的能力行使のための適切かつ効果的な保護措置を設けることを義務付けているとしています。保護措置の目的は、個人の権利、意思及び選好の尊重を確保することでなければならないと述べています。著しい努力、最大限の努力がなされた後も、個人の意思の選好を決定することができない場合は、意思と選好の最善の解釈が最善の利益の決定に取って代わらなければならない。最善の利益ではなく最善の解釈に基づく決定でなければならないとしています。

障害者権利委員会の総括所見の中では、行為能力の制限を正当化する法制度を撤廃することを求めています。また、代行決定の仕組みを廃止して、法的行為の行使を支援する仕組みを構築するように求めています。Substitute decision-making regimes から supported decision-making へのパラダイムシフトを求めていくこととなります。これが障害者権利委員会の勧告の第 12 条関係の部分です。

成年後見制度の見直しに関する考え方は、幾つか既に論じられているので必要ないかもしれませんが、繰り返したいと思います。1 点目は、全面後見から部分後見へということです。全面的な制限は行うべきではなく、どうしても必要なことについて、必要なときだけ制限するという、部分後見が望ましいという意見が示されています。個人の能力を「ある」か「ない」かのいずれかで考える二元論（日本の場合はさらに「ない」の程度で 3 類型）、法的能力があると認められた個人についてのみ法的行為の行使が保障されるという仕組み、在り方を見直す必要があるという考え方です。意思決定に関わる内容や個人の持つ能力、支援の質・量、それらの総和、あるいは積によって法的能力は大きく増減する

と考えられると思います。ということで、部分後見、限定後見の仕組みへの転換を検討する必要があるのではないかとということです。

2 点目は、法的行為能力の行使を支援する制度の整備です。行為能力を制限した後に、後見人等が本人の意思に沿って意思決定をする、代行決定をしていくのではなく、後見制度の手前で法的行為能力の行使を支援する制度を充実させていくことが求められるということだと考えます。成年後見開始の要件に劣後性・補充性の原則を置くことが求められているのではないかと考えます。本人を包む地域の支援ネットワークによって本人の自己決定が支えられている場合には、不必要に成年後見を開始するべきではないだろうということです。

3 点目は、補助類型への一本化です。補助類型は比較的自己決定を尊重することが可能な支援付き意思決定に最も近い類型と考えられます。後見類型や保佐類型をやめて補助類型のみとするにはできないか検討する必要があるかと思えます。さらにその次の段階として、本人の行為能力を制限せずに代理権を補助人に与える仕組みへの転換はできないか。そういった仕組みを実装している国もあるかと思われます。

4 点目は、最善の利益から最善の解釈です。自己決定支援を尽くしても自己決定が困難な場合は、代行決定をせざるを得ないけれども、その場合には最善の利益に基づく決定より、本人の意思と選好の最善の解釈による決定を行うべきであろうと考えます。また、身上監護と財産管理は相当程度専門性が異なる役割なので、補助人を分けることも有効かもしれません。

悩ましさについてですが、補助でいける人は行為能力を制限する必要はそもそもなく、支援付き自己決定でいけるだろうけれども、どうしても話を聞いてくれない人への支援はどうしたらいいのか、身上監護や財産管理はどうするのかについて、必ずしも明快な答えは出せないのではないかとこの疑問は残るかと思えます。支援者が本人との間に、対話や協力、信頼関係がつかれない場合は、放っておくということで仕方がないことになるのかという問題もあります。また、本人が述べるのが最善の利益はおろか、最善の解釈とも異なると考えられる場合があるのではないかと。公言していることは、本当に望んでいることなのだろうかという感覚を支援者が持ったときにどうすることが期待されるのか。それはやむを得ないとして、原理原則である行為能力を制限してはならないといった点を押ししていくのか、どうするのか。これはかなり根源的な課題として、悩ましさとしてあるのではないかとも思えます。

(座長) 石川参考人におかれましては、短い時間の中で、大切なことをたくさんご講話としてご案内を頂くことが叶いました。誠にありがとうございます。まだまだご指摘いただくことがあったかもしれませんが、この後の質疑応答の時間なども活かして、引き続きお話を承りたいと考えます。委員の皆さまからのご質疑を頂きます。

(B) 非常に貴重なご報告で勉強になりました。いろいろお伺いしたいことがあるのですが、今日は1点に絞って確認したいと思います。今まで障害者権利委員会の総括所見や、権利委員会から出てきた第1号意見の解釈について、いわゆる代行決定の仕組みから、意思決定支援の仕組みへと全面的に転換するべきだというニュアンスで受け止められること

が多かったかと思います。

ただ、今日のご報告を聞いている限り、少なくとも最終的な手段としての代行決定、例えば意思と選好の最善の解釈に基づく代行決定というのは、権利条約第 12 条第 4 項の下で、認められる余地があるという方向でのご説明だったかと思います。現在、国連の障害者権利委員会は、必ずしもこうした代行決定の余地を全面的に排除するというのではなく、意思決定支援の可能性が尽きた場合には、少なくともラストリゾートとしての代行決定の法的な仕組みを残しても権利条約との関係で問題がないと捉えていると理解してよろしいのか、その 1 点、ご教授いただければと思います。

(石川参考人) 私が述べるべき点についてお話しする機会を与えていただきましてありがとうございます。障害者権利委員会の考え方は、極めて厳格な原理原則論に立っていて、従って、ラストリゾートとしても代行決定を認めない立場であると思います。私は 2017 年から 2020 年まで障害者権利委員会の委員を務めていたので、この 4 年間の間であれば、ラストリゾートとしても認められないという権利委員会の方針に沿った発言しか、権利委員会の委員としてはできません。

最後に私が述べた点については、段階的に権利委員会からの勧告にできるだけ沿って、その考え方の本質的な部分を生かして、現実の実装とのすり合わせをしていくとすると、個人的には、ラストリゾートは残さざるを得ないというか、残すべきだという立場に立っています。

(B) 障害者権利委員会も委員のメンバー構成が変わることによって、第 12 条に関する総括所見の表現も微妙に変わっているということもありますし、今回の日本への勧告における表現も見方によっては若干緩められたという印象もなくはないので、それも踏まえて石川参考人のご意見がよく分かりました。

(座長) B 委員から、みんなが知りたかったことをお尋ねいただきましたし、それに対して石川参考人から、率直で大変奥行きのある、考えさせられるお答えを頂戴することが叶いました。今、有意義な意見交換を頂いたと拝察いたします。

(A) 1 点お聞かせください。最善の利益の解釈ですが、客観的な一般的に見て最も良いと思われるものではなく、本人の意思と選好を推測して、最も本人の意思や好みに沿うであろうと考えられることを指すと理解しました。

一方、後見人が取得できる本人に関する情報の量は、ケースによって異なると思います。本人の成育歴や趣味、嗜好などの多くの情報が取得できる場合と、情報があまり取得できないケースも現場ではあるので、そのような情報があまり取得できない場合にも、その限られた情報の中で本人の意思や選好を推測すれば、最善の解釈に沿うものであると考えてよいのでしょうか。

(石川参考人) まず、権利委員会は、ラストリゾートとしてできえも代行決定はやめるべきだという立場に立っているので、後見人、つまり本人との距離が非常に遠い専門家に

よる代行決定はそもそも認めない、やめなければならない、してはならないこととしています。支援に関わる人たちは、本人と非常に近いところで日常的な関わりがあって、本人とずっと付き合ってきた記憶や経験を持っているような人であるということを前提とした考え方で、そうでないと最善の解釈はご指摘のとおりできないと思います。

最善の利益であれば、一般論として、財産管理に関して言えば、専門家として判断は多くの場合はできるかと思います。財産管理に関しての支援と身上監護についての支援を分けて、後者に関しては、むしろ福祉関係の支援で本人との距離も近い立場の人が成年後見制度の外側で極力担っていくという形を取っていくことが求められているかと思います。

(C) 国連の障害者権利委員会の立場、ないしは、これまでの障害者権利委員会であった先生方の議論も含めてですが、本人の法的能力をなるべく完全なものにしていくという体制整備を進めていく時に、いわゆる保護的な必要性、騙される、あるいは虐待に遭って自分自身では守れない、といったことに対する手当は、代行決定や権利を制限することによって守るのではなく、別の方法を考えるべきだということなのか。あるいは、その場合には、限定的であってもラストリゾートとしての代行、代理によって保護すべきときもあるだろうということなのか。そのあたりはどのようにお考えなのか教えてください。

(石川参考人) これは本当に難しいパズルのようなところがあると私も考えています。例えば本人の行為能力を制限しない代理権の設定、代理人が財産管理については行う、あるいは消費者保護法のような、だまされてしまった場合の救済のためのもっと強固な枠組みを作って守るなど、幾つかの方法の合わせ技でいくしかないのではないかとは思っています。

(座長) 本日は、障害者の権利に関する条約との関連のお話をはじめとして、この研究会で検討を進めるに当たって必ず留意しなければいけない幾つかの点について、石川参考人から誠に重要なご教授を頂戴することが叶いました。お時間を割いていただきまして資料をご準備いただき、ここでご講話を頂戴し、そして質疑にに応じてくださったことに深く御礼申し上げます。どうもありがとうございました。

この後、もう一つヒアリングが予定されています。ここで休憩にいたします。

—休憩—

(座長) 続きまして、海外調査報告を頂戴します。この研究会の活動の一環として、幾つかの外国の法制についての調査をお願いしています。本日はそのトップ・バッターとして、フランス法について検討をお願いしていた山城委員からお話を頂きます。20分ほどお話を伺った後、20分ほど研究会にご出席の皆さまから質問を頂戴する時間に充てたいと考えます。

(山城) 私からは、フランス成年後見制度についてご報告します。まず制度の概要をお話しした上で、民法典の規定を中心に研究会でこれまでに議論されたことと関わりそうな

点をご紹介することで責めをふさぎたいと考えております。詳細については、いずれ報告書を作成する機会等にお示ししたいと考えています。

本日の資料は9ページあります。全般的事項と特徴的事項という項目に分けています。いささか大部ですが、全てをお話するわけではなく、ご参照の便宜のために条文の仮訳なども付けています。

それでは、まず全般的事項についてご説明します。フランス法は日本法と同じく、いわゆる類型主義を採用する立法です。その内容を紹介すると、法定後見と呼ぶことができるもの、これは裁判による保護措置と呼ばれますが、それには保佐と後見に加えて司法救助と呼ばれるものがあります。保佐と後見は、日本の仕組みとは細部が違いますが、法定後見の中心的なものです。司法救助は、一時的に、あるいは一定の行為についてのみ用いられる仕組みです。最長期間が1年、更新を含めても2年までしか使うことができないものとされます。日本で言う審判前の保全処分のような使われ方がされることもあります。

次に、任意後見の仕組みがあります。将来保護委任と呼ばれています。日本とは違って公正証書によらずに締結することもでき、その意味では、やや手軽な仕組みになっています。しかし、後にも見ますとおり、利用件数は多くありません。

さらに、親族授権と呼ばれる仕組みがあります。これは一定の親族に対して代理または補佐の権限を与える仕組みです。「補佐」という仕組みが出てきますが、原語は assistance、立ち会いといった意味の言葉です。おおむね、日本で言うところの同意権の問題だとお考えください。授権の対象は身上保護と財産管理の双方に及んでいます。

最後に、付添措置と呼ばれるものがあります。これはイメージとしては、日本で言うところの日常生活自立支援事業に近いものかと思われ、社会福祉の枠内で行われるものですが、金銭管理等について一定の権限を与えることができる場合がありますので、その限りで民法に規定が設けられています。

以上の仕組みのうち、主要なものについては、後に条文をご紹介しながら、もう少し詳しくお話しします。

続いて、制度の沿革について簡単にご説明します。フランスの成年後見法の最初のものには1804年に定められた民法典にあった禁治産に関する規定です。その後、これが1968年に全面的に改正され、名称も成年後見に改められたのですが、日本の現行制度を制定する際に参考にされたのがこの1968年の制度です。その時点ではフランス法は、後見・保佐・司法救助という3類型で編成されていました。なお、この間、1804年から1968年まで、150年以上にわたって改正が行われなかったこととなりますが、1804年の民法の禁治産に関する規定はほとんど使われておらず、実際には1838年に制定された精神病患者の強制入院に関する法律、制度の導入を主導した精神科医の名前を取ってエスキロール法と呼ばれますが、そちらが重要な役割を果たしていました。

その後、さらに2007年に改正が行われ、これが現行法の基礎となっています。これによって任意後見に対応する将来保護委任という仕組みが導入され、社会福祉に関する仕組みが整備されて付添措置として改められました。そして2015年に親族授権に関する仕組みが導入され、これが2019年に拡充されて、先ほど紹介した全部の仕組みが整うこととなります。

全般的事項の最後として、司法統計に触れておきます。まず、最初の表をご確認いただ

くと、統計を見てまず目を引くのは、成年後見関連事件の件数がこの5年前後で大幅に減少していることではないかと思えます。件数が減っているのは開始の関係の審判で、2016年には約10万件だったものが2020年には7万5000件を下回っているので、約2万5000件の減少、割合にして4分の3程度に減ったということになります。しかし、これにはからくりがあり、成年後見制度の利用そのものが減っているわけではないと考えるのが現状の正確な理解だと考えられます。この点はすぐ後にお話しします。

次の表では、類型別に見た後見人等の選任状況を示しています。この表から二つのことを指摘することができるかと思えます。一つは、保佐と後見の利用件数が拮抗しており、わずかに保佐の方が多いということです。もう一つは、後見人等に選任されるのは7割強が第三者だということです。この数字だけを取ってみても、日本よりは親族後見の割合がやや大きいと言えそうですが、これについてもさらに注意が必要な点があることは後にお話しします。

更新・変更等の表は割愛し、次に、親族授権に関する統計をご確認ください。ご注意を申し上げたいのはこの点ですが、親族授権は2015年に導入されて以来、非常に多く使われており、利用初年の2016年度には6320件だったものが2020年度には3万8616件になっています。要するに、これが法定後見の需要を吸収したので法定後見の利用件数が減ったのだらうと思われまます。2万5000件の減少を3万件の増加によってカバーしているということになります。

最後に、任意後見については、一見して利用が低調な状況をご確認いただけると思えます。以上が全般的な状況です。

次に、それぞれの制度について特徴的な点を確認していきます。全部で八つの項目を設けています。冒頭にも申しましたとおり、網羅的な紹介ではありませんが、研究会でこれまで議論されてきたことに関わって、幾つかのトピックをご紹介したいと思えます。

まず、基本原則については、415条が最も基本的な原理をうたった規定として存在します。これは2007年に創設された規定なので、私たちが成年後見に対して持っているイメージと総論的には一致しているのではないかと思えます。いわゆる必要性の原則を定めた上で、本人の自由・自律を尊重すべきことを定めています。4項はやや特徴的ですが、本人を支援する体制の整備に期待するという類いの訓示的な規定と言ってよいかと思えます。

これを踏まえて、それぞれの原則の展開と見るべき規定を見ていきます。まず、必要性とは何かを明らかにするのが425条です。ここでは能力の低下が医学的に確認されることが成年後見を開始するために必須の条件であることが確認されています。能力の低下は医師の診断書によって確認されなければならないものとされます。その一方で、日本の運用との関係で注意が必要なのは、この診断書には後見相当、保佐相当というような類型の選択に関する所見が付されるわけではないことです。能力の低下はいわば第一関門であって、これが認められた上で、どのような類型を選択すべきかを裁判官が検討するという仕組みになっています。また、身上保護と財産管理のそれぞれが対象とされていることにも併せて注意しておいてよいかと思えます。

次に、いわゆる補充性の原則を定めた規定があります。法定後見については428条、親族授権については494-2条がこれに当たります。基本的な内容はどちらも同じで、これらの仕組みを用いる前に、任意後見や委任契約の他、夫婦間の代理権の仕組みを用いるべき

であるとされています。夫婦間の代理権の仕組みは日本法にはありませんが、配偶者の一方が意思表示をすることができない状態にあるときは、他方がこれを代理し、または共同ですべき行為を単独ですることができるとする規定があります。「意思表示をすることができない」というのは、必ずしも成年後見で想定されるような場面だけではなく、例えば行方不明であるような場合も含まれるのですが、とにかくそれによってカバーすることができる場合には、成年後見制度は利用すべきではないとされています。

続いて、後見人等選任の審判に関する規定に移ります。3カ条をまとめて見ていきます。この点について特徴的なのは、誰を選任すべきかについて優先順位が設けられていることです。まず、日本法にはない仕組みとして、448条は後見人等となるべき者を事前に指定しておく可能性を認めています。この指定がされたときは、裁判官は原則としてこれに拘束されます。なお、指定は自分自身の後見人についてすることができるのはもちろんですが、いわゆる親なき後の問題に対応するために、一定の場合には子のためにもすることができるとされています。

次に、449条ですが、ここではまずは配偶者、次にその他の親族や近親者を選任するという順位が定められています。このように、後見人等の選任について家族が優先するという立場を採っているところに、フランス法の一つの特徴があると言えるかと思います。

その上で、親族や近親者に引き受け手がないときに、450条によって第三者後見人が選任されます。第三者後見人は、こなれない訳語ではありますが、「裁判による成年者保護受任者」と呼ばれます。これは、日本で言うところの専門職後見人と市民後見人を含んだものに当たりますが、弁護士等、法律の専門職の人が後見人になるというケースは、恐らくフランスでほとんど見られないようであり、専門職といっても福祉関係の職務に従事されている方が中心だろうと思います。また、裁判による成年者保護受任者、つまり第三者後見人は、一定の後見人養成プログラムを受けなければならないとされているので、法律や福祉について一定の知見を持っている人であることが前提とされています。

このように、家族の優先性が認められることが日本よりも親族後見人の選任割合が若干多いことに反映されているのではないかとは思われますが、それにしても実際には第三者後見人が選任されるケースが7割を占めているので、数年前までは第三者後見人が不足していることがかなり強く指摘されてきました。このことが親族授権の仕組みが新設された一つの大きな背景になっています。

次に、期間と更新の問題に移ります。フランス法では2007年改正の際に、法定後見に最長期間が設けられました。原則となる最長期間は5年ですが、当初はこれより長い期間を定めることは認められていませんでした。ところが、本人の状況によっては、例えば若年で長期間にわたって成年後見制度の利用が必要であることがはっきりしている場合などには、5年ごとに更新することは負担が大きい場合もあるとの指摘がされ、親族授権と同じ2015年の改正の際に、当初の期間を10年、更新時の期間を20年まで延長することができるという仕組みに改められました。

実際のところは5年ごとに更新のタイミングが来ると裁判所の負担が大きいという事情もあったのであろうと推測されます。2007年改正は2009年に施行されましたが、それから最初の5年目を迎える直前の2013年に更新の申立てが一気にされたために、成年後見関係事件の件数が激増したということがありました。恐らくはこれに懲りたというような背景

もあって、2015年の改正に至ったということではないかと推測されているところでもあります。

続いて、法定後見の類型に移ります。フランス法は、保佐、後見の順で規定を設けているのですが、保佐と後見の内容には現行の日本法とは異なるところがあります。一言で申しますと、保佐人には代理権がないということです。469条が保佐人の権限を定めていますが、これによって保佐人には代理権がないことが確認されています。これに対して473条では、後見人が被後見人を包括的に代理する権限を有することが明らかにされています。

以上が保佐と後見の基本形ですが、保佐においては、補佐、つまり保佐人の同意が必要な行為の範囲を広げたり、狭めたりすることができますとされます。471条がこのことを明らかにしています。フランスには補助類型がありませんが、範囲が限定された保佐が日本で言う補助に相当する部分をカバーすることになるのだらうと思います。その一方で、保佐の場合でも金銭の管理等、一定の行為に限っては代理権を与えることができますとされています。この仕組みは強化型の保佐と呼ばれています。先ほど統計をご確認いただきましたが、実際にはほとんどの保佐がこの強化型の保佐になっています。逆にまた、後見の場合でも、本人が自分であることができる行為を指定することができるかとされています。この点は日本法との違いだと言えるかと思いますが、このように、同じく類型主義といっても、フランス法は幾分か柔軟性がある仕組みを採用していると言えます。もっとも、後見類型で本人に一定の行為をする自由を認めるという審判がされるケースはほとんどなく、2020年の数字では199件、つまり後見全体の1%未満しかありません。

次に、法律行為の効力に移ります。ここでは被保佐人、被後見人の行為を取り消すことができる場合についての規定をご紹介します。日本法と比べてみたときに、フランス法は、取消しの範囲がある面では広げ、ある面では狭めていると言えるかと思います。

まず、広げている点ですが、大きくは二つあります。464条は、後見等の開始の審判がされたときからさかのぼって2年以内に行われていた行為については、無効を主張するための要件を緩和しています。また、465条1項では、本人が単独であることができる行為についても、意思無能力の証明を求めることなく取り消すことができるとしています。これらは、行為能力の制限という法制によることなく法律行為の取消しを認めるという工夫をした仕組みだと言えるかと思いますが、判断能力が不十分であったことをいわば推定することで、制限行為能力の仕組みによらずに表意者の保護を図っている規定として注目に値するものであるようにも感じられます。

その一方で、取消しの範囲が狭められている点としては、被後見人が代理人によらずにした法律行為が当然に無効とされるのに対して、被保佐人が同意を得ずにした行為は、損害が生じた限りで無効とされるというように、取消しの実体的要件にも一定の制限が課されていることが注目されます。これも能力制限と取消しを直結させないという構想を採用していると評価する余地があるものかと考えます。

加えて、取消権者の問題にも触れておきます。465条の下線⑤を引いた部分をご確認いただきたいのですが、以上に見た取消し等は保佐人や後見人も主張することができるものとされる一方で、そのためには裁判所の許可がなければならないとされています。現在の日本法の下では、取消権は後見人等がいわば専断的に行使することができますが、フランス法は裁判所の許可を介在させる分、幾分かは本人の意思に配慮しやすい仕組みになって

いると言えるかもしれません。なお、本人自身の取消権については、特段の規定がありません。学説上は、被保佐人については自ら裁判をすることができるとされていることとの関係で取消権を行使することもできるとする見方が示されています。

意思決定支援に関わる問題については、現行法にはほとんど規定はありません。若干の関わりがありそうなものとして、身上保護に関する総則規定に触れておきます。まず、457-1条は、身上に関する決定をする前提として、本人が情報提供を受ける権利を有することを明らかにしています。これは自律の原則の具体化と言ってよいかと思います。ただ、その一方で、一定の場合には身上保護についても代行的決定をすることができるとするのがフランス法の立場です。この点については、障害者権利条約第12条との関係で、代行的決定を承認する点で、障害者の人格を他の者との平等の条件において尊重することができておらず、人的あるいは経済的な資源を支援付き意思決定の仕組みの導入へと振り分けるべきだとする勧告を受けています。

次に、親族授権について簡単に補足的なご紹介を差し上げます。基本的な仕組みは先にお話ししたとおりですが、この制度の特徴は、親族間に争いが無い場合に限って親族に対して代理権や同意見を与えることができることとしたところにあります。夫婦間では一方が意思表示をすることができなくなったときに、他方がこれを代理することができるという仕組みが以前から存在していました。これを夫婦ではなく親族にも拡張しようというのがこの制度の当初の発想です。親族後見は法定後見とは区別されると考えられているのもこの点が理由で、ある意味では親族法上の仕組みという性格も持っています。

こうした仕組みが非常に成功を収めているわけですが、念のために申しますと、私はフランス法を全面的に良いものとしてお伝えしたいというわけではなく、こうしたフランス法の状況が望ましいのかという点については、慎重に検討する必要もあるのではないかと考えています。親族への負担の押し付け、あるいは本人が搾取される恐れを生むといった懸念が生じてしかるべきではないかとも感じてはいます。

最後に、任意後見について1点だけ触れておきます。この研究会でも、親が子を代理して任意後見契約を締結することができるのかという点を巡って議論がされたところかと思えます。實際上、そのような需要が生じるケースがあるとの指摘が強い中で、学説上は任意後見契約の締結は一身専属的な行為であり、代理には親しまないという指摘もされている状況かと思えます。

フランス法は、この点について、他人のためにする任意後見、つまり、いわゆる親なき後の問題への対応の一つとして、親が子のために任意後見契約を締結する可能性が認められています。立法論としては、子を代理するという構成によらず、一定の場合には親に契約締結権限を与えるという構成を採用することも、理論上ないしは実際上の疑義を解消するという点からは望ましい一つの方法ではないかと思われるところでもあります。

(座長) どうもありがとうございました。大変多岐にわたるフランス法の諸側面について、整理してご案内いただきました。この研究会で検討を進めているのはもちろん日本法ですが、ここでのこれからの検討を進めるに当たっても、きわめて参考になるたくさんの方の知見をご提供いただきました。これから皆さまから質疑を出していただく時間といたします。

(B) フランスにおける任意後見の利用の低調さについて、もしフランス国内で何か具体的な議論がされていればご教授いただければと思います。

(山城) あまり答えらしいものは見つからないのですが、2007年にこの制度が導入されて2009年から施行されていますが、それ以来一貫して件数は伸びていません。日本法に比べて多少オプションがあるといいますか、公正証書による場合とよらない場合を設けていますが、公正証書、公証人が関与せずに締結される件数もほとんどなく、実際上は公証人のところに行って締結することが、少ない中では割合としては多いようです。こうした状況になっている原因については、報告書などを執筆するときに留意してもう少し調べたいと思います。

(B) ドイツやイギリスと比べて、フランスの状況はかなり対照的なので、そのあたりの理由が分かるとよいと個人的には考えています。

また、親族授権の伸びによって、判断能力不十分な人の法的支援の受け皿がフランスである程度出てきているのではないかとは思いますが、本当にそれだけで十分なのかどうか少し疑問がありましたので、また機会があればご教授いただければと思います。

(A) 3点教えてください。1点目は、親族授権制度が2015年に導入された背景、理由です。保佐、後見でも親族の選任が優先される仕組みになっているのに、それに加えてこの制度が導入された趣旨は何なのでしょう。

2点目は、後見人協会というのはどういう団体なのかという素朴な疑問です。

3点目は、親が子のために任意後見契約を代理して締結することは、国連の障害者権利委員会からの勧告対象にはなっていないのかということです。

(山城) 親族授権が導入された背景は、あまり表向きの理由ではないのかもしれませんが、第三者後見で賄っていかなければならない件数がかかなり増えたことだと考えております。家族の優先性を原則とし、また、415条では、広い意味での成年後見を行うという任務が地方公共団体と家族の責務であるという規定を設けてはいるのですが、実際上は、特に2015年、2016年は、親族が受任する割合と第三者後見人が選任される割合がほとんど日本の数字と変わりませんでした。それで件数が日本よりも多く、後見人のなり手が少ないという状況でしたので、その担い手を家族の方に流すことが考えられて、法定後見に比べてかなり簡便に使うことができる仕組みを導入しようということになったようです。

例えば、これは運用がやや心配になる点の一つでもあります。財産管理の状況について家庭裁判所に逐一報告をするといったことは、親族授権ではかなり緩和されています。いわば、家族の中で、もめ事なくうまくやってくれるのであればそちらに任せるといった仕組みを設けたところ、利用件数がかかなり伸びたという状況です。こうした状況を背景として、2015年以降、フランス法の主たる関心は、障害者権利条約の関係ではなく、親族授権をどうやって使っていくかにシフトしたところがあると思っております。

少し余談めいた話ですが、親族授権は、配偶者に与えられる代理権の仕組みを親族にい

わば類推する形で作られましたので、当初は代理権を与えるという選択肢しかなかったのですが、これが非常によく使われるようになったので、2019年に新たに改正して、同意権の付与も対象に含めることとしました。こうして後見と保佐の両方に対応する仕組みに改められたことは、これを法定後見と並ぶものとして使っていこうという姿勢を示しているのではないかと感じます。それが第1点です。

第2点の後見人協会については、私も実態や活動の内容を詳細に把握しているわけではなく、十分なお答えができそうにありません。施設の職員が受任する場合もあるようですから、法人後見と厳密に対応するわけではないと思うのですが、ある種の実務家団体として、いろいろな専門職の方、福祉に携わる方、あるいは法律に関わる方がつくっている団体があるようです。このあたりは、実態も含めて聴取などが必要なところかと考えております。

第3点の任意後見の契約締結権限については、特に障害者権利条約との関係で何か指摘を受けている点はないようです。

(最高裁) 2点伺います。1点目は、後見人なり保佐人が適正に役割を果たしていることを監督、監視する仕組みとして、どのようなものが用意されているのかということです。2点目は、第三者が選ばれた場合の報酬について、どのような仕組みで決定されているのかという点です。

(山城) 1点目については、法定後見に限って言うと、監督人を付ける仕組みが日本と同じように存在します。これが一つです。もう一つ、より一般的な監督権限として、後見裁判官と検察官が一般的な監督権限を行使することができる仕組みになっています。これが民法上の監督の仕組みです。それから第三者後見人が付く場合には、社会福祉家族法典という別の法典を根拠として、地方自治体から一定の監督を受けます。これは行政法的な仕組みで、後見業務についてというよりは、後見業務を引き受けるという事業に対する監督というほうがよいかもしれません。

2点目の報酬については、親族が授権する場合は、費用の償還を求めることはできますが、無報酬とされています。第三者後見人の場合には、報酬があります。これはご紹介しようと思ったのですが少し複雑で断念しました。基本的な仕組みとしては、まずどのような仕事をしたかに応じて報酬の額、支払われるべき費用が決まります。ですから、たとえば特に長期間に及ぶ事務や複雑な事務をしたときは、補償という形で上乘的な報酬を支払うことができるという仕組みになっています。

この支払われるべき額は、もちろん本人の財産状況を多少は考慮して算定することになっていますが、基本的には行われた事務に対して報酬を算定して、本人が負担しきれない分は助成するという形になっています。報酬の算定の部分と、負担の部分とが切り離されているといってもよいかもしれません。

(最高裁) 報酬の算定をする機関は裁判所なのでしょうか。

(山城) はい。算定自体は裁判所がするようですが、算定基準が社会福祉家族法典や、

それを受けた政令のような下位ルールで示されており、どのような事項を考慮して、どのように算定するのかといった算定表が作られているようです。

(C) 先生の資料の 3 ページの必要性と補充性のところについて伺います。必要性のところでは、能力の低下が医学的に確認されることが必要性の必要条件になっているのですが、医学的な問題以外の社会上の必要性、本人の生活支援上の必要性は、実際にはどの程度考慮されるものなのか、実態としては、医学的な能力低下に重きが置かれているのか、という実務上のことを伺いたいです。また、その裏返しですが、必要性がなくなったとして、審判が取り消されたり、終了したりする事案は実際にあるのでしょうか。

2 番目の質問は、補充性の原則を定めた 428 条を見ると、ご紹介にあったようなさまざまな制度とは別に、「拘束力のより小さい他の保護措置によってはその者の利益に十分に備えることができないとき」ということも補充性の考慮事情となっていますが、この制度の枠組み以外の実際の支援によって、必要性、補充性がないということで代替措置で賄われるということは、フランスの実態の運用としてはどうなのでしょう。

(山城) 1 点目について、医学的な必要性は、全ての保護措置に関する最低限の要件とされておりまして、それが認められた上で、さらに継続的に代理される必要があるのか、それとも同意権を与える必要があるのかを審査して、後見と保佐とが振り分けられます。医学的なもの以外の事情を第一段階で考慮するかに関しては、現在の仕組みではそういったことを考慮することにはなっていないのですが、例えば福祉に関する知見などを共有して考慮した方がよいのではないのかという指摘はされているようです。

そこで、2019 年改正の機会に、さしあたり検察官の申立てに限ってということで、これを他の場面にも広げていこうという動きが出るか分からないのですが、検察官に対して、例えば福祉関係で本人の状況を知っている人が情報提供をする。そして申立てをする段階で検察官がそれを考慮して、報告書のような形で裁判所に提出するという仕組みが導入されています。このように、医学的な事情だけではない情報に基づいて申立て等を規律していこうという意識が少しずつ浸透していることはいかがいかわれます。

途中で必要性がなくなって取り消されるようなケースについては、統計に取消しの件数という形で出てくるところもありますが、それほど多くはないといえるかもしれません。申立てされたら、途中でなくなるというケースが多くはないのかもしれませんが。どのような事由で取消しに至っているのかという点については、もう少し何か聞き取り等できれば調べてみたいと思います。

2 点目の 428 条について、「拘束力のより小さい他の保護措置」というのは、恐らくは後見よりも保佐、保佐よりも司法救助というような、法定後見の枠内でより小さなものを想定して作られているものかと思えます。ただ、付添措置と呼ばれるような、日本で言うところの日常生活自立支援事業に近いような仕組みがあると申し上げたのですが、こちらはあまり普及していないとも聞いております。数年前には、制度の存在自体があまり知られていないというような話も聞き及びました。ただ、この制度を積極的に利用すべきだということは、2018 年にフランス司法省が主導して現行制度の改正に関する報告書が出された際に国内でも指摘がありましたし、条約の対仏審査が行われる機会に、フランス法を見直

すための一つの方向性として示されたところでもあります。今後は、成年後見制度とは異なる仕組みも使っていくという考え方も出てくるかもしれないと感じます。

(D) 広く深い、これほどのフランス法のご説明を伺い、大変勉強になりました。細かい点ばかりかもしれないのですが、2点お伺いします。一つは、任意後見契約を子のために親が締結できるという話題との関係で、4ページの448条に「成年子に対して物心の負担を引き受ける両親」という言葉が条文にあります。成年子に対する、いわば括弧付き親権者的な存在の両親といったようなものが、概念あるいは考え方としてあることを背景に任意後見の話があるのか、そうではなくむしろ事実上の話なのかということです。

もう一つは、親族授権についての保佐のご説明で、日本の同意権と同じように考えていいというご説明でありつつ、立ち会いといった意味合いの言葉ではあるけれどもということをおっしゃったかと思えます。しかし、結論としては、法律行為の同意に尽きるということであるかということ念のため確認したいです。その趣旨は、立ち会い、そこで相談をするということ自体に制度的な意味を認めるような制度設計も一応可能性としてはある中で、しかし、これは同意ということなのかについてご教示いただければと思います。

(山城) 1点目については、親子法や親族法について不案内なところがありまして、十分なお答えにならないかもしれませんが、親権があって、その下で監護されているという状況だけではなく、成年に達した後にも一定程度、まさに物心の両面において、経済的、精神的な面で監護を受けている状況があり得ると考えられているのではないかと思います。どういう場合がこれに当たるのかは、親権がある場合ほど明確には画することはできないでしょうから、實際上、どうやって運用されているのかについては留意が必要かと思えます。背景としては、先生がおっしゃったような、一般的な親子法などに関わる議論状況も踏まえて、こういった考え方がされているのではないかと推測します。甚だ不確かな回答ですが、1点目はそのように認識しております。

2点目は、親族授権に限らず、保佐人がする場合の *assistance* (補佐) という概念は、規定としては、書面によってしなければならない行為については、保佐人が連署する、書面に保佐人も署名をするという形ですと定められています。書面によらない場合はどうかという問題はありますが、フランス法は証拠法との関係で書証優先主義を採用しており、多くの法律行為は書面でされることとなりそうですので、それを一つの典型的なケースとして考えてよいのではないかと思います。そうすると、法律行為をするときに、物理的に立ち会うかは別として、契約の内容を把握することができるような状況で、それに同意を与えるという仕組みが取られていると理解することができるのではないかと感じます。

(D) よく分かりました。

(E) 6ページと7ページの、法律行為の効力や意思決定支援に関わる規定のところ、家族会の許可という話が出てきます。家族会とは民法上どのような機能を持った組織なのかということと、この場面以外にも他に家族会が機能する場面があるのかを教えてください。

(山城) 家族会は、歴史的な経緯のある仕組みだと理解しております。後見に関しては、19世紀、20世紀初頭の仕組みに即して申しますと、元来は家族会が必置の機関であって、日本で言うと戦前の親族会に相当するものかと思いますが、家族数名と、そこに治安判事というかつて後見裁判官の職責を担っていたポストの人が1名加わって合議をして、一定の重要な事項について決定するという仕組みになっていたのだと記憶しております。これが、建前上は1968年法までは必置機関とされていて、例外的にそれを設立しないこともできるという規律がされていたのですが、時代に合わない面があったらしく、実際にはほとんど使われなかったため、2007年の改正の際には設立することもできるけれども、しなくてもよいという形になったと聞いております。現在では、恐らく1%未満といったごく少ない割合でしか使われていない仕組みだと承知しております。

(F) 更新の期間についてです。これは5年を超えないことが原則で、請求があったときにということでご説明があったと思うのですが、こちらの430条というのが見つからなかったのですけれど、具体的には誰が請求するのかということと、先ほどのC委員の質問への回答にもあったと思うのですが、医師一人の賛同、あるいは診断書ということなので、ソーシャルレポートのようなものはここでも使われていないという理解でよろしいですか。

(山城) 430条を資料に掲げておりませんで、失礼いたしました。430条は、申立て権者の範囲を定めています。申立人の範囲も、後見人になることができる親族にほぼ準じるような形で、つまり配偶者グループの人、親族、親族関係はないのだけれども身近にいる人、検察官などが申立てできることになっているとお考えください。その際、配偶者というのは日本の法律婚だけではなく、同性パートナー、内縁のような関係も含めてより広いものが含まれます。

ここでの判断も、例えば若年であって、障害の程度が重度であるために、今後10～20年という期間で状況が回復するとは考えにくいときには、5年ごとに更新するのではなく、10年、20年という長い期間で同じ仕組みを適用し続けることができてもよいという考え方で行われると説明されております。こうした判断の裏付けとして医学的な知見が必要とされるというのが、ここでの規律の趣旨だと考えております。

(座長) 他にいかがでしょうか。大体よろしいでしょうか。本日は山城委員から内容盛りだくさんのフランス法についてのご案内を頂き、今後の検討に資することができると感じます。山城委員におかれましては、引き続きご無理のない範囲で、フランス法の調査を続けていただければありがたいです。誠にありがとうございました。

本日予定したヒアリングは、ここまでの3件です。本日の内容にわたる議事を了しました。

この研究会の運営について3点お諮りします。第1点は、座長代理の選任です。感染症が一向に完全に根絶やしにならず、この研究会の議事もだんだん盛り上がってきておりますから、私が感染したり、身近に何かあったりしたときに、研究会の運営にご迷惑をかけることができないような日程状況にもなりつつあると考えます。座長代理を選任しておく

ことがよろしいと感じますが、この研究会は運営規則のようなものを定めているものではありませんから、その手続については定めがありません。しかしながら、会議の性質上、ここにおられる方が皆、諒と仰ってくだされば、それで議事を進めることはあり得ることだろうと考えます。

そこで座長代理を置くということを提案いたします。ご異論はありませんか。座長代理を上山委員にお願いしたいと考えておりまして、まず上山委員にお諮りしますが、お願いしてよろしいでしょうか。

(上山) はい。力不足とは存じますが、座長のご指名ですので、お引き受けさせていただければと思います。

(座長) ありがとうございます。皆さんにお諮りします。上山委員に座長代理をお願いし、座長に事故あるときに研究会の運営をお願いすることにしたいと考えますが、この段、お許しいただけますでしょうか。ありがとうございます。それでは、そのように決定します。

第2点は、次回研究会に関するご案内です。今回は海外調査報告として、上山委員からドイツ法についてのお話、常岡委員から米国統一モデル法等についてのお話、慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程の山口さんからアルゼンチン法、ブラジル法についてのお話を頂くことを予定しています。

本日、冒頭にお話ししましたが、研究会資料4で取り上げた任意後見契約の制度の見直しについて、審議が未了になっている部分があります。考え込んだ上で、法務省でも検討してもらって、次回会議の議題にすることができるのであればしますが、あまり無理をしない方がいいということになるかもしれませんから、そこはまた検討した上で、皆さまに事前にご案内を差し上げ、この研究会資料をご持参いただきたいときにはその旨ご案内するようにいたします。

第3点は補足のご案内です。本日、大阪府八尾市からお話を頂戴しました。八尾市はご報告にもありましたとおり、こちらの検討とはまた別に、しかし緊密な連携をもって進められている厚生労働省の持続可能な権利擁護支援モデル事業を始めている地方公共団体です。私はそこに12月16日にお訪ねし、進捗の状況や、そこで見出される課題等について、八尾市の皆さまからお話を伺うことを予定しています。この研究会の委員の立場としてではなく、成年後見制度利用促進専門家会議に設けられた、モデル事業をウォッチするためのワーキング・グループの主査としてお伺いすることになります。事前の設えや費用の負担等を厚生労働省で全てなさってくださいました。厚生労働省に御礼申し上げますとともに、そこから得られる知見は、再々今までの審議でもご指摘いただいているように、成年後見制度と地域社会福祉との関連から重要な事項ですから、適切な方法を見出して、また皆さまにもご案内を差し上げるということを考えています。

研究会の運用について、以上3点のご案内を私から差し上げました。この研究会の運用について、皆さまから何か特段の問題提起があれば承ります。よろしいでしょうか。

それでは、これをもちまして、第6回成年後見制度の在り方に関する研究会をおひらきといたします。どうもありがとうございました。