

成年後見制度における市町村長中立に関する実務者協議

第4回 (R3.3.19)

資料

成年後見制度における市町村長中立に関する実務者協議の取りまとめについて
(案)

目次

はじめに

1. 審判の請求に係る市町村間の調整を円滑にするための方策について
 - (1) 現状と課題
 - (2) 中立基準の設定について
 - (3) 基準の示し方
 - (4) 中立基準に関する基本的な考え方について
 - (5) 個別事案における中立基準について
 - (6) 利用支援事業について
 - (7) 今後の課題
2. 市町村申立における親族調査の在り方について
 - (1) 現状と課題
 - (2) 親族調査の定義について
 - (3) 親族調査の基本的な考え方について
 - (4) 調査の省略に関する実態調査結果及び実務者協議における議論について
 - (5) 調査の省略について
 - (6) 調査省略時の留意点
3. その他
成年後見制度の利用促進について

はじめに

- 成年後見制度は、ノーマライゼーションや自己決定権の尊重等の理念と、本人保護の理念との調和の観点から、精神上的の障害により判断能力が不十分であるために契約等の法律行為における意思決定が困難な人について、成年後見人・保佐人・補助人がその判断能力を補うことによって、その人の生命、身体、自由、財産等の権利を擁護するという点に制度趣旨があり、これらの点を踏まえ、国民にとって利用しやすい制度とすることを旨として導入されたものである。
- 社会の高齢化・少子化の進展等に伴い、身寄りのない認知症高齢者や障害者が増加しており、こうした者については、親族等の関係者による後見開始等の申立を期待することができないことから、平成 11 年の民法改正の際に、併せて老人福祉法、知的障害者福祉法、精神障害者福祉法が改正され、市町村長に申立権が付与された。
- 改正法の施行から約 20 年が経過したが、平成 29 年には「成年後見制度利用促進基本計画」が定められるなど、近年、成年後見制度に対する関心が高まり、市町村申立の件数も年々増加しており、直近の令和元年度の件数は 7,837 件、申立件数全体に占める割合は約 22.0%となっている。
- 他方で、市町村申立については、いくつか課題が指摘されている状況であるため、今般、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を開催し、これらの課題について議論を行うこととした。

1. 審判の請求に係る市町村間の調整を円滑にするための方策について

(1) 現状と課題

- 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（平成 11 年法律第 151 号）において老人福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律及び知的障害者福祉法の一部が改正され、市町村による高齢者や障害者への後見開始等の審判請求に関する規定が設けられた。（規定を創設した趣旨は、下記の通り。）
- 市町村申立の対象は、個別法等においてそれぞれ「65歳以上の者」、「精神障害者」、「知的障害者」と規定されている一方で、これらの法律に基づく福祉の措置や知的障害者福祉法に基づく更生援護と異なり、対象者の所在地と居住地、援護元が異なるなど、複数の市町村が関わる場合、いずれの市町村が成年後見審判の請求を行うかについては基準が示されていない。
- これは、実際の運用にあたり、成年後見審判を必要とする者の生活実態や支援の環境等が個人ごとに様々であることを踏まえ、関連する自治体間の調整に委ねられてきたためであるが、複数の市町村が関わる場合、いずれの市町村が成年後見審判の請求を行うかについて、調整が難航することがあった。
- このため、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針(令和元年 12 月 23 日閣議決定)」において、障害者や高齢者への後見開始等の審判請求に関し、「市町村（特別区を含む。以下この事項において同じ。）の申立事務を迅速に行う観点から、当該事務の実態等を調査するとともに、地方公共団体等の意見やこれまでの運用経緯等を踏まえつつ、審判の請求に係る市町村間の調整を円滑にするため

の方策について検討し、令和2年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。」こととされた。

- これを踏まえて、「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」を開催し、これまで3回にわたり議論を行ってきた。

(参考：制度創設の趣旨)

・ 成年後見制度は、私法上の法律関係を規律するものであり、本人、配偶者、四親等内の親族等の当事者による申立に基づく利用に委ねることが基本となるが、判断能力が不十分な認知症高齢者、精神障害者及び知的障害者のうち、身寄りがない場合など当事者による申立が期待できない状況にあるものについて、当事者による審判の請求を補充し、成年後見制度の利用を確保するため、これらの者に対する相談、援助等のサービス提供の過程において、その実情を把握しうる立場にある市町村長に対し、審判の請求権を付与するというものである。

・ 立法担当者によれば、「申立権を付与する福祉関係の行政機関を「市町村長」とすることが適切であるとされたのは、成年後見制度の対象者(略)については、市町村が各種の福祉サービスを行っており、今後、更にその機能が強化されることが予定されていたことによるものです。」としている。

・ 「すなわち、第一に、認知症高齢者については、市町村が在宅サービスおよび施設サービスに関する事務を一元的に行っていること、第二に、知的障害者についてはホームヘルプサービス、デイサービスを行っており、厚生省(当時)において、施設人等関係事務についても市町村に権限を委譲する方針であったこと、第三に、精神障害者については、(略)市町村において精神保健福祉相談を受けていること(略)から、これらの業務の過程において、市町村が成年後見制度の対象者の状況を的確に把握し得ると考えられます。」としている。

(2) 申立基準の設定について

- 地方自治体への調査を実施した結果、円滑な審判請求のための方策として求められるものとして、最も多かった回答は、申立基準の明確化であった。

- 現在の運用実態については

・ 住所と居所を両方有している者のみを申立の対象としている地方自治体は240市町村と全体の割合としては少ない一方で、

・ 住所や居所のいずれかが無い者についても、申立の対象としている市町村が多く、これらの市町村では、介護保険の保険者、障害福祉サービスの支給決定市町村等である場合を申立の対象としている場合が多い

という結果であった。

- 実務者協議の議論では、都道府県内においてはどの市町村が審判請求を行うのかに関する一定の基準がある地域もあるものの、都道府県域を超えた場合には基準が適用できないという意見や市町村毎に審判請求や成年後見制度利用支援事業(以下「利用支援事業」という。)の対象にばらつきがあるため、調整に難航する

といった意見があった。

- これらを踏まえると、全国で統一的な中立基準を明確に示すとともに、利用支援事業に関する国の考え方を示すことが、円滑な審判請求に資するものと考えられる。

(3) 基準の示し方

- 既に厚生労働省から、平成 12 年、平成 17 年に市町村中立に関する通知、事務連絡を発出しているため、今般の実務者協議での議論を踏まえ、同通知、事務連絡を改正し、中立基準等について示すことが考えられるのではないかと。
- さらに、通知においては中立基準に関する基本的な考え方を示し、事務連絡においては基本的な考え方が適用できない個別事案における中立基準について示すこととしてはどうか。

(4) 中立基準に関する基本的な考え方について

- 基本的な考え方としては、(1) 記載の制度創設当時の考え方を踏まえれば、成年後見制度の対象者の状況を的確に把握した上で、対象者の権利擁護支援を迅速かつ適切に行うとともに、施設所在地への申し立ての過度の集中を防ぐ観点から、居所と住所地が異なる市町村である場合における審判請求の申し立ては、原則として、
 - ・生活保護の実施機関
 - ・人所措置の措置権者
 - ・介護保険の保険者
 - ・自立支援給付の支給決定市町村等となる市町村がまずは審判請求を行うべきであると考えられる。
- しかし、上記は原則であり、例えば、施設入所が長期化し、施設所在地市町村が、本人の状況をよく把握している場合等において、当該市町村が積極的に申し立てることを妨げるものではないことを併せて示す必要があると考えられる。
- また、居所となる施設所在地市町村や中核機関等が医師の診断書、本人情報シート作成に係る調整、後見人等の受任調整等に関して、審判請求を行う市町村に対して協力することは、迅速な申し立てに資するものであると考えられるため、審判請求を行う市町村の要請に応じ、協力することの必要性についても併せて示す必要があると考えられる。

※この際、市町村間で対象者の支援方針について共有を行うことが求められる。

- なお、本人の年齢や状態によっては、市町村において関わりのある部局が複数になることも想定されるが、審判請求に向けてスムーズな情報共有を図るため、庁内における連携体制を構築する必要性について示す必要があると考えられる。

(5) 個別事案における中立基準について

- 上記の基本的な考え方に照らしてもなお、本人が複数のサービスを利用し、保険者市町村と支給決定市町村が異なる場合や、長期入院患者の場合等においては、いずれの市町村が審判請求を行うべきか問題となる。
- このような場合については、以下①～④のような場合に応じ、それぞれ右記の

市町村が原則として審判請求を行うべきであると考えられる。

ただし、都道府県がすでに所管域内の調整を円滑にする独自のルールを定めている場合はその限りでない。

①	生活保護を受給しながら介護保険サービス、障害福祉サービスを利用している場合又は医療機関に入院している場合（例）	生活保護の実施機関（都道府県が実施機関である場合を除く。）
②	措置を受けて介護保険サービス又は障害福祉サービスを利用している場合	措置の実施機関
③	住所地特例（居住地特例）対象施設に入所し、介護保険サービスと障害福祉サービスを <u>双方</u> 利用している場合	対象者の生活の維持にとってより中心的であるサービスを所管する市町村（保険者又は支給決定市町村）
④	生活保護を受給せず、介護保険サービス、障害福祉サービスの利用もない場合	本人の居住地のある市町村（注） ただし、長期入院患者の場合は、本人が退院後必ず入院前の居住地に居住することが予定されているときは、入院前の居住地の市町村が申し立てを行うこと。

（例）・住基台帳上、住所は存在するが既に家財等を処分し居所ではなくなっており、現在地（病院等）には住基異動できない場合。

・入院中のため介護保険サービス等は不要である場合。

（注）住民票を移さずに別の市町村に居住実態があることも想定されるため、形式的に住所地で判断しない

○ これらの原則に廻りがたい特別な事情がある場合においては、以下の考慮事項を総合的に勘案して、関係市町村が協議の上、中立市町村を決定することが考えられる。

（考慮事項）

ア 対象者の状態像や生活実態等を把握していることも重要であること

イ 一方、本人への関わりは、成年後見の申立で終了ではなく、本人を支えるチームに後見人等が参加し、どういう支援等を行っていくかを継続して検討していく必要があること

（市町村としては受任調整や利用支援事業による関わりがあること。）

ウ 審判の請求は本人の住所地を管轄する裁判所にて行う必要があること

○ なお、1ヶ月間を目処として市町村間で協議が整わない場合は、本人の権利擁護に支障を来すことが無いように、市町村から都道府県に協議を行い、都道府県が判断するべきであると考えられる。

(都道府県をまたぐ場合においては、施設所在地の都道府県が判断すること。)

(6) 利用支援事業について

- 市町村間の調整を円滑にすることにより、市町村申立の円滑化が図られるためには、利用支援事業について市町村間の格差を解消することが重要との意見があった。
- 現在、高齢者に対しては1,658市町村、障害者に対しては1,642市町村において利用支援事業を実施(※)しており、事業未実施の市町村が一定数存在する状況であった。本人の住所のある市町村と措置元の市町村のいずれの市町村が申立を行うかを検討するにあたり、一方の市町村では事業の対象となるが、もう一方の市町村では事業の対象とならないなど、市町村間での差異が問題となるなどの意見があった。
 - ※ 成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果による。独自財源で実施している自治体数を含む。
- このため、申立及び利用支援事業が必要となる事例についての調整が生じた場合、利用支援事業未実施市町村は事業未実施を理由として、申立実施にも応じず、利用支援事業実施済の市町村との間で調整が難航するといった例が散見される。
- また、事業実施市町村においては、利用支援事業の対象者を市町村申立の場合のみに限定している市町村が約半数あり、地方自治体によってばらつきがある状況であった。さらに、利用支援事業の助成額や助成対象について市町村毎に差がみられる。
- これらの状況を踏まえれば、各市町村においては、原則、介護保険の保険者市町村や障害福祉サービスの支給決定市町村等が申立市町村となることを踏まえ、事業未実施や事業対象者の限定により、本来申立を行うべき市町村において、必要な申立ができなくなることがないように事業実施に取り組む必要がある。
- また、国は、利用支援事業未実施市町村への事業実施に向けた働きかけや必要な財源確保といった、成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書(令和2年3月17日成年後見制度利用促進専門家会議)記載の取組(注)を引き続き進めていく必要がある。

(注) 中間検証報告書

- ・ 全国どの地域においても成年後見制度が必要な方が制度を利用できるよう、市区町村長申立以外の本人や親族による申立の場合や後見監督人等が選任される場合の報酬も含め、全国的に制度の整備を推進していくことが必要である。
- ・ 国においては必要な予算の確保に努めるとともに、市区町村に対して助成制度の重要性の理解の促進や働きかけを行っていくべきである。

(参考) 国の具体的な取組の例

- ・ 成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査による利用支援事業の実態把握
- ・ 全国会議において利用支援事業の対象者を限定しないよう周知。(別紙)

(7) 今後の課題

- (5) の場合においては、更に明確に基準を示すことが今後の課題となるため、支障事例の収集等を通じて、引き続き制度の運用改善を行っていくべきである。
- 具体的には、国の実施する調査（※）などを通じて市町村申立に関する実態把握を定期的に行っていくとともに、把握した結果を踏まえ、引き続き具体的な運用改善について検討していくことが考えられる。

※ 成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査

2. 市町村申立における親族調査の在り方について

(1) 現状と課題

- 老人福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律及び知的障害者福祉法においては、それぞれ、「市町村長は、(略)その福祉を図るため特に必要があると認めるときは、(略)審判の請求をすることができる。」と規定されており、具体的には、「本人に2親等内の親族がない又はこれらの親族があっても音信不通の状況にある場合であって審判の請求を行おうとする3親等又は4親等の親族も明らかでないなどの事情により、親族等による法定後見の開始の審判等の請求を行うことが期待できず、市町村長が本人の保護を図るために審判の請求を行うことが必要な状況にある場合をい」うとされている。

(注) 平成17年7月29日付厚生労働省老健局計画課長事務連絡

- このため、上記要件を確認するために、厚生労働省の通知において、市町村における成年後見開始の申立事務の流れを例示し、親族の有無等について確認するように示している。

(注) 平成12年3月30日付障第11号、障精第21号、老計第31号厚生省大臣官房障害保健福祉部障害福祉課長、厚生省大臣官房障害保健福祉部精神保健福祉課長、厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課長連名通知

- しかし、虐待事案等の場合においても、親族調査の取扱いに関する記載がないことから、虐待事案等において、親族調査に時間を要した結果、迅速な審判請求が出来ないという意見があり、日本弁護士連合会、日本社会福祉士会、日本司法書士連合会、(公社)成年後見センター・リーガルサポートから、通知において示された調査の流れを修正する案が提出された。(第1回成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証WG)

(注) 見直し案は、虐待事案(虐待のおそれがある事案を含む)その他緊急を要する場合においては、親族調査を省略することを明示するもの。

- これを踏まえ、「個々の事案の状況に応じて適切かつ迅速な申立ができるよう、親族調査の在り方や、本人の住所地と実際の居所が異なる場合等における審判の請求に係る市町村間の調整を円滑にするための方策等について、検討を行う必要がある。」とされた。(成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書(令和2年3月17日成年後見制度利用促進専門家会議))
- こうしたことを踏まえ、本実務者協議では、第2回(令和2年11月27日)において以下の団体からヒアリングを実施した。

・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
- ・公益社団法人日本社会福祉士会
- ・一般社団法人全国手をつなぐ育成会連合会
- ・公益社団法人全国精神保健福祉会連合会
- ・一般社団法人日本メンタルヘルスピアサポート専門員研修機構
- ・公益社団法人認知症の人と家族の会

○ これらのヒアリングの結果も踏まえて、(2)以下の方向性について検討を行った。

(2) 親族調査の定義について

- 親族調査については、
 - ① 親族の有無を確認する「戸籍調査」
 - ② 親族が後見申立を行う意向があるかを確認する「意向調査」
 - ③ (親族が後見申立を行う意向の有無は関係なく)成年後見制度を利用開始すること等への意見をj確認する「利用意見調査」
- の3つがあり、通知(平成17年7月29日付厚生労働省老健局計画課長事務連絡)において示しているフロー図において明確に①から③を区別した上で、虐待等の緊急事案においては、②の「意向調査」そのものを省略可能とする取り扱いを示すべきであると考えられる。

(3) 親族調査の基本的な考え方について

- 親族調査は、個別法の要件である「その福祉を図るため特に必要であると認めるとき」かどうかを確認するために求められるものであり、そもそも②の「意向調査」および③の「利用意見調査」において、親族の同意までは必要とされていない。
- 今回実施した実態調査でも、市町村から「親族関係が疎遠な場合は申立の意向調査等を行っても連絡がない、遠隔地の場合は連絡を取ることにも苦慮する」という意見があった。
- このため、迅速な審判請求という観点から②の「意向調査」や③の「利用意見調査」については、制度利用に対する親族同意や賛同までは必要としていないことも併せて通知において示すことが重要であると考えられる。

(4) 調査の省略に関する実態調査結果及び実務者協議における議論について

- 今回実施した実態調査の結果、虐待案件等の緊急時において、中立の意向調査を省略することについては、「省略するほうがよい」と回答したのは1,057市町村(61%)、「実施するほうがよい」と回答したのは685市町村(39%)であった。
- ②の「意向調査」を省略するほうがよいと回答した市町村からは以下のような回答があった。

【回答内容(要約)】

- ・本人の生命・財産を安全に確保するためには迅速な対応が必要(特に経済的虐

待事案)

- ・ 親等内の親族が虐待していた場合に、虐待者以外の親族へ意向調査をすることで虐待者にも、成年後見制度利用の意向が伝わり、今後の支援に影響が出ることもある。
 - ・ 虐待者自身は虐待しているという認識がない場合もあり、その場合は状況が悪化してしまうおそれもある。
 - ・ 経済的略奪等が背景にあり、被虐待者との同居を望む虐待者から同意を得ることが現実的には困難である。
 - ・ ケースバイケースだが、省略できるという選択肢は必要
- ②の「意向調査」を実施するほうがよいと回答した市町村からは以下のような回答があった。

【回答内容（要約）】

- ・ 親族が成年後見制度を利用することについて情報提供することで、苦情や訴訟リスク対応にもなる。
 - ・ 虐待者以外の親族が申立をすることもあるので、虐待者ではない親族については必要
 - ・ 意向確認する過程で他のキーパーソンが浮上し、ケースがよい方向に動くことがあったため
 - ・ 成年後見制度を申し立てたからといって、支援が終わるわけではないため、申し立て後の支援も考えると、意向調査は実施する方がよいと考える。
- 以上の実態調査の結果をふまえたヒアリングでは、以下のような意見があった。
- ・ 虐待事案で訴訟してくることが想定されるのは、基本的に虐待していると考えられる親族だが、虐待者が市町村による後見申立てに反対するのは当たり前のことであり、反対されたからといって後見申立てをやめるべきではない。
 - ・ 訴訟リスクは親族調査を行うことで回避できるわけではないため、虐待対応について法律専門職などとも連携を図り対応していくことが重要である。
 - ・ そもそも、高齢者虐待防止法や障害者虐待防止法は、養護者支援をするための法律なので、その観点から最初の入り口のところを省略してしまうことの懸念もあるのではないかと。
 - ・ もし意向調査を省略するのであれば、障害者虐待防止法に基づく養護者支援を確実に行うことを市町村に求めるような運用にしていくべきではないかと。

(5) 調査の省略について

- 虐待等の緊急事案においては、②の「意向調査」そのものを省略可能とするが、親族が虐待していると考えられる場合に、虐待者以外の親族へ意向調査をすることで、虐待者にも成年後見制度利用の意向が伝わることで、状況等がさらに悪化することも想定されることから、虐待者に対してのみ申立の意向調査を省略するのではなく、状況等に応じて、申立の意向調査そのものについて省略することを

可能とする取扱いも明確にすべきである。

- また、虐待以外であっても、親族の重病、長期不在や居住不明の場合においては、親族からの申し立てが期待できない場合が想定されることから、こうした場合についても、当該親族への意向調査を省略することを可能とする取扱いも併せて示すべきである。
- なお、①の「戸籍調査」については、支援におけるキーパーソンの把握という観点から虐待事案においても行うべきである。ただし、緊急性が高い一方で、2親等内の親族が遠隔地に多い等の理由により取得が遅れる場合においては、現状把握しうる情報で審判請求申立を行った上で、申立と並行して戸籍調査を行うこともあり得ることを示すべきである。
- ②の「意向調査」についても同様にキーパーソンの把握という点から必要という意見もあったことから、虐待事案であっても一律に調査省略を求めることはせず、例えば、戸籍調査を行う過程で他のキーパーソンが浮上し、ケースがよい方向に動くことが期待されることや、成年後見制度の申立を行うことをもって支援が終わるわけではなく、申立後の支援も必要であるような場合においては、各地方自治体の判断において、意向調査を行うことも想定されるということも示す必要がある。
- ③の「利用意見調査」については、そもそも制度利用に対する親族の同意は不要であることを改めて示すとともに、キーパーソンの把握や推定相続人の意見確認という点から任意で行う場合については、②の「意向調査」と同様に、親族へ調査をすることで虐待者にも、成年後見制度利用の意向が伝わることを想定されることから、利用意見調査について慎重に実施すべきとの取扱いを示すべきである。

既に、家庭裁判所の使用する申立の様式においては、親族からの意見書提出が難しい場合は、提出が不要であることを明記されており、必ずしも親族への確認が必要であるとはされない。

3. その他

成年後見制度の利用促進について

なお、実務者協議においては、申立の実施状況や利用支援事業の実施状況について、市町村間格差があることから、どのような場合に成年後見制度の利用が必要なのかという点についての共通認識形成と制度の利用促進も必要ではないかという意見があったことから、成年後見制度利用促進計画や中間検証報告書記載の取り組みを引きき実施していくことが求められる。

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構成員名簿

青木 耕司 茨木市健康福祉部地域福祉課 課長
秋山 由美子 NPO法人日本地域福祉研究所 理事
新井 隆哲 横浜市健康福祉局地域福祉保健部福祉保健課 課長
坂本 尚史 東京都福祉保健局生活福祉部 部長
中野 将 愛知県豊田市福祉部福祉総合相談課 副課長
野村 政子 東都大学 准教授
羽根 一誠 和歌山県白浜町民生課 社会福祉士
森 和俊 大阪市福祉局生活福祉部地域福祉課（相談支援） 課長

（敬称略、五十音順）