

2017年(平成29年)7月31日

奈良県知事 荒井正吾 殿

奈良県下 全市町村長 殿

奈良弁護士会

会 長 緒 方 賢 史

奈良県司法書士会

会 長 梅 本 司

公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート

奈良支部支部長 谷 松 生

一般社団法人奈良県社会福祉士会

会 長 片 山 美 恵 子

成年後見市町村長申立のさらなる活用と

成年後見制度利用支援事業の整備拡充に関する要望書

第1 要望の趣旨

1. 奈良県内の全ての市町村において、成年後見を必要とする高齢者や障がい者のために、積極的に市町村長申立を活用していただきたい。
2. 奈良県内の全ての市町村において、成年後見制度利用支援事業の活用のため、報酬助成の対象者を以下の通りとする内容の要綱を策定していただきたい。
 - (1) 市町村長申立の案件に限定せず、本人や親族等による申立案件にも適用すること。
 - (2) 生活保護世帯や非課税世帯に限定することなく、「助成がなければ成年後見制度の利用が困難な者」へと拡大すること。また、報酬助成対象の判断の際、保有財産から最低限の手持ち現金を差し引く運用をすること。

3. 奈良県内の全ての市町村において、成年後見制度利用支援事業による報酬助成についての予算を拡大し、その基準額を、厚生労働省の示す参考単価（在宅生活者月額2万8000円、施設入所者月額1万8000円）以上にしてください。
4. 奈良県内の全ての市町村において、成年後見制度利用支援事業の要綱の内容をホームページ等で公開していただきたい。
5. 奈良県において、県内の各市町村の成年後見制度利用支援事業に関する要綱の策定状況や、要綱に記載されている助成条件、資産基準、助成の基準額、及び報酬助成の実績について、毎年度実態調査を行うとともに市町村の取り組み状況をホームページ等で公開し、取り組みが遅れている市町村に対し、必要な助言や援助をしていただきたい。

第2 要望の理由

1. 成年後見市町村長申立のさらなる活用について

(1) 平成28年5月13日、成年後見制度の利用の促進に関する法律（以下「促進法」といいます）が施行されました。この法律の基本理念は、「成年被後見人等が、成年被後見人等でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障されるべきこと」であり、同法のもと、成年後見制度の利用を総合的かつ計画的に推進することとされています。そして、同法の第11条第7号では、「成年後見制度の利用に係る地域住民の需要に的確に対応するため、地域における成年後見制度の利用に係る需要の把握、地域住民に対する必要な情報の提供、相談の実施及び助言、市町村長による後見開始、保佐開始又は補助開始の審判の請求の積極的な活用その他の必要な措置を講ずること。」と規定されています。

(2) しかるに、奈良県内においては、本人の権利擁護のために市町村長申立が必要と思われるケースにおいても、疎遠な親族に対する戸籍調査に莫大な労力と時間を投じたうえで、自ら市町村長申立をしようとせず、結果的に親族に成年後見申立の負担をさせたり、あるいは事案を放置するという運用が蔓延しています。この点、平成17年7月29日の各都道府県・中核市・政令指定都市宛の厚生労働省通知では、成年後見の市町村長申立の前に、4親等以内の親族の有無確認作業が極めて煩雑であることも要因となって、市町村長申立てが十分に活用されていない状況にあったことに鑑み、「市町村申立てに当たっては、市町村長は、あらかじめ2親等以内の親族の有無を確認すること」とされ、原則、2親等内の親族調査でよいとの運用に改めることになりました。しかし、奈良県内の市町村では、成年後見申立事務に精通していない行政職員が多く、未だに3親等や4親等内の親族の戸籍調査を行わなければならないものと考え、長期間、市町村長申立事務を遅滞させている例が多く存在しています。

実際、成年後見事件の申立人のうち市町村長が占める割合が年々増加しており、平成28年の最高裁判所の統計によれば、全国における市町村長申立ての割合は、約18.8%に達しているにもかかわらず、奈良県の割合は、約12.8%にとどまっており、毎年、全国水準よりも低い状態が続いています。

(3) そもそも成年後見のニーズを抱えている認知症高齢者や知的障がい者、精神障がい者等は、親族と疎遠になっている者も多く、誰にも頼れずに孤立しているために、成年後見申立の必要がある場合が多いのです。したがって、市町村

は、親族調査に必要以上の時間を費やすことなく、「その福祉を図るために特に必要があると認めるとき」（老人福祉法第32条等）には、速やかに必要な支援につなげるべく、積極的に権限を行使して、速やかに家庭裁判所への成年後見申立を行っていただくよう要請いたします。

2. 成年後見制度支援事業に関する要綱の策定とその内容について

(1) 成年後見制度支援事業に関する要綱を策定すべきこと

ア 平成29年3月24日、同法に基づく成年後見制度利用促進基本計画（以下「基本計画」といいます）が閣議決定されました。この基本計画では、全国どの地域に住んでいても成年後見制度の利用が必要な人が制度を利用できるようにする視点から、地域支援事業及び地域生活支援事業として各市町村で行われている成年後見利用支援事業（以下「利用支援事業」といいます）について、以下の点につき各市町村において検討が行われることが望ましいとしています。

- ・ 利用支援事業を実施していない市町村においては、その実施を検討すること。
- ・ 地域支援事業実施要綱において、利用支援事業が市町村長申立てに限らず、本人申立て、親族申立て等を契機とする場合をも対象とすることができること、及び後見類型のみならず保佐・補助類型についても助成対象とされることが明らかにされていることを踏まえた取扱いを検討すること。

イ 奈良県下の各市町村では、利用支援事業の実施要綱の整備が進んではおりますが、すでに要綱作成済みの市町村は、平成28年7月時点で、高齢・障がいの分野においてそれぞれ32市町村にとどまっています。また、その中には、要綱は作成しているものの、高齢及び障がいの分野において、あるいはいずれかの分野で、後見人等の報酬に対する報酬の助成につき規定をおいていないという市町村も3市町あります。

ウ しかしながら、そもそも利用支援事業は、福祉サービスの提供方法が措置から契約に変わったことに伴い、経済的理由等で成年後見制度の利用を妨げられ、福祉サービスの提供等を受けるために必要な契約をすることができないといった事態を防ぐという目的で実施されているものです。現在、利用支援事業に基づく費用（申立にかかる経費及び後見人等の報酬の全部または一部）の助成がないため、経済的に困窮している高齢者や障がい者が、本来必要な成年後見制度を利用できないという事態が数多く生じています。また、障がいの分野では、平成24年度から、市町村地域生活支援事業において利用支援事業が必須事業とされています。

そのため、成年後見の利用促進の観点から、速やかに、全ての市町村におい

て、後見人等への報酬助成を含む成年後見利用支援事業の実施要綱を策定していただくことを要請いたします。

(2) 利用支援事業の対象者を市町村長申立て事案に限定すべきでないこと

ア もっとも、利用支援事業実施要綱が策定されたとしても、それが利用されなければ無意味です。

この点、奈良県下の市町村における、利用支援事業に基づく後見人等報酬の支払実績を見ると、全く支払いの実績がない市町村が最も多く、支払実績があるとしても2件以下となっている市町村を合わせると、奈良県下の半分以上を占めています。他方で、経済的理由により成年後見制度を利用できない高齢者や障がい者が多いことを考えると、成年後見の利用促進を進めるにあたっては、利用支援事業のさらなる活用が望まれます。

イ そのためには、まず、利用支援事業の対象を広げる必要がありますが、現在、奈良県下の各市町村の利用支援事業実施要綱においては、未だに市町村長申立に限定しているものが大半を占めています。

そもそも、利用支援事業の適用を受ける人は、後見人報酬等を自らの財産から負担できない生活困窮者です。他方、市町村長申立が行われるのは、本人が判断能力の低下により自ら申立を行うことができず、加えて親族がいない、あるいは親族の協力が得られない事案であり、利用支援事業の適用要件とは何ら関連性がありません。

この点、基本計画においても、利用支援事業を市町村長申立に限らないことが望ましいと記載されていますが、既にこの方向性は、平成20年の段階において、厚生労働省から各地方自治体にあてて事務連絡されているところです。

ウ このように、県下の利用支援事業実施要綱は、その多くが国の方針やその本来的趣旨から乖離している状況にあります。そのため、利用支援事業の対象を市町村長申立の案件に限定する取扱いは廃止していただくことを要請いたします。

(3) 利用支援事業の対象者を生活保護世帯や非課税世帯に限定せず、資産要件を緩和すること

ア さらに、基本計画は、日常生活自立支援事業等関連制度から成年後見制度へのスムーズな移行をするよう提言しており、「生活保護受給者を含む低所得者等で、成年後見制度の利用が必要である高齢者・障がい者についても、成年後見制度利用支援事業の更なる活用も図りつつ、後見等開始の審判の請求が適切に行われるべきである」と記載されています。しかし、奈良県内の市町村における利用支援事業の実施要綱によれば、報酬助成の対象者を生活保護受給者に限定したり、生活保護受給者に準じる者に限定する取り扱いが多くあります。

イ 奈良家庭裁判所によると、奈良県下で成年後見制度を利用している人数は、

平成28年12月末時点で2,254人にのぼります。このうち、生活保護は受給してはいないものの、成年後見制度の申立費用や後見人等の報酬を負担できない者も一定数いると考えられており、奈良家庭裁判所も、関係団体との協議会において、そのような無報酬案件や低報酬案件の後見人等の受け皿に困っているとの報告がありました。また、課税世帯であっても、自らの年金だけでは、施設利用料や医療費を払うのに精一杯で、とても後見人等の報酬を支払う余力がないケースも多くあります。このような現状では、成年後見制度を利用したくとも、経済的な理由で利用できない層を生み出すこととなり、誰もが等しく使える制度ではない結果となります。

そのため、利用支援事業の対象者を生活保護受給者に限定するのではなく、「助成がなければ成年後見制度の利用が困難な者」へと拡充していただくことを要請いたします。

ウ また、家庭裁判所から報酬決定が出ても、本人の貯蓄が少なく、それを後見人等の報酬に充ててしまうと手元現金が枯渇し、万が一の入院や死亡の際に備えられなくなるため、実際には本人の預金から後見人等の報酬を払い戻せないという事態もしばしば生じています。そのため、利用支援事業による後見人等報酬への助成の可否を判断するにあたっては、本人に不測の事態が生じても対応できるように、最低限の手持ち現金（概ね30万円程度）を保有財産から差し引いたうえで判断していただくことを要請いたします。

3. 成年後見制度利用支援事業による報酬助成についての予算を拡大するとともに、報酬支給額を厚生労働省の示す基準額以上に設定することについて

(1) 先ほど、奈良県下の過半数の市町村において、利用支援事業に基づく後見人等報酬の支払実績が2件以下であることを指摘しました。他方、経済的理由により成年後見制度を利用できない高齢者や障がい者が多いことを考えると、成年後見制度の利用促進を進めるにあたっては、利用支援事業のさらなる活用が望まれます。

もちろん、少子高齢化に伴う福祉的予算の増大により、近時の市町村の財政的事情が悪化していることは承知しております。しかしながら、成年後見制度の利用は、判断能力が低下し、弱い立場におかれている高齢者や障がい者の権利を守り、人間としての健康で文化的な最低限の生活を保障するためのものですから、本来、財政的理由によりこれを制限すべきではありません。また、利用支援事業のさらなる拡大により、専門職後見人や市民後見人、法人後見等、成年後見制度の利用が活性化すれば、本人のために適切な身上監護や財産管理を行うことができます。また、成年後見制度の活用により、経済的虐待などの搾取を予防し、本人の資産が有効活用される効果も期待できます。

そのため、成年後見制度利用支援事業による報酬助成についての予算拡大を要請いたします。

- (2) また、厚生労働省は、平成12年7月3日付「成年後見制度利用支援事業に関するQ&A」において、後見人等の報酬助成の月額として、在宅生活者の場合2万8000円、施設生活者の場合1万8000円という参考単価を示しています。そして、それ以後、全国の市町村でも、この金額をそのまま採用している例が多いです。しかし、奈良県下の市町村においては、在宅その他共に1万円という例も見られます。

確かに、報酬助成の金額は、市町村の財政的状況に基づいて金額を設定するものです。しかし、本人の住所地によって後見人の報酬があまりに大きく異なってくるという状況は、本人の権利擁護の観点からも、後見人の行うべき職務の均質性の点からも好ましいものとは思われません。

そのため、奈良県下の市町村におかれましては、厚生労働省の上記参考単価に合わせ、後見人等報酬の基準額への変更、またそれに伴う予算の拡充をしていただくように要請いたします。

4. 利用支援事業実施要綱の内容の公開について

現在、利用支援事業実施要綱の内容につき、市町村ホームページで公開したうえで、後見人等の報酬助成の請求手順などの案内がなされている自治体は、ほとんどありません。これでは、市民の方々は、利用支援事業の存在を知ることができず、その結果、成年後見申立ての活性化が図れません。

そのため、利用支援事業の実施要項の内容につき、市民に幅広く知っていただくべく、この情報をホームページ等で公開することを要請いたします。

5. 成年後見制度利用支援事業に関する実態調査及び必要な助言・援助について

- (1) 最後に、促進法第24条では、「都道府県は、市町村が講ずる前条の措置を推進するため、各市町村の区域を超えた広域的な見地から、成年後見人等となる人材の育成、必要な助言その他の援助を行うよう努めるものとする」と定められています。また、これに基づき、基本計画でも、「都道府県においては、都道府県下の各地域の連携ネットワーク、・中核機関の整備やその取組状況を継続的に把握するとともに、以下のような支援等を行うことが期待される。…・特に後見等の担い手の確保（市民後見人の研修・育成、法人後見の担い手の確保等）や市町村職員を含めた関係者の資質の向上に関する施策等については、都道府県レベルで取り組むべき課題は多いと考えられる。」と指摘されています。

- (2) 県が、広域的な見地からの後見人等の受け皿の確保や、関係者の資質の向上等の施策を行うにあたっては、まず、県内の各市町村において、利用支援事業に関する要綱の策定状況や、要綱に記載されている助成条件、資産基準、助成の基準額、及び報酬助成の実績等について、継続的に実態調査を行い、これをホームページで公開することが不可欠です。また、情報を収集・公開するだけでなく、県において、どこの市町村がどのような取り組みを行っているかについて正確に把握し、取り組みが遅れている市町村に対し、専門的な知見から、適切な助言や援助を行っていく必要があります。さらに、基本計画では、市町村単位での取り組みが難しい場合において、広域での協議会等・中核機関の設置・運営につき市町村と調整することも、都道府県の役割とされています。
- (3) 成年後見の利用促進にあたっては、市町村に基本的な責務があるとされていますが、市町村には規模にばらつきがあり、必要な人材や予算の確保ができない場合があります。そのため、奈良県におかれましては、国の事業を活用しつつ、市町村と連携をとって施策の推進に努め、どの地域に住んでいても制度の利用が必要な人に対し、身近なところで適切な後見人が確保されるよう積極的な支援をしていただくよう要請いたします。

6. 最後に

基本計画において、私たち成年後見に関する三専門職団体は、地域における協議会等に積極的に参加し、地域連携ネットワークにおける相談対応、チームの支援等の活動などにおいて、積極的な役割を果たすことが期待されています。私たちは、これまで成年後見制度を必要とする高齢者や障がい者の権利擁護に務めてきた立場から、誰もが安心して成年後見制度を利用できるように、今後も、地域の中で、県や各市町村、関係各団体と連携し、積極的に協力していきたいと考えています。

以 上