第１回品川区成年後見制度利用促進基本計画策定委員会　議事要旨

令和２年１０月２９日

【事務局】　　本日はお忙しいところ品川区成年後見制度利用促進基本計画策定委員会にご出席いただき、ありがとうございます。初めに配付資料の確認ですが、次第、計画素案、委員名簿、ご意見シートとなります。それでは、開会に先立ちまして、福祉部長よりご挨拶申し上げます。

**＜開催にあたって＞**

【事務局】　　皆様におかれましては、日頃から各方面におけるご理解、ご協力をいただきまして、ありがとうございます。今日は成年後見制度利用促進基本計画の策定に向けての第一歩となります。品川区はご承知のとおり全国に先駆けて先進的な取組をしてまいりましたので、それを踏まえつつ、新しく法制度で定められたものも入れながら、よりよい計画を策定していきたいと思います。皆様の忌憚ないご意見をいただければと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

【事務局】　　続きまして、本委員会の委員長よりご挨拶をいただきます。委員長は、成年後見制度の開始以前から品川区社会福祉協議会に対してご指導やご尽力をいただいてきたという経緯があり、品川成年後見センターの運営委員会の委員長も務めていただいております。さらに、国の成年後見制度利用促進専門家会議の委員も務められています。こういった観点から、委員長をお願いした次第です。

**＜委員長あいさつ＞**

【委員長】　　品川区は、成年後見制度については先進的な取組をしており、国の計画に沿って新しい計画を策定するわけですが、皆さんの協力をいただいて全国のトップランナーになれるようなものにしたいと思いますので、よろしくお願いします。

【事務局】　　続きまして、委員の皆様のご紹介になります。皆様には４月に委員として委嘱をさせていただいたところですが、半年の延期ということになり、委嘱期間を令和３年９月３０日までとした委嘱状を机上配付させていただいております。計画策定の完了までよろしくお願いいたします。委員のご紹介につきましては、大変恐縮ですが、委員名簿の配付に代えさせていただきます。事務局の紹介も同様とさせていただきます。

　続きまして、本会議の公開についてご説明いたします。現在、品川区における会議は、原則公開としています。本委員会も公開として開催することとして、会議の傍聴、区のホームページ等で資料の公開などを予定しています。また、計画策定の資料として、会議中の写真撮影や録音等をご了承願います。それでは、ここからの進行については委員長にお願いしたく存じます。

【委員長】　　それでは、進行の流れに沿って、最初に計画素案について説明をいただき、それについて質疑応答、意見交換をさせていただきたいと思います。

**＜品川区成年後見制度利用促進基本計画の策定について＞**

【事務局】　　まず目次で全体像をつかんでいただければと思います。「はじめに」という項目に続き、第１章で基本計画の概要を示しています。第２章は、成年後見制度利用に関する現状として、各種データを掲載しています。第３章は、成年後見制度利用促進の考え方ということで、今回の計画の肝になる部分として、品川区における体制について記載しています。第４章に、成年後見制度利用促進のための具体的な施策、第５章に、計画の推進体制と進行管理、資料編では計画策定の経過、策定体制の名簿を掲載予定です。

　本編の説明に移らせていただきます。まず、５ページ、６ページには、「はじめに」ということで、成年後見制度の知識がない方にもご理解いただけるように、制度そのものの説明としてイラストを交えて記載しています。

７ページ、８ページでは、さらにその内容をイメージしていただくために、市民後見人の方のインタビュー記事の掲載を予定しています。

９ページからの第１章は計画の基本事項ということで、国の動きとしては法の中で計画を定めるよう努めるとされており、その抜粋を、１０ページでは、この計画の位置づけを最初にお示しをしております。品川区基本構想・長期基本計画、そして品川区地域福祉計画といった上位計画等との整合性を遵守するとともに、品川区の介護保険事業計画、障害者計画など、関連する行政計画との調和を図りつつ、社会福祉協議会が発行しております品川区地域福祉活動計画とも連携を図っていくことを考えております。（２）の基本計画の期間ですが、令和３年度から令和５年度まで、若干半年のスタートのずれはありますが、この３年度の計画ということになります。その後は、今申し上げた各関連計画の改定に合わせて、それぞれの計画の該当する部分に統合することを想定しています。

　１２ページ以降は、第２章、成年後見制度利用に関する現状ということで、各種データを順に記載しております。人口推計等々がありますが、今現在、介護保険事業計画、障害者福祉計画等の改定も進めており、こちらの計画の策定時には、関連の最新データに掲載を変更する可能性がございます。

　１２ページでは人口の推移、１３ページには認知症高齢者の推移、障害者数の推移、１４ページには、成年後見制度の利用実績を掲載しています。１５、１６ページには、高齢者、障害者の方に既に実施した、成年後見制度に関する認知度や利用の意向調査アンケートを掲載しています。必ずしも高い認知度とはなっていませんが、利用促進という観点からも掲載したいと思っています。

　続きまして、１７ページからが第３章となり、この計画の肝になる部分と認識しています。まず、本計画に沿い成年後見制度の利用を促進していくという大前提がありますが、品川区の場合は既に成年後見センター等々の実績がございます。今までの実績、実際の取組をこの計画に書き込んでいくといった側面も出てくると考えております。そういった中で、今回、国からは地域連携ネットワークという考え方が示されました。各地域における相談窓口を整備するとともに、権利擁護支援の必要な人を発見し、適切に必要な支援につなげる地域連携の仕組みが求められています。このネットワークは、チーム、中核機関、協議会、この３つにより構成されるとされています。

　まず、中核機関については、品川区では、区と社会福祉協議会が一体的に中核機関の機能を担うことを想定しています。イメージとして、イラストを記載しました。

　１８ページには、中核機関とはどのようなものかということを記載しています。中核機関には３つの役割があるとされており、まず、全体構想の設計、その実現に向けた進捗会議、コーディネート等を行う司令塔の機能、２つ目として、協議会を運営する事務局の機能、３つ目の、方針、検討・専門的判断を担当する進行管理の機能がございます。これらを区と社協で行っていきます。

　次に、（３）チームの説明となりますが、本人に身近な親族や福祉・医療・地域関係者によって構成されるもので、日常的にご本人を見守り、ご本人の意思や状況を継続的に把握し、必要な対応を行う仕組みとなっています。チームの構成員には、様々な職種や、地域の方々などが想定されます。１７ページのイラストでは、緑色の輪の中にご本人として女性が描かれていて、ほかに医療機関、ケアマネジャー、親族、後見人と書いてあります。その隣のオレンジ色の輪には男性の方が描かれていて、ご本人の周りに親族、専門支援相談員、福祉サービス、後見人と書いてあります。このように、チームのメンバーというのは、ご本人のご事情、一人一人によって構成員が変わってくるということで、こちらのイラストはあくまでも一例ということで、表記しています。そして、制度の利用開始後には、後見人がこちらのチームに加わるというイメージになっています。

　（４）の協議会では、法律・福祉の専門職団体や関係機関等が協力・連携する合議体として、チームを支援するとともに、成年後見制度における地域課題の検討や調整、解決を図ります。この協議体は、中核機関が事務局を担うことになっています。具体的には、現在成年後見センターの運営委員会で、定例的に会議をしていただいていますが、こちらに地域関係団体の方等を加えた形での協議体として年１回程度の開催になるのではないかと考えているところです。また進めながら詳細を詰めていければと考えています。

　１９ページからが第４章です。国の成年後見制度利用促進基本計画におきまして、地域連携ネットワークおよび中核機関には、４つの機能を整備することが求められており、それによって本人の意思の尊重や、不正防止効果等も期待されています。

　４つの機能の１番目が広報機能、こちらは周知啓発ということになろうかと思います。

　２番目が相談機能、これは各地域におきまして相談窓口を整備していくというものです。

　３番目が利用促進機能として、地域連携の仕組みの整備と、後見人の担い手の育成等を記載しています。

　４番目は、後見人の支援として、後見人の日常的な相談に応じるなど、後見活動が円滑に行われるよう支援をするものとしております。

　先ほど申し上げましたとおり、品川区の場合は既に区や後見センターが取り組んでいる内容を改めて文章化しつつ、ブラッシュアップしていくことになろうかと思います。

　２０ページには、成年後見制度の利用の流れを示しています。

　先ほどの４つの機能をそれぞれ具体的に記載するのが２１ページからということになりますが、１番目の広報機能では、パンフレットの作成、研修会・セミナー等の実施として、事例をご紹介するとともに、特徴的な取組につきましてはコラムという形で掲載します。その１つ目が２２ページになりますが、既に実践で使っている「意思決定支援ライフプランノート」をご紹介しています。

　続きまして、２３、２４ページでは、２の相談機能として、品川区における相談対応の連携方法のイメージや、区内の相談拠点についてイラストを交えてご説明し、２５ページでは、「あんしんの３点セット」の取組をご紹介しています。

　２６ページ、３の利用促進機能については、本人や親族等申立てと区長申立てについて説明し、２７ページで、区長申立てのケースの流れをさらに詳しく記載する予定です。２８ページの（３）担い手の育成・活動の促進には写真を入れてご紹介し、２９ページには、後見活動の団体紹介を予定しています。

　３０、３１ページでは、４の後見人支援を記載しています。事例紹介として、運営委員会での後見活動報告の内容などの掲載を考えております。

　３２ページでは、意思決定支援、不正防止効果についても触れています。

　３３ページ、第５章では、計画の推進体制、進行管理として、ＰＤＣＡサイクルを記載しようと思っております。

　３４ページ、資料編では、今後のスケジュールですが令和３年１月に第２回策定委員会、２月、３月にパブリックコメントを予定しております。この計画は１０月開始となりますが、計画開始後は協議会を年１回程度開催予定ですので、令和３年度中に１回開催したいと考えています。

　３５ページが名簿ということで、以上が素案のご説明になります。

【委員長】　　ご説明ありがとうございました。私のほうで少しお話しした後に、委員の方全員に発言いただきたいと思っています。

　日本の成年後見制度は２０００年の４月にスタートしました。成年後見制度という法律をつくった理由は、介護保険の導入があります。自己決定に基づく制度ということで、措置から契約に変わり、認知症の人が介護保険サービスを受ける場合には新しい形のスキームが必要だということで、従来あった禁治産、準禁治産の廃止とともに介護保険制度と成年後見制度がスタートしました。ここのところはぜひ忘れないでいただきたいです。

　今、介護を必要とする人がいて、その方の判断能力に問題があると契約できないという状況が非常に大きな問題だと思っています。そうした場合は、成年後見人を選んで契約するのですが、なかなかそういうことができない状況があり、厚生労働省の方針としては、親族が契約してもよいという形にしているわけです。これは恐らく暫定的なことで始めたと思うのですが、今でもまだ続いています。この辺りをどう考えるのかということが１つ、今、大きな課題になっていますね。

いずれにしても２０００年４月に、自己決定権の尊重、ノーマライゼーション、身上保護という３つの理念を掲げてスタートしました。その後、なかなか利用が進んでなく、さらに、この制度の中で一番使ってほしいという任意後見制度の利用が非常に低迷しています。自己決定の尊重ということを考えると任意後見は非常によいですが、驚くほど任意後見の数というのは少ない状況です。世界では、ドイツが３２０万、イギリスでも２５０万ぐらいの利用があったと思うのですが、日本の利用者は少ないので、諸外国の学者は、日本人は自己決定のできない国民だという評価もされているのです。その中で、品川区では、後見制度開始以前から任意後見制度と類似の財産保全の仕組みを試みており、任意後見制度の先駆けだと私は考えています。

　その後、国連が「障害者の権利に関する条約」をつくり、日本も署名、批准したのですが、成年後見制度の類型は、後見、保佐、補助とありますが、後見類型は、障害者権利条約の立場から見ると問題だと言われています。補助類型の利用が伸びていないということで、国連の立場から見ると日本の成年後見制度は問題があると、今年辺りに国連の調査が入る予定です。

　２０００年に成年後見制度ができたわけですが、本当にそれが正しい使われ方をしているのかというのは、国内外からいろいろな意見がありまして、そういうことを踏まえてできたのが「成年後見制度の利用の促進に関する法律」です。促進法ですので、成年後見制度の利用を拡大するキーポイントとなったのは、諸外国、例えばドイツはなぜ制度の利用が伸びているというと、社会全体で支えるという仕組みがあるのです。利用者はまず行政に行き、行政が裁判所と連携して、例えばソーシャルレポートと言いますが、身上保護に関する情報を行政が作成して裁判所に提供する。それから、民間のいろいろな団体が市民後見人を養成するなど、行政と司法と民間、３者が連携して支える仕組みになっています。それを日本に持ってきたのが地域連携ネットワークと言われるもので、成年後見制度を伸ばすためには社会全体で支える必要があるだろうということでできた制度です。

　なかなか進んでいかない中で、品川区がどういう地域連携ネットワークをつくるというのは、全国的にも非常に注目されていて、きちんとした計画をつくるというのが我々の責務であり、見本的なものをつくって、できれば品川型を全国に普及させていきたいと考えています。

　例えば、現在実施している「あんしんの３点セット」は任意後見を促進する意味でも非常に重要です。また、運営委員会でも毎回報告がありますが、身上保護を重視してこれまで行ってきました。そういう実績の上に、よりよい制度をつくって全国の模範にしたいなと考えています。私たちの責任も非常に大きいので、委員会は３回ですが、ご意見、お知恵を出していただいてよいものにしたいので、よろしくお願いします。

**＜質疑応答・意見交換＞**

【委員】　　初めてこういう場に来まして、本当に勉強しなければいけないことがいっぱいあるなと思っています。特にこの成年後見制度については、私たち民生委員もあまり理解ができてない部分がありますので、この制度を利用したほうがよいと思われる方に説明できるような知識を勉強することがまず必要かなと思っています。

【委員長】　　民生委員の方に知識を持っていただいて、地域連携ネットワークの中での活躍をぜひ期待しています。

【委員】　　２点、お話ししたいと思っています。私どもは高齢者と知的障害者の入所施設を運営しており、どちらでもこの制度を多くの方に利用していただきたいということで、家族の方に対する啓発も含めて様々な研修会等を実施しています。２１ページの研修会・セミナーの実施のところには、私どもの啓発活動なども含めて、少し広く書いていただけばと思いました。

　それから、知的障害者のケースですと、保護者の方は親亡き後、あるいは入院時や、認知症になったときのことを考えて後見制度を検討されるケースが多いですが、現時点ではまだ親御さんも判断能力が十分あるときに後見人がつくと、今まで面倒を見てきた保護者の方の意向が通りにくくなるという不満を聞くことがあります。例えば、「あんしんの３点セット」のスタイルを活用して、保護者の方の判断能力が落ちてきたときに後見人が機能するような仕組みができると１つの回答になるかなと思いました。

【委員】　　私のところも、知的障害者の人を支援している団体です。やはり同じように、成年後見制度に対して後見人とうまくいってないとか、親の意思が通らないとか、あるいはお金がかかるという情報が親御さんから入ってきています。逆に、非常にうまくいっていると情報が上がらないですからね。そのうまくいった事例をきちんと伝えていけるとよいと思います。

　親御さんと後見人の間で信頼関係ができるのは、時間がかかるものでしょうから、第三者的に伝えていけるような仕組みが必要ではないかと思います。

【委員】　　成年後見制度は、社協の成年後見センターと行政が一体となって進めてきたという背景がございます。これまでの取組を踏まえた形でこの計画はつくられると一番よいかなと思っています。

　先ほど、諸外国と比べて、日本では社会全体がチームとして取り組むというところが機能していないのかなといったところについて、今日お集まりの皆様それぞれ様々な立場を代表されている方々と地域で支える関係が築けていると思います。

　また、民生委員のお立場について触れられていましたが、今、現役の民生委員の方で、成年後見センターの支援員という形でご協力いただいている事例もございます。そういった意味では、品川区で成年後見制度を進めてきた中においては、従来からの地縁なども強みでもあるのかなと思っております。地域連携ネットワークの構築のところにそういった観点での記述していただけると、より品川の優位性が出てくるのではないかなと思いました。全国のトップランナーというお言葉もいただき、品川での取組が端的に現れるところがここではないかなと思っております。

【委員】　　私たちは、民法が２０００年に改正されて成年後見制度がスタートしたときに、法人後見ができるようになったということで、立ち上げたＮＰＯです。行政書士会の有志で立ち上げており、構成員として行政書士が多いですが、その他の士業の方や市民後見人の方も加わって、行政書士会から独立した組織として、活動しています。

　保佐、補助、任意後見の推進には、本人の意思決定支援をどのように行っていくかということが非常に重要なテーマだと思うのですが、いろいろな案件を担当していて、特に補助の方は、いろいろな希望を持たれているものの、こちらから見ると希望とは違う対応がよいと思うときもあり、どうブレーキをかけるかということで迷うことがあります。そこで担当者が、自分の考えが正しくて、相手や親族の考えが間違っているとか、また逆に、親族の言うことには従わなければいけないというふうに、個人で判断していると迷うことがあるのですが、法人後見のよい点は、そこをいろいろな経験を持った人が集まってこのケースについてどうするかということを決められるというところです。その意味で、これからも、我々は法人後見を重視した活動をしていきたいと考えております。

【委員】　　私たちの会は今年で結成１３年目になりました。初めは全く専門職でない人たちだけで立ち上げました。今、我々が抱えている問題は、任意後見が非常に少ないことです。後見人がついてチームができればよいのですが、本当はここに引っかかってこない人たちをどう救っていくかという問題も品川区では抱え始めるのではないかなと思います。その意味で、うちの会も町会や自治会まで入っていきたいと考えています。市民後見人養成講座の卒業生は５００人以上いますが、会員は９５人で、それ以外の方は不明の状況です。今活動していない人たちが地域で活躍する場があればよいなと考えております。

【委員】　　今回の利用促進に関しては、地域連携ネットワークが肝になってくると考えており、中核機関は区と社協、チームはご本人にまつわる関係者の方々、協議会に関しては、既に後見センターでやっていらっしゃる運営委員会にさらに地域関係団体を増強して組み上げていくというようなお考えを伺いました。前回から運営委員会に参加させていただいて、かなりシステマチックな体制が形成されているなという印象があったのですが、今回、協議会が加わることによって、従前よりパワーアップしていくのかなと思っております。運営委員会と協議会で違いはあると思いますが、協議会自体が年に１回というようなお話でしたが、できる限り存在意義があるものにしていけたらよいのかなと思っております。

　また、任意後見が低迷しているということは、私も業務を行う中で非常に強く感じていますので、今回の利用促進を受けて、その辺がさらに増強できて、品川区では任意後見が増えていくような状態になるとよいのかなと考えております。

【委員】　　高齢者施設を運営しており感じる部分としては、まだまだ家族契約の部分が非常に根強く、成年後見制度を利用されて入所される方は少ないと思っております。実際、長期間に入所されていて、そのご家族自体の判断能力や老化が進んでいくときに、施設側からもアプローチしづらい部分がありまして、その辺は今後の課題かなと思っております。

また、計画の説明を伺っていく中で、任意後見以外の後見のウエートがすごく大きかったように思います。今後、任意後見が本当に要となっていくと思われる中で、もう少し任意後見そのものを目立たせられるようなページがあるとよいのかなと感じました。

【委員】　　成年後見制度は親族との関係でどういうふうに申立てを促したらよいかというのは結構あり、例えば、推定相続人が３人いる中で、ある人が親の申立てをしたときに、今まで親をよく見ていたもう１人の親族が争って、最高裁までいったケースがありました。地域のネットワークで支えなければいけないケースと、地域とは関係なくて、本人の財産をどういうふうに確保して管理、権利擁護をしていったらいいかということは、違うケースもあるように思いまして、弁護士として、関わる依頼者や相談者に対してどういう助言ができるのかというのを日々苦しんでいるところです。

　任意後見については、契約書を作るにあたっては、元気な段階で、ある程度財産を明らかにして、こういうものがありますということで一定程度、任意後見人予定者に開示したりするということも、大きなハードルになっていると感じています。

【委員】　　医療人として利用促進への視点について、２点あります。

　１つは、医師への制度の理解向上です。実効性の向上も含められると思いますが、大病院の先生、若手の先生、開業医を問わず、診療場面で即いろいろなところにつなげるスキルを身につけていただきたいですし、そういう場をつくっていただきたいと思います。

　２つ目は、今度、品川区で認知症検診がスタートする中で、特に軽度の方を把握することができると思うので、そういう情報をどう活用してサポートに使っていくのかということを、行政として検討していただければと思います。

【事務局】　　保健センターでは精神障害者の方のいろいろなご相談等々に対応する中で、区長申立てにつなげていくケースがありますが、実績から見ても非常に少ない件数でございます。

　品川区においては高齢者や未婚の方も多くなっていますので、親族の少ない方が増えてくる中で、任意後見のニーズというのは高まっていくことが想定されています。区民の方がある程度の年齢になったときに、今後どうやって暮らしていくのか、生きていくのかということを考える場や、こういう制度を勉強する機会の提供を今後考えていく必要があると認識しています。

【事務局】　　１３ページの表ですが、障害者数の推移として、この制度の利用対象者ではない身体障害者の方も入っています。この表に身体障害者手帳の所持者数が必要なのかどうか、曲解される可能性がないかということを事務局側で再考させていただきたいと思います。

　それから、現在別で進めています障害者福祉計画の策定委員会の中で、権利擁護として成年後見制度の利用促進という取組を上げたところ、利用促進なんてとんでもない、記載すべきでないというご意見をいただきました。今記載を検討しているところではありますが、そういったご意見もあることを情報提供させていただきます。

【委員長】　　いただいたご意見をまとめますと、まず、知的障害者の支援について少し明確にしたほうがよいかもしれませんね。それと、任意後見が一番重要な制度ですけど、その辺りの記載に一工夫あってもよいかもしれませんね。それから、認知症検診についてのご意見もいただきました。それから、身体障害者の方の見せ方の検討も必要です。そして、権利擁護の記載も大切ですので、それらについて検討いただいて、もし変更が必要だということであれば、その辺りのところを次回にお示しできればと思います。

【事務局】　　それぞれ貴重なご意見、ありがとうございました。ご意見のうち、認知症検診については、成年後見制度の利用が必要な方と比較的層が似通ってくる可能性があるので、啓発など何かうまくつなげられる方法がないか考えていきたいと思います。

　それから、講座やセミナーは区民向けの普及啓発ということで想定していたのですが、実際には支援者や、医療機関の方、保健所の方など、チームの一員となる方に対しての普及啓発というものまだまだ視点としては持たなくてはいけないと受け止めたところでございます。併せて次回までに検討を進めていきたいと思います。

【委員長】　　委員会は全３回で予定しております。２回目、３回目は各論的な議論をして、３回目には全体の取りまとめということにさせていただきたいと思います。いずれにしても、品川区の基本計画は、全国的にも非常に注目されています。トップランナーとして走ってきて、私としてはできるだけよいものをつくりたいと思っておりますので、皆さんもいろいろアイデアがあれば積極的に出していただいて、この場できちんと議論をしてつくっていきたいと思っております。次回までにもしご意見がありましたら遠慮なく事務局へお寄せください。どうもありがとうございました。これで終了といたします。

――　了　――