

成年後見制度利用促進委員会 第9回議事録

内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局

第9回成年後見制度利用促進委員会 議事次第

日 時：平成29年12月1日（金）13:29～14:00

場 所：中央合同庁舎第4号館2階共用220会議室

1. 開 会

2. 議 事

- ・成年被後見人等の権利制限（いわゆる欠格条項）の見直しについて

3. 閉 会

○大森委員長 定刻よりちょっと前なのですが、皆さんおそろいだそうなので、本日、第9回の推進委員会を開催させていただきます。

お忙しい中、御参集いただきましてありがとうございます。よろしくお願いいたします。

代理の方を含めまして、11名の委員の皆さんが御出席でございます。

最初に人事でありますけれども、嶋田副室長が御就任でございます。

○事務局 どうも嶋田でございます。

本務は少子高齢化の担当でございますけれども、成年後見につきましても事務局の部屋の立ち上げには携わった経験もございまして、その御縁もあって、このたび体制強化の一環で副室長を拝命いたしましたので、どうぞよろしくお願いいたします。

○大森委員長 体制強化だそうなので、喜ばしいことではないかと思えます。

本日、欠格条項の見直しについてお諮り申し上げますのですが、この前、9月27日に推進委員会の見直しの基準について皆さん方にお示しをして、御意見を伺ったところでございますが、その基準を踏まえまして、内閣府において各省庁と調整を進めさせていただいています。私が聞き及んだところでは相当程度、調整が進んでいるようでございます。御努力が実を結びつつあるのではないかと思いますけれども、本日この調整状況についての御報告を踏まえまして、それはそれで我々が議論したままでもいいのですが、今後各省庁との調整をさらに加速するためには、何らかの形で私どもの委員会として、委員会は意見を出せるのですけれども、意見と言うほどでもなくていいのですが、何か議論の整理という形で内容を皆さん方にお諮り申し上げて、それをもってさらに調整を進めていただけたらいかか。そういう趣旨で私から事務局に議論の整理をしたらいかかですかということで、きょう皆さん方にお示しをいたして御意見を伺って、本日ももしそれでよければ議論の整理という形で、それをもって調整に当たっていただくというふうにさせていただければと思っております。

事務局、そういうことでよろしいですね。それでは、その内容についてこれから御説明いただきまして、意見を交わしたいと思います。よろしくお願いいたします。

○事務局 ありがとうございます。

それでは、今、委員長からお話ございました議論の整理の案につきまして説明させていただきます。

この整理は、今お話がありましたように、前回の委員会で見いただきました見直し基準に基づき、各府省と調整を行ってきた状況も踏まえて作成しているものでございます。お手元に3つ資料がありまして、1つ目は議論の整理の本文、文章で書いてあるもの。2つ目が別紙として具体的な法律名を記載しているもの。3つ目は委員の先生の参照用ですので席上しか配付しておりません。申しわけありませんが、現行の規定の一部を書いているものであります。

これからの説明は、1つ目の資料の議論の整理の本文を読み上げる形で行ってまいります

が、関係する箇所でも2つ目の法律を列記したもの、3つ目の今、委員の席上に置いております参照用の条文にも言及いたしますので、その際にはそちらもごらんいただきたいと思います。

それでは、本文に入らせていただきます。

まず本文冒頭の前文の部分です。

成年後見制度の利用の促進に関する法律第11条において、成年後見制度の利用促進に関する施策の基本方針として、「成年被後見人等の人権が尊重され、成年被後見人等であることを理由に不当に差別されないよう、成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度について検討を加え、必要な見直しを行うこと」とされている。

また、成年後見制度利用促進基本計画（平成29年3月24日閣議決定）において、現在、成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度（いわゆる欠格条項）が数多く存在していることが、成年後見制度の利用を躊躇させる要因の一つになっているとの指摘を踏まえ、これらの見直しを速やかに進めることとされている。

成年後見制度利用促進委員会（以下「促進委員会」という。）では、成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度の見直しについて、平成29年9月11日、9月27日、12月1日の3回にわたり検討を行った結果、これまでの議論の整理として以下のとおりとりまとめた。内閣府においては、法制上、実務上の論点を踏まえ、引き続き各府省と調整を進めるとともに、各府省においては、必要に応じて関係審議会や調査会等での審議を進めるなど、政府全体で次期通常国会への見直し一括整備法案の提出に向けて速やかに検討を進めるべきである。

1. 基本的考え方

- 「成年後見制度の利用の促進に関する法律」においては、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を重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障されるべきとされている。
- また、「障害者の権利に関する条約」においては、障害に基づくあらゆる差別を禁止するものとされている。
- 一方、成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度（いわゆる欠格条項）については、
 - ・いわゆるノーマライゼーションやソーシャルインクルージョン（社会的包摂）を基本理念とする成年後見制度を利用することにより、逆に社会的排除という影響を被ることになるのではないか。
 - ・民法上の事理弁識能力は、財産管理能力を基準として評価がなされるものであるところ、多様な法令に基づく多様な資格や職種、業務等に求められる能力とは質的なぜれがあるのではないか。
 - ・同等の事理弁識能力であっても、成年後見制度を利用している者のみが各資格・職種・業務等から一律に排除され、能力を発揮する機会が失われているのではないか。

・欠格条項の存在により、成年後見制度の利用を躊躇する影響が出ているのではないか。

といった問題点が指摘されている。

○以上を踏まえ、今回の見直しにあたっては、成年被後見人等の一律排除の規定を設けている各制度について、個別的、実質的な審査によって各資格・職種・業務等の特性に応じて判断する仕組みへの見直しを行うべきである。

○なお、現行制度を見直すことによる影響については、特に、依頼者等を含めた第三者保護の観点も踏まえ、各資格・職種・業務等に求められる能力を確実に担保する観点から、法制的・実務的に対応することが必要であると考えられる。

2. 見直しの基本方針

○ 上記1. の基本的考え方にに基づき、今回の見直しにあたっては、以下のような方針で進めるべきと考える。

(1) 代替的な個別審査規定が現行規定中に整備されている法律については、現行の欠格条項を削除すべきである。具体的には、例えば「心身の故障により、業務を適切に行うことができない者」といった個別的・実質的な審査の規定が既に整備されている場合には、当該法律中の欠格条項を削除すべきである。

(2) 代替的な個別審査規定が現行規定中に整備されていない法律については、現行の欠格条項を削除するとともに、必要に応じ、代替的な個別審査規定を整備すべきである。

3. 権利の制限に係る措置の分類及び見直しの方向性

○現在、180程度の法律において欠格条項その他の権利の制限に係る措置が設けられているが、そうした各資格・職種・業務等の分類を行い、それぞれの分類における改正の方向性をまとめると以下のとおりである。

ここで、2つ目の別紙という資料に法律が書いてあるものがございますが、そこに書いてある分類と、今から読み上げる分類とリンクしていますので、適宜参照をお願いいたします。

(1) 公務員等について

採用時に試験や面接等により適格性が判断されていることに加え、その後、心身の故障等により職務を行うことが難しい場合においても病気休職、分限などの規定が既に整備されていることから、現行の欠格条項を削除すべきである。

(2) 士業等について

就任時に試験等を経た上で、個別審査規定により更に適格性が判断されていることに加え、その後、心身の故障等により職務を行うことが難しい場合の登録の取消などの規定が既に整備されているものが多いことから、現行の欠格条項を削除すべきである。

なお、上記の個別審査規定等が整備されていない士業等については、必要に応じ、当該規定を併せて整備すべきである。

(3) 法人役員等について

法人に対する国又は地方公共団体の監督等が規定されている法人については、役員等の欠格事由から成年被後見人等を削除するとともに、必要に応じ、個別審査規定等を整備すべきである。

法人に対する国又は地方公共団体の監督等が規定されていない法人に係る法律については、その監督や代替措置の在り方について、更に検討することが必要である。会社法については、欠格条項を削除することに伴う会社法制上及び実務上の影響等を踏まえた代替措置の必要性及びその内容等について、法制審議会会社法制（企業統治等関係）部会における意見聴取等を行うべきである。その上で、平成30年度中に法制審議会からの答申を得て、その後、速やかに国会提出することを目標としている会社法の改正法案には、欠格条項の見直しに関する規定も併せて盛り込む方向で検討を進めるべきである。また、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律の欠格条項の見直しについても、会社法の欠格条項の見直しを踏まえ、代替措置の必要性及びその内容等について検討を行うべきである。

こちらについては、委員の席上に配付しています3つ目の資料、1枚紙でございますけれども、こちらをごらんください。本文で法人に対する国または地方公共団体の監督等というものを言及しておりますが、この規定は、この資料の3つ目の◎に内容が規定されています。具体的には△条として、「〇〇大臣は、××法人が、法令、法令に基づいている行政庁の処分若しくは定款に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるときは、当該××法人に対し、期限を定めて必要な措置をとることを命ずることができる」。

第2項「××法人が前項の命令に従わないときは、〇〇大臣は、当該××法人に対し、期間を定めて業務の全部若しくは一部の停止を命じ、又は役員解職を勧告することができる」というような規定があります。

この類型に関しては、各法人において適切に役員を選任いただいて、運用いただくのが前提であります。仮にそうではないことが生じた場合には、今、申し上げた監督の規定を使って改善することができますので、成年被後見人等に関する欠格条項は削除できるのではないかと考えております。

他方、会社法と一般社団法人・財団法人法につきましては、今ごらんいただいた資料の上の一つ目と二つ目の◎に会社法と一般社団法人・財団法人法をつけておりますが、欠格条項のみが置かれているような形になっておりますので、それに対する何らかの手当の検討に時間を要するものでございます。

それでは、本文に戻りまして、今、本文の4ページをごらんいただいているところでありますが「(4) 営業許可等について」でございます。こちらまずは内容を読み上げます。

国又は地方公共団体による監督等が規定されていることから、欠格条項を削除するとともに、必要に応じ、個別審査規定等を整備すべきである。

なお、個別審査規定等が既に整備されているものについては、欠格条項を削除すべき

である。

また、営業許可等のなかには、成年被後見人等の本人ではなく法定代理人の適格性に着目した規定を置いているものがある。これらの条項は、欠格条項に該当する法定代理人がその地位を悪用し、実質的に自ら事業を行う事態を防ぐことを目的としたものであることから、成年被後見人等を排除することを目的とする規定ではないことを規定上も明確化すべきである。

ここの部分につきましては、「また」以下の部分で記載しています「法定代理人の適格性に着目した規定」ということでありますが、先ほどの委員参照用の3つ目の資料、1枚紙のもの一番下の◎をごらんいただきたいのですが、第〇条として第3号のところに「未成年者又は成年被後見人であって、その法定代理人が前各号のいずれかに該当するもの」。前各号というのは1号と2号で、罰金刑以上のものを受けて2年を経過しないものであるとか、この法律による免許の取り消しを受けて、それから2年を経過しないものというように、法定代理人自体に問題があるものを想定しているものでございます。

こちらにつきましては、2つ目の資料の別紙のところでは、4ページから6ページというのは営業許可の類型を書いたものなのですが、6ページのところにアルコール事業法から道路運送車両法というところでは、それに該当するものでございます。これにつきましては、法定代理人である後見人の悪用を防ぐ趣旨でありまして、成年被後見人等について一律に排除するという、いわゆる欠格条項とは異なる面があるとは思われますが、ただ、法定代理人が不適格な場合には結果として成年被後見人に営業が許可されないことにはなりますので、成年被後見人等を排除することを目的としているのではないということは、少なくとも明確にすべきだと考えているところでございます。

続きまして、また本文に戻っていただきまして、4ページの「(5) 法人営業許可等について」であります。

国又は地方公共団体による監督等が規定されていることから、役員に成年被後見人等がある場合を欠格条項から削除するとともに、必要に応じ、個別審査規定等を整備すべきである。

なお、個別審査規定等が既に整備されているものについては、欠格条項を削除すべきである。

以上の方針に基づき具体的に成年被後見人等の権利に係る制限の見直しを行うべきと考えられる法律については別紙のとおりである。内閣府においては、法制上、実務上の論点を踏まえ、引き続き各府省と調整を進めるとともに、各府省においては、必要に応じて関係審議会や調査会等での審議を進めるなど、政府全体で次期通常国会への見直し一括整備法案の提出に向けて速やかに検討を進められたい。

なお、今回の見直しにおいて、欠格条項の見直しに加えて監督や代替措置といった関連制度の整備を含め検討する必要があるなどの理由により、内閣府が提出する見直し一括整備法案ではなく、各府省の責任において適切な措置を行うこととするものについて

は、平成30年度以降、成年後見制度利用促進基本計画のフォローアップの一環として、促進委員会の後継組織である「成年後見制度利用促進専門家会議」においてその検討状況を把握していくことが必要である。

また、各府省においては、今回の見直し一括整備法案が成立して以降、新たに成年被後見人等の権利に係る制限（欠格条項。法定代理人の適格性に着目した規定も含む。）を設けないよう留意するとともに、「成年後見制度利用促進専門家会議」においてもその動向を注視していくことが必要である。

さらに、各府省においては、政省令や通知などに基づき、成年被後見人等の権利に係る制限を設けている制度についても、今回の一括整備法案による見直しを踏まえ、可及的速やかに見直しを行うべきである。

今回の成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度の見直しについては、成年被後見人等が各資格・職種・業務等において入口段階で一律的に排除される仕組みを法律的に改めるものである。政府においては、今回の見直しをきっかけとし、認知症の人や障害を持つ人もそうでない人も誰もがその能力を発揮して社会に参画することができるよう、障害者雇用の推進など関連する施策についてさらなる取組を進めるべきである。

長くなりましたが、以上でございます。

○大森委員長 御苦労さまでした。

それでは、このような議論の整理でよろしいかどうかについて、皆さん方に御意見を伺って、これでよろしければ、これをもって調整にさらに当たっていただくこととなりますので、どうぞ御意見があればお出しただいて結構でございます。どなたからでも、どうぞお願いします。

○新井委員 どなたからでも手が挙がらないようですので、私から発言をさせていただきます。

議論の整理案について全面的に賛成です。

3点申し上げたいのですが、まず第1点目として利用促進法の考え方、障害者権利条約の考え方あるいは基本計画の考え方というのが非常にうまく反映していると思います。一律排除から個別審査規定のほうに移行するということが的確に表現されておりますので、まず1点目としてそのことを申し上げておきます。

その上で2点目なのですが、例えば会社法とか一般法人法については、関係の審議会とか調査会においてきちんと対応してほしいということは、各府省の自立性というものも尊重しておりますので、やり方としても極めて妥当なやり方だと思っております。

3点目として、今後についても新しい立法についても欠格事由のことについては慎重に配慮するように、そういうことに留意するようにということで5ページに書いてあります。

ということで、以上3点の観点から、私はこの議論の整理案に全面的に賛成したいと思います。

○大森委員長 ありがとうございます。

ほかにどなたかお気づきの点があればどうぞ。

○山野目委員 ただいま事務局からお示しいただきました議論の整理案につきましては賛成でございます、特に意見はございません。その上で、今般これらのさまざまな法律の見直しに係る論議を横から拝見していて感じたことを申し上げます。

各府省で働いておられる皆さんは、もちろん一所懸命にそれぞれの所管の法制のことを考え、種々の御心配をなさるものでありますが、しかし、考えてみますと霞が関というものには人事の異動というものがございまして。今は一所懸命取り組んでおられるとしても、そのポジションにはずっとおられたものでしょうか。法制国家である日本には、法制の発展の積み重ねというものがございまして。2つのことを申し上げます。

1点目は、議論の整理（案）の資料の3（3）前段に係ることでございまして、特定非営利活動促進法は、一般社団法人と一般財団法人の制度ができた際、そこに吸収してしまおうという話がありました。私は2005年から2007年の時期、国民生活審議会総合企画部会NPO法人制度検討委員会におきまして、これに反対いたしました。地域にあつてきめ細かな所轄庁の助言をもらいながら発展していくNPOというものをイメージするからであります。確かに高齢者で理事を務めてこられた方には、もう疲れてしまって心身の故障が著しいという方がいるかもしれませんが、半面において財産管理が心配だから後見や保佐の申立てをしたけれども、長年にわたり専門にしてきた分野ではまだまだできるという人もいます。そのところを所轄庁と対話しながらきめ細かく見るという、この制度の妙味はいま一度気づかれてよいと考えます。

もう一点、申し上げます。議論の整理（案）の3（4）にかかわることでございまして。さらに時期をさかのぼりますと1999年、成年後見制度を大きく改める民法の改正をした際、1人の本人に対し、複数の成年後見人等を選任することがあり得るとということが明確にされました。何かこのあたりの法制変遷の意味が忘れられていないでしょうか。1人の本人に甲と乙という2人の成年後見人等がいて、甲が犯罪を繰り返すような問題のある者であるとしても、本人が望むことは善玉の後見人である乙を通じてすればよいことであり、甲と一蓮托生で本人が縛られるという議論は何かおかしくはないでしょうか。

今般の一連の見直しにおいては、各府省の皆さんに御心労をおかけしております。ぜひ過去の法制の積み上げを、そしてこれからの高齢化と多様化の社会を見据え、それぞれの御所管のこともありましようけれども、国家大局をにらんで処していただくことができませんと、大変にありがたいことでございます。

○大森委員長 ありがとうございます。

ほかにございますか。どうぞ。

○久保委員 育成会の久保でございます。

利用者側の立場として、成年後見制度利用促進の中身もそうでしたし、今回の欠格条項につきましても、本当に私たち利用者としてはありがたい。本当に見直しをしていただい

ているなと思っております。

まだ論点整理ができた段階ですので、各省庁におかれて具体的に整備されていくのはこれからのことだと思いますけれども、私たち障害者団体としては、障害があっても当たり前前の生活をさせたいという親の思いとか、本人たちの思いに本当に近づけていただける、一歩も二歩も進む、そんな法案になっていくということで本当にうれしく思っています。ありがとうございます。

○大森委員長 ありがとうございます。

弁護士会の方からよろしいですか。

○土肥委員 私もこの議論の整理には賛成をしております、全体としては今、皆様の御意見がありましたように、ここに書かれてあるようにノーマライゼーションであるとか、ソーシャルインクルージョンという基本理念にのっとして改正が進んでいくことを希望しております。

具体的に一応この次期通常国会への見直し、一括整備法案の提出に向けてという目標といますか、書かれてあるのですけれども、大体は大丈夫そうなのだろうかとか、どの程度の見直しがあるとか、今はまだわからないとか、言える範囲でということになるかと思っておりますが、そのあたりの見直しもしよろしければお聞かせいただければと思います。

○事務局 今、御指摘いただきましたが、今回この議論の整理（案）を委員会で認めていただけたら、この方針に基づきまして次期通常国会の見直し、一括整備法案の提出に向けて各省庁との調整を加速していきたいと思っております。なお、本日この委員会に臨むに当たって、この議論の整理（案）及び附属のリストについては各省庁に示し、特段の意見がないということはいただいております。

以上です。

○大森委員長 川口さん、何かございますか。

○川口委員 全体として本当にいい方向に進んでいるという認識があります。特に一度116ぐらいまで少なくなったものが、今180、200と言われておりますので、今、土肥委員からもお話がありましたように、これは当然118より現段階で少なくなる見込みがあるのかなと思っております、その辺の状況も今、お聞きできたらなと思っております。

○事務局 次期通常国会に向けて、この約180の法律については、できる限り全てということを目指して調整を進めてまいりたいと考えております。

○大森委員長 ほかの方々よろしいでしょうか。法務省の方、よろしいですか。もっと御意見が出ないと寂しい思いがありますけれども、強要できませんので、よろしければこれで閉めたいと思うのですが、よろしゅうございましょうか。

それでは、最後に一言申し上げたいと思っております。本日、議論の整理をしていただきましたので、これをもって内閣府においては、この文書の中に書かれてございますけれども、法制上、実務上の議論を踏まえて、引き続き各省との調整を進めるとともにとございますので、進めていただきたい。私どもの議論の整理を役立てていただいて、ぜひとも今のよ

うに一括法案として整理させていただきたいと思っています。

各府省におきましても、それぞれ関連の審議会、調査会等ございますので、その審議を進めていただいて、政府全体として一括法案を可能にさせていただくということを特段に希望いたしたいというのが1つでございます。

今後、これで調整していただいて多分いくのではないかと考えていますけれども、何せ相当の法律の数ですし、個別事情が途中から起こる可能性があります、頑張ってくださいということでございますけれども、もし万が一、見直しの法律に大幅な変更が出てくることがあれば、その場合は少なくとも事務局から各委員の先生方に状況を説明していただかなければいけませんので、そういうことをまず内閣府にお願いしておくことが1つでございます。

この推進委員会が始まりまして、ワーキンググループもございましたので、都合それを含めると16回、我々はしたことになります。今後どうするかということがございますが、一応は私の感じで言うところの議論の整理をもって、現在の推進委員会の任務はほぼ大体終わるのではないかと考えていますけれども、わかりませんので、今後の委員会の扱い方について事務局からこうしたいという何か御意見があるのではないかと。それを伺った上で皆さん方をお願いすると思いたしたいと思います。

事務局からお願いします。

○事務局 委員の先生方には、特に昨年におきましては週1回ぐらいのペースで御議論をいただいております、今年も3回にわたり御議論をいただいておりますありがとうございます。

今後の委員会につきましては、年度末まで私どもの業務がございますので、もし必要が生じれば、そのときはまたきちんと開くということはお願ひしておきたいところがございます。ただ、他方、今、委員長からもお話がありましたように、今この時点で何かそういう議題があるということではございませんので、必要が出てくればまた開催を検討させていただきたいということをお願いできればと思います。

○大森委員長 必要が出てくれば開催を検討することになりますので、私も事務局と相談して、もう一回皆さん方にお集まりいただいたほうがいいのではないかとということになりましたら、早速に御連絡を申し上げますので、その場合にはどうぞよろしくお願ひいたしたいという趣旨でございます。

一応これをもって本日の会議は終了でございますけれども、よろしゅうございましょうか。

○事務局 事務局長の川又でございます。

御審議ありがとうございました。ただいまおまとめいただいた議論の整理の方向に沿って、できるだけ荷崩れすることなく、次期通常国会で改正ができるよう努力してまいりたいと思いますので、よろしくお願ひします。またいろいろお知恵をお借りすることがあるかと思っておりますけれども、よろしくお願ひします。どうもありがとうございました。

○大森委員長 ありがとうございます。

○事務局 最後に事務的で恐縮でございますが、いつものことでございますが、本日の議事録につきましては、後日、各委員の先生方に確認いただいた上でホームページに掲載したいと思いますので、どうぞよろしく願いいたします。

○大森委員長 以上でございます。ありがとうございます。