



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	我が国及びドイツで進む福祉・司法分野での権利擁護改革
Author(s)	須田, 俊孝
Citation	年報 公共政策学, 20, 47-69
Issue Date	2026-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/99425
Type	departmental bulletin paper
File Information	20-04_Suda.pdf



【論 文】

我が国及びドイツで進む 福祉・司法分野での権利擁護改革

須田 俊孝*

1. はじめに

2026（令和8）年1月27日、法制審議会民法（成年後見等関係）部会において、「民法（成年後見等関係）等の改正に関する要綱案」が決定された¹⁾。厚生労働省においては、地域共生社会の深化に向けて社会福祉法の見直しの検討が進んでおり、2025（令和7）年12月18日に取りまとめられた社会保障審議会福祉部会報告書では、成年後見制度の見直しに伴う社会福祉法改正について基本的な方針が盛り込まれた²⁾。

法務省は、今般の民法改正の契機を二つ挙げる³⁾。一つは成年後見制度の利用の促進に関する法律に基づく第二期成年後見制度利用促進基本計画により、「国は、障害の有無にかかわらず尊厳のある本人らしい生活の継続や本人の地域社会への参加等のノーマライゼーションの理念を十分考慮し（中略）成年後見制度の見直しに向けた検討を行う」旨の閣議決定がなされたこと⁴⁾。もう一つは、同計画の閣議決定と同じ2022年、国連障害者権利条約の第1回政府報告に関する国連障害者権利委員会の総括所見において、「意思決定を代行する制度を廃止する観点から、全ての差別的な法規定及び政策を廃止し、全ての障害者が、法律の前にひとしく認められる権利を保障するために民法を改正すること」との勧告が行われたことである⁵⁾。

ドイツにおいても、やはり国連障害者権利委員会からの勧告を踏まえ、2023年に世話法改革が行われた。本稿においては、我が国よりも一足早くドイツにおいて進む司法・福祉分野での権利擁護改革の動向を紹介し、ドイツでの改革を念頭に、我が国の今後の取組について考えたい。

* 北海道大学公共政策大学院 E-mail: t.suda@hops.hokudai.ac.jp

1) 法務省（2026）。

2) 厚生労働省（2025b）pp. 13-21。

3) 法務省（2024）諮問第二百二十六号参考資料。

4) 厚生労働省（2022）p. 7。

5) 国際連合障害者権利委員会（2022）p. 8。

2. 国連障害者権利条約第12条及び国連障害者権利委員会一般的意見第1号⁶⁾

我が国の民法及びドイツ世話法の改正を促す直接的な契機となったのが国連障害者権利条約（以下「条約」）第12条に係る各国審査・勧告であり、当該勧告等は、国連障害者権利委員会において2014年に採択された一般的意見第1号（以下「第1号意見」）に基づき行われた。

第1号意見の序論は、「代理人による意思決定のパラダイムから支援付き意思決定に基づくパラダイムへの移行」を求め、「認知障害や心理社会的障害のある人は（中略）代理人による意思決定制度と法的能力の否定による影響を過度に受けている」「目的又は効果において第12条を侵害するすべての慣習は障害のある人が他の者との平等を基礎として完全な法的能力を確実に回復できるように廃止されなければならない」とする⁷⁾。

条約第12条第2項の「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」の「法的能力」⁸⁾には、「権利所有者になる能力」により「障害のある人が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」ことに加え、「法律の下での行為者になる能力」により「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」ことが含まれるとする。また、精神疾患その他の差別的レッテルにより法的能力（法的地位と法的主体性）が否定されてはならず、「機能に基づくアプローチ」により本人の意思決定スキル不足を認定し法的能力を差別的に否定することを第12条は許容するものではなく、「法的能力の行使における支援の提供を義務付ける」とする。

第12条第3項については、締約国が「障害のある人がその法的能力の行使に当たり

6) 国際連合障害者権利委員会（2014）。

7) 上山（2018）pp. 195-204では、条約成立過程において、制限行為能力制度の許容性については各国間（おおまかには、法定後見制度と行為能力制限とが機械的に連動する法体系を持つ大陸法圏と、それらが連動しない英米法圏との間）での対立が根深く、また法定代理権制度の許容性については政府代表と障害者団体の間で対立が顕著であったことから、玉虫色の決着が図られた経緯があるのにもかかわらず、その後の障害者権利委員会の国際モニタリングにおける解釈はこうした立法者意思から大きく転換したことを指摘する。第一号意見については、「代理・代行決定から意思決定支援へのパラダイム転換」という条約の根幹にある転換テーゼを最も徹底した立場であり、その理念的な価値と運動論的な意義は否定しないが、学術的に議論の余地があるだけでなく、現状ではあまりに高すぎるハードルを締約国に課すものとなっており、実効性にも疑問が残ると指摘する。また上山（2013）p. 39以下では、条約第12条の条文が最終的に確定するまでの議論・調整の経緯が詳細に紹介・分析されている。

8) 水島（2023）p. 83において、水島は、日本政府が過去に権利委員会に提出した締約国報告書では、条約第12条における「法的能力（legal capacity）」とは権利能力のみを意味することを前提とする主張が繰り返されてきたが、2022年8月に行われた権利委員会との建設的対話では、法的能力が権利能力に加え行為能力を含む概念であるという前提で発言を行ったと言え、日本政府の態度の変化が見られる旨を指摘している。

必要とする支援」へのアクセス保障の義務を有し、その際、「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」とする⁹⁾。

第12条第4項については、法的能力の行使を支援する「保護措置のおもな目的は、個人の権利、意思及び選好の尊重を確保すること」「『意思と選好』のパラダイムが『最善の利益』のパラダイムに取ってかわらなければならない」とする。なお、「この保護は、危険を冒し、間違いを犯す権利を含む、個人の権利、意思及び選好を尊重するものでもなければならない」と、リスクをとる権利・自由の尊重についても触れる。

第12条第5項については、「金融及び財産への障害のある人のアクセスは、障害の医学モデルに基づき否定されてきた」これまでのアプローチは、第12条第3項に従い法的能力の行使に対する支援に置き換えられなければならないとしている。

その上で、「締約国の義務」として、「代理人による意思決定制度を支援付き意思決定に置き換えるという締約国の義務では、代理人による意思決定制度の廃止と、支援付き意思決定による代替策の開発の両方が義務付けられている」「代理人による意思決定制度を維持しながら支援付き意思決定システムを開発しても、条約第12条の順守には十分ではない」等とし、条約第12条の順守を確保するために盛り込まれるべき規定の内容を詳細に列記している。

3. ドイツ世話法の改正

3.1 ドイツにおける障害者権利条約への対応

国連は、第1号意見採択の6日後にあたる2014年4月17日、ドイツ政府に対し「事前質問」を提示した後、2015年3月の国連障害者権利委員会において、ドイツ政府に対する最終見解を採択した。同最終見解においては、

- (a) あらゆる形態の代理意思決定を撤廃し、支援付き意思決定制度に置き換えること
 - (b) 支援付き意思決定の仕組みに対する専門的な品質基準を策定すること
 - (c) あらゆる主体に対し、条約第12条に関する研修を提供すること
- が勧告された¹⁰⁾。

この勧告に対する対応方針をドイツ国内で検討した結果、2018年9月25日、ドイツ政府より国連に対し「第2・3回合併締約国報告」¹¹⁾が行われた。同報告においては、

9) Annette Schnellenbach (2018) pp. 27-30で、ドイツの2023年世話法改革を主導したドイツ連邦司法省シュネレンバッハ参事官は、2023年ドイツ世話法改革の「中心的な目的」は、「条約第12条第3項に定める締約国の義務（障害のある人が自ら法的能力を行使できるよう必要な支援へのアクセスを保障する義務）を、よりよい形で実現すること」にあるとしている。

10) 国際連合障害者権利委員会 (2015) p. 5。

11) 国際連合障害者権利委員会 (2018)。

ドイツが連邦障害者参加法（BTHG）や障害者機会均等法（BGG）の制定により、連邦と州とが共通の目標を追求し、障害のある人が社会生活に平等に参加できるよう、障壁の除去や差別防止等に取り組んでいることに触れたうえで、インクルージョンの実践に向けた17の行動計画を推進していることを強調し、「法律の前にひとしく認められる権利（第12条）」については、連邦政府が世話法に関する2つの研究プロジェクト¹²⁾を実施した結果、対応すべき課題は「法的手段としての法定世話制度の根本的な見直しや、現在の世話制度を構成する主体の大きな構造的変化の必要性を示すほど深刻なものではない¹³⁾」とし、今後ドイツ国内で行う改革については、「改革の必要性は、法定世話の選任と範囲に関する意思決定において、必要性の原則をよりよく実施する」対応にとどめる考えを表明し、「代理決定のすべての形式を廃止する計画はない」「意思決定権を行使する能力を持たない、あるいは失った場合、すなわち自己決定能力を持たない場合には、本人を重大な危害から守るために代案決定がなされ、強制されることがある」「ドイツ政府の見解では、これは障害者権利条約の要求と両立しないものではない」「代理は支援による意思決定制度の要素であり¹⁴⁾、関係する個人の意思を主張する必要がある場合や、個人の主観的な幸福を確保する必要がある場合にのみ利用される。」との意見を表明した。ドイツ国内で進めるべき改革については、「実務における法定世話の質の向上、特に被世話人の自己決定権の強化に取り組む必要性」を強調し、具体的には、条約第12条の趣旨に沿って、法定世話の設定や継続、特定の世話人の選択、世話の実施方法の決定に、個人の自己決定権をより効果的に保護するための立法を検討することとし、世話法の原則を支援付き意思決定の原則に沿うよう強化すること、裁判所が被世話人の利益のために世話をどのように行うかの監督・管理、必要性の原則の徹底などを行うことにより、法定世話全体の質を向上させるとの考えを表明した。

3.2 「その他の支援」の優先と「世話活動の質向上」に係る検討

ドイツの連邦司法省（2018年当時は連邦司法消費者保護省。以下同じ）は、2023年施行のドイツ世話法改正の立案にあたり、世話活動開始や世話活動の範囲等を最小限にするための「その他の支援」の体系化、及び世話活動の「質の向上」に向け、それぞれ調査研究を行い、報告書を取りまとめた¹⁵⁾。これらの検討結果を踏まえ、ドイツ

12) 後掲注17「その他の支援」及び注18「世話の質向上」に係る調査報告書を指す。

13) 本稿3.2.2参照。

14) 上山（2018）p. 205において、上山は、意思決定支援と代理・代行決定を単純な二項対立概念として捉えることは誤りであると指摘し、イギリス法の試みを例に、意思決定支援と代理・代行決定とを統合する本人中心主義の理念に立って、代理・代行決定における「本人らしさ」を制度的に保障するための工夫を凝らすことの必要性を述べる。

15) ドイツ連邦議会（2020）Bundestag Drucksache 19/24445の連邦政府提案理由説明では、両報告書の引用が随所でなされている（p. 1ほか）。Annette Schnellenbach（2018）p. 6においても、

連邦司法省は、最終的な法案提出に向けて、専門家等が参加する専門作業部会や障害当事者も参画するワークショップなどを実施した¹⁶⁾。

3.2.1 「その他の支援」の重視・優先

ドイツ連邦司法省は、世話の必要性の原則を徹底し、その利用の「最終手段化」の義務化並びにそのための調整及び監督が実務的にも可能になるよう、「世話法における『その他の支援』の体系化に関する調査報告書」¹⁷⁾を作成した。

その第1分冊では、本来、社会法典第一編（SGB I）第13条（社会給付の権利等に係る周知義務等）、第14条（社会給付に係る相談支援義務等）、第15条（各機関が連携しての情報提供義務等）、第16条（給付申請手続における補完義務等）に基づき社会福祉当局や社会福祉関係機関が行うべき相談支援が十分行われていないことが原因で、社会給付の申請手続のために世話業務が用いられ、そうした割合が5～25%に上ることを指摘する。また、本人を中心にした社会給付への継続的なつなぎ機能に地域格差があること、不必要な世話期間の延長や不必要な事務範囲にまで世話が適用される実態などを指摘し、それらを生む要因となっている福祉当局の体制面の弱さや世話官庁・裁判所と社会福祉関係機関の連携・情報共有不足、定額の報酬制度などの是正の必要性を指摘した。社会福祉サイドにおける相談支援（サービス利用援助）の強化とともに、世話法サイドもその他の支援の調整機能の法制化、世話官庁や世話協会の体制・専門性強化、業務プロセスの標準化等を進め、世話延長手続の厳格化、支援インフラの地域格差是正、報酬制度の見直し（初期負担の大きいケースへの補正、長期化インセンティブの緩和）等を行うべきことを提言した。

第2分冊では、法律に根拠のある給付から民間機関や家族・知人による非公式支援まで極めて多様な「その他の支援」と法的世話の法的根拠の整理と、「その他の支援」

両報告書が立法事実の重要な根拠とされたことが記される。

16) Annette Schnellenbach (2018) p. 7以下によれば、ドイツ世話法改革に当たっては、法的世話の対象となりうる人を含め世話制度の主要な関係者全員を巻き込むプロセスを重視し、オーストリアの改革プロセスも参考に、障害当事者参加型のワークショップを複数回実施するとともに、効率的で解決志向のプロセスも重視し、テーマごとに専門作業部会を設置し（専門作業部会1：自己決定権の強化・監督等、専門作業部会2：専門職世話とその報酬、専門作業部会3：名誉職世話人（財政状況の改善を含む）・世話協会等、専門作業部会4：法的世話と「その他の支援」（法的世話と社会福祉のインターフェース））、法案提出に向け専門的な議論を行ったプロセスが紹介されている。また新井（2024）p. 29以下は、2024年10月にシュネレンバッハ参事官のほかゲッティンゲン大学のリップ教授、インスブルック大学のガナー教授らを招聘し開催した日本成年後見法学会主催シンポジウムの報告であり、新井は、ドイツにおいて障害当事者参加のワークショップが実施されたことや社会法と世話制度の関係などは、我が国でも参考にすべきと指摘する。当該シンポジウムは、ドイツとオーストリアの比較やドイツ世話官庁幹部・区裁判所の司法補助官等による講演など多岐にわたる内容となっており、示唆に富む。

17) ドイツ連邦司法省・IGES（2018）。

の体系化等が行われた。世話制度の「必要性の原則」を徹底するため、世話制度の代替手段として機能しうる支援を効果の大きいもの・小さいものに分類し、それら支援を実務面で効果的にどう活用すれば世話回避が可能になるかにつき詳細な分析が行われた。その上で、世話官庁が本人意思を尊重した世話の回避のため支援調整を行う規定の整備や、社会法典側における世話制度との連携規定の整備を行うべきとした。

3.2.2 世話活動の「質の向上」

ドイツ連邦司法省は2015年に専門家及び Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik に世話活動の質に関する調査を委託し、2017年11月に中間報告、2018年に最終報告¹⁸⁾を公表した。このプロジェクトは、世話法の規定や条約に基づき、科学的・実践的見地から法的世話の質の概念を策定し、質の基準を指標の形で運用するとともに、これを実証的に（定量的・定性的に）検証していくことをねらいとしている。

「世話の質」の概念については、被世話人の自己決定権の確保と保護の必要性、その原則と例外などにつき概括的に述べたのち、被世話人の個人的・主観的な幸福を確保することが世話の中心的な目標で、必要性の原則に則り、代替の支援手段が存在しないか十分でない場合にのみ、必要最低限に限定した世話を行うべきとする。世話人の主な役割は、被世話人の意思決定を支援することであり、被世話人の意思、希望、好み、主観的な個人の幸福を実現するために必要な場合にのみ、代理の可能性を考慮すべきとする。現在又は過去に表明された被世話人の自由意思は、常に考慮されなければならない、その幸福に反しない限りその希望を守らなければならないとする。法的世話は本人中心の支援であり、対象者の個々のニーズや能力に応じて柔軟に対応しなければならない、重要な事項について本人と事前に話し合う義務があり、その人の希望を把握し、主観的な健康状態を正確に評価する。世話人は本人に助言を行い、必要に応じて決断の利点と欠点を示し、その人が自分自身で決断できるようにする。世話の透明性、被世話人の利益の確保のため、世話人は世話裁判所の監督によりその義務の履行が確認される。世話人は重要な出来事を記録し、裁判所への報告・会計義務を果たす。世話人は誠実で信頼できる存在である必要があり、被世話人の利益を自分の利益と切り離し、被世話人の利益を優先しなければならない、自己決定権を尊重し、被世話人の自己決定権の行使の基盤を築く必要がある。資産は別々に管理し、利益相反があれば直ちに報告し利益相反の行動を避ける、などを基本的考え方として述べる。

その上で、適切な名誉職（親族又は市民）世話人がいない場合のみ、専門職世話人

18) ドイツ連邦司法省・Matta・Engels・Köller・Schmitz・Maur・ISG（2018）は663ページに及ぶものとなっており、全体要約版及び第10章の中心的成果・改革提言がコンパクトな形で公開されている。

が任命されるべきとし、専門職世話人は名誉職世話人よりも構造的により広範な要件を満たす必要があり、最低限の専門知識、能力、効率性をもって専門性を遂行できる必要性を指摘する。名誉職世話人は世話法上の義務を認識し、世話裁判所、世話官庁、世話協会からの専門研修、助言、支援の機会について知らされなければならないとする。世話裁判所、世話官庁、世話協会は世話活動の質を確保する責任を負い、世話人へ助言し世話活動に関与する。裁判所は、世話期間中の多くの法的行為の精査・承認、監督、義務違反への介入、(事務を適切に引き受ける適性が保証されなくなった場合や他に重要な理由がある場合の)世話人の解任、紛争の調停等の任務を適切に担う。世話官庁は、構造的な管理業務(世話人育成、研修機会の確保、世話協会の活動促進、情報提供等)、個別の事件関連業務、裁判所支援業務(被世話人の生活状況や世話の必要性、適切なその他の支援についての社会報告書の作成、裁判所の要請に基づく適切な世話人の提案等)、世話計画の作成における世話人業務の支援等を担う。世話官庁は、世話人業務や専門研修導入への十分な配慮が地区内で確実に整っているようにしなければならない。世話協会は名誉職世話人の募集・マッチング、業務遂行への助言・支援を行う。他の選択肢に関する情報提供や助言による世話活動回避にも重要な役割を果たす。世話協会職員による専門的世話も提供する。

このように定義された「世話の質」を個別・実証的に検証するため、品質指標が提示される。この指標は、経緯的な事実やプロセスを比較可能な形で描き、長期間にわたる世話活動の展開を明確にするためのものであり、構造面での質(資格、組織要件等)、プロセス面での質(コミュニケーション、手法の適用等)、結果の質(目標達成や関係者の満足度等)について、合わせて54の提言を行っている。これら指標・提言に照らし、世話活動がどの程度の質を達成しているか、検証していくべきとする。

これらの指標や提言は、世話活動の現状についての詳細な調査分析の結果に基づき、本人中心の世話活動の実現のため、解決され取り組まなければならない課題に沿った形で具体的に提示されている。報告書で指摘された課題を例示すると、全体状況として被世話人の自律性と自己決定権の重要性について世話人の認識は浸透しているが、その実現に向けての支援に課題があり、専門職世話人が世話活動に費やす時間が過重になっているほか、情報提供、相談支援、研修が十分でないことを指摘する。専門職世話の構造面での質に関しては、学歴等の水準が高い(73%が学術教育を受け、3分の2が長年の専門経験を持ち、3分の2がインターンシップやボランティア活動の経験がある)ことが明らかにされ、90%は世話法に関する知識がある一方、実践的な世話、例えば閉じ込め等の措置を回避する方法の知識は不十分である。組織面の問題は概ね良好であるが申請手続、個人情報保護、施設の利用可能性における欠点が明示される。名誉職世話人の構造面での質に関しては、世話協会による支援等が十分に活用されておらず情報や知識のレベルは専門職世話人より低い。特に家族世話人は役割の明確化に苦労している。申請手続、個人情報保護、文書管理に関し、名誉職世話人は

専門職世話人よりも多くの問題を抱える。他の関係者(世話裁判所、世話官庁、世話協会)の質向上への貢献が重要で、世話官庁は裁判所より包括的に関与すべきとした。

裁判官が専門職世話人の選定を行う場合の統一された基準が不十分であり、専門職世話人を紹介し助言する際、世話官庁のより積極的な関与が必要である。世話人が裁判所に提供した情報の真実性の確認や苦情の処理にも改善されるべき点がある。

プロセス面での質は、個人的な接触の頻度などによって測定され、ほとんどの専門職世話人は3か月以内にほぼすべての被世話人と会っている一方、一部の専門職世話人は60%未満の被世話人としか会っていない。被世話人本人の意思決定を支援する上で(有償の)時間の不足が生じている。意思決定を支える概念や方法も不足している。継続的な世話計画の枠組みの中で行われるケースはごくわずかであり、世話の進展を体系的に観察・評価し、全体的な透明性を高める必要がある。同意権留保の命令は専門職世話人の85%で慎重に扱われているが17%は法的意図に反して懲戒の手段と見なしており、10%の専門職世話人は主に単独でその必要性を判断しているとする。

名誉職世話人のプロセス面での質は、家族世話人は個人的な接触が頻繁に維持される一方、市民世話人の情報アクセスの状況は専門職より悪く、被世話人の権利や義務、意思決定支援に影響を及ぼしている。被世話人とともに目標を設定したり、専門職からの助言の機会を設定する世話人も少数である。家族世話人は世話人が同意権留保の付与につきほぼ認識していない。同意権留保が命じられる場合、名誉職世話人の5分の1が単独で決定を行っており、名誉職世話人(特に家族世話人)が、特に明確に表明されていない遺言の決定、支援付き意思決定、同意権留保など、センシティブな分野で専門職世話人と明らかに異なる。遺言書が明確に記されていない場合、適切な方法について世話協会や裁判所に相談する親族等は半数未満である。

第7章では時間予算調査の結果が示され、平均的な専門職世話人は週に35.7時間を世話活動に費やしているが、そのうち報酬でカバーされているのは29.0時間であり、専門職世話人が実際に費やした時間が報酬時間を超えていることが示されている。専門職世話人が費やす時間への適切な報酬は世話の質確保の中心的な側面であり、報酬額の改善が必要であると指摘する。

本研究において行われたケーススタディの結果、多くの被世話人が自分の法的世話を肯定的に捉え、法的世話は多くの面で生活環境の改善をもたらしていることなどが多くの肯定的な意見や高い満足度の回答で示され、この結果を基にドイツ政府は3.1で述べたような国連障害者権利委員会への報告を行った(前掲注11、13参照)。また本研究を通じて「世話の質」概念を整理し、研究で明らかになった「世話の質の欠如の兆候」を解決すべき課題・政策提言という形でとりまとめ、これが2019年の報酬制度改革¹⁹⁾や2023年の世話法改正の立法事実の重要な根拠となった。

19) Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 22. Juni 2019。本法とドイツ

3.3 ドイツ世話法改正（2023年施行）等の内容

2021年3月5日、後見及び世話法改革法 *Gesetz zur Reform des Vormundschafts-und Betreuungsrechts (VBRRefG)*²⁰⁾が連邦議会で可決、同年3月26日連邦参議院の同意を得て、2023年1月1日に施行された。本改正は、未成年後見等を含め旧後見制度・世話制度の条文全体の現代化を含む全面改正であったが、本稿においては特に条約と関連の深い自己決定権の尊重、意思決定支援の徹底、必要性の原則の徹底といった点などに焦点をあてて簡潔に記述する。

3.3.1 民法改正

民法については、未成年者に関する身上保護規定の強化、財産管理規定の現代化を含め、世話制度と関連制度の条文全体を大きく見直すとともに、条約第12条及び国連からの勧告への対応として「代理決定から意思決定支援」へのパラダイム転換を図り、世話制度の利用を最小限度とする必要性の原則の徹底、世話活動における被世話人の希望の優先の徹底などが図られた²¹⁾。

まず世話制度の利用開始（入口）の場面に係る条文については、旧第1896条から新第1814条への改正により、「成年者が自己の事務を（全く又は一部）法的に処理することができない」という「必要性」が「疾病又は障害を理由に」生じた場合に世話裁判所が法的世話人を選任するとの規定となり、世話人は成年者の自由意思に反して選任することはできず「必要な場合に限り」選任されること、特に任意代理人や社会法典その他の規定に基づく支援等によって代替できる場合には世話人の選任を禁ずることが条文上明記され、必要性の原則の徹底、被世話人の自己決定権の強化が図られた。

続く第1815条においては、世話人の担当する職務事項は「個別に（im Einzelnen）」命じられる旨明記され（包括的に全ての事務を職務とすることは認められない）、自由はく奪入所など重大な権利制限行為は同条第2項に個別列記し、これらの行為は事前に裁判所が明示的に権限を付与した場合に限ることが規定された。第1816条では、第1821条（世話人の義務、被世話人の希望）に沿って職務事項を法的に処理し被世話人と接触を持つことについて適性がある者を世話人に選任する（本人に希望があれば原則その者を世話人とする）ことなど、世話人の適格性と選任、本人の希望の考慮に

司法省・ISG他(2018)「質の向上」報告書の関係については本稿3.3.3でも後述する。また本法については、吉永（2020）及び黒田（2022）に詳細な解説がある。

20) 政府の提案理由説明等についてはドイツ連邦議会（2020）Drucksache 19/24445 参照。

21) 2018年に発足した連立与党の連立協定（ドイツ連立与党（CDU/CSU/SPD）（2018）6257行-6266行）では、世話法を改正し、法的世話開始前の社会法典上の支援の優先、世話の質の向上、（本人の意思を尊重できる）世話人の選定と監督、本人の自己決定権の尊重、州と協働し必要不可欠な活動を実施する世話協会の活動費の確保、専門職世話人の適切な報酬確保を実現するとの方針が明記された。Annette Schnellenbach (2018) p. 5 も、2023年世話法改革で実現を目指す主要ポイントとして同じ事項を挙げる。

ついて規定が改められた。

開始後の世話活動については、改正前の民法旧第1901条では世話人は被世話人の「福祉 (Wohl) に適うように職務を遂行する」ものとされ、「福祉」には、「本人がその現存能力の範囲内において自分の希望 (Wünschen) や意向 (Vorstellungen) に沿って生活を形成できる可能性が含まれる」との規定になっていたが、改正後の民法第1821条では、世話人は「被世話人が自ら法的に事務を行えるよう」支援することとされ、被世話人の「希望」を確認し（それが難しい場合も本人の過去の発言や倫理的・宗教的信条などを根拠に被世話人の意思を推定し本人の信頼する者の意見等を聴き）、可能な範囲で被世話人の「希望」の通りに生活できるよう事務を行わなければならない旨の規定となった（同条第3項にその例外を列記）。また世話人は、被世話人と定期的に話し合わなければならないものとされ、被世話人が自らの事務を処理する能力を回復・向上させる機会確保に努める旨も規定された。

第1821条に基づき適切に世話が実施されているかを世話裁判所が監督する規定も整備され、第1863条第3項では、毎年、被世話人との関係性などについて報告を受け (Jahresbericht. 被世話人自身の見解も記載)、世話人の意思の尊重やその他の被世話人への義務を果たしているかを裁判所が直接確認するなどの手続が民法上明記された。

また、世話人の財産管理に関する規定が詳細化・明確化されるとともに、一方の配偶者が意識喪失や疾患により自身の健康に関する事務を行えない場合に他方の配偶者に一定の事務につき臨時の代理権限を付与する制度が導入されるなどの改正が行われた。

3.3.2 世話組織法の創設（旧世話官庁法の再編）等

世話組織法 (Betreuungsorganisationsgesetz : BtOG)²²⁾ は、世話官庁の職務や、世話協会・法的世話人の職務・監督等について一体的に規定を整備した新法である。同法制定により、「世話の回避」に関する世話官庁の役割等が位置づけられるとともに、世話関係組織の認定・監督などの基本ルールが新たな形で整備された。世話組織法第8条では、世話官庁は世話を回避するための相談・支援を行うこととされ、社会法典の相談支援機関との連絡の確立、本人自ら社会給付の申請を行うための支援、世話回避のため適切な支援を仲介するための社会給付実施機関との協力などの業務を行うものとされた。さらに、本人の同意を得た上で、世話開始を回避するため、適切な場合には、本人の同意を得て、代理行為を除くあらゆる手段（「拡大支援」 erweiterte Unterstützung）をとることができることとされた。拡大支援は世話協会や専門職世話人に委託することもできる。

22) 政府の提案理由説明等についてはドイツ連邦議会 (2020) Bundestag Drucksache 19/24445 参照。また、旧世話官庁法の規定等からの条文の変更を対比した新旧対照表も別途公開されており、参考になる。

世話協会の認定制度について同法第14条に規定が置かれ、計画的業務遂行、職員数の確保、職員の監督と研修、保険加入などが認定要件として規定され、同法第15条第1項では認定世話協会が行うべき職務が列記された（世話制度に関する計画的な情報提供、名誉職世話人育成への計画的取組、名誉職世話人への教育研修や助言、名誉職世話人への支援等に関する協定の締結、任意代理人への支援等）。これらを実施するため、世話協会は必要な財政措置を受けられる（州法で財政措置を具体的に定める）こととされた（同法第17条）。

また世話組織法では、世話活動の「質の向上」のため、専門職世話人の登録制度が新設され、連邦世話人登録規則 *Betreuerregistrierungsverordnung*（BtRegV）において、専門職世話人としての認定要件（個人的適格性、専門知識：法律、健康管理、財産管理、社会法典に基づく支援制度、コミュニケーション・意思決定支援方法など。専門研修コースカリキュラムを規則別表で規定）や認定手続等が具体化され、全国統一的な世話活動の「質の向上」の指標が専門職世話人の認定制度に組み込まれることとなった。

社会法典においては、第一編第17条第4項に、社会給付実施機関は世話官庁と協力し世話回避のため適切な支援を実施する義務が明記されるとともに、世話の実施やその可能性を理由に社会給付を拒否してはならない旨が明記された。

3.3.3 世話報酬の改正

ドイツ連邦司法省・ISG 他(2018)「質の向上」調査報告書第10章では、世話活動に必要な時間負担（*Zeitaufwand*）が現在の報酬制度では過少評価されていること、世話開始直後の負担（面談・関係機関との調整・文書作成など）に報酬が見合っていないこと、複雑事案で特に採算が合わないこと、専門職世話人の高学歴に報酬が見合っていないことが世話活動の質の欠如につながっていることなどが指摘された。

これらの指摘を踏まえ、2019年の法改正で報酬額の平均17%引上げ、開始後3か月間の報酬を高く設定する初期加算の導入、複雑事案への加算の導入等が行われた。さらに、2023年世話法改正で「支援としての世話活動」「代理活動に先立つ支援活動」等の原則が徹底された等を受け、支援の質を担保するための報酬の再設計が検討され、またインフレの進展に対応するために2024年・2025年の特例的な報酬引上げ（特別立法）が行われたことなどを踏まえ、2026年1月施行の後見人・世話人報酬法改正が行われ、報酬体系の簡素化、特別手当の廃止や、インフレ補填の特例（2024-2025）終了後の制度の再構築などが行われた²³⁾。

23) ドイツ連邦参議院（2025）*Bundesrat Drucksache 89/25*、後掲注25参照。

3.3.4 ドイツにおける改革の小括

前掲注9で触れたように、ドイツ司法省の民法改正責任者（シュネレンバッハ参事官）は、今回の改革で達成すべき中心的な目的は「障害のある人が自ら法的能力を行使できるための必要な支援へのアクセス保障を国家がよりよい形で実現すること」とする。ドイツ世話法は、今般の改正で規定が詳細化・現代化された財産管理のみならず、従来より、医療同意や、密室になりやすい入所施設等における身体拘束などを含めた身上保護も制度（裁判所の監督）の対象としているが、今般、条約第12条第3項の理念の実現こそが改革の第一目標であることを宣言し、司法と社会福祉における相談支援、ソーシャルワークとの協働をまた一段強めたことになる（図1参照）。



図1. ドイツにおける「法的取引における自己決定権の尊重」

（出典）Annette Schnellenbach, Bundesministerium der Justiz, 13.09.2018, Seite 26

また、Annette Schnellenbach (2018) pp. 31-33で、シュネレンバッハ参事官は、今回の改革で達成すべき（副次的な）目的をあと二つ掲げる。その一つは「必要性の原則（世話の最終手段化）の効果的な実現」であり、もう一つは「世話制度を支える基盤（インフラ）の強化」である。この「基盤（インフラ）強化」策としては、名誉職世話人の育成、世話協会活動における十分な資金調達、専門職世話人の適切な報酬、世話活動における「意思決定支援」の充実、世話裁判所・地域の世話官庁・世話協会のネットワーク強化を挙げる。

今般の一連の改革により、ドイツにおいては、国連障害者権利委員会からの勧告等を踏まえ、世話制度の開始や利用範囲の決定場面において社会福祉サービス・私的支援を包含する「その他の支援」の利用を優先し、そのための調整を連邦法で義務付けその実施を監督対象とし、世話の開始後も本人意思の尊重を徹底する法的仕組みを整

えた。また、本人意思の尊重を中核に据えた「世話の質」について精緻な調査研究を通じ概念整理や現状の評価を行い、連邦レベルで質の基準を指標化・制度化し、世話活動においてどのように達成されているかを検証していく仕組みを整えた。これらの改革を支える世話官庁・世話協会・専門職世話人など制度の中核を担う関係者の役割等について、世話組織法という新たな法的枠組みの下で再整理を行い、本人を中心とした質の高い権利擁護の支援が継続的に行われるよう、財政面での支援規定を含め法律が整備された。報酬制度についても2019年改正を皮切りに検討・改正を重ね、質の高い世話活動を世話人が行える環境づくりが進められた²⁴⁾。

世話制度の最終手段化が徹底すれば、中長期的には世話活動のスリム化による財政効果も期待されるが、世話官庁の業務の追加、世話協会への補助の充実、世話報酬の引上げなどは州政府・自治体政府の財政負担を少なくとも短期的には増大させており、これらに対する連邦政府の財政負担についても議論・調整が続いている²⁵⁾。

4. 我が国の動向

4.1 民法改正に向けた動き

我が国における民法改正の目的については、法務省(2024)の法制審議会への諮問書には「高齢化の進展など、成年後見制度をめぐる諸事情に鑑み、成年後見制度を利用する本人の尊厳にふさわしい生活の継続やその権利利益の擁護等をより一層図る観点から、成年後見制度の見直しを行う必要がある」とある。また2025(令和7)年6月に法務省が公表した中間試案では、「判断能力が回復しない限り利用をやめることができない」「成年後見人の包括的な代理権等により本人の自己決定が必要以上に制限される」といった問題に対し「必要性を開始の要件とした上で、開始の際に考慮した必要性がなくなれば終了する案などを検討」することとされ、「成年後見人等の交代

24) 上山(2022) p. 208では、2019年ドイツ世話報酬改定では世話協会の経営にかかる平均コストを算定しここから逆算する形でコストを賄える額として報酬表上の報酬月額が定められたこと(吉永(2020)参照)を挙げ、法定後見を業として行う者又は団体が安定して活動できる収入の確保というマクロな政策的観点から制度設計が行われたことを指摘する。

25) ドイツ連邦参議院(2025) Bundesrat Drucksache 89/25には、2026年施行の世話報酬改正に対し連邦参議院が同意するに当たっての意見が掲載されている。連邦参議院は「インフレにより司法・弁護士・世話人を含めた報酬の引上げが必要となる中、州全体で法務省だけでなく他の省庁でも大幅なコスト増加が発生している。連邦の政治的決定や厳しい経済状況による予算の恒久的な悪化を踏まえると州の予算には財政的な余裕がない」ため、同法改正により「州にかなりの追加支出が生じる」「連邦による適切な費用補償がなされていない」として、連邦政府に対し、「州に発生した追加支出を消費税収入の年間分配を調整して補償する」よう求めるとともに、「費用補償の考え方について州と迅速に協議を行う」よう求める決議を行った。さらに、世話人の労働時間調査をより徹底して行い、世話人と被世話人と公共预算のそれぞれの利益に配慮した効果的かつ効率的な法的世話の在り方につき提案すべき(その評価には州の担当者が参加し費用面を十分に考慮すべき)としている。

が実現せず、本人がそのニーズに合った保護を受けることができない」 ことについては「新たな解任事由を設ける案などを検討」することとしており、今般の民法改正で実現を目指した事項がうかがえる。

2026（令和8）年1月27日、法制審議会民法（成年後見等関係）部会において、「民法（成年後見等関係）等の改正に関する要綱案」が決定された。それによれば、現在の後見・保佐の制度は廃止して補助の適用範囲が拡大され、必要とする支援の内容によって、利用する制度を選択する仕組みとなる。補助人はその事務に関する被補助人の意向を把握するようにしなければならず、その意向を尊重し、かつ、その心身の状況及び生活の状況に配慮しなければならない。事理弁識能力を欠く常況にある者が必要な場合には、特定補助人を付する処分の審判をすることができ、特定の重要な財産上の行為の取消権を特定補助人に付与する特則が適用され、その際、本人の意思表示の受領・保存行為が求められる。新制度では、これまでの本人の事理弁識能力の状況に応じ一律に後見人等へ権限を与える制度から、本人の必要性に応じて、特定の事項ごとに代理権や同意権・取消権を付与するオーダーメイドの制度へ変更され、利用の必要性がなくなれば、判断能力に変化がなくても、途中で補助等を終えることが可能になり、また、本人の利益のために特に必要な場合には、補助人の職務上の問題がなくてもその交代が可能になるとみられる。

我が国の成年後見制度は自己決定権の尊重・ノーマライゼーションの理念に基づき発足した制度であり、今般改正がなされようとしている事項はいずれも、本来の制度趣旨に則り改善を望む声がきかれながら、制度の基本的な仕組みの変更なしには対応できなかった課題であり、大きな一步を踏み出した内容といえる。

なお、我が国の民法改正にあたっては、各国が国内法と条約との整合性確保という共通の課題に直面する中、各国の制度について、直近の改革を含め詳細な資料が提示され審議の参考に付されている²⁶⁾。

4.2 社会福祉法改正に向けた動き

我が国においては、成年後見制度の利用の促進に関する法律が施行された2016（平成28）年度以降、第一期・第二期にわたる成年後見制度利用促進基本計画の立案や推進の中で、法学・福祉の専門家・実務家と障害当事者や家族団体などが「促進会議」「専門家会議」で一堂に会し、財産管理のみならず日常生活自立支援事業など権利擁護支援のあるべき姿について、どちらかといえば厚生労働省が主導する形で総合的な検討を継続し、モデル事業の実施などを通じた実務面での課題整理も含め、着実に取組が推進されてきた。これらの積み重ねの結果が、団塊の世代のすべてが後期高齢者

26) 法制審での審議に先立つ「成年後見制度の在り方に関する研究会」（商事法務研究会）において、ドイツの制度・改革についての詳細な報告である上山（2023）が提出されている。

となった2025年というタイミングで、民法改正・社会福祉法改正が同時並行で検討される動きを可能にしたといえる²⁷⁾。成年後見制度が創設されて以来、一部先進自治体から始まった市民後見人の育成・活用や、第一期「基本計画」で「中核機関」と位置付けられた権利擁護支援のセンター的な専門機関の設置などの取組が、基本計画の進展の中で全国に広がり、また同時に意思決定支援のための活動が、種々のガイドラインの制定等を経て、裁判実務を含め実務面で重視される動きが広まったことなど²⁸⁾により、我が国が条約第12条の要請に正面から取り組む法改正へと結実しつつあるといえる。

今般予定されている社会福祉法改正においては、中核機関は権利擁護支援推進センター（仮称）として法定される方向であり、また、頼れる身寄りのいない高齢者等の権利擁護の仕組みづくり（日常生活自立支援事業の再編等）という大きな課題について、都道府県や新たな事業者団体の協力も得つつ取り組むことになる。さらに、今般

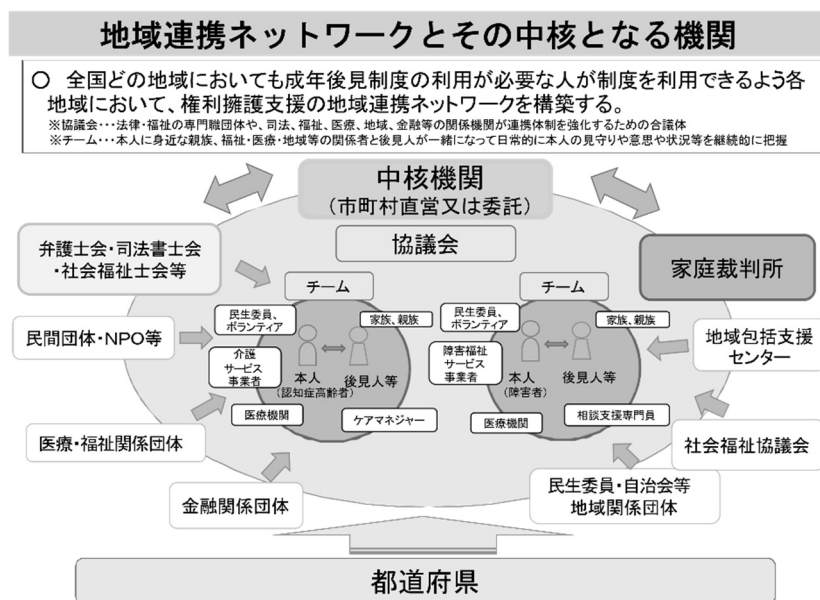


図2. 日本における地域連携ネットワーク

（出典）内閣府成年後見利用促進室 第一期成年後見制度利用促進計画参考資料（2017年3月24日）

27) 山野目他（2024）p. 14以下では、法制審議会民法（成年後見等関係）部会 of 山野目部会長と、社会福祉や法律の専門職、法学者による座談会の記録等が紹介されている。座談会では、成年後見制度改革（法定後見・任意後見等）の論点、地域社会福祉という広角の観点の要請といった事項が取り上げられ、山野目部会長自らが厚生労働省の「総合的な権利擁護支援のモデル事業」の内容と意義を紹介するなど、興味深い意見交換が行われている。

28) 我が国の権利擁護支援や意思決定支援等の施策の取組状況については、厚生労働省（2025a）『第二期成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書』参照。

の民法改正に伴い、被補助人等のニーズに着目した補助の開始、補助人の選任・交代、補助の終了といった新たな業務への対応も必要になる²⁹⁾ことから、裁判所と本人をとりまく地域福祉のネットワークの協働のさらなる深化が求められることになる。図2は、やや旧版の資料ではあるが、我が国の第一期基本計画策定時に地域連携ネットワークのイメージ図として提示されたものである。ドイツの図1は「法律行為の支援」という司法省視点の図で、図2は権利擁護支援活動を行う関係機関等をマッピングした図であり、やや趣旨は異なるが、図1とも近似していることから引用した。

5. 両国の改革についての考察

本稿では、公共政策的視点で、日独両国政府の取組をトータルにとらえ、法律改正のみならず、行政や司法の対応、ステークホルダーとの関係、施策を支えるインフラ整備、国としての推進力、社会課題への対応（期待される成果の見通し）など政策の全体像をみての考察を試みたい。

ドイツでは、1992年の世話制度発足以来一貫して必要性の原則とともに本人の意思と尊厳を尊重する方向での法改正を積み重ね、司法（世話裁判所等）と福祉（世話官庁：地域自治体の社会福祉部局）が世話制度という一つの制度の中で協働する仕組みを運用してきた歩みがある。一方で、連邦制国家における制度運用は州法や州政府等に多くの裁量を委ねており、地域による支援・監督等の取組のばらつきや統一的な質の確保の仕組みづくりは長く課題として指摘されてきた。

本稿3.1で述べたように、ドイツ政府は2018年、国連障害者権利委員会に対し、「代理は支援による意思決定制度の要素」であると宣言し、その理由は、代理という手段を用いて「本人意思を主張する必要がある場合」と「本人の主観的な幸福を確保する必要がある場合」があるからであり、ドイツは、それらの場合のみ代理を利用できる制度とする、と明確に述べた。これが可能になった要因として、ドイツ世話法の約30年にわたる歩みの中で、連邦憲法裁判所の判決も含め、障害者等の意思と尊厳の尊重など国としての基本権の考え方や姿勢が確立していたこと、それらを踏まえ世話制度の質の現状とその他の支援の活用方策に係る詳細なエビデンスの集積を改めて行ったことで制度上・実務上の課題が明確化されたこと、それらを立法事実とし、実現すべき改革について政治的にも明確な意思決定が行われたこと³⁰⁾、などを挙げることができる。今般の一連の改革では、州の立場を代表する連邦参議院においても、改革の基本的な理念、改革遂行の必要性については異論はみられない。意思決定支援を重視した新たな制度下において制度の担い手は多くの時間や負担のかかる質の高い活

29) 永田、西川他（2025）では、社会福祉の視点や法律専門職の実務家の視点など様々な観点から、民法改正後にどのような対応が必要となるかにつき掘り下げた考察がなされている。

30) ドイツ連立与党（CDU/CSU/SPD）（2018）連立協定6257行-6266行参照。

動を義務として求められることとなるが、そうした活動を公的機関・準公的機関・専門職が行うことを正当に評価する必要性や、そのための財源確保の必要性を正面から政策の中心に据えたことで、政策としてのパッケージの完成度が高まり、国全体の制度改革の推進力を高めたと評価できる。

なお、ドイツにおいて連邦司法省が「その他の支援」の優先の実現に向けて取り組んだ背景には、ドイツがオーストリア等他国に比べて世話が多く活用されている実態が指摘されていること³¹⁾や、資力のない被世話人に係る専門職世話人の報酬はドイツにおいては州の司法予算が負担しており、本来社会法典上社会給付実施機関が行うべき社会給付申請手続等に司法予算が使われている現状の是正にインセンティブが働いた側面もあると考えられる。

ドイツ司法省シュネレンバッハ参事官は、連邦法の改正のみで改革目標が達成できるものではなく、調査方向で明らかになった「質の欠如」にどう関係者が行動するかが重要であり、「意識改革」がそのキーとなることを指摘する。また、社会法典上のサービスリソースの活用や、連邦・州・地方政府を含むすべての国家関係者が全体のシステムの質を向上させる「政治的意思」がこのプロジェクトの成功には不可欠であり、特に州や自治体が世話協会の横断的活動に十分な資金を確保することが重要、と指摘する³²⁾。

これらの指摘は、我が国における成年後見制度利用促進基本計画の目指してきたものに重なる。我が国においても、全国の司法・福祉等の官民多様な機関のセクショナリズムを乗り越え、本人の意思を尊重し相談支援を重視した質の高い福祉活動、後見活動を支える様々な支援活動等の輪は、中核機関の整備進展や意思決定支援に係る各種ガイドラインの活用などをみればわかるように、着実に広がりを見せている³³⁾。

今般の我が国の民法改正、社会福祉法改正などの新たな改革については、いまだ法案が形になっておらず、その施行に向けての予算を含めた政策パッケージの全体像も明らかになっていないため、改革全体の評価を行うには時期尚早である。新たな制度下での「補助」等の活動の質の向上やインフラ整備、ふさわしい報酬や必要な財源の確保、といった政策は、現時点では政治的な関心度が高いようには見受けられず、また、多くの社会課題への対応が迫られる我が国にあって、新たな改革への対応に係る財源確保のハードルは決して低くはないだろう。しかしながら、家庭裁判所の体制、地方自治体の体制、社会福祉協議会や権利擁護支援推進センター（仮称）等を支える

31) 新井（2024）p. 37において、新井は、オーストリアのインスブルック大学ガナー教授が、ドイツではオーストリアの約2倍の世話人がおり、オーストリア、日本、デンマークといった国々と比べドイツでは本当にこれだけ多くの世話が必要なのか疑問が残る旨言及したことを指摘している。

32) Annette Schnellenbach（2018）pp. 23-30。

33) 厚生労働省（2025a）『第二期成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書』参照。

財源、専門職の専門性と高い質の権利擁護活動を正當に評価する国全体での取組、といった必要な施策を具体化し、着実に実現していくことが、改革の成功には不可欠であろう。

今般の民法改正は、成年後見制度全体が新制度に置き換わるといっても過言でない大きな改正となる。成年後見制度の利用促進、という施策の枠組み自体、大きな見直しの対象となる可能性がある。いずれにしても、新制度において新たに求められる対応につき、財源的裏付けを伴う、政府全体としての対策を実現していくためには、新たな制度における各省庁の取組強化の役割分担の確認が今一度必要になるだろう。

福祉関係法規における「成年後見の利用促進」の規定³⁴⁾は、虐待や障害者・高齢者等の財産を狙った深刻な被害などのケースに対し、地方自治体が司法の力を借りてその防止や救済を図ることに中心的な命題があり、新たな制度の下でしっかりした対応を進める必要がある。新たな民法の制度の下における関係者の活動の「質の向上」への一般的な取組については、政府全体としての取組強化が必要であり、実現すべき課題の整理や、後見報酬に対する助成³⁵⁾といった重要課題についても、新たな取組の検討が法務省主導で進むことを期待したい。

なお、今般のドイツの改革における必要性の原則の徹底や条約との整合性を念頭にあれば、法律や基本計画に用いられる成年後見制度の「利用促進」という名称が、国連障害者権利委員会の懸念³⁶⁾を惹起する一つの要因になった可能性もあり、今後の全体施策の枠組みの再検討の中で、施策の名称も検討に含められてよいと思われる。

また、本稿では記述を割けなかったが、今般の世話法改正は、改正前の医療同意の規定における意思決定支援の要素を世話活動全体に広げる形で実現したものであり、健康問題に関する配偶者の臨時的な代理権という仕組みが創設されたことも含め、我

34) 障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律第44条、高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律第28条、知的障害者福祉法第28条及び第28条の2、精神保健及び精神障害者の福祉に関する法律第51条の11の2及び第51条の11の3、老人福祉法第32条及び第32条の2参照。

35) 田中（2008）p. 99は、（厚生労働省の）成年後見制度利用支援事業はドイツの専門職世話人に対する報酬の助成とは異なり、あくまでも契約型の社会福祉サービスの利用支援という位置づけのいわば脇からの社会福祉行政として行われている助成事業であり、法律扶助のような低所得者に対する司法行政上の助成ではないため、利用上の要件の制約や財政負担の膨張への危惧等によりきわめて限られた利用実績になっており、低所得者等への財政支援の在り方が重要な政策課題として残されている旨指摘する。上山（2022）p. 208は、ドイツにおける報酬制度の設計が、法定後見を業として行う者又は団体が安定して活動できる収入の確保というマクロ政策的な観点から行われたこと（前掲注24参照）を念頭に、我が国においても、公益性の高い法人後見実施団体の経済的基盤の安定を目的とする運営費の助成や、公的助成の観点も含めた詳細かつ体系的な報酬制度に関する法的規制を行うことが望ましい旨を指摘する。

36) 国際連合障害者権利委員会（2022）p. 7。

が国における身上保護、権利擁護の法整備を一步進めるうえで重要な示唆を与える改正であることを指摘しておきたい。

6. おわりに ― 公共政策としての権利擁護の今後 ―

障害者権利条約という国際的な枠組みの変更により、批准国のすべてにおいて障害者の法的能力の在り方等の再検討・再構築が求められる中、我が国及びドイツにおいても、それぞれの国の人の尊厳の根幹にかかわる基本ルールを変更し、新ルールの下でいかに意思決定支援の仕組みへのアクセス保障を実現していくかの模索が続く。社会の高齢化や、人とかかわりなど地域社会の変化が進み、地域共生社会づくりの重要性を多くの人が痛感する中で、これまでも我が国では、権利擁護の法と実践については様々な考察や試みが行われてきた³⁷⁾が、今般、経済活動を含むすべての市民活動のルールの根幹である民法改正という大きな変革に合わせ、司法と福祉との新たな役割分担や連携強化が求められている³⁸⁾。国が身寄り問題への新たな対応を重視し、地域における権利擁護支援の対象者に広がり求められる中、意思決定支援を重視したさまざまな支援の整備に向け、社会福祉協議会やNPO、地域における多様なすけあいや協議の場などの地域包括ケア・地域共生社会づくりの取組とも連動する形で、権利擁護改革は新たなステージに入ることになる。

政策分野的にみても、金融政策や消費者保護行政など、より幅広い施策との連携もますます重要になり、また法律・福祉の専門職や市民後見（補助）人など意思決定支援を支える多様な担い手の参画と、各機関による技術面も含めた支援も重要である³⁹⁾。2026年という、我が国の団塊の世代がすべて後期高齢者になり、80代へと移行しつつある時期に進む改革としてテイクノートし、両国の今後の改革の成功を期待し見守りたい。そのトータルとしての施策展開を、公共政策の観点から、政策の構造、政策実現のプロセス、成果の評価などの視点で、今後とも考察を続けていく必要がある。

37) 権利擁護の法（理論）と実践については、例えば、秋元・平田（2015）、平野・田中・佐藤・上田・小西（2018）、上山（2022）などを参照。

38) なお、山野目（2022）p. 3 は、民法はおもに市民の相互における民事の法律関係を規律するものであるが、民法の本質的な趣旨目的が市民の間のみの権利調整や民事裁判の規準ということに尽きるものではなく、市民の権利保障に任ずることこそが重要であるとする。また同P. 18では、民法第2条が宣言する個人の尊厳は民法の根源をなす基本的な原理であるが必ずしも研究は深められていないと指摘する。

39) なお、我が国の公共政策学の礎を築いた大森彌氏（故人、元専門家会議座長）は、国の動きをニュースレターで地方自治体や関係者に迅速に伝え、それぞれの取組を側面支援する活動を高く評価していた。国の施策の枠組みが大きく変わる中で、ソーシャルワークと連動した権利擁護支援活動をそれぞれの地域における地域共生社会・地域包括ケアに組み込んでいく上で、こうした取組は今後ますます重要となる。

<参考文献>

- Annette Schnellenbach (2018) “Betreuung 4.0 – das deutsche Betreuungsrecht auf dem Weg zu neuer Qualität. Ist der österreichische Weg eine Perspektive für Deutschland?” (https://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Tagungen/Bundes-BGT/16/Schnellenbach_BMJV.pdf)
- Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 22. Juni 2019 (https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//**%5b@attr_id=%27bgbl119s0866.pdf%27%5d#/switch/tocPane?_ts=1769584251987)
- 赤沼康弘 (2025) 「成年後見制度の25年 改正の動向と課題」、『国民生活研究』第65巻第2号、国民生活センター
- 秋元美世、平田厚 (2015) 『社会福祉と権利擁護』有斐閣
- 新井誠 (2024) 「改正ドイツ世話法の日本法への示唆」、『実践成年後見』No. 115 (「特集 ドイツ世話法等改正後の実情から学ぶ意義」、民事法研究会)
- 岡伸浩、小賀野晶一、鎌野邦樹、神田秀樹、北居功、棚村政行(編) (2002) 『高齢社会における民法・信託法の展開 新井誠先生古稀記念論文集』日本評論社
- 上山泰 (2013) 「現行成年後見制度と障がいのある人の権利に関する条約12条の整合性—小さな成年後見の視点から—」、『成年後見制度の新たなグランドデザイン』法政大学大原社会問題研究所
- (2018) 「法的能力」、長瀬修・川島聡編『障害者権利条約の実施』第9章、信山社
- (2022) 「成年後見制度利用促進基本計画における権利擁護支援の意義」、菊池馨実編著『相談支援の法的構造 —「地域共生社会」構想の理論分析—』信山社
- (2023) 「諸外国における成年後見制度についての調査報告書第2章ドイツ」、『成年後見制度の在り方に関する研究会』公益社団法人商事法務研究会
- 黒田美亜紀 (2022) 「ドイツにおける法定後見人の報酬決定と報酬助成の仕組みについて」(2022年11月8日厚生労働省成年後見制度利用促進専門家会議第2回成年後見制度の運用改善等に関するWG資料) (<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001009140.pdf>)
- 厚生労働省 (2022) 『第二期成年後見制度利用促進基本計画』(<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000959021.pdf>)
- (2025a) 『第二期成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書』(<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001435369.pdf>)
- (2025b) 『社会保障審議会福祉部会報告書』(令和7年12月18日) (https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_67483.html)
- 国際連合障害者権利委員会(2014) 『一般的意見第1号』(和訳: https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/rightafter/crpd_gc1_2014_article12_0519.html)
- (2015) CRPD/C/DEU/CO/1 Concluding observations on the initial report of Germany (ドイツの最初の報告に関する最終見解) (file:///C:/Users/sudat/Downloads/CRPD_C_DEU_CO_1-EN.pdf) (和訳 https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/h29kokusai/shiryo_10_01.html)

- (2018) CRPD/C/DEU/2-3 Combined Second and Third Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (JD 仮訳ドイツ第2-3回合併締約国報告2018年9月25日) (https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.jdnet.gr.jp%2Freport%2F17_02%2Ffile%2FGER4.docx&wdOrigin=BROWSELINK)
- (2022) 日本の第1回政府報告に関する総括所見 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100448721.pdf>)
- ※外務省関連ページ (https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html)
- 須田俊孝 (2018) 「成年後見制度利用促進基本計画について:促進委員会の審議を終えて」、『成年後見法研究』(成年後見法学会第14回学術大会) 日本成年後見法学会編
- (2019a) 「成年後見制度利用促進基本計画について:内閣府の2年間を踏まえて」、『成年後見法研究』(成年後見法学会第15回学術大会) 日本成年後見法学会編
- (2019b) 「成年後見(世話法)」、『新世界の社会福祉第2巻フランス/ドイツ/オランダ』旬報社
- (2019c) 「成年後見制度利用促進基本計画について」、『公益社団法人リーガルサポート20周年記念誌』pp.7-8、公益社団法人リーガルサポート (https://legal-support.or.jp/ls20thanniversary/book/#target/page_no=9)
- 田中耕太郎編著(2008)『ソーシャルワークと権利擁護—福祉を学ぶ人へ—』ふくろう出版
- ドイツ世話組織法新旧対照表 (2024) (<https://www.btv-nah-dran.de/wp-content/uploads/2024/04/BtOG21Synopsis.pdf>)
- ドイツ連邦議会 (2020) Bundestag Drucksache 19/24445 (<https://dserv.bundestag.de/btd/19/244/1924445.pdf>)
- ドイツ連邦参議院 (2025) Bundesrat Drucksache 89/25 ([https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0001-0100/89-25\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0001-0100/89-25(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1))
- ドイツ連邦司法省・IGES (2018) “Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ Abschlussbericht” (https://www.iges.com/sites/igesgroup/iges.de/myzms/content/e6/e1621/e10211/e22175/e22340/e22347/e22349/attr_objs30527/IGES_Abschlussbericht_Erforderlichkeitsgrundsatz_BandI_II_ger.pdf)
- ドイツ連邦司法省・Vanita Matta・Dietrich Engels・Regine Köller・Alina Schmitz・Christine Maur・Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (2018) “Qualität in der rechtlichen Betreuung Abschlussbericht”: herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- 全体要約版 (https://hdr4.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachpublikationen/Kurzfassung_Qualitaet_Betreuung.pdf?__blob=publicationFile&v=5)
- 第10章中心的成果・改革提言 (https://hdr4.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachpublikationen/Empfehlungen_Qualitaet_Betreuung.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

ドイツ連立与党 (CDU/CSU/SPD) (2018) “Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode -Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land-”

内閣府 (2017) 『第一期成年後見制度利用促進基本計画』(2017年3月24日)

—— (2018) 『平成29年度障害を理由とする差別の解消の推進に関する国外及び国内地域における取組状況の実態調査報告書』

永田祐、西川浩之他 (2025) 「特集 法制審中間試案からみえる個別論点を考える」『実践成年後見』No. 118 p. 4 以下、民事法研究会

平野隆之、田中千枝子、佐藤彰一、上田晴男、小西加保留編 (2018) 『権利擁護がわかる意思決定支援』ミネルヴァ書房

法政大学大原社会問題研究所／菅富美枝編著 (2013) 『成年後見制度の新たなグランドデザイン』

法務省 (2024) 『諮問第二百二十六号』第199回法制審議会総会 (令和6年2月15日) (<https://www.moj.go.jp/content/001413272.pdf>)

—— (2026) 法制審議会民法 (成年後見等関係) 部会第33回会議 (令和8年1月27日) 部会資料34-1 『民法等 (成年後見等関係) の改正に関する要綱案 (案) (2)』、『法定後見制度見直しの案の概要』 (<https://www.moj.go.jp/content/001455441.pdf>、<https://www.moj.go.jp/content/001455456.pdf>)

水島俊彦 (2023) 「国連勧告から見る日本の障害者の意思決定における課題—支援付き意思決定の確保と濫用防止の仕組みを備えた『権利擁護支援モデル (フォロワーシステム)』とは?—」、『人間福祉学研究』第16巻第1号、関西学院大学人間福祉学部研究会 (https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/h29kokusai/h1_01_10.html)

山野目章夫他 (2024) 「特集 成年後見制度改革」『ジュリスト』No. 1596 p. 13以下、有斐閣

山野目章夫 (2022) 『民法概論1 民法総則第2版』有斐閣

吉永一行 (2020) 「2019年ドイツ世話法改正」『法学』83巻4号、東北大学法学会

Advocacy Reforms in Japan and Germany

SUDA Toshiyuki

Abstract

The 2023 reform of German custodianship law placed central emphasis on the principle embodied in Article 12(3) of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities—namely, the State’s responsibility to support persons with disabilities in exercising their legal rights autonomously. To this end, the reform prioritizes the use of social welfare services and other forms of assistance so as to minimize the application of custodianship. At the same time, the amended legislation mandates rigorous respect for the wishes and preferences of persons under custodianship and persons with disabilities, as well as the systematic provision of decision-making support. In addition, Custodianship Organization Act was introduced to comprehensively regulate the duties and supervision of institutions involved in custodianship activities, including custodianship authorities and custodianship associations. Japan should draw on the German reform experience and implement similarly detailed and carefully calibrated measures in order to build a society that supports persons with disabilities in exercising legal agency on their own.

Keywords

Supported decision-making, principle of necessity, intersectoral cooperation between social welfare and judicial institutions, Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)