

I 成年後見制度の概要

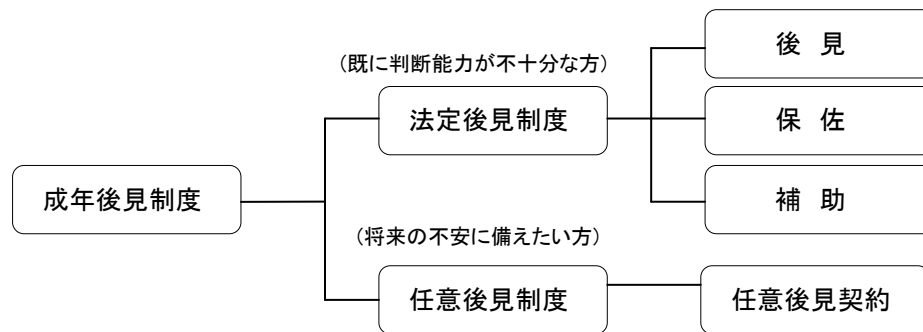
1 成年後見制度とは

成年後見制度とは、判断能力の不十分な成年者（認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等）の権利を保護し、支援するための制度です。

この制度は、「自己決定の尊重」の理念と「本人の保護」の理念との調和を目的として、平成 12 年 4 月 1 日から施行された民法の改正により創設されたもので、従来の民法（旧法）に規定されていた「禁治産・準禁治産」の制度に比べ、より柔軟かつ弾力的で利用しやすい制度を目指して創設されました。

認知症の方や知的障がいのある方、あるいは精神障がいのある方など判断能力の不十分な方々は、財産の管理や身上監護（介護、施設への入退所などの生活について配慮すること）についての契約、遺産を分割するなどの法律行為を自分で行うことが困難だと考えられます。また、悪質商法の被害に遭うなどの恐れも高いといえます。

そこで、成年後見制度では、このような判断能力の不十分な方々を保護し、また支援していくために、契約の締結などを代わって行ったり、あるいは本人が誤った判断に基づいて契約をした場合にそれを取り消すことができるなどの権限を、支援者である成年後見人・保佐人・補助人・任意後見人（以下「成年後見人等という。」）に付与することで支援する仕組みになっています。



2 制度改正の経緯

平成 12 年 4 月 1 日から施行された成年後見制度は、民法（旧法）で規定されていた「禁治産者・準禁治産制度」を大幅に見直したものです。従来の「禁治産・準禁治産制度」では、対象者がある程度重い精神上の障害のある方に限定され、保護の内容も画一的・硬直的であるとの指摘がありました。

また「禁治産・準禁治産宣告」を受けた場合、その宣告を受けたことが戸籍に記載されることから、関係者が制度の利用に強い抵抗を感じることもありました。さらに、制度の運営に時間や費用がかかり、当事者に負担をかけるなど、利用しづらいという問題もありました。

一方で、ノーマライゼーションの理念が社会に浸透するにつれて、自分のことは自分で決めて生活したいという「自己決定権」を尊重する動きが広がってきています。特に、社会福祉基礎構造改革においても、「措置」制度から「契約」制度へと、利用者が自ら福祉サービスを選択し、サービス提供事業者と契約する利用制度へと転換が図られています。

これらの社会情勢を踏まえ、本人の状況に応じた弾力的で、かつ利用しやすい制度として成年後見制度が創設されたのです。

3 制度の特徴

(1) 補助類型の追加

成年後見制度では、本人の多様な判断能力や保護の必要性に応じた、柔軟かつ弾力的な対応を可能とするために「後見」・「保佐」・「補助」の3つの類型を規定しています。

これらを法定後見制度といいます。

特に「補助」の類型は、これまで対象とならなかった、軽度の精神上的障害により判断能力が不十分な方のために新たにできた類型です。本人の意思を尊重しながら多様なニーズに応えられるように、本人の同意の下で特定の契約などの法律行為について支援を受けられることとしています。

禁治産・準禁治産もそれぞれ「後見」・「保佐」と改められ、従来よりも使いやすくなりました。

なお、準禁治産の対象であった浪費者のうち、単なる浪費者は除外されることになりました。

(2) 任意後見制度の創設

本人の判断能力が十分あるうちに、前もって代理人である任意後見人に財産管理や身上監護の事務などについて代理権を与える任意後見契約を締結できる制度が創設されました。

(3) 成年後見登記制度の新設

従来の「禁治産・準禁治産制度」において課題とされていた「禁治産・準禁治産宣告」の戸籍への記載をやめ、「後見登記等に関する法律」に基づき、成年後見人等の権限および任意後見制度の任意後見契約の内容などを登記する「成年後見登記制度」が新設されました。

(4) 市町村長申立権の付与

福祉の観点から、特に必要と認めるときには、市町村長が法定後見開始の審判申立を行うことを認める改善が図られました。

4 法定後見制度と任意後見制度

法定後見制度

法定後見制度は、本人の判断能力に応じて「後見」「保佐」「補助」の3つの類型を規定し、本人あるいは配偶者または四親等内の親族等の申立てによって、家庭裁判所が適切な者あるいは法人を成年後見人等に選任する制度です。

類型	後見	保佐	補助
対象となる方	精神上の障害により事理を弁識する能力が欠く常況にある者	精神上の障害により事理を弁識する能力が著しく不十分である者	精神上の障害により事理を弁識する能力が不十分である者
申立てをすることができる人	本人、配偶者、四親等内の親族、検察官など 市町村長		
成年後見人等(成年後見人・保佐人・補助人)の同意が必要な行為	—	民法13条1項所定の行為 (注2)(注3)(注4)	申立ての範囲内で家庭裁判所が審判で定める「特定の法律行為」(民法13条1項所定の行為の一部) (注1)(注2)(注4)
取消しが可能な行為	日常生活に関する行為以外の行為	同上 (注2)(注3)(注4)	同上 (注1)(注2)(注4)4)
成年後見人等に与えられる代理権の範囲	財産に関するすべての法律行為	申立ての範囲内で家庭裁判所が審判で定める「特定の法律行為」(注1)	同左(注1)

(注1) 本人以外の者の請求により、保佐人に代理権を与える審判をする場合、本人の同意が必要になります。補助開始の審判や補助人に同意権・代理権を与える審判をする場合も同じです。

(注2) 民法13条1項では、借金、訴訟行為、相続の承認・放棄、新築・改築・増築などの行為が挙げられています。

(注3) 家庭裁判所の審判により、民法13条1項所定の行為以外についても、同意権・取消権の範囲を広げることができます。

(注4) 日常生活に関する行為は除かれます。

<民法第13条第1項>

- (1) 貸金の元本の返済を受けること。
- (2) 金銭を借り入れたり、保証人になること。
- (3) 不動産をはじめとする重要な財産について、手に入れたり、手放したりすること。
- (4) 民事訴訟で原告となる訴訟行為をすること。
- (5) 贈与すること、和解・仲裁契約をすること。
- (6) 相続の承認・放棄をしたり、遺産分割をすること。
- (7) 贈与・遺贈を拒絶したり、不利な条件がついた贈与や遺贈を受けること。
- (8) 新築・改築・増築や大修繕をすること。
- (9) 一定の期間(民法602条に定めた期間)を超える賃貸借契約をすること。

(1) 類型と特徴

後見類型

後見の対象となる方は、「精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く常況にある者」とされています。これは自己の財産を管理・処分できない程度に判断能力が欠けている方、すなわち日常的に必要な買い物も自分でできず、誰かに代わってやってもらう必要がある程度の方をいいます。

後見が開始されると、家庭裁判所によって成年後見人が選任され、成年後見人は本人の行為全般について本人を代理することができます、また本人がした行為を取り消すことができます。

後見においては、本人がした行為は取り消すことができますが、日用品の購入など日常生活に関する行為については取り消すことができないとされています。これは、本人の自己決定の尊重及びノーマライゼーションの理念から法律がそこまで介入しないというものです。

なお、後見を開始するにあたって本人の同意は要件とされていません。

<日常生活に関する行為の範囲>

日常生活に関する行為の範囲については、成年被後見人の能力の程度、行為の性質、金額及び成年被後見人の財産の額や生活程度によって異なりますが、基本的には生活必需品の購入等に限られると考えられます。

日常生活に関する行為(想定)

- ・食料の購入
- ・通常の衣料品の購入
- ・通常の医療費、薬品代の支払い
- ・家庭雑貨の購入
- ・電車、バス、タクシー等の利用料の支払い
- ・若干の娯楽への支払い

日常生活に関する行為でない(想定)

- ・借財(少額も含む)
- ・高額な電化製品の購入
- ・カードによる購入
- ・カード会員の加入行為
- ・通信販売での購入
- ・訪問販売での購入
- ・割賦販売での購入
- ・電話での勧誘販売

保佐類型

保佐の対象となる方は、「精神上の障害により事理を弁識する能力が著しく不十分な者」とされています。これは、判断能力が著しく不十分で、自己の財産を管理・処分するには常に援助が必要な程度の方、すなわち日常的に必要な買い物程度は単独でできますが、不動産、自動車の売買や自宅の増改築、金銭の貸し借り等、重要な財産行為は自分ではできないという程度の判断能力の方をいいます。

保佐が開始されると、家庭裁判所によって保佐人が選任され、本人が行う重要な財産行為（民法13条1項）については保佐人の同意を要することとされ、本人または保佐人は、本人が保佐人の同意を得ないで行った重要な財産行為は取り消すことができます。また、必要があれば家庭裁判所は申立てにより、保佐人に対して代理権を付与し、あるいは同意権・取消権の範囲を拡張することができます。

なお、保佐を開始するにあたって本人の同意は要件とされていませんが、代理権の付与及び保佐開始の審判により付与される民法13条1項に規定される同意権・取消権の範囲を拡張する審判には本人の同意が必要となります。

補助類型

補助の対象となる方は、「精神上の障害により事理を弁識する能力が不十分な者」とされています。これは、判断能力が不十分で、自己の財産を管理・処分するには援助が必要な場合があるという程度の方、すなわち重要な財産行為は自分ではできるかもしれないが、できるかどうか危惧があるので本人の利益のためには誰かに代わってやってもらったほうがよい程度の方をいいます。

補助が開始されると、家庭裁判所によって補助人が選任され、本人等の申立てにより選択された「特定の法律行為」について、補助人に同意権や本人が取引等を行うことについて代理する権限が与えられます。

代理権や同意権の対象になる「特定の法律行為」については、家庭裁判所が個々の事案において必要性を判断したうえで決定します。補助人に同意権が与えられた場合には、本人または補助人の同意を得ないでした行為を取り消すことができます。

また、補助を開始するにあたっては、本人の申立てまたは同意が必要とされています。

補助の対象者は、不十分ながらも後見及び保佐の対象者と比べると一定の判断能力を有しているため、本人の自己決定を尊重する観点から、本人が補助開始を申し立てること、または本人が補助開始に同意していることを必要としたものです。家庭裁判所は、調査等を通して本人の同意を確認することになります。

なお、同意権・取消権の付与及び代理権の付与にも本人の同意が必要となります。

(2) 法定後見人の職務

選任

これまでの「禁治産・準禁治産宣告」の制度においては、夫婦の一方が宣告を受けた場合は他の一方がその後見人あるいは保佐人になるという配偶者法定後見制度がありましたが、新しい成年後見制度では、従来の「配偶者法定後見制度」は廃止され、成年後見人等になれる範囲が拡大され、家庭裁判所が職権により、個々の事案に応じて適切な者あるいは法人を選任することができるようになりました（結果的に、配偶者が、成年後見人等を選任されることもあります）。

家庭裁判所は、成年後見人等を選任するにあたり、成年被後見人等（本人）の心身の状態や生活の状況、財産の状況などのほか、成年後見人等となる者の職業や経歴、さらには本人との利害関係の有無について考慮しなければならないとされ、また本人の意見、成年後見人等となるべき者の意見を聴かなければならないこととされています。

成年後見人等の役割

成年後見人等の主な任務は、身上監護と財産管理です。そのために、本人に代わって契約の締結等を行うなどして支援したり、本人が誤った判断に基づいて契約を締結した場合にそれを取り消すなどして本人を保護するとともに、本人の利益を守ります。

① 身上監護

身上監護とは「被後見人の生活や健康、療養などのお世話を行うこと」ですが、あくまでも成年後見人等の職務は、身上監護に関する「法律行為（又はこれに付随する行為）」を行うことであり、介護労働等の事実行為を含むものではありません。

身上監護の主な内容は次のとおりです。

- ア) 医療に関する事項（診療契約、入院契約、医療費の支払い等）
- イ) 住居の確保に関する事項（賃貸借契約、賃料の支払い等）
- ウ) 施設の入退所及び処遇の監視・異議申立等に関する事項（施設契約、施設費支払い等）
- エ) 介護・生活維持に関する事項（介護契約、生活保護申請、利用料支払い等）
- オ) 教育・リハビリに関する事項

② 財産管理

財産管理とは、被後見人の財産を適正に管理することで、主な内容は次のとおりです。

- ア) 印鑑や貯金通帳の保管・管理
- イ) 不動産の維持・管理（固定資産税の支払を含む）
- ウ) 保険金や年金などの受領
- エ) 必要な経費（公共料金など）の支出
- オ) 生活資金捻出のための動産及び不動産の処分
- カ) 「遺産分割協議」、「遺留分減殺請求」などの法律行為

義務

成年後見人等は、その職務を行うにあたり、身上配慮義務として本人の意思を尊重し、かつ本人の心身の状態及び生活状況に配慮しなければならないとされています。

解任事由

成年後見人等が解任される事由として「不正な行為」「著しい不行跡」「その他後見の任務に適しない事由があるとき」が挙げられます。いずれにしても本人の権利を侵害するようなことや、将来にわたって後見事務に悪い影響を及ぼすような場合に、解任される事由とされます。

報酬及び費用

家庭裁判所が成年後見人等から報酬の付与についての審判申立てを受けた後に、後見事務の内容等を参考にして、「相当な報酬」額を決めます。なお報酬は本人の財産から支払われます。また後見事務に係る必要な費用についても本人の財産から支払われることになります。

(3) その他

市町村長申立て

判断能力の不十分な方に配偶者または四親等内の親族がいなかったり、あるいはこれらの親族があっても音信不通の状態にあるなどの場合、市町村長は、本人の福祉を図るため特に必要があると認めるときには、法定後見等の開始の審判の申立てができるものとされています。

法人後見

法人後見とは、自然人(個人)ではなく、例えば福祉の事務に関して専門的な知識・能力・体制などを備えた法人を成年後見人等として選任することです。

成年後見人等として選任されている法人には、社会福祉協議会・福祉関係の公益法人・社会福祉法人のほか、成年後見人等の事務を行うことを目的として設立される公益法人・NPO法人等があります。

家庭裁判所が法人後見の適格性を調査する項目として以下のものが挙げられています。

- 当該法人の事業の種類、内容(事業目的)
- 法人としての資産、経営状況
- 本人との利害関係の有無(注1)
- 後見等を行う場合の内部の指揮命令(指導監督)体制
- 実際の担当者の適格性
- 担当者の事務チェック体制
- 賠償責任保険加入の有無等

(注1) 施設を運営する社会福祉法人が施設利用者の成年後見人となる場合などは、利益相反に当たると考えられています。

複数後見人制度

旧法においては、成年後見人等は1人でなければならないと規定されていたのに対して、新しい制度では、成年後見人等は必ずしも1人だと決められているわけではなく、必要に応じて複数の成年後見人等を選任することもできます。具体的に複数の成年後見人等を選任する必要があると考えられる場合として、以下のような場合が考えられます。

具体例 1) 財産管理の事務については弁護士等の法律専門家に、身上監護の事務については福祉専門家、または親族に分担させる必要がある場合等

具体例 2) 本人の日常生活上の法律行為に関する後見等の事務については同居の親族に、本人の遠隔地所在の財産管理の事務については同所在地の親族に分担させる必要がある場合等

複数の成年後見人等が選任された場合、家庭裁判所は職権で、数人の成年後見人等が共同して、または事務を分掌して権限を行使すべきことを定めることができます。

そこで、具体的な成年後見人等の関係・後見事務の内容に基づき、数人の成年後見人等として権限を共同行使することが望ましいか、分掌した方が望ましいかを家庭裁判所が判断します。

監督体制

成年後見人等に対しては、家庭裁判所が監督するほか、必要があると認められる場合には、後見監督人(保佐監督人、補助監督人)が置かれることがあります。

①家庭裁判所による監督

法定後見が開始された場合、家庭裁判所は、選任された成年後見人等に対しその事務についての報告を求めたり、あるいは本人の財産の状況を調査することができるほか、その事務について必要な処分を命じることや、成年後見監督人等を選任して監督にあたらせることができます。

また、成年後見人等が不正行為をするなどその任務に適しない事由があるときには、家庭裁判所は成年後見人等を解任することができます。

任意後見では、家庭裁判所は、家庭裁判所が選任した任意後見監督人を通じて任意後見人を監督することになります。家庭裁判所は、任意後見人に不正な行為、著しい不行跡、その任務に適しない事由があるときは、その他任意後見監督人等の請求に基づき、任意後見人を解任することができます。

②成年後見監督人等による監督

家庭裁判所は事案に応じ必要があると認めた場合に、成年後見人等を監督する成年後見監督人・保佐監督人・補助監督人(以下「成年後見監督人等」という。)を選任することができます。

成年後見監督人等は、成年後見人等の後見事務を監督し、報告や財産目録の提出を求めたり、必要な場合には後見事務を代行し、また成年後見人等に対する解任を家庭裁判所に請求することができます。

③後見制度支援信託

「後見制度支援信託」は、成年被後見人または未成年被後見人の財産のうち、日常的な支払をするのに必要十分な金銭を預貯金等として後見人が管理し、通常使用しない金銭を信託銀行等に信託する仕組みであり、平成 24 年 2 月 1 日に導入された制度です。

平成 24 年 2 月から平成 27 年 12 月までの利用実績(成年後見・未成年後見)は約 1 万名、平成 27 年 1 月から 12 月までの 1 年間に利用された(後見人が代理で信託契約を締結した)成年被後見人及び未成年被後見人の数は 6,563 人、信託財産額は約 2,109 億 3,500 万円であり、信託財産額の平均は約 3,200 万円となっています。

成年後見登記制度

「禁治産・準禁治産宣告」の戸籍への記載をやめ、「後見登記等に関する法律」に基づき、成年後見人等の権限および任意後見契約の内容などを登記する「成年後見登記制度」が新設されました。

この登記制度は、後見開始等の審判がなされたときや任意後見契約の公正証書が作成されたときに、家庭裁判所または公証人からの嘱託(依頼)によって、成年後見人等の権限や任意後見契約の内容などを登記するものです。

登記官が、登記事項証明書を発行することによって登記情報を開示し、併せて登記されていないことの証明も行います。(登記事項証明書の発行を請求できる者の範囲は、制限されています。)

任意後見制度

契約のタイプとその特徴

任意後見制度は、判断能力があるうちに、あらかじめ後見人や後見事務の内容を契約(公正証書)により決めておく制度です。任意後見は、判断能力が不十分になった時点で、家庭裁判所の審判によって任意後見監督人が選任されてはじめて後見が開始されます。

将来型:

任意後見契約に関する法律に基づく「任意後見契約」のみを結び、将来、判断能力が低下した場合に備えるタイプ。

移行型:

「任意後見契約」とともに、「任意代理契約」(注1)を結び、その「任意代理契約」に基づく特定の法律行為の代理についての支援を受けるタイプ。(財産管理等委任契約)

(注1): 任意後見制度に基づく契約ではなく、通常の委任契約です。よって、任意代理契約には、本人を支援する人(任意代理人)を監督する人はおらず、本人自身が任意代理人の支援内容・方法を監督(チェック)することになります。

即効型:

判断能力が低下しつつある場合に、任意後見契約に関する法律に基づく「任意後見契約」を結ぶ(注2)とともに、同時に、任意後見監督人選任申立を家庭裁判所に行い、ただちに任意後見を開始する。

(注2): 既に、判断能力が欠ける常況(法定後見の「後見」相当)の場合は、有効な契約を結ぶことが出来ないため、「任意後見契約」を結ぶことも出来ません。この場合は、任意後見制度の利用ではなく、法定後見制度を利用することになります。(実務上は、法定後見の利用が望ましいタイプです。)

任意後見人の職務

任意後見人の職務は、本人(被後見人)との委任契約(任意後見契約)によって委任された契等々の法律行為を代理して行うことです。

任意後見人は、本人と締結した契約に基づき一定の義務を負うほか、「任意後見契約に関する法律」や民法に定められた義務を負います。具体的には次のような義務を負います。

●本人の意思の尊重並びに心身の状態及びの状生活況への配慮

任意後見人には本人の意思を尊重し、かつ、本人の心身の状態や生活の状況に配慮する義務があります(任意後見契約に関する法律第6条)。

したがって、医療や介護サービスの内容を確認する義務があります。

●報告義務

任意後見監督人は任意後見人の事務に関し、家庭裁判所に定期的に報告する職務を行います(任意後見契約に関する法律第7条1項2号)。ということは、裏を返せば、任意後見人はその事務に関し任意後見監督人に報告をする義務があると考えられます。

成年後見人の場合には、民法第853条に被後見人の財産調査・目録作成の義務が定められていますが、任意後見人には直接的な義務規定はありません。

しかし、任意後見契約に定めがなくても、任意後見人は受任者として一般に要求されている注意義務を果たす義務があります(任意後見契約に関する法律第7条4項、民法第644条)。

そして任意後見人が職務を適切に遂行するには財産状況を確認しておくことが重要なので、一般的には財産調査・目録作成は任意後見人の義務であると考えられます。

5 市町村長申立て

(1) 根拠法令

市町村長は、判断能力が低下している認知症の高齢の方(65歳以上)又は知的障害のある方、精神障害のある方について、その「福祉を図るために特に必要があると認めるとき」は、法定後見開始の申立てをすることができます。これは、身寄りのない認知症の高齢の方などが、親族がいないために保護が受けられないという事態を防ぐために特に設けられたものです。

＜市町村長申し立てにかかる根拠法令＞

- 老人福祉法(第32条)
- 知的障害者福祉法(第28条)
- 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(第51条の11の2)

「福祉を図るために特に必要があると認めるとき」が申立ての要件になっているのは、行政による個人の生活への過度の介入を防止するためですが、それはあくまでも迅速・適切な保護の必要性との調和が図られることが前提となります。

親族がいても適正な保護がなされていない場合や虐待を受けているような場合は、保護の必要性が強く働きますので、市町村長が申立てをすることは、保護を受ける本人に対する行政の責務といっても過言ではありません。

＜虐待防止に係る根拠法令＞

- 高齢者虐待防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律(高齢者虐待防止法)(9条2項第28条)
- 障害者虐待の防止、障害者の養護者の支援等に関する法律(障害者虐待防止法)(9条3項第44条)



市町村長申立てを行う例

2親等以内の親族の有無を確認し、無い場合、又は、有る場合でも支援しない場合、市町村長が申立てを行うとされています。

ただし、この場合でも、3親等又は4親等の親族に、審判請求をする者の存在が明らかであるときは、その者と連絡を取って協議するものとされています。

(2) 市町村長による後見等の開始の申立て手続きが必要とされる理由

① 措置から契約へ

従来、判断能力が不十分であるため介護サービス、障害福祉サービス等が必要な方には、市町村が「措置」(＝行政処分)により、つまり、当事者の意向を確認することなく、行政の一方的な決定(指示)によって、事業者に依頼をしてその方に対して必要な介護サービス、障害福祉サービス等を提供していました。

これに対し、介護保険法・障害自立支援法(障害者総合支援法)の施行後は、介護サービス、障害福祉サービス等の提供は、「措置から契約へ」と移行し、介護サービス、障害福祉サービス等が必要な方は、原則として、自らの意思に基づき、具体的には事業者との間で役務の提供を受ける(＝サービスを「買う」)ために必要となる契約を締結してその契約によって発生する権利の行使の効果として、介護サービス、障害福祉サービス等の提供を受けることとなりました。

② 契約社会における成年後見制度の必要性

しかし、そうはいつでも、現実には、判断能力が不十分であるため介護サービス、障害福祉サービス等が必要な方は、介護サービス、障害福祉サービス等の提供を受けるために必要となる契約を自ら締結すること自体が困難です。

そこで、そのような方が契約を締結するために利用することが想定されているのが、「判断能力が不十分なため契約などの法律行為をすることが困難である人を保護し支援するための仕組み」である「成年後見制度」です。

新しい成年後見制度は、介護保険制度と時を同じくして平成12年4月にその利用が開始されたのですが、それは、判断能力が不十分な人が介護保険制度を利用するためには、どうしても新しい成年後見制度が必要となると考えられたからです。

成年後見制度を利用することにより、判断能力が不十分な人には成年後見人等が選任され、その成年後見人には財産管理権、代理権等の権限が付与されるので、判断能力が不十分な人の代理人として選任された成年後見人等は、判断能力が不十分な人に代わってその人の財産を管理し、その人のために(代理人として)契約を締結したり取り消したりすることが法的に認められるようになります。

③ 成年後見制度の利用は申立てに基づく(公権力の職権では後見等は開始されない)

このように、判断能力が不十分な人も、成年後見制度を利用することによって、契約社会の中で、自らの財産その他の権利を守り、必要なサービス(介護サービス、障害福祉サービス等)を受けることができるのですが、もともと、成年後見制度(従来の禁治産・準禁治産宣告の制度)は、「家の財産」を守るための制度であったこと(歴史的な経緯)、また、成年後見制度の利用者は、一定の範囲で契約の締結能力(行為能力)が制限される等、利用者に不利益が生じる余地もあることから、公権力(行政又は司法)による過度の関与を予定しておらず、当事者、すなわち本人又はその家族(配偶者又は4親等内の親族)の申立てがあった場合に限り、裁判所(のみ)が後見等の開始(成年後見人等の選任)を決定することができるものとされています。

つまり、現在の日本の法律では、成年後見制度を必要としている人の存在が明らかであっても(目の前に成年後見制度を必要としている人が放置されていても)、裁判所以外の行政機関等が後見等の開始の決定をすることはできませんし、裁判所も、当事者(本人又はその家族)の申立てがない限り、後見等の開始の審判をすることができません。

したがって、後見等の開始の審判の申立てをするのに必要な判断能力を有しておらず、しかも身寄りのない人は、そのままでは成年後見制度を利用することさえできず、必要な介護サービス、障害福祉サービス等の提供を受けることもできないことになってしまいます。

④ 市町村長申立ての必要性

しかし、このような結果となってしまうことが、介護サービス、障害福祉サービスの利用を「措置から契約へ」と転換させた社会福祉基礎構造改革の目指したものでないことは明らかです。

そこで、このような結果を回避するために要請されるのが、特別法(「老人福祉法」、「知的障害者福祉法」又は「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」)の規定による成年後見等の開始の審判の「市町村長申立て」です。

そもそも、「措置」の時代には、判断能力が不十分であるため介護サービス、障害福祉サービス等が必要な方を（民生委員等を通じて）行政が発見したときは、行政は、「措置」により、その人に対して必要な介護サービス、障害福祉サービス等を提供する責務を負っていました。

現在、介護サービス、障害福祉サービスの提供・利用は、原則として「措置から契約へ」と転換していますが、目の前に成年後見制度を必要としている人が存在しており（行政がそのような人の存在を把握し）、その人が成年後見制度を利用することができない状態にある（後見等の開始の審判の申立てをするのに必要な判断能力を有しておらず、しかも身寄りがない）のであれば、基本に立ち返り、行政は、その最低限の責務として、（ア）やむを得ない事由による措置を採ることによって、その人に必要とされる介護サービス、障害福祉サービス等を提供するか、又は（イ）成年後見等の開始の審判の「市町村長申立て」をする必要があります（緊急を要しない場合であれば、（イ）のみで足りますが、緊急を要する場合には、（イ）の手続と並行して審判前の保全処分の申立てをし、その前提として（ア）の手続も併用する必要があります。）。

以上のような行政の責務に鑑みれば、判断能力が不十分な人が家族から虐待を受けているような場合には、成年後見等の開始の審判の「市町村長申立て」は義務であるともいえますし、その他本人の保護が要請される場合、特に緊急を要するときには、「市町村長申立て」を躊躇すべきではありません。

6 成年後見制度利用促進法

(1) 成年後見制度の利用の低迷

現在の成年後見制度は、明治時代に制定された民法の禁治産・準禁治産制度をリニューアルする形で平成12年4月に制定(改正)されたものですが、最高裁判所事務総局家庭局の統計によれば、現在の成年後見制度がスタートした平成12年4月から15年以上が経過した現在も、法定後見の申立件数は年間3万件程度に止まっており、しかも、ここ数年の申立件数は、微減と微増を繰り返しており、ほぼ横ばい状態となっています。

平成27年末現在の成年後見制度の実利用者数は19万人程度であり、例えば、認知症高齢者だけでも500万人程度は存在していると推計されていることを考えれば、制度が十分に利用されているとは言い難い状況にあります。

特に、自己決定権の尊重、残存能力の活用、ノーマライゼーションといった新しい成年後見制度の理念に親和的な制度設計をしたことにより新制度の目玉であると言われた任意後見・補助や保佐の各類型の利用が極端に少ないことや(利用の偏り)、親族後見人への情報提供の不足、市民後見人の活用や専門職後見人に対する報酬の確保等の支援が十分に行われていないこと等による担い手不足の顕在化は、非常に深刻な問題となっています。

裁判所は、限られた予算の範囲内で成年後見関係事件の審理及び後見監督事務を最大限効率的に行う工夫を続けてきていますが、運用による改善には限界があります。

成年後見制度を利用することによってかえって権利が制限されてしまうという弊害(欠格事由その他の権利制限の問題)を早急に解消し、現行成年後見制度の最大の課題と言われている成年後見人等による介護・医療の同意や本人の死後の事務の権限の位置付けを明確化する法制上の措置を講ずる等して大胆な制度改革を進めなければ、成年後見制度の利用が低迷している現在の状況を劇的に変化させるような制度の利用促進は望めません。

しかし、現状の成年後見制度は、その利用を推進する旗振り役(司令塔)が存在しておらず、縦割り行政の弊害等に阻害されて、制度が十分に利用される体制自体が未だ整備されていないとはいえません。

この原因を突き詰めていけば、結局、現在の成年後見制度には公的支援が絶対的に不足している、ということが最大の問題であり、公的機関がオールジャパンの体制で省庁横断的に制度の利用促進に向けた取組みを進めなければ、成年後見制度の利用の拡大は覚束ないと考えられます。

このままでは、いくら関係者が創意工夫を繰り返しても、成年後見制度がその利用を必要としている全ての人に行き届くような状況になることは難しいと言わざるを得ません。

(2) 成年後見制度の「基本法」・「統一法」の必要性

① 成年後見制度「基本法」としての成年後見制度利用促進法

そのような状況にある成年後見制度に必要とされること、それは、民法を含む成年後見関係法令を個別に検討してその改正や運用の改善を一つひとつ検討することではなく、成年後見制度の原点に立ち帰り、成年後見制度全体を貫徹する基本理念を改めて明確にするとともに、公的支援の重要性、制度推進の担当者並びに将来にわたる改革の手續及び具体的方向性を明らかにして、成年後見制度の在るべきグランドデザインを描くことであり、民法等の改正では規定できない事項は福祉法制で手当てすることも含め、制度の利用を阻害している要因を取り除き、制度全体を充実させる方策を検討することでしょう。そして、そのためには、まずはそのような基本理念や目指すべき改革の方向性を明らかにした成年後見制度の「基本法」を制定することが必要です。

そのような制度改革を待望する人たちの5年半にわたる努力によって、平成28年4月8日、ようやく成立した法律が、「成年後見制度の利用の促進に関する法律」(平成28年法律第29号)(以下「成年後見制度利用促進法」という。)です。

成年後見制度利用促進法は、平成28年5月13日から施行されています。

② 成年後見制度「基本法」としての成年後見制度利用促進法

成年後見制度は、「民法(の一部を改正する法律)」、「任意後見契約に関する法律」、「後見登記等に関する法律」及び「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」の4つの法律から成る法律制度であり、これらの法律では十分に手当てすることができない事項については、「老人福祉法」、「知的障害者福祉法」、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」、「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」、「障害者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」等の法律を適用することによって、上記4つの法律を補完して、実務上は運用されてきていますが、今般成立した成年後見制度利用促進法は、これらの既存の法律を統一的に運用するための成年後見制度の「統一法」に当たる法律でもあると言えます。

これまでは、これらの個別の法律がばらばらに適用・運用されていたため、そのことが制度の利用の促進の阻害要因となっていたところ、今後は、成年後見制度利用促進法という「統一法」ができたことにより、成年後見制度又はその利用の促進における基本理念と基本方針が制度の隅々にまで行きわたり、より一層、関係法律・制度の相互の関連・連携が図られ、実効性のある改善策につながる事が期待されます。

成年後見制度利用促進法は、成年後見の法体系を完成させ、成年後見制度を実質的に機能させる役割を果たすものです。

(3) 成年後見制度利用促進法の内容

成年後見制度利用促進法は、いわゆるプログラム法であって、その施行により具体的に現在行われている成年後見事務のうちの何かを直ちに直接的に変更する、という内容を含むものではありません。

この法律は、①成年後見制度の利用の促進に当たって踏まえるべき、あるいは旨とすべき、3つの基本理念を定めた上で(3条)、②成年後見制度の利用の促進に関する施策を推進する際の11の基本方針を明確にするとともに(11条)、③国や地方公共団体等の責務、関係者(成年後見人等、成年後見等実施機関及び成年後見関連事業者)や国民の努力義務、関係機関等の相互の連携等を定め(4条～8条)、司法(家庭裁判所)・行政(地方公共団体及び行政機関)・民間の三者が連携協力する枠組みの必要性を強調しているほか、④具体的には、(ア)内閣総理大臣(国)は、「成年後見制度利用促進基本計画」を策定して、いわば国家戦略として成年後見制度の利用の促進策を推進すること、(イ)内閣府に成年後見制度の利用の促進の司令塔としての「成年後見制度利用促進会議」を設置し、成年後見制度利用促進基本計画の案を作成するほか、成年後見制度の利用の促進に関する施策について必要な関係行政機関相互の調整をし、成年後見制度の利用の促進に関する基本的事項の企画に関して審議するとともに、成年後見制度の利用を促進するための施策の実施を推進し、並びにその実施の状況を検証し、評価し、及び監視すること、(ウ)あわせて、内閣府に「成年後見制度利用促進委員会」

を置き、成年後見制度の利用の促進に関する基本的な政策に関する重要事項や成年後見制度の利用の促進を図る上で必要な環境の整備に関する基本的な政策に関する重要事項に関し、自ら又は内閣総理大臣若しくは関係大臣の諮問に応じて調査審議し、必要と認められる事項を内閣総理大臣又は関係各大臣に建議する役割を担わせること、(エ)市町村においては、(a)成年後見制度利用促進基本計画を勘案して、当該市町村の区域における成年後見制度の利用の促進に関する施策についての基本的な計画を定めるよう努めるとともに、成年後見等実施機関の設立等に係る支援その他の必要な措置を講ずるよう努め(国の基本計画を踏まえた計画の策定等の努力義務)、かつ、(b)当該市町村の区域における成年後見制度の利用の促進に関して、基本的な事項を調査審議させる等のため、当該市町村の条例で定めるところにより、審議会その他の合議制の機関を置くよう努めるものとされています(合議制の機関の設置の努力義務)(23条)。

【参考1】

成年後見制度の利用の促進に当たって踏まえるべき(旨とすべき)3つの基本理念(3条)

成年後見制度の利用の促進は、以下の①～③の「基本理念」を踏まえ、又は旨として行われるものとする。

① 成年後見制度の理念の尊重(1項)

成年後見制度の利用の促進は、

ア ノーマライゼーション

(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)

イ 自己決定権の尊重

(成年被後見人等の意思決定の支援が適切に行われるとともに、成年被後見人等の自発的意思が尊重されるべきこと)及び

ウ 身上の保護の重視

(成年被後見人等の財産の管理のみならず身上の保護が適切に行われるべきこと)等の成年後見制度の理念を踏まえて行われるものとする。

② 地域の需要に対応した成年後見制度の利用の促進(2項)

成年後見制度の利用の促進は、

ア 成年後見制度の利用に係る需要の適切な把握

イ 市民後見人候補者の育成・活用等を通じての人材の確保等により、地域における需要に的確に対応することを旨として行われるものとする。

③ 成年後見制度の利用に関する体制の整備(3項)

成年後見制度の利用の促進は、

ア 家庭裁判所、関係行政機関(法務省、厚生労働省、総務省その他の関係行政機関をいう。)、地方公共団体、民間の団体等の相互の協力及び適切な役割分担の下に、

イ 成年後見制度を利用し又は利用しようとする者の権利利益を適切かつ確実に保護するために必要な体制を整備することを旨として行われるものとする。

【参考2】

成年後見制度の利用の促進に関する施策の推進に当たっての11の基本方針(11条)

成年後見制度の利用の促進に関する施策は、成年後見制度の利用者の権利利益の保護に関する国際的動向を踏まえるとともに、高齢者、障害者等の福祉に関する施策との有機的な連携を図りつつ、次に掲げる基本方針に基づき、推進されるものとする(柱書)。

(1) 成年後見制度の理念の尊重に係る基本方針(1号～6号)

- ① 保佐及び補助の制度の利用を促進する方策の検討(1号)
- ② 成年被後見人等の権利制限に係る制度の見直し(2号)
- ③ 成年被後見人等の医療、介護等に係る意思決定が困難な者への支援等の検討(3号)
- ④ 成年被後見人等の死亡後における成年後見人等の事務の範囲の見直し(4号)
- ⑤ 任意後見制度の積極的な活用(5号)
- ⑥ 国民に対する周知等(6号)

(2) 地域の需要に対応した成年後見制度の利用の促進に係る基本方針(7号～9号)

- ① 地域住民の需要に応じた利用の促進(7号)
「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。」
- ② 地域において成年後見人等となる人材の確保(8号)
「地域において成年後見人等となる人材を確保するため、成年後見人等又はその候補者に対する研修の機会の確保並びに必要な情報の提供、相談の実施及び助言、成年後見人等に対する報酬の支払の助成その他の成年後見人等又はその候補者に対する支援の充実を図るために必要な措置を講ずること。」
- ③ 成年後見等実施機関の活動に対する支援(9号)
「上記①及び②(7号及び8号)の措置を有効かつ適切に実施するため、成年後見人等又はその候補者の育成及び支援等を行う成年後見等実施機関の育成、成年後見制度の利用において成年後見等実施機関が積極的に活用されるための仕組みの整備その他の成年後見等実施機関の活動に対する支援のために必要な措置を講ずること。」

(3) 成年後見制度の利用に関する体制の整備に係る基本方針(10号・11号)

- ① 関係機関等における体制の充実強化(10号)
「成年後見人等の事務の監督並びに成年後見人等に対する相談の実施及び助言その他の支援に係る機能を強化するため、家庭裁判所、関係行政機関及び地方公共団体における必要な人的体制の整備その他の必要な措置を講ずること。」
- ② 関係機関等の相互の緊密な連携の確保(11号)
「家庭裁判所、関係行政機関及び地方公共団体並びに成年後見人等、成年後見等実施機関及び成年後見関連事業者の相互の緊密な連携を確保するため、成年後見制度の利用に関する指針の策定その他の必要な措置を講ずること。」

(4) 成年後見制度利用促進法施行後の成年後見制度

この法律に基づき内閣府に設置される「成年後見制度利用促進会議」及び「成年後見制度利用促進委員会」がきちんと機能すれば、今後は、成年後見制度の利用の促進に関する施策が総合的かつ効果的に推進されるでしょう。

市町村においては、国の基本計画の策定後に具体的な活動が求められていますが、成年後見制度の利用の促進に関する施策を推進する際の11の基本方針(11条)中には、これまでも地方自治体の努力義務等として位置づけられてきた、①後見等の開始の審判の市町村長申立ての活性化、②市民後見人の育成及び親族後見人の支援の各事業の強化、③成年後見人等の報酬の助成制度の充実、の3点が具体的に書き込まれている他、これらの施策を実行する前提として、④地域における成年後見制度の利用に係る需要の適切な把握が求められていることから(3条2項)、市町村においては、まずは上記④のための調査、分析等を行った上で、既存の上記①～③の事業の強化を図ることを検討すべきでしょう。

7 成年後見制度利用支援事業

成年後見制度では、その申立て費用は申立人が負担し、成年後見人等への報酬は、本人の財産から支払うことになっているため、資力の無い人や少ない人の利用は困難となります。

判断能力が不十分な高齢者や障害者の保護を図る必要がある場合、本人の資力の有無に関わらず適切に制度が利用できるようにするため、資力の無い人や少ない人に対して、公的な援助を行う制度が「成年後見制度利用支援事業」です。根拠通知は、次のとおりです。

○ 高齢者の成年後見制度利用支援事業

「地域支援事業の実施について」

平成 18 年 6 月 9 日 老発 0609001 号 各都道府県知事 宛 厚生労働省老健局長通知

平成 28 年 1 月 15 日 改正通知 別紙「地域支援事業実施要綱」(抜粋)

2 事業構成及び事業内容

別記6 任意事業

3 事業内容

(3) その他の事業

ア 成年後見制度利用支援事業

市町村申立て等に係る低所得の高齢者に係る成年後見制度の申立てに要する経費や成年後見人等の報酬の助成等を行う。

なお、本事業は、市町村申立てに限らず、本人申立て、親族申立て等についてもその対象となりうるものであることに留意されたい。

○ 障害者の成年後見制度利用支援事業

「地域生活支援事業の実施について」

平成 18 年 8 月 1 日 障発第 0801002 号 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知

平成 28 年 3 月 30 日 改正通知 別紙1「地域支援事業実施要綱」(抜粋)

3 事業内容

(1) 市町村地域生活支援事業

[必須事業](別記4)成年後見制度利用支援事業

①目的

障害福祉サービスの利用の観点から成年後見制度を利用することが有用であると認められる知的障害者又は精神障害者に対し、成年後見制度の利用を支援することにより、これらの障害者の権利擁護を図ることを目的とする。

②事業内容

成年後見制度の利用に要する費用のうち、成年後見制度の申し立てに要する経費(登録手数料、鑑定費用等)及び後見人等の報酬等の全部又は一部を補助する。

③対象者

障害福祉サービスを利用し又は利用しようとする知的障害者又は精神障害者であり、後見人等の報酬等必要となる経費の一部について、補助を受けなければ成年後見制度の利用が困難と認められる者

(3)根拠法令

① 老人福祉法

老人福祉法第32条において、「市町村長は、六十五歳以上の者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときは、民法第7条、第11条、第13条第2項、第15条第1項、第17条第1項、第876条の4第1項又は第876条の9第1項に規定する審判の請求をすることができる。」とされています。

②知的障害者福祉法

知的障害者福祉法第28条において、「市町村長は、知的障害者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときは、民法第7条、第11条、第13条第2項、第15条第1項、第17条第1項、第876条の4第1項又は第876条の9第1項に規定する審判の請求をすることができる。」とされています。

③精神保健及び精神障害者福祉に関する法律

精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第51条の11の2において、「市町村長は、精神障害者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときは、民法（明治29年法律第89号）第7条、第11条、第13条第2項、第15条第1項、第17条第1項、第876条の4第1項又は第876条の9第1項に規定する審判の請求をすることができる。」とされています。

④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

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条において、「国及び地方公共団体は、高齢者虐待の防止及び高齢者虐待を受けた高齢者の保護並びに財産上の不当取引による高齢者の被害の防止及び救済を図るため、成年後見制度の周知のための措置、成年後見制度の利用に係る経済的負担の軽減のための措置等を講ずることにより、成年後見制度が広く利用されるようにしなければならない。」とされています。

⑤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

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条において、「国及び地方公共団体は、障害者虐待の防止及び障害者虐待を受けた障害者の保護及び自立の支援並びに財産上の不当取引による障害者の被害の防止及び救済を図るため、成年後見制度の周知のための措置、成年後見制度の利用に係る経済的負担の軽減のための措置等を講ずることにより、成年後見制度が広く利用されるようにしなければならない。」とされています。

民法

第7条 精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く常況にある者については、家庭裁判所は、本人、配偶者、四親等内の親族、未成年後見人、未成年後見監督人、保佐人、保佐監督人、補助人、補助監督人又は検察官の請求により、後見開始の審判をすることができる。

第11条 精神上の障害により事理を弁識する能力が著しく不十分である者については、家庭裁判所は、本人、配偶者、四親等内の親族、後見人、後見監督人、補助人、補助監督人又は検察官の請求により、保佐開始の審判をすることができる。ただし、第7条に規定する原因がある者については、この限りでない。

第13条第2項 家庭裁判所は、第11条本文に規定する者又は保佐人若しくは保佐監督人の請求により、被保佐人が前項各号に掲げる行為以外の行為をする場合であってもその保佐人の同意を得なければならない旨の審判をすることができる。ただし、第9条ただし書に規定する行為については、この限りでない。

第15条第1項 精神上の障害により事理を弁識する能力が不十分である者については、家庭裁判所は、本人、配偶者、四親等内の親族、後見人、後見監督人、保佐人、保佐監督人又は検察官の請求により、補助開始の審判をすることができる。ただし、第7条又は第11条本文に規定する原因がある者については、この限りでない。

第17条第1項 家庭裁判所は、第15条第1項本文に規定する者又は補助人若しくは補助監督人の請求により、被補助人が特定の法律行為をするにはその補助人の同意を得なければならない旨の審判をすることができる。ただし、その審判によりその同意を得なければならないものとする行為は、第13条第1項に規定する行為の一部に限る。

第876条の4第1項 家庭裁判所は、第11条本文に規定する者又は保佐人若しくは保佐監督人の請求によって、被保佐人のために特定の法律行為について保佐人に代理権を付与する旨の審判をすることができる。

第876条の9第1項 家庭裁判所は、第15条第1項本文に規定する者又は補助人若しくは補助監督人の請求によって、被補助人のために特定の法律行為について補助人に代理権を付与する旨の審判をすることができる。