

〈研究ノート〉

日本の成年後見制度の現状と課題

呉 紅 敏

はじめに

- 一 日常生活自立支援事業
- 二 成年後見制度
- 三 成年後見制度の利用の促進に関する法律

むすびにかえて一問題点と課題

はじめに

2000年に行われた社会福祉基礎構造改革によって、社会福祉各制度は、「措置から契約へ」と大きく転換され、福祉サービスに契約制度が導入された。これにより、それまで行政の職権により提供されてきた福祉サービスが、利用者と事業者の契約に委ねられることになった。しかし、判断能力の不十分な認知症高齢者や知的障害者、精神障害者にとって、利用（契約）に関する全ての責任を自らに委ねられる契約制度は、福祉サービスを利用するうえで大きな不安を招き、現実問題として複雑な契約書や重要事項説明書の理解、また本人の意思を反映しないパタナリスティックな家族や支援者による契約代行といった課題が残されていた。そこで、この課題を解決する一つの方法として、1999年の民法の改正により、従来の禁治産制度の成年後見制度が見直され、2004年4月

1日に新しい成年後見制度が施行された¹。

成年後見制度は、判断能力が不十分な人の権利擁護と、本人の意思を尊重した身上監護と財産管理を行う制度へと生まれ変わった。そして新たに、判断能力や身体機能の低下から生じる日常生活での不安に対して支援を行う日常生活自立支援事業が創設された²。しかし、成年後見制度は、認知症、知的障害その他の精神上の障害があることにより財産の管理や日常生活等に支障がある社会的に立場の弱い人たちを社会全体で支え合う共生社会の実現するための、重要な手段であるにもかかわらず、制度の運用や利用において様々な問題や課題が指摘されており、現状では、利用率もかなり低い。

本稿では、こうした判断能力が不十分で社会的に弱い立場の人に対する支援サービスの日常生活自立支援事業と成年後見制度を整理することで現状を考察し、その問題点や課題について検討を行いたい。

一 日常生活自立支援事業

1 日常生活自立支援事業とは

社会福祉法や介護保険法、障害者自立支援法（現・障害者総合支援法）といった法律の施行によって、利用者自らがサービスを選択し、サービス提供者と契約を結んで福祉サービスを利用するという仕組みが基本になった。認知症や知的障害、精神障害などによって、判断能力が不十分な人にとって、自ら選択し、契約を結ぶという行為はしばしば困難を伴い、そこで本人の立場に立って、適切な福祉サービスの利用を援助するとともに、必要に応じて日常生活上の金銭管理などの直接的なサービス合わせて提供する支援の仕組みが必要とされるようになった³。2007年4月に「地域福祉権利擁護事業」から名称が変更さ

1 村田彰・星野茂・池田恵利子『わかりやすい 成年後見・権利擁護』143頁（民事法研究会、2013年）。

2 古橋エツ子 編『新・初めての社会保障論』（第3版）190頁（法律文化社、2019年）。

3 永田祐他『よくわかる権利擁護と成年後見制度』138頁（ミネルヴァ書房、2017年）

れ、現在の「日常生活自立支援事業」となり、福祉サービス利用者の支援が始まった。

厚生労働省に説明によれば「日常生活自立支援事業とは、認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等のうち判断能力が不十分な人が地域において自立した生活が送れるよう、利用者との契約に基づき、福祉サービスの利用援助を中心に、日常生活での不安に対して支援を行い、高齢者や障害のある方などの権利擁護を図ることを目的とした事業」である⁴。

2 日常生活自立支援事業の概要

(1) 実施主体

日常生活自立支援事業は、都道府県、指定都市社会福祉協議会が実施主体で、窓口業務などは、市町村の社会福祉協議会などで実施している⁵。

(2) 対象者

軽い認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等であって、日常生活を営むのに必要なサービスを利用するための情報の入手、理解、判断、意思表示を本人のみでは適切に行うことが困難な「判断能力が不十分」かつ、日常生活自立支援事業の「契約の内容について判断し得る能力を有していると認められる」者が、対象になる。

(3) 援助の内容

日常生活自立支援事業は、福祉サービスの利用を支援し、権利を守るための事業として実施されており、主に認知症高齢者、知的障害者、精神障害者などの理由で判断能力が不十分で、日常生活を営むのに支障がある人が、地域において自立した生活が送れるよう、利用者との契約に基づき、福祉サービスの利

4 以下、内閣府「日常生活自立支援事業の概要」https://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2016/225/doc/20160614_shiryou2_6_2.pdf（最終閲覧日：2022年3月12日）

5 厚生労働省「日常生活自立支援事業」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/chiiki-fukusi-yougo/index.html（最終閲覧日：2022年3月11日）

用援助などを行うものであり、①福祉サービスの利用に関する相談、②サービスに対する苦情解決制度の利用援助、③住宅関係や日常生活上における消費契約及び行政手続きに関する援助、④預金などの日常生活費などの日常的金銭管理の援助、⑤定期的な訪問による生活変化の察知のサービスが含まれている⁶。

（４）援助の流れ

利用希望者は、まず実施主体に対して申請（相談）を行う。実施主体は、利用希望者の生活状況や希望する援助内容を確認し、本事業の契約の内容について判断し得る能力の判定を行うが、本人に利用契約の内容が理解できる能力と利用意思があることが必要である。利用希望者が対象者の要件に該当すると判断した場合には、利用希望者の意向を確認しつつ、援助内容や実施頻度等の具体的な支援を決める「支援計画」を策定し、契約が締結される。利用契約の内容が理解できないなど、判断能力が低下している場合は、成年後見制度の利用を検討する。相談・調査により本事業の対象に該当すると見込まれた場合は、契約締結審査会⁷で審査し、利用の可否を決定する。初回相談から契約締結までにかかる期間は、概ね2～6か月である。本人状況や契約締結審査会の開催時期によっては、それ以上かかることもある⁸。

（５）担い手と役割

2020年3月末現在、全国に1,539か所の基幹的社協等に、3,533人の専門員と1万6,333人の生活支援員が配置されている。

専門員は、相談の受付、申請者の実態把握や本事業の対象者であることの確認業務、支援計画作成、契約締結業務、生活支援員の指導等を行い、生活支援

6 厚生労働省「日常生活自立支援事業の概要」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/chiiki-fukusi-yougo/index.html（最終閲覧日：2022年3月12日）

7 法律、医療、福祉の専門家などで構成され、本事業の契約の可否や支援の内容などに関する助言をする審査会で、各市区町村社協に設置されている。

8 内閣府「日常生活自立支援事業を利用する前に」6頁 https://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2016/225/doc/20160614_shiryou2_6_2.pdf（最終閲覧日：2022年3月12日）

員は、専門員の指示を受け具体的な援助を提供する⁹。

（６）利用料

利用者は、実施主体が定める利用料を自己負担する。日常的金銭管理サービスの利用料は、所得税額や市県民税額など各市区町村社協が定める設定基準によって決まる。基準に応じて、毎月０～10,500円がかかる（※生活保護受給者、低所得者等には減免制度が設けられている）。書類等預かりサービスの利用料は、毎月500～1,500円かかる（※生活保護受給者、低所得者等にも利用料がかかる¹⁰）。

（７）日常生活自立支援事業の利用状況

利用者数は、年々増えており、高齢者や障害ある人の生活を支える事業として定着しつつある。利用者の約半数は、認知症高齢者であるが、地域移行により、知的障害や精神障害のある方の利用も増加している。全社協の「日常生活自立支援事業月次状況調査」¹¹によれば、2019年度の年間の問い合わせ・相談件数は212万8,325件、新規契約件数は1万1,419件であった。2020年3月末現在の実利用者数は、5万5,717人で、その内訳をみると、認知症高齢者が2万2,892人（41%）と最も多く、精神障害者が1万6,193人（29.1%）、知的障害者が1万3,579人（24.4%）の順であった。1年間の新規契約件数は、2016年度以降減少傾向にあり、終了件数の増加（2019年度1万499件）と相まって、実利用者数の伸びは鈍化している。

9 社会福祉法人 全国社会福祉協議会地域福祉部「日常生活自立支援事業の概要と支援の現状」8頁 <https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000769824.pdf>（最終閲覧日：2022年3月12日）

10 内閣府・前掲注（8）6頁

11 社会福祉法人 全国社会福祉協議会地域福祉部・前掲注（9）10頁

二 新しい成年後見制度

1 成年後見制度とは

新しい成年後見制度は、民法¹²に基づく法定後見と任意後見契約に関する法律に基づく任意後見の二つの制度からなる。主に、判断能力の不十分な高齢者、知的障害者や精神障害者本人の意思決定の支援や財産管理、身上監護を支援することを目的として、家庭裁判所が審判により、判断能力不十分な人の意思決定の支援や財産管理、身上監護をする後見人を選任し、成年被後見人を守る制度である。

2000年に介護保険法が施行され、「措置から契約へ」の移行により、契約の代理人が必要となったことが主な背景として挙げられている。また、2003年4月には、障害者関係の介護サービスも、行政がサービス内容を決定する「措置制度」に代えて、障害者自らがサービスを選択し、事業者との対等な関係に基づき、契約によりサービスを利用する「支援費制度」が導入され¹³、障害者のために成年後見制度を活用する必要性が増すこととなった。成年後見制度の成立する前は、人の行為能力に関し、禁治産及び準禁治産の制度を設けていた。この制度は、「判断能力が不十分な人の財産管理をする」の趣旨のもと、痴呆性高齢者・知的障害者、精神障害者等を保護・支援するための制度として、明治時代の1898年にスタートして以来、1999年に民法改正されるまで、ほぼ100年間にわたり、大きな改正を受けない状況が続いていた¹⁴。

-
- 12 「契約の締結など法的に権利義務関係を生じさせる行為（法律行為）をするためには、契約から生じる権利義務関係を理解し、契約相手の選択や契約の内容の決定のために、一定の判断能力（行為能力）が必要である。民法は、未成年者や精神障害者など判断能力が不十分な者を制限能力者（行為能力が十分でない者）として特別な保護を与えている（民5条～21条）」本澤巳代子他『よくわかる家族法』132頁、（ミネルヴァ書房、2014年）。
- 13 厚生労働省『厚生労働白書2008年』「障害者の自立支援と地域福祉の推進」245頁 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/08/dl/16.pdf>（最終閲覧日：2022年3月12日）
- 14 水野裕・難波吉雄「高齢社会と成年後見制度」『日老医誌』2001年38 591頁～592頁。J-STAGE Home (jst.go.jp)

新しい成年後見制度は、「自己決定の尊重」「ノーマライゼーション」「現存能力の活用」の3つの基本理念のもと、本人保護の理念との調和を旨として、禁治産・準禁治産制度から、成年後見、保佐に改称し、補助の制度が加えられた。また、新たに任意後見契約法による任意後見制度が創設され、本人の個別の状況に応じ、判断力の多様性に対応した柔軟かつ弾力的な制度として施行されている。本人の判断能力に程度に応じて分類した後見・保佐・補助制度を「法定後見制度」と称している。

以下において、後見・保佐・補助の制度と、任意後見制度の詳細についてみていく。

2 後見制度

後見制度は、禁治産制度を改正・改称した制度である。この制度は、「精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く状況にある者」について、家庭裁判所が、本人、配偶者、四親等内の親族、保佐人、保佐監督人、補助人、補助監督人、検察官などの請求により後見開始の審判することができる制度である。(民7条)。身寄りがいないなど申立人がいない場合などで、とくに本人の福祉のため必要と認めるときには、市町村長による申立も可能である(老福32条、精保51条の11の2、知障28条)。

家庭裁判所の後見開始審判を受けた者を成年被後見人とし、本人に代わって法律行為を行うものを成年後見と呼ぶ(民8条)。家庭裁判所は、職権で成年後見人を選任することができ(民843条1項)、複数人を選任すること(民843条3項、859条の2)、法人も成年後見人になることもある(民843条4項)。後見人に不正行為や後見活動に適していない場合、後見監督人や親族、検察官の請求によりまたは職権で、解任することもできる(民846条)。

成年後見人の選任の際、成年被後見人の心身の状態、生活・財産の状況、成年後見人となる者の職業及び経歴、成年被後見人との利害関係の有無、その他一切の事情を考慮して選任される(民843条4項)とし、成年後見となることができない人は、①未成年者、②家庭裁判所で罷免された法定後見人、保佐人または補助人、③破産者、④成年被後見人対して訴訟し、またはした者と配偶者

や親族、⑤行方不明者、などである（民847条）。

本人の意思をできるかぎり尊重するため、後見開始の審判手続きでは、本人の陳述聴取の機会が保障されている（家事120条、130条、139条）。ただし、本人が出頭できない場合には、家庭裁判所の調査官が調査によることもできる。また、自己の財産を管理する能力を失っていることが明白で、明らかに必要がないと認められる場合を除き、鑑定を行うことになる（家事119条）¹⁵。

成年後見人は、成年被後見人の法律行為について取り消すことができるが、自己決定の尊重の観点から「日用品の購入その他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している（民法9条）。

後見の事務として、成年後見人職務は、被後見人の財産の管理に関する事務と生活、療養看護（身上監護）に関する事務に分けられている。後見人は、被後見人の財産を適正に管理すべく、速やかに後見人の財産を調査し、一か月以内にその調査を終え、財産目録を作成しなければならない（民853条1項）。後見監督人があるときは、立会なしの財産の調査や目録の作成は、効力を生じないとしている（同条2項）

身上監護については、民法858条で定められており、成年後見人は、被後見人の生活、療養看護及び財産の管理に関する事務を行うにあたって、被後見人の意思を尊重するとともに、その心身の状態及び生活の状況に配慮する必要があるとした。成年後見人は、被後見人の財産に関する法律行為について代理権を有しているが（民859条1項）、土地建物の処分は、成年被後見人の心身や生活に影響を及ぼすものであるから、家庭裁判所の許可が必要であるとした（民859条の3）。

また、後見人の事務を監督する役割を果たす後見監督人について、家庭裁判所は、本人・親族・成年後見人の請求または家庭裁判所の職権による選任が可能である（民849条）が、成年後見監督人になれない人は、成年後見人の配偶者、直系親族、兄弟などである（民850条）。

成年後見人や被後見人の死亡、後見人の辞任、解任または欠格事由により、

15 本澤巳代子他・前掲注（12）133頁。

後見人の任務が終了したときは、後見人またはその相続人は、後見監督人があるときは、立会のもと、原則として2か月以内にその管理の計算をしなければならず（民870条）、それまで保管していた金銭や不動産などを、本人などに返還しなければならない¹⁶。

3 保佐制度

保佐制度は、準禁治産制度を改正・改称した制度であり、精神上の障害により事理弁識能力が「著しく不十分である者」について、家庭裁判所が、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、検察官などの請求により、保佐開始の審判をすることができる（民11条）。後見制度と同様、身寄りがいないなど申立人がいない場合、とくに本人の福祉のため必要と認めるときには、市町村長による保佐開始の審判を請求することができる（老福32条、精保51条の11の2、知障28条）。保佐開始の審判を受けた者を被保佐人と、被保佐人に代わって保佐の事務を行う者として選任された者を保佐人と呼ぶ（民12条）。

保佐は、保佐開始の審判によって開始され（民876条）、家庭裁判所は、職権で保佐人を選任する（民876条の2）。成年後見制度と同様、日常生活を営むのに必要な法律行為に関しては取り消すことができない。保佐制度は、本人が不動産のその他重要な財産に関する権利の得喪を目的とする行為（取引）、訴訟行為、贈与、和解または仲裁合意、相続の承認、放棄または遺産の分割など、重要な財産上における法律行為を行う場合に、保佐人の同意を必要とするものである（民13条）。

また、保佐人は、後見制度と同様に、療養監護、財産管理において被保佐人の意思を尊重するとともに、心身の状態・生活に配慮しなければならない（民876条の5）。保佐人の欠格事由、辞任・解任および終了の事務は、後見制度の規定を準用するとした（同条の5の2、3）。

保佐監督人は、本人・親族・保佐人の請求、または家庭裁判所の職権による

16 本澤巳代子他・前掲注（12）137頁。

選任が可能であり（民876条の3）、保佐監督人の欠格事由、辞任・解任および職務も、成年後見監督人の規定を準用する。

4 補助制度

補助制度は、成年後見・保佐の対象とならない判断能力の低下が軽度の状態の人を対象とした制度である。精神上の障害により事理弁識能力が「不十分である者」について、家庭裁判所が、本人、配偶者、四親等内の親族、後见人、後見監督人、保佐人、保佐監督人、検察官などの請求により補助開始の審判をすることができる（民15条1項）。後見、保佐と同様、身寄りがいないなど申立人がいない場合、とくに本人の福祉のため必要と認めるときには、市町村長による保佐開始の審判を請求することができる（老福32条、精保51条の11の2）、知障28条）。判断能力の低下が軽度の状態にある者を対象としているため、自己決定の尊重の観点から、本人以外の者の請求により補助開始の審判をする際には、本人の同意が必要である（民15条2項）。補助開始の審判を受けた者を被補助人と、被補助人に代わって補助の事務を行う者として選任された者を補助人と呼ぶ（民16条）。

補助は、補助開始の審判によって開始され（民876条の6）、家庭裁判所は、職権で補助人を選任する（民876条の7）が、本人の同意がなければ補助開始の審判をすることができない（民15条2項）。本人の請求は、判断能力が不十分である人であっても、補助制度を理解し、同意する意思能力が必要である。成年後見および保佐制度と同様に、日常生活を営むのに必要な法律行為に関して取り消すことができない。

補助人は、成年後见人、保佐人と同様に、療養監護、財産管理において被補助人の意思を尊重するとともに、心身の状態・生活に配慮しなければならない（民876条の5）。補助人の欠格事由、辞任・解任および終了の事務は、成年後見人の規定を準用する。

補助開始の原因が消滅した際、家庭裁判所は、本人、配偶者、四親等内の親族、未成年後见人、未成年後見監督人、補助人、補助監督人又は検察官の請求により、補助開始の審判の全部又は一部を取り消すことができる（民18条、1

項、2項)。

補助監督人は、本人・親族・補助人の請求、または家庭裁判所の職権による選任が可能である（民876条の8）。補助人の欠格事由、辞任・解任および事務及び任務終了は、後見、保佐制度の規定を準用するとした（民876条の10）。

4 任意後見制度

任意後見制度とは、本人の意思を尊重するとの趣旨から、判断能力が低下する以前に、事前に任意後見契約を締結しておく制度であり、判断能力が不十分な状況における自己の生活、療養看護及び財産の管理に関する事務の全部または一部を委託するものであり、任意代理権とその監督制度である。本制度は、2000年の民法改正と同時に施行された「任意後見契約に関する法律」（以下、任意後見という）に規定されている。

任意後見制度は、本人の意思が反映された契約であるため、自己決定と私的自治が尊重された制度である。任意後見契約の締結は、本人（委任者）の判断能力が低下する前に任意後見監督人を選任後、任意後見人となる（任意後見受任者）を選任する。将来の任意後見人に委任したい生活、療養看護および財産管理に関する事務の全部または一部について代理権を付与する委任契約を公正証書によって結ばれる。その後、判断能力が低下して後見が必要となったときに、その効力は家庭裁判所が、任意後見監督人が選任した時から、生ずるとした（任意後見2条1号）。

このように任後見制度は、本人の判断能力が低下する前に任意後見監督人を選任後、任意後見人となる人を選任することから、法定後見制度より優先されており、本人の自己決定が重んじられている。任意後見監督人の選任の申し立ては、本人が行うか、本人の同意が必要である（同法4条1項、3項）。任意後見人は、法定後見制度と同様に、療養看護、財産管理において被後見人の意思を尊重するとともに、心身の状態・生活に配慮しなければならない（同法6条）。

任意後見監督人は、任意後見契約が登記されている場合において、精神上的障害により事理を弁識する能力が不十分な状況にあるとき、家庭裁判所が、本

人、配偶者、四親等内の親族または任意後見受任者の請求により、任意後見監督人を選任するとした（同法4条）。ただし、任意後見受任者又は任意後見人の配偶者、直系血族及び兄弟姉妹は、任意後見監督人になれない（同法5条）。この任意後見監督人の職務としては、任意後見人の事務を監督すること、その状況を家庭裁判所に定期的に報告すること、急迫の事情がある場合は、必要な処分をすること、任意後見人と本人との利益が相反する場合に本人を代表することなどである（同法7条）。

任意後見契約は、法務省令で定める様式の公正証書で行うことを求めており（同法3条）、公正人の嘱託により後見登録簿に登録される（後見登録5条、公正57条3）。

任意後見人に不正な行為、またはその任務に適しない事由がある場合は、家庭裁判所は、任意後見監督人、本人、その親族または検察官の請求により、任意後見人を解任することができる（同法8条）。

原則として、任意後見は法定後見より優先されており、後見、保佐及び補助との関係において、任意後見契約が登記されている場合、家庭裁判所が、本人の利益のため特に必要があると認めるときに限り、後見開始の審判をすることができる（同法10条1項）。

5 成年後見人と後見監督人の報酬

成年後見人等に対する報酬は、申立があったときに審判で決定される。報酬額の基準は法律で決まっているわけではなく、裁判官が、後見等の事務内容や被後見人等の財産の内容等を総合考慮して、裁量により適正妥当な金額を算定する（民861条2項、862条）。東京家庭裁判所が公表した後見制度の利用者に向けた参考資料「成年後見人などの報酬額のめやす」¹⁷（2013年）によれば、基本報酬は月額2万円と決めているが、成年後見人が管理する財産額が1,000万円を超え5,000万円以下の場合、月額3万円～4万円、その財産額が5,000万円を

17 東京家庭裁判所「成年後見人等の報酬額のめやす」<https://www.courts.go.jp/tokyo-f/vc-files/tokyo-f/file/130131seinenkoukennintounohoshugakunomeyasu.pdf>（2013年1月1日）

超える場合には、月額5万～6万円で、管理する財産の規模に応じて、その報酬額も増額しており、保佐人、補助人も同様であった。

また、付加報酬として、身上監護などに特別困難な事情があった場合には、基本報酬額の50%の範囲内で相当額の報酬を付加し、成年後見人が特別な事務を行った場合には、相当額の報酬を付加されることがある。

ちなみに、後見監督人に対する報酬付与は家庭裁判所の裁量であり、後見監督人は報酬付与の申立権を持つに留まる。後見監督人等の権利として、報酬請求権は有してない。後見監督人に対する報酬付与の審判書は、後見監督人にのみ通知され後見人は通知されない。後見監督人は、後見人に対して報酬付与の審判書を提示して、後見人が管理している本人の資産から報酬を受領することになる¹⁸。

6 成年後見制度の申立の状況

成年後見制度の申し立ての状況については、毎年最高裁判所事務総局家庭局が「成年後見制度関係事件の概況」¹⁹を公表している。

新しい成年後見制度が実施された2000年4月から2001年3月までの成年後見関係事件の申立件数は、9,700件²⁰であった、2021年3月に公表した2020年度の申立件数²¹は、37,235件（対前年比約3.5%増加）で、制度開始した年に比べ約4倍増加している。審理期間については、2か月以内が全体の70.1%、4か月以内が約92.4%であり、審理期間が短縮される傾向であった。

申立人と本人との関係については、2001年の公表では、本人の子が最も多く全体の約40%を占め、次いで本人の配偶者が約19%、兄弟姉妹が約17%、市

18 公益社団法人成年後見センターリーガルサポート編著『成年後見教室 課題検討編』169頁（日本加除出版株式会社、2012年）。

19 裁判所「成年後見制度関係事件の概況」https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/siryou/kouken/index.html（閲覧日：2022年3月10日）

20 最高裁判所事務総局家庭局『成年後見関係事件の概況～平成12年4月から平成13年3月～』2～3頁。<https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/file2/20512001.pdf>（最終閲覧日：2022年3月10日）

21 以下、最高裁判所事務総局家庭局『成年後見関係事件の概況—令和2年1月～12月—』1、3頁（2021年）。<https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/2020/20210312koukengaikyuu-r2.pdf>を参照している（最終閲覧日：2022年3月10日）

町村長が申立ては、全体の約0.5%にとどまっていた²²。しかし、2021年の公表では、市区町村長が全体の約23.9%を占め最も多く、次いで本人の子（約21.3%）、本人（約20.2%）の順となっており、20年前に比べてその関係も大きく変化していた。

開始原因としては、認知症が全体の約64.1%を占め最も多く、次いで知的障害が約9.9%、統合失調症が約9.0%の順となっている。また、主な申立ての動機としては、預貯金等の管理・解約が最も多く、次いで、身上保護となっている。

成年後見人等と本人との関係をみると、配偶者、親、子、兄弟姉妹及びその他親族が成年後見人等に選任されたものが全体の約19.7%（前年は約21.8%）となっている。親族以外の第三者が選任されたのが、全体の約80.3%（前年は約78.2%）であり、親族の成年後見人を大きく上回っていた。親族以外の内訳は、弁護士26%と最も多く、司法書士、社会福祉士、社会福祉協議会、行政書士、市民後見人などの順であった。

三 成年後見制度の利用の促進に関する法律

以上、成年後見制度の現状を整理した。成年後見制度の利用を促進するために、「成年後見制度利用促進基本計画」が策定され、「成年後見制度の利用の促進に関する法律」も施行されている。

1 成年後見制度の利用の促進に関する法律

認知症、知的障害その他の精神上の障害があることにより財産の管理又は日常生活等に支障がある社会的立場の弱い者を社会全体で支え合うことが、高齢社会における喫緊の課題であり、かつ、共生社会の実現に資すること及び成年

22 最高裁判所事務総局家庭局『成年後見関係事件の概況～平成12年4月から平成13年3月～』5頁。<https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/file2/20512001.pdf>（最終閲覧日：2022年3月12日）

後見制度がこれらの者を支える重要な手段であるにもかかわらず、現状では、十分に利用されていない。このため、成年後見制度の利用を促すための「成年後見制度の利用の促進に関する法律」が2016年4月に公布され、同年5月13日に施行された。本法律では、①基本理念を定め、国の責務等を明らかにし、②基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、③成年後見制度利用促進会議及び成年後見制度利用促進専門家会議を設置すること等により、成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するとした²³。

この促進法は、既存の成年後見制度の利用をやみくもに促進させようとするものではなく、成年後見制度を本来の理念に沿うように根本的に改めたうえで、その利用促進を図ろうとするものである。しかし、利用促進法は既存の制度を改めることなく、そのまま放置して利用促進のみを目指しているとの批判もある²⁴。

2 成年後見制度利用促進基本計画

2017年3月24日、成年後見制度の利用の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために「成年後見制度利用促進基本計画」（以下、基本計画という）が閣議決定され、政府が講ずる成年後見制度利用促進策の最も基本的な計画として位置付けられている²⁵。

また、2018年4月より厚生労働省は成年後見制度利用促進室を設置し、基本計画に基づき、これらの施策を総合的かつ計画的に推進している。基本的な考え方として、「ノーマライゼーション」、「自己決定権の尊重」「身上保護の重視」への改善を進めるうえで、今後の施策の目標として、①利用者がメリットを実感できる制度・運用へ改善、②全国どこの地域においても必要な人が成年後見制度を利用できるよう、各地域において権利擁護支援の地域連帯ネットワークの構築、③後見人などにより横領などの不正防止を徹底するとともに、利用しや

23 厚生労働省「成年後見制度利用促進」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000202622.html>（最終閲覧日：2022年3月11日）

24 新井誠『成年後見制度の生成と展開』196頁（有斐閣、2021年）

25 厚生労働省「成年後見制度利用促進」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000202622.html>（最終閲覧日：2022年3月10日）

すさと調和を図り、安心して成年後見制度を利用できる環境を整備、④成年後見人などの権利制限に係る措置（欠格条項）を見直す、とした²⁶。

むすびにかえて—問題点や課題

2000年4月に成年後見制度が施行されてから、今年で22年目を迎えている。当制度は、高齢社会への対応や障害者等の福祉の充実に対する社会的要請が高まっていることを背景として、申立は著しく増加しており、日本社会に着実に定着しつつある。社会に受け入れられた要因として、自己決定の尊重等の新制度の理念、手続がより使いやすいものになったこと、公示方法が戸籍記載・官報公告から成年後見登記に変わるなど本人のプライバシーにも配慮した制度となったこと、かつ軟かつ利用しやすい制度を目指したことなどが挙げられている²⁷。ただし、いくつかの問題点や課題を抱えているのも確かであり、下記の4点に集約することができる。

第一に、成年後見制度の利用率の低さの問題である。成年後見制度の利用は確実に増えており、2010年12月末14万人であった利用者数は、2020年12末日時点で23万2,287人になり、毎年約8,000人位増加してきた²⁸。しかし、高齢化が急速に進行している中、認知症高齢者数もますます増加しており、他の成年後見制度も含めた利用が必要であると考えられる事例も増加している。2020年末時点の認知症高齢者は602万人²⁹、知的障害者は約97万（18歳以上の推計）、精

26 厚生労働省「成年後見制度利用促進基本計画について」<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/keikaku-green.pdf>（最終閲覧日：2022年3月12日）

27 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」（平成12年4月～平成13年3月）<https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/file2/20512001.pdf>

28 厚生労働省「成年後見制度の現状」<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000760235.pdf>（最終閲覧日：2022年3月12日）

29 厚生労働省「成年後見制度の現状」<https://www.mhlw.go.jp/content/000839218.pdf>（最終閲覧日：2022年3月12日）

神障害者は約400万（2017年20歳以上）³⁰である。後見を必要とする者は合計約1,100万人になるとすると、その利用率は約2％に留まっている。また、認知症患者が増えるにつれ、高齢者の消費者トラブルも年々増加しており、2020年度に全国の消費者生活センターに寄せられた相談のうち、契約当事者が60歳以上である相談の件数は、約34万件となり、相談全体のうち、契約当事者が60歳以上である相談が占める割合は、41％であった³¹。このように、後見制度の利用の需要の人は大幅に増加しているにもかかわらず、成年後見制度の利用者数は伸び悩んでおり、成年後見制度の利用が後見需要を十分に満たしているとは言い難い³²。

また、利用件数の内訳³³をみると、全体の約75％が後見に集中しており、自己決定権を最も尊重する任意後見制度の利用はごくわずかである。これは、重要な法律行為や虐待からの保護などの必要に迫られて初めて利用するに至り、そうでなければ利用しないということを示していると考えられる。原因の一つには、運用が保護に傾き、本人の意思や意向が軽視されているとの点がある。旧制度時代の財産保護優先の意識が抜けておらず、成年後見事案には、虐待や財産侵害等からの保護が求められる例が相当数あり、その場合まずは保護を優先せざるを得なく、侵害行為排除等の課題が解決した後でも、保護優先の運用が変わらないという傾向がある。保護重視と不正防止のためということで、後見人等に選任されるのも、弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門職が多く、最近では、親族選任は22～23％程度に過ぎない。このように、近年、成年後見人に職業後見人の割合が増えており、本人の意思を十分に尊重した身上監護

30 内閣府「障害者白書（令和3年版）」<https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r03hakusho/zenbun/index-pdf.html>（最終閲覧日：2022年3月10日）

31 独立行政法人国民生活センター「2020年度にみる60歳以上の消費者トラブルーコロナ禍で、通信販売の相談件数は過去最高に」https://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20210902_1.pdf（最終閲覧日：2022年3月12日）

32 東京大学教育学研究科生涯学習論研究室＋地域後見推進センター「地域後見推進プロジェクト」<https://kouken-pj.org/about/current-status/>（最終閲覧日：2022年3月12日）

33 2020年度の利用制度の内訳をみると成年後見が17万4,680人で最も多く（75.2％）、保佐が4万2,569人（18.3％）、補助が1万2,383人（約5.3％）、任意後見が2,655人（1.1％）の順であった。

が適切にされていないという批判もある³⁴。

第二に、後見人による不正の発生も大きな問題である。利用件数増大に対し、家庭裁判所の監督体制が追いつかず、親族後見人はもとより専門職後見人においてすら横領等の不正行為は後を絶たない。当制度の信頼回復も課題の一つである。

最高裁判所事務局家庭局の実情調査によると³⁵、後見人等による不正事例の件数は、2014年の831件から（被害額約56億7,000万）減少傾向にあるものの、2020年においても不正報告件数が186件（被害額約7億9,000万）と多額の被害が生じていた。近年においては、保護重視と不正防止のためということで選任した専門職による不正事例が増えており、2020年の不正報告件数のうち、専門職後見人による不正行為は30件（被害額は約1億5,000万）であった³⁶。これは後見制度の根幹を揺るがす重大な問題である。成年後見人による不正を防止するために、家庭裁判所による成年後見人に対する監督の強化や成年後見監督人の選任、後見制度支援信託・預貯金を利用させるなどの対策としてなされているが、大量の事件処理にあたる家庭裁判所の事務処理能力には限界があることなどから、これらの対策では十分に効果を発揮することができない状況である³⁷。これは制度の理念以前の問題であり、家庭裁判所の監督体制強化とともに、悪質な不正行為をした専門職に対しては国家資格の剥奪、停止などの厳しい罰則を講じるなどの、不正防止に関する新たなしくみの整備なども課題となると考えられる³⁸。

第三に挙げられるのは、後見実務の格差の問題である。受任者によって行う後見実務に違いがあることも一つの課題として取り上げることができる。後見制度は、国の制度として実施されているので、本来は誰が担っても最低限の実

34 本澤巳代子・大杉麻実 編『みんなの家族法入門』196頁（信山社、2021年）

35 裁判所「後見等による不正事例」https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/siryo/koukenninhuseijirei/index.html（最終閲覧日：2022年3月10日）

36 最高裁判所事務局家庭局「後見人等による不正事例」<https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/2020/koukenhuseijirei-h23-R02.pdf>（最終閲覧日：2022年3月12日）

37 松原正明・浦木厚利 編著『実務 成年後見法』34頁（勁草書房、2020年）

38 赤沼康弘「成年後見制度の活用のヒントを探る」独立行政法人国民生活センター https://www.kokusen.go.jp/wko/pdf/wko-202012_01.pdf（最終閲覧日：2022年3月12日）

務は共通のものである必要がある。しかし、専門職後見人でさえも専門性に立脚した相違だけでなく、後見人個々人の価値が特身上監護面に影響を与えるという点で標準化されているとは言い難い面がある。愚行権の保障についても、後見人などの裁量によって、大きく制限される現実がある。本人の意思尊重という点で、成年後見人等の考え方いかんで対応が変わってしまう可能性があるので、後見制度の利用を後悔することも起こりうる。このような現象は、成年後見人等と本人の事前のマッチングの仕組みがないことに起因している。事前に本人に十分な説明がなされないままの受任ということもあり、状況把握と適性を考慮したとしても、家庭裁判所から一方的に決められた後見人等と信頼関係を築くことを求められるわけで、専門職後見人就任後に波長に合わずに辞任する案件が散見されている³⁹。

第四に、市民後見人⁴⁰の普及と活用の不十分さが挙げられる。今後さらなる高齢化の進展に伴い認知症高齢者の増加が予想され、後見人の需要も大幅に増加すると見込まれており、親族と専門職だけでは、まかなうことが難しいと思われる。後見人による不正行為を減らし、成年後見制度の利用率の向上を図るために、新しい担い手として、市民後見人の養成や活用を積極的に進める必要がある。老人福祉法32条2項によると市町村は、「民法に規定する後見、保佐及び補助の業務を適正に行うことができる人材の育成及び活用を図るため、研修の実施、後見などの業務を適正に行うことができる者の家庭裁判所への推薦その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とし、都道府県も、市町村と協力して上記を達成するよう努めなければならないと定めている。しかし、2020年4月1日時点で、全国の市区町村（1,741自治体）のうち、市民後見人の養成に関する事業の実施（予定を含む）している自治体数は393か所しか

39 公益社団法人日本精神保健福祉士協会監修『よくわかる 成年後見制度活用ブック』67頁（中央法規、2018年）。

40 「市民後見人については、その定義や所掌範囲が明確ではない。日本成年後見学会の報告書によれば、弁護士や司法書士などの資格はもたないものの社会貢献への意欲や倫理観が高い一般市民の中から、成年後見に関する一定の知識・態度を身に付けた良質の第三者後見人等の候補者をいう」厚生労働省「市民後見人について」
<https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/dl/shiminkoukennin.pdf>

く、約8割近くの自治体は実施してなかった。また、市民後見人の養成者の合計1万6,923人（累計の養成者数）のうち、市民後見人に選任された者は1,541人で、養成者数の約10%の者しか市民後見人になってなかった。一方、2,018人が法人後見の支援員、2,566人が自立生活自立支援事業の生活支援員になり、養成者の約3割が成年後見以外の職を得ていた⁴¹。このように、成年後見に関する専門的な知識や能力を有する市民後見人が少なく、報酬や待遇の低いこともあって、市民後見人の水準の向上や専門職の量と質の確保が難しい課題となっている。上述のとおり、近年の専門職による不正行為が社会問題となり、そのため後見業務の管理、受任する要件の強化を行うなど対策をとった結果、養成研修の受講要件が厳しくなるなど、人材養成は減速している⁴²。成年後見分野に関する人材の育成も急ぐ必要もあり、専門性を高めるためには、成年後見関係の資格制度の整備やそのための法整備を行う必要であると思われる。

この他にも、手続き等の煩雑さ、成年後見に対する各自治体の取り組みの温度差（後見の申立件数や市区町村長申立て件数の格差）なども課題として挙げられる⁴³。

本稿では、成年後見制度の現状を整理し、問題点や課題を指摘した。判断能力の不十分な後見制度の利用が必要な人たちの権利が擁護され、安心かつ信頼でき、利用しやすい制度にするには、まだまだ改正すべき点も多いのも事実である。今後も制度の現状や関連規定の制定などの動きにも注視していきたいと考えている。

参考文献

- 税所真也『成年後見の社会学』勁草書房、2020年
 本澤巳代子・大杉麻実・高橋大輔・付月著『よくわかる家族法』ミネルヴァ書房、2014年
 本澤巳代子・大杉麻実 編『みんなの家族法入門』信山社、2021年
 内閣府 令和2年度『高齢社会白書』日経印刷株式会社、2020年

41 厚生労働省「令和2年度 成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果(概要)」12頁<https://www.mhlw.go.jp/content/000808462.pdf>（最終閲覧日：2022年3月12日）

42 古橋エツ子 編・前掲注（2）197頁

43 東京大学教育学研究科生涯学習論研究室＋地域後見推進センター・前掲注（26）

日本の成年後見制度の現状と課題

- 永田祐・堀善昭・生田一郎・松宮良典 編著『よくわかる権利擁護と成年後見制度』ミネルヴァ書房、2017年
- 新井誠『成年後見制度の生成と展開』、有斐閣、2021年
- 石田一紀 編『老人福祉論』（株）みらい、2010年
- 田山輝明 著『成年後見読本』（第2版）三省堂、2016年
- 全国老人福祉問題研究会 編『高齢者福祉白書（2019）』株式会社本の泉社、2019年
- 村田彰・星野茂・池田恵利子『わかりやすい成年後見・権利擁護』民事法研究会、2013年
- 松原正明・浦木厚利 編著『実務 成年後見法』勁草書房、2020年
- 古橋エツ子 編『新・初めての社会保障論』（第3版）法律文化社、2021年
- 松川正毅 著『民法 親族・相続』（第6版）有斐閣アルマ、2019年
- 公益社団法人日本精神保健福祉士協会監修『よくわかる 成年後見制度活用ブック』中央法規、2018年
- 東京大学教育学研究科生涯学習論研究室＋地域後見推進センター「地域後見推進プロジェクト」<https://kouken-pj.org/about/current-status/>
- 水野裕・難波吉雄「高齢社会と成年後見制度」『日老医誌』2001年38 J-STAGE Home (jst.go.jp)
- 赤沼康弘「成年後見制度の活用のヒントを探る」独立行政法人国民生活センター https://www.kokusen.go.jp/wko/pdf/wko-202012_01.pdf
- 内閣府「日常生活自立支援事業の概要」https://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2016/225/doc/20160614_shiryou2_6_2.pdf
- 厚生労働省「日常生活自立支援事業」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/chiiki-fukusi-yougo/index.html
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会地域福祉部「日常生活自立支援事業の概要と支援の現状」<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000769824.pdf>

