

資力の如何に関わらない成年後見による継続的支援

横浜国立大学成長戦略研究センター 西森利樹

老年学リサーチペーパー「社会老年学」2017年 第2号

発行：横浜国立大学 安藤研究室「社会老年学」編集部
(2017年2月28日)

資力の如何に関わらない成年後見による継続的支援

横浜国立大学成長戦略研究センター 西森利樹

1. 住み慣れた地域における生活の継続性

高齢者の多くは、たとえ虚弱化した場合であっても、自宅などの住み慣れた地域において生活を継続することを望んでいる。介護保険法では、こうした高齢者の意向を制度に反映させるべく、2005年改正の地域密着型サービスの創設をはじめ、高齢期の生活の継続性を確保するための制度改正が続けられている。現在は、地域包括ケアシステムの実現に向けた取り組みが進められている。

介護保険制度を利用しようとする際には、高齢者自ら介護保険事業者と契約をするのが原則である。しかし、高齢者が認知症により自ら判断するのが難しいときには、成年後見制度を利用する必要がある。この制度は、認知症高齢者の自己決定を尊重し、残存能力を活用しつつ、ノーマライゼーションの実現を図ることを理念としている。認知症高齢者を実際に支援する成年後見人は、本人の日常の生活費である預貯金や家屋などの不動産を管理し（財産管理）、介護保険契約の締結その他、日常生活に関連する事項について支援する（身上監護）。

認知症高齢者が増え続け、地域包括ケアシステムの実現に向けた取り組みが続くなか、認成年後見制度においても、高齢者が財産状況などに関わらず、住み慣れた地域で生活を継続することができるような支援体制が作られる必要がある。以下では、そうした支援体制のひとつとして法人後見を取り上げ、継続的支援を確保する視点からその役割を検討するとともに、資力の如何に関わらず高齢者を支援するための方策として、近時その導入が提唱されている公的後見制度に関する議論について検討する。

2. 法人後見の役割

法人後見は、法人が成年後見人になることである。法人後見が認められたのは、1999年に成年後見制度が作られてからである。ただし、法人後見については、その役割のとらえ方に議論がある（西森 2013）。この議論は、誰が成年後見人になるべきかに関する考え方の違いによるものである。成年後見人は原則として個人によるべきだと考える立場によれば、法人後見は、適切な個人がない場合に例外的に認められるものとして、法人後見の役割を限定的にとらえる結論に結びつきやすい（田山 2000、2016、星野ほか 2009、赤沼 2011）。これに対し、成年後見の社会化や長期継続的な支援、家族による虐待があるなどの困難事例への対応といったことから必ずしも個人によるのが原則ではないと考える立場によれば、法人後見の役割を限定的に捉えない見解に結びつきやすい（新井ほか 2006、上山 2015、細川 2010、竹内 2012）。

では、法人後見の役割をどうとらえるべきか。ここでは、高齢期の継続性の確保の観点から法人後見の役割を検討した研究（西森 2014）の内容を紹介し、住み慣れた地域において生活を続けたいという高齢者の思いを現実にするための支援体制のあり方について検討する。

3. 継続性の確保の観点からみた法人後見の役割

成年後見制度がはじまって以来、成年後見人の多くは、家族、親族のほか、主に、弁護士、司法書士、行政書士、社会福祉士といった法律や福祉の専門家が担っている。近年、親族が成年後見人となる割合が減少し、親族以外の者が成年後見人となる割合が増加する傾向にあるものの、成年後見人は、従来、その多くを上記のような個人が担ってきた。それでは、個人が成年後見人として行う職務においては、継続的な支援を確保することに課題はないのであろうか。この点、西森（2014）では、個人の成年後見人は、高齢者の健康面の変化や経済状況の変化、転居について、また、成年後見人が天災などの不慮の事故にあうことについて、継続的支援を確保することに懸念があるとしていた。個人の成年後見人は、継続的支援の確保に懸念を有しながら職務にたずさわっていたのである。こうした継続性の確保は、従来の研究では知的・精神障害者の成年後見の場合に問題があるとされていたものの、高齢者の場合も同様に、継続性の確保は問題となりうるのである。

これに対し、法人後見の場合に、こうした継続的支援を確保するためにどのような取り組みをしているのか調査したところによれば、法人後見を行う団体は、①複数の担当者によりチームで対応すること、②専門的な対応をすること、③業務に関する記録を完備し、引継ぎを行うこと、④他の機関との連携やネットワークを作ることにより、継続的な支援を確保しようとしていた。これらの対応は、個人による成年後見人の場合に生じうる懸念を解消するとともに、より充実した支援を図ろうとしているものであるといえよう。

4. 資力の如何に関わらない継続的支援

(1) 低所得者に対する支援の必要性

以上からすれば、高齢者が、たとえ認知症になったとしても住み慣れた地域で生活を続けることを実現するためには、成年後見人は法人によるべきであると思われる。ただし、法人後見を行っている団体からは、経済的支援が不十分であることから財政的な基盤の確保が課題であるとの指摘がなされていた。これは、そうした団体（例えば、社会福祉協議会など）が、高齢者などが低所得であるときや資力に乏しいときに成年後見人となることを求められる傾向にあるからである。成年後見制度は、従来、認知症になった高齢者の財産を管理することが主要な目的であると考えられてきた。そうすると、管理するだけの財産がない場合は、制度を利用する必要がないともいえそうである。しかし、認知症になった際に、意思決定に対する支援が必要であることは、高齢者に財産があるかどうかに関わらないものである。低所得者の場合に求められるのは、財産の管理よりもむしろ、介護保険の契約などの身

上面に関する支援である。また、3までで検討した継続的な支援は、財産の有無に関わらず求められるものの、低所得者の場合には継続的な支援に支障が生じやすい。そのため、低所得者などの資力が不十分な高齢者に対する継続的な支援体制の構築が求められよう。

(2) 成年後見制度利用における必要経費

成年後見制度では、制度を利用する際に家庭裁判所の審判を経る必要がある。その際の費用としては、家庭裁判所に対する申立手続の手数料が800円であり、登記手数料は法定後見が2,600円、任意後見が1,400円である（いずれも収入印紙）。送達・送付費用が郵便切手3,000円～5,000円程度であり、手続きにおいて鑑定を実施する場合は5万円～10万円程度である（ただし、鑑定人により鑑定費用は異なる）。これらの費用は原則として申立人が負担する。

次に、成年後見人に対する報酬が必要となりうる。ただし、この報酬は、必ず支払われるわけではなく、成年後見人から報酬付与審判の申立てを受けた家庭裁判所が、事案ごとに高齢者本人の財産の中から相当な額を成年後見人に与えることができる。相当額の具体的な基準について法律の定めはないものの、東京家庭裁判所によれば、基本報酬が月額2万円であり、成年後見人が管理する財産額が1000万円を超え5000万円以下の場合は月額3～4万円、管理財産額5000万円を超えるときは月額5～6万円とされている（内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局、2016）。

(3) 「公的後見」制度に関する議論

成年後見制度を利用するためには上記のような費用や報酬の支払いが必要となるものの、低所得者の場合はこれらの費用を支払うことが難しいこともあろう。生活保護受給者が成年後見制度を使用する場合などがその好例である。こうした低所得者に対する支援の方策として、公的後見制度の導入が考えられる。ここで、公的後見制度の概念は必ずしも明確ではないものの、上山（2012）は、以下のように広狭二義に分類している。

広義には、制度に対する公的運用支援システム（社会的後見支援システム）をいう。これは、市町村などの行政組織が後見人候補者を養成し、後見人の活動を支援するほか、公的な経済的利用支援をするといった側面的な運用支援を担うことである。成年後見制度利用支援事業など、この意味における公的な制度は現行制度にもある。成年後見制度利用支援事業とは、成年後見制度を利用する際の申立て費用や成年後見人の報酬を補助する事業である。この事業は、厚生労働省が平成13年度から実施しているものであるが、実際に事業を実施するのは市町村であり、実施するかどうかは市町村の判断にゆだねられている。平成27年4月現在、高齢者に関する成年後見制度利用支援事業を実施している市町村は1,369市町村（全市町村の78.6%）であり、都道府県ごとの実施状況においては、100%～41%と実施の割合に格差が生じている。そのため、すべての市町村において実施されている状況にはない（内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局、2016）。

狭義の公的後見制度は、国や市町村などの地方自治体が後見人に就任する制度（公後見人制度とも称される）を指すものの、この制度は現在の日本では制度化されていない。この点

について、諸外国の公的後見に該当する制度の研究を通じ、日本においても狭義の公的後見制度に相当する制度を構築すべきとの指摘がある。上山（2012）は、ドイツ世話法の検討を通じ、低資力者による成年後見制度利用を肯定するのであれば、公後見人制度の創設を含め成年後見利用に関するセーフティーネットとしての公的後見制度の整備を図っていくべきだとする。また、西田（2011）は、オーストラリア法の検討を通じ、日本において公的後見を提供する機関として包括的な権利擁護センターを設立する構想を提言している。

（4）アメリカ公的後見制度における提供体制のあり方

このように、日本においても狭義の公的後見制度を導入すべきとの見解がある。そこでは、制度の導入の是非のほか、導入するとした場合に、どの公的機関が提供すべきかが課題となる。この点、アメリカにおいては、比較的古くから各州が公的後見制度を定めており、公的後見の提供体制のあり方に関する議論がなされてきた。そこで以下では、アメリカ公的後見制度の提供体制について検討した研究（西森 2015）にもとづき、アメリカにおける提供体制に関する議論を紹介する。

アメリカでは、2014年の段階で46州に公的後見制度があるものの（Commission on Law and Aging American Bar Association, 2014）、制度の内容は州によって異なっており、制度の名称においても、公的後見（Public Guardianship）という言葉を使用する制度（明示的な制度）や公的後見という言葉を用いずに同様の機能を有する制度を設けている場合（非明示的な制度）もある（Siemon, et al, 1993）。

提供体制に関しては、①裁判所モデル（Court Model）、②独立機関モデル（Independent Agency Model）、③社会福祉機関モデル（Social Service Agency Model）、④郡モデル（County Model）の4つがあるとされる（Teaster, et al, 2010）。このうち、社会福祉機関モデルは、州政府機関のうち、社会福祉省などの既存の社会福祉関係機関に公的後見の提供機関が設置される形態であるが、このモデルに対しては批判が大きい。その批判の主眼は、公的後見人と被後見人との間に利益相反が生じる点にある。すなわち、公的後見人は社会福祉サービスの提供者が適切なサービスを提供していない場合に異議を申し立てる役割を有していることから、公的後見人の役割と直接サービスを提供する役割の両方を担う場合には利益相反が生じるとの見解がある（Shivers, 1992）。また、Frolik, et al（2015）は、あらゆるサービス提供主体から公的後見の提供主体が独立しているべきであるとし、州は社会福祉機関モデルを採用すべきではないとする。これに対し、社会福祉機関モデルを肯定的に評価する見解もある（Cashmore, 2014）。この見解は、サービスを直接提供する社会福祉サービス機関の職員（ソーシャルワーカーなど）は支援対象である本人がおかれている状況に詳しいことや、職務に関する訓練を受けているとともに後見に関する最新の問題に精通しているとする。利益相反に関しては、利益相反関係を生じさせないような適切な法的ガイドラインがあれば、社会福祉機関モデルにおいても被後見人を守ることができるとしている。

このように、批判が多くなされている社会福祉機関モデルはあるものの、現在、最も多く

の州で採用されているのはこのモデルである。なかでもフロリダ州は、かつては裁判所モデルを採用していたものを、あえて社会福祉機関モデルへと変更した。現在は、公的後見の提供機関として公的及び専門後見人局（The Office of Public and Professional Guardians）が州高齢者福祉省（Department of Elderly Affairs）に設置されている。州公的及び専門後見人局長は地方公的後見事務所の設立権限を有し、地方公的後見事務所は、67の郡または20の巡回区に一つ以上設立するものとされている（FLA. STAT. § 744.2006(1) (2016) ¹⁾。2017年現在、17の地方公的後見事務所が設立されている。

フロリダ州において、裁判所モデルを社会福祉機関モデルへと改正する契機となったのが、1995年に出された報告書である（The Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1995）。この報告書が作成された当時、公的後見事務所は7か所であり、全67郡のうち12郡に対してのみ公的後見が実施されるにとどまり、その提供範囲は拡大しない状況にあった。そのため、報告書では、巡回裁判所事務局による公的後見を継続するかどうか、また、他の機関へ提供主体、提供責任を変更するべきかどうかを検討されている。

検討においては、権限の移行先となる機関として、高齢者福祉省、保健障害福祉省、郡に対して公的後見の責任を委譲すること、巡回裁判所に設置されている公的後見事務所を廃止し、制度自体を廃止することが挙げられていた。これらの5つの機関について検討する際には、各機関の使命との調和、利益相反の有無、予算や人材の追加的措置の必要性、公的後見事務所の設立能力の4つを判断基準としていた。

検討の結果、報告書は、巡回裁判所は、主に訴訟の遂行等を主な任務としており公的後見を担当することは最適ではなく、公的後見の提供は、高齢者福祉省によるべきだとした。その理由として、高齢者福祉省は、州財政に基づき、高齢者に対する制度および支援の実施を監督する責任があり、その実施対象者は公的後見制度における被後見人の大部分を包含することを挙げている。また、高齢者福祉省には高齢者の遺棄、虐待、搾取を防止する役割がある点をも挙げる。利益相反に関しては、高齢者福祉省は公的後見を必要とする者に対して直接サービスを提供しないことから、利益相反の疑義を回避できるとした。

フロリダ州では、公的後見制度に対するニーズの拡大から、その実施範囲を州全体へと広げることを目的とし、提供体制の議論が始まっていた。その際、各公的機関がそれぞれもつ役割や特性をもとに、適切と思われる機関を公的後見の提供機関としようとしている点が特徴的である。また、社会福祉機関モデルに対する大きな批判であった利益相反については、利益相反の有無を検討したうえで社会福祉機関モデルである高齢者福祉省を妥当としている。このことは、社会福祉機関モデルであっても利益相反を回避した提供体制の構築が可能であることを示唆するものといえよう。

5. 今後の方向性—公的後見制度の導入に向けて

成年後見制度は、認知症高齢者の財産を管理するのみならず、身上面も含めた意思決定に

対する支援を通じ、たとえ認知症になったとしても尊厳ある生を実現するための制度であるといえよう。こうした尊厳ある生を実現するための支援は、終生にわたり継続的になされる必要があるものであり、また、その支援の必要性は、高齢者個々人の資力の如何に左右されるものではない。むしろ、資力に乏しい高齢者ほど継続的な支援に支障が生じやすいとすれば、そうした低所得者に対する成年後見による支援の充実がより一層図られるべきであろう。その意味で、日本における公的後見制度の導入に向けた議論がより活発になされることが期待される。導入に向けた議論においては、日本の公的後見制度を構築する上での検討事由をより精査しつつ、さらに検討を重ねていく必要があると思われる。その際には、アメリカにおいてなされてきた公的後見制度の提供体制に関する議論などを参照することができると思われる。特に、社会福祉機関モデルの是非をめぐって議論された利益相反の問題や、フロリダ州において提供体制を検討した際に用いられた4つの基準などは、日本において公的後見制度の導入を検討する際にも課題となりうるものと思われる。

[注]

1) フロリダ州の法律の条文である。

文 献

- 赤沼康弘（2011）「法定後見制度」新井誠＝赤沼康弘＝大貫正男編『成年後見法制の展望』日本評論社、10頁
- 新井誠・赤沼康弘・大貫正男編（2006）『成年後見制度－法の理論と実務』有斐閣
- 大口善徳・高木美智代・田村憲久・盛山正仁（2016）『ハンドブック成年後見2法』創英社／三省堂書店
- 上山泰（2012）「日本における公的成年後見制度の導入について－ドイツの運用スキームを参考に」大原社会問題研究所雑誌 641号 44頁
- （2015）『専門職後見人と身上監護＜第3版＞』民事法研究会
- 竹内俊一（2012）「法人後見の利点と課題」赤沼康弘編『成年後見制度をめぐる諸問題』新日本法規、119頁
- 田山輝明（2000）『成年後見法制の研究 上』成文堂
- （2016）『成年後見読本＜第2版＞』三省堂
- 内閣府成年後見制度利用促進委員会事務局「成年後見制度の現状」内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/seinenkouken/iinkai/1_20160923/pdf/siryo_8.pdf>（2016.12.2）
- 西田和弘（2011）「後見等にかかる福祉立法の動向と「公」の責任と役割－オーストラリア法を参考に－」週刊社会保障 236号 46頁
- 西森利樹（2013）「立法過程からみた法人後見の制度趣旨－成年後見小委員会審議を中心として－」横浜法学 22巻 2号 231頁
- （2014）「成年後見制度における法人後見の果たすべき役割－高齢期の生活継続性

- を確保する支援体制の確立に向けてー」横浜国立大学博士論文<http://kamome.lib.ynu.ac.jp/dspace/bitstream/10131/8867/1/nishimori_toshiki-thesis.pdf>
(2017.12.15)
- (2015)「アメリカ公的後見制度における提供体制ーフロリダ州を中心として」横浜国立大学成長戦略研究センターDiscussion Papers<<http://www.cseg.ynu.ac.jp/doc/dp/2015-CSEG-04.pdf>> (2016.12.3)
- 星野美子・高島さち子・永田啓造 (2009)「社会福祉会における法人後見の取組み」実践成年後見 29号 38頁
- 細川瑞子 (2010)『知的障害者の成年後見の原理<第2版>』新山社
- Commission on Law and Aging American Bar Association, *State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform-2014*, A.B.A (Mar. 2, 2016), http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2014_final_guardianship_legislative_update.authcheckdam.pdf.
- Drothy Siemon, Sally Balch Hurme & Charles P. Sabatino, *Public Guardianship: Where Is It and What Does It Need?*, CLEARINGHOUSE REV. 588, 588-589 (1993).
- Eleanor B. Cashmore, *Guarding the Golden Years: How Public Guardianship for Elders Can Help States Meet the Mandates of Olmstead*, 55 B.C. L. REV. 1214 (2014).
- Harriette Haile Shivers, *Guardianship Laws: Reform Efforts in Virginia*, 26 U. RICH. L. REV. 325 (1992).
- LAWRENCE A. FROLIK & ALISON MCCHRISTAL BARNES, ELDER LAW CASE AND MATERIALS (6th ed. 2015).
- PAMELA B. TEASTER, WINSOR C. SCHMIDT JR., ERICA F. WOOD, SUSAN A. LAWRENCE & MARTA S. MENDIOND, PUBLIC GUARDIANSHIP IN THE BEST INTERESTS OF INCAPACITATED PEOPLE? (2010).
- THE OFFICE OF PROGRAM POLICY ANALYSIS AND GOVERNMENT ACCOUNTABILITY, REVIEW OF PUBLIC GUARDIANSHIP WITHIN THE STATE COURTS SYSTEM, Sept. 6, 1995 (Mar, 5, 2016), <http://www.opaga.state.fl.us/reports/pdf/9504rpt.pdf>.