

成年後見制度利用支援事業における運用上の課題

山 口 理恵子

I. はじめに

成年後見制度施行から9年が経過した現在、制度利用者は年々増加傾向にあり、「成年後見の社会化」は着実に進行しつつある¹⁾といえる。しかし開始当初から課題とされていた制度利用に係る資産もなく申立人のいない利用者が、成年後見制度利用支援事業を利用するにあたっては、市町村の財政事情や周知の不足から未だに利用が潤滑に行われているとは言い難い状況にある。とりわけそのような利用者に対し専門職後見人が就任した場合の報酬請求については、後見の法的性質の在り方も含め、未だ議論の渦中にあるといえる。そこで本稿ではまず成年後見制度利用支援事業の実施要綱を、その根拠となる通知（及び事務連絡）を整理することで、市町村等地方自治体の置かれている状況を把握する。次に同事業に対し現状において先駆的な取り組みを行っている自治体の紹介をふまえ、実情と運用における問題点を明らかにし、同事業をめぐる議論について一定の考察を加えることとする。

II. 成年後見利用支援事業創設の背景とこれまでの経緯

成年後見制度利用支援事業は平成13年より開始された。その目的は成年後見制度を利用する際に、制度の利用が有効と認められる対象者（認知症高齢者・知的障害者等）が、申立に関する費用や成年後見人に報酬等の負担が困難であることを理由として制度の利用が進まないといった事態に陥らないために費用を補助することで制度利用を促進することであり、厚生労働省の国庫補助事業

として創設された。同時に成年後見制度の普及とともに市町村における活用の促進を図ることをねらいとしている。

以後改正の契機について簡単に触れていくこととする。

成年後見制度利用支援事業は平成 12 年に国の補助事業である「介護予防・生活支援事業」の中のメニュー事業の 1 つとして創設された。対象者は以下の通りである。

1. 介護保険サービスまたは障害者福祉サービスを利用し、又は利用しようとする身寄りのない重度の痴呆性（現認知症）高齢者
2. 市区町村長が老人福祉法 32 条の 3 の規定に基づき、民法第 7 条、第 11 条、第 14 条第 1 項等に規定する審判の請求を行うことが必要と認める者
3. 後見人等の報酬等必要となる経費の一部について、助成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

その後、平成 14 年に「介護予防・地域支えあい事業」として改正され、知的障害者への対象者拡大が図られた²⁾。さらに、平成 18 年の障害者自立支援法の施行とともに、成年後見制度利用支援事業は、高齢者は地域支援事業、障害者は地域生活支援事業とそれぞれの事業ごとに分かれて実施されることとなった。また地域生活支援事業の実施に際し、新たに精神障害者が対象として明確に位置づけられた³⁾。

このような経過をふまえ平成 20 年、対象者の要件について大きな改正が実施された。これまで成年後見制度利用支援事業の対象者は上記 2. の市町村長による後見等の開始の審判請求（以下「市町村長申立て」という。）に限定されていたが、平成 20 年 4 月より、対象者の要件から 1. の「身寄りのない」と 2. の「市町村長申立て」要件が外され、対象者の拡大が図られることになった。なお事業予算については平成 18 年の、介護保険の改正に伴い高齢者分野については、現在国が 40%、都道府県及び市町村が各 20%、第 1 号被保険者が 20%の負担となっている。障害者分野においては国が 50%、都道府県及び市町村が各 25%の負担となっている。

Ⅲ. 課題

1. 実施状況

平成 18 年以降、対象者別（高齢者・障害者）に異なる事業項目（高齢者：地域支援事業、障害者：地域生活支援事業）による実施となった後に、成年後見制度利用支援事業を実施している市町村数は、高齢者分野では平成 19 年度 4 月時点で 846 市町村（全市町村数 1804）、障害者分野では平成 20 年 4 月時点で 560 市町村（全市町村数 1788）である⁴⁾。なお平成 21 年 3 月 31 日現在の全市町村数は 1779 である⁵⁾。いずれにしても制度開始当時からみれば増加傾向にはある。但し、現時点（平成 21 年の 9 月）で高齢者、障害者両分野で実施している市町村数については未だ正確なデータはなく把握されきれていない⁶⁾。

また、これに先だち日本成年後見法学会「権利擁護機能のあり方に関する研究会」が平成 17 年に全国 726 自治体に対して行ったアンケート調査では回答のあった自治体 610 団体のうち市町村長申立てに関する要綱を有している自治体は 332 団体であり全体の 55.6%であった。検討中は 88 団体であり、約半数が要綱の整備が行われていない状況であった。また平成 18 年度における全国の市町村長申立て件数は 1033 件で、全体の 3.1%にとどまっている。（平成 16 年度は 509 件で全体の 3.0%、同 17 年度は 666 件で全体の 3.3%。）、都道府県別に多い方からみていくと東京都 199 件、神奈川 146 件、大阪 113 件、千葉 54 件、京都 43 件、埼玉・兵庫各 32 件となっている。但し、一桁の県も 23 件あり自治体間に取り組みに対する姿勢に差があることが伺える。

2. 成年後見利用支援事業の位置づけ（地域支援事業と地域生活支援事業）

平成 17 年の介護保険法の改正、障害者自立支援法の制定とともに虐待の防止、早期発見、その他の権利擁護に関する事業は市町村の義務として法定された。（介護保険法 115 条の 38 第 2 項 2 号、障害者自立支援法 2 条 1 項 3 号）

但し、成年後見制度利用支援事業についてはまず高齢者分野では地域支援事業のうちの 1. 介護予防事業（必須事業）、2. 包括的支援事業（必須事業）、3. 任意事業の 3 つのうち 3. 任意事業の中のメニュー事業として位置づけられている。また地域支援事業（高齢者）の交付金については、介護保険の規模によ

り給付枠に上限がある。(介護給付費全体の3%以内)したがって、地域支援事業の大部分を占める地域包括支援センターの充実を図った場合、その他の事業として位置づけられる成年後見制度利用支援事業を充実させるためには、市町村の介護保険事業の状況次第では一般財源を充当するしかなく、必須事業に優先的に財源を配置した結果、成年後見制度利用支援事業は予算化できていない市町村が発生している。障害者分野においては地域生活支援事業のうち1.市町村地域生活支援事業、2.都道府県地域生活支援事業に大別されるメニュー事業のうち1.の市町村実施の中に位置づけられているが、その性格は高齢者と同じく任意事業である。地域生活支援事業については平成19年度における事業の実施状況について未だに必須事業についても実施していない市町村の存在が報告されている⁷⁾。したがって、自治体によっては高齢者・障害者の片方、あるいは双方の予算措置を行っていないという場合もある。また対象者を制度利用につなげるため管轄の自治体と連絡を取る際には、高齢者・障害者による窓口の違いから対象者に対する状態把握の程度(高齢、障害のどちらに該当するか)によっては、該当窓口につなげるまで時間を要する。⁸⁾自治体によっては助成の内容が申立経費にとどまり、報酬については適用されていない場合もあり、結果的に利用が困難になるという問題も生じている。事業対象者の要件の拡大については前述のとおり、障害者分野においては厚生労働省・社会援護局発「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号通知)の改正(平成20年3月28日)、高齢者分野においては厚生労働省・老健局長による「地域支援事業について」(平成18年6月9日老発第0690001号通知)に関する事務連絡(平成20年10月24日)によって補助対象を、市町村長申立てに限らず本人、親族申立て等についても可能とされた。ところが、現実には高齢者分野において、同事業に該当すると思われる虐待ケース等に対して適用しようとした際に同事業が未整備であるために利用できないという報告がされている⁹⁾。

これら一連の問題はつまるところ、各自治体あての改正が全て通知や事務連絡の形をとっていることに起因する弊害ともいえるのではないであろうか。同

事業におえる補助要件の拡大という改正は、ニーズを持つ当事者や家族、専門職に対して問題解決に向けた重要な鍵となるため、本来同事業の実施やその改正を通知や事務連絡ではなく法令や法改正として位置づけることによって、予算化とともに同事業の周知の徹底が図られるべきであろう¹⁰⁾。

3. 報酬補助の判断基準

成年後見人等の報酬請求権は当然に認められているわけではなく、「家庭裁判所は後見人及び被後見人の資力その他の事情によって、被後見人の財産の中から、相当な報酬を後見人に与えることができる」と規定されている。(民法862条) 後見報酬については成年後見人としての職務を果たせば当然に発生するというものではなく、報酬が認められるのは、家事審判法第17条において準用する非訟事件手続法26条及び28条により報酬付与申立てを受けた裁判所が付与を認めた場合である。報酬額は家庭裁判所の裁量によって認められるものであり、報酬付与の時期や回数も含めた後見報酬の算定について、現行法上明確な基準はない¹¹⁾。さらに現行の民法、家事審判法においては報酬請求に即時抗告権を認めていない。したがって成年後見人が成年被後見人ためにどのような活動を行ったとしても、その労力が報酬制度に直接反映するシステムとはなっておらず、この様な実情が同事業利用に該当する対象者に対して専門職としての受任をためらわせる原因の1つになっていることは否めない¹²⁾。もっとも報酬審判額は家庭裁判所の裁量判断であり、後見事務の内容によって低い方向においても高い方向においても柔軟な姿勢で臨むべきであり、一律に考えすぎないことが肝要であるとの指摘もある¹³⁾。後見にかかわるケースは多様であり、管理資産が巨額であるが故に後見事務が多岐にわたることもあれば、資産の有無に関係なく主として身上監護面において調整、連絡等、多岐な後見事務となることもある。したがって報酬については自治体とともに、家庭裁判所の運営の中にも決定金額に対し社会的なコンセンサスを得るためのシステムを構築することが重要であろう¹⁴⁾。

このような現状において、自治体独自で積極的に報酬の基準を明確化した同事業の実施要綱(事務取扱要綱を含む)を作成し、報酬助成に取り組んでいる

例もある。横浜市では2002年より成年後見制度利用支援事業を策定し、報酬の助成について世帯数、収入見込額、資産基準を設け、以下のとおり4区分にわけ助成を行っている。

(1) 対象者

次のいずれかに該当する被後見人・被保佐人・被補助人が対象

- ①生活保護を受けている方
- ②中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律による支援給付を受けている方
- ③以下の収入、資産基準をいずれも満たす方

<表1>

世帯の人数	収入見込額（年額）	資産基準（現金、預貯金、有価証券等）
単身世帯	150 万以下	350 万以下
2 人世帯	200 万以下	450 万以下
3 人世帯	250 万以下	550 万以下
4 人以上世帯	250 万に世帯員 1 人につき 50 万円を加えた額以下	550 万に、世帯員 1 人につき 100 万円を加えた額以下

（出典「横浜市成年後見制度利用支援事業事務取扱要綱¹⁵⁾」（制定 2002 年、改正 2009 年）

さらに同市は助成上限について、施設入所者は1ヶ月あたり18,000円、それ以外は28,000円とし、成年被後見人等が死亡した場合の報酬助成については遺留資産で不足する金額を助成対象としている。報酬金額そのものは全国的な基準でもあり¹⁶⁾その妥当性はともかくとして、未だ報酬助成部分について明確に予算化されていない自治体もある中、生活保護世帯¹⁷⁾に対する報酬部分の明記の他、成年被後見人の死亡後まで明確に実施要綱に示しされている。成年後見利用支援事業については国から自治体や専門職団体に対してその概観的な周知は図られていても制度の趣旨や手続等について、当事者や家族にわかるような積極的なアピールや周知徹底が図られているものは未だ少ない。現状の中ではきわめて先駆的なとりくみであるといえる。

V. 考察（予算徹底化と必須事業化にむけて）

成年後見制度は申請主義を原則としている。しかし市町村長申立、もしくはそれ以外の理由で成年後見制度利用支援事業の適用を行う場合には、あくまで市町村の予算化という前提条件が整えられていなければならない。さらに「後見人報酬を公費助成する自治体がどの程度あるのか？」という点が申立件数の増加の重大な要件となっているのが現状である¹⁸⁾。しかし、同事業は成年後見制度におけるセーフティネットとしての性格を有している。したがって財政的な問題から実施しない市町村が生じるということを容認する現状ではセーフティネットとしての機能は働かない。このことは成年後見人の市町村長申立て導入の経緯に申請主義の他に家庭裁判所の職権主義が検討されていたことから、現行制度の申立て権者に公益代表として検察官の位置づけがなされていることから導かれる帰結といえよう¹⁹⁾。したがって同事業に実施が市町村の財政やニーズの把握状況、また制度自体に対する自治体担当者の理解の温度差から予算決定がなされるような現在の位置づけであってはならない。「任意事業から必須事業へ」という方向性を基本としながら、住民に身近で使いやすい制度となるための見直しを行う必要がある。

VI. おわりに

本稿では、成年後見制度利用支援事業の運用面における課題について既に相当蓄積されている議論の一部のついて若干の整理を行ってきた。しかし議論の蓄積はあっても未だ、現場では多様なケースに対峙する際、制度の弾力性との関係で生じる課題は山積している状況である。自治体個別の財政状況はあるにしろ、本来同事業における利用者は居住地域に関係なく均一なサービスを受ける権利を有しているのであるからサービスとして確実な実施体制を整えることが制度を構築する側の姿勢として求められる。

折りしも今般、厚生労働省は障害者自立支援法の廃止を明言した²⁰⁾。今後、国庫補助の形態が大きく変化する可能性も生じるであろう。但し、たとえどのような経緯を辿ろうと、市民の権利として成年後見制度利用支援事業を位置づ

けたからには、同事業の課題を個人の資産の多寡や地方自治体のみの問題としてはならない。判断能力の低下、喪失という生活事故に対する生活支援のための保障という視点からも同事業の機能の整備は急務の課題であるといえよう。

<注>

- 1) 平成 20 年 1 月から同年 12 月までの 1 年間における成年後見関係事件（後見開始、保佐開始、補助開始及び任意後見監督人選任事件）の申立件数は合計で 26,459 件であり対前年比約 7.0%の増加となっている。最高裁判所、「成年後見関係事件の概況」（平成 20 年 1 月～12 月）
<<http://www.court.go.jp/about.siryo.kouken.html>>
- 2) 「介護予防・地域支え合い事業の実施について」平成 13 年 5 月 25 日厚生労働省老健局発第 213 号、知的障害者福祉法 27 条の 3（現 28 条）に該当する者を対象としている。
- 3) 「地域生活支援事業の実施について」平成 18 年 8 月 1 日厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部発第 801002 号精神障害者福祉に関する法律第 51 条の 11 の 2 該当する者を対象としている。
- 4) 平成 21 年 9 月 15 日、厚生労働省老健局高齢者支援課、社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課より回答
- 5) 平成 20 年 8 月 7 日総務省統計資料
< http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/080807 >
- 6) 前掲注 4) 老健局高齢者支援課より回答、なお保険者数については平成 19 年度で 1670 である。
- 7) 「障害者自立支援対策臨時特例交付金の円滑な実施について」p2、障害保健福祉関係主管課長会議資料、企画課地域支援室、平成 20 年 3 月 5 日、
- 8) 堂口勝幸「新座市における成年後見制度利用支援に向けた取組み」『実践成年後見 No.28』、民事法研究会、2009 年、p45
- 9) 滝沢香「虐待防止と成年後見」『成年後見法研究』第 6 号、日本成年後見

法学会、2009 年、p29

- 10) 河野正輝「権利擁護サービスにおける公的責任と成年後見制度の役割」『実践成年後見 No.20』、民事法研究会、2007 年、p16
- 11) 上山泰、『専門職後見人と身上監護』、民事法研究会、2008 年、p245
- 12) 上山准教授は 1. 専門職後見人が法定後見として報酬を付与される際の報酬額の予測困難性が法定後見団体の予算策定にもマイナスの影響を与える、2. 成年後見制度利用支援事業の報酬機能の不備が報酬の低額性を招き利用者が低所得者の場合、職務内容に見合った報酬を受け取ることができない場合がある、と 2 つの課題を指摘した上で「家庭裁判所による報酬付与審判と行政による助成決定とを円滑に連携させていくことは専門職後見の円滑な運営を補償するための重要な政策課題である」とのべ「現在の法定後見の報酬システムが専業型専門職後見の活動基盤を支えるには明らかに不十分といえる」と指摘している。上山泰、「専門職後見人の現状と市民後見人システムの充実にむけて」『実践成年後見 No.28』、民事法研究会、2009 年、p67
- 13) 稲田龍樹「成年後見制度の現状と課題－家庭裁判所から見た運営－」（第 4 回学術大会記念講演）『成年後見法研究』第 5 号、日本成年後見法学会、2008 年、pp13-14
- 14) 同上、p14 また親族後見についても、「まじめに後見事務をした親族後見人にただ働きをさせ、笑う相続人をつくったのでは、家庭裁判所の運営に対する公正感を失う」と指摘し、親族後見人にも必ず報酬付与審判を得るよう実務を運営する必要性をのべている。この点については筆者も上記に該当するケースを実践現場で目の当たりにしており同意する点でもある。
- 15) 「横浜市成年後見利用支援事業実施要綱、同事業事務取扱要綱」2009 年 3 月 30 日。この他配布資料「報酬助成を申請される方へ」として市民への周知もある。
- 16) 前掲注 2) 及び「成年後見制度利用支援事業に関する Q & A」平成 12 年 7 月 3 日厚生労働省老健局計画課長、「在宅 28,000 円、施設 18,000 円を上限と考え介護サービスの利用報酬単価として参考とされたい」との記載がある。

- 17) 但し生活保護世帯については「後見扶助」の創設を求める声もある。「日本社会福祉士会ニュース No. 99」2005 年、p7.
- 18) 2005 年度において成年後見制度利用支援事業を実施している市町村のうち「事業決算額は 1 万円未満」が半数を占め 10 万円以上は 20%であった。後见人報酬まで助成している自治体の少なさを示す数字であるといえる。参照「法定後見実務改善と制度改正のための提言」日本成年後見法学会 制度改正研究委員会、2008 年 7 月 p9.
- 19) 田山輝明「公的成年後見制度」『実践成年後見 No.28』、民事法研究会、2009 年 p59、
- 20) 原則 1 割の応益負担に対して「障害者自立支援法は障害者の生きる権利の侵害」との声があった。新政権は同法に変わり今後は利用者の応能負担を原則とする「障がい者総合福祉法」（仮称）の制定などを提唱している。
毎日新聞、2009 年 9 月 20 日記事

<参考文献>

- 小川政亮・坪内国光・河合克義編著『社会福祉の利用者負担を考える』ミネルヴァ書房、1993 年、
- Vic George, Miller Stuart, *SOCIAL POLICY TOWARDS 2000: Squaring the Welfare Circle* (1994)
- (ヴィック・ジョージ、スチュアート・ミラー編著・高島進訳『福祉と財政 いかにしてイギリスは福祉需要に財政を調整してきたか』、都市文化社、1997 年)
- 座談会（荒木誠之・岩村正彦・河野正輝・菊池馨美・西村健一郎）
- 「特集・社会保障学の軌跡と展望」『民商法雑誌』 127 4・5・3 2002 年
- 田山輝明「これからの成年後見」、『月間司法書士』、日本司法書士会連合会、2004 年
- 河野正輝『社会福祉法の新展開』、有斐閣、2006 年
- 地域生活支援事業関連資料①「地域生活支援事業実施要綱（案）」厚生労働省

社会・援護局障害福祉関係主管会議、2006年3月1日

秋元美世『福祉政策と権利保障 社会福祉学と法律学の接点』法律文化社、2007年

阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ（実質的法治国家を創造する変革の法理論）』、有斐閣、
2008年

菊池繁実『自立支援と社会保障』、日本加除式出版、2008年

北村裕美子「成年後見制度利用支援事業を普及させていくための取組み」『実践成年後見 No.28』、民事法研究会、2009年

日本成年後見法学会、「日本成年後見法学会第6回学術大会レジュメ集」、2009
年5月

熊谷士郎「福祉サービス契約における利用者の権利保障制度の現状と課題」

『季刊社会保障研究』Vol.45、Summer 2009、No.1.

