

# 判断能力が十分ではない貧困・低所得状態にある人々の 権利擁護を支える成年後見制度利用支援事業の展開と論点

山中和彦・野田博也

## 1. はじめに

日本の貧困問題は、2000年代以降に「格差」や「ワーキング・プア」として社会的に認知されはじめ、金融危機を経て広く人口に膾炙した。そこで理解された貧困は、不況下における労働問題との関連で捉えられ、または未来の「労働力」でもある若年層（子どもの貧困）の直面する不条理な問題として社会化された。他方で、増加する生活保護世帯の多数は高齢や傷病・障害を抱えており、就労自活が困難な人々、つまり「非稼働」層であることには変化がなかった（厚生労働省 2020b）。そういった（成人の）「非稼働」層の貧困は、「子どもの貧困」のように明白な政策課題ないし政治問題とはならなかったものの、いくつかのデータや推計から、その所得の低さや貧困率の高さは指摘されるところである（内閣府・総務省・厚生労働省 2015；百瀬 2018）。また、この時期（2000年代以降）に講じられた貧困対策は就労に関わる支援が中心となり、就労を通じた社会参加は就労自活が期待される「稼働」層だけでなく、高齢者や障害のある者にも適用され推進されていった。

こうした貧困をめぐる問題認識とその対策のトレンドにおいて、賃労働とは必ずしも直結しない生（・生活）の質や諸権利の実現に向けた取り組みは、社会における「豊かさ」の在り方として問われることになる。なかでも、障害や病気により十分な判断能力がないとみなされる人々の生活保障、とりわけ判断能力が十分ではなく、かつ貧困・低所得のために市場化・商品化された社会サービスを十分に利用できない人々の社会生活を支える方策の有り様は、社会的包摂を目指した貧困対策の進展度を測るメルクマールのひとつになる。

周知のように、公的介護保険の導入以降、契約に基づく社会サービスの利用が基調とされるなかで、判断能力

が不十分な成人の社会生活を支援する際には、その意思決定を支える権利擁護の実践がより一層重視されている。そして、その実践の仕組みを構築し直したものが成年後見制度になる。ただし、その成年後見制度は、後見人等を依頼（利用）する際には一定の支払いを要する仕組みとなっている。このため、本人ないし世帯が必要な経費を支払う資力がない場合の方策を整備しなければ、彼ら・彼女らの権利を社会的に擁護することは困難となる。

このように判断能力と資力、そして身寄りの3つが「ない」状態が重なった人々の権利擁護を支える仕組みは、「成年後見制度利用支援事業しかないのが現状」となっている（平田 2015：213）。この成年後見制度利用支援事業（以下、利用支援事業）は、成年後見制度の利用に係る費用を市区町村が助成することによって、貧困・低所得の状態にある人々が成年後見制度から排除されることを食い止めるものである。このため、当該事業は「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」（山口 2009：289）おり、「実質的に公的後見の機能を有している」ともいわれる（平田 2015：210）。他方で、この事業が上手く機能しなければ、判断能力が十分ではない貧困・低所得状態にある人々は市場化・商品化される社会サービスから切り離され、極めて脆弱な状況に置かれる懸念が生じる。

このような社会的意義のある利用支援事業については、いくつかの調査研究や現場報告等がなされてきた（e.g. 田代 2003；平野 2009；山口 2009；2014；岡川・田部 2013；2016）。しかし、成年後見制度に関わる他の議論に比べると、部分的または断片的に取り上げられてきたきらいがある。また、貧困問題や貧困対策に関わる議論においても、管見の限りでは、利用支援事業はほと

んど取り上げられていない。当該事業が開始された2000年代以降は、日本において社会保障や社会福祉サービスの在り方が大幅に見直され、新しい貧困対策も講じられた時期と重なる。こうした時期において、関連政策の関連を考慮しながら利用支援事業の展開を縦断的に捉え、現在直面する課題等の特質を整理・検討しておくことは、一定の意義があるものと思われる。

そこで本稿では、判断能力が十分ではない貧困・低所得者の権利擁護を支える成年後見制度利用支援事業に注目し、事業開始から現在までの展開を踏まえてその特質と課題を整理し、今後の論点を明らかにすることを目的とする。

以下では、まず、本題の背景として成年後見制度全般の経緯と論点を説明する(Ⅱ)。次いで、利用支援事業の展開についてまとめる(Ⅲ)。そして、当該事業の課題を踏まえて今後検討すべき論点を考察する(Ⅳ)。最後に、本稿で得た知見を確認し、今後の研究課題について言及する(Ⅴ)。

## Ⅱ. 成年後見制度の展開

### 1. 成年後見制度成立まで

成年後見制度は、民法に規定されていた禁治産・準禁治産制度の規定を改正する形で2000年4月にスタートした。前身である禁治産・準禁治産制度は、1898年から基本的な骨格は改正されることなく100年あまり続いていたが、1994年度の禁治産の審判申立件数は、わずかに2,963件、準禁治産宣告の審判申立件数は671件であった<sup>1)</sup>。

新しい成年後見制度への改正の理由については、法務省民事局成年後見制度問題研究会(1997)によれば、当時の禁治産・準禁治産制度は、「本人の保護」の理念に重点を置きつつ、取引の安全の保護にも配慮した制度であるが、①種々の観点から利用しにくい制度となっているとの指摘がされており、高齢化社会にふさわしい利用しやすい制度に対する社会的な要請が高まっていたこと、②欧米諸国においても各国の実情に即した成年後見立法が相次いでいたことから、③「本人の保護」の理念と本人の自己決定(自律)の尊重、本人の残存能力の活用、ノーマライゼーション等の新しい理念と調和を旨とする法改正の必要性が提唱されていたことによるとされている。

司法でこのように新しい成年後見制度への見直しが進んでいた1990年代は、福祉の側では社会福祉基礎構造改革が進んでいた。行政が行政処分によりサービス内容を決定する措置制度から利用者が事業者と対等な関係に

基づきサービスを選択する利用制度(契約制度)への移行が進んだ(「措置から契約へ」)。認知症高齢者などの契約などにあたっての判断能力が低下した者の福祉サービス利用を支援するため、成年後見制度が必要であった。また、日常生活においても、在宅福祉・脱施設への流れは、高齢者や障害者を市場経済の中に留め置くことになり、判断能力に不安のある人たちへの適切な支援を必要とした。

禁治産・準禁治産制度は、長男一子相続の家族制度のもと有資産者の財産を守る制度であり財産のない者はこの制度の対象ではないとされていたが、新しい成年後見制度は、財産のない者についても、契約制度となった福祉サービス等を利用するにあたって必要とされることとなった。

### 2. 成年後見制度の意義

成年後見制度は、認知症、知的障害、精神障害など精神上の障害を理由として判断能力が十分でない人(本人)について、自ら有効に法律行為をする能力を制限するとともに、代理権や同意権(その裏返しとなる取消権)など民法上の権限を付与した成年後見人等を選任し、本人の財産を保護することを目的としている。後見人は、被後見人の財産を管理し、かつ、その財産に関する法律行為について被後見人を代表する(民法第859条第1項)と規定されている。また、民法第858条には、「成年後見人は、成年被後見人の生活、療養看護及び財産の管理に関する事務を行うに当たっては、成年被後見人の意思を尊重し、かつ、その心身の状態及び生活の状況に配慮しなければならない」との規定がされ、本人の「生活、療養看護」に関する事務も成年後見人の職務とされていることから、成年後見人等の事務は、財産管理と身上監護であるとされる。

新しい成年後見制度では、本人の自己決定権の尊重を重視し、後見類型(旧禁治産に相当)、保佐類型(旧準禁治産に相当)に加え、補助類型が新設されるとともに、任意後見制度も設けられた。3つの類型により、申立にあたっての本人の同意の要不要、成年後見人、保佐人、補助人の権限の範囲が異なる。後見・保佐は、本人の同意なく親族等が申し立てることが可能であるが、補助の場合は申立に本人の同意が必要である。成年後見人には包括的な代理権と取消権(日常生活に関する行為を除く。)が与えられ、保佐人には民法第13条第1項に規定する行為について同意権が与えられ、補助人には同項に規定する行為のうち裁判所が認めた特定の行為について同意権が与えられる。保佐人の同意権の範囲は民法で法定されているが、補助人の同意権については本人の同

意が必要である。また、保佐人、補助人には、本人が同意し、裁判所が認めた範囲で代理権が与えられる。つまり、3つの類型は、本人の判断能力の程度に応じて、成年後見人等の法的支援者に与える権限の範囲に差をつけるものであるが、その範囲が広がる分、本人の権限が制限・縮小されることに留意する必要がある。

成年後見制度の利用者である認知症の人、知的障害者、精神障害者は、福祉の対象となる人である。病気の人が医療保険を利用し、要介護の人が介護保険を利用するように、判断能力が十分でなくなった人が成年後見制度を利用するというふうに社会保障的なニーズを充足させるものとしても位置づけられている（上山 2015：11）。また、憲法第25条（生存権）や第13条（自己決定権及び幸福追求権）から、成年後見制度は、認知症になっても障害があっても安心して、自分らしく暮らせるよう支援していく権利擁護支援のツールのひとつとして位置づけられている（小賀野 2012：198）。

### 3. 成年後見制度の近況

有産者のためだけの禁治産・準禁治産制度から改正され、ノーマライゼーション、自己決定の尊重を重んじ、判断能力が十分でない人すべての権利擁護支援のツールとして期待された成年後見制度であるが、利用は進まなかった。介護保険制度と同じ2000年4月の発足ということで「車の両輪」といわれることも多いが、介護保険制度の利用者（要介護認定者とする）は、2019年1月末現在656万人となっている<sup>2)</sup>。一方、成年後見制度利用者数は、2019年12月末現在224,442人である。成年後見制度の対象となる認知症のある人については推計602万人、知的障害者（知的障害児を含む。以下同じ。）109万4千人、精神障害者419万3千人である（厚生労働省2020a）。認知症のある人、知的障害のある人、精神障害のある人全てが成年後見制度の利用が必要ということではないし、上記の数には重複があるが、数百万人というスケールに対して、現在の利用者数22万人余というのは、いかにも利用者数が少ないといえる。

成年後見制度が利用されていない理由として、梶野（2019）は、①制度の内容があまり知られておらず、社会生活上の大きな支障が生じない限り制度があまり利用されていない、②後見人による本人の財産の不正使用を防ぐという観点から親族よりも法律専門職等が後見人に選任されることが多くなっているが、そうしたケースの中には、意思決定支援、身上保護等の福祉的な視点に乏しい運用がある、③後見人等への支援体制が不十分、④前記のことから、利用者が制度を利用するメリットを実感できていないといったことが指摘できる、としてい

る。実際に相談を受け、利用支援をしている立場からは、利用が進まない要因として、他にも、①そもそも制度自体よく知られていないこと、②法律上の手続きが分かりにくいこと、③報酬に相当の費用がかかること、④成年後見人等候補者がいないことなどを挙げるができる。

このような利用が進まない状況に対処するべく2016年には成年後見制度の利用の促進に関する法律（以下「利用促進法」という。）が議員立法で成立した。利用促進法は、理念、基本方針、国の責務、自治体の責務等を規定し、具体的な施策については、成年後見制度利用促進基本計画に基づき計画的に推進することとしている。2017（平成29）年3月に閣議決定された成年後見制度利用促進基本計画は、①利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善、②権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり、③不正防止の徹底と利用しやすさの調和を3つの柱としている。特に、「全国ど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」環境整備をすることが求められることとなり、全市町村は、権利擁護支援の地域連携ネットワークづくりの中核となる機関（中核機関）の設置を目指すこととなった。

「介護の社会化」と言われ介護が社会全体で支えるものとされたように、社会保障的なニーズをもつ成年後見制度も、利用者の家族のみで支える仕組みではなく社会全体で担うべきものとされ、「後見制度の社会化」と称される。上山（2015：27-30）は、後見制度の社会化の進展を測るメルクマールとして第三者後見の活用状況、市町村長申立の運用状況、公的な経済的支援を挙げているが、利用促進法後には、さらに、中核機関等成年後見支援機関の設置状況も公的支援の進展状況の目安のひとつとなるだろう。

### 4. 実際の利用過程：手続きと費用

成年後見制度の利用手続きと費用について、確認する。

大きな流れとしては、申立権者が、本人が居住している地域を管轄する家庭裁判所に申立を行い、家庭裁判所は、調査、鑑定の結果に基づいて、後見等の開始の審判をすると同時に成年後見人等を選任する。審判が確定すると、東京法務局で審判内容が登記される。

申立権者は、成年後見制度が本人の権利を制限するものであることから、本人、配偶者、4親等内の親族及び検察官に限られる（民法第7条、第11条、第15条）。親族が不在の場合のほか、高齢、遠方、疎遠、虐待などの理由で親族による申立が期待できない場合は、市町村長も申立権者となる（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)。

申立をする際には、あらかじめ所定の診断書の作成を医師に依頼し、その判断に基づいて、後見・保佐・補助のどの類型によって申し立てるかを決め、保佐の場合は代理権の範囲、補助の場合は同意権及び代理権の範囲を決めなければならない。また、成年後見人等の選任は、裁判所の専権であるが申立人が後見人候補者を記して申立をすることができる。成年後見制度は、いったん利用を開始すると本人の死亡や判断能力の回復等がないと終了しないし、原則成年後見人等の変更もない。そのため、この申立までのプロセスで、本人が成年後見制度の利用を必要とする生活上の課題を把握し、本人の望む暮らしをどう実現するかを検討、どのような後見人がふさわしいかとの受任候補者の調整、既存の支援者と後見候補者との役割の調整等において十分な検討が必要である。

申立費用は、申立手数料及び後見登記手数料として3,400円分の収入印紙（代理権、同意権付与申立にさらにそれぞれ800円分追加）、送達・送付費用として、後見申立て3,270円分（保佐・補助申立て4,210円分）の郵便切手が必要であるほか、添付書類を取得する費用として、医師の診断書の作成費用数千円程度、住民票・戸籍抄本等の写し数百円程度が必要である。数万円かかる鑑定が求められる場合は、1～2万円程度である。

成年後見人等は、本来は無報酬であるが、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（民法第862条）。東京家庭裁判所では、成年後見人が通常の後見事務を行った場合の報酬の目安となる基礎報酬額は月額2万円とされ、管理財産額が多い場合は加算される。また、困難な事情や特別な事情に応じて付加報酬額が加算される（東京家庭裁判所・東京家庭裁判所立川支部 2013）。

後見報酬のあり方については、成年後見制度利用促進専門家会議でひとつの論点となっており、見直しの検討がされている。身上保護や意思決定支援等を重視した運用とする観点や、成年後見制度の担い手を確保する観点も踏まえ、財産管理事務のみならず身上保護事務についても適切に評価し、後見人等が実際に行った事務の内容や負担等に見合う報酬とする方向であるが、実務的には報酬を申し立てる側、算定する側の双方の事務量等から課題もある。

### III. 成年後見制度利用支援事業の展開

#### 1. 事業の創設と位置づけ

##### (1) 創設までの経緯

介護保険も成年後見制度も、住み慣れた在宅における質の高い生活の継続性を目指しており、介護等を要する状態になった後のサービスだけでなく、介護予防や生活の質を維持・向上するための取り組みが一層重視されることになる。こうした事業として「在宅高齢者保健福祉推進支援事業」（1999年）や「介護予防・生活支援事業」（2000年）が整備されてきた。

他方、成年後見制度の利用にも申立経費や後見人報酬に対する費用負担が生じるが、その支払い能力の無い人々、すなわち貧困・低所得状態にある人々が利用できないおそれのあることは当初より指摘されていた（山口 2009：283；2014：156）。そこで新設された事業が成年後見制度利用支援事業である。利用支援事業は、成年後見制度が利用されない原因として理解不足と費用不足があるとの認識をもとに、それぞれに対して当該制度の広報・普及活動と必要経費の助成を行うものである。

##### (2) 初年度（2001年度）の事業の特徴

まず、2001年に改正された「介護予防・生活支援事業実施要綱」において、利用支援事業が生活支援事業等と並んで市町村事業のひとつに位置づけられた（表1）。この対象者の範囲は、「介護保険サービスを利用し、又は利用しようとする身寄りのない重度の痴呆性高齢者等」、市町村が後見・補佐・補助開始の審判の請求を行うことが必要と認める65歳以上の者、「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」の「いずれにも該当する」ことを条件に設定されていた（「介護予防・生活支援事業実施要綱」）。

この特徴をやや詳しくみると、①特定のサービス利用やその利用の可能性（介護保険サービスの利用等）、②人間関係（身よりの有無）、③特定の疾病とその程度（重度の認知性）、④年齢（65歳以上）、⑤審判請求の必要性、⑥困窮（助成がなければ制度利用困難）、の6項目に及ぶ。⑥困窮の程度については「所得状況等」を勘案することとされている（厚生労働省老健局計画課長事務連絡 2000）。他方で、例えば、介護保険サービスを利用「しようとする」こと、「重度」の程度、審判請求の必要性、困窮状態等、これらの条件に対する判断基準は、要綱で明確に示されていない<sup>3)</sup>。

また、給付については「助成対象経費」と規定されており、「成年後見制度の申立てに要する経費」と「後見人等の報酬」の全部または一部となっている。前者の申

表1. 成年後見制度利用支援事業に関わる要綱

介護保険実施前	介護保険実施以降		
			障害者支援費制度実施以降
在宅高齢者保健福祉推進支援事業実施要綱（老発第470号）（1999.6）	介護予防・生活支援事業実施要綱（老発第475号）（2000.5）	介護予防・生活支援事業実施要綱（老発第213号）（2001.5）	介護予防・地域支え合い事業実施要綱（老発第213号）（2003）
(市町村事業) 1. 高齢者在宅生活支援事業 2. 高齢者の生きがい対策事業 3. 健やかで活力あるまちづくり基本計画策定・普及啓発推進事業 4. 新寝たきり老人ゼロ作戦普及啓発推進事業	(市町村事業) 1. 高齢者等の生活支援事業 2. 介護予防・生きがい活動支援事業 3. 高齢者の生きがいと健康づくり推進事業 4. 緊急通報体制等整備事業 5. 寝たきり予防対策事業 6. 健やかで活力あるまちづくり基本計画策定・普及啓発推進事業  (都道府県・指定都市事業) (略)	(市町村事業) 1. 高齢者等の生活支援事業 2. 介護予防・生きがい活動支援事業 3. 家族介護支援事業 4. 高齢者の生きがいと健康づくり推進事業 5. <u>成年後見制度利用支援事業</u> 6. 緊急通報体制等整備事業 7. 寝たきり予防対策事業 8. 健やかで活力あるまちづくり基本計画策定・普及啓発推進事業 9. 高齢者地域支援体制整備・評価事業  (都道府県・指定都市事業) (略)	(市町村事業) 1. 介護予防等事業 2. 在宅介護支援事業 3. 家族介護支援事業 4. 住宅改修支援事業 5. 高齢者共同生活支援事業 6. 高齢者の生きがいと健康づくり推進事業 7. <u>成年後見制度利用支援事業</u> 8. 高齢者住宅等安心確保事業 9. 寝たきり予防対策事業 10. 健やかで活力あるまちづくり基本計画策定・普及啓発推進事業 11. 高齢者地域支援体制整備・評価事業 12. 認知症にやさしい地域づくりネットワーク形成事業 13. 認知症高齢者をかかえる家族に対する地域支援事業 14. サービス事業者振興事業 15. 福祉用具・住宅改修研修事業 16. 福祉用具・住宅改修地域利用促進事業 17. 市町村介護予防試行事業  (都道府県・指定都市事業) (略)

出所：各要綱をもとに筆者（野田）作成

立てに要する経費には、「申立手数料」や「登記手数料」、「鑑定費用」等がある。この対象経費の範囲は、「各市町村ごとに地域の実情に応じて判断」して、また、その水準にあたる「単価」は「参考単価を基に」設定することとされる。そこで例示される単価は、申立て経費については申立手数料が600円（1件）、登記手数料4,000円、鑑定費用50,000～100,000円、その他切手等の実費とされている。また、成年後見人等の報酬は、在宅28,000円・施設18,000円を上限とする参考価格を示している。これは、利用支援事業は「あくまで介護サービスの利用を支援するものである」ためとされる（介護予防・生活支援事業実施要綱；厚生労働省老健局計画課長事務連絡2000）。

以上のように給付の範囲と水準が想定されている。他方、もともと当該事業は必須事業とされていなかったため、申立て費用と後見人等の報酬の設定は、①何もない、②申立て経費の一部のみ、③申立て経費全て、④後見人等の報酬の一部のみ、⑤後見人等の報酬全て、この

他上記②または③と④または⑤の組み合わせのいずれかになる。いずれにしても、対象者と給付の規定から、その決定は市町村次第となり自治体による相当な差が生じ得る制度設計となっている。

### (3) 制度設計の見直し

このように設計された利用支援事業であるが、2年目以降は見直しが繰り返された。まず、2002年度には、2003年度に始まる「障害者支援費制度の導入を背景にして」、利用支援事業の対象者範囲に「知的障害者」が追加された（松田 2013：134）<sup>4)</sup>。

また、当該事業が規定されていた「介護予防・生活支援実施事業」が2003年に改称されて「介護予防・地域支え合い事業」へと変更された。要綱における当該事業の位置づけに大きな変化はないが、前年に追加された知的障害者に関わる文言が追加された。すなわち、対象者として、「介護保険サービス又は障害者福祉サービスを利用し、又は利用とする身寄りのない重度の認知症高齢者、知的障害者」と規定された。

もともと「介護予防・地域支え合い事業」は「介護保険制度の円滑な実施の観点から」整備された支援策である（介護予防・地域支え合い事業実施要綱）。そうであるにもかかわらず、この利用支援事業では（主管部局も異なる）障害者福祉サービスとの関わりが盛り込まれることになった。

## 2. 事業の再編と現行の制度設計

こうした事態は、2006年度の関係法令通知の見直しによって解消されることになる。同年の介護保険法の改正と障害者自立支援法の施行を機に、介護保険法施行時から続いていた介護予防・生活支援事業／介護予防・地域支え合い事業の中身は大幅に見直されることになり、利用支援事業は高齢者向けの「地域支援事業」と障害者向けの「地域生活支援事業」に別々で位置づけられ、それぞれ根拠とする法令通知も整理された（表2）。

### (1) 高齢者への地域支援事業

まず、高齢者に対する地域支援事業は、介護保険法第115条の45に規定されている。その第3項では「市町村は、介護予防・日常生活支援総合事業及び前項各号に掲げる事業のほか、厚生労働省令で定めるところにより、地域支援事業として、次に掲げる事業を行うことができる」とされ、その第3号に「被保険者（当該市町村の区

域内に所在する住所地特例対象施設に入所等をしている住所地特例適用被保険者を含む。）の地域における自立した日常生活の支援のため必要な事業」が盛り込まれている。法律上に事業名は明記されていないが、第3号で示される事業が（高齢者への）利用支援事業にあたる。

この事業名および事業内容については、「地域支援事業実施要綱」に示されている（厚生労働省老健局長 2020）（表2）。当該要綱の「別記4 任意事業」「3 事業内容」では、「あくまでも例示」として複数の事業を挙げつつ「地域の実情に応じ、創意工夫を生かした多様な事業形態が可能である」ことを言及している。そして、「(3)その他の事業」では、「次の(ア)から(ウ)までに掲げる事業その他の介護保険事業の運営の安定化及び被保険者の地域における自立した日常生活の支援のため必要な事業を実施する」（地域支援事業実施要綱 2006）と示していた。

その対象者範囲をみると、2006年では「市町村申立て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」（地域支援事業実施要綱 2006）とされていた。これ以前との異同は、「重度」の「認知症」が削除されている点で異なり、他方、「市町村申立て」に限定している点は同じである。

表2. 地域支援事業（高齢者）における成年後見制度利用支援事業の位置づけ

地域支援事業実施要綱（老発第0609001号）（2006）	地域支援事業実施要綱（老発0529第1号）（2020年5月改正）
(市町村事業) 1. 介護予防事業 (1) 介護予防特定高齢者施策 (2) 介護予防一般高齢者施策 (3) 介護予防事業の実施に際しての留意事項 2. 包括的支援事業 (1) 介護予防ケアマネジメント業務 (2) 総合相談支援業務 (3) 権利擁護業務 (4) 包括的・継続的ケアマネジメント支援業務 3. 任意事業 ア. 介護給付等費用適正化事業 イ. 家族介護支援事業 ウ. その他の事業 (ア) 成年後見制度利用支援事業 (イ) 福祉用具・住宅改修支援事業 (ウ) 地域自立生活支援事業	(市町村事業) 1. 介護予防・日常生活支援総合事業 (1) 介護予防・生活支援サービス事業 (2) 一般介護予防事業 2. 包括的支援事業 (地域包括支援センターの運営) (1) 第1号介護予防支援事業 (2) 総合相談支援業務 (3) 権利擁護業務 (4) 包括的・継続的ケアマネジメント支援業務 (社会保障充実分) (1) 在宅医療・介護連携推進事業 (2) 生活支援体制整備事業 (3) 認知症総合支援事業 (4) 地域ケア会議推進事業 3. 任意事業 (1) 介護給付等費用適正化事業 (2) 家族介護支援事業 (3) その他の事業 (ア) 成年後見利用支援事業 (イ) 福祉用具・住宅改修支援事業 (ウ) 認知症対応型共同生活介護事業所の家賃等補助事業 (エ) 認知症サポーター等養成事業 (オ) 重度のALS患者の入院におけるコミュニケーション支援事業 (カ) 地域自立生活支援事業

出所：各要綱をもとに筆者（野田）作成

2008年には、厚生労働省老健局計画課長による事務連絡「成年後見制度利用支援事業に関する照会について」（平成20年10月24日）が発出され、市町村申立てのみの適用ではなく、本人申立てや親族申立て等も含むことになった<sup>5)</sup>。

現行（2020年）の要綱では、上記の「あくまでも例示」の部分は削除され、「地域の実情に応じ、創意工夫を生かした多様な事業形態が可能である」とし、その表現が修正されている。そのうえで、「その他の事業」では「次のアからカまでに掲げる介護保険事業の運営の安定化及び被保険者の地域における自立した日常生活の支援のため必要な事業を実施する」（地域支援事業実施要綱 2020）とし、その最初に「成年後見制度利用支援事業」が掲げられている。

その対象者について「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」（地域支援事業実施要綱 2020）とし、「市町村申立て」に「等」を付して含みを持たせ、「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」（地域支援事業実施要綱 2020）と強調している。

このような根拠のある高齢者向けの利用支援事業であるが、地域支援事業全体においては、必須事業の介護予防・日常生活支援総合事業とは異なる任意事業である。要綱における任意事業の主な構成は、「(1)介護給付等費用適正化事業」、「(2)家族介護支援事業」、「(3)その他の事業」となっており、「その他の事業」（アからカ）のひとつに成年後見利用支援事業が位置づけられている。つまり、他の必須事業等とは異なり、法文上に明記されてお

らず、また、任意事業としても「その他」のひとつに過ぎない。

## (2) 障害者への地域生活支援事業

障害者に対する利用支援事業は、市町村地域生活支援業における「相談支援事業」のひとつに位置づけられた（表3）。この2006年の要綱では、当該事業の目的として「障害者の権利擁護を図ること」を明記している。

その対象者の範囲には、知的障害者だけでなく精神障害者も含まれることになった。これは、障害者自立支援法の形成過程で強調された「3障害共通サービスを一元化」することの反映だと指摘されている（松田 2013：135）。

より詳しくみると、その対象者は、「障害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知的障害者又は精神障害者」であること、市町村申立てが必要である者、「助成を受けなければ成年後見制度の利用が困難であると認められる者」の「いずれにも該当」することが条件となる。つまり、「精神障害」が加わったこと以外は従前の「介護予防・地域支え合い事業」の枠組みを踏襲している。先に言及したように、同時期の高齢者向け地域支援事業では病気やその程度について言及されなくなっていたものの、この障害に関しては「重度」とする程度の要件が残っている。

また、高齢者向け事業と同じく、2008年に厚生労働省から事務連絡「成年後見制度利用支援事業の対象者の拡大等について」（厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課 2008）が発出され、対象者範囲が「障害福祉サービスを利用し又は利用しようとする重度の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、助成を受けなければ成年

表3. 地域生活支援事業（障害者）における成年後見制度利用支援事業の位置づけ

地域生活支援事業実施要綱（障発第0801002号）（2006）	地域生活支援事業実施要綱（障発第0801002号）（2020年3月改正）
(市町村地域生活支援事業) 1. 相談支援事業 ※障害者相談支援事業（略） (1) 市町村相談支援機能強化事業 (2) 住宅入居等支援事業 (3) 成年後見制度利用支援事業 2. コミュニケーション支援事業 3. 日常生活用具給付等事業 4. 移動支援事業 5. 地域活動支援センター機能強化事業 6. その他の事業 (都道府県地域生活支援事業)（略）	(市町村地域生活支援事業) 1. 市町村必須事業 (1) 理解促進研修・啓発事業 (2) 自発的活動支援事業 (3) 相談支援事業 (4) 成年後見制度利用支援事業 (5) 成年後見制度法人後見支援事業 (6) 意思疎通支援事業 (7) 日常生活用具給付等事業 (8) 手話奉仕員養成研修事業 (9) 移動支援事業 (10) 地域活動支援センター機能強化事業 2. 市町村任意事業 (都道府県地域生活支援事業)（略）

出所：各要綱をもとに筆者（野田）作成

後見制度の利用が困難であると認められる者」とされた。これにより市長村申立て（市町村長による後見等の開始審判請求）を適用しない者も対象に含めることになった。また、「身寄りない」という用語が削除されている。これは、市町村長申立てにおいて従来は「四親等以内の親族の有無を確認」を要請していたが、これを「二親等の親族を確認すればよいこととした」変更と関連があるものと理解できる（厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課 2008）。

さらに、2012年には議員立法によって障害者自立支援法が改正され<sup>6)</sup>、このタイミングで（市町村地域生活支援事業の）任意事業ではなく必須事業となった。

これらの変更を踏まえ、現在（2020）の内容になった。その特徴をみると、まず、障害者に対する地域生活支援事業は、障害者総合支援法（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）第77条に規定されていることが挙げられる。第77条では「市町村は、厚生労働省令で定めるところにより、地域生活支援事業として、次に掲げる事業を行うものとする」とし、その第4項に成年後見利用支援にあたる規定を確認できる。すなわち、「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障害者で成年後見制度の利用に要する費用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であると認められるものにつき、当該費用のうち厚生労働省令で定める費用を支給する事業」（障害者総合支援法第77条第4項）との規定である。

そして、この条文にある省令「地域生活支援事業の実施について」（最終改正2020年3月18日、2021年1月現在）にて示される「地域生活支援事業実施要綱」では、「3事業の種類」「(1)市町村地域生活支援事業」「ア 市町村必須事業」のなかに、「(x)成年後見制度支援事業」が明記されている。2006年時では、相談支援事業の下にある事業であったが、現行では相談支援事業から分離され、相談支援事業と同等に位置づけられている。

その利用支援事業は、「a 成年後見制度の利用を支援する事業」と「b 社会福祉法人等が実施する a に掲げる事業に対し補助する事業」がある。より詳しくは、「別記1-4」として掲げられる「成年後見制度利用支援事業実施要領」に定められている。この「要領」では、対象者が「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であると認められる者」とされている。ここで、「重度」という程度の要件も削除されて

いることが確認できる。

なお、障害福祉サービス供給体制において、「地域における相談支援の中核的な役割を担う機関」が基幹相談センターであり、そのセンターが主管する「権利擁護・虐待の防止」に係る業務のひとつとしても成年後見利用支援事業が明確に位置づけられている（「地域生活支援事業実施要領」「別添2 基幹相談支援センター」）。

### 3. 政策課題としての認識

2000年に新たな成年後見制度が発足してから、中央省庁が関わる審議会や会議、研究会等が行われ、政策課題の把握やそれに応じた見直しが進められてきた。ここでは、2010年に成年後見制度研究会が取りまとめた『研究報告 成年後見制度の現状の分析と課題の検討：成年後見制度の更なる円滑な利用に向けて』と、2017年に閣議決定により策定された「成年後見制度利用促進基本計画」（平成29年3月24日策定）やその中間検証報告書に注目する。

#### (1) 成年後見制度研究会の問題認識

成年後見制度研究会は、制度施行10年を迎える時期に財団法人民事法律協会が設けた研究会である。法学研究者や法律専門職だけでなく、最高裁判所や厚生労働省、法務省の関係者も参加し、その報告書では成年後見制度に関する現状分析と課題を整理している。そのなかで、「資産を有しない者等に対する援助」については成年後見制度利用支援事業と民事法律扶助（日本司法支援センター）、公益信託成年後見助成基金（リーガルサポート）を挙げている。そして、利用支援事業の「課題と方策」に関しては大きく3点を指摘している。それらは、当該事業を実施する市区町村は（当時）高齢者で約6割、障害者で約4割にとどまるために当該事業に対する自治体の理解を広げる必要があること、市区町村長申立て以外の助成の実施等による支援の充実が必要なこと、そして、それらの支援によって市町村の負担が過重にならないようにすること、である（成年後見制度研究会 2010：22-23）。

他方で、実際の利用実態については踏み込んだ言及がなく、また自治体の取り組みや負担の肥大化に触れながらもその具体的な解決方法は示されていない。

#### (2) 成年後見利用促進基本計画

2017年に閣議決定により策定された「成年後見制度利用促進基本計画」（平成29年3月24日策定）では、「3 成年後見制度の利用の促進に向けて総合的かつ計画的に講ずべき施策」において利用支援事業について言及されている。

まず、「(2)権利擁護支援の地域連携ネットワークづく

り」「④地域連携ネットワーク及び中核機関が担うべき具体的機能等」「ウ) 成年後見制度利用促進機能」「(C)日常生活自立支援事業等関連制度からのスムーズな移行」では、「生活保護受給者を含む低所得者等で、成年後見制度の利用が必要である高齢者・障害者についても、成年後見制度利用支援事業の更なる活用も図りつつ、後見等開始の審判の請求が適切に行われるべき」と指摘されている。

また、「(4)制度の利用促進に向けて取り組むべきその他の事項」「②制度の利用に係る費用等に係る助成」では、全国どの地域に住んでいても成年後見制度の利用が必要な人が制度を利用できるようにする観点から、地域支援事業及び地域生活支援事業として各市町村で行われている成年後見制度利用支援事業の活用について、「各市町村において検討が行われることが望ましい」とし、自治体の取り組みと寄付を活用した助成制度の検討を指摘している。前者については、「成年後見制度利用支援事業を実施していない市町村においては、その実施を検討すること」や、特に高齢者向けの「地域支援事業実施要綱において、成年後見制度利用支援事業が市町村長申立てに限らず、本人申立て、親族申立て等を契機とする場合をも対象とすることができること、及び後見類型のみならず保佐・補助類型についても助成対象とされることが明らかにされていることを踏まえた取扱いを検討すること」を示している。後者については、「専門職団体が独自に行っている公益信託を活用した助成制度の例」に触れ、「成年後見制度の利用促進の観点からの寄付を活用した助成制度の創設・拡充などの取組が促進されることが望まれる」ことに言及している。

ここでは、まず、閣議決定された国の基本計画において、「生活保護受給者を含む低所得者等」の権利擁護について明確に言及されていることは強調しておきたい。他方、その問題認識や解決策としては各市町村の取り組みに委ねており、国や都道府県の役割等についての言及はない。

### (3) 中間検証報告書

基本計画では、計画期間（2017年度から2021年度）の中間年度には進捗状況を踏まえた各課題の整理・検討を行うことが盛り込まれており、2020年3月に『成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書』が取りまとめられている。

この報告書では、利用支援事業の課題として、まず「専門職団体等からは、現在の制度は不十分であり、報酬を受け取ることができない事案が相当数あるとの指摘」があるという問題認識を示している。そして、「全

国どの地域においても成年後見制度が必要な方が制度を利用できるよう、市区町村長申立以外の本人や親族による申立ての場合や後見監督人等が選任される場合の報酬も含め、全国的に制度の整備を推進していくことが必要」であることを言明する。そのために、「国においては必要な予算の確保に努めるとともに、市区町村に対して助成制度の重要性の理解の促進や働きかけを行っていくべき」とし、国の関わり的重要性を強調している（成年後見制度利用促進専門家会議 2020：8）。

ここでは、利用支援事業の利用が依然として十分に進んでいないとの指摘を確認したうえで、全国的な制度整備の推進を改めて示し、そのうえで国による予算確保の必要性を主張していることが特徴的である。

ただし、この中間報告書を踏まえて発出された体制整備の推進に係る通知では、利用支援事業を取り上げているものの、国における予算確保については全く触れずに市区町村の対応やその検討を要請するにとどまっている（厚生労働省社会・社会援護局長・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長・労働厚生省老健局長 2020）<sup>7)</sup>。

## 4. 実施・利用動向

これまでみてきたように利用支援事業は、2010年代前半まで事業設計の見直しが繰り返され、基本計画等でも看取されるように事業の実施や利用の推進が唱導されてきた。そこで厚生労働省が近年実施している「成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果」の「申立費用及び報酬助成の実施状況（平成31年4月1日時点）」等を確認すると、次のような傾向が指摘できる。

### (1) 自治体の実施

まず、「助成制度の有無」については、高齢者については「申立費用助成+報酬助成あり」が86.7%、「申立費用助成のみ」が1.8%、「報酬助成のみ」が6.7%、「いずれもない」が4.8%であった。障害者については、「申立費用助成+報酬助成あり」が85.9%、「申立費用助成のみ」が2.0%、「報酬助成のみ」が6.4%、「いずれもない」が5.7%であった（厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2020：7-8）。つまり、任意事業である高齢者向けの実施が若干高く、逆に必須事業である（はずの）障害者向けの実施が高齢者向けの事業よりも若干低くなっている。なお、前年度の調査に比べると、いずれも実施数は微増している（厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2019：12）。

ちなみに、「未実施」の自治体は、ほとんどが町村であり、市は日野市（東京都）、恵那市・土岐市（岐阜県）、半田市・常滑市・東海市・大府市・知多市（愛知県）に限られている（厚生労働省社会・援護局地域福祉課

2020：47-64)<sup>8)</sup>。

助成制度がない理由をみると、高齢者の申立費用制度と報酬助成制度いずれも「自治体内における必要性を把握していない」(59.0%、62.6%)が多く、「財源確保が困難」(25.5%、26.1%)とする理由は少ない。同様に、障害者の申立費用制度と報酬助成制度いずれも「自治体内における必要性を把握していない」(55.9%、59.4%)が多く、「財源確保が困難」(28.4%、28.6%)とする理由は少ない。また、助成制度のある自治体は高齢者・障害者向けの事業ともに100%近くが要綱を定めている(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2020：7-8)。

また、助成要綱の有無については、高齢者・障害者それぞれ99%の自治体が作成している(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2020：7-8)。

事業展開において見直しの論点にもなってきた「助成対象の申立人」については、高齢・障害それぞれ「市区町村長申立」は100%であるが、「本人申立」(49.0%、48.1%)、「親族申立」(47.1%、46.0%)、「その他申立(法定後見人等)」(38.4%、38.3%)はいずれも5割を下回っている。

他方で、助成対象となる「類型」については、高齢・障害それぞれ「後見類型」は100%であり、「保佐類型」「補助類型」もそれぞれ9.5割を超えている。

以上のデータを確認する限り、未実施の小規模自治体(町村)と、助成対象となる申立人が依然として市区町村長申立に偏っていることが、顕著な課題として指摘できる。

## (2) 事業の利用

利用の動向としては、まず、申立費用助成と報酬助成の件数がある(以下、特に断りがない限り2018(平成30)年度実績)。高齢者関係はそれぞれ3,777件と8,325件、障害者関係はそれぞれ920件と3,107件となっている。高齢者関係の件数の方が障害者関係よりも著しく多くなっている。また、いずれも、申立費用助成よりも報酬助成の方が数倍多い(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2020：9-12)。なお、前年の同じ調査結果と比べると、いずれの件数も増加している(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2019：14-17)。

助成対象となった申立人をみると、高齢者関係・障害者関係ともに申立費用助成については「市区町村申立」が9.5割を超えている。他方で、報酬助成をみると「市区町村申立」は高齢者関係が67.4%、障害者関係が47.4%となり、それ以外の申立の比率が高くなっている。「本人申立」「親族申立」「その他申立」のなかでも、高齢者関係・障害者関係それぞれ「その他申立」つまり法

定後見人等が最も高く(14.0%、22.9%)、次に「親族申立」(10.8%、16.5%)、「本人申立」(7.8%、13.2%)と続いている(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2020：9-12)。

類型別の状況をみると、高齢者関係・障害者関係ともに、申立費用助成・報酬助成それぞれ「後見類型」が最も高く、次いで「保佐類型」「補助類型」となっている。他方で、申立費用・報酬助成ともに、高齢者関係よりも障害者関係の方が「保佐類型」の割合が比較的高くなっている(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2020：9-12)。

資力状況別では、高齢者関係の申立費用助成では「生活保護受給者(世帯)」が37.8%、「その他の低所得者(世帯)」が62.2%となり後者が高いが、報酬助成では「生活保護受給者(世帯)」が63.5%、「その他の低所得者(世帯)」が36.5%となり前者が高くなっている。この点は、障害者関係でも同様の傾向となっている(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2020：9-12)。

以上のデータからは前年との比較や高齢者関係・障害者関係の比較からみえる特徴について指摘することはできるものの、必要となる人々の規模(母数)が明確ではない等のため利用状況の評価を(上記のデータのみをもとに)直ちに行うことは困難である。例えば、報酬助成の「実施が十分になされているとは未だいえない状況」(公益社団法人日本社会福祉士会編 2019：98)といわれるが、それを客観的に判断する基準や根拠は必ずしも明確ではない。

## IV. 若干の考察

### 1. 必要な人々に支援が届くための視点と課題

約20年にわたる利用支援事業は、どのように評価できるのだろうか。権利擁護に詳しい平田厚は、当該事業について「一応の対応システムが設けられることは評価できる」としつつも、真に必要な人に届いているのか保証されておらず、それは「今後の自治体の取り組み次第であると言わざるをえない」と指摘する(平田 2015：213)。ここでは、権利擁護の「必要な人に届いているのか」否かを検討するための視点と課題として、自治体における利用支援事業の存否、事業が提供する支援の中身、それらの事業の運用と利用の諸側面に注目する。

#### (1) 自治体における事業の存否

まず、自治体における事業の存否、すなわち利用支援事業を実施する市区町村がどの程度であり、居住地に関係なく当該事業を利用できる可能性があるかどうか、で

ある。これまでの議論では、実施主体となる市区町村すべてが当該事業を実施していない状況が指摘され、その問題点は、当該事業の必要性の把握や係る予算の確保の難しさであった。利用支援事業は、その対象となる利用者数（親族後見等が期待できない人々や困窮状態にある人々等）の把握が容易ではなく、そのために費用規模の推計も難しくなる。さらに、家庭裁判所が決める報酬額の子予測も確実ではない。このような状況では、一定の費用を負担する自治体が事業の実施に及び腰となっても不思議ではない（山口 2009：286；松田 2013：137；香山 2020：66）。また、必須事業と任意事業がある場合、どうしても必須事業の方に予算割当が優先されることになり、任意事業は後手に回る（松田 2013：137；香山 2020：66）。これ以外にも、関西3府県市町村への調査では、未実施の理由として「利用者もしくは利用希望者がいないから」（68.2%）ということだけでなく、「専門知識を持っている職員がいないから」（40.0%）との回答にあるように人材確保の課題も指摘されていた（山口 2014：161）。これらの理由から、自治体が当該事業の実施に二の足を踏むものと考えられてきた。しかも、2012年度までは障害関係の事業も任意事業であった。これらから、実施しないことを事実上容認する制度設計あるいは完全実施を積極的に促すものではない制度設計であると指摘できる。このため、セーフティネットとしての機能を果たすことができないとの指摘（山口 2009：289）も首肯できる。

しかし、近年の全国調査の結果にあるように、当該事業の有無という観点からすれば政府の促しもあり、人口規模の小さい一部の町村を除けば、概ね実施されている。興味深いことに依然として任意事業である高齢者向けの事業の実施率も高くなり、この半面で必須事業であるはずの障害者向け事業は高齢者向け事業の実施率と同水準である。どちらも完全実施には至っておらず、任意事業の必須事業化や、必須事業の完全実施に向けた検討が求められる。

## (2) 支援の中身

実施率が高くなれば、次に問われるのは支援の中身、すなわち設立された事業の支援内容やその方法等である。もちろん、この点については、実施率の向上と並行して、かねてより改善要求等で指摘されていたことではあった。具体的には、助成対象経費の範囲の拡張であり、主に①支給対象の範囲（申立経費と後見人報酬）、②申立人の範囲（市町村申立、本人申立、親族申立、その他）、③法定後見の範囲（後見、保佐、補助）、についてである。

前節の厚生労働省調査の結果からも確認できたように、自治体の事業設計において、上記③法定後見の範囲については、後見類型が100%であり、保佐類型・補助類型についても100%に近くなっていた。上記①は申立経費及び後見人報酬の両方を対象とする自治体が高齢者・障害者関係それぞれ8.5割を超えている。設計の局面に限れば、この2つの支援については20年のあいだで一定程度まで充実してきたことを確認できる。他方で、この設計の局面でさえ、申立人の範囲（上記②）については自治体間格差が大きかった。特に「本人申立」や「親族申立」等は高齢者・障害者関係それぞれ5割を下回っていた。しかし、申立人の範囲において差の出る理由についてはよく分かっていない<sup>9)</sup>。

## (3) 運用と利用

事業を創設し支援内容を充実させたとしても、それらの実施・運用のあり方によって必要な人々に届くかどうかは左右される。また、実施・運用される事業の支援を人々が利用するかどうかは、利用者側の事情にも左右される。

第一に、実施・運用のあり方については、事業の助成内容や手続きを文章でまとめた要綱を作成しているかが問われていた。これについては、高齢者・障害者関係にもほぼ全ての自治体が作成していた。また、支援者や関係者が事業を知らないことがあることも指摘されている（平野 2009：46）。しかし、それ以上のことについては、十分に分かっていない。専門的スキルのある人材確保の困難が事業の運営に影響することは当然ありうるが、十分な実態調査や議論の蓄積があるわけではない。

第二に、利用する側の事情である。先の支援者等と同様に、本人や家族も利用支援事業を理解していないことが指摘されている（平野 2009：46）。しかし、これについても、事業があり、必要な支援が提供され得るにもかかわらず、事業を理解していないために利用にいたらないのか、事業・支援を正確に理解しているにもかかわらず利用しないのか等、その理由・原因はよく分からない。

これに関連して、第三に、利用支援事業の支援が必要であるにもかかわらず利用しなければどのような問題が生じるのか、利用しなくとも（何らかの方法で）対処できるものであるのか、も問われるべきであろう。この点について、香山は、法律に関わる専門的対応が難しい日常生活自立支援事業での対応に委ねる、金銭管理を行う権限が本来はないケアマネージャーのような者による（一時的な）金銭管理の実施、専門職がボランティア（無報酬）で後見業務を行うことになる等の問題点を指摘している（香山 2020：69）。このように利用しなけれ

ばどのような問題が発生し得るのか、より広範囲に把握する必要がある。

## 2. 政策設計の論点

先行研究では、各自自治体による事業の設計とその運用等だけでなく、国レベルの政策設計に関わるより根本的な疑義も示されていた。

まず、かねてより利用支援事業は「任意事業から必須事業へ」の見直しの必要性が指摘されていた(山口 2009: 289)。それは、これまで指摘していたように、予算面での問題が大きく、特に「後見人報酬の問題については市町村レベルで対応していくのは限界があり、国による対応が求められる」(松下 2012: 62)ためでもある。障害者関係では既に必須事業になっているにもかかわらず、その実際は高齢者関係の事業と大差がないことについては今後の精査を要するが、単に必須事業にすれば問題は解決されるわけではないことがわかる。

また、貧困・低所得であっても成年後見制度から排除されないよう施策を講じることの重要性は、障害者基本法や高齢者虐待防止法、生活保護法等の条文でも示されているところである<sup>10)</sup>。それらに規定される内容を実現するためにも、「国家抛出等の財政的側面のみならず、専門性を補完するための支援として、司法書士会、社会福祉会等のバックアップ」(武市 2011: 10)は重要となる。同様に、「対象者別に分断され、事業を積極展開するほど市町村の負担が増えるという仕組みではなく、低所得や虐待等により地域から孤立している対象者に対して福祉専門職を積極的に関与させた公的後見制度の中の福祉サービスとして費用補助のしくみを設計しなおすことが必要」(山口 2014: 163)との指摘もある。

さらに、そのような根本的な見直しに関わる指摘としては、高齢者と障害者ないし介護保険と障害者福祉サービスに分離させた現行の政策設計に対する疑義がある。例えば、「通知や事務連絡という方法によって、高齢者・障害者分野別で頻回に行われてきたこと」は当該事業が普及しない背景のひとつだと言われてきた(山口 2014: 157)。より直截的には、「そもそも同旨目的・事業でありながら、障害者・高齢者ごとに根拠法・事業形態・運用方法が相違するのは、縦割り行政の弊害に他ならず、そこに積極的意義を見出すことはできない」(鶴沼 2019: 82)との批判もある。そのうえで「全年齢対応型の必須事業へと統合・刷新し、全市町村共通の実施要綱を国レベルの規則・告示で策定すべき」との踏み込んだ提言がなされている(鶴沼 2019: 82)。

いずれにしても、このような政策設計の見直しを進めるためには、各自自治体の支援内容や運用・利用における

実態をより詳細に把握・分析したうえで、その問題の特質を明らかにすることが肝要となるだろう。

## V. おわりに

本稿の目的は、貧困・低所得者の権利擁護を目指す成年後見制度利用支援事業が開始されてから現在(2020年)に至るまでの展開に注目し、当該事業の特質と課題を整理し、今後の論点を明らかにすることであった。そのために、事業の根拠となる関係法令通知の内容を時系列で整理し、厚生労働省の資料を中心に実施の実態に係る要点を示した。そして、先行研究における当該事業に関する見解をもとに今後の課題を示した。これらを踏まえて、成年後見制度利用支援事業の主な論点を次のように指摘できる。

第一に、自治体の取り組みに関する論点としては、事業の有無ではなく、事業の支援内容や運営の在り方について、とりわけ後見人報酬への助成と本人申立・親族申立等を認めるか否か、認めることの意義・効果、認めないことの問題点、認めるために要する国・都道府県や民間機関の支援の在り方を挙げるができる。

第二に、国の取り組みに関する論点としては、高齢者と障害者に分離した政策設計の是非や、上述した市区町村への推進策の充実等について、権利擁護のセーフティネットとして他の貧困・低所得対策との整合性を踏まえて改めて検討することを挙げるができる。なお、これらに関連する都道府県の役割についても必然的に検討が必要となる。

以上が本稿で得られた知見であるが、今後の研究課題も多い。繰り返すように、成年後見制度は、判断能力が十分でなくなった人の権利擁護として、必要とする人が誰でも使える制度でなくてはならない。利用支援事業は、生活保護受給者を始め困窮者であっても成年後見制度が利用できるようにするものであるが、市町村が実施主体の補助事業であるため、現時点で全国どこでも利用できるという状況にない。費用助成制度の有無については市町村の約9割が実施していると回答しているが、対象者を市町村長申立ての場合に限っている市町村が約半数あった。他にも、生活保護受給者に限定されている場合や後見監督人には助成がないこともあることから、国は、あらためて都道府県を通じて事業の実施及び事業内容の見直しを求めている(厚生労働省老健局総務課 2020: 113)。

収入が年金のみの認知症高齢者、親亡き後の障害者、親の年金のみがたよりの無職の息子などは、成年後見人等になる親族のいることが少ない。第三者後見人を頼る

しかないこれらの人々の後見人を報酬のあてなく受任する専門職等も少ないだろう。このため、利用支援事業がなくては成年後見制度を利用することが困難になる。ただし、利用支援事業があっても、所得制限があるため一定額の年金がある者は借金があっても困窮していても利用支援事業は使えない。あるいは、利用支援事業を利用している者が隣町にでも転居した場合に、同様に助成を受け続けることができるか定かではないなど目立たない課題が、実務上はいくつもある。

単なる要綱の有無や実施件数の多寡ではなく、制度利用が必要であるにもかかわらずどのような人がどういう場合に排除されるのか個別事例について詳しく調査・分析を行い、必要な見直しを検討することの重要性は改めて指摘しておきたい。

#### 付記

本稿の執筆に当たり、山中が「Ⅱ」「Ⅴ」を、野田が「Ⅰ」「Ⅲ」「Ⅳ」を担当した。なお、「Ⅱ」は山中（2021）の一部を大幅に書き直したものになる。

本稿は、科研費（20K02238）による研究成果の一部である。

#### 注

- 1) 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—」（<https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/file2/20512001.pdf>, 2021年2月3日最終確認）。
- 2) 厚生労働省「介護保険事業状況報告（暫定）平成31年1月分」（<https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyo/m19/1901.html>, 2021年2月3日最終確認）。
- 3) なお「身寄りのない」状況については、特に市町村長申立てとの関連で一定の考えが示されている（厚生労働省老健局計画課長事務連絡 2000）。
- 4) 日本弁護士連合会は、2002年6月22日付けで「支援費制度に関する提言」を公表し、そのなかで「契約締結能力が不足している障害をもつ人々の権利を擁護するため」に改善・実行すべき事項のひとつとして「成年後見制度利用支援事業の早急な拡充と実効性の確保を実現すること」を提言していた（日本弁護士連合会 2002）。
- 5) 後述する障害者向けの地域生活支援事業では2008年3月にいち早く市町村長申立ての適用要件が外されていた。このため、地域支援事業実施要綱では、「例示」としていたものの、後述するように障害者向けの事業も「自治体が適用対象を市町村長申立てに限定して解釈する誤解が生じていた」ことが問題視されていた。日本弁護士連合会及び日本社会福祉士会は、この点の改善を含む要望を厚生労働省老健局に提出し、当局も事務連絡で同年10月に本人申立て等でも対象になり得ることを示した（公益社団法人日本社会福祉士会 2019：64-65）。
- 6) 「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」（平成22年法律第71号）。
- 7) なお、同通知では、市区町村における実施要領の内容を確認するポイントのひとつとして、「費用の補助がなければ利用が困難な方を対象としており、一定額以下の収入や資産という要件は設

けていないこと」を挙げている（厚生労働省社会・社会援護局長・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長・労働厚生省老健局長 2020）。

- 8) ただし、成年後見センター等に実施を委託している自治体もあるため「未実施」とは断定できない。
- 9) 本文中にある財政上の困難等に関わる懸念から、「市区町村長申立」に比べると実施自治体の制御が難しい「本人申立」等には慎重になることを仮定できる。
- 10) 障害者基本法第23条では「国及び地方公共団体は、障害者の意思決定の支援に配慮しつつ、障害者及びその家族その他の関係者に対する相談業務、成年後見制度その他の障害者の権利利益の保護等のための施策又は制度が、適切に行われ又は広く利用されるようにしなければならない」と規定している。また、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の第28条では「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」とし、経済的負担の軽減措置を明記している。さらに、生活保護法第81条では「被保護者が未成年者又は成年被後見人である場合において、親権者及び後見人の職務を行う者がいないときは、保護の実施機関は、すみやかに、後見人の選任を家庭裁判所に請求しなければならない」とされている。

#### 参考文献

- 平野光男（2009）「利用支援事業の活用事例からみる国・自治体の責任」『実践 成年後見』民事法研究会 28, 43-46.
- 平田厚（2015）「第10章 自己決定の実現段階の実際」, 秋元美世・平田厚『社会福祉と権利擁護：人権のための理論と実践』有斐閣, 199-219.
- 法務省民事局成年後見制度問題研究会（1997）「成年後見問題研究会報告書について」法務省民事局成年後見問題研究会（<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/645.pdf>, 2021年2月1日最終確認）。
- 石田賢哉・笹原まい子・波田野隼也・ほか（2016）「実態調査からみる青森市内の成年後見制度利用支援事業の現状と課題：青森市の介護保険サービス利用者を対象にして」『青森県立保健大学雑誌』16, 23-30.
- 一般社団法人日本総合研究所（2019）『「成年後見の利用促進を目的とした市町村計画策定支援のための調査研究事業」アンケート調査結果単純集計表』平成30年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（社会福祉推進事業分）（<https://www.jri.or.jp/wp/wp-content/uploads/2019/04/2018riyousokushin-siryu.pdf>, 2021年1月28日最終確認）。
- 梶野友樹（2019）「市町村における成年後見制度利用促進基本計画に基づく中核機関整備の必要性とその方法について」『自治体法務研修』12-17.
- 柿本誠（2009）『ソーシャルワーカーのための権利擁護と成年後見制度』みらい.
- 上山泰（2015）『専門職後見人と身上監護 [第3版]』民事法研究会.
- 香山芳範（2020）『成年後見制度の社会化に向けたソーシャルワーク実践：判断能力が不十分な人の自立を目指す社会福祉協議会の取り組み』法律文化社.
- 川口純一（2013）「成年後見制度における報酬助成のアンケート結

- 果分析並びに自由記載欄まとめ」公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート東京支部。
- 公益社団法人日本社会福祉士会（2019）『権利擁護と成年後見実践（第3版）：社会福祉士のための成年後見入門』民事法研究会。
- 厚生労働省（2018）「成年後見制度の現状」平成30年5月（[https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokoku-Shakai/genjyou30.5.2\\_2.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokoku-Shakai/genjyou30.5.2_2.pdf), 2021年1月28日最終確認）。
- 厚生労働省（2019）「成年後見制度の現状」令和元年5月（<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000511780.pdf>, 2021年1月28日最終確認）。
- 厚生労働省（2020a）「成年後見制度の現状」令和2年6月（<https://www.mhlw.go.jp/content/000639267.pdf>, 2021年1月28日最終確認）。
- 厚生労働省（2020b）「生活保護の被保護者調査（平成30年度確定値）の結果を公表します」（<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2019/dl/h30gaiyo.pdf>, 2021年2月1日最終確認）。
- 厚生労働省老健局総務課（2020）「全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料」（令和2年3月10日）（<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000605563.pdf>, 2021年2月6日最終確認）。
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課成年後見制度利用促進室（2018）『成年後見制度関係資料集』平成30年6月19日（<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000212938.pdf>, 2021年1月28日最終確認）。
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課成年後見制度利用促進室（2019）『成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果』（参考資料5 平成31年3月18日成年後見制度利用促進専門家会議資料）（<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000489347.pdf>, 2021年1月28日最終確認）。
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課成年後見制度利用促進室（2020）『成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査結果』（参考資料2 令和2年27日成年後見制度利用促進専門家会議資料）（<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000599791.pdf>, 2021年2月5日最終確認）。
- 松田京子（2013）「成年後見制度利用支援事業」社会福祉士養成講座編集委員会編『権利擁護と成年後見制度 第3版』中央法規, 133-139。
- 松下啓子（2012）「成年後見制度における市町村長申立ての現状と課題：大阪府下に焦点をあてて」『社会福祉学』日本社会福祉学会53(1), 54-66。
- 百瀬優（2018）「第10章 障害者と貧困」駒村康平編『貧困』ミネルヴァ書房, 115-129。
- 内閣府・総務省・厚生労働省（2015）「相対的貧困率等に関する調査分析結果について」（平成27年12月18日）（<https://www.stat.go.jp/data/zensho/2009/pdf/hinkonritsu.pdf>, 2021年2月6日最終確認）。
- 日本弁護士連合会（2002）「支援費制度に関する提言」（2002（平成14）年6月22日）（[https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2002/2002\\_18.html](https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2002/2002_18.html), 2021年2月3日最終確認）。
- 日本弁護士連合会（2003）「成年後見制度の市町村長申立ての活性化と成年後見人等報酬助成の速やかな実施を求める意見書」（2003（平成15）年8月22日）（[https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2003/2003\\_45.html](https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2003/2003_45.html), 2021年2月3日最終確認）。
- 小賀野晶一（2012）『民法と成年後見法一人間の尊厳を求めて―』成文堂。
- 岡川毅志・田部宏行（2013）「岐阜県内の市町村における成年後見制度利用支援事業の現状：市町村への要望書の提出とアンケート調査」『ソーシャルワークぎふ 岐阜県社会福祉士会研究・機関誌』岐阜県社会福祉士会調査研究部会, 91-101。
- 岡川毅志・田部宏行（2016）「岐阜県内の市町村における成年後見制度利用支援事業の実態調査」『ソーシャルワークぎふ 岐阜県社会福祉士会研究・機関誌』岐阜県社会福祉士会調査研究部会, 33-40。
- 高木粧知子（2005）「成年後見制度利用支援事業と市町村長の申立て：現場の視点から」『法律のひろば』ぎょうせい, 46-50。
- 成年後見制度利用促進専門家会議（2020）『成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書』（令和2年3月17日）（<https://www.mhlw.go.jp/content/000611919.pdf>, 2021年2月1日最終確認）。
- 成年後見制度研究会（2020）『研究報告 成年後見制度の現状の分析と課題の検討：成年後見制度の更なる円滑な利用に向けて』一般財団法人民事法務協会。
- 武市浩之（2011）「北海道における成年後見制度利用支援事業の現状と課題」『北海道医療大学看護福祉学部学会誌』7(1), 5-12。
- 田代勝良（2003）「成年後見制度利用支援事業の現状と課題」『地方自治経営学会学会誌』地方自治経営学会9(2), 156-163。
- 東京家庭裁判所・東京家庭裁判所立川支部（2013）「成年後見人等の報酬額のめやす」（<https://www.courts.go.jp/tokyo-fvc-files/tokyo-fvc-file/130131seinenkoukennintounohoshugakunomeyasu.pdf>, 2021年2月2日最終確認）。
- 鶴沼憲晴（2019）「公的後見と社会福祉事業」『皇學館大学日本学論叢』9, 75-94。
- 山口理恵子（2009）「成年後見制度利用支援事業における運用上の課題」『京都光華女子大学研究紀要』47, 283-293。
- 山口理恵子（2014）「成年後見制度利用支援事業の課題からみる公的後見制度構築の必要性に対する考察：関西3府県市町村におけるヒアリングを中心に」『総合社会福祉研究』総合社会福祉研究所, 156-165。
- 山中和彦（2021）『成年後見制度利用促進における中核機関の設置にかかる広域連携の手法に関する研究：愛知県内の実践をふまえて』愛知県立大学人間発達学研究科修士論文。

#### 通知等

- 厚生労働省老健局計画課長（2000）「老人福祉法第32条に基づく市町村長による法定後見の開始の審判等の請求及び『成年後見制度利用支援事業』に関するQ & Aについて（平成12年7月3日事務連絡, 平成17年7月29日事務連絡改正）」。
- 厚生労働省老健局長（2020）『『地域支援事業の実施について』の一部改正について』（老発0529第1号, 令和2年5月29日）。
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課（2008）「成年後見制度利用支援事業の対象者の拡大等について」（事務連絡, 平成20年3月28日）。
- 厚生労働省社会・社会援護局長・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長・労働厚生省老健局長（2020）『『成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書』を踏まえた体制整備の推進について』（社援発0327第3号・障発0327第2号・老発0327第5号, 令和2年3月27日）。