

「第二期成年後見制度利用促進基本計画（案）」に関する意見

2022年（令和4年）1月20日  
日本弁護士連合会

厚生労働省が、2022年（令和4年）1月21日付けで意見募集を実施した「第二期成年後見制度利用促進基本計画（案）」（以下「第二期計画案」という。）に関し、当連合会は以下のとおり意見を述べる。

【目次】

第1 意見の趣旨

- 1 基本的な方向性についての評価
- 2 留意されるべき事項及び修正・補充されるべき事項
  - (1) 「地域共生社会の実現」の位置付けと趣旨について
  - (2) 日常生活自立支援事業の拡充について
  - (3) 個人情報・プライバシー情報の適切な保護と共有
  - (4) 家庭裁判所の人員及び物的体制の整備
  - (5) 後見人等の報酬算定基準の見直しについて
- 3 成年後見制度について見直しがなされるべき事項
  - (1) 必要性・補充性の原則の導入
  - (2) 法定後見制度の三類型の一元化
  - (3) 行為能力制限（取消権）の縮減
  - (4) 後見人等の解任事由の緩和及び欠格事由との切り離し
  - (5) 後見報酬の利用者負担の軽減

第2 意見の理由

以下、「第1 意見の趣旨」と項目は同じ。

## 第1 意見の趣旨

### 1 基本的な方向性についての評価

第二期計画案の基本的な考え方において、本人を中心にした支援・活動における共通基盤となる考え方として「権利擁護支援」を位置付け、成年後見制度はそのための手段として位置付けていること、今後の施策の目標として、成年後見制度の見直しに向けた検討を行うとともに、権利擁護支援策を総合的に充実するための検討を行うことや、市町村長申立て及び成年後見制度利用支援事業の見直しに向けた検討を行うことを掲げていることは、基本的な方向性として評価できるものであり、賛同の意を表明する。

第二期計画案のうち後記2(1)記載の点については留意が必要であり、また、後記2(2)から(5)に記載する点については修正・補充がなされるべきであるが、上記のとおり掲げられた今後の施策の目標の実現に向けて、必要な財源を確保し、第二期計画の施策を着実に進めていくべきであり、当連合会もそのために積極的に尽力する所存である。

### 2 留意されるべき事項及び修正・補充されるべき事項

第二期計画案のうち、以下の(1)の点については、施策の推進に当たって留意が必要である。また、(2)から(5)の点については修正・補充がなされるべきである。

#### (1) 「地域共生社会の実現」の位置付けと趣旨について

第二期計画案の「I 1 成年後見制度の利用促進に当たっての基本的な考え方」の冒頭(1)で述べられている「地域共生社会の実現」は、同項で述べられている内容を注釈も含めて全体として読めば、ここでは、ノーマライゼーションや自己決定権の尊重等の成年後見制度の基本理念を実現すること、及び障害者の権利に関する条約（以下「障害者権利条約」という。）第19条が定める地域社会で生活する権利を保障するという趣旨を表したものと解され、その趣旨については賛同できる。

もともと、日本において「地域共生社会」の概念により「共助」や「互助」が打ち出されてきた背景を考慮すると、「地域共生社会の実現」それ自体を目的として第二期計画を策定するような書きぶりからは、「自立」や「自助」、あるいは「地域の互助」が強調されることにより、公的責任の下で進められるべき施策や支援が弱められるのではないかとの懸念や、包括的な支援（家族全体の利益）ということにこだわるあまり、個々人の権利利益を守るという観点が見失われるのではないかとの懸念、あるいは、本来、権利で

あるはずの「地域社会への参加」や「自立」が強制されるようなことにならないかなどの懸念も生じるところであるため、第二期計画の施策を推進するに当たっては、「地域共生社会の実現」の位置付け及び趣旨について、そのような懸念が生じることのないよう留意されるべきである。

(2) 日常生活自立支援事業の拡充について

日常生活自立支援事業について、同事業の実施体制の強化を、同事業から成年後見制度への移行のために行うかのように述べられているが（Ⅱ 1 (2) ①），日常生活自立支援事業については、同事業が意思決定支援のために果たす役割を重視し、その観点から抜本的に拡充されるべきである。

(3) 個人情報・プライバシー情報の適切な保護と共有

権利擁護支援の地域連携ネットワークの持続的な機能強化のため、市町村、中核機関、地域の福祉関係機関、専門職団体等において取り扱う対象者の個人情報やプライバシー情報について、適切な取扱い（保護）と共有の方法を検討し、各市町村に広げる取組を進めることを第二期計画案に盛り込むべきである。

また、家庭裁判所と中核機関等が、適切なマッチングによる選任、親族後見人の支援、柔軟な後見人等の交代、後見人等への苦情対応を、連携して担っていくため、本人や後見人等の情報を必要に応じて適切に共有できる仕組みを導入することを第二期計画案に盛り込むべきである。

(4) 家庭裁判所の人員及び物的体制の整備

家庭裁判所の体制について、各市町村・地域に身近な支部・出張所の増設、社会福祉や権利擁護の専門性を有する職員やきめ細やかな事務処理を担えるだけの職員の増員など、人員体制及び物的設備のいずれについても、質・量ともに抜本的に整備すべきことを第二期計画案に盛り込むべきである。

(5) 後見人等の報酬算定基準の見直しについて

後見人等の報酬算定基準の見直しにおいては、求められる担い手の質に応じた持続可能な供給体制の維持を可能とする適切な報酬基準の設定がなされるべきである。具体的には、事務の内容や負担への評価に留まらず、専門職後見人の専門性への評価、管理財産の多寡による管理責任への評価、地域の給源の実情等の多面的な評価軸による総合的な評価がなされるべきである。

3 成年後見制度について見直しがなされるべき事項

成年後見制度においては、以下の点を始めとして抜本的な見直しがなされるべきである。

(1) 必要性・補充性の原則の導入

法定後見制度の開始及び継続に必要性・補充性の原則を導入し、法定後見制度を、本人の必要に応じて適時・適切に利用しうる制度にすべきである。

(2) 法定後見制度の三類型の一元化

法定後見制度の三類型を、本人の必要性に応じて個別に代理権等を付与する制度に一元化すべきである。

(3) 行為能力制限（取消権）の縮減

行為能力制限（取消権）については、現在の補助類型のように、原則として本人の同意に基づき個別に取消権を付与する制度に一元化したうえ、その運用状況や、判断能力の不足に乗じた取引を無効化する民事ルールの整備状況も踏まえつつ縮減し、その存廃について検討を進めるべきである。

(4) 後見人等の解任事由の緩和及び欠格事由との切り離し

本人の必要に応じた適切な担い手への柔軟な交代を制度的に保障するため、裁判所による解任事由を後見人等に不行跡がない場合にも拡大するとともに、その一方で、解任事由と欠格事由を切り離し、解任が一律に欠格事由とならないような制度にすべきである。

(5) 後見報酬の利用者負担の軽減

後見報酬の負担について、民法第862条の「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。」との規定を見直し、被後見人の資力からの負担が困難な場合には国庫負担を原則とする制度を確立すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 基本的な方向性についての評価

第二期計画案の基本的な考え方において、本人を中心にした支援・活動における共通基盤となる考え方として「権利擁護支援」を位置付け、成年後見制度はそのための手段として位置付けていること、今後の施策の目標として、成年後見制度の見直しに向けた検討を行うとともに、権利擁護支援策を総合的に充実するための検討を行うこと、並びに市町村長申立て及び成年後見制度利用支援事業の見直しに向けた検討を行うことを掲げていることは、基本的な方向性として評価できるものであり、賛同の意を表明する。

(1) 成年後見制度の見直し及び権利擁護支援策を総合的に充実するための検討について

2006年、国連において障害者権利条約が採択され（日本は2014年

2月に批准)、現行の成年後見制度は、同条約との整合性が問われている。

同条約第12条第3項は、「締約国は、障害者がその法的能力の行使に当たって必要とする支援を利用できる機会を提供するための適切な措置をとる」ことを定めており、同規定は、障害者の支援の在り方について、成年後見人等が本人に代わって意思決定を行う従来の「代理・代行決定型の支援手法」から、本人が自ら意思決定できるようにするために必要な支援を行う「意思決定支援型の支援手法」へと転換させることを求めている。

成年後見制度の利用の促進に関する法律には、その点を意識した規定が盛り込まれており、第3条では、成年後見制度の利用の促進にあたっては、制度の基本理念として、成年被後見人等の「意思決定の支援」が適切に行われること等が踏まえらるべき旨が定められている。また、第11条では、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て推進されるものとして定められている。この「国際的動向」というのは、障害者権利条約との関係を意味している。そして、2017年3月24日に閣議決定された「成年後見制度利用促進基本計画」(以下「第一期計画」という。)においても、施策の基本的な考え方として、意思決定支援の重視ということが盛り込まれ、「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」の策定などが進められてきた。

しかし、障害者権利条約との整合性という観点からは、成年後見制度の開始・継続の前提として、まずは意思決定支援を優先させ、成年後見制度の利用は、本人の権利や尊厳を確保するために必要な場合に限定するという必要性・補充性の原則を取り入れることが求められている。

第二期計画の基本的な考え方において、本人を中心にした支援・活動における共通基盤となる考え方として「権利擁護支援」を位置付け、成年後見制度はそのための手段として位置付けていることや、今後の施策の目標として、成年後見制度の見直しに向けた検討を行うとともに、権利擁護支援策を総合的に充実するための検討を行うことを掲げていることは、その方向性に沿うものとして評価できる。

## (2) 市町村長申立ての見直しについて

成年後見制度に必要性・補充性の原則を取り入れるに当たっては、他方で、成年後見制度が必要な場合には適切に制度利用ができるようにすることも、より重要な課題となる。

この点、市町村長申立てについて、これまで、現場の支援者らや相談機関

等は市町村長申立ての必要を感じているにもかかわらず、申立てが円滑になされないことが多いという実情がある。

そのような実情に鑑みると、市町村長申立てについては、単に研修の実施や都道府県からの働きかけを強化するだけでは、市町村長申立ての実施状況は大きく改善されないことも懸念される。

市町村長申立ての円滑な実施を妨げている要因の一つとして、市町村長申立ての際に行われてきた親族調査の問題があるが、この点については、2020年度に開催された「成年後見制度における市町村長申立に関する実務者協議」において、改善のための一定の方策が示されているところであり、今後、研修等によって周知徹底し、市町村長申立てにかかる不必要な事務の軽減を図る必要がある。

市町村長申立ての実施の改善のためには、上記の「成年後見制度における市町村長申立に関する実務者協議」のような形で、市町村長申立ての運用改善のための検討の場を設けたうえで、上記の親族調査の問題以外にも、市町村長申立ての円滑な実施を妨げている具体的な要因を明らかにしつつ、その改善を図っていくことが必要である。

### (3) 成年後見制度利用支援事業の見直しについて

成年後見制度利用支援事業について、抜本的な見直しが図られるべきことについては後記3(5)で述べる。

### (4) 必要な財源の確保

既述のとおり、第二期計画案の基本的な考え方や今後の施策の目標として掲げられている内容は、基本的な方向性として賛同できるが、その実現のためには、上記の成年後見制度利用支援事業の見直しも含め、何よりも、施策を実現するための財源基盤を確保することが不可欠である。

### (5) 今後の施策の目標の実現に向けて

第二期計画案のうち後記2(1)記載の点については留意が必要であり、同(2)から(5)に記載する点については修正・補充がなされるべきであるが、同計画案で掲げられた今後の施策の目標の実現に向けて、必要な財源を確保し、施策を着実に進めていくべきであり、当連合会もそのために積極的に尽力する所存である。

## 2 留意されるべき事項及び修正・補充されるべき事項

第二期計画案のうち、以下(1)の点については、施策の推進にあたって留意が必要である。また、(2)から(5)の点については修正・補充がなされるべきで

ある。

(1) 「地域共生社会の実現」の位置付けと趣旨について

第二期計画案は、「I 1 成年後見制度の利用促進に当たっての基本的な考え方」の冒頭において、「地域共生社会の実現に向けた権利擁護支援の推進」について述べている。そこでは、「ノーマライゼーション、自己決定権の尊重等を基本理念とする成年後見制度は、認知症、知的障害その他の精神上の障害により判断能力が不十分な人の権利擁護を支える重要な手段であり、身上保護と財産管理の支援によって、本人の地域生活を支える役割を果たしている」とし、また、障害者権利条約第19条が定める地域社会で生活する権利を参照して権利擁護支援の定義付けを行い、「権利擁護支援とは、地域共生社会の実現を目指す包括的な支援体制における本人を中心にした支援・活動の共通基盤であり、意思決定支援等による権利行使の支援や、虐待対応や財産上の不当取引への対応における権利侵害からの回復支援を主要な手段として、支援を必要とする人が、地域社会に参加し、ともに自立した生活を送るという目的を実現するための支援活動であると定義することができる」としている。

上記のような記載を含めて全体として読めば、第二期計画案の基本的考え方として述べられている「地域共生社会の実現」というのは、ノーマライゼーションや自己決定権の尊重等の成年後見制度の基本理念を実現することや、障害者権利条約第19条が定める地域社会で生活する権利を保障するという趣旨を表したものと解され、その趣旨については賛同できる。

もっとも、日本においては、「地域共生社会」は、厚生労働省が「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）や、「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」（平成29年2月7日厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部）に基づいて進めてきている改革の基本コンセプトであり、「地域共生社会」が打ち出されてきた背景については、以下のような説明がなされている。

「かつて我が国では、地域の相互扶助や家族同士の助け合いなど、地域・家庭・職場といった人々の生活の様々な場面において、支え合いの機能が存在しました。社会保障制度は、これまで、社会の様々な変化が生じる過程において、地域や家庭が果たしてき役割の一部を代替する必要性が高まったことに対応して、高齢者、障害者、子どもなどの対象者ごとに、また、生活に必要な機能ごとに、公的支援制度の整備と公的支援の充実が図られ、人々の暮らしを支えてきています。しかし、我が国では、高齢化や人口減少が進み、

地域・家庭・職場という人々の生活領域における支え合いの基盤が弱まってきたています。暮らしにおける人と人とのつながりが弱まる中、これを再構築することで、人生における様々な困難に直面した場合でも、誰もが役割を持ち、お互いが配慮し存在を認め合い、そして時に支え合うことで、孤立せずにその人らしい生活を送ることができるような社会としていくことが求められています。」

「地域共生社会」が打ち出されてきた背景について上記のような説明がなされていることを考慮すると、「地域共生社会の実現」それ自体を目的として第二期計画を策定するかのような書きぶりからは、「自立」や「自助」、あるいは「地域の互助」が強調されることにより、公的責任の下で進められるべき施策や支援が弱められるのではないかとの懸念や、包括的な支援（家族全体の利益）ということにこだわるあまり、個々人の権利利益を守るといった観点が見失われるのではないかとの懸念、あるいは、本来、権利であるはずの「地域社会への参加」や「自立」が強制されるようなことにならないかなどの懸念も生じる場所である。

そのため、第二期計画の施策を推進するにあたっては、「地域共生社会の実現」の位置付けや趣旨について、そのような懸念が生じることがないように留意されるべきである。

## (2) 日常生活自立支援事業の拡充について

第二期計画案は、日常生活自立支援事業について、「地域住民が生活支援員として本人に寄り添い、見守り、意思決定支援を行いながら適切な金銭管理等を支援することで、尊厳のある本人らしい生活の安定を図る互助のしくみであり、これにより地域福祉が推進されている」としてその意義を評価しているが、同事業の実施体制の強化については、「成年後見制度の利用を必要とする人が、適切に日常生活自立支援事業等から成年後見制度へ移行できるよう、市町村の関係部署や関係機関・関係団体との間で個別事案における対応方針の検討等を行う取組を進めるなど、同事業の実施体制の強化を行う」として、同事業から成年後見制度へ移行させることを以て、同事業の実施体制の強化としている（第二期計画案Ⅱ 1 (2)①）。

しかし、同事業については、同事業が意思決定支援のために果たす役割を重視すべきであり、第二期計画案が、本人を中心にした支援・活動における共通基盤となる考え方として「権利擁護支援」を位置付けていることからすれば、同事業についても、権利擁護支援における位置付けを明確にした上、財政的な支援の拡充も含め、同事業を抜本的に拡充することを計画に盛り込



むべきである。

また、後述のとおり、成年後見制度に必要性・補充性の原則を導入し、その原則の下で成年後見制度が適時・適切に利用される制度としていく中では、日常生活自立支援事業から成年後見制度への移行だけでなく、逆に、成年後見制度による支援から日常生活自立支援事業を中心とした支援に戻る運用も検討されるべきである。

(3) 個人情報・プライバシー情報の適切な保護と共有

① 第二期計画案は、権利擁護支援の地域連携ネットワークの機能を、権利擁護支援を行う3つの場面に応じ、福祉・行政・法律専門職などの連携による「支援」機能と、家庭裁判所による成年後見制度の「運用・監督」機能に整理し、その強化を図る取組を推進するとしているが（第二期計画案Ⅱ3(2)）、このような機能を発揮して権利擁護支援を行うためには、本人、家族、後見人等の個人情報やプライバシー情報の利用が前提となる。しかしながら、現状、その取扱い（保護）や共有方法は市町村、中核機関、連携する諸団体等で統一されておらず、権利擁護支援や連携の支障となっている。

そのため、本人の同意を原則としつつ、同意に基づかない例外的取扱いについて共通ルールを設ける等を検討し、各市町村に広げる取組を進めるべきである。

② 特に、家庭裁判所による成年後見制度の「運用・監督」機能については、家庭裁判所と中核機関等が、適切なマッチングによる選任、親族後見人の支援、柔軟な後見人等の交代、後見人等への苦情対応を連携して担っていくため、家庭裁判所が保有する本人や後見人等の個人情報を必要に応じて適切に共有することが不可欠であり、その取扱いについては、各対応を要する目的に応じた情報共有の必要性も吟味しつつ、2021年個人情報保護法改正による自治体個人情報保護条例の統一的扱いなどの推移も踏まえ、整理・検討を行っていく必要がある。

この点、適切なマッチングや親族後見人の支援などにおいては、原則としては、同意に基づく個人情報の共有の在り方を具体化し、後見人等の苦情対応や共通理解の難しい後見人等の交代事案や不祥事対応などにおいては、法改正も含め、同意に基づかない例外的な個人情報共有の新たなルール等の検討が必要である。

③ 第二期計画においては、以上の点についても計画の施策に盛り込むべきである。

#### (4) 家庭裁判所の人員及び物的体制の整備

成年後見制度の利用が促進された場合、結果として、成年後見制度を利用する絶対的人数が増加することになるのは言うまでもない。加えて、後記3(1)で述べる必要性・補充性の原則に基づき、適時・適切に利用される制度への見直しをはかった場合、本人一人一人の状態を的確に把握し、きめ細かなニーズを評価する必要がある。

質・量ともに増加する後見等の業務に適切に運用するためには、各家庭裁判所が、市町村や中核機関と緊密に連携しつつ、本人のニーズを的確に評価し、それに応じた適切な担い手をマッチングし、本人の状況に応じた定期・随時の評価を行い、必要な監督機能も担える専門性と機動力を持った体制を整備することが重要となる。これは行政機関において代替できる機能ではなく、家庭裁判所自身の機能強化の課題である。

各家庭裁判所が市町村や中核機関と緊密に連携するためには、担当する裁判官や書記官等が当該地域の実情を熟知しておく必要があるとともに、適時・適切に市町村や中核機関と連携を図ることができるよう、場所的にも当該地域に所在している必要がある。

そのためには、1990年に全国において地方・家庭裁判所が統廃合された際に設置された家庭裁判所出張所を含め、各地域に所在する裁判所において適切に事務処理を行うことができる体制が必要である。また、近隣の家庭裁判所との距離や人口動向に照らして、必要な地域には新たに家庭裁判所支部又は出張所を設置することも検討する必要がある（この際、地域によっては、独立簡易裁判所に家庭裁判所出張所を併置する提案などもなされており、参考にされるべきである。）。

また、人員体制としても、機動性を持って柔軟に後見人等を交代させるためには、できる限り裁判官を常駐させる必要があるとともに、詳細かつきめ細かな調査をするためには、家庭裁判所調査官を増員してそのニーズを把握するようにすることがその専門性の観点からも適当である。

第二期計画においては、家庭裁判所の体制について、各市町村・地域に身近な支部・出張所の増設、社会福祉や権利擁護の専門性を有する職員やきめ細やかな事務処理を担えるだけの職員の増員など、人員体制及び物的設備のいずれについても、質・量ともに抜本的に整備すべきことを計画の目標や施策として盛り込むべきである。

#### (5) 後見人等の報酬算定基準の見直しについて

① 第一期計画が策定された後、裁判所において、法定後見制度における後

見人等の報酬算定基準の見直しが進められてきており（なお、第一期計画が掲げた施策には、後見人等の報酬基準を見直すことは盛り込まれていない。）、第二期計画案の中でも、適切な報酬の算定に向けた検討として、裁判所による報酬算定基準の見直しについて触れられている（第2期計画案Ⅱ2(2)③）。

後見人等の報酬はこれまで、被後見人が有する管理財産額に応じて定められるのが基本であったが、裁判所は、これまでの基準では、実際の事務の内容や負担の程度等に見合わない報酬額になる事案があるなどとして、後見事務の内容や負担に応じた報酬基準とする方向で検討を進めている。

しかし、第一に、実際の事務の内容や負担の程度等に見合わない報酬額になる事案があるという点に関しては、裁判所から、具体的にどのような事案で報酬額が見合わないものと受け止められており、そのような事案が全体の中でどの程度存するのか、また、報酬額が見合わないという意見を誰が述べており、その受け止めは妥当なものであるのかどうかといったことについて、検討するための具体的なデータ等が示されていない。

実際の事務の内容や負担の程度等に見合わない報酬額になる事案があることを理由に後見人等の報酬基準を見直すというのであれば、そのような事案に関する具体的なデータ等を示した上で検討が行われるべきであり、そうした裏付けを欠いた状態で拙速に報酬基準の見直しを進めることは避けられるべきである。

第二に、仮に報酬算定基準を見直すとしても、第二期計画案には、多種多様なニーズに応じた後見人等の職務について多面的な評価軸による総合的評価が必要であるという視点が明記されていない点が問題である。

具体的には、報酬算定に当たり、事務の内容や負担への評価に留まらず、(i)専門職後見人の専門性への評価、(ii)管理財産の多寡による管理責任への評価、(iii)地域の給源の実情等の多面的な評価軸による総合評価が必要である。

すなわち、(i)後見事務を遂行しても専門性が適切に評価されない仕組みであれば、後見事務の質の維持、向上は見通せない。専門職後見人の質の維持を支えてきた専門職後見人候補者推薦名簿制度も、その維持に要する各弁護士会、各弁護士のコストが適切に考慮されなければ、各弁護士会の同名簿登載者のさらなる減少、専門職の質の低下、後見人候補者供給力の低下も懸念される。

後見人等の担い手は、現在、専門職など、親族以外の者が選任される事

案が全体の約8割を占めている。後見の社会化が進む中、後見人等の主たる担い手は専門職になってきている。今後も専門職後見人の持続可能な供給体制を確保していくために、専門職後見人の専門性の適切な評価は必要不可欠である。

(ii) 管理財産の多寡に応じて後見人の責任に差が生じるのは当然であり、管理財産の多寡に見合った報酬の評価がされるべきことは、一般取引通念上も至極自然なことと言える。むしろ、管理財産の多寡を考慮しなければ、実質的に財産の多い人の負担が軽く、財産の少ない人の負担が重いという逆進的な効果を生み、報酬助成が十全になされなければ、財産の少ない人の制度利用の促進を阻害するという懸念もある。

(iii) 専門職後見人を供給すること自体が難しくなっている地域もあるため、地域ごとの柔軟な報酬評価も考えられる。

このような様々な事情を総合評価して、適切な報酬算定がなされることが必要である。

以上のことが第二期計画に明記されるべきである。

なお、報酬算定基準と合わせて、喫緊の課題となっているのは、報酬助成の問題である。被後見人に資力がなく制度利用を見合わせるケース、あるいは被後見人に資力が見込めないために、専門職後見人が適切な報酬を受けられずに後見事務に当たるケースが少なくない。本人に資力がなくとも誰もが制度を利用できる環境を作っていくために、報酬助成制度の充実が急務である。現在の報酬助成制度のさらなる拡充が強く求められる。この点については、より抜本的な制度の見直しという視点からも検討する必要がある、後記3(5)で改めて述べる。

- ② なお、第二期計画案には、国は、裁判官が報酬を定めるなどといった指摘があることを踏まえ、成年後見制度の見直しに向けた検討の際、報酬の在り方についても検討を行うべきであるということも記載されている。

しかしながら、成年後見制度利用促進専門家会議においては、報酬を定める主体の見直しに関する議論を第二期計画における検討課題とするほど十分な議論はされていなかった。

そもそも成年後見制度は、個人の権利制限を伴うもので、後見人の監督等は、司法作用として行われるべきものである。報酬付与審判は、家庭裁判所による監督機能とも密接に関連するものであり、報酬付与審判の権限を家庭裁判所から外部に移行させれば、家庭裁判所の監督機能の低下につながるおそれ大きい。成年後見制度の要諦に家庭裁判所の監督機能があ

ることを考えると、この点については十分慎重な議論が必要であり、第二期計画に盛り込む内容からは削除すべきである。

### 3 成年後見制度について見直しがなされるべき事項

成年後見制度の見直しの検討においては、以下の点を始めとして抜本的な見直しがなされるべきである。

#### (1) 必要性・補充性の原則の導入

前記1(1)で述べたとおり、成年後見制度については、障害者権利条約との整合性の観点から、必要性・補充性の原則を導入することが求められている。

また、現行の成年後見制度については、利用しようとする側は、一時的あるいは個別的な課題を解決するために制度を利用したいにもかかわらず、一旦制度を利用すると、課題が解決した後も、制度利用を終わらせることができないため、そのことが制度利用を躊躇させる要因になっている。制度利用が永続的に続くことで、後見人等の報酬の負担や、後見人等を監督する家庭裁判所の負担という点でも課題が生じている。成年後見制度に必要性・補充性の原則を取り入れることは、そうした制度利用の妨げとなっている要因を解消し、制度の利用を必要とする人が制度を利用しやすくなることにもつながるものである。

よって、第二期計画においては、成年後見制度を必要性・補充性の原則に基づく制度とし、制度利用の期間を有期化したり、制度利用の必要がなくなった場合には制度利用を終了させることができるようにするなど、制度改正に向けての検討を進める必要がある。

なお、成年後見制度に必要性・補充性の原則を導入する際には、それとともに、意思決定支援に基づく権利擁護支援策を総合的に充実させる必要があるが、意思決定支援に基づく権利擁護支援策として、任意代理をどのように評価し、位置付けるべきかが問題となる。

判断能力が低下したときの金銭管理に関しては、金融機関において、任意代理による支援として、本人が代理人を予め指名しておくことができるサービス等が見られるようになっており、今後広まっていくことが想定されるが、任意代理には様々な態様のものがあり、濫用防止との関係が問題となる。

必要性・補充性の原則の導入においては、任意代理の濫用防止の観点も踏まえておく必要がある。

#### (2) 法定後見制度の三類型の一元化

必要性・補充性の原則の下では、後見人等に付与される同意権や代理権は、現行の補助類型のように、本人にとっての具体的な必要な範囲に限り、個別的に付与されるべきことになる。

現行の補助類型は、補助人の権限は個別的に付与されるようになっており、課題が解決して権限を付与しておく必要がなくなったときは、補助の利用自体を終了させることも想定されていた。

しかし、これまでの制度運用では、補助類型の割合は極めて少なく、成年後見類型が約8割を占める運用となっており、数少ない補助類型においても、課題が解決して補助の利用自体を終了させるという運用は、ほとんどなされていない。

第一期計画において施策とされた診断書の在り方の検討は、本人がそれなりの判断能力を有する場合でも、これまでの制度運用では、大半が成年後見類型とされてしまってきている状況を改善するのが本来の目的だったはずであるが、診断書改訂後の運用を見る限り、成年後見類型よりも保佐・補充類型の割合が若干増えた傾向は見られるものの、成年後見類型が圧倒的に多い状況を大きく変化させることにはなっていない。

現行制度の下での運用改善では限界があり、制度改正が必要である。

### (3) 行為能力制限（取消権）の縮減

現行の日本の成年後見制度は三類型の制度となっており、行為能力制限の制度が設けられている。すなわち、成年後見類型では、本人が行った法律行為は、日常生活に関する行為を除き、取り消すことができる。保佐類型では、本人が民法第13条第1項に掲げられた一定の行為をするためには保佐人の同意を得なければならないとされ、本人が保佐人の同意を得ないでそれらの行為をしたときは、その行為は取り消すことができる。補助類型では、民法第13条第1項に掲げられた行為の一部について、補助人の同意を要する旨の審判がなされている場合は、本人がその行為を補助人の同意を得ないでしたときは、その行為は取り消すことができる。

この行為能力制限の制度によって成年後見人等に付与される取消権は、その行使において、契約時の個別的な事情の立証を要しないことから、成年後見制度は、認知症等によって判断能力が不十分な高齢者等の消費者被害の防止のために有効な制度とされてきた。

しかし、2006年、国連において障害者権利条約が採択され（日本は2014年2月に批准）、現行の成年後見制度は、同条約との整合性が問われている。

すなわち、同条約第12条第2項は「法的能力」の平等について定め、ここでの「法的能力」は行為能力を含むと解されている。行為能力制限制度は、障害を理由として行為能力を制限する制度であるから、障害者を差別するものとして、同条項に反するのではないかと、ということが問われている。

また、同条約第12条第3項は、「締約国は、障害者がその法的能力の行使に当たって必要とする支援を利用できる機会を提供するための適切な措置をとる」ことを定める。同規定は、障害者の支援のあり方について、成年後見人等が本人に代わって意思決定を行う従来の「代理・代行決定型の支援手法」から、本人が自ら意思決定できるようにするために必要な支援を行う「意思決定支援型の支援手法」へと転換させることを求めている、とされる。

障害者権利条約が、後見制度そのものを全面的に否定するものであるかどうかについては議論のあるところであるが、少なくとも、現行の日本の成年後見制度の成年後見類型における行為能力制限は、本人の行為能力を包括的に制限する点や、本人が後見人の同意を得て法律行為を行うこともできない点において、条約に整合するものではない。

この点、現行の法定後見制度の補助類型では、補助人の同意権・取消権についても、必要に応じて付与することが可能であり、その付与には本人の同意が要件となっている。そのため、本人の意思に反して一方的に補助人に同意・取消しの権限が付与されることはない。

そこで、まずは、行為能力制限の制度を、現在の補助類型のように、原則として本人の同意に基づき個別に同意権・取消権を付与する制度に一元化すべきである。

また、行為能力制限の制度については、これまで、本人の保護という観点から、取消権が着目されてきたが、本人を取引社会から排除せず、その自律的な意思決定を支援するという観点からは、今後は、同意権の機能に着目した制度運用を考えていく必要がある。

取引の相手方が本人の判断能力に疑問を持った場合、その取引の相手方によっては、取引の効力をめぐって争いが生じることを恐れて、取引を拒否することがありうる。その場合、本人の立場からすれば、自らはその取引を行うことを望んでいるにもかかわらず、取引から排除されることになる。

そのような場合に、本人が現行の補助制度を利用し、補助人が本人の法律行為について同意をすれば、取引の相手方も安心して取引を行うことができるようになる。また、補助人は、本人の法律行為について同意をする場面において、本人の自律的な意思決定を支援することができる。

今後、成年後見制度の改革を進めていく際には、そのように、同意・取消しの制度については、同意権の機能に着目し、本人の自律的な意思決定を支援するための制度として運用していくことが求められている。

その上で、障害者権利条約との整合性の観点からは、同意権・取消権の実際の運用状況や、判断能力の不足に乗じた取引を無効化する民事ルールの整備と並行して、行為能力制限制度の存廃も含めて議論し、検討することが必要である。

#### (4) 後見人等の解任事由の緩和及び欠格事由との切り離し

現行制度の下では、後見人等が交代する場合、民法第844条に基づき後見人等が家庭裁判所の許可を得て辞任するとともに、同法第843条第2項もしくは同条第3項に基づき家庭裁判所が新たな後見人等を選任するという方法をとることになる(いずれの規定も保佐・補助類型にも準用されている。)

しかし、これまでの実務運用の中で、この方法では、後見人等の交代を適切に進めることができない場合があることが明らかになってきている。

すなわち、民法第844条に基づく後見人等の辞任は、あくまでも、後見人等による辞任許可の申立を受けてなされるもので、その申立を行うことは後見人等の意思・意向に委ねられているため、後見人等に辞任の意思がなければ、家庭裁判所のほうからその後見人等を交代させることはできない。

現行制度では、家庭裁判所が後見人等を解任できるのは、後見人等に不正行為や著しい不行跡等の事由がある場合に限られており、また、後見人等が解任された場合、そのことは、他の後見事件の関係でも後見人等としての欠格事由となるため(民法第847条)、家庭裁判所は、本人にとってよりふさわしい後見人等に交代したほうがよいという理由では、後見人等を解任することはできない。

本人の権利擁護を十分に図る観点から、後見人等の交代を柔軟に行えるようにすることは、第二期計画の下でも、さらに積極的に推進されるべき施策である。

そこで、第二期計画の下で、中長期的課題として法改正も含めた検討を進める中では、後見人等の交代を柔軟に行うことができるようにするため、家庭裁判所による解任事由を後見人等に不行跡がない場合にも拡大するとともに、その一方で、解任事由と欠格事由を切り離し、解任が一律に欠格事由とならないような制度に改正すべきである。

そのような法改正がなされた場合でも、後見人等の交代は、交代前の後見人等も含めて本人の権利擁護の観点から交代の必要性を理解し、辞任の規定



に基づいて円滑に行われるような運用にすべきであるが、そのような運用を実現するためにも、制度的な保障として、最終的には家庭裁判所の判断により、本人にとっての必要性に応じた担い手に後見人等を交代させることを理由として、現後見人等を解任できるようにすることが必要である。

#### (5) 後見報酬の利用者負担の軽減

後見報酬の算定基準の見直しの在り方については前記 2 (5) で述べたが、後見報酬の在り方について検討するには、適正な報酬をどのように定めるかという問題と、制度を利用する当事者の負担の問題とは分けて考える必要がある。

現状、被後見人に資力がなく、報酬助成の制度も未整備であるために後見人等が報酬を得られないケースが増えており、後見人等として専門職が必要とされながら、受任する専門職を得るのが困難なケースが増えている。

このような状況で、利用者の負担を少なくするために後見報酬の基準が全体としてこれまでよりも切り下げられたものとなれば、後見人等の担い手の持続可能な供給体制を維持することは困難となり、ひいては、成年後見制度の持続的な運用自体ができなくなってしまうかねない。

利用者の費用負担の軽減は、後見報酬を切り下げることによって行うのではなく、その費用を公的な財源によって賄うことで実現すべきである。

そのため、報酬の付与について、「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。」とする民法第 862 条の規定を見直すとともに、被後見人の資力からの負担が困難な場合には、国庫負担を原則とする制度を確立すべきである。

この点、当連合会は、第一期計画策定の際にも、成年後見制度利用支援事業の適用拡大については、全ての市町村において、市町村長申立案件や後見類型に限らず、制度利用を必要とする人が資産・収入の多寡に関わらず利用できるように、国が抜本的措置を講ずることを基本計画に盛り込むべきであると意見を述べたが、第一期計画では、成年後見制度利用支援事業の適用拡大について、各市町村に対して検討を促すだけにとどまった。

第一期計画の下で各市町村に対して実施されてきた調査によれば、成年後見制度利用支援事業について、市町村長申立案件に限定する要件を外すなど、適用範囲を拡大する市町村が少しずつ増えてきている様子は見られるものの、2020年の調査でも、要件を限定したままの市町村が約半数を占めている状況に大きな変化は見られない。

市町村事業として地域の実情に応じた対応を求める方策では、基盤の乏し

い市町村は対応できない。また、市町村からは、周辺の他の市町村で適用範囲が拡大されない中で単独で適用範囲を拡大すれば、利用者が当該市町村に集中することになるため、拡大に踏み切れないとの声も聞かれる。

成年後見制度利用支援事業の実施と活用のためには、現状の任意事業への交付金や統合補助金による財政支援では地域格差のない体制整備が不可能であることを直視し、国庫負担を原則とする統一的な報酬助成制度を確立すべきである。

以上