

成年後見制度の活用をめざして



特集 1 成年後見制度のこれまでとこれから — 成年後見制度利用促進法と円滑化法の制定 —

新井 誠 Arai Makoto 中央大学法学部 教授

中央大学大学院法学研究科委員長、宗教法人審議会会長、日本成年後見法学会理事長。著書に『信託法 第4版』(有斐閣 2014年)、『成年後見制度—法の理論と実務 第2版』(有斐閣、共著 2014年)など。



成立の意義

2016年4月、第190回通常国会において、「成年後見制度の利用の促進に関する法律」(平成28年法律第29号。以下、利用促進法)および「成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律」(平成28年法律第27号。以下、円滑化法)が成立しました。

利用促進法の出発点は、2010年10月に横浜で開催された第1回成年後見法世界会議において世界に向けて発せられた「横浜宣言」にあります。2000年4月にスタートしたわが国の成年後見制度は、10年を経過した2010年には既に抜本的な見直しを要する事態に立ち至っていました。その具体的な解決策を提案したのが「横浜宣言」でした。

利用促進法は、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ありません。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す。本来の理念とは、ノーマライゼーション、自己決定権の尊重、身上保護の重視です。利用促進法は既存の制度を改めること

なく、そのままに放置して利用促進のみをめざしているとの批判も一部にあることは承知していますが、それは利用促進法の考え方とはまったく相容れません。

これまでの制度運用の実態と「横浜宣言」の内容

● 成年後見制度運用の実態

最高裁判所が公表している概況等^{*1}の分析として、次の5点を指摘しておきます。

第一に、成年後見制度利用者数の合計は19万1,335人と驚くほど少ないということです。

第二に、成年後見制度改革の目玉でもあり、自己決定の理念に親和的である任意後見制度と補助類型の利用が低迷していることです。逆に利用を極力回避すべきである後見類型の利用が他の類型を圧倒しています(図1)。

第三に、親族以外の第三者後見人の選任が増加していることです。2015年において第三者後見人に選任されたのが約70.1%というのは他国に比してもきわめて顕著な傾向です(図2)。

*1 「成年後見関係事件の概況—平成27年1月～12月—」「後見制度支援信託の利用状況等について—平成27年1月～12月—」いずれも最高裁判所事務総局家庭局まとめ



▶ 特集1 成年後見制度のこれまでとこれから

第四に、市区町村長の申立てが全体の約17.3%を占め、増加していることです(対前年比7.2%の増加)(図3)。

第五に、2012年2月に導入された後見制度支援信託*2は、後見人による不正を防止しようとする手法の1つだということです。裁判所は成

年後見人等の財産管理、とりわけ不正防止に力点を置いて後見制度支援信託等を活用していますが、本人の身上監護はほとんど配慮されていません。その導入については賛否両論がありましたが、導入後は信託契約を締結した人数は増加しています。

これらの実態は近時の国際的潮流に必ずしも沿うものとはいえ、わが国の成年後見法*3は抜本的な見直しが迫られているのです。

● 「横浜宣言」の内容

「横浜宣言」においては、成年後見制度は、利用者の資産の多寡、申立人の有無等にかかわらず「誰でも利用できる制度」として位置づけられるべきであり、そのためには行政が成年後見制度全体を公的に支援することが不可欠で、この公的支援システムは「成年後見の社会化」を実現するものであると、行政による支援システムの創設が提言されています。そして成年後見制度の運用面における司法機能、とりわけ家庭裁判所の機能のいっそうの拡充・強化を図ることが公的支援システムの円滑な実施の大前提となるべきであるとして、このような公的支援システムの創設は、本人の親族、一般市民、各専門職間のネットワークを拡充させ、適切な成年後見人の確保、成年後見制度の権利擁護機能の強化に資するものである、と述べています。

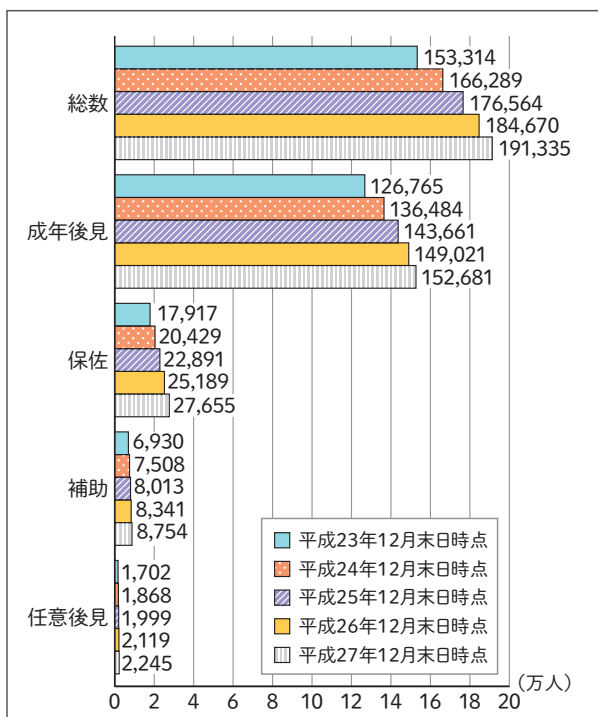


図1 成年後見制度の利用者数の推移
(出典)「成年後見関係事件の概況－平成27年1月～12月－」
最高裁判所事務総局家庭局

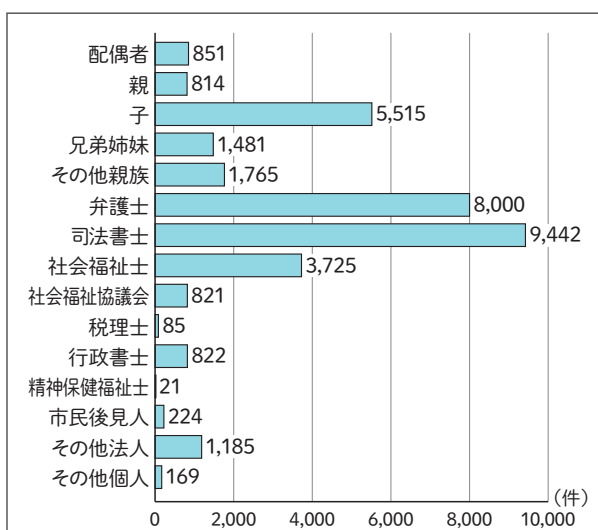


図2 成年後見人等と本人との関係別件数
(出典)「成年後見関係事件の概況－平成27年1月～12月－」
最高裁判所事務総局家庭局

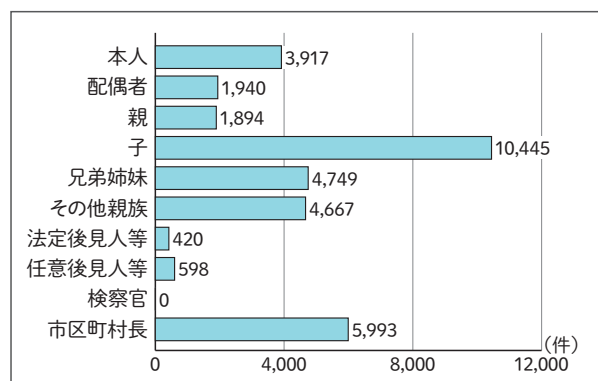


図3 申立人と本人との関係別件数
(出典)「成年後見関係事件の概況－平成27年1月～12月－」
最高裁判所事務総局家庭局

*2 成年被後見人または未成年被後見人の財産のうち、日常的な支払いをするのに必要十分な金銭を預貯金等として後見人が管理し、通常使用しない金銭を信託銀行等に信託するしくみ。

*3 民法の一部を改正する法律、民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律、任意後見契約に関する法律、後見登記等に関する法律の4法。



実は、「横浜宣言」において起草者が最優先事項と考えていたのがこの公的支援システムの創設でした。成年後見制度を真に機能させるのは法律の条文ではなく、それに魂を入れ、その理念を具現化するシステムです。わが国の成年後見制度にはそのようなシステムが欠けています。

● ドイツ型の支援システム

わが国の成年後見制度の利用拡大を図るためにドイツ型の支援システムから学ぶものは多く、公的支援システムの設立が^{しょうび}焦眉の急なのです。

わが国の成年後見制度に相当するドイツ成年者世話法においては、世話制度が福祉行政(各自治体に世話制度を所管するセクションがある)、民間の世話協会(各州の認可を受けたNPO法人や宗教法人によって運営され、社会福祉士や法律家が常勤しており、ボランティアである名誉職世話人のリクルート・教育・監督等も行う)の双方によって支えられ、裁判所は両者の支援を得て機能するようになっていました。すなわち、成年者世話法を支えるネットワークが存在しているのです。このようにいわば三位一体のシステムは、法律によって明確に位置づけられており、行政、民間、司法が一体となって世話制度を推進しているのです。

わが国においても裁判所の運用をサポートする行政と民間の支援を制度化すべきであり、家庭裁判所は成年後見制度における司法的機能のみを果たし、その他の機能は公的支援システムの中で他の機関が分担するようにしてはどうでしょう。これこそが横浜宣言の「成年後見の社会化」の具現化なのではないでしょうか。

利用促進法と円滑化法の内容

● 利用促進法

利用促進法は「基本理念・基本方針」と「基本計画・体制」の2つの部分から成り立っています(以下の条数は利用促進法を示す)。

1. 基本理念

基本理念として掲げられているのは、①成年

後見制度の理念の尊重(3条1項) ②地域の需要に対応した成年後見制度の利用の促進(3条2項) ③成年後見制度の利用に関する体制の整備(3条3項)の3点です。

成年後見制度の理念の尊重とは、ノーマライゼーション、自己決定権の尊重、身上の保護の重視のことです。従来の用語である「身上監護」ではなく、「身上の保護」を採用したのは、「監護」という用語が与える^{ふっしょく}パターンリスティック(押しつけるような)印象を払拭して、少しでも本人中心主義を志向したいとの意図に基づきます。

利用促進法は、国の責務として、基本理念に基づく成年後見制度の総合的な利用促進施策の策定・実施(4条)、地方公共団体の責務として、国と連携しつつ、地域特性にも配慮した自主的・主体的な基本理念に基づく成年後見制度の利用促進施策の策定・実施を明定しています(5条)。関係者は基本理念に基づき業務を行うとともに国または地方公共団体の成年後見制度の利用促進施策に協力するように努力するものとし(6条)、国民は成年後見制度の重要性に関する理解を深めるとともに成年後見制度の利用促進施策に協力するように努力するものとしています(7条)。このように国と地方公共団体の責務、関係者と国民の努力義務を規定したうえで、相互の連携を確保するように努力するものとしています(8条)が、とりわけ地方公共団体と家庭裁判所・関係行政機関との連携を図るように留意するものとしている(8条2項)点は重要です。

国、地方公共団体に成年後見制度の利用促進施策の策定・実施の責務を課し、関係者・国民にもそれに協力する努力義務を課したうえで、家庭裁判所も含めた関係機関等に相互連携を促しているのは、「成年後見の社会化」をめざすものとして評価に値します。前述のドイツ型の支援システムが1つの参考となるのではないのでしょうか。

2. 基本方針

基本方針はそれぞれの基本理念ごとに定められています。



①成年後見制度の理念の尊重

(a)保佐および補助の制度の利用を促進する方策の検討(11条1号)

ここでは後見類型の利用促進に言及されていない点が重要です。実務においては後見類型が偏重されていますが、それを改め、保佐・補助二元化または補助一元化のいずれかを選択する方向で検討するとの含意です。筆者はかねてから補助一元論を支持していますが、利用促進法の趣旨を踏まえた本格的な論議を期待します。

(b)成年被後見人等の権利制限に係る制度の見直し(11条2号)

成年後見制度の利用に伴う欠格事由の抜本的な見直しが意図されています。抜本的な改革が期待されます。

(c)成年被後見人等の医療等に係る意思決定が困難な者への支援等の検討(11条3号)

わが国の有権解釈は、成年後見人等の医療同意権を認めていません。そのために成年被後見人が必要な医療を受けられない事態も生じており、成年後見人等の医療同意権をどのような形態・範囲で認めるかが見直しの焦点となります。医療同意権のみならず、介護等を受けるための支援のあり方についても検討されることとなるでしょう。

(d)成年被後見人等の死亡後における成年後見人等の事務の範囲の見直し(11条4号)

この見直しは、円滑化法によって事実上決着しています。

(e)任意後見制度の積極的な活用(11条5号)

任意後見制度を利用者の自発的意思を尊重する観点からその積極的な活用を促すものです。既述のように任意後見制度の利用は低迷していますが、所要の措置を講ずることによって、利用の普及・拡大が期待されます。任意後見制度利用の普及・拡大こそが意思決定支援を図る最も重要なアプローチであるように思われます。

(f)国民に対する周知等(11条6号)

成年後見制度に関する国民の理解が必ずしも

十分ではないとの現状認識を踏まえて国民に対する周知・啓発を図るものです。近時注目されつつある法教育との連携も必要でしょう。

②地域の需要に対応した成年後見制度の利用の促進

(g)住民の需要に応じた利用の促進(11条7号)

地方公共団体等が地域住民の成年後見制度利用ニーズを的確に把握したうえで、市町村長の申立促進の具体化がなされます。

(h)地域において成年後見人等となる人材の確保(11条8号)

ここではいわゆる市民後見人の養成が念頭に置かれてはいますが、市民後見人に限定されることなく、親族、専門家、市民後見人のベストミックスを創出するための地域の需要に応じた人材確保策が課題となります。

(i)成年後見等実施機関の活動に対する支援(11条9号)

(g)、(h)が実効的に機能するために成年後見等実施機関の支援策をまとめることが必要です。成年後見等実施機関を「成年後見の社会化」の中核センターとして位置づけようとするものです。

③成年後見制度の利用に関する体制の整備

(j)関係機関等における体制の整備(11条10号)

司法、行政における人的体制の整備を明定していることは画期的であり、その確実な履行が求められます。

(k)関係機関等の相互の緊密な連携の確保(11条11号)

(j)で打ち出された関係機関等における体制の充実強化に加えて、関係相互の連携を確実なものとするための措置を講ずることとされており、(j)と(k)があいまって、司法、行政分野からも「成年後見の社会化」を促進しようとする意図がうかがえます。

④体制上の措置等

以上の基本方針に基づく施策を実施するために政府は必要な法制上・財政上の措置を速やかに講じなければならない、基本方針に基づく施策を



▶ 特集1 成年後見制度のこれまでとこれから

実施するために必要な体制上の措置については、利用促進法施行後3年以内を目途として講じなければなりません(9条)。また政府は施策の実施状況を毎年公表しなければなりません(10条)。

3. 基本計画

政府は、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「成年後見制度利用促進基本計画」を策定しなければなりません(12条)。市町村は、「成年後見制度利用促進基本計画」を勘案して、成年後見制度利用促進のための基本的な計画を定め、成年後見等実施機関の設立の支援等の措置を講ずるように努め、基本的な事項を調査審議させるための合議制の機関を設置するように努めるものとされています(23条)。都道府県は、市町村が講ずる措置を推進するため成年後見人等となる人材の育成、必要な助言を行うように努めるものとされています(24条)。

4. 体制

①成年後見制度利用促進会議

内閣府に、特別の機関として、成年後見制度利用促進会議がおかれ(13条1項)、会長は内閣総理大臣、委員は内閣官房長官、特命担当大臣、法務大臣、厚生労働大臣、総務大臣等をもってあてられます(14条)。

②成年後見制度利用促進委員会

内閣府に、有識者で組織される成年後見制度利用促進委員会がおかれ(15条)、「成年後見制度利用促進基本計画」案の調査審議、施行に関する重要事項の調査審議、内閣総理大臣への建議等を行います(15条1項)。

● 円滑化法

成年後見人による郵便物等の管理について、民法860条の2、860条の3の規定を加え、家庭裁判所が必要があると認めるときは成年被後見人宛ての郵便物等を成年後見人に配達すべき旨を信書の送達事業者に対して囑託することができるものとし、成年後見人は郵便物等を開封できるものとなりました。

また成年被後見人の死亡後の成年後見人の権限について、民法873条の2の規定を加え、必要があるときは、成年被後見人の相続人の意思に反することが明らかなきを除き、相続人が相続財産を管理することができるに至るまで、相続財産に属する特定の財産の保存に必要な行為、相続財産に属する債務の弁済、死体の火葬または埋葬に関する契約その他相続財産の保存に必要な行為をすることができるものとした(死体の火葬、埋葬に関する契約については、家庭裁判所の許可を要します)。

これらは、郵便物等の開封の権限や、成年後見人のいわゆる死後事務に関する権限が明確でなかった点を改めたものです。

今後の展望

利用促進法が成立した今、成年後見制度をいかに改め、その適正な運用を支援していくかが問われています。従来の発想にとらわれることなく、障害者権利条約や「横浜宣言」に立脚した成年後見法の改革を希求し、さらには後見制度の担い手を支える公的支援システムの構築が不可欠です。これらのことはすべて既に利用促進法の中に盛り込まれています。これから利用促進法の枠内においてこれらのことが実現されることとなりますが、その実現は決して容易なことではありません。なぜなら、成年後見制度に関してはさまざまな異なる見解が主張されており、それらを一本化することは困難をきわめることが予想されます。また、新しい施策を実現するための体制の整備と予算の捻出も相当の困難を伴うことが予想されるからです。

内閣府の成年後見制度利用促進委員会が、さまざまな困難を克服して、利用促進法の理念を実現するための建議等を行い、それを受けて政府が必要な措置を講ずることが必須です。