

日本における市民後見人の 登場とその現状について

銭 偉 栄

一 はじめに

(1) 成年後見制度の担い手不足を解消するために親族・知人および専門職以外の一般市民を成年後見活動に従事できる人材（以下、これを「市民後見人」と呼ぶ。）として養成し活用する事例は、個別の地域に限られたことではあるが、現行成年後見制度施行（2000年4月1日）後約5年を経過した時から現れた^[1]。たとえば、東京都は2005年度に、「社会貢献型後見人」を養成するための「後見人候補者等養成事業」を開始した。東京都世田谷区は2005年10月に「成年後見支援センター」を開設し、2006年度から、東京都の事業とは別に、独自に世田谷区区民成年後見人養成研修の実施を始めた^[2]。大阪市は、2006年度に市民後見人の養成講座を開催し、2007年には大阪市成年後見支援センターを設立して後見人等養成事業および市民後見人の後見活動への支援などに当たることとした^[3]。

国を挙げて市民後見人の養成・活用を開始したのは2011年度である。厚生労働省は同年度から、市町村（特別区を含む。）において市民後見推進事業（モデル事業）の実施を始め、全国計37（26都道府県）の市区町が同事業を実施した。同年6月15日に老人福祉法が改正され（2012年4月1日施行）、後見等にかかる体制の整備等が市町村の努力義務とされた（同法32条の2）こともあって、2012年度に同事業を実施する市区町は87（33都道府県）にまで増えた^[4]。他方、「高齢者権利擁護等推進事業」の一内容として、市町村が単独で市民後見人の養成が困難な場合などに、都道府県が広域的な支援の観点から市民後見人の養成を行うことにもなっている。ちなみに、2012年度に都道府県市民後見人養成事業を実施しているのは7府県である^[5]。

市民後見人はいまや親族後見人・専門職後見人に次ぐ成年後見の第3の担い手として位置付けられ、世間から大きく注目されようとしている^[6]。しかし、それはスタートを切ったばかりである。最高裁判所が市民後見人の受任件数の統計を始めたのは2011年であるから、

養成研修等を受けた一般市民が最初に成年後見人・保佐人・補助人（以下、「成年後見人等」という。）に選任されたのはいつであるかはさだかではないが、私の知る限りでは、世田谷区区民成年後見人第1号（2007年7月受任）がはじめてではないかと思われる^[7]。最高裁判所の統計によれば、2012年の受任件数は118件で、第三者後見人全体（法人を含む。）に占める割合も約0.7%に過ぎない^[8]。

（2）「わが国では、急速に社会の高齢化・少子化が進行し、痴呆性高齢者および一人暮らしまたは夫婦のみで暮らす高齢者が増加するなかで、高齢社会への対応が急務となっています」^[9]とあるように、2000年の成年後見制度改正（以下、「2000年法改正」という。）は、「高齢社会への対応」を見据えたうえで行われたはずである。にもかかわらず、施行後間もないころから成年後見制度の担い手不足という事態に遭遇したのはなぜだろうか。そして、こういう事態は一時的な現象にすぎないのか、それとも持続的・不可逆的な現象であるか。これらの疑問を解明することは、今後の市民後見のあり方を検討するうえでは必要不可欠なことである。

そこで、本報告では、まず、成年後見制度に対する需要および今後の傾向、親族後見の限界、および専門職を中心とする第三者後見の現状とその限界という3つの視点から、市民後見を必要とする今日の社会的背景を検討することとする。つぎに、市民後見人の意義と現状を考察し、その上、市民後見のあり方について若干の問題提起をすることとしたい。

二 市民後見人登場の社会的背景

1 成年後見制度に対する需要の拡大

（1）冒頭でも述べたように、成年後見人等のなり手不足という問題に対応するために考えたのが、市民後見人の活用である^[10]。

厚生労働省は、「市民後見推進事業実施要綱」^[11]において、市民後見推進事業の目的について次のように記している。「認知症高齢者や一人暮らし高齢者の増加に伴い、成年後見制度の必要性は一層高まってきており、その需要はさらに増大することが見込まれる。また今後、成年後見制度において、後見人等が高齢者の介護サービスの利用契約等を中心に後見等の業務を行うことが多く想定される。したがって、こうした成年後見制度の諸課題に対応するためには、弁護士などの専門職による後見人（以下「専門職後見人」という。）がその役割を担うだけでなく、専門職後見人以外の市民を含めた後見人（以下「市民後見人」という。）を中心とした支援体制を構築する必要がある」、という。

上記説明から分かるように、市民後見人登場の社会的背景には、まず成年後見制度に対す

る需要の拡大がある。

(2) 成年後見制度施行以来 2012 年までの 13 年間、同制度利用の申立件数は増大する一方である^[12]。2012 年の成年後見申立件数（任意後見監督人選任事件を除く。以下同じ。）は 3 万 4,004 件で、現行制度開始直前の 1999 年度における禁治産・準禁治産宣告の申立件数（3,634 件）の約 9.36 倍、現行制度開始直後の 2000 年度における成年後見申立件数（8,956 件）の約 3.80 倍に達した^[13]。現行制度の下での終局認容件数（任意後見監督人選任事件を除く。以下同じ。）もまた、2000 年度の 3,492 件から 2012 年の 3 万 0,893 件まで大きく伸び、約 8.85 倍に達した^[14]。最高裁判所は 2010 年から成年後見制度の利用者数に関する調査を開始した。それによれば、2010 年 12 月末日における成年後見制度の利用者数（任意後見を除く。以下同じ。）は合計で 13 万 8,834 人であったのに対して、2012 年 12 月末日におけるそれは合計で 16 万 4,421 人になり、対 2010 年比約 18.43% の増加となっている^[15]。

(3) しかし、それは氷山の一角にすぎない。成年後見制度に基づく意思決定の支援を要する者、すなわち成年後見制度の潜在的利用者数は、推定で約 783.4 万人にも達し^[16]、そのうち、認知症高齢者は約 439 万人（2010 年現在）と推計されている^[17]。

いままでの推移をみる限り、知的障害者および精神障害者の伸びはそれほど顕著ではなく、人口高齢化の影響を大きく受けることはないことがわかる^[18]。これに対して、次に述べる理由から、人口高齢化の進行は認知症高齢者の数の増加につながるため、今後、認知症高齢者の数の増加により成年後見制度に対する需要が増大し続けると予想される。すなわち、2000 年から 2010 年までの間における日本人の平均寿命は、男性は 1.83 年（77.72 年から 79.55 年に）、女性は 1.7 年（84.60 年から 86.30 年に）それぞれ伸長した^[19]。他方、認知症の発症率は、下記表 1 が示すとおり、医学的には、一般に高齢になるほど高くなり、65 歳以上の高齢者を 5 歳ごとに区切った年齢段階別でみると、段階が上がるごとに発症率が 2 倍になるといわれている。したがって、高齢者人口の総数が不変という前提のもとにおいて、認知症高齢者の数は平均寿命の伸長により増大し続けることになる。実際もそうである。厚生労働省の 2012 年 8 月 24 日付報道発表資料によれば、認知症高齢者のうち、日常生活自立度Ⅱ以上の者の数は、推計 149 万人だった 2002 年から 2012 年までの 10 年間で倍増し、推

表 1 老年期痴呆の年齢階級別有病率^[21]

	65～69 歳 (%)	70～74 歳 (%)	75～79 歳 (%)	80～84 歳 (%)	85 歳～ (%)
全体	1.5	3.6	7.1	14.6	27.3
男	2.1	4.0	7.2	12.9	22.2
女	1.1	3.3	7.0	15.6	29.8

計 305 万人に達した^[20]。

2 成年後見制度の担い手不足

(1) 上記1で述べたように、成年後見制度施行後、同制度に対する需要が拡大し続けた。それと同時に、制度の担い手が不足するという問題が浮上してきた。この問題をもたらした理由として、当面次の3点が考えられよう。第1は成年後見人等に占める親族後見人の割合が低下したこと、第2は当初第三者後見の担い手として想定されていた専門職後見人が不足していること、第3は本人に身寄りがなく適当な成年後見人等の候補者を見いだすことが困難な場合の受け皿として想定されていた^[22]法人後見も思うように伸びていないこと、である。

(2) 成年後見人等の総数に占める親族後見人の割合は減少傾向にある。2000年度成年後見申立事件においては、本人の親族が成年後見人等に選任されたケースは全体の90%以上を占めていたが、2012年には、全体の約48.5%にまで低下した。その代わり、親族以外の第三者が成年後見人等に選任されたものは全体の約51.5%を占めるようになり、現行制度施行以来、初めて親族後見人を上回った^[23]。

親族後見ないし家族後見^[24]の後退には、家族機能の縮小が大きく影響していると考えられる。伝統的には、家族の機能の1つに保護機能が挙げられる。それはすなわち、病人や老人を扶養・援助する働きである。しかし、少子高齢化、核家族化の進行に伴い、保護機能の担い手が減少し、それによって家族の保護機能が低下したと思われる^[25]。

(3) 現行制度立案時に、成年後見の担い手として想定されていたのは本人の親族だけではない。第三者後見も視野に入れていた。しかし、当時第三者後見の担い手として想定されていたのは、弁護士・司法書士等の法律実務家や社会福祉士等の福祉の専門家などの専門職である^[26]。「本人の財産の管理をめぐって親族間に激しい争いがあるような場合には、中立公平な立場にある第三者が、後見等の事務を行う必要があるでしょうし、本人の心身の状態、生活状況あるいは財産状況によっては、後見等の事務が複雑で専門性を要する場合」もあるからだ、という^[27]。

現状では、立法者の想定したとおり、第三者後見の担い手の多くは弁護士、司法書士および社会福祉士などの専門職である。法定後見に限って言えば、2012年成年後見申立事件において、第三者後見人の割合は全体の約51.5%を占めている。そのうち、弁護士等専門職（弁護士法人・司法書士法人・行政書士法人の受任件数を除く。以下同じ。）の受任件数は1万4,614件で、第三者後見人全体（1万6,602件）の約88%を占めている^[28]。

しかし、成年後見制度に対する潜在的需要の大きさおよびそれを背景とする利用者数の確

実な増加と、親族後見人が減少することとがあいまって、第三者後見人に対する需要がますます高まり、そのため、専門職後見人だけでは対応することができなくなりつつある。というのはこうである。2012年の成年後見申立事件において、成年後見人等に選任された専門職のうち、弁護士・司法書士・社会福祉士は、上位3位を占め、計1万3,712件を受任し、専門職後見人総数（1万4,614件）の約93.83%に達している^[29]。これに対して、弁護士、司法書士および社会福祉士の三者をあわせた成年後見人等候補者の登録者数は、約1万3,750人しかない。そのうち、弁護士は約3,200名（2009年現在）^[30]、司法書士は4,898名（2012年3月末現在）^[31]、社会福祉士は5,652名（2013年1月末現在）^[32]、である。しかも、実働数はそれをさらに下回っている。社会福祉士の場合に限ってみれば、2013年1月末現在、登録者5,652名のうち、現在活動中の受任者は3,781名で、登録者総数の約66.90%にとどまっている^[33]。

他方、2012年12月末日現在、成年後見制度の利用者数は合計で16万4,421人である（前述1（2）参照）。この数字には成年被後見人等がすでに亡くなった場合も含まれるが、これを捨象し、その上、2012年の実績を参考にして、成年後見人等の総数に占める第三者後見人の割合を50%、そして第三者後見人の総数に占める専門職（弁護士・司法書士・社会福祉士）後見人の割合を80%だとし、1人当たりの受任件数を1件とする場合には、少なくとも約6万5,769人が必要となるという計算になる。この数字と登録者数ないし実働数を合わせてみれば、1人の専門職後見人が複数人の成年後見人等を兼任するケースが多いことがわかる。権利擁護センターばあとなああ統計データがこのことを如実に表している（下記表2参照）。

表2 個人別の受任件数

受任件数		1件	2件	3件	4件	5～9件	10～19件	20件以上
受任者数 (割合)	2013年 1月末	1,546人 (41%)	842人 (22%)	488人 (13%)	254人 (7%)	420人 (11%)	183人 (5%)	48人 (1%)
	2014年 1月末	1,625人 (39%)	924人 (22%)	530人 (13%)	311人 (7%)	508人 (12%)	209人 (5%)	59人 (1%)

資料：日本社会福祉士会ウェブサイト「ばあとなあ受任状況（2013年2月）」、「同（2014年2月）」。

(4) 2000年法改正では、法人成年後見人制度が明文化された（民法843条4項および876条の2第2項・876条の7第2項による843条4項の準用）。法人後見の担い手として想定されていたのは社会福祉協議会等の社会福祉法人や福祉関係の公益法人などである^[34]。その狙いは、「福祉関係の事業を行う法人がその人的・物的な態勢を組織的に活用して本人

の財産管理・身上監護の事務を遂行すること」と、本人に身寄りがなく、適当な成年後見人等の候補者を見いだすことが困難な場合の「受け皿」として法人がその成年後見人等となること^[35]、すなわち第三者後見の充実を図ることにある。

しかし、法人後見の利用がそれほど伸びていないのが現状である^[36]。（法定後見の）成年後見人等総数に占める法人後見人の割合は2000年度にはわずか0.4%（13件）^[37]に過ぎず、10年以上経過した2012年においても5.3%（1,702件）にとどまっている^[38]。上述のように、法人後見の担い手として社会福祉協議会などの社会福祉法人、福祉関係の公益法人などが当初想定されていたが、これらの法人が成年後見人等の受任を進めるにあたって、利益相反の問題、人材の確保の問題および財源の問題など、いくつかの課題を克服しなければならない^[39]。

三 市民後見人の意義と現状

1 市民後見人の意義

(1) 市民後見人という名称が提唱され始めたのは2005年ごろだといわれている^[40]。現在は、定着しつつあるといってよい。そのほかに、「社会貢献型後見人」（東京都）や「区民後見人」（東京都世田谷区）という名称も用いられている。

(2) ところが、市民後見人の定義についてはまだ定かではない。厚生労働省は、「市民後見推進事業実施要綱」において、単にこれを「専門職後見人以外の市民を含めた後見人」と表現するとどまった。同省は市民後見人を活用する仕組みを次のように考えている^[41]。すなわち、①市町村ないしその委託を受ける社協・NPO法人等実施機関が市民後見人を養成するための研修を実施し、市町村が単独で市民後見人を養成することが困難であるなどの場合には、都道府県が市民後見人の育成を行うための事業を実施する（研修）。②市町村または実施機関が研修修了者を成年後見人等候補者として登録し、その候補者を家庭裁判所に推薦する（登録・推薦）。③家庭裁判所が被推薦者を市民後見人に選任する（選任）。④市町村ないし実施機関の推薦に係る候補者が市民後見人に選任された場合には、専門職等が相談に応じる等の方法により当該市民後見人の後見活動を支援する（支援）。この仕組みを前提に見る限り、同省は、市民後見人を家庭裁判所によって選任された成年後見人等と考えているようである。

同種の見解は多くみられる。たとえば、岩間伸之教授は、市民後見人を次のように定義している。すなわち、「市民後見人とは、家庭裁判所から成年後見人等として選任された一般市民のことであり、専門組織による養成と活動支援を受けながら、市民としての特性を活か

した後見活動を地域における第三者後見人の立場で展開する権利擁護の担い手のことである」^[42]。

(3) しかし、後述3で述べるように、市民後見人養成講座の修了者は、家庭裁判所によって選任された成年後見人等としてだけでなく、法人後見の支援員としても成年後見活動に従事している。市民後見人を前者に限定する場合に、成年後見人等として選任されるまでの講座修了者のモチベーションをどのように保たせるかが問題となる。現場では実際にそのような悩みを抱えている^[43]。筆者は、市民後見人を最大限に活用するという視点から、次のように広義的に解したい。すなわち、市民後見人とは、「①弁護士等の専門職以外の自然人のうち、本人と親族関係及び交友関係がなく、②社会貢献のため、③地方自治体ないしその委託機関が実施する後見人養成講座などにより成年後見制度に関する一定の知識や技術・態度を身に付けた上、成年後見人等候補者として登録された者であって、④家庭裁判所により成年後見人等として選任され又は専門職後見人や法人後見人の履行補助者として後見活動に従事する者」をいう。

最高裁判所事務総局家庭局は、「市民後見人とは、弁護士、司法書士、社会福祉士、税理士、行政書士及び精神保健福祉士以外の自然人のうち、本人と親族関係（6親等内の血族、配偶者、3親等内の姻族）及び交友関係がなく、社会貢献のため、地方自治体等が行う後見人養成講座などにより成年後見制度に関する一定の知識や技術・態度を身に付けた上、他人の成年後見人等になることを希望している者を選任した場合をいう」としつつも、最後にこれはあくまでも「当局実情調査における集計の便宜上の定義であり、市民後見人がこれに限られるとする趣旨ではない」という断りの一文を入れた^[44]。これは、成年後見人等として選任されて後見活動に従事する者のほか、後述3の補助参加型に属する者を市民後見人という概念に含ませる趣旨と理解すべきであろう。

2 市民後見人の就任に適する事案

(1) 市民後見人の就任に適する事案の範囲について、次のような諸見解がある。①「主として、本人に身寄りがなく紛争性の少ない事案や市区町村長申し立てに係る事案等を担当することが可能である。」（多田宏治氏）^[45]。②「専門職が成年後見人等になるほどの複雑な問題はないものの、月々の支払いや定期的な訪問などが求められる場合もある。（中略）ふさわしい親族がいないか、親族がいても遠方で業務ができない場合もある。このようなケースを想定して、東京都は社会貢献型後見人を養成すること」となったのである（高木粧知子氏）^[46]。③市民後見人の業務は、「日常的な金銭管理や安定的な身上監護が中心の事案、紛争性のない事案等、必ずしも専門性が要求されない事案を範囲とする。」（日本成年後見法学

会)^[47]。④「市民後見人を選任すべきであるといえるのは、成年後見人等に就任すべき親族がない場合であって、本人に多額の財産がなく紛争性もない場合に限られる。」（成年後見制度研究会)^[48]。

以上の諸見解をまとめると、成年後見人等を選任された市民後見人の活用が期待される事案はおおよそ次のような特徴を有する。第1は、親族後見が期待できない場合に限り選任されること、第2は、本人に多額の財産がなく紛争可能性が少ないこと、第3は、難易度が低く、高度な専門性が要求されないこと、である。

(2) 前述（二2（3））のように、2000年法改正時に第三者後見の担い手として想定されていたのは、主に弁護士・司法書士等の法律実務家や社会福祉士等の福祉の専門家などの専門職と、社会福祉協議会等の社会福祉法人や福祉関係の公益法人などの法人である。専門職には、「本人の財産の管理をめぐって親族間に激しい争いがあるような場合」や、「本人の心身の状態、生活状況あるいは財産状況によっては、後見等の事務が複雑で専門性を要する場合」における成年後見人等の受任が期待されている。他方、福祉関係の事業を行う法人には、「その人的・物的な態勢を組織的に活用して本人の財産管理・身上監護の事務を遂行すること」と、本人に身寄りがなく、適当な成年後見人等の候補者を見いだすことが困難な場合の「受け皿」として成年後見人等となることが期待されていた。しかし、成年後見制度利用者が急増すること（前述二1参照）、2000年度に成年後見人等全体の90%以上を占めていた親族後見人は、2012年には全体の約48.5%にまで低下したこと（前述二2（2）参照）、受け皿として想定されていた法人後見が思うように進まなかったこと（前述二2（4）参照）など、成年後見制度施行後の状況は立案者のかかる構想の実現を困難にさせる方向に進んでいった。市民後見人の活用が期待される事案の特徴の1つに、「親族後見が期待できない場合に限り選任されること」があるが、この場合には本来、「受け皿」として想定されていた福祉関係の公益法人等が選任されるはずである。しかし、家族後見が急速に後退したため、間に合わなかったであろう。第2および第3の特徴は、市民後見人の事務処理能力を考慮したものであると思われるが、それと同時に、限られた人的資源の有効活用という観点からも是認できよう。

現在、成年後見申立ての動機として財産管理処分（預貯金等の管理・解約、保険金受取、不動産の処分）が一番多く、2012年の申立て動機全体の約55.71%を占めている^[49]。しかし、そのうちの「預貯金等の管理・解約」などは必ずしも専門職後見人でなければできないような高度な専門性を要する後見事務ではなく、それは実に2012年の申立て動機全体の約41.76%を、財産管理処分の約74.97%をも占めている^[50]。このような現状を踏まえて考えれば、市民後見人を活用する場として、①親族後見が期待できない場合、②本人に多額の財

産がなく紛争可能性が少ない場合、③難易度が低く、高度な専門性が要求されない場合を予定する前記諸見解に与したい。

3 市民後見人の活動形態

(1) 指定の養成研修等を受け、市民後見人名簿等に登録された市民後見人は、地域社会で後見関連活動に従事することになるが、その活動形態に関しては、さまざまな分類が試みられている。

まず、市民後見人を「成年後見人等に選任された一般市民」(狭義の市民後見人)として捉える立場からのものである。たとえば、岩間教授は、その受任パターンを次の4つに分類する。すなわち、①単独受任方式、②リレー方式(専門職がまず受任し、後見業務が安定した時点で市民に交代し、業務を引き継ぐもの)、③複数後見方式(市民と専門職が複数後見で受任するもの)、および④2段ロケット方式(市民と専門職が複数後見で受任し、一定期間を経て後見業務が安定した時点で専門職が辞任する。その後は市民が単独で活動を続けるもの)、である(以下、これを「岩間分類」という。)^[51]。

つぎに、市民後見人を広義に捉える立場、たとえば、神奈川県社会福祉協議会や千葉県社会福祉協議会は、社協の法人後見支援員やNPO法人等の法人後見担当者として後見活動に従事する場合をも市民後見人の活動形態の1つとして掲げている。

千葉県社会福祉協議会は、①個人型、②法人型(NPO法人等の法人後見担当者として業務を行う)、③社協関与型(社協の法人後見支援員として業務を行う)、④リレー型(専門職後見人が問題解決した後に受任する)、⑤専門職・複数後見型(専門職と複数で受任する)、⑥親族・複数後見型の6つに分類した(以下、これを「千葉県社協分類」という。)^[52]。

神奈川県社会福祉協議会も同じく6類型に分類しているが、その内容は千葉県社協のものと若干異なり、①単独後見(後見監督人の選任を条件とする場合を含む)、②専門職との複数後見、③法人との複数後見、④社協の支援員、⑤NPO等の支援員、⑥親族後見人の支援員、の6つになっている(以下、これを「神奈川県社協分類」という。)^[53]。

(2) 前述(1(3))のとおり、私見は市民後見人を広義的に捉えている。したがって、市民後見人の活動形態については、千葉県社協および神奈川県社協の見解に賛同したい。ただし、その類型を、単独受任型、共同受任型および補助参加型の3つに整理することとする。

第1は単独受任型である。横浜市社会福祉協議会は、市民後見人を広義に捉える立場に立ちつつ、「市民の視点や地域性、活動の柔軟性等をいかす」という観点から、単独受任型を原則とすることが望ましいという見解をしている^[54]。単独受任型では、市民後見人は原則として単独で後見活動を行うことになるが、その活動を支援する体制を作る必要がある。岩

間分類中の「①単独受任方式」、千葉県社協分類の「①個人型」および神奈川県社協分類の「①単独後見」はこの類型に属する。さらに、専門職後見人から後見業務を引き継いで行う「リレー方式」（岩間教授分類②）ないし「リレー型」（千葉県社協分類④）もこの類型に包摂することができる。

第2は共同受任型である。市民後見人が専門職後見人などと共同で受任し、後見事務を分担するものである。共同受任者は、専門職のほか、他の市民後見人、法人後見人および親族後見人が考えられる。岩間分類中の「③複数後見方式」および「④2段ロケット方式」（ただし、専門職後見人が辞任するまでの間に限る）、千葉県社協分類中の「⑤専門職・複数後見型」と「⑥親族・複数後見型」および、神奈川県社協分類中の「②専門職との複数後見」と「③法人との複数後見」はこの類型に属する。そのほかに、市民後見人同士が共同受任するケースも報告されている^[55]。専門職後見人との共同受任型のメリットとして、次の2点が考えられる。第1に、限られた人的資源の有効な活用である。後見事務のうち、市民後見人が単独でも処理できるものが多いので、1人の専門職後見人が複数の市民後見人とそれぞれ共同受任すれば、より多くの件数を受任することができる。第2に、市民後見人単独での対応が困難なときは、専門職後見人に相談するが、この場合、共同受任の専門職後見人であれば相手の成年被後見人等の事情も分かるので、相談しやすく、また迅速に対応することを期待することができる。なお、2012年概況で公表されている市民後見人の受任件数（118件）は、おそらく単独受任型と共同受任型であると思われる^[56]。

第3は補助参加型である。市民後見人は、法人後見支援員や担当者または専門職後見人の履行補助者として、法人または専門職による指揮・監督の下で、後見事務の処理を補助する。千葉県社協分類中の「②法人型」および「③社協関与型」、神奈川県社協分類中の「④社協の支援員」、「⑤NPO等の支援員」および「⑥親族後見人の支援員」がこの類型に属する。市民後見人を狭義にとらえるか広義にとらえるかにかかわらず、研修を終えたばかりの候補者が実務研修を積んだ後に成年後見人候補者として推薦することを予定しているのがほとんどであろう。その違いは、専門職後見人や法人後見人の履行補助者として後見活動に従事する者を市民後見人と称するか否か、ということだけではないかと思われる。

4 市民後見の直面する課題

(1) 市民後見人の後見活動が注目される中、それを持続可能なものにするために解決しなければならない課題は多く残されている。ここでは、市民後見人への報酬付与の是非と市民後見人の負担軽減策の2点だけを取り上げることとする。

(2) まず、市民後見人への報酬付与の是非をめぐる問題である。前述のように、（狭義

の) 市民後見人の活用が適当とされる事案として、本人に多くの資産がないものが想定されているため、市民後見はボランティア的な性格が強いという側面をもっていることは否めない。また、そのように認識されるのが一般的のようである。たとえば、岩間教授は、「ボランティア精神に基づく市民活動」を市民後見人の活動特性の1つとして挙げている^[57]。実際に、成年後見の現場において、市民後見がボランティア的性格を有することを理由に、報酬を付与しないことを原則とするところも少なくない^[58]。

しかし、(狭義の) 市民後見人といえども、いったん成年後見人等に選任された以上、担当する事案には高度の専門性を要せず、難易度が低いなどといった特性はあるものの、その責任は専門職後見人等ほかの第三者後見人と異なるところはない。また、「社会貢献」を市民後見人の理念として掲げているとはいえ、通常にいうボランティアとは違って、自由な辞任が認められない(民法844条)とされているように、後見活動を長期間にわたり安定的に継続することが市民後見人に求められる。したがって、市民後見人のモチベーションを維持するとともに、成年後見人等としての責任を自覚するようにさせるためにも、報酬額の多寡にかかわらず、市民後見人への報酬の付与は必要だと思われる。たとえば、品川区社会福祉協議会品川成年後見センターは、「市民後見人が単なるボランティアや臨時的なものではなく、成年被後見人等の権利を擁護するために継続的に活動する者」であるという認識に立ち、報酬の付与に積極的な姿勢を見せている^[59]。実際には、成年後見人等として選任された市民後見人に報酬が支払われるケース^[60]や、法人後見の支援員等として後見活動に従事する市民後見人に時給が支払われるケース^[61]も多くみられる。

もっとも、市民後見人に報酬を付与することとする場合に、本人の資力の多寡によって市民後見人の間に生じる不公平感をどのように払しょくするかが重要な課題となる^[62]。市民後見人が法人後見の支援員等として活動する場合には、前述のように時給制をとればさほど問題にならないが、成年後見人等として選任された場合にはこの問題が顕著にあらわれる。本人に資力がある事案を担当する市民後見人は多くの報酬を与えられ、反対に本人にほとんど資力がない事案を担当する市民後見人はまったく報酬を得られないかまたは僅少の報酬しか得られないという事態が生じると、同じ仕事をしているのに、何故にもらえる報酬にこれだけの差が生じるのか、という不公平感が市民後見人に生まれる可能性があるからである。この不満が募れば、適正な後見活動を阻害するおそれがあるとも指摘されている^[63]。

(3) つぎに、市民後見人がその職務を順調に遂行することができるようにその負担を軽減するための方策を講じる必要がある。前述のように、市民後見人は難易度の低い事案を受任することが想定されているとしても、医療同意を求められることや死後の事務処理など、専門職後見人でさえ頭を抱えるような難問を、受任した市民後見人に単独で対応させるのは

酷であろう。さらに、受任当時に予測できず、かつ、市民後見人が単独での対応が困難な事態が発生する可能性があることも否定できない。たとえば、受任当時には本人に資力がないといわれていたが、受任後に実は多くの資産を残していることが判明し、それを知って現れた法定相続人の間にその財産をめぐる争いが生じた場合がそうである。したがって、（専門職後見人や法人後見人との）共同受任型や補助参加型の場合に比べると、単独受任型の場合における市民後見人は、その仕事を1人だけで抱え込むには負担が大きすぎるし、心理的ストレスも計り知れない^[64]。したがって、単独受任型の市民後見人を対象とする相談支援体制の整備および充実、市民後見を推進する上では必要不可欠である。

そのほか、（狭義の）市民後見人のボランティア的性格を考慮に入れるならば、親族後見人や専門職後見人などと異なる配慮をし、その心理的負担を軽減する方策として、成年後見人等の辞任に必要な「正当な事由」を緩やかに解する必要があるのではないかと思われる。現行法上、成年後見人等は、正当な事由があるときに限り、家庭裁判所の許可を得て、その任務を辞することができることになっている（844条、876条の2第2項、876条の7第2項）。「正当な事由」の例として、成年後見人等が職業上の必要等から遠隔地に住居を移転したことまたは老齢・疾病などにより後見等の事務の遂行に支障が生じた場合や、本人またはその親族との間に不和が生じた場合が考えられている^[65]。立法論として任期付後見人制度を明文で定めるのが望ましい。明治民法には、配偶者、直系血族および戸主を除く禁治産者の一般後見人は、10年以上後見をしたことを理由に辞任することができる旨の規定が設けられていた（旧907条4号）^[66]。同規定は1947（昭和22）年の民法改正で現行法（844条）のように改められた。民法844条の改正経緯から、解釈論としても、一般後見人である市民後見人が相当の長期間にわたり職務を行った場合には、その辞任が認められてもよいと解するのが妥当であろう^[67]。

四 今後の課題——市民後見のあり方を考えるための視点

成年後見制度の利用者数が増加する傾向にあること、親族後見の後退が不可逆的な現象であること、法人後見が遅々として進まないこと、専門職後見人の供給源に限界が生じていることなどから、意思決定の支援を必要とする者にとって成年後見制度が真に利用可能なものにするためには、その担い手としての市民後見人を最大限に活用していかなければならない。市民後見人を最大限に活用する方法を考える前提として、次の2つの視点から市民後見のあり方を考察する必要がある。1つは、成年後見制度の利用者は成年後見人等に何を望むか、もう1つは、市民後見人にどのような役割を望めるか、である。前者は市民後見の可能性を、

後者は市民後見の限界を、それぞれ示してくれる。市民後見の可能性と限界を示してくれるものとは具体的にいったい何であるかを検討し明らかにすることを今後の課題として、本報告を締めくくりたい。

*本稿は、2013年12月27日に台湾・東呉大学で開催された「東アジア成年後見制度シンポジウム」(学習院大学・東呉大学法律系民事法研究中心共催)での報告原稿を加筆・修正したものである。なお、当該報告原稿の前半部分を加筆・修正したものは、「市民後見人の登場——その社会的背景とは——」という題目で、松山大学論集26巻1号(2014年4月発行)に発表したことをお断りしておく。

注

- [1] 詳しくは、拙稿「市民後見人の登場——その社会的背景とは——」松山大学論集26巻1号(2014年4月)25-26頁参照。
- [2] 2007年7月に世田谷区区民成年後見人第1号が選任された。これについて、田邊仁重「市民成年後見人選任の現場から——世田谷区区民成年後見人の活動について——」実践成年後見24号(2008年1月)78頁参照。
- [3] 2008年1月5日に第1号市民後見人が選任された。これについて、「大阪市成年後見支援センターの業務概要(平成25年度)」8頁、同センターウェブサイト<http://www.wel-osaka.jp/kouken/index.php>(2014年10月5日アクセス)参照。
- [4] 2013年度はおよそ2011年度の3.5倍にあたる128(34都道府県)の市区町にまで増えた。これについて、厚生労働省ウェブサイト「市民後見関連情報」http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/shiminkouken/index.html(2013年12月16日アクセス)参照。
- [5] 2013年度は8府県で同事業を実施した。前掲注[4]厚生労働省ウェブサイト参照。
- [6] 成年後見センター・リーガルサポート「成年後見制度改善に向けての提言」(2005年10月1日)、同ウェブサイト「提言・意見」<http://www.legal-support.or.jp/act/>、日本成年後見法学会市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会「平成17年度報告書」(2006年3月31日)、日本成年後見法学会ウェブサイト「研究委員会」<http://www.jaga.gr.jp/kenkyu.htm>、成年後見制度研究会「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～(平成22年7月)」家月62巻10号(2010年)125-127頁、日本弁護士連合会「市民後見のあり方に関する意見」(2010年9月17日)、同ウェブサイトhttp://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2010/100917_2.html、日本社会福祉士会「市民後見のあり方に関する提言」(2010年9月30日)、同ウェブサイト「意見・要望書」http://www.jacsw.or.jp/05_seisaku_teigen/iken_yobo.html(2014年10月6日アクセス)など、2005年ころから市民後見人の活用に関する各専門家団体からの提言が相次いだ。
- [7] 市民後見人の養成・活用に関する先駆的な取り組みをしたとされる世田谷区、品川区および大阪市を見る限り、最初に成年後見人等に選任された事例は世田谷区である。
- [8] 2013年は167人の市民後見人が成年後見人等に選任され、第三者後見人全体に占める割合は約0.9%である。最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」, 裁判所ウェブサイト<http://www.courts.go.jp/about/siryō/kouken/index.html>(2014年9月27日アクセス。以下「成年後見関係事件の概況」という。)参照。

- [9] 小林昭彦＝大門匡編著『新成年後見制度の解説』（金融財政事情研究会，2000年）6頁。
- [10] 高木粧知子「社会貢献型後見人の選任と実務」実践成年後見 24号（2008年1月）65-66頁，田邊・前掲注 [2] 78頁参照。
- [11] 前掲注 [4] 厚生労働省ウェブサイト参照。
- [12] 成年後見制度の利用者数が10年あまりの間にこれだけ急激に伸びてきた理由について，拙稿・前掲注 [1] 28-32頁参照。
- [13] 2013年の申立件数は3万3,832件であり，対前年比約0.51%の減少となっている（成年後見関係事件の概況（各年）参照）。
- [14] 2013年の終局認容件数は3万1,703件であり，対前年比約2.62%の増加となっている（成年後見関係事件の概況（各年）参照）。
- [15] 2013年12月末日における利用者数は合計で17万4,565人になり，対前年比約6.17%の増加となっている（成年後見関係事件の概況（各年）参照）。
- [16] そのうち，知的障害者（18歳以上。年齢不詳者を含む。）は42.2万人（2005年国勢人口調査による），精神障害者（20歳以上。年齢不詳者を含む。）は302.2万人（2010年国勢人口調査による）である（内閣府『障害者白書（平成25年版）』2頁参照）。なお，2013年に行われた諸調査の結果によれば，知的障害者（18歳以上。年齢不詳者を含む。）は58.2万人，精神障害者（18歳以上。年齢不詳者を含む。）は302.2万人である（同『障害者白書（平成26年版）』27頁参照）。
- [17] 厚生労働省ウェブサイト「第45回社会保障審議会介護保険部会資料」（資料6）<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000033t43.html>（2014年2月16日アクセス）参照。
- [18] 拙稿・前掲注 [1] 32頁および49頁の注（40）参照。
- [19] 内閣府『高齢社会白書（平成25年版）』7頁参照。
- [20] 厚生労働省ウェブサイト「認知症高齢者数について」<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002iau1.html>（2014年4月5日アクセス）参照。「日常生活自立度Ⅱ」とは，日常生活に支障をきたすような症状・行動や意思疎通の困難さが多少見られても，誰かが注意していれば自立できる状態をいう。
- [21] 若年痴呆研究班編『若年期の脳機能障害介護マニュアル』（株式会社ワールドプランニング，2000年）167頁参照。
- [22] 小林＝大門・前掲注 [9] 126-127頁参照。
- [23] 成年後見人等全体に占める親族後見人の割合は2013年にさらに低下し，約42.2%になった。これについて，成年後見関係事件の概況（各年）参照。
- [24] 親族には本人の配偶者，子，親および兄弟姉妹等家族員とその他の親族が含まれるが，成年後見人等として選任された親族のうち，家族員が8割以上を占めている（成年後見関係事件の概況（各年）参照）。このことから，親族後見は家族後見といっても過言ではない。
- [25] 詳しくは，拙稿・前掲注 [1] 33-40頁参照。
- [26] 小林＝大門・前掲注 [9] 117頁参照。
- [27] 小林昭彦ほか編『一問一答 新しい成年後見制度〔新版〕』（商事法務，2006年）112頁参照。
- [28] 2013年には第三者後見人の割合はさらに高くなり，全体の約57.8%を占めるように至った。そのうち，弁護士等専門職の受任件数は1万7,007件であり，第三者後見人全体の約88.22%を占めている。なお，ここにいる「専門職」は，弁護士・司法書士・社会福祉士・税理士・行政書士・精神保健福祉士を含む。これについて，成年後見関係事件の概況（各年）参照。
- [29] 2013年の受任件数は1万6,067件で，専門職後見人総数（1万7,007件）の約94.47%に達している。これについて，成年後見関係事件の概況（各年）参照。
- [30] 大貫正男「市民参加の成年後見制度——市民後見人の現状と課題——」実践成年後見 32号

- (2010年1月)8頁参照。
- [31] ただし、これは後見人候補者名簿、後見監督人候補者名簿および両名簿登載の延べ人数なので、実人数はそれより少ない。また、名簿登載しないまま後見事務を行っている会員もいることに注意しなければならない。なお、2013年3月末現在の後見人等候補者名簿登載者数は同じく5,200名である。これについて、成年後見センター・リーガルサポート「平成24年度事業報告」11頁および「平成25年度事業報告」7頁、同ウェブサイト「事業報告・決算報告」<http://www.legal-support.or.jp/information> (2014年9月27日アクセス)参照。
- [32] なお、2014年1月末現在の名簿登録者数は5,996名である。これについて、日本社会福祉士会ウェブサイト「ばあとなあ受任状況(2013年2月)」および「同(2014年2月)」http://jacsw.or.jp/12_seinenkoken/juninjokyo/index.html (2014年9月27日アクセス)参照。
- [33] 2014年1月末現在、登録者5,996名のうち、活動中の受任者は4,166名となっている。これについて、前掲注[32]日本社会福祉士会ウェブサイト参照。
- [34] 小林=大門・前掲注[9]128頁参照。
- [35] 小林=大門・前掲注[9]126-127頁。
- [36] 成年後見制度研究会はその研究報告書の中で、法人後見の実情について、「法人を成年後見人等に選任することは例外的であるといつてよい」と評している。同研究会・前掲注[6]124頁参照。
- [37] 成年後見関係事件の概況(2000年度)参照。
- [38] 1,702件の内訳は、社会福祉協議会(402件)、弁護士法人(214件)、司法書士法人(190件)、行政書士法人(19件)およびその他の法人(877件)である。なお、2013年の法人受任件数は合計で1,976件である。これについて、成年後見関係事件の概況(各年)参照。
- [39] 富山県社会福祉協議会「社会福祉協議会における法人成年後見人に関する検討委員会報告書」(2009年12月。未公刊)25-27頁参照。
- [40] 大貫正男「広げよう市民後見人の活動」実践成年後見47号(2013年11月)13頁参照。
- [41] 前掲注[4]厚生労働省ウェブサイト参照。
- [42] 岩間伸之「『市民後見人』とは何か——権利擁護と地域福祉の新たな担い手——」社会福祉研究113号(2012年)13頁。同旨、日本成年後見法学会市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会「平成18年度報告書」11頁、前掲注[6]日本成年後見法学会ウェブサイト、大貫・前掲注[40]15頁、井上計雄「市民後見人の養成・支援における課題と考え方」実践成年後見42号(2012年7月)35頁ほか。
- [43] 山崎弥生「神戸市における市民後見人養成・支援の取組み」実践成年後見42号32頁参照。
- [44] 成年後見関係事件の概況(2013年)参照。
- [45] 多田宏治「(社)成年後見センター・リーガルサポート『成年後見制度改善に向けての提言』の紹介」実践成年後見15号(2005年10月)106頁。
- [46] 高木・前掲注[10]65-66頁。
- [47] 日本成年後見法学会市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会・前掲注[42]68頁。同旨、上山泰・実践成年後見28号(2009年1月)72頁、日本弁護士連合会・前掲注[6]4頁、日本社会福祉士会・前掲注[6]4頁。
- [48] 成年後見制度研究会・前掲注[6]126頁。
- [49] 2013年はその約55.54%を占めている。これについて、成年後見関係事件概況(各年)参照。
- [50] 2013年は申立て動機全体の約41.61%を、財産管理処分の約74.93%をそれぞれ占めている。これについて、成年後見関係事件概況(各年)参照。
- [51] 岩間・前掲注[42]13-14頁参照。

- [52] 千葉県社会福祉協議会第2次成年後見制度研究委員会「報告書」（2011年3月）14-17頁，千葉県社会福祉協議会ウェブサイト「第2次成年後見制度研究委員会」http://www.chibakensha-kyo.com/19_kouken/kenkyu-iinkai2jih22.php（2014年10月6日アクセス）参照。
- [53] 市民後見人養成あり方検討会「神奈川県における市民後見人養成のあり方について（最終報告）」（2014年3月31日）13頁，神奈川県社会福祉協議会ウェブサイト「かながわ成年後見推進センター」<http://www.knsyk.jp/c/seinenkouken/769bf277b7dc83c818e75dfbb275b744>（2014年10月6日アクセス）参照。
- [54] 横浜市における市民後見人に関する検討委員会「報告書」（2012年2月）5頁，横浜市社会福祉協議会ウェブサイト「第1期市民後見人養成・活動支援事業」http://www.yokohamashakyu.jp/ansin/post_3.html（2014年10月6日アクセス）参照。
- [55] 宮下修一「成年後見監督制度のあり方の再検討——ヒアリング調査をふまえて」国民生活研究53巻2号（2013年）116頁参照。
- [56] 成年後見関係事件の概況（2013年）資料10の注（5）参照。
- [57] 岩間・前掲注 [42] 9頁参照。
- [58] たとえば，大阪市成年後見支援センター（藤原一男「大阪市における市民後見人養成とその活動支援の状況」実践成年後見32号（2010年1月）52頁），名古屋市成年後見あんしんセンター（同センターウェブサイト『支援者のための成年後見制度活用ハンドブック（2014年4月）』22頁，<http://www.nagoya-seinenkouken.jp/content/publication.html>（2014年10月4日アクセス）），神戸市成年後見支援センター（神戸市ウェブサイト「記者発表資料・成年後見の利用手続き長田区相談室開設（平成26年7月22日）」，<http://www.city.kobe.lg.jp/information/press/2014/07/20140722130701.html>（2014年10月4日アクセス））など。ただし，神戸市については，財源の確保および公平な配分という課題を解決した上で報酬制への移行もありうると考えられている（山崎・前掲注 [43] 32頁）。また，弁護士の井上計雄氏は，本人の資力の多寡によって報酬の付与が決まるのでは市民後見人間に不公平が生じるとして，国の施策として市民後見人に対して等しく定額の報酬を補助できる仕組みができるまでは，無報酬とするのはやむを得ないとする（井上・前掲注 [42] 36頁）。
- [59] 斎藤修一「品川区における市民後見システム」実践成年後見32号（2010年1月）39頁参照。また，成年後見人等の候補者からもそういった意見が出されている（山崎・前掲注 [43] 31頁参照）。
- [60] 東京都町田市（高木・前掲注 [10] 69頁），世田谷区（田邊仁重「世田谷区区民成年後見人活動支援の現状と課題」実践成年後見32号（2010年1月）48頁参照）など。
- [61] 知多地域成年後見センター（2014年2月25日取材），東濃成年後見センター（2014年2月26日取材），坂出市成年後見センターおよび松山市社会福祉協議会（2014年6月20日取材）など。
- [62] 井上・前掲注 [58] 参照。
- [63] 上山泰『専門職後見人と身上監護 [第2版]』（民事法研究会，2010年）247頁参照。
- [64] 佐々木佐織「市民後見推進事業における南富良野町の取組み」実践成年後見42号（2012年7月）20頁参照。
- [65] 小林＝大門・前掲注 [9] 159頁参照。
- [66] この規定は，フランス民法508条（現496条の1）などにならって作られた旧民法人事編225条を受け継いだものである。これについて，『民法修正案理由書 [第四編親族 第五編相続]』（信山社復刻版，1993年）169頁参照。旧民法人事編225条の立法理由については，磯部四郎『民法 [明治23年] 積義 人事編之部（下） 法例積義（日本立法資料全集別巻90）』（信山社復刻版，1997年）738-739頁，手塚太郎『日本民法 [明治23年] 人事編積義附日本法例 [明治23

年〕 積義（日本立法資料全集別巻 253）』（信山社復刻版，2002 年）494 頁，井上操『民法〔明治 23 年〕 詳解 人事之部（上・下）（日本立法資料全集別巻 234）』下巻 178-179 頁など参照。

- [67] 中川善之助『新訂 親族法』（青林書院新社，1965 年）553 頁，『注釈民法（23）親族（4）』（有斐閣，1974 年）252 頁〔久貴忠彦〕，久貴忠彦『親族法』（日本評論社，1984 年）296 頁参照。なお，中川善之助『注釈親族法（下）』（有斐閣，1952 年）166-167 頁〔青山道夫〕は，正当な事由については夫または妻が後見人である場合と一般後見の場合とではその基準を区別すべきだと述べるにとどまっている。

（セン イエイ 松山大学法学部教授）