

成年後見制度利用に関する高齢者の権利保障のための公
費助成制度をめぐる現状調査と政策提言の試み

2017年（平成29年）6月30日

一般社団法人 権利擁護センターれんけい

（高齢期運動サポートセンター研究助成金）

[成年後見制度利用に関する高齢者の権利保障のための公費助成制度をめぐる現状調査と政策提言の試み] (高齢期運動サポートセンター研究助成金)

(一社) 権利擁護センター れんけい

研究代表者 河村 健夫

(弁護士、大正大学非常勤講師)

はじめに

日本高齢期運動サポートセンターは、高齢期の権利保障に資する研究を促進するため、毎年、研究助成を行っている。2016年度の募集に対して、私たち「権利擁護センター れんけい」の標記調査研究が選定された。

「権利擁護センター れんけい」は、2013年9月12日に、一般社団法人として設立し、各種（後見、児童、司法福祉など）部会組織をつくり活動している。

その一環としての後見活動は、いわゆる「法人後見」といわれるもので、弁護士、司法書士、社会福祉士などによる専門職後見は多くは個人として行われているのに対して、法人後見は何らかの組織的活動として行われている。個人による後見活動に対して、組織として行う後見活動には多々メリットがあるが、とくに私たち「権利擁護センター れんけい」は、弁護士、司法書士、社会福祉士、研究者などの専門家が協働して行うところに特徴がある。それぞれの専門家が協働することによって、後見活動の専門性がいっそう深まり、かつ、報酬をあてにする後見活動ではなく、真に被後見人等の利益と権利擁護を優先した活動を行うことができ、また、長期にわたる後見にも組織的に対応可能となるメリットがある。

本調査研究は、このような組織的後見活動のなかで浮かび上がった「低所得者」の後見活動をいっそう促進する観点から、自治体の行う成年後見制度利用助成に焦点を当て、その実態を明らかにして、いっそう利用が促進されるための課題をさぐり、得られた知見から、成年後見制度利用助成制度改善に向けた提言を提起しようとするものである。

I 成年後見制度利用状況と低所得者の制度利用促進の課題

平成12年4月、「措置から契約へ」とうたった介護保険制度の創設による介護サービス利用の契約制度化とともに、その車の両輪として、成年後見制度が、治産・禁治産を規定する民法を改正する形でスタートした。その直接的契機は介護保険制度創設にあるとしても、当該制度の制度原理とは独自に、成年後見制度の基本理念は本人の自己決定権尊重、身上保護重視、ノーマライゼーションを柱とした、基本的人権の保障にある。成年後見制度の運用や制度改善に当たっては、それら基本理念の観点から点検・検討される必要がある。

成年後見制度のスタートから17年余を経過した。利用状況からすれば、おおよそ順調に推移している一方で、実際の活動の中からいくつかの重要な検討課題も生じ、それについて法制度上の改善がなされたところである。とりあえず「成年後見制度の利用の促進に関する法律」（平成28年4月15日公布、5月13日施行）により、「成年被後見人等の権利の制限に係る関係法律の改正その他の同条に定める基本方針に基づく施策を実施するため必要な法制上の措置については、この法律の施行後三年以内を目途として講ずるものとする」（法第9条）とし、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、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、保佐及び補助の制度の利用を促進する方策の検討といった問題の法的整備の展望がひらかれた（第11条）。

また、「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」によって（平成28年4月13日公布、同年10月13日施行）、成年後見人への被後見人宛郵便物の転送、被後見人の死後における火葬や埋葬、納骨の契約と後見事務の関係が法的に整理された。

以下、制度利用の促進という観点から、成年後見制度の状況及び課題を検討したい。

まず申立件数の概況については、制度創設翌年の平成13年度は後見等全類型を合計すると11,088件であり、その後、平成18年度まで申立件数は右肩上がりに増加していった（とくに、平成18年度の増加率は対前年度比55%増と突出した）。ところが、19年度は対前年度比23%減の24,988件と、初めて対前年度比の申立件数は減少した。しかし、その後ふたたび申立件数は増え続けていく。ただし、平成24年（最高裁判所の統計は平成20年から暦年での集計となる）からは34,000件台で増減を繰り返

返す状況にある⁽¹⁾。

なお、申立件数のうち、類型では毎年後見類型が多く、80%から90%を前後する割合で推移している。そこで、保佐及び補助類型の申立件数を増加させることも課題となっている。

また、申立が認容された利用者数では、後見、保佐、補助の合計で平成24年が166、289名、28年が203、551名である⁽²⁾。

利用者数は全体として増加しているものの、前述のように平成24年以降少なくとも統計のある平成28年まで、申立件数が34、000件台で増減を推移している現状をどう見るか、これが第一の問題である。そこには、全体として成年後見制度利用が普及しつつも、なお、一定の水準を越えきれない何らかの要因があるのではないか。

もうひとつは、成年後見制度が、高齢者や障害者（未成年を含む）全体のなかで、いわば「必要に対応できているか」という問題である。

とくに、知的障害の場合とならんで成年後見制度を必要とする可能性が高いと思われる認知症有病者を念頭においた時、内閣府作成の資料では、平成24年が462万人、27年が約500万人、そして32年に約600万人、37年（いわゆる団塊の世代が後期高齢者に達する「2025年問題」といわれる年）には約700万人と推計されている⁽³⁾。

平成28年末日現在の利用者数は、障害者、高齢者等を含めて、約20万人である。500万人に対して20万人と、単純に見ることはできないにしても、この比率は少なくとも「必要に対応できている」とは言い切れないのではないか。

以上二つの問題にはどのような要因が内在しているのか、それをさぐることは今後の成年後見制度の利用促進にとって重要な課題であろう。

そこで、私たちは成年後見制度利用促進の観点から、低所得者の領域における利用促進に注目し、成年後見制度利用に関わる経費負担の問題が利用しなくてもできない状況を生んでいるのではないかという仮説を立て、自治体における費用助成制度の実態を調査研究することとした。

この、成年後見制度利用に必要な被後見人等の諸経費負担問題は、逆に、成年後見を受任する側にも影響しているのではないか。すなわち、受任しようとする専門職にとって、後見等報酬が被後見人の財産で賄われるため、低所得者被後見人に係る家裁の報酬決定は、申立助成制度利用のケースかどうかが一定の判断要素になりつつも⁽⁴⁾、概して低額にならざるをえない。

実際に、私どもの法人「権利擁護センターれんけい」が受任した、ある生活

保護受給・障害年金のみの収入であった被後見人の後見報酬は、この自治体の制度が首長申立の案件では助成対象でないことも関係あったか、年間わずか12万円に過ぎなかった。これでも、家庭裁判所は私どもの後見業務の内容を十分に考慮され、このような額になったようである。(なお、このケースは低額報酬の問題のみならず、相当深刻な身上監護を必要とし、深夜における事態対応をすることもままあるといった状況のなかで、法人メンバーそれぞれの専門性(法律職、福祉職など)を生かした集団的検討も定例化するなど、法人受任でなくてはととも後見業務遂行がままならなかっただろうことも、法人後見の意義として付記しておきたい。)

このような低額報酬という事情が、専門職受任の阻害要因となって、本来は後見を必要とする低所得高齢者が制度を利用できない側面があるのではないだろうか。

そこで、まずは少なくとも成年後見制度の利用者側にとって、低所得による利用困難を軽減する、後見等申立費用や後見人等への報酬を市区町村が助成する制度ないし事業の重要性に鑑み、その運用の実態を調査して、制度の抜本的拡充に必要な方策を検討する。

この費用負担助成は、障害者分野については「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」(障害者総合支援法)第77条で、「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。」と規定されている。その事業の一つとして、「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」(同条第1項4号)が行われる。助成する費用は、申立経費と後見人等の報酬の全部または一部補助である。これは、平成24年度から市町村地域生活支援事業として必須事業とされた。

また、高齢者関係では、平成18年度から介護保険法改正による地域支援事業の一環として、成年後見制度利用支援事業による低所得高齢者の成年後見制度申立経費や後見人等の報酬助成が行われることとされた。その財源構成は、平成24～26年度は国39.5%、都道府県及び市町村がそれぞれ19.75%、第1号被保険者21%であったのに対して、平成27～29年度においては国39.0%、都道府県及び市町村19.5%、第1号被保険者22%となった。第1号被保険者の負担が1%増え、その分、国や都道府県・市町村の公的負担が減った形である⁽⁵⁾。

しかも高齢者関係の地域支援事業は、障害者の地域生活支援事業とは違って、自治体の任意事業とされている。法的には、介護保険法115条の45、第3項3号で、「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」と規定され、地域支援事業実施要綱で、任意事業とはいえ国の義務的経費（国庫負担）を伴う経費助成が位置づけられている⁽⁶⁾。

障害者分野での必須事業と高齢者分野での任意事業という制度論的ギャップは、大いに改善を要すると思われる。しかし、いずれにせよ、本調査研究では、これら分野における成年後見事業利用促進をはかる自治体の費用助成制度が、実際にはどのように行われているか、その実態からはどのような課題があるか、について明らかにしようとするものである。

なお、本調査研究によって得られた知見に基づいて、何らかの政策提言を行うこととする。調査はあらかじめ選択した市区町村への質問紙郵送法によって行った。

政策提言は、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、日本社会福祉士会、厚生労働省、最高裁判所等、関係各方面に送付する。

(1) 最高裁判所事務総局家庭局『成年後見関係事件の概況』各年版、参照。

(2) 同前、平成28年版。

(3) 内閣府「成年後見制度の現状」平成29年4月、10頁。

http://www.cao.go.jp/seinenkouken/iinkai/2_20161003/pdf/sankou_6.pdf

(4) 自治体による報酬助成を予定している場合、自治体の年度ごとの助成になるため、その申請には当該年度の報酬額審判書を添付することになるので、申請期限を助成元自治体に確認されたい旨の解説がある（『別冊判例タイムズ』、No. 28、平成25年4月20日、89頁）。

(5) 平成24～26年度の財源構成は、厚生労働省老健局高齢者支援課認知症・虐待防止対策推進室「成年後見制度に係る地方自治体の取り組みへの助成制度に関する説明資料」（平成26年4月8日消費者委員会本会議追加説明資料）。平成27～29年度の財源構成は、社会保障審議会介護保険部会第58回会議（平成28年5月25日）参考資料1、10頁。

(6) 前掲、内閣府「成年後見制度の現状」11、14頁。

Ⅱ アンケートの方法・送付先選定について

1 方針

まず、調査方法について、多数自治体（市町村）にご協力いただく全国規模の調査であることを考慮し、回答者の負担が比較的少なく、データ収集・処理に適した質問紙回答法とした。全自治体に対しご回答いただく方式（全数調査）が理想的であるものの資源に限界があるため、自治体の一部にご回答いただく方式（標本調査、送付自治体を500自治体程度とする。）の方法によることとした。母集団（全自治体）の状況をできるだけ正確に反映できるよう都道府県単位でアンケートの送付先を選定することとした。

送付先の選定（標本の選定）においては、送付自治体が全自治体のよい縮図となるよう、①人口及び地域、②高齢化率、③自治体財政指数を考慮基準とし、偏りのないように選定することとした。

2 人口の観点、地域の観点から

第1に、人口の観点及び地域の偏りの観点から基本となる都道府県を選定した。大都市圏として東京、大阪を選び、標本調査としての正確性を期して、大都市と非大都市の分布が全国と似ているとされる北海道を選定した。非大都市圏については、他の観点から都道府県を選定した後、必要があれば追加することとした。また、東日本大震災の被災地であることにより、何か異なる特徴が出ているかを調査するために福島を選定した。

さらに、大都市と非大都市という観点から自治体ごとの集計もした。国勢調査の大都市の定義を参考にして、人口30万人を超える都市を大都市、30万人未満の都市を非大都市と定義した。

3 高齢化率の観点

第2に、高齢化率の観点からは、高齢化率（総人口に占める65歳以上の割合。平成25年現在のもの。）のランキングから、「高い」「低い」それぞれ上位10都道府県を抽出し、他の要素も考慮し選定した。

まず、「高い」に属する自治体の中から、山陰地方に属する島根、四国地方

に属する高知を選定した。両県の選定においては、ともに非大都市圏であることや、後記3「自治体財政指数」の観点からも特徴がみられる（ともに「低い」に属する。）ことも考慮した。

次に、「低い」に属する自治体の中から都道府県として、神奈川、愛知を選定した。神奈川の選定にあたっては、高齢化率の伸びが10%以上（11.8%）であることも考慮した。愛知の選定にあたっては、地域の偏りを無くす観点から、東海地方であることを考慮した。

4 自治体財政指数の観点

第3に、自治体財政指数の観点から、自治体財政指数（地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値。財政力指数が高いほど財源に余裕があるといえる。本調査では、平成25年度のものを利用。）のランキングから、「高い」（0.7以上）、「平均付近」（0.3以上0.7未満）、「低い」（0.3未満）それぞれ10都道府県を抽出し、他の要素も考慮し選定した。

もっとも、前記2までの選定作業において、自治体財政指数の観点からも、高い都道府県（1都、2県）、低い都道府県（2県）を選定できていたため、自治体財政指数の観点から更に都道府県を追加する必要はないと判断した。

5 まとめ

以上の検討の結果、北海道、福島、東京、神奈川、愛知、大阪、石川、島根、高知の9都道府県、444自治体にアンケートを送付することとなった。

6 回答の概要

上記のとおり、全国444自治体にアンケートを送付したところ、30.4%にあたる145通のご回答いただいた。

自治体内において障害者後見担当と高齢者後見担当とで公費助成業務を行っており、それぞれご回答いただいた自治体は各々1通の回答とし、それらを全て合計した回答総数である148通から、そもそも公費助成制度が存在しない旨ご回答いただいた3通を除いた有効回答の実数である。有効回答の都道府県ごとの内訳は、以下のとおりである。

総回答数	145
北海道	13
福島県	20
東京都	31
神奈川県	17
愛知県	30
石川県	6
大阪府	15
島根県	6
高知県	7

Ⅲ 成年後見制度利用に関する自治体助成制度の現状と特徴

——アンケート結果の分析から

1 公費助成の対象（首長申立に限定しているかどうか）

首長申立のみに限定 55.2%

首長申立のみに限定していない 44.8%

※少数点第二位を四捨五入。以下同じ。

【分析】

公費助成の対象を首長申立に限定しているかにつき、全体としての傾向は、首長申立のみに限定している自治体と、限定していない自治体がおよそ半分ずつという結果であった。

前述のとおり、国勢調査における大都市の定義等を参考に大都市を人口30万人以上の都市、非大都市を30万人未満の都市と定義し、大都市と非大都市とで違いが見られるかについて検討した。首長申立の助成に限定している自治体は、大都市で58.8%、非大都市で54.7%と、全体としての傾向と有意な差はなかった（別紙－1・問1）。

高齢化率の高低で違いが見られかについて検討したところ、首長申立の助成に限定している自治体は、高齢化率が全国平均以上の自治体で30.8%、平均付近で82.9%、平均以下で48.7%という結果となった（別紙－2・問1）。高齢化率が全国平均以上の自治体では、首長申立に限定している自治体が全体よりも20%以上少なくなっており、首長申立以外にも助成の幅を広げる傾向にあることが読み取れる。

財政指数の高低で違いが見られるかについて検討したところ、高（0.7以上）で54.8%、中（0.3～0.7未満）で64.1%、低（0.3未満）で約30.8%という結果となった（別紙－3・問1）。調査前は、財政指数が低い自治体は財源の不足のため首長申立のみに限定する傾向にあるのではないかと想定していたところ、高・中では、おおむね全体傾向と同じ水準であり、逆に低（0.3%未満）において首長申立に限っている自治体が最も少ないという結論となった。助成を首長申立のみに限定するかにおいて、財政指数の高低はそれほど影響しない傾向にあることが読み取れる。

2 首長ないし本人・親族等申立の場合の助成の種類

首長申立費用	10.3%
首長申立費用及び報酬助成	54.9%
本人親族等申立費用	13.6%
同報酬助成	16.9%
その他	1.4%

【分析】

各自治体における具体的な助成内容につき、全体としての傾向は、「首長申立及び報酬助成」までを実施している自治体が54.9%と最も多く、「首長申立費用」、「本人家族等申立費用」、「同報酬助成」を実施している自治体がそれぞれ10%強という結果であった。

大都市と非大都市とで違いが見られるかについて検討したところ、大都市において「首長申立及び報酬助成」を選択する自治体が77.3%と全体傾向より高かったが、「首長申立費用」の項目と合わせて非大都市の割合（63.9%）と比較すると、大都市と非大都市とでそれほど有意な差はみられなかった（別紙－1・問2）。

高齢化率の高低の観点では、全国平均以上において「本人親族等申立費用」につき21.7%、「同報酬助成」につき23.9%といずれも全体の傾向を上回っている（別紙－2・問2）。問1同様、高齢化率が全国平均を超える自治体において助成の対象を首長申立てに限定しない割合が高かったことが確認された。

財政指数の高低の観点からは、有意な差がみられず、問1の結果同様、財政指数の高低は助成を首長申立のみに限定することに影響しない傾向にあることがわかる（別紙－3・問2）。

3 申立費用及び報酬助成のための基準は整備されているか

(1) 申立費用及び報酬助成のための基準は整備されているか

はい	63.4%
いいえ	35.9%
不明	0.7%

【分析】

各自治体が助成のための基準を整備しているかについて、全体としての傾向は、「はい」（基準を整備している）を選んだ自治体が63.4%と、全体のおよそ3分の2において基準が整備されている状況にあることがわかった。

大都市と非大都市とで違いが見られるかについて検討したところ、大都市において「はい」（基準を整備している）を選択する自治体が約88.2%と全体傾向より大幅に高い結果が出た（別紙－1・問3－1）。人口に比例し助成対象者が多くなることが想定されるところ、多数の対象者を適切に判別するため基準を整備しているのではないかと考えられる。

その他の観点からは、有意な傾向を読み取ることができなかった（別紙－2・問3－1、別紙－3・問3－1）。

(2) 申立費用及び報酬助成のための基準額

月額10万円未満	3.3%
月額10～20万円	70.7%
基準なし	7.6%
無回答	18.5%

【分析】

助成に基準を整備している自治体において、助成の基準額をいくらに設定しているかにつき、全体としての傾向は、月額収入で「10万円未満」が、約3.3%、「10～20万円」が、70.7%と、基準を整備している大多数の自治体が「10～20万円」を選択するという結果となった。付記して「生活保護基準と同じ」等とする回答も多く、生活保護の基準が「10～20万円」の範囲にあることも上記結果につながっているものと想定される。

大都市と非大都市との比較や、高齢化率の高低、財政指数の高低の観点からはいずれも有意な差がみられなかった（別紙－１・問３－１、別紙－２・問３－２、別紙－３・問３－２）。

4 報酬助成の対象事案であるか迷ったことはあるか

はい（有）	21.4%
いいえ（無）	75.2%
無回答	3.4%

【分析】

報酬助成の対象事案にあたるか否か迷ったことがあるかにつき、全体としての傾向は、「はい」（迷ったことがある）が、21.4%、「いいえ」（迷ったことはない）が、75.2%という結果となった。

大都市と非大都市との比較や、高齢化率の高低、財政指数の高低の観点からはいずれも有意な差がみられなかった（別紙－１・問４、別紙－２・問４、別紙－３・問４）。

5 報酬助成の対象事案であるか迷った理由

基準がない	43.5%
助成してしまうと同じ条件で助成しなければならない	12.9%
親族調査未了	13.2%
本人財産未了	10.3%

【分析】

報酬助成の対象事案にあたるか迷った自治体においてその理由を尋ねたところ、全体としての傾向は、「基準がない」が、43.5%、「助成してしまうと同じ条件で助成しなければならない」が、12.9%、「親族調査未了」が、約13.2%、「本人調査未了」が10.3%という結果となった。基準がないことと、親族ないし本人の調査が未了であることがそれぞれ30%程度となっている。報酬助成を決定する際、

調査の進捗状況が大きく影響していることが読み取れ、改善が求められる。

大都市と非大都市との比較や、高齢化率の高低、財政指数の高低の観点からはいずれも有意な差がみられなかった（別紙－１・問５、別紙－２・問５、別紙－３・問５）。

6 平成２７年度の報酬助成新規件数

（報酬助成全体）

0件	42.1%
1件～10件	46.2%
11～20件	4.8%
21～30件	2.1%
31～40件	1.3%
50件以上	2.8%

（首長申立）

0件	42.8%
1～10件	42.8%
11～20件	4.8%
21～30件	0.8%
31～40件	1.4%
50件以上	2.8%

（本人親族等申立）

0件	73.1%
1～10件	16.6%
50件以上	2.1%

【分析】

平成２７年度の新規申立件数には、顕著な傾向がみられた。質問は、回答の煩瑣を避ける意味で平成２７年度に限定したが、その前年までと大きく変動した特段の事情があったとは思われないので、おおよそ毎年の傾向を示していると思われる。新規申立件数は、全国的に首長申立、本人親族等申立のどちらの場合でも、0件及び10件未満が圧倒的に多かった。とくに、非大都市自治体では、0件が42.1%、10件以下の合計では、なんと、88.

3%にのぼった。他方、50件以上は、大都市自治体が23.5%であった（別紙—1・問6—1）。

なかでも、神奈川県横浜市が293件、川崎市148件と両都市が全国的にみても突出していたのは注目される。新規申立件数の状況は、おおよそ人口と比例関係にあるといえよう。

新規申立0件の自治体が予想に反してかなり多かった。この事実をどう見たらよいだろうか。基本的には、新規申立件数は人口と比例関係にあるとして、にもかかわらず0件というのは、この助成制度利用度が、かなり低いということではないか。

もっとも、高知県の、ある過疎地域自治体の回答には、「天涯孤独の方は少なく親族の申立を利用できる」とあった。このことは、過疎地域では首長申立件数ゼロないし極めて少ないという状況が、過疎地域に特有の事情として理解しうる。

自治体の高齢化率という指標で新規申立件数を見ると、0件というのが高齢化が進んでいる自治体もそうでない自治体も、ほとんど差は見られない。つまり、件数は、高齢化率が低くても高齢者数は多いということがあられるわけで、件数を左右するのは基本的に高齢者数によると思われる。

なお、新規申立件数を自治体の財政力指数の観点から上中下レベルに分類したのが、別紙—3・問6—1～3である。

これで明らかになったことは、①新規申立件数が、首長・本人親族等ともに0～10件台である自治体が非常に多いが、それはとくに自治体の財政力指数レベルには無関係であること、②20件以上については、財政力指数の中・低レベルはともに0%であり、高レベル自治体との差が見られること、③50件以上となると、首長、本人親族等ともに財政力指数が高レベルの自治体に限られ、そこには明らかに自治体の財政力指数が影響していること、である。

7 予算額に占める助成執行額の割合（予算執行率）

0%	43.4%
～10%	7.6%
～30%	10.3%
～50%	9.0%
～70%	13.1%
～100%	13.8%

【分析】

成年後見制度の利用を促進する狙いを持つ申立費用・報酬助成制度であるはずだが、調査結果を見ると、なんと予算に対する執行率0%という自治体が、43.4%もあった。この質問は、とくに平成27年度の新規申立のみについて問うているのではなく、「予算額に対する（助成）執行額の割合」であるから、それが0%ということは、単年度のみ結果ではなく、6で述べた、助成の低さ（無さ）が例年のことであるように推測される。

予算執行率では、大都市自治体と非大都市自治体とは、完全に好対照をなした。すなわち、執行率0%の自治体は非大都市が48.4%、大都市が5.9%。逆に、**執行率70%を超える回答は**、大都市自治体が41.2%、**30万人以下自治体が10.2%**であった（別紙—1・問7）。

高齢化率との関係では、執行率0%の自治体が最多であるのはどの高齢化率でも同じであるが、全国平均以上の高齢化が進んでいる自治体では、0%以外では執行率の程度が散らばっており、90%以上が大きく下がる。それに対して、全国平均または平均以下の自治体では、執行率の程度は全体に大差がない。（別紙—2・問7）。高齢化は進んでいても、そのために予算執行が目いっぱい行われるということではないようである。

自治体の財政力指数との関係では（別紙—3・問7）、0%は中レベルが53.8%と最も多いが、高レベル、低レベルでも40%近い自治体が0%であるので、総体として助成ゼロが多いことに財政力指数による差はないといえる。

しかし、財政力指数が低レベルの自治体で**予算執行率30%を超え70%までの分布にある自治体は**、中・高レベル自治体を上回っている。それに対して、**予算執行率が70%を超えている自治体は**、財政力指数が高レベルの自治体が最多で、ついで中レベル自治体、そして低レベル自治体はゼロであった。財政力指数が高レベル自治体は、予算額が他の自治体と

比べて相対的に高いと推測されるので、高額な予算をほとんど執行しているという姿が浮かび上がる。

他方で、財政力指数が低い自治体は、少ない予算を目いっぱい執行するということでもないようである。したがって、財政力の困難な自治体であっても、助成制度を積極的にとらえて低所得者の制度利用を促進する必要があるのではないかといえるのではないか。

それにしても、調査結果からは、そもそも予算執行率は、自治体によりかなりばらつきがあることがわかった。この、執行率のばらつきという結果をどう考えたらよいか。年度ごとの予算額がそもそも多すぎるのか、あるいはそもそも助成制度の存在が住民に知られていないからなのか、そのあたりの事情をさぐるのが次の設問である。

8 執行率50%以下の場合の理由

認知度	20.6%
判断困難	3.9%
財政状況	2.0%
その他	34.3%

【分析】

執行率の高低にはどのような背景があるのか、それを調べることで、助成制度の実効性をより高める課題がわかるのではないか、そこで、執行率の高低の区分けを真ん中の50%とし、50%以下の場合、その理由が何であるかと考えるかを質問した。

選択項目は、「認知度が低い」、「助成対象かどうかの判断の困難さ」、「自治体の財政状況を勘案して」、「その他」として、一応、自治体担当者サイドに身を置いて担当者がどのように考えているかをお尋ねした。

その結果、具体的な回答選択では、最も多かったのが「制度の認知度が低い」であった（20.6%）。それを自治体の人口規模別にみても、大都市自治体、非大都市自治体ともに20%強と、ほとんど差はない（別紙—1・問8）。

もっとも、「その他」が34.3%、「無回答」が同じく34.3%であったので（別紙—1・問8）、「認知度の低さ」がほとんどの自治体担当者の低執行率の理由と考えているとはいえそうにない。むしろ、「その他」や「無回答」が多かったことの背景には、低執行率の理由をどう考えたらよいか、予算が高かったからか、認知度が低いからか、あるいは担当として

自治体財政状況を考慮した、その表れとして申立の扱いへの逡巡があったのか、逆に、執行率が高かったのはそもそも予算額が低かったからか、などさまざまな事情が考えられる。

しかし、具体的な理由としては「認知度の低さ」を理由と考える回答が最多であったことからすれば、やはり助成制度の認知度を高める必要があることは否めない。

9 公費助成制度の改善点

国が財源を負担する	35.4%
認知度を向上させる	26.0%
国が条件を提示する	13.3%

【分析】

公費助成制度の改善点について、財政上の問題が大きいのかそれ以外の弊害があるのか、人口規模や自治体財政指数を指標に検討した。

まず、人口規模や自治体財政指数を問わず、多くの自治体が「国が財源を負担する」と回答していた。

特に、東京都と大阪府では「国が財源を負担する」という回答が圧倒的に多かった。「認知度を向上させる」が「国が財源を負担する」を上回ったのは、愛知県と北海道のみであった。必ずしも、自治体財政指数との相関関係があるわけではないようである。

大都市圏・非大都市圏ともに、「国が財源を負担する」と回答した自治体が一番多く、この点、人口規模による顕著な差異はみられない（別紙—1・問9）。

もっとも、「国が財源を負担する」と回答した自治体は、大都市圏において47.6%であるのに対して、非大都市圏では33.8%であった。

また、「認知度を向上させる」と回答した自治体は、大都市圏において23.8%であるのに対して、非大都市圏では26.3%であった。

このことから、大都市圏の方が認知度の問題よりも財政上の問題点を指摘しており、大都市圏よりも非大都市圏の方が成年後見制度の普及が広まっていないと考えられる。

予算執行率が50%以下であることの原因としては、認知度の問題をあげている自治体が多いことに鑑みると、認知度を向上させる必要性は高いと言える。

成年後見制度についての認知度を高める必要がある一方で、正しい理解を普及させる必要もあるだろう。

10 公費助成の財源確保のための取り組み

無回答（＝取り組みをしていない）	73.8%
その他（地域生活支援事業等）	20.0%
独自の事業を実施	2.8%

【分析】

公費助成の財源確保について、自治体が独自に取り組んでいるかについて、人口規模、高齢化率・自治体財政指数による傾向の差異があるかを調べることで、助成制度がどの程度必要とされるかを検討する。

独自の事業を実施していると回答した自治体は、大都市圏・非大都市圏を問わず極少数であったことは、今後の大きな課題であろう（別紙—1・問10）。

特に、自治体財政指数が低い自治体の実施率は0%であった（別紙—3・問10）。

独自の事業を実施していない自治体においては、介護保険法による地域支援事業や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（障害者総合支援法）による地域生活支援事業を活用していることが判明した。

この点、大都市圏の自治体のうち41.2%では、「その他」と回答しており、非大都市圏の17.2%と大きく差が開いている。

大都市圏の方が、地域支援事業や地域生活支援事業を活用していることが推測される。大都市圏の方が、非大都市圏と比べて認知度の課題が少ないことも影響しているのではないだろうか。

もっとも、介護保険法による地域支援事業は市町村の任意事業であるため、地域間格差が広がることが懸念される。

興味深い点として、非大都市圏では、独自の事業を実施していない理由として、身寄りがない独居者が少ないという特徴があることが伺えた。Ⅲ6でもふれたように、過疎地域特有の特徴として、そもそも助成対象のケースが存在しないということが推測される。

一概に認知度や財政指数との相関関係だけではないと考えられるものの、地域間による差異が見られた点である。

1 1 スムーズに成年後見制度を利用する上で障害となっているもの

手続が難しい	45.2%
その他（受任者が不足）	16.6%
報酬が低額	6.4%

【分析】

成年後見制度を利用する上で障害となっていることについて、人口規模高齢化率・自治体財政指数による傾向の差異があるかを調べることで、財政上の問題が大きいのか、他にも課題があるのかを分析して、助成制度の必要性について検討する。

意外なことに、「報酬が低額である」という回答よりも、「手続が難しい」という回答の方が圧倒的に多かった。この点については、大都市圏・非大都市圏での顕著な差は見られない（別紙—1・問11）。

財政上の問題よりも、成年後見制度を市民に分かり易く、利用しやすい制度にしていくことで、利用を促進することが大きな課題である。もっとも、制度の利用が促進されれば、財政も逼迫することは容易に想定される。

回答の特徴としては、自治体の高齢化率による差異がみられた点が指摘できる。

高齢化率が全国平均以下の自治体のうち「手続が難しい」と回答した自治体の割合は45.2%であるところ、全国平均付近の自治体のそれは47.8%、全国平均以上の自治体においては、55.6%であった（別紙—2・問11）。

つまり、高齢化率が高くなるほど、「手続が難しい」と回答する自治体の割合が高くみられた。高齢化率が高い自治体では、複雑困難な制度の利用は躊躇されてしまう傾向にあるのではないだろうか。

その他では、「受任候補者の確保が困難」という回答も多くあり、財源確保だけが問題ではないことも明らかになった。

成年後見制度の財源確保もさることながら、人材確保も今後の課題である。成年後見制度を専門職以外の一般市民にも分かり易い制度にするとともに、市民後見人を育成する必要がある。

提 言

【1】 成年後見制度を利用する者（後見人など支援する側の者、被後見人など支援される側の者の双方を含む）に対する公費助成制度について、全国すべての自治体において制度実施をするよう、国が責任を持って制度設計すべきである。

（その根拠）

① 少数ながら、成年後見制度を利用した場合における費用助成の制度を設けていない自治体が存在する。

内閣府の調査によれば⁽¹⁾、平成27年度成年後見制度利用支援事業の実施率は全国平均で78.6%であり、換言すれば、全国のうち21.4%の自治体に成年後見制度を利用した場合における費用助成の制度が存在しない可能性が高い。

とくに、2011年に発生した福島原発事故により住民避難などを余儀なくされた福島県においては、上記の事業実施率は45.8%となっており、実施率が著しく低い状態となっている（本アンケート回答においても、福島県内の全自治体59、回答総数23自治体のうち、3自治体が「制度なし」と回答している）。

② 成年後見制度は、憲法13条（個人の尊厳）及び25条（生存権）を具体的に実現するにあたって極めて重要な制度である。

③ しかしながら、制度利用にあたっては申立費用のほか毎年の後見人報酬が発生する（東京家庭裁判所の発表資料⁽²⁾によれば「基礎報酬として月額2万円」に、成年後見人が管理する財産額に応じて金額を加算した報酬が発生する）。

かかる制度利用に付随する費用を本人の財産から拠出することができないうえに、成年後見制度の利用が適切な状態でありながら、制度利用にながっていない高齢者・障害者が多数存在すると考えられる。

④ このような状態が継続するときは、制度利用が適切と考えられる者の憲法13条等の権利を侵害することに加え、地域差が存在することで、制度利用の必要性は同程度でありながら制度利用ができる者と出来ない者が生じることになるのであって、憲法14条の要請にも反する状態が続くことになる。

⑤ したがって、公費助成制度について、全国すべての自治体において制度実施をするよう、国が責任を持って制度設計すべきである。

【2】 成年後見制度を利用する者に対する公費助成制度については、原則として国が費用を負担する制度設計にすべきである。

(その根拠)

- ① 現在、成年後見制度を利用する者に対する公費助成制度については、成年後見利用支援事業及び地域生活支援事業が利用されているが、その事業予算については、国の負担率が40～50%（対象者が高齢者か障害者かで異なる）となっている。
- ② 国以外の財政負担としては、都道府県・介護保険の被保険者（対象者が高齢者の場合）などが担う部分もあるが、市区町村が負担する割合も20%～25%に達しており（対象者が高齢者か障害者かで異なる）、財政事情が厳しい自治体においては、成年後見制度及びその利用の必要性を認めながらも公費助成制度を設けることができない自治体が存在する。
- ③ アンケート回答によれば、現状の公費助成制度において執行率が50%以下の自治体において、その理由を回答してもらったところ「制度の認知度が低いから」が具体的理由としては首位であり（質問8）、制度が認知された場合には、公費助成制度の利用者も増加し、地域格差はますます拡大することが予想される。
- ④ 介護保険制度は財政の悪化傾向が指摘されており、高齢者に関する公費助成制度の財源を被保険者に求めるのは妥当でない。
また、公費助成のために自治体独自の事業を実施して財源確保に努めている地方自治体は、回答総数のわずか約3.4%にとどまり（質問10）、地方自治体が独自に財源確保を行うことは困難であると考えられる。
- ⑤ 市区町村ごとの財政格差が厳然として存在する以上、財源については国が責任を持って負担すべきであり、市区町村の負担部分については都道府県の負担部分に統合するなど、地域差解消のための負担区域の広域化が不可欠である。

公費助成の改善点を訪ねたアンケートに対する回答のうち、「財源を国庫負担とすること」が回答数の35.4%を占めて首位となっていること（質問9）からも、財源の国庫負担割合の引き上げは急務であると考えられる。

【3】 成年後見制度を利用する者に対する公費助成制度については、「市区町村申立の際の申立費用」のみの助成等に限定した助成に止めるのではなく、報酬助成や広報啓発費用など、幅広い事業に費用助成が行える制度設計にすべきである。

(その根拠)

① アンケート回答によれば、公費助成の対象について首長申立がなされたケースに限定する回答が全体の半数以上を占めている(質問1)。

また、具体的な助成制度において、首長申立のケースに限定せずに親族等による申立事件も助成の対処としている自治体は、回答総数の約30.5%にとどまる(質問2)。

② しかしながら、上述した成年後見制度の重要性を踏まえると、その助成対象を「首長申立」に限定することは制度利用をためらわせる原因となる。

とくに、成年後見人等に対する報酬は、本人(成年被後見人等)が死亡するか判断能力の回復により後見等が取消されない限りは基本的に毎年発生する。そのため、報酬の確保が見込めないようなケースでは、成年後見制度の利用が適切であるにもかかわらず申立がなされないまま放置されることがみられる。

その一方で、報酬助成制度の予算執行率に対するアンケート回答によれば、執行率が0%という自治体が43.4%であり(質問7)、公費助成の制度が存在し予算措置が講じられているにもかかわらず、様々な要因により公費助成の実施に至らなかった自治体が多数存在することが明らかとなった。公費助成のため計上した予算が未消化のまま残ってしまう自治体も相当数存在すると推察される。

③ そのため、公費助成の対象について首長申立がなされたケースに限定せず、広く親族などの申立に対しても助成を行うことが必要である。

質問8及び9に対する回答の中で、公費助成制度が利用されない要因として「認知度が低い」旨の回答が相当数を占めていることからすれば、単に成年後見制度の申し立て費用や報酬に対する助成だけではなく、広報など制度の認知度を高める工夫や首長申立に関与する者への研修体制の充実など、制度を支える周辺的な手段に対しても公費助成を広く利用してゆくことが求められる。

④ もっとも、助成制度の対象を拡大することについては、アンケートにおいて「当自治体では報酬助成の対象を首長申立に限っているが、その条件を撤廃した場合にどの程度まで必要な費用が膨らむのか想定できない」との懸念を表明する自治体も存在していることから、提言2における国庫負担割合の引上げなどを合わせて実施し、地方自治体に過重な財政負担を強

いることがない適切な制度設計を実施する必要があると考える。

(1) 内閣府「成年後見制度の現状」平成29年4月、17頁。

(2) 同上、9頁。

おわりに——謝辞にかえて

本調査研究は日本高齢期運動サポートセンターの2016年度研究助成金により行われた。同センターの審査による選定に、心から感謝したい。また、回答してくださった自治体の担当者の方々には、多忙な業務の中、各種調査が要請されることでその多忙さがさらに過重になることを承知の上であえてお願いしたものであり、回答をお寄せくださったことに、心からの御礼を申し上げる。

この研究報告は、同センターや回答くださった自治体は無論のこと、この制度が低所得者の権利擁護にいつそう利活用されることを願う意味で、アンケート（質問紙）を郵送した全自治体にも送付することとした。

【共同研究者】

小島 喜孝 社会福祉士、元北海道教育大学大学院教授
斎田 和樹 社会福祉士、(一社)ケアサポートネットワーク
ピーナッツ代表理事
坂本 千花 弁護士、社会福祉士、精神保健福祉士
山名田紹山 社会福祉士、僧侶（鎌倉・禅居院 副住職）
吉田 伸広 弁護士

*五十音順。なお、研究代表者 河村健夫とともに、全員が(一社)「権利擁護センター れんけい」のメンバーである。なお、吉田伸広弁護士が本調査研究の事務局役を担った。