

成年後見制度の見直しに向けた検討について

第 1 成年後見制度の概要

成年後見制度は、旧来の民法の制度であった禁治産・準禁治産について、柔軟かつ弾力的な利用しやすい制度にすることへの社会的要請の高まりなどを踏まえ、自己決定の尊重、残存能力の活用、ノーマライゼーション等の現代的な理念と従来の本人の保護の理念との調和を図りながら、できる限り利用しやすい制度を実現することを目指して、平成 11 年にこれを改正した上、新たに任意後見契約に関する法律を定めるなどして設けられた制度であり、認知症、知的障害、精神障害などの理由で判断能力の不十分な方々の保護や支援を目的とする。

成年後見制度は、大きく法定後見制度と任意後見制度に分けられるところ、法定後見制度は、本人の判断能力の程度に応じて、後見、保佐、補助の 3 類型に分かれており、成年後見人、保佐人又は補助人（以下「後見人等」という。）の選任については、家庭裁判所が個々の事案に応じて行い、成年後見人等に付与される権限についても、基本的には類型に応じて法定されている（注 1）。

他方、任意後見制度は、本人の後見事務を授権の対象とする任意代理の委任契約の一類型としての任意後見契約を基礎とし、任意後見人となる者やその権限について、当事者間で決定することが可能であるが、その効力の発生について、家庭裁判所による任意後見監督人の選任が停止条件とされているなど、任意後見契約に関する法律において、契約の方式や効力等についての特則が定められている。

なお、令和 3 年 12 月末日時点における成年後見制度の利用者数は、合計で 23 万 9933 人（前年は 23 万 2287 人）であり、その内訳は、後見が 17 万 7244 人（前年は 17 万 4680 人）、保佐が 4 万 6200 人（前年は 4 万 2569 人）、補助が 1 万 3826 人（前年は 1 万 2383 人）、任意後見が 2663 人（前年は 2655 人）である（注 2）。

（注 1）成年後見人は、財産に関する全ての法律行為について代理権を有し、日常生活に関する行為以外の本人の法律行為について取消権を有する。保佐

人は、申立ての範囲内で家庭裁判所が定める特定の法律行為について代理権を有し、民法第13条第1項各号所定の行為につき、同意権・取消権を有する。補助人は、申立ての範囲内で家庭裁判所が定める特定の法律行為（同意権・取消権の対象は民法第13条第1項各号所定の行為の一部に限る。）について代理権又は同意権・取消権（あるいはその双方）を有する。

（注2）「成年後見関係事件の概況—令和3年1月～12月」（最高裁判所事務総局家庭局）。

第2 成年後見制度の見直しの必要性について

1 第二期成年後見制度利用促進基本計画における指摘

（1） 成年後見制度利用促進基本計画の沿革等

成年後見制度については、平成28年4月、議員立法である「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）」が成立し、同法に基づき、平成29年3月、「成年後見制度利用促進基本計画」（以下「基本計画」という。）が閣議決定された。

その後、関係機関において、基本計画に基づき、成年後見制度の運用改善や、権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり等の取組が進められるとともに、成年後見制度利用促進専門家会議（以下「専門家会議」という。）において、上記取組の進捗状況等について中間検証が行われるなどしてきたところである。

（2） 成年後見制度の見直しに関する指摘

このような状況の下、令和3年3月から、専門家会議において、令和4年度から令和8年度までを対象期間とする第二期基本計画の策定に向けた検討が開始され、令和4年3月、第二期基本計画が閣議決定された。

第二期基本計画では、成年後見制度の利用促進につき、単に利用者の増加を目的とするのではなく、全国どの地域においても、制度の利用を必要とする人が、尊厳のある本人らしい生活を継続することができる体制の整備を目指すものでなければならぬとされ、成年後見制度を権利擁護支援（注1）の重要な手段の1つと位置付けた上で、成年後見制度を含めた総合的な支援として権利擁護支援を充実させていくという基本的な考え方が示されているところ、このような基本的な考え方を踏まえた上で、国が、障害の有無にかかわらず尊厳のある本人らしい生活の継続や本人の地域社会への参加等のノーマライゼーションの理念を十分考慮した上

で、専門家会議における指摘（注2）も踏まえて、成年後見制度の見直しに向けた検討を行うことが求められている。

また、第二期基本計画では、成年後見制度の運用改善に向けた取組として、適切な報酬に向けた検討をすべきことが示されているところ、さらに、同計画では、成年後見制度の見直しに向けた検討の際に、成年後見人等の報酬の決定についてできるだけ予測可能性の高い制度にすべきなどといった指摘があること等を踏まえて報酬のあり方についても検討をすることが求められている。

（3） 任意後見制度に関する指摘

第二期基本計画においては、任意後見制度について、従前から取り組まれてきた周知広報等による利用促進に引き続き取り組むべきことが示されている。

また、基本計画に係る中間検証報告書（令和2年3月公表）では、任意後見制度の趣旨に沿った適切な運用を確保するための方策について検討を進めるべきとされていたところ（注3）、第二期基本計画においても、引き続きこの点に関する運用改善に取り組むべきことが示されている。

さらに、第二期基本計画では、任意後見制度の趣旨に沿った適切な運用を確保するため、任意後見制度自体の見直しについて検討すべきことが明確に示されるに至ったところであり（注4）、これを踏まえて任意後見制度自体の見直しについても検討する必要がある。

（注1）第二期基本計画では、権利擁護支援について「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とした支援・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、共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」と定義している。

（注2）第二期基本計画においては、成年後見制度の見直しに関する指摘について、以下のとおり記載されている。

「成年後見制度については、他の支援による対応の可能性も踏まえて本人にとって適切な時機に必要な範囲・期間で利用できるようにすべき（必要性・補充性の考慮）、三類型を一元化すべき、終身ではなく有期（更新）の制度として見直しの機会を付与すべき、本人が必要とする身上保護や意

思決定支援の内容やその変化に応じ後見人等を円滑に交代できるようにすべきといった制度改正の方向性に関する指摘、障害者の権利に関する条約に基づく審査の状況を踏まえて見直すべきとの指摘、現状よりも公的な関与を強めて後見等を開始できるようにすべきとの指摘などがされている。

国は、障害の有無にかかわらず尊厳のある本人らしい生活の継続や本人の地域社会への参加等のノーマライゼーションの理念を十分考慮した上で、こうした専門家会議における指摘も踏まえて、成年後見制度の見直しに向けた検討を行う。」

(注3) 基本計画に係る中間検証報告書においては、「任意後見制度の利用状況に関する調査結果を分析し、必要に応じて更なる調査を実施」すべきであるとされていたところ、これを受けて令和3年度に実施された「任意後見契約に関する意識調査」の結果については、参考資料1(第13回成年後見制度利用促進専門家会議資料2-2「成年後見制度の利用促進に関する取組について」)の「3 任意後見制度の趣旨に沿った適切な運用の確保」(参考4を含む)参照。

(注4) 第二期基本計画における任意後見制度の見直しに関する指摘は以下のとおり。

「国は、任意後見制度の利用状況や、適切な時機に任意後見監督人の選任がされるための方策などに関する指摘があることも踏まえ、任意後見制度の趣旨に沿った適切な運用を確保するための方策などについて検討する。その際、同制度の見直しの検討が必要な事項については、1(1)の成年後見制度の見直しに向けた検討の中で検討する。」

2 障害者の権利に関する条約との関係

障害者の権利に関する条約(以下「障害者権利条約」という。)は、平成18年12月に国連総会で採択され、平成20年5月に発効したところ、我が国も平成26年1月にこれを批准し、同年2月に我が国において効力が発生した。

各締約国は、国連の障害者権利委員会に対し、定期的に政府報告を提出することが義務付けられており、我が国は、平成28年6月に第1回政府報告を提出した。

同報告では、成年後見制度との関連において重要な規定とされる障害者権利条約第12条(注1)に関し、同条2が規定する「法的能力」が「権利能力」を意味する概念であるとの理解を前提に、我が国の民法が障害者であることを理由に権利能力に制限を設けていないこと

を指摘するなどして、現行の成年後見制度が障害者権利条約に適合するものである旨の報告を行っている（注2）。

これを受けて、令和元年10月、第1回政府報告に関する障害者権利委員会から事前質問（注3）が示され、今夏にも、障害者権利委員会による対日審査が行われる予定である。

第二期基本計画においても、障害者権利委員会による対日審査の状況を踏まえて見直しを行うべきとの指摘が示されているところであり（上記1の（注2）参照）、上記対日審査の経過等に留意しつつ、現行の成年後見制度の見直しに向けた検討を進めていく必要がある。

（注1）第12条 法律の前にひとしく認められる権利

- 1 締約国は、障害者が全ての場所において法律の前に人として認められる権利を有することを再確認する。
- 2 締約国は、障害者が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として法的能力を享有することを認める。
- 3 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する機会を提供するための適切な措置をとる。
- 4 締約国は、法的能力の行使に関連する全ての措置において、濫用を防止するための適当かつ効果的な保障を国際人権法に従って定めることを確保する。当該保障は、法的能力の行使に関連する措置が、障害者の権利、意思及び選好を尊重すること、利益相反を生じさせず、及び不当な影響を及ぼさないこと、障害者の状況に応じ、かつ、適合すること、可能な限り短い期間に適用されること並びに権限のある、独立の、かつ、公平な当局又は司法機関による定期的な審査の対象となることを確保するものとする。当該保障は、当該措置が障害者の権利及び利益に及ぼす影響の程度に応じたものとする。
- 5 締約国は、この条の規定に従うことを条件として、障害者が財産を所有し、又は相続し、自己の会計を管理し、及び銀行貸付け、抵当その他の形態の金融上の信用を利用する均等な機会を有することについての平等の権利を確保するための全ての適当かつ効果的な措置をとるものとし、障害者がその財産を恣意的に奪われないことを確保する。

（注2）第1回政府報告における障害者権利条約第12条に関する記載（抜粋）は以下のとおり。

「74. 我が国の民法は、「私権の享有は、出生に始まる」旨規定し（民法 3 条）、全ての人が権利能力を有することとされている。この点について、障害者であることを理由とした制限は設けていない。

75. 認知症、知的障害、精神障害などの理由で判断能力の不十分な者を保護し、支援するための制度として、成年後見制度を設けており、本人の判断能力の程度に応じて、後見、保佐及び補助の 3 類型を利用することができる。

76. 成年後見人及び成年後見監督人の選任に際しては、本人の意見等一切の事情を考慮すべきものとしているほか、本人（被後見人）の陳述の聴取の機会も確保している（民法第 843 条第 4 項、第 852 条、家事事件手続法第 120 条）。また、選任された成年後見人は、本人の意思を尊重しその身上に配慮する義務を負い（民法第 858 条）、これにより、本人の権利、意思及び選好の尊重が図られている。なお、保佐及び補助にもこれらの規定が準用され、又はこれらと同旨の規定が設けられている（民法第 876 条の 2 第 2 項、第 876 条の 5 第 1 項、第 876 条の 8 第 2 項、第 876 条の 10 第 1 項、家事事件手続法第 130 条、第 139 条）。補助については、家庭裁判所が本人以外の者の請求により補助開始の審判をするには、本人の同意がなければならない（民法第 15 条第 2 項）。

77. 成年後見人の取消権及び代理権の範囲は民法で明確に規定されており、その行使に当たっては、成年後見人は本人の意思を尊重しなければならない（民法第 7 条から第 9 条まで、第 858 条）。保佐人については、同意権及び取消権の範囲が民法で規定されているほか、家庭裁判所は、本人の判断能力の程度や必要性に応じて、審判により、特定の法律行為について個別に保佐人に代理権を付与し、あるいは同意権や取消権の範囲を拡張することができるが、本人以外の者の請求により代理権付与の審判をするには、本人の同意がなければならない（民法第 13 条、第 876 条の 4）。補助人の同意権及び取消権並びに代理権の範囲については、家庭裁判所が本人の判断能力の程度や必要性に応じて個別に定めることができるが、本人以外の者の請求により同意権等の付与の審判をするには、本人の同意がなければならない（民法第 17 条、第 876 条の 9）。

78. 家庭裁判所は、後見人、保佐人及び補助人の事務を監督し、いつでも、これらの者に事務の報告等を求めることができる（民法第 863 条、第 876 条の 5 第 2 項、第 876 条の 10 第 1 項）。このような措置により、司法機関による審査が確保されている。また、本人の判断能力が回復した場合には、家庭裁判所が後見開始、保佐開始及び補助開始の審判を取り消すこと

ができ（民法第10条、第14条第1項、第18条第1項）、これにより、障害者の状況に適合した措置をとることを可能としている。」

（注3）第1回政府報告に関する障害者権利委員会からの事前質問における障害者権利条約第12条に関する記載（抜粋）は以下のとおり。

「法律の前にひとしく認められる権利（第12条）」

11. 以下のために講じた措置についての情報を提供願いたい。

- (a) 障害者が法律の前にひとしく認められる権利を制限するいかなる法律も撤廃すること。また、民法の改正によるものを含め法的枠組み及び実践を本条約に沿ったものとする。事実上の後見制度を廃止すること。また、代替意思決定を支援付き意思決定に変えること。
- (b) 法的能力の行使に当たって障害者が必要とする支援を障害者に提供すること。
- (c) 全ての障害者が法律の前にひとしく認められる権利及び意思決定のための支援を受ける権利について意識の向上を図ること。特に、障害者とその家族、司法の専門家、政策立案者及び障害者のためにあるいは障害者と共に行動するサービス提供者を対象とするもの。」

以上