

意思能力に欠ける者への行政対応についての実務的考察 ～取手市における成年後見の市長申立事例を中心に～

千葉 真理子

<要 旨>

高齢化の進行に伴う認知症有病者の増加が新たな社会的課題となっているが、認知症等により意思能力を欠く者への行政対応がどうあるべきかについては必ずしも十分な検討がなされていない。本稿では、茨城県取手市において後見等開始の審判の市長申立てを行った事例を題材に、高齢者福祉について行政との連携や協働を行う弁護士立場から、意思能力に欠ける者への行政対応について分析を行った。

行政による意思能力に欠ける者の支援には様々な契機があるが、地域住民や福祉関係者等からの情報提供が大きな役割を果たしている。民間部門からの情報提供を公的支援に繋げることにより、意思能力に欠ける者が孤立することのない地域社会を実現することが重要である。また、意思能力に欠ける者の存在や状況を把握し権利擁護のための支援を行うには、行政内部における情報共有や関係各機関の密接な連携が不可欠である。さらに、後見人の立場から見た場合、行政からの通知や、住民票の所在地、印鑑登録の際の本人の意思確認など、意思能力に欠ける者に対する行政対応について、制度面・運用面において改善すべき点も見受けられる。

行政職員の成年後見制度への理解を深めるとともに、意思能力に欠ける者についての新たな制度や運用を検討することで近い将来訪れる超高齢社会に備える必要がある。

はじめに

高齢化の急速な進行に伴い、認知症有病者数も急速に増加している。高齢社会白書によると、2012年に462万人であった65歳以上の認知症有病者数は、2030年には700万人を超え、

高齢者の約5人に1人は認知能力に何らかの問題を抱えることになると見込まれている⁽¹⁾。このような社会において、意思能力に欠ける者に対する行政対応がどうあるべきかは、今後の行政法学及び行政実務にとって重要な課題である⁽²⁾。しかしながら、意思能力に欠ける者に対する行政対応のあり方については、これまで十分な検討がなされておらず⁽³⁾、実務的には「見て見ぬふり」でやり過ごされてきた場面も多かったようである。

この点に関し、筆者は、北村喜宣上智大学教授を代表とする研究プロジェクト（JSPS 科研費22K18517、22H00783）に法曹実務家として参加し、意思能力に欠ける者に対する行政対応のあり方について検討する機会を得た。本稿では、筆者が複数の成年後見人を務める茨城県取手市の市長申立事例（後見等開始の審判の市長申立てを行った事例）を中心に、高齢者福祉について行政との連携や協働を行う弁護士の立場から、意思能力に欠ける者への行政対応について分析を行った。

以下、成年後見制度の概要と利用状況について紹介した上で（後述1）、筆者が成年後見人等として携わった事例を題材に、意思能力に欠ける者への行政対応のあり方について検討し（後述2）、最後に、専門職後見人の立場から、意思能力に欠ける者への行政対応について若干の問題提起を行う（後述3）。

なお、本稿では「意思能力に欠ける者」について厳密な定義付けはせず、個別事案において問題となる行為を行うための十分な能力（事理弁識能力や判断能力を含む）を有して

-
- (1) 内閣府「平成29年版高齢社会白書」（2017年）21頁参照。なお、2024年5月8日の認知症施策推進関係者会議（第2回）に提出された資料によると、認知症有病者数の推計値が2030年に約523万人に下方修正されているが（二宮利治「認知症及び軽度認知障害の有病率調査並びに将来推計に関する研究」）、これを前提としても、2030年に高齢者の約7人に1人は認知能力に問題を抱えることとなる。
- (2) 例えば、重度の認知症により意思能力を欠く高齢者に対し固定資産税を賦課するにあたり、その決定通知書を当該名宛人の住所宛に郵送することで足りるのかは、意思能力に欠ける者に対する意思表示の効力との関係で重要な問題を惹起する（北村喜宣「不利益処分の名あて人としての『意思能力に欠ける者』——行政手続法の一断面（2・完）——」自治研究99巻7号（2023年）45頁以下）。田中良弘「意思能力を欠く者と公法上の意思表示」自治総研542号（2023年）18頁は、私法上の意思表示の受領能力に関する民法98条の2が公法上の意思表示にも原則として適用される結果、（当該意思表示は有効であるが）その意思表示をもって相手方に対抗することができないと考えるべきであろう、と指摘する。
- (3) 北村喜宣「不利益処分の名あて人としての『意思能力に欠ける者』——行政手続法の一断面（1）——」自治研究99巻6号（2023年）19頁。公法上の意思表示に求められる相手方の判断能力について、意思表示の類型に応じた行政の確認義務と相手方の受領能力の段階的整理を試みるものとして、釧持麻衣「公法上の意思表示に求められる判断能力の程度に関する試論」自治総研547号（2024年）1頁以下。

いない者という意味合いで用いることとする。

1. 成年後見制度の概要と利用状況

(1) 成年後見制度の概要

成年後見制度は、意思能力（条文上は事理弁識能力）に欠ける者あるいは不十分な者の権利擁護のため、裁判所から選任された成年後見人、保佐人、補助人のいずれかが、本人の財産管理や身上保護等の事務を通じて本人を支援するための民法上の制度である。

成年後見人等は、法律行為の代理権、同意権、取消権といった権限を与えられ、本人の通帳を預かって必要な入出金を行ったり、入院や高齢者・障害者施設への入所に関する契約の締結、不動産の管理や処分、相続手続等、必要に応じて本人の生活を維持向上させるためのサポートを行う。業務範囲は多岐に及ぶが、あくまで法律行為に関する権限行使を手段とし、例えば、介護が必要な者に適切な介護サービスを受けられるよう手配をして契約締結はするが、実際に介護等の事実行為を行うことはないと言われている。もっとも、実際のところは事実行為に及ばざるを得ないことも多い。

成年後見制度を利用するには、家庭裁判所への後見等開始の審判の申立てを行う必要がある。本人が自ら申立人になることができない場合、配偶者や四親等内の親族など民法に定められた本人以外の申立権者が申立てを行わなければならないが、身寄りのない者や親族が非協力的な場合は民法上の申立権者による申立てが困難であることから、本人の福祉を図るため特に必要があると認めることを要件に、老人福祉法等において、市区町村長にも申立権限が与えられている（老人福祉法32条、知的障害者福祉法28条、精神福祉保健法51条の11の2。特別区の区長につき、地方自治法283条参照）。

(2) 成年後見制度の利用状況

1999年の民法改正により導入された現行の成年後見制度は、2000年の施行当初、親族によって後見等開始の審判の申立てがなされ、親族が成年後見人等として選任されるケースが大半を占めていた。そのため、当時の成年後見制度は、いわば老いた親を扶養する子に対して財産管理などの法的権限を公に付与するようなものであり、実務

上、行政が積極的に介入することは想定されていなかった。ちなみに、民法における成年後見制度の規定は、開始の要件や行為能力に関する規定こそ民法総則（第1編）に置かれているものの、その権限や事務の内容に関する規定は親族編（第4編）に置かれていることから、成年後見制度が親族による財産管理等を念頭においたものであったと理解することができる⁽⁴⁾。

しかし、核家族化や少子高齢化の進展に伴い親族間の扶助機能が低下するとともに、地域社会における住民間の繋がり希薄化とともに近隣住民等による互助力も低下し、成年後見制度においても、行政や専門職の役割が重要度を増してきた。このことは、以下の成年後見制度の利用状況⁽⁵⁾からもうかがえる。

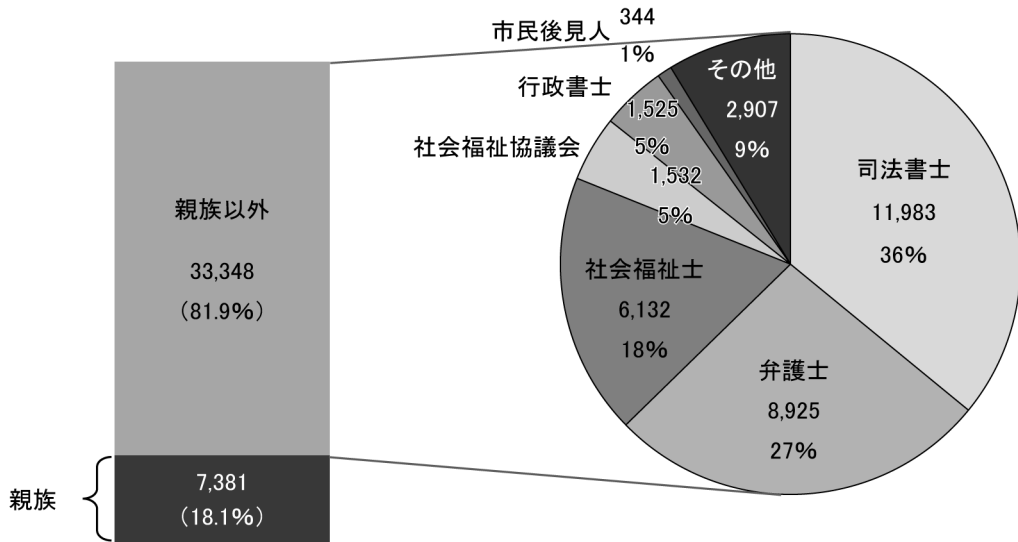
まず、後見等開始の審判の申立人は、現行の成年後見制度が始まって5年目である2004年度において、親族が約92%を占め、市区町村長による申立ては、わずか3%にとどまっている。これに対し、2023年度には、市区町村長による申立てが約24%となり、本人（22.2%）や子（20.0%）を超えて最多となっている。

次に、家庭裁判所によって後見人等に選任された者は、2004年度においては、本人の親族が約80%を占めており、専門職（弁護士、司法書士、社会福祉士）は計約20%であったが、2023年度には、親族の割合が全体の約18%まで減少し、専門職が約86%（司法書士約36%、弁護士約27%、社会福祉士約18%、行政書士4.6%）となっている。ちなみに、社会福祉協議会（4.6%）や市民後見人（1.0%）が後見人となるケースも増加しつつあり、親族以外の後見人等の多様化が進んでいる。

(4) これに対し、事前の契約によって、能力低下時における自己の生活や療養看護、財産に関する事務を第三者に委託しておく仕組みが任意後見制度であり、「任意後見契約に関する法律」に規定がある。

(5) 裁判所ウェブサイト「成年後見関係事件の概況」 (https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/siryo/kouken/index.html [2024年7月31日閲覧。以下URLについて同じ]) に掲載された最高裁判所事務総局家庭局による各年度の統計資料を参照した。

図 1 : 2023年度における後見人等の内訳



出典：裁判所資料⁽⁶⁾を参考に筆者作成

(3) 成年後見制度の社会化と利用の伸び悩み

このように、現在の成年後見制度は、申立てと後見業務を主に親族が担っていた当初の状況から、市区町村長による申立てが全体の4分の1を占めるとともに、後見人等についても専門職を中心とした第三者が全体の8割以上を占めるようになり、意思能力に欠ける者を親族が支えるための制度から社会全体で支える制度へと変化している。市区町村長による後見等開始の審判の申立ての制度は、1999年の民法改正を受けて、老人福祉法、知的障害者福祉法及び精神保健及び精神障害者福祉法に規定が設けられたものであるが、その趣旨としては、身寄りがないなど親族による申立てが期待できないとき、各種サービスを行っている市区町村こそが成年後見制度の対象者の状況を的確に把握し得ると考えられたためである⁽⁷⁾。上述のように、市区町村長は、高齢者や障害者について「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」に後見

(6) 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況 — 令和5年1月～12月 —」 (<https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/2024/20240315koukengaikyou-r5.pdf>)。

(7) 小林昭彦＝大門匡＝岩井伸晃編著『新成年後見制度の解説〔改訂版〕』（金融財政事情研究会、2017年）348頁以下。

等開始の審判の申立てをすることができる」とされており、このような仕組みは、当初から、成年後見制度の利用を必要とする一方で親族等による申立てが期待できない者を発見し利用に繋げるための制度として創られたものであった。

近時「成年後見の社会化」という言葉をよく耳にするが、この言葉は、上述した成年後見制度の利用状況の変化を受けて生まれたものではなく、現行の成年後見制度ができた当初から、成年後見制度が日本の社会福祉制度における重要なインフラとなるべく、期待を込めて使われていたようである⁽⁸⁾。近年における申立人や後見人等の成り手の変化は、介護の社会化と並ぶ成年後見制度の社会化の実現の一端を示していると評価できる。他方、急速な高齢化の進行と認知症有病者数の増加に比し、成年後見制度の利用者総数は下記のとおり伸び悩んでいる。制度利用を必要としながら利用にたどり着けていない者がいるならば、市区町村において、速やかにその者を発見し、必要に応じ市区町村長申立てを活用して制度利用に繋げるべきであろう。

(4) 成年後見制度利用促進と地域連携ネットワーク

成年後見制度の利用者数は、2023年12月末時点で25万人弱であり、成年後見、保佐、補助の類型ごとの利用の割合は、それぞれ71.7%、20.9%、6.4%となっている⁽⁹⁾。他方、2020年の認知症有病者数の推計値は少なくとも600万人以上と推計されており、認知症有病者数に比して成年後見制度の利用者数は明らかに少なく、必要な支援が行き届いていない現状がうかがわれる。

このような状況において、成年後見制度の利用促進を図るために「成年後見制度の利用の促進に関する法律」が2016（平成28）年に制定・施行され、2017年に第一期成年後見制度利用促進基本計画が、2021年に第二期成年後見制度利用促進基本計画が策定されるとともに、様々な施策が実施されている⁽¹⁰⁾。第一期基本計画では、①利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善、②権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり、③不正防止の徹底と利用しやすさとの調和がポイントとして挙げられ、そ

(8) 税所真也『成年後見の社会学』（勁草書房、2020年）33-39頁、上山泰『成年後見と身上配慮（日本社会福祉学会成年後見シリーズ3）』（筒井書房、2000年）112-118頁。

(9) 厚生労働省資料「成年後見制度の現状（令和6年4月）」<<https://www.mhlw.go.jp/content/001102138.pdf>> 3頁参照。

(10) 第二期基本計画の内容や各種の施策の実施状況につき、厚生労働省ウェブサイト「第二期成年後見制度利用促進基本計画・施策の実施状況等」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000202622_00017.html>参照。

のための措置の中心として、市町村ごとに中核機関を立ち上げ、地域連携ネットワークを構築することが掲げられた。この地域連携ネットワークは、地域での広報や相談機能、制度の利用促進や後見人を支援する機能を果たすべく、行政、裁判所、社会福祉協議会、医療・福祉関係者、専門職、各種民間団体、地域関係団体など、幅広い構成メンバーが想定されている。また、第二期基本計画では、成年後見制度の運用の改善とともに、同制度以外の権利擁護支援策も踏まえた「住み慣れた地域において、すべての住民が、障害の有無にかかわらず尊厳のある本人らしい生活を継続することができるよう、社会全体で支え合」うという地域共生社会の実現が謳われ、さらなる地域連携ネットワークづくりの推進が求められている。

ちなみに、中核機関の設置状況は、2022年4月時点において、全国の自治体（市町村1,741）のうち、整備済みが約54%、2024年度までに整備予定が約13%となっている一方で、検討中ないし具体的な検討なしという自治体が約34%であった⁽¹¹⁾。人口規模別の整備状況をみると、人口規模に比例して整備が進んでおり、人口規模50万人以上の自治体では整備済みが90%を超えているが、1～5万人未満の自治体では約52%、1万人未満の自治体では約44%にとどまっている。人口規模の小さい自治体ほど、司令塔となるべき中核機関を設置して地域連携ネットワークを築くという作業に困難が伴うことがうかがわれる。このような自治体では、自治体内部のマンパワー不足に加え、専門職が地域にいないという自治体外部のリソース不足もあると思われる。

中核機関の設置方法には、広域連合や一部事務組合といった自治体の枠を超えた実践例もあり、整備済みの中核機関の圏域としては、市町村単位が70%を超えているものの、広域圏域によるものも20%を占めている。単独での中核機関の整備が困難な自治体においては、近隣自治体との連携を進めることが望ましいと思われる。中核機関と地域連携ネットワークが機能することが、市区町村長申立ての活用を後押しし、意思能力に欠ける者への権利擁護に直結するからである。

(11) 厚生労働省「令和4年度成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査（概要）」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001078532.pdf>> 2頁。

2. 意思能力に欠ける者への行政対応のあり方

本章では、筆者が茨城県取手市において成年後見人（専門職後見人）等として携わった事例を題材に、意思能力に欠ける者への行政対応のあり方について検討する。

（1）取手市における取組み

検討の前提として、取手市における高齢者支援や成年後見制度の利用促進の取組みについて確認しておきたい。取手市は、茨城県の最南端に位置し、利根川を挟んで千葉県と接している。2024年7月1日時点の人口は約10.6万人、人口に占める65歳以上の割合を示す高齢化率は、約34.7%である⁽¹²⁾。取手市には、地域包括支援センターが市内5か所に設置され、地域住民、民生委員、ケアマネージャー（介護支援専門員）などの関係者から、認知症等により判断能力が低下し、何らかの対応が求められる高齢者の情報が市に集められ、必要に応じて市長申立てを行っている。

ちなみに、地域包括支援センターとは、市町村が設置主体となり、保健師・社会福祉士・主任介護支援専門員等を配置して、住民の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、地域の住民を包括的に支援することを目的とする施設であり（介護保険法第115条の46第1項）、2023年4月末時点において、全国に5,431（ランチ・サブセンター等を含め7,397）か所設置されている⁽¹³⁾。

取手市では、2018年12月に取手市成年後見制度利用促進審議会条例が制定され、2019年4月に医療・福祉・司法関係者等が委員として参加する成年後見制度利用促進審議会が設置された。成年後見制度の利用促進に向けた司令塔となるべき中核機関は、2020年4月に、取手市（高齢福祉課・障害福祉課）と一部業務委託を受けた取手市社会福祉協議会とが連携する形で設置された⁽¹⁴⁾。これに先立ち、取手市社会福祉協議会には、2016年に取手市成年後見サポートセンターが設置され、相談・広報等による成年後見制度の普及啓発に加え、市民後見人の養成や法人として後見受任を行うなど

(12) 取手市ウェブサイト「令和6年7月1日年齢別人口」<<https://www.city.toride.ibaraki.jp/seisaku/shise/tokejoho/tokejinko/documents/20240701nenreibetu.pdf>>参照。

(13) 厚生労働省資料「地域包括支援センターについて」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001236442.pdf>> 2頁参照。

(14) 第二期取手市成年後見制度利用促進基本計画（令和5年4月）16頁。

の取組みを行ってきた。

また、上述のように、成年後見制度の利用を必要とする住民を確実に制度利用に繋げるためには、市長申立てが重要な役割を担うこととなるが、取手市では、2015年度から積極的に市長申立てを実施しており、2018年度以降は概ね年間30件前後、2022年度には51件の市長申立てを行っている。これは、人口10万人規模の自治体としてはかなり多い方である（2022年度の人口1万人あたりの市長申立件数は、全国平均が約0.7件であったのに対し、取手市は約5件であった）。

ちなみに、全国的に見ると、例えば人口規模や高齢化率が同程度でも、自治体によって市区町村長申立ての件数には大きな差があり、均一的な実施がなされているとは言い難い。厚生労働省の資料によると、後見等開始の審判の全申立件数のうち、市区町村長申立ての割合を都道府県別で比較すると、2018年には、最も割合の低い都道府県が12.1%、最も割合の高い都道府県が41.7%であった（全国平均は21.3%）⁽¹⁵⁾。これに対し、2023年には、最低10.7%、最高44.0%（全国平均21.3%）と、都道府県別の割合の開きがやや拡大している⁽¹⁶⁾。このような地域差には様々な要因が考えられるが、市区町村長申立てに対する各自治体の姿勢や経験の有無も大きな要因の一つであると考えられる。そもそも令和4年に市区町村長申立てをまったく行っていない自治体が630団体（約36.2%）存在し⁽¹⁷⁾、全国的には、成年後見制度の利用を必要としながら支援の手が届いていない者が一定数存在するものと思われる。

なお、取手市では、市内に住所を有しているが居所は有していない者（市内に住所を有しているが他市区町村の病院に入院している者など）や市内に住所を有しないが居所は有している者（他市区町村に住所を有しているが市内の病院に入院している者など）についても市長申立ての対象としているが、2020年に厚生労働省が市町村を対象に行ったアンケート調査の結果によると、住所のみを有している者を市町村長申立ての対象としている市町村は720団体（67.4%）、居所のみを有する者を対象に含めている市町村は214団体（20%）にとどまっている⁽¹⁸⁾。しかし、住所・居所の両方を

(15) 厚生労働省資料「成年後見制度の現状（令和元年5月）」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000511780.pdf>> 8頁。

(16) 厚生労働省・前掲注(9)9頁。

(17) 厚生労働省・前掲注(9)46頁。

(18) 厚生労働省資料「『成年後見制度における市町村長申立の適切な実施及び成年後見制度利用支援事業の推進に関する調査研究事業』中間報告」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/01060298.pdf>>20頁。

有している者のみを市区町村長申立ての対象とすることは、上述した市区町村長に申立権限を付与した法の趣旨を没却することになりかねない。意思能力に欠ける者の権利擁護の観点から、市区町村長申立ての対象者については制限をつけない運用が求められるよう。

(2) 成年後見制度を必要とする者の発見事例

表1は、筆者が後見人等を務めた取手市の市長申立事例の一覧である（ただし、特定を避けるため、各事例の一部に必要な範囲で修正を加えている）。

表1：市長申立てにより成年後見制度を利用した事例

	従前の生活状況	発見の契機等	発見者・通報者	後見人による 主な対応等
①	独居（90代）	路上で倒れ入院	医療相談員	賃借物件解約
②	独居（70代）	自宅で倒れているところ を知人が発見し入院	医療相談員	賃借物件解約
③	他自治体で独居（70代）	住所地の病院から取手市 内の病院へ転院	医療相談員	（本市で市長申立て）
④	車上生活（70代）	取手市内で入院（住所地 は他市）	医療相談員	（本市で市長申立て）
⑤	独居（80代）	別居の親族による身体的 虐待	警察	施設入所手続
⑥	独居（70代）	民生委員	民生委員	施設入所手続
⑦	独居（70代）	近隣住民から情報提供	高齢福祉課職員	管理費滞納による訴訟対応
⑧	独居（90代）	知人からの情報提供	高齢福祉課職員	在宅介護サービス等開始 手続
⑨	独居・訪問介護利用（90 代）	別居の親族による経済的 虐待	ケアマネージャー	（キャッシュカードの無 効化）
⑩	親族と同居・デイサービ ス利用（70代）	同居の親族による経済的 虐待	ケアマネージャー	同居の親族に対する説諭
⑪	配偶者と同居・訪問介護 サービス利用（80代）	同居の配偶者が入院し （のち死亡）、独居困難 のため施設に短期入所	ケアマネージャー	長期入所契約
⑫	親族と同居・精神障害に よる在宅支援（50代）	同居の親族が入院し（の ち死亡）、独居困難のた め施設に短期入所	障害福祉課職員	長期入所契約
⑬	障害者施設で生活（20代）	財産管理をしていた親族 が入院（のち死亡）	障害福祉課職員	
⑭	高齢者施設で生活（80代）	債権回収会社からの督促	高齢福祉課職員	自己破産申立て
⑮	高齢者施設で生活（80代）	身元保証会社とのトラブ ル	高齢福祉課職員	身元保証会社との契約解 除

出典：筆者作成

表1の各事例のうち、①から⑧は、発見時に介護サービスや障害福祉サービス等の利用がなかったケースであり、⑨から⑮は、訪問介護やデイサービスなどの介護サービスを利用していたり、高齢者施設等に入所していたケースである。前者（①～⑧）は、本人の入院を契機とするものが多いほか、身内による身体的・経済的虐待や、認知症の進行によって生活に異変が生じ近隣住民や民生委員等から情報提供があったことが発見の契機となっている。これに対し、後者（⑨～⑮）は、親族の支えなどにより本人の生活が成り立っていたうちは問題なかったものが、当該親族の入院などにより福祉関係の費用の支払いが滞ったことなどが契機となっている。以下、個々の事例について説明を加える。

ア 事例①～④

事例①は、在宅独居の高齢者が路上で倒れ緊急搬送されて入院し、入院先の病院の医療相談員から市の高齢福祉課に相談があった事案である。市の調査によれば、本人は配偶者を数十年前に亡くし、子は無く、親族は遠方に居住する高齢の兄弟姉妹ないしその子らのみという状況であった。そのため、入院手続やその後に対応できる者が存在せず、親族等による審判申立ても困難であったことから、速やかに保佐開始の市長申立てがなされた。保佐開始決定後、保佐人（筆者。以下同じ）により、医療費の支払いや自宅アパートの賃貸借契約の解除等を行った。

事例②は、在宅独居の高齢者が急病で入院し、入院先の病院の医療相談員から市の高齢福祉課に相談があり、後見開始の市長申立てがなされた事案である。事例①と発見の契機は共通するが、本事例は、入院後直ちに入院費支払いのための生活保護開始決定（職権保護）がなされ、その後に市長申立てがなされた点が異なっている。なお、本件は、本人が多額の預金を有しており、迅速に後見開始の審判の申立てがなされれば職権保護の必要はなかった事案であった。職権保護開始決定のタイミングは病院からの要請によっても異なり得るようであるが、生活保護費から医療費が支払われた場合、事後的に本人が医療費全額を負担する必要性が生じる可能性が

ある⁽¹⁹⁾ことからすれば、後見開始の審判の市区町村長申立てに先立ち職権保護開始決定をする必要があるか否かについては、慎重な検討が必要であると思われる。

事例③は、他の自治体に住所を有する在宅独居の高齢者が、転倒により寝たきり状態となって入院し、その後、リハビリのために取手市内の病院に転院したという事案である。高次脳機能障害等により後見開始の審判の市区町村長申立てが必要となったものの、住所を有する自治体と入院先の病院の所在地である取手市のどちらが申立てをするかが問題となり、両自治体の間で協議が行われた。結果として、市長申立ての経験が豊富であったことや居所のみを有する者も申立対象としている取手市において後見開始の審判を申し立てることとなった。このようなケースでは、実務上、後見開始後の生活拠点（病院ないし施設）がどこになるかも見据え、当該地域の専門職後見人が選任されるよう工夫する必要もある（本人の生活拠点から遠方の専門職等が選任された場合、身上保護等で不都合が生じる）。本件においては、後見人就任直後に移動を含め丸一日をかけて住民票所在地に赴き預金口座の解約や自宅アパートの賃貸借契約の解約等を行い、本人の退院後、取手市内の高齢者施設への入所手続等を行った。

事例④は、住所地を離れて車上生活をしていた高齢者が、体調を崩して取手市内の病院に入院したため、事例③と同様、取手市において市長申立てを行った事案である。保佐人就任後の初動業務は、中古車販売業者の敷地内に放置してあった自動車を廃棄するとともに、住所地に赴きアパートの賃貸借契約の解約等を行った。なお、保佐開始の審判の申立ての際には必要に応じて保佐人への代理権付与の申立てをするのが通例であり、本件においても、市長申立ての際に賃貸借契約の解除等の代理権付与の申立てがなされている。

以上の事例は、いずれも、入院先で後見等開始の必要性が生じ、本人の生活状況や財産の有無の把握が困難な中で、速やかに市長申立ての要否を判断し申立てを行う必要があったケースである。このような事案では、行政に後見等開始の審判の申立てに関する一定のノウハウが求められることから、市区町村長申立ての経験に乏

(19) 職権保護がなされた場合、本人に預金等の財産があれば、事後的に医療費全額の返還を請求される可能性がある。意思能力に欠ける者に対する医療費全額の返還請求につき、職権保護開始決定に至る事実関係にかんがみ「後期高齢者医療等の被保険者であれば負担を要しなかった範囲の保護費の返還を求める部分については、著しく衡平を失っており、裁量権の範囲を逸脱した違法がある」と判示して生活保護法63条に基づく費用返還請求処分を取り消した裁判例として、東京高判令和2年6月8日判タ1478号31頁がある。

しい自治体においては、他の自治体と経験を共有するなど連携を図る必要があると思われる。また、事例③および事例④は、住所と居所が異なる状態において後見等開始の審判の申立てが必要となったケースである。このようなケースでは、住所地・居所地いずれの自治体によっても申立ての対象とならない可能性があるが、意思能力に欠ける者の権利擁護の観点からは、全国どの自治体においても、同レベルの支援を受けられることが望ましい。

イ 事例⑤～⑧

事例⑤は、在宅独居の高齢者が、別居の親族から身体的虐待を受け、高齢者虐待防止法9条2項に基づく短期入所となった事案である。本件では、虐待について本人の証言が得られ、受傷の状態から証言が裏付けられたため、上記のような対応が可能となった（ただし、当該親族は虐待の事実を否定）。しかし、本人の認知症がさらに進行して意思疎通が困難となった場合は、虐待の事実が発覚せず、速やかな保護に至らない可能性があった。虐待事案については、特に速やかな発見が必要となると思われる。なお、後見人就任後、高齢者施設と契約し長期入所に切り替えた。

事例⑥は、在宅独居の高齢者宅を民生委員が訪問した際、応答がないことを不審に思い、安否確認を市に依頼して、市から通報を受けた警察が自宅内で本人が倒れているのを発見した事案であり、民生委員が高齢者世帯を訪問して見守る仕組みや、行政や警察との連携が功を奏したものと評価することができる。なお、後見人就任後、本人と話し合い、在宅での生活の継続が難しいことを本人も納得し、高齢者施設に入所した上で、自宅アパートの賃貸借契約の解除等を行った。

事例⑦は、自己所有のマンションで独居していた高齢者について、交流のあった隣人が、衛生状態の悪化やマンション管理費の滞納など当該高齢者の生活状況の異変に気づき、市に情報提供をした事案である。当該事案では、市の高齢福祉課の働きかけにより後見開始決定前に高齢者施設に仮入所することができ、後見人就任後、速やかに高齢者施設と正式契約を締結した。仮に隣人との交流が乏しかった場合、このような迅速な発見・対応は困難であり、さらなる生活環境や経済状況の悪化が進行していた可能性が高い。地域社会による相互支援と行政との連携・協働の重要性を示唆するものということができよう。なお、自宅マンションについては、後見人就任後に任意売却し、滞納管理費の一部の支払いに充当した。

事例⑧は、在宅独居の高齢者の認知症が進行し、それまで買物の付添い等をして

いた知人が支援の限界を感じ、市に相談したことから発覚した事案である。本件においては、近隣の住民ではない知人からの情報提供を契機として保佐開始の市長申立てがなされたケースである。もっとも、似たような事案で知人から経済的搾取を受けていたというケースも多く存在する。知人による共助の有益性と善意に頼ることの危険性は表裏一体といえよう。なお、本件では、後見人就任後、本人が在宅での生活を強く希望したため、訪問介護や訪問看護、訪問診療等の在宅サービスを利用するとともに、民間の警備保障会社による見守りサービスを利用して生活を支援している。

⑤から⑧の事例は、①から④と異なり、警察や民生委員、知人といった多種多様な者が契機となって意思能力に欠ける者の発見・支援に至っている。意思能力に欠ける者への行政対応については、警察や民生委員などの公的機関はもちろん、民間人を含む地域社会との連携・協働が重要であるといえよう。

ウ 事例⑨～⑫

事例⑨は、訪問介護サービスを利用していただ在宅独居の高齢者につき、ケアマネージャーが光熱費の滞納に気づいたことをきっかけに、別居の親族による経済的虐待を疑い、市に相談したことから発覚した事案である。本件では、親族が本人のキャッシュカードを持ち去り年金が入るとすぐに払い戻していたことから、発覚後直ちに関係者が連携し、本人を銀行窓口へ同行しキャッシュカードを無効化した。その後、保佐開始の審判の市長申立てがなされ、保佐人選任後、新たなキャッシュカードの発行を受け、保佐人において口座管理を行っている（毎月の収支は黒字であり、本人の口座残高は確実に増加していることから、本人は通帳を見るたび涙を流さんばかりに喜んでいる）。

事例⑩は、親族と同居していた高齢者が、年金を親族に搾取され、利用していた通所介護サービスの利用料の支払いが滞り、異変に気付いたケアマネージャーが市に相談したことから発覚した事案である。経済的虐待の事案で本人の認知能力も低下していたことから速やかに後見開始の審判の市長申立てがなされ、後見人就任後、経済的虐待はなくなり本人も平穏な生活を取り戻すことができたが、介護サービスを利用していなければ発覚が遅れ、被害がさらに深刻化していた可能性があった。

事例⑪は、訪問介護サービスを利用して配偶者と同居していた高齢者が、それまで本人を支えていた配偶者の入院（その後死亡）により生活の維持が困難になり、

ケアマネージャーから市への相談を経て、高齢者施設に短期入所した事案である。短期入所後、直ちに保佐開始の審判の市長申立てがなされ、保佐人就任後、当該施設と契約を締結し、長期入所に切り替えた。

事例⑫は、高齢の親族と同居していた精神障害者が、当該親族が入院（その後死亡）したため生活の維持が困難となり、市の障害福祉課の職員によって発覚した事案である。発覚後直ちに障害者施設に短期入所するとともに後見開始の審判の市長申立てがなされ、後見人選任後、長期入所に切り替えた。本件では、在宅にて障害福祉サービスを利用していたことから障害福祉課の職員による迅速な発見・対応をすることができたが、仮に障害福祉サービスを利用しておらず、同居親族の支援のみで生活していた場合、迅速な対応は困難であったと思われる。

事例⑨から⑫は、いずれも、在宅の介護サービスや障害福祉サービスを受けていたケースであり、そのことが、問題発生後の迅速な発見・対応に繋がっている。

エ 事例⑬～⑮

事例⑬は、障害者施設で生活していた精神障害者の親族が入院し（その後死亡）、財産管理の継続が困難となったことから、入所施設の施設長から市の障害福祉課の職員に連絡があり、市長申立てに繋がった事案である。

これに対し、事例⑭は、高齢者施設で生活していた認知症有病者につき、債権回収会社からの督促状が施設宛に届いたことから問題が発覚し、債務整理の必要が生じたため後見開始の審判の市長申立てがなされた事案である。後見人選任後、後見人において自己破産の申立てを行った。また、事例⑮は、高齢者施設で生活していた認知症有病者が、施設入所前に契約した身元保証会社⁽²⁰⁾に不信感を持ち、施設長に相談したことから市の高齢福祉課に情報提供がなされ、市長申立てに繋がった

(20) 身元保証会社とは、身寄りのない高齢者等を対象に、入院や施設への入所時の身元保証や通院・買物等の送迎などの日常生活支援、葬儀・遺品整理・納骨などの死後事務等を行う民間事業者を指し、実費や報酬の引当てのために一定額の預託金の支払いを求められることが一般的である。本稿執筆時点において監督官庁はなく、契約の不透明さが問題となることも多く、全国の消費生活センターには、契約時・解約時のトラブルに関する相談が急増している（国民生活センターウェブサイト「身元保証など的高齢者サポートサービスをめぐる契約トラブルにご注意」〈https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20190530_1.html〉参照）。もっとも、他の事例では、入院付添いや死後事務などの後見人の業務範囲を超える部分について身元保証会社によるサービスが本人の利益になるという判断のもと契約を継続したケースもある。

事例である。本事例では、後見人選任後、当該身元保証会社との間で締結された契約内容を精査し、契約継続の必要性が認められないという理由で解約をした。

事例⑬から⑮は、高齢者施設や障害者施設に入所中に問題が発覚したケースであり、このような事案では、在宅の場合と比べ、比較的、迅速な発見・対応が可能であるといえる。

(3) 検 討

上記(2)で紹介した各事例は、いずれも後見等開始の審判の市長申立てがなされた事案であり、行政がいかにして成年後見制度の利用を必要とする者を発見し、市区町村長申立てをすべきかを検討するにあたって参考になるものと思われる。そこで、以下、上記の各事例を踏まえ、後見等開始の審判の市区町村長申立てに焦点をあてて、意思能力に欠ける者への行政対応のあり方について検討することとしたい。

表1から明らかであるように、後見開始等の市区町村長申立てをするに至る経緯においては、医療従事者や警察、民生委員、福祉関係者のほか、近隣住民や知人といった純粋な民間人も重要な役割を果たしている。また、現行の成年後見制度は、2012年の介護保険法の施行に伴い、意思能力に欠ける高齢者等が介護サービスを利用するための要介護認定の申請や介護サービス契約を締結するための法的な支援の仕組みとして導入されている⁽²¹⁾。したがって、後見等開始の審判の市区町村長申立てに関する行政対応のあり方を検討するにあたっては、それらの法律行為を念頭において、高齢者福祉や障害者福祉に関する多様なアクターの存在を前提に、行政が成年後見制度の利用が必要な者を発見し市区町村長申立てに繋げるための連携・協働の仕組みについて検討することが有益であると思われる。

このような観点から民間を含めた高齢者福祉や障害者福祉のための様々な活動に目を転じると、地域において高齢者や障害者の生活を支援するための仕組みとしては、成年後見制度や介護保険制度のような公的制度に基づく支援活動のみならず、社会福祉協議会が行う日常生活自立支援事業のような民間団体による契約に基づく支援活動や地域住民による支えあいなどのインフォーマルな支援活動も、地域社会において重

(21) 小林=大門=岩井・前掲注(7)6頁。

要な役割を果たしている⁽²²⁾。これらの活動は、社会福祉サービスの観点からは公的
制度と明確に区別することが困難であり⁽²³⁾、各市区町村においては、これらの支援
活動に携わる民間団体や地域住民等とも密接に連携・協力し、成年後見制度の利用が
必要な者を積極的に発見する仕組み⁽²⁴⁾を構築することが求められる。

3. 専門職後見人の立場から見た意思能力に欠ける者への 行政対応の課題

(1) 縦割り行政

成年後見人に選任されると、各種の通知や税金の納付書等の行政文書の送付先を後
見人宛に変更する必要が生じるが、多くの自治体では、国民健康保険又は後期高齢者
医療保険、介護保険、税務（住民税、固定資産税）等の各担当にそれぞれ送付先変更
届を提出する必要がある、一か所に届出すれば自治体内部で情報共有する仕組みには
残念ならなっていない。後見人にとっては初動業務として非常に手間がかかる上、

-
- (22) 社会福祉協議会による日常生活自立支援事業や民生委員によるインフォーマルな高齢者支援
活動につき、田中良弘「高齢社会における公私協働と住民組織の役割」行政管理研究185号
(2024年) 27頁以下参照。筆者が参加している介護事業を目的とするNPO法人においても、
介護保険による訪問介護や障害者支援事業のほか、高齢者や障害者の支援のためのインフォー
マルな活動として、契約に基づく高齢者の送迎や買物代行、庭木の手入れなどを行っている。
- (23) 民間団体や地域住民によるインフォーマルな支援活動（例えば、成年後見人が選任されるま
までの間、銀行に同行して預金の払戻しを補助する行為や、介護保険の対象とならない高齢者の
送迎サービスなど）は、成年後見制度に基づき後見人等が選任されるまでのタイムラグを埋め
たり、介護保険制度に基づく介護サービスでは対応できないニーズに対応する上で重要な役割
を果たしている。
- (24) 例えば、地域の高齢者に対し、民生委員が全戸訪問を行っている自治体も存在するようであ
る。このような自治体では、民生委員が高齢者の意思能力の程度を把握した上で高齢福祉課等
へ情報提供し市区町村長申立てに繋げる仕組みを構築することが考えられる。民生委員が地域
における在宅高齢者支援の重要な役割を果たしていることにつき、樋口範雄＝関ふ佐子『高齢
者法 — 長寿社会の法の基礎』（東京大学出版会、2019年）73頁参照。なお、このような仕組
みを構築した場合、民生委員の負担増が問題となるが、例えば、認知症有病率が急激に増加す
る75歳以上に限定して意思能力の把握を行うことにより、負担軽減を図りつつ高齢者福祉の充
実を図ることも考えられる（年齢階級別の認知症有病率の推計値につき、認知症施策推進のた
めの有識者会議（第2回）に提出された資料「認知症年齢別有病率の推移等について」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ninchisho_kaigi/yusikisha_dai2/siryou1.pdf> 2頁参照）。

届出を失念した部署があると、行政文書が被後見人の住所地に送付されるなどのトラブルが生じることとなる⁽²⁵⁾。また、関係部署に届出を済ませていても、コロナ禍において住民に発送されたワクチン接種券や臨時給付金申請書などについては、後見人の有無にかかわらず一律に住民票上の住所に送付した自治体が多かったようである。この場合においても、居住実態を伴わない住民票上の住所宛に送付されることにより、被後見人に思わぬ不利益が生じることが起こり得る。なお、最近では、送付先変更届の届出先を一元化する自治体も生じているようであるが⁽²⁶⁾、問題意識を共有し、すべての自治体において届出先の一元化を図ることが望まれる。

上記のような縦割り行政の問題は、届出という手続上の問題にとどまらない。例えば、ある自治体では、高齢福祉の担当課で把握していた認知症高齢者の情報が他の部署に共有されず、その結果、不動産の不適切管理の実態把握が遅れるという行政側にとっての弊害が生じたとのことである。また、固定資産税の滞納者について、税務の担当課の職員が面談した際に意思能力の低下がうかがわれたにもかかわらず、福祉担当の部署へ情報提供がなされず、対応が遅れたという事例もある。このケースでは、仮に情報提供が高齢福祉課等に共有されて後見開始の審判の市長申立てがなされ成年後見人が選任されれば、成年後見人による納税が見込まれ、さらなる滞納の回避という行政にとってのメリットも存在する。

行政内部において連携を取ることで迅速な問題解決がなされた好事例として、被後見人宅（空き家）の隣人が自治体に対し当該空き家の敷地の草刈りについて相談した事例がある。当該事例では、隣人からの相談を受けた当該自治体の担当部署が税務課に空き家の敷地の所有者について照会したところ、税務課から所有者に後見人が選任されている旨の情報提供がなされ、担当部署から連絡を受けた後見人により速やかに草刈りが手配されたとのことである。

(25) このような事態は、後見人や被後見人にとって不利益であるにとどまらず、行政自身にとっても、当該通知が相手方に対抗できない可能性が生じる点で問題である（田中・前掲注(2)18頁参照）。区分所有法に基づく私法上の通知の効力に関する裁判例であるが、札幌地判平成31年1月22日判時2424号92頁は、マンション管理組合が意思能力を欠く常況にある区分所有者に対して行った弁明の機会の付与の通知の効力を否定している。

(26) 三好登志行「兵庫県における『成年後見制度利用に係る送付先変更の一括受付』に関する取り組み」実践成年後見109号（2024年）2頁。

(2) 実態と異なる住民票

住民票は、住民に関する事務の処理の基礎となるものであるが（住民基本台帳法1条）、意思能力に欠ける者については、住民票上の住所が居住実態を反映していないことが少なくない。例えば、施設に入所して自宅アパートの賃貸借契約を解約したとしても、入所先が長期の入所を目的としない施設の場合には、当該施設に住所を移動させることができず、住民票上は従前の住所のままとなることがある（長期入院の場合も同様の問題が生じる）。

上記のような実態を反映していない住所の問題は、意思能力に欠ける者に固有のものではないが、高齢化の急速な進行に伴い認知症有病者が急増している現在において、このような制度上の問題を看過することはできないように思われる。核家族化と高齢化の急速な進行を受けて、従来の家制度を前提とする「住所」を見直すことが期待される⁽²⁷⁾。

なお、関連して、転居先が他の自治体に所在する特定の高齢者施設である場合、高齢者施設が多く所在する自治体に財政負担が集中することを避ける趣旨から、一定の要件を充たす場合には、転居後も従前の自治体が引き続き国民健康保険や介護保険、後期高齢者保険の保険者となる住所地特例の仕組みがある。しかしながら、従前の自治体が被保険者やその後見人の居住地から遠方である場合、被保険者や後見人は、保険に関する事務手続のために従前の自治体に赴く必要があることや、事務手続がオンラインや郵送で可能な場合でも一定の不利益が生じることがある。転居先の自治体の窓口において手続を代行するなどの方法により、住民に負担を課すことなく財政負担の偏りを是正するなどの住民目線の仕組みを検討すべきであると思われる。

(3) 印鑑証明書

2019年に制定された「成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律」が成年被後見人に対する一律的な権利制限を廃止したことを受け、多くの自治体において印鑑条例の欠格条項が改正され、成年被後見人であっても一定の要件のもと印鑑登録をすることが可能となった。他方、いかなる場合に成年被後見人が印鑑登録をすることができるかについては、各自治体の印鑑条

(27) 住民概念の再構築や住所複数制の可能性に論及するものとして、清水晶紀＝菊池馨実編著『相談支援の法的構造 — 地域共生社会構想の理論分析 —』（信山社、2022年）281頁以下。

例の定めや運用により異なっている。

多くの自治体では、従前の「成年被後見人」という欠格条項の定めにて代えて「意思能力を有しない者」とする内容の改正が行われている⁽²⁸⁾のに対し、印鑑条例や同条例施行規則において、成年後見人が同行していることを要件に成年被後見人の印鑑登録を認めることを明記している自治体や⁽²⁹⁾、それに加えて成年被後見人の申請意思を確認できることを要件として明記している自治体も存在する。なお、条例や規則に要件が明記されていない場合であっても、運用上、同様の要件により成年被後見人による印鑑登録を認めている自治体が多い。これに対し、欠格条項に「成年被後見人」と定めている自治体も存在する（以上につき、表2参照）。

表2：印鑑条例の欠格条項における意思能力に欠ける者に関する定め（取手市と東京23区）

	印鑑条例の定め	印鑑条例施行規則の定め	ウェブサイトにおける要件の記載
取手市	意思能力を有しないことにより印鑑の登録を受けることが適当でないと認められる者として規則で定めるもの	(1) 成年被後見人（……印鑑登録の申請をする時に法定代理人が同行し、かつ、当該成年被後見人本人が申請する場合を除く。） (2) 前号に掲げるもののほか、意思能力を有しないことにより印鑑の登録を受けることが適当でないと特に市長が認める者	
足立区	意思能力を有しない者	なし	なし（リンク切れ）
荒川区	成年被後見人（その法定代理人の同行の上、……申請をした成年被後見人……を除く。）		
板橋区	成年被後見人（法定代理人が同行した上で、……申請をした者……を除く。）		
江戸川区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人本人が窓口に来庁され、かつ、法定代理人が同行している場合に限り申請することができます
大田区	成年被後見人（法定代理人（復代理人を除く。以下同じ。）が同行した上で、印鑑の登録を受ける意思を区長が確認できた者を除く。）		
葛飾区	成年被後見人（法定代理人が同行して、……申請をする者を除く。）		
北区	意思能力を有しない者	区長は、成年被後見人が……申請を行う場合は、法定代理人の同行を求め、かつ、当該成年被後見人本人の意思を確認するものとする。	
江東区	意思能力を有しない者	なし	法定代理人（成年後見人）が同行のうえ、成年被後見人ご本人が来庁し、申請される意思を確認できる場合に限り、印鑑登録の申請が可能です。

(28) 東京23区においては比較的少数であったが、筆者が無作為に抽出して調べた限りでは、市町村においては欠格事由に「意思能力に欠ける者」と定めている印鑑条例が多かった。

(29) 一例として、取手市では、印鑑条例において詳細を規則に委任し、印鑑条例施行規則において成年被後見人が印鑑登録を受けるための具体的な要件を定めている（表2参照）。

	印鑑条例の定め	印鑑条例施行規則の定め	ウェブサイトにおける要件の記載
品川区	第16条の2の規定による法定代理人の同行のない成年被後見人 第16条の2 ……成年被後見人である場合、……申請等をするときは、法定代理人が当該成年被後見人に同行しなければならない。この場合において、区長は、法定代理人が本人であることおよびその権限を身分証明書等の提示により確認しなければならない。		
渋谷区	意思能力を有しない者	なし	意思能力を有しない者は登録できません。
新宿区	成年被後見人（その法定代理人が同行して……申請を行う者を除く。）		
杉並区	成年被後見人（法定代理人（復代理人を除く。以下同じ。）が同行した上で、印鑑の登録を受ける意思を区長が確認できた者……を除く。）		
墨田区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人が印鑑登録の申請等をする場合、次の要件をすべて満たして頂く必要があります。 1. 成年被後見人本人による申請であること。 2. 成年被後見人が同行すること。 また、これらを満たしても、申請にかかる本人の意思が全く確認できないなどの理由により申請等を受け付けられない場合もございます。
世田谷区	成年被後見人であって、印鑑の登録の申請時にその者の法定代理人の同行がないもの		
台東区	成年被後見人	なし	成年被後見人は登録できません
中央区	成年被後見人（法定代理人が同行の上、……当該成年被後見人が自ら申請する場合を除く。）		
千代田区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人も、法定代理人（成年被後見人）同行のもと、印鑑登録ができるようになりました。
豊島区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人の印鑑登録申請は、成年被後見人に法定代理人（成年被後見人）が同行しての申請となります。
中野区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人ご本人が窓口に来庁し印鑑登録を行うことの意味を示し、かつ法定代理人が同行している場合に限り、印鑑登録の申請が可能となります。
練馬区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人の方が、本人の意思により自らが窓口で申請する場合、法定代理人の同行が必要です。
文京区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人の方は、成年被後見人ご本人が窓口に来庁され、かつ法定代理人が同行している場合に限り、印鑑登録申請可能となります。
港区	意思能力を有しない者	なし	登録申請できる人として「意思能力を有する者」との記載あり
目黒区	成年被後見人（次条第2項の規定により申請する者を除く。） 第4条2項……登録申請者が成年被後見人である場合は、法定代理人が当該登録申請者に同行した上で、印鑑を提示して印鑑登録申請書により自ら申請しなければならない。		

出典：各市区のウェブサイトを基に筆者作成

2019年以降、多くの自治体において成年被後見人による印鑑登録が可能となったことは、近年の成年被後見人に対する一律的な権利制限を廃止する流れに沿うものであるが、印鑑条例や施行規則において「意思能力を有しない者」や「成年被後見人の意思が確認された場合」などと抽象的に定めるのみで具体的な確認方法について明確な基準が策定・公表されていない場合、成年被後見人の意思能力や申請意思の有無については窓口担当者の判断に委ねられることとなり、公正性や透明性の観点から疑問の余地がある。

なお、後見人が複数選任され、かつ、財産管理権は一部の後見人にしか付与されていない場合（例えば、専門職後見人に財産管理権が付与され、親族後見人は付与されないケース）では、財産管理権を有している後見人が同行しなければ、成年後見人の同行を印鑑登録の要件とした趣旨が没却されることになる⁽³⁰⁾。しかし、印鑑条例やウェブサイトにそのようなケースについて記載されているものは筆者の調べた限り見当たらず、実際に、ある自治体では、財産管理権を有しない後見人のみが同行した場合でも印鑑登録と印鑑証明書の発行をしたケースがあったとのことである。このような問題のある運用を未然に防ぐには、自治体の担当者において、成年後見制度を正しく理解した上で制度設計や運用にあたる必要があるが、現状、そのような理解が不十分であることも少なくないと思われる。各自治体においては、成年後見制度の周知を図るとともに正確な理解に基づく制度設計・運用を徹底することが求められる。

（４） 行政への各種申請・届出

成年後見の実務においては、後見人が行政に対する申請等の代理権を有していることを当然の前提としており、住所変更や住民票の申請、要介護認定の申請、精神障害者の自立支援手帳の更新、相続発生後の遺族年金の申請など、後見人が被後見人に代わって公法上の行為を代理・代行する機会が非常に多い。この点について、民法研究者から、私法上の制度である成年後見制度の趣旨からすれば、成年後見人が有するのはあくまで私法上の権限であり、公法上の行為について代理することが理論上当然に

(30) 財産管理権の有無は、後見人であることの証明となる登記事項証明書の権限分掌に関する別紙の記載から容易に確認可能である。

認められるものではない、との問題提起がなされている⁽³¹⁾。

他方、成年後見制度の実務上、保佐人や補助人に対する代理権付与の申立てに添付する代理権目録には、①財産管理関係として、年金その他の社会保障給付、公租公課に関する諸手続、②身上保護関係として、介護保険、要介護認定等の各申請や認定に関する不服申立て、③その他として、税金の申告や納付等の諸手続、登記・登録の申請、個人番号に関する諸手続、住民票の異動に関する手続、④関連手続として、各事務に関連する一切の事項（戸籍謄抄本・住民票の交付請求、公的な届出、手続等）が記載されており、多種多様な公法上の行為についても、当然に後見人の権限として想定されている。

このような理論と実務の乖離は、後見人等の権限行使が事後的に違法であるとされる可能性を生じさせるものであり、被後見人等の権利擁護のための権限行使を委縮させるおそれがある。公法上の行為についても、理論的・制度的に整理し、憂いのない業務遂行が可能になることが求められる。

おわりに

本稿では、意思能力に欠ける者への行政対応を検討する前提として、成年後見制度の概要と利用状況について紹介した上で、筆者が成年後見人等として携わった茨城県取手市の後見等開始の審判の市長申立ての事例を題材に、意思能力に欠ける者への行政対応のあり方について検討し、さらに、専門職後見人の立場から、意思能力に欠ける者への行政対応について若干の問題提起を行った。

1(4)で指摘したように、認知症有病者数の推計値に比して成年後見制度の利用者数は低調であり、成年後見制度の利用状況を見る限り、意思能力に欠ける者に対する権利擁護支援は、必ずしも十分ではないといえよう。取手市における事例を見ても、制度として担保されていない近隣住民等からの情報提供が契機となって市長申立てに繋がった事例が一

(31) 成年後見人に付与された私法上の権限を公法上の行為の代理・代行に用いる「転用問題」を指摘するものとして、上山泰『専門職後見人と身上監護〔第3版〕』（民事法研究会、2015年）310—319頁、同「公法上の行為に関する成年後見人の権限に関する覚書」週刊社会保障3230号（2023年）48—53頁参照。「成年後見制度の在り方に関する研究会」第9回議事録<<https://www.shojihomu.or.jp/public/library/1506/9-gijiroku.pdf>> 8—10頁も参照。

定数存在することからも、意思能力に欠ける者に対する行政の支援が必要であることがうかがわれる。地域住民を含む地域の高齢者福祉に関わる者と行政との密接なネットワークが構築され、行政による意思能力に欠ける者の発見・支援へと繋がることが期待される。

この点につき、意思能力に欠ける者に対する生活保護法63条に基づく費用返還請求処分を取り消した東京高判令和2年6月8日⁽³²⁾の原判決である東京地判令和元年7月30日判タ1478号38頁は、老人福祉法が市区町村長に後見開始審判の申立権限を付与している趣旨に照らし、一般論として、「成年後見制度の利用が必要な高齢者の存在を把握した場合においては、速やかに、老人福祉法32条等による審判の請求が必要かどうか調査し、必要に応じ審判の請求をすべきであり、これらを不当に遅滞したときは、区長に与えられた権限を誠実に行使しなかったものとして、その責務に反するものとなるというべきである」と判示している（ただし、具体的事案において被告市長が審判の申立てを不当に遅延したとは認められないとして原告の請求を棄却）。加えて、意思能力に欠ける者が自ら行政に必要な支援を求めることが困難であることからすれば、同判決のいう老人福祉法の趣旨にかんがみ、市区町村長は、意思能力に欠ける者を積極的に発見し、支援を行う責務を負うと解することも可能であると思われる。

行政による意思能力に欠ける者の発見と支援は、近時、重要な社会目標として掲げられる「誰一人取り残さない社会」の実現のために不可欠であるといえる。今後の学説や実務の発展が望まれる。

（ちば まりこ 弁護士）

【付記】

本稿は、J S P S 科研費（22K18517、22H00783）による研究成果の一部である。

キーワード：意思能力／認知症／成年後見制度／高齢社会／行政対応

(32) 前掲注(19)参照。