

アメリカ公的後見法制をめぐる近年の改正動向

西森 利樹

目次

- I はじめに
- II アメリカ公的後見制度における近年の改正動向－2013年～2019年
- III 改正動向に関する若干の考察
- IV おわりに

I はじめに

本稿は、近年のアメリカ公的後見法制の改正動向を概観し、わが国において公的後見制度の導入を検討する上での一資料及び示唆を得ることを目的とする¹。

従来、成年後見制度は財産管理のための制度であると解され、身上監護は重視されない傾向にあった。しかし、判断能力が不十分な者が意思決定に対する支援を必要とするのは、本人が財産

¹ わが国におけるアメリカ公的後見制度に関する研究としては、西森利樹「アメリカ公的後見制度における提供体制－フロリダ州を中心として」横浜国立大学成長戦略研究センターDiscussion Papers (2016年) <<http://www.cseg.ynu.ac.jp/doc/dp/2015-CSEG-04.pdf>> (2020.12.1)、同「資力の如何に関わらない成年後見による継続的支援」社会老年学 (2017年) <http://www.andolab.ynu.ac.jp/andolab/wp-content/uploads/20160305_al_rp_02_v2.pdf> (2020.12.1)、同「社会福祉サービスとしての公的後見制度の導入可能性－アメリカ公的後見制度を手がかりに－」社会保障法第32号 (2017年) 113頁を参照のこと。

をどれだけ有しているかに関わらないものであろう。仮に財産を十分に有していないために意思決定支援を受けることができないとすれば、財産を有しない高齢者が認知症になったとしても支援を受けられずに放置されることになりかねない。

近年、介護保険契約の締結や身上監護を動機とする成年後見審判の申立が増加し、資産が十分ではない者の制度利用がなされている²。これらの者に対する支援には、従来から、市区町村長申立てや成年後見制度利用支援事業がある。成年後見制度利用支援事業は成年後見制度を利用する際の申立て費用や成年後見人等の報酬を補助する事業である。この事業は、厚生労働省が平成 13 年度から実施しているものであるが、実際に事業を実施するのは市町村である。実施するかどうかは市町村の判断にゆだねられており、全国すべての市町村において実施されるには至っていない。また、社会福祉協議会による法人後見等により資産が十分ではない者に対する支援がなされているものの、社会福祉協議会からは、公的な財産援助等が不十分であり、運営基盤の確保が課題であるとの指摘がなされている。これは、社会福祉協議会が、高齢者等が低所得であるときや資力に乏しいときに成年後見人等となることを求められやすい傾向にあるからである。

2010 年の成年後見制度に関する横浜宣言では、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とし、行政による公的支援システムの創設が提言されている³。また、2016 年に制定された成年後見制度の利用の促進に関する法律では、基本理念として被成年後見人等の「身上の保護が適切に行われるべきこと」が掲げられ（成年後見利用促進法 3 条 2 項）、成年後見人等となる人材を確保するために報酬の支払の助成その他の成年後見人等に対する支援の充実を図る措置を講ずることとされている（同法 11 条 8 号）。また、同法では、成年後見制度の利用促進に関する施策の策定及び実施に関し、国及び地方自治体の責務が規定されている（同法 4 条、5 条）。そのため、本人の資産の有無に関わらず、たとえ低所得者等の資産が不十分な者であったとしても成年後見制度による支援を受けることができるような行政等による公的支援システムの検討は喫緊の課題である。

低所得者等の資産が不十分な者の成年後見制度の利用に関しては、従来から、公的機関が成年後見支援の責任を担う公的後見制度の導入の必要性が指摘されてきた。日本における公的後見制度の概念は必ずしも明確ではないものの、近年は広狭二義に分類されて理解される傾向にある⁴。

² 平成 12 年度における成年後見関係事件の申立て動機のうち、「身上監護」は 15.9%であり、「介護保険契約締結」は約 2.0%であるのに対し、平成 31 年においては、「身上保護」が 21.8%であり、「介護保険契約締結」は 10.5%となっている。最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」（平成 12 年度～平成 31 年）最高裁判所 HP<https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/siryo/kouken/index.html>（2020.12.2）。

³ 2010 年成年後見法世界会議組織委員会、参加者一同「成年後見制度に関する横浜宣言」4 頁<<http://jaga.gr.jp/wp-content/uploads/7879319402f97d8235d199cdd73868ed.pdf>>（2020.12.3）。なお、横浜宣言は、2016 年 9 月 16 日ベルリン開催第 4 回世界成年後見法会議において改訂されている。「横浜宣言〔改訂版〕」<http://jaga.gr.jp/wp-content/uploads/yokohama_20170106.pdf>（2020.12.3）。

⁴ 広狭二義の整理については、上山泰「日本における公的成年後見制度の導入についてードイツの運用スキームを参考に」大原社会問題研究所雑誌 641 号（2012 年）44 頁の分類に依った。本稿において主に取り扱う公的後見制度は、後者の狭義の公的後見制度である。

広義には、制度に対する公的運用支援システム（社会的後見支援システム）をいい、市町村等の行政組織が後見人候補者を養成し、後見人の活動を支援するほか、公的な経済的利用支援をするといった側面的な運用支援を担うことをいう。成年後見制度利用支援事業等、この意味における公的な要素は現行制度にもあると言いうる。これに対し、狭義の公的後見制度は国や市町村等の地方自治体が成年後見人等に就任する制度（公後見人制度とも称される）を指す。広義の公的後見制度と異なり、狭義の公的後見制度は日本において未だ十分に整備されていない。そうしたことから、先行研究においては、主に、日本における公的後見制度の導入に向け、諸外国の公的後見制度及びそれに類似する制度の研究がなされてきている。すなわち、ドイツにおける官庁世話人及び世話官庁⁵、イギリスにおける後見庁及び意思決定に関する第三者代弁人⁶、オーストラリア・ヴィクトリア州における公設権利擁護事務所⁷、フィンランドにおける公的後見⁸、及び台湾における社会福祉主管機関による公職後見制度⁹等である。

これに対して、アメリカにおいては、1980年代より公的後見制度が制定されている。アメリカにおける成年後見制度は、主に連邦法ではなく各州それぞれの法律等により規律されており、公的後見制度も同様に州法において制定されている。公的後見制度を制定している州は、2014年の段階で46州であった¹⁰。その制度の内容は州によって異なり、制度の名称においても、公的後見（Public Guardianship）といった言葉を使用した制度（明示的な制度）を有する場合はあるほか（デラウェア、フロリダ、バージニア、ニュージャージー州等）、必ずしも Public Guardianship という言葉を用いずに同様の機能を有する制度を設けている場合（非明示的な制度）もある（アリゾナ、コロラド、アイダホ州等）¹¹。このように、個人の自由や自己責任を尊重する傾向にあるアメリカ

⁵ 上山・前掲註（4）56頁。

⁶ 菅富美枝『イギリス成年後見制度にみる自立支援の法理 ベストインタレストを追求する社会へ』（ミネルヴァ書房、2010年）256頁。

⁷ 西田和弘「後見等にかかる福祉立法の動向と「公」の責任と役割—オーストラリア法を参考に—」週刊社会保障236号（2011年）46頁。

⁸ 菅富美枝「福祉国家フィンランドにおける成年後見制度 公的サービスとしての後見（公的後見）を中心に」法政大学大原社会問題研究所・菅富美枝編著『成年後見制度の新たなグランド・デザイン』（法政大学出版局、2013年）293頁。

⁹ 林秀雄「台湾の成年後見制度における社会福祉主管機関の役割」法政大学大原社会問題研究所・菅富美枝編著『成年後見制度の新たなグランド・デザイン』（法政大学出版局、2013年）325頁。

¹⁰ Commission on Law and Aging American Bar Association, *State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform-2014*, at 5 (Nov. 5, 2020, 14:21), http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2014_final_guardianship_legislative_update.authcheckdam.pdf.

¹¹ Drothy Siemon, Sally Balch Hurme, Charles P. Sabatino, *Public Guardianship: Where Is It and What Does It Need?*, CLEARINGHOUSE REV, 1993, at 588. 他に、アメリカ公的後見制度に関しては、以下の文献を参照のこと。MARY JOY QUINN, GUARDIANSHIPS OF ADULTS ACHIEVING JUSTICE, AUTONOMY, AND SAFETY 44, 96 (2005), Pamela B. Teaster, Erica F. Wood, Naomi Karp, Susan A. Lawrence, Winsor C. Schmidt, Jr., Marta S. Mendiondo, *Ward of The State: A National Study of Public Guardianship*, at 54 (Dec. 1, 2020, 9:27), <http://www.canhr.org/reports/2005/Wardsofthestate.pdf>, PAMELA B. TEASTER, WINSOR C. SCHMIDT JR., ERICA F. WOOD, SUSAN A. LAWRENCE, AND MARTA S. MENDIONDO, PUBLIC GUARDIANSHIP IN THE BEST INTERESTS OF INCAPACITATED PEOPLE? (2010), Eleanor B. Cashmore, *Guarding the Golden Years: How Public Guardianship for Elders Can Help States Meet the Mandates of Olmstead*, 55 B.C.L. REV. 1214, at 1240, THE FLORIDA BAR, FLORIDA GUARDIANSHIP PRACTICE 20-3 (8th ed. 2014), LAWRENCE

においても、比較的早い段階から、身寄りがなく資産が不十分な認知症高齢者等に対して公的機関の大きな関与を認める公的後見制度が制定され、運用されているのである。こうしたアメリカの公的後見制度の内容及び議論は、先行事例として、日本における公的後見制度のあり方を検討する上で参考になるというべきところ、従来、日本ではアメリカ公的後見制度に関する研究はあまりなされてこなかった¹²。今後、日本において、資力の有無に関わらない成年後見制度の利用に向けた制度構築を図っていくとすれば、アメリカ公的後見制度に関する検討を通じ、制度構築における課題を明らかにすることには一定の意義があると考えられる。

また、近年、アメリカにおいては公的後見制度に関する法改正が比較的頻繁になされている。それらの動向をまとめることは、今後、公的後見制度を検討していく上での一資料となりうると思われる。

そのため、本稿は、アメリカ公的後見制度の改正動向に着目し、近年の各州における改正内容を概観することを通じ、今後、日本において公的後見制度の導入を検討する際の課題を明らかにしていく上での一資料や示唆を得ることを目的とする。

II アメリカ公的後見制度の改正動向—2013年～2019年

アメリカにおける成年後見制度に関する州法の改正動向等については、アメリカ法律家協会（American Bar Association）における法と高齢委員会（Commission on Law and Aging）から毎年報告書が公表されている（State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform）。公的後見制度に関しては、この年次報告書において取り上げられており、近年、公的後見制度に関する改正が逐次行われてきているところである。そこで、本稿はその改正内容と今後の動向を検討する。その際、アメリカ法律家協会のホームページに掲載されている7年間（2013年～2019年）の報告書を対象とし、その中から公的後見制度の改正に関する記述がない2015年を除外した6年分について各州法の改正内容を抽出する¹³。

A. FROLIK & ALISON MCCHRYSTAL BARNES, ELDER LAW CASE AND MATERIALS 393 (6th ed. 2015), REBECCA C. MORGAN, MARK D. BAUER, ROBERTA K. FLOWERS, JOSEPH F. MORRISSEY, THERESA J. PULLEY RADWAN, ELDER LAW IN CONTEXT 264 (2017), LAWRENCE A. FROLIK & RICHARD L. KAPLAN, ELDER LAW IN A NUTSHELL 247 (7th ed. 2019), NINA A KOHN, ELDER LAW PRACTICE, POLICY, AND PROBLEMS 156 (2th ed. 2020).

¹² 前掲註(1)の先行研究を参照されたい。これらの研究では主に、アメリカ公的後見制度のうち、フロリダ州の公的後見制度等を中心として、公的後見制度における提供体制（支援体制）のあり方に関する検討がなされているものの、その研究の範囲と成果は限定的なものであり、アメリカ公的後見制度に関するさらなる研究の展開が必要とされる状況にある。

¹³ 2015年の報告書に公的後見制度の改正に関する記述がない点については、Commission on Law and Aging American Bar Association, *State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform -2015* (Dec. 5, 2020, 9:21), https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2015_final_guardianship_legislative_update.pdf.

1. 2013 年

(1) アーカンザス州

アーカンザス州公的後見法が改正され、公的後見人代理の雇用を認めた。また、公的後見人は自らを身上または財産の成年後見人とする選任の申し立てをしなければならず、選任されることに同意をしなければならないと規定した (HB 1811) ¹⁴。

(2) ノースダコタ州

ノースダコタ州は、公的後見制度の財政を充実させた (HB 1041) ¹⁵。すなわち、今後、2年間、最大 86 人に対し公的後見制度の費用を全額負担する。費用を受けるためには、連邦貧困水準の 100%以下の収入であるか、メディケイドを受給する条件に適合する必要がある。ただし、州福祉省を通じてケースマネジメント¹⁶を受けている発達障害者は含まれない。加えて、州は郡と合同して既存の公的後見の費用の半分をまかなう。

(3) ニューメキシコ州

ニューメキシコ州は、州発達障害計画評議会 (Developmental Disabilities Planning Council : DDPC) の後見事務局に向けられたすべての資金を預けるために、州庫に後見基金を設立した。この基金の資金は、他の州の基金に送付されたり、後見事務局以外の目的に使用されたりすることはない (SB 152) ¹⁷。

(4) インディアナ州

インディアナ州は、特段、公的後見制度に取り組んでいないものの、市民後見人、成年後見登記、成年後見局の設立のための立法上の予算を確保した¹⁸。この予算確保は、インディアナ州成年後見制度特別委員会による数年間の検討の結果である。

(5) テネシー州

テネシー州改正法は、公的後見または法人後見を取り扱い、財産成年後見人の定義を変更し、裁判所によって任命された個人または法人のいずれをも含めた¹⁹。任命の優先順位のリストでは、新法は親族のリストの後に、州の公的後見法に定められている地方公的後見人を挿入した (SB 555 / HB 692) ²⁰。

2. 2014 年

2014 年には二つの州が画期的な公的後見法を可決し、さらに、二つの州が公的後見法の規

¹⁴ Commission on Law and Aging American Bar Association, *State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform-2013*, at 11 (Dec. 5, 2020, 9:21), https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2013_final_guardianship_legislative_update_12-18-13.pdf.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ ノースダコタ州福祉省における発達障害者向けの Case Management については、以下を参照のこと。North Dakota Department of Human Services HP (Dec. 3, 2020, 2:10), <http://www.nd.gov/dhs/services/disabilities/dd-overview.html>.

¹⁷ Commission on Law and Aging American Bar Association, *supra* note 14, at 11.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.* at 12.

²⁰ 現在も同様に、地方公的後見人の優先順位は全体で第 1 位から 6 位までであるなかで第 5 位である (TENN. CODE ANN § 34-3-103 (2019))。

定を改正した。

(1) オレゴン州

オレゴン州では、州全体の公的後見制度を目指して長い間続けられてきた模索が、この年に終わりを告げた（SB 1553）。新しい法律が制定される前、オレゴン州法では、郡裁判所または郡委員会が公的後見事務所を設置できると定められていたが、そのような郡のプログラムはほとんど存在していなかった²¹。マルトノマ郡公的後見プログラムは、最も長く続いている取り組みであり、最も多くのクライアントにサービスを提供してきた。2009年に州法は、公的後見特別委員会を設立し、2011年には改正法（HB 2237）により特別委員会が更新され、州における公的後見サービスの必要性に関する提言を行うことを任務とした。同特別委員会は、サービスを提供するための独立した州全体の機関の設立を推奨した。2014年、その目的はついに達成された。オレゴン州の成年後見関係者の学際的ネットワークである WINGS グループ（Working Interdisciplinary Network of Guardianship Stakeholders）の設立は、法案の可決に向けて情勢を変えた勢いを構築したとされている。改正法（SB 1533）は、州介護オンブズマンが、州住宅施設諮問委員会と協議の上、公的後見人を任命することを規定している。オレゴン州では、介護オンブズマン事務所は独立した機関である。住民の権利擁護の役割を果たすこのような独立した機関に公的後見プログラムを設置することは、新しいプログラムを社会福祉の関係機関に置くことによる利益相反を回避することになる²²。

州公的後見人は、介護オンブズマンと協議し、介護オンブズマンの承認を得た上で、公的後見人代理やその他のスタッフ、ボランティアを雇用し、または契約をする。新事務所は、親族や友人がおらず、民間の成年後見人を確保する財力がない者を対象に、公的後見人のサービスを提供する。事務所は、資格と専門的な行動基準を定め、公教育を含む研修と教育教材を開発し、事務所を支援するボランティアを募集し、訓練し、監督する。州事務所は、郡の公的後見事務所と協力する²³。

新しい事務所は、利用者のニーズに合致するような、成年後見よりも制限の少ない選択肢があるかどうかを判断し、他の者が成年後見人を受任する意思を有するかどうかを判断するとともに、その者の自由を最も制限しないサービスを提供することを目的としている。これらの方法では、公的後見制度は最後の手段（Last Resort）として機能する²⁴。

州立法府はこの新しいプログラムのために95万ドルを計上した。これにより、公的後見人1名と公的後見人代理2名の雇用が可能となる。このプログラムの必要性を追跡調査し、今後必要とされる支援について立法府に報告することが期待されている²⁵。

(2) ネブラスカ州

2008年の段階では、ネブラスカ州は、明示的な公的後見制度を持たない唯一の州であるか、または州の少なくとも一部をカバーする州の資金を使用した非明示的な公的後見制度を持たない州

²¹ Commission on Law and Aging American Bar Association, *supra* note 10, at 5.

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ *Id.* at 6.

²⁵ *Id.*

であると評価されていた²⁶。過去に公的後見制度に関する法案は提出されていたものの、可決されたことはなかった。2014年、ついに公的後見法が採用された（LB 920）。法案はまず、ボランティアに頼ることが多い個人の成年後見人の現在の制度は不十分であるとする。法案は、民間の成年後見人の担い手がいない場合にサービスを提供するために、州公的後見局を設立する。法案は、完全な成年後見の代わりに、より制限的ではない他の手段を常に検討すべきであり、それには、限定後見、危急時後見、財産後見、または代理受取人の選任を含むと明示的に述べている²⁷。

この改正法には、公的後見に関する諮問委員会の設立が含まれている。この機関は、プログラムの長所と短所を評価し、必要とされる追加支援を主張するのに役立つ。

法案では、裁判所内に公的後見局を設置し、州最高裁判所事務総長が責任を負うことになっており、州最高裁判所事務総長が公的後見局の局長（公的後見人）を任命する。公的後見人は、人間発達、知的障害、社会学、心理学の幅広い知識、ビジネス的な洞察力を持ち、公教育やボランティア募集の経験があることが求められる。公的後見人は、公的後見人代理1名と12名までの副公的後見人を雇うことができる²⁸。

公的後見局は公的後見サービスの提供、公的教育の提供、一般市民や家族のメンバーの募集、民間成年後見人のリソースとしての役割、より制限的ではない選択肢の模索、州内のすべての成年後見人のパフォーマンスを向上させるために、成年後見人のための最高水準の実践をモデル化することを目的としている²⁹。また、データ収集システムの開発、実践基準と倫理規範の採用、料金のスライド制のガイドラインの開発、後継者やその他の民間の成年後見人のための研修の開発と維持、州首席裁判官及び立法府へ毎年の報告をしなければならない。公的後見人に任命された後は、後任の成年後見人を見つけるために「合理的な努力」をしなければならない。当局は、被後見人と毎月個人的に連絡を取らなければならない。

改正法では、受任件数に関して1:40の比率が定められており、選任は副公的後見人ごとに40人の平均を超えないようにしなければならない。その平均に達した場合、公的後見人はそれ以上の任命を受け入れてはならない。また、州最高裁判所事務総長により公的後見制度の現金資金が創設された。初年度は67万5000ドル、2年目は150万ドル全額出資となっている³⁰。

(3) フロリダ州

フロリダ州の予算には、州全体で公的後見制度を運営するための300万ドルが含まれており、高齢者福祉省が定めた基準に基づいて地方の公的後見事務所に資源を配分することができるようになっている。また、予算では、生活困窮者に成年後見サービスを提供するために、フロリダ・ルーテル・サービスへの経常外資金として75万ドルが追加で計上された³¹。

(4) メリーランド州

メリーランド州には2つの公的後見制度がある。ひとつは、高齢省及び地域高齢者支援機関を介した65歳以上の高齢者のためのものと、もう一つは、地域の地域福祉サービス部門を介して成

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.* at 7.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

年後見を必要とする若年成年者のためのものである。それぞれの公的後見のケースは、少なくとも半年ごとに公的後見審査委員会によって審査されなければならない。年に一度の審査は、ファイルの審査と交互に、対面での審査である³²。

メリーランド州法は、11人のメンバーによる審査委員会の構成を定めている。改正法 (HB 179) は、理事会の構成を変更した。地方の保健局の精神科医 1 人を含む 2 人の医師を必要とする代わりに、医師助手、ナース・プラクティショナー、開業医、または精神科医ではない医師 1 人と精神科医 1 人を必要とする。医師助手やナース・プラクティショナーは実地診療の多くを行っており、免許取得には社会奉仕の時間が必要であることから、医師助手やナース・プラクティショナーを含めることで、理事会のメンバーを拡大するのが目的である。また、改正案では「公衆衛生看護師」を「正看護師」に変更して、サービスを提供する可能性のある看護師の備えを拡大した³³。

3. 2016 年

(1) フロリダ州

2016 年 3 月、フロリダ州知事は改正法案 (S.B. 232) に署名し、高齢者福祉省 (Department of Elder Affairs) 内の州公的後見局 (Statewide Public Guardianship Office (SPGO)) に代わる州公的及び専門後見人局 (Office of Public and Professional Guardians (OPPG)) を創設した³⁴。この法案は、登録されているすべての専門後見人の規制監督を持つように州公的及び専門後見人局の権限を拡大した。これまでは、専門後見人の登録、契約、監視、州全体の 17 の公的後見人事務所の監督を担当していたものの、今回の法案では、州公的及び専門後見人局は、登録された専門後見人全員を規制監督することになった。2016 年 10 月 1 日を期限として、州公的及び専門後見人局は、実務基準を策定し、実務基準、関連法令、規則に違反していると主張する専門後見人に対する苦情を調査する責任を負うこととなった。さらに、各違反に対する制裁措置の範囲を規定した懲戒ガイドラインを作成する責任がある。新法案の下での専門後見人に対する最終的な制裁の内容は、専門後見人の登録を取り消され、その結果、登録されているすべての郡で専門後見人としての役割を果たせなくなることである。OPPG は、フロリダ州後見協会 (FSGA) や全米後見協会の実践基準をモデルとし、プログラムの管理規則を作成した³⁵。

(2) イリノイ州

イリノイ州改正法 (HB 4552) は、成年後見利用の妥当性を調査している間または成年後見の申立て手続きがなされている間、公的後見人に対し、虐待、無視、及び経済的搾取に関する APS³⁶

³² *Id.* at 8.

³³ *Id.*

³⁴ Commission on Law and Aging American Bar Association, *State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform -2016*, at 7 (Dec. 5, 2020, 9:21), https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2016-final-guardianship-legislative-update.pdf.

³⁵ *Id.* at 8.

³⁶ APS は、Adult Protective Services の略である。このアクセス権付与は、Adult Protective Services Act の改正によりなされている。

の記録に対するアクセス権限を与えた³⁷。

(3) ネブラスカ州

ネブラスカ州では、以下の2点に関して改正がなされた (LB 934)。第一に、この改正では、公的後見の利用者と支援スタッフの比率について取り上げている。2014年にネブラスカ州で公的後見法が制定された当時は1:40の比率であったものを、1:20へ変更した³⁸。

第二に、改正法は、公的後見のスタッフの資格を改正した。州最高裁判所事務総長の指示がない限り、公的後見人は弁護士でなければならず、また副公的後見人も弁護士でなければならぬとしている。また、公的後見人は、法律、医療、ソーシャルワーク、教育、ビジネス、会計、管理、老年医学、心理学、または他の関連する専門分野で訓練を受けた「専門家の学際的なチーム」を雇用しなければならない³⁹。

(4) バージニア州

改正法 (HB 816) は、州の公的後見諮問委員会の変更を行った。同法案は、バージニア州後見協会が無くなったことから、バージニア州後見協会の代表者を公的後見諮問委員会の会員から外すものである⁴⁰。

4. 2017年

(1) コロラド州

コロラド州では、公的後見制度の試験的なプログラムを創設し (HB 1087)、公的後見部局の基金に少なくとも170万ドルの贈与、助成金、寄付金を提供することによってのみ活性化されるようにした⁴¹。寄付等が総額に達した場合、公的委員会は、司法部内に公的後見部局を設置し、運営するための理事を任命しなければならない。この部局は2021年まで継続する試験的運用であり、その期間中にデータを収集し、立法府が恒久的な州全体の公的後見プログラムの必要性と実現可能性を決定するための報告書を作成する必要がある。報告書には以下の内容が含まれなければならない。すなわち、①公的後見サービスに関し満たされていないニーズ、②無能力者や貧困者にサービスを提供するために必要な費用、③州にとっての利益と貯蓄、④利用可能な資金調達モデルと資源、⑤生じる効率性と障害、⑥独立した州の公的後見部局や非営利機関が公的後見サービスを提供することが望ましいかどうかである⁴²。

(2) イリノイ州

イリノイ州の法律では、公的後見制度として、以下の二つの制度が規定されている。まず、財産が25,000ドル未満の者を対象とした州後見人事務所と、財産が25,000ドル以上の者を対象とし

³⁷ Commission on Law and Aging American Bar Association, *supra* note 34, at 8.

³⁸ *Id.*

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ Commission on Law and Aging American Bar Association, *State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform -2017*, at 14 (Dec. 5, 2020, 9:34), https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2017_legislative_summary_fnl.pdf.

⁴² *Id.*

た郡後見人制度の2つである⁴³。これらの公的後見人は、州上院の助言と同意を得て、知事が任命する。改正法案（HB 2665）では、知事は、人口 50 万人以下の1つ以上の郡の空席を埋めるために、上院の助言と同意なしに、以下の場合に暫定的な公的後見人として州後見事務所を指定することができるとした。すなわち、①その指定が、1年未満の期間、または知事が上院の助言と同意を得て、空席を埋めるために郡の公的後見人を指名するまでの間の暫定的な任命として特別に指定されている場合、②その指定が州後見事務所が郡内で行動できるかどうかを確認するものである場合、及び、③郡内で障害者が係争中で裁判等の時期に指定の有効期限が切れる場合である⁴⁴。

(3) モンタナ州

モンタナ州 HB 70 は、ボランティアの後見人を通じて貧困に苦しむ個人に公的後見支援を提供する組織に助成金を支給するよう司法部に指示し、助成金に 12 万ドルを計上し、次の立法会期の継続予算の一部として検討されるようにした⁴⁵。同法案によって創設されたモンタナ州の後見関係者の学際的ネットワーク（Working Interdisciplinary Network of Guardianship Stakeholders: WINGS）は、州最高裁判所事務総長に対し、授与すべき助成金について勧告を行うことになっている。

5. 2018 年

(1) フロリダ州

この年、フロリダ州では二つの改正法が成立している。まず、一つ目の改正法（S.B. 268）は、公的後見人、その家族及び「受託者責任を有する従業員」の特定の個人情報に関し公的記録要件の免除を設けた。この改正の趣旨は、公的後見人を務めた個人からの攻撃または嫌がらせのリスクがある可能性のある公的後見人の安全を保護するためである⁴⁶。

二つ目の改正法（SB 498）は、貧困者後見財団（The Foundation for Indigent Guardianship, Inc.）の廃止日に関する規定を削除した。改正前の規定では 2018 年 10 月 1 日に廃止されるとされていたものである⁴⁷。この貧困者後見財団は、州公的及び専門後見人局を支援することを唯一の目的とする非営利組織として機能するものであり、この財団は 2005 年に創設されていた。

(2) アイオワ州

アイオワ州では、法律名を代理意思決定法から公的後見法へと変更した（H.F. 2449）⁴⁸。代理意思決定者に付与されていた法的権限が公的後見人に移行された。代理意思決定者という言葉は、成年後見人、保護者、代理人の受取人、実際には委任された弁護士、または個人の代表者を指す。新法は、委任状または個人の代表者への言及を排除し、「公的後見サービス」を「成年後見人また

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.* at 15.

⁴⁶ Commission on Law and Aging American Bar Association, *State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform -2018*, at 10 (Dec. 5, 2020, 9:32), https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2018-adult-guardianship-legislative-summary.pdf.

⁴⁷ S.B. 498 の内容については、以下の Bill Text を参照のこと。The Florida Senate, *2018 Senate Bill 498* (Dec. 4. 2020, 15:10), <https://www.flsenate.gov/Session/Bill/2018/498/BillText/er/PDF>.

⁴⁸ Commission on Law and Aging American Bar Association, *supra* note 43, at 10.

は代表的な代理受取人」と定義しています。官庁の職務の多くは以前の法律と同様のままではあるものの、新法は死後事務に関する義務をなくし、「死者」への言及をすべて削除した。

(3) ケンタッキー州

改正法（HB 5）は、保健・家族サービスキャビネットとして知られる州公的後見人の役割にいくつかの説明と変更をくわえ、そのキャビネットの役割を「受託者」として定義している⁴⁹。キャビネットが公的成年後見人として任命された場合、以下のことが禁じられる。すなわち、物理的な監護権を引き受けること、介護者または管理人となること及び費用や居所、またはその者の行動について第三者に対して個人的に責任を負うことである。ただし、キャビネットは、必要かつ利用可能な場合には資源及びサービスを調達するものとしている。新法はまた、「キャビネットを任命するに先立ち、各フィールドソーシャルワーカーの平均的な取扱件数を考慮しなければならない」としている。

また、新法は、州の住民のみが公的後見人に任命されることを規定している⁵⁰。ここで州の住民とは、病院、治療施設、矯正施設、または介護施設ではなく、公的後見の申立てまたは任命の前に少なくとも過去 6 ヶ月間、ケンタッキー州に永住し、フルタイムで居住しており、米国の市民または永住者である個人とされている。この居住要件に加えて、性犯罪または暴力犯罪で有罪判決を受けた者は、公的後見人に任命される資格がない。

(4) ミズーリ州

ミズーリ州の改正法（SB 806）では、裁判所は、行政機関が審問手続きに参加できない限り、行政機関を成年後見人に任命することはできないと規定した。行政機関は、通知及び参加の機会を放棄することができる⁵¹。

(5) ユタ州

ユタ州では、成年後見人を任命する際に裁判所が検討する優先順位のリストに公的後見局を追加した（H.B. 167）⁵²。

6. 2019 年

(1) コロラド州

コロラド州は、州の公的後見パイロットプログラムを 2021 年の終了日から 2023 年まで延長し、プログラムに追加資金を割り当てた（HB 1045）⁵³。

(2) デラウェア州

デラウェア州は、医療的な事項に関する後見支援を必要とする非急性期の入院患者のニーズとオプションに関する調査結果と推奨事項を調査するために、非急性期の医療に関する後見の特別

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *Id.* at 11.

⁵² *Id.*

⁵³ Commission on Law and Aging American Bar Association, *State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform -2019*, at 9 (Dec. 5, 2020, 9:21), https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2019-final-guardianship-legislative-update.pdf.

委員会を設立した (SCR 130) ⁵⁴。

(3) ミシシッピ州

ミシシッピ州では、受任可能な適格性を有する成年後見人がみつからない場合、裁判所は、衡平法裁判所書記官（または後見人ではなく行政官）を任命する裁量権を有することとした。利益相反が生じた場合、または別の理由で忌避された場合を除き、書記官は裁判所の命令に従って成年後見人を務めなければならない (SB 2828) ⁵⁵。

(4) ネバダ州

ネバダ州では、公的後見人の調査権限が拡大された (SB 121) ⁵⁶。

(5) オハイオ州

オハイオ州の改正法では、遺言検認裁判所に対し公的後見人として務める独自の後見支援委員会を設立し、資金供給をする権限が付与された。遺言検認裁判所は、裁判所における他のサービスの手数料等を当該資金に充当する。この改正法により、裁判所、郡の発達障害委員会、依存症及び精神保健委員会、その他の団体と協力して独自の後見支援委員会を創設することができ、また、他の郡と協力し複数郡にわたる委員会を創設することができることとなった。さらに、この資金は、薬物及びアルコール治療や精神保健サービスを受けている者や発達障害をもつ者を含む全ての成年後見人のいる個人に対して使用される (HB 595) ⁵⁷。

(6) オクラホマ州

オクラホマ州は、退役軍人に対する市民後見に関する法律を制定し、1930年代に改正されたままであった法律を更新した⁵⁸。多くの新しい要件のなかで、新法は、成年後見人に選任されるにあたり保証金の支払いを命じており、この保証金はオクラホマ州退役軍人省により提供または返済される⁵⁹ (SB 931)。

(7) オレゴン州

オレゴン州では、二つの改正法が成立している。一つ目 (S.B. 31) は、公的後見人に対して、ハイリスクチーム⁶⁰のパイロットプログラムを拡大する権限を与えた。このプログラムは、リスクの高いヴァルネラブルな成人（危害を受けた経験がある者及び危害を受ける危険がある者）のリスクに対処するための最も制限的ではない方法に焦点を当てつつ選択肢を特定するものである。これらの者は成年後見人が選任されていない。

二つ目の改正法は、公的後見事務所の拡大のために増加した費用のために資金を割り当てた (SB 5520) ⁶¹。その額は、1,978,490 ドルである⁶²。

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ Oklahoma Senate, *Veteran Volunteer Guardianship Act signed into law* (Dec. 7, 2020, 8:16), <https://oksenate.gov/press-releases/veteran-volunteer-guardianship-act-signed-law>.

⁶⁰ ハイリスクチーム (High-risk teams) については、以下も参照のこと。Public.Law, ORS 125.693 High-risk teams (Dec. 8, 2020, 21:05), <https://www.oregonlaws.org/ors/125.693>.

⁶¹ Commission on Law and Aging American Bar Association, *supra* note 50, at 9.

⁶² Oregon State Legislature, *Enrolled Senate Bill 5520* (Dec. 7, 2020, 9:05), <https://olis.oregonlegislature>.

(8) テネシー州

テネシー州では、60歳未満の障害者に関し、以下の場合に公的後見人が財産成年後見人に就任することを認めた。すなわち、他により介入的ではない代替手段がなく、成年後見人を務める親族、銀行及び法人がない場合である（HB 686）⁶³。

(9) ワシントン州

ワシントン州改正法では、公的後見人に対し、意思決定支援を必要としており、意思決定支援を受けなければ適切なサービス利用ができない者に関し、成年後見以外の代替的な手段の利用の促進を命じた。立法府は、これらのサービスの提供は成年後見制度よりも安価である可能性があるとしている⁶⁴。

また、改正法は公的後見人の受任件数を20人に制限している。特定の事情によっては最大36人までとしている（HB 1329）。

III 改正動向に関する若干の考察

以上において、2013年から2019年までの州法の改正内容等を年ごとに概観してきた。2015年を除く6年間において改正等をした州は、全体で24州である。その中には複数回改正している州もあり、3回がフロリダ州、2回がテネシー、オレゴン、ネブラスカ、イリノイ、コロラドの5州である。

改正の内容に関しては、すでに制度運用に歴史のある州が改正をするもののみならず、新たに公的後見制度を導入した州もある。具体的な改正内容としては、申立て手続、受任件数の比率、提供体制、財政上の問題等が挙げられる。以下では、これらの事項に関し若干の考察をくわえる。

(1) 成年後見制度の申立て手続に関しては、公的後見人が自らを候補者として審判の申立てをすることに關しどのように解するのが問題となる。この点、2013年のアーカンザス州法は、公的後見人自らを候補者として成人の公的後見制度の利用を申立てることを義務づけた。また、2014年のオレゴン州法も公的後見部局が申し立てをした場合または任命に同意した場合を除き、裁判所は公的後見人を選任することはできないとしている⁶⁵。

この問題に関しては、公的後見人が自ら申立てることは利益相反のおそれがあることや、公的後見制度の利用へ誘導するおそれがある等から批判的に解されていたところではある⁶⁶。しかし、ほかに申立人になれる者がいないこともあり、また、まったく関りがなく成年被後見人に関する知識もなく、かつ、公的後見人の同意もなく公的後見人の受任をすることは、公的後見事務所の

gov/liz/2019R1/Downloads/MeasureDocument/SB5520/Enrolled.

⁶³ Commission on Law and Aging American Bar Association, *supra* note 24, at 10.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ Commission on Law and Aging American Bar Association, *supra* note 21, at 6.

⁶⁶ TEASTER ET AL., *supra* note 11, at 135, FROLIK & BARNES, *supra* note 11, at 392.

業務遂行能力との関係で難しいというべきであろう⁶⁷。確かに、学説が批判しているように、他により制限的ではない手段があり、必ずしも公的後見制度を利用する必要がない場合であっても公的後見制度を利用するように誘導するおそれが生じるといった事柄には配慮すべきではある。しかしながら、そうしたこと以上に、公的後見制度を利用する必要があるような身寄りのない高齢者等が存在していることを示唆しているものと思われる。

(2) 次に、受任件数の比率に関し、公的後見の提供スタッフと利用者の比率に関する改正をする州が数か所あった。2014年のオレゴン州法には、スタッフの比率が定められていないことが指摘されていたが、2016年のネブラスカ州改正法は、2014年の制度導入時に比率が1:40であったものを1:20へ変更した。また、2019年のワシントン州法でも公的後見人の受任件数を20人に制限している。学説においても、1:20によるべきとの主張がなされており⁶⁸、ネブラスカ州の改正等はこの学説の見解に沿ったものと評価することができよう。1人の公的後見人が担当する人数は、訪問頻度を始めとした公的後見人の職務の質の高低にもつながるものである。担当人数が多い場合は一人に割ける時間は必然的に減り、公的後見人の提供するサービスの質が低下するおそれがある。そのため、こうした受任件数の比率を制限することはサービスの質を確保する上で重要であって、そうしたサービスの質を確保するための法的規制のあり方は示唆に富む。

わが国の成年後見制度においては、一人当たりの受任件数の制限は法定されておらず、訪問頻度の規制もない。そのため、一人の成年後見人が多数の事件を受任し、結果としてサービスの質を低下させてしまうおそれがないわけではない。そのように多数の事件を一人で受任するような場合には、高齢者等の本人にほとんど面会することなく、財産管理のみがなされ、結果として本人の身上面への配慮を全く欠いたような成年後見事務がなされる可能性もある。そのため、こうした受任件数の制限等については、訪問頻度のあり方に関する規制も含め、今後もあるべき形態を検討する意義があるものと思われる。

(3) 公的後見制度の提供体制に関し、ネブラスカ州は2014年に公的後見制度を新たに導入した際、公的後見の部局を裁判所内に設置している。2017年のコロラド州もまた、公的後見部局を司法府内に設置している。アメリカ各州における公的後見の提供体制は、①裁判所モデル(Court Model)、②独立機関モデル(Independent Agency Model)、③社会福祉機関モデル(Social Service Agency Model)、④郡モデル(County Model)の4つに分類されている⁶⁹。ネブラスカ州及びコロラド州は①の裁判所モデルを採用したものといえよう。

これに対し、もっとも多く採用されているのは③の社会福祉機関モデルであり、公的後見に関する部局が、州政府内のうち社会福祉省等の既存の社会福祉関係機関に設置されるものである。しかしながら、提供体制に関する議論においては、社会福祉機関モデルに対する批判が多くなされている。その主な理由は、利益相反が生じることにある。すなわち、公的後見人は社会福祉サービスの提供者が適切なサービスを提供していない場合に異議を申し立てる役割を有していることから、公的後見人の役割と直接サービスを提供する役割の両方を担う場合には利益相反

⁶⁷ Commission on Law and Aging American Bar Association, *supra* note 21, at 6.

⁶⁸ TEASTER ET AL., *supra* note 11, at 138.

⁶⁹ *Id.* at 23.

が生じるとする見解である⁷⁰。また、公的後見の提供主体は、あらゆるサービス提供主体から独立しているべきであるとしつつ、州は社会福祉機関モデルを採用すべきではないとする見解がある⁷¹。ただし、社会福祉機関モデルを肯定的に評価する見解もある。すなわち、サービスを直接提供する社会福祉サービス機関の職員（ソーシャルワーカー等）は支援対象である本人がおかれている状況に詳しいことや、職務に関する訓練を受けているとともに後見に関する最新の問題に精通しているとする。また、利益相反に関しては、利益相反関係を生じさせないような適切な法的ガイドラインがあれば、社会福祉機関モデルにおいても被後見人を守ることができるとしている⁷²。

このように、提供体制に関しては社会福祉機関モデルに対する批判が強くなされているなかにおいても、最も多く採用されているモデルである。そうしたなかでネブラスカ州やコロラド州が裁判所モデルを採用した点は興味深い。両者が公的後見制度の制定前にどのような経緯を経て裁判所モデルを採用するに至ったのか、掘り下げた検討をする意義があるといえよう。また、2014年のオレゴン改正法は、介護オンブズマン事務所に公的後見プログラムを設置しており、その理由として、社会福祉関係機関に公的後見プログラムを置くことによる利益相反を回避することが挙げられている。これは、③の社会福祉機関モデルへの批判を踏まえつつ、上記の4つのモデルとは異なる方法を採用したものとして注目に値する。公的後見制度の提供機関がどうあるべきかに関する検討は今後もさらに必要になるといえよう。

(4) 公的後見のプログラムを実施し、かつ、継続するためには、財政基盤の安定化が不可欠である。公的後見制度は、資力が十分ではない低所得者等に対する成年後見支援を行うものであるため、利用者からの対価を期待することは困難である。他方、公的後見は組織的な対応を行うものであるため、何等かの形での資金の確保を図る必要がある。本稿が検討対象とした6年間の法改正においても、いくつもの州が財政的な対応をするための改正をしている。それらの対応の方法は、税金を中心に州や裁判所等の予算によって賄おうとするものもある一方で、助成金や基金の設立等によって対応しようとしているところがある点が特徴的であるといえよう。例えば、2013年ニューメキシコ州法は州庫に後見基金を設立している。2018年のフロリダ州改正法では、公的後見制度の財政基盤を支えるために2005年に設立された貧困者後見財団について廃止規定を削除し、今後も同財団による財政的な確保を図っていく。また、2017年のコロラド州改正法は基金を設立し、税金を投入せずに寄付、助成金、贈与によってのみ費用を賄おうとしており、当初予定の予算を満たした場合には公的後見部局を設置するとしていた。こうした取り組みは、税金によってのみ制度を運用しようとするというよりも、税金以外の資金を調達することによって公的後見制度を運用しようとするものであって、非常に興味深い。

わが国において、社会保障や社会福祉による支援、サービス等を考える場合、それが低所得者等の資力に乏しい者である場合には特に、税金によってその費用を賄おうとする方向で検討することになりがちなのではないかと思われる。そうしたなか、アメリカ公的後見制度における資金調達に対する考え方や方法は、わが国における公的後見制度の実現に向けた検討においても非常に示唆に富むものといえよう。公的後見制度に関し、各州における税金に限定されない資金調達

⁷⁰ Harriette Haile Shivers, *Guardianship Laws: Reform Efforts in Virginia*, 26 U. RICH. L. REV. 325, at 358.

⁷¹ FROLIK & BARNES, *supra* note 11, at 393.

⁷² Cashmore, *supra* note 11, at 1240.

について今後精査していく必要がある。

IV おわりに

近年の改正動向を概観したところからすると、アメリカにおいては、古くから公的後見制度を制定し運用し続けてきた州と、公的後見制度を導入しておらず、近年になって初めて導入し始めた州とが混在している。これらの相違は州ごとの実態の反映によるものとは考えられるものの、両者において公的後見制度の置かれている状況や課題も異なっているといえよう。前者の古くから制度運用を続けてきた州における課題からは、公的後見制度の運用において生じうる課題が何であるのかを推察することができる。他方、近年導入を開始した州における制度構築のあり方からは、今の時代に導入しようとするからこそ生じうる課題も明らかになるのではないと思われる。

また、州において制度や実態に相違があるなかで改正対象とされている事項、すなわち、実態や制度の抱える課題に関しては、一定の共通項を導くことができるように思われる。そのため、そうした共通であると考えられる事項を抽出し、その課題に対する各州の取り組みの内容を追跡し、かつ、整理していくことは、日本において制度を導入する段階で、導入後に生じてくると思われる課題を先取りした形で検討することへとつながるものと言えよう。

成年後見制度利用促進法の制定に伴い、わが国では現在、制度利用者の拡大と支援体制の構築に向けた議論と取り組みがなされているところである。アメリカ公的後見制度は、資力が十分ではなく、成年後見人の担い手を確保することができない場合であっても制度の利用を可能にするためのものであり、かつ、経済的な側面にくわえ、成年後見人等の担い手の確保にも着目した議論である。公的後見制度は人的・物的側面の両者へアプローチするものであり、今後、我が国においても、この制度の導入に向けた検討がさらになされるべきであろう。

[付記]

本研究は JSPS 科研費 20K13730 の助成を受けたものです。