

アメリカ公的後見制度における後見人と被後見人の比率

西 森 利 樹

目 次

- I はじめに
- II アメリカ各州の公的後見制度における後見人と被後見人の比率
- III 若干の考察
- IV おわりに

I はじめに

本稿の目的は、アメリカ公的後見制度における後見人と被後見人の比率のあり方を検討することを通じ、今後、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および示唆を得ることにある¹。

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>> (2024.5.2)、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) 第2号1頁 <http://www.ando-lab.ynu.ac.jp/andolab/wpcontent/uploads/20160305_al_rp_02_v2.pdf> (2024.5.3)、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、同「アメリカ公的後見法制をめぐる近年の改正動向」アドミニストレーション 27巻2号 (2021年) 43頁 (以下、「公的後見改正動向」とする。)、同「フロリダ公的後見制度における財源確保と信

アメリカには、認知症などにより判断能力が不十分となった際に、低所得などにより資力が不十分であったり、身寄りがなかったりすることから、後見人になろうとする者や後見人となることができる者がいない場合に、公的機関が後見人として支援する公的後見制度がある。アメリカにおいて、成年後見制度および公的後見制度は、連邦法ではなく各州それぞれの法律等により定められているため、制度の内容は州によって異なる。制度の名称に関しても、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）を有する州があるほか、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州の制度（非明示的な制度）もある²。

アメリカ各州における公的後見の提供体制に関しては、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³。提供機関のあり方も州により異なるものの、こうした提供体制により、当該機関に所属するスタッフが公的後見制度に

託」アドミニストレーション 28 巻 2 号（2022 年）193 頁（以下、「フロリダ財源確保」とする。）、同「アメリカ成年後見法における成年後見人の要件に関する近年の改正動向」アドミニストレーション 29 巻 2 号（2023 年）112 頁、同「資力が不十分な高齢者に対する成年後見と信託の活用ーフロリダ公的後見制度共同特別ニーズ信託を中心としてー」年金と経済 42 巻 1 号（2023 年）26 頁、同「信託の活用を通じた資力が不十分な高齢者に対する成年後見」アドミニストレーション 30 巻 2 号（2024 年）33 頁、同「モンタナ州成年後見法と資力が不十分な高齢者に対する支援」熊本県立大学総合管理学会編『熊本県立大学総合管理学部創立 30 周年記念論文集 総合管理学部の現在地』（九州大学出版会、2024 年）141 頁を参照のこと。

² 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 (May, 1, 2024, 0:00 AM), <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=710bf0e972ba5d2364504cd80a26e531e44a513c>, PAMELA B. TEASTER, WINSOR C. SCHMIDT JR., ERICA F. WOOD, SUSAN A. LAWRENCE, AND MARTA S. MENDIOND, *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 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) THE FLORIDA BAR, *FLORIDA GUARDIANSHIP PRACTICE 20-1* (11th ed. 2021), RAYMOND C. O'BRIEN, *THE FUNDAMENTALS OF ELDER LAW CASE AND MATERIALS 165* (2th ed. 2022), LAWRENCE A. FROLIK, *ELDER LAW CASES, MATERIALS, AND PROBLEMS 347* (7th ed. 2024).

³ TEASTER ET AL., *supra* note 2, at 23. これら 4 つの提供体制のモデルのうち、もっとも多くの州で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。

よる具体的な支援を提供することになるものの、スタッフ一人が担当する件数については、スタッフと利用者の比率を定めている州がある。1人の公的後見人が担当する件数は、訪問頻度を始めとした公的後見人が提供するサービスの質のあり方にも繋がりうるものである。スタッフの一人が担当する件数が多い場合は、一人の被後見人に対するサービスの提供に割くことができ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。かつて、ドイツにおいて世話法が制定された際の政府草案の理由付けの中では、従来の制度の欠陥のひとつとして、以下のことが挙げられていた。すなわち、多くの場合は、本人が個人的な世話を受けられるわけではなく、100件を優に超えるケースを受任している「職業後見人」もしくは「職業保護人」により単に匿名的に管理されているにすぎないという事実があり、こうしたケースでは、個人的な接触、特に個人的な対話がおこなわれることなく、信頼関係の構築はできなかつたとされる⁴。

アメリカの公的後見制度において取り入れられている受任件数の比率を制限する規制は、上記のドイツにおけるような匿名的な管理を行うことなく信頼関係を構築し、サービスの質を確保することに繋がるものである。そのため、こうした受任件数の制限などについては、今後、わが国において、資力の有無に関わらない支援である公的後見制度のあるべき形態を検討する上で意義があるものと思われる。

そこで、以下では、アメリカ公的後見制度において、後見人と被後見人の比率に関して法的な規制をしている州を取り上げ、その規制内容を検討するとともに、アメリカにおいて後見人と被後見人の比率に関してなされている議論の状況を踏まえつつ、日本において公的後見制度を導入する際に提供体制やスタッフの担当件数およびその法的規制を検討するうえで示唆となりうる点に関して考察をくわえる。

II アメリカ各州の公的後見制度における後見人と被後見人の比率

1. フロリダ州

フロリダ州は、公的後見制度に関して明示的な制度を有している。フロリダ州法は、第43編の家族関係（DOMESTIC RELATIONS）において後見制度を定めている（第744章）。744章は、8つに分かれており、その第2部で公的及び専門後見人について定められている（PUBLIC AND PROFESSIONAL GUARDIANS）。公的後見制度の提供体制は、州政府及び地方の公的後見事務所に大別される。州政府としては、高齢者省（Department of Elderly Affairs）内に設置された公的及び専門後見人局（Office of Public and Professional Guardians）が運用を担当している（FLA. STAT. § 744.2001 (2024)）。提供体制のモデルとしては、社会福祉機関モデ

⁴ ベーム＝レルヒ＝レェスルマイヤー＝ヴァイス著、(社)日本社会福祉士会編訳、新井誠監訳、上山泰解題『ドイツ成年後見ハンドブック ドイツ世話法の概説』（勁草書房、2000年）4頁。

ル (Social Service Agency Model) に分類される。公的及び専門後見人局の局長は高齢福祉省長官により任命されるものの、局長は弁護士でなければならず、成年後見法及び社会福祉に関する見識を有することが求められる (FLA. STAT. § 744.2001(1) (2024))。公的及び専門後見人局長は、地方公的後見事務所 (Local Public Guardian Offices) の設立権限を有する (FLA. STAT. § 744.2006(1) (2024))。

後見人と被後見人の比率に関しては、州法に明確な定めがあり、専門スタッフ 1 名に対して被後見人は 40 名とされている。この比率は、公的及び専門後見人局、地方公的後見人および巡回裁判所の裁判長と協議の上、増減することができる。所定の比率を増減する決定の根拠は年次報告書に記載されなければならない (FLA. STAT. § 744.2103 (7) (2024))。

2. ジョージア州

ジョージア州は明示的な公的後見制度を有する州である。ジョージア州法、第 29 編 後見人および被後見人 (Guardian and Ward) において後見制度が定められており、第 10 章が公的後見人 (Public Guardians) である。州法では、公的後見人の定義 (GA. CODE ANN. § 29-10-1 (2024)) や公的後見人となりうる資格を定めるとともに (GA. CODE ANN. § 29-10-3 (2024))、州社会福祉省高齢者サービス課 (The Division of Aging Services of the Department of Human Services) が公的後見人の資格の認定やその他の公的後見関連の事務などを担当するものとされている (GA. CODE ANN. § 29-10-3 (2024))。また、高齢者サービス課 (The Division of Aging Services) は登録された公的後見人全員のリストを保持する (GA. CODE ANN. § 29-10-4 (c) (2024))。提供体制のモデルとしては、社会福祉機関モデル (Social Service Agency Model) に分類される。

後見人と被後見人の比率に関しては州法に定めがある。すなわち、個人である公的後見人は、一度に 5 人まで受任するものとする。他方、法人である公的後見人の場合は、一度に 30 人を超えて受任することはできない。検認裁判所の裁量により、関連するすべての状況を考慮し、特定の公的後見人に関する最大の受任比率が増減することがある (GA. CODE ANN. § 29-10-7 (f) (2024))。

3. ネブラスカ州

ネブラスカ州は明示的な制度を有しており、ネブラスカ州法の第 30 章 被相続人の財産；個人と財産の保護 (Decedents' Estates; Protection of Persons and Property) において公的後見制度が定められている。公的後見制度の運用を担当するのは、公的後見局 (Office of Public Guardian) である。司法府に設置されており、州最高裁判所事務局長に対して直接責任を負う (NEB. REV. STAT. § 30-4104 (1) (2023))。提供体制のモデルとしては、裁判所モデル (Court Model) に分類される。州最高裁判所事務局長は公的後見人 (the Public Guardian) と呼ばれる公的後見局長を任命し、この公的後見人が専門家からなる多職種のチームを雇用する (NEB. REV. STAT. § 30-4104 (2) (2023))。公的後見人は、その監督下にある個人の後見人のすべての職務に責任を負うものとされる (NEB. REV. STAT. § 30-4104 (5) (2023))。

後見人と被後見人の比率に関しては、明確な定めがあり、公的後見人は、被後見人の多職種チームメンバー 1 人に対する平均選任割合が 20 人を超えない範囲で、後見人の選任を受任

することができる (NEB. REV. STAT. § 30-4115 (2) (2023))。この規定は、公的後見制度が制定された 2014 年の州法では 1 人あたり 40 人であったものの、2016 年の改正法により、20 人となった⁵。この比率に達した場合、公的後見人は、それ以上を受任しないものとする。公的後見人は、受任数の上限に達した時点で、上限に達した旨を州最高裁判所事務局長に通知しなければならない (NEB. REV. STAT. § 30-4115 (3) (2023))。被後見人の事件数または依頼者と職員の平均比率の状況により公的後見局が指名を受諾できない場合、指名を拒否する正当な理由が存在するものと推定される (NEB. REV. STAT. § 30-4116 (2) (a) (2023))。

4. ニュージャージー州

ニュージャージー州は公的後見 (Public Guardianship) といった言葉を使用した制度 (明示的な制度) を有する州である。ニュージャージー州法においては、第 52 編 州政府、省および職員 (Title 52 - STATE GOVERNMENT, DEPARTMENTS AND OFFICERS) の第 52 章 27G において公的後見制度が定められている。公的後見制度の提供を担当するのは、高齢者公的後見局 (Office of the Public Guardian for Elderly Adults) であり、州の社会福祉省 (Department of Human Services) 内に設置されている (N.J. REV. STATE. § 52:27G-23 (2023))。提供体制のモデルとしては、社会福祉機関モデル (Social Service Agency Model) に分類される。高齢者公的後見局の局長は、職務を遂行するための訓練と経験を積んだ者であり、上院の助言と同意を得て知事によって任命され、知事の意向に従い職務を遂行するものとする (N.J. REV. STATE. § 52:27G-24 (2023))。高齢者公的後見局長の権限と義務を含め (N.J. REV. STATE. § 52:27G-25 (2023))、公的後見制度の手続き等については、52:27G-20 条から 52:27G-32 条にかけて規定されている。

後見人と被後見人の比率に関しては、州法に明確な定めがあり、一定の例外を除き、5 人以上の被後見人の専門職後見人を務めてはならないとされている (N.J. REV. STATE. § 52:27G-33 (2023))。この規定の例外とされるのは、無能力者の配偶者、ドメスティック・パートナー、相続人、友人である場合、52:27G-24 条に従って任命された公的後見人の場合、登録された専門職後見人の場合である。専門職後見人は、ニュージャージー州法にもとづき高齢者公的後見局により登録されたものであり、登録要件は 52:27G-33d 条において定められている。すなわち、①ニュージャージー州に常勤しているか、ニュージャージー州に事務所を構えていること、②5 人以上の後見人として最低 5 年の実務経験を有するか、またはこの法律の施行以後に、学士号を取得し、ケアマネジメント、ケースマネジメント、または高齢者の管理・介護に関わるその他の関連する実務経験を 2 年有すること、③現在加入している職業賠償責任保険の証明書を高齢者公的後見人局に提出していること、④専門職後見人としての登録申請日から 1 ヶ月以内に発行された、一カ国の信用調査機関による信用調査を高齢者公的後見人局に提出していること、⑤犯罪歴、児童虐待登録、DV 集中登録のチェック要件を満たしていること、⑥未解決の逮捕状がないこと、⑦承認された初回研修および 2 年毎の研修を修了していることである。

⁵ 西森・前掲論文註 (1)「公的後見改正動向」51 頁。

5. ニューメキシコ州

ニューメキシコ州は明示的な制度を有する。ニューメキシコ州法においては、第 28 章 人権 (Human Rights) の第 16 B 節 後見局 (Office of Guardianship) において公的後見制度が定められている。公的後見制度の提供を担当するのは、発達障害計画審議会 (Developmental disabilities planning council) に設置されている後見局 (Office of Guardianship) である (N.M. STAT. ANN § 28-16B-2-A (2024))。提供体制のモデルとしては、独立機関モデル (Independent Agency Model) に分類される。後見局長は、ニューメキシコ州で資格を有する弁護士であり、統一検認法にもとづく能力、経験、後見に関する知識を有することが求められる (N.M. STAT. ANN § 28-16B-2-B (2024))。公的後見制度の手続き等については、28-16B-1 条から 28-16B-7 条にかけて規定されている。

後見人と被後見人の比率に関しては、必ずしもその割合を明示して定めていない。ただし、後見のサービス契約において定めるべき事項のなかに最大事件数があり、こうした後見サービス契約において、一人あたりの最大の受任数を定めるとしている (N.M. STAT. ANN § 28-16B-5-C (2024))。

6. テネシー州

テネシー州法は「Public guardianship」を用いており、明示的な制度を有している。テネシー州法においては、第 34 編が後見 (Guardianship) について定めており、その第 7 章が公的後見制度 (Public guardianship for the Elderly) について規定している。州は、高齢者公的後見制度を提供する州規模のプログラムを創設し、その運営は州障害・高齢者省 (Department of disability and aging) が担当する (TENN. CODE. ANN § 34-7-103 (2024))。提供体制のモデルとしては、社会福祉機関モデル (Social Service Agency Model) に分類される。州内に 9 つの地区が設定され、州障害・高齢者省は、各地区において公的後見人となるスタッフを雇用する (TENN. CODE. ANN § 34-7-103 (2024))。雇用された地区の公的後見人の権利義務などは、TENN. CODE. ANN § 34-7-104 (2024) において定められている。

後見人と被後見人の比率に関しては明確な規定がない。ただし、地区の公的後見人 (District public guardian) の権利義務として、受任することができる件数の上限に達した場合の報告義務がある。すなわち、各障害者(ここでの障害者とは、60 歳以上であり、財産後見人 (Conservator) となる意思と能力を有する家族その他の個人、銀行、法人がいない者であるとされる (TENN. CODE. ANN § 34-7-104-(a)-(1) (2024)) に対する十分なサービスを確保するため、地区公的後見人は、受任可能な最多の件数に達した場合、裁判所に証明書を提出しなければならない。提出を受けた裁判所は、当該地区において受任することができる最多の件数であり続ける間は、障害者を追加で割り当ててはならない。受任可能な最多の件数は、地区の公的後見人などが提出した書類を確認した上で、障害・高齢者部門が認定するものとする。地区の公的後見人は、事件処理件数が受任可能な最多の件数より少なくなった場合には、裁判所に通知しなければならない (TENN. CODE. ANN § 34-7-104-(m) (2024))。

7. バーモント州

バーモント州法は「Public guardian」を用いており、公的後見制度に関して明示的な制度を有している。バーモント州法においては、第 14 編 被相続人の財産と信認関係 (Decedents' Estates and Fiduciary Relations) の第 4 章 信認関係に第 111 節 後見 (Guardianship) が定められており、そのなかに公的後見人 (Public Guardian) の規定がある。公的後見制度の運用を担当するのは、公的後見局 (Office of Public Guardian) であり、州障害・高齢・自立生活省 (The Department of Disabilities, Aging and Independent Living) 内に設置されている (VT. STAT. ANN. tit. 14 § 3091(a) (2024))。州障害・高齢・自立生活省により、公的後見局長は雇用される (VT. STAT. ANN. tit. 14 § 3091(b) (2024))。提供体制のモデルとしては、社会福祉機関モデル (Social Service Agency Model) に分類される。

後見人と被後見人の比率に関しては、明確に定められている。ただし、州法によってではなく、行政手続法によって定められている。すなわち、公的後見人は常時 10 人を超える被後見人を担当してはならない。公的後見局は、少なくとも年 1 回この制限を見直し、被後見人のニーズが適切に満たされていることを確認しつつ、後見人の必要性を満たすために、必要に応じて本規定の改正を提案するものとする (13-003 Vt. Code R. § 13-110-003-IV-A-1 (2024))。また、10 人を超えていないとしても、現在の後見事件の複雑さにより、公的後見人が被後見人のニーズに適切に対応すること、または後見人としての職務を遂行することが著しく困難であると公的後見局長が判断した場合、局長は選任の受け入れを一時的に停止することができる (13-003 Vt. Code R. § 13-110-003-IV-A-1-a (2024))。これに対し、例外的な状況においては、公的後見局長はこの制限を超えることができる。すなわち、優先的に受任すべき状況 (①被後見人または被後見人候補者の虐待、ネグレクト、搾取に関わる状況、②被後見人または被後見人候補者のために重大な医療上の決定を必要とする状況、③一般的に、被後見人の精神的または肉体的健康、あるいは経済的利益に対して、深刻または回復不可能な危害を及ぼす可能性のある状況) である場合および現在の被後見人へのサービスに悪影響を及ぼさない場合である (13-003 Vt. Code R. § 13-110-003-IV-A-1-b (2024))。

8. ヴァージニア州

ヴァージニア州法は公的後見制度に関して明示的な制度を有している。第 51.5 編 障害者 (Persons with Disabilities) の 14 章 高齢者リハビリテーション・サービス省、第 6 節 ヴァージニア公的後見プログラム (Virginia Public Guardian and Conservator Program) において、公的後見制度に関する定めがなされている。公的後見制度の運用を担当するのは、高齢者リハビリテーション・サービス省 (Department for Aging and Rehabilitative Services) である。提供体制のモデルとしては、社会福祉機関モデル (Social Service Agency Model) に分類される。すべての無能力者が後見制度を利用することができるようにするため、公的後見人としてサービスを提供する地方または地域プログラムの作成を促進し、そのようなプログラムに資金を提供し、調整し、管理し、管理するために、州全体のヴァージニア州公的後見プログラムを省内に設置するとされる (VA CODE ANN. § 51.5-149. A (2024))。

後見人と被後見人の比率に関しては明確な定めがある。ただし、州法においては、行政手

続法によりプログラムの理想的なスタッフ対利用者比率の範囲、および、地方または地域のプログラムが理想的なスタッフ対利用者比率の範囲を下回ったり上回ったりした場合に従うべき手続きを定めるとしている（VA CODE ANN. § 51.5-150-B-3-b (2024)）。この規定を受け、各公的後見プログラムは、高齢者リハビリテーション・サービス省が定めた理想的な比率である、常勤の有給スタッフ 1 人に対し、依頼者 20 人という比率を超えないように、依頼者と有給スタッフの直接サービス比率を維持しなければならないとされる（VA. ADMIN CODE § 22VAC30-70-30-C-2-a (2024)）。また、公的後見プログラムが理想的な有給スタッフに対する依頼者の比率を超える可能性があるかと判断した場合には、管轄の巡回裁判所、裁判所、保安官、および高齢者リハビリテーション・サービス省に、直ちに通知するようにしなければならない（VA. ADMIN CODE § 22VAC30-70-30-C-2-b (2024)）。ところで、この比率は一定の場合に緩和することが認められている。すなわち、緊急時または異常事態が発生した場合、各公的後見プログラムは、その裁量で、理想的な比率を 5 名まで超過することができる（VA. ADMIN CODE § 22VAC30-70-30-C-2-c (2024)）。緊急事態以外の場合に上記の比率を超えるためには、あらかじめ定められた手続きにより免除を申請しなければならない（VA. ADMIN CODE § 22VAC30-70-30-C-2-c (2024)）。

9. ワシントン州

ワシントン州は、2007 年に公的後見制度を制定し、明示的な制度を有する州である⁶。ワシントン州法においては、第 2 編 2.72 章が公的後見局について定めている。公的後見制度の運用を担当するのは、公的後見局（Office of public guardianship and conservatorship）であり、州最高裁判所事務局に設置されている（WASH. REV. CODE ANN. § 2.72.020 (1) (2024)）。提供体制のモデルとしては、裁判所モデル（Court Model）に分類される。そのため、公的後見制度に関する規定は、ワシントン州法第 2 編 正式記録裁判所（COURTS OF RECORD）に位置づけられている（第 2.72 章）。州最高裁判所は公的後見局において公的後見、意思決定支援、財産管理プログラムを運営するため、公的後見管理者を任命し、公的後見管理者は州最高裁判所の意向に従い職務を行う（WASH. REV. CODE ANN. § 2.72.020 (2) (2024)）。公的後見管理者は、公的後見制度、意思決定支援、および財産管理プログラムに関する管理権限を与えられている（WASH. REV. CODE ANN. § 2.72.030 (2024)）。

後見人と被後見人の比率に関しては、明確な定めがあり、公的後見人の受任件数を 20 人に制限している（WASH. REV. CODE ANN. § 2.72.030 (6) (a) (2024)）。特定の事情によっては最大 36 人を超えてはならない（WASH. REV. CODE ANN. § 2.72.030 (6) (b) (2024)）。これは 2019 年改正法により規定されたものである⁷。公的後見人 1 人あたりの受任件数が 20 人以上であるサービス提供者へ支払いは公的後見局による審査の対象となる。また、上限 36 人との制限に従わない場合、公的後見局はサービスの支払いを承認しないものとされる（WASH. REV. CODE ANN. § 2.72.030 (6) (c) (2024)）。公的後見局は受任件数の制限の実施状況等に関する報告書を

⁶ TEASTER ET AL., *supra* note 2, at 243.

⁷ 西森・前掲論文註 (1)「公的後見改正動向」55 頁。

議会に提出しなければならず、報告書は一般に公開される（WASH. REV. CODE ANN. § 2.72.030 (6) (d) (2024)）⁸。

III 若干の考察

以上において、アメリカの公的後見制度において後見人と被後見人の比率に関して何らかの規定を設けている諸州の制度内容を概観してきた。

公的後見制度に関し、明示的な制度を採用しているか非明示的な制度を採用しているのかに関しては、検討した9つの州すべてが明示的な制度を有していた。提供体制のモデルについては、社会福祉機関モデル（Social Service Agency Model）が6州（フロリダ、ジョージア、ニュージャージー、テネシー、バーモント、ヴァージニア）であり、独立機関モデル（Independent Agency Model）が1州（ニューメキシコ）、裁判所モデル（Court Model）が2州（ネブラスカ、ワシントン）であった。

上記の9つの州は、何らかの形で受任者数に上限を設けるために比率を定めているところであるが、規定の仕方には相違点がある。州の法律により比率を定めているのが、5州（フロリダ、ジョージア、ネブラスカ、ニュージャージー、ワシントン）である。次に、法律にはよらず行政手続法によって比率を定めているのが、2州（バーモント、ヴァージニア）である。バーモント州は法律において行政手続きに委任する旨の定めが見当たらないのに対し、ヴァージニア州では、法律において、行政手続法において定める旨規定されている。また、法規定によらず、最大受任件数を公的後見担当機関が認定する州（テネシー）があるほか、後見サービス契約において、一人あたりの最大の受任数を定めるとする州がある（ニューメキシコ）。

後見人と被後見人の比率に関する具体的な内容についても州により違いがある。公的後見人1について最大の受任件数を5件とするのが、ニュージャージー州およびジョージア州であり、10件とするのがバーモント州である。これらに対し、公的後見人1につき最大の受任件数を20件とするのが、ネブラスカ、ヴァージニア、ワシントンの各州である。さらに、フロリダ州は、公的後見人1につき最大の受任件数を40件とする。これらの件数の上限設定にくわえ、特定の事情によっては、36人まで受任することができるとするワシントン州である。また、公的後見人が法人である場合には、公的後見人1につき最大の受任件数を30件とするのがジョージア州である。

アメリカにおける後見人と被後見人との比率に関する議論では、比率を定め、受任件数を制限することが妥当であるとされ、具体的な割合に関しては、従前は、公的後見人1につき30件の比率によることによって、被後見人に十分な注意を払うことを可能にするとされていたものの、昨今の議論において推奨される比率は、公的後見人1につき20件以下であるとさ

⁸ Office of Public Guardianship, CASE WEIGHTING SYSTEM REPORT, (Jan, 8, 2025, 8:50 AM), <https://www.courts.wa.gov/content/publicUpload/Office%20of%20Public%20Guardianship/CASE%20WEIGHTING%20REPORT%20FINAL.pdf>.

れている⁹。現在、受任件数の上限を 20 件とする州が最も多いことは、これらの議論の影響があるようにも思われる。実際に、ネブラスカ州は、2014 年に公的後見制度を制定した当時は、公的後見人 1 人あたり 40 件としていたものを、2018 年の改正により 20 人としている。

これらの受任件数の上限を超えるような受任の依頼があった場合、ネブラスカ州では、上限以上の受任はしないものと明文で規定し、上限に達した段階で州最高裁判所事務長へ通知しなければならないとする。また、テネシー州においても、受任可能な件数の上限に達した場合には通知することとし、さらに被後見人を割り当てることを禁じている。こうした規定により、受任件数の上限の定めが画餅に帰することを防ぎ、その実効性を確保しようとしているといえよう。受任件数の上限を設定することが、既に公的後見人を受任している被後見人に対する十分なサービスを確保することに繋がることからすれば、上限を超える場合は受任を禁止することにも意義があると思われる。

ところで、公的後見制度は、低所得等により資力が不十分であったり、身寄りがなかったりすることから、後見人になろうとする者がいなかったり、後見人になることができる者がいなかったりする場合に、公的機関が後見人として支援するものである。受任が可能な件数を超えることを理由に追加の受任をすることができず、支援を必要とする高齢者などが、誰からも後見による支援を受けることができずに放置されることにもなりかねない。そうしたことから、受任可能な件数の上限を法定しつつも、例外的に受任可能な件数の上限を超えて受任することを可能にしている州もある。すなわち、ニュージャージー州は、例外的に受任できる状況を法定しており、受任することができる状況として、①被後見人または被後見人候補者の虐待、ネグレクト、搾取に関わる状況、②被後見人または被後見人候補者のために重大な医療上の決定を必要とする状況、③一般的に、被後見人の精神的または身体的健康、あるいは経済的利益に対して、深刻または回復不可能な危害を及ぼす可能性のある状況が挙げられている。これらは、本人の生命・身体等の安全を確保するうえで緊急を要するような状況である。ニュージャージー州と同様に、緊急時や異常事態が発生した場合に、ヴァージニア州では、その裁量で、法定された 20 名の上限を 5 名まで超過することができるとしている。また、ジョージア州では、検認裁判所の裁量により、関連するすべての状況を考慮し、特定の公的後見人に関する最大の受任比率が増減するとされている。公的後見制度は、公的セーフティネットの重要な一翼を担っている。そのため、これらの、例外的に追加して受任することを可能とする規定は、受任件数の上限の設定による後見支援の質の確保と、公的後見制度の最後の手段（last resort）としての役割との調和を図ろうとしていると思われる。

今回検討したような受任件数の上限の規定を設けている州は 9 つであり、アメリカ全体では少数にとどまっている。そのため、ほとんどの州の公的後見制度は、受任件数の上限を設けることなく、公的セーフティネットの役割を果たす最後の砦として機能しており、スタッフの員数などに関わりなく、司法の指名に基づいて受任をしなければならない状況にある。そのため、通常であれば、受任が可能であるとされる範囲を超えた件数の受任もなされうる

⁹ TEASTER ET AL., *supra* note 2, at 138.

ことになる。その結果、公的後見制度の運用は困難な状況に置かれ、被後見人は危険にさらされているとされる¹⁰。受任のニーズに対応することができる人的・物的な体制を確保するための十分な資金がなければ、サービスを提供する義務のある被後見人に十分な利益を提供することが困難な状況を引き起こすことになる旨指摘されている¹¹。

公的後見制度は、低所得などにより資力が不十分な者に対する支援の仕組みであり、提供するサービスの対価や報酬を高齢者などの本人から得ることは難しいといえよう。そのため、公的後見制度の財源の確保は、従来から各州において課題とされており¹²、州によって財源の確保のための取り組み等がなされているところである。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がある一方で、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もある。例えば、ニューメキシコ州は州庫に後見基金を設立している。コロラド州は基金を設立し、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。さらに、フロリダ州は、公的後見制度の財源を確保するために共同特別ニーズ信託を活用し、障害者本人が死亡した後の残余財産を公的後見制度の財源にあて、運営に役立てている¹³。上記の取り組みは、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る。これらの公的後見による支援の質の確保と支援対象の拡充のための財源・資金の確保のための取り組みは今後も求められるものといえよう。

財源の確保に関する各州の取り組みや指摘にくわえ、アメリカにおいては、公的後見制度において受任件数の上限を設定する際の比率を計算する際に、以下のようなことが重要であると指摘されている¹⁴。すなわち、人員比率の計算において、公的後見のスタッフは、「無能力者のために意思決定の権限を行使する有給の専門的なスタッフ」であると定義されるべきだとする¹⁵。また、スタッフは、明らかに本人と信認関係にあり、判断の代行等の高度な義務を伴う代理関係にある。そのようなスタッフは、社会において最も厳格かつ重要な職業的役割のひとつであり、親子関係にも似た、他者の人生について決断をしている等とされる。また、公的後見人の役割は、サービスを調整し、選択肢について助言するものであるものの、代理人ではないケースマネージャーの役割とは大きく異なる。公的後見人は、基本的権利が著しく損なわれている個人に対する法的権限を有しており、それゆえに州の最高レベルの知識と注意が必要なのであるとされる¹⁶。これは、公的後見人の専門性や重要性を強調し、公的後見人の役割を現状よりも高く評価すべきとするものであり、アメリカにおいて公的後見人がおかれている状況の一端を窺うことができよう。公的後見制度の利用を必要とする人が多

¹⁰ TEASTER ET AL., *supra* note 2, at 129.

¹¹ *Id.*

¹² 西森・前掲論文註(1)「公的後見改正動向」57頁。

¹³ フロリダ公的後見制度共同特別ニーズ信託に関しては、西森・前掲論文註(1)「フロリダ財源確保」206頁以下を参照のこと。

¹⁴ TEASTER ET AL., *supra* note 2, at 138.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

く、公的後見人がさらに受任を求められる状況において、個々の被後見人に対する支援の質を確保するために公的後見人の一人あたりの受任件数を制限し、それを維持するためには、より多くのスタッフを確保する必要がある。その際に、有給のスタッフではなく、無給などのボランティアスタッフに頼りすぎることは、かえって担い手や支援の質の確保に逆効果になるといえよう。こうした人材確保における課題は、わが国においても共通のものがありうるところであり、アメリカにおける議論は、今後、わが国において公的後見制度の制定などに向けた検討をする際に有益であると思われる。

IV おわりに

認知症などにより判断能力が不十分となった場合に、本人の判断や意思決定に対する支援が必要とされるのは、当該本人が財産をどれだけ有しているかに関わらないものである。本人の資力が不十分であり、成年後見人の担い手がない場合であっても、その資力の有無に関わらない支援が求められる。アメリカ公的後見制度は、そうした場合の支援の制度であり、既述のとおり、公的セーフティネットの重要な一翼を担っている。その役割を果たすためには、ネットワークを含めた安定的な支援体制の構築が必要である。安定的な支援体制を構築するためには、人的・物的な体制を継続的に確保するような方策が求められるものの、限られた人員のなかで、すべてを受任することは、個々の被後見人に対する十分な支援に支障を生じさせるおそれもある。そのため、アメリカ公的後見制度におけるように、公的後見人1人あたりの受任件数の上限を定めることは、公的後見制度による支援の質を確保する上で意義があるといえよう。これに対し、公的後見制度が、最後の手段（Last Resort）としての制度であることからすれば、受任件数の上限を定めることにより制度を利用することができない者が生じることで、それらの高齢者の生命・身体に対する安全をも脅かす可能性もありうる。そのため、受任件数の上限設定による支援の質の確保と支援の充実との両方の要請をどのように調和させるのかが問われるといえよう。その調和を図る際には、最後の手段としての制度であるために支援を担う者の自己犠牲等に依拠することも避けられるべきであって、より多くの人材を確保するための様々な試みがなされるべきだと言えよう。

本稿では、アメリカ各州における公的後見人の受任件数の上限設定のあり方を中心として検討したものの、公的後見制度の担い手の確保のあり方については、今後もアメリカ等の制度を参照しつつ検討を積み重ねていくことが求められよう。

[付記]

本研究は JSPS 科研費 20KK0022、23K20573、24K05474 の助成を受けたものです。