

成年後見制度の報酬助成・申立費用助成制度の推進に関する 意見書

2026年（令和8年）7月17日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 成年後見制度（法改正後の補助制度を含む。）の報酬助成制度について

- (1) 国は、低所得の高齢者、知的障害者及び精神障害者に対して行う、後見人、保佐人、補助人、特定補助人（以下「後見人等」という。）、後見監督人、保佐監督人、補助監督人（以下「法定後見監督人」という。）、任意後見監督人（以下、法定後見監督人、任意後見監督人を総称して「監督人等」という。）及び財産管理人の報酬（以下「報酬」という。）の助成制度（以下「報酬助成制度」という。）について、助成要件、助成対象及び助成基準を全国で統一すべきである。

併せて、その際には特に以下の点に留意すべきである。

① 助成要件及び助成対象について

- ア 申立類型に関して、市町村長申立てに限定せず、本人申立て及び親族申立ても含めること。
- イ 生活保護受給世帯及びそれに準じた世帯に限定しないこと。
- ウ 本人の収入に関して、成年後見制度（法改正後の補助制度を含む。）（以下「成年後見制度」という。）の利用を抑制するような金額設定をしないこと。具体的には、収入の上限額に関して、原則として本人の収入の上限額を年220万円未満（手取り）に設定しないこと及び本人の世帯収入を考慮しないこと。なお、上限額の設定に関して、物価の地域差を加味することまで否定するものではない。
- エ 本人の資産に関して、成年後見制度の利用がいたずらに制限されるような金額設定をしないこと。具体的には、資産の上限額に関して、本人の金融資産額の上限額を原則として100万円未満に設定しないこと、原則として本人の資産として居住用不動産を考慮しないこと及び本人の世帯資産を考慮しないこと。なお、上限額の設定に関して、物価の地域差を加味することまで否定するものではない。
- オ 助成対象を後見人等の報酬に限定せず、監督人等、財産管理人の報酬も含めること。

カ 本人死亡後に生前の報酬審判がなされた場合も、報酬助成の対象とすること。

② 助成基準額について

報酬助成額を家庭裁判所の報酬審判額に合わせる。ただし、上限額を設定することもやむを得ないところ、上限額を年額40万円未満に設定しないこと、また、将来的な物価の上昇に合わせて適時の改定を行うこと。

③ その他

ア 報酬助成制度による助成金の振込先について、本人口座だけでなく、後見人等及び監督人等の口座も可能とすること。

イ 助成の申請期限について、報酬審判日から少なくとも半年以上の期間とすること。

(2) 前項を達するため、国は、報酬助成について、義務的経費としてこれを負担する財政上の措置を講じるべきである。

(3) 仮に前項の措置を直ちに講じることができない場合であっても、国は、高齢者関係、障害者関係を問わず報酬助成事業を一律必須事業とした上で、市町村に対する補助を充実させるとともに、国が定める統一的条件と国による補助金交付とを紐付け、国が定める条件を充足した場合にのみ補助金を交付する仕組みに改め、市町村がその条件を遵守するよう促す制度設計とすべきである。その際、以下の点に留意すべきである。

① (1)①ないし③に同じ。

② 複数市町村が関与する場合に、いずれの市町村が成年後見制度利用支援事業を実施するかに関する考え方及び判断方法を明確化すべきであること。

2 成年後見制度の開始審判の申立費用助成制度について

(1) 国は、低所得の高齢者、知的障害者及び精神障害者に対する後見等開始審判申立費用（法改正後の補助、特定補助開始審判申立費用を含む。）及び任意後見監督人選任申立費用（以下、総称して「申立費用」という。）の助成制度（以下「申立費用助成制度」という。）について、助成要件、助成対象及び助成基準を全国で統一すべきである。加えて、その助成要件は、報酬助成制度のそれよりも緩やかに設定すべきであり、また、助成対象も市町村長申立てに限定せず、本人申立てや親族申立ての場合も対象とすべきであるし、また、後見等の全ての種類の開始審判の申立て、任意後見監督人選任申立てを対象とすべきである。

(2) 前項を達するため、国は、申立費用助成について、義務的経費としてこれを負担する財政上の措置を講じるべきである。

(3) 仮に前項の措置を直ちに講じることができない場合であっても、国は、高齢者関係、障害者関係を問わず申立費用助成事業を一律必須事業とした上で、市町村に対する補助を充実させるとともに、国が定める統一的条件と国による補助金の交付とを紐付け、国が定める条件を充足した場合にのみ補助金を交付する仕組みに改め、市町村がその条件を遵守するよう促す制度設計とすべきである。

3 報酬助成制度及び申立費用助成制度の周知方法

国は、報酬助成制度及び申立費用助成制度について、各市町村に対し、そのホームページ等に、利用者が検索しやすく、見やすい体裁で、申請・相談窓口、申請手続、申請書式、適用要件、適用対象及び助成基準額等の情報を掲載するよう促すべきである。

第2 意見の理由

1 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報告書について

第二期成年後見制度利用促進基本計画（令和4年度～令和8年度）において、成年後見制度利用支援事業の推進は、優先して取り組むべき事項とされた。

これを受け、2025年（令和7年）3月、令和6年度老人保健健康増進等事業として株式会社野村総合研究所が実施した「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」の報告書（以下「本報告書」という。）が公表された。

本報告書は、第二期成年後見制度利用促進基本計画に基づき、成年後見制度の改正動向も見据えつつ、成年後見制度利用支援事業を更に推進するために、以下の項目について調査を実施し、結果をまとめたものである。

- (1) 各市町村における市町村申立・利用支援事業の実務等に関する課題、ニーズ等
- (2) 各市町村における利用支援事業の対象範囲（申立者・類型・資力の有無・対象費用）
- (3) 各市町村における利用支援事業により被後見人に助成した件数、助成金額の状況等
- (4) 当事者団体における市町村申立・利用支援事業に対する認識やニーズ等
- (5) 専門職団体における市町村申立・利用支援事業に対する認識やニーズ等企画検討委員会の設置・運営

同事業においては、全国の成年後見制度担当部署を対象としたアンケート調査が実施され、かつ一部の市町村、専門職団体、中核機関等の関係機関からのヒアリングが実施されている。

本意見書は、本報告書における調査・総括・提言内容を踏まえつつ、国に対して、報酬助成制度及び申立費用助成制度の推進に積極的に取り組むことを求めるものである。

2 報酬助成制度について

(1) 報酬助成制度の重要性について

成年後見制度利用促進基本計画において、全国のあらゆる地域においても成年後見制度を必要とする人が制度を利用できるようにすることが目指されている。この趣旨は、利用者本位の視点や本人の意思決定支援を重視した法改正後の補助制度においても変わりはない。

他方で、昨今、成年後見の社会化が進み、2025年（令和7年）は、後見人等に選任された者のうち、親族以外の者が全体の83.6%を占め¹、その大半が弁護士等の専門職である。法改正の前後においても、親族以外の者、特に専門職が成年後見制度の主たる担い手となることが想定される。

もっとも、現行の成年後見制度の下において、本人に資力がなく報酬の支払いがなされない案件が相当数あり、専門職が無報酬で後見人等の事務を担う場合がある。しかしながら、このような専門職の善意や義務感に依拠するような制度では、専門職が後見人等を務める体制を維持することが困難となる。成年後見制度を全国津々浦々で持続可能な形で展開していくためには、本人の所得が低い場合であっても、専門職が適切に報酬を受ける環境を整備すること、特に無報酬案件をなくすことが肝要であり、そのためには、行政による経済的支援、すなわち報酬助成制度が必要不可欠である。

(2) 報酬助成制度の助成要件及び助成対象が全国で統一されるべきことについて

成年後見制度利用支援事業は、多くの市町村において要綱が設けられているものの、未整備の市町村もある。市町村ごとに助成要件、助成対象や助成基準等に関する要綱が異なっており、報酬助成の要件及び対象をかなり限定している市町村も多い。また、要綱で定める助成要件及び助成対象と運用に齟齬がある市町村もあり、居住地によって助成の可否、内容が異なる不公平な状態となっている。さらには、複数の市町村が関わる事案において、ある市町村が報酬助成の要件を限定しているために結果的に同制度を利用できないなどの課題もつとに指摘されているところである。

¹ 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況（令和7年1月～12月）」
<https://www.courts.go.jp/assets/20260316koukengaikyoku-r7.pdf>

後見等開始申立て時に報酬助成の有無を明確に予測できないことから、専門職の担い手を確保できず、申立てを断念するケースも少なからずある。後見等開始後も、例えば、他の市町村に本人にとって望ましい入所先の施設がある場合でも、市町村の報酬助成の制限のために、その施設に転所すると報酬助成が受けられなくなるなどの事案も生じている。

市町村の裁量に委ねられた現行の利用支援事業は、利用者の立場からすれば公平かつ適切に助成を受けられない仕組みとなっている。国は、今後、助成要件及び助成対象を不当に限定せず、全国統一の適切な条件で報酬助成の制度を設計し直し、予測可能性の高い助成制度にすることが必要不可欠である。

以下、各要件について、項目ごとに述べる。

① 助成要件（申立類型）

本報告書によれば、申立類型に関して、本人申立てを「対象外」又は「対象外とする場合がある」とする市町村が29.7%、親族申立てを「対象外」又は「対象外とする場合がある」とする市町村が34.5%である。

これを踏まえると、市町村長申立ての案件にのみ報酬助成を行う市町村も少なからず存在することになるが、本人申立てや親族申立ての案件であっても、本人に資産・収入がなければ後見人等が報酬を受けられないことは、市町村長申立ての案件と何ら変わりはない。また、申立て類型によって後見事務の内容が変わるものでもない。居住する市町村によって助成の可否が異なることは問題であり、本人申立てや親族申立ての場合であっても、報酬助成制度の対象とすべきである。

② 助成要件（生活保護受給世帯等に限定しないこと）

成年後見制度利用支援事業において、市町村によっては、生活保護受給世帯及びそれに準じた世帯であることを助成要件とするところがあるが、これも要件として狭きに失する。

低所得であることを理由に報酬を支払うことができない利用者は、生活保護受給世帯及びそれに準じた世帯に限られない。報酬助成の要否は、報酬を支払うことで本人の生活の基盤が損なわれるか否かという視点から独自に判断されるべきであり、生活保護受給世帯及びそれに準じた世帯に限定されない。

③ 助成要件（収入、資産要件）

ア 収入要件

本報告書によると、「本人」の収入要件に関しては、150万円以上200万円未満を上限とする市町村が最も多く54.5%で、200万円以

上を上限とする層は0.0%である。しかしながら、日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）の資力要件を満たす「本人」の収入要件が平均月収18万2000円（家族一人の場合）であることを考えると、現行の収入要件は、低所得者の多くを対象外とし、成年後見制度の利用を抑制していると評するよりない。少なくとも法テラスと同程度に原則年220万円の収入がない「本人」は、報酬助成の対象とすべきである。ただし、収入の上限額の設定に当たり、物価の地域差を加味することまで否定するものではない。

イ 資産要件

本報告書によると、「本人」の資産要件に関しては、100万円未満を上限とする層が44.5%、150万円未満の層が73.4%である。報酬額を控除しても本人の生活基盤を損なわないという観点からすれば、原則100万円未満の資産しかない「本人」は、報酬助成の対象とすべきである。ただし、資産の上限額の設定に当たり、物価の地域差を加味することまで否定するものではない。また、「本人」の資産に関して、居住用不動産を算入すべきではない。居住用不動産は生活の拠点であり、報酬支払の原資となり得ないからである。

ウ 「世帯」の収入、資産を考慮すべきでないこと

本報告書によれば、収入を要件とする市町村のうち、「世帯」の収入を理由に助成対象外又は運用上対象外とする場合がある市町村が62.7%、収入と資産を要件とする市町村の内、「世帯」の収入を理由に助成対象外又は運用上対象外とする場合がある市町村が53.4%、「世帯」の資産を理由に助成対象外又は運用上対象外とする場合がある市町村が54.2%に上る。過半数の市町村において、本人の「世帯」の収入や資産を理由に利用支援事業の助成対象としない場合があり得るが、これは重大な問題である。後見人等は本人以外の世帯員から報酬を受け取れるわけではなく、世帯員に報酬の負担を求めることもできない。後見人等は「世帯」の収入や資産状況を把握する権限を有せず、その点に関する資料を必要書類として提出することも困難である。本人の「世帯」の資産・収入を報酬助成の適用要件とすること自体に問題があると言わざるを得ない。

エ 助成対象（後見人等、監督人等の別）

本報告書によると、後見人等を報酬助成の対象とする市町村は約95%である一方で、法定後見監督人を対象とする市町村は約28%、任意後見

監督人を対象とする市町村は9%、財産管理人を対象とする市町村は6%に留まる。

令和7年においても法定後見監督人等の選任件数は全体の3.4%に留まるが²、資産が乏しいにもかかわらず監督人が選任される案件には、例えば、親族後見人等の財産管理や身上監護のサポート、本人の特性に後見人が適切に対応するための助言指導が必要な事案で、労力や負担が大きいなど、相応の理由があることが少なくない。また、任意後見監督人に関する助成がなされなければ、低所得者の任意後見制度の利用促進が進まない。今後市民後見人の選任を増やすに当たって、監督人が報酬助成制度を利用できないとすれば、専門職が市民後見人の監督人への就任を固辞するような事態も懸念される。監督人等も成年後見制度の重要な担い手であることを踏まえ、助成対象を後見人等に限定せず、監督人等も対象にすべきである。

また、同様に、後見人等のみならず、その前後で選任されることのある財産管理人、すなわち、後見等開始事件を本案とする審判前の保全処分の一類型として選任されることのある財産管理者、あるいは、まれに民法第897条の2第1項に基づいて選任される相続財産管理人についても、助成対象とすべきである。

オ 助成対象（本人死亡後の報酬助成）

本報告書によると、本人死亡後の報酬も対象としていた市町村は66.2%に留まっている。しかしながら、本人死亡後に生前の報酬審判がなされることはしばしばあり、このような場合に助成の対象外とされ無報酬となる問題は決して小さくない。本人死亡後の報酬についても、助成の対象とすべきである。

(3) 報酬助成基準の在り方について

本報告書によれば、家庭裁判所の審判において助成額を超える加算があった場合、加算額を支給しているとする市町村は、全体の5.9%に留まっている。また、ヒアリング調査でも、専門職団体より、報酬助成額について、基準金額の増額を求める要望がなされている。さらに、物価の上昇も進行しており、現行の成年後見制度利用支援事業においても、報酬助成基準の見直しは喫緊の課題である。

² 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7年1月～12月）

そのような中、本年6月17日、成年後見制度等に関する改正民法が成立した。法改正後は、適切な時機に必要な範囲と期間で利用できる制度として、必要性の原則を採用することにより包括的代理権等の付与を廃止する補助制度への一元化が基本となる。これに伴い後見人等の事務の在り方が変わることから、これを機に報酬助成の在り方についても見直すことが必要となる。具体的には、報酬助成の趣旨が、低所得者の後見人等や監督人等であっても適切な報酬を受けることにあるから、報酬助成基準は、あくまで家庭裁判所の報酬審判額を原則とすべきである。

これに対し、報酬の対象事務には、生活支援や福祉的支援の事務のみならず、法的課題処理の事務も含まれるところ、後者の事務については報酬審判額が個別事案による幅が大きくなることも想定され、助成基準の基本を家庭裁判所の報酬額とすることに消極的な意見もあり得る。また、家庭裁判所の審判額を助成対象とすると、個別性が高く、市町村が報酬助成の需要を想定し予算計上することが難しくなるという消極意見も考えられるところである。

しかしながら、例えば相続や不動産売却等の法的課題を処理した場合、本人は相応の資産を取得することが通常であるから、このような事案はそもそも報酬助成の対象とならない。実際に法的課題を処理して報酬助成の対象となるのは、自己破産申立てや債務整理、金銭給付を受けない離婚等の事案である。これらの自己破産申立て等の事案については、報酬審判額もさほど高額にならないことが想定されるが、その法的課題の処理は生活支援の延長線上にある、助成の必要性の高い事務である。また、特にこれらの事案については、弁護士が後見人等に選任され、弁護士が自己破産手続等を行ったにもかかわらず、報酬を適切に受けられないことが少なくなく、かかる意味でも助成の必要性が高い事務である。

とはいえ、家庭裁判所の報酬審判額には幅が見込まれ、財源にも限りがあることから、助成額に一定の上限額を設けることはやむを得ないものとする。

ただし、その場合にも、法改正後の補助制度においては、本人の意思決定支援をはじめ担い手に求められる専門性が高くなること等を勘案すると、上限額を年額40万円未満に設定すべきでない。また、将来的な物価の上昇にも時機に遅れず対応していくことが前提となることはいうまでもない。

なお、現行の成年後見制度をそのまま利用する場合の後見人等に対する報酬助成基準についても、上記と同じ考え方によるべきである。本来、現行の成年後見制度であっても、報酬助成制度の趣旨が、低所得者の後見人等や監督人等であっても報酬を受けられるようにする点にあることからすれば、家庭裁判所

の報酬審判額を助成基準とすることが相当であるからである。また、本報告書によれば現在も25年以上前の平成12年7月3日付け厚生労働省老健局計画課長通知の参考価格（在宅で月額2万8000円、施設で月額1万8000円）に基づいて報酬助成をしている市町村が多いが、前述したとおり、専門職側からは、助成額として労力に見合わず、基準額の増額の要望も根強いこと、二つの助成基準があるとわかりにくく、選択した制度によって構造的に不公平な扱いが生じる可能性があること等が、その理由である。これを機に、成年後見制度の報酬助成基準全般を見直すことが求められる。

(4) 報酬助成のその他の条件について

① 報酬助成の振込先

本報告書によると、報酬助成の振込先として、本人宛てとする市町村が46.9%、成年後見人等宛てとする市町村が40.4%である。

代理権がない保佐人、補助人案件や、報酬の支払について本人の理解が得られにくい案件、本人死亡後の案件等において、本人宛てに振り込まれたがゆえに、その後本人ないし相続人から支払いがなされず、後見人等や監督人等が報酬を最終的に受けられない案件が少なからず報告されている。

しかしながら、利用支援事業は、本来本人から報酬を受け取ることができないため、これに代えて、後見人等や監督人等に報酬を支払う制度である。本人宛てに振り込むことにより、後見人等や監督人等が報酬を受け取ることができないということでは、同事業の目的が達せられない。市町村ごとに対応が異なる点も問題である。特段の事情がない限り、本人口座だけではなく、後見人等や監督人等宛てに振り込むことも可能とする制度設計にすべきである。

② 報酬助成の申請期限

本報告書によると、利用支援事業の申請期限を要綱上定めている市町村が83.6%であり、具体的な期限については、審判が出た日から1か月から2年までとの回答があった。この点に関し、予算の制約等から申請期限を定めることについては一定の合理性があるものの、例えば、審判が出た日から1か月以内に申請するというのは、申請書類の作成や添付書類（非課税証明書等）に要する時間を考慮すると、かなり困難であり、利用支援事業の活用が困難となる。そのため、申請期限を定めるとしても最低半年程度の期間を設けるべきである。

(5) 国が利用支援事業における助成金を義務的経費として負担すべきこと

前述のとおり、現状、市町村ごとに要綱や助成基準が異なり、助成基準を全国で統一する必要性が高い。また、病院や施設の多い市町村や、対象要件の緩やかな市町村に利用支援事業の利用が集中することにより、特定の市町村に財政負担が偏重しているといった実態もある。

今後、国が報酬助成について統一的な条件を示した場合であっても、現状の利用支援事業のような在り方では、実効性が確保されず、課題の解決に至らないことが強く懸念される。したがって、この助成金を義務的経費とし、国がこれを負担すべきである。

殊に法改正により、利用者の利便性が向上し、利用者数が増えることも想定され、これまで成年後見制度の利用が少なかった市町村においても報酬助成制度の利用が増えることも想定される。国が義務的経費を負担することで、市町村の財政的負担を軽減し、より多くの市民が新しい成年後見制度を適切に利用でき、全国どこに居住していても統一的に同等の助成を受けられるようにすることが求められている。

成年後見制度は、社会のインフラであり、セーフティネットである。低所得者であってもこれらの制度の利用を可能にする報酬助成は、ナショナルミニマムを達成するための、極めて重要な経常的経費といえることができる。

(6) 国の定める統一的条件と補助金との紐付け

直ちに国が助成金を義務的経費として負担することが困難であるとしても、国は、高齢者関係、障害者関係を問わず、報酬助成事業を一律必須事業として位置付け、上記(2)ないし(4)で述べたとおり、助成要件や助成基準等を適切な形で規定し、全国で統一すべきである。

そして、国が定める統一的条件と国による補助金交付とを紐付け、国が定める条件を充足した場合にのみ補助金を交付する仕組みに改め、市町村がその条件を遵守するよう促す制度設計とすることで、国が定めた統一基準の実効性を確実に図るべきである。

なお、ここで重要なのは、国による市町村に対する補助の充実である。本報告書によれば、予算が不足したことの多い市町村が18.7%に上っている。今後報酬助成制度が利用しやすくなり、利用者数の増加が見込まれることから、市町村が財政上の不安なく事業を実施できるよう、国は市町村に対して十分な補助を行うことが極めて重要である。

また、現状、前述したとおり、市町村ごとに利用支援事業の対象要件や助成基準がまちまちで、市町村をまたぐ転居をしたり、居住地特例の対象施設等に入所したりする場合や、生活保護の実施機関と住民票上の住所地が異なる場合

などに、利用支援事業を利用できなかったり、利用できたとしても助成額が異なったりすることがある。今後、国として、複数市町村が関与する場合に、どの市町村が利用支援事業を実施するかの方針及び判断方法を明確化すべきである。

(7) その他

なお、現在、市町村によっては、相続財産や不動産の処分等で収入が生じたときや本人の死亡時において相続財産が残っていた場合に、助成金の返還を求めることを可能とする制度がある。返還の基準や方法等については、報酬助成制度の制度趣旨、制度の適用要件等との整合性を図りながら慎重に検討する必要があるが、上記(5)あるいは(6)のいずれの枠組みであっても、限られた財源の中で、必要とする人が広く成年後見制度を利用できるよう、今後検討されるべき事項である。

3 申立費用助成制度について

全国どの地域においても成年後見制度や法改正後の補助制度を必要とする人が制度を利用できるようにするために、国は、本人が低所得者であっても後見等開始申立てを適切かつ迅速になし得る環境を全国的に整備する必要がある。

しかしながら、本報告書によれば、「市町村長申立て」については、運用上対象としている市町村が90.4%であるのに対して、「市町村長申立て以外」の申立類型について運用上対象としている市町村は54.4%に留まっている。また、被後見人が後見類型の場合に、申立費用の助成対象とする市町村が93.9%であるのに対して、後見類型以外の場合に、申立費用の助成の対象としている市町村は84.4%に留まっている。申立費用としては、後見等開始審判申立てに当たり家庭裁判所に納めた申立費用、診断書代等があるが、申立類型や後見の類型等によって申立費用の助成に差異を設けるべきではない。

また、助成要件を生活保護受給世帯やそれに準じた世帯に限定すべきではなく、資産要件を設ける場合であっても、「世帯の収入・資産」ではなく「本人の収入・資産」を基準とすべきである。さらに、申立費用の助成は実費の助成であり、報酬助成よりも財政負担が軽いことなどからすれば、その助成要件、助成対象は、報酬助成制度よりも緩やかに設定することが相当である。

市町村ごとに助成の要綱や運用がまちまちで、市町村によって助成の有無が異なる現状は改善されるべきである。申立費用助成制度の助成要件、助成対象や助成基準についても、全国統一の条件に一新する必要がある。

そのために、申立費用助成金を義務的経費として国が負担すべきこと、また、それが直ちには困難である場合であっても、申立費用助成事業を一律必須事業と

した上で、市町村に対する補助を充実させるとともに、国が定めた条件と補助金交付条件と紐付けるべきことは、前記２と同様である。

4 周知方法について

本報告書によれば、利用支援事業に関する周知・情報提供の方法として、ホームページに要綱を掲載し、周知をしている市町村は44.8%と半数以下であった。

リーフレット等による周知方法も重要ではあるものの、今日のインターネットの普及状況を踏まえれば、まずホームページによる周知が有用である。

また、本報告書によれば、掲載事項として、相談窓口・問い合わせ先を記載した市町村が93.7%である一方で、申請手続や適用要件に関する記載をしている市町村は50%前後に留まっている。さらに、現状でも利用支援事業の申請手続や適用要件等について、わかりにくいという不満の声が利用者側から上がっている。市町村は、申請・相談窓口のみならず、申請手続や申請書式、適用要件、適用対象、助成基準額等の情報を掲載すべきであるし、かつ利用者が検索しやすく、見やすい掲載方法が望まれる。国は、市町村に対し、このような掲載方法を促していただきたい。

5 結語

成年後見制度は、今や社会において重要な基礎となる制度であり、セーフティネットである。報酬助成や申立費用助成の推進は、成年後見制度利用促進基本計画における重要な政策課題であり、法改正後の補助制度においても、これらの推進が、制度の利用促進の鍵を握る極めて重要な政策課題であることに変わりはない。

当連合会は、国に対し、速やかに課題解決に向けた抜本的な改善措置をとるよう強く求める次第である。

以上

成年後見制度の市町村長申立ての推進に関する意見書

2026年（令和8年）10月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 成年後見制度の市町村長申立てに関して、次に述べるとおり全国統一の適切な基準の設定が必要である。

(1) 市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、成年後見制度（法改正後の補助制度を含む。以下同じ。）の市町村長申立て（以下、「市町村長申立て」という。）の適用対象や適用要件の設定について、以下の点に留意すべきである。

① 本人の収入額や資産額を考慮しないこと。

② 後見、保佐、補助のいずれの類型も含めること。

③ 対象要件として、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）の規定により当該市町村の住民基本台帳に記録されている者だけでなく、当該市町村が、生活保護の実施機関（都道府県が実施機関である場合を除く。以下同じ。）、入所措置の措置権者、介護保険の保険者あるいは自立支援給付の支給決定市町村となっている者を対象に含めること、また、次項で国が示す市町村長申立ての申立基準の原則を要綱に反映させること。他方で、他の市町村が、上記実施機関、措置権者、保険者あるいは支給決定市町村となっている場合であっても、当該市町村長が認めた場合には、対象とし得る旨を定めること。

(2) 国は、市町村長申立てが全国において適切に行われるよう、市町村長申立ての適用対象や適用要件について、前項に留意した全国統一の運用基準を示すべきである。

なお、前項③の要件に関しては、既に国が、複数市町村が関与する場合の申立基準として、「市町村長による成年後見制度に基づく後見開始の審判等の請求に係る基準等の基本的考え方及び手続の例示について」（令和3年11月26日付け厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長、厚生労働省社会・擁護局障害保健福祉部精神・障害保健課長、厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課長連名通知。以下「令和3年通知」という。）を発出しているところ、その更なる明確化を図るべきである。

2 成年後見制度利用の遅れが本人の権利擁護にもとる結果となること、また、現在、地域によって実施状況に格差があることを踏まえて、国、都道府県及び市町

村は、全国の全ての市町村が迅速に市町村長申立手続を進めることができるよう、次のとおり対応を進めるべきである。

(1) 市町村は、市町村長申立てに従事する職員の人員体制確立が必須であることを踏まえ、これに必要な予算の確保をすること。また、国は、市町村が人員体制確保に直接充てることができる実効的な財政措置を講じること。

(2) 国は、市町村長申立ての事務手続に関する担当職員の理解の促進及び事務作業の合理化の見地から、市町村長申立てのための標準的な全国共通の業務マニュアルを作成するとともに、市町村の担当課が庁内連携を図るなどして親族調査のため広域交付制度を利用した戸籍の取得を可能にする制度の構築を支援すること。

(3) 都道府県は、市町村長申立てに関して、小規模市町村を含む市町村の担当者を対象とした研修を実施したり、市町村からの相談に対応する部署を設置するなど、市町村をサポートする体制を拡充すること。

(4) 市町村は、虐待、虐待の疑いがある事案（以下「虐待等の事案」という。）や申立てに緊急を要する事情がある案件を除き、市町村長申立ての標準的な処理期間として相談受理日から3か月程度とする具体的な期間の目安を示すこと。

3 市町村は、成年後見制度の利用を必要としている人を早期に把握して、迅速に情報を収集し、成年後見制度の利用につなげるため、中核機関（地域権利擁護相談支援センター）、地域包括支援センター、基幹相談支援センター等との連携を強化する体制を整備するべきである。

4 市町村は、迅速な成年後見制度の利用につなげるために中核機関に受任調整会議を導入し、又はその機能強化を図ることにより、適切かつ迅速に後見人等の候補者を選定するとともに、本人の権利擁護支援を継続的に行うという見地から、成年後見人等が選任された後も、それらの者に対して必要なサポートを行う体制を整えるべきである。

第2 意見の理由

1 市町村長申立ての重要性及び中核機関等との連携の必要性について

成年後見制度は、社会のインフラであり、セーフティネットとして機能する制度である。高齢者等が急増する状況において、必要とする人を同制度の利用につなげるために欠かせないのが市町村長申立ての制度である。市町村長申立てについては、老人福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する

法律において、高齢者、障害者等の福祉を図るため特に必要があるときは、市町村長申立てができるとされている。

また、高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律及び障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律においては、高齢者や障害者に対する虐待や財産上の不当取引の被害等の事案において、適切に市町村長申立てを実施することが市町村の責務とされている。

近時も依然として虐待等の防止の必要性が高いことはもとより、全国的に増加している、頼れる身寄りのない人、その中でも特に認知症等で判断能力が低下し、直面する課題解決が困難となっている人への支援の必要性が大いに高まっている。また、親の高齢化や死亡に伴う障害者の支援のための対応も切実となっている。これらに応えるべく適切に市町村長申立てを実施することが広く期待されるところである。

今日、成年後見の社会化は広まっており、2025年において、市町村長申立ては申立類型として2番目に多く、全体の約23.7%を占めている。このような形での行政による成年後見制度の利用支援は、必要な人があまねく制度を利用できるよう促進するという理念を実現するために不可欠な要素となっている。

このような中、2026年6月17日、成年後見制度等に関する改正民法が成立した。法改正後の補助制度は、従来より利用しやすい制度となることで全体的な利用件数が増えることが想定され、市町村長申立ての重要性、迅速処理の要請はますます高まっていくものと考えられる。

今後、法改正後の補助制度では、制度利用開始時に原則として本人の同意が必要となり、申立時において個別の代理権ごとの必要性の判断等もより丁寧に行うことが必要となる上、意思決定支援の重要性も一層高まることが見込まれる。そのため、これまで以上に申立手続に時間と労力を要し、福祉的対応の重要性が増すことが考えられる。したがって、今後は、これまで市町村長申立てを遅滞させる原因となっていた事務手続上の課題を抜本的に整理しつつ、より適切な支援のために、中核機関等との連携を図っていくことがますます重要となる。

2 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報告書について

第二期成年後見制度利用促進基本計画（2022年度～2026年度）において、市町村長申立ての適切な推進は、優先して取り組むべき事項とされた。

これを受け、2025年3月、令和6年度老人保健健康増進等事業として株式会社野村総合研究所が実施した「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」の報告書（以下「本報告書」という。）が公表された。

本報告書は、第二期成年後見制度利用促進基本計画（２０２２度～２０２６年度）に基づき、成年後見制度の改正動向も見据えつつ、市町村長申立てを更に推進するために、以下の項目について調査を実施し、結果をまとめたものである。

- (1) 各市町村における市町村長申立ての実務等に関する課題、ニーズ等
- (2) 当事者団体における市町村申立てに対する認識やニーズ等
- (3) 専門職団体における市町村申立てに対する認識やニーズ等

同事業においては、全国の成年後見制度担当部署を対象にアンケート調査が実施され、併せて一部の市町村、専門職団体、中核機関等の関係機関からのヒアリングが実施されている。

本意見書は、本報告書による調査結果、総括及び提言内容を踏まえつつ、国に対して、市町村長申立ての推進に積極的に取り組むことを求めるものである。

3 市町村長申立ての推進のための提言

(1) 市町村長申立てに関する適用対象や適用要件の整備と全国統一化

いずれの市町村においても成年後見制度の申立件数は年々増加傾向にあるものの、一部の市町村においては市町村長申立てが適切に実施されておらず、市町村間で市町村長申立ての実施状況に差がある。この点に関し、本報告書からも、市町村によって適用対象や適用要件にばらつきが大きいことがうかがえる。

居住している市町村の違いにより成年後見制度の利用の可否に差が出るのは、全国どこに住んでいても成年後見制度の利用を必要としている人が制度を利用できるようにするという成年後見制度利用促進基本計画の趣旨に反する。

市町村は、市町村長申立てに係る適用要件や適用対象に関して適切な設定を行う必要がある。

① 収入、資産要件について

本報告書によれば、本人の資産によって市町村長申立ての対象であるかを判断する市町村も多く、具体的な基準額も異なっているとのことである。

しかしながら、収入や資産があっても、市町村長以外の申立権者が事実上存在しない人もいる。一定の収入額や資産額のある人を一律対象外とすることは、同人から事実上成年後見制度の利用可能性を奪うことにもなりかねず、不適切である。市町村は、収入や資産要件を課すべきではない。

② 成年後見制度の類型について

現行の後見、保佐、補助の３類型は、改正民法施行後、基本的に補助に一元化されるが、それまでは依然として３類型による申立てが行われることになる。もっとも、本報告書によれば、保佐類型、補助類型について、これを

対象として要綱に明記していない市町村があり、また、数は少ないものの、これらを対象外とする市町村も依然としてあるようである。

このような実態の背景には、補助類型や保佐類型の場合に、自ら申立てをなし得る程度の判断能力のある人が少なくないという事情が考えられるが、本人申立ての可否は判断能力の有無のみで決まるものではない。補助類型や保佐類型を一律対象から外すことは問題であり、類型を問わず市町村長申立ての対象とすべきである。

③ 複数市町村が関与する場合の申立基準の明確化について

本人が居住地特例の対象施設等に入所しているケースや、市外の医療機関に長期入院しているものの住民票は当該市町村にあるようなケースなど、いずれの市町村が市町村長申立てをすべきか判断が困難なケースがある。その結果、いずれの市町村でも対象外とされる人や、市町村間の調整がつかず、申立てまで無用に時間を要する人が生じ得る。

この点に関し、国は、複数市町村が関与する場合の申立基準について、令和3年通知を発出し、全国的に市町村に対して申立基準を示している。これによれば、住所と居所が異なる市町村である場合における市町村長申立ては、原則として生活保護の実施機関（都道府県が実施機関である場合を除く。以下同じ。）、入所措置の措置権者、介護保険の保険者や自立支援給付の支給決定市町村等となる自治体が行うこととなっている。また、「市町村長による成年後見制度に基づく後見開始の審判等の請求の適切な実施及び成年後見制度利用支援事業の推進について」（令和5年5月30日付け厚生労働省社会・擁護局障害保健福祉部障害福祉課地域生活・発達障害者支援室、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部精神・障害保健課、厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課連名事務連絡）において、例えば、グループホーム等に入居している者であって、住所と居所が同一市町村であるものの、保険者や支給決定市町村が当該グループホーム等への入居前の市町村である場合についても、上記通知の申立基準の原則の考え方を踏まえて対応するよう市町村に求めている。

しかしながら、上記申立基準が当該市町村の要綱に反映されていないなどの理由により、市町村間で調整がつかないケースは依然として少なくないようである。

したがって、まずは市町村として、国が示す市町村長申立ての申立基準を要綱に反映させることが重要である。

他方で、上記原則に拘泥した結果、相談を受けていた自治体と実際に申立てを実施する自治体が異なることで、情報連携に時間を要したり、支援体制の構築に支障が生じたりするのでは、本末転倒である。したがって、適切かつ迅速な市町村長申立ての実現を図るという見地から、他の市町村が、上記生活保護の実施機関、入所措置の措置権者、介護保険の保険者、自立支援給付の支給決定市町村となっている場合であっても、当該市町村長が認めた場合には、対象とする余地を残しておくべきである。

(2) 国における市町村長申立てに関する適用対象や適用要件の全国統一化

3 (1) で述べたのと同じ理由により、国は、市町村長申立てに関する適用要件や適用対象を全国で統一し、必要とする人が等しく市町村長申立てを受けられる体制を構築すべきである。

特に 3 (1)③で述べた複数市町村が関与する場合の申立基準については、国は令和 3 年通知に示された申立基準を更に明確化し、市町村に対してその基準の認識の共有の徹底を図るべきである。

(3) 全国のどの地域に居住していても速やかな申立てを実現するための提言

① 現状

本報告書のアンケート調査によると、市町村が相談を受理してから家庭裁判所への申立てまでに要する時間は、平均して、概ね 3 か月以内が 29.5%、概ね 3 か月以上 6 か月以内が 31.9%、概ね 6 か月以上 9 か月以内が 11.8%、概ね 9 か月以上が 3.7% であり、1 年以上を要する市町村もある。現状、国は処理期間に関する目安を示していないが、現に時間が掛かりすぎる市町村があることは明らかである。

また、市町村長申立ての実施状況については、全国的に見て格差がある。

全国のどの地域に居住していても成年後見制度を必要とする人が制度を利用できるようにするためには、全国どの市町村においても速やかに市町村長申立てをできるようにするための取組が不可欠である。

東京地裁平成 28 年（行ウ）第 538 号（令和元年 7 月 30 日判決）において、「特別区の区長は、後見開始の審判等の請求権が付与された目的を達成するため、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。」と説示されていることにも留意する必要がある。

以上を踏まえ、次の対応が求められる。

② 人員体制確立のための予算の確保等について

市町村長申立ての担当職員は、常勤換算で、1人未満が26.2%、1人以上2人未満が24.0%、2人以上3人未満が27.7%となっている。市町村長申立ての事務には様々な事務作業が伴うこと、上記数字は高齢者関係、障害者関係を合わせた数字であることを考えると、実際には人員が不足していることが容易に推測される。本報告書の市町村からのヒアリング調査でも、人手不足が共通の大きな課題となっているところである。民法改正後の補助制度では、申立時に個別の代理権ごとの必要性の判断等もより丁寧に行う必要があること、制度利用開始時に原則として本人の同意が必要であることを考えると、人手不足は更に深刻化することが容易に予想される。

市町村は、市町村長申立てに従事する職員の人員体制確立が必須であることを踏まえ、これに必要な予算の確保をすることが急務であるといえる。また、国も、人員体制確保に直接充てることのできる実効性ある財政措置を講じることが必要不可欠である。

③ 国による事務作業の負担軽減のための取組の支援

前述したとおり、本報告書において、市町村長申立てについて相談受理から平均して概ね3か月以内に家庭裁判所に申立てできている自治体が約3割に留まることが明らかにされている。申立てまでに時間を要する要因となった業務については、多い順に、①2親等内の親族の有無の確認のための戸籍の取り寄せが84.3%、②親族の意向確認が80.0%、③申立てに必要な情報の収集が64.4%、④診断書の取得、認知症等の確定が57.2%であった。

また、本報告書において、市町村から、市町村長申立てに関して「特に経験のない職員は、申立てまでに時間を要する。」、「業務が複雑かつ専門性が高く、事務処理の引継ぎが難しい。」、「申立ての件数が少ないため、申立ての事務に関する知識や技術が蓄積しない。」などの意見も出されている。経験不足、頻繁な人事異動、不十分な引継ぎが、市町村長申立ての遅延に直結している市町村もあると推察されるとともに、特に小規模市町村では、実績、経験が少なく、ノウハウが蓄積されておらず、申立てに時間を要する実態もあると思われる。

したがって、事務作業に関する担当職員の理解の促進、事務作業の合理化、担当職員の負担軽減が、申立てまでの期間短縮に繋がる重要な課題となる。

具体的には、まず、全国のどの市町村の担当職員も、市町村長申立ての事務作業を理解できるようになるための環境整備が重要である。そのためには、国による、利用しやすい標準的な業務マニュアルの作成が有用である。特に民法改正を受けた標準的な業務マニュアルの策定は、国が主導しなければ、改正民法の施行に間に合わない自治体も少なからず現われることが懸念される。また、例えば、兵庫県が作成した「市町村長申立て迅速化に向けた手引き」（令和8年2月）は「15分で読める」をコンセプトにした必要最小限の知識を解説した手引きである。このように、マニュアルの策定に当たっては、新しい担当職員にもわかりやすく使いやすいマニュアルとする工夫も重要と考える。

次に、最も時間を要する作業となっている戸籍の取得については、現状郵送による公用請求が多いように思われるが、近時は戸籍の広域交付制度もシステム上可能になっている。したがって、市町村の担当課が庁内連携を図るなどして親族調査のために広域交付制度を利用した戸籍の取得を可能にする仕組み作りを整えることが有用であり、国はそのための運用改善に向けた環境整備や情報提供等の支援を行っていくべきである。

④ 都道府県による研修、市町村サポート体制の拡充等

都道府県は、成年後見制度の利用の促進に関する法律第15条において、各市町村の区域を超えた広域的な見地から、成年後見人等となる人材の育成、必要な助言その他の援助を行う努力義務が課されている。

前述した現状に鑑みれば、市町村長申立てを全国的に積極的に推進していくためには、各市町村における持続可能な体制作りが必要であり、人員的に課題のある市町村に対する支援が不可欠である。特に小規模市町村については、実績、経験が乏しく、ノウハウが十分でないことも考えられる。都道府県による市町村の担当職員に対する研修、専門知識を要する業務の相談対応、そのための部署の設置などのサポート体制の拡充が喫緊の課題である。

⑤ 市町村は標準的な処理期間として3か月程度とする目安を設けるべきであること

前述したとおり、本報告書のアンケート調査によると、市町村が相談を受理してから家庭裁判所への申立てまでに要する時間は、平均して、概ね3か月以内が約3割に留まっている。

この点について抜本的な改善を図るためには、国や都道府県より必要な支援を受けつつ、市町村は自ら標準的な処理期間の目安を3か月程度と示すことが必要と考える。通常3か月程度あれば市町村長申立てに必要な調査を行

い、資料をそろえることは十分可能と考えられるし、仮に何らかの事情で全ての書類の準備が間に合わなくとも、不足書類の内容と量によっては、申立てを行うことを優先させ、不足書類は遅滞なく追完することで対応することが相当な場合もあると考える。まずは申立てを速やかに行い、成年後見制度の利用につなげる必要がある。これに対して、改正民法施行後、担当者の申立準備の負担が増え、従前よりも申立てに時間が掛かることへの懸念も考えられる。しかしながら、相談受理後3か月という期間は、申立てを待つ利用者から見れば、決して短い期間ではない。懸念は理解するものの、体制整備、関係機関等との連携を通じて、早期の申立てを実現していただきたい。

なお、高齢者や障害者に対する虐待等や財産上の不当取引の被害等のある場合や申立てに緊急を要する事情のある事案については、高齢者や障害者の権利擁護の見地から、可及的速やかに市町村長申立てをする必要があることはいうまでもない。

(4) 中核機関等との連携強化に向けた取組を強化すべきこと

担当職員が事務職で、福祉的視点や制度理解の蓄積が乏しく、必要性を的確にアセスメントすることも難しいという課題を有する市町村も多いと思われる。前述したとおり、民法改正後の補助制度では、本人の意思決定支援を図りながら、より丁寧な本人同意や必要性の確認等の作業が必要になることが想定されるところ、この課題はより深刻になることが懸念される。

本人に関する適切な情報を集約した申立てを迅速円滑に進めていくためには、市町村の担当職員が一人で対応するのでは不可能である。担当職員一人に対応させるのではなく、中核機関、地域包括支援センター、基幹相談支援センター等としっかり連携しながら準備を進めていくことが肝要である。具体的には、上記中核機関等と連携することで、成年後見制度を必要とする人を早期に把握し、本人の背景事情などを含む必要な情報を迅速に収集し、本人の意思確認、個別の代理権や同意取消権の必要性等についてアセスメントしていくことが重要である。その上で、申立てのための評価会議などを行い、申立資料を速やかに整えられるような仕組みを庁内に確立していく必要がある。

(5) 受任調整会議の導入・実施に対する支援を強化すべきこと

本報告書によれば、受任調整会議（本人の状況・支援状況やニーズを分析・評価した上で、これに応じた適切な後見人等の候補者や選任形態を検討・調整するための会議体）を実施している場合は、相談を受理してから家庭裁判所への申立てまでに要する期間が3か月以内と答えた市町村が約4割あり、前述のとおり概ね3か月以内が全体の約3割であることと比べると高くなっている。

この点からは、受任調整会議を実施することが、手続の迅速化につながるといえる。

また、本人の状況等に応じた適切な後見人等の選任のためには、申立資料だけに基づき家庭裁判所が単独で判断するのではなく、支援関係者や福祉や司法の専門職が事前に協議・調整する会議を通じて地域の支援ニーズや状況が整理されることが有用であることが、第二期成年後見制度利用促進基本計画（2022年度～2026年度）でも確認され、各家庭裁判所も受任調整会議の推進を期待している。そして、この会議は、申立時だけでなく、後見人等の選任後の各段階において本人を地域で切れ目なく支援していく方針を見定めるためにも重要であり、特に改正法施行後は、必要性の解消による終わることができることを見通した継続的な支援が市町村長申立てについても求められることとの関係でも不可欠の取組となる。

したがって、市町村は、迅速かつ適切な後見人等や補助人等の選任のために、市町村長申立てに当たって、受任調整会議を積極的に導入すること、導入している市町村については、更にその機能強化を図ることが肝要である。小規模市町村における実施については、都道府県の支援により、広域での体制整備の工夫なども必要である。

なお、受任調整会議において、適切な候補者が選任されるためには、市町村ごとの担い手の育成・確保が不可欠であり、市民後見人や法人後見を始めとした担い手確保を都道府県とともに計画をもって実施することも必要である。

また、市町村長申立てによって、後見人等や法改正後の補助人等が選任された場合、選任後の業務は、基本的に、後見人等や補助人等が行っていくことになるが、後見人等や補助人等が業務を遂行する上で、市町村のサポートが必要となることもある。しかしながら、現状では、後見人等や補助人等選任後は、市町村のサポートが受けられず、後見人等や補助人等が孤立して業務を行わざるを得ないこともある。しかし、それでは本人の権利擁護が十分果たせない。

市町村は、選任後も後見人等や補助人等に対して必要なサポートを行う体制を整える必要がある。この点は見落とされやすいので、国は、選任後も必要なサポートを行う市町村の体制作りを支援していくべきである。

4 結語

市町村長申立ての推進は、成年後見制度利用促進基本計画における重要な政策課題であった。民法改正後も、これらの推進が、社会のインフラで、セーフティネットともなる成年後見制度の利用促進の鍵を握る極めて重要な政策課題であることに変わりはない。

さらに、本年6月19日、成年後見制度の法改正と併せて改正社会福祉法が成立した。今後頼れる身寄りのない人の支援に向けた取組が、国を挙げて加速することが期待されるが、頼れる身寄りのない人への切れ目のない支援という意味では、市町村長申立てによる成年後見制度の利用との連携は不可欠で、この意味でも市町村長申立ての推進は、重要な政策課題である。

国、都道府県、市町村には、速やかに、本意見書で提言した課題解決に向けて抜本的な改善措置を採るよう強く求める次第である。

以上