

CEGS

DISCUSSION PAPER SERIES

No. 2015-CEGS-04

アメリカ公的後見制度における提供体制
ーフロリダ州を中心としてー

西森 利樹

横浜国立大学 成長戦略研究センター リサーチャー

2016年3月



横浜国立大学 成長戦略研究センター

Center for Economic Growth Strategy (CEGS)

Yokohama National University

79-4 Tokiwadai Hodogaya-ku

Yokohama 240-8501 JAPAN

CEGS

目次

1. はじめに
2. アメリカ公的後見制度における提供体制
3. フロリダ州公的後見制度—社会福祉機関モデル
4. おわりに

1. はじめに

日本の成年後見制度は、認知症などにより判断能力が低下した高齢者などの財産管理および身上監護を行う制度である。従来、成年後見制度は財産管理が中心であるとされており、身上監護は必ずしも重視されてこなかった。そのため、管理する必要があるだけの財産を有しない場合には成年後見制度の対象とはならないとも考えられる。しかし、認知症などにより意思決定に対する支援が必要な者は、財産や資力の有無に関わらず存在する。2000（平成12）年より施行された介護保険法は契約方式を採用し、介護サービスを利用する場合には利用者自ら介護事業者と契約をするのが原則となった。その場合に、認知症により自ら意思決定を行うことに支障がある高齢者が介護サービスを利用するためには、本人の意思決定を支援する必要がある。実際に、介護保険契約や身上監護のために制度を利用する者の割合が増加傾向にあり¹、資力が十分でない者の成年後見制度の利用がなされている。そのため、成年後見制度は社会保障制度を利用するための意思決定支援のための制度としての側面を有するといえよう。さらに、認知症高齢者の増加および独居高齢者の増加により、成年後見制度を利用する必要がある高齢者に対する後見人の確保が課題となっている。

¹ 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」（平成12年度～平成26年）＜<http://www.courts.go.jp/about/siryo/kouken/index.html>＞（2016.2.23）。平成12年度は2.0%であったものが平成26年には18.3%となっている。また、平成26年における「身上監護」は11.2%であり、「介護保険契約（施設入所等のため）」と合わせると29.5%である。なお、申立動機は複数であることもあり、「預貯金等の管理・解約」などと併せて申立動機としている場合がある。

成年後見制度は自己決定の尊重のほかノーマライゼーションの実現をも制度理念としており、社会保障の目的が自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備であることからすれば²、成年後見制度の整備、充実などの判断能力の不十分さをサポートするシステムの確保は憲法 13 条、25 条の規範的見地から積極的かつ強力に求められる³。また、資力の如何を問わず成年後見制度を利用することを可能とするための制度的な保障は憲法 25 条に基礎づけられた規範的要請といえよう⁴。そのため、社会保障法の観点からは、後見人の担い手がいない場合や本人の資力が不十分な場合に、認知症高齢者に対する成年後見による支援をすることができるような制度の構築が求められる。

そこで、認知症高齢者が後見費用を自ら賄うだけの資力を有しない場合に、誰がどのようにして成年後見制度による意思決定支援を行うのが問題となる。その方法のひとつとして公的後見制度の導入がありうる。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、近年においては、公的後見制度の概念は広狭 2 つに分類されている⁵。広義の公的後見制度とは、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、市町村などの行政組織が後見人候補者の養成することや後見人の活動を支援するなどといった、側面的な運用支援を担うことをいう。この意味での公的な要素は、現行の成年後見制度にもあると言いうる⁶。また、広義の公的後見制度には公的な経済的利用支援も含まれ、成年後見制度利用支援事業がこれにあたる。狭義の公的後見制度とは、国もしくは市町村などの地方自治体が後見人に就任する制度（公後見人制度とも称される）を指す。この狭義の公的後見制度は、現在の日本においては未だ制度化されていないものである。この点、ドイツやオーストラリアとの比較研究を通じ、日本において狭義の公的後見制度に相当する制度を構築すべきとの指摘がなされている⁷。

² 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010 年）9 頁。

³ 菊池・前掲書註（2）26 頁。

⁴ 菊池・前掲書註（2）26 頁は、費用面に関する保障について指摘する。また、遠藤美奈『健康で文化的な最低限度の生活』の複眼的理解 齊藤淳一編著『福祉国家／社会的連帯の理由』（ミネルヴァ書房、2004 年）169 頁も参照のこと。

⁵ 公的後見制度の分類は、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。

⁶ 西田和弘「権利擁護の将来像と公的責任ー成年後見制度を中心にー」山田晋＝有田謙司＝西田和弘＝石田道彦＝山下昇編著『社会法の基本理念と法政策』（法律文化社、2011 年）257 頁は、現行成年後見制度における公的要素について検討している。

⁷ 上山・前掲論文註（5）56 頁は、低資力者による成年後見制度利用を肯定するのであれば、公後見人制度の創設を含め成年後見利用に関するセーフティーネットとしての公的後見制度の整備を図っていくべきとする。また、西田和弘「後見等にかかる福祉立法の動向と「公」の責任と役割ーオーストラリア法を参考にー」週刊社会保障 236 号（2011 年）46 頁以下は、包括的な権利擁護センター構想を提言している。権利擁護センター構想については、河野

これに対し、アメリカにおいては、各州が狭義の公的後見制度を含めた公的後見制度を制定している。しかし、従来、アメリカ公的後見制度に関する研究はあまりなされていない状況にある。アメリカ公的後見制度は 1980 年代頃から制度化されており、今後、日本において狭義の公的後見制度を含めた制度の導入を検討するにあたって、先行事例として参照に値するものと思われる。そこで、本稿はアメリカ公的後見制度を検討対象とする。そのなかでも、公的後見の提供体制を中心とし、特に、フロリダ州公的後見制度における提供体制の改正に関する議論を取り上げる。以下では、まず、アメリカ公的後見制度における提供体制の類型および議論などに触れ (2)、社会福祉機関モデルを採用したフロリダ州公的後見制度の改正における議論を検討する (3)。その上で、公的後見の提供体制のあり方に関するフロリダ州の経験から得られる示唆を考察する。

2. アメリカ公的後見制度における提供体制

公的後見制度を制定している州は、2014 年に 46 州である⁸。制度の内容は州により異なり、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) を有する場合があるほか (デラウェア、フロリダ、バージニア、ニュージャージー州など)、必ずしも公的後見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、アイダホ州など)⁹。

公的後見の提供体制に関しても、いくつかの類型がある。また、提供体制のあり方に関連して、どの類型が妥当であるのかに関する議論がなされている。

(1) 提供体制の類型

各州における公的後見の提供体制は、①裁判所モデル、②独立機関モデル、③社会福祉機関モデル、④郡モデルの 4 つに分類される¹⁰。ただし、各州の提供体制には多くの例外や

正輝『社会福祉法の新展開』(有斐閣、2006 年) 239 頁も参照のこと。

⁸ Commission on Law and Aging American Bar Association, *State Adult Guardianship Legislation: Directions of Reform-2014*, A.B.A, 5 (Mar. 2, 2016), http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2014_final_guardianship_legislative_update.authcheckdam.pdf.

⁹ Drothy Siemon, Sally Balch Hurme & Charles P. Sabatino, *Public Guardianship: Where Is It and What Does It Need?*, CLEARINGHOUSE REV. 588, 588-589 (1993).

¹⁰ PAMELA B. TEASTER, WINSOR C. SCHMIDT JR., ERICA F. WOOD, SUSAN A. LAWRENCE & MARTA S. MENDIOND, PUBLIC GUARDIANSHIP IN THE BEST INTERESTS OF INCAPACITATED PEOPLE? 23 (2010).

差異があり、各州の提供体制がこれらのモデルのいずれかに完全に一致するわけではない¹¹。そのため、一つの州の制度が複数のモデルに該当することもありうる。

① 裁判所モデル (Court Model)

裁判所モデルは、後見に関する管轄権を有する裁判所の一部に公的後見を提供する機関が設置される形態である。この類型を採用する州は、デラウェア、ジョージア、ハワイ、ミシシッピ、ワシントン、ネブラスカ州である¹²。裁判所モデルでは、裁判長が公的後見人を選任し、後見に関する費用は州予算から支弁するとする州が多い。また、ジョージア州のように、裁判所が後見候補者の登録および公的後見人を選任し、社会福祉省が公的後見人の教育、行政、財政支援を担当するとしているものもある。

② 独立機関モデル (Independent Agency Model)

独立機関モデルは、裁判所と異なり、州行政府内に公的後見の提供機関が設置され、この提供機関は認知症高齢者などに直接的にサービスを提供しない機関である。このモデルを採用するのは、アラスカ、イリノイ、カンザス、ニューメキシコ州の4つである。このモデルでは、後見に関する費用は州が負担する。

③ 社会福祉機関モデル (Social Service Agency Model)

社会福祉機関モデルは、州行政府内に設置される点では独立機関モデルと同様ではあるものの、州政府内のうち、社会福祉省などの既存の社会福祉関係機関に設置される。この類型は、州の大多数が採用している。アーカンザス、フロリダ、ニューヨーク、ウィスコンシン州などがその例である。社会福祉関係機関が公的後見人を選任する場合もあり、後見費用は州の予算のほか、連邦資金、補助金、寄付などの多様な財源によって賄われている。

④ 郡モデル (County Model)

上記の3つの類型は、州の機関が提供主体となるものであるのに対し、郡モデルは、郡ないしは、さらに下位の市などの地方公共団体が公的後見を提供する形態である。この類型を採用するのは、アラバマ、カリフォルニア、アイダホ、ミズーリなど約13の州である¹³。また、公的後見制度自体は州が制定し、実際の制度運用を郡などが行う場合もある。後見に関する費用は、郡または被後見人が負担するとする州が多い。

¹¹ *Id.*

¹² *Id.* at 7.

¹³ *Id.* at 24.

(2) 提供体制に関する議論

公的後見の提供体制に関し、学説などでは、どの類型が妥当であるのかに関し議論がなされている。その際の議論の中心は、公的後見人と被後見人との間の利益相反の有無についてである。

① クロフォード対ミネソタ社会福祉省事件

公的後見の提供体制に関連し、利益相反の有無が問題となった事件に、クロフォード対ミネソタ社会福祉省事件がある¹⁴。この事件は、知的障害者（原告・控訴人）が州社会福祉省に対し、原告の公的後見人でもあった郡のケースマネジャーが原告の権利擁護を怠ったとして行政不服審査請求をしたものである。審査請求を受けた社会福祉省長官は管轄違いを理由として訴えを却下し、第一審裁判所も同様の理由から訴えを却下した。管轄違いとされた理由は、本件がケースマネジャーとしての役割に対する訴えではなく、公的後見人の役割に対する訴えであることにあった。これに対し、控訴裁判所は、ケースマネジャーの行為が、公的後見人およびケースマネジャーのどちらの役割としてなされたのか判断することは不可能であるとし、控訴人の行政不服審査請求は適法であるとした。その際、同一人物がケースマネジャー及び公的後見人を兼ねていたことは、後見とケースマネージメントの職務は同一の者によってなされないものとする規定（MINN. STAT. § 252A. 21）に反するとした。

この事件は、州や郡の職員が行為能力の制限された者に対して複合的な役割を担う場合に潜在的に利益相反が生じるといった問題を提起したものである¹⁵。

② 学説

公的後見の提供体制に関する学説における議論も同様に、主に公的後見人と被後見人との間の利益相反の有無に関して議論がなされている。そのなかでも、社会福祉機関モデルに対して批判がなされている。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が生じるとする見解がある¹⁶。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

¹⁴ *Crawford v. Minnesota Department of Human Services*, 468 N.W.2d 583 (Minn. App. 1991).

¹⁵ 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*, 54 (Mar, 1, 2016), <http://www.globalaging.org/elderrights/us/wardofstatefinal.pdf>.

¹⁶ Harriette Haile Shivers, *Guardianship Laws: Reform Efforts in Virginia*, 26 U. RICH. L. REV. 325, 358 (1992).

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ものがある¹⁷。これらの見解に対し、社会福祉機関モデルを肯定的に評価する見解もある¹⁸。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など）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。

③ 全米後見協会（National Guardianship Association）のガイドライン

後見人の業務において利益相反が生じることを回避するために、全米後見協会が公表している2つのガイドラインがある。これらのガイドラインは、成年後見人の業務全体のあり方に関するものである。ここでは、利益相反に関連するもののみを抽出する。

(7) 後見業務基準（Standards of Practice）

後見業務基準は、2000年に制定された後、数次の改定がなされ、2013年現在は第4版である。後見業務基準においては、基準16が利益相反に関するものである¹⁹。後見人は支援の際に全ての利益相反および利益相反のおそれを回避しなければならず（I）、何が利益相反にあたり、なぜ利益相反が回避されなければならないのかに関し、後見人は十分に理解する義務がある（II）。また、後見人は被後見人に対し、住宅、医療、法的支援その他の直接的なサービスを提供してはならない（III A）。後見人はあらゆるサービス提供者から独立していなければならない、不適切又は不十分なサービス供給に対し異議を申し立て、後見を受ける者の利益を擁護しうる状況を確認すべきである（III A2）²⁰。さらに、後見プログラムは、独立した存在でなければならない、過度な影響下にあってはならない（III B）。後見プログラムが規模の大きな組織または公的機関の一部である場合、両者の関係は対等でなければならない、後見プログラムは独立した決定能力を有すべきである（III C）とされる²¹。

¹⁷ LAWRENCE A. FROLIK & ALISON McCHRISTAL BARNES, *ELDER LAW CASE AND MATERIALS* 393 (6th ed. 2015).

¹⁸ 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, 1240 (2014).

¹⁹ National Guardianship Association, *Standards of Practice*, NATIONAL GUARDIANSHIP ASSOCIATION, INC. 15(Mar, 4, 2016), http://www.guardianship.org/documents/Standards_of_Practice.pdf.

²⁰ *Id.* at 16.

²¹ *Id.*

(イ) 後見サービス提供機関およびプログラムの基準

(Standards for Agencies and Programs Providing Guardianship Services)

後見サービス提供機関およびプログラムの基準は2007年に制定された。この基準においては、後見サービス提供機関の運営基準（Ⅱ）として大規模な組織におけるプログラムの基準が定められている（ⅡC）²²。すなわち、後見プログラムは所属機関と対等であり独立した機能を有するべきであり（ⅡC1）、同一の顧客に対する他のサービスから独立しているべきである（ⅡC2）²³。また、後見担当部局は、他のサービス担当部局から独立した決定権限を有するものとする（ⅡC3）とともに、後見担当部局は、利益相反を回避するための明確な境界線を示す方策を有しなければならないとされている（ⅡC4）²⁴。

3. フロリダ州公的後見制度－社会福祉機関モデル

公的後見の提供体制に関する議論においては、利益相反が生じるとの理由から社会福祉機関モデルに対する批判がなされている。また、全米後見協会の二つのガイドラインにおいても、後見人が社会福祉などの支援サービスを直接的に提供することを禁じ、後見人は福祉サービス提供者から独立していなければならないとしている。そのため、社会福祉を提供する機関が公的後見の役割を担うことは、公的後見人と被後見人との間に利益相反が生じるおそれがあるとも言えそうである。

これに対し、利益相反が生じるとして批判がなされているにも関わらず、州の大部分は社会福祉機関モデルを採用している。また、社会福祉機関モデルを採用する州のうち、フロリダ州は公的後見制度を制定した当初は裁判所モデルを採用していたものの、その後、社会福祉機関モデルへ採用するための法改正をした。そのため、社会福祉機関モデルには何らかの合理性があるとされているのではないかと思われる。

そこで、以下においては、フロリダ州の公的後見制度の概略に触れた後、社会福祉機関モデルを採用した理由を検討する。

²² National Guardianship Association, *Standards for Agencies and Programs Providing Guardianship Services*, NATIONAL GUARDIANSHIP ASSOCIATION, INC. (Mar, 4, 2016), http://www.guardianship.org/documents/Agency_Standards.pdf.

²³ *Id.* at 2.

²⁴ *Id.*

(1) フロリダ州公的後見制度の概略

フロリダ州法においては、家族関係に関する法律（DOMESTIC RELATIONS）（Title XLIII）、いわゆる親族法のなかに後見制度（GUARDIANSHIP）が位置づけられており（Chap. 744）、公的後見制度は、後見制度の一部として規定されている（Part IX）。制度の名称は PUBLIC GUARDIANSHIP であり、フロリダ公的後見制度は明示的な制度である。

フロリダ公的後見制度は、成年後見人を受任可能な家族や友人がおらず、銀行または成年後見を提供することができる団体がない場合に利用する制度である。また、成年後見人に報酬を支払うだけの収入や資産が十分ではない場合もあることから、私的な成年後見人によることは適当ではないとされる（FLA. STAT. § 744.702）。いわば、最後の手段（Last Resort）として、公的機関が後見を提供するものである。

① 提供体制

公的後見を提供する機関として、州後見局（Statewide Public Guardianship Office: SPGO）が州高齢者福祉省（Department of Elderly Affairs: DOEA）の下部組織として設置されている（FLA. STAT. § 744.7021）。州後見局長には、成年後見法および社会福祉に関する見識を有する外部の弁護士が選任され、局長は常勤職である（FLA. STAT. § 744.7021(1)）。州後見局長は地方後見局（Local Public Guardianship Office）を設立する権限を有する。地方後見局はフロリダ州の 67 の郡または巡回裁判所の巡回区（20）に一つまたは複数設立するものとされており（FLA. STAT. § 744.703(1)）、2014 年現在、18 の地方後見局が設立されている²⁵。

② 公的後見人の資格および選任

地方後見局を設立した場合、州後見局長は公的後見人候補者名簿を作成する。公的後見人は、法的手続きおよび社会福祉に関する知識を有する必要がある。また、地方後見局の専任スタッフが公的後見人の役割を担うほか、地方後見局は遺言検認分野の実務経験を有する弁護士、社会福祉修士号取得者、老年学者、心理学者、正看護師、診療看護師（FLA. STAT. § 744.703(1)）または非営利団体と契約をする。州後見局長は、上記の資格などを有する候補者の中から公的後見人を選任し、または、契約をする（FLA. STAT. § 744.703(2)）。裁判所が後見人を選任する通常の後見制度とは異なり、公的後見制度では州後見局が後見の提供責任を負いつつ、実際の支援の提供を外部の専門家等に委ねる点異なるものといえよう。

²⁵ STATEWIDE PUBLIC GUARDIANSHIP OFFICE, 2014 ANNUAL REPORT 10 (2014) (Mar, 4, 2016), http://elderaffairs.state.fl.us/doea/pubs/pubs/SPGO_2014_Annual_Report.pdf.

③ 公的後見人の職務

公的後見人は、後見人の全ての権限および義務が付与される (FLA. STAT. § 744.704(2))。後見人の権限とは、財産に関する後見、身上面に関する後見であり、そのいずれか、または、両方の権限が付与される。公的後見人は、常勤か非常勤であるかに関わりなく、利益相反が生じる地位にあってはならない (FLA. STAT. § 744.703(4))。さらに、公的後見人は、選任された後であっても、家族や友人その他、銀行、団体などの適任かつ受任可能な者を探さなければならない (FLA. STAT. § 744.704(6))。公的後見人以外の適任者が見つかり次第、公的後見人または当該適任者は裁判所に対し後任の後見人の選任を申し立てる (FLA. STAT. § 744.704(8))。公的後見人以外の適任者を探すことが義務付けられている点は、公的後見制度が、他に担い手が見つからない場合の最後の手段 (Last Resort) と位置づけられていることの表れであると解することができる。また、公的後見人には任期があり、公的後見人として適任であるかどうかを定期的にチェックされる仕組みとなっている。すなわち、公的後見人の任期は 4 年間であり、その後、選任について州後見局長の評価を受けた後に再任されることができ、再任の際も任期は 4 年間である (FLA. STAT. § 744.703(5))。

④ 後見費用

公的後見に関する全ての費用は、州後見局の予算から支弁される (FLA. STAT. § 744.705(1))。この点、公的後見の財源の確保は優先課題とされ、以下のような財源確保のための取り組みが続けられてきた。

当初、公的後見の経費は、州予算、郡予算、ユナイテッド・ウェイからの寄付または後見の申立て費用などの様々な資金源の組み合わせにより賄われていた。しかし、その後のフロリダ州憲法の改正により、司法に関する費用は全て州が負担すべきとされ、申立費用に関する郡の徴収権限が失われた。そのため、公的後見制度に充てる 100 万ドル以上を賄えなくなり、財源の確保が大きな課題となった。そこで 2005 年に、公的後見制度を直接的に支援する機関として、貧困者後見財団 (The Foundation for Indigent Guardianship, Inc. : FIG) が設立された²⁶。この財団はフロリダ公的後見制度の資金を増加させることを唯一の目的とする (FLA. STAT. § 744.7082(1))。さらに、貧困者後見財団は、フロリダ公的後見共同特別支援信託 (Florida Public Guardianship Pooled Special Needs Trust) を創設し、この信託における財産は公的後見制度の運用資金とされる。2009 年当時、15 の地方後見局が設置されていたものの、実施範囲は 67 郡中 20 郡にとどまっていたことから、州全体への実施範囲の拡大が求められていた。その後、貧困者後見財団による支援によつ

²⁶ *Id.* at 7.

て地方後見局が増設され、公的後見制度の実施範囲は拡大していった。その結果、2013年には地方後見局の数が17となり、67郡全てを実施範囲とするに至った²⁷。2014年には地方後見局は18となっている。

(2) 社会福祉機関モデル採用の経緯

2014年現在のフロリダ州公的後見制度は、高齢者福祉省内に設置された州後見局および地方後見局により提供されており、公的後見の提供体制における4つのモデルのうち、社会福祉機関モデルを採用している。これに対し、フロリダ州において、1982年に公的後見制度に関するパイロットプログラムが開始された際、および、1986年に公的後見法が制定された際には、裁判所モデルが採用されていた。すなわち、巡回裁判所首席裁判官が公的後見事務所を設置する権限を有しており、巡回裁判所事務局（The Office of the State Courts Administrator）が提供主体とされていた。その後、1999年に州後見局が設置され、現在の社会福祉機関モデルへと変更された。この改正の契機となったのが、1995年に出された、州会計検査院による裁判所における公的後見制度に関する報告書（以下、本稿では「報告書」とする。）である²⁸。上述のように、学説では社会福祉機関モデルに対する批判がある。そうであるにも関わらず、フロリダ州はなぜ社会福祉機関モデルへ変更したのか。そこで、以下においては、報告書の内容を検討し、社会福祉機関モデルへ変更した理由、変更の際に利益相反に関して検討したのかどうか、また、検討した場合に、どのようにして利益相反が生じることを回避したのかを明らかにする。

① 報告書作成の目的

報告書が作成された当時、公的後見事務所は7個あり、全67郡のうち12郡に対して公的後見が実施されていた²⁹。そのうち、3か所は巡回裁判所首席裁判官が設置し、残りの4か所の公的後見事務所は非営利団体と契約する形で提供されていた。巡回裁判所首席裁判官は、これらの巡回区以外においても公的後見事務所を設置するよう定められていたものの、公的後見制度が巡回区単位の制度であり、また、そのための財源が限られていることから、設置が必要であるとされる地域へ公的後見事務所は設置されなかった。その結果、公的後見制度は州全体において実施されていない状況にあった。そのため、報告書は裁判

²⁷ STATEWIDE PUBLIC GUARDIANSHIP OFFICE, 2013 ANNUAL REPORT 3 (2013) (Mar, 5, 2016), <http://elderaffairs.state.fl.us/doea/SPGO/SPGO%202013%20Annual%20Report.pdf>.

²⁸ THE OFFICE OF PROGRAM POLICY ANALYSIS AND GOVERNMENT ACCOUNTABILITY, REVIEW OF PUBLIC GUARDIANSHIP WITHIN THE STATE COURTS SYSTEM, Sept. 6, 1995 (Mar, 5, 2016), <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/9504rpt.pdf>.

²⁹ *Id.* at 1.

所モデルの再検討および提供体制のあり方を検討することを目的としていた³⁰。

② 検討内容

巡回裁判所事務局による公的後見を継続するのかどうか、また、他の機関へ提供主体、提供責任を変更するべきかどうかを検討された³¹。権限の移行先となる機関などの代替的手段として、高齢者福祉省、保健障害福祉省、郡に対して公的後見の責任を委譲すること、巡回裁判所に設置されている公的後見事務所を廃止し、制度を廃止することが検討事項とされた³²。公的後見事務所を廃止する場合は、貧困者のための後見人として裁判所がボランティア、公務員、非営利法人を選任するものとしている。

これらの5つの候補を検討する際には、各機関の使命との調和、利益相反の有無、予算や人材の追加的措置の必要性、公的後見事務所の設立能力の4つを判断基準としていた³³。

③ 検討結果

報告書においてまとめられた公的後見の提供体制に関する代替的手段に対する評価は、表1のとおりである³⁴。利益相反の有無については、巡回裁判所事務局の場合には利益相反はないとされるのに対し、保健障害福祉省の場合は、高齢者、発達障害者などに対し直接的に社会福祉サービスを提供することから利益相反があるとしている。高齢者福祉省については、高齢者に直接的にサービスを提供しないことから利益相反は無いとされている。郡については、地方社会福祉機関が提供する場合以外には、公的後見人と被後見人との間に利益相反は無い。

また、各機関の主な使命と公的後見制度が調和するかどうかについては、巡回裁判所事務局の場合には、裁判所の主な使命は訴訟の管理と処理であることから調和しないとするのに対し、保健障害福祉省および高齢者福祉省に関しては調和するとしている。

予算の追加措置の必要性については、巡回裁判所事務局、郡への責任委譲および制度廃止の場合には必要がないとするのに対し、保健障害福祉省および高齢者福祉省の場合には職員の追加のための予算措置が必要であるとしている。

新たな公的後見事務所の設立能力に関しては、保健障害福祉省、高齢者福祉省および郡の場合には設立する可能性があるとするのに対し、巡回裁判所の場合には訴訟などの裁判所の優先事項と新たな後見局の設立が競合するため、設立能力がないとされた。また、郡に対する権限委譲の場合は、設立の可能性があるとしつつも、地方政府が主導するかと

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.* at 12.

³² *Id.* at 13.

³³ *Id.*

³⁴ *Id.* at 14.

うか、また、その財源確保のあり方に依るとしている。

表1 公的後見の提供体制に関する代替的手段に対する評価

判断基準	巡回裁判所	保健障害福祉省	高齢者福祉省	郡	制度廃止
使命との調和	なし 裁判所の主な使命は訴訟の管理と処理。 唯一類似の制度は訴訟のための後見人	あり 主な使命は高齢者、発達障害者その他の公的後見をも必要とする者に対する支援	あり 対象は高齢者のみ	該当なし	該当なし
利益相反の有無	なし 監督者は年次報告によって選任	あり 直接社会福祉サービスを提供	なし 高齢者に直接サービス提供しない	なし 但し、地方社会福祉機関以外	該当なし
追加的予算措置の必要性	なし	あり 職員の追加が必要	あり 職員の追加が必要	なし 年額60万ドル	なし 年額60万ドル
後見事務所設立能力	なし 裁判所の優先事項との競合	可能性あり 同様の社会福祉サービスとの間に優先度競合の可能性	可能性あり 同様の権利擁護との間に優先度競合の可能性	可能性あり 地方政府の主導・財源による	なし 貧困者に対してはボランティアに

〈出典〉 THE OFFICE OF PROGRAM POLICY ANALYSIS AND GOVERNMENT ACCOUNTABILITY, REVIEW OF PUBLIC GUARDIANSHIP WITHIN THE STATE COURTS SYSTEM, Sept. 6, 1995, <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/9504rpt.pdf> より筆者作成

上記の代替的手段に対する評価のほかに、代替的手段の候補とされる各機関などのメリット・デメリットが検討されている（表2）³⁵。裁判所モデルに相当する巡回裁判所事務局の場合、裁判所職員には後見に関する法的知識があるとされる一方、裁判所の使命は民事・刑事裁判の遂行であり公的後見の運営ではないことから、民事・刑事裁判の遂行のための予算が優先され、公的後見の運営が後回しにされやすい点がデメリットであるとされている。また、巡回区ごとに公的後見が運営されるため、州における不均衡が生じやすい。

保健障害福祉省および高齢者福祉省は、社会福祉機関モデルに相当するものである。それぞれの使命は公的後見制度を必要とする高齢者、障害者に対する支援であることから、これらの点がメリットであるとされている。ただし、利益相反があるかどうかに関し、保

³⁵ *Id.* at 15.

健障害福祉省は直接サービス提供をしている点がデメリットであるとされる。これに対し、高齢者福祉省は直接サービス提供をしていないことから、この点がメリットであるとされている。また、高齢者福祉省は高齢者を対象としており、発達障害や精神疾患の貧困者に対する責任を有していない点および追加的な財源が必要となる点がデメリットであるとされる。

郡に対して公的後見の責任を委譲することに関しては、それぞれの郡が独自の判断で設置することになるために他の郡との調整が必要ではないことや、郡に委譲することにより州の支出が削減されるといったメリットがあるとする。これに対し、公的後見の運営予算の調達や確保が課題であり、公的後見の制度対象となっている 300 人の被後見人に対する支援を継続できるのかどうか問題となる点がデメリットであるとされている。

表2 公的後見の提供体制における各機関のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
巡回裁判所	<ul style="list-style-type: none"> ・裁判所職員には後見の法的知識がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・主な使命は民事・刑事裁判の遂行であり、州公的後見の運営ではない ・公的後見の財政上の必要性が裁判所の必要不可欠なサービスと競合する ・州間の不均衡
保健障害福祉省	<ul style="list-style-type: none"> ・主な使命は高齢者、発達障害者その他の公的後見をも必要とする者に対するサービス提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・現在、直接にサービス提供を行っている ・以前は、省がサービス提供をも行う者に対して後見人になることは利益相反であるとしていた
高齢者福祉省	<ul style="list-style-type: none"> ・主な使命が公的後見の目的と調和する ・高齢者に対して州財政による制度及び支援の実施を監督する責任があり、公的後見制度における被後見人の大部分を包含する ・自己の利益を防御不可能な高齢者の遺棄、虐待、搾取の防止を委ねられている ・直接サービスを提供しないことから利益相反の疑義を回避している 	<ul style="list-style-type: none"> ・公的後見の拡大のための追加的な財源を必要とする ・発達障害や精神疾患の貧困者に対する責任を有していない
郡	<ul style="list-style-type: none"> ・独自の予算を生む能力があるため、同一の巡回区に後見局を設置するために他の郡と調整する必要がない ・設置の決定は地域又は地方による ・現在州が年に公的後見制度に支出している約60万ドルが削減される 	<ul style="list-style-type: none"> ・公的後見制度が必要であっても制度運営予算の調達が困難 ・現在後見局の被後見人は約300人。後見の継続は郡予算の調達による ・調達できない場合、裁判所は被後見人の所在確認及び新たな後見人の選任が必要 ・州間の不均衡が拡大する
公的後見制度廃止	<ul style="list-style-type: none"> ・州や地方に責任はない ・州の年間支出額約60万ドルが削減 	<ul style="list-style-type: none"> ・現在の州設立の後見局の被後見人は約300人 ・州予算の削減により、被後見人の所在確認及び新たな後見人の選任が必要となる ・ボランティアに対する信用が必要

(出典) THE OFFICE OF PROGRAM POLICY ANALYSIS AND GOVERNMENT ACCOUNTABILITY, REVIEW OF PUBLIC GUARDIANSHIP WITHIN THE STATE COURTS SYSTEM, Sept. 6, 1995, <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/9504rpt.pdf> より筆者作成

④ 報告書における結論

以上の検討の結果、報告書は巡回裁判所が公的後見を担当することは最適ではないと結論づけた³⁶。また、公的後見を提供する権限と責任の移行先としては、高齢者福祉省であるべきとした。その理由として、保健障害福祉省は公的後見を必要とする者に直接サービスを提供するため、利益相反が生じるため妥当ではないとした。これに対し、高齢者福祉省は、州財政に基づき、高齢者に対する制度および支援の実施を監督する責任があり、公的後見制度における被後見人の大部分を包含することや自己の利益を防御不可能な高齢者の遺棄、虐待、搾取の防止を委ねられている点を挙げている。また、高齢者福祉省は公的後見を必要とする者に対して直接サービスを提供しないことから利益相反の疑義を回避できるとした³⁷。

4. おわりに

フロリダ州における公的後見制度は、親族法に位置づけられている後見制度の一部として規定されており、州法の規定ぶりからは、公的後見制度は親族関係の法律のひとつとされているようにも思われる。他方において、フロリダ公的後見制度は高齢者福祉省が提供責任を負っており、後見費用は州の予算から賄われている。そうすると、親族法のなかに社会福祉サービスの制度が設けられているとも言う。この点は、当初、裁判所モデルを採用し、巡回裁判所事務局が提供責任を負っていたものが、後に高齢者福祉省へと提供責任が移行したことが影響しているとも考えられる。移行に際しては、公的後見サービスを必要とする者の多くがサービスを受けられない状況にあることから州全体の組織が必要であるとして州後見局を設置した。そうすると、高齢化の進展などの実態の変化に起因し、その実態を制度に反映させる形で親族法に包含されていた制度が社会福祉サービスとしての制度の性質を有するに至ったと解することができようか。ただし、この点に関しては今後さらに精査が必要であると思われる。

公的後見の提供体制を検討する際、フロリダ州においては、公的後見制度の目的と各機関の主な役割との調和が図れるのかどうかを検討事項としていた。検討の結果、報告書は、公的後見制度を利用する可能性のある者の大部分は高齢者であるとし、高齢者福祉省の使

³⁶ *Id.* at 16.

³⁷ *Id.*

命は公的後見制度の目的に合致するとして高齢者福祉省を移行先とすべきであると結論づけた。成年後見制度は本人の意思決定を支援する一方、本人の権利を制限するおそれがある。そのため、たとえ身寄りがなく資力が不十分な者であったとしても、公的成年後見制度の運営は裁判所の役割であると考えられなくもない。これに対し、フロリダ州においては、裁判所の主な使命は訴訟の管理および処理であり、公的後見の運営は裁判所の使命に合致しないと、身寄りがなく資力が十分ではない者に対する公的後見は社会福祉機関である高齢者福祉省によって提供されるべきであるとした。このことは、従来から公的後見制度の運営責任を担ってきた裁判所ではなく、社会福祉機関が公的後見を提供する体制に合理性があるとしたものであり、この点は示唆的であるといえよう。

また、公的後見制度における提供体制に関しては、公的後見人と被後見人との間に利益相反が生じることを根拠とし、社会福祉機関モデルに対する批判がなされている。これに対し、フロリダ州においては、どの機関が担当するべきかを検討する際に、利益相反が生じるかどうかについても検討した上で、利益相反が生じる可能性のある保健障害省ではなく、利益相反が生じない高齢者福祉省に移行すべきとした。このことは、既存の社会福祉機関が公的後見を提供する形態である社会福祉機関モデルにおいても、公的後見人と被後見人との間に利益相反が生じない提供体制の構築が可能であることを示すものといえよう。

公的後見は身寄りがなく資力が不十分な者に対する成年後見の提供に関し、公的機関が責任を負う制度である。その際の費用負担は公的資金から賄われることが多い。そのため、公的後見の運営における財源の確保が大きな課題となりうる。フロリダ州においても予算の調達などが検討事項とされ、また、公的後見局が設置された後も予算措置をどう講ずるのかに関し、取り組みが続けられてきた。その結果、予算調達のために貧困者後見財団を設立し、公的後見共同特別支援信託を創設して信託財産を公的後見制度の運営費用としている。この信託はいわゆる福祉信託であると思われるものの、こうした信託の機能などを含めた公的後見の財源の確保のあり方については、公的後見の提供体制に関する検討とともに今後の課題としたい。

本稿が検討対象とした提供体制のあり方のほか、アメリカ公的後見制度における問題点として、公的後見人が自身の負担軽減を図るために被後見人を施設へ入所させる傾向がある点や後見制度を過度に利用するおそれがある点などが指摘されている³⁸。そのため、本稿はフロリダ州公的後見制度の検討を通じ、アメリカ公的後見制度のごく一部を明らかにしたにすぎない。アメリカ公的後見制度を参照することを通じて日本における公的後見制度

³⁸ FROLIK & BARNES, *supra* note 17, at 393.

の導入を検討するためには、今後、公的後見の提供体制のあり方に関してさらに検討を続けるほか、上記の問題点も含め、アメリカ公的後見制度に関する検討を進める必要がある。

[追記] 本稿は、公益財団法人ユニバーサル財団 2015 年度研究助成「資産が不十分な認知症高齢者に対する意思決定支援体制のあり方—アメリカを参照として」による研究成果の一部である。