筑紫女学園大学リポジト

権利擁護と地域包括支援の考察　：　近年の制度改訂の検証

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2014-02-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 福田, 幸夫, FUKUDA, Sachio メールアドレス: 所属:
URL	https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/240

権利擁護と地域包括支援の考察
―近年の制度改訂の検証―

福　田　幸　夫

A study of Guardianship and Social inclusion systems
－Perspective of revised systems－

Sachio FUKUDA

1．近年の社会福祉分野の法改定の動きから

近年は、小泉内閣の推進してきた「聖域なき後続改革」の影響により，既存の社会福祉関連法制度も大きな転換を余儀なくされてきている。

特に高齢者については，税制上の控除の見直し，生活保護制度の老年者加算の段階的廃止，老人医療自己負担率の改定，高額療養費の算定基準の見直し，市町村の介護保険料の第1号保険料の改定等が着々と実施されており，「もはや高齢者は社会的弱者ではない」という言葉が現実のものとなってきている。一方，障害者福祉分野においても，障害者自立支援法の施行により，福祉サービス利用のための新たな障害認定区分の創設と，サービス種別の見直しのため，大きな制度改編の時期を迎えているといえる。

高齢者，障害者の福祉サービスの供給双方に共通する近年のキーワードとして，「権利擁護」と「地域包括支援（ソーシャルインクルージョン)」の２点があげられると思われる。権利擁護は幅広い概念ではあるが，そのうち，認知症高齢者や知的障害者，精神障害者等の判断能力の低下した福祉サービス利用者が福祉サービスを利用するときに，有用な手段のひとつとされている民法の成年後見制度の動向を中心として，ソーシャルインクルージョンの考え方との関連をふまえて，現状と課題を考察していくこととする。

2．成年後見制度の動向

(1) 成年後見制度

2000（平成12）年度から発足した成年後見制度は，利用者の意思の尊重と利用者の保護との調和をめざし，契約等の取引の安全の確保が前面に出ていたそれまでの民法上の「禁治産・準禁治産」制度を改めたという点は，周知のとうりである。

最高裁判所事務総局家庭局が年度を単位として毎年発表している「成年後見関係事件の概況」[1)]

によると，「補助」，「保佐」，「後見」の３類型のうち圧倒的の数が多いのは，後見類型である。これは，身体･精神状況の重篤者の増加に伴い，2000（平成12）年度の後見開始審判の申立て件数が7,461件であったのに対し，５年を経た2005（平成17）年度末では17,910件と，約2.5倍の伸びを示している。保佐類型と補助類型を合計しても4,000件にも満たないことから，全体の約４分の３が後見類型である。

成年後見関係事件として家庭裁判所にて「容認」として終局したもの，すなわち申立てが認められたものは87.0%であり，全体の約９割が，申立ての状況を容認されて後見事務開始が行われているのである。ちなみに，「却下」はわずか0.3%しかなく，差し引き12.7%の「その他」には，申立ての取り下げや，本人死亡による当然終了が含まれる。また，全体的に審理期間が短縮される傾向にある。

後見制度の「申立人」と「本人」との関係については，「本人の子」が37.0%となっており，「兄弟姉妹」が18.0%，「配偶者」が10.7%，「その他の親族」が13.7%となっている。わが国の後見制度では，全体の約８割が親族による申立てが行われている。

最高裁は，「市町村長申立て」の動きに注目している。市町村長申立ては，全申立て件数の約3.3%と，全体からみればまだまだ少ないものの，確実に件数が伸びてきている。これには，最高裁の見解は，2001（平成13）年度から開始された厚生労働省所轄の「成年後見制度利用支援事業」の活用が行われ，市町村の後見制度利用に向けた動きが活発化してきていることが成果として現れてきていると指摘している。

表１　成年後県関係事件の市町村長申立件数（家庭裁判所管内別）

家庭裁判所	件　数
東　京	140
横　浜	80
さいたま	28
千　葉	28
水　戸	6
宇都宮	4
前　橋	4
静　岡	28
甲　府	9
長　野	4
新　潟	9
大　阪	75
京　都	9
神　戸	13
奈　良	8
大　津	17
和歌山	10

家庭裁判所	件　数
名古屋	14
津	7
岐　阜	8
福　井	6
金　沢	7
富　山	3
広　島	14
山　口	9
岡　山	10
鳥　取	7
松　江	17
福　岡	14
佐　賀	3
長　崎	1
大　分	3
熊　本	5
鹿児島	0
宮　崎	4
那　覇	11

家庭裁判所	件　数
仙　台	5
福　島	9
山　形	2
盛　岡	0
秋　田	0
青　森	0
札　幌	10
函　館	1
旭　川	0
釧　路	7
高　松	4
徳　島	6
高　知	1
松　山	6
総　数	666

（注１）後見開始，保佐開始及び補助開始事件の終局事件計19,707件を対象とした。
（注２）市町村長別の申立件数については把握していない。

（最高裁判所　資料）

市町村申立て件数666件のうち，東京家庭裁判所管内：140件，横浜家裁管内：80件，大阪家裁管内：75件が上位３位である。次いで，さいたま，千葉，静岡家裁管内が28件ずつ，大津と松江家裁管内：17件ずつ，名古屋，広島，福岡家裁管内がそれぞれ14件ずつとなっている。これは，単純に人口比例ではなく，明らかに人口の少ない松江家裁が，名古屋，広島，福岡各家裁よりも多くの市町村申立てを扱っているのをみると，地域の取組みの格差が現れているものという見方ができる。その一方で，北海道旭川家裁管内，青森，秋田，盛岡，鹿児島と，４家裁管内が平成17年度までの市町村長申立て件数が0である。これら家裁管内は，人口高齢化の進んだ地域を抱えるところでもあり，市町村申立ての今後の動向に注目する必要がある。特に，４親等までの親族の消息の確認が申立ての要件であったものが，２親等までと緩和されたこともあり，行政の後見活動への理解と活用がもっと求められてしかるべきである。

本人の年齢別データでは，男性，女性とも「80歳以上」がそれぞれ全体の21.8%，44.2%を占め，「65歳以上」では，男性は約半数，女性は約４分の３を占める結果となっている。

成年後見人等と本人の関係については，「子」が30.5%。「兄弟姉妹」が15.6%，「配偶者」が8.5%，「その他の親族」が12.2%であり，前述の申立人の約8割が親族であることとほぼ合致している。ただし，親族が成年後見人等に選任される割合は，前年比で３%減少しており，わずかずつではあるが，親族による後見が減少傾向にある。それに代わって，親族以外の第三者が後見人に選任されたものが前年比で３%増加している。その割合は，「司法書士」：8.2%，「弁護士」：7.7%，「社会福祉士」：3.3%といった国家資格者による後見人等である。

（２）国家資格者後見人の不正事件

前述のように，成年後見制度は，着実に定着してきているのだが，制度の根幹を揺るがしかねない，国家資格者による不祥事が相次いで発覚した。[2)] この職種は行政書士と司法書士であり，ともに任意後見移行型の類型の中で不正が行われたことに注目する必要がある。

１）行政書士による不正事件

東京都内の訪問リフォーム会社社長が，新宿区内に一戸建てを持つ85歳の認知症の女性と任意後見契約を結んだ後，家を売却しようとしたことが発覚。この社長は行政書士の資格を持ち，女性宅の工事の後に任意後見契約を持ちかけ，本人が任意後見契約の意味や売却の事実が理解できない中で，親族が訴訟を起こすに至った事件である。

認知症高齢者が，悪質な住宅リフォーム詐欺にあう例は，近年社会問題化しており，全国各地で被害が報告されている。このような中で，このケースは，認知症と知っていながら，本人の判断能力のあるうちに後見人を指定しておく任意後見制度を悪用したこと，任意後見契約を結ぶ公正証書に作成に立ち会った公証人も，「後見人への謝礼が高額だったことが気になった」とはいえ許容範囲と判断してしまったこと，任意後見契約の法務局登記の翌日に不動産売却手続きがとられていたという不自然さをチェックする体制が不備なこと等が大きな課題となっている。

このケースは，財産管理等を任意後見が発効する前から委任代理契約を結んで行うという「移行型」の任意後見であるが，後見契約が発効するまで第三者によるチェックが全くないということが制度的欠陥として浮き彫りとなっている。そもそも，判断能力があることを前提とした任意後見契約の作成にあたり，公証人によるチェック体制が働かなかったこと，すなわち行政書士という国家資格の肩書きを疑わず公証人が公正証書を作成してしまったことも，国家資格者の倫理の問題として課題を残す結果となっている。

2）司法書士による不正事件

これは，全国の司法書士で構成された社団法人「成年後見センター・リーガルサポート」東京支部元副支部長である司法書士が，１年半で500万円という法外な報酬を請求していたとして，後見人を解任されていた問題である。

都内に住む77歳のひとり暮らし女性と司法書士が，財産管理のための委任契約を結び，翌月には任意後見の契約を結んでいた。３か月ごとに財産状況等の報告を行うことになっていたものが，実行されないので，女性が要求すると遅れて報告があったものの，400万円以上の金額が預金から報酬として引き出されていた。定額報酬は月３万円であるが，不動産売買，施設入所手続き等に関して，30分５千円の日当を加算しており，１回の面会で２万５千円から５万円，ゴム印購入５千円，区役所での住民票取得２万円となっていた。また，不動産手続きとしての報酬は，マンション売却時に83万円，施設入所契約で70万円にものぼっていた。

このケースでは，国家資格者のみならず，専門職団体の役職者で，後見制度を活用に積極的であった司法書士が起こした問題であり，契約内容の説明不足，やはり契約履行に対するチェック体制の不備が指摘されている。成年後見センター・リーガルサポートとしても，後見制度に関わる司法書士には任意後見発効前に監督人を選任しておくことを推奨，福祉制度や人権・倫理等の研修を実施，その修了者名簿を後見人候補者として家裁に提出しており，後見契約を結んだ司法書士からは，３か月ごとの報告を求めていたが，当該司法書士はこのような指導に全く従っていなかったという。専門職団体の教育・監督機能等チェック体制の甘さが指摘される。

（３）現行制度の課題

現在の成年後見制度は，財産管理面のみならず，本人の身上監護の重視，換言すれば，医療や福祉サービスの提供も前提とした日常生活維持のために後見人が利用契約等の法律行為，生活状況の見守り，苦情や審査請求等の権利擁護手続き等にも積極的に関わることが期待されている。

しかし，前述のような行政書士や司法書士の後見活動に関する不祥事が相次いで発覚した背景には，高齢者等の財産を狙い，報酬名目で不正に後見制度を利用したこれら国家資格者の身上監護の軽視があるもと思われる。

社会福祉士が後見人として受任される意義は，やはりソーシャルワーカーの国家資格者として，社会福祉制度に精通し，認知症高齢者や知的障害者，精神障害者等の身上監護に関する知識と関連

する人的ネットワークを持つ専門職として認知されているからだと思われる。

弁護士，行政書士，司法書士等司法関連の専門職の多くは，個人開業のため，当然のことながら経営的な努力が必要となる。あからさまな利益追求はできないにせよ，速効，適切かつ強制力のあるチェック体制が不備のままだとしたら，前述のような不祥事が今後も起こりうることが十分に考えられるし，専門職団体の力量も問われることになる。一方社会福祉士は，団体，組織等に雇用されている人が多く，まだ独立開業する人も限られているのが現状である。雇用関係のある法人から賃金を得ている代わりに，後見活動に関わる報酬は自ずと低くても生活の維持には影響が少なかったり，家裁が社会福祉士に低所得者の後見活動を依頼してくる傾向があることは容易に想像できる。

これら身上監護の重視と，被後見人本人である認知症高齢者，知的障害者，精神障害者等の財産を適切に管理するためにも，日常の見守り活動とチェック体制の整備が重要であると思われる。

３．地域包括支援と権利擁護のあり方

（１）障害者の地域生活支援と権利擁護

2005（平成17）年に制定された障害者自立支援法第77条には，「市町村の地域生活支援事業」が規定されており，その内容として同条第1項の一に，「障害者等が障害福祉サービスその他のサービスを利用しつつ，その有する能力及び適性に応じ，自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう，地域の障害者等の福祉に関する各般の問題につき，障害者等，障害児の保護者又は障害者等の介護を行う者からの相談に応じ，必要な情報の提供及び助言その他の厚生労働省令で定める便宜を供与するとともに，障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のための関係機関との連絡調整その他の障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行う事業」が定められている。

児童や配偶者間暴力，高齢者には虐待防止法が制定されているものの，障害者に関しては未整備のため，障害者に対する虐待の防止や事後の対応そのものに対処した法的根拠は，上述の表現からくみ取ることができると思われる。

2006（平成18）年10月から本格施行を目指した障害者自立支援法ではあるが，障害区分認定が当初の予定より大幅に遅れている市町村が多いことから，障害福祉分野のサービスを提供する事業所についても，利用者の障害区分が確定しない状況では，実施事業の申請や収入の見通しが立たないため，大きな混乱をきたしている。

この市町村地域生活支援事業も，市町村の障害者支援の取り組みへの姿勢や，障害福祉関連の社会資源の有無による格差という問題が避けられないものとなっている。この点は，後述する地域包括支援センターの取り組み状況にも大きな影響を与えることになる。

（２）介護保険法改定による地域包括支援センターの創設

2005（平成17）年６月に介護保険法が改定され，新たに地域包括支援センターが創設され，次年度から活動が開始されている。このセンターでは，同法第105条の38に掲げる地域支援事業として，

以下の４つの事業を実施することが目的とされている。

① 被保険者が要介護状態等となることを予防するため，その心身の状況，その置かれている環境その他の状況に応じて，その選択に基づき，要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止のため必要な事業（介護予防サービス事業及び地域密着型介護予防サービス事業を除く）その他の適切な事業が包括的かつ効率的に提供されるように必要な援助を行う事業

② 被保険者の心身の状況，その居宅における生活の実態その他の必要な実情の把握，保健医療，公衆衛生，社会福祉その他の関連施策に関する総合的な情報の提供，関係機関との連絡調整その他の被保険者の保健医療の向上及び福祉の増進を図るための総合的な支援を行う事業

③ 被保険者に対する虐待の防止及びその早期発見のための事業その他の被保険者の権利擁護のため必要な援助を行う事業

④ 保健医療及び福祉に関する専門的知識を有する者による被保険者の居宅サービス計画及び施設サービス計画の検証，その心身の状況，介護給付等対象サービスの利用状況その他の状況に関する定期的な協議その他の取組を通じ，当該被保険者が地域において自立した日常生活を営むことができるよう，包括的かつ継続的な支援を行う事業

これらの点が，地域包括支援（ソーシャルインクルージョン）の内容であると解される。

一方，2005（平成17）年11月に成立した「高齢者虐待の防止及び高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」が翌年度から施行され，児童虐待や配偶者間暴力防止の法規定にはなかった，高齢者の年金等による財産を家族が勝手に処分するという「経済的虐待」が明記されている。また，同法第16条には，「市町村は，養護者による高齢者虐待の防止，養護者による高齢者虐待を受けた高齢者の保護及び養護者に対する支援を適切に実施するため，老人介護支援センター，地域包括支援センターその他関係機関，民間団体等との連携協力体制を整備しなければならない。この場合において，養護者による高齢者虐待にいつでも迅速に対応することができるよう，特に配慮しなければならない。」と規定されている。ここでは，老人介護支援センター（在宅介護支援センター）とともに地域包括支援センターの機能が重要視されていることが伺える。

ただし，現実問題として取り上げられやすく事件性が強い児童虐待等と，長年の地域社会や家族関係の中で生じる高齢者虐待に関しては，まだまだ潜在化してしまうものも多く，地域包括支援センター等その他の対応について，迅速かつ適確な対応をとることができるかというと，改善点も多いと考えざるを得ない。

まず，介護保険の介護予防重視の方向性を生かすことと，適切なサービス提供に結びつけるため，従来の「要支援」段階を「要支援１」とし，従来の「要介護１」については予防給付相当を「要支援２」，介護給付相当を「(新) 要介護１」とする介護認定区分規定の変更が行われている。介護予防給付相当の「要支援１」および「要支援２」に認定された場合，介護予防プランの策定は，民間居宅介護支援事業所の介護支援専門員（ケアマネジャー）では策定できなくなり，市町村の地域包括支援センターでの主任介護支援専門員による作成に変更されている。

しかし，人口２万人に１か所ずつという地域包括支援センターの設置状況の目安には，地域格差が存在しており，まだセンターの少ない地域では，自ずと介護予防プランの作成が集中，その結果主任介護支援専門員の対応だけでは間に合わなくなり，結果として，インテークや権利擁護相談に関わる社会福祉士が，介護予防プランの作成にも関わらざるを得ないという問題が生じる。

ニーズの把握の困難さとともに，相談ケースが現実に顕在化した場合，どのような対応がとれるかどうか，地域の社会資源の具体的連携やサービスの活用が効果を上げることができるのかどうか，不透明な点がまだまだ多いと言わざるを得ない。特に高齢者虐待への対応，成年後見制度の活用等具体的な権利擁護制度の活用に関しては，地域の社会資源や専門職の力量がストレートに試されることになるであろう。

(３) 障害児・者施設利用者への成年後見制度活用の動き

前述の障害者自立支援法の施行に伴い，事理弁識能力(行為能力)に課題があり，本人がサービス事業者との契約締結が難しいサービス利用者に対しては，成年後見制度の活用が進められている。行政や家庭裁判所等の啓蒙活動，市町村長申立てや法律扶助制度の活用等もあり，後見申立件数もますます増加するものと思われる。

そのような中，障害児･者入所施設，特に重症心身障害児施設や知的障害者更生施設等の利用者の中で，成年後見制度が必要な場合，まず親族が後見人候補者として家庭裁判所に申立ての手続きをし，親族がいない場合には，市町村長申立てにより社会福祉士を後見人候補者として手続きをとる例が全国で増加してきている。また，施設単位で後見監督人を指定し，社会福祉士会の法人後見監督とする等の動きもみられ，熊本家裁からの要請で，熊本県社会福祉士会が県内8施設の後見監督を任される方向にある。一方では，東京都をはじめ，後見人候補者の不足が見込まれる地域においては，一定の研修を課し，研修修了者を名簿登録しておき，必要に応じて紹介するという市民後見人養成の動きもある。

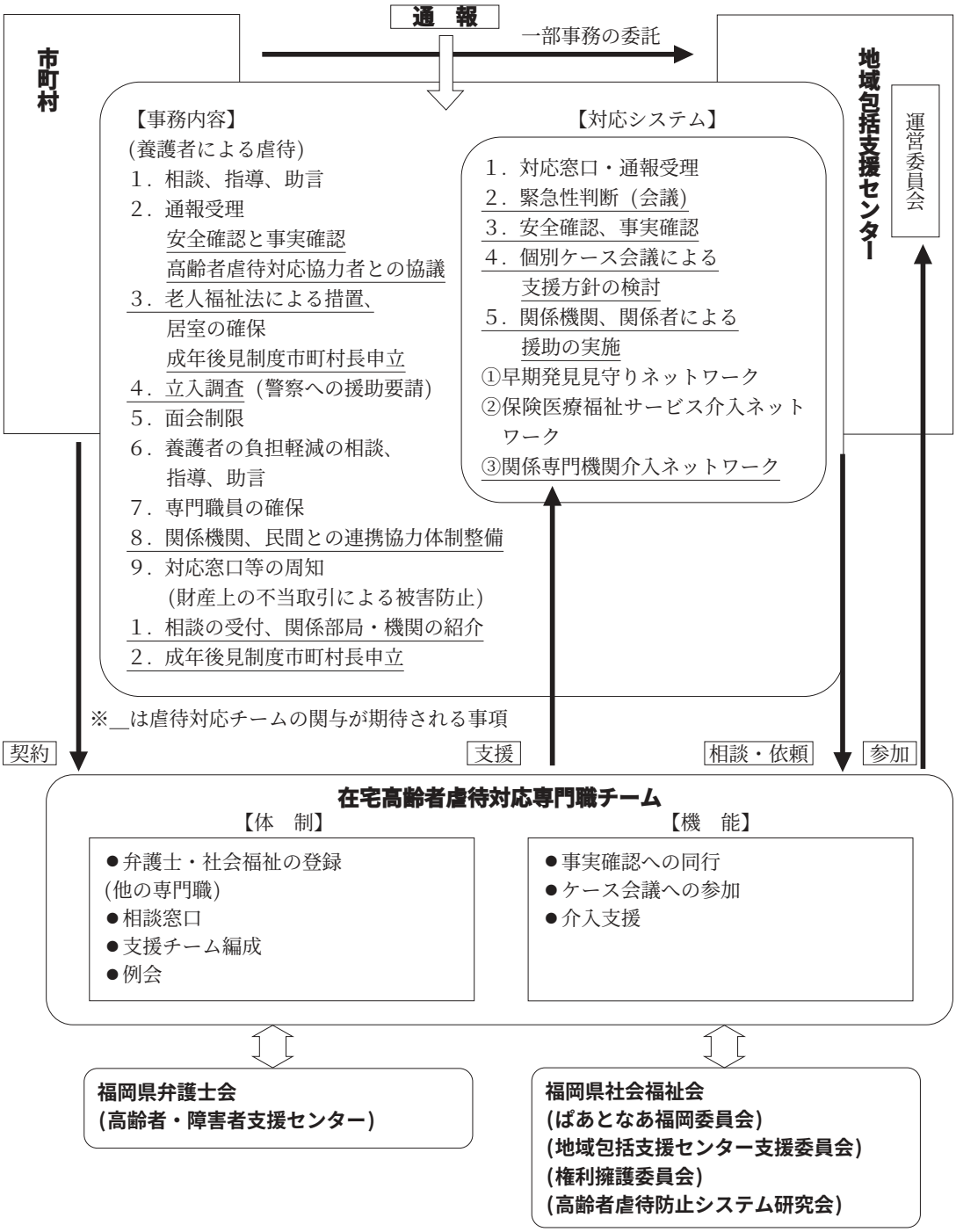
このような成年後見受任件数が増加する中，成年後見人等の一定の質の担保がますます重要になっていくものと思われる。

４. 最後に

これまで，成年後見等の権利擁護の実態と，まだまだスタートしたばかりの地域包括支援について考察してきたが，専門職の連携について，具体的な実践活動が起こりつつあるのも事実である。

社団法人日本社会福祉士会は，各県の弁護士会と連携をとり，弁護士･社会福祉士等による「在宅高齢者虐待対応専門職チーム」を各都道府県単位で立ち上げ，市町村や地域包括支援センターとともに，チームにより問題を解決する検討を始めている。即効性のある虐待の発見からその後の対応までを含めた，トータルな地域支援体制の在り方について，このような専門職の連携による問題解決に期待していきたい。

並行して，まだまだ地域格差の多い市町村申立てについての専門職団体の支援や，後見申立てに必要な鑑定費用５万～10万円が全体の58%にもなるという費用負担の問題，そして専門職団体によるチェック体制の確立といった，課題の解決に向けた取り組みも急務であると思われる。



弁護士・社会福祉等による「在宅高齢者虐待対応専門職チーム」イメージ図

(社団法人 福岡県社会福祉士会　資料)

《註》

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17年４月から 平成18年３月』，2006.6，(http://www.courts.go.jp)

1．MSN 毎日インタラクティブ記事(毎日新聞 HP 版)，『リフォーム社長:後見契　約結び家売却，認知症女性が被害』，『成年後見の闇:法外報酬の司法書士，改善指導を無視，年100万円超，他に２件』，2006.8 (http://mainichi-msn.co.jp/shakai/jiken/news)

《参考文献》

1．新井誠編，『成年後見～法律の解説と活用の方法』，有斐閣，2000.5

2．小賀野晶一，『成年身上監護制度論』，信山社，2000.8

3．岡本和雄，『家事事件の実務～成年後見』，日本加除出版，2001.6