

超高齢社会の中の弁護士

第2章 超高齢社会における法的課題と弁護士・弁護士会の役割(1)

5月号の大橋副会長の問題意識を受け、今月号と7月号では、これまでに日弁連や各地の弁護士会、高齢者の権利擁護に携わる弁護士が行ってきた活動と課題について、概況をまとめてみたいと思います。項目を先にお示しておきますと、

- 1 転換期を迎える成年後見制度
- 2 高齢者虐待防止法に基づく虐待対応の実践と課題(以上、今月号)
- 3 高齢者消費者被害の防止に向けた実践と課題
- 4 介護事故と介護サービスの質の確保に向けた弁護士の役割
- 5 認知症高齢者をめぐる法的諸課題へ求められる取組(以上、7月号)

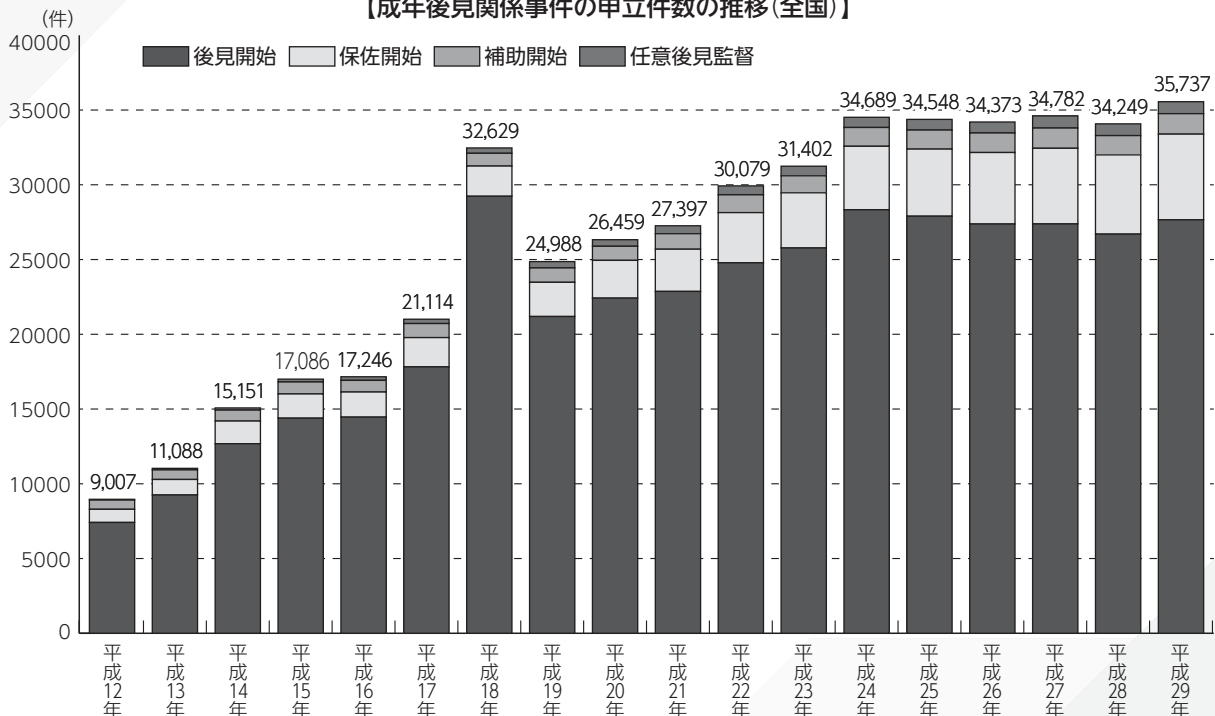
日弁連高齢者・障害者権利支援センター長 青木 佳史

1 転換期を迎える成年後見制度

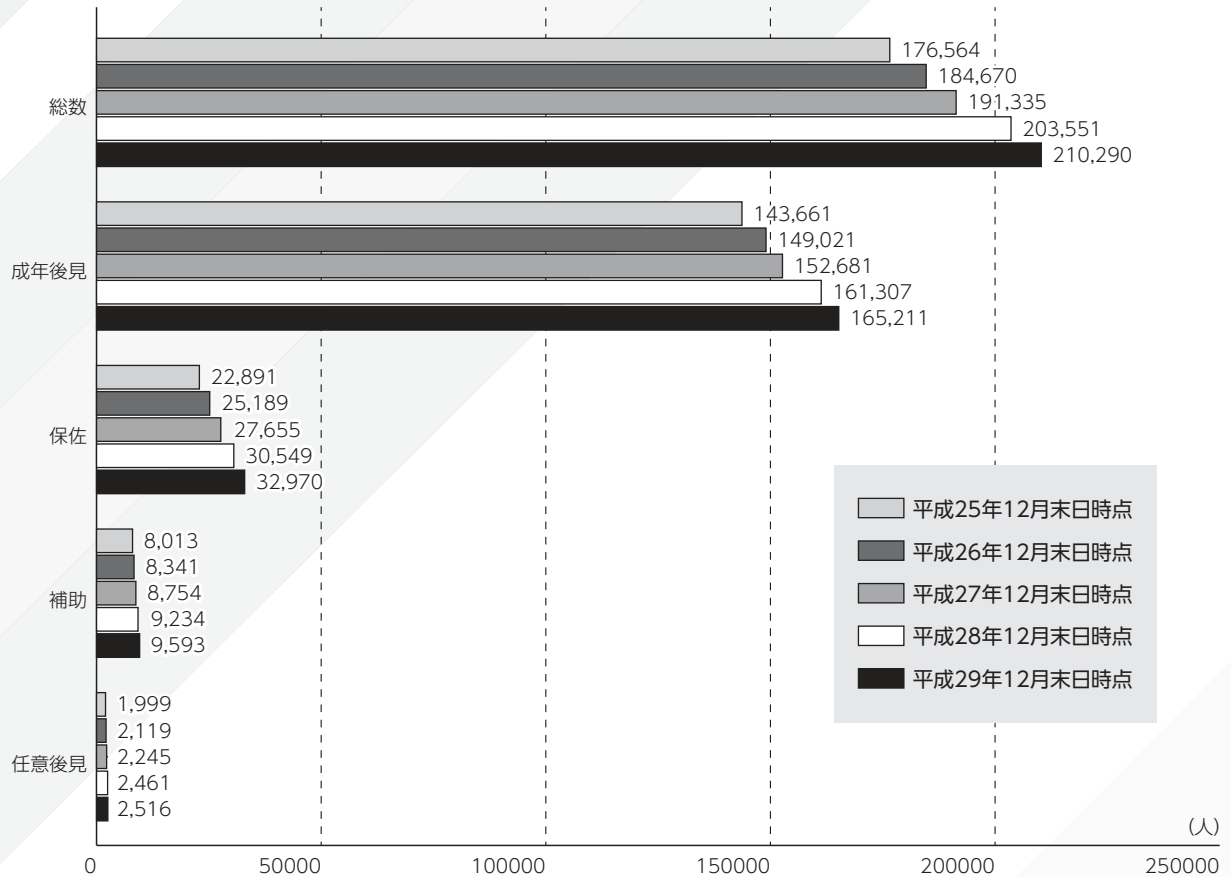
(1) 日本の成年後見制度は、2000年(平成12年)4月、従来の民法に規定されていた「家産の保護」を旨とする禁治産制度・準禁治産制度から、①自己決定の尊重、②残存能力の活用、③ノーマライゼーションを指導理念とする、本人の判断能力支援のための制度として大改正が行われたことは御承知のとおりです。後見、保佐、補助の三類型への拡張、代理権の

柔軟な付与、申立手続の迅速化、配偶者後見の廃止と法人後見への拡大など、柔軟な制度利用に向けた改正とされ、介護保険制度と同じ年に発足し、本人の権利擁護のために利用が進むことが期待されました。併せて、自己決定尊重の趣旨から、英米法系の国を参考にして、公正証書による契約と任意後見監督人の選任を要件とする任意後見制度が創設され、その利用が期待されました。

【成年後見関係事件の申立件数の推移(全国)】

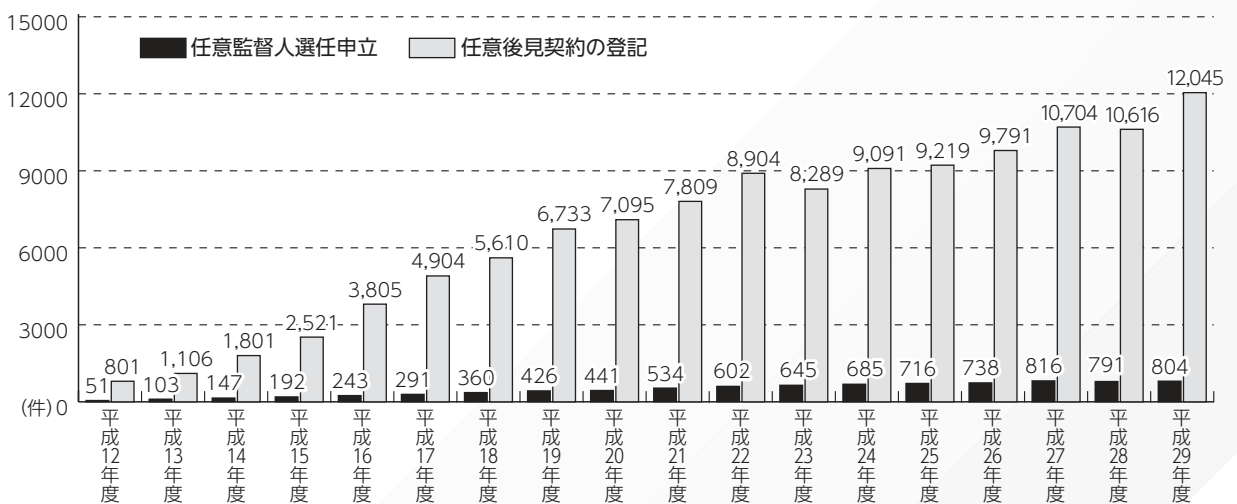


【成年後見制度の利用者数の推移(全国)】※最高裁成年後見の概況(平成29年度)から抜粋



(注) 成年後見制度の利用者とは、後見開始、保佐開始又は補助開始の審判がされ、現に成年後見人等による支援を受けている成年被後見人、被保佐人及び被補助人並びに任意後見監督人選任の審判がされ、現に任意後見契約が効力を生じている本人をいう。

【任意後見制度の利用件数(全国)】



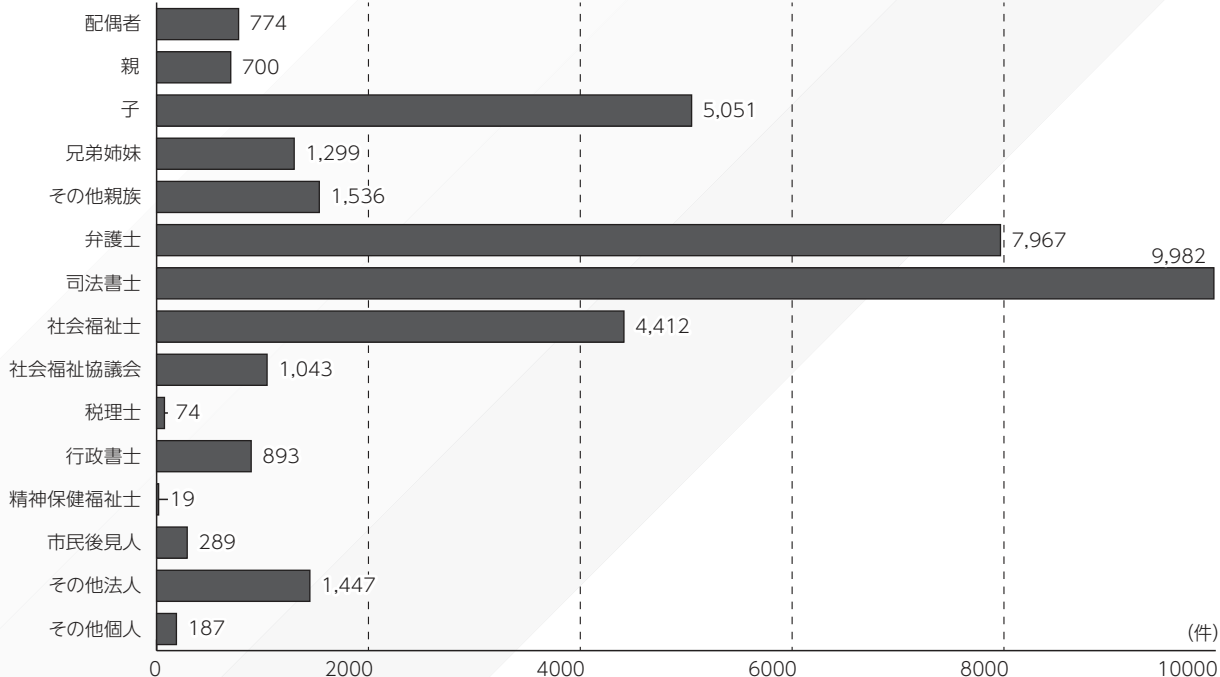
(2) 改正後の利用状況は、法定後見制度については堅調な伸びをみせ、現在、年間約3万4000件の新規申立て、利用総数で約21万人が利用しています。

これは、金融機関における本人意思確認の厳格化、介護保険制度や障害者福祉サービスの利用契約化を

契機とし、また消費者被害や虐待の増加等への対応策としても活用が進んだものと思われます。

また、①市町村長による後見等開始審判請求の創設、②資力のない者についての市町村による後見人報酬等の助成制度の整備、③地域福祉の担い手とし

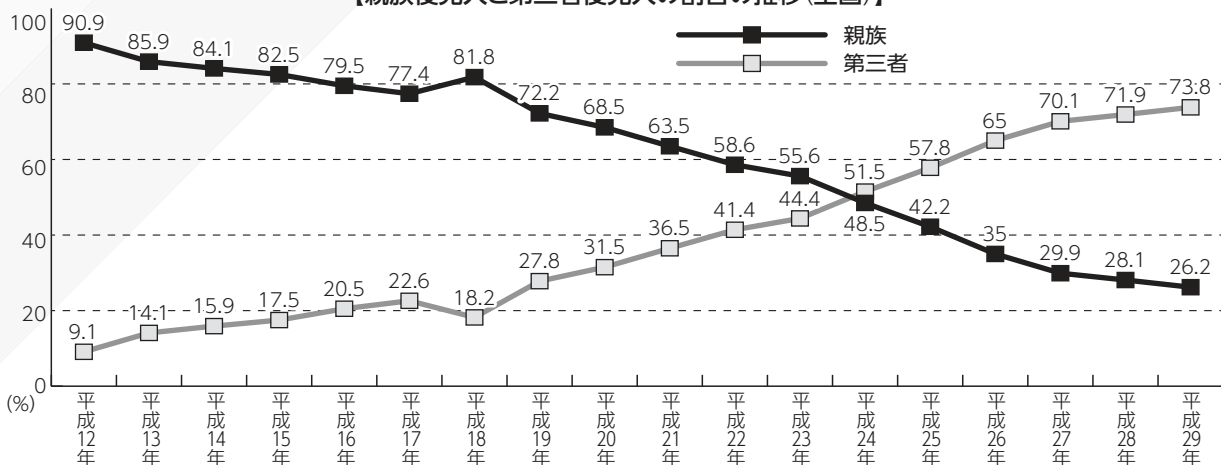
【成年後見人等と本人との関係別件数(全国)】※最高裁成年後見の概況(平成29年度)から抜粋



(注1) 後見開始、保佐開始及び補助開始事件のうち認容で終局した事件を対象とした。

(注2) 成年後見人等が該当する「関係別」の個数を集計したもの(35,673件)を母数としており、1件の終局事件について複数の成年後見人等がある場合に、複数の「関係別」に該当することがあるため、総数は、認容で終局した事件総数(33,150件)とは一致しない。

【親族後見人と第三者後見人の割合の推移(全国)】



ての市民後見人等の育成という三事業が、市町村の責務とされ、判断能力の十分でない高齢者・障害者を公的に支援するためのツールとして位置づける、いわゆる「成年後見の社会化」が促進されてきました。

こうした「社会化」の進展は、核家族化、少子化などにより、頼るべき親族が存在しなくなってきたことの必然の要請ですが、その結果、成年後見人等の担い手は、発足当初9割が親族であったものが、現

在では7割が専門職後見人等の第三者後見人に推移しています。

また、日本独自の制度として、社会福祉法を根拠とする「日常生活自立支援事業」を、主に各市町村社会福祉協議会が担っており、法律行為に至らない日常的な金銭管理を支援していることも特徴です。

(3) 各地の弁護士会は、2000年(平成12年)の改正に

※1 市町村長申立件数は平成29年度で7,037件(申立全体の19.8%)

※2 平成29年度新規選任事案で、親族以外の第三者の割合は73.8%、内訳は、弁護士は22%、司法書士は28%、社会福祉士は12%、法人後見は7%、市民後見は0.8%である。

向けて、成年後見制度改正への大綱等の提言をしてきましたが、制度改正後は、本人の権利擁護の観点からこの制度に深く関わってきました。具体的には、制度利用に繋げる市民や行政・福祉関係機関への啓発・研修、家裁への申立手続の支援（代理）とともに、弁護士後見人として活動する担い手を養成してきました。司法書士（リーガルサポート）、社会福祉士とともに、第三者後見人の主要な担い手となり、この三職種だけが、質の確保のための組織的態勢が整ったものとして、「専門職後見人」と裁判所から評価され、各地の家庭裁判所と協議を重ねながら、実務運用を担ってきました。さらに、新たな担い手となるべき市民後見人や法人後見の育成の態勢を各地に構築するため、専門職として積極的に関与してきました。これらの実践を踏まえ、法定後見制度の運用や制度の改善点を提言したり、任意後見制度の利用促進に向けた運用改善についても提言をしてきました。

- (4) こうして、成年後見制度は、2000年（平成12年）の改正から17年、判断能力が不十分な高齢者の支援制度として一定の成果を上げてきました。特に、虐待対応や消費者被害等の権利侵害からの救済の面で大きな役割を果たしてきました。成年後見の社会化も進み、親族による後見から第三者による後見が主流になってきました。

しかし、認知症高齢者400万人時代において未だ必要な利用には十分結びついていないこと、ニーズ増加に対して家庭裁判所の体制整備や行政機関の支援体制が不十分であること、ほとんどが成年後見類型の利用であること、任意後見制度の利用が低調であること、後見報酬が原則本人負担であり助成制度が極めて不十分であること、財産管理に偏重した職務となっており自己決定の尊重や身上監護（生活支援）への配慮が十分なされていないこと、医療同意や身元保証、死後の事務処理の課題もニーズは高いものの一部を除き後見人等の権限とはされていないこと、一部の後見人等による横領等の不祥事による制度全体への不信が広がったこと、障害者権利条約12条の意思決定支援の優先の要請との関係で、終身かつ包

※3 平成29年度時点の利用者のうち成年後見が79%、保佐が16%、補助が4%、任意後見が1%となっている。

括的代理権を有する後見類型等の問題点や「三類型」の硬直性などの様々な課題が指摘され、制度・運用の抜本的な見直しが求められてきました。

- (5) これらの状況を踏まえ、2016年（平成28年）4月、議員立法により「成年後見制度利用促進法」が施行され、制度の運用の改善を総合的にはかるための検討が本格的に開始されている最中にあります。2017年（平成29年）4月には、法にもとづく国の「利用促進基本計画」が定められ、今後5年間を目処として各市町村毎に「利用促進基本計画」を策定し、地域に根ざした中核機関と地域連携ネットワークを構築することが要請されるようになりました。

弁護士会は、単に利用件数が増えればいいという立場ではなく、本人の権利擁護や本人の意思決定支援とあいまって、必要な場合に制度利用ができるように、この機会を積極的にとらえ、各地での取組を推進するべく働き掛けをしています。この一年間は、リーガルサポート・社会福祉士会と共同で都道府県や市町村、家庭裁判所と協議を重ね、具体的な態勢整備を推進しようとしています。

- (6) さらに、弁護士会独自にも、独居高齢者、高齢者夫婦世帯の急増という背景に合わせ、高齢者本人が予め備えるため、老後から死亡時までのシームレスで継続的な法的支援を提供すること、すなわち見守り契約から財産管理契約、任意後見契約、死後の事務処理契約、遺言、民事信託の活用に、全般的に対応する「ホームロイヤー」の推進を打ち出すようになってきました。
- (7) 他方、現在の成年後見制度を、意思決定支援を中心に据えた制度へ転換をはかるための取組として、意思決定支援の具体的な地域での取組のあり方、成年後見制度における意思決定支援の強化、そして、現在の成年後見制度の法改正を含む抜本的な見直しについて、会内議論と世論喚起をはかっています。

2 高齢者虐待防止法に基づく虐待対応の実践と課題

- (1) 高齢者虐待については、まだ多くが家族介護に依拠していた2000年（平成12年）以前から、その対応の

※4 ただし、成年後見制度自体の法改正に踏み込むものにはなっておらず、基本的な制度的課題については先送りとなっている。

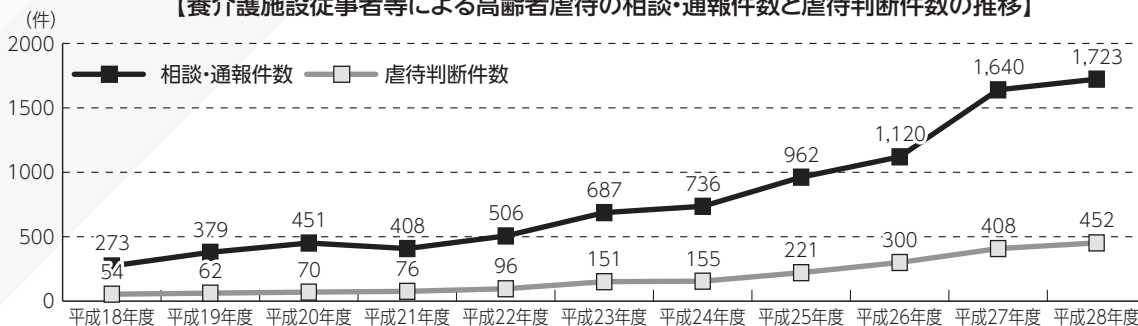
必要性は指摘されていましたが、介護保険制度の導入により、公的サービスが在宅に入ったことで顕在化するようになってきました。ただ一方、措置制度から契約への移行で、地方自治体が直接の支援をしなくなったことで、虐待発見後の対応の遅れが虐待を深刻化させていました。

- (2) それへの対策として、2006年（平成18年）に高齢者虐待防止法が議員立法で成立し4月から施行されました。同法は、高齢者の権利擁護を目的とするとともに、虐待をした家族等（「養護者」）を排除するのではなく、必要な支援も行うという特色を有しています。そして、虐待のおそれを発見した者全てに通報義務を課し、通報後の事実調査と虐待認定は、市町村の責任において行うこととされました。各地域では、通報の受理、事実調査・虐待認定、安全の確保（緊急性の判断）、虐待対応計画の立案と実施、虐待対応の終結まで、一連のスキームを、市町村を中心に対応するとされ、それに必要な諸権限も付与されました。これに、虐待対応協力者として、民間介護事業者や医療機関、地域

住民がネットワークの中で連携して実施することになりました。

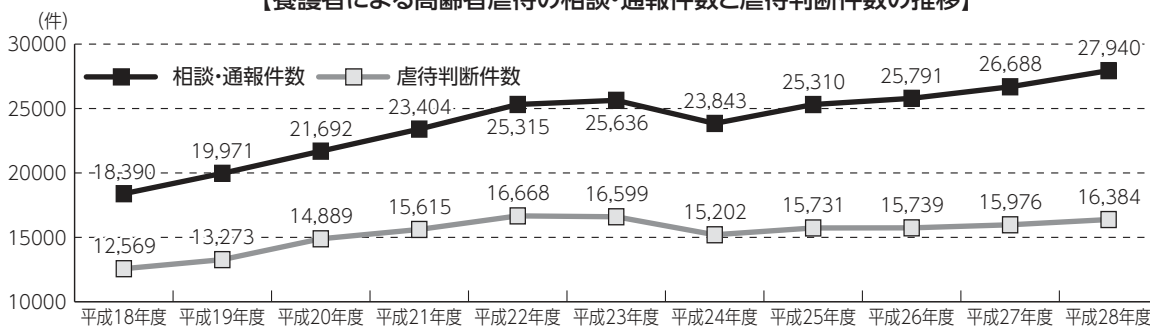
- (3) また、養介護施設従事者の虐待についても、内部通報者の保護を含めた通報義務と、施設に対して介護保険法及び社会福祉法上の指導監督権限を適切に行使することが都道府県もしくは市町村による責務として位置づけられました。
- (4) 高齢者虐待防止法の施行は、同年に発足した「地域包括支援センター」の設置とともに、介護保険制度の契約原理に基づくサービス提供の限界として、高齢者の尊厳と生命、身体、財産の保護のために、公的機関の積極的対応と責任を明らかにする意義があり、それに基づき各地の対応体制が整備されてきました。
- (5) 法施行から10年間の各地域の虐待対応の取組の評価については、虐待通報件数の増加と市町村の責務への自覚は着実に前進してきているとは言えますが、発見から終結までの対応スキームの確立とスキルの蓄積については、市町村間の格差、地域間の格差がまだまだ大きく解消されていません。

【養介護施設従事者等による高齢者虐待の相談・通報件数と虐待判断件数の推移】



施設虐待の認知の急増

【養護者による高齢者虐待の相談・通報件数と虐待判断件数の推移】



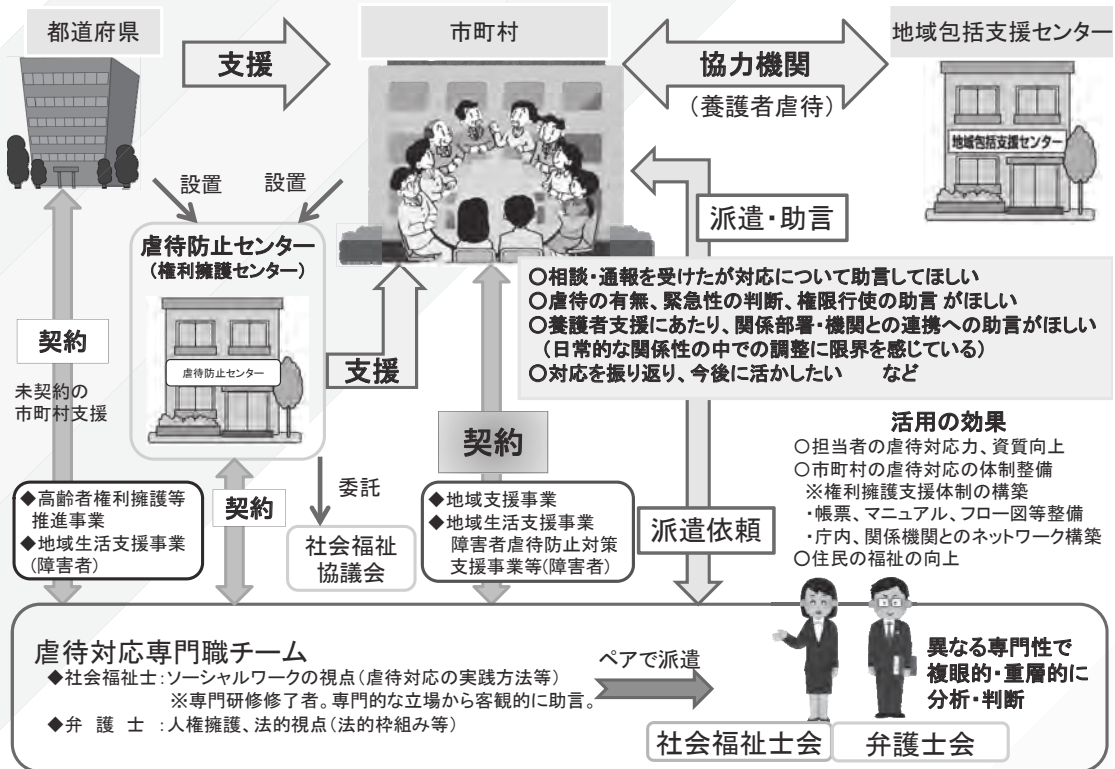
在宅の虐待発見の停滞

特に、法の定めた市町村の権限、たとえば、安全確保のための「やむをえない事由による」措置権限の行使、面会制限の設定、立入調査権の発動、成年後見制度の市町村長申立てといった諸権限が有効に

活用できていないところも課題です。

在宅の虐待の発生要因については、単に養護者の介護疲れや認知症への無理解というだけではなく、貧困を背景として親に経済的にも精神的にも依存する

虐待対応専門職チームの活用イメージ



※日弁連・日本社会福祉士会による作成

パラサイト状態から生じていたり、精神疾患を抱えた家族による虐待といった、様々な要因の複合したケースが中心となってきており、対応が難しいものが増えています。

さらに近時は、急激な介護ニーズの増大に対し、貧困ビジネスによる劣悪施設の増加や介護職員の人材不足等を背景に、養介護高齢者施設の虐待の通報や認定件数が急増しています。

- (6) こうした状況に対し、国（厚生労働省）は、市町村担当課や地域包括支援センターの対応能力を向上させるため、この数年、研修の強化や地域ネットワーク構築のための強化策に乗り出してきています。^{※5}
- (7) 弁護士会が、各市町村における虐待対応のスキームを有効に機能させるため、法施行時から果たしてきた役割には大きなものがあります。高齢者虐待防止法の解釈や虐待認定や権限行使に関する研修の講

師、厚労省や各都道府県や市町村の虐待対応マニュアルの策定に関与してきただけでなく、法が各市町村に求める対応能力を具体的、実践的に向上させるため、弁護士会と社会福祉士会が合同して「虐待対応専門職チーム」を各地に結成し、都道府県や市町村と委託契約を結び、派遣要請に基づき担当者を派遣し、ケース会議に出席して個別虐待ケース毎に虐待対応の方針や困難な点について助言を行う活動を継続的に行ってきました。これにより、法の理解や経験蓄積が不十分な市町村や担当者の対応能力を高めるスーパーバイズの役割を大いに発揮してきました。現在、38都道府県で展開し、虐待対応能力の向上に大きな役割を果たしていると厚労省からも高く評価されています。

(7月号に続く)

※5 厚生労働省老健局長通知平成29年3月23日「平成27年度「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に基づく対応状況等に関する調査」の結果及び高齢者虐待の状況等を踏まえた対応の強化について(通知)」を参照