

平成27年度 老人保健事業推進費等補助金
(老人保健健康増進等事業分)

「認知症高齢者等にやさしい地域」 の実現に向けた方向性

認知症の方の意思を支えるために

(権利擁護人材育成事業(基金事業)を活用した市民後見の推進に関する調査研究事業報告書)

平成28年3月



特定非営利活動法人 地域ケア政策ネットワーク

目 次

I 事業の概要	1
II 本編	9
1 はじめに	10
2 「認知症高齢者等にやさしい地域」の実現に向けた市民後見人活用の方向性	12
方向性①	
地域で暮らす認知症の方の意思決定を支えるための	12
切れ目のない支援システムの構築と市民後見人の役割	
方向性②	
要介護認定時に成年後見制度等による支援の要否判定の	17
機会を加えることについて	
3 市民後見をめぐる状況の整理	20
市民後見に関する調査結果	20
介護相談員派遣等事業との関係	20
日常生活自立支援事業、社会福祉協議会による法人後見	21
権利擁護センター等[地域後見機関]の設置状況	22
高齢者虐待	22
養介護施設従事者等による高齢者虐待	23
養護者による高齢者虐待	23
消費者被害・相談	24
生活困窮	25
横領事件、犯罪被害	26
成年後見関係	27
III 障害者権利条約に関する勉強会（配布資料）	31
報告①	
障害者の権利に関する条約と第1回政府報告提出に向けた取組について	34
坂本 大輔氏(内閣府政策統括官（共生社会政策担当）付障害者施策担当参事官) 資料	
報告②	
障害者権利条約の実施状況と成年後見制度	43
上山 泰氏(新潟大学法学部教授) 資料	

参考資料	57
●市民後見に関する調査結果	58
●介護相談員派遣等事業との関係(介護相談員活動調査)	59
●権利擁護センター等[地域後見機関]の設置状況	62
●高齢者虐待	63
[養介護施設従事者等による高齢者虐待]	
養介護施設従事者等による高齢者虐待についての対応状況等	63
相談・通報者内訳等	64 / 被虐待高齢者の状況 66
[養護者による高齢者虐待]	
養護者による高齢者虐待についての対応状況等	68
相談・通報者内訳等	69 / 被虐待高齢者の状況 72
虐待を行った養護者(虐待者)の状況	76
●振り込め詐欺被害者の類型別年齢・男女比構成(平成23年)	77
●成年後見関係	78
申立件数・割合の推移	78 / 申立の動機 79
審判等件数・割合の推移	80 / 審判等件数と要介護認定者数との比較 81
成年後見制度の利用者数	82 / 認知症者数の将来推計 83
年齢区分別将来人口推計	84
世帯構造別にみた、65歳以上の人がいる世帯数の構成割合年次推移	85
成年後見制度利用支援事業(高齢)実施市町村数・実施割合の推移	86
市町村長申立件数・申立割合の推移	87
家庭裁判所管内別 市長村長申立が占める割合	88
家庭裁判所管内別 1自治体あたり市町村長申立件数	89
家庭裁判所管内別 市町村長申立件数・割合の推移	90
各都道府県における「成年後見制度利用支援事業」実施状況 平成26年4月1日現在	91
各都道府県における「成年後見制度利用支援事業」実施状況 平成25年4月1日現在	93
成年後見制度利用支援状況<山口県>	95
成年後見人、保佐人または補助人に選任された者の割合・件数の推移	96
専門職(士業)の人数	97 / 不正事例 被害件数・被害総額 98
成年後見制度支援信託の利用状況について	99
後見人等解任事件のうち認容で終局した件数	100
任意後見契約の後期件数及び任意後見監督人の選任件数	101
●家庭裁判所管内別 市長村長申立件数・割合の推移(表)	102
●市民後見推進事業実施自治体の推移	106

I 事業の概要

権利擁護人材育成事業[基金事業]を活用した 市民後見の推進に関する調査研究事業

1 実施目的

平成 26 年度まで行われた市民後見推進事業(国のモデル事業。2.1 億円)は、4 年間でのべ 410 市区町村が事業実施し、市長村長申立ての進展など相応の成果をみせた。

平成 27 年度より同事業は、介護人材確保対策事業 18 メニューのなかの権利擁護人材育成事業として改編され、医療介護総合確保基金(90 億円の内数)による実施となる。事業スキームが変わったことにより、市民後見をはじめとした全国的な権利擁護推進の流れが鈍化矮小化することのないよう、市町村等に対する支援を行うことを目的とする。

また市民後見推進事業によって生まれた、新たな取組モデルの検証など、わが国の権利擁護に資する調査研究を行うことを目的とする。

2 実施の経過

①研究会の設置・開催

(地域後見推進研究会)

- 本事業を推進するための研究会「地域後見推進研究会」を設置し、研究会及びワーキンググループを開催した。経過については以下を参照。
- 研究会における議論を本編、配布資料を参考資料としてまとめた。
- 研究会

日 時	平成 27 年 8 月 10 日(月) 16 時～18 時
会 場	法曹会館 2 階「寿」の間
委 員	大森 彌(東京大学名誉教授、座長) 泉 房穂(兵庫県明石市市長) 小池 信行(山田二郎法律事務所 弁護士) 齋藤 修一(品川成年後見センター所長) 高村 浩(高村浩法律事務所所長) 堀田 力(公益財団法人さわやか福祉財団会長) 宮島 俊彦(岡山大学客員教授) 森 貞述(介護相談・地域づくり連絡会代表／前愛知県高浜市市長) 【欠席】 新井 誠(中央大学法学部教授) 上山 泰(新潟大学法学部教授) 駒木 賢司(日本社会事業大学社会福祉学部教授) 松崎 秀樹(千葉県浦安市市長)

オブザーバー	厚生労働省老健局高齢者支援課認知症虐待防止対策推進室 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課 最高裁判所事務総局家庭局
議 題	①研究会の設置趣旨と名称について ②これまでの市民後見推進関係データ等について ③市民後見事業等権利擁護推進に向けて市町村等支援の在り方について

○ ワーキンググループ

日 時	平成 28 年 1 月 22 日(金) 15 時～17 時
会 場	地域ケア政策ネットワーク会議室
委 員	小池 信行(山田二郎法律事務所 弁護士) 齋藤 修一(品川成年後見センター所長) 宮島 俊彦(岡山大学客員教授) 森 貞述(介護相談・地域づくり連絡会代表／前愛知県高浜市市長) 【欠席】 堀田 力(公益財団法人さわやか福祉財団会長)
オブザーバー	厚生労働省老健局高齢者支援課認知症虐待防止対策推進室
議 題	①平成 27 年度報告案について

(認知症高齢者による他害リスクの社会化に関する研究会)

- 研究会の別立てワーキンググループの位置づけとして「認知症高齢者による他害リスクの社会化に関する研究会」を設置し、2回開催した(これとは別に内示日前に立ち上げの研究会を1回開催)。経過については以下を参照。

【構成メンバー】

上山 泰	新潟大学法学部 教授＜座長＞
菊池 薫実	早稲田大学法学学術院 教授
嵩 さやか	東北大学大学院法学研究科 准教授
米村 滋人	東京大学大学院法学政治学研究科 准教授

- 研究会の議論をシンポジウム(後述)として概括、報告した。シンポジウム資料を別冊としてまとめた。

○第1回研究会

日 時	平成 27 年 7 月 6 日(月) 15 時～17 時
会 場	早稲田大学法学部 9 号館 3 階 312 教室
委 員	上山 泰(新潟大学法学部教授) 菊池 薫実(早稲田大学法学学術院教授) 嵩 さやか(東北大学大学院法学研究科准教授) 米村 滋人(東京大学大学院法学政治学研究科准教授)

報告者	青木 仁美（早稲田大学高等研究所助教）
議 題	①【報告】オーストリア代弁人の損害賠償責任 ～ドイツ世話人の監督責任との比較とともに～

○第2回研究会

日 時	平成 27 年 11 月 29 日(月) 13 時 30 分～16 時 30 分
会 場	TKP東京駅前カンファレンスセンター ミーティングルーム9B
委 員	上山 泰(新潟大学法学部教授) 菊池 薫実(早稲田大学法学学術院教授) 嵩 さやか(東北大学大学院法学研究科准教授) 米村 滋人(東京大学大学院法学政治学研究科准教授)
報告者	佐藤 彰一（國學院大学法学部教授）
議 題	①成年後見人等の民法714条責任に関する私的保険制度の現状

（障害者権利条約に関する勉強会）

○研究会メンバーによる勉強会として「障害者権利条約に関する勉強会」を開催した。

概要については以下を参照。

○当日配布資料を後掲した。

日 時	平成 27 年 10 月 30 日(月) 14 時～16 時
会 場	私学会館 6 階 「霧島」の間
委 員	大森 彌(東京大学名誉教授、座長) 新井 誠(中央大学法学部教授) 泉 房穂(兵庫県明石市市長) 上山 泰(新潟大学法学部教授) 小池 信行(山田二郎法律事務所 弁護士) 齋藤 修一(品川成年後見センター所長) 高村 浩(高村浩法律事務所所長) 森 貞述(介護相談・地域づくり連絡会代表／前愛知県高浜市市長) 【欠席】 駒木 賢司(日本社会事業大学社会福祉学部教授) 堀田 力(公益財団法人さわやか福祉財団会長) 松崎 秀樹(千葉県浦安市市長) 宮島 俊彦(岡山大学客員教授)
オブザーバー	厚生労働省老健局高齢者支援課認知症虐待防止対策推進室 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課
報告者	報告① 坂本 大輔(内閣府政策統括官(共生社会政策担当)付障害者施策担当参事官) 報告② 上山 泰委員
議 題	報告① 障害者の権利に関する条約と第1回政府報告提出に向けた取組について 報告② 障害者権利条約の実施状況と成年後見制度

② 権利擁護人材育成事業 市民後見推進自治体研修会の開催

○「平成 27 年度 権利擁護人材育成事業 市民後見自治体研修会」を開催した。

概要については以下を参照。

○当日配布の研修資料を別冊として添付した。

【平成 27 年度 権利擁護人材育成事業 市民後見推進自治体研修会】

日 時	平成 28 年 3 月 16 日(水)10 時～17 時
会 場	スクワール麴町 3 階「錦華」の間

時間	タイトル	講師・担当
10:00 ～ 10:05	オリエンテーション	
10:05 ～ 11:05	【認知症施策の動向】 地域における切れ目ない権利擁護 の推進	水谷 忠由 厚生労働省老健局総務課 認知症施策推進室 室長
11:05 ～ 12:00	【障害者施策の動向】 障害者の権利擁護と地域生活支援 の推進	津曲 共和 厚生労働省社会・援護局 障害保健福祉部 障害福祉課 地域生活支援推進室 室長
12:00 ～13:00	(休 憩)	
13:00 ～13:50	障害者差別解消法の施行に伴う 地方自治体の役割	川島 聡 岡山理科大学総合情報学部
13:50 ～14:00	(休 憩)	
14:00 ～14:50	「地域後見」の意義と 市民後見人が果たす役割	齋藤 修一 地域後見推進研究会 品川成年後見センター 所長
14:50 ～15:00	(休 憩)	
15:00 ～15:20	【実践報告】 兵庫県たつの市	正野 潔 兵庫県たつの市 高年 福祉課
15:20 ～16:00	【実践報告】 佐渡モデル（司法ソーシャルワーク事例）	水島 俊彦 法テラス八戸法律事務所
16:00 ～16:10	(休 憩)	
16:10 ～17:00	成年後見制度の適切な運営に向けて	西岡 慶記 最高裁判所事務総局 家庭局局付
17:00	閉会	

③ シンポジウム「認知症高齢者による他害リスクの社会化」の開催

○認知症高齢者による他害リスクの社会化に関する研究会の事業成果として、シンポジウムを開催した。概要については以下を参照。

○当日配布の研修資料を別冊として添付した。

【シンポジウム「認知症高齢者による他害リスクの社会化」】

日 時	平成 28 年 3 月 8 日(火)13 時～17 時
会 場	早稲田大学法学部 8 号館 1 階 106 教室

時間	タイトル	講師・担当
13:00 ～ 13:10	【開会挨拶】 大森 彌(地域ケア政策ネットワーク代表理事) 糊澤 能生(早稲田大学法学学術院院長)	

【第1部】個別報告

13:10 ～ 13:35	民法学からの検討②※ 認知症高齢者の行為と家族の賠償責任の課題	米村 滋人 東京大学大学院 法学政治学研究科 准教授
13:35 ～ 14:05	民法学からの検討①※ 認知症高齢者の行為と第三者後見人の賠償責任の課題 ※当日、報告順を変更した	上山 泰 新潟大学法学部 教授
14:05 ～ 14:30	社会保障法学からの検討① 総論的考察	菊池 薫実 早稲田大学法学学術院 教授
14:30 ～ 14:55	社会保障学からの検討② 社会化の可能性と課題	嵩 さやか 東北大学大学院法学研究科 准教授
14:55 ～ 15:10	(休 憩)	

【第2部】総合討論

15:10 ～ 17:00	冒頭にコメント 3月1日判決を受けたコメント	佐藤 彰一 國學院大学法学部教授
	総合討論 認知症高齢者による他害リスクの 社会化をめぐる課題	個別報告者全員と 佐藤教授 (司会:上山)

④ テキスト類の改訂

『市民後見人養成テキスト』の改訂

- 当団体で作成した『市民後見人養成テキスト』(平成 25 年 3 月)は、昨年度まで市民後見推進事業を行う市町村等が利用してきたものであり、今後もその利用が見込まれる。
- 平成 27 年度より社会保障のしくみが大きく変わり、生活困窮者自立支援など新たな制度も施行されることから所要の改訂を行った。
- またあわせてテキスト別冊『家族法の基礎』『財産法の基礎』を増刷した。
- 改訂した『養成テキスト』は、専用 WEB サイトに掲載し、全市町村・都道府県に対して情報提供を行った。

Ⅱ 本編

1

はじめに

(本事業を行う背景)

○現在、認知症施策推進総合戦略(新オレンジプラン)の「7つの柱」※¹のもとに、認知症の方の生活を支えるためのさまざまな施策が提示され、認知症の人が認知症とともによりよく生きていくための環境整備が急がれている。

※1 認知症施策推進総合戦略(新オレンジプラン)「7つの柱」

- ① 認知症への理解を深めるための普及・啓発の推進
- ② 認知症の容態に応じた適時・適切な医療・介護等の提供
- ③ 若年性認知症施策の強化
- ④ 認知症の人の介護者への支援
- ⑤ 認知症の人を含む高齢者にやさしい地域づくりの推進
- ⑥ 認知症の予防法、診断法、治療法、リハビリテーションモデル、介護モデル等の研究開発及びその成果の普及の推進
- ⑦ 認知症の人やその家族の視点の重視

○国が示している「認知症の人の将来推計」によると、2012(平成24)年の認知症の有病者数は462万人で、新オレンジプランの対象期限となる2025(平成37)年には約700万人(高齢者の5人に1人)に増大するともいわれており、人口が減少局面に転じたわが国にとって、提示された施策等を通じて地域社会において認知症の方の生活全般をいかに支えるが喫緊の課題である。

○とりわけ、認知症の方本人の尊厳の保持(介護保険法第1条)や意思の尊重という観点から、判断能力に支障がある認知症の方の意思決定をどのような形で支援し担保していくのかは、容態に応じた医療・介護サービス利用のための契約を行ったり、その他日常生活上の各種契約行為を行ううえでも、認知症の方の支援施策の根幹となる重要課題である。

○これについて新オレンジプランでは、「V 認知症の人を含む高齢者にやさしい地域づくりの推進」の「(4)安全確保」として、地域での見守りや詐欺被害の防止、成年後見制度(特に市民後見人)や法テラスの活用促進、高齢者の虐待防止といった施策が盛り込まれており、「人生の最終段階における本人の意思決定支援の在り方についても検討を行う」としている。

○また介護保険法第5条の2では、国及び地方公共団体の努力義務として「認知症である者の支援に係る人材の確保及び資質の向上を図るために必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とされているところであり、新オレンジプラン等を指針として、

今後は地方公共団体において、これまで以上に地域の特性に応じた認知症施策の展開が図られてゆく必要がある。

（成年後見制度をめぐる地域の状況、社会的背景）

- いくつかの県社協では成年後見制度に関する実態調査が行われており、成年後見制度の潜在的ニーズの把握が進められている。いずれにおいても、膨大な潜在的ニーズに対して、身寄りが無い、親族からの協力が得られない等の理由で市長村長申立が必要な方が相当数にのぼり、近年増加しつつある市長村長申立件数もそれに追いついていない現状や、地域で受皿となり得る専門職後見人（弁護士・司法書士・社会福祉士）や法人後見を行う機関の不足が指摘されている（新潟県社会福祉協議会による調査）。
- また成年後見制度等の権利擁護が必要な要支援者の障害類型をみると、半数以上は認知症（疑いを含む）であり、知的障害・精神障害（約3割）に比して高齢者の方が成年後見のニーズが高いといった実態も明らかになってきている（静岡県社会福祉協議会による調査）。
- 一方、障害者施策の文脈では障害者権利条約に基づく政府報告の提出を受け、これまでの経緯から数年後には、国連の障害者権利委員会からわが国の成年後見制度について「代行決定制度から意思決定制度への転換」を求める勧告が出される可能性が高いとされる。こうした社会的背景からか、成年後見事件の申立件数は平成24年、審判件数は平成25年より減少に転じている。とりわけ代行決定型の後見類型のみが減少しているのが特徴である。
- とはいえ現行制度下においては、介護保険制度及び認知症施策から成年後見制度等の権利擁護施策への適正な繋がりが、いままで以上に求められる状況である。本来利用が必要であるにも関わらず、国際状況から成年後見制度（とりわけ後見類型）の利用が手控えられようことがあつては本末転倒であり、わが国の認知症施策の遅れに繋がる。
- 本報告においては、こうした状況を考慮のうえ、研究会及びワーキンググループにおいて検討した具体的な対処方策を一試案としてまとめた。

方向性①

地域で暮らす認知症の方の意思決定を支えるための
切れ目のない支援システムの構築と市民後見人の役割

（認知症施策との連動）

○認知症等の原疾患により成年後見等のニーズのある居宅生活を送る高齢者は、地域で孤立していることもある。こうした事態に早期段階から対応していくためには、予防型行政を進め、地域における切れ目のない認知症の方の意思決定支援システムを実現していく必要がある。

○新オレンジプランのもとに、認知症初期集中支援チームや認知症地域支援推進員の配置といった取組や新たなサービスの開発が進められているが、もっとも重視すべきは認知症の方本人の意思の尊重と尊厳の保持である。その意思や尊厳を尊重するための仕組みとして、市民後見人の取組があげられる。

○市民後見人は認知症の方本人の意思を代弁する存在であり、認知症の方を地域で支える医療・介護等の支援ネットワークの一翼を担っていくことが求められる。その仕組みイメージを図示した（13 ページ）。

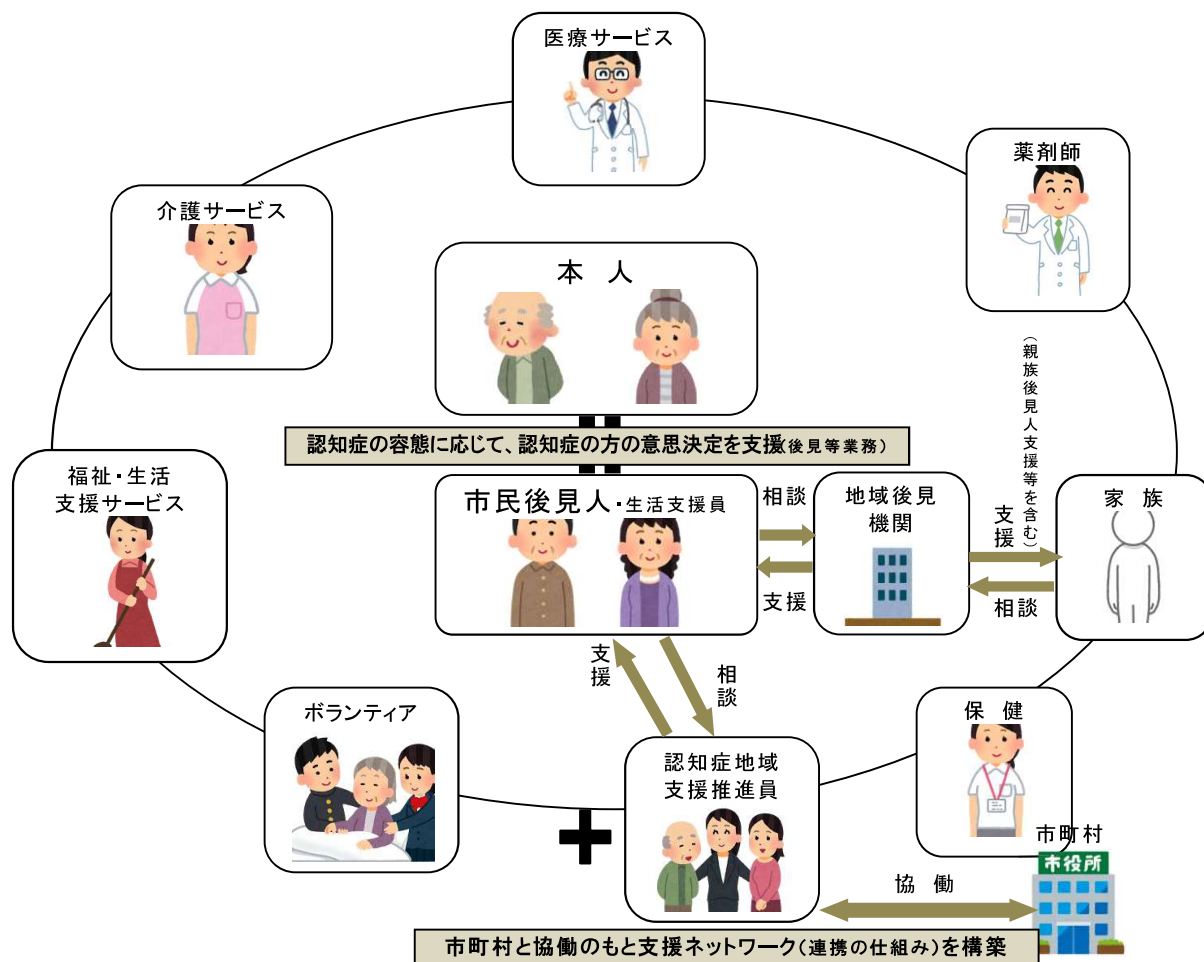
○市民後見人は、認知症の方本人の最善の利益を図るため、認知症の方本人の意思決定への支援を行う。その場合に重要となるのが地域後見機関[※]と認知症地域支援推進員の存在である。市民後見人は自らの判断が本人の最善の利益となっているかをチェックするため、常に地域後見機関や認知症地域支援推進員に相談を行い、支援を受ける必要がある。そのうえで支援ネットワーク内での情報共有化をはかり、各自が認知症の方本人の容態に応じたサービス等を提供していく必要がある。サービス等提供後も、そのサービス等が認知症の方本人の意思に沿ったものであるかを常に問い続け、認知症の方本人の意思の実現に努めるのが市民後見人の役割である。

※地域後見機関（後見実施機関）については『市長村長の後見申立と市民後見人～後見実施機関の創設』（地域ケア政策ネットワーク、H22 老人保健健康増進等事業の報告書）参照。

○市民後見人は、そのためには本人中心（パーソン・センター）主義に立ち、時には支援ネットワークの一員として他の一員らに疑問を呈しながら、実際の医療・介護保険サービス利用の契約を行ったり等の身上監護や財産管理を行う姿勢が求められる。

○将来的にこうした仕組みを各地域で構築していくためには、認知症施策と連動して市民後見の取組を進めていくことが不可欠である。

認知症の方の容態に応じた意思決定のための切れ目ない支援ネットワーク(試案)



(地域における切れ目ない意思決定を支えるために)

○振り込め詐欺などの詐欺的投資勧誘の被害を受ける高齢者は、自らの判断において契約や送金などを行ってしまったたり、現金受取現場に行くことができるという意味では、アクティビティには支障がないといえるが、契約行為を行ううえでの意思決定においては支援が必要な状態であるといえる。

○こうした場合、次項でみる要介護認定ルートによる要支援者の発見だけでは困難であると思われ、そこには別立ての予防方策が必要となる。消費生活センター、消費者安全確保地域協議会との連携はもとよりであるが、これでは被害を受けてからの事後的な対応が中心となる。

○ひとつの試案としては、日常生活自立支援事業や成年後見制度の利用につながる前の段階から、意思決定支援のための公的サービスの投入を行うことが考えられる。現時点では、判断能力を欠くあるいは著しく欠いた状態で後見類型につながる場合が大半であり(78~80 ページ)、こうしたサービスにつながること自体の遅さが指摘されている。「終活」が流行る背景には、この事業分野において公的サービスが存在しないことも一因としてあげられる。

○神奈川県横須賀市では、「ひとり暮らしで身寄りがなく生活にゆとりがないご高齢の市民の方」を対象に1人暮らしの高齢者の葬儀・納骨・リビングウィルなどを支援する「エンディングプラン・サポート事業」を開始し、①終活課題についての相談、②支援プランの策定と保管、③終活課題の解決に向けた連携・支援を行っている(2015.6.19 横須賀市長記者会見)。こうしたサービスを普遍化していく方向性も考えられる。

○たとえば介護予防・日常生活支援総合事業の生活支援の概念範囲を拡大して、先述した身元保証、社会保障サービス以外の生活支援サービス、いざわが身に何か起こった時の駆けつけ支援、死亡後の葬送支援、それらを適正に行うための金銭管理や遺言の作成及び執行、これら一連のサービスを利用するにあたっての相談援助等を、生活支援サービスのメニューのひとつとして位置づけることが考えられる。こうすることで次段階に向けた本人の意識改革を早期に支援し、サービス利用に向けた支援方策を社会に提供することにもなる。結果として総合事業の基盤を広めることにもつながる。

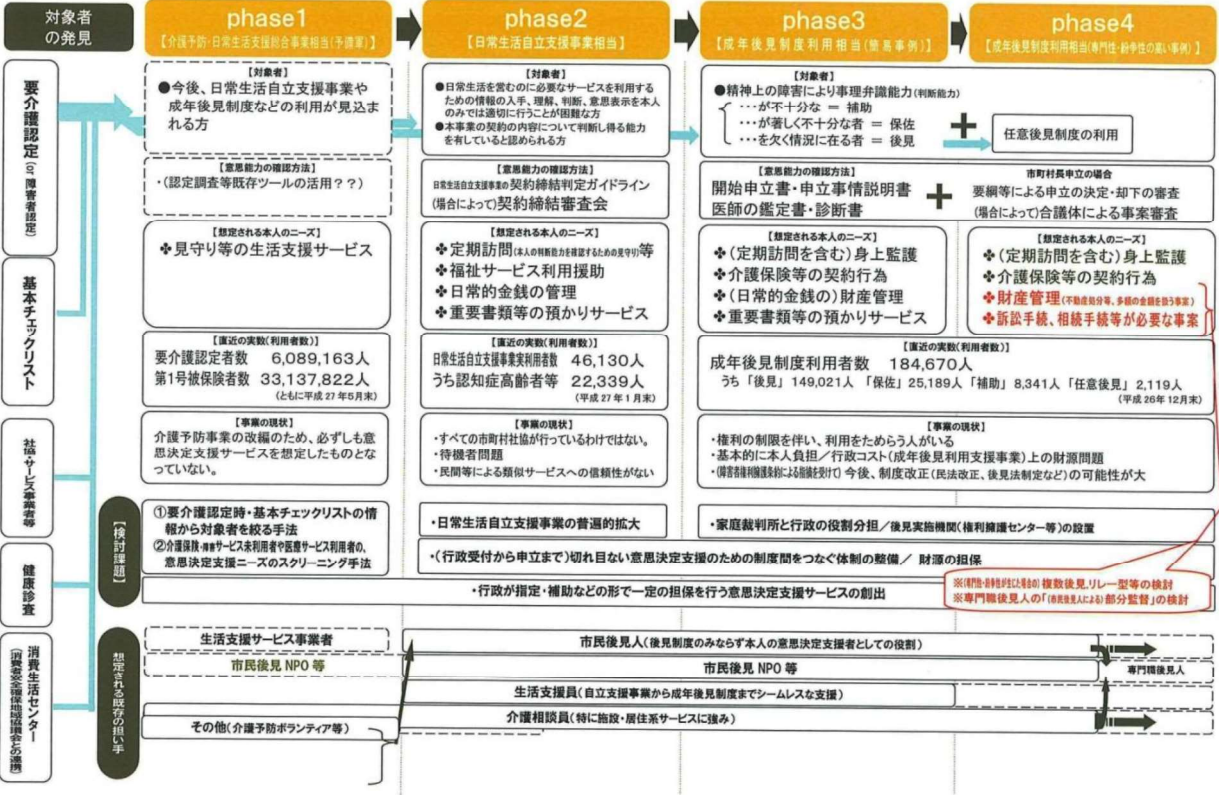
○また、(養成研修を受けたが現在活動していない)市民後見人材が、こうした事業分野にNPO等を設立して参入してもらうことで、(是が非でも後見人になることに捉われない)コミュニティービジネスを創造するという副次的効果も考えられる。

○経済産業省の次世代ヘルスケア産業協議会「アクションプラン 2015」では、「新たな時代に創出される潜在的な健康寿命を満たす、次世代ヘルスケア産業を創出することが必要」として、介護保険分野において「保険外サービスの創出」、地方創生分

野において「地域ヘルスケア産業の創出」が謳われている。介護保険外サービスとして買物同行、ペットの餌やり、庭の草むしり、介護保険外の居宅サービスの追加などが例示されている。こうした方向で高齢者の周りに新たなサービスが現出してくる状況となれば、よりいっそう早い段階から本人の意思に沿う形の意味決定支援の仕組みが必要となってくると思われる。

- 高齢者の虐待・消費者被害・生活困窮といった事象が引き起こされる要因として、認知症等により判断能力が衰えてきてからの本人の生活を、これまで担ってきた家族が支え切れなくなってきたことがあげられる。慶應義塾大学と厚生労働科学研究グループが行った推計によると、平成 26 年の認知症の社会的費用は 14.5 兆円である。そのうち家族が無償で行う介護を「インフォーマルケア」として推計すると、要介護者 1 人あたりのインフォーマルケア時間 24.97 時／週・インフォーマルケアコスト 382 万円／年、総額で 6 兆 1,584 億円にのぼるとされる。
- 社会保障・社会福祉制度によるサービス提供は縦割りで、基本的に本人による申請主義がとられている。しかし、高齢者単身世帯・ふたり世帯の増加や認知症者の増大といった背景から、そもそも申請が困難な方が増えてきていることに加えて、これらのフォーマルサービスだけでは生活を支え切れないといった状況が生まれている。
- フォーマルサービスに加えて、身元保証、社会保障サービス以外の生活支援サービス、いざわが身に何か起こった時の駆けつけ支援、死亡後の葬送支援、それらを適正に行うための金銭管理や遺言の作成及び執行、これら一連のサービスを利用するにあたっての相談援助が、本人に対して包括的に切れ目なく提供される必要性がより高まるものと思われる。
- いまこうした分野を担っているのは民間セクターである。冠婚葬祭に特化した形では互助会などが存在するが、一般にその事業規模は零細であり、悪徳事業者も存在することから社会的信頼が少ない。イオングループなど全国規模の企業も終活事業を行っているが、基本的に商業ベースである。
- 見方を変えれば、それだけの市場分野が未開拓のまま置き去りにされており、そこにつけこんだ消費者被害や横領犯罪、あるいは虐待などの事象が引き起こされているともいえる。市場の荒廃＝被害の拡大を防ぐためには、そこに何らかの手立てを講じなければならない。具体的な方策を、第 7 期介護保険事業計画において盛り込むなど、所要の改正の必要性を感じる。

地域における切れ目ない意思決定を支援するためのシステム(試案)

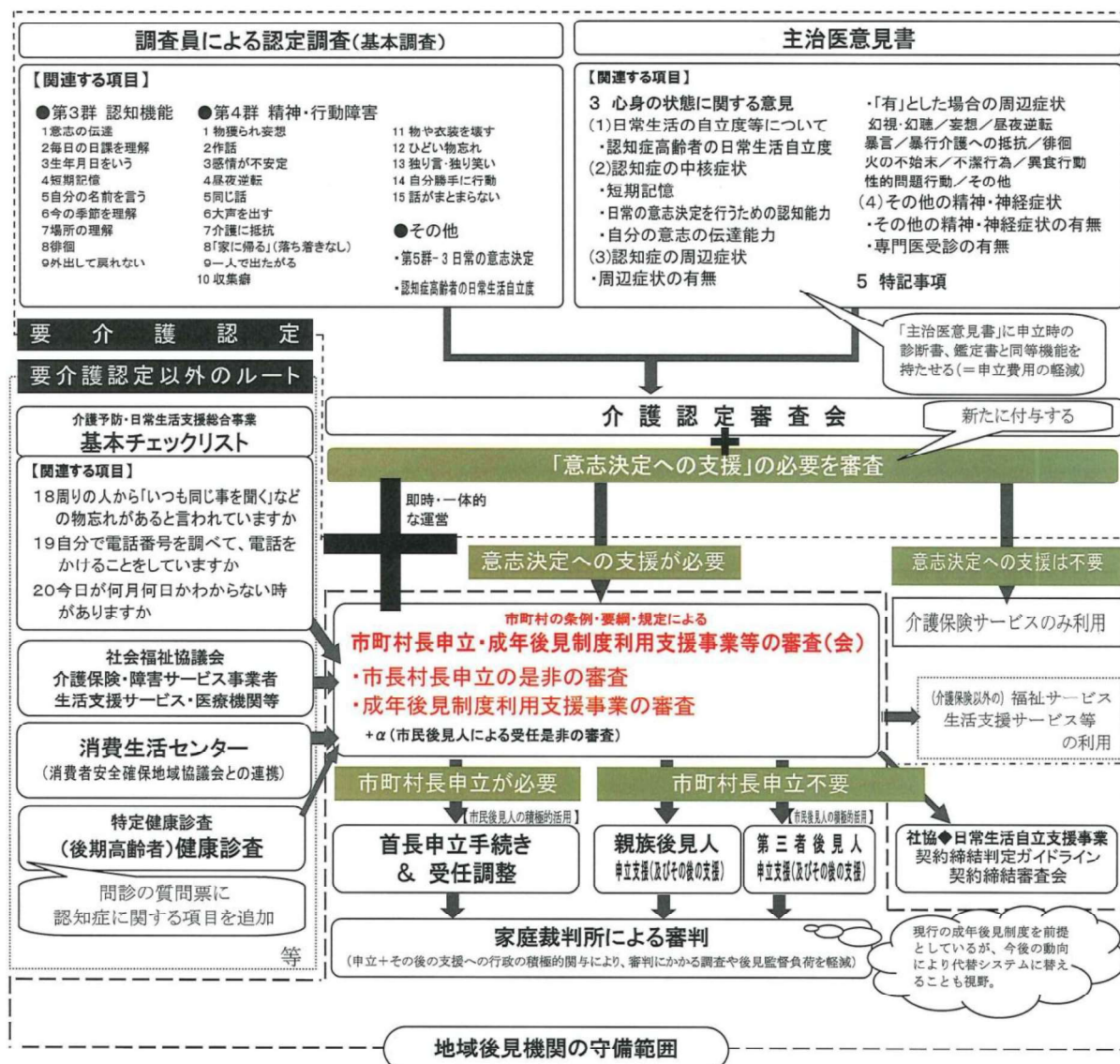


方向性②

要介護認定時に成年後見制度等による支援の要否判定の機会を加えることについて

- 市町村において、認知症の方の意思決定を支えるための支援システムを構築することは、これまで以上に重要になってくるが、まったくゼロベースでシステムを構築するには、多大な人材と費用がかかり、現実的ではないと考えられる。
- ひとつの案として、要介護認定時に「認知症の方の成年後見後見制度等による意思決定への支援の要否」に関する機会を新たに設ける方法 が考えられる。
- 要介護認定の基本調査や主事意見書の項目には、認知症や精神行動障害、日常の意思決定に関する項目があり、認知症生活自立度も調査される。これらの情報をもとに、所要の項目を加味して、介護認定審査会後において成年後見制度等による意思決定支援の必要性も審査することとしてはどうか。
- また市町村では、市町村長申立や成年後見制度利用支援事業の条例・要綱・規定が整備されている(95 ページ)。市町村長申立の是非などを審査するために外部の人材もまじえた合議体が設置されている場合もあるが、市長村長の職権でかつ急を要する場合もあることから、市町村部局内の担当部長・関係課長の間で合議され申立となる場合も多い。
- すでに多くの自治体ではこうした機能を備えている。介護認定審査会時に、成年後見制度等による支援の要否判定の機会を加え、「支援の必要あり」とされた事案について、市町村長申立や成年後見制度利用支援事業の是非等を審査することとしてはどうか。
- また、さまざまなルートからも要支援者情報が寄せられることが考えられる。その場合は、要介護認定調査の是非に加えて、しかるべき支援につなげていく必要がある。
- 地域後見機関においては、審査段階直後から事案に関わり、たとえば市町村長申立て後の市民後見人の受任調整、受任後の役割分担とその差配の取り仕切り、市民後見人及び親族後見人への支援、専門職(後見人)との連携といった総合調整が求められることとなる。
- 現在の市民後見・生活支援員人材は、その活動にあたっての原資となる。今後は権利擁護人材育成事業の推進とともに、市民人材の活躍支援がより重要になる。

要介護認定システムとの連動(試案)



（財源の確保）

- 現在、地域後見機関及び市民後見人材の活動を支える資金は、行政からの予算補助、事業が軌道にのってからの後見報酬、その他研修事業等で得た資金などが主となっている。十全な予算をもつ機関は皆無である。今後、より低所得者層や早期からの支援を広げていくためには、行政の補助や後見報酬のみに依存する経営体質は一考を要することとなる。

- たとえば大阪コミュニティ財団では、個人・企業からの寄付を募り、寄付者が自ら使途や基金の名称を決め助成を行う取組が行われている。市町村社会福祉協議会でも寄付の仕組みは設けられているが、上記のような寄付を呼ぶインセンティブに乏しい。各地域の地方銀行、信用金庫、信用組合、信託銀行などと協力して寄付の仕組みをつくり、こうした地域活動を支援する方向性も考えられる。地方自治体では「ふるさと納税」が、さまざまな活動資金を集める方途としての活用が始められている。都会で暮らす子どもたちが、親が生活する自治体の市民後見活動を使途として納税するといったことも、当然考えられる。地域後見機関の安定的運営基盤の確立のため、行政も将来を見据えて工夫を要する分野である。

3

市民後見をめぐる状況の整理

（市民後見に関する調査結果） ■ 参考資料 58 ページ（ワーキンググループ提出データ）

○厚生労働省の調査によると、市民後見推進事業（平成 23 年度～平成 26 年度）による養成研修修了者数は 6,138 人。このうち約 3 割弱にあたる 1,635 人が市民後見人としての活動を希望しているが、実際の受任件数は 284 人（修了者の 5%弱）にとどまっている。

○また、平成 23 年分より最高裁判所『成年後見関係事件の概況』で公表されている市民後見人の選任件数は、平成 26 年までの累計数で 603 件である（96 ページ）。単純比で、選任件数の約半数弱（47.1%）が市民後見推進事業による成果とみれば、わが国の市民後見推進に相当程度の寄与をしたものと推察される。今後、残された 5,900 人弱の人材に活躍していただくための支援策が求められる。

○市民後見を利用する本人の居所をみると、高齢者施設が 6 割強を占め、これに病院や障害者施設を含めると、全体の 8 割弱を施設系サービスが占める。市民後見がまだ在宅にまでは届いていない現状の一端がうかがえる。認知症高齢者の居所の半数は「居宅」であり（厚労省調査、平成 22 年 9 月末現在）、今後は新オレンジプランにも掲げられる「認知症の人を含む高齢者にやさしい地域づくりの推進」のため、後見人としての活動のみに縛られない、輩出された市民後見人材の活躍の場の展開に向けた支援策が必要となる。

○より具体的な現状の数字でみると、市民後見利用者の 6 割強が要介護 3 以上の重度者で、後期高齢者とりわけ 80 歳以上の利用が全体の 3 分の 2 を占める。市民後見が緒につき始めた段階で、比較的軽易な施設入所者の事案の受任から展開が始まっているといった事情を差し引いたとしても、今後は認知症の人が住み慣れた地域で生活し続けることができるような方向に、市民後見の軸足をシフトしていく必要がある。

（介護相談員派遣等事業との関係） ■ 参考資料 59 ページ～61 ページ（ワーキンググループ提出データ）

○介護相談員派遣等事業の実施市町村数は 509 市区町村・介護相談員数 4,687 人で、現在、26,418 事業所が派遣を受け入れている（『介護相談人派遣等事業実態調査』2015 年）。

○介護相談・地域づくり連絡会が行った調査（『介護相談員活動調査』2011 年）によると、事業を行う市町村事務局の介護相談員の市民後見人への活用意向は「ない」が 7 割

強を占めるのに対して、介護相談員自身の市民後見人としての活動協力意向は「ある」（「どちらかといえばある」を含む）が 4 割近くを占める。市民後見推進事業が始まった年の調査結果であるが、介護相談員の意識の高さがうかがえる。

○また、2015 年に行った介護相談員派遣等事業の受入先施設・事業所への同調査によると、市民後見人の対象となる利用者について、約 4 分の 1 (23.5%) が「いる」との回答である。予備軍と思われる「今はまだいない」との回答も 4 割を占め、施設等の入所者においても、相当程度、後見的なニーズが高い状況が読み取ることができる。

○こうした状況を裏付けるように、静岡県社会福祉協議会が県内の高齢者・障害者関係福祉施設・事業所等 3,459 か所を対象に行った調査（社会福祉施設・事業所等における成年後見制度に対する実態把握調査）によると、成年後見制度等の権利擁護が必要な要支援者 22,427 人以上、その内訳は認知症が約 5 割 (11,423 人)、知的障害 2.5 割 (5,599 人)、精神障害 0.5 割 (1,235 人) であり、要支援者の 6.5% にあたる 1,447 人には、身寄りがないあるいは近隣に親族がおらず、9.7% にあたる 2,182 人は親族がいても協力が得ることが困難である、という結果が得られている。

○日常生活自立支援事業や成年後見制度の利用実数と比較すると、施設等においてもニーズに比して供給が不足している感は否めない。今後は、こうした部分に関しても、権利擁護人材を適正に配置するといった視点も求められてくるものと思われる。

○『介護相談員活動調査』によると、「高齢者虐待の抑止効果」や「サービスの適正化、質の向上・改善」に関して、市町村事務局、介護相談員とも 8 割超がその効果を実感している。受入先施設・事業所に「利用者の生活の質や職員のケアの向上において、役立つ助言・提案者」を聞いた設問においても、介護相談員が 54.6% と、生活支援員 6.8% や成年後見人等 4.2% に比べて突出している状況にある。

（日常生活自立支援事業、社会福祉協議会による法人後見）

○日常生活自立支援事業を行う基幹的社会福祉協議会は 1,100 社協、専門員 2,296 人・生活支援員 15,050 人で、実利用者数 46,696 人である（全国社会福祉協議会『『日常生活自立支援事業』実施状況（月報）』、平成 27 年 3 月）。実利用者のうち約半数 (48.1%) にあたる 22,439 人が認知症高齢者等で占める点は、静岡県社協の調査結果とも共通する。

○日常生活自立支援事業の利用の特徴は、「契約時自宅外」の割合が 2 割程度と総じて低く、市民後見事業や介護相談員派遣等事業に比して在宅生活者の利用が主である点があげられる。平成 27 年度から「権利擁護人材育成事業」が開始されているが、今後は生活支援員等が引き続き後見人となって支援を継続できる仕組み・体制づくりが課題となる。

○仕組み・体制づくりの母体となる社会福祉協議会の状況をみると、最高裁判所が数値を公表し始めた平成 23 年から平成 26 年までの社会福祉協議会の選任件数の累計は 1,999 件で(60 ページ)、その数も増加傾向にある。しかしながら、法人後見に取り組む社会福祉協議会の数は平成 25 年度時点で 236 社協にとどまり、日常生活自立支援事業を行う社協数と比べると非常に少数である(全社協『権利擁護センターの具体化に向けて』)。

○静岡県・山口県社会福祉協議会が市町村社協を対象に行った調査では、日常生活自立支援事業から成年後見制度への移行が必要な理由を問うた設問に対して「高額な預貯金等財産があり、社協が責任を負える範囲ではない」といった回答が 2 割弱を占める。要移行者の 6 割～8 割は住民税非課税で資力のない方への方策が求められる一方で、法人後見の体制整備のためには、高額な預貯金等の財産を預かったとしても安心な仕組みづくりといった視点も求められる。

(権利擁護センター等[地域後見機関]の設置状況) ● 参考資料 62 ページ

○全国社会福祉協議会が平成 24 年度に行った調査によると、20 政令市以外の市町村で「権利擁護センター等」を設置している 123 市町村のうち、運営主体の 6 割(61.0%、75 市町村)が社会福祉協議会に委託、直営形式は約 1 割(11.4%)といった状況である(『総合的な権利擁護体制の構築に向けて』)。また、20 政令市以外の市町村社協における「権利擁護センター等」の設置状況が 176 か所ある。このことから、およそ 250 程度の権利擁護センター等がわが国に設置されているのではないかと推察される。今後は市町村レベルで、より多くの権利擁護センター機能が整備されてくることが望まれる。

(高齢者虐待) ● 参考資料 63 ページ～76 ページ
(全体)

○高齢者虐待防止法施行以後、厚生労働省が例年行っている高齢者虐待に関する調査(「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に関する調査」)の結果を概観すると、養介護施設従事者等による高齢者虐待については、相談・通報件数、虐待判断件数ともに上昇しており、平成 26 年度には相談・通報 1,120 件に対して約 4 分の 1(24.5%)にあたる 300 件・613 人が虐待の判断を受け、市町村による指導等がなされている(63 ページ)。

○養護者による高齢者虐待についての対応状況を概観すると、年度によるバラつきはあるものの、相談・通報件数、虐待判断件数ともに上昇傾向がみられ、平成 25 年度には相談通報 25,791 件に対して約 6 割強(61.0%)の 15,739 件・16,156 人(前年度から

の対応を含むと 21,939 人)が虐待の判断を受け、そのうち 3 割強 (30.4%) にあたる 6,676 件に分離の対応がとられている (68 ページ)。

○また養護者による高齢者虐待については、成年後見制度、日常生活自立支援事業の利用状況との関連を示すデータがある。それによると、平成 25 年度の被虐待高齢者数 21,939 人のうち、成年後見制度の「利用開始済み」は 752 件で 3.4%、「利用手続き中」486 件 (2.2%) と合わせても、全体の 5.6% に過ぎない。「日常生活自立支援事業を利用」の 384 件 (1.8%) を足し合わせても 7.4% といった状況である (68 ページ)。

○ただ、成年後見制度の「利用開始済み」「利用手続き中」計 1,238 件のうち、6 割弱 (58.1%) にあたる 719 件が市長村長申立てによって行われており、特に平成 23 年度からの件数の伸びが大きいことがわかる。同年度から開始された市民後見推進事業や老人福祉法改正といった国の動きが、市長村長申立てを行う土壌を培うのに一定の効果を示したものと思われる (68 ページ)。

(養介護施設従事者等による高齢者虐待) ■参考資料 63 ページ～67 ページ

○養介護施設従事者等による高齢者虐待の調査結果の委細をみると、相談・通報者の内訳として当該施設職員 (元職を含む) が約半数、これに家族・親族、本人によるものが 2 割強と全体の 7 割程度を占める (64 ページ)。

○発生要因としては、母数 294 のうち「教育・知識・介護技術等に関する問題」184 と圧倒的多数を占め、「職員のストレスや感情コントロールの問題」60 も他項目に比して高い割合を示している (64 ページ)。

○虐待の種別に関しては、母数 691 のうち「身体的虐待」441 が多数 (63.8%) を占め、「心理的虐待」298 も他項目に比して高い割合 (43.1%) を示している。身体拘束については「有」239 と母数の 4 割 (39.0%) を占め前年度 (22.9%) より倍増、身体的虐待の約半数 (54.2%) にあたる (64 ページ)。

○被虐待高齢者の認知症自立度みると、自立度Ⅲ以上で全体の約 8 割を占める (66 ページ)。

(養護者による高齢者虐待) ■参考資料 68 ページ～76 ページ

○養護者による高齢者虐待の調査結果の委細をみると、相談・通報者の内訳として介護支援専門員が全体の 3 割を占め、これに介護保険事業所職員、医療機関従事者を含めると 4 割を超える。家族・親族、本人によるものは約 1 割である (69 ページ)。

○発生要因としては、母数 5,706 のうち「虐待者の介護疲れ・介護ストレス」1,334、「虐待者の障害・疾病」1265、「経済的問題」920、「本人の性格や人格」721、「人間関係」712、「被虐待高齢者の認知症の症状」700 といった項目が高い割合を示している(69 ページ)。

○虐待の種別に関しては、母数 16,156 のうち「身体的虐待」10,805 が多数(66.9%)を占め、「心理的虐待」6,798 も他項目に比して高い割合(42.1%)を示している。被虐待高齢者の年齢層も、施設入所者が 80 歳以上であるのに対して、70 歳代までが占める割合が高い。要介護度も、施設入所者が要介 3 以上の中重度者が 8 割を占めるのに対して、要介護 2 以下の軽度者が占める割合が約 6 割である(69 ページ)。

○被虐待高齢者の認知症自立度みると、自立度Ⅱまでの者で 6 割強を占める(72 ページ)。

(消費者被害・相談)

○国家公安委員会・警察庁の報告(『総合評価書 振り込め詐欺対策の推進』)によると、振り込め詐欺被害者の類型別・男女比構成をみると、60 歳以上とりわけ 70 歳以上の女性の、オレオレ詐欺・還付金詐欺による被害が突出している実態が示されている(77 ページ)。

○『消費者白書』によると、60 歳代以上の預貯金・有価証券等の貯蓄は 2,500 万円弱で、それ以下の年齢の現役世代に比べると格段に高く、負債も少ない(『消費者白書 平成 27 年版』)。消費生活相談件数と人口の推移をみると、人口推移に比して 65 歳以上の相談件数が突出して増加している。

○高齢者の相談が多い商品については、60 歳代・70 歳代・80 歳以上とも共通して多いのは「商品一般」であるが、60 歳代・70 歳代では「デジタルコンテンツ」「インターネット接続回線」の割合が高く、80 歳以上では「工事・建築」「新聞」など対面での販売・営業等が求められる商品・サービスが目立つ。平成 25 年度の相談件数トップであった「健康食品」は、平成 26 年度には上位 5 位から外れたが、80 歳以上ではいまだ上位を占める。

○消費者被害・相談にはトレンドがある。たとえば、住宅リフォームに関する相談は、平成 17 年度の 15,861 件をピークに平成 20 年度には 9,792 件にまで減少したが、以降、平成 22 年度には 11,905 件にまで増加し、国土交通省において相談支援体制の整備が図られている。振り込め詐欺の送金手口に関しても、金融機関等による取組強化により ATM・窓口からの送金は減少、現在はオレオレ詐欺の約 9 割が現金受取型、架空請求詐欺の約 6 割が現金送付型であるとして警察庁では注意を促しており、レターパック等による現金送付の防止に向けた取組も日本郵便や宅配便事業者等によって行われている。

○地方自治体においても、詐欺的投資勧誘に関する注意喚起や消費者行政分野からの高齢者の見守りの取組が進められている。消費者庁では、希望する高齢者宅に通話録音装置を設置する市町村モデル事業等を行っている。振り込め詐欺事件にあった 60 代女性が再び同様被害をうけた大阪での事件等を契機に、警察庁では犯人グループから押収した名簿を集約し、都道府県警察に還元して個別的な注意を行う取組が行われ、地方自治体の消費者行政・福祉部局等と警察との具体的な連携も進められつつある。

○改正消費者安全法により、消費者安全確保地域協議会の設置が法的に位置づけられた。これにより、個人情報保護の垣根を越えた形で、構成員間で高齢者をはじめとする見守り対象者の情報共有を図ることが可能になる(第 11 条の 4 第 3 項)。

○こうした状況から、地域後見機関においても、支援を必要とする方の世代や性差、地域特性などを踏まえた時宜に応じた注意喚起などの取組や、警察や消費生活センターとの連携による被害・防犯対策を行うことが重要なミッションとなる。地方自治体においても、消費者安全確保地域協議会の構成員として地域後見機関を位置づけるなど、消費者行政の観点からの施策の整理が今後あらためて必要になってくる。

(生活困窮)

○71 歳男性の新幹線焼身自殺事件を契機に、「貧困老人」「下流老人」といった問題がクローズアップされた。その数は 600 万人とも 700 万人ともいわれる。『高齢社会白書』によると、平成 25 年の生活保護受給者 213 万人のうち 4 割超を占める 88 万人が 65 歳以上であり、その数・比率とも増加している(『高齢社会白書 平成 27 年版』)。貯蓄もほとんどなく、生活保護以下の基準で生活する高齢者の存在も指摘される。『男女共同参画白書』によると、60 歳を超えると特に女性の相対的貧困率が男性のそれを大きく上回るようになることが指摘され、平成 22 年の値で 80 歳以上男性の相対的貧困率 16.6%であるのに比べ、女性のそれは 27.1%にまで上昇する(『男女共同参画白書 平成 24 年版』)。

○高齢者が生活困窮に陥る要因としては、本人の疾病等にとまなう高額な医療費負担や離婚といった個人的事情に加えて、子どもがひきこもりやワーキングプアなどの問題を抱えているなど、ひとつの要因には収まりきらない複合的要因や課題がある。そのひとつとして、「認知症で周囲に頼れる親族がいない」といったこともあげられる。

○親族がいたとしても、老老介護による無理心中や尊属殺人、傷害・傷害致死といった、虐待の範疇を超えた事件も後を絶たない。その多くは長引く介護による経済的困窮、介護疲れによるストレスが要因となっている。

○このような社会現象が生まれた背景として、雇用形態や家庭環境の変化に対して従来縦割りで行われてきた各種の社会保障・社会福祉制度が対応し切れていない点が指摘されている。複合的な課題に対処すべく、平成 27 年度より生活困窮者自立支援制度が施行され、市及び福祉事務所を設置する町村において自立相談支援窓口の設置(生活困窮者自立相談支援事業)が必須義務化された。また厚生労働省は、新たな時代に対応した福祉の提供ビジョンとして、新しい地域包括支援体制「全世代・全対象型地域包括支援」の実現を目指す方向性を示し、平成 28 年度よりモデル事業が始まる。

○地域後見機関においても、新しい地域包括支援体制の一翼を担うことが求められてくる。たとえば自立相談支援窓口で、上述した「認知症で周囲に頼れる親族がいな

い」といった事案が出てきた際の対応能力を高めるため、関係機関等とのこれまで以上の連携の強化は重要な課題といえる。地方自治体においては、地域福祉計画、介護保険事業計画・高齢者福祉計画等のなかに、地域後見機関を含めた地域包括支援体制の仕組みを描いたり、生活困窮に陥った高齢者が貧困ビジネス等による被害に合わないための施策等が求められることとなる。

(横領事件、犯罪被害)

○成年後見制度の利用につながったとしても、それで安心とはいえない状況もある。平成 27 年度に入ってからだけでも「成年後見人の元県議、男性口座から 500 万円着服」「元弁護士、自首後も横領…で再逮捕」「後見人の不正 196 億円に」…といった記事が全国紙の見出しとなっている。東京弁護士会副会長による横領事件発生後、東京家庭裁判所では「弁護士の不正をチェックするために別の弁護士を『後見監督人』に選任する運用」を平成 26 年末からは始めている。

○こうした状況に対し最高裁判所では、一定の資産(おおむね 1,200 万円以上)を保有する場合、成年後見制度支援信託に資産を預ける対策がとられている(99 ページ)。不正防止という意味では効果が得られているが、本人の意思決定支援を行うという趣旨からは、「被後見人の財産はご本人のよりよき生活の実現のために」使われねばならず、「財産を保全するだけではご本人のための後見利用にならない」とする向きもある(障害者政策委員会 WS1 議論の概要)。家庭裁判所から支援信託の利用を促す通知がきても、通知自体に強制力はなく、利用には費用(財産調査の報酬等)もかかることから締結にいたらないケースもある。

○また、69 歳女性が入院を契機に知人女性にキャッシュカード・通帳を預け、退院後に返還を求めたが、知人女性が現金を無断で使い込んだうえに、発覚を恐れて強盗殺人未遂を起こすという事件があった。第三者による使い込みで強盗殺人未遂事件にまでいたったことで紙上を賑わすことになったが、成年後見制度の利用有無を問わず、いわゆる親族等による「使い込み」事件は枚挙にいとまがない。

○介護サービス等を利用するなど外部の目が入っているからといっても、同様な状況は起こりえる。国の高齢者虐待に関する調査では、平成 26 年度、要介護施設従事者等による経済的虐待 117 件が報告されている。同年、東京で起きたホームヘルパーら 3 人が、アパート経営 90 歳認知症女性の預金通帳から現金を着服した事件は、容疑者も 70 代後半であったことで「老老犯罪」といわれた。大阪でも、36 歳ホームヘルパー男性が利用者宅からキャッシュカードを盗み、現金を引き出したとして逮捕される事件が発生している。

○施設等に入所していても同様である。秋田の障害者施設で、入所者の預かり金を入所者親族に不正に貸し出した事件は記憶に新しい。新潟では預り金と領収書の一部を紛失する事案も発生している。預り金ではないが、千葉の社会福祉法人職員が徴収した利用料金を着服する事件もあった。その多くは親族等の都合のため、都道府県が示す預り金等の取り扱いに関する通知や管理規定案に則り、施設の善意により預っているという側面があるが、施設が利用者の財産を預かり管理することに法的根拠はない。利用者本人の財産であるにも関わらず、施設がこれを預かることで、本人の意思に基づいた財産行為を行うことを妨げる弊害も指摘されている。

（成年後見関係） ■ 参考資料 78 ページ～105 ページ

○最高裁判所『成年後見関係事件の概況』によると、平成 12 年度の施行以来、成年後見事件の申立件数は増加を続けてきたが、平成 25 年に入り後見の開始申立が減少局面に転じている。補助・保佐の申立は、後見に比べ絶対数は少ないものの、引き続き増加傾向である。審判等件数の推移をみると、こちらも全体としては増加傾向にあるものの、この数年は 3 万 1000 件前後で推移し、平成 26 年から後見の審判件数が減少に転じている(78 ページ)。

○審判等の累積件数(平成 12 年度～平成 26 年)は 32 万 3739 件である(80 ページ)。同時に施行した介護保険制度の要介護認定者数(平成 26 年度末)は 607 万 7435 人であり、単純比にして約 19 倍の較差がある(81 ページ)。最高裁判所によると、平成 26 年の成年後見制度の利用者数は 18 万 4988 人であり、これと比べると単純比 33 倍の較差である(82 ページ)。厚生労働省が示した認知症者数の将来推計によると、平成 24 年度の認知症者数 462 万人・認知症自立度Ⅱ以上 305 万人、これらと比較しても約 20 倍の較差である(83 ページ)。一概には比較できないが、成年後見制度の普及が進んでいるとは言にくい状況である。

○社会保障・人口問題研究所による年齢区分別将来人口の中位推計によると、わが国は 2005 年頃から人口の減少局面に入り、2010 年には生産年齢人口 2.8 人で高齢者 1 人を支える騎馬戦型であったものが、2050 年には 1.3 人で支える肩車型にまで人口構造が変化する。そのなかでも高齢者数、とりわけ 75 歳以上の後期高齢者

数は増加を続ける(84 ページ)。高齢者の世帯構造も、三世代世帯は激減し、単独・夫婦のみ世帯が半数以上を占めるにいたっている(85 ページ)。ふたり世帯では「親も子供も高齢者」という状況がすでに生まれてきている。今後は、成年後見制度のより広範な利用につながるような見直しが必要である。

○こうした状況に対し成年後見制度自立支援事業は、障害分野については平成 24 年度に必須化され、高齢分野に関しても全国の約 4 分の 3(75.2%)にあたる 1,309 市町村がすでに事業を実施している(86 ページ)。市町村長申立件数も年々増加し、平成 26 年は 5,592 件と全申立件数の 16.4%を占めるにいたり、親族による申立について 2 位となった。それでも 1 自治体あたり年間 3.2 件という数字であり、それで自治体の責務が果たされているといえるのかという指摘もある(87 ページ・詳細 102 ページ)。

○いま少し詳しくみると、家庭裁判所 50 管内で市町村長申立数がもっとも多い上位 10 位は人口が集中する三大都市圏、上位 20 位まではほぼ七大都市圏が占める状態である。管内申立件数に占める市町村申立ての割合でみると、上位は地方の管内が占め、三大都市圏は 15 位以下に後退する。因みに上位 10 位の管内には、市民後見推進事業を実施した自治体が 36 市町あり、市町村長申立の進展に寄与しているものと思われる(88 ページ)。

○管内 1 自治体あたりの市町村長申立件数でみると、ふたたび三大都市圏が上位を占め、横浜・東京・大阪管内では、1 自治体あたり年間 10 件以上申立が行われている計算になる。また、これら 3 指標のうち、ともに上位を占める岡山管内の市町村の健闘が目立つ(89 ページ)。

○最高裁判所が数値を公表している平成 16 年度以降の市町村長申立の伸び率を比較すると、平成 16 年度比では岡山がトップ、上位 5 位までは政令市所在の管内が占めるが、松江・釧路・高松といった管内が数字を伸ばしている。市民後見推進事業が始まる前年の平成 22 年比でみると、地方の管内が上位 10 位までを占め、そこには同事業実施 38 市町が含まれている(90 ページ)。

○成年後見利用支援事業(高齢者)の実施状況(平成 26 年 4 月 1 日現在)をみると、実施率 100%の石川県から 37.1%の東京都まで、かなりの較差がみられることがわかる。ここでも岡山県が実施率 92.6%と上位 5 位に食いこむ健闘をみせている(91 ページ)。

○山口県を例に成年後見利用支援事業の施行状況をみると、どこの市町においても実施要綱は作成しているが、運用面で対応が異なってくる。親族に申立て意思がない、生活保護受給者、長期入院・施設入所者はほぼすべての市町が申立対象としているが、住民票と生活本拠地が異なる場合で運用が分かれる。また申立費用、後見報酬の補助対象も、市町村長申立事案に限るとする市町と限らないという市町とで運用が分かれる。事業予算をみると住民 1 人当たり平均 31 円の計算になるが、市

部では平均前後が多いのに比べ、郡部では 50 円以上となり、費用較差がみられる。山口県は市町村長申立が占める割合が 50 管内中 24 位でもっとも平均的であることから、おおむねこの地方においても類似の実態があるものと思われる(95 ページ)。

○成年後見人等に選任された者の割合・件数の推移をみると、平成 12 年度には約 9 割(90.9%)を占めていた親族後見人は、3 人に 1 人(35.0%)にまで減少、かわって第三者後見人が 65%を占めるようになった。とりわけ司法書士、弁護士、社会福祉士が第三者後見人の約 9 割を占め、残りの約 1 割を法人後見や行政書士・税理士・精神保健福祉士などの士業、社会福祉協議会、市民後見人が分け合う形となっている。社会福祉協議会と市民後見人は年々増加しているが、全体に占める割合はまだ少ない(96 ページ)。

○『成年後見関係事件の概況』に掲出されている専門職(士業)の総計は約 28 万人である。平成 26 年値で、終局(認容)件数 34,067 件のうち約 6 割(58.6%)にあたる 19,973 件をこれら専門職が担っているが、それにも限界がある。今後の推移としては、親族後見人はあるところで定常化、専門職後見人は制度利用者の増大に伴い供給は頭打ちとなり、残る社会福祉協議会や市民後見人、その他の法人が比率を伸ばす形になるものと思われる。将来に向けた方策が求められる(97 ページ)。

○不正による被害件数をみると、その割合は専門職以外＝親族によるものがほとんど(約 97%)である。しかし、1 件当たり被害額でみると専門職による被害額の方が大きい(62 ページ)。たとえば行政書士は、不正防止の役割を担う全国組織「コスモス成年後見サポートセンター」を立ち上げたが、加入率は低迷している。士業では、それぞれ弁護士法、司法書士法などに基づいた懲戒の規定があり社会的処罰を受ける。しかし、親族後見人の場合はそれがなく、成年後見人としての顔と家族としての顔の分かれ目が不分明であることは、従来指摘されるところである。今後は、親族後見人への制度の周知や支援の徹底がよりいっそう図られる必要がある。

○前項の状況への対応から、最高裁判所では平成 24 年 2 月より成年後見制度支援信託の運用を始めている。平成 24 年には契約数 98 件・約 42 億円だったが、平成 26 年には契約数・金額ともに急増し 2754 件・約 991 億円、累積で 3,384 件・約 1,200 億円が支援信託に預けられているものと思われる(63 ページ)。また後見人解任事件のうち認容で終局した件数をみても、平成 23 年の 368 件から平成 24 年の 515 件と、解任件数が 1.4 倍に伸びている(100 ページ)。

○任意後見契約の登記件数と任意後見監督人の選任件数の推移をみると、任意後見契約の登記件数は増加傾向にあり、平成 26 年までの累積で 87,479 件にのぼっている。しかし、実際に任意後見監督人が選任されるのは毎年 600 件程度で、平成 26 年までの累積で 4,667 件と、登記件数と選任件数に大きな乖離が生じている(101

ページ)。判断能力の低下がみられるのにも関わらず、任意後見監督人の選任を申立てない事態も発生している。

Ⅲ 障害者権利条約に関する勉強会 (配布資料)

地域後見推進研究会
障害者権利条約に関する勉強会
議事次第

日時:平成27年10月30日(月)
14時から16時まで

会場:私学会館6階「霧島(東)」の間

議 題

1. 開会
2. 勉強会
 - (1)内閣府・坂本参事官による基調講義
 - (2)上山委員による講義
3. 質疑応答及び意見交換

配付資料

- 【資料1】内閣府・坂本参事官資料「障害者の権利に関する条約と第1回政府報告提出に向けた取組について」
- 【資料2】上山委員資料「障害者権利条約の実施状況と成年後見制度」

地域後見推進研究会 「障害者権利条約に関する勉強会」開催趣旨

- 地域後見推進研究会(旧称:介護と連動する市民後見研究会)では、平成22年度より市民後見や意思決定支援への市町村・都道府県の関与等に関する調査研究事業を行ってきました。
- この間、平成23年度より平成26年度まで国による市民後見推進事業及び都道府県高齢者権利擁護等推進事業が行われ、市町村や都道府県における市民後見の推進、成年後見制度や意思決定支援に関する理解や関与の度合いは、一定程度高まりつつあります。
- 一方、昨年1月、障害者権利条約が批准され、現在イニシャル・レポート(政府報告)作成に向けた準備が進んでいるところです。また、障害者差別解消法の施行を平成28年4月にひかえ、市町村や都道府県においては、対応要領の策定や所要の体制整備に関しても関心が寄せられています。
- 先般、日本弁護士連合会では「総合的な意思決定支援に関する制度整備を求める宣言」がなされました。リーガルサポートでは、昨年5月、障害者権利条約の理念に目を向けた『後見人の行動指針』を提言しています。意思決定支援の制度整備に向けて、成年後見制度改革やその他の法整備・運用改善に向けた広範な議論が、今後展開されることが予想されます。
- 市民後見はいま、市民が市民の生活を支援する活動として地域社会に根づきつつあります。その根底には、同じ地域の生活者として、「もし自分が支援を必要とする立場であったらばどうしてほしいか」という隣人としての情があり、その視点に立った支援が各地で展開されつつあります。これらは意思決定支援という障害者権利条約の理念とも通底するものと考えます。
- しかしながら、こうした状況について関心は高まりつつあるものの、結局、市町村や都道府県など地方行政の現場はどう変わっていくのか、また変わらなければならないのか、一般的な理解はいまだ十分とはいえません。
- そのため、そもそも障害者権利条約とは何かという基礎的理解を深めることから、地方行政においてこれを具現化していくために何をなすべきかの学びを得ることを目的として、本勉強会を開催するものです。

障害者の権利に関する条約と 第1回政府報告提出に向けた取組について

内閣府

1

主要な国際人権条約

国際人権規約〈社会権規約〉

1966年12月採択 1976年1月発効 1979年6月批准

国際人権規約〈自由権規約〉

1966年12月採択 1976年3月発効 1979年6月批准

人種差別撤廃条約

1965年12月採択
1969年1月発効
1995年12月加入
締約国177か国

女子差別撤廃条約

1979年12月採択
1981年9月発効
1985年6月批准
締約国189か国

拷問等禁止条約

1984年12月採択
1987年6月発効
1999年6月加入
締約国158か国

児童の権利条約

1989年11月採択
1990年9月発効
1994年4月批准
締約国195か国

障害者権利条約

2006年12月採択
2008年5月発効
2014年1月批准
締約国157か国

強制失踪条約

2006年12月採択
2010年12月発効
2009年7月批准
締約国46か国

参考：外務省ホームページ

2

障害者権利条約批准の経緯

1981（昭和56）年	国際障害者年
1982（昭和57）年	国際障害者に関する世界行動計画
1982（昭和57）年～	国連障害者の十年
2001（平成13）年	メキシコが起草交渉開始の決議を提案
2002（平成14）年～	国連総会アドホック委員会にて起草交渉 (障害当事者・障害者団体等も参加)
2006（平成18）年12月	第61回国連総会において障害者権利条約を採択
2007（平成19）年9月	日本による障害者権利条約への署名
2008（平成20）年5月	条約が発効
・・・	締結に向けた取組 (次のスライドへ)
2014（平成26）年1月20日	批准書を寄託
2014（平成26）年2月19日	条約が我が国について発効

3

日本の障害者権利条約締結に向けた取組

2009（平成21）年12月	障がい者制度改革推進本部設置（内閣府） ⇒5年間を改革の集中期間に設定
2011（平成23）年8月	障害者基本法の改正（内閣府） ⇒障害者権利条約の考え方を踏まえ、合理的配慮の概念を規定
2012（平成24）年6月	障害者総合支援法の成立（厚生労働省）
2013（平成25）年6月	障害者差別解消法の成立（内閣府）
2013（平成25）年6月	障害者雇用促進法の改正（厚生労働省）
2013（平成25）年9月	第三次障害者基本計画閣議決定（内閣府）
↓	
2013年11月19日衆議院本会議、2013年12月4日の参議院本会議において全会一致で締結承認	

署名後、条約締結に先立ち、障害当事者の意見も聴きながら、国内法令を整備し、関連国内体制を充実化

4

障害者権利条約の条文

前文		第26条	ハビリテーション（適応のための技能の習得）及びリハビリテーション
第1条	目的	第27条	労働及び雇用
第2条	定義	第28条	相当な生活水準及び社会的な保障
第3条	一般原則	第29条	政治的及び公的活動への参加
第4条	一般的義務	第30条	文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加
第5条	平等及び無差別	第31条	統計及び資料の収集
第6条	障害のある女子	第32条	国際協力
第7条	障害のある児童	第33条	国内における実施及び監視
第8条	意識の向上	第34条	障害者の権利に関する委員会
第9条	施設及びサービス等の利用の容易さ	第35条	締約国による報告
第10条	生命に対する権利	第36条	報告の検討
第11条	危険な状況及び人道上の緊急事態	第37条	締約国と委員会との間の協力
第12条	法律の前にひとしく認められる権利	第38条	委員会と他の機関との関係
第13条	司法手続の利用の機会	第39条	委員会の報告
第14条	身体的自由及び安全	第40条	締約国会議
第15条	拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰からの自由	第41条	寄託者
第16条	搾取、暴力及び虐待からの自由	第42条	署名
第17条	個人をそのままの状態で保護すること	第43条	拘束されることについての合意
第18条	移動の自由及び国籍についての権利	第44条	地域的な統合のための機関
第19条	自立した生活及び地域社会への包容	第45条	効力発生
第20条	個人の移動を容易にすること	第46条	留保
第21条	表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会	第47条	改正
第22条	プライバシーの尊重	第48条	廃棄
第23条	家庭及び家族の尊重	第49条	利用しやすい形式
第24条	教育	第50条	正文
第25条	健康		

5

障害者権利条約の主要点

障害者権利条約は、障害者の人権や基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とし、障害者の権利を実現するための措置等を規定

例えば

- ・ 障害に基づくあらゆる差別（合理的配慮の否定を含む。）を禁止（第2条、第4条、第5条、他）
- ・ 障害のある女性（第6条）障害のある児童（第7条）の権利確保
- ・ 法律の前にひとしく認められる権利（第12条）
- ・ 障害者が社会に参加し、包容されることを促進（第19条他）
- ・ 障害者の教育の権利（第24条）
- ・ 障害者の労働の権利と雇用における差別の禁止（第27条）
- ・ 国内における条約の実施を監視する枠組みを設置（第33条）
- ・ 障害者権利委員会の設置と締約国による報告等（第34～36条）

6

条約の実施を担保する仕組み

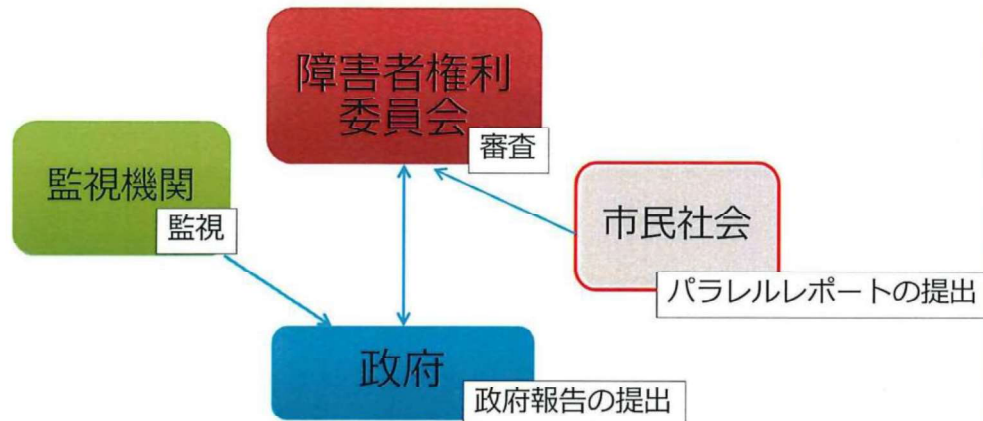
第33条 国内における実施及び監視

⇒障害者政策委員会を監視機関に指定、監視を実施

第34条 障害者の権利に関する委員会

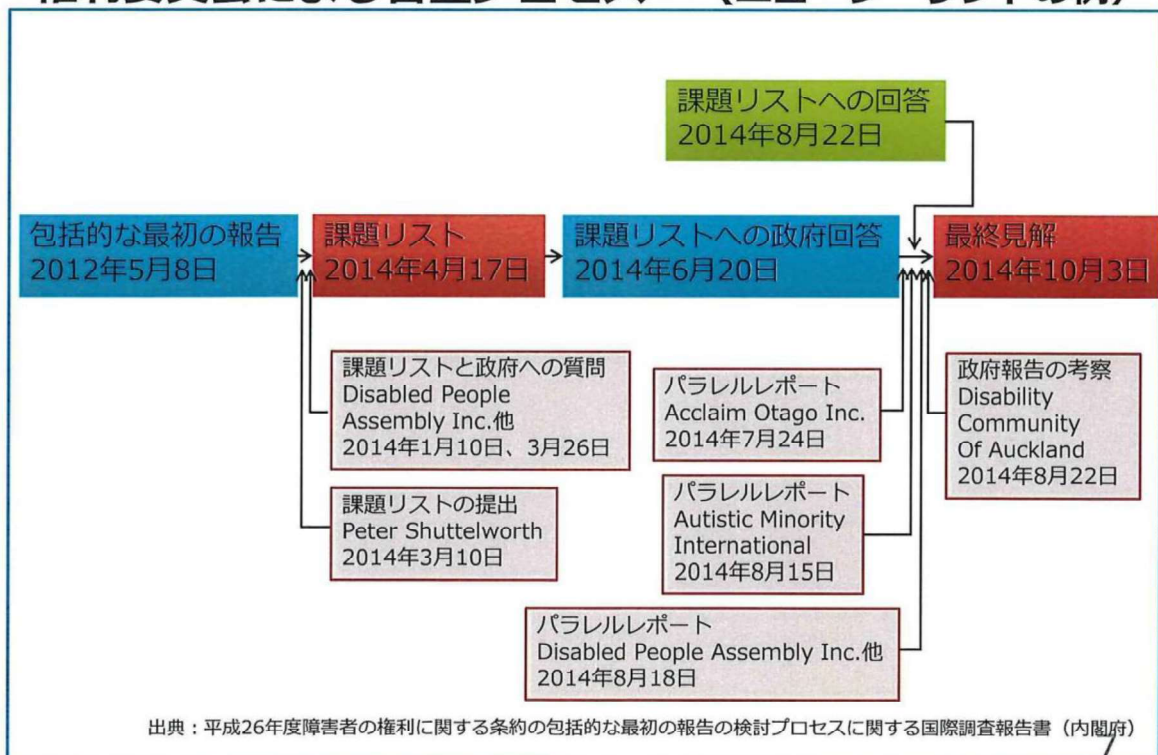
第35条 障害者権利委員会への報告

⇒現在第1回政府報告の作成について作業中



7

権利委員会による審査プロセス（ニュージーランドの例）



出典：平成26年度障害者の権利に関する条約の包括的な最初の報告の検討プロセスに関する国際調査報告書（内閣府）

7

日本の取組（第35条 報告）

政府

第一次政府報告 第12条該当箇所

（74～78段落・10月26日時点案）

- 判断能力の不十分な者を保護し支援するための制度としての成年後見制度
- 成年後見人は、本人の意思を尊重しその身上に配慮する義務を負う
- 成年後見人の取消権及び代理権の範囲は、民法で障害者がその財産を恣意的に奪われないことを確保している
- 家庭裁判所は、本人の判断能力の程度や必要性に応じて、本人の状況に応じた柔軟な対応をとる
- 家庭裁判所は、後見人等の事務を監督する
- 成年後見制度の利用者数は、年々増加している
- 第三者の成年後見人の割合が大きく増加している

9

日本の取組（第33条 国内における実施及び監視）

監視機関

「議論の整理」を政府報告の別添資料として提出予定

- 本年5月以後、障害者基本計画（第3次）の実施状況に沿って監視を実施
- 「成年後見制度も含めた意思決定支援など」等を監視における重点課題と位置付け、ワーキング・セッションを開催
- 計13回の審議を経て、9月に「議論の整理」をとりまとめ
- 成年後見制度については、主に3つの論点
 1. 成年後見制度は権利条約に抵触するのではないか
 2. 成年後見制度そのものに限界があるのではないか
 3. 家庭裁判所の負担が重いのではないか→成年後見制度そのものの評価や解釈は分かれる
→本人意思の尊重のあり方が未整理の課題として指摘される

10

出典一覧

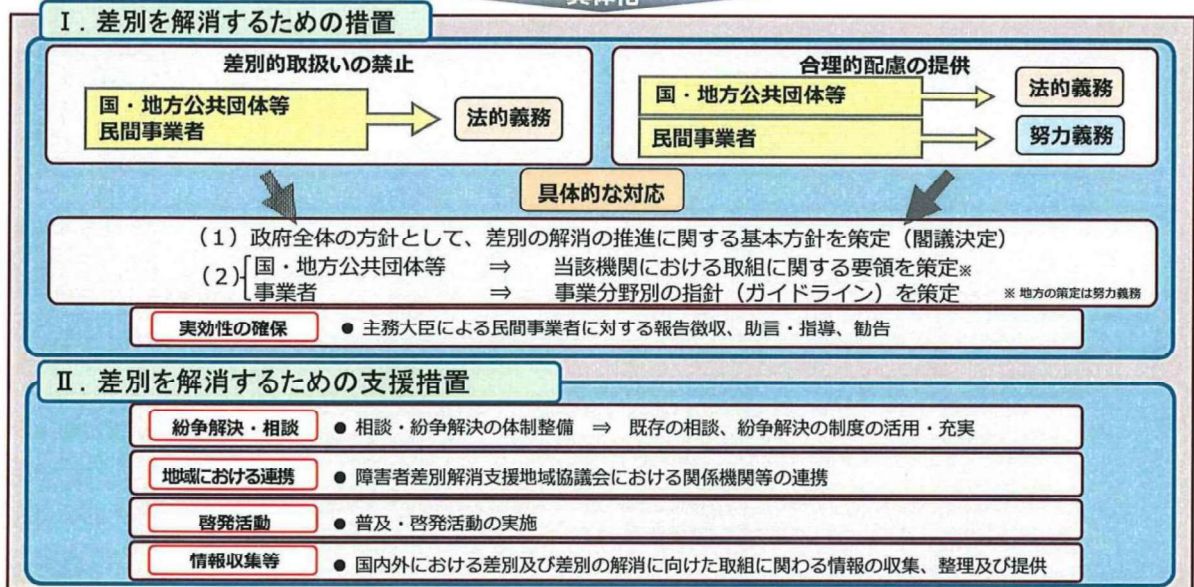
- 障害者の権利に関する条約第1回日本政府報告（案）（日本語仮訳）
http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_27/pdf/s1_1.pdf
http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_27/pdf/s1_2.pdf
http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_27/pdf/s1_3.pdf
- 議論の整理～第3次障害者基本計画の実施状況を踏まえた課題～
http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_27/pdf/ss3.pdf
- 平成26年度障害者の権利に関する条約の包括的な最初の報告の検討プロセスに関する国際調査報告書
<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/h26kokusai/index-w.html>

参考資料

障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法＜平成25年法律第65号＞）の概要

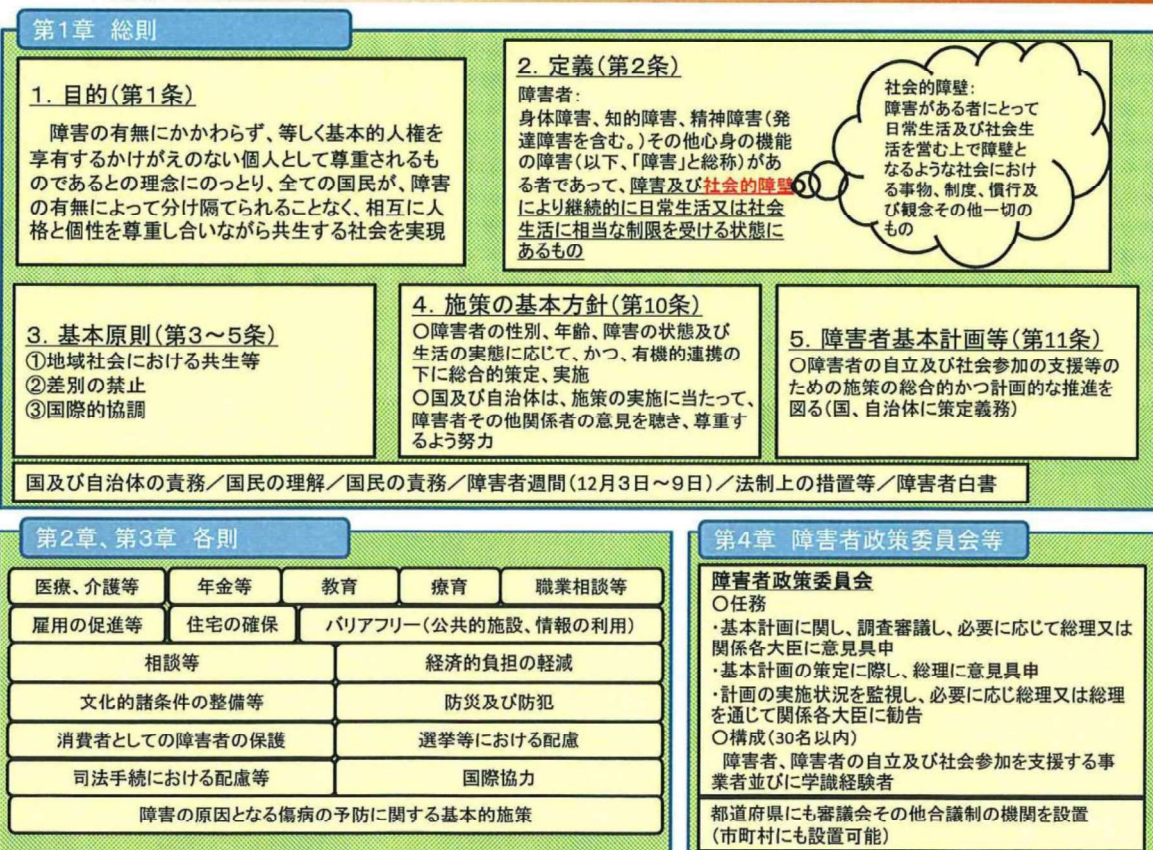
障害者基本法 第4条 基本原則 差別の禁止	第1項：障害を理由とする差別等の権利侵害行為の禁止 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。	第2項：社会的障壁の除去を怠ることによる権利侵害の防止 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによつて前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。	第3項：国による啓発・知識の普及を図るための取組 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るため、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。
------------------------------------	--	---	---

具体化



施行日：平成28年4月1日（施行後3年を目途に必要な見直し検討）

障害者基本法【概要】（昭和45年法律第84号）



第3次障害者基本計画の概要

I 障害者基本計画（第3次）について

位置付け：障害者基本法に基づき策定される、政府が講ずる障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の最も基本的な計画
計画期間：平成25(2013)年度から29(2017)年度までの概ね5年間

II 基本的な考え方

1. 基本理念

全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるという理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現（基本法1条）

2. 基本原則

- ① 地域社会における共生等（3条）
- ② 差別の禁止（4条）
- ③ 国際的協調（5条）

3. 各分野に共通する横断的視点

- ① 障害者の自己決定の尊重及び意思決定の支援
- ② 当事者本位の総合的な支援
- ③ 障害特性等に配慮した支援
- ④ アクセシビリティの向上
- ⑤ 総合的かつ計画的な取組の推進

IV 推進体制

1. 連携・協力の確保
2. 広報・啓発活動の推進
3. 進捗状況の管理及び評価（成果目標）
障害者政策委員会による計画の実施状況の評価・監視
4. 法制的整備
5. 調査研究及び情報提供

III 分野別施策の基本的方向

1. 生活支援
障害児・者のニーズに応じた福祉サービスの充実 等
2. 保健・医療
精神障害者の地域移行の推進、難病に関する施策の推進 等
3. 教育、文化芸術活動・スポーツ等
新たな就学決定の仕組みの構築、文化芸術活動等の振興 等
4. 雇用・就業、経済的自立の支援
障害者雇用の促進及び就労支援の充実、福祉的就労の底上げ 等
5. 生活環境
住宅の確保、バリアフリー化の推進、障害者に配慮したまちづくり 等
6. 情報アクセシビリティ
放送・通信等のアクセシビリティの向上、意思疎通支援の充実 等
7. 安全・安心
防災、東日本大震災からの復興、防犯、消費者保護 等
8. 差別の解消及び権利擁護の推進
障害を理由とする差別の解消の推進、障害者虐待の防止 等
9. 行政サービス等における配慮
選挙等及び司法手続等における配慮 等
10. 国際協力
権利条約の早期締結に向けた取組、国際的な情報発信 等

※ 緑色の項目（7,8,9）は第3次計画における新規分野

第12条 法律の前にひとしく認められる権利（政府報告案より該当箇所を抜粋）

72. 日本国憲法第13条は、「すべて国民は、個人として尊重される」ことを定めている。また、障害者基本法においては、基本原則として障害者の個人の尊厳について規定している（障害者基本法第3条）。（内閣府）
73. 我が国の民法は、「私権の享有は、出生に始まる」旨規定し（民法3条）、全ての人が権利能力を有することとされている。この点について、障害者であることを理由とした制限は設けていない。（法務省）
74. 認知症、知的障害、精神障害などの理由で判断能力の不十分な者を保護し、支援するための制度として、成年後見制度を設けており、本人の判断能力の程度に応じて、後見、保佐及び補助の3類型を利用することができる。（法務省）
75. 成年後見人及び成年後見監督人の選任に際しては、本人の意見等一切の事情を考慮すべきものとしているほか、本人（被後見人）の陳述の聴取の機会も確保している（民法第843条第4項、第852条、家事事件手続法第120条）。また、選任された成年後見人は、本人の意思を尊重しその身上に配慮する義務を負い（民法第858条）、これにより、本人の権利、意思及び選好の尊重が図られている。なお、保佐及び補助にもこれらの規定が準用され、又はこれらと同旨の規定が設けられている（民法第876条の2第2項、第876条の5第1項、第876条の8第2項、第876条の10第1項、家事事件手続法第130条、第139条）。（法務省）
76. 成年後見人の取消権及び代理権の範囲は民法で明確に規定されており、障害者がその財産を恣意的に奪われないことを確保している（民法第7条から第9条まで）。保佐人については、同意権及び取消権の範囲は民法で規定されているが、家庭裁判所は、本人の判断能力の程度や必要性に応じて、審判により個別に保佐人に代理権を付与し、あるいは同意権や取消権の範囲を拡張するなど、本人の状況に応じた柔軟な対応をとることができる。（民法第13条、第876条の4）。補助人の同意権及び取消権並びに代理権の範囲については、家庭裁判所が本人の判断能力の程度や必要性に応じて個別に定めることができることとしている（民法第17条、第876条の9）。（法務省）
77. 家庭裁判所は、後見人、保佐人及び補助人の事務を監督し、いつでも、これらの者に事務の報告等を求めることができる（民法第863条、第876条の5第2項、第876条の10第1項）。このような措置により、司法機関による審査が確保されている。また、本人の判断能力が回復した場合には、家庭裁判所が後見開始、保佐開始及び補助開始の審判を取り消すことができ（民法第10条、第14条第1項、第18条第1項）、これにより、障害者の状況に適合した措置をとることを可能としている。（法務省）

78. 成年後見制度（後見、保佐、補助）の利用者数は、2012年末は164、421件、2013年末は174、565件、2014年末は182、551件となっており、年々増加している。2014年末における後見3類型の内訳は、成年後見149、021件（約81.6%）、保佐25、189件（約13.8%）、補助8、341件（約4.6%）となっている。成年後見人等（成年後見人、保佐人及び補助人）と本人との関係については、2011年時点では親族が約55.6%、親族以外の第三者が約44.4%であったところ、2014年は親族が約35.0%、親族以外の者が約65.0%となっており、第三者の割合が大きく増加している。（法務省）
79. 成年後見制度については、例えば、障害者本人が一部の親族により身体的虐待を受け、あるいは年金収入等を搾取されている場合には、成年後見人に選任された弁護士等が、本人の意思を尊重しながら、その安全な居所を確保し、財産を管理することにより、本人の身体及び財産を適切に保護することができるとの指摘がされている。（法務省）
80. 障害者総合支援法に基づく相談支援として、地域の障害者等の福祉に関する様々な問題について、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、必要な情報の提供や助言等を行う「基本相談支援」等を実施している。また、同法第77条に基づく市町村の地域生活支援事業として、障害福祉サービスの利用の観点から成年後見制度を利用することが有用であると認められる障害者であって、成年後見制度の利用に要する費用について補助を受けなければ成年後見制度の利用が困難であると認められるものに対し、当該費用を支給する事業が実施されており、2014年度には1、360の市町村において当該事業が実施された。（厚労省）
81. 「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」（以下「精神保健福祉法」という。）第51条11の2において、市町村長は、精神障害者の福祉を図るため特に必要があると認めるときは、家庭裁判所に対し、民法に基づく審判（民法第7条の後見開始の審判、同法第11条の保佐開始の審判、等）の請求をすることができるとされている。（厚労省）

17

成年後見制度も含めた意思決定支援（「議論の整理」より該当箇所を抜粋）

【論点】成年後見制度は権利条約に抵触するのではないか。

- ① 権利条約は代理決定を否定しており、取消権を中心とした保護主義的な代行型の枠組みである成年後見制度は権利条約に抵触するのではないか。
- ② 意思決定をする事項の中には、簡単な行為から高度な法律行為まであり、内容を理解できない事項については意思決定できない。本人に取り返しのつかない不利益を及ぼす重要事項の決定には、成年後見制度による権利擁護が必要であり、権利条約の理念に適っている。

【論点】成年後見制度そのものに限界があるのではないか。

- ① 本人の意思の確認が困難であり、やむを得ず代理決定をする場合でも、成年後見を限定的なもの、最後の手段として位置付け、意思決定支援も含めた制度運用の改善を図るべきである。
- ② 法律専門職が成年後見人に突然選任されても意思決定支援までは及ばないという現実もある。成年後見人が一人に対応するのではなく、普段の生活を熟知した家族・関係者や、福祉の専門職等の意思決定を支援する者が継続的に集まり、本人を中心に協議するなど、相談・連携できる体制づくりが必要である。
- ③ 本人の意思の確認、本人の意思に沿った決定は難しいものであり、中長期的な課題とせざるを得ないが、まずは、広くモデル事例を蓄積しながら、意思決定支援を促進するべきではないか。
- ④ 本人に判断能力がないことが成年後見制度を利用する前提である一方で、身上配慮義務が求められながらも、本人意思の尊重のあり方は未整理である。この点の議論が喫緊の課題であり、運用上の研究・検証を重ねた上で初めて、現行の成年後見制度と権利条約の関係を論ずることができるのではないか。

【論点】家庭裁判所の負担が重いのではないか。

- ① 家庭裁判所が本来業務に加えて成年後見人の監督業務を担っているのは、過重な負担ではないか。諸外国では行政機関が監督業務を担うことが多く、我が国においても中長期的な施策として、意思決定支援に知見がある機関が法人後見人や成年後見人などの支援を担う方向性を目指すことが現実的である。
- ② 本人の意向に沿った意思決定支援に係るガイドラインのようなものを、生活の場、人生設計の場、生命にかかわる場という3層構造で作れるのではないかと。また、意思決定支援のあり方について関係者間で軋轢が生じた際に、調整・判断を担う機関があれば足りるのではないかと。
- ③ 市町村が実施する地域生活支援事業において、市民後見人の活用を含めた法人後見の活動を支援することも模索されている。現場での意思決定支援を厚くして、最後の段階で家庭裁判所が機能・役割を果たすという分担も考えられる。

18

障害者権利条約の実施状況 と 成年後見制度

新潟大学法学部教授
上山 泰

1

議論のポイント（1）

☆ 条約12条と現行法定後見制度との整合性

① 制限行為能力制度の存続可能性

② 法定代理権制度の存続可能性

☞ 法定後見制度の基本構造の否定？

2

議論のポイント（2）

☆条約12条の理解〔射程〕の変化

①条約**成立時の各国政府**の理解

②条約**運用上**の理解

（**国際モニタリング**＋**一般的意見**）

 **解釈の原理主義化**

3

意思決定支援体制への転換テーゼ —条約12条の基本理念—

☆支援手法のパラダイム転換

* **代理・代行決定** (substituted decision-making)



原則の転換

* **意思決定支援** (supported decision-making)
〔支援付意思決定〕

(伝統的) 法定後見 = 代行決定型

* 代行決定型の仕組みの特徴

- ① 法形式上の最終的意思決定権者
⇒ 他者 [他者決定の仕組み]
- ② 他者 (保護機関) の価値判断の優位性
- ③ パターナリズムによる正当化

5

(伝統的) 法定後見 = 代行決定型

ex.) 取消権の基本構造

- ① 本人自身による契約締結
- ② 後見人による契約取消 (可能性)
⇒ 後見人の判断 (意思決定) の優位性
☞ 本人の意思表示 < 後見人の取消

6

意思決定支援 = 自己決定支援型

＊本人自身による**自己決定**の仕組み

①**支援者**は本人の**自己決定**を支えるだけ

⇒意思決定の**環境整備**

②**支援者**は判断（意思決定）しない

⇒**代理権**行使との差異に留意

7

条約交渉過程における争点 I ～権利条約12条の沿革①

☆**行為能力**の制限の可否

⇒「**法的能力** (legal capacity) 享有の平等原則

(条約12条2項) 」の帰結 + 条約12条1項との差異

①「**行為能力** (capacity to act) 」も対象か？

→「**法的能力**」=「**権利能力**」or「**権利能力+行為能力**」

②仮に後者として、その制約は絶対に許されないか？

→**最後の保護手段**としての許容性の問題

8

権利条約12条日本政府公定訳

第1項

締約国は、障害者が全ての場所において法律の前に人として認められる権利を有することを再確認する。

第2項

締約国は、障害者が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として**法的能力**を享有することを認める。

9

条約成立時（2006年）の各国の理解 I ～権利条約12条の沿革②

☆行為能力の制限の可否

⇒**未決着**（大陸法圏の一部が強硬に制限可能性を主張）

対立図式： **英米法圏** vs. **大陸法圏**

* 第5回会期暫定草案9条柱書き「法的能力」への**脚注**

『アラビア語、中国語、ロシア語では「法的能力」という用語は、「行為能力（**capacity to act**）」ではなく、「権利能力（**legal capacity for rights**）」という意味を表している』

10

条約交渉過程における争点 II ～権利条約12条の沿革③

☆法定代理権の存続の可否

⇒「代理・代行決定制度から意思決定支援制度へのパラダイム転換」

①最後の保護手段としての代行決定の可能性許容

⇒各国政府代表の理解

②「0から100%の支援」ドグマからの完全否定

⇒NGO（当事者団体）の理解

11

条約成立時（2006年）の各国の理解 II ～権利条約12条の沿革④

☆法定代理権の存続の可否

⇒見解一致

* 最後の手段（last resort）としての容認

☆意思決定支援の代行決定に対する優越性

⇒見解一致

* 意思決定支援の可能性がついて初めて代行決定に移行

12

条約成立時（2006年）のNGOの理解 ～権利条約12条の沿革⑤

☆意思決定支援原理主義

①代行決定から意思決定支援への**全面転換**

②「**0から100%**の支援テーゼ」

③行為能力制限・法定代理ともに**×**

⇒いずれも**代理・代行決定＝他者決定**だから

13

批准国による留保と解釈宣言 I ～行為能力の制限可能性

①**エジプト**（解釈宣言：2008年4月14日批准）

→行為能力の制限可能性の容認

②**シリア**（解釈宣言：2009年7月10日批准）

→行為能力の制限可能性の容認

③**エストニア**（解釈宣言：2012年5月30日批准）

→行為能力の制限可能性の容認

④**ポーランド**（解釈宣言：2012年9月25日批准）

→精神障害者等に対する国内法上の無能力制度の容認

⑤**ノルウェイ**（解釈宣言：2013年6月3日批准）

→ラスト・リゾートとしての法的能力制限及び法定後見の容認

批准国による留保と解釈宣言 II ～法定代理の存続可能性

① **オーストラリア**（解釈宣言：2008年7月17日批准）
→最後の手段としての代理・代行的意思決定の容認

② **カナダ**（解釈宣言＋留保：2010年3月11日批准）
→最後の手段としての代理・代行的意思決定の容認

15

条約運用次元での解釈の大転換 ～**国連障害者権利委員会**の見解

☆ **障害者権利委員会** = **国際モニタリング**の実施機関

＊ **国際モニタリングの動向**

① 33の国と地域（2015年10月時点）全てに12条関連の勧告

⇒意思決定支援制度への全面転換の要求

② 全面後見はもちろん**限定後見も12条違反**という見解

③ 障害者権利委員会の委員構成 [9/12→**17/18**]

⇒当事者団体によるシャドウ・レポートの重視

16

国際モニタリングの注目点①

～オーストラリアに対する勧告

☆オーストラリア（2013年10月21日付け総括所見）

⇒意思決定支援制度への全面転換の勧告

⇒12条に関する**解釈宣言の撤回**に関する勧告

「適正なセーフ・ガードに服しているという条件下での
ラスト・リゾートとしての代理・代行決定を条約が容
認している」

17

国際モニタリングの注目点②

～韓国に対する勧告

☆韓国（2014年10月29日付け総括所見）

＊条約実施を前提とした新成年後見制度

→新民法2013年7月1日施行

⇒12条に関する「一般的意見1号」の援用

⇒意思決定支援制度への全面転換の勧告

⇒財産管理の代理権・**医療同意権**ともに×

18

国際モニタリングの注目点③

～ドイツに対する勧告

☆ドイツ（2015年4月17日付け総括所見）

* 法定後見（rechtliche Betreuung）

⇒条約と整合していない

⇒『委員会による一般的意見1号の観点に基づき、あらゆる形態の代理・代行決定を排除して、意思決定支援の仕組みに置き換える』旨の勧告

19

一般的意見（General comment）第1号

☆12条に関する「一般的意見1号」（2014年4月11日採択）

⇒国連による条約の公式的な**解釈指針**

（*ただし、法的拘束力は持たない）

- ①代理・代行決定（substituted decision-making）の**全面廃止**
- ②意思決定支援（supported decision-making）への**全面転換**
- ③代理・代行決定＋意思決定支援の**混合体制も×**
- ④**即時実現**の要請（12条の**市民的・政治的**権利性）

20

一般的意見1号の見解

～代理・代行決定の仕組みとは？

☆3つの共通点

①本人からの**法的能力の剥奪**

⇒単一の事項に関する決定に限定された場合も含む

②**他者による**代理・代行決定権者の**選任**

⇒本人の意思に反する選任可能性

③客観的な「**最善の利益**」基準の採用

⇒本人の意志や選好に基づかない代理・代行決定

21

日本法の評価

～一般的意見の視点から

☆法定後見**3類型全ての廃止要求**の可能性

①後見類型・・・**論外**（代理権・能力制限の過剰性）

②保佐類型・・・ **×**（定型的能力制限の過剰性等）

③補助類型・・・ **×**（代理権・能力制限の存在）

＊ 韓国の特定制後見の評価

＊ ドイツ世話法の評価

22

日本法の課題（私見） ～支援型後見の視点から

☆ 支援型後見（「小さな成年後見」の理念）

- ① 必要最小限の範囲での介入＝他者決定
- ② 法定代理権の最小化（最後の手段性）
- ③ 制限行為能力制度の漸次的廃止
⇒ 消費者保護法制等への代置
本人にとって制約がより少ない保護手段へ

23

支援型後見の構築のための課題 ～現行制度のメリットの検討

- ① 現行制度の「社会的包摂機能」の評価
- ② 消費者被害の予防・回復スキームとしての実効性
⇒ 制限行為能力制度＋法定代理権制度
- ③ 非消費者被害への対応可能性
⇒ 親族による経済的搾取類型への対応

24

現行制度の**運用**による改善 ～ソフトランディングのための**環境整備**

☆ 民法858条「**本人意思尊重義務**」の強化

＊ 条約批准による国内法規範化

① 本人意思尊重義務の原則化

⇒ (客観的) **身上配慮義務**との利益衡量

② 取消権の謙抑的行使

③ 代理権行使に先立つ意思決定支援の試み

④ **形式**としての**代理権**行使 + **実質**としての**本人主体性**

25

まとめに代えて

成年後見センター・リーガルサポート

＊「**後見人の行動指針**」(2014年5月15日)

⇒ 将来の意思決定支援型実務の**受け皿づくり**

☆ 社会における意思決定支援理念の共有化

⇒ 法制度の整備のみでは実現困難

26

