

## ■第一部 基調講演「支え合う社会と市民後見人」

芳賀 裕 氏 (社団法人成年後見センター・リーガルサポート 理事長)



### ●契約は身近なもの

司法書士の全国組織である「社団法人成年後見センター・リーガルサポート」の理事長の芳賀と申します。これから成年後見制度、市民後見人についてお話したいと思います。

みなさんは本日、バスや電車に乗ってこの会場に来たと思いますが、このときお金を払っています。意識はしてないと思いますが、ここには運送契約という契約が発生しています。契約というと大げさに感じるかもしれませんが、私たちは契約に囲まれて生活しており、バスに乗るのも、ジュースを買うのも契約です。

これがジュースのように少額でしたら問題はありません。しかし高額の商品になると、ジュースと同じようにはいきません。慎重に検討して判断をくださなければ、大きなトラブルになってしまいます。不用意に判子を押して、必要のない10万円の布団を買わされたりするわけです。

人間は歳とともに判断能力が低下していきます。高齢者や認知症の人にとっては、契約そのものが困難になります。そうした人たちを支えていくのが、成年後見制度です。

### ●日本の成年後見制度

成年後見制度は、「成年」とついていますので20歳以上で判断能力が低下した方のための制度です。制度ができて11年ほどになりますが、日本にはそれ以前にも似たような制度がありました。禁治産、準禁治産という制度です。成年後見制度と同様に、判断能力が低下した人が対象でしたが、目的が違いました。判断能力を失った人が、勝手に財産を売ることを防ぐためのものでした。要するに禁治産制度は、家の財産を守るための制度だったのです。明治時代にできた制度ですから、個人よりも家制度を守ることに重点が置かれていました。戦

後もこの制度が受け継がれましたが、非常に使い勝手が悪く、年間 2,000 から 3,000 件ほどしか使われず、これではいけないということで、世の中の状況に合わせた制度を作ろうという動きが出てきました。そして平成 12 年度に新しい成年後見制度ができました。

新しい制度は、判断能力の衰えた方を支えるという点では同じですが、財産の管理だけではなく身上監護も含まれるようになりました。適切な福祉サービスを受けられるように手配し、身の回りのことをサポートできるようにしたのです。

財産の管理においても、家のために守るということではなく、「本人の意思に基づいてお金を使えるようにするために財産を守る」という制度に変わりました。

新制度には以下のような 3 つの理念が取り入れられています。

- ・自己決定の尊重
- ・残存能力の活用
- ・ノーマライゼーション

自己決定の尊重とは、周囲が決めるのではなく、自分のことは自分で決めましょうという考えです。

次に残存能力の活用ですが、判断能力には個人個人によって程度の差があります。ですから一律にサポートするのではなく、もっている能力を存分に発揮してもらおうということです。

そしてもう一つのノーマライゼーション、これは健常者もそうでない方もみな同じような環境で過ごせるようにしようというものです。

それでは成年後見制度が制定された背景にはどのような社会状況があったのでしょうか。まず深刻化する高齢化社会への対応ということがあげられます。現在、日本には 65 歳以上の高齢者が約 3,000 万人いらっしゃいます。全人口の約 23%が高齢者ということになります。加齢に伴い判断能力が衰える方も増えますので、そういった方々をしっかりと支えていこうという狙いがありました。

次に障害者福祉の充実ということがあげられます。当時、世界的に障害者の方々をしっかりとサポートしようという考え方が広がっていました。日本でも 1993 年に障害者基本法が制定され、高齢者だけではなく障害者もしっかりサポートしようという機運が盛り上がっていました。

そして当時、ドイツやイギリスでも同趣旨の法律が作られていました。ヨーロッパの高齢化は 150 年ぐらいかけてゆっくりと進展しましたが、日本では 50 年ほどの期間で急速に進みました。そこで日本もゆっくりはしては行けないということで、2000 年にこの制度が制定されました。このときよりどころとなったのが、個人の尊厳、幸福の追求権・公共の福祉を最大限尊重すると書かれていた憲法 13 条です。成年後見制度はこの憲法 13 条の理念をもとに制定されました。

時を同じくして、社会福祉の分野でもさまざまな改革がなされ、2000 年には介護保険制度ができました。これは日本の社会福祉を大きく変えた象徴的な制度です。

それまでの日本の福祉は、終戦直後の 1951 年にできた社会福祉事業法に拠っていました。

これは戦後の生活困窮者保護、救済という観点から制定されたもので、時代が進むにつれ実情と合わなくなっていました。少子高齢化、障害者の自立と社会参加など、福祉のニーズは多様化し、国民の意識も変化しました。そこで個人を尊重した質の高い福祉サービスを拡充しようということで、社会福祉法という法律が制定されたのです。

## ●福祉サービス利用が「措置から契約へ」

介護保険法と障害者自立支援法は、福祉のあり方を大きく変えました。それまでの福祉は、行政側が「あなたに必要なサービスはこれです」と与えるものでした。いわゆる福祉を「措置」していたのです。

しかし介護保険法以降は、自分で受けたいサービスを選択してもらおうという考え方に変わりました。多様化した福祉サービスの中から自分の意思で、自分に必要なものを選択する。福祉が、「措置」から「契約」に変わったのです。

契約においては、利用者とサービス提供者は対等の関係にあるため、契約する側には一定の判断能力が求められます。翻っていえば、判断能力の衰えた人は、必要な福祉サービスを適切に契約できないということになります。そうなると業者のいいなりに契約を押しつけられたり、望まないサービスを提供されたりといったことが起こります。

そこで判断能力の衰えた人には後見人がついて、適正な契約が結べるようにサポートしようということになりました。それが成年後見制度なのです。介護保険と成年後見制度が同時にスタートしたのは、意味があることだったのです。

障害者についても障害者自立支援法が2006年に施行され、自分たちの意思でサービスを選んでもらうことになりました。認知症の高齢者も知的障害者の人たちも、後見人の支援を受けながら、自分の意思で契約を結ぶようになったのです。

このように新しい成年後見制度は、財産を守るだけでなく、福祉が適切に受けられるようにサポートする身上監護を含んだ制度なのです。

また、成年後見制度はお金を持った方の制度だと誤解されている方もいるようですが、そうではありません。財産の有無ではなく、判断能力の衰えた方で福祉サービスを受けなければならない方のものなのです。

## ●成年後見制度の現状

次に成年後見制度がどのように使われているかを見ていきたいと思います。先ほど申し上げたように介護保険法や障害者自立支援法は、契約をしないと使えません。これは成年後見制度を使わなければいけないと言っているのと同じことだと思います。

また2006年に施行された高齢者虐待防止法も成年後見制度を利用することで、高齢者への虐待を防ごうという内容になっています。虐待というと暴力的なものを連想しますが、それだけではなく経済的な虐待もあります。たとえば子供が年金を管理して、親に渡さないとい

った事例などです。こうした虐待を防ぐためにも、成年後見制度は有効に働きます。

このように多様な場面で必要とされているにも関わらず、成年後見制度自体はあまり知られていません。

平成 21 年度の最高裁判所事務総局の統計によると、成年後見を申し立てた人は年間で約 2 万 7 千人でした。昔の禁治産制度が約 3 千件だったことを考えると約 10 倍にはなりましたが、まだ 3 万人には達していません。

## ● 成年後見関係事件の現状

後見開始、保佐開始、補助開始及び任意後見監督人選任事件の申立件数は合計で 27,397 件（前年は 26,459 件）であり、対前年比約 3.5%の増加となっています。

<内訳>

①後見開始の審判の申立件数は 22,983 件（前年は 22,532 件）で、対前年比約 2.0%増加。

②保佐開始の審判の申立件数は 2,837 件（前年は 2,539 件）で、対前年比約 11.7%増加。

③補助開始の審判の申立件数は 1,043 件（前年は 947 件）で、対前年比約 10.1%増加。

④任意後見監督人選任の審判の申立件数は 534 件（前年は 441 件）で、対前年比約 21.1%増加

※平成 21 年度までの総数

法定後見開始の審判	168,729 人
任意後見契約締結登記件数	40,792 人
任意後見監督人選任	2,176 人

## ● 後見制度の分類

後見制度は 2 種類に分類することができます。一つ目は法律で定まっている法定後見です。すでに判断能力が衰え始めていて、「さてどうしよう」というときに利用するのがこの法定後見です。

さらに法定後見は、判断能力の程度に応じて①「後見」②「保佐」③「補助」の 3 段階に分けられています。一番重いのが「後見」、中ぐらいなのが「保佐」、もっとも軽いのが「補助」という、3 つを使い分けて利用できるようになっています。

しかし上記の申立件数を見ると、一番重い「後見」が約 2 万 3 千件と大半を占めています。実際は支援が必要なのに手をうたず、判断能力がほとんどなくなってから、利用する人が大半だということです。

次に任意後見についてですが、これは法定後見とは違い、今はしっかりしているが、将来、判断能力が低下したときのことを見越して、あらかじめ後見人を定めておくというものです。任意後見では、将来のことを考えて後見人と契約を結んでおくのですが、この契約を締結した人は、平成 21 年度は 7,809 人いました。10 年間で約 4 万人が契約しています。

契約をして判断能力が衰えなかった場合は、何も費用はかかりません。保険のような使い

方といえます。万一、判断能力が衰えた場合は、頼まれていた人が家庭裁判所に後見を開始したいと申し出ます。すると裁判所が任意後見監督人を選定し、後見が始まります。こうした任意後見の監督人の選定は平成 21 年度で 534 人ですから、あまり多くはありません。

制度開始以来、法定後見、任意後見の利用者数は約 21 万件になります。この 21 万件という数字は多いのでしょうか、少ないのでしょうか。

全国の認知症高齢者は、200 万人を超えています。利用者が 21 万人しかいないということは、本来制度を必要としている高齢者のうち、1 割しか利用していないことになります。高齢者以外の障害者、精神障害者の利用もあまり進んでいるとはいえません。

人口の 1% が利用するというのが、国際的スタンダードといわれています。日本で考えれば、約 127 万人の利用者がいてもおかしくはない状況なのです。しかし現実には 21 万人であり、想定される利用者数には大きく及びません。

## ●成年後見人と本人の関係

次に、誰が後見人となって制度を支えていくのか、ということを考えます。昔の禁治産制度では、配偶者や親族が後見人に選ばれていました。家の財産を守ることが目的でしたので、家の中の人間が後見するのが当たり前でした。

一方新制度は、判断能力が衰えた人を社会全体で支えましょうという仕組みを作っています。ですから親族に後見人になる人がいないときは、第三者が後見人になることができます。実際、親族が後見人になる割合は、年々減少しています。

平成 12 年度から 15 年度までは親族が成年後見人に選ばれる割合が 8 割を超えていました。ところが現在は、家族を含めた親族が後見人になる割合は 6 割超まで減少しており、第三者後見も 36.5% まで増えました。

では第三者後見にはどういう方がなっているのでしょうか。一番多いのは、法律や福祉の知識をもった専門職と呼ばれる人たちです。財産を守りたいなら会計のプロを、適切な福祉サービスを受けたいのであれば福祉関係者をといった具合に、その人のニーズに応じた後見人をたてることができます。ただし、最終的に後見人を選定するのは家庭裁判所です。もし親族の方が、「この弁護士を後見人にしたい」と言っても選定されるとは限りません。

専門職の中で一番多いのは司法書士です。私が所属するリーガルサポートには 5,403 人の司法書士会員がいて、年間約 3 千人が後見人に選ばれています。ほかにも弁護士や社会福祉士が後見人に選ばれています。しかし後見人を希望する専門職はまだまだ少なく、今後増加が予想される需要に追いついていないのが現状です。

## ●成年後見制度が普及しない要因

先ほど、制度を必要としている人はもっといるのに、21 万人しか利用していないというお話をしました。それではなぜ、成年後見制度はあまり利用されていないのでしょうか。また利

用している人の多くが、判断能力がなくなるぎりぎりまで、制度利用をためらう要因はどこにあるのでしょうか。

制度普及を阻害している要因は、3つほどあると思います。一つは申立人の不在です。制度を利用するためには、家庭裁判所に申立てなければなりません。申立てることができるのは、基本的に本人、配偶者を含む四親等以内の親族です。四親等というところはかなり広い範囲ですので、ひとりぐらい申立人になる人がいてもよさそうですが、これがなかなか見つからないのです。先日NHKで特集していた「無縁社会」ではないですが、親戚であっても関わりたくないという人が多いようです。そのため判断能力が低下しているにもかかわらず、適切な福祉サービスが受けられない人が増えてきています。そうした人たちをサポートするために、市町村長が親族に代わって申立を行う制度ができています。我々はこの市町村長申立をもっと使えばよいのではないかと考えています。

二つ目の阻害要因は、低所得者の費用負担です。家庭裁判所への申立や鑑定には費用がかかります。また、専門職を選定した場合、後見人に対しての報酬も発生します。制度を利用するためには一定の経費がかかるため、申立を希望しながら利用をためらってしまうというケースもあるのです。そういったことを手助けするために、各自治体が行う成年後見制度支援事業というものがあるのですが、全国的に見ると取り組みが進んでいるとはいえません。今後は行政にも積極的に関わってもらわなければならないと思っています。

そして三つ目の要因には、後見人の担い手不足があげられます。親族も見てくれない、専門職の人も不足している、そうなったとき必要とされるのが市民後見人です。しかしまだ需要に見合う数の後見人は育っていません。

現在、NPOや社会福祉協議会が市民後見人を養成することで制度を支え、全国で約150人の市民後見人が活動をしています。また、各地域でも市民後見人を養成しようという動きができてはじめています。東京では品川区や世田谷区、あと大阪市なども熱心に取り組んでいます。

ただ、人材育成や制度普及にはお金がかかります。財政に余裕のある地域とそうでないところでは、やはり取り組みに格差があります。今後制度利用の増加を図るためには、関係者の熱意や財政に左右されない全国レベルの利用環境を整備することが必要となるでしょう。厚生労働省では新年度から、全国20地域におけるモデル事業として「市民後見人養成講座」を実施する予算を組んでいます。国のほうでも徐々に制度普及への取り組みを進め始めたといえるでしょう。

ここまで成年後見制度について話してきましたが、この制度は地域福祉や市民参加（共助）の理念に基づいています。地域の中で住民同士が支え合い、助け合う仕組みを作ることで強力な制度になるのです。

昨年、世界中から成年後見にかかわっている人たちが横浜に集り、シンポジウムを開きました。最終的に横浜宣言という声明をまとめたのですが、そこで強調されたのが「自治体をもっと制度に積極的に取り組まなければならない」ということでした。そして「国が公的に支援しなければならない」とも謳われていました。

先ほども言いましたが成年後見制度は、判断能力が衰えた人を地域で支えていこうという制度です。みなさんのような草の根で活動している人たちと、国や自治体が手を携えていくことで、よりよい制度になっていくのだと思います。