

静岡県立大学短期大学部

特別研究報告書（13・14年度）- 76

成年後見制度における人権擁護の現状に関する研究

岩田香織

Research on Current State of Advocacy in Adult guardianship System

Kaori Iwata

【研究目的】

現在日本では、社会福祉法、制度、サービス提供の方策が大きく転換している。その最も大きな変化は「行政による措置」から「利用者の自由な選択による契約」というものである。

2000年4月に介護保険法が施行され、老人福祉分野に契約に基づくサービス利用というシステムが持ち込まれたのに続き、2003年4月より障害者福祉分野においても、利用者自身がサービスを選択決定するという「支援費制度」が発足することとなっている。

このような流れにあって、利用者の自由な選択を保障し、適切な契約を確保するための支援体制の整備は重要な課題である。何故ならば、高齢者、障害者の中には判断能力、意思決定能力が不十分な者が少なくない。彼らの権利如何に擁護し、生活を守るかという視点を欠いたまま、「利用者の意思による契約」のみを先行させた場合、ともすれば、高齢者、障害者の生活に重大な危機をもたらす可能性を孕んでいる。

こうした事態に備えるための社会的支援体制の一つとして、2000年4月に成年後見制度が発足している。これは一般法である民法の一部改正を中核とし、「任意後見契約に関する法律」、および「後見登記等に関する法律」がその骨格となっている。

成年後見人の職務は、被後見人の財産管理その他重要な法律行為に関与し、契約に関する広範な代理権、取消権を有する。同時に、今回の法改正で「身上監護」が職務として明確化された。法定後見人の役割、責務は重要であり、「専門職」として職責を果たすことが

重要な任務であり、また期待されるところである。

成年後見制度は、法制度の中身について検証することが必要であることは勿論、利用者に生活や財産に直接的に関与する制度であるだけに、実際の運用、現状を見守り、課題があれば早急に解決することが肝要と考える。

成年後見制度の対象とされる痴呆性高齢者や知的障害者にあつては、成年後見制度のあり方自体、また後見人の質そのものに、その生活が重大な影響を受けることになる。仮に、そこに不都合、不利益が生じたとしても、自ら声をあげることが困難な場合が多い。

本研究では、発足後 2 年を経過した成年後見制度の現状を分析するとともに、人権擁護という観点からその意義を考察したい。さらに支援費制度導入にあたり、法定後見人制度は重要性を増すと考えられるが、その際の課題も含めて検証を行いたい。

・基本的人権との関係

自己決定権の保障

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」と定め、ついで「生命、自由、及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他国政上で、最大の尊重を必要とする」と規定されている。ここで、「個人の尊厳の尊重」が宣言され、立法その他の各国家作用に貫徹されなければならないと言う要請が国家の義務として詠われていることは、憲法が個人の人権を達成するための人権保障の体系であることを端的に表していると言える。

憲法は、基本原理である人権尊重の立場から、個人を尊重し、国民の自由及び権利に対して強い保障を与えていることは明らかであるが、中でも第 13 条は第 15 条以下の個人的人権規定によってカバーされない自由や人権について根拠づける役割を持つとされている。

第 13 条では「幸福追求権」を認めており、これは自分なりの幸福を追求する権利、即ち人それぞれによって異なる「幸福」を求めることが保障されていると解することが出来る。

そこで、社会の変革に伴い、憲法の条文に無くとも、人権として不可欠な権利、自由として保護に値すると考えられるに至った権利には「新しい人権」として、第 13 条において包括的に保障されると解釈されているのである。

第 13 条によってカバーされる自由、権利の具体的内容として、プライバシー権や環境権等が挙げられるが、ここに「自己決定権（自分のことを自分で決める権利）」を含めるといのが定説となっている。これが現代社会において「自己決定」が個人の人生における幸福追求、自己実現に不可欠であると広く認識されているためである。

しかし、近代憲法が「国家権力を抑制し、国民の権利、自由を守る基本法」であると同時に、近代法の基礎となる近代社会において、その構成員の大多数が個人として合理的な判断応力を有していることを前提に成り立っていることを勘案しなければならない。

現代社会は高度に複雑化、多様化し、個人はその中で一層高度な合理的判断が求められている。ことに市場経済の中で、個人は取引の当事者として自己決定と自己責任のもとで行動しなければならない。

個人に自己決定と自由が保障されていることは、個人主義の理念からして意義が大きい。一方社会の構成員全員が十分な判断力を有しているわけではない、と言う現実的な問題が生じる。判断能力が不十分な者、合理的判断力の主体たり得ない者が、生涯家族や地域において保護されているならば、このことが社会問題化することはないかもしれない。しかし、判断能力は不十分な、例えば痴呆性高齢者や知的障害者が、その意思を聞かれることなく家庭内、或いは施設内での生活を強制されるとすれば、それは著しい自己決定権の侵害にあたる。

障害の有無や年齢に関わらず個人の尊厳を尊重するという価値観に則り、施設から在宅へ、措置から契約へ、という社会福祉サービス全般の流れにあって考えるべきは、自己決定を基本原則としつつ、高齢者、障害者が、地域社会において個人として自立した生活を営むことが可能なサポート体制を構築することである。

当然、その際に経済生活は回避し得ない問題であり、生活の手段として財産を守り、活用するという支援の仕組みを考えなければならない。

その観点から、2000年の民法改正により、禁治産・準禁治産宣告制度から、後見・保佐・補助人制度へと変革したことは大いに意義がある。従来の制度が自己決定の尊重という点から問題を含んだものであったことは、これまでも指摘されてきたところである。改正により、制度の画一性、硬直性が緩和され、また本人の意向を反映のする方策について検討がなされた。この点は、基本理念に「自己決定権の尊重」をおいたことの表れと言える。すなわち、成年後見制度は、判断能力が不十分な者に対する市場経済からの保護と位置づけられる。

法の下での平等

憲法第14条は法の下での平等を規定したものであり、「すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的、または社会的関係において、差別されない」とされている。この「平等」という基本原則は、個人の尊厳を維持する上で自由とともに当然要求されるべき重要な権利として位置づけられている。

即ち国民個々人は、肉体的、精神的に差違があり、異なる特質を有していても、人間として価値に変わりがなく、法の定立、および適用にあたって、均等の機会が与えられ、差別待遇を受けないことが保障されているのである。条文には、差別の原因となりうるものが列挙されているが、これは例示的に捉えるのが妥当とされており、当然心身障害者や高齢者についても、そのことを理由とする差別待遇は基本的人権の観点からも禁止されていると言える。

法解釈上第 14 条は、個々人をその事実上の差違に関わらず一律同等に扱うべきとする「形式的平等」を要求しているとされているが、これは第 14 条の規範内容の拡散を防ぎ、実態に理念が反映する時に不明確になることを阻止するためと考えられる。

しかし、国家や政策の干渉を全く受けずに、個人の自由な活動のみが保護されると、結果的に個人間に不平等が生じることとなる。端的に表れるのが貧富の差である。そこで、社会的、経済的弱者に対してはより厚く保護を与える、つまり事実上の劣位者をより有利に扱うことによって、結果を平等なものに近づけようという「実施的平等」の考え方がとられるようになるのである。

社会保障、社会福祉はいわば実質的平等を求めることにより、逆にすべての国民の同等の自由と生存を保障しようとする社会的施策、方策といえる。過度に実質的平等を強調することは国家権力の過大な介入、干渉を正当化することになりかねない面がある。しかし、実質的平等の実現役割が立法や政策に期待されていなければ、現行の福祉政策、施策は生まれてこなかったであろう。形式的平等をある面では犠牲にしても解決すべき社会問題がある時には、実質的平等を確保する対策がとられる必要がある。

そこで、痴呆性高齢者、知的障害者に対する成年後見制度において、後見人が利用者の契約の締結や財産権に介入することをどう捉えるかという問題について検証する必要がある。まず、これが「不合理な差別」に相当するか否かを検討することが重要である。

現代社会において、我々の生活手段のほとんどは市場経済を通して入手しうが、1990 年の福祉八法改正に始まり、社会福祉基礎構造改革、介護保険法、支援費制度と一連の動向の中で福祉サービスも例外ではなく産業化、市場化している。現在私達は福祉領域が市場システムと結合するという転換を経験しているのである。

福祉サービスの利用者には、当然高齢者、障害者が多く含まれるが、市場における取引で十分な生活手段を入手出来るかといえば、様々な困難や問題が予想される。このため、特に判断能力が不十分な者が支援を受けることによって、リスクを回避し、取引の相手方と対等な関係に立ち、公正な取引を保障するシステムが不可欠となる。

成年後見制度は、同意権・取消権および法律行為に関する代理権を後見人に付与することにより、痴呆性高齢者、知的障害者が消費者として自立する手段を確保する社会的システムとして評価できる。

市場における契約締結等の法律行為について、全くサポート、支援体制を取らずに痴呆性高齢者、知的障害者をその取引の中に放置することは、彼らに多大な不利益をもたらす危険性が高く、同時に安全で公正な取引という観点からも大きな混乱を招くことが考えられる。

では、互いのリスクを避けるために、判断能力が不十分な者を一切市場から排除し、取引に参入させないとした場合、仮に国家が健康で文化的な生活を保障したとしても、「法の

下の平等」という理念が実現されているとは言い難い。

つまり成年後見制度は、自己決定尊重、残存能力の活用、ノーマライゼーションの理念と、判断能力が不十分な者にとって必要な支援、保護との調和を図り、市場における平等な取引の実現を目指したものとえよう。

・権利擁護の視点

ソーシャルワークと成年後見活動

成年後見活動は、判断能力が不十分な状態にあり、自分の力だけでは自己決定を十分なし得ない人々に対して、出来る限り本人の意思を尊重しつつその生活を保護し、権利を代理する活動である。後見人は、被後見人の十分な判断能力を補い、利用者が不利益や損害を被らないように守ると同時に、常にその権利が擁護され、保障しよう配慮することが必要となる。

判断能力の不十分さ、意思決定能力の脆弱さは、市場取引や契約において圧倒的に不利な立場に立たされる危険性と直結している。その意味で、判断能力が不十分な状態にある者は現代社会において「社会的弱者」と考えることが出来る。

こうした「弱者」が生活上に抱える課題や問題の解決に関わり、その権利の主張を助け、時に代弁し、権利獲得に向けて支援を行う専門職としてソーシャルワーカーの存在は非常に重要な位置を占める。利用者の「権利擁護」という観点から、ソーシャルワークと成年後見活動は共通点が多いと言えよう。また痴呆性高齢者、知的障害者への対人援助と言う意味では、共通基盤に立ち、同時にソーシャルワークの専門性を反映しながら、後見活動に携わることに大きな意義があると考えられる。

また、現在社会福祉サービスの利用方式が措置から契約へと転換していることから、今後ますます社会的要請が増すと予想される。契約を基本としたサービス利用においては、サービス利用者は、社会福祉の対象者ではなく、消費者、すなわちサービス利用の主体者と位置づけられる。このことにより、権利意識が高まり、より自己決定に基づく選択が可能になると期待されている。

しかし、同時に利用者の権利保障、選択および自己決定の確保が十全でなければ、契約によるサービス利用や、制度の活用が困難となり、サービスから疎外される要介護者、要援助者を生むことになる。

この課題に対し、特に判断能力が不十分な福祉サービス利用者の意思決定を援助し、権利を擁護する制度として成年後見制度が発足したわけである。即ち、成年後見活動と、種々の福祉サービス利用は密接に関わっており、被後見人の意思や生活状況全般に合わせて必要なサービスを検討、選択するという、まさにソーシャルワーク的視点と手法が必要となるのである。

成年後見活動は大きく財産管理と身上監護に大別できるが、特に身上監護は広く被後見人の生活全般にわたり配慮することが求められる。こうした点からもソーシャルワークとの関連は大きいと考えられる。成年後見活動における具体的な生活支援として、介護等の事実行為は含まれないものの、介護保険における要介護認定手続きや介護サービスの手配、契約、施設や病院の入退所・入退院手続き、年金や生活保護申請など、被後見人の生活基盤に関わる重要な行為について、本人の心身の状態及び生活の状況に配慮して行うことが義務づけられたのである。

当然、これら利用者にとって必要なサービスを手配するだけでなく、本人の身上面に関する権利の主張を助け、或いは利益を代弁して獲得する権利擁護（アドヴォカシー）の視点が求められるであろう。

さらには、選択したサービスや施設や病院で適切なケア、処遇を受けているか、ケアプランは適当であるか等の、福祉、医療サービスに対する監視的役割も求められる。不都合があれば、本人に代わって異議申し立てを行うのも後見人である。

後見活動を概観した時、ソーシャルワークの専門性を活かすことが可能であると同時に、大いに意義があるということがわかる。同時に成年後見活動はソーシャルワークそのものではなく、定められた職務の中でその職責を果たすことが肝要である。そのバランスの中で、個人の尊厳と自己決定を尊重した生活全般に配慮した利用者の生活支援を実現することが必要である。

権利擁護の動向

権利擁護が注目された一つの契機として 1981 年の国際障害者年が挙げられる。国際障害者年以降、ノーマライゼーションの浸透、それに伴う障害者自立生活運動が活発化した。さらに、福祉現場や行政における人権侵害の実態が暴露され、クローズアップされたこともあり、より積極的な権利擁護論議に発展するとともに、具体的な制度の必要性が広く認識されるようになった。その後今日に至るまで、当事者、行政、関連諸団体は、ノーマライゼーション、権利擁護を軸としながら、様々な取り組みを行ってきた。

[当事者の取り組み]

国際障害者年以降活発化した利用者自治活動は、特に身体障害者療護施設を中心に「居住者権利宣言」や「人権ガイドライン」の策定、自治会の全国ネットワークの発足等の成果となって表れた。その後、身体障害者の当事者組織として、DPI 日本会議、全国自立生活センター協議会、全国障害者介護保障協議会等が発足し、活発な活動を展開している。

また、知的障害者当事者組織「全国知的障害者育成会（全国手をつなぐ親の会）」、精神障害者当事者組織「全国精神障害者団体連合会」、「東京精神医療人権センター」、等がある。

[自治体の取り組み]

1991 年～2001 年の間東京都社会福祉協議会が運営を行った「知的障害者・痴呆性高齢者

権利擁護センター」は社会的権利擁護機関の先駆的な取り組みとして、多くの自治体に影響を与えた。

横浜では福祉サービス評価の第三者機関として「横浜市福祉調整委員会」を設置（1995年）。その後1998年「後見的支援機関横浜生活あんしんセンター」を設立した。

同様の機関として、「大阪後見支援センター」、「埼玉権利擁護センター」、「かながわ権利擁護相談センター」等が発足している。

[オンブズマン制度]

現在オンブズマン制度は自治体、社会福祉施設等において全国的な広がりを見せている。

その類型として、「一般行政型オンブズマン」、「福祉行政型オンブズマン」、「市民オンブ

ズマン」、「（非行政型）福祉オンブズマン」等に大別できる。

特に福祉オンブズマンの中の福祉型市民オンブズマンの活動は、ますます情報公開が求められる社会的要請の中で、今後の発展が予想される。

[関連団体]

弁護士会の取り組みとして、東京都弁護士会による「高齢者・障害者総合支援センターオアシス」、第二東京弁護士会により「高齢者・障害者財産管理センターゆとりーな」、大阪弁護士会による「高齢者・障害者総合支援センターひまわり」、福岡弁護士会による「高齢者・障害者総合支援センターあいゆう」、等が設置されており、その他各地の弁護士会の設置による権利擁護全般にわたる総合支援センターが増えている。

その他の取り組みとして、日本司法書士連合会「社団法人成年後見センター・リーガルサポート」、日本社会福祉士会「成年後見センターぱあとなあ」等がある。

[地域福祉権利擁護事業]

成年後見制度を補完する制度として、1999年10月に地域福祉権利擁護事業が開始された。これは権利擁護を目的とした日常生活支援であり、在宅の痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者を対象にしたサービスである。これは、民法上の一般の任意代理契約に委任契約にあたり、即ち判断能力の程度は、契約にあたり本人が契約の内容と結果を認識し、判断できる能力を有していることが必要となる。

事業運営については、都道府県社協に権利擁護センターを設置し、基幹的市区町村社協に相談、及び具体的な日常生活支援サービスの業務を委託、「契約締結審査会」によるサービス業務に関わる審査、第三者機関として「運営監視委員会」による監視、提言等が行われる。

権利擁護システム構築に向けて

権利擁護システムは、制度の導入にとどまらず、基盤整備、事前・事後的権利擁護と重層的に構築する必要がある。成年後見活動を軸に、今後も考察、検証を進めたい。

《参考文献》

- 1) 野崎和義：福祉のための法学．ミネルヴァ書房．2002
- 2) 野崎和義：人権論入門．日中出版．1997
- 3) 大石剛一郎：障害者の権利擁護システム構築の課題．社会福祉研究，74，27-34，鉄道弘済会，1997
- 4) 北野誠一：障害当事者の役割とコンシューマーコントロール - 障害者当事者手動のサービスと本人自立生活支援 - ．社会福祉研究，74，35-44，鉄道弘済会，1997
- 5) 日本弁護士連合会：高齢者の人権と福祉，こうち書房，1996
- 6) 権利擁護研究会：ソーシャルワークと権利擁護，中央法規，2001
- 7) 日本弁護士連合会：契約型福祉社会と権利擁護のあり方を考える，あけび書房，2002

2003 年 3 月 20 日受理