

# 市民後見の現状と課題

志賀 文哉

## Current state and Future Agenda for Citizen Guardianship

SHIGA, Fumiya

E-mail: fshiga@edu.u-toyama.ac.jp

### Abstract

The need of guardianship practices is rising in an unprecedented aging society where people with dementia increase rapidly in Japan. To make up for lack of professional services by lawyers, judicial scrivener and social workers, Japanese Health, Labour and Welfare Ministry has launched projects to generalize the guardianship amending of Act for the Welfare of the Aged. Citizen guardianship by community residents is still small in number, but has beneficial features like frequent visit to wards' home to check their life and contribute to community-based welfare. The practices are based on Civil Code and are related several welfare laws or others and judicial fields. Therefore, seamless coordination is important in its implementation. There are problems in civil guardianship such as requisition in welfare service for the disabled, guarantee of ward's right to vote, community development as its basis and so on.

**キーワード：**市民後見，地域福祉，切れ目のない支援

**keywords：**Citizen Guardianship, Community-based welfare, seamless supports

## I はじめに

2000年に介護保険制度とともにスタートした成年後見制度は，2011年には家庭裁判所への審判申し立て件数で3万1千件に達している。介護保険サービスを利用するためには，要介護認定やケアプラン作成のほか，介護サービス事業所との契約も必要になるが，双方の意思の確認を行う一方である人(利用者)の判断能力が不十分であればそれを補う必要がある。成年後見制度はそれを担うものであるために，介護保険と両輪で介護サービスの社会化を促進するものとされてきた。しかし2012年8月の厚生労働省発表によれば認知症高齢者の数は305万人と推計されており，さらに同省研究班が2013年6月に発表したものによれば，2012年の時点で高齢者の内15%に認知症があり，その数は462万人に及ぶとされた。大幅に認知症高齢者が増えていることがわかる。契約が必要な介護保険利用に限らず生活の様々な部面で意思決定をサポートすることの必要性が高まっているといえる。このまま従来の親族や専門職による後見のままで需要を満たすことができるのか，できない場合にそれを補う方法はある

かは早期に検討され準備されることが求められている。

本論では特に「後見」について，親族や専門職以外がかかわる状況に注目し，その意義や役割，また現状における課題を指摘する。なお，意思決定を支える成年後見制度では，対象者の判断能力の程度に応じて「後見」「保佐」「補助」と，支援の仕方や程度が異なるが，その詳細の記述は本論の主たる目的ではない。

## II 市民後見とは

親族が後見人となる場合を「親族後見」というが，それ以外の場合を「第三者後見」としてまとめて捉える。「第三者後見」には，弁護士・司法書士・社会福祉士といった専門家が関わる「専門職後見」と一般市民が関わる「市民後見」が含まれる。この仕組みを作るために参考にしたドイツの制度では国が関わる「公後見」があるが，日本では現在，国が直接に後見業務を行う仕組みになっていない。さらに市町村や社会福祉協議会が関わる「法人後見」という形式がある（表1）。市町村等の「行政による協

表 1 後見人の種類とその主な特性（井上，2012年，p74－75<sup>2)</sup> から作成）

後見人の種類		特性
第三者後見人	親族後見人	本人意思を理解しやすいが、「他人性」の認識・権利擁護の意識欠如の危険がある。
	専門職後見人	専門知識・経験を有し、また専門職倫理観・「他人性」の認識・権利擁護の意識を有するが、専門分野外の不得手もある。
	法人後見人	自然人でないために「死亡」がなく、「他人性」の認識があるが、責任が希薄になりうる。法人の職員等に対して権利擁護等の意識醸成の研修や組織構成における補充が必要になる。
	市民後見人	一般市民の目線で被後見人の生活をみることができ「他人性」の認識を有し、また地域密着型の活動の展開、本人とのかかわりを充実できるが、権利擁護の意識については研修等で補充が必要である。

力体制の整備と充実は、成年後見の『社会化』においては欠かすことができない条件であり、市町村長申立てはその重要な指標」といえる。2009年8月時点で全国の市区町村社会福祉協議会77か所で法人後見を実施していることが分かっており、法人後見の数は増加してきている<sup>1)</sup>。

表1は後見人の特性として「他人性」に注目している。これは後見人が、後見を受ける人を、「自分とは別に権利を有する個人」であることを認識できるかをみる視点であるといえる。被後見人が身内である場合には、後見人がその人を家族外の人と同じように意志や権利を尊重することが難しいことがありうる。その点、第三者後見人であれば「他人性」をある程度確保できる、すなわち権利擁護につながることが優れた点であると言えよう。第三者後見人はさらに3つに分かれ、それぞれ特徴があるが、後述するように、市民後見人は被後見人の近いところで同じように生活している市民が関わるのであり、地域社会での支え合いの一つの形である。

成年後見制度が始まった当初は「親族後見人」を中心としていたところ、後見を必要とする人の増加に伴い対応しきれない状況になり、「専門職後見人」による対応が模索されたが、2005年当時、全国的に見て後見業務に関わる専門家は9000人程度で、しかも兼務していることが明らかになった。後見人不足の状況をさらに打開していく方法として「市民後見」の検討がなされ、2011年には厚生労働省による「市民後見推進事業」開始とともに、老人福祉法を改正し、市町村には市民後見人を養成していく努力義務を課すに至っている(2012年4月施行)。「市民後見推進事業」は①研修の実施、②組織体制

の構築、③活動支援、④その他市民後見の推進に関する事業をその内容としているが、2012年度では87市区町がこれに関わり、2011年からは高齢者権利擁護等推進事業の中で「都道府県市民後見人育成事業」が行われ、市民後見人の研修による育成が進められているものである<sup>3)</sup>。

このような経緯のなかで「第三者後見人」の割合は伸び、2012年には全体の51.5%を占めるに至っている<sup>4)</sup>。しかし第三者後見人の中での主な成年後見人と本人の関係をみると、専門職後見人が多くを占めるのに対し、現状では「市民後見人」の数は伸びているものの全国でまだ131人に過ぎない(図1)。

市民後見人の理念について、岩間<sup>5)</sup>は「権利擁護と地域福祉の担い手」の二面から捉えることができるとしている。前者は成年後見制度の中核であるが、それを市民の参画で行うところに地域福祉の展開があるという見方である。また市民後見人たる成立要件として以下の5つを示している。

- ①専門職ではない一般市民
- ②家庭裁判所から選任された第三者後見人
- ③ボランティア精神に基づく市民活動
- ④行政が関与する支援組織による養成・活動支援
- ⑤市民としての特性を活かした後見活動

とりわけ、⑤については被後見人と同じ居住地域に住んでいて生活の環境を理解していること、また頻回に訪問できることが「市民としての特性」と解され、専門職後見よりも秀でた特徴と受け止められる<sup>6)</sup>。

この考えに基づいた岩間による市民後見人の定義とは以下のとおりである。

市民後見人とは、家庭裁判所から成年後見人等

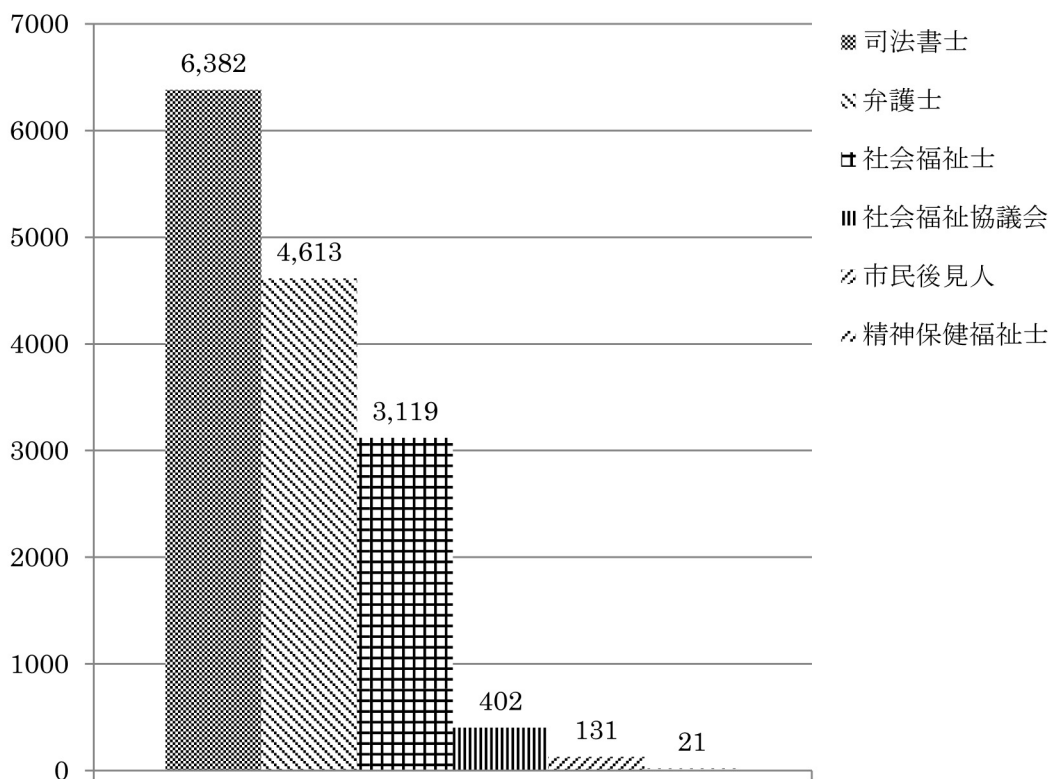


図1 成年後見人等と本人との関係別件数（最高裁判所事務総局家庭局<sup>4)</sup>，2013年；一部抜粋）

として選任された一般市民のことであり、専門組織による養成と活動支援を受けながら、市民としての特性を活かした後見活動を地域における第三者後見人の立場で展開する権利擁護の担い手のことである。

市民性は様々に評価されうるが、支援を受ける人の近くに住む住民が担う近接性と合わせて従前の後見人では不足していたところを補完する意味がある。その内容を含め、市民後見人の意義や役割について次に確認する。

### Ⅲ 福祉的意義及び役割

市民後見人が他の後見人と異なることを示す特徴として活動特性があり、次のものがあげられる<sup>7)</sup>。

#### 1) 市民と行政との協働

後見業務においては家庭裁判所のかかわりがあるが、重要な後見業務を市民に任せる場合に、行政がかかわることで信任を得ることができるというもの

#### 2) 市民としての特性の活用

専門職にない「市民感覚や市民目線」により地域住民の権利擁護に貢献できるというもの

#### 3) 地域の支え合い活動の発展・応用

すでにある支え合い活動の延長線上に後見活動

を位置づけ、同じ居住地域に住む住民が短時間（おおむね30分以内）で訪問できる地域福祉の担い手が市民後見人であるとするもの

#### 4) きめ細やかな活動が可能

同じ居住地域の生活者であることから週1回程度の頻回訪問により被後見人との関係づくりができ、生活実態・適切なニーズ把握ができるとするもの

#### 5) ボランティア精神の発揮

3) にみる支え合い活動であり、ボランティア精神の市民活動であるというもの

5) に示される「ボランティア」との関連性については、家庭裁判所が「公的任務」を任せるものである以上は、勝手に始めたり止めたりできず、また適正な後見業務がなされない場合に解任などの対応がとられることも注意すべきところである。すなわち、地域の中で住民同士が支え合う活動である一方で、公的な機関の関与によって質の担保が図られ信頼とともに責任も生じるのである。

また、市民後見人の受任パターンを整理すると表2のようになる<sup>8)</sup>。市民後見人の養成を進めようとする自治体において、一つの理想が一般市民による「単独受任」だとしても、職務をスムーズにはじめ、

表2 受任パターン（岩間，2012年，p21<sup>8)</sup>，改変）

受任パターン	内容	メリット	デメリット
①単独受任方式	市民が最初から単独で受任	市民が自覚と責任をもって活動	初動期，困難事例における支援組織によるサポート
②リレー方式	専門職がまず受任し，市民に引き継ぐ	専門性が必要な事態は専門職が対応	的確な引き継ぎの必要
③複数後見方式	市民と専門職が複数で受任	専門職との役割分担で効果的	専門職の市民後見に対する理解が必要
④2段ロケット方式	複数後見で受任し，その後，市民が単独で継続する	専門職が市民を伴走的に支援	被後見人の状況により，専門職辞任の見極めが困難

十分な対応を図っていくことは容易でないため，被後見人からすれば複数のかかわりが得られる方式の方が全体としては良好な結果になるのではないかと考えられる。そういう配慮では，後見人ではないものの，後見業務に関わっていく方法として，法人後見の下で行う「後見支援員」が有効であると考えられる<sup>9)</sup>。

新しい公共や共助を進めていく考えから，住民と行政によるパートナーシップや協働の必要性が強調されるようになってきているが，それは「共助」のあり方を問うものでもある<sup>7)</sup>。特定の対象に対する選別的福祉から国民全体の普遍的福祉への変化は超高齢社会にあっては誰もが長生きする中で互いに助け合う社会への変化を促し，支えられる人だけでなく支える人（担い手）をどうするかの問題でもあり，その担い手を増やしていくところに行政のかかわりが

求められている。とりわけ，市民後見人の養成については老人福祉法改正（2011年）により第32条の2に市町村による養成の努力義務が明示された。

一方で，市民後見の中で表2にみる①の単独受任にはいまだ至らず，市町村社会福祉協議会（市町村社協）などが法人として後見業務を行う場合に，前述した市民が「後見支援員」として関わる形式がある。市町村社協にはすでに生活支援員（日常生活自立支援事業）があり，後見支援員との役割や位置づけの区別が問題になりうる。いずれも「判断能力が不十分な人」を支えるものであるが，さらに渋谷が述べるように，対象者を「日常の生活管理に不安を感じている人」まで範囲を広げた場合，地域において見守り等支援を個人的・組織的に行っている住民・ボランティアも同様の役割を果たしていると考えられ，いよいよ地域での支え合いは複雑とも見え

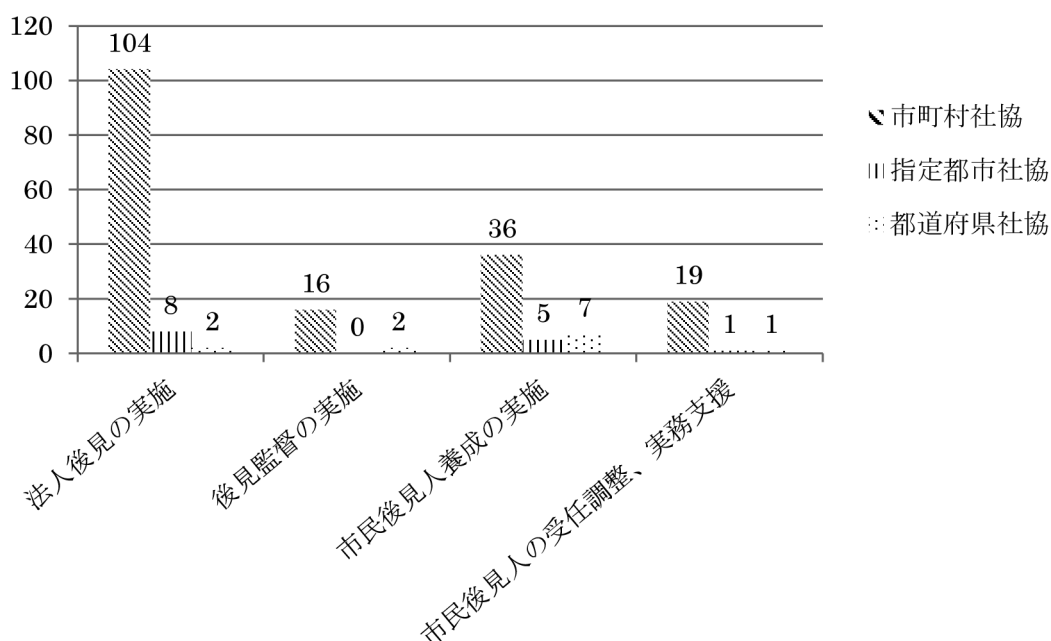


図2 社会福祉協議会における権利擁護としての法人後見（渋谷<sup>8)</sup>，2012年）



る。このような状況の中での「市民後見人」の独自性は何か。

市民後見人は上記2種の支援者とは「担い手自身が責任主体」という点が異なるとされるものの、後見支援の観点からは、様々な支援が必要であり担い手の事情を汲みながら活動するとなれば一概に市民後見人と後見支援員のどちらが良いともいえないというのが現状のようである<sup>8)</sup>。地域においての担い手は同一人が複数の役割を掛け持つことが可能であり、市民後見人養成の方法も生活相談員活動を経験してもらったり、後見支援員としての活動から始めたりするなど多様であればよいので、実情をみながら、担い手にとって適切な役割を見出せるような関わりが市町村社協には求められていると言えよう。

#### IV 法制度における市民後見の位置

図3のように法制度上は民法第7条を基盤としながら、被後見人の特徴から様々な法律が関わっている。また家庭裁判所による審判のかたちで司法も関わっている。「行政の領域」はその担い手を示しているが、例えば市町村(福祉事務所)は「福祉の領域」の法律に沿った事業等を実質的に担うものに含

まれる。市町村は司法と行政・法の実施にかかわる重要なアクターである。法人後見を担う市町村社協は「市長申立て」から家庭裁判所を経て受任を決定する形になるが、市町村社協が市民後見人を養成し、研修を受け実務的研修を終えた人らを市民後見の人材のバンクとして保持し、日常生活自立支援事業の支援員を経験したのちには自立・独立した市民後見となることが期待されている。

このような法制度の関係を市民後見人が把握し、意識しながら後見業務に取り組むのは簡単ではない。特に社会福祉の法制度がめまぐるしく変わっていく中では、制度の利用や他の事業・制度とのつながりには、行政をはじめ、それに詳しい者の支援が必要であろう。また、サービス利用が本人のためになっていないようなケースに支援を中断できるかという力量も問われる。

さらには、「後見」以外の、判断能力がまだ残されている場合(保佐, 補助)も含められるようになれば、判断能力が失われていくプロセスの中でシームレスな支援の維持を行うことが後見業務では必須となろう。そういう点で法律の専門家らとの連携が重要である。

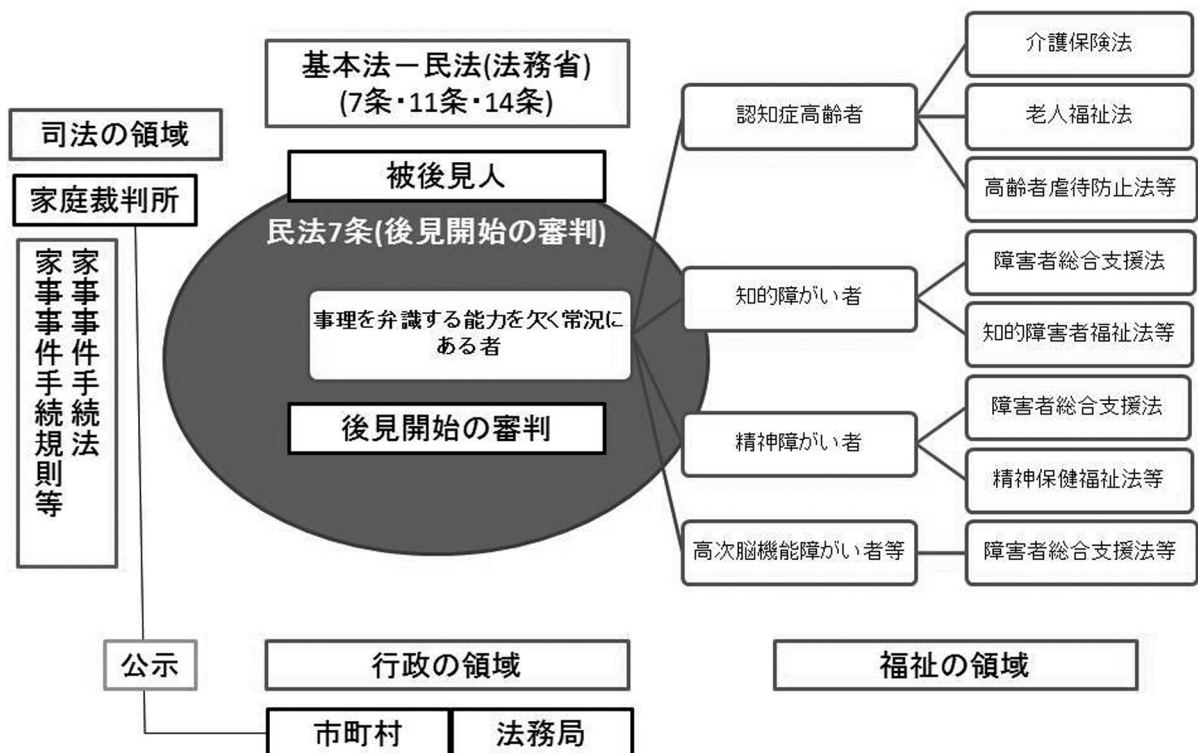


図3 民法と関係法制度(大貫, 2013年<sup>10)</sup>; 一部改変)

## V 市民後見の課題

2012年6月には「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律（平成24年法律第51号）」が成立し、その地域生活支援事業の中で、「障害者に係る民法に規定する後見、保佐及び補助の業務を適正に行うことができる人材の育成及び活用を図るための研修を行う事業、意思疎通支援（手話その他厚生労働省令で定める方法により障害者等とその他の者の意思疎通を支援することをいう。以下同じ。）を行う者の派遣その他の厚生労働省令で定める便宜を供与する事業並びに意思疎通支援を行う者を養成する事業を加えること」（2013年4月施行）とされた。すなわち、障害者福祉の観点からも市民後見人の養成が進められることが期待される。

また2013年3月には成年後見人が付いた者（被後見人）は選挙権を失うとの公職選挙法の規定（第11条）を東京地方裁判所が「違憲」と判断した。その後、安倍政権は類似裁判が頻発する事態に備え控訴したが、5月27日には改正公職選挙法が成立し、約14万人に投票の機会が与えられ、原告と国は和解するに至った。一方で、原告弁護士団は総務省に要望書を提出し、選挙に関するわかりやすい情報提供や投票所への移動支援、投票所までの付添人等から投票所の支援者への円滑なつながり、など選挙権行使を実質的に保障するための現場での対応力が問われている。こうした場面での支援は、将来には市民後見人の役割の一部となることも考えられる。

市民後見人養成はまずは後見を必要とする人のためになされるが、そのプロセスを通じて地域住民が互いに支えあう福祉コミュニティが形成される意味で、すべての人を利用の対象として包含していくものである。後見業務の担い手は、現時点において支援をする者であるが、将来自らがその支援の利用者となりうる。市民後見人となった人の中には既にそのことを見通して自分やその家族に還ってくる事業ととらえ協力している人がある。その参加の動機は以下のようなものである。「... 近い将来、私たち夫婦や子どもたちがお世話になるはずの制度に、自分で支援する立場としてかかわってみることで、支援を受ける側が安心できる制度にしたい...」<sup>11)</sup>。

ここに語られている想いは、本人にその明確な意識があるかどうかはわからないが、地域住民がサー

ビスを利用するばかりでなく、サービスを提供する存在であるべきとする社会福祉法第4条の地域福祉の推進に通ずるものであり、市民後見人はその担い手であるということができる。さらに団塊の世代が高齢者となり、地域での活躍できる役割を考えたとき、「社会経験も豊富であり、肉体的・精神的にも健康」なこの世代への期待は大きい<sup>12)</sup>。そうしたことから、今あるニーズを満たすという考えではなく、地域づくりとして市民後見人を養成していく視点が必要ではないだろうか。

今回は中心課題から外した「補佐」「補助」については、家庭裁判所での審判では「後見」と比べて数が少ない傾向があり、本人の権利制限が多い。これは一方で、業務量が多く、責任も重い後見業務を生み出していることでもある。本人の権利擁護と支援のあり方を問う問題であり、市民後見のあり方もそこで問われることになるだろう。

## VI さいごに

本稿では、今後広まることが期待される市民後見について、最近の状況と期待される役割、そして課題のいくつかを示した。残された課題としてその一つには、後見に対する報酬をどうするかがある。現在は、市民後見人による報酬請求は「申し立て時に判断する」というのが家庭裁判所の立場である<sup>13)</sup>。宮内ら<sup>14)</sup>の研究によれば、平均月報酬額は約3万4千円であり、また上下の格差は月約35万円から月約2千円まで、大きな開きがある。これは家庭裁判所が後見支援の実態から決定するものであるから、それぞれ「適当」と判断されたものである。しかしながら、それでもこのような開きがあるときに、現在は無償での支援であることが多い市民後見人のあり方を問うことになるだろう。すなわち、地域での支え合いであり、資力の限られた住民を支援する市民後見人に対して、多額でなくとも諸々の実費をカバーできる程度の額は、どこの自治体でも支払われることが必要と考えられる。

また、関連する事業（たとえば富山市社会福祉協議会における「福祉後見サポート事業」）との関係を整理して、協力しようとする市民にわかりやすい仕組みにしていく必要もある。業務の内容や制度の理解は事業の継続に欠かせない。

市民後見が支援を必要とする人の近隣に住む地域

住民によって支えられるためには、成年後見制度そのものの理解と後見業務についての具体的な研修、市町村社会福祉協議会等による法人後見の仕組みの確立、そして知識と技術を備えた市民を後見業務の候補者(後見支援員等)として確保していくことなど、時間をかけながら仕組みを築いていくことになろう。地域福祉において公的なフォーマル・サービスだけでなく、市民の支え合いによるインフォーマル・サービスが重要であるが、市民後見はその間に位置し、地域生活を意思決定の面を中心に支えるサービスとして普及していくことが望まれる。

## 文 献

- 1) 西尾敦史：成年後見の社会化における法人後見の意義－沖縄県内の市町村社会福祉協議会の取り組みを通して－，地域研究，2012；9：13-26
- 2) 井上計雄：成年後見制度の意義と市民後見人，岩間伸之・井上計雄・梶田美穂・田村満子編，市民後見人の理念と実際－市民と専門職と行政のコラボレーション，東京，中央法規出版，2012：52-81
- 3) NPO 法人地域ケア政策ネットワーク，市民後見人養成テキスト（平成24年度厚生労働省老人保健健康増進等事業），2013年
- 4) 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24年1月～12月－，2013年
- 5) 岩間伸之：「市民後見人」の理念と基本的性格－権利擁護と地域福祉の新たな担い手－，岩間伸之・井上計雄・梶田美穂・田村満子編，市民後見人の理念と実際－市民と専門職と行政のコラボレーション，東京，中央法規出版，2012：2-26.
- 6) 大阪市成年後見支援センター：権利擁護と地域福祉を進めるのが市民後見人，介護保険情報. 2012；13(6)：10-15
- 7) 岩間伸之：市民後見人の位置づけと活動特性，民事法研究会，実践 成年後見，2012；42：4-11.
- 8) 岩間伸之：『市民後見人』とは何か－権利擁護と地域福祉の新たな担い手，社会福祉研究，鉄道弘済会，2012；113：9-16.
- 9) 渋谷篤男：社協からみた市民後見人の養成・支援における課題と考え方，民事法研究会，実践 成年後見，2012；42：57-62.
- 10) 大貫正男：市民後見人のこれから，成年後見センターリーガルサポート（編），市民後見人養成講座〈3〉市民後見人の実務，東京，民事法研究会，2013：184
- 11) 成年後見センターリーガルサポート（編）：市民後見人養成講座〈2〉市民後見人の基礎知識，東京，民事法研究会，2013：243
- 12) 山田昇，熊倉勝：成年後見制度と市民後見人について考える－認知症等介護高齢者を中心として－，佐野短期大学研究紀要，2010；21：103-122.
- 13) 星野美子：市民後見人が必要とされ，活かされる地域づくりへ向けて，民事法研究会，実践 成年後見，2012；42：51-56.
- 14) 宮内康二：「後見の見える化」に向けて，介護保険情報. 2012；13(6)：22-24

(2013年10月7日受付)

(2013年12月11日受理)

