

市民後見と福祉行政

土 屋 耕 平

- 1 はじめに
- 2 市民後見人をなぜ養成するのか—— 身上監護重視型の担い手
- 3 「公的後見」の実施過程
- 4 地域コミュニティにおける市民後見活動
- 5 おわりに

1 はじめに

認知症、知的障害、精神障害等がある場合、判断能力が不十分なため、自分にとって不利益な契約であっても、その判断ができずに契約を締結してしまうことがある。例えば、本人が生活上全く不必要であるにもかかわらず、訪問販売業者から一般的な市場価格よりも極めて高額な値段で商品を購入してしまうなどである。成年後見制度は、契約締結等の法律行為における意思決定が困難な者について、その判断能力を補い、本人の権利や利益を擁護する制度である⁽¹⁾。本人・配偶者・子をはじめとする親族及び申立権のある市町村長などが後見・保佐・補助開始の審判の申し立てをし、家庭裁判所が事案に応じて、成年後見人、保佐人及び補助人（以下「成年後見人等」という）としての適任者を職権で選任する仕組みである。最高裁判所事務総局家庭局が集計する申立ての動機別件数としては、預貯金等の管理・解約が最も多く、施設入所などの介護保険契約、身上監護、

不動産処分、相続手続きなどの順となっている。

認知症高齢者の一層の増大が見込まれる中で、本人が財産管理や介護保険契約などを適切に行うため成年後見制度の利用促進が不可欠となっている。親族後見人と第三者後見人の割合で見ると、2011年にまでは親族後見人が過半を占めていたが、翌年から第三者後見人の選任件数が親族後見人を上回った。近年は後見制度の利用件数増加にともない、第三者後見人が選任されることが増えているのである。2014年の統計では、成年後見関係事件（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3万4373件であり、そのうち約95%で申し立てが認容され成年後見人等が選任された。親族が成年後見人等に選任されたものが全体の約35%であるのに対し、親族以外の第三者が選任されたものは約65%を占めた。（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26年1月～12月」）。内訳は、弁護士が6961件、司法書士が8716件、社会福祉士が3380件などとなっている。なお、2014年12月末日時点での任意後見を含む成年後見制度の利用者数は合計で18万4670人である。

新しい動向としては、市民後見人の選任がある。身寄りのない高齢者など親族後見人が得られないこともあるし、専門職後見人の担い手も不足しつつあるとされる。市民後見人への期待が高まっているのである。しかし、一般市民を担い手とする市民後見人には養成のための研修が欠かせず、日常業務を支援できる機関も必要である。地域包括ケアの理念を地域で実現するために、自治体がそうした機能を担えるかが課題である。

本稿では、市民後見人養成の意義を明らかにするとともに、成年後見制度の公的性格に焦点を当て、その実施過程の分析を試みる。法人後見を実施する市民後見団体への調査から、市民後見人の持続可能な活動の条件などを検討しつつ、「成年後見の社会化」には何が必要とされるのか議論をしていきたい。

2 市民後見人をなぜ養成するのか——身上監護重視型の担い手

(1) 担い手不足の埋め合わせ——認知症高齢者のさらなる増加

市民後見人は、法令上に理念や具体的役割が規定されているものではない。日本成年後見法学会の研究会報告では、「弁護士や司法書士などの資格はもたないものの社会貢献への意欲や倫理観が高い一般市民の中から、成年後見に関する一定の知識や技術・態度を身に付けた良質の第三者後見人等」日本成年後見法学会（2007：11）とみなされている。最高裁判所事務総局家庭局の「成年後見関係事件の概況」では、2011年から市民後見人の選任数を記載しており、各年でみると、92人（2011年）、118人（2012年）、167人（2013年）、213人（2014）である。ここでの市民後見人とは、弁護士、司法書士、社会福祉士、税理士、行政書士及び精神保健福祉士以外の自然人のうち、本人と親族関係（6親等内の血族、配偶者、3親等内の姻族）及び交友関係がなく、社会貢献のため、地方自治体、社会福祉協議会、NPO法人、大学等が行う後見人養成講座などにより成年後見制度に関する一定の知識や技術・態度を身に付けた上、他人の成年後見人等になることを希望している者を選任した場合とされる（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26年1月～12月」）。

市民後見人の養成はなぜ取り組まれているのだろうか。主に二つの理由があると思われる。第一に、市民後見人の養成は、成年後見人等の担い手不足を埋め合わせるねらいがある。成年後見制度の利用件数が増えるにもなって、親族以外の第三者である専門職が成年後見人等となる事例が増えている。専門職後見人が選任されるのは、親族間で財産管理をめぐる紛争があったり、家族や親族関係の希薄化やトラブルなどによって親族後見人の適任者を得られなかったりする場合などである。全国の弁護士会、成年後見センター・リーガルサポート（司法書士）、及び「ばあとなあ」（社会福祉士）などが専門職後見人の候補者を確保しているが、数年前から

将来的に専門職後見人等の担い手が足りなくなるとの予測があった（日本成年後見法学会2007：10-11）。一人の専門職が複数の事案を受任しているケースが多数存在しており、次々と引き受ければ業務量がそれだけ増加する。弁護士や司法書士などの本来業務との兼ね合いから、さらなる受任が困難になりつつあるとも言われる。

成年後見制度の利用件数の増加傾向は、認知症高齢者の増大が背景にある。介護保険の要介護認定で実施される認定調査では、認知症高齢者の日常生活自立度について、自立・Ⅰ・Ⅱa・Ⅱb・Ⅲa・Ⅲb・Ⅳ・Ⅴの8段階で判定を行う。厚生労働省の報告書として地域包括ケアシステムの概念を初めて提起し、認知症高齢者ケアの確立を論じていた高齢者介護研究会（老健局長の私的研究会）が2003年にまとめた『2015年の高齢者介護』は、日常生活自立度Ⅱ以上を認知症高齢者と位置づけ、その数は2002年に149万人、2015年に250万人と推計していた（高齢者介護研究会2003）。

ところが、調査研究の蓄積によって、支援を必要とする認知症の高齢者は想定されていたよりも数が多いことがわかってきたのである。ランクⅡは日常生活に支障を来すような症状・行動や意志疎通の困難さが多少見られても、誰かが注意していれば自立できるという判定基準である。症状行動としては、家庭外で、たびたび道に迷うとか、買い物や事務、金銭管理などそれまでできたことにミスが目立つなど（Ⅱaランク）、また、家庭内で、服薬管理ができない、電話の対応や訪問者との対応などひとりで留守番ができないなど（Ⅱbランク）となる。

厚生労働省は2015年1月「認知症施策推進総合戦略～認知症高齢者等にやさしい地域づくりに向けて～（新オレンジプラン）」を関係省庁と共同して策定した。そこでは認知症高齢者数は、2012年に462万人（高齢者約7人に1人）だったものが、2025年には約700万人（約5人に1人）に達すると推計され、介護保険制度の開始当初の推計値よりかなり多い数値となっている。これには軽度の認知症高齢者が含まれており、家族・親族が日常生活の中で支援できる場合も多いだろうし、社協の地域福祉権利擁護事業の

利用が望ましい場合もある。ただ、ここから成年後見制度の潜在的なニーズが増える傾向にあることを推し量ることができるのである⁽²⁾。

(2) 身上監護の担い手としての期待

第二には、市民後見人に対し、身上監護の担い手としての期待が高まっているためである。成年後見人は本人の財産管理の事務だけを行うわけではない。民法858条（成年被後見人の意思の尊重及び身上の配慮）では、「成年後見人は、成年被後見人の生活、療養看護及び財産の管理に関する事務を行うに当たっては、成年被後見人の意思を尊重し、かつ、その心身の状態及び生活の状況に配慮しなければならない」と規定する。これは、「成年後見人の行う法律行為には、身上監護を目的とするものはもとより、財産管理に関するものであっても本人の身上に関連する事項が多いため、新法では、身上面の保護の重要性にかんがみ」（小林・大鷹・大門2006：109）、このように定められたのであった。

成年後見人等の役割として、被成年後見人等の個別の身体精神状況を踏まえながら、身上監護を重視する多くの言説がある⁽³⁾。本人との面談など法律行為に付随する事実行為を積極的に実施し、「身上監護重視型」とも言える成年後見人等も実務では見られるのである。訪問回数や面談時間が増えれば、それだけ成年後見人等の業務量が増すことになるものの、訪問して面談した方がより丁寧に本人の意思確認ができるからであり、その方が法律行為を行うにあたって望ましいからである。日本成年後見法学会の身上監護研究会の調査研究によれば、本人との面談回数は、年間1回～6回が23.4%、7回～12回が49.7%、13回～24回が16.5%であり、25回以上も7.3%あった。特に、在宅者で事実上の監護人がいない場合は、21.2回、概ね月2回程度訪問・面談をしていることがわかっている（日本成年後見法学会2008）。要は、そうした一部の専門職後見人の実践を参考にしながら、身上監護重視型の成年後見人等として、市民後見人の選任が適当な事例があると評価されている。

市民後見人は、「権利擁護と地域福祉の担い手」(岩間2012:10)と称されている。市民後見人の活動は、地域における支え合い活動の延長線上にあるとされ、受任する被後見人等は同じ圏域に住む地域住民が想定される。おおむね30分以内で訪問できる距離が活動範囲となる。被後見人と地理的に距離が近いのであれば、きめ細かな活動も可能かもしれない。専門職後見人以上の、週に1回程度の頻回な訪問によって、本人との関係づくりをしたり本人の変化をとらえたりして適切な福祉サービスの手配につなげることが目指されるのである。

3 「公的後見」の実施過程

(1) 自治体行政による市民後見人候補者養成

東京都は2005年度から、市民後見人養成に相当する、後見人等候補者養成事業を始めており、社会貢献的な精神で後見業務にあたることを目指して「社会貢献型後見人等候補者養成事業」と名付けている(東京都福祉保健局2013:19-22)。この社会貢献型後見人の活動は原則として、身上監護や日常的金銭管理など高度な専門性を要しない業務が中心となることが想定され、基礎講習の修了生は494名(2005~2012年度)に達し、そのうち135名が社会貢献型後見人として選任され後見活動に従事している。基礎講習終了後、修了生の活動方針を確認し実習活動を実施する区市町村もある。実習活動は日常生活自立支援事業(地域福祉権利擁護事業)の生活支援員などとして行われ、そこで後見人としての適性を見極め、適性のある者は市町村申立ての案件を担当する後見人等として選任されるよう家庭裁判所などと調整が図られている(東京都福祉保健局2013:35-41)。

東京都並んで、市民後見人養成に注力している大阪市では60名以上が後見人等として選任されており、市民後見人という新しい文化を築き全国の市民後見人の潮流をつくってきたと自己評価している⁽⁴⁾。大阪市の市民後見人養成講座の実施主体は大阪市成年後見支援センターであり、講座の流

れとしては次のようなものである。まず基礎講習を4日間20時間受講し、レポート及び面接により選考が行われ、受講者が地域福祉や権利擁護の視点などを保持しているかどうか、仕事や地域活動等の状況から実際に見後見活動を担うことが可能な状況であるかどうか判断される。養成講座選考委員会が選考を行うが、このメンバーは、受任調整会議の委員と重なっているという。選考により選ばれた市民が実務講習を受けることができる。これは9日名45時間、24科目である（大きく分けると、市民後見人の役割、成年後見制度の概要、認知症高齢者・知的障害者の特性と接し方、大阪市における高齢者虐待防止施策・介護保険制度・障害者自立支援制度、消費者被害の現状と防止、生活保護制度、大阪市における健康保険・後期高齢者医療制度、後見業務と実際として契約・遺言・相続・財産管理・身上監護の実際など）。

また、近年、東京大学など市民後見人養成を目的として学校教育法105条に基づく履修証明書を交付できるプログラムを組んでいた大学もあった。団塊の世代をはじめとする学生以外の者を対象とした一定のまとまりのある学習プログラム（履修証明プログラム）を構築し、座学と実習で120時間以上履修時間を確保して履修者に対し履修証明書を交付するという仕組みである。大学で履修した後に自治体主催の養成講座を受講する市民もいる。

以上の講座内容や実習活動のとおり、市民後見人となる市民は、一般のボランティアにみられるような誰もがができるような活動だけに従事する一般市民とは異なっており、概ね高等教育相当レベルの学習をこなすことができ、それに相応しい能力や取り組み姿勢を身につけて選抜された市民であるということができる。

家庭裁判所は職権で成年後見人等となるべき適任者を選任することとなっている。しかし、市民後見人の選任の場合、養成は主として自治体の実施しており、適切な人材を家庭裁判所が見つけられるとは限らない。そのため、東京家庭裁判所の場合2008年度から、市民後見人の選任の要件として、養成から受任まで一貫して行政が関わること、成年後見推進機関が監

督人を受任することなどを自治体に対し提示している（東京都福祉保健局2013：24）。また、世田谷区で開催されたシンポジウムでの東京家裁裁判官の講演記録によれば、東京家裁側は、市民後見人の選任にあたっては、社会福祉協議会が後見監督人につくことを前提としつつ、市民後見人が東京都の研修を修了し、または、それと同等の知識を有しているかどうか、それまでの経験から実務に耐えうると認められるどうか否か等を考慮して判断しているという。また、世田谷区や品川区などでは早くから独自に後見人候補者養成を実施しているが、先駆自治体とは異なり市民後見人の選任実績のない基礎的自治体では、いかなる養成を行っているのかなどについて東京家裁側にも余り情報がないため、調査官による調査などを実施し、後見人候補者や養成課程についての情報を入手している（「市民後見人の育成などについて：平成21年度新宿区成年後見制度推進機関専門委員会研究・討議の報告」平成22年3月）。

養成講座の修了生は資格を得るわけではないが、講座修了後、選抜された人間だけが生活支援員などの実習の機会を得て、後見人等候補者として位置づけられている。家庭裁判所へ推薦される者は、その候補者の中から最終的に選ばれるという流れになっており、一種の行政による「お墨付き」、「認定」がなされている。医療や福祉分野で専門職業家になるには、大学において所定の教育課程を修め、国家試験（資格試験）等を受験しこれに合格する必要がある。資格試験を実施し有資格者を登録して認定証等を発行する行政活動は「資格検定行政」（西尾2000：144）と呼ばれるが、市民後見人養成も行政が事実上「認定」という意味では「資格検定行政」と共通性のある仕組みといえよう。行政の「お墨付き」を与えることを通じて市民後見活動に一定の業務レベルを確保するのがねらいである。

ところで、成年後見制度では従前と異なり、成年後見人を選任するときの考慮すべき事情を新たに定めている⁽⁵⁾。これは、複数後見や法人後見が可能となったことに伴って、成年被後見人との利益相反のおそれのある者を適切に排除することを制度的に担保するため新たに規定されたものであ

る。また、「成年後見人となる者の職業及び経歴」の例示もある。さらに、法人が後見人となる場合の事業の種類及び内容とは、身上監護のための専門知識を有するか、予定される財産管理の内容に相応しい十分な法的・経済的知見や体制を備えているかといった、個別の事務において必要となる具体的な後見事務に相応しい能力があるかどうかを審査する上での考慮事項であるとされる（小林・原2002：221-222）。これらは、市民後見人やNPO法人化して法人後見を行う市民後見グループにも当てはまることである。

（２）市町村長申立ての意義

市民後見人が選任される事例は、東京都の場合、市町村長申立ての案件が8割以上を占める。杉並区をはじめ、市民後見人が受任する事例は市町村申立て案件に限っている自治体もある（東京都福祉保健局2013：42-49）。家庭裁判所に対する後見等の開始申立書には、後見人等候補者を記載する欄があり、適当な人がある場合には記載するよう付記されている。しかし、候補者を挙げるのが申立ての要件とされているわけではないし、家庭裁判所の方も記載があったからといってこれに拘束されない（東京家裁問題研究会編2005：96）。この原則がある一方で、前述のとおり東京家庭裁判所は、市民後見人を選任する場合に養成から受任まで自治体行政が一貫して関わることを求めており、自治体と家庭裁判所の事前調整を踏まえて、市町村長申立てを行うときに実習を済ませた市民後見人の養成講座修了生を後見人等候補者として市区町村が推薦している。このように市民後見人の選任は、市町村長申立ての活用が端緒となっているのがわかる。

老人福祉法32条により、市町村長は、65歳以上の者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときは、法定後見開始の審判の請求をすることができる」と規定されている。市町村長による法定後見の開始の審判の請求権は従前の禁治産及び準禁治産制度にはなかったものである。制度形成過程を簡単に振り返ると、1999年の民法改正に先立ち、95年に法務省

民事局に設置された成年後見問題研究会（星野英一座長）の多数意見は、福祉事務所の長等は身寄りのない老人等についての情報を迅速に入手する地位にあり、これに申立権を認めることにより、迅速かつ適切に要保護者に対する援助を提供することができるようになると考えられるので、申立権を認めるのが適当であるとした⁶⁾（成年後見問題研究会1997：58）。続いて法制審議会民法部会に成年後見小委員会が設置され、そこでの審議の成果は成年後見制度の改正に関する要綱試案として取りまとめられた。

こうした議論の背景には、高齢化少子化が進行し、身寄りのない認知症高齢者、知的障害者及び精神障害者が増加しているという認識があった。これらの人々は親族による法定後見の開始の審判の請求を期待することができないと考えられるからである。また、公益の代表者としての立場から検察官が法定後見開始の審判等の請求権者とされているものの、犯罪捜査などを本来業務とすること、加えて各都道府県の本庁及び支部の設置数が限られ、検察官が要保護認知症高齢者などの情報を入手し家庭裁判所に請求するのは難しいと判断されていたこともある（小林・原2002：67）。

要綱試案の段階では、具体的にいかなる行政機関が申立権者として適当かということについては、福祉関係の行政機関、つまり市区町村・都道府県の福祉事務所、都道府県の保健所等の構造・体制等を踏まえて、申立機能の実効性や組織機構の適格性の観点から十分に検討される必要があると分析されていたのであった（法務省民事局参事官室1998：17）。

「市町村長」が申立権の主体となった理由としては、成年後見制度の対象者である認知症高齢者、知的障害者及び精神障害者に対して市町村が福祉サービス提供をしており、今後さらにその機能が強化される予定であったためである（小林・原2002：68-69）。認知症高齢者は、市町村が在宅サービス、施設サービスに関する事務を一元的に行い、市町村が保険者となって主体的に運営する介護保険制度が始まろうとしていた。また、知的障害者については、市町村はホームヘルプサービス、デイサービスを実施し、施設入所関係事務についても2000年から事務権限が移譲された。精神

障害者に関しては、保護者の保護が必要な者で身寄りのないものについては、市町村長が保護者となることとされており、市町村において精神保健相談を行っていること、2002年から精神障害者社会復帰施設や居宅生活支援事業等に係わる利用調整についての市町村の役割が強化されることなどから、こうした業務の過程において、市町村が成年後見制度の対象者の状況を的確に把握し得ると考えられたからである。

3つの特別法（老人福祉法32条、知的障害者福祉法28条、精神保健福祉法51条の11の2）による市町村長の申立て権には、成年後見制度の「公的性格（国家や行政等の責任）」（田山2014：12）が現れているとも評される。親族に頼ることができない高齢者などにとってのセーフティネットの役割を果たすことになるが、各自治体はその役割を実際に担えているのかが問われてこよう。

（3）「公的後見」の実施体制の強化

市区町村長の申立て件数は2014年には5592件に達し、申立て件数全体の16.4%に達した。制度発足当初の2000年度は市町村長が申立てたものは23件で全体の約0.5%にとどまっていたが、市区町村長による申立て件数は飛躍的に増加し、年々申立て全体に占める比重も大きくなっている。

こうした変化はなぜ生じているのだろうか。一つには地域で身寄りのない認知症高齢者などが増えていることが指摘できよう。もう一つは成年後見制度利用支援事業をはじめとする、成年後見制度に係わる行政の実施体制が整ってきたことが理由である。成年後見制度利用支援事業は、2006年度から介護保険制度に基づく地域支援事業の中の任意事業として実施されている。介護保険の保険者として市町村が取り組むものである。事業内容としては大別すると、①市町村が行う普及・広報活動（成年後見制度のパンフレットを作成し地域包括支援センターなどでの配布、高齢者等への説明会・相談会の開催、後見事務等を廉価で実施する団体等の紹介）、②成年後見制度の利用に係わる経費に対しての助成（成年後見制度の申立てに係わる経

費助成、後見人等の報酬助成)である。本事業での助成は、市町村長申立てに限らず、本人や親族による申立てでも対象になる。全国の1718市町村のうち1309団体で実施され、76.2%の実施率である(「平成26年度介護保険事務調査」2014年4月1日現在)。内訳は、後見人等の報酬への助成をしているのが1072団体、申立てに要する費用への助成は1091団体、成年後見制度の利用促進のための広報、普及活動は646団体である。

成年後見制度の運用における市町村の役割については、成年後見が基本的に私法に基礎をおく制度であることや民法学上の通説が成年後見を有資産者のための財産管理制度と位置づけていることなどに影響を受けて、市町村が関与する正当性が自治体の間に十分共有されていないという課題の指摘がある。また、市町村長申立件数は全国的に増えているものの、自治体によっては潜在ニーズの掘り起こしが不足している可能性があったり、市町村長申立ての要綱が未整備であったりする自治体があって、基礎自治体間で温度差が拡大しているとの分析もある(日本成年後見法学会2010:124)。

たしかに、東京都が独自に展開する成年後見活用あんしん生活創造事業のように、市町村による成年後見制度推進機関(成年後見センターなど)の設置・運営を支援する地域もあれば、行政が成年後見制度に対し理解不足であったため、利用支援機関の立ち上げを住民主導で行った地域もある(関口2010)。成年後見センターのような制度の利用支援(推進)機関が置かれていない自治体も依然としてある。

地域間でこのような違いがあるために、2012年の老人福祉法改正により、老人福祉法32条の2「後見等に係る体制の整備等」が創設された。市町村の努力義務として、市町村長による後見等の審判請求が円滑に実施されるよう、後見等についての体制整備、すなわち市民後見人の育成と活用に係わる措置を講ずることが規定された。これには、市民後見人養成、適任者の家庭裁判所への推薦、研修修了者の名簿登録、成年後見人への支援などが含意されており、前述の都内市区町村や東京家庭裁判所がすでに取

り組んでいることが全国的に要請されることになった。また、都道府県は市町村の体制整備に関し、助言等の援助を行うことが努力義務となった。これも東京都の施策が先事例となるだろう。

併せて厚生労働省は2011年度から市民後見推進事業を展開している。実施主体は市町村だが、社会福祉協議会などに事業を委託することができる。プログラム内容としては、第一に市民後見養成のための研修の実施、第二に市民後見人の活動を安定的に実施するための組織体制の構築、第三に市民後見人が適正に活動していくための支援などがとなっており、波及効果が見込まれる全国のモデルとなるような取り組みを支援する事業という位置づけである。

また、厚生労働省は2000年時点では、市町村長が申立権を行使する場合の親族の事前調査について、高齢者等の4親等以内の親族の有無を確認した上で市町村申立てを行うという技術的助言を行っていた。だが、2005年に新たに通知した（「民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による老人福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律及び知的障害者福祉法の一部改正について」の一部改正について）では、確認作業が極めて繁雑であることが要因となって市町村長申立てが十分に活用されてこなかったとして、市町村長申立ての際には、市町村長は2親等以内の親族の有無を確認するという技術的助言に改められた。実際、事務量の負担軽減になっているとの見解がある（中澤2010：36）。業務負担の軽減が市町村長申立てを後押ししている側面もあると思われる。

（4） 小括

成年後見制度がスタートしてから逐次的に実施されてきた行政体制整備は、成年後見制度の利用促進をもたらした点では評価されるべきものであろう。市町村長申立てが制度化された趣旨にあるように、成年後見制度の利用によってはじめて介護保険サービスなどの導入につながる事例も見られるのであり、社会的なセーフティネットとしての意義は非常に大きいと

いえよう。

しかし、近年の成年後見制度の申立て件数は頭打ちの状況にある。しかも、市民後見人養成の取り組みに代表されるように地域間での温度差も異なっている。権利擁護という成年後見制度の目的に鑑みると、利用状況の地域間格差はできる限り縮小されることが望ましい。一層の「成年後見の社会化」が求められているのである。ただし、かつて介護保険制度導入時に盛り上がった「介護の社会化」を目指すような国民的な運動は起こっていない。それどころか、成年後見制度自体の認知度も、一般的には依然として低いと言わざるを得ない。「介護の社会化」を後押ししたのは、当事者たちが声を上げたことも大きかった。家族介護を担っていた主婦（嫁）はもちろん、その苦労を間近でみていた子ども世代などにも家族介護の困難さ、家族介護を代替する介護サービスの必要性の認識が広がったためである。

そのように考えると、成年後見制度についても、行政だけが制度周知や利用支援に取り組んだとしても、その広がりにはおのずと限界があるといえる。住民や地域コミュニティのレベルから、草の根から成年後見制度への理解が広がっていく必要がある。その点、自治体などの養成講座を修了した市民後見人候補者の人たちの役割は大きい。市民後見人候補者が地域コミュニティや福祉ネットワークに参加し、成年後見制度が自分たちの権利を守り、必要な福祉サービスの利用をもたらしてくれる仕組みであることや権利擁護を実現させている市民後見人の活動を地域住民に伝達していかなければならない。身上監護を重視する市民後見活動の実際とそうしたネットワークづくりの可能性について検討することにしよう。

4 地域コミュニティにおける市民後見活動

(1) 市民後見人と身上監護

成年後見制度において、身上監護に関して定めているのは民法858条で

ある。成年後見人の身上配慮義務等が規定されており、「成年後見人は、成年被後見人の生活、療養看護及び財産の管理に関する事務を行うに当たっては、成年被後見人の意思を尊重し、かつ、その心身の状態及び生活の状況に配慮しなければならない」とする。後見人等は、被後見人等の「生活、療養看護及び財産の管理に関する事務を行う」（傍点筆者挿入）が、ここで言う事務とは、法律行為に限定され、看護や介護労働などの事実行為は含まれない。ただし、先に見たように法律行為をする上で付随する事実行為、つまり代理権がある場合、意思決定を代行するため、本人の意思を確認する面接などは含まれる。

問題は、身上監護の内容である。具体的には、①介護・生活維持に関する事項、②住居の確保に関する事項、③施設の入退所、処遇の監視・異議申立て等に関する事項、④医療に関する事項、⑤教育・リハビリに関する事項等のすべてがその内容として含まれるとされる（小林・原2002：260）。後見人等は、前記①～⑤等の各項目に関する契約の締結（介護契約、住民に関する契約、施設入所契約、医療契約、教育・リハビリに関する契約等）、契約の相手方の履行の監視（例えば、施設内の処遇の監視等）、費用の支払い（例えば、介護サービスの費用支払いや生活を維持するために社会保障給付を利用すること）、契約の解除（例えば、住居の賃貸借契約の解除、施設の退所等）などを行うときには、本人の「心身の状態及び生活の状況」に配慮すべき義務があるのである。後見の事務の実施にあたり、身上配慮義務を怠った場合は、後見人等を解任されたり本人への損害賠償義務が認められることもありうる。

また、身上監護の実施には、次の観点から評価が必要と言われる（池田2010：37）。第一に、衣食住等の健康で文化的な生活のための基本的ニーズは満たされているか。第二に、必要とする医療や福祉サービス等の社会サービスは適切に確保されているか。第三に、趣味、教育・労働、社会参加など生活の質を高めるための配慮はなされているか。第四に、家族関係、友人、近隣地域住民、その他の人間関係など、本人が構築してきた社

会関係を維持しているか。第五に、財産は本人の生活の質を高めるために有意義に使われているか⁷⁾、である。

また、立法担当者によれば、身上監護には、本人の利益の主張を補助したり代弁したりするアドボカシーも含まれる（小林・原2002：260-261）。本人の権利擁護を図るには、介護保険契約だけでなく、契約内容の履行の監視という事実行為も必要となる。例えば、入所契約をしたのであれば、その契約に基づいてそれがきちんと履行されているのかを監視確認した後に、利用料を支払うという手順を踏むべきとされる。必要に応じ苦情申立てをすることも検討されなければならない。苦情申立権があったとしても、契約内容の履行を監視するという事実行為をしていなければ、苦情の理由を確認することができず、申立権を行使できないから、最低限の事実行為として見守りなども考えていく必要があるとされる。具体的には、カルテや介護記録等の閲覧、ケア会議等への最低限の参加などである。ネットワークを活用しながら情報収集をし、後見人等としての代理権を行使すべきとされる（池田2010：39）。

ただし、実務的には、専門職後見人であっても、身上監護には難しさがある（日本成年後見法学会2008：70）。例えば、「意思表示が困難な被後見人等本人といかに信頼関係を築くか」、「本人保護と本人意思尊重のバランスをどのように図るか」、「本人の代弁者として、親族、関係者・機関等との調整をどのように行うか」。同時に、「見守りはどの程度行えばよいのか」とか、「どこまでやったらよいのか」あるいは、「契約行為に基づく事実行為の範囲をどう考えればよいのか」といった判断の困難さがある。さらに、成年後見人等がその職務として行う契約の履行状況の確認への関係者の理解不足もある。成年後見人等のケア会議への参加、施設や病院の不適切なケア等に対する成年後見人等の異議申立てについて、福祉・医療現場が戸惑ったり、時には反発もあるとされる。

以上のように、社会福祉士などの専門職ですら業務に困難性があるという認識なのだから、市民後見人にとっては、身上監護の実施はかなりの負

担になることが見込まれる。そのため、養成だけでなく、市民後見活動への支援が後見監督人や行政に求められているのである。

(2) 身上監護の実践とバーンアウトの危険性

実際に身上監護をはじめとする市民後見人の活動はいかに行われているのだろうか。これは特定非営利活動法人多摩東成年後見の会の事例である⁽⁸⁾。東京大学と筑波大学による市民後見人養成の履修証明プログラムの修了生が立ち上げた団体であり、法人かつ複数人での後見等業務を特徴としている。法人として保佐人受任しており、本人1名に対し3人の市民後見人で業務を行う。2013年度では、1年間で134回の支援を行っており、訪問が101回、電話が33回であった。内訳は財産管理が99回、身上監護が34回である。

例えば、12月の場合はこうである。12月4日に定例の生活費を届け、9日にケア会議に出席している。11日と12日に連続で本人から処方薬のことや庭木の剪定のことなどで電話連絡があり、16日には通院と薬処方に行き立ち会いをした。18日は、ホームヘルパーの経費と庭木剪定の費用の振込処理をしてから、訪問し定例の生活費を届けている。19日は玄関の電灯が点灯しないとの連絡があり交換点検の手配をし20日に訪問しその作業を確認する。1週間空いて、28日は午前中に定例の生活費届け(元旦分)を前倒しで渡し、午後に年間の業務集計表や通帳コピーを持参し内容を説明。30日に、集計表を無くしたとの連絡があり、再度訪問し届けたという。ケア会議は2名で出席であるが、他の訪問・電話連絡業務は1人ですべて担当しているとのことである。もう1名は東京家庭裁判所立川支部や後見監督人(社会福祉協議会)への資料作成などを担っている。合計で12時間あまりを業務に当てていた。これだけ頻繁に訪問ができるのは、主担当の市民後見人が本人宅から自転車で10分ほどの場所に住んでいるからでもある。しかし、これだけの業務につき期限を区切って行うのであればともかく、長期間にわたって継続できるのか疑問を感じるころもあろう。

市民後見人に過度な負担感が将来的に蓄積されることはないだろうか。看護師などヒューマンサービスの分野ではバーンアウトが問題になることがある（田尾・久保1996）。いわゆる燃えつき症候群である。バーンアウトの中でもっとも典型的に現れるのは疲労であり、消耗感とされる。疲れ果てたというよりも、もう何もしたくないという心理が出てくる。看護師には患者というクライアントが存在するのでストレスとなるとされる。「自らが責任を負わなければならない人があってのストレス」（田尾・久保1996：25）なのである。

市民後見人のバーンアウトというのは考えすぎであろうか。ここで言いたいのは、この事例に従事する市民後見人がバーンアウトしているということではない。しかし、これだけの業務を長期間にわたって実施する場合、一般的に言ってそういう可能性が起こりうるのではないかと問題提起しているのである。市民後見人は履修証明プログラムであれば120時間以上の研修を受けているが、専門職ではない。専門職ですらバーンアウトすることがあるのだから、ボランティア精神や責任感の強い市民後見人も同様にとらえるべきであろう。

ストレスとされるバーンアウトへの対処法がコーピングである。制度的なコーピングとしては、例えば作業条件の整備と改善などがあり、1人あたりの担当ケースを減らすこと、休憩時間や休暇への配慮、責任の範囲を明確にし仕事を役割分担することなどがある（田尾・久保1996：94）。

また、コーピングの一つに、ネットワーク構築への支援がある。看護師の場合、上司から支持を得ていること、他人から敬意を得ていること、当てにできる人がいることがバーンアウトを少なくするとされる。市民後見人にとっては、NPO法人の中で、あるいは、ケアマネジャーやホームヘルパーなど本人の支援チーム内で、さらに個人情報を適切に保護した上で、地域の福祉ネットワークの中で振り返りをする機会などがあり、業務の大変さが共有できれば、心理的にさらに報われる面があるのではないだろうか。

「身上監護」という言葉が高齢者や障害者に対して、誰かが身近で献身的にお世話をする、つまり家事労働や介護労働をしてくれるというイメージを与えうるとして注意を促す議論がある。成年後見は家庭内のアンペイドワークの義務づけとは異なる制度であり、「意思決定の代行制度」であるという原則を強調するべきとの重要な指摘である（水野2000）。これは、民法858条の解釈にあたり、過大な事実行為の義務まで読み込むことによって、後見人等が非常に大きな労働負担を課せられることになるのではないか、さらに、そういうことでは成年後見人等の担い手がなくなるのではないかと危惧しているのである。

基本的に身上監護は、地域資源のネットワークに依拠しつつ実現されるのが望ましいといえよう。市民後見人として選任された以上、職責を果たすのは当然であるが、ネットワークに委ねられる部分は積極的に委ねた方が市民後見人にも過度の負担がかからないし、結局は本人の利益にもなると思われるのである。

（3）市民後見と地域協働——三鷹市快老プロジェクトからの示唆

これまで市民後見人の活動は身上監護が重視されることを明らかにしてきたが、フォーマル・インフォーマルのネットワークを活用することによって、成年後見人等としての職責を果たすことが可能となる。本人が在宅生活であれば、地域包括支援センター、ケアマネジャー、ホームヘルパー、デイサービス施設、民生委員、傾聴や見守りのボランティア、及び近隣住民などから構成される支援ネットワークに参加し、身上監護を進めることが期待される。地域資源との協働が求められるのである。

市民後見人（候補者）が支援ネットワークとのつながりを持つことは、成年後見人等の受任においても、有利に働くのではないと思われる。家庭裁判所は職権で成年後見人等を選任するが、自己決定を尊重する観点から本人の意思も考慮される。本人がある特定の市民後見人候補者を成年後見人等にしたいと希望し、財産をめぐる親族間の争いなどがなく、また候

補者自身が適切に養成講座を修了し、さらに社協などの成年後見監督人等を得られるのであれば、選任される可能性は高いといえる。

東京都の後見人等候補者養成事業をはじめとする行政や社協が主催する養成講座を受けた市民後見人候補者については、適任者がいれば、行政が家庭裁判所に推薦をする。都の場合、養成講座修了生から135件（期間：2006～2012年）の後見人等が選任されている（東京都福祉保健局2013）。しかし、大学などの養成講座を修了した市民後見人候補者の場合、そうした推薦を得られないこともあるので、そのような市民後見人候補者が受任を目指して地域のネットワークとつながりを持つことには意味がある。

三鷹市快老プロジェクト（2011～2012年度）は、成年後見制度が事業の主目的ではないものの、事業協議体に前述の多摩東成年後見の会（親族後見人受任者と市民後見人候補者2名ずつが参加した）も加わって実施された事業である。結論から言うと、この快老プロジェクトによって、多摩東成年後見の会が成年後見人等として受任することにはならなかった⁹⁾。しかし、交流会などを通じて地域住民に成年後見制度の理解を深めてもらうことだけでなく、町会長から成年後見制度を必要とする住民を紹介され、数回にわたり住民からの相談を受けることなどに結びついており、成年後見制度利用促進の面で一定の意義があったと思われる。

聴くことは癒やすことであると言われ、対人援助の根本だともされる（村田1998）。三鷹市快老プロジェクト事業の目的は、第一に、傾聴士（傾聴ボランティア）の養成講座を実施し、高齢者の傾聴・見守りの担い手育成を行うこと。第二に、ICT（TV電話付き端末機）を活用し、モデル地域である井の頭地区の神田川町会において、孤立不安を抱える高齢者へのコミュニティサービスを提供するものであり、傾聴士等による傾聴・見守り活動によって、利用者の安否確認や日常生活での不安感などを軽減するとともに、町会による地域イベント情報等の広報活動を行うことであった。三鷹市生活環境部コミュニティ文化課、神田川町会、特定非営利活動法人鷹ロコ・ネットワーク大楽（本事業の主担当者）、多摩東成年後見の会、及

び早稲田大学地域社会と危機管理研究所などが協議体を形成し、東京都の新しい公共支援事業の助成を受けて実施した。本事業の背景としては、神田川町会が市の地域自治組織活性化事業を活用し、鷹ロコ・ネットワーク大衆と協働して年3回一人暮らし高齢者への花の寄せ植え宅配事業を実施してきたが、一人暮らし高齢者等が在宅で安心できる老後を送るには、そうした見守り体制だけでは不十分であり、新たな仕組みが必要であるとの認識から、本事業が企画されたものである。

現在三鷹市では、4つの地区（中学校区単位）で地域ケアネットワークが設立され活動しているが、市民後見人や市民後見活動団体が参加する事例はまだない。快老プロジェクト事業は、モデル事業として実施したものであり、持続的な地域協働とはいえない。地域ケアネットワークのように、常設的な仕組みへの参加であれば協働を持続させることが可能である。自治体ごとに地域包括ケアシステムを形成する取り組みが進み、小中学校区単位の地域ネットワークも不完全ながら出来始めている。市民後見人は、地域の福祉資源としては最後発グループになる。地域包括ケアのあるべき姿からすると、ネットワークに本人の権利擁護の担い手である市民後見人やその団体などが参加しているかどうか、評価基準の一つとされるべきであろう。

5 おわりに

市民後見人養成は、成年後見人等の担い手不足対策に還元されるものではなく、本人の権利利益を擁護するため身上監護に力点を置く社会的要請から取り組まれていることを説明してきた。ただし、養成に注力しているのは都市部の自治体を中心である。東京都は自ら市民後見人養成に乗り出すとともに、都内市区町村に対し成年後見推進機関の設置運営を支援し、家庭裁判所との関係づくりも積極的に取り組んでいる。全国に目を向けると、大部分の自治体が地域支援事業の一メニューである成年後見利用支援

事業を実施し、市町村長申立てをはじめとして成年後見制度の利用促進に寄与していることが明らかになった。しかし、成年後見制度利用への地域間の温度差が解消されているわけではなく、「成年後見の社会化」は始まったばかりに過ぎない。草の根レベルから権利擁護の意義が共有されることが必要である。成年後見制度への理解を広げるためには、行政の取り組みだけでなく、市民後見人候補者などが地域コミュニティと持続的にコミュニケーションができる仕組みを構築することが求められるのである。

パターンリズムが正当性を持つのは、成年後見人等に客観的な法的権限があるかどうかだけでなく、本人であればこう選択するに違いないという仮定的な意向を想定して支援するという主観的な正しさが必要だとも言われる（秋元・平田2015：175）。そうだとすると、本人がいかなる人間なのか、または、判断能力が低減したときに本人はどういう生活を送りたいのかなど、本人が事前に明らかにする努力も必要だろう。市民後見活動団体の中には、エンディングノートやそれを団体になり工夫したノートを作成し、地域で講習会を開き住民に活用を勧めている例がある。市民後見人（候補者）の一連の活動が、専門主義の逆機能を防ぎ、本人の直感的必要に応えるような成年後見制度の形成に貢献できるかどうか今後の大きな課題であろう。

社会参加としての市民後見活動の政治学的な意義などについては十分な議論ができなかった。他の参加形態などと比較しながら検討していきたい。

注

- (1) 成年後見制度の各論点の分析については、新井編（2000）、新井・赤沼・大貫編（2011）、新井・赤沼・大貫編（2014）を参照されたい。2013年に成年被後見人が選挙権を有しないとしていた公職選挙法の規定が削除された。関連して、被成年後見人と被保佐人は公務員等の就業資格を喪失する旨の規定があるが、被保佐人に関しては職種にかかわらず失職するのが適切かどうかとの問題提起がなされている（国家公務員法38条1号・76条、地方公務員法16条1号・28条4号など）（新井・赤沼・大貫編（2014：85））。

- (2) 総人口の約1%が成年後見制度の潜在的利用者という見解もある(新井・赤沼・大貫編(2014:3))。仮にそうだとすると、約100万人が制度利用できていないことになる。
- (3) 池田(2010)、岩間(2012)、岩間・井上・梶田・田村編(2012)などを参照。
- (4) ここでの記述は、岩間・井上・梶田・田村編(2012)に基づく。大阪市の市民後見人養成や市民後見人の活動の到達点が詳細に示されている。
- (5) 民法843条4項の規定は次のとおり。「成年後見人を選任するには、成年被後見人の心身の状態並びに生活及び財産の状況、成年後見人となる者の職業及び経歴並びに成年被後見人との利害関係の有無(成年後見人となる者が法人であるときは、その事業の種類及び内容並びにその法人及びその代表者と成年被後見人との利害関係の有無)、成年被後見人の意見その他一切の事情を考慮しなければならない」。
- (6) なお、成年後見問題研究会にはオブザーバーとして厚生省も加わっており、老人保健福祉局、介護保険制度準備室及び大臣官房障害福祉部から3名の官僚が参加していた。
- (7) 民法858条の規定については、「将来の相続のために被成年後見人の財産をただ維持することが、後見人の職務であるのではなく、被後見人の生活の向上のために積極的に消費するべきであるという指針を示した」(水野2000:106)との解釈がある。
- (8) 2014年4月11日及び5月1日に副理事長にインタビューを実施し、資料提供を受けた。
- (9) その後、2015年度に多摩東成年後見の会のメンバーが三鷹市長の申立てによって、三鷹市初の市民後見人として選任された。多摩東成年後見の会によると、三鷹市快老プロジェクト事業以来の地域での活動が行政に評価されたとのことである。

参考文献

- 秋元美世・平田厚(2015)『社会福祉と権利擁護—一人権のための理論と実践』有斐閣
- 新井誠(1999)『高齢社会の成年後見法 [改訂版]』有斐閣
- 新井誠編(2000)『成年後見—法律の解説と活用の方法』有斐閣
- 新井誠・赤沼康弘・大貫正男編(2011)『成年後見法制の展望』日本評論社
- 新井誠・赤沼康弘・大貫正男編(2014)『成年後見制度—法の理論と実務第2版』有斐閣

- 池田恵利子（2010）「身上監護と社会福祉」日本成年後見法学会『成年後見法研究』7号
- 岩間伸之（2012）「『市民後見人』とは何か」『社会福祉研究』113号
- 岩間伸之・井上計雄・梶田美穂・田村満子編（2012）『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』中央法規
- 牛山久仁彦（2007）「住民と行政の『協働』を考える」『季刊行政管理研究』119号
- 小賀野晶一（2000）『成年身上監護制度論』信山社
- 貝瀬まつみ（2006）「東京都における「社会貢献型後見人養成事業の取り組み」」『実践成年後見』18号
- 上山泰（2010a）「市民後見システムの理念型—市民後見人の養成・支援・監督体制を含めて」『実践成年後見』32号
- 上山泰（2010b）『専門職後見人と身上監護』民事法研究会
- 小林昭彦・原司（2002）『平成一一年民法一部改正法等の解説』法曹会
- 小林昭彦・大鷹一郎・大門匡（2006）『一問一答新しい成年後見制度（新版）』商事法務
- 斉藤修一（2010）「品川区における市民後見」日本成年後見法学会『成年後見法研究』7号
- 渋谷望（2004）「参加への封じ込めとしてのNPO—市民活動を新自由主義」『都市問題』95巻8号
- 関口由紀子（2010）「小樽市における市町村申立ての制度整備・活用に向けた市民からの取り組み」『実践成年後見』No. 35
- 武川正吾（1996）「社会政策における参加」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会
- 榎本一三郎（1996）「市民参加と社会福祉行政」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会
- 田尾雅夫・久保真人（1996）『バーンアウトの理論と実際』誠信書房
- 田山輝明（2000）『成年後見法制の研究 上巻』成文堂
- 田山輝明（2014）「公的成年後見」『成年後見 現状の課題と展望』日本加除出版株式会社
- 東京家裁後見問題研究会（2005）「東京家裁後見センターにおける成年後見制度運用の状況と課題」『判例タイムズ』No. 1165
- 東京家裁後見問題研究会（2013）「後見の実務」『別冊判例タイムズ』No. 36
- 道垣内弘人（1995）「成年後見制度私案（二）」『ジュリスト』1075号
- 中澤敏志（2010）「川越市における市長申立ての実情」『実践成年後見』No. 35

- 西尾勝（2000）『行政の活動』有斐閣
- 仁平典宏（2005）「ボランティア活動とネオリベリズムの共振問題を再考する」『社会学評論』56巻2号
- 野口雅弘（2012）「参加と動員の変容とデモクラシー」齊藤純一・田村哲樹編『アクセスデモクラシー論』日本経済評論社
- 法務省民事局参事官室（1998）『成年後見制度の改正に関する要綱試案の解説—要綱試案・概要・補足説明』金融財政事情研究会
- 前田小百合（2010）「志摩市における総合相談支援システムと成年後見市長中立での取組み」『実践成年後見』No. 35
- 前野美保（2012）「成年後見制度の運用面における現状の分析及び課題の検討について（1）～（3）」『民事月報』67巻8号、9号、11号
- 水野紀子（1998）「成年後見制度—その意義と機能と限界について」『法学教室』218号
- 水野紀子（2000）「後見人の身上監護義務」『判例タイムズ』1030号
- 村田久行（1998）「対人援助における聴くことの意味—傾聴ボランティアの実践から学ぶ」『社会福祉実践理論研究』7号
- 山口昇・高橋紘士編（1993）『市民参加と高齢者ケア』第一法規
- 高齢者介護研究会（2003）『2015年の高齢者介護—高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて—』
- 新宿区社会福祉協議会（2011）『経営計画に基づく事業評価のまとめ（平成22年度）』
- 成年後見問題研究会（1997）『成年後見問題研究会報告書』金融財政事情研究会
- 成年後見制度研究会（2010）『成年後見制度の現状の分析及び課題の検討』
- 東京都福祉保健局（2013）『後見人等候補者の養成に係る検討会報告書』
- 日本成年後見法学会（2007）『市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会 平成18年度報告書』
- 日本成年後見法学会（2008）『身上監護研究会 平成19年度報告書』
- 日本成年後見法学会（2010）『市町村における成年後見制度の利用と支援基盤整備のための調査研究会 平成21年度報告書』
- 地域ケアネットワーク井の頭・三鷹市（2007）『高齢者等地域ケアサポート推進モデル事業報告書』
- 三鷹市快老プロジェクト協議体（2013）『三鷹市快老プロジェクト事業の実施内容及び実績に関する報告書』