

A 県社会福祉士がとらえる成年後見制度
市町村長申立て制度活用の課題
—— 高齢分野での調査結果からの一考察 ——

原 田 欣 宏

Certified social worker's viewpoint on mayor's
adult guardianship application problem
—— A study from survey in elderly field ——

Yoshihiro HARADA

高崎健康福祉大学紀要 第16号 別刷

2017年3月

A 県社会福祉士がとらえる成年後見制度 市町村長申立て制度活用の課題

—— 高齢分野での調査結果からの一考察 ——

原 田 欣 宏

(受理日 2016年9月30日, 受稿日 2016年12月22日)

Certified social worker's viewpoint on mayor's adult guardianship application problem

—— A study from survey in elderly field ——

Yoshihiro HARADA

(Received Sept. 30, 2016, Accepted Dec. 22, 2016)

I 研究の概要

1 背景と目的

平成28年5月13日施行「成年後見制度の利用の促進に関する法律」において、「地域の需要に対応した成年後見制度の利用の促進に係る基本方針」が示された。この中で、地域住民の需要に応じた利用の促進のために、「市町村長による後見開始、保佐開始又は補助開始の審判の請求の積極的な活用その他の必要な措置を講ずること」と明記された。合わせて、地域において成年後見人等となる人材の確保のために、「成年後見人等に対する報酬の支払の助成その他の成年後見人等又はその候補者に対する支援の充実を図るために必要な措置を講ずること」についても明記されている。

現場の実感としては、現状は市町村長申立て(以下「首長申立て」)が必要な人に対して必ず利用されているとは言い難い状態である。例え

ば首長申立ては2011年から2015年までに1.64倍に増加しているが(表1)、ニーズの増加によるものか、制度の社会的浸透によるものかなど、分析が必要である。

表1 人口10万人当たりの首長申立件数の推移
(単位=人)

2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
2.88	3.56	3.96	4.40	4.72

「都道府県、男女別人口及び人口性比—総人口、日本人人口」(総務省統計局)および「市町村長申立件数(家庭裁判所管内別)」を参考に原田作成

また、地域格差が歴然としていることもすでに広く知られている。首長申立て件数が家庭裁判所の管轄単位でのみ公表されていることから、実際に権限行使を決定する市町村単位の件数まで把握することが現状では困難である。2015年における10万人あたりの首長申立て人数を都道府県単位で比較すると、1位の岡山県が10.81人、2位の香川県が8.05人と他県に大差をつけて1位を維持している。一方、最下位

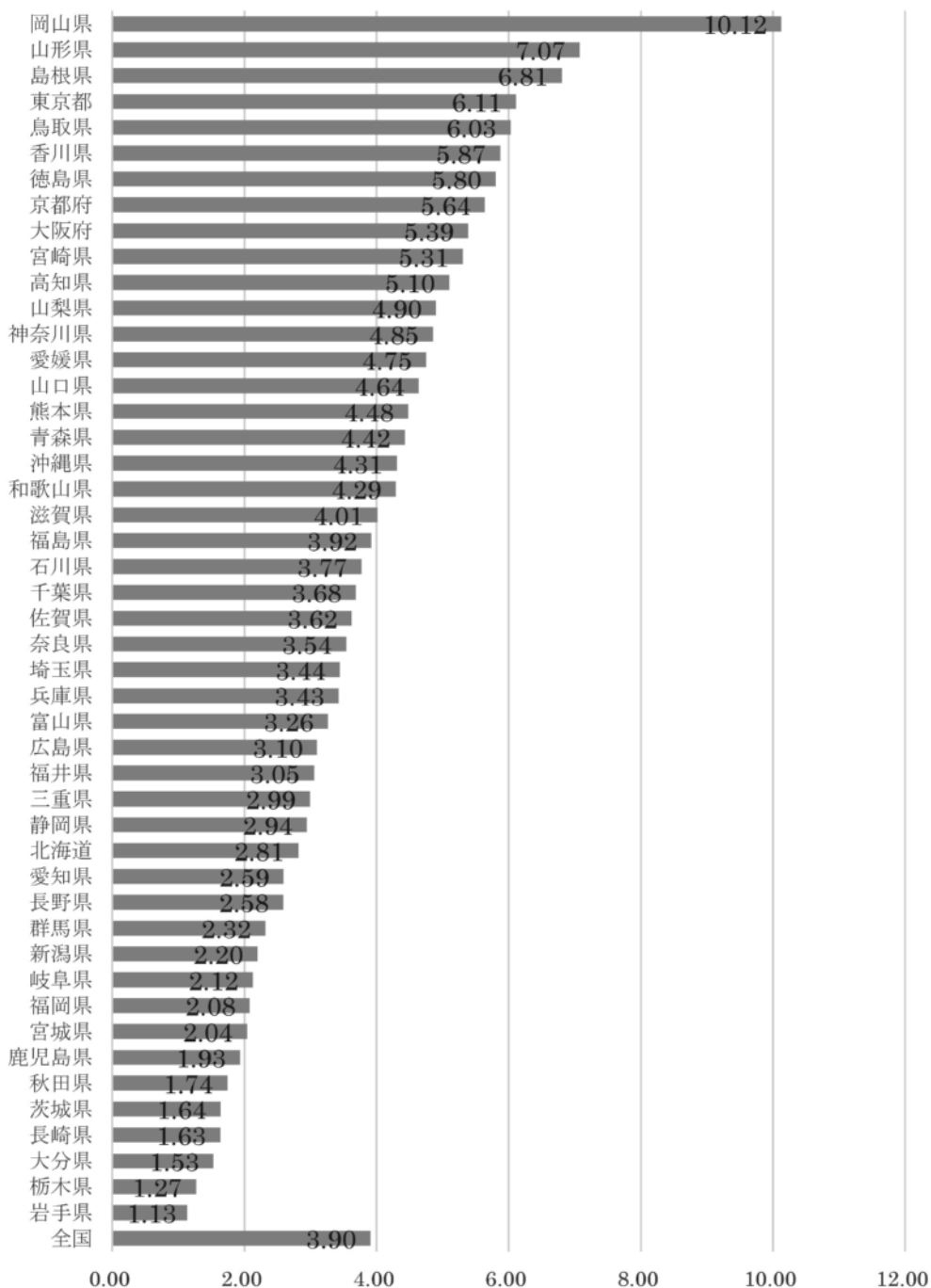


図 市町村長申立件数の推移（2011～15年都道府県別・10万人あたり人口比の平均値）
「都道府県，男女別人口及び人口性比—総人口，日本人人口」（総務省統計局）および
「市町村長申立件数（家庭裁判所管内別）」を参考に原田作成

は秋田県が1.16人、岩手県が1.95人であり、1位と最下位では9.65人も差がある。また、5年間の平均値と比較すると、上位には岡山、山形、島根、東京、鳥取、下位には岩手、栃木、大分、長崎、茨城であった(図)。このことから、単純に都市と地方、あるいは風土や気質によるものとも言い難い。

税所¹によれば、岡山県における首長申立ての活用が際立って多いのは、弁護士会、社会福祉士会などの「中間集団」によるネットワークの充実と、行政へのアドバイザー機能の発達が重要であると指摘している。また、社会福祉士が成年後見人等を受任する社会的使命として「社会福祉士が選任される事案においては、家族の支援が望めない、地域でのトラブルがある、あるいは、生活歴をたどっていくと軽微な犯罪をしたとか、虐待に遭っていたとか、被後見人自身も課題を抱えながら今後も生きていかなければいけないような事案²」を受任することであると考えている。そのためには、「ネットワーク力」「ソーシャルワーク能力」を兼ね備えた人材が必要である。

地域包括支援センター（以下「包括」）では介護保険法第115条の46第1項に規定する業務として介護予防事業、包括的支援事業、その他厚生労働省令の定める事業を実施する。このなかで地域ネットワークの構築、実態把握、総合相談、権利擁護事業などが行われている。このため担当地域を中心として生活に課題を抱える高齢者への支援を行うために、ソーシャルワークを展開することから、措置権限の行使にあたり、対象となる人への支援は地域包括支援センターの社会福祉士が中心に担っている。また、業務の一環として成年後見制度の申請支援を行っている場合が多い。

この他に高齢者虐待の通報窓口として高齢者虐待防止法³第17条(事務の委託)により、高齢者虐待の防止、被虐待者およびその養護者への支援を行い、地域の中核的な役割を果たしている。やむを得ない事由による措置により分離保護を必要とする人への安定した支援体制の整備には、成年後見制度の活用が円滑に行われることが望まれる。

以上のことから、首長申立てを必要と考えるケースは、高齢者に限っては包括の社会福祉士が中心となってかかわるケースがほぼすべてであることが想定される。したがって、これらの人たちが自らの仕事の現状をどのように分析し、対応しているか把握することは、今後の円滑な制度活用につながるものと推察できる。

このため本研究は、業務として総合相談、権利擁護を行う包括の社会福祉士職員を中心としたアンケート調査を通して、市町村長申立て制度を活用するにあたり困難と感じる理由を整理し、今後の制度活用を促進するための方法を考察することを目的とする。

2 研究の視点

A県においては首長申立て件数（人口比）の最も多い岡山県のような専門職団体が連携して首長申立てを支援する組織は存在しない。他県においても必ずしも存在するものではない。岡山県において十分な成果を見ていることから、そのような組織の創設を目指すことは重要である。権限行使の主体である行政と実際に支援を行う専門職団体が十分な連携の基盤が存在することであらゆる支援が円滑に遂行され、被後見人等の権利擁護につながることは、全国の自治体が意識して取り組むべき課題といえる。

その上で、本来的にはそこにニーズがあるか

ら権限行使を行わなければならないものが放置され、いつまでも解決を見ない状況にあることは、行政の不作为による人権侵害の可能性を持つこととなることにも着目すべきである。岡山県のような体制整備による問題解決ができないことを理由に、行政機関の権限行使の違いによって適切な支援の実施に差が出ることによって、真に支援が必要な人に届くことの地域格差はあってはならないことは、自明の理である。換言すれば、首長申立て制度の活用を決定するための基準や目安となるものを行政機関、専門職団体、包括などの関係機関が共通理解を深めることが、この制度の適切な活用につながる。以上のことが、今回の研究を行った動機であり、着目する視点である。

また、本研究の結果は実際に首長申立ての行政機関担当者や家庭裁判所に対して、社会福祉士として把握している課題を明示することができる。このことが、後見人等を必要とする人への制度利用促進に必要な対策を検討する基礎的データとしての活用が期待できるであろう。

II 研究方法

1 調査及び分析の方法

研究の目的に照らして、データの収集には自由記述式による調査票を用いて実施した。調査の実施主体を「A 県社会福祉士会ばあとなあ運営委員会」として、対象者を首長申立にかかわるケースを担当したことのある者の中から、A 県ばあとなあ運営委員会および権利擁護委員会が推薦したものとした。A 県社会福祉士会のばあとなあ会員は、約 60 名が在籍し年間 100 ケース程度の成年後見人等の受任実績がある。ばあとなあ運営委員会ではこれらのケースに対する

家裁からの推薦依頼を受けて受任調整を行う、または、受任中のケースに関する相談を受ける役割を担っている。権利擁護委員会は高齢者虐待対応の研修を実施することを主務としており、包括の社会福祉士からの虐待対応にかかる相談を受けている。

以上のことから、両委員会の情報を基に A 県における社会福祉士がかかわる首長申立の動向をばあとなあ受任状況から把握できること、高齢者虐待対応研修を受講者からの相談状況などから首長申立ての支援プロセスを把握することができる。この両委員会の構成メンバーで首長申立てが適切に実施できるための条件を検討した。その結果「包括の社会福祉士が行政機関と十分な信頼関係を構築する実力が必要があること」との仮説を立てた。これは、権限行使を行う行政機関も相当の覚悟を持って判断する案件であることから、最終的には担当部署の職員が現場を確認し管理職が判断ことになる。このプロセスにのせることに担当者が必要と判断するにいたる対応する案件かどうか丁寧に説明する必要があるからである。

このためアンケートの対象者は、①「首長申立て」「高齢者虐待対応」に関する業務を経験したことがある、②「委員」（約 10 名=A 県社会福祉士会ばあとなあ運営委員会、または権利擁護委員会の委員）のうち少なくとも一人とは信頼関係がある、③首長申立てに関する現状への意見を持っていることを「委員」が把握していること、を条件とした。それぞれの「委員」が推薦した人について協議の上で決定した者に対して実施することとした。

実施時期を 2015 年 9 月 15 日～10 月 15 日とし、最終的には調査対象者を包括勤務者および勤務経験者 10 名、その他（ばあとなあ会員）1

名より協力を得た。

アンケートの配布方法は、実施主体による直接配布と並行してメールによるフォーマットの送信、回収は直接回収またはメールによる受信で行った。

包括勤務（経験）者としての勤務は平均 5.3 年。勤務地は市町村 A～F に分かれ、市町村 A より 6 名、B～F は 1 名ずつ。調査対象者がこれまで首長申立てが必要と感じた件数は合計 46 ケースであった。分析はベレルソンの内容分析の手法を参考に語彙の意味を分析し、分類整理を行った。

アンケート調査項目は以下の通りである。

1 首長申立が必要とあなた（＝回答者）が感じたケースについてお伺いします。以下の項目に沿ってケースを紹介してください。（最大 3 ケース）担当ケースが 3 件以上ある場合、いずれか 3 ケースをあなたが選択して記入ください。

《ケース 1》

要支援者の年齢＝〇〇歳代

首長申立が必要な理由（自由記述欄）

首長申立を（1、実施 2、未実施……理由をお書きください＝自由記述欄）

※《ケース 2》《ケース 3》も同様

2 あなたが考える、または感じる、行政にとって首長申立に必要な要件とは何でしょうか。自由にご記入ください。（自由記述欄）

3 成年後見制度利用支援事業の活用状況について伺います。あなたはこの制度が活用されていると感じますか。あなたの考えに近いものを一つ選択し、その理由

をご記入ください。

- ①積極的に活用されている
- ②概ね活用されている
- ③不十分だが活用されている
- ④活用されていない

理由（＝自由記述欄）

以下、基本属性（略）

2 倫理的配慮

調査票は実施主体である「A 県社会福祉士会 ばあとなあ運営委員会」より配布回収を行った。その際、①個人（アンケート回答者、クライアント他、記載されたすべての人）を特定されない形でデータ化および公表、活用すること、②アンケート用紙およびデータは、データ化が終了したのち廃棄処分すること、③アンケートの結果を公表、活用するときには、個人情報の匿名化を厳守すること、④研究・研修の資料、社会福祉士会の活動などに活用すること、を調査票の書面および口頭で説明し、同意を得て実施した。

III 研究結果

1 ケースの概要

首長申立てが必要と感じたケースの概要を回答者が任意に 3 ケース選択し、自由記述式で「首長申立てが必要な理由」「首長申立て未実施の理由」の回答を求めたところ、事例数は 22 ケースとなった。それぞれの回答ごとに自由記述の文章分析の主たる目的である「社会福祉士が考える、首長申立ての要件」と設定して、質問への回答のデータ化を行うにあたって、不要な部分を削除して素データを作成の上で単純化の作業を行った。類似した意味内容の要素を探し、そ

表2 社会福祉士が考える、市町村長申立てが必要な理由

	被後見人等の状態	4親等内の状況	周辺状況
申立を実施	認知症(×4) 消費者被害に自覚なし 判断能力の低下(×2) 入院中、脳梗塞による記憶・理解力の低下、知的障害、身体機能の低下	不在(×3) 親族と連絡が取れない 親族が騙し借金や無心する(×2) 身体的虐待(×4) 判断能力の低下	財産管理ができない(消費者金融、不動産関連手続き、利用料の未払い、家屋の老朽化、年金管理、資産管理、光熱費、税金の滞納) 十分な資産がある(×2) 経済的虐待(×2) 養護者が反社会的行為(×2)
申立を未実施	認知症(×9) 身体機能の低下	子が経済的虐待 親族が知的障害者 親族が精神疾患(×3) 親族が絶縁状態(×3)	諸手続きができない(介護保険サービス、光熱費、税金) 金銭管理ができない 多重債務がある 持病がある

原田作成

れらを適確に表す表現へと置き換えカテゴリ化を行った。最後に、形成されたカテゴリの信頼性を、元データの文脈と変化していないか確認を行った。

最終的にカテゴリは「被後見人等の状態」「4親等内の状況」「周辺状況」に分類し、首長申立ての実施・未実施に分けて比較検討を行った。(表2)

- (1) 被後見人等の状態として、首長申立ての有無にかかわらず「本人に判断能力が不足またはかけている(認知症、精神疾患、知的障害など)」をすべてのケースで理由として挙げている。
- (2) 4親等内の状況として、首長申立てを実施したケースでは「不在」「連絡が取れない」「身体的虐待を行っている」「判断力が低下」が上がり、未実施のケースでは、「子が経済的虐待」「親族が知的障害」「親族が精神疾患」「親族が絶縁状態」を挙げている。
- (3) 周辺状況では、首長申立ての有無にかかわらず「財産管理ができない」「諸手続き、金銭管理ができない」状況であるが、実

施したケースは「十分な資産がある」「親族が反社会的行動をとる」例)子の間で暴力など報復行動の恐れ、逮捕・起訴された、などが挙げられている。

以上のことからまとめると、実施のケースは明らかな虐待を確認できたケースであるのに対して、未実施のケースは、親族の存在を確認できており、かつその間に係争性があることが明らかである、介護保険サービスなどのケアの専門職がかかっている。以上のように整理することができる。

2 首長申立て未実施の理由

首長申立てが必要と感じたケースのうち、未実施の理由について自由記述欄に記入を求めた。「行政の判断内容」について記述している部分を抽出した。回答22ケースのうち、首長申立てに至らなかったもの10ケースが対象となる。

その結果、①「行政機関の手続きに時間がかかりすぎ」例)遠方に一親等、4親等内の家族全てに確認することが先、②「親族間の民事的紛争がある」、③「判断能力が低下していても本人の意向を重視」本人がかたくなに拒否、浪費癖

がある、知的障害にも認知症にも当たらない、判断能力があると行政が判断、④「後見報酬が捻出できない」例) 財産が少ない、⑤「後見制度を活用せずに対応する」例) 養護老人ホーム入所への措置に変更、施設職員が財産管理するから不要、行政が施設入所を進める、ケアマネジャーが金銭管理、の5つに分類することができた。

3 行政の考える首長申立てを行うための要件について

回答者が感じる、行政の申立を実施する要件についてアンケート2の自由記述欄に記載が11人のうち10人より回答を得たため、その内容分析を行い、以下の4分類に分けることができた。

①「申立人がいない」4親等内の親族がいない、虐待の養護者しかいない、②「重篤な権利侵害の状況がある」命にかかわるほど切迫した生活状況、消費者被害が顕著、③「生活上の問題」いわゆる多問題家族のケース、管理すべき財産があること、④「行政で決めたルール」長谷川式13点以下、後見類型のみ対応、他の公的機関からの相談のみ対応、生活保護現受給者ではない人、予算措置ができる場合、申立要項に沿って実施できること、となった。

4 成年後見制度利用支援事業の活用状況

①積極的に活用されている=1件、②概ね活用されている=0件、③不十分だが活用されている=1件④活用されていない=9件

④の理由として、1) 特別会計から支出していることが遠因ではないか、2) 資産を基準に報酬を検討する家裁と、事業予算で決定する行政の支出の考え方の違い、3) 行政担当者の権

利擁護の視点によって変わる、4) 行政担当者が手続きに時間がかかり、結局周囲の人が金銭管理をやっている、5) 経済的な課題のある人に活用されていない、6) 多額の費用がかかることから不公平感を感じているのではないか。

また①と回答した人も、他の対応法の検討や、本人能力の活用、社会資源の活用や整備など、地域の対応力について総合的な対応の必要性を指摘していた。

IV 考察

1 首長申立ての行政判断基準

今回の調査で、行政機関は具体的な事象で人権侵害がない限り、首長申立ての制度活用に至らない可能性が高いことが示唆される。

実施のケースは明らかな虐待を確認できたケースである。具体的には「同居の叔父も、判断能力が低下していて第三者に経済的搾取を受けていた」「自分名義で消費者金融数社からの借り入れがあった」「飲み屋のママから借金をしたと、ママに年金のほとんど渡している」「消費者金融からの借入金で、生活保護費のほとんどを搾取されて生活が破たんしていた」「訪問販売による消費者被害に遭っているが自覚なし」など、目に見える形で虐待を受けており、その証拠もあるものばかりであった。

これに対して未実施のケースは、「長男からの経済的虐待、介護保険のサービス提供事業所の支払いができず、このままでは介護保険サービスの利用ができず、生活を支援する親族もおらず生活維持ができないため」「ネグレクト・身体的・経済的虐待を受けている認知症高齢者、養護者を含む親族は高齢で施設入所や軽度の知的障害が疑われる状態」「元来、軽度の知的障害が

あり、夫の監護のもと、アパート大家として経営。しかし、夫が死去後は、本人の判断能力の危うさから、アパート経営に様々なトラブル発生。光熱費、税金の滞納が目立ち、親族とも関係が悪い」など、生活上の課題があって、生活が困窮状態になっていることがうかがえるものの、明らかな虐待状態であることを実証できない状況である。

今回のアンケート調査の対象者は、一定水準のソーシャルワーカーとしての実力を持っていて、行政機関に対する信頼も得られていると推測される人が、生活の困窮状況を説明したとしても首長申立てを認められていない。結局のところ、担当した包括の社会福祉士がサービス提供事業所に事情を説明し、本来のサービス提供にかかる契約書について、意思決定が適切にできない可能性を認識しながらも、関係者の状況判断と理解を得ることによってサービスを提供している。あるいは、非弁行為にならないように十分配慮しながら、4親等以内の親族に対して成年後見制度の申立の必要性が本当に理解されているか確信が持てない状況下でも、申請書類を取り寄せ、記入すべき事項の下書きを作成し、捺印の箇所には付箋を貼るなど、まさに「手取り足取り」支援を行い制度利用に至るケースが複数存在する。

そもそも、首長申立ての根拠は、老人福祉法(審判の請求)第三十二条において「審判の請求をすることができる」とされていることによる。したがって、その目的は同法の目的や理念に基づくものであることではなければならない。具体的には、同法第一条「心身の健康の保持及び生活の安定のために」または、第三条「生きがいを持てる健全で安らかな生活を保障されるものとする」とされている。先に挙げたアンケート

の回答のうち未実施のケースが果たして法の趣旨に合わせて検証をしたときに、妥当であると言い切れるかは極めて疑問である。

厚生労働省は「成年後見制度利用支援事業」に関するQ & A⁴のなかで、市町村長が法定後見の開始の審判等の請求を老人福祉法第32条「その福祉を図るために特に必要がある認めるとき」に基づいて行うと想定されるケースとして、①「本人に4親等内の親族がない」「4親等内親族があっても音信不通の状況にある」などの事情により、親族等による法定後見の開始の審判等の請求を行うことが期待でないこと、②介護保険サービスその他の高齢者福祉サービスの利用やそれに付随する財産の管理など日常生活上の支援が必要と判断される場合、を挙げている。

高齢者虐待防止法における虐待対応での首長申立て判断も明確な基準がないが、(公社)日本社会福祉士会では「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」⁵を作成の際、対応のフロー図において「相談・通報・届出の受付」から「虐待対応の終結」にいたるまで10段階に分けて、法の対応を実施する根拠となる情報の整理に活用されている。その効果は、虐待防止法に基づく対応開始の根拠を整理するために有効であると評価されている⁶。

首長申立てについても松下⁷は首長申立てを6つのプロセスにおいて10の阻害要因と5つの促進要因を整理している。法規上の阻害要因として「住所地特例の規定がない」など5点、また市町村運用上の阻害要因として「事務手続きが煩雑」「行政職は3～5年で異動する」など5点の課題を指摘している。このため、安定的な業務遂行のためにも、それぞれの自治体におい

てこれらの対応マニュアルを作成することが望ましいことを指摘している。個別に事情の違いが大きい首長申立てについても、高齢者虐待対応マニュアルにならって根拠に基づく情報収集と、決定プロセスの整備が有効であろう。マニュアルや帳票を活用することの効果は虐待対応における実践で実証済みであり、そのケースには共通性もあることから、十分に参考となる

2 4 親等以内の状況確認

包括職員（社会福祉士）と行政担当者の制度活用にある認識のずれは、4親等内の親族確認に対する意識の違いにある。

そもそも制度は親族調査を行う理由について、4親等内の親族が成年後見制度の申立権者とされているためである。このため、4親等内の親族に申立ての意思を確認し、市町村長以外の申立て者がいないことを確認する必要がある。なお、厚生労働省は、2005年に通知⁸によって4親等内の親族の全てを調査することは膨大な時間と労力を要することから、2親等内の親族の存否とその意向確認で足りると変更した。ただし、2親等内の親族がいない場合であっても、3親等又は4親等の親族の存在が容易に判明し、しかもその親族が申立てをする意思が明らか場合は、過度の介入は避ける必要がある。そもそも、成年後見制度は時に権利を制限することにつながる部分もあるからであり、特に後見類型は印鑑登録、校長、教員、国家公務員、社会福祉法人の役員について資格制限があることから慎重な対応を求められる。また、後見事務の範囲外（手術・延命治療等に対する同意行為、死後事務、相続等）の問題も発生するため、仮に首長申立てを行う場合であっても、連絡がとれるような関係作りが必要である。たとえ後見

等の申立てに非協力的な親族であっても、本人にとってはかけがえのない親族であり、将来的に交流が必要になることも想定する必要がある。

制度上の課題として、市町村長の申立てについては、老人福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者に関する法律の3つの法律が根拠になっているが、複数の市町村が関係する場合、どこの市町村が申立てを行うのかについて規定は明確になっていない。

また、2親等内の親族がいることのみをもって一律に市町村長の申立権が制限されるものではない。当該親族の反対があったとしても、市町村長として本人の福祉を図る必要性があると判断するときは、申立てを進めていくべきであることは、先に老人福祉法の目的や理念のとおりである。

このように首長申立てを検討するには親族の意思を十分に確認することが、のちの本人の生活を充実したものに結びつけることにもなる。一方、時間をかけることで生命の危機にもつながりかねない事情もある。ゆえに、以上のような制度上の課題から首長申立てに慎重にならざるを得ない行政側と、常に利用者の身体的課題や生活課題をつぶさに見ており、これ以上は生命の危機につながるかの判断から已むに已まれず首長申立てを活用するよう行政に働きかける社会福祉士との、思いの「対立」は制度が改善されない限り続くであろう。

今回のアンケート調査でも、「首長申立を含め申立をだれにするか会議を開催、他県に住む長男に申立が必要なことを説明し長男申立人とした。しかし、長男と直接話す機会を作ることが難しく、結果的に申立てに時間がかかった。このようなケースに対して家裁に相談したとこ

ろ、長男の虐待として差し支えない、と言われた」との事例もあった。法的な解釈として、支援を必要とする人への後見人等選任手続きを早期に進めてほしい包括の社会福祉士の後押しをするような形となっている。あくまで法的解釈の問題としてだが、行政と裁判所のスタンスも違いがあることもうかがい知れる。ただし、この事例でも社会福祉士に対して意見を述べているだけであって、行政機関に対して述べているわけではないし、今後も望むべきことでもないだろう。

冒頭で述べた通り、岡山県のように専門職団体の連携が課題解決に有効であることは税所⁹によって明らかにされている。2003年に結成された「高齢者・障がい者権利擁護ネットワーク懇談会」(通称ネット懇)¹⁰や岡山高齢者虐待対応専門職チーム¹¹が果たす役割を浸透させることが重要である。正しい法解釈には担当する職員の理解だけに頼らず、周辺の関係者が倫理観と福祉的視点に準拠した支援の方向性を提供して実効性を担保することが必要である。

3 金銭管理の実務的問題

成年後見制度は民法によって定められていることから、経済的に安定した生活環境を整えるためのルールであることが基盤である。したがって個々の状況に合わせてケアの提供を行う福祉サービスとの関係性については、多くの人が指摘するように、親和性の担保に十分な配慮が必要である。今回のアンケートにおいては以下の事例が報告された。

事例①「結婚歴なく兄弟や甥姪とは不仲で絶縁状態なので、日常生活自立支援事業¹²利用にて金銭管理を行い介護サービス等で在宅生活中である。疾病が判明してから医療費や通院時の

交通費等で預貯金の取り崩し額が増大し、さらに認知症の進行により在宅生活も困難さを増している為、近々入所も検討する必要性が高くなった。貸金庫等を所有しているが手続きを行う能力はなく、支援できる関係者が必要である。本人は可能な限りの在宅生活を強く望んでいた。」

この事例に対して包括の社会福祉士が首長申立てを行政に提案したが、結果は未実施であった。行政職員による面接調査により、管轄の養護老人ホームへの措置入所へ方針転換となった。その理由として、「同施設職員が自宅の売却も含む金銭管理等可能であり、成年後見人等は不要」との理由で申し立ては見合わせとなった。すでにご賢察のとおり、このような対応は在宅生活を望む本人の意向と実生活のバランスを真に見極めたか、という根本的な議論を無視したばかりでなく、金銭管理とサービス提供を行う組織が同じであることから利益相反の状況である。養護老人ホームであることから、応能負担により行政による金銭的負担が実質的に求めた結論である、という疑問に明確な返答ができるのであれば求めたい事案であった。

事例②「在宅サービスを受けている要介護者を担当する介護支援専門員が親族不在のため、やむにやまれず金銭管理を実質的に行っている状況を困難事例として地域ケア会議に相談し、首長申立ての相談を行った」ケースがある。結果として行政機関よりそのまま継続して通常の施設入所手続きを進めるように「助言」があり、断念している。

以上の事例より、利益相反に関する行政機関の法解釈が誤りであることについては議論の余地がない。特に「自宅財産の処分まで及ぶ」との発想には、搾取という概念が欠落している

としか思えない。それでも今回は研究テーマの本論ではないので、憤りの念をもって触れない。

今回は、施設や在宅サービスの事業所職員や介護支援専門員によって要支援者へのかかわりがある場合には、法的な根拠のない状況であってもそれを是正することなく継続する事例が散見されることに焦点を当てる。

高齢者虐待対応における虐待の有無を判定する場合、これまでの虐待疑いがある場合でも、その現場を確認することに重心を置いている傾向がみられる。その場合、介護保険サービスの利用や第3者が継続的にかかわっている状況がある場合、「不測の事態を確認できる状況」と判断され、そのまま経過観察を行う場合もある。つまり、虐待が疑われる場合であっても、訪問介護や通所介護が定期的に利用され第三者の観察が可能な状況であれば、身体的心理的变化への気づきができる。このことが介入時期を逃さずにできる根拠となっている傾向がある。

金銭管理に関する取扱いについては、介護保険サービスの支払い、ライフラインに関する料金支払いなど、あすてらすにおける金銭管理の支援と同様の対応を、包括における地域ケア会議の責任において実施できるくらいの裁量があれば、在宅生活の継続に大きく貢献する可能性を持っている。もっともこの対応は一時的なものであって、長期的に安定した生活基盤の構築には成年後見人等の選任を含めた適切な支援者が必要である。そのためにも成年後見制度につながるルールが明確になることで、実態に即した支援計画を検討することができる。

意思決定支援の議論が障害者権利条約の批准に端を発して活発になっている。その枠組みとして地域包括ケアシステムの中の終末期におけ

るケアの在り方¹³等でもチームケアで取り組むことの必要性をふれている。自らの意思でどのように生き抜くか、ということベースにこの問題についても検討のできる場の創設は必要である。

4 成年後見制度の利用支援

冒頭にも記載した通り「成年後見制度の利用の促進に関する法律」が成立し、実質的な活用促進が期待されるところである。同法の目的は、これまでこの制度が十分活用されなかったことに鑑み、国の責務と基本方針などを定め、必要な組織の設置によって推進することにある。

また2016年4月6日民法の一部改正により、意思決定が困難な人も医療や介護を円滑に受けられるようにするために、現在は財産管理と介護サービス契約の代行などに限られる後見人の業務拡大を検討することも求めた。具体的には手術、インフルエンザ予防接種などの医療行為への同意権付与が焦点になるだろう。当然に、被後見人や家族、支援団体からは「自己決定権の侵害」に対する懸念があり、意思決定するための方法も確立していない中で後見人等もまたそれだけの責務を負うための準備も不足している。

以上の法改正が行われた背景には、今後さらに受任者の増加が見込まれることが念頭にある。成年後見制度利用支援事業による後見人等の円滑な業務遂行のために必要な支援の確立が望まれるところである。しかしながら、調査の結果は十分活用されているとは言い難いことが推察される。

その理由として第一に、この制度は介護保険法に基づき特別会計から支出していることが、老人福祉法を根拠にする首長申立てを行うた

め、行政機関における技術的な問題というよりは、意識的な問題から利用しにくい遠因となっている可能性がある。ただし、多くの自治体では「老人福祉法に基づくやむを得ない事由による措置実施要綱」が整備されている。ここには措置費の支弁について、介護保険法の規定による保険給付を受けられる場合には自己負担にかかる費用のみを行政は負担することとなっている。

そもそも後見人等への報酬付与の考え方も、資産を基準に報酬を検討する家庭裁判所と、事業予算で決定する行政の支出の考え方の違いがあり、成果として支出を可能とするか、業務として担当した時間をもとに考えるか、などの違いがある。

以上のとおり制度上の問題で利用しにくいと感じる要素があり、かつ多額の費用がかかることから「不公平感」に対する行政機関にとって常に配慮すべき視点を十分考える必要があることから、ますます遠のくことになる。

V 結 論

本稿においてA県社会福祉士がとらえる首長申立ての課題を明示することを目的に研究を行った。その結果は以下のとおりである。

1 首長申立ての行政判断基準

行政機関は具体的な事象で人権侵害がない限り、首長申立ての制度活用に至らない可能性が高いことが示唆される。申立て実施のケースは明らかな虐待を確認できたケースである。これに対して未実施のケースは、生活上の課題があつて、生活が困窮状態になっていることがうかがえるものの、明らかな虐待状態であること

を実証できない状況である。

そもそも、首長申立ての根拠は、老人福祉法(審判の請求)第三十二条において「審判の請求をすることができる」とされていることによる。したがって、その目的は同法の目的や理念に基づくものであることではなければならない。具体的には、同法第一条「心身の健康の保持及び生活の安定のために」または、第三条「生きがいを持てる健全で安らかな生活を保障されるものとする」とされている。

老人福祉法の趣旨を適切に反映させる方法として、高齢者虐待防止法では対応のフロー図において「相談・通報・届出の受付」から「虐待対応の終結」にいたるまで10段階に分けて、法の対応を実施する根拠となる情報の整理に活用されている。その効果は、虐待防止法に基づく対応開始の根拠を整理するために有効であると評価されている。

首長申立てについても高齢者虐待対応マニュアルにならって根拠に基づく情報収集と、決定プロセスの整備が有効であろう。

2 4親等以内の状況確認

すでに厚生労働省からの通知文書が発出されているが、包括職員(社会福祉士)と行政担当者の制度活用にある認識のずれは存在する。

親族調査が行われるのは、申立てをする意思のある親族がいるかどうか、行政として確認することが目的である。その親族に申立をする意思がなければ、首長申立てを速やかに行うべきである。特に、当該親族が本人に虐待を加えている、その恐れがある、あるいは可能性を否定できない場合、その親族に連絡をする必要もない。

扶養義務との関係についても、現在の民法で

は、夫婦間および親の未成熟の子に対する関係では、自己と同程度の水準まで扶養する義務とする「生活保持義務」と、生活構成単位が異なる親族が、補完的に他の親族の生活構成単位の面倒を見る「生活扶助義務」に区別される¹⁴。

生活保護法4条2項は、「民法に定める扶養義務者は保護に優先して行われるものとする」と定め、あえて「要件として」という文言を入れていない。これは、「扶養が保護に優先する」と解釈する根拠となる。ただし、これは保護受給者に対して実際に扶養援助が行われた場合に、その分を保護費から減額する、という意味である。扶養義務者を取る扶養は保護の前提条件とはされていない。

平成20年には生活保護実施要領において「扶養が保護の要件であるかのごとく説明を行い、その結果、保護の申請を諦めさせるようなことがあれば、これも申請権の侵害にあたる」との通知を発出している。つまり、生活保護と民法上の扶養との関係については、単に民法上の扶養が生活保護に優先して行われるべきだ、という建前を規定するにとどめている。

以上のような経過を経てもなお、この生活保護と民法の区別のような整理が首長申立てにおいては確立していない。このため、今後も同様の混乱は続くであろう。

3 金銭管理の実務的問題

専門職や行政機関がすでに何らかの方法で介入しており、十分に虐待の疑いがあったとしても継続的に生活状況を確認できる状況にある場合には、新たな対応をせずに経過観察となるケースが存在する。首長申立てを検討する場合には、緊急介入として対応された後に、措置の解除に向けた過程を検討するシステムの構築が必

要である。そのためには、①十分な意思決定支援の方法を確立させることや、②自らの意思でどのように生き抜くか、ということを中心に関係機関の連携が望まれる。また、この問題についても検討のできる場の創設は必要である。

4 成年後見制度の利用支援

意思決定支援の十分な手続きを適切に実施できることが、被後見人等とその家族、支援団体からの「自己決定権の侵害」に対する不信を払しょくすることにつながる。首長申立てを親族が存在しながら実施する場合、後見人等と信頼関係を築いて支援を行うことが望めないことが基本である。なおさら支援を決定するにあたり、本人や家族の意向を確認するための過程を意図的に作ることで、不毛な争いから守るための準備は重要である。

また、行政機関においては老人福祉法に基づく権限行使であることを強く認識し、予算措置の方法論として自己負担分のみ費用を措置により拠出し、9割は介護保険より拠出するルールがある。費用負担の在り方について、一定の方向性を行政機関が準備することで、これから先の支援のペースを本人の意向と資産、環境を考えて計画することができるようになる。

VI 研究の限界

本研究は、A 県社会福祉士会において限られた対象者によって導き出されたものなので、全国に対しての一般化は困難である。そもそも、岡山県のような先駆的事例を前に、私たちの調査の発端となる「なぜ自分の地域では首長申立てがこれだけ少ないのか」という意識が、この制度にかかわるものとして日常的に感じてい

た。社会福祉士としてどうしてもこの制度が活用したいと思っても、それがほぼかなわないう現状を目の前にしたとき、このまま声を上げずにいることが目の前にいる利用者の権利擁護に結びつかない、という思いでいる。

A 県における成年後見制度の活用状況はおそらく他県に誇れるものではなく、取り組みとしては後進であることを自覚している。今後この制度がさらに活用されるためには本文中にも述べた通り、「マニュアルの作成」「関係機関の連携」である。この実践につなげるために、取り組みが遅れている A 県のような悩みをも包含するために本研究で述べた課題を生かして作成することができることが願いであり、本研究の残された課題である。

参考文献

- 武市浩之. 北海道における成年後見制度利用支援事業の現状と課題. 北海道医療大学看護福祉学部学会誌, 2011, 7(1), p.5-12.
- 金川 洋. 資力に欠ける高齢世帯の後見実務と生活保護制度の問題点, 老年精神医学雑誌. 第 25 巻第 6 号, 2014.
- 池田恵理子. 認知症患者の触法行為と成年後見制度一求められる福祉と司法の連携. 日本認知症ケア学会誌. 2015. 14(3), p.626-633.
- 山口理恵子. 成年後見制度利用支援事業における運用上の課題, 京都光華女子大学研究紀要. 2009, 47 号, p.283-293.
- 上山 泰. 専門職後見人と身上監護 第 3 版, 民事法研究会. 2015.
- 菅富美枝編著. 成年後見制度の新たなグランド・デザイン. 法政大学大原社会問題研究所, 法政大学出版局, 2013.
- 大曾根寛編著. 社会福祉と法. 放送大学教育振興会. 2016.
- 大曾根寛編. ライフステージ社会福祉法: いまの福祉を批判的に考える. 法律文化社, 2008.
- 田山輝明, 熊田 均, 櫻井宏充ほか. 特集: 市町村長申立, 実践成年後見, 民事法研究会. 2010, No.35, p.4-85

注

- 1 税所真也. 成年後見制度の市町村長申立てにおいて中間集団が果たす機能. 社会福祉学評論. 2016, 16, p.1-14.
- 2 社団法人日本社会福祉士会. 2013 年度 成年後見委員会プロジェクトの中間まとめ. 2014, p.3.
- 3 正式には「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」である.
- 4 各都道府県・指定都市・中核市老人福祉担当課(室)長宛厚生労働省老健局計画課長名事務連絡(平成 12 年 7 月 3 日付け)「老人福祉法第 32 条に基づく市町村長による法定後見の開始の審判等の請求及び「成年後見制度利用支援事業」に関する Q&A について」
- 5 平成 22 年度老人保健健康増進等事業「養護者による高齢者虐待対応の標準化のためのマニュアル策定並びに施設従事者による虐待対応の実態調査及び対応システムのあり方に関する研究」の成果物である. この手引きは厚生労働省の「認知症施策全国担当者会議」(2011 年 3 月 15 日, 地震のため会議は中止)資料として配布されており, 社会福祉士会より全国の市町村担当者, および地域包括支援センターにも発送されている.
- 6 (一社)社会福祉士事務所にじみる「高齢虐待対応における課題の整理とその解決方法の考察」研究報告書(公財)日本社会福祉弘済会社会福祉助成事業実践研究, 2016.
- 7 松下啓子. 成年後見制度における市町村長申立ての現状と課題一大阪府下に焦点をあてて, 社会福祉学. 2012-05-31, 53(1), 54-66.
- 8 平成 17 年 7 月 29 日付, 厚生労働省通知「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.
- 9 前掲 1, p.7.
- 10 岡山県内の弁護士や司法書士, 社会福祉士, 行政書士など成年後見制度に支援者として関わる専門職と県市社会福祉協議会職員等が, 情報交換を行う任意のボランティアネットワーク組織.
- 11 日本弁護士会と日本社会福祉士会は, 市町村や地域包括支援センターの虐待対応の実効性を確保する

ために専門職団体としてどのような支援が可能かを検討し、在宅高齢者虐待対応専門職チームを都道府県域に設置する取り組みを2006年度から進めている。

- 12 社会福祉法第2条第3項第12号を根拠に実施する、認知症や知的障害など何らかの障害により判断能力が十分でない方を対象に、地域で安心して自立した生活が送れるよう、さまざまな相談に対応しな

がら福祉サービスの利用援助を行う事業のこと。

- 13 地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業報告書. 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, 2016, p.12.
- 14 平田 厚. 家族と扶養. 筒井書房. 2005, p.75-78.