



マッセ・市民セミナー

「障がい者の自立支援と成年後見制度」

開催日：平成24年6月12日(火)

会 場：大阪府社会福社会館 5階 ホール

報告「大阪府における障がい者虐待防止への取組み ～障害者虐待防止法の施行を踏まえて～」

永尾 光年 氏
(大阪府福祉部障がい福祉室地域生活支援課 課長補佐)

2

私は、権利擁護グループといたしまして、この10月1日から施行される「障害者虐待防止法」の施行準備と施行認定の取組み等々の担当をさせていただいています。この「障害者虐待防止法」は、ご存じの方は「やっとできたのか」というところで心待ちにしておられた方も多いかと思うのですが、ご存じでない方は「こんな法律があるのだな」ということで、いろいろ思いもたくさんあるかなと思います。

今日はお時間をいただきまして、「大阪府における障がい者虐待防止への取組み」ということで、まずはこの10月1日施行の「障害者虐待防止法」のスキーム、国と地方公共団体等の責務等、どういうことが虐待にあたるのかという判断等、それから大阪府の取組みという三つに分けてお話をしたいと思います。

1. 障害者虐待防止法のスキームと国と地方公共団体等の責務

1-1. 「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」(平成23年6月24日)の概要

まず、この法律がどういうものか、概要を確認していただけたらと思います。

この法律は、「障害者虐待防止法」と通称で言っていますが、正式名称は「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」です。目的は、障がい者の虐待を取り締まるものではなくて、その障がい者の虐待が起こる原因であるようなところに着目して、障がい者の養護者の方等への支援をしていくところを重要視しています。

この法律は障がい者虐待ということで、障がい者とはどなたを指すのか、障がい者虐待とはどういったものを指すのか、ここはきっちり決めておかないといけませんので定義づけがなされています。「『障がい者』とは、身体・知的・精神」、いわゆる3障がいなのですが、これ以外の方でも「その他の心身の機能の障がいがある者であって、障がい及び社会的障壁により継続的に日常生活・社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう」ことです。これはどこ

から引っ張ってきているのかといたしますと、先ほど改正された「障害者基本法」がありまして、そこで障がいとはと定義づけがなされています。

次に「障がい者の虐待」とは何かということなのですが、この法律では三つの類型を決めていまして、一つ目は養護者による家庭内での虐待です。二つ目は障害者福祉施設従事者等による虐待です。いわゆる施設内や事業者からの虐待です。三つ目は使用者による虐待と書いてありますが、使用者は一般企業の雇用主、社長さんと、職場で働いている同僚からの虐待です。

その下に虐待防止施策と書いてありまして、これが全体の法律のスキームで条立てがなされています。一つは、「何人も障がい者を虐待してはならない」という規定が置かれています。これは上でいう養護者、家庭内であったり、施設内であったり、企業内、会社内であったりというものではなくて、国民すべての方を対象にして「虐待をしては駄目ですよ」と一番最初に書かれています。その次に虐待の防止に係る国や地方公共団体の責務規定、障がい者虐待を早期にできるだけ早く発見する努力規定が置かれています。

一つ目に先ほど申し上げていた養護者による虐待、施設内等での虐待、会社内での虐待について、どういった流れでこの法律ではしかるべき処置を取っていくのが条立てがなされています。

簡単にいいますと、養護者による虐待、家庭内の虐待ですけれども、虐待が発見されたことで、それが通報されます。ここは一時的に市町村が窓口になりまして、市町村は通報を受けましたら事実の確認をします。「これは虐待だ」となれば必要な措置をして、安全なところに一時身を置いていただく、もしくは後見審判請求をするといったことがなされます。

二つ目は施設内の虐待ですが、これも虐待が発見されたら通報がありましたら、市町村が都道府県の方に報告をします。都道府県の方に報告するのはなぜかということについては、都道府県は施設や事業者に対して指導、監督権限があるので、その権限の適切な行使を行い、その措置等をすれば公表することになります。

最後に使用者による虐待です。これは会社内での虐待ですけれども、虐待が発見されたのであれば、これは都道府県でも市町村でも構いません。まずは通報があります。市町村の方に通報があれば、それを都道府県の方に通知します。都道府県は労働局に報告することになっています。なぜ労働局かといいますと、

労働関係の法律は国、直接的にはハローワーク、労働基準監督署が司っています。労働局は大阪でいうと大阪労働局です。これは各都道府県にあるのですが、厚生労働省の出先機関になります。ここの労働局に監督権限等がありますので、適切な行使をします。措置等を取れば公表します。ざくっとした感じですが、こういったイメージを持っていただけたらと思います。

それ以外に何かといいますと、学校に通っている障がい児の方、医療機関、病院に通われている障がい者の方に対しての虐待です。学校内、病院内であっても大変なことですが、家庭内で虐待が行われたら、学校や病院でそういった虐待が発見される、もしくは、疑わしい場合はその防止のための措置などを学校の校長先生や保育所の管理者、病院の管理者に義務づけることになっています。

それから、その他です。先ほどの市町村であったり、都道府県の窓口に通報するのですが、市町村、都道府県にそれぞれ窓口を設けなさいとなっています。市町村には「障害者虐待防止センター」、都道府県、大阪府には「障害者権利擁護センター」を設けまして、通報なりがあればここに連絡が来ることになります。

この法律は去年できていますけれども、今年の10月1日に施行されてから、3年後にはこの法律の中身をもう一度見直しますと検討規定で書かれています。

最後に小さな字で書いてあるのですが、虐待防止に関する法律は先行して子どもの虐待、「児童虐待防止法」が一番最初に施行されて、その後、平成17年に「高齢者虐待防止法」ができて、既に運用されています。最後に「障害者虐待防止法」がやっとなってきたところなのですが、施行されるどころです。

それぞれどこにこの法律の網がかかってくるのか。家庭内の障がい児、子どもには「児童虐待防止法」が適用されます。施設に入所されている方々、障がい者の施設、児童養護施設、高齢者の施設といろいろあるのですが、児童であれば児童福祉法、障がい者施設であれば「障害者虐待防止法」、高齢者施設は正確にいいますと養介護施設といいますが、「高齢者虐待防止法」が適用されることになります。家庭内の高齢障害者の65歳以上の障がい者の方についてはどうするのかについては、「障害者虐待防止法」と「高齢者虐待防

止法」のどちらも適用されて、より適切に権限と支援等が行われる法律がケースバイケースで適用されると思っています。

簡単に10月1日施行の法律はこういうものということを念頭に置いていただきまして、細かく条文の方を見ていきたいなと思います。

1-2. 障害者虐待防止法の経過、特徴

経過としましては、平成21年に野党案として自民・公明党案が提出されて、ずっと継続して審議が国会でなされていたのですが、平成23年6月に一度野党案が撤回されて、その間に今の政権与党の民主党と野党である自民党、公明党が調整をして、衆議院の厚生労働委員会で委員長の提案として法律案が出されました。民主党、自民党、公明党が調整して出されたものですので、すぐに本会議において可決・成立しました。これは与党、野党に関係なく、障がい者の自立と尊厳を守る法律は大事なのだということで作られた経緯があります。

特徴ですけれども、基本的には「高齢者虐待防止法」と同じような形態です。ただ、「高齢者虐待防止法」と変わるのとは4点ありまして、一つ目は使用者による虐待です。初めて聞くかなと思うのですが、これまで「児童虐待防止法」は家庭内、「高齢者虐待防止法」は家庭内と施設内、「障害者虐待防止法」は家庭内と施設内と会社の中ということで、会社の中が初めて加わりました。この法律ができるまで会社内での虐待が多くて、新聞でもかなり報道されたところがあると思っています。

二つ目は、市町村と都道府県にそれぞれ窓口があって、市町村には虐待防止センター、大阪府には権利擁護センターが設けられるところが大きな違いです。「高齢者虐待防止法」は地域包括支援センターが窓口になっていて、明確には都道府県の方には窓口はないのです。担当するセクションはあるのですが、障害者虐待防止法でいうような分かりやすい名前のセンターは法律上つくられていないということです。

三つ目は、国と地方公共団体は虐待を受けた方の自立支援に必要な施策を講じることです。

四つ目は、学校や保育所、病院に通っておられる障害者に対して虐待を防止するための必要な措置を義務づけることです。この辺が「高齢者虐待防止法」とは異なるところだなどご理解いただければと思います。

1-3. 障害者虐待防止法の構成と内容

この法律の構成ですけれども、比較的少ない条文ですが、1章から8章まであって、それぞれ以下のような章立てになっています。

第1章 「総則」関係

総則の方を見ていきます。目的ですけれども、この法律は虐待を取り締まるのではなくて、障がい者の方の支援、養護者への支援をしていくことです。「障がい者に対する虐待が障がい者の尊厳を害するものであり、障がい者の自立及び社会参加にとって障がい者に対する虐待を防止することが極めて重要である」というところで、虐待は障がい者の尊厳を害する、虐待を防止することが障がい者の自立と社会参加につながるのだと明確に書かれているところです。

2障がい者の定義で、いわゆる3障がいの身体、知的、精神という方々以外に「その他の心身の機能の障がいがある者であって」と書いてありますけれども、要は、手帳を持っておられない方も対象になります。手帳を持っていない方で、どこまでの方をどうするのかはなかなか難しいところではあるのですが、ここは今後事例が積み重なっていったって、どのような支援が必要か、これからじっくりと考えていかなければいけないところかなと思っています。

3通報義務の対象となる虐待です。三つの類型があると言っていましたように、養護者による虐待、一つ目は家庭内の虐待です。二つ目が福祉施設従事者等による虐待で、いわゆる施設内等の虐待です。三つ目が使用者による虐待で、これは会社の雇用主、社長さんであったり、会社の同僚から虐待を受けるような通告義務の対象となる虐待です。もちろん「何人も虐待をしてはならない」という規定がありますので、この三つの類型以外の虐待も当然許されるわけではないのですが、この法律で通報ができるのはこの三つになります。

4虐待の類型です。この三つの類型が家庭内であったり、施設内であったり、会社内であったり、その中で行われる虐待はどのようなものか五つ書いてあります。一つ目が身体的虐待です。ここは容易に想像できるわけです。殴る、蹴るの暴行を働いたりするようなところです。二つ目が性的虐待です。障がい者の方にわいせつな行為をするといったようなことです。三つ目が心理的虐待です。ここはなかなか分かりづらいところもあるかもしれませんが、気持ちが傷つくような「ばか、あほ、まぬけ」という言葉を投げかけたり、心理的に追

い詰めていくような虐待です。四つ目がネグレクトと書いてあります。放棄・放任ですけれども、ご飯を与えなかったり、必要な介護をしないで放っておくようなことです。五つ目が経済的な虐待です。財産を不当に処分したりすることです。分かりやすく言えば、預貯金を勝手に下ろして使ったり、障がい者年金を親が取り込んでしまう、親戚が取り込んでしまうというところです。こういった虐待の類型があります。

五つの虐待の形態があるのですけれども、それぞれ犯罪にあたるのが分かるように調べて書いてみました。身体的虐待であれば、死に至らしめると殺人罪が適用されたり、殴っただけでも傷害罪です。性的虐待でいうと、強制わいせつ罪等々です。心理的な虐待であれば、脅迫罪だったり、強要罪、または名誉毀損罪にあたります。ネグレクトの関係でいいますと、保護者の責任を放棄するようところで保護者責任遺棄罪です。経済的な虐待は詐欺罪、横領罪です。この虐待が刑法の罪に問われるようなところがあることを頭の中に置いていただければと思います。

5障がい者に対する虐待の禁止、この法律の3条では、何度も申し上げていきますけれども、「何人も障がい者に対して虐待をしてはならない」ということです。先ほど家庭内、施設内、会社内といった場面だけではなくて、誰もが虐待をしてはならないことが念を入れて書いてあります。

6国と地方公共団体の責務で、虐待の予防や早期発見等を行うために必要な体制整備等を図ります。虐待防止に対応するためには専門的な人材が必要ですので、こを増やしていきます。もう一つは、通報等があれば、救済制度についてどうしていくのか、啓発活動を行っていくところが国と地方公共団体の責務として示されています。

7国民の責務ですけれども、虐待防止の重要性に対して理解を深めていただくところと地方公共団体がやっていく虐待防止の施策に協力するよう努力義務を設けています。

8障がい者虐待の早期発見等は、早く発見されればされるほど障がい者の権利侵害を未然に防ぐことができますので、「障害者福祉に職務上関係のある者は早期発見に努めなければならない」という規定が書いてあります。

第2章 「養護者による虐待の防止、養護者に対する支援等」関係

第2章は、市町村への通報等で7～9条で「虐待を受けたと思われる障がい者の方を発見した者は、市町村に通報しなければならない」と虐待を見つければ通報しなさいと書いてあります。それから、「虐待を受けた本人が市町村に届けることも可能です」と書いてあります。

では、この通報を受けたらどうするか。9条に市町村の対応が書いてあります。市町村にこういう通報もしくは届出があれば、速やかに安全確認と事実確認で虐待かどうかの確認を行います。命に危険があって危ないとなれば、一時的に保護するための居室を確保します。「施設への入所等の措置を講ずる」と書いてあります。そして、「精神保健と精神障害者福祉に関する法律と知的障害者福祉法に規定されている後見開始の審判を市町村長が請求する」こととなります。

三つ目は、10条から13条に書いてあるのですけれども、市町村が通報を受けて講ずる措置です。一つは施設への入所です。命に危険があれば施設への入所を措置するとあるのですけれども、この措置を取るために必要な居室、場所を確保しておく、もう一つはこういった危険な状態であれば「立入調査」ができることが書いてあります。三つ目です。危険な状態にあった場合、障がい者ご本人に安全なところに行っていただくのですけれども、その後、養護者の方、親や親戚等が障がい者ご本人と面会をさせてくれという場合は、その安全がちゃんと確保されるかどうか、その後の支援がどうか、そういうことがないと連れて帰られては困りますので、面会を制限することが措置等で決められています。

四つ目は、虐待を受けた障がい者だけではなくて、虐待をしてしまった養護者に対してどういう支援をするのか(14条)です。「養護者に対する相談や指導、助言、それ以外の必要な措置の実施」です。障がい者虐待は養護者の介護疲れから発するところが多々あるので、負担軽減を図るための緊急な措置が認められるときは短期的に養護するショートステイを活用するといったところで、「介護の負担軽減を図る」ところが養護者に対する支援として位置づけられています。

「養護者による虐待」対応のスキームで、もう少し詳しく養護者の家庭内での虐待があればどうするのかを示しています。障がい者虐待が行われていれば、

その虐待を発見した者もしくは虐待を受けておられる障がい者の方から「通報」もしくは「届出」があり、それは市町村の虐待防止センターで「通報・届出の受理」をします。

通報・届出を受理したら安全確認及び事実確認をします。この確認をして、緊急性はどうかの判断をして、「これは危ないな、危険だな」となれば一時的に保護します。必要に応じて後見審判請求をします。一時的保護をするためには日ごろからいつでも保護できるように居室の確保をしておくことや立入調査、場合によっては警察署の協力も得て援助しないといけないこともあり、一時的保護等をした場合にその養護者から「合わせてくれ、連れて帰りたい」と言われたときに面会を制限することです。養護者の支援はかなり長期的なものになると想定されるのですけれども、相談や指導、助言したり、介護の負担軽減を図るための措置をするということが市町村の役割になってきます。

こうした対応をしていくためには、虐待対応協力者は地域の事業所であったり、市町村の社協であったり、いろいろあるのですけれども、こういうところと対応を協議することになります。

第3章 「障がい者福祉施設従事者等による虐待の防止等」関係

次は施設内等での虐待に対してどうなのか、15条以下に書いてあります。一つ目は、15条には「虐待の防止のための措置」として、施設の設置者は虐待の防止の措置を講じないと駄目だと書いてあります。これは当然といえば当然なことです。二つ目は虐待に係る通報があればどうするのか。虐待を発見した者が市町村に通報する、虐待を受けた本人も市町村に届け出ることが可能です。

障がい者福祉施設従事者は施設内で働いている方ですけれども、通報したことを理由として解雇されるような不利益な取扱いを受けないとなっています。施設内で虐待が起きている場合、そこで働いている職員さんが「これは市町村に言わなければ」と言った場合に、その施設の設置者、管理者が「よくもこんなことを言ってくれたな」と解雇してしまうことで不利益を受けないと法律にきちんと明記されています。施設内の職員さんが通報することで不利益が生じないようにしかるべき措置が講じられる必要があるとききちんと書かれています。

3つ目ですけれども、この通報等があれば市町村と都道府県はどう対応する

のが書いてあります。市町村は都道府県に報告することになります。

通報等を受けた場合の措置ですけれども、市町村と都道府県知事は社会福祉法と障害者自立支援法に基づいて権限を行使することができますので、適切に権限を行使してその施設内に立入調査をしたり、指導監査をしたり、場合によっては勧告をするということがあります。

都道府県は、施設内で虐待が行われているとなれば、その虐待の状況であったり、どういう措置を取ったか公表することになっています。公表は毎年1回なのか、何回かに分けてするのかは今後国の方から政令、省令を出してくる中できちんと位置づけられています。

施設内等での虐待が起こった場合はどうするのか。虐待の「通報」もしくは「届出」があれば、市町村は都道府県の方に報告します。都道府県は報告を受けましたら、社会福祉法と障害者自立支援法それぞれの権限を行使した場合にはこういうことができると書いてありますので、そうした権限を行使します。

市町村から直接、福祉法と自立支援法等の規定による権限を行使できるとあるのですが、状況によっても市町村が直接できる場合があります。特に大阪府などは都道府県が持っている権限を市町村に移譲している場合があるのです。そうした場合は都道府県に代わって市町村自らが権限行使できます。ただ、いづれにせよ、市町村の虐待防止センターに通報・届出がなされます。

第4章 「使用者による虐待の防止等」関係

次は使用者による虐待、会社内での虐待です。

一つ目は21条に「障害者を雇用する事業主は、虐待防止等のための措置を講じなさい」と書いてあります。

二つ目は、その通報等をどうするのか。会社内での虐待があれば、「虐待を発見した者は、市町村または都道府県に通報しなければならない」。虐待を受けた本人も市町村、または都道府県に届出が可能になります。その下に「労働者は解雇等、他不利益な取扱いを受けない」と書いてありますが、先ほどの施設内での虐待と同じようなスキームがあって、会社内で「虐待があるな。これは言わなければ」といったときに解雇されないようにきちんと書かれています。

三つ目は、会社内での虐待の防止のための措置はどうするのか。

市町村の対応は通報・届出を受ければ、都道府県に通知する。都道府県は市町村から通知を受ければ、大阪でいうと大阪労働局ですけれども、都道府県にある労働局に報告します。では、大阪労働局はその報告を受ければどうするのか。労働基準監督署であったり、ハローワークが都道府県と連携を図って、労働基準法であったり、障害者雇用促進法の規定で「こういう場合はこういうことができる。こういうことをしなければならない」という権限がありますので、それを使っていきます。実際の法の権限を行使する大阪労働局は厚生労働省の出先機関ですので、厚生労働大臣が毎年虐待の状況であったり、措置を行使したことがあれば公表することになります。

使用者の対応のスキームですけれども、虐待を発見した者、虐待を受けた者は市町村もしくは都道府県のどちらにでも「通報」もしくは「届出」ができます。この通報・届出を基に大阪労働局の方に都道府県が報告して、大阪労働局が労働基準監督署であったり、ハローワークが法律の規定による権限の行使をします。権限を行使した場合は公表することになります。

第5章 「就学する障害者等に対する虐待の防止等」関係

第5章は、就学、学校に通っている障がい児の方々に対しての虐待についてはどうするのかというところですが、29、30、31条にそれぞれ学校に通っている障がい児に対しては虐待防止を講ずる義務を規定しています。

具体的に何をするのかというと、障害者に関する理解を深めるための研修を学校内で行ってください。それから、普及啓発もしてください。虐待がもし起これば、相談はどこでできるのかという体制等を取ってくださいということが書かれています。

二つ目の保育所等に通う障がい児についても、同じように保育所の中で障がい者に関する理解を深めるための研修や普及啓発、相談体制をちゃんと講じておきなさいということが書いてあります。

三つ目の医療機関も同じような形で、病院の管理者に対して上と同じような義務を課しています。

第6章 「市町村障害者虐待防止センター及び都道府県障害者権利擁護センター」 関係

第6章は市町村と都道府県にそれぞれ窓口を置きなさいということです。市町村で言えば虐待防止センター、都道府県で言えば権利擁護センターですけれども、それぞれ何をするのかを一覧で簡単にまとめてみました。

市町村の虐待防止センターでは何をするかというと、通報・届出の受理です。養護者や施設従事者であったり、使用者の通報もしくは届出を受けます。家庭内の虐待においては、養護者も含めてですけれども、相談や指導、助言をします。「障害者虐待防止法」に関する広報・啓発をやっていくところが主な内容になっています。

都道府県の方は何をするかというと、使用者による虐待通報・届出については都道府県でもいいことになっていますので、通報・届出を受けます。市町村がそれぞれ家庭内であったり、施設内でそういった措置をする場合に、市町村間の相互の連絡調整であったり、市町村に対して情報提供や助言、アドバイスをします。虐待を受けた障がい者や養護者に対して相談に応ずる相談機関の紹介をします。必要な支援のための情報提供、助言、連絡調整、その他諸々をします。

大阪府内で起こった虐待に関する防止の施策であったり、養護者にどういった支援をしているかという情報を収集して、分析して提供します。「こういった内容が良かったよ」「こういったようにするのがいいんじゃないか」というところをとりまとめて、市町村もしくは事業者にフィードバックをするような役割です。あとは広報・啓発活動であったり、その他必要な支援をするようなところが大阪府という権利擁護センターの役割になっています。

全般的に障がい者虐待の防止の施策を進めるためには専門的な人材が必要になってくるので、その職員の養成も含めてですが、確保していくことと養成機関だけで障がい者虐待防止の取組みはなかなか難しいので、関係機関、関係するところはいろいろなところがあるのですけれども、民間団体も含めて連携協力体制を整備しないといけないのです。

第7章 「雑則」関係

次の第7章「雑則」関係ですけれども、その他諸々のことが書いてあります。

一つ目は40条にセンターの周知ということで、「ここが窓口ですよ」ときちんと明示をなささいと書いてあります。

二つ目、41条には虐待を受けた障がい者の自立支援をなささいということで、居住場所の確保だったり、就業支援をしたり、障がい者が地域において自立した生活ができるようにいろいろなことをやりなささいと書いてあります。

三つ目、42条は調査研究ですけれども、国と地方公共団体は重大な被害を受けた事例の分析やそのための予防など、早期発見のための方策に対して調査研究をなささいということが義務づけられています。

四つ目、43条の財産上の不当取引に関する被害の防止です。「市町村は、財産上の不当取引による被害について、相談、消費生活業務の担当部局や関係機関を紹介」と書いてあります。「市町村長は、財産上の不当な取引による被害の防止のために、適切に後見開始の審判を請求」ということが書いてあります。

五つ目は成年後見制度の利用促進です。成年後見制度が広く利用されるようにしなければならないことが国と地方公共団体に義務づけられています。

第8章 「罰則」関係

「障害者虐待防止法」にも罰則があります。どういったときに罰せられるかということですが、二つあります。一つは権利擁護センターも当然ですが、虐待防止センターの業務は一部を委託することができるのです。本来、虐待防止センター、権利擁護センターとする業務を外部の例えば市の社会福祉協議会や、相談支援機関に委託することができるのですけれども、その委託を受けたものは守秘義務が当然課されます。この守秘義務に違反した場合は、1年以下の懲役、または100万円以下の罰金が科せられます。

もう一つは、虐待通告もしくは届出を受けて立入調査をしないといけないとなったときに、正当な理由がなく拒んだ場合は30万円以下の罰金に処すことで、立入調査に関しても罰則規定が設けられたというところです。

1-4. 障害者虐待防止法の施行に向けた対応について

少しお時間をいただきまして法律の条文をすべて見ていくような形で説明しましたけれども、そういったことを行っていくために市町村と都道府県がいろいろ対応を考えています。正直申し上げまして、大阪府においても走りながら、

どういう方策がいいのか、ここはどうすればいいのかと考えながら、悩みながら行っているような状況なのです。

大阪府においては何をしていくかという、まずは体制整備で権利擁護センターを整備しようとしています。当面はこの10月1日からの法施行に向けて、私が挨拶で自分の所属をご案内しましたが、権利擁護グループになりまして、権利擁護グループという看板が僕の頭の上に掲げられているのですが、その横に大阪府権利擁護センターという看板を掲げることになると思います。当然電話番号等をお知らせすることになります。そういう予定で体制整備を進めようと、調整を諸々の方面としています。

それから、この「障害者虐待防止法」は家庭内と施設内だけではなく、使用者の虐待、会社内の虐待があるので、大阪労働局と連携してやっていかないと駄目だということで、大阪労働局の方にも一緒にやっていこうと呼びかけて、何ができるのか話を進めている状態です。

実際の法施行の前に、「障害者虐待防止法」で相談窓口の職員やサービス提供する事業者、管理者の方に何をさせていただきべきなのかについて研修をする予定にしています。まだ正式な案内はしていないのですけれども、8月、9月にかけてこういったところの研修もやっていく予定にしています。

それと、もちろん制度の周知です。「障害者虐待防止法」の制度の法律の内容はどうか。虐待を発見したり、疑わしいなと思ったらどこに通報すればいいのか、窓口もどんどん周知をしていかないといけないというのはできるだけ早い方がいいので、その前に窓口をどうするのか、体制をどうするのか急いでやっています。

4点目、5点目ですけれども、市町村の方に体制整備をやっていただいているところに対して助言や働きかけをでき得る限りしています。えらそうに大阪府から「ああせい、こうせい」ということは、できないのですけれども、一緒になって考えていけるところは考えていきたいなと思っています。

業務マニュアル等の作成は、「障害者虐待防止法」で具体的にどういうことをすればいいのかというマニュアルがちょうど3か月前の平成24年3月に厚生労働省の方から示されています。厚生労働省のホームページを見ているとどこかにあるのですけれども、ページ数で言うと125ページあるのです。それを全部読んで、こと細かにいとうとなかなか使い勝手も悪かろうということで、大

阪府と市町村の皆さんと一緒に業務マニュアルを、ガイドブック的なものですが、作っていかうかなと、窓口で対応できるような形が取れればと思っています。市町村の方も同じように体制整備や制度周知等をやろうと各方面とご調整いただいている状況と聞いています。ここまでが「障害者虐待防止法」の関係です。

2. ということが虐待にあたるのか

2-1. 障がい者虐待の判断に当たってのポイント

ここからが障がい者虐待の判断に当たってのポイントで大事な点を箇条書きに示しているのですが、まず一つは何が虐待にあたるのかという判断です。

一つ目は、虐待をしているという「自覚」は問わないというところを強く意識していただきたいと思っています。この障がい者虐待は、身体的虐待であれば殴る、蹴るで分かりやすいのですが、心理的虐待の心が傷つくような言葉を投げかけるようなところは得てして気づいていない、もしくは虐待とっていない可能性があるのです。先ほど虐待には五つ類型があると言いました。身体的虐待、性的虐待、心理的虐待、放棄・放任のネグレクト、経済的虐待の五つの形態があるのですが、客観的に見て、その五つに当てはまれば、虐待している本人がどう思えど、「それは虐待なのだ」と強く意識していただきたいと思っています。

二つ目に、障がい者本人の「自覚」は問わないのだということです。特に知的障がい者の方、精神障がい者の方などは虐待を受けている行為そのものを虐待とっていない場合があるのです。虐待かどうか分からずに心、体が傷つけられている状況があるのです。ですから、そういった本人の「自覚」も問わないということも強く意識していただきたいと思います。

三つ目は、「親や家族の意向と障害者本人のニーズとは異なる場合がある」と書いてあるのですが、これは何かというと、特に施設に入っていたり、会社に就職された場合、親御さんなどは「やっとここの施設、ここの会社で就職できた。面倒をみってくれるのだ」という安堵感から「少々のことをさしても仕方ないのではないか」「虐待を受ける自分の子どもにも悪いところがあるのではないかな」と思ってしまいがちです。でも、それは思ってしまいがちなだけで、実際に虐待であることには変わりないのです。ですから、親や家族の意

向と障がい者のニーズが異なる場所もしっかりと受け止めていただきたいなと思います。

四つ目は「虐待の判断は組織として行う」とありますが、主にわれわれ行政機関等で当てはまることですが、虐待の通告はいつどこで誰に対して行われるか分からないところがあって、電話を受けた本人もしくは投書を受けた担当が「これは虐待かどうか」と自分一人で考えていては疑わしい場合はみすみす見逃してしまう可能性もあるのです。ですから、すぐに上司に報告して、組織として、チームとして判断していくことで、決して一人で判断しないという意識を持って、特に行政関係者の方は念頭に置いていただきたいと思っています。

2-2. 養護者による障がい者虐待の防止に向けた取組み

養護者による障がい者虐待の防止に向けた取組みですが、家庭内の虐待防止でどういうことをやっていくか3点挙げています。

1点目は、虐待とはこういうものなのだとみんながよく知っていること、そんな啓発が必要ということです。

2点目は、一行政機関だけで、もしくは相談支援機関だけで虐待防止はできないのです。では、どうするのかというと、ネットワークを構築していきましょうということです。先行する児童虐待防止であったり、高齢者虐待防止も、虐待防止のネットワークを構築しているのですけれども、「障害者虐待防止法」に当たってはそういった既存のものとの連携しながら、もしくは併せ持っているようなところでネットワークを構築していくことが重要です。

3点目は、養護者支援による虐待の防止です。虐待が起こって対処するのはなく、根本原因の介護疲れから虐待が起こったり、家庭内での問題から虐待が起こってしまうところがあるので、養護者の支援をすることによって虐待を防止していくことが重要になってくることを示しています。

2-3. 障がい者福祉施設従事者等による障がい者虐待の防止に向けた取組み

施設内の虐待防止に向けた取組みを4点挙げます。

まずは、施設内の管理職と職員の意識向上のための研修が必要です。

二つ目は、個別支援の推進です。施設もしくは福祉サービスを受けるには個

別支援計画を作ることになっているのですが、個別ニーズに応じた支援をどうするのか施設内もしくは職員間できっちり考えて、個別支援計画をちゃんと作って、それに依拠して支援をしていきます。適宜見直しをしていくのが虐待防止につながっていくことを示しています。

三つ目が開かれた施設運営と書いていますけれども、どうしてもその施設内だけでということになっていまして、外部の目が届きにくい側面も否定できないところなのです。そういったところがあるので、できる限りボランティアさんといったところから第三者の目がちゃんと行き届くような開かれた施設運営が大事になってきて、それがひいては虐待防止につながっていくことを示しています。

最後に、実効性のある苦情処理体制です。虐待に限らず、こういった苦情や相談があったときは適切にちゃんと受け止めて、きちんと対応していくといった体制を施設内、事業者内に持っておくことも大事だということを示しています。

2-4. 身体拘束について

特に施設内の虐待で身体拘束がよく取りざたされるのですが、身体拘束は禁止されています。ただ、どうしてもやむを得ず身体拘束を行う場合もあります。いわゆる3要件という言葉があって、それに必要な手続きを四つ付け加えて3要件+4（プラスフォー）として以前から大阪府は伝えています。

3要件の一つは切迫性です。今すぐしないと危険にさらされる可能性が高いところ。二つ目が非代替性です。行動制限、身体拘束を行う以外に本当にほかの代替りの手段がなかったのかをきっちり考えておくところです。三つ目が一時性です。身体拘束が一時的なものか。はじめは5分だけと思っていたのが10分になり、30分になり、1時間になり、1日になるということがないように、あくまでも一時的なものです。この3要件が大事になってきます。

その3要件に加えて手続きが四つあります。一つ目は、組織として検討・決定をします。個人の判断に委ねないことです。二つ目が、身体拘束を行うには個別支援計画をちゃんと記載するのです。ちゃんと形に残すように作って、次の時点で見直しをかけていきます。三つ目が、本人と家族にきちんと説明をします。四つ目が、実際に身体拘束を行ったときはきっちり記録をつけておきます。

この3要件と手続きの4原則をしっかりやっていただいた上で、しかも身体拘束はしてはいけないと大阪はずっと言ってきました。これからも言っていきます。皆さんもこの三つの要件と四つの手続きが必要だということだけでも持って帰っていただきたいなと思います。3要件は何だっただろうな。後で調べれば分かります。四つの手続きは何だっただろうな。それも後で見れば分かります。ですから、少なくとも3要件+4原則（プラスフォー）だけ今日は持って帰っていただきたいと思っています。

3. 大阪府の取組み

3-1. 施設内虐待ゼロを目指す

大阪府で施設内の虐待ゼロを目指すということは何をやっているかということです。大阪府では平成19年から21年にかけて、施設内であってはならないのですが、虐待事案が多々ありました。22年度だけでも6件が新聞報道されたところで何とかしないとイケないと、施設内の虐待ゼロを目指すということで、次の事業を出しています。

事業名は「障がい児者施設等サービス改善支援事業」といまして、大阪府内のサービス改善支援員を大阪社会福祉士会に委託しているのですが、社会福祉士のメンバーがサービス改善支援員になってもらい、施設を回っていただきます。普通行政から見たら、施設には指導するために入るのです。でも、今回の事業は指導するために入るのではなくて、施設内に入って対話をするのです。施設内で困っていることが何かないか、それに対してアドバイスして、お互いに考えていくスタンスでやっていきます。その中で実際の施設内での課題や良い事例もありますので、そういったところを積み重ねて、専門家からなる虐待防止支援チームでいろいろ評価をしていただいたり、アドバイスをもらったり、提言をもらうということをしします。

大阪府の方でその提言を受けて、特にこの施設はかなり困っているところもあるので専門的な支援が必要となれば、大阪府立の砂川厚生福祉センターの職員が出前でその施設に行き研修したり、逆にその施設の職員に砂川厚生福祉センターに来ていただいて研修をしていただき、サービスの改善に向けた支援をしていきます。また、改善された施設を含めてサービス改善支援者がもう一度回って、また話し合い、対話をして、いいところはいいし、悪いところは

どう改善すればいいのかというところを行っていくことで順繰りに回っていくといったことを去年から3か年の事業でやっていって、虐待をゼロにしようという取組みを進めています。

3-2. 被虐待障がい児の緊急保護と適切なケアの提供

虐待を受けた障がい児は、「児童虐待防止法」が施行されて、大阪府の子ども家庭センターの一時保護所に一時保護します。障がい児ということで適切なケアが難しい場合があるので、去年、障がい児の緊急保護をする部屋を二つ作りまして、そこで適切なケアをすることを進めています。

3-3. 障がい者虐待防止に関する平成24年度予算について

24年度の予算で大阪府はどういった予算組みで障がい者虐待防止を進めていくかということで、「障がい児者虐待防止対策支援事業」と「被虐待障がい児緊急保護体制整備事業」それぞれの費用2,600万と900万を積んでいます。その下に、この10月1日から「障がい者虐待防止法」が施行されますので、それに向けた体制整備で額は少ないながらも170万積んで行っています。上に比べると少し見劣りはするのですが、要は、額ではなくて、やる気だということでもしっかり頑張っていきたいと思っています。

4. まとめ

「障害者虐待防止法」の法律のスキーム等で実際の虐待が起こったときの心構えと大阪府の取組みという3点に絞って今日はお話をしました。

最後になるのではありますが、「障害者虐待防止法」はかなり遅いながらもやっとできた法律です。10月1日にすぐに完璧なものではないかもしれませんが、やっとできた法律ですので、しっかりとこの法律の趣旨、本当に困っている、今まさに虐待を受けておられる可能性もある障がい者の方々を少しでも支援できればという気持ちで大阪府は頑張っていこうと思っています。

ここにも市町村の方と事業所の方、一般の方もたくさんいらっしゃると思いますが、何とぞこの法律が大きくなっていくようにご協力、ご理解をお願いして今日は終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

講演「障がい者の権利擁護と成年後見制度 ～『親なき後』の自立支援を考える～

細川 瑞子 氏

(全日本手をつなぐ育成会中央相談室長・社会福祉士)

2

私は、子どもがたまたま出生時の事故で重い障がいを持ったことで初めて福祉に助けられて、そこから富山県の親の会（育成会）の手伝いに行き始めました。そして、社会福祉士の資格を取りました。その後、私たち知的障がい者の親はいつか子どもを残していかなければいけない宿命を持っており、そういう意味でも成年後見制度を研究したいと思いました。特にこの制度は民法の中に置かれており、法律家の研究している成年後見制度と福祉の面から見た成年後見制度は少し姿を違って見せているような気がしたので、研究するために東京へ出て、そのまま全日本育成会の方で相談室もということで、子どもに導かれてこの道に入った者です。

そういう意味では、親としまして、研究者としまして、今日のような演題で広く市民の皆さま、行政の皆さま、社協の皆さま、そして、福祉事業に携わってくださっている皆さまとともに考える機会をいただいたことを大変ありがたく思っています。また、事前にご質問をたくさんいただいでいまして、皆さまの関心の高さもとてもありがたく、それらも話の中に織り込んでいく予定にしています。それでは、早速私のレジュメに沿って話をいたします。

1. 知的障がい者の生活の実態と不安

1-1. 親・家族がすべてを背負ってきた

はじめに、知的障がい者の生活とは一体どんなふうにして成り立っているのか、あらためて皆さまと認識を共有することから始めたいと思います。

まず、知的障がいの特徴、障がい特性ですけれども、成年後見の分野では、判断能力が不十分という一言になってしまうのですが、もう少し細かく見てみますと、障がいが見えにくい、分りにくい、体験できないことから社会で偏見を受けやすい。また、当事者の主張が弱く、情報の収集や処理が苦手、数字や論理的な思考が苦手、現在のような社会では大変生きづらさを抱えています。また、行動障がいや対人関係に問題を抱えている人、あるいはコミュニ

ケーションが苦手な人もいます。しかも、最重度から軽度まで非常に幅広く、それぞれ抱えている問題もさまざまと言えますので、個別の支援が必要の人たちと言えるかもしれません。

ところで、「知的障がいのある人もこれからは地域で暮らすのだ」と言われ始めてからだいぶ年月がたちますけれども、一体どのような地域生活を送っているのか少し見てみたいと思います。少し古くて恐縮なのですが、厚労省が平成17年の「知的障がい児（者）基礎調査」を出しています。これを見ますと、在宅者が12年の調査から9万人増えて、17年現在で推定42万人といわれています。恐らくその後もどんどん増え続けていると思われる。ほかに施設入所者が12～13万人いますが、これは5年前も変わっていませんし、今もほとんど変わっていません。

障がいの程度でいいますと、重度と最重度で約40%、中度、軽度で50%です。そして、在宅者が一体誰と暮らしているか。ここからが重要なわけですが、18歳以上で見ますと「親や兄弟と暮らしている人」が76%です。一方で「グループホーム」ですが、この後、もう少し増えているかもしれませんが、当時ですと9%です。「一人暮らし」が6%、「夫婦」が3%となっています。

また、毎日の過ごし方ですけれども、「施設などへ通所している人」が50%、「在宅」、いわゆる「どこへも行っていない人」が25%、「働いている人」が18%でした。このあたりは少し変わってきているかもしれません。

それ以外で注目したのが「余暇などの外出」ですけれども、「一人で外出しない、恐らくできない人」が40%、「地域活動に参加していない」と答えた方が実に68%でした。

また、「困ったときの相談相手」としては「祖父母を含んで、親」と答えた人が62%、「施設の職員」が38%です。これがほとんどの割合を占めていて、「友人」を挙げた人が16%です。地域で頼りになるはずの「民生委員」が2%という状況でした。

これらの結果から見えてくるのは、地域で暮らすとはいってしましても、8割近くは親や兄弟と同居して、その世話になっており、毎日施設等へ通ってはいるものの、それ以外の地域生活はまだ十分とは言えない状況かと思えます。特に親との同居の多さが目を引くわけです。

そこで、先ほどお話ししたように知的障がい者が抱えている問題にも関係し

てくるのですけれども、障がいの特徴が単に判断能力が不十分だけだとしますと、後でも触れますが、自己決定や最近いわれている意思決定支援などで補えば自立した地域生活ができるようにも見えますけれども、現実には判断能力のほかに、そもそも働くことも、一人で生活することにも困難があるため、自活できないどころか、一人で外出すらままならない現実が見えてきます。結局、福祉サービスは大変充実はしましたけれども、それは毎日出かけることのできる施設などを増やしたものの、それ以外は生活に大きな変化はなく、家族や親が知的障がい者の生活のほとんどの世話をしていると言えるのではないかと思います。これがノーマライゼーションの理念でいうところの本人が望む地域生活なのかどうか、疑問があるとしておきます。

1-2. 時代の変化

この10年、20年の時代の変化を見てみたいと思います。何とんでも一番大きな変化は核家族化、そして、高齢化の進展です。以前は高齢者介護も家庭の中で行われていましたが、それぞれの家庭で担えなくなり、介護保険という社会全体で支える仕組みが誕生したわけです。これを「介護の社会化」といいます。

一方、知的障がい者の分野ではまだまだ家族が同居して生活を支えているのが現状です。少し考えてみますと、子どもに障がいがあるとなかろうと、親は子どもよりも先に死ぬのが順序だと私は思います。昔から親の会では親なき後問題がいわれてきましたけれども、核家族化の進展でこれがより深刻化しています。そういう意味では知的障がい者の「支援の社会化」は高齢者の「介護の社会化」よりも必要性がもっと高いはずです。

しかしながら、この問題は果たして親なき後に限っていいのでしょうか。そもそもノーマライゼーションの理念は知的障がい者の分野で始まり、高齢分野に広がり、今や成年後見制度の理念にも掲げられています。それは施設や家族、特に親に管理される生活ではなく、できるだけ本人の希望に沿った自立した地域生活を実現するもののはずです。その意味では知的障がい者の地域生活とは親なき後に限らず、若いときから家族による支援からの転回、あるいは脱却を図る必要があると考えるべきではないでしょうか。つまり、知的障害がい者の「支援の社会化」とは決して親なき後という限定付きではないはずです。

親はこれまで、成人した知的障がいの子の世話をしつつ一緒に暮らすことを

「普通」だと思ってきました。親が元気で世話ができる間は子どもの世話をすることを、あまりにも当然だと思い込んできました。つまり、知的障害がいのある人の世話は家族問題だと考えられてきました。しかし、今や地域には高齢の親と中年になって離職した知的障がい者の組み合わせ、あるいは親の世話をしなくてはならないから通所施設をお休みしている知的障がい者という組み合わせでの生活が大変多くなってきていることは、皆さまもよくご存じではないかと思います。

以上、親なき後に限らず、知的障がい者の「支援の社会化」が当然のことであって、その任を担えるのが成年後見制度ではないのかという期待が次第に高まりつつあります。

1-3. 知的障がい者支援の社会化

しかしながら、知的障がい者支援の社会化を実現するには、まず家族も、社会も意識を変革することから始めなくてはならないと思います。なぜならば、「介護の社会化」は多くの人たちが高齢者の介護問題を将来の自分のこととして考えたからこそ、介護保険の形で実現したのです。一方の知的障がいの分野では、子どもが成人した後も親が同居して世話をすることを、今なお当然視していないでしょうか。

ここで押さえておきたいのは、親子関係には相互に扶養義務があるとはいえ、未成年の子に対する親の扶養義務と成人した子に対する親の扶養義務は違うということです。民法では752条で配偶者に対する扶養義務、そして、820条では親権下にある未成年の子の扶養を最優先としています。なお、親の権利を親権といいますけれども、親としての義務でもあるわけです。当然のことですが、子どもに障がいがあろうと、なかろうと、親権は子どもが成人するとなくなります。その次に直系血族及び兄弟、姉妹に対する扶養義務の877条1項が続き、最後に特別事情のある親族への扶養義務の同条2項と続いていて、扶養義務は段階的なものであって、内容にも差があります。

つまり、子どもが成人した後は、余裕があれば生計を助ける必要はあるものの、未成年の子のように同居して生活の世話をすべてすることまで民法は求めていないと理解できます。また、どんなに重い障がいがあっても、普通の生活を目指すノーマライゼーションの理念に照らしても、子どもが成人した後も親

が同居して世話することを当然視してはならないと言えます。親自身がこの意識を持たない限り、障がいのある子が成人した後も親が世話することを社会の方も当たり前だと思ってしまう。それでは「あんな子どもを持って気の毒に」と親に対して同情こそすれ、親元で世話されている成人した知的障害がいのある人が一人の人格として尊重されるべきであり、その支援については社会が整えなければならないことなどには、気が付くはずありません。

もう1点、ここで押さえておきたいのは介護保険がもたらしたのは「介護の社会化」だけにとどまらないということです。もし私が高齢になったとき、たとえ寝た切りになろうと、認知症になろうと、家族の世話にはなりたくない、子どもには遺産を残さなくもいい、それよりも最期まで私らしい生活ができるようにという願いを支えてほしい、つまり高齢者を主体とした考えに立って介護保険と成年後見制度は作られていると言えるかと思います。

となれば、知的障がい者支援の社会化は、障がいの子の一生の世話を親がすることはそもそも無理、不可能だから、親なき後の支援は、社会、国が準備すべきに止まらず、成人後は知的障がい者を主体として、親の世話にならずに、できる限り本来の地域生活の実現を目指すべきことになろうかと思います。それによって初めて家庭においても、社会においても、知的障がい者が一人の人格として尊重されるのではないのでしょうか。

さらにもう1点、時代の変化は核家族化、高齢化だけではありません。近年の消費者被害の多発は目に余るものがあります。特に判断能力の不十分な高齢者や若い知的障がい者が狙われていることは、国民生活センターの報告書でも明らかです。消費者契約法が2001年に作られ、また、2009年に消費者庁が設置されたのもこの状況を受けてのことですが、決して十分とは言えません。

今日は触れる余裕がありませんけれども、措置から契約へ、あるいは官から民へ、あるいは規制緩和の流れはもう既に大きな格差社会を生み出しています。そして、自己決定や、自己責任を当然視する風潮も作り出しています。こういう契約化された社会で有利なのは、お金と情報のある人なのです。このような状況が続いていけば、社会における互助の精神や弱者保護という社会常識すら崩れていってしまわないか私は懸念しています。

話が少しそれてしまいましたが、このような時代背景も含めて考えますと、知的障がい者の支援とは親やそれぞれの家庭が担う家族問題、家庭問題でもな

いし、知的障がいのある本人の個人問題でないのはもちろんです。その意味では、高齢者の介護よりももっと社会問題であることは明らかなのです。成人した知的障がいのある人の支援は社会が担うべきであることを、ここで皆さまとご一緒に押さえておきたいと思います。

さて、成年後見制度と介護保険は高齢社会を支える車の両輪といわれます。成年後見制度では親族申立のほか、先ほどの話にもありました市町村長申立が近年急ピッチで増えています。また、親族後見だけではなく、第三者後見の制度が設けられたこと自体、成年後見の社会化を意味していると思います。次は是非とも、成年後見制度を核（コア）にした知的障がい者支援の社会化が実現することを期待しています。後でも触れますが、知的障がい者支援の社会化ができれば成年後見制度を福祉の仕組み、公的支援に乗せることが可能になると私は考えています。これは成年後見法学会、日本弁護士連合会、リーガルサポートの改善メニューにも掲げられている「費用に対する公的補助」で大きく道を開くことになろうかと思えます。

2. 成年後見制度への期待と現状

2-1. 身上監護への期待

知的障がい者分野における成年後見制度の状況について話を進めます。2000年に介護保険と同時にスタートした成年後見制度ですが、知的障がい者の分野には3年後に支援費制度が、その3年後に障がい者自立支援法が始まり、介護保険と同様の契約の仕組みが導入されたことは、皆さまもご存じのとおりです。

知的障がい者分野における成年後見制度への関心は当初から期待と不安が入り混じっていましたが、ここでは全日本育成会の取組みについて、主に私がかかわった面から簡単にご紹介します。当会の権利擁護委員会では2010年2月に、『知的障がいのある人の成年後見と育成会 10年の歩みと展望』という本を作成しました。知的障がい者分野における成年後見制度への「期待」「現状」「課題」「これから」という4章を設けまして、いわば知的障がい者分野における成年後見制度発足からの10年間の総括をしています。ご参考になればと思います。

私は当初から、「成年後見制度は財産管理を目的として限定的に利用するのではなく、身上監護のために積極的に利用すべき」と提言してきました。成年

後見人を知的障がい者の身上監護、つまり、いかに生きていけばよいのかを一緒に考えて支援する「知的障がい者の長い一生の伴走者」と位置づけました。

2-2. 第三者後見人への期待

そこで、最高裁の「成年後見に関する概況」を見ていただきましょう。ここからはいろいろなことが読み取れますが、この10年で改善が進んだことについてご紹介をしたいと思います。

申し立ててから審判が出るまでの期間が随分と短縮されました。今や80%は2か月以内となっています。また、費用が高いことで問題になっていました鑑定ですけれども、今や鑑定がされるのはたった13%にすぎなくなりました。ご質問にもあったのですけれども、この鑑定を除いてしまいますと、申立費用は裁判所に納める印紙と切手、診断書、あとは戸籍謄本等で、せいぜい2~3万と随分安くなっています。

この中で何より変化が目立つのは後見人に誰になるかということです。制度ができた当初90%を占めていたのが親族後見人でした。それが今や56%にまで減少しています。家族に適当な人がいない場合もありますし、家族間にトラブルが予想される場合もあります。そういうときは即第三者が後見人になります。また、一旦親族後見人が付いた場合でも、家庭裁判所への報告を怠ればすぐに解任されて、第三者後見人という流れがはっきりしてきています。ちなみに今や44%にも増えた第三者後見人ですが、多い順にいいますと、司法書士、そして弁護士、次いで社会福祉士という順になっており、最近では法人もぼちぼち増えてきている状況が見えます。

ついでに、ここで一言注意を申し上げておきますと、成年後見人とは家庭裁判所から任命され、業務として後見事務を行う者であって、その人には公的な責任があるから、親族であろうと第三者であるのを問わず、また、報酬をもらっているかないかなど、そういう問題も問わず、後見人が管理している被後見人のお金を使い込むと、たとえ親族であっても横領罪です。しかも、業務上横領罪という大変重い罪に問われます。家族だからという親族相盗例の適用はありません。現実には親族であっても実刑に問われる人も出てきています。

2-3. 報酬負担と選挙権剥奪問題

さて、第三者後見人、特に専門職後見人には報酬を払う必要があります。その報酬はすべて本人負担となっていることが大きな問題となります。第三者後見人への期待は高いのですが、財産の少ない知的障がい者にとっては手を出せない高嶺の花になっている現状があります。この問題については後でまた触れます。

ところで、申し立てをためらう理由の一つが、一番重い後見類型になった場合に選挙権が剥奪される問題です。これについては知的障がいの分野で現実に行っていた人が申し立てることによって被後見人になることが相次いだことから問題になりました。この問題について私が成年後見法学会委員会で研究発表をしたのを皮切りに、全日本育成会の権利擁護委員会でもアンケートを取ったり、提言書を作成するなどして問題提起をし、また、民事法務協会でのヒアリングでも法改正の要望を述べてきました。

なお、私はこの問題につきましては、選挙権行使ができる人から選挙権を奪うのはおかしいという問題だけではなく、たとえ選挙権行使ができない重度、最重度の人であっても、基本的人権として憲法が保障し、二十歳になると全員に与えられる選挙権が、成年後見制度を申し立てたことによって奪われること自体が許されないと考えています。この問題につきましては、昨年育成会の仲間が東京地裁に裁判を起こされまして、その後、さいたま地裁、京都地裁、札幌地裁へと広がりを見せています。

こういうことが問題になっているとだんだん皆さまに理解されるようになって、憲法学者がようやく「そうか。そんな問題もあったのか考えてみると憲法違反だ」という論文を書かれたり、発言も相次いでいます。これを機に大きな運動をして問題解決を図ろうと、全日本育成会では全国の署名運動を行いました。そして、今年3月に41万人の署名を総務大臣に届けました。この後も院内集会とか請願などもしていますが、何とかこの問題が解決できるようにと活動しています。

3. 成年後見制度が目指すのは何か？

3-1. 主たる目的は身上監護

知的障がい分野において成年後見制度が目指すものは何なのかあらためて考

えてみますと、主たる目的は身上監護であって、財産管理自体が目的ではありません。最高裁の概況では、申立動機として現在も財産管理を挙げているものがまだ60%ぐらいあります。一方の身上監護につきましては、平成18年の障害者自立支援法の施行を機に一時的に知的障がい者分野で全国のかんりの施設で集団申立がされまして、この年だけ身上監護が30%に増え、この年だけ後見申立が1万人増えたのですけれども、それ以外の年ではずっと20%程度が続いています。

成年後見制度が介護保険の導入を契機として成立したこともありまして、その利用目的は財産管理から身上監護へと重心が移動したと評価されてはいるものの、まだ財産管理を目的とする考えも残っているのが現状だと言えようかと思ひます。しかし、少なくとも知的障がい分野においては、地域で安心かつ豊かな生活を送ることを目指すために成年後見制度を使うとすれば、成年後見制度自体の目的は身上監護であって、財産管理はその手段と位置づけるべきと私は思ひます。

しかしながら、これは知的障がい者に限らず、私たちの人生も同じではないでしょうか。働いて得たお金を、自分や家族が豊かに生きるために有効に使うために、さまざまな情報を得て、どのような生き方をしたいのか、できるのか、そのためには何が必要なのか、多くの選択と決定をする必要があるわけです。財産管理が目的の人生を送っている人は、誰もいないのではないのでしょうか。こう考えていきますと、身上監護は一言で言えば「いかに生きるのがいいのかを考え、決め、実行する」と言い換えることができようかと思ひます。

そこでは、QOL（Quality of Life）の視点が重要になってこようかと思ひます。今日は詳しくお話しする時間はありませんが、QOLとは一般に「生活の質」と訳されていますが、衣食住の日常生活レベルはADLとよくいわれますが、それだけではなくて、生活上の満足や幸福感など、心の豊かさを含めた考えとされています。

3-2. 「本人支援」 成年後見の考え方

実はこの問題は成年後見の報酬問題にもかかわってくるのです。成年後見制度の目的を旧来の財産管理に限定する考えに立つならば、個人の財産を管理するわけですから、その費用を本人が負担するのは当然です。しかしながら、も

し身上監護が目的であるとするならば、財産の少ない人、ない人であっても安全に豊かに生きていくための身上監護が当然必要となります。福祉サービスの利用に当たっても、自分で情報収集したり、決定したりするのに困難がある人の場合、福祉サービスの中身と同様、その手段も社会の側で準備する必要があると言えるでしょう。そうすれば、その報酬についても、福祉サービスと同様、本人の所得、あるいは財産による応能負担とすべきかもしれませんけれども、全額本人の負担とすることは全く理不尽と言うべきでしょう。

比較できるのが、既に成年後見制度を補完する制度として立ち上げられている日常生活自立支援事業です。これには財産管理も含まれてはいるのですけれども、利用料金は低額に設定されています。しかも、低所得者向けの軽減措置、減免措置も設けられています。

以上、成年後見制度を知的障がいのある本人の支援という意味で考えた場合には、成年後見の必要条件としてまずは安全、きちんとした財産管理と言えるかもしれませんが、それでは到底足りません。十分条件としては生活の豊かさ、本人のQOLの充実が掲げられると言い換えることができようかと思えます。

知的障がいのある人の一生の安全な豊かさとは、どのような身上監護が行われるかに大きく左右されます。これまで親がすべて担ってきた支援、言い換えれば親の管理的な世話からの脱却は、社会にしっかりとした身上監護システムがあって、そこで受けてもらう道筋ができない限り、進展することはあり得ない、そうではなくては親としては安心できないのです。しかしながら、残念なことに、現在身上監護システムとは何なのか、いかなる考えに立ち、どのように進めればよいのか必ずしも明確にはなっていません。それどころか、成年後見制度における身上監護自体の位置づけもいまだに不明確なままです。

ご存じのように、裁判所に一任されている成年後見人の報酬決定では、身上監護面はほとんどみず、本人の財産の額に左右されているのが現状です。早急に知的障がい者の身上監護の価値とその内容を明確にする必要がありますが、その手がかりとして、この後、最善の利益や意思決定支援など、最近、知的障がい者の成年後見をめぐるいろいろな言われている事柄についてご一緒に考えてみたいと思います。

4. 「本人の最善の利益」とは何か？

さて、最近の成年後見制度では「本人の最善の利益」、あるいは「ベストインタレスト」という言葉がよく使われています。「本人の最善の利益」という言葉を聞きますと、実に当然のことにように思えますが、現実には「本人の最善の利益」を見つけ出すことは決して簡単なことではありません。ここでは最善の利益を見いだすために参考となる幾つかの点について一緒に考えてみたいと思います。

4-1. 成年後見が担う権利擁護

まず、押さえておくべきは成年後見が担う権利擁護とは単なる保護・管理ではないということです。実は、本人の意思尊重も保護もいずれも権利擁護なのです。しかしながら、これらは権利擁護の裏と表であるとも言えます。つまり、片方を重んじれば、片方が軽視されてしまうジレンマが存在する難しい問題でもあります。

人の意思を尊重することは当然のことです。また、人の意思を基にして契約が成り立つ契約の原則があり、それは近代法の原則でもあります。しかし、この近代法が曲者なのです。もともと誰の意思でもない「一般意思」はジャン＝ジャック・ルソーが使った言葉です。あるいは「人間はすべて理性的に行動するはず」というのはジョン・ロックが言った言葉です。そういう抽象的な概念に基づいて、人の意思を尊重することがいわれているのです。契約するといわれているのです。現実には生きている人間を前提にしていないところから問題はややこしくなるのです。

「自己決定」も同じです。誰もが飛びつきたくなる価値のあるように見える言葉です。しかし、「自己決定」とは一体何なのか。それによってもたらされる現実とは一体何なのかについてしっかり理解することが必要になります。特に言われている言葉と社会の現実とのズレがとて大きくになっている現在においては、心地よく、疑いにくい言葉ほどその意味する中身をよくよく考えることが必要になります。

今お話しした自己決定と保護のジレンマとは、もともと福祉全般で問題となる問題なのです。私の本『知的障がい者の成年後見の原理』のテーマでもあります。この問題に今日はこれ以上深入りできませんが、今後より大きな問題に

なると思われれます。

4-2. 障害者権利条約の批准に向けて

さて、わが国では現在、「障害者権利条約」の批准に向けて法の整備が進められています。昨年の「障害者基本法」の改正もこれに沿ったものです。この改正によって、それぞれの障がいだけではなくて、社会的障壁、いわゆる社会にあるバリアによって社会生活に制限を受ける状態にある人をも障がい者と定義します。これを基にして、先ほどお話にありました「障害者虐待防止法」も、この障がい者をそのまま使っていることになります。つまり、社会モデルへの転換です。

今、問題になっていますのは、この権利条約12条の「障がい者の法的能力の平等」の問題です。法的能力の行使に当たって、過剰な保護がされてはいけません。つまり、本人の代わりに決定する代理や代行決定、特に後見人の権限を制限すべきだということが取りざたされています。これは、代理人としての後見人の決定に歯止めがかからなければ、本人の権利を守るどころか、本人の自由を制限すること、権利を侵害する恐れもあるということです。これにつきましては、一番新しい『実践成年後見』41号に私が書きました。

判断能力が不十分であることは、自分の意思を自分で決定できないだけではなくて、後見人の決定にも意見を言えないことにもなります。例えば親が後見人になって、その後、親が「何でもこれからは後見人として自分で決めていい」などと勘違いをするかもしれません。そのようなことになって、後見人の決定に歯止めがかからないことになれば、権利擁護どころではありません。そこは、この制度にかかわる私たちとしては、しっかり押さえておかなければならない問題です。

ここで参考になるのが英国の「意思能力法」です。英国の成年後見法です。第1条5項では最善の利益を、そして、6項においては代行決定する場合には、当該意思決定が行われる前に、その目的が「本人の権利および行動の自由に対して、より一層制約の小さい方法で達せられないかを考慮すべきである」となっています。なるべく本人の意思を尊重しましょう、ということです。より制約の小さい方法でできないか。たとえば成年後見制度を使う前に日常生活自立支援事業でもできるのではないのか、考えてみましょうというのが英国の法律で

す。この法律がとてもいいのは、実務において細かな行動指針、ガイドラインのようなものが出されていることです。

また、最近は障がい者の意思を尊重するための「意思決定支援」という言葉もよく使われるのですけれども、一体誰がどのような権限でどのように意思決定を支援できるのか。支援すれば、どんなに重大な事柄でも自分で意思決定できるのか。これは難しいところだと思います。特に人に誘導されがちな知的障がい者の場合には、どのような問題が生ずるのか。この辺は大変難しい問題がありますが、今日はこれ以上、触れません。

4-3. ネグレクトに注意が必要

一方で、先ほど虐待防止法の話にもありましたネグレクト、その中でも特にセルフネグレクトに注意が必要です。本人の言葉を「はい、分かった、分かった」と鵜呑みにすることは自己決定を尊重しているかに見えますが、一方では虐待を見逃すことにもつながります。最近問題になっています高齢者のごみ屋敷ですが、本人は全然問題だと思っていません。でも、先ほど虐待の話で「本人の意思は問わない」とはっきり言われました。このあたりがこういうところで関係してくるのです。

それから、高齢者や障害がい者分野で幾つも事件が起きました。孤独死、孤立死です。「放っておいて、もういいの、私は」と言われたときに放っておくことが、大変大きな事件を招く、そんな今の世の中を見ますと、本人意思をどこまで尊重すべきか難しいところです。その意味では、先ほど権利条約や英国の意思決定法をご紹介しましたがけれども、英米系の方たちは「なるべく本人の意思に委ねるのがいいのだ」と考えられます。英米系の学者には「最善の利益も本人の自己決定と同じだ」と言い切る方までおられるのですけれども、私は違うのではないかと考えています。

これに関して皆さまにこれから大変重要になるのが、今日のお話にありました「障害者虐待防止法」の施行なのです。ここでも全日本育成会が作りました『みんなで知ろう・考えよう障害者虐待防止法』を挙げておきました。先ほど大変貴重な講演を聞かせていただきましたけれども、全日本育成会ではこの問題を親も、施設の関係者も、職場の三者が、通報義務の対象になっていますので、こういう言い方をしますけれども、行政も含めてみんなで考えていきたい

と思って、「考えよう」という題を付けた本を発行しています。今日は触れる余裕がございませんが、今後勉強会などで役に立つのではないかと考えています。

ご質問にも実はあったのですけれども、この法が施行されますと市には対応義務ができます。受付するだけではありません。だから、「今まで相談したのに相手にしてもらえなかった」というご質問だったのですが、そういうことはなくなるはずですよ。先行している高齢者の分野では虐待防止法は非常によく機能しています。

私は夫が弁護士をしていますけれども、富山市の高齢福祉課の方から虐待のご相談を受けることがよくあります。ご本人が虐待されているからご本人を助けなければいけないのは当然ですけれども、例えばご本人が「3日も物を食べていない」と言われて、息子さんに来てもらったら、「いや、私も物を食べていないのです」という状況が結構あるのです。つまり、虐待者といわれがちな家族の方も、例えば借金をいっぱい抱えているなど、いろいろな問題を抱えていることがあります。そうしますと、それぞれの問題を整理して解決することをお手伝いし、必要があれば成年後見人の申し立ても行っています。

余計なことかもしれないのですけれども、成年後見人にはうちの事務所ではなっていないし、私もなっていないのです。そういうときは高齢者に詳しい社会福祉士の方をお願いしています。「何か法的なトラブルがあったらいつでも対応しますから相談してください」と言っておきますと、社会福祉士の方も大変安心されます。社会福祉士は身上監護がとてもお上手ですので、今の状態だったらいったん施設入所せざるを得ない状態の人であっても、心身の状況がだんだん良くなり希望される自宅での生活に戻られた例など、結構うまく役割分担をしています。私がこんなことを言うと叱られそうですが、法律家はピンポイントで使うのがいいのではないかと考えています。余計なことを言いました。

4-4. 親や後見人による過剰な管理や独善を防ぐために

一方でネグレクトがあり、他方に親や後見人による過剰な管理がありという難しい問題を、どう調整していくかについて一緒に考えてみたいと思います。

確かに意思決定の代行は制限的であるべきだと思います。なぜならば、わが国の場合、成年後見制度利用の80%が、本人の権利が一番制限される後見類型

で占められていることがあります。なるべく重い類型にした方が後見人はやりやすいなどと耳に入ってくると、「これは一体誰のための制度なのだ」という思いを抱かざるを得ないところがあります。

それから、知的障がい者分野もそうなのですが、療育手帳のAであれば、鑑定も何も要らなくて、そのまま「はい、被後見人」という扱いがされるようになってきています。鑑定を省略することはお金もかからないし、期間も短縮はされます。申立人にとっては便利かもしれませんが、鑑定の省略が果たして本人のためになるのかももう一度考えてみる必要があるかもしれません。

後見類型が多すぎるのではないかと最近随分言われるようになってきています。それは鑑定をもっとすればいいのかという問題にもなるのですが、鑑定といたしましても、今のように医師による鑑定でいいのか。社会福祉士会などでは「ソーシャル・レポート」という言葉を使うのですが、生活全体から見て、その人の能力を判定することもできるのではないかとされています。あるいは、家庭裁判所による本人面接などもきちんと行われるようにしていかなければならないのではないかと考えています。

それと同時に、私は次の点を考えていく必要があるのではないかと考えています。一つはどのような場合に代理や代行による決定を認めるか。つまり、「対象の問題」ともう一つはどのように代行による決定を進めていくのか、決定に至る「プロセスの問題」の二つがあるうかと思えます。

後見類型では後見人がすべての法律行為を代行決定し、また、被後見人がした行為を取り消す権利を有しています。しかし、だからといって、被後見人には何ら決定権がないと言い切っているのか。被後見人には自分の人生については何らかかわらせないと理解するのは私は誤りだと思っています。民法858条の身上配慮義務とは、成年後見制度でのノーマライゼーションの理念を言っているのにほかならないのです。そうしますと、この代行決定の対象と、もう一つはその代行決定のプロセスにおいて、本人の意思の尊重をなるべく実現していくためには、次の二つの方法があるうかと思えます。

一つは軽易な行為、簡単な行為です。つまり、後見類型であっても取り消せないとされている日常生活に関する行為です。これは保佐類型も同じですが、民法でいいますと9条の但し書きです。これをなるべく柔軟に解釈することで、本人の意思の尊重や本人の自己決定を進展させることができるでしょう。福祉

分野の専門家の方たちはとても優しい方が多いので、「何でも自己決定できますよ」「どんなに障がいが高くても自己決定でいきますよ」という言い方をされる場合がありますが、その場合の自己決定の権利とは、ほとんどがこの範囲に入ると思っています。

福祉でいうリスクテイクの権利もまさにこれだと思います。言い換えると、この行為を柔軟に解釈すれば、知的障がいのある人が望む自己決定権は大いに進展します。そして、この範囲でしたら、もし本人が不利益を受けても小さく、一方で自己決定したことによる本人の満足度は高いのです。しかしながら、こういう場合には本人に本当に大きな不利益が及ばないか、歯止めとしての普段の見守りがより重要になるかと思えます。

一方で、重要事項の決定に際しては、後見人に本人や関係者との協議を義務づける方法もあろうかと思えます。これはいわゆる重要な法律行為といわれる民法13条1項に列記されている、被保佐人が保佐人の同意を必要とするとして掲げられているものです。見ていただきますとわかりますように、生活状況が大きく変わるなど、大きな財産を得たり、失ったり、あるいは権利侵害があったときなど、このような重要な場面では、後見人だからといって、一人で決めずに、被後見人も含めて、関係者のケアマネジメントを義務づけることができれば、より本人の意思尊重を担保することになるのではないかと思います。

ただ、ご覧になってお分かりのように、民法13条1項に書かれている重要な法律事項とは財産に関する行為だけなのです。民法13条が成年後見人は財産管理しかできないという一部学者の主張を裏づけることにもなっているわけですが、これまで述べてきたように身上監護こそが成年後見の目的であり、財産管理はその手段と考えるべきであるとするならば、身上監護のうちのどのような事項を民法13条の1項と同等の重要行為と位置づけることができるかを早急に明らかにしなければならぬと思います。私は、生活の転換点や権利侵害時を重要事項として位置づけることができると考えていますが、皆さまはいかがでしょうか。

4-5. 後見プランの作成

さて、これらの問題を解決するプロセスとして、私は後見プランの作成が有効だと考えています。私たちは誰でも目先のことに振り回され、なかなか将来

を展望しようとしなないものです。現代のように慌ただしく自己決定を迫る社会では、特に目先の利益を優先しがちです。知的障がいがある人ならなおさらです。しかし、私は「最善の利益」とは決して目先の利益のことではないと思います。

後見プランの作成は、「最善の利益」を目指す将来展望と、そこへ至るプロセスを明確にするとともに、一人の後見人の人生観だけに本人の人生を委ねることの危険性を避けるためにも有効だと思います。ここでいう後見プランとは、本人の意思や親や関係者の連携によって本人のライフステージに合わせた課題の整理をし、対応策を考え、役割分担を決めていくと考えていただければいいかと思います。人一人の人生を考える際には、単に本人が得ることのできる少ない情報や思い込みで自己決定させるのではなくて、後見人が一人で決めるのではなくて、本人や関係者が協議して、実現可能な将来計画を立てることです。その上で、その実現に向かって一步一步みんなで力を合わせることであれば、それこそが本人の「最善の利益」への明確なプロセスであろうと考えます。

後見プラン作成に集まった関係者が、本人を中心にその希望を尊重しつつ、一緒に目標を立てていくプロセスが明確になることは、お互いの信頼関係を築く上でもとても役立つと思います。特に一番軽い類型である補助の利用が全然増えていません。その理由は本人の同意が得られないことにあるといわれています。誰でもそうでしょうが、自分の知らないところで自分の人生が決められていくことへの拒否反応かと思います。それを防ぐためにも本人を含めて後見プランを立てることができれば、その後のプランの実効性を担保することにもつながると思います。

また、後見プランを実行に移すには見守りが重要であることは言うまでもありません。身上監護は生活の場でこそ明らかになるわけですから、生活の場に足を運び、本人のQOLの状況を把握することが大切です。それを重ねていくことによって、本人との信頼関係がより強くなっていくことは間違いありません。

4-6. ケア・マネジメントの義務化への期待

恐らく皆さまは今の話をお聞きになって、後見プランの作成とは福祉でいうところのケアマネジメントに近いのだなとお気づきだと思います。知的障がい

者の身上監護にはケアマネジメントが必要ですが、ケアマネジメントが有効に機能するためには最終的にゴーサインを出す法的権限のある成年後見人が不可欠です。つまり、後見人はケアマネジメントに実効性と法的権限と責任をもたらすとご理解いただければよろしいかと思います。

その意味で、今回の障害者自立支援法の改正で、相談支援体制の強化やサービス等利用計画作成の対象者が拡大されることは一歩前進ではありますが、知的障がい者の身上監護とは介護や福祉の分野だけにとどまらず、住まいや就労、社会参加を含めたさまざまな分野にわたり、かつトータルに人生の質を高めることを目的としているわけですから、本人の生育や現況、そして、本人の希望や潜在的なニーズ、将来予想など、さまざまな状況をしっかり把握して、十分なアセスメントを踏まえた総合的なものであってほしいと私は思っています。

この後は、知的障がい者にとっての成年後見制度を研究している私としての思いを少しご紹介しまして、皆さまにも一緒に考えていただければと思います。

5. 身上監護の福祉システム化

5-1. 福祉法制による個別給付化

一つは、成年後見制度の身上監護を福祉法制に取り込んで個別給付化できないかという考えです。知的障がい者の身上監護とは地域にあるさまざまなサービスを利用して、本人の希望に沿って福祉や就労、さまざまなニーズを満たし、質の高い生活を目指す支援と言い換えることができるならば、これは福祉の問題になります。ここで使った「福祉」という言葉ですが、広義では「幸せ」という意味だといわれますけれども、狭い意味で使いますと、生活上何らかの支援を必要とする人に対して国などが行う公的な支援制度と言えるかと思います。判断能力が不十分な人が生活するために必要な制度とは、まさに福祉の問題なのです。

そうならば、福祉制度の中で必要とする人一人ひとりに届くシステムを作ってもらいたいのです。恐らく個人へ支給する個別給付化が必要になってくると思います。それを私は「身上監護の福祉システム化」と名付けていますけれども、知的障がい者支援の社会化を現実に移すために最も有効な方法だろうと考

えています。

5-2. 後見報酬の応能負担化

そのように考えますと、先ほどお話ししたように、後見報酬も応能負担化できるだろうと思います。知的障がい者の成年後見人には身上監護に詳しい社会福祉士を、と思っても、第三者への報酬が全額本人負担となっている以上、進みません。これは全く知的障がいの置かれた状況を理解していないとしか言えません。知的障がい者とは、成人する前に障がいになって、そのために稼働能力も少なく、現実には障害基礎年金での生活をやむなくされており、しかも長い一生を判断能力が不十分という障がい特性とともに生きていかなければならない人であり、生活のほとんどを今はまだ親や家族に頼っているわけです。

そもそも身上監護の必要性やその重要性は、財産の多い、少ないにも関係ないと同時に、恐らく障がい重い、軽いかとも必ずしも連動していないと思います。制度利用による後見人への報酬という表現が適切かどうかとも検討されなければなりません。報酬については職業や財産による応能負担として減免制度を設ける方向で検討されるべきかと思います。

実はご質問にも「本人のための制度利用なのに、申立費用を申立人が負担するのはおかしい」とありましたが、確かにそうなのです。ドイツでは、親族でなくても、誰でも裁判所に「後見人が必要な人がいる」と伝えれば裁判所が動いてくれる職権主義を取っていますので、費用も手数料もかからないわけです。わが国の成年後見制度が手本としたドイツにおいては、人口当たりでいいますとわが国の10倍以上の制度利用率となっているといわれています。しかし、ドイツでも専門職への報酬は実は本人負担になっているのです。ところが、現実には利用者の85%には資力がないといわれています。では、どうしているのか。そういう人たちには州が代わって支払っているそうです。それは裁判所が決めたことについて最終的には公的に負担する原則があるからだといわれています。

6. 法人後見・市民後見・社協、そして行政への期待「新しい公共性」

私がかれまで法人後見が必要ではないかとこだわってきたのは、知的障がいのある人の支援が長期間、そして、幅広い支援を必要としていること、そして、

積極的な支援、前向きな豊かな人生を望むからにはほかなりません。どれだけ優秀な社会福祉士でも一人で担うには限界があり、特に長期にわたる後見には法人が必要だと思ったのですが、今はほかの方法もあるのではないかなと模索をしています。

6-1. これからの「豊かさ」と行政と市民後見人

まず押さえておきたいのは、これからの時代の私たちの豊かさを考えた場合、これまでのような経済成長や国民の8割、9割が中流というものとは全く違った世界が目前に迫っていることを認識せざるを得ないと思います。今日のテーマにあります「自立支援」についても同様です。これまでの障がい者運動は「自分が望むものをよこせ」という権利獲得運動だったかと思います。それは経済優先の新自由主義、競争社会において、機会さえ与えられれば、同じ能力があり、それを発揮できるという、主として身体障がいの方たちからの主張だったわけです。

しかし、これからの社会はどうでしょうか。規制緩和された今の社会は、一方には働かずして巨額な富を得る人がいて、他方では働いても生活が成り立たない貧しい人々という二極化、格差社会を生み出しています。そんな社会においては、家庭の中ですら弱者にしわ寄せが行きます。それが児童、高齢者、障がい者という虐待防止法を制定せざるを得ない状況になったと言えると思います。現代ほど、社会のあり方をもう一度考えてみなければならない時代はかつてなかったのではないのでしょうか。

また、高齢化の進展は他国にも例のない早さとなっています。当然ながら、その中には200万人とも、あるいは300万人ともいわれる認知症の方々がいます。今や、判断能力の不十分な人たちがたくさんいるのが当たり前の社会になりつつあります。そんな社会において、すべての福祉や支援を国が準備すること自体、いかに困難かは、崩壊寸前の年金制度一つとっても明らかです。

昨年の3.11の東日本大震災は「絆」という言葉に新風を入れましたが、本来「絆」とは断ち切るべき束縛、動物をつないでおく綱の意味だといわれています。家庭の中の虐待もまさに断つに断たれぬ絆、束縛があるから生まれるのです。そこでの被害者はまさに自己主張できない弱者である児童、高齢者、障がい者なのです。一方で、虐待者もさまざまな問題を抱えているのです。こん

な時代にあって、誰でもが安心して生きられる互助精神あふれる社会をつくっていくためには、新しい制度による、今までとは質の異なる新しい地域社会の構築が必要なのではないでしょうか。

成年後見制度についても、市町村長の申立以外に、申立費用の負担ができない人のための成年後見利用支援事業が整備されつつあり、今回の障害者自立支援法改正で市町村の必須事業になりました。また、高齢分野では今年の4月から市民後見人の養成を市町村の努力義務とする法改正も行われました。このように成年後見制度への法的支援の重要性は次第に明らかになってきています。

6-2. 市民後見人の位置づけ

今や、全国の行政や社会福祉協議会、あるいは大学などで市民後見人養成が花盛りという状況です。高齢者だけではなく、知的障がい者のような、情報もお金も自己主張にも縁のない社会的弱者に目を向けてくださる市民がたくさんおられるのは大変ありがたいことです。知的障がい者の支援の社会化には、まず家族、次に社会の理解が必要と言いましたが、その家族と社会をつなぐ一番近い存在が地域であり、市民であろうかと思えます。

社会貢献型後見人はソーシャル・コントリビューションでしょうか。社会貢献型後見人こそ、安心して暮らせる地域づくりの担い手として期待されています。これまで地域を支えているのは民生委員でしたが、限界があります。地域に高齢者が多くなり、障がい者までなかなか手が回らない現実もあります。それよりも個人に介入する法的権限がないことがあります。その点、後見人には法的権限があります。また、一人ひとりの個人への支援が明確なために、行き届いた見守りも期待できます。

一方で、市民後見人としての地域社会への貢献とは、まさに酸いも甘いもかみ分けた経験豊かな市民の方に、特に退職後のこれからの団塊の世代に期待したいところなのですが、今こそ地域に還元できる役割、責任、使命を与えるものと私は確信しています。成年後見にかかわることは、判断能力が不十分な人の人生を考え、支援することにはとどまりません。ひいては自分の人生を豊かにするのです。そして、住みやすい地域を後世に残す大変大きな仕事でもあります。

とはいえ、市民後見人がその能力を十分に発揮するには、行政の理解や社会

福祉協会による監督支援が欠かせないと考えます。市民後見人の仕事とは人の人生を背負う重い仕事であり、やりがいのある仕事であり、これまでの人生経験が活かせる仕事ではありますが、決して甘いものではありません。また、単なる興味本位や善意の押し付けであってならないのも当然のことです。

なぜならば、親族後見人も同様ですが、市民後見人には専門性が不足しています。研修もかなり大変だと先ほどお話がされていました。また、職業倫理に裏づけられた行動規範にも期待しにくいところがあります。市民後見人という位置づけだけでは親も不安ですし、恐らく家庭裁判所もかなり任命しにくいだろうと思います。市民後見人ご自身も、多少の研修を受けたにせよ、意思の疎通の難しい人たちを相手にすることから、まずは不安が先立って、後見が不十分になったり、逆に勇み足になったりすることも恐らくあるかと思っています。そんなときに気軽に相談できる場、あるいは仲間との勉強会を含めて研修を継続していける場があることが、スキルアップにも、後見の質の向上にも重要だと思います。せっかくの市民ボランティアの心を失わせることなく、困難を投げ出すことなく、ほどよい後見をするためにも必要かと思っています。これは、こちらの社協が名乗っておられる後見支援センターの役割です。

ただ、私としては、後見支援にとどまらず、もう一歩先を期待したいのです。先ほど知的障がいの場合は長期間にわたることから法人後見が望ましいと思ったけれども、今は他の方法も模索しているとお話ししましたことにもつながってきます。

法人というきっちりとした組織の中ですべての人の後見をまかなうことには、恐らくかなり困難があるかと思っています。その場合の次善の策として、市民後見に対する実質的な監督をする法人を考えています。現在、家庭裁判所が行っている監督は金銭管理で、ほとんどがお金の出入りのチェックだけです。私は身上監護を含めて、「実質的な監督」をする「組織的な後見システム」が望ましいと思っています。そういう立ち上げを望んでいます。

そして、実質的な監督の内容こそが、先ほどからお話ししている「重要な生活の変化が予想される場合の本人を含めた協議のシステム」であり、「後見プランの作成」です。これをきちんと担ってくれるシステムが欲しいと私は思います。その任を担うのは、住みよい地域づくりの専門組織である社会福祉協議会こそが最適だろうということは誰も疑わないことでしょう。

ご質問にもあったのですが、社会福祉協議会が行っている日常生活自立支援事業との関係ですが、私も富山県でこの事業に当初からかかわっていますが、市民後見が多くなれば、この事業との統合も含めて見直すことも考えられるのではないかと考えています。この事業と成年後見制度の双方を併用している例も聞くのですけれども、もともとが日常生活自立支援事業は成年後見を補う制度として作られたわけですし、内容にもいろいろ限界があり、契約能力を必要とする限界も大きな問題ですし、私は最終的には統合ということもあるのではないかと考えています。

6-3. 地域で新しいネットワーク構築と行政の責任

家庭機能も近隣の見守り機能も劣化した時代においては、地域に新しいネットワークを構築する必要があると言われています。地域の人々が住み慣れた町で安心して生活できる福祉のまちづくりの実現を目指して、地域のさまざまな社会資源とのネットワークを持って活動している社協ほど、法人後見を自らが行ったり、あるいは市民後見を活かしたり、あるいは今提案しましたような実質的な監督、後見プランの作成などをする力がある団体はほかにないと思います。

そして、もちろんこれらを動かしていくには行政の下支え、つまり、制度化と予算化が不可欠です。現在、地方での主権の確立を目指して分権化が進められています。確かに地方の自由な裁量による行政は、どのような地域を目指すかを住民自身に考えさせ、重点的な予算配分をするなど、それなりに評価はできますが、すべてを市町村に委ねるには限界があります。特に自己主張の困難な判断能力が不十分な人の支援は、地域の自主性に委ねて済む問題ではありません。きちんと一人ひとりに届く制度化が必要です。ぜひとも今後皆さまのお力も結集して、国の福祉制度の中に支援システムとして位置づけて、どこに住んでいても安心して暮らせる社会になってほしいものだと考えています。

振り返ってみますと、成年後見制度は今までになかった実にユニークな制度なのです。単に個人の財産管理などには全然とどまらず、これまで行政が担ってきた福祉を、福祉職だけでなく、法律家、市民も含めて新たに地域でネットワークを築いて担っていく、過去に例のない強力な法システムになり得る可能性を秘めているのです。まさにこれこそが最近よくいわれる「新しい公共性」

を地域に築くツールになり得ると私は期待しています。

最後に一つだけご紹介しておきますのは、1999年にOECD（経済協力開発機構）、つまり、経済の世界組織が出した報告書の題が「21世紀はケアリング・ワールド」なのです。その副題は「助け合う社会」なのです。経済分野でさえ、助け合う社会と言われ始めているのです。正義や権利などが主張された20世紀から、責任や使命などを考える新しい時代への転換は、私は必然だろうと思っています。その意味でも、成年後見制度にかかわることは新しい時代の要請に沿った社会に役立つ仕事なのです。

それぞれが自己主張し合う社会から、他者への思いをめぐらすことのできる成熟社会へ、皆さまの今後のご活躍と、知的障がいがあっても人格が尊重されて、最善の利益を目指す成年後見制度がより進展することを願って、ちょうど時間となりましたので私の話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。