

総説

## 介護保険とともに高齢社会を支える成年後見制度の現状と課題 －ドイツを参考に－

### Current status and issues of guardianship/conservatorship, which supports the aging society along with care insurance

宮本 恭子

Kyoko MIYAMOTO

島根大学法文学部

Shimane University

#### Abstract

The objective of this study is to explore the characteristics and issues of guardianship/conservatorship in Germany, where the use of guardianship/conservatorship has been established preceding Japan, and obtain hints for Japan. While the use of conservatorship in Germany is well underway, its use in Japan is quite preliminary. Also, the German guardianship/conservatorship has a good support system under its basic principles, and its coordination with care insurance is being strengthened. It is necessary to construct a system that supports the social lives of the elderly who are potential subjects of guardianship/conservatorship in Japan as well by preparing a support system for guardianship/conservatorship and facilitating its spread as well as strengthening its coordination with care insurance.

キーワード：成年後見制度、介護保険制度、ドイツ

#### はじめに

1990年代後半以降、21世紀の少子高齢社会を見据えた社会保障制度全般の見直しの中で、戦後50年続いてきた日本の社会福祉制度の基本的な枠組みが、社会福祉基礎構造改革によって大きく変わった。社会福祉は、これまでの行政の措置による利用から福祉サービス事業者と利用者の契約によりサービスを利用することに重点がおかれるようになった。しかし、そもそも福祉サービス利用者の中には、契約能力が十分でなく、契約に対して事業者と「対等な能力」が保持されているとは言い難い者も少なくない。当然、契約に際しては、これらの者を支える制度が必要になる。そのような趣旨から、認知症などで判断能力が低下した高齢者らに代わって介護施設への入所契約や財産管理などを行い、本人の生活を支援する制度として成年後見制度は、2000年4月にスタートした。

この成年後見制度の対象となりうる者は、認知症高齢者やひとり暮らしの高齢者の急増とともに、急速に

増えることが予想される。まさに、かつては「障がい者」という「特殊な人々」のための制度であった成年後見が、高齢社会という現実を迎え、社会の大多数の人々にとっても「ひとつごと」ではなくなってきたといえる。しかしながら、介護保険とともに高齢社会を支える両輪として期待された成年後見制度の利用は思った程進んでいない。

こうしたなか、成年後見制度に関する研究も蓄積されつつある。白井は、介護保険契約における成年後見制度の利用状況と問題点を、公表データをもとに示している<sup>1)</sup>。そのうえで、介護保険契約における成年後見制度の利用はきわめて少ないと言わざるをえない状況にあることを指摘し、契約に対する意識、判断能力に対する認識の希薄さがその背景になっていることを議論している。具体的には、特に本人の判断能力に関係なく、家族など近親者が事実上の代行を行うことを福祉の現場や国が是認していることが最大の問題であることを指摘している。

熊谷も、成年後見制度は十分に機能していないことを示している<sup>2)</sup>。白井と同様に、契約に対する関係当事者の意識に問題があること、それ以外には、コスト負担や契約手続きの負担等の制度の重さの問題が、契約締結の支援制度として十分に機能しない要因のひとつになっていることを指摘している。

これに対し、新井は、全体としては、新しい成年後見制度施行後の成果は、特に旧制度時代と比較して着実に上がっており、制度の趣旨や理念が広く社会にも受容されつつあるとの認識を示している<sup>3)</sup>。そのうえで、介護保険契約締結を動機とする申立件数をさらに増加させる必要があることを課題に挙げている。

上山は、上記の成年後見制度の現状の課題を踏まえ、すでに成年後見制度の利用が定着しているドイツを参考に、日本の成年後見制度の運用上の課題について言及している<sup>4)</sup>。1995年の介護保険導入前に新しい成年後見制度の整備を終えているドイツは、介護保険との連携も進んでおり、わが国の成年後見制度の運用を検討するうえでの示唆に富むことを指摘している。このように、介護保険との関連から日本の成年後見制度の定着に向けた課題を検討する上で、ドイツの成年後見制度の現状を検討することが課題になる。さらに、日本では、成年後見制度に関する実証的な検証も十分になされておらず、実証研究も求められている。

本稿で目指すものは、まず、日本の成年後見制度の実態にかかわる問題を実証的に検証する。次に、日本に先行する形ですでに成年後見制度の利用が定着しているドイツを研究対象として、介護保険とともに高齢者らの生活を支える成年後見制度の全体像を明らかにしたうえで、成年後見制度の運用の分析を行い、その特徴と残された問題点を検討することにある。また、これに併せて、日本ではどのような対策を採ることで介護保険とともに高齢社会を支える両輪として期待される成年後見制度の普及と利用を促すことが可能であるかの課題を若干提起していきたい。

## 1. 成年後見制度の実態に関わる問題

### 1-1. 成年後見制度の利用状況

介護保険制度の導入によって、介護サービスの利用手段は従来の行政機関による措置から当事者間の合意に基づく契約へと切り替えられ、2003年4月からは支援費制度導入によって身体障害者・知的障害者に対する福祉サービスも契約による利用が中心となっている。この介護保険制度や障害者自立支援法による福祉サー

ビスの利用は、施設と本人との「契約」が前提となる。

このように、要介護状態にある高齢者が介護保険を利用する場合、事業者との「契約」が必要になることは、どんな意味と変化をもたらすのか。本人に契約能力がある場合には問題が発生しないが、認知症や知的障害などの理由で契約能力が十分でない場合、本人が契約を結ぶことはできない。また、認知症や知的障害などで、自ら権利主張することが困難な住民のニーズも顕在化しにくくなった。さらに、福祉サービスの利用者は、何らかの援助を必要とするからこそ福祉サービス利用者なのであり、契約能力に何らかのハンディキャップを抱えているケースが多く、福祉サービスのニーズが高いものほど、福祉サービスへのアクセスが困難になるという逆説的な事態も引き起こしかねない。これを防止するためには、当然、契約に際して、契約能力が十分でない人にはそれを支えるシステムの整備が必要になる。

そのような趣旨から、成年後見制度こそは、社会保障制度改革の起点である介護保険制度とともに高齢者らの生活を支える制度として、2000年にスタートした。この成年後見制度は、介護保険制度の導入を契機に、民法上の禁治産・準禁治産制度がより利用しやすい制度を期待して改正を図ったものであり、判断能力が低下した人々の生命、身体、自由、財産といった諸々の権利を擁護することを目的としている。そのような人々の判断能力の不足を補い、または、自分一人では十分な判断能力をもてない人に意思決定の代行をもってその人の決定を支援することが成年後見制度の役割である。

これまでの成年後見法は、財産管理に重きがおかれていたが、成年後見制度がなぜ介護保険制度と同時にスタートしたのかを踏まえれば、現在の成年後見制度について「財産管理」から、介護契約、施設入所契約、医療契約等の「身上監護」にその重点を移行したと捉えるべきであろう。では、この新しい成年後見制度の社会への浸透は進んでいるのだろうか。

成年後見制度の利用状況について見てみると、「成年後見関係事件の概況」（最高裁判所事務総局家庭局）によれば<sup>5)</sup>、成年後見制度の後見等の申立件数は、2012年1年間の後見等の開始についての申立件数の合計については34,689件（後見28,472件、保佐4,268件、補助1,264件、任意後見685件）で、前年比約10.5%増（前年合計件数30,079件）であり、2000年に比べると約3.9倍（2000年合計件数9,007件）に増えた。ただ、成年

後見制度の対象となりうる認知症高齢者は、2012年時点で約462万人、軽度認知症障害も約400万人いると推計されている状況や、知的障害者や精神障害者が合わせて378万人と推計されている状況を踏まえると<sup>6)</sup>、これらすべての人が成年後見制度を必要とするわけではないが、広く利用されているとは言い難い状況にある。

しかも、2012年1年間の主な申立ての動機別件数を見ると、預貯金等の管理・解約27,620件、保険金受取2,767件、不動産の処分6,456件、相続手続6,091件となっている。現行成年後見制度は、「身上監護」に重点を移行したと捉えるべきであったにもかかわらず、これらの「財産管理」を動機とする申立ては、介護保険契約11,508件、身上監護8,226件とくらべると圧倒的に多く、成年後見制度の利用の動機が「財産管理」に相変わらず偏重しているという現状がある。

さらに、後見制度の伸びと比較すると、「介護保険契約の締結を動機とする申立」は、必ずしも活発ではない。2012年度11,508件で全体に占める割合は17%にとどまっている。2000年の2.0%に比べると徐々に普及してきているが、介護保険ともに高齢社会を支える両輪として期待された成年後見制度は、新たな福祉サービスの供給システムにおける柱となる制度として、法改正の最大の注目点であった割に、同制度の浸透はそれ程進んでいないといわざるを得ない。では、その実態はどのようになっているのか。この点について以下では、A県B圏域の認知症グループホームを対象に、成年後見制度の実態に関わる問題を検討した。

## 1-2. A県における成年後見の支援ネットワークの概要

まず、A県の成年後見制度の運用を支える体制をみておこう<sup>7)</sup>。A県は、現在の成年後見制度が導入される以前から、全国に先駆けてその導入を見据え、後見人同士のネットワークシステムを構築し、地域ネットワークによって成年後見のニーズを支えているとの全国的な評価を得ている。A県にはエリアごとに4つの成年後見センターが設立されており、これらで全県をカバーする体制が取られている。A県では新しい成年後見制度導入に先立ち、2000年1月から弁護士・司法書士・社会福祉士等を中心に共同の勉強会が開催されるようになった。それぞれの専門職のみではこの活動は担えない、専門職の連携が必要だ、という問題意識からである。こうして同年7月に、医師、弁護士、社

会福祉士等を中心とする40名あまりの個人参加の任意団体であるA県A圏域成年後見センターが設立された。その後、A県には2つのセンターが相次いで設立され、B圏域もカバーしてきたが、B圏域の成年後見事例が増えてきたことから、2009年4月にB圏域にも成年後見センターが設立された。

A県B圏域成年後見センターの概要は次のようである<sup>7)</sup>。会員は、弁護士、司法書士、行政書士、社会福祉士等の個人会員と、行政、社会福祉協議会、福祉施設・医療に関する法人等の法人会員から構成される。これらの専門職と、家庭裁判所、各地域の住民はひとつのネットワークとして位置づけられ、センターには“ネットワークのセンター”という意味合いを持たせている。センターでは、地域における成年後見制度に関わる者の支援、交流、研鑽等を行い、もって成年後見制度の利用促進、発展を図ることを目的としている。活動内容は、①成年後見に関する情報交換、活動の支援、交流、②成年後見に関する相談の受付、後見人候補者の推薦、③研修会、勉強会、講演会の開催、④後見人となった人への継続支援、⑤会員からの相談事例の検討会等である。

A県B圏域成年後見センターの後見人推薦件数の実績は、2009年度32件、2010年度25件、2011年度25件、2012年度28件で、累積件数は110件に達している。このように、センターの活動は定着しつつあるが、運営面での様々な課題を抱えている。たとえば、後見人となっている会員の大半が職場を持っている兼務者であり、後見人の受入れ数には限界があるため、受任可能な専門職が少ないことがある。また、市民後見人養成事業への協力、未連携機関への呼びかけ等も課題である。なお、センターの継続的、安定的な活動には法人化の検討が必要であるが、今のところその目は立っていない。さらに、後見報酬の低さも専任の後見人確保を困難にしている。

## 1-3. 認知症グループホームにおける成年後見制度の実態

A県の認知症対応型共同生活介護事業所（以下、認知症グループホーム）への質問紙調査を基礎に、成年後見制度の実態にかかわる問題を検討する。なお、認知症グループホームは、2000年4月の介護保険制度施行にあたり、指定居宅介護サービスの一つとして位置づけられた、判断能力が低下した人や障害のある人が、地域社会の中で暮らしていくための施設である。介護

保険契約締結を経て成年後見制度の対象となりうる認知症高齢者が入居する認知症グループホームを対象とすることで、成年後見制度の運用の実態に関わる問題を把握することが期待できると考える。

この認知症グループホームおよびそこで提供されるサービスを利用するには、利用者は事業者と契約をする仕組みになっている。ただし、利用者は認知症高齢者である。グループホームやそこのサービスの情報を知り、選択するという手続きは踏まれているのだろうか。意見の反映や、可能な限り利用者本人の意思に基づく契約締結がなされているのか。これらの点について、A県B圏域の認知症グループホームにおける成年後見制度の実態から検討してみたい。

A県B圏域の認知症グループホーム15事業所のうち、協力が得られた7事業所を調査対象とした。調査方法は、自記式調査票を用いた郵送調査である。調査票は事業所長宛に郵送し、回答後返信用封筒に入れ、認知症グループホームから直接研究者宛に郵送するよう依頼した。協力が得られた調査対象は7事業所、利用者数72名であり、サンプル数が十分ではないが、若干の検討を行いたい。

調査内容は、①事業所の特性、②利用者の特性、③成年後見制度の利用状況、④利用契約手続きに関する状況である。データの分析は、基本属性を単純集計した。本研究は無記名による郵送調査法を用い、調査票

に同封した依頼書で研究趣旨と個人情報の守秘、匿名性を説明し、倫理的配慮を記した。

調査対象事業所の概要を表1～4に示す。認知症グループホームの利用者数は、9人の事業所が6施設、8人の事業所が1施設であり、いずれも定員充足率100%である。平均年齢は86.6歳である。平均要介護度は2.4となっている(表1)。認知症状態の障害状況を示す「認知症高齢者の日常生活自立度判定基準」の分布を見ると、「日常生活に支障を来すような症状・行動や意思疎通の困難さが多少みられる」Ⅱランクの者と、「日常生活に支障を来すような行動や意思疎通の困難さがⅡより重度となり、介護が必要となる状態である」Ⅲランクの者が多い。中には、Ⅳランクの「日常生活に支障を来すような症状・行動や意思疎通の困難が頻繁に見られ、常に目を離すことができない状態である」重度の者も入所している。ID6の事業所では、このⅣランクの者が9人中3人、Mランクの者が5人、入所している。Mランクとは、せん妄、妄想、興奮、自傷、他害等の精神症状や精神症状に起因する問題行動が継続する状態であり、最重度の認知症判定ランクである。

これらの認知症等により判断能力や契約能力が低下していると判断される利用者が、利用者全体に占める割合は98.4%となっており、6事業では100%である(表2)。このように認知症グループホームでは、判断能力

表1 事業所の状況

ID	利用者数(人)	平均年齢(才)	平均要介護度
全体	10.2	86.6	2.4
1	9	88.5	2.0
2	9	88.7	2.0
3	9	88.3	2.5
4	9	85.0	2.0
5	9	88.7	2.7
6	9	81.2	3.3
7	18	85.9	2.6

表2 利用者の状況

ID	認知症自立度									判断能力が 不十分な人数	入所者に閉める 割合(%)
	自立	I	Ⅱa	Ⅱb	Ⅲa	Ⅲb	Ⅳ	M			
全体											98.4
1	0	0	0	4	3	0	1	0		8	100
2	0	0	0	5	1	3	0	0		9	100
3	0	0	3	2	3	0	1	0		8	89.0
4	-	-	-	-	-	-	-	-		9	100
5	0	0	1	3	3	1	1	0		9	100
6	0	0	0	0	1	0	3	5		9	100
7	0	0	0	8	6	3	1	0		18	100

注:ID4は、認知症自立度の記載なし。

や契約能力が低下していると判断される、成年後見制度の対象となりうる者が、利用者の大半を占めている。

次に、これらの成年後見制度の対象となりうる者には、成年後見制度の趣旨に従い、成年後見制度を利用して契約等の手続きがなされているかどうかをみると、7事業所のうち、成年後見制度を利用している入所者がいる事業所は2施設にすぎず、利用者数も1人ないし2人とどまる。しかも、成年後見制度の利用者が1人もいない5事業所には、ID6の事業所のように、最重度の認知症判定ランクの者が5人も入所している事業所が含まれる(表3)。このように認知症グループホームでは、判断能力や契約能力が低下していると判断される重度の認知症高齢者が入所しているにもかかわらず、成年後見制度の利用は進んでいない。

では、これらの成年後見制度の対象となりうる者には、どのような施設への入所契約締結がなされているのか。「利用者の判断能力や契約能力が不十分と判断される場合」については、利用者本人ではなく「家族・親族」に説明を行い、入所契約締結するケースが多い。

ただし、成年後見制度の利用者がいる事業所では、「利用者本人の判断能力や契約能力が不十分と判断される場合」でも、「利用者本人」に対しても入所契約に関する説明がなされている。他方、成年後見制度の利用者がいない事業所では、「利用者本人に判断能力や契約能力があると判断される場合」においても、「利用者本人」には説明を行わず、家族等にのみ説明を行い、入所契約を締結している。このように認知症高齢

者の場合、「利用者本人」の判断能力や契約能力の状態に関係なく、「家族・親族」等が事実上の契約締結者となることが慣習となっている(表4)。

なお、成年後見制度の利用者が2名いる事業所からは、「成年後見制度について、これから多く取り入れていかななくてはならない制度である」という意見が示されている。一方、成年後見制度の利用者がいない事業所からは、成年後見制度の利用が進まない要因として、後見人の確保が難しい、成年後見制度の利用手続きに時間がかかる、定期報告が手間である、後見報酬の負担の問題がある等の意見が出されている。このように、事業所間で成年後見制度の利用に関する意識の違いが見受けられる。

## 2. ドイツの介護保険改革

次にドイツの動向を見ていこう。ドイツが介護保険の改革に乗り出している。1995年の公的介護保険制度導入後はじめての改革が2008年より実施された。その背景には、増え続ける認知症高齢者の対応への限界という現実がある。認知症については、入浴・排泄・食事など従来の介護保険給付から抜け落ちていた「見守りや世話」(Betreuung)に対する支援の必要性が指摘されてきたが<sup>8)</sup>、2008年改革ではこの「見守りや世話」への給付が大幅に改善されることになった。

さらに2012年3月に連邦政府は、「改正介護法」(Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz.PNG)の法案を閣議決定し、2013年1月1日に施行した<sup>8)</sup>。この法律は、

表3 成年後見制度の利用状況

ID	成年後見制度の入所者に占める		判断能力不十分 に占める割合(%)
	利用人数(人)	割合(%)	
全体	0.4	4.1	4.3
1	0	0	0
2	1	11	11
3	0	0	0
4	0	0	0
5	2	22	22
6	0	0	0
7	0	0	0

表4 契約締結の説明及び契約書

ID	本人の判断能力が不十分な場合					本人の判断能力がある場合				
	本人	家族・親族	身元保証人	成年後見人	その他	本人	家族・親族	身元保証人	成年後見人	その他
1		○						○		
2	○	○		○		○				
3		○					○			
4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	○		○	○		○		○		
6										
7		○								

注: 該当する説明及び契約者に○をつけている。

認知症の高齢者に対する在宅介護の充実を目標としている。要介護区分は2013年以降、認知症高齢者らを対象とする要介護度0を含めて4区分になり、要介護度0も介護保険による支払いや現物給付の対象となった。また、要介護者自身が主体的に介護サービスを選択することを重視するとともに、認知症高齢者らの家族介護に対する支援策も強化された。このように比較的身体健康であっても、「日常生活に支障がある」認知症高齢者らとその家族の支援策が強化されるようになった。

2013年の公的介護保険給付を見ると<sup>9)</sup>、在宅介護を中心に認知症に対する介護給付が手厚くなった(表5)。特に、介護者が自分で介護できないときや休暇を取りたいときに、代わりに頼む介護サービスの費用を介護保険から支払ってくれる「代替介護」の給付が充実し、家族等の介護者の休養が可能になった。また、認知症高齢者や知的障害者など判断能力が不十分でさらなる世話が必要な場合に「追加的世話給付」も導入された。これは、判断能力が不十分であれば要介護度0でも給付される。このようにドイツの介護保険改革では、「日常生活に支障がある」認知症高齢者らとその家族に対する支援策が強化された。

### 3. ドイツの成年後見制度の運用状況

#### 3-1. 介護保険を支える成年後見制度

介護保険とともに「日常生活に支障がある」認知症高齢者や障害者らの生活を支える制度として、ドイツで「世話制度」と呼ばれる「成年後見制度」がある。介護保険の利用を考える場合、その枠組みの中に介護保険と密接に関連する制度として、世話制度の仕組みを入れるのを忘れるべきではない。

世話というと、被世話人の事実上の世話(例えば、介護、家事遂行など)のイメージがあるが、このような直接介護ではなく、法律上の世話(法定代理人としての活動)を意味する。この世話は、1992年に施行された世話法に規定される。認知症の高齢者らが契約など法律行為を行う場合には何らかの法的支援が必要な場合が少なくない。だれかが代理の権限を持って法的に支援としないと生活が成り立たない。もちろん、介護サービスなどを申請し、ホームヘルパーの派遣を契約することも必要になる。こうした法的な支援(後見)を成り立たせる重要な制度として採用されているのが世話制度である。この世話制度は、日本の場合「財産管理」に集中しがちだが、世話という言葉から想像できるように、財産管理はその一部であり、高齢者や障

表5 公的介護保険の介護給付 (単位:ユーロ)

給付の種類	要介護度0	要介護度I	要介護度II	要介護度III	最重度
在宅介護 (現物給付)(月額)	225 (認知症のみ)	450 (認知症665)	1100 (認知症1250)	1550	1918
家族手当 (家人等)(月額)	120 (認知症のみ)	235 (認知症305)	440 (認知症525)	700	-
ショートステイ(年額)	-	1550	1550	1550	-
デイケア(月額)	-	450	1100	1550	-
入所型施設	-	1023	1279	1550	1918
追加的世話給付 (年額)	1200/2400	1200/2400	1200/2400	1200/2400	-
代替介護 (年額)	1550 (認知症のみ)	1550	1550	1550	-

出所: Bundesministerium für Gesundheit, Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherungより作成。

害者らの生活全般についての世話をを行うことが、ドイツ世話法の大きな特徴といえよう。

介護保険との関連では、後見人は介護保険制度について最低限の知識をもち、被後見人を支えていくことが求められる。被後見人にサービスの利用が必要になった場合、必要なサービスの種類・事業者と、将来にわたって必要となるサービス利用等を総合して考え、必要性を判断しなければならない。介護保険の利用手続では、後見人として、被後見人の状態と要介護認定結果が合っていないと考え、納得できない場合には、介護保険窓口にご相談し、場合によっては不服申立てをすることも必要になる。介護保険の利用が始まると、被後見人が入所している施設をたびたび訪問し、施設での生活状況を把握し、サービス内容に細かく注文して改善につなげるほか、被後見人に相応しい余暇活動の提案を行うことも求められている。その際には、本人の財産状況を確認したうえで、サービス内容を提案することも必要になる。

### 3-2. ドイツ世話制度の利用状況

世話制度の利用状況について見ると、1992年の成年者世話法施行以来、世話制度の利用者数は増えている（表6）。申立件数は、2011年には1,319,361件で前年比約0.40%増（増加数5,310件）であり、2000年に

比べると約1.4倍（2000年総数924,624件）に増加した。しかし、その伸び率は年々鈍っており、対前年比については、2001年はプラス6.68%であったが、2009年はプラス1.43%、2010年はプラス1.75%、2011年はプラス0.40%に減少している（表6）。

この世話制度の代わりに増えているのが任意代理委任（Vorsorgevollmacht）である。登録件数は、2011年に新規登録290,789件、登録総数1,520,848件で、2005年と比べると新規登録は約2.3倍（2005年件数125,885件）、登録総数は約4.6倍（2005年件数325,637件）に増加した（表7）<sup>10)</sup>。これは、万一の時に備えて、自分で選んだ人（任意代理人）に代理委任の手続きをしておくものであり、本人の意思を最も尊重できる制度として位置づけられている。自分の代理として経済活動、医療行為、介護施設への入所等の居住地等について、一部又は全てを代理人が決定することを委任するもので、委任する範囲も本人が決めておくものである。この任意代理委任の手続きをしていない状況で後見が必要になった場合に、世話制度が利用されることになる。このように、本人が代理人を決めておく任意代理委任は、本人の意思を尊重できるだけでなく、後見人を選任するための行政コストの削減にもつながることから、今後さらにその普及が期待されている<sup>11)</sup>。

表6 世話制度申立件数の推移（各年12月13日時点）

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
総数	924,642	986,392	1,047,406	1,100,626	1,151,819	1,198,373
対前年(%)		+6.68	+6.19	+5.08	+5.20	+3.50
	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
総数	1,227,932	1,242,180	1,273,285	1,291,410	1,314,051	1,319,361
対前年(%)	+2.47	+1.27	+2.50	+1.43	+1.75	+0.40

出所：「Betreuungsstatistik 2011」より筆者作成

([http://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik\\_Betreuungszahlen/Betreuungsstatistik2011.pdf](http://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik_Betreuungszahlen/Betreuungsstatistik2011.pdf))

表7 任意代理委任登録の状況

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
新規登録件数	125,885	147,931	170,362	181,233	187,462	218,832	290,789
登録総数	325,637	472,965	642,532	823,765	1,011,227	1,230,059	1,520,848

出所：「Betreuungsstatistik 2011」より筆者作成

([http://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik\\_Betreuungszahlen/Betreuungsstatistik2011.pdf](http://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik_Betreuungszahlen/Betreuungsstatistik2011.pdf))

## 4. ドイツの成年後見制度の概要

### 4-1. 世話開始の手順

では、以上のような、ドイツ世話制度の運用実態はどのようになっているのか。この点について、まず、世話手続きの基本的な流れを見ておこう。一連の世話を行う後見人は、後見裁判所によって選任される。後見裁判所は、本人の申立てあるいはその職権に基づいて後見人を選任する。だが、現実には、本人自身の申立てのケースはわずかであり、本人の家族や友人などが後見裁判所に対して職権発動を促す提案を行なうことによって手続きを開始する場合がほとんどである。

後見人選任手続きの具体的内容は、大きく分けて、①専門家による鑑定、②世話官庁による社会調査、③審問の3つから構成されている。鑑定は、世話の必要性の有無について、鑑定人である専門家が本人を直接診察するか、あるいは問診することによって行なわれる。世話法では本人の意思の尊重と本人に対する手続き保障の観点から、原則的に、裁判所が本人に対する審問を行い、直接の印象を得なければならないとされている。そのために、担当の裁判官が、本人の自宅や介護施設、病院に直接出向いて、審問を実施する。なお、本人に対する直接の審問と併せて、本人の配偶者、両親、子らに対しても意思表示の機会が与えられるべきことになっている<sup>11)</sup>。そこで、家族が後見人としてふさわしくないと判断されれば、家族が後見人になることを希望しても家族以外の後見人を裁判官は選任する。

以上の手続きを踏まえて、後見裁判所は、決定という形式で後見人選任に関する判断を下す。また世話が開始された後も「世話」機能の必要性とその具体的な内容について繰り返し審理する。このように、担当の裁判官の果たす役割は大きく、ベルリン州を例にとると、州内に10か所の世話裁判所があり、そのうちのひとつであるシューネベルク (Schöneberg) 世話裁判所には、6名の成年後見担当の裁判官が配置されており、1人の裁判官が年間に新規申立て件数400件程度を担当している<sup>11)</sup>。

### 4-2. ドイツ世話制度の支援組織

次に、ドイツ世話制度の特徴を見ておこう。特徴のひとつに、法の整備だけでなく支援組織が確立していることを挙げることができる。支援組織は、後見人を支援するための民間団体である「世話社団 (Betreuungsverein)」、福祉行政を担う自治体の担当課である「世話官庁 (Betreuungsbehörde)」、司法機

関である「世話裁判所 (Betreuungsgericht)」からなる。これらの民間、行政、司法の各機関が密接な連携と機能分掌に基づいて世話制度を運用している点は、日本と大きく異なる特徴である。

世話社団は、各州の管轄官庁によって許可を受けた民間の組織である。その多くは、福祉活動の実績があるNPOや宗教法人によって運営され、社会福祉士や法律家が常勤し、ボランティア等の名誉職世話人の確保や育成を行う<sup>12)</sup>。また、ボランティア同士の交流会や個人相談、家族が後見人になった場合の教育や支援も行う。世話官庁は、自治体の世話業務を所管する役所である。裁判所からの要請を受けて、職業後見人の選任、後見人の適性の審査、登録を行う。なお、後見人が見つからない場合には、官庁の職員が後見人になる場合もある。ベルリン州クロイツベルク区役所・社会局・世話課 (Kreuzberg Sozialamt-Betreuungsbehörde) では、職員8名体制で、被後見人3500人に対し、職業世話人登録者数60人、名誉職世話人1500人が登録されている<sup>13)</sup>。

このようなドイツ世話制度の基本理念は、本人の意思 (自己決定) の尊重にある<sup>13)</sup>。これは、本人の意思と能力を最大限に尊重し、国家および第三者からの干渉を必要最小限に抑えようとするものである。ここから、世話制度の基本原則は、「必要性の原則」 (Erforderlichkeitsgrundsatz) と「補充制の原則」に帰結することになる。この必要最小限での干渉という世話法の理念は、世話が他の私的もしくは公的援助に対する補充的制度であるということの意味する。すなわち、世話は本人にとって必要な範囲に限られるとする「必要性の原則」 (ドイツ民法1896条2項1文) とすること、本人、家族、友人や本人が選任した任意代理人等によって、すでに十分な支援を受けている場合には、世話人は選任されず、世話は発動しない (ドイツ民法1896条2項2文) という原則である。

### 4-3. 後見人の優先順位の原則化

2つ目の特徴は、後見人選任の優先順位が原則化されていることである<sup>13)</sup>。後見人選任の優先順位は、一般の名誉職世話人、職業世話人、世話社団の職員で世話人として活躍する者、世話官庁の職員で世話人として活躍する者、世話社団、世話官庁となる。一般の名誉職世話人には、家族・知人のほか、地域の世話社団に属するボランティアが含まれ、優先順位は家族、友人等の近親者、ボランティアの順である。このように、



家族も世話人としての制度上の位置づけが明確化されている点は、家族が事実上の契約締結者となるのが慣習となっている日本と大きく異なる特徴である。

また、ボランティアをするために個人負担が発生してはならないというドイツの基本的な考え方により、家族、ボランティア等の一般の名誉職世話人に対し、責任保険による世話人保護のシステムが整備されている<sup>14)</sup>。世話の遂行に伴って、世話人が被世話人や第三者に損害を与えるという事態も当然起こりうるわけであり、この場合に、ボランティアで世話を行っている名誉職世話人が、その損害賠償の負担を一人で背負い込むことがないようにするための配慮である。保険料は無料である。これ以外に名誉職世話人には、活動のための交通費等の実費として、州政府から年額399ユーロが支給される<sup>14)</sup>。

なお、仮に複数の一般の市民が世話人となっても、十分な世話を遂行できないような特殊なケースに限っては、職業世話人が選任される。職業世話人は、業務として有償で世話人を引き受ける個人の専門家であり、社会福祉士、医師、弁護士などである。この職業世話人が見つからない場合には、例外的措置として法人である世話社団もしくは世話官庁が直接に世話人に就任することが認められている。

#### 4-4. 後見人の選任状況

職業世話人の選任は、後見人の優先順位である家族のいない単身高齢者等の増加に伴い増える傾向にある。家族・知人等の名誉職世話人は、1999年の61.33%から2011年の56.59%に減少し、ボランティアの名誉職

世話人も、1999年の9%から2011年の5.58%に減少した。また、世話社団、世話官庁の新規選任も減少傾向にある(表8)。これに対し、職業世話人の新規選任は、1999年の20.12%から2011年31.67%に増加している。

職業世話人は、自宅を訪問して本人の介護ニーズや家族状況を把握し、在宅での生活の継続の可能性を探る。また、認知症高齢者の場合、介護保険の申請、サービスの選択等の契約を締結する。介護保険の利用にあたっては、資産状況を確認しながら、資産状況に応じて介護サービスの利用回数等も決める。介護認定にも立ち会い、被後見人の状態と要介護認定結果が合っているかどうかの確認も行う。在宅介護の場合は、24時間の見守りが必要かどうか、医療の確保等の契約も行う。また、公共料金の支払い等の財産管理も行う。職業世話人に依頼がくるケースは、認知症高齢者や障害者だけでなく薬物等の中毒患者、アルコール依存患者等の特殊なケースも多いことから、医療、介護、福祉、司法等の専門性が必要になる場合も多い<sup>15)</sup>。

このように、職業後見人は世話制度の運用に大きな役割を果たしているにもかかわらず、それに見合う報酬が支払われていないという指摘がある<sup>15)</sup>。少し古い資料になるが、2006年にドイツ連邦統計庁が実施した所得調査(171の職種、34000社を対象に調査した税込年間所得)によると<sup>16)</sup>、職業世話人の税込み年収は30,800ユーロであり、他の専門職と比べ見劣りする。例えば、事務職・ヘルパーよりも低い水準である(表9)。税込時給は、学歴・資格別に決まっている(表10)。福祉系の大学卒業者は税込時給44ユーロ、専門学校卒は33.5ユーロ、これら以外の者は27ユーロで

表8 新規選任の世話人の構成と推移 (%)

	名誉職世話人		職業世話人	世話社団	世話官庁
	家族・知人等	一般のボランティア			
1999	61.33	9	20.12	7.28	2.27
2003	63.98	6.51	22.59	6.01	0.91
2006	61.88	5.83	26.08	5.68	0.53
2009	59.49	5.49	28.81	5.79	0.42
2011	56.59	5.58	31.67	5.85	0.32

出所: 「Betreuungs-zahlen 2011」より筆者作成

表9 職業別年間所得 (ユーロ)

職種	年収
弁護士	82,135
医師	75,895
保険労務士	48,316
施設長	37,105
電気工員	36,262
事務職・ヘルパー	36,239
職業世話人	30,800
郵便配達員	28,864
レジキャッシャー	27,736
美容師	15,787

出所: Betreuung ist mehr wert, BdB-Aktion,2008.

表10 職業世話人の税込時給 (単位: €)

学歴・資格	税込時給
専門大学卒	44
専門学校卒	33.5
専門学校以外	27

出所: 「Was kostet eine rechtliche Betreuung?」より筆者作成

あり<sup>17)</sup>、大学卒業者でも十分な労働時間数を確保しないと、生計維持は困難な状況である。

### おわりに

本稿では、日本の成年後見制度の実態にかかわる問題を検証し、日本に先行する形ですでに成年後見制度の利用が定着しているドイツを研究対象として、介護保険とともに「日常生活に支障がある」認知症高齢者や障害者らの生活を支える成年後見制度の全体像を明らかにし、その特徴と課題を検討した。これに併せて、日本における介護保険とともに高齢者らの社会生活を支える成年後見制度の普及と利用を促すための課題を探った。

2000年4月に介護保険制度と同時にスタートした日本の新しい成年後見制度は、介護保険とともに高齢社会を支える両輪として期待されたが、同制度の浸透は思ったより進んでいない。その背景には、支援体制が制度化されていないことや後見人確保の問題に加え、介護・医療に関して家族も発言権を持つ日本では、家族の制度上の位置づけが明確化されておらず、家族が事実上の契約締結者となることが慣習となっていることが大きく影響していることが明らかになった。

一方ドイツでは、改革が進む介護保険とともに認知症高齢者らを支える世話制度の利用は進んでいるものの、家族、知人、ボランティア等からなる「一般の名誉職世話人」の減少や、世話制度の運用にかかる財政コストの増加が課題になりつつある。さらに、現在の世話制度が高齢社会の要請に十分応えていないとして、法的世話と生活上の世話を一体的に運用することへの指摘もある(Dr. Schulte, 2012)。つまり、介護保険法の枠組みの中に世話法を移行し、“成人のための社会援助法”の施行を目指すものである(Grundmann, 2012)。これ以外に、介護保険の改革では、自己決定と参加、年齢に応じたサービスの提供、社会的インフラの柔軟化、相談体制の充実、新しい住宅形式、市民ボランティアの育成、介護保険による認知症患者のための独自のサービス、そして、最後に世話法を取り上げ、これらのサービスを介護保険の枠組みの中で相互に調整しながら提供することが望ましいという指摘もある(Dr. Schulte, 2012)。このようにドイツでは、介護保険と世話法の一體的な運用が今後の重要な課題となっている。

日本では、ドイツのボランティア名誉職世話人に該当すると考えられる「市民後見人」の育成とその活用

に向けて、老人福祉法改正(平成24年4月1日施行)によって、老人福祉法第32条の2が創設され、市町村において成年後見人を確保するための具体的内容が提示された<sup>18)</sup>。この中で、「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」が施行され、「市民後見人」の育成の推進等の所要の改正が行われた<sup>19)</sup>。

このように日本でも、ボランティア後見人の育成と確保が重要な課題となりつつあるが、民間、行政、司法の各機関が一体となってこれらの後見人を支える支援組織は制度化されていない。また、ドイツのように介護保険制度や成年後見制度における家族の制度上の位置づけも明確化されておらず、家族の役割や支援はあいまいなまま制度が運用されている。これらのことから、日本の成年後見制度の利用を促すには、支援組織の制度化や介護保険と成年後見制度における家族の位置づけを検討することが重要な課題である。さらにドイツのように、介護保険の枠組みの中に成年後見制度をどのように結びつけるかを検討することも、「日常生活に支障がある」認知症高齢者らの社会生活を支える制度を構築する上で重要な課題であると言えよう。

最後に今後の課題について、述べておきたい。今後に残された課題は多い。本稿における検討については、日本の成年後見制度の若干の実態把握にとどまらざるを得ない。今後は、ドイツの世話制度の実態を詳細に把握しつつ、日本の成年後見制度の実態に関わる問題について、理論的・実証的検証を基礎に、引き続き検討を積み重ねていくことを課題としたい。

### 【参考文献】

- 1) 白井典子、介護保険契約における成年後見制度の利用、法律のひろば、2005；58(6)：35-40
- 2) 熊谷士郎、福祉サービス契約における利用者の権利保護制度の現状と課題、季刊・社会保障研究、2009；45(1)：25-35
- 3) 新井誠、成年後見制度施行10年を振り返って—制度の現状と課題、法律のひろば、2010(8)：4-9
- 4) 上山泰、解題ドイツ成年後見制度の現代的展開とわが国新制度運用上の課題、ドイツ成年後見ハンドブック、2000：179-237
- 5) 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見事件の概況」[平成26年10月8日検索]、インターネット < URL: [http://www.courts.go.jp/vcms\\_lf/20140526koukengaikyoku\\_h25.pdf](http://www.courts.go.jp/vcms_lf/20140526koukengaikyoku_h25.pdf) >

- 6) ) 厚生労働省, 『障害者白書』 [平成26年10月8日検索], インターネット< URL<http://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h24hakusho/gaiyou/zuhyo/zuhyo07.html> >
- 7) 岡崎正興、益田・鹿足成年後見センターの活動状況について、益田・鹿足成年後見センター、2013年7月10日
- 8) 土田武史、「ドイツの介護保険改革」『健保連海外医療保障』、2012；No.94：1－8
- 9) Bundesministerium für Gesundheits, Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung
- 10) Betreuungszahlen 2011 [平成26年10月8日検索] インターネット< URL：[http://lv.angehoerigedarmstadt.de/fileadmin/aufsaeetze/infobriefe\\_bw/kostenbetreuung.pdf](http://lv.angehoerigedarmstadt.de/fileadmin/aufsaeetze/infobriefe_bw/kostenbetreuung.pdf) >
- 11) Bundesministerium der Justiz, Betreuungsrecht, Bundesministerium der Justiz Referat Press- und Öffentlichkeitsarbeit,2009
- 12) Fragen Sie doch gleich,Interessengemeinschaft BERLINER BETREUUNGCVEREINE,2014
- 13) Informationen,Beratung,Unterstützung rund um die Pflege,Pflegstützpunkte BERLIN
- 14) Fragen Sie doch gleich,Interessengemeinschaft BERLINER BETREUUNGCVEREINE,2014
- 15) Btplus zeitschrift für professionelle Betreuungsarbeit,Bundesanzeiger Verlag,2009
- 16) Betreuung ist mehr wert, BdB-Aktion 2008
- 17) Was kostet eine rechtliche Betreuung ?
- 18) 厚生労働省老健局高齢者支援課認知症・虐待防止対策推進室、市民後見人の育成及び活用に向けた取組について [online] 平成23年6月16日、[平成27年6月14日検索] インターネット< <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001ft9d-att/2r9852000001ftf8.pdf> >
- 19) 老発第0622第1号、介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律等の公布について [online] 平成23年6月22日、[平成27年6月14日検索] インターネット< <http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/49273.pdf> >

