
公的後見と社会福祉事業

鵜 沼 憲 晴

抄録 ●

本稿は、成年後見における公的後見について、先行業績を踏まえつつそのあり方を提示することを目的とする。まず公的後見の定義については、公的支援システムと直接的支援に分けて構造的に捉える。次に公的後見の意義として、意思決定支援の重視、意思能力が不十分な者すべてへの対象拡大、意思決定支援を受ける権利とその保障に向けた公的責務の法的明示を挙げる。そして公的後見のあり方として、公的支援システムでは市町村長申立制度の全市町村での完備、全市町村における成年後見制度利用支援事業の必須化等を、直接的支援では適切な事業者等への委託を検討する。最後に、公的後見のあり方の1つとして、法定社会福祉事業の新設を今後の課題として提起する。

Key words：成年後見 公的後見 社会福祉事業

I はじめに

ノーマライゼーションおよびソーシャルインクルージョンを制度・政策に反映した地域福祉・地域包括ケアは、自助・共助への偏重が指摘されるものの、実践レベルにおいて認知症高齢者や知的・精神障害者の地域生活を着実に実現させてきた。そうした彼らの地域生活を安全かつ健やかに継続していくために不可欠なのは、財産管理や意思決定の支援、すなわち成年後見制度の普及である。

現行成年後見制度は親族後見をはじめとする私的な支援関係を前提としており、民事不介入の原則を逸脱するものではない。一方で、社会福祉法制においては、市町村長による申立等、公的責任に基づく成年後見施策が推進されつつある。しかし、認知症高齢者や単身知的・精神障害者の増加をはじめ、判断能力の低下とともに様々な問題（親族による経済的虐待、自殺企図やゴミ屋敷等

のセルフネグレクト、多重債務、薬物やギャンブルへの依存、社会的孤立等）を抱えるケースの顕在化に対しては、さらなる公的関与が求められると考える。

本稿は、とりわけ公的後見に関する先行業績を踏まえつつ、わが国における今後の公的後見のあり方について、その定義、意義、方法の視点から考察することを目的とする。

Ⅱ 公的後見の定義

1 公的後見を後見主体として捉える見解

公的後見を、何らかの公的責任に基づく成年後見システムの構築として捉える見解のうち、公的機関が後見人となることに焦点を置いて論ずるのは片本である。

片本は、公的後見人制度を「自治体が間接的に関与する場合」と「直接的に関与する場合」とに分け、前者を広義、後者を狭義とする。そして、前者は「社会福祉協議会等の団体に補助金を支出して当該団体が成年後見人の候補者になる場合や、自治体が福祉公社等の法人を設立し、その法人が成年後見人になる場合」としている。後者は「自治体自身が成年後見人の候補者になる場合」を想定する（片本2002:118-121）。

何らかのかたちで公的機関（自治体）が後見主体に関与することを公的後見人制度として捉えることは首肯できる。しかし、公的後見を申立段階から後見実務までを含む成年後見システム全体への関与として捉えるならば、より広い定義が必要となろう。

2 公的後見を成年後見システムへの公的関与として捉える見解

その点、後見の「公的支援」という語句を使用し、公的関与を網羅するのは大貫である。大貫は「『公的支援』の中身については、必ずしも共通の理解がされていない」現状を踏まえ、「成年後見にかかわる公的支援」の内容について「一定の定義」を示すことを試みる。まず「公的支援を実施する主体」は、「制度を支える人的・物的・財政的基盤を整備するために、国家・行政が関与することが必要」になり、「その前提として、成年後見制度全体の運用や制度整備を統括する行政上の組織体を設けることが必要である。こうした組織体（機

構)を、公的支援を行う主体として位置づける」。そして公的支援の内容・範囲では、市町村長申立、利用支援事業、事案に応じた適切な後見人の確保、国家後見(公的後見)、行政での「専門・常設の相談機関」の設置および「常駐の相談員」の配置による「行政における相談対応・広報」を挙げる(大貫2011:79-81)。大貫の定義は、成年後見に対する公的関与を幅広く取り上げ、とりわけ行政機関のあり方を提示した点で評価できる。しかし、公的関与すべてを「公的支援」として一義的に扱うのは、いささか平板であると考ええる。なぜなら、「国家後見(公的後見)」は、公的機関自らが後見主体としての役割を担うという点において、他の「公的支援」とは性格上一線を画し、支援の枠組みを超えるからである。

そこで公的後見を広義・狭義に分け、構造的に捉える上山の見解に注目したい。上山は、前者を「市町村等の行政組織が後見人候補者の養成や後見人の支援活動といった、いわば側面的な運用支援を担うというスタイル」、すなわち「公的運用支援システム(社会的後見支援システム)」とする。また後者は「国もしくは市町村等の地方自治体が後見人に就任する公後見人制度」とする(上山2012:52-54)。

3 公的後見の構造的定義

以上のような先行業績を踏まえ、本稿では公的後見を、「公的支援システム」と「直接的支援」に分けて構造的に捉えたい。前者は、成年後見が普及し、適正かつスムーズに運用されるような環境整備、システムの構築を意味する。後者は、公的機関が成年後見主体となることを指し、上山が述べるとおり、狭義の公的後見ともいえよう。

Ⅲ 公的後見の意義

本章では、公的後見の意義について、理念の転換を基点として考察する。

1 成年後見に関する理念の転換

公的後見の意義は、成年後見に関する理念の転換が大きく関係している。例えば、英国の意思能力法(The Mental Capacity Act 2005)は、以下の5大原則を理念として掲げた。すなわち、①判断能力存在推定原則、②愚行権の承認、

③意思決定（supported decision-making）優先の原則、④最善の利益確保の原則、⑤必要最小限の関与の原則である。また、障害者の権利に関する条約（2006）第12条第2項は、「他の者との平等を基礎として法的能力（legal capacity）を享受することを認める」とし、同条第3項は「障害者がその法的能力の行使に当たって必要とする支援を利用する機会を提供するための適当な措置」を締約国に求めている。

こうした理念は、わが国の法律に大きな影響をもたらしている。例えば2011年改正の障害者基本法第23条では、「国及び地方公共団体は、障害者の意思決定の支援に配慮しつつ、障害者及びその家族その他の関係者に対する相談業務、成年後見制度その他の障害者の権利利益の保護等のための施策又は制度が、適切に行われ又は広く利用されるようにしなければならない」とした。また、成年後見制度の利用の促進に関する法律（2016）第1条では「成年後見制度が…重要な手段であるにもかかわらず十分に利用されていないことに鑑み、成年後見制度の利用の促進について、その基本理念を定め、国の責務等を明らかにし…、成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進する」とする。そして同法第3条では、理念として①「成年被後見人等が、基本的人権を享受する個人としてその尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい生活を保障されるべきこと」、②「成年被後見人等の意思決定の支援が適切に行われる」こと、③「成年被後見人等の自発的意思が尊重されるべきこと」、④「成年被後見人等の財産の管理のみならず身上の保護が適切に行われるべきこと」等を挙げる。さらに第4条では、成年後見制度の利用促進は「家庭裁判所、関係行政機関…、地方公共団体、民間の団体等の相互の協力及び適切な役割分担」によって「必要な体制を整備する」ことによってなされ、国は「基本理念…にのっとり、成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する」とされる。さらに同年に改正された発達障害者支援法第12条でも、「国及び地方公共団体は、…成年後見制度が適切に行われ又は広く利用されるようにすることその他の発達障害者の権利利益の擁護のために必要な支援を行うものとする」とされ、国・地方公共団体の責務を明記している。

2 公的後見の意義

以上の国内外における理念的動向から、以下の点が導出できる。

第1に、成年後見は、従来の財産管理や代行決定を中核とした業務から、判断能力を前提とした意思決定支援に比重を移していることである。

第2に、財産管理を主たる業務としていた時代は必然的に多額の財産を保有する者を対象として想定していたが、意思決定支援に移行したことにより、財産の多寡を問わず意思能力が不十分な者すべてへと対象を拡大した点である。

そして第3に、当該支援を利用することは、障害者権利条約や障害者基本法に規定されたとおり、認知症高齢者を含むすべての障害者の権利となり、当該支援は国・地方公共団体の責務となった点である。

すなわち、意思能力が不十分なすべての者が成年後見による意思決定支援を通じて自己実現していけるような社会を、公的責任の下に実現していくところに、公的後見の意義を見出すことができる。とりわけ、認知症高齢者や知的・精神障害者数に比して圧倒的に少ない後見主体を増加していくこと、成年後見の利用過程において人権侵害が生じないよう監督すること、家庭内不和や経済的理由等により親族後見人や第三者後見人を確保できない者や冒頭に述べた多重問題を抱えた者に対し、公的機関自らが「直接的支援」を提供する主体となること等は、国・地方公共団体がその責務を果たすうえで当面の課題となろう。

Ⅳ 公的後見の方法

では、公的後見の具体的なあり方とは何か。上記定義に基づき、「公的支援システム」と「直接的支援」とに分け、先行業績を踏まえつつ考察していく。

1 公的支援システム

(1) 先行業績にみる公的支援システム

上記大貫の見解では、市町村長申立、利用支援事業、事案に応じた適切な後見人の確保、行政による専門・常設の相談機関の設置、常駐相談員の配置、行政における相談対応・広報が提起されていた。また上山の見解では、市町村等による後見人候補者の養成や後見人の支援活動が含まれていた。

片本は、「市町村の行政機関内部の部局に設置」すること、「福祉事務所や介

護保険担当部門に設置することについては利益相反の関係から」「部局を別」とし、「成年後見事務については、あらかじめ市町村長が職員に委任しておくこと」、効率の観点から「相当規模の都市以外」では「広域的対応」をしているため「協議会や一部事務組合制度」を利用することを提起する（片本2002:120-121）

西田は「日本では障害者および高齢者にかかる法改正により、成年後見制度の積極活用を中心に、権利擁護に関し、『公』の責任の強化と役割の拡大が行われつつある」ことについては「積極的に評価」できるが、「障害者権利擁護センター」が「虐待に限った権利擁護業務の範囲を超えていないこと」や老人福祉法第32条の2が後見等に係る地域資源の「情報を取りまとめて家庭裁判所に推薦あるいは情報提供するにとどまるものであれば、」「積極的な評価はあてはまらない」とし、虐待を含むすべての権利擁護関連の支援を包括的に提供する「権利擁護センター」の創設を提起する（西田2011:48-51）。

富永は、行政に求められる後見監督を「後見事務に対する『支援』」、すなわち行政による「後見人に対する相談・助言・指導のサポート」とし、その「直截的な方策」として「後見監督人（法人）を行政が設置」したり、「後見人候補者（市民後見人）の養成」、「後見報酬の費用助成を拡充し、成年後見制度の利用拡大に繋げ」たりすることを提起する。また「地域間格差」を是正するために「自治体が行う後見監督の公正性」を担保する「しくみ」の構築を挙げる（富永2011:91-93）。

芳賀は、「成年後見制度の運用に統括責任を負う国の行政窓口」の確保を提起する。そして成年後見人の善管注意義務や身上配慮義務を具体的に提示する「全国統一の『成年後見人の行動指針』」および「『市民後見人協会』の認定要件等」を含めた「成年後見のガイドライン」についても提起する。さらに国、都道府県、市区町村の各段階における成年後見制度の運用を支える「公的支援組織」の整備を挙げる（芳賀2011:97-101）。

武藤は、2012年2月の広島高裁控訴審判決を事例として取りあげながら、家庭裁判所が成年後見人を選定する際に「財産管理能力や身上監護能力に影響を与えそうな要因の1つである知的障害等を見抜く眼の必要性を感じる」とする。

そして「司法機関の中に社会福祉関係者が入っていくシステム構築が急務」とし、「調査官や家事審判官の中に社会福祉専門職の配置を提案」する。これにより、「成年後見人選定時の面談も十分機能するであろうし、今まであまり評価されてこなかったと思われる成年後見制度の身上監護面への業務評価を行うことも付随的に可能となる」とする（武藤2014:40）。

田山は、法人後見に関する論文において「家庭裁判所による監督の限界」を挙げ、「司法と福祉行政という二つの重要な要素によって成り立っている制度であると考えるべき」とし、「司法と行政の両機能をもった」「後見裁判所」の設置を提起する（田山2018:10-12）。

河村・小島喜孝・斎田らは、444自治体を対象とした調査結果を踏まえ、公費助成制度につき、「すべての自治体において制度実施をするよう国が責任を持って制度設計すべき」、「原則として国が費用を負担する制度設計にすべき」、「報酬助成や広報啓発費用など、幅広い事業に費用助成が行える制度設計にすべき」の3点を提起している（河村・小島喜孝・斎田ほか2018:38-39）。

（2）公的支援システムのあり方

以上の見解を踏まえ、どのような「公的支援システム」を構築すべきかを検討する。

第1に、市町村長申立制度の全市町村での完備および推進である。当該制度は、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第9条、老人福祉法第32条、知的障害者福祉法第28条、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第51条の11の2によって規定されている。

当該制度について池田は、平成21年度において実施した基礎自治体等を対象とするヒアリング調査を踏まえ、市町村長申立件数から「基礎自治体における温度差が拡大している」問題、「基礎自治体での啓発」の必要性、「個人の人権に関して、自治体が非常に腰が引けてしまっているという実態」を指摘する（池田2011:85-86）。また東京大学教育学研究科牧野研究室＋地域後見推進センター（2017）が公表した高齢者人口に対する市町村長申立件数比率によると、最も割合が高い岡山県（0.04%）と岩手県（0.004%）・秋田県（0.004%）とは大きな開きがあることがわかる。こうした実態から、市町村行政職員や市

町村民の理解促進や意識の醸成、地域包括支援センターや社会福祉協議会をはじめとする福祉関連事業者への啓発等により、潜在的な市町村申立に関するニーズの掘り起こしと当該ニーズに対応しうる意識向上や体制整備が求められるよう。

第2に、全市町村における成年後見制度利用支援事業の必須化である。当該制度は介護保険法第115条の45、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第77条を根拠とする事業である。しかし、介護保険法に根拠を置く当該事業は任意のため、認知症高齢者等に対する事業については、対象要件が市町村ごとに相違したり未だに実施要綱すらない市町村も存在したりする。その背景には、上記市町村行政職員の認識不足に加え、とりわけ小規模な町村における財源確保の困難性がある。

そもそも同旨目的・事業でありながら、障害者・高齢者ごとに根拠法・事業形態・運用方法が相違するのは、縦割り行政の弊害に他ならず、そこに積極的意義を見出すことはできない。全年齢対応型の必須事業へと統合・刷新し、全市町村共通の実施要綱を国レベルの規則・告示で策定すべきである。また財源確保が困難な市町村に対する国の財政支援も必要であろう。

第3に、事案に応じた適切な後見人の確保である。成年後見制度の利用の促進に関する法律第3条第2項は、「市民の中から成年後見人等の候補者を育成しその活用を図る」ことが規定されている。しかし、未だ市民後見人の養成を実施している市町村は多くない。大阪市をはじめ積極的に市民後見人の養成に注力している自治体を参照しながら、必要に応じ事務組合等を設置するなどの地域特性に応じた工夫をしつつ、市民後見人を確保していきたい。また養成研修を修了した市民後見人候補者が必要以上の精神的負担を負わずして受任できるよう、一定の後見契約期間の設定、専門職後見人等による複数後見や成年後見監督人の就任等が検討されるべきだろう。さらに、受任した市民後見人の不安や疑問に対応するスーパーバイザーとしての支援組織が公的責任に基づいて設置・委託されることも必要である。

また、専門職後見人の増加も、今後一層必要となる。老人福祉法第32条の2等の市町村による「人材の育成」は、市民後見人に限定していないため、専門

職後見人の養成を包含しているとも解釈できよう。財産管理から日常的な意思決定支援への理念的転換からすれば、保育士、看護師、介護福祉士、理学療法士、作業療法士等の専門資格者を対象とした養成研修も展開されて良いだろう。そして現行の養成研修を含め、研修内容や費用も検討する必要があると考える。例えば社会福祉士を対象とした「ばあとなあ」の成年後見人養成研修では、基礎研修Ⅰ～Ⅲを含めると最短でも4年、研修費計約10万円の自己負担を要する。質の担保はもちろん重要であるが、基礎研修からの分離等による研修のスリム化、公費による研修費の一定補助や受任した場合のキックバック等の導入を期待したい。

第4に、成年後見に関する専門機関の設置である。「成年後見制度利用促進基本計画」（2017）において求められている「中核機関」は、広報機能、相談機能、成年後見制度利用促進機能、後見人支援機能、不正防止効果の5点の機能を有する。設置主体については「市町村が設置することが望ましい」とされ、運営は「市町村による直営又は市町村からの委託」となっている。この中核機関によって、上記先行業績にみられる成年後見に関する専門機関・組織の設置という提起は一定実現しうるといえる。

ただし、上記5点の機能を果たすには、多大な時間と労力を伴う継続的業務とならざるを得ない。各機能を十分発揮できるよう、専任かつ常駐の相談員を人口規模に応じた複数にて配置すること、そのための財源を確保することが不可欠である。また市町村から委託を受けた社会福祉協議会等が法人後見を実施している場合は、上記不正防止効果の点において利益相反となる可能性がある。よって市町村は中核機関の機能すべてを委託するのではなく、必要に応じた機能分担を行い、成年被後見人等の人権保障と公的責任の遂行の両立が求められるよう。

さらに、中核機関に対する相談・助言、監督等を行う都道府県の支援機構、成年後見を専管する国の行政省庁や後見裁判所の設置も今後検討すべきと考える。

第5に、善管注意義務や身上配慮義務を具体的に提示する行動指針・ガイドラインの策定である。現状は、とりわけ身上配慮に関しては、訪問・面会の頻度、1回あたりの訪問・面接等の時間、身上監護の範囲等について個々の成年

後見人に委ねられている。ケースごとに、あるいは実情に応じて柔軟に対応することを前提としても、最低限度の関わり方について告示・通知レベルで国が提示し、それに基づいてより具体的な指針を市町村で検討することが必要と考える。

第6に、家庭裁判所における社会福祉専門職の配置である。現在においても、家庭裁判所総合職試験（家庭裁判所調査官補）の専門試験では、大学等で社会福祉学を専攻した者に対応した科目（社会福祉学概論、社会福祉援助技術、地域福祉論等）が設定されている。社会福祉領域の専門的知見に対する司法機関の一定の期待と信頼を表していると捉えることができる。今後は、意思決定支援の理念を具現化すべく、国家資格たる社会福祉士や精神保健福祉士を後見類型の審判、成年後見人等の選任や監督・支援等、後見関連業務に携わる職員枠として積極的に採用していくことが求められる。

第7に、公的後見に向けた財源の確保である。上記に挙げた「公的支援システム」を持続・発展しうる財源は不可欠である。市民後見人の確保等、市町村主体で展開する施策については、無論、原則的に市町村の財源で運用すべきであろうが、すべての市町村における公平性を担保するため、小規模な町村に対しては都道府県・国による一定の財政的支援が求められる。

2 直接的支援

(1) 先行業績にみる直接的支援

上記のとおり、片本は「自治体が間接的に関与する場合」と「直接的に関与する場合」とに分け、前者を広義、後者を狭義として公的後見人制度を提起する。そして、社会福祉協議会等が行う前者では、「①対象者が、老人福祉法等に基づき市町が後見開始の審判の申立を行った者に限られている、②社会福祉協議会は成年後見事務を行うために設立されたものでなく、事務遂行能力に問題がある、③社会福祉協議会の実施する福祉サービスとの利益相反関係が問題となる、④成年後見人に選任されると長期にわたり組織上の負担が予測されるが、それに見合う報酬や自治体からの補助が保障されるのか、といった点」を課題として挙げる。後者は「個人の私生活に行政が介入すべきでないという民事不介入的な考えと、利益相反の関係になるという二つの理由」によって望ま

しくないとされてきたが、「最終的な受け皿として行政の関与の可能性を認めるべき」とする。そして、「市町村の行政機関内部の部局に設置」すること、「福祉事務所や介護保険担当部門に設置することについては利益相反の関係から」「部局を別」とし、「成年後見事務については、あらかじめ市町村長が職員に委任しておくこと」、効率の観点から「相当規模の都市以外」では「広域的対応」をしていくため「協議会や一部事務組合制度」を利用することを提起する（片本2002:118-121）。

また、上山は上記のとおり広義の公的後見制度を「公的運用支援システム（社会的後見支援システム）」とし、狭義を「国もしくは市町村等の地方自治体が後見人に就任する公後見人制度」とする（上山2012:52-53）。そして後者においては、「行政直轄型公的後見」が最もシンプルであるが、「現実問題としてはかなり難しい」ため、「既存の準公的な後見支援団体への公的支援を通じた間接型公的後見システム運用」の可能性を模索することを提起する。そのため、公正で明確な「投入基準」や適切な組織であることを担保するための「認証手続」等を確立することが必要と述べる（上山2015:296-298）。

さらに田山は、市区町村が公的後見を担う方法として、①「区市町村が『成年後見』を実施する機関（別法人で）を設置し、それを通じて責任を持って後見を行う方法」、②「区市町村と地域社協等が共同で『成年後見機関』（第三者機関）を設置する方法」、③「地域行政等が、地域社協に業務委託をして成年後見を実施させる方法」を挙げる。そして、「成年後見センターの運用は、利用者の負担する部分…を除いて、地域行政が全面的にその費用を負担するという点では、上記3つの方法において共通である」とする。また、公的後見機関が設置される場合は、「法律や医学（特に精神医学）の知識や経験を必要とするケースも少なからずあるので、…組織の内部に専門家を抱えることが可能か否かについて」検討されなければならないとする。また、「重要な仕事（財産目録の作成を含む。）が終了したら、できるだけ市民後見人などに事務を引き継いで、次の困難ケースに取り組む」こと、「広報誌などを通じて、…情報提供に努めるべきである」こと等を提起する（田山2014:9-10）。

一方、これら見解とは対照的に、菅は「直接的支援」について慎重な見解を

採る。菅は「国家や社会は、判断能力の不十分な人々が社会の主体的構成員であり続けられるよう、そして、複雑な社会にあっても自律を確保できるよう、…実質的人権保障を求められて」おり、彼らの「社会参加や自己決定を阻害される事態が生じているならば、国家や社会はこれを直視し、改善すべきであるとの認識は、徐々に世界標準になりつつあると考える」と、国家や社会の責務を言及する。一方で、「国家はあくまでも…自発的な相互支援社会の外部に位置づけられることを確認し、その役割としては、自発的な支援秩序を維持・強化するためのインフラを…整備するなど、間接的な形で側面支援をすることにとどめるべきである」と考える」とする。そして「少なくとも、全国一律の、標準的なサービスの提供という発想に最も親和的でない成年後見の文脈においては、このようにいえる」とし、「成年後見制度の目的が、各人異なる多種多様な生き方を反映した『ベスト・インタレスト』の実現を図ること、すなわち、パーソナルな後見の達成であるとするれば、こうした視点は極めて重要である」とする（菅2010:267-269）。

（2）直接的支援の試論的提起

まず、上記片本・上山・田山の見解によれば、「直接的支援」はさらに「行政直轄型」と「委託型」に分けることができる。そして、上山の述べる通り前者が最もシンプルであり理想ともいえる。しかし、福祉事務所をはじめとする既存の福祉行政部局でさえ非正規雇用とされている実情において、後見業務を担う専任公務員の確保は現実的ではなかろう。また高度な専門性や長期継続性が期待される成年後見業務に対し、一定期間ごとに部署移動をくり返す公務員は自ずと限界があるかもしれない。よって「直接的支援」の方法は、実施主体を行政機関とし、何らかの組織・事業者の後見業務を委託する後者一択となる。

当該組織・事業者については、上山のいう一定の「投入基準」や「認証手続」等をクリアする必要があるだろう。「投入基準」には片本が述べる通り、一定の質を有する専門職員の配置も当然含まれる。また税を投入する「直接的支援」は、片本が述べる通り「最終的な受け皿」としての公的責務であり、よって事態が安定した時点で「市民後見人などに事務を引き継いで」いくことが望ましい。

一方、公的後見のあり方をあくまで側面的支援に位置づける菅の見解については、以下のように考える。第1に、限界集落や過疎地域における後見人不足である。現状において、専門職後見人はもちろん市民後見人の確保も困難な地域は少なくない。そして当該地域は総じて高齢化率が高く、今後、後見ニーズのさらなる増加が懸念される。当該地域には、他の後見主体が一定確保されるまで、「公的支援システム」に加え「直接的支援」が不可欠と考える。また、冒頭に述べた多重問題を抱えるケースについても、専門職後見人等による「ボランティア精神で引き受けて下さる」支援が「限界を迎えつつある」（西田2011:23-26）からこそ、基本的人権保障の一環として「直接的支援」が担うべきと考える。第2に、意思決定支援を理念とするならば、いかなる行為が当該理念に適應するのかについての一定の指標なり基準は必要であると考え。すなわち、上記「公的支援システム」の第5の提起で述べた、善管注意義務や身上配慮義務についての行動指針・ガイドラインの導入である。とりわけ意思を表明しにくい者に対する意思決定支援を行う可能性が高い「直接的支援」においては、一定の（最低）基準を一律的に決めておく必要があると考える。第3に、公的サービスになればたちまち全国一律の標準化されたサービスになるわけではない、という点である。例えば児童養護施設入所児童や老人ホーム入所者等に対する職員の関わり、すなわち日々の具体的実践レベルにおける支援は、最低基準や指定基準等による一定の質が担保されている（標準化されている）が、対象の能力や環境等によって個別的な計画が立てられ、かつ状況に応じて適宜アレンジされた支援がなされている。

V 公的後見と社会福祉

最後に、公的後見と社会福祉の関係について、先行業績がどのように捉えているのかを把握し、今後のあり方を検討してみたい。

1 公的後見と社会福祉に関する先行業績

鏡は、成年後見制度利用支援事業について「いわゆる（介護:筆者）保険制度の1つの機能として地域支援事業があるのではなく、むしろ社会福祉の制度として、たとえば老人福祉法とか、障害者福祉法とか、それを一括した社会福

祉法の法的な整備を要求していくことも必要と思ったところでございます」とし、社会福祉法制に根拠を置く事業とすべきとする（鏡2011:107）。

同様に山口も、成年後見制度利用支援事業について、「成年後見制度の利用を促進する福祉サービスの1つと考えれば、低所得者に対する負担軽減が図られないことは、他の福祉サービスとの整合性を欠く結果」となるとする。そして「通知ではなく法律において低所得者に対する援助を行うことをより明確に規定し、徹底する必要があるとはいえまいか」とし、法定事業化を提起する（山口2014:161-163）。

岩間も、成年後見制度が社会福祉およびソーシャルワークに与えたインパクトを考察し、「社会福祉において成年後見制度を内包化し、有意義に運用することによって社会福祉そのものが内発的に刺激を受け、活性化していく可能性を示唆するものである」と結論する（岩間2011:29）。

上山は、「判断能力不十分者のための契約締結支援サービスも一種の社会福祉サービス」であり、「マクロ的な視点から、社会における現実の運用実態を捉えていくと、成年後見がすでに社会福祉法制の一部としても機能していることが理解できる」とする（上山2015:16-24）。

また西田は、上記のとおり虐待対応や成年後見等について総合的に対応する「権利擁護センター」の設置運営を「市町村あるいは都道府県に…義務づける」ことを提起する。ただし、「後見制度の最後の受け皿機能を期待するような場合、公による設置運営は、後見業務と公権力行使の関係という課題を理論的に解決する必要がある」ため、「委託可能な仕組み」あるいは「第二種社会福祉事業の一つと位置づけ、社会福祉協議会にはその実施を義務付け、行政はもっぱら財政面での責任を負うという方法」が求められるとする（西田2011:50-51頁）。

石橋は、まず主要な社会保障法体系論を概観したうえで、いずれも「権利擁護サービスを社会保障法の体系の中に持ち込んでこうとする意図をもってつくられた体系論ではない」とする。そのうえで、「高額の不動産の管理・処分、株式の売買といった重要な財産的法律行為」が「社会保障法の分野になじむのかどうか等」の「関門」はあるが、「成年後見や地域福祉権利擁護事業は、いわば医療・介護・福祉サービス給付を受ける出発点…であり、…給付と完全に

一体となった、あるいは、給付と不可分の関係にある給付実現支援サービスという性格を有している」ので、「給付本体を実現させるために給付と一体となった金銭的あるいは非金銭的サービスとして、狭義の権利擁護サービスを社会保障法体系の中に取り込んでくる必要性があるのではないか」と提起する（石橋2014:239-240）。

同様に社会保障法学からアプローチする西村も「社会保障法として、自己決定支援のために判断能力が不十分な者をサポートするシステムを検討する必要がある」とする。そしてアメリカにおける公的後見の提供体制を紹介した上で、「公的な成年後見センターや権利擁護センター」の創設、「既存の社会福祉関係機関に公的後見の提供機関を設置する方策」等を提起する（西村2017:120-122）。

2 公的後見と社会福祉

以上の先行業績を踏まえ、公的後見と社会福祉の関連性や今後のあり方について検討する。

上記Ⅲ1で述べたように、成年後見は、代行決定・財産管理から意思決定支援・身上配慮へ、夫婦間・親族間の私人間関係を前提としたシステムから直接的・間接的な公的関与システムへとその軸足を移してきた。それは、社会福祉の理念・倫理（社会福祉法第3条、障害者基本法第3条、「ソーシャルワーカーの倫理綱領」等）および法定社会福祉事業の実施システムに接近しているといえるのではないか。そして、上記鏡、岩間、上山、西田の見解はこうした傾向からもたらされたと考える。

とすれば、上記公的後見の方法である「公的支援システム」と「直接的支援」を統合した公的後見事業を法定社会福祉事業とすることが望ましいのではないか。すなわち、まず公的後見事業に関する理念、実施主体、事業範囲、事業開始・廃止等の手続、一定の指標あるいは基準の設定、事業監督（監査）等を規定する法律を新たに立法化する。当該法は、石橋が指摘するように、社会保障法体系における「給付実現支援サービス法」の一環となる。同時に、社会福祉法第2条において法定社会福祉事業として規定することが求められる。

当該法定社会福祉事業の種別については、上記西田の「第二種社会福祉事業」

とする見解がある。鏡や山口の見解のとおり、公的後見事業のうち、成年後見制度利用支援事業等の「公的支援システム」に相当する事業は第2種社会福祉事業が妥当であろう。しかし「直接的支援」に該当する事業においては、福祉サービス利用援助事業よりも権限が広く、より多額の金銭や高額の不動産等を取扱う可能性もあるため高度な専門知識・技術が要請され、利用者の人権侵害の危険性が相対的に高くなる。よって「直接的支援」事業については第1種とすることが妥当と考える。

なお「直接的支援」事業の対象は、公的資金を活用する点から、「公的支援システム」によっても人権保障が担保できない者を対象とする、補足性の原理を適用すべきであろう。例えば、①首長申立の対象であり、かつ親族後見人はもちろん、専門職後見人や市民後見人等を含めた適切な後見人候補者がいない場合、②経済的困窮状態にあり、後見報酬を支払うことができない場合、③上記多重問題を抱えたケースであり、福祉的アプローチを含む包括的支援が望ましい場合等が考えられよう。ただし、上記後見人候補者が確保できないような、いわゆる“後見過疎”地域においては例外的に上記要件を満たさない対象も包含していくことが求められる。

また「公的支援システム」に含まれる成年後見制度利用支援事業や「直接的支援」等、利用者に直接関与する事業の指標・基準の設定については、専任職員の最低人数、資格取得・研修修了等の就任要件、「1週間に1回以上、利用者の居宅等を訪問し、意思・意欲を把握するとともに生活状況を確認する」等のサービス基準が不可欠となる。さらに、大阪意思決定支援研究会（2018）等のガイドラインを参考にしつつ、意思決定や身上配慮等の適正手続や最低頻度等が規定されることが望ましいだろう。

当該事業の実施主体は、住民に最も身近な行政機関であり、かつ他の社会福祉事業の実施主体でもある市町村とし、社会福祉法人等に委託できるとすることが望ましい。「直接的支援」事業の対象については、①本人もしくは地域包括支援センター等の関係部署が市町村に利用申請、②可否を市町村が判断、③必要と認めるケースを首長申立するというプロセスが考えられよう。そして、市町村による上記基準に基づく行政監査の実施および必要に応じた改善命

令等は、不適切なサービスの早期発見・改善・排除、ひいては利用者の権利擁護につながる。同時に、財産管理に対する監督のみに重点が置かれ、かつそれさえも十分に行われていない家庭裁判所の現状、すなわち上記田山のいう「家庭裁判所による監督の限界」を緩和し、本来の司法監督に専念することも可能となろう。

また、都道府県は広域的な実施主体へのサポート、啓発、業務担当職員の研修等を担う責務を担うことが求められる。さらに国レベルにおいては、「成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的に策定し、及び実施する」責務を全うするため、上記「公的支援システム」で述べたとおり、公的後見事業を主管する新たな省庁もしくは既存省庁における局もしくは課を新設すべきだろう。

なお、社会福祉事業のメルクマールとして、①利用者の日常生活に不可欠の事業、②公的助成を通じた普及、育成が必要な事業、③利用者への影響が大きい公的規制が必要な事業、④ボランティア等による自由な活動の発展を妨げない事業、⑤同種のサービスとの明確な区分が可能である事業の5点が挙げられるが（社会福祉法令研究会2001:68）、本稿における「公的後見事業」の対象や事業内容から、いずれにも該当すると考える。

Ⅵ おわりに

以上、公的後見に関する先行業績を踏まえ、その定義、意義、方法について検討し、最後に公的後見を具現化する施策の1つとして第1種社会福祉事業としていくことを提起した。

“後見爆発”が懸念されるわが国において、成年後見制度利用促進法が目指す市民後見人の養成・支援のみならず、後見ニーズを抱える者すべてに対応できるようなシステムを公的責務のもとに構築することが、喫緊の課題と考える。その一助となるよう、今後も公的後見と社会福祉のインテグレーション・イノベーションを追求していきたい。

【補記】

本稿は、平成30年度～平成32年度科学研究費助成事業・基盤研究（C）「国内外の要請に応える法人後見システムの構築－社会福祉協議会に焦点をあてて－」（課題番号18K 02085）の研究成果の一部である。

引用文献

- 五十嵐禎人（2011）「成年後見制度10年の軌跡－公的後見制度の現状と課題－」『老年精神医学雑誌』22（4） 389-399
- 池田恵利子（2011）「成年後見制度の運用における基礎自治体の役割－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を踏まえて－」『成年後見法研究』8 83-87
- 石橋俊郎（2014）「第7章 権利擁護サービスと社会保障法」森山彰・小池信行編『地域後見の実現』日本加除出版株式会社 231-299
- 岩間伸之（2011）「成年後見制度と社会福祉－その接点から新たな可能性を探る」『大原社会問題研究所雑誌』627 19-29
- 大阪意思決定支援研究会（2018）『意思決定支援を踏まえた成年後見人等の事務に関する ガイドライン』（https://www.osakaben.or.jp/info/2018/2018_0510_1.pdf 2018.10.1）.
- 大貫正男（2011）「公的支援システムについて」『成年後見法研究』8 79-82
- 岡上和雄（1998）「公的後見人制度と保護者問題，および公的後見制度の内容について」『日本精神病院協会雑誌』17（12） 23-27
- 鏡氏の発言（2011）大貫正男・池田恵利子・富永忠祐ほか「パネルディスカッション」『成年後見法研究』8 103-113
- 片本隆（2002）「成年後見制度と自治体の役割について－公的後見人制度の確立」『地方財務』580 115-121
- 上山泰（2012）「日本における公的成年後見の導入について－ドイツの運用スキームを参考に」大原社会問題研究所雑誌641 44-58
- 上山泰（2015）『専門職後見人と身上監護〔第3版〕』民事法研究会

- 河村建夫・小島喜孝・斎田和樹ほか（2018）「成年後見制度利用に関する高齢者の権利保障のための公費助成制度をめぐる現状調査と政策提言（4）最終回」ゆたかなくらし429 38-41
- 社会福祉法令研究会（2001）『社会福祉法の解説』中央法規
- 菅富美枝（2010）『イギリス成年後見制度にみる自律支援の法理 ベストインタレストを追求する社会へ』ミネルヴァ書房
- 田山輝明（2014）「第1章 公的後見」田山輝明編『成年後見 現状の課題と展望』日本加除出版株式会社 1-27
- 田山輝明（2018）「法人後見の意義と特徴」『実践成年後見』72 4-12
- 東京大学教育学研究科牧野研究室＋地域後見推進センター（2017）「8. 成年後見制度の現状と課題」<https://kouken-pj.org/about/current-status/> 2019.1.12現在
- 富永忠祐（2011）「後見監督における司法と行政の役割」『成年後見法研究』8 88-93
- 西田和弘（2011）「後見等にかかる福祉立法の動向と『公』の責任と役割－オーストラリア法を参考に－」『週刊社会保障』2636 46-51
- 西森利樹（2017）「社会福祉サービスとしての公的後見制度の導入可能性－アメリカ公的後見制度を手がかりに－」『社会保障法』32 109-122
- 芳賀裕（2011）「わが国の成年後見制度における公的支援態勢の構築」『成年後見法研究』8 97-102
- 武藤大司（2014）「知的障害を有する成年後見人と生活保護受給者の親による横領事件から見える障害者福祉・公的扶助ソーシャルワーク的介入の必要性」『地域福祉サイエンス』1 31-41
- 山口理恵子（2014）「成年後見制度利用支援事業の課題からみる公的後見制度構築の必要性に対する考察－関西3府県市町村におけるヒアリングを中心に－」『総合社会福祉研究』43 156-165

Official Guardianship and the Social Welfare Services

Noriharu UNUMA

Abstract

This paper proposes a new system of public guardianship based on previous studies. I capture definition of public guardianship as two elements, public support system and direct support. About significance of public guardianship are emphasizing decision support, expanding to all of persons with communication disabilities, the right to use decision support. I suggest on public support system, perfection of the system about report made by the mayor of municipality, implementation of the service to use guardianship in all municipality, and direct support, entrusting to adequate organization. Finally, I would like to make a suggestion to establish a new social welfare service to infiltrate public guardianship.

Key Words : Adult Guardianship Official Guardianship
the Social Welfare Services