

第2 高齢者の人権

1 基本的視点

(1) 高齢者問題の現状

我が国は、医学の進歩による平均寿命の伸びと少子化により、諸外国に例を見ないほど急激な早さで高齢化社会を迎えている。65歳以上の高齢者の全人口に占める割合は、1970（昭和45）年に7.1%であったが、2018（平成30）年には28.1%と初めて28%を超え（「人口推計」総務省統計局）、さらに2036（平成48）年には、33.3%に達するものと推計されている（国立社会保障・人口問題研究所推計）。また、認知症率、要介護率が急速に増加する75歳以上の後期高齢者の全人口に占める割合も、2017（平成29）年で13.8%に達している（平成30年高齢社会白書）。

高齢者が社会でどのように生活しているかという点、65歳以上の高齢者の子供との同居率は1980（昭和55）年に約70%であった数値が、2017（平成29）年には31.0%になっており、子供との同居の割合が大幅に減少し、高齢者だけで生活している世帯が急増している状況にある。また、65歳以上の高齢者の一人暮らしの割合も2015（平成27）年には男性で13.3%（高齢者人口比）、女性で21.1%（高齢者人口比）と顕著になっており（平成30年高齢社会白書）、独居暮らしをしている高齢者の増加傾向が窺われる。

高齢者だけの世帯の増加や一人暮らし高齢者の割合の増加からもわかるとおり、高齢者だけの在宅生活が既に限界になっているものの、在宅生活をなかなか諦めきれずに生活をしているといった方々が多くなってきている。そのため、判断能力の低下や孤独を抱えるこのような高齢者を狙った財産侵害や悪徳商法による消費者被害も多発している。

さらに、在宅生活を親族等の支援のもとで送ることが出来たとしても、在宅介護に携わる親族等の介護者の負担加重から高齢者に対する虐待等の人権侵害が行われたというような事案が社会問題となっている。

他方、高齢者を受け入れる介護施設においても、プライバシーに対する配慮の欠如や、身体の安全といった名目下で身体拘束等に代わる方法を十分に検討することなく高齢者をベッドや車椅子に縛っておく身体拘束等の人権侵害が行われている事例が見られる。

(2) 高齢者の権利擁護と基本的視点

「高齢者」と言っても一括りにできない多様な人々が含まれる以上、一人ひとりが住み慣れた地域で自分らしく生き生きとした生活を送るために必要とされる支援は異なっている。高齢者の人権と福祉を考えるに当たっては、すべての人が、同じ人間として普通に生活を送る機会を与えられるべきであるというノーマライゼーションの理念を基礎として、高齢者の自己決定権を十分に尊重し、その残された能力を最大限に活用し、住み慣れた地域で生き生きとした生活を送ることができるよう支援することが必要である。

2 成年後見制度の活用

(1) 成年後見制度の利用促進

2000（平成12）年4月から施行された介護保険制度により、介護サービスの利用は措置制度から契約関係に移行した。これに伴い、認知症等の判断能力の低下・喪失がみられる高齢者が契約上の不利益を被らないように、成年後見制度が導入された。

この間、成年後見制度の利用は飛躍的に進み、後見・保佐・補助の3類型の開始審判申立件数は2000（平成12）年度が8,956件であったところ、2018（平成30）年は36,549件と大幅に増加しており（対前年比約2.3%の増加）、同年12月末時点における成年後見制度（成年後見・保佐・補助・任意後見）の利用者数は合計で218,142人となっている（最高裁判所事務総局家庭局発表「成年後見関係事件の概況」）。今後、団塊の世代

が後期高齢者になるに伴い、さらに成年後見制度の活用が見込まれる。

家庭裁判所も事件数の増加への対応に追われているが、さらに一般市民、障がい者に対してより配慮した利用しやすい制度の構築、家庭裁判所の人的・物的拡充による審理の迅速・適確化が必要である。この点、「成年後見制度の利用の促進に関する法律（平成28年法律第29号）」が2016（平成28）年4月8日に成立した。同法は、2016（平成28）年5月13日から施行され、2016（平成28）年10月13日から「成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律」が施行されている。今後の成年後見制度の利用にあたっての障壁を取り除く契機となることが期待される。なお、2019年（令和元年）6月7日、成年後見制度を利用した人が法人の役員や資格を失うことを規定した各種の欠格条項を削除する一括法（欠格条項削除法）が成立し、施行日後は面接等で資格保有できるかどうかの個別判断を行うことが予定されている。

（2）親族後見人等による権利侵害への対策

成年後見制度の普及に伴い、後見人等による財産侵害等の権利侵害といった問題が現実化している。後見人が高齢者らの預貯金を横領する事件が多発したため、最高裁が2010（平成22）年6月以降から開始した調査結果によると、成年後見人全体の不正は、2011（平成23）年には311件（被害総額33億4,000万円）、2012（平成24）年には624件（同48億1,000万円）、2013（平成25）年には662件（同44億9,000万円）、2014（平成26）年には831件（同56億7,000万円）となっている。2015（平成27）年には521件（同29億7,000万円）と若干減少しているものの、成年後見制度自体の根幹を揺るがす非常に憂慮すべき事態にある。

本来、後見人の監督を行う立場にあるのは家庭裁判所であるものの、家庭裁判所自らが後見人の監視といった監督機能を充足することが困難であったことから、東弁は、2013（平成25）年度に、他会に先がけて弁護士会による後見人・後見監督人候補者の推薦方式（団体推薦方式）を強化し、親族後見人の後見監督人を積極的に引き受けて、親族後見人に対する監督機能を果たすべく活動してきた。

また2011（平成23）年に最高裁が親族による横領等の不祥事を防止するための方策として、信託協会の協力を得て「後見制度支援信託」という仕組みを提唱し、その試行的運用を開始した。また、2018（平成30）年6月からは、後見制度支援信託と同様の機能を有する後見制度支援預金の運用が開始されている。なお、2018（平成30）年1月から12月までの間に後見制度支援信託が利用されて信託された信託財産額は、約1059億2700万円にのぼっている（最高裁判所事務総局家庭局発表「後見制度支援信託等の利用状況について」）。しかしながら、成年後見制度が本人の自己決定権の尊重を理念とし、本人のための柔軟な財産管理や身上監護を目指している制度であるのに対し、後見制度支援信託等は運用次第によってはこれに悖るおそれがある。より具体的に述べると、現在運用がなされている後見制度支援信託等は、成年被後見人（本人）の流動資産が500万円以上の場合に信託運用等が検討されることになっており、信託契約の指示書が家庭裁判所から交付されると、仮に本人が特定の預貯金を相続人に相続させる遺言書を作成していたとしても、後見人は当該預金を解約して信託銀行に信託設定しなければならなくなる。東京三弁護士会は、東京家庭裁判所における後見制度支援信託の試行的運用にあたって、その運用が本人のための後見制度の趣旨に悖らないよう、事案の内容に応じて適切な運用がなされるよう協議を尽くしてきた。現状、東京家庭裁判所では、本人の状態に応じて手元金の余裕を認め、さらには本人の財産のうち一部のみを信託に付して最低限の財産を保全したり、後見制度支援信託等の代わりに後見監督制度を用いたりするなど柔軟な運用がなされているが、本人の意思決定をより尊重した運用が強く望まれるところである。

（3）弁護士後見人等への信頼の確保

親族後見人の不正にも増して憂慮すべき事態は、弁護士や司法書士ら「専門職」後見人の不正行為が少なからず発生している点である。

前記(2)で記載した後見人の不正行為のうち、専門職後見人による不正行為は、2011（平成23）年には6件（被害総額1億3,000万円）、2012（平成24）年には18件（同3億1,000万円）、2013（平成25）年には14件

(同9,000万円)、2014(平成26)年には22件(同5億6,000万円)、2015(平成27)年には37件(同1億1,000万円)となっている。残念ながら、弁護士後見人等による不正行為の中には弁護士会の役職を務めた者も複数含まれている。これは、弁護士への信頼を根底から覆す事象であり、不正行為防止のために積極的に有効な対策をとることは喫緊の課題である。

この点、司法権の独立(憲法76条)と、これを支える弁護士の独立性確保を強調する立場から、個々の弁護士が受任する事件に関する弁護士会の指導・監督については、消極的な意見がみられる。しかし、弁護士会が強制加入団体であり、個々の弁護士に対する資格審査、懲戒などの監督が弁護士会にのみ認められている弁護士自治の趣旨に鑑みれば、弁護士による不正行為を防止するために積極的な手立てを講じ、社会的責任を果たすことは、弁護士自治を守り、弁護士の国家権力からの独立性を維持するために避けては通れない課題である。

前述したとおり、後見人等に対する監督は、第一義的には家庭裁判所の役割である。しかしながら、専門職後見人等としての弁護士の職務の適正に関して、弁護士会は独自の立場で、判断能力の低下した被後見人等の権利擁護の観点から、弁護士の職務の適正をチェックし、あるいは、弁護士が不祥事に陥らないよう業務を支援する体制を整備すべきである。

なお、東京家裁の弁護士・弁護士会に対する信頼を回復するため、東弁は、2013(平成25)年度に、他会に先がけて弁護士会による後見人・後見監督人候補者の推薦方式(団体推薦方式)を強化し、研修や事案検討会の充実・強化を図り、報酬の5%を弁護士会に納付させることを通じて業務遂行状況を把握するなど、弁護士会としての管理監督体制を、個々の弁護士の独立に反しない限度で行う体制を作った。

また、2017(平成29)年3月3日の日弁連臨時総会で、弁護士の職務又は業務に伴う業務上横領又はそれに準ずる行為によって損害を被った被害者に対して一定額(被害者1名あたり500万円が上限)を給付する「依頼者見舞金制度」の創設が可決されて2017(平成29)年10月から運用されている。その他、「預り金等の取扱いに関する規程」の一部が改正され、預り金口座であることがわかる文字を使用した預り金口座の届出が義務化されているなど、弁護士に対する信頼の回復と被害者の財産的損害の緩和を目指した取り組みが進められている。(巻頭特集の2項参照)

直近においては、可能な限り被後見人の被害を救済して弁護士後見人等全体の信用を回復していくため、支給金額を増大し支給要件を緩和した「弁護士成年後見人信用保証制度」の導入が検討されている。

(4) 成年後見制度利用促進法をめぐる問題点

高齢化社会が急速に進展しているにもかかわらず、今なお成年後見制度を利用していない人が多くいることから、成年後見制度の利用をより推進するため、「成年後見制度の利用の促進に関する法律(平成28年法律第29号。以下「成年後見制度利用促進法」という。)が2016(平成28)年4月8日に成立し、2016(平成28)年5月13日から同法が施行された。また、「成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律」が2016(平成28)年10月13日から施行されている。

成年後見制度利用促進法及び関連法が成年後見制度の実務に直接的に与えた影響としては、成年被後見人に宛てた郵便物等について一定の要件のもとで成年後見人に転送することを認めた点(民法860条の2)、成年後見人が成年被後見人の死亡後も一定の要件のもとで、相続財産に属する特定の財産の保存に必要な行為、相続財産に属する債務(弁済期が到来しているものに限る。)の弁済、その死体の火葬又は埋葬に関する契約の締結その他相続財産の保存に必要な行為を行えることが明記された点にあると言える(民法873条の2)。

しかしながら、従前より問題が指摘されていた成年後見人による医療同意の可否については検討事項とされており(成年後見制度利用促進法11条3号)、成年後見人による葬儀の可否についても触れられていない。また、成年後見制度利用促進法で定めた規定自体にも依然として解釈論に依拠している部分が多く見受けられた。

このように今後の検討課題が多く残されていたことから、成年後見制度利用促進法では、国に対して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、実施する責務を明記し（成年後見制度利用促進法4条）、政府が成年後見制度の利用の促進に関する基本的な計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない旨を規定している（成年後見制度利用促進法12条）。

この基本計画の作成にあたっては、日弁連、東京弁護士会、大阪弁護士会ほかがパブリックコメントに対する意見を提出しているところであり、2017（平成29）年3月24日に基本計画が閣議決定されている。

この基本計画は、任意後見制度と法定後見制度のあり方、究極的には、今後の国民の権利擁護を国としてどのように実現していくかの指針であると言える。今後は、特に①後見制度の3類型に該当する場合の法的評価を診断書の精緻化などを通じて明確にすること、②「障害のある人の権利に関する条約」の理念を踏まえた制度設計を検討すること、③成年後見制度に対する社会の信頼を回復できるような不正防止対策などの施策の補充をすること、④成年後見制度が終了した場合の権利と義務の法的構成を明確にすること、⑤成年後見制度推進のための財政支援の基盤を確立することを積極的に推し進めていく必要がある。

この点、2019（平成31）年4月より成年後見申立の際に添付を要する医師の診断書の書式が、医学的判断の結果をより適切に表現できるように改定されている。また、本人の状況をよりの確に把握するため、成年後見制度の申し立ての際に、福祉関係者等が本人の生活状況等に関する情報を記載する「本人情報シート」を添付することが必要になった。

3 高齢者虐待

近時、高齢者に対する身体的・心理的虐待、介護や世話の放棄・放任等が、家庭や介護施設などで表面化し、社会的な問題となっている。2005（平成17）年6月、介護保険法が改正され、高齢者等に対する虐待の防止及びその早期発見その他権利擁護のため必要な援助等の事業が市町村の必須事業とされるようになった（介護保険法115条の38第1項4号、現115条の45第2項2号）。この事業の内容として、成年後見制度を円滑に利用できるよう制度に関する情報提供を行うことが挙げられており、2006（平成18）年4月から発足した全国の市町村が設置する地域包括支援センターが、この事業を担うこととされている。また、2006（平成18）年4月から「高齢者に対する虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」（以下「高齢者虐待防止法」という。）が施行されている。

高齢者虐待防止法は、①身体的虐待、②介護・世話の放棄・放任、③心理的虐待、④性的虐待、⑤経済的虐待を「虐待」と定義している。

虐待者は、被虐待者と同居している者が88.6%と多数を占め、虐待されていることを自覚している高齢者は約半数にとどまっている。

高齢者虐待を覚知した自治体には、家族からの虐待から避難させなければならない場合等において老人福祉法上の措置により施設入所等を行うことや（老人福祉法11条等、高齢者虐待防止法10条）、財産上の不当取引等の被害を防止するため成年後見制度の利用促進のための措置が義務づけられているが（高齢者虐待防止法28条）、法律上の専門的相談まで地域包括支援センターの職員が担当することは現実的でなく、弁護士等法律専門家とのネットワークの構築により、必要に応じて連携・役割分担して被虐待高齢者を救済していくことが求められている。また、高齢者虐待防止法は養護者に対する支援も規定しており、自治体の行った措置に対する国家賠償請求訴訟等が提起される昨今の状況に鑑みれば、被虐待者に関する情報が遮断されることになる養護者に対する適切な支援（カウンセリング、助言等）を行うことも非常に重要な課題であると言える。

このため、弁護士会としては、各自治体及び地域包括支援センター等からの要請に応じて臨機に専門的相談を提供できるネットワーク作りを重要な活動の一つと位置づけなければならない。低所得者への対応など、

法テラスとの協力関係をより一層充実させる必要がある。

4 認知症高齢者の医療をめぐる問題点

2006（平成18）年4月、介護報酬・指定基準等の見直しが行われた。その一つとして、指定介護老人福祉施設において、一定の看護・医療体制の確保を条件に、医師が一般に認められている医学的知見に基づき回復の見込みがないと診断した者に対する「看取り介護」への介護報酬加算が創設された。2015（平成27）年度介護報酬改訂においても入所者や家族の意向の尊重と、看取り体制強化に向けた推進施策が示されたところである。

しかしながら、本人の意思確認が困難となる終末期においては、従前の本人の意向と家族の意向とに相克が生じることも予想される。また、そもそも後見人等には医療同意権は付与されていない現状、代諾権者が誰か判然としない状況下で、安易に家族の意向を優先させれば、生命の維持という最も根本的な人権が侵害されかねない。日弁連においても、2011（平成23）年12月15日付「医療同意能力がない者の医療同意代行に関する法律大綱」において、家族による医療同意の代行決定の法的位置づけと成年後見人に医療同意の代行決定権限を与えた場合の位置づけを特別法で整理するように促す提言がされているところである。

「看取り介護」の実施状況を調査するとともに、適正な実施のための本人の意思決定を重視する体制の整備、医療同意代行権限に関する法整備、「看取り介護」の実施状況の監視が必要である。

5 消費者被害

2018（平成30）年度の65歳以上の高齢者に関する消費生活相談は35.5万件に上っている（平成30年版消費者白書）。判断能力の低下や孤独感などから、高齢者を狙った財産侵害や悪徳商法による消費者被害が多発している。特に近時においては、「ファンド型投資商品」や高齢者の「終活」に付け込んだ悪質な商法が目立ってきている。

これらの被害の再発防止は成年後見制度の活用によるとして、被害の回復には弁護士による法的助力が不可欠である。2004（平成16）年6月に施行された総合法律支援法は7条において、「総合法律支援の実施及び体制の整備に当たっては、国、地方公共団体、弁護士会、日弁連及び隣接法律専門職者団体、弁護士、弁護士法人及び隣接法律専門職者、裁判外紛争解決手続を行う者、被害者等の援助を行う団体その他の者並びに高齢者又は障害者の援助を行う団体その他の関係する者の間における連携の確保及び強化が図られなければならない」と規定する。

この趣旨に則って、弁護士会は、高齢者又は障がい者の援助を行う地域包括支援センターや社会福祉協議会、その他援助団体との連携関係を築き、関係を強化していかなければならない。低所得者への対応など、法テラスとの協力関係をより一層充実させる必要がある。