

## IV 高齢者・障害者と人権

### 1 日弁連高齢者・障害者権利支援センターの設立

高齢者・障害者に関する問題については、それまで検討してきた人権擁護委員会から独立し、1998年1月に高齢者・障害者の権利に関する委員会が設置された。その後、第44回人権擁護大会(2001年)における「高齢者・障害者の権利の確立とその保障を求める決議」、第48回人権擁護大会(2005年)における「高齢者・障がいのある人の地域で暮らす権利の確立された地域社会の実現を求める決議」を経て、各弁護士会の高齢者の法律相談センターの活性化を強化するため、高齢者・障害者の権利に関する委員会から独立する形で、2009年6月に高齢社会対策本部が設置された。

超高齢社会が到来し、全国的な視野から高齢者・障害者の権利保障のための法制度論・運用論と具体的な支援のスキルについての検討・提案の必要性や各弁護士会における高齢者・障害者の法律相談、法的支援の具体的な実践を進めていく必要性が高まったこと、高齢者・障害者の権利に関する委員会及び高齢社会対策本部が合同で対応すべき課題が増加してきたことに伴い、両委員会を統合し、2015年6月に日弁連高齢者・障害者権利支援センターが設置された。

同センターでは、高齢者・障害者の権利に関する委員会及び高齢社会対策本部の活動を引継ぎ、高齢者及び障害者の権利の確立並びに自立の支援を図るため、高齢者及び障害者の権利の擁護に関する活動、高齢者及び障害者に対する法的支援に関する活動、高齢者及び障害者にかかる各種の制度並びにその運用の改善に関する活動を行っている。

### 2 委員会の構成

当センターは、高齢者・障害者の権利に関する委員会及び高齢社会対策本部の統合に伴い、5つの部会に再編し、さらに部会内にチームを設けて対応するとともに、部会横断的な問題についてはP Tを設置して対応している。

2019年1月現在、第1部会(高齢者の権利に関す

る施策部会)、第2部会(障害者の権利に関する施策部会)、第3部会(成年後見制度・意思決定支援部会)、第4部会(福祉分野の法的サービス展開部会)、第5部会(ひまわりあんしん事業推進部会)、精神保健福祉チーム、罪に問われた障がい者の刑事弁護に関するP T連絡会、後見制度支援信託P T、成年後見人不幸事対応P T、成年後見制度利用促進法対応P T、第21回弁護士業務改革シンポジウムP Tが設置されている。

### 3 10年間(2009年1月～2018年12月)の活動

#### (1) 成年後見制度に関する取組

##### ① 成年後見制度利用促進法の成立

2000年4月に施行された成年後見制度は、判断能力の不十分な高齢者・障害者の権利擁護のための支援策として、代理権による財産管理等の保護等により、虐待や財産的被害からの救済や予防のために重要な役割を果たしてきた。他方で、成年後見人等が、地域で暮らす権利や本人の意思を十分に尊重しないまま、施設に入るか地域で居住するかを事実上決定したり、本人の意思決定能力がある領域についてまで介入したりする事例もみられた。

そこで、障害者の権利に関する条約(以下「障害者権利条約」という。)の批准に伴い、成年後見制度の在り方についても見直しの議論が展開され、2016年4月には「成年後見制度の利用の促進に関する法律」(以下「促進法」という。)が成立し、同年5月13日より施行された。翌年の2017年3月24日には、促進法に基づき、「成年後見制度利用促進基本計画」(以下「基本計画」という。)が閣議決定された。

当連合会は、2017年1月19日付けで『成年後見制度利用促進基本計画の案』に盛り込むべき事項に対する意見書を取りまとめるなど、内閣府の成年後見制度利用促進委員会における審議段階から継続的に検討してきたが、基本計画策定後も、成年後見制度の一翼を担う専門職団体として、成年後見制度の利用促進のための制度の構築や運用改善に向けた取組を続けている。

## ② 基本計画に盛り込まれた主な施策と当連合会の取組

基本計画の中で目玉施策と位置付けられるもの一つに「中核機関」の設置があげられる。広報機能、相談機能、担い手(市民後見人)育成機能及び後見人支援機能等を有する中核機関を、市町村による直営又は委託方式で設置していくものとされており、中核機関の整備・運営には弁護士等の専門職が積極的に関与・協力することが要請されている。

また、成年後見制度における診断書においても、これまでの制度運用において、後見類型に比べて保佐・補助類型の利用が進んでいない状況を改善する観点から、その在り方の検討が基本計画に盛り込まれ、当連合会も、2018年1月に最高裁判所と協議を行った。

さらに、基本計画では、成年後見制度利用にかかる費用助成の拡充、権利制限措置(欠格条項)の見直し、医療・介護等に係る意思決定が困難な人への支援等の検討などが施策として盛り込まれており、当連合会では、2011年12月15日付けで「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」を取りまとめ、法務省及び厚生労働省に提出し、その後人権擁護委員会において報告書が取りまとめられている。

促進法及び基本計画への対応に関しては、司法書士・社会福祉士等の他の専門職団体や裁判所との連携・協議も必要であるため、最高裁判所や厚生労働省とも随時、意見交換を進めるとともに、公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート、日本司法書士会連合会及び公益社団法人日本社会福祉士会とも継続的に協議を行い、弁護士会を通じて各地の自治体に対する働きかけを行っている。

## ③ 成年後見制度利用促進基本計画に関する連続学習会の開催

基本計画に盛り込まれた施策には、今後検討するとされた課題や、基本計画策定に至る審議において十分に検討がなされていない課題等が多く含まれていることから、成年後見制度の改善・改革に向けて、それらの諸課題について問題提起や提

言を行うため、各課題について詳しい専門家等を講師として連続学習会を開催することとした。2017年7月から開始し、2018年12月までに計8回開催され、弁護士のみならず、福祉関係者や市民等も多数参加している。

## ④ 弁護士後見人の不祥事対策のために

成年後見制度については、弁護士後見人の不祥事防止も依然として深刻かつ重要な課題である。2012年から2013年頃にかけて、弁護士後見人による預り金横領などの不祥事が相次ぎ、その対応のために、高齢者・障害者の権利に関する委員会(当時)において、総合的な弁護士後見人の不祥事防止、早期発見・早期対応のための対策の検討を開始し、その活動は委員会の統合後も引き継がれ、2014年に不祥事防止に関し、弁護士会に5項目の対策を要請した後、2017年3月には更なる対策の推進を要請している。

また、2017年度及び2018年度には、弁護士後見人不祥事防止・早期対応策の取組に関するブロック協議会を開催し、対策の進捗状況や課題を確認するとともに、信用保証保険を活用した弁護士後見人による財産侵害防止及び権利回復の新制度についての意見交換を実施する等、弁護士後見人による不祥事防止に対する取組を強化している。

## ⑤ 後見制度支援信託について

成年後見人による不正が問題となる中で、裁判所は、2011年から後見制度支援信託の導入を進めてきたが、後見制度支援信託については本人の自己決定の尊重にもとるなどの問題点がある。当センターとしては同制度には反対の立場であるが、基本計画では、後見制度支援信託に並立・代替する預貯金の管理・運用方策の検討が施策として盛り込まれた。

当センターとしては、専門職団体として個別の事案にかかわりつつ課題について検証を進めることも必要であるとの認識であり、各地の運用状況についての検証と検討を進めている。

## (2) 意思決定支援

### ① 意思決定支援をめぐる動き

「意思決定支援」は、2014年1月にわが国も批准した障害者権利条約をきっかけに、行政・福祉・

医療関係者、司法関係者問わず重要なテーマとなっている。同条約では、最も重要な基本原則として「個人の自律(自ら選択する自由を含む。)」の尊重を掲げ(第3条(a))、第12条第2項で、「障害者が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として法的能力を享有すること」を、同条第3項で「締約国は、障害者がその法的能力<sup>1</sup>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とること」を規定している。これは、障害があることをもって一律に行為能力を制限することを否定し、誰もが自ら意思決定することができるよう、必要な支援を可能な限り尽くすこと(意思決定支援原則)を指導理念とする制度を求めたものである。

2017年以降には、厚生労働省や大阪意思決定支援研究会において、意思決定プロセスに関するガイドラインを策定しており、全国的な指針の策定が進められてきている。

### ② 当連合会の取組

当連合会は、国が社会福祉基礎構造改革の下、いわゆる「契約型福祉社会」へと制度改革を行った2000年以降、第44回人権擁護大会(2001年)及び第48回人権擁護大会(2005年)において、高齢者・障害者が必要な支援を受けながら地域で主体的に生きるための公的責任による基盤整備と特に意思決定に困難を抱える高齢者・障害者の権利擁護の諸課題について提言するとともに、その法的支援の実践に精力的に取り組んできた。

また、医療行為に関する自己決定権の確立のため、第54回人権擁護大会(2011年)では「患者の権利に関する法律の制定を求める決議」を採択して、患者の自己決定権の確立のために取り組んできた。さらに、第57回人権擁護大会(2014年)では、「障害者権利条約の完全実施を求める宣言」を採択し、障害者権利条約の求める趣旨を国内各分野の制度において具体化することを求めるとともに、第58回人権擁護大会(2015年)では、「総合的な意思決定支援に関する制度整備を求める宣言」を採択し、あるべき意思決定支援制度への転換を求めてきた。そして、幅広く社会に意思決定支援の考え方を普及させるため、2016年度には

「意思決定支援推進全国キャラバン～認知症や障害のある人の意思決定を支える仕組みと実践手法を考える～」を展開し、2018年度には、専門職後見人の一翼を担う弁護士として、各ガイドラインを踏まえた成年後見人等の事務の在り方や中核機関に求められる役割について理解を深めることを目的とした「意思決定支援を踏まえた成年後見人等の事務及び中核機関の役割に関する全国学習会」を実施している。

### (3) 高齢者・障害者虐待防止に関する取組

#### ① 虐待対応専門職チームの結成

当センターでは、「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」(以下「高齢者虐待防止法」という。)及び「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」(以下「障害者虐待防止法」という。)に基づき、市町村等による実効的な虐待対応を進めるため、各地の弁護士会と社会福祉士会が連携して、「虐待対応専門職チーム」(以下「専門職チーム」という。)を設置し、都道府県や市町村からの委託を受けてケース会議への助言等を行う活動を推進している。

2006年4月の高齢者虐待防止法の施行に伴い、日本社会福祉士会と共同して、各地で専門職チームを立ち上げ、2012年10月には障害者虐待防止法が施行されたことから、同年12月にシンポジウム「障害者虐待防止法をどう活用していくか」を開催し、同法活用の機運を高めるとともに、同年から専門職チームの活動を障害者虐待にも広げた。

また、当センターでは、専門職チームの構成員が適切な助言を行うことを目的として、日本社会福祉士会と共同して研修会を開催しており、基本的知識の習得に加え、虐待ケースを想定して実際の助言内容をグループワーク形式で議論する研修を行っている。

当センターでは、これまで3回の「虐待対応専門職チーム」経験交流会を開催し、専門職チームの役割や取組の成果の共有等を行ってきた。2009年に開催した第1回経験交流会では、専門職チームの役割、虐待対応の責務を負う自治体の後方支援をするという同チームの位置付けを確認し、2012年に開催した第2回経験交流会では、



日本社会福祉士会と共に専門職チームとして、障害者虐待についても取り組んでいくことを確認した。また、2017年に開催した第3回経験交流会では、高齢者虐待だけではなく、障害者虐待対応に関する専門職チームの活動内容やその成果、さらに高齢者虐待、障害者虐待ともに施設内虐待対応への助言活動を進めていくことを確認した。

これまでの成果を踏まえ、当センターでは専門職チームの活用を促すためのリーフレットを作成し、専門職チームを利用していない市町村や都道府県への働きかけを行っている。

## ② ハンドブックの出版

虐待防止の実践的手引書として、2006年6月に「高齢者虐待防止法活用ハンドブック」を出版し、その後、各地で、市町村等による虐待対応の実践が進んだことから、それに沿った形で同ハンドブックに改訂を加えたものを出版した。また、障害者虐待防止法施行に対応して、2012年12月には「障害者虐待防止法活用ハンドブック」を出版した。これらは弁護士が虐待対応について助言を行う際や虐待対応の現場で自治体職員等にも活用されている。

## ③ 法改正の提言

虐待の現状や虐待対応の実情に応じて法改正がなされるべく、当連合会は2010年9月16日付けで『「高齢者虐待の防止、高齢者の擁護者に対する支援等に関する法律」の改正に関する意見書』を公表し、改正提言を行った。

また、毎年、厚生労働省から公表される虐待の対応状況に関する調査結果を分析し、虐待対応の在り方や法改正すべき内容をまとめ、厚生労働省と懇談する機会を設けている。

## (4) 障害者差別の解消に関する取組

### ① 障害年金に関する取組

障害年金は障害者の生活の基盤となるものである。ところが、障害年金についての弁護士の対応力は必ずしも高くないため、社会保険労務士の協力を得て2018年3月に「法律家のための障害年金実務ハンドブック」を出版した。

その後、2018年5月には、障害基礎年金受給者で2017年度に障害状態確認届(いわゆる更新

手続)を提出した者のうち、20歳後に障害認定された2,933人が支給停止となり、また、20歳以前に障害認定された者のうち1,010人につき確認保留とされ、翌年には支給停止が検討されていることが大きく報道され、明らかとなった。この問題は、2017年から、障害年金の地域間格差を是正するため、中央一括の認定方法にあらためられたことが影響していると考えられている。当連合会は、厚生労働省の障害年金の地域間格差の是正施策につき、2015年7月17日付けで「精神・知的障害に係る障害年金の認定の地域間格差の是正に関する意見書」を公表し、同意見書において、地域間格差の是正が図られること自体は必要であるとしながらも、障害基礎年金の所得保障としての重要性等から、格差是正の名の下に、障害基礎年金の支給抑制につながるものがあってはならないと指摘している。

上記報道を受け、2018年8月22日付けで「障害基礎年金の大量支給停止問題につき適正な審査と検証等を求める会長声明」を公表するとともに、同年12月22日に全国一斉電話法律相談会を実施した。

### ② 障害者差別解消法に関する取組

障害を理由とする差別に関する地方自治体向け相談対応マニュアルの作成及び活用に関し、人権擁護委員会に設置されているPTに委員を派遣し、マニュアルの作成についての取組を進めた。「自治体担当者向け障害者差別解消相談対応マニュアル」が完成し、当センターにおいても情報共有を行った。

### ③ 罪に問われた障がい者等の刑事弁護に関する取組 体制整備の構築に向けての取組を行った。

## (5) 遺言・相続全国一斉相談会の開催

2015年度から「いい遺言の日」にちなみ、毎年11月15日に、当連合会、各弁護士会、信金中央金庫及び特定非営利活動法人遺言・相続リーガルネットワーク(以下「NPO法人」という。)の共催により、「遺言・相続全国一斉相談会」を開催している。同相談会は、①共催者として信金中央金庫及びNPO法人が関わっていること、②アウトリーチの観点より相談場所を各信用金庫にして無料面談相談を実施し

ていること、③相談担当者には、当連合会による事前研修の受講を義務付けていることが特徴となっている。

上記相談会における面談相談の件数は、第1回(2015年実施)679件、第2回(2016年実施)743件、第3回(2017年実施)757件、第4回(2018年実施)798件と年々増加しており、各弁護士会と金融機関との連携により、遺言書作成や相続に関する市民のニーズを各地域の弁護士へと橋渡しをする有益な機会の一つとなっている。

また、上記相談会を開催される信用金庫も増加しており、第1回は138信用金庫であったが、第4回では195の信用金庫が参加している。

### (6) 「ひまわりあんしん事業」の推進に向けて

当センターでは、すべての弁護士会に設置されている高齢者・障害者支援を目的とする委員会の各地での具体的な取組を一層充実・活性化させることを目的として、各弁護士会が対応すべき標準的な事業を「高齢社会対応のための標準事業案」として策定し、各弁護士会での実施の要請と支援に取り組んでいる。その後、2014年4月に、標準事業案が広く認知され、より一層利用してもらうため、「ひまわりあんしん」と統一愛称を定め、以後、同事業は「ひまわりあんしん事業」という名称に変更となった。

電話相談・出張相談を中核とする「ひまわりあんしん事業」が全国的に実施されるようになったことを受け、2014年5月には電話相談・出張相談の質の向上を目的とした研修DVDを作成し、各弁護士会に配布している。

その後、同事業は高齢社会対策本部から日弁連高齢者・障害者権利支援センターに引き継がれ、定期的に実施状況を確認するとともに、2017年2月にはひまわりあんしん事業の一覧表を更新するなど検討を継続している。

### (7) 精神保健福祉に関する取組

#### ① 関連団体との連携と病院見学の実施

精神障害者の最も身近な専門職は精神保健福祉士であるため、日本精神保健福祉士協会と連携し、2010年2月から定期的に懇談会を始め、同協会の協力を得て弁護士向け「精神保健福祉マニュアル」を作成した。2012年1月には同協会と共催で、

シンポジウム「精神保健福祉士と弁護士との連携をめざして～精神障害者の権利擁護実現のために～」を開催した。

さらに、精神障害者を取り巻く状況の調査・研究のため、2014年7月からは日本精神神経学会とも定期的に意見交換会を開くようになり、病院等の見学も行った。

#### ② 弁護士会への取組

各弁護士会が地域の実情に応じて精神障害者の問題に取り組めるよう、2010年度から「精神障がい者に対する法的支援プロジェクト」を開始し、精神科病院内における法律相談会の開催や退院等請求手続における代理人活動の推進に向けてモデル事業を実施する弁護士会に対し、補助金を支出することとした。同プロジェクトは2018年度までで、累計19弁護士会が実施している。

2013年9月には「精神障害者に対する法的支援プロジェクト経験交流会」を開催し、各地の取組を全国で共有し、その後の他の弁護士会の活動への呼び水ともなった。また、より多くの弁護士会で精神障害者の権利擁護に資する活動に取り組んでもらうため、精神保健福祉チームを中心とした日弁連高齢者・障害者権利支援センターの委員が研修等の講師として各地に赴く「精神保健福祉事業推進キャラバン」も2014年度から始まり、2017年度からは「退院請求代理人活動推進キャラバン」と名称を変え、これまでに累計23弁護士会で行われている。

#### ③ 法制度の変化と当連合会の対応

精神障害者にかかわる法制度にも変化があり、2012年には国の検討会で医療保護入院制度の見直しが始まったことから、当連合会は2012年12月20日付けで非自発的入院制度について検討し、保護者制度の完全な撤廃も内容とする「精神保健福祉法の抜本的改正に向けた意見書」を公表した。しかし、2013年、家族の同意に基づく入院制度を残す改正法案が国会に提出されたことから、同年4月26日付けで「精神保健福祉法改正に関する会長声明」を発し、5月には緊急集会「これでいいのか！新たな医療保護入院制度」を開催した。改正法案は成立したものの、附帯決議において実効

性のある支援策について早急に検討を行うこととされ、精神障害者の権利擁護制度は今後の課題とされたことから、2016年1月にシンポジウム「精神保健福祉法改正に向けて～『権利擁護者』について考える」を開催した。

その他、当連合会は、2014年2月7日付けで「良質かつ適切な精神障害者に対する医療の提供を確保するための指針案に関する意見書」を、同年6月6日付けで「精神科病院の病床を居住系施設に転換することに反対する会長声明」を公表し、国の政策に対する意見を積極的に発信している。

2016年7月には相模原市で障害者支援施設における大量殺傷事件が発生し、被疑者に措置入院歴があったことから、精神障害者に関する法制度にも影響を与えることになった。これに関連して、当連合会は、同年11月14日付けで「相模原市の障害者支援施設における事件の検証及び再発防止策検討チームの中間とりまとめに関する会長声明」を公表し、2017年3月にはシンポジウム「精神障がい者の医療と福祉はだれのものかー措置入院の制度改革について考えるー」を開催した。その後も「精神保健福祉法改正に関する会長声明」、「精神保健福祉法改正案に対する意見書」を公表するに至った。

#### ④ 会員に対する取組

全国的な弁護士の活動の広がりに合わせて、主に会員向けに「精神障害のある人の成年後見業務に関する経験交流会」（2015年5月）、経験交流会「退院・処遇改善請求手続における弁護士の活動～退院請求代理人／精神医療審査会委員として」（2016年12月・東京）、情報交換会「精神保健当番弁護士制度」（2017年3月）、「恣意的拘禁に関する作業部会に関する勉強会」（2018年2月）、経験交流会「退院・処遇改善請求手続における代理人弁護士の活動と審査会委員弁護士の役割～充実した精神医療審査会の実現を目指して」（2018年7月・大阪）等を開催した。

#### （8） 総合法律支援法について

2016年6月に総合法律支援法が改正され、一定の要件を満たす高齢者や障害者については資力を問わずに日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）

の法律相談が受けられる<sup>2</sup>こととなり、改正法は2018年1月に施行された。

当センターでは、相談に適切に対応できるよう、2017年にライブ実務研修「高齢者・障がい者相談に適切に対応するための基礎知識（総合法律支援法2016年改正をふまえて）」を実施している。

また、高齢者・障害者分野における民事扶助制度に関する問題については、総合法律支援法第32条第2項に基づき、2013年9月から総合法律支援本部とともに法テラス本部との間で、定期的なライン協議を行い、情報共有を行っている。

- 1 legal capacityのこと。障害者権利条約委員会では、権利能力及び行為能力を表す概念として理解されている。
- 2 有資力者は相談費用を負担する必要がある。

矢野 和雄（愛知県）