

【論文】

# 成年後見制度の市町村長申立てにおいて 中間集団が果たす機能

税所 真也\*

**要旨：**成年後見制度における第三者後見人の比率が高まっている。なぜ、どのような状況において、市町村長申立てによる成年後見制度が利用されているのだろうか。本研究は、インタビュー調査を用いて、この問いに答えることを目的とする。

分析対象は、成年後見制度の利用支援組織が全国的にもとくに発達した岡山県の専門職ネットワークである。本分析の結果、人びとが成年後見制度の利用に否定的な意識をもち、親族が成年後見制度の申立人になろうとしないなか、専門職ネットワークが、行政による市町村長申立てに大きく関与するシステムを構築し、以下の機能を果たしていることを本稿は指摘した。すなわち、「親族と行政間における媒介機能」と「法制度と行政間における媒介機能」である。これにより、専門職ネットワークが、成年後見制度の利用に否定的な人々を市長申立てによって制度利用へと結びつけ、家庭内への行政の介入を後押ししていることを明らかにした。

**Key Words：**成年後見制度，市町村長申立て，中間集団，専門職

## I. 研究目的

家族の位置づけが相対的に低下するなか、家族のみには頼れないことが認識され始め、家族を超えたケアへの理解が求められるようになってきている(杉井 2012: 31)。こうした中、成年後見制度への注目が高まりつつある。成年後見制度とは、判断能力への支援を必要とする認知症高齢者・知的障がい者・精神障がい者に対し、家庭裁判所が選任した成年後見人が、その財産管理と身上監護(生活全般にわたる契約行為)を本人に代わって支援する制度である。

成年後見制度を利用するには、本人または四親等内の親族による家庭裁判所への利用申立てが必要になる。申立者がいない場合には、市町村長による申立てがなされる。近年この市町村長申立件数の増加が著しい(2014年中は5,592件)。なぜ、またどのようにして市町村長申立てによる成年後見制度が増加しているのか。これが本稿の中心的な問いである。

本稿の分析によって示される知見は、下記の通りである。①成年後見制度の利用にあたり、行政のみならず、専門職集団や社会福祉協議会、民生委員など様々なアクターが活動を展開しており、こうした集団が、制度利用に否定的な人々を制度利用へと結びつける機能を果たしていることを示す。②先行研究では、市町村長申立ては行政の役割とされてきた。これに

---

2015年1月5日受付／2016年4月11日受理

\*東京大学大学院人文社会系研究科社会文化研究社会学専攻博士課程

対し、本稿は、個人と当制度とのあいだで展開される中間的なアクターの活動に注目する。これにより、成年後見制度の運用における中間的な主体の重要性を浮かび上がらせる。同時に、成年後見制度を用いた「権利擁護」の適用基準が、居住地域に依存する実態を示す。

## II. 問題設定

### 1. 社会政策としての市町村長申立て制度

まず、市民相互の関係性を規定する市民法である民法に位置づけられた成年後見制度の利用を行政（市町村長）が申立てることの意味について確認する。

市町村長申立制度や、第三者後見人に対する報酬を市町村が代わりに支弁する成年後見制度利用支援事業によって、財産や申立て費用がなくとも成年後見制度の利用を可能にする状況が整備されてきた。ここから、成年後見制度は、個人間で完結する契約関係を越えて、国家の介在をともなっていくものとして捉えられてきた（上山 2008: 19）。また、成年後見制度の担い手が第三者によって担われるようになっていった社会的な背景として、「家族形態の変化」「家族機能の縮小」「親族を頼りにくい社会的状況」「当事者の意思・希望」などの社会変動があった（税所 2014: 47）。市町村長申立て件数の増加は、これらの現象と無関係ではない。こうした市町村長申立ての利用における社会背景を考慮すると、成年後見制度の市町村長申立ての必要性には、個人的な事情（要素）に還元できない社会的な要因としての側面が大きいことに気づく。ここに現代が直面する高齢社会において、民法におかれた成年後見制度の市町村長申立てを、社会政策として位置づける根拠がある。

### 2. 成年後見制度の運用と地域性

本節では、市町村長申立制度の運用に、地域差があることを示す。市町村長申立ては、本人や親族が申立てをしない/できない場合に利用されるが、この地域差がいかんして生じているのかを岡山を事例として検討し、明らかにすることが本稿の目的である。

表1 岡山県における市町村長申立件数の推移と比較

年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
広島県	10	14	14	23	31	61	48	72	62	79	106
山口県	14	9	11	25	32	39	43	50	57	63	69
鳥取県	6	7	5	17	16	7	18	16	28	47	44
島根県	3	17	9	23	27	30	30	37	51	40	55
岡山県 (岡山市のみ*)	5	10	20 (8)	32 (5)	64 (19)	76 (15)	111 (32)	169 (51)	207 (54)	179 (68)	214 (69)
全国	509	666	1,033	1,564	1,876	2,471	3,108	3,680	4,543	5,046	5,592
岡山県/ 全国申立件数(%)	0.98	1.50	1.94	2.05	3.41	3.08	3.57	4.59	4.56	3.55	3.83

注) 最高裁判所ホームページ「成年後見制度関係事件の概況」より作成。

※岡山市についてのデータは、岡山市高齢者福祉課が実施した市長申立件数の合計であり障害福祉課の実施分は含まれない。内訳は、施設入所と在宅ケースがほぼ半数ずつであり後者は虐待アドバイザー会議を経る場合が多い（フィールドワーク資料より、2015.8.6）。

表1では、岡山家庭裁判所管内（岡山県に相当，県人口193.2万人）における市町村長申立件数は214件と，中国地方のなかで最多となっている（最高裁判所2015:5）<sup>1)</sup>。人口比でも，広島管内（県人口284.7万人）の106件と比べ，岡山県での市町村長申立件数の高さは際立っている。とくに，岡山県での成年後見制度の総利用件数784件（2014年中）のうち，市長村長による申立て比率が3割弱を占めるといふ都道府県は，ほかにない。

このように，市町村長申立てには成年後見制度の運用をめぐる地域性の違いが，数字として表れやすいため，成年後見制度の運用と展開にみられる地域特性の分析に適している。では，岡山県で市長申立て件数が突出しているのはなぜなのか。親族の高齢化や家族意識の変動といった現象が，岡山県ではより深刻だといった状況によるのだろうか。本節では，こうした疑問について，制度利用者のデータにもとづいて，検討する。

第一に，成年後見制度利用者の6割以上を高齢者が占めている（最高裁判所2015:6）。また単身の高齢者世帯においてとくに成年後見人が必要とされやすいことから（税所2014），まずは岡山県の高齢化率や単身高齢者世帯数について確認する必要があるが，2012年の岡山県の高齢化率は25.4%であり，全国の23.3%と比べてもそれほど高いとはいえない（内閣府2013:8）。さらに，岡山県の2005年時における世帯主75歳以上の単身世帯が一般世帯総数に占める割合は，全国平均が4%のところ4.8%であり，夫婦のみ世帯についても全国平均が3.5%のところ4.4%となっており，ここに人口学的な要因があるとはいえない（国立社会保障・人口問題研究所2009）。

第二に，成年後見制度そのものの申立て件数と利用率という点でも，岡山県の成年後見制度の利用率は，全国平均が11.19件（人口10万人あたり）のところ，岡山県では8.97件と平均を下回る（日本成年後見法学会2006:115）。したがって成年後見制度の利用率も特別に高いわけではない。

第三に，現在の岡山県の市町村長申立件数の顕著な高さは，現行の成年後見制度が導入された当初から高かったわけではなく，2008年以降に急激に伸びていることが，表1からみてとれる。以上のことから，人口変動ではない人為的な要因の可能性についての説明が検討されなければならないことが分かる。

### 3. 本稿の問い

上記の議論から，本稿の課題として，以下の問いが導かれる。

(1)成年後見制度の利用率は高くなく，(2)成年後見制度の潜在的な利用者の割合も高くない岡山県で，(3)市町村長申立ての利用件数が高いのはなぜか。

本稿は，これらの問いに答えることを通して「権利擁護」における全国共通の制度枠組として整備された成年後見制度の利用が推進されるなかで，制度利用の有無や利用に至る形式が，個人の意思や選好ではなく，地域の支援組織のあり方といった地域特性によって決定づけられていく側面を焦点化する。

## Ⅲ. 先行研究

成年後見制度，なかでも市町村長申立ての位置づけを捉えるための先行研究には，大きくふたつの論点がある。第一に，成年後見制度の市長申立てを民法全体の社会法化の文脈から捉えてきたこと，第二に，市町村長申立てについてのこれまでの研究の多くが，行政の役割

を強調し、その姿勢の変化に期待するものを主流としてきたことである。

民法学の分野では、成年後見制度のみならず、民法全体が社会法化してきていることが指摘されている。民法学者である大村敦志によれば、市民間の取り決めに定めてきた民法が「都市化」「大衆化」「地縁・血縁の希薄化」「福祉国家の出現」などにより、国家と個人の関係に適用されるものへ変化し、市民法から社会法へと変化した(大村 2001: 150)。かつての家族や地域共同体に代わり、国が直接個人を支援する役割を担わなければならない、「国家による補完」の必要性が生じることで私法は公法へと変容していく(大村 2001: 154)。

これと同様に、成年後見制度にも社会福祉制度と連携して運用されることが期待され、社会法としての機能を有するようになった。それは、成年後見制度の首長申立てを市町村がとるべき措置として位置づけた老人福祉法 32 条に明確に表れている。「市町村長申立ての行政への義務づけは、民法上の制度である成年後見と社会システムとの垣根をさらに小さくする」ものであり、「高齢者の虐待防止という社会福祉政策を実現するプログラムの中に、形式上は民法の制度である成年後見が埋め込まれた」と考えられる(上山 2008: 19)。

第二の点は、既存の市町村長申立ての分析が、成年後見制度の〈展開〉に重要なものとして扱われ、その政策提言として行政の役割が強調されてきたことである。市町村長申立ては、「成年後見の社会化」に関する縮図であり、その制度の社会化の度合いを検証するメルクマールとして分析することの重要性が指摘されてきた(上山 2008: 235)。また市町村長申立ての活用は、国家ないし地方自治体による積極的行為が前提とされ(田山 2010: 8)、自治体間における市町村長申立件数の差は自治体の積極性の違いによるものとして理解されてきた(上山 2008: 237; 赤沼 2011: 499)。ここに福祉・法務行政の立場を重視する成年後見法学の主張の特徴があらわれている。こうした定説にもとづき、各自治体は一刻も早く市町村長申立てを行う体制を整備すべきだとする提言が、展開されてきたのであった(赤沼 2011: 499)。

こうした主張に対して本稿では、市町村長申立ての運用を円滑にすることについて、行政のみならず、中間的なアクターの役割に着目して分析する。なかでも市町村長申立てが全国でもっとも盛んな地域のひとつである岡山県の取り組みに注目し、市町村長申立ての運用が、専門職ネットワークというアクターの存在によって変化することを指摘する。以上により、成年後見制度の運用における中間的な主体の存在と役割の重要性を浮かび上がらせる点に、本稿の独自性がある。

#### IV. 研究方法

フィールドワークを実施した岡山県で、成年後見制度の利用を支援する組織の代表者に対し、半構造化インタビューを行った。インタビュー内容は許可を得た上で録音し文字起こしした。研究成果を公表する際には、調査協力者を特定できないように匿名性が守られるよう配慮することを説明した。地域、団体名、個人名についてはいかなる表記とすべきかを確認し、これらの情報の公表を希望した調査協力者からは承諾の署名を得て引用した。

## V. 市町村長申立ての需要

### 1. 市町村長申立てと第三者後見人

本節では、市町村長申立てが利用されるケースの特徴として、(1)第三者後見がほとんどであること、(2)市町村長申立てと第三者後見の供給力とのあいだには密接な関連があること、さらに、(3)岡山県の第三者後見人の選任比率が全国的にみても高水準であることを確認する。

市町村長申立てにおいては、基本的に親族以外の第三者の成年後見人(専門職や法人など)が選任される。したがって、市町村長申立てが多いことは第三者後見が多いこと、すなわち、第三者後見の受け皿の存在を意味する(熊田 2010: 21)。さらに第三者の専門職後見人が必要とされる事案には、「親族後見が期待できない」場合と「親族後見人では対応が困難」な場合(専門家の必要性)があるように(新井 2006: 5)、市町村長申立ての需要と第三者後見人の供給力には密接な関連がある。とくに岡山県の第三者後見比率は高く、2012年中の第三者後見人の選任比率は全国平均が51.5%のところ(最高裁判所 2013: 10)、岡山県では7割に達し<sup>2)</sup>、2004年のデータでは岡山県における第三者後見人の選任比率は、京都に次ぎ全国で二番目に高い(日本成年後見法学会 2006: 118)。これらの事実は、岡山県に第三者後見に対する高い供給力が存在することを示している。

### 2. 市町村長申立てのニーズの発見

市町村長申立てによる成年後見制度の利用は本人も親族も申請しなかったことを意味するが、地域で生活する人々は、いかにして市町村長申立てに至るのだろうか。おもな経路のひとつは、地域でともに暮らす生活者による発見と通報である。市町村長申立てについての相談は、岡山市の場合、行政の高齢者福祉課に寄せられるが、とくに地域包括支援センターやデイサービスのケアマネージャー、病院などからが多い<sup>3)</sup>。とくに、地域包括支援センターには、地域住民(民生委員、町内会長)からの連絡が入りやすく、虐待や契約被害、セルフネグレクト(家が荒れている、食事をしていない、電気が止まっている)など地域住民からの通報が多くなる<sup>4)</sup>。こうして発見された地域生活者に対し、〈成年後見制度〉が必要だと周囲から認識され、市町村長申立てを通して成年後見制度が適用されていく事例がある<sup>5)</sup>。

本人は90歳代で独り暮らし、財産があり、親族は市が照会中、介護保険サービスの利用はない。民生委員がかかわったきっかけは美容院の予約に来なかったこと。前日に美容院から確認の電話を入れており、こうしたことはこれまでなかったので、美容院からほかの常連客に連絡があつて、探したところ迷子になっているのを発見した。判断能力の低下が危惧されたため、以降、地域包括支援センターが中心となり、医療サービスの導入などを図りつつ見守りを行ってきたが、本人は介護保険等の福祉サービスの利用は拒否した。引き続き、地域包括の職員や民生委員、町内会長などが毎日見守ったが(家の中には入れてくれないので玄関ではなく縁側から)、いつも臥床した状態だった。あるとき室内で倒れており救急車で病院へ搬送された。

この結果、認知症による判断能力の低下があり後見相当との診断がなされたことから、地域包括支援センターで成年後見制度の市長申立ての準備をしていくことになった。

本事例には、本人の生活が「セルフネグレクト」だという認識が、地域の人々によって形成され、成年後見制度が必要だと判断されていく様相が示されている。成年後見制度の必要性は、まず医学的見地から裏づけられる。本事例では、緊急受診を経て、岡山市認知症疾患医療センターで「後見相当」と診断されたことが市町村長申立てを進めるきっかけになった。本人はこれまで介護サービス等の利用のいっさいを拒否してきたことから、成年後見制度の利用についても忌避することが予想されたが、ここでは、本人の意思や希望よりも本人の生活と身体の安全を守るための医学的判断、行政的立場、アドバイザーの専門的判断が優先される。とくに、地域包括支援センターをはじめとした行政の立場から「セルフネグレクトに該当する」と判断される本人の生活状況を把握した以上、これを放置することは「市の責任」においてできない<sup>6)</sup>。ここに本人をより良く生かそうとして機能する社会システムとしての成年後見制度がある。しかしながら、本人の財産管理と意思決定を他者に委ねる成年後見制度には、〈本人の権利擁護〉であると同時に、他方では、判断能力が低下した本人を取り巻く周囲/社会の側に、成年後見人の存在を必要とする事態が生じているという裏面があることにも注意を向けなければならない(税所 2013a, 2015)。

### 3. 市町村長申立てにおける親族の存在と第三者後見

つぎに、市町村長申立てにおける本人の親族の状況を確認する。成年後見制度の利用を支援する組織代表者にインタビュー調査を実施した。結果、親族は成年後見制度の利用に忌避的であり、かつ成年後見制度の利用を必要とする本人と関わることも否定的な意識をもっていること、そしてなるべく関わりを避けたがるという傾向があった。

たとえば、岡山市で市長申立てを扱う行政担当者は<sup>7)</sup>、市町村長申立ての際の親族の存在について「〔親族が〕いる場合が多い」と認識している。岡山市地域包括支援センターの担当者は<sup>8)</sup>、家族との関係が希薄であり親族がかかわりたがらない事例、縁を切りたいといった事案も多いと認識する。さらに、専門職ネットワークに関わる支援者によれば<sup>9)</sup>、「〔親族が〕世間体を気にする」「精神障がいの方の後見人になった場合、親族のひとが一切寄りつかない」「亡くなったときも精神障害であったということは一切言ってくれるなど親族の人に言われたこともある」「そういう意味では保守的なのかもしれません」といったように、「世間体」や「保守的」といった言葉で、人々の成年後見制度への意識を表現する。

このように、市町村長申立てを利用する本人の親族には、成年後見制度の利用を否定的に捉える傾向がある。こうした忌避感、市町村長申立制度に限ったものではなく、また岡山県に限られたものでもなく、全国的な傾向であることが分かっている。内閣府による成年後見制度の利用意識を問う全国調査(「高齢者の経済生活に関する意識調査」2002年)でも、半数以上が「利用しない」と答えており(税所 2013b)、なかでも中国・四国地方の人々には、「利用しない」と回答する傾向が有意にみられた(税所 2016: 182)。

## VI. 第三者後見の供給力

### 1. 供給力としての専門職ネットワーク

#### 1) 岡山における高齢者・障がい者権利擁護ネットワーク懇談会

専門職ネットワークの中心にあるのが、2003年に結成された「高齢者・障がい者権利擁護ネットワーク懇談会」（通称ネット懇）である。これは、岡山県内の弁護士や司法書士、社会福祉士、行政書士など成年後見制度に支援者として関わる士業専門職と県社協/市社協の職員等がボランティアで参加し、情報交換（2ヶ月に一度）を行う任意のネットワーク組織である<sup>10)</sup>。ネット懇は、異業種間の連携と情報の共有を目的とするが、ここから、実際に成年後見業務を担う活動組織であるNPO岡山高齢者・障害者支援ネットワークなどが立ちあげられていった。このNPO岡山高齢者・障害者支援ネットワークは、成年後見を受任する組織として2005年に結成され、メンバーとして所属する弁護士、税理士、社会福祉士、精神保健福祉士、行政書士などが、法人後見として200件ほどを受任する。これは法人後見として全国でも2番目の規模であり<sup>11)</sup>困難事例や報酬の期待できない案件などの成年後見ニーズに対する受け皿として、大きな役割を果たしている。

#### 2) 岡山高齢者虐待対応専門職チーム

ネット懇のメンバーを中心として生まれたもうひとつの組織が、「岡山高齢者虐待対応専門職チーム」である。これは虐待対応の実効性を確保するため、虐待対応にあたる行政職員や地域包括支援センター担当者に、緊急性の判断や専門的なアドバイスを行えるよう、日本弁護士連合会と日本社会福祉士会の提唱によって始まった全国的な取り組みである（日本弁護士連合会・日本社会福祉士会 2009: 1）。地域で権利擁護活動を行う弁護士と社会福祉士によって構成され、都道府県や市町村と独自に契約を結び、地域ケア会議（現在は「高齢者虐待防止アドバイザー会議」、以下「虐待アドバイザー会議」）にアドバイザーを派遣する。

岡山県では2006年6月に高齢者虐待専門職チームが立ち上がり、まず浅口市、つづいて岡山市、その後2007年から2009年にかけて県内の15市すべてとアドバイザー契約が結ばれた（日本弁護士連合会・日本社会福祉士会 2009: 11-4）。岡山の高齢者虐待専門職チームの特徴は、①（全国ではこれが日本弁護士会と日本社会福祉士会によって構成されるのに対して）行政書士、司法書士、税理士等の専門職も幅広く関わっていること、さらに、②（全国では当チームが責任主体である市町村/地域包括支援センターに対する助言的立場に留まることが多いのに対して）岡山では市長申立てを行うよう積極的に行政に働きかけ、ときには行政を動かす点にある<sup>12)</sup>。

地域包括支援センターに入る様々な相談のうち、虐待が疑われる事案や成年後見が必要だと思われる事案には、地域ケア会議（現虐待アドバイザー会議）に専門職がアドバイザーとして参加し、虐待の有無等から成年後見制度の要否を検討し、専門的判断による「必要」に応じて市長申立てを行うよう行政に求めるのである。虐待専門職チームのこうした姿勢による取り組みが、アドバイザー契約という組織的な構造のもとで発揮され、岡山での市長申立てに多大な影響を与えた結果が市町村長申立件数の急増というかたちで表れていた。

## 2. 市町村長申立ての判断とアドバイザー制度

専門職ネットワークの支援者によれば<sup>13)</sup>「はじめは虐待なんか無いといっていた市町村でしたが、それは表に出てこなかっただけで、アドバイザー会議において虐待だという判断が示されるようになると、相談件数が増え、虐待件数もどんどん増えていった」という。地域包括支援センターからの「これは虐待に該当するのでしょうか」という問いかけに対し、アドバイザーが「それは虐待に当たります」と後押しすることで、結果的に、見過ごされることなく、虐待案件として扱われる可能性が高まっていったからである。

一方で、行政担当者は以下のようにみる<sup>14)</sup>。高齢者虐待防止法が施行され（2006年）、これに対応することが地域包括支援センターのひとつの重要な役割となったため、地域包括支援センターの職員も専門家のアドバイスを必要としていた。平成19（2007）年に（岡山で成年後見制度を用いた権利擁護活動を進めてきた竹内俊一弁護士から話があり）、岡山市は岡山高齢者虐待対応専門職チームと契約を結んだ。ここから、地域包括支援センターが主催する地域ケア会議（現虐待アドバイザー会議）にアドバイザーとして専門家に出席してもらうようになり、そこで「後見しか〔方法が〕ない」となれば、市長申立てとなることが多い。当初は、容易に市長申立てに踏み切れない部分もあったが、次第に虐待〔認定される〕案件が増えていき、市長申立件数も増えていった。実際、岡山市の市長申立ての約半数が虐待ケースである。さらに、地域包括支援センターを通じて、病院に入院した認知症や身寄りのない方からの相談も増えていくようになり、ますます市長申立件数が増加していくことになった。

以上のようにして、専門家がアドバイザーとして地域ケア会議（現虐待アドバイザー会議）に参加し、そこで市町村長申立てによる成年後見制度の必要性を判断した結果、通常は潜在しやすい虐待案件が顕在化し、虐待案件としての対処がなされるようになっていった。こうして、虐待専門職チームが虐待案件を顕在化させ、行政を「後押し」することで、市長申立てへとつながっていった。市長申立ての増減は、行政における〈認知〉と〈執行手続き〉に依存した問題であるが、この判断を行政に独立した権限として委ねるのではなく、その行使/裁量のあり方に専門職が積極的に関わる体制を構築した結果、市長申立制度の運用に大きな変化をもたらした。これが、2008年からの岡山県における市町村長申立件数を大幅に増加させた直接的な要因だった。岡山における高齢者虐待専門職チームが県内の全15市とアドバイザー契約を結んだ時期との一致が（日本弁護士連合会・日本社会福祉士会 2009: 11）、そのことを裏づけている。

## Ⅶ. 専門職ネットワークの機能

「中間集団」とは『社会学小辞典』（有斐閣）や『現代社会学事典』（弘文堂）によれば、個人や家族などの第一次集団と国家や社会との中間にあって、両者を媒介する自発的結社や職業集団のことを指す。本稿では、本人や親族による申立てを基本とする民法の成年後見制度の利用をめぐる、当制度の利用を必要としながらも自発的な申請からは遠い位置にある個人を、当制度の利用に結びつける役割を果たした、専門職による自発的なネットワーク組織を中間集団として捉える。この中間集団としての専門職ネットワークが、市町村長申立てにおいて、以下の機能を果たしていたことを本節では考察する。(1)法制度と行政間の媒介機能と、(2)成年後見制度に対する人々の利用意識と行政間の媒介機能である。

成年後見制度は、本人または親族の申立者がなくては利用できない。ところが、申立てに必要な判断能力が本人に残されていない場合も多いのが当制度の特徴である。申立てに親族による協力が得られない場合には、行政が市長申立てを行うが、行政としてもできることなら親族による申立てが望ましいと捉えている。これは、市長村長申立てにともなう費用負担の問題もあるが、それだけではなく、成年後見制度がいわゆる社会福祉制度とは異なる民法上の制度であるために、行政が率先して利用手続を進めていくには、他制度と比べ、より躊躇しがちとなるためである。

重ねて、市町村長申立てには、虐待ケースやDVをはじめ家庭内のことに介入するのに行政が慎重にならざるを得ないという事情が加わる。こうして、行政が及び腰にならざるを得ない状況が複雑に絡み合うなか、制度の枠組として「法」が用意されているだけではなかなか機能しえないのが成年後見制度であり、なかでも市町村長申立制度なのである。こうした「法」の機能不全に対して、専門家によって組織された中間集団が、法律や福祉の〈専門知〉と〈職業倫理〉に依拠しつつ助言し行政手続を後押しする仕組みがつくられた。これが、明文化された法制度と行政の実践的な動きを結ぶ中間集団の媒介機能である(1)。また、成年後見制度の利用が進みがたい状況のなかで、専門家による中間集団が、市長申立制度の運用によって、「成年後見制度を利用したくない」(税所 2013b)とする人々の意識や行動を、制度の利用へと結びつける〈媒介要因〉として機能した(2)。

これを可能にしたのが、潜在的な需要を受け止めるのに十分な供給力をもつ専門職ネットワークの存在だった。先述のように、専門職が法人後見としてチームで対応することで、本人に財産のないケースや対応困難ケースでも受任できる仕組みが構築され(井上 2011: 45-6)、法人後見受任数の上位を岡山県内の法人が占めるという状況が生まれていった<sup>15)</sup>。

成年後見制度の必要性を専門家が関与し判断する場が、行政とのアドバイザー契約によってもうけられた。これにより、虐待認定をめぐる専門職の発言が尊重される場面が公式に設定され、ときに私領域への介入に躊躇しがちな行政を後押しする力になっていった点がとくに重要である。というのも、当事者の市民から「虐待と認定する資格は市にはないのではないか」といったクレームが与えられたときに、その介入の根拠として、従前からの①法的根拠、②支援経過の記録資料に加え、③アドバイザーである専門家25名の専門的な判断の結果によるものであることを併せて提示することで、それらの異議申立てを行政として断固退けることが、可能になっていったからである。

このようにして、地域包括支援センターが掘り起こした成年後見ニーズは、専門職による〈専門的な判断〉が付与されることによって、適切に、そして確実に、市町村長申立てというかたちで顕在化していくことになった。これが、専門職ネットワークが行政に及ぼした中間集団の機能であった。

## 1. 市町村長申立てにおける中間集団の意味づけ

成年後見制度をどのように運用していくかという課題に対して、これまでの先行研究が指摘してきたように、市町村長申立ての運用を自治体の積極性や姿勢の変化に帰着させるのではなく、中間集団こそが当制度の運用を左右するアクターとして鍵になりうることを示した。一般的に行政は私領域への介入に消極的にならざるを得ず、不活性となりがちな市町村長申立制度の運用を、行政に独立した権限として委ねるのではなく、市民セクターによる自発的な活動によって有効化した事例としてみることができよう。

とはいえ、各市長の判断によって、高齢者虐待対応専門職チームとのアドバイザー契約が結ばれていったように、こうした体制の構築には市長による行政判断が不可欠だった。しかしながら、この点についても、アドバイザーをさきに組織化し活動体制が整えられていることを行政にアピールし、専門職ネットワークの側から提案していったことにみられるように（日本弁護士連合会・日本社会福祉士会 2009: 14）、これが市民セクターの側からの主体的な働きかけにより、実現したことを見過ごしてはならない。この市民セクターの主体性は、ネットワーク懇談会に行政からの参加はないことや、「行政からの補助金も受けていない」といった点に示されているように<sup>16)</sup>、これら専門職ネットワークの動きが、行政主導ではなく自発的活動の帰結であったという点に、岡山の権利擁護活動の福祉多元主義的な特徴をみることができる。

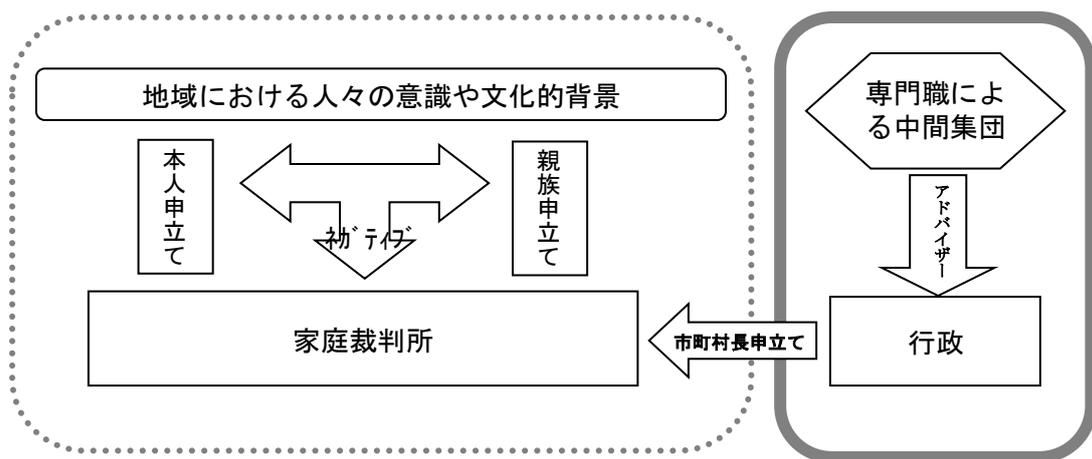


図1 成年後見制度の機能不全と中間集団による円滑化

## 2. 専門職ネットワークによる支援の逆機能

専門職ネットワークが果たす機能により、潜在化した成年後見ニーズが可視化され、必要な保護を実施するシステムが確立されていった。一方で、市町村長申立てによる成年後見制度が「権利擁護」として加速度的に推進されていったことに懸念を表す専門職もいる。

ある専門職がアドバイザーとして関わった事案のなかには、成年後見までは必要なかったと思われるものもあるという<sup>17)</sup>。ひとたび「虐待」として認定され、市町村長申立てによって成年後見制度の利用が開始されると、本人と家族は物理的に引き離される場合が多く、家族関係の修復をはじめとした、他のソーシャルワーク的な解決方法の可能性を探ることは難しくなるという。虐待問題への成年後見制度を用いた介入により、家族関係を分離するか、そこから家族関係の修復を図っていくか/図っていきけるかといった福祉問題としての解決は、担当する成年後見人個人の見識と力量に依拠した問題へと転換するからである<sup>18)</sup>。

こうした課題は、手段（アドバイザー制度による市町村長申立て）と受け皿（法人後見）が「対」となって用意された体制の中で、当該組織がおかれた構造的な問題と関係する。市町村長申立てによって生まれる成年後見制度の需要が、専門職として受任する仕事の供給に直結しているという構造的な問題である。成年後見ニーズを判定する専門職の判断が、市町村長申立てによる成年後見ニーズの受け皿として法人が受任する業務の需要と同一線

上にあることから専門職としての判断がこの構造による影響から自由だとは言いきれない。これは、医療専門職としての実践が、個人の配置された組織構造によって規定されることを指摘した、アメリカの医療社会学者フリードソン（1970 = [1992] 2005）の提起した問題と同質のものである。

潜在する虐待事案が成年後見制度の市町村長申立てによって顕在化され、虐待からの保護が積極的かつ機能的に果たされていく。その一方で「権利擁護」の名において過剰な成年後見が生まれかねないところまでその射程が伸びていくとするならば、市町村長申立てによる成年後見制度活用の仕組みが、個人と家族に対する安易で過剰な介入につながりかねないといった議論に対しても、今後は注意が向けられていく必要があるだろう。

#### Ⅷ. 結論：中間集団としての専門職ネットワーク

岡山で市町村長申立件数が顕著に高いという現象について、本稿ではふたつの変数から説明した。

第一は、第三者後見の需要に対する供給力が、専門職ネットワークとして全国に先駆けて結集されたことである。この供給力が第三者後見の需要とダイレクトに結びついたことが、市町村長申立件数の急増として、さらには法人後見の受任件数として、数値に表れた。

第二は、虐待やセルフネグレクトといった潜在しやすい成年後見ニーズを地域包括支援センターが掘り起こし、これに専門職ネットワークによる専門的判断が加えられることで、行政によって感知された案件については、漏れなく成年後見制度の利用に結びつけられていく体制が出来上がったことである。岡山高齢者虐待対応専門職チームが、県内の全市とアドバイザー契約を結び、行政の成年後見ニーズの判断に直接的に関与していくことで、市町村長申立てという行政手続きを用いた地域福祉が、岡山では発達していったのである。

#### 【付記】

本研究は、公益財団法人ひと・健康・未来研究財団の平成 26 年度研究助成による成果の一部です。本稿の執筆にあたり、お忙しい中、度重なるインタビュー調査に応じて下さり、ご協力いただきました岡山で成年後見制度の運用に携わる皆様に心より感謝申し上げます。

#### 注

- 1) 「市区町村長申立件数／各県の成年後見制度利用件数」を比較すべきだが各県データは公表されない。（2014 年分より各県別の市区町村長申立件数が公表されるようになった。その結果、総数 784 件のうち市長申立て件数が 214 件（27.3%）と、他県や全国平均（16.4%）と比較して突出していることが分かった。）
- 2) 「おかやま成年後見サポートセンター（行政書士団体）」の代表・川口隆志氏（行政書士）に、2013. 4. 19 に行った聞き取りによる。全国規模のデータは最高裁判所が公開しているが、各家庭裁判所管内（都道府県別）のデータは公開されていない。
- 3) 岡山市役所保健福祉局高齢者福祉課職員からの情報提供による。
- 4) 岡山市地域包括支援センター管理職から 2013. 9. 3 および 2015. 8. 6 に行った聞き取りによる。

- る。
- 5) 注4に同じ。
  - 6) 岡山市地域包括支援センター管理職から2013.9.3および2015.8.6に行った聞き取りによる。
  - 7) 岡山市役所保健福祉局福祉援護課管理職と高齢者福祉課職員からのインタビューデータによる(2013.4.18)。ただし、こうした親族による忌避は、申立にかかる費用負担の問題とも関連するため、たんに成年後見制度の利用に対するものだけではない可能性もある。
  - 8) 岡山市地域包括支援センターの管理職に、2013.9.3に行った聞き取りによる。
  - 9) 「おかやま成年後見サポートセンター(行政書士団体)」代表・川口隆志氏(行政書士)による(2013.4.19)。
  - 10) フィールドワークで提供された、岡山県社会福祉協議会作成の資料にもとづく。
  - 11) 岡山ネット懇代表・竹内俊一氏(弁護士)によるネット懇のメーリングリストの内容による(2013.8.13)。
  - 12) 岡山市社会福祉協議会法人後見係担当者からの2013.4.19の聞き取りによる。
  - 13) 「おかやま成年後見サポートセンター(行政書士団体)」代表・川口隆志氏(行政書士)による(2013.4.19)。
  - 14) 岡山市役所保健福祉局福祉援護課管理職と高齢者福祉課職員からの聞き取りによる(2013.4.18)。
  - 15) 岡山ネット懇代表・竹内俊一氏(弁護士)によって、ネット懇のメーリングリストに2013.8.13に配信された内容にもとづく。県内の①弁護士法人岡山パブリック法律事務所、②NPO岡山高齢者・障害者支援ネットワーク、③ゆずり葉の会(重度心身障害児(者)親の会)における法人後見受任件数は、全国でもトップレベルだとされる(全国の法人後見受任件数を比較するデータを最高裁判所は公開していない)。
  - 16) NPO岡山高齢者・障害者支援ネットワーク代表竹内俊一氏(弁護士)からの聞き取りによる(2013.4.19)。
  - 17) 県内で多数の成年後見を受任する独立型社会福祉士から2013.9.2に行った聞き取りによる。
  - 18) 岡山市地域包括支援センター管理職は、不要な市長申立てによる成年後見は、一件もなかったとする。逆に、成年後見人が家族関係を修復した事例として、本人を虐待する家族から引き離れたうえで、成年後見人が家族関係の修復を図るため、家族との面談を重ね、施設内での面会を定期的にもうけた結果、双方が穏やかで、かつ安心できる関係をつくることができた事例もあったという(2015.8.6の聞き取りによる)。

## 引用文献

- 赤沼康弘(2011)「法定後見制度の改善・改正の展望」新井誠・赤沼康弘・大貫正男編『成年後見法制の展望』日本評論社, 494-508。
- 新井誠(2006)「第三者後見人養成の意義」『実践成年後見』民事法研究会18, 4-7。
- Freidson, Eliot. (1970) *Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care*. (= [1992]2005, 進藤雄三・宝月誠訳『医療と専門家支配』恒星社厚生閣.)
- 井上雅雄(2011)「専門職ネットワーク型法人後見と市民後見人養成支援」『臨床法務研究』岡

- 山大学大学院法務研究科, 43-7.
- 上山泰 (2008)『専門職後見人と身上監護』民事法研究会.
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2009)「日本の世帯数の将来推計 (都道府県別推計)」  
(<http://www.ipss.go.jp/pp-pjsetai/j/hpjp2009/yoshi/yoshi.html>, 2015.9.18).
- 熊田均(2010)「成年後見制度における市区町村長申立ての現状と課題——実務の経験を通して」  
『実践成年後見』35, 14-23.
- 内閣府共生社会政策統括官 (2013)「高齢社会白書」  
([http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2012/zenbun/pdf/1s1s\\_2.pdf](http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2012/zenbun/pdf/1s1s_2.pdf), 2013.06.17).
- 日本弁護士連合会・日本社会福祉士会(2009)「高齢者虐待対応専門職チーム経験交流会報告書」  
([http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/data/gyakutai\\_keikenkouryu\\_houkoku.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/data/gyakutai_keikenkouryu_houkoku.pdf), 2015.9.18).
- 日本成年後見法学会 (2006)『市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会——平成17年度 報告書概要』.
- 大村敦志 (2001)『民法総論』岩波書店.
- 最高裁判所事務総局家庭局 (2015)「成年後見関係事件の概況」  
(<http://www.courts.go.jp/about/siryo/kouken/>, 2015.9.18).
- 税所真也 (2013a)「専門職後見人による支援の社会的機能——社会福祉専門職による支援事例の分析」『地域福祉研究』41, 101-12.
- 税所真也 (2013b)「成年後見制度に対する意見を規定する個人的属性の研究——身上監護と財産管理の観点から」『2012年度参加者公募型 二次分析研究会成果報告書』東京大学社会科学研究所, 34-50.
- 税所真也 (2014)「親族後見人から第三者後見人へ——高齢者ケアにおける『管理・調整』主体の変化」『家族関係学』33, 41-55.
- 税所真也 (2015)「成年後見人による生活上の意思決定への関与のあり方について——知的障がい者の生活の場をめぐるトラブルの事例から」『ソシオロゴス』39, 61-78.
- 税所真也 (2016)「生命保険の支払請求において成年後見制度の利用が果たす機能——『成年後見の社会化』と『本人の権利擁護』の視点から」『生命保険論集』194, 171-207.
- 杉井潤子 (2012)「脱家族化, そして新たなる家族的関係の構築」『家族関係学』31, 25-35.
- 田山輝明(2010)「市町村長申立制度——公的成年後見制度の観点から」『実践成年後見』35, 4-13.

## The Function of an Intermediary Group in a Mayoral Petition under the Adult Guardianship System

Shinya SAISHO

The proportion of third-party guardians in the adult guardianship system is increasing. This paper seeks to investigate why, and under what circumstances, the mayoral petition is used under the adult guardianship system, and attempts to answer these questions by means of an interview survey.

The target of this analysis is a specialist network in the Okayama Prefecture that is particularly advanced within Japan as an organization for supporting the use of the adult guardianship system. As a result, it was discovered that people have particularly negative views regarding the use of the adult guardianship system, and that family members tend to avoid being the petitioners in the system.

This paper demonstrates that in this situation, the network of specialists functioned as an intermediary group, establishing a system that participated to a significant degree in mayoral petitions by the government, and functioned as *an intermediary between relatives and the government and between the legal system and the government.*

It was shown that the awareness and behavior of people were utilized to bring about the use of the system through a mayoral petition. In addition, it shows that the government was being pressed into taking government procedures by a group of specialists.

Key Words : Adult guardianship system, mayoral petition, intermediary group, specialist