

ドイツ社会保障の潮流と成年後見制度

Some trends in Germany's social security system and Adult Guardianship

宮本恭子

Kyoko Miyamoto

キーワード：ドイツ, 社会保障制度改革, 成年後見制度

Keywords : Germany, social security system reform, Adult Guardianship

Abstract

In the 1990s or so, every country across the world changed its interdiction system to adult guardianship at successive intervals. The German adult guardianship was newly started in 1992 too and the guardianship, especially the voluntary guardianship, has been regularly utilized preceding the Japanese one. This article therefore reviewed in perspective the German social security system supporting the voluntary guardianship and analyzed its effective use, raising several application-associated issues of the Japanese adult guardianship alongside.

In Germany, new adult guardianship went into effect as a program to complement the Pflegeversicherung together with structural changes of the social security system. Although this adult guardianship has been uneventfully and increasingly utilized, it is getting harder to secure “general honorable caretakers.” In Japan as well, the development and utilization of civilian guardians are on the verge of becoming an important issue. It is assumed that the adult guardianship is likely to be run in the future by guardians and others who make a contract especially with

elderly care services. We should be in a hurry to set up a support system particularly for civilian guardians.

はじめに

世界の成年後見制度は、1990年代の前後、福祉国家群がめざした成熟社会の到来を前に、自理弁識能力が衰えている人々の「私的自治」に大きく配慮して、旧制度（禁治産制度）を改め、各国で次々に改革されていった。ドイツにおける成年後見法改革も、わが国より10年ほど先行して1990年に改正法が成立し、1992年から施行されている。

本稿では、わが国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、成年後見制度を支える社会保障制度の全体像の考察と、成年後見制度の運用の分析を行なう。ドイツでは、どのような経緯で成年後見制度が必要とされるに至っているのか。なぜ、成年後見制度が必要とされるに至っているのか。その制定に至る経緯を分析し、成年後見制度の特徴と残された問題点を検討する。また、これに併せて、わが国の成年後見制度の運用に関する課題を若干提起していきたい。

以下、研究方法と目的を示そう。

1. ドイツの社会保障の構造的特質を、主に連邦政府の刊行している「社会報告」(Sozialbericht)と先行研究によりながら、社会保障の機能ならびに制度の側面から検討する。
2. ドイツの現在の成年後見制度が制定されるに至っている経緯を、社会保障制度改革の動向と結びつけながら分析し、現在の成年後見制度の意義と必然性を明らかにする。
3. ドイツの成年後見制度の概要を、その機能ならびに制度の両面から検討しながら運用の仕組みの特徴を明らかにし、ドイツ連邦統計局が刊行している資料によりながら、運用の状況を分析する。これらの分析をとおして、ドイツの成年後見制度の理念と現実をつなぐことに、本稿の目的がある。

I. ドイツの社会保障の全体像

1 ドイツの社会保障の基本構造

1.1 社会保障の体系

ドイツにおける今日の社会保障の源流は、19世紀後半にさかのぼる。増大する労働者階級を、社会主義運動から切り放してドイツ帝国の支持層に吸収する目的で、ドイツ帝国の宰相オットー・ファン・ビスマルク（Otto von Bismarck、1815-1898）は社会保険の基本を構築した。1883年の疾病保険（Krankenversicherung）、翌年の労働災害保険（Unfallversicherung）、そして1889年の老齢・廃疾保険（Alters-und Invaliditätsversicherung）により、いわゆる「ビスマルク社会保険3部作」が完成することから、社会保障は発展してきたのである。その後20世紀に入り、ドイツにおける社会保険拡大の動きは、1927年の失業保険（Arbeitslosenversicherung）の制定であり、その延長線上に最近では、1995年に介護保険（Pflegeversicherung）が新たに加わった。この社会保険を基軸にして、一方ではその適用人員と適用リスクの双方を拡大し、他方では児童手当や育児手当、さらには社会扶助や失業扶助といったそれを取りまく諸制度を整備することによって、今日の社会保障制度が成立してきた。

ドイツ社会保障のシステムは、保険（Versicherung）、扶養（Versorgung）、扶助（Fürsorge）の3対の原則である。保険原則によれば、給付は拠出に対する反対給付として支給され、扶養原則によれば、給付はすべて国家の一般的な財源から支給される。これらの原則には、貧困調査が課せられないことが共通しているが、扶助原則においては、この調査が指標となる。ただし、現実には社会保険にも国庫資金が投入されるなど、原則の説明力は限られており、社会保険は国民の生活に対して公的扶助のように選別的に関与するのではなく、国民の社会保険加入を義務化し、保険料拠出と保険給付を通じて所得再分配を行うことによって、国民生活の安定をもたらし、国民の連帯意識を醸成してきたのである。

具体的な制度としては、疾病、老齢、要介護、失業、障害、死亡等による労働能力の喪失に対しては「保険原則」(Versicherungsprinzip)による社会保険が対応することとされた。社会保険は、年金保険、疾病保険、介護保険、災害保険、失業保険から成る。このように保険原則をベースにしていることは、ドイツ社会保険の1つの特徴となっている。

また、国の責任による一定の被害に対する補償(戦争犠牲者援護など)および国への貢献に対する報償(恩給等)については、社会保険とは異なる「扶養」によるものとして、国の財政資金から給付されている。「扶助原則」による公的扶助は、窮乏に陥った個人に対する公的保護である。生活困窮者については、補足性の原則に基づき、貧困調査を前提として、個々の生活困窮者ごとに最低生活に不足する部分を支給する「扶助」によるものとして、地方政府による社会援助(公的扶助)制度が設けられている。

1.2 社会保障の原理

ドイツ社会保障の原理は連帯性原理(Solidaritätsprinzip)と補完性原理(Subsidiaritätsprinzip)である。まず、ドイツは市場経済をベースとすることから、「自助」(Selbsthilfe)ないし「自己責任」(Selbstverantwortung)が第1の前提とされている。しかし、それだけでは社会的問題に対応することができないので、自助の限界を克服するものとして「連帯性」(Solidarität)の原則が提起され、企業、地域、国家等の種々の社会機構において連帯性に基づく相互扶助の仕組みが形成されている。その中核になっているのが社会保険である。しかし同時に、この連帯性原則による支援もあくまで自助を阻害しないように「補足性」(Subsidiarität)の原則が貫かれている。ドイツではこのように「自助」を基盤としつつ、「連帯性」と「補足性」を2つの柱とする社会保障制度が整備されている。

また、1970年代の後半から世界各国においていわゆる福祉国家の危機が顕在化するにつれて、従来の社会保障も見直しに迫られ、拡張路線から整理統合路線への転換が避けられなくなるにつれて、社会保障の原理はあくまでも尊重

する形で、補完性原則の解釈にも微妙な変化が生じてくる。市民生活における補完性は、小さな共同体の優先権を要求するというものである¹⁾。この小さな共同体がなしうることを、より大きな共同体がそれから取り上げてはならないという原則は、市民としての意識と責任を生み出し、人々の自助へ向けての意識を高める上では、かなりの影響力をもったものの、このような動きが社会保障の基本構造までを大きく修正するには至らなかった²⁾。

このように、連帯性原理 (Solidaritätsprinzip) と補完性原理 (Subsidiaritätsprinzip) を基本原理とするドイツの社会保障は、医療保険、年金保険、雇用保険、労災保険および介護保険を導入し、保険原則になじまないものについては扶養原則によって恩給等が設けられ、扶助原則による公的扶助も制度化され、それらが社会保険制度を補完するという体系が整えられた。

2. ドイツ社会保障制度改革

2.1 社会保障制度改革の背景

これまでに見てきたドイツの社会保障の構造的性質、つまり社会保険を重視する社会保障のシステムは、その展開のなかでさまざまな変化はみられるものの、その基本構造は19世紀末から20世紀初頭の比較的早い時期に確立されてのち、大枠において保持されていることが特徴である。したがってドイツの社会保障における変化は、基本的な構造や原理による変化ではなく、システムの拡張と諸原則の修正によって行われたとみることができる。

だが近年では、ドイツの社会保障の基軸である社会保険の機能が弱体化してきたことを背景に、現行の社会保障制度に部分的な手直しを加えるというのではなく、前提となる社会・経済的な諸条件の変化に対応した構造に根本的に変革させることが求められるようになった³⁾。その主要因として、以下の3つを挙げることができよう⁴⁾。

まず、社会保険の対象とするリスクの拡大と変容である。社会保険は拠出と給付を通じてリスクを解消ないし分散させることを前提としている。しかし、少子高齢化の進展によって、年金保険をはじめ医療保険、介護保険でも受給者

が増大する一方、拠出者が減少し、社会保険によるリスク分散ないしは解消の機能が次第に弱くなっている。また、高齢世代の受給者と現役世代の拠出者が二分化して長期化し、世代間の負担と給付のバランスも崩れてきている。さらに、家族構造の変化が挙げられる。ひとり暮らし世帯、核家族世帯など世帯規模の縮小が進み、配偶者のいない親と子から構成される家族が多く見られるようになってきている。このような人口構成および家族構造の変化は、社会保障に影響を及ぼす諸要因の中で最も重要なものである。

第2に、経済の国際化に伴い、企業の社会保険料負担の批判が強く求められるようになったことが挙げられる。経済のグローバル化の影響は、国内政策として行われてきた社会保障にも及ぶ。競争が激化する中で企業においてはコスト削減が至上命令となり、労使折半負担を原則とする社会保険料については、その抑制が強く求められる。

第3に、非正規雇用の増大が挙げられる。パートタイマー、派遣労働者、期限付きの契約社員などのいわゆる非正規労働者が増加したことにとともに、社会保険の適用されない就労者が増えている。社会保険は、ほとんどの人が安定的な雇用状態にある場合にのみ、失業、傷病等に対応できるが、社会保険が適用されない就労者が増える状況では、保険制度の存続そのものが維持できなくなる。

このような社会・経済的環境の変化は、伝統的な社会保険制度が依拠してきた労使関係や家族構成などの社会的諸条件が部分的に失われたことを意味しており、それに適切に対応するために社会保険を見直すことが必要になっている。また、政府も、社会保障給付費が拡大していくのに対応して、その抑制が不可避の状況となり、社会保障制度の抜本改革に迫られる。こうして近年の社会保障制度改革は、現行の社会保障制度に部分的な手直しを加えるというのではなく、前提となる社会・経済的な諸条件の変化に対応した構造に根本的に変革することを狙いとするものでなければならない点に特徴がある。

2.2 社会保障構造改革の基本的方向

こうした改革の基礎にある基本理念については、諸外国により異なっているため、必ずしも一貫した普遍的な理念が共有されているわけではない。ドイツにおける社会保障制度改革も、基本原理を放棄することやそれを別の概念に置き換えることを狙いとするものではない⁵⁾。

ただ、社会保障に関して、先進諸国に共通する理念として、しばしば挙げられるのは、①機会、②責任、および③コミュニティの三位一体の理念である。そしてこれら3つの基本理念から導かれる政策指針として挙げられるのは、①社会財の形成をもとに実質的な機会の平等を保障すること、②一方的な福祉給付ではなく契約に基づく給付として構成しなおすこと、③公的サービスの提供の仕方を変えること、④相互扶助と市民による自発的組織を活用すること、などの4つの政策指針である。

このような背景にあって、近年のドイツ社会保障構造改革の基本的方向として、次のような点を挙げることができる⁶⁾。

(1) 基本体系の維持

基本的に保険 (Versicherung)、扶養 (Versorgung)、扶助 (Fürsorge) の三つのシステムから構築されている社会保障の基本体系を維持することである。すなわち、社会保障構造改革は社会保険を中心とする現行社会保障制度の基本体系を維持しつつ、その再構築を図ることを目的とする。

(2) 社会保障と経済成長との相互関係の重視

経済成長は社会保障の基盤となるものである。このため、ドイツの社会保障構造改革は、経済成長及び雇用拡大のために社会保障に対する財政支出の削減及び社会保険料率の引下げが行われるなど、社会保障と経済との関係を従来にも増して重視する。

(3) 給付の重点化と効率性の向上

給付の重点化は、社会連帯により対処すべきリスクと自己責任に委ねるリスクの区分や対応の優先順位を点検し、給付範囲を見直すことにより行なわれる。また、給付の効率性の向上は、給付について責任を持つ保険者及び実

際の給付提供を担当する給付提供者に効率性向上の経済的インセンティブを付与するとともに、自己負担の見直しなどを通じて被保険者等による適切な給付請求を促すことにより達成をめざす。

(4) 競争の促進と質の確保

政府による介入ではなく、当事者間の競争の促進が、給付の効率化を高めるための有力な手段として位置づけられる。例えば、介護サービス市場に民間営利事業者の参入を促し、「競争的市場」を形成するための枠組みを作ることにより、サービス給付の効率性を高めることをめざす。ただし、この競争を通じた効率性の向上は、質の確保を当然の前提とする。そこで、サービス利用者に対しサービスの選択を可能にする適切な情報を提供することが必要となる。

(5) 負担の公平

社会連帯に基づく社会保障制度に対する国民の信頼を確保するため、増加する財政負担を公平に分担するシステムの構築を図る。この場合、世代間での公平と同時に、分立する制度間での公平が重要である。

(6) ニーズの多様化への対応

個々の対象者が持つ多様なニーズに応えるため、受給者及びその家族の状況に応じた給付が可能となるよう、制度の弾力が図られるとともに、利用者が多様な主体が提供する施設やサービスの中から自分の好みにあったものを選択することが可能となるようなシステムの整備、などが挙げられる。

3. 新成年後見制度導入の経緯

以上のような社会保障構造改革の基本的方向が提示されるなかで、1995年に5番目の社会保険として介護保険が新たに加わった。ドイツの要介護者はそれまで、社会福祉によって対処され、社会保険の外部におかれてきた。だが、人口の高齢化にともなって高齢者介護の重要性が高まるなかで、介護体制の整備のために手が打たれた。ドイツはここでも社会保障の基軸である社会保険を構築することによって要介護の増大という事態に対処することになった。

1927年の失業保険の導入以来およそ70年ぶりに導入された介護保険は、社会保障構造改革の基本的方向に沿うかたちで、それまでの社会福祉の分野に競争原理を導入し、サービス供給の効率性を高めることを狙いとするものである。ここに、新しい成年後見制度は、介護保険の運用を円滑に進めるために、その導入前に施行されるに至ったわけである。

介護保険の実施によって保険者から介護リスクが発生したと認定されれば、被保険者は与えられた予算のなかでサービス供給を選択できるようになる。しかも、在宅介護サービス分野には多様な事業主体に供給者としての参入が認められ、多様な担い手を増やすことにもなった。これは、介護分野における競争的市場の形成を意味する。ただし、この介護サービスに市場を形成することの問題についても検討しておく必要がある。

経済学の立場から「社会保障の必然性」を論証する場合、「市場の失敗」という概念を用いることが多い。経済の基本的調整メカニズム（需給の調整）は、基本的には市場を通して行われる。市場においては「等価交換原則」が支配する。等しい価値のものが等しい価値のものと交換されるべきだとする交換の正義が、市場における分配の公正さの基準となる。

通常、市場での分配は、貢献原則に基づいてなされる。賃金を取り上げてみると、報酬は原則として生産への個人の貢献度によって決まるのであり、多くを貢献した人は、多くを受取るのが正義の原則にかなうとされる。この分配原則は、時代や社会を超えて妥当する正義の原則であり、社会秩序が維持されるために必要最小限遵守されねばならない原則である。これが、貢献意欲を引き出すことは明らかである。

ただし、この原則が、極端な形で貫徹されると、好ましくない結果をもたらす。貢献能力を欠く人や、貢献機会を奪われた人は、いかなる分配にもありつけない。例えば、幼児、児童、障害者、病床人、高齢者、能力を持ちながらも貢献機会を得られない失業者など、市場経済に貢献できない者、すでに貢献能力を失った者は市場での分配から排除されてしまうことになる。これが「分配に関する市場の失敗」である。すなわち、何らかの貢献能力がないと市場経済

での分配から排除されるという問題から、貢献能力を欠く人や、貢献機会を奪われた人を対象として社会保障制度が根拠づけられる。

このように、社会保障制度の目的は「市場の失敗」を社会的に修正することにあるが、介護サービスの「再市場化」の流れは、福祉サービスを当事者間の契約という形で、「市場」に委ねることを意味するため、再び「新たな市場の失敗」をもたらすリスクを伴う。ここに、この「新たな市場の失敗」を社会的に修正するための社会保障制度の必然性が根拠づけられる。

例えば、個々の対象者が持つ多様なニーズに応えるために、多様なサービスが用意されたとしても、認知症や知的障害などの理由で判断能力や契約能力が十分でない場合、適切なサービスを選択・契約することが難しい場合もあり得る。また、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、契約能力や判断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者ほど、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、サービスの利用や契約に際して、判断能力や契約能力が不十分な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、介護保険導入前に新しい成年後見制度が施行され、成年後見制度と介護保険制度は相互に補完する制度として位置づけられることとなった。では、この新成年後見制度の特徴と問題点、社会への浸透はどの程度進んでいるのかをみてみよう。

II ドイツの成年後見制度の概要

1. 新成年後見制度の仕組み

1.1 成年後見制度の改革

ドイツでは、1990年に成立し、1992年から施行された、成年者世話法によって、従来の民法典上の成年後見制度に大幅に修正が加えられた。この改正は、従来の成年者に対する後見および保護の制度を「補充制の原則」と「必要性の

原則」に立脚した「世話 (Betreuung)」という福祉的な、身上監護を主眼にした法定後見制度に組み替えたものであった⁷⁾。世話というのは、財産管理と身上保護とを統合したような、「世話」であり、福祉の用語で言うところのケアマネジメントに相当する。すなわち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、身上監護事項を重視する生活全般についての世話を行うことが、ドイツ世話法の大きな特徴といえよう。

ドイツ法の世話とは、その人が実際の生活の中で判断力の衰えの為に不足している能力を「世話」によって補うという事であり、いわば福祉的概念である。そしてこの新しい概念によりドイツ世話法は、判断力の衰えた市民であっても、その残存能力を大切にしてい行為能力を奪わずに行う「世話」を求めたわけである。ここに、介護保険にはほとんど導入されていないケース・マネジメントに類似するケアマネジメントという概念が誕生することとなり⁸⁾、新成年後見制度は、介護保険制度を補完するための社会保障制度として位置づけられることとなった。

しかしこの段階では、ドイツの成年後見制度は、まだ法定後見制度を中心に構築されていたといえることができる。その後、このドイツ世話法はすでに2回の改正を受けている。1999年の改正は、当初から懸念されていた司法財政の膨張が直接の契機となっており、改正内容についても財政負担緩和のための技術的色彩が目立つものとなっている。しかし一方で、任意後見制度を法定後見制度たる世話制度と接合するなど、制度の理念的側面においては重要な要素が含まれている⁹⁾。

例えば、旧法では、単に「世話 (Betreuung)」と呼称されていた制度の名称が、新法では、「法律上の世話 (Rechtliche Betreuung)」と変更された。これにより、ドイツの世話制度における世話人の中心的な役割は、被世話人の事実上の世話 (例えば、介護、家事遂行など) を自ら実行することにあるのではなく、法律上の世話 (法定代理人としての活動) にこそあるということが、再認識された¹⁰⁾。これによって、報酬の対象となる世話人の職務範囲もより明確になった。

また、世話法における名誉職世話人の優越的地位をあらためて強調し、職業

世話人の利用は例外的な場合に限られる旨も、条文上明確に打ち出されている¹¹⁾。これにより、有償の世話の範囲を、原則的に、「職業世話人が世話人に選任され、世話が職業として遂行される場合」に限定した点は、改正法の大きな特徴であり、世話の無償性原則を実質的に担保するものである。

改正法は、本人の意思（自己決定）の尊重という理念により適合的である任意後見の優越的地位を再確認するとともに、後見裁判所の監督権を任意後見制度にも拡張することによって、任意後見の濫用の危険性に対する防護策を導入した。また、報酬および費用に関する規制も再整理した。明確な報酬準則の確立により、報酬額をめぐる紛争を沈静化させて、裁判所の運営コストを縮減することが目的である¹²⁾。さらに、1999年および2005年に施行された世話法改正により、任意後見制度が法定後見制度である世話制度に接合されることとなり、成年後見制度は任意後見制度に力点を置く立場に変化した。これは成年後見制度をめぐる世界的趨勢の表れでもある。

1.2 新成年後見制度の基本理念

新成年後見制度の基本理念は、「自己決定権の尊重」ならびに、「残存能力の尊重」にある¹³⁾。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、新成年後見制度の基本原則は、「必要性の原則」(Erforderlichkeitsgrundsatz) および「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帰結する。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、また、本人、家族、友人、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)のである。なお、支援自体は既存の任意代理人で足りるが、その監視・監督は必要であるという場合には、先の必要性原則の帰結として、この任意代理人の監督のみを職務とする「監督世話人」の選任だけが許されること

となる（ドイツ民法1896条3項）¹⁴⁾。

ドイツの世話法の特徴は、次のようである¹⁵⁾。第1に、自己決定尊重の思想の当然の帰結として、ドイツが法定後見制度よりも本人の意思をより反映し得る任意後見制度を重視することに転換した点である。第2は、こうした任意後見制度重視の姿勢を採用しつつ、他方で、後見の問題を完全に当事者の自己決定のみに委ねてしまうのではなく、公的機関の介入の余地を残し、任意後見制度の公正かつ合理的な運用の監督を保護している点である。第3は、身上監護事項の重視である。特に、任意後見制度の中にも、身上監護事項を積極的に取り入れて、身上保護と財産管理を統合したような、「世話」という、福祉の用語で言うところのケアマネジメントの機能を取り入れた点である。第4は、法の整備だけでなく支援組織を確立したことである。裁判所、行政、民間の支援組織が一体となって機能できるよう、各主体の連携の仕組みを法的に整備した点は、わが国とは大きく異なる特徴である。第5は、世話人の選任の優先順位が原則化されたことである。世話の遂行に際して被世話人の意思を尊重するには、世話人がその意向をしっかりと把握しておく必要がある。そのためには、世話人と被世話人の間に対話を通じた緊密なコミュニケーションを確保することが大前提となる。そこで、この対応策として、世話人選任にあたっては、被世話人を個人的に世話するのに適した一般の自然人を優先的に選任すべきことが、明文上（ドイツ民法1897条1項）要求されている。また、選任された世話人が個人的世話を実際に遂行できなければ、不適格者として解任の対象となり得る（ドイツ民法1908b条1項）。ただし、一般の自然人では、仮に複数の者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、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。ただし、この両者の間にも優先順位があり、世話社団の選任が世話官庁の選任に対して優先することになっている。

1.3 支援組織（ネットワーク）

世話法は、「支援組織の設立」という特徴をもっている。世話法は、世

話人に対する支援を提供するための組織として、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)」の二つの組織を新たに設置した。世話法の特徴は、これと司法機関である「世話裁判所 (Betreuungsgericht)」の三者が、密接な連携による機能分掌に基づいて、後見運用を実施するところにある。また、「世話支援センター」という支援組織の拠点も設置し、ここで相談を受け付け、必要であれば世話裁判所が世話人を選任することも可能となった。このように、民間、行政、司法の各機関が三位一体となって世話制度を推進するための仕組みを法的に整備した点は、大きな特徴である。

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、福祉領域での活動の実績がある 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ており、ボランティアである一般の名誉職世話人に対する教育や支援を行う。世話官庁は、自治体の世話業務を所管する役所であり、世話活動のマネージャーとしての役割を担う。世話官庁の主な機能は、世話人一般及び任意後見人に対する相談支援・活動支援機能と、世話裁判所に対する支援機能である。世話裁判所は、世話官庁及び世話社団との連携を得て、世話人一般に対する相談支援機能等の職務を遂行する。

1.4 インフォーマル部門の重要性

世話制度においては、世話人の選任に、通常、「一般の名誉職世話人」が優先され、ボランティアとして無償で世話職務という重責を担うこととなる。世話人の選任を優先順位順に挙げると、①一般の名誉職世話人、②一般の職業世話人、③世話社団の職員で世話人として活躍する者、④世話官庁の職員で世話人として活躍する者、⑤世話社団、⑥世話官庁、となる¹⁶⁾。

「一般の名誉職世話人」とは、家族や知人のほか、地域の世話社団に属するボランティアなどである。「一般の職業世話人」とは、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る。ソーシャルワーカー、医師、弁護士などである。これらの者には、報酬請求が容認されている。ただし、これらの職業

世話人による世話はあくまでも、適任の一般の名誉職世話人がいない場合に限り認められている。

このように世活法では、「一般の名誉職世話人」が優先的に世話人に選任されることが原則化されるとともに、世話人に対する支援措置も明確化されている。世話団体は、名誉職への支援活動の具体的な内容として、一般的な相談窓口の開設による助言、手続き面を含む世話の実施に関する手ほどき、世話に必要な専門知識に関する指導・研修・専門知識を有する社員職員との交流機会の提供などを行なっている。また、組織的支援に加えて、責任保険による世話人保護のシステムも用意されている。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な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。

ドイツにおいてボランティアの名誉職世話人が優先される背景には、伝統的に市民レベルでの助け合いを重視するインフォーマル部門を重要視してきた歴史によるところが大きい。ドイツの社会保障の目的は、基本原則である個人原則と連帯原則のもと、市民ひとりひとりが人間としての尊厳を保ちつつ自らが望む生活を実現できるようにすることである。その基本的な考え方は、市民が歴史的に獲得した権利を尊重しながら、市民自身の相互扶助による自助努力が行なわれるように国が援助するという発想であり、社会保障においても市民参加に期待される役割は大きい。この市民参加の代表的なものは、青年ボランティアや一般市民によるボランティアである。

ドイツでは普通の一般市民がボランティア活動を行なうことで、“ehrentlich”という名誉職の称号を授けられる。名誉職活動は障害者や自衛隊組織のような活動と、協会等を通じた社会福祉活動とに分かれ、家庭外の第三者や社会のために活動を行っているボランティアの数は150万人ともいわれ¹⁷⁾、社会福祉を支える貴重な担い手となっている。このように、ドイツでは伝統的な価値観に支えられた名誉職ボランティアに対する期待は大きい。

1.5 世話開始の手順

世話は、後見裁判所における世話人の選任手続きを通じて、発動されることになる。この手続きの基本的な流れは次のようである。世話人選任手続きは、まず、本人の申立てか後見裁判所の職権に基づいて開始されることになる。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が開始される場合がほとんどである。

世話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。後見裁判所が要請した場合には、世話官庁による社会調査が行なわれる。具体的には、被世話人の社会生活全般にわたる現況をチェックすることになる。世話法では本人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、本人の自宅や入院先の福祉施設に直接出向いて、審問を実施することができるわけである。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もなっている。

以上の手続きを踏まえて、後見裁判所は、決定という形式で世話人選任に関する判断を下すことになる。世話人の選任が決定された場合、後見裁判所は世話人と面談を行い、当該世話人の権利義務の内容やその職務範囲、職務内容などについて具体的な説明が裁判所から行なわれることになっている。世話が開始された後も「世話」機能が必要かどうか繰り返し審理される。

2. 成年後見制度の運用状況

法定後見制度（世話制度）の運用状況は次のようである¹⁸⁾。表1によれば、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。ド

イツの成年後見制度の下では、法定後見だけでも130万人余りが制度を利用している。ちなみに、わが国の成年後見の申立件数は、2011年には31,402件であり¹⁹⁾、圧倒的に少ないと言わざるを得ない。ただし、ドイツでも法定後見の伸びは鈍っており、2001年には対前年比プラス6.68%であったが、2009年には1.43%、2010年には1.75%、2011年には0.40%となっている。

表1 法定後見制度（世話制度）申立件数の推移

(各年12月13日時点)

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

出所：「Betreuungszahlen 2011」より筆者作成

(http://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik_Betreuungszahlen/Betreuungsstatistik2011.pdf)

この法定後見制度の代わりに増加しているのが任意後見制度である。1999年に施行された「世話法改正」により、法定後見制度たる世話制度と接合する形で強化されたのが、予防的代理権（Vorsorgevollmachten）を中核とする任意後見制度である。世話法の基本原則には、予防的代理権授与と世話に関する指定を通じ、自己責任に基づいて将来を予測した規律を促進する旨が提示されている²⁰⁾。例えば、介護施設入所契約の締結、財産管理等の法律行為上の意思表示に対してのみならず、手術等の重大な治療行為、収容等に関する代理に対しても、任意代理権授与という方法を使って、信頼できる人へ委託することができる。こうした代理権が、代理権授与者が自己の事項を自ら処理できなくなってしまった状況においても行使可能なものであったり、あるいは、まさにこうした状況でこそ行使可能となるべきものであるとき、これを予防的代理権と称している。

こうした予防的代理権が授与されている場合、後見裁判所は、世話の必要性が生じても、予防的代理権の有効性を確認して、世話人を選任しないことになるであろう。すなわち、高齢期に介護や重大な医療の援助の必要性が生じた場

合にも、本人の意思と希望を顧慮できるとともに、世話を不要とすることができるのである。

この任意後見制度の利用状況は、2011年に新申立件数290,789件、登録総数1,520,848件で、2005年と比べると新規申立件数は約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2）²¹⁾。このように、任意後見制度の利用は法定後見制度を上回る勢いで増えており、広く社会に定着しつつある。

表2 任意後見制度（予防的代理権授与）の利用状況

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

出所：「Betreuungszahlen 2011」より筆者作成

(http://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik_Betreuungszahlen/Betreuungstatistik2011.pdf)

法定後制度と任意後見制度を合わせた成年後見制度を担う世話人の構成は、表3のようである。家族・知人による世話が最も多く、2011年には56.59%を占めている。次いで、職業世話人が31.67%、世話社団が5.85%、ボランティアの名誉職世話人が5.58%、世話官庁が0.32%となっている。1999年から2011年にかけての推移をみると、職業世話人による世話は増加しているのに対し、これ以外の家族・知人、ボランティアの一般名誉職世話人、世話社団、世話官庁による世話は、いずれも減少している。

このようにドイツの世話人の最優先順位である、「家族・知人」、「ボランティアの名誉職世話人」からなる「一般の名誉職世話人」は全体の6割以上を占めるが、減少傾向にある。その一方で、職業世話人の増加は顕著であり、伝統的な価値観に支えられたボランティアの役割に対する期待が大きいドイツにおいても、一般の名誉職世話人の確保は困難になりつつある。

表3 世話の実施状況

(%)

	職業世話人	家族・知人	ボランティア 名誉職世話人	世話社团	世話官庁
1999	20.12	61.33	9.00	7.28	2.27
2003	22.59	63.98	6.51	6.01	0.91
2006	26.08	61.88	5.83	5.68	0.53
2009	28.81	59.49	5.49	5.79	0.42
2011	31.67	56.59	5.58	5.85	0.32

出所：「Betreuungsstatistik 2011」より筆者作成

(http://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik_Betreuungsstatistik2011.pdf)

報酬については、「一般の名誉職世話人」は原則無報酬であるが、世話にかかる通信費、事務費、交通費等については、年間323ユーロを請求することができる。なお、家族・知人もこれを請求できる。職業世話人に支払われる報酬は、被世話人の資産の状況や、施設入所か在宅生活か、世話の期間、世話人の学歴等によって規定されている（表4・5）。職業社团世話人の報酬は表6のようであり、大卒者で4,400ユーロとなっている。

表4 無資力被世話人の場合の職業社团世話人に支払われる報酬の時間数

世話の期間（月）	施設の入所の被世話人	施設入所以外の被世話人
1～3	4.5時間（月）	7時間（月）
4～6	3.5時間（月）	5.5時間（月）
7～12	3時間（月）	5時間（月）
12以上	2時間（月）	3.5時間（月）

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

(http://lv.angehoerige-darmstadt.de/fileadmin/aufsaeetze/infobriefe_bw/kostenbetreuung.pdf)

表5 資産のある被世話人の場合の職業社团世話人に支払われる報酬の時間数

世話の期間（月）	施設の入所の被世話人	施設入所以外の被世話人
1～3	5.5時間（月）	8.5時間（月）
4～6	4.5時間（月）	7時間（月）
7～12	4時間（月）	6時間（月）
12以上	2.5時間（月）	4.5時間（月）

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

(http://lv.angehoerige-darmstadt.de/fileadmin/aufsaeetze/infobriefe_bw/kostenbetreuung.pdf)

表6 職業社団世話人の報酬

専門学校以外	2,700€
専門学校卒	3,350€
大学卒	4,400€

出所：「Was kostet eine rechtliche Betreuung？」より筆者作成
 (http://lv.angehoerige-darmstadt.de/fileadmin/aufsaeetze/infobriefe_
 bw/kostenbetreuung.pdf)

おわりに

本稿では、ドイツの成年後見制度を支える社会保障制度の全体像を考察しつつ、こうした社会保障制度のもとでの成年後見制度の意義と必然性を分析し、成年後見制度の運用の分析を行うことで、その特徴と課題を探った。ドイツの社会保障のシステムは、補完性原理と連帯性原理を2つの柱としつつ、社会保険を重視するという基本的な構造を保持する方向で展開してきた。

だが近年では、わが国と同様にドイツにおいても出生率の低下、平均余命の伸びに伴う少子高齢化が進展するとともに、長期的な景気低迷と高い失業率の継続により総労働報酬が伸び悩む傾向が続き、社会保障の基軸である社会保険の機能が弱体化してきた。これに伴い、社会・経済的な諸条件の変化に対応した社会保障制度の構造に根本的に変革するための改革が展開されることとなった。この社会保障構造改革の基本的方向は、福祉サービスの分野に競争原理を導入することであり、これは、福祉サービスの「再市場化」の流れという形で、再び「新たな市場の失敗」をもたらすリスクを伴う。ここに、この「新たな市場の失敗」を社会的に修正するための社会保障制度の必然性が根拠づけられることになる。

こうして新しい成年後見制度は、介護保険制度と結びつけられるかたちで1992年に施行された。この新成年後見制度は、「補充制の原則」と「必要性の原則」に立脚した「世話 (Betreuung)」という福祉的な、身上監護を主眼にした法定後見制度に組み替えたものであり、その特徴は、任意後見制度の重視、身上監護事項の重視、支援組織を法的に整備したこと、世話人の選任の優先順

位を原則化したことにある。

こうした状況のもとでの成年後見制度の利用は、任意後見制度を中心に順調に増加しており、広く社会に定着しつつある。ただし、世話人の最優先順位である、「家族・知人」、「ボランティアの名誉職世話人」からなる「一般の名誉職世話人」は減少傾向にあり、市民レベルでの助け合いを重視するインフォーマル部門を重視してきた歴史を持つドイツにおいても、ボランティア名誉職世話人の確保は重要な課題となっている。

日本でもドイツのボランティア名誉職に該当する市民後見人の育成と活用が目指されつつある。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²²⁾。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²³⁾。成年後見制度の必要性が一層高まりつつある状況においては、これまで成年後見制度の中心的役割を担ってきた弁護士等の専門職以外の市民後見人を中心とした支援体制を構築することが課題となっている。

今まさに、日本では市民後見人の育成及び活用に向けた取組が重要な課題となりつつあるわけであるが、それを推進するための基盤となる、民間、行政、司法の各機関が三位一体となって成年後見制度を推進するための支援組織を法的に整備することも優先的な課題である。この支援組織の設立によって、ドイツのように民間、行政、司法の三者が、密接な連携による機能分掌に基づいて、後見運用を推進することが可能になるからである。

いずれにしても、成年後見制度が十分に機能して、広く社会に定着するには、それが体系的に他の社会保障体系と結びつけられ、経済社会体制に整合的に組み込まなければならない。ドイツでは、成年後見制度が介護保険制度と結びつけられ、社会保障制度の基本体系や基本原理に組み込まれるかたちで展開されつつある。日本でも、成年後見制度が体系的に他の社会保障体系と結びつけられ、経済社会体制に組み込まれるような体制を構築していくことが求められる。

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。本稿におけるドイツの成年後見制度の運用の分析については、主に公表資料等によるものであるので、動向の把握にとどまらざるをえない。今後は、成年後見制度の運用の実態把握を行うなどして、引き続き検討を積み重ねていくことを課題としたい。

【注】

- 1) 足立正樹『現代ドイツの社会保障』2002, 64頁。
- 2) 同上。
- 3) 土田武史『社会保障制度改革』2008, 237頁。
- 4) 前掲土田, 238-241頁。
- 5) 松本勝明『社会保障構造改革－ドイツにおける取組みと政策の動向－』1998, 14-15頁。
- 6) 前掲松本, 14-19頁。
- 7) 新井誠「ドイツ成年者世話法とわが国の成年後見制度」『ドイツ研究』第44号, 2010, 152-154頁。
- 8) 新井誠「高齢者・障害者の権利擁護システム構築の動向と課題」『月刊福祉』81(6), 1998, 12-19頁。
- 9) 上山泰「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, 206頁。
- 10) 前掲上山, 206-207頁。
- 11) 前掲上山, 207頁。
- 12) 前掲上山, 195頁。
- 13) 前掲上山, 190-193頁。
- 14) 前掲上山, 191頁。
- 15) 前掲上山, 192-200頁。
- 16) 前掲上山, 195-196頁。
- 17) 加藤雅彦他編『辞典 現代のドイツ』1998。
- 18) 「Betreuungsanzahlen 2011」,
(http://lv.angehoerige-darmstadt.de/fileadmin/aufsaeetze/infobriefe_bw/kostenbetreuung.pdf) (2013年10月24日最終アクセス)
- 19) 最高裁判所事務総局家庭局『成年後見関係事件の概況－平成23年4月から平成24年3月－』。
- 20) 前掲上山, 202-203頁。
- 21) 「Betreuungsanzahlen 2011」,
(http://lv.angehoerige-darmstadt.de/fileadmin/aufsaeetze/infobriefe_bw/kostenbetreuung.pdf) (2013年10月24日最終アクセス)
- 22) 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」を参照のこと。

- 23) 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」を参照のこと。

【参考文献】

- 足立正樹『現代ドイツの社会保障』2002。
- 新井誠「高齢者・障害者の権利擁護システム構築の動向と課題」『月刊福祉』81(6), 1998, 12-19頁。
- 池田恵利子「福祉改革の方向と成年後見のあり方」『月刊福祉』81(6), 1998, 50-54頁。
- 小塚治宣『ドイツ社会保障の潮流』2007。
- 加藤雅彦他編『辞典 現代のドイツ』1998。
- 上山泰「日本における公的成年後見制度の導入について」『大原社会問題研究所雑誌』No.641, 2012。
- 土田武史『社会保障制度改革』2008。
- 日本成年後見法学会『Adult Guardianship Law review』No.4, 2007。
- 藤岡秀英『社会政策のための経済社会学』2012。
- 村上淳一『ドイツ法入門』2012。
- ベーム, レルヒ, レースルマイヤー, ヴァイス「ドイツ成年後見ハンドブック」2000。
- 最高裁判所事務総局家庭局『成年後見関係事件の概況－平成23年4月から平成24年3月－』。
- Bundesministerium für Arbeits und Soziales, Sozialbericht 2013.
「Betreuungszahlen 2011」,
(http://lv.angehoerige-darmstadt.de/fileadmin/aufsaeetze/infobriefe_bw/kostenbetreuung.pdf)