

## 2 高齢者・障がい者の人権

### (1) 高齢者をめぐる状況について

#### ア 急速な高齢化

日本は諸外国に例を見ないスピードで高齢化が進行している。

2022（令和 4）年 9 月 17 日時点の推計によれば、総人口が減少する中で、65 歳以上の高齢者の人口は 3623 万人と過去最多であり、総人口に占める割合（高齢化率）は過去最高の 29.1%で、世界でもっとも高くなっている（総務省統計局発表）。東京も同様の傾向で、同日時点の推計によれば、東京都の高齢者人口は 311 万人、高齢化率は 23.5%に上る（東京都総務局発表）。2070（令和 52）年には総人口の約 2.6 人に 1 人が 65 歳以上、約 4 人に 1 人が 75 歳以上になることが予想されている（内閣府令和 5 年版高齢社会白書）。

#### イ 高齢者の介護

厚生労働省の発表によれば、2022（令和 4）年 3 月末現在、要介護（要支援）の認定者数は 690 万人に上る（第 1 号被保険者に対する 65 歳以上の認定者数の割合約 18.9%）。これに伴い、介護保険制度も予防重視型システムへの転換が図られており、2025（令和 7）年を目処に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で生活を継続できるような包括的な支援・サービス提供体制「地域包括ケアシステム」（地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律 2 条）の構築が推進されている。その中心である地域包括支援センターでは、高齢者虐待防止・早期発見のための事業その他の権利擁護のために必要な事業も担うこととされており、日本司法支援センターのみならず（総合法律支援法 32 条 2、3 項参照）、弁護士会・弁護士と同センターとのより一層の連携強化が望まれるところである。この点、日弁連高齢者・障害者支援センターがモデル事業を行った上で推進している、地域包括支援センター等との連携への取組みは東京においても積極的に行っていくべきである。

特に、2019（令和元）年、厚生労働省は、「認知症施策推進大綱」を取りまとめるとともに、「認知症高齢者等を支える地域づくりに向けた成年後見制度の利用に係る相談体制とネットワーク構築に関する調査研究事業」への助成を行い、高齢者をめぐる総合的な権利擁護体制の構築に向けた動きが活発化しているところである。この点、2019（令和元）年、関東弁護士会連合会においても高齢者福祉分野における弁護士と自治体・福祉関係者との連携をテーマとするシンポジウムが行われ、連携の深化を目指す大会宣言も決議された。高齢者・障害者総合支援センター「オアシス」20 周年記念シンポジウムにおいても、高齢者・障害者の権利擁護の新しいネットワークづくりの在り方がテーマであった。今後も、権利擁護を担う弁護士・弁護士会が、高齢者福祉分野における連携・ネットワークづくりの動きに積極的に関わっていくことは重要である。

#### ウ 高齢者の虐待防止

高齢者虐待防止法（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）施

行後も、要介護高齢者等に対する虐待問題は解決していない。厚生労働省の調査（2019（令和元）年度）で高齢者虐待と判断されたものだけでも、養護者による虐待につき1年間で16,928件（相談・通報34,057件）、養介護施設従事者等による虐待につき1年間で644件（相談・通報2,267件）にも上るところ、虐待の早期発見努力義務（高齢者虐待防止法5条）が課せられている弁護士には、より積極的な関与が期待されている。東京弁護士会では、高齢者・障害者の権利に関する特別委員会に高齢者虐待防止に関する部会を設置して検討を重ねているが、より一層の取り組みが求められる。実際、被虐待者（高齢者）の法定後見制度の利用が効果的な方策の一つであるにもかかわらず、上記調査（2019（令和元年）年度）でも、養護者による虐待の事実が認められた事例への対応として、成年後見制度の利用があったのは1,598人（利用開始済966人及び利用手続中632人）に過ぎず、養被虐待高齢者数と比較すると利用が低調であるといえる（令和3年3月11日付厚生労働省老健局長通知参照）。

市町村長による後見開始審判の申立て（老人福祉法32条等）の支援・代理業務（特に、迅速な対応を要する審判前の保全処分申立、続く財産管理者の業務において弁護士の役割は大きい）や後見業務等に関しても弁護士の活躍が期待されている。あわせて、セルフ・ネグレクト状態にある高齢者への対応や財産上の不当取引による高齢者被害への対応、また、2017（平成29）年度に抜本的な見直しを行った高齢者権利擁護等推進事業についても、弁護士・弁護士会も積極的に関与していくべきである（令和2年3月24日付厚生労働省老健局長通知参照）。

また日弁連高齢者・障害者支援センターは、2023（令和5）年7月13日付けで、事業者による高齢者・障害者に対する虐待検証のための第三者委員会ガイドラインを策定しており、虐待の防止に向けた取組に関与していくことも必要といえる。

## （2）障がい者をめぐる状況について

### ア 障害者の権利に関する条約の批准と国内法令の整備等

2014（平成26）年1月20日、日本は、「障害者の権利に関する条約」（障害者権利条約）の批准書を寄託し、同年2月19日、同条約は日本について効力を生ずるところとなった。本条約の批准に向けて政府は、2011（平成23）年「障害者基本法」の改正、2012（平成24）年「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」（総合支援法）の制定、2013（平成25）年「障害者の雇用の促進等に関する法律」（雇用促進法）の改正及び「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（障害者差別解消法）の制定など、国内法の整備を行っており、これらは日弁連の長年にわたる政府への働きかけの成果といえよう。しかし、未だ障害者権利条約の趣旨を実現するにあたって国内法整備が十分であるとは言い難い。例えば、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の一部を改正する法律案（第193回国会に提出、第194回国会で衆議院解散により廃案になったもの）は、精神障がい者の声を十分に反映させたものになっていなかった（2017（平成29）年11月15日日弁連「精神保健福祉法改正案に対する意見書」）。2023（令和5年）3月の閣議決定に基づき、改正障害

者差別解消法が 2024（令和 6 年）4 月 1 日に施行されることになったが、弁護士会としては、今後も、障害者権利条約の趣旨を活かした国内法の整備を進めるよう、政府に積極的に働きかける必要がある（2014（平成 26）年 10 月 3 日「障害者権利条約の完全実施を求める宣言」等）。

加えて、既に施行された国内法の運用等にも注視していくべきである。この点、雇用促進法においては、国や地方公共団体、民間企業に対して、従業員の法定雇用率以上の障がい者の雇用を義務づけているにもかかわらず、中央省庁において障がい者の雇用割合を水増しし、法定雇用率を下回る運用がされていたことが明らかとなった（2018（平成 30）年 8 月 28 日厚生労働省「国の行政機関における平成 29 年 6 月 1 日現在の障害者の任免状況の再点検結果について」）。これを受けて、改正法では、国および地方公共団体における障がい者の雇用状況についての的確な把握等に関する措置を講ずる内容が盛り込まれたが、弁護士会としては、条約や法の趣旨が形骸化されることのないように監視していくことが必要であろう。障害者差別解消法（2016（平成 28）年 4 月 1 日施行）については、障がい者への理解を深め、差別を解消する取組みをより推進するため、自治体が独自に条例を制定する動きが出ている（「東京都障害者への理解促進及び差別解消の推進に関する条例」等）。相模原市の障害者支援施設における事件等に鑑みても、障がい者に関する関心と理解を深める取り組みは重要である。弁護士会も、自治体等と連携して、このような条例の制定をバックアップすることは有意義である。また、改正障害者差別解消法で義務化された、民間企業における合理的配慮の提供の実施状況も監視していく必要があるだろう。

#### イ 障がい者の虐待防止

2012（平成 24）年 10 月 1 日に「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」（障害者虐待防止法）が施行された後も、障がい者に対する虐待問題は解決していない。2019（令和元）年度、障害者虐待と判断されたものだけでも、養護者による虐待 1,655 件（相談・通報 5,758 件）、障害者福祉施設従事者等による虐待 547 件（相談・通報 2,761 件）及び使用者による虐待 535 件（相談・通報 591 件）に上っている。

同法では障がい者への虐待を発見した人に市町村への通報を義務付けたほか、虐待が疑われる家庭への市町村の立入調査も可能とされ、埋もれがちであった虐待の実態が明らかになってきたともいえるが、虐待を受けたことの認識がない、被害を訴えることが困難であるという障がい者の事情に鑑みれば、高齢者虐待に対する取組みと同様に、弁護士・弁護士会がより積極的に障がい者の虐待の防止・救済に関わっていくべきである（この点、山口県弁護士会では、障害者施設での虐待防止を目的に、知的障害者福祉協会と包括協定を結んでいる）。また、障害者権利条約の趣旨を活かし、障がい者の尊厳が尊重される生活を確保するためにも、障がい者の虐待防止の仕組みの範囲を拡大し、学校、保健所等、医療機関、官公署等における虐待も障害者虐待防止法の適用対象とするものに改正するべく、弁護士会は今後も積極的な提言・取組みを行っていくべきである（上記「障害者権利条約の完全実施を求める宣言」）。特に、令和 5 年 2 月には、八王子市の精神科病院「滝山病院」で患者への

虐待事件が発覚し大きく報道されたところであり、精神科病院に入院している障がい者の権利擁護については、精神保健福祉法の改正も視野に入れた議論が必要である（2023（令和5）年2月16日付日弁連「精神保健福祉制度の抜本的改革を求める意見書～強制入院廃止に向けた短期工程の提言～」参照）。

### （3） 高齢者・障がい者の財産管理・身上監護の制度～成年後見制度

成年後見制度は、財産管理・身上監護において、高齢者・障がい者の権利擁護の役割を果たす制度であるが、最高裁判所の統計によれば、2020（令和2）年12月末日時点における成年後見制度利用者数は全国で合計232,287人（前年224,442人）に止まり、未だ制度として定着したとは言い難い状況である。加えて、そもそも、現行の成年後見制度は、精神上的障害による判断能力の低下に対し画一的かつ包括的な行為能力の制限を定めているが、前述の障害者権利条約の趣旨に鑑みれば、個々人に応じた必要最小限の制限にとどめ、当事者が可能な限り自己決定しうる支援と環境整備を原則とする制度に改めるべきである（上記「障害者権利条約の完全実施を求める宣言」）。2015（平成27）年10月1日に行われた人権擁護大会シンポジウムでも「成年後見制度」から「意思決定支援制度」への転換が模索されたところである（2015（平成27）年10月2日「総合的な意思決定支援に関する制度整備を求める宣言」）。2016（平成28）年4月8日には「成年後見制度の利用促進に関する法律」が成立し、2022（令和4）年3月25日には「第二期成年後見制度利用促進基本計画」が策定された。今後も、弁護士会は、成年後見制度の一翼を担う専門職団体として、より積極的に成年後見制度の改革の議論に参加していくべきである（2016（平成28）年4月22日付会長声明、2017（平成29）年2月16日付東京弁護士会会長「『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関する意見募集（パブリックコメント）に対する意見」、及び、2022（令和4）年2月8日付東京弁護士会会長「『第二期成年後見制度利用促進基本計画 最終とりまとめ案』に盛り込むべき事項に関する意見募集

（パブリックコメント）に対する意見」参照）。この点、日本弁護士連合会もメンバーの一員である「意思決定支援ワーキンググループ」が取りまとめた、「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」（2020（令和2）年10月30日）は具体的かつ実践可能な指針として参考になるものであり、弁護士会としてその普及・啓発にも尽力していくべきであろう。

### （4） 高齢者・障がい者をめぐって近時意識されてきた課題

#### ア 『地域共生社会』の実現との関連で

前述(1)イのとおり、高齢者については、「地域包括ケアシステム」の構築が推進されているが、更に、このシステムの理念を、地域における障がい者、生活困窮者、子ども・子育て・家庭に関する分野にも広げ、『地域共生社会』（制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに作っていく社会）の実現を目指す取組が推進されている。これは、課題の複合化（高齢の親と無職独身の50代の子の同居（8050）問題や、介護と育児に同時

に直面する世帯（ダブルケア）問題等）や制度の狭間（いわゆる「ごみ屋敷」問題等）といった、既存の制度による解決では困難である問題も意識されるようになり、必要な支援を包括的に確保するという「地域包括ケアシステム」の理念を普遍化し、高齢者に限らず、包括的支援体制を構築するという取組である。

この取組との関係で、弁護士・弁護士会は、課題の複合化や制度の狭間の問題に的確に対応するための、包括的・総合的な相談体制のチームの一員としての役割が期待されている。厚生労働省のモデル事業（平成 30 年度及び令和元年度）でも「多機関の協働による包括的支援体制構築」の試みの中で、複数の自治体で弁護士・弁護士会との連携が模索されており、弁護士会側でも、課題の複合化や制度の狭間の問題に対応できる受け皿を準備していく必要があると考える。

#### イ 裁判手続の IT 化との関連で

裁判手続の IT 化を議論するにあたっては、障がい者や高齢者が「司法弱者」とならないように、本人サポートの在り方も含めて、裁判を受ける権利をより充実させるための IT 化はいかにあるべきかを検討する必要がある。障がい者への配慮が不十分なまま制度やシステムが設計されてしまうと、障がい者は裁判手続を利用する機会を失いかねないことになるし、また、IT 化された裁判手続を利用し、その利便性を享受するためには、パソコン等の機器やインターネットに接続する通信環境が必要であるが、特に高齢者はこのような機器や通信環境を保有していないか、またはその利用に習熟していな者が多く、他者との交わりが乏しい場合もあって、本人サポートも受けにくいことが考えられるからである（2021（令和 3）年 10 月 30 日第 29 回司法シンポジウム基調報告書参照）。

もっとも、裁判手続の IT 化を論ずる以前に、現状の裁判手続においても、視覚・聴覚障がい者のための裁判所の対応態勢が十分であるとは言い難いことが、第 29 回司法シンポジウムに先立って行われた、裁判所における視覚・聴覚障がい者用補助具の備置状況等に関する調査結果からも明らかとなった（第 29 回司法シンポジウム基調報告書 DVD 掲載資料「裁判所における視覚・聴覚障がい者用補助具の据置状況等に関するアンケート」）。現状の裁判手続においても、前記(2)アのように障害者権利条約の趣旨を活かし、障害者基本法 29 条を実現できるような、国内法の整備や運用が進められるよう留意していくべきである。

なお、本節において、「障害者」「障がい者」の表記につき、法律用語や引用については原文のままとし、それ以外は「障がい者」の表記を用いた。

以 上