

第3章

脆弱な人々を包摂する社会の 構築に向けて －住居荒廃の問題と自律支援

法政大学大学院経済学研究科教授 菅 富美枝

1 はじめに—本報告の基本的立場

日本社会において、住居の荒廃が客観的に問題化する程度にまで達する状態にあり（例 近隣住民からの度重なる苦情がある場合）、それに対して当該対象物の所有者あるいは占有者が何ら対処を行わない場合、さらには客観的にみて不合理な態度をとり続ける場合、当該所有者または占有者の判断能力が疑われるという実態が少なからずあるように思われる。そのため、住居荒廃の問題と成年後見の問題とを関連づけて考える声が聞かれることもたしかである。しかしながら、住居荒廃の問題を安易に成年後見の問題——すなわち、成年後見が利用できる場面である——と考えることには慎重であるべき（むしろ、できないと考えるべき）である、というのが本稿の基本的立場である¹。

その理由は、現在、わが国が批准している「国連障害者権利条約（UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities）」に象徴されるように、国際的な成年後見法の潮流は、「自己決定支援（supported decision-making）」を貫く立場をとっており、本人の意思に代えて他者（私人たる後見人、あるいは公的権力（例 裁判所や行政機関）を含む）が決定を行う「代行決定（substituted decision-making）」は、条約上禁止されているとみるか、少なくとも各加盟国の国内法において、将来的な縮減・廃止の方向にあるからである²。

そこで、住居荒廃の問題への対応を考える場合には、「代行決定」が全面的に禁止されるべきであるという最も革新的な立場をとらないまでも、少なくとも、個人の領域への例外的な介入であると厳粛

1 同様に、住居荒廃の問題解決のために事務管理論の利用を提唱する見解についても、本稿は否定的な立場をとる。拙稿「判断能力の不十分な人々をめぐる事務管理論の再構成——本人中心主義に立った成年後見制度との統合的解釈の試み」『民事法学の歴史と未来』（成文堂、2014 年）481-511 頁参照。

2 詳細については、法政大学大原社会問題研究所・菅富美枝編『成年後見制度の新たなランド・デザイン』（法政大学出版局、2013 年）を参照。

に認識することが重要であると考え。すなわち、住居荒廃の問題を考えるにあたっては、まずは本人——いわゆるごみ屋敷問題を生じさせている対象物の所有者あるいは占有者——には判断能力が「ある」と推定することから始め、問題の解決のためには自己決定支援を実現する試みを徹底的に行うべきであり、本人に「明らかに判断能力がない」と慎重に評価されない限り代行決定は行えない、という基本的な姿勢を確認する必要があるだろう。こうした姿勢は、知的、精神的、認知的障害があろうとも、その程度が実際の意思決定を不可能にするものでない限りは、なされた自己決定の結果が尊重されるべきであり、特に、決定の結果が客観的に見て不合理なものとなることの一事をもって本人に判断能力がないことを推定してはならない、とするイギリス「2005年意思決定能力法（the Mental Capacity Act 2005）」に顕著である。同法は、外国法であるとはいえ、自己決定権を最大限に重んじる哲学への共鳴や、それと同時に、同じく島国にあって自己決定を他者との関係性の中で構築する文化（自己の希望を述べることを遠慮する文化）が日本社会と類似している点などから参照に値するとして、これまでわが国における障害者法に多くの影響を与えてきた。

それでは、以上のような立場に立って、住居荒廃の問題を法的に解決する理論的可能性を探るとき、いかなる手法が考えられるだろうか。やや結論的に述べるならば、①自己決定支援を徹底して本人が解決への道を自ら選択することを待ち、その上で実現に協力する、あるいは、②もし本人に自己の置かれた環境に対する誤解があるならば（例　ごみをごみと認識できず、摂取可能な食物や、保存可能な財物であると誤解しているような場合）、その誤解を解くことに努める、また、③本人に、自己の置かれた環境に対する理解をする能力が欠如していると客観的に認められる場合には、後見人を選任し、本人に判断能力があれば選択するであろう決定を、本人の福祉

に照らし合わせながら代行する、ということ等が考えられよう。ただし、③については、本人に判断能力が「ない」とする評価を極めて慎重に行うことこそが、自己決定や自律支援を重視する立場に親和的である。その上で、本人の判断能力の存在が否定できない、すなわち、本人が意図的に不合理な結果を継続的に選択している場合に、その不合理な結果が公共の利益を侵害する程度に達しているならば、別途、④公法的な強制的介入の法的根拠を探るべきである（条例制定や新法制定を含めて）というのが、私法学者としての筆者の見解である。

こうした本稿の立場と共通する部分が多いことから、次節では、判断能力の存在が疑われる成年者に対する法のあり方を示すものとして、イギリス 2005 年意思決定能力法の概要を紹介する。自己決定支援を徹底して追求し、代行決定の実行を必要最小限に留めようとする法のあり方が明らかとなろう。

第 3 節では、自己決定権の尊重を議論の出発点（基軸）に据えた上で、住居荒廃問題の解決を、周囲の気づき、本人に対する説明、説得、本人によって選択された決定を実行するための支援、本人の自立や自尊心の回復、等を通して実現する可能性を探りたい。そこで、一例として、消費者被害の発覚を端緒とした解決の可能性（シナリオ）を紹介する。

さらに、住居荒廃の問題は、セルフネグレクトの問題と密接な関連性を有していると考ええる。この点については、イギリス法においては、「2014 年ケア法（the Care Act 2014）」が規定するが、筆者の力の及ぶところではないため、本稿では割愛する。ただし、住居荒廃の中に暮らし続ける状況をセルフネグレクトの問題と捉える際にも、本人の判断能力の有無を慎重に探り、自己決定支援を徹底的に試みることから始めるべきであると考ええる。

最終節では、以上の考察を通して、今後の日本社会への若干の示

唆を試みたいと考えている。その際、筆者がワーキンググループ委員を務めて作成に携わった「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」（認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援事業（2017年度老人保健事業推進費等補助金事業））も参考にする。

2 「自己決定支援」の追求と 「代行決定」に対する法的防御 ーイギリス 2005 年意思決定能力法を参考に

(1) 2005 年意思決定能力法と「自己決定支援」体制

本節では、2005 年意思決定能力法の概要を、本稿の趣旨に必要な限りで紹介する。³

同法の基本姿勢を端的に表しているのは、第1条2項から6項に掲げられた5つの基本原則である。以下、順に紹介する。

第1に、「人は、意思決定能力を有していないという確固たる証拠がない限り、意思決定能力があると推定されなければならない」として「意思決定能力存在の推定の原則」を明記する（2005 年意思決定能力法1条2項）。第2に、「人は、自ら意思決定を行うべく可能な限りの支援を受けた上で、それらが功を奏しなかった場合のみ、意思決定ができないと判断される」として「エンパワーメント（empowerment）の原則」を挙げる（2005 年意思決定能力法1条3項）。第3に、「客観的には不合理にみえる賢明でない（unwise）意思決定を行ったということだけで、本人には意思決定能力がないと判断されることはない」ことを確認する（2005 年意思決定能力法1条4項）。

以上の3つの原則から、本人に意思決定能力がないと法的に判

3 詳しくは、拙著『イギリス成年後見制度にみる自律支援の法理』（ミネルヴァ書房、2010年）を参照。

断することに対して極めて慎重であるべきとする 2005 年意思決定能力法の姿勢がうかがえる⁴。住居荒廃の問題に関わるのは、特に、第 3 の原則であろう。ごみを収集、堆積させている状況は、客観的にみれば不合理であり、そこに暮らし続けることは賢明な選択ではないと見えるからである。だが、同法が規定するのは、そのような場合であっても、本人には判断能力があると期待し、望ましいと考えられる解決が導き出されるよう、本人への状況説明、情報支援、説得が徹底して行われなければならないということである。すなわち、安易に、本人に判断能力がないことにしてしまい、代行決定へと動いてはならないということである。

こうした基本的立場を確認した上で、同法は、本人に意思決定能力がないと判断せざるをえない例外的状況において、他者関与のあり方を厳格に規律する規定を置いている。具体的には、「意思決定能力がないと法的に評価された本人に代わって行為をなし、あるいは、代行決定するにあたっては、本人のベスト・インタレストに適用できるように行わなければならない」と定め、代行決定を行う際の基準として「ベスト・インタレストの原則」を定める（2005 年意思決定能力法 1 条 5 項）。さらに、「代行為や代行決定をなすにあたっては、本人の権利や行動の自由を制限する程度がより少なくてすむような選択肢が他にないかが考慮されなければならない」として、「必要最小限の介入の原則」を定める（2005 年意思決定能力法 1 条 6 項）。

4 詳しくは、拙著・注 (2) 第 2 章を参照。本人に意思決定能力があることを積極的に否定できない限り、たとえ客観的にみて不合理かつ本人に回復不可能な害を与えるものであったとしても、本人の自己決定を尊重し、強いて周囲は介入を躊躇しなければならないことについて、「訓練によって保護的な本能を磨いてきた」プロフェッショナルが感じ得るディレンマに配慮しながらもなおその重要性を説くものとして、元高等法院判事による Hedley, M., „The ‘right’ to take foolish decisions” *Elderly Law Journal* [2014]vol 4-1, 52。さらに、同判事は、司法の役割を、たとえ意思決定能力がない状態にあっても、すべての人に「最大限に生きる (to live life to the full)」ことを保障することであると述べ、そのためのリスクは不可避 (甘受すべき) であると述べる (at 53)。

このように5つの基本原則の内、前半の3つが自己決定支援に向けた原則を示しているのに対して、最後の2つの原則は、あらゆる自己決定支援を試みても、本人による意思決定や（サービスの受領に関する）同意の付与が現実的に不可能である場合に関わっている。本人に意思決定能力が「ある」場合と「ない」場合について法の対応の違いが明確に示されており、この境界線を曖昧にしてはならないと考えられている。

したがって、イギリス社会において住居荒廃の問題が生じた場合には、まずは本人の判断能力の有無が医学的のみならず、精神社会学的な見地から慎重に見極められ、さらに、周囲からの情報支援が最大限に試みられる。その結果、能力がないと明らかに評価できない限り「ある」とみなされることから、住居荒廃の問題に対しては本人に対する状況説明、危険性についての詳細な説明、改善解決への手筈の紹介などが、本人への説得という形で行われることになる。

他方、周囲の努力にもかかわらず、本人が自らの置かれている状況を全く理解できていないと考えられる状況においては、本人の保護を図るため、例外的措置として、必要最小限の範囲で（第5原則参照）、他者決定が行われることが法的に許容される。ただし、その際の厳格な要件となるのが、第4原則に示された「ベスト・インタレスト」への適合である。

（2）例外としての「代行決定」と「主観的」ベスト・インタレスト論

この点について、2005年意思決定能力法は、「ベスト・インタレスト」の定義を置いていない。その理由は、その人にとっての、その時点での、「個別具体的な」ベスト・インタレストを知ることこそが重要と考えられたことにある⁵。ここには、各人の多様な状況

5 立法過程において、ベスト・インタレストの定義の是非をめぐってなされた議論については、Law Commission, Mental Incapacity (Law Com No 231) (HMSO

と刻々と変化する状況に合った「パーソナルな意思決定」を実現するという、2005 年意思決定能力法全体を貫く基本姿勢が表れている。

そこで、2005 年意思決定能力法では、抽象的な定義を排し、各人の状況・状況における具体的なベスト・インタレストを確定すべく、そのために必要だと考えられる要素が抽出され、7 項目の「チェックリスト (checklist)」として提示されている (2005 年意思決定能力法 4 条)。

第 1 項目「本人の年齢や外見、状態、ふるまいによって、判断を左右されてはならない」(2005 年意思決定能力法 4 条 1 項 & Code of Practice, paras. 5.16-5.17)

第 2 項目「当該問題に関係すると合理的に考えられる事情については、全て考慮した上で判断しなければならない」(2005 年意思決定能力法 4 条 2 項 & Code of Practice, paras. 5.18-5.20)

第 3 項目「本人が意思決定能力を回復する可能性を考慮しなければならない」(2005 年意思決定能力法 4 条 3 項 & Code of Practice, paras.5.25-5.28)

第 4 項目「本人が自ら意思決定に参加し主体的に関与できるような環境を、できる限り整えなければならない」(2005 年意思決定能力法 4 条 4 項 & Code of Practice, paras .5.21-5.24)。

1995) ; Lord Chancellor's Department, Who decides? Making decisions on behalf of mentally incapacitated adults (HMSO, 1997) (Cm 3803) ; Law Chancellor's Department, Making decisions: the Government's proposals for making decisions on behalf of mentally incapacitated adults (TSO, 1999) (Cm 4465) ; Draft Mental Incapacity Bill (House of Commons 2004)などを参照。

第5項目「尊厳死の希望を明確に文書で記した者に対して医療処置を施してはならない。他方、そうした文書がない場合、本人に死をもたらしたいとの動機に動かされて判断してはならない。安楽死や自殺幫助は、認められない」(2005年意思決定能力法4条5項 & Code of Practice, paras.5.29-5.36)

第6項目「本人の過去および現在の意向、心情、信念や価値観を考慮しなければならない」(2005年意思決定能力法4条6項 & Code of Practice, paras.5.37-5.48)

第7項目「本人が相談者として指名した者、家族・友人などの身近な介護者、法定後見人、任意後見人等の見解を考慮に入れて、判断しなければならない」(2005年意思決定能力法4条7項 & Code of Practice, paras. 5.49-5.57)

これらの規定から見えてくるのは、「本人を中心に位置付ける (place the donor at the centre of any decision)」——逆の言い方をすれば、本人を脇に置き、後見人の見解やその他の客観的価値観を押し付けることを排除する——「本人を中心に置く」姿勢である⁶。特に、代行決定者が、本人の客観的状況を外部者の視点で観察した結果、良いと考えたに過ぎないものを、「ベスト・インタレスト」と捉えてはならないことが明らかにされている⁷。

このように、イギリスの2005年意思決定能力法における代行決定は、「主観的ベスト・インタレスト主義」に立ったものとなっている⁸。判断能力が不十分であるがゆえに自ら意思決定できない人のた

6 第6項目、第4項目を参照。

7 第1項目、第5項目を参照。

8 こうした「主観的ベスト・インタレスト主義」の理念的検討、特に、イギリス法における「ベスト・インタレスト」概念の変遷、未成年者をめぐる文脈における「福

めに、彼らに代わって決定を行う者（家族、後見人、公的機関を含む）は、こうして導き出される「ベスト・インタレスト」に従って決定権限を行使することが求められ、かつ、その場合にのみ、決定に正当性が与えられる。そして、その決定内容は、本人の権利や行動の自由を制限する程度が最も少ないものでなければならない。

代行決定者の裁量行使の方向性が法律で厳格に規律されているのは、人格的に独立した本人の決定を他者が代行してしまうことによる「人格的自律（personal autonomy）への侵害」が何よりも強く危惧されていることの表れである。

これを住居荒廃の問題に即していえば、自己決定支援がどのようにしても功を奏さず、本人にはもはや判断能力がないとして代行決定が行われる場面に移るとしても、そこでの代行決定はあくまで本人の推定的意思と本人の福祉の向上を目指して行われるべきことになる。すなわち、本人に代わってごみを処分する、あるいはそうした契約を業者と締結するにあたって、「ごみであるか否か」については本人の主観的基準を推測することを基本としながら（例 腐敗した食べ残しの入ったプラスチック容器に見えるものであっても、本人が故人とした最後の食事であったような場合、それは本人にとって「ごみ」ではない）、どうしても衛生的に問題が生じるなど本人の推定的意思の単なる代行では本人の福祉が即座に害されるときにだけ、必要最小限の範囲で客観的に合理的な手段を選ぶ（例 腐敗物は処分せざるを得ないが、プラスチック容器は洗浄して本人の元に残す）ということになる。ここに、「公共の利益への配慮」という観点が入ることは、論理的に困難であると言わざるをえない。私法の枠の範囲内で議論することの限界であると言えよう。

祉原則 (welfare principle)」との相違、医療行為をめぐる従来とられてきた「医学上の」ベスト・インタレスト論との相違に注意しながら、2005 年意思決定能力法体制における「ベスト・インタレスト」の概念とその特徴について詳説したものとして、菅・注 (3) 第 3 章を参照。

(3) 自己決定支援が可能になるまでの⁹つなぎとしての代行決定のあり方——本人の意向、信条、信念、価値観を探るということ

さらに、イギリス 2005 年意思決定能力法においては、本人が意思決定できない状態にあり、代行決定を要すると考えられる場面においても、本人に対する自己決定支援を続行し、本人自身による意思決定の可能性に期待する姿勢が貫かれている点が着目される。⁹このように、代行決定を要する状況においても、常に「支援付き意思決定」の実現に向けて引き返す道が確保されているのである。この点に、本人自身による意思決定の可能性に期待し、そのための支援提供を継続する「自己決定支援」体制の堅固さがみえる。

また、2005 年意思決定能力法が示すのは、たとえ自ら意思決定を行うことが現段階において困難であろうとも、本人を意思決定の結果だけが帰属する「客体」として扱うことなく、本人の意向、心情、信念、価値観、その他本人が大切にしている事柄を代行決定に反映させることによって、「本人らしい」意思決定を実現しようとする姿勢である¹⁰（「本人を中心に置いた（person-centred）代行決定」）。そのためには、本人の現在の意向、心情などを、周囲の工夫によって本人から取得することに努め、また、それが難しい場合には、本人を取り巻く人々から本人に関する主観的情報を集めることが重要となる¹¹。

後者は、特に、「インクルーシブ・アプローチ」とよばれ、医療的決定や福祉的決定が必要とされる場面において、たとえば法定後見人が任命されている場合であっても、本人の周囲にあって本人の福祉の向上に真摯な関心を有する人々からの、本人に関する情報の持ち寄りが重要であることを意味する。こうした姿勢によって、本人

9 チェックリスト第3項目、第4項目を参照。

10 同第6項目を参照。

11 同第4項目を参照。

12 同第7項目を参照。

をよく知る人々からできるだけ多くの情報を集めた上で多角的に考察し、結論することが可能となるからである。ごみ堆積の問題を解決するにあたって、この視点は重要であると考え。ごみを収集してしまう、あるいは堆積させたままにしてしまう理由を、本人が説明できるだけの判断能力を有しない場合、その理由（意向、信念、信条、価値観、感情を含む）を周囲が推測することで、ごみの撤去後に再度同様の状況が繰り返されることも防ぐことができると考えられるからである。

この点に関連して、イギリス社会においては、2005 年意思決定能力法の施行に先立って「第三者意向代弁人（Independent Mental Capacity Advocate：以下、IMCA と呼ぶ）」制度が新設されており、本人の「権利擁護」機能と本人のための「意向代弁」機能を一部担っている（ただし、制度上の限界もある）¹³。イギリスにおいては、判断能力が不十分なために重要な決定を誰かに託さなければならない状況にあって、自らの意向や感情すら表現することが困難な人々のために、同じ目線に立ってそれらをくみ取り代行決定者に伝える役目を果たすプロフェッショナルについて、その社会的重要性が認識されており、さらに、彼らの養成が、国家が国民に対して提供すべき基本的な公的サービスと位置づけられてきた点が注目される。¹⁴

13 IMCA の詳細については、拙著・注 (3) 47-51 頁、258-270 頁；拙稿「イギリスの成年後見制度——自己決定とその支援を目指す法制度」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、2011 年）88-126 頁；拙稿「障害（者）法学の観点からみた成年後見制度—公的サービスとしての「意思決定支援」」大原社会問題研究所雑誌 641 号（大原社会問題研究所、2012 年）70-73 頁を参照。本人自身、本人を取り巻く人々・プロフェッショナル、そして本人の置かれた客観的状況から、本人に関する情報をできるだけ多く引き出し、医療決定や福祉的決定に際して本人のための「ベスト・インタレスト」を発見し、意思決定プロセスにのせていくことが、彼らの主要な役割である。

14 まさに、IMCA は、こうした啓発を受けた人々の中から見出され養成されている。この点に関連して、一般市民が互いに対等な他の市民のために、彼らが自分の「声」を得て、その声に周囲から耳を傾けられ、周囲に聞いてもらえるように支援を提供する「市民アドヴォカシー」という発想について、スー・リー（菅富美枝訳）「イギリスにおける本人を代弁する公的サービス—IMCA の実践」『成年後見制度の新

わが国においては、たとえば、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）に同様の役割を期待できるように思われ、うまく機能していると思われる実践例を当研究会における現地調査（大阪府・豊中市）¹⁵で知ることができた。

以上のように、イギリス社会では、2005年意思決定能力法を基軸として、判断能力の存在が疑われる成年者に対して、医学的な診断を超えて、常に本人を意思決定のプロセスに関与させ続けることに努めている。わが国において、住居荒廃の問題を検討するにあたって、同様に、本人が自己決定できるように周囲が関わり続けることが求められていると考える。法制度と社会制度との全体を通して、判断能力がどんなに不十分な状況であろうとも、本人の決定主体性が保障され、「本人を中心に置いた決定」が実現されることの重要性を認識した上で、住居荒廃の管理を含む全体的な福祉的決定においても、予断・憶測を排除して本人のありのままの声を聞くことが¹⁶求められている。

たなグランド・デザイン』（前掲注(2)）第8章参照。「市民アドヴォカシー」の伝統こそが、IMCAの思想的基盤である。

15 本書第4章を参照。

16 施行後6年を経て、2005年意思決定能力法の基本理念（特に、エンパワーメント・エートス（the empowerment ethos）の実現状況をめぐって、医療や福祉関係者からの調査報告書がまとめられ、さらなる改善に向けた提言がなされた（House of Lords (Select Committee on the Mental Capacity Act 2005), *Mental Capacity Act: Post-Legislative Scrutiny* (2014)）。同報告書に対する政府の回答としては、HM Government, *Valuing every voice, respecting every right: Making the case for the Mental Capacity Act* (2014)を参照。

さらに、論者の中には、2005年意思決定能力法が、①例外的とはいえ法定後見制度を存続させている点、②限定的とはいえ、認知上の障害を理由として法的に「能力が無い」とする判断を下す余地を残している点、③「ベスト・インタレスト」の概念から本人の意思と意向以外のものを完全には排除していない点をもって、国連障害者権利条約への抵触の可能性を指摘するものもある（Series, L., Arstein-Kerslake, A., Gooding P., Flynn, E., „The Mental Capacity Act 2005, the Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000 and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The Basics“ *Thirty Nine Essex Street* (2014), at18, 19, 20)。ただし、①②に関連して、イギリス法の場合には、たしかに本人に判断能力がないとする法的判断が他者に代行決定権限（代理権）を生じさせるものであるとしても、依然とし

3 住居荒廃状況における自己決定支援の追求 ーイギリス法からの示唆

(1) 消費者被害との関連性

それでは、前節で紹介したような、意思決定能力存在の原則、自己決定支援体制を貫くイギリス社会において、住居荒廃の問題はどのように発覚し、どのように処理されうるであろうか。本節では、筆者が専門とする消費者法における事例を紹介し、解決策の一つとして考察を行いたいと考える。ここで紹介するのは、『成年者のセーフガード』¹⁷ という著書に紹介された事例である。

J 夫妻は、共に 80 代である。これまで、ソーシャルケア部にも、取引基準局にも、警察にも、知られてはいなかった。

ある日、全国取引基準局 (NTS) スキャン詐欺対策チームから、J 氏の居住する取引基準局に連絡が入り、J 氏の振り出した小切手が詐欺的投資会社のかかわるスキャン関連の手紙の中に見つかったとの通報があった。取引基準局は、早速 J 氏と連絡をとり、近々自宅訪問を行いたい旨を告げた。最初は渋っていた J 氏であったが、大量の手紙が差し押さえられていることを告げると、訪問に応じた。

自宅訪問の中で、取引基準官は、J 氏の家が寒く、基本的な修理を必要とする状態であることに気づいた。家の中は段ボールだ

て、本人の行為能力を否定して本人が単独でなした法律行為を取り消し得るものとする日本法の立場とは大きく異なることに留意する必要がある。また、③に関連して、2014 年 4 月 11 日に第 11 回国連障害者権利条約委員会によって採択された、同条約 12 条「法の前の平等」に関する一般的見解 (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1 – Article 12: Equal Recognition before the Law (UN Doc. No. CRPD/C/GC/1)) を引用 (パラグラフ 18) して本人の意向への配慮を具体的に明らかにした判決として、Re GW; London Borough of Haringey v CM [2014] EWCOP B23, paragraph 32 を参照。

17 Fenge, A., Lee, S., and Brown K., Safeguarding Adults (Sage 2017), at 27.

らけであり、それらは大量の郵便物であるように見えた。J夫人も在宅していたが、姿を見せに出てくることはなかった。J夫人が移動介助を必要とする状況にあることは明らかであり、取引基準官はさらにJ夫人の衛生状態が非常に悪いのではないかと疑った。

J氏は、常に財産管理を的確に行っており、投資についても適切な最新情報を得ていると述べた。取引基準官は、投資詐欺について情報を提供するとともに、その中でJ氏の名前が浮上してきたことを告げた。J氏は、過去5年ほどにわたってダイヤモンドの投資にかなりの金額を費やしたことを認めた。だが、近いうちに十分な見返りがあることについて確信があると述べた。取引基準局によって証拠を見せられても、J氏は、自分の投資がスキャンダル詐欺であることを否定した。取引基準官は、家の修理、社会保障給付、ソーシャルケアサービスの情報を提供した。J氏は、妻の健康状態の悪化のため、介助に苦勞していることを認めた。J氏もJ夫人も、取引基準官の再訪問を承諾し、また、ソーシャルケア部に連絡がいくことを了承した。

取引基準官は、J夫人が虐待とネグレクトの危険性にさらされており、悪化した健康状態のために自分で自分を保護することが困難であると信じることにについて、合理的な根拠を得たとして、地域のソーシャルケア部に連絡をとった。その結果、ソーシャルケア部と取引基準局が共同して、自宅訪問を行う準備が整えられた。

2度目の自宅訪問において、ソーシャルワーカーは、J夫人の考えや意思決定能力を判断するため、二人だけで話す機会を設けた。J夫人は、夫が何もかも隠そうとしていること、部屋の暖房をつけるなど、費用のかかる話になると途端に攻撃的になることなど、夫の行動に非常な不安を抱えていることを打ち明けた。ま

た、J夫人は、J氏が財産管理を行ってきたこと、そして、家のメンテナンスがおろそかになってきた2年前までは、夫の財産管理手腕を信頼していたと述べた。家のメンテナンスの問題を指摘すると、J氏は憤慨し、年金や貯蓄がある（はず）にもかかわらず、家の修理代を支払う余裕がないと告げた。J夫人は、郵便物の量の増加にも気づいていた。J氏の不可解な行動は子供たちとの口論をまねき、その結果、J氏は子供たちと連絡を取るのをやめてしまった。

J夫人は、J氏が意図的に自分を傷つけているとは考えていないが、彼自身の健康状態の悪化もあり、必要な介護をしてもらうことは期待できないと思っていると述べた。J夫人は、自宅を離れたくないとして、レスパイトケアを拒否した。ソーシャルワーカーは、J夫人から承諾を取り、J夫人の家族に連絡をとることにした。こうして、J夫人の安全上の問題について、情報共有ができる体制が整った。だが、J夫人は、自宅でケアを受けることを望んでいると話した。医学的証拠から、J夫人は15年前にリュウマチを発症していることが診断されたが、認識上の障害はみつからなかった。

ソーシャルワーカーは、J夫人のアセスメントを完了し、身体洗浄、着替えについて支援が必要であることに加え、火事防止サービスや転倒防止サービス、付き添い看護手当などの社会的給付の追加申請を行うにあたっての継続的な助言サービスが必要であると結論づけた。

さらに、ソーシャルワーカーは、介護者としてのJ氏のアセスメントも行った。J氏は、取引基準官に金銭的な問題を打ち明け、これまでためてきた夫婦の貯蓄のすべてを、今となつては詐欺でしかない投資に費やしたことを明かした。また、J氏は、カタログ掲載商品の購入を行ってきたが、それらは賞金に応募するため

であったことを認めた。J氏は、現在受け取っている郵便物の量の多さに圧倒されており、不安を感じていると述べた。J氏は、スキーム詐欺の事業者に腹を立てるとともに、自分自身にも怒りを感じていた。J氏は、家族がJ夫人のための支援を整えようとするのを拒否してきたこと、そのために、家族との間に亀裂を生じさせたことを認めた。J氏は、詐欺の被害にあったことに屈辱を感じており、大金を費やしてしまったことを子供たちに知られたくはなかったのである。

以上のような公的関与の結果、J夫人は、自分の望む場所で必要なケアと支援サービスを受けられることになった。金銭的アセスメントの結果、夫婦のほぼすべての財産が枯渇しており、国によるケアが求められるまでになっていることが判明した。慈善団体は、家の修理を手配し、また、関連する社会給付のすべてについて申請を確実に行えるよう援助した。J夫妻は、家族との関係を再構築し、そのことによってJ夫人は自信を取り戻せるようになった。

取引基準局は、J氏に対して、カタログ、賞金参加、宝くじにかかわるあらゆる通信をやめるよう支援し、J氏だけがスキーム詐欺の被害者ではないということを認識できるよう、投資詐欺に対する助言と教育を提供した。さらにJ氏に対して、スキーム詐欺師に対する責任追及や刑事起訴を可能にすべく、証拠の収集に協力するよう促した。J氏は、「メール・マーシャル」となって、他の被害者を援助する任についた。こうした活動によって、J氏は自尊心を取り戻した。

J夫妻は、電話機に番号ブロッカーを装置することに合意し、また、郵便選択サービスを用いて、自分たちが誰と連絡をとるのかについてコントロールを取り戻した。

このように、取引基準局、ソーシャルケア部、その他関連諸

機関の協働によって、J 夫妻はスキーム詐欺に気づき、自らを自分たちの力で保護できるようになったのである。

このシナリオのポイントとして注目すべきは、問題の発見から解決へのプロセスにおいて、本人への支援と本人の自己決定権の尊重との調和が、地方自治体の職員間の連携（ソーシャルケア部と消費者被害対策課）、さらには慈善団体との協働によって丁寧に実践されている点であろう。J 氏や J 夫人の判断能力の有無が丁寧に評価され、家族への支援要請についても J 夫妻の意向を確かめて理解を求め、消費者問題の解決についても J 氏の自尊心を回復させるような手法が選択されている。本人に対する助言、教育に力が入れられることによって本人自身による自覚が促されているため、ここには、本人の判断能力をあえて否定して、強制的関与を行う必要がないのである。

（2）消費者法体制、成年後見法体制、虐待保護体制の連関

一消費者被害の予防・抑止≡早期発見≡被害拡大の阻止≡被害回復のメカニズムの構築

一般的にいつて、イギリスにおいても、高齢者を狙った消費者被害の手口としては、わが国におけるのと似通ったものが多数みられることもたしかである（たとえば、自宅訪問、電話勧誘、電子メールの送り付け等の手法による不招請勧誘、不実の告知や靈感商法、デート商法、原野商法〔投資詐欺〕等の詐欺的行為による契約締結、個人情報〔例 暗証番号、口座番号、クレジットカード番号〕の不正取得）。どんなに犯罪抑止政策に努めても、それを掻い潜ろうとする悪質事業者の存在を否定しきれないというのも現実である。そこで、イギリス消費者法制は、(a) 被害の直接的な予防・抑止（例地域の見守り、違法な取引行為の厳罰化）に加えて、(b) 間接的な

抑止、すなわち、違法な取引手法で契約締結を強行した場合の当該契約の有効性を否定するルートを複数用意し（例 クーリングオフの権利の不告知を理由とする契約解除、誤認惹起行為による契約締結を理由とする契約の撤回や代金減額請求、交渉力の格差の濫用〔つけこみ〕を理由とする契約取消）、さらに、(c) 被害回復に向けての事後的な救済制度の充実化を図ることで、「被害の予防・抑止≒早期発見≒被害拡大の阻止≒被害回復のメカニズム」の整備に力を入れてきた。

その具体的執行主体として、イギリス全土にわたって地域共同体ごとに設置された「取引基準局（the Trading Standards Service (TSS)）」¹⁸の存在がある。取引基準局は、上記の法制度をそのままの形で適用することが困難な事例において、特にその機動性を発揮する。たとえば、消費者の誤認を惹起した広告・チラシ・文書が証拠としてどこにも残っていない場合や、広告で表示されていた金額算定方法とは異なる請求書が作成されたようにみえるがその立証が困難な場合、または、害意の点等で詐欺の立証が困難である場合、さらには、訪問販売の形態がとられているがクーリングオフの権利の援用あるいは同権利の不告知の立証が困難な場合において、取引基準局は、個々の被害消費者と加害事業者との間に入り、支払額の一部を自主的に返還させたり、残金支払債務について業者による免除を促すことに努めてきた。

筆者が2014年から2018年にかけてイギリスにおいて複数回に亘って動向調査を行った経験からしても、こうした事件における被害者のほとんどに認知症が見られ、自分が被害者であることが認識できておらず、取引基準官からの丁寧な説明によってそうした自覚が高まったとしても、裁判上の立証に用いられるような証拠の提出

18 詳しくは、拙著『新消費者法研究——脆弱な消費者を包摂する法体制と執行体制』（成文堂、2018年）第6章参照。

や証言を行うことができない場合が多い。こうした中、取引基準官による相手方事業者との交渉は、本人が受けた被害をインフォーマルに補填する役割を担っているのみならず、家族との連携やケア提供者との接触を架橋するなど、本人の福祉の向上に資することを実感できた。

そして、こうした迅速な対応を可能にする前提として、被害の早期発見にあたって、ソーシャルワーカーの活躍をはじめとした、消費者被害の予防・発見・即応のためのネットワークの存在が重要であることはいうまでもない。イギリスにおいては、2014 年ケア法の下、地方自治体を中核に据えた地域密着型のセーフガード・ネットワークが存在する。同法は、2005 年意思決定能力法と連関性を有しており、2005 年意思決定能力法では支援できない領域、すなわち、判断能力がないわけではないが自らを保護する力が弱い人々、すなわち、脆弱な人々への虐待の防止を目指している。「虐待」には、経済的搾取のほか（同法 42 条 3 項）、セルフネグレクトも含まれる。同法によって、判断能力があっても（様々な意味で）脆弱な状況にある人々を捕捉できることによって、公的関与を開始するためにあえて「判断能力がないこと」を擬制するといった法的技巧は不要になっている。また、脆弱性がある以上、判断能力があるとして支援を取りやめてしまうという事態も避けられうる。

そもそも、「脆弱性」とは、多面的・複合的な性質を有する概念である。中でも、「孤独感」は「社会的疎外」と関連しており、本人の福利を減退させてしまう可能性を秘めている。そのため、イギリス社会においては、脆弱な人々の社会的包摂を試み、「認知症になっても住み続けやすい共同体（dementia friendly communities）」²⁰の

19 拙著・前注、第 1 章、第 2 章参照。

20 Alzheimer's Society, Building Dementia-Friendly Communities: a Priority for Everyone, London Alzheimer's Society (2013).

構築が重要と考えられてきた。そこで、消費者被害を契機として取引基準局が犯罪調査を行うにあたっては、被害者との接し方に注意が払われていた。具体的には、被害者を調査の客体としてしまうのではなく、被害状況を聞き出す上で「共感している」という姿勢をとること、一回限りでなく一定期間を費やして調査を行うこと、被害者を地域のグループネットワーク（例 慈善団体である Alzheimer's Society が運営する「認知症フレンド」）につなぐことの重要性が認識されていた。また、こうした過程において、家族や友人と連絡をとることも有効と考えられるが、それには本人の同意の存在が前提であること、そして、被害者が再び自立した生活を送れるよう、必要なサポートに被害者が自ら手を伸ばしていくことを支援するといった姿勢が重要視されてきた。悪質な手口で自宅を奪われたような事案においても、自宅の取戻しまでには至らなかったものの、取引基準局の迅速な対応の結果、被害者が自宅の売却金を全額受け取ることができたことに加え、調査を契機として、被害男性の福祉をめぐる本人と家族を含む関係諸機関の話し合いが繰り返された結果、男性の生活の質の向上が格段に図られたという例もある。必要十分な公的介入によって、本人と家族との関係が再構築され、また本人自身が力を取り戻す一すなわち、エンパワーメントされる一という可能性を示す事案であると考ええる。

4 結びに代えて一日本法への示唆

以上、本稿を通して、住居荒廃（特に、いわゆるごみ屋敷）の問題を考えるにあたり、当該対象物の所有者または占有者に判断能力の存在が疑われる場合の社会のあり方を検討してきた。社会的孤立、判断能力の低下、消費者被害（経済的虐待）、自信喪失、セルフネグレクト、本人の福祉の悪化といった問題は、互いに密接な関

連性を有している。住居荒廃の問題は、こうした一連の流れの中で捉えることが適切であると思われる。²¹その解決のためには、脆弱な状況にある本人に寄り添うこと、見守りのネットワークを構築すること、そして最終的には、本人に再度自らの身を自らの力で守ることのできるパワーを取り戻してもらうことが求められていると考える。

次に紹介するのは、筆者がワーキンググループ委員として作成に関わった「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」（認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援事業（2017年度老人保健事業推進費等補助金事業））からの引用である。「ゴミ屋敷からの生活支援、医療機関への受診誘導」として意思決定支援のプロセスが紹介されている。このシナリオにおいて、住居荒廃の所有者は独居状態にある80代の女性であり、家族としては他県に住む60代の息子があり、月に1回帰省して本人の世話をを行っている。具体的な日々の支援を行っているのは近隣住民である。以下、ガイドラインを引用する。²²

近隣住民が、もともと夕食の副菜を持参したり、買い物を手伝うなどして生活の支援を行っていた。しかし、最近になり、家の中の散らかりが目立つようになり、また買い物を依頼する際にも必要以上の金銭を渡すなど、おつりの計算や金銭管理が難しくなっていることが考えられるエピソードがでてきた。以前の彼女

21 同様の視点に立つものとして、太田晃弘「司法ソーシャルワークについて」『生活協同組合研究』495号（2017年）13頁参照。本書「コラム：司法ソーシャルワーク」を参照。

22 平成29年度老人保健事業推進費等補助金（老人保健健康増進等事業分）日常生活や社会生活等において認知症の人の意思が適切に反映された生活が送れるようにするための意思決定支援のあり方に関する研究事業『認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン』14-15頁（<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000175277>）。

ではありえなかったことだったため、心配した地域住民より地域包括支援センターに支援の導入について相談がきた。

社会福祉士が訪問したところ、家の玄関先や屋内にはごみが散乱していた。また、浴室のバスタブは汚れた水が溜まり排水溝が詰まっている状態であり、家の管理が困難になっていることがうかがえた。本人から日常生活をうかがうなかで、何度も同じ話を繰り返すことがあった。また、日付の感覚が曖昧であることが分かった。しかし、本人は病院に通院はしていなかった。

本人から、家族の連絡先を聞き出し、家族からも情報を得るようにした。その結果、現在の主たる介護者は長男であり、月に1回帰省し、掃除・買い物・金銭引き出しの支援を行っていることがわかった。長男は、最近になり、本人が自宅の清掃を十分にできなくなってきたことには気づいていたが、遠方に住んでいるためどのように対応したらよいのか困っていたとのことであった(注1 家族からの情報収集、家族に関わりを促す)。

ケア担当者より、本人に今の生活をどのようにとらえているか、尋ねた(注2 オープンにたずね、希望が言いやすいように配慮をする)。すると、本人は、「犬や猫と一緒に自宅で暮らしたい」と言った。長男は「将来的には老人ホームにお世話にならないといけないと思っているが、現時点では本人の思いを尊重し自宅での生活を見守りたい」と考えていた。そこで、地域包括支援センターの職員と社会福祉法人の社会福祉士は自宅を訪問し、自宅で暮らすうえで必要なことはなにか、アセスメントを実施した。

あわせて、本人に対して、医療機関へ一度受診した方がよいことを勧め、内科的な疾患の有無や認知症について相談することを勧めた。受診の結果、内科的な問題はなかったが、アルツハイマー型認知症の診断を受けた。地域包括支援センターの職員は、それらの情報を集め、介護保険サービス導入に向けてケアマネジャー

選定及び担当者会議を実施した。社会福祉士は、家族の意向も踏まえ、ヘルパーによる室内清掃を提案した。当初、本人は他人が家にあがることに抵抗があると言ったが、試しをすることには納得した。数回、ヘルパーの利用を試した後に、改めて本人の意向を尋ねると、「親切な人で安心した」と導入の提案を承諾した（注 3 経験をした上で判断することも一つの方法である）。

このシナリオにみられるように、住居荒廃の問題を考えるにあたっては、今後の日本社会において益々、高齢者をはじめとして、脆弱性を有する人々の社会生活を支えるための制度設計として、「地域安全ネットワーク」の確立が重要になると考える²³。そのために既存の制度を利用できる部分も多く（例 地域住民、地域包括センター、社会福祉法人の社会福祉士、ケアマネジャー等の連携、医療機関の理解）、またいくつかのものを連携させたり（例 高齢者や障害者の権利擁護を図る諸団体との連携）、あるいは、新たに構築する（例 コミュニティソーシャルワーカーを補助する役割を担うボランティアの導入）ということも必要となろう。マンパワーが足りない、という声が即座に聞こえてきそうではあるが、少しずつでも、社会の中に存在するそれらを集めていく必要（と潜在的可能性）があるのではないだろうか。今後の制度設計に向けて、先進的な自治体などからも具体的なヒントを得たいと考える²⁴。

【付記】本稿は、文部科学省研究費基金・基盤研究 (C) 16K03416（研究代表者 菅富美枝）による研究成果の一部である。

23 これに関連して、筆者が 2017 年 8 月 1 日、第 252 回内閣府消費者委員会本会議にて報告した「消費者行政における執行力の充実」の資料として、http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2017/252/doc/20170801_shiryoul_3.pdf を参照。

24 野洲市における取組みについては、本書第 4 章を参照。