

高齢化社会における用地取得の課題 (用地交渉と成年後見制度について)

永田 善紀

近畿地方整備局淀川河川事務所用地第二課 (〒573-1191大阪府枚方市新町2丁目2番10号)

公共用地の取得にあたっては地権者に補償内容を理解してもらい補償契約を締結しているが、用地交渉においてすべての人に補償内容がきちんと伝わっているか。高齢化社会における用地取得の課題として認知症、意思能力、成年後見制度について、いっしょに考えてみませんか。

キーワード 認知症、意思能力、長谷川式認知症スケール、争族、第三者後見人、市民後見人

1. 総人口に占める高齢者 (65歳以上) 人口割合

65歳以上の高齢者 (以下「高齢者」という。) 人口は、1950年以降、一貫して増加し、1985年に総人口に占める割合が10%、2005年に20%を超え、2012年に3,000万人を超え、2017年9月15日現在の推計では3,514万人 (27.7%) で4人に1人が高齢者である。また、70歳以上は2,519万人で総人口の約5人に1人、75歳以上人口は1,747万人で総人口の約7人に1人、80歳以上は1,074万人で総人口の約12人に1人といった人口割合になる。¹⁾



2. 土地所有者の年齢

土地所有者の年齢に関して総務省統計局平成25年 (2013年) 住宅・土地統計調査の解説の「世帯の家計を主に支える者の年齢、住宅・土地の所有状況別普通世帯数」を基に調べてみると「現住居の敷地を所有している世帯」では65歳以上の世帯が42.9%、「現住居の敷地以外の土地を所有している世帯」では65歳以上の世帯が50.7%となっています。また、近畿地方整備局A事務所の交通安全事業 (2008年度～2017年度の契約者) を集計すると65歳以上の契約者が52%で「現住居の敷地以外の土地を所有している世帯」とほぼ同じ割合になる。また、淀川河川事務所B地区の契約者を年齢別

に集計すると高齢者が61%となる。このことから用地取得において高齢者との用地交渉の割合が高いことになる。



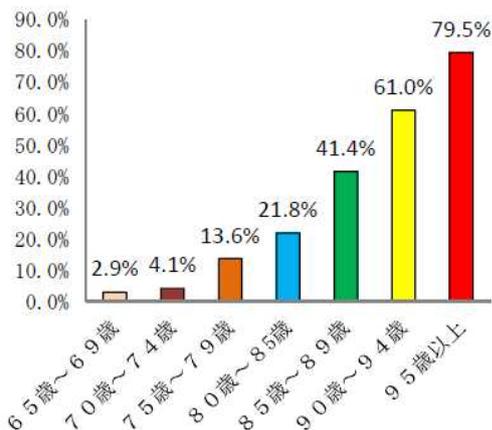
3. 高齢者における認知症

(1) 認知症の割合

厚生労働省研究班の2012年調査では、高齢者のうち認知症を発症している人は推計15%、462万人に上る。また、認知症の前段階である軽度認知障害 (MCI) も約400万人いると推計されることから、65歳以上の4人に1人が認知症とその“予備軍”となる計算になります。



認知症高齢者の割合



(出典 厚生労働省研究班推計2013)

また、年齢別認知症の割合をみると65歳～74歳までは5%以下であるが、75歳～79歳で10%を超え80歳代、90歳代と年齢が上がるに従い認知症の割合が増加することがわかります。

本文2. 「土地所有者の年齢」と見比べてみると、2017年の総人口比率では高齢者が27.7%であるが、近畿地方整備局A事務所では約5割、淀川河川事務所では約6割の土地所有者が高齢者であったことから、用地交渉において8人に1人ないし6.7人に1人の割合で認知症とその“予備軍”の方に出会う計算になります。

(2) 認知症の症状

認知症は大きく分けるとアルツハイマー型認知症、脳血管性型、レビー小体型に種分けすることができます。そのうちのアルツハイマー型認知症は全体の約60%を占め、女性に多い。脳血管性認知症は全体の約20%で男性がやや多く、レビー小体型は全体の約10%で男性に多い。アルツハイマー型認知症の特徴としては日常生活において簡単な判断が出来なくなったり、相手に話をあわせる「とりつくろい」が見られる。用地交渉時に反対意見がなかったとしても後日「とりつくろい」が原因であるとして、契約が無効だと言われる可能性があります。交渉時に当然否定すべきである内容の話に対して、否定するかを確認する必要があります。脳血管性認知症は脳内の血流の善し悪しで脳内に障害が起きている場所とそうでない場所があり、同じ事をしても出来る時と出来ない時が繰り返し起こります(まだら認知症。)。また、1日のうちでも調子が良い時間、悪い時間があり、判断力や理解力が低下している時とそうでない時があります。調子の良い時間は補償内容を理解できるようになります。レビー小体型は頭がはっきりしている時と、そうでない時があり、それを繰り返しながら進行します。

認知症にもそれぞれの症状や日時により意思能力に差異があるようです。²⁾

4. 意思能力の疑義

具体的にどの程度の能力を有していれば、意思能力が存するといえるか、その判断基準については統一的なものが存在するわけではなく、2011年9月29日東京地裁においても、「問題となる個々の法律行為ごとにその難易、重大性なども考慮して行為の結果を正しく認識できていたかどうかということを中心に判断されるべきものである。」として画一的、形式的な基準によって決められるものではなく、具体的な法律行為について個別に判断することになるとしています。

(1) 判例

以下認知症の症状が見受けられる方が不動産取引を行い契約締結の有効性が問題になった判例です。

【肯定された判例1】Xは1992年9月28日から同年12月25日まで多発性脳梗塞症、下肢血栓性静脈炎(いわゆる寝たきり老人)で心神喪失状態も発病し、硬貨を食べようとしたり、趣旨不明なことを喋ることがあったが、その一方で気分の良いときには雑談ないし会話に興じており、同年11月2日には会話が良好であった(看護師の看護記録)。また、本件代理権授与当時、Xは売買契約の趣旨、目的を理解し、委任状の委任事項も理解し、不自由極まりない手で、何とか自力で委任状に署名をしようとしたと解せるとして、認知症を呈するようになった者に対して、行為当時意思能力を喪失していたとはいえないとしています。

【肯定された判例2】亡父が1987年に二女に相続させるとの遺言を作成したが、2003年5月に相続人4名に1/4ずつ共有させるとの遺言を再度作成、2004年10月に亡父がYとの間で売買契約を締結し、二女にも売買代金を交付したが、2004年の売買契約時には亡父が意思能力がなかった。1987年の遺言に基づき不動産を取得していたとして、二女はYの所有権移転抹消手続きと明渡しを求めた。なお、亡父は2004年2月ごろアルツハイマーを発病していたものの、同年7月28日時点では他者とのコミュニケーション能力に格別の問題がなく、本売買契約のあった当時、意思能力がなかったとまで認めるに足りないとして、意思能力が肯定されています。

【否定された判例】母所有の建物の一部を姉が賃貸契約し、管理人として居住していたが、母と妹(契約締結に同席)が不動産会社(原告X)に売却した事案に対して、姉に知らせることなく土地建物を売却したことが、一見して不合理で後日紛争になることが明らかであった。母が中程度の認知症で記憶や見当識障害があった上に周囲に取り繕いの症状があり、相手によって自らの意見を変えることが顕著で、自らの意見を表明することが困難な状態にあり、社会生活上、状況に即した合理的な判断をする能力が著しく障害されていた。不動産会社は不動産取引の専門家として十分な注意義務を尽くしたか疑問が残る。従って、自己の財産を管理・処分するには常に援助が必要な状態であり、本件売買契約は母の意思無能力

により無効であるとして意思能力が否定されています。

34)

(2) 法律相談

近畿地方整備局C事務所において、認知症と用地買収においてどのように処理するかについて、どのように対処すべきか弁護士等の法律相談をおこなった事例です。5名共有地につき、そのうちの一人のXが判断能力に疑義がある旨、共有者である親族から教えられた。そのため成年後見制度について親族に説明し、相手方も法務局に相談に赴いたが、事業用地を売却するためだけに成年後見人を選任することは、負担が大きすぎるとの意見であったため法律相談をおこなった。弁護士の意見として確かに成年後見人に選任されれば、Xが死亡するまで、その任に当たるため、相当の負担が生じるため親族が事業用地の売買契約のためだけに選任をするのは腰が引けるということは理解出来る。今回の共有は、すべて親族であり、第三者からクレームがつくという事態は想定しにくい。医師から、判断能力がないとは言えないというような診断書が取ればベストであるとの回答であった。

5. 意思能力があるとして契約する場合

(1) 長谷川式認知症スケール

意思能力の診断は次の3つの方法があるとされています。一つ目は本人に質問しながら評価する方法で、長谷川式認知症スケール (HDS-R) やミニメンタルステート検査 (MMSE)、二つ目は日常生活についての情報から評価を行う方法で、臨床認知症評価尺度 (CDR) や行動観察によるアルツハイマー型認知症の重症度判定 (FAST)、三つ目としては頭部CTやMRI、SPECT (スペクト) 等画像による診断がありますが、認知症の判断として長谷川式認知症スケールが最も使用されているといわれています。長谷川式認知症スケールは、精神科医の長谷川和夫によって1974年に開発され、限られた時間と限られたスペースで、医師が効率的かつ公平に認知機能の低下を診断できるとされています。長谷川式認知症スケールでは「歳はいくつですか。」等9つの質問からなり、満点が30点で20点以下だった場合、認知症の疑いが高いと言われています。しかし、このテストの点数が悪かったからといって、即「認知症」と診断されるものではなく、非常に低い点数であっても契約締結時には意思能力があった。契約や遺言が有効であるとした判例があります。

(2) 契約する場合の留意点

判例で意思能力がないとして、無効の訴えをされている原因としては①売買価格が廉価である。詐欺ではないか。つまり不利益を被っている。②住む家なくなるにもかかわらず現に居住している家を売却する。又は生活収入の柱となっている賃貸物件を売却する。つまり不合理である。③将来相続人となる親族間において争いが生

じるもと (争族) になっている。つまり相続者の間で利害が対立する不公平な契約内容である。

不動産会社に対しては、専門家として十分注意義務を尽くしたかとして強い説明責任を求められている。また、不動産取引の動機、背景、経緯や取引内容が合理的であるか否かが問題とされている。以上のことから補償契約を締結する場合は次のことに留意する。①土地単価は公示地、基準地、路線価との比較、建物は坪あたり単価を説明する。②契約時点では一定の判断能力があった証拠を残す (看護日誌・録音テープ)。もしくは医師から判断能力がある、もしくはないとは言えないとの診断書をもらう。③契約にあたり弁護士や司法書士等の専門家の立会を求める。④現に居住している家屋の場合は代替地が確保されているか、もしくは入居する施設等決まっていることを確認する。⑤長男等の親族と同居している場合は、同居していない親族も補償内容を知っているか。補償内容は専門的な言葉だけではなく、一般の人がわかる言葉で書面や図面を用い、公共事業に対する理解も求める。留意事項の中でもとりわけ気をつけなければならないことは、争族 (将来遺産相続をめぐって争う可能性のある親族) に対して十分な説明と合意を得ておくことである。³⁾

6. 成年後見制度

(1) 成年後見制度とは

認知症、知的障害、精神障害等の理由により判断能力が十分でない方が、不動産売買契約や預貯金などの財産管理を1人で行うと不利益を被る恐れがある。そのために予め親族等が家庭裁判所に申立てを行い、援助をしてくれる人を付けて保護し、支援してもらうようにする制度で、法定後見制度と任意後見制度の2つがあります。また、法定後見制度は後見、保佐、補助の3つがあり、本人の判断能力の程度に応じて制度を選ぶこととなります。本人の利益を考えながら本人を代理して契約をしたり、本人が自分で法律行為をするときに同意を与えたり、本人が同意を得ないでした不利益な法律行為を後から取り消したりすることによって本人を保護・支援します。

法定後見人の概要

類型	後見	保佐	補助
対象となる方	事理弁識能力を欠く常況にある	事理弁識能力が著しく不十分	事理弁識能力が不十分
申立人	本人、配偶者、四親等内の親族、市町村長等		
取消が可能な行為	日常生活に関する行為以外の全て	民法13条1項に定める行為	申立ての範囲内で家庭裁判所が定める「特定の法律行為 (民法13条1項の所定の行為の一部)
成年後見人等に与えられる代理権の範囲	財産に関するすべての法律行為	申立ての範囲内で家庭裁判所の審判で定める特定の法律行為	申立ての範囲内で家庭裁判所の審判で定める特定の法律行為

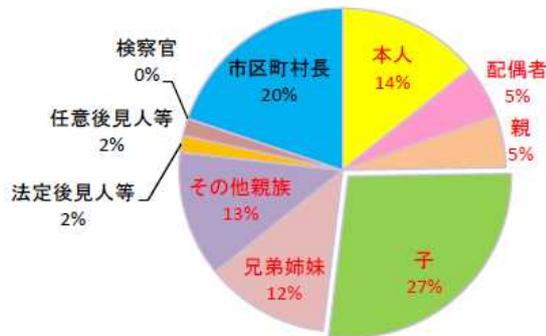
(出典 法務省民事局成年後見人制度成年後見登記)

2017年12月末日時点における成年後見制度の利用者数は合計で210,290人(対前年度比3.3%増)であり、うち成年後見の利用者数は165,211人(全体に占める割合が78.6%)、保佐の利用者数は30,549人(同割合15.7%)、補助の利用者数は9,234人(同割合4.6%)任意後見の利用者数は2,516人(同割合1.2%)である。

成年後見人の業務は財産管理と身上看護の2つあり、財産管理は現金、預貯金、不動産等の管理、収入・支出の管理、有価証券等の金融商品の管理及び確定申告と納税で、身上看護は医療に関する契約、施設への入所契約、介護に関する契約及び生活、療養看護に関する契約です。就任時の主な業務は①本人および関係者との面談②財産関係の書類や印鑑の受領③銀行、保険会社等へ成年後見人の就任の届出④審判確定後1か月以内に被後見人の財産を調査し、財産目録を作成し、家庭裁判所へ提出⑤年間支出額の予定として1年間に支出する金額を予定し、収入とのバランスを明らかにします。家庭裁判所からの求めに応じて、本人の財産の管理状況などについて報告等を行うため、収入や支出について金銭出納帳に記録し、領収書等の資料を保管し、適切な管理を行う必要があります。預貯金の流用など財産の管理が不適切である場合には、成年後見人を解任されたり、民事・刑事上の責任を問われることもあります。

申立人については、本人の子が最も多く全体の27%を占め、次いで市区町村長で20%となっています。

申立人と本人との関係



主な申立ての動機としては、預貯金等の管理・解約が42.4%と最も多く、次いで、身上監護19.1%、不動産の処分は10%未満となっています。

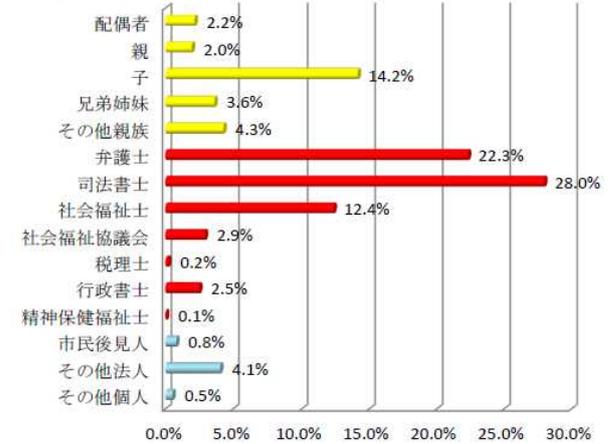
主な申立て動機別件数割合



成年後見人等と本人の関係については親族(配偶者、

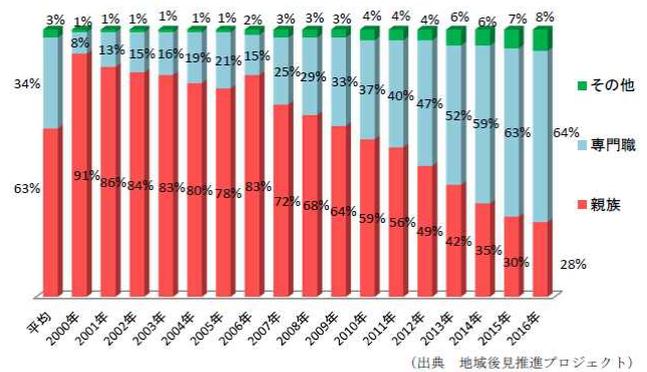
親、子、兄弟姉妹及びその他親族)が成年後見人等に選任されたものが全体の26.2%、弁護士等専門職が選任されたものが全体の68.4%となっています。⁵⁾

成年後見人等と本人との関係



法定後見制度が成立した2000年当時は後見人の9割以上が親族後見人であったが、その後年々減少しています。

後見人等専任者数(業態別)構成割合の推移



これは単身世帯や身寄りのない高齢者等の増加により、本人の後見人となるべき親族が見当たらないこともありますが、後見人による横領などの不正の被害が発生し、その被害のほとんどは親族後見人であったことからその対策のために家庭裁判所が選任するにあたり、司法書士等の専門職を成年後見人に選任するよう運用を定めていることが主な原因となっています。家庭裁判所のホームページ後見Q&AのQ12「成年後見人等に後見人候補者以外の方が選任されたり、成年後見監督人等が選任されたりするのはどのような場合ですか?」に対してA12で(1)親族間に意見の対立がある場合、(2)流動資産の額や種類が多い場合等15の例示をしているが、各地の家庭裁判所では本人におよそ1,200万円以上の預貯金、有価証券等(不動産は除く。)がある場合には、親族が後見人に立候補しても司法書士等の専門職を後見人に選任するか、もしくは後見制度支援信託(ご本人の財産の適切な管理・利用のための方法の一つで、支援を受ける方の財産のうち、日常的な支払をするのに必要十分な金銭を預貯金等として後見人が管理し、通常使用しない金

銭を信託銀行等に信託する仕組みのことで、あらかじめ家庭裁判所が発行する指示書のもとで信託財産を払い戻したり、信託契約を解約したりします。)を利用する運用に変わってきています。また、不動産以外の預貯金等が1,200万円以下のため親族が後見人に就任できた場合でも、司法書士等の専門職が後見監督人に選任され、親族後見人の業務を専門職が監督する運用になっています。
5)6)7)8)9)11)

(2) 成年後見人の報酬

成年後見人が、通常の後見事務を行った場合の報酬(「基本報酬」)の額は月額2万円。ただし管理財産額が1,000万円を超え5,000万円以下の場合には基本報酬額を月額3万円～4万円、管理財産額が5,000万円を超える場合は基本報酬額を月額5万円～6万円となっています。なお、保佐人、補助人も同様です。

a) 遺産分割調停

共同相続人の場合は利益相反関係にあたるため、お互いに対して成年後見人となることはできない(民法843条4項)。よってそれぞれの法定相続を受ける手続きをした後に、後見開始の手続きを行う必要がある。遺産分割による相続を行なう場合は、「判断能力を欠く」状態の人が遺産分割協議を行えないため、家庭裁判所に特別代理人の申請をする必要がある(民法860条5)。被後見人の配偶者が死亡したことによる遺産分割の調停を申し立て、相手方の子らとの間で調停が成立した場合、総額約4000万円の遺産のうち約2000万円相当の遺産を取得させた場合は、特別代理人手続き等に要する費用として約55万円～約100万円が必要となります。

b) 居住用不動産の任意売却

居住用不動産を売却、賃貸等をする場合には、家庭裁判所の許可を得なければならない。この許可を得ないで行った居住用不動産の処分は無効となる。居住用不動産とは、現に住んでいる建物・敷地だけでなく、病院に入院中・施設に入所中の方が病院等を退院されたときに住むであろう建物等も含まれる。被後見人の療養看護費用を捻出する目的で、その居住用不動産を家庭裁判所の許可を得て3000万円で任意売却した場合は、成年後見人に支払う手数料が約40万円～約70万円必要となります。
11)

7. 収用事案

近畿地方整備局D事務所におけるの収用事案です。登記名義人に相続が発生し、その相続人のひとりの方がほぼ寝たきりの状況でした。登記名義人については、知っているような感じでしたが、明確な返答は貰えませんでした。別居している長男にも事業協力依頼を行いました。成年後見人の選任にかかる費用を補償してほしい。補償できないのであれば選任の申立てはしない。他の親族に成年後見人の申立の協力依頼することも拒むとして

いた。

起業者としては、上記の者に成年後見人が選任されるよう働きかけを行い、権利保護のために手を尽くしたが、申立を行う意思があるとの回答を得ることが出来なかったため、以下の意見書を収用委員会に提出し、裁決申請を行った。

① 四親等内の親族に対する成年後見申立の意向確認

民法第7条に基づき後見開始の審判の請求者となり得る四親等内の親族のうち、成年に達している者を対象として、申立の意向確認を行った。意向確認対象者84名のうち申立の意思ありと返信した者0名、申立の意思なしと返信した者21名、期限内に返信をしなかった者58名、案内文書を受けとらなかった者4名、住所地に発送したが文書が到達しなかった者1名

② 地元市町村長に対する成年後見申立の意向確認

【当方】四親等内の親族を対象として意向確認を行ったが、申立てを行う意思があるとの回答は得られなかった。土地所有者の権利保護のため、老人福祉法第32条の規定に基づき、後見開始の審判の請求をすることができるE市長から申立てを行って頂くことは可能か。

【E市】現在、行為能力のない者の生活を守る上で、親族がいなくてもしくは親族からの虐待を受けている場合等には老人福祉法等やE市の要綱に基づき、市長が成年後見人の申立を行っている。しかしながら、〇〇事業という公共事業において、市長申立の制度を活用すべきかということ、本来の趣旨ではないと考える。理由としては、家族以外の成年後見人が選任されることで、被成年後見人の財産は今後、家族が管理することが出来なくなり、同居の家族の生活にも支障が出るのが考えられる。また、今回は親族が成年後見人を立てることに反対していることから、事業用地を取得するためだけに市長申立てで成年後見人を選任することは得策ではない。

③ 検察に対する成年後見申立の意向確認

【当方】四親等内の親族を対象として意向確認を行ったが、申立てを行う意思があるとの回答は得られなかった。その後、老人福祉法第32条の規定に基づき後見開始の審判の請求をすることができるE市長に対して申立ての依頼を行ったが、市長申立てで成年後見人を選出することは得策ではないという回答を得た。土地所有者の権利保護のため、民法第7条の規定に基づき後見開始の審判の請求をすることができる検察官から申立てを行って頂くことは可能か。

【検察庁】検察官の後見開始の審判の申立権は、客観的な必要性があるにもかかわらず、本人、配偶者、四親等内の親族及び市町村長が申立てをしない場合に備えて補足的に認めたものであると解されるところ、四親等内の親族及びE市長の意見を踏まえると、Y氏及びX氏には適当な事実上の監護者があり、かつ、本件土地の収用裁決をもって本件事業は施工可能であって、対象者は社会に迷惑をかける者には当たらないことから、その必要

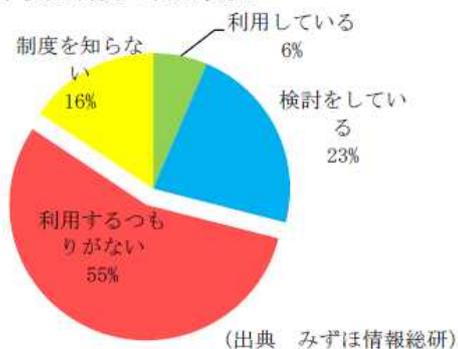
性はないと認められ、検察官からの後見開始の審判の申立は行わない。

8. 最後に

本文5. 「意思能力があるとして契約をする場合」においてでは契約を締結する場合の留意事項をみてきましたが、判断能力を欠く場合は成年後見人を選任してもらう必要がある。しかしながら、現在、成年後見制度が十分に機能しているといえるのでしょうか。総人口1.26億に対して2017年の成年後見人利用者は21万で人口の0.17%である。それに対して同じような高齢者を抱えるドイツでは総人口8,200万人に対して成年者世話制度（日本の成年後見制度に相当する）を130万人、人口の1.6%が利用している。日本の成年後見人利用者はドイツの10分の1程度に過ぎない。また、ドイツは毎年約10%増加しているが、日本では3.3%増である。みずほ情報総研が認知症の人に対する預貯金・財産の管理を支援したことがある40歳以上の男女2,000人を対象に「認知症の人に対する家族等による預貯金・財産の管理支援に関する調査」によると、成年後見制度を利用しているが6.4%に対して利用するつもりがないが55.4%になっていることから成年後見制度を積極的に利用したいと考えている親族が少ないこととなります。

10)12)

成年後見制度の利用状況



以上のことから成年後見制度が十分に機能しているとは言えないように思われます。ではなぜ日本では成年後見制度が利用されないのでしょうか。以下の理由が考えられます。①本人が申請を望んでいない。②成年後見制度の申請が複雑である。③介護施設への入居は家族の了解があれば入居できる施設が多く、日常生活でのお金の出し入れは家族が行うことができ、成年後見人を選任しなくても日常生活に支障がない。④成年後見制度は報告義務があり、財産管理報告に費用や時間を要する。⑤家庭裁判所に報告する必要があるために本人や親族による財産処分自由度が低い（子又は孫に対して一般的に支出する結婚や入学・就職等お祝いにおいても、本人の財産が減少しないよう管理が求められる。）。⑥親族後見人よりも、専門職後見人が専任される傾向にあるため月

2万円以上の経済的な負担が生じることになる（諸外国では後見人の多くは親族が担っているのが一般的である。）。

2016年「成年後見制度の利用の促進に関する法律」が制定され、成年後見人の利用者を増やすために成年後見制度利用促進基本計画として利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善、権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり、不正防止の徹底と利用しやすさとの調和を図るとされていることから今後の推移を見守る必要があるが、用地交渉において親族等が成年後見人の選任を望んでいなくとも、公共用地取得のために申立を依頼する必要があることから、以下の改善案を提案します。①公共用地の取得において身寄りがいない人同様に地方公共団体が成年後見人の申立て、費用支援を利用できるようにする。②財産管理選任制度のように起業者にも申立権を付与し、成年後見人には親族や市民後見人（無償とする。）を選出する。③成年後見人は一生涯ではなく、選任要件を定め、選任要件（補償契約締結）の終了でもって成年後見人を終了させることができる。④収用審議では成年後見人ではなく、特別代理人制度によるものとする。以上用地業務の問題点のひとつとして認知症、成年後見制度を見てきましたが、認知症は年々増加しており、用地交渉以外の業務や私たちの身の回りで近い将来起こる可能性があります。その時に研究発表会で認知症や成年後見人制度について聞いたことがあることを思い出して頂けたら幸いです。

参考文献

- 1) 総務省統計局高齢者の人口
- 2) 認知症ネット
- 3) 用地補償に係る近時の判断研究【2】（用地ジャーナル2017年12月）
- 4) 意思能力の欠缺をめぐる裁判例と問題点（札幌法務局訟務部付検事澤井知子）
- 5) 成年後見関係事件の概要（最高裁判所事務総局家庭局）
- 6) 内閣府 成年後見制度の現況
- 7) 法務省民事局 成年後見制度成年後見登記制度
- 8) 成年後見制度完全マニュアル（いなげ司法書士事務所）
- 9) 東京家庭裁判所 後見センター（平成22年10月1日）
- 10) 認知症の人に対する預貯金・財産の管理支援に関する調査結果を発表（みずほ情報総研）
- 11) 地域後見推進プロジェクト（東京大学教育学研究科牧野研究室＋地域後見推進センター）
- 12) ドイツ成年者世話法から学ぶもの（新井誠中央大学教授）