

2023-6-27 成年後見制度利用促進専門家会議第2回総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループ

○山野目主査 ただいまから、「成年後見制度利用促進専門家会議第2回総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループ」を始めます。

委員の皆様におかれましては、本日も、お忙しい中、御参集を賜りまして、誠にありがとうございます。

本日は、ウェブ会議システムを利用した開催となります。この会議の公開について、御案内を申し上げます。そのようなことから、傍聴席は設けず、動画配信システムでのライブ配信により、一般公開をしております。

委員の交代がありましたから、御紹介いたします。新保委員が退任されました。これに伴い、大塚晃委員が委嘱されました。大塚委員、一言、御挨拶をお願いいたします。

○大塚委員 皆さん、こんにちは。日本発達障害ネットワークの大塚です。どうぞよろしく申し上げます。

○山野目主査 本日の委員の出席状況について、事務局から、案内をお願いします。

○松崎成年後見制度利用促進室長 事務局です。

参考資料1のとおりとなっております。なお、関係省庁等関係ですけれども、野中地域生活・発達障害者支援室長は公務のため、今日は代理で栗原補佐が出席しております。

○山野目主査 議事に進みます。本日は、3件の報告及び質疑応答をして、その後、意見交換をお願いすることにいたします。

初めに、資料1をお取り上げ下さい。主査において用意をいたしました資料1の検討項目の御案内を申し上げます。その補足として、資料2を御用意しておりますから、併せて御覧ください。資料1及び資料2について、事務局から、説明を申し上げます。

○松崎成年後見制度利用促進室長 事務局です。

資料1が、総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループに関する検討項目です。論点は、総合的な権利擁護支援策の検討に関することです。2に、関連する第二期基本計画の抜粋を掲げております。その上で、3にございますとおり、今回の検討項目は、生活支援等のサービスが本人の権利擁護支援として展開される方策（意思決定支援、運営の透明性や信頼性、地域連携ネットワーク等との連携の確保）になります。

参考で、検討スケジュール等をお示ししております。このワーキングは、今年の1月16日に第1回が設けられました。今回は、第2回ワーキングです。第3回ワーキングは来年に予定しておりますので、年度が明けますと、中間検証に入っていくこととなります。

併せて、モデル事業に関連して、資料2「持続可能な権利擁護支援モデル事業について」で、概要と取組状況を説明します。

まず、持続可能な権利擁護支援モデル事業の概要になります。モデル事業は、3つのカテゴリーに分かれております。左側が、地域連携ネットワークにおいて、民間企業等が権

利擁護支援の一部に参画する取組です。主な狙いは、権利擁護支援の担い手が不足している地域において、法人後見や日常生活自立支援事業の取組に、民間企業など、福祉関係以外の事業者も含めて、新たな主体の参画を促すことによって、地域における権利擁護支援の担い手の確保、育成の増進を目指すということです。本日この後に御発表いただく静岡県の取組が、これに該当するものになります。

真ん中を見ていただきまして、2番目のものになります。簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定支援をする取組です。内容としては、市町村の関与の下で、意思決定サポーターによる意思決定支援によって、利益相反など、本人に不利益が生じないように留意しながら、日常的な金銭管理など適切な生活支援等のサービスを行う方策を検討する取組です。併せて、意思決定の場面におきまして権利侵害等を発見した場合に司法による権利擁護支援を身近なものとする方策についても検討することが主な狙いになっています。今日の黒潮町さんからの発表が、こちらに該当するものになります。

今日の事例発表はございませんけれども、3番目、都道府県の取組で、寄附等の活用や虐待案件等を受任する法人後見など、都道府県・指定都市の機能を強化する取組もございしますので、紹介させていただきます。

モデル事業に関連して、調査研究事業を立てておりまして、大きく2つのことを昨年度にやりました。1つが、モデル事業実施自治体をはじめ各テーマの事業参画主体を対象とする研修カリキュラム・資料の作成です。これは、モデル事業の実効性を高めることを目的としたものです。そういった資料をつくった上で、研修カリキュラムや資料を用いたプレ研修を実施しております。実施状況は、総論、モデル事業のテーマの1つ目、2つ目、3つ目ということで、幾つかカテゴリーに分けて、プレ研修を進めて、様々な課題などを洗い出していくということで動いているということです。

最後は、「持続可能な権利擁護支援モデル事業」実施自治体等連絡会の開催です。当然、モデル事業に関連しては、実際に自治体等ができる形にしていけないといけないということがまずはあります。そのため、モデル事業実施自治体の間での情報共有、モデル事業実施に関心のある自治体が情報収集をすることを目的にして、こういった連絡会を進めております。開催実績としては、昨年度は全11回、今年度は5月以降に隔月開催で、昨年度の実績で見ますと、10自治体の参加、関心自治体・社協さんも30自治体・10団体で、多くの方々に御関心を持っていただきながら、現実的にどうやって進めていくかといったことを情報交換して考えているということになります。

○山野目主査 議題1「モデル事業参加自治体による報告」に進みます。

モデル事業のテーマ①、すなわち、地域連携ネットワークにおいて、民間企業等が権利擁護支援の一部に参画する取組を検討している静岡県からの報告をいただき、これにつきましては、質疑応答と意見交換をまとめてその際にお願ひします。

続きまして、モデル事業のテーマ②、すなわち、簡易な金銭管理等を通じた地域生活における意思決定を支援する仕組みを検討している高知県黒潮町から報告をいただき、その

際、質疑応答を委員の皆様にお願ひします。なお、テーマ②に関する意見交換につきましては、黒潮町のお話も含めまして、後の議題3で取り上げ、委員の皆様から意見をいただくことにいたします。

最初の報告について、御案内を差し上げます。2023年6月1日、主査において、静岡県及び静岡県社会福祉協議会の取組の状況を遠隔でお尋ねし、お話を伺う機会がありました。本日は、そのお話を委員の皆様にお聴いていただくこととなります。内容としては、モデル事業のテーマ①について、検討をなさっておられる状況の御紹介です。お話しいただくのは、静岡県の望月さん、静岡県社会福祉協議会の海野さんでいらっしゃいます。それでは、望月さん、海野さん、どうぞよろしくお願ひいたします。

○望月氏 皆様、おはようございます。御紹介いただきました、静岡県健康福祉部福祉長寿局地域福祉課の望月と申します。本日は、よろしくお願ひいたします。

静岡県の取組は、モデル事業のテーマ①、地域連携ネットワークにおいて民間企業等が権利擁護支援の一部に参画する取組であり、簡単に説明しますと、社会福祉協議会以外の社会福祉法人に法人後見に取り組んでいただくことで、権利擁護支援の担い手を増やしていこうという取組となります。私からは、静岡県の成年後見推進事業の概要とモデル事業実施の経緯について、事業受託先である静岡県社会福祉協議会権利擁護課からは、静岡県における持続可能な権利擁護支援モデル事業の実際の取組状況や今後の課題等を説明させていただきます。

スライドの2ページ、静岡県の概要を御覧ください。令和4年10月の時点で、県の人口は、358万人、全国で10番目になります。面積は13番目に広く、2つの政令市を含め、35市町で構成されております。総人口に占める65歳以上の高齢者は30%超と高齢化が進行し、令和4年の日常生活自立支援事業と成年後見制度利用者は合計で9,123人となっており、制度利用者は毎年3～5%の割合で増加しております。静岡家庭裁判所は、本庁を含め、5支部で構成されており、どの支部においても制度利用者は増加しておりますが、特に小さな自治体を多く抱える沼津支部や下田支部という県の東部地区において、専門職などの担い手が不足しており、専門職団体に推薦依頼を行っても受任先がなかなか見つからないといった問題があり、担い手の育成は急務となっております。

3ページからが、静岡県内の成年後見制度利用施策における市町の取組状況と県事業の概要となります。

市町の中核機関の設置状況ですが、ほぼ全ての市町で市町社会福祉協議会が受託する形で設置が進んでおり、令和5年4月の時点で33市町が設置済みとなっており、残り2町について設置の検討を進めております。しかし、中核機関が整備されても、制度の利用促進に係る機能については不十分な市町が多く、市町の取組にはかなりの差がある状況となっております。

続いて、6ページを御覧ください。都道府県の責務は単独では取組を進められない小規模市町の取組を支援することであるとして、平成24年度から、成年後見制度のシンポジウ

ムや、社協や行政職員を対象とした研修会を開催するなど、小規模市町に広域での連携した取組を提案するなどの支援をしてまいりました。平成27年度から、市町の市民後見人養成事業への助成を開始し、令和4年度末までに全35市町で市民後見人養成研修を実施し、622人が養成研修を修了しました。しかし、市民後見人受任に至った者は71件と1割程度であり、市民後見人養成後の活躍支援が課題となっております。

こうしたことから、令和3年3月に権利擁護の推進を福祉の基盤づくりに位置づけた静岡県地域福祉支援計画を策定し、各種研修や市町の担い手育成支援、地域連携ネットワークの強化に取り組んでおります。

最後に、モデル事業実施のきっかけとしましては、静岡県の抱える担い手不足の解消と中核機関を受託している市町社会福祉協議会の負担を軽減するための対策として、静岡県社会福祉協議会に御提案いただいたことがきっかけとなります。少子・高齢化と過疎が進む下田市を中心とした賀茂地区をモデル地区とするに当たっては、8ページから12ページに制度利用者の比較を掲載しておりますとおり、賀茂地域と静岡県全体とを比べますと、専門職が少なく、親族とのつながりが希薄で、市民後見人の養成も進んでいない状況が顕著であったこと、下田家庭裁判所管内である賀茂地域では、1市5町で中核機関を広域設置するなど、行政、社協の広域での取組が進んでいることから、事業への協力が得やすいと考えたためです。令和3年に行った令和4年度当初予算協議については、コロナ禍の財政難によりかなりの困難が伴いましたが、年度末に策定予定であった第二期成年後見制度利用促進計画の都道府県の取組にのっとった対応として、モデル事業の必要性を強く説明し、協議にかけました。予算を認めてもらうためには、事業の必要性や原資の裏づけが重要なため、根拠となる法整備が必要不可欠だと考えております。

それでは、実際の事業内容や課題については、受託先である静岡県社会福祉協議会、海野課長から、説明させていただきます。

○海野氏 ここからは、具体的な内容を静岡県社会福祉協議会から説明させていただきます。

今回モデル事業を実施している地域は、静岡県の伊豆半島南端の過疎地域と言われる地域でございます。1市5町でも6万人で、人口減少が非常に進んでいる地域です。人口減少の主な課題は、生産年齢人口がどんどん減っていているというところがこの地域の課題としてあろうかと思えます。

賀茂地域1市5町の社会福祉協議会の声では、高齢化がピークを迎えていて、認知力が低下する高齢者も相対的に増加しているということでございます。1市5町平均で高齢化率が45.7%という状況でございます。2070年の日本の平均でも39%ですから、50年以上先を行っている地域ということも言えるかと思えます。仕事がありません地域でございますので、子供世代が地域外に出ていってしまうため、家族の相互補完機能が低下しているということでございます。専門職後見人の数が圧倒的に足りないということでございます。法テラスもございますが、かつて所属していた弁護士さんは、弁護士の中でも全国1～2

位を争う後見受任件数であったということでございます。現在も、下田法テラスは2名の弁護士さんがいらっしゃいますが、35件の受任をしているということでございます。また、これは後に説明しますが、社協の体制も、そんなに大きくない社協でございますので、受任できる件数には限りがあるということでございます。この地域の共通認識として、後見人不足であることは明確だということでございます。

静岡県の対応として、令和4年度から、この国のモデル事業のテーマ①を活用させていただいて、社協以外の社会福祉法人の法人後見の担い手を育成していこうということで、取り組んでまいりました。その前段階として、弁護士さん等の専門職が関わっていて、困難課題を解決しているものを社協にリレーをしていって、市民後見人養成講座の後見支援員さんが活動し、市民後見人につないでいく形ができてきておりましたので、その形を踏襲する形で社協以外の社会福祉法人の参画を促していこうという取組をしております。モデル事業①を、厚生労働省のバックアップもいただきながら進めていければということで、取り組んでまいりました。

18ページが静岡県内の全体像の様子でございます。先ほど申し上げましたとおり、静岡県は広域連携を県として働きかけてきたところでございます。35市町の自治体がございますが、この中で市民後見人の養成研修自体は35全ての市町で取り組まれております。養成者は600人を超えており、受任件数も最近が増えてきて71件になっています。社会福祉協議会も35市町中33の社協で法人後見を実施しております、受任件数は、受任中だけで240弱、終了案件も180と増えてきているということでございます。

賀茂地域の社協の状況をお伝えいたしますと、6市町全て社協で受任をしているということでございます。社協としては、全て法人後見をやっている。受任件数は、26件となっております。一方で、市民後見人養成者は、増えてきていて、78件でございます。ただ、この体制の質の問題がございまして、この地域はほぼ社協の事務局長さんが、1人で、社協業務、生活福祉資金の貸付や日常生活自立支援事業や共同募金という事業をやっているに等しい職員体制の中で法人後見を受任しているということでございます。先ほど申し上げましたように、おのずと社協の法人後見での対応には限界が来ているということがございました。

このような中、モデル事業として、企画運営会議を立ち上げ、どのような方向性でいくのかというところで、取り組んでいるところの様子をまずは聞きたいということがありましたので、ここも厚労省の御協力をいただきながら、実施している法人さんのヒアリングをさせていただいてきたということでございます。その内容を受けて、2回目の会議を展開し、社会福祉法人の公益的な取組として参加するということも出てきていただいているということでございます。その中で、担当職員が孤立しない仕組みづくりも必要だという意見も活発に出ておりました。また、権利擁護に使える資金をつくっていく必要があるのではないかということの整理をしてまいりました。第3回の企画会議で、ある程度の方角性を示したところでございます。

20ページでお示しした内容が、令和4年度の検討内容になっております。賀茂でやっていくものに関しては、社会福祉法人における地域における公益的な取組として実施していくということで、確認してまいりました。社会福祉法人は、地域貢献活動が責務化されているということもございます。そのような流れの中で、1法人が、この6月13日に定款変更の承認を受けて、今、手続中でございます。障害のほうの1法人もお声がけをしていたのですが、人員不足で本来事業の維持継続も難しい状態で今は無理というお話をいただいたところでございます。職員の研修に関しては、市民後見人養成講座と連携して実施していこうという話になっております。1市5町の行政事業というところもありましたので、静岡県は県域の協議会を県内の5ブロックで展開しておりますが、この3月に、賀茂地域の協議会を開いて、その中に組み込んでいくというところを1市5町の行政の方に了承いただいたということもございます。利益相反等のチェックをする受任調整の会議も必要だということもございますが、今賀茂地域で持っている中核機関の中で一体としてやっていくということで、これも了承をいただいております。また、市民後見人養成講座修了者を法人後見支援員として活動してもらおう場合もあるということについても、協議会の中で御了承いただいたということもございます。

大まかなイメージは、22ページの素案になりますが、今、このような展開を考えているということもございます。市民後見人を養成しておりますので、その方たちに、法人の中の支援員となって活動していただく。後見事務をしていただく。会計責任者と事業責任者で内部牽制しながら報告等を受ける形を考えておるということもございます。これは一例でして、これ以外のやり方もあるかなと考えておるところでございます。今進めている法人は、この事業責任者という方が、社会福祉士会で個人受任の経験もある方ですので、家庭裁判所も少し安心してお任せいただけるのかなという流れになっております。

審査会の流れは飛ばさせていただき、24ページが法人後見の機能を強化していくイメージです。専門職を交えた地域のネットワークで法人後見をサポートしていく仕組みが必要ということもございます。担当者が気楽に相談できるネットワークをつくっていけばいいのではないかと。そもそもこの地域はあるのですけれども、専門職に社協が結構相談していたのですが、類似の相談が多いということがありまして、時間に縛られずに照会できるシステムが必要なのではないかということをお話を受けておりまして、今年度、検討していくという取組になっております。また、基金の検討も進めていこうというところもございます。

25ページが、課題認識とさせていただきます。法人後見の担い手をどのように見つけていくのかということもございます。現状では、社協以外の法人後見は社会福祉法人を開拓していく方向で進めております。もう1法人、賀茂地域で実施の内諾をいただいている法人が出てきましたので、またそことも事業を詰めていく形になります。ただ、課題として出ているのは、公益事業としての取組になると思うのですが、支障のない範囲でやると定義されております。社会福祉事業のほうの人員確保も課題となる中で、法人後見の

メリットも打ち出していく必要があるのではないかと考えております。これは、相談援助の業務に関わることで職員さんのスキルアップにつながっていくということ、地域貢献に取り組んでいるということを少しアピールしていけるのではないかと、法人としての信用も上がっていくのではないかと考えております。今、福祉を学ぶ学生さんは、社会福祉法人が地域貢献をしなければならないということも勉強しておりますので、求職活動をするときは必ずその法人の施設やホームページを見るということがございます。そういうところも取り組んでいるよと、メリットとして出していけるのではないかと考えております。また、法人後見のノウハウのある実務担当者確保することも課題と考えております。市民後見人養成研修を活用して研修をしていく予定にはなっておりますが、実際にやっているところのヒアリングをさせていただくと、社会福祉士会のばあとなあで受任している方が中核的な役割を担っているところがほとんどでございました。法人内にノウハウのある人材がない場合、伴走していただく、特に専門職に関わっていただく仕組みづくりが求められるのではないかと、今の課題として感じているところでございます。

○山野目主査 お集まりの委員の皆さんにおかれては、改めて静岡県の広さを実感していただいたのではないかと想像いたします。伊豆のお話があり、それにとどまらない静岡県の各地域の状況に即したお取組を考えていらっしゃる様子のお話がありました。準備をなさっていただいて報告をしてくださった静岡県及び静岡県社会福祉協議会におかれては、誠にありがとうございました。

ここで、委員の皆様からの質疑及び意見をいただきます。御発言をなさる際には、質問であるか意見であるかの別を明らかにしてお話しくくださるようお願いいたします。

○中村委員 説明、大変ありがとうございました。社協として、これからの権利擁護支援ということで大変参考になります。

1つ質問なのですが、特に県社協の海野さんに、具体的などころでお教えいただきたいのですが、北海道も、広域で小さい自治体が多く、権利擁護の担い手が少ないということで、道社協も、社会福祉法人の地域公益活動における取組として、日常生活自立支援事業の担い手を社会福祉法人に担ってもらっています。しかし、難しい現状があります。私も、最初に企画したときに、社会福祉法人は、社協と違って、事務局も直接処遇部門の職員も相談職員もいて、マンパワー的に、地域の資源としては大変有効だということで相談をさせていただいたのですが、最終的には、施設長、事務長、相談員、ケアマネといった方々に基本的には担っていただいているというのが現状です。こちらは、介護職員も含めてお願いできないかということでお話ししたときに、海野さんの課題にも出ましたけれども、業務に支障のない範囲でいうと、直接処遇部門はシフト変更がそんなに可能ではない中で、柔軟な対応をしなければいけない担い手としては、なかなかシフトの調整ができない。一人一人の職員の負担のことも考えたら、結局、法人の中でも担っていただける方が限定されてしまったということが現状でございます。その辺ですが、今、法人・施設が法人後見の担い手として取組をされている中で、法人・施設全体としてどのような意思統一がされ、

職員としてどういう方に可能性があるかというところについてお教えいただければと思います。

○海野氏 報告の中で、お断りを受けた法人があったと思います。そこは、1法人1施設というところでもございました。今内諾をいただいている法人さんはかなり大きい法人で、1法人で複数施設を持っている法人さんにお声がけをさせていただいていることが現状でございます。現場のシフトも厳しい中で、その方たちに直接関わっていただくことはなかなか話としてはハードルが高いかなと思っておりますので、どちらかという、相談支援業務に当たっている方がメインになるということと、現業に当たっていく中で、当然、福祉施設の職員さんにも動いていただきたい、関わっていただきたいと思っておりますが、それだけではマンパワーが足りなくなるということで、市民後見人養成講座修了者の方も一部法人後見支援員となつていただくことで、少し労力を分散させていくことも考えているということでございます。

また、少し話が出ている中では、社会福祉士の資格を持っていてもなかなか相談業務につけない方、相談業務をやるポジションは限られていますので、そういう方たちにとって、相談支援業務を経験していくことでスキルアップにつながっていく面もあるのではないかとこのところ、メリットとして打ち出しているところでございます。

直接の回答にはなっていないかもしれませんが、こういう状況でございます。

○大塚委員 静岡県さん、どうもありがとうございました。大変立派な取組だと思います。

そこで、国から出ているモデル事業①は、民間企業等が権利擁護支援の一部にということで、多様な主体で行われるということなのですけれども、実際の現場においては、社会福祉法人などの法人後見というところに焦点が当たっていたと思います。民間企業までは無理だと、そこまで探すのはまだこれからの話で、まずは社会福祉法人などの法人後見に焦点を当てるのだというスタンスでしょうか。あるいは、既に民間企業などにも当たった結果としてのこういう状況なのですか。

○海野氏 決して民間法人を排除しているわけではないのですが、社会福祉法人は公の関与があるということで、安定性というか、公的性格が強いというところで、まずは社会福祉法人さんにお声がけをさせていただいているということでございます。社会福祉協議会としては、当然権利擁護の担い手を増やしていきたいということもあるのですが、社会福祉法人に責務化されている地域における広域的な取組も展開させていかなければならないと考えておりますので、一石二鳥と言ったら怒られてしまうかもしれないのですけれども、社会福祉協議会として取り組んでいかなければならない方向性を2つ組み合わせる相乗効果を狙っているところも一部ございますので、まずは社会福祉法人さんにお声がけをさせていただいているところでございます。

○山野目主査 改めて、静岡県及び静岡県社会福祉協議会の皆様には、御質疑への対応も含めて、御礼を申し上げます。ありがとうございました。

次の報告に進みます。2023年6月5日、高知県黒潮町でのお取組を主査において遠隔で



承りました。本日は、それを踏まえて、モデル事業のテーマ②について、黒潮町において検討していただける状況のお話をいただきます。お話しいただくのは、黒潮町の山本さんです。それでは、山本さん、どうぞよろしくお願ひいたします。

○山本氏 高知県黒潮町役場健康福祉課の山本と申します。黒潮町では、モデル事業のテーマ②について、御報告させていただきたいと思ひます。

黒潮町の概要です。高知県の南西部に位置する人口1万人ちょっとの小さな町です。平成24年3月に、内閣府で出した南海トラフ地震の想定最大津波高が34メートルというすごい数字を突きつけられた町として、一躍有名になってしまいました。ただ、このことがこの権利擁護あるいは地域福祉について考えるきっかけとなったということ、後ほど、御説明させていただきます。

モデル事業に手を挙げた理由です。日常生活自立支援事業の利用や緊急対応が必要ではない状況での金銭管理サービスの設定をすることで権利擁護の受皿を広げよう、福祉現場で対応に苦慮している金銭管理の実情がありますので、その解消、将来的に成年後見へ移行するためのつなぎのため、また、社会福祉協議会さんの金銭管理事務の負担軽減という目的、理由があつて、このモデル事業に手を挙げました。このような理由を挙げましたが、現状ではこの枠組みが緊急的に必要かといへば、そうではございません。黒潮町、人口1万人の高齢化が進んでいる町で、今後、10年、20年先を見据えると、様々な権利擁護の形を用意しておかなければいけないのではないかという危機感がありました。特に、子供が育つても、成人すると、多くの方は県外に出て行ってしまいます。誰が支えるのか、行政なのか、いや、そうではなく、地域が支える仕組みが必要なのではないかということ念頭に置いて、この事業に取り組んでおります。先ほど述べた南海トラフ地震の34メートルの想定を突きつけられて、黒潮町では、「犠牲者ゼロ」を目指して、地域防災、地区防災に力を注ぎました。行政に頼らない、地域住民主体の防災で、行政の役割は何なのか、地域の役割は何なのか、個人の役割は何なのかということ明確化させていきました。その結果、防災はすごく福祉と似ている、「防災＝福祉」という考えの下、地域福祉を充実させていった次第です。

モデル事業②の黒潮町のスキーム全体です。委託先として、権利擁護センターを設置している黒潮町社会福祉協議会さん、日常的な金銭管理サービス事業所として想定しているのが主に介護保険事業所さんに金融機関さん、意思決定サポーターとして想定しているのが「あつたかふれあいセンター」と呼ばれる高知県独自の地域福祉の拠点です。あつたかふれあいセンターについては、後ほど詳しく説明させていただきます。町民館、民生委員を想定しております。また、アドバイザーとして、行政書士さん、司法書士さん、法テラスさんからアドバイスをいただくという枠組みで、権利擁護支援を支援していこうと検討しております。

モデル事業に当たつて、黒潮町の地域資源を改めて棚卸ししてみました。社会福祉協議会さんが1か所あつて、ただ、この権利擁護に関する専門職、司法書士さんや行政書士さ

んや法テラスさんは、町内にはいなくて、隣の市町にいらっしゃいます。ただ、黒潮町出身者でこの事業にも御協力いただけるということで、参画していただいております。また、年4回程度、広域の権利擁護に関する協議という四者会、具体的には、専門職団体、社協、市町村、県による会議を開催しております。介護保険事業所については、高齢化が進んでいることもあって、充実はしているのではないかと考えています。特に、特別養護老人ホームが小さい町ながら2か所あることは、当町の特徴だと思われれます。また、金融機関さんについていえば、地元の信用金庫さん、JAさん、漁協さん、郵便局さんがあります。意思決定サポーターの地域資源で、あったかふれあいセンター、町民館、民生委員で、民生委員についてはほぼ1地区1名の方がいらっしゃいます。また、行政職員である保健師さんや包括支援センターも、意思決定支援サポーターになり得るのではないかと考えております。

高知県黒潮町の特徴的な意思決定サポーターとして想定しているものが、あったかふれあいセンターです。あったかふれあいセンターは、高知県独自の地域福祉の拠点として、今年度から黒潮町は開始したのですけれども、重層的支援体制整備事業の委託先にもなっております。特に重層の参加支援や地域づくりの担い手となっていただき、住民の身近な相談窓口として、現在、定着しつつあります。本当にちょっとした困り事、役場からの文書が届いたけれども何が書いてあるのか分からないとか、文字が小さいので拡大コピーしてほしいとか、そういうちょっとした困り事に対応していただいております。黒潮町のあったかふれあいセンターの特徴の一つがアウトリーチによる訪問の重視で、訪問回数は、令和4年度の実績でいうと、延べ約4,000件の訪問をしております。これが、SOSを出せない方や生活困窮者の発見につながっており、また、買物支援を利用する方も多いです。黒潮町は特にこの事業に力を入れておまして、令和3年度に町内6拠点を立ち上げ、今、ほぼ町内全域がこのあったかふれあいセンターの目が届く状況になっております。

このあったかふれあいセンターをもう少し御説明させていただくと、集うということを中心として、預かる、働く、学ぶ、交わる、様々な付加機能を持たせております。また、地域の見守りネットワークの構築や先ほど述べた買物支援などの生活支援も実施しております。この事業の中で、既に意思決定支援のサポートを凶らずもやっていたことが現状になっております。

あったかふれあいセンターの様子を写真で御覧いただくと、ちょっとイメージが湧くかなと思っております。子供たちと交流したり、地域の方と夏祭りを開催したり、地元の商店と連携して買物支援を行ったり、現在、様々な取組をしていただいております。

続いて、赤枠のサービス事業所についてヒアリングした結果を掲載しておりますので、御報告させていただきます。町内にある介護保険事業所に、この事業についてヒアリングをさせていただきました。質問事項は、1～5に分けさせていただいて、特徴的な部分のみを御説明させていただきます。まず、1番の訪問介護事業所Aは、金銭管理をしている方が6名いらっしゃいます。金銭管理をしている理由として、認知症等で本人自身の金銭

管理が困難、支援者の負担軽減あるいは円滑な利用料の支払いという目的で、金銭管理をしておられます。事業所の金庫に保管している状態です。2つ目、特別養護老人ホームBです。この特別養護老人ホームBは、昔から地域にある特別養護老人ホームで、歴史の古いところです。金銭管理をしていることを今は当たり前のこととして認識しているようで、家族への対応も、通帳残高や利用料の明細を送付して、地元の金融機関との信頼関係もすぐできていて、金融機関との連携をして金銭管理を進めておられる事業所です。4番目の特別養護老人ホームDについても、歴史のある特別養護老人ホームで、やはり金銭管理をほぼ全員の入所者について行っている状況です。ここも、地元の信用金庫さんと関係をしっかりと築かれて、その信用金庫さんとのやり取りの中で金銭管理を上手にされているような状況だと伺っております。5番のデイサービスEなのですけれども、実際に金銭管理をされている実情はなかったのですけれども、そこからの御意見として、利用料の支払いなど、なかなか家族の協力が得られない方がいることは事実ですというお話を伺いました。6番目のグループホームFについては、金銭管理を入所者さん全員にしておられます。ただ、通帳預かりはしておらず、小口現金のみの対応にしているのですけれども、後見人さんがついていらっしゃるのですけれども、ちょっとした相談や困り事があったときに社協さんのようにすぐに相談できるような仕組みがもっとできればという御意見をいただいております。

このように枠組みをつくって、地域資源の棚卸しを整理してモデル事業に取り組んできた途中に、1件、モデルケースとして取り上げるべき案件が発生しました。概況なのですけれども、Aさん、64歳、町営住宅に一人暮らしをされておりました。いろいろな過去の経歴があったのですけれども、身寄りは母方のおじさん（80代）のみで、この方が急遽倒れられて、町民館にそのおじさんから相談がありました。町民館の職員が相談したところ、緊急入院ということで病院の受診につながったのです。病院入院中はいいのですけれども、退院した後はどうするのかということが課題となって、支援会議を開いたことがあります。その際に、遠方のおじさんは、80代で、大阪で、とてもこの方の支援は難しいということ、ちょっと町民館も関わっていたこともあって、日常的な金銭管理サービスとしては、入所の場合は施設、在宅の場合は訪問介護事業所にお願いしようかというところまで決まっておりました。こういう事例が出てきたのですけれども、結果、入院中にお亡くなりになられて、モデル事業の利用までは至らなかったのですけれども、今後もこういうケースが発生してくるのではないかと想定しております。

この事例を受けて、モデル事業の詳細を設計しております。利用者の範囲については、判断能力については、契約する能力があると判断される方、身寄りについては、資産要件は設定せず、同居家族がいても、その家族から支援が望めない場合は対象とするとしております。また、口座出納管理は、金銭管理サービス事業者が実施して、在宅の場合は小口現金のみの管理、施設入所の場合は通帳・銀行印の保管を行う。取扱金額としては、1か月、7万円程度を基準として想定しております。生活扶助の金額等を参考に想定しており

ます。ただ、突発的な支出等があれば、その都度、監督者と協議して決定するという運用にしようとしております。支払いについては、定期支払は口座引き落としとし、在宅の場合は原則本人が行う。施設入所の場合は、金銭管理サービス事業者が代行する。この際には、金融機関との協議は必須になってくると想定しております。3番、意思決定サポーターによる意思決定支援の範囲です。定期訪問として、頻度的には月2回程度訪問し、小口現金の使用状況やヒアリングを含めた生活上の困り事などの相談を行う、契約・事務手続等が分からないという場合は、解決できる範囲で支援を行うとしております。同行・立会いについては、サポーターの負担軽減の面から、規定はしないでおこうと思っておりますけれども、利用者からお申出があるようであれば、別途、何か報償費等を設定する必要があるかなと考えております。また、監督者である社協さんとは、情報共有のミーティングを月に1回実施し、通帳を確認して、関係性の濫用防止を目的として、チェックをしていきたいと思っております。また、意思決定サポーターさんがいろいろな支援が必要な方の声を拾ってくると思うので、このミーティングに持っていきたいと考えております。

まだ想定なのですけれども、大体の報酬の金額と利用者負担金額をこのように設定しようかなという案です。まだしっかりとは決め切れていないのですけれども、こういう形でいこうと、現在、検討しております。

最後、青字で書かせていただいておりますけれども、本事業を実施することで、特に意思決定サポーターさんの訪問活動がキーになると思っておりますので、地域共生社会の実現に向けて、地域で支える権利擁護支援の形が生まれてくればと考えて、この事業に取り組んでいる次第です。

○山野目主査 34メートルという聞いただけで恐ろしくなる数字でありますけれども、それにひるむことなく、これを機会に地域を改めて見直して、高齢者、障害者の福祉のことを考えてみようという、黒潮町の精力的なお取組の紹介をいただきました。何度か「棚卸し」という言葉が出てきて、これをチャンスにして、むしろ前向きに地域を見直そうという意欲を持っておられることがひしひしと伝わりました。

かなり具体的に、黒潮町から、モデル事業②の実施の一つの例の御紹介をいただきました。委員の皆様はいろいろな御関心をお持ちでいらっしゃると思います。この段階ではお尋ねのみを承ります。御意見は、後ろの議題3で頂戴することにいたします。お尋ねがごありでしたら、御発言ください。いかがでしょうか。よろしいでしょうか。御意見はたくさんあるだろうと想像いたします。また、おっしゃっていただくことを望みます。

続きまして、議題2に進むことにいたします。「金融庁による報告」という議題を取り上げます。これについて、モデル事業のテーマ②については、判断能力が低下した人々の預貯金の払出しが課題となっております。その点も関連して意識していただきながら、これから金融庁のお取組のお話を頂戴いたします。

○廣瀬課長補佐 金融庁監督局銀行第一課の廣瀬と申します。本日は、金融庁における「高齢者等への対応に関する主な取組み」について、預金取引を中心として、御説明させてい

たきます。どうぞよろしくお願いたします。

お手元の資料の1ページ目を御覧ください。最初に、後見制度支援預貯金及び後見制度支援信託等の導入状況調査に関する取組について、御説明させていただきます。

経緯としては、参考資料2-1にもございますように、成年後見人による被後見人の財産の不正利用を防止する観点などから、平成24年に最高裁判所などにおいて成年後見支援信託が創設されて、その後、平成30年に、後見制度支援預貯金の取扱いが開始されたという経緯がございます。その後、各金融機関における導入を促進する観点から、令和元年に、成年後見制度利用促進基本計画及び認知症施策推進大綱において、全預金取扱金融機関の個人預貯金残高に占める支援預貯金又は支援信託を導入済みとする金融機関の個人預貯金残高の割合を令和3年度末までに50%とするというKPIが設定されたところです。

当庁といたしましては、各業界団体との意見交換の場などを通じて積極的な導入を要請してきたところですが、令和2年3月末の時点で、導入割合が約56%とKPIを達成していることを確認しております。また、その後の調査で、令和4年3月末時点の導入割合は約69%と、引き続き増加しているところです。今事務年度においても、導入状況調査を実施する予定としてございまして、引き続き導入状況についてはフォローをしていく予定でございます。

続きまして、お手元の資料の2ページ目を御覧ください。全国銀行協会が令和3年2月に公表した「金融取引の代理等に関する考え方および銀行と地方公共団体・社会福祉関係機関等との連携強化に関する考え方」になります。

当該考え方が公表された経緯ですけれども、令和2年8月に公表された金融審議会市場ワーキング・グループ報告書において、認知判断能力等が低下した高齢顧客への対応として、本人意思が明確に確認できないという理由などから、本人であっても預金の引き出しなどが認められない事例があるとの指摘がございまして、顧客利便性の観点から、本人に代わって取引を行う者であっても柔軟な対応を行っていくことが望ましいとされたところです。こうした指摘を踏まえて、全国銀行協会を含めた各事業団体において検討が行われ、認知判断能力の低下した顧客等の支援を目的として、この考え方の公表が行われました。当庁としても、その取組の支援を行ったところでございます。

考え方の具体的な中身につきましては、参考資料2-2で御覧いただけますけれども、構成としては、公表のタイトルにもございますとおり、金融取引の代理等に関する考え方と、銀行と地方公共団体・社会福祉関係機関等との連携強化に関する考え方で構成されてございます。ここでは、前段の金融取引の代理等に関する考え方を中心に説明させていただきます。

当該考え方では、認知判断能力が低下した顧客と取引をする場合、法定後見制度や任意後見制度に基づく後見人を介して代理取引を行うことが一般的であるということが明示されております。そのように明示しているのは、銀行と預金者との関係において、預金の払戻しは預金者への債務の弁済ということになりまして、適正な債権者に対して弁済を行う

ことが原則であるということが背景にあります。預金者本人または適正な受領権限を有する代理人以外の者への預金債務の弁済は、弁済そのものが無効となって、銀行にとっては不正払いのリスクが生じるということがあるため、慎重な対応にならざるを得ないというところがあります。しかしながら、金融機関が顧客の事情に配慮しないで機械的で画一的な対応を行うことは、顧客の利益を著しく損なうリスクも同時に生じ得るため、成年後見制度を利用しない、またはできない場合を想定した、無権代理人との取引についても、考え方を整理してございます。無権代理人との取引については、考え方においても極めて限定的な対応である旨が明記されておりますけれども、ポイントとしては、2つございます。1つ目は、認知判断能力を喪失している点を確認する方法です。これは、本人が認知判断能力を喪失していないにもかかわらず、無権代理人に対しても預金の払戻しに応じることは、真の権利者である本人からの苦情が生ずる可能性があることなどを踏まえたものです。認知判断能力の判断には、本人との面談、診断書の提出、本人の担当医からのヒアリング等に加えて、診断書がない場合であっても、複数行員による本人面談の実施や医療・介護費の内容等のエビデンスを確認するといったことが挙げられております。その上で、2つ目のポイントとして、医療費等の支払いを代理する行為など、本人の利益に適合することが明らかであるかどうかということの確認が挙げられております。繰り返しになりますけれども、銀行にとっては無権代理人との取引は払戻しが無効になるリスクがある点は申し上げたとおりですけれども、認知判断能力が低下した顧客の預金払戻しについては、払戻しに応じてもらえず困っているという相談がある一方で、なぜ払戻しに応じたのかといった相談も現状としてはございまして、銀行としては、預金者本人の利益に真に適合するということを前提に置くことで、不正な払戻しのリスクを低減することができるというところがございます。

話は戻りますけれども、考え方では、法定代理人や無権代理人以外にも、任意代理人との取引についても触れてございます。これは、親族等を対象として、あらかじめ預金引き出しに係る代理人を指名することによって、認知判断能力の低下などによって銀行窓口やATMを訪問できない場合に、指名された代理人が現金の集金手続を行えるサービスが念頭にあるところですが、金融機関が社会福祉協議会等と契約を交わして、日常生活自立支援事業における預金等払出し代行や代理手続サービスを提供しているケースがあると承知しているところです。そうしたケースも、この任意代理のケースに当てはまるものと考えております。

当該考え方では、最初に触れさせていただいたとおり、銀行と地方公共団体・社会福祉関係機関等との連携強化に関する考え方も整理してございます。当該パートでは、社会福祉関係機関等と相談しやすい関係を日頃から築いていくことや、連携する際の高齢顧客の個人情報の提供に関する考え方等も明記しているところがございます。

なお、当該考え方そのものは、公表後、全銀協の会員行はもちろんのこと、信金、信組、労金等の各業界団体へも周知がなされているところです。また、金融庁としても、顧客の

財産保護や取引関係者からのトラブルの未然防止などにも留意しつつ、顧客の事情等を的確に把握の上、顧客に寄り添った対応が行われるよう、各業界団体との意見交換の場を通じて取組を促しているところでございます。この考え方の公表を踏まえた金融機関の対応については、全銀協において、会員行へのフォローアップ調査を実施しているほか、金融庁においても、質問票などを通じてフォローアップを行っているところです。対応状況につきましては、今事務年度においても実施状況を確認する予定としておりまして、把握された実態等を踏まえつつ、引き続き金融機関及び業界団体との対話を行って取組を支援していく方針でございます。

次に、お手元の資料の3ページ目を御覧ください。同じく全銀協から公表された資料ですけれども、「不測の事態における預金の払出しに関する考え方」になります。

先ほど御説明させていただいた金融取引の代理等に関する考え方では、主に認知判断能力が喪失または低下した顧客との取引が念頭にあったところですが、預金者本人の認知判断能力に問題がないと想定されるものの、突然の病気や事故など、不測の事態が生じた場合においても、顧客の意思確認が困難であるとして、医療費等の支払いのための預金の払出しに応じられない課題が認識されていたところでございます。当該の場合における無権代理人との取引を行うに当たっての判断のポイントを整理したものになります。判断に当たっては、先ほど御説明させていただいた金融取引の代理等の考え方も準用しつつ、資料に記載のあるとおり、7つの項目について、判断のポイントを整理してございます。

判断のポイントにおける主な点としては、預金者本人の状態について診断書の写しなどにより客観的に確認・把握をして預金払出しの必要性や緊急性の判断をすることや、預金者本人との関係性によるリスクの評価、また、医療費や施設入居費等の顧客本人のために必要な資金であることが明らかになっているかという確認、払い出された預金が実際にその用途のために充てられているかということを確認するために本人の預金口座から費用請求者への直接払いを基本とすることなどが整理されております。

当該考え方につきましても、全銀協の会員行、信金、信組、労金等の関係団体への周知がなされております。また、当庁と各業界団体との意見交換の場においても、顧客の事情を適切に把握して、リスクに応じた柔軟な対応が行われるように、当該考え方を踏まえた手続の明確化や職員への周知を行うといった点についてお願いしてきたところでございます。

金融庁といたしましては、こうした不測の事態が生じた場合や認知判断能力が低下した場合における金融代理取引などについて、対応に伴う顧客または関係者間でのトラブルを未然に防止しつつ、顧客利便性の向上を図る観点から、引き続き金融機関及び関係団体との対話を行って取組を支援していくという方針でございます。

○山野目主査 金融庁におかれては、これまでも、節目ごと、また、局所ごとに、金融行政でお取組の御様子の御紹介をいただいていたところでございます。本日は、さらに全般的・網羅的なお取組の状況の御紹介を頂戴いたしました。深く御礼を申し上げます。どう

もありがとうございます。

委員の皆様から、御質疑を承ります。御発言の希望のある方は申し出てくださるようお願いいたします。

○新井委員 私からの質問は、任意後見制度をどのように取り扱っておられるかという質問です。御存じのように、基本計画において最も優先すべき事項は任意後見制度の活用普及だとなっているわけです。ところが、今御説明いただいた全銀協の資料によりますと、任意後見は全く出てこないのですね。これでは、任意後見が普及しないのは当然ではないかと思うのです。まず、全銀協が任意後見を全く取り上げない趣旨、バックグラウンドはどういうところなのか、それに対して金融庁さんとしてはどんなふうにお考えになっているのか、この2点について、お尋ねしたいと思います。

○廣瀬課長補佐 いわゆる成年後見制度を踏まえた対応ということで、全銀協としては、考え方にも記載のあるとおり、任意後見制度も含まれる考え方かと思えます。成年後見制度の利用が推奨される形で整理されていると考えております。ただ、その上で、顧客の実情等を踏まえた上での柔軟な対応を促すという観点で、無権代理を含めた対応について考え方を整理したといった経緯があると認識してございます。

○新井委員 2ページに図が出ておりますけれども、任意後見とは、どこかに位置づけられているのでしょうか。これを見ると、任意後見は全く居場所がないように見えるのですが、任意後見が代理取引の一環であるということをはきちんと位置づけていただいたほうがいいのではないかとということが私の考え方ですが、いかがでしょうか。

○廣瀬課長補佐 本ペーパーは、成年後見制度の利用等も前提としつつ、それでカバーできない、利用しないまたはできない方との代理取引の考え方が整理されたものと認識しております。

○山野目主査 金融庁におかれましては、本日、「金融取引の代理等に関する考え方および銀行と地方公共団体・社会福祉関係機関等との連携強化に関する考え方」の御紹介をいただきまして、ありがとうございました。

この考え方そのものの一層の充実、さらなる運用の徹底が望まれるところでありまして、この文書の注1におきましては、法定後見制度と並べて任意後見制度への御言及もいただいているところです。しかしながら、新井委員から御指摘があったとおり、文書のさらなる実質的な中身について、現実に金融機関の窓口へ赴く任意後見人の立場にある者がどのような振る舞いをするか円滑に事務を処理することができるのかということについて、金融庁におかれて、本日の議事に鑑みまして、さらなる御検討をお願いすることができれば幸いです。どうもありがとうございます。

○青木委員 3点ほど、質問をお願いします。

1つは、いわゆる支援預金に関する進捗状況の御説明がありましたけれども、いわゆる後見類型を念頭に置いてこれまでは進められておりましたが、保佐や補助についても同様



のスキームを検討できないかということが勉強会等で議論されているという報告は伺っております。専門家会議だったかワーキングだったか分かりませんが、幾つかの金融機関が、特に保佐について、スキームの検討を具体化しているという御報告をいただきました。ただ、これは、裁判所あるいは利用する側の様々な関係者も含めて、スキームがワークするようにしていかないといけないという懸念もありまして、今、保佐に関する検討状況がどの程度具体化されているか、あるいは、それについて関係機関で十分に御検討する機会があるのかなどについて、教えていただければということが1点目でございます。

2点目は、2ページのスライド、いわゆる日常生活自立支援事業等、地域の福祉サービスが取り組んでいる任意代理的な制度について、どの程度、金融機関に協力いただけているのか。現場によりますと、あの銀行は日常生活自立支援事業をよく分かっているけれども、そうでないところもあって、地域によっては苦勞しているというお話も聞きます。その辺りについて、円滑な協力体制を取るよとということだとは思いますが、実際にどうなのかということについて、何らかの把握をされているか、あるいは、今後の毎年の調査の中でその点をしっかりと把握して改善につなげるような取組をしていただけるのかということ、非常に関心がございます。これは今日議論しているような新たなモデル事業との関係でも重要だと思っております、その点についての金融庁としての今後の把握について、教えていただければと思います。

3点目は、来年から、差別解消法の関係で、民間企業も全て合理的配慮が義務化されることとなりますが、金融機関においては、これまでも代筆・代書も含めて合理的配慮について言及もガイドラインもあるところではありますが、なお一層、実際の現場では十分でないところもありまして、特に判断能力が十分でない方に対して、合理的配慮を提供いただくことによって、御本人が金融取引を円滑にできるという視点からの何かしらの検討が始まっているかどうかということも、もし御存じでしたら教えていただければと思います。

○廣瀬課長補佐 1点目、後見制度支援預貯金・信託の保佐・補助類型への拡大についての検討状況ですけれども、後見制度支援預貯金の保佐・補助類型への拡大につきましては、金融関係団体及び各金融機関による自主的な勉強会である「成年後見における預貯金管理に関する勉強会フォローアップ会議」というものがございまして、こちらで検討が進められていると承知はしております。当該会議には、関係省庁として、法務省、最高裁判所、厚生労働省、金融庁が参加しているところですが、当庁といたしましても、この保佐・補助制度の下でも利用できる預貯金管理の在り方に関する議論はフォローをしていきたいと考えてございます。

2つ目の日常生活自立支援事業における各地の金融機関窓口の対応状況についてどう把握しているのかということについて、金融取引の代理等に関する考え方の公表を踏まえた対応で、質問票を金融機関に送付するなどしてフォローアップはしているところがございます。適切な対応になっているのかということについて、日常生活自立支援事業における対応に注目したモニタリングは現状では実施していないところですが、今事務年

度においても、この考え方の公表を踏まえた金融機関における対応状況を確認していく予定でございます。把握された実態等を踏まえつつ、引き続き金融機関や業界団体との対話を行って取組を支援していくという方針でございます。

最後の障害者差別解消法に係る対応について、詳細な情報は手元にないところですが、当庁において、そういった合理的な配慮等に関するガイドライン、指針といったものを改訂する作業をしていると承知してございます。いずれにしましても、障害者差別解消法の改正等を踏まえた上で、適切な対応を取っていきたいと考えております。

○山野目主査 私から、金融庁に改めて御礼を申し上げます。本日は、お知らせいただきまして、ありがとうございました。引き続き、金融庁におかれましては、現状を把握なさっていただきますとともに、金融機関とのコミュニケーションを重ねていただき、なお、必要に応じて、他の府省、すなわち、法務省及び厚生労働省並びに内閣官房等、他の府省との連携を図っていただき、新しい政策上のメニューの導入も含め、積極的に御勘案いただきたいと、この際、主査において要請申し上げます。また、第二期成年後見制度利用促進基本計画におきましては、金融機関に期待されることが幾つか記されておりますから、これらの段につきましても、金融庁におかれましては、併せて取組・検討を行っていただきますようお願い申し上げます。金融庁におかれましては、本日は誠にありがとうございました。

議題3に進むことにいたします。本日は、検討すべき論点がたくさんございますモデル事業のテーマ②を中心に、これから委員の皆様にご意見交換をお願いいたします。意見交換をいただきたい項目について、いささかつまびらかに説明を差し上げておく必要がございます。これにつきまして、厚生労働省事務局から、説明を申し上げます。

○松崎成年後見制度利用促進室長 今回は、第二期計画に基づいて、成年後見制度の見直しに対応した福祉の制度や事業に必要な見直しの検討について、主に公的サービスとして想定しておりますモデル事業②の対象者につきまして、意見交換をお願いしたいということで、事務局では、この意見交換の素材といたしまして、資料6、表題にありますけれども「対象者の状況に応じた今後の権利擁護支援策のイメージ」を作成しております。

2ページ目に参考資料をつけておりますが、閣議決定の抜粋です。成年後見制度等の見直しに向けた検討が、今、進められています。要点としては、法定後見が終わることが新たに生じ得るということで想定しているということです。

そういった状況を想定し、資料の副題として「～法定後見終了場面を中心に～」と明記しておりますが、ここの場面を中心に作成したイメージです。ここが、特に今後新たに生じる事象になります。そういうことで、この資料自体は、下の注書きにも入れているのですが、意見交換のために、法定後見の終了場面を中心にしたイメージで、法定後見につながる前あるいはその他の様々なケースを網羅的かつ一般的に示したのではないことを、まず、お断りしておきたいと思っております。

資料の説明に入ります。第二期計画においては、右上に書かれておりますとおり、権利擁護支援とは判断能力が不十分な人を対象とした支援活動と書かれております。こういった

ところも念頭に置きながら、成年後見制度も含めた総合的な支援を充実していくことになります。

先ほどは成年後見制度を見ていただきましたが、同じく閣議決定で、総合的な権利擁護支援策に関して、このようなものが示されています。主なものは3つ。今日の議題に関わることですが、1つ目が、多様な地域課題に対応するため、公的な機関や民間企業において、身寄りのない人等への生活支援等サービス（簡易な金銭管理、入院・入所手続支援等各種の生活支援サービスをいう）、公的な機関や民間企業の本来の業務に付随した身寄りのない人等の見守りといったことが書かれています。こういった取組は公的な制度の隙間を埋めるものや公的な制度利用の入り口として効果的であるとの指摘がある一方、一部の事業者については運営方法が不透明などの課題があると指摘されているところです。2つ目です。そのため、国は、公的な機関や民間企業や当事者団体等の様々な主体による生活支援等のサービスが、本人の権利擁護支援として展開されるよう、意思決定支援等を確保しながら、取組を広げるための方策を検討すると示されています。その上で、その際、身寄りのない人も含め、誰もが安心して生活支援等のサービスを利用することができるよう、運営の透明性や信頼性の確保の方策、地域連携ネットワーク等との連携の方策についても検討すると掲げられているところです。

そういったことも含めて、新たに生じる法定後見終了後の場面を中心に整理したものが、1枚目のペーパーになります。1つのケースとして、判断能力が不十分な方が施設あるいは家族の支援を受けながら日常生活を送っているときに、幾つかの事例がこちらに書かれておりますが、何らかの法的な課題が発生します。そういったときに、ピンクで囲っているところですが、例えば法定後見制度を利用する。ここでは、必要な範囲・期間で利用できるようにすること等の見直しを検討ということで、今、検討中になります。

いわゆる法定後見の中にも幾つかのタイプがございます。法人後見や専門職後見がありまして、そういった取組を行う中で、法的課題の解決、生活の安定といった御本人のステージも変わってくるということです。ここにも様々なものがあり、これも例示なのですが、適切な後見人等の選任・交代が進められていく。安定して権利擁護支援を受ける形ができるということです。

法定後見は終わる時期が来ることになります。どういった理由で終了するかは分かりませんが、これが終わった場合には、法定後見を利用する前の状況に戻れる場合であれば、基本的には法定後見利用前の日常生活に戻るようになるでしょうし、こういったときに、意思決定支援の確保やここに書かれていることに留意しなければいけないということは申し述べておきたいと思います。

一方で、戻れないケース、例えば、頼れる方がいらっしゃらない場合もあれば、頼れる身寄りがいらっしゃらない、いても遠方にいるケースもあるかと思いますが、そういった場合には、御本人が実際に日常生活で頼ることが難しいということで、黄色で書いているいわゆる公的サービスもあれば、青色の民間サービスの利用も考えられるのかなというこ

とで、整理をしております。この資料の民間サービスは、先ほど第二期計画を御覧いただきましたが、身寄りがない人への生活支援等サービスで、モデル事業②と同様に、簡易な金銭管理や入院・入所手続等の各種の生活支援等サービスであって、加えて、これが民間事業者によって提供されるものを想定しております。こういった事業者の中には、任意後見契約を結んで支援しているケースもあるかと思えます。ただ、先ほど申し上げたとおり、一部の事業者は運営方法が不透明といった課題も指摘されておりますので、今後、実態の把握や課題の整理を踏まえた対策が必要になるのではないかと考えております。

ここで少し網かけをしているのですが、第二期計画に記載しておりますとおり、先ほど御覧いただいた3つのところですが、公的機関による公的サービスに限らず、民間事業者による民間サービスでありましても、これが本人の権利擁護支援として展開されるよう、ここにも示しておりますが、意思決定支援等を確保しながら、運営の透明性や信頼性の確保の方策、地域連携ネットワーク等の連携の方策を検討するといったことも念頭に置きながら、総合的な権利擁護支援策として充実していく必要があるのではないかと整理しております。

もう1つ、これらの方策を検討するに当たっては、現下、なかなか厳しい財政状況もございます。併せて、本格的な少子・高齢化、人口減少社会を迎えるということでありまして、能力に応じて負担し合えるといったことにも留意しながら、将来にわたって必要なサービスが提供されるという持続可能な仕組みとして構築していくことが全体として必要ではないかとも考えられます。この点、社会福祉として、国あるいは自治体が公的財源を投入して実施する公的サービスにつきましては、自助としての民間サービス、公助としての公的サービスといった観点、加えて、社会福祉事業ということであれば、無料または低額を考慮するとして、こういった財政負担を、国も負担することがあれば、当然自治体の負担も出てきます。こういったところも含めて、対象者の支払能力に応じた利用者要件を設定し、頼れる者がいなくても、収入が少なくても、誰でもこういったサービスを利用できる、持続可能な公的サービスを検討することが現実的には必要ではないかとも考えられます。資料の4ページに、社会福祉に関しての解説ということで、解説本の抜粋をつけておりますので、必要に応じて御参照いただければと思います。

以上のとおり、判断能力が不十分な方につきまして、モデル事業②に限らず、成年後見制度も含めて、第二期計画の総合的な権利擁護支援策全般を、閣議決定の状況を基に、プロットしました。場面としては、法定後見終了場面を中心にとということです。その上で、公的サービス、モデル事業②の対象者につきまして、現実的にどういったことを考えていくかということの御意見をいただければと考えております。

○山野目主査 モデル事業②を中心に御議論いただくことにし、その前提として、御案内の資料説明を差し上げました。

それでは、委員の皆様からの御発言を承ります。御発言の希望のある方は、お申し出ください。いかがでしょうか。

○水島委員 それでは、私、水島から発言させていただきます。若干時間をいただければと存じます。

今回御説明いただいた資料6に関する論点については、検討すべき点が多岐にわたると考えます。別途、意見書の提出の機会を設ける、あるいは、それを踏まえてワーキング自体を追加実施するなどの検討も併せてお願いしたいと存じます。

1点目、第二期基本計画の趣旨に従って、誰もが意思決定支援等を確保されたサービスを利用できるための方策を、このモデル事業②において検討しているものと認識しているのですが、このイメージ図ですと、本人の支払能力が高いとモデル事業②の利用が制限されるかのように見えます。これが第二期成年後見制度利用促進基本計画と整合している考え方なのでしょうか、という点が1点目の質問です。

2点目は、イメージ図ですと、法定後見制度の終了後、本人または後見人等による契約において民間サービスの利用も想定されているわけですが、具体的にどのような形で意思決定支援が確保されるのでしょうか。モデル事業②と同等に、民間サービスの場面においても、関係性の濫用防止のための仕組みを適切に設けるための検討がなされると理解してよいのでしょうか、ということが2点目の質問です。

これらの質問についての意図を説明する必要があるため、少し続けます。まず、前提として、障害者権利条約、国連の勧告などを意識した制度設計が求められるということです。つまり、意思決定支援は、単に留意すればよいものではなく、いわゆる社会的障壁としての障害・バリアを除去する観点から、障害のある人に対し、支援を受けながら自ら意思決定を行う支援付きの意思決定の権利を保障するために提供されるべき措置の一つであると考えます。そうしますと、障害者権利条約の批准国として、日本はそのような仕組みを確保しなければならない義務があるということです。実際に、昨年10月に国連障害者権利委員会の勧告において、必要とする支援の水準や形態にかかわらず、全ての障害者の自律、意思及び選好を尊重する支援付きの意思決定の仕組みを確保することが、国として求められるに至っております。また、障害者権利条約12条4項の観点からすれば、こうした支援付き意思決定の仕組みを構築するに当たっては、その濫用を防止するための適当かつ効果的な保障、すなわちセーフガードを確保することが必須であるとされています。このことからすれば、セーフガードが適切に設けられていない仕組みのままでは、意思決定支援を十分に確保したとは言えません。これは、民間サービスの提供場面であっても、公的サービスの提供場面であっても、同様であると考えます。

このような前提を踏まえ、それぞれの質問の意図について、申し上げます。

第1の質問について、このようなセーフガードを設けた支援付きの仕組みを確保・具体化するための試みの1つが、持続可能な権利擁護支援モデル事業であり、かつ、モデル事業②であると考えています。特に、関係性の濫用等を防止するために意思決定サポーターや監督・支援団体のシステムを設けることは、世界的に見てもユニークな試みであり、国内外からも関心が寄せられていると考えております。ただ、イメージ図を見る限り、本人

の支払能力が低い場合など、かなり限定された場面でのみモデル事業②が運用されることが想定されているようでございます。先ほども申し上げたように、国として、民間・公的サービスの場면을問わず、権利擁護支援全般においてセーフガードを設けた支援付き意思決定の仕組みの構築が求められているという点について、厚生労働省がどのように理解しているのかをお伺いしたいということで質問致しました。

第2の質問について、モデル事業②におけるセーフガードの仕組みの核となるものは、意思決定サポーターと監督・支援団体、いわゆる青と緑でございます。まず、意思決定サポーター、ここからは豊田市に倣って「フォロワー」と呼びますが、第1回の総合的な権利擁護支援策の検討WGの議論を踏まえますと、専門職や支援者とは異なる関わり方が期待される存在であると思われれます。つまり、本人の意思決定を支持・応援し、フォロワーの価値観ではなく、本人の視点に立ち続ける姿勢を維持する存在が重要であって、そのような立場であるからこそ、事業者等による関係性の濫用を発見しやすいものと考えます。関係性の濫用は、例えば、本人の思いと事業者等の考えが異なるときに、事業者等がその立場を利用して本人に思いを押し込めたり無視したりして、事業者等の意に沿う形で管理を進めようとする場合に生じると思われれます。そのようなときに、本人だけで声を上げることは難しいかもしれません。フォロワーは、そのような本人の声なき声に耳を傾け、本人が本当に望んでいることを軸に、本人と一緒に声を上げていくような存在が望まれると考えます。実際に事業者等による関係性の濫用が生じた場合に、フォロワーは単独では何か権限があるわけではありませんから、対抗する力は残念ながら大きくはありません。だからこそ、本人がフォロワーにとって必要な武器となる存在、すなわち、監督・支援団体が必要とされると考えます。例えば、この点は、豊田市では、「権利擁護支援委員会」といいますが、ふだんはフォロワーへの継続支援の体制を構築することで本人の意思決定支援を間接的に支援しつつ、事業者等による関係性濫用の疑いや本人との意見の対立が生じた場合には、速やかに調査に入り、必要に応じて両者の協議の場を設ける、あるいは、委員会としての干渉を行うことができるようになっていきます。将来的には、一定の法的権限を持って介入するなど、事業者等の濫用に対して法的なアプローチからも対応できるような、公的な性質を持つアドボカシーの組織へと発展していくことが期待されます。

第二期成年後見制度利用促進基本計画において、意思決定支援の確保の検討の際には、市民後見人養成研修修了者、障害のある当事者の参画、専門職等の支援、市町村の関与といった在り方も含めて検討することになっております。このような基本計画の趣旨及び先ほど申し上げた権利条約の水準を満たし得るような権利擁護支援施策を全般的に国として展開していくことが求められる中で、このようなセーフガードの仕組みが民間サービス等の利用場面においても適切に確保されるのかどうかについて、現時点では、私は疑問を感じております。このような仕組みも含めて意思決定支援が適切に確保されなければ、モデル事業②の立ち上げのきっかけにもなった民間団体等による身寄りのない人に対する経済的搾取の問題にも対抗することはできないのではないかと、という点で2点目の質問を致し

ました。

○松崎成年後見制度利用促進室長 関連する部分もあるかと思しますので、まとめた形で御説明できればと思います。

まず、5年間の基本計画は、基本的な考え方、全体の方向性、検討内容を示したものです。今後、その基本計画の内容を具体化していくためには、様々な現実的な要素を考慮した検討を進めていかねばならないということがまずはあるかと思えます。その上で、誰もがサービスを利用できるようにするための方策は、モデル事業だけで受け止めるのは難しいところがあると考えます。全体として、自助、共助、公助も考えられておられて、ここを前提にまずはやらなければいけない、これは現実的な事実であります。そういった趣旨で、身寄りがなくても、収入がなくても、民間サービスを利用できなくても、誰もが公的サービスを利用できるといった趣旨です。ただ、申し上げたとおり、この民間サービスにつきましては、閣議決定にもありますが、課題も指摘されておりますので、ここに対する対応が必要になってくるのではないかと考えております。

次に意思決定支援ですが、その適用される具体的な場面は様々だと考えております。例えば、閣議決定にもございますけれども、意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン、障害福祉サービス等の提供に係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ガイドライン、身寄りがいない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン等々、様々な内容のものがございます。当然、我々も、モデル事業ということで予算取りをして取り組んでおります。また、基本計画では、こういう様々なガイドラインに共通する基本的な意思決定支援の考え方を整理するといったこともあるのですが、実際に取組を具体化するに当たっては、高齢者施策、障害者施策、それぞれにふさわしい形で意思決定支援の取組を進めていくことが必要になるのではないかと考えております。これが全般的な話なのですが、民間サービスの関係に関しましては、消費者庁の建議もありましたけれども、今、総務省の行政評価も進行中ということで承知しております。そういった内容も踏まえながら、今後、実態の把握や課題の整理を行った上で、その結果を踏まえて政府として必要な対応を行っていくべきではないかと考えております。

○山野目主査 水島委員に御案内を差し上げます。後で、私からも、他の委員の御意見を伺った上で、御案内する事項がございます。

○星野委員 社会福祉士会の星野です。私からは、3点、意見として申し上げたいと思っております。

まず、1点目です。今の水島委員の意見とも重なりますが、身寄りがあるかないか、あるいは、所有財産が多いか少ないかによって、公的サービスあるいは民間サービスと分けられるように見えてしまうことについては、問題ではないかと考えます。民間サービスにつきましては、その事業所のサポートをする機関あるいはチェック機能を果たすような公的機関の設定が必要なのではないかと考えます。例えば、一例として、社会福祉協議会も

もちろん想定されると思うのですが、成年後見制度に関わってきた団体に委託することも地域によっては可能なのではないかということが、1つ目の意見です。

2点目です。こちらの図は、一部の場面を切り取られて、後見制度の終了場面を中心に示されたということで承知しておりますけれども、逆に、契約によって成年後見制度を終了した後に、この先のイメージなのですが、新たに後見制度の必要が生じる場合のプロセスも、今後、イメージの共有が必要だと思っています。そのときに、ここで示されているような法的課題、生活の安定につきましては、非常に連動性がありますし、一体的であるというところでは、さらなる必要が生じるような法的課題、生活の安定の場面がどういうことなのかということの共通の理解を進めていく必要があるということが、2点目の意見になります。

最後ですが、意思決定支援のところについても、今、御説明があったところなのですが、確かに様々なガイドラインがあり、それぞれの検討場面が異なることは分かるのですが、こうしたガイドラインを法律の根拠としてどこまで落とし込むかという整理は必要かと思うのですが、法的根拠が必要になってきているのではないかと考えております。さらに、中核機関に法的根拠がいまだにないというところについても、法的根拠をしっかりと位置づけて、役割・機能について整理をしていく必要があるのではないかと思います。こういったことを考えていくに当たりましては、例えば、法務省と厚生労働省による共管法という考え方もあるのではないのでしょうか。その中においては、民法858条に示されている意思尊重義務を具体的に規定することによって、意思決定支援の具体化・具現化も整理される必要があるのではないかと感じております。

○西川委員 資料6は、なかなか難しい内容を比較的分かりやすくまとめていただいたのかなと思いつつ、でも、少し誤解をしまいがちなところもあるのかなという思いを持って見ております。

法定後見の後ということを考えると、まずは事実上の支援がある。それから、日常生活自立支援事業、モデル事業②などの公的サービスがあり、民間サービスがある。いずれについても、意思決定支援等の確保、運営の透明性や信頼性の確保の方策、地域連携ネットワーク等との連携の方策についても検討、ということ自体は、まさにそのとおりだと思うのですが、このうち、公的サービス、モデル事業などであれば、この連携の確保、運営の透明性や信頼性の確保、意思決定支援の確保が非常にしやすいと思うのです。他方、事実上の支援、特に家族等による事実上の支援、そして民間サービスにおいて、どうやって地域連携ネットワークとの連携や、運営の透明性や信頼性を確保し、公的サービスとの関わり、つながりを確保するのかということが、非常に難しい。これがなかなかできないから、今、現場が困っています。民間サービスについても一定の公的関与ができるような連携等の確保の仕組みをつくっていくことがこれからの課題なのですけれども、私がこの図を見て思うことは、結局のところ、例えば、民間サービスによって担える範囲はそれほど大きくなるのではないかということです。逆に、大きくしてしまうと、これはまずいので



はないかという感触を持っております。ここでは支払能力が低いか高いかという基準が示されているのですけれども、ここで言う支払能力が高いということについて、厚生年金受給者を想定しているのだとすると、少し違うのではないかと思います。厚生年金受給者は支払能力が高い、だから、民間サービスでよい、ということではないのだろうと思っております。先ほどから水島委員あるいは星野委員からお話が出ているとおり、現場の感覚でいうと、民間サービス、例えば身元保証等高齢者サポートサービスは現場においてあまりにひどい現状がある。これに対して、何らかの対応が必要だという問題意識があるところ、そもそも、身元保証が法的には必要ないものであるにもかかわらず、あたかも必要であるかのような前提で話を進めること、それを前提とした仕組みになっているところが、まず、間違っているわけです。身元保証は必要だから対応しておきましょうという流れになってしまっていることがそもそも間違っていて、本当は民間サービスをもっと厳しく精査することが必要です。民間サービスだから民間に任せておくということでは決してうまくいかないと思います。

それと比べると、若干難しいのは、施設等による事実上の支援、家族等による事実上の支援です。これをどこまで制度に位置づけるか、非常に難しいと思っております。これについて、現場では、事実上の支援があると言いながら、それがうまくいっていないので非常に困ったことになっているというケースが少なくありません。どういう場合に事実上の支援に任せればいいのかということは、これからきちんと基準をつくっていかなければいけないのではないかと思います。

そして、このことは、民間サービスも同じなのです。一番困るのが、任意後見を隠れみのにして民間サービスを提供するような事業者がないわけではないことです。任意後見契約がありますと言われると、行政や行政から委託を受けている機関は、積極的に関与しにくい状態になる。そういう状態になっていることによって、任意後見受任者が何もしないで放置している。気づいたときには、契約締結時には支払能力があったはずの本人のお金はなくなっており、本人の支払能力が低い状態になっている。もう法定後見の首長申立てをするしかない、というケースが現場では少なくありません。こういった課題があると、この図を見ていて思いました。

○山野目主査 ただいま、西川委員をはじめといたしまして、複数の委員から、民間のサービス、関連して、「身元保証」という言葉を出しての御指摘をいただいたところであります。2023年5月24日の衆議院予算委員会におきまして、内閣総理大臣がした答弁を踏まえて、今後、政府の施策が講じられていくであろうと予想し、期待するところであります。その観点につきましても、また引き続き委員の皆様に見守っていただきたいと望みます。

○住田委員 私からは、今の民間身元保証サービス事業者の実態について、今後、実態把握や対策を講じるに当たり、地域での実態を少し紹介したいと思います。

地域では、良心的な事業所もありますが、営利目的で、意思決定支援と対極にある考え方やサービスを行っているところも散見されます。具体的には、本人から、有料老人ホー

ムを出たいと市役所に相談があり、訪問してみると、民間身元保証サービス事業所から、短期間で多額の預貯金が生活支援サービスで使われていて底を尽きていましたが、詳細が不明で、買物などのレシートもなく、ずさんな管理を行っていたにもかかわらず、事業者は生活保護申請をすると説明します。本人には判断能力の不十分さがあるため、市長申立てを進めようとするや否や、本人を含む数人の利用者を他市の施設に移してしまい、どこに行ったか分からなくなる、まるで人さらいだと、市の担当者から報告を受けたこともあります。

また、別の民間事業所は、緊急連絡をサービスにしながらも、ふだんから連携が取れない状況が続いていたため、施設から相談を受けた市や中核機関が本人の状態を確認し、市長申立てを進めると、民間事業所が、施設に対して、「勝手に成年後見制度を進めるな」と憤慨して、市からの連絡にも応じず、通帳の開示もしないところもあります。

そのほかにも、生活保護受給者の預貯金管理サービスにおいて、入会金の分割払い、生活支援サービス、各種申請などの文書作成費を、本人の生活を切り詰めて、保護費から年間30万円以上支払わせているなど、言わば貧困ビジネスのような状況もあります。

さらに、精神科病院に放り込んでおけばよいなどと、支援者に平気で言う事業者もあり、意思決定支援などとは程遠く、そのような事業者と契約してしまったら、本人が幾ら声を上げても届きません。

パンフレットやホームページには詳細に金額やサポート体制を説明しているところもありますが、本当にサービスが履行されているのか、その費用確認も本人に責任を負わせ、第三者機関による監査も監督機能もない仕組みを放置してきたこと自体が課題だと感じています。

また、身元保証の問題は、先ほど西川委員からの御意見にもありましたけれども、実際は入所や入院で求められるという現実の中、包括やケアマネ、MSWなどの相談機関がつないでいるケースが多くありますが、紹介する側の説明責任や二者間契約の危うさをどれほど意識しているのかが疑問です。本人は、公的な機関から勧められたと信用して、よく分からずに契約する人もいます。今後の調査においては、問題と思われる実態が把握できる調査対象者の選定やつなぐ側の意識調査も行い、事業者への監督機能や意思決定支援の課題を含めた仕組みの検討をお願いしたいと思います。

最後に、当法人では2名の被補助人が補助を終了しましたが、本人の意思により、何のサービスにもつながっていません。1名の方は、既に4年になりますが、毎月、当センターに相談や報告があります。その間、消費者被害などの場面もあり、支援につなげることもありましたが、再度の法定後見の必要性が検討できるよう、サービス以外にも地域の相談支援体制も必要と思います。

○花俣委員 3月29日の成年後見制度利用促進専門家会議の場でも申し上げましたが、制度の見直しの観点から、より具体的なモデル事業としての取組に大きな期待を寄せ、遠い存在であった制度が、こういった取組によって身近な制度となり得るものと思っております。

した。また、先頃成立した共生社会の実現を推進するための認知症基本法においては、施策や基本計画の策定に当たっては、本人、家族等の参画が明記されております。成年後見制度利用促進法並びに基本計画等においては、既に、利用促進室をはじめ、関係省庁の皆様方には、当事者の声に真摯に耳を傾け、慎重かつ丁寧な御議論、検討を重ねてくださっており、大変に期待をしておりました。

ところが、資料6の右下の図に関しては、これまで積み上げてきた議論との整合性を欠く、あるいは、誤解を招きかねないような作図がなされたことに、大変驚いております。先ほども各委員の先生方から様々な御意見が寄せられています。私たちとしては、これらの意見を、きちんとした意見書を通して、いま一度しっかりと読み込んだ上で、先ほどの水島委員の御提案にもございましたように、できればワーキングの場を増すなどとしていただきたいということが本音でございます。ほかにも、過去の議論の場で、どうあってほしいか、何を進めていただきたいか、何を最優先に考えていただきたいかということも再三申し述べております。過去の議事録をお読みいただければ重々承知いただけると思っておりますので、いずれにしても、この点に関してはもう少しきちんとした議論をもう一度し直すということで御検討いただきたいと、強く要望いたします。

○永田委員 私からは、質問が1点と意見が1点です。

まず、質問になります。今回、モデル事業②の対象者について議論するということは理解した上での確認になるのですけれども、お示しいただいた資料6の図の中に、モデル事業③-1だけが入っていないのですけれども、寄附のモデル事業について、今後、普遍化を考えていかないということなのか、そういう理解をすべきなのかという質問です。御案内のとおり、民間サービスでは、身元保証契約の利用者との贈与契約に基づいて、業者が死亡した契約者の預金全額の支払いを金融機関に求めた訴訟の判決で、契約は公序良俗に反して無効とされた事案が実際にありました。こうしたことを受けて、モデル事業③-1では、ファンドレイジングで理解を増やす形で寄附や遺贈を募って、一定のルールを示して、適正に実施している法人・団体に配分することを目指す事業と理解しています。民間サービスの議論をするのであれば、意思決定支援の確保や透明性の仕組みの構築などと並んで、適正な資金の地域循環を担うことができるモデル事業③-1のような取組を併せて検討していくことが引き続き重要ではないかと考えていますけれども、そういう理解でよろしいでしょうか。

もう1点は、意見になります。他の委員と重複しますが、社会福祉の研究者として強調しておきたいと思えます。私たちは、これまで、成年後見制度の見直しは、社会福祉の改革と一体であるという観点で議論をしてきました。今回、その観点を示された資料6、特に成年後見制度の出口の部分での社会福祉の改革のイメージには、正直に申し上げて若干違和感がございます。端的に言って、このイメージの社会福祉は、非常に選別主義的で、誰もが安心して生活支援等のサービスを利用できること、また、権利擁護支援を地域のあらゆる支援の共通基盤にして地域共生社会を目指していくという基本計画の理念とは、そ

ごがあるのではないかと云々を言わざるを得ません。たとえば、お金のいる方は私立の小学校に行って、ない人は公立の小学校に行きなさいということが、選別主義の考え方です。こうした考え方は、いささか時代に逆行している、地域共生社会の理念とは整合しないと、私は考えています。さらに言えば、私立・公立という例え自体が適切ではないかもしれません。つまり、意思決定支援の確保や透明性の仕組みが担保されるような社会的な仕組み、すなわち、セーフガードがない以上、契約した高齢者が囲い込まれてしまうとか、不当に搾取されてしまうという懸念が払拭できないのが現状です。つまり、社会的な仕組みがない以上、この仕組みが同じ社会福祉という土俵の中で比較してよい状態になっていないことを強調しておきたいと思います。先ほどの例えで言えば、現状では、お金のない人は公立に行って、ある人は何の規制もない私塾に行きなさいと言っているようなもので、現実的に考えても、誰もが安心できるような生活支援サービスを利用できる状態とは相当距離があることを認識しておいたほうがいいのではないかと考えています。参考資料にもあるのですけれども、社会福祉とは社会連帯の考え方に立った支援を行うから社会福祉なわけですから、社会福祉研究者としては、現状の民間サービスが同じ土俵で議論できる状態になっていないことを改めて強調しておきたいと思います。

○松崎成年後見制度利用促進室長 質問の部分について、お答えいたします。

モデル事業の③-1は、今年度もやっております、図に出ていない理由ですけれども、ここで書いているものは法定後見終了後にどういった支援があるかということで、いわゆる寄附の関係はお金のフローということで載っていないということで御理解いただければと思います。

○山野目主査 本日は、モデル事業のテーマ②を中心に、時間を割いて丁寧に御議論いただこうと考えている観点から、私からの議事進行でもテーマ②を中心に、と申し上げましたけれども、テーマ③-1、さらにはテーマ③-2などについても、御議論を妨げるものではありません。これから後の時間は、③-1や③-2についても、御意見がおありの委員は言及なさってくださいようお願いいたします。

○青木委員 今回の資料6の問題提起といいますか、整理は、成年後見が終了した段階にどう考えるかという思考の経過としておつくりになったということであれば、理解できないことはありませんが、そもそもこのワーキングのテーマである基本計画に基づく総合的な権利擁護支援事業を推進していくということを、地域福祉、権利擁護のネットワークの中で、全体としての権利擁護施策は、意思決定支援を中心とし、一方で、権利侵害回復を中心とする2本柱をどう地域の中で展開していくか、どういう支援が必要かということを開発・推進していくという観点だったと思います。そういう意味でいいますと、意思決定支援を中心とした地域の中の資源をどう開発できるかという観点からの整理ではなくて、成年後見が終わった後にどうするかという受皿づくりという観点で、施策の考え方としてどうなのかという根本的な疑問があります。もともと、この議論は、2021年のワーキングにおいて、北海道本別町の取組がありまして、そこでは、日常生活自立支援事業以外に地

域福祉の取組の中で様々な生活支援が必要でやっているのですというお話がありました。豊田市が今回のモデル事業を整理するに当たっても、決して成年後見制度の出口と入口との関係ではなくて、そもそも成年後見制度とは別に、地域の中で、ニーズ、必要としている人が6,000人ぐらいいて、成年後見とは別に制度を用意する必要があるという整理の中でつくられてきております。今日の黒潮町の御報告も、そのような発想が非常に色濃いものと考えています。そうであるならば、まずは、その点として、地域の中で、公助、共助としてどのようなものが展開できるか整理をしていく。そこにはいろいろなスタイルの事業があつていいとは思いますが、そのスタイルを整理していく中で具体的にどのようにしていくかということを考える時期に来ているのであれば、それを展開するということであつて、そこには、当然、監督官庁も必要でしょうし、意思決定支援を確保するための仕組みも必要でしょうし、そういう枠内に入れるものとしてどのようなものがあるかという議論だと思えます。それを、「自助」という名の下に、民間サービスも含めて仕組みをつくっていくということを現段階において議論することは、もともとのこの基本計画の考え方の推進を1年経過した段階でずらしていくことになるのではないかと誤解を招くので、私としても、非常に「期待していた」と、過去形をつけざるを得ないのではないかとということになっていると思えます。そういう意味で、もう一度、どのような権利擁護支援策を総合的につくるのか、その中でどうしても成年後見が必要な場合にはどのような限定で成年後見を使うのか、そのために新しい制度はどうなるのかという、基本的な考え方に基づいた議論を再度していくことが必要ではないかと思っております。

加えて、意見も含めた質問ですけれども、民間サービスとして議論されています身元保証サービス事業につきましては、大阪でも大変な実態がありまして、限られた私自身の具体的なケースの支援だけでも、病院等から出て施設に入るときには、施設紹介業者の名の下に施設が紹介され、そこには必ず身元保証サービスか利用料保証サービス事業がセットでなければ入所できませんという条件がつけられることになっています。それについては、選ぶ余地も何もありません。さらに驚くことは、私のような後見人がついている事案についてまで、うちでは必ず身元保証サービスや利用料保証サービスをつけることになっている、社の方針ですからと言って、それをつけざるを得ないということがありました。私のような者がいてもそうですから、そうではない御本人さんたちは有無を言わずつけさせられていて、毎年の利用料負担やサービス料を月額で払うという状況になっています。もちろんこれについては何の規制する省庁も監督機関もありませんので、どのようなサービスを供するかということについては全く関知しない中で行われています。そのことに、現場のケアマネジャーさんも、現場の施設の皆さんも、やむを得ないものとして追認をしているという実態がたくさんあります。こうしたものを民間サービスとして位置づけることは、意思決定支援の確保とは程遠いものでありまして、また、やっている事業者の皆さんもそういったことを意識せずにサービス事業を展開していますので、これを前提にして、実態調査ということだけで何らかのガイドラインを示して終わるようなものでは決してな

ということが、日々大阪で仕事をしている実感になります。

この5月24日の総理の答弁は、坂井議員の質問に対する答弁になりますが、坂井議員も、行政でこれまで対応してこなかった、行政で対応する仕組みづくりを早急にしていく必要があるのだ、今までそういうことを統括する省庁がなかったということ指摘の上で、行政責任でしっかりとサービスを展開していく必要があるという質問でありました。それに対して、首相も、これからは厚生労働省を中心に身元保証事業のサービス等を行う企業について実態把握や課題の整理を行いますとなっています。厚生労働省を中心とした監督省庁の下でやると言っているのではないかと思います。資料6の民間サービスにおける実態把握や課題の整理を踏まえた対策は、まさに首相の答弁と同じ言葉を使っておられますので、これが首相がおっしゃった厚生労働省が行う実態調査や整理のことなのかどうか教えていただきたいと思いますが、そうであれば、ここで、先ほど住田委員が言ったような実態がしっかりと見られること、それに対する規制がしっかりとされるものであるかどうかを遡って検討するようなものにならないといけないと思っております。その点についても、促進室としてどのように把握しておられるか、教えていただきたいと思っております。

○山野目主査 お尋ねの事柄は、成年後見制度利用促進室の矩を超えている側面があるかもしれません。最後に主査からも一言申し上げるということをお話しましたが、そちらでまとめて青木委員のお話に対しても今考えられるところをお話しすることで、後でまた私からまとめて会議の結尾のほうで申し上げることにいたします。

○勝野代理 資料6につきましては、一つの模式であって、網羅的に表しているものではなく、ほかのパターンが示されていませんので、その前提からの疑問点や違和感などを含めて発言させていただきます。

まず、3月の専門家会議本会議において、全国市長会から、社会全体で高齢者や障害者の権利を保障するための新たな制度の創設を求めていることを改めてお伝えした上で、全国市長会の意見として、申し上げさせていただきます。

現場の状況から、法的課題の発生前は、日常生活自立支援事業を利用されている方が多くおり、さらには本市で取り組んでいるモデル事業の利用者もいます。つまり、この2つの事業は、必ずしも法定後見終了後の支援策の位置づけだけではないということでもあります。また、法的課題の発生後は、法定後見の利用に必ずつなげる形のみが適切であるとは言えず、例えば、虐待防止法による対応ややむを得ない措置、法テラスの活用なども含め、その状況等に合った形で適切な対応を行うことが重要です。これが、本市をはじめ、自治体が現場で充実を進めている総合的な権利擁護支援であります。

以上のことから、国が今回示したイメージ図は、現場と乖離があり、自治体が住民のために目指している姿と異なるところがあると考えています。また、今回、民間サービスの活用が示されています。実態把握や課題の整理を踏まえた対策を考慮という仮定があるため、公費負担を含めて適切な議論ができないというのが率直な感想ですが、2点、意見を述べさせていただきます。まず、透明性や信頼性の確保に関しては、他の委員も指

摘をしているところですが、現場の実態として、民間サービスで不適切な事象があった場合、市町村長申立てで法定後見につなぎ、本人の権利救済を行うことがあります。このため、国において厳正に透明性や信頼性を確保できる策が講じられなければ、市町村長申立ての対応件数は爆発的に増え、市町村福祉行政が破綻し、持続可能な権利擁護支援は不可能になるのではないかと考えています。また、民間のサービスということは、市場原理にその量の確保が委ねられることになります。全国市長会の815自治体のうち、約85%である695自治体は、東京・大阪・愛知のいわゆる三大都市圏以外の自治体です。つまり、過疎などを含め、地理的条件が不利な状況にある多くの自治体では、採算性などから、民間サービスが進出しにくい可能性が高いと思われます。仮に厳正に透明性や信頼性を確保できる策が講じられたとしても、民間サービスを主軸に置く形では、国が第二期計画で述べている権利擁護支援を必要としている人は全国どの地域においても必ずいるということに対応することは難しいと考えます。

最後に、モデル事業に関してです。本市や本日御報告のあった黒潮町の実践でも、日常的な金銭管理の支援は、介護保険事業を営む民間事業者が参画できる仕組みが示されています。また、意思決定支援の確保、適正な監督、必要に応じて法的支援につなげることなどがモデル事業では検討されていますので、モデル事業と民間サービスは、切り分けて考えるのではなく、関連させて整理すべきと考えます。そして、支払能力により、本人が使える支援策が、施策として、他者に決められてしまうのではなく、例えば、応能負担により利用者負担額などは異なっても、支援策について適切な形で自己選択と決定ができる権利擁護支援の施策にさせていただくことを求めます。

○新井委員 私から、ごく簡単に4つの希望を申し上げたいと思います。

第1、資料6のモデル事業は、日常生活自立支援事業の民間版であるように思われます。そうであるなら、成年後見制度と日常生活自立支援事業との関係を体系的・法的にしっかりと再度説明し直す必要があると思います。

第2、資料6の最新版には、サブタイトルとして「～法定後見終了場面を中心に～」とありますが、その意味するところ、その位置づけは、やや不明確です。法定後見とモデル事業との関係、特に法定後見の必要性・補充性とモデル事業との接続性をしっかりと位置づけていただくことを希望いたします。

第3、モデル事業は、成年後見制度の利用促進ではなく、新たな社会福祉モデルをつくるとの意欲を感じます。これが成年後見制度利用促進専門家会議の職責であるのかどうかはしっかりと議論・確認しておく必要があるのではないのでしょうか。

第4、任意後見制度に対する消極的姿勢が前面に押し出されていることを憂慮しています。参考資料2-2、2-3は、先ほど申し上げたように、任意後見には全く言及していませんが、議論の活性化のためには、任意後見を活用・推奨している資料を併せて添付させていただくことも、公平性の担保のためには必要なのではないのでしょうか。

このことを強く希望したいと思います。

○山野目主査 新井委員からいただいた御意見の中には、当面のモデル事業の進め方を考える上での注意点も含まれていたとともに、もう少し大きなサイズで成年後見制度の利用の促進に関する法律の基本的理解やその運用についての示唆も含まれていたとお聞きいたしました。成年後見制度利用促進室におかれては、当面のモデル事業の運用との関係で、ただいまの御指摘を受け止めていただきますとともに、お話ししましたように、同法の運用との関連で注意すべき事項もございますから、政府の関係する部署にお伝えいただきますようお願いいたします。

この際、私から、一言、申し上げます。「してはならない」、「しなければならない」という2つのキーワードを掲げて、それぞれ御案内をしたいと考える事項がございます。

「してはならない」のほうから申し上げるといたしますと、日常的な金銭管理、社会生活上の意思決定支援などを事業の内容に含むような事柄の営みは、政府の許認可なくしてしてはならないという制度構築に持っていかなければならないと考えております。本日、複数の委員の皆様から、再三にわたり、御指摘をいただきました。水島委員のおっしゃった経済的な搾取、さらに、住田委員からその具体的な実例、青木委員から大阪で御苦労されていらっしゃる御様子の御紹介などを頂戴いたしました。巷間、身元保証サービスと言われているものの悪弊があまりにも目に余ります。ここで議論しているモデル事業の話とは別に、また、それと関連させながら、この、政府の許認可なくして「してはならない」という監督行政の実施のところまで持っていかなければならないということが、本日の会議の様子においても明らかになったのではないかと考えます。青木委員からも御指摘がありましたとおり、2023年5月24日の衆議院予算委員会におきまして、内閣総理大臣が厚生労働省をはじめとする行政各部に対して行った指示を踏まえますと、このことは成年後見制度の観点のみならず、高齢者福祉、障害者福祉の施策の全般において、政府が喫緊に取り組まなければならない課題であると感じられます。

もう1つ、キーワードとして申し上げました「しなければならない」について、いささか敷衍いたしますと、国・地方公共団体は、各地においてあまねく人々が地域の社会福祉のサービスの提供を受けるようになることができる体制を整備「しなければならない」というところまで持っていくことが、今、我々が取組を始めた社会福祉の最終的な施策目標であろうと感じられます。水島委員がおっしゃったように、障害者の権利に関する条約との関係で、地域に暮らす人々に対してあまねく権利擁護が施される体制の準備が整っているということにするためには、政府全体として、このような体制を整備しなければならない、抜けがある地域が生じてはならないということまで持っていくことが目標とされる。それが達成されたときに、初めて条約との関係で我が国は胸を張ることができる段階に達するであろうと考えます。この目標は、そこが大切であるということをおおざりにしてはいけないということをおおざりにしてはならないと確認していかなければならないと感じます。

それと同時に、併せて、条約との関係での問題提起をいただきました、水島委員、そのほかの委員にも御案内を差し上げなければならないことではありますけれども、私が、今、



「してはならない」、「しなければならぬ」というキーワードで御案内したステップは、早急を実現されなければなりません、今日、明日に実現することは不可能でございます。当面、このワーキングにおいては、もう1つ、キーワードを加えますが、「することができる」という言葉を掲げてお話を進めてきたところであり、国や地方公共団体がすることができるという事柄についてもお話を重ねてまいりました。日常的な金銭管理、社会生活上の意思決定支援などに関し、優良と認める事業者を政府は支援「することができる」。福祉サービスを受ける本人は、定められた要件の下、利用者負担の軽減なども含めた措置を受けることができるといった内容のモデル事業を進めようということをこのワーキングで考えてきました。当面、給付行政を敷くことをイメージして、どのような事業が立ち上げられるかということを考えてきたところであり、

ここまで私たちが進めてきた営みが間違っていたとは感じられません。それと同時に、本日、各委員から御披瀝をいただいた御意見の意味を踏まえ、それは間違っていないかもしれないけれども、「することができる」という施策だけでは不十分であって、併せて、「してはならない」、「しなければならぬ」といった施策をパッケージにして提示していかなければ、十全たる総合的な権利擁護支援ができないということが明らかになったところでございます。

当面、役所といたしましては、令和6年度一般会計予算の概算要求をこの夏にはしなければいけないという段階になってきております。モデル事業との関係で、当面、どのようなことを令和6年度に向けて構想していくかということは、今日の委員のそれぞれおっしゃったところを踏まえて、厚生労働省においてまた考えてもらえるだろうと想像いたします。しかし、それで済む話ではないことも明らかになりました。恐らく成年後見制度利用促進専門家会議も、引き続き、ここで議論している施策の全般をウオッチしていかなければなりませんけれども、そこだけで果たし得ることであるかということを考えてみますと、よりサイズが大きなもの相手取って検討していかなければならないという側面があり、それが本日は非常に顕著になってきたのではないかと思います。

本日の議論を聴いて、厚生労働省においても、省全体としてどのように向かっていられるかということ、もちろん内閣総理大臣の指示があるからでありますけれども、加えて、本日委員の皆様から生の声をいただいたことを踏まえて、考えてもらえるだろうと期待するものでございます。

本日、議題3につきまして、委員の皆様方から多岐にわたる貴重な充実した御論議をいただきましたことに、改めて御礼を申し上げます。ほぼ定刻が近づいております。議題3についての審議をここまでいたします。

今後の予定について、本日は、複数の委員から、会議の機会をもう少し増やしてきちんと議論しなければいけないのではないかと御要望もいただいていたところでございます。会議の数を増やすことが事務的に可能かどうかということはもちろん少し考え込んで悩まなければいけませんけれども、先ほど申し上げたように、むしろこのワーキングだけ

で話が完結するかということも、一度、厚生労働省において、改めて宿題全体の整理を考えてもらう必要がありまして、それをした上で、さらにこのワーキングの委員の先生方にどういうお願いをしていくかということをもたまた考え込んでみたいと思います。引き続き、御理解を賜りますようお願いいたします。

また、水島委員がおっしゃったように、委員として意見書を提出する資格・権利はいつであっても否定されておりませんし、それは会議の数の問題とは別に、水島委員ももちろんですし、ほかの委員の皆様も同様でございます。各団体からお出ましのいただいている委員の皆様におかれましては、今日議論されたことについてもう少し体系的な文書を用意して意見を政府に提出したいという方は、時期等についての制限はありませんから、随時にお出しいただくように望みます。

○松崎成年後見制度利用促進室長 次回のワーキングは、改めて御案内申し上げたいと思います。

また、本日の議事録につきましては、速記が起きてきた後に、委員の皆様、それぞれに確認いただいた上でホームページに掲載いたしますので、よろしくようお願いいたします。

○山野目主査 この際、このワーキングの会議の運営につきまして、要望、質問、意見等がおありでしたら、承ります。いかがでしょうか。よろしゅうございますか。

それでは、本日も熱心な御議論をいただきまして、ありがとうございました。これを持ちまして、「成年後見制度利用促進専門家会議第2回総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループ」の会議をお開きといたします。どうもありがとうございました。