

2024-2-1 成年後見制度利用促進専門家会議第3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3回総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループ」の会議を開催いたします。

お集まりいただきました委員の皆様におかれましては、誠にありがとうございます。

議事に入るに先立ちまして、一言申し上げます。1995年の阪神・淡路大震災この方、我が国は多くの災害に襲われてまいりました。災害のたびごとに様々な課題が浮き彫りとされてまいりました。この間、社会における福祉についての意識の深まりがあり、このたびほど災害に際しての福祉ということに人々が関心を寄せるようになったことはこれまでなかったように感じます。改めて、令和6年能登半島地震に際して被災された皆さんにお悔やみとお見舞いを申し上げます。

本日の議事の進め方について御案内をします。本日は、ウェブ会議システムを活用しての実施をいたします。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、一般公開をいたします。

本日の委員の出席状況について、厚生労働省の事務当局から報告を申し上げます。

○火宮成年後見制度利用促進室長 9月に着任いたしました成年後見制度利用促進室長の火宮でございます。

本日の出席状況は、参考資料1のとおりとなっておりますけれども、櫻田委員と野澤委員から、急遽御欠席との御連絡をいただいております。

○山野目主査 議事を進めます。議題(1)「厚生労働省による報告」を取り上げます。私が主査として用意いたしました資料1の検討項目も含めまして、厚生労働省から報告を申し上げます。

○火宮成年後見制度利用促進室長 まず、資料1でございます。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ございます。

1の論点は、総合的な権利擁護支援策の検討に関すること、2の検討事項は、関連する第二期基本計画の該当箇所を抜粋しております。3の今回の検討項目は、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。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ものです。

参考で検討スケジュール等をお示しております。このワーキング・グループは中間検証の準備のためのワーキングでございますので、今回は最後のワーキングであり、来年度は中間検証に移っていくこととなります。

あわせて、資料2「持続可能な権利擁護支援モデル事業について」、御説明させていただきます。

資料の2枚目になります。持続可能な権利擁護支援モデル事業の概要でございます。モデル事業は3つのカテゴリーに分かれております。既に趣旨等承知だと思われまので、説明は省略させていただきます。

次のページになります。モデル事業研修についてです。昨年度実施したモデル事業プレ研修を参考に、モデル事業実施自治体の検討事項や留意点の整理を通じて、事業の実効性を高めることを目的として、1つはモデル事業の各テーマの参画主体を対象とする研修カリキュラム・資料の作成。もう一つは作成した研修カリキュラム等を用いた研修の実施を行っております。また、研修の実施状況は、まずオンデマンド配信でモデル事業の全体像を理解していただいた上で、モデル事業のテーマ②、テーマ③-1、③-2についての理解を深めていただき、取組、検討の促進を狙いとしたものであります。この研修には毎回300名程度の申込みをいただいております、この研修を通じてモデル事業への関心を高め、多くの自治体にモデル事業に参加いただくことにも努めてまいりました。

次のページです。持続可能な権利擁護支援モデル事業重点支援自治体取組報告会及び実施自治体等連絡会の開催についてです。まず、モデル事業の取組をより一層広げるため、今年度新たにコンサルの知見、協力を得て、複数のモデル事業実施自治体の重点支援を行うとともに、取組状況等の情報発信を目的として、重点支援実施自治体の取組報告会をオンラインで開催し、1,000名を超える参加がありました。また、昨年度に引き続き、モデル事業の円滑な推進のため、モデル事業実施自治体及びモデル事業に関心のある自治体等を対象に、自治体等の連絡会を開催いたしました。この連絡会は、昨年度は全11回、今年度も既に6回開催し、関心自治体も含めて毎回多くの方々に参加いただいております、自治体間の緊密な情報交換、情報共有に努めてきたものであります。

次のページです。モデル事業の令和6年度当初予算案になります。引き続き実施自治体の拡充を図るとともに、モデル事業を通じた分析・検討を深め、解消すべき課題の検証を進めてまいります。

テーマ①の[1]法人後見に関する取組については、本年度、別の事業で業務委託型の法人後見実施に関する手引き案を作成することとしており、来年度はこれを基にその実施の促進を図るとともに、取組拡大に向けて解消すべき課題等の検証を行い、手引きを完成させる予定です。この後に御報告いただきます京都府さんが取り組んでおられるモデル事業は、この辺りの取組ということになります。

次に、モデル事業の予算に関連して、その前提として、身寄りのない高齢者が抱える生活上の課題に関する政府の対応状況について御説明いたします。昨年、身寄りのない高齢者が抱える生活上の課題、特にいわゆる身元保証等のサービスを提供する事業者について、政府全体として対応していく情勢となっておりまして、内閣官房に身元保証等高齢者サポート調整チームが発足し、社会・援護局長及び当職もチーム員に任命されたところであります。あわせて、認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議においても、身寄りのない高齢者を含めた身元保証等の生活上の課題に対する取組を検討することとされ、会議の取りま

とめにおいては、いわゆる身元保証等を行う事業者について、適切な選択に資するガイドラインの策定など、政府全体として、課題への対処、整理が必要とされ、総理からも同趣旨の御発言があったところです。また、会議の取りまとめでは、終活や住まいの支援も含めてコーディネートする体制が必要との指摘もありました。こうした政府全体の動きを踏まえつつ、社会・援護局としても調整チームの一員として、身寄りのない高齢者等の生活上の課題への対応について、特に局の所掌上、低所得の方の支援という観点も含めて検討し、来年度当初予算に盛り込むこととしてございます。

その上で、身寄りのない高齢者等の生活上の課題に関するモデル事業についてですが、予算要求上の整理の問題でございますけれども、こちらのモデル事業は、政策分野から言えば日常的金銭管理と意思決定支援に類するものでありますので、持続可能な権利擁護支援モデル事業の予算の枠を使っているものの、認知症高齢者や障害者に限らない分野横断的、全世代的な課題であり、令和4年度から取り組んできております権利擁護支援のモデル事業とは厳密には別物と思っております。

左側の包括的な相談・調整窓口の整備の取組については、身寄りのない高齢者等が抱える多様な生活上の課題について、特定の事業者や家族が丸抱えで対応するのではなく、介護や医療・福祉の関係者が連携・協働して対応できるようにする観点から、公的支援や民間サービスなど、地域の社会資源を組み合わせた包括的支援のマネジメントや、各種支援・契約の履行状況、主に御本人の死後の支援の履行状況の確認を想定しておりますけれども、それを行うコーディネーターを相談窓口配置する市町村に対する補助事業でございます。また、相談・調整窓口はほかの窓口との重複はあり得るところではありますが、従来の窓口と異なり、範囲の広い支援プランを作成するコーディネーターを配置するところに独自性、意義があると考えております。なお、モデル事業により得られた知見を基に既存の窓口との整理・統合を行うということもあり得るとも考えております。

右側の総合的な支援パッケージを提供する取組については、資力の点で民間サービスによる支援を受けられない方や、社会資源が乏しい地域で生活する方が支援の狭間に落ちることのないよう、身寄りのない高齢者等を対象に、意思決定支援を確保しながら日常生活支援は必須の取組とし、これに加えて身元保証を代替する支援や死後事務支援を地域の実情に応じて提供する取組を行う市町村に対する補助事業です。なお、この後に御報告いただきます長野市さんが取り組んでおられるモデル事業は、一定程度この辺りのニーズも踏まえた取組であると考えております。

政府全体の検討の流れを受けて、従前より民間サービスとして提供されているものを、十分な資力がなくても、また、社会資源が乏しい地域であっても同様のサービスを利用できる機会を提供できるよう検討したものであり、公的支援となることから必然的に主たる対象を限定するものと考えております。具体的な対象者の範囲は、モデル事業の実践を通じて検討を深めていくこととなりますが、家族や親族がいても疎遠で頼れない場合や、採算性確保といった観点から、資力のある高齢者等についても一定程度対象とすることも考

えられると思います。なお、こちらのモデル事業については、政府全体の検討状況等も踏まえながら実践、検討を進めてまいりたいと考えております。

○山野目主査 議題（２）「モデル事業参加自治体による報告」に進みます。

この部分の議事の進行について御案内を差し上げます。初めに、モデル事業のテーマ①として、法人後見を活用した権利擁護支援体制を検討している京都府から御報告をいただきます。それについての質疑応答と、テーマ①に関する意見交換をまとめて先に行います。これに続きまして、モデル事業のテーマ②として、身寄りのない人等を対象にした入院・入所時の金銭管理サービスやエンディングサポートを検討している長野市から報告をいただき、続けてこれについての質疑応答を行った後、テーマ②に関する意見交換は、議題（３）として別途お願いすることになります。

それでは、モデル事業のテーマ①を検討している京都府の浅田さん、京都府社会福祉協議会の坂田さんから御報告をいただきます。

○京都府 京都府における持続可能な権利擁護支援モデル事業について、前半は京都府より、後半は京都府社会福祉協議会の坂田部長より説明させていただきます。私は京都府障害者支援課の浅田と申します。

まず資料１ ページ目の京都府の概要について説明させていただきます。京都府全体の人口は256万1000人でありまして、うち京都市が56%を占めます。人口10万人を超える市町村は2市しかなく、中規模から小さな市町村が多いのが特徴です。高齢化率は29.6%と、ほぼ全国平均と変わりありません。写真のとおり京都府は南北に細長いですが、北部の丹後圏域や中丹圏域、南部の山城南圏域で人口流出と高齢化が顕著となっています。

次のページで実際のデータを見てみましょう。こちらの資料は、京都府内の保健所の所管地域別に人口、高齢化率、成年後見制度の利用者や専門職等について示したものになります。先ほど申したとおり、丹後圏域や中丹圏域では高齢化率が非常に高くなっております。一方で、成年後見人の受任可能な専門職の数は1桁台となっておりまして、専門職が不足しております。実際に被後見人が丹後圏域在住にもかかわらず、京都市内で専門職が選任されるケースも多々あり、専門職の偏在が問題となっております。地図からは分かりにくいですが、京都市内から丹後圏域まで100キロ以上離れておりまして、高速の京都縦貫道を経由したとしても2時間程度かかります。市民後見人事業も進んでおらず、4市町の実施にとどまっております。

次に、京都府における成年後見制度の取組の推移について説明いたします。成年後見制度が開始されてから2年後の平成14年頃から、庁内で成年後見制度利用促進について検討が開始されました。それから国のモデル事業を活用しまして、試行事業を経て、平成24年に高齢者虐待防止法及び障害者虐待防止法の施行により、京都府障害者高齢者権利擁護支援センターを設置いたしました。業務内容につきましては資料のとおり、虐待から成年後見制度利用促進まで一体的に市町村の支援をしています。平成29年頃から、京都府社会福祉協議会、家庭裁判所と月1回、三者協議を開始いたしました。令和元年頃からは、丹後

圏域で成年後見制度に係る勉強会を3か月に1回開催し始め、現在はほかの圏域でも拡大しているところです。

次のスライドは、京都府における権利擁護支援体制、協議会のイメージ図となります。京都府は、京都府社会福祉協議会、家庭裁判所との三者協議を核としまして、実施主体や目的に応じた協議体を組織し、権利擁護支援体制を構築しています。3か月に1回程度実施している圏域別の意見交換会では、市町村が主体となって圏域の課題や取組が共有できるよう、京都府が中心となって実施しているところです。このほかの詳しい内容につきましては、次のスライドを御確認ください。詳しい説明は省略させていただきます。

次のスライドのように、京都府では、丹後、中丹、南丹圏域を中心に高齢化率が高いにもかかわらず受任可能な専門職の不足が顕著であることから、圏域を超えた専門職の専任が増加し、京都市内の専門職が丹後圏域のケースを受任する例も発生しています。また、市民後見人、社協の法人後見に取り組む上でも、人材確保、財政面で課題が多く、単独市町村では継続して養成することが困難な状況です。府全体を対象とした受任体制の構築が求められることから、法人後見を土台としたモデル事業を実施していくことになりました。○京都府社会福祉協議会 私は京都府社会福祉協議会の福祉部長の坂田と申します。京都府社協が市町村社協や社会福祉法人と協力を得ながら法人後見を実施する厚生労働省のモデル事業の取組の概要について説明いたします。

まず、平成11年度にスタートしました日常生活自立支援事業、京都府内においては地域福祉権利擁護事業と昔の名前で称していますが、利用者が年々増加しています。2013年3月末では京都府全体の実利用者が561人でしたが、10年後の2023年3月には899人、同じく昨年の11月末では過去最高の931人と、約1.7倍となっています。

資料2ページに戻ってください。先ほど京都府の浅田さんからお話がありましたけれども、京都府は圏域によって随分社会資源の差などがあるわけですが、日常生活自立支援事業の利用者数は、人口比の利用率で、人口減少や過疎化が進む丹後圏域と京都市近郊の都市部の山城北圏域を比較しますと約4倍となっており、丹後圏域の南側にあります中丹圏域も過疎化が進んでいるわけですが、山城北圏域での比較では約3倍となっていて、明らかに過疎地域の利用が多くなっています。丹後・中丹圏域では社会資源が不足しており、本来ならば成年後見制度の利用が望ましくとも、日常生活自立支援事業を担う社協がやむを得ず代替的に福祉サービスの利用援助や日常的な金銭管理支援、書類整理、預貯金通帳・印鑑の預かり等を行っており、権利擁護支援の担い手の不足と偏在が生じていることを表していると思っております。

資料7ページに戻ってください。一方で、判断能力の低下等により、福祉サービス利用援助契約を解約、終了し、成年後見制度につなぐ必要のあるケースが少なくありません。この点で、日常生活自立支援事業と成年後見制度の一体的、シームレスな支援の体制構築が求められます。専門職が一定数在籍する地域は、日常生活自立支援事業から成年後見制度利用へのリレーが可能ですが、専門職が不足する地域においては、この代替機能を果た

す仕組みを構築する必要があり、法人として後見を受任する体制の整備が求められると考えています。

京都府社会福祉協議会では、8年前の平成28年度に、「京都府域における権利擁護・成年後見制度のあり方に関する検討委員会」を開催し、府内市町村社協の役割として、市町村社協が法人後見を実施する体制の整備を進めるよう提言しました。その結果、現時点で6市社協が法人後見の受任体制を持っています。しかしながら、14市のうち8市の社協、町村部では11あるのですけれども、その11町村社協全てが法人後見を実施できる体制がなく、京都府内市町村社協の体制整備率は24%にとどまっているのが現状です。特に町村部においては、財源や人員配置、人材育成等の体制を整備することが難しく、各市町村社協が単独で法人後見を実施することに難しさがあります。

このようなことから、京都府社協では自主的な取組として、昨年度に前中央大学法学部の小賀野晶一教授を座長として、関係機関の協力を得て、「京都府社会福祉協議会が担う法人後見あり方検討会」を開催し、京都府社協が市町村社協や社会福祉法人と協力、一体的な連携の下に、法人後見事業を運営することができないかについて検討を行いました。これを受け、今年度より厚生労働省のモデル事業に取り組むに至っています。検討会の結果の概要については、別添で参考資料1がございますので、後ほど御参照ください。

資料8ページに移ってください。成年後見制度利用促進の推進を行う役割、責任が地元の市町村行政にあることの基本を確認しつつ、広域社協である京都府社協は、各町村において町村社協や社会福祉法人と役割分担を進めながら、法人後見をその町村社協等が実質的に担うことができないかを検討しています。具体的には、法人後見の運営の全体の進行政管理、裁判所への報告業務等を進めるとともに、財産管理、法人後見に精通した専門職などにより構成される法人後見運営委員会の運営は、主に京都府社協が担当します。一方、府内全25市町村社協は、ふだんから日常生活自立支援事業やその他事業を通じて、本人の生活状況の把握や生活支援全般のサポートを行うノウハウを持ち合わせています。さらには、地元の行政や中核機関、関係機関・団体等とのネットワークを活かすことができます。このような京都府社協と各町村社協の双方の強みを活かし、協力や役割分担を目指しています。

具体的なイメージ図は、参考資料2がございます。最初の相談段階では、まず身近な町村の第1次相談窓口が対応することが通常です。そして、具体的な支援の在り方の検討が各機関や中核機関・運営委員会、町村社協などで進められた結果、法人後見支援の必要性があると判断された場合に、京都府社協に連絡相談が入ると想定しています。その後は、京都府社協は、本人、町村、町村社協、専門職、そして家庭裁判所などと相談や協議を行い、連携を取りながら役割分担を進めて、家庭裁判所からの選任を経て支援を開始することになると考えております。

今回の京都府社協が目指す法人後見のスキームは、イメージ図の赤色と緑色のところになるわけですけれども、法人後見人としての京都府社協がどのように当該町村社協や社会

福祉法人と役割分担を進めながら実施していくのが最大のポイントとなります。

京都府社協が法人後見業務の一部を町村社協や社会福祉法人に委託することについての課題や対応について、論点や懸案事項について京都府、京都家庭裁判所と事前に検討を行うとともに、共有事項を確認しています。資料8ページを見てください。御覧のとおり下のほうに青い色の字で小さく書いているものが、京都府社協・京都府・京都家裁との事前検討・共有事項ということで、論点、懸案事項が9点ございます。内容については後ほど参考資料3を御覧いただきたいと思います。また、具体的な町村社協、本人及び関係者、関係機関・団体の役割分担のイメージについて、法人後見実務に落とした資料として一覧表にしている参考資料4も準備しておりますので、後ほど御参照をお願いいたします。

資料9ページを御覧ください。現在、京都府社協がモデル事業に取り組んでいる状況や経過を説明いたします。まず実施に当たり、京都社会福祉士会推薦により、アドバイザーを配置いたしました。次に、モデル実施委託先として、京都府南丹圏域の京丹波町社協及び京都府丹後圏域の与謝野町社協と調整、協議を進めています。資料には、京丹波町社協の後に丹後ブロック、与謝野町社協の後に南丹ブロックと書いていますが、逆ですので修正をお願いいたします。このいずれの町についても、前年度実施の「京都府社協が担う法人後見あり方検討会」において、委員として町行政、町社協から加わっていただいています。実際の調整内容としては、まず地元の町社会福祉協議会と本モデル事業の考え方や取組方の意見交換を行いました。その後、町村社協に加えて中核機関や関係機関を交えて、本事業の目的や考え方を確認し、協議を重ねながら、法人後見支援にふさわしい候補者を選定することとしました。

現在のところ京丹波町においては、日常生活自立支援事業の利用者、与謝野町においては、日常生活自立支援事業を利用されていない地域包括支援センター等の相談ケースから、法人後見の利用がふさわしいかどうかを選定して調整を進めているところです。特に京丹波町では支援対象の方と面談・ヒアリングを行い、法人の制度利用の意思を確認させていただきました。現在、障害者相談支援事業所の協力により、本人情報シートの作成の準備が整うとともに、医師への受診の調整など、成年後見制度の利用の申立てに向けて、専門職の協力を得て手続を進めているところです。

資料10ページを御覧ください。次に、実際の法人後見の担い手として、特に町村の担当者や支援員に向けた人材育成のための研修会を開催することとしています。今月末より来月初旬にかけて、3日間にわたって法人後見実務の基礎や実務について学ぶ機会をつくり、研修会を開催することとしています。

資料11ページを御覧ください。現在、試行錯誤を重ねながら体制整備を進めているところですので、課題自体が十分にクリアになっているとは言い切れない状況です。そして、モデル事業ということで、特に町村社協における職員配置や事務体制の確保についても厳密に精査することなく、仮置き形で既存の日常生活自立支援事業の専門員や支援員が法人後見の専門や支援員を兼ねるものとして計画をして、取組を進めています。京都府社協

においても、初期の立ち上げに相当な労力がかかっているところですが、これに係る新たな人員配置予算は、モデル事業経費の中には含まれていないというのも実際となっています。現状で明らかなのは、小規模自治体における法人後見体制においては、京都府社協が法人後見を担うとしても、町村社協や社会福祉法人の協力を得て取り組むこととなりますので、後見報酬のみでは費用を賄い切れないことが予測されますし、公費による法人後見事業の運営支援のバックアップ体制が必要だと考えています。

資料12ページを御覧ください。社会福祉協議会は、地域福祉を推進し、地域共生社会の実現を目指しており、その中で権利擁護支援の仕組み化に寄与する意義は大変大きいと考えています。その上で、本人の意思決定と本人の依頼に基づく支援に忠実であり、代理・代行支援を原則として行わない日常生活自立支援事業を基本としつつ、日常生活自立支援事業では不足する支援方法を成年後見制度で補完する、さらにはこれら両制度では対応できない、身寄りのない人をはじめとする様々なハンディーンを持つ人への居住支援、それから人生設計支援などの権利擁護支援課題について支援メニューの開発を進める中、権利擁護支援の仕組みの総合化が必要と考えております。

○山野目主査 京都府及び京都府社会福祉協議会におかれましては、入念な御準備をなさっていただき、御報告を頂戴いたしました。誠にありがとうございました。

委員の皆様から御質問、御意見を頂戴いたします。御発言に当たっては、質問であるのか意見であるのかの別を明らかにしていただきたいと思います。

○青木委員 御報告の12ページの今後の展開というところで御質問があります。御報告でも少し触れていただきましたが、今後、制度の狭間への対応として、多様な権利擁護支援メニューによる解決というところも挙げられております。法人後見その他の準備や日常生活自立支援事業との関係性も検討しておられますが、それに加えてこの課題を挙げていただいております。具体的にどういうことを想定しておられるかということと、それについて、京都府、京都市等を見渡して、国とか全体的な基盤整備としてどうしても必要なものがあるならば教えていただければと思います。

○京都府社会福祉協議会 率直なところ、多様な権利擁護支援メニューというのは、京都府内においてまだ十分にこういう取組ができたということについて精密に検討できていないわけではございません。ただ、この間、地域福祉権利擁護事業と申し上げておりますけれども、なかなか権利擁護事業に基づく支援では収まり切らない様々な生活課題について、事業の横出しというか上乘せというか、はみ出した形で地域の社会福祉協議会がいろいろなサポートをしているというのも実情だと思います。

特に住まいの問題で、身元保証ということが言われる前に権利擁護事業の利用から成年後見に切り替えて支援をすることが出てきたりするときに、保証人の問題をどのように考えたらいのかということなどもいろいろ考えさせられているところで、こういった問題も検討を深めないといけなかなと思います。居住支援の問題も全国的に居住支援協議会などが立ち上がってきています。先ほども申し上げましたように、様々なハンディーンのある

る方の中には判断能力が不十分な方がいらっしゃいますので、こういった方を含めて、住まいの問題と権利擁護の問題を組み合わせた形でどのような支援体制が構築できるかというのを深めていきたいなと思っています。

いずれにいたしましても、日常生活自立支援事業による支援があって、何とか地域で暮らしを継続できる方はたくさんいらっしゃるわけです。その方々を支えるためには、専門の職員や生活をサポートする人たちの確保をはじめとする体制整備がすごく必要だと思っ
ていまして、そのことなしに不十分なままで事業を実施することはかなり難しくなっ
てきているというのが現状です。そういった体制強化をぜひともお願いしたいというのが私
どもの思いということでございます。

○中村委員 北海道においても、どの地域に住んでいても成年後見制度が利用できるた
めに、マンパワーの問題、特に、法人後見の体制整備は大変重要だと考えており、できれば
全市町村社協で積極的に取り組んでいただきたいと進めています。今回報告いただきました
京都府でも人の問題、資源、財源等、難しい面もある中で、このような取組は大変参考
になります。今回は2つの地区での社協との委託、連携という形で進められていますが、
社協等の中には社会福祉法人もあり、地域における社会福祉法人の社会貢献事業というこ
とも含めて、積極的に地域の窓口資源になっていただきたいと考えています。やはり社協
だけでは難しい地域においては、体制が整っている社会福祉法人も多いわけですから、社
会福祉法人との連携や役割分担も考えられると思いますので、社会福祉法人との取組につ
いてお教えいただければと思います。

○京都府社会福祉協議会 まだ實際上、モデル事業において社会福祉法人との連携という
ことを具体的に探れる段階ではありません。したがって、具体的な実務として落とし
込めていないというのが現状です。

ただ、昨年度、先ほど説明させていただいた「京都府社協が担う法人後見あり方検討会」
の中には、京都知的障害者福祉施設協議会の会長が委員として加わっていただいでいま
した。その委員からは、利用者の思いや生活状況を一番よく知っているのは当該施設であり、
一方で利益相反が問題になると。そこをどういうふうに調整、バランスを取っていくか
ということが課題に挙げられていて、実際に施設等で暮らされている方の実情なり、どう
いう形で京都府社協と地元社会福祉法人が連携して取り組めるのか、ケーススタディーを
しましょうということで、現時点では確認をしているところです。最近では、日常生活自立
支援事業の中でグループホームの利用者への権利擁護支援が増えてきています。グルー
プホームで金銭管理支援をされているところと、グループホームではない社協が担っている
場合と2パターンありますので、こういったものも比較しながら、例えばグループホーム
が日常的な金銭管理の支援をされながら、京都府社協が法人後見人として関わるとい
うことの可能性が探れないかとか、それはいろいろケースを見ながら、具体的にどう
いう課題があるのかというのをモデル的に検証しながら取組を進めたいなと考えて
いるところでございます。

○山野目主査 テーマ①の取組を顧みておきます。既にテーマ①に取り組んでいる静岡県の様子に接した際、感じたことといたしまして、私たちはどうしても静岡県という静岡県をイメージしがちですが、伊豆半島を含む静岡県でありまして、人口密度が低く、マンパワーの点で様々な課題があるようなところについても権利擁護支援の手を及ぼしていくためには、テーマ①で考えてきた法人後見の仕組みを工夫していくことが望まれるということがよく分かったものであります。京都も異ならず、どうしても京都と聞くと京都市の街の真ん中のところをイメージしますけれども、しかし、今日のお話を聴き、丹後、そして山城のような地域において、そこでもやはり身寄りのない方々をはじめとする人たちの権利擁護支援が求められていて、ただいま御報告をいただいたような取組が始まっているということ、そこにある課題というものがよく分かりました。京都府及び京都府社会福祉協議会におかれましては、御報告をいただき誠にありがとうございました。

次に、テーマ②の検討に進むことにいたします。長野市の宮澤さん、長野市社会福祉協議会の森田さんから御報告をお願いいたします。

○長野市 私は長野市保健福祉部地域包括ケア推進課の宮澤と申します。本日は、持続可能な権利擁護支援モデル事業への取組について発表の機会をいただき、ありがとうございます。

このモデル事業テーマ②につきましては、長野市の「おひとりさま」あんしんサポート事業の一部として、「おひとりさま」あんしんサポート相談室と地域の機関、支援者が連携して取り組む新たな金銭管理の仕組みの創設を目指して応募したものでございます。

長野市の概要につきましては御覧のとおりですが、説明は省略させていただきます。

長野市では、「おひとりさま」あんしんサポート事業において、身寄りのない高齢者の将来に対する不安や困り事に対応して専門の相談員を配置し、解決に向けて一緒に考え、支援すると同時に、任意後見制度の利用を推進し、地域の機関、支援者と連携しながら、高齢者等が安心して最後まで地域で暮らし続けることができる体制を構築することを目指しております。「おひとりさま」あんしんサポート事業は、長野市社会福祉協議会への業務委託により実施しておりまして、令和5年度事業費は2023万1000円です。なお、これは業務全体の委託料で、今回のモデル事業に採択していただいた部分は、身寄り問題サポートネットワーク業務に係る事業として、補助の範囲内で実施しております。

モデル事業に応募した動機は、「おひとりさま」あんしんサポート相談室の設置準備期間中に、身寄りのない人が末期がんで入院する必要があるため支援してほしいという相談が寄せられ、事業の中心としていた任意後見制度の利用支援では、看取りの前に準備しておくことが困難であったことから、現在の制度では対応が難しい金銭管理と死後事務に関して、簡易な手続で緊急的に利用できる仕組みの必要性を改めて認識し、モデル事業の趣旨に沿って新たな金銭管理の仕組みの創設を検討し、制度化を目指すこととしたものです。

長野市がこのモデル事業に取り組み、解決に向けて検討することとした3つの地域課題について説明いたします。いずれも身寄りのない高齢者等について、国からの通知やガイ

ドライン等にも出されていますが、現実として支援をする病院や施設が困り、支援の手が十分に届いていないと考えられる課題です。まず1つ目は、連帯保証人がいないこと。本人が病気やADLの低下、認知症等により預貯金を下ろせない状態になると、入院費用や介護サービス費用、生活用品購入等の支払いができなくなり、入院や施設入所に支障が生じることとなります。2つ目は緊急連絡先がないことで、遺体の引取りを依頼する先がなく、病院によっては霊安室がないことで、遺体を24時間安置することも難しい場合があります。また、施設で看取った場合も、納骨など最後まで対応することとなります。3つ目として、これらの課題に対し、既存の制度では対応が困難な状況に陥りがちということが挙げられます。金銭管理がすぐに必要な状況があっても、日常生活自立支援事業を利用するまで3か月以内、後見制度だと4か月程度が必要で、すぐに利用開始には至りません。制度利用開始までのいわゆるつなぎ支援が必要です。なお、下の図にお示したように、身近な支援者である医療ソーシャルワーカー、ケアマネジャーなどが金銭を管理できる仕組みが望まれている状況もあると考えました。実際にケアマネジャーや医療ソーシャルワーカーがやむを得ず支払いを手助けしなければならないこともあると聞いております。

次に、長野市がモデル事業で検討した金銭管理サービスのスキームについて説明いたします。

サービスの目的は、現金を預かり支払代行サービスにより支払いを保証すること、エンディングサポートサービスにより火葬執行までサポートすることの2点です。

サービスを利用できる人は身寄りのない高齢者などで、入院時、自宅療養時、後見審判前、ターミナルケア時での利用に絞っております。このような場面では既存の制度での支援が届きにくく、新たな金銭管理サービスが求められると考えました。モデル規程では、事業対象者を長野市に居住する者で、障害または認知症等の判断力の低下を伴う疾病もしくは緩和ケアのため、医療・介護保険サービスその他生活の維持に必要なサービス等に係る契約及び支払いを本人が適切に行うことが困難であると認められる者。親族がいない、親族が障害または認知症等により判断力が低下している、または親族との関係が著しく疎遠である等の理由により、親族から本事業と同等の支援を得られない者。成年被後見人、被保佐人、被補助人ではない、かつ任意後見契約に一括して財産管理委任契約を締結していない者。そして自らの意思でサービス利用申請を行うことができる者としております。

サービスの監督者は「おひとりさま」あんしんサポート相談室、支援事業者は、病院の医療ソーシャルワーカー、ケアマネジャー等、意思決定支援サポーターは、市民後見人養成講座修了者としております。監督者である「おひとりさま」あんしんサポート相談室は、サービス全体の管理監督を行い、現金・通帳等預かりサービス、エンディングサポートサービスの提供も行います。エンディングサポートサービスは、利用者の希望を確認した上で、生前に葬祭業者と火葬など死亡後の対応を契約するための仲介業務を行うものです。

続いて、取組の経過になりますが、長野市では、身寄りのない方の入院・施設入所に関する地域ガイドラインの策定委員会及び策定作業部会と並行してモデル事業の実施方針を

検討し、有識者、実務担当者にモデル実施に当たっての問題点や課題、サービスの普及などについて意見を伺うこととしました。

まず、令和5年5月16日に開催しましたガイドライン策定委員会において、検討したサービスのスキームを説明し、意見をいただきました。このときは、後見相当の方にもサービスを提供することは必要であり、あくまで応急的・一時的なつなぎのサービスを想定していると説明しましたが、委員から、法的な捉え方をすると事務管理というより、一時的ではあるが契約という捉え方にならざるを得ない。だからこそ意思ははっきりしているが身体的事由でのサービスという形になり、意思をはっきり示すことが難しい方については別の手だてが望ましいとの意見をいただき、検討の結果、このサービスを契約で利用することを前提に、事務管理としてサービス提供に結びつけることは困難と考え、後見相当の場合には、成年後見制度の利用を勧めることとしました。事業のスキームを再検討し、令和5年7月11日に開催しました実務担当者で構成するガイドライン策定作業部会において、見直したスキームに対する意見を求めました。ここでも、本人の意思表示が確認できない中では困難ではないかという意見があり、意思決定のできる補助、保佐相当までを前提とし、契約能力がない後見相当の方については、成年後見制度にて対応する旨を説明しました。また、死後事務に当たるサービスについて、アドバイザーとして作業部会に出席していただいた弁護士の方からは、本人が亡くなったら支払ってくださいとの希望の委任であれば、依頼の趣旨から亡くなった後でも効力を発揮し、依頼に基づいて委任を続ける権限はあると理解できるとの意見があり、さらに具体的に何ができるかは個別の問題と附帯されました。

次に、有識者、実務担当者から意見をいただくことで見えてきた課題について触れます。

課題①としまして、成年後見制度との併用についてですが、成年後見の開始までの期間についてつなぎとして対応する事業があることで本人の支援につながると考えられますが、後見相当の場合は、委任契約に基づくサービスの提供は危険であり、慎重に進めるべきとの意見がありました。一方で、介護保険サービスでは同様の状態にある利用者の契約が成立していて、あまり問題視されておらず、なぜ同様の取扱いができないのかという点に疑問が残りました。

課題②としまして、意思決定支援サポーターに求められる意思決定支援とは何かというものです。市民後見人には市民目線の意思決定支援が期待されるとしましたが、そもそも市民目線の意思決定支援とはどのようなものか、明確な方向性を定めていく必要があると思われまます。また、ボランティア的な活動になる市民後見人または候補者にACPを含めて意思決定支援の重要な役割を担わせることに対して、負担が大き過ぎるのではないかという懸念があり、専門職であっても難しい業務を市民後見人または候補者に負わせることに不安が残ります。

課題③としまして、事業持続性の確保ですが、実情として利用者、支援者が求めるのは、低額もしくは無料のサービスであって、利用料の必要な仕組みに難色を示されることが少

なくありません。市から補助ができればいいのですが、事業化に当たって新規予算の確保は困難な状況です。意思決定支援サポーターの派遣については、地域支援事業などの特別財源が充てられると、予算化の可能性が見えてくると考えました。

課題④としまして、通帳・現金の探索です。必要な現金を持たずに入院となった際、支援者が本人の了解を得て自宅を探索することになりますが、了解を得たと言っても、支援者のみで個人宅に立ち入ることに対して相当の抵抗感があり、本人の了解を得ることが難しい場合は、通帳・印鑑がないことでサービスは開始できなくなります。支援者の理解と負担だけではなく、銀行等の理解についても難しい課題があると思えます。

課題⑤としまして、遺留品の取扱い・利用者死亡後の対応についてです。利用者がいつ亡くなるか事前を知ることは難しく、看取りが予期される場合のサービス提供であっても、遺留金が発生する可能性はあります。また、この簡易な仕組みでは家財処分や賃貸物件の退去手続等までは対応できず、課題として積み残したままになります。

最後に課題⑥としまして、長野市民に限定した制度にすることについて、市内の病院・施設には、近隣の市町村から受診する患者や施設に入所する方も多くいます。入院中や施設入所中で利用可能な制度とする場合、長野市民かどうかで対応が分かれる状況が発生することに対しては困るという意見が支援者からありました。

サービスのスキーム検討の後、実際にあったケースで利用意向調査を行っておりますので、その報告をいたします。

事例①について、80代男性で緊急搬送された末期がん患者の方です。相続人不明で知人が連絡先でしたが、経済的搾取の疑いがあり、本人も知人へ金銭を預けることへの拒否がありました。本人、医療ソーシャルワーカーと社協職員で面談して本人の希望を確認しましたが、医療ソーシャルワーカーが金融機関へ本人同行し、払戻し支援、転院先では預かり不可のため社協で現金を預かり、本人希望の病院支払いを実施しました。その後、急変し、逝去、市が墓埋法にて火葬・埋葬を実施しましたが、家の退去等は本人の意思が確認できず、そのままとなりました。

事例②について、80代女性で県外に親族がいましたが、子は障害があり、おいと疎遠で、親族の支援対応は困難な状況でした。在宅生活中に急変し、病院に入院、看取りが必要となり、施設入所を希望されました。医療ソーシャルワーカー、ケアマネジャー、施設職員、社協でケア会議を実施し、入所受入れの役割分担を行いました。このケースでは、財産状況の整理、入所時必要物品準備、それからアパートの退去支援、必要書類等を探した上で、県外のおいへ死後事務準備の引継ぎができることになりました。

事例③は、80代男性でがん末期患者です。県外の親族は疎遠で支援が期待できなかったケースで、在宅生活を継続していました。モデル事業について説明しましたが、本人は車の運転も可能な状況で、社協で死後事務費用の預かりのみを実施するか検討、本人の希望が出されたところで支援を開始することとしました。いずれのケースもモデル事業で設計した金銭管理のスキームによる支援には至っておりませんが、課題として取り上げた事象

が解決していたら、サービス提供の可能性は十分にあったと考えられます。

次のページ以下には参考資料を添付させていただきました。駆け足での御説明になりましたが、以上、長野市からの報告でございます。

○山野目主査 長野市におかれては、取組の経過をつまびらかに御紹介いただき、課題についても整理してお知らせをいただきました。誠にありがとうございます。

ただいまの長野市の報告について、まず質疑を承ります。

○青木委員 御質問は、緊急連絡先がない方についての対応として、1つは葬儀屋さんとのつながりというのを御希望者にはされているということですが、これについて、おつながりする葬儀屋さんというのは、事前の登録制とか何か適切さについて幾つかのリストを確認するみたいなことをされているのかということの御質問です。

もう一点は、そういう葬儀屋さんを登録へつなげたとしても、死亡届出やその後の遺骨や遺品等の対応というのは、法的にいても難しい点もあると思います。墓地埋葬法等でできることとできないこともあるとは思いますが、もう少し法的な対応が必要と思われるようなところはなかったかということの御質問になります。

もう一点だけですが、亡くなったときのことでなくて、それ以前のところでの医療行為とか終末期の対応については、御本人さんの意思が十分にある場合には御本人さんの意思でやるわけですが、そこが十分でないときの支援というのは、医療機関がしっかりと身寄りのない人に対応するというところでの整理になるかという辺りについて御質問したいと思います。

○長野市 緊急連絡先がないことへの対応についてですが、葬儀・葬祭業者につきましては、こちらも市のほうで関わっていて、そもそも市のほうであらかじめ契約を済ませている業者さんがいらっしゃるのです。そちらの業者さんと打合せをさせていただいて、準じた形で手続を取らせていただければと考えておりました。

また、長野市では死後の対応について、このサービスの中では、エンディングサポートサービスでは火葬までというくくりで提供するというのを予定しておりました。まず、死亡後の財産処分ですとかそういったものに関してはかなり法的に手続が難しいことがあるので、あらかじめ葬祭業者さんと契約だけを締結しておいて、火葬の執行までは行っていただくという流れになっております。その後の御遺骨につきましては、長野市内にある納骨堂への納骨というのが一般的になってくるのですが、それ以外の御希望があれば、例えば親族への引渡しを希望される場合、ここが難しいところですが、市としましても、墓埋法の関連は私どもの地域包括ケア推進課ではなく生活支援課で担当しています。すけれども、そちらとも相談ができていまして、一時的な御遺骨の預かりと親族への連絡については市町村側の対応になろうかと考えております。その他お墓がないような場合で御希望されれば、要は収骨をしないで全てを焼き切ってしまうような対応も斎場のほうで可能ですので、そのどちらかを選んでいただくというような形になろうかと思っております。

また、死後の対応ではなく、医療機関や終末期期間の対応については、ただいまこのモ

デル事業と並行して、身寄りのない方の入院・施設入所等に関するガイドラインというものの方の策定作業を進めておりました、その中で支援者同士がチームをつくって、できる対応を協議した上で、漏らすことなく入院や入所ができるような、そんな仕組みを今、地域の中で構築しようと考えているところです。

なお、このモデル事業を始めようとしたときは、後見相当の方、判断力が低下している方についてもこのサービスを使いたいということで有識者の方に御意見をお伺いしたのですが、サービスとして見た場合には契約前提ということであろうということで、この金銭管理のサービスの中には組み入れることは難しいと判断をしております。その上で、後見制度の利用をしていくという結論には至ったのですけれども、実際、最初に課題として挙げさせていただいたように、そもそも後見制度の利用開始までは長い期間がかかってしまって、入院中、後見人がつく前に亡くなられてしまうことが実際には発生する。そこについてはまだ解決の手だてがなかなかできていないのですが、現状そういった課題も含めて、ガイドラインの中で支援関係者が手分けをしながら対応していくという方法を模索しているところでございます。

○大塚委員 課題③の事業持続性の確保というところで、利用者、支援者が求めるのは、低額もしくは無料のサービスであり、利用料の必要な仕組みに難色を示されるということがありますけれども、難色を示して、どのような形でこれを対応してきたか、解決してきたかということをお教えてください。そして、自己負担をどう考えるか、自己負担そのものについての考え方、さらにはより公的な財源などが必要ということ、特別財源ということも書いてありましたけれども、どのようにお考えでしょうか。

○長野市 現状では、生活困窮されている方になるとこういった事象が発生しやすくなると思っております。困窮していることで病院にかかりにくかったりして、それがゆえに認知症が悪くなるまでどうしても発見されにくかったりして、実際のところ、お金がないと困窮、それから、こういった判断能力の低下は割と絡んできていることが多くて、そういった場合、今のところは例えば福祉事務所がケースワークの中で解決をしているような事象が多くありまして、ただ、これがこのままの勢いで増えていってしまうと、福祉事務所の対応についてもかなり困難が伴うということで、現状の対応方法では限界があるだろうと、もう少し簡易な手順で地域の支援者のみで解決できる方法がないかなと考えたのがこちらの取組の発端でもあります。

お金がないということはなかなか解決しづらいところもあるのですが、例えば意思決定支援サポーターの派遣はすごく大切なものだと思うのです。これにつきましては、例えば金銭管理の仕組みはやむを得ないだろうと。ただ、意思決定支援サポーターは、今回は一緒に見守って、金銭の管理を適切にやっているかどうか監視する立ち位置にもあるのですが、そういう人はなかなか利用者さんにお話ししても受入れが難しい可能性があって、お金の管理だけをしてくれればよいという利用者さんも多くいらっしゃるのです。そうなった場合には、やはり有料のサービスとしてこれを提供するのには難しいのではないかと

と考えておりました、ただ、そうは言っても非常にサポーターはいたほうがいいなと思われれます。この説明をしたところでは、例えば後見人をされている先生の方からは、ぜひこういう制度を実現して、後見人がついているような方にもサポーターを派遣してほしいというような御依頼もいただきました。こういった形であれば、例えば財源として先ほどの地域支援事業などを用いて特財が頂ければ、その中である程度助成をした形で、御本人さんの負担がなく派遣できればいいのかなと考えたところです。

○上山委員 一部の悪質な身元保証業者を排除していく上でも、公的な事業者がこうしたサービスを提供していくことは大変価値のあることだと思っています。その上で質問なのですけれども、御提示のスキームですと、保佐や補助が開始された場合でも、このサービスは全体としてエンディングサポートサービスまで含めて終了するという理解でよろしいでしょうか。

○長野市 長野市で考えましたのは、保佐人、補助人が就任すれば金銭管理はその方がされるという形で、あくまでも就任前のつなぎということになります。エンディングサポートサービスにつきましては、御本人と要は葬祭業者さんとの契約の仲介になりますので、お預かりしていた現金を保佐人さんや補助人さんにお渡しするという事で、それを終了することができると考えております。

○上山委員 現行の法定後見制度の場合には、保佐と補助の場合にどこまで御本人死亡後に関われるかという問題があると思うので、エンディングサポートの部分だけ残すとかという議論はなかったのですか。

○長野市 そこまでは考えてはいなかったのですが、今、御意見を頂戴した上で、見直すということはできますので、そこは今後の事業の見直しの中できちんと反映できるような形を検討させていただきたいと思えます。

○水島委員 今回御報告いただきましたスライド9の課題②の2つ目の点です。「ボランティア的な活動になる市民後見人又は候補者に、ACPも含めて意思決定の重要な役割を担わせることに対して負担が大きすぎるのではないか」との懸念があった点についてお伺いいたします。スライド19のあんしん見守りサポーターの活動内容に関する第6条を見ますと、本人の意思・選好及び価値観を把握する、それから、意思の表出及び形成に必要な情報を提供するとあります。このサポーターを、第10項などでは「意思決定支持者」とも表現していることを踏まえると、このサポーターは、いわゆる本人の意思を応援する、支持する人という立ち位置であると理解されます。大きな意思決定の機会に直面したときに、当然ながらサポーターだけが担うという形を想定しているものではないとは思いますが、その認識の確認と、大きな意思決定になったときに、緑はどのように後方支援、サポートをしていくことが想定されているのかについてお伺いできればと存じます。

○長野市 監督者である「おひとりさま」あんしんサポート相談室は、要は意思決定支援サポーターの困り事などの御相談についてはいつでも相談に乗れる体制、既に相談窓口として機能しておりますので、一般の方の相談もそうですし、サポーターの方の相談もいつ

でもお受けできる体制を整えております。

その上で、長野市の場合、ACPを推進しております。ACPの記録が非常に大事だろうと考えておきまして、ささいな意見と言っではいけないのですけれども、そのときのお気持ちをきちんと記録を取っておくことは大事ですし、こういった意思決定支援サポーターが伺って、その話になったときには記録を残しておける必要があると考えております。スライド26ページに様式があるのですけれども、ページの右側に報告書を用意させていただいて、その中でACPに関する聞き取った内容なども記録として残しておいていただければというようなことを準備しております。ただ、先ほど申し上げましたとおり、ACPに関しては本当にこの方の最後の最後のところでどういった意思決定がされるのか、要は延命するかしないかという部分を決めていただくような大事な部分になりますので、それに対してすごく責任を感じられてしまうのではないかということが、まだこのスキームを検討している上でも疑問を残しつつ、今この形をつくったところでございます。

○水島委員 特定のサポーターだけがその意思決定に関わる話では当然ないわけですし、そもそも決める権限もないわけですが、要するに、緑の監督者の監督・後方支援の方法として、必要性に応じて意思決定支援の専門性のある者を派遣したり、意思決定支援に関するガイドライン等に基づいて、本人、サポーターを含めた支援チームを構築する役割を担う主体につないでいくことも、当然ながら想定されていらっしゃるということですね、という確認です。

○長野市 おっしゃっていただいたとおり、そのように対応する予定でございました。

○山野目主査 JR長野駅の善光寺口を出ますと、善光寺に向かう参道がございまして、緩やかな坂を上ってまいりますと、沿道に様々な金融機関があります。信用金庫があり、そして今日では珍しくなりました2桁の漢数字が入っている地方銀行があり、そして郵便局があります。これからも長野市におかれては、このような地域の金融機関、医療、介護の諸機関と協力、連携をして、本日のお取組を続けていかれるものと想像いたします。また適切な機会にそこで認識された課題をお知らせいただき、お教えいただいたところに基づいて国の施策を進めていくこととなりますから、引き続き御協力方、どうぞよろしくお願い申し上げます。どうもありがとうございました。

議題（3）「意見交換」に進みます。

この際、委員の皆様にご改めて申し上げます。このワーキング・グループは、第二期計画の中間検証の準備に関するワーキング・グループの一つとして、総合的な権利擁護支援策の検討状況について定期的に検証してまいりました。このワーキング・グループの会議は本日が最後となります。本日は、モデル事業のテーマ②につきまして、モデル事業実施自治体の検討の現状を踏まえ、来年度の中間検証における個別課題の整理や検討に向けての意見交換をこれからお願いしたいと考えるものであります。この意見交換に先立ち厚生労働省から、モデル事業実施主体の検討の現状について簡潔に説明をお願いします。

○火宮成年後見制度利用促進室長 参考資料3を御覧ください。

議事（１）で御報告させていただいたとおり、これまで当室では、委員の皆様の御協力も得て、実践的なモデル事業研修、コンサルの力もお借りしまして、重点支援とその報告会、また、実施自治体連絡会等をおおむね毎月実施するなど、モデル事業の取組拡大に向けて手厚く取り組んでまいりました。そのような中、モデル事業の実施も２年を経過することから、テーマ②のモデル事業を実施している９つの自治体に、現在の検討の進捗状況についてアンケート調査を行い、その結果をまとめさせていただきました。厚生労働省としては、モデル事業である以上、実践事例を通じた分析・検討を深め、取組の効果や制度化・事業化に向けて解消すべき課題の検証等、また、自治体の財政負担も含め、その実現可能性を慎重に検討を行う必要があると考えております。

左上の事業のあり方（フレームづくり）の検討状況は、掲げている項目について検討が未着手な自治体もございますが、各自治体においてそれなりに検討されており、約５割の自治体で取組実施という状況になっております。ただし、持続可能という点でのビジネスモデルの検討を進められている自治体は少ないというような状況になっております。次に、事業実施体制の整備の検討状況は、日常的金銭管理サービス事業者や監督・支援団体等の確保、各役割の担い手からの相談受付体制の確保に関する取組が進む一方で、意思決定サポーターの養成・確保については取組が低調でございますが、こちらも約５割の自治体で取組実施済みという状況になってございます。右上の事業の実証の検討状況は、取組実施済みの自治体は４割弱であり、特に監督・支援団体による金銭管理・支援状況の確認まで実施済みとなっているのは２自治体のみとなっております。最後に、事業の検証については、取組実施済みの自治体はまだないというような状況でございます。

なお、各実施自治体の具体的な検討状況は参考資料４を用意してございますので、個別に御参照いただければと思います。

○山野目主査 本日、参考資料５といたしまして、数人の委員から意見書の提出をいただきました。それぞれ委員が所属しておられる団体における検討を経て、意見書の提出をなさってくださいしているものと受け止めます。御労苦を割いて意見書を御用意いただきましたことに御礼を申し上げますとともに、御発言いただくに当たりまして意見書の参照などを適宜促したりして、意見を表明していただければありがたいと望みます。

○西川委員 私から４点、意見を述べさせていただきます。

１点目は、モデル事業に直接は関わらないかもしれませんが、今日の資料に関してです。資料２、それから参考資料２の「幸齢社会」実現会議の資料中に、「本人が意思決定を完結できなくなった際の意思決定支援を補完する仕組みが必要である」とか、「身元保証事業者が意思決定支援に取り組んでいるものの、権限の主体が明確でない」といった記載があります。これがどういう意味なのかということが、なかなか私には読み取りにくかったのですけれども、どうやら、これらは「代行決定」の仕組みや権限を明確にしてほしいということを行っているのではないかと思います。少なくとも私にはそう読めません。そうすると、恐らく第二期計画や意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドラインと

は違う意味で「意思決定支援」という言葉を使っているのだと思われます。この辺り誤解を招くところだと思いますので、厚労省は内閣府との間でこの点を明確にするよう調整していただきたいと思います。

2点目です。モデル事業テーマ②の対象者について、今、話がありましたとおり、頼れる身寄りがない人の支援に関しては、身元保証等高齢者サポート事業の利用という選択肢も考えられるという意見も聞きます。しかし、身元保証事業者に関しては、身元保証の求め方自体に問題があるほか、死後事務に関しても法律上の課題がたくさんあります。そのような課題を曖昧にしたまま、身元保証事業を推進するようなことは絶対に避けるべきだと思います。身元保証事業者による意思決定支援とは無縁の人の悩みや困り事につけ込むようなビジネスの被害は現場では非常に深刻です。身寄りがない人にとって、各種手続の支援、特に意思決定サポーターによる支援は、支払い能力の有無にかかわらず必要とされるものです。先ほどの長野市の御説明を伺っていて、むしろ支払い能力のある人のほうがこういったサポートが必要なのではないかとも思ったくらいです。モデル事業の対象者を支払い能力を基準として絞り込むというようなことについては、慎重になっていただきたいと思います。

3点目です。国レベルで金融機関への協力要請をしていただきたいという点です。モデル事業が各地で実施されていますけれども、金融機関が代理取引に消極的であるといった理由から、日常的な金銭管理事業者が提供するサービスについて、どんな形で本人の金銭管理に関わるのかという事業者の具体的な役割がまだ明確になっていません。その原因は、金融機関が代理取引を避けようとしているからだと思われます。金融機関が、無権代理ではない、正式に代理権が付与された者がする取引を一般的に許容することができないという事情があるのであれば、そういった事情を明らかにしていただく、できない理由を明確にしていただくとともに、それを原則どおり許容するためにあらゆる工夫をすべきであるということ、金融庁から強く指示をしていただきたいと思います。

最後です。監督・支援団体の役割の明確化と、その法制化に向けた議論の必要性という点です。モデル事業テーマ②について、現状ではサービス提供事業者が提供する金銭管理サービスの標準的な形がまだ固まっていない、具体的になっていないため、サービス提供事業者とセットで活動する意思決定サポーターや監督・支援団体に期待される具体的な役割についても明確になっていません。特に監督・支援団体は、第二期計画に記載のある「司法による権利擁護支援を身近なものとする方策の検討」に当たって、非常に重要な役割が期待されている機関です。ほかの事業へのつなぎや訴訟対応の可能性を考えると、例えば社会福祉協議会や法律専門職の関与が求められることも想定されます。本人の個人情報扱うこともあるでしょうし、必要に応じて行政の関与を求めたり、成年後見制度につながることも含めて裁判所と連携したりすることも期待されているということを考えれば、監督・支援団体の存在や基本的な役割は法律に位置づけておく必要があります。監督・支援団体の法制化に向けて、モデル事業の成果を待ってからでは遅いのではないかと、早急に監督・

支援団体の具体的な機能や役割について議論を進めていく必要があると思います。

○勝野代理 全国市長会からは、昨年3月の本会議において、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確認した上で、資料2の7ページに関し、身寄りのない高齢者への支援について意見を2点申し上げます。

まず1点目。包括的な相談調整窓口におけるコーディネーターについては、既存の窓口よりも幅広いコーディネートをするとの説明がありましたが、既に取り組んでいる地域包括支援センターや重層の多機関協働事業者、中核機関の存在もあるのではないかと考えます。別のコーディネーターを設置することになれば、現場では乱立による混乱や役割の重複が懸念されます。そこで、本モデル事業の検証の中では、地域包括や多機関協働事業での当該支援に関する先進事例の調査も必要だと考えております。また、市町村現場では人材等の地域資源が不足しているのが現実ですので、今後、取組を充実させる際は、当該コーディネートまでを担う地域包括や多機関協働事業に対し高い補助率や加算を措置する形にするなど、市町村に過重な財政負担となることなく、一体的に取り組めるようにすることを求めます。

2点目です。身元保証から死後事務までのパッケージサービスに関してです。入院や入所時に身元保証を求めないこれまでの既存通知との整合性の整理が必要です。また、一部内容をサービスとして取り組む福祉関係事業者、例えば社会福祉協議会や介護保険事業者等への指針や仕組みの検討、そしてこの場合の財源の安定的かつ継続的な確保方策といった課題に対応していただくことがまずは優先だと考えています。その上で、当該サービスが必要と判断されるならば、人材や事業者等の地域資源が不足している実態も踏まえつつ、監督庁の明確化、法制化による事業の規制と適正化、指導監査権限の確立など、適切なサービスが提供されるような体制を検討いただくことを求めます。

○星野委員 参考資料5の36ページ以降にも社会福祉士会としての意見は出しておりますが、3点ほど申し上げたいと思います。

まず1点目です。京都府あるいは長野市のような取組がなぜできるようになっているのかというところを考えると、これが全国で広がっていくためには、自治体が積極的に運営に関与していくことが本当に必要なのではないかと考えています。なぜ自治体の積極的な関与が難しいのかというところでは、まず日常生活自立支援事業と新たなモデル事業との整理が各自治体でできかねているのではないかと考えています。そういったところの整理、それから利用する対象者の方の重なりというところの整理をある程度国のほうで示す必要があるのではないかと感じます。

2点目、対象者のところについてです。意見書でも述べましたけれども、ここは会のほうでも強く発言すべきだと思うところなのですが、権利擁護の枠組みを今、議論しているのだと思いますと、そのときに身寄りがあるのかないのか、先ほど身寄りがないというのは、物理的にいないというだけではなくて、関わる人がいない、身寄りがあっても頼れる人がいないということも含めて検討するというような御発言はありましたけれども、

検討ではなくて、身寄りがいないということの捉え方が、物理的のなさだけではなく、関わる人がいないということも考えれば、身寄りがいないと限定をする必要がどこまであるのか、これを改めて感じております。対象者を限定せずに権利擁護の枠組みというのは議論すべきであり、そこには資産の多寡も関わりないということを感じております。

最後、3点目なのですが、御発表を聞いていてつくづく思ったところとして、後見制度を使っているか、類型が後見類型なのか、保佐、補助なのかというお話もありましたけれども、我々が今まで関わってきた対象者の方の中には、後見類型と判断されている方であっても、御本人の意思を表明できる方は多くいらっしゃいます。成年後見制度を利用している方たちも除外するのではなく、制度を使っている人、使っていない人という考え方ではなく、新たなモデル事業というのは考えていく必要があるのではないのでしょうか。それは今、法改正の議論を別のところでされているところでも、後見制度というのは今後、一旦使った人が制度の利用が終了するという見込んだ議論がされています。そうすると、成年後見制度の利用が終わった方が地域の中でこういった事業が使えるということが地域福祉の中で準備されていなければ、後見制度はいつまでも終わらせられない制度になってしまうと思います。

○中村委員 今、星野委員からも日常生活自立支援事業との整理等を含めたお話をいただきましたが、私からは、社協と日常生活自立支援事業に関連する部分についてのみお話をさせていただきたいと思います。

今回の持続可能な権利擁護支援モデルについてですが、この2つ目のテーマについては、昨年においては成年後見制度や日常生活自立支援事業以外で多様な主体の参画を得ながら利益相反関係の課題を整理して、軽易な金銭管理等を通じて、地域生活における意思決定を支援する事業としてモデルが進められてきたと理解しています。その取組によって、成年後見制度と日常生活自立支援事業、そして新たな軽易な金銭管理という、権利擁護支援を必要とする人が個々に合った事業やサービスを利用して、その人らしく安心して生活ができる厚みのある仕組みが整備されて、併せて日常生活自立支援事業の役割とその充実が図られるものと期待をさせていただきました。

今回の新たな権利擁護支援策構築に向けた持続可能な権利擁護支援モデルのテーマ②では、そのタイトルが身寄りのいない人等に対する市町村が関与した新たな金銭管理等の生活支援と意思決定支援に関する取組となっております。これについては現在日本においても人口減少や高齢化、単身世帯の増加を背景に、地域社会から孤立する身寄りのいない人の問題が顕在化してきており、それについては判断能力の有無だけではなく、誰もが地域で自分らしく安心して暮らすことができるための地域づくりとしての総合的な権利擁護支援の取組として重要な事業になると思います。しかし、皆さんも言うておりますが、単なる身寄りがいない人だけというわけではなく、頼れる身寄りがいない等も含めた幅広い対象者や支援の仕組みを考えていく必要があると思いますし、日常生活自立支援事業との役割分担も不可欠と考えています。日常生活自立支援事業は社協において平成11年度から取

り組まれており、判断能力の不十分な方に対する権利擁護事業ですが、実際には判断能力の不十分さだけではなくて、日常生活の安心・安全、そして身寄り問題も含めて支援しており、社協としては、日常生活自立支援事業、福祉サービス利用援助事業を通して、権利擁護支援の一連の仕組みとしてその周辺の身元保証サービスや終活支援等にも取り組んできています。総合的な権利擁護支援に取り組む上では、判断能力の有無や身寄りのあるなしなどではなくて、総合的に判断して適切な支援に結びつけることや、他の事業との連携や連続性が有効となってくると考えますので、第二期計画での総合的な権利擁護支援策の充実にも明記されておりますが、成年後見制度と日常生活自立支援事業との連携の推進、そして同事業の実施体制の強化が不可欠で、そこをベースとしてテーマ②のような新たな事業の全国展開をしっかりと進めていただいて、全国どこでも多様で連続性のある、厚みのある権利擁護支援の仕組みづくりをしっかりと進めていただきたいと思います。

○久保委員 成年後見制度につきましては、全国手をつなぐ育成会連合会としましては、適時適切な時期に必要な範囲に必要な期間のみ利用するという方向で見直しをされているということに期待をし、それを前提として早期の実現を求める立場でございます。

2つほど懸念事項がありまして、成年後見制度は、簡単に言いますとスポット利用となった場合、知的障害者の多くは人生の大半を成年後見制度がついていない状態で地域で過ごすということになります。日常的な金銭管理とか、障害福祉サービスとか、賃貸住宅の利用契約だとか、そのようなことが必要になります。そうした支援は一体誰がどのように担っていただけるのかというところが明確にならないので懸念をしているところです。

もう一つは、知的障害者の場合、最終的には第三者の後見を利用する可能性が極めて高いことになるかなと思っておりますけれども、成年後見人の適切な選任には本当に強い関心を持っております。その上で、意見として申し上げたいと思っております。

地域連携ネットワークを軸とした見守り体制の確立ですけれども、成年後見制度を利用していない状態においては、いわゆる地域での見守り的な支援の在り方を確立、普及させる必要があると思っております。市町村単位で地域連携ネットワークを構築して、その中で地域の中のチームで支援をしていただくということになるかと思っておりますが、ほとんど広がっていないと見えます。また、持続可能な権利擁護支援モデル事業においては、市町村の関与の下で、市民後見人養成研修修了者等による意思決定支援によって、適切な生活支援等のサービスが確保される方策の検討会もありますけれども、これを進めておられますが、こちらモデル事業の実施状況が極めて低調です。成年後見制度を利用していない状態における地域での権利擁護体制構築は、本会として最重要課題と思っております。一刻も早くモデル事業ではなく制度として全国展開することが重要でありまして、どんなに遅くともスポット利用の導入時期には全国モデル事業に相当する取組が実施されていることが不可欠だと思っております。

日常的な金銭管理に関しては、それぞれの現場で展開されている実践から導かれる人材の養成・確保の方策などについて、財源の裏打ちがある形で制度化する必要があるのでは

ないかなと思っております。可能な限り早期に各種の福祉法で公的な制度として位置づけたいと思っております。その際には、日常生活自立支援事業の拡充を基礎として、福祉サービスを利用していない人を主な対象とした制度化の検討と、福祉サービスや介護保険サービスを利用している人を主な対象とした報酬加算の制度を同時並行で検討していただきたいと思っております。

事業に相当する取組を全国展開する際には、例えばモデル事業について、中核機関を法定の機関として位置づけ、本人の状況を集約し、そしてより自由度の高い権利擁護の制度の利用を提案できる、そんな権限と財源を付与することも必要かと思っております。また、これらの制度の利用に際しては、制度の切替えに切れ目がない状況になる仕組みが必要とも思いますので、その辺のところも検討していく必要があると思っております。

○山野目主査 全て意見として述べていただいたことは重要な観点でありますから、受け止めます。このワーキングは差し当たりモデル事業の実施をウォッチングするという仕事をしていますが、その本質は、モデル事業をモデルでなくすということにあります。今、そのことを明快におっしゃっていただきました。どうもありがとうございます。

○青木委員 私は意見として参考資料の1ページから3枚ほど書かせていただきまして、加えまして日弁連が最近出しました意見書を補充するものとして出させていただけましたので、ぜひ御参照いただきたいと思っております。

大きく言うと2点になります。今、久保委員からのお話もありましたけれども、この2年間、様々な地域でモデル事業をやっていただきまして、それぞれの市町村の実情、地域分析等を踏まえて、やはりモデル事業が必要だということを手を挙げていただいた。その分析内容や状況を見ますと、全国の様々な地域、産業構造あるいは人口規模、いずれにおいてもこのモデル事業の対象とするような地域福祉としての様々な生活支援を含めた金銭管理等を身近で行うということが普遍的なニーズでどこでも求められていて、それは今後10年、20年の人口構造とか求められる住民ニーズからはどこでも起き得ることだということが、分析からはっきりとこの2年間で分かってきたのではないかと思っております。

一方で、今日も資料にありますように、モデル事業を実施した皆さんが分析をしている資料3、資料4などを見ますと、これは各自治体のモデルとして模索するには困難な課題、全国共通する課題であったり、法整備や財源確保が必要な課題もおのずと浮き彫りになってきているとも考えています。そういったものについても、この2年間で明らかになったことにつきまして、いよいよ制度化をするために令和6年度、7年度、制度化に向けた動きをしていただくことが非常に重要で、それが第二期計画の求めている総合的権利擁護施策の充実ということのミッションであるということに改めて思っておりますし、これは一人一人がどんな状況に置かれても地域で安心して安全に暮らせるという権利をしっかりと保障していく国の公的責任の下で行われるべき課題ではないかと思っております。そういった共通する課題、基盤というのは、財源論だけではなくてしっかりと法整備を含めて行っていく必要があると考えておりますので、ぜひ2025年に予定されていると伺

っている社会福祉法の改正を含め、それに向けてこの1年、中心的・集中的に検討を行っていただくことが必要ではないかと思っています。

なお、身元保証問題について様々な御意見が今も出されておりますけれども、これにつきましては私の添付資料の日弁連のほうでも分析していますが、様々な課題はパッケージで誰かが対応するというのではなくて、それぞれ必要なものをそれぞれに分析をして、それに対する手当てをしていくという地域福祉の課題だと思っております。長野市の取組もまさにそういう取組の一つだと今日お伺いしまして、緊急連絡先といっても医療機関が果たすべきことと死後の事務を果たすべきことは別でしょうし、金銭管理も後見人が担うべきところとそうでないところは別でしょうし、それぞれしっかりと分析をした上で手当てをつくっていくということが、各地域で実際そういう地域がどんどん出てきていますから、これを国の課題としてしっかりと法制度の中に位置づけていただくということが重要ではないかと思っております。

2点目なのですが、こうしたもの、そしてこれから必要な範囲で使えるときだけ使うカジュアルな後見制度ができていくとすれば、そういった後見制度と総合的な地域における権利擁護施策を御本人に合わせて適切に使い分けていく。また、こちらで使っていたものが今度は後見に行く、しかし、後見はもういいのでまた地域に返す、そういったことを適切に集約したり、評価をしたりしていく機関というのは、どうしても福祉機関として必要だと思っております、これは今、中核機関として模索している機能の一部ではあると思いますが、それを明確に法定の機関として役割や機能を明らかにしていく作業がもう必要となっていると思っております、ぜひこれも社会福祉法の改正と共に検討していただきたいと思えますし、これなしでは実際の地域でのワークがなかなか難しいとも言える非常に重要なものではないかという意見になります。こういったことは、先ほどから申し上げている社会福祉法の改正、そしてその後の民法の改正、我々の根拠となっております利用促進法がどうなっていくかということも含めて、しっかりとした検討も今年、2024年度から開始していかなければいけないのではないかと考えております。

なお、1点、契約論につきまして、長野市さんでの難しい議論をお聞きしましたが、やはり法律家としましては、介護福祉サービスが使われているのにどうしてこちらは難しいのだろうという疑問を率直に受け止めて、後見相当の方であったとしても、判断能力は物事によって様々であるということを踏まえて、そういった場合であってもなお制度利用ができるということについての新しい法的な解釈なり契約論を整備基盤の一つとしてやっていかななくてはいけないと考えているところです。

また、モデル事業として今日新しく厚労省から御提案があったものについては、先ほど太田委員代理から御発言のあった諸機関との連携、既存の他機関との調整という問題や、総合的なパッケージといっても、どこかがやるということではなくて、それぞれが役割分担をするという視点がこのモデル事業では十分ではないと思っておりますし、資力がある人ない人とか、社会資源が乏しい乏しくないということは所与の前提とせず、まずどうい

う地域福祉が必要かということから出発することが重要ではないかと感じております。

今の私の御意見につきまして、厚生労働省としてはどのようなところでこのモデル事業の全体的な国としての整備が必要と考えておられるか、それをどのような工程で具体的な工程表に基づいて進めていこうとされているかについての現時点でのお考えをお伺いしたいと思っています。

○火宮成年後見制度利用促進室長 1点目のモデル事業を通じて国が基盤整備として取り組むような課題についての認識につきましては、モデル事業を実施してきた中で様々な課題があったかと認識をしております。例えば、判断能力が不十分な方の預金の引き出しといったことについて、日常生活自立支援事業の実施状況から見ても全国的な課題と思われるかもしれませんが、その対応方策の検討に当たっては、個々の預金の引き出しに応じる側である各金融機関の事情にも十分配慮する必要があると考えてございます。また、簡易な金銭管理等を提供する事業者について介護保険サービス事業者などを想定していますが、金銭管理等のサービスを保険外サービスとして料金を徴収して実施することの可否といったことも整理する必要があると考えてございます。

2点目ですけれども、法改正のスケジュールについてのお尋ねでございます。厚生労働省としては、モデル事業の実施状況を踏まえ、実現可能性を十分に考慮した検討が必要と考えてございまして、法改正を念頭に置くなれば、自治体負担を含む財源確保やモデル事業を検討した時点からの情勢の変化、限られたリソースの効率的な活用といったことも勘案して、より一層実現可能性を慎重に検討する必要があると考えてございます。

○青木委員 課題として、金融機関、金銭管理のところを中心にお話いただきましたが、それ以外にも様々なところでの課題提供は各自治体から参考資料4で出ていると思いますので、もう少し総合的な検討が必要ではないかという感想を持ちました。

また、慎重な検討というお話が非常に強く印象に残っておりますけれども、少なくともこのモデル事業で出てきた問題については、地域福祉としてしっかりと基盤整備を図った上で、なお、御本人の選択によって様々な民間のサービスや事業を使ったりしていくことを妨げるものではありませんが、現時点においてはそういった基盤がないために様々なものに頼らざるを得ない、そこに行きたくはないけれども、それを求めざるを得ないという状況を何とか改善しようというのがこの間に出てきた意見だと思いますので、基盤整備をしっかりといただくという観点で、慎重ではなくて積極的な対応を求めていると強く感じました。

○山野目主査 青木委員が御懸念になったことについて、私が感ずるところを申し上げますと、ただいま厚生労働省の御発言にあった「慎重に」は、ある施策をしないという意味ではないだろうと私は想像いたします。委員の皆さんの御意見の趨勢を見ていけば、それは日本語の通常の意味のとおり慎重に検討し、すべきことをするというのを仰せになったものと受け止める理解が当たり前のことでもあります。続きまして、金融行政を与っておられる政府の部門においてどのような受け止めをしていらっしゃるかということについ

でもお話を伺ってみましょう。金融庁のほうで御発言をお願いいたします。

○安原課長補佐 金融庁銀行第一課の安原でございます。

先ほど西川委員からも要請をいただきましたけれども、金融庁としても、いろいろと皆さんが現場で御苦労されており、各金融機関において代理の方を通した取引がなかなか受け入れてもらえないということは承知しております。それはこのワーキングの間でもお話を既にいただいているということで認識しておりますが、金融機関としても、不正引き出しや金銭トラブルを未然に防止して、御本人の預貯金を守るというスタンスが大前提となっているということと、最終的に二重払いを強いられるというリスクを避けるということに鑑みて、代理人との取引を保守的に行っているというのが現状であると承知しておりますけれども、本日いただきました御意見や足元での様々な動きもございますし、本日もお話しいただきました皆様が取り組まれている様々な状況も踏まえまして、金融庁といたしまして、権利擁護支援を必要とされている方やその関係者の利便を向上させるために、どのような取組が可能なのかということについては業界団体とも連携して検討してまいりたいと考えております。

○山野目主査 金融機関の窓口においてこれまで指摘されてきた課題につきましては、ここまでの様々な議論の積み重ねで、高齢者や障害者の権利擁護という施策の観点からの課題はほぼ論点が整理し尽くされている感があります。これからは、今、金融庁からお話がありましたとおり、金融機関の側に立ってみて何が悩みであるかということも、もう少し私どもが分け入っていってお話を伺った上で、最終的にどのような活路、解決が見いだされるかということを考えていかなければいけない段階に来ているであろうと感じます。

○新井委員 成年後見制度利用促進委員会ができたときの当初の目的であり、かつ最大の目的というのは、中核機関をつくって、その中核機関を拠点にして成年後見制度の普及を図っていこうということ、それが原点だったと思うのです。ところが、中核機関をこれから充実させる、もっと設立するということについての意欲というか努力がこの専門家会議で失われてきているのではないかという気が私はするのです。他方において、日常生活自立支援事業の拡充であるとかモデル事業の拡張、選択肢がいろいろあるのは大変結構だと思うのですが、原点が一体どのような方向に行くのかについて、非常に危惧感を持っているということをまず申し上げておきたいと思えます。

それから、今の金融庁の発言で、任意代理は金融機関では使われないような話があったのですけれども、逆に私は、意思能力の低下した方でも任意代理が使われていて、むしろ問題だと思っています。前回の会議で金融庁から提出された資料の中に任意後見という言葉が一言もなかったことを指摘させていただきましたけれども、法定後見とか任意後見をきちんと金融機関で使ってもらう方向へぜひ考えていただきたい。ぜひその方向での検討をよろしくお願いします。

○山野目主査 改めて中核機関の重要性を御指摘くださりましてありがとうございます。併せて金融行政の向かい方について御注意いただいたことについても、私の発言で申し上

げたとおり、今後、福祉のほうで積み上げられてきた論点整理と金融行政との対話をさらに深めていく必要があり、その中で受け止めるということにいたします。

○花俣委員 事前に提出いたしました資料に沿って発言させていただきたいと思います。ただし、もう既に各先生方からきちんと専門的な知見に基づく整理された御意見が出ておりますので、いま一度、我々は利用する側からの大変素人の意見でございますけれども、ポイントを絞って申し述べたいと思っております。

持続可能な権利擁護支援モデル事業のところなのですけれども、あくまでも前提として、身元保証がなくても入院・入所ができるという通知がもう既に国から出ているわけですので、身元保証ありきではなくて、目指すところは身元保証がなくても安心して暮らせる地域づくりでなくてはならないと思っております。その方向で、第二期成年後見制度利用促進基本計画が閣議決定されたと理解をしておるところです。

それから、身元保証業者に頼らずとも安心して地域で暮らせる仕組みが何よりも今、求められているのではないかと併せて考えています。お金を払って身元保証をつければいいのかとといったような、資力のある方は民間事業者でというような、そういった拙速な御提案がされてしまうのはいかがなものかなとも感じておりますし、これでは民法が改正されて、柔軟な制度が利用できるようになったときに、その狭間のところで果たして我々はちゃんとした権利擁護がなされるのであろうかということも非常に不安なところですし、もう少し現場で起きている身元保証事業者に関する実態について本当にきちんとした検証あるいは実態調査をやっていただきたい。

それから、ここで言う資力がある人とかという言い方というのは、介護保険制度の改正の議論の場でも、とにかく支払い能力のある人には応分の負担をしていただくというような、そういう言い回しで我々は非常に苦しい立場に立たされてしまうのですけれども、その線引きがどうなのかということはちっとも明確になっていないところです。そういったことから言っても、資力のある人というのはどういう人を指すのかということもここでは非常に曖昧になっているかなとも感じています。

権利擁護支援というのは、身元保証業者の監督庁の設置とかというものは全く別物として、持続可能な権利擁護支援のために、モデル事業②で実施されているような、地域住民による市民目線の見守りチェック、意思決定支援、そしてその住民から報告を受けて、必要な法的措置について動ける専門職の関わり、あるいは必要時には法定後見制度にすぐつなげる仕組みが必要不可欠であると考えています。モデル事業を制度にするためには、家庭裁判所へ情報と意見を提供する機能を与えられる機関の存在を法制上明確にすることが強く求められるということです。

もう一点、先ほど長野市さんの御発表にありました死後の業務とか事務に関してなのですが、このモデル事業そのものは、赤と青というのはまさに人が生きることを支援する話です。そうすると、死後実務というのは法律的にもいろいろ難しい問題が関わっていますので、厚労省の資料2にありました新しい総合的な支援パッケージで支援する取組と

いうところに、死後の事務支援が含まれているのですけれども、これをやるとモデル事業がただでさえ低迷気味なのに、もっとハードルが高くなってしまわないかなという懸念を1つ持ちました。

○山野目主査 司法との連携の機関を考え、それを制度化することの重要性を指摘していただいたことはごもっともであって、考えていかなければいけないと感じます。

それから、死後の事務に関連して御心配いただいたことは、これもごもっともなことでありまして、今後、制度にしていくに当たって、必ずこういうものをしなければいけないというふうにかなり堅苦しくその制度をつくっていくということではうまく回りませんから、することが考えられるけれども、必ずしもするとは限らないという範疇もあるという観点に立ち、そのような概念、構想を組み立てていくに当たって、今の御注意を活かしてまいりたいと考えます。

○住田委員 私からは2点、意見を申し上げたいと思います。

現在、成年後見制度の在り方に関する研究会で検討されています成年後見制度の見直しへの期待が大変大きく、今後、民法改正の動きに合わせて、これまで2年間実施してきたモデル事業では、新たな権利擁護事業としての法制化を社会福祉法の改正と車の両輪として進めていただくということが大変重要かと思えます。それらの事業化においては、監督・支援団体、中核機関の機能や役割を整理して、福祉現場と家庭裁判所との連携においては個人情報の問題もあるため、ここでもしっかりと法制化を検討していただきたいと思えます。また、モデル事業の検証を通して、モデル地区だからできる事業ではなく、課題を整理し、先ほど金融庁のお話もありましたが、金融庁の働きかけにより金融機関の事情も考慮しながら、協力が得られる環境づくりなど、どの地域でも取り組むことができるように、予算化も含めた仕組みが必要と考えます。

また、2点目として、京都府社協さんの御報告にありましたが、法人後見の推進に当たり、財源確保の課題を積み残しております。成年後見制度利用支援事業も市町村によって助成の仕組みが大きく異なっています。報酬助成の在り方についても今後の検証において明らかにするとともに、財源確保におきましては、国においてしっかり検討していただきたいと思えます。

○永田委員 モデル事業については豊田市さんのほうで関わらせていただいていますので、その知見も踏まえて意見を述べたいと思えます。

まず、専門職団体や当事者団体の皆さんの意見をお聴きして、1つ目にモデル事業は文字どおりモデルなので、このモデルをどう普遍化・制度化するかということを検討すべきであること。また、2つ目に民法改正の前提として、総合的な権利擁護支援を推進する核となる機関、つまり中核機関を法制化すべきであること。3点目に、いわゆる身寄りがない人の問題は、御本人の資産にかかわらず適切な権利擁護支援が確保されるべき。この3点については大きく委員の皆さんの意見が一致しているのかなということを感じました。私もこの点について賛同するというのを改めて申し上げたいと思えます。それを前提に

繰り返しを避けて、少し違う地域福祉の観点で私の意見を述べたいと思います。

1つ目に、現在、社会福祉法では、福祉サービスを受けるために必要な手続や費用の支払いをお手伝いする事業として、福祉サービス利用援助事業という制度が位置づけられています。日常生活自立支援事業もこの事業として行われていますけれども、法改正を検討する際に、またモデル事業においても、事業の射程を福祉サービスの利用援助だけではなく、社会参加の支援というところにも広げて考えていく必要があるのではないかなど考えています。支援が必要な人が地域社会に参加し、自立した生活を送ることができるようにするというのが第二期基本計画における権利擁護支援の定義です。介護支援専門員とか地域包括支援センターのような相談支援機関が充実していく中で、福祉サービスの利用援助から事業の射程をもう少し広げて、そうした社会参加の観点をモデル事業や日常生活自立支援事業の法制化や充実・拡充といったところで検討していただくことが必要なのではないかなどと思っています。

2つ目に、専門職による強い専門性だけではなく、市民がこうした事業にどう関与していくのかということについても考えていただきたいと思います。社会福祉法では、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し共生する社会をつくると規定されています。専門職は患者とかクライアントという形で対象をカテゴライズするわけですが、意思決定フォロワーの皆さんの活動を見ていると、まさに相互に人格と個性を尊重し合いながら行われる活動だと感じています。長野市さんの御報告にもありましたが、地域支援事業の中に介護相談員という任意事業があります。こうした先例があることも改めて指摘しておきたいと思います。

成年後見制度の大まかな見直しの形が見えてきたので、成年後見制度の守備範囲が小さくなっていくことと一体的に地域における社会福祉の総合的な権利擁護支援を考えていくことが、本当に待ったなしで重要になってきていると感じています。身寄りのない方の問題が大きくクローズアップされるようになって、問題に光が当たるようになってきたことをうれしく思うと同時に、拙速に議論が進むことも危惧しています。基本計画の権利擁護支援の考え方、社会福祉法の地域福祉の推進の理念、こういったものを基盤にしなが議論を進めていただきたいと思います。

○上山委員 既に出た意見と重複することが多いのですが、大きく2点だけ申し上げたいと思います。

第1に、成年後見制度、日常生活自立支援事業、持続可能な権利擁護支援モデル事業などの密接な連携を通じて、地域における伴走型支援体制を構築することが必要だと考えます。例えば従来のように、日自などから後見への一方通行の流れを考えるだけではなく、本人の具体的なニーズに応じてこうした複数の仕組みを柔軟に行き来できたり、あるいは複数の制度の併走などが可能となる組立てを考えていくことが必要ではないかと考えます。

第2に、今の視点を踏まえるならば、モデル事業の法制化に当たっては社会福祉法の見直しの課題としてのみ実施するのではなく、中核機関の明確な位置づけなどを含めて、成

年後見制度利用促進法の全面的な見直しと併せて行うことが望ましいと考えます。加えて、この2つの法律の総合的な見直しに当たっては、現在の利用促進法の名称それ自体の見直しも視野に入れてよいかと思えます。例えば総合的権利擁護支援促進法といった名称に変えることが一案かと思えます。また、新法の内容によっては、見直し後の法律の内容によっては厚生労働省と法務省の共管法として位置づけるといったことも検討の対象としてよいのではないかと考えます。

○山下委員 皆様が既にほとんどの意見を言ってくださっているのですが、まさに何度も出てきました身元保証不要な社会を構築していくということについては全面的に賛成でございます。

もう一個、今回何度も出てきた金融機関の対応というお話で、金融庁からも御説明等がありました。私から見ると広い意味で結局身元保証問題といえますか、つまり不正引き出しなどの問題が起きたときに、どこがどういうふうに責任を取ってくれるのかということについて曖昧なままになっていると、金融機関としては動きにくいということなのかなと思っております。特に家族がいらっしゃって、家族が見守りをしてくださっているのであれば、家族と話をしながら、代理取引等をするということ自体は、それはあまり金融機関の方とお話ししていてもそれほど抵抗がないという方もいらっしゃったのですが、恐らく今回特に出てきた身寄りのない方について、代理取引等を安易にやってしまうと、御本人が死んだ後に相続人であるというような方が出てきたような場合などに、勝手に本人の預金を引き出してというようなトラブルに発展する可能性は大いにあるのではないかと思います。そういう意味で言いますと、まさに金融機関のほうのニーズに合わせてというお話がありましたけれども、やっている作業は御本人のためであって、御本人の意思というものを実現するために金融取引を行っているのだということを、ある意味、法的にはないですけども、認証できるような形で支援が行われることが必要で、モデル事業の中でどのようにそれを実験していくかは難しいのかもしれませんが、最終的にはある仕組みを利用しているときには、金融機関は安心してある程度代理取引等に応じられるというようなことをバックアップする仕組みをつくっていくことが重要なのかなという印象を持っております。

○水島委員 意見を3点申し上げたいと存じます。

まず1番目は、意思決定支援の認識の差異についてです。西川委員からも既に御指摘されたように、「幸齢社会」実現会議取りまとめにおいて、本人が意思決定を結できなくなった際の意思決定支援を補完する仕組み、とありますが、この意思決定支援の捉え方について私も疑問があります。権利擁護支援の土台となる意思決定支援の考え方、捉え方については、ぜひ各省庁共通認識を持って、連携しながら進めたいと存じます。

2番目は、いわゆる中核機関及び緑の監理団体を含む持続可能な権利擁護支援事業の法制化という点についてです。久保委員の意見にもございましたけれども、まず介護保険サービス、障害福祉サービス、さらにはこうしたサービスを特に利用していない人であって

も利用できる形で、切れ目なく福祉関連法において、公的制度として、特にテーマ②事業については、遅くとも成年後見制度を含む民法改正のタイミングまでに、早期に法制化する必要があると考えます。さらにその法制化に当たっては、青木委員から意見書などでも御指摘されているように、総合的な権利擁護支援策のハブとなる法定機関の創設も必要と考えます。

前回のワーキングでも、意思決定支援の確保についてのお話をいたしました。大前提として、青のサポーターはそのための核となる存在と考えます。また、特別な専門性を持たない市民で、かつ、権限を持たないからこそ本人の思いを支持することに専念しやすいという意味でも重要な存在です。しかしながら、青はいわば緩やかなアドボケイト、すなわち本人の立ち位置に近い立場のアドボケイトであって、それ自体の価値はもちろんあるのだけれども、本人と赤の事業者との意見が対立する場面や、赤による関係性の濫用が疑われる場面には、青のサポーターではなく、緑の監理団体、すなわち強いアドボカシー団体による対応が求められます。赤の事業者に対する牽制のために、意思決定支援に専門性のある独立アドボケイトによる調査・介入を実施したり、制裁も含めた実効性のある法的権限を持つなど、特に赤の事業者が本人の意思決定に対する影響力の強い主体であればあるほど、意思決定支援の確保を実質的に図るためには、それ相応の権限が付与された緑の監理団体が必要と考えます。これは法制化を図らなければ実現できないだろうと思うのです。

このことは、3点目の、身寄りがいない方の支援、身元保証を取り巻く問題にもつながる話です。将来的に身元保証サービスを提供する団体やこれらの団体の持つ機能を代替するような支援を行う団体が、赤の事業者に位置づけられることを仮に想定した場合には、本人の意思決定に対する影響力は極めて大きくなるものですから、より強い牽制の仕組みが意思決定支援の確保の観点から求められるのではないかと考えます。そもそも身元保証サービスと称して、一つの団体が本人の様々な意思決定や必要な事務を丸抱えしてしまうことの問題性はどこにあるのでしょうか。私なりに考えますと、身寄りのない本人に対して様々な人が関わり、それぞれの役割を超えた部分についても必要に応じて地域の中で分担しながら対応してきたような、ある種の「隙間」を、一つの団体がすべて持ってってしまうことで、本人に関わる人がどんどん減り、かつ、地域で本人を見守ってきた支援機関さえも関われなくなってしまいます。その後、本人への金銭的搾取や権利侵害が発生しても、発見が遅れ、結果として、被害が深刻化するまで対応が後手に回ってしまう、というところが問題なのではないかと思われまます。そのような囲い込みが行われ、本人が地域から孤立した環境において、「あなたの希望は？」と聞いてみても、事実上選択肢がない、選べる余地のない中で形式的に問うているだけであって、そういった中での「意思決定支援」は、はたして何のために行われるのでしょうか。

本来の意思決定支援は、本人の内側にある心からの希望、それを探求するために様々な人が関与することから始まるものと捉えています。それによって多様な選択肢が生まれ、本人とともにチームとして取り組んでいく過程を通じて、本人による選択と主導権が確保

され、本人にとっての人生の豊かさにつながるのではないかと考えます。

これからの社会においては、誰か特定の個人又は団体が本人を丸抱えすることを期待するような社会ではなく、基本計画に沿って地域共生社会の方向性を目指すことが必要と考えます。このような趣旨で、資料2の厚生労働省資料の7ページにあるような「総合的な支援パッケージを提供する取組」を進めていくに当たって、身元保証ではなくそれに代わる支援を本当に進めていくためには、身寄りがいない人の孤立をさらに深めたりするような、あるいは本人が地域から離されてしまうようなことにならないよう、基本計画の本旨に沿って進めていただきたいと、そのように切に願っております。

○青木委員 先ほどの意見とは少し違う観点にはなりますけれども、様々に身元保証問題ということで今日御意見が出ていますが、この間、様々なところでこの検討が行われていると思いますけれども、我々のこの会議とも重要な密接な関連があると思いますので、現時点での状況をお伺いしたいと思います。

老健局のほうで、追加の補助事業で本年度、その問題についても検討されていると伺っていますが、その進捗なり、どのような結論になりそうかということについて、もしお分かりでしたら教えていただきたいと思います。

また、先般、第421回の消費者委員会が内閣府で行われておりますけれども、ここにおいてもこの問題が議論されているかどうかということ、消費者委員会も非常に関心をお持ちではあると思いますので、教えていただければと思います。

また、それ以外に次年度以降、新たな身元保証問題について研究事業等で対処するということが出てきたり、あるいは予定されているのであれば、その辺りも教えていただければと思っております。

○尾崎認知症総合戦略企画官 ただいま御紹介がありました老健局の老人保健健康増進等事業という調査研究事業があるのですが、その中で御指摘いただいたとおり、利用者が適切にサービスを選択できるよう、高齢者の生活上のいろいろなニーズに対応するための課題、課題の対応に適した関係者の役割、役割についての課題の明確化、それから、そういったものの改善に向けてどうしていくのかという方策の検討を目下行っているところでございまして、これはまさに金融庁さん含めほかの関係省庁もオブザーバーとして参画いただきながら検討を行っている、まさにそのところでございます。その成果については、今後、報告書にまとめるということになっておりますので、こういった成果を踏まえながら、厚労省だけではなくて関係省庁と連携して、身元保証等の事業者へのガイドラインの策定といったようなことも今後の方針として総理が発言しているところでございます。それがさらに今後、来年度どうなっていくのかについては、目下やっているところの研究事業を踏まえながら、必要性を検討していくということになると思っております。

それから、内閣府の消費者委員会の動向については、こちらでは承知しておりません。

○青木委員 今日内閣府の認識の問題提起がありましたけれども、引き続き関連するところも含めて、総合的に検討できるような御調整をよろしくお願ひしたいと思います。

○山野目主査 意見交換を閉じるに当たりまして、私から2点申し上げます。

1点目は、多くの皆さんから中核機関というものの重要性を改めて思い起こすべきであり、とりわけそれについての法制上の措置を講ずることが強く望まれるという御発言をいただいたところであります。総括的に永田委員、それから水島委員から意見としていただいておりますが、ほかのたくさんの委員もお話をくださいました。もとよりごもつともな意見であると考えます。

これを今後考えていくに当たっては、少し工夫をしなければいけない問題もあります。顧みますと、これまで中核機関は各地の市町村に対し、これをつくってくださいということを督促し、主要な4つの機能を掲げた上で、それぞれの市町村において取組がしやすいところからどしどし始めてくださいということで声かけをしてきました。言わば柔らかく育てて欲しいということを促してきたものであります。柔らかい概念としてアピールしてきたものを法制上の措置にするとき、いきなりリジットな概念で何々を必ずつくらなければいけないという規定ぶりのものを盛り込むということになりますと、これは今まで市町村に対して施策を声かけてきたこととの間で整合性が問われる展開になってまいります。委員の中には、中核機関の機能の一部が法制化されることが必ず望まれるといったような御発言をされた方もおられます。ここまで委員の皆さんに御意見をおっしゃっていただいているところでありますから、今後、典型的に考えられるものは社会福祉法でありますけれども、そのほかの関連する法制の中において、中核機関に相当するものが何ら読み取れないという法制の状況が続くということとはあり得ないと考えられますとともに、しかし、中核機関という言葉、あるいはこれまでそのように呼んできたものを丸ごと法制に書き込むということもいささか問題があつて、工夫を要するところでもあります。

皆さんの今日の意見を政府の各部門において聴いています。法制立案において、厚生労働省の方たちが、この工夫を要する問題を乗り越えていってくださるものと信じます。そういうことをしなければいけないという留保があることから、慎重に検討するというふうに先ほど厚生労働省からお話がありましたけれども、繰り返し申し上げますと、慎重に検討するという表現はしないという意味ではなく、今のような課題を乗り越えながら検討していくというお話であります。住田委員がおっしゃった個人情報の問題とか、花俣委員が強調された司法、家庭裁判所との連絡調整などについては、法制上、職責、権限を明確にしておくということが避けられませんから、全然法律で読み取れませんという姿はそういう観点から見てもあり得ないだろうと感ずるところでございます。これが1点目であります。

もう一点は、顧みますとモデル事業はテーマ①とテーマ②のみではございません。これまでこの自治体がしていますということで自治体を特定してお挙げすることができない状況が続いておりますから、テーマ③については、会議の席上で具体的な自治体による発表という手だてを講じないでまいりましたけれども、改めて考えますと、都道府県の役割、あるいは都道府県の単位で専門的なノウハウを有している法人や団体が後見人となったり、

あるいは後見人となる以外の機能を発揮したりして、専門的な対処を要するような事案に取り組んでもらうという営みを育てていくことも重要であります。

これから認知症高齢者が地域において数として増大してくるときに、その主力の部分は市町村に向かい合ってもらわなければいけないですけれども、特別の対処を要する事案も含め全部を市町村に対応してくださいというお話にしたのでは、市町村が疲れ果ててしまいます。ここで、都道府県単位でどういう整備をしていくかということ念頭に置いて、予定していたテーマ③というものの重要性が問われます。本日段階で都道府県などを特定する形で皆様に御案内するということはないかもしれませんが、しかしながら、このワーキングの会議は今日で最後であるとしても、別にモデル事業が今日で終わったわけではありません。今後、中間検証に向けて引き続きモデル事業を続けていくという前提で令和6年度の一般会計予算の案も組まれているものでありますから、引き続きこの努力を続けてまいりますし、専門家会議の委員の皆様へ御報告をする機会はあるということをお願いいたします。

本日、大変有意義な御意見の数々をいただきました。このワーキングの会議は今日で最後になりますけれども、しかし、それはゴールということではなくて、中間検証に向けてのスタートの役割を持っておりまして、今日はこのような活発、有意義な議論をしていただいたことによって、そのスタート台を調えることについて大きな意義があったのではないかと感じ、熱心に御議論に参加して下さった委員の皆様へ厚く御礼を申し上げます。

本日の議事をここまでとし、事務局から連絡事項をお願いいたします。

○火宮成年後見制度利用促進室長 「総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループ」の開催は以上となります。

また、本日の議事録につきましては、速記が起こされてきた後に、委員の皆様へそれぞれ御確認をいただいた上でホームページに掲載させていただきますので、よろしくお願いたします。

○山野目主査 これをもちまして「総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループ」の第3回会議をお開きといたします。皆様、どうもありがとうございました。