

第2部

取組概要

(権利擁護支援の地域連携ネットワークづくりと
その持続的な機能強化に向けた検討)

I 作業部会1（権利擁護支援の地域連携ネットワーク機能強化WG）

1 設置目的

- ・近年の人口減少、高齢化、単身世帯の増加等を背景として、地域社会から孤立する人や身寄りがないことで生活に困難を抱える人の問題が増加、顕在化している。
- ・「第二期成年後見制度利用促進基本計画（以下「第二期基本計画」という。）」では、地域共生社会の実現に向けて、本人を中心にした支援・活動における共通基盤となる考え方として「権利擁護支援（権利行使の支援、権利侵害からの回復支援）」を位置付けたうえで、権利擁護支援の地域連携ネットワークを通じて、支援を必要とする人が地域社会に参加し、ともに自立した生活を送ることをめざし、権利擁護支援の地域連携ネットワークにおける権利擁護支援策の一層の充実などの成年後見制度利用促進の取組をさらに進めていくこととしている。
- ・上記を踏まえ、本事業では、権利擁護支援の地域連携ネットワークの一層の充実、機能強化等に向けて、モデル事業のうち「簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定を支援する取組」（以下「モデル事業②」という。）に取り組む自治体（市町村）が事業を推進するうえでの検討事項や留意点の整理を目的に「作業部会1」を設置した。

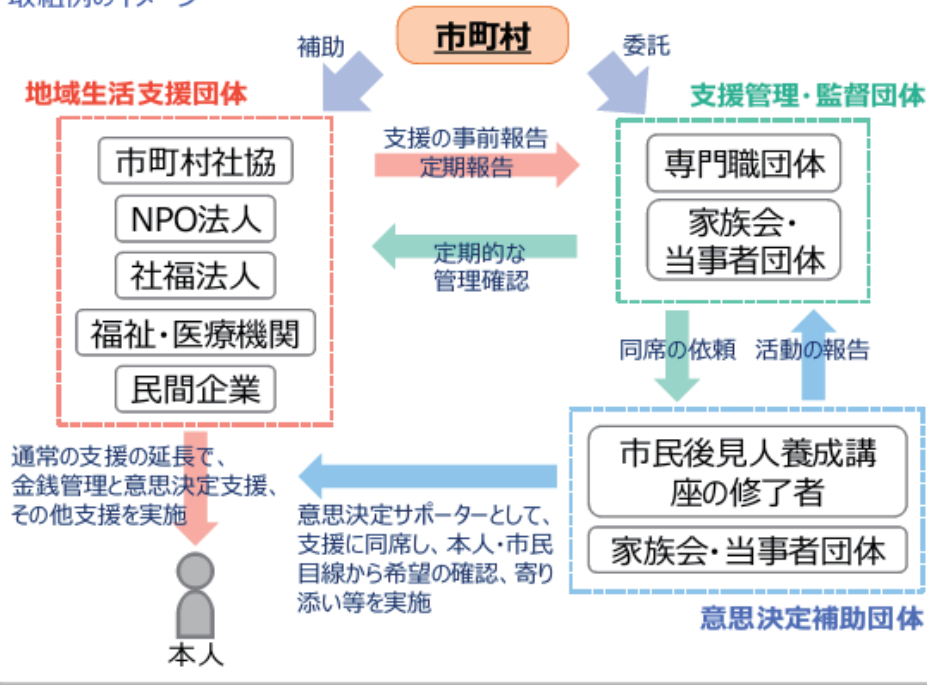
【新たな連携・協力体制の構築による生活支援・意思決定支援の検討】

- ・多様な地域課題に対応するため、公的な機関や民間事業者において、身寄りのない人等への生活支援等のサービス（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。以下同じ。）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拡げるための方策を検討する。
- ・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。
- ・生活支援等のサービスの提供における意思決定支援等の確保の検討の際には、「市民後見人養成研修の修了者や障害のある当事者等の参画方策」や「司法による権利擁護支援を身近なものとする方策」についても検討を進める。（第二期基本計画p. 8、9「新たな連携・協力体制の構築による生活支援・意思決定支援の検討」）

＜新たな連携・協力体制を構築するモデル事業の実施
（「持続可能な権利擁護支援モデル事業」）＞

②簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定を支援する取組

取組例のイメージ



※令和3年度本事業検討中に用いていた図

2 取組概要

2-1 WGでの検討

作業部会1では3回のWGを開催し、議論を行った(12月7日の回は作業部会2との合同開催)。

■作業部会1（権利擁護支援の地域連携ネットワーク機能強化WG）

開催日	議 題
第1回 WG 令和3年9月24日	(1) 事業概要についての説明 (2) 本事業のめざすところ、成果物のイメージについての検討 (3) 今後の検討委員会、作業部会の進め方について
第2回 WG 令和3年12月7日 (合同作業部会)	(1) 経過報告(第1回検討委員会、本事業における「利益相反」について) (2) 成果物作成に向けた意見交換 (3) 両作業部会長による論点整理
第3回 WG 令和4年2月2日	(1) 経過報告(第2回検討委員会、ヒアリング調査) (2) 成果物作成に向けた意見交換 (3) 両作業部会長による論点整理

2-2 ヒアリング調査の実施

(1) 調査目的

本ヒアリング調査は、権利擁護支援の地域連携ネットワークにおける権利擁護支援策の一層の充実に向けて、特に「身寄りのない人等への生活支援等のサービス」を誰もが安心して利用することができるための方策（特に「簡易な金銭管理」、「意思決定支援」）や、それらの取組を進めるうえでの工夫、課題、留意点等についての現状を把握し、モデル事業②の成果をふまえた全国展開に向けた論点整理を行うことを目的に、以下の対象に対して実施した。

(2) 調査対象⁵、主な調査テーマ

①モデル事業②における「日常的な金銭管理を担うサービス事業者」として参画するうえでの検討事項や留意点等：市町村社会福祉協議会

対象	調査テーマ
(社福) 本別町協社会福祉協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・判断能力に問題のない方の日常的な金銭管理や支払い代行、通帳等預かりサービス、死後事務委任契約、法人後見等、一体的な運営の仕組み ・モデル事業②の全国展開に向けた検討事項等
(社福) 足立区協社会福祉協議会（権利擁護センターあだち）	<ul style="list-style-type: none"> ・判断能力に問題のない方の日常的な金銭管理や支払い代行、通帳等預かりサービス、死後事務委任契約、法人後見等、一体的な運営の仕組み ・モデル事業②の全国展開に向けた検討事項等

②モデル事業②における「日常的な金銭管理を担うサービス事業者」として参画するうえでの検討事項や留意点等：市町村社会福祉協議会以外の主体

対象	調査テーマ
福祉くらぶ生協 (W.co あうん)	<ul style="list-style-type: none"> ・身元保証サービス、日常的な金銭管理や支払い代行、通帳等預かりサービス、任意後見契約等、一体的な運営の仕組み ・モデル事業②の全国展開に向けた検討事項等
(一社) シニア総合サポートセンター	<ul style="list-style-type: none"> ・身元保証サービス、財産管理、任意後見契約等、一体的な運営の仕組み ・モデル事業②の全国展開に向けた検討事項等

③モデル事業②における多様な主体としての参画可能性：金融機関、保険会社

対象	調査テーマ
城南信用金庫	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者向け総合サポートサービス「いつでも安心サポート」の概要 ・モデル事業②における多様な主体としての参画可能性
日本生命保険相互会社	<ul style="list-style-type: none"> ・「Gran Age Star」（身元保証サービス事業者の紹介）の概要 ・モデル事業②における多様な主体としての参画可能性
東京海上日動火災保険株式会社	<ul style="list-style-type: none"> ・「市民後見活動支援保険」の概要 ・モデル事業②における多様な主体としての参画可能性

⁵ 作業部会1におけるヒアリング調査では「金銭管理サービスのみ」を提供している事業者からの情報収集が困難だったことから、「金銭管理を含む」生活支援全般のサービス（「見守り・身の回りの世話」、「入院・入所手続きの支援」「支払いの保証や支払い手続きの執行」、「死後事務」等）を提供している事業者等への聞き取りを行った。ヒアリング調査対象は複数の異なる種別の法人や事業者だったことから、本報告書では複数の法人や事業者に共通してみられた調査結果を記載する場合、「事業者等」と記載する。

(3) 調査方法

事前に用意した質問項目にもとづき、調査当日、オンラインにて聞き取りを行った。

(4) 調査実施時期

令和3年10月～令和4年2月

(5) 倫理的配慮

ヒアリング調査依頼状に以下の内容を記載し、承諾を得たうえで、ヒアリング調査及び報告書原稿作成を行った。

- ・ヒアリング調査では、正確な記録のために、メモ及び音声データを取らせていただくこと。
- ・記録の共有範囲は、本事業検討委員会、厚生労働省担当部署、事務局の範囲内であり、外部に公開するものではないこと。
- ・ヒアリング調査時の記録をもとに、本事業報告書等を作成すること。
- ・年度末、原稿案をお送りし、内容について承諾を得られたものについてのみ、本事業報告書等に掲載させていただくこと。

3 「持続可能な権利擁護支援モデル事業」に取り組む自治体（市町村）が事業を推進するうえでの検討事項や留意点等の整理

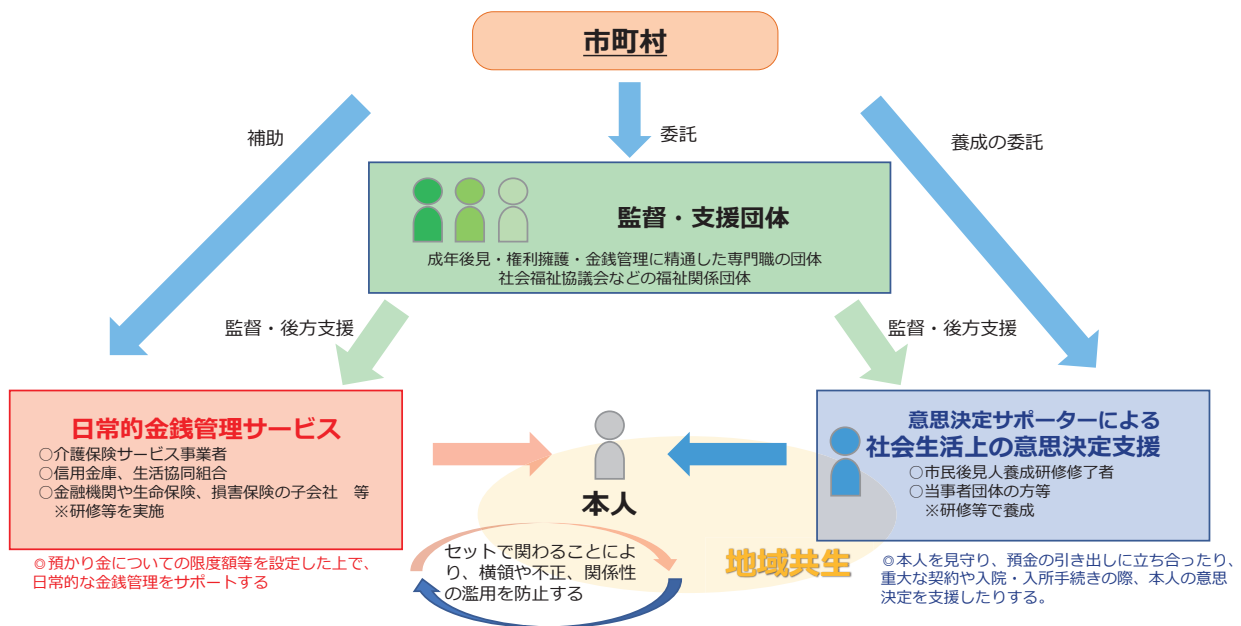
本項では、検討委員会及び作業部会1での議論、ヒアリング調査結果から、当モデル事業に取り組む自治体（市町村）が事業を推進するうえでの検討事項や留意点等として有効と考えられることを整理した。

本項で取り上げる内容は以下である。

- (1) 「簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定を支援する取組」に参画する市町村に求めること及び留意点（案）
- ①事業計画作成にあたっての検討
 - ②対象者の設定及び本人の希望の把握・整理
 - ③利用者の自己負担及び財源確保策の検討
 - ④②、③をふまえた主体間の役割の整理、仕組みの検討、事業計画の作成、更新
 - ⑤「関係性注意事項」の提案（新規提案事項）
- (2) モデル事業に参画する主体に期待する役割及び検討事項（案）
- ①「日常的な金銭管理を担うサービス事業者」
 - ②「意思決定サポーター」
 - ③「監督・支援団体」

あわせて、モデル事業②に取り組む市町村には、当事業の全国展開に向けて、事業運営過程における工夫や課題等の記録が求められる。

<対象者（本人）を中心とした、本人を支援する関係者の関係性の整理図>



(1) 「簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定を支援する取組」に参画する市町村への期待、検討事項や留意点等 (案)

モデル事業②に参画する市町村は (1) 及び (2) の整理をふまえ、「利用者が安心してサービスを利用できる」事業設計及び管理を第一としながらも、「事業者の事業継続可能性」や「関係性の濫用を生じさせない仕組みづくり⁶⁾」、「司法による権利擁護支援を身近なものとする方策⁷⁾」等に配慮した事業展開が期待される。

(1) 及び (2) の内容は密接に関連していることから、関係者間で十分な検討がなされる必要がある。

①事業計画作成にあたっての検討

当事業に取り組む市町村は、「事業計画作成にあたっての検討項目 (案)」(下表) を参考に、事業計画の検討が求められる。

【事業計画作成にあたっての検討項目 (案)】

ア. 事業目的の設定、スケジュールの確認等

	検討項目 (案)	検討の観点・重視すること (案)
1	事業目的の設定、スケジュールの確認	<ul style="list-style-type: none"> ・解決したい地域課題の設定 (どのような地域をめざしたいか) ・どのくらいの期限とスパンで目標を達成するか
2	市町村担当部署及び庁内関係部署・機関	<ul style="list-style-type: none"> ・担当部署 ・協働・連携する部署・機関 ・近接領域事業⁸⁾の対象者、本人の希望 (困り事)、支援実施機関との整理
3	事業の広報	<ul style="list-style-type: none"> ・対象、方法、内容、頻度
4	公費負担、自己負担の対象者	<ul style="list-style-type: none"> ・公費負担の対象者、ニーズ ・自己負担の手段: 「応益負担」のみか、「応能負担」も含めるか。 ・自己負担 (利用料) の設定: 利用者の支払い可能額か、担い手の安定運営額か。 ・自己負担のタイミング: モデル事業開始時からか、法制度見直し後か。 ・応能負担: 把握方法、不足分を誰がどのような負担で埋めるか。
5	契約形態	<ul style="list-style-type: none"> ・本人の判断能力の確認方法 ・利用者と各主体との契約形態 <ul style="list-style-type: none"> －関係者全員での4者契約とするか。本人と事業者との2者契約とするか。 －契約時に必要となる書類 －契約時の説明方法 等 ・個人情報の管理、共有範囲のルール ・利用者、各主体からの意見や苦情等の受付、対応方法 ・本人と各主体との関係性 (関係性注意事項に該当しないか) 等
6	参画主体間の役割の整理	<ul style="list-style-type: none"> ・どのように担い手を確保・育成するか。(後述) ・どの主体にどこまでの範囲のことを依頼できるか。 ・カバーできない範囲に対してどう対応するか (段階的に取り組む、自己負担を求める等) ・個人情報の管理、共有範囲のルールの設定 等

⁶⁾ 後述 p.32 ~ 34

⁷⁾ 第二期基本計画 p.9 (意思決定支援の場面において、権利侵害や法的課題を発見した場合、専門職等が必要な支援を助言・実施すること、行政の関与 (虐待対応や消費者被害への対応、市町村長申立て等が挙げられている) を求めること、専門職による法的支援や成年後見制度につなぐこと等)

⁸⁾ 日常生活自立支援事業、生活困窮者自立支援制度 (家計相談支援事業)、生活保護、重層的支援体制整備事業等

イ. 各主体間の役割、体制、活動内容等の整理 (利用者像、事業者の有無、事業内容、実績等)

	主体	検討項目 (案)	検討の観点・重視すること (案)
1	対象者	対象者と本人の希望 (困り事)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本人の状態像 <ul style="list-style-type: none"> － 心身機能 － 判断能力 － 所得 (預貯金や資産等) － 支援者 (家族・親族や近隣住民との関係性、サービスの利用状況) － 本人の希望 (困り事) (行政等の手続き、通院時や入院時等のサポート等) － 自発性 (将来の不安に対して自ら SOS の発信、問い合わせする気力の有無や状態) 等
2	「日常的金銭管理サービスを担う事業者」	多様な事業者の参画	<ul style="list-style-type: none"> ・ エリア内外にある地域資源、実施している／していない事業はなにか (地域資源の創出) ・ 近接領域事業の対象者、本人の希望 (困り事)、支援実施機関との整理 ・ 民間事業者が対象にできない層の明確化 ・ エリア内に協力を得られる事業者がない場合の対応 等
		事業者に求める要件 (体制面)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法人種別、実施している事業 ・ 財政基盤 ・ 活動実績 ・ 本人と事業者との関係性 (関係性注意事項に該当しないか) ・ 組織内部での組織基盤、チェック体制 (財政基盤、コンプライアンス (法令遵守)、ガバナンス、利益相反や横領の防止、法律専門職等による関与の仕組み等) ・ 体制 (経営層、管理者層、活動者、助言者等)
		事業者に求める要件 (運営面)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業マニュアル等の作成、見直し状況 (事業の流れ、緊急時対応、報告の流れ、個人情報の取り扱い等) ・ 相談・助言を受けられる仕組みの整備状況 ・ 個人情報の管理、共有範囲に関するルールの設置状況 ・ 不服・苦情の受付先の設置状況 ・ 人材育成の仕組み ・ 損害保険への加入状況
		事業者の参画を得るうえでの確認・相談事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業継続が可能な採算ライン、受けられる件数の目安 ・ 事業参画にあたっての希望、要件等

	主体	検討項目(案)	検討の観点・重視すること(案)
3	「意思決定サポーター」 (エリア内で活動している活動者(サポーター)、団体)	活動者、団体の参画	<ul style="list-style-type: none"> ・ エリア内外にある活動者、団体の活動概要(地域資源の創出) ・ 近接領域事業の対象者、本人の希望(困り事)、活動者、団体との整理 ・ エリア内に協力を得られる活動者、団体がいない場合の対応 等
		活動者(サポーター)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本人と「意思決定サポーター」との関係性(関係性注意事項に該当しないか) ・ (意思決定支援や権利擁護支援に関する)活動年数 ・ 活動内容 ・ 報酬、交通費 ・ 活動可能エリア ・ 活動可能日時、時間帯
		団体に求める要件(体制面)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法人種別、実施している事業 ・ 財政基盤 ・ 活動実績 ・ 本人と団体との関係性(関係性注意事項に該当しないか) ・ 組織内部での組織基盤、チェック体制(財政基盤、コンプライアンス(法令遵守)、ガバナンス、利益相反や横領の防止、法律専門職等による関与の仕組み等) ・ 体制(経営層、管理者層、活動者、助言者等)
		団体に求める要件(運営面)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 活動マニュアルの作成、見直し状況(活動の流れ、緊急時対応、報告の流れ、個人情報の取り扱い等) ・ 相談・助言を受けられる仕組みの整備状況 ・ 個人情報の管理、共有範囲に関するルールの設置状況 ・ 不服・苦情の受付先の設置状況 ・ 人材育成の仕組み ・ 損害保険への加入状況
4	「監督・支援団体」 (エリア内で活動している法律や福祉の専門職団体)	活動者、団体の参画	<ul style="list-style-type: none"> ・ エリア内外にある活動者、団体の活動概要(地域資源の創出) ・ エリア内に協力を得られる活動者、団体がいない場合の対応 等
		監督・支援団体に求める要件(体制面)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法人種別、実施している事業 ・ 財政基盤 ・ 活動実績 ・ 本人や他の主体と、当該団体との関係性(関係性注意事項に該当しないか) ・ 組織内部での組織基盤、チェック体制(財政基盤、コンプライアンス(法令遵守)、ガバナンス、利益相反や横領の防止、法律専門職等による関与の仕組み等) ・ 体制(経営層、管理者層、活動者、助言者等)
		監督・支援団体に求める要件(運営面)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 業務マニュアル等の作成、見直し状況(業務の流れ、緊急時対応、報告の流れ、個人情報の取り扱い等) ・ 相談・助言を受けられる仕組みの整備状況 ・ 個人情報の管理、共有範囲に関するルールの設置状況 ・ 不服・苦情の受付先の設置状況 ・ 人材育成の仕組み ・ 損害保険への加入状況

②対象者の設定及び本人の希望の把握・整理

検討委員会及び作業部会1での議論、ヒアリング調査で聞き取った、現在のサービス利用状況から見えてきた大まかな対象者像、ニーズは、以下のように整理できる。

ア. 現在のサービス利用者像

- ・事業者等が事業を展開するエリア内の居住者や、事業者等のサービス利用者（会員）である者
- ・一定の判断能力があり、当該事業やサービスの内容について理解できる者
- ・障害（身体障害も含む）があり、一人では金銭管理が難しい者
- ・世帯構成員以外に身寄りがなく、情報を十分に理解することが難しい単身世帯、老々世帯、老障世帯等
- ・当該法人との契約をした結果、生活費の大幅な減少が見込まれない者

イ. 現在のサービス利用者のニーズ

- ・「日常的な金銭管理サービス」だけを希望する利用者は少ないこと
- ・利用ニーズが高いのは「施設入所時や入院説明時の同席や契約の立ち合い等」、「病院受診時や入院時のお手伝い等」、「死後事務」であること
- ・行政等から届いた書類の確認、手続きの支援等も望まれる場合も多いこと

そのため、当モデル事業に取り組む市町村は、上記の結果をふまえ、まずは対象者像及びニーズ、地域で類似の事業やサービス等がないか等の把握から取り組むことが求められる。

③利用者の自己負担及び財源確保策の検討

検討委員会及び作業部会1では「応益負担」と、現在の介護保険制度における負担割合の決め方や障害福祉サービス利用料の上限額の設定等も踏まえ、「応能負担」の検討についても意見が出された。

「応能負担」とした場合、いくつかの課題や今後の検討事項も挙げられた。

ア. 本人が負担できない場合の補填方法（公費等）

- ・退職した人の資産（ストック）の把握方法
- ・サービス利用に必要な費用を本人が負担できない場合の補填方法（公費等）

イ. 料金設定の考え方（本人の支払い可能額か、事業者の事業継続可能性か）

他方、「日常的な金銭管理サービスを担う事業者」を選定、依頼し、料金設定するには、以下の2つの観点からの検討が必要という意見が挙げられた。具体的には、

- 「利用者が支払い可能な金額」をベースに考える場合。この場合、十分な公的支援が見込める、あるいは大きな自己負担、赤字に耐えられる団体かどうか、担い手を検討する観点となる。
- 十分な公的支援が見込めない場合。この場合は、「どの金額で設定すれば、事業者が持続的な事業継続が可能か、担い手として参画してくれるか。」をベースに考える必要がある。多様な主体に参画を促し、持続可能な仕組みとするには、公費負担を前提とした金額設定ではなく、事業者が各事業単体で持続可能な運営ができる金額の設定が必要という意見である。

検討委員会及び作業部会1では、「応益負担」と「応能負担」どちらの考え方も必要ということが確認された。そのため、今後、当モデル事業に参画する市町村からの報告を受け、全国展開に向けた検討事項の整理を行うことが求められる。

④ ②、③をふまえた主体間の役割の整理、仕組みの検討、事業計画の作成、更新

検討委員会及び作業部会1では上述②③を踏まえ、再度仕組みの検討（事業計画の作成、更新）が重要であることが確認された。

特に、対象者として、判断能力以外に日常生活上の支援を必要とする人を含めた仕組みを創設することから、各種主体との契約形態や個人情報の管理、共有範囲に関するルール等、より具体的な検討が重要になるとの指摘がなされた。

⑤ 「関係性注意事項」の提案（新規提案事項）

今後、身寄りのない人や日常生活を送るのに他者からの支援を必要とする人の増加を踏まえると、多様な主体の参画による生活支援等のサービスが、本人の権利擁護支援の方策として展開されることが期待される。

その際、民法上の規制⁹を遵守することに加え、本人の真意性を確実に担保するために、サービス提供事業者が本人との関係性を濫用して契約や寄付等¹⁰を誘導や強要したりしていないか、利用の制限、購入等がなされていないか等、「司法による権利擁護支援を身近なものとする方策¹¹」を組み込み、現行法上の規制よりも幅広の倫理的規制又はセーフガードの導入が必要と考える。

よって、本事業において新しく用語、考え方を提案する。なお、この用語や適用される場面、対応等は、作業部会1、2において熟慮を重ねたものである（「関係性注意事項」という用語、考え方を提案する背景）についての詳細は後述 p.63～64 を参照）。

ア. モデル事業②に関わる全関係者が前提として抑えるべきこと

- ・対象者は契約能力を有する者である場合がある。
 - ・一方で、日常生活を送るのに他者による支援を必要とする者である。
 - ・多様な主体が参画し、生活支援等のサービスを充実する仕組みの構築をめざす。
- } =本人の権利・利益の保護
=事業者の育成

イ. 「関係性注意事項」とは（モデル事業②、③-1共通）

（意識的か・無意識的かを問わず）本人と相手方*との関係性による濫用が生じないか注意を要する事案。本人が不安や不満等を口にしなくても、関係性による濫用が生じやすいことに配慮するとともに、当該事案に該当すると想定された場合、第三者を交えて本人への意思確認や手続き等を慎重に行うことや、法律、福祉等の専門職が関与する第三者への相談の必要性を促すことを原則とすることを提案する。ただし、当該事案に該当したことをもって、契約等の解除をただちに求めたり、禁止したりするものではない。

※相手方：サービス提供事業者、権利擁護実施団体（市町村社協、法人後見実施団体等）

⁹ 自己契約、双方代理の禁止（いずれも民法108条1項）

¹⁰ 本事業における「寄付等」の範囲：生前の寄付、遺言による寄付、死因贈与契約による寄付、生命保険による寄付。

¹¹ 前掲7

ウ. 「関係性注意事項」として注意を要する相手方と必要な対応、第三者による確認事項（案）
 （本項では青枠内（モデル事業②）の内容を取り上げる）

	相手方	場面	対応
モデル事業②	日常的金銭管理サービスを担う事業者	本人や家族・親族等から、当該事業者が提供しているサービスに加え、新たなサービスの利用や購入意向があった場合	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者（意思決定サポーター等）を交えて本人への意思確認や手続き等を慎重に行う。 ・法律、福祉等の専門職が関与する第三者（監督・支援団体等）への相談の必要性を促す。 ・第三者が本人への意思確認を行う場に、日常的金銭管理サービスを担う事業者は同席しない。
モデル事業③-1	寄付等の意向の相手先 （権利擁護実施団体（日常生活自立支援事業を実施している市町村及び都道府県社協、法人後見実施団体）を含む）	本人や家族・親族等から寄付等の意向があった場合 ※被後見人等から法人後見実施団体に対する寄付等の意向があった場合：民法108条1項本文に該当するため、無効（大前提）。	<ul style="list-style-type: none"> ・「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」の適用場面に該当する場合、当ガイドラインの内容と対応に沿うことを基本とする。 ・該当しない場合、以下の対応を原則とする。 <ul style="list-style-type: none"> —法律、福祉等の専門職が関与する第三者（都道府県社協における寄付等に関する検討機関等）や家庭裁判所（対象となる本人について後見等が開始している場合に限る。）等への相談を原則とする。 —第三者的なチェックが働く、活動団体への分配を目的とした公的な寄付の受け皿（都道府県が関与する仕組み等）を寄付先のひとつとして提案することもできることとする。

本人の生活の基盤を支える介護・福祉・医療サービス等を受けている等、他者からの支援を受けなければ生活の継続が難しい場合、判断能力が十分である場合であっても、本人は当該事業者に対し「お世話になっているからこそ、（当該事業者に対して）反対の意思表示をしづらい」という思いを抱きやすく、本人にとって不利益な状況が生じる関係性や状況に置かれやすい¹²。

加えて、ケアを受ける本人が以下に該当する場合は特に、本人が「この支援者に不満を言う」と生活できなくなる」といった遠慮、あきらめを抱く懸念が高まることが想定される。

- ・頼れる身寄りがない
- ・地域に他の事業者の選択肢がない（少ない）
- ・他の事業者等からサービス利用を断られた経験がある
- ・当該事業者が提供する新たなサービスを利用しないと生活の継続が難しい
- ・当該事業者に対して遠慮や報恩感情、あきらめ等の感情がある（反対や不満、断り等の意思を表明しづらい）
等

サービス提供事業者等を含む本人の生活を支える支援者は、自らと利用者との関係や立場が対等でないこと、上下関係が生じやすいこと等を常に念頭に置き、関係性の濫用になることを避けるため、以下の対応を原則とすることを提案する。

- ・第三者（意思決定サポーター等）を交えて本人への意思確認や手続き等を慎重に行う。
- ・法律、福祉等の専門職が関与する第三者（監督・支援団体等）への相談の必要性を促す。
- ・第三者が本人への意思確認を行う場に、日常的金銭管理サービスを担う事業者は同席しない。

【相手方が日常的金銭管理サービスを担う事業者の場合、 第三者（意思決定サポーター、監督・支援団体等）による確認事項（案） （＝モデル事業②の場合）】

- 本人や家族・親族が、新たなサービスの利用や購入意向等に関して積極的な意向表明をしていないにもかかわらず、新たなサービスの利用や購入の勧誘を続けていないか。
- サービスの対価として、またはサービスの対価とは別に、新たなサービスの利用や購入の必要があるように誤信させていないか。
- 身寄りがないことで生活に困難を抱えたり、相談相手・支援者がいない者に対し、新たなサービスの利用や購入によりその不安を取り除くことができるように誤信させていないか。
- 新たなサービスの利用や購入を拒否しても不利益は生じないこと、意向が変わった場合はいつでも取り消せること等の説明をしているか。
- クーリング・オフについて説明しているか。
- 相談・苦情の窓口を紹介しているか。

¹² 例として、当該事業者のサービスの利用の制限、購入の強要、他の事業者のサービス利用の制限等が挙げられる。

(2) モデル事業に参画する主体に期待する役割及び検討事項 (案)

検討委員会及び作業部会1で挙げられた意見をもとに整理した、モデル事業に参画する主体に期待する役割及び検討事項(案)は以下となる。

① 「日常的金銭管理サービスを担う事業者」に関する検討事項(案)

<p style="text-align: center;">日常的金銭管理サービス</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 介護保険サービス事業者 ○ 信用金庫、生活協同組合 ○ 金融機関や生命保険、損害保険の子会社 等 ※ 研修等を実施 <p style="font-size: small; color: #e91e63;">◎ 預かり金についての限度額等を設定した上で、日常的金銭管理をサポートする</p>	<p style="text-align: center;">基本的考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 本人を身近で支える民間事業者が、本人の日常的な金銭管理を支援するサービス。通常業務と併せて金銭管理サービスを提供することで、本人にも当該事業者にも負担が少なくなる。 ○ 一方で、当該事業者のサービス利用・商品の購入の強要や他の事業者のサービス利用の制限など、本人にとって不利益が生じやすい関係にもなり得る(本人が「この事業者に不満を言うと生活できなくなる」といった、遠慮、あきらめを抱くという懸念もある)。 ○ そのため、関係性の濫用を生じさせないしくみづくりが必要である。
---	--

ア. 法人としての財務基盤や損害賠償能力、事業遂行能力や事業実施体制、人材育成の仕組み等の整備

過去の成年後見制度利用促進専門家会議(以下「専門家会議」という。)では、家庭裁判所が法人後見を選任するにあたって考慮する要素が取り上げられている¹³。また、民間事業者が業務提携する相手方の事業者を選定するにあたって評価した観点も公表されている¹⁴。いずれも、法人としての信頼性(法令遵守事項の実施状況、財務基盤や損害賠償能力、事業遂行能力や事業実施体制、人材育成の仕組み等)や事業継続性を求めていることが確認できる。

当モデル事業は地域における継続的な権利擁護支援の仕組みの創設を目的としている。そのため、市町村は上記を踏まえ、「日常的金銭管理サービスを担う事業者」に対して、組織としての信頼性や事業継続可能性等に目を向けることが求められる。

イ. 利用料金設定の考え方

ヒアリング調査対象事業者等は、組織及び事業継続の観点から、日常的な金銭管理に関するサービスもしくは事業のみで採算をあげる事業とは位置付けていないことが共通しており¹⁵、それを可能としている要素として以下のことを確認した。

- ・ 組織として、他に採算のとれる事業がある。
- ・ 事業継続を可能とする料金設定をしている。
- ・ 事業者等の求める方法または支払いができない場合、契約を断っている。

¹³ 最高裁判所「法人を選任する際の考慮要素」_『最高裁判所資料』(令和3年9月9日、成年後見制度利用促進専門家会議第2回福祉・行政と司法の連携強化ワーキング・グループ_資料2(本報告書では一部誤記を訂正したものを掲載。))。当該資料に記載されている「法人を選任する際の考慮要素」は、家庭裁判所が法人後見実施団体の選任にあたって検討する要素であり、「日常的金銭管理サービスを担う事業者」に直接適用されるものではないが、参考として記載した。

¹⁴ 日本生命相互保険会社「家族の役割を代替する民間サービス Gran Age Star について」(令和3年5月21日、第5回地域連携ネットワークワーキング・グループ_資料2)

¹⁵ 例として、各事業者等にとって、当該サービスもしくは事業を「福祉事業」「会員同士の互助事業」、「社会貢献事業」等と位置付けていることを聞き取った。

上記の結果からは、市町村が「日常的金銭管理サービスを担う事業者」を選定、依頼するにあたって、参画する主体（地域資源）としての事業継続可能性と、事業者の本来業務の安定性、継続性の両立可能性を念頭に置いた料金設定について相談することの必要性が示唆された。

ウ. 利用者との契約方法、サービス提供にあたっての工夫やルールの設定

ヒアリング調査協力事業者等は、以下の工夫やルール等を整え、業務を行っていた。

- ・「金銭管理を含む」サービスを提供している事業者等の場合、「施設入所時や入院説明時の同席や契約の立ち合い等」、「病院受診時や入院時のお手伝い等」、「死後事務委任契約」の希望がある場合、個別の契約を締結して対応している。
- ・最初の説明時には契約をしない、時間をかけて説明を行うルールを設けている。
- ・「死後事務委任契約」を締結する場合、公正証書遺言の作成を原則としている。
- ・可能な限り、親族への説明を行い、親族の了承のもとで契約を締結している。
- ・移行型任意後見契約を締結する場合、判断能力低下が生じた際には、任意後見監督人選任の申立てを行うとともに、生活支援サービスを終了させ、報酬は任意後見契約分から得る契約内容としている。

上記の結果からは、モデル事業②に参画する市町村が、「日常的金銭管理サービスを担う事業者」に対して、利用者との契約形態、サービス提供にあたっての工夫やルールの設定等について、運営の透明性や利用者保護等の遵守を求めることの重要性が明らかとなった。

特に留意が必要なのは、当該サービス利用者本人の生活を支えるすべてのサービスを同一の事業者、法人が提供している場合である。そのため、市町村は、相手方が「日常的金銭管理サービスを担う事業者」であり、本人から、当該事業者が提供しているサービスに加え、新たなサービスの利用や購入意向等があることを発見した場合、本項で提示している「関係性注意事項」として注意を要する相手方と必要な対応、第三者による確認事項（案）」に取り組むことが求められる。

<本人と「日常的金銭管理サービスを担う事業者」との関係における検討項目（案）>

検討項目（案）		概要
1	契約形態	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本人の判断能力の確認方法 ・ 利用者と各主体との契約形態 <ul style="list-style-type: none"> － 関係者全員での4者契約とするか。本人と事業者との2者契約とするか。 － 契約時に必要となる書類 － 契約時の説明方法 等 ・ 料金設定の考え方（自己負担額、事業者が事業継続できる金額等） ・ 本人と事業者との関係性（関係性注意事項に該当しないか）
2	「日常的金銭管理」の内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 取り扱う金額（月ごと？いくらまで？）・取り扱う方法（現金？その他？） ・ 管理形態・方法 ・ 引き出し、受け渡し、記録 ・ 支援プランの作成、共有方法 ・ 本人意思の反映方法 ・ 事業者の管理者層によるチェック方法 ・ 「支援内容」の範囲（見守り、任意後見契約、死後事務委任契約等を含むか）等

<市町村と「日常的金銭管理サービスを担う事業者」との関係における検討項目（案）>

検討項目（案）		概要
1	担い手の確保・育成	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業者に期待する役割等の整理・明確化 等
2	活動の管理・監督	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定期報告の実施方法、頻度 ・ 実地指導の実施方法、頻度

② 「意思決定サポーター」に関する検討事項 (案)

意思決定サポーターによる
社会生活上の意思決定支援

- 市民後見人養成研修修了者
- 当事者団体の方等
- ※研修等で養成

○本人を見守り、預金の引き出しに立ち合ったり、重大な契約や入院・入所手続きの際、本人の意思決定を支援したりする。

基本的考え方

- 本人と同じ生活者の視線をもつ地域住民や当事者が、日常的な金銭管理サービスを提供する事業者とは別の立場で、本人の日常的な金銭管理サービスの提供状況を見守り、社会生活における意思決定を支援することで、本人が安心して意思の形成、表明をすることができる。
- 本人との間に信頼関係が構築されていることが意思決定支援の基盤となるため、社会生活における意思決定支援の場面でだけ関わるのではなく、日頃から丁寧なコミュニケーションをとり、関係を築いておくことが必要となる。
- 意思決定サポーターの不安や迷いを支える監督・支援団体による後方支援が重要である。

検討委員会及び作業部会1では、「意思決定サポーター」について、以下の意見が挙げられた。

- ・ 本人と同じ生活者の目線で過ごす地域住民や当事者が「日常的な金銭管理サービス事業者」とは別の立場で、本人の日常的な金銭管理サービスの提供状況を見守り、社会生活における意思決定を支援することで、本人が安心して意思の形成、表明をすることができる(=「意思決定サポーター」は本人の金銭管理は行わない)。
- ・ 意思決定支援の基盤は、本人との間の信頼関係構築のため、「意思決定サポーター」は、契約された場面にとどまらず、日頃から丁寧なコミュニケーションをとり、関係を築いておくことが重要である。
- ・ 一方、本人と「意思決定サポーター」との関係性や相性等にも配慮し、本人が遠慮やあきらめを抱いたり、不満を我慢する等の状態を生じさせないための予防や早期発見、そのような状態となっていた場合、サポーターの交代を含めた検討も必要となる。
- ・ 「意思決定サポーター」の不安や迷いを支える「監督・支援団体」による相談・助言等が重要である。
- ・ 同時に、利用者及び「意思決定サポーター」から寄せられた不安や迷いの内容を把握し、対応方法等を記録することで、「意思決定サポーター」の確保、育成に役立てることも不可欠である。

ヒアリング調査に協力いただいた各事業者等からも、利用者と支援担当者(当モデル事業における「意思決定サポーター」に相当)の関係性を重視していることに加え、原則2名での支援体制や、上職が担当者の相談に応じる仕組みの構築等の話を聞き取っている。

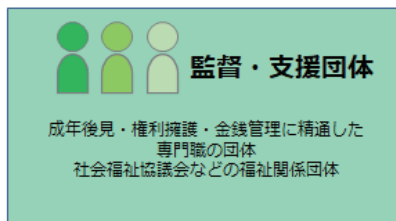
当モデル事業に参画する市町村には、上記を踏まえ、本人と「意思決定サポーター」との関係構築やサポーターの確保、育成、相談体制の構築等を通じ、本人もサポーターも安心して事業を利用及び関与できる仕組みの検討を行うことが期待される。

＜本人と「意思決定サポーター」及び団体との関係における検討項目（案）＞

検討項目（案）		概要
1	契約形態	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本人の判断能力の確認方法 ・ 利用者と各主体との契約形態 <ul style="list-style-type: none"> － 関係者全員での4者契約とするか。本人と事業者との2者契約とするか。 － 契約時に必要となる書類 － 契約時の説明方法 等 ・ 本人、「意思決定サポーター」及び団体との関係性（関係性注意事項に該当しないか）

＜市町村と「意思決定サポーター」及び団体との関係における検討項目（案）＞

検討項目（案）		概要
1	担い手の確保・育成	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「意思決定サポーター」及び団体 に期待する役割等の整理・明確化 ・ 団体に期待する役割等の整理・明確化等
2	活動の管理・監督	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定期報告の実施方法、頻度 ・ 実地指導の実施方法、頻度

③ 「監督・支援団体」に関する検討事項（案）¹⁶

基本的考え方

- 日常的な金銭管理サービスの事業者や意思決定サポーターから、相談を受けたり定期的な報告を受けて指導したりする役割を担う。
- 権利侵害や法的課題が生じているのを発見した場合に、専門職が必要な支援について助言・実施したり、成年後見制度につなぐ必要性を市町村へ伝える役割も担う。
- そのため、成年後見制度や権利擁護支援、金銭管理についての専門性を有する専門職が関わっていることが必要である。

検討委員会及び作業部会1では、「監督・支援団体」について、以下の議論がなされた。

- ・ 「監督・支援団体」は、本人への支援者（「日常的な金銭管理サービスを担う事業者」「意思決定サポーター」）から相談を受けたり、定期的な報告を受けて、助言・指導等を行う役割を担うことが求められる。
- ・ 権利侵害や法的課題が生じていることを発見した場合¹⁷、専門職が必要な支援について助言、実施したり、成年後見制度につなぐ必要性を市町村へ伝える等の役割も担う。
- ・ そのため、監督・支援にあたっては、成年後見制度や権利擁護支援、金銭管理に関する専門性を有する専門職、また、「司法による権利擁護支援を身近なものとする方策¹⁸」を進めるうえでの法律専門職（弁護士、司法書士）が関与することを原則とする必要がある。
- ・ あわせて、地域における権利擁護支援が必要なニーズを分析する観点からも、監督・支援団体に相談された内容及び対処方法等の記録の蓄積が重要である。

当モデル事業に参画する市町村には、上記をふまえ、地域における「関係性の濫用を生じさせない仕組みづくり」や「司法による権利擁護支援を身近なものとする方策¹⁹」等を視野に入れた事業展開が期待される。

¹⁶ 「4 中長期的に取り組む必要のある課題」でも、監督・支援団体に関する内容を記載（後述 p.42）。

¹⁷ 例として、以下の場面が想定される。

- ・ 虐待対応や消費者被害、セルフネグレクト事例への対応に関する助言
- ・ 日常生活に関する行為を大きく超える取引、不正行為や利益相反に類似する関係性の濫用がなされていないか等のチェック
- ・ 成年後見制度の開始、後見人等の交代、任意後見監督人の選任に適する事例かの確認
- ・ 法的課題の解決に関する助言（法定後見制度の利用を通じた遺産分割、交通事故、債務整理等）等

¹⁸ 前掲7

¹⁹ 前掲7

<「日常的金銭管理サービスを担う事業者」と「監督・支援団体」との関係における検討項目（案）>

検討項目（案）		概要
1	活動の監督・支援	<ul style="list-style-type: none"> ・支援内容に関する相談・助言（権利擁護支援に関する相談事例、法定後見につながる必要があると判断した事例等） ・記録の方法 ・定期報告の実施方法、頻度 ・改善指示の方法

<「意思決定サポーター」と「監督・支援団体」との関係における検討項目（案）>

検討項目（案）		概要
1	活動の監督・支援	<ul style="list-style-type: none"> ・支援内容に関する相談・助言（権利擁護支援に関する相談事例、法定後見につながる必要があると判断した事例等） ・記録の方法 ・定期報告の実施方法、頻度 ・改善指示の方法

<市町村と「監督・支援団体」との関係における検討項目（案）>

検討項目（案）		概要
1	団体の確保	・「監督・支援団体」に期待する役割等の整理・明確化 等
2	活動の監督・支援	<ul style="list-style-type: none"> ・支援内容に関する相談・助言（権利擁護支援に関する相談事例、法定後見につながる必要があると判断した事例等） ・記録の方法 ・定期報告の実施方法、頻度 ・改善指示の方法

4 中長期的に取り組む必要のある課題 (モデル事業の制度化に向けて、今後検討が必要と考えられる課題)

本項では、先述3とは別に、検討委員会及び作業部会での議論、ヒアリング調査結果から、「持続可能な権利擁護支援モデル事業」の全国的な制度化に向けて、今後検討が必要と考えられる課題（中長期的に取り組む必要のある課題）を記載する。

(1) 「日常的金銭管理サービスを担う事業者」の確保・参画要請に向けて：参画主体の業務遂行に関連する法改正等の動向把握

検討委員会、両作業部会では、民法をはじめ、成年後見制度に関連する領域、モデル事業に参画する主体が業務を遂行するうえで遵守する法律や規制等（以下「業法」という²⁰。）に関わる運用上の留意点や法改正の動向等を注視する必要性の指摘や情報共有がなされた²¹。

今後、社会全体の人口減少、支援を必要とする身寄りのない人の増加等により、多くの主体の参画が求められることとなる。「本人の権利・利益の保護」及び「事業者の育成」という観点の両立に向けて、中長期的、継続的に各業法を含めた関連領域の法改正の動向把握及び対応の検討が重要であることを確認した。

(2) 「監督・支援団体」の法制化に向けた検討

作業部会1では、モデル事業の経過を経て、将来的に、個別の事案の相談や本人の日常的な事務管理の委託を受ける機関や「日常的金銭管理サービスを担う事業者」の活動をチェックし、本人の権利を擁護する「監督・支援団体」の将来的な位置づけの明確化、財源及び人員の確保等を視野に入れた議論がなされた。「監督・支援団体」に求められる業務として、先述の内容が挙げられた²²。

専門家会議においても、「監督・支援団体」に該当する機関の創設や地域における意思決定支援の仕組み等の整備における対応に関する意見が提出されている²³。

将来的に、「監督・支援団体」には、法律、税務、会計、福祉等、様々な知見を有している専門職の集まりとして法制化の検討がなされることになると想定される。そのため、将来的な構想をみずえ、当該団体に求められる専門性や、どのような運用が望ましいか等の議論が重要となることが示唆された。

²⁰ 業法：公共の福祉を保つ観点から、事業の参入、退出や許認可等、業種ごとに一定の制約をかける分野ごとの法律の総称。業法の主な例として、銀行法、医師法、郵便法等がある。

²¹ 令和3年12月、所有者不明の土地の利用の円滑化を図る民法一部改正が行われた。裁判所が管理命令を発令し、管理人を選任し、相続人の有無を問わず、所有者不明土地・建物の管理（裁判所の許可により売却も可）を効率化・合理化することができるようになったことについて情報提供がなされた（令和5年4月1日施行、法務省民事局「『所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し【民法等一部改正法・相続土地国庫帰属法の概要】』（令和3年12月27日更新）、<https://www.moj.go.jp/content/001362336.pdf>）。また、相続人不存在の場合、家庭裁判所による許可を得て、相続財産管理人による寄付を可能とする手続きもあるとの情報共有もなされた（民法953条、28条、家事事件手続法39条別表第一の99（司法研修所編『財産管理人選任等事件の実務上の諸問題』（法曹会、2003）81頁。司法協会『家事事件手続法下における書記官事務の運用に関する実証的研究—別表第一事件を中心に—』（司法協会、2017）597頁。）

²² 前掲17

²³ 山野目章夫「権利擁護の新しい仕組みのデッサン」（令和3年10月25日、第11回成年後見制度利用促進専門家会議、資料4「各委員提出資料」、p.8-10）

(3) 「身元保証」という用語、意味を変えていくことの提案

作業部会1では、「身元」とは何か、「保証」とは誰に対するものか、現在、不明確なまま用いられていることに危惧する意見が出された。

先行研究では、医療機関や介護事業者等が身元保証人に求める機能として「見守り・身の回りの世話」、「支払いの補償や支払い手続きの執行」、「医療同意」、「死後事務」が挙げられている²⁴。国からは、医療機関や介護事業者等に対して、身元保証人がいないことを理由に、入院・入所を断らないよう、各種通知²⁵が発出されているものの、今回のヒアリング調査においても、依然、医療機関や介護事業者、有料老人ホームや賃貸住宅への入居等にあたり、上記の機能が求められている実態があることがうかがえた。

一方、第二期基本計画では「生活支援等のサービス（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）」と具体的な行為を例示しており、「身元保証」という用語を具体的な行為に置き換えることは可能である。

今後、「本人の権利・利益の保護」及び「事業者の育成」を両立させるための、社会全体での機能、負担をどのように分配するかという観点で、より踏み込んだ議論を行う必要があることが確認された。

²⁴ 株式会社日本総合研究所「公的介護保険サービスにおける身元保証等に関する調査研究事業 報告書」(令和2年3月、https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/pdf/r1mimoto_report.pdf)

²⁵ 厚生労働省「身元保証人等がないことのみを理由に医療機関において入院を拒否することについて」(平成30年4月27日、医政医発0427第2号)、厚生労働省「市町村や市町村や地域包括支援センターにおける身元保証等高齢者サポート事業に関する相談への対応について」(平成30年8月30日、老高発0830第1号/老振発0830第2号)等

委員コラム

「地域における権利擁護の仕組みを考える——新しいアイデアの芽生え」

作業部会1部会長 山野目 章夫
(早稲田大学大学院 法務研究科 教授)

1 長寿社会日本の現在風景

預貯金の払戻しを自らするのに困難を感じずのおとしよりの話をよくきく。これからますます増えてくるであろう。銀行に行き、お金の手続をするのを妨げる事情はさまざまであるにちがいない。認知症などになり、判断能力が衰えたおとしよりが、まず思い浮かぶ。けれど、それだけではない。身体障害者や、あるいは障害者というのでなくても身体機能が衰え、辛くて銀行まで足を運びにくい、という人もいるにちがいない。あるいは、そういうふうに明瞭な説明を与えられるものではなく、とにかく加齢により気力が衰えて外出が容易な状態でない、ということだって、けっして不自然な話ではない。

現在の法律制度は、どのようになっているか。民事の法律制度は、認知症などで判断能力が著しく衰えたとき家庭裁判所が判断すると、成年後見人などが選ばれる。これには本人の子など親族が選ばれる事例もあるが、法律家などの専門家になることもある。本人の側からは、法律家の先生が本人に会いに来てくれない、という不満をときに聴く。成年後見は、いったん始まると、實際上、終生続く。裁判所が本人の財産から支弁するものと定める報酬は月に何万円かの金額になる事例も珍しくない。本人からすれば、めだつた法律紛争があるものでもないのに月々払わなければならない必要の実感が得られない。反面、法律家の業務の実態からすれば、現状の報酬で足しげく本人を訪ね、励まして欲しい、と求められても、なかなか難しい。さらに、後見人になる者には、市民後見人という法律家でない人たちもいて、身寄りがない人が増えてくる社会にあって役割が増しつつある。だが、その役割を受け止める制度的基盤は安定せず、報酬や賠償保険などについて解決を要する課題が少なくない。

さすがに隘路を埋めるべく、近時は地場の金融機関などがさまざまな取組を始めている。本人が施設に入る際に身元保証をする業者もみられる。しかし、それらの営みは法制上の根拠を欠き、社会保障が想定しない領域であって公的な助成もない。サービスを受けるおとしよりの立場を保護する手順も整えられておらず、ときに困った業態の業者がいることは、消費者委員会が身元保証業者について苦言を述べたところでもある。

おとしよりを地域で支援する産業を育成しなければならないし、それとセットにして本人を守る消費者保護の仕組みも要る。民事の法律制度も改革していかなければならない。

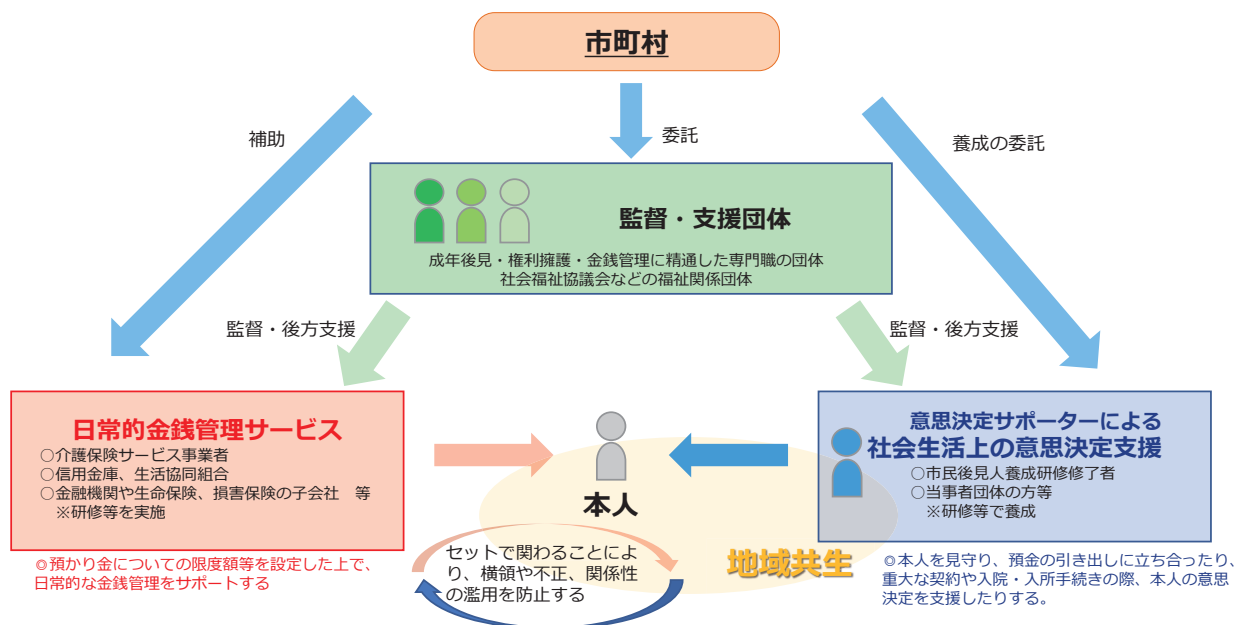
2 社会福祉と民事法制の一体的改革という要請

顧みると、1999年に向け、介護保険法を成立させると共に、禁治産などの古めかしい概念を廃棄して成年後見制度を抜本改革した時が、今日に至る第一歩であった。けれど、あまりにも第一歩から時を経ていないか。1999年体制は、もはや疲れ切っている。政府の統計予測によれば2025年に認知症高齢者が700万人に達する。この大波を乗り切ることができるか。おとしよりたち本人にとって不憫であるのみならず、おとしよりたちを支える現役世代こそ、複雑で不安定な制度に振り回され、親の世代を支えるのに疲れ果てることであろう。いまずぐ1999年体制の改革に着手しなければ、この国は崩壊する。

まず民事の法律制度は、いったん始まったならば終生にわたり続く成年後見制度を抜本改革してはどうか。法律家を後見人に選任するとしても、施設への入所契約であるとか自宅の売却であるとかいう重量感のある事務を委ねる時に選任し、それへは相応の報酬を支払う。報酬の額を裁判所が裁量で定める仕組みを改め、法令で基準額が読み取れる透明性のある制度にもしたい。

つぎに、認知症高齢者にとどまらず、身体疾患があり、または著しく身体機能が衰えた高齢者などを普く包摂する地域の生活支援事業の制度的基盤が求められる。地域福祉に係る産業の育成とその規制という国民福利の課題となる。この事業に取り組む事業者を育み、公的な支援をする範囲を明瞭にする（**日常的金銭管理サービスを担う事業者**、この報告書に掲げる図（下掲に再掲）においてそれぞれ同じ色で描く概念に対応する）。おとしよりと契約をする際の重要事項説明やクーリング・オフなど消費者保護の標準的な制度装備も検討して欲しい。研修を受けるなどして一所懸命に仕事をしているにもかかわらず、役割が必ずしも明快でない市民後見人の人たちは、地域の事業者への助言や支援を得意とする仕方での活躍も考えられる（**意思決定サポーター**）。

<対象者（本人）を中心とした、本人を支援する関係者の関係性の整理図（再掲）>



大切であることとして、これらの民事法制と社会福祉の改革は、バラバラにされてはならない。民事法制と社会福祉の改革は、**民事法制と社会福祉の一体的改革**であることが強く要請される。関係する法律案は、あまり会期が離れないようにし、国会にパッケージのようにして提出され、立法府に対し、ひいては国民に対し未来日本の地域像がスッキリ理解されるように提示されてこそ、各方面の協力、理解を克ちうる。

3 事業者という発想の要請

日用品の購入や日常的な金銭の管理などの日常生活に関する行為を他者に依頼することにしたという需要は、さまざまな場面でみられる。意思決定を支援する必要がある人たちであるとも限らない。加齢や疾患により身体的機能に支障がある人たちにも、同様の需要がある。

こうした事務を委託され本人のためにする事業は、それを事業として育てていかなければならない（**日常的金銭管理サービスを担う事業者**）。日常生活自立支援事業のように、これまでは純然たる社会福祉としてされてきた営みがあり、それは続けられるべきである。ひきつづき同事業やその他の社会福祉の活動を担う機関の役割は大きい。それと共に、そこにのみ頼ることで、地域において支援を要する人々が激増すると予想される社会への即応が難しくなる。

4 権利擁護の伴走者というアイデア

本人の権利を適正に擁護し、不正行為を防ぐという課題に応えるため、従来は、成年後見人等を設けるという発想があった。あるいは、それしかなかった。しかし、とりわけ法定後見の制度に頼るのみで今後の私たちの地域社会が限界に突き当たることは、誰もが予感として気づいている（水野紀子「民法と社会的・制度的条件」公証法学 47 号 [2018 年] 33-4 頁など参照）。

ある種類の事業者や機関に本人の事務を委託するアイデアは、ありうる（**日常的金銭管理サービスを担う事業者**）として、そこにも限界はある。まず、日常生活に関する行為を大きく越える取引、典型的には不動産の売却処分などまで任せるわけにはいかない。そこは、そのような必要が生じた場面で成年後見制度を用いるべきであろう。また、日常的な金銭管理などの機関や事業者への委託は、あってよいけれども、多数の事案を併行して扱うから、個別の事案が適正にされているか、不正行為や利益相反、また利益相反類似の関係性の濫用の事象がないか、チェックを要する。

この役割を引き受ける団体の構想（**監督・支援団体**）は、必ずしも非現実的ではない。権利義務を扱う知見と経験を蓄えてきている既存の団体や個人がある。受任事件番号による突合をしたり、全件原本点検をしたりする活動をしてきた専門職団体は、今のところピア・チェック（同職者どおしの相互の点検）にとどまるけれども、政府が権限と支援を与えれば、同職者に限らない活躍の期待ができる。人の問題もそうである。家庭裁判所や法務局で仕事をしてきた経歴がある

人たちなどの知識経験は、もっと活かすとよい。

制度の創設を提案する団体の業務は、いろいろ想定される。何よりも、本人の日常的な事務の委託を受ける機関や事業者の活動の点検に任ずる。また、成年後見や未成年後見の開始を相当とする事情の有無、成年後見人等の解任事由の有無や、任意後見監督人の選任を相当とする事情の有無を調べ、権限を有する機関に対し所要の職権発動を促し、そのほか関係する公私の機関との連絡調整に努めるなど、いろいろ考えられる。適正な業務のリストを作るため、これからの論議が待たれる。

また、任意後見契約の任意後見監督人が選任される前の段階において本人との委任契約に藉口して受任者が不適正な財産管理をする事態も防がなければならない。経済的な虐待を防ぐ権利擁護の観点から、定められた機関が関係者に対し質問、照会をする権限を与える制度整備をすべきである。権利擁護を担う団体にその事務を委託してさせてもよい。

5 事業者のコントロールという課題

支援を担う事業者（**日常的金銭管理サービスを担う事業者**）は、本人のために最適な事務をする誠意と技能を備えなければならない。不正行為があってもいけないことは、いうまでもない。

また、事業者は、多数の人々の事務を併行して引き受ける。身体的機能が衰えてきている妻と、軽度認知機能障害の兆候がみられる夫との双方から事務を委託されるというような姿は、それ自体としては事務の簡便に資する。それと共に、夫婦であっても人格と財産は別であり、分別管理のもと公平な事務処理がされなければならない。

あるいは、認知症になった親と、その未成年の子の権利をそれぞれに守らなければならない場面は、今日の社会において、けっして特異な事案ではない。同一の機関や事業者が親子の支援に任ずることは、効率が良いと共に、親と子の権利義務がそれぞれに守られるという要請を生じさせる。

6 三色の図が提案する仕組みの全体像——小括

これらの諸課題には3つの異なる次元での対処が求められる。

第一に、一般的な次元において、事業者（**日常的金銭管理サービスを担う事業者**）が的確な資質・態勢・人員・規模を擁するどうかは、政府が点検する。ゆくゆくは事業者に対する監督、規制の態勢が社会福祉法や介護保険法において明瞭に読み取ることができる法制上の措置が望まれる。

第二に、個別の事案における適正なコントロールという課題が控えており、まずは日々の暮らしにおける本人の悩みを聴き、意思決定を支援し、助言をする役割の人が欲しい（**意思決定サポーター**）。

そして第三に、これら本人の権利擁護の仕組みが当該事案について適切に営まれているか、定期的に報告を受け、預貯金の管理状況を点検するなどをする機関も要る（監督・支援団体）。

このような構えを通じ、本人の意思決定支援が適切に設えられることであろう。附言すると、ここでいう「意思決定支援」は、法律学上のものとは異なる概念である。精神疾患あるいは認知症の罹患に伴う意思能力の欠如や事理弁識能力の低下がみられるかどうかにかかわらず、広く地域で問題を抱え支援を必要としている、気力体力の衰えで金銭の出入れに困難がある、身体疾患で動きづらい状態にある、疾患ではなくとも身体機能が衰えているなどの方々の需要にも応えていくことが望まれる。成年後見制度は、意思決定支援が働く事案のすべてではなく、その一部の、ある局面において機動的に関与するものに装いを新しくしていく絵がここに描かれる。

7 適切な本人負担の仕組みを用意する

むろん、この絵が目論見どおりに働くか、検証が要る。その検証は、令和4年度以降、新しい成年後見制度利用促進基本計画を踏まえ、成年後見制度利用促進専門家会議のウォッチのもと進められるモデル事業のなかでされる。そこでの課題の一つにファイナンスがある。これから考える仕組みは、社会福祉ないし社会保障の事業であると純然に割り切れない側面をもつ。地域生活支援の事業者を育てる産業育成、消費者保護の観点からの産業規制の2つの側面に目配りも必要である。

ファイナンスについては、完全公費とする仕組みが親しみづらい面がある半面、公費を一切投入しない仕組みで実施することも難しい。モデル事業を開始し現実と向き合い、課題整理が必要である。先々、既存の隣接分野における施策展開も参考としつつ、応益負担と応能負担を組み合わせた本人負担の仕組みを構築することは、けっして夢ではない。提供されるサービスの利用者負担額を客観的に市場に尋ねて定める半面において、所得が小さく、あるいは資産が乏しい人たちのために利用者負担額の軽減の要件を制度上明確に定めるというアイデアが、一つの候補となる。

8 若年層という課題の顕在化

モデル事業の実施準備が進められるなかで、各地、各方面から提出される意見や質疑には、すでに参考となるものが少なくない。

新しい仕組みを利用する人が高齢者、障害者に限られるか、困難な状況にある年少者かどうか、という疑問がその一つであり、もっともな問題提起である。

年少者という観点をあと少し広げると、さらなる課題も浮かび上がる。18歳、19歳の年少者を話題とする際、しばしば親の同意がなくてクレジットカードが作ることができるようになるといった話ばかりが語られる。若年層の課題を消費者保護の視線でのみ眺めることは、あまりに

サイズが小さい。受け取る奨学金を親の介護に費やさなければならない少年たちがいる。ヤング・ケアラーという言葉が社会の共通認識にしたことはプレス（報道の営み）の功績であるが、この課題に対する政府の施策は、はたして機動的に講じられているか。あるいは反対に多額の資産を遺し両親が亡くなった若者は、「高校3年生という多感な時期に成年となるが……多額の財産があることの開示」を受けて戸惑い、それからの生き方に思いあぐねる事案だって、あるにちがいない（久保隆明「司法書士における未成年後見業務の現状」月報司法書士 2021年9月号 65頁・63頁）。

気づかれるべき観点として、これらの問題のある部分が未成年後見や親権といった民事法制に改良を迫る論点を含むとしても、法律家の出番ばかりで結着がつくとも限らない。親権者がいてもヤング・ケアラーはやはりヤング・ケアラーである。あるいは未成年後見人は、18歳になった青年に対し、親が多額の資産を遺していた事実を告げ、そこで事務を終了する。これらの間隙を埋め、途方に暮れる青少年と共に悩み、アドバイスをする仕組みは、法律制度とは別に、地域に用意されなければならない。

9 要支援者輻輳事案という現代的課題

「低年金高齢者、軽度知的障害、引きこもりの人々」などの「新しい生活困難層」があり、「同居家族の障害や困窮問題が関連して浮上する」事案がみられ、「実際には、同じ当事者、世帯をケースとするなど、相互に重なっている場合も多い。にもかかわらず別々の会議を並行して行っていることは、事務局を含めた業務をいたずらに拡大し、さらには当事者の生活環境を把握するうえでも妨げになっている」（宮本太郎「地域共生社会はどうあるべきか／ポストコロナの福祉ビジョン」市民と法 130号〔2021年〕14頁・16頁・17頁）。「世帯の中に複数の要支援者がおり、事情が絡み合って必要な支援が出来なくなってしまうことは、しばしば遭遇する典型的な困難事例」という課題がここに現われる（梅垣晃一「複数の要支援者を抱える世帯における成年後見開始申立」月報司法書士 2012年11月号〔通巻489号〕74頁）。

10 脆弱な状況への公共の支援

だれでも人は脆い状況に陥る場面がありうる。その場面はさまざまであるが、そうであるからこそ、人の多様な脆弱な状況を支え、助ける気概こそ、社会に求められる博愛の精神に依拠して要請されなければならない。おとしよりを家族のみが支えることに既に多大な限界があり、さらに、身寄りのない人たちが、若者たちが、幼な子たちが、子らを手許に置く母が、あるいは、ときに父が陥っている窮境を地域が受け止めるための智慧を発揮するのに一刻の猶予もない。気づかれなければならないこととして、これらは相互に関連し合い、一体として対処されることが望まれる。どこかの一つの役所の施策が調べばそれでよいといった矮小化が許されない課題であることも念押ししておかなければならない。

いつまでも株式会社で組織される企業の競争ばかりを主軸とする社会は、もうとっくに役割を終えた。そう、昭和は昔である。地域で活動する非営利組織などの営みに注目し、これを施策として支援し、“競争”でなく〈共創〉の社会に向けて進んでいく転轍（齋藤幸平氏へのインタビュー、毎日新聞 2022 年 1 月 14 日の「オピニオン」の誌面）を力強く進めることは、今、待ったなしの時務である。

*本稿の内容は、これをあらためて論稿として調べ、雑誌『実践成年後見』に寄稿する予定である。

II 作業部会2（都道府県の機能強化WG（権利擁護支援に関する意識の醸成、利益相反防止策の検討））

1 設置目的

- ・近年の人口減少、高齢化、単身世帯の増加等を背景として、地域社会から孤立する人や身寄りがいないことで生活に困難を抱える人の問題が増加、顕在化。
- ・第二期基本計画では、都道府県の機能強化を通じた権利擁護支援の地域連携ネットワークづくりの推進や、都道府県単位での新たな取組の推進（寄付等の活用による多様な主体の参画の検討、公的な関与による後見の実施の検討）が明記されている。
- ・上記を踏まえ、本事業では市町村単位では解決や取り組むことが困難な課題に対する、都道府県の主導的な役割発に向けて、モデル事業のうち「寄付等の活用による多様な主体の参画の検討（以下「モデル事業③-1」）、「公的関与による法人後見実施の検討（以下「モデル事業③-2」）」に取り組む自治体（都道府県）が事業を推進するうえでの検討事項や留意点の整理を目的に「作業部会2」を設置した。
- ・また、都道府県の機能強化の一環として、都道府県が育成する法人後見実施団体の適切な活動支援に関する検討、提案（「関係性注意事項」及び法人後見実施団体による自己評価の仕組み）も行った。

【寄付等の活用による多様な主体の参画の検討】

（第二期基本計画p.10「都道府県単位での新たな取組の検討」）

- ・法人後見を実施している団体等は、支援の具体的な実践や課題、解決策について、地域住民や企業など広く地域社会に周知して資金を調達することで、公的財源では性質上対応困難な課題（例：あらかじめ予算上の措置がされていない、又は予算上の措置が困難な課題等）にも、柔軟な対応をすることが可能となる。また、地域住民や企業等が、権利擁護支援の実践への理解や共感をもち、寄付やボランティア活動などにより、権利擁護支援の取組に参画することは、地域における権利擁護支援の意識の醸成につながり、参画者の積極性を生み出す。
- ・国は、各地域（例えば、都道府県単位）で、こうした取組が普及するよう、必要な方策を検討する。その際、サービス提供者がサービス利用者から直接寄付等を受けることは利益相反のおそれがあることから、本人が不利益を被らないようなくみ、資金の適切な管理方法・効果的な活用方法等も検討する。

【担い手の確保・育成等の推進】

- ・担い手の確保・育成は、広域的な地域課題としても取り組むべきものであり、市町村ごとの人口の推移や体制整備状況等を勘案した中長期的な視野に立った取組も求められている。（第二期基本計画p.51「都道府県によるしくみづくり」）
- ・国は、法人後見実施団体が増加し、適切な後見活動を行えるようにするため、「法人後見実施のための研修カリキュラム」を周知する。また、法人後見の活動・運営状況を調査し、法人後見の活動状況等の周知を行うほか、法人後見実施団体の活動を支援するために必要な方策を検討する。（下線部は事務局）（第二期基本計画p.55「法人後見実施のための研修カリキュラムの周知等」）

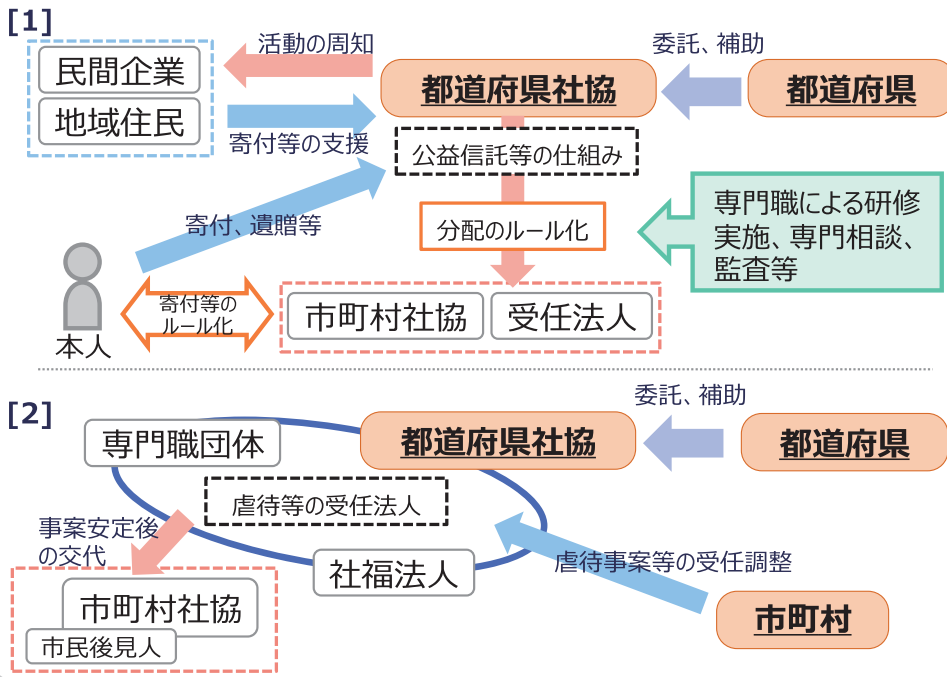
【公的な関与による後見の実施の検討】

- ・虐待等の支援困難な事案については、専門職後見人や一般的な法人後見では対応が困難な場合があると指摘されている。こうした場合でも、尊厳のある本人らしい生活を安定的に支えることができるよう、国は、このような事案を受任する法人が都道府県等の適切な関与を受けつつ後見業務を実施できるよう、法人の確保の方策等を含め検討する。（第二期基本計画p.10「都道府県単位での新たな取組の検討」）
- ・都道府県には、市町村等が対応する支援困難事案等に対して、その内容を把握した上で、各分野の専門職が総合的に相談対応を行うしくみをつくることが期待される。（第二期基本計画p.62「都道府県の機能強化」）

**＜新たな連携・協力体制を構築するモデル事業の実施
（「持続可能な権利擁護支援モデル事業」）＞**

③ 寄付等の活用[1]や、虐待案件等を受任する法人後見[2]など、都道府県の機能を強化する取組

取組例のイメージ



※令和3年度本事業検討中に用いていた図

2 取組概要

2-1 WGでの検討

作業部会2では4回のWGを開催し、議論を行った(12月7日の回は作業部会1との合同開催)。

■作業部会2(都道府県の機能強化WG(権利擁護支援に関する意識の醸成、利益相反防止策の検討))

開催日	議 題
第1回 WG 令和3年9月16日	(1) 事業概要についての説明 (2) 本事業のめざすところ、成果物のイメージについての検討 (3) 今後の検討委員会、作業部会の進め方について
第2回 WG 令和3年11月1日	(1) 本事業における「寄付・分配」についての検討 (2) 本事業における「利益相反」についての検討 (3) 両作業部会長による論点整理
第3回 WG 令和3年12月7日 (合同作業部会)	(1) 経過報告(第1回検討委員会、本事業における「利益相反」について) (2) 成果物作成に向けた意見交換 (3) 両作業部会長による論点整理
第4回 WG 令和4年2月10日	(1) 経過報告(第2回検討委員会、ヒアリング調査) (2) 成果物作成に向けた意見交換 (3) 両作業部会長による論点整理

2-2 ヒアリング調査の実施

(1) 調査目的

本ヒアリング調査は、権利擁護支援の地域連携ネットワークにおける権利擁護支援策の一層の充実に向けて、特に、都道府県単位での新たな取組の全国展開に向けた論点整理を行うことを目的に、すでに各取組を行っている法人・事業者等から、事業を推進するうえでの工夫や課題、留意点等についての現状把握を行った。

(2) 調査対象、主な調査テーマ

① 権利擁護支援に関する意識や寄付文化の醸成（資金の適切な管理方法（寄付、公益信託）、利益相反）に向けた検討事項や留意点等

対象	調査テーマ
ア. 市町村社会福祉協議会（自法人で寄付を集め、活動資金として寄付金を活用している団体）	
(社福) 三芳町社会福祉協議会	・ファンドレイジング、「子供応援夢基金」の概要 ・ファンドレイジングや個別給付の全国展開に向けた検討事項等
(社福) 福岡市社会福祉協議会	・ファンドレイジング、「遺贈寄付」の概要 ・ファンドレイジングや「遺贈寄付」の全国展開に向けた検討事項等
イ. 寄付金や助成金の仕組みの設立者、仲介者（活動者・団体への活動資金として、寄付金を助成している機関（基金、公益信託））	
(公社) 京都地域創造基金	・「事業指定助成プログラム（随時エントリーコース）」の仕組みについて ・活動団体等に対する助成事業の全国展開に向けた検討事項等
内閣府、(独法) 福祉医療機構 (WAM)	・「子供の未来応援基金」、「未来応援ネットワーク事業」について ・活動団体等に対する助成事業の全国展開に向けた検討事項等
(公社) 成年後見センター・リーガルサポート	・「公益信託 成年後見制度助成基金」の概要 ・活動団体等に対する助成事業の全国展開に向けた検討事項等
ウ. 「遺贈寄付」の普及促進に取り組む機関	
(一社) 全国レガシーギフト協会	・「遺贈寄付の倫理に関するガイドライン_第1版」の概要 ・「遺贈寄付」の倫理整備に向けた検討事項等

第2部 取組概要 II 作業部会2
 都道府県の機能強化WG
 「権利擁護支援に関する意識の醸成、利益相反防止策の検討」

②自己評価の実施、第三者評価の普及の全国展開に向けた検討事項や留意点

対象	調査テーマ
ア. 自己評価を行っている法人後見実施団体	
(特非) よこはま成年後見つばさ	・自己評価の仕組み、項目等の概要
イ. 活動機関に対する第三者評価を行っている機関	
(一財) 非営利組織評価センター	・法人が行っている評価の概要 ・自己評価の実施、第三者評価の普及の全国展開に向けた検討事項等
(公財) 日本医療機能評価機構	・法人が行っている評価の概要 ・自己評価の実施、第三者評価の普及の全国展開に向けた検討事項等
(社福) 全国社会福祉協議会	・法人が行っている評価の概要 ・自己評価の実施、第三者評価の普及の全国展開に向けた検討事項等

③「公的関与による法人後見の実施」に向けた検討事項や留意点等

対象	調査テーマ
(公社) 成年後見センター・リーガルサポート	・法人にとっての「支援困難事例」についての考え方、受任体制等 ・「公的関与による法人後見」の全国展開に向けた検討事項等
(特非) 後見ネットかがわ（事務局：香川県社協）	・法人が受任している事例についての考え方、受任体制等 ・「公的関与による法人後見」の全国展開に向けた検討事項等
弁護士	・生活支援等のサービスの提供や財産管理・任意後見等を受任する法人（民間事業者）にとっての「支援困難事例」についての考え方、受任体制等 ・「公的関与による法人後見」の全国展開に向けた検討事項等

(3) 調査方法

事前に用意した質問項目にもとづき、調査当日、オンラインにて聞き取りを行った。

(4) 調査実施時期

令和3年10月～令和4年2月

(5) 倫理的配慮

ヒアリング調査依頼状に以下の内容を記載し、承諾を得たうえで、ヒアリング調査及び報告書原稿作成を行った。

- ・ヒアリング調査では、正確な記録のために、メモ及び音声データを取らせていただくこと。
- ・記録の共有範囲は、本事業検討委員会、厚生労働省担当部署、事務局の範囲内であり、外部に公開するものではないこと。
- ・ヒアリング調査時の記録をもとに、本事業報告書等を作成すること。
- ・年度末、原稿案をお送りし、内容について承諾を得られたものについてのみ、本事業報告書等に掲載させていただくこと。

3 「持続可能な権利擁護支援モデル事業」に取り組む自治体（都道府県）が事業を推進するうえでの検討事項や留意点等の整理

本項では、検討委員会及び作業部会2での議論、ヒアリング調査結果から、当モデル事業に取り組む都道府県が事業を推進するうえでの検討事項や留意点等として有効を考えられることを整理した。

本項で取り上げる内容は以下である。

- 3-1 「寄付等²⁶の活用による多様な主体の参画の検討」に関するモデル事業（③-1）
 - 3-1-1 モデル事業に取り組む都道府県に求めること及び留意点（案）
 - （1）当モデル事業に取り組むうえで前提とする考え方（案）
 - （2）都道府県に期待される機能、検討事項や留意点等（案）
 - ①寄付等の広報～受付～分配に関する仕組みの構築
 - ②寄付等の希望者、活動団体（助成応募団体）に対する相談・助言体制の整備
 - 3-1-2 新規提案事項
 - （1）「関係性注意事項」
 - （2）法人後見実施団体による自己評価の仕組み
- 3-2 「公的関与による法人後見の実施」に関するモデル事業（③-2）
 - （1）都道府県に期待される機能、検討事項や留意点等（案）

あわせて、モデル事業③-1、③-2に取り組む都道府県には、当事業の全国展開に向けて、事業運営過程における工夫や課題等の記録が求められる。

²⁶ 前掲10

3-1-1 モデル事業に取り組む都道府県に求めること及び留意点（案）

本項では、ヒアリング調査結果を通じて、活動団体等への支援や分配を行う都道府県に期待される機能、検討事項や留意点等を整理した。

(1) 当モデル事業に取り組むうえで前提とする考え方（案）

【当モデル事業に取り組むうえで前提とする考え方（案）】

- 当モデル事業は、権利擁護支援の活動や社会課題、その解決策について、地域住民や企業など地域社会に広く周知して資金を調達するファンドレイジングにより、公的財源では性質上対応困難な権利擁護支援の課題への柔軟な対応を可能とする取組である。
- 地域住民や企業等が、権利擁護支援の実践に対する理解や共感を持ち、寄付等やボランティア活動などにより、取組に参画することは、地域における権利擁護支援の意識の醸成につながり、参画者の積極性を生み出す。当モデル事業では、このような多様な主体による参画の促進を目指す。
- 地域住民や企業等から寄付等の申し出があった場合、第三者的なチェックが働く、活動団体への分配を目的とした公的な寄付の受け皿（都道府県が関与する仕組み等）を寄付先のひとつとして提案することもできることとする（寄付等の受け皿のひとつとして紹介するものであり、当該受け皿への寄付等を強制するものではない）。
- そのため、当モデル事業に取り組む都道府県には、以下の取組や手法等を通じて、地域における権利擁護意識の醸成及び権利擁護支援に関する社会課題解決に参加する市民や企業等の理解促進、多様な主体による参画促進に努めることが期待される。
 - ・取組を通じて解決したい権利擁護支援に関する社会課題、目指す姿の明確化
 - ・地域住民や企業等が我が事として実感できる社会課題に関する情報（エビデンスや事例等）の整理、広報
 - ・権利擁護支援に関する社会課題の解決策の提示（解決に資する手段やノウハウ）
 - ・社会課題の解決に向けて希望する参画形態の明確化・周知
 - ・寄付等の分配等を受けることができる団体の基準や寄付等を分配した団体名の公表
 - ・地域住民や寄付者、企業等を対象とした、寄付等を分配した団体の活動概要や結果（活動による社会的・環境的変化）等の広報

（2）都道府県に期待される機能、検討事項や留意点等（案）

下記項目の下線部分について、補足する（以下、同じ）。

【都道府県に期待される機能、検討事項や留意点等（案）】

①寄付等の広報～受付～分配に関する仕組みの構築

●事業計画の作成

- ・取組を通じて解決したい権利擁護支援に関する社会課題、目指す姿の明確化
- ・地域住民や企業等が我が事として実感できる社会課題に関する情報（エビデンスや事例等）の整理、広報
- ・設定した社会課題を解決する方策の提示（解決に資する手段やノウハウ）
- ・設定した社会課題の解決に向けて希望する参画形態の明確化・周知
- ・寄付等の分配等を受けられることができる団体の基準や寄付等を分配した団体名の公表
- ・地域住民や寄付者、企業等を対象とした、寄付等を分配した団体の活動概要や結果（活動による社会的・環境的变化）等の広報

●寄付等の仕組みの設置者としての資金管理方法、運営方法の検討

②寄付等の希望者、活動団体（助成応募団体）に対する相談・助言体制の整備

●活動団体（助成応募団体）に対する相談・助言の実施

- ・助成応募前から活動開始後に至るまで、活動団体の活動継続や成果をあげるために必要な、あらゆる場面での相談・助言や、それができる人材、体制の確保

●寄付等の希望者、受贈者側に対する各種専門職によるサポートの仕組みの整備

- ・寄付等の希望者の保護や意向の尊重、受贈を希望する団体の体制や運営等をサポートする仕組みの整備

①寄付等の広報～受付～分配に関する仕組みの構築

ア. 事業計画の作成

活動団体等に寄付金を助成している機関へのヒアリング調査では、自ら解決すべき社会課題及び解決策を設定²⁷し、その課題解決に資する活動団体に対する審査の視点として、以下4つ²⁸を設定しているという話を聞くことができた。

- ①計画性：目的に沿った目標の達成に向けた計画が立てられているか。
- ②連携：地域における多様な関係者と連携する工夫があるか。
- ③広報：積極的な広報、情報発信の工夫があるか。
- ④継続性：基金による支援終了後の継続的・安定的な資金確保（財政基盤）の見通しがあるか。

²⁷ 例えば、子供の貧困をなくすために広く理解者、応援者を増やし、継続的な取組を促進する。等。

²⁸ 子供の未来応援国民運動推進事務局「第5回 未来応援ネットワーク事業採択結果について（令和3年1月、https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/kikin/pdf/net_kekka5.pdf）」をもとに一部加筆。

多様な主体の参画を得て社会課題の解決に向けた取組を継続するには、地域住民や企業等が我が事として実感できる社会課題に関する情報（エビデンスや事例等）の整理及び広報、寄付等の使途とその影響（寄付等を受けた活動を通じて、誰にどのような変化をもたらすことができるか）についての説明、あわせて、その土台である継続的に活動資金を確保するための事業計画や地域との連携が不可欠となる。

活動団体等に寄付金を助成しているいずれの機関も、上記を重視しており、そのため活動団体に対して、助成終了後の継続的・安定的な資金確保（財政基盤）を念頭に置いた事業計画やそのためのツール等の活用、広報、支援者との関係構築戦略の重要性に言及していた。

特に、いずれの機関も、継続的な活動資金の確保策として、遺贈は継続性が低く、事務手続き等に高度な専門性が求められること等から、遺贈のみに頼らない前提とすることの重要性を指摘していることを聞き取った。

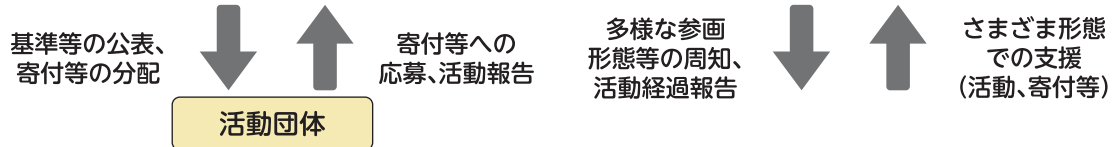
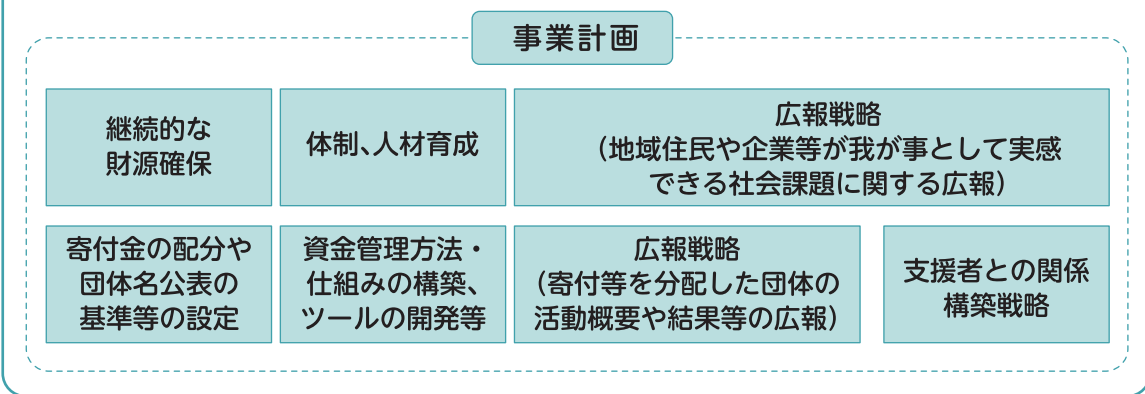
上記のヒアリング調査結果からは、当モデル事業に取り組む都道府県においても、地域における権利擁護支援に関する意識の醸成に向けの醸成の実現に向けた、実効性の高い仕組みの構築、そのための事業計画の作成が求められていることを確認した。

【都道府県に期待する役割（案）】

取組を通じて解決したい権利擁護支援に関する社会課題、目指す姿の明確化 （地域における権利擁護支援に関する意識の醸成）

- ・地域住民や企業等が我が事として実感できる社会課題に関する情報（エビデンスや事例等）の整理
- ・設定した社会課題を解決する方策の提示（解決に資する手段やノウハウ）
- ・設定した社会課題の解決に向けて希望する参画形態の明確化・周知

寄付等の広報～受付～分配に関する仕組みの構築



イ. 寄付等の仕組みの設置者としての資金管理方法、運営方法の検討

本事業では、モデル事業において、寄付等の仕組みの設置者である都道府県が資金管理方法、運営方法等を検討するうえで、現行法で想定される寄付等の受付～分配に関する仕組みとして、基金と公益信託の手段が挙げられた²⁹。

基金と公益信託の概要を整理すると下表のようになる。

<基金と公益信託の概要整理>

	基金 ³⁰	公益信託 ³¹
特色	<ul style="list-style-type: none"> 個人や法人が特定の目的実現のために金銭等の財産を提供（基金の創設、または寄付）し、基金の運営・管理者が維持・管理するもの。 寄付者が個人の場合、税額控除を受けられる。寄付者が企業の場合、寄付をした金額が損金に算入される枠が広がる。 	<ul style="list-style-type: none"> 個人や法人が特定の目的実現のために金銭等の財産を信託銀行等に預け、信託銀行等が定められた公益目的（学術、慈善、祭祀等）に従って、その財産を管理・運用し、当該目的の実現のために支出するもの。
資金の管理者	<ul style="list-style-type: none"> 基金の運営・管理者（機関） 	<ul style="list-style-type: none"> 信託銀行（受託者）
資金の管理者が行う主な業務	<ul style="list-style-type: none"> 寄付の募集、応募受付 助成先の選考、助成金の交付 寄付者等への活動報告 税金の手続き等 	<ul style="list-style-type: none"> 左記と同じ業務に加えて、以下の業務も行う。 主務官庁への信託設置の許認可申請、事業状況報告等
資金の管理・運営方法	<ul style="list-style-type: none"> 組織や事業の運営に必要な資金とは別に管理 	<ul style="list-style-type: none"> 左記と同じ。
資金の提供者、管理者以外に関与する機関等	<ul style="list-style-type: none"> 基金の運営・管理者（機関）とは別に、運営委員会、審査委員会等を設置し、助成の観点、助成先、助成金額等について助言を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 左記と同様の機関が関与することに加え、以下の機関も関与する。 主務官庁（許認可申請、事業状況報告等） 信託管理人（信託銀行（受託者）の職務（信託法上の権限行使や重要事項等）に関する承認）
助成先について検討する機関の設置、構成メンバー	<ul style="list-style-type: none"> 外部有識者により構成される審査委員会を事務局外に設置。 	<ul style="list-style-type: none"> 左記と同じ。
事務所の設置、職員等の配置	<ul style="list-style-type: none"> 必要（一定の基本財産や事務所費用、人件費・物件費が必要となる。） 	<ul style="list-style-type: none"> 不要（信託銀行等等が運営を行う。）

²⁹ 当初は、財団法人の仕組みも検討されたが、当モデル事業の運営主体として都道府県を想定すると、財団設立や設立後の維持や運営にかかる手続き、事務局の業務負担の大きさ、資金規模の大きさ、資産運用に関する専門性のある理事会（法人及び事業運営について検討する機関）や運営委員会（助成先等について検討する機関）等のメンバー確保の困難性等から、財団法人の仕組みの検討は除外された。

³⁰ 公益財団法人 公益推進協会「マイ基金について」(<https://kosuikyo.com/kikin>)、「基金をつくるには」(<https://kosuikyo.com/kikin>) から趣旨を変えない程度に整理。

³¹ 一般社団法人 信託協会「公益信託」(https://www.shintaku-kyokai.or.jp/products/public_interest/public_interest/public_interest_trusts.html) から趣旨を変えない程度に整理。

上表に加え、ヒアリング調査結果からの聞き取りも踏まえると、当モデル事業に取り組む都道府県における、現実的な資金管理方法、運営方法は、公益信託を選択することの難しさから、基金であることを確認した。

【公益信託を選択することの難しさ（ヒアリング調査結果からの整理）】

i. 事務局が行う主な業務（参考）

ヒアリング調査結果からは、基金、公益信託の事務局が行う主な業務に共通していることを確認した。

ただし、公益信託の場合、基金を担う事務局が行う下記の業務に加えて担う業務（主務官庁への信託設置の許認可申請、事業状況報告、事務所の運営等）³²があり、より事務局業務が多くなるとのことだった。

<基金を担う事務局が行う主な業務（参考）³³>

- ・ 事業計画の策定、実施体制の構築
- ・ 礼状・月報の作成及び送付等
- ・ 基金による支援先団体の公募等
- ・ 支援申請団体の審査等
- ・ 支援団体への支援金交付等
- ・ 支援団体の監査・進捗状況調査等
- ・ 成果報告書の作成・提出

ii. 公益信託で資金管理を行うことの難しさ

さらに、公益信託で資金管理を行うには、信託銀行内で信託等を担当する部署がほぼ東京に限られていることから、東京以外で公益信託に取り組むことの難しさも指摘された。

³² 前頁表参照（「基金と公益信託の概要整理」）

³³ ヒアリング調査先からの受領資料

② 寄付等の希望者、活動団体（助成応募団体）に対する相談・助言体制の整備

ア. 活動団体（助成応募団体）に対する相談・助言の実施

ヒアリング調査に協力いただいた2つの基金の設置者等は「事務局が行う主な業務（参考）³⁴」に加え、活動団体（助成応募団体）に対し、応募前～助成決定後（活動開始後）まで、あらゆる段階で、継続的に個別相談に応じていることを確認した。主な支援内容は以下である。

＜基金の設置者が活動団体（助成応募団体）に対して行っている主な支援内容（ヒアリング調査結果からの整理）＞

段階と内容	主な助言内容
応募前	・ 応募書類の書き方に関する相談、助言（初めて読んだ人でもわかるような表現で事業目的が記載されているか、事業目的を達成できるような方策（解決に資する手段やノウハウ等）が作成されているか等）
活動開始後（活動内容）	・ 申請時の事業計画の活動内容を変更に関する相談、助言（例：新型コロナウイルス感染拡大により、対面での活動や物品の調達等が困難になった等）
活動開始後（組織体制、運営）	・ 寄付者や事業者間のネットワーク構築支援（活動団体が新たな理解者や参加者を増やす機会の設定等） ・ 組織全体での目的意識や情報共有の重要性に関する助言 ・ 寄付等に関する事務関係の支援（入金管理事務、寄付者の名簿管理事務等） ・ 団体の規模や職員の経験に応じたツールの活用や運用方法等の助言 等
活動開始後（継続的・安定的な資金確保（財政基盤））	・ 基金による支援終了後の継続的・安定的な資金確保（財政基盤）の重要性の説明（遺贈のみに頼らないこと、事業計画の作成）

イ. 寄付等の希望者、受贈者側に対する各種専門職によるサポートの仕組みの整備

作業部会1、2では、寄付等を受ける側が意図せず不利益（包括遺贈による債務承継、利用または換金困難な不動産の遺贈等）を背負わされることを防止したり、寄付等の受入適否の検討や回避ができる等、寄付等を受ける側へのサポートを期待する意見も出された。

ヒアリング調査では、遺贈寄付を推進している機関から、寄付等の希望者側、受贈者側双方に対し、法務・税務・信託等の専門家が相談に応じる支援の仕組みの重要性が指摘された。

上記のヒアリング調査結果からは、当モデル事業に取り組む都道府県においても、各種専門職により構成される第三者による情報提供や助言、チェック等ができる仕組みを設け、寄付等の希望者の保護や意向の尊重、受贈を希望する団体の体制や運営等をサポートする仕組みを整備することが重要であることについての示唆を得た。

³⁴ 前掲 33

3-1-2 新規提案事項（「関係性注意事項」、法人後見実施団体による自己評価の仕組み）

（1）「関係性注意事項」

第二期基本計画では、成年後見制度の利用の有無を問わず、総合的な権利擁護支援策の充実に向けて「本人が不利益を被らないようなくみ、資金の適切な管理方法・効果的な活用」をめざしている³⁵。

今後、都道府県単位で、地域における権利擁護意識の醸成を促進するにあたり、「本人とサービス提供事業者」や、「被後見人等と法人後見実施団体」との関係性で生じる利益相反の防止や運営の透明性の確保策の検討及び「関係性注意事項」が生じた場合に対応できる仕組みづくりの必要性という観点は、作業部会1、2に共通する内容であることから、特に以下を目的に両部会共通のテーマとして議論を重ね、本事業における新たな提案事項として整理した。

第2部 取組概要 II 作業部会2「都道府県の機能強化」の「権利擁護支援に関する意識の醸成・利益相反防止策の検討」

① 「関係性注意事項」という用語、考え方を提案する背景

ア. 司法関係者と福祉関係者が用いる用語の意味や範囲が異なる実態の解消をめざす

民法をベースに考える司法関係者は「利益相反」という用語を「自己契約」や「双方代理」（いずれも民法108条1項本文）を主に想定することが多く、当該条文に該当しない場合、注意を払わないこともある。一方、福祉関係者は民法の外側にある行為や内容にも範囲を広げ、判断に迷っている実態がある³⁶。

こうした認識のずれの解消をめざし、弁護士法で拡張されている広義の利益相反や、専門職団体が有している倫理規程も視野に収めた、成年後見制度利用の有無にかかわらず、広い意味での「サービス提供事業者等や法人後見実施団体等と本人との関係性の中で生じる、民法の条文には直接的に該当しなくても、注意を要する事案」として、慎重な対応の必要性について注意喚起する概念を提案してはどうかという議論がなされた。

イ. 成年後見制度利用の有無にかかわらず、本人に不利益を生じさせない仕組みづくりの提案

加えて、今後、身寄りのない人や日常生活を送るのに他者からの支援を必要とする人、認知症高齢者等の増加を踏まえると、多様な主体の参画による生活支援等のサービス提供や法人による後見活動が、本人の権利擁護支援方策として展開されることが期待される。一方、「本人の権利・利益の保護」という観点からは、サービス提供事業者等や法人後見実施団体等による運営の透明性の確保等とは別に、本人の真意性を確実に担保するために、本人との関係性を濫用した契約や寄付等³⁷がなされていないか、がなされていないか、サービスの利用の制限、購入の強要等がなされていないか等、現行法上の規制よりも幅広の倫理的規制又はセーフガードの導入が、現行法上の規制よりも幅広の倫理的規制又はセーフガードの導入が必要という議論がなされた。

³⁵ 第二期基本計画 p.10

³⁶ 前掲23。例として、「本人の希望により、本人が所有する土地を法人である成年後見人に贈与するため、成年後見監督人が本人を代理し、成年後見人への贈与をする。」や、「本人の希望により、本人が介護の役務提供を受けている事業者へ本人が所有してきた土地を贈与するため、成年後見人が本人を代理し、その事業者への贈与をする。」等が挙げられている。

³⁷ 上山泰「地域連携ネットワークWGの審議を踏まえた補足意見」（令和3年6月28日、第8回成年後見制度利用促進専門家会議、資料3「各委員提出資料」、p.61-70）

ウ. 成年後見制度利用者に対し、チームとして意思決定支援がなされる仕組みづくりの提案

第二期基本計画には「地域住民や企業等が、権利擁護支援の実践への理解や共感をもち、寄付等やボランティア活動等により権利擁護支援の取組に参画することは、地域における権利擁護支援の意識の醸成につながり、参画者の積極性を生み出す」と記載されており³⁸、遺贈による寄付は想定されていない。

しかし、検討委員会等やヒアリング調査でも、本人や親族から、本人が亡くなった後、お世話になっているサービス提供事業者等や法人後見実施団体等に寄付等をしたいという意向を受けている、また、サービス提供事業者等や法人後見実施団体等が本人への意思確認が不十分なままに被後見人等が亡くなってしまい、死亡後の財産の取り扱いに困る事例があるという話を複数聞き取った。

一方で、「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」では、チームによる意思決定支援を前提とし、直接的には本人のためとはいえない支出をする場面の一例として「**特定の親族に対する贈与・経済的援助を行う場合等**」が挙げられている³⁹。

こうした現状をふまえ、今後、権利擁護支援のニーズの急増や担い手の多様化等⁴⁰をみすえ、本人を中心とする関係者の参考になる考え方や関係性の濫用が生じていないかに対する注意喚起、そのような事例が生じた場合に対応できる仕組みづくりの案を提示することが重要という議論がなされた。

② 「関係性注意事項」とは（モデル事業②、③－1共通）

（意識的か・無意識的かを問わず）本人と相手方*との関係性による濫用が生じないか注意を要する事案。本人が不安や不満等を口にしなくても、関係性による濫用が生じやすいことに配慮するとともに、当該事案に該当すると想定された場合、第三者を交えて本人への意思確認や手続き等を慎重に行うことや、法律、福祉等の専門職が関与する第三者への相談の必要性を促すことを原則とすることを提案する。ただし、当該事案に該当したことをもって、契約等の解除をただちに求めたり、禁止したりするものではない。

※相手方：サービス提供事業者、権利擁護実施団体（市町村社協、法人後見実施団体等）

³⁸ 第二期基本計画 p.10

³⁹ 「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」（令和2年10月30日、意思決定支援ワーキング・グループ）p.4

⁴⁰ 例として、被後見人等の意思確認が難しかった場合や、当ガイドラインが想定するよりも幅広い対象（サービス提供事業者等や法人後見実施団体等を含む）に対する寄付等の意向が示された場合等が挙げられる。

③「関係性注意事項」として注意を要する相手方と必要な対応、第三者による確認事項（本項では青枠内（モデル事業③-1）の内容を取り上げる）

	相手方	場面	対応
モデル事業②	日常的金銭管理サービスを担う事業者	本人や家族・親族等から、当該事業者が提供しているサービスに加え、新たなサービスの利用や購入意向があった場合	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者（意思決定サポーター等）を交えて本人への意思確認や手続き等を慎重に行う。 ・法律、福祉等の専門職が関与する第三者（監督・支援団体等）への相談の必要性を促す。 ・第三者が本人への意思確認を行う場に、日常的金銭管理サービスを担う事業者は同席しない。
モデル事業③-1	寄付等の意向の相手先（権利擁護実施団体（日常生活自立支援事業を実施している市町村及び都道府県社協、法人後見実施団体）を含む）	<p>人や家族・親族等から寄付等の意向があった場合</p> <p>※被後見人等から法人後見実施団体に対する寄付等の意向があった場合：民法108条1項本文に該当するため、無効（大前提）。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」の適用場面に該当する場合、当ガイドラインの内容と対応に沿うことを基本とする。 ・該当しない場合、以下の対応を原則とする。 <ul style="list-style-type: none"> －法律、福祉等の専門職が関与する第三者（都道府県社協における寄付等に関する検討機関等）や家庭裁判所（対象となる本人について後見等が開始している場合に限る。）等への相談を原則とする。 －第三者的なチェックが働く、活動団体への分配を目的とした公的な寄付の受け皿（都道府県が関与する仕組み等）を寄付先のひとつとして提案することもできることとする。

**【本人や家族・親族等から寄付等の意向があった場合、
第三者（都道府県社協における寄付等に関する検討機関等）による確認事項（案）
（モデル事業③-1の場合）】**

- 「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」の適用場面に該当するか。該当する場合、当ガイドラインの内容と対応に沿うことを基本とする。
- 該当しない場合、以下の内容の確認を原則とする。
 - ・ 本人の判断能力低下前から表明されている意思や寄付等だったか（もしくは習慣があったか）。
 - ※記録（意思表示書や公正証書遺言、契約書）による確認が可能なが、より望ましい。
 - ・ サービスの対価として、またはサービスの対価とは別に、寄付等の必要があるように誤信させていないか。
 - ・ 身寄りがないことで生活に困難を抱えたり、相談相手・支援者がいない者に対し、寄付等によりその不安を取り除くことができるように誤信させていないか。
 - ・ 契約しているサービスの内容と、寄付等の契約が一体的であり、そのような契約形態しかないこと、もしくはそうした契約形態が一般的であるかのように誤信させていないか。
 - ・ 他の団体等に寄付等をして不利益はないこと、意向が変わった場合はいつでも取り消せること等の説明をしているか。
 - ・ 寄付等の実施により、本人の財産、生活、相続人等にどのような影響があるかを確認しているか（本人の生活レベルの低下や遺留分侵害等を生じさせないか）。
 - ・ 相談・苦情の窓口を紹介しているか。
 - ・ 受贈者等に不利益（包括遺贈による債務承継、利用または換金困難な不動産の遺贈等）を生じさせる寄付等の内容となっていないか。

(2) 法人後見実施団体による自己評価の仕組み

現時点で、後見人等の種別を問わず、評価の仕組みは確立されていない。その現状を受けて、専門家会議においても、後見人等の質の保証は重要な政策課題であることや、法人後見実施団体の適格性に関する評価手法及び評価基準の確立に関する検討の必要性が指摘されている⁴¹。

今後、市町村社協以外の担い手として、多様な主体による法人後見実施団体の増加が想定される⁴²。そのため、作業部会2では、適切な後見活動を担う団体の全国的な育成の検討に資することを目的に、法人後見実施団体による自己評価の仕組みについて議論を重ね、本事業における新たな提案事項として整理した。

①本事業で提案する法人後見実施団体による自己評価の仕組みの考え方（案）

ア. 「自己評価」の仕組みの提案

- ・仮に第三者による客観的な評価の仕組みを活用したとしても、後見人等の選任や報酬等の算定は家庭裁判所による裁判事項であることから、本事業では「自己評価」の仕組みを提案する（法人後見実施団体が自己評価を行ったことや、仮にその結果が高得点だったとしても、その事実と当該団体が後見人等に選任されるかどうか、報酬額に反映されるか等は無関係である）。

イ. 外形的評価項目の提案

- ・後見事務の監督機関は家庭裁判所であり、家庭裁判所以外の第三者が後見活動の質の評価に関する情報を把握することは困難である。そのため、本事業では、現状における第一歩として、既存資料を参考に、法人としての信頼性（法令遵守事項の実施状況、財務基盤や損害賠償能力、事業遂行能力や事業実施体制、人材育成の仕組み等）や組織としての継続可能性をチェックできる外形的評価を行う項目を提案する。

ウ. 「成年後見制度利用促進」の理念の推進

- ・成年後見制度利用促進はノーマライゼーション、自己決定権の尊重、身上保護の重視等を基本理念としている（成年後見制度利用促進法第3条第1項）。そのため、法人後見実施団体は、当該理念に照らした取組、体制等を実現できているか、当該理念をふまえた後見事務を実施するための工夫をしているか等という観点で自己評価を行うことを大前提である。

②本事業で提案する自己評価の仕組み、流れ（案）

ア. 目的

- ・法人としての組織体制、運営の適切性、事業継続性をめざす。

イ. 大まかな流れ

- ・PDCA サイクルで評価を実施するよう、事業計画に記載する（年1回等）

⁴¹ 前掲 37

⁴² 第二期基本計画 p.54、55

- ・ 団体内での自己評価をする目的の設定、メンバー間での共有
- ・ 自己評価の実施（特に課題の抽出、解決方策の検討）
- ・ 評価結果の公表（法人ホームページ、広報誌等）

(ウ) 自己評価実施にあたっての留意事項

- ・ 自己評価によって明らかになった課題の改善に取り組み、次回の評価時には改善状況を確認する。
- ・ 可能な限り、法律、税務、会計等、組織運営や経営の専門家から、評価項目の考え方（何をもちてクリアしたといえるか等）について相談し、助言を得る。

【自己評価項目参考例⁴³】

①家庭裁判所における法人後見選任における考慮要素

● 法人を選任する際の考慮要素

民法843条4項 ※保佐人・補助人について準用

成年後見人を選任するには、成年被後見人の心身の状態並びに生活及び財産の状況、成年後見人となる者の職業及び経歴並びに成年被後見人との利害関係の有無（**成年後見人となる者が法人であるときは、その事業の種類及び内容並びにその法人及びその代表者と成年被後見人との利害関係の有無**）、成年被後見人の意見その他一切の事情を考慮しなければならない。

法人の事業の種類及び内容



検討の視点（例）

- ✓ 法人として適正に成立、構成されているか
- ✓ 法人の事業目的及び内容が高齢者・障害者等の福祉にかなうものであるか
⇒営利性の有無や目的を確認。本人の資産が営利目的に利用・悪用される可能性に注意



確認資料（例）

- 法人登記の履歴事項全部証明書
- 定款
- 設立趣意書
- 事業計画書

法人の財務基盤



検討の視点（例）

- ✓ 財政状況（資産や収支）が安定しているか
- ✓ 本人に与えた損害を賠償する能力があるか
- ✓ 法人の財務が適正に管理されているか
⇒会計専門職が法人の運営に関与しているかなどを確認



確認資料（例）

- 決算報告書、貸借対照表、収支予算書
- 賠償責任保険の証書
- 組織規程、組織図、役員等名簿

● 法人を選任する際の考慮要素

後見等事務を遂行する能力



検討の視点（例）

- ✓ 事務担当者に後見事務を遂行する能力があるか
⇒経歴、研修歴、専門職団体への加入の有無、後見事務に関する活動実績等を確認
- ✓ 事務担当者に対する指導監督態勢は適切か
⇒担当者から法人への定期報告の有無、理事会や専門委員会による監督や監査の有無、法的な問題が生じたときの相談体制の有無等を確認
- ✓ 担当者に対する研修制度は整備されているか
- ✓ 財産管理の方法は適切か
- ✓ 不正発覚時の態勢が適切であるか
- ✓ 個人情報保護の対策がとられているか



確認資料（例）

- 役員等名簿
- 組織規程、組織図
- 後見業務の実施に関する規定や要領
- 法人内部の指導監督態勢の規定や要領
- 養成及び研修制度の内容が分かる書類
- 不正発覚時の対応規定
- 個人情報の取扱に関する規定や要領

本人との利害関係



検討の視点（例）

- ✓ 本人との間に具体的な利害関係を有するか
⇒本人に有償のサービスを提供しているなど
- ✓ 将来的に本人に不利益が生じる可能性があるか
- ✓ 実質的な利益相反関係に立つことを防止する仕組みがあるか



確認資料（例）

- 候補者事情説明書（裁判所の書式）
- 本人との利害関係の有無を示す資料

⁴³ 最高裁判所「法人を選任する際の考慮要素」_『最高裁判所資料』（令和3年9月9日、成年後見制度利用促進専門家会議 第2回福祉・行政と司法の連携強化ワーキング・グループ_資料2）※本報告書では一部誤記を訂正したものを掲載。

【自己評価項目参考例⁴⁴】

②一般財団法人非営利組織評価センター「ベーシックガバナンスチェックリスト」

分野	項目 No.	基準内容
ガバナンス	1	法令および定款に則って代表者および役員（理事3人以上、監事1人以上）を選任または解任している。
	2	定款に基づく役員会（理事会、運営委員会等）を年に2回以上開催している。
	3	社員総会（評議員会）を年に1回以上、実際に開催している。
	4	役員会および社員総会（評議員会）の議事録を定款および法令に基づいて作成している。
	5	1事業年度において、役員会（理事会、運営委員会等）または社員総会（評議員会）で、法令および定款で定める事項の他、以下の内容の審議を行っている。①事業計画・予算計画・事業報告・決算報告 ②役員の報酬に関する規程
	6	監事は監査を行っている。
	7	直近の登記事項を登記している。
情報公開	8	法令で定められた書類を事務所に備え置き、閲覧可能な状態にあるとともに定款、役員名簿、事業計画、事業報告書、会計報告書類、役員報酬をウェブサイト上で公開している。
	9	組織の所在地および問い合わせ方法をウェブサイト上で公開している。
	10	寄付者・支援者等に事業の成果を報告している。
組織の目的と事業の実施	11	組織の目的と事業を文書化している。
	12	非営利型法人である。
	13	組織の目的に沿った単年度事業計画を策定している
	14	事業の対象となる社会的ニーズや課題を多様な関係者からくみ取る仕組みがある。
	15	各事業の定期的な振り返りや見直しを行っている。
コンプライアンス	16	税金を滞納していない。
	17	個人情報保護に関する規程を定め、取得目的を明示している。
事務局運営	18	会計に関する専門知識をもった担当者またはアドバイザーがいる。
	19	現金の取扱い・資金管理に関して複数人によるチェック体制がある。
	20	法定保存文書の保存をしている。
	21	雇用契約書等で雇用条件の提示を行っている。※
	22	職員の就業状況を把握し、管理している。※
	23	労働保険に加入している。※

※雇用がある場合のみ評価の対象となる項目（No.21～23）。

【自己評価項目参考例】

項目 No	基準内容
1	成年後見制度利用促進法の基本理念（第3条第1項、ノーマライゼーション、自己決定権の尊重、身上保護の重視等）に照らした取組、体制等が実現できている。
2	当該理念をふまえた後見事務を実施するための工夫をしている。

⁴⁴ 一般財団法人非営利組織評価センター「ベーシックガバナンスチェック評価実績レポート～組織評価から見える非営利組織の組織運営の実態～（2020年版）」令和3年2月（<https://jenc.or.jp/data/bgc-report2021.pdf>）から抜粋。

第2部 取組概要 II 作業部会2
 都道府県の機能強化WG
 権利擁護支援に関する意識の醸成、利益相反防止策の検討

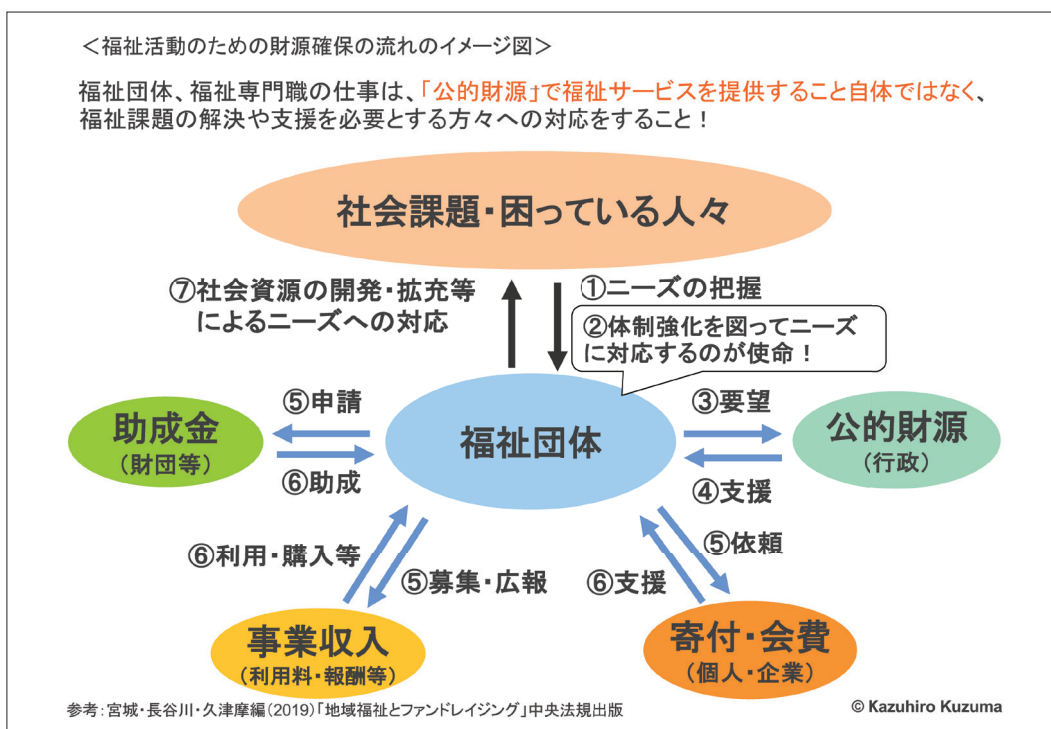
「地域福祉活動におけるファンドレイジングとモデル事業実施に関するポイント」

作業部会2 久津摩 和弘

(一般社団法人日本地域福祉ファンドレイジングネットワーク COMMNET 理事長)

1 公的財源と民間財源の両輪による福祉活動の必要性

(1) 福祉活動と資金との関係性

＜福祉活動のための財源確保の流れのイメージ図＞⁴⁵

- ・福祉の現場においては、公的財源の支出がない場合、地域ニーズへの対応を諦めるケースが多く見受けられる。
- ・社会福祉においては公的財源の役割は重要であるものの、全ての問題を公的財源で対応しようとしても、行政原理や財政状況等により支出が困難なこともある。そのような場合は、ファンドレイジングに取り組み、寄付金、会費、事業収入等の民間財源を確保して、支援を必要とする地域住民への対応を行っていくことが求められる。

⁴⁵ 本コラムで掲載する資料は、すべて久津摩氏からの提供資料。

(2) 行政の限界と公的財源では対応困難なニーズ

<行政の特徴、行政（公的財源）が支援しづらい傾向のある福祉ニーズ例>

行政の特徴

- * 財政問題
- * 補完性の原理型へ
- * 法律の留保の原則
- * 公平性原理
- * 予算単年度主義
- * 首長の任期と交代
- * 職員の定期的な異動
- * 予算の事前決議の原則
- * 行政区域(所管区域)
- * 事業・部局のタテ割

出典：久津摩和弘(2018)地域福祉におけるファンドレイジングの位置付けと展開方法。宮城孝・長谷川真司・久津摩和弘編「地域福祉とファンドレイジング」中央法規出版
久津摩和弘(2019)コミュニティソーシャルワークとファンドレイジング。宮城孝・渡辺幹男・大橋謙策編「コミュニティソーシャルワークの新たな展開」中央法規出版

© Kazuhiro Kuzuma

<行政(公的財源)が支援しづらい傾向のある福祉ニーズの例>

1. 制度の狭間のニーズ
2. 軽易な手助け等制度では拾いきれないニーズ
3. 若者など選挙で投票をする人が少ない年齢層のニーズ
4. 未来に起こると予想されるニーズ
5. チャレンジが必要なニーズ
6. 個人的なニーズ
7. マイノリティ(少数派)のニーズ
8. 途中でやめられない長期で継続的な支援が求められるニーズ
9. 数日から数カ月以内の事業化等による即応が求められるニーズ
10. 行政区域(所管区域)を超えた対応が必要なニーズ
11. 業務・部局を跨ぐ対応が必要なニーズ

※ 地域や事業によって違う場合があります。

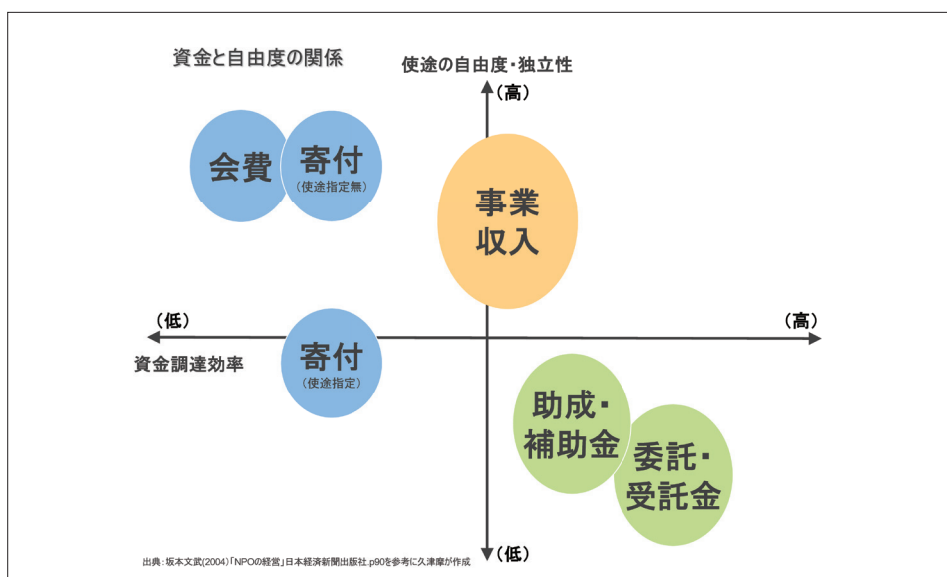
出典：久津摩和弘(2018)地域福祉におけるファンドレイジングの位置付けと展開方法。宮城孝・長谷川真司・久津摩和弘編「地域福祉とファンドレイジング」中央法規出版。pp29を参考に久津摩が作成

© Kazuhiro Kuzuma

- ・ 行政には独自の原理・原則等があるため、福祉ニーズに対して行政（公的財源）は万能ではない。具体的には、法律の留保の原則により、法的根拠がない活動は困難である。また、公平性が求められるため、個人的なニーズに対しても支援が難しい。さらに、事前の予算化がない場合は、緊急性の高いニーズで即応が求められても数日から数ヶ月以内のサービス化は難しく、首長や担当者の交代などがあるため、長期で継続的な予算化を保証できない。加えて、行政区域や事業・部局の縦割りによって支援の範囲も限られてしまう。このように「公的財源では支援が困難なニーズ」は存在する。
- ・ このような「行政の限界」に対して公的財源に代わる役割を果たすことができるのが民間財源であることから、「民間財源の役割」と「社会課題解決のためには公的財源と民間財源の両方の活用が不可欠」という考え方を理解し、ファンドレイジングによって民間財源を集め、「公的財源では支援が困難なニーズ」に対応していくことが求められる。

(3) 民間財源の役割

<資金の自由度・独立性と継続率の関係>



<自由度・独立性の高い資金によって実現できることの例>

<自由度・独立性の高い資金によって実現できることの例>

- ① サービス志向からニーズ志向への転換
 - ・ ニーズに合わせた自由な事業設計や改善
 - ・ 行政区域(所管区域)や行政の業務・部局に捉われないサービス提供
 - ・ ニーズへの即応の実現 等
- ② 第三者に対象者や支援内容を制限をされない自由で柔軟な支援活動
 - ・ 個人的ニーズへの支援活動や物品・現金の給付 等
- ③ 行政と民間福祉組織の対等な連携
 - ・ 行政の複数の部局を跨ぐ際の横串を通ず連携の実現
 - ・ アドボカシー活動・証言活動による制度化等の実現 等
- ④ どのような権力による影響も受けない経営
 - ・ 第三者の権力による影響を受けない、民間福祉組織の独立した経営
 - ・ 理念を重視したニーズ志向の活動の実現 等

© Kazuhiro Kuzuma

<自由度・独立性の高い資金の活用例>

三芳町社協

<個人的なニーズへの給付支援>

学校の授業・部活・通学で使う物(体操着・運動靴・上履き・書初めのお道具・定期・部活のユニフォームや楽器等)、学校集金(PTA会費・生徒会費・教科書代)、学力テスト・模擬試験、みんなで作るTシャツ、修学旅行費(カバン・着替え・現地での食費)、町外に転居した子の修学旅行代、学校の入学金や学費、生活必需品(メガネ・自転車・食材・服・靴等)、病院代など

<コロナ対応における年度内の事業開発>

食糧提供、独自資金給付、休校による学力格差対策(夏期・冬期講習、オンライン学習塾)、高齢者オンライン化支援、高齢者感染予防対策、子どもたちへの感染予防個別支援(マスク提供等)、ラジオ体操普及活動等

© Kazuhiro Kuzuma

- ・補助金、委託金、受託金、助成金は、期間が有限であることも多いほか、急な減額、打ち切りの可能性もある。また、決まったルールの中での活用となるため、使途に制限があるなど、自由度・独立性は低い。
- ・一方、会費や寄付金、事業収入などは制約の少ない財源であることから、このような財源を中心に活動すると、自由度・独立性が高い活動を行うことができるようになる。
- ・具体的には、個人的なニーズへの対応となる食糧や生活必需品、学用品などの給付も柔軟に行え、必要に応じて数日から数ヶ月以内の短期間でニーズに合わせて事業を作ることができる。また、開発した事業がニーズに合わない場合は、状況に応じて年度途中でも事業内容の変更や支援対象の拡大なども可能となる。「公的財源では支援が困難なニーズ」への対応など、行政では難しい柔軟性、即応性のある活動等を行うことが必要な場合は、会費や寄付金、事業収入などの自由度・独立性が高い民間財源を活用して、ニーズに対応していくことが求められる。
- ・子どもの貧困対策に力を入れている三芳町社会福祉協議会では、ファンレイジングを通じて寄付金を集め、柔軟な支援活動を実現している。例えば、靴、着替え、小遣いなどが用意できずに、修学旅行への参加を諦める子どもがいれば、一緒に必要なものを買揃え、小遣いも渡し、修学旅行に行けるように支援している。他にも、同町では子どもの医療費の自己負担分は無料だが、健康保険の期限が切れてしまった世帯の医療費は全額自己負担になるため、高熱が出ても病院に連れて行ってもらえない子どもがいた場合は、病院に連れて行き、医療費を負担している。また、上靴を買ってもらえず、学校で3センチ小さな上靴を、踵を踏んで使っている子どもがいれば新しい上靴を提供し、文化祭においてみんなで作るTシャツ代が用意できなかったケースでは、その代金を提供している。さらに、2020年にコロナの感染が拡大した際には、寄付金によっての新たに10以上のサービスを立ち上げ、最短で数日から数ヶ月以内に現場のニーズに即応した。
- ・日本の福祉活動では、「今ある財源で何をするか」と考えることが多い。しかし、これからは、組織や福祉専門職が使命を果たしていくためには、どの資金を活用して活動するべきかを戦略的に考え、使い分けていく必要がある。

2 ファンドレイジングの理解（目的、手法、サイクル等）と福祉活動における活用

（1）社会課題解決の参加者を増やすファンドレイジング

<ファンドレイジングの目的>

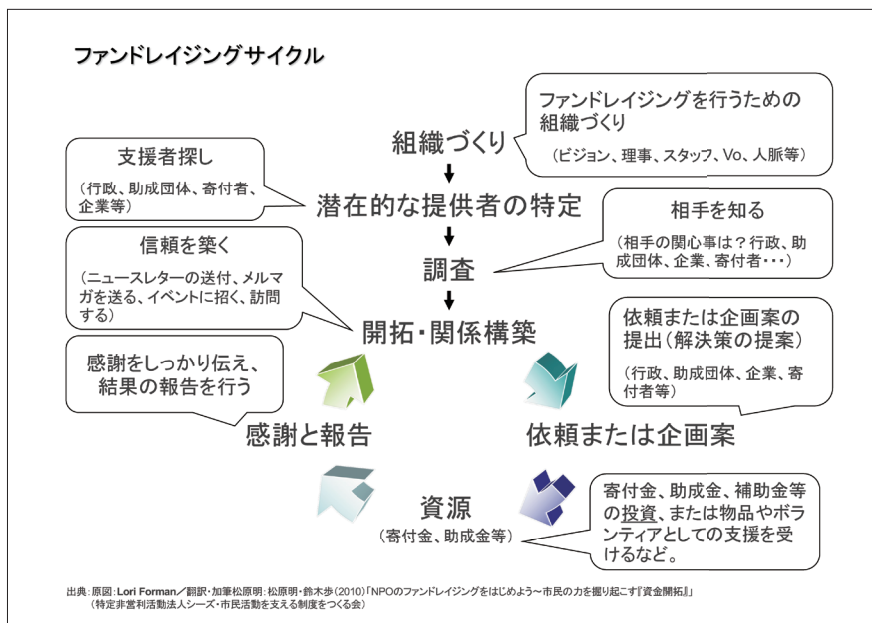
ファンドレイジングの目的は
資金調達ではなく、
多くの人に社会課題と有効な解決策を共有し、
理解と共感と参加を得て、
課題解決まで一緒に歩む
参加者の自立性維持を支えていく
取り組みである。

© Kazuhiro Kuzuma

- ・ ファンドレイジングでは、まず、社会課題を説明して「自分にもできることは何か」と申し出があるほどの共感を得る。次に、有効な解決策となる計画や活動を作成のうえ説明し、「この活動であれば関わりたい」と理解を得たうえで、直接協力したい場合はボランティア、福祉の専門家に任せたい場合はお金という形で参加をしてもらいながら、社会課題の解決まで一緒に歩んでくれる仲間を集めていく。
- ・ ファンドレイジングは、この「フレンドレイジング」とも言われる一連の取り組みを重視することで、社会課題の解決に主体的に参加していく支援者を地域全体に増やしていくことができる。
- ・ なお、福祉におけるファンドレイジングの対象者は一般の地域住民や企業等であり、福祉サービスの利用者や被後見人等に勧誘を行うものではない。

(2) 支援者との継続的な関係構築の重要性

<ファンドレイジングサイクル>



<感謝の例>

- ◆ 電話や直接会ってお礼
- ◆ お礼の手紙を送ってお礼（手書きであればなお良い）
- ◆ 感謝状を送ってお礼
- ◆ HPやニュースレター、広報誌に氏名を掲載してお礼
- ◆ 暑中見舞いや年賀状でお礼
- ◆ 誕生日のお祝いハガキでお礼
- ◆ オフィスツアーを開催してお礼
- ◆ 活動の見学会を開催してお礼
- ◆ メディアで紹介されることを告知する際にお礼
- ◆ 活動報告会に招待してお礼（特別席を用意）
- ◆ 報告書に氏名を掲載してお礼

出典：久津摩和弘（2018）地域福祉におけるファンドレイジングの出資付けと展開方法、斎藤幸・長谷川真司・久津摩和弘編「地域福祉とファンドレイジング」中央法規出版、pp43

© Kazuhiro Kuzuma

団体を知ってもらい
覚えてもらい
ファンになってもらう

© Kazuhiro Kuzuma

- ・ファンドレイジングでは、新規のアプローチばかり注目されがちである。しかし、社会課題は一時的な取り組みでは解決できないことが多いため、支援者との関係構築が行える実施体制を構築し、複数年に渡る継続的な支援を得られるようにして、人件費にも活用できる安定財源としていくことが求められる。
- ・支援者との関係構築においては、寄付やボランティア等によって支援を得た後、7回以上の感謝・報告を行い、「支援して良かった」「また支援をしたい」などと思ってもらったうえで、次のお願いを行い、また7回以上の感謝・報告を行なって成功体験を積み重ねてもらいながら、信頼関係を構築し、次の支援に繋げていくという一連のサイクルを繰り返し、社会課題解決の取り組みに継続的に関わり続けてもらうことが重要である。

(3) 福祉活動におけるファンドレイジングの効果

<伊賀市社協 CSW 作成のロジックモデルの簡略版>



- ・行政には独自の原理・原則等によって、どんなに予算をつけても個人的なニーズや即応が必要なニーズへの対応などの「公的財源では支援が困難なニーズ」が存在するが、このようなニーズに対応するのが「民間財源の役割」であり、ファンドレイジングを導入し、自由度・独立性の高い民間財源を活用することで「行政の限界」に対処することができる。権利擁護活動で長年、家族会等が願ってきた「家族のように支援してほしい」というニーズに対しても、より柔軟性の高い支援活動によって実現できる可能性がある。
- ・ファンドレイジングは、社会課題や解決策を広く広報し、社会全体から理解と共感を得ることで、解決に繋がるまで主体的に参加してくれる地域住民や企業等を地域全体に増やしていく取り組みであり、地域共生社会の実現を大きく前進させる手段となる。
- ・制度に沿った福祉サービスでは特性上、一定のルールに沿った支援内容となり、制度事業で全てのニーズに対応することはできない。一方、福祉の現場では既存の制度のみで支援を行おうとすることが多く、困難な場合は支援を諦めてしまうことが度々見受けられる。しかし、ファ

ンドレイジングを導入して民間財源を活用できるようになることで、制度で支援できない生活課題に対しては柔軟性、即応性、開拓性を持って社会資源開発・改善を行い、既存の制度にプラス α の支援が可能になることで、従来の制度中心の「サービスの提供」に主眼を置いた支援活動から、より「地域生活課題の解決」を重視した取り組みが行われるようになる。

- ・ 昨今の地方自治体における財政状況の悪化等によって、現実問題として、行政においては福祉事業に関して予算措置をしたくてもできないという状況が各地で散見されている。そして、福祉の現場においては、公的財源が出ない場合は支援活動の継続が困難になることもある。しかし、ファンドレイジング文化が定着すると、公的財源と民間財源の両方の財源が柔軟に活用されるようになり、福祉の現場において「持続可能な支援活動」と「お金がないで諦めない福祉」を実現できる。
- ・ ファンドレイジングの一環として社会的インパクト志向の計画づくりが行われることによって、社会課題解決までの道筋（設計図）や各事業の「社会課題解決における有効性」が誰から見てもわかりやすくなる。それにより、新規事業及び既存事業の継続等を検討する上で考慮する内外の方針、地域住民等からのニーズ、話題性、財政状況などの視点の中にも「社会課題解決に対する有効性」を入れ込むことができ、優先順位も明確になることで組織内のスクラップアンドビルドが行いやすくなる。また、社会的インパクト志向の計画づくりを行うと、縦割りになっている多くの制度・政策、各地域にある取り組みに横串を通し、現場において社会課題解決に繋がる協働を行うことが実現できるようになる。

3-2 「公的関与による法人後見の実施」に関するモデル事業

第二期基本計画では、市町村及び都道府県単位いずれにおいても、支援困難事例に適切に対応するために、「必要に応じて、専門職団体や当事者団体等から助言を受けられる機会を確保する重要性や、都道府県単位で「支援困難事例」を受任する法人の確保方策について記載されている⁴⁶。

一方、検討委員会等からは「支援困難」な事例は虐待事例に限らないという多くの指摘を得おり、ヒアリング調査においても虐待以外の事例で支援者が困難を抱えている事例を聞きとっている。

そのため、本事業では、支援困難事例を「虐待等の事例（本人または養護者から支援者が暴力や頻回な苦情等を受けるような事例）」と位置付け、「都道府県単位で構築することが期待される、専門職団体から助言を受けられるようなネットワークの構築」の整理を優先的に行う。

（1）都道府県に期待される機能、検討事項や留意点等（案）

①法人後見実施団体による適切な後見活動を可能とするために、都道府県単位で期待される支援方策（案）

下表では、対応の時期別に、支援困難事例を受任する（した）「法人が抱える困難の内容」を整理し、支援の仕組みの構築を期待する主体の整理を行った。

＜都道府県単位で期待される支援方策（案）＞

対応の時期	法人が抱える困難の内容	「法人が抱える困難」の解決に向けた支援内容	支援の仕組みの構築を期待する主体	
			都道府県	市町村・中核機関
対応の最中	<ul style="list-style-type: none"> 本人または養護者から支援者が暴力や攻撃、頻回な苦情等を受ける 調整をしてもなお自傷他害等の状況が継続する 	<ul style="list-style-type: none"> 専門職団体から助言を受けられるようなネットワークの構築（警察、弁護士、精神科医、精神保健福祉士等） 	◎	○
対応のめどがついた後	<ul style="list-style-type: none"> （都道府県社協→市町村社協に法人後見を引き継ぐ場合）本人にふさわしい後見人等の引継ぎ先がない 	<ul style="list-style-type: none"> 引継先との支援方針や引き継ぐことへの認識の共有 引継先の条件等の違いの解消 	○	◎

◎：主になって担うことが期待される役割。○：主の役割と連携・協力しながら担う役割。

なお、「対応のめどがついた後」については、市町村・中核機関が主になって担うことが期待されることとして「4 中長期的に取り組む必要のある課題」__「（2）多様な主体が担う後見人等の適切な活動支援に向けた検討」に記載する（後述（p.81～82））。

第2部 取組概要 II 作業部会2（都道府県の機能強化WG（権利擁護支援に関する意識の醸成、利益相反防止策の検討））

⁴⁶ 第二期基本計画 p.43、10

②都道府県単位で構築することが期待される、専門職団体から助言を受けられるようなネットワークの構築

モデル事業に取り組む都道府県には、特に「対応の最中」を中心に、尊厳のある本人らしい生活を安定的に支えるとともに、支援者の生命・身体・財産等の安全確保の両立を公的に支える仕組みの構築に向けて、特に専門職団体に以下の役割を発揮していただけるようなネットワークの構築が期待される。

下表に、専門職団体に期待される役割の例を整理する。

<専門職団体に期待される役割（例）>

職種	期待される役割（例）
警察、弁護士	<ul style="list-style-type: none"> ・ 不当要求や脅迫等への対処等 ・ 法人後見実施団体に押しつけてきた際の対応や対処方法についての助言
精神科医、精神保健福祉士等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 精神保健福祉に関する助言

第2部 取組概要 II 作業部会2（都道府県の機能強化WG）
権利擁護支援に関する意識の醸成、利益相反防止策の検討（）

4 中長期的に取り組む必要のある課題 (モデル事業の制度化に向けて、今後検討が必要と考えられる課題)

本項では、先述3とは別に、検討委員会及び作業部会での議論、ヒアリング調査結果から「持続可能な権利擁護支援モデル事業」の全国的な制度化に向けて、今後検討が必要と考えられる課題（中長期的に取り組む必要のある課題）を記載する。

(1) 被保佐人、被補助人による寄付等の意向表出がなされた場合の支援の仕組みの検討

作業部会2では、被保佐人、被補助人から寄付等の意向表出がなされた場合、法定後見における法定代理権等が適用されるか、問題提起がなされた。しかし、最終的には、本人の意思や生活を尊重するための方策や支援チームの形成の重要性が確認された⁴⁷。

そのため、特に被保佐人、被補助人による寄付等の意向表出がなされた場合の支援の仕組みも、例えば本人の意思尊重の観点から「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」に沿って、本人の意思の尊重や本人らしい生活を継続させるにはどうしたらいいかという観点で、支援チーム内で検討を重ねることや、該当しない場合には、法律、福祉等の専門職が関与する第三者や家庭裁判所（対象となる本人について後見等が開始している場合に限る。等への相談を原則とする）の重要性を確認した⁴⁸。

(2) 多様な主体が担う後見人等の適切な活動支援に向けた検討

本項では、今後、多様な主体が担う後見人等の適切な活動支援に向けて、特に市町村・中核機関が中心となって取り組む必要があると考える事項を取り上げる（「虐待等の事例（本人または養護者から支援者が暴力や頻回な苦情等を受けるような事例）」に限らない）。

①対応の最中：地域において本人や家族等を支える仕組みの構築

ヒアリング調査では、生活支援等のサービスを本業としている法人が新たに法人後見実施団体として参画する場合、地域の支援者との関係構築や本人情報の収集に時間がかかる場合があるとの話を聞き取った。また、複合的な課題を抱える世帯の場合、可能な限り地域における生活継続できることが望ましいと考える法人からは、地域で世帯を支援する支援体制構築の重要性が指摘された。

第二期基本計画では「中核機関のコーディネート機能の強化等を通じた連携・協力による地域づくり」⁴⁹や「包括的・多層的なネットワークづくり」⁵⁰が記載されている。

そのため、特に市町村及び中核機関は、今後の多様な担い手の増加を想定するとともに、複合的な課題を抱える世帯の事例を、多様な関係者が協力しながら支える仕組みの構築を視野に入れ、受任する後見人等を支えるチーム形成とともに、包括的・多層的にチームを支援できるコーディネート力が求められるといえる。

⁴⁷ 寄付等の意向表明や実施は、本人の意思を尊重する行為のひとつとして位置付けられる。一方、本人の生活に支障を生じさせてまで行わなくてもよい行為といえるのではないかなどを検討を行った。

⁴⁸ 本報告書 p.65 参照（「関係性注意事項」として注意を要する相手方と必要な対応、第三者による確認事項（案））。

⁴⁹ 第二期基本計画 p.34

⁵⁰ 第二期基本計画 p.21、22

②対応の最中：引継先の条件等の違いの解消、全国の違い解消に向けた仕組み構築の検討

ヒアリング調査では、都道府県社協として引き受けた法人後見の事例を市町村社協に引き継ぐ（後見人等の交代）事例に関し、成年後見制度利用支援事業の対象者等の要件や、市町村間で補助金の活用や条件等に違いがあり、関係者間で十分な調整が必要との指摘がなされた。

具体的には、一つめとして、引き継ぐ（後見人等の交代）目的や方針、それぞれの役割分担に関する認識の共有である。各市町村や地域資源の状況等もふまえ、「本人や家族が希望する生活の実現に向けて必要なことは何か」という点で、それぞれが担う役割や方針の明確化、共有が重要ということだった。

二つめには、各市町村、市町村社協間での要綱等の違いである。例えば、市町村社協における法人後見の実施要綱等が異なり、どのような場面や条件等で法人後見を引き受けられるかが少しずつ異なっているという実態がある（例えば、対象者（住民票を置く、居住している等）。また、各市町村の成年後見制度利用支援事業の実施要綱等（報酬助成を利用できる対象者や条件（本人の預貯金額が〇万円以上／以下）、報酬助成の支払い先等。）。さらに、市町村から市町村社協へ権利擁護関係（権利擁護センター等の運営や広報、研修事業等）の委託金や補助金等が出されている場合、個別の事例に関して、市町村社協が成年後見制度利用支援事業を利用しづらい場合があるという話も聞いている。こうしたことから、都道府県社協が法人後見として受任した事案を市町村社協に引継ぐ（後見人等の交代）にあたっては市町村及び市町村社協との十分な調整が必要ということだった。

第二期基本計画は、第二期基本計画は、市町村や都道府県の圏域を超えて支援が必要となる支援困難事例の場合でも、公的関与によって本人の安全な生活を継続的に支えることを目的としている。そのため、第二期基本計画が掲げる「全国どの地域でも必要な人が制度を利用できるようにする」ことを実現するには、全国で生じているこうした違いの解消に向けた検討がなされることの重要性を確認した。

③対応終了後：被後見人等に関する情報収集を可能とする仕組みや本人死亡後の財産の取り扱いに関する仕組み構築の検討

ヒアリング調査では、身寄りがいない、相続人もいない、遺言書がない被後見人等が亡くなった場合の対応に苦慮しているという事例⁵¹も挙げられた。

上記の困難は、虐待等や複合的な課題を抱える世帯の課題に限らず、また後見人等の種別を問わず直面している課題と考えられる。

今後、特に身寄りがいない、相続人もいない本人が亡くなった場合の死後事務の取り扱いを必要とする事例の急増も踏まえると、関係者間での情報収集に関するルールや本人が亡くなった後の財産の取り扱い等について、今後、検討がなされることの重要性を確認した。

⁵¹ 例えば、本人死亡後の財産や持ち物の取り扱い等に関する話をする前に本人が亡くなってしまったことで、本人に関する情報収集が困難だったり、死後の財産の取り扱いに困っている事例や、日常生活自立支援事業にて預かっている通帳の預貯金残高が相続財産管理人申立てを賄える金額はなく、通帳等の預かり物の取り扱いについて意向確認していなかった事例 等

(3) 法人後見実施団体による自己評価、第三者評価実施にあたっての検討

検討委員会、作業部会では、法人後見実施団体に対する評価を行うには、自己評価に加え、第三者評価実施の必要性が多く指摘された。

特に、ヒアリング調査⁵²結果から重要性を考察できたのは、サービス提供の最低基準が示されている運営基準等や監査等の仕組みとは別に、国や事業者団体等ではない組織が第三者評価を行う意義である。

- ・ 利用者の権利・利益を擁護、重視したサービスの質の確保、底上げ（事業者の育成）
- ・ 利用者や社会からの意見や苦情等によりサービスの質を改善する仕組みの構築
- ・ 事業者自らが利用者や社会に対する説明責任を実施することを当然とする社会意識の醸成
- ・ 上記の取組を行っている事業者が利用者や社会から選ばれる評価項目や仕組みの構築
- ・ 第三者評価を担う組織や評価者の水準確保 等

今後は、権利擁護支援の分野においても、民間事業者が提供するサービスと同様、上記の取組が循環する仕組みの定着をめざす必要がある。それは、国や事業者団体とは異なる組織が利用者の立場に立って事業者の透明性や質の評価の実施、公表する仕組みを構築、運用しないと、提供されるサービスの質の確保、向上にはつながらないと考えるためである。

専門家会議で指摘されているように、後見人の質の保証は重要な政策課題であることや、法人後見実施団体の適格性に関する評価手法及び評価基準の確立に関する検討の必要性が高いことをふまえ、後見人等の選任や各後見人に求められる役割の整理等⁵³に向けて、権利擁護支援を必要とする人、その家族・親族、権利擁護実施団体、行政、司法関係者等多様な主体が参画し、議論を重ねる必要があることが、改めて確認された。

⁵² 本ヒアリング調査は、法人後見実施団体による自己評価、第三者評価実施にあたっての検討にあたりとりまとめの示唆を得る目的で、「活動団体に対する第三者評価を事業としている機関」及び「活動団体に対する寄付金等の助成を事業としている機関」を対象に実施した（両機関が対象としている「活動団体」は「法人後見実施団体」ではなく、医療機関や地域活動を行っている団体等である）。

⁵³ 前掲 37



任意後見制度の利用促進と法人後見の担い手の拡大 – 民間事業者団体の参入可能性 –

作業部会2 稲田 龍樹

(弁護士法人 TLEO 虎ノ門法律経済事務所・弁護士)

1 はじめに

国が進める「成年後見制度利用促進基本計画」は「全国どの地域でも必要な人が利用できるようにする」ことや、「地域共生社会の実現」を目指したものです。「第二期成年後見制度利用促進基本計画に盛り込むべき事項（最終取りまとめ）（令和3年12月）」では「優先して取り組む事項」のひとつに「任意後見制度の利用促進」、「担い手の拡大」が記載されています。担い手の拡大のうち、法人後見の担い手を確保・育成する方策のひとつとして、民間事業者団体の参入可能性及び任意後見利用の可能性について考えてみます。

まずは、身近に頼れる人もなく、地域社会のなかに一人で生活している高齢者・障がい者その他の将来に不安を抱える人（以下「高齢者等」と略称する。）がメリットを感じるのはいつ、どのような場面やプロセスをたどって成年後見制度に行きつくかを意識しながら、担い手の確保に向けた方向を考えてみます。

2 高齢者等が抱えるニーズ

（1）「身近に頼れる人がいない」「判断能力に問題のない」高齢者等が抱えるニーズ

高齢者等は、成年後見制度に興味をもって、まだ判断能力があるから大丈夫と思いがちです。それより、日々のお買い物や銀行等での預金の出し入れ、急病時の入院手続や必要品の確保などに関して手助けがあれば、どれほど安心できるかと思っています。そのため、当面は成年後見制度そのものではなく、①簡易な金銭管理、入院・入所手続支援といった各種サービス（いわゆる生活支援等のサービス）を手に入れたいのです（このサービスは判断能力が減少して成年後見人等がついたときでも自分の希望をかなえられるという願いにつながります。）。②死亡後のいろいろな事務手続、さらには、③死後に自分の財産が希望どおり使われ、配分されるかも心配に感じています。

(2) 経済面でみた高齢者等が抱えるニーズ

次に、経済的にみて、暮らし向きに困っていない層／あまり困っていない層／困っている層（少し困っている／困っている）と分けて考えてみます（内閣府『令和3年版高齢社会白書（全体版）』16頁）。上記した福祉分野の対象者像は「暮らし向きに困っている層」の比重が高いです。他方、司法（家庭裁判所）が扱う成年後見制度の対象者像は「暮らし向きに困っていない層／あまり困っていない層」も含めた全部の層の人たちです。

3 担い手の現状

既に20年を経た成年後見制度は財産管理を主とするものから身上保護を主とするいわば判断能力をもった個人として被後見人等⁵⁴を支える仕組みであるという認識が深まりました。初めは、顔の見えるとは文字通り個人を意味すると考えていました。しかし、法定後見を主とした実務運営から分ったことは、1人の個人成年後見人等⁵⁵がすべてを担うことは難しい例もあることでした。

被後見人等の豊かな生活を送れるように多方面を配慮できる知識・能力を備える人が理想的な担い手です。このような人を確保すべきですが、そうした人材の数は限りがあります。そこで、被後見人等のニーズに可能な限り応じられるいろいろな分野の人材を抱えられる法人（事業者団体）が持続的な組織として存続できるならば、望ましい担い手です。

最近、民間事業者団体、たとえば、一般社団法人、公益社団法人、NPO法人のなかには高齢者等が魅力を感じ、かつ信頼できる生活支援等のサービスを提供し始めています。高齢者等と民間事業者団体が契約を締結することにより合理的なサービスを、リーズナブルな料金体系の下に、得られるならば社会的に有益です。高齢者等のニーズの高いもの、一般的には①②③の順に契約を締結します。高齢者等（及び家族）は、その事業者団体の実績や財務基盤、経営の安定性等を見るなど納得する時間を経た上で、一段ずつ踏みしめてから、任意後見契約⁵⁶を締結したいようです。

一方、任意後見制度が発効するには、ある一定の年数の経過（誰しも早く来てほしくないので遠い将来と思いたい。）を要します。また、信頼できる人に自分の希望や財産を託したい、自分の希望をかなえてくれる人かどうかを見極めたいという、信頼関係の構築に時間をかけることも、当然の願いかと思えます。任意後見制度を含む成年後見制度の重要性を説かれても、高齢者等がこの制度をすぐに使いたいほどのメリットを感じないのも分かる気がします。

⁵⁴ 被成年後見人、被保佐人、被補助人を総称して「被後見人等」という。

⁵⁵ 成年後見人、保佐人、補助人を総称して「成年後見人等」という。これらの地位はいずれも家庭裁判所の選任審判に基づいている。

⁵⁶ この契約は、本人が任意後見契約により自己の任意後見人候補者（任意後見受任者）を選択できる点に特色がある。

4 民間事業者団体が持続可能な担い手になる条件

(1) 司法と福祉の連携

多くの方たちは、成年後見制度というものは司法と福祉の連携の必要性という認識では一致しています。

「暮らし向きに困っていない層／あまり困っていない層」も含めた全部の層の人たちが、自らの財産により任意後見契約を介して任意後見の発効後に任意後見監督人の監督を受ける、あるいは法定後見制度の利用者が家庭裁判所の監督を受けるという仕組みにより、個人の私有財産を含む私生活の安心安全を守ることを国の関与の下に実現しようとしています。個人が私生活を守るという面とそれを守る仕組みに国が司法と行政の連携というかたちで関わるという面を見ると、法定成年後見制度（民法の制度）と任意後見制度（特別法の制度）では、そのあり方は全く同じなのかなどもまだ十分に明らかではありません。高齢者等の本人意思を尊重し、日々の生活に即して具体的に調べる必要があります。

(2) 官民連携の実現に向けた実態把握

福祉法の分野と家族法を含む民法の分野の間でも、連携のイメージは必ずしもはっきりせず、むしろ異なる面もあります。しかし、この連携は司法と行政の本質を踏まえながら、2つの領域で重なり交錯するテーマをともに考えて解決することになろうかと思えます。そうならば、民間事業者団体が高齢者等のメリットに応えるため、組織として持続していくために整備して乗り越えるべき点はどこで、その対策はなにか、衆知を集める他ありません。

たとえば、任意後見契約を締結した民間事業者団体が、任意後見受任者として任意後見監督人選任の申立てをするか、という事態に至ったとき、任意後見契約を締結したのち難問が出てきたケースでは、法定後見の申立てを真剣に考えざるを得ないこともあります。このような多様なケースが実際にどの程度発生しているか、そのことによる高齢者等と民間事業者団体にどのような不都合が生じているか、地域による差がみられるか等を調べる必要があります。自立した民間事業者が、持続可能な団体として信頼される仕事の中身はどのようなものか。また、民間事業者団体として持続していくためには、どのような収益構造や外部からのチェックを受ける仕組みが必要か。このチェックが有効に機能するためには誰がどのような根拠のもとで行うことが適切か。以

上の諸点について、周囲の関係者（病院や施設、賃貸住宅管理会社、携帯電話会社等）から十分に理解を得られる見込みはあるか等々であります。

これを確かめるためにも、適切な仕事をしている各種の民間事業者団体から学び、育成する方途を探ることになります。各種の法人がその特性を磨きながら地域社会のなかで互いに支え合うネットワーク、そうした仕組みが望ましいです。

（3）官民連携と任意後見

民間事業者団体がいわゆる生活支援等のサービスにかかる多彩な契約を高齢者等と結ぶ際に、近親者の方たちと一緒に話し合っただけ進めた場合には疎遠だった家族が高齢者等を支えたいとあって、契約に至る前にニーズが消えることもあります。ときには、結ばれた契約が必要なくなったと解除されます。その後、やはり問題が再発して停滞することもないわけではありません。逆に、みんなと相談できた高齢者等が先ず任意後見契約を結びたいと進むこともあります。

より広く任意後見人又は成年後見人等の活動により、本人が終末期に見せた笑顔が親子兄弟、関係者に思いもかけない人の輪の新しい姿をもたらすこともあります。あまり知られていないが、成年後見制度の社会的機能のひとつかと思えます。

こうした事例は、前述した高齢者等の①生活支援等のサービス、②死後事務手続き、③死後の財産処分に関して、高齢者等の本人意思を尊重し、いわゆる意思決定の支援がなされたからです⁵⁷。任意後見人又は成年後見人等は、近親者であれ、専門職であれ、高齢者等がその尊厳を尊重されたかたちで安心安全に生活を送れるように活動することを目的としています。今後、こうした職責を負う任意後見人又は成年後見人等の役割を担う適性ある民間事業者団体の確保・育成に向けてできることを、官民が一体となって検討することが求められます。

⁵⁷ 意思決定能力（支援を受けて自らの意思を自分で決定することのできる能力）は法律で定められた概念ではないとされる（意思決定支援ワーキング・グループ『意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン』（2020）3頁）。

5 今後に向けて

高齢社会の次のステップを目指して最善のかたちを地域に即して作り上げ、これに沿う枠組みを形成することは喫緊の課題です。実際に、総ての高齢者等が安心安全に生活を送れ、生活上の手助けに関する希望をかなえられ、メリットを感じられる成年後見制度の担い手はどれほどの人数が必要になるかを考えると、今でも不足気味です。したがって、適切な担い手を十分に確保するのはたやすくありません。いわゆる団塊世代が後期高齢化を迎える時期がそう遠くない将来であることを考えると、少しでも早く、担い手の確保を真剣に考える必要があります。できる範囲で、できる歩みを進めたいものです。

作業部会2 熊田 均
(特定非営利活動法人 東濃成年後見センター副理事長・弁護士)

1 はじめに

- (1) 岐阜県の東濃地区（美濃の東方面）5市において、平成16年から法人後見センター創設、運営に関わっています。同センターの活動地域の中には山間部もあり、いわゆる人口過疎地域もあります。
- (2) 活動を通じて体験したことは、過疎地域でも、全国のあらゆる地域と同様に、判断能力が不十分な方等自分で自分の権利を守ることが困難な人は存在し、むしろ、過疎化・高齢化が急速に進み、地域力が減少していることからこの問題が顕著であるということです。後見等活動の開始後、本人の入所契約、福祉サービス契約の締結、日常の預金管理の支援等を行って参りましたが、それに加え、当初は建築リフォーム被害が多発しておりその対応に追われましたし、その後、最近では、高齢者・障害者等への身体的被害、経済的被害等のいわゆる虐待対応が増加してきています。このことから明らかなように、過疎地域においても権利侵害防止、侵害回復のためには、福祉的支援とともに、これに連動した司法の関与、支援が不可欠と感じています。
- (3) 令和4年3月に閣議決定される予定の第二期成年後見制度利用促進基本計画においても、「地域共生社会の実現」のためには、本人を中心とした支援・活動における共通基盤となる考え方として「権利擁護支援」が位置づけられ、権利擁護支援の地域ネットワークの充実が求められる内容となっています。過疎地域において、司法的支援をどう構築作りするのかとの工夫が今まさに問われていると考えます。

2 権利擁護支援ネットワークの「要（かなめ）」の創設にむけて

- (1) 過疎地域では専門職も少なく、また権利擁護支援ネットワークの萌芽となりうる組織も多くありません。特に人口減少、過疎化が進む村落地域においては、このことが顕著であろうことが推測されます。過疎地域においてもネットワークづくりに尽力されている地域は少なくありませんが、全国的に見るとまだまだ少数と思います。選考している好事例を参考にし

ながら、「各地域の特性、事情」にあった権利擁護支援の仕組みづくりを早急に実現することが求められます。過疎地域では、単独の市町村で対応することが困難な場合もあり、このような地域では市町村が共同でネットワークづくりをするいわゆる「広域型」の取り組みも必要かと思えます。

- (2) この中で、さらに感じることは、都道府県の役割の重要性です。単独市町村での取り組みが困難な地域があるのはもちろんのこと、広域型の取り組みさえも諸般の事情で困難な地域がたくさん存在します。このような場面では、都道府県民の権利擁護を支援するという観点で都道府県が役割を担うことが必要になります。都道府県を支援し、地域における権利擁護支援ネットワークの「要（かなめ）」の創設が必要になると考えます。その手段としては、都道府県が主導して「要（かなめ）」を作り、広域的な権利擁護支援ネットワークを創設する方法、都道府県が主導して既存の社会福祉法人に新たな活動をしてもらう、あるいは、新たにNPOを創設し、そこに要（かなめ）を担ってもらう方法等が考えられます。もとより、これを実現させるためには、直接に住民とかかわる市町村の役割、都道府県職員に必要な知識・ノウハウを取得してもらうための研修等の実施、いくつかのモデルパッケージの提示が不可欠と思われ、国の役割が求められることは当然ですが、今まで権利擁護支援の制度設計は国の役割、この制度の実施は市町村の役割とされ、どちらかと言えば都道府県の関わりが見えにくい状態であったことは否めなかったと感じています。
- (3) 山間部等での市町村の過疎化がますます進行するなか、発想を転換し、都道府県の役割を改めて考え直すことこそが急務です。

3 利益相反の防止策について

- (1) 司法過疎地域で権利擁護支援を行う場合、利益相反の問題が生じがちです。専門職が権利擁護支援にかかわる場合、専門職の数が限られていることから、複数の方の権利擁護支援をする場合が生じます。例えば、賃貸アパートに居住する認知症が進んだ後期高齢者夫婦両方を支援する場合、アパートの家賃、水道光熱費、食費をどのように分担負担をしてもらうか、平等に負担してもらうのか、年金額に応じて比例負担するのか、貯蓄額を考慮して決めるか、いずれの選択もあり得えます。夫婦双方が何とか判断できる事案であれば丁寧な意思決定支援を通じて本人らに決めて頂くこととなりますが、判断能力が減退して、それが困難な場合、成年後見制度の利用が検討されることとなります。この場合、両者とも同一の後見人になることは本来避けるべきです。なぜなら、夫の負担を軽くすれば妻の負担が増大することになり、妻の負担を軽くすれば夫の負担が増大するという利益相反関係が生ずるからです。

専門職等の社会資源が豊富であれば、当然別々の後見人が選任されることで対応されるこ

とになりますが、専門職が少ない過疎地域では、このような場合、対応に苦慮することになります。

(2) 過疎地域では、このような場合に備え、権利擁護支援の受け皿の多角化が求められます。全国各地で進められつつある法人による権利擁護支援センターや後見センターの設置がその一つの方策と思われます。これらを設置することで、過疎地域の数少ない専門職の受け皿と併用することも可能になると解されます。

さらに、このような法人を権利擁護支援ネットワークの要（かなめ）として機能させることで、専門職との連携を可能にし、利益相反防止のための棲み分けができるとも言えます。

(3) 過疎地域では、地域の事情に応じて、利益相反防止について工夫が求められます。それが住民の権利を守るためにやはり急務だと言えます。