

令和5年度 「持続可能な権利擁護支援モデル事業」実施自治体等連絡会（5月度：第1回）

日時：2023年5月12日（金）10:00-11:40

会場：オンライン（zoom）

【モデル事業取組自治体等】

静岡県・静岡県社協、長野市・長野市社協、豊田市、八尾市・八尾市社協、藤沢市、黒潮町・黒潮町社協、古賀市・古賀市社協、京極町・京極町社協、大川市・大川市成年後見センター・大川市社協、京都府・京都府社協、宮崎県、山口市

【関心自治体等】

埼玉県、新潟県社協、長野県社協、奄美市、相模原市、佐渡市、宍粟市、柴田町、関市・関市社協、北杜市、野洲市、横浜市・横浜市社協、福岡市社協、福島県社会福祉士会
山野目教授、全社協、Kねっと相談員、日本総合研究所

1.開催時期・頻度について

資料「令和5年度 モデル事業実施自治体等連絡会 年間スケジュール（予定）」を用いて、連絡会の年間スケジュール、モデル事業実施自治体等連絡会の進め方について、厚生労働省より説明。

2.新たに手を挙げた自治体からの取組発表**(1)テーマ1:地域連携ネットワークにおいて、民間企業等が権利擁護支援の一部に参画する取組****○京都府社協**

京都府にも理解いただき予算措置が可能になったことから、今年度からモデル事業の取組を始めている。昨年度は「京都府社会福祉協議会が担う法人後見あり方検討会」（以下「検討会」という）を開催していた。

検討会では、京都府社会福祉協議会（以下「京都府社協」という）自体が広域社協として法人後見を担えるかどうかについて検討をするのと同時に、市町村社会福祉協議会（以下「市町村社協」という）に対するさらなる法人後見の普及、社会福祉法人からの協力をお願いするにあたって必要な人材育成や、成年後見・法人後見以外の支援の総合化、たとえば任意後見の活用、死後事務委任の取組の推進等について検討した。

検討会には厚生労働省もオブザーバーとして入ってもらい、現在取組報告書を作成しているところ。内容としては京都府社協が社会福祉法人からの協力を得たうえで法人後見を進めること、法人後見実施体制づくりのための人材育成、周辺分野である日常生活自立支援事業（以下「日自」という）との一体化など、取組を進める上での4つの柱について確認した。

4つの柱の具体化について、モデル事業が始まったとはいえ、すべてを一気にスタートさせることは難しい。ある程度絞り込んだ形で令和5年度は取り組みたい。現状では4点考えており、1つは京都府社協が広域社協として法人後見を実施するにあたって必要な体制整備、規程等、市町村社協や社会福祉法人との役割分担や調整方法、専門職団体との連携、中核機関との関係づくりなど色々な角度で体制整備を進めていく。そのうえで京都府社協として裁判所と調整しながら法人後見を受任していく。当初は2件ほどが限界かと思うが、適切なケースの選定や実際の取組に当たって必要な役割分担を行いながら進めていく。

2点目、京都府社協が広域で法人後見を行う場合は、単独で法人後見を担うことが難しい状況

にある町村部を中心に進める。市部については基本的に自前でやってもらい、そのバックアップを京都府社協が担う。

3点目、社会福祉法人にどのような関わり方をしてもらえるか。ケーススタディの機会を持ち、実際にシミュレートする。全国の動向の調査を進めながら、進め方について調整していきたい。

最後に京都府全体の法人後見活動のバックアップをしていくため、研修会や法人後見を担う団体同士のネットワークづくり、虐待等の困難事案の事例検討会の実施等計画するため、準備をしている。

○宮崎県

市町村や社会福祉協議会による法人後見の実施を目標としてきたが、人員や財源の余裕がないことが分かった。市町村や社会福祉協議会以外の担い手による法人後見の実施を模索し、法人後見を担う社会福祉法人等受託可能な法人や団体、個人も含め調査や募集を行い、応募があった法人を対象とした研修などへの呼びかけを実施する予定である。

今年度は、法人後見の受任が可能な法人がどれくらいあるのか調査を行う。可能などころがあれば、すでに実施している法人後見養成研修への呼びかけを行う。関係団体、家庭裁判所や中核機関、専門職団体との連携、連絡調整を行い、手を挙げた団体に対して参入しやすくなる手助けをしていきたいと考えている。

目標としては、市町村社協の法人後見の実施についても模索していくが、1年で1団体ずつの参入を増やしていく。最終的な目標はすべての市町村で法人後見が実施できる体制づくりとしている。

(2)テーマ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

○山口市

今年度からモデル事業に参加するにあたって、本人への意思決定支援や、事業運営の透明性・信頼性を確保しながら、簡易的な金銭管理などの身寄りのない方等の生活支援サービスの利用に際して必要なことを検討していく。

基本的には身寄りのない方が対象者であり、成年後見制度や日自の対象にならない人をどのように支援していくかについて考えていきたい。多様な主体がそれぞれの特性を生かしながら、山口市版の持続可能な権利擁護支援の仕組みを検討していく。

参加してもらおう主体としては大学、県弁護士会、県司法書士会、県社会福祉士会、地域包括支援センター、介護サービス提供関係団体、特定相談支援事業所、障害関係機関等に入っていたいく。

実施内容については、まずはニーズ、課題の把握をする。身寄りのない方への支援の課題について、アンケート調査や関係団体へのヒアリングの実施を検討している。地域の社会資源や事例の調査を行い、全国の先進的な事例を参考にする。先進地の視察も考えている。検討のワーキンググループを2か月に1回、年6回、テーマを決めて開催することを検討している。人材育成も必要かと思うが、進め方については市社協と一緒に考え、研修会等の開催を検討している。

今年度の到達目標は、意思決定サポーター、生活支援サービス提供事業者、監督する専門職機関の役割分担の方向性を決めていきたい。意思決定支援に関する研修会の開催ができればと思う。2年間ワーキンググループで検討、3年後に実証事業ができればと思う。3年後の到達目標につ

いては意思決定サポーター、生活支援サービス提供事業者、監督専門職団体のモデル的選定について、市が担うのか社会福祉協議会にやってもらうのか、その点も含めて、全国の状況も教えていただきながら決めていきたい。

○大川市

昨年度までに地域ケア会議の中で、身寄りのない人、もしくは身近な支援者が不在な人の課題について検討を重ねていた。その際「スムーズな入院入所ができない」、「金銭管理がうまくいかない」といった課題が出ていた。併せて金融機関にアンケートを行い、「認知機能が低下した、特に高齢者等への窓口対応に大変労力がかかっている」、という実態が見えている。家族に連絡をしようとしても大川市は若い世代が転出しており、遠方に住んでいる家族は昼間仕事をしているため連絡がとれない、ということで金融機関はこの状況への対応に苦慮していることが分かった。

モデル事業では福祉、金融機関に加え医療機関にも入ってもらう。1つは金銭管理の支援を考えていくが、身寄りのない人の入院の対応についても整理したいと考えており、本人の判断能力がある場合、ない場合など場合分けをしたマニュアルのようなものを作成できればと考えている。

スケジュールについて、6月頃に協議の場を設定、2か月に1回程度話し合いを続けていき、課題の共有を行う。大川市で支援をする中でどのような枠組みが必要かということの協議を行う。年末には一定の合意がとれて、年明け頃にモデルケースとして支援ができればよいと考えている。

意思決定サポーターの担い手について、大川市では市民後見人がほとんどいないため、担い手の育成が課題の1つである。市内に社会福祉法人連絡会が立ち上がっているため、主な法人に対して個別に根回しをし、11月に研修会を開く予定であるのでそれぞれ2名ずつほど参加してもらうようお願いをしている。

事業の肝になる、金融機関との連携については、大川市に本店のある信用金庫に事前に話をしている。先日の役員会において、このモデル事業に参加してもらう理事が決定しており、参画いただけるものとみている。

金融機関における課題は窓口対応の人材不足の中、認知機能の低下した顧客に対する対応の負担である。この点についてはICTを活用した支援を検討しており、KAERU株式会社が提供している、離れた親を見守るキャッシュレスサービスの活用を検討している。人的コストを削減しながら、安心安全な金銭管理支援を考えていきたい。

3. 専門家会議等モデル事業に関するその他の動きについて

参考資料2を用いて厚生労働省より説明

4. 意見交換

テーマ:「検討すべき課題」のうち、事業の範囲に関するもの

(1) 要綱・様式を作成している自治体より内容説明

○八尾市

資料として、事業の実施要綱と、監督機関である検証委員会の設置要綱と、各種様式を提出している。

事業の概要について、八尾市では「八尾市見守り推進事業」として、青の意思決定サポーターとして、市民後見人OBの方や市民後見人バンク登録者を想定して、見守り支援をしていただく。

赤の事業所は金融機関を想定しており、各金融機関に個別に相談している。詐欺被害の防止の観点から日自のような日常的な金銭管理ではなく、通帳の預かりといった支援を行う。監督機関については三士会に協力してもらい、定期的に会議の開催を行い支援の適正性等を図る。

資料1 実施要綱第3条に対象者を規定している。八尾市内に住所を有している方で、原則自宅で生活している方、判断能力低下が比較的軽度の方で事業内容等を一定程度理解できる方と規定している。この点については、成年後見制度や日自での支援が必要とまではいかない方を想定しているところである。身寄りのない方や親族が遠方にいる方、原則単身の高齢者として考えているが、事業の実施にまで至っていない。現在対象者を洗い出し、自宅まで伺い事業の周知を行うなど選定に向かっているところである。

資料1 実施要綱第4条(1) おもいのみまもり については、資料3 様式5-2号 5ページに、見守り隊がご本人に対して月2回の訪問を行ってもらう旨記載している。その中で本人の状況や身近な困りごとを聞いてもらい、必要に応じて金融機関や市役所に同行支援をしてもらう。あくまで同行であり、本人に代わって契約行為をすることは認めていない。

訪問の中で通帳の確認をしてもらい、急なお金の動きがないかなども確認してもらう。現状市民後見人OBに担当してもらうことを想定しており、数名から了承を得ている。

様式第9号第4条 おかねのみまもりについて、支援者は金融機関や事業所等を想定している。基本的に利用者との契約行為によって、金銭管理等をしてもらうことになっており、財産管理委任契約の案として作成している。冒頭の説明の通り、日常的な金銭管理ではなく、大きなお金が入っている口座や権利書といった自宅で保管することにリスクがあるものについて管理して、場合によっては通帳の写しを検証委員会や窓口になっている市社協に提出してもらい、お金の動きを管理する。これらの話を金融機関や事業所に説明しているが、支援の範囲については決めきれていない。

○豊田市

資料6 「豊田市地域生活意思決定支援事業における利用者の守備範囲について」を用いて、どのような人を対象に、どこまでの支援を行うか、という点について説明する。

対象者について、資料2の要綱では第5条に規定。日自の実施要領を参考にしている。「精神上の理由または社会的障壁」という文言の表現については、「認知症の確定診断が出ている」とすると医療機関で書類を提出してもらうなど手続きが必要になってしまうこと、また困窮や孤独・孤立や身体障害によって生じる「精神上的不安定さ」を要因とした、環境が整っていないことによって意思決定や金銭管理に不安を覚えている、というような方も対象にすることを考え、このようにしている。

「金銭管理その他の手段的活動」という表現はいわゆる造語である。金銭管理だけではなく、手続きやいわゆる身元保証として求められる事実行為を場合によっては含むことができると考え、幅広く捉えられるように表現している。またICF(国際生活機能分類)で定義されている、生活機能の分類である、心身機能・構造、活動、参加から、「活動」と「参加」という語句を引用している。手段的日常生活動作(IADL)、例えば買い物に行く、料理をするといった動作については、「手段的」という言葉を頭につけることで、いわゆるADL、食べる、排泄する、といったことは排除している。また社会参加に必要な手段的活動であるため、掃除や洗濯も排除している。また金銭管理や行政手続きなど、場合によってはその他身元保証に求められる事実行為についても含まれ

るようにこのような記載になっている。

2つ目の条件として、上記のような課題を抱えているが、親族を頼ることのできない、あるいは民間のサービスを利用することができない人を対象としている。身寄りがないことは大きな課題であると同時に、身元保証などのサービス提供をしている民間企業もある。モデル事業による民業圧迫というリスク回避の意味で、利用できる民間サービスがあるのであればそちらを優先してもらおう。弁護士に委任するということも含め自助が可能な人はそれを優先し、そういった対応ができない人を優先的にモデル事業で支援する。行政による公的なサービスとして税金を投与することを考え、このような記載をしている。

3点目、判断し得る能力を有していると認められる者又は成年後見制度もしくは未成年後見制度を利用している者としている。豊田市の場合、金銭管理を福祉関係の事業所をお願いする形になっており、その事業所や法人のサービスを受けている人が対象となる。そのため、本人が生活に関する支援を受けることについて納得、理解をして契約を締結するということになる。また日常的な金銭管理の説明については、光熱費等生活に付随する範囲であれば、福祉サービスの延長として、丁寧な説明により本人がその内容を理解することは可能であると整理している。不動産の売買といった話をしているのではなく、あくまで生活の延長の話であるのでこのような整理になっている。

これらの条件をどのようにチェックしていくかということについては、資料2 要綱の別添1に誰がチェックするかを定め、様式第1号にチェックリストがある。これらの記載については介護予防・日常生活支援総合事業の基本チェックリストをもとにしている。本人の病氣的な話だけではなく、環境の部分も含めて知っている人として福祉の専門性や経験を有する者、具体的には地域包括支援センターの職員やケアマネジャー、相談支援専門員が利用者とは面接をし、チェックリストに該当すれば利用できる、という仕組みにしている。利用のしやすさも意識して作っている。

赤の事業所、金銭管理を担う事業所の守備範囲について。豊田市地域生活意思決定支援事業の要綱と豊田市生活基盤サービス事業の試行的運用に関する要綱の2つの要綱にまたがる。

具体的には日常生活に必要な範囲での金銭について一時的な預かり、本人への受け渡し等の記載がされている。作文の土台は赤の支援者と青の支援者を設定しそれらをパッケージとしているため、親要綱については重層的支援体制整備事業の社会福祉法第106条の4第2項の造りを参考にしている。赤の支援者に関する、子要綱については福祉サービス利用援助事業の造りを参考にしている。

代理権についてお金の維持管理について記載しており、本人の所有物を勝手に処分することは許されていない。また出金や引出しの代理権までは付記していない。金融機関からの理解が得られていないため、契約として代理権の付与ができたとしても金融機関での設定が難しいことが考えられる。そこまでは踏み込んでいない。

豊田市で取り組んでいる2つのモデルケースについて、1つは意思決定支援の実現の範囲として、本人の払い戻しの助言や同行を行っている。2つ目の高齢者のケースは高齢者施設に入所しており外出が難しい方である。日自の契約もしているため、預貯金の払い戻しのみ市社協が関わるような対応として実施している。

認知症などで出歩くことが難しい方など、身体障害や引きこもりの方も利用者として想定しているため、本人が金融機関まで出向くことができない方への対応が課題となっている。キャッシュ

ユカードによる引出し等の論点も、リスク管理と一緒に議論していく必要がある。またヘルパーが直接金銭管理をしているわけではないが、生活援助のなかで関わりがあるのかという整理と、障害福祉サービスは通知に事業所で行っている預かり金の規定などもあるため、本来業務との整理も必要と考えている。

手続きについての記載は日自の内容を準用しているが、十分整理ができていない。行政手続きについて、特に福祉と介護の手続きについては本人の使者としての申請を行政は受け付けているため、代理権の付与について言及する必要があるのか、という点について整理する必要がある。ケアマネジャーや地域包括支援センターでは介護関係の手続きを本人の使者として代行している現状があるため、これらの役割の整理が必要だと考えている。一方で障害福祉分野ではさらに幅広く支援している実態があるため、対象者別に出されている施策の違いについても考慮する必要があると考えている。

意思決定フォロワーの活動範囲についても、重層的支援体制整備事業のように束ねる要綱と紐づく要綱があるという形にしている。親要綱については参加支援事業の書きぶりを参考にしている。いくつかの市町村の介護サービス相談員派遣事業の要綱を参考に作成した。

具体的には月2回の訪問、本人の価値観や選好についてお話の中から確認する、いろいろな情報をお伝えして本人の意思決定を後押しする、といった記載になっている。

ヘルパーの訪問記録のように、毎回訪問時に「とよた意思決定フォロワー活動実施記録票」を記載してもらおう。また月に1回活動報告を出してもらおう。本人の状況の変化や、意思決定フォロワーが活動する中で思ったことや、裏面に本人の選好等について記録してもらおう。

(1)利用者の範囲・・・【観点】権利擁護とは？(地域)福祉とは？

①判断能力:成年後見制度からの移行(重度の場合、在宅 or 施設入所)

○京極町

何件か制度に該当しない方の金銭管理をした実績があるが、それらのケースは介護度でいうと、要介護2くらいまでが対象であった。

○山口市

成年後見制度からのモデル事業への移行は想定していない。成年後見制度に該当するということは後見人がついていてということであるので、そのまま支援が続くことを想定している。

○八尾市

検討する中で、現行制度上で判断能力が不十分な方について金銭管理支援をする必要はあるが、金融機関との調整の中で実施することが難しいことが分かった。またどの制度を使うかによってその方ができることの範囲が変わってしまうため、現行の他制度の対象者と被る形で対象者を定めることは難しい。そのため、モデル事業では、既存制度とは別のターゲットを狙ったという経緯がある。

福祉サービスが成年後見制度を卒業する人の受け皿になるという説明があったが、意思判断能力に関して今困っているのは、本人に意思能力があるからこそ契約することに納得しない、費用に対する意見があるなどにより契約に結び付かないということである。そうした点から判断能力の低下が重度である、後見類型の方の支援の方が逆に実施しやすくなると思う。

一方で金銭管理という点で、このモデル事業が受け皿になるのは難しいという実態もあるので、成年後見制度から卒業された方を対象とする点について、現状考えられる課題についてはお答えできるが、受け皿となれるかどうかについて、国としてその点どう考えておられるのか、こちらとしてもお聞きしたい。

②判断能力以外:身寄り(家族・親族等による事実上の支援)、資産(自助 ex1,000万円)

○大川市

大川市では身寄りのない人をモデル事業の利用者として想定している。一定の資産があり、意思能力があるのであれば、自助で対応していただくことが適切であると考えている。

実際に支援に当たったケースで、末期がん患者で一定意思能力が確認された方については弁護士につなぐといった対応を行った。

○長野市

大川市と一緒に身寄りのない人への支援という形で組み立てている。身元保証人がいないことで入院できない課題と併せて金銭管理を検討しており、身寄りのない方が利用条件になっているため、判断能力の有無については検討していない。判断能力がある方でもない方でも利用できるようになっている。

資産要件については、つけてしまうと急な対応ができなくなってしまう可能性があるので、つけることは考えていない。

(2)事業者による「日常的金銭管理」の範囲と方法・・・【観点】日常生活自立支援事業による金銭管理とは異動は何か？

①口座出納管理:取扱上限額(日常生活 ex 普通預金 50万円)、通帳・銀行員の保管

○黒潮町

施設で取り扱う小口現金の上限金額について調査したところ、10万円程度であることがわかった。このモデル事業ではあくまで簡易な金銭管理を意識しているので、限度額を10万円以上にすることは考えていない。

通帳と銀行印の保管については、介護保険の事業所ではできるかと思うが、八尾市のような出納管理、出金の管理までは難しいところ。出納の状況を確認することができるのであれば、本人に注意するというよりは、そこで得た気づきを関係機関につなげるという仕組みができればと考えている。

②支払:日用品支払(現金本人渡し+本人管理 or 施設管理)、定期支払(公共料金、施設費等)

○藤沢市

現状、成年後見制度へのつなぎでモデル事業を検討しているため、日常的な支払いについても支援の範囲としている状況である。

○豊田市

豊田市のモデルケースのうち、障害のある方の場合には本人がお金を所持し、その使っている状況を見守り、助言等声掛けをするという支援をしている。高齢者の方への支援の場合、施設の従

事者が代わりに購入するという形になっている。定期支払については、ある程度支援が整ってくると引き落としになっていくので、コンビニで振り込む、ということは徐々になくなっていくだろう。

今後支援を続けるにあたって、サービスの利用料支払いなどを赤の事業所が支援するとなると利益相反になることも懸念している。この点について議論が必要かと思う。

③預金引出し:代理・代行(本人不在)、同行(事業者 or 意思決定サポーター)

○山口市

事業所としては自分たちでやった方が手早く済む、と考える部分もあると思うが、意思決定サポーターに同行をお願いできればと思う。

○黒潮町

山口市と同じく、事業所が行う方がスムーズかと思うが、モデル事業において関係性の濫用について言及されているので、意思決定サポーターが同行をしてもらうことを検討している。

(3)意思決定サポーターによる「意思決定支援」の範囲と方法…【観点】事業者による日常的金銭管理の範囲内? 社会生活全般?

①定期訪問:頻度(月 2 回程度)

②同行・立会:金融機関(預金引出し)、市役所(行政手続)、その他(日用品購入、関係性注意事項)

○八尾市

意思決定サポーターと一緒に通帳の記帳を行ったり、お金の確認の同行というイメージで考えていた。市民後見人のOBを想定しているので、そのような支援ができるかと思う。

同行支援する中で難しいのが、銀行の窓口で手続き中にもっと金額を下ろしたい、というような、その場で支援内容について本人ともめてしまう、ということがある点かと思う。

○京極町

同行は意思決定サポーターがやることを想定していた。他の自治体の意見を参考にしていきたい。

○黒潮町

基本的には金融機関の手続きや行政手続きについても同行を検討しているが、モデル事業であるので、やってみてどうかという結果をもって今後検討していきたい。

5. 山野目先生より

テーマ②でお願いしている日常的な金銭管理、社会生活上の意思決定支援について申し上げると山口市や大川市から新たに取り組む旨報告があった。関心をもっていただき感謝申し上げる。

本日八尾市や豊田市から要綱の説明を受け、モデル事業に関心のある自治体においては、すぐに要綱を策定するのは難しいと思う面もあるとは思いますが、八尾市や豊田市は昨年度からの苦労の積み重ねがあって、本日の発表のような要綱の策定まで進めることができたことと思う。みなさ

まの自治体における課題についても都度乗り越えていただければと思う。

今まではモデル事業の利用者が成年後見制度に移行する、という流れを想定していたと思うが、成年後見制度からモデル事業やこれから新しく作っていく社会保障制度に移行する、ということは現段階では想定していないだろう。現行制度を前提にすればその通りである。民法改正し仕組みを変えていくに至っては、成年後見制度からモデル事業に移るということも大いにありうる。ゆくゆくはそのような事態が想定される、ということを念頭においていただけるとありがたい。

同時に強調しておきたいこととして、成年後見制度から移行する人をすべて市や町などの行政や社会福祉協議会が実施する事業で受け止める、ということをお願いするものではない。受け止めていただくことに反対することはないが、必ず網羅的に受け止めてほしい、ということをお願いすることはしない。判断能力の低下が重度な方の支援を市や町の事業で受け止めることが必ずしも適切ではないということ、また親族や後見人のみで支援を続けるという従前の支援体制についても限界であることが分かっている。そこで法人後見の制度が出てくる。

後見制度を見直したうえで、誰が後見人になるかということについては、しっかりとスキルやノウハウを蓄積した法人が担っていただくことが基本になるべきではないか。モデル事業では府や県、または都道府県社協の役割として期待したいとして建付けられている。京都府社協や宮崎県から法人後見をキーワードに興味関心があるという報告を聞き、うれしくまた勇気づけられた思いである。他の都道府県、都道府県社協も興味関心がおありかと思うので、積み上げていただければと思う。

法人後見の姿に1つの正解はないと思うが、地域の実情に合わせて取り組むにしても、取り留めのない話になってしまう。法人後見の事業について政府として見守らせていただいた上で、ゆくゆくは法人後見の複数の正解例を、いくつかやり方のパターンについて示していければと思う。そのうえで政府は民法に必要な規程を整備する。厚生労働省は予算や他の制度の整備等を行い、バックアップをしていく、というようにお話が進んでいくだろうと思う。

お集まりいただいた自治体のみなさまにはさらにモデル事業の検討を進めていただき、2023年度大いに発展していただければと思う。

6.事務連絡

次回は、7月14日（金）に都道府県の取組をテーマとした会として開催。

6月27日（火）10:00～12:30、成年後見制度利用促進専門家会議 総合的な権利擁護支援策の検討WGを開催予定。

-以上-