

令和元年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項

厚生労働省 最終的な調整結果

管理番号

105

提案区分

B 地方に対する規制緩和

提案分野

医療・福祉

提案事項(事項名)

首長申立てを行う市町村の基準の明確化

提案団体

茨木市

制度の所管・関係府省

法務省、厚生労働省

求める措置の具体的内容

市町村長は、老人福祉法等により、65歳以上の者等につき、その福祉を図るために特に必要があると認めるときは、成年後見審判の請求をすることができる。対象者の現在地と居住地、援護元が異なるなど、複数の市町村が関わる場合、いずれの市町村が成年後見審判の請求を行うものか基準を明確にしてほしい。

具体的な支障事例

老人福祉法第32条、知的障害者福祉法第28条及び精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第51条の11の2により、それぞれ、市町村長が、65歳以上の者等の対象者につき、その福祉を図るために特に必要があると認めるときは、成年後見審判の請求をすることができる。

市町村長申立権の根拠である老人福祉法等の「その福祉を図るために特に必要があると認めるとき」との規定は、本人の意思能力や家族の有無、生活状況、資産等から判断して、特に申立ての必要性がある場合、に市町村長の申立権を認めたものと解される。

このように理解すると、障害者施設や介護保険の住所地特例対象施設に入所中の方については、複数の市町村が市町村長による成年後見審判の申立てに関わることになると考えられ、この場合、対象者の状況を把握できる立場である措置権者、介護保険の保険者、あるいは自立支援給付の実施主体、生活保護受給者の場合は生活保護の実施機関となっている市町村が、申立てを行うことが妥当との考え方もあり得るところである。

一方で、対象者の状況をよく知ると考えられる援護元の市町村が、対象者をよく知らない、事例がない、などの理由で申立てを断るケースもあり、いずれの市町村が申立てをするか調整に難航することがある。その結果、調整に時間を要し、当該市町村間において事務が生じる上、対象者の権利擁護に影響を与える可能性もある。

制度改正による効果（提案の実現による住民の利便性の向上・行政の効率化等）

対象者の現在地と居住地、援護元が異なるなど、複数の市町村が関わる場合、対象者を住民基本台帳に登録している市町村の市町村長が後見等開始の審判の申立てを行うのか、介護保険等のサービスの援護元が申立てを行うのか、現在、明確な基準がないところ、これを明確化する通知等が発出されれば、市町村間の調整が改善され、さらには、対象者の権利擁護にも寄与するものと考えられる。

根拠法令等

老人福祉法第32条、知的障害者福祉法第28条、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第51条の11の2

追加共同提案団体及び当該団体等から示された支障事例（主なもの）

盛岡市、白河市、水戸市、川越市、江戸川区、横浜市、川崎市、十日町市、浜松市、豊橋市、大阪府、大阪市、川西市、南あわじ市、串本町、広島市、徳島県、徳島市、高松市、宇和島市、久留米市、熊本市、中津市

○関係自治体との調整に時間を要しているため、全国どの地域でも成年後見制度が効果的に活用されるよう、国が示すガイドライン等があると効率的であると考えます。

また、平成17年7月29日厚生労働省社会・援護局通達障発第0729001号、障精発第0729001号、老計発第0729001号通知「民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による老人福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律及び知的障害者福祉法の一部改正について」の一部改正についてにより、首長申立ての親族確認は2親等以内とされているが、養子に行った者や死別の配偶者の兄弟等が対象者と会ったこともないなどのケースも多々有る中で、その説明やトラブルとなりかなりの時間を要することも有るため、併せてマニュアル等があると効率的ではないかと考える。

○今後の認知症高齢者の増加に伴い、住所地特例施設入所者や住所地と居住地が異なる場合などの成年後見制度適用事案の増加を想定したとき、明確な基準の制定を希望する。

○本市においても、他市町村にある住所地特例施設に本市が措置入所の手続きを行い、住所地が他市町村、介護保険の保険者が本市となった対象者について、本市と施設がある他市町村のどちらが首長申立てを行うのか検討を要したケースがあった。当該ケースについては、結果的に、措置入所の手続きを行い、介護保険の保険者である本市において、首長申立ての手続きを進めることとなったが、当該ケースのように複数の市町村が関わる場合、どの市町村が首長申立てを行うのか明確な基準が定められていると、市町村間の調整がスムーズになり、対象者の権利擁護にも寄与するものと考えられる。

○本市及び県下他市町村においても、各市町村で定めた要綱に基づき実施しており、施設入所や長期入院等で居住地と支給決定地が異なる場合等は、市町村間で協議が必要となる。本市では、市町村間の調整を誰が担うのが明確ではなく、市町村職員が支援者に対し、直接他市町村に相談に行くように伝える事例も発生している。支援者の多くが法律の専門家ではないため、本人の権利擁護の相談をしていく中で「たらいまわし感」は、支援者の疲弊につながると考えられる。また、市町村や専門職団体から、県に対しモデル要綱の作成や複数の市町村が関わる場合の申立方針を示すよう依頼しているが、いまだ示されていないため、制度改正の必要性があると考えられる。

○成年後見審判は年々増加の傾向にあるため、今後同様のケースが見込まれる。複数の市町村がかかわる際に、成年後見開始の審判の申立てをどこで行うのか明確化される必要性は十分にあると考えられる。

○他市の施設に入所されている方の住民票が本市にある事例で、本市で審判の申立てができないか検討したケースがあった。この場合も、現在地で申立てする方が手続きがスムーズではと考えつつも明確な基準がなく苦慮した経緯があった。

○成年後見制度に関する首長申立てについての明確な基準が示されれば、市町村間での調整などに要する無駄な時間が解消され、成年後見人制度を円滑に運営することができ、認知症高齢者等の権利擁護につながると考える。

○県レベルでは、首長申立ての実施者について県内市町村に共通の「考え方」が示されているが、県を越えた調整の場合、理解が得られないことも想定される。

○本市においても、昨年度住民票を職権にて削除された者の支援に関わった。そのケースは申し立てには至らなかったが、今後もこのようなケースの増加が考えられるため、基準の明確化を求める。

○当県においても県内の各市町村からも国から統一的な取り扱いを示してほしいとの意見が多数ある。

○本市においては、住民票を他都市におきながら、本市に10年以上居住の実態があった方について、本市が生活保護の実施機関となっていることを理由に市長申立てを行った事例あり。

○本市においては、首長申立てをするにあたり、対象者の居住地の家裁へ申立てをするという観点から、居住地の市町村が申立てをすべきと考えている。しかし、実際には、他市町村より、介護保険の保険者であることや、住民基本台帳上の住所地が本市であることを理由に、首長申立てを依頼されることがある。本市としては対象者の権利擁護に影響を与えることは避けたいため、柔軟な対応をしているが、どちらの市町村が行うかの明確な決まりはなく、それぞれの市町村の考え方も異なることから調整に時間を要することもある。

○本市では、原則本人が居住する区(市町村)が申立てを行うが、他の区(市町村)が本人の状況を把握している場合や、「居住地」が定まらない場合は、「現在地」を考慮の上、協議・調整を行い、申立てを行う区(市町村)を決めている。また、措置での施設入所者については、本人の状況がよく分かっている市町村であればよいと解されており、本市では原則措置をしている区(市町村)が申立てを行う。ただし、市外施設に市内居住者として措置している者や市内施設に市外居住者として措置している者に対する申立てについては、施設所在地の市町村と相談・調整を行うことを必要としており、市町村間で取り扱いが異なれば、調整に時間を要し、対象者の権利擁護

護に影響を与える可能性もある。

○当市においても、平成 29 年度に同様の事例が発生している（保険者が当市で住所が他自治体の住所地特例者について、当市の実施要綱では市の区域内に住所を有する者のみを対象としており、住所地の自治体では住所地特例で居住している者は保険者が担当するとする実施要綱となっていたため、どちらの自治体でも市長申立を行えない状況であった）。

基準の明確化は必要と思われるが、一律に市長申立を行う自治体を定めるのではなく、柔軟に対応できる（どちらの自治体でも対応できる道を残す）ような配慮も必要と考える。

○当市においても、本人に複数の市町村が関わることで調整が上手くいかず、市町村長申立てに至らなかったケースがある。現在はそれぞれの自治体ごとに主張申立て対象者要件を設定しており、明確な基準がない。近隣の市町村で調整するためにも基準がほしい。

○当県においても複数の市町村が関わる事例では、どこの市町村で申し立てを行うか課題となっている。そこで、施設所在地への集中を防ぐ意味から、一定の取扱いを示している。しかしながら、生活保護受給者及び長期入院者の取扱いについては、市町村の合意が得られず、取扱いを示していない。全国市町村の課題であり、また他都道府県との調整が必要な事例もあることから、国で基準を示してほしい。

○当市においても現況届に伴う事務や問い合わせ等の対応等が大きな負担となっており、期間の工夫や事務の軽減を求めたい。

○本人が県外等の施設や病院に所在となると、介護保険の保険者、あるいは自立支援給付の実施主体、生活保護受給者の場合は生活保護の実施機関等、適用できそうな根拠を探しながら他都市町村間と個別に調整をしているところである。申立てを行う裁判所については、本人の生活の本拠を管轄する家庭裁判所であることが定められているが、どこの市町村長が申立てするのかという点については法令上の規定はない。この点について実務上は、本人の状況（申立てが必要な状況）をよく把握している市町村長であればよいと解されているが、今後の制度の利用促進のためにも、全国的な基準を定めてほしい。併せて、成年後見利用支援事業の報酬助成の取扱いについても、全国的に一定の基準を定めてほしい。

○当市においても、後見等開始の審判の申立てを行うに当たり、住民票は他市にあり、他市の施設入所中の方が、住所地特例にて当市の障がい福祉サービスを受給しており、当市において申立てを行った事例があった。他市との連絡調整等で申立てに時間を要した。

○当市においても、介護保険の住所地特例で県外に出ている被保険者について、どちらの市町村で申立を実施するかで、意見調整をした事例があった。介護保険の住所地特例で県外に出ている被保険者の場合、保険者市町村が必ずしも本人の生活実態を全て把握していない（あくまで、介護認定等に係る調査のみを行うためである）ことが多い。また、申立にあたっては本人の住所地を管轄する裁判所にて申立を行うことから、手続き・審判において遠方に出向く必要性があり、介護保険者市町村が申立手続きを行うことは大変困難である。

所在地市町村の方が本人の生活実態の把握をし易いことや審判についても管轄裁判所が近いことから、申立が円滑に進むと考えられる。後見人等候補者も結局、所在地市町村周辺から選任されることになるので保険者市町村よりも所在地市町村が行うことが適当と考えられる。なお、介護保険法第 115 条の 45 第 3 項に定める地域支援事業の任意事業において「成年後見制度利用支援事業」（第 3 号）が規定されている。第 3 号の対象者は「被保険者（当該市町村の区域内に所在する住所地特例対象施設に入所等をしている住所地特例適用被保険者を含む。）」と規定されており、本来被保険者市町村ではなく、在住市町村にて支援すると考えてよいものと思慮される。

そのため、市町村長申立についても在住市町村が第一義的にあたると分り易く明示すべきではないかと思われる。一方で関係市町村（この場合では保険者市町村等）に対しては、申立市町村に協力する義務がある旨を明示すべきだと考える。

任意事業の実施は各市町村の判断に任されており、該当事業を実施していない市町村では、利用支援事業を利用できない場合もあるので、任意事業ではなく全市町村が実施する事業に格上げすべきと考える。

○平成 12 年 3 月 30 日付け厚生省通知によると、審判の請求権を付与されるのは「その実情を把握しうる立場にある市町村長」とされている。当市で市長申立てを行う対象者は、原則として入所措置した者、介護保険者証を発行した者、障がい福祉サービス受給者証を発行した者、市長同意により医療保護入院を行った者、住民票及び居住実態のある者のいずれかに該当することとし、生活保護を決定した者は含めていない。一方、近隣の他の自治体では生活保護の決定を行った市町村が行うべきものと決められている場合があり、どちらで行うのか市町村間で話し合わなければならないことが度々ある。本人との関わりが深くよく状況を理解している市町村が行うことが望ましいが、それを公平に判断する原則の基準を明確にすることは必要と考える。

○当市においては、対象者が現に居住している場所という取り扱いを行っているため必ずしも、住民票の居住地に限ってはいない。

市町村によっては、住民票地と限定しているため、長期入院患者など住民票を前住所地においたままのケースなどは調整が必要な場合がある。

支援者にとっても、市町村にとっても統一ルールが整備されることが、速やかな支援に繋がると思われる。当市でも関係市町村間で調整がつかず対応に苦慮しており、同様の支障が生じているため、全国统一の制度を確立することで市町村の基準統一を図り、事務負担軽減及び対象者の権利擁護にも寄与するものとする。

支障事例

居住地 : A市(救護施設)

住民登録地: A市(救護施設)

生活保護 : 当市

転居予定先: A市(グループホーム)

当市: 市長申立は可能だが、報酬助成対象外。

※市長申立のため、居住地へ職員が出張して本人面談を行う必要あり

A市: 県の「申立書の作成 Q&A」に基づき、「援護の実施者は誰か、という理念や解釈が申立者を誰にするかという解釈の指針になると考えられる」という記載に基づき、援護者が申立者として対応しているため対象外。

対象者の状況把握、職員の出張を伴う事務負担、申立て先等を総合的に判断して、居住地の市町村が申立てを行うことが望ましいと考える。

○サービスの援護元と住民登録地が異なるケースが年間数件あり、その都度どちらが申立を行うのか協議が必要となっている。

○他自治体の施設入所者に関する申立てについて、対象者の情報を持つ市として申立てを行った事例がある。報酬助成や、亡くなったときの対応を含めて整理が必要である。

各府省からの第1次回答

成年後見審判の請求を行う主体については、成年後見審判を必要とする者の生活実態や支援の環境等が個人ごとに様々であることを踏まえ、関連する自治体間の調整に委ねられてきたところであり、一律の方針を示すことは難しいと考えており、提案自治体以外の自治体の意見も聞きながら慎重に検討する必要がある。

各府省からの第1次回答を踏まえた提案団体からの見解

追加共同提案団体及び当該団体等から示された支障事例からも、現状では自治体間の調整に時間を要していることが確認できる。

成年後見等開始の審判も、制度を理解し自己決定の上、本人申立て・親族申立てが望ましいと考えている。よって、首長申立ては最終手段であり、本人の権利擁護の観点から迅速な対応が必要な事例もあると考える。

生活の拠点を置く自治体が成年後見審判の請求を行う主体になるのか、介護保険等の保険者になっている自治体が主体になるのか慎重な検討をする必要があるかと考えられるが、一律の方針を定めていただくよう配慮いただきたい。

また、もし現状のとおり事例ごとに調整を加えていくとした場合に、自治体間の調整の結果、いずれかの自治体が請求を行うことになればよいが、どの自治体も対応せず、後見等を必要とする者に権利擁護の観点上、その人に不利益が生じた場合にどこがどう対応していくべきなのかは示していただきたい。

各府省からの第1次回答を踏まえた追加共同提案団体からの見解

【十日町市】

成年後見制度は対象者の権利擁護の為の制度と認識している。このため慎重に検討する必要があると思うが、基準を明確化することにより、市町村間の調整時間を無くし、使いやすい制度として申立てを迅速に行い、支援を必要としている人にこの制度をつなげ、対象者の権利擁護を早期に行うことが必要と考える。よって「居住地の市町村が申立てを行うこと」を基準とし明確化することを要望する。

【浜松市】

複数の市町村が関わる場合、いずれの市町村が成年後見審判の請求を行うかの基準がないと、調整にも時間がかかり、スムーズな申し立て支援に繋がらない。今後増え続けるであろう首長申立て支援をスムーズに行うためにも一定の基準を示していただきたい。

【大阪府】

一律の基準や考え方が示されない場合、自治体間の調整に時間がかかることが想定される。その結果、本人に不利益が生じることにつながりかねない。

このことから、一定の方針をお示しいただくか、具体の例示を複数示していただくなど、各自治体の取り扱い状況や事例を把握し、速やかな申立ができるよう一定の基準をお示しいただきたい。

全国知事会・全国市長会・全国町村会からの意見

【全国市長会】

提案の実現に向けて、積極的な検討を求める。

各府省からの第2次回答

これまで市町村長による審判の請求にあたっては、当該者の実情を把握しうる立場にある市町村長に対し審判の請求権を付与することとし、自治体ごとに運用のルールを定めていただいているところであるが、このことは成年後見審判を必要とする者の生活実態や支援の環境等が個人ごとに様々であることを踏まえ関連する自治体間の調整に委ねられてきたところ。自治体におけるこれまでの運用経緯もあることから、一律に方針を示すことに伴う影響等について、提案自治体以外の自治体の意見も聞きながら慎重に検討する必要があるため、今後、国において必要な調査を行い、その結果に基づいて検討を行うこととしたい。

令和元年の地方からの提案等に関する対応方針（令和元年12月23日閣議決定）記載内容

5【厚生労働省】

(15)精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(昭25法123)、知的障害者福祉法(昭35法37)及び老人福祉法(昭38法133)

市町村長(特別区の長を含む。)が、精神障害者、知的障害者及び65歳以上の者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときに行う後見開始、保佐開始、補助開始等の審判の請求(精神保健及び精神障害者福祉に関する法律51条の11の2、知的障害者福祉法28条及び老人福祉法32条)については、市町村(特別区を含む。以下この事項において同じ。)の申立事務を迅速に行う観点から、当該事務の実態等を調査するとともに、地方公共団体等の意見やこれまでの運用経緯等を踏まえつつ、審判の請求に係る市町村間の調整を円滑にするための方策について検討し、令和2年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

(関係府省:法務省)