

第5回検討部会メモ

2017・1・10 石戸谷

見守りネットワークと消費者安全確保地域協議会について

～ 答申（案）「第5章政策の柱」「1 消費者被害の未然防止と拡大防止」
（2）「高齢者等の消費者被害を防止する見守りネットワーク」

1 はじめに

高齢者等の消費者被害の防止のため、見守りネットワークの構築は重要な意味をもっている。「中間のまとめ」についての意見募集においても、この取り組みの重要性を指摘する意見が出されており、また、消費者安全確保地域協議会（以下、協議会）の活用についての意見も出ている。

* 協議会については、例えば、「既にある高齢者の見守りネットワークに消費者安全確保地域協議会をどのようにマッチングさせるのか否か、消費者庁とも協力し各区市町村の実情に即したネットワークづくりを推進するための情報提供や支援をしてほしい」（14番）、「よりよい活用方法を検討すべき時期であると感じる」（58番）などの意見がある。

そこで、答申（案）の「第5章政策の柱」「1 消費者被害の未然防止と拡大防止」（2）「高齢者等の消費者被害を防止する見守りネットワーク」の部分について、見守りネットワークについて、協議会との関係、そして福祉部門との関係という2つの観点から意見を述べることにした。

* なお、見守りネットワークの関連では、2014年に、これに関係する2つの大きな法改正があった。消費者安全法の改正で協議会が設けられたことと、介護保険法等の改正で地域ケアシステムの充実策が盛り込まれたことである。この2つの法改正は担当省庁が異なるが、自治体の現場では、地域の実情にあわせて両者をどう一体的に運用するか等の工夫が求められる。

2 見守りネットワークと協議会

（1）はじめに

見守りネットワークについては、第23次東京都消費生活審議会答申「消費者被害から高齢者を見守る取組に係る都の役割と区市町村等との連携強化について」（以下、「23次答申」）があり、これを受けて政策が実施されている。

他方、改正消費者安全法は2016年4月から施行されており、23次答申後に協議会を設置して運用を始めた自治体も出てきている（昨年11月の時点で17自治体）。今のところ、協議会の方式も多様で、従前の見守りネットワークとの関係でも様々である。

消費者庁の「改正消費者安全法の実施に係る地方消費者行政ガイドライン」（2015年3月、以下、ガイドライン）は、この関係について、以下のよう

高齢者を始めとする消費者被害に遭いやすい特性を有する者を消費者被害から守るための見守りネットワークは、法令による根拠がなくても実施することが可能であり、実際に行われている地域もある。

このような状況で、消費者安全法に基づく消費者安全確保地域協議会（以下「地域協議会」という。）を組織する独自の意義は、構成員間で見守りの対象者に関する個人情報を提供できるようにすることにある。

（中略）

法では、見守り等の取組みを行う地域協議会の構成員間で必要な情報を提供できる旨を規定することで（法第11条の4第3項）、必ずしも本人の同意がなくても個人情報を提供できるようにした（もっとも、実務的な観点から、書面又は口頭で本人の同意を得ることが望ましい。）。これにより、必要な情報が円滑に提供されることによって、高齢者等の消費者被害の未然防止、早期発見及び拡大防止を図るものである。

ガイドラインで説明されているとおり、見守りネットワークと協議会の違いは個人情報の利用にある。そこで、個人情報の提供の有無の観点からすると、次のようなパターンが想定される。

（2）見守りネットワークと協議会の関係についての分類

① 個人情報の収集・利用を伴わない見守り活動の場合

活動の重点を消費者情報の発信に置き、見守り対象者の個人情報のやり取りを考えない方式の場合には、従前の見守りネットワークと協議会を設置した運用との違いはそれほどない。

このため、ネットワークを構成する関係機関・団体に対して消費者情報の発信や講座の開催、一般的な情報交流等の活動を行うことを主眼とする場合には、既存の見守りネットワークとして活動を続行すればよく、当面

は協議会を設置しないという考え方も成り立つ。

② 個人情報の収集・利用を伴う見守り活動の場合

これに対して、見守りネットワークの活動が情報発信に止まらず、見守り対象者の一定の個人情報を収集・活用する見守り活動を含む場合には、協議会の設置が必要になる(もともと、見守り対象者の同意がある場合や、条例を制定している場合は、個人情報の取得は協議会の設置がなくても可能である)。

その場合、従前の見守りネットワークを協議会に取り込んでしまう方式もあり得るし、協議会とは別に見守りネットワークを残し、両者を併存させる方式もあり得る。

後者の場合は、個人情報の取得や活用をする部分を協議会が担い、個人情報のやりとりを想定しない部分を見守りネットワークが担当して活動することになる。

しかし、前者の場合にも、協議会で取得した個人情報を協議会参加者全員で共有するわけではなく、それぞれの見守り活動に必要な範囲の情報を活用するにとどまる。

以上の点について、ガイドラインも次のように説明している。

もともと、地域協議会が行うのは見守り等の取組であり（法第11条の4）、構成員間で個人情報を提供する形での見守りが義務付けられているものではない。したがって、本ガイドラインでは、後述するように、事務局が見守りリストを作成し、構成員が当該リストに基づいて見守り等の取組を行うことを一つのモデルとして示しているものの、個人情報保護の観点から、これとは別の形で行うことも可能である。

例えば、見守りリストの作成や提供を行わずに、構成員である民生委員や事業者がそれぞれの活動を行う中で、高齢者等の異変を察知した場合に、その情報を地域協議会に伝えるという取組を行うことが考えられる。地域協議会を組織した当初はこのような取組にとどめた上で、取組が軌道に乗り情報の管理体制が十分にできたところで、見守りリストの作成・提供を行うこともあり得ると思われる。

法、関連法令及び本ガイドラインにのっとり、全国各地において地域協議会が設置されるとともに、地域の実情に合わせて協議会が円滑に運営されることを期待する。

(3) 答申（案）の場合

上記の各方式の違いは、協議会や見守りネットワークの活動の主眼をどこに置くかによるところが大きい。

答申（案）では、「見守りネットワーク」の構築をとりあげているが、そこでは協議会への言及はない。そのため、「見守りネットワーク」が協議会を含む意味なのかどうか明らかではないし、そもそも協議会の設置についての考え方がわからない。

協議会との関係は、高齢者等の消費者被害の防止の取り組みにとって重要などころであるし、改正消費者安全法は既に施行されているわけなので、今後5年間の基本計画としても、何らかの言及が必要ではないか。

3 福祉部門との関係

(1) はじめに

地域ケアシステムの推進は介護保険法等の2005年改正を経て、2011年改正で介護保険制度に位置付けられた。その後の2014年改正では、地域ケア会議も法的に位置付けられている。

なお、地域ケア会議については、次のとおり、介護保険法に個人情報の収集や守秘義務についての規定が設けられた（改正法115条の48。なお、罰則は205条2項で、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金）。

市町村は、第115条の45第2項第3号に掲げる事業の効果的な実施のために、介護支援専門員、保健医療及び福祉に関する専門的知識を有する者、民生委員その他の関係者、関係機関及び関係団体（以下この条において「関係者等」という）により構成される会議（以下この条において「会議」という）を置くように努めなければならない。

2 会議は、要介護被保険者その他の厚生労働省令で定める被保険者（以下この項において「支援対象被保険者」という。）への適切な支援を図るために必要な検討を行うとともに、支援対象被保険者が地域において自立した日常生活を営むために必要な支援体制に関する検討を行うものとする。

3 会議は、前項の検討を行うため必要があると認めるときは、関係者等に対し、資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる。

4 関係者等は、前項の規定に基づき、会議から資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力の求めがあった場合には、これに協力するよう努めなければならない。

5 会議の事務に従事する者又は従事していた者は、正当な理由がなく、会

議の事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。

6 前各項に定めるもののほか、会議の組織及び運営に関し必要な事項は、会議が定める。

このため、地域ケア会議の構成・運用によっては、協議会が目指している機能を一定範囲で担うこともできると考えられる。

また、もともと地域包括支援センターの活動は極めて広範囲で、消費者被害の防止と救済に関連する分野も含まれていたうえ、今回の法改正による充実策で、消費者分野と関連する領域も一層広がっている。その活動範囲には、介護予防事業や一般介護予防事業が新しい総合事業とされ、幅広い参加による協議体の役割が期待されている。消費者部門と福祉部門が具体的にどう役割分担するかが重要になると考えられる。

23次答申も、現況調査では福祉部門で高齢者等の見守りネットワークが構築されているところが多いという結果となったとしている。

そこで、この見守りネットワークと、消費者被害防止の見守りネットワークないし協議会との関係が問題になる。

ガイドラインにおいても、次のように、地域包括支援ネットワークとの連携をあげている。

地域の現場では、消費者安全の確保以外の分野で、福祉、防災、孤立死対策等の様々な地域ネットワークが既に構築されており、それぞれ成果を挙げている。

様々なネットワークにおいて構成員が重複しているという地域の実情からすると、見守り等の取組を効率的・効果的に行い、実効性を高めるという観点からは、地域協議会を一から立ち上げるよりも、他のネットワークと、それぞれの目的や役割の相違を十分に理解した上で連携し、場合によっては一体的に運営することが望ましいと思われる。地域協議会は、他のネットワーク（*）と対立的・排他的な関係にあるのではなく、むしろ、これらのネットワークと連携しながら、高齢者等を消費者被害から守ることを目指すものである。

（*「特に、介護保険法（平成9年法律第123号）の規定に基づく地域包括支援ネットワークとの連携が考えられる。」）

* なお、ここでは立ち入らないが、防災対策の関係では災害対策基本法の2013年改正が重要である。東日本大震災で高齢者・障害者の犠牲

者が多かったことを教訓として、避難行動要支援者名簿を活用した実効性ある避難支援を行うことができるようにしたもので、ポイントは次のとおりである。

- ① 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付け、その作成に際して必要な個人情報を利用できること（関係部局が把握している要介護高齢者や障害者等の情報であり、要介護状態区分、障害支援区分、家族の状況なども含まれる。これらに該当しない場合でも、自ら名簿への掲載を求めることができる）
- ② 同意があれば平常時から消防機関や民生委員等の関係者に情報提供すること（担当部局の説明で、平常時からこの制度の理解を得ておくことにより、意思確認もできる）
- ③ 災害の発生・発生のおそれが生じた場合には同意の有無にかかわらず名簿情報を支援者等に提供できること
- ④ 守秘義務及び名簿情報の漏えいの防止のための措置（保管管理等のほか研修会の開催等も含まれる）

（2）23次答申の考え方

23次答申は、「福祉部門とは別に、新たに消費生活部門の見守りネットワークを構築して、消費者被害防止に特化した見守りの担い手を確保することは現実的でない」「福祉部門にとっては、消費者センターは、高齢者生活全般の見守りネットワークを構成する一員であり」といった考え方を示し、「両部門の会議の場を新たに設けることは困難としても、連携を進めるため、例えば、各地域の実情に応じて、区市町村の高齢者福祉部門や地域包括支援センターが開催する会議等に参加し、消費者被害防止に係る情報提供を行うことなどを通して、関係を構築していくことも可能である」との方向を示している。

こうしたことからすると、福祉部門の広範囲な活動のなかにおける見守りネットワークのなかで消費生活部門の被害防止・被害救済等の活動を有機的に組み込むことを想定していると考えられる。

（3）答申（案）について

答申（案）は、「都内では、高齢者等の見守りネットワークが構築されていて、効果的活継続的な取り組みができている区市町村はまだ少なく、都は区市町村における高齢者等の消費者被害を防止する見守りネットワークの構築を促進していく必要がある」としている。

そこでは、福祉部門の活動についての言及がないので、素直に読めば消費者部門において見守りネットワークを構築する方向性を指向しているように見える点との関係が問題になる（なお、現行基本計画の具体的施策では、施策1-1-1に「高齢者の消費者被害防止のための見守りネットワークの活用促進」が掲げられているが、担当局名は生活文化局となっており、福祉保健局の記載はない。）

また、この部分は第1回検討部会の議論を受けているところ、そこでは（第1回検討部会資料7）「ネットワークに関わらない高齢者等へのアプローチ」として、「平成27年12月の答申では、『福祉サービスに関わりをもたずに地域で活動的に生活する様々な高齢者や活動団体などとの協力体制の構築なども期待される』と結ばれている」「消費者被害の防止のため、地域で活動的に生活する高齢者等に対する関わり方について、検討の余地がある」とされているので、やはり福祉サービスに関わる高齢者等は福祉部門の見守りで、関わっていない高齢者等については消費者被害を防止する見守りネットワークの構築を指向しているように見える。しかし、この点は既に見てきたとおり、福祉部門の課題でもある。

この分野では福祉部門との連携は重要な問題なので、基本計画にもこの部分の意味内容をもう少しわかりやすく記載する必要があるのではないかと。