

いくつかの論点に関する補足資料、意見

慶應義塾大学経済研究所ファイナンシャル・ジェロントロジー研究センター長

駒村康平

I 自治体の縦割り解消および地域の中間支援組織の活用について

1. 人口増加社会では、公共サービスにおいても商工・消費者保護、福祉・保健、教育、環境、防災という専門領域別に特化、分業する体制が効率的（規模と分業の経済効果）であった。しかし、人口減少社会、さらには高齢化により、「多様で、曖昧・わかりにくく、分野をまたがる」社会課題が多く発生するようになると、分業のメリットは小さくなり、そのデメリットが目立つようになっている。
2. 他方、地方財政は、扶助費の拡大のなかで、人件費の確保も厳しい状況になっており、自治体の対応能力は、量的・質的に限界もある。
3. 自治体だけでは、地域の問題を解決するのは困難であり、制度の縦割りを克服し、自治体と地域住民、NPO、民間企業、これらを支える中間支援組織との連携がますます大きくなっている（連結・範囲の経済効果）。
4. こうしたなか官民の連携は、「PPP（Public Private Partnership）」、「PFI」という形で、拡大しつつあるが、その中心は指定管理者、民間委託といった形での施設や社会資本の運営、不動産利用であり、住民の困りごと、地域の民間企業の困りごとを、官民がそれぞれの得意分野、技術を生かして、連携して対応するという意味での官民連携は不十分である。
5. 特に民間企業との連携は、民間企業が「本業」において直面する「社会課題」を自治体と連携して、それぞれの特性を生かして解決するという視点が重要である。
6. なお自治体が民間企業と連携する例としては、フードバンクやこども食堂への「物品の寄付、支援」という事例が頻繁にでるが、これらはCSVとして「当然な行動」となっており、本論が指摘する企業との「本業」にかかわる連携ではない。
7. 特に民間側、地域の中間支援組織が、自治体の担当部署の壁を超えた分野横断的な連携を求める場合、1) 首長のリーダーシップが強く発揮されるか、2) 特定の担当者の裁量と力量に依存することが多く、首長や担当者が交代した場合、縦割りの壁が発生するというリスクに向き合うことがある。
8. こうした問題の原因には、民間側、自治体側が双方にある。双方とも互いにどのように連携する（付き合うのか）という点で、十分な理解、経験が整っていないのが原因と考える。自治体と民間の連携は、当然、双方が節度があってしかるべきである。その一方で、官民連携により、特に自治体側が1) 特定民間企業の営業活動に協力してしまうことになる（そう映る）、2) 地域のすべての民間企業に対して公平、中立を確保する、というステレオタイプの理由から、民間との十分なコミュニケーション、情報連携が取れなくなる要因がある。こうしたなか、自治体が民間と効果的に連携している取り組みとしては、豊明市や福岡県の事例がある。豊明市は地域ケア会議を使って組織的に民間

企業の発想を取り入れる仕組みを構築している¹。また福岡県は、地域戦略推進協議会²を設置し、官民の連携を組織化し、担当者個人の能力に依存しない形での官民連携が効果的に展開されている。

縦割りを克服して、広い意味での官民連携を推進するためには、1) 都道府県などが、手引きを作成する³、2) 官民連携の好事例（豊明市等）を広く自治体関係者で共有する、3) 個人の能力、関心に左右されず継続性がある官民連携推進（福岡県）のような中間支援組織（地方部においては広域組織）の設立の促進⁴、4) 自治体が「学び続ける組織」になるために、自治体職員に対する官民連携に関する教育（リスクリング）の推進や有益な研修会・好事例情報を共有する「プラットフォーム」の構築が必要である⁵。

9. また高齢化社会への対応においては、年齢とともに心身の状態が多様性になること、認知機能の低下などにより本人が課題を認知しえないという点で、「多様で曖昧な問題」が増加する。こうした課題に対応するためには、社会福祉協議会の体制強化（人的資源および財政基盤の強化、多様化）、民生委員等⁶と地域包括支援センターの連携強化、地域包括支援センターの機能見直し⁷などを進める必要がある。

¹ <https://www.city.toyoake.lg.jp/secure/7729/caremanagement.pdf>

² <https://www.fukuoka-dc.jpn.com/>

³ 高齢化社会の中で企業がその活動のなかで配慮すべき点や地域社会、自治体との連携をしめした例としては、東京都の取り組みがある。

<https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/kiban/shisaku/koureikentou/houkokusho.html>

⁴ 事業継続のために行政の下請け的な役割を果たすNPO法人を想定していない。

⁵ 総務省自治大大学校などでは、自治体職員に対する研修が行われている。これにオンラインツールなども組み合わせてより継続教育の仕組みを構築する。

⁶ 今後も身体能力の向上とともに60代以降の就業率の上昇が見込まれているが、60代以降に対して、就業以外にも重要な社会活動として民生委員の仕事が評価されるべきである。

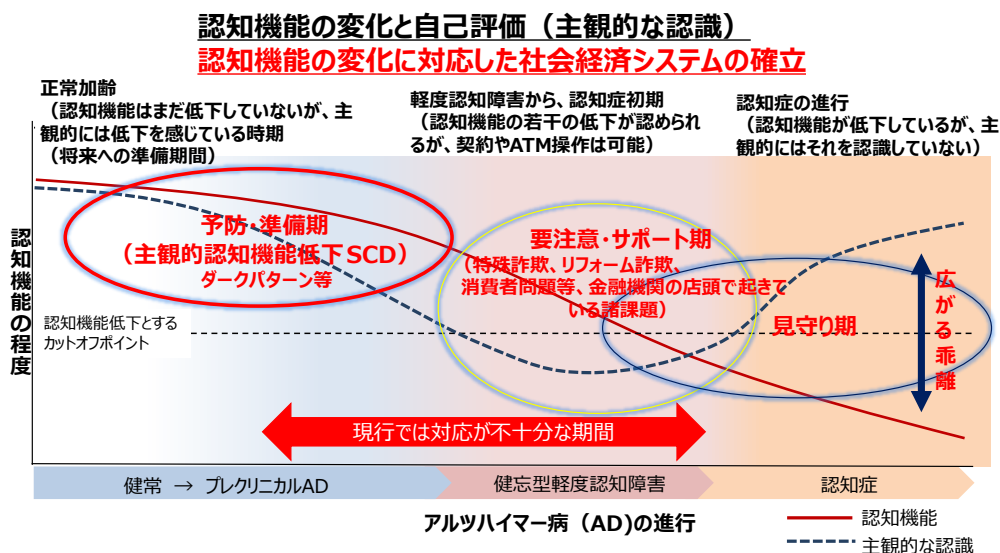
⁷ R6年4月から介護予防支援の指定の役割分担の見直しなどのように地域包括支援センターの業務を見直す必要がある。他方で、例えば地域の高齢者をもれなく登録（65歳以降は、住民は包括に登録する「マイ包括」の仕組み）を構築し、要介護認定後は、デジタルツールなどで心身状況を地域包括や医療・介護サービス事業者と共有しつつ、さらに医療・介護の範疇を超えた高齢者の生活支援拠点の性格を強める必要がある。

II 認知機能の低下と経済活動について

「認知症など認知機能が低下し、判断能力を失われている場合」について、現状の法制度では対応できない問題が多く出ている。

現代社会における個人の経済活動に関する諸制度・法律は、本人の認知機能が十分あることを前提とし、認知機能が失われた場合については、成年後見制度や代理人が対応することになっている。しかし、認知機能の特性上、図1⁸で示すように、1) 認知症になっても、認知機能の低下を必ずしも自認できない（乖離の問題）、2) 認知機能の喪失は0か1ではなく、グラデーション状（軽度認知障害からの曖昧な状態が続く）に発生するという点については、現在の諸制度は想定しておらず、この部分に十分な考慮が行われていないことから、個人情報保護法、民法や消費者法等の対応が必要である。当面の対策として以下を提案する。

図 1



Ávila-Villanueva, M., & Fernández-Blázquez, M. A. (2017). Subjective Cognitive Decline as a Preclinical Marker for Alzheimer's Disease: A Longitudinal Study of Stability Over Time. *Frontiers in aging neuroscience*, 9, 377. <https://doi.org/10.3389/fnagi.2017.00377>

認知症になった場合、本人が認知機能の低下を自認していない場合に、個人情報にかかわる同意を得ることが難しい。また仮に認知症になったことを本人が認識できた場合、その状態での同意の意義についても検討する必要がある。

個人情報保護法の27条1項第2号にある「同意困難」な場合について、宇賀（2021）は、「身体又は財産保護のために必要がある場合、本人の同意を取ることが困難であるとき」について、「本人が意識不明になったために、、、物理的に本人の同意を得がたい場合に限

⁸ 図1は赤い線が認知機能の動きであり、青い線が認知機能に関する主観的な評価を示している。

らず」「本人が同意することが社会通念上期待しがたい場合も含む」と解釈しており、「本人の同意を得ることが困難であるとき」に認知症も明示的に含めるべきではないか。

出典：宇賀克也（2021）『新・個人情報保護法の逐条解説』有斐閣

参考法令

個人情報保護法

（第三者提供の制限）

第二十七条 個人情報取扱事業者は、次に掲げる場合を除くほか、あらかじめ本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならない。

一 法令に基づく場合

二 人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

三 公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

四 国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。

五 当該個人情報取扱事業者が学術研究機関等である場合であって、当該個人データの提供が学術研究の成果の公表又は教授のためやむを得ないとき（個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）。

六 当該個人情報取扱事業者が学術研究機関等である場合であって、当該個人データを学術研究目的で提供する必要があるとき（当該個人データを提供する目的の一部が学術研究目的である場合を含み、個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）（当該個人情報取扱事業者と当該第三者が共同して学術研究を行う場合に限る。）。

七 当該第三者が学術研究機関等である場合であって、当該第三者が当該個人データを学術研究目的で取り扱う必要があるとき（当該個人データを取り扱う目的の一部が学術研究目的である場合を含み、個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）。

Ⅲ 金融機関の顧客本位の業務運営とⅡに関連した金融機関の現場における法令の諸課題 （金融分野における個人情報保護に関するガイドライン関係）

Ⅱに関連して、金融機関（特に銀行）においては、以下のような状況になっており、対応が必要である。

1：現場での問題

- ・金融機関の窓口で、認知症の人（疑われる人を含む）を発見したときに、ご家族や福祉機関に連携できる可能性があるケースは、人の生命、身体又は財産の保護のために必要があることが、誰の目からみても明らかである場合に限定されているのが現状である。
- ・そうでない場合は、たとえ通帳や印鑑の紛失やPWの失念に伴う手続きを5回や6回も

受け付けても（9回のケースもあり）、特段の対応はしていない。（窓口での所定の手続き以外のことは行っていない。）

2：現状における課題とその対応

・上記につき、慶應義塾大学経済研究所ファイナンシャル・ジェロントロジー研究センターのSIP事業（D4）において、金融機関へのヒアリングを通じて把握できた主な理由は3点。

ア. 個人情報保護法上の本人同意を得るのが困難

イ. ご家族から苦情を受ける懸念⁹

ウ. 認知症に関する正しい知識や認知症の人に関する正しい理解が乏しい¹⁰

・このうち、上記ア. に関しては、法令上の措置を含む何等かの手当が必要と考えられるが、具体的な問題意識は以下のとおり。

（1）個人情報保護法において、あらかじめ本人の同意を得ないで個人情報を第三者に提供することができるのは、①法令に基づく場合、②人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって本人の同意を得ることが困難であるとき等に限られる。（同法27条）

（2）しかしながら、上記①に関しては、消費者安全法の見守りネットワーク（協議会）や社会福祉法の重層的支援体制整備事業の支援会議が、自治体により設置され、そこに金融機関等が組み込まれていることが必要であるが、その数は極めて限定的である¹¹。

（3）また、上記②に関しては、通帳や印鑑の紛失やPWの失念が度々繰り返されること、「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合」に該当するのかどうかは必ずしも明らかでない。

（4）仮に本人同意を得られれば、個人情報を第三者に提供することは可能であるものの、その同意は原則として書面によるものとされ（金融分野における個人情報保護に関するガイドライン第12条1項）、また、当該書面における記載を通じて、①個人データの提供先の第三者、②提供先の第三者における利用目的、③第三者に提供される個人データの項目を本人に認識させた上で同意を得ることとされているところ、認知症の人の特性（認知機能の

⁹ 本人もしくは家族が、金融と福祉の情報連携に関しては、望んでいるという回答が6割を占めている。資料1参照。積極的な回答者に共通する要因としては、1）認知機能（主観）が維持できている、2）認知症に関する知識がある、3）親子の連絡が頻繁、ほどオッズ比を有意に高めていることが確認できている。

¹⁰ 金融機関の職員に対する研修を実施することや、金融機関の各拠点にジェロントロジスト（日本金融ジェロントロジー協会）の有資格者を配置する等の対応が有効と考えられる。

¹¹ 経済活動等の日常において、対面での取引のなかで、認知機能の低下が認識される場面としては、金融機関以外に薬局、不動産業、マンションの管理組合などがある。特に金融機関は、多額の金融資産を取り扱うことや認知機能を必要とする場面が多いことから、重要なセンサー機能を持っている。

低下を自認していない、あるいは自認しても認めたくない)を踏まえると、実務上は困難である場合が多い(医療・介護の現場における同意取得の技術を金融機関の窓口は有していない)。

(5) また、認知症との診断前の「認知症が疑われる」との情報が、個人情報保護法の要配慮個人情報(同法第2条3項)または上記ガイドライン第5条1項に定める機微情報に該当する否かは不明ながら(注:医師の診断でないものは該当しない可能性あり)、要配慮個人情報は本人の同意なく取得してはならないとされていることや(同法第20条2項)、機微情報を取得、利用又は第三者提供する場合には特に慎重に取り扱うこととされていることから(ガイドライン第5条2項)、金融機関はその趣旨に鑑み当該情報と同等の取り扱いをしており、自社の顧客管理システムにその記録を残すことはしていないことが多い。仮に記録する場合も役席や管理職によって厳格に管理され、窓口の受付者が過去の記録として当該情報を容易に知ることは困難な運営になっているものと考えられる。(現に、金融機関へのヒアリングにおいて、通帳や印鑑の紛失、PW失念の原因は不明と回答している。)

3: 対策案

以上を踏まえ、今後、増加が見込まれる認知症の人に対して早期の支援を開始できる社会の仕組みを構築し、社会の一員として金融機関が一定の役割を果たしていくためには、上記2の(3)(4)および(5)の課題への対応が求められるが、その際には次のような手当が必要と考えられる。

- ① 認知症の人を発見したときに、「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合」に該当するかどうかの何らかの基準の明示(上記2(3)に対応)
- ② 認知症の人の特性と同意の意義に照らし、一定の場合における書面同意の原則の緩和等のガイドラインの見直し(上記2(4)に対応)
- ③ 認知症基本法における認知症の人に対する配慮や福祉機関等の支援者への連携を念頭に、金融機関の職員が顧客における認知症や認知症が疑われる等の情報を取得したり、蓄積した情報に容易にアクセスすることが可能な環境の整備(上記2(5)に対応)

なお、上記2のイ.に関しては、当該懸念の具体的内容や苦情の実態を分析する必要があることに加え、本人が認知症になる前にあらかじめ本人や家族の意向を確認する等の対応が考えられる。

資料1

SIP「包摂的コミュニティプラットフォームの構築」金融包摂(D3)

2023年調査結果より

「あなたは、ご自分に認知症が疑われるような言動があり、かつあなたの保護・支援が必要であると金融機関の職員が判断した場合に、金融機関から自治体や福祉関係機関等に対して、あなたの氏名や住所を知らせることについてどう考えますか。」

調査対象者	A調査：65歳～	B調査：40歳～64歳
発見したら福祉に知らせて欲しい	62.0%	61.3%
上記結果を左右する要因 (オッズ比)	主観的認知機能 認知症に関する知識 親との連絡頻度	主観的認知機能 認知症に関する知識 子どもとの連絡頻度

※A「老後の資産管理に関する意識調査」・B「親の金融資産に関する意識調査」慶應義塾大学・調査委託会社(株)クロス・マーケティング

調査実施日：2024/3/22-25／回収件数：ABとも1万件