

## 総合的な権利擁護支援策のモデル事業を踏まえての意見

2024年2月1日

弁護士 青木佳史

### 1 家族に依存しない個人単位の地域生活を実現するため、モデル事業を全国の地域福祉による権利擁護事業として制度化を

第二期基本計画に基づく総合的な権利擁護支援策の充実にに向けたモデル事業は、2年間の実施・検討により、地域福祉の支援策としてこれを具体化することが全国のあらゆる地域における普遍的なニーズであることが示されました。

身寄りのない方の支援に留まらず、介護保険制度で理念とされた「個人の自立支援」を実現するためには、言い換えれば、権利擁護支援が目的とする「支援を必要とする人が地域社会に参加し、共に自立した生活を送るという目的を実現するための支援活動」を実現するためには、医療や介護サービス以外の生活支援や金銭管理を、本人・家族や民間サービスによる自助に委ねるのではなく、公的責任と住民参加の地域福祉の支援事業として普遍的な基盤整備を行うことが、すべての市町村における共通の住民ニーズとして、今後の必須の政策課題であることが示されていると思います。そしてこの課題は、誰もが、家族の有無や資産の有無によらず、地域で自分らしく安心して暮らすことのできる権利（憲法13条、14条、25条、障害者権利条約19条等）を保障するための人権課題です。

特に、意思決定支援を核とする日常的な金銭管理を中心とするモデル事業において検討された課題には、共通する基盤整備を求めるものが多くあり、金融機関の協力を含めたスキームの構築、人材養成・確保、財源の確保、契約論の整理、関係機関情報共有のあり方など、国の社会福祉制度として明確な位置づけと制度化、予算化をはからなければ実現できないものが示されています。

したがって、次年度からは、この2年間のモデル事業の実施を踏まえ、これらの支援事業を各地の地域福祉で展開すべき必須の事業として明確に福祉法制上に制度化するための検討を、日常生活自立支援事業（福祉サービス利用支援事業）の拡充と役割整理とともに、具体的な工程を明らかにして進めていただきたいと思います。

す。

そして、昨年来、各所での検討が開始されている身寄りのない方の支援策や身元保証サービス事業のあり方の課題は、すでに厚労省が事務連絡を発出している身元保証を求めない医療サービスや施設サービスの提供を、単なる建前にとどめず具体的な運用として実現するために、家族の存在を前提としない個人への各局面における支援を、家族代替のサービスに委ねるのではなく、関わる各支援者毎の役割を具体化し、必要な支援策や体制・財源を整備することによって達成するべきであり、医療保険、介護保険、障害者総合支援法、生活保護、墓地埋葬法等を含めた整備を、上記のモデル事業の制度化と併せて進めることが求められていると思います。いわゆる身元保証サービス事業の規制は、こうした基本的前提に立った上で行われるべきであり、身元保証ありきの事業の健全化という方向性は、公的責任と地域福祉の否定につながるものです。なお、この点についての詳細は、日弁連が本年1月19日付で発出した「身寄りのない高齢者が身元保証等に頼ることなく地域で安心して安全に暮らすことのできる社会の実現を求める意見書」で分析・提案をしますので、本意見の添付資料といたしますので、ご参照いただければ幸いです。

## 2 総合的な権利擁護支援策のハブとなる法定機関の創設と情報共有・評価のスキーム作り

こうした地域福祉としての権利擁護支援策の制度化が、全国の地域福祉による共通の基盤として実施され、そこに現在商事法務研究会の「成年後見制度の在り方研究会」で検討されている、「本人にとって適切な時機に必要な範囲・期間で利用できる」成年後見制度への見直し（第二期基本計画）が図られることにより、本人を中心とした総合的な権利擁護支援体制が、各地で構築されていくこととなります。

ここで重要なことは、こうした権利擁護支援を実際に担う地域連携ネットワークにおいて、本人の意思やニーズを中心とした切れ目のない継続的支援を実現するためには、福祉法制と民事法制をつなぐための連携・ネットワークの構築とコーディネートが不可欠であるということです。そのためには、本人の意向・状況や課題に関する情報を適切に集約・共有し、評価し、適切な判断につなげることを実施する

法定機関の設置が必要です。

つまり、現在、権利擁護支援の地域連携ネットワークのための中核機関の設置が各市町村で進められていますが、中核機関で現在運用されている機能や求められる機能を整理した上で、地域福祉における権利擁護の支援策と成年後見制度による支援を、本人の意思やニーズに応じて、いったりきたり使い分けるすることを適切に判断するための情報集約・評価機関としての役割と権限をもつ法定機関を各市町村を基本に設置することが不可欠であり、これを社会福祉法等の福祉法制に位置づけていただきたいと思います。

### 3 2025年社会福祉法制改正の主要な課題として

以上の1, 2の課題の法制化、制度化に向けた工程は、2025年に予定されている社会福祉法の見直しに向け、その主要な課題の一つとして、次年度において集中的な検討を行っていただき、また、2027年をめどに進められている民法の改正及び第二期基本計画後の成年後見制度利用促進法のあり方も視野に入れて、本専門家会議でのさらなる検討とともに、厚労省あげての取組を強く期待するところです。

以 上

身寄りのない高齢者が身元保証等に頼ることなく地域で安心して安全に暮らすことのできる社会の実現を求める意見書

2024年（令和6年）1月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 国及び地方自治体は、高齢者が身寄りの有無にかかわらず、地域で自分らしく安心して安全に暮らすことができるよう、以下の施策を行うべきである。
  - (1) 病院や福祉施設等が身元保証人等を付けることを入院・入所の要件とすることを禁止し、身元保証以外の代替方法を講じることができるようにすること
  - (2) 従来、家族が担ってきた様々な役割を、資力の有無にかかわらず、全ての地域において公的な地域福祉として対応することができるよう、法整備を含めた体制の整備を速やかに行うこと
- 2 国は、身元保証等高齢者サポート事業の位置づけを法律上明確にし、監督省庁による責任ある監督を確保するための法制度を速やかに整備するべきである。法整備に当たっては、①登録制等の導入、②契約締結前の説明に関する規律の確保、③経営内容等の開示、④預託金の保全措置等の規律の確保、⑤苦情処理のための手続、⑥利用者の判断能力が不十分になったときの取扱い等の仕組みの確保、⑦死後事務等の履行を確認・担保する仕組みの確保、⑧中途解約時の返金ルール等の明確化、⑨利用者による寄附・遺贈について、その自由意思の尊重等を確保するための規律の確保、⑩禁止行為等の行為規制の整備、⑪業界団体の設立やモデル約款等の自主規制の導入の支援等、⑫介護・医療・地域福祉との適切な連携・協働に資する仕組みの導入の検討を行うべきである。

第2 意見の理由

1 身元保証等の問題についての経緯

身寄りのない高齢者の身元保証等の問題については従来から議論のあったところであるが、2023年5月、自由民主党の有志国会議員による「身寄りのない高齢者（おひとりさま）の身元保証等を考える勉強会」が発足し、同年8月7日、政府に対し、政府における所掌の明確化や民間事業者のサービスを安心して受けられることができる仕組み等について提言がされた。また、同日、総務省から「身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査結果報告

書」<sup>1</sup>（以下「総務省2023年調査結果」という。）が公表され、全国に400以上の数が確認されている身元保証等高齢者サポート事業の実態が明らかとなった。このような動きを受け、政府は、同年9月26日、官邸内に「認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議」を設置し、身寄りのない高齢者を含めた身元保証等の生活上の課題に対する取組を検討しているところである。

当連合会は、第48回人権擁護大会（2005年）において、「高齢者及び障がいのある人の地域で暮らす権利の確立された地域社会を実現するための決議」を、また、第63回人権擁護大会（2021年）において、「超高齢社会において全ての消費者が安心して安全に生活できる社会の実現を推進する決議」を採択している。今般、上記のような国の動きを受け、あらためて身寄りのない高齢者が地域で安心して安全に暮らす権利を保障する観点から、身元保証等の問題について、以下のとおり意見を述べる。

## 2 問題の所在

### (1) 身寄りのない高齢者の増加

2023年版高齢社会白書（内閣府）によれば、日本の総人口に占める高齢者の割合（高齢化率）は29.0%となり、総人口の減少が進む中で、高齢化率の上昇はますます進み、2037年には国民の3人に1人が65歳以上の者となると見込まれている。また、世帯構造の変化により、65歳以上の一人暮らしの者も増加傾向にあり、2020年にはそれぞれの人口に占める割合は男性15.0%、女性22.1%となっている<sup>2</sup>。このような社会環境の中で、家族・親族の減少、近隣関係の希薄化等により、地域で孤立する人が増加している。すなわち、同居する家族がいない、親族もいない又はいたとしても援助を受けられなかったり頼りたくない事情があったりするなど、いわゆる身寄りのない高齢者（以下、併せて「身寄りのない高齢者」という。）が日常生活を送る上で、様々な支援がより積極的に求められるようになっている。

### (2) 身寄りのない高齢者の支援の現場

このような社会状況にもかかわらず、身寄りのない高齢者への日常的な生活に関する支援について、国はこれまで特段の社会福祉施策を示さず、医療や福祉の現場に委ねる形で放置しており、そのため、以下に述べるような様々な問

<sup>1</sup> 総務省「身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査結果報告書」（2023年8月7日）[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000895038.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000895038.pdf)

<sup>2</sup> 2023年版高齢社会白書「第1節高齢化の状況 3家族と世帯」  
[https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2023/zenbun/pdf/1s1s\\_03.pdf](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2023/zenbun/pdf/1s1s_03.pdf)

題が生じている。

① 家族等の実態についての認識の齟齬

従来のような本人を支援する家族・親族・近隣の人等（以下「家族等」という。）がいなくなっているのに、病院や福祉施設等は、家族等の存在を前提としたサービス提供を行っており、認識に齟齬が生じている。

② 法の建前と現実の乖離

そもそも、医療・介護サービスは、公的な保険サービスであり、医師の応招義務や介護保険事業者のサービス提供義務があり、正当事由がなければ、入院・入所を拒否できないはずであるのに、現実には、入院・入所の場面において、身元保証人や身元引受人（以下「身元保証人等<sup>3</sup>」という。）がその条件であるかのように求められている。関東管区行政評価局（総務省）が2022年3月に公表した「高齢者の身元保証に関する調査（行政相談契機）－入院、入所の支援事例を中心として－」（以下「総務省2022年調査結果」という。）<sup>4</sup>によると、調査した病院、福祉施設等併せて9割以上が、なお身元保証人を求め、身元保証人がいない場合に入院を断る病院については5.9%、入所を断る福祉施設等については20.6%も認められるという結果が報告されている。

③ 事業者側のリスク意識と身寄りのない高齢者の大きな不安

身元保証人等を入院、入所の条件とすることは、病院や福祉施設等からすれば、高齢者が自身で対応できない場合の支払い、緊急時対応、医療行為、死亡時対応等についてのリスクマネジメントの一環である。しかし、身寄りのない高齢者にとっては、身元保証人等を準備できないため入院・入所できないという将来への不安は非常に大きい。現に、地域では、身元保証人等を準備できないため入院・入所できなかつたり、入院・入所を諦めてしまつたりする事態も生じている。また、急増する身寄りのない高齢者に対し、現場では何らの法的根拠もないままに、ケアマネジャーや地域包括支援センター等が、金銭管理を行つたり、医療同意、転院・退院時の環境調整等の場面における事実上の対応を迫られたりする等、犠牲的な対応を取らざるを得なくなっている。

---

<sup>3</sup> このような場合の身元保証は「身元保証ニ関スル法律」（1933年法律第42号）における身元保証とは異なるより広い概念とされ、施設費等の債務保証だけでなく、退院・対処支援、死亡時の遺体・遺品の引取等も含み得る複合的概念であり、法的に確定された定義はない。

<sup>4</sup> 関東管区行政評価局「高齢者の身元保証に関する調査（行政相談契機）－入院、入所の支援事例を中心として－」（2022年3月29日）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000802882.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000802882.pdf)

#### ④ 身元保証等高齢者サポート事業の出現と高齢者に対する権利侵害

このような高齢者福祉の現場において、本来、地域福祉として整備されるべき支援の不在が引き起こしてきた現状を埋めるために、身元保証等高齢者サポート事業が生まれ、家族等に代わり身元保証人等に就任したり死後事務を行ったりするようになった。その数は、ここ数年で急速に増加し、総務省2023年調査結果によると、2017年には100程度の数といわれていた身元保証等高齢者サポート事業者は、現在は全国に400以上の数が確認されている。インターネット等を検索すると、コンサルティング業者が、身元保証等高齢者サポート事業について、「初期投資100万円以下」「1人で始めることができる」「顧客1人あたりの単価200万円で粗利額が高く高収益な事業」「地方では競合する業者が少ない」等と積極的な起業を勧めており、従来からの有料老人ホーム業者等との連携に加え、近年は、銀行、保険会社等の高齢者向け商品の中に身元保証等高齢者サポート事業者が組み込まれ、高齢者見守りサービスを提供する警備会社との連携も認められ、事業者数は、今後、さらに増加することが見込まれる。一方で、現在、身元保証等高齢者サポート事業者による高齢者の権利侵害が、次々と明らかとなっており<sup>5</sup>、総務省2023年調査結果でも、数多くの杜撰な対応が報告され<sup>6</sup>、消費者保護の必要性が指摘されているところである。

#### (3) 本意見書の基本的視点

高齢者には地域で安心して安全に暮らす権利（憲法第13条、第14条、第24条、第25条）があり、国及び地方自治体は、身寄りの有無にかかわらず、高齢者が必要な医療、介護、生活支援を受けることができるような体制整備を行わなければならない。この観点から、身寄りのない高齢者が、地域で安心した日常生活を送るためには、まずは、地域で日常生活を送る上で基本的に必要な支援については、そもそも身元保証等高齢者サポート事業による対応ではな

---

<sup>5</sup> 最近では、契約締結時に判断能力がなく複雑な契約内容を理解できなかったとして身元保証団体との契約を無効と判断した裁判例（京都地判2020年6月26日）や身元保証団体が身元保証契約締結に伴って締結した死因贈与契約を公序良俗違反と判断した裁判例（名古屋高判2022年3月22日）等がある。

<sup>6</sup> 契約時に重要事項説明書を作成していない、死後事務処理を委任しながら契約書に死亡時の履行の報告等に係る規定がない例、入会金・契約金を受け取っているが契約書に返金規定がない例、契約書を作成せず口頭で契約を締結している例、契約に際して事業者から言われるがままに全財産を事業者に遺贈する旨の遺言書を作成された例、任意後見を含む契約を締結していたにもかかわらず、利用者の判断能力が不十分になった後も後見監督人の選任申立てがなされていない例、預託金を受け取りながら事業所内の金庫や代表者の個人口座で管理している例等が報告されている。

く、社会福祉制度として公的責任に基づく法的整備・体制整備が行われる必要がある。そして、これを踏まえて民間サービスとしての身元保証等高齢者サポート事業の規制について検討することが妥当である。

本意見書は、こうした現状の認識と基本的視点に基づき、国や地方自治体へ提言をするものである。

### 3 身寄りの有無にかかわらず安心、安全な暮らしを可能とする施策の実施（意見の趣旨1）

- (1) 病院や福祉施設等が身元保証人等を付けることを入院・入所の要件とすることを禁止し、身元保証以外の代替方法を講じることができるようになること（意見の趣旨1(1)）

現在、身寄りのない高齢者が、身元保証等高齢者サポート事業を利用せざるを得ない状況になっている最大の理由は、病院への入院、福祉施設等への入所に当たり身元保証が求められているためである。

身元保証等高齢者サポート事業者は、身元保証料として30万円から50万円程度の支払いを求めており、大きな収益源としている。身寄りのない高齢者は、身元保証人等がいなければ入院、入所できないという大きな不安を抱えており、身元保証等高齢者サポート事業者と契約をする最大の動機となっている。しかしながら、前述のとおり、公費が導入されている公的な医療・介護サービスの利用が、身寄りの有無により制限されることは、生存権（憲法第25条）の保障の観点から重大な問題であり、本来、身元保証それ自体が不要とされるべきである。そもそも医師法では、医師は正当な事由がなければ医療サービスの提供を拒むことはできないものとされ（同法第19条第1項におけるいわゆる「応招義務」）、介護保険法令においても、介護保険施設（指定介護老人福祉施設、介護老人保健施設、指定介護療養型医療施設及び介護医療院）について、「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」（1999年厚生省令第39号）等の省令により、正当な理由なくサービスの提供を拒んではならないとしている。これらの法令について、厚生労働省は、通知を発出し、身元保証人がいないことのみを理由に入院・入所を拒むことがないように、都道府県に対し適切な指導を依頼している（①2018年4月27日付け厚生労働省医政局医事課長通知、②同年8月30日付け厚生労働省老健局高齢者支援課・振興課通知）。介護保険施設以外の有料老人ホーム、サービス付き高齢者住宅等についても、特定施設に該当する場合には、指定居宅サービス等の人員、設備及び運営に関する基準第179条第1項により、同様の要請が働く。

しかしながら、前述のとおり、総務省2022年調査結果によると、今なお、病院、施設併せて9割以上が身元保証人を求め、身元保証人がいない場合に入院を断る病院は5.9%、入所を断る施設については20.6%にのぼる。国及び地方自治体において、入院、入所に当たり身元保証人等を付けることを要件とすることを禁止し、身元保証以外の代替方法を講じることができるようになければ、身寄りのない高齢者は、身元保証等高齢者サポート事業者に身元保証を依頼することを余儀なくされてしまう。

前述のとおり、そもそも病院や施設が身元保証人等を求める理由は、高齢者が自身で対応できないことを踏まえたリスクマネジメントの一環である。しかしながら、身元保証人がいても、その実情は、連絡がつかない、支払いがされない、必要な手続きに応じてもらえないケースも多く、高齢者に大きな負担を課することに比して、身元保証人の存在が必ずしもリスクマネジメントとして実効性のある手段とはいえない<sup>7</sup>。むしろ、高齢者が安心して医療、福祉サービスを受けることと病院や施設のリスクマネジメントの双方を両立し得る他の方法があれば、それを採用することが望ましい。このような観点から、身元保証の概念を「緊急の連絡先」「金銭管理(入院費等の支払い確保)」「入院計画やケアプランの説明・同意」「医療同意」「入院、入所に必要な物品の準備」「転院・退院先の決定や環境調整」「死後事務」等のいくつかの機能に分け、効果的な代替方法を検討し、必要な体制整備を図るべきである。この点、厚生労働省は、2019年5月に「身寄りがいない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン」(以下「身寄りがいない人ガイドライン」という。)を、また、2022年に「「身寄りがいない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン」に基づく事例集」を発出し、身元保証の内容や機能を分析し、成年後見制度の利用をはじめとする公的制度や地域資源の活用等、多くの代替手段を整理するとともに提示している。身元保証等高齢者サポート事業者に身元保証を担わせるのではなく、まずは、身寄りがいない人ガイドラインや事例集に示した代替方法を、病院だけでなく、施設にも拡げて実践していくこと、その実効性を確保するための体制整備等を図ることこそ、病院、施設のリスクマネジメントとして、また、身寄りのない高齢者が安心して地域で日常生活を送るに当たり重要である。現在、地

<sup>7</sup> 第二東京弁護士会「身元保証人に関する実態調査のためのアンケート集計結果報告書」(2017年10月) [https://niben.jp/news/news\\_pdf/oshirase20171029-1.pdf](https://niben.jp/news/news_pdf/oshirase20171029-1.pdf) によると、身元保証人がついていないのに対応してくれなかったりトラブルとなったりしているケースは回答者の65%に上る。もっとも多いのは身元保証人と連絡がつかないケース(37%)とのことである。

域によっては、増加する身寄りのない高齢者の問題を地域課題として捉え、身寄りがいない人ガイドラインや事例集等を活用して、自治体、病院、施設等で問題を共有、解決しようとする取組が広がりつつある<sup>8</sup>。国及び地方自治体は、身元保証等高齢者サポート事業者による身元保証に依存するのではなく、身元保証人等を付けることを入院、入所の要件とすることを禁止して、身元保証以外の代替方法を講じることができるような取組を全ての地域で展開できるような体制整備を公的責任に基づき行うべきである。

- (2) 従来、家族が担ってきた様々な役割を、資力の有無にかかわらず、公的な地域福祉として対応することができるよう、法整備を含めた体制の整備を速やかに行うこと（意見の趣旨1(2)）

身寄りのない高齢者が身元保証等高齢者サポート事業に頼らざるを得ない状況になっているのは、前号で述べた病院や施設において身元保証が求められていることに加え、現在の医療サービス、介護サービスの利用だけでは、日常生活を送る上で必要な支援として不十分なためである。身寄りのない高齢者が安心して日常生活を送るため、従来、家族が担ってきた様々な役割を、それぞれ公的な地域福祉として対応することができるよう、国及び地方自治体において、法整備を含めた体制の整備が必要である（そして、このような体制整備は前項で述べた身元保証の代替方法にもなる。）。かかる整備に当たっては身寄りがいない人ガイドライン及び事例集において整理されているとおり、判断能力が十分な人と不十分な人、不十分な場合に成年後見制度を利用している人、していない人など個別事情を考慮しつつ検討することが望ましい。

具体的には以下のとおりである。

① 緊急の連絡先

入院・入所時に求められる緊急連絡先については、介護・障害福祉サービス、生活保護、日常生活自立支援事業等の利用状況から各担当者（以下「支援担当者」という。）と緊急時の対応を確認することや、そうした利用がない場合の市町村として対応できる体制を地域包括支援センターや社会福祉

---

<sup>8</sup> 愛知県半田市の「「身元保証等」がない方の入院・入所にかかるガイドライン」（2014年9月）をはじめとして、地域において、身寄りのない人の入院、入所に関する課題（身元保証の問題）を地域課題と捉え、自治体、病院、施設等の関係機関で共有、解決しようという動きも広がりつつある。2020年には、新潟県魚沼市において「魚沼市における身寄りのない人への支援に関するガイドライン」が、2021年には、鹿児島市でも、特定非営利活動法人つながる鹿児島による「身寄りの有無にかかわらず安心して暮らせる地域づくりの手引」が、2022年には、東京都世田谷区でも「身元保証人が立てられない方の入院・入所に関する世田谷区版ガイドライン」（2022年2月）等が策定され、活用が進められている。

協議会等に事業として位置づける体制の整備が必要である。また、法定後見人や任意後見人（任意後見受任者を含む。以下「後見人等」という。）がいる場合には、緊急連絡先として対応することも可能である。

② 入院計画書やケアプランの説明、同意

入院計画書や施設のケアプランの説明、同意については、高齢者本人の十分な理解を得ることが基本であり、そのための意思決定支援の体制の整備が必要である。高齢者本人同意の下で、支援担当者や後見人等とも情報共有を図ることで対応することも可能である。

③ 入院、入所に必要な物品の準備

入院・入所中の必要な物品の準備等については、病院、施設において、売店の移動販売、デリバリー、ネット購入、レンタル・リース等の各種サービスを導入したり、有償のボランティア団体の活用、施設における生活相談員と同様に、病院においても入院中の生活面の支援を担う職員を配置したりする等の体制整備を図る必要がある。後見人等がいる場合には、こうしたサービスの利用契約等を代理することができる。

④ 金銭管理(入院・入所時の支払い確保)

医療費・入院費、施設利用料、日常生活費等の支払い等の金銭管理については、病院や施設に対し、医療・介護保険の各種負担や減免手続の確認を職員が行った上、預かり保証金による精算、振込、自動引落とし、クレジットカードや電子決済の利用を可能とする環境整備を、リスクマネジメントの一環として促すとともに、現在、国が第二期成年後見制度利用促進基本計画の中で総合的権利擁護支援策として検討している日常生活自立支援事業の拡充や、新たな金銭管理のモデル事業等の実施によって図るべきである。後見人等がいる場合には、後見人等による管理と支払いにより対応することになる。

⑤ 転院、退院・退所先の決定や環境整備

転院、退院・退所時の決定や環境整備については、ケアマネジャー等従来の支援担当者がある場合には、本人の意思決定支援を十分に行いながら、チーム支援を行うことで転院、退院・退所先の選択や手続を分担できる体制の整備を図るべきである。支援担当者がない場合には、病院や施設の相談員と地域包括支援センターや障害者基幹相談支援センターが連携して、転院、退院・退所後支援チームを形成し、転院、退院・退所先の選択や手続を分担するべきである。後見人等がいる場合には、こうしたチーム支援の一員として本人の意思確認や代理・代行とともに、転院、退院・退所時の精算等を行うことが可能である。

## ⑥ 死後事務

死亡時の遺体・遺品の引き取り、葬儀等の死後事務については、墓地、埋葬等に関する法律に基づき、市町村の責任で行うこととなっている。ただし、市町村による対応窓口や体制が十分でなく、また、戸籍法の死亡届、要した費用の償還、その後の遺品の処理等を円滑に実施するための新たな法整備も必要である。後見人等がいる場合には、死後の事務処理を一定の範囲で担うことが法律上の規定や事務管理等で行うことが可能である。任意後見人は本人と死後の事務処理契約も締結していることがあり、その場合には契約に沿った形で対応することができる。

## ⑦ 医療行為の同意

医療行為の同意については、身寄りがいない人ガイドラインで整理されているように、本人の一身専属性が極めて強いものであり、そもそも身元保証等高齢者サポート事業を含む第三者に同意の権限はないものと考えられる。そのため、現在、厚生労働省の「人生の最終段階における医療・ケアの決定プロセスに関するガイドライン」（2018年3月改訂）の考え方も踏まえ、医療・ケアチームや病院の臨床倫理委員会などの活用を中心に、アドバンス・ケア・プランニング（ACP）の推進・実践が各地で進められているところである。身寄りのない高齢者についても、高齢者本人の意思、自己決定を最大限に尊重した対応こそが求められるべきであり身元保証等高齢者サポート事業の関わるところではない。

- (3) 以上述べたとおり、従来、入院・入所中に家族が担ってきた多くの基本的な役割は、高齢者本人の意思決定支援を軸にしつつ、病院や施設における対応や環境整備、市町村の責任による対応、地域包括支援センター等による支援体制整備、高齢者本人の支援担当者や地域福祉による役割分担によって対応することができるものである。そして、高齢者が地域で安心して安全に暮らす権利（憲法第13条、第14条、第24条、第25条）を保障する観点から、こうした体制整備や必要な人材や財源の確保については、国や地方自治体が、地域福祉づくりの一環としての社会福祉施策として整備することが求められているのであって、身元保証等高齢者サポート事業者に丸投げされることはあってはならない。国及び地方自治体は、身寄りのない高齢者が地域で安心して安全に生活を送ることができるよう、このような体制整備に着手し、その中でも、特に、高齢者の権利擁護に直接結びつく②の日常的な金銭管理と④、⑥、⑦に関連する高齢者の意思決定を支援する仕組みについては、資力の有無にかかわらず福祉サービスとして優先して整備、提供される必要がある。まさに、現在、国は

第二期成年後見制度利用促進基本計画の中で総合的権利擁護支援策として日常生活自立支援事業の拡充や、新たな金銭管理のモデル事業等を検討しているところであり<sup>9</sup>、このような取組を着実に進めていくことが大切である。

#### 4 身元保証等高齢者サポート事業に対する規制（意見の趣旨2）

##### (1) 身元保証等高齢者サポート事業適正化の必要性

上記のとおり、身寄りのない高齢者が地域で安心して暮らすことができるよう、日常生活に基本的に必要な支援については、公的責任のもと、国や地方自治体による福祉施策として、法整備、体制の整備が行われる必要がある。もっとも、公的な支援を超えるサービスに対する現実的なニーズがあることも否定できない。また、国や地方自治体による福祉施策として行われるべきものも、直ちにその体制が完備できるものではなく、これが整うまでの間に実際求められる支援の必要性から、これに応じたサービスを提供する民間の事業も残らざるを得ない。しかるに、これらの事業について、現在、直接規律する法律はなく、また、監督官庁等も存在しないという現状にあり、前述のとおり、身寄りのない高齢者の権利を侵害している、あるいは、その侵害が疑われる事例が少なからず存在している現状にある。

身元保証や日常生活支援サービス、死後事務サービス等を組み合わせた事業である身元保証等高齢者サポート事業にあっては、その主たる利用者が日常生活上の必要により支援を求める高齢者であり、サービス内容も多様・複雑であることが多く、また、費用体系も明確ではない等の特色を有する。そのため、トラブルが生じやすく、一般的な契約に比べてより消費者保護の必要性が高い。それゆえ、身元保証等高齢者サポート事業を適正化するために可能な措置を速やかに講じていく必要がある。

##### (2) 身元保証等高齢者サポート事業についての消費者保護の動き

2016年、高齢者、障害者等から将来の葬儀費、生前の身元保証料等に充てるために集めた多額の預託金を流用した公益財団法人日本ライフ協会（以下「日本ライフ協会」という。）が内閣府から公益認定を取り消されるとともに、事実上破綻し、多くの被害者を生じさせた。

---

<sup>9</sup> 国は、第二期成年後見制度利用促進基本計画に基づき、「総合的な権利擁護支援策」の検討を進めており、現在、厚生労働省において、大阪府八尾市や愛知県豊田市をはじめとする全国の複数の自治体において3種類のモデル事業（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加する取組、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、③寄付等の活用による多様な主体の参画の検討）の実施、検証作業等が行われている。  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_33811.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_33811.html)

このような中、身元保証等高齢者サポート事業の問題について、内閣府消費者委員会は、2017年1月31日付けで「身元保証等高齢者サポート事業に関する消費者問題についての建議（以下「建議」という。）」を提出し、その中で、消費者庁及び厚生労働省は、関係行政機関と連携して、消費者が安心して身元保証等高齢者サポートサービスを利用できるよう、必要な措置を講ずること等を求めた。

また、消費者庁及び厚生労働省は、2018年8月30日に、消費者向けの「身元保証等高齢者サポートサービスの利用に関する啓発資料（ポイント集）」を公表し、2019年6月18日には、消費者庁が、事業者に対して、国民生活センター作成の報道発表資料「身元保証などの高齢者サポートサービスをめぐる契約トラブルにご注意」を送付し、注意を促す等の取組を行った。これらの取組は評価できるものの、啓発活動・注意喚起にとどまっている点で限界もあり、消費者・利用者保護の観点からは非常に不十分なものであった。

これに対し、当連合会は、前述の第63回人権擁護大会（2021年）において、「超高齢社会において全ての消費者が安心して安全に生活できる社会の実現を推進する決議」を採択し、事業者による身元保証等のサポート事業について、監督官庁を明確にして行政規制を及ぼすこと、事業主体の破綻に備えた預託金の保全制度を創設すること、さらには、適切に事業者の選択をするための情報提供の制度等の整備を行う必要があるとして、国に対し、事業者に対する適切な監督を実施できる法制度を整備することを求めた。もっとも、速やかな国の対応は得られず、身元保証等高齢者サポート事業に関する消費者被害への具体的対応策の進展は見られなかった。

なお、この間、身元保証等高齢者サポート事業者に利用者等への返金等を命ずる複数の裁判例も出るに至っている<sup>10</sup>。

### (3) 総務省による調査・通知

2023年8月7日、総務省は2023年調査結果を公表し、調査の結果として、一般的な契約に比べ消費者保護の必要性が高いとし、留意事項や求められる対応の方向性についての課題提起を取りまとめ、厚生労働省、消費者庁等に通知を行った。取りまとめでは、公正な契約手順の確保、預託金の管理方法のルール化、成年後見制度への円滑な移行、契約履行の確認や担保の限界、解約時の返金ルールや費用・料金内容の一層の明確化、寄附・遺贈における本人の自由な意思の尊重と判断能力の確認、啓発資料の充実・周知の7項目が問題

<sup>10</sup> 京都地判2020年6月26日、名古屋高判2022年3月22日（注5参照）。

提起として指摘されている。

この調査報告は、必ずしも法律の制定を直接的に求めるものではないが、身元保証等高齢者サポート事業の課題に対応した一定のサービスの質の基準（ガイドライン等）を定めることを求めており、事業者が当該基準を満たしているか否かを明らかにすること、実際に事業者が上記の基準を満たしているか否かを第三者が担保する仕組みが必要であるとしている。それを適切に実現するためには、身元保証等高齢者サポート事業の位置づけを法律上明確にし、監督官庁による責任ある監督の確保が最も効果的であり、また、法律による行政という観点からも好ましい。

身元保証等高齢者サポート事業における利用者保護の必要性を強く認識させることとなった日本ライフ協会の事業破綻から7年、前述の内閣府消費者委員会の建議からも6年が経過しており、法制度の整備は既に遅きに失しており、速やかに立法に向けた議論を開始すべきである。

#### (4) 法制度の整備

法制度の整備に当たっては、身元保証等高齢者サポート事業の性格を踏まえ、消費者保護及び事業への信頼確保の観点から、以下の点等に留意すべきである。

##### ① 登録制等の導入の検討

身元保証等高齢者サポート事業の届出制・登録制の導入を検討すべきである。これにより、監督省庁による責任ある監督を可能にするとともに、無責任な事業者の参入を予防することにもつながる。株式会社やNPO法人、一般社団法人のように、財政的な基盤がなくても簡単に設立でき、監督官庁や業会団体がない法人が、身元保証等高齢者サポート事業を業として行う場合には、この点が特に妥当する。

単なる届出制とするか一定の要件を必要とする登録制とするかについては、一律に論ずるのではなく、取り扱う事業の内容・規模・預託金の有無、他の法律による規律の有無等を踏まえて検討するべきである。例えば、指定介護保険事業者の行うものについては届出制にとどめ、逆に高額な預託金を受け取るものについては許可制を採用することも考えられる。

また、身元保証等高齢者サポート事業は、その提供に係るサービスが多様であるだけでなく、対価の支払方法や事業形態等も多様であることから、政令指定制度を採用し、法律においては基本的な属性等を定めるにとどめ、具体的な基準については政令等に委任することもあり得よう。併せて、単純な日常生活支援サービスにとどまるものや、他の法令によって利用者の利益を保護することができると思われるものについては適用除外とすることも、

併せて検討すべきである。

② 契約締結前の説明に関する規律の確保

身元保証等高齢者サポート事業は、そのサービス内容が多様・複雑であり、また費用体系も明確ではないなどの問題がある。利用者の多くが高齢者であることに鑑み、契約締結に際し、利用者に理解されるために必要な方法及び程度による説明が確保される必要がある。また、直接法律で規定するか、規則・ガイドラインに委ねるかは別として、重要事項説明書の交付や第三者の契約への立合いその他、契約の手順に関する規律も整えるべきである。

③ 経営内容等の開示

身元保証等高齢者サポート事業を利用しようとする者は、事業者がどのような内容のサポート事業を行い、業務内容や財務内容がどのような状況にあるかを把握しなければ、その事業者の事業継続性や現在のサービスの水準を持続できるか等について判断できず、また、事業者の比較選択もできない。既に利用している者にとっても、契約の相手方である事業者の経営内容等の情報は、契約を継続するか否かの判断にとって重要である。身元保証等高齢者サポート事業を行う者には、何らかの方法で経営内容等の開示を義務付けることを検討すべきである。

④ 預託金の保全措置等の規律の確保

死後事務のサービス等につき、費用を事前に事業者等に預託金として預けておくことが多いが、この点についての法令上の規制等がない。経営破綻をした日本ライフ協会では、預託金の保全措置がなされておらず、利用者に被害が生じた。預託金を預かる場合には、事業者が財産の分別管理等を義務付けるべきである。応急の入用に備える預託金等については、その支出の管理の規律も必要である。また、長期分サービス等の対価の支払いを受ける場合にも、類似の問題が生じるので、前受金保全措置を定めるべきである。預託金等を伴う事業にあっては、これらの措置を講ずることは事業を行うための資格要件とするべきである。

⑤ 苦情処理のための手続

身元保証等高齢者サポート事業にあっては、利用者が日常生活の支援を受けていることもあり、サービス等に不満・不安があっても苦情を申し出ることが難しくなる側面が否定できない。そこで、事業者には、提供したサービスの利用者等からの苦情に迅速かつ適切に対応するために窓口を設置するなどの措置を講ずるよう義務付けるべきである。

⑥ 利用者の判断能力が不十分になったときの取扱い等の仕組みの確保

財産管理サービスの提供中に利用者の判断力が不十分になった場合、民法上、委任契約又は準委任契約は終了するものとされていないが、一方で利用者本人が事業者の義務履行状況を監督することが困難となるという事態が生じる。このような場合には、高齢者を地域において公的な立場で支援する権利擁護支援の中核機関や地域包括支援センターによる支援につなげることが必要であり、これを確保するための規律が必要である。この点の取扱いにつき、予め契約締結時に十分に説明され、利用者の同意を得ておく仕組みを確保しておく必要がある。

⑦ 死後事務等についての履行を確認・担保する仕組みの確保

死後事務については、利用者が亡くなった後に委任された事務が実施されることになるが、利用者本人が事業者の履行を監督することができない。この点、事業者の自主的な取組もなされているが、これには限界もある。そこで、利用者本人が予め監督者等を指定する仕組みや、また、利用者による指定のない場合等には、事業者とは利害関係のない第三者が監督者となるなど制度的な仕組みの確保も検討するべきである。

⑧ 中途解約時の返金ルール等の明確化

利用者が生活状況等の変化等により契約を中途解約する場合、未履行部分に関する返金について、そのルールが明確でなく、トラブルにつながることもある。入会金等のサービスとの対価性が明確ではない費用の返金の扱いも問題となり得る。これらの返金それ自体の規律やこれについての契約時の説明及び契約書への記載等の規律を明確化する必要がある。

⑨ 利用者による寄附・遺贈について、その自由意思の尊重等を確保するための規律の確保

利用者による身元保証等高齢者サポート事業者への寄附（死因贈与等）や遺贈は、契約時の状況や契約後の事業者との関係から自由な意思に基づくものであることが疑われるものや、加齢等の影響で判断力に問題があることが疑われるものも存在する。身元保証等高齢者サポート事業にあつては、利用者の生活が事業者のサービスに大きく依存するような形になることや、利用者の判断力等が減退するという事態も少なからず想定される。2022年に制定された法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律においては、不当な勧誘行為に着目した取締りは一定程度できるものの要件が限定されており、高齢者の保護としては十分ではない。

そこで、利用者から事業者への寄附・遺贈については、利用者の自由意思を尊重し、かつ、判断力を確認するための手続的規律として、一定の手続に

従って作成した公正証書でその意思を表示しなければならないものとする  
ことを検討すべきである。また、妥当性に疑問を生ずるような不相当なも  
のとならないよう、寄附等の額の上限を定めるなどの制限を設けることや、  
事業者の側から利用者に寄附を求めることを禁止すること等も検討される  
べきである。

⑩ 禁止行為等の行為規制の整備

身元保証等高齢者サポート事業と契約をする個人は、既に支援を要する又  
は近いうちに要する可能性があることに加え、契約後に判断能力が徐々に低  
下していくことも想定される。一般の消費者と比してもより脆弱であり、そ  
の利益や権利が侵害されやすい。それゆえ、契約に当たっては、不実告知等  
を禁止するとともに、利用者の判断力等の不足に乗じることや、知識、経験  
及び財産の状況に照らし不適切な勧誘等を禁止すべきである。禁止に違反  
する行為には適切な行政処分を設けるべきである。

⑪ 業界団体の設立やモデル約款等の自主規制の導入の支援等

業界全体のサービスの水準を維持・向上する取組も重要である。そのため、  
事業者団体を設立し、あるいは、モデル約款を作成する等の事業者側の取組  
が求められる。これらを義務的なものとするか否かは別として、法律により、  
これらを位置付けて支援する制度を導入することを検討すべきである。ま  
た、併せて、利用者が事業者を選択するに際して参考にできるようなサービ  
スの質等に関する認証制度を導入することも検討すべきである。

⑫ 介護・医療・地域福祉との適切な連携・協働に資する仕組みの導入

身元保証等高齢者サポート事業の利用者が介護・医療・地域福祉の利用を  
必要とすることや、逆に、介護・医療や地域福祉の利用者が身元保証等高齢  
者サポート事業の利用を必要とすることも考えられる。そのような場合に、  
利用者にとって適切なサービスが選択できるように、介護・医療・地域福祉  
との適切な連携・協働に資する仕組みの導入の検討が必要である。

以上

「持続可能な権利擁護支援モデル事業」の「テーマ②」についての意見

令和6年2月1日

司法書士 西川浩之

「持続可能な権利擁護支援モデル事業」の「テーマ②」の実施に関して、次のとおり意見を提出する。

## 1 「持続可能な権利擁護支援モデル事業」の意義・その法制化の必要性

第二期成年後見制度利用促進基本計画は、各論（「Ⅱ 成年後見制度の利用促進に向けて総合的かつ計画的に講ずべき施策」）の冒頭に、「1 成年後見制度等の見直しに向けた検討と総合的な権利擁護支援策の充実」を掲げ、「(1) 成年後見制度の見直しに向けた検討」と並んで「(2) 総合的な権利擁護支援策の充実」を進めることを明記しており、厚生労働省は、令和4年度から、「総合的な権利擁護支援策の充実」（成年後見制度以外の権利擁護支援策を総合的に充実させていくこと）を具体化するための施策として、「持続可能な権利擁護支援モデル事業」（以下「モデル事業」という。）を実施している。

モデル事業は、成年後見制度が、その見直しに向けた検討として、適切な時機に必要な範囲・期間で利用することができる制度へと変わっていくことが議論されていることと関連して、成年後見制度の利用者が成年後見制度の利用をやめた後の支援の受け皿となる仕組みのひとつとしても期待されている。しかし、モデル事業は、このような期待に応えるという目的のためだけに実施されているわけではない。

地域には、判断能力が不十分な人（成年後見制度の利用の対象者）のほかにも、依存症等により日常的な金銭管理に支障が生じていたり、頼れる身寄りがないことにより日常生活に支障が生じていたり不安を抱えていたりする人も含め、日常生活・社会生活において支援を必要としている人が多数存在している。そういった人を広く（そして成年後見制度と比較すると緩やかに）支援する仕組みが求められていることから、「総合的な権利擁護支援策の充実」を進める必要があり、そのような観点から、モデル事業が実施されているとの認識をはじめに共有しておきたい。

成年後見の実務の現場では、高齢者介護や障害者福祉における支援困難事案への対応で疲弊しているケアマネジャー・相談支援専門員その他のサービス提供事業者、地域包括支援センター・社会福祉協議会の職員（日常生活自立支援事業の専門員・生活支援員や権利擁護相談の担当者を含む）等の支援者が、抱えている事案の課題の整理・分析（アセスメント）が不十分なまま、チーム支援の体

制の再構築を検討することもなく、成年後見制度につないでいる事例が散見される。そのほとんどは、通常の介護サービス・障害福祉サービスの提供と丁寧な意思決定支援だけでは、すなわち介護サービスや障害福祉サービス等の提供事業に従事している支援者が本来業務として関わるができる範囲の支援では、本人の客観的利益・福祉を図ることができないと考え、良かれと思って包括的な代理権を有する後見人による支援につなげている事例である。

このような「支援困難事案」を具体的に見てみると、支援を必要としている人は、もちろん「判断能力が不十分な人」であることも少なくないが、多くのケースでは、「身寄りがない（あっても頼れない）人」（同居の家族等がいれば、ほぼ支障なく生活できるが、身近な支援者がいないため、日常生活に支障が生じている人・社会生活上の意思決定支援が必要な人）であったり、端的に「金銭管理に課題がある（日常的な金銭管理ができない）人」であったりする。

これらの人たちの支援のツールとして、フォーマルな制度としては、成年後見制度、日常生活自立支援事業、生活保護・生活困窮者自立支援事業等があるところ、上記支援困難事案の多くでは、これらのフォーマルな各制度の守備範囲を超える課題（各制度が本来想定している支援の機能だけでは対応し切れない課題）が生じており、支援者が本来業務の範囲を超えて支援に関わらざるを得ないような状況になっている。そういった事案では、これらの既存の制度では、必ずしも適切な支援を提供することができず、最終的に成年後見人等が包括的な代理権を有しているという理由から成年後見制度の利用に至っているのが、現在の成年後見実務における多くの支援困難事案の現状である。

そのような現状に鑑みれば、総合的な権利擁護支援策の充実を目指すためのモデル事業は、現在、成年後見制度を利用している人がその利用をやめた後の受け皿の制度という位置付けにとどまらない重要な意義を有しており、成年後見制度の見直しや日常生活自立支援事業の実施体制の拡充といった施策を進めるだけでは担いきれない現場のニーズに応えるために必要とされる仕組みである。また、言うまでもないことではあるが、モデル事業は、日常生活自立支援事業の単なる代替制度（あるいは拡大バージョン）にとどまるものでもない。モデル事業を日常生活自立支援事業に取って代わるものであると理解することは誤りであり、モデル事業の法制化とともに、日常生活自立支援事業の実施体制の拡充が求められている。

以上のことから、**モデル事業の法制化**は、いわゆる 2025 年問題や 2040 年問題、そしてその先を見据えたときに必ず必要とされる施策として、先送りすることなく取り組まなければならない喫緊の課題である。

## 2 主な対象者

モデル事業「テーマ②」は、上記のとおり、判断能力の不十分さという基準にこだわることなく（判断能力を唯一の尺度ないし軸とするのではなく）、広く支援が必要な人を支援する仕組みとして想定されており、現時点における地域の実情に鑑みれば、「頼れる身寄りがない人」（身寄りがない人・あっても頼れない人）を軸に主な対象者を想定して、事業を展開する必要がある。そこから先の対象者の絞り込み方（判断能力が不十分な人をどの程度まで対象者として想定するのか、あるいは現に成年後見制度を利用している人を対象者として想定するのか等）は、例えば、成年後見制度や日常生活自立支援事業の対象者又は利用者は主な対象者として想定しない等、各地域の実情に応じて様々な考え方があってもよいと思うが、「頼れる身寄りがない人」が事業の主な対象から抜け落ちてしまうことがないようにしていただきたい。

また、「頼れる身寄りがない人」にとって、意思決定支援を含む各種手続の支援は、支払能力（資力）の有無にかかわらず必要とされるものであることから、支払能力を基準にしてモデル事業の対象者を絞り込むようなことはすべきではない（支払能力がある「頼れる身寄りがない人」であっても、**意思決定サポーター**による支援を受けられるような制度設計を目指すべきである）。

なお、「頼れる身寄りがない人」の支援に関しては、身元保証等高齢者サポート事業（身元保証だけでなく、日常生活支援、死後事務（自らの死後の火葬、葬儀、納骨等の事実行為又はその施行の委託）等に関するサービスを提供する新しい事業形態で、最近では「終活支援事業」と呼称している事業者もある。）の利用に関する課題をきちんと整理しておく必要がある。別添の意見書（令和6年1月23日付け「身元保証等高齢者サポート事業の課題への対応について（意見）」）に記載しているとおり、身元保証等高齢者サポート事業者に届出をさせ、又は特定の身元保証等高齢者サポート事業者を認証等した上で同事業を推進するような方向性の施策をとることには慎重になるべきである。身元保証等高齢者サポート事業の中でも、特に死後事務に関しては、法律上の課題が多数存在しており、そのような課題を曖昧にしたまま同事業を推進するようなことは絶対に避けるべきである（静岡県が実施を検討している「終活支援優良事業者認証事業」は、認証の要件の検討が不十分ではないかと危惧している。）。

### 3 中央省庁レベルでの金融機関への協力要請の必要性

モデル事業の「テーマ②」は、（1）本人の身近なところでサービスの提供をしている**民間事業者（サービス提供事業者）**（以下「**日常的金銭管理事業者**」という。）が、本人の金銭管理を支援し（**日常的金銭管理サービス**）、（2）その事業者とセットで活動する**意思決定サポーター**が、本人の身近なところで意思決定支援・見守りをしながら本人がする各種手続を支援し、（3）専門職（団体）

や社会福祉協議会がその任に当たることが想定される**監督・支援団体**が、**民間事業者**と**意思決定支援サポーター**を監督するとともに後方支援する、というスキームの市町村事業を想定したものだが、各地で実施されているモデル事業では、金融機関が代理取引に消極的等の理由から、(1)の**日常的金銭管理事業者**が提供する具体的な金銭管理サービスについて、法制化に向けたモデルとなるような標準的な形（どんな形で本人の金銭管理に関わるのかという事業者の立ち位置）を具体的に提示することができていないという課題が生じているようである。

本人の意思又は家庭裁判所の審判に基づき正式に代理権が付与された者が本人の代理人としてする取引は、「正常な取引」（当然に認められる取引形態）であり、本人の親族が無権代理人としてする取引は、「正常ではない取引」（例外的に許容されることがあり得る取引）であるにもかかわらず、銀行取引の実務では、原則と例外が正確に区別されずに、むしろ逆転している現状がある。そのような現状は、直ちに改めていただく必要があり、金融庁は、第二期成年後見制度利用促進基本計画における「総合的な権利擁護支援策の充実」の意義・重要性を金融機関に再度周知し、モデル事業の「テーマ②」の円滑な実施に向けて金融機関に対して、正常な取引は当然に許容するよう、強く指導をしていただきたい。

なお、本人の意思又は家庭裁判所の審判に基づき正式に代理権が付与された者が本人の代理人としてする取引が正常な取引であるにもかかわらず、それを一般的に許容することが困難であることの理由として、犯罪収益移転防止法の存在（同法の規定に基づき厳格な手続により本人確認をする必要性）が挙げられることがあるようだが、そのような説明は筋違いである。犯罪収益移転防止法は、厳格な本人確認等の手続をとった上で取引をすることを求めているのであって、正常な取引を認めないものではない。取引の際に犯罪収益移転防止法上の本人確認等の手続をきちんとすることは、当然のことであり、厳格な本人確認等の手続をとることを求められていることは、正常な取引を認めない理由にはならない。

金融機関は、特定の種類の取引について、それが正常な取引であるにもかかわらず、何らかの理由で一般的に許容できないというのであれば、その理由を明確にするとともに、その障害を除去するためにあらゆる工夫をすべきであることを、金融庁から強く指示していただきたい。

#### 4 **日常的金銭管理サービスの提供の形**

上記2(1)の**日常的金銭管理事業者**が提供する具体的な金銭管理サービスについて、標準的な形（どんな形で本人の金銭管理に関わるのかという事業者の立ち位置）を具体的に提示することができていないという課題が生じている現状

では、民間事業者が本人を代理して銀行取引を行う形の事業のほか、取引に当たってキャッシュレス決済を可能とする金銭管理用アプリケーション-ソフトウェア（以下「金銭管理アプリ」という。）を利用して、本人の日常的な金銭管理を支援する方法をも想定した事業の展開も期待される。

もともと、利用が想定されている金銭管理アプリには、現状ではいくつかの課題があると思われる。今後は、下記に記載した金銭管理アプリの使い勝手の改善にも期待したい。

#### 【金銭管理アプリの現状の課題】

##### （１）利用時に「ポイント」が付与されないことが多い

金銭管理アプリを利用する取引は、クレジットカードによるキャッシュレス決済（以下「カード決済」という。）の形をとるが、カード決済ができる店舗であっても、カード決済の場合には「ポイント」（商品の購入等の取引の際に付与され、他の商品を購入するときに利用したり、場合によっては現金化したりすることができる特典）が付与されない（現金取引の場合に限り「ポイント」が付与される）ことが多く、資産・収入が少ない本人にとっては、「ポイント」を取得して使用することができなくなってしまうことがデメリットとして受け止められてしまう（少なくとも利用に向けたインセンティブが働きにくい）。

##### （２）病院・診療所では利用できないことが少なくない

日常的な金銭の管理・支払のニーズは、日々の買い物場のほか、病院・診療所への定期通院・受診の場面でも顕在化する。障害者支援の実務では、診療費の支払ができないことにより、事実上、通院・受診ができなくなってしまうことを避けるために、障害のある本人の定期通院・受診の日に、確実に本人の手元に診療費として支払う額の金員が確保されている状態を確保したいというニーズがあり、金銭管理アプリを利用することにより、本人が確実に診療費を支払うことができるようになれば、本人にとって大きなメリットとなる。しかし、現状では、カード決済ができる病院・診療所が限られており、本人が定期通院している病院・診療所が、カード決済（金銭管理アプリを利用した取引）に対応していない場合には、本人にとっての大きなメリットが生かせない。

##### （３）バーチャル口座及びカードに「チャージ」した金額の返金が受けられない

金銭管理アプリの利用のためには、本人の預貯金口座からバーチャル口座を経由して、買い物の際に使用するカードに一定金額を「チャージ」（入金）しておく必要があるところ、この仕組みは前払式証票であり、金銭管理アプリを利用するために、一旦バーチャル口座に移し、又はカードに「チャージ」した金額は、金銭管理アプリの利用をやめた時を含め、一切返金されない仕組みになっているようである。そのため、「お試し」での利用がしにくい。

##### （４）本人が手元の現金の残高を確認することができない

本人は、手元の現金について、現金出納帳等を作成している場合はもちろんのこと、そうでない場合にも、都度、残高を確認することにより、計画的なお金の使い方を心掛けることができる。しかし、手元に現金がなければ、計画的なお金の使い方を心掛けることが難しくなる。

金銭管理アプリを利用する本人が、スマートフォンやパソコンを利用することができれば、都度、カードの残高（「チャージ」された金額やその残りの金額）を把握することができるが、スマートフォンやパソコンを利用することができない場合には、自分が使えるお金が現時点でいくらあるのか（特定の利用目的—例えば次の定期受診—のために手元に置いておかなければならない金額がいくらで、現時点で自由に使えるお金がいくらあるのか）を確認することができず、したがって、支出の予定も立てられなくなる。そのため、本人による金銭管理が、かえって難しくなってしまう。

## 5 監督・支援団体の役割の明確化とその先の法制化に向けた議論の必要性

モデル事業の「テーマ②」については、上記のとおり、現状では、サービス提供の起点となる**日常的金銭管理事業者**が提供する具体的な金銭管理サービスについて、標準的な形（どんな形で本人の金銭管理に関わるのかという事業者の立ち位置）を明瞭に提示することができていないため、**日常的金銭管理事業者**とセットで活動する**意思決定サポーター**や、**日常的金銭管理事業者**や**意思決定サポーター**の監督・後方支援の任に当たる**監督・支援団体**に期待される具体的な役割・立ち位置についても、あまり明確になってない。

このうち、**意思決定サポーター**の具体的な役割については、地域の実情に合わせて比較的柔軟に考えればよいと思われ、各地で実施されている市民後見人育成事業をベースに、それをモデル事業の目的にあわせて修正しながら、明確にしていけばよいと考える。

これに対して、**監督・支援団体**の役割があまり明瞭になっていないことについては、危惧しなければならない状況であると思われる。**監督・支援団体**の機能・役割の明確化（そのためのイメージづくり）は、現下における喫緊の課題であると認識する必要がある。

金融機関との関係も含め、**日常的金銭管理事業者**の役割が明確になっていなければ、**監督・支援団体**の事業の具体的な構想は難しい。そのため、**監督・支援団体**の具体的な役割については、モデル事業の試行を通じて帰納的に定まっていくことが理想ではある。

しかし、構想している**監督・支援団体**の事業では、関係性の濫用以前の横領といった明らかな不正についても、あり得るものと考えて制度設計をしなければならないだろうし、そのことを踏まえると、**監督・支援団体**の存在自体が不要で

あるという結論は考えられない。**監督・支援団体**は、第二期成年後見制度利用促進基本計画の「総合的な権利擁護支援策の充実」の項目中に記載のある、「司法による権利擁護支援を身近なものとする各種方策の検討」に当たって、非常に重要な役割が期待されている機関であり、本人の個人情報を取り扱い、必要に応じて行政の関与を求め、成年後見制度につなぐことを含め、家庭裁判所との連携も期待されていることに鑑みれば、最終的には、その**存在や基本的な役割を、何らかの形で法律上に位置付けておく必要がある**。また、他事業へのつながりや訴訟での救済の可能性を踏まえると、社会福祉協議会や法律専門職の関与が求められることも想定される。

モデル事業の実施自治体は、安全なケースから試行を始めるため、試行当初は、不正はもちろんのこと、関係性の濫用やその疑いが生じるような事例は、ほとんど現れてこないことが予想される。そのため、モデル事業の試行の成果を踏まえ、その後に**監督・支援団体**の具体的な機能・役割を議論していたのでは、**監督・支援団体**の法制化の時機を失してしまうことが危惧される。

**監督・支援団体の法制化**に向けて、モデル事業の試行の成果を待たずに、まずは輪郭程度でも構わないので、**監督・支援団体**の具体的な機能・役割の在り方について、早急に議論を進めていくべきである。

## 6 中核機関の法制化

**日常的金銭管理サービス**や**監督・支援団体**の法制化、更にはモデル事業全体の法制化に向けた動きと合わせて、より根本的な課題として、現状では成年後見制度利用促進基本計画に位置付けられている中核機関についても、その**存在や基本的な機能・役割を、何らかの形で法律上に位置付けておく必要がある**。

今後、中核機関の法制化に向けて、まずは中核機関の必須の機能と付加的な機能を中核機関の規模等に応じて整理するような作業も必要になると考える。

以上

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 各位

公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート  
利用促進法対応委員会  
担当副理事長 西川 浩之

## 身元保証等高齢者サポート事業の課題への対応について（意見）

### 第 1 意見の要旨

身元保証等高齢者サポート事業を行う事業者に対して届出を求め、又は特定の身元保証等高齢者サポート事業者を認証することは、身元保証等高齢者サポート事業を中途半端に規制すると同時に同事業を推進することにつながり、同事業による消費者被害を拡大させる結果になりかねず、特に死後事務については、事務の適正を確保する前提となる法的な位置付け自体が現時点では不明瞭であるので、そのような施策をとることには慎重になるべきである。

身寄りのない人への対応・支援は、身元保証等高齢者サポート事業者に届出をさせ、又は特定の身元保証等高齢者サポート事業者を認証等した上で同事業を推進することを唯一の方向性とするのではなく、地域共生社会の実現という目的に向け、様々な支援・活動のネットワークと連動しながら、地域における包括的・重層的・多層的な支援体制を形作る取組の一つとして進めていくべきである。

### 第 2 意見の詳細及び理由

#### 1 身寄りのない人への対応・支援の必要性

独居高齢者や老々世帯の増加に伴い、判断能力が不十分な人、身寄りのない人等が、地域で安心して生活できる環境の整備が急務となっている。

成年後見制度は、認知症、知的障害その他の精神上の障害により判断能力が不十分な人の権利擁護を支える重要な手段として、身上保護と財産管理の支援によって、本人の地域生活を支える役割を果たしている。しかし、地域において権利擁護支援を必要としているのは、判断能力が不十分な人だけではない。人口減少、高齢化、単身世帯の増加等を背景として、判断能力が不十分であるとは言えない人であっても、地域社会から孤立し、あるいは頼れる身寄りがないことで生活に困難を抱える人の問題が顕在化しており、これに対応する福祉施策等の推進が喫緊の課題である。

成年後見制度は、判断能力が不十分な人を対象とする制度だが、現下の課題は、判断能力が不十分な人への対応・支援だけで解決・解消することができるものではなく、これと併せて、あるいはこれとは別に、身寄りのない人（あってもその援助が受けられない人・頼れない人を含む。以下も同様。）への対応・支援が求められている。

## 2 身元保証等高齢者サポート事業の課題

このような現状に対応する手段ないし仕組みとして、一人暮らしの高齢者等を対象とした、身元保証や日常生活支援、死後事務（自らの死後の火葬、葬儀、納骨等の事実行為又はその施行の委託）等に関するサービスを提供する新しい事業形態である身元保証等高齢者サポート事業が各地で生まれており、近年、その需要の増加を見込んで、身元保証等高齢者サポート事業者が急増している。

しかし、身元保証等高齢者サポート事業には、一般的に次のような課題があることが指摘されている。

- (1) そもそも「身元保証」の定義が不明確（法律上は定義がない）
- (2) 不要なサービスが附帯している包括的な契約しか選択できないことが多い
- (3) 契約によって提供されるサービスの内容が不明確
- (4) サービスの対価関係が不明瞭・不当
- (5) 死後事務サービスについては履行の確認が困難
- (6) 死因贈与・遺言とセットで契約する場合には利益相反性がある
- (7) 意思無能力による無効・消費者契約法4条3項5号（取消事由）に該当する蓋然性が一定程度認められる

そして、実際に、身元保証等高齢者サポート事業者が経営破綻する事件が起きるなど、利用者とのトラブルも発生しているが、現状では、このような事業全体の実態等は明らかではなく、また、事業を監督する省庁や複数の事業者が加盟する団体も存在しないため、利用者からの苦情相談についてもほとんど把握されておらず、対策が十分に講じられているとは言えない。

このような状況を受け、総務省は、身元保証等高齢者サポート事業をめぐる全体像を明らかにし、消費者保護の推進とともに、身元保証等高齢者サポート事業の健全な発展に必要な施策の検討に資することを目的として、身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査を実施し、令和5年8月7日にその結果を報告・公表した。今後、厚生労働省、消費者庁、法務省、総務省だけでなく、内閣官房において、身元保証等高齢者サポート事業をめぐる施策が策定・実行されることが期待される。

## 3 身元保証が果たしてきた役割

身元保証という仕組みは、従前から、資力とともに意思決定能力、一定の手続を行う能力等に不安のある人、身寄りのない人等の様々な債務（金銭債務・為す債務）の包括的な担保の手段として、便利に利用されてきた。身元保証人という人的担保をとることは、債権者（事

業者)にとっては様々なリスクを回避するための手段であり、債務者(消費者)から見れば、身元保証人を立てることにより入院、入所、転居等の契約がしやすくなるというメリットもあった。

そして、将来の判断能力の低下に不安を感じる身寄りのない人が増えていること、身寄りのない人は、判断能力が不十分な状況になっていなくても、急な入院手続、将来の施設入所手続、複雑な行政手続や福祉サービスの利用手続、日常的な金銭管理等に不安を感じていること、実際に身寄りのない人が自宅(特にアパート)で孤独死した場合に、遺体や遺留品の引取り、生前債務の弁済等が円滑にできずに苦勞するケースが一定数ある(そういうことで迷惑を掛けたくないという気持ちを持つ人もいる)こと等々から、身元保証等高齢者サポート事業は、いわばニーズの隙間を埋める事業・サービスとして、現在でも一定の範囲で重宝されている。

#### 4 社会や家族の状況の変化

身元保証は、家族や安定した雇用を前提とした仕組みであり、そのような前提の下では、リスク回避の手段として一定の機能を果たしてきた。しかし、我が国は、少子高齢化の進展により人口減少社会に突入し、同時に、単身世帯の増加、親族の減少、あるいは近隣関係の希薄化といった状況がみられるようになっている。そして、社会変動により、家族、地域社会、安定した雇用とうまく結びつくことが難しい「社会的つながりが弱い人」の課題が顕在化している。

にもかかわらず、医療機関(病院・診療所)、施設、アパートの賃貸人等の事業者(債権者)は、家族等の従来のような支援者の存在を前提として、債務者(消費者)に身元保証を求めている。しかし、これまではそれなりに機能してきた身元保証の仕組みは、無縁社会と言われる現在の日本においては、もはや破綻していると言わざるを得ないのではないか。

また、そもそも、診療に従事する医師は、診察治療の求があつた場合には、正当な事由がなければ、これを拒んではならず(医師法19条)、介護施設は、正当な理由なくサービスの提供を拒んではならない(厚生省令)とされており、身元保証人がいないことは、正当な事由・理由には該当しないとされているにもかかわらず、医療機関や介護施設が、医師法や厚生労働省令に反して、入院・入所者に対して当然のように身元保証を求める慣行が依然として続いており、入院・入所者には身元保証人という人的担保を提供する事実上の義務があるがごとき運用になっていることは、問題であると言わざるを得ない。

十分な資力(支払能力)を有している人であっても、一律に第三者による債務の保証を求められ、そして、実際に身元保証人となった者が本人のために行っていることは、本人の入院先の病院等から求められた際に緊急連絡先として自分の名前や電話番号を記載し、本人が手術を受ける際に(権限があるわけではないにもかかわらず)その同意書への署名を代行していることだけであるという現在の身元保証の実務の慣行は、その合理性や必要性が強く疑われるものであるにもかかわらず、身元保証人になってくれる人がいなければ本人にとって必要とされる入院・入所を拒絶されてしまうという現実は、非常に不合理である。

その結果、司法の場では、京都地方裁判所令和2年6月26日判決、名古屋高等裁判所令和4年3月25日判決等によって、一部の身元保証等高齢者サポート事業（サービス）の在り方が否定されている。

## 5 事業の健全化の必要性

京都地方裁判所令和2年6月26日判決、名古屋高等裁判所令和4年3月25日判決等は、身元保証等高齢者サポート事業によって提供される一部のサービスが、法的な観点からは許容されないことを明らかにしている。これらの司法判断は、一定の範囲で重宝されている仕組みだからと言って、身元保証等高齢者サポート事業を安易に肯定してしまうべきではないという警告を発しており、判決の指摘に鑑みれば、身元保証等高齢者サポート事業に代わる新たな社会資源の開発を検討し、実務上の不具合・不安を解消できるような取組等を構築し進めていくことが求められている。少なくとも、身元保証等高齢者サポート事業自体の健全化が求められている。

## 6 課題の解決の方向性

### (1) 指導監督機関を定めて事業者の届出等の仕組みを作るだけでは不十分

身元保証等高齢者サポート事業については、指導監督に当たる行政機関が必ずしも明確ではなく、利用者からの苦情相談についてもほとんど把握されていないのが実情である。そこで、身元保証等高齢者サポート事業の健全化に向けて、まずは指導監督に当たる行政機関を明確にした上で、例えば次のような点を考慮した施策、措置等を求めることが考えられる（消費者委員会「身元保証等高齢者サポート事業に関する消費者問題についての建議」平成29年1月31日）。

(ア) 契約内容（解約時のルール等）の適正化、費用体系の明確化、モデル契約書の策定等

(イ) 預託金の保全措置

(ウ) 第三者等が契約の履行を確認する仕組みの構築

(エ) 利用者からの苦情相談の収集、対応策、活用の仕組みの構築

そして、身元保証等高齢者サポート事業をめぐる課題の解消・解決のために、これらの施策、措置等を具体的に実施する方法として、例えば、事業者が届出義務を課し、あるいは一定の要件を備えた事業者のみが事業を実施できるような認証、指定又は認可の仕組みを構築することが考えられる。具体的な動きとして、例えば令和5年12月25日付けの『認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議 とりまとめ』中の「意見のとりまとめ」の「6. 独居高齢者を含めた高齢者等の生活上の課題関係」の箇所には、「身元保証事業者については、サービスの質を確保し、利用者が安心して利用できることを推進していく必要がある。契約手続や事業者が開示すべき事項などを定めた利用者の適切な事業者の選択に資するガイドラインの策定など、政府全体として課題への対処、整理が必要な状況となっており、まずは適正な事業者の育成を進めていく必要がある。」との記載があり（8ページ）、これをうけるかのように、静岡市は、令和6年度から「静岡市終活支援優良事業者認証事業」の実施、す

なわち入院時の身元保証代行や死後手続などのサービスを担う支援事業者について、サービス内容や契約時の対応、財務指標等について審査した上で認証する（結果的に優良事業者であるとお墨付きを与える）制度の創設を計画している。

しかし、以下において説明するとおり、事業者に届出をさせ、又は事業者の認証、指定若しくは認可の仕組みを構築するだけでは、身元保証等高齢者サポート事業による消費者被害の防止の取組としては不十分であると言わざるを得ない。

## （２）身元保証に起因する２つの大きな課題

身元保証には２つの大きな課題がある。

一つは、身寄りのない人のうち、資力のない人が、身元保証の提供ができないために、医療や介護を受けたり住まいを確保したりすることに著しい支障を来していること（第１の課題）であり、もう一つは、身寄りのない人のうち、特に資産のある人が、身元保証等高齢者サポート事業による消費者被害のターゲットとなってしまうこと（第２の課題）である。

### ア 第１の課題の解消の方向性

第１の課題の解消のためには、①病院・介護保険施設の入院・入所に際し、身元保証人がいないことが入院・入所を拒否する正当な理由には該当しないことを、病院・介護保険施設及びそれらに対する監督・指導権限を有する都道府県等に改めて周知徹底し、病院・介護保険施設が身元保証人のいないことのみを理由に入院・入所等を拒む等の取扱いを行うことのないよう、監督行政機関等が厳しい措置を講じ、あわせて、②事業者（病院・介護保険施設、更にはアパート等の賃貸人）のリスクを低減し分散させる仕組み（身元保証がなくても地域で安心して生活することができる仕組み）を構築していくことが求められる。

事業者のリスクヘッジは、端的に立法によって行う方法を含めて検討すべきである。

### イ 利用できる公的サービスが限られているという課題（第２の課題に関して）

第１の課題の解消も決して容易なことではないが、第２の課題の解消は更に困難である。資力の有無にかかわらず、判断能力が不十分であるため成年後見制度の利用が必要な人は、成年後見制度を利用することによって、家庭裁判所の監督の下での成年後見人等による身上保護や財産管理の支援を受けることができる。そして、成年後見制度には、身元保証の代替機能が事実上ある（成年後見人等は、身元保証人が果たしている役割の一部を、本来の権限・義務として、あるいは事実上、担っている）。そのため、判断能力が不十分な人は、成年後見制度を利用し、成年後見人等の支援を受けることによって、結果的には、医療や介護を受けたり住まいを確保したりすることに著しい支障を来すことはなくなり、身元保証等高齢者サポート事業を頼らなければならないということもなくなる。成年後見制度を利用していけば、消費者被害を受けるリスクも少なくなり、仮に被害を受けたとしても、損害の回復のために必要な手続を迅速にとることができる。判断能力には課題がない人であつ

でも、任意後見契約を締結している人であれば、同様のメリットを享受することができる。

これに対し、判断能力に課題がない人は、少なくとも法定後見制度の利用によって上記のようなメリットを享受することはできない。任意後見契約を締結しておくことはできるが、特に資力が十分ではない人にとっては、自らの財産管理や身上保護に差し迫った課題がない状況で、任意後見制度を含む成年後見制度にアクセスすることには、様々な困難がある。

つまり、身寄りのない人のうち判断能力に課題がない人にとっては、地域において医療や介護を受けたり住まいを確保したりするのに生じている支障を解消するために利用できるサービス、特に公的機関の関与が確保されている権利擁護支援の仕組みがほとんどないということが、「身寄りなし問題」において大きな支障となっているのである。

身寄りのない人は、身元保証や死後事務の心配を抱えているだけでなく、通常は（成年後見制度の利用を具体的に検討する必要がある程度にまで判断能力が不十分な状況になっていなくても）、ごみ出し、電球の取替え（電化製品の買換え）、季節ごとの衣類の購入・入替え、市役所からの通知を含む郵便物の内容の確認・対応等、意思決定の支援を含む日常生活全般の支援を必要としている。しかし、一部の社会福祉協議会等が提供しているサービスのほかは、そういったニーズ（同居の家族等の事実上の支援者がいれば、そういった人がいわばシャドウワークとして担っているような役務）に正面から対応するための公的なサービスはほとんどないため、実務では、やむを得ず、社会福祉協議会が実施している日常生活自立支援事業の生活支援員、一部の介護保険サービスや障害福祉サービスのヘルパーやケアマネジャー等が、本来業務外のアンペイドワークとして対応している。

#### ウ 多発している身元保証等高齢者サポート事業による消費者被害

身寄りのない人のうち、判断能力に課題がない人は、地域において住まいの確保や入院・入所に支障が生じる状況に置かれており、このような状況を克服する手段として、現状では、身元保証等高齢者サポート事業を利用することが考えられる。

しかし、十分な資力がない人にとっては、不要なサービスが附帯している包括的な契約しか選択できない身元保証等高齢者サポート事業の契約を強いられること自体が、消費者被害である。

また、資力のある人は、いったん身元保証等高齢者サポート事業を利用するようになると、包括的なサービスを提供している身元保証等高齢者サポート事業者に、いわば囲い込まれてしまうような形で、地域社会から隔絶されてしまい、同事業を利用していることを理由に地域の様々な福祉施策、権利擁護施策等から切り離されてしまっていることが少なくない。厚生年金受給者で、それなりに余裕のある生活をしていた人が、身元保証等高齢者サポート事業を利用するようになり、その数年後に気付いた時には、生活保護レベルの資産状況になっていたというケースは、決して珍しくない。

地域において、権利擁護支援の地域連携ネットワークの中核機関の受任者調整会議（後見人候補者を含む権利擁護支援チームの形成支援のための協議）に関わっている人の多くは、身元保証等高齢者サポート事業の利用者が、判断能力が不十分になっても、形式的な身元保

証があることにより入院・入所手続自体には大きな支障が生じないこともあり、成年後見制度にアクセスする契機が失われたまま、意思決定支援の考え方とは無縁な支援・関与を継続する身元保証等高齢者サポート事業者に利用料を払い続け、事業者への利用料の支払に不安や支障が生ずるような状態になってから、ようやく地域包括支援センターや行政に相談が入り、結果的に地域の福祉や行政の目が入って公的な支援の制度につながり、そこから成年後見制度の首長申立てに至る、という事例への対応を、幾度となく経験している。

## エ 事業者による利用者の囲い込み

こういった身寄りのない人の消費者被害の事例は、経済的搾取として悪質であるだけでなく、経済的搾取を見えにくくするための手段として、事業者が利用者を囲い込んでしまっており、そのことによって、地域において様々な形で活動している相談支援機関への利用者のアクセスを事実上遮断又は制限してしまっており、利用者が適切な時機に必要な権利擁護支援や介護サービス・福祉サービス等の提供を受けられなくなってしまっているということでも、非難されるべきである。

### (ア) 複数の契約をセットで締結等するサービスのリスク

事業者による利用者の囲い込みの最たるものは、事業者が、利用者（委任者・本人）との間で、①財産管理等委任契約（通常の任意代理の委任契約）、②任意後見契約 及び ③死後事務委任契約を締結した上で、④委任者に遺言をするよう求める、という4点セットをパッケージ化したサービス（商品）を提供しているケースである。このようなサービスは、①から③までのサービスの対価（それ自体が不明瞭であったり不当に高額であったりすることも少なくない）とは別に、④の遺言で残余財産（例えば「全財産」又は「換価が困難な不動産を除く全財産」）を事業者に包括遺贈又は寄附するような形の暴利行為を許容する結果になっているほか、利用者の判断能力が不十分になっても任意後見監督人選任の申立てを行わずに（任意後見契約の効力を発生させず）、財産管理等委任契約（金銭管理を目的とする任意代理の委任契約）のまま財産管理を行うことにより、利用者の財産を不正に流用するという形での悪用例が多数出ている。したがって、これら4点セットのうちの、2点以上をセットで提供するサービスは、典型的に消費者被害につながりやすいといえる。

### (イ) 死後事務委任契約の適正性の確保の困難さ

他方、この4点セットの法律行為のうち、死後事務委任契約については、その受任者は、通常は、委任者の遺産を処分する権限（委任者の死亡によりその相続人に帰属している預貯金を管理・処分する権限）が当然に認められるわけではないので、死後事務に要する費用の支払ができず、死後事務の履行ができなくなってしまう可能性がある。死後事務委任契約の受任者が、死後事務に要する費用を円滑に支払うことができるようにするためには、(a) 受任者が委任者の遺言（包括遺贈）の執行者の地位を併有する方法か、又は (b) 受任者が、委任者から生前に一定の金員（預託金・預り金）を預かり、これを保管する方法が考えられる。このうち、(a) は、4点セットのうちの2点以上をセットで提供することを前提とするため、一般的に推奨することは難しい。また、(b) は、預り金の管理について、受任者の破

産、使い込み等、委任者にとってのリスクが一定程度あるほか、受任者である事業者には、多数口の預り金と固有財産との分別管理が求められるところ、一般論として、預り金の口数が多くなれば、その管理の負担が大きくなるという問題が生じるだけでなく、そもそも、事業者自身が多数口の預り金を保管することが、信託業法に抵触する可能性があるという問題も生じる。

以上のほかにも、死後事務委任契約については、確かに最高裁判所平成4年9月22日判決によりその効力が認められてはいるが、厳格な要式行為である遺言で定めるべき事項を死後事務委任契約において定めることは遺言制度の潜脱となるため、遺言と死後事務委任契約締結の時期の先後にもよるが、遺言と矛盾・抵触する内容の死後事務委任契約は効力が認められない可能性がある、という点でも問題がある。

また、細かい点であるが、死後事務委任契約の受任者は、委任者の死亡届（戸籍の届出）の届出義務者でも届出資格者でもない。つまり、死後事務委任契約の受任者は、委任者の死亡届（市役所等への戸籍の届出）をすることができない。しかし、死亡届がされなければ、火葬許可証の取得ができず、その後の火葬、納骨等の手続きができない。これに対し、任意後見受任者（任意後見人）は、任意後見契約の委任者（本人）の死亡届の届出資格者とされているので、死後事務委任契約の受任者が、委任者の死亡届を円滑に提出するためには、委任者との間であわせて任意後見契約も締結しておくという方法が考えられる。しかし、この方法も、4点セットのうちの2点以上をセットで提供することを前提とするため、一般的に推奨することは難しい。

（ウ）支払能力の有無・高低により利用するサービスの棲み分けをすることは危険

以上のとおり、身元保証等高齢者サポート事業には、未解決の様々な課題が山積している。にもかかわらず、「身寄りなし問題」への対応は、支払能力のない人については無料又は低額で利用できる公的支援・サービスを提供する仕組みを用意し、一定の支払能力のある人については民間事業者によるサービスに委ねれば足りる、との意見を聞くことがある。しかし、そのような意見は、先に紹介したような民間事業者（一部の身元保証等高齢者サポート事業者）の活動の実態を知らない人の机上の空論のように感じられる。

ここで紹介したような形で噴出している身元保証等高齢者サポート事業に関する課題は、事業者の指導監督に当たる行政機関を明確にした上で、事業者に届出義務を課し、あるいは一定の要件を備えた事業者のみが事業を実施できるような認証、指定、認可等の仕組みを構築することだけでは、到底解消できないだろう。

オ 「身寄りなし問題」を地域課題としてとらえて対応する必要性

身元保証等高齢者サポート事業の課題は、端的に言えば、同事業が消費者被害の温床になっているということである。

そして、こういった課題への対応として、指導監督に当たる行政機関を明確にしたり、事業者に届出義務を課したりするということは、少なくともそれだけでは課題を根本的に解消する方策であるとは言えない。

身寄りのない人が実際に必要としているのは、日常生活の支援であり、それは、利用者の支払能力の高低にかかわらず、また、それが公的機関によるサービスであれ、民間事業者によるサービスであれ、(ア) 事業の運営の透明性や信頼性を確保する方策が構築された上で、(イ) 利用者の意思決定の支援が十分に確保され、かつ、(ウ) 地域の様々な社会資源、権利擁護支援の地域連携ネットワーク、高齢者支援のネットワーク、障害者支援のネットワーク、生活困窮者支援のネットワーク、地域社会の見守り等の緩やかなネットワーク等(特に公的な機関が関与する権利擁護支援の仕組みや介護・福祉サービス)との連携が確保されるような環境で提供されるサービスによって実現されるべきである。

なお、ここでいう利用者の「意思決定支援」とは、「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)にいうところのそれであり、特定の行為に関し本人の判断能力に課題のある局面において、本人に必要な情報を提供し、本人の意思や考えを引き出すなど、後見人等を含めた本人に関わる支援者らによって行われる、本人が自らの価値観や選好に基づく意思決定をするための活動をいう。「身寄りなし問題」において、時に、「身寄りのない人の意思決定支援が必要(重要)」「しかしその権限がない」という趣旨のことが言われることがあるが、そこで言われている「意思決定支援」は、「自分自身で意思決定が完結できない人のために、その人に代わって他人が意思決定をする」という趣旨の考え方(一種の代行決定)であるように思われる。そうだとすると、ここでいう「意思決定支援」とは同じ意味ではないので、念のため付言しておく。

### (3) 第二期成年後見制度利用促進基本計画が目指している方向性

ところで、第二期成年後見制度利用促進基本計画(令和4年3月25日閣議決定)は、「Ⅱ 成年後見制度の利用促進に向けて総合的かつ計画的に講ずべき施策」(各論)の冒頭に、「1 成年後見制度等の見直しに向けた検討と総合的な権利擁護支援策の充実」を掲げ、「(1) 成年後見制度の見直しに向けた検討」と並んで「(2) 総合的な権利擁護支援策の充実」を進めることを明記しており、厚生労働省は、令和4年度から、「総合的な権利擁護支援策の充実」を具体化するための施策として、「持続可能な権利擁護支援モデル事業」を実施している。

そして、「持続可能な権利擁護支援モデル事業」の「テーマ②」として、「市町村の関与の下で、市民後見人養成研修修了者等による意思決定支援によって、適切な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)が確保される方策等の検討」を進めており、そこでは、介護サービス等の提供事業者や生活協同組合等の「サービス提供事業者」、市民後見人養成研修修了者等の「意思決定サポーター」、そして社会福祉協議会や専門職団体等の「監督・支援団体」が、共に利用者(本人)に関わり、互いに支援・監督し、牽制し合うことにより、不正や関係性の濫用を防止し、本人を支える仕組みを目指している。

このような取組は、地域における既存の社会資源を活用して、身寄りのない人を含む権利擁護支援が必要な人を地域において孤立させずに支えていくための新たな仕組みづくりであり、身元保証等高齢者サポート事業の課題を一気に解決することができるような即効策

ではないかもしれないが、一定の範囲で身元保証等高齢者サポート事業に代わる新たな仕組みの構築を目指すものであり、広く「身寄りなし問題」の解決に向けた効果が期待できるものであるから、将来の法制化も視野に入れて積極的に進めるべきである。

#### 7 地域共生社会の実現を目指す包括的な支援体制の整備に向けた取組の一環としての対応・支援策の構築が求められる（結論）

身元保証等高齢者サポート事業者に対するアメとムチの政策、すなわち行政による指導監督と引換えに、事業者へ届出を求め、又は特定の事業者を認証し、指定し若しくは認可して、身元保証等高齢者サポート事業を中途半端に規制し、同時に推進するような施策は、かえって同事業による消費者被害を拡大させる結果につながりかねない。特に死後事務については、現時点ではその法的な位置付け自体に不明瞭な部分が少なくないので、拙速に事業者を認証する基準等を定めるべきではない。

身寄りのない人への対応・支援は、身元保証等高齢者サポート事業者へ届出をさせ又は特定の身元保証等高齢者サポート事業者を認証等した上で同事業を推進するような方向性ではなく、地域共生社会の実現という目的に向け、様々な支援・活動のネットワークと連動しながら、地域における包括的・重層的・多層的な支援体制を形作る取組の一つとして進めていくべきである。

成年後見実務の現場を知る専門職としての立場から、以上のとおり意見を表明する。

2024年2月1日

## 総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループへの意見

公益社団法人 日本社会福祉士会  
理事 星野 美子

### 1. 次年度の予算案と事業の内容について

令和4年度・5年度に実施された「持続可能な権利擁護支援モデル事業」が全国の地域に広がり、定着するために何が必要かの検証が不十分ではないだろうか。一部の地域だけが先進的に取り組んでいるような実態の要因はどこにあるのかをワーキングでは検討すべきと考える。取り組みが進んでいる地域の特徴としては、自治体が積極的にこの事業の運営に関与しているところであると感じる。なぜ、全国でそのような体制が整わないのかを真剣に考える必要がある。

第一には、日常生活自立支援事業との関係の整理が必要である。モデル事業になかなか手があがらない理由の多くの要因となっていると推測するからである。現状の日常生活自立支援事業については、事業が必要であると把握されている人が待機中に状況が変化してしまい、結果として日常生活自立支援事業による支援が受けられなかったケースもある。判断能力が低下し、本来は成年後見制度に繋がる必要があるにもかかわらずこの事業で対応し続けるケースや、入院・入所という状況が生じた際にどう対応するかの判断が実施社協等に委ねられているケースもある。まずはこういった状況を整理しながら、モデル事業と日常生活自立支援事業の関係性を国（全社協）が整理して示していく必要があると考える。

第二には、モデル事業②で、日常的金銭管理サービスを行う事業所の位置づけについては、利用者との利益相反関係だけではなく、金融機関の理解が得られにくいという実状も聞いている。こういったモデル事業を進めていくためには、金融機関（金融庁）とのすり合わせができていないと、実際の支援の場で本来の目的が達成できないことになる。金融庁は金融機関に対してより積極的にこの事業が推進するよう働きかける必要があると感じる。

第三には、これらのモデル事業は成年後見制度の補助類型や日常生活自立支援事業の対象として考えられる前の、本人の意思に基づく契約によるものと捉えられているように受け取られているのではないだろうか。しかし、地域の実情においては成年後見制度や日常生活自立支援事業での支援が必要と判断されてもなかなかつながることが難しい人、また、成年後見制度につながったが、判断能力の点から、または支援の内容から、成年後見制度の対象として捉えていいのかというケースが少なくない。そういったときに、成年後見制度を取り消すことも十分可能性があったとしても、そのあとの対

応方法がないため、そのままつながり続けている人もいる。また、今後第二期基本計画が求める方針である地域共生社会の実現に向けた権利擁護支援に向けて、民法が改正されることを予測して動く必要がある。この場合、「一度成年後見制度につながった人が申立て時の課題が解決し、地域社会において日常的な支援を受けながら成年後見制度の利用が終了する」ということも検討されているわけであり、そういった人がどのようにこの事業を使っていくことができるのかが、まだ明確に議論されているとはいえないと感じる。そういった現在現場で把握されているニーズに沿った事業となっているのかも検証が必要であると考ええる。

また、第二期基本計画に明確に位置づけられた成年後見制度そのものの見直しの議論が、「成年後見制度の在り方に関する研究会」で進んでおり、ここでは民法改正を実現するため、社会福祉法制の改正と地域福祉としての権利擁護支援の充実が求められており、このモデル事業をモデルのままですべて終わらせることは考えられず、さらに具体的に法制化した仕組みのなかでの事業と位置づける必要がある。

そういった視点で令和6年度の予算案を確認すると、1自治体500万円が上限であるため、結果として最大20の自治体しかこの事業を行うことができないことになる。そして、補助事業という枠組みであれば基礎自治体が予算を確保できなければ、国が補助する形を整えていたとしても、自治体を使うことができない予算となってしまうのではないかと危惧する。

さらに、スライド7で示されている新しい取り組み例は、これまでのモデル事業とどのようにつながりがあるのかがわかりにくい。まず、「身寄りのない人」、「十分な資力がない人」に対して、「身元保証」や「死後事務」を行う事業を取り組み例としてあげるとは適切といえるか疑問がある。「身寄りがいない」とは、血縁がないということだけを指しているのか、本人の日常生活に関わることができる身寄りがいないという人も含めて考えられているのかが不明確である。つまり、「身寄りがいない」と限定する必要性は乏しく、さらに、資力が十分であれば、基礎自治体は対応を考えなくともよいとも読み取れることは問題と考える。権利擁護の枠組みを議論するにあっては、対象者を特定せずどのような状況の人であっても、こういった生活課題が生じた際には柔軟な視点で対応できる仕組みが構築されるべきである。

「身元保証」や「身寄りの有無」の問題については、改めて整理をして述べることを考えているが、少なくとも「身元保証ありき」ではなく、個別の状況を踏まえながら現在提供されているような身元保証サービスについては国が一定の基準を整理し提示していくこと、身元保証サービスを監督する機関を設置することは急務と考える。

## 2. 中核機関の機能・役割を法制度化することについて

1で述べたように今後は成年後見制度とのつなぎや連携が、これまで以上に重要となる。本人の情報や状況の変化、支援チームの対応状況等を適切にアセスメントし、定期的

にモニタリングをし、その情報を家庭裁判所に提供することが法的に位置づけられる必要がある。

中核機関というひとつのセンターや機関を法制化するのではなく、中核機関に求められる役割や機能を明確に法制度化する必要があると考える。そういった役割・機能をそれぞれの地域の実態に合わせつつも、行政が計画的に位置づけたうえで直営として行う部分、民間事業所に委託可能な部分、また、単独ではなく広域でそのような機能をもつなどの設置状況が考えられるという整理がより一層必要である。

このことは、これまで中核機関の設置に取り組んできた基礎自治体にとって、また何か役割が増えるということではないか、ということではないことに留意したい。こういった機能が法制度化され、その整備に向けて今から取り組んでいかないと、たとえ民法が改正されても地域が変化していかなければ、かえって成年後見制度を利用する（した）人にとっては不利益不適切な状況が生じるように感じる。つまり、「必要性がなくなったので、成年後見制度は終了」となり、成年後見制度の利用の必要性はなくなったとしても、日常生活のなかでの権利擁護支援の必要性は継続するのであり、そういった人がそのまま地域において必要な支援が提供されなくなる恐れがある。そのため、家庭裁判所へ情報が伝達できる機能が必要であり、既にそこに取り組んでいる中核機関もあれば、取り組みがこれからのところもあるので、法制度化を見据えたスケジュールをつくる必要がある。具体的には、2025年度に予定されている社会福祉法改正への働きかけを行うこと、成年後見制度利用促進法の見直しを検討することとして必要かつ最適な時期であることを共有したい。

このような新たな役割機能に対して、これまで成年後見制度に関わり制度の中身の実態を作り上げてきた専門職団体は、それぞれの専門性を活かし、中核機関の役割・機能を遂行する職員として、また、外部からの委員等として、地域づくりに一緒に取り組んでいくことが肝要である。

私たち社会福祉士、社会福祉士会は、これまでも中核機関の立ち上げ、機能強化、役割遂行に向けて、それぞれの地域、立場で関わってきたところである。第二期基本計画で求められることを実現するためにも、これまで以上に本人の状況を環境とともにアセスメントし、異業種との連携のもとに支援方針を検討することが求められていると実感している。こういった専門性を活かし、引き続き地域の権利擁護支援の体制整備に積極的に関わる人材育成に取り組んでいく。

以上

# 成年後見制度の見直しを見据えた 権利擁護施策の拡充を求める意見書

令和6年（2024年）2月1日  
（一社）全国手をつなぐ育成会連合会  
久保 厚子

成年後見制度の見直しを見据えた権利擁護施策の拡充について、（一社）全国手をつなぐ育成会連合会（以下「本会」という。）として次のとおり意見を提出いたします。

## （意見の前提）

成年後見制度については、現在「成年後見制度の在り方に関する研究会」で議論されている「適時適切な時機に、必要な範囲で必要な期間のみ利用する」という方向（以下、便宜的に「スポット利用」という。）へ見直されることを前提とする。

なお、本会は上記の方向性に賛同し、早期の実現を求める立場である。

## （想定される懸念）

上記の前提条件に立った場合、本会関係の主な懸念点は次のとおり。

### （1）成年後見人等が付いていない時期への対応

成年後見制度がスポット利用となった場合、知的障害者の多くは人生の大半を「成年後見人等が付いていない状態」で過ごすこととなり、日常的な金銭管理や障害福祉サービスや賃貸住宅等の利用契約（更新）への支援（以下「日常的な支援」という。）が必要となる。こうした支援は誰がどのように担うのか、懸念がある。

### （2）成年後見人等の的確な選任

本会が令和2年3月に実施した成年後見制度に関するアンケートにおいても、成年後見人等の的確な選任を求める意見（もしくは、的確な選任が期待できないので利用したくないとの意見）が見られた。知的障害者の場合、最終的には第三者後見を利用する可能性が高いこともあり、成年後見人等の的確な選

任には強い関心がある。

(意見)

#### (1) 地域連携ネットワークを軸とした見守り体制の確立

日常的な支援を考えると、現行の成年後見制度は大艦巨砲的である。そのため、成年後見制度を利用していない状態においてはいわゆる地域の見守り的な支援のあり方を確立、普及させる必要がある。

すでに法制度上は市町村単位で「地域連携ネットワーク」を構築し、その中で1組の成年後見人と被後見人を複数の関係者が支える「チーム支援」を行うこととなっているが、ほとんど広がっていない。また「持続可能な権利擁護支援モデル事業」においては「市町村の関与の下で、市民後見人養成研修修了者等による意思決定支援によって、適切な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）が確保される方策等の検討」（以下「モデル事業」という。）を進めているが、こちらもモデル事業の実施状況は極めて低調である。

スポット利用の導入を前提とする場合、成年後見制度を利用していない状態における地域での権利擁護体制構築は、本会として最重要課題である。一刻も早く「モデル」ではなく「制度」として「全国展開」することが重要であり、どんなに遅くともスポット利用の導入時には全国でモデル事業に相当する取組みが実施されていることが不可欠である。

とりわけ、日常的な金銭管理に関しては、それぞれの現場で展開されている実践から導かれる人材の養成・確保方策につき財源の裏打ちがある形で制度化する必要がある。そのためにも、可能な限り早期に各種の福祉法で公的な制度として位置付けていただきたい。なお、その際には日常生活自立支援事業の拡充を基礎として、福祉サービスを利用していない人を主な対象とした制度化の検討と、障害福祉サービスや介護保険サービスを利用している人を主な対象とした報酬加算制度を同時並行で検討することが重要と考える。

また、モデル事業に相当する取組みを実施する際には、市町村の中核機関および地域連携ネットワークが中心的な役割を担うことが期待される。まずは設置が進んでいない、もしくは設置されているが情報共有や研修の実施などにとどまっている地域が多い現状を打破し、少なくとも1例は後見人等をチームで支援する実践が展開されるよう、強く働きかける必要がある。その上で、モデル事業に相当する取組みを全国展開する際には、たとえば中核機関を法定の機関として位置付け、本人の情報を集約し、より自由度が高い（権利制限が少ない）権利擁護制度の利用を提案（場合によっては決定）できる権限と財源を付与することも必要と考える。

## (2) 的確、適切な後見人等の選任プロセスの確立

スポット利用が導入された場合でも、現行の後見人等が継続的に貢献活動を行う類型も維持される可能性があると認識しており、マンツーマンの関係性が長期に渡ることを考えると、後見人等の人選は極めて重要である。また、スポット利用の場合には、案件に応じて（固定の後見人等が対応するのではなく）その都度で適切な後見人等の選任が必要となる。

そのため、成年被後見人となる者の生活状況などが把握できる資料（サービス等利用計画、障害福祉サービスの個別支援計画、育成会などのサポートファイルなど）を活用して的確、適切に後見人等を選任できる仕組みを制度化していただきたい。

以 上

## 成年後見制度利用促進専門家会議

## 第 3 回 総合的な権利擁護支援策の検討ワーキング・グループ

公益社団法人認知症の人と家族の会  
副代表理事兼埼玉県支部代表 花俣ふみ代

## 身寄りのない認知症高齢者等の身元保証に関する意見

「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」は本年1月1日施行され、本日の会議資料においても、**参考資料2・認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議 とりまとめ**が示されています。

P8の『6. 独居高齢者を含めた高齢者等の生活上の課題関係』においては、以下の通り

- 独居高齢者の増加が見込まれるとともに、家族がいる場合であっても頼れない状況もあり得る中、本人が意思決定を完結できなくなった際の意思決定支援を補完する仕組みが必要である。
- こうした背景等により、身元保証等を行う事業者が出てきており、今後、その需要の増加が見込まれるが、所管する省庁等が存在せず、消費者問題も懸念される状況となっている。  
身元保証事業者については、サービスの質を確保し、利用者が安心して利用できることを推進していく必要がある。契約手続や事業者が開示すべき事項などを定めた利用者の適切な事業者の選択に資するガイドラインの策定など、政府全体として課題への対処、整理が必要な状況となっており、まずは適正な事業者の育成を進めていく必要がある。課題への対処方法や論点について横断的に整理し、幅広い解決策を模索していくことが重要である。
- さらに、身元保証、意思決定支援に関する関連制度等の整理や意思決定支援を支える仕組みが必要である。また、誰もが自分らしく安心して暮らせるよう、終活や住まいの支援も含めてコーディネートする体制も必要であり、各地域の実情に応じた独居の認知症の方を含む高齢者の支援体制を築いていく必要がある

と、記載されています。今後はこれらに基づき「基本計画」が策定され、それを受け自治体などにおいて様々な計画・施策が展開されることとされます。

一方で、成年後見制度利用促進法並びに基本計画等においては、持続可能な権利擁護支援モデル事業(同・モデル事業研修を含む)が実施されており、

## 資料2・持続可能な権利擁護支援モデル事業について

P7 新たな権利擁護支援策構築に向けた「持続可能な権利擁護支援モデル事業」実施の目的には

・身寄りのない高齢者等の生活上の課題に向き合い、安心して歳を重ねることができる社会をつくっていくため、市町村において、

- ①身寄りのない高齢者等の生活上の課題に関する包括的な相談・調整窓口の整備を行うとともに、
- ②主に十分な資力がないなど、民間による支援を受けられない方を対象に総合的な支援パッケージを提供する取組を試行的に実施し、課題の検証等を行う。

とあります。

これまで「身元保証がなくても入院、入所できるように」という通知を国が出していることに鑑みれば「身元保証ありき」ではなく、目指すところは「身元保証が無くても安心して暮らせる地域づくり」でなくてはならないはず。そしてその方向で第二期成年後見制度利用促進基本計画は【閣議決定】されたと理解しています。身近に信頼できる家族などがいない、「身元保証」を頼める人がいないというケースは今後さらに増えていき

ます。そういった人の不安をおおるようには営業をする身元保証業者もおり、特に単身・独居で、安易に人に頼ることなく、自身で責任を持って生きてきた人が「身元保証人がいないと…」と、言われてしまったら、今まで頑張ってきた人生を否定されたような気持ちになることでしょうか。それなら、お金をはらって身元保証を付ければいいだけの事なのではないでしょうか？果たしてそれで本人の気持ちに添った解決策といえるのかどうか懸念されます。そういう不安を感じることなく、身元保証業者に頼らずとも、安心して地域で暮らせる仕組みづくりが大切だと思います。

また、この「身元保証等高齢者サポート事業」が行っているのは「意思決定支援」ではなく、「代行」であり、意思決定支援に関しては、国として、すでに「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」が出されています。にもかかわらず、それとは全く異なる「代行」を、意思決定支援であるがごとく議論することに、強い違和感を覚えます。

さらに、「身元保証等高齢者サポート事業」を事業化し、ここに行政の監督庁を設けて「届出や監査」の仕組みを導入するならば、野放し状態にならないために少なくとも違法業者を摘発できる強い権限が必要です。

現に、消費者被害や高齢者虐待防止と同様に、消費者庁を作ってから、高齢者の消費者被害は一向に減少していません。施設従事者等による虐待も増加傾向に歯止めはかかっていないのが現状です。お金を取られ閉じ込められ、命を粗末に扱われる等、一部の不適切な施設従事者等による虐待が発生した場合でも、「指定取り消し」といった厳しい行政処分が出ることは極めてまれであり、またその処分が出るまで年単位の時間がかかる状況もあります。これでは行政が気づいた後、処分が出るまでに、被害は拡大し、違法事業者は逃亡する結果となることは避けられないのではないのでしょうか。また次々と違法業者による判断能力不十分者をねらった権利侵害が発生することも危惧されます。

身元保証等高齢者サポート事業は、「財産」を預かり、本人は契約書に「サイン」もできます。ここで悪事が横行すれば、認知症高齢者はまさにその標的となりかねない。

また、幸齢社会実現会議のヒアリングでは、健全な身元保証高齢者サポート事業者の方が発言されていますが、被害にあった方々からの発信や実態報告などはなく、現状どの程度の被害が生じているかも分からないほど、その実態はブラックボックス化していると言っても過言ではありません。そのような中、監督庁の設置・行政による相談窓口の設置と養成研修の実施 この3点セットでは防ぎ切れず、大規模消費者被害が巻き起こることも予見されるところです。ここに地域の見守りと専門職の関与があってこそはじめて、極端な悪徳事業者の参入、悪事をも予見・防止できると考えます。

つまり監督庁の設置による事業者の監督と本人の権利擁護は分けて考えるべきであり、持続可能な権利擁護支援のためには、既にモデル事業2で実施されている地域住民による「市民目線での見守り・チェック・意思決定支援」と、その住民から報告を受けて「必要な法的措置について動ける専門職の関わり」(必要な時には、法定後見制度にすぐにつなぐ仕組み)が必要不可欠です。モデル事業を制度にするためには家庭裁判所へ情報と意見を提供する機能を与えられる機関の存在を法制上明確にすることが強く求められます。

資力がある人は民間事業者で、というのであれば、高齢者虐待、高齢者の搾取、高齢者の消費者被害について実態をより明らかなものとするため、消費者庁が把握している「資力のある身寄りのない認知症高齢者の被害の実態」を含め、さらにしっかりと調査が求められます。併せてこれら喫緊の課題への対応として、モデル事業2における「市民目線での見守り・チェック・意思決定支援」「専門職による成年後見制度へのつなぎ」が不可欠であると考えています。

利用が低迷し続けている成年後見制度に関して、目下、民法改正を視野に入れた重厚な議論が重ねられています。法定後見が利用しやすい柔軟な制度になることも期待されており、今後は判断能力に心配のある人が、制度利用に至るまで、あるいは制度利用を中断しても、本人の権利がしっかり守られる法的根拠のあるセーフティネットとしての新たな仕組みが必須となります。重ねて、身寄りのない認知症高齢者等が利用する民間事

業者の実態調査(身元保証問題)や、新しい仕組みづくりには、これまでの成年後見利用促進室で実施された調査研究事業の成果を活かすことが重要であり、法定後見との連携等に関する議論においても、成年後見利用促進専門家会議・ワーキング・グループ会議委員でもある当事者団体の声に耳を傾けて頂くことを要望します。

以上