

社会福祉における身元保証問題

—高齢者の施設入所・病院入院に焦点を当てて—

Fidelity Guarantees (Mimoto-Hosyo) in Social Work:
Focusing on Elderly People's Admission to Facilities and Hospitals

飯村 史恵

IIMURA Fumie

要約

日本では、福祉施設への入所や病院への入院に際して、従来から「身元保証人」が、費用の支払や緊急連絡先等々を担うことが慣行として求められてきた。これらは、従来、本人と近い関係にある家族や親族等が担ってきたが、近年、身寄りのない高齢者が増加しており、身元保証人を確保することができなければ、入所や入院に支障を来す懸念がある。これらの身元保証をビジネスとして実施する事業者も存在しているが、高齢者は複雑な身元保証契約が理解できず、消費者被害に合うケースも発生している。

本稿では、身元保証人の複雑な機能を再度検討し、成年後見人との関係について整理し、社会福祉協議会における身元保証の取り組み事例を検討することにより、社会福祉実践現場で求められている身元保証人の機能と、解決策の方向性を探究することを試みた。

研究の結果、社会福祉の実践現場には、身元保証人に代わる明確な代替策が確立されていないことが改めて浮き彫りになった。身元保証人がいなくても、高齢者が安心して入所・入院できる環境を整備するためには、公的な新たなしくみが求められていることが示唆された。

キーワード：身元保証人、高齢者、成年後見人、家族、公的システム

Abstract

In Japan, the elderly are required to have a "fidelity guarantor" (mimoto-hosyonin) when entering welfare facilities or hospitals. Their families have traditionally served as guarantors, whose role includes paying facility or hospitalization fees and providing emergency contact information. In recent years though, the number of elderly individuals without relatives has increased, and without guarantors, they find it difficult to gain admission to facilities and hospitals. While some organizations supply guarantors for businesses, the elderly do not understand the complicated mechanisms of working with guarantors and tend to be difficult customers.

This paper describes the complicated functions of identity guarantors, defines their relationship

with adult guardians, and examines cases of identity assurance at the Council of Social Welfare in an attempt to clarify why guarantors are required in social welfare practice.

The results of this research indicate that no clear alternative to the guarantor has been established in the practice of social welfare. Consequently, a new public system is necessary to ensure an environment in which the elderly can be safely admitted to facilities and hospitals without guarantors.

Key words: fidelity guarantees (mimoto-hosyo), elderly people, adult guardians, family, public system

はじめに

日本では、雇用契約のみならず、賃貸契約や借財契約、あるいは社会福祉施設の入所や病院への入院に当たり、本人以外の他者に、「身元保証人」を求める慣行が、今日まで長く続いてきた。従来、これらの役割は、主として本人と同居あるいは身近な関係にある家族・親族等が担ってきた。しかし、少子高齢社会の進展に伴う世帯構成の変化、家族関係の複雑化や希薄化等により、これらの役割を担うことそのものが難しくなっており、社会的な対応の必要性が、さまざまな立場から指摘されている（能登 2019、星 2020）。

社会福祉実践の現場では、幅広い領域で、頼れる親族等の不在、あるいは親和性のある関係が構築し難い人々が相当数存在しており、そのため身元保証問題に直面し、対応を迫られてきた。例えば児童養護施設では、施設退所後の児童の「自立」に伴い、進学、雇用、住居の賃貸契約等の身元保証問題は、不可避の問題であり続けた。神原によれば、1950年代から70年代にかけて、就職時の身元保証制度が各都道府県等の条例や規則として定められている例が20余県認められ、知事や社会福祉協議会会長が身元保証人を担うという一定の公的身元保証人制度が整備されてきたことが明らかになっている。しかしこれらの制度は、2005年の調査時点で利用実績が殆どなく、制度は有名無実化していた。一方、90年代以降に整備された制度は、数としては僅か3県に留まるものの、本人の自立支援のための総合的な支援制度となっており、親権者の同意が得られない場合でも制度の利用ができることなどに特色を見出すことができる。3県における利用実績はバラつきがみられるが、最も多い東京都では、1996年から2004年までで合計391件の実績が示された。しかし、制度の利用は必要な人々全てに行き渡っていないなどの課題も示されている（神原 2005）。

今日では、これらの問題そのものも、「身元保証人確保対策事業」として制度化されている⁽¹⁾。退所後のアフターケア問題は、単に身元保証問題に留まらず、また、退所後の児童を支援する組織も、当該施設や法人のみならず、NPO法人、当事者団体、企業、ボランティアな市民団体等の広がりを見せ、その中でそれぞれの地域における多機関とのネットワーク形成が課題とされている。さらに生活困窮者自立支援事業など、近年に新たに整備された諸施策との融合性がみられる。

一方、増加する高齢者の身元保証問題には、次章以降で詳述するように、既に多様な主体が参入して一部はビジネスとして産業化しており、自らが事前に契約等を締結して老後に備えるという意識が定着する一方で、一部の身元保証等高齢者サポート事業による消費者被害が社会問題化し、不安を増長している。こうした流れから、全国的に成年後見制度との関係に着目した調査研究等も複数行われており、身元保証の担い手として、従来のように親族に頼るのみならず、一層の社会的支援が必要とされていると考えられる。

本稿では、このような状況を踏まえ、今日、ますます需要が高まると想定される高齢者の特別養護老人ホームを始めとする福祉施設及び病院への入所・入院時の問題を中心として、身元保証にまつわる今日的課題を明確化し、今後のあるべき方向性を示すことを目指す。そもそも身元保

証の概念は、身元保証に関する法律により、雇用関係において使用されてきた法律用語であるが、本稿では、特に説明を加えない限り、福祉施設や病院等への入所・入院時に求められてきた「身元保証人」「身元引受人」「連帯保証人」「代理人」等をその呼称に関わらず、全て身元保証人の表記に統一して用いることとする。

1. 研究の背景と研究目的：近年の「身元保証問題」の概要

高齢者の身元保証問題を巡る昨今の情勢を考える際、消費者庁による「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）が示された顛末を辿ることには意味があるであろう。この問題は、先に述べた身元保証人の確保が身近な家族・親族に求められないという社会的なニーズに対して、高齢者身元保証サービス事業⁽²⁾を提供する団体により、大規模な消費者被害が発生したことに端を発する。この事業は、提供団体により保証内容も異なるが、身元保証人を有償で引き受けると共に、日常生活支援サービスや死後事務サービス等、高齢者に必要とされる多様な生活支援メニューをパッケージとして幅広く提供することに特色がみられた。契約は、本人のみならず、家族が契約することを可能とする場合もあった。ところが、大手事業者の一つであった公益財団法人日本ライフ協会が、高齢者から集めた預託金を事業のために不正流用していることが発覚し、公益財団法人の公益を取り消される事態となった。その後日本ライフ協会は経営破綻して破産⁽³⁾に追い込まれ、高齢者の預託金が返還されない消費者問題に発展し、社会に大きな衝撃を与えた。この問題を受けて、消費者庁は建議を発出したのである。

建議は、①身元保証等高齢者サポート事業の実態把握と消費者被害防止の調整と措置、②病院・福祉施設等への入院・入所における身元保証人等の問題への適切な対応、③消費者への情報提供の充実を求めている。これらに共通するのは、消費者庁、厚生労働省、国土交通省等省庁の垣根を超えて幅広く、かつ関係機関との連携の下に、利用する高齢者の安全性を担保する取り組みを求めている点である。こうした措置が要求された背景に、この事業の特殊性がみえる。すなわち、「こうしたサービスの需要は、少子高齢化の進展により、今後一層高まっていくことが予想されるが、既存の公的制度だけでは対応しきれない面もあり、公益法人、NPO法人、社会福祉協議会、弁護士・司法書士・行政書士、葬祭業者等、様々な主体による民間事業として行われている」⁽⁴⁾ためである。

上記①②に対応すべく、厚生労働省の委託を受け、下記3件の全国的調査研究が実施され、報告書が公開されている。

- ・調査(1)「医療現場における成年後見制度への理解及び病院が身元保証人に求める役割等の実態把握に関する研究」（総括・分担研究報告書）研究代表者山縣然太郎 2018年3月
- ・調査(2)「介護施設等における身元保証人等に関する調査研究事業（報告書）」老人保健事業推進費補助金 みずほ情報総研株式会社 検討委員会座長新井誠 2018年3月
- ・調査(3)「地域包括ケアシステムの構築に向けた公的介護保険外サービスの質の向上を図るための支援のあり方に関する調査研究事業」老人保健健康増進等事業 日本総合研究所 研究

代表者 栃本一三郎 2018年3月

これらの調査内容については、既にいくつかの先行研究で詳述されている。その一つとして、身元保証等高齢者サポート事業の総論的法的課題は、下記の通り整理されている。①行政的監督体制の未整備、②契約内容の複雑性とこれに伴う費用体系の不明瞭性、③契約主体の脆弱性とこれに起因する契約内容の特質、④履行確認の困難性もしくは不可避性、⑤預託金の保全措置の必要性である(上山2017:8-10)。何れももっともな指摘であるが、既に多様な背景を持つ実施主体が現に高齢者から相当額の預託金等を取受し、契約自由の法則の下で提供しているサービスに対し、いかなる根拠の下に監督や規制をかけ、一方で高齢者自身に実効性ある注意喚起と安全性を確保していくのか、課題をクリアしていくことは容易ではないだろう。また、②および③に関しては、高齢者自身に対する支援が必要であり、調査(3)はそのための貴重な資料でもあるが、身元保証人の確保は福祉サービスを受ける前提に存在するにもかかわらず、代替策そのものは、従来の福祉サービスの範疇には含まれていないため、問題解決を一層困難にしている(栃本2018b)。

身元保証問題を検討するにあたり、本稿では先ず、不透明で複合的な機能を分類し、代替策の支障になっている事項を検討し、最終的には身元保証人がいなくても安心・安全に入所・入院できる方策の道筋を探ることを研究目的とする。その際、身元保証人が不在の場合、一つの選択肢と認識されている成年後見人⁽⁵⁾と身元保証人の機能の比較検討を行う。

身元保証の法的問題を研究してきた能登は、上記調査(1)(2)を分析し、病院や福祉施設が身元保証人に期待する役割を、以下の4点に整理している。①医療行為の同意、②本人に対する支援、③債務の保障、④緊急時の連絡先である(能登2019:50)。能登の分類では「身元保証高齢者等サービス事業」の1つの柱となっていた死後事務に関する機能は②に含まれているようだが、若干不明瞭でもある。そこで本稿では死後事務を別分類に加え、また上記(1)~(3)の調査等を再度検討して、以下の5点を身元保証人に求められる機能として検討を行っていく。なお()内の末尾の数字は、本稿の章立に該当する。

- ① 緊急連絡先(本人の状態変化等があった際の連絡先・Ⅱ1)
- ② 費用支払保証等(入所・入院の費用支払い、債務保証・Ⅱ2)
- ③ 医療行為の同意(治療に関する医療行為への同意・Ⅱ3)
- ④ 本人に対する支援(ケアプランや入院計画の確認、必要物品等の調達、退院支援等・Ⅱ3)
- ⑤ 死後事務に関する事項(遺体・遺品引き取り、葬儀等・Ⅲ)

②のうち、費用支払いと債務保証とは、法的観点からすれば別の機能であるが、明確に分類していない調査もあり、本人の日常的な金銭管理まで含む事業等もあるため、これらを包括する機能として設定している。身元保証人に求められる複合的な機能を一度分解し、個々にその問題点や代替策を検討することは、今後の社会的「支援」を考える上で重要となり得る。

前述の能登による研究では、債務の保証を除く医療行為の同意、本人に対する支援、緊急時の連絡先については、身元保証人と福祉施設・病院間の契約によって権利義務が直接生じるものとは考え難いと結論づけられており、「より良い医療、介護福祉等を行うために、医療機関・福祉

施設が本人と関わりのある人々の氏名等の個人情報の提供を求めることは許されよう。しかし、本人の周囲に自ら本人以上の責任を担う人が存在しなければ医療も介護も受けられないという結果につながるのであれば、それは行き過ぎであろう。」(能登 2019: 54) と記している。この論理から、明確な法規定や本人からの委託なくして福祉施設や病院が身元保証人に提出を求める「身元保証書」⁽⁶⁾の類には懐疑的であるとみえる。「身元保証書」は、入院・入所の当事者たる「本人抜きに」費用支払いや身元引受の責務を福祉施設・病院と身元保証人という2者間で決めていることに他ならず、'Nothing About Us Without Us' という障害者自立生活運動のスローガンとして名高く、国連障害者権利条約でも多用された言葉と真逆の行為であると言える。身元保証問題を考えるにあたり、社会福祉の観点からは、忘れてはならない視点の一つであろう。

II. 身元保証問題と成年後見制度の接点

1. 身元保証人に期待される機能とガイドライン作成

高齢者が特別養護老人ホーム等福祉施設に入所する際に、実際にはかなり高い割合で、身元保証人等第三者による署名が求められていることが知られている。前述調査(2)では、施設等への入所(入院・入居)時に本人以外の署名を求めている施設は95.9%を占め、このうち30.7%は「本人以外の署名がないままでは入所(入院・入居)は受け入れていない」と回答し、成年後見制度の申請など「条件付きで受け入れる」が33.7%で、「本人以外の署名がなくとも、そのまま入所(入院・入居)を受け入れる」施設は13.4%に留まっている⁽⁷⁾。このような状況を勘案し、また一連の身元保証等高齢者サポート事業に関する高齢者の相談も考慮の上、厚生労働省は、①地域包括支援センターが地域ネットワークを活用して高齢者の安全確保を図ると共に、②介護施設等においては、身元保証人がいないことはサービス提供拒否の正当な理由にはならない旨を改めて通知⁽⁸⁾している。

さらにこの調査結果は報道各社が取り上げたため、福祉施設の事業者団体である公益社団法人全国老人福祉施設協議会も、「身元引受人等の取扱いに関する留意点について(お知らせ)」を会員施設に発出し、正当な理由なくサービス提供の拒否をしないよう注意喚起している⁽⁹⁾。この文書では、成年後見人が事実上身元引受人を兼ねている場合でも、成年後見人の法的義務の範囲を超えて義務履行を求めることはできない旨を記し、さらに市町村との協議によりガイドラインを作成することも有用としている。

前章で引用した指摘にもあるように、本人以外の周囲に、本人以上の責任を担う身元保証人が存在しなければケアや医療が受け入れられないとすれば、身寄りのない高齢者にとっては理不尽であるとしか言いようがない。こうした通知は、最近作成されたガイドライン等に何らかの影響を与えているだろうか。

2019年5月、厚生労働省は「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」(以下ガイドライン)を提示した。ガイドラインの元になった研究班の代表者は、調査(1)の研究代表者でもあった山縣然太郎である。

ガイドラインでは、「身元保証・身元引受等」の機能を①緊急の連絡先に関する事、②入院計画書に関する事、③入院中に必要な物品の準備に関する事、④入院費等に関する事、⑤退院支援に関する事、⑥(死亡時の)遺体・遺品の引き取り・葬儀等に関する事に分類し、医療同意については、一身専属性が極めて強いものという理由を挙げ、身元保証人に同意権限はないとの基本的考え方を示している。本稿の検討分類に合わせて整理すれば、下表の通りになろう。

表1 身元保証人に求められる機能の分類整理

本稿の分類	①緊急連絡先	②費用支払保証	③医療行為の同意	④本人に対する支援	⑤死後事務関係
ガイドライン	①緊急の連絡先に関する事	④入院費等に関する事	—	②入院計画書に関する事 ③入院中に必要な物品の準備に関する事 ⑤退院支援に関する事	⑥(死亡時の)遺体・遺品の引き取り・葬儀等に関する事

(筆者作成)

その上で、「本人の判断能力が十分な場合」、「判断能力が不十分で成年後見制度を利用している場合」、「判断能力が不十分で、成年後見制度を利用していない場合」に分類した上で具体的な対応を定め、医療に係る意思決定が困難な場合に求められることや事例等も挙げられている。

このガイドラインは、同時期に厚生労働省から出された3つのガイドライン⁽¹⁰⁾との整合性が意識されており、身元保証人等の不在を「課題」としない点が特徴的である。すなわち、たとえ身元保証人がいなくても、支援チーム等の形成によって対応するという原則が貫かれていると理解できる。成年後見人の役割についても、現行法制度から逸脱していない点において評価ができよう。

ただし現実問題としてその内容を子細にみると、行政や一部の公的機関には負荷がかかる側面もあり、従前の業務に加えてどの程度十分な対応が取り得るのか、若干の危惧も抱かせる。一例を挙げれば、「緊急の連絡先」でガイドラインに示されているフローチャートによれば、A「親族の有無、友人・知人の有無」が「ない」場合、及びB「親族に連絡先として求める役割を明確に説明の上、引き受けられない場合は、その内容をカルテに記録」した上で、「本人の状況や状態によって、それぞれの窓口へ相談」が提示されている。窓口として、高齢者の場合は市町村又は地域包括支援センター、障害者は市町村又は基幹相談支援センター等、生活保護受給者は生活保護の実施機関(福祉事務所)となっている。フローチャートに基づいて、どのような実務がなされるのかについては、今後の推移を注視しなければならないが、介護保険制度導入後の市町村や地域包括支援センターが、高齢者の入院時の緊急連絡先がわからない身寄りのない人々の連絡先の「相談」にどの程度対応でき得るか、懸念を払拭することはできない。行政であれば、必要に応じて戸籍等を辿り、音信不通であった親族等を探し出すことは可能となる。現実にもそうした対応をこれまでも行政は担ってきたし、身寄りのない高齢者の支援において、依然行政への期待は高い。調査(2)でも、契約書において「本人以外の署名欄」を求めている理由を尋ねた設問では、「市区町村と連携して対応しているため」が42.2%で最も多くなっている⁽¹¹⁾。

一方、「緊急の連絡先」の「緊急」とは何が想定されており、どのような事項を連絡するのだ

ろうか。体調急変や不測の事態に陥った時、本人の身近にいる家族・親族には、即座の判断一例えば手術の実施や転院などの了解一を要求されたり、時間を問わず、夜間でも駆けつけるということも想起される。しかし同種のことを、家族以外の身元保証人や身元保証サポートサービス事業者に期待できるのだろうか。

調査(2)や半田市のガイドライン⁽¹²⁾によれば、緊急時の連絡先は、成年後見人が担うとされている。だが現在の成年後見人は、最新値で78.2%が、本人とは選任されるまで殆ど面識のない親族以外の第三者後見人等となっている⁽¹³⁾。これまでの各種調査によれば、弁護士や司法書士、社会福祉士等の職業後見人が本人の居住場所を訪問し、面会する頻度には幅があり、中には数ヶ月に1回という場合もあり得る。成年後見人と本人のかかわりは、一律に規定できるものでもなく、面会の頻度や内容にも個別性が高い。こうした状況を考えると、実質的に家族・親族がこれまで担ってきた「緊急連絡先」という機能は、成年後見人の職務と整合するものだろうかとの疑問も生じる。少なくとも成年後見制度創設時には入所・入院時の「契約」は職務として想定されていたであろうが、緊急連絡先まで含まれていただろうか。社会制度の不備から、多くの事実行為を背負い込むことになった成年後見人は、民法上の財産管理や能力補充という本来の機能から逸脱し、結果的に貧弱な社会福祉制度を補完せざるを得ない立場に追い込まれているのではなかろうか⁽¹⁴⁾。

実際に調査(1)の専門職を対象にしたヒアリング調査⁽¹⁵⁾でも、「身元保証人等は医療費の支払から日常の世話までを網羅する家族と同様の役割を求められていることが推測される」と指摘されている(篠原・山縣 2018:19)。本人との直接的な関わりが少ない第三者に身元保証人として、「家族」と同様に包括的な機能を求めることが難しいとすれば、身元保証人が不在でも支障がない環境を整備するか、または身元保証契約をスリム化する(富永 2018:30)議論を進めていくことが、より一層重要となるであろう。

2. 費用支払と身元保証人が不在の場合の対応策

高齢者の施設入所・入院に関わらず、住宅の賃借契約や学校等への入学時に身元保証人が必要とされる理由の一つには、家賃や学費の滞納や未納を防ぐ経済的懸念があげられる。一方、こうした債務保証は、連帯保証人を立てることにより解決できるとは限らない。総務省の調査によれば、債権回収の実効性は必ずしも高くないとの指摘がある⁽¹⁶⁾。では、福祉施設や病院が、利用料未納等のリスク回避を、不確実な身元保証人に求めるのではなく、確実に回収する方策として、どのようなものが考えられるであろうか。このことは、サービス提供側だけでなく、頼れる家族・親族がおらず、身元保証人を確保できない利用者側にとっても切実な問題である。

総務省中国四国管区行政評価局によると、実際に行政相談として、「病院側から入院費用を払う資力があるにもかかわらず、支払いの担保のために家族以外に生計を別にする連帯保証人を求められ、大変困っている。連帯保証人がみつからない場合には入院保証金等他の選択肢があっても良いのではないか」という趣旨の相談が寄せられている⁽¹⁷⁾。

この相談を受けて管内の国公立系病院に調査した結果、要件に合う連帯保証人を厳格に求めて

いる病院は少なく、実際に連帯保証人に対する入院費用の請求割合も低く⁽¹⁸⁾、連帯保証人の意味を理解していない、支払能力がない、虚偽の記載等の理由で実際には入院費等を回収できないという実態が回答されている。また、連帯保証人以外の選択肢として、以下の方策を設けている病院が存在していることも明らかになった。①クレジットカード番号の登録、②入院預り金(入院保証金)、③保証会社の利用である。調査結果を受けて、行政苦情救済推進会議は、以下のとりまとめを行い、病院に対して連帯保証人以外の選択肢を検討するようあっせんした。やや長くなるが、引用したい。

「高齢化社会が進展する中、連帯保証人を見つけることが困難な場合がある。現在、病院側が求めている連帯保証人の状況を見ると、設定した要件にかなう連帯保証人を厳格に求めている病院は少なく、同人に請求しても支払意思、支払能力がないなどの理由から回収できないという病院もあり、連帯保証人の実効性は必ずしも高いとはいえない。一方、連帯保証人の提示が困難な患者についてクレジットカード番号の登録等で可としている病院もあり、特段の支障は生じていないことから、連帯保証人以外の方策を検討していく意義は大きい。

中国四国管区行政評価局は、管内の国立大学附属病院・国立病院等に対して、患者自身に支払能力がある場合には、一律に連帯保証人を求めるのではなく、クレジットカード番号登録等の他の選択肢の検討を求める必要がある。」

行政相談の中で、利用者の訴えから調査に基づき、身元保証人に代わる「他の選択肢」の必要性が模索されたことは、一例であっても貴重である。こうした事例を参考に、福祉施設や病院の側においても、積極的に安全な「選択肢」を検討すべきであろう。

また一定の法改正や制度整備がなければ実現は困難であろうが、将来的には高齢者の受領する公的年金と医療機関や福祉施設等の費用支出を何らかの形で連動させる方策等も考えられなくはないだろう。このためには、おそらく行政機関が深く関与する必要がある。何れにしても、こうした方策を検討することは、福祉施設や医療側のみならず、利用者である高齢者にメリットがあり、幅広い観点からの議論が必要になるであろう。

なお債務保証の観点から、成年後見人と身元保証人の利益相反問題にも触れておきたい。前述の通り成年後見人(法定後見)は家庭裁判所によって選任され、財産管理や身上監護を職務として執り行う。入所や入院費用の支払行為は、成年後見人の職務と言えるが、成年後見人の職務の費用は、本人の財産から支弁されることになっている。仮に成年後見人が本人の債務の保証人となり弁済した場合は、成年後見人が本人に求償権を持つため、支払い請求者と支払い決定者が同一となり、矛盾が生じる。こうしたことから、成年後見人は身元保証人にはなれないと理解されてきたが、こうした理解はなし崩し的に曖昧にされている。調査(2)においても、「専門職(弁護士・司法書士等)が「身元引受人/身元保証人等」となる場合の名称という設問では、76.4%が成年後見人等となっており、現場では、身元保証人が不在の場合は、成年後見人が身元保証人の機能を担うという暗黙のルールが、本来の役割・機能を十分精査することなく形成され、定着しつつあるのではないかと懸念される⁽¹⁹⁾。

3. 身元保証人と医療同意／本人に対する支援の方向性

「医療同意」は、法的な根拠が明確でないにも関わらず、従前から家族に求められてきた事項である。とりわけ判断能力が不十分な高齢者に対する侵襲を伴う医療や人生の最終段階における医療に対しては、医療機関に明確な方針やマニュアルが整備されていないことも相俟って医療従事者が困難を感じており、医療同意を成年後見人に求めている実情が、調査(1)から明らかにされている。実施された「成年後見人に関する調査」の内容を詳細にみてみよう。「成年後見人の職務内容についてどのようなものが含まれるとお考えですか(複数回答)」という設問では、「財産管理」88.2%、「契約行為」71.0%には及ばないが、「医療行為の同意」は回答の中で40.9%を占め、3位に上っている。また「成年後見制度を利用したのは、どのような場面でしたか(複数回答)」では、「入院費の支払い」70.1%、「緊急の連絡先」62.2%、「入院診療計画書の同意」32.3%に続き、「医療行為の同意」が25.1%と1/4を超える結果となっている。

医療行為に対する同意権限は、成年後見人に与えられていないにもかかわらず、医療機関から同意が求められるという実態は、制度理解の問題もあるが、それだけに留まらない。医療同意は、成年後見制度創設期より、死後事務と並んで、成年後見人には権限が付与されておらず、一部の民法研究者や実務家等から付与の方向性を進める見解が強く示されてきた。しかし、最近では本人意思の反映という観点から、成年後見人への権限付与だけでは根本的な問題解決になり得ないとの見解が示されている。「意思決定支援」に極めて親和性が高い制度として注目されているMental Capacity Act2005(以下MCA2005)が、英国のソーシャルワーカーにどのように受け止められているのかを調査した研究では、MCA2005に対する評価は高く、優れた法律としつつも、実際の運用に当たっては、葛藤やジレンマが生じていることが指摘されている。とりわけ本人のベスト・インタレストを決定する会議における医療職と福祉職の見解の不一致、本人と家族の意見の不一致、さらには利用者の流動的な意向などは、今後日本でも人生の最終段階における本人と医療・ケアチームでの合意形成において、必ず直面する課題であり、アドバンス・ケア・プランニングと共に、実践を通じた共通基盤確立が求められよう(林等2019:95-98)。

さらに身寄りのない高齢者の身元保証人には、「本人への支援」として、支援計画に対する同意や多様な事実行為を含む「身上行為」に関係する事項が求められる。その中には、入所・入院時の身の回りの生活に必要な物品や着替えなど本人が使用する日用物品を揃えることまで含まれている。入所や入院が必要になった高齢者自身は、単独でこうしたことを行うことが難しいことが多く、身寄りがない場合、勢いこうしたことまで身元保証人の任務として求められる場合がある。成年後見人の制度上から言えば「入院に必要な物品を準備する等の事実行為は成年後見人等の業務として行うものではありません。しかし、これらを行う有償サービスを手配するのは成年後見人等の業務に含まれます」⁽²⁰⁾ということになろう。しかし手配といっても、そもそも有償サービスが存在しなかったり、費用が負担できないような経済状態であれば、手配することすら難しい。

物品購入はまだしも、入院における付き添いなど人的支援が求められる場合もあり得る。こう

した役割は、身元保証というよりもまさしく家族の代替に他ならないが、鳥根県の身元保証プロジェクト報告書には、先進事例として、入院時に必要な付き添い等への経済的対応として、しまね東部知的障害者施設利用者互助会による外部の派遣サービス事業所等を利用して対応する保険を紹介している(鳥根県社協 2017:8)。これは家族や施設職員が付き添いを担った場合にも給付され、付き添い介護給付金、家族:1日7,000円、施設職員:1日10,000円、派遣サービス事業所:1日10,000円(上限)となっている。家族がこれまで無給で担ってきた行為の「外部化」は今後も多様な形態を取りつつ進んでいくであろうが、各地における創意工夫を相互参照すると共に、資源整備の地域格差が生じない措置及びこれらの事業の健全育成と必要な支援策も課題となろう。

Ⅲ. 福岡市社会福祉協議会における死後事務関係の取り組み

限りある生命を生きる人間にとって「死」は避けることのできない問題であるが、高齢者にとっては一層切実な問題となる。死によって派生する諸問題—遺体・遺品の引き取り、葬儀、相続等—は、かつては当然の如く、残された家族・親族が担うものであった。しかし少子化による家族の減少、家族関係の希薄化、「孤立死・孤独死」が社会問題として報じられること等も影響し、生前から死後の諸問題の処し方を自分で決め、家族以外の第三者にその事務を委ねるといったニーズを生むことになった。こうした新たなニーズは身元保証等高齢者サポート事業の創出にも確実に絡んでいる。

身元保証等高齢者サポート事業の主体が多様に渡っていることは前述したが、ここでは社会福祉協議会(以下社協)の事例として、福岡市社協の事業を取り上げ、その意義と課題を析出した⁽²¹⁾。

福岡市社協は、「ずーっとあんしん安らか事業」の名称による預託型による死後事務受託に加え、「やすらかパック」という保険型死後事務受託事業を実施している。これらの事業は、それぞれが単独で存在しているのではなく、ファンドレイジング(活動資金調達)、社会貢献型空家バンク(空家の福祉的活用)、住まいサポートふくおか(単身高齢者等の住み替え支援)など社協が開発・実施した他事業と有機的に結びついており、その活動は地域福祉の観点からも高く評価されている⁽²²⁾。こうした死後事務に関する取り組みは、足立区社協や横須賀市を始め、他にもさまざまな形態で実施されているが、福岡市社協を取り上げる理由は、社協組織の強みを活かして他事業と有機的な連携を図っていること、高齢者の住宅支援を含めて契約者との生前からの関係性を重視していること、さらに社会福祉の枠を超えて多様な関係団体とのネットワークを形成するなど、柔軟で先駆的な試み⁽²³⁾として注目されるためである。

「ずーっとあんしん安らか事業」は、当初65歳以上の高齢者が対象であったが、自らの最期を現実問題として想定しやすいよう対象年齢を一旦75歳以上に引き上げ、現在は70歳以上としている。預託金によるサービスには、葬祭・火葬・納骨等の基本サービスを中心に、官公庁等の手続(住基カード、印鑑登録、介護保険や健康保険等)、公共サービス手続(電気、ガス、水道等)、賃貸住宅手続等が契約書に盛り込まれている。契約後は、電話や訪問を含めた見守りを行い、契

約者との定期的な関係形成を維持していく。中には、こうした安否確認の電話等が煩わしいとして、関係形成を望まない契約者もあり、その場合は無理強いではなく、時間をかけて、契約者の意向を尊重している。また入院の際は連帯保証人にはならないが、緊急連絡先にはなり、これは預託型の基本サービスに組み込まれている。実務的には24時間対応のコールセンターが一次窓口となり、必要に応じて社協の専用携帯に連絡が入るしくみを樹立している。入院先等から契約者死亡の連絡が入った場合は、死後事務の委任契約に基づき、葬儀や火葬、納骨等にまで立ち合うことになる。注目したいのは、このようなきめ細かな職員と契約した高齢者とのつながりを構築しているのみならず、本人が生存している間に、地域の人々や同じ状況にある人々とのつながりを築くことにも注力していることである。すなわち、必要に応じて地域において住民主体の活動として開催されているサロン活動へと誘ったり、契約者同士の交流会を開催し、横のつながりを形成している。このような活動は、地域に根差した社協ならではの活動と言えるであろう。

また、より簡素な形式でかつ低額な費用により死後事務の事前手続きをしたいというニーズに対応して、別途「やすらかパック事業」も存在している。これは生前契約により、直葬、納骨、家財処分、役所の手続き等を行うが、利用者が社協に利用料を支払い、社協が保険会社と保険契約を締結し、社協が委託した業者が定期訪問及び死後事務を担うしくみとなっている。現在、福岡市社協では、「終活サポートセンター」という部署を設け、人生の最期まで自分らしく・よりよく生きる準備を支援する体制を取っている。本稿で紹介した「ずーっとあんしん安らか事業」や「やすらかパック事業」は、「終活サポートセンター」の一部のメニューでもある。

そもそも「ずーっとあんしん安らか事業」は、高齢者の民間賃貸住宅入居を支援する行政の補助事業から発足した事業であり、住宅支援と密接な関係を有している。家主にとっては、高齢入居者が他界した後の諸問題を社協が担うことにより、安心して入居を受入れできるというメリットがある。退院・退所後の問題を考える際も、安定した住居を確保するという観点は重要であり、そうした意味で厚生労働省のモデル事業から発展した「住まいサポートふくおか」にも注目すべき点が多い。この事業は、住み替えて困窮する高齢者等に、緊急の連絡先・保証人・連帯保証人等が存在しなくても安心して民間賃貸住宅の入居ができるよう支援を行うしくみで、現在では福岡市居住支援協議会の事業として位置づけられている。この事業でも、社協は必要に応じて高齢者等に対して、定期的な見守りや地域参加への支援を行う役目を果たし、本人だけではなく関係者からの安心も獲得している。先に挙げた死後事務や見守り、緊急時対応、判断能力が低下した際の日常生活自立支援事業や成年後見制度等を必要に応じて組み合わせ、高齢者が人生の最期を迎えるまで安心した地域生活を送る「プラットフォームサービス」が提供できるという強みが、スムーズな賃借契約に繋がっている。これは事業としては入居後の生活支援サービスの一環であるが、身元保証人や家族が従来担ってきた機能を果たす場合もある。ここでも生活支援を実施する諸団体によるプラットフォーム連絡会等を開催し、交流の場を設定していることは、社協機能の発揮と捉えられる。この事業は、「協力店」という不動産事業者を募り、物件紹介をする一方、協力店そのものも広義にはプラットフォームを担う一員といえる。

以上の記述は、福岡市社協が展開している活動のうちのごく一部に留まっているが、このような社協活動においても、当然さまざまな課題は存在している。もっとも大きな課題の一つとして挙げられるのは、身寄りがなく、こうした死後事務ニーズを有する高齢者等の増大と、社協が当該事業等を持続可能な形で許容できるキャパシティの問題であり、具体的には人件費を含めた財源問題であろうと考えられる。但し、この事業は既に指摘した通り、単に行政による委託金や補助金等を当てにしているのではなく、自己財源の確保を念頭においた制度設計をしているところは、注目に値する。その上で「人が担う」システムであることもまた、考慮すべき点であろう。

本事業の場合、若干繰り返しになるが、居住支援や生前の本人、地域の人々、担当職員等との関係性に密着した社協らしい活動となっていることに価値があり、このようなメニューが、現場から上がってきたニーズから組み立てられていることには、改めて注目すべきであろう。一方、あまねく単身高齢者に対して、社協が実施するこのような事業で対応することには、限界があるという懸念がある。とりわけ従来の社会福祉は、低所得等生活に困窮する人々を最優先した政策が立案されてきた。高齢期の経済状況には大きな格差があることが各種調査で立証されてきたが、その反面、中産階級以上の財産を所有しながらも親族関係が希薄な高齢者等に対する支援策が、相応に用意されてきたとは言い難い状況も存在している。こうした点も考慮しながら、今後の高齢期の死後事務問題について、さまざまなバリエーションを考案しつつ、持続可能性を担保していく必要があるだろう。

IV. 結論と今後の方向性

本稿で検討してきた5つの機能分類に基づく身元保証人の代替方策を巡る現状と課題については、概ね以下の通りまとめられる。①緊急連絡先に関しては、家族・親族以外の身元保証人に求める機能が必ずしも明確ではなく、家族等の所在が不明の場合には、行政や公的機関に期待が寄せられているが、その実効性は現段階では未知数である。②費用支払保証については、身元保証人に連帯保証機能を求めることは必ずしも実効性が上がらず、福祉施設・病院のみならず、利用者にとっても代替方策が必要とされている事例がある。③医療行為の同意については、現行法制では家族の同意も法的根拠がなく、今後人生の最終段階における本人と医療・ケアチームの取り組みやアドバンス・ケア・プランニングの動向を注視する必要性が示された。④本人に対する支援では、家族・親族の代替を身元保証で担うことはできないものの、代替できるサービスの創出可能性がある。⑤死後事務関係については、社協事業の中で、本人や地域住民との関係性を作りつつ、死後事務を担う事例の意義を確認できたが、持続可能性等の課題も存在した。また、何れの機能においても、成年後見人が制度的に身元保証機能を完全に果たすことは難しいことも明らかになったと言える。なお死後事務について補足をすれば、「成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律」(平成28年10月13日施行)により、成年後見人が職務として成年被後見人の死亡後に、遺体の引取り及び火葬並びに生前にかかった医療費、入院費及び公共料金等の支払などができるようにはなったが、成年後見人に葬儀を施行する権限

が与えられたのではないため、後見事務の一環として葬儀は執り行えない。

今回抽出できた課題はごく一部に過ぎないが、家族・親族に頼ってきた従来の身元保証人制度は曲がり角に来ており、それに代わる代替策は未だ確立していると言いが明らかなになった。従来、身元保証人を求めることは、高齢者の入所や入院する場である福祉施設や病院の一種の「リスク回避策」であった。しかし既に人口減社会に突入している日本において、人が人の行為を保証するという慣行そのものに、限界がみえていることも事実であろう。身元保証人に代わる代替策の一案として、既にAIやマイナンバーの活用までが提案されている。個人に頼ることの限界性から、新しい形態の債務保証の体制を築く必要があるという趣旨となる。そのステップとして、①既存の債務保証サービスの健全化、②家賃債務保証を義務付けなど個人保証から機関保証への移行を促進、③人工知能（AI）による信用スコアやマイナンバー制度の積極的な利活用など高齢者の信用力が適切に判断されるような環境整備が必要とされているのである（星2020：15）。

ただし、こうした合理的な解決策が必要である一方で、人生の最期を否が応でも意識せざるを得ない高齢者にとっての安心感は、合理的な解決策のみで支えられるものとは限らないことも事実である。身元保証人に代わる代替策を正面から議論してこなかった故に、消費者被害としての日本ライフ協会事件等が発生した責任は、厳しく問われるべきだが、こうした事件の発生を防ぐためには、肝心の新しいシステムが希求されながら、本格的な議論は未だ開始されてもいない。

身元保証問題は、長年、家族・親族による私的問題とみなされてきたために、その代替策を公共サービスとして整備するという概念に乏しく、社会福祉行政機関の取り組みは、常に後手に回ってきた。しかし現在、行政機関の役割は決して軽いものではない。調査(2)では、身元保証制度の代替選択肢として、「市区町村が、身元保証人等がない場合に身元保証人等の役割を果たす」が最も多く56.4%を占め、「成年後見人等に身元保証人としての広範な権限を与える」が49.1%であった（新井誠2018：56）。行政の役割に期待がかけられているが、他に代わり得る手段もなく、本来身元保証機能を十分果たし得ない成年後見人にも多くの期待がかけられている。成年後見人の権限を拡大すればするほど、本人はパワーを失い、社会福祉専門職が重視するエンパワメントとは逆の方向性に向かってしまう。このような点からも、成年後見制度の見直しは必須であると言えるだろう。社会福祉行政には、身元保証人等のあり方や民間団体の質の担保を含め、地域住民や専門職を巻き込んだ議論を展開し、新たな公的システムとして、身元保証問題を解決していくことが求められている。

調査(3)の研究代表者を務めた栃本一三郎は、最近の保険外サービスの併用や利用料金の自由化まで採用する介護保険制度に対する政策動向の変化を、制度設計した当初のロジックからは、到底受入れられるものではないとみている。その上で、身元保証等高齢者サポート事業を利用せざるを得ない高齢者の「不安」や「孤立」に着目している。このことから、社会福祉専門職が身元保証問題に潜む「関係性の貧困」にアプローチできていない現状に批判を加えている。前述した社会福祉行政の問題、社会福祉基礎構造改革後の政策の変質と併せて考える時、「人間の尊厳

と諸権利を関係者が認識するとともに、どのように支援するのか、侵害が行われたとき最終的に誰が責任をもって対応するのかについて考える時期にきている」の指摘は、極めて重く響く(栃本 2018b: 41-42)。

現実はこの社会に生活している人々の生活状況には多様性があり、個々にさまざまな背景を抱えて生活している。しかし一旦思いがけないアクシデントが生じれば、その中で「脆弱性」を最も帯びやすい人々は、その生存すら脅かされる窮地に追い込まれてしまう。このことは、COVID-19が短期間で瞬く間に世界中に蔓延し、未だに収束の目途が立たない中で、今まさに厳しい現実さらされている。このような高齢者の脆弱性に着目すれば、ICTや合理的手段だけに頼らない息長い支援が必要に思えるが、それも一朝一夕に出来上がるものではない。地域包括ケアシステムで盛んに強調される地域助け合い、共生社会の実現が、単に地域に対して問題を放置するだけでは本末転倒と言わざるを得ない。

その意味で、福岡市社協における高齢期の住まい、病院入院、判断能力が低下した際の際の金銭管理そして死後事務という一連の支援方策をトータルに繋げ、定期的な見守りを通じて職員等との関係性を築くと共に、地域住民との交流を視野に入れた取り組みには、改めて学ぶところが大きいことが示唆された。他の都道府県や市町村社協においても、死後事務を含む身元保証問題を事業として取り組み、あるいは調査研究を実施する社協は、徐々に増加しつつある。こうした動きをフォローし、地域福祉活動との観点から、調査を継続していく必要があるだろう。この度の研究によって得た知見を糧にしながら、特別養護老人ホームや病院など、高齢者を受入れる側のインタビュー調査や、今回は十分に検討ができなかった地域包括支援センターにおける高齢者相談の分析等を通して実証的研究を積み重ね、精度を高めていきたい。

謝辞

本稿作成にあたり、ヒアリング調査にご協力いただき、今回も原稿内容の確認をいただいた福岡市社会福祉協議会の職員の方に、心から感謝を申し上げたい。

本研究は、JSPS 科研費 JP 19K02251 の助成を受けた研究の一部である。

(1) https://www.shakyo.or.jp/news/kako/materials/20170831_mimoto.html.

(2) 内閣府消費者委員会(2017)「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調査報告」では、「主に一人暮らしで身寄りのない高齢者を対象として、身元保証や日常生活支援、死後事務等に関するサービス」を提供する事業を身元保証等高齢者サポート事業と定義づけている。p.1。

(3) 負債総額約12億円を抱えて、2016年破産宣告した。なお、日本ライフ協会に所属していた人物が身元保証サービスを提供する新団体を設立し、新たに係争事件になっている事例も発生している。<http://kccn.jp/mousiire-koureisha.html>。

(4) 前述建議1理由3 https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2017/0131_kengi.html。

(5) 本稿では、特に断りをしない限り、成年後見人、保佐人、補助人、任意後見人を総称して成年後見人の用語を用いる。

- (6) 能登の論文にも一例が掲載されているが、入院や入所時には、本人以外の身元保証人が福祉施設や病院に対し、費用の支払いや退所命令への異議申し立てはしない、本人の損害賠償請求を連帯して弁償すること等を明文化した書面に署名押印することが慣例化している。これらの書面が法的拘束力を持たないことは、判例等でも明らかになっている。
- (7) 調査(2) p.35,p.40。
- (8) 厚生労働省老健局通知老高発0830第1号老振発0830第2号平成30年8月30日付各都道府県介護保険主管部(局)長宛。
- (9) 平成31年4月11日付文書。このお知らせ文書では「元来特別養護老人ホームについては、措置による入所が老人福祉法上にも規定されているとおり、福祉施設としての役割があります。」と記されており、措置施設としての機能を果たすためには行政の役割が非常に重要になるが、本稿ではこの点を指摘するに留めておく。
- (10) 「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」(平成30年3月改訂 厚生労働省)、「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」(平成30年6月厚生労働省)、「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン」(平成29年3月厚生労働省)。
- (11) 前掲注 p.41。
- (12) 半田市地域包括ケアシステム推進協議会(2019:p.5) このガイドラインは老施協通知等にも参考資料として紹介されている。
- (13) 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」平成31年1月～令和元年12月。
- (14) 家族が果たしてきた社会的機能を十分な整理なくして第三者後見人に、事実上半ば強制的に委ねられてしまっているという問題点の指摘につき(上山2017:p.5)。
- (15) もっともこの調査は対象数が7に留まり、一般化はできないと考えられる。
- (16) 総務省行政苦情救済推進会議(2017年9月26日)別紙資料「入院申込時の連帯保証人以外の選択肢の設定」p.4。
- (17) 報道資料「入院費用等の担保についての連帯保証人以外の選択肢の設定」総務省中国四国管区行政評価局 平成29年3月27日。
- (18) 本調査によれば、請求件数全体の0.01～0.44%となっている。
- (19) 市民サイドから高齢者の住まいに関する情報提供を担ってきた池田によれば、有料老人ホームでは以前から生前事務から死後事務までを一貫して入居先施設が担ってきた例があるという。施設への全面的な委託は利益相反の問題があると指摘されてきたが「最終的には家族であれ、第三者であれ、施設であれ信頼できれば同じ」の声もあるという。(池田2015:10)。
- (20) 山縣然太郎(2019:p.16)。
- (21) 以下の記述にあたっては、既存の資料等の他、筆者がかつてヒアリング調査した内容等を加えている。
- (22) 福岡市社協はこれらの先駆的活動が認められ、2019年6月日本地域福祉学会地域福祉優秀実践賞を受賞している。
- (23) 民法学の観点から、死後事務委任の契約書を作成し、これを法的根拠とすることにつき「画期的かつ先進的取り組み」とする評価が寄せられている(谷口2019:p.45)。

参考文献

新井誠(2018)「介護施設等における身元保証人等に関する調査研究事業(報告書)」老人保健事業推進費補助金 みずほ情報総研株式会社。

- 半田市地域包括ケアシステム推進協議会(2019)「『身元保証等』がない方の入院・入所にかかるガイドライン改訂版」。
- 神原知香(2005)「児童養護施設等で暮らす子ども・若者の『自立支援』について：自治体の公的保証制度に焦点を当てて」『社会問題研究』55(1), pp.69-96。
- 上山泰(2017)「高齢者サポートサービスの現状と課題—消費者委員会『身元保証サポート事業に関する消費者問題についての建議』を踏まえて—」『現代消費者法』No.37, pp.4-12。
- 林真帆・織原保尚(2019)「判断能力の不十分な人への意思決定に関する現状と課題—英国意思決定能力法(MCA2005)の調査をもとに—」『別府大学紀要』第60号, pp.89-101。
- 星貴子(2020)「超高齢社会を支える債務保証システムとは—求められる個人保証からの脱却—」『リサーチ・フォーカス』No.2020-08 日本総研。
- 能登真規子(2019)「入院・入所時の身元保証」『滋賀大学経済学部研究年報』Vol.26, pp.39-66。
- 島根県社会福祉協議会(2017)『ふくし安心保証事業プロジェクト報告書』。
- 篠原亮次・山縣然太郎(2017)「『医療現場における成年後見制度及び病院における身元保証人の役割等の実態把握研究』報告書の概要とみえてきた課題」『実践成年後見』No.77, pp.12-21。
- 谷口聡(2019)「福岡市社会福祉協議会における死後委任事務契約の活用」『地域政策研究』22(2), 43-58。
- 栃本一三郎(2018a)「地域包括ケアシステムの構築に向けた公的介護保険外サービスの質の向上を図るための支援のあり方に関する調査研究事業—老人保健健康増進等事業—日本総合研究所」。
- 栃本一三郎(2018b)「身元保証制度を含む高齢者サポート事業の現況とサービス内容、そしてこれからの課題」『実践成年後見』No.77, pp.22-30。
- 富永忠祐(2018)「『介護施設等における身元保証人等に関する調査研究事業』報告書からみた身元保証問題の考え方と対応」『実践成年後見』No.77, pp.31-43。
- 山縣然太郎(2018)「医療現場における成年後見制度への理解及び病院が身元保証人に求める役割等の実態把握に関する研究」(総括・分担研究報告書)。

