

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」¹（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²。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

¹ 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

² 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

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³」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。）⁴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。

³ 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。

⁴ 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

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⁵、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⁶、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

⁵ 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。

⁶ 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⁷。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

⁷ 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 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⁸。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

⁸ 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⁹、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。

⁹ 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

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¹⁰。

(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

¹⁰ 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、事業者には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