

2024年5月18日

高齢者等終身サポート事業者ガイドライン（案）への意見について

公益社団法人 日本社会福祉士会
会長 西島 善久

1. 意見の趣旨

これまで、身寄りのない（身寄りがあっても支援を期待できない）利用者への対応に対して、単独の病院、施設、介護事業者等に有効な支援策がなかった実情において、法的根拠がないために個別に関係者が協議検討して対応を行ってきたなかで広がっていった高齢者等終身サポート事業について、地域資源として不可欠な事業として、国を挙げて健全育成を図るという合意を確認する必要がある。

本会は、厚生労働省の第二期成年後見制度利用促進基本計画に掲げられた地域共生社会の実現を目指す職能団体として、本ガイドラインだけではなく、総合的な権利擁護支援策を検討する必要性から、以下意見を述べるものである。

2. 「第1 全般的な事項」について

そもそも、ガイドライン（案）の5ページ脚注にあるように、「医療機関・介護保険施設等は、正当な理由なくサービス提供を拒否することはできず、入院・入所の際に、身元保証人等がないことのみを理由に入院・入所を拒むことは不適切であるとされている」、このことを前提としたガイドラインであることを初めに明記する必要がある。

そのことを前提として、成年後見制度（法定後見、任意後見）に携わってきた職能団体である本会からすると、このガイドラインの仕組は、「公的機関の関与・監督のない、安易な本人の自己選択（自己責任）による契約」を推し進めるものとなり、図らずも利用者のみならず、事業者に対してもリスクが高いものになってしまう恐れがあることを危惧する。

高齢者等終身サポート事業者が行うことが想定されている事業については、判断能力に課題がなくとも、被災したり虐待を受けたりするなど、本人が置かれた環境や状況によって一時的に自ら適切に判断し、選択することができず、周りの支援者等の誘導によって安易にこれらの事業に結びつく可能性が高いものである。

2に書かれている対象において、3つのサービスに分類しているが、「身元保証等サービス」が第一に出てくることが身元保証ありきと受け取られてしまう危険性を感じる。

3つの事業のなかで、「死後事務サービス」については、本人の死後の手続のことであり、他の2つの事業と同列に位置づけるのではなく、別建てにしてはどうか。さらに、「死後事

務サービス」には、本人が生存しているときの本人の意向や希望による準備としてのサービスもあれば、本人が亡くなった後の事務もある。支援のあり方も異なることや、亡くなった後の事務については契約を行った本人が履行状況を確認することができないものであるから、一緒に含めてしまうことには検討が必要である。

3に書かれているとおり、判断能力に疑義が生じる可能性が高い高齢者等を対象としていることから、意思決定支援や自己決定の尊重ということが明記されており、そこは重要であり、利用者への支援を行うことが必要である。一方で、契約を締結しようとする事業者が意思決定支援を行うのか（それは利益誘導になる危険性があるのではないか）、または、どういった立場の関係者が関わるのかを明記する必要がある。契約者（本人）との契約に基づくサービス提供であるが、前述したとおり、判断能力が不十分ではなくても、環境や状況によって適正な自己決定が難しい対象者像を考えると、自己選択自己責任による契約とみなしてよいか、悩ましいケースが相当含まれることが懸念される。特に高齢者の場合は権利擁護事業を行う地域包括支援センターの関与、障害者においては基幹相談支援センターの関与を明確に位置づける必要がある。

3. 「第2 契約締結に当たって留意すべき事項」、「第3 契約の履行に当たって留意すべき事項」について

厚生労働省が公表した「身寄りがいない人の入院及び医療に関する意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン」が引用されているが、まず、このガイドラインの趣旨を理解すれば、身元保証的支援が必要な場合に、本人に代わって代行決定する人を選ぶのではなく、本人が自ら自己決定できるような情報提供と説明、それが難しい場合の本人の意思決定へ向けた支援のあり方、最終的に医療機関だけではなく、本人を日常的に支える親族や福祉関係者（後見人等が選任されている場合は後見人等）がチームとなり、本人にとって最善の利益を探るというプロセスがあることが示されている。

本事業では、自ら契約ができると判断される方が利用するサービスであるのであるから、そういった代行決定支援者を必要としているのではなく、何らかの仕組が構築されれば本人への支援としては足りる話である。事業者のガイドラインが広く事業者を超えてさまざまな分野で汎用されるような位置づけになる内容となれば、この取組が前進するといえる。

第2の1において、契約締結時に第三者（医療・介護関係者、利用者の親族等）の立会いを求めることを記載しているが、現状では一例として、退院先の住居が確保できない場合などにそういった第三者と事業者が提携していたり、両者の目的が合致することで、第三者の方が身元保証サービスを提供する事業者との契約を行うよう誘導する対応となっていることがあり、事業者によっては本人にとって不利益な契約となってしまうことが大きな課題である。判断能力が低下していると判断される場合は、ここで成年後見制度に繋がり、後見人等が入所契約を行うことで身元保証サービスが不要となるケースもあるが、判断能力の

低下がなく、法定後見制度の対象外となる高齢者等において、本人が必要を感じなくても第三者や事業者から契約を迫られる、という事態が数多く発生している。また、昨今では、法定後見制度を利用している利用者であるにもかかわらず、後見人等がこういった事業者との身元保証サービス契約を迫られる事例も少なからず報告されている。これはまさに、これまで各種ガイドラインを参考に本人にとって必要な医療を受けるため、また居所を選択するために関係者が尽力して行ってきた運用が生かされない結果にもなりかねないと危惧する。

「死後事務サービス」については、ガイドラインであるが故か全体的に書きぶりが曖昧であると感じる。「望ましい」という表記ではなく「実施する」、「避けることが重要」や「十分に注意する」については、厳格に禁止とする、という表記も検討が必要ではないか。つまり、ガイドラインの中身を検討することで、個別に必要な箇所については法制度化に発展させていくことが求められる。

第2の2(2)アに記載されている預託金(高齢者等終身サポート事業者は、利用者との間での死後事務委任契約に基づき、預託金を受けることができ、死後事務に要した費用は同預託金から精算することができる。)については慎重な判断が必要である。理由は、第三者機関の関与(保全、返還義務に応えられるような仕組み)がないなかで、預託金が可能というガイドラインがあることで、これまでのトラブルは解消できないばかりか、これまで問題として指摘されてきたことが、合法であるように受け取られる危険性が大きいからである。

第2の2(2)イに記載されている「死後事務委任契約と相続人との関係について」も法的観点からの精査が必要ではないかと思料する。

死後事務については、本人の希望と相続人の意向のどちらが優先されるかは、法的争いになる場合が少なくない。公正証書による任意後見契約の特約として死後事務委任契約を締結するケースは増えており、併せて公正証書遺言が作成されることがあるが、そのような場合であっても相続人との関係については慎重な対応が求められている実情(裁判を回避するために、本人の意向が尊重できないケースも少なくないと聞き及んでいる)を考えると、公的契約ではない民間事業者との委任契約において、この内容は、法律専門職の意見も踏まえて慎重な精査が必要である。

第2の3に記載されている死因贈与契約については、明確に禁止することを求める。「望ましい」「考えられる」という表記では事業者のリスク対応として不十分であるのみならず、それを理由として高額な預託金や死因贈与契約を求められるなど、利用者にとっての権利侵害の温床となる恐れがある。また、事業者への寄付や遺贈については、厚生労働省の成年後見制度利用促進専門家会議でも昨年度モデル事業で取り組んできているが、第三者的立場の公的機関(都道府県)が関与する受け皿をつくり、そこから適正に事業者に分配するような仕組みを考えることも検討されるべきである。

第3で何度か出てくるのが、事業者と任意後見との関係である。

まず、法定後見を利用している場合において、本ガイドラインで提示されている事業の契

約は不要であることを明確に記載することを求めたい。

任意後見についてであるが、事業者が任意後見人あるいは受任者である場合、という説明があるが、このような事業を展開する事業者が利用者と任意後見契約を行うことがあるのだろうか。逆に、任意後見契約をしている利用者が、さらにこのような事業の利用契約を行う必要があるのだろうか。任意後見契約は、本人の判断能力が低下していても監督人選任に進まず、監督機能が果たされていないことから、判断能力が衰えた本人に被害が発生することが大きな課題として提起されている。そういった課題を解決するために成年後見制度利用促進専門家会議や法改正の議論の場において、優先的に任意後見制度の見直しを含めた普及啓発に向けて議論が進められている。そういった状況を踏まえれば、ガイドラインにこのような記載があることは、事業者が任意後見契約をすることを推奨するようにも見え、ますます監督人選任（任意後見発効）がなされないことも容易に推測でき（いわゆる囲い込みの助長）、問題である。

4. 「第4 事業者の体制に関する留意事項」について

全体的に事業者の自主的なチェック機能に委ねるような対応に見えるが、権利擁護支援に総合的に対応することが期待され、第二期基本計画に沿って全市町村への設置が目標として掲げられている中核機関との関わり、都道府県単位で第三者の立場でチェック機能を果たす機関、役割を設けることは検討する必要がある。都道府県においては、既存の仕組（例として、運営適正化委員会が担っているような役割を果たせる機関）を活用することも検討できると考える。

その機関が果たす役割として最低限以下は必須である。

- ・ 契約能力の判定（契約能力に疑義がある場合の審査等）
- ・ 苦情受付と対応
- ・ 事業者の閉鎖等による保障
- ・ 公的機関による許認可、報告義務、監督機能

第三者機関による評価等、事業の安全性を担保するための法整備が必要と考える。

5. 今後へ向けての提言

ガイドラインのタイトルから「身元保証」という言葉はなくなったが、実施する事業のトップに「身元保証等サービス」が入っているため、どうしても身元保証ありきのように受け取られる危険性がある。冒頭で述べたとおり、本会は、権利擁護支援の重要な枠組みとして、高齢者等終身サポート事業が健全に育成されることは重要な取組と認識している。そのため、本ガイドラインだけではなく、第二期成年後見制度利用促進基本計画で掲げられた目標である「地域共生社会の実現に向けた権利擁護支援の推進」に向けて、総合的な権利擁護支

援策を策定することが喫緊の課題であると考えている。

本事業の健全育成を図るためには、指導官庁はどこなのか、どこが中心になって行うのが望ましいかについては、成年後見制度の民法改正を見据えながら権利擁護の総合的支援のあり方を検討している厚生労働省成年後見制度利用促進室ではないかと考える。閣議決定された第二期成年後見制度利用促進基本計画においては、前述した目標達成の一環として、判断能力が不十分な者だけではない、権利擁護の支援を必要とするすべての人に対する仕組づくりのためのモデル事業も実施してきたところである。

本ガイドラインについても検討メンバーに、実際に権利擁護支援業務に関わる行政担当者（市町村・都道府県）、事業者、専門職等を入れて、市町村、都道府県の役割や位置づけについても検討していくことが求められる。その際には、事業者へのヒアリングや利用者、利用者を支援する地域包括支援センター等からのヒアリングも必要であると考え。専門家会議との連動性も重要である。こういった事業に高齢者等が自ら繋がるケースが全くないとは言わないが、多くのケースにおいて、本人が必要を感じていなくても、支援者による情報提供や契約までのつなぎの支援を行っているという実態がある。そのことを見過ごしてはならない。

以上