

「保証問題」・「死後事務」をめぐる課題と
「保証機能」の構築に向けて

平成27年度「保証機能」のあり方に関する課題検討会（中間報告）

平成28年3月

社会福祉法人神奈川県社会福祉協議会
権利擁護推進部 権利擁護推進担当

も く じ

「保証機能」のあり方に関する検討会の設置について・・・ 1 P

- 1 検討会の目的
- 2 平成 27 年度の検討内容

「保証機能」の構築の必要性（理念的整理）と権利擁護をめぐる動向・・・ 2 P

- 1 保証問題をめぐる現状と課題
- 2 施設や病院が保証人を求める理由
- 3 保証会社の利用とその課題
- 4 求められる「保証機能」とその効果
- 5 地域を基盤とした権利擁護体制の推進
- 6 「保証機能」の仕組みづくりに向けて
参考資料

保証人等とは（法的整理）・・・ 7 P

- 1 保証人
- 2 連帯保証人
- 3 身元引受人

「保証機能」の基本機能・・・ 8 P

- 1 支援の枠組み
- 2 具体的なサービス内容
- 3 対象者の設定
- 4 任意後見契約の活用

「保証機能」の構築に向けた運営・体制の考え方・・・ 12 P

- 1 「保証機能」の構築に向けた検討会等の設置
- 2 事務局体制の整備
- 3 専門機関・専門職（法律家等）との協働体制の整備
- 4 契約に関する審査会の設置
- 5 管理機能と監査体制の整備
- 6 運営・事業財源の確保

「保証機能」を推進していくために・・・ 14 P

- 1 「保証機能」の構築に向けた担い手の課題
- 2 来年度以降の検討

アンケート調査集計結果（市町村社協、地域相談支援機関対象）・・・ 15 P

「保証機能」のあり方に関する検討会の設置について

1 検討会の目的

- ・少子高齢化、地縁・血縁の希薄化などが進む中、地域相談支援機関には高齢者や障害者の暮らしにおけるさまざまな相談が寄せられている。その内容は深刻化・複雑化しており、既存の制度やサービスだけでは対応しきれない「狭間の課題」が出てきている。
- ・近年、狭間となっている課題のひとつに「保証問題」があげられる。頼める親族がいないなどの理由から保証人を立てられず、必要な契約につながりにくいといったことが起きている。保証人を立てられない場合は、民間の保証会社を利用する方法もあるが、審査があることや費用がかかるため利用できる人は限られている。
- ・その他の狭間の課題として、葬儀埋葬等の「死後事務」の問題がある。葬儀等は一般的には親族が執り行うものだが、身寄りのない人や親族からの支援が受けられない事情がある人は、死後事務にも不安を抱えていることが少なくない。死後事務も保証会社同様に、預託金をもとに葬儀を担う民間の業者等はあるが、費用が高額であったり、運営状況など信頼性の見定めが難しい。
- ・こうした制度やサービスの狭間となっている解決困難な課題への対応に向けて、福祉施設への入所や医療機関への入院の際の「身元保証」と「死後事務」を含む「保証機能」のあり方等について、法律と福祉支援の両面の視点から課題整理・検討を行う。

2 平成 27 年度の検討内容

- ・「保証機能」に関するニーズ把握について
- ・地域で担う「保証機能」の構築について（理念的整理）
- ・具体化するための「保証機能」の基本機能について
- ・基本機能に基づく運営方法・体制、財源等基盤整備等の考え方について

27年度の検討会では、賃貸住宅の保証機能を除いた施設入所・入院の保証機能に焦点を当て、検討を行う。

「保証機能」の構築の必要性（理念的整理）と権利擁護をめぐる動向

1 保証問題をめぐる現状と課題

- ・ 少子高齢化の進行、地縁・血縁の希薄化が進む中、地域では高齢者や障害者の暮らしにおけるさまざまな深刻化・複雑化された相談が寄せられており、既存の制度やサービスだけでは対応しきれない解決困難な課題があげられてきている。
- ・ このような制度やサービスの狭間となっている課題のひとつに「保証問題」があげられる。近年、高齢者や障害者が施設入所や入院時に保証人を頼める親族がいないなどの理由から、必要な契約につながらないといったことが起きている。保証人が見つけれないということは、本人の望む生活を続けることができない状態であり、権利侵害や社会的排除につながる要因となることから、「保証問題」は権利擁護の残された課題の一つと言われている。
- ・ 社会福祉基礎構造改革により、福祉サービスの大半が措置から契約方式に転換したことによって、「利用者本位」「自己決定の尊重」「選択の自由」等が保障されるようになった。しかし、その一方で入所等の際に保証人を求めることが一般的となり、またサービスや施設形態の多様化から、社会福祉法人以外の経営主体の福祉サービス事業が参入したことによって、本来の福祉理念より経営面を重視した施設が存在するようになった。
- ・ 現在の介護保険の運営基準など、応諾義務との関係で保証人が立てられなくても、「正当な理由がない限り（入所・入院の）契約を拒否してはならないこと」となっている。しかし、実際にはそういった決まりがあったとしても施設等から入所の条件として保証人を求められる以上、保証人を立てざるを得ない現状となっていることがうかがえる。
- ・ そして、「保証問題」以外の大きな課題に「死後事務」の問題がある。「保証問題」のように身寄りのない等の事情がある人は、死後事務にも不安を抱えていることが多く、行政にとっても大きな課題となっている。とりわけ親族がいない方等の火葬埋葬については行政が対応しているが、その数は年々増え財政等を逼迫しており、地域相談機関をはじめ民生委員や地域住民からの終活相談も増加している。
- ・ また、今回の検討にあたり、市町村社協、地域包括支援センター、相談支援事業所等の地域相談機関等を対象に「身元保証」と「死後事務」に関するアンケート調査を実施した。調査の結果（15ページ参照）から、約半数の機関が身元保証や死後事務に関する相談を受けているとの回答があった。その中には、身元保証人をたてられずに入所や入院が出来なかったといったケースも見受けられ、保証機能の必要性が示された。

2 施設や病院が保証人を求める理由

- ・ 「保証問題」を考えるうえでは、利用する本人と同時に施設や病院が懸念する点などにも目を向けなければならない。

- ・施設や病院が保証人を求める理由に、利用料等を滞納した場合の支払い、緊急時の連絡、医療同意、死亡時の遺体の引取りや所持品の引渡しなどが挙げられる。また、施設では身寄りのない利用者が入院した際に、病院から医療説明時の同席や入所・入院の際に必要な日用品の調達などを求められることもあり、対応に苦慮していることを聞く。
- ・このような状況から、施設等では入所の条件として成年後見制度の利用を勧めるところが増えている。法定後見の申立てや任意後見契約と死後事務等の委任契約を行うことで、支払いや死後事務等のカバーができると考えられているからである。しかしながら、身元保証人を担うことは成年後見制度本来の役割ではないことから、実際に後見人等がいても施設等が望む動きをしてもらえないといったことがあり、後見人等の役割が施設等に十分に伝わっていないこともうかがえる。なお、本来法定後見は判断能力がある本人は対象ではない。
- ・判断能力がある場合、任意後見契約や委任契約を行う方法が考えられるが専門職等の第三者と契約すると報酬が発生するため、ある程度の資産が必要になるといった課題がある。

3 保証会社の利用とその課題

- ・近年、保証機能や死後事務を担う NPO や民間の保証会社へのニーズが増えている。身元保証サービスや葬儀埋葬等の死後事務等の幅広いサービスが提供されているが、預託金をはじめとする登録料や利用料が高額なところもあり、利用者が限られている。
- ・また、保証会社との解約時の金銭トラブルや遺産の寄付等の問題が起きていることを施設等の多くは認識しておらず、国もこうした保証会社の情報を把握していない。このように運営実態等が分からないことから信用性が見定めが困難となっている。

4 求められる「保証機能」とその効果

- ・このような現状と課題から、今後、支援ツールとして「保証機能」の重要性はますます高まることが予測される。とりわけ判断能力があるにも関わらず、身寄りがなく、また資力がない人が利用できる制度やサービスは限られていることから、こうした制度やサービスの狭間となっている人を対象とした「保証機能」が求められている。
- ・また、「保証機能」を構築することによって、さまざまな効果が期待できる。まず、積極的権利擁護（ ）の視点から見ると、「保証問題」をきっかけに潜在化されたニーズを捉え、支えていくことで、本人が望む暮らしを支えていくことができる。そして、予防的な視点から見ても、何かあった時に対応するのではなく、日頃から安心して生活できるための支援を行い、それでも万が一何かあった時の保証・サポートとして体制を整えておくことで、安心した生活を続けることができるのである。

- ・さらに、保証問題を抱えている人はその他にも生活ニーズを抱えていることが多いことや、「保証機能」だけでニーズの解決は難しいことから、既存のサービスとの連携は欠かせない。「保証機能」を利用することにより他の必要な福祉サービスの活用につながることによって、より効果的に生活ニーズに対応し、地域での安定した生活を送れることになる。

() 積極的権利擁護

生命や財産を守り、安心と安全を確保するだけでなく、その先にある本人の自己実現に向けた取り組みを保障するという、権利擁護を広義に捉えた考え方。

参考・引用文献

『「個と地域の一体的支援のためのケースカンファレンス」ハンドブック』発行・神奈川県社会福祉協議会 / 監修・岩間伸之

5 地域を基盤とした権利擁護体制の推進

- ・地域では判断能力が不十分な高齢者・障害者が虐待や悪質商法被害など深刻な権利侵害を受ける事例だけでなく、さらには認知症高齢者の増加や障害者の親亡き後問題や、既に述べてきたように地縁・血縁の希薄化等による保証問題や社会的孤立といった新たな課題の顕在化等によるニーズが増大している。
- ・平成 23 年の介護保険法改正では、高齢者が住み慣れた地域で自立した生活を送れるよう、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが切れ目なく提供される「地域包括ケアシステム」の構築の推進が強調された。また、平成 27 年には厚生労働省から「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現」について新たな福祉ビジョンが提示され、そのなかでも障害者の地域生活移行の推進、生活困窮や社会的孤立といった新たな課題への対応等も、制度ごとではなく地域を基盤とした支援を展開していくことが位置付けられている。
- ・このことから、増大する「権利擁護ニーズ」への対応にあたっては、市町村等が主体となって、その地域内の社会資源の現況と特性を活かした横断的な取り組みが強く求められているのである。

6 「保証機能」の仕組みづくりに向けて

- ・深刻化・複雑化したニーズに対して、国も福祉施策として「地域を基盤として、専門職と地域住民の協働による支え合いのしくみづくり」の必要性を強調している。それは、課題を抱えた本人を中心に多機関の専門職が連携し地域住民とも協働しながら、本人の暮らしの場である地域を拠点として、本人を支えることを意味している。こうした動きからも、権利擁護における保証問題は、自分たちの将来に起こりうる問題として捉える必要がある。
- ・施設入所等で身元保証人を求められた際に、施設等側から「支援者がついている」「日常生活自

立支援事業を利用している」などの理由から、保証人を立てずに入所できたというケースもあった。このように地域で行われている既存のサービスを積極的に活用すればカバーできる事例もあることから、地域でサポートしていける仕組みやネットワーク、既存のサービスを積極的活用ができるようなシステムがあれば、地域における支え合いの一つとして、個人が保証人になるのではなく「公的な保証機能」を持つことができるのである。

参考資料

(出典：平成27年9月 厚生労働省『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現 新たな時代に
対応した福祉の提供ビジョン』)

