

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

平成29年1月

消費者委員会

目 次

はじめに	1
第1 身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の取組	4
1 身元保証等高齢者サポート事業の概要	4
(1) 事業内容	4
(2) サービス提供事業者と利用者	5
2 消費者被害の実態	6
(1) 日本ライフ協会問題	6
(2) PIO-NETの相談件数・相談内容	9
3 現行のサービスに係る課題	12
(1) 事業の実態の把握	12
(2) 契約に係る費用の実態	12
(3) 預託金の保全措置	13
(4) 履行確認	15
(5) 既存の制度・事業との比較	15
4 身元保証等高齢者サポート事業に対する行政機関の対応状況	17
5 必要な対策	18
第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適切な取扱い	19
1 身元保証人等を求めることに関する整理	19
2 病院・福祉施設等への入院・入所時に身元保証人等を求める実態	19
3 身元保証人等の代替となり得る制度・サービス	20
4 必要な対策	20
第3 消費者への情報提供の充実	21
1 積極的に提供すべき情報	21
2 賃貸住宅に入居する際に利用できる身元保証サービス	21
(1) 賃貸住宅に入居する際に求められる身元保証への対応	21
(2) 高齢者等が利用できる保証機関等	22
3 必要な対策	23

はじめに

(独居高齢者人口の増加)

今日、高齢化の進展により、高齢者、とりわけ一人暮らしの高齢者が増加している。内閣府の「高齢社会白書」によると、平成 27 年の高齢者¹人口は約 3,392 万人で、全人口に占める割合は 26.7 パーセントに達し、過去最高となっている。また、厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると、平成 27 年の独居高齢者人口は約 624 万人であり、全高齢者のうち約 18 パーセントが独居高齢者となっている(図 1 参照)。「高齢社会白書」によると、独居高齢者人口は今後も長期的に増加し続け、高齢者人口全体に占める割合も上昇を続けるものとみられている²。

また、親族の減少、近隣関係の希薄化等により、何かあった時に頼れる人がいないと考えている人は全体で 2 割弱となっている(図 2 参照)。

(身元保証等高齢者サポートサービス需要の増加)

このような状況において、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(以下「身元保証等高齢者サポートサービス」という。また、こうした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」という。以下同じ。)の需要は今後一層高まっていくものと考えられる。

(身元保証等高齢者サポート事業者の破綻)

しかし、平成 28 年には、身元保証等高齢者サポート事業の事業者の中でも大手とみられてい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。)において、利用者がサービスの提供を受けるために預託していた金銭を日本ライフ協会の事業等に不正に流用していた³ことが発覚し、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律(平成 18 年法律第 49 号。以下「公益認定法」という。)に基づく公益認定を取り消されるという事態が生じた。

日本ライフ協会は平成 27 年の時点で債務超過に陥っており、その後経営破綻し破産手続に移行したため、一部の利用者において契約していたサービスの提供を受けられず、流用された預託金の返還も受けられないという消費者被害が発生している。身元保証等高齢者サポート事業について、どのような事業者が主体となり、どのようなサービスが提供されているのかを把握し指導監督する仕組みは整備されておらず、その実態は不明確であり、今後も消費者被害が発生する懸念がある。

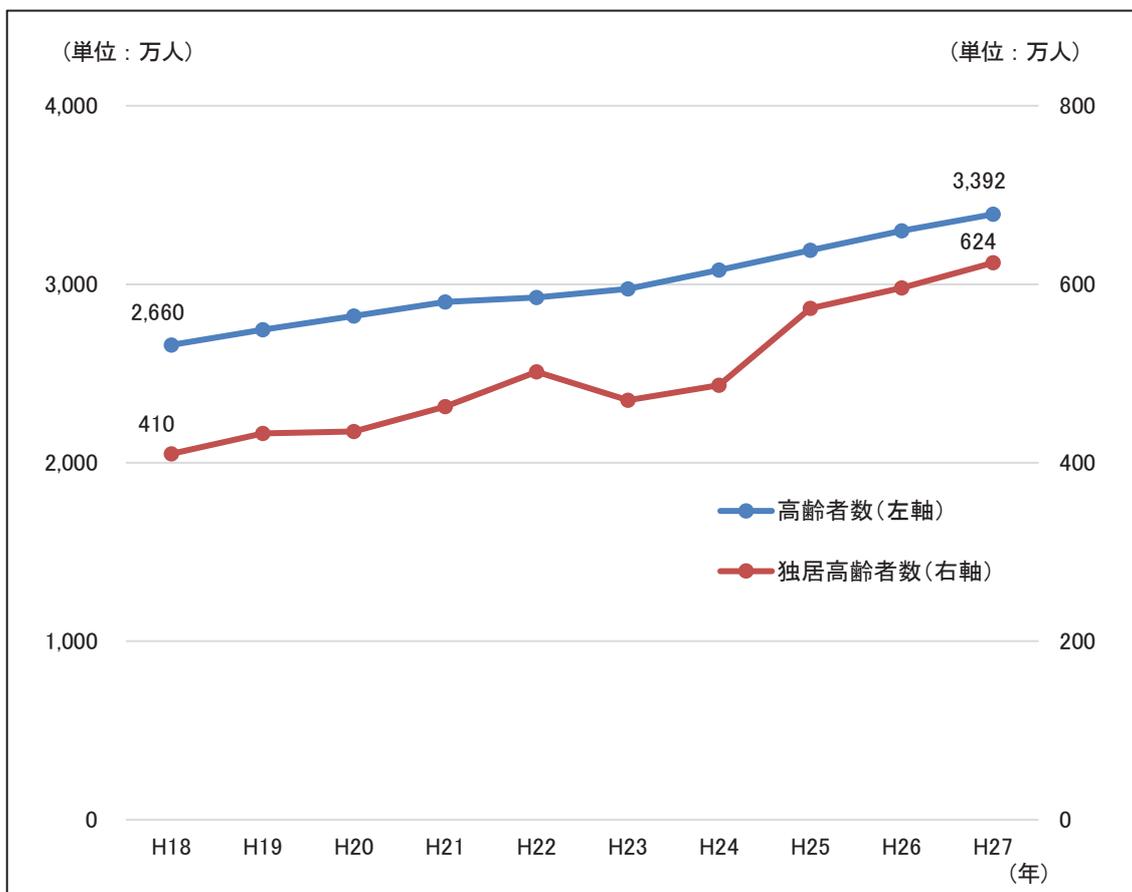
以下においては、身元保証等高齢者サポート事業に関する消費者問題について調査し、必要な対策について検討する。

¹ 65 歳以上の者をいう。

² 内閣府「平成 28 年度高齢社会白書」によると、平成 37 年には独居高齢者人口は約 701 万人、高齢者人口に占める割合は男性 14.6 パーセント、女性 22.6 パーセントとなり、平成 47 年には同じく約 762 万人、男性 16.3 パーセント、女性 23.4 パーセントに増加すると推計されている。

³ 内閣府公益認定等委員会による公益認定取消しの勧告書(平成 28 年 2 月 5 日)によれば、預託金の不足額は平成 28 年 1 月 19 日時点で約 4 億 8,018 万円。

図1 高齢者数及び独居高齢者数の推移



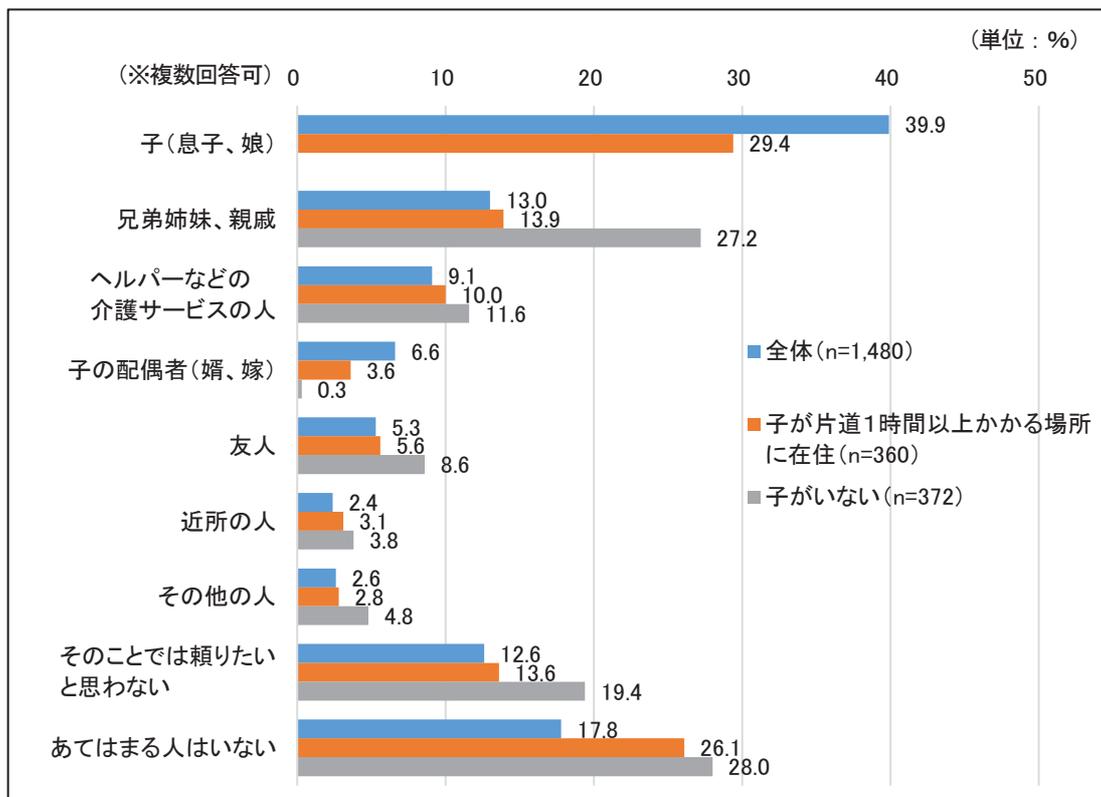
(注1) 内閣府「高齢社会白書」及び厚生労働省「国民生活基礎調査」より当委員会作成。

(注2) この表において「高齢者」とは、65歳以上の者をいう。

(注3) この表において「独居高齢者」とは、世帯員が1人だけの世帯の高齢者をいう。

(注4) 独居高齢者数について、平成23年は岩手県・宮城県・福島県を除いた数値、平成24年は福島県を除いた数値。

図2 独居高齢者が病気で何日か寝込んだ時に看病や世話を頼りたい相手



(注1) 内閣府「平成26年度 一人暮らし高齢者に関する意識調査」より当委員会作成。

(注2) 例えば、「子が片道1時間以上かかる場所に在住」している人のうち26.1パーセントが「あてはまる人はいない」と回答している。

第1 身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の取組

1 身元保証等高齢者サポート事業の概要

(1) 事業内容

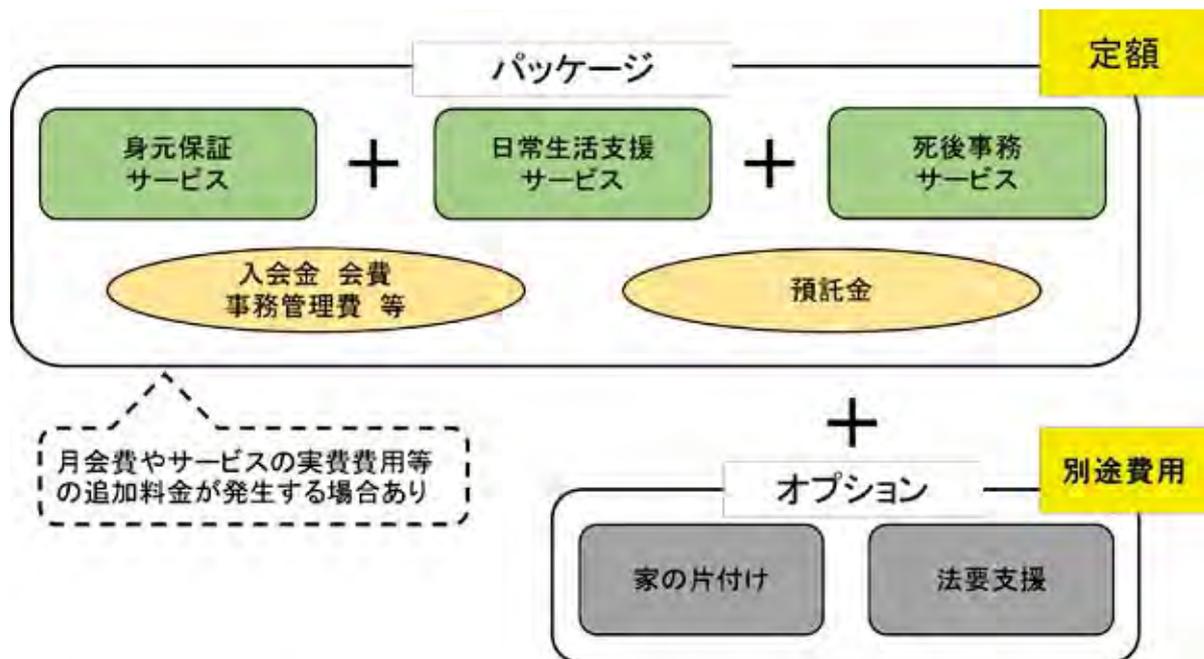
身元保証等高齢者サポート事業において提供されるサービスは、事業者により名称に多少の差異はあるものの、おおむね表3のように分類することができる。実際の契約においては、図4のように基本となるサービスをパッケージとし、オプションサービスを組み合わせる形で提供されている場合が多い。いずれのサービスが基本サービス又はオプションサービスとなるかは、事業者により違いがみられる。

表3 身元保証等高齢者サポート事業において提供されるサービスの例

サービスの種類	サービス内容
身元保証サービス	○病院・福祉施設等に入院・入所する際の入院費・施設利用料の保証 ○賃貸住宅に入居する際の賃料の保証 ○入院・入所の手続の支援 ○身元の引受け
日常生活支援サービス	○緊急時の親族への連絡 ○買物支援 ○通院・通所の送迎・付添い ○役所・金融機関等の手続の代理 ○電話・訪問による定期的な安否確認 ○日常的金銭管理 ○家の片付け
死後事務サービス	○病院・福祉施設等の費用の精算代行 ○遺体の確認・引取り ○居室の原状回復 ○残存家財・遺品の処分 ○ライフラインの停止手続 ○葬儀・納骨・法要の支援

(注) サービスの種類の分類は当委員会によるもの。

図4 パッケージ契約のモデル図



(2) サービス提供事業者と利用者

ア サービス提供事業者

身元保証等高齢者サービス事業の主体は、民間部門と公的部門に大別される。
(民間事業者)

民間部門の主体については網羅的な調査・把握はされていないが、株式会社、一般法人、公益法人、NPO 法人、弁護士・司法書士・行政書士等の専門職、宗教団体等多様な主体が存在しており、事業者数は数十～100 社程度に上るとみられる⁴。死後事務サービスについては、葬祭業者が参入しているケースもみられる。

(社会福祉協議会、地方自治体)

一方、公的部門においては、市区町村社会福祉協議会が独自の事業として病院・福祉施設等への入院・入所の手続の支援及び入院費・施設利用料の保証、死亡時の葬儀・埋葬の手続の支援等のサービスを提供している事例⁵があった。また、死亡届出、葬儀、納骨等の相談窓口となり、葬儀社の情報提供、契約時の立会い、定期的な利用者の安否確認などを行う地方自治体⁶も存在している。

⁴ 第219回内閣府消費者委員会本会議（平成28年4月19日）において、日本ライフ協会が元会員に対して、日本ライフ協会と同様のサービスを提供する事業者77社の情報提供を行ったことが示された。

⁵ 足立区社会福祉協議会権利擁護センターあだち「高齢者あんしん生活支援事業」、府中市社会福祉協議会権利擁護センターふちゅう「あんしん支援事業」、調布市社会福祉協議会ちょうふ地域福祉権利擁護センター「あんしん未来支援事業」など。

⁶ 神奈川県横須賀市「エンディングプラン・サポート事業」、神奈川県大和市「葬儀生前契約支援事業」など。

イ 利用者数

民間部門のサービスの利用者数は、規模の大きい事業者で1社当たり3,000人～7,500人程度⁷であり、多くの事業者の利用者数は1社当たり数十～数百人の規模であるとみられる。

公的部門である市区町村社会福祉協議会の提供するサービスの利用者は、ヒアリングを行ったところ1つの社会福祉協議会当たり数名～数十名の規模であり、人員及び予算的な制約のため、サービスの規模を大幅に拡大することは難しいとのことであった。

2 消費者被害の実態

(1) 日本ライフ協会問題

「はじめに」でも述べたとおり、身元保証等高齢者サポート事業を行っていた日本ライフ協会は、預託金の流用により公益認定を取り消され、その後経営破綻し、破産手続へ移行した。このため、日本ライフ協会と契約していた高齢者等において、契約していたサービスの提供や預託金の返還を受けられない消費者被害が発生した。

日本ライフ協会の事業内容や経営破綻に至る経緯等は以下のとおりである。

ア 事業概要（平成27年3月31日時点）

主たる事務所	東京都港区
従たる事務所	全国17か所
役員	理事8名（常勤4名、非常勤4名）、評議員3名（非常勤）、監事2名（非常勤）
職員数	127人
財務状況	正味財産：1千万円 （資産：約8億8千万円、負債：約8億7千万円）
事業規模	約8億8千万円 （公益目的事業費：約8億4千万円＋法人会計：約4千万円）
事業概要	高齢者や障がい者の福祉の増進を図り、福祉に関わる生きがいくりに寄与する。
主な事業内容	・みまもり家族事業 身寄りのない高齢者等の身元保証、生活支援、万一の時の支援（葬送支援等）を行う事業 ・高齢者の生活や福祉に関する相談援助事業

（注）内閣府公益認定等委員会提供資料より当委員会作成。

⁷ 第219回内閣府消費者委員会本会議追加資料

みまもり家族事業のサービス内容は下記のとおりである。

- ①高齢者・障害者生活支援業務
 - 身元保証支援
 - 万一のときの事務支援
 - 日常生活支援
 - 夜間・休日等緊急支援
 - 施設等への入所（院）・移動その他の支援
 - その他の希望に応じた随時支援
 - 電話等安否確認支援
- ②葬送支援業務
 - 葬儀支援
 - 墓地・納骨支援
 - 墓地管理及び墓参支援
 - 墓石撤去・遺骨管理支援
 - お布施の支払支援
- ③その他上記①②に付帯する支援業務

イ 経営破綻に至る経緯

日本ライフ協会の創設から経営破綻に至るこれまでの経緯は以下のとおりである（平成 28 年 11 月時点）。

年月日	概要
平成 14 年 6 月	三重県津市にて「日本ライフコンサルタント協会」として発足。
平成 22 年 7 月 1 日	内閣府公益認定等委員会答申に基づき、内閣府公益認定を受け、「公益財団法人日本ライフ協会」となる。
平成 22 年 10 月	預託金の保全方式につき、三者契約から二者契約への切替え開始。
平成 25 年 5 月	内閣府（定例）立入検査。
平成 27 年 3 月、8 月及び 10 月	内閣府公益認定等委員会が運営及び事業について報告要求を実施。
平成 28 年 1 月 15 日	内閣府公益認定等委員会が公益認定法に基づき、二者契約の預託金（不足額約 2.7 億円）を早急に確保するための回復計画の策定等を求める勧告を実施。
平成 28 年 1 月 20 日	日本ライフ協会の定期預金約 1.7 億円が、NPO 法人日本ライフ協会の借入金の担保に供されていたとの報道がなされる。
平成 28 年 1 月 29 日	内閣府公益認定等委員会が公益認定法に基づき、1 月 15 日

	付の勧告の前提条件等が変化した場合等について報告要求を実施。
平成 28 年 2 月 1 日	大阪地方裁判所に民事再生手続開始を申立て。同日、同裁判所が保全管理を命令。
平成 28 年 2 月 5 日	経理的基礎を失っていることから、内閣府公益認定等委員会が行政庁（内閣総理大臣）に対し、公益認定法に基づき公益認定の取消措置を採るよう勧告。
平成 28 年 2 月 3 ～ 13 日	大阪、東京、名古屋でそれぞれ債権者向け説明会を実施。説明会の内容等を「債権者説明会のご報告」として全会員に郵送。
平成 28 年 3 月 3 日	民事再生手続の開始が決定。一般社団法人「えにしの会」に対する事業譲渡契約を締結。
平成 28 年 3 月 14 日	「えにしの会」が事業譲渡契約を解除。
平成 28 年 3 月 18 日	保全管理人より「お詫びと支援業務終了について」を全会員に郵送。公益認定が取り消され、「一般財団法人」となる。
平成 28 年 3 月 31 日	事業を終了。
平成 28 年 4 月 1 日	民事再生手続廃止決定。
平成 28 年 4 月 27 日	破産手続開始決定。同年 7 月 29 日が破産債権届出期限とされた。
平成 28 年 9 月 28 日	大阪で第 1 回債権者集会を開催。

(注) 太田達男『日本ライフ協会事件と高齢者支援事業』（「実践 成年後見 No. 65」）及び報道より当委員会作成。

ウ 被害の実態

(日本ライフ協会の負債総額)

債権者集会における破産管財人からの報告によると、一般破産債権者 2,030 名、うち会員 1,992 名で、届出債権額は 11 億円余りである。

(大阪弁護士会による日本ライフ協会に関する無料相談)

大阪弁護士会では、平成 28 年 6 月 16 日より日本ライフ協会会員を対象とした無料電話相談を行った。同年 11 月 8 日までの相談結果は以下のとおりである。

件数	163 件
年代	50 代：12 件（7%） 60 代：19 件（12%） 70 代：38 件（23%） 80 代：30 件（18%）

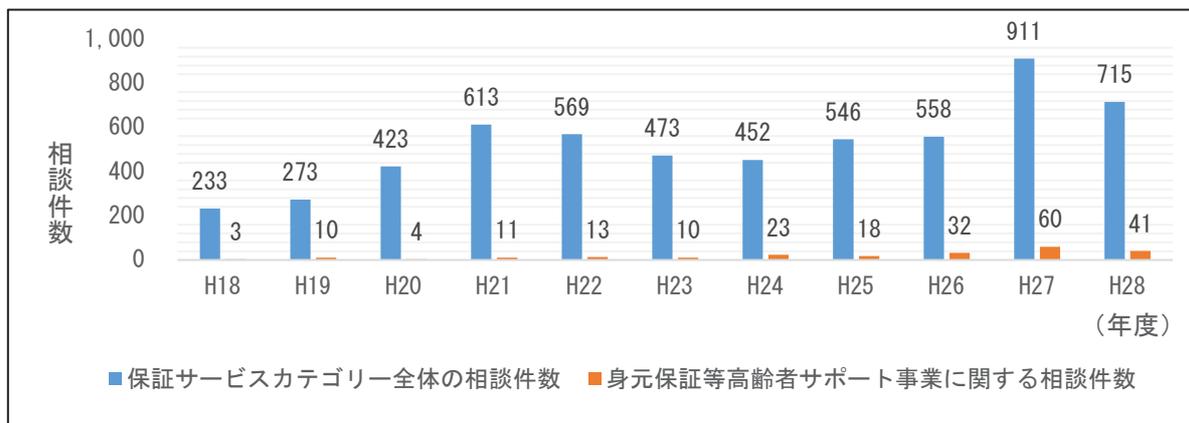
	90代：2件（1%） 不明：62件（38%）
属性	本人：133件（82%） 本人以外：30件（18%）
内容 ※複数 回答あり	破産債権者への配当の額、時期：61件 今後の支援：52件 破産債権届出書関連：45件 入会金や保証料などの返還：21件 理事の刑事責任：13件 代表理事の民事責任：8件 国の責任：6件 弁護士結成の可能性：2件 本人の意思能力（債権届出能力）：1件 その他：44件 （相談内容としては、預託金の払戻額やその時期に関するものが最も多く、次いで今後の身元保証をどうすればよいかなど、今後の支援についての相談が多い。）

（2）PIO-NET⁸の相談件数・相談内容

（PIO-NETにおける相談件数）

平成18年4月から平成28年11月15日までの約10年間にPIO-NETに登録された相談のうち、「保証サービス」に分類された相談件数は5,766件であり、そのうち身元保証等高齢者サポート事業に関する相談は約200件となっている（図5参照）。

図5 保証サービス及び身元保証等高齢者サポート事業に関する相談件数の推移



⁸ 「PIO-NET（パイオネット：全国消費生活情報ネットワークシステム）」とは、国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する相談情報を蓄積するデータベース。

- (注1) 「身元保証等高齢者サポート事業に関する相談件数」は、PIO-NETに登録された相談事例より当委員会作成。
- (注2) 平成28年11月15日までの登録内容による。平成27年度以降は消費生活センター等からの経由相談を含んでいない。
- (注3) 「保証サービス」には、就職時、賃貸住宅入居時等の身元保証サービス、家電、車等の商品等の保証サービスが含まれる。

(相談内容)

保証サービスカテゴリ全体における相談内容としては、就職・賃貸借契約時の(連帯)保証に関する相談が多くを占めている。

身元保証等高齢者サポート事業に関する相談に限ってみると、全体的には、病院や福祉施設等への入院・入所の際に病院・福祉施設等から身元保証等高齢者サポート事業者を紹介され契約を締結したこと、当該事業者に係る信用性等に関する事等が多くなっている。

なお、平成28年に入ってから、日本ライフ協会の破綻報道や日本ライフ協会から破綻に係る通知を受け、契約者とみられる者から「今後はどうなるのか」等の相談が増加した。

以下は、身元保証等高齢者サポート事業についての相談概要である⁹。

事例1：日本ライフ協会倒産の通知を受けての相談

一昨年暮れに一人暮らしの者に対する保証業務をするという財団法人と契約し、157万円も支払った。しかし最近そこから書面が届き、倒産することになったので3月いっぱい解散すると言ってきた。今後は破産管財人の弁護士と話し合えと書いてある。このまま倒産ということになるかと支払ったお金はどうなるのか。

(契約当事者：80代 女性)

事例2：事業者の信用性についての相談

一人暮らしで、入院や高齢者施設入居等の際に保証人を頼める知り合いがいない。今すぐに必要ではないが、いざという時のために準備しておきたくて行政の高齢者部門に相談したら、NPO団体について情報提供された。苦情やトラブルがないか知りたい。

(契約当事者：60代 男性)

⁹ 事例1から事例8までについてはPIO-NETに登録された相談より抜粋。

事例 3：病院への入院に関する相談

手術後、約3週間入院するため保証人が必要になり、妻と離婚して既に成人している子供と連絡を取っておらず、親戚から保証人になれないと断られた。ネット広告で見た保証契約の業者に連絡した。契約内容を知りたいので契約書を送付してほしいと伝えると、3万円と身分証明書のコピーを送付後、契約書を送付すると言われて不審に思い相談したい。

(契約当事者：60代 男性)

事例 4：病院への入院に関する相談

保証人が必要だがいなかったため、入院先の病院の紹介で身元保証サービス会社と契約した。入会金が27万円で利用料は年間3万円である。病院の人に証人になってもらい契約した。27万円も現金で払った。その後知人が保証人になってくれることになったので身元保証サービスを解約したいと業者に伝えた。解約はできるが入会金は返金できないと言われた。返金は無理か。

(契約当事者：70代 男性)

事例 5：福祉施設等への入所に関する相談

認知症の兄を老人ホームに入れることになった。保証人が必要なので、兄が入院していた病院に紹介された保証会社と契約した。保証会社に、兄の預金通帳、印鑑、キャッシュカードを全て預けた。契約金39万円払った。預けた預金通帳などの預かり証をほしいと言ったら、手書きで、預けたものを書いただけの紙を一枚渡された。保証会社の名前などは一切記載されていない。

(契約当事者：70代 男性)

事例 6：福祉施設等への入所に関する相談

姉が有料老人ホームに入居する際、保証人を求められたが、身寄りがなかったため、民間の保証会社と契約することになったという。契約内容をよく理解できないまま、担当者に銀行に連れて行かれ、お金を支払ったらしい。後になって契約書を確認したが、終身契約のつもりが、部分的に3年契約になっていたり、内容が複雑すぎてよくわからないという。どうしたらいいか。

(契約当事者：80代 女性)

事例7：賃貸住宅への入居に関する相談

遺族年金で生活している。夫を亡くし子供もなく、身内とは縁を切っている。今の住まいはエレベーターもなく5階まで階段を使用しているのでしんどい。近隣トラブルも抱えているので転居を考えている。賃貸住宅への入居は保証人を立てなければならないが、保証人になってくれる人が見つからない。将来的な不安もあり、成年後見制度や社会福祉協議会に相談してみたが、今の段階での制度利用は難しいようだ。高齢者向け住宅も60歳からなので、今すぐの移転はできない。知り合いから身元保証や生活支援をサポートする団体があると聞き、問い合わせてみたが、登録するのに100万円ほどかかり、団体の従業員が個人で保証人になるという。この団体の信用性を教えてほしい。

(契約当事者：50代 女性)

事例8：被害に関する相談

交通事故で某病院に入院。身元保証人の家族がいなくて病院内のよろず相談で紹介されたNPO法人の当該会所属の弁護士に身元保証と金銭預託等を委託。月支払額は2万円だった。退院後、当該会の支援を受けて某園に入所、リハビリを受けた。契約を継続すると死ぬまでお金が取られ、損害保険会社から入金される賠償金も取られてしまうことが分かった。解約を申し出たら、50万円もの高額な解約料が要ると言われた。払えない。どうすればよいか。交通事故で頭を打ってから判断不十分者になった。

(契約当事者：60代 女性)

3 現行のサービスに係る課題

(1) 事業の実態の把握

身元保証等高齢者サポート事業全般について、指導監督を行う行政機関が必ずしも明確ではなく、当該事業に関する規定を定めた法令も存在していない。また、事業を行う主体は前記のとおり多様であり、業界団体等も組織されていない。そのため、身元保証等高齢者サポート事業について、どれだけの事業者が存在し、どのように事業を行っているのか、実態を把握することは困難な状況にある。

(2) 契約に係る費用の実態

例として日本ライフ協会のサービス項目及び費用の一部を挙げると、表6のとおりである。個々のサービスの名称及び内容については事業者により様々であるが、具体的なサービスの内容が不明確であるもの、個々の費目がいずれのサービスの対価を示すのか不明確であるものもみられる。

表6 日本ライフ協会のサービス費用例

費用項目		金額
入会金	みまもり家族会への入会金	240,000円
事務管理費	会員登録および台帳管理	51,429円(税込)
会費(選択制)	終身一括払い	360,000円
	月額払い	5,000円
身元保証料	生涯にわたる身元保証・身元引受料	360,000円
暮らしのサポート	日常生活でのサポート費用 ※依頼のない限り費用の発生はありません	実費
万一の時の支援	危篤・死亡時の駆けつけ、死後事務代行料 (預託金)	154,286円(税込)
支援精算費	死後事務支援に関わる人件費(預託金)	100,000円(税込)
葬送支援費	葬儀一式、喪主代行含む(預託金)	308,572円(税込)
預託金管理費	共助事務所への預託金管理費用 (6ヶ月毎に指定口座から振替)	6,174円(税込)
契約金	共助事務所に支払う契約金	51,429円(税込)
予備費	通信費など軽微な不足金に相当	20,000円(税込)

(注1) 日本ライフ協会のホームページ¹⁰より当委員会作成。

(注2) 主要なサービスを記載したものであり、この表にないサービスもある。

(3) 預託金の保全措置

(預託金額)

死後事務サービスなど、契約後のある時点でサービスが提供されるものについては、あらかじめ金銭を預託しておき、サービスの提供により発生した費用を預託された金銭から充当するという方式がとられている。預託金の金額は、例えば死後事務サービスであれば葬儀の内容等により変動するが、数十万円以上となっている。

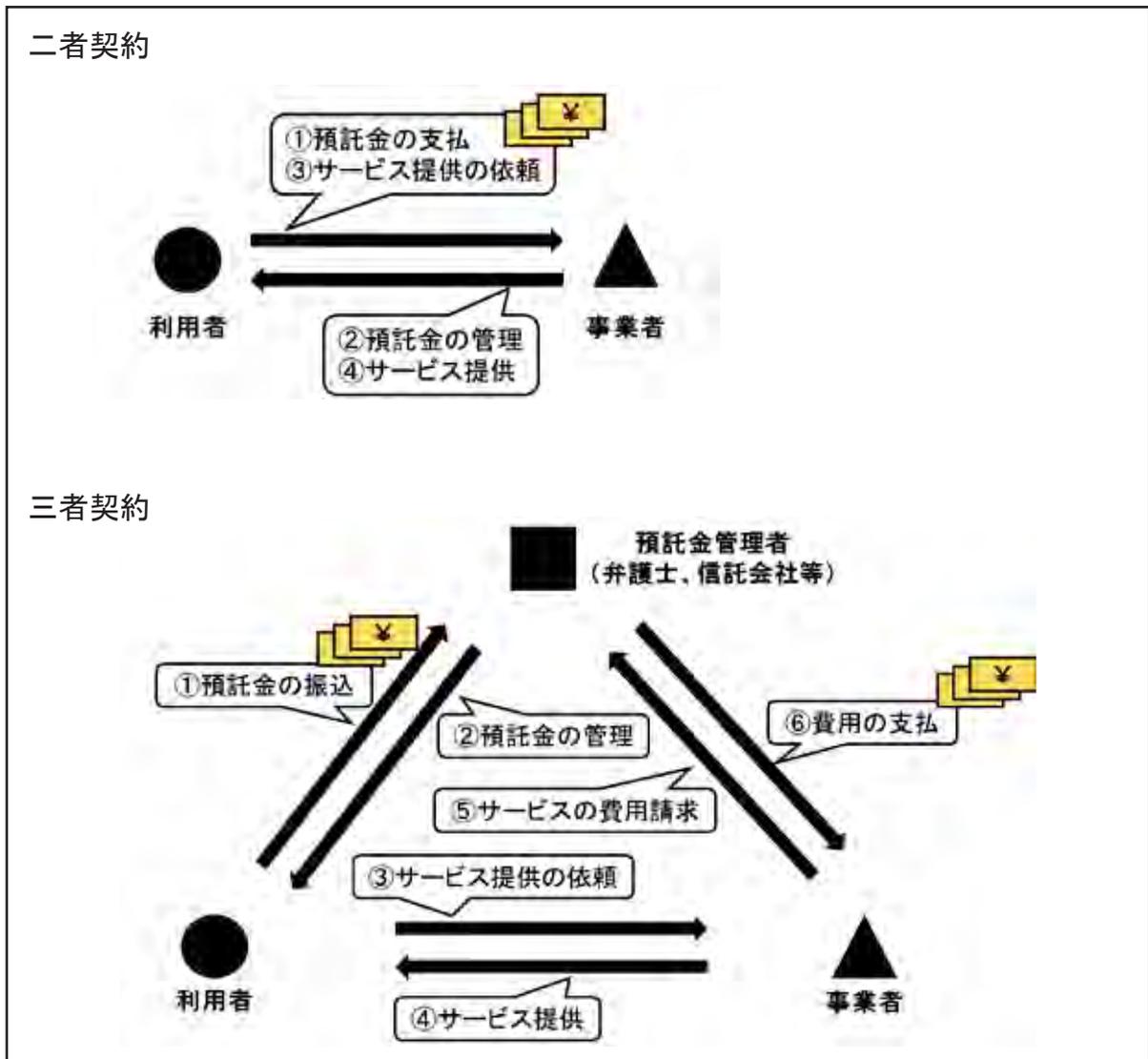
(預託金の管理：二者契約と三者契約)

預託金の管理方法は事業者によって様々であり、大別すると事業者において管理する方法(二者契約)と、事業者の上部団体等の預託金管理者に管理を委託する方法(三者契約)に分かれる(図7参照)。日本ライフ協会による消費者問題は、二者契約により管理されていた預託金について保全・管理のための適切な措置が講じられず、事業者の事業等に流用されたことが原因で生じたものであり、預託金の管理の適正性、透明性の確保が求められる。三者契約により管理を行っている事業者には、信託会社と提携し、事業者からの必要経費の請求を公認

¹⁰ 平成29年1月現在、日本ライフ協会のホームページ(<http://www.jp-life.net/>)は閉鎖されており、閲覧することができない。

会計士が確認した上で信託会社から支払う方式とすることにより、預託金管理の透明性を高めているものもみられる。

図7 二者契約及び三者契約の仕組み



(預託金の保全措置：有料老人ホーム、割賦販売法の場合)

法令の規定により、預託金の保全措置をあらかじめ義務付けられている事業も存在する。例えば、有料老人ホーム事業では、老人福祉法（昭和38年法律第133号）の規定により、契約者が有料老人ホームに入所する際、事業者が契約者から家賃や入居一時金の名目で前払金を受領する場合は、当該前払金について必要な保全措置を講じなければならない¹¹。また、割賦販売法（昭和36年法律

¹¹ 老人福祉法第29条第7項。なお、保全措置の方法について、厚生労働大臣が定める有料老人ホームの設置者等が講ずべき措置（平成18年3月31日厚生労働省告知第266号）において銀行との連帯保証委託契約、信託会社等との信託契約など5つの方法が定められている。

第 159 号) に規定する許可割賦販売業者は、営業保証金の額を超えて契約者から前受金を受領した場合に前受金保全措置を講じることを義務付けられている¹²。

(4) 履行確認

身元保証等高齢者サポート事業の利用者は高齢者がほとんどであると考えられる。高齢者は一般的に加齢により次第に心身共に能力が低下していくものであり、契約締結時には判断能力が認められていても、サービスの提供を受ける必要性が高まった状況においては、サービスが契約どおりに履行されているか、本人のみでは十分に確認することが難しい場合がある。さらに、死後事務についてはサービスの提供時には既に利用者は死亡しているため、利用者本人が履行の確認をするすべがない¹³。しかも、利用者には身寄りがない者、親族と疎遠になっている者が多いと考えられ、本人のほかに契約内容を把握し、契約が実際に履行されているか確認できる者がいない場合が多い。

一部の社会福祉協議会ではその独自事業として、預託金を預かり病院・福祉施設等への入院・入所の際の保証人に準じた支援を行ったり、公正証書遺言の記入サポート、遺言執行者との連絡窓口を担うなど、身元保証等高齢者サポート事業とほぼ同様のサービスを提供しているところもみられる。ある社会福祉協議会では、死後事務を委託した遺言執行人たる弁護士等の専門職に対して履行状況の確認を行うほか、定期的な会議や監査等によって履行状況の確認が行われている。

(5) 既存の制度・事業との比較

成年後見制度や、各市区町村社会福祉協議会で行われている日常生活自立支援事業等、既存の制度・事業においても身元保証等高齢者サポート事業の一部と同様のサービスが提供されている。なお、各制度・事業の対象者や支援内容等は表 8 のとおりである¹⁴。

¹² 割賦販売法第 18 条の 3 第 1 項。

¹³ そのため、利用者にトラブルが生じていたとしても相談をすることができない場合が相当数あるものと考えられ、図 5 で示した PIO-NET への相談件数は身元保証等高齢者サポート事業に関する消費者問題の実態を正確に反映していない可能性がある。

¹⁴ 成年後見制度は、認知症や障害などにより、判断能力が十分でない者が必要な契約を結ばなかったり、自身に不利益な契約を結んでしまったりする状況に備え、判断能力の不十分な者を保護し、支援する制度であり、その制度には法定後見制度と任意後見制度の 2 つがある。法定後見制度においては、家庭裁判所が選んだ後見人等（成年後見人、保佐人、補助人）が、本人に代わり契約の締結、不動産や預貯金などの財産管理を行う。成年後見人等は本人に代わって行った事務について家庭裁判所に報告する等家庭裁判所の監督を受け、それにより履行の確認がなされている。

表8 日常生活自立支援事業、成年後見制度及び身元保証等高齢者サポート事業の比較

	成年後見制度		身元保証等 高齢者サポート事業
	法定後見制度	任意後見制度	
概要	日常生活自立支援事業 都道府県社会福祉協議会による実施が義務付けられている、利用者との契約に基づき福祉サービスの利用援助等を行うことにより、地域において自立した生活が送れるように支援する事業。〔社会福祉法 ¹⁵⁾ 〕	認知症、知的障害、精神障害等の理由で判断能力が不十分となった者を保護・支援する制度〔民法 ¹⁶⁾ 〕	病院・福祉施設等への入院・入所時の身元保証や本人の死後必要となる諸手続、日常生活における支援等、家族の代わりとなるような様々なサービスを提供する事業
対象者	精神上の理由（認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等）により日常生活を営むのに支障がある者	精神上の障害により事理弁識する能力を欠く者 ・後見（判断能力が欠けているのが通常の状態） ・保佐（判断能力が著しく不十分） ・補助（判断能力が不十分）	ほとんどの事業者において対象者の制限なし
支援内容	・福祉サービスの利用援助 ・苦情解決制度の利用援助 ・住宅改造、居住家屋の賃貸、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続に関する援助等	本人の行為における代理権や同意権・取消権の行使による本人の保護	身元保証、日常生活支援、死後事務サービス等広範囲にカバー
費用	利用者負担 （無料又は低額な料金）	本人の財産から負担 （家庭裁判所が後見等の事務内容、管理する被後見人の財産等を考慮して決定）	サービスの対価や預託金の保全方法は事業者により異なる
事業の適正確保	社会福祉協議会が担い手となる場合、第三者機関である運営適正化委員会等がチェック	家庭裁判所による監督及び必要に応じて成年後見監督人を選任	各事業者に委ねられている

（注）厚生労働省ホームページ、法務省ホームページ等より当委員会作成。

¹⁵⁾ 昭和26年法律第45号

¹⁶⁾ 明治29年法律第89号

¹⁷⁾ 平成11年法律第150号

ア 対象者

日常生活自立支援事業は希望すれば誰でも利用できるわけではなく、一定の制限が設けられている¹⁸ 一方、任意後見制度や身元保証等高齢者サポート事業では対象者の制限を設けておらず、判断能力等にかかわらず利用できる。

イ 支援内容

日常生活自立支援事業や成年後見制度では支援内容に制限があるが、身元保証等高齢者サポート事業では、身元保証や死後事務等、本人の希望に基づき広範にわたるサービスを提供している。

ウ 費用

日常生活自立支援事業は無料又は低廉な料金でサービスが提供されるため、年金収入で生活する高齢者等にとっても利用しやすいといえるが、成年後見制度の利用に当たっては成年後見人等に支払う報酬等の費用負担が必要となる。親族が成年後見人等になる場合はこの報酬について問題とならない場合が多いが、身寄りのない高齢者の場合、弁護士や司法書士等の専門職が成年後見人等として選任される可能性が高く、年金収入で生活する身寄りのない高齢者にとっては費用負担が大きい。また身元保証等高齢者サポート事業では、サービスの対価はその運営主体に委ねられているが、低廉な価格で利用できるとは言い難い。

エ 事業の適正確保

日常生活自立支援事業や成年後見制度においては第三者によるチェックがなされているが、身元保証等高齢者サポート事業においては事業の適正確保に関する定めはなく、必ずしも適切な事業運営がなされているとは限らない。

4 身元保証等高齢者サポート事業に対する行政機関の対応状況

(消費者庁)

消費者庁は、消費者の利益の擁護及び増進に関する事務を行うことを任務とし、これに関する基本的な政策の企画及び立案並びに増進に関する事務及び関係行政機関の事務の調整に関する事務を所掌している。

身元保証等高齢者サポート事業について、事業の実態が明らかになり、複数の関係行政機関が連携して措置を講ずる必要が生じた場合には、消費者庁において、司令塔機能を発揮し、関係行政機関と必要な調整を行い、連携して対応することが求められる。

¹⁸ 日常生活自立支援事業については社会福祉法第2条第3項第12号において定めがあるほか、右記資料においてもその対象者や支援内容が明記されている。厚生労働省社会・援護局地域福祉課「福祉サービス利用援助事業について」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1119-7e.pdf>)

(厚生労働省)

厚生労働省は、社会福祉に関する事業の発達、改善及び調整に関する事務、老人の福祉の増進に関する事務及び所掌に係る一般消費者の利益の保護に関する事務を所掌している。また、所掌に関連して、社会福祉法、老人福祉法等を所掌している。

身元保証等高齢者サポート事業は、上記の所掌事務や高齢者を支援する事業であること等を踏まえると厚生労働省が最も近いと考えられるものの、これまで身元保証等高齢者サポート事業全般に対する指導監督は行われてこなかったのが実態である。

5 必要な対策

消費者庁及び厚生労働省は、消費者保護の観点から、以下の取組を行うべきである。

- (1) 消費者庁は、身元保証や死後事務等を行う身元保証等高齢者サポート事業による消費者被害を防止するため、厚生労働省その他関係行政機関と必要な調整を行うこと。
- (2) 厚生労働省は、関係行政機関と連携して、身元保証等高齢者サポート事業において消費者問題が発生していることを踏まえ、事業者に対しヒアリングを行うなど、その実態把握を行うこと。
- (3) 消費者庁及び厚生労働省は、関係行政機関と連携して、前記(2)を踏まえ、消費者が安心して身元保障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。

必要な措置を講ずるに当たっては、例えば以下の内容が考慮されるべきである。

- ① 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）
- ② 預託金の保全措置
- ③ 第三者等が契約の履行を確認する仕組みの構築
- ④ 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

第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適切な取扱い

1 身元保証人等¹⁹を求めることに関する整理

(病院に入院する際の身元保証)

医師法(昭和23年法律第201号)では、「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ない。」(第19条)と規定されている。この場合の「正当な事由がある場合」とは、医師の病気により診療が不可能な場合等社会通念上妥当と認められる場合に限られると解されており²⁰、身元保証人等がないことは正当な事由に該当しないと考えられる。

(介護保険施設に入所する際の身元保証)

また、介護保険施設への入所については、各介護保険施設の基準省令において、正当な理由なくサービスの提供を拒んではならないとされている。厚生労働省発出の通知²¹によれば、入院・入所希望者に身元保証人等がないことはサービスの提供を拒否する正当な理由には該当しないとされている。

2 病院・福祉施設等への入院・入所時に身元保証人等を求める実態

公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート「病院・施設等における身元保証等に関する実態調査報告書」²²によれば、病院・施設等が身元保証人等に求める役割は表9のとおり多岐にわたっている。また、図10のとおり、病院・施設等が身元保証人等を求める姿勢が強いこと、その一方で身元保証人等がいた場合でも問題が解決しなかったことがある病院・施設等が一定数存在していることが示されている。

表9 病院・施設等が身元保証人等に求める主な役割

役割(複数回答可)	求めると回答した割合(%)	
	病院	施設等
入院費・施設等利用料の支払	98.9	89.8
債務(入院費・施設利用料等、損害補償等)の保証	77.4	77.7
本人生存中の退院・退所(退去)の際の居室等の明渡しや原状回復義務の履行	57.0	81.4
緊急の連絡先	96.8	97.6
本人の身柄の引取り	78.5	85.5
入院計画書やケアプラン等の同意	87.1	88.5
医療行為(手術・予防接種等)の同意	84.9	81.6
遺体・遺品の引取り、葬儀等	88.2	85.5

(注) 公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート「病院・施設等における身元保証等に関する実態調査報告書」より当委員会作成。

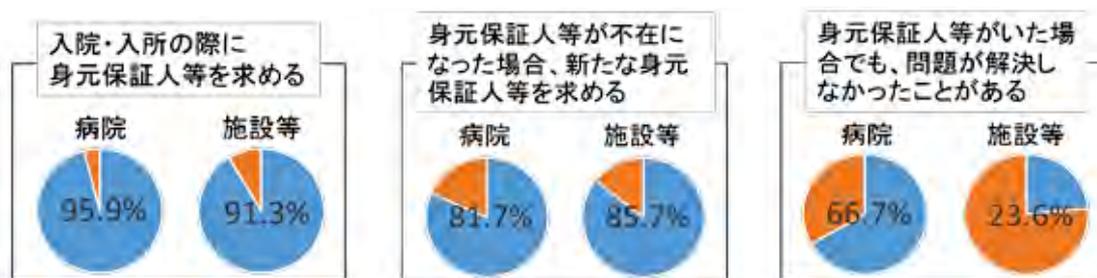
¹⁹ いわゆる身元保証人と同様の役割を担う者として、他に病院・福祉施設等により身元引受人、連帯保証人、立会人等の名称が用いられている。

²⁰ 厚生省健康政策局「医療法・医師法(歯科医師法)解 第16版」430頁

²¹ 平成28年3月7日全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議厚生労働省配布資料

²² https://www.legal-support.or.jp/akamon_regal_support/static/page/main/newsttopics/mimotohoshohouku.pdf

図 10 病院・施設等の入院・入所の際に身元保証人等が求められている状況等



(注1) 公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート「病院・施設等における身元保証等に関する実態調査報告書」より当委員会作成。

(注2) 図中の数値は、設問に対し「はい」と回答した割合を示している。

3 身元保証人等の代替となり得る制度・サービス

身元保証人等は、従来は、家族・親族等が担ってきたものとみられるが、身元保証人等に準じたものとして、入院・入所希望者をサポートする社会福祉協議会の独自事業、身元保証人等の役割を部分的に遂行するための法的制度²³や有償で身元保証人等の役割を担う身元保証等高齢者サポート事業といった、身元保証人等の代替となり得る制度・サービスが存在している。

4 必要な対策

厚生労働省は、高齢者が安心して病院・福祉施設等に入院・入所することができるよう、以下の取組を行うべきである。

- (1) 病院・介護保険施設の入院・入所に際し、身元保証人等がないことが入院・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周知し、病院・介護保険施設が身元保証人等の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措置を講ずること。
- (2) 病院・福祉施設等が身元保証人等に求める役割等の実態を把握すること。その上で、求められる役割の必要性、その役割に対応することが可能な既存の制度及びサービスについて、必要に応じ、病院・福祉施設等及び都道府県等に示すこと。求められる役割に対応する既存の制度やサービスがない場合には、必要な対応策を検討すること。

²³ 平成 28 年 10 月に施行された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 年法律第 27 号）により民法が一部改正され、成年後見人は一定の要件の下で①相続財産に属する特定の財産の保護に必要な行為、②相続財産に関する債務の弁済、③その死体の火葬又は埋葬に関する契約その他相続財産の保存に必要な行為、を行えることが規定された。もっとも、この改正によっても、成年被後見人の葬儀に関する契約の締結については規定されていない。

第3 消費者への情報提供の充実

1 積極的に提供すべき情報

消費者が安心してサービスを利用できるよう、消費者に提供されるべき情報としては、例えば以下のものが考えられる。

(価格とサービス内容)

身元保証等高齢者サポートサービスの費用と提供されるサービス内容、預託金の保全措置の有無、解約時のルール等が消費者にわかりやすく情報提供されるべきである。

(サービスの担い手に係る情報)

身元保証等高齢者サポート事業の担い手は、公益法人、NPO法人、社会福祉協議会、葬儀業者等多岐にわたっている。どのような主体が提供するサービスなのか、法的な指導・監督がなされている事業者かといった点についても情報提供されるべきである。また、実質的なサービス提供主体が契約法人とは異なる場合もあり、各サービスの提供元に係る情報も含まれるべきである。

(あらかじめ公的機関や弁護士等の専門職に契約書を確認してもらう等のアドバイス)

身元保証等高齢者サポート事業の契約書面は複雑である場合もあり、高齢者にとって契約内容を正しく理解するのは難しいケースもある。また、病院・福祉施設等への入院・入所、賃貸住宅への入居や契約更新等、切迫した状況で契約を行う場面もあると推測され、そのような状況で契約内容の詳細を確認した上で契約が締結されているとは限らない。契約締結前に書面を行政機関や弁護士等の専門職に確認してもらい、注意すべき点について指摘を受けることについて消費者に注意喚起することも考えられる。

(第三者機関による事業者の評価の活用)

身元保証等高齢者サポート事業は、日常生活自立支援事業や成年後見制度等の既存の事業・制度と異なり、契約内容が適切に履行されているか等についてチェックを行う第三者機関が存在しないことがある。身元保証等高齢者サポート事業者が第三者機関による評価を受け、その結果を公開するといった仕組みを作ることも有用である。

2 賃貸住宅に入居する際に利用できる身元保証サービス

(1) 賃貸住宅に入居する際に求められる身元保証への対応

賃貸借契約においては、家賃の不払いや居室での孤独死等を不安視し、貸主が高齢者の入居を拒むことがある。また、一般的にも、賃貸借契約においては、

その契約の際に（連帯）保証人を求める場合が多く、身寄りのない高齢者にとって賃貸住宅への入居は困難となっている。こうした家主の不安を解消し、高齢者も入居がしやすくなるよう、国土交通省等において、様々な取組がなされている。

（２）高齢者等が利用できる保証機関等

ア 一般財団法人高齢者住宅財団の事業

一般財団法人高齢者住宅財団は、賃貸住宅の家主との間で家賃債務保証制度の利用に関する基本約定を締結し、同財団が、その賃貸住宅に入居する高齢者（60歳以上の方等）等の連帯保証人になる仕組みを構築している。

利用者の費用負担は、2年間の保証の場合、月額家賃の35パーセントとしており、原則入居者が契約時に一括で支払い、2年ごとに保証を更新する場合は、更新の都度同率の保証料を支払うこととなっている。

イ 居住支援協議会

住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成19年法律第112号。住宅セーフティネット法）に基づき、地方公共団体、宅地建物取引業者、賃貸住宅管理業者、居住支援を行う団体等から構成される「居住支援協議会」が自治体ごとに設立されている。

ここでは、高齢者等の住宅確保要配慮者が民間賃貸住宅へ円滑に入居できる環境を整備するため、居住支援に関する情報を関係者間で共有し、要配慮者向けの民間賃貸住宅等に係る情報発信、家賃債務保証制度の紹介等を行っている。

（安心居住政策研究会）

国土交通省において、多様な世帯の安心な住まいの確保に向けた目指すべき方向性や今後取り組むべき対策等を検討するため「安心居住政策研究会」を設置し、平成26年9月より検討会を開催、平成28年4月に取りまとめ²⁴を公表した。

取りまとめでは、居住支援協議会の取組強化に加え、居住支援サービスの現状と課題についても言及しており、家主の不安を解消するための居住支援サービスとして、家賃債務保証の他、身元保証、生活支援、見守り、金銭・財産管理、葬儀・家財整理等のニーズがあることを指摘している。また、このような事業の主体は様々であり、業界団体が組織されていない事業も存在するため実態が把握しにくく、今後、業界団体を組織するなど、健全に発展するための機能を備えることが望ましいとしている。

²⁴ 安心居住政策研究会「多様な世帯が安心して暮らせる住まいの確保に向けた当面の取組みについて」
<http://www.mlit.go.jp/common/001126536.pdf>

(新たな住宅セーフティネット検討小委員会)

また、平成 28 年に国土交通省に設置された、社会資本整備審議会住宅宅地分科会「新たな住宅セーフティネット検討小委員会」が同年 7 月に公表した中間とりまとめ²⁵によれば、安心して暮らせる住宅を確保できる環境を実現するための新たな仕組みの構築の方向性の一つとして、入居を拒否されがちな高齢者等の住宅確保要配慮者が円滑に入居でき、かつ、安全な民間賃貸住宅について適切に情報提供を行うといったことが示されている。

こうしたことも踏まえ、「家賃債務保証の情報提供等に関する検討会」が設置され(同年 10 月)、検討が行われている。

3 必要な対策

消費者庁、厚生労働省及び国土交通省は、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、サービスを選択するに当たり有用と思われる情報提供を積極的に行うべきである。

- (1) 消費者庁及び厚生労働省は、身元保証等高齢者サポート事業の契約内容が複雑になりがちであること、サービスの履行状況の確認が困難であること、事業者に費用を預託する契約形態となることなどから、消費者被害防止のため、消費者に対し、サービスを適正に選択するための情報提供を積極的に行うこと。
- (2) 国土交通省においては、高齢者が利用できる家賃債務保証機関に係る情報が提供される体制整備を促す取組が行われており、消費者の適正な選択に資するこうした取組を引き続き推進していくこと。

²⁵ 社会資本整備審議会住宅宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会 中間とりまとめ
<http://www.mlit.go.jp/common/001141561.pdf>