

「新たな事業」に対する福岡市社会福祉協議会の意見書

目次

1. 対象者	
(1) 「身寄りがない者」の定義	· · · · · P.2
(2) 「意思能力」の考え方	· · · · · P.3
(3) 「日常生活支援」の対象者	· · · · · P.4
(4) 資産・所得要件	· · · · · P.5
2. 「新たな事業」の各サービスについて	
(1) 「日常生活支援」のあり方	· · · · · P.7
① 現行事業における支援の現状	
② 関係機関等との共通認識及び連携体制の構築	
(2) 「入院・入所支援」の前提となる医療機関・施設等との認識合わせ	· · · · · P.9
① 保証人等に求められる機能	
② 医療同意の本質	
(3) 「死後事務支援」の委任契約の取扱い	· · · · · P.11
① 親族調査	
② 親族の了解	
③ 預託金方式の運用方法	
3. 運営体制の構築	
(1) 24時間365日のオンコール体制の確保	· · · · · P.15
(2) バックアップ体制の確保	· · · · · P.16
(3) 事業の監督体制	· · · · · P.17
(4) 相談窓口機能のあり方	· · · · · P.18
(5) 事業財源	· · · · · P.19
① 利用料の設定	
② 遺贈の考え方	
(6) 求められるスキルと人材育成	· · · · · P.22
4. 既存の諸制度との関係性の整理	
(1) 地域福祉活動や成年後見制度等との連携	· · · · · P.24
① 地域福祉活動との連携	
② 成年後見制度の併用や法人後見の重要性	
(2) 先行地域の取組み	· · · · · P.27

略語一覧

現行事業	：日常生活自立支援事業
新事業	：日常生活自立支援事業の拡充・発展による「新たな事業」
中間報告	：地域共生社会の在り方検討会議「中間とりまとめ」(令和7年5月28日)
実施主体	：新事業を実施する法人
ガイドライン	：「高齢者等終身サポート業者ガイドライン」(令和6年6月)
モデル事業	：持続可能な権利擁護支援モデル事業
社協	：社会福祉協議会

1. 対象者

(1) 「身寄りがない者」の定義

〔現状の考察〕

「身寄りがない者」について、中間報告では、家族や親族¹に限らず、周囲の人々からも支援を受けられない者として捉えている²。実際、戸籍上は親族が存在していても「日常的な交流がない」「連絡先が不明」などの理由により、実質的に頼れる人がいないケースは多い。また、親族等から部分的に支援を受けていても、金銭管理など責任やトラブルを伴う支援は受けられない場合もある。こうした状況により、「頼れる人がいない」という本人の意思や努力では解決できない問題によって、日常生活や入院・入所などのライフイベントで不利益を被る事態が生じている。

一方で、「頼れる親族はいるが迷惑をかけたくない」「自分のことは自分で手続きを済ませたい」といった本人の主観的な理由による相談も見られる。このような場合、支援ニーズの有無や、支援対象とすべきかどうかを慎重に見極める必要がある。

また、「親族が遠方にいて支援を受けられない」といったケースでは、詳細なアセスメントを通じて、親族と関係者が緊急時の役割を分担したり、葬儀など死後事務の日程を調整することで、新事業に頼らずとも課題解決できる場合もある。

〔課題〕

- ・身寄りがないことに起因する生活課題へのニーズは、「戸籍上の親族の有無³」では測れないこと
- ・現に親族等からの支援を得ている者であっても、必要とする支援の全て（将来見込まれる支援を含む）を得られるわけではないこと

¹ 民法第七二五条では、親族を「六親等内の血族」、「配偶者」及び「三親等内の姻族」と規定している。

本稿では、特段の注意書きがない場合の「親族」はこの定義を用いる。

² 中間報告 p.20 参照

³ 契約可否判断における戸籍の確認については、本稿『2. 「新たな事業」の各サービスについて (3) 「死後事務」の委任契約の取扱い ①親族調査』 p.11 参照

- ・客観的事実として親族等から支援を得ることが可能であるにも関わらず、本人の「迷惑をかけたくない」といった主観的な希望のみに即して支援を提供することは、本人と親族との関係性をより希薄にしてしまう可能性があること。また、実施主体の支援提供体制を逼迫させ、真に支援を必要とする者への支援提供の妨げになる可能性があること
- ・支援の必要性や他制度の活用を検討するためには、相談対応に従事する職員に相当のアセスメントスキルが求められること

[意見]

- ・身寄りがないことで課題に直面する者を幅広く「身寄りがない者」と考えるべきである。ただし、身寄りがないことで生じる課題は多岐にわたり、新事業で全て対応できるものではない。
- ・そのため、新事業の対象要件について判断する場合は、「戸籍上の親族の有無」といった外見的な視点だけではなく、アセスメントによって、新事業が対応すべきニーズの有無や支援の必要性を把握し、個別に判断すべきである。なお、親族状況の捉え方は実施主体によって差が生じやすいため、どのような親族状況であれば新事業の契約妥当性が高いか、判断材料や基準に関する一定の考え方や尺度を事業のマニュアル等で示されることを期待する。
- ・「親族等に支援を得られない」という相談者からの訴えが、主観的な思い込みであったり、工夫によって親族等で対応可能な場合がある。相談対応に当たる職員が、相談者に最適な手段をコーディネートするために、既存の社会資源や分野横断的な制度理解にとどまらず、他の支援者等との連携関係を構築するスキルを習得できるような育成プログラムの充実⁴も必要である。

(2) 「意思能力」の考え方

[現状の考察]

現行事業では、支援内容を「日常生活における福祉サービスの利用や金銭管理などの支援」と位置づけ、本人が比較的イメージしやすい範囲に限定している。そのため、対象要件における判断能力については、「不十分でありつつも、支援内容を理解し、有効に契約を締結できる程度であること」としている。

一方、新事業の拡充サービスである「入院・入所支援」や「死後事務支援」は、将来を予測して事前に決定しておくという、抽象度の高い行為である。そのため、日常生活に関する判断よりも高度な判断能力が求められると考えられ、「現行事業と拡充サービスでは、契約者に必要な判断能力は異なる」と整理することができる。

しかし、拡充サービスと同様に「将来を予測し取り決める法律行為」である遺言については、被後見人が作成した公正証書遺言を有効とする判例⁵があり、「一般的な判断能力」と「特定の法律行為に関する意思能力」とは必ずしも一致しないことが示されている。本

⁴ 従事職員に求められるスキルや研修については、本稿『3. 運営体制の構築 (6) 求められるスキルと人材育成』 p.22 参照

⁵ 「成年被後見人の遺言」名古屋高等裁判所平成9年5月28日判決

会においても、現行事業や死後事務委任事業の新規契約に際しては、複数回の面談や契約締結判定ガイドラインを用いるなどして本人の判断能力を確認しているが、契約の可否に明確な線引きを設けることは困難である。

さらに、「日常生活支援」のみを利用していた者が、状況の変化に応じて「入院・入所支援」や「死後事務支援」を追加利用すること、あるいはその逆パターンも想定される。そのため、その時々における本人の意思能力の確認方法や手続きを整理しておく必要がある。また、関係者等の介入によって本人の意思決定に不当な影響が及ばないよう、意思決定プロセスについても検討することが求められる。

[課題]

- ・新事業が全国一定の水準で運用されるためには、意思能力を測る契約締結判定ガイドラインのようなツールが求められること
- ・契約締結判定ガイドラインだけでは契約可否の判断ができない場合があること
- ・関係者等が支援のしやすさを目的として、本人に制度利用を誘導・強制する危険性があること
- ・契約内容の見直しや変更手続きなどの際、本人の意思能力が低下している場合は本人の意思確認等の手段に留意が必要であること

[意見]

- ・意思能力を測るツールとして契約締結判定ガイドライン及び運用方法を定めたマニュアルを作成し、意思能力の判定において地域や実施主体間の差が生じないよう配慮すべきである。
- ・契約締結判定ガイドラインの運用にあたっては、各サービス利用に必要な意思能力を個別に確認した上で契約の可否を判断することが適切と考えられる。なお、社会資源や地域の実情は一定でないため、運用にあたり遵守すべき最低ラインを示しつつ、柔軟性をもたせたものとしていただきたい。
- ・意思能力の判定に疑義がある場合は、現行事業で設置する契約締結審査会と同様に、専門職からなる第三者委員会へ諮ることで、判定や契約妥当性に関する客観的な意見を反映させられる仕組みを構築することが重要である。
- ・本人の意思能力が低下した状況にあるときに、関係者等の関与によって本人の新事業の利用意思を歪めることのないよう、意思決定支援のあり方を実施主体の職員だけでなく、医療機関や介護サービス事業者等へ十分周知・啓発するべきである。
- ・実施主体は、契約後も本人と定期的に支援計画を見直して、支援の提供状況や契約内容の修正の必要性について確認する機会を設ける。
- ・本人の意思能力が低下した状況での新規契約や契約変更などの手続きにおいて、成年後見制度の利用を含めて総合的に検討を進める必要がある。

(3) 「日常生活支援」の対象者

[現状の考察]

現行事業は、判断能力が不十分なために日常的な金銭管理や生活上の契約行為が困難な者を支援対象としており、身体的な事情だけで「判断能力に問題がない者」は、自ら金

金銭管理や契約判断ができるとされ、制度の対象外となっている。

新事業は「身寄りがない者」を支援対象とするため、現行事業では対象外となる「日常生活支援」についても、「判断能力が低下していなくても頼れる身寄りがなければ制度の対象となる」と考えることもできる。また、身体的な事情による「日常生活支援」のニーズも存在する。

しかし、新事業で全てのニーズに応えることは制度の限られた資源の枯渇を招き、支援を必要とする者へのサービス提供に支障をきたすおそれがある。

[課題]

- ・判断能力に関わらず「身寄りがない者」であるだけで新事業の全てのサービスの対象者とすることは、制度の機能不全を招くおそれがあること

[意見]

- ・実施主体の人的資源を確保するために、「日常生活支援」の対象者は、現行事業と同様に判断能力が低下していることを必須要件とし、身体的な事情のみによる制度利用を制限するべきである。
- ・日常生活に関する多様な支援ニーズに対応できるよう、地域福祉活動をはじめ新事業以外のサービスも充実させ、誰もが安心して住み続けられる地域社会づくりを進めていく必要がある。

(4) 資産・所得要件

[現状の考察]

現行事業では、各地域の運用において、本人の資産や所得の上限等の経済要件を設定することがある。その理由は、現行事業は日常生活の範囲内での金銭管理等の支援であることから、一定以上の資産を管理、手続き支援をすることは事業の範囲外と考えられるためである。この場合、例えば成年後見制度による財産管理支援など他制度を検討するべきだと考えられる。

他方、新事業で提供する「入院・入所支援」や「死後事務支援」を担う社会資源は、人口の少ない地方になるほど乏しくなるのが現状である。仮に経済要件を定め、一定以上の資産や所得があるためにこれらの支援を受けられない場合、他の団体を利用するという選択肢がなく、制度の狭間を生むことにつながりうる。また、現行事業の担い手である社協が新事業の実施主体となることが予想されるが、社協の公益性や組織の安定性を理由に、一定の資産を保有する者も積極的に支援を求めることが考えられる。このように、社会資源の充足状況を考慮すると、地域格差の影響を最小限にし、本人が実施主体を自由に選択する上で、経済要件の設定は不当性を帯びるおそれがある。

上限設定とは反対に、低所得層や生活保護受給者の支援ニーズへの対応についても検討が必要である。新事業で追加される「死後事務支援」では、支援提供にあたって数十万円規模の預託金が必要となるため、その費用を負担する資力が乏しい者を支援対象とすることは難しいのが現状である。例えば、低所得者において、契約時には預託金を準備することができても、その後の生活費や臨時支出を捻出することができず、「死後事務支援」を解約して預託金を生活費等に充てざるを得なくなるケースも考えられる。

また、生活保護受給者の取扱いについては、預託金の拠出原資として生活保護費を充てることや、預託金という資産を保有することが生活保護制度となじまないため、先行して「死後事務支援」を実施する社協でも生活保護受給者は対象外としている。ただし、生活保護受給者の中には、頼れる身寄りがない状況であることも少なくないことから、「入院・入所支援」や「死後事務支援」の潜在的なニーズは高いと予想される。

[課題]

- ・現状では、「日常生活支援」は生活保護受給者も対象とする一方、「死後事務支援」では対象としないなど、経済要件の設定が異なる点を整理する必要があること
- ・経済要件を設けることで、制度を利用できなくなる者（制度の狭間）が増加し、「全国どの地域においてもサービス提供する」という新事業の目的が果たせなくなるおそれがあること
- ・経済要件を設ける場合、上限とする資産の額について合理的な根拠が必要であること。また資産や所得を確認するための手続きが加わること
- ・預託金などの費用負担が、低所得層による制度利用の妨げになること
- ・「死後事務支援」において、本人の死後に債務超過であることが分かったり、借家の原状回復費用などの想定以上の支出が発生した場合、本人の資産が少ないことが支援の困難さに直結すること
- ・生活保護受給者の「入院・入所支援」や「死後事務支援」のニーズに新事業で対応するためには、人員体制や財源面で相当の体制を確保する必要があること

[意見]

- ・経済要件の設定は、支援を必要とする者を不当に排除するおそれがあるため、資産や所得の上限設定をしないこととすべきである。
- ・低所得層も新事業を利用できるよう、利用料の設定⁶の工夫や、預託金に依らない保険方式⁷による「死後事務支援」の手法の開発など、柔軟な運用が可能な制度設計とすべきである。
- ・「入院・入所支援」や「死後事務支援」については、債務超過への対応など低資産に特有の支援課題があるため、行政、家庭裁判所、その他関係機関が調整し、債務超過状況にある対象者に関する対処方法のマニュアルを作成するべきである。
- ・生活保護受給者は現行通り「日常生活支援」は対象としつつ、「入院・入所支援」や「死後事務支援」は、支援者としてケースワーカーがついている状況を鑑み、新事業では現在支援が手薄となっている非受給者を対象とし、当面は生活保護受給者を対象外とすべきである。生活保護受給者まで対象を拡大する場合、実施主体の支援ノウハウの蓄積や人材の充実が進み、事業の円滑実施の見通しが立つまでの一定の猶予期間が設けられるべきである。

⁶ 利用料については、本稿『3. 運営体制の構築 (5) 事業財源 ①利用料の設定』p.19 参照

⁷ 少額短期保険の死亡保険金を利用する本会「やすらかパック事業」のほか、他団体では約定履行保険の損害保険金を利用する事業などが挙げられる。

2. 「新たな事業」の各サービスについて

(1) 「日常生活支援」のあり方

① 現行事業における支援の現状

[現状の考察]

新事業の「日常生活支援」に当たる現行事業は、成年後見制度への移行や支援範囲が日常生活に限局されること等を理由に、契約者数は近年 5.6 万人強で横ばいの状況が続いている⁸。しかし、単身高齢者や身寄りのない方が増えている社会背景と、低所得層でも利用できる金銭管理支援の社会資源が乏しいことから、「日常生活支援」のニーズは今後さらに拡大すると予想される。

支援内容の中心は「福祉サービス利用援助」や「日常的な金銭管理」であるが、これらに付随する「各種手続き支援」や、契約を希望する方からの新規相談にかかる面談、記録作成、関係機関との支援調整も含めると、広範な業務を事業担当者が担っており事務負担が大きい。また、「頼れる親族等キーパーソンの不在」という契約者の状況から、本人の急病・入院・死亡・支払督促等の連絡が事業担当者に寄せられ、臨時対応を迫られるケースもある。さらに、世帯単位の契約者が抱える複合多問題への対応や、電子決済の浸透による金銭管理の困難さから、支援に求められる専門性や労力が高まっている。

キーパーソン不在に伴う対応には、現行事業の支援内容の範囲を越えたシャドウワークに当たる支援も含まれるのが現状である。シャドウワークの例としては、福祉サービスの利用と関りのない契約等の支払・債務関係（未払や滞納に関する債権者との交渉や法的手続き支援など）、死後対応（契約者逝去後の債権者からの支払相談、法定相続人等への預かり物の引渡しなど）、その他契約者の日常生活において発生する、契約者自身では解決が困難な生活課題が挙げられる。

現行事業の担当者がシャドウワークによって「制度の狭間」を埋める役割を果たす一方で、実施体制面では、事業担当者の高齢化や人員不足、困難ケースに対応できる専門性の不足などの課題が生じている。また、体制整備においては財源確保が重要な要素となるが、補助金が十分な額とは言い難いなか、低所得層を含む契約者からの利用料収入では業務の対価を補うことができない、という制度の構造的な問題がある。

[課題]

- ・広範な業務内容や臨時対応により、事業担当者の事務負担が大きいなかで、実施主体である社協職員の専門性や人員が不足していること
- ・体制整備のための財源を、現状の補助金や利用料収入では十分に確保できないこと
- ・キーパーソンが不在である契約者が一定数存在し、債務整理・死後対応など制度対象外のシャドウワークへの対応を現行事業の担当者が担うことも多く、本来業務を圧迫していること

⁸ 全国社会福祉協議会『令和 6 年度日常生活自立支援事業実施状況調査』

[意見]

- ・現行事業と同様に、新事業における「日常生活支援」でも、広範な業務内容や困難ケース対応による事務負担が増加すると見込まれる。「日常生活支援」にかかる業務遂行を円滑化するためにも、業務マニュアルの整備や研修の充実により、事業担当者の専門性の底上げが求められる。
- ・現行事業においても各社協で人員が十分とはいえない中、新事業では対象者及び支援メニューの拡大により、さらなる人員不足が生じる可能性がある。体制整備に必要な財源確保のためには、事業の利用料収入を増やすための工夫も求められるが、資力が十分でない方のセーフティネットとして果たすべき役割を考えると利用料収入では限界があり、公的資金を十分に投入するよう財源措置が必要である。
- ・新事業の実施主体がシャドウワークの負担を避けるためにも、制度で支援すべき範囲を整理し、契約者・実施主体・関係機関のいずれに対しても、新事業の支援範囲が明確に示される必要がある。

② 関係機関等との共通認識及び連携体制の構築

[現状の考察]

前述のようなシャドウワークが発生する原因として、頼れる身寄りがないことによる「キーパーソン不在」という状況に加え、支援チームに当該支援内容を担える担当者がいない、チーム内で課題が共有されていない、そもそも支援チームが形成されていない（他に支援者がいない）、経済的制約から支援サービスを利用できない、などの理由が考えられる。当然、現行事業の契約者以外のケースでも、ケアマネジヤーや相談支援専門員、医療ソーシャルワーカー、ケースワーカーなどの関係者が、シャドウワークを担わざるを得ない状況があり、各関係者の本来業務を圧迫する要因となっている。

また、身寄りがないことで生じる生活課題は、金銭管理、医療・介護との調整、住まいの確保、死後事務など複数の領域にまたがることが多い。そのため、多職種による支援チームを形成し、各々の専門性や対応力を連携させることが重要となる。

[課題]

- ・社会全体として、従来の「家族ありき」のスキームから脱却できておらず、また支援制度が十分に整っていないことから、関係者に「家族代わり」ともいえるシャドウワークが強いられていること
- ・身寄りがないことで様々な生活課題が生じており、支援チームによる包括的な支援が求められるが、支援機能が十分に発揮されていない現状があること

[意見]

- ・「身寄りがない者」の生活課題の解決に向けては、シャドウワークを「見える化」し、業務内容を整理した上で、その業務を新事業や他制度に割り振る役割分担が必要である。そして、従来は家族が担っていた役割を社会が担う「家族機能の社会化」を、福祉の分野だけでなく医療、住まいなど社会全体で推進することを考える必要がある。
- ・シャドウワークを、新事業に限らず周辺の各制度で「正規業務」として位置付けるため

には、社会保障施策全体の見直しや、財源措置をすることが必要と考えられる。

- ・身寄りがないことで本人に不利益が生じないよう、地域社会の理解醸成や社会資源の対応変化を進めるためには、複数の地域で取り組まれている「身寄りのない方支援ガイドライン」の制定も有効だと考えられる。
- ・多職種による支援チームの有効性は、複合多問題への総合的な対応力や、意思決定支援の促進、支援の継続性や安定性など、各方面で言及されるところである。今後は、「身寄りがない者」が直面しやすい生活課題への対応事例を中心に、支援チームの成功事例を全国的に収集及び共有することで、各地域の状況に応じた新事業の展開の参考とすことができると考えられる。

（2）「入院・入所支援」の前提となる医療機関・施設等との認識合わせ

① 保証人等に求められる機能

[現状の考察]

医療機関入院、施設入所、賃貸住宅等への入居（以下「入院入所等」という）時において、本人の親族を保証人、連帯保証人、身元保証人、身元引受人（以下「保証人等」という）として立てるのが通例となっており、保証人等を見つけることができない場合は、入院入所等を断られる実態がある。債務保証団体等の利用を除けば、親族以外の第三者が債務を引き受けることはできないため、成年後見制度でも後見人等は保証人等となって代替することはできない。そのため、頼れる身寄りがない方にとて、保証人等の不在を独立で解決することは困難であり、それにより居住や加療が制限されることは本人の生存を脅かす重大な社会課題となっている。

医療機関や施設等が保証人等を求めるのは、サービスの対価を確実に回収するための担保や、本人の不測な事態への確実な対応を求める目的がある。このような課題に対しては、保証人等に求められる機能を細分化し、複数の社会資源が役割分担することで、医療機関や施設等が懸念するリスクを軽減や回避できると考えられる。しかし、事案によっては、本人に十分な資産があって金銭管理支援も利用しているため、債務不履行になるリスクは低いにもかかわらず、施設入所契約の身元保証人の欄を埋められないために入所を拒まれることがある。このような事態は、医療機関や施設等の側が、保証人等に求める役割を形式的かつ親族に専属的なものととらえ、親族以外の第三者は担い得ないとみなす場合や、単に商慣習に倣い本当に必要な機能を顧みていない場合に生じると考えられる。

[課題]

- ・医療機関や施設等が、債務不履行等のリスクを回避するための保証を求める
- ・医療機関や施設等が保証人等を求める場合、その代替となる役割を社会資源が担ったとしても、入院入所等を拒まれることがある
- ・形式的な必須条件として保証人等を求める商慣習が強く残っており、「身寄りがない者」にとては解決が困難であること

[意見]

- ・厚労省から医療機関に対し、「身元保証人等がいないことのみを理由に、医療機関が入院を拒んではならない」旨の再通知⁹及び対応の徹底の呼びかけをお願いしたい。
- ・医療機関や施設等が保証人等に求める機能を細分化し、例えば債務不履行を防ぐために金銭管理支援を導入したり医療機関へ預け金をするなど、懸念されるリスクを社会の仕組みで解決や低減することができる。このような保証人等に依らない方法をさらに充実させることで、身寄りの有無に関わらず、本人の希望に応じて入院入所等ができる社会の実現に近づけることができる。
- ・保証人等の確保が難しい時代に入っている以上、その商慣習 자체を見直す必要も出てきていると思われる。保証人等の確保を契約時の形式的な必須条件としてしまうと「サービス難民」が生まれ、そのことは提供側にとっても自ら顧客を減らしていることになる。医療法人や社会福祉法人といった公共性の高い法人は当然のこと、民間企業も含めて、身寄りなしを「社会の第二のスタンダード」として、サービスのあり方を再考しなければならず、行政による市場原理への介入が必要なテーマと考えられる。

② 医療同意の本質

[現状の考察]

「身寄りがない者」の入院入所等における大きな課題に、本人への医療行為に関する方針を誰が、どのように決めるかという医療同意がある。医療は「患者の生命や人権を守る行為」であり、ときに重大な責任を伴うため、医療方針を定める際は医師単独で判断するのではなく、患者本人の意思を尊重し、関係者で合意形成を図る必要がある。

本来、自身の身体への医療行為に関する同意は患者本人が行う必要があるが、本人が意思表示できない場合、医療現場では一般的に、親族が「代わりに同意」する慣行が広くみられる。親族による同意は法的に明確な根拠はないが、家族関係の信頼性や事実上の生活支援を背景に、「本人の医療行為に関する意思を知っている又は推定できる」という前提で運用されている。

一方、「身寄りがない者」においては医療機関が親族に医療同意を求めることができないため、治療開始が遅れたり、施設職員や成年後見人などの関係者を事実上の同意権者とみなしそう、医療同意を求める場合がある。しかし、これらの関係者には医療行為に関する同意権はなく、また万が一の際に責任をとることはできないため、関係者が医療同意をすることはリスクが高いものとなっている。

[課題]

- ・「入院・入所支援」では、本人に頼れる身寄りがないことが前提となるため、本人が意思表示をできない場合、実施主体が親族の代わりに医療同意を求められる場面が想定されること

⁹ 医政医発 0427 第 2 号「厚生労働省医政局医事課長通知」平成 30 年 4 月 27 日

- ・本人が認知症の進行や精神症状等により判断能力が低下した状態にあり、本人の意思決定が迅速にできない場合、医療方針の決定や医療行為の開始が遅くなる可能性があること
- ・本人以外の者が医療同意をできる法的根拠がなく、その都度現場の状況によって対応が変わるため、医療行為の判断で混乱が生じること

[意見]

- ・本人の意思を医療行為に最大限反映させられるよう、医療に関する「事前指示書」や「リビングウィル」などの制度を利用して、意思表示がされていることが重要である。そのためには、新事業の利用を開始するとき、またはさらに早期の段階から、一人ひとりが自身の医療に関する希望について考え、決定できるような医療・福祉・法制度の連携した取組みが推進されるべきである。
- ・新事業の支援内容上、契約者には医療に関する意思表示がなされていることが望ましいが、「医療行為について決めることができない」といった本人の迷いや「医療方針を決めない」という意思があり得ることにも配慮し、意思表示の有無が新事業の契約の可否に影響を与えることのないよう制度設計することが求められる。
- ・成年後見人等をはじめ、関係者の役割を「本人意思の代弁者・調整者」として明確化することで、医療現場が関係者へ医療同意を求めるといった過度な期待や現場の混乱を防ぐよう配慮していただきたい。
- ・将来的には、関係者が医療同意に関わることのリスクや過度な負担を軽減させるために、医療同意に関する医療機関や施設等への周知徹底や、親族や第三者代理人の権限及び責任の範囲、さらに新事業の支援範囲を明確化してもらいたい。

(3) 「死後事務支援」の委任契約の取扱い

① 親族調査

[現状の考察]

現行事業では、対象者を「判断能力が不十分であり、かつ事業の契約内容について判断し得る能力を有する者」と定めており、本人の責任において契約を締結することを前提としている。また、支援の範囲は、福祉サービス利用援助、日常的な金銭管理、各種手続支援といった日常的な行為に限定されている。そのため、契約締結に際しては「親族から支援を得られない状況」であることを確認するものの、現行事業の親族関係の調査は、本人や関係者への口頭確認にとどまる。

一方、新事業のメニューである死後事務委任では、契約者本人に一身専属する行為だけでなく、葬儀、納骨、家財処分、相続など、親族にも一定の影響を及ぼす事務が支援対象に含まれる。そのため、本人の死後に親族が事業の実施内容に不満を抱けば、実施主体が不適切な契約を行ったと非難や訴訟が起こるリスクがある。したがって、契約にあたっては親族の有無を正確に把握し、親族による支援提供の可否の確認や事業実施について理解を得ることが重要である。

本会では、親族の存在について、まず相談開始時に本人へ口頭で聞き取り確認をす

る（同時に事業の対象となり得るかを判断）。ただし、口頭確認だけでは、トラブルが想定される親族の存在を隠すなど、虚偽の申告がなされる可能性がある。

そのため、法定相続人の範囲を戸籍調査によって確認する方法も考えられるが、本人の出生から現在までの戸籍や、両親それぞれの出生から死亡までの戸籍など、長期間にわたる調査が必要となる。このための労力や手数料の負担は相談者にとって極めて重く、契約手続きの大きな足かせとなる。本会では、死後事務委任事業を契約する際は、本人の負担にならない程度の手続きとして、本人の現住居を特定するための住民票の写しと、戸籍を確認するための全部事項証明書又は改製原戸籍の写しを徴することとしている。

[課題]

- ・提供する支援内容によって親族へ与える影響が異なるため、親族調査する必要性や調査をするべき親族の範囲が一定でないこと
- ・本人への口頭の確認では、不確かな情報や虚偽の申告を含む可能性があること
- ・戸籍を徴する調査は一定の確実さが見込める半面、手続きの煩雑さや要する時間、本人の金銭的負担が増すために、事業利用の妨げになり得ること

[意見]

- ・本人が希望する支援の内容に応じて、調査すべき親族の範囲の目安をマニュアルとして作成するべきである。
- ・例えば死後事務における相続の場面では、法定相続人の有無によって訴訟リスクが大きく異なる。マニュアルでは、このような親族調査の目的や支援との関係性などの考え方を整理することで、様々な家族のあり方にも対応可能な現場職員のスキル向上につなげることができる。

② 親族の了解

[現状の考察]

前述した通り、新事業の拡充サービスでは、本人及び親族に対して影響が大きく、不可逆的なものを含むため、事前に親族へ事業の支援内容を説明し、了解を得ておくことが重要である。

他方、親族との連絡がとれなかったり、親族が認知症や障がいその他の理由のために了解を得ることが難しい相談者も存する。また、親族への連絡手段はあるものの、過去の親族からの虐待やトラブルなどにより、本人が「連絡したくない」と主張する事案もしばしばあることから、親族の了解をどこまで求めるべきか、現場で判断に迷うことがある。

[課題]

- ・「日常生活支援」では親族による支援可否を確認するところを、「死後事務支援」では本人の葬儀や納骨方法などの支援内容まで確認する必要がある。このように、支援の内容によって親族へ配慮すべき度合いが異なることから、ケースごとに親族への確認事項や方法を変える必要があること
- ・客観的な資料として、親族から支援の了解を得た事実の記録方法や必要書類を徴すべき

こと

- ・本人の「親族との連絡手段がない」との申し出の事実を確認する手段が乏しいこと
- ・親族が本人の支援をするつもりであった場合に、親族への確認不足等のまま新事業を契約すると、親族と実施主体との間にトラブルが生じる可能性があること
- ・親族へ連絡をとりたくないという本人の事情と、親族の了解を事前になるべく得ておきたい実施主体の立場上のジレンマが生じること

[意見]

- ・「親族に迷惑をかけたくない」といった本人の主觀による申し出だけを以て支援の可否判断をするのではなく、連絡可能な親族等¹⁰（以下「親族等」という）や他の支援者の状況を確認し、支援の必要性の有無を個別に判断¹¹するべきである。
- ・親族等に対して、契約締結前に十分な事業説明を行うなど、将来の見通しに基づいた事前準備をすることで、リスク回避や事業の円滑実施につなげるべきである。
- ・親族等からの了解の意思表示は、可能な限り「意見書」のような文書で確認し、第三の親族等に示す資料として準備する。
- ・「意見書」をとる親族等の範囲や人数は、提供する支援内容や想定されるリスクによつて柔軟に検討されるべきである。
- ・何らかの理由で親族等から「意見書」を徴取できない場合でも、支援を必要とする者が新事業を利用できるよう配慮する必要がある。そのため、例えば「意見書」をとれない旨や事業利用の必要性を説明する「申告書」のような文書を本人が作成することで、親族等の第三者が疑義を抱いた際にも理解を得られるような工夫が考えられる。

③ 預託金方式の運用方法

[現状の考察]

火葬、納骨、家財処分などの「死後事務支援」に要する費用は、契約者の死後に発生するため、その原資を生前に確保しておく仕組みが不可欠である。このため、「死後事務支援」に取り組むほとんどの社協や民間団体では、契約時にあらかじめ必要経費を預かり、死後に支出する「預託金方式」が広く採用されている。

現在、預託金の管理方式としては、実施主体である法人が自らの名義で「預託金専用口座」を設け、契約者ごとに区分して管理する方法が主流である。この方式は運用が比較的容易である反面、預託金を法人の運転資金と混在させた場合に、経営破綻したときに預託金が返還されないリスクが生じるため、預託金の管理方法には十分な配慮が必要である。

他方、預託金の管理先として、信託銀行や信託会社などの金融機関による「信託」を活用する方法がある。この方式では、契約者の預託金を信託財産として分別管理することができ、実施主体の倒産隔離性が確保されるため、利用者保護の観点に優れている。しかし、

¹⁰ 「連絡可能な親族等」には、親族以外にも、内縁者や親しい友人等、本人が信頼を寄せかつ本人の意思又は最善の利益を考慮できる者を含む。

¹¹ 契約可否の判断は、本会事務局及び必要に応じて有識者からなる第三者委員会で審議する。第三者委員会については、本稿『3. 運営体制の構築（2）バックアップ体制の確保』p.16 参照

信託契約の設計が複雑であることや、手数料・信託報酬といったコストが発生することから、個人の死後事務委任のような少額契約者が多い事業では導入が難しいという現実がある。

また実務上、契約者が死亡して死後事務を実施する時期は、「死後事務支援」の契約後、数年から十数年が経過した後、ということもある。その間、家財の増加や物価の高騰などの不測の事態により、死後事務に必要な経費に対して契約当初の預託金額では不足することも起こり得る。そのため、不足なく十分な金額で、かつあまりに高額で契約できないことがないような預託金額を算出し、定期的に預託金額の増減が必要ないかを契約者とともに確認することも重要となっている。

[課題]

- ・「死後事務支援」は、契約者死亡後の領域を扱い、契約者自身による実施状況の監督ができないため、管理・監督体制の透明性と信頼確保が求められること
- ・預託金を保全するためには、法人の運転資金と峻別したり、万一の経営破綻や内部不正を抑止する、といった厳重な管理体制が必要であること
- ・死後事務実施に必要な金額は、契約者毎の状況や地域特性等によって異なること。またその額が契約時から変動する可能性があること
- ・「預託金方式」では契約時に数十万円の預託金を準備する必要があるため、低所得者にとっては事業を利用する際の障壁となる場合があること
- ・預託金の「分割納入方式」では、契約者が契約後早期に死亡した際、預託金の積立額が死後事務履行に必要な費用に足りないリスクがあること

[意見]

- ・「死後事務支援」を全国で展開するためには、死後事務の原資を「預託金方式」で保全するにあたり、契約関係が複雑で費用負担が高額になりやすい「信託」よりも、比較的運用が容易な法人名義の「預託金専用口座」での管理を前提に考えるべきである。
- ・「預託金方式」の運用にあたっては、法人内部に「預託金管理に関する規程」を設け、会計区分を明確化したうえで、金融機関の倒産リスクに備えた決済用口座の活用や第三者による監査を導入することで、管理・監督体制の透明性と利用者保護の両立を図るべきである。
- ・契約者が納得できる預託金の積算根拠を提示した上で、新規契約時だけでなく、契約継続中にも定期的・隨時に金額が適正かを確認し、死後事務履行に支障がないよう契約者と金額調整ができる仕組みづくりが必要である。
- ・預託金の初期費用を準備する課題に対して、本会では、少額短期保険を活用し、利用者の死亡時に交付される死亡保険金を死後事務の原資とすることで、預託金が不要な「保険方式」の死後事務委任事業（やすらかパック事業）を実施している。数千円/月の利用料負担で済むため、預託金を一時金として準備する負担を低減し、低所得者でも利用できるメリットがある。公費によるセーフティネットの整備にも財源に限りがある中、「保険方式」やその他の仕組みによる民間財源の活用方法も、検証や実装されていくことを期待する。

3. 運営体制の構築

（1）24時間365日のオンコール体制の確保

[現状の考察]

契約者に急病や逝去等の状況変化が生じた場合、関係者が治療方針や死後事務に関する決定・手続支援を求めるために、実施主体はキーパーソンとして緊急連絡を受ける場合がある（新事業の拡充サービスでは、緊急対応は必須業務）。このような緊急連絡は発生時期を予測できず、かつ契約者の生命に関わる重要な内容を含むことがあるため、実施主体は業務時間外においても対応可能な体制を確保する必要がある。

緊急対応には、関係者との電話応答で足りる場合もあるが、各種手続対応のため現場に赴く必要が生じる場合もある。現場対応にあたっては、手続の確実性や不正防止の観点から複数名の職員による体制が求められることがあり、その内容に応じて職員の負担や必要な労力は大きく変動する。

本会においては、24時間365日のオンコール（以下「オンコール」という）対応業務をコールセンターに委託し、契約者および関係者からの連絡について初期対応を行っている。その後、コールセンターからの報告を担当職員数名のうちいずれかが受ける仕組みとすることで、初期対応に係る業務負担の平準化を図るとともに、業務時間外に携帯電話にて「必ず緊急連絡を受けなければならない」との心理的負担の軽減につなげている。また、勤務時間外のいつ緊急対応業務が発生するか分からず、という「休息時間確保の困難性」に対して、担当職員へ緊急対応手当を支給する制度を設けている。

[課題]

- ・契約者の緊急時の対応方針について関係者間で事前に取り決めていたとしても、関係者は個別に決断することを避けるため、実施主体は指示役として緊急対応への関わりを求められること
- ・実施主体は、契約者や関係者から家族代わりの対応を期待され、事業範囲を越えた判断や寄り添った対応を求められる場合があること
- ・事前の取り決めが十分でない契約者の場合、業務時間外のオンコール対応では実施主体による組織的な判断や関係者への確認作業が制限されるため、対応にあたる職員に大きな心理的負担がかかること
- ・コールセンターへの業務委託をしている場合でも、実施主体は電話応答や現場出動などの対応ができるようなオンコール体制を確保する必要があること
- ・オンコール体制をとることで、実施主体の職員は業務時間外もいつ緊急対応が入るか分からない、という心理的負荷がかかること

[意見]

- ・契約者や関係者も交えて、緊急時の対応方針を検討し、関係者間で役割分担することが重要である。また、実施主体内での連絡体制や指揮命令系統、対応フローチャートを取り決めておくべきである。
- ・オンコール対応にかかる実施主体の負担軽減のため、新事業ではコールセンターへ業務

委託することを推奨し、その委託費を補助対象としていただきたい。また、広域での取組支援として、都道府県社協や複数の自治体単位による広域での委託契約を可能としていただきたい。

- ・オンコール対応を担当する職員を複数名配置し、特定の職員に負担が集中しないような組織体制が必要である。また担当職員には、オンコール対応の状況にかなった手当を支給するなどの配慮をすべきである。
- ・関係者に、新事業で対応・判断できる範囲の共通認識をもつための広報や研修が行われる必要がある¹²。

(2) バックアップ体制の確保

[現状の考察]

現行事業では、事業運営の円滑化や適切な支援提供のために、全社協による業務マニュアルや様式の整備、契約締結審査会による審議や助言、都道府県社協による援助・指導、運営適正化委員会による相談申立窓口の設置など、多様なバックアップ体制が提供されている。

他方、「入院・入所支援」や「死後事務支援」に関しては、内閣官房等のとりまとめによるガイドラインが示されたものの、個別の社協によって実施状況が異なり、現行事業のようなバックアップ体制は整っていないのが現状である。

例えば「死後事務支援」では、葬儀・納骨・財産引継等の様々な場面で、想定外の親族等の関わりや不測の支出等により、契約内容の履行に支障をきたすことも少なくない。専門知識を要する課題が発生した場合は、現場職員や関係機関だけでなく、弁護士等の専門職からの助言を得なければ、訴訟などのトラブルを招く可能性もある。

[課題]

- ・現行事業から拡充される「入院・入所支援」や「死後事務支援」に関する様式や実施形態に基準が存在せず、多様な手法でなされていること
- ・入院や死亡時は即時の判断・連絡が必要だが、平日日中に限られる体制では対応が困難であり、常時連絡や判断ができる体制が求められること
- ・医療同意、施設入所契約、死後事務（相続・債務処理など）には高度で広範な専門知識が求められるが、事業の担当職員が十分なノウハウをもれなく習得するのは困難であること

[意見]

- ・新事業に固有の様式を事前に整備するだけでなく、医療同意に対する尊厳死宣言や事前指示書等、相続や遺品引継ぎに対する遺言等、他の有効な制度や様式等の活用例を示しながら、事業実施の円滑化を図ってもらいたい。
- ・実施主体が個別に専門職と連携する方法のほかに、事業効率や専門性の確保のために、

¹² 利用料については、本稿『3. 運営体制の構築 (5) 事業財源 ①利用料の設定』 p.19 参照

複数の市町村単位あるいは都道府県単位などの広域で連携ネットワークを構築するなど、地域の実情に応じた柔軟なバックアップ体制が構築されることを希望する。

- ・個別ケースの支援方針を検討するにあたり、高度な専門性を補うために、弁護士・司法書士等の法律職や医師・医療ソーシャルワーカー等の医療職、社会福祉士やケアマネジヤー等の福祉職などの各専門職に対し、適宜助言を求められる体制の確保が求められる。その手段として、現行事業の契約締結審査会のように、新事業でも第三者専門職からなる機関を設置し、隨時及び定期的に専門職からの助言を得られるような仕組みが必要である。

（3）事業の監督体制

〔現状の考察〕

現行事業では、事業運営の公正性と透明性を確保するために、外部有識者・専門職等で構成される「運営適正化委員会」が設置され、苦情対応や事業の改善に関する助言・検証を行っている。また、本人の契約締結能力を適切に判断するために、「契約締結審査会」が設けられ、支援開始時の妥当性等を第三者的視点から確認している。

これらの仕組みは、事業の適正運営と契約者の権利擁護を担保する重要な役割を果たしているが、委員会の開催頻度や審議内容、意見の反映方法が統一されておらず、実際の運用には地域差が見られる。また、運営適正化委員会は予算上の制約により、監視対象社協への現地調査は十分な回数を実施することが困難となっている。

それでも、実施主体への監督体制は、特に新事業で対象とする「死後事務支援」において、自身の死後事務を契約者本人が監督できない特性から、支援内容や契約の可否判断等の適正さを確保するための監視機能が強く求められている。

また、新事業の「日常生活支援」、「入院・入所支援」、「死後事務支援」と後見人などの複数の役割を同一の事業者が担った場合、本人の意思決定に中立性を欠く可能性があり、支援の丸抱えリスクや利益相反を生むおそれがある。しかし、社会資源が乏しい地域では、単一の事業者による多面的な支援に頼らざるを得ない状況も考えられることから、新事業の実施状況を第三者が監督する体制を確保する必要がある。

〔課題〕

- ・現行事業で監督的役割を担う委員会等は、地域によっては会議に要する時間や契約者数の関係もあり、十分な状況説明や助言を得ることが難しい場合があること
- ・新事業の対象者である「判断能力が低下している者」は、契約の履行状況を自身で十分に監督できるか不安があること。「身寄りがない者」の死亡時、契約者自身が死後事務の履行状況を確認できないこと
- ・地域に十分な社会資源がないなどの理由で、支援者が新事業の実施主体に偏り、支援状況の透明性が保たれないおそれがあること

[意見]

- ・新事業は、判断能力の低下や自身の死後事務など、契約者本人が支援内容を十分に監督できないことを前提とする。そのため、事業の適正運営や個別支援の状況を実施主体任せとせず、第三者による監督・監視体制を制度に内包することが不可欠である。
- ・新事業は社協が実施主体を担うことが期待される中、監督機関として現行事業の運営適正化委員会や契約締結審査会と類似の監督機関が設置されることで、現場の混乱を避けることが期待できる。また、監督機関が地域に関わらず一定の機能を果たすべく、判断能力を審議するための客観的な指標や運営基準の策定などを整備することが求められる。
- ・契約の可否判断、事業実施などを新事業の実施団体のみで完結せず、第三者による監督機能を明確に位置づけることで、支援の透明性と信頼性を高め、契約者の尊厳と権利を確実に守ることができる。

(4) 相談窓口機能のあり方

[現状の考察]

現行事業は、「福祉サービス利用援助や日常的金銭管理などを低額で利用できる事業」として地域住民や多くの福祉関係者にも浸透しているが、社協の窓口に寄せられる利用相談の件数や契約までに必要な確認手順の関係で、地域によっては契約待機者が発生している状況¹³である。新事業となってサービスの拡大に伴い、契約前の確認事項や手続き等が加わることを考えると、契約までに必要な時間や実施主体側の労力がさらに増えることとなる。

また、「身寄りがない者」という対象要件や事業の支援範囲への理解が十分浸透しない場合、実際には親族や支援者が存在するにもかかわらず、「将来に不安がある」「親族に迷惑をかけたくない」といった理由で契約希望に至る相談も多く寄せられることが予想される。このような相談の中には、丁寧に主訴を理解し、適切な解決策を助言することで支援が不要となるケースも少なくない。

さらに、日常生活から入院入所、死後事務まで包括的に支援する新事業への期待感から、高齢期・終末期に関する多様な相談が事業の窓口に寄せられることも想定されるため、新事業に関する相談件数は現行事業に比べて大幅に増加することが見込まれる。

一方で、生活困窮や判断能力の低下など、就労や居住支援、成年後見制度などの他制度による支援がより適切なケースも少なくないと思われる。このため、相談の初期段階で的確にアセスメントを実施し、新事業を利用するとの妥当性や他制度の活用などを、相談窓口で的確に判断しなければならない。

¹³ 全国社会福祉協議会『令和6年度日常生活自立支援事業実施状況調査』p.2によると、「利用希望の相談を受けているが、社協の都合により、利用希望の相談を受けてから1か月以上初回面接に至っていない待機者数」は、令和6年11月1日時点で2,120名に上る。

[課題]

- ・現行事業においてもすでに利用相談が多く、契約に至るまでの待機者が生じている。新事業の開始により、入院・入所支援や死後事務支援を求める相談が加わることで、さらに窓口負担の増大や待機者の増加が予想されること
- ・高齢期・終末期の包括的な支援を行う新事業への期待から、事業の対象外となる方からの問合せが一定数寄せられ、その対応のための人員体制が必要になること
- ・相談者の生活状況、支援関係、判断能力、経済状況などをアセスメントから総合的に評価し、他制度の活用を判断できるスキルや人員体制が求められること
- ・新事業の目的や対象範囲が、既存の相談機関や地域住民に十分伝わらないと、相談の重複や見落とし、過剰な期待を招く懸念があること

[意見]

- ・現行事業からの相談件数の増加や相談内容の多様化を見据え、制度・体制の不足による契約待機者の発生という不利益を地域住民が受けないことのないよう、相談窓口機能を強化する必要があり、人員体制の確保や、専門性を向上させるための研修を実施することが不可欠である。
- ・人員については、新事業の契約に結び付かない相談対応も一定見込まれることから、現行事業のような契約者数に応じた補助額の積算だけでなく、相談対応や他制度へのつなぎといったコーディネートにかかる人員を確保できるだけの財源措置がなされるよう強く求める。
- ・相談窓口の機能強化にあたり、契約に必要な確認事項や手続きの流れをマニュアルや様式等で整備するなど、事業開始前からソフト面での工夫もあわせて行うことは不可欠である。
- ・地域包括支援センターや基幹相談支援センター等の既存の相談窓口に対して、新事業の目的や対象者、支援内容の十分な説明を行うことで、相談ケースのスムーズなつなぎや連携した支援体制を構築することができる。また、地域住民による新事業への誤解や過度な期待を防ぐためにも、事業に関する広報活動や情報共有の機会を十分につくるべきであり、実施主体だけでなく行政による積極的で多角的な情報発信が効果的だと考える。

(5) 事業財源

① 利用料の設定

[現状の考察]

現行事業では、月額ないし一回の支援に数百円から千円程度の利用料が設定されており、低所得者を中心に多くの利用がある。新事業でも、支援の対象者は低所得者から一定の資力を有する者まで、幅広い層が対象になると想定される。

ところで、新事業で提供する「死後事務支援」は、契約後相当の期間を経てから実施するものであるため、実施主体による事業の安定的・継続的な経営体制が確保されることが必須となる。運営財源を確保する手段として、セーフティネットを下支えするに足る十分

な公費の投入と、利用料収入を中心とした民間財源の活用がある。

このうち、利用料について、資力のある方には支援の対価として相当の利用料を徴収することになるが、その金額が過度に高額になると、低所得者を中心に利用抑制を招くおそれがある。

また、中間報告では「資力が少ない方については、その利用に関し、特別な配慮が必要である¹⁴」として、資力に応じた利用料設定の検討が求められている。

[課題]

- ・全国で切れ目なく新事業の支援を提供するために、実施主体の安定的・継続的な経営体制の確保が必須条件となること
- ・低所得者による利用を想定した場合、利用料を高額に設定すると利用抑制が働く可能性があること
- ・低所得者を対象とした段階的利用料の設定や減免の仕組みを導入する場合、対象者を明確にするための基準設定が必要であること

[意見]

- ・実施主体による事業継続を担保するために、利用料収入だけでは運営が成り立たないとの前提のもと、契約者数や利用実態、支援の専門性を踏まえた適切な額の公費を、基礎的経費として確保する必要がある。
- ・運営財源の確保と鑑み、一定の資力を有する者に対しては、支援回数や内容などの支援のコストに応じた適切な利用料の額を算定すべきである。
- ・低所得者の利用を可能にするためには、金額を段階的に引き下げた利用料もしくは減免制度を設定し、適用する資力の基準が明確化されなければならない。また、資産や収入などの資力を確認する手段として、行政機関の協力が不可欠である。
- ・利用料の減免等による利用料収入の減収も見越して、公費による財源補填がなされることを求める。

② 遺贈の考え方

[現状の考察]

「身寄りがない者」へ「死後事務支援」を実施する際、預託金の残金や自宅内の金品類等の引渡し先を取り決める必要がある。引渡し先には法定相続人が指定されることがあるが、原則的には事業利用者は頼れる親族がいない方となるため、遺言を作成し遺言執行者が引渡し先となるのが大半になる。

遺言で相続財産の処分方法が記載されることになるが、支援を受けた契約者が、「社会への恩返し」として、自らの財産の一部を支援者に遺贈する意向を示すケースが近年増加している。このような善意の遺贈は、本人の意思決定として尊重されるべきであるとともに

¹⁴ 中間報告 p.24 参照

に、地域福祉に再投資される重要な循環資源となり得る。ただし、多くの社協では遺贈を受ける明確な仕組みや基準は整備されておらず、受遺することの可否についても社協ごとに対応が異なるのが実情である。

また、受遺に関しては、契約支援との関係による利益相反が懸念される。具体的には、遺贈の意思を表明している契約者を他より優遇するなどの不当な利益誘導を図ったり、支援者側が契約者よりも立場上強くなりやすいという構造から、遺贈の強制といえる事態¹⁵が生じかねない。このため、本人の遺贈意思の確認を、どのような方法で担保するかという倫理的課題も存在する。

[課題]

- ・実施主体側に、受遺に関する明確なルールや外部監査体制がなければ、親族や関係者等からの信頼を損なうおそれがあること
- ・契約者から遺贈を受ける立場にある実施主体が、支援内容や契約終了の判断において、費用のかかるサービス利用を控えるなど、利益相反による影響が懸念されること
- ・判断能力が低下した利用者の場合、遺贈の意思が真に自由意思に基づくものであるかを確認・担保する仕組みが必要であること
- ・「支援を受けた側が支援者へ遺贈をする」という構図が、親族はじめ社会的な抵抗感が根強いことが予想されること

[意見]

- ・実施団体が受遺することに関して、遺贈者の自由意思に基づく限り、一概に否定すべきではないと考える。本人の意思決定を尊重するためにも、実施団体は遺贈財産の受入れ・管理・使途などを明確に規定し、透明性を確保する仕組みづくりを進める必要がある。
- ・受遺するにあたり、実施主体は、ガイドラインで示される¹⁶ように「他の遺贈先を選択肢として提示すること」、「その過程を記録すること」、「死因贈与契約ではなく公正証書遺言によること」を遵守することが望ましい。
- ・本会では、利益相反の発生を未然に防ぎ、適切な相談対応・支援提供がなされるよう、「死後事務支援」の従事者をはじめ全ての職員に対して、遺贈・寄付に関する倫理要綱を規定している。このような規程やルールの整備に加え、第三者機関によって定期的に支援状況を監督する外部監査体制の活用も、透明性の確保につながると考える。
- ・遺贈や寄付に対する国内の理解は、諸外国に比べてまだ低い状況にある¹⁷。法定相続に

¹⁵ 生活支援サービスを行なう事業者が、身元保証契約に伴って締結した死因贈与契約が民法90条の公序良俗に違反し無効であるとした判例「名古屋地方裁判所岡崎支部令和3年1月28日判決」

¹⁶ ガイドライン p.19 参照

¹⁷ 令和4年12月から令和5年1月にかけて内閣府が実施した「社会意識に関する世論調査」によると、

並ぶ選択肢として遺贈・寄付が捉えられ、地域社会を活性化するための重要な資源となるよう、周知・啓発や基金の設立といった社会基盤の整備が求められる。

（6）求められるスキルと人材育成

〔現状の考察〕

新事業は、判断能力の低下や身寄りがないことにより、日常生活から死後に至るまでに生じる課題に対して包括的に支援するものであり、従事職員には幅広い知識と高い倫理観が求められる。

現行事業をはじめ、福祉領域で培われた職員の多くは、福祉制度の知識や相談援助技術、地域資源の把握などに強みを持っている一方で、医療・法律・死後事務といった福祉以外の専門領域への知識や対応経験は限定的である。特に、「入院・入所支援」や「死後事務支援」は通常業務として関わる機会は少なく、例外事例としてその場の対応に終始することも少なくない。加えて、この領域に関する包括的な研修が実施されることは稀であり、職員の学習機会は、実務経験を通じた「OJT 中心のスキル形成」が主流となっている。そのため、新事業を開始するにあたり、制度は出来上がっても担い手が不在、あるいは制度を十分に活かせない状況となるおそれがある。

なお、各支援を適切に実施する上で求められるスキルとして以下の例が考えられる。

①日常生活支援、及び新事業全般

- ・判断能力のアセスメント（意思確認、判断能力の状況把握）
- ・本人の意思を引き出すエンパワメント
- ・金銭管理の実務知識
- ・支援計画の作成、モニタリング、評価
- ・社会資源の活用知識と調整力
- ・困難事例に対応するチームアプローチ能力

②入院・入所支援

- ・医療、介護制度（保険や公費負担、減免等）の理解
- ・入退院、入所時の必要手続きの知識
- ・保証や連絡先等の知識
- ・医療同意に関する手続きや責任理解
- ・緊急時対応における手順や判断

③死後事務支援

- ・引き取り手のない遺体に関する法的理解（行旅死亡人取扱法、墓埋法、生活保護法）
- ・死亡届に関する法的理解（戸籍法、墓埋法）
- ・相続、遺産の取扱いに関する法的理解（民法）

国民の約 60%が「何らかの形で社会に貢献したい」と考える一方、実際に寄付経験のある人は国民全体の約 40%に過ぎない。

- ・火葬（葬儀）、納骨などの実務知識
- ・家財処分、住居明け渡し、公共料金の精算等の事務処理
- ・死に向き合う心理的耐性（職員自身や親族等に対するグリーフケアへの理解）

[課題]

- ・新事業の支援内容は広範囲にわたり、幅広い知識が求められること
- ・現行事業の従事職員や従来の福祉専門職の多くは、「入院・入所支援」や「死後事務支援」の知識や経験が限定的であること
- ・新事業が対象とする多様な領域を俯瞰的に捉えられる視野や、実務・手続きを習得するための研修が未整備で、事業を適切に実施する上で必要なスキルを身に着ける機会が少ないとこと
- ・特に「死後事務支援」では死別に関わるために職員の心理的負担が大きく、十分な心理的サポートがなければ職員の離職率の上昇を招くおそれがあること

[意見]

- ・職員の育成を図る研修プログラムの編成、キャリア形成の支援、実務マニュアルの整備を効果的に進めるために、新事業に関わる福祉・医療・法務を横断する実務知識を整理し、従事する職員に求められる知識や資質を明確化することが必要である。
- ・研修プログラムは、実施主体の支援力の格差によって要支援者に不利益が生じることのないよう、行政の責任として編成・実施されるべきである。研修では、職員の習熟度に応じた「段階的育成」と、拡充サービスへの従事経験の不足を補うための「豊富な事例研究」を組み合わせ、職員個人のみならず実施主体の組織としての支援力の向上を図るものを探討していただきたい。
- ・従事職員に求められるスキルのうち、すでに意思決定支援等に係る各種ガイドラインについてすでに作成されていたり、関連する研修も数多く実施されている。新事業の開始に合わせて、これらガイドラインや研修の再周知や内容の更新などを行ない、職員のスキルだけでなく倫理観の底上げにもつなげていただきたい。
- ・人材育成と並行して、人材確保への配慮も重要である。職員の心理的負担を少しでも解消、低減するため、現場職員を対象としたスーパービジョン、メンタル研修などを導入し、長期的な職員の定着率の向上を図る仕組みが求められる。

4. 既存の諸制度との関係性の整理

(1) 地域福祉活動や成年後見制度等との連携

① 地域福祉活動との連携

[現状の考察]

「身寄りがない者」の生活課題は、日常的金銭管理や死後事務等の新事業の支援範囲に限らず、ゴミ出しや電球交換、買い物等の日常生活上の様々な場面で直面する¹⁸。現状では、そのような生活諸課題は、介護保険サービスや障害者福祉サービス等の専門機関によるフォーマルサービスと、住民同士のつながりや非営利的な活動等によるインフォーマルサービスによって充足されている。

特に、後者のインフォーマルサービスの一つである地域福祉活動においては、住民や民生委員・自治会等の地縁による見守り、集いの場の運営などの活動が行われ、集いの場を通じた「孤立予防」、生活課題の「早期発見」、互助による「課題解決」、必要に応じて「専門機関へのつなぎ」といった役割を果たしてきた。新事業の開始にあたっても同様に、民生委員等の地域福祉活動の担い手が、地域の要支援者を「早期発見」し「実施主体へつなぐ」役割が期待される。

しかし、少子高齢化社会の進展により、地域福祉活動の担い手不足は深刻化し、地域から孤立する要支援者を発見することは容易でなくなっている。さらに、要支援者の課題が、生活困窮や居住確保など様々な領域にまたがったり、高齢者と障がい者の同居世帯といった多世代・他分野にわたるものなど、複合多問題であるケースも少なくない。そのため、地域福祉活動だけでの課題解決は困難である上に、支援制度の縦割り化や細分化により「どの分野のどの専門機関につなげばいいのか」と住民側に混乱が生じている。

また、住民や地域福祉活動に対して、「制度の狭間にある支援ニーズの担い手として過度な期待や負担がかかっている」との声が挙がっている。あるいは、ある要支援者の例として、フォーマルサービスが始まったタイミングで、それまで受けていた住民による見守りなどのインフォーマルサービスが離れてしまい、地域とのつながりが希薄になってしまった、という事例がある。要支援者の地域生活と地域福祉活動の持続性を確保するためにも、新事業を含めたフォーマルサービスと、地域福祉活動によるインフォーマルサービスのあり方や役割分担について、改めて検討が必要な状況となっている。

[課題]

- ・新事業が開始されても、事業周知が進むまでは実施主体が対象者を的確に把握する入口機能が弱く、必要な人に支援が届かない可能性があること

¹⁸ 新事業の「日常生活支援」の範囲と他制度等との連携については、本稿『2. 「新たな事業』の各サービスについて (1)「日常生活支援」のあり方』 p.7 参照

- ・地域福祉活動で要支援者を見つけても、相談窓口や支援制度などのつなぎ先が分からず、どこへ橋渡しすればよいか不透明な場合があること
- ・地域福祉活動を担う住民や民生委員、地縁団体等に過度な負担が集中したり、専門性まで求められると、地域力だけでは支援に限界があること
- ・フォーマルサービスとインフォーマルサービス双方の役割や連携の仕組みが明確化されておらず、支援が漏れたり片方のサービスに負担が偏重するリスクがあること

[意見]

- ・地域福祉活動は、これまで地域住民による「孤立予防」「課題の早期発見」「専門機関へのつなぎ」などの役割を担ってきた。今後、生活課題を抱える要支援者の増加が見込まれる中、地域福祉活動から新事業や他の支援制度へのスムーズな橋渡しを可能にするために、相談窓口の明確化や連携体制の整備、社会資源の開発などを図る必要がある。
- ・地域福祉活動は「日常的な支え」、新事業は「制度的・専門的な支え」として、それぞれ異なる機能を担っている。要支援者の地域生活が守られ、地域の支援体制を充実させるためにも、地域福祉活動と新事業が相互補完する仕組みを構築し、持続可能で切れ目のない支援体制を実現することが求められている。
- ・新事業の実施主体には、地域福祉活動に代表されるインフォーマルサービスと、「日常的金銭管理」・「入院・入所支援」・「死後事務支援」など、専門性・制度性が求められるフォーマルサービスの両方に通じていることが重要である。この点では、これまで地域福祉活動を支援し、住民との関係を構築してきた社協が実施主体となる優位性がある。そして事業開始にあたり、実施主体・行政・医療介護関係者・法務専門職・地域住民等による「支援チーム」によって包括的に支援が行われるよう、ステークホルダーの役割分担を明確化しておくべきである。

② 成年後見制度の併用や法人後見の重要性

[現状の考察]

新事業の「日常生活支援」の契約者層は、現行事業の契約者と大きく重なることが想定される。現行事業と同様、新事業の契約者は、加齢や精神症状の進行に伴い判断能力の低下が進行する可能性があり、それゆえに在宅から施設入所への移行など生活環境の変化に直面しやすいと考えられる。これらの変化は、新事業の支援内容を超える意思決定支援や代理権の課題を生じさせ、成年後見制度の活用を必要とする場面を増加させる。特に、身寄りがないなどの理由から、親族以外の専門職や法人、市民後見人による第三者後見人がその受け皿になると考えられる。

このうち法人後見については、「第二期成年後見制度利用促進基本計画」において、社協が中心となって担うことへの期待感が示されており、実際に全国の法人後見を実施する社協数や受任件数は増加傾向にある¹⁹。そして、現行事業の契約者の中には、それまで

¹⁹ 最高裁判所事務総局家庭局『成年後見関係事件の概況-令和5年1月～12月-（資料11）』によると、

同様の支援の継続や社協への信頼感から、社協が後見人等の候補者となることを希望し、社協が法人後見を受任するケースも多い。

一方、社協が新事業の実施主体となり、契約者と新事業の契約を維持したまま同一社協が法人後見に就任した場合、「利益相反になるのではないか」などの懸念が生じる。具体的には、社協が「新事業のサービス提供者」と「後見人」の双方を兼ねることで、契約関係の二重性が生じること、支援の中立性・透明性が低下すること、などの課題が挙げられる。

この点に関し、本会においては、死後事務委任事業契約者が法人後見を併用する際の考え方として、「本人の利益や意思の優先」及び弁護士や医師等の第三者委員会による「本会が後見人等を受任することの妥当性の審議」や「支援状況の監督」を基に、その適否を判断することとしている。その結果、死後事務委任事業と法人後見を併用する利用者も複数名あるが、キーパーソンが同一法人であることによって本人が混乱なく信頼して支援を受け入れられることや、本人の死後の対応として法人後見担当部署がやむなく親族調査等を行なう必要がなくなるなど、本来業務外の負担軽減につながっている。

[課題]

- ・契約者の判断能力や生活状況の変化に伴い、新事業の枠組みでは対応できない代理権や取消権などの課題が生じる場合があること
- ・第三者後見人のうち、法人後見を実施している社協も多いが、新事業の契約者に対して同一社協が法人後見に就任した場合、利益相反の問題が生じ得ること
- ・成年後見制度の担い手となるべき専門職や法人、市民後見人等が不足する地域では、社協による法人後見以外の受任者の選択肢がない可能性があること
- ・新事業から成年後見制度へと切れ目ないつながりを見据えた体制整備が不可欠であるが、社協における法人後見の受任体制は人材・財政面で脆弱であること

[意見]

- ・新事業の契約者が、契約後の状況変化により成年後見制度の利用を要するケースは多くなると考えられる。成年後見制度の利用や後見人等候補者の選定については、本人への意思確認を可能な限り丁寧に行い、関係者等の都合を押し付けることがないよう十分留意する必要がある。
- ・後見人等候補者の選定において、契約者本人が支援者の継続性を求めたり、候補者の公益性や安定性の高さを重視し、社協の法人後見を希望することも十分考えられる。そのため、本人の意思を最大限尊重し不利益の発生を避けるために、新事業の契約と法人後見受任が重複することで、どのような利益相反関係への配慮が必要になるかを明らかにしておくべきである。また、必要な配慮について事業マニュアル等で整理することで、

令和5年における「受任している社協数」は624件（令和3年比で+52件）、「受任件数」は7,093件（同比で+805件）と増加している。

現場の混乱や本人の希望が叶えられないといった事態を防ぐことを期待する。

- ・社協における現状の法人後見の支援体制では、今後増え続ける社協への支援ニーズに応じきれない可能性がある。社協の法人後見部門における専門人材の育成や財源確保を進め、安定的に受任できる基盤を整える必要がある。
- ・新事業と成年後見制度その他支援制度が組み合わさることにより、本人にとって必要な支援が適切なタイミングで提供され、権利擁護支援が有機的に機能すると考えられる。そのためには、中核機関の役割等の法制化に関する議論とあわせて、要支援者を地域全体で支える体制整備や、新規相談の入口から新事業や成年後見制度等へ切れ目なくつなげるためのネットワーク強化、被後見人等への成年後見制度以外の支援策の検討などが、一体的に進められることが望まれる。

（2）先行地域の取組み

[現状の考察]

現行事業は、利用料の設定など一部の点で地域間の違いがあるものの、全社協がマニュアル等で業務基準を定めることで、全国の社協において統一性をもって実施されている。

それに対して、新事業で追加される「入院・入所支援」や「死後事務支援」に関しては、業務遂行にあたり明確な基準等は設けられていないことから、地域の実情や支援方針の違いに応じ、先行する社協や民間事業者等によってサービスメニューの種類や利用料、運営体制など多様な形態で実施されている。

[課題]

- ・多くの実施主体が「死後事務支援」等の追加メニューに新規で取り組むことになるため、あらかじめ業務手順や契約書の様式等の業務基準が示される必要があること
- ・「死後事務支援」等の先行事例では、支援内容や実施形態等が多様であるため、新事業の基準に一律的に合わせることで、地域の実情にそぐわなくなる可能性があること
- ・先行地域の取組みを新事業の基準に統合することで、既契約者が期待する支援を得られなくなるなどの不利益が生じる可能性があること

[意見]

- ・国などが新事業の事業実施要項、業務マニュアル及び関連様式のひな形を作成し、実施主体による業務遂行手順の平準化や関連法規等との整理が図られるべきと考える。
- ・新事業の実施形態の過度な一律化は、先行地域の取組みを制限したり業務負担が追加して生じるおそれがあるほか、既契約者の利益保護の観点や、先行事業の条件や支援内容を前提に契約を現に検討している住民の人生設計に悪影響をもたらす可能性がある。そのため、新事業で示される事業実施要項やマニュアル等は、最低限遵守すべき基本事項を取り決めた上で、その実施方法は地域特性等に応じて自由裁量の幅をもたせることが望ましい。