ふくし安心保証事業プロジェクト報告書

平成29年12月

社会福祉法人島根県社会福祉協議会

人・そだて人・ともに人・くらす わが島根づくり

もくじ

1	報告書の趣旨	1
2	保証人とは(法的整理) (1)保証人〈民法〉 (2)連帯保証人〈民法〉 (3)身元保証人〈身元保証に関する法律〉	1
3	県内の施設入所における身元保証人等の状況 (1) 身元保証人等を求めている状況 (2) 身元保証人等の属性 (3) 身元保証人等に求めている内容 (4) 身元保証人等が得られない場合の対応 (5) 入所(入居) 中に身元保証人等が不在となった場合の対応 (6)「身元保証人等」となる人がいない入所希望者を受け入れやすくする ための「保証制度(機関保証)」の必要性	2
4	身寄りのない高齢者・障がい者等への対応 (1) 緊急連絡先 (2) 施設利用料の支払い代行 (3) 利用者に起因する損害賠償等の債務保証 (4) 生存中の退所にあたる原状回復、移行先の確保 (5) ケアプラン等への同意、契約変更 (6) 入院中に必要な物品等の準備 (7) 医療行為の同意	5
5	地域における「保証機能」の構築に向けて	11
ふく	くし安心保証事業プロジェクト会議 構成員名簿	12

1 報告書の趣旨

少子高齢化、地縁・血縁の希薄化などが進む中、既存の制度やサービスだけでは対応しきれない「制度の狭間」の課題が顕在化しており、生活基盤の核となる「住まいの確保」について、身寄りのない、あるいは親族からの支援が受けられない等の事情のある人々をどう支えていくのかが大きな社会問題となっています。

身元保証の問題を解決する方策として、一定程度の預託金を預かる形で契約を締結し身元保証や 死後事務を行う NPO 法人や社会福祉協議会の先進的な取組みが注目されていますが、資産や収入 が少なく経済的に余裕のない方は、こうした支援も受けられない状況にあります。

「ふくし安心保証事業プロジェクト」では、福祉サービスの利用にあたって必要とされる「身元保証人等」について、経済的に余裕がなく「身元保証」の確保が難しい高齢者・障がい者の方々が、必要な支援や福祉サービスをスムーズに受けるができるよう、関係者で共有すべき基本的な考え方や対応方法等について整理を行いました。

2 保証人とは(法的整理)

福祉施設では、多くの事業所でサービス利用契約にあたり慣習的に利用者本人以外の「身元保証人等」を求めていますが、「身元保証人等」の名称や責任の範囲も様々であり、また、「身元保証人等」の法的な裏付けも確かなものはありません。

法律で明文化されている「保証人」「連帯保証人」「身元保証人」の内容については以下のとおりです。

(1) 保証人〈民法〉

主たる債務者がその債務を履行しない場合に、その履行をする責任を負います。(民法446条 1項)

ただし、保証人には、債権者に対してまず債務者に請求するよう求めることができる権利(催告の抗弁権、民法452条)と債務者に弁済する資力があることを証明して請求を拒否(債務者からの弁済を優先)できる権利(検索の抗弁権、民法453条)があります。

保証人となるための資格は特に制限はなく、保証契約の内容により保証債務の範囲が決まります。

(2)連帯保証人〈民法〉

主たる債務者が連帯保証人と連帯して債務を負担する責任を負います。

連帯保証人には補充性がなく、「催告の抗弁権」と「検索の抗弁権」がないため、単なる保証人 と比べて責任が重くなります。(民法453条)

(3) 身元保証人〈身元保証に関する法律〉

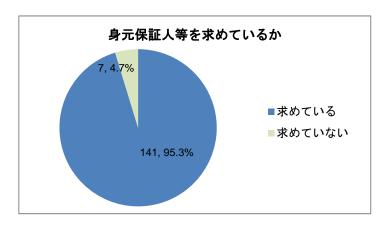
雇用契約における身元保証人は、被用者が雇用主等の使用者に損害を与えた場合にその損害の賠償責任を負うもので、「身元保証に関する法律」で契約期限や責任の範囲が限定されています。

3 県内の施設入所における身元保証人等の状況

「ふくし安心保証事業プロジェクト」での検討にあたり、島根県内の施設入所における身元保証の実態や受け入れ福祉施設のニーズを把握するため、島根県老人福祉施設協議会及び島根県知的障害者福祉協会に加入されている福祉施設(特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、ケアハウス、障がい者支援施設、障がい者グループホーム)にご協力をいただき「施設入所における身元保証等に関するアンケート調査」を実施しました。(対象178事業所のうち回答148カ所、回収率83.1%)

(1) 身元保証人等を求めている状況

回答のあった施設のうち95.3%の施設において、施設入所契約書・申込書等において利用者本人以外の「身元保証人等」が求められています。

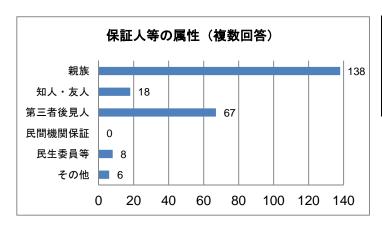


求めている	141	95.3%
求めていない	7	4.7%
合 計	148	100%

(n = 148)

(2) 身元保証人等の属性

ほぼ100%に近い施設で「親族」が身元保証人等になっており、親族以外の「第三者後見人」 は約半数でした。また、NPO法人や社会福祉協議会などで行われている「民間機関保証」をうけ て契約を締結している施設の例はありませんでした。

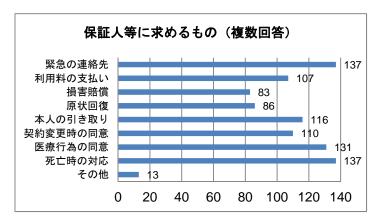


親族	138	97.9%
知人・友人	18	12.8%
第三者後見人	67	47.5%
民間機関保証	0	0%
民生委員•関係機関等	8	5.7%
その他	6	4.3%

(n = 141)

(3) 身元保証人等に求めている内容

「緊急の連絡先」のほか医療機関への入院時などの「医療行為の同意」やご本人が亡くなられた場合の「死亡時の対応」を求めている施設が多くありました。また、親族が身元保証人等になっている場合が多いため、定期的な面会や日常的な連絡・相談先としての役割を期待されている声もありました。



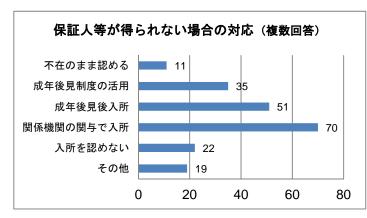
緊急の連絡先	137	97.2%
利用料の支払い	107	75.9%
損害賠償	83	58.9%
原状回復	86	61.0%
本人の引き取り	116	82.3%
契約変更時の同意	110	78.0%
医療行為の同意	131	92.9%
死亡時の対応	137	97.2%
その他	13	9.2%

(n = 141)

(4) 身元保証人等が得られない場合の対応

最も回答が多かったのは「支援機関の関与を条件に入所(入居)を認める」の選択肢で、市町村 社会福祉協議会や地域包括支援センターなどの関係機関が支援したり、行政・福祉事務所が積極的 に関与することで受け入れやすくなる状況が分かりました。

また、介護保険制度や障害福祉サービスでは、そ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否することができない」とされており「身元保証人等がいないことはサービス提供を拒否する正当な理由には該当しない」とされていますが、高齢者施設において入所を認めないという回答も一定数ありました。

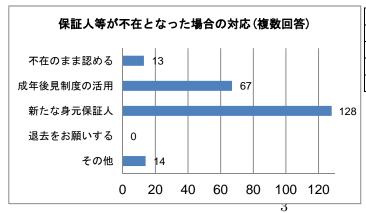


不在のまま認める	11	7.8%
成年後見制度の活用	35	24.8%
成年後見後入所	51	36. 2%
関係機関の関与で入所	70	49.6%
入所を認めない	22	15.6%
その他	19	13.5%

(n = 141)

(5) 入所(入居) 中に身元保証人等が不在となった場合の対応

約9割の福祉施設で「新たな身元保証人」をお願いすることになり、次いで成年後見制度の活用を検討するという回答が約半数ありました。一方で、自由記述では、成年後見制度の利用には時間がかかる、市町村長申し立てがスムーズに進まないなど制度利用が困難であると感じている意見も少なからず見受けられました。



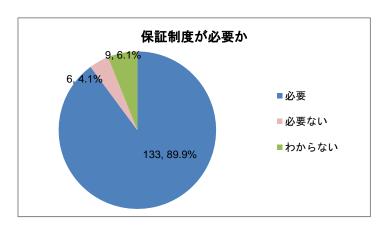
不在のまま認める	13	9.2%
成年後見制度の活用	67	47.5%
新たな身元保証人	128	90.8%
退去をお願いする	0	0%
その他	14	9.9%

(n = 141)

(6)「身元保証人等」となる人がいない入所希望者を受け入れやすくするための「保証制度(機関保証)」の必要性

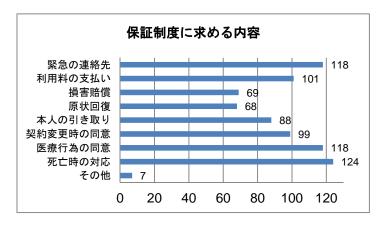
多くの福祉施設において身元保証人等の確保について問題意識を持たれており、身元保証人に替わる保証制度が必要であるという回答が89.9%ありました。保証制度に望む内容としては、身元保証人等に求めている役割とほぼ同じ傾向で、「緊急の連絡先」「医療行為の同意」「死亡時の対応」についてのニーズが多くありました。

また、施設と利用者の関係だけでは不安があるため、利用者の権利擁護のためにも第三者の公的 機関に関与してほしいといった意見もありました。



必要	133	89.9%
必要ない	6	4.1%
わからない	9	6.1%
合 計	148	

(n = 148)



緊急の連絡先	118	88.7%
利用料の支払い	101	75.9%
損害賠償	69	51.9%
原状回復	68	51.1%
本人の引き取り	88	66.2%
契約変更時の同意	99	74.4%
医療行為の同意	118	88.7%
死亡時の対応	124	93.2%
その他	7	5.3%

(n = 133)

身寄りのない高齢者・障がい者等への対応 4

「身元保証」の確保が難しい高齢者・障がい者の方々を福祉施設で受け入れて支援を行うにあた り、身元保証人等に求めている役割に対応できる既存の制度・サービス等については、以下のとお りです。

(1) 緊急連絡先

- ①成年後見制度を利用している場合 後見人等が緊急連絡先となります。
- ②成年後見制度を利用していない場合 緊急連絡が必要な内容によって、窓口となる行政担当課などに連絡します。

【先進事例1】

任意代理・任意後見を活用した身元保証人等に準じた支援 / 大分県大分市社会福祉協議会

大分県大分市社会福祉協議会では、身寄りのいない方が元気で判断能力があるうちに契約 を結び、いざという時に安心して必要なサービスが利用できるよう「やすらぎ生活支援事業」 を実施している。

「やすらぎ生活支援事業」では元気なうちの支援内容を決めた「やすらぎ生活支援事業委 任契約」(任意代理契約)と判断能力が低下した後の支援内容を決めた「任意後見契約」を 同時に契約し、切れ目のない支援が行われている。

(契約の仕組み)

やすらぎ生活支援事業

やすらぎ生活支援事業委任契約 + 任意後見契約

(判断能力がしっかりしている間のこと) (判断能力低下後のこと)

(支援、体制等の仕組み)

	判断能力あり	判断能力なし
支援方法	やすらぎ生活支援事業委任契約による支援	任意後見制度による支援
支援内容	(主に緊急時) ・入院時、施設入所時の保証機能(*) ・入院、施設入所中の生活用品の手配 ・入院、施設中の金銭管理 ・入院中の自宅の保全 など	(日常的な支援)・財産管理・入院や施設入所契約・要介護認定に関する手続き・福祉サービス利用契約 など
チェック機能	・委任契約(判断能力がある状態)による支援中も、大分市社協以外の第3者機関である行政、福祉関係者等からなる「やすらぎ生活支援事業審査会」より支援内容のチェックを受けます。 ・本人にとっての最良の支援方法についての検討を、「やすらぎ生活支援事業審査会」に諮ることもあります。	・任意後見制度に移行されてからは、任意後見 監督人と家庭裁判所により支援内容のチェックを受けます。 ・本人にとっての最良の支援方法についての検 討を、「やすらぎ生活支援事業審査会」に諮 ることもあります。

*保証人に準じた支援。医療の同意等、本人の生命や身体に関わる事項について、利用者の代わりに決 定することは含まれない。 〈 大分市社会福祉協議会パンフレットより 〉

(2) 施設利用料の支払い代行

①成年後見制度を利用している場合

後見人等が支払い代行をします。

後見人等は本人の資産から支払い代行しますので、本人の資産の範囲内での対応になります。 また、後見人等は保証人として債務の保証はできません。

②成年後見制度を利用していない場合

本人に判断能力はあるが預金の引き出し等の支払い手続きが難しい場合は、福祉施設と利用者間で任意代理契約を結び、金銭管理支援を行うことが考えられます。

本人の判断能力が低下して金銭管理が難しい場合は、日常生活自立支援事業による日常的金銭管理サービスや成年後見制度の活用が考えられます。これらは、いずれも本人の資産の範囲内での対応になります。

(3) 利用者に起因する損害賠償等の債務保証

「(2) 施設利用料の支払い代行」と同様の対応が考えられます。

また、福祉施設側の対応として、「しせつの損害保険」等の保険に加入して万一の事故に備えておくことが考えられます。

(4) 生存中の退所にあたる原状回復、移行先の確保

①成年後見制度を利用している場合

まずは後見人等と退所に向けた相談を行います。居室の原状回復費用などの金銭による支払いは、本人の資産の範囲内で後見人等が支払います。

②成年後見制度を利用していない場合

本人に判断能力がある場合は、本人と退所に向けた相談を行います。

本人の判断能力に問題がある場合は、成年後見制度の活用を検討します。

(5) ケアプラン等への同意、契約変更

①成年後見制度を利用している場合

後見人等が内容を確認し、同意します。

②成年後見制度を利用していない場合

本人に判断能力がある場合は、本人が同意します。

本人の判断能力に問題がある場合は、成年後見制度の活用を検討します。

(6)入院中に必要な物品等の準備

①成年後見制度を利用している場合

後見人等には、物品の準備などの事実行為を行う義務はありませんが、身上監護の一環として 事実行為を伴う場合もありますので、まずは後見人等に相談を行います。

後見人等が直接対応できない場合は、民間の家事代行サービスや有償のたすけあい活動である 住民参加型在宅福祉サービスを利用することが考えられます。

②成年後見制度を利用していない場合

民間の家事代行サービスや有償のたすけあい活動である住民参加型在宅福祉サービスを利用 することが考えられます。 入院中の付き添い支援や外部サービス利用のための費用については、保険に準ずる施設利用者 の互助制度の創設や活用が考えられます。

【先進事例2】

制度外のニーズに対応できる住民参加型在宅福祉サービス

/ 松江市社会福祉協議会

松江市社会福祉協議会では、住民同士の助け合い活動を基本とした会員方式の在宅福祉サービスとして「ゆうあいヘルプサービス」を実施している。

(会員及び会費)利用会員 年会費1,000円協力会員 年会費1,000円賛助会員 年会費 一口 1,000円

(サービスの内容)

○家事に関すること

食事の準備、後片付け、掃除、買い物、代筆、整理整頓、見守り、洗濯、留守番、朗読 等

○身体の介護に関すること

食事の介護、衣類着脱の介護、排泄の介護、通院等の介護等

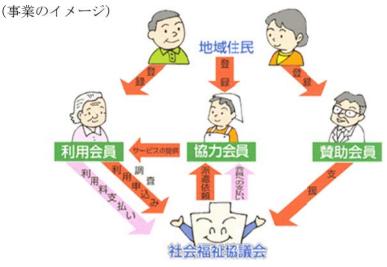
○認知症支援に関すること

散歩の付き添い、話し相手 等

(利用料等)

※1時間あたりの料金

種類	利用料	協力会員への 活動費	事務費
家事援助	900円	800円	100円
身体介護	1,000円	900円	100円
認知症支援	800円	750円	50円



〈 松江市社会福祉協議会ホームページから 〉

【先進事例3】

入院時に必要な付き添い等への経済的な対応

/ しまね東部知的障害者施設利用者互助会

しまね東部知的障害者施設利用者互助会は、入院時の付き添い介護等を必要とする場合に、 その費用を利用者が共同で負担することにより相互に助け合うことを目的に設立。利用者が入 院した際に病院から付き添いを求められた場合、家族や施設職員の対応だけでなく外部の派遣 サービス事業所等を利用して対応することが費用的に可能となる。

(加入資格) 島根県知的障害者施設保護者会連合会に加入している県東部の知的障害者施設及 びグループホーム等の各施設保護者会に加入している会員の家族等で当該施設を 利用している者

(入会金) 10,000円

(年 会 費) 1会計年度12,000円

(給付内容)

種類	給付額	給付日数 (1会計年度)	備考
付添い 介護給付金	家 族:1日 7,000円 施設職員:1日10,000円 派遣サービス事業所 :1日10,000円(上限)	60日	※家族、施設職員は1日連続する4時間以上付添いした場合に給付 ※派遣サービス事業所利用の場合、1日1万円未満の場合は実費給付
見舞金	1日 1,000円	30目	_
差額ベッド費	1日 2,000円(上限)	30日	※1日2千円未満の場合は実 費給付
死亡弔慰金	10,000円	_	_

[〈] しまね東部知的障害者施設利用者互助会加入のしおりから 〉

(7) 医療行為の同意

医師が医療行為の同意を求める理由は、手術等は身体に対する侵略的行為であることから、患者本人の承諾を得なければ傷害罪等の違法な行為となるという倫理的な問題と、損害賠償等のリスク回避の観点が考えられます。

医療を受けることに関する決定権(医療行為の同意)は、患者本人が有しており一身専属的な権利と考えられています。一般的に、家族には医療行為に対して同意する権限があると理解されており、医療現場では家族からの同意が得られていますが、法律上の明確な根拠があるものではありません。

したがって、第三者の成年後見人等や福祉施設の職員は、医療行為の同意はできません。

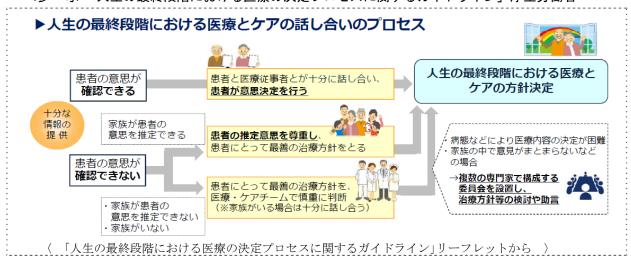
①本人に医療行為の同意能力がある場合

本人の同意に基づいて医療行為を行ってもらうよう医師にお願いします。

②本人に医療行為の同意能力がない場合

患者にとって最善の治療方針を、医療・ケアチームで慎重に判断してもらうことなります。 身寄りのない方の支援にあたって、あらかじめ終末期医療等に関する本人の意思を明らかにしておく「リビングウィル」等を作成しておき、万一の場合に医療機関に提示することが考えられます。

〈参 考〉「人生の最終段階における医療の決定プロセスに関するガイドライン」厚生労働省



【先進事例4】

患者の意思を主治医と共有するアドバンス・ケア・プランニング / 広島県地域保健対策協議会

広島県地域保健対策協議会(広島大学・広島県・広島市・広島県医師会の四者で構成)では、終末期の医療選択にできるだけ患者自身の希望や思いを反映させるため、アドバンス・ケア・プランニング(Advance Care Planning; ACP)の取組みを普及・啓発している。

ACP では、これから受ける医療やケアについて患者の考えを家族や医療者と話し合い、「私の心づもり」として文書に残すことで、万一自分では意思が伝えられなくなった場合でも患者自身の希望や思いを医療やケアに反映することが可能となる。

(ACP・私の心づもりの5つのステップ)

Step 1 あなたの希望や思いについて考えましょう

Step 2 あなたの健康について学び、考えましょう

Step 3 あなたの代わりに意思決定してくれる人を選びましょう

Step 4 医療に関するあなたの希望や思いについて伝えましょう

Step 5 あなたの考えを文書にしましょう

〈 広島県地域保健対策協議会終末期医療のあり方検討専門委員会制作 ACPの手引きから 〉

(8) 死亡時の対応

①死亡届

福祉施設で亡くなられた場合は、施設長が死亡届の届出義務者になります。また、病院で亡くなられた場合は、病院長が死亡届出義務者になります。

成年後見制度を利用している場合は、後見人等も死亡届の届出資格者になります。(戸籍法86条)

	第一 同居の親族
届出義務者	第二 その他の同居者
	第三 家主、地主又は家屋若しくは土地の管理人
日山次粉土	同居の親族以外の親族
届出資格者	後見人、保佐人、補助人及び任意後見人

②遺体・遺品の引き取り、葬儀

成年後見制度を利用している場合でも、後見人等は遺体・遺品の引き取りはできません。(※) 身寄りのない方が亡くなられた場合には、死亡地の市町村長の責任において火葬を行うことと なりますので、行政の担当課に連絡をします。(生活保護受給者についてはケースワーカーに連 絡をします。)

本人の意思・希望に沿った支援を行うため、生前に死後事務委任契約を締結することで葬儀・ 埋葬等の問題に対応することが考えられます。

※成年後見人のみ、一定の要件を満たした場合に、一部の死後事務を行うことができます。(保 佐人・補助人はできません。)

〈成年後見人が対応できる死後事務〉

- 1) 個々の相続財産の保存に必要な行為
- 2) 弁済期が到来した債務の弁済(施設利用料、医療費、公共料金等の支払い)
- 3)遺体の火葬又は埋葬に関する契約の締結その他相続財産全体の保存に必要な行為 〈死後事務を行うための要件〉
 - 1) 成年後見人が死後事務を行う必要があること
- 2) 成年被後見人の相続人が相続財産を管理することができる状態に至っていないこと
- 3) 成年後見人が死後事務を行うことについて、成年被後見人の相続人の意思に反すること が明らかな場合でないこと
- 4) 家庭裁判所の許可(成年後見人が対応できる死後事務の3) の場合)

【先進事例5】

葬儀会社と連携した独居高齢者のための終活支援 / 神奈川県横須賀市

神奈川県横須賀市では、経済的に余裕のない一人暮らし高齢者を対象に、市役所と葬儀会社と連携して「横須賀市エンディングプラン・サポート事業」を実施している。

市役所が相談窓口となり、高齢者自身が事業に協力する葬儀会社と死後事務委任契約を締結。 本人の希望に応じて、市の職員が定期的に訪問して安否確認を行い、万一の際には契約に従って葬儀会社が納骨まで行う。

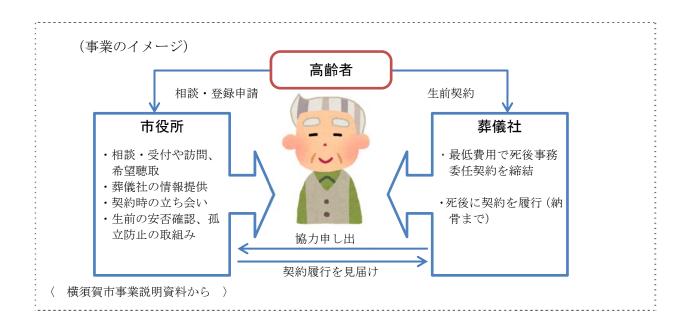
対象者:一人暮らしで身寄りのない高齢者

おおれね月収18万円、預貯金150万円以下程度

費 用:生活保護の葬祭費以下(平成29年度20万6千円)

死後事務の内容:

- ① 通夜、告別式、火葬、納骨、埋葬に関する事務
- ② 永代供養に関する事務
- ③ リビングウィルを医療機関へ伝達する事務
- ④ 行政庁への届出事務
- ⑤ ①~④に関する費用の支払い



5 地域における「保証機能」の構築に向けて

少子高齢化、家族関係や地域でのつながりの希薄化が進むなど昨今の社会情勢から、福祉サービスの利用等にあたって「身元保証人等」の確保が困難な人々は、今後も増加していくことが十分に 想定されます。

「4 身寄りのない高齢者・障がい者等への対応」において対応できる制度やサービスについて整理したところですが、成年後見制度の支援ニーズは多くあるが受け皿となる専門職が不足しているなど地域の社会資源の課題、制度やガイドラインがあったとしても行政や病院における実際の対応とは異なるなど運用面の課題など、既存の制度やサービスだけでは十分に対応できない解決すべき課題は少なからずあります。

一方で、「ふくし安心保証事業プロジェクト」の検討過程で行った先進地等でのヒアリングでは、 支援する側がその制度や提供するサービスについて「できる事・できない事」を明確にすることで、 病院や福祉施設の理解が得られ受け入れが進んだ事例もありました。

また、「施設入所における身元保証等に関するアンケート調査」では、受入側の福祉施設においても、何かあったときに相談できる第三者や公的機関の関与があれば身寄りのない対象者の受け入れを前向きに考えたいといった意見も多く聞かれ、多職種・多機関が連携することで受け入れに関するハードルを下げることができると考えられます。

こうした中、身寄りがなく福祉的な支援が必要とされる方々を地域社会から排除することなく包摂していくためには、それぞれの地域において福祉関係者のみならず行政・医療機関も含めた関係者間の情報共有や合意形成を図っていくことが求められています。

この報告書の内容を、現場で「身元保証」への対応が必要となった場合の参考として、また、各地域で「身元保証機能」の仕組みを検討される際の参考として活用していただきますようお願いいたします。

ふくし安心保証事業プロジェクト会議 構成員名簿

分 野	機 関 ・ 団 体 名	役職名	氏	名
老人福祉施設協議会	社会福祉法人 かも福祉会 養護老人ホーム 宇寿荘	施設長	平井	忠
知的障害者福祉協会	社会福祉法人 四ツ葉福祉会 障がい者支援施設 四ツ葉園	施設長代理 法人リスクマネーシ゛ャー	毛利	勇介
自立相談支援機関	社会福祉法人 松江市社会福祉協議会 松江市くらし相談支援センター	係長	清原	正憲
地域包括支援センター	社会福祉法人 出雲市社会福祉協議会 出雲高齢者あんしん支援センター	主任・社会福祉士	竹内	郁子
弁護士	日本司法支援センター 島根地方事務所(法テラス島根)	常勤弁護士	三浦桑原	益隆慶

分 野	機関・団体名	役職名	氏 名
老人福祉施設協議会	社会福祉法人 かも福祉会 養護老人ホーム 宇寿荘	施設長	平井 忠
知的障害者福祉協会	社会福祉法人 四ツ葉福祉会 障がい者支援施設 四ツ葉園	施設長代理法人リスクマネージ・ャー	毛利 勇介
自立相談支援機関	社会福祉法人 松江市社会福祉協議会 生活支援課生活支援係	係長	小須賀昭雄
地域包括支援センター	社会福祉法人 出雲市社会福祉協議会 出雲高齢者あんしん支援センター	センター長補佐 社会福祉士	高見 澄江
弁護士	日本司法支援センター 島根地方事務所(法テラス島根)	常勤弁護士	澤田 博和



ふくし安心保証事業プロジェクト報告書

平成29年12月

社会福祉法人島根県社会福祉協議会 松江市東津田町1741-3 いきいきプラザ島根5階 TEL 0852-32-5993 FAX 0852-32-5982