

No. 1340 (2026. 2.19)

## 身寄りのない高齢者の支援

—静岡県及び愛知県での現地調査を踏まえて—

はじめに

### I 現状

- 1 身寄りのない高齢者の数
- 2 身寄りがないことにより生じる問題とその対応

### II 支援

- 1 高齢者等終身サポート事業
- 2 新事業

### III 静岡県内及び愛知県内の取組

- 1 民間事業者の活用
- 2 パッケージ支援の提供
- 3 受入体制の整備

### IV 新事業における主な課題

- 1 担い手の確保
- 2 対象者の範囲
- 3 体制整備

おわりに

キーワード：身寄りのない高齢者、福祉サービス利用援助事業、日常生活自立支援事業、社会福祉法

- 高齢期には、日常生活から死後までの様々な場面で問題が生じ得る。こうした問題の対処には、家族等からの支援が前提とされてきたが、近年では家族等からの支援を期待できない、いわゆる身寄りのない高齢者の存在が指摘されている。
- 民間事業者が提供する高齢者等終身サポート事業や自治体等の独自事業による支援が行われる中、国による支援として、現在の福祉サービスの利用援助事業を拡充・発展させた新たな支援事業が検討されている。
- 新たな支援事業をめぐっては、担い手の確保を始めとした課題が指摘されている。身寄りのない高齢者は今後も増加すると推計されており、支援に向けた継続的な議論が求められる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 渡邊 彩音

第1340号

## はじめに

単独世帯の増加等を背景に、高齢期に家族等からの支援を期待できない、いわゆる身寄りのない高齢者への対応が求められている<sup>1</sup>。厚生労働省は、身寄りのない高齢者を対象とした新たな支援事業（以下「新事業」）を検討しており、新事業は今後、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）の改正案に盛り込まれるとみられる<sup>2</sup>。

国による支援に先立ち、高齢者の日常生活から死後までを広範に支援する「高齢者等終身サポート事業」<sup>3</sup>を提供する民間事業者が増加しており、利用者は約 6 万人に上ると推測される<sup>4</sup>。他方、民間事業者の安全性を不安視する声もあり、一部の自治体は、安全性を確保する取組や、社会福祉協議会（以下「社協」）等と協力し、高齢者等終身サポート事業に類似した支援を提供する取組を行っている。

本稿では、身寄りのない高齢者の現状及び支援をめぐる動向を概観する。また、新事業での実施が想定される支援に類似する取組を含む、先進的な取組を行う静岡県内及び愛知県内の各機関に訪問調査を行い<sup>5</sup>、その結果を踏まえ、新事業における課題を整理する。

## I 現状

### 1 身寄りのない高齢者の数

身寄りのない者は、一般的に家族・親族のいない者と考えられるが、法的に親族関係のある者が存在していても支援が得られない場合には、身寄りのない者に含まれ得る<sup>6</sup>。そのため、身寄りのない高齢者の数を正確に把握することは困難であるが<sup>7</sup>、身寄りのない高齢者を一部に含

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2026 年 1 月 13 日である。

<sup>1</sup> 例えば「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」は、令和 10（2028）年度までに実施について検討する課題の一つに身寄りのない高齢者等への支援を挙げ、身元保証から日常生活支援、死後事務の処理等の必要な支援の在り方を検討するとしている。「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」（令和 5 年 12 月 22 日閣議決定）p.18. 内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/zensedai\\_shakaihosh\\_kochiku/dai10/siryoub2-2.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/zensedai_shakaihosh_kochiku/dai10/siryoub2-2.pdf)>

<sup>2</sup> 「身寄りなき人生に安心を」『朝日新聞』2025.8.11. なお、新事業を盛り込んだ社会福祉法の改正案は、早ければ令和 8（2026）年の通常国会（第 220 回国会）に提出されるとみられていたが（同）、同国会は、衆議院解散により、召集当日の 1 月 23 日に会期が終了したため、法案は提出されなかった。

<sup>3</sup> 令和 6（2024）年 6 月に公表された「高齢者等終身サポート事業者ガイドライン」において、政府による同事業の呼称がこれまでの「身元保証等高齢者サポート事業」から「高齢者等終身サポート事業」に変更された。本稿では変更後の呼称を用いる。内閣官房（身元保証等高齢者サポート調整チーム）ほか「高齢者等終身サポート事業者ガイドライン」2024.6, pp.4-5. 消費者庁ウェブサイト <[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/caution/citation\\_037/assets/consumer\\_policy\\_cms102\\_240618\\_01.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/caution/citation_037/assets/consumer_policy_cms102_240618_01.pdf)>

<sup>4</sup> 岡元真希子「頼れる親族がいない高齢者の収入と資産を踏まえた民間事業者による支援の活用可能性の検討—高齢者等終身サポート事業者の活用に向けて—」『JRI レビュー』8 卷 126 号, 2025, pp.113-114. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/15923.pdf>>

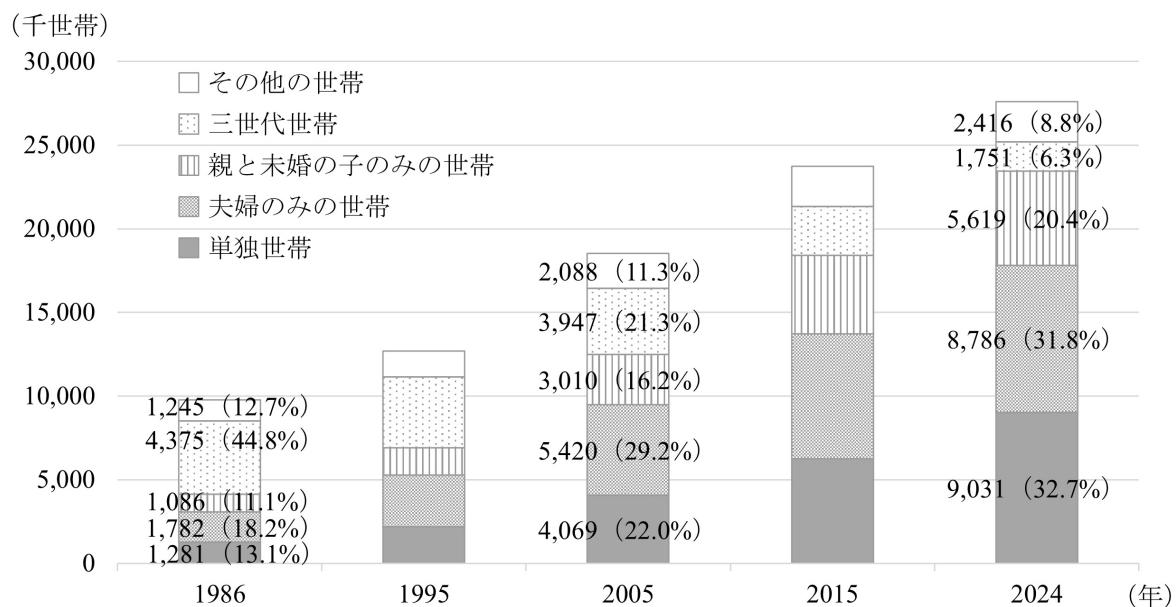
<sup>5</sup> 本稿において出典を明記していない情報は、訪問調査での聴取内容及び訪問先から提供された資料に基づくものであるが、その文責は筆者に帰す。

<sup>6</sup> 他方、身寄りには親しい友人等のより広い範囲の関係者が含まれる場合もある。山縣然太朗（研究代表者）「「身寄りがない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン」に基づく事例集」p.4. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/000976428.pdf>>; 地域共生社会の在り方検討会議「「地域共生社会の在り方検討会議」中間とりまとめ」2025.5.28, p.20. 同 <<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001499082.pdf>>

<sup>7</sup> 身寄りのない高齢者を、①子供のいない高齢者、②子供及び配偶者のいない高齢者、③三親等内の親族がいない高齢者の 3 段階に定義し、該当者数を推計した調査によれば、令和 6（2024）年時点では①は 459 万人、②は 371 万人、③は

むと考えられる 65 歳以上の単独世帯は世帯数、割合ともに増加している（図）。同世帯は、令和 6（2024）年には 903 万 1 千世帯となり、65 歳以上の者のいる世帯の中で最も高い割合（32.7%）を占めている<sup>8</sup>。今後も 65 歳以上の単独世帯の増加は続き、令和 32（2050）年には 1083 万 9 千世帯に上ると推計されている<sup>9</sup>。

図 65 歳以上の者のいる世帯数及び構成割合の推移（1986～2024 年）



（注）1995 年は兵庫県を除く。

（出典）「第 15 表 65 歳以上の者のいる世帯数—構成割合、世帯構造・年次別」厚生労働省『令和 6 年国民生活基礎調査』2025.7.4. e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?tclass=000001229885&cycle=7&year=20240>> を基に筆者作成。

単独世帯が増加する要因は、人口要因（高齢者人口の増加）と、非人口要因（未婚者の増加、三世代同居の衰退）に分けられ、今後は未婚による単独世帯が更に増加すると予測されている<sup>10</sup>。高齢者に対する支援は一般に家族の役割とされ<sup>11</sup>、特に広範な支援を一手に担える存在は、関係性の良好な子供にほぼ限られる<sup>12</sup>。結婚後に子供を持つことが一般的である日本においては<sup>13</sup>、

286 万人おり、令和 32（2050）年には①は 1032 万人、②は 834 万人、③は 448 万人に増加するとされている。岡元真希子「増加する「身寄り」のない高齢者—頼れる親族がいない高齢者に関する試算—」『Research Focus』2024-021 号、2024.7.23, p.6. 日本総合研究所ウェブサイト <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/15153.pdf>>

8 「第 15 表 65 歳以上の者のいる世帯数—構成割合、世帯構造・年次別」厚生労働省『令和 6 年国民生活基礎調査』2025.7.4. e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?tclass=000001229885&cycle=7&year=20240>>

9 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（令和 6（2024）年推計）—令和 2（2020）～32（2050）年—」2024, p.11. <[https://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2024/hprj2024\\_gaiyo\\_20240412.pdf](https://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2024/hprj2024_gaiyo_20240412.pdf)>

10 藤森克彦『単身急増社会の希望—支え合う社会を構築するために—』日本経済新聞出版社、2017, pp.40, 62-65. なお、65 歳以上の者の未婚率は、令和 2（2020）年から令和 32（2050）年までの間に、男性では 7.9%から 22.1%、女性では 4.9%から 14.6%に上昇すると推計されている。国立社会保障・人口問題研究所 同上, p.17.

11 上山泰「高齢者サポートサービスの現状と課題—消費者委員会「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建議」を踏まえて—」『現代消費者法』37 号、2017.12, p.5.

12 岡元 前掲注(7), p.12.

13 令和 6（2024）年の全出生のうち、嫡出子の割合は 97.4%である。「上巻 出生 第 4-29 表 嫡出子—嫡出でない子別にみた年次別出生数及び百分率」厚生労働省『令和 6 年人口動態統計』2025.9.16. e-Stat ウェブサイト <[https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat\\_infid=000040320405](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000040320405)>

未婚者の増加は子供のいない高齢者の増加に直接的に結び付くため、家族以外からの支援を要する高齢者も増加すると考えられる。

## 2 身寄りがないことにより生じる問題とその対応

### (1) 問題

日本の社会は身寄りの存在を前提に設計されており、身寄りがない場合には、様々な困難が生じると指摘されている<sup>14</sup>。例えば、介護が必要な高齢者への代表的な支援制度である介護保険制度は、高齢者を見守り、支援の要否を判断し、利用申請を援助する存在を前提としているほか、給付内容も食事、排せつ、入浴等の身体的ケアとその周辺のサービスに限定されており、高齢期に生じ得るその他の問題については対応していない<sup>15</sup>。こうした問題は、日常生活、病院の入退院、介護施設等の入退所、死後、の場面ごとに様々に発生する。さらに、継続的な金銭管理や公的手続への対応も要する<sup>16</sup>。

とりわけ、身寄りのない高齢者が直面する課題は、入院や入所、入居の際に顕在化することが多いとされる<sup>17</sup>。例えば、病院・施設等の約9割が入院・入所の際に身元保証人<sup>18</sup>を求め、用意できない場合には、病院では5.9%、施設では20.6%が入院・入所を断るとする調査がある<sup>19</sup>。また、地域包括支援センターと居宅介護支援事業所を対象とした調査では、施設入所、入居、転居の提案先について、親族等からの支援の有無により、提案する施設や結果的に選択する施設に違いがあるとする回答が約9割となっているなど<sup>20</sup>、身寄りがない場合には医療や介護の選択肢が狭められている実態がある。

### (2) 対応

身寄りのない高齢者を包括的に支援する制度はなく、対象者や支援内容が限定的な個々の公的支援制度の狭間を民間事業者等が補う形で支援が展開されている<sup>21</sup>。主な支援の様態として、本人の判断能力に問題がなければ、私的契約により見守りや財産管理、死後事務委任に関する契約を結び、対応を第三者に依頼するといった方法がある。近年では、契約により生前から死後までの広範な支援をパッケージ提供する高齢者等終身サポート事業者も増加している。判断能力に問題がある場合には公的支援制度の対象となり、日常生活自立支援事業<sup>22</sup>（以下「日自事

<sup>14</sup> つながる鹿児島「身寄りの有無にかかわらず安心して暮らせる地域づくりの手引き」2021.3, p.1. <[https://e4e13aa7-24ea-4664-a1ad-cc3b86dd094f.filesusr.com/ugd/c1a977\\_7921557e315d441abb58f410703f137a.pdf](https://e4e13aa7-24ea-4664-a1ad-cc3b86dd094f.filesusr.com/ugd/c1a977_7921557e315d441abb58f410703f137a.pdf)>

<sup>15</sup> 沢村香苗『老後ひとり難民』幻冬舎, 2024, pp.46-50.

<sup>16</sup> 日本総合研究所「身寄りのない高齢者の生活上の多様なニーズ・諸課題等の実態把握調査報告書」2024.3, p.63. <[https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/pdf/2404\\_mhlwkrouken\\_report\\_add10.pdf](https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/pdf/2404_mhlwkrouken_report_add10.pdf)>

<sup>17</sup> 永田祐「身寄りのない高齢者の課題に対する政策的対応と地域福祉」『地域福祉研究』53号, 2025, p.5; 日本総合研究所「公的介護保険サービスにおける身元保証等に関する調査研究事業報告書」2020.3, p.10. <[https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/pdf/r1mimoto\\_report.pdf](https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/pdf/r1mimoto_report.pdf)>

<sup>18</sup> 身元保証人の役割は必ずしも明確ではないが、おおむね①連帯保証、②緊急連絡の対応、③身元引受け、④手続の代理、⑤死後事務、⑥費用の支払等の財産管理、⑦通院の付添いや必要品の購入支援、といった機能を総合的に果たすものと整理されている。永田 同上, p.5.

<sup>19</sup> 関東管区行政評価局「高齢者の身元保証に関する調査（行政相談契機）—入院、入所の支援事例を中心として—結果報告書」2022.3, p.1-4. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000803631.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000803631.pdf)>

<sup>20</sup> 日本総合研究所「介護職員等における身寄りのない高齢者等に対する支援の実態に対する調査研究事業」2025.3, p.74. <[https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/pdf/2504\\_mhlwkrouken\\_report\\_133.pdf](https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/pdf/2504_mhlwkrouken_report_133.pdf)>

<sup>21</sup> 上山 前掲注(11), p.5.

<sup>22</sup> 日常生活自立支援事業は、社会福祉法第81条に基づき都道府県社協が行う福祉サービス利用援助事業等の総称で

業」)や成年後見制度の中の法定後見制度<sup>23</sup>によって、福祉サービスを利用するための援助、法律行為の支援等を得ることが想定されている<sup>24</sup>。

各支援により、身寄りのない高齢者に生じ得る問題はおおむね解決可能とする見解がある一方<sup>25</sup>、資力や手続の煩雑さから制度が適切に利用されない場合があること<sup>26</sup>、現行の対応策は身寄りが果たしてきた機能の全てを代替しているわけではないこと<sup>27</sup>等を指摘し、支援が不十分であるとする見解もある。実際に、自治体職員、ケアワーカー等が業務の範囲を超えて支援する必要に迫られる事態も生じている<sup>28</sup>。

なお、厚生労働省は、身元保証人の有無が入院・入所に影響を及ぼす問題について、身元保証人がいないことのみをもって入院・入所を拒むことがないように通知している<sup>29</sup>。さらに医療に関してはガイドライン及び事例集を作成し、既存の制度やサービスを活用した対処法を示している<sup>30</sup>。ただし、ガイドラインを知らない又は知っているが活用していないと回答した医療ソーシャルワーカーが計77%に上る調査もあり<sup>31</sup>、普及が課題となっている。

## II 支援

身寄りのない高齢者の支援については、令和5(2023)年の第211回国会において岸田文雄首相(当時)により、厚生労働省が中心となり高齢者等終身サポート事業等の実態把握及び課題整理を行い、結果を踏まえて政府が対策を講じる方針が示された<sup>32</sup>。本章では、高齢者等終身サポート事業及び政府が検討している新事業の概要を整理する。

---

ある。同事業は、福祉サービスを利用する仕組みが措置から契約に変更されることを受け、平成11(1999)年10月に「地域福祉権利擁護事業」として開始され、平成19(2007)年に現在の事業名に変更された。野田博也「日常生活自立支援事業における福祉サービス利用援助事業の展開とその特質」『人間発達学研究』13号、2022.3, pp.49-52. <<https://doi.org/10.15088/00004897>> なお、福祉サービス利用援助事業は、精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスの利用に関する相談、助言、必要な手続・費用の支払に関する便宜の供与等、福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行う第二種社会福祉事業である(社会福祉法第2条第3項第12号)。

<sup>23</sup> 法定後見制度は、判断能力が不十分な者に対して、家庭裁判所により選任された成年後見人等が、法律行為の代理、同意、取消等を行うことにより、本人を保護・支援する制度である。判断能力の程度に応じて、「補助」「保佐」「後見」の三類型がある。なお、成年後見制度には、判断能力が低下する前に任意後見契約を結び、判断能力の低下後に備える任意後見制度もある。成年後見制度の詳細は、石原隆史「成年後見制度の現状と課題」『レフアレンス』899号、2025.11, pp.1-30. <<https://doi.org/10.11501/14560833>> を参照。

<sup>24</sup> 永田祐「「身寄りのない人」を地域で支えるために」『月刊福祉』107巻6号、2024.6, p.19; 福島健太「身寄りのない方に生じる法的問題と対応」『地域福祉研究』53号、2025, pp.18-28.

<sup>25</sup> ただし、利用に伴う費用負担や支援者不足といった課題が指摘されている。福島 同上, p.28.

<sup>26</sup> 花田達紀・田中聰子「身寄りのない高齢者への行政対応の課題」『いのちとくらし研究所報』88号、2024.10, p.87.

<sup>27</sup> 永田 前掲注(17), p.7; 飯村史恵「社会福祉における身元保証問題」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』8号、2020.11, pp.13-14. <<https://rikkyo.repo.nii.ac.jp/records/20316>>

<sup>28</sup> 日本総合研究所 前掲注(16), pp.79-85.

<sup>29</sup> 「身元保証人等がいないことのみを理由に医療機関において入院を拒否することについて」(平成30年4月27日医政医発0427第2号)厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/000516183.pdf>>; 「市町村や地域包括支援センターにおける身元保証等高齢者サポート事業に関する相談への対応について」(平成30年8月30日老高発0830第1号/老振発0830第2号)同 <[https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=00tc3682&dataType=1&pageNo=1](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc3682&dataType=1&pageNo=1)>

<sup>30</sup> 山縣然太朗(研究代表者)「身寄りがない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン」pp.4-5. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/000516181.pdf>>; 同 前掲注(6), pp.5-6.

<sup>31</sup> 東京都医療ソーシャルワーカー協会社会問題対策部・身元保証に関する小委員会「身元保証に関するアンケート調査報告書」2023.8, p.9. <<https://www.tokyo-msw.com/pdf/yd/mimotohosho-hokokusho-202308.pdf>>

<sup>32</sup> 第211回国会衆議院予算委員会議録第16号 令和5年5月24日 p.4.

## 1 高齢者等終身サポート事業

### (1) 概要

高齢者等終身サポート事業は、主に一人暮らしの高齢者を対象として、①身元保証サービス、②日常生活支援サービス、③死後事務サービスを提供する事業である<sup>33</sup>。事業一般を規制する法令がなく、所掌する行政機関も定まっていないことから、事業者数、事業内容等は不明確とされてきたところ<sup>34</sup>、令和5(2023)年に国による初の全国調査の報告書が公表された。調査では、事業内容は事業者ごとに異なるものの、おおむね①～③のサービス<sup>35</sup>を一体的に提供する412事業者が把握された。このうち204事業者が応じたヒアリング又は書面調査によれば、半数以上となる110事業者の事業継続年数は1年以上5年以内と、新規参入者が多い<sup>36</sup>。

### (2) 評価

高齢者等終身サポート事業の利点として、利用開始の容易さ、サービスの幅広さが挙げられている。例えば、法定後見制度や日自事業といった公的支援制度の利用は判断能力に問題がある場合に限られ、申立てから利用開始までに数か月を要する場合もある<sup>37</sup>。しかし、民間事業者の場合には本人との契約だけで利用が可能となるため、速やかにサービスの提供を受けられるとしている<sup>38</sup>。また、幅広いサービスから利用したい支援を自由に選択できるため、内容が限定されている支援制度を個々に利用するよりも使い勝手が良いとされる。

一方で、預託金<sup>39</sup>を中心に、サービスの利用開始時には少なくとも100万円以上を要するため、利用できる高齢者は限定的とされる。また、契約内容や料金体系が複雑な場合があり、契約に関するトラブルが継続的に発生している<sup>40</sup>。さらに、現状では契約や履行等を監督する官庁や業界団体がないことから、信頼性に乏しいとする見方もある。

### (3) 規制の動向

約2,600人と契約していた高齢者等終身サポート事業者が、預託金を流用した末に平成28(2016)年に経営破綻し、契約していた高齢者等がサービスの提供や預託金の返還が受けられな

<sup>33</sup> 同事業は、消費者トラブルを受けて平成29(2017)年に発出された消費者委員会による建議（第II章1(3)参照）において新しい事業形態として定義され、実態把握が進められた（当時の呼称は「身元保証等高齢者サポート事業」）。消費者委員会「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建議」2017.1.31. 内閣府ウェブサイト <[https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaihouhyou/2017/0131\\_kengi.html](https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaihouhyou/2017/0131_kengi.html)>

<sup>34</sup> 上山 前掲注(11), p.8.

<sup>35</sup> 詳細なサービス内容は総務省行政評価局「身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査 結果報告書」2023.8, pp.2-3. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000895038.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000895038.pdf)> に整理されている。

<sup>36</sup> 同上, pp.13-14, 18-19.

<sup>37</sup> 法定後見制度では、申立てから法定後見の開始までの期間は、多くの場合4か月以内とされている。「Q21～Q25「制度の利用について」」法務省ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/MINJI/a04.html>> 日自事業では、初回の相談から契約までにかかった期間について、1か月以上3か月未満が最も多く(44.1%)、次いで3か月以上6か月未満(27.7%)となっている。「令和6年度 日常生活自立支援事業「利用状況調査」結果」p.14. 地域福祉・ボランティア情報ネットワークウェブサイト <[https://www.zcwvc.net/wp/wp-content/uploads/2025/05/R6\\_日常生活自立支援事業利用状況調査-1.pdf](https://www.zcwvc.net/wp/wp-content/uploads/2025/05/R6_日常生活自立支援事業利用状況調査-1.pdf)>

<sup>38</sup> 以下、本節における記述は全体的に、福島 前掲注(24), p.21; 総務省行政評価局 前掲注(35), pp.84-85; 藤森克彦「身寄りのない高齢者 対応急げ」『日本経済新聞』2024.6.11を基にしている。

<sup>39</sup> 68の民間事業者から回答を得た調査では、預託金100万円以上が22事業者(32.4%)、50万円以上100万円未満が21事業者(30.9%)、30万円以上50万円未満が12事業者(17.6%)等となっている。日本総合研究所 前掲注(16), p.50.

<sup>40</sup> 「高齢者「身元保証」、トラブルが急増」『日本経済新聞』2025.1.8.

くなった事件<sup>41</sup>を受け、消費者委員会は消費者庁及び厚生労働省に対して平成 29（2017）年に建議を発出し、消費者保護の取組や情報提供の充実を求めた<sup>42</sup>。

消費者保護の一環として行われた前述の全国調査（第Ⅱ章 1(1)参照）の結果、高齢者等終身サポート事業は一般的な契約と比べて消費者保護の必要性が高く、高齢者が安心して利用できる仕組みを整備するための対策が必要であるとされ、サービスの質の基準を作成し、事業者が当該基準を満たすか否かを明らかにするとともに、基準を満たしているかを第三者が担保する仕組みが求められた<sup>43</sup>。

令和 6（2024）年 6 月には、複数省庁により「高齢者等終身サポート事業者ガイドライン」が作成され、契約の締結や履行、事業者の体制に係る留意事項が示された<sup>44</sup>。同ガイドラインに對しては、留意すべき内容を網羅的に示し、一定の指針となっているとの評価がある一方で、問題点として、身元保証人を要求する慣習を前提としていること、長期的な事前プランニング支援や日常生活支援の考慮が不十分であること、法的拘束力がないこと等が指摘されている<sup>45</sup>。

令和 7（2025）年 8 月には、業界の健全化を目的に掲げ、国内で初とされる業界団体「一般社団法人全国高齢者等終身サポート事業者協会」が設立された<sup>46</sup>。

## 2 新事業

### （1）経緯

令和 5（2023）年以降、身寄りのない高齢者等の支援の必要性に対する政府の認識が高まり<sup>47</sup>、具体的な取組として、厚生労働省は令和 6（2024）年度に「身寄りのない高齢者等が抱える生活上の課題に対応するためのモデル事業」を開始した。同モデル事業では自治体が実施主体となり、①身寄りのない高齢者等の生活上の課題に関する包括的な相談・調整窓口の整備、②民間事業者による支援を受けられない人等を対象とした総合的な支援パッケージの提供、のいづれかの取組の試行による課題等の検証が行われている<sup>48</sup>。

<sup>41</sup> 「日本ライフ協会：高齢者預託金流用」『毎日新聞』2016.3.23; 消費者委員会「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」2017.1, pp.6-8. 内閣府ウェブサイト <[https://www.cao.go.jp/consumer/iinkai\\_kouhyou/2017/doc/20170131\\_kengi\\_houkoku1.pdf](https://www.cao.go.jp/consumer/iinkai_kouhyou/2017/doc/20170131_kengi_houkoku1.pdf)>

<sup>42</sup> 加えて、厚生労働省に対しては、病院・福祉施設等が、身元保証人等がいないことのみを理由に高齢者の入院・入所等を拒む等の取扱いを行うことのないような措置を講ずるとともに、身元保証人等の実態把握、求められる役割の必要性、その役割に対応可能な既存の制度及びサービスを必要に応じて提示し、既存の制度等がない場合には、必要な対応策を検討すること等を建議している。消費者委員会 前掲注(33)

<sup>43</sup> 総務省行政評価局 前掲注(35), pp.85, 91-92.

<sup>44</sup> 内閣官房（身元保証等高齢者サポート調整チーム）ほか 前掲注(3)

<sup>45</sup> 福島 前掲注(24), p.22; 横口範雄「高齢者等終身サポート事業者ガイドラインを読む」『武蔵野法学』21号, 2024.9, pp.253(176), 251(178)-244(185). <<https://mu.repo.nii.ac.jp/records/2000430>> なお、ガイドラインでは、今後の課題の一つとして、優良な事業者を認定する仕組みの創設等についての検討が挙げられている。内閣官房（身元保証等高齢者サポート調整チーム）ほか 同上, p.40.

<sup>46</sup> 同協会は、国のガイドラインより厳格な基準を設け、基準を満たす事業者の認定や、基準を充足するための研修・伴走支援を行うとしている。「ホーム」全国高齢者等終身サポート事業者協会ウェブサイト <<https://www.zenshukyo.org/>>; 「高齢者終活、初の業界団体」『日本経済新聞』2025.11.27.

<sup>47</sup> 認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議「認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議とりまとめ」2023.12.25, p.8. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ninchisho/pdf/torimatome.pdf>>; 「高齢社会対策大綱」（令和 6 年 9 月 13 日閣議決定）pp.17-18. 内閣府ウェブサイト <[https://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p\\_honbun\\_r06.pdf](https://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p_honbun_r06.pdf)> 等において、独居高齢者や身寄りのない高齢者の支援が言及されている。

<sup>48</sup> 令和 7（2025）年 9 月 17 日現在で 30 自治体（延べ 32 自治体）が実施又は実施予定であり、訪問調査を行った静岡県静岡市並びに愛知県豊田市及び岡崎市は①の枠組みで参加している。厚生労働省社会・援護局地域福祉課成年後見制度利用促進室「権利擁護支援モデル事業の概要」（厚生労働省持続可能な権利擁護支援モデル事業令和 7 年

令和6（2024）年6月に設置された「地域共生社会の在り方検討会議」<sup>49</sup>では、このモデル事業や類似の取組の実施状況を踏まえた上で支援の在り方が議論され、令和7（2025）年5月に公表された中間とりまとめでは、身寄りのない高齢者等への対応の方向性として、①既存の窓口の活用による相談支援機能の強化、②日自事業を拡充・発展させた新たな事業による支援<sup>50</sup>、③既存のプラットフォームの活用による支援ネットワークの構築、の3点が示された<sup>51</sup>。

## （2）新事業の内容

中間とりまとめ後、新事業の主な検討の場は「社会保障審議会（福祉部会）」に移った。令和7（2025）年12月に取りまとめられた「社会保障審議会福祉部会報告書」（以下「福祉部会報告書」）では、新事業は福祉サービス利用援助事業の拡充・発展と位置付けられ、現在の日自事業を基に、実施主体や支援内容が大幅に拡充された事業として想定されている（表）。

表 日常生活自立支援事業と新事業（案）の対照

	日常生活自立支援事業	新事業（案）
実施主体	都道府県社協又は指定都市社協に限定（窓口業務は市区町村社協等に委託可）	制限を設けない
対象者	判断能力が不十分な者であって、本事業の契約内容について判断し得る能力を有するもの	判断能力が不十分な者や頼れる身寄りがない高齢者等であって、地域で自立した生活をし続けるために、生活上の課題に関して支援を要するもの
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、行政手続に関する援助、日常的金銭管理、定期的な訪問による生活変化の察知等	左記に加え、入院・入所等の手続支援と死後事務の支援の少なくとも一方
利用料	平均1回1,200円（1か月の平均利用回数は約2回）	資力に応じ、無料、低額での利用も可能

（出典）「日常生活自立支援事業」厚生労働省『令和7年版厚生労働白書 資料編』p.194. <<https://www.mhlw.go.jp/stf/hakusyo/kousei/25-2/dl/zentai.pdf>>；「社会保障審議会福祉部会報告書」2025.12.18, pp.14-17. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/12000000/001614796.pdf>> 等を基に筆者作成。

当初、新事業は資力のない人に限り、資力のある人は高齢者等終身サポート事業者の活用が想定されているとの見方もあったが<sup>52</sup>、福祉部会報告書では、資力による利用制限は設けられず、実施主体も制限されないことから、一定数の民間事業者が新事業に参入するとみられる。全国的な実施を保障する観点から、都道府県社協及び指定都市社協による新事業の実施が想定されているが<sup>53</sup>、地域によっては民間事業者が新事業の主要な担い手になるとの考えもある<sup>54</sup>。

度モデル事業実施自治体等連絡会第2回連絡会）2025.10.31, pp.9-10. 日本総合研究所ウェブサイト <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/pdf/service/special/content11/corner113/kenriyogo/r702.pdf>>

<sup>49</sup> 同会議は、「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第52号）附則第2条の見直し規定により設置された。

<sup>50</sup> なお、日自事業の拡充・発展は、身寄りのない高齢者の支援に加えて、成年後見制度の見直しに伴う同制度以外の権利擁護支援策の充実という観点からも必要とされていたが（地域共生社会の在り方検討会議 前掲注(6), pp.26-27）、権利擁護支援策の充実と身寄りのない高齢者等の支援は別事業として対応すべきとの意見があり（鳥田浩平「第31回社会保障審議会福祉部会への意見」厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/12000000/001595578.pdf>>）、新事業については後に「福祉サービス利用援助事業の拡充・発展」に改められた（「社会保障審議会福祉部会報告書」2025.12.18, p.14. 同 <<https://www.mhlw.go.jp/stf/12000000/001614796.pdf>>）。

<sup>51</sup> 地域共生社会の在り方検討会議 同上, pp.20-25.

<sup>52</sup> 永田 前掲注(17), pp.9-10.

<sup>53</sup> 「社会保障審議会福祉部会報告書」前掲注(50), p.17.

<sup>54</sup> 林祐介「身寄りのない高齢者等への対応—今後を展望する<上>—」『シルバー新報』2025.11.7.

### III 静岡県内及び愛知県内の取組

#### 1 民間事業者の活用

##### (1) 静岡市

###### (i) 市の取組

静岡県静岡市は令和5(2023)年度に、高齢者等終身サポート事業者の認証制度<sup>55</sup>を全国で初めて導入した<sup>56</sup>。背景には、民間事業者に不安や不信感を抱く市民から、市の関与や安全な民間事業者の紹介を求める声が上がっていた一方で、民間事業者からも、市の認証を求める声が寄せられていたことがある。

認証基準の作成は、静岡県弁護士会、静岡県司法書士会、日本公認会計士協会東海会、全国消費生活相談員協会、地域包括支援センターにそれぞれ所属する委員で構成される委員会が担い<sup>57</sup>、組織運営に係る項目、契約の締結・履行に係る項目、サービスの管理に係る項目ごとに認証基準が設定されている<sup>58</sup>。基準の検討においては、死因贈与契約や遺贈の在り方をめぐって意見が分かれた。これらを活用することで、低所得者へのサービス提供を可能としている民間事業者がある一方で、契約をめぐるトラブルも見られるため<sup>59</sup>、基準では利益相反性を重視し、死因贈与契約を結ばず、遺贈も受けないことを求めている。

認証は、事業者の申請を受けて、市が書類審査及び訪問審査を行った上で、市に設置された審査会が認証基準に基づいて認証の妥当性を審査することによって行われる。市の認証基準を満たした民間事業者は終活支援優良事業者としての認証を3年間受け、市の相談窓口、ウェブサイト等で紹介される。

令和7(2025)年10月末現在では、2事業者が終活支援優良事業者としての認証を受けている。これまでの申請事業者はいずれも認証に至っているものの、認証基準を事前に確認し、申請を諦める事業者もあるという。市が行った事業者への聞き取りでは、認証基準のうち、遺贈を受けず、死因贈与契約を結ばないこと、3期連続で赤字となっていないこと、財務状況をウェブサイトで公開していることといった項目が事業内容と合わないといった意見が挙げられた。

さらに令和7(2025)年11月には、市が終活支援優良事業者と連携し、新たに「エンディングプラン・サポート」の取組を開始した<sup>60</sup>。市からのサポートを希望する高齢者が終活支援優良事業者との間で結んだ死後事務委任契約について、市の外郭団体がその預託金を管理し<sup>61</sup>、市

<sup>55</sup> 「終活支援優良事業者の認証」 2025.11.6. 静岡市ウェブサイト <<https://www.city.shizuoka.lg.jp/s7259/s013005.html>>

<sup>56</sup> 「身元保証 事業者に認証制」 『読売新聞』 2023.9.24.

<sup>57</sup> 「静岡市終活支援優良事業者認証事業について」 (令和6年度第1回静岡市終活支援研究会 資料2) 2024.8.29, p.2. 静岡市ウェブサイト <[https://www.city.shizuoka.lg.jp/documents/53452/no1syukatsu\\_siryou.pdf](https://www.city.shizuoka.lg.jp/documents/53452/no1syukatsu_siryou.pdf)>

<sup>58</sup> 「静岡市終活支援優良事業者認証事業実施要綱」 静岡市ウェブサイト <<https://www.city.shizuoka.lg.jp/documents/13114/youkou.pdf>>

<sup>59</sup> 「「死後全額贈与」契約無効」 『中日新聞』 2021.1.29. なお、「高齢者等終身サポート事業者ガイドライン」は、死因贈与契約や寄附を契約の条件等にすることを避け、利益相反によるサービスの質低下等を招かないよう注意すべきとしており、全面的には禁止していない。内閣官房(身元保証等高齢者サポート調整チーム)ほか、前掲注(3), pp.18-19.

<sup>60</sup> 「未来のあんしんに向けた取組「エンディングプラン・サポート」の開始」 (2025年10月21日市長定例記者会見 資料1) 静岡市ウェブサイト <<https://www.city.shizuoka.lg.jp/documents/56916/kaiken1021-1.pdf>>

<sup>61</sup> 契約者本人の死後、終活支援優良事業者は、この外郭団体(静岡市土地等利活用推進公社)から預託金を受け取り、契約に基づく事務を実施する。同上

が契約の履行を確認するもので、市による関与がより強化された取組となっている<sup>62</sup>。

#### （ii）終活支援優良事業者の取組

社会福祉法人まごころは、特別養護老人ホームを始めとした介護事業に取り組む傍ら、身元保証人等がおらず、入院や入所時に困難に陥る高齢者の増加を感じ、令和4（2022）年2月に身元保証事業を開始した。当初は手探りの状態から事業を開始したが、静岡市が認証基準を定めたことにより、備えるべき要件が明確になったという。身元保証支援、生活支援、死後事務、葬儀・納骨支援、法的支援等広範な支援を提供しており、令和6（2024）年3月に、終活支援優良事業者の第1号として市からの認証を受けた。

令和7（2025）年9月末現在では、延べ約80人と契約を結んでおり、認証を受ける前には、ケアマネジャー等の支援者からの問合せが主であったが、認証後は70代前半までの比較的若年で元気な高齢者本人からの問合せが増加している。

支援に当たっての課題として、入院や死後事務に係る業務は発生時期が見通しづらく、繁忙期と閑散期の差が大きいことや、突発的な対応が必要になることが挙げられた。また、非営利法人であるが、事業継続には一定の収支確保が必要なため、収益を考えると、生活保護受給者や預託金を負担できない低所得者への支援は難しく、支援の必要性を感じる人であっても断らざるを得ない状況となっている。

### （2）岡崎市

愛知県岡崎市は、令和6（2024）年7月から、相談内容に応じて公的制度やサービス等の情報を提供する終活応援事業を行っている。提供する情報には、市と協定を結んだ民間事業者（以下「協定事業者」）が提供する終活支援サービスも含まれる。背景としては、民間事業者の支援内容や料金設定等、不明確な点が多いことが課題となっており、静岡市と同様に市の関与を求める市民の声が寄せられていたことや、市による直接支援が難しいため、民間事業者が提供するサービスの活用が望まれたことがある。

事業の形成に当たっては、「岡崎市SDGs公民連携プラットフォーム」を利用し、民間事業者との意見交換が行われた<sup>63</sup>。協定事業者は公募であり、静岡市のように市が詳細に基準を定めて認証するわけではないが、「高齢者等終身サポート事業者ガイドライン」を遵守するよう求めている。協定事業者は、支援内容や料金設定等が市のウェブサイト上のパンフレット<sup>64</sup>に掲載され、同パンフレットは、市の相談窓口等でも活用される。令和7（2025）年10月末現在では、5協定事業者が掲載されている。市からは協定事業者を提示するのみであり、その後の契約については原則として把握しないが、協定事業者と死後事務委任契約を結んだ市民が市に届け出ておくことで、市が当該市民の死亡届を受理した際に協定事業者に連絡し、死後事務の履行を確認する取組を行っている。

---

<sup>62</sup> 同上

<sup>63</sup> 「「高齢者等に関する身元保証・生活支援・死後事務などに関するサービス提供体制の確立」の意見交換会を開催します。（岡崎市SDGs公民連携プラットフォーム）」2025.9.2. 岡崎市ウェブサイト <<https://www.city.okazaki.lg.jp/1300/1303/1319/p039059.html>>

<sup>64</sup> 岡崎市「ずっと安心！終活応援事業」<[https://www.city.okazaki.lg.jp/1100/1183/1146/p041149\\_d/fil/panhuretto2.pdf](https://www.city.okazaki.lg.jp/1100/1183/1146/p041149_d/fil/panhuretto2.pdf)>

## 2 パッケージ支援の提供

### (1) 知多地域権利擁護支援センター

NPO 法人である知多地域権利擁護支援センター（以下「センター」）は、法人後見を始めとする権利擁護事業を平成 20（2008）年から本格的に行っている。愛知県知多半島の 4 市 5 町から委託を受けており、令和 4（2022）年以降は、権利擁護における地域連携ネットワークの中核となる中核機関の役割を担っている。

「第 1 期知多地域成年後見制度利用促進計画」において、知多地域での身元保証や死後事務を行う「ライフエンディング事業」の整備が定められた<sup>65</sup>。センター、行政、社協、研究者が参加する協働プロジェクトにおいて具体的な検討が進められ<sup>66</sup>、センターは同事業の実施機関として、令和 6（2024）年 10 月に、見守り・安否確認、入退院時等の支援、死後事務支援を基本サービスとして提供する「くらしあんしんサポート事業」を開始した。

当初は 20 万円の預託金を含め、契約時に約 25 万円を要したが、資産が少なく、利用を諦める相談者が相次いだことから、令和 7（2025）年 9 月から料金体系を変更した。保険会社との提携により、現在は契約時の 33,000 円に加え、加入時の年齢に応じて設定される 6,000 円から 15,700 円までの範囲で定められる月額利用料で基本サービス（週 2 回の電話、月 1 回の訪問、緊急連絡先としての対応、葬儀）を提供している<sup>67</sup>。

契約者にはセンターが主催する互助会「喜楽会」への参加が求められる。喜楽会は、契約者のほか、センターが市民向けに行う「ろうスクール」<sup>68</sup>の受講者等の約 30 人で構成され、2 か月に 1 度、交流会が開かれる。専門職が講師となってセミナー形式の活動が行われることもあり、社会保障制度を学ぶ場としての機能も果たしている。

### (2) 名古屋市

愛知県名古屋市では、名古屋市社協が実施主体となり、令和 3（2021）年 2 月から預託金による死後事務支援、見守り・安否確認支援、入退院等の支援を行う「なごやかエンディングサポート事業」（以下「なごやか事業」）と、令和 4（2022）年 10 月から見守り・安否確認、死後事務を行う「名古屋市あんしんエンディングサポート事業」（以下「あんしん事業」）を行っている。前者は社協の独自事業だが、後者は市からの委託事業のため、委託先が変更となった場合にどのように移行するかが課題とされている。

「なごやか事業」は申込みが多数に及んだことから、新規受付を令和 6（2024）年 7 月に休止、令和 7（2025）年 4 月に終了し、以降は既に契約済みの高齢者への支援のみを行っている<sup>69</sup>。一方で、「あんしん事業」は入退院時等の支援を含まないためか、利用申込みは予測より低調である。

<sup>65</sup> 知多地域成年後見制度利用促進計画策定委員会「第 1 期知多地域成年後見制度利用促進計画」2020.3, p.13. 知多市ウェブサイト <[https://www.city.chita.lg.jp/docs/2020030200032/file\\_contents/seinen-koukenn-keikaku.pdf](https://www.city.chita.lg.jp/docs/2020030200032/file_contents/seinen-koukenn-keikaku.pdf)>

<sup>66</sup> 今井友乃「身元保証問題を広域で取り組むことの意義と課題」『実践成年後見』107 号, 2023.11, pp.37-38.

<sup>67</sup> 「身寄りない高齢者 終活支える新保険」『朝日新聞』2025.10.6. ただし、契約前に余命宣告を受けた場合には保険が利用できないため、約 25 万円を引き続き要する。

<sup>68</sup> 「人生のさいごまで後悔しないで笑顔で暮らすための自分らしい生き方・老い方（老）と生活を守るための制度や法律（Law）を学ぶ学校」として、センターが毎年 30 名を募って開催している。弁護士や福祉職員等が講師となり、週に 1 回の講座が全 7 週にわたって開かれる。「知多半島ろうスクール 2025 in 南知多町」2025.6.10. 知多地域権利擁護支援センターウェブサイト <<https://chita-kenri.or.jp/951/>>

<sup>69</sup> 「「なごやかエンディングサポート事業」新規受付終了のお知らせ」名古屋市社会福祉協議会ウェブサイト <<http://www.nagoya-shakyo.jp/bunya/senior/page-974/page-6232/>>

両事業はいずれも対象者について、名古屋市内に居住し、明確な契約能力を有する65歳以上で、生活保護を受給しておらず、原則として直系卑属（子や孫）がいないこと、といった要件を設定しているが、大きな違いとして、「あんしん事業」では資産要件（市民税非課税、預貯金1000万円以下、現在居住している不動産等を除く不動産を所有していないこと）が課されていることがある。事業の開始当初は、預貯金の要件は350万円以下であったが、対象外となる相談者が多かったため、令和6（2024）年2月から要件が緩和された。

### （3）豊田市

愛知県豊田市では、身寄りのない高齢者に関する包括的な相談窓口を令和7（2025）年1月から豊田市社協に委託している。窓口では、関連する相談を総合的に受け付けた後、様々な支援にコーディネートしている。また、社協は、身元保証が必要とされる現状に対応するため、市民等の寄附による権利擁護基金を活用した事業「結サポート～くらし安心事業～」を同年4月から段階的に実施している<sup>70</sup>。

「結サポート～くらし安心事業～」により、社協は、日常生活支援（見守り及び意思決定支援）、入院・入所時支援、死後事務支援を提供する。ただし、社協だけでは支援力不足の懸念があるため、多機関と協働している。具体的には、見守りや意思決定支援では主に市民ボランティア、入院・入所時支援ではトヨタ生活協同組合（必要品の準備）、シルバー人材センター（自宅管理・必要品の宅配）、豊田信用金庫（本人口座からの医療費支払）等が参画している。また、死後事務支援では、社協は高齢者の生前から大家、居住支援協議会、弁護士・司法書士と情報を共有し、死後には弁護士・司法書士と協力して処分業者に家財処分・遺品整理を依頼する。なお、トラブル防止のため、社協自身が預託金を受け取って直接対応することは避けている。

## 3 受入体制の整備

身寄りのない高齢者への支援を想定したガイドラインを作成する動きも広がっている<sup>71</sup>。愛知県江南市では、江南厚生病院が主催し、地域の病院で構成される病病連携<sup>72</sup>会議の下で、「身寄りがない人で意思決定が困難な人への支援に関する地域医療機関ガイドライン」<sup>73</sup>（以下「地域ガイドライン」）が令和3（2021）年に作成された。

個々の病院内ではなく、連携の下で作成された背景としては、病院ごとに規則が異なる場合に、転院に時間がかかり社会的入院<sup>74</sup>が長引くこと、中小規模の病院では、病院内にガイドライ

<sup>70</sup> 「身寄りない人に安心を」『中日新聞』2025.4.17.

<sup>71</sup> 豊田市では、様々な主体から構成された「豊田市成年後見・法福連携推進協議会身寄りのない方への支援のあり方検討部会」において、身寄りのない高齢者の支援が必要となる場面や課題、関係支援機関を整理し、ノウハウを交換した上で、ガイドラインのように指針を示すのではなく、有効な対応方法や参考情報を集めた対応レシピ集として公開されている。「身寄りを頼ることができない方に対する支援について」2025.1.15. 豊田市ウェブサイト <<https://www.city.toyota.aichi.jp/kurashi/fukushi/koureisha/1038128/1057534.html>>

<sup>72</sup> 病病連携とは、急性期と回復期機能等の機能の異なる病院間や専門の異なる病院間で行われる連携のことである。児島美都子監修、成清美治ほか編著『保健医療と福祉』学文社、2020, p.112.

<sup>73</sup> 病病連携会議「身寄りがない人で意思決定が困難な人への支援に関する地域医療機関ガイドライン」2024.12. 江南厚生病院ウェブサイト <[https://konankosei.jp/wp/wp-content/uploads/2025/02/20250206\\_chiikiiryouguidelines202412.pdf](https://konankosei.jp/wp/wp-content/uploads/2025/02/20250206_chiikiiryouguidelines202412.pdf)>

<sup>74</sup> 社会的入院とは、医学的には入院の必要がなく、在宅での療養が可能であるものの、ケアの担い手がいないといった事情により病院で生活をしている状態のことである。（公社）非営利法人研究学会『非営利法人語辞典』全国公益法人協会、2022, p.191.

ン作成のための体制が整っていない場合があり、独力での作成が難しいことなどがある。また、身寄りのない患者への対応では、親族調査や成年後見の市町村への申立て、遺体の引取り等、自治体が関与する場面<sup>75</sup>が多く、連携の必要があつたことや、自治体や担当者によって対応が異なる場合があることから、地域ガイドラインの作成に当たっては、自治体との意見交換も行われた。

地域ガイドラインでは、判断能力や成年後見制度の活用の有無ごとに、医療機関において想定される課題と望ましい対応をあらかじめ示すことで、身元保証人を用意できない人であっても受け入れる体制の整備が図られている。地域ガイドラインにより、医師や看護師が個人の責任で判断する必要がなくなったことも受け入れにつながっている。今後は介護施設との共有や連携も積極的に行う考え方を病院側は有しているが、介護施設には、通院の付添いや長期間の入所など、病院にはない負担があり、病院以上に身元保証人を求める傾向が強い(第Ⅰ章2(1)参照)。

また、これまで健康や経済の面で問題がなく、支援につながっていなかった人が、急に意思表示ができなくなった場合の支援が最も難しいため、こうした事態に備え、高齢者自身が事前に自身の情報整理や医療行為への意思表示を行っておくよう、啓発が必要であるとの意見が聞かれた<sup>76</sup>。

## IV 新事業における主な課題

### 1 担い手の確保

新事業の担い手の一つとして、都道府県社協及び指定都市社協が想定されている。これらの社協から日自事業の窓口業務の委託を受け、実質的な支援を担っている市区町村社協の中には、既に人手不足に陥って契約待機者がいる場合もあり<sup>77</sup>、新事業が同様に委託される場合に、新たな支援の提供に対応できるかは疑問視されている。特に、死後事務は、従来の福祉とは異なる知識を要するため、実施に当たっては専門知識を持つ職員の確保や養成のための大幅な財源拡充が支援現場から求められている。

新事業には、社協以外の民間事業者の参入も想定される。しかし、現在でも、安心感や信頼性を求めて、社協の事業や自治体の認証を受けた民間事業者を希望する利用者が一定数おり、新事業においても特定の事業者に利用者が集中する事態が起こり得る。また、現状では多くの高齢者等終身サポート事業者については消費者保護の観点から問題があることから意思決定支援や日常生活のサポート全般を委ねるべきではないとの意見や<sup>78</sup>、高齢者等終身サポート事業の位置付けを法律上明確にした上で監督官庁による責任ある監督を確保するための法制度の整

<sup>75</sup> 八杖友一「身寄りのない人の医療の現場と課題—医療機関での身元保証問題を考える—」『実践成年後見』107号、2023.11, p.14 は、自治体が身寄りのない人に対して有する権限・義務を例挙している。

<sup>76</sup> 自治体によっては、これらの情報を登録し、緊急時に警察、消防、医療機関等に共有する取組を行っている。「終活登録事業に関するヒアリング調査結果一覧」2025.2.1. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/001474584.pdf>>

<sup>77</sup> 1,483 社協から回答を得た調査では、支援計画の作成等を行う専門員については 553 社協 (37.3%)、具体的な援助を行う生活支援員については 733 社協 (49.4%) が、ニーズに対して人数が不十分であるとしている。また、令和 6 (2024) 年 11 月 1 日時点では 748 人が待機している。「令和 6 年度 日常生活自立支援事業「利用状況調査」結果」pp.3, 5. 地域福祉・ボランティア情報ネットワークウェブサイト <<https://www.zewvc.net/wp/wp-content/uploads/2025/05/R6 日常生活自立支援事業利用状況調査-1.pdf>>

<sup>78</sup> 八杖 前掲注(75), pp.16-17.

備を求める意見がある<sup>79</sup>。なお、新事業は第二種社会福祉事業<sup>80</sup>に位置付けられるため、原則として都道府県知事への届出が必要となる（社会福祉法第69条）。これにより、民間事業者への自治体等による一定の監督権限が担保されるとしつつ、優良な事業者の広報、より包括的な新たな法規制の導入等、更なる消費者保護が必要であるとする見方がある<sup>81</sup>。

## 2 対象者の範囲

福祉部会報告書（第Ⅱ章2(2)参照）では、家族・親族等の関係が様々であることから、一律に身寄りがあるものを新事業の対象外とすることは適當ではないとの考えが示されているが<sup>82</sup>、対象範囲を決定する具体的な基準は不明である。訪問先機関によれば、本人が身寄りを頼りたくないと希望している場合でも、身寄り側が支援の提供に応じ、部分的に支援を担うことが可能な事例もあるという。このような場合に本人の意思を尊重すると、本人と身寄りにつながりが生じる可能性が断たれ得るため、判断が難しいとの声が聞かれた。一方、財源や職員が限定されていることから、子や孫がいる場合には、原則として利用対象者に含めない事業もある。

## 3 体制整備

携帯電話の契約解除等の死後事務を遂行する際に、家族ではないことから手続に時間がかかり、契約相手によっては断られるといった事態を複数の訪問先機関が経験していた。支援にかかる負担軽減のためにも、身寄り以外の第三者が様々な支援を行うことを想定して制度を見直すこと<sup>83</sup>、関係者に周知すること等により、支援を円滑に遂行できる環境整備が求められる。

他方、パッケージ支援を行う訪問先機関によれば、従来家族の役割とされてきた支援を同機関が一举に引き受けるという誤解を、高齢者本人や関係者から受けることがあるという<sup>84</sup>。一支援機関による総合的な支援は、高齢者の意思決定の確保の観点から好ましくなく、支援機関にも過大な負荷がかかるため、新事業が担う範囲を明示した上で、多数の支援機関が連携して支援に当たるという前提を高齢者や関係者が共有すべきとの声が聞かれた<sup>85</sup>。

<sup>79</sup> 日本弁護士連合会「身寄りのない高齢者が身元保証等に頼ることなく地域で安心して安全に暮らすことのできる社会の実現を求める意見書」2024.1.19, pp.1, 10-15. <<https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2024/240119.pdf>>

<sup>80</sup> 第一種社会福祉事業は、社会福祉法第2条第2項に掲げられる事業であり、国、地方公共団体又は社会福祉法人による経営が原則とされる（同法第60条）。これに対して、第二種社会福祉事業は、同法第2条第3項に掲げられる事業であり、経営主体は制限されない。

<sup>81</sup> 上山泰「『新日常生活自立支援事業』に第二種社会福祉事業として取り組む際の注意点等について」『WAM』729号, 2025.9, p.6. なお、福祉部会においては、届出だけでは不十分との指摘がなされている。「第29回社会保障審議会福祉部会 議事録」2025.9.8. 厚生労働省ウェブサイト <[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_65136.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_65136.html)> 石踊委員の発言

<sup>82</sup> 「社会保障審議会福祉部会報告書」前掲注(50), p.15.

<sup>83</sup> 最近では、死亡届の届出人が拡大され、高齢者等終身サポート事業者の代表者が含まれることになった。「死亡届事業者でも」『朝日新聞』2025.10.30.

<sup>84</sup> なお、新事業に先立ち、支援の脱家族化を担っているとされる第三者後見人については、過剰なニーズが寄せられ、本来の法的権限の範囲を離れて、事実上の親族代わりの役割を期待されるとの課題が指摘されている。上山前掲注(11), p.5.

<sup>85</sup> 福祉部会報告書は、新事業を通じて地域の高齢者等のニーズに的確に応えていくため、支援体制の構築にかかる市町村の責務にも言及している。「社会保障審議会福祉部会報告書」前掲注(50), pp.14-15.

## おわりに

近年増加傾向にあると思われる身寄りのない高齢者に対して、各訪問先機関は試行錯誤を重ねながら、支援体制の整備に取り組んできた。ただし、多くの訪問先機関は、家族が担ってきた役割をそのまま他者が担う形態の支援は対症療法や応急処置にすぎず、将来的には人手不足に陥るなどして対応が難しくなるという危機感を有していた。現時点での取組は、あくまでも身元保証人を立てる慣行を前提としたものにとどまっているが、今後は身元保証人が属人的に債務保証や死後対応などを包括的に保証するシステムを抜本的に改める必要があると指摘する有識者もいる<sup>86</sup>。身寄りのない高齢者の支援は、福祉のアプローチだけでは本質的な解決は図られないとの見方もあり<sup>87</sup>、今後も継続的な議論が求められる。

末筆ながら、多忙の折に訪問調査に御協力いただいた全ての方に、この場を借りて心から感謝を申し上げる。

<sup>86</sup> 例として、信用情報やマイナンバー制度、デジタル技術等を積極的に活用し、他者が介在する必要性を低減させる仕組みを構築することが提案されている。星貴子「超高齢社会における身元保証の現状と課題」『JRI レビュー』5巻77号、2020、pp.24-28. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/11649.pdf>>

<sup>87</sup> 菊池馨実「いわゆる身寄り問題への対応」『週刊社会保障』3294号、2024.11.25、p.27.