

# おひとりさまの終活（前編）

## —高齢期の生活上の不安と制度・施策—

主任研究員 大沼 八重子

### 目次

はじめに

1. 終活とはなにか
2. おひとりさまを巡る現状
3. おひとりさまの高齢期の生活上の不安

4. おひとりさまの高齢期の生活上の不安  
に対して必要と思われる制度・施策等  
前編まとめ

### はじめに

人生の終わりに向けた個人による事前準備は、昨今「終活」と呼ばれることが少なくない。少子高齢化が進展し、独居高齢者が増加傾向にあるなか、特に近親者等がいない者にとって、高齢期や死後に向けた終活は、その重要性が増していると考えられる。本来、終活は私的な領域なものといえるが、未婚や子どものいない夫婦、離別や死別による独居が増え、65歳以上の高齢世帯（以下、「高齢世帯」という。）を巡る状況は大きく変化しており、政府も増加する独居高齢者等への対策が重要であるとして、様々な取組みを進めている。

本稿では、終活が必要と思われる年代かつ、近親者等がいない、家族・親族に頼みづらいなどの事情がある人を「おひとりさま」と呼称することとする。そのうえで、おひとりさまを取り巻く現状と、おひとりさまの高齢期の生活上の不安を整理し、それら不安に対して必要と思われる制度・施策等をみていく。今回はおひとりさまの高齢期、次回はおひとりさまの死後を取り上げる。

### 1. 終活とはなにか

日常に浸透しつつある「終活」という言葉は造語であり、週刊誌が2009年に葬儀・墓の準備を考える終活事情を連載で取り上げたことから、広く知られるようになったとされている<sup>1</sup>。終活は「広辞苑（第七版）」（2018年）に掲載はなく、「新明解国語辞典（第八版）」（2020年）は、終活を「人生の終わりに向けて準備をする活動。エンディングノート作成、身辺整理などを通して、人生を総括し、余生を有意義に生きること」、「大辞林（第四版）」（2019年）は、「人生の最期に向けて準備をすること。財産を整理する、墓を購入するなど」とし、主に人生の最期を迎えるための準備だと定義している。関連書籍も数多く出版され、多くは葬儀方法、遺言書、遺影写真の撮影、身の回りの整理、医療にかかる延命や介護の場所の選択など、家族に迷惑をかけないための準備を終活と称して活動を推奨するものである。身辺整理等の終活は誰しも必要な活動であると思われるが、おひとりさまの場合、人生の最期に向けた終活はより深刻であるといえる。入院したら誰に頼るか、身体が不自由または認知症になったら一人で生活できるのか、死亡届や火葬は誰がするのか、といった高齢期や死後に生ずる生活不安を一人で乗

1 週刊朝日「現代終活事情」（2009年8月～12月）

り越えていくための準備が終活として求められるからである。

高齢期の支援制度である公的介護保険制度は、高齢期にはなくてはならない制度であるが、家族・親族の支えがあることが前提となっている。この利用にかかる申請すらも、頼る者がいないおひとりさまは、身体能力や判断能力が低下した状態で、自身で行わなくてはならない。

おひとりさまにとって終活は、高齢期から死後にかけて起こる生活上の不安を想定して備える活動であり、おひとりさまが自身の終活を考えることは、家族・親族等頼れる者がいる人に比べ、より重要といえる。

次章では、高齢期のおひとりさまを取り巻く状況を統計等から確認する。

## 2. おひとりさまを巡る現状

### (1) 増加する独居高齢者

#### ① 高齢世帯のうち単独世帯は2050年推計45.1%

65歳以上の高齢者（以下、「高齢者」という。）人口は、一貫して増加し、2020年3,627万人で今後も高齢者人口は増加傾向が続くと予測されている<sup>2</sup>。高齢化が急速に進むなか、結婚や家族の姿も変化・多様化しており、世帯構成においても著しい変化がみられるようになってきている。特に、一人で暮らす高齢単独世帯は、2050年には1,084万世帯、高齢世帯総数に占める割合が45.1%にまで上昇し、高齢単独世帯は男女共に今後も増加を続けるものと推計されている（図表1・2）<sup>3</sup>。また、独居高齢者が高齢者人口に占める割合

については、2020年時点では独居の高齢女性（21.1%）が男性（13.3%）より7ポイント以上高いが、女性より男性の上昇幅がわずかに上回り、2050年には男性が26.1%、女性が29.3%と独居の高齢女性と男性の差は3ポイント程度まで縮まっていくと見込まれている。

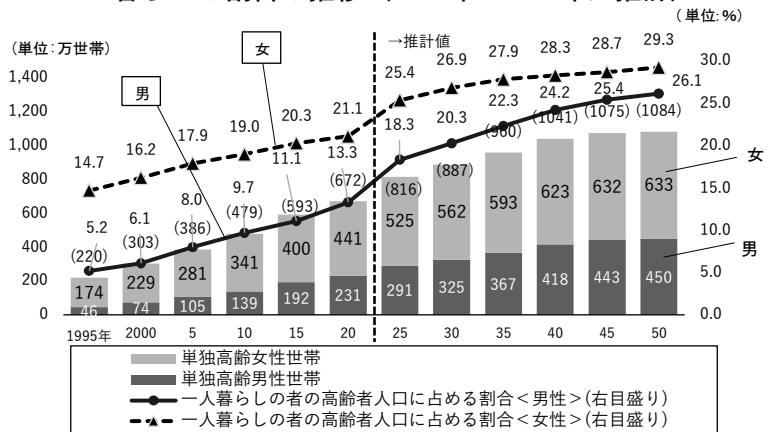
（図表1）世帯主が65歳以上の家族形態の推移

（単位：%）

	単独世帯	夫婦のみの世帯	夫婦と子どもから成る世帯	ひとり親と子から成る世帯	その他
2005年	28.5	34.3	14.1	7.5	15.6
2020年	33.1	33.2	14.6	9.4	9.7
2035年	41.7	28.2	13.3	9.7	7.1
2050年	45.1	26.5	12.6	8.9	7.0

（出典）総務省「国勢調査」（2005年、2020年）、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）（2024年推計）」（2024年4月）（2035年、2050年）より、筆者作成

（図表2）男女別・高齢世帯における単独世帯数および一人暮らしの割合の推移（2025年～2050年は推計）



（出典）総務省「国勢調査」（1995年～2020年）、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）（2024年推計）」（2024年4月）（2025年～2050年）より、筆者作成

（注）棒グラフの（ ）内は、単独高齢男性世帯数と単独高齢女性世帯数を合わせた合計

2 総務省「国勢調査」。国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口・世帯数（2024年推計）」の推計では、団塊ジュニア世代が65歳以上人口に入った後の2043年に3,953万人でピークを迎えることが予測されている。団塊ジュニア世代は、昭和46（1971）年～昭和49（1974）年生まれ。

3 高齢世帯総数は2,404万世帯が見込まれている。

② 2050年 独居高齢男性の約6割が「未婚」

男女別に単独高齢世帯の配偶関係の状況を見ると、男性の「未婚」の割合は、2020年の33.7%から、2050年59.7%へと大きく上昇し、女性は、2050年「死別」が45.9%で最も多く、「未婚」が30.2%で続くが、2020年と比べ「未婚」は1割から3割への上昇が推計されている（図表3）。単独高齢世帯は、今後は未婚が増え、特に男性で顕著となることが見込まれている。

(2) 2040年 高齢者6.7人に1人が認知症

2024年に厚生労働省研究班が公表した推計によれば、団塊ジュニア世代が65歳以上になる2040年に高齢者の認知症認知症患者が584.2万人にまで増え、高齢者人口の14.9%、約6.7人に1人が認知症に罹患すると予測されている<sup>4</sup>（図表4）。また、予備軍とされる軽度認知障害（MCI）の人は、2040年に612.8万人にまで増え、認知症とMCIをあわせた認知症有病者数は1,197万人にのぼることが見込まれている。認知症は、誰もがなりうる疾患であるが、独居高齢者が生活を送るうえで大きな支障となることが考えられる。

(3) 成年後見制度の利用状況

① 成年後見制度の利用は十分進んでいるとは言えない

認知症等により、不動産や預貯金の管理、相続手続きなどの法律行為をひとりで行うのが困難となった場合、法的に保護し、意思決定支援を行う制度として、成年後見制度がある（図表5）。同制度は法定後見制度と任意後見制度の2種類があり、法定後見制度は、既に判断能力が低下している人について、家庭裁判所の審判により後見人の選任・権限を決定するもの、任意後見制度は、十分な判断能力のある

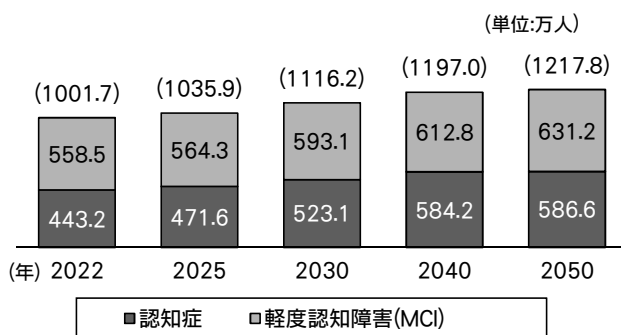
（図表3）男女別・単独高齢世帯における配偶関係の状況

(単位:%)

		未婚	有配偶	死別	離別
男性	2020年	33.7		33.0	24.5
	30	42.8		27.6	21.9
	40	54.2		19.5	19.7
	50	59.7		15.8	18.9
女性	2020年	11.9	69.2		15.6
	30	14.4	64.3		18.2
	40	22.9	53.4		20.5
	50	30.2	45.9		21.1

（出典）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)(2024年推計)」(令和6年4月)

（図表4）65歳以上の認知症と軽度認知障害（MCI）の将来推計



（出典）国立大学法人九州大学「認知症及び軽度認知障害の有病率調査並びに将来推計に関する研究報告書」(令和5年度老人保健健康増進等事業)より筆者作成

（注）（ ）内は、認知症とMCIをあわせた合計

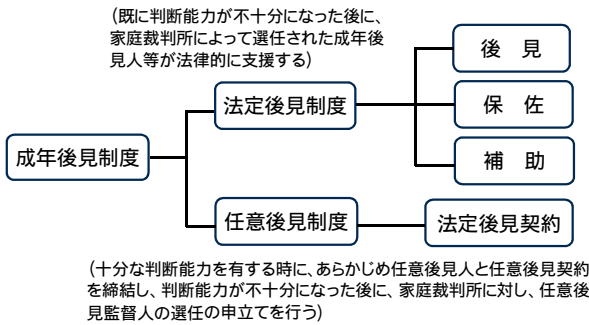
うちに、判断能力の低下に備え、後見人になって欲しい人に財産管理や身上保護の内容を予め決めて契約締結をしておくものである。

成年後見制度の申立件数は、2023年度（2023年1～12月）が約4.1万件、10年前と比べ約1.3倍増加し、2023年12月末時点の同制度の利用者数は24.9万人にのぼる<sup>5</sup>。しかし、前述の認知

4 国立大学法人九州大学「認知症及び軽度認知障害の有病率調査並びに将来推計に関する研究報告書」(令和5年度老人保健健康増進等事業)

5 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」。利用者は、現に成年後見等により支援を受けている成年被後見人、現に任意後見契約が効力を生じている本人をいう。

(図表5) 成年後見制度



(注)筆者作成

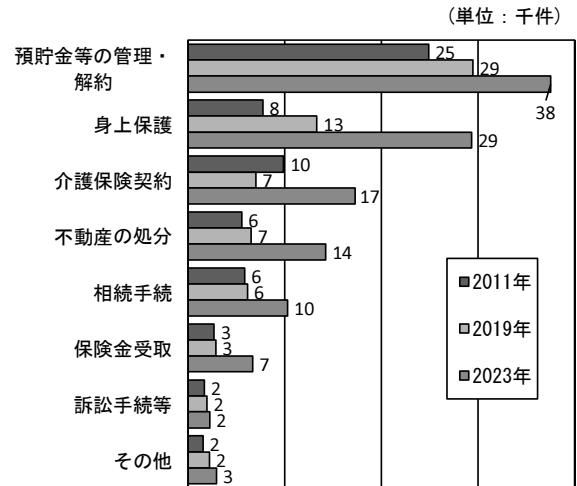
症有病者数は2022年の時点で1,000万人以上が見込まれており、現状の成年後見制度の利用状況からは利用は十分進んでいるとは言えない状況にある。

② 市区町村長による申立てが増加

成年後見制度の申立ての動機は、「預貯金等の管理・解約」と「身上保護」が二大理由であり、認知症等によって金銭等の管理が難しくなったことや、生活・医療・介護などの契約手続きが必要となったことから、申立てが行われている<sup>6</sup> (図表6)。また、申立人と本人との関係を見ると、2023年は「市区町村長」が9,607件で最も多く、次いで「本人」が9,033件、「子」が8,132件となっている<sup>7</sup> (図表7)。最も多い「市区町村長」は、2008年には全体の約7.0% (1,876件) ほどであったが、23.6%にまで上昇し、件数・割合ともに増加傾向にある。

市区町村長は、成年後見制度を必要とする人が申立てに必要な判断能力を有しておらず、しかも身寄りがない場合などに、その実情を把握しうる立場にあるとして申立権が付与されている。市区町村長の申立の増加の背景には、成年後見の申立てを行う家族がいない独居高齢者の増加がある。

(図表6) 成年後見制度 申立ての動機別件数

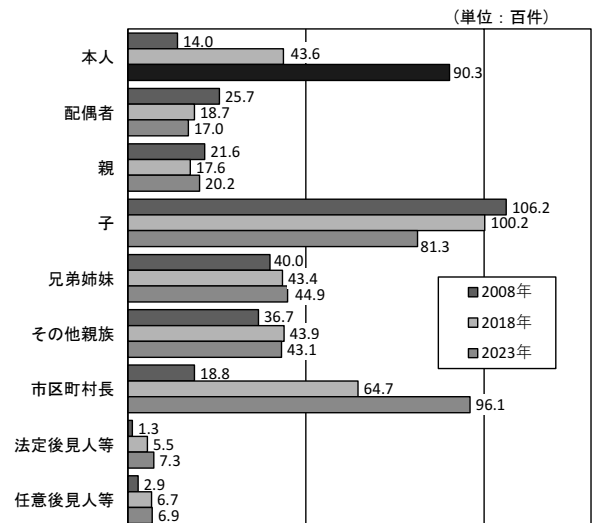


(出典) 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」より筆者作成。

(注1) 後見開始、保佐開始、補助開始及び任意後見監督人選任事件の終局事件を対象。

(注2) 1件の終局事件について主な申立ての動機が複数ある場合がある。

(図表7) 成年後見制度 申立人と本人の関係



(出典) 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」より筆者作成。

(注1) 後見開始、保佐開始、補助開始及び任意後見監督人選任事件の終局事件を対象。

(注2) 申立人が該当する「関係別」の個数を集計。1件の終局事件について複数の申立人がある場合、複数の「関係別」に該当することがある。

(注3) その他親族とは、配偶者、親、子及び兄弟姉妹を除く、四親等内の親族をいう。

6 「身上保護」は、介護・福祉サービスの利用契約や施設入所・入院の契約締結、履行状況の確認など

7 成年後見制度の申立てができるのは、本人、配偶者、4親等内の親族、成年後見人等、任意後見人、任意後見受任者、成年後見監督人等、市区町村長、検察官。

#### (4) 入院・施設入所時の身元保証人等

入院や介護施設利用等の際に「保証人」を求められることは少なくない。主に親族を想定していると考えられるが、身寄りのない人は入院・入所ができないケースが生じる可能性がある。厚生労働省による2017年の調査では、回答のあった医療機関の6割以上で入院時に身元保証人を求め、このうち1割弱で身元保証人不在の場合は入院を認めておらず<sup>8</sup>、回答のあった介護施設等では3割強が入所契約書に本人以外の署名がなければ受け入れないとしていた<sup>9</sup>。同省はこれらの調査結果を踏まえ、身元保証人がいないことのみを理由に医療機関への入院や介護施設等への入所（以下「入院・入所」という。）を拒むことや退所を求めるといった不適切な取扱いを行うことのないよう、2018年4月および8月に都道府県に適切な指導を依頼する文書を発出したほか、身寄りがない場合でも、医療機関や医療関係者が患者に必要な医療を提供し、患者側も安心して必要な医療が受けられるよう、2019年6月にガイドラインを策定、2022年8月にガイドラインに基づく事例集を提供している<sup>10</sup>。

しかし、この指導以降、総務省関東管区行政評価局が行った病院・施設を対象とする調査では、依然として、9割以上が身元保証人を求め、身寄りのない入院・入所希望者の入院・入所を断るケースが2割超であるとする

調査結果が公表された<sup>11</sup>。入院・入所を断る理由について、①病院・施設の負担が大きい、②責任が重い、③退所先の確保や入院支援などが難しい、④具体的な対応が分からない、などが挙げられている。

#### (5) 独居高齢者の生活

国立社会保障・人口問題研究所が2022年に実施した調査によれば、介護や看病で頼れる人がいないとする者の割合は、単独高齢男性世帯が59.6%、単独高齢女性世帯が46.4%となっている（図表8）<sup>12</sup>。独居高齢者の約半数は、物理的なサポートを得られない状況であることがうかがえる。

また、内閣府の調査によれば<sup>13</sup>、60歳以上の人で、ふだん親しくしている友人・仲間が

（図表8）高齢世帯の介護・看病で頼れる人の有無

(単位:%)

	家族・親族で頼れる人がいる	親族以外の頼れる人がいる	いない	そのことでは人に頼らない
単独高齢男性世帯 (n=270)	21.9	7.0	59.6	11.5
単独高齢女性世帯 (n=575)	33.7	7.7	46.4	12.2
夫婦高齢世帯または夫婦の一方が高齢者世帯 (n=2,672)	45.6	5.2	42.4	6.9

（出典）国立社会保障・人口問題研究所「2022年生活と支え合いに関する調査」（2023年12月）

（注）親族以外は、友人・知人、近所の人、職場の人、民生委員、福祉・介護の人等

8 「医療現場における成年後見制度への理解及び病院が身元保証人に求める役割等の実態把握に関する研究」（平成29年度厚生労働科学特別研究事業）。「入院時に身元保証人等を求めている」が65.0%、「入院時に身元保証人等を求めない」が23.9%。

9 「介護施設等における身元保証人等に関する調査研究事業」（平成29年度厚生労働省老人保健健康増進等事業）。「本人以外の署名を求めている」は95.9%、うち「本人以外の署名がないままでは入所（入院・入居）は受け入れていない」が30.7%。

10 「身元保証人等が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（2018年4月27日付け厚生労働省医政局通知）、「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」（2018年8月30日付け厚生労働省老健局高齢者支援課・振興課通知）、厚生労働省「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」（2019年5月）、厚生労働省「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」（2022年7月）

11 総務省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年3月）

12 国立社会保障・人口問題研究所「2022年生活と支え合いに関する調査報告書」（2023年12月）

13 内閣府「令和3年度高齢者の日常生活・地域社会への参加に関する調査」

いないとする人は、配偶者または子ども等同居者がいる人が2割以下であるのに対し、一人暮らしは3割を超える<sup>14</sup>。近所付き合いについても、同居者がいる人より、一人暮らしは付き合いの程度が低い結果となっている<sup>15</sup>。独居高齢者は、親しい友人・仲間が少ないと感じる人の割合が高く、近隣との関係も希薄になる傾向があることがうかがえる。

### 3. おひとりさまの高齢期の生活上の不安

おひとりさまの現状として、前章をまとめると、以下の通りとなる。

- ・独居高齢者は男女ともに今後急激に増加し、特に未婚による独居が増加
- ・認知症有病者数が増加、独居の生活に影響を及ぼす可能性
- ・成年後見制度は、金銭管理と介護・医療等の契約手続きが主な動機に挙げられ、市区町村長による申立が増加
- ・入院・入所時に身元保証人が求められるケースが少なくない
- ・独居高齢者は同居者がいる者と比べ、親しい友人・仲間が少なく、近所付き合いの程

度も低い傾向

こうした現状から、おひとりさまが高齢期に抱える生活上の不安として、以下4点が整理できる（図表9）。

#### (1) 近隣との関係の希薄化

近隣との関係の希薄化により、自宅での転倒事故、加療が必要な病気の発症、認知症等の早期発見が難しく、その進行等に気づかないケースが考えられる。疾病・事故等により日常生活に支障が出る可能性がある。

#### (2) 身体機能の低下

加齢に伴う身体機能の衰えにより、買物や移動等ちょっとした日常生活の手助けから、場合によっては介護が必要となるなど、独居での生活に支援を要する可能性がある。

#### (3) 判断能力の低下

認知症患者数の増加が見込まれており、認知症により介護が必要となるケースが考えられる。認知症は、若干の物忘れから、記憶障害や認知障害など幅広く、理解・判断能力障害により財産管理等が必要となる場合もある。

（図表9）おひとりさまの高齢期の生活上の不安、必要と思われる取組み

	高齢期の生活上の不安	高齢期の生活上の不安の具体的な内容	必要と思われる取組み
1	近隣との関係の希薄化	・自宅での転倒事故・加療を要する病気の発症 ・認知症等進行等の発見の遅れ ・孤独死などの発見の遅れ	見守り活動
2	身体機能の低下	・買物・移動等の日常生活への影響 ・健康状態の悪化 ・介護の必要性の顕在化	
3	判断能力の低下	・金銭・財産管理 ・徘徊などの問題行動 ・契約等に関する消費者トラブル、権利侵害 ・服薬管理、食事摂取確認など日常生活の支援の必要性	成年後見制度の利用
4	身元保証問題	・病院への入院時、施設入所時の身元保障問題 ・入院時等の準備、身の回りの世話 ・成年後見人の申立て	身元保証等への対応

（出典）筆者作成

14 一人暮らしは「ほとんど持っていないと感じる」が20.1%、「持っていないと感じる」が10.1%で、この合計が30.2%、配偶者と同居する者は順に13.7%、4.7%、合計18.4%。子どもと同居する者は順に11.9%、5.4%、合計17.3%。

15 一人暮らしは「会えば挨拶をする」が80.4%、「外でちょっと立ち話をする」が43.2%。配偶者と同居する者は順に85.7%、57.6%、子どもと同居する者は順に83.4%、60.7%。

#### (4) 身元保証問題

病院への入院や介護施設等への入所時、身寄りのない高齢者は、入院時の連帯保証人や緊急連絡先といった身元保証人を容易に確保できず、入院・入所が困難となる場合がある。

以上から、必要と思われる取組みとして、「見守り活動」「成年後見制度の利用」「身元保証等への対応」の3つを想定した。

次章では、これら3つの取組みにかかる法令、政府や自治体の制度・施策等をみていく。

### 4. おひとりさまの高齢期の生活上の不安に対して必要と思われる制度・施策等

#### (1) 「見守り活動」をめぐる施策等

見守り活動自体を明確にした法令は見当たらないが、各自治体は、社会福祉法や老人福祉法、介護保険法等の法令に基づき、計画・策定を行い、様々な形で高齢者に対する「見守り活動」を進めている。

#### ① 「社会福祉法」に基づく市町村地域福祉計画

「地域福祉計画」は、社会福祉法第107条の規定に基づき、市町村が行政計画として策定している。2017年6月の改正により、策定が任意から努力義務となるとともに、関連計画の「上位計画」として位置づけられた。地域福祉計画は、地域の助け合いによる地域福祉を推進することが狙いにあり、地域住民やボランティア活動等の支え合いにより、独居高齢者等への見守り機能や支援の強化を進めている。

また、2020年4月の改正により、包括的な支援体制の整備を行う新たな市町村事業「重層的支援体制整備事業」(法第106条の4第2項)

が創設され、各福祉分野の相談支援等が一体として実施されることとなった。

#### ② 「老人福祉法」や「介護保険法」に基づく見守り活動

老人福祉法第20条の8に基づく「市町村老人福祉計画」、介護保険法第117条に基づく「市町村介護保険事業計画」は、市町村による策定が義務化され、これら2つの計画は一体のものとして策定することが定められている。前者は地域の高齢者全体を対象とし、後者は介護状態にある高齢者に特化していることに違いがある。

介護保険制度は、2005年の改正により、予防重視型システムへの転換が図られ、要支援・要介護状態となるおそれのある高齢者への地域支援事業(法第115条の45)が創設された。地域支援事業は、要介護認定を申請する必要なく利用することができ、要支援者と65歳以上のすべての高齢者が対象となる。現在は、「介護予防・日常生活支援総合事業」により、要支援者や生活機能の低下がみられる高齢者へ支援を行う「介護予防・生活支援サービス事業」と、すべての高齢者が利用できる「一般介護予防事業」が提供され、前者は訪問型や通所型のほか、栄養改善を目的とした配食や独居高齢者等への見守り等の生活支援、後者は何らかの支援を要する者を把握して介護予防活動へつなげる取組みが行われている。

また、厚生労働省は、独居高齢者に対する見守り等の取組みについて、一般介護予防事業における住民主体の支え合いの仕組みを活用して、健康状態の確認や助言等を行うよう地方公共団体に文書を発出している<sup>16</sup>。

16 「在宅の一人暮らし高齢者に対する見守り等の取組の実施について」(2020年4月7日付け厚生労働省老健局介護保険計画課ほか連名事務連絡)、「新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止に配慮した介護予防・見守り等の取組の推進について(自治体等の取組事例の周知)」(2021年1月29日付け厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課、老人保健課事務連絡)

### ③ 「消費者安全法」に基づく「消費者安全確保地域協議会（見守りネットワーク）」

2014年6月の「消費者安全法」の改正により、判断力の低下した高齢者等の消費者被害を防ぐため、地方公共団体は地域の関係者等と連携して見守り活動を行う「消費者安全確保地域協議会（見守りネットワーク）」（以下、「地域協議会」という。）を設置できることが規定された（法第11条の3－法第11条の8）。

地域協議会は、個人情報保護に関する法律（個人情報保護法）の例外規定が置かれ、地方公共団体が受け付けた消費生活相談や介護保険台帳等記載の情報等から、本人の同意がなくても見守り等の対象となる高齢者等のリストを作成することができるほか、同議会の構成員間での必要な情報共有もできることから、より実効性の高い見守り活動を行うことが可能となっている<sup>17</sup>。地域協議会の設置済地方公共団体は、2024年6月末日現在、総自治体数1,788のうち505自治体にのぼる<sup>18</sup>。

また、消費者庁は、見守りのポイント等をまとめたガイドブックや、見守りの担い手向け映像教材を作成・提供しており、地方公共団体においても、より地域の実情にあわせた見守りガイドブックの作成・提供を行っている<sup>19</sup>。

### ④ 「高齢者の居住の安定確保に関する法律（高齢者住まい法）」に基づく見守りサービス

高齢者が安心して生活できる住まいづくりを推進するために制定された「高齢者の居住の安定確保に関する法律（高齢者住まい

法）」が2011年10月に改正され、国土交通省・厚生労働省が共管する「サービス付き高齢者向け住宅」（以下、「サ高住」という。）（法第5条）の登録制度が創設された。サ高住とは、高齢者単身や夫婦世帯が居住できる賃貸等の住まいであり、設置者に対し、都道府県等が指導監督を行うことが定められている。高齢者の居住に適した住宅として規模・設備の基準が設けられ、ケアの専門家が日中常駐し、安否確認と生活相談の見守りが必須のサービスとなっている。また、同法に基づく「終身建物賃貸借制度」は、高齢者単身や夫婦世帯が死亡するまで終身にわたり居住ができる仕組みとなっている。

### ⑤ 「高齢社会対策大綱」による地域福祉計画策定の促進

「高齢社会対策基本法」に基づく「高齢社会対策大綱」（2018年2月16日閣議決定）は、分野別の基本的施策の1つに、「住民等を中心とした地域の支え合いの仕組み作りの促進」を掲げ、一人暮らしの高齢者等が、社会から孤立することなく安心した生活を営むための体制整備に向けた取組みを進めている。具体的には、支援が必要な高齢者等の生活支援・地域づくりを進める各種施策の推進のほか、要援護者に係る情報の把握・共有・安否確認等の方法等にかかる地域福祉計画が未策定の市町村へ、都道府県と連携して策定の働きかけを行うといった内容となっている。

また、同大綱は本年夏に改定予定であり、「第5回高齢社会対策大綱の策定のための検討会」では、身寄りのない高齢者等への支援等をテ

17 地方公共団体等が保有する個人情報の第三者への提供は、地方公共団体が制定する個人情報保護条例、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第8条（2005年4月施行）、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律第9条（2005年4月施行）により、法令に基づく場合等を除き、原則として禁止されている。また、個人情報の保護に関する法律により、5,000人分超の個人情報をデータベース化して事業活動に利用する個人情報取扱事業者が、本人の同意なしに第三者へ提供することも原則禁止されている（第23条）。このため、地方公共団体等は、見守り活動のために有用な情報であっても、法令に基づく場合等の例外事由に該当しない限り、本人の同意を得ずに個人情報を提供することができない。

18 消費者庁「見守りネットワーク（消費者安全確保地域協議会）総合情報サイト」より。地方公共団体から消費者庁に対して設置報告のあった協議会数（広域連携による設置を含む。）

19 消費者庁「高齢者・障がい者の消費者トラブル見守りガイドブック（2020年版）」



マに議論されていた<sup>20</sup>。厚生労働省老健局は、市町村において2つの「持続可能な権利擁護支援モデル事業」を実施しているとし、ア. 身寄りのない高齢者等の課題に関する包括的な相談・調整窓口を整備する取組み、およびイ. 民間による支援が受けられない者を対象に「日常生活支援」「身元保証を代替する支援」「死後の事務支援」をパッケージで提供する取組み、といった事業にかかる概要を示している。

## ⑥ 「孤独・孤立対策推進法」に基づく独居高齢者支援

2024年4月、孤独・孤立の問題を社会全体の課題と位置づける「孤独・孤立対策推進法」が施行された。内閣官房に「孤独・孤立対策推進本部」が設置され、孤独・孤立対策の重点計画を決定するなどの取組みが行われている。内閣府は、2024年2月、地方公共団体に対し、「孤独・孤立対策地域協議会の設置及び運営に関するガイドラインの策定について」とする文書を発出、各自治体は「孤独・孤立対策地域協議会」を設置し（法第15条第1項）、対策に取り組むNPO法人などが加わる地方版官民連携プラットフォームの構築等により、地域の実情に応じた支援内容の検討をはじめている。

## (2) 「成年後見制度」をめぐる施策等

今後、独居高齢者の増加などを背景に、成年後見制度の利用が必要となる人の大幅な増加が見込まれることから、2016年4月に「成年後見制度の利用の促進に関する法律」が公布され、2022年3月第二期成年後見制度利用促進基本計画（令和4年度～令和8年度）が閣議決定された。当該計画において、市町村の役割は、地域連携ネットワークづくり、窓口の周知、市

町村長申立ての適切な実施等とされている。また、厚生労働省は、2023年5月、地方公共団体宛に市町村長申立ての適切な実施について事務連絡を発出、成年後見制度利用支援事業に関する要綱等の整備および周知・広報等の取組みによる当該事業の推進を依頼している<sup>21</sup>。

## (3) 身元保証・身元引受け等に関する施策等

### ① 身元保証に関連する法令等

医師法第19条第1項では、「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」とされている。医師法の「正当な事由」とは、医師の不在又は病気等により事実上診療が不可能な場合であり、身元保証人等がないことのみをもって、医師は患者の入院を拒否してはならないとされている。

介護保険施設については、介護保険施設に関する法令上は身元保証人等を求める規定がなく、各施設の基準省令も正当な理由なくサービスの提供を拒否することはできないとされ、厚生労働省は入所希望者に身元保証人等がないことは、サービス提供を拒否する正当な理由には該当しないと通知している<sup>22</sup>。

厚生労働省による適切な指導を依頼する文書の発出以降、目立った取組みはみられないが、身元保証問題の調査結果を公表した総務省関東管区行政評価局は、前述の調査結果とあわせ、病院、施設、行政機関等における実際の支援事例の概要を紹介し、市区町村や関係機関等に送付するなどの取組みを行っている。しかし、今後も、入院・入所の際に身元保証人が立てられない高齢者は増加すると見込まれ、身元保証の問題は、高齢者本人と医療機関等の双方にとって大きな課題といえる。

20 内閣府「高齢社会対策大綱の策定のための検討会（第5回）」（2024年5月20日）

21 「市町村長による成年後見制度に基づく後見開始の審判等の請求の適切な実施及び成年後見制度利用支援事業の推進について」（2023年5月30日付け厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課事務連絡）、「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」（2018年8月30日付け厚生労働省老健局高齢者支援課・振興課通知）

22 「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」（平成11年厚生省令第39号）。

## ② 消費者委員会によ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

身元保証や葬送支援等のサービスを提供する大手事業者が2016年4月経営破綻したことを受け、内閣府の消費者委員会は「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の調査報告」（2017年1月）を公表した<sup>23</sup>。同報告書は、新しい事業（報告書では「身元保証等高齢者サポート事業」としている。）について、直接規律・監督する法令・制度、業界団体等が存在せず、実情が把握されていないことが示され、消費者委員会は、2017年1月、消費者庁及び厚生労働省への建議を発出した<sup>24</sup>。

厚生労働省は、建議を踏まえ報告書を取りまとめ、啓発資料としてポイント集を作成、2018年8月都道府県宛に身元保証等高齢者サポート事業の相談を受けた場合の対応について、当該事業の説明、普及啓発資料の活用、消費者被害を防ぐための消費者行政部局との連携や必要な情報共有、関係部署間の連携体制の構築等に努めるよう通知した<sup>25</sup>。また、消費者庁も、当該啓発資料の活用、および注意喚起資料について都道府県宛通知し、身寄りのない高齢者等が安心して身元保証等高齢者サポート事業を利用できるよう取組みを進めている<sup>26</sup>。

さらに、内閣府の孤独・孤立対策推進本部では、2024年4月の第1回会合において「高齢者等終身サポート事業者ガイドライン」（案）が示され、同年6月、同ガイドラインを策定、公表した。ガイドラインは、入院・入所時の「身元保証等サービス」と、「死後のサービス」を本人との契約に基づいて継続的に提供する事

業者を主な対象とし、契約締結時や契約履行にあたり事業者が遵守すべき法律上の規定や留意すべき事項等を整理し、明記している。

## 前編まとめ

政府や自治体は、様々な法令等の下、地域住民を主体とする見守り活動や公的制度における高齢者支援のほか、成年後見制度の利用促進、身元保証問題等、おひとりさまに関する取組みについて、様々な施策を講じていた。

おひとりさまの終活は、身寄りがいないために自身では解決できない問題が発生する可能性があり、任意後見制度等の活用など事前の取組みをはじめ、地方公共団体が実施する制度等を十分に活用しながら、終活を進めることが肝要であるといえる。

しかし、公的な制度では十分でないと考えられる場合には、高齢者等終身サポート事業者等の利用が必要となる場合もある。政府が作成した当該事業者ガイドラインは、事業者向けであると同時に「利用者による事業者判断の目安ともなり得るものである」としており、利用者も同ガイドラインを参考としたうえで業者等の選定が望まれる。

今回は、おひとりさまの死後に関する不安、制度・施策について取り上げる。

## （参考文献）

1. 沢村香苗（2022年7月）「多様な支援事例でつかむ自治体が直面する高齢者身元保証問題の突破口～地域特性を踏まえたおひとりさま政策の提言～」、第一法規
2. 日本総合研究所「個・孤の時代の高齢期～誰もがおひとりさまになる社会」（2022年10月）

23 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」は、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事業等へ不正流用したことから、2016年4月経営破綻、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大規模な消費者被害が発生した。

24 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年1月31日）

25 「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」（平成29年度老人保健健康増進等事業）、「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」（2018年8月30日付け厚生労働省老健局高齢者支援課・振興課通知）

26 「身元保証等高齢者サポートサービスの利用に関する啓発資料等について」（2018年8月30日付け消費者庁消費者政策課事務連絡）