

資料3

行政運営改善調査 結果概要（令和5年7月～9月）

- ・ 資料3－1 (P1～6) 河川の陸閘の管理・運用に関する調査（勧告日：令和5年7月7日）
- ・ 資料3－2 (P7～9) 一人暮らしの高齢者に対する見守り活動に関する調査（通知日：令和5年7月14日）
- ・ 資料3－3 (P10～13) 不登校・ひきこもりの子ども支援に関する政策評価（通知日：令和5年7月21日）
- ・ 資料3－4 (P14～22) 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（通知日：令和5年8月7日）
- ・ 資料3－5 (P23～26) 墓地行政に関する調査－公営墓地における無縁墳墓を中心として－（通知日：令和5年9月13日）

「^{りっこう}河川の陸閘の管理・運用に関する調査」の結果に基づく勧告(概要)

調査の背景

〔 勧告日: 令和5年7月7日 勧告先: 国土交通省 〕

- ◇ 豪雨災害等が激甚化・頻発化する中で、河川の陸閘※が適切に閉鎖できずに浸水被害が生ずる事案が発生

※ 洪水時に閉鎖して堤防となる河川管理施設。平時は地域住民の通行のための出入口として利用。地域住民が閉鎖等の操作を担っているものもあり

- ◇ 東日本大震災では海岸の陸閘において操作員が多数犠牲となったため、国土交通省は操作員の安全確保のために必要な措置をガイドラインで明記
- ◇ 今回、河川の陸閘についても、操作員が安全に安心して操作するための課題を明らかにするため、調査を実施



陸閘の例（河川敷への出入口）

調査結果の主なポイント

- 運用ルールにおいて、操作員の安全を確保するために必要な規定が明確でないケースが多数
 - ・ 災害時の操作において、安全に対応できない場合には退避を優先するなど、操作員の安全が最優先であることを規定していないものが約40%
 - ・ 陸閘が閉鎖できず、氾濫により生じた背後地等の第三者への損害について、原則、河川管理者が責任を負うことを規定しているものが約15%
- 地域での利用状況を踏まえた陸閘の廃止等の検討が行われていない事例あり
 - ・ 河川管理者等の約4割が操作員の高齢化による担い手不足が課題と認識
 - ・ このような中、利用が低調で地域住民が廃止を望んでいても、河川管理者が検討を行っていない事例あり

主な勧告事項

- 国土交通省は、河川管理者による以下の取組を推進すること
 - ・ 操作を安全にできない場合には、閉鎖が未完了でも避難を優先することなどを運用ルールで明確化
また、第三者への損害について、操作員に重大な過失がない限り、河川管理者が責任を負うことを基本として、運用ルールで明確化
 - ・ 陸閘の利用状況等を踏まえ、廃止等を検討

I 調査対象の概況

調査対象とした陸閘

○ 一級河川、二級河川にある陸閘は全国で約2,500基
そのうち、110基を選定

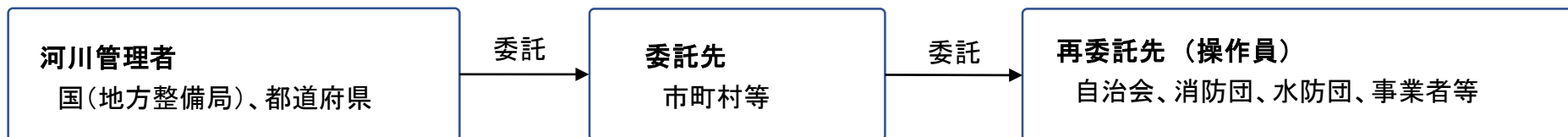
- ① 災害時に被害が生じるおそれがある「洪水浸水想定区域等」にあるもの
- ② 操作が地域住民等に委託されているもの

調査対象陸閘の内訳（河川管理者別、設置目的別）

河川管理者	陸閘の設置目的		
	治水対策	津波対策	高潮対策
国	30	14	16
都道府県	80	50	34
合計	110	64	50

※ 複数の対策を兼ねている陸閘があるため、調査対象とした陸閘の数と設置目的別の陸閘の合計数は一致しない。

管理・運用の関係者



河川管理者

運用ルールを作成して委託先へ共有しよう

地域の事情に詳しい住民に管理を頼もう

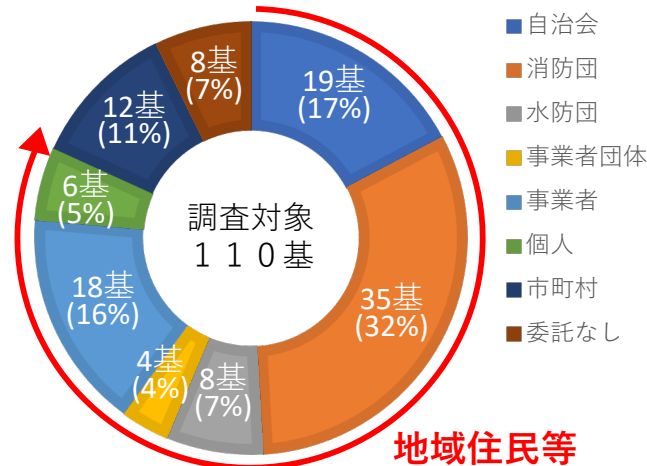


委託先

再委託先

分かりました！

調査対象陸閘の操作員の状況



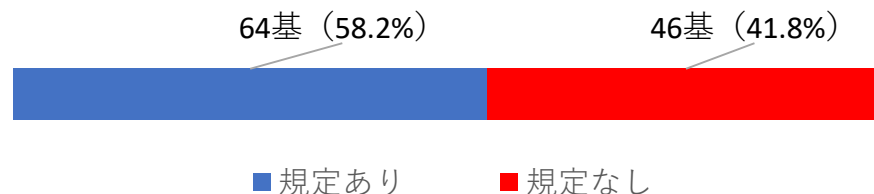
II 操作員の安全確保

- 災害の激甚化・頻発化に伴い、操作員が身の安全を確保できる時間内に確実な避難を行うことができないおそれ身の安全を最優先に行動するよう、あらかじめ明確にしておくことが重要
- 河川管理者が、操作員の安全への配慮を運用ルールで明確にしていないケースが多数

操作員の安全に配慮したルール

- 災害時の操作において、安全に対応できない場合には退避を優先するなど、操作員の安全が最優先であることを規定していないものが約40%
- 特に、河口にある津波・高潮対策の陸間については、津波・高潮到達の時間的切迫度が高く、身の安全を確保するための退避に関するタイムラインを強く意識した取組が求められる

操作員の安全に配慮したルールを規定しているか



背後地への損害が発生した場合の責任

- 陸間からの氾濫により背後地の資産に損害が発生した場合、その責任は、本来、河川管理者が負うべきもの
このことが明確でないと、操作員が、責任を負うことを恐れる余り、過度に危険な状況であっても操作に従事するような事態が生じかねない
- 陸間が閉鎖できず、氾濫により生じた背後地への損害について、原則、河川管理者が負うことを規定しているものが約15%
操作員に重大な過失がなければ河川管理者が責任を負うことを基本とすることの明確化が求められる

損害に対する責任の所在を規定しているか



※ 操作委託を書面により締結している陸間92基について調査したもの

III 操作員の高齢化等の課題

操作員の高齢化

- 陸閘の多くは自治会、消防団、水防団等の地域住民が操作を担っており、それぞれの団体の高齢化が課題
- 操作を委託する河川管理者等においても、約4割が操作員の高齢化による担い手不足を課題と認識

当水防団の平均年齢は65.1歳
定員割れが生じており、陸閘の操作に対応できる団員は少なくなっている



当自治会の操作員は4名全員が75歳以上



再委託先から、高齢化を理由として、契約更新に毎年難色を示されている

利用状況を踏まえた統廃合、常時閉鎖の検討

<人口減少等による担い手確保の課題>
<操作員の安全確保の取組が不十分な課題>



利用状況を踏まえた陸閘の統廃合、常時閉鎖に取り組むべきではないか



- 調査対象110基のうち17基について、河川管理者、委託先等のいずれかが利用頻度が少ないと認識
- 陸閘の利用状況や地域の経済活動状況を毎年度調査し、利用者と協議した上で、運用方式の見直しや統廃合を行っている河川管理者がみられる
- 一方、再委託先である自治会は陸閘の廃止等を望んでいるものの、河川管理者が廃止等に向けた具体的な検討を行っていない事例もある（同様のケースが5基）

河川管理者



過去の聞き取り調査では、畑への通り道になっていた地元利用者から同意が得られる場合は廃止等も可能だが、委託先からの要望もなく、具体的な検討は行っていない



しかし、地域の意見は・・・

もう利用されていない
相当前に常時閉鎖としているが、支障も生じていない
操作員を確保するのも厳しいので、廃止等を検討してもらえると有り難い



道路横断陸閘

道路横断陸閘とは？

車両通行のある道路を横切るように扉体の導線があり、閉鎖により道路を塞ぐ陸閘



～交通規制等の運用ルール～

- 災害時の閉鎖に伴い、住民の避難誘導や車両の交通規制等の措置が必要
河川や道路、交通の管理者等が連携して対応手順をあらかじめ明確にしておくことが重要
- 調査対象の道路横断陸閘27基のうち、こうした対応を講じているのは約4割にとどまる

～関係機関による合同訓練～

- 閉鎖時に道路の通行止めを伴うため、操作に時間を要する
調査対象の陸閘の中には、毎年1回、地方整備局、地方公共団体、警察、水防団等の28機関、約500人が参加する合同訓練を実施し、一連の流れを実際に行うことで連携や作業手順を確認している事例がみられた
- 一方で、訓練に操作員が参加していない事例や、訓練が緊急時における交通規制等の手順や資材運搬に要する時間等を確認できるものとなっておらず、操作員が不安を抱えている事例もある



津波・高潮対策陸閘

津波・高潮対策の陸閘は特に、地震直後の津波や、急激な潮位の上昇で操作員が操作中に被災するおそれあり



～タイムラインを意識した取組～

- 操作の準備から退避までの手順・所要時間をあらかじめ設定しておくことが求められる
- 調査対象の津波・高潮対策陸閘のうち、準備時間、操作時間、退避時間等について規定した具体的なルールを定めているものは約2割にとどまる

～タイムライン検証のための実践的訓練～

- 地震発生後220分以内に陸閘の開閉から操作員の避難、報告までを完了できるような体制を整えることを目的として実施されている事例がみられた
訓練の結果、時間内に作業が完了できなかった場合には、作業の実施体制を見直すこととされている

【参考】 全国における水害（河川）の発生状況



(出典:水害統計)

平成20年7月28日豪雨災害
(石川県金沢市)

平成29年台風第5号
(滋賀県長浜市)

平成30年7月豪雨
(岡山県)

< 水害は身近な災害 >

10年間に一度も水害が
発生していない市町村は僅か3%

- ◆ 陸閘が閉鎖できず、浸水被害が発生した事案も
- ◆ 東日本大震災では、海岸保全施設としての水門・陸閘等において操作員が多数犠牲となった

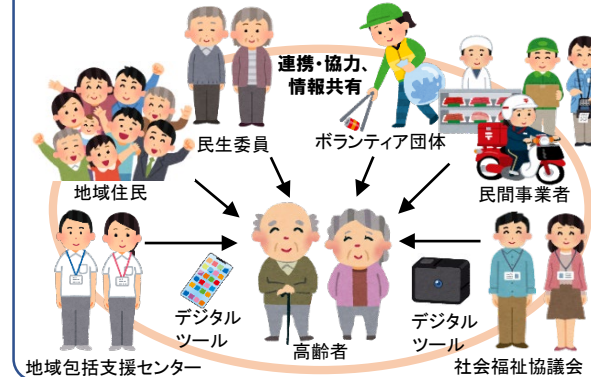
(注) 政府広報オンライン「河川の氾濫や高潮など、水害からあなたの地域を守る、「水防」」
(<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201507/1.html>) を使用し、当省が作成。なお、水害の発生回数は、平成23年～令和2年までのもの

調査の背景

〔 通知日:令和5年7月14日 通知先:厚生労働省 〕

- ◇ 今後も高齢化の進行が予測され、また、一人暮らしの高齢者が孤立する傾向も見受けられるため、見守り活動の重要性が増している現状
 - ◇ 新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により、対面での見守り活動が制限され、その方法を変更せざるを得ない状況が発生
- ⇒ 地域の実情に応じた持続可能な見守り活動の展開に役立てるため、見守り活動の現場である地方公共団体の取組や課題等を調査

複層的な見守り活動のイメージ図



調査結果のポイント

- 地方公共団体が創意工夫して見守り活動を実施
 - ・ 見守り活動の担い手不足の中、地域住民や関係機関との連携・協力及び情報の共有、デジタルツールの活用等を実施
 - ・ 感染症拡大の影響は大きく、状況を踏まえ訪問を電話・はがきに切り替えるなど、見守り活動の方法について見直しを実施
 - ⇒ これらの工夫している取組を事例集として整理
- 持続可能な見守り活動としていくためには、以下の視点が重要
 - ・ 多様な主体による複層的な見守り活動の重要性が増していくこと。
 - ・ 見守り活動の主体や見守られる側の状況に応じた、ポストコロナを踏まえた見守り活動の在り方を検討する必要があること。

望まれる取組

厚生労働省は、地方公共団体に本調査結果を周知するなど、地域における持続的な見守り活動に資する取組を引き続き行うこと。

主な事例①

(1) 一人暮らしの高齢者に対する見守り活動の実態

ア 訪問による見守り活動

民生委員、地域住民等が役割分担・連携しながら行う見守り活動
 (福岡県福智町)(事例集-事例1)

訪問による見守り活動を行う民生委員の担い手確保に苦慮する中、社会福祉協議会が、地域住民の訪問等による日常的な見守りの体制を整備しているほか、町と地域の52の民間事業所(郵便局、ガス事業所、宅配事業所等)と協定を締結し、民間事業所が異変に気付いた際に社会福祉協議会に連絡する緩やかな見守り活動を推進するなど、複数の目による見守り活動を実施

ウ サロンを通じた見守り活動

サロンを通じた見守り活動(学生の参加)
 (北海道厚沢部町)(事例集-事例14)



サロンに大学生が参加する様子

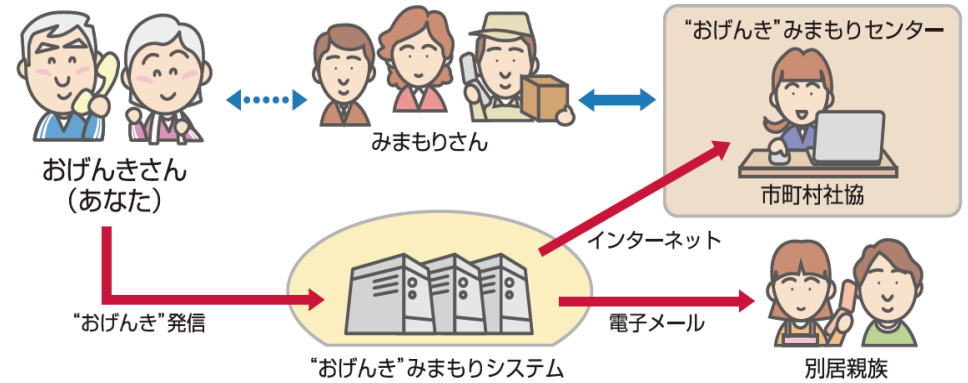
赤沼町内会の「ふれあいサロンあかぬま」では、陶芸体験、パークゴルフ、そば打ち体験等の活動を実施しているほか、大学生や医療福祉専門学校の学生の参加による体力診断やレクリエーションを実施。
 各町内会のサロン活動の運営は、地域住民や社会福祉協議会のほか、地元の中学生も参加する協議体で検討

イ デジタルツールの活用による見守り活動

高齢者が電話で健康状態を発信、協力者が安否確認を行う見守り活動
 (岩手県)(事例集-事例12)

県社会福祉協議会では、高齢者(おげんきさん)が1日1回健康状態を自宅の電話のダイヤルボタンで発信し、みまもりセンター(市町村社会福祉協議会等)が確認する取組を実施。民生委員等の見守り協力者(みまもりさん)にも発信状況をメールで知らせることができ、発信状況、内容を基に訪問が必要な場合は、見守り協力者に対して訪問を依頼

図 「いわて“おげんき”みまもりシステム」の仕組み



(注) 岩手県社会福祉協議会作成パンフレット「いわて“おげんき”みまもりシステムのごあんない(おげんきさん用)」による。

主な事例②

(2) 感染症拡大後における取組内容の変化

ア 訪問を控えた電話・はがき等による見守り活動の継続

マグネットを利用した見守り活動
(東北地方の市町村)(事例集-事例18)

東北地方の復興公営住宅の一つでは、マグネットを利用した見守り活動を開始。入居者は毎週月曜日の正午までに、共用通路に面した扉に、自らが健在である旨を示すマグネットを貼り、翌日火曜日の正午以降に貼ったマグネットを外している。自治会班長等は、マグネットを貼っていない入居者に対してのみ安否確認を実施し、負担を軽減しながら、見守り活動を継続




ウ 離れていても見守り活動ができる環境整備

人感センサー等を活用した見守り活動
(福島県伊達市)(事例集-事例22)

通信装置が内蔵された機器を使い、遠方に暮らす親族がいつでも見守ることができるよう導入費用(初期費用と事業実施期間中の月額利用料)を市が負担する事業を期間限定で実施。

本事業を利用した31件のうち、10件の利用者が事業終了後も月額利用料を自己負担して利用を継続

利用者は、以下から1製品を選択

		
電気ポット ※設定した時間に、 使用状況を親族 にメールで通知	LEDライト ※24時間消灯してい る場合等に、アプリを 通じて親族に通知	人感センサー ※日中動きがないな ど、異常検知時に、 親族にメールで通知

イ 民間事業者等との連携による見守り活動の継続

協定締結事業者による緩やかな見守り
(千葉県船橋市)(事例集-事例21)

市と協定を締結した民間事業者が、日常の業務の中で気付いた異変を市へ連絡する取組を行ってきたが、感染症拡大後、連絡件数が増加したことから、更なる連携強化を呼び掛ける文書を協定締結事業者に発出。「配食された弁当が受け取られておらず連絡もつかない」、「3日程度新聞が受け取られていない」などの小さな異変であっても、迷わず市まで連絡するように依頼

エ 補助金等による見守り活動の支援

調査結果を踏まえた県による補助金の交付
(広島県)(事例集-事例24)

県が、市町における見守り活動や感染症拡大に伴い新たに開始した取組等を把握し、県としての対応策を検討するための調査を実施。調査結果を踏まえ、民生委員の訪問活動を補完する電話やパンフレット作成等に係る経費等、感染症拡大の影響による負担を軽減するための補助金を交付

不登校・ひきこもりの子ども支援に関する政策評価(要旨)

調査の背景

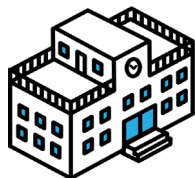
〔 通知日:令和5年7月21日 通知先:文部科学省 〕

- ◇ 小中学校の不登校児童生徒数は9年連続で増加。令和3年度には約24.5万人と過去最多
- ◇ 平成28年に教育機会確保法が成立し、29年に国が同法に基づく基本指針を策定
→ 個々の児童生徒の状況に応じた必要な支援をすること、その際、学校への登校という結果のみを目標にせず、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて、社会的自立を目指すとの方針を明確化
- ◇ 学校等において児童生徒の意向を踏まえ、必要な支援が届けられているか実態を調査
(小・中学校28校等における支援の実施状況を実地に調査したほか、児童生徒・保護者にアンケートを実施し、各支援に対する受け止めを把握)

【不登校児童生徒への支援の流れ】

アセスメント

情報を収集し、不登校に至る経緯や本人の状態を把握

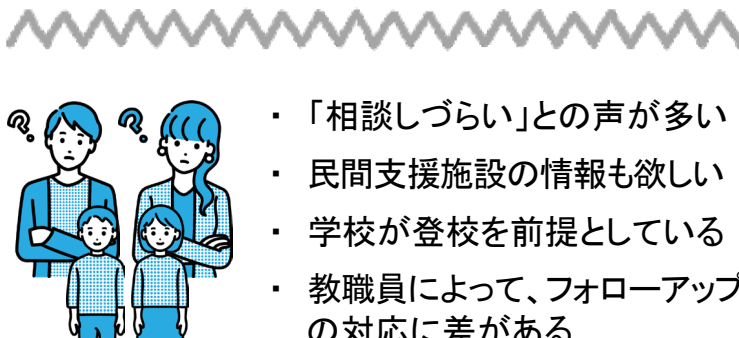


主な調査結果

- ・ 相談体制を整備
- ・ 公的支援施設の情報を提供
- ・ フォローアップを実施

支援策の検討

本人等が望む支援内容についての意向も確認しつつ検討



- ・ 「相談しづらい」との声が多い
- ・ 民間支援施設の情報も欲しい
- ・ 学校が登校を前提としている
- ・ 教職員によって、フォローアップの対応に差がある

フォローアップ

学校外の場所に通う児童生徒の状況等を把握し、悩みや今後の意向を踏まえ支援策を改善

学校による支援と
その受け止めにギャップがある

現場で求められる方向性

- 学校は、児童生徒や保護者の状況に応じ、相談しやすい環境を整える工夫の検討・実践を続けていくこと。
- 国の方針を支援の前提として共有しつつ、保護者等が求める支援内容を把握し、必要に応じて民間施設等の情報を提供すること。

当省の意見

文部科学省は、
左記のギャップを踏まえた支援策の
推進を図っていくべき。

I 不登校児童生徒の状況把握（アセスメント）

制度等の概要

◇ 学校は、不登校児童生徒やその保護者からの相談や家庭訪問等を通じて、不登校に至る経緯や支援策の検討に必要な情報を把握

小・中学校への
調査結果

- 全校で相談体制を整備
 - 相談室を設置し、電話やメール等でも受け付け、家庭訪問も実施
 - 養護教諭やスクールカウンセラー(SC)など複数の者が対応できる体制を整備
- 全校で相談方法を周知
 - 保護者等に対し、相談方法を周知(プリント・保護者会・朝礼など)

児童生徒・保護者への
アンケート結果

- 「相談しづらかった」とする者が一定数存在
 - 児童生徒 約51%、保護者 約35%
- 理由: 大人への説明のしづらさ、学校への不信感
 - 児童生徒 : 「自分の気持ちをどう表現すればよいか分からない」
「言っても分かってもらえない」
「相談内容が漏れないか不安」
 - 保護者 : 「学校が信頼できない」
「気持ちの不安定な子に理解・知識のある人に対応してほしい」

相談体制を整えるだけでは「相談のしづらさ」等が改善できるとは限らず、別途のアプローチが必要

分析

現場で求められる方向性

個々の児童生徒・保護者の状況に応じ、相談しやすい環境を整える工夫の検討・実践を続けていくこと(※)が期待される。

(※) 例えば、気持ちをうまく表現できない場合にはSCによる心理面の支援を、学校への不信感がある場合には、学校外を含む相談先を紹介するなど。



II 支援策の検討（支援情報や国の方針の提供）

制度等の概要

- ◇ 教育機会確保法に基づく基本指針等では、「学校への登校という結果のみを目標にしない」との国の方針や、学校外で学べる施設や相談窓口等に関する情報を学校が提供する方針も明確化
- ◇ その上で、学校のほか関係機関は、連携して児童生徒や保護者の意向を踏まえた支援の方向性を検討

支援情報の提供

国の方針の提供

現場で求められる方向性

小・中学校への
調査結果

- 約9割の学校が公的機関の情報を提供していたが、民間施設の情報を提供していたのは約3割
- 公平性などの観点から民間施設の情報提供には消極的

児童生徒・保護者への
アンケート結果

- 保護者の約7割が民間施設の情報提供を要望
- 「専門的な知識のある者の相談窓口がほしい」などの保護者の意見

分析

- 多忙な個々の教職員や学校のみによる対応には限界

- 約8割の学校が、国の方針^(※)を保護者等に周知したとしている。

(※) 「登校という結果のみを目標としない」

- 国の方針を知らない保護者は約6割
→ 同方針を知っていれば学校以外の支援先を選択した可能性あり^(※)

(※) こどもが日中自宅を過ごす保護者の約7割

- 「学校が支援に当たって登校を前提にしていた」とする保護者の意見

- 国の方針は、保護者等の支援策の検討に影響を与える可能性あり

学校や教育委員会等は、国の方針を支援の前提として共有しつつ、児童生徒や保護者が求める支援内容を把握し、必要に応じて民間施設の情報やそれらについて相談できる環境等を提供する取組が求められる。



Ⅲ 学校外の支援施設に通う児童生徒の活動等の把握状況（フォローアップ）

制度等の概要

◇ 不登校児童生徒が学校外の支援施設で指導を受けている場合、学校がその学習活動の状況等を把握し、学習支援や進路指導を行うことが必要

小・中学校や学校外の支援施設への調査結果

28校のうち、学校外の支援施設に通う児童生徒が在籍しているのは22校

- 全校が児童生徒の学習活動の状況等を継続して把握
- 一方で、学校外の支援施設等からは、業務多忙等を背景に、「教職員によっては、フォローアップの対応に差がある」との意見
- ⇒ 教頭などの担任以外の教職員が学校外の支援施設と意見交換等を行い、その結果を担任等と共有するなど「チーム学校」^(※)として取り組んでいる例

(※) 「チーム学校」

校長のリーダーシップの下、カリキュラム、日々の教育活動、学校の資源が一体的にマネジメントされ、教職員や校内の多様な人材が、それぞれの専門性をいかして能力を発揮し、こどもたちに必要な資質・能力を確実に身に付けさせることができる学校

児童生徒・保護者へのアンケート結果

- 約8割の保護者が「学校が気にかけてくれた」、「要望を伝える機会があった」と回答
- 学校の関与を望む意見や、望まない意見など様々
 - 児童生徒 : 「放っておいてほしいときは、放っておいてほしい」
 - 保護者 : 「中学3年生になると学校から連絡がなくなり、学校での出来事が分からず、行事への参加がしづらくなった」
「学校外の支援施設に通うようになってから、学校とのやり取りが一切なくなった」
「学校において」とプレッシャーを与えると余計に通えないこともある」

児童生徒がどのような関与を求めているかにも配慮しつつ、フォローアップに取り組んでいくことが重要

分析

現場で求められる方向性

学校においては、
「チーム学校」による対応を進めるなどにより、児童生徒に寄り添った支援策となっているか
振り返りつつ、フォローアップに取り組んでいくことが期待される。



調査の背景

〔通知日：令和5年8月7日 通知先：厚生労働省、消費者庁、法務省〕

- ◇ 高齢化の進展や核家族化等に伴い、高齢単独世帯や高齢夫婦のみ世帯が増加
 - ◇ 家族による支援を受けることが困難な高齢者を対象に、入院・施設等入所時の身元保証、日常生活支援、死後の対応等のサービスを行う「身元保証等高齢者サポート事業」が出てきており、今後、需要が高まる見込み
 - ◇ 一方、事業者の経営破綻に伴うトラブル等も発生しており、利用者が安心できるサービス・事業者の確保が課題
- ⇒ 消費者保護の推進とともに、事業の健全な発展のために必要な行政上の措置の検討に資するため、身元保証等高齢者サポート事業の実態について、行政機関による事業者への実地調査を含めた全国調査※を初めて実施

※事業者の公的リスト等がないため、インターネット検索等により412事業者をリストアップし、このうち協力を得られた204事業者を調査

主な調査結果・課題提起

- 身元保証等高齢者サポート事業を直接規律・監督する法令・制度等なし（民法等に基づく民・民の自由契約）
- 本事業については、その特徴を踏まえ、事業者による工夫した取組もみられるが、身寄りのない高齢者を支援するサービスとして、一般的な契約に比べ消費者保護の必要性が高いと考えられることから、今後、留意すべき事項や求められる対応の方向性について課題提起

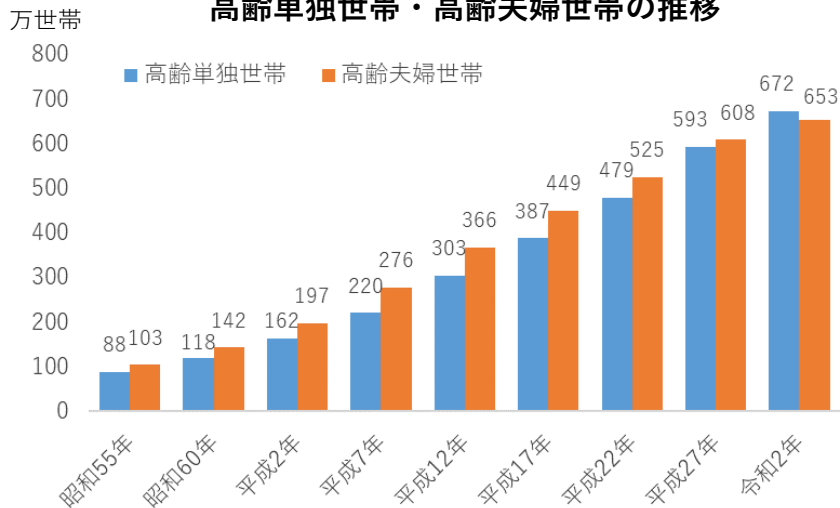
事業の特徴	実態（主な調査結果）	留意すべき事項・対応の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約主体は加齢等により判断能力が不十分になることも想定される高齢者 ・ 死後のサービスを含み契約期間が長期 ・ サービス提供方法、費用体系が多様 ・ 契約金額が高額で、一部費用の支払いはサービスの提供に先行 ・ 契約内容の履行を確認しにくい <p style="text-align: center;">消費者保護の必要性が高い</p>	<p>〔事業者の取組〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 契約内容の重要事項説明書を作成している事業者は少数 ・ 預託金を法人の代表理事の個人名義の口座で管理する例 ・ 利用者の判断能力が不十分になった後も成年後見制度に移行していない例 ・ 契約履行の確認を契約書に規定 ・ 契約書に解約条項がない例 ・ 遺言書の内容が本人の意思と異なる例 <p>〔地方公共団体等の取組〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民への情報提供が低調 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公正な契約手順の確保 ・ 預託金の管理方法のルール化 ・ 成年後見制度への円滑な移行 ・ 契約履行の確認や担保は個々の事業者だけでは対応に限界 ・ 解約時の返金ルールや費用・料金内容の一層の明確化 ・ 寄附・遺贈における本人の自由な意思の尊重と判断能力の確認 ・ 啓発資料の充実・周知

⇒ 事業運営の健全性及び継続性の確保、高齢者が安心して利用できる仕組みが必要

I 調査の背景

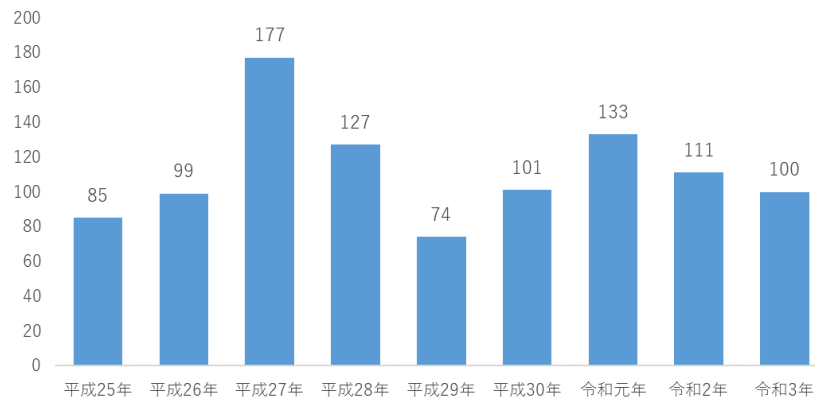
○身元保証等高齢者サポート事業を取り巻く状況

高齢単独世帯・高齢夫婦世帯の推移



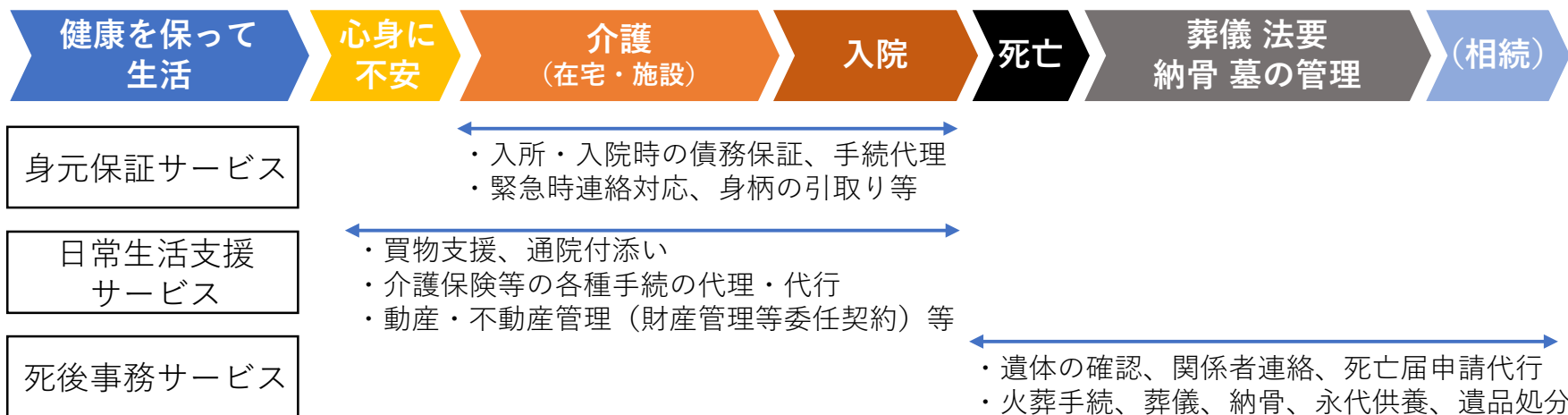
(出典：国勢調査結果)

身元保証等高齢者サポート事業に関する消費生活相談件数の推移



(出典：令和4年2月の消費者委員会への消費者庁提出資料)

○身元保証等高齢者サポート事業／関連サービス（イメージ）



〔上記サービスに関連するサービス〕

- ・任意後見契約（本人の判断能力が不十分 → 家庭裁判所へ申立て → 後見監督人選任 → 後見人による財産管理、契約行為の代理）
- ・遺言（遺言書作成・支援 → 遺贈・相続）

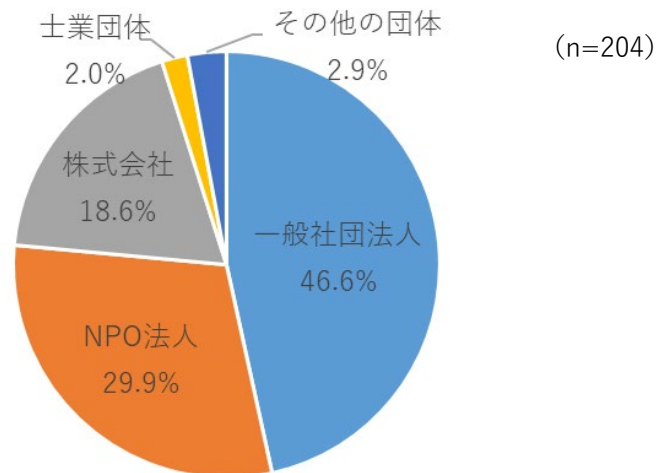
II 身元保証等高齢者サポート事業を行う事業者の概況

○調査対象とした事業者

- インターネット検索や聞き取りにより調査対象に該当すると考えられる412事業者をリストアップ
- 上記のうち、調査に協力の得られた**204事業者**※を対象に調査を実施
 - 実地調査： 88事業者
 - 書面調査：116事業者

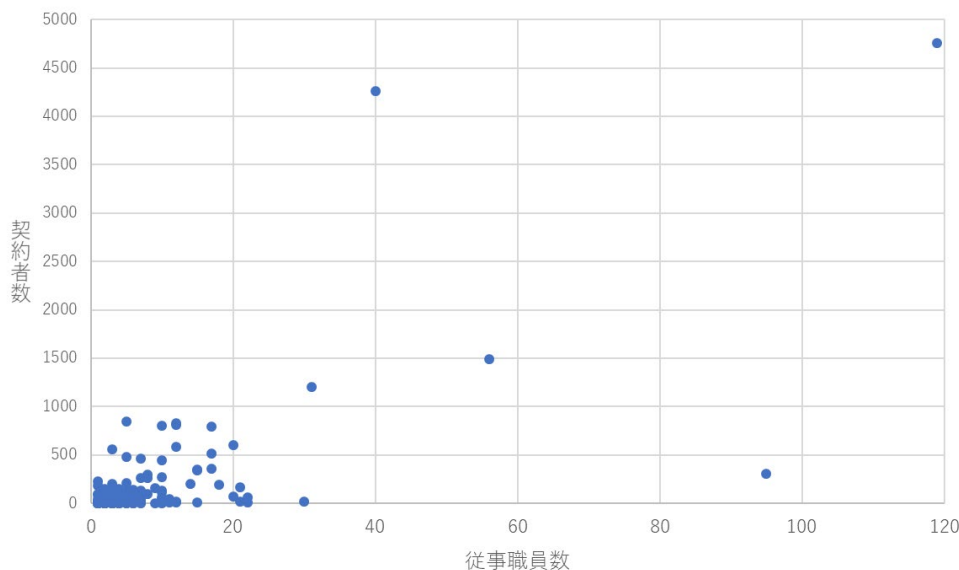
※ 高齢者を対象に「身元保証サービス」を実施し、かつ「日常生活支援サービス」、「死後事務サービス」の両方又はいずれかを実施している事業者

○調査した事業者の法人形態



○調査した事業者の従事職員数、契約者数

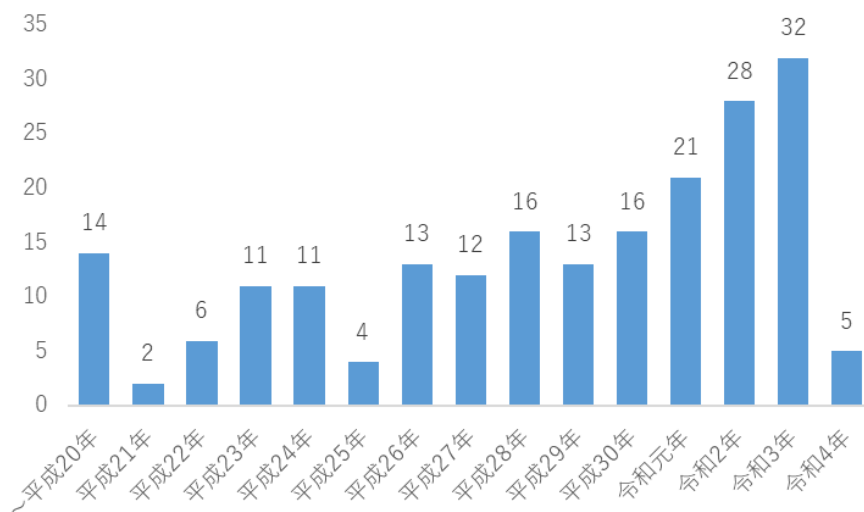
(n=190)



⇒ 従事職員数20人以下の事業者がほとんど
(従事職員数5人以下が6割、契約者数9人以下が1/3)

○調査した事業者の事業開始年

(n=204)



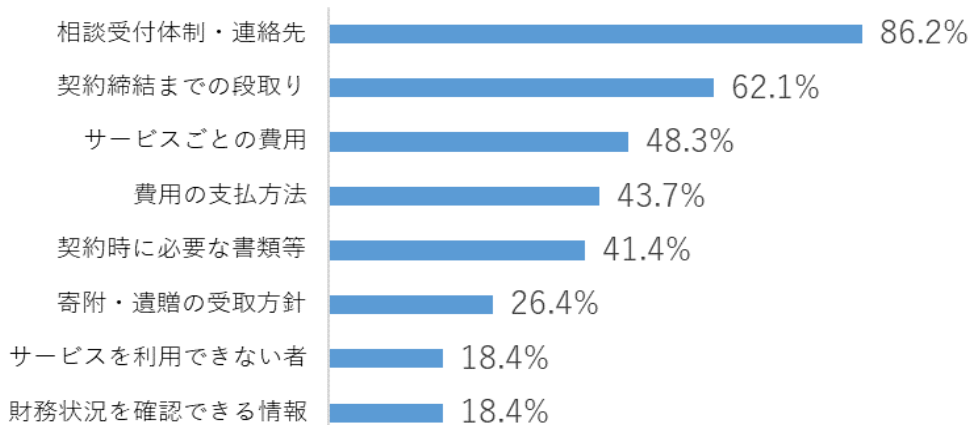
⇒ 事業開始後10年に満たない事業者が約8割

Ⅲ 調査結果を踏まえた課題提起①

○契約手続、手順

ホームページでの情報の開示状況

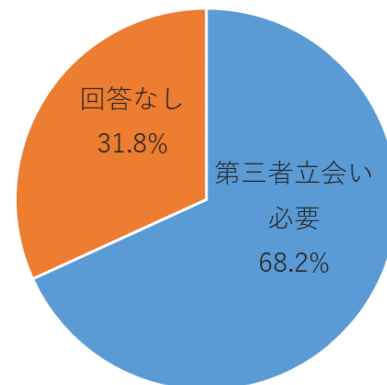
(n=87) ※複数回答



契約締結時の第三者[※]の立会い

(n=88)

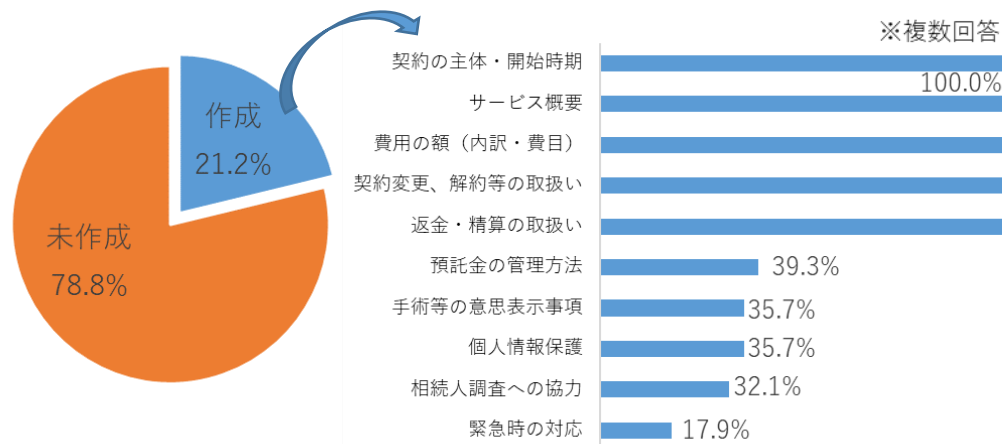
※親族、病院・施設関係者、ケアマネジャー、弁護士など



契約内容の重要事項を整理した資料（重要事項説明書）の作成状況

作成の有無 (n=132)

重要事項説明書の記載内容 (n=28)



〔具体例〕

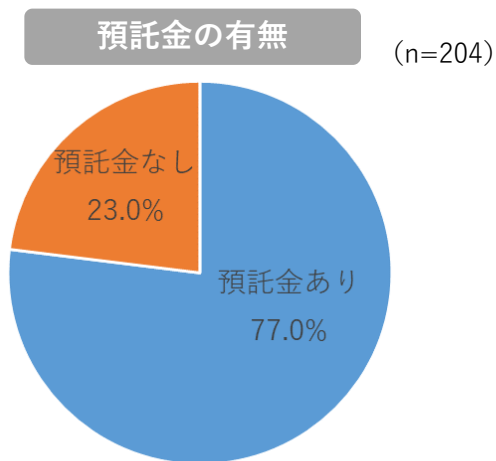
- 契約締結時に弁護士の立会いの下、利用者の希望や判断能力、事業者の説明状況等の確認を行うとしている例あり
- 軽度認知症の高齢者が事業者と契約したが、契約内容の理解が不十分な可能性が高かったため、解約した例あり

【留意すべき事項・対応の方向性】

- 情報開示のルール化
- 公正な契約手順の確保
 - ・ 重要事項説明書の作成
 - ・ 契約締結時の第三者の立会い
- 利用者の理解を確認しながらの丁寧な説明

Ⅲ 調査結果を踏まえた課題提起②

○預託金※の管理状況



※サービスの提供に要する費用をあらかじめ事業者に預けておく金銭

〔具体例〕

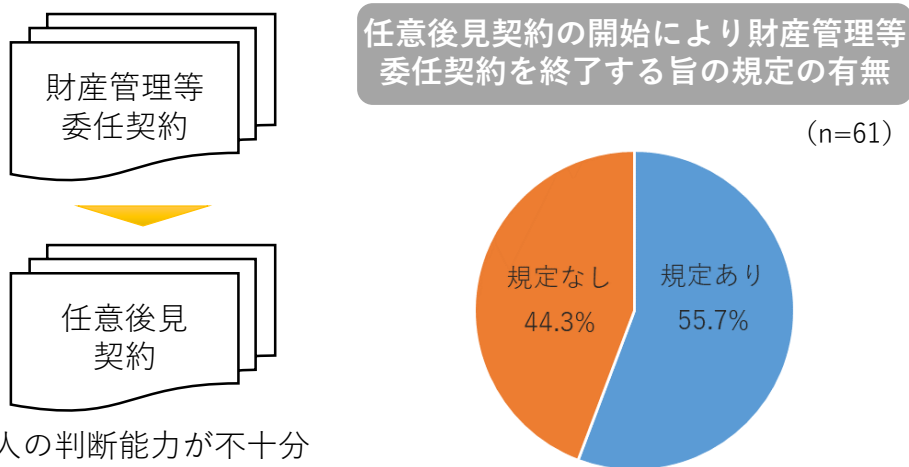
- 預託金の管理方法がトラブルの発生原因になりかねないと考えられる例あり
 - － 事業所内の金庫で現金管理
 - － 法人の代表理事の個人名義の口座で管理

【留意すべき事項・対応の方向性】

- 預託金の管理方法のルール化
 - ・ 事業者の運営資金との区分管理
 - ・ 利用者ごとの出入金の記録

○判断能力が不十分になった場合の財産管理の取扱い

(財産管理と任意後見の両方契約の場合)



本人の判断能力が不十分
→ 任意後見契約への移行が必要
(後見監督人選任、後見人が財産管理)

〔具体例〕

- 利用者の判断能力が不十分になった後も任意後見契約への移行に必要な手続きがとられていない例あり
- 利用者の判断能力が不十分になった場合、法定後見の申立てに向け外部の司法書士等につなぐ運用を行っている例あり

【留意すべき事項・対応の方向性】

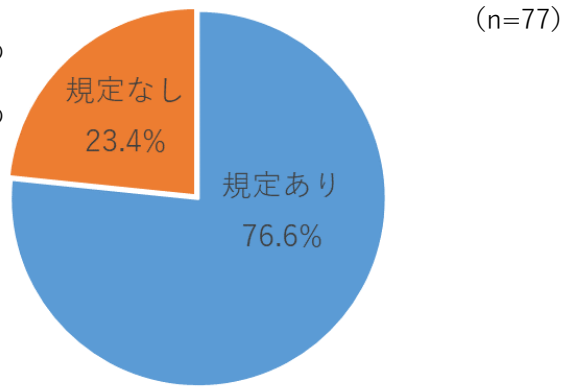
- 成年後見制度への円滑な移行
 - ・ 財産管理等委任契約書に利用者の判断能力が不十分になった場合の法定後見制度又は任意後見契約への移行を明記

Ⅲ 調査結果を踏まえた課題提起③

○契約履行の確認、担保

死後事務委任契約書における履行確認規定※の有無

※ 履行確認規定の内容
 ・ 相続人等に契約内容の履行状況を報告
 ・ 相続人等が契約内容の履行状況を確認可能



〔具体例〕

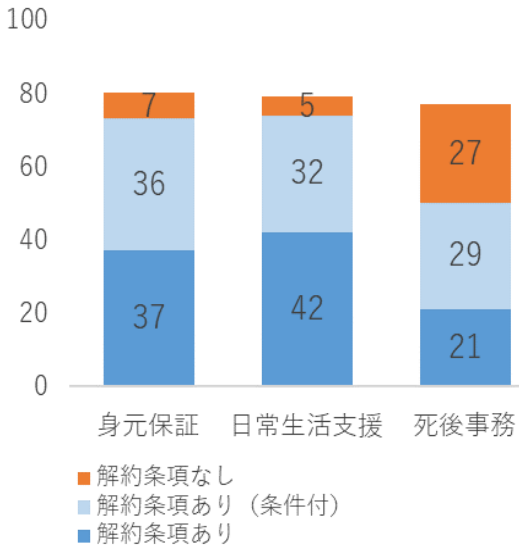
- 事業者による主体的取組を行っている例あり
 - － 提携する弁護士等に契約内容の履行状況を報告
 - － 事業者と別の法人格の団体による契約内容の履行状況のチェック
- ⇒ 費用面や客観性の担保などが課題

【留意すべき事項・対応の方向性】

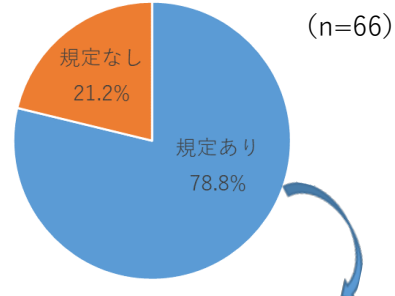
➢ 個々の事業者による主体的取組だけで対応するのは限界

○契約の解約と返金ルール

解約条項の規定の有無



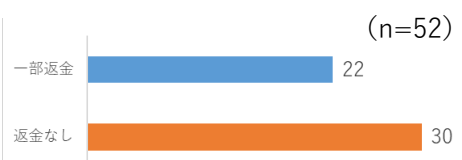
入会金・契約金の返金規定の有無



〔具体例〕

- 約款で解約の際は入会金を返還しない条項を規定していたが、適格消費者団体から約款の差止請求があり、当該条項を削除し、和解した例あり

解約時の返金の有無



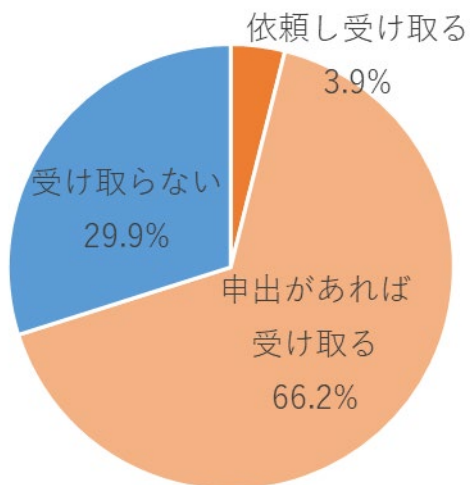
【留意すべき事項・対応の方向性】

- 解約時の返金ルールの明確化
- 費用・料金内容の一層の明確化

○寄附・遺贈の取扱い

寄附・遺贈の受取方針

(n=204)



〔具体例〕

- 生前に贈与契約を締結していたが、利用者の死後に親族が当該契約を無効と主張してトラブルとなった例あり
- 事業者への遺贈が記載されるなど、本人の意思と異なる内容の遺言書が作成されていた例あり
- 身元保証サービスの提供を前提に、合理的理由のないまま全財産を無償で譲渡させるとした死因贈与契約を無効とする高裁判決の例あり

【留意すべき事項・対応の方向性】

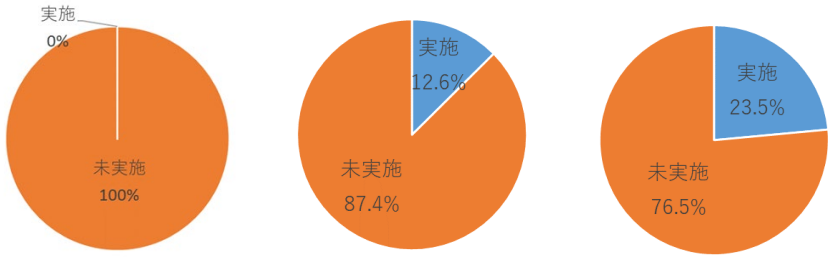
➤ 寄附・遺贈を受ける場合の留意点

- ・ 本人の自由な意思の尊重と判断能力の確認

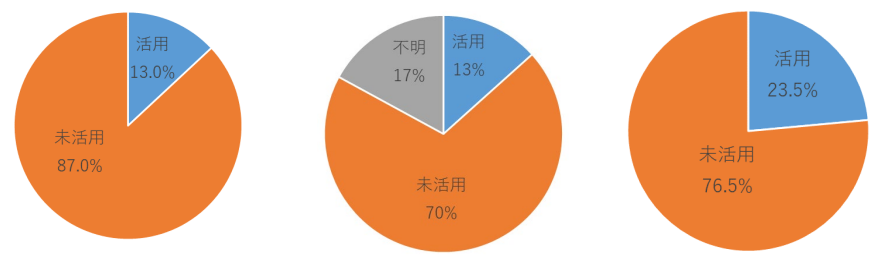
Ⅲ 調査結果を踏まえた課題提起⑤

○地方公共団体等における住民への情報提供（事業者やサービス内容を選ぶ上で注意すべきポイント）

管内住民への周知・啓発状況



厚生労働省・消費者庁作成・提供の啓発資料の活用状況



市区町村※ (n=46) 地域包括支援センター (n=135) 消費生活センター (n=34)

市区町村※ (n=46) 地域包括支援センター (n=135) 消費生活センター (n=34)

(未実施の主な理由)

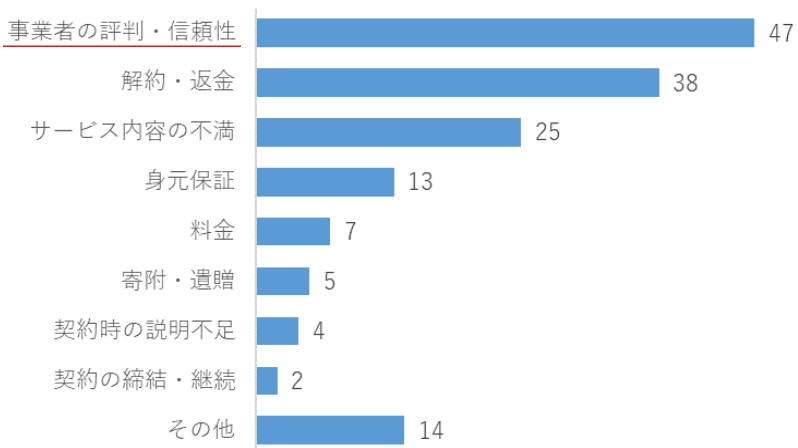
- ・ 注意喚起する程のトラブルを把握していない
- ・ 身元保証に関する相談が寄せられていない

(未活用の主な理由)

- ・ 資料を知らない
- ・ 活用する機会がない

※調査対象とした34市区町村の46担当課室等

住民からの相談内容 (n=155)



【留意すべき事項・対応の方向性】

➤ 啓発資料の充実・周知

- ・ 信頼できる事業者であるか評価する上でみるべきポイントの追加
- ・ 相談対応の最前線（地域包括支援センター等）への周知

〔 課題 〕

〔 国への意見・要望 〕

事業者

- ・ 事業の認知度が低く、事業自体への信頼が醸成されていない
- ・ 参入障壁が低いため、十分な経験や知見のないずさんな事業者が増加するリスク
- ・ サービスの内容、料金体系等が事業者ごとにバラバラであり、事業者間の比較が困難
- ・ 生活困窮者からの料金徴収が課題

地方公共団体等

- ・ 事業者の選定に関する基準がなく、信頼できる事業者かどうか見極めることが困難
- ・ 事業者が行う財産管理の透明性の確保
- ・ 事業者が倒産等した場合の利用者保護
- ・ 事業の特性を踏まえた消費者保護に関するルールの整備

- ・ 事業者として最低限実施すべきことを示したガイドラインの策定
- ・ 劣悪な事業者を排除するため、何らかの規制や登録制度
- ・ 事業を監督する省庁や事業者団体の設置
- ・ ケアマネジャーや地域包括支援センターとの連携・協働の仕組み
- ・ 事業規制やガイドラインの作成に当たってはメリット・デメリットの考慮

- ・ 利用者が安心してサービスを利用できるよう、費用の上限を設けるなどのルール化・基準
- ・ 事業者団体の設立や事業者の信用を保証する仕組み
- ・ 事業者の届出・登録・許可といった規制を課し、行政又は第三者機関による監督
- ・ 事業の範囲や影響を勘案し、事業の実施についての明確な法的根拠

〔 通知日:令和5年9月13日 通知先:厚生労働省 〕

調査の背景

- ◇ 墓地は、全国で約87万区域存在し、うち地方公共団体が経営する公営墓地は、約3万区域存在※
- ◇ 人口減少・多死社会の進展や家族観の多様化等に伴い、管理する者がいなくなった無縁墳墓等が増加し、不十分な管理による支障が懸念されるが、その発生実態は不明
- 公営墓地における無縁墳墓等の発生状況や、その解消のための課題等を調査（書面調査：全市町村<1,231市町村が回答>、実地調査：88市町村）

※ 墓地・納骨堂の経営には、都道府県知事等の許可が必要であり、経営主体は、その持続性及び非営利性の確保の観点から、地方公共団体が原則とされている。

主な調査結果

- **公営墓地・納骨堂で無縁墳墓等**（注1）が発生しているのは**58.2%**（445/765市町村）
- 無縁墳墓の発生により、公営墓地の荒廃や不法投棄の温床になっており、中には、市町村で樹木の伐採や墓石の倒伏防止のための手間と費用を要した例もあり
- 無縁墳墓等の発生抑制に重要である縁故者情報を把握している市町村は少数（把握率2割未満が80.7%）。他方で、事前に電話番号等まで把握していた市町村あり
- 時の経過とともに、縁故者情報の把握には手間と時間を要し、その把握が進まないと、将来の市町村の負担が増加するおそれ。
- 無縁改葬（注2）を行うに当たっての懸念として、無縁改葬後の墓石の取扱いが不明確なことにより、市町村が墓石を処分すべきか、保管すべきか、一時保管の場合の保管期間について迷うなど対応に苦慮
- 無縁改葬が進まず、無縁墳墓が解消しないおそれ。

（注1）「無縁墳墓等」とは、死亡者の縁故者がいない墳墓又は納骨堂のことをいう。

（注2）「無縁改葬」とは、無縁墳墓等に埋葬された死体又は埋蔵され、若しくは収蔵された焼骨を他の墓（合葬墓等）に移管することをいい、墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓埋法」という。）等に基づく手続が必要

望まれる取組

- 縁故者に係る情報を事前に把握している事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うこと。
- 無縁改葬後の墓石の取扱いについて、保管期間や処分の考え方に係る事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うこと。

I 無縁墳墓等による支障

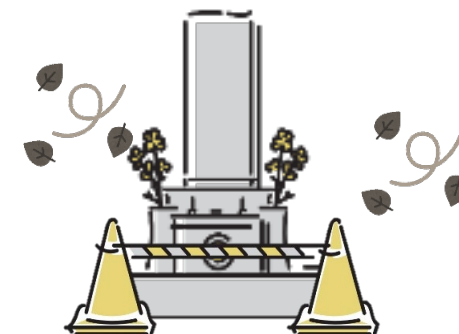
背景・制度等

- ◇ 使用者が所在不明となっている無縁墳墓等は十分な管理が行われず、荒廃していくおそれ。
- ◇ 墓地行政に関係する唯一の経年的なデータである「衛生行政報告例」※においても、無縁墳墓等の発生実態は把握されていない。

※ 統計法に基づき、各都道府県等を対象に実施される一般統計調査

調査結果

- 公営墓地・納骨堂を有すると回答した765市町村のうち、公営墓地・納骨堂において**無縁墳墓等が発生している市町村の割合は、58.2% (445/765市町村)**
- 長期間にわたり十分な管理がされておらず無縁墳墓等と見受けられる例があり、これらは、近隣の利用者とのトラブルとなりかねない。
 - 市町村において、**樹木の伐採や墓石の倒伏防止のための手間と費用を要した例**もあり



雑草の繁茂



不法投棄の温床



荒廃（被災後の未再建）



II 無縁墳墓等の発生抑制（縁故者情報の事前把握）

背景・制度等

- ◇ 墓地・納骨堂の管理者は、墓埋法施行規則の規定に基づき、使用者の住所及び氏名を記載した帳簿を備え付けなければならないこととされている。
- ◇ 墓地・納骨堂の使用者が所在不明となった場合は、墓地・納骨堂の管理者は、戸籍謄本等により縁故者を探索し、承継意向を確認することとなるが、無縁墳墓等の発生を抑制するためには、使用者が所在不明となった場合に備えて、次代の承継候補となり得る縁故者情報の早期把握が重要

調査結果

- 公営墓地・納骨堂における使用者以外の縁故者情報を把握している市町村は少数
 - ・ **縁故者情報の把握状況：把握率20%未満の市町村は80.7%（71/88市町村）**
- 縁故者情報を把握していなかったことにより、市町村の中には、縁故者の承継意向の確認に膨大な追跡調査を要した例（約1万区画の確認に約10年を要した例）あり
- 一方で、**縁故者の住所や電話番号をあらかじめ把握している市町村は10.2%（9/88市町村）**
その一例を挙げると、墓地使用許可申請時等に
 - ✓ 縁故者の連絡先の記載を求めている例
 - ✓ 縁故者の連絡先が分かる添付書類を求めている例
- **縁故者の連絡先をあらかじめ把握していたことで、使用者が所在不明となった場合にも、当該縁故者を通じて速やかな所在確認につながった例あり**
- 縁故者情報を事前に把握する方法に関し、**他市町村の状況を情報提供してほしい**とする市町村あり



望まれる取組

無縁墳墓等の発生を抑制する観点から、縁故者に係る情報を事前に把握している事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うこと。

Ⅲ 無縁墳墓の解消（無縁改葬後の墓石の取扱い）等

背景・制度等

- ◇ 無縁墳墓の解消を図るためには、墓地経営者は、調査を尽くして使用者その他の縁故者がいないことを確認した上で、墓埋法及び同法施行規則に基づき、使用者その他の縁故者に対して1年以内に申し出る旨を官報に掲載するなど、必要な手続を行い、市町村長の改葬許可を得て無縁墳墓の焼骨を合葬墓等に移管（無縁改葬を実施）する必要あり
- ◇ 無縁改葬の実施後は、無縁墳墓の墓石を撤去することが必要だが、墓石の取扱いについては、墓埋法等には規定されていない。

調査結果

- 過去5年間（平成28年度～令和2年度）に、公営墓地・納骨堂において、無縁墳墓等の解消を図るため、無縁改葬や墓石の撤去に着手した実績があると回答した市町村の割合は、**6.1%（47/765市町村）**
- 今後、無縁改葬の実施意向があると回答した市町村の割合は、**22.1%（169/765市町村）**
- 市町村における無縁改葬後の墓石の取扱いを調査したところ、以下の例がみられた。
 - ✓ 無縁改葬の縁故者調査結果だけでは、ほかに縁故者が存在する可能性があるとして、**墓石の撤去をためらい、無縁改葬自体も慎重な判断を要する**とする例
 - ✓ **墓石の保管場所が確保できないとして、今後の無縁改葬の実施を懸念している**例
 - ✓ 過去に墓石の処分実績がある市町村であっても、**今後は即時処分か一時保管か、また、保管期間の判断に迷っているため、国が判断基準を示してほしい**とする例
- 他方、市町村が墓石を占有した時点でその所有権を取得するとの**無主物先占の考え方**により、墓石を処分している例あり

表 無縁改葬後の墓石の取扱い（単位：市町村、%）

対象市町村数	永年保管		一時保管後処分		即時処分	未定
	墓石	悼石のみ	墓石	悼石のみ	墓石	
41	2 (4.9)	5 (12.2)	7 (17.1)	2 (4.9)	8 (19.5)	17 (41.5)

(注1) 「対象市町村数」は、実地調査対象88市町村のうち、調査日時点において縁故者調査の実施方法等、無縁墳墓を解消するための事務手続が確認できた41市町村（納骨堂のみを有する1市町村を除く）とした。
(注2) 「悼石」とは、墳墓の一番上に設置された縦長の石のことで、家名等墓標となる文字を彫り込んだ石をいう。
(注3) ()は、「対象市町村数」に対する割合を示す。なお、四捨五入により合計は100にならない。

望まれる取組

無縁墳墓の解消を図る観点から、無縁改葬後の墓石の取扱いについて、保管期間や処分の考え方に係る事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うこと。

⇒ 今後も社会環境の変化が進むこと、個人や集落等が経営する墓地も課題となることなどを踏まえ、地域の宗教的感情や慣習にも配慮しながら、まずは地方公共団体における取組事例や対応に苦慮している事例を収集しつつ、その状況を踏まえながら、今後の墓地行政の在り方を検討していくことが望まれる。