

事業概略書

『身寄り』のない生活困窮者及び若者に対する支援事例に関する調査研究事業

令和2年3月
特定非営利活動法人つながる鹿児島
(報告書A 4版 236頁)

事業目的

- 現状の諸制度・慣習においては、出生時・病気・怪我・老衰・死亡時等、自らのことを自らで行えなくなった際はその助けを担う家族がいることを前提として社会のシステムが運営されている。「住居」「医療」「介護」といった個人のいのちと暮らしに関わる根幹部分においては「連帯保証・身元引受」等の人的担保を取る慣習が根強く残っているのが現状である。我が国においては、核家族化した世代の高齢化、地縁血縁社縁のさらなる希薄化に伴い、家族等の『身寄り』がなく、社会的に孤立した人が増加することが見込まれている。その結果、『身寄り』がないことで「いのちと暮らしに関わる根幹部分」においての課題が拡大化、深刻化し、さらには、社会的課題として浮上しようとしている。
- 昨年度に当法人が実施した調査研究（平成30年度社会福祉推進事業「『身寄り』のない生活困窮者に対する支援手法に関する調査研究事業」）では、アンケート調査やヒアリング調査を通じて、生活困窮者自立支援の相談支援機関、地域包括支援センターの双方において重大な『身寄り』問題が存在すること、『身寄り』問題が困難であること、現場では『身寄り』問題に対応する制度や社会資源の創設が強く望まれていること等が確認され、また、子ども・若者にも重大な『身寄り』問題が存在し、かつ深刻化していること等が示唆された。本調査研究においては、昨年度の調査研究の結果を踏まえつつ、『身寄り』のない生活困窮者や子ども・若者に対する支援について、個別具体的な支援事例、支援実績、取組み等を収集整理し、問題を分析し、普及すべき取組みを取り上げていくための調査研究を行うことを目的とする。
- 昨年度の調査研究を踏まえ、『身寄り』問題に関しては、①連帯保証・身元引受、②医療に関する意思決定（ACPを含む）、③金銭管理、④死後対応に関する対応、の4つのニーズが大きいことから、これらの視点に基づいた具体的な支援事例を対象とする。さらに、特に『身寄り』のない子ども・若者にも焦点を当て、困難の実態を把握するとともに、現在行われている支援事例を整理しつつ、今後の支援のあり方について検討・分析を行うこととする加えて、『身寄り』問題の解決に向けては、当事者の互助の取組みが重要であり、生活困窮者自立支援制度におけるつなぎ先・出口戦略としても期待されることから、各地の互助組織の事例を調査研究する。
- 以上の調査研究を通じて、『身寄り』問題に直面している対人相談支援の現場に向けて有益な資料とすることを旨とするとともに、個別課題の解決及び地域づくりに向けて提言をとりまとめることとする。

事業概要

(1) 文献調査

既往調査（過去の社会福祉推進事業調査研究、ソーシャルワークに関する文献・論文、その他各種文献、統計調査）等を通じて現状の『身寄り』問題を取巻く状況や法令・制度等を行った。具体的には、「①『身寄り』問題を取りまく背景」、「②若者の『身寄り』

問題の背景」, 「③連帯保証に連帯保証に関する課題」, 「④医療行為の同意について」, 「⑤地域で保証機能を担うしくみづくり」, 「⑥「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」(地域共生社会推進検討会)による最終とりまとめ」の6つの項目に分けて現状や課題の整理を行った。

(2) ヒアリング調査

①業界団体等ヒアリング

具体的な支援事例を把握していると思われる業界団体や自治体等を対象とし、団体の活動内容や『身寄り』問題に関する認識、支援の成果・課題、今後の展望等を把握することを目的として、対面による聞き取りを実施した。「①業界団体等ヒアリング」では、「1)主に連帯保証問題に取り組む団体」(6団体)、「2)主に医療に関する意思決定支援に取り組む団体」(2団体)、「3)主に金銭管理・成年後見に取り組む団体」(2団体)、「4)主に死後事務に取り組む団体」(2団体)、「5)主に孤立防止・互助に取り組む団体」(2団体)、「6)若者支援に取り組む団体」(6団体)に分類し、計20団体を整理した。

②個別具体事例のヒアリング

個別具体の取組み・支援事例を収集することを目的として、具体的に支援に取り組み実績があると思われる団体より、『身寄り』がないがゆえに困難に陥った生活困窮者及び若者に対する具体的な個別支援事例や取組みの特徴等について、対面による聞き取りの実施及び後日情報収集を行った。収集した支援事例は「1)連帯保証に関する事例」(3事例)、「2)医療に関する意思決定支援に関する事例」(2事例)、「3)金銭管理に関する事例」(4事例)、「4)孤立防止」(2事例)、「5)『身寄り』のない子ども・若年者に関する具体的支援事例」(4事例)に分類し、計15事例を整理した。なお、「②個別具体事例のヒアリング」にて事例の提供を受けた団体と「①業界団体等ヒアリング」にてヒアリングを実施した団体には重複がある。

③地域における『身寄り』問題に関する様々な取組み

身近な地域においても、地域福祉・地域包括ケアシステム・地域共生等に関する様々な取組みが、結果として、『身寄り』問題の解決につながっている事例があると考えられる。こうした事例を調査するため、当法人がある鹿児島県内の自治体や社会福祉協議会、病院等5団体を対象として、対面による聞き取り調査を行った。

(3) 検討委員会の設置

調査の内容の検討等、調査全体に係る監修の実施を目的として、学識有識者、実践者等で構成する「『身寄り』のない生活困窮者及び若者に対する支援事例に関する調査研究事業検討委員会」を設置した。検討委員会は、令和元年9月、11月、令和2年1月、3月の計4回開催した。なお、その一部において、全国で、『身寄り』問題に関する取組みを行っている諸団体が参加する拡大検討委員会(ミニフォーラム)を実施し、意見交換を行った。ミニフォーラムには、主にヒアリング調査の協力を得られた団体の関係者を中心に参加を呼びかけた。検討委員会委員や事務局等を含めて、合計21名の参加があった。

(4) 報告書の作成

上記調査結果を踏まえて、調査結果報告書を作成した。

(5) その他

上記ヒアリング調査の実施や研究会の開催、報告書とりまとめ等について、業務の一部を一般社団法人北海道総合研究調査会に委託した。

調査研究の過程

(1) 文献調査

既往調査（過去の社会福祉推進事業調査研究，ソーシャルワークに関する文献・論文，その他各種文献，統計調査）等を通じて現状の『身寄り』問題を取巻く状況や法令・制度等を以下の6つに分けて整理した。

①『身寄り』問題をとりにくく背景

以下の点について，既存の統計等を参照し，現状と今後の予想等を整理した。

- ・核家族化の動向
- ・一人暮らし高齢者の増加
- ・生涯未婚率の上昇
- ・ひとり親世帯の増加
- ・年間の死亡者数等

②若者の『身寄り』問題の背景

以下の点について，既存の統計や調査を通じて整理した。

- ・児童虐待の相談対応件数の増加
- ・自立援助ホームのか所数の推移
- ・児童養護施設入所中及び退所後未成年者の「親権者同意」に関する調査結果

③連帯保証に関する課題

連帯保証に関する課題を整理すべく，以下の資料を整理した。

- ・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
- ・公営住宅の連帯保証に関する各種勧告
- ・病院・施設等における身元保証人等に関する各種調査

④地域で保証機能を担うしくみづくり

地域で保証機能を担うしくみづくりについて，社会福祉協議会による既存の取組み等をまとめた。

⑤医療行為の同意について

医療行為の同意についての課題や現状に関する以下の資料等を整理した。

- ・病院・施設における身元保証に関する各種ガイドライン
- ・ACP推進に関する提言

⑥「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）による最終とりまとめ

『身寄り』問題の解決に向けた取組みは，地域の取組みや政策の展開と一致した方向性でなされるべきものと考えられることから，「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）による最終とりまとめについても整理した。

(2) ヒアリング調査

①業界団体等ヒアリング

1) 対象

具体的な支援事例を把握していると思われる業界団体や自治体等（20団体）。

2) 調査方法

対面による聞き取り

3) 主な調査項目

- ・ 主な活動，支援内容
 - － 主な対象者
 - － 連携により提供している支援
 - － 主な連携先
- ・ 『身寄り』問題に関する認識
 - － 各種取り組みの成果・課題
 - － 今後の展望
 - － 制度や社会資源について望むこと

②個別具体事例のヒアリング

1) 対象

個別具体の取組み・支援事例等を有する，取組み実績があると思われる団体（15団体にヒアリングを実施。各団体より1事例を収集）。なお，上記「①業界団体等ヒアリング」でヒアリングを実施した団体と事例の提供を受けた団体には重複がある。

2) 調査方法

対面による聞き取り

3) 主な調査項目

- ・ 事例の概要
- ・ 本人の属性（性別，年齢，障害等の有無）
- ・ 身寄りの状況
- ・ 支援の経緯（支援前の状況・支援のきっかけ，支援の内容，支援の結果）
- ・ 支援のポイント・振り返り

③地域における『身寄り』問題に関する様々な取組み

1) 対象

鹿児島県内の自治体や社会福祉協議会，病院等（5団体）。

2) 調査方法

対面による聞き取り

3) 主な調査項目

地域福祉・地域包括ケアシステム・地域共生等に関する様々な取組みが，結果として，『身寄り』問題の解決につながっている事例について

（3）検討委員会の設置

調査の内容の検討等，調査全体に係る監修の実施を目的として，学識有識者，実践者等で構成する「『身寄り』のない生活困窮者及び若者に対する支援事例に関する調査研究事業検討委員会」を設置した。検討委員会は，令和元年9月，11月，令和2年1月，3月の計4回開催した。なお，その一部において，全国で，『身寄り』問題に関する取組みを行っている諸団体が参加する拡大検討委員会（ミニフォーラム）を実施し，意見交換を行った。

（4）報告書の作成

上記調査結果を踏まえて，調査結果報告書を作成した。

事業結果

(1) 文献調査

既往調査（過去の社会福祉推進事業調査研究，ソーシャルワークに関する文献・論文，その他各種文献，統計調査）等を通じて現状の『身寄り』問題を取巻く状況や法令・制度等を整理した。主な調査結果は以下の通りである。

<調査結果概要>

○『身寄り』問題をとりにくく背景

一人暮らしをしている65歳以上の高齢者は今後も増加を続けることが予想されている。また，将来的には益々生涯未婚率が上昇することが見込まれ，さらに，高齢者の増加に伴って，年間の死亡者数は増加傾向にあり，今後も2040年頃までは年間の死亡者数の増加が続くことが見込まれている。

○若者の『身寄り』問題の背景

全国の児童相談所における児童虐待に関する相談件数は年々増加しており，平成30（2018）年度には過去最多となっている。

児童養護施設入所中及び退所後未成年者の「親権者同意」について，「未成年退所者」（他の福祉施設に入所した者，家庭復帰した者，法定代理人や未成年後見人がいる場合を除く）と「措置中児童」への対応の比較を行った調査によると，医療行為，契約行為，教育関連の全ての項目について施設長のサインは「原則していない」との回答が措置中の児童と比べて多いことから，親権者のサインが望めない状況において，医療や契約，教育等，各種サインが必要となる場面で未成年退所者は不利益を被ってしまう可能性が示唆される。

○連帯保証に関する課題

公営住宅の連帯保証について，国土交通省は，公営住宅への入居に際して保証人の確保を前提とすることから転換すべきとして，公営住宅管理標準条例（案）の保証人に関する規定を削除した。加えて，各事業主体に，住宅困窮者の入居に支障がないよう，地域の実情等を総合的に勘案して適切に対応することを通知した。国土交通省の通知を受け，保証人を除外する条例が全国的に増えつつあるが，未だ保証人不要になっていない公営住宅も存在しており，取組みは途上である。

病院・施設等における身元保証人については，各種既往調査では病院，施設等（養護老人ホームを除くほとんどの種別の介護施設）とともに90%以上が入院・入所にあたり身元保証人を求めている。

○地域で保証機能を担うしくみづくり

伊賀市社会福祉協議会では，保証を地域福祉の視点として捉え，問題発生予防を重視したものへと転換すべく，保証人に代わる「保証機能」を地域で構築していくための取組みについて検討を実施している。

○医療行為の同意について

医療行為の同意について，既存の各種ガイドラインでは，患者本人から同意を得ることを原則としたうえで，「本人の判断能力がない等，医療行為の同意がとれない場合」の対応として，医療・ケアチームが医療の妥当性・適切性を判断して，患者にとって最善な治療方針をとることを基本として示している。また，医療機関では，身元保証がない人へのマニュアル作成，倫理委員会の設置などの体制整備を行うことも有効であると示されている。

○「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）による最終とりまとめ

最終とりまとめでは，「個人の人生は複雑かつ多様であるが，近年その複雑化・多様化が一層進んでおり，典型的なリスクを抽出し対応する従来の政策の延長・拡充のみでは限

界がある」との認識に基づき、今後の支援のあり方として「具体的な課題解決を目指すアプローチ」と「つながり続けることを目指すアプローチ」すなわち、課題解決支援 と伴走型支援の「2つのアプローチを支援の両輪として組み合わせることが必要である」としている。

(2) ヒアリング調査

取り組みに関する情報や個別支援事例、地域における『身寄り』問題に関する取り組み等を収集すべく、具体的な支援を実践していると思われる団体や個別支援事例を把握していると思われる団体、自治体等を対象として、「①業界団体等ヒアリング」、「②個別具体事例のヒアリング」、「③地域における『身寄り』問題に関する様々な取り組み」の3種のヒアリング調査を対面による聞き取りにより実施した。主な調査結果は以下の通りである。

<調査結果概要>

①業界団体等ヒアリング

1) 主に連帯保証問題に取り組む団体

- ・社協の地域づくりの一環として「保証人のいないまちをつくる」ことを目標として、地域の中から保証機能を生むための検証の取り組みを把握した。居住の身元保証については、住民どうしの見守りや声かけの強化で一定程度の保証の役割は担うことができるが、金銭的な保証、医療同意、死後事務については、住民の見守りで解決できる部分が少なく、法的に解決すべき課題が残っているとの意見があった。
- ・入院・入所に係り支援が必要な人を対象として、必要な手続・支払の代行や事前説明の同席や出金・支払代行、通帳等貴重品の預かり、本人署名のいない手続代行等を実施している社会福祉協議会の取り組みを把握した。現在「緊急連絡先」等に求められている機能を明確にし、関係機関等で分担して支援をしていくことが必要との意見があった。

2) 主に医療に関する意思決定支援に取り組む団体

- ・身寄りのない方の受け入れマニュアルを病院ごとに作成してもらうことを目標とした普及啓発の取り組みを把握した。身寄りのない人への病院での対応について、地域でルールを決めることが重要との意見があった。また、身寄りのない方が亡くなった場合の死後の連絡先（行政）が明記されていると、病院側としても受け入れがしやすいため、こうした対応を行う自治体が増えることを望むとの意見があった。
- ・本人の意思決定を手助けする人（家族、友人、仲間）等が増えていくことが望ましく、本人を理解し、代弁してくれる人であれば血縁にこだわる必要はないことから、家族の概念の拡大が必要ではないかとの意見があった。
- ・身寄りがなく、かつ生活保護を受給していない人は、保証人等を確保できないことを理由に、退院先や転院先の確保が困難となるケースが多いとの意見があった。

3) 主に金銭管理・成年後見に取り組む団体

- ・「人」が本人の身元保証を行うより、支援機関が本人の身元保証を行う方が、緊急時や万が一の際も対応できることから、身元保証のいない社会を目指す前段階として、「人」ではなく「支援機関」の身元保証を認めるという考え方が全国の施設や病院にも広まっていくことが望ましいとの意見があった。
- ・施設等が身元保証に求める内容について、一つひとつ明確にしていき、それぞれの対処法を示すことができれば、本来「身元保証人」は不要であることから、関係者の理解を深め、関係機関の合意を得ていくことが求められるとの意見があった。

4) 主に死後事務に取り組む団体

- ・市民の終活のサポートとして、葬儀等の生前契約の支援、見守り支援、死後の遺品整理等の支援を実施している自治体の取り組みを把握した。

- ・一人暮らしの高齢者や身寄りのない人を対象とし、身元引受人・緊急連絡先の受任、死後事務の遂行等の支援の取組みを把握した。本人の医療同意について、本人の意思を尊重し、家族に限らず本人に身近な人が合議できる体制が必要であり、同時に、「家族のいない人へ支援を提供する支援者」の立場を保証する仕組みも必要であるとの意見があった。

5) 主に孤立防止・互助に取り組む団体

- ・ひきこもり当事者やその家族の支援等を行う団体の取組みを把握した。身寄りのない人への個別の支援内容を充実させていくというよりは、包括的な地域づくりを進めていくことで、結果的に身寄りがない方も住みやすい状態となることを目指しているとの意見があった。
- ・身寄りのない当事者による当事者組織を立ち上げ、当事者どうしの議論の中で生まれたアイデアに基づき事業を興すなどして、活躍機会の創出を行っている団体の取組みを把握した。

6) 若者支援に取り組む団体

- ・居場所支援、金融機関（銀行）と連携した奨学金支援等の取組みを把握した。
- ・「第三者が本人を保証する」のではなく、本人の収入などの実績をもって契約関係を結べる社会であることが望ましいとの意見があった。その場合、社会人経験が浅いなど、本人の実績から契約関係を結ぶことが困難な場合は、公的なサポートがついた支援制度（支援と本人が求めるもの（お金や身元保証等）の組み合わせ）等の活用ができるような仕組みが構築されることを望むとの意見があった。
- ・日常生活を営むにあたって求められる「親のサイン」について、包括的同意有無にかかわらず、実際問題として、現場では親のサインが求められてしまう実態があるとの意見があった。
- ・現状は、特に10代後半から30代の青年期支援の制度がまだ整っていないとの意見があった。
- ・家庭で生活している若者が、少し辛い時に、1晩泊まれるような場所として、本人からの申し込みを受け入れ、予約なしで当日でも利用可能な「若者向けのショートステイ」のような機能のニーズがあるとの意見も聞かれた。
- ・子どもが申し立てできる、独立した人権擁護機関として、親などと繋がっていない第三者的な、子どもが自分の訴えを持ち込める場所が求められるという意見があった。
- ・入居時の保証人を確保できないことで、部屋が借りられないケースや、自分の希望した場所での居住が叶わないケースもあり、保証人を確保できない若者の選択肢が狭められている状態であるとの指摘があった。

②個別具体事例のヒアリング

1) 連帯保証に関する事例

- ・ホームレス状態から刑余者となった本人へ、社協が提供する独自の入居保証・生活支援事業、住居確保給付金・総合支援資金等を提供して支援した事例が把握された。生活状況の見守りと本人とのつながりと信頼関係を大切にすることは、再犯防止にもつながっているとの意見が支援機関より聞かれた。
- ・入院に際し、身元引受人を見つけられず困難を抱えていた高齢者のケースで、NPO法人が身の回り品の調査、手術の立ち合い、退院時の支援等支援を実施することを条件に病院にも納得してもらい、本人の入院につながった事例が把握された。

2) 医療に関する意思決定支援に関する事例

- ・本人の身寄りが高齢の妹のみであり、入院にあたって「入院誓約保証書」への連帯保証人へ署名する人がいない状態であったため、病院のMSWが中心となり、院内調整を行っ

て身元保証人がいない形であっても入院を受け入れ、また、金銭管理は経営企画課金庫出納帳を作成しながら対応した事例が把握された。

3) 金銭管理に関する事例

- ・高齢の本人の入院に際し、社協独自の金銭管理事業を利用することを条件に、病院が身元保証人なしでの入院を許可した事例が把握された。地元の病院と社協との間で構築された信頼関係が支援のポイントとなった。
- ・一人暮らしの高齢者で、脳梗塞の発症を機に入院となったが、その際に判断能力の低下が確認されたケースがある。成年後見制度の申立てに至り、病院や施設での日用品の買い物支援、債務返済、住むことができなくなった借家の退去手続き等を支援した事例が把握された。

4) 孤立防止

- ・身寄りのない当事者組織に入っていた本人が入院、手術となった際、当時者組織の仲間が、入院時の手はずを手伝う、医師による病状説明をいっしょに聞く、手術の立ち会い、お見舞い、退院時の付き添い等の支えあい助けあいを行った事例が把握された。

5) 『身寄り』のない子ども・若年者に関する具体的支援事例

- ・出身の児童養護施設との関係を母親によって断たれている状況の本人に対し、自立援助ホームへの入居と公務員になるための就労支援を提供した事例が把握された。内定先の都道府県庁より、身元保証人を2名出すよう求められ、団体として本来身元保証は実施していないが、イレギュラーの対応として対応せざるを得なくなったケースがあるとの報告があった。
- ・家族に頼れない状況から、各種支援を受け、就労支援の一環として支援団体のスタッフとして働きはじめ、現在もかつての本人と同じ状況であった若者たちへ寄り添う支援員として活躍している事例を把握した。

③地域における『身寄り』問題に関する様々な取組み

- ・地域にどのような困りごとがあり、何が必要かについて、住民が主体となって認識を共有し、その解決策を見出していく取組みとして、地域の高齢独居者、障害者等「気になる人」を中心に据え、そうした人と近所の関係を可視化するマップ作りに取り組んでいる自治体の取組みが把握された。地域の中の「気になる人」を中心に、ご近所・集落が支えあうことで、単身者や社会的に孤立した人の『身寄り』問題が自然と「吸収」されている取組みといえる。
- ・地域福祉活動計画において、「近助」という言葉を用いて、精神的近所（困ったときに頼れる人）を使用し、町民レベルでの活動の必要性を訴えている取組みが把握された。
- ・地域包括支援センターが行政へ働きかけ、『身寄り』問題に対応するためのマニュアル作成を開始した取組みも把握された。
- ・患者が治療に臨む姿勢や価値観を示す手がかりとして、独自作成した「質問紙」を用いて患者のACPに取り組んでいる病院の取組みが把握された。同院では、記載された意向の背景にある思いをよく聴いて、患者の価値観や希望を理解して話し合いを進めるようにしている。

(3) 総括

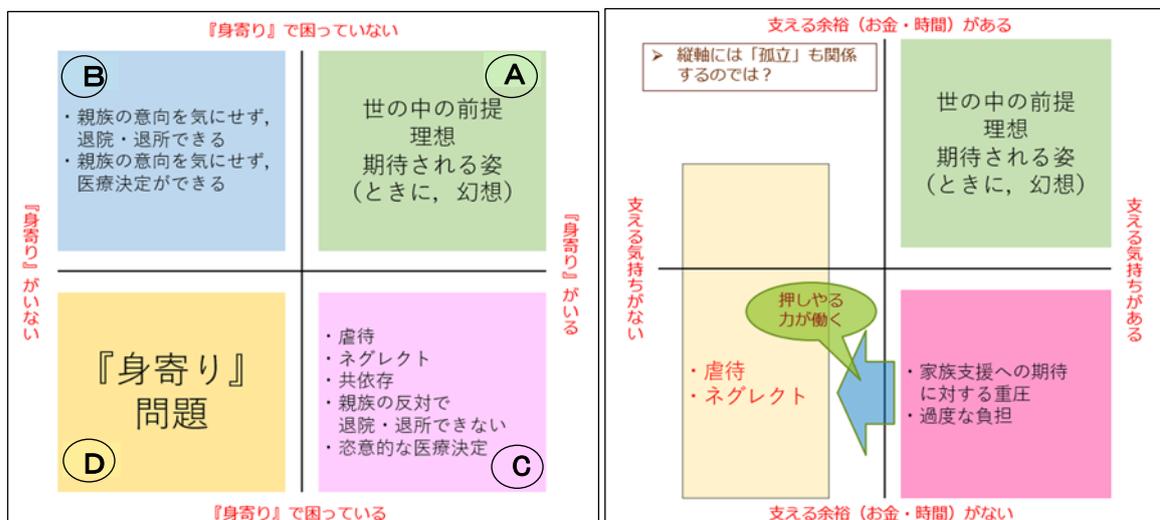
各種調査結果や検討委員会、ミニフォーラム等で出された意見等を通じ、本調査研究の総括を以下の通り整理した。

①『身寄り』問題の解決に向けた基本的な考え方

- 『身寄り』問題の解決のためには、『身寄り』のない人が地域との「つながり」をもつ

て暮らすことができるようにするための総合的な地域づくりの取組みと、連帯保証、医療に関する意思決定、金銭管理及び死後対応等の個別の課題の解決に向けた取組みの双方が必要である。

- 『身寄り』問題の解決のためには、当事者、事業者及び支援者のそれぞれがこの問題に主体的に取り組む必要があるとともに、『身寄り』のない人への排除を防ぐための行政の役割が重要である。
- これまで、『身寄り』問題は、対処が難しい例外的なケースとして扱われてきたが、『身寄り』問題は、すでに普遍的に存在する問題であり、「第2のスタンダード」ととらえるべきである。
- 『身寄り』問題の解決に向けては、『身寄り』がない当事者の存在を中心に据え、『身寄り』がない当事者自身が『身寄り』がないというその置かれた環境を自ら変えていく主体性を保障し支援する「積極的権利擁護」の考え方を理論や行動の基盤とすべきである。
- 今日の様々な福祉的課題において社会保障の役割と地域福祉の役割の双方が必要とされているところ、『身寄り』問題の解決に向けても、『身寄り』のない人の自律の支援による権利の保障と相談支援を通じた社会とのつながりの提供の双方が必要である。
- 『身寄り』のない当事者どうしが互いに支えあい助けあう「互助」の可能性について継続的に検討を行うべきである。
- 「家族による支援」を受けることのできない子ども・若者が就職・住居の設定等において困難を抱え、生活の基盤を築くことができず、将来の可能性を著しく阻害されているという実態、「家族による支援」を受けることのできない子ども・若者に対する支援を提供する社会資源が大きく不足しているという実態等を踏まえ、特段の支援が必要である。
- 地域共生社会推進検討会による最終とりまとめにおいて示された政策の具体的検討や実践においては『身寄り』問題の解決ということを念頭に置くべきである。
- 「家族による支援」のとらえなおしについて
 - 1) 「家族による支援」が当たり前にあることを前提とするのではなく、「家族による支援」がない場合や「家族による支援」が支障になっている場合も「スタンダード」とすべきである
 - 2) 「家族による支援」を当たり前期待したり、過度に期待すべきではない
 - 3) 「家族による支援」を優先することを当たり前とせず、地域や社会による支援と並列化すべきであると考えられ、引き続き検討が必要である。



②総合的な地域づくりについて

- 我が国における社会的孤立は深刻な状況にあり、全国各地で、社会的孤立を防止・解消することを目的としたさまざまな地域づくりの取組みが行われているが、『身寄り』問題の解決のためには、『身寄り』がないことを「第2のスタンダード」と認識し、『身寄り』も社会とのつながりの一つに過ぎないととらえ、『身寄り』がなくても、「多様な経路で」社会とのつながりが確保される地域づくりが望まれる。
- 『身寄り』のない人の社会的孤立を防止し解消する取組みにより、『身寄り』のない人が社会につながり、社会に参加できるようになることは、『身寄り』問題の解決の基盤であり、それだけで連帯保証、医療に関する意思決定、金銭管理、死後対応等の個別の課題が解決するわけではないが、これらの個別の課題はより解決しやすくなり、またよりよい解決が求められるようになる。
- 『身寄り』の代替として成年後見制度や身元保証サービス事業者が利用されているが、これらを『身寄り』問題の解決のために活用するためには、①本人の意思に基づくこと②権利制限を受けないこと③適切な費用④チーム支援⑤社会とのつながりを絶たないこと等の条件がクリアされる必要がある。
- 『身寄り』問題は、個人の問題ではなく、『身寄り』のない人を平等に扱い包摂することのできない社会の側の問題であるから、『身寄り』問題の解決の主軸は『身寄り』のない人を包摂するための社会の変容、つまり、地域づくりであるべきである。



③個別の課題解決に向けた取組みについて

- 『身寄り』問題に特有の課題である連帯保証、医療に関する意思決定、金銭管理及び死後対応について、これまでの議論の状況及び事例等を俯瞰すると、それぞれの課題について、完全ではないものの一定の解答が出ているのではないかとと思われる。
- 個別の課題について各個に見ていくと次のようなことがいえる。
 - －居住の連帯保証については居住支援法人等による機関保証が進んでいる地域がある。
 - －病院・施設における連帯保証については「身寄りがない人の入院ガイドライン」が発表されている。地域全体で、『身寄り』のない人の入院について対策を行っている地域もある。
 - －医療に関する意思決定については「プロセスガイドライン」が発表されている。同ガイドラインに基づくマニュアル作りを進めている病院もある。
 - －金銭管理については、残念ながら、まだ明確な方向性が示されているとはいえないが、あらゆる支援機関・者が主体性をもって本課題に取り組むべきである。自らの仕事では

ないと認識し「やむを得ず」「いたし方なく」金銭管理をさせられるのではなく、必要性和責任の自覚をもって取り組むべきである。少なくとも、金銭管理を必要とされる可能性がある機関はそれぞれ体制整備を行うべきであろう。そして、金銭管理はチームで行うべきである。

－死後対応については、責任の所在が自らにあることを明確にしている市町村がある。さらに市民の安心のために死後対応に関して踏み込んだ施策を講じている市町村もある。また、自らの望む最期を迎えるため、送りあい弔いあう関係を構築している『身寄り』のない人・組織が生まれている。

○『身寄り』問題の解決は広範で困難に感じられるが、個別の課題のひとつひとつを見るとそれぞれ解決に向けた仕組みが地域によっては生まれていたり、解決に向けた考え方が示されており、それが広まっていないだけであると見ることができる。

そこで、今後は、

1) 個別の課題における先進的取組の「横展開」を促進すること

2) ひとつの地域において個別の課題の解決のみならず『身寄り』問題全般に取り組む動きを促進すること

の双方が必要である。なお、こうした動きを加速するために、次のようなことがいえる。

3) 都道府県等広域での取組みが効果的な場合がある。

4) 「横展開」のためには、「横展開」の元になる事業を深く理解し、「横展開」の先になる市町村の個別性や事情へ配慮することが必要であり、都道府県や都道府県社協等の役割が重要となる。

5) 個別の課題の解決に向けた取組みや議論は、他の課題の解決にも役に立つものであるので、「斜め展開」が有効な場合がある。

また、地域としての横展開とは別に、人生の中のある地点での課題解決や支援を起点に、人生軸全体の課題解決や支援に拡げていくという視点も有効である。

例えば、『身寄り』がない人の居住の支援に取り組もうとすると、まずは入居時の連帯保証問題を解決する必要があるが、『身寄り』のない人が地域の中で健やかに暮らし続けるためには、社会的な孤立を防止する居住生活支援が必要になってくるし、『身寄り』のない高齢者の入居を賃貸人や不動産事業者に受け入れてもらうためには、孤立死の防止や先々の死亡時の死後事務委任といった仕組みが必要になってくる。そこで、

6) 『身寄り』のない人の人生軸全体に寄り添うことを前提として、仕組みづくりや支援を検討する必要がある。

さらに、

7) こうした行動をとおして生まれ出される仕組みや支援が子ども・若者にとっても利用可能なものである必要がある。

④「家族による支援」を受けられない子ども・若者支援について

○「家族による支援」を受けることのできない子ども・若者が様々な困難を抱え、将来の可能性を著しく阻害されているが、子ども・若者に対する支援の分野は社会資源が圧倒的に少なく、十分な支援が提供されていない。

○児童養護については、児童福祉法の対象が原則として18歳未満であること、自立援助ホーム等の支援が十分に広がりを見せていないこと、児童養護からの「出口」が定まらず支援の連続性が確保されていないこと等の問題があるが、さらに、児童養護の対象とならない子ども・若者も様々な深刻な課題を抱え支援を必要としており、さらに、親権のあり方も問題を複雑化している。

○「家族による支援」を受けられない子ども・若者を含め、子ども・若者に特化し、子ども・若者は失敗するものであるという前提に立ち、児童福祉や生活困窮者自立支援制度等と連続性を持ち、子ども・若者に伴走し「後ろ盾」となるような、子ども・若者の成長を保障する「家族による支援」を補う社会的支援が必要とされている。

事業実施機関

特定非営利活動法人つながる鹿児島

〒890-0056

鹿児島市下荒田4丁目34番11号コスモハイツ1階

(しばた司法書士事務所 内) 電話番号：099-296-1253