

令和元年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金
社会福祉推進事業

「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

報告書

連帯保証

医療に
関する
意思決定

金銭管理

死後対応

互助組織

若者支援

特定非営利活動法人 つながる鹿児島

令和2年（2020年）3月

「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

報告書

目次

I. 調査研究の概要	1
1. 調査研究の背景・目的	2
(1) 調査研究の背景	2
(2) 調査研究の目的	3
2. 調査実施方法	4
(1) 文献調査	4
(2) 業界団体等ヒアリング調査	4
(3) 個別具体事例のヒアリング	4
(4) 検討委員会の設置	4
(5) ミニフォーラムの実施	5
(6) 調査スケジュール	5
II. 調査結果	7
1. 既存調査等の動向	8
(1) 『身寄り』問題を取りまく背景	8
(2) 若者の『身寄り』問題の背景	12
2. 先行研究等	16
(1) 連帯保証人に関する課題	16
(2) 医療行為の同意について	20
3. 地域共生社会推進検討会による最終とりまとめと『身寄り』問題	25
(1) 理念・基本認識等	25
(2) 課題解決支援と伴走型支援	26
(3) 重層的なセーフティネットの構築に向けた 各主体の役割分担の在り方	27
(4) 断らない相談支援・参加支援・地域づくりに向けた支援	28
4. 団体ヒアリング調査結果	30
(1) 主に連帯保証問題に取り組む団体	30
①伊賀市社会福祉協議会	30

②長野県社会福祉協議会・南箕輪村社会福祉協議会	
・松川村社会福祉協議会	35
③身寄りなし問題研究会	41
④四日市市社会福祉協議会	44
(2) 主に医療に関する意思決定支援に取り組む団体	49
①公益社団法人日本医療社会福祉協会	49
②社会福祉法人恩賜財団済生会神奈川県病院	52
(3) 主に金銭管理・成年後見に取り組む団体	56
①NPO 法人知多地域成年後見センター	56
②NPO 法人よこはま成年後見つばさ	60
(4) 主に死後事務に取り組む団体	64
①神奈川県大和市	64
②NPO 法人いわてグリーフサポート	70
(5) 主に孤立防止・互助に取り組む団体	76
①総社市社会福祉協議会	76
②のわみ相談所	83
(6) 若者支援に取り組む団体	88
①NPO 法人ブリッジフォースマイル	88
②全国自立援助ホーム協議会	94
③NPO 法人地域生活支援ネットワークサロン	98
④自立援助ホームあすなろ荘	103
⑤認定 NPO 法人子どもシェルターモモ	108
⑥NPO 法人 BOND プロジェクト	115
5. 個別支援事例調査結果	121
(1) 個別のニーズに関する支援事例	122
①連帯保証に関する事例	122
・長野県社協社会福祉協議会	122
・四日市市社会福祉協議会	124
・NPO 法人いわてグリーフサポート	126
②医療に関する意思決定支援に関する事例	128
・済生会神奈川県病院	128
・ACP に関する事例	130
③金銭管理に関する事例	133
・南箕輪村社会福祉協議会	133
・松川村社会福祉協議会	134
・知多地域成年後見センター	136

・ NPO 法人よこはま成年後見つばさ	137
④ 孤立防止	139
・ のわみ相談室	139
・ 鹿児島ゆくさの会	140
(2) 『身寄り』のない子ども・若年者に関する具体的支援事例	142
① NPO 法人ブリッジフォースマイル	142
② 鹿児島県大島郡大和村	144
③ NPO 法人 BOND プロジェクト	147
④ NPO 法人地域生活支援ネットワークサロン	150
6. 地域における『身寄り』問題に関する様々な取組み	153
(1) 住民主体の地域づくりが『身寄り』問題を「吸収」している事例	153
(2) 地域福祉計画及び地域福祉活動計画が『身寄り』問題の解決を目指している事例	156
(3) 地域包括支援センターが中心となって、マニュアルの作成、研修会の実施等、『身寄り』問題を正面から捉えた取組みを行っている事例	158
(4) 病院が一体となって ACP を推進し、患者の医療に関する意思決定と「生きる」を支えている事例	160
(5) 病院が中心となった「地域包括ケアシステム」の構築に向けた取組みが『身寄り』問題も解決している事例	163
(6) 地域における身寄り問題から見える課題	165
7. ミニフォーラム開催概要	166
(1) 開催目的	166
(2) 開催概要	166

Ⅲ. 総括 171

1. 報告の前提となる『身寄り』と「家族による支援」に関する議論について	172
(1) 『身寄り』, 『身寄り』がない, 『身寄り』問題	172
(2) 『身寄り』問題から「家族による支援」のとらえなおしへ	175
(3) 「家族による支援」のとらえなおし	177
2. 『身寄り』問題の解決に向けた総合的な地域づくりと個別の課題解決	182
3. 当事者, 事業者, 支援者「三位一体」の取組みと行政の役割	184

4.	『身寄り』問題の解決に向けた方向性	186
	(1) 「『身寄り』がない」を「第2のスタンダード」に	186
	(2) 積極的権利擁護	187
	(3) 社会保障と地域福祉の双方の必要性	188
	(4) 互助の可能性	189
	(5) 子ども・若者の『身寄り』問題	190
	(6) 最終とりまとめからの更なる進展を目指して	190
5.	総合的な地域づくり	194
	(1) 『身寄り』問題と地域づくり	194
	(2) 成年後見制度・身元保証サービス事業者の利用について	195
	(3) 地域共生社会の創造と『身寄り』問題	196
	(4) 事例	197
6.	個別の課題解決に向けた取組み	198
	(1) 連帯保証問題に関する取組み（居住）	198
	(2) 連帯保証問題に関する取組み（病院・施設）	201
	(3) 医療に関する意思決定に関する取組み	210
	(4) 金銭管理に関する取組み	219
	(5) 死後対応に関する取組み	225
7.	「家族による支援」を受けられない子ども・若者に対する支援	228
	(1) 「家族による支援」を前提としている現状	228
	(2) 現状における様々な課題	228
	(3) 「家族による支援」にかわる「後ろ盾」	231
8.	まとめ	233
	(1) 『身寄り』問題の解決に向けた基本的な考え方	233
	(2) 総合的な地域づくりについて	234
	(3) 個別の課題解決に向けた取組みについて	234
	(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	236

I . 調査研究の概要

(1) 調査研究の背景

- 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く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。
- 一方、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「いのちとくらしに関わる根幹部分」における課題が拡大化、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。地域全体として『身寄り』に関する課題を直視し、解決に向けて行動する主体性を持つことが求められている。
- そのような問題意識のもと、平成30年度に当法人が実施した調査¹では、個人のいのちとくらしに関わる根幹部分を①連帯保証・身元引受、②医療に関する意思決定、③金銭管理、④死後対応の4つの分類に分け、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たところである。
- 加えて、同調査においては、特に子ども・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も示唆された。『身寄り』のない状態であることにより教育や職業選択の機会に制限が生まれている可能性があり、結果的に不法行為や風俗への関わりにつながる可能性があることと推測され、実際に『身寄り』のない子ども・若者が凶悪事件の加害者・被害者となる事件も発生していることから、『身寄り』のない子ども・若者の困難の実態を適切に把握し、抜本的な対策の検討を行う必要性が示唆された。

¹ 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」(特定非営利活動法人つながる鹿児島)

(2) 調査研究の目的

- 本調査研究は、昨年度までの調査研究を踏まえつつ、『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。
- また、地域包括ケアシステムの構築や地域共生社会づくりに関する取組みについては、地域で支えあう仕組みづくり等を行うことを通して、『身寄り』問題を正面から上げた取組みではないものの、結果として『身寄り』問題の一部を解決している事例もあるものと予想される。そこで、地域包括ケアシステムの構築や今後国においてもより積極的に推進するであろう「地域共生社会」づくりに関する取組みについて『身寄り』問題を切り口とした分析も試みることにする。
- なお、昨年度の調査研究を踏まえると、『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・分析を行うことにする。
- 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ると考えられ、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にする。

2

調査実施方法

(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)を通じて調査した。

(2) 業界団体等ヒアリング調査

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に対しヒアリングを行い, 情報を収集した。

(3) 個別具体事例のヒアリング

具体的に支援に取り組み実績があると思われる団体に対しヒアリングを行い, 『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について調査した。

(4) 検討委員会の設置

学識有識者, 実践者等で構成する検討委員会を全4回開催し, 調査の内容や進め方, 全体の取りまとめに関する協議を行った。委員の所属, 開催概要については以下の通り。

<委員名簿> 敬称略, 五十音順

氏名	所属
朝比奈 ミカ	市川市生活サポートセンターそら 主任相談支援員
熊田 均	熊田法律事務所
齊木 大	株式会社日本総合研究所 創発戦略センター シニアスペシャリスト
滝脇 憲	特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会 常務理事
中島 将	長野県社会福祉協議会 相談事業部あんしん創造グループ企画員
野村 恭代	大阪市立大学大学院生活科学研究科 准教授
廣野 拓	鹿児島県医療ソーシャルワーカー協会 会長

検討委員会の開催時期と内容については次のとおり。

開催日	場所	内容
令和元年 9月30日	TKP 浜松町ビジネスセンター	<ul style="list-style-type: none"> ・調査研究の進め方について ・とりまとめの方針・視点 ・事例の収集の方針・視点
令和元年 11月11日	TKP 浜松町ビジネスセンター	<ul style="list-style-type: none"> ・とりまとめの方針・視点 ・事例の収集の方針・視点
令和2年 1月31日	TKP 浜松町ビジネスセンター	<ul style="list-style-type: none"> ・とりまとめの方針・視点 ・報告書素案について
令和2年 3月3日	TKP 浜松町ビジネスセンター	<ul style="list-style-type: none"> ・報告書のとりまとめについて

(5) ミニフォーラムの実施

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。

(6) 調査スケジュール

調査スケジュールは下記のとおり行った。

開催日	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
文献調査	←			→					
ヒアリング			←						→
検討委員会			●		●		●		●
とりまとめ									

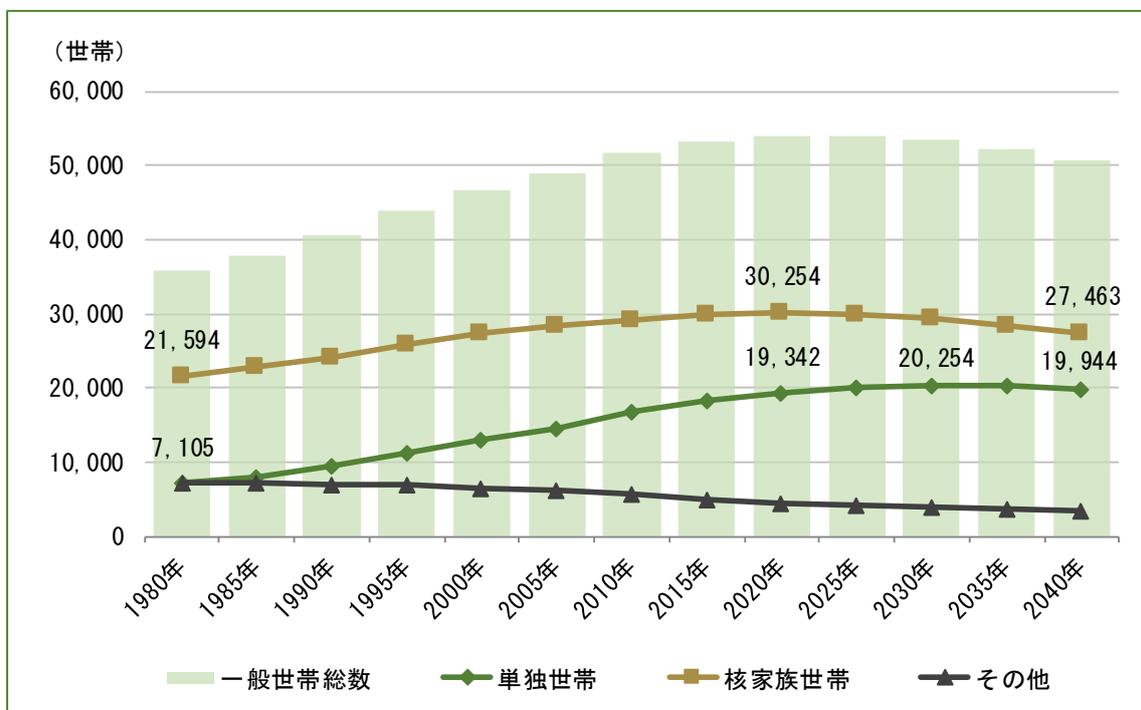
Ⅱ. 調査結果

(1) 『身寄り』問題を取りまく背景

① 核家族化の動向

以下のグラフは、日本の家族類型別の世帯数の推移と推計を表したものである。これを見ると、核家族世帯は2020年をピークに減少が見込まれている。一方、単独世帯は2030年までは年々増加し、その後減少していくことが見込まれている。

図表Ⅱ-1-1 家族類型別世帯数の推移



(出典) 日本の世帯数の将来推計(全国推計)2018(平成30)年推計(国立社会保障人口問題研究所)
http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/hprj2018_gaiyo_20180117.pdf

(注1) 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない

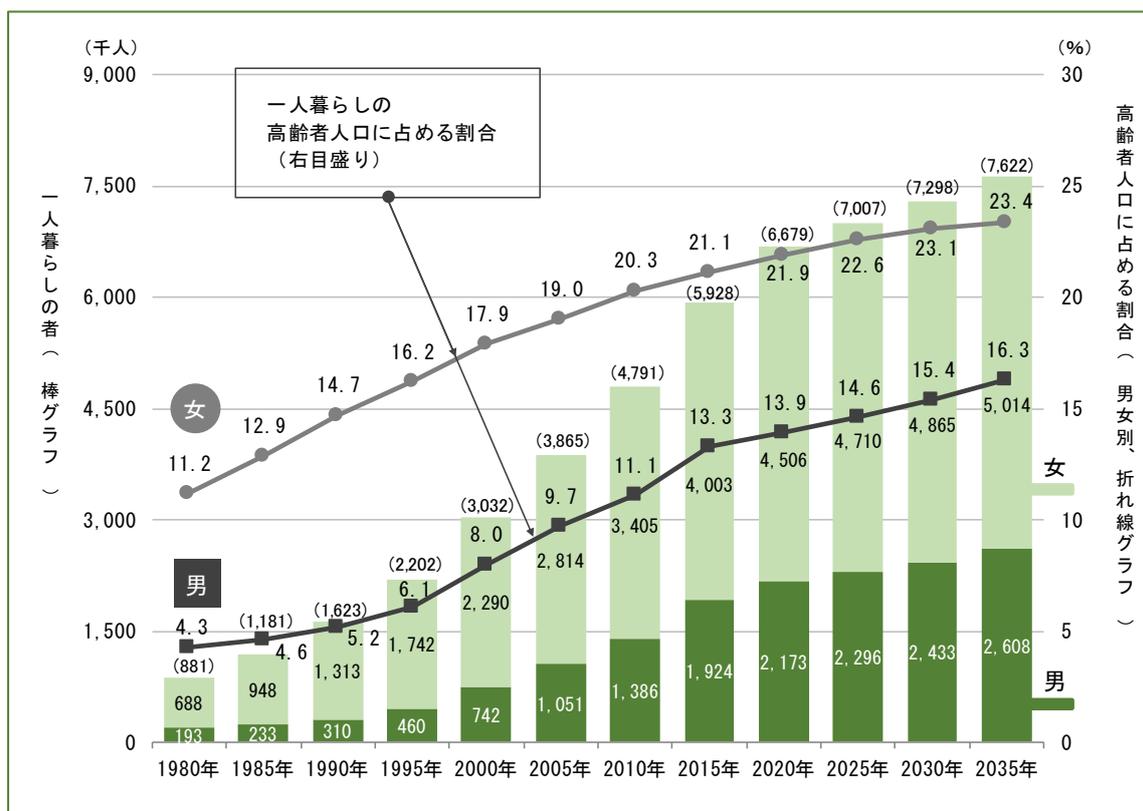
(注2) 平成27(2015)年は家族類型不詳を案分した世帯数

(注3) 平成22(2010)年の総数には家族類型不詳を含む。割合の分母には不詳を含まない

② 一人暮らし高齢者の増加

以下の図は、一人暮らしをしている65歳以上の高齢者数と、高齢者人口全体に占めるその割合を示している。令和2（2020）年は男性約217万人、女性約450万人、高齢者人口に占める割合は男性13.9%、女性21.7%となっているが、令和12（2030）年には男性約243万人、女性約487万人、高齢者人口に占める割合は男性15.4%、女性23.1%となっており、その後も一人暮らしの高齢者数は増加を続けることが予想されている。

図表Ⅱ-1-2 65歳以上の一人暮らし高齢者の動向



(出典) 平成27(2015)年までは総務省「国勢調査」、令和2(2020)年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計2013(平成25)年1月推計」、「日本の将来推計人口(平成24(2012)年1月推計)」

(注1) 「一人暮らし」とは、上記の調査・推計における「単独世帯」又は「一般世帯(1人)」のことを指す

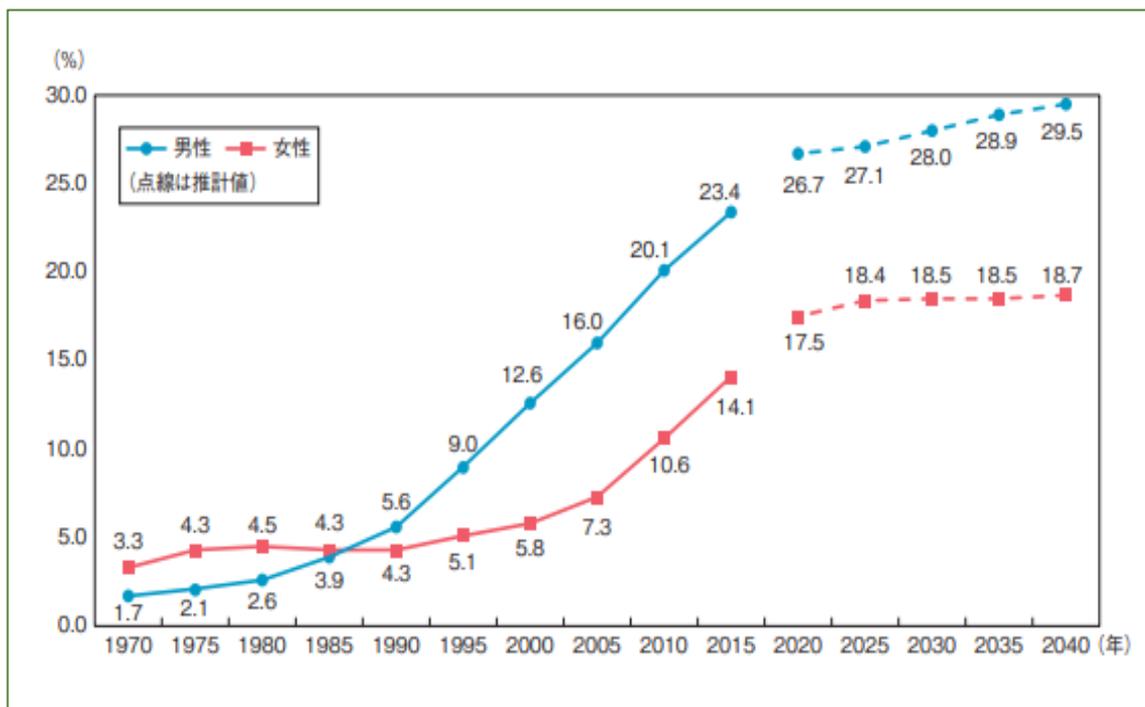
(注2) 棒グラフ上の()内は65歳以上の一人暮らし高齢者の男女計

(注3) 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない

③ 生涯未婚率の上昇

単身高齢者が増加している背景として、中高年未婚男女の増加が挙げられる。50 歳時の未婚割合は、平成 27（2015）年では男性 23.4%，女性 14.1%である。将来的には益々生涯未婚率が上昇することが見込まれている。

図表Ⅱ-1-3 50歳時の未婚割合の推移と将来推計



(出典) 「令和元年版少子化社会対策白書」(内閣府)

(注1) 50歳時の未婚割合とは、45～49歳の未婚率と50～54歳の未婚率の平均値である。

④ ひとり親世帯の増加

平成 10 (1998) 年には約 112 万世帯であったひとり親世帯は、平成 28 (2016) 年には 30 万世帯増加し、約 142 万世帯となっている。

図表 II-1-4 母子世帯数及び父子世帯数の推移



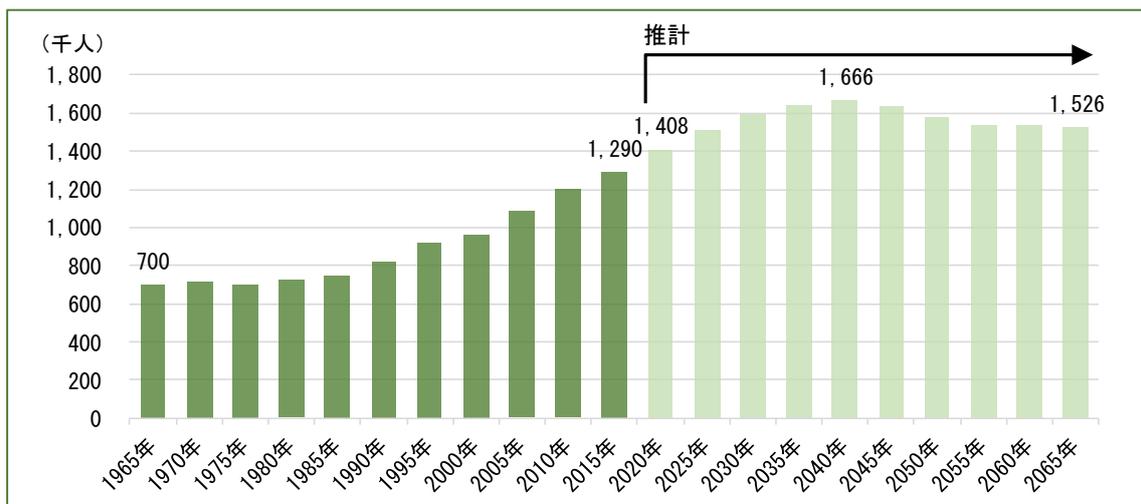
(出典) 「男女共同参画白書令和元年版」(内閣府)

(注 1) 母子(父子)世帯は、父(又は母)のいない児童(満 20 歳未満の子供であって、未婚のもの)がその母(又は父)に養育されている世帯。母子又は父子以外の同居者がいる世帯を含む

⑤ 多死社会

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 年頃までは増加が続くことが見込まれている。

図表 II-1-5 死亡数の推移と将来推計



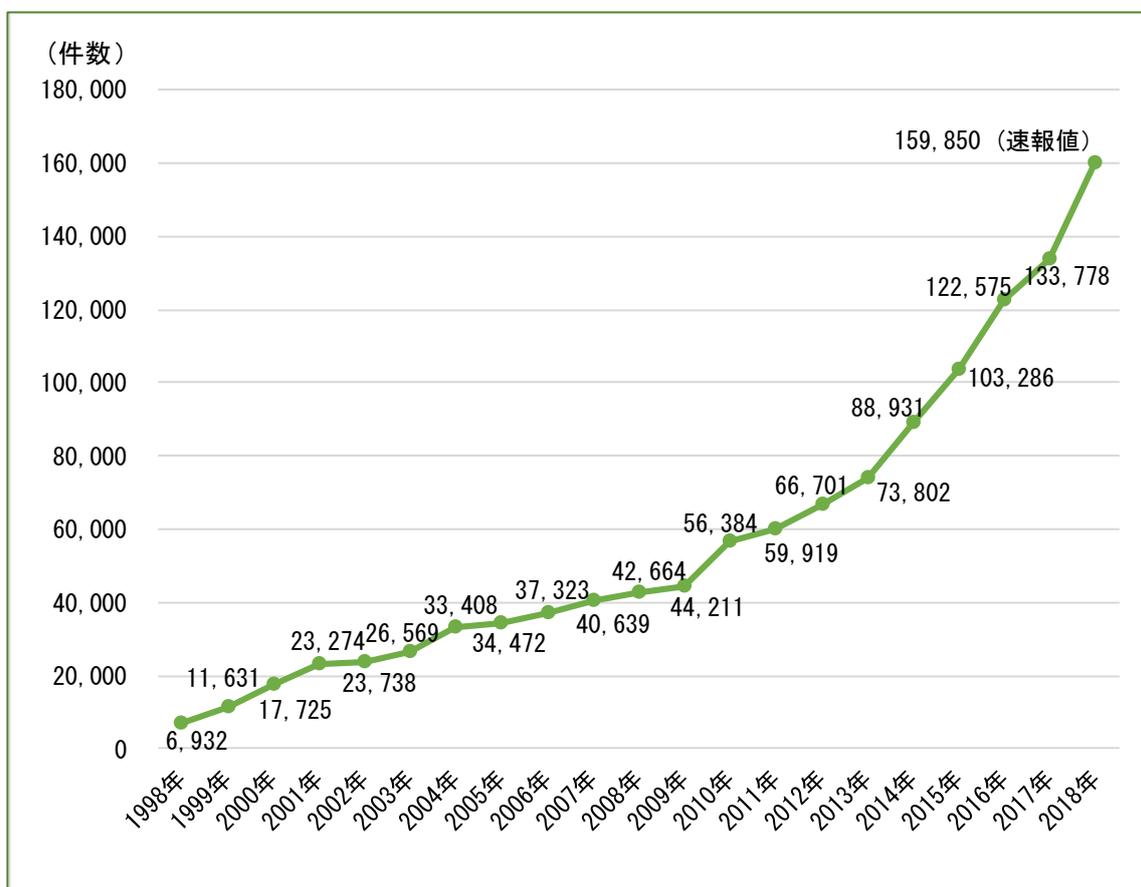
(出典) 平成 27 (2015) 年以前は厚生労働省「人口動態統計」による死亡数(いずれも日本人) 平成 32 (2020) 年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成 29 (2017) 年推計)」の出生中位・死亡中位推計(日本人のみ)による推計結果

(2) 若者の『身寄り』問題の背景

① 児童虐待の相談対応件数の増加

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) 年度には過去最多の 159,805 件となっている。児童虐待防止法施行前の平成 11 (1999) 年度と比べると、平成 30 (2018) 年度には約 13.5 倍に増加している。なお、以下のグラフは児童相談所における児童虐待に関する相談件数を集計したものであり、警察等、児童相談所以外の機関に相談が寄せられた相談は含まれていないため、実際の児童虐待に関する相談件数はさらに多いと考えられる。

図表 II-1-6 児童虐待相談対応件数の推移



(出典) 厚生労働省 子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について(第15次報告)、平成30(2018)年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数及び「通告受理後48時間以内の安全確認ルール」の実施状況の緊急点検の結果 <https://www.mhlw.go.jp/content/11901000/000533886.pdf>

(注1) 平成22(2010)年度の件数は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値

(注2) 平成30(2018)年度の件数は、速報値のため今後変更があり得る

② 自立援助ホームのか所数の推移

自立援助ホームとは、義務教育終了後の満 20 歳未満の児童や、大学等に在学中の児童（満 22 歳になる年度まで）で、児童養護施設等を退所した者等が入所可能な施設である。児童養護施設を退所した若者等の生活場所として利用のニーズが高まっており、施設の設置か所数は年々増加している。

図表Ⅱ-1-7 自立援助ホームのか所数の推移

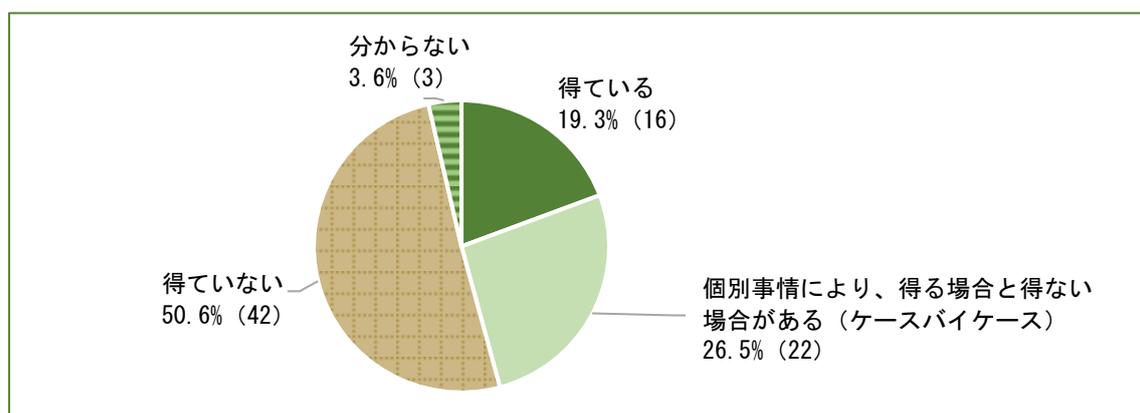


(出典) 平成 31 年 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて」より作成
<https://www.mhlw.go.jp/content/000503210.pdf>

③ 児童養護施設入所中及び退所後未成年者の「親権者同意」

児童養護施設に入所中及び退所後未成年者に対して「親権者の同意が必要」な場面についての現状把握を目的として、認定 NPO 法人ブリッジフォースマイルが行った調査によると、児童が施設に入所する際、親権者に対して「包括的同意書」等の文書で施設長が親権者の同意サインを代行することの了承を「得ていない」と回答した施設は約半数であった。

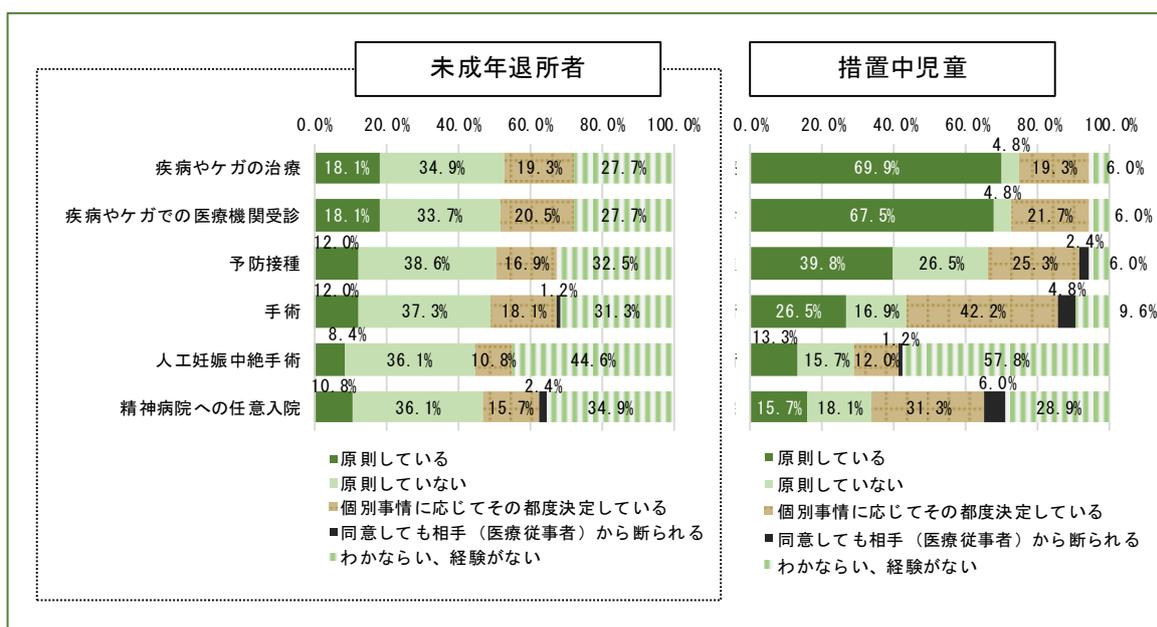
図表Ⅱ-1-8 「包括的同意文書」等による施設長が親権者の同意サインを代行することへの了承



当該調査では、親権者が同意を拒否した場合、施設長が代行してサインを行っているかについて、「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」への対応の比較も行っている。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。医療行為、契約行為、教育関連のサインについてのアンケート結果は以下の通り。

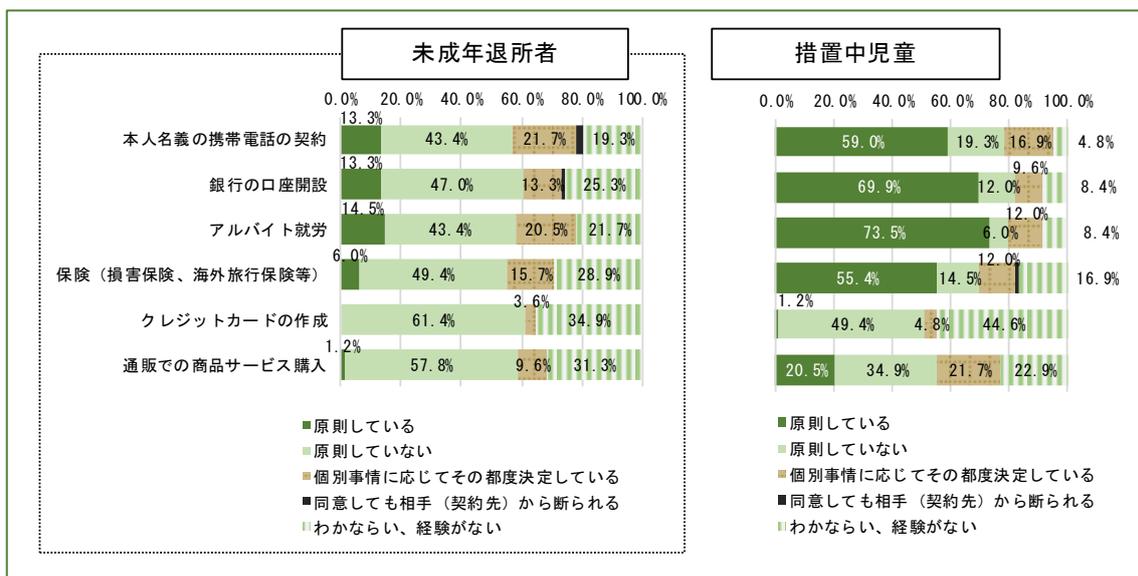
医療行為に係るサインについて、未成年退所者へは全ての項目について措置中児童と比べて「原則している」の割合が低くなっている。「疾病やケガでの療養」について、措置中の児童に対しては「原則している」が69.9%、「原則していない」は4.8%であるのに対し、未成年退所者については「原則している」は18.1%、「原則していない」は34.9%となっている。

図表Ⅱ-1-9 医療行為に係るサインについて



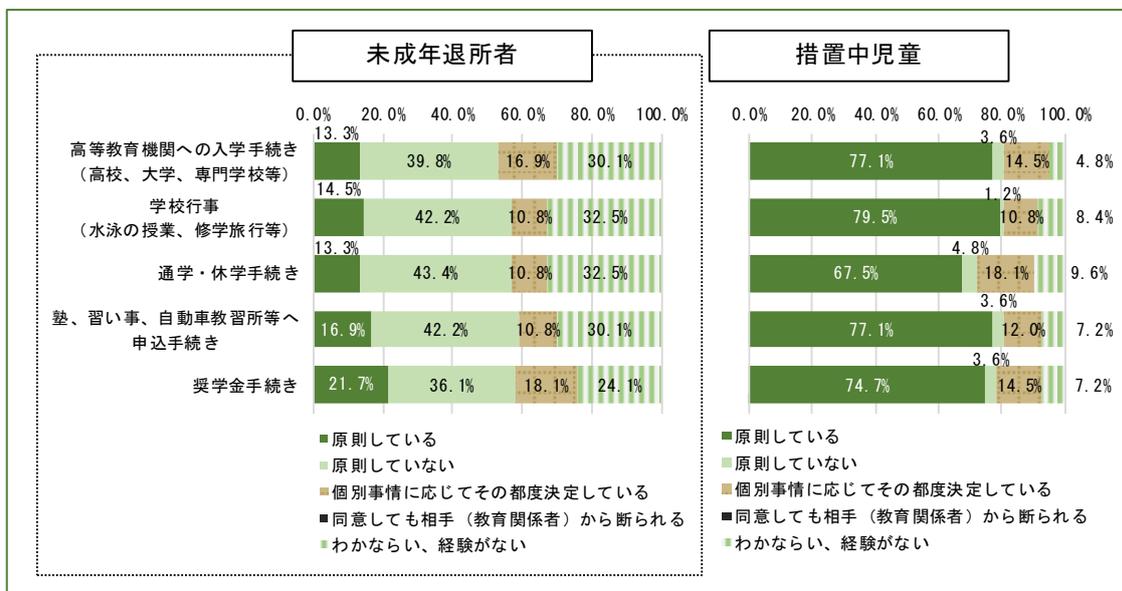
契約行為に係るサインについて、全ての項目で未成年退所者へのサインは「原則していない」が約40~60%である。「銀行口座の開設」については、措置中児童へは「原則している」が69.9%、「原則していない」が12.0%であるのに対し、未成年退所者へは「原則している」が13.3%、「原則していない」が47.0%となっている。また、「アルバイト就労」についても措置中児童へは「原則している」が73.5%、「原則していない」が6.0%であるのに対し、未成年退所者へは「原則している」が14.5%、「原則していない」が43.4%となっている。

図表Ⅱ-1-10 契約行為に係るサインについて



教育関係に係るサインについて、全ての項目で未成年退所者へのサインは「原則している」が約10~20%であり、「原則していない」が40%前後である。それに対し、措置中児童へは全ての項目について「原則している」が70%前後であり、「原則していない」は約1~5%である。

図表Ⅱ-1-11 教育関係に係るサインについて



(出典) NPO 法人ブリッジフォースマイル 令和元(2019)年「「親権者同意」に関する実態調査」
https://www.b4s.jp/_wp/wp-content/uploads/2019/11/8638aee9c10b66a53af1a436eb12cbd3.pdf
 (図表Ⅱ-1-8~図表Ⅱ-1-11)

(1) 連帯保証に関する課題

① 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

(平成 29 (2017) 年 1 月 31 日)

少子高齢化の進展による人口減少社会、単身世帯の増加、親族の減少、あるいは近隣関係の希薄化といった状況を背景として、一人暮らしの高齢者等を対象として身元保証、日常生活支援、死後事務等に関して「身元保証等高齢者サポート事業」が民間サービスとして生まれてきている。しかし、こうしたサービスは指導監督に当たる行政機関が必ずしも明確ではなく、利用者からの苦情相談についてもほとんど把握されていないのが実情であるため、消費者委員会は、「身元保証等高齢者サポート事業」に係る消費者被害の防止のために、消費者庁及び消費者委員会設置法に基づき、内閣府特命担当大臣(消費者及び食品安全)、厚生労働大臣及び国土交通大臣に対し、「身元保証等高齢者サポート事業」における消費者保護として、以下の3点について建議を行った。²

- (a) 身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の取組み
- (b) 病院・福祉施設等への入院・入所における身元保証人等の適切な取扱い
- (c) 消費者への情報提供の充実

この建議に基づき、消費者庁、厚生労働省、国土交通省は各種実態調査や事務連絡等を行った。

② 公営住宅の連帯保証

総務省行政評価局「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視の結果に基づく勧告」(平成 30 (2018) 年 1 月 23 日)³によると、公営住宅において、保証人を確保できないことにより入居辞退したケースが、11 都道府県等で計 65 件(平成 27 (2015) 年度)あった。国土交通省に対し、「都道府県等における保証人確保に関する実態を的確に把握すること」と勧告しており、また、都道府県等に対しては「保証人免除の特例措置や法人保証に関する情報提供を行うこと」と勧告した。

² 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」(平成 29 (2017) 年 1 月 31 日) https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2017/0131_kengi.html

³ 総務省行政評価局「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視の結果に基づく勧告」(平成 30 (2018) 年 1 月 23 日) https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/107317-0123.html

この総務省の勧告の後、国土交通省は「公共住宅への入居に際しての取り扱いについて」（平成30（2018）年3月30日付け国住備第503号）⁴にて、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）を改正し、保証人に関する規定を削除した。加えて、各事業主体は、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。

③ 病院・施設等における身元保証人

公益社団法人成年後見センター・リーガルサポートによる「病院・施設等における身元保証等に関する実態調査結果報告書」（平成26（2014）年10月）⁵によると、病院の95.9%、施設等の91.3%で身元保証人等を必要としている。

また、第二東京弁護士会高齢者・障がい者総合支援センター「ゆとり～な」による「身元保証人に関する実態調査のためのアンケート集計結果報告書」（平成29（2017）年7月アンケート発送）⁶によれば、90%以上の病院が入院に際して身元保証を「求める」としている。養護老人ホームを除くほとんどの種別の介護施設においても、90%以上が身元保証人を必要としている。なお、養護老人ホームでは身元保証人を「求める」とした施設は36%であった。

さらに、みずほ情報総研株式会社による「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30（2018）年3月）⁷によれば、介護施設等において、「契約書」に本人の署名欄とは別に本人以外の署名を求めている施設が95.9%であり、極めて多くの病院・施設において連帯保証人を必要としている。また、その署名欄の名称は、「身元引受人」が59.5%と最も多く、「代理人（者）」が23.0%、「身元保証人」が20.5%、「連帯保証人」が15.1%等である。なお、「本人以外の署名欄に署名した方」に求める役割について問うた結果は「緊急時（事故等）の連絡先」（93.1%）、「亡くなった場合のご遺体、遺品の引取り」（90.4%）、「入院する場合の入院手続き（入院契約）」（88.4%）、「施設利用料金の支払、滞納の場合の保証」（88.2%）と続いている。

⁴ 国土交通省「公共住宅への入居に際しての取り扱いについて」（平成30（2018）年3月30日付け国住備第503号）<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kn/jtk/2.3.pdf>

⁵ 公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート「病院・施設等における身元保証等に関する実態調査結果報告書」（平成26（2014）年10月）
https://www.legal-support.or.jp/akamon_regal_support/static/page/main/newstopics/mimotohoshohouukoku.pdf

⁶ 第二東京弁護士会高齢者・障がい者総合支援センター「ゆとり～な」 「身元保証人に関する実態調査のためのアンケート集計結果報告書」（平成29（2017）年7月アンケート発送）
http://niben.jp/news/news_pdf/oshirase20171029-1.pdf

⁷ みずほ情報総研株式会社「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30（2018）年3月）
https://www.mizuho-ir.co.jp/case/research/pdf/mhlw_kaigo2018_04.pdf

④ 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は「地域で保証機能を担う仕組みづくりに向けて」（平成 22（2010）年 3 月）⁸では、保証を地域福祉の視点として捉え、対処的な「何かあったときの保証」だけでなく、「何かが起こらないような支援」（つまり、安心して生活できるための支援）が重要であるとして、問題発生の予防を重視したものへと転換する必要があるとし、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た。

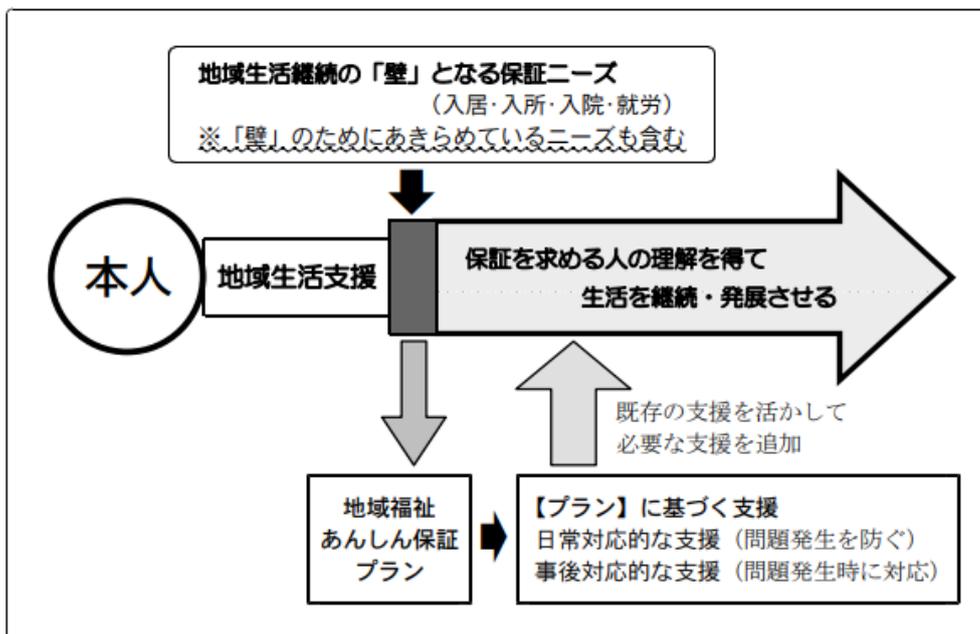
取組みは、地域住民が保証機能について考える機会を設け、保証に関する慣習を見直す等の市民運動として推進していく「地域福祉あんしん保証プロジェクト」と、現に保証に関する支援が必要な人を対象とした「地域福祉あんしん保証事業」、課題が発生した場合の事後対応的な支援を含めた「地域福祉あんしん保証プラン」にて構成されている。

「地域福祉あんしん保証事業」は、福祉サービスや地域福祉活動等による支援のなかに保証の視点を含め、法的な制度も活用しながら総合的にマネジメントしていくことで、「保証を求める人のニーズ」に関する問題の発生を防ぐことに主眼を置いており、本人の生活支援のための福祉サービスや地域福祉活動（介護保険・障がい者福祉サービス、高齢者福祉サービスや見守り支援事業、日常生活自立支援事業等）を、保証の視点を加えて充実させるものである。一方、事後的な対応を含む「地域福祉あんしん保証プラン」では、本人が支援を受ける「壁」となっている保証ニーズは、「保証人以外のサービスや活動等によって解消できる」ということを、本人、ワーカー、事業者が共通認識とすることで、「壁」を取り去ることを目的として作成するものである。

このように、地域福祉を強化することで身元保証のいない地域づくりを目指す取組みも行われている。

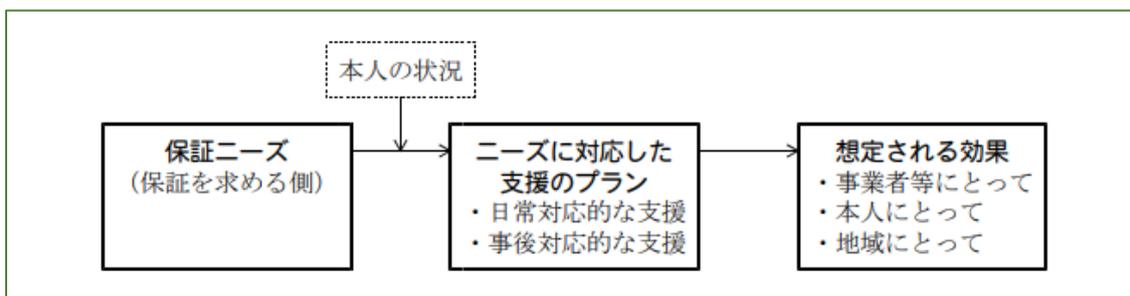
⁸ 伊賀市社会福祉協議会「地域で保証機能を担う仕組みづくりに向けて」（平成 22（2010）年 3 月）
<http://www.hanzou.or.jp/wp-content/uploads/2019/07/H21ansinhosyouhoukoku.pdf>

図表Ⅱ-2-1 地域生活支援と「地域福祉あんしん保証事業」の関係



(出典) 伊賀市社会福祉協議会「地域で保証機能を担う仕組みづくりに向けて」(平成22(2010)年3月)

図表Ⅱ-2-2 「地域福祉あんしん保証プラン」の構成



(出典) 伊賀市社会福祉協議会「地域で保証機能を担う仕組みづくりに向けて」(平成22(2010)年3月)

(2) 医療行為の同意について

① 病院・施設における身元保証

病院・施設等への入院・入所に連帯保証人がいないことによる課題が社会問題化している中で、こうしたケースへの対応のため、ガイドライン等を作る動きもみられる。半田市地域包括ケアシステム推進協議会による「「身元保証等」がない方の入院・入所にかかるガイドライン」（平成 29(平成 31)年 2 月改訂)⁹では、ガイドラインの対象者である「身元保証等がない方」を「身寄りのない独居の方」, 「家族の支援が受けられない方」と定義し、病院や施設が身元保証人等に求める機能を以下の 7 事項に整理した。

- (a) 緊急の連絡先
- (b) 入院費・施設利用料の支払い代行
- (c) 本人が生存中の退院・退所の際の居室等の明け渡しや、退院・退所支援に関すること
- (d) 入院計画書やケアプランの同意
- (e) 入院中に必要な物品を準備する等の事実行為
- (f) 医療行為（手術や検査・予防接種等）の同意
- (d) 遺体・遺品の引き取り・葬儀等

「(f) 医療行為の同意」機能について、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」の対応としては、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、公益社団法人日本医療社会福祉協会社会貢献部身元保証担当チームによる「身元保証がない方の入退院支援ガイドブック」（平成 29（2017）年度）¹⁰では、医療機関が身元保証人を求める理由として、以下の 6 つの項目を掲げている。

⁹ 半田市地域包括ケアシステム推進協議会「「身元保証等」がない方の入院・入所にかかるガイドライン」（平成 26（2014）年 9 月作成・平成 29(平成 31)年 2 月改訂）

<https://www.city.handa.lg.jp/kaigo/kenko/fukushi/documents/mimotohoshoguideline20171215.pdf>

¹⁰ 公益社団法人日本医療社会福祉協会社会貢献部身元保証担当チーム「身元保証がない方の入退院支援ガイドブック」（平成 29（2017）年度）https://www.jaswhs.or.jp/upload/Img_PDF/338_Img_PDF.pdf

- (a) 医的侵襲行為（検査，投薬，注射，手術等）の同意
- (b) 入院・入所費用の未収金に対する責任
- (c) 身の回り支援（日用品購入など）
- (d) 転院・転所先の確保
- (e) 葬儀や遺留金品処理，埋葬と言った死後対応
- (f) 緊急連絡先

② 医療行為の同意

山梨大学の研究班（研究代表者：山縣然太朗教授）による「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30（2018）年3月）¹¹によると，医療に関わる意思決定が困難な患者への対応で困った場面はどのようなケースか（複数回答）を医療機関従事者に問うたところ，「医療行為の同意」が52.1%，「困ったことはない」が32.1%，「入院診療計画書の同意」が24.6%であった。

同研究によれば，意思決定が困難な患者に対して適切な医療が提供できるようにするために，どのような対応が必要か（複数回答）との問いに対する回答は，「行政・関係団体がガイドラインを作成する」が72.8%，「医療行為の同意を代行できる人を選任する」が49.3%，「医療機関毎に対応方針やルール作りを行う」が41.1%であった。なお，回答者が属する医療機関にて，医療に係る意思決定が困難な患者への対応についての規定や手順書はあるかの問いに対する回答では，51.3%の回答者が「規定や手順書はない」と回答していた。次いで「知らない」が23.8%であり，「規定や手順書がある」との回答は19.3%であった。

上記の研究を基にして作成された「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」（令和元（2019）年5月）¹²では，医療に係る意思決定が困難な場合に求められることとして，関係者や医療・ケアチームの中で慎重な判断を行う必要があるとし，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した。

¹¹ 山梨大学 山縣 然太朗（研究代表者）「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30（2018）年3月）
<https://mhlw-grants.niph.go.jp/niph/search/NIDD00.do?resrchNum=201706002A>

¹² 山梨大学 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」（令和元（2019）年5月）
<https://www.mhlw.go.jp/content/000516181.pdf>

③ 人生の最終段階における医療に関するガイドライン

厚生労働省による「人生の最終段階における医療・ケアの決定プロセスに関するガイドライン」（平成30（2018）年3月）¹³によると、本人の意思の確認ができない場合は以下のような手順により、医療・ケアチームの中で慎重な判断を行う必要があると示されている。なお、各プロセスにおいて話し合った内容はその都度、文書にまとめておくものとしている。

- (a) 家族等が本人の意思を推定できる場合には、その推定意思を尊重し、本人にとっての最善の方針をとることを基本とする。
- (b) 家族等が本人の意思を推定できない場合には、本人にとって何が最善であるかについて、本人に代わる者として家族等と十分に話し合い、本人にとっての最善の方針をとることを基本とする。時間の経過、心身の状態の変化、医学的評価の変更等に応じて、このプロセスを繰り返し行う。
- (c) 家族等がない場合及び家族等が判断を医療・ケアチームに委ねる場合には、本人にとっての最善の方針をとることを基本とする。

また、方針の決定に際し、本人や家族と医療・ケアチームとの話し合いの中で、妥当で適切な医療・ケアの内容についての合意が得られない場合は、複数の専門家からなる話し合いの場を別途設置し、医療・ケアチーム以外の者を加えて、方針等についての検討及び助言を行うことが必要であると示されている。

④ ACP (Advance Care Planning) の推進

一般社団法人日本老年医学会 倫理委員会「エンドオブライフに関する小委員会」による「ACP 推進に関する提言」（令和元（2019）年6月）¹⁴では、ACP (Advance Care Planning, 以下、ACP と表記) を「ACP は将来の医療・ケアについて、本人を人として尊重した意思決定の実現を支援するプロセスである」と定義したうえで、意思決定プロセスにおいて、医療・ケア従事者は本人および家族や代弁者らとの十分なコミュニケーションを通し、関係者皆が納得できる合意形成とそれに基づく選択と意思決定を目指すものとしている。

同提言では、ACP は基本的に判断能力を有する人を対象とするため、本人の価値観や意向の文書化に際して、標準的な意思決定能力に関する評価を行うことが推奨される一

¹³ 厚生労働省「人生の最終段階における医療・ケアの決定プロセスに関するガイドライン」（平成30（2018）年3月改訂）<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10800000-Iseikyoku/0000197721.pdf>

¹⁴ 一般社団法人日本老年医学会 倫理委員会「エンドオブライフに関する小委員会」 「ACP 推進に関する提言」（令和元（2019）年6月）https://www.jpn-geriat-soc.or.jp/press_seminar/pdf/ACP_proposal.pdf

方、結果的には意思決定能力がないと判断された場合であっても、本人が少しでも理解できるように手段を講じた上で本人の意思の把握に努めることが必要であるとしている。また、意思決定能力はその有無で線引きすることが適切でない場合も少なくないとしたうえで、機能低下のために意思決定能力が不十分と判断された場合でも、好悪や部分的な意向を表現したりすることはあるため、医療・ケア従事者には本人のこうした表現も適切に捉えることが求められるとしている。さらに、認知機能低下や意識障害などのために本人の意思の確認が困難な場合は以前の本人の言動や生き方、価値観を家族などからよく聴き取り、家族等との十分な話し合いの下に、本人の意思を可能な限り推定し、尊重することが重要であるとしている。

⑤ 各種意思決定支援ガイドライン

厚生労働省「障害福祉サービスの利用等に当たっての意思決定支援ガイドラインについて」（平成 29（2017）年 3 月 31 日付け障発 0331 第 15 号）¹⁵では、「意思決定支援」を行ううえで本人の自己決定や意思確認がどうしても困難な場合は、本人をよく知る関係者が集まり、本人の日常生活の場面や事業者のサービス提供場面における表情や感情、行動に関する記録などの情報に加え、これまでの生活史、人間関係等様々な情報を把握し、根拠を明確にしながら障害者の意思及び選好を推定するとしている。そのために、本人のこれまでの生活史を家族関係も含めて理解することは、職員が本人の意思を推定するための手がかりとなると示している。なお、本人の意思を推定することがどうしても困難な場合に関係者が協議し、本人にとっての最善の利益を判断せざるを得ない場合は最後の手段であるとし、その際は次のことに留意することとしている。

¹⁵ 厚生労働省「障害福祉サービスの利用等に当たっての意思決定支援ガイドラインについて」（平成 29（2017）年 3 月 31 日付け障発 0331 第 15 号）
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/000159854.pdf>

(a) メリット・デメリットの検討

複数の選択肢について、本人の立場に立って考えられるメリットとデメリットを可能な限り挙げた上で、比較検討する。

(b) 相反する選択肢の両立

二者択一の選択が求められる場合においても、一見相反する選択肢を両立させることができないか考え、本人の最善の利益を追求する。

(c) 自由の制限の最小化

選択可能な中から、障害者にとって自由の制限がより少ない方を選択する。やむを得ず行動の自由を制限しなくてはならない場合は、その程度がより少なくてすむような方法が他にないか慎重に検討し、自由の制限を最小化する。その場合、本人が理解できるように説明し、本人の納得と同意が得られるように、最大限の努力をする。

また、厚生労働省「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」（平成 30（2018）年 6 月）¹⁶では、認知症の人の特性を踏まえた意思決定支援の基本原則として、以下のように整理している（一部省略）。

(a) 本人の意思の尊重

意思決定支援者は、認知症の人の身振り手振り、表情の変化も意思表示として読み取る努力を最大限に行うことが求められる。

(b) 本人の意思決定能力への配慮

認知症の症状にかかわらず、本人には意思があり、意思決定能力を有するということを前提にして、意思決定支援をする。本人の意思決定能力を固定的に考えずに、本人の保たれている認知能力等を向上させる働きかけを行う。

(c) チームによる早期からの継続的支援

本人が自ら意思決定できる早期（認知症の軽度）の段階で、本人や家族、関係者で話し合うなど、先を見通した意思決定の支援が繰り返し行われることが重要である。また、本人の意思を踏まえて、身近な信頼できる家族・親族、福祉・医療・地域近隣の関係者と成年後見人等がチームとなって日常的に見守り、本人の意思や状況を継続的に把握し必要な支援を行う体制（「意思決定支援チーム」）が必要である。特に、日常生活で本人に接する人など本人を良く知る人から情報を収集して本人を理解し、支援していくことも重要である。

¹⁶ 厚生労働省「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」（平成 30（2018）年 6 月）<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000212396.pdf>

地域共生社会推進検討会による 最終とりまとめと『身寄り』問題

令和元年12月、「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（以下、単に「最終とりまとめ」という。）が発表され、今後の地域共生社会づくりに向けた道程や政策の展開が明確にされた。『身寄り』問題の解決に向けた取組みは、最終とりまとめに示された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。以下、最終とりまとめと『身寄り』問題の解決に向けた取組みとの関係や位置づけについて検討する。

（１）理念・基本認識等

最終とりまとめでは、地域共生社会の理念は「制度・分野の枠や、「支える側」「支えられる側」という従来の関係を超えて、人と人、人と社会とがつながり、一人ひとりが生きがいや役割を持ち、助け合いながら暮らしていくことのできる、包摂的なコミュニティ、地域や社会を創るという考え方」とであるとされた。『身寄り』問題においても、ただ単に『身寄り』の代替となるものを設けることでその解決を求めるのではなく、『身寄り』のない人どうしがつながったり、『身寄り』のない人と社会がつながったりすることで、支えあい助けあい、『身寄り』のない人が社会から排除されことなく包摂されることを基本的理念として、その解決を目指すべきである。

最終とりまとめでは、現状の社会のあり方について、「個人や世帯が抱える生きづらさやリスクが複雑化・多様化し」、「個性が極めて高く」なっていること、これに対して、「血縁、地縁、社縁といった共同体の機能が脆弱化していること」が指摘されている。こうした現状認識は、『身寄り』問題の解決に向けた取組みの前提と一致している。連帯保証・身元引受、医療に関する意思決定、金銭管理、死後対応といった『身寄り』問題特有の個別の課題は個別性が極めて高く、これまでの社会保障制度では見過ごされてきた課題であるが、今後の地域共生社会づくりにおいては必ず取り上げられるべきものである。

また、『身寄り』問題の解決に向けては、『身寄り』のない当事者自身の主体性や『身寄り』のない人どうしの互助が極めて重要である。最終とりまとめでは、「日本の社会保障制度は、「自助」やそれを支える「互助」を基本としつつ、これらで対応できないリスクには「共助」と「公助」が補完し対応することを基本としてきた」ところ、「今後も「自助」を重んじ「自律」を可能にするためにも、その基盤の再構築」が必要であるとしている。『身寄り』問題における当事者の役割も同様である。

ただし、当然のことながら、『身寄り』のない人でありながら主体的に行動することなく互助も行わない人がいたとして、これを切り捨ててよいわけではない。同様に、地域共生社会は、社会とのつながりを求めることなく、参加することもなく、役割も持たず、自助も自律もしない人であってもこれを切り捨ててよいわけではない。地域共生社会とは上記のとおりひとつの理念であるから、その理念に共鳴しない人がいるのは当然であり、誰しもが共に暮らすことを目指す地域共生社会はそれでもその人を排除しない社会であるべきである。

(2) 課題解決支援と伴走型支援

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¹⁷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ていくことが必要である」とされた。『身寄り』問題の解決に向けては、『身寄り』のない人の社会的孤立を防止し解消することと『身寄り』のない人に特有な個別の課題解決の双方が必要であるところ、地域共生社会における支援のあり方もこれと軌を一にしている。

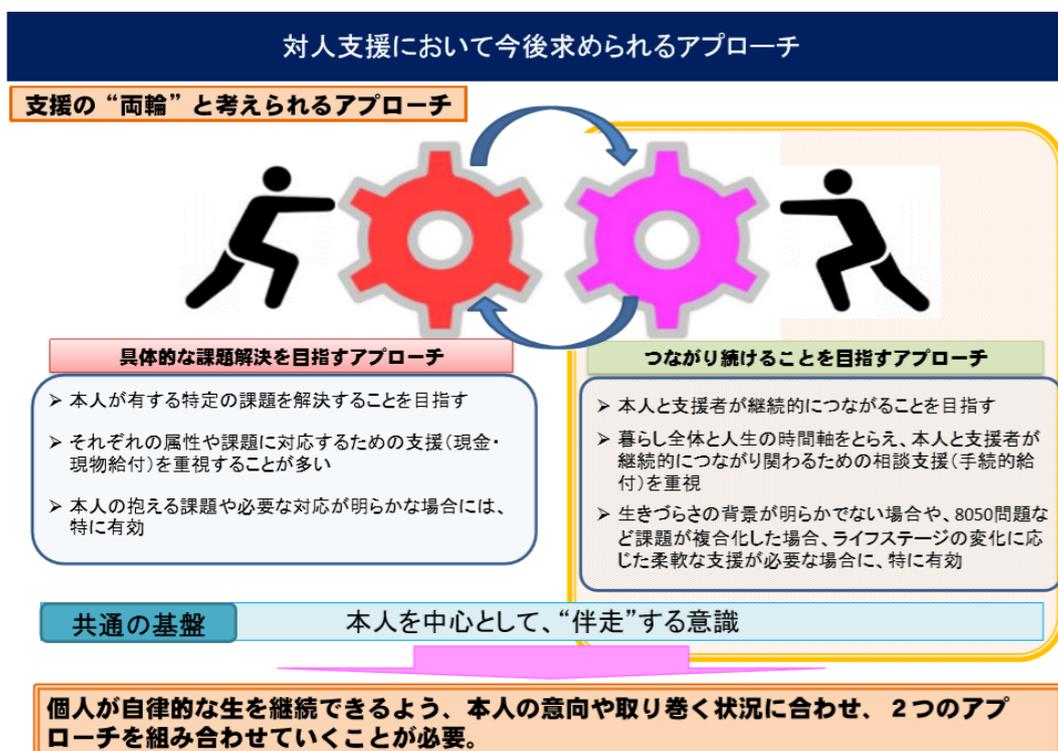
このうち伴走型支援については「支援者と本人が継続的につながり関わり合いながら、本人と周囲との関係を広げていくことを目指すものである。」「特に、生きづらさの背景が明らかでない場合、自己肯定感や自己有用感が低下している場合、8050 問題など課題が複合化した場合、ライフステージの変化に応じた柔軟な支援が必要な場合などに有効である。」「このアプローチを具体化する制度は、本人の暮らし全体を捉え、その人生の時間軸も意識しながら、継続的な関わりを行うための相談支援（手続的給付）を重視した設計となる」とされている。『身寄り』のない人は例示の中に現れないが、伴走型支援は、「家族による支援」を受けることのできない『身寄り』のない人にとって、非常に有効な支援となると考えられる。また、単に伴走するのではなく「本人と周囲との関係を広げていくことを目指すものである」とされている点は、『身寄り』のない人にとって社会とつながっていく支援となり、これも有効であると考えられる。

最終とりまとめにおいては、「支援の実践において、身寄りがなく居所を転々とする者への支援が深刻な問題となっているが、この問題に対応するには、地域で暮らし続けるための「地域のつながり」と「困ったときに相談を受け止めてくれる人」が重要であり、安定的に仕事をする、住まいを持つといった『身寄り』に代わる保障をいかに行うかについて検討の必要がある。」との指摘がなされている。

¹⁷ 最終とりまとめではこのような用語は用いられていない。本報告書において便宜的に用いた用語である

今後は、『身寄り』のない人が支援対象となるであろうことを前提に課題解決支援と伴走型支援という「支援の両輪」に関する検討がなされるべきであろう。

図表Ⅱ-3-1 対人支援において今後求められるアプローチ



6

(出典) 厚生労働省「「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)最終とりまとめ」(令和元(2019)年12月)

(3) 重層的なセーフティネットの構築に向けた各主体の役割分担の在り方

最終とりまとめにおいては、「自助・互助・共助・公助の組み合わせという従来の考え方も継承しつつ、①行政により確保される機能を通じた保障(現金給付や現物給付、伴走型支援を含む手続的給付など)②市場及び準市場の機能を通じた保障(福祉サービス、就労機会の提供など)③共同体・コミュニティ(人と人との関係性)の機能を通じた保障(地域における支え合いなど)のそれぞれが連携しながら」重層的なセーフティネットの構築を行う必要があるとしている。

『身寄り』問題の解決に向けた取組みにおいても、共同体・コミュニティにおける当事者の取組み、行政や福祉サービスにおける支援者の取組み、市場及び準市場における事業者の取組みがそれぞれに必要である。当事者・支援者・事業者のそれぞれが行動しつながることにより、『身寄り』のない人は「当事者ネットワーク」を構築し、その外

側に「支援者ネットワーク」が構築され、市場から排除されることなく、安心の中に身を置くことができるようになる。こうした「当事者ネットワーク」「支援者ネットワーク」といった重層的なネットワークが『身寄り』のない人の日々の暮らしの中で自然と構築されていくのが目指すべき地域共生社会の姿であると思われる。

(4) 断らない相談支援・参加支援・地域づくりに向けた支援

最終とりまとめは、新たな事業として、「①断らない相談支援②参加支援③地域づくりに向けた支援」の3つを創設すべきであるとした。

「断らない支援」とは「本人・世帯の属性にかかわらず受け止める相談支援」であり、解決を約束する相談支援ということではなく、「まずは」受け止める相談支援ということであると理解する。「断らない支援」の実践により「浮かび上がったニーズについて、参加支援を通じて、既存の地域資源を活用し、社会参加の機会や一時的な住まいの確保などオーダーメイドの支援が実現する」ことが期待されている。『身寄り』問題に関して言えば、問題の所在が明らかでありながら解決に向けた対策がまだまだ明確でない連帯保証・身元引受・医療に関する意思決定・金銭管理・死後対応といった課題の解決に向けた動きの活性化が期待される。「断らない支援」を実現するためには、『身寄り』がない状態を例外的ケースとして扱うのではなく、「第2のスタンダード」、普遍的なものとしてとらえ、その対処を準備すべきであろう。

「参加支援」とは「本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援」とされており、『身寄り』のない人が社会とのつながりを持ち、深める支援が期待される。

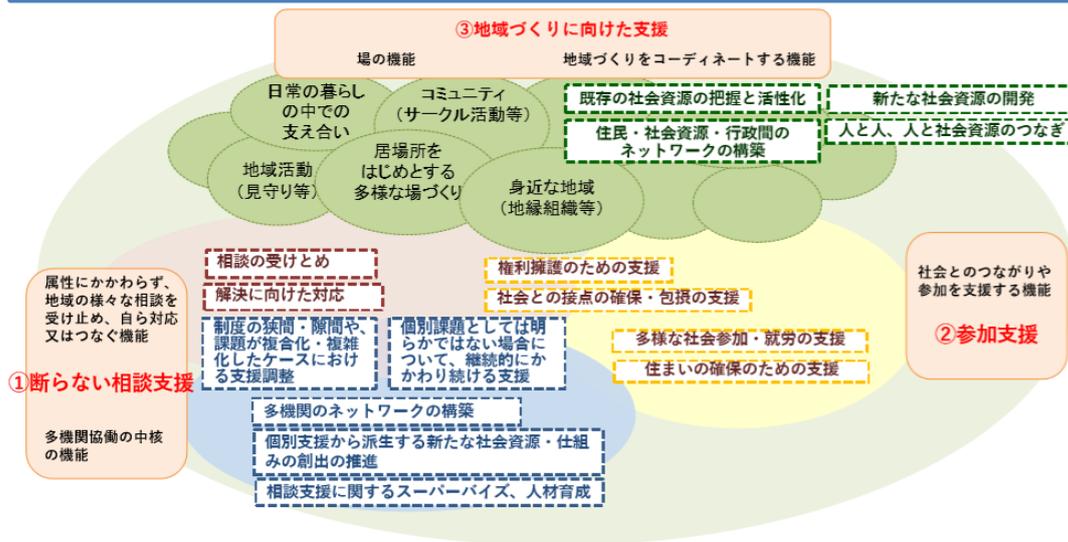
「地域づくりに向けた支援」とは「地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の機会と役割を生み出す支援」とされており、『身寄り』のない人の社会的孤立の防止が期待される。特に「生きづらさを抱える当事者どうしの意見を聞きながら、当事者どうしが出会う場を作り、支え合うグループづくりを進めていくことも考えられる」とされており、『身寄り』のない人どうしが支えあい助けあう互助活動をとおして地域の中で役割を持ち活躍するための支援が期待される。

以上のとおり、最終とりまとめで示された3つの新たな事業は、いずれも、『身寄り』問題と無関係ではない。今後、これらの新たな事業の検討や実践は、『身寄り』のない人が支援対象となることを念頭に行われるべきであると考えられる。

図表Ⅱ-3-2 新たな包括的な支援の機能等について

新たな包括的な支援の機能等について

- ◆ 市町村がそれぞれの実情に応じて包括的な支援体制を整備するため、以下の支援を一体的に実施する事業を創設
 - ①断らない相談支援
 - ②参加支援(社会とのつながりや参加の支援)
 - ③地域づくりに向けた支援
- ◆ 本事業全体の理念は、アウトリーチを含む早期の支援、本人・世帯を包括的に受け止め支える支援、本人を中心とし、本人の力を引き出す支援、信頼関係を基盤とした継続的な支援、地域とのつながりや関係性づくりを行う支援である。



8

(出典) 厚生労働省「「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) 最終とりまとめ」(令和元(2019)年12月)

4

団体ヒアリング調査結果

(1) 主に連帯保証問題に取り組む団体

① 伊賀市社会福祉協議会

■ 基礎情報

名称	伊賀市社会福祉協議会
所在地	三重県 伊賀市
活動範囲	伊賀市内全域

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
▲ (注)						

(注) 社会福祉協議会として幅広い取組みを行っているが、本稿では特に身元保証に関する取組みをヒアリングしたことから、連帯保証の欄に▲を付けている

【 主な対象者 】

- 地域住民

【 主な活動 】

● 伊賀市社協の取組み

- ・平成20年度から数年間、厚生労働省社会福祉推進事業を活用し、「保証機能のあり方」の検討を行っていた。
- ・現在、伊賀市社協としては「保証人のいないまちをつくる」ことを目標としており、市内の当事者団体、行政、相談支援機関、病院、施設等に対し「保証」に関するアンケート調査を行った。伊賀市社協としては、地域の中から保証機能を生んでいきたいと考えており、その土台を作っている最中である。

【 主な連携先 】

- 地域住民

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 取組みの経緯

- ・保証に関する課題に着目したきっかけは、保証事業をビジネスとして展開されていくことに危機感を持ったこと。
- ・「身元保証団体に頼る他に選択肢がない状況」とならないための支援が必要との認識に至った。
- ・検討事業は一旦終了したものの、「保証人」を得ることが出来ず、不利益を被ることがあったため、改めて検討することになった。

2) 社会福祉協議会として保証人がいない社会を目指す意義

- ・社協は「社会課題を解決していく組織」であり、保証の課題は誰もが当事者になり得る社会的課題であるため、保証の課題へ取り組む意義を感じていた。取組みを始めるにあたっては、課題の明確化や根拠を明確に示すため、地域内における調査の実施に至った。

3) 保証機能について

- ・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を強化することで一定程度の保証の役割は担うことができると考えている。
- ・しかし、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。
- ・「保証人」に変わるものとして成年後見制度の利用をすることが増えているが、成年後見人は保証人の代替ではなく、制度の趣旨とは異なっている。

4) 日常生活自立支援事業

- ・日常生活自立支援事業は本人との契約に基づいて実施される事業であり、成年後見とは根本的に違いがある。そのため、現状では自己決定は尊重されているが、その判断をするための「意思決定」の支援を充実させていくべき。
- ・金銭管理支援だけを見ても、日常生活自立支援事業だけではなく、生活困窮の家計相談や生活保護のワーカー等、社会資源はいくつかある。それぞれの社会資源が、支援を柔軟に行うよう努め、複数の支援者・支援機関が1人の支援に携わる体制となれば、解決できる課題は増える。

5) 支援における公共性の担保

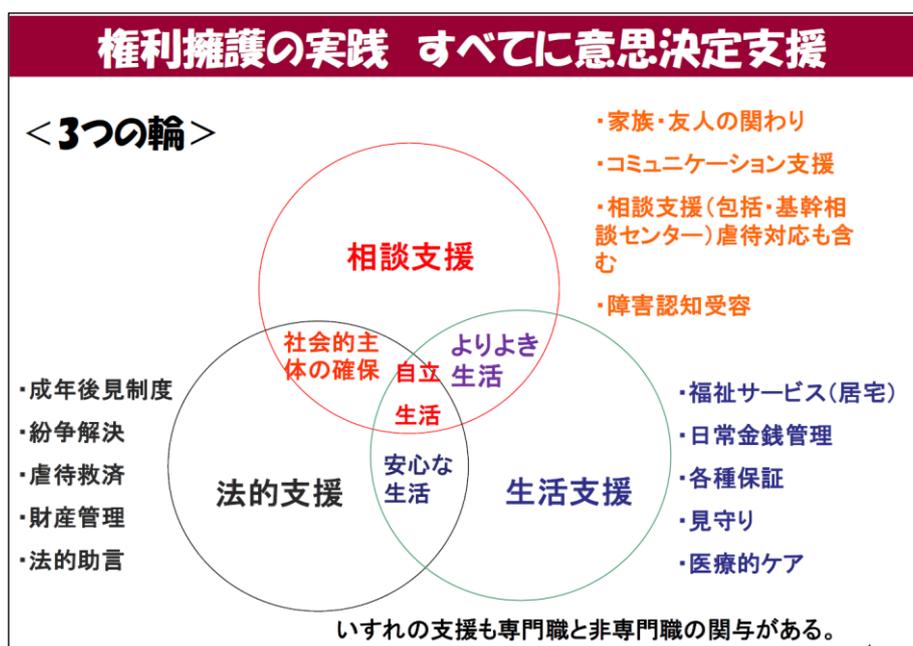
- ・持続可能で公共的であるという支援基盤があってこそ、安定した個別支援の展開が可能となる。

- ・本人を取巻く多くの人を巻き込んで、合意を作っていくことが重要である。
- ・「人にやさしいまちをつくる」という文化の醸成も重要である一方、制度的にセーフティネットが担保されていることも大切である。

6) コーディネーターの重要性と意義

- ・伊賀市社会福祉協議会としては、権利擁護の実践について下図のような考え方に基づいて行っている。

図表Ⅱ-4-1 権利擁護の実践に係る3つの輪



(出典) 『権利擁護がわかる意思決定支援』(ミネルヴァ書房, 2018年, 日本福祉大学権利擁護研究センター監修, 第2章「権利擁護とは何か意思決定支援とは何か」(佐藤彰一))

- ・「相談支援」「法的支援」「生活支援」を行うにあたって、必要となるのが「コーディネーター」であるが、コーディネーターはそれらの分野全てに精通した「1人の人」ではなく、「それぞれの支援の分野にそれぞれコーディネーターがいる」という状況が望ましい。なお、ここで言う「コーディネーター」は、特定の制度に基づくものではなく、本人の必要性に応じ様々な立場の人がなり得ることを想定している。
- ・1人の人(もしくは1つの機関)がコーディネートを行うと、視点に偏りが出てしまう。利益相反を防ぐという意味で、互いに緊張関係を保ち続けるためにも、コーディネートにも複数の視点が入ることが必要である。
- ・相談のワンストップサービスは必要だが、本人の支援が1か所でコーディネートされ、決められていくことには注意を払っていかなければならない。

- ・1つの機関が本人の全てを引き受けるのではなく、個々の支援フィールドを活かしながら複数の機関がつながりあって支援を行うことが重要である。それぞれの支援者・支援機関をつなぐ役割が「コーディネーター」である。
- ・「保証人がいなくて困っている人」を「どこの機関が支援するか」を考えるのではなく、「地域としてどう対応するか」を考えることが必要である。そのためにはファシリテーション能力が必要となる。「我が事・丸ごと」の地域支援コーディネーターの考え方にも通ずる。

【 今後の展望 】

1) 地域支援の強化

- ・生活支援や相談できる場所は以前に比べて充実してきている。社会資源が「ない」という状況ではない。しかし、それらがうまくつなぎ合わされていないという現状がある。
- ・「見守り」や「声かけ」等、地域に住む多くの人に「生活を支える」ことに参加してもらうことが重要になってくる。こうした取組みは「事業」でも「制度」でもない。また、「誰か他人のための支援」でもなく、結局は住民一人ひとりの生活に関わってくるものである。
- ・何か特別な取組みを行うのではなく、声かけや見守りなど、当たり前のことを突き詰めていくことが、住民の安心した生活につながると考える。

2) 地域福祉の実践に向けた取組み

- ・現場で困っている人の事例を身近に感じ、知ってもらうことが必要である。
- ・判断能力に不安がある人もそうでない人も一緒の場で考える機会が必要である。
- ・今まで、個別支援のために専門職が配置され、個別の支援メニューは充実していったが、結局地域は変わっておらず、支援を受けている人以外はその実態を知らないということが起きている。今後は、個別支援においても地域が関わっていくことが必要である。
- ・地域に協議体を作ることも孤立支援も、切り口が違うだけで地域支援という目的は一緒である。
- ・「地域」という共通点のもとに人が集まって話し合ってもよいし、特定課題を抱える人がそのキーワードの下に集まるものでもよいと考える。どこかに集まって、自分の課題について色々な人と話し合うという取組みは、様々な課題を抱えた人に対して行うことができる。
- ・人々と話し合う場は、自治体も圏域も超えて集まりを支えていくことが必要である。都道府県としてもこうした取組みを支える役割を發揮できるのではないか。

例えば自分のアイデンティティに関する話は「自分の身近な地域ではしたくないが、圏域を跨いだ場所ではできる」という場合もある。

- ・社会的に孤立していた人がすぐに地域参加につながることは難しい。一定程度伴走支援を実施しながら少しずつ地域と接点を持つなど、多様な参加の方法があってよい。
- ・住まい、交通、教育等、様々な切り口から福祉を考えることが必要である。地域課題という視点で見ると全てつながる。
- ・特に、「住まい」に関する課題と「生活」に関する課題が切り離され捉えられることが多い。「保証人がいないこと」だけに焦点が当てられ、他の「生活課題」まで踏み込んだ関わりには至っていない傾向がある。

3) 社協や地域が抱える課題

- ・成年後見制度の中核機関となっている社協が、遺言や相続の終活講座を行い始めている。しかし現行の切り口は「今のうちから自分のことをしっかり考えましょう」というものであり、「自分のことをやる」という発想にとどまっている。地域福祉の発想へのつながりまでは行われていないのが現状である。
- ・地域福祉の分野は、まだ一般の住民を巻き込む力が弱い。一般住民の参加を引き出すことが重要である。
- ・公共性を引き出すこと、多くの人を巻き込むことは社協本来の役割であるともいえるが、現状は社協によって取組みに差がある。

4) 個別支援から地域づくりへ

- ・個別支援を全体化して考える力をつけていく必要がある。そのためには、個別事例をまず住民に知ってもらうことが第一歩である。
- ・今後も、一事業として対処的な支援を提供するのではなく、社協としての基本機能を強化し、地域福祉を強化する一環として『身寄り』問題に取り組んでいきたい。

【 制度や社会資源について望むこと 】

- ・住民の「我が事」意識を醸成する仕掛けづくりについて行政も積極的に行ってもらいたい。

② 長野県社会福祉協議会 ※

※ 南箕輪村社会福祉協議会，松川村社会福祉協議会と長野県社会福祉協議会の三者合同でヒアリングを実施

■ 基礎情報

名称	長野県社会福祉協議会，南箕輪村社会福祉協議会（長野県）， 松川村社会福祉協議会（長野県）
所在地	長野県長野市，長野県上伊那郡南箕輪村， 長野県北安曇郡松川村
活動範囲	長野県内全域

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
●		●	●			

【 主な対象者 】

- 入居時の保証人の確保が困難な人，金銭管理が必要な高齢者，死後事務が必要な高齢者

【 主な活動 】

1) 自立相談支援機関・県内市町村社協と連携した新たな保証機能の提供（長野県社協）

○ 入居時の債務保証

- ・平成 29（2017）年より県内の市町村社協とともに「あんしん創造ねっと」を設立。自立相談支援機関で支援プランを立てることを条件に入居債務保証契約を実施（県社協と入居債務保証契約を締結できる県内の賃貸住宅。公営住宅も含む）。その他，毎月 1 度の見守りによる入居生活支援や，死後の贈与契約を締結。
- ・事業の契約期間は 2 年間。保証内容は滞納家賃保証，原状回復保証。
- ・事業利用のために，利用者は保証料として 12, 000 円を県社協に納付。
- ・ヒアリング実施時点で，死亡・行方不明や債務保証を実施した事例はなし。

○ 就労時の身元保証

- ・「あんしん創造ねっと」の事業の一環で，自立相談支援機関での就労支援を受けることを条件とし，就労時の身元保証を実施。

- ・事業の契約期間は最長1年間。保証内容としては、被保証者の故意または過失による不法行為や就業規則・労働契約違反などで雇用主に損害を与えた場合は、上限100万円の保証を実施。本来被保証者が負担すべき費用を雇用主が立て替え、回収不可能となった場合は上限50万円として保証を実施。

【 連携により提供している支援 】

- 1) 入居債務保証
- 2) 就労時の身元保証
- 3) 市町村社協における包括的支援

【 主な連携先 】

- 自立相談支援機関, 行政, 不動産業者等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 身元保証について

○ 南箕輪村社協

- ・病院の入院に関しては、日常生活自立支援事業や独自の金銭管理事業（後述）にて本人と社協が関わっていれば、連帯保証人が免除されている。一方、施設入所に関しては保証人なしでの入所のハードルは依然高く、成年後見人を求められるか、もしくは首長が連帯保証人になることもある（成年後見制度の首長申立ではない）。
- ・施設が身元保証のない人の入所に難色を示す理由として、遺体の引取りの問題がある。本人の死後について行政が責任を持つという共通認識・前提が必要。

○ 松川村社協

- ・入院について、社協が支援している人については、社協の事務局長か係長名にて保証人欄に署名している。社協の支援を以て身元保証が免除されるということはない。
- ・施設入所に関しては、保証人なしでの入所はかなり難しい状況である。施設の言い分としては、身元保証人なしで受け入れた場合、最終的に自治体からの指導が入るかもしれないというものである。
- ・施設入所にあたり後見人が求められる場合も多く、首長申立を行うこともある。
- ・今後は、県社協の保証事業（あんしん創造ねっと）の活用により、状況を改善できないかと対策を検討しているところ。県内の自立相談支援機関との連携も始めたところである。

2) 金銭管理について（南箕輪村社協，松川村社協）

○ 南箕輪村社協

- ・平成 14 年度より独自の金銭管理事業に取り組んでいる。独自の金銭管理事業では，日常生活自立支援事業の活用が難しい人として，「身体能力の低下」を伴う人を対象としている。日常生活自立支援事業と並行して展開している。
- ・独自の金銭管理の利用料は 500 円／時。利用者からのお金に加えて，行政から人件費の補助がある。補助確保のために，費用対効果を明確にして行政を説得した。具体的には，村行政が抱えていた，金銭搾取や詐欺被害防止，収入に見合わないお金の使い過ぎ等の金銭管理に関する相談に社協が対応し支援してきたことのほか，本事業を利用することで利用者の税金未納分が数百万円単位で村に返納された実績，精神障害で入退院を繰り返していた住民がほとんど入院しなくなったことにより国保の保険料が数百万円単位で抑制された実績などを説明した。

○ 松川村社協

- ・独自の金銭管理事業を平成 11 年度より実施。「身体能力の低下」を伴う人を対象とし，日常生活自立支援事業との対象者の棲み分けを行っている。
- ・独自の金銭管理の利用料は 30 分以内 500 円（30 分を超える場合は 15 分ごとに 250 円を加算），支払いが難しい人に対しては，社協の持ち出しで支援を実施しているため，今後どこまで事業を継続していけるかが課題。

3) 死後事務について

○ 長野県社協

- ・死後事務は民間事業者が多く参入してきている。それらと社協の事業との違いはどこか，ということを確認に意識していかなければいけない。

○ 南箕輪村社協

- ・「墓地，埋葬等に関する法律」に基づき，行政として，葬祭業者に見積もりを取って一旦火葬費等を建て替えしたりしている。その後，相続人が見つければ請求するというかたちを取っている。比較的行政が主導で動いてくれている。日常生活自立支援事業や独自の金銭管理事業にて本人と社協が関わっていれば社協が死後事務を行うことがある。

○ 松川村社協

- ・社協がこれまでつながりがあった人の死後事務は社協が行っている。その場合は行政のサポートがある。社協の方が日常生活自立支援事業の支援などで情報を持っていることもあり，死後事務は社協が主となって行うことが多い。

4) 身寄りのない人への対応方策

- ・今後の日本社会において、家族や親族がいない、または疎遠や絶縁状態にあり、地域などにも頼ることができる人がいないといった『身寄り』がない状態で人生を終える方の増加が予想される。
- ・また、障害を持つ子の親が高齢になり、先に亡くなった場合、残された子が親の死に対応ができないことが考えられる。
- ・このように身寄りのない方、あるいは障害を持つ子の親の人生のエンディングに関する安心を地域社会において創造することを目的に、令和元年度の「長野県あんしん創造プロジェクト」として、南箕輪村及び松川村において、行政、社会福祉協議会、専門職、民間事業所、支援機関、地域住民などが参画した連携の仕組みの構築について研究、協議してきた。

〈 研究内容 〉

- 身寄りのない方の死亡時の現実と課題について
- 関係する法制度等について
- 関係機関の使命及び役割について
- 新たに必要とされる取組みについて など

〈 研究メンバー 〉

南箕輪村	弁護士，司法書士，社会保険労務士，医療関係者，民生委員，福祉事務所，役場職員（介護・高齢・福祉），村社協，県社協
松川村	弁護士，司法書士，金融機関，JA，葬儀会社，警察（駐在所），民生委員，福祉事務所，役場職員（住民・福祉），村社協，県社協

【 今後の展望 】

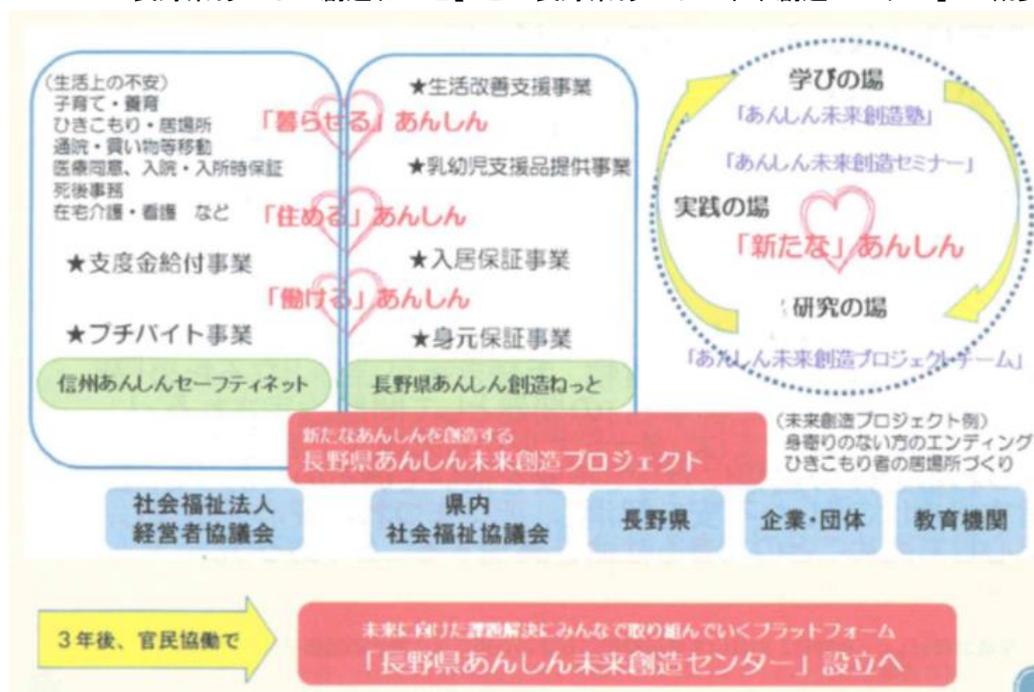
1) 県全体をカバーするプラットフォームの設置

- 長野県社協
 - ・「長野県あんしん創造ねっと」がスタートして1年半の間に、「入居保証・生活支援事業」についてはすでに60件以上の契約があり、保証人が立てられない方の住居確保において必要な役割を果たしている。この住居確保支援は、住宅分野の「新たな住宅セーフティネット制度」ともシェアしており、長野県においても建築住宅課が所掌する「居住支援協議会」の会員として県社協が参画し、住宅要配慮者に対する住居確保について検討を進めているほか、入居保証事業の展開によって県内で唯一「居住支援法人」としての指定を受けている。
 - ・このように「長野県あんしん創造ねっと」が提供する事業は、長野県社会福祉法人経営者協議会が実施する「信州あんしんセーフティネット」（※長野県内の社会福祉法人が財源を拠出し、生活困窮者自立支援事業と連携しながら、経

済的に困窮されている方、社会的孤立状態にある方、様々な生活課題を抱えている方などに対し、就労に向けた支援をすることを目的とした任意事業)とともに生活困窮者自立支援の重要な支援ツールになっている。任意の事業ではあるが、制度の狭間を埋める機能への期待も高く、3年後を目途に官民協働による「長野県あんしん未来創造センター」の設置を目指す。

- ここでは法制度の一層の充実と制度以外のソーシャルサポートシステムを構築して、制度と制度外の取組みを組み合わせたハイブリッド方式による社会福祉の仕組みを創造していく。人と人をつなぎ合わせ、人と資源をつなぎ合わせ、資源と資源を組み合わせ、無い資源を創り出し、地域という共同体のポテンシャルを引き出しながら、提供できる者が提供できるものを提供し合うサポートイブな実践を展開していく。
- 分野や立場を越えて皆がつながり、地域住民と共に社会とつながっていない人を紡ぎなおし、一人の個人が生き生きと地域のなかで暮らせるような仕組みを長野県内につくっていくための推進センターとして役割を担っていく。社会的要因による様々な不安に対してあらゆる組織や専門職、住民などを巻き込みながら新たな「あんしん」の創造を目指す。

図表Ⅱ-4-2 「長野県あんしん創造ねっと」と「長野県あんしん未来創造センター」の概要



(出典) 長野県社会福祉協議会提供資料

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 医療に関する意思決定支援

○ 南箕輪村社協

- ・日常生活自立支援事業や独自の金銭管理事業にて本人と社協が関わっていれば、医療に関する意思決定について社協に求められるケースが多い。医療従事者の認識が十分ではない場合があり、すぐに成年後見制度を求められてしまう。管轄地域のなかで、病院の倫理委員会が開かれたと聞いたことはない。

2) 死後事務

○ 松川村社協

- ・死後の対応についても、より包括的な取組みを行いたい。以前、任意後見を選任中に亡くなってしまった人がおり、対応に苦慮してしまった経緯がある。死後事務に取り組むには先立つ予算・制度が必要。全国一律、どこの社協でも取り組めるよう、制度を整えるべきである。

3) 遺贈について

○ 南箕輪村社協

- ・社協に対し、遺贈の相談が入ることがあるが、日常生活自立支援事業などのサービスを提供している状態で贈与を受けることは利益相反が想定される。今後、何等かの公的な団体に間に入って調整してもらうことで遺贈を活用できる可能性があると考えている。
- ・他県の公益財団法人では、寄付を受け取り、県内のNPOなどに分配している事例があることから、同様の方法で活用できないかと考えている。

○ 松川村社協

- ・社協として不動産の遺贈を受けたことがあるが、公証役場を通じての契約で受領したこともあり、多額の相続税を支払うこととなってしまった。本人の意思で贈与しているところもあり、そうした相続に関する税は福祉的な緩和を望む。

③ 身寄りなし問題研究会

■ 基礎情報

名称	身寄りなし問題研究会
所在地	新潟県 新潟市
活動範囲	新潟県内全域

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
●			▲			●

【 主な対象者 】

● ケアマネジャー，弁護士，医療ソーシャルワーカー（以下，MSW と表記），地域包括支援センター職員，市議会議員 等

【 主な活動 】

● 身寄りなし問題研究会

- ・身寄りなし問題研究会自体は平成 29 年度に発足。隔月に定例会を行っており身寄り問題に関する特定のテーマに対しレクチャー，メンバー内でディスカッションしている。
- ・フェイスブック，WEB だけの告知，会員登録などは行っていないが，毎回 35 名程度の出席者がいる。
- ・「身寄りなし問題」の講師派遣。自治体や社会福祉協議会，職能団体から講演依頼があり 3 年間で 30 件講師派遣をしている。
- ・代表は，地域包括支援センターに従事しているところもあり，現在は高齢者を想定した勉強会が中心。今後は障害者や若者支援も視野に入れている。また，個別支援は行っていないが，ソーシャルアクションを起こすことを目的に掲げている。

【 主な連携先 】

● ケアマネジャー，弁護士，MSW，地域包括支援センター職員，市議会議員 等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 取組みの経緯

- ・元々問題意識として、県内の福祉事業所において『身寄り』のない人がどの程度相談等に来ているか、どの程度問題があるか調査をしたいと思っていたところ、同じ問題意識を持っていた新潟県立大学の小沢准教授とともに県内 600 箇所の病院・事業所へアンケートを行い、少なくとも 55 施設が身元保証人等がいない人の入院や入所を拒んでいることがわかり、それが地元新聞の一面にも取り上げられた。
- ・これまでも同様の傾向は全国調査などで出ていたのだが、身近な病院・事業所でこれだけの問題があるということが明らかになると、我が事として捉えられた。身近に感じられると世論が湧くということを実感した。

2) 連帯保証問題について

- ・病院、事業所は入院費用等の“未回収”を恐れている連帯保証を求めているという話は現場でもよく聞く。死亡してしまつて銀行口座凍結になることを恐れていることから、現実問題の解決策としては、事前に預り金等を受領しておくしかないのが実情である。

3) 医療に関する意思決定について

- ・病院・施設が医療に関する意思決定を本人以外の第三者に求めてくるケースも多い。20 年以上会っていない親戚や、ケアマネジャーに、個別に医療に関する意思決定を求めてきている現状では、病院の過剰なリスクマネジメントと言わざるを得ない。

4) 金銭管理について

- ・後見人がつくまでは、市町村申立にも時間がかかる中、入院の 1～2 週間の金銭管理のニーズというのは実際発生する。グレーゾーンで、ケアマネジャーやヘルパーが泣く泣く金銭管理をしているのが実態。誰かがやってくれるか、誰もしいかという中での苦肉の策である。
- ・実質的には、成年後見以外では、緊急事務管理で社協が対応するほか、個別ケア会議で組織判断としてケアマネジャーが管理するかということに限られてくる。ただし、それらは無報酬であることが大きな問題。

5) 死後事務について

- ・問題研究会のメンバー内では、死後事務についてもまだまだ具体的に知られていないため、今後の研究会のテーマにもする予定。
- ・地域包括支援センター職員の経験として、民生委員が近所の人入院の連帯保証人になり、その方が死亡したとき、病院から民生委員に遺体引取や葬儀についての相談の電話があった事例がある。その際民生委員はそこまでできないと非常に困惑し、地域包括支援センターに相談してきたという事例もあった。こうしたことも地域でマニュアルがあれば、解決できたことだと思われる。

【 今後の展望 】

1) 地域を巻き込んだガイドラインの作成

- ・当初は、団体として身寄りに関するガイドラインを作ろうと画策していたが、TVの全国放送に取り上げられて以来、様々な地域へ講演を行っていくうちに、自らの団体として作るよりも、行政や地域を巻き込んでそれぞれの地域で作っていった方が効果的ではないかと考えるに至った。
- ・今後の当面の展望としては、今行っている取組みを自治体レベルに落とし込み、自治体がガイドライン等を作っていくような機運を高めていくこと注力したい。
- ・実際に、新潟県魚沼市では、行政より委託を受けた社会福祉協議会職員が主体となってガイドライン作成に取り組んでおり（問題研究会はアドバイザー支援）、地域全体として『身寄り』問題に取り組んでいる。

2) 法人化に向けて

- ・現在は、任意団体だが、今後の法人化も検討中。

【 制度や社会資源について望むこと 】

- ・入院・退院・手術時などにおいて、「ミニ倫理委員会」のようなものがオフィシャルとして開催できないか。退院カンファレンスにケアマネジャーや関係者が呼ばれるような形で、医療に関する意思決定をする場合に地域包括支援センターやケアマネジャー、社協職員など本人の関係者が病院関係者とともに本人の意思決定支援ができる仕組みがあれば、現場はより助かるのではないか。
- ・同じく、入院・退院・手術時に関する相談窓口も必要。現在も、県の弁護士会が、支援者向けの110番を設けて、場合によっては個別会議にも無料で来てくれている。この拡大版として、都道府県ごとに、支援者や病院からの身寄り問題相談窓口があると円滑な対応につながるのではないか。一部の病院に見られる過剰なりスクマネジメントも減ると見込まれる。

④ 四日市市社会福祉協議会

■ 基礎情報

名称	社会福祉法人 四日市市社会福祉協議会
所在地	三重県四日市市
活動範囲	三重県四日市市内

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
	●	●	●			

※ 主に本稿で取り上げる「入院・入所サポートモデル事業」の範囲

【 主な対象者 】

- 入院・入所に関する支援が必要な人，日常生活自立支援事業の対象外であるが金銭管理ニーズのある人

【 主な活動 】

● 「入院・入所サポートモデル事業」の実施

- ・四日市市社協の年度会員（500円／1口）であり，かつ，市内の病院・施設に入院・入所中または予定の人で，親族等支援者のいない人，もしくは，日常生活自立支援事業の対象外であるが，出金・支払いが難しい方を対象として以下の支援を実施。

○ 緊急対応モデルプラン

- ・通帳や印鑑を預かり，入院・入所費用の支払いや緊急時の支払いを代行する支援。月に1回，訪問を実施。
- ・入院・入所時に必要な書類を作成（必要に応じて社協名でサインを実施。連帯保証は実施しない）。
- ・夜間休日の緊急電話対応，治療・終末期の意向確認の実施。
- ・緊急対応口座の管理（指定銀行にて口座作成，管理）。

○ 入院・入所サポートモデルプラン

- ・入院・入所を継続するために必要な手続・支払を代行。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。

- ・「入院誓約書」を病院に提出し、四日市市社協が「本人の預金の範囲内で支払い代行する」旨を明示している。

○ 生活支援モデルプラン

- ・入院・入所中の生活を支援するため、本人の意向を確認し援助計画に基づいて主治医・施設関係者への意向伝達や郵便物の代行受け取り、各種手続きの代行・同席、買い物代行等を実施。
- ・本人の意思の確認ができていない場合の医療同意については、関係者間でカンファレンスを開き、その結果を四日市市社協が代表して病院へ伝達。

○ 死後事務

- ・相続人探し（戸籍を取り寄せての連絡）、遺族支援（死亡届の提出支援、葬儀会社とのやり取り、相続放棄の手続き支援等）、本人より生前に預かっていた資産から、生前利用していた各種サービス料金で支払いが必要なものを代行して支払う等の支援を実施。
- ・本人の死後、身寄りがなく親族がない場合の対応は行政に委ねている。四日市市社協が葬儀をあげることはない。

【 連携により提供している支援 】

- 1) 入退院・入退所支援
- 2) 死後対応

【 主な連携先 】

- 病院，行政，介護施設，障害者支援施設等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 入院・入所サポートモデル事業開始の経緯

- ・平成18年頃、日常生活自立支援事業の利用者数が伸び悩んでいたことを受け、原因を検証した結果、新規相談や成年後見制度へのつなぎ、死後の対応等に時間がかかっており、専門員の負担が大きい状況がわかった。
- ・関係者からの社協への相談を一旦整理し適切に各種事業・機関につなぐことを目的とし、日常生活自立支援事業に限定せずにつなぎや相談を幅広く受けつける窓口として四日市市社協内に「包括的な相談窓口」を設置した。

- ・この窓口で相談受付を開始すると、「本人の死後の手続きに困っている」、「入院・入所にあたり困っている」という相談が多く寄せられた。これらのニーズを満たす支援やつなぎ先の確保が困難であったことを受け、四日市社協自らが支援を開始することとした。

2) 入院・入所サポートモデル事業と日常生活自立支援事業の関係

- ・入院・入所サポートモデル事業では対象者を入院・入所に係り支援が必要な人としているため、日常生活自立支援事業の利用者も対象に含まれている。
- ・入院・入所サポートモデル事業を利用し、かつ日常生活自立支援事業も利用している人について、死後対応等、日常生活自立支援事業での対応が難しいものは入院・入所サポートモデル事業で対応している。

3) 関係機関との連携

- ・平成 28 年度に、市内高齢者福祉施設、サービス付き高齢者住宅等の有料老人ホームを対象として、社協職員による聞き取りにて、身元保証に関するアンケート調査を実施した。社協職員が直接施設等に聞き取り調査に訪問することで、お互いの顔が見え、関係者より社協の窓口相談が入るきっかけにもつながった。
- ・入院・入所サポートモデル事業を開始するにあたり、その準備として、平成 29 年度に「身元保証に関する研究会」を立ち上げ、事業化に向けた検証を行った。当該研究会にて地域の基幹病院を集めて意見を収集し、理解を得たことにより、事業開始後も病院から協力を得ることができている。

4) 金銭管理

- ・新規相談の時点で聞き取りを重点的に実施する。そのため、新規相談受付後すぐにケース対応することができている。基本的には相談に訪れた（もしくは職員が訪問した）その日のうちに契約し、利用を開始することができる。
- ・成年後見につなぐ必要のある人について、成年後見の利用開始までの金銭管理をサポートしている。
- ・経済的に困窮している場合は生活保護につないでいる。
- ・本人に負債があるケースで、即座の入院費の支払いが難しい場合は、社協から病院に相談し、分割で納入すること等の了承を得ている。

5) 緊急連絡先が担う役割

- ・入院・入所時には、四日市市社協が緊急連絡先となる支援を実施している。

- ・緊急連絡先として社協が発揮しうる役割は「コーディネーション」である。緊急時に社協がプラットフォームとなり、必要な関係機関に連絡を取る等が重要である。

6) 課題

- ・本人の死後、相続人が未選任であったため、返すところがない本人の財産が年間5件ほど発生する。日常生活自立支援事業でも同様の状況であり、今後、こうしたケースは増えると考えられる。
- ・最近では末期のがんを患っている人からの相談が増えている。短期間で信頼関係を築き、支援を行う必要がある。末期がん患者は現在の生活の場の整理（アパートの解約等）、金銭管理、死後の対応等のニーズがある。本人が自宅で過ごすことを希望する場合、サービスのコーディネートも社協が担っている。来年度はターミナル期の人への支援も充実させていきたい。

【 今後の展望 】

1) 医療職と福祉職の意見すり合わせの機会の確保

- ・医師や看護師等の医療職と社協職員等の福祉職では視点や考え方が違うと感じる場面がある。同じ病院内でも、看護師と医療ソーシャルワーカーの考えに違いがある。医療職と福祉職が互いの視点を理解し、すり合わせる機会が必要である。

2) 身元保証・緊急連絡先が不要な契約の実現

- ・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。取組みを進めることで、ゆくゆくは「緊急連絡先」として1名のサインを求めることが意味をなさなくなることを目指している。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) ソーシャルワーカーが能力を発揮できる環境の整備

- ・ソーシャルワーカーが十分配置されていれば、支援を組み立て、行き届けることができる。制度を新たに創ったり変更したりするのではなく、ソーシャルワーカーの配置の充実を望む。
- ・病院や施設等関係機関の理解を得ることが難しい場合に、国の方針等を根拠として示すことができれば、理解が得やすくなる。
- ・例えば、国として身元保証人は不要という旨の通達を出してもらえれば、現場で身元保証を求められた時の根拠として示すことができる。障害者支援分野ではまだ通達が出ていないため、説得材料がない状況である。

- ・福祉職の職員が安心して支援を提供できるよう、職員の立場を保証する仕組みを望む。緊急的な対応を行う場合やインフォーマル的な支援を行う場合等、ワーカ―が自分の立場をリスクにさらさずに済むことを望む。

(2) 主に医療に関する意思決定支援に取り組む団体

① 公益社団法人日本医療社会福祉協会

■ 基礎情報

名称	公益社団法人 日本医療社会福祉協会
所在地	東京都
活動範囲	全国

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
●	●	●	●			●

【 主な対象者 】

- 福祉的支援が必要な患者等

【 主な活動 】

1) 「身元保証がない方の入退院支援ガイドブック」の作成

- ・病院における身元保証の現状と課題，先行事例，目指す姿等を示したガイドブックを平成 29 年度に作成した。

2) 身寄りがない患者受け入れマニュアル作成に向けた研修の開催

- ・平成 29 年度のガイドブックの内容を受けたうえで，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いただくことを目標として，MSW を対象に，病院内でのマニュアル作成の中心的役割を担うための研修を実施した。

【 連携により提供している支援 】

- 福祉的支援が必要な患者の入退院・入退所支援

【 主な連携先 】

- 病院，行政，介護施設等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 「身元保証がない方の入退院支援ガイドブック」作成の経緯

- ・民間の保証会社であった日本ライフ協会が倒産した際（2016年）に記者からの問い合わせが急増したことをきっかけに、協会として身元保証問題についてどのように考えているかについて、内部で話し合うこととなった。
- ・当時、多くのMSWは「民間の保証会社を使うことで身寄りのない者の受け入れを行うことができる」と考えていたが、協会としては、MSWの仕事は「民間保証会社へつなぐ」ことではなく、「本人が望むこと」、「つなぎ先の質」を考えるとであると捉え、全てのMSWへ今一度問い直しが必要との結論に至り、ガイドラインを作成することとした。

2) 身寄りのない患者の受け入れについて

- ・一般的に、病院が求めたいものとして医療費の支払いに関する保証人が挙げられる。そのため、地域に身元保証会社があるかどうか、地縁が残っているかどうかによって、取組みや問題意識に地域差がでる可能性がある。

【 今後の展望 】

1) 身寄りのない方への病院での対応について

- ・1軒の病院が熱心に取組みを行うのではなく、地域でルールを決めることが重要である。
- ・身寄りのない人への対応について病院内で議論すると、未収金について懸念する声が必ず出てくる。成年後見制度を含む各種制度を上手く活用することで未収金が発生するリスクを下げることを周知していきたい。

2) ACPについて

- ・ACPは本人が元気なうちから進めていく必要があるが、病院にACPの拠点がある場合、元気な状態からのアクセスにはつながりにくい。介護保険証を渡す際にACPについて考える時間を持ってもらうなど、元気なうちからACPについて考えてもらう取組みが必要である。

3) MSWの関わりについて

- ・身寄りのない方への対応として、地域の状況に応じたルールや連携体制の構築が求められている。そうした仕組みづくりに関して、MSWが積極的に関わっていくことが必要である。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 身寄りのない方への病院での対応について

- ・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。こうした対応ができる自治体が増えることを望む。
- ・大規模な自治体の場合、自治体担当部署と関係を築き、身寄りのない方の受け入れについてガイドラインの明記まで行ったとしても、担当者が変わった場合にまた振り出しに戻ってしまう可能性がある。また、市立病院か法人の病院かによって行政との連携の図りやすさに差がでる場合も考えられる。こうした懸念を踏まえつつ、自治体それぞれの状況に沿った連携体制の構築が必要である。

2) ACP について

- ・現在は、医療に関するほとんどのことを医療関係者が決めるという状況も見られる。本人の望むことは何かという点について、今一度立ち返る必要がある。
- ・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い。そのためにも、家族の概念の拡大が必要ではないか。現在は一般的に血縁のつながりが「家族」とされているが、本来であれば本人を理解し、代弁してくれる人であれば血縁にこだわる必要はない。しかし、現状では「血縁の家族」にこだわっている医療機関が多いと思う。
- ・本人の希望は時間の経過や状況に応じて変化することが当たり前である。そのため、「自分のことはこの人に任せる」という合意が本人と取れていることが望ましい状況だと考える。

3) 死後対応について

- ・死後の支援を行うにあたっては、横須賀市がすでに取り組んでいるように、行政が本人についての情報を持っているということが重要である。

② 社会福祉法人恩賜財団済生会神奈川県病院

■ 基礎情報

名称	社会福祉法人恩賜財団済生会神奈川県病院
所在地	神奈川県 横浜市
活動範囲	主に横浜市内

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
	●	●				●

【 主な対象者 】

- 身寄りのない患者，経済的に困窮している患者

【 主な活動 】

- 身寄りがいない患者，経済的に困窮している患者の受け入れ・サポート
 - ・「神奈川県済生会」は病院や介護施設，障害者支援施設，保育園，デイサービスセンター等を有しており，地域の医療・福祉・保育・保健分野にて社会福祉の増進に努めている社会福祉法人である。
 - ・「恵まれない人々のために施薬救療し，済生の道を弘める」ことを済生会グループ全体の理念として掲げており，済生会神奈川県病院においても身寄りのない人や生活に困窮している人を受け入れる土壌がある。
 - ・済生会神奈川県病院では，無料低額診療事業を実施している。

【 連携により提供している支援 】

- 1) 入院・入所・転院・退院等の支援
- 2) 医療に関する意思決定支援

【 主な連携先 】

- 行政，病院，介護施設，ケアマネジャー，地域包括支援センター，区役所，社会福祉協議会，認定NPO法人(申立て支援，法人後見)，法テラス，弁護士，行政書士等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 身元保証について

- ・入院時に提出してもらおう書類の中に身元保証に関する書類もある。しかし、身元保証人の確保は必須ではなく、身元保証人がいない人、書類提出のない人の入院を拒むことはない。

2) 身寄りのない人の退院・転院支援

- ・他の病院への転院が必要になった場合、転院候補先の病院へまずは電話で打診をするが、その時点で身寄りがいないことを理由に転院を断られてしまうケースが多くある。
- ・済生会神奈川病院に入院中、成年後見制度利用の手続きを開始した意思疎通が不可の高齢者の患者がいた。済生会神奈川県病院での治療は終了したので、次のステップとなる療養型病院に転院を打診するも、本人の後見人が決まるまで受け入れることはできないとの返答があった。その結果、後見人が決まるまでの半年以上の期間を、治療を受けることなしに済生会神奈川県病院で過ごすことになってしまったケースがある。
- ・退院となる場合の行き先について、生活保護を受給している人であれば連帯保証人なしで介護施設への入所が可能である。そのため、退院先や転院先の確保に困難があるケースは少ない。
- ・しかし、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。
- ・身寄りのない人の退院・転院支援では、成年後見制度を利用して後見人等が就任後に施設入所という流れとなることが多いが、区長申立てや法テラスを利用しての申立ては時間がかかる。そのため、最近は認定 NPO 法人と協働して本人申立てを進めているケースがある。利点としては時間の短縮化、経済的負担の軽減、身上の保護に重きをおくことができる等が挙げられる。
- ・民間病院は特に医療費の回収について厳しくならざるを得ないため、身寄りのない人の受け入れに慎重になってしまう面がある。
- ・介護施設はニーズが高く、常に定員数に近い利用者がいる介護施設も多いことから、身元保証人等がない人の受け入れを積極的に行おうと考えている施設は少ない状況である。

3) 身寄りがいない人の医療に関する意思決定について

- ・身元保証人等がおらず、医療同意書にサインをする人が不在の場合の医療提供について、関係者にて合議し、カルテに記録を残したうえで医療提供している。本人や親族の同意書のサイン欄が空欄の場合もある。
- ・成年後見制度を利用している患者への医療提供について、保佐人へ本人の治療について説明したところ、同意書には「保佐人の業務として医療同意や拒否をする権限がないため、医療関係者の医療倫理の範囲内で最善の処置を図るよう依頼する」旨記載があり、署名欄は社協名の記載がなされたケースがある。

○ 病院がサインを求める要因について

- ・病院は定期的な行政の監査や各種認証を取得するため外部評価を受けることがある。その際に患者側から同意書をとっていることやカルテへの記録記載は重要なチェック項目となっている。また、訴訟リスクの軽減のために院内でもそのような教育、研修が実施されており、それが同意書欄へのサインを求めて続けてしまう要因の一つとなっているのではないかと思われる。

4) 金銭管理について

- ・入院患者で必要に応じて、出納帳を作成し金銭管理を実施している。出入金の際はMSWと経理担当者がダブルチェックし、出納帳に押印することとしている。
- ・本人が入院もしくは入所している機関で金銭管理の支援を行うことが望ましいと思う反面、金銭管理は病院の本来業務ではないため、やむを得ず行っている面もある。
- ・本人の財産を第三者が管理している場合、日常生活にて発生する細かな買い物ニーズ（入院中に本人が使用する歯ブラシやティッシュ等）への対応が困難であると感じる。

【 今後の展望 】

● 倫理委員会の速やかな開催のための仕組みづくり

- ・救急車の受け入れを始めてから、医療に関する意思決定の判断が求められる場面が増えた。そのため、現在は倫理委員会を速やかに開催するための仕組みづくりを行っている。具体的には、緊急で倫理委員会を招集する際の基準や記録を残すためのフォーマットづくりに取り組んでいるところ。

【 制度や社会資源について望むこと 】

● 身寄りのない人も社会資源が活用できるような仕組みづくり

- ・身寄りがいないためにショートステイの利用も断られてしまう場合がある。ショートステイの利用や介護施設への転入，他院への転院等について，身寄りのないことを理由に断られることのないような仕組みづくりを望む。
- ・2018 年より済生会神奈川県病院が主体となって地域の関係者とプロジェクトを開催している。具体的には区役所，社協，ケアマネジャー，施設相談員，有料ホーム紹介会社，身元保証会社，行政書士，申立て支援と法人後見を請け負っている認定 NPO 法人等が集まって困難ケースの共有や地域の仕組みづくりに向けた協議を行っている。今後もこのプロジェクトで身寄りなし問題について検討し，身寄りのない方が排除されない地域づくりに取り組んでいくこととなっている。

(3) 主に金銭管理・成年後見に取り組む団体

① NPO 法人知多地域成年後見センター

■ 基礎情報

名称	NPO 法人知多地域成年後見センター
所在地	愛知県 知多市
活動範囲	愛知県知多半島全域

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
▲ (注)		●	●			●

(注) センターの身元保証のみ（連帯保証なし）で入居可能な物件の紹介を受けている。

【 主な対象者 】

- 身寄りのない高齢者・障害者，権利擁護に関する支援が必要な人

【 主な活動 】

1) 成年後見センターの運営

- ・知多半島の5市5町より委託を受け，成年後見事務を実施する「知多地域成年後見センター」（以下，センターと表記）を運営。
- ・センターでは，法人後見の受任，相談支援，普及啓発等を実施。成年後見制度に限らず，虐待防止や差別防止等権利擁護に関する支援を実施している。

2) 研修等の開催による人材育成・住民の啓発

- ・人材育成を目的として「成年後見制度専門支援員養成研修」を開催している。研修開催は，関係機関との横のつながりの構築にも役立っている。
- ・「知多半島ろうスクール」として，住民向けに遺産・保険・離婚・身元保証・医療同意・葬儀や遺品整理等の住民生活に関連のある分野の制度や法律を学ぶ機会を提供（年7回程度）。主催は知多地域成年後見センターであるが，運営委員会は社協，地域，行政，介護施設等のメンバーにて構成されている。住民と関係機関で地域全体の課題を考える機会となっている。
- ・成年後見サポーター講座等の住民向けの講習では，サポーター養成だけでなく住民の意識啓発も目指している。また，定年退職後の住民の居場所や生きがいの役割も果たしている。

3) ライフエンディング事業の実施に向けた取組み

- ・「第1期知多地域成年後見制度利用促進計画（2020～2024年度）」にて、人生の最期を安心して迎えるための地域の支援体制整備のための取組みとして「ライフエンディング事業の整備」を掲げている（令和3年度を目標として事業開始予定）。
- ・ライフエンディング事業では、身寄りのない人の死後に関する相談が増えていることを受け、センターが培ってきた関連ケースでの支援実績の経験や先進的取組み等の成果を反映させながら、広域（知多半島全域）での事業実施を目指している。
- ・具体的には、日常生活支援（緊急時の対応、買い物、病院の付添い、医療・介護サービス選択に係る相談、定期的な見守り、財産管理等）と身元保証（入院・入所手続き、身元保証、債務保証等）、死後事務（遺体の引き取り、納骨、借家の原状回復、葬儀等）の一体的な支援提供を行うことを想定している。
- ・死後事務は弁護士と連携して事業を展開する予定。センターとしては、住民と弁護士との橋渡し役を担う予定である。

【 連携により提供している支援 】

- 1) 研修の開催
- 2) 成年後見制度の活用

【 主な連携先 】

- 病院，行政，介護施設，障害者支援施設，弁護士，自立相談支援機関，社会福祉協議会，学識者等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 身寄りのない人の支援について

- ・身寄りのない人は、親族と疎遠であったり、社会的に孤立していたりすることに加え、福祉につながっていない、またはつながっても関係が途絶えてしまっている人が多い。
- ・施設や病院等から支援困難ケースとしてセンターにつながれた人も、その他の支援機関とのつながりが切れている人が多い。そのため、センターでは、支援関係者と本人の「つなぎ直しの支援」として、関係機関と連絡を取り、本人を中心とした支援チームを地域につくるサポートを実施している。

- ・身寄りのない高齢者や障害者で、長期的な治療が必要な病気を患っている人等、施設や病院との手続きに伴走する人が必要な場合に成年後見制度が活用される場合がある。
- ・身寄りの有無に関わらず、一般的にどんな人も「自分で自分のことを決める」ということに慣れていない。また、社会も同様にそうした意思を持つ人を受け入れることに慣れていない。自分で自分のことを決めることができれば、親族等の身元保証や医療同意は必要性がなくなっていく。自分のことを自分で決めることができる社会の土壌の形成が必要である。

2) 関係機関との連携

- ・生活困窮者自立支援制度による支援が可能な場合は、自立相談支援機関が支援を実施している。自立相談支援機関の支援調整会議にセンターが招集されることもある。
- ・生活困窮者自立支援制度による支援が困難である場合は、センターにつないでもらい、センターにて支援を実施する。その他関係機関も同様の認識を持っており、各機関で支援が困難なケース等がセンターにつながれてくる。
- ・一人ひとりの支援に関わる中で、地域の様々な病院や施設、銀行等と連携を図ってきた。支援の積み重ねにより地域の関係機関と信頼関係ができ、成年後見制度への理解も深まったと感じている。研修や講演だけで制度理解を促すことは難しい。

3) 身元保証について

- ・高齢である本人の親類等が身元保証人となる場合、本人より先に身元保証人が亡くなるリスクがある。特に施設等では、身元保証人は形骸化している面がある。
- ・「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。最終的には身元保証のいらぬ社会となることが理想であるが、その前段階として、「人」ではなく「支援機関」の身元保証を認めるといった考え方が全国の施設や病院にも広まっていけばと考える。

○ 居住支援について

- ・大家や不動産会社にセンターの取組みが認知されており、センターの身元保証のみ（連帯保証なし）で入居可能な物件の紹介を受けている。「センターの支援がついている人は安心」と考えている大家・不動産会社が増えてきていると感じる。
- ・センターが行政より委託事業を受けているということも、大家や不動産業者からの信頼獲得につながっている。

【 今後の展望 】

1) 孤立防止と社会参加支援

- ・ 経済的に困窮しており，社会的にも孤立して身寄りもない人であるが，成年後見制度の利用要件にも当てはまらず，生活保護の要件にも当てはまらないような人が増えてきている。こうした人は孤独死につながりやすい傾向がある。孤立防止や死後事務負担軽減のためにも，互助会に加入してもらう機会の提供が望まれる。
- ・ 互助会の加入を考えることで，自分の死を見つめる機会にもなる。また，互助会により助け合いや見守り，死後の備えが提供されることも本人の生活に安心感を与えることができる。

2) 地域全体で金銭管理のニーズへの対応を考える

- ・ 成年後見制度の活用には至らない段階での金銭管理のニーズが増えてきており，日常生活自立支援事業の利用の拡大が望まれる。地域全体の課題として，実施主体の社会福祉協議会と共に対応を考えていきたい。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 入居に際する保証人の見直し

- ・ 公営住宅が保証人を求めることの撤廃を望む。
- ・ 各種条例，制度を現状に合わせて柔軟に改正・適用していただきたい。特に，高齢者が保証人を立てなければ住宅に入居できないのは実状に合っていない。

2) 各種制度の実務的な活用

- ・ 全国には，市長申し立てを行うことが困難な地域もあると聞いている。地域福祉計画の中に成年後見制度利用促進計画を盛り込むようにするなど，どの地域でも必要な人は支援が活用できるようにしていただきたい。

② NPO 法人よこはま成年後見 つばさ

■ 基礎情報

名称	NPO 法人よこはま成年後見 つばさ
所在地	神奈川県 横浜市
活動範囲	神奈川県 横浜市内

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
		●	●			●

【 主な対象者 】

- 権利擁護に関する支援が必要な人

【 主な活動 】

● 成年後見制度利用に関する支援の実施

- ・成年後見制度は権利擁護の支援であるとの考えのもと、判断能力の不十分な人々の生活支援、権利擁護を目的として成年後見制度の利用相談、申立支援及び法人後見の受任を一体的に実施している。
- ・本人の生活の質の向上を目指し、成年後見制度の中でも特に身上監護を重視した支援を実施している。
- ・法人内で本人を支援するためのチームを結成し、複数の会員が1人の支援に携わる体制としている。また、チーム内で頻繁にケース会議を実施している。
- ・申立の支援については、本人の支援に携わっている地域の地域包括支援センター・基幹相談支援センターや病院、ケアマネジャー等のメンバーで地域連携ネットワークを組んで支援を実施。行政は、協力、非協力と様々である。
- ・法人後見には、障害の分野からのニーズが高い。最近は在宅の障害者の相談が増えている。地域からは複合的課題の相談、行政からは虐待事例など難しい相談が多い。

○ 専門員の育成

- ・法人後見の専門員の養成を目的として、毎年「法人後見専門員養成講座」を開講。

【 連携により提供している支援 】

- 成年後見制度の活用に係る支援

【 主な連携先 】

- 病院, 地域包括支援センター, 基幹相談支援センター, 行政, 介護施設, 障害者支援施設, 法テラス, 弁護士, 社会福祉協議会等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 事業開始の経緯

- ・法人の前代表理事は横浜市内にて福祉事務所長を務めた経験がある。定年退職後、東日本大震災を機に横浜市福祉事務所退職者が集い、避難所にて生活相談を始めた。
- ・その後、福祉事務所退職者の経験を活かして権利擁護支援を行うことができないかと考え、福祉事務所退職者を中心メンバーとして法人を設立した。

2) 成年後見制度について

- ・現状の成年後見制度は本人の財産管理支援がメインであるが、本来重視すべきは身上監護の支援であり、身上監護のために財産管理を行うという考え方が必要である。資力の乏しい人も含めて、どんな人も使える生活支援と権利擁護の支援制度であるべき。

3) 身元保証について

- ・判断能力があり、資力がある人は保証会社や任意後見制度の利用が可能であるが、判断能力があり資力が乏しい人は、任意後見制度利用の助成制度もないため活用可能な支援制度が乏しい状況である。
- ・成年後見制度（任意後見）を利用し、死後委任契約も結んでいる人が民間介護施設に入所する際、身元保証人を求められたケースがある。
- ・成年後見制度そのものへの理解について、介護施設側の認識が不十分な場合があると実感した。また、施設としても保証人に求める役割の整理等を行っていないため「何の対応のために保証人が必要なのか」が明確でないまま、形骸的に保証人を求めてしまい、本人が安易に身元保証会社につながれてしまうケースもある。
- ・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。関係者の理

解を深め、対処法があれば身元保証人は不要という点について、関係機関の合意を得ていくことが求められる。

4) 支援の課題

- ・相談支援、申立て支援、受任までの支援を一体的に提供することが望まれる。各支援を提供する機関がバラバラである場合、各々の情報を本人自ら集約し、申立てにつなげることは非常に困難である。一体的に支援を提供する団体は多くはない。
- ・家裁申立費用について、現在の横浜市の助成制度では本人申立ては助成の対象外であるため、資力がない人は本人申立ての費用を自分で賄うことができない。加えて、本人が一人で申立てをすることは非常に困難であり、支援が必要である。こうしたケースについて、NPO 法人よこはま成年後見つばさでは、「つばさ基金」を使って申立てに係る費用の捻出と申立て手続きの支援を実施している。

【 今後の展望 】

● 地域の法人後見受任団体の養成

- ・NPO 法人よこはま成年後見つばさが持つノウハウを地域の他の団体にも提供することで、将来的には利用者が法人後見の依頼先の選択肢を複数持てるよう、法人後見の支援を提供する団体を地域に増やしていくことを目指している。
- ・NPO 法人よこはま成年後見つばさの関係者が中心となって、すでに障害者支援に特化した別法人を設立した。家庭裁判所も協力的でつばさのスタート時よりずっとスムーズに進んでいる。
- ・さらに今、NPO 法人の適正規模の観点から、第2のつばさ立ち上げの検討に入っている。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 柔軟な成年後見制度の活用

- ・成年後見制度利用支援事業の改善を望む。現在の横浜市の実施要綱では、申立て費用の助成の対象は区長申立てのみである。助成の対象範囲を拡大する等し、本人のニーズに沿って成年後見制度の活用がしやすい状況を整える必要がある。
- ・成年後見制度法人後見支援事業（自治体の必須事業）について、自治体は国の定めた支援内容を実施するよう望む。
- ・成年後見制度は、民法に位置付けられておりながらも重要な福祉的役割を担っている。成年後見制度は権利擁護支援に関する制度であることを鑑み、将来的には福祉制度の一つとして成年後見制度を位置づけ、資力の有無に関わらず必要な人が権利として活用できるようになることを望む。

2) 成年後見制度に関する取組みの拡大

- ・資力がない人の権利擁護支援の方法の一つとして、市町村などの地方自治体が後見人に就任する「公後見＝自治体後見」制度等の検討が望まれる。
- ・社会福祉法人による社会貢献の一環として、法人後見の受任もしくは身元保証人となっただけ等の取組みを行っていただきたい。
- ・横浜では、法人後見の受任を実施している支援機関はいくつかあるが、そのほとんどが特定の会員、障害者等対象者を限定している。幅広い人を対象とした法人後見を受任する団体が増えていくことを望む。
- ・本人意思の尊重の観点からは、任意後見制度の促進が望まれる。任意後見契約を締結してもほとんど発効させないなどの大きな課題があるが、法定後見と同様に助成制度を策定し利用促進を図る必要がある。

(4) 主に死後事務に取り組む団体

① 神奈川県 大和市

■ 基礎情報

名称	大和市役所
所在地	神奈川県 大和市
活動範囲	神奈川県 大和市内

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
			●		●	

【 主な対象者 】

- 死後の納骨先や葬儀等に不安を抱える住民

【 主な活動 】

1) 「おひとり様などの終活支援事業」の実施

- ・市の健康福祉総務課に「おひとりさま支援係」を設置し、市民の終活のサポートを実施。
- ・ア) 葬儀等の生前契約の支援, イ) 見守り支援, ウ) 死後の遺品整理, エ) 終活コンシェルジュによる相談支援を提供している。

ア) 葬儀等の生前契約の支援

- ・市民に対して葬儀会社の情報提供を行い、実際の契約は本人が直接葬儀会社に連絡のうえ締結することとしている。
- ・実際に相談者が葬儀会社と契約を結ぶ段階で、本人に市役所へ足を運んでもらい、葬儀会社から発行された金額が明示された書類を市に提示する。
- ・市は、その書類を確認したうえで、本人へ「登録カード」を発行する。登録カードは、財布に入れられるサイズと A4 サイズの2種類を発行する。財布サイズを用意した理由としては、事業を活用している方が旅先等で亡くなった場合等を想定し、現地の警察等本人の死を発見した人へ「本人は市と何等かの契約をしている」ということを知らせるため。A4 サイズは自宅保管していただくことを想定。

- ・警察等から本人の死亡に関して市に連絡が入り次第、市は葬儀会社へ連絡し、本人の生前契約の履行を葬儀会社へ依頼する。
- ・本人が登録に来所した際に、親族以外であっても、サークル仲間や友人等、自分の死を知らせてほしい人がいる場合、要望を聞いている。本人の死後は要望に基づきお墓の場所等を知らせている。
- ・葬儀・納骨について、原則としては、法定相続人になる予定の人からの同意書を確認したうえで事業登録を受け付けている。
- ・実際に同意書を書いてもらう段階で、本人と法定相続人や遺族となる予定の方と本人の意見の食い違いがわかることがある（例：本人は合祀納骨を希望していたが、疎遠の子どもはその他の方法を望んでいる等）。同意書を書いてもらうというワンステップを挟むことで、法定相続人や遺族となる予定の人と本人の間で意見のすり合わせができる。
- ・なかには、事業を利用したいがどうしても子ども等遺族となりえる方から連絡が返ってこないと相談に来る人もいる。その場合、市より2回程度、「本人は事業の利用を望んでおり、事業活用に関して法定相続人となる方の意思表示が必要」という旨連絡を入れている。市より2回程度連絡を入れても返事がない場合、本人の希望に基づいて事業利用登録を受け付けている。
- ・同意書の準備ができないことによって本人が最も望んでいる生前契約ができないという事態になってしまつては本末転倒となるため、本人の希望に重きを置きつつ、市としてのリスク回避も考慮にいれた事業推進を心掛けている。

イ) 見守り支援について

- ・「おひとり様などの終活支援事業」利用者のうち、希望者には日ごろの見守り支援も提供している。孤独死を懸念する利用者からのニーズがある。見守り支援は利用者の要望に合わせた形態で提供することとしているが、見守り支援利用者のほとんどが月1回程度の電話での安否確認を希望している。
- ・大和市では、80歳以上の一人暮らし世帯であれば、「高齢者見守りシステム」という市の事業を利用できる。事業内容としては、一人暮らしの方の家中に人の熱を感じ取ることのできる機具を取り付け、本人の安否を確認するものである。そのため、高齢者見守りシステムの利用対象外となる60代や70代の方で見守りの希望がある場合、「おひとり様などの終活支援事業」での見守りを実施することとなる。

ウ) 死後の遺品整理

- ・自分の死に備え、生前に部屋の片づけの準備を希望する方に対して、大和市としては、本人の希望を市の清掃事業者の組合へ連絡するというサポートを行っている。
- ・市より連絡の入った遺品整理業者は本人宅へ出向き、本人へ見積を出す。その後、本人が見積を市に提示することで、市として金額と内容を把握し、部屋の片づけの責任者（原則として遺族となる予定の人）に対し、見積の内容を通知している。このサポートにより、遺族は遺品整理にかかる金額の目安を知ることができる。
- ・市が本人の相続人へ遺品整理の見積金額を提示するタイミングとしては、本人の死後ではなく、本人が業者から見積をとってきて市に連絡が入った段階で伝えることとしている。
- ・市としては、本人に対して、遺品整理業者とは生前契約はしないように促している。理由としては、遺品整理業者が本人と生前契約した場合、本人の死後に契約を履行しなければならないが、もしも契約履行後に遺族が現れた場合、「大切なものを捨てられた」ということで訴訟を起こされてしまうケースも想定される。業者も遺族とのトラブルを避けたい意向があり、生前契約を望んでいない。

エ) 「わたしの終活コンシェルジュ」の配置

- ・遺言書作成や死後事務委任契約（死後の電気・ガス・水道を止める手続き等）を希望される方へは県の司法書士会を紹介している。初回相談は無料である。基本的には外や自宅で司法書士と本人で話していただくことになるが、要望がある場合は市役所内の区切られたスペースの一角を貸し出すこともある。
- ・特に高齢の住民の中には、死後事務の委託委任等について1人で司法書士の話聞くことに不安を覚える人もいる。市では相談員（「わたしの終活コンシェルジュ」）を配置しており、本人の要望に応じて司法書士との話し合いに立ち会う等の支援を行っている。
- ・終活コンシェルジュは、市の福祉部長を再雇用している。そのため、市の事業にも精通している。

2) 住民の実態把握

- ・高齢・介護担当部署が、介護予防アンケートとして市内の65歳以上の単身者にアンケートを実施した。その際、高齢・介護担当部署に依頼し、市内の単身高齢者の実態を把握すべく、いくつか項目を追加してもらった。

- ・アンケート結果より、住民基本台帳上ではなく「実際に一人暮らしの人」で、かつ「日中を一人で過ごすことが多く」更に、「近くに親しい友人及び親族がいない」人で、「新たに友人をつくりたい」と考えている人を抽出。65～74歳の男性を対象に自宅訪問を実施した（79名）。実際に訪問してみると「近くに友人はいないが、離れたところに仕事関係の友人がいる」等、他の方とのつながりはある人が多かった。

3) エンディングノートの配布と保管

- ・市で発行している当該のエンディングノートに限り、本人が希望すれば市が保管することも可能である。
- ・エンディングノートを預かる取組みを開始した理由は2つある。1つ目の理由は、延命治療をするかどうか等重要な判断の際に素早くエンディングノートを確認できることである。本人に保管を任せただけの場合、「大事な情報が書いてあるから」という理由で目立たない場所に保管する傾向があり、見つけるのが困難である。また、エンディングノートの存在を知らない遺族が火葬を行ってからエンディングノートを発見してしまう等の混乱も防ぐことができる。2つ目の理由は、個人情報を守るためである。エンディングノートに各種暗証番号等の重要な個人情報を記入する必要がある人は、自宅保管用と市保管用の2冊を作成し、自宅保管用には「〇〇の情報については市役所に預けているエンディングノートに記載している」という旨のみ記載することで、個人の情報を守るよう努めている。
- ・エンディングノートを預かった段階で、本人から聞いた遺族となり得る人の住所・氏名宛てに、市より本人よりエンディングノートを預かった旨の通知を出している。そのことで、遺族となり得る人が、エンディングノートが存在していること、市が保管していることを知ることができる。
- ・市として法定相続人となる予定の人に本人がエンディングノートを作成した旨を伝える意義は2つある。1つは、延命措置に関する本人の意思確認に役立つ点である。本人が生きている段階から法定相続人になりえる人が「市がエンディングノートを保管している」という事実を知っていれば、延命措置等の判断が迫られた際に活用することができる。もう1点は、法定相続人になる予定の方へ意思確認である。個人情報に関する市の条例により、本人の死後、本人の生前の情報は法定相続人に属するものとなるため、法定相続人になる予定の方が市でのエンディングノートの保管を望まない場合、市としてエンディングノートを預かり続けることはできない。

4) その他

- ・この「おひとりさま支援係」は市の健康福祉総務課にあり，本人が活着ている段階で自分の死に向けた準備を支援する係である。一方，死後を担当する係として，市民課に「ご遺族支援コーナー」があり，本人が亡くなった後の行政手続きをスムーズに支援するコーナーである。窓口を設け，専門の相談員が対応している。

【 連携により提供している支援 】

- 1) 葬儀等の生前契約の支援
- 2) 死後の遺品整理の事業者の紹介
- 3) その他終活に関する情報提供

【 主な連携先 】

- 葬儀会社，遺品整理会社等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 「おひとり様などの終活支援事業」開始の経緯

- ・他の自治体との比較して大和市は高齢化が進んだ地域ではないが，これからの多死社会を見据えた市長からのトップダウンで事業が始まった。
- ・2016年7月より事業開始した当初は，要件を設けていた（当時の要件：一人暮らしであり，かつ月収16万円以下，かつ預貯金100万円以内，更に不動産資産がないこと）。
- ・これらの事業利用条件を設けたうえで事業を開始したところ，相談は寄せられたものの，その多くは「不動産はあるが死後が不安」等，事業活用要件を満たしていないものであった。結果として，所得制限を設けた状態での事業登録者は1名に留まってしまった。
- ・相談件数は多いものの，所得等の要件により事業利用に結びつかない実態を受けて，経済的困窮にとらわれて事業を進めるのでは，今後の多死社会のニーズに対応できないということが明確にわかった。
- ・そのことから，大和市では，平成30年6月より，当該事業利用に関する経済的要件をすべて撤廃した。そのうえで，「一人暮らし」という利用要件も見直し，「夫婦や兄弟姉妹のみの世帯」も対象とすることにした。主に高齢者を想定した事業ではあるが，要件的には全市民が利用可能になった。
- ・事業の利用対象者を拡大した結果，平成30年6月～令和元年11月の18か月間で，登録者数は30名，相談件数は344件となった。

2) 「おひとり様などの終活支援事業」の成果

- ・一人暮らしで身寄りのない人が亡くなった場合、警察等が「どこに連絡すればよいかわからない」という課題や、本人の死亡に関して市に連絡が入った場合、市で身寄りを探す等をしていたため時間がかかる課題もあった。当該事業の活用により、こうしたケースを未然に防ぐことにもつながっている。

3) 市が終活に関連する取組みを行う意義

- ・市が事業を率先することで、スピード感を持って事業を開始することができ、相談者に対しても「市役所が行っている事業」という安心感を与えている。
- ・また、市が広報を行うことで、市民に一律で周知することができる。

【 今後の展望 】

1) 周知の徹底

- ・終活はまだ先の話と考えている人への働きかけが必要である。市から情報を発信することで、少なくとも相談先や相談後の流れのスキームだけでも元気なうちから知っていただきたい。
- ・令和元（2019）年度、市の葬祭業者を対象にアンケートを実施し「市が葬祭関連のイベントを開いた場合、協力可能か」を問うたところ、7割程度の業者から協力するとの回答があった。今後、葬儀体験のようなイベントの開催も想定している。

2) 人をつなげる「終活カフェ」

- ・孤独な人を2人つなぎ合わせれば孤独ではなくなる。孤独な方をつなぎ合わせる取組みとして、令和2（2020）年度からは「終活カフェ」のような取組みを計画している。一人で生活している人どうしに顔なじみになってもらうきっかけとしたい。

3) 寄贈のスキーム整理

- ・死亡後は財産を市に寄贈したいという人もいる。現在は他の部署が担当となっているが、今後はスキームを整え、希望者がスムーズに寄贈を行えるようにしたい。

【 制度や社会資源について望むこと 】

- ・国が制度化するのは難しい面がある。自治体が状況に応じて柔軟に展開した方が市民のニーズに合うのではないかと。

② NPO 法人いわてグリーンフサポート

■ 基礎情報

名称	特定非営利活動法人 いわてグリーンフサポート
所在地	岩手県 盛岡市
活動範囲	岩手県全域

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
●			●			

【 主な対象者 】

- 一人暮らしの高齢者や身寄りのない人

【 主な活動 】

1) 身元引受人・緊急連絡先の受任

- ・病院への入院，アパートの入居時に身元引受人・緊急連絡先となる支援を実施している。
- ・身元引受人・緊急連絡先の受任の支援は2000（平成12）年の団体設立時より実施。
- ・身元引受人・緊急連絡先の受任は無報酬で支援を実施している。

○ 入院に係る身元引受人の受任

- ・身元引受や緊急連絡先の受任は行うが，連帯保証は実施しない。そのため，本人の債務は引き受けていない。その旨を病院に説明し，病院の承諾が得られた場合に覚書を交わし，身元保証や緊急連絡先の受任を実施している。

○ 入居に係る身元保証

- ・身元引受人や緊急連絡先の受任の支援の一環としてアパート入居時の身元引受も実施。アパートの入居保証についても，基本的に本人の債務は引き受けないこととしている。ただし，一部例外として，賃貸契約行為において債務保証を切り分けることが困難な場合，支援を行うことがある。
- ・アパートの入居について，積極的に協力が得られる不動産会社は1社のみ。協力不動産会社より，緊急連絡先のみで入居可能な物件の紹介を受けている。
- ・協力不動産会社ではなく，その他一般の不動産会社の仲介を受けて入居する場合，賃貸契約の債務保証を行わざるを得ない場合がある。その際，多大な

リスクを負うことを避けるため、本人といわてグリーフサポートとの契約・保証内容を法律上明確にし、更に本人の家族関係や病状なども把握したうえで保証人になることとしている。

- ・現在までに債務の肩代わりを行ったケースはない。

2) 死後事務の遂行

- ・本人との契約（後述）に基づき、本人の死後に残置物の処理等の死後事務を実施している。
- ・いわてグリーンサポートでは、本人が亡くなった後の残置物処理の実行も行っている。相続人がいる場合は立ち会ってもらい処分の可否を確認する。費用の記録を残したうえで残置物処理を実施する。葬儀代、お墓の永代供養代等も全て差し引き、残った金銭を相続人が引き継ぐこととなる。
- ・いわてグリーンサポートが行う残置物の処理に係る人件費等の手間賃・手数料を本人の財産に請求することはせず、団体として行う他の事業の収益にて賄っている。
- ・一人暮らしの高齢者が特養等に入りその後亡くなった場合、元々住んでいた家が空き家になってしまう。このことを防ぐため、本人との契約のもと、本人が存命中に家の処分を行い、空き家となることを未然に防いでいる。
- ・残置物処理や土地の処分は、行政書士の協力を得て、土地の名義変更や売却を行っている。
- ・本人の意思の尊重という観点からも、防犯のための空き家予防の観点からも、本人の判断能力がある状態で家の処分を行うことが望ましい。

3) 委任契約について

- ・死後事務の支援提供にあたっては、「任意代理権」を行使することになるため、代理権目録を作成し、本人といわてグリーフサポートとで契約を交わしている。
- ・任意代理の委任契約に係り、公正証書も作成してもらおうこととしている。同時に、遺言を作成することもある。
- ・代理権目録には、本人がいわてグリーフサポートに委任可能な内容が記載されている（死後事務について等）。
- ・公正証書を作成する際は、公正役場への同行・立ち合いを実施している。こうした委任事務の支援についても無償で支援提供している。
- ・任意代理の委任契約、任意後見契約、遺言公正証書作成業務をセットで支援提供することが必要であると考えている。任意後見についてはいわてグリーフサポートの役員である行政書士と司法書士に支援を行ってもらっている。

4) 団体の収益事業

- ・継続的な支援を提供していくためには人員体制を確立しなければならないことを踏まえ、行政による補助を受けるのではなく、自主自立の団体として運営していくこととした。
- ・団体としての収益確保のため、葬儀の執り行いや霊柩車による病院から葬儀場までの遺体の搬送、合同墓の管理（後述）を実施している。

5) 合同墓について

- ・宗教法人の協力を得て、合同墓にて永代供養を実施している。合同墓の管理者として宗教法人より委託を受けており、宗教法人よりいわてグリーンサポートに管理に係る費用が支払われている。
- ・生前に合同墓の永代供養料を支払う人は約半数程度。近年は、生前にいわてグリーンサポートと本人の関わりがないケースでも、本人が死亡後、遠方にいる家族からの要望でいわてグリーンサポートの共同墓に入ることとなるケースが増えている。
- ・その他、改装（墓じまい）をしたので合同墓に入りたい、という問い合わせも増えている。

【 連携により提供している支援 】

- 1) 死後事務（残置物処理等）
- 2) アパート等への入居支援
- 3) 病院や介護施設への入院・入所支援

【 主な連携先 】

- 弁護士，行政書士，ケアマネジャー，不動産会社，病院，介護施設等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 緊急連絡先と身元引受人受任の取組み経緯

- ・約20年前、成年後見制度が始まり、同時期に介護保険制度も開始され介護サービスが措置から契約に変わった。当時、高齢化や人口減少も相まって、孤独な高齢者が増え、地域の福祉を見直さなければいけない状況となった。

- ・高齢化と核家族化が進んでいけば、将来的に単身の高齢者が各種契約で身元引受人等の確保に苦勞し、契約行為が難航することが予想された。こうした支援ニーズを補うため、団体を立ち上げるに至った。
- ・団体として最初に始めた事業は、霊柩車・寝台車による病院から葬儀場までの遺体の搬送（寝台車（霊柩）搬送事業）。
- ・霊柩車・寝台車での搬送事業の収益を団体の活動費に充てることで、支援内容を充実させていった。
- ・斎場の運営のため職員が長時間拘束されるなか、遺体の搬送を自前で行うことは葬儀会社にとって負担であったため、遺体搬送外部委託は葬儀会社のニーズにマッチしていた。

2) 医療同意について

- ・病院から医療への同意を求められることがあり、実際にサインをせざるを得ない状況もある。ただし、今までサインを実施したものは、老衰で回復の見込みのない人に対して「今まで提供してきた医療を継続する」旨への承諾であり、緊急性のある手術などのケースではない。
- ・現状、医療・介護などの各種行政手続きや病院が医療同意を求める対象はすべて「家族」となっている。家族のいない人が今後さらに増え、介護や医療に係る手続きや決定に不便を被るようになるのではという危機感を持っている。

3) 金銭管理

- ・社会福祉協議会の日常生活自立支援事業は、ニーズが高く、申し込みをしてから活用まで半年～1年ほど待たなければいけない状態となっている。
- ・いわてグリーンサポートとして、原則的には金銭管理支援は実施していない。しかし、すでに病床から起き上がることが難しくなっている人など、社協の支援を待つことが困難な一部の例外のケースについては、公正証書を交わしたうえで、出納帳をつけながら通帳管理支援を行う場合がある。
- ・公正証書を提示することで、銀行の窓口での対応が可能となる。トラブルを避けるため、敢えて窓口で記録が残るように取引をしており、個人の銀行カードを使用してATMで現金を引き出すことは行っていない。
- ・生活保護を受けている人は生活保護のケースワーカーからの支援があるので、岩手グリーンサポートとして金銭管理支援の提供はしていない。

4) その他の課題

- ・身寄りが全くいない人ではなく、疎遠・絶縁の場合（扶養義務者がいるが関わりが困難な場合）、支援者としての関わり方を慎重に行うべきケースもあり、支援に難しさを感じることもある。
- ・DV 被害者などは住居などの情報を保護しなければならない。そのため、本人が死亡した後、住居の原状復帰などに係る費用について家族に相談するということができない。

【 今後の展望 】

● 利用者どうしの交流の機会

- ・入居、入院に係る保証の契約をした人について、契約後は、年に1回程度いわてグリーフサポートから安否確認の手紙を出している。以前は会食やバスツアーなど利用者向けのイベントを開催していたが、現在は人手が足りず中止している。
- ・利用者からも、他の利用者と交流を図りたいとのニーズがあり、孤立防止の観点からも交流の機会を設けたいと考えている。しかし、現在は利用者数が増大し、また人手不足であることから、実施が難しい状況である。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 葬祭扶助について

- ・本人が生活保護を受けていた場合でも、本人の死後に葬祭扶助の申し込みをする人（本人の親族など）が生活保護世帯でない場合、葬祭扶助費が下りないことがある。申請人欄に署名した親族は、葬儀費用の負担はできないという人がほとんどであり、こうしたケースはいわてグリーフサポートが持ち出しで葬儀を行わざるを得ない状況になっている。
- ・そのため、いわてグリーフサポートとしても支援提供に慎重にならざるを得ず、本人といわてグリーフサポートにて生前に契約を交わす場合、葬祭扶助が活用可能かどうかを本人に確認している。
- ・また、本人の財産が数万円残っていた場合、その財産を差し引いた分のみ葬祭扶助が出る。そのため、葬儀会社が自ら不足分を回収しなければならず、負担となっている。
- ・こうした状況が続けば、葬儀会社としては、生前に生活保護を受給していた人への葬儀の実施に慎重にならざるを得なくなってしまう。
- ・本人が生活保護を受給していたのであれば、確実に葬祭扶助が出る仕組みとなることを望む。

2) 医療同意について

- ・医療機関は親族からのクレームを懸念し、慎重な対応を行わざるを得ない状況となっている。医療行為をサポートする制度が必要。そのためには、家族に頼らない体制として、本人の意思を尊重し、家族に限らない本人に身近な人が合議できる体制が必要である。
- ・また「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。

(5) 主に孤立防止・互助に取り組む団体

① 総社市社会福祉協議会

■ 基礎情報

名称	総社市社会福祉協議会
所在地	岡山県 総社市
活動範囲	岡山県 総社市内

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
				●	●	●

【 主な対象者 】

- ひきこもり，高齢者

【 主な活動 】

1) 高齢者への活躍の場の提供

○ 「そうじゃ 60 歳からの人生設計所」の運営

- ・高齢者の活躍の場として，市からの委託にて「そうじゃ 60 歳からの人生設計所」を運営。
- ・相談に訪れた高齢者に対し，就労の場やボランティアの機会などの活躍の場を紹介している。対象は 55 歳以上の高齢者。
- ・生活困窮者の窓口で支援している 55 歳以上の人や，ひきこもりの人の短期就労や就労体験を含めた就労支援は「そうじゃ 60 歳からの人生設計所」で行う場合もある。

○ 単身高齢者当事者の会「松寿会（しょうじゅかい）」の運営

- ・高齢者支援の一環として，イベントや交流会を実施。
- ・県立大学の学生と料理教室を共同開催したり，子どもたちのボランティア講座の一環で，高齢者への理解促進を目的として交流の機会を設けるなど，若者世代との交流も積極的に行っている。

2) ひきこもり支援センターの運営

- ・ひきこもり当事者やその家族の支援に加え、ひきこもりサポーターの養成、居場所の運営を実施している。
- ・居場所は、平成 30 年 2 月に平屋の一軒家を借り上げて立ち上げた。
- ・ひきこもりサポーター（後述）が居場所の管理をしており、ひきこもりサポーター 2 名が常駐している。

3) 権利擁護の推進

- ・成年後見を含む権利養護に関する支援を実施するため、総社市権利擁護センターを運営。
- ・総社市権利擁護センターでは成年後見制度以外の支援も行うことから、センターの名称に「成年後見」という表現はあえて使わず「権利擁護センター」としている。
- ・権利擁護支援として行っている犯罪被害者支援については、市民の啓発活動を主にしている。

【 連携により提供している支援 】

- 1) ひきこもりの居場所の運営
- 2) 支援検討委員会の開催（後述）

【 主な連携先 】

- 地域包括支援センター，民生委員，ボランティア，弁護士，司法書士，医師，学識者，行政など

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) ひきこもり支援センターの取組み成果

○ 設立経緯

- ・平成 5 年当時，市内の民生委員の数は十分ではなく，1 人の民生委員で 300～400 世帯ほどを担当している人もおり，個別の見守りまでは手が届きにくい状況であった。そのため，社協として新たに「福祉委員」を設置し，見守りを強化することとした。
- ・現在は 588 人の福祉委員がおり，約 45 世帯に 1 人の福祉委員がいる計算となる。目標は，20 世帯につき 1 人の福祉委員とすることである。

- ・ひきこもりセンター設置にあたり、まずは地域のひきこもりについて状況を把握すべく、民生委員と福祉委員が把握している地域のひきこもりの人について、匿名で集計を行った。その結果、総社市内のひきこもり者数は 207 名であった。
- ・民生委員や福祉委員へ実施した調査（次の項目を参照）を基に、平成 29 年にひきこもり支援センターを設置した。

○ ひきこもり支援センターの相談者像

- ・実際のひきこもりセンターへの相談者は 10 代、20 代が多い。
- ・民生委員を務めている市民は高齢の方が多いので、民生委員が把握できるひきこもりの人は 40 代、50 代以降の住民であるケースが多い。民生委員にとって、若者の生活実態は把握しづらいという状況がある。
- ・若者のひきこもりの場合は「このままではいけない」という将来への危機感から相談につながる場合があるが、中高年のひきこもりの子どもを抱える高齢の親は「今から手を打つ」という考えに至らない場合も多く、相談件数として表れていない実態もある。
- ・実際の相談者数と民生委員・福祉委委員の調査で把握されたひきこもりの数を照らし合わせると、まだ 1 / 3 程度の人には相談につながっていないと考えられる。

○ 家族支援について

- ・家族会を平成 30 年 8 月に設立した。準備会はその 1 年ほど前から実施。現在、11 家族が集まり、毎月食事をしている。
- ・家族が変わらないと本人も変わらない。家族が変わるためには、家族と関わりのある地域も変わっていかねばいけない。地域が変わらなければ、結局家族は地域で居心地が悪いままであり、子どもへの関わり方も変わらないと考えている。
- ・日本は家族に対して閉鎖的であり、社会は家族との関わりを避けたがる傾向があるように感じる。社会が家族に関わるようになるべきである。
- ・ひきこもりになる人を含め、多くの人は、進むべき道が「1つしかない」と感じている。失敗などでその道が閉ざされた時にひきこもってしまう。社会全体として、もっと柔軟になり、気軽に色々な道を選べるようになると、多くの人が生きやすくなる。

○ ひきこもりサポーターについて

- ・ひきこもり支援センター設立の1年前（平成28年）より「ひきこもりサポーター」の養成を開始した。
- ・毎年40名を目標として、ひきこもりサポーターの養成・登録を行っている。ヒアリング時現在の登録者は71名。
- ・養成の方法、サポーターの形式（ボランティア）という点では、「認知症サポーター」と類似点がある。
- ・ひきこもりサポーターとして登録された人が地域に戻っていき、サロン活動などの地域活動の中で、ひきこもり当事者への住民の理解を促すことや、住民活動にひきこもりの人も参加しやすい雰囲気や仕組みづくりを行ってもらうことを期待している。

○ ひきこもり支援のアウトリーチ

- ・ローカルテレビ局から、取組みについて取材を受ける機会が度々ある。放送後は若者からの相談が増える傾向にある。
- ・若者のひきこもりの人からは、メールで相談が入る場合が多い。メールでの相談支援は支援者側にとっては難しさもあるが、若者が支援につながりやすくなるための重要なツールであると認識している。
- ・若者の目に触れやすい場として、フェイスブックのページも開設している。直接フェイスブック経由で連絡が入ることは稀であるが、支援を実施している若者の中で「支援につながる前にフェイスブックページを見たことがある」と答える人は多い。
- ・民生委員などが把握したひきこもりについて、センターに情報が入る場合があるが、民生委員や地域包括支援センターも今まで全く関わりがなかった家族であれば、急に訪問することもできず、対応に苦慮している。まずは民生委員や地域包括支援センターの職員がセンターのチラシを渡しに行くなどし、センターの存在を知ってもらうところから始めている。
- ・ひきこもりの人でも、コンビニに買い物に行く人はいる。そのため、コンビニの中にひきこもり支援センターの窓口のPRカードの設置を検討中である。

2) 権利擁護支援の成果

○ 成年後見制度活用に係る関係者議論の場（支援検討委員会）の設置

- ・地域包括支援センターの職員などから、単身高齢者で身寄りがいない（もしくは頼れない）人への支援の一環として、成年後見制度の利用を想定して権利擁護センターにつながりが入るケースが多い。

- ・障害のある子（50代）の親（80代）が相談に来るなど、「今後身寄り（親）がいなくなる」ことを想定して成年後見制度の申し込みに来るケースも増えている。
- ・成年後見制度は家族や身寄りの代わりにはなり得ず、「その一助」であることを関係者に説明するようにしている。支援者のなかには、「成年後見制度の利用につながると安心」と考えている人もいる。
- ・こうしたことから、成年後見制度の利用にあたって、本当に制度利用は本人の生活のために有効であるかを話し合う機会として、権利擁護センターのなかに「支援検討委員会」を設けている。
- ・「支援検討委員会」では月に1度、ケースを検討している。委員会には、弁護士、司法書士、社会福祉士、医師、学識者、市保健福祉部部長、その他担当課の課長、本人に関わる現場の支援者が出席している。
- ・支援検討委員会では、「成年後見制度利用は本人の生活にとって制限をかけてしまう」という点も踏まえ、厳しい目線で議論している。その場では支援のドバイスも提供される。事例を提出した地域包括支援センターの職員なども参加しているので、支援者も支援検討委員会の考えを共有できる場となっている。また、委員会での議論を通して、支援者に対して意思決定支援の必要性を繰り返し伝える場にもなっている。

○ 市民後見人の養成

- ・市民後見人養成講座終了後に期間が空いてしまうと、市民後見人のモチベーションが下がってしまうため、講座終了後は日常生活自立支援事業の生活支援員としては取り組んでもらうことし、ケースに触れてもらうよう取り組んでいる。
- ・まずは1年間、日常生活自立支援事業の生活支援員や法人後見人の支援をサポートすることで経験を積み、そのうえで個別ケースを担当することとしている。
- ・登録18名（ヒアリング時点）のうち成年後見制度もしくは日常生活自立支援事業の個別ケースを担当しているのは16名。また、そのうち4名は社協との複数後見を担っている。
- ・将来的に、市民後見人が1人でケースを担当できるよう体制を整えていきたい。

○ 施設入所時の連帯保証人について

- ・総社市として、保証人なしでも施設入所が可能となるように、市が市内の施設へ指導を行っているところ。

- ・過去に、施設入所時の保証人確保が困難なケースが支援検討委員会に上がったことがある。その際、支援検討委員会としては、「市として保証人不要での施設入所を呼び掛けているところであり、保証人確保のみを目的として成年後見制度を利用するのは妥当ではない」との結論に至った。支援検討委員会には高齢者支援担当課の課長も出席しているので、行政の担当課に現場で起こっていることとその議論の詳細が伝わっている。
- ・支援検討委員会に高齢者支援担当課が出席しているため、特定の施設が保証人なしでの入所に難色を示しているというケースも、支援検討委員会の議論を通じてすぐに行政の担当課に伝わる。それを受けて担当課が直接当該施設に連絡をするなど、指導も行き届きやすくなっている。
- ・保証人の確保は本人の問題ではなく施設側の問題であるため、施設が保証人なしで入所を受け入れられるよう体制を整えるべきである。
- ・しかし、実態として病院や施設に何等かの保証を求められることもある。保証人欄に名前は書けないが、支援者として社協が関わっている旨を記入したり、緊急連絡先として記入したりするということは行っており、その書類をもって保証人を不要にしてもらうよう依頼している。
- ・緊急連絡先としては、社協のみが記入するケースもあれば、地域包括支援センターなど本人に関わっているその他の支援機関が記入するケース、その他支援機関と社協の連名で記入するケースなど、状況に応じて対応している。

3) 支援機関どうしでの連携について

- ・総社市の人口は7万人弱であり、支援機関どうしの関係性も見渡しやすい規模感であるため横のつながりは強く、支援者どうしで顔の見える関係が作られている。
- ・障害者支援は自立支援協議会、高齢者支援は地域包括支援センターを中心として社会福祉士のミーティングが毎月行われている。その他、多職種連携の会議も行われており、成年後見センターからも職員が参加している。
- ・権利擁護関連では、「権利擁護ネット」をつくり、市内の弁護士、司法書士、社会福祉士、看護師、ケアマネジャーなどが参加している。

4) 行政と社協の連携

- ・同じ建物内に行政と社協が入っており、物理的にも心理的にも行政と社協との距離が近い。
- ・かつて行政が地域包括支援センターを直営だった頃、社協より社会福祉士の派遣を行い、成年後見制度利用の手続き支援などを行っていた（権利擁護支援センターが立ち上がる以前）。この頃から、市と社協が協力して支援事業を進める土壌

ができていった。その後、行政と社協の人事交流も始まり、協力関係を深めていった経緯がある。

- ・市として「委託に出しても市が責任を負う」旨は総合計画や障害者支援計画に明記されているため、その考え方が徹底されており、市からの委託事業であっても、積極的なサポートがある。
- ・また、委託事業の事務局を立ち上げるにあたり、社協の担当者に加え、市担当課の課長補佐も事務局の一員となっている。
- ・特に権利擁護支援について、センターとしては、何の権限も持たない。そのため、市がその責務を明確にしたうえで積極的にかかわることなしには、権利擁護支援を機能させることは難しい。
- ・長年の交流・関わり合いにて行政と社協の関係が築かれたことに加え、現在の市長が福祉に対する意識が高いことも相まって、トップダウンで物事がスピーディーに進んでいる。
- ・第二次総社市総合計画にて、全国屈指の福祉文化先駆都市を目指しており、市全体として福祉に力を入れる土壌ができています。

【 今後の展望 】

● 地域づくりによる孤立の解消

- ・身寄りのない人へフォーカスし、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。
- ・社協としてアプローチできる部分である「地域」から変えていき、ひきこもりの人もその家族も住みよい状態にしていくことが任務である。
- ・親が抱え込まずに「うちの子どもはひきこもりである」ということを地域に言うことができる社会となることが理想。

② のわみ相談所

■ 基礎情報

名称	のわみ相談所
所在地	愛知県 一宮市
活動範囲	愛知県全域

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
		●	●	●	●	●

【 主な対象者 】

- ホームレス，生活困窮者，外国人，DV被害者，障害者，刑余者

【 主な活動 】

1) のわみ相談所の運営

- ・ のわみ相談所は任意団体であるが、のわみグループ全体としては、NPO 法人や、一般社団法人も持つ。
- ・ のわみ相談所では、ホームレス，生活困窮者，DV 被害者，外国人等に対しての生活相談支援，また，刑余者の再犯防止，社会復帰支援，若者の進学支援や卒業支援，就職困難者の就労支援を実施している。外国人には，書類の作成や翻訳，通訳の支援も実施。
- ・ グループ全体の運営にあたっては，中核に当事者グループである「救生の会」を位置づけ，最高意思決定機関として，当事者，医師，企業経営者等 12 名からなる「のわみグループ最高意思決定調整会議」を開催している。

2) シェルターの運営

- ・ 男子シェルター，女子シェルター，家族用シェルターの 3 種類のシェルターが約 60 室あり，住まいと就労をセットで支援している。男子の 9 割以上，女子の約 8 割が生活保護を受けずに仕事をして，利用料を払い，貯金をして，生活を立て直している。
- ・ シェルターの利用料金は 2 万円～2 万 5 千円／月，光熱水費込。食堂で昼と夜提供される食事代は無料。家族用シェルターは家賃として 3 万 3 千円程度。入居期間の短い人には利用料を請求していないが，1 ヶ月以上入居者には利用料を請求している。

- ・家族用シェルターとしては古い3Kのマンションを3部屋購入し、所有している。購入にあたっては、弁護士からの紹介や、売却を希望する所有者からの相談を受け、比較的安価で購入することができた。

3) 当事者組織「救生の会」の運営

- ・救生の会は元ホームレス・生活困窮者などの当事者組織であり、シェルターに入る人はDV被害者や若年女性を除き、仕事以外は救生の会へ参加することを義務付けている。
- ・毎月2回開催。内容は、身近な情報や社会問題等の共有と学び、仲間づくりなど。「学び」としては、当事者の人生体験の発表や、講師として専門家(医師・司法書士・弁護士等)に話をしてもらい、質疑応答等行っている。その他、他団体のセミナーやイベント等への積極的な参加を促している。

4) 共同墓・位牌堂の運営

- ・共同墓は2013年、位牌堂は2014年に、同じ寺に建立した。宗派は問わない。
- ・共同墓・位牌堂の設置には約700万円がかかったが、すべて寄付にて賄うことができた。
- ・共同墓・位牌堂に入るためには、生前に3万円を徴収することとしている。内訳は、2万円が位牌、1万円が供養代等諸経費である。突然死や未納など、生前に収めることができなかった場合は、団体に補填している。
- ・事前の意思表示として、当事者組織である「救生の会」で遺言書を書いてもらい、共同墓へ入るかどうかの意思表示をしている。
- ・年に2回、合同で供養を行っており、毎回40~50人が参加している。

5) 刑余者支援「トライアゲイン」の活動

- ・7年間活動してきた元当事者による、再犯防止・社会復帰支援活動を2019年より、のわみとして全面的に支援。刑務所出所者の住居・生活・就労を伴走して支援し、救生の会に参加し、孤立を防ぎ、仲間作りから就労、社会復帰へと導く。

6) のわみグループの他団体の活動

○ NPO 法人のわみサポートセンター

- ・当事者による事業運営を行うNPO。理事長もスタッフも元当事者である。
- ・便利屋やリサイクルショップ、食堂を運営している。リサイクルショップは格安で困窮者に提供し、食堂は、10枚2000円のチケットがあるが、人道支援の一環として行っているため、チケット代を求めているケースもある。
- ・食堂の運営はフードバンクで余った食材を効率的に利用している。

○ (一社) インクルーシブのわみ

- ・ホームレスや生活困窮者の中には、障害の為、就労が困難なケースが多く、市内で地域活動支援センターを運営しているNPOを参考にのわみでも一宮市の指定事業である、地域活動支援センターを開設した。その他、子ども食堂と無料塾(共に週1回)を運営し、スタッフは元当事者が多く参加している。(一社)インクルーシブのわみの代表者も元当事者である。

7) 生活困窮者支援基金の活用

- ・のわみ相談所の代表者と交流のある企業の創業者からの申し出で、生活困窮者支援基金を設立し、緊急でお金が必要な人に基金を活用している。返済は条件ではないが、返済されることによって次の困っている人の原資になる事を話している。返済率は7割程度。

8) フードバンク・フードドライブ活動

- ・東海地方で大々的にフードバンク活動を展開しているセカンドハーベスト名古屋をはじめ、一宮市周辺のスーパーや食品会社、弁当工場、青果市場、商店、農家、個人や行政、他団体等から食品の提供等を年間2,000件程度受けている。
- ・集まった食材は、NPO法人のわみサポートセンターが運営する食堂や、シェルター、子ども食堂、母子や年金生活者などの生活困窮者へ配布している。

9) 断酒会の開催

- ・「尾張断酒会」と連携し、月に2回断酒会を開催している。参加者は12~13名。
- ・家族やパートナーがいる場合は断酒が継続する傾向があるが、アパートで一人ぐらしの人が断酒を続けていくことは非常に難しい。

10) 入居者への緩やかな金銭管理

- ・シェルター入居者で、金銭管理を希望する人や有料老人ホームを運営している団体と連携し、のわみ関係の入居者の金銭管理を行っている。内容としては、通帳管理程度の緩やかな管理。

【 連携により提供している支援 】

- 1) 生活困窮者支援基金による無利子の貸付
- 2) フードバンク
- 3) 断酒会の開催
- 4) 金銭管理支援
- 5) 施設やアパート等の入居支援

【 主な連携先 】

- セカンドハーベスト名古屋, 良心的な大家, 一般企業, 断酒会, 弁護士, 司法書士, 医師, 地域の各種支援団体など

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 当事者組織「救生の会」による当事者の活躍機会の創出

- ・ホームレス支援団体として出発し、数多くの当事者と関わってきている中で、野宿に至る要因として、アルコールやギャンブルなどの依存症や知的障害や心の病が多いと実感している。また、シェルターに入ってもすぐに仕事ができる人は少なく、当事者どうして時間をかけて社会との接点を築いていく必要性を感じたことから、当事者組織を立ち上げることになった。
- ・当事者どうしの議論の中で生まれたアイデアに基づき、便利屋やリサイクルショップ、食堂などの事業を運営するようになるなど、当事者の発案が仕事づくりにつながっている。基本は当事者が運営に関わり、当事者が事業を拡大・強化させている。
- ・救生の会のメンバーは中間的就労やボランティアの場所として、常時 20～30 人が便利屋やリサイクルショップ、食堂などのわみの活動に積極的に関わっている。
- ・当事者主体の救生の会があることで、一人一人の声を引き出し、個人が活躍できるような居場所を提供することができる。

2) 女性支援の課題

- ・最近では女性の相談が多く、シェルター入居者も男性より女性の方が多い。ここ 2 年ぐらいで行き場のない女性からの相談が増えてきている。
- ・女性の方が男性よりもシェルター内でのトラブルが多く、複雑な問題を抱えていることが多い。
- ・例えば 40 代 50 代の女性は、派遣会社など、不安定就労しかなく、人間関係が頻繁に変わり、精神的なストレスを抱えている人が多い。

- ・DV・離婚問題でシェルターに入る人のうち5割位が、元に戻ってしまうケースが多い。その多くは経済的な理由で、生活の主導権や財布を男性が握っているため、小さい子ども達を抱え、自立して生きていくことに困難を感じている。加えて、女性の仕事は男性と比べると不安定で限定的であることも影響している。

3) 若者支援の課題

- ・若い人は自分でなんとか解決しようとする傾向があり、相談員が色々声をかけても心を開かず、壁にぶつかり、結果何も進展がないということが多い。
- ・「救生の会」には若年女性は希望者以外参加していない。そのため、新たに若者専用の当事者ネットワークの形成が必要と考える。

【 今後の展望 】

● 外国人への支援

- ・現在は中国語、ポルトガル語、スペイン語、英語に対応している。ベトナム語への対応ニーズの高まりを受け、人材確保を行う予定。また、外国人を対象とした健康診断も2019年から他団体と連携して実施している。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 公営住宅の連帯保証人制度について

- ・公営住宅が連帯保証人を求めることから、当選しても、連帯保証人が用意できず辞退する例が多々ある。法人としては連帯保証人にならないようにしており、個人として連帯保証人になった場合、保証事故で請求されたこともある。せめて公営住宅に関しては、保証人を不要にしていくべきである。

2) 安定した経済基盤の支援

- ・DVから逃れてきたにも関わらず、また元に戻ってってしまう最大の理由は経済問題。ベーシックインカム等、個人の経済基盤が安定するシステムがあれば、子連れのDV被害者も自立して生きていけるのではないかと考える。

3) 格安空き家の情報提供支援

- ・空き家は年々増えているが、空き家の有効活用が進んでいない。空き家を困っている人に格安で提供したいと考えている所有者の情報を行政が提供をしてくれると居住支援がもっと前進するのではないかと考える。

(6) 若者支援に取り組む団体

① NPO 法人ブリッジフォースマイル

■ 基礎情報

名称	NPO 法人ブリッジフォースマイル
所在地	東京都
活動範囲	主に東京都, 神奈川県, 埼玉県, 千葉県, 佐賀県

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
				●	●	

【 主な対象者 】

- 児童養護施設や里親家庭での生活経験がある 10 歳代から 20 歳代の若者

【 主な活動 】

1) シェアハウスの運営

- ・「スマイリングプロジェクト」という名称で、月額 2.5～3.5 万円の賃料にてシェアハウスを運営している。
- ・現在支援している若年者たちに「契約時には保証人が必要」という状況を知ってもらい、今後自分で賃貸契約を結ぶ際の予行演習としてもらえればとの思いから、シェアハウスの入居にあたっては、敢えて保証人を求めることとしている。
- ・基本的には出身施設の施設長や里親に保証人になってもらうこととし、「児童福祉施設等に関する身元保証人確保対策事業」の活用を促している。
- ・アフターケアの役割を担う施設や里親に対しては、シェアハウス入居後も継続して関わってもらうよう年 1 度の再契約時に三者面談を行っている。

2) 金融機関（銀行）と連携した奨学金支援

- ・児童養護施設もしくは里親家庭で養育された（もしくは養育中の）子どもを対象に、年間 50 万円を大学もしくは専門学校卒業まで支給する給付型の奨学金支援を 2020 年春から実施予定。奨学金の負担は金融機関（銀行）が担い、NPO 法人ブリッジフォースマイルが、銀行社員を対象に研修を実施し、社員に奨学生のメンターとして携わってもらうこととしている。社員であるメンターは奨学生と月に 1

度面談を実施し、面談後のレポートも社員が書く。その確認を NPO 法人ブリッジフォースマイルが行うこととしている。

3) 孤立防止の取組み

○ 居場所事業

- ・若者と「関わり続ける」ための支援活動として、各種施設入所中も、退所後も立ち寄れる居場所事業を横浜と佐賀で実施している。
- ・居場所の支援では、最終的に本人に「自分で自分の居場所を作り、生活していく」力を身につけてもらうことが必要と考えており、社会的孤立とならないためには、周囲の人（友人や職場の人）との関係を作る力の支援を行うことが必要と考えている。
- ・居場所が過度な依存につながらないように、利用は月に4回までのルールを設けている。また、利用者には10年を目途に居場所を巣立っていただくように伝えている。
- ・各々の対象者のカテゴリーにスポットを当てて限定した居場所を作るというよりは、多様な居場所が街のあちこちにあり、気軽に寄れるということが大切だと感じている。

○ 自立ナビゲーション

- ・「自立ナビゲーター」という名称の社会人ボランティアと退所者が1年間ペアを組み、月1回面談を行うことで、退所者の孤立防止を図っている。
- ・面談をして、何か気づいた点があれば、NPO 法人ブリッジフォースマイルに連絡を入れる体制としている。社会人ボランティアに対しては、退所者へ適切に接してもらうため、NPO 法人ブリッジフォースマイルが提供する有料研修への参加が義務付けられている。
- ・また、ボランティアと退所者のマッチングは退所者の希望を優先することとし、ボランティアとの相性にも気を配っている。

4) 退所後の生活に向けた支援

○ 一人暮らし準備セミナーの開催

- ・児童養護施設退所直前の高校3年生を対象として、一人暮らしに必要な知識とスキルを全6回のセミナーで提供している。アルバイトをしている高校生も多いことから、セミナー参加時間を時給1,000円と換算し、生活必需品と交換できるポイント付与の仕組みも取り入れている。
- ・参加者にはメールアドレスの登録を促しており、イベントの案内等を通じてその後の関わりを保つことで、何かあったときに相談しやすい状況づくりを行っている。

○ 『ひとり暮らしハンドブック』の作成・配布

- ・ 児童養護施設や里親家庭を巣立つ若年者を対象に，引っ越し手続きや金銭・健康管理，社会に潜む危険等，社会で生活するための知識とスキルをまとめたハンドブックを作成し，一人暮らし準備セミナー参加者や希望する施設や里親家庭へ配布している。

5) 就労支援

○ 就労体験

- ・ 仕事に対する関心や意欲を高めることを目的に中学生～高校生を対象とし，長期休暇中の3日から5日間，協力企業にて仕事体験を実施している。
- ・ 中学生～高校生を対象に，協力企業の社員により企画される数時間のセミナーを企業のオフィス内で実施している。社員は事前に NPO 法人ブリッジフォースマイルの研修を受講し，自社の事業や仕事のやりがいをわかりやすく伝える内容になっている。

○ 職業紹介

- ・ 高校3年生と退所者を対象とし，ビジネス研修，キャリアカウンセリング，短期企業実習を行ったうえで企業へのマッチングを実施。実際に短期間働くことで，就業後のミスマッチを減らす目的がある。

6) 支援者向け研修の実施

- ・ NPO 法人ブリッジフォースマイルに登録しているボランティア向けにスキルアップ研修を定期的にも実施しているほか，施設職員や里親を対象としたセミナーも開催している。

【 連携により提供している支援 】

- 奨学金支援，孤立防止

【 主な連携先 】

- 児童養護施設，金融機関，一般企業，行政等

■『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 金融機関（銀行）と連携した奨学金支援

- ・社会人に奨学生と接していただくことで、若者に多様な「働く大人」像を見せることができるかと想定している。

2) 身元保証について

- ・児童養護施設を対象としたアンケート調査（※1）において、親権者が、入所時の包括的同意書や、個別対応時の同意サインを拒否した場合、施設長が代行で同意サインしているかどうかについて問うたところ、措置中の児童に対しては、「疾病やケガでの受診や治療」への同意サインは約70%の施設長がサインを実施していた。しかし、「予防接種」「手術」ではわずかながら相手（医療従事者）から断られるケースがみられる他、そもそも施設長のサインを原則行っていない施設もあり、国のガイドライン（※2）に沿った支援はまだ行き届いていないということがアンケート結果から見えた。
- ・措置解除され、一旦実の親の元へ帰れる状況になったからといって、必ずしもその後、実親との関係が上手くいくものとは限らない。
- ・児童養護施設で養育された子どもたちについては「児童福祉施設等に関する身元保証人確保対策事業」（※3）の活用が可能であるが、当該事業の活用は施設長との関係に左右されてしまう部分もある。本人の意向と施設長の意向が合わない場合（例：施設長は施設の地元での居住を望むが本人は居住地を移したいと考える場合）など、本人が自分のことを選択する権利が危うくなる可能性もはらんでいる。

- ※ 1 親権者同意実態調査 2019年11月 NPO法人ブリッジフォースマイル：
https://www.b4s.jp/_wp/wp-content/uploads/2019/11/8638aee9c10b66a53af1a436eb12cbd3.pdf 本報告書P13～にも要点を掲載している
- ※ 2 平成24年 厚生労働省『「児童相談所長又は施設長等による監護措置と親権者等との関係に関するガイドライン」について』通達文：
<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/dv120317-2.pdf>
- ※ 3 全国社会福祉協議会 児童福祉施設等に関する身元保証人確保対策事業利用の手引：
https://www.shakyo.or.jp/news/kako/materials/20170831_mimoto.html

【 今後の展望 】

● 金銭管理について

- ・若年者で自己破産したケースや知的障害のボーダーラインの人については、金銭管理支援のニーズが特に高い。現在は金銭管理支援を提供していないものの、個別支援を提供するなかで本人から申し出がある場合がある。こうした場合の対応について、現在弁護士も交えて議論しているところである。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 身元保証について

- ・国としては現在、里親制度に力を入れていく流れであるが、里親が必ずしもアフターケアの担い手ではない。入所中の児童に対しては、法定代理人等の署名は児童相談所所長名での対応が可能であるが、18歳以上になると法的には児童相談所所長はアフターケアの責任者ではなくなる。18歳以上について、今までは民間の支援等で緩やかにつないでいた部分があるが、里親制度が普及していった場合、こうした対応を里親に求めることは難しいと思われ、今後の対応が困難になっていくのではないか。
- ・「誰が連帯保証をするか」という議論ではなく、連帯保証そのものが求められなくなるような社会としていくことが必要である。
- ・「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。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の活用ができるような仕組みが構築されることを望む。公的な身元保証制度のイメージとしては、支援とセットというかたちが望ましい。例えば、生活保護のように、生活をするためのお金を得ることができ、就労支援も実施されるというかたちがよいのではないか。また、実際の生活保護がそうであるように、この制度の活用を以て物件が借りやすくなるなどのメリットが生まれればと思う。こうした制度があれば、今までSOSを出しにくかった若年者も必要に迫られて発信することになり、ニーズのキャッチにつながると思う。
- ・このような「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」は本人を引き付けやすい。こうした支援をきっかけに一度支援者や支援機関と信頼関係が築ければ、支援終了後に何か課題を抱えた場合も相談に戻ってきたり、もしくは他の相談機関に自らSOSを発したりするなど、支援を受けた経験が将来的な安定にもつながるものとする。

2) 居住支援について

- ・施設等を退所した児童にとって、いきなり個人で保証人が必要な契約を結んで入居するのはハードルが高い。その前のステップとして、半公的な物件など保証人なしで住める住居が必要ではないか。

3) 未成年の医療に関する意思決定について

- ・医療を受けるにあたってのサインや修学旅行時にかかる保険へのサインなど、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。
- ・「児童養護施設に入所する」ということと、こうした日常生活で求められるサインの問題を切り離して考えるのは不自然である。そのため、こうしたサインについては措置中の児童であれば児童養護施設長等「一緒に住んでいる人」のサインで対応可能としていくことが必要と考える。
- ・医療に関する意思決定を含む「未成年者が求められる親のサイン」の課題については、親権の問題と合わせて議論する必要があるだろう。
- ・自立支援医療など、そもそも未成年である本人の名前での申請を受け付けていない手続きも存在している。

4) 若年者支援全体について

- ・現在、日本では実の親が子どもを養育することを前提に社会制度が形成されており、実の親に養育されていない子どもたちが不利益を被るという課題がある。また、そもそも社会的養護の制度につながるができなかった子どもたちも存在している。そうした子どもたちにとって「親を頼れない」ことの困難さは非常に大きいと感じる。
- ・また、親と離れて暮らしているにも関わらず、子どもにとって不利益な状態で親権が発揮されてしまうケースがある。こうしたことを防ぐためにも、特に未成年については、子どもの責任を担う機関や人物を個別ケースごとに司法で明確にすることで、子どもの生活も支援の提供もスムーズにいくのではないか。特に虐待された児童など、親に頼れない状況がある場合において、親権があるがゆえに「親に縛られてしまう」という状況が生まれている。医療、住まい、行政手続きでは特にその困難が現れやすい。
- ・本人が退所後の生活を営むにあたり、何か困ったことがあったときに自分の生育過程を踏まえた支援が受けられるという選択肢を持てることが重要である。

② 全国自立援助ホーム協議会

■ 基礎情報

名称	全国自立援助ホーム協議会
所在地	東京都 清瀬市
活動範囲	東京都・全国

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
				●	●	

【 主な対象者 】

- 家庭にいられなくなり、働かざるを得なくなった若者、児童養護施設を退所した若者

【 主な活動 】

- 1) 自立援助ホームの機能と役割の検討・強化
 - 2) 自立援助ホーム利用に関する実態調査の実施
 - 3) 全国の自立援助ホームを対象とした研修の実施 等
- ※ 自立援助ホームとしての活動は「あすなろ荘」を参照。

【 主な連携先 】

- 児童養護施設、警察、学校、児童相談所等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

- 1) 自立援助ホームと児童養護施設の住み分け
 - ・現在、児童養護施設全体のうち、約3割（180 弱の施設）に暫定定員が組まれている。そのため、暫定定員を割らないための方法として、子どもたちの措置延長をして20歳まで児童養護施設で対応する事態が起こっていることから、その後、自立援助ホームで子どもをみることができなくなるケースが出てきており、ある種の「子どもの抱え込み」のような実態も地方では起こっている。こうした影響もあり経営難に陥る自立援助ホームも出てきている。

2) 若者の意思の尊重, 世帯支援

- ・若者支援では、親権の問題などを理由に、支援者や大人の判断で本人の意思に合わない決断を行うケースもある。しかし、そうした場合、結局本人にとって、自分の希望がかなえられないまま、心が落ち着かない状態で過ごすこととなり、犯罪に手を染めることになるケースもある。大人としての目線や本人の保護者としての目線だけで判断するのではなく、本人の意思を尊重することも重要である。
- ・「身寄りのない若者」は家族や親族の支援が受けられない状態であるが、その若者の親自身にも同じことが当てはまる場合もある。身寄りのない若者の親にも支援が必要。

【 今後の展望 】

1) 生活困窮者自立支援制度との連携

- ・自立援助ホームには若者向けの就労支援の蓄積がある。自立相談支援機関と連携することができれば、自立相談支援機関で支援している若年者の支援のネットワークを広げることに役立つことができる。

2) 安定的な基盤を踏まえての継続的な支援手法の確立

- ・安心・安全な環境で育つことが叶わなかった子どもたちは、公的な窓口につながる事が難しい。仮に自立相談支援機関につながる事ができたとしても、自立相談支援機関が将来にわたって長期的に関わり続ける事は難しい。こうしたことを踏まえ、安定した基盤のうえで彼らの生活を保障していくということが今後の大きなテーマである。
- ・若者のライフステージを連続的に支えられるような構成の支援の提供をしていきたい。
- ・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。最近では、対象を幅広くとらえる生活困窮者自立支援制度と連携して青年期の若者を対象に支援が展開できないかと検討している。
- ・身体的に明らかな虐待を加えられていなくとも、過度な心理的ストレスを抱えた状態で生活している子どもは大勢存在する。こうした児童を取り巻く状況を明らかにし、データを集めて国に発信していくことが必要である。

3) 自立援助ホームの役割の明確化

- ・社会的養護自立支援事業の対象は、国としては「児童養護施設を退所した者」を対象として想定しているが、実際の社会的養護自立支援事業の利用者をみると、施設養護を経た人の割合は少ないと感じる。このことも踏まえ、アフターケア事業の次のステップのイメージとしては、施設養護に至らなかった方々の地域生活

をどう支えていくか、という点が重要である。現在は数字として整理されていない部分であるため、今後明らかにしていく必要がある。

- ・一般家庭でも、子どもの学力が足りなければ塾という外部の機関の力を借り、また、子どもが病気になれば病院という外部機関と連携する。これと同様に、自立援助ホームも「自立するのに少し支援が必要」な児童の成長のためにうまく活用・利用する機関であると捉えてほしい。
- ・本人の生活を助ける人や機関、つまり「本人の応援団」をつくることが重要であり、「応援団をつくること」が自立援助ホームの仕事である。こうした認識が関係者間に広まればと思う。
- ・青年期を支える支援が我が国では全般的に乏しいので、今後自立援助ホームが青年期支援の役割を担っていければと考えている。

4) 精神的な拠り所となる「つながり続ける」支援

- ・子どもたちには、精神的な拠り所が必要である。心の中に誰かの存在があれば、実質的にその人に頼ることはなくとも、頑張る力が湧く。こうした部分はなかなか制度で具現化するの難しいが、青年が地域でつながり続けていくため、青年期支援において、自立援助ホームの蓄積を活かしていけると考えている。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 若者への理解の促進

- ・「家族がいるのに家族が関われない」という状況への社会の理解が必要。30代になれば自分の状況を割りきって受け入れることができる人も増えるが、若年者はまだ受け入れ切れていない場合も多い。

2) 若者本人とその親を対象とした個別的な支援の展開

- ・身寄りのない親が身寄りのない子どもを生み出すという構図であり、質的な貧困が連鎖している状態である。
- ・親の生活は親の生活として支援を実施し、子どもは子どもとして、必要な支援をそれぞれ受けられるような仕組みが必要である。子どもは家庭から離れて児童養護施設、自立援助ホームでの生活を経て必死に自立に向かっても、結局自立援助ホームを出て、親と関わりを再開した場合、親の悪影響を受けてしまう場合がある。

3) 若者支援のための社会資源の充実

- ・現在の若者支援に活用可能な社会資源は、大きく分けて、相談のみ対応しているところか、もしくは入所して生活の支援が受けられるところである。その中間と

言えるような、ちょっとした支援を受けられるところ、ちょっと一息つくために寄れる場所というものが需要である。障害者支援でいうところの放課後デイサービスのような支援が求められている。

- 若者向けのデイケアのような支援では、即施設入所という流れだけでなく、家庭の機能が少しでも残っていれば通所支援が可能というように、個々の事情に合わせて支援提供していくことが望ましい。
- 施設入所に関わらず自立援助ホームで支援が受けられるよう、自立援助ホームの機能を強化することで、新しい施設や制度をつくることなしに若者支援の充実を図ることは可能である。また、そうすることで自立援助ホームの職員が持つノウハウを、施設入所していない子どもの支援にも活かすことができる。
- その他、家庭で生活している若者が、少し辛い時に、ガス抜きするために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もある。自立援助ホームを地域に向かって開いていき、支援機能の拡張を行っていくことでこうしたニーズへの対応も可能と考える。
- 利用は事前登録制としておけば家庭の状況も把握しやすくなる。現在ある制度や社会資源に少し工夫をすると、支援の柔軟性は高くなる。
- 子どもシェルターと違い、「若者向けのショートステイ」では、親もどこに行っているかわかっていることも支援のポイントになると予想する。また、そこから学校に通えるようにすることも必要だと考える。

③ NPO 法人 地域生活支援ネットワークサロン

■ 基礎情報

名称	NPO 法人 地域生活支援ネットワークサロン
所在地	北海道 釧路市
活動範囲	釧路市・北海道・全国

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
●		●		●	●	

【 主な対象者 】

- 家庭での生活に生きづらさを抱えた若者

【 主な活動 】

1) 団体としての主な制度事業

- ・ 障害者支援として、生活介護事業所の運営、居宅介護事業、重度訪問介護事業、行動援護事業、同行援護事業、移動支援事業、ショートステイの運営、就労継続支援事業（A型）、日中一時支援、制度外の支援や見守りの提供等を実施。
- ・ 子ども・若者支援として、相談支援、日中一時支援放課後等デイサービス、児童発達支援、共同生活援助（グループホームの運営）、自立生活支援事業、自立援助ホームの運営、学習支援（釧路市及び北海道より受託）等を実施。
- ・ 就労継続支援A型では、市内の特別養護老人ホーム3箇所の掃除、施設給食の調理補助、生活介護の3コースを用意している。

2) ネットの居場所事業（「死にトリ」）について

- ・ 厚生労働省自殺防止対策事業の補助金を受けてネット上での居場所事業として、“「死にたい」のトリセツ”を提供している。

3) コミュニティホーム大川の運営

- ・ 障害GH・自立援助ホーム・若者たちの下宿を一体化して「コミュニティホーム大川」として運営。
- ・ 制度事業を展開していることに加え、インフォーマルな形で、LINE相談や高等学校のスクールソーシャルワーカーの紹介を経て、全国から若者がネットワークサロンに集まってきている。

【 連携により提供している支援 】

- 1) SNS (LINE) 相談
- 2) よりそいホットライン

【 主な連携先 】

- 児童相談所, 高等学校, 北海道セーフティネット協議会等

■ 『身寄り』 問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 「家族」についての考え方

- ・若者支援の現場では、家族は存在していても、家庭として機能していない場合が多く、家族と繋がっていることによるメリットより、弊害のほうが大きいケースが見受けられる。
- ・世間では「家族の呪縛」や「家族幻想」が強い（家族は助け合うべきものだ、という固定化した価値観のこと）。世間の多くの人が同様の考えを持っているため、そこから抜け出すのが大変になっている若者を支援してきている。

2) 医療に関する意思決定について

- ・現在は、延命治療を続ければ家族が面倒を見なければいけないことになる。社会が介護を担わず、結局家族が介護をしないといけないという事実が変わらなければ、実質的には、家族には意思決定の自由が伴っていないといえる。

3) 身元保証について

- ・ネットワークサロンを出た後、ルームシェアを始める若者が多い。賃貸契約時の緊急連絡先としてネットワークサロンの代表者名を記入している。入院時の保証人になることもある。
- ・保証人がいなくて自分で家を借りられない人に対しては、サブリースにて住む場所を提供している。法人で契約した家を貸して、家賃を納めてもらっている。家賃の連帯保証人になるよりも法人としてのリスクは少ない。

4) 金銭管理について

- ・自立援助ホームを利用している若者へは、ほとんど全員に対し、金銭管理の支援を行っている。金銭管理は関係づくりの一環になっている。

5) 現在の子ども・若者を取巻く状況について

○ 過干渉・毒親について

- ・自分の子どもに対して、過干渉でいわゆる“毒親”と言われるケースの支援を多数行ってきている。この“毒親”には2タイプあり、子どもを人形のように扱う親（お人形系毒親）のタイプと、子どもとの一体化を求める親のタイプ（分身系毒親）に分かれる。
- ・過干渉や毒親の問題は、昨今非常に深刻化している一方、現在、その子ども達は、既存の制度では支援の対象外になっているという課題がある。表面的でなく深いところまで社会的に認知されてほしい。
- ・父親がいても就労時間が長い、また、地縁・血縁での人付き合いが希薄になっている状況がある現在、母親は、自分一人だけで子どもと向き合うしかない。結果として、子どもにとって母親が絶対的価値観となってしまう。母親には周囲からのプレッシャーがあるので、頑張れば頑張るほど、子どもへの抑圧が強くなっていく。こうした社会構造が毒親や虐待を生み出してしまっている。
- ・母親はアイデンティティが剥奪され、「〇〇さんの奥さん」とか「〇〇ちゃんのママ」と呼ばれるようになる。与えられたアイデンティティにすぎる傾向にあり、「良い母親にならなくては」と求めてしまう。「良い母」としてのアイデンティティを生み出す指標は、「子どもが立派に育つこと」が重要視される。子どもはそれを察し、応え続けようとする。
- ・過干渉や毒親で育った人は、社会的な「良い子」や親にとっての「良い子」を押し付けられているために、その行動はある程度、社会的体裁を保っている。だから無理に合わせて頑張っていることを、周りから気づかれにくいという性質がある。頑張ること自体が依存のようになっていて、それが終わる時にはぶつっと切れるようになる。ずっと綱渡りしているが周りは気が付かないので、それが問題を見えにくく、複雑にしている。

6) 自立援助ホーム、社会的養護にもつながらない子ども・若者について

- ・自立援助ホーム、社会的養護にもつながらない子ども・若者たちは、社会に過剰適応しており、家や学校では「良い子」としてみられている。ドロップアウトしないように常に頑張っているが、とても消耗するので、何かに依存することで頑張り続ける。ここでもしも薬物依存となれば児童養護につながるが、リストカットなど、薬物以外の依存であれば社会的な支援には繋がりにくい。

【 今後の展望 】

● 社会的課題の周知

- ・過干渉・毒親がどれくらい深刻な問題であるのかを社会に知ってもらう取り組みを想定している。例えば、「死にトリ」事業で、毒親育ちアンケートなど質問形式で答えてもらう調査をすることで、現在は潜在化している過干渉・毒親問題の当事者の声を拾いたいと考えている。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 若者が自立するための普遍的な制度について

- ・すべての若者を対象とした「若者自立支援制度」のようなものが必要であると考えている。若者が家から自立するための普遍的な制度として、例えば3年間、家を出た後に住める場所と食べるものを無償で保障するような内容で、自分が家から出たいタイミングで使えるようなものが必要である。
- ・受け入れ先の住む部屋は、登録制にしてはどうかと考える。独居の老人の家や、特別養護老人ホーム、グループホームなどの福祉施設も、何部屋か登録し、人手不足の福祉施設などは若者が働ける環境を用意して、若者に手伝ってもらってはどうか。少しのサポートがあれば働ける若者は多くいる。
- ・社会的投資としては、ユニバーサル（普遍的）にする必要がある。「支援が必要な人」だけのための支援制度ではない点が重要である。現行の各種支援制度は支援の対象を限定していることにより、結局、そこからこぼれ落ちる、困っている人を救えていないと感じる。その結果、社会的な損失を生み出してしまっている。若者支援は投資である。
- ・この「若者自立支援制度」の対象者のイメージとしては、基本的には若者であるが、自立したいタイミングは人によって違うため、年齢で区切ることなく活用可能とすることが望ましい。自立支援は人権保障の問題であり、人権保障に年齢は関係ない。

2) 制度の概念の変換

- ・現在の福祉制度は、「人」を対象とする支援となっているため、「この福祉制度に当てはまる人は誰か」という発想からスタートしてしまう。また、サービスに対してお金を付ける仕組みでもあるため、「□□というサービスをしたから〇〇円」というか考え方となっている。
- ・そうではなくて、場所と、そこを調整する人に補助を出す仕組みとすべきである。場を調整する人を育成していかなければいけない。

3) 子どもの支援について制度に望むこと

- ・小さい子どもには選択権がないため、親への社会的介入をもって保障しなければいけない。現在は社会的介入がなく、親任せになっている。そのため、親が子どもに対して社会的支援に繋がる機会を許可しなければ、使える支援があっても活用できず、子どもは相談さえもできない。
- ・例えば「子どもは親（家族）以外のコミュニティに5つ以上所属させなければならぬ」というように、子どもと親に外との接点を持たせることが必要ではないか。
- ・子どもが申し立てできる、独立した人権擁護機関が必要である。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。

4) 当事者（社会的養護を経ているが家族問題に苦しんだ若者）の意見

- ・生活保護から抜ける時に大変な思いをした。世帯分離の手続きをもっと行いやすくして欲しい。
- ・対象を限定しない居場所のようなところが欲しかった。
- ・戸籍を世帯単位ではなく、個人単位にして欲しい。自分が家族から独立したいときに独立ができる権利があるべきだ。家族の中にいると、一人の人間として自立して生きる権利が守られない状況になってしまう人もいる。ペットのように食べるものを与えられて身体だけ生かされているのでは、それが保障されていることにならない。
- ・小さいころから、家族や学校だけではなく、いろんな人と合う機会があれば良い。セクシャルマイノリティーの人や障害のある人など、自分が動かないとなかなか会う機会がない。
- ・家族に介入できる人がいれば良い。学校の先生は、相談には乗ってくれたが、「話を聞くことはできるけど、家庭の問題には踏み込めない」と言われた。

④ 自立援助ホームあすなろ荘

■ 基礎情報

名称	自立援助ホームあすなろ荘
所在地	東京都 清瀬市
活動範囲	東京都 清瀬市

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
● (※)		●		●	●	

(※) 連帯保証抜きの身元保証

【 主な対象者 】

- 家庭にいられなくなり、働かざるを得なくなった若者、児童養護施設を退所した若者

【 主な活動 】

1) 自立援助ホーム「あすなろ荘」の運営

- ・不安定な状況に置かれている子どもや若者であっても、いつでも戻る事ができる居場所があれば、つまずきそうな時、失敗したときに一旦戻ってきて再出発することができる。自立援助ホーム「あすなろ荘」はこうした「いつでも戻ってこられる」居場所機能を担っている。
- ・利用者からは3万円の寮費を徴収している。ホームを出た後のやりくりを想定し、寮費のほか、あすなろ荘近辺の平均家賃（5万円）を毎月貯金するよう促している。
- ・ベッドや家具をあらかじめ個室に用意している自立援助ホームもあるが、あすなろ荘はあえてそれらを用意せず、自分の働いたお金で好きなものを買ってきて徐々に揃えてもらうこととしている（必要最小限のものとして、布団の貸出・貸与は行っている）。自分のお金で少しずつ自分の心地よい空間を作りだしていく成功体験を積んでほしいと考えている。

2) 自立援助ホームの利用者像

- ・児童養護施設から自立援助ホームに移ってくる人は、高校卒業後一人暮らしにはまだ不安がある人等である。
- ・しかし、近年は児童養護施設を出た人ではなく、今まで家庭で養育されていた人が自立援助ホームを利用するというケースが増えている。家庭から自立援助ホームの利用につながった人の中には、本来であれば児童養護の対象となりえるような家庭環境であるが、すでに18歳であるため今からの入所は難しいケース等がある。
- ・社会的養護につながったことはないが、虐待や過干渉を受けていたり、家庭で楽しく食卓を囲んだ経験のないような子どもたちは世の中にたくさんいる。そういった子どもたちも自立援助ホームで支援している。
- ・家庭から自立援助ホームの支援につながった子どもたちは、深夜徘徊しているところを警察に保護されたり、自らSOSを出したりして自立援助ホームにつながっている。
- ・例えば、友人宅等を転々としていた方がシェルターに保護され、そこから児童相談所に連絡が入って自立援助ホームにつながったケースや、本人が学校の先生へ相談したところから児童相談所に連絡が入り、自立援助ホームにつながるケースが多くみられる。

3) 身元保証

- ・転職時の同意書や誓約書、入居時の保証人等で求められる第三者のサインについて相談を寄せられるケースが多い。
- ・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。
- ・自立援助ホームとしては、財産的な連帯保証はできないが、そのことを条件に身元保証としてのサインは行うことがある。交渉により身元保証のみで就労可としていただける事業所がある一方で、連帯保証人を立てられなければ就労ができない事業所もある。
- ・児童養護施設であれば施設長が親権代行者となりえるが、自立支援ホームでは施設長は親権代行者にはなりえない。

【 主な連携先 】

- 児童養護施設, 学校, 警察等

■『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 若者支援の現状

- ・常に定員オーバーの状態の児童養護施設も多く、本来であれば児童養護施設の対象となるような 16 歳の人でも自立援助ホームで支援できないかという相談が入ることもある。都市部はおおむね同様の状況であるだろう。

2) 若者が置かれている状況

- ・社会的養護を受けた子どもたちは、帰れる場所がなく、失敗が許容されにくい環境に置かれている。

3) 若者の居場所について

- ・家庭に居づらい環境の子どもたちは、家庭以外のどこかに居場所を求めている。
- ・インターネット上で、家庭に居場所のない子どもたちを引き付けるような居場所を用意し、それを搾取的に利用する大人もいる。殺人事件や性的危害を加えるなどのニュースにもなっている。
- ・居場所のない子どもがこうしたネット上の悪影響のある場所に引き付けられたとしても、トラブルに巻き込まれつつあることを外から見つけることは難しい。近年は子どもが抱える課題がどんどん見つけにくくなってきている。

4) ホームを出た後の支援

- ・自立援助ホームの支援対象としては基本的に 20 歳までであり、その後はホームを出てもらい、生活の拠点は外に移しつつも、相談支援は継続して行うという人たちである。自立援助ホームを巣立った人の支援にかかるお金は手弁当となってしまう。

5) 医療同意

- ・自立援助ホームもしくは里親家庭で生活している子どもは、親権代行者は児童相談所所長という扱いになっているが、入院や手術等緊急性のある同意を求める際に不便があると予想する（現在までに緊急性のあるケースは無い）。

6) アウトリーチについて

- ・外に出ることができないひきこもりの子どもたちへのアウトリーチに課題を感じている。

- ・本人が困ったと感じたり、助けを欲したりしない限り、自立援助ホームから支援の手を差し伸べることができない。本人が「現状を良くしたい」という気持ちになるようなきっかけを提供することは非常に難しい。
- ・20歳未満であれば、周囲が本人を「子ども」として扱うため、近所の人等誰かしらが気にかけてくれる可能性があるが、20歳を超えると第三者が気にかけてくれる機会が減ってしまう。また本人が大人になるにつれ、生育環境等は軽視され、自己責任として片付けられてしまうことも増える。そのため、電話やライン相談等を含め、自らSOSを発しない限り支援につながる事が難しい状況にある。

【 今後の展望 】

● 地域の居場所の設置

- ・2021年4月を目途に地域の支援センターを設立する計画をしている。そこでは、常に明かりがあり、携帯が充電できて、Wifiがある場所を用意し、普段コンビニにたむろしているような子どもたちに集ってもらおうと考えている。まず来てもらえば、話を聞くきっかけになる。
- ・地域の支援センターのイメージとしては、子育て中の人なども含め、地域で生活する方は誰でも利用できる場所を想定しており、必要があれば個別支援も実施できるような体制を整える予定でいる。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 身元保証について

- ・日々の生活を営むための各種契約にあたり、20歳未満の子どもは親権者の同意が求められてしまう。
- ・社会的養護を受けた子どもに対し、施設職員を親権代行者として認める社会的合意が取れば、実の親のサインで困る機会は減ると考える。
- ・施設長が親権代行者として手術や連帯保証人となった際、身元保証人確保対策事業の活用が可能であるが、3年の期限がついている。施設長が本人を保証するためのサポートの充実を望む。

2) 多様な支援機関からのつなぎによる利用開始

- ・自立援助ホームの利用開始のためのルートとして、児童相談所以外にも児童家庭支援センターやDV保護の担当課等からもつなぎが得られるようになると、子どもたちが支援につながるためのチャンネルが増える。
- ・自立援助ホームが委託契約制度になる以前は、市の福祉課や家庭裁判所、婦人相談係など児童相談所以外からもつなぎと利用申請があり、受け付けることができていた。当時の自立援助ホームに対する行政からの補助金はホームの定員数によ

って金額が決定していた。現在は「1人に対する」金額が支払われる仕組みとなったため、児童相談所以外からのつなぎは「他制度を利用した」ものとみなされてしまい、補助金の対象外となってしまう現状がある。そのため、事実上児童相談所以外からのつなぎは受け付けが難しい状況となっている。

3) 「合法的な家出」拠点としての自立援助ホームの活用

- ・親からの許可・利用申請ではなく、本人の利用希望に基づいて、家庭での生活が苦しくなった時に何泊かできるような機関が必要である。
- ・親と少し距離を置くことや、外で一息つくことでまた家庭に戻って生活できるケースもある。
- ・児童福祉法の措置実施時にも、親権は非常に強い権限を持つ一方、自立援助ホームの入所にあたっては、未成年でも法律上は親の許可を得る必要はない。したがって、自立援助ホームは親からではなく本人からの申し込みを受け付ける形式をとっている。現在の自立援助ホームの機能を広げることで、「合法的な家出機能」を持たせることができる。

4) 子ども・若者に適用可能な制度の充実

- ・子どもたちの支援に活用できる制度が少ないと感じる。大人であれば障害者福祉法や生活保護法等複数の法や制度を活用することができるが、子どもは障害や家庭環境等様々な課題があったとしても、現実問題として、児童福祉法の範囲内に支援が限られてしまう実態がある。
- ・18歳から20歳の間には活用可能な支援制度が乏しい。自立援助ホーム以外にも活用できる制度を充実させる必要がある。
- ・精神疾患を抱えた子どもたちの居場所がないと感じる。精神疾患者のグループホームは成人向けであり、16歳や17歳での入居は難しい。仮に制度を組みわせてグループホームに入居ができたとしても、生活の基礎的なスキルを学ぶきっかけを失ってしまう場合がある。

⑤ 認定 NPO 法人子どもシェルターモモ

■ 基礎情報

名称	認定 NPO 法人子どもシェルターモモ
所在地	岡山県 岡山市
活動範囲	岡山県内

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
●		●		●	●	

【 主な対象者 】

- 家庭で生活することが困難な子ども・若者，緊急的な避難が必要な子ども・若者

【 主な活動 】

1) 実施事業

- ・子どもシェルター1軒，自立援助ホーム2軒，アフターケア相談所1軒を運営。
- ・自立準備ホームの運営（利用者がある場合のみ）。

2) 自立準備ホームの運営について

- ・必要に応じてアパートの1部屋を借りて「自立準備ホーム」の位置づけで運営している。
- ・保護監察所より自立準備ホームを活用する必要がある人のつながりがあれば部屋を確保することとしており，常時アパートを借りているわけではない。本人の入居・退去に合わせて契約・解約している。

3) アフターケア事業の実施

- ・児童養護施設等を退所した人のフォローアップとして，居場所の提供，学習支援，通院同行，住所変更の手続き支援，調理の仕方を教える等を実施している。

4) 身元保証

- ・自立援助ホーム，子どもシェルターを18歳，19歳で退所した場合，未成年者であるために携帯電話や賃貸等の各種契約ができない状況である。
- ・家を借りるときは，理解のある大家に協力をしていただいている。

- ・理解のある大家の多くはモモが団体として身元保証・連帯保証の保証人となることで、親の署名がなくとも賃貸契約締結してくれる。しかし、団体としての保証だけでは不十分と言われるケースもある。その場合、法人の代表者個人も保証人になり、「団体としての保証」と「個人保証」を組み合わせることで入居の契約ができるケースもある。
- ・モモの子どもシェルターや自立援助ホームを利用した子どもたちに、法人や理事長が保証人となって支援する際、全社協の「身元保証人確保対策事業」は活用できてない。年度更新制であることや児童相談所の許可が必要である等、事業活用の手続きが煩雑であるため、同事業の利用に至っていない。
- ・自立援助ホーム退所者は年間 10 名程度で、ほぼ全員居住支援が必要である。
- ・子どもシェルターや自立援助ホームを退所した子どもたちのほとんどが生活保護を受けている。

5) 金銭管理

- ・アパートの入居に際し、モモが法人として保証人になる場合は、金銭管理支援を実施している。
- ・被保護者については、家賃と水道・高熱費、携帯電話代は自動引き落としとしたうえで、残った生活費は本人の状況に合わせて金銭管理支援を実施している。
- ・自分で金銭管理ができる人であれば、残った生活費を1度に全て本人に渡している。金銭管理が苦手で、手元にお金があると使ってしまう人の場合は、週に1回ずつお金を取りに来てもらう等、本人の状況に応じた支援を実施している。
- ・引きこもりがち子どもにとっては、金銭管理支援で生活費を受け取りに来ることが外出のきっかけとなっている。

6) 学習支援（アフターケア事業）

- ・小学校から学校に通えていないケースが多いため、小学校・中学校レベルの読み書き計算にも困難がある場合がある。
- ・モモでは高卒認定試験を受けるための支援を実施している。
- ・高卒認定を目指すための学習支援では、1人の講師に複数の子どもではなく、マンツーマンでの支援を実施している。
- ・学習支援を担当しているのは元教員や、JICA の活動をしている方に数学、英語、などを担当してもらっている。

【 連携により提供している支援 】

- 1) 生活支援
- 2) 学習支援
- 3) 入居支援

【 主な連携先 】

- 児童相談所, 児童養護施設, 児童自立支援施設, 岡山弁護士会, 岡山保護監察所, 不動産業者, 大家, 医療機関, 福祉サービス機関 等

■ 『身寄り』 問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 子どもシェルターと自立援助ホーム設立の経緯

- ・平成 20 年に法人を設立。平成 21 年に子どもシェルターと自立援助ホームを立ち上げ、事業を展開してきた。
- ・児童福祉法は 18 歳未満児を対象としている。一方で、現時点では成人年齢は 20 歳であるため、18 歳、19 歳の若者を支える福祉的裏づけが何もない状態である。そのため、親の虐待を受けている 18 歳の高校生や大学生が家を出ると、行き場がない状態になってしまう。また、児童養護施設は高校に通学していることが原則であるため、18 歳未満でも中卒で進学しないか、高校中退すれば居場所がなくなる。
- ・こうした法の隙間にいる子どもへの支援の必要性を感じ、子どもシェルターと自立援助ホームを立ち上げるに至った。
- ・当時岡山県内には自立援助ホームがなかったことから、福祉関係者より「子どもシェルターを作るのであれば、自立援助ホームも作って欲しい」との要望が寄せられ、子どもシェルターの設立と同時に自立援助ホームの設立も行うこととなった。

2) 子どもシェルターと自立援助ホームの利用者像

- ・自立援助ホームでは、高校中退者もしくは中卒後進学しない若者の利用が多いので、利用者年齢は 15 歳～17 歳が最も多くなっている。
- ・一方、子どもシェルターは、緊急避難的に入所してくる子どもが多く、また年齢的に児童相談所での対応開始が難しい 18 歳、19 歳の利用者が多いことが特徴である。
- ・緊急避難的に子どもシェルターに入所した 18 歳、19 歳の若者は、数か月間をシェルターで過ごした後、自立援助ホームの利用に移る場合が多いが、自立援助ホ

ーム滞在中にアルバイトに就いて十分な金額を貯められない人も多く、自立援助ホームを出た後は生活保護の申請が必要となるケースも多くある。

- ・児童養護施設で生活していたが、高校を中退してしまったため児童養護施設に居ることができなくなった子どもや、高校まで親元で生活していたが虐待に耐えられず逃げてきた子ども、もしくは家庭で生活していたが、中卒で自立を目指さざるを得ない状況の子どもが多い。
- ・もしくは、児童養護施設に18歳まで在籍し、高卒後寮付きの就労を果たしたが職場でうまくいかず退職してしまい、食も住む場所も同時に失うことになり、困って自立援助ホームにつながるケースもある。

3) 子どもシェルターと自立援助ホームの利用経路

- ・18歳未満の子どものシェルター利用は、児童相談所からの一時保護委託の形式での受け入れもあるが、現在は17歳、18歳、19歳の子どもが多く、自立援助委託としての利用の方が多い。また、インターネット等で調べて直接子ども自身が電話をかけてくるケースもある。これまでに児童相談所が関与していなければ、私的契約の形での支援になっている。
- ・自立援助ホームへの利用は、児童相談所を経由する場合はほとんどである。また、保護観察中の子どもの委託も受けている。この場合は児童相談所を経由して委託を受けることにしている。

4) アフターケア事業の実施

- ・虐待を受け、親から分離され児童養護施設や自立援助ホーム等で暮らした子どもは、社会に出て一人暮らしを始めると、不安が強く引きこもり状態になってしまう子どももいる。そうした子どもたちを受け入れ、彼らの思いや困りごとを話せる場所、居場所としての機能を果たそうと、アフターケア（フォローアップ）を始めた。
- ・3つのホームをまとめて管理する場所を設けるために、戸建ての家屋を賃借して事務局の確立を図った。また事務局をアフターケア事業所として機能させ、ボランティアを午後から毎日常駐する体制を作り、居場所としての機能を果たせるようにしている。またマンツーマンでの学習支援も実施している。

5) 子どもシェルター、自立援助ホームの退所後

- ・正規雇用につながって、退所するケースはほとんどない。159名支援してきた中で10人に満たない程度である。
- ・正規雇用について、女性はより一層困難な状況であり、支援した人の多くは生活保護を受けている。

- ・虐待されて子どもシェルターや自立援助ホームにつながる子どもたちは学歴を持たない場合がほとんどであり、雇用状況は大変厳しい。アルバイトとして就労することが多く、雇用環境が不安定であるため体調を崩す等、少しのきっかけで退職せざるを得ない状況に追い込まれてしまう。そのため、生活保護を受けることになる場合が多い。

6) 弁護士との連携

- ・自立援助ホームの一類型として子どもシェルターが認証されるためには、弁護士が運営に携わっていることが国の条件である。
- ・また、子どもの権利擁護のためにモモのシェルターと自立援助ホームに入所する子ども1人ひとりに担当弁護士が付く。
- ・「モモにつなげば、子どもに弁護士がつく」という安心感があり、福祉関係者から依頼が入る一要因になっている。
- ・2016年（平成28年）、児童福祉法の改正にて、児童相談所に弁護士の配置が必須となったことにより、子ども支援に熱心な弁護士の多くは児童相談所の嘱託を請け負うようになってきた。
- ・モモと児童相談所両方の支援に携わることは利益相反になる恐れがあることから、「児童相談所に勤務するので、子どもシェルターでの子ども担当弁護士としての業務には携われない」との申し出が入るようになった。

7) 生活困窮者自立支援制度との連携

- ・特に就労支援にて連携を図りたいと考えているが、生活困窮者自立支援制度の就労支援員と連携を取り合う人員がモモの内部で確保できていない。よって、現状では自立相談支援機関とはあまり連携は図れていない。
- ・本人の特性を生かした就労支援の実施には至っておらず、まずは生計維持のため飲食店やコンビニでのバイトを始める、というケースが多い。まだ就労の「マッチング」という段階に至っていない。
- ・生活保護を受けている人で、自立相談支援事業での就労支援を受けることができないケースがあったが、現在国の議論の中で生活保護受給者も自立相談支援事業の就労支援を受けることができるようになる方向で話が進んでいるとのことで、実現に期待している。

8) 子ども支援の現在の状況

- ・虐待を受けたことにより「愛着」に大きな問題を抱え、安定した基盤が持てないため、精神状態も実際の生活も不安定になりやすい。

9) 教育虐待について

- ・親が子どものために良かれと、教育を熱心に行いすぎることがある。子どもは幼少期から親の期待に応えようと頑張りすぎてしまう。思春期に差しかかるころ「自分の決めた人生ではない」と思い悩む子どもが出てくる。
- ・成績が下がると親に暴力を振るわれたり、食事を与えてもらえないというケースもある。
- ・親の管理が行き過ぎて子どもにストレスを与えてしまい、リストカットなど自傷行為につながるケースも多い。

10) 就労のマッチングについて

- ・人材不足の企業と、本人の特性をつなぐ支援を行いたいと考えているが、内部の人員不足から、実現には至っていない。
- ・福祉と一般企業のつながりの構築については圏域全体の課題である。
- ・就労体験やボランティア等の提案を企業からいただくこともあるが、子どもとしては「時間を使うのであれば、アルバイトでお金を稼いだ方がいい」と思ってしまう。就労に向けた支援メニューと子どもの実態のマッチングが難しいと感じる。

【 今後の展望 】

- ・将来的には現在のアフターケア事業の一環として作業所的な取組みを行い、子どもたちが工賃を得られるような取組みも行いたい。
- ・アフターケア事業所を土日も開けたい。しかし現在の人員では難しい。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 予算編成について

- ・児童養護施設には子ども一人当たり 25 万から 30 万の委託費が行政から出ているが、里親には 10 万円以下しか出ない。現在厚労省は家庭的養護が大切とし、「里親による養育へ」と方針を出しているが、子どもに使う予算が削減されていっていると感じる。
- ・「子どもが人として育つ」ための養育環境や教育機会確保のための予算をつけられていないが故に、乳児院を始めとした社会的養育で育った被虐待児が、就労困難に陥り、大人になって生活保護の受給につながるという連鎖が起きている。
- ・個々の若者が抱えている問題は個別であることから、制度には、個別の若者に寄り添って、本人の生活から、就労まで支援できる仕組みづくりが必要。

2) 児童相談所退所後の自立支援の確立

- ・児童養護施設等を退所した後 18 歳から 30 歳までの間に自立できるよう，個別に手厚い支援が必要である。児童相談所，在籍していた児童養護施設，里親，ジョブコーチ，企業，精神科医，心理士，発達障害者支援機関等，これらの機関をつないで支援するコーディネーターの確立が急務である。

⑥ NPO 法人 BOND プロジェクト

■ 基礎情報

名称	NPO 法人 BOND プロジェクト
所在地	東京都
活動範囲	東京都, 全国

■ 主な活動・支援内容

連帯保証	医療決定	金銭管理	死後対応	若者支援	孤立防止	その他
				●	●	

【 主な対象者 】

- 10 代, 20 代の女性

【 主な活動 】

1) 個別の相談支援

○ SNS相談

- ・LINE 相談（厚労省事業）を実施している。
- ・SNS 相談に関しては、相談のしやすさを重視し、友達に相談するような安心感も持ってもらえるよう、同世代の女性が SNS 相談のスタッフとして支援にあたっている。一方、保護や同行支援、支援者との繋ぎが必要な場合も想定し、相談経験年数の長いスタッフも同時に対応している。
- ・新規の LINE 相談（実数）は 700 件／月。メール相談は月 1,000 件ほど。人数ではなくメールの件数であるため、「返信したら 1 件」としてカウントしている。基本的に入った相談全てに返信している。

○ 電話・対面での相談支援

- ・電話相談・対面での面談による相談支援も実施。
- ・電話相談、面談は荒川区からの事業委託として実施している相談室でも対応している。
- ・若者にとっては、特に公共機関の支援窓口につながることのハードルが非常に高い。BOND プロジェクト（以下、BOND と表記）の相談支援は、行政の相談窓口につながる前の入り口的な役割も果たしている。
- ・電話相談、面談による支援は週に 3 回実施。電話相談は 3 時間実施、面談は 1 人につき 1 時間程度。

- ・相談室以外でも必要に応じて随時電話相談，面談の対応をしている。

2) アウトリーチ

- ・夜の街頭パトロールを実施。
- ・街頭アンケート
- ・SNS での相談と並行し，インターネット上のパトロールも実施。若年スタッフのアンテナを活かし，若年者のコミュニティをパトロールしてもらっている。気にかかる若者がいれば，相談に繋がるよう声かけ，書き込みを行う。BOND に限定せず，様々な相談機関の紹介を行っている。

3) 居場所の提供，就労支援

- ・居場所の提供（緊急一時保護所，自立支援）。
- ・就労へのアドバイス，就労専門の他機関との連携対応，BOND の業務補助。

4) 支援物資の提供

- ・一人暮らしの若年者などへ食品等の物資の支援の実施（フードバンク等の協力のもと支援を行う場合もある）。

5) 同行支援

- ・必要であれば自分で情報を得ることができる場合もあるが，それでもなかなか相談窓口にとどり着かないのは，実際に相談に行くことのハードルが高いためである。支援窓口へ同行することで，本人が窓口とつながるきっかけを提供している。
- ・次回同じ地域から相談が入った場合，円滑に進められるよう，コネクションづくりの意味も込めて，地方在住者から相談が入った場合も BOND のスタッフが出張し，地方の窓口への同行支援を実施している。

【 連携により提供している支援 】

- 1) SNS 相談
- 2) 電話相談，面談
- 3) 居場所の提供，就労支援
- 4) 支援物資の提供

【 主な連携先 】

- 役所，児童相談所，児童養護施設，女性相談センター，婦人保護施設，学校，警察，フードバンク，その他民間支援団体等

■ 『身寄り』問題に関する認識

【 成果・課題 】

1) 取組みの経緯

- ・カメラマンをしていた現統括者と、ライターの大代表者が、夜の街頭取材で少女たちの現状を知ったことから、支援の必要性を感じ、NPO を設立した。
- ・2009年にNPO 法人 BOND プロジェクト（以下、BOND と表記）を設立。
- ・設立当時と現在で一番大きく変わったことは携帯がスマホになったことである。若者が得られる情報量が圧倒的に増えた。

2) 学生の支援について

- ・18 歳以上の場合、高校生であっても児童相談所の支援対象とならないこともあり、また、婦人保護施設の一時保護所もしくはシェルターからは学校に通うことができなため、学生の支援への活用は難しい。
- ・18 歳以上の学生の支援には、活用できる社会資源が非常に少ない状況である。
- ・学校によっては、親からの苦情を避けたいので、子どもの意見より親の話を重要視してしまう場合がある。
- ・親から暴力を振るわれている場合でも「学校を卒業するまで」と思い、子どもが耐え続けてしまうケースもある。
- ・また、在学中に親から離れて一旦安定した生活を送ることができた場合でも、就職を機に社会保険の加入手続きや就職時の身元保証等を親に頼らざるを得なくなる課題がある。

3) 身寄りのない状況について

- ・若年者の場合は、戸籍上は身寄りがある場合がほとんどであるが、暴力やネグレクト等の課題により親を頼れないケースが多い。
- ・身の置き所、居場所がないという状況である。

4) 若年者支援全般について

- ・若年者支援は「広域で展開する」ことが重要である。渋谷にいる若者たちは渋谷に住んでいるわけではない。
- ・「今日帰る家がない」子どもを「今日支援する」ことが重要。1 晩考えるだけで状況が変わることがある。
- ・頼れる大人がいる、支援を受けるという経験が子どもを変えることもある。
- ・色々な支援機関につながったことがあるにも関わらず問題が大きくなってしまふケースは「支援機関との関係が途切れている」場合である。関係が途切れていて

は、いざという時に SOS を発することができない。BOND では、細く長くつながりを保つということを重要視している。

- ・世帯としての物理的な貧困と過干渉の問題は必ずしも結びついていない。世帯が貧困している、していないに関わらず過干渉の問題は発生する。
- ・過干渉の親についても「子どものためを思っている行動」と片付けられてしまう。公的な支援機関の職員ですら認識が十分でない場合があり、そうした対応や言動がさらに子どもを傷つけ、支援を困難なものにしてしまう。
- ・子どもの居場所は学校と家庭しかない場合も多く、その他の誰かに「相談する」という考えにも至らず、苦しんでいる子どももたくさんいる。
- ・若年女性の場合、精神的な悩みが優先され、実際にお金がなくても、その事実は相談内容として表れてこない場合がある。実際に所持金を聞くと全くお金がない場合などがある。

5) 関係機関との連携

○ 生活困窮者自立支援制度との連携

- ・就労が難しい人の場合は、なかなか生活困窮の窓口につながりにくい状況がある。
- ・まだ直接ケースでの関わりはなくとも、会議で同席した生活困窮担当者がおり、支援の考え方や姿勢が見えたことがある。今後共有できるケースが出た場合は連携を図りたい。

○ 行政との連携

- ・行政の制度の良さや民間の柔軟さを活かし、それぞれが若者支援の一端を担うことが重要である。
- ・BOND から行政につなぎ、その後本人がシェルターに入所したケースで、行政としての守秘義務から、BOND への情報共有ができなくなってしまったケースがある。その後、本人はシェルターを飛び出してしまい、再び自ら BOND を訪れた。行政の支援につながった後の情報共有について、検討する余地がある。

○ その他の関係機関との連携について

- ・BOND の取組みの認知が上がってきたので、関係機関と協力しやすくなった状況はある。
- ・18 歳、19 歳の若者について「支援すべき課題がある」との認識が広がっている。
- ・学校などから LINE 相談の相談先を学校の配布物に載せていいかという問い合わせが増えた。

【 今後の展望 】

- ・一時保護所の現在の定員は3～4名。常に利用者がいる状況である。今後、一時保護の定員を増やすことを検討している。

【 制度や社会資源について望むこと 】

1) 性的虐待に関する法律の見直し

- ・現在の法律では、近親相姦は法律上罪ではない。同意の有無によって刑が決まる。
- ・性的虐待について、同意の有無のみを争点とするのではなく、近親相姦など性的虐待そのものが罪として問われるようにしていくべき。

2) 若者が利用できる施設の充実

- ・高齢者の被虐待者支援であれば、特養や老健、病院等選択肢が用意されているが、子ども・若年者の場合は選択肢が少ない状況である。
- ・DV被害者と子どもについてはシェルターや児童相談所の一時保護施設など、居場所が用意されているが、その条件に当てはまらないとシェルターに入れないという状況がある（特に18, 19歳の若者）。また、その「条件に当てはまっているかどうか」のスクリーニングに非常に時間がかかってしまい、そのスクリーニングの間は本人の居場所が保証されず、非常に不安定な状況となっている。
- ・婦人用のシェルターでは、高齢の女性の利用者も多く、若年者にルールが馴染まない。また、高齢女性と一緒に生活することで、若年者が自分の将来を重ね合わせてしまい、将来への不安が大きくなる場合もある。
- ・DV被害等を受けてすでに心が傷ついている状況の中、シェルターの厳しい規則（携帯電話が使えない、私語禁止の時間がある等）でさらに苦しさを感ずってしまうケースがある。
- ・18歳以下の子どもで、本人が自立援助ホームへの入所を希望している場合、児童相談所の支援を一旦受けなければいけないので、児童相談所の一時保護所が馴染まない場合でも、一定期間我慢して入所してもらわなければならない。

3) 短期で利用可能な宿泊場所

- ・短期で利用可能な、安心できる宿泊場所が必要。安心して一泊し、考える時間を持つことが必要である。
- ・自暴自棄になり、インターネットで出会った男性と一泊してしまう場合もある。一旦落ち着いて考える場所を提供することが必要。

4) 公的な相談窓口へつなぐための支援

- ・相談窓口を知っていても、訪問へのハードルが高かったり、シェルターや一時保護所等の居心地が悪かったりし、公的支援へつながることにためらいがある若者が多い。「窓口につながるための支援」が必要である。

前述した団体ヒアリングを通じて得られた個別支援事例として、個別ニーズに関する事例、そして、特に若者に対する具体的な支援事例について以下のように整理する。

(1) 個別のニーズに関する支援事例

① 連帯保証に関する事例

- ・長野県社会福祉協議会
- ・四日市市社会福祉協議会
- ・NPO 法人いわてグリーンサポート

② 医療に関する意思決定支援に関する事例

- ・済生会神奈川県病院
- ・ACP に関する事例

③ 金銭管理に関する事例

- ・南箕輪村社会福祉協議会
- ・松川村社会福祉協議会
- ・知多成年後見センター
- ・NPO 法人よこはま成年後見センターつばさ

④ 孤立防止

- ・のわみ相談室
- ・鹿児島ゆくさの会

(2) 『身寄り』のない子ども・若年者に関する具体的支援事例

① NPO 法人ブリッジフォースマイル

② 鹿児島県大島郡大和村

③ NPO 法人 BOND プロジェクト

④ NPO 法人地域生活支援ネットワークサロン

(1) 個別のニーズに関する支援事例

① 連帯保証に関する事例

事例テーマ	生活困窮者自立支援制度利用者に入居の連帯保証
事例対応機関	長野県社会福祉協議会

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性Aさん
年齢	20歳代
障害等の有無	<ul style="list-style-type: none">・子ども時代は成育環境が整わず、自己有用感と人に対する信頼感を持ちづらい。・多額の税金を滞納し、取り立てにより勤務を続けることが困難になる。身ひとつで賃貸住宅を出てホームレスとなり県内を転々としていた。

2) 身寄りの状況

ホームレス状態で罪を犯す。釈放後の住居・資金・就労先・身分証明書・身元保証人がない。弁護人から依頼があり、拘置所で面談を行い、釈放後の生活を市福祉課とまいさぼが協力して対応。住居確保給付金・総合支援資金・あんしん創造ねっと（入居保証・生活支援事業）等を利用し、大家の協力を得て、釈放後の住居を確保。住居確保後は、就労支援と家計改善事業を行っている。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・ホームレス状態。無職。預貯金を取り崩し生活。
- ・預貯金が底をつき、ホームレスの生活に疲れてしまった。罪を犯すことで刑務所に入所したかった。
- ・拘置所に留置され、判決を待つ状態。弁護人から依頼。身元保証人、身分証明書、住居、資金等がないが、釈放後の本人の生活支援について相談と依頼があった。当初より、支援方針について情状証人としての出廷依頼あり。

● 支援の内容

(支援プラン)

- ・住居確保給付金，総合支援資金，あんしん創造ねつによる住居確保と生活基盤づくり。
- ・食糧支援，就労支援，家計改善事業

(具体的な内容)

- ・拘置所にて，福祉課・まいさぼ（自立相談支援機関）・社協（貸付担当）が面談を行い，本人の希望や意思確認を行う。情状証人として福祉課とまいさぼが出廷。
- ・福祉課とまいさぼは，住居確保給付金の申請と付随事項，住基カードの発行，滞納税の対処，および今後の支援方法について綿密に調整を行い，計画に基づき保釈後の生活を支援。
- ・大家の寛大な理解を得る。大家に，釈放日に即日入居すること，家賃等は入居後になること（総合支援資金や住居確保給付金決定後），保証人がいないことからあんしん創造ねつを利用することなどを交渉。

● 支援の結果

- ・釈放後，即日入居し，電気・ガス・水道の開通や食糧支援により，安心して生活ができる状況は整いつつある。
- ・釈放後，2カ月以内に就労開始することを目標に，就職活動とその支援を行い，釈放後から1カ月で就労先が決定。
- ・家計改善事業にて，総合支援資金の用途を本人と確認。緊急の事柄があった場合に備え，余裕を持った家計管理ができるよう進める。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・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していることで，再犯防止にもなっている。
- ・一方で滞納税金についての対処は今後の課題。
- ・ホームレスになるまでのいきさつや生活暦等をできるだけ聞き取りながら，そこから今後はどのような生活や人生がより望ましいのか，中長期的な視点で，本人が人生設計を考える場面を作っていくことが必要である。

事例テーマ	独自の連帯保証（入院・入所サポートモデル事業）を実施
事例対応機関	四日市市社会福祉協議会

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性Kさん
年齢	70代
障害等の有無	判断能力あり，末期癌，精神障害手帳2級

2) 身寄りの状況

妻とは30年ほど前に離婚。子どもは2人いるが県外在住で疎遠であり支援が見込めない。主な収入は障害厚生年金だが医療費の関係で生活保護も併給しており扶養確認では「お金の件でたくさんの迷惑をかけられた，死んだら連絡してもらってもよいが支援は拒否」とのこと。兄弟なども疎遠で連絡先も不明。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・ 癌の治療で緊急入院。支援者がおらず医療連携室から相談がある。過去に債務整理をしたこともあるが相談時にはクレジット契約の残金が約50万円，福祉サービスや配食など複数の業者に10万円ほどの滞納があった。

● 支援の内容

- ・ 入院入所サポートモデル事業により，入院費の支払いに対応できるように通帳や印鑑をお預かりするとともに緊急連絡先になる。また日常生活費（光熱費等）を滞納しているなど，業者に連絡をとりながら返済の計画を相談した。
- ・ 退院後の対応。2か月間の入院で入院費の自己負担分を約6万円，レンタル入院服等10万円ほどを支払えなかったため，日常の収支を見直して支払いの計画を立てていくこととした。病状から入退院を繰り返すことも考えられるため入院入所サポート事業を継続し，在宅に帰ってからもケアマネ，訪問看護，病院と連携して支援をすることとした。月に2回訪問。支払計画に基づき通帳より現金を出金，支払いの代行，本人に生活費のお渡しを実施。本人

も自力での外出ができないこと債務の返済のことを理解していただき滞納額の支払いをすすめた。

- ・退院後4か月で病状が急変。再度入院することになり入院入所サポートモデル事業で入院の支援をおこなう。1週間後、ターミナルケアの病院に転院できるように転院の支援を行った。
- ・転院後すぐに死亡され、相続人である長男に連絡をする。相続せず相続放棄の手続きをしたいとご希望を言われたので、相続放棄の書類と本人情報を送付。火葬の手続きは行政が手続きをして遺骨は相続人の許可をうけて合同供養塔に埋葬された。事前にアパートの退去と荷物の処分について依頼をうけ見積もりをしていたので廃棄業者に発注し荷物を撤去本人の残金から支払いをする。また、光熱費等の契約については契約者死亡の連絡をして解約手続を行った。年金について通帳に入金されないように死亡の届を出して年金受給を停止した。カードローンなど一部債務は残った。
- ・相続順位1位の相続放棄手続きが終了後、第2、3順位の相続人の戸籍調査をして相続手続きもしくは相続放棄手続きを依頼していく。なお、相続されなかった場合は社協で10年保管することとしている。

● 支援の結果

- ・複数回にわたる病院の入退院であったが、事前に入院時、退院時、死後の対応等の計画を立てておくことができたので、本人の意向も踏まえながら入院費等の支払い、アパートの退去手続き等まで実施をすることができ関係者の負担を最小限に抑えることができた。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・入退院を繰り返す疾病に対して入院時と在宅時に必要な内容を整理して支援をする必要があった。事前計画をたて関係者と役割分担をすることでスムーズな対応ができた。
- ・入院時は在宅生活の費用と2重に必要なケースが多い。入院費もしくは家賃や光熱費等の滞納が今回のケースも発生していたので計画的な支払いが必要である。
- ・今回は年金が支給されてすぐに死亡された為、関係機関へ支払いができるお金があったが死亡日によっては滞納額を支払えない場合がある。
- ・死亡時に親族の支援が期待できない場合についての計画をたてることができスムーズな対応と経費の確保ができた。

- ・住宅の退去，年金の支給停止，光熱費の解約などすぐに対応することで相続人や関係者に迷惑をかけない状況ができる。
- ・利害関係者（通帳を預かっていたもの）として相続人への引継ぎの手続きをする
が，相続人の確定をするまでに事務量と時間がかかる。相続放棄をされて返却先
がなく社協金庫で通帳を保管するケースもある。

事例テーマ	病院へ入院に関する身元引受人，任意契約による 空き家対策
事例対応機関	NPO 法人いわてグリーンサポート

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性Aさん
年齢	80歳
障害等の有無	両ひざが曲がらない，判断能力あり

2) 身寄りの状況

両親はすでに死去。兄弟とは長年にわたって疎遠。約30年前に離婚。子どもが2人いるが遠方で離婚後，一度も会っていない。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・病院の入院に際し，身元引受人を見つけられず困っていたAさん。地域包括支援センターのケアマネより相談があり対応。

● 支援の内容

- ・当団体として，債務保証は負わなかったが身の回り品の調査，手術の立ち合い，退院時の支援等を行うことを説明し，その条件を病院にも納得してもらって，入院時の身元引受人になった。
- ・入院後，がんの手術が成功し，その後，退院することとなった。

- ・退院に際し、在宅復帰が困難と判断され、有料老人ホームの見学に同行。入所を決定した。なお、有料老人ホームの入所申込においても債務保証は負わない身元引受により、入所することができた。
- ・また、施設入所後、任意の委任契約を公正証書にて締結し、空き家状態になっていた家屋の処分を引受け、家財道具の処分や、建物の売却を行うことができた。

● 支援の結果

- ・有料老人ホームに入所後、居所は失うこととなったが、本人の状態は安定した。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・病院への入院、施設への入所に際し、どちらについても金銭面での債務保証は負わなかったが、当団体のこれまでの地域での活動実績を踏まえ、団体名の署名のみ（連帯保証人の署名なし）で、受け入れてもらった。
- ・当団体に関わることで、そのまま空き家状態だった家を処分することができ、廃屋になるところを予防することができた。
- ・一方、今回のケースでは、入院・手術も成功したが、医療同意に関しては、当法人として対応は出来ない。
- ・また、今後認知症が発症した場合、現金管理の問題が発生するため、判断能力がある現時点から金銭管理の対応方針を決めておくことが望ましい。

② 医療に関する意思決定支援に関する事例

事例テーマ	MSW 及び病院が転院・手術（医療に関する意思決定支援）・退院を支援
事例対応機関	済生会神奈川県病院

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	女性 F さん
年齢	90 歳代
障害等の有無	障害者認定なし，介護保険は未申請

2) 身寄りの状況

- ・同じく 90 歳代の妹と 2 人暮らし年金生活。その他に身寄りはない。
- ・同居の妹は要介護 3，認知あり，デイサービス利用中。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・姉妹ともに 90 代の二人暮らしで妹と同居。物とられの妄想あったが，介護保険は未申請で ADL も自立。
- ・体動困難で入院。高齢の妹しか身寄りがいないため，「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。身の回り品，支払い，貴重品の管理等の課題があった。

● 支援の内容

- ・MSW が中心となり，院内調整を行い，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を活用して預かり出納帳を作成しながら対応。日常的な消耗品等の購入も MSW がサポートした。
- ・入院中にがんが発覚。がん手術は，入院している病院では対応できなかったため，転院（手術）をするかどうかの確認を行ったところ，本人は当初同居する妹のためにも手術を行う意思を持っていた。しかし，転院した後，手術のことは知らないということを転院先の職員に話したことから，当病院の MSW に改めて確認の電話がきた。

- ・転院先の病院としては、本人判断だけで手術には踏み込めないということになり、当初入院していた病院から状態像を伝えた後、転院先の病院にて倫理委員会が開催され、手術を行うことが決定し、無事に成功した。

● 支援の結果

- ・手術後に退院手続きについても、MSW がサポートし、自宅まで同行した。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・身元保証人がいない人であっても入院を受け入れ、また、転院・退院調整を行っている。
- ・金銭管理を行うにあたってこれまでトラブルは発生していないが、規約等一定のルールを策定した方が、不測の事態に対応しやすい。
- ・入院中は何かと支出が都度発生するため、病院として充実したリース物品を用意していることが望ましい。

■ ACPに関する事例 ■

(介護老人保健施設クオリエ)

介護老人保健施設クオリエは、鹿児島県薩摩郡さつま町という、人口約 20,500、高齢化率 37.8% (2015 年国勢調査) の中山間地域に立地している。同施設は 2014 年から独自の取組みとして、施設へ入所する全ての利用者に対し、リビングウィルの意思確認を行っている。本来、介護老人保健施設は「看護、医学的管理の下における介護及び機能訓練その他必要な医療並びに日常生活上の世話をを行うことにより、入所者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるようにするとともに、そのものの居宅における生活への復帰を目指すものでなければならない。(介護老人保健施設の人員、施設並びに運営に関する基準：平成 11 年厚生省第 40 号)」と、在宅復帰、在宅療養支援を目的とした施設だが、利用者の老衰や急変により、毎年数%の看取り事例が在ることから、看取り期の利用者の尊厳を守るため上記の取組みが行われている。

【 取組みの対象者 】

- ・施設入所者全員。複数回利用者は入所の度に意思確認を行う。
- ・入所後に利用者の状態が変化した場合、利用者・家族の意思が変化した場合は随時。

【 取組みの方法 】

- ・入所時に利用者本人及び家族等に対し、高齢者を中心とした要介護者は老衰や急変のリスクがあることを前提に、日本尊厳死協会の提唱する①終末期の定義について ②終末期における基本的な要望について ③終末期に急変した時の心肺蘇生術について、の意思確認を行う。使用書類：次ページ下部参照。
- ・利用者及び家族等がリビングウィルの意思を示した場合は、リビングウィル宣言書に署名し、同宣言書を利用者と施設とで共有する。リビングウィルの意思がない、もしくは悩んで答えが出ない等の場合は、その意思及び状況を利用者と施設で共有し、急変時に延命処置を行うか否か等を、随時意思を確認し対応を決める前提とする。なおリビングウィル宣言書の提出に係らず、変更は何回でも可能であることを説明し、経時的な「気持ちのゆらぎ」に対応する体制を採っている。

【 取組みの効果 】

- ・リビングウィルの意思確認を行う際に、利用者・家族等が死生観を相互確認するため、終末期の延命治療や緩和ケア方針に留まらず「最期までどこでどのように生きたいか」という、生き方を表明する ACP の場となっている。さらに複数回の入所歴がある利用者は、入所の度に ACP を再確認することとなり、意思の変容、確立のプロセスを経て、利用者、家族等、施設間の相互理解が深化し、個別性の高い医療・ケアの提供に繋がっている。また、家族等との関係が疎遠で『身寄り』としての協力を得にくい利用者

が急変した場合であっても、『身寄り』とのコンタクト如何に関わらず、事前に表明された利用者のACPに沿った対応が可能となっている。ACPについて利用者と『身寄り』が真逆の指向を持つ事例であっても、入所時に意思確認の場を設けられていることから、本人の意思を基にした急変時の対応に、家族等の納得を得易くする効果もみられている。

- ・他にも、利用者が重介護状態で意思表示ができない場合、利用者の望む生き方／逝き方を推察するために、親族、旧い知人、友人が思い出話をしながら利用者の人となりや方針を代理決定するなど、互助、共助+近助（広報さつま 2020年2月号）という地域の支援体制構築への波及もみられた。

【 今後の課題 】

- ・リビングウィルの意思確認が結果的にACPの場となっているため、意思確認のあり方や参加者のACP意識化、書類の名称の整理が未完である。整理すれば横展開が可能なのでは。
- ・ACPが『身寄り』の無い利用者の看取り期や急変時の対応に有用な事案が確認できたが、死後対応までには結び付いていない。施設からの遺体引き取り、死亡届、火葬、埋葬、遺品管理などには別の対応が求められる。
- ・当該施設が介護老人保健施設という医師配置基準がある施設特性から、ACPを実現できている可能性がある。介護老人福祉施設や住宅型有料老人ホームなど、医師配置基準が無く、かかりつけ医が外部に存在する施設群においても可能足らしめるには、施設群ごとに医師との連携体制を踏まえた方法論が必要。

図表Ⅱ-5-1 リビングウィルの説明書式

リビング・ウィルとは
(終末期医療における要望)

これまで、多くの方々は不治の傷病で「死が予想外でなくなってきたとき」あるいは「高度の意識障害が長期間続くとき」にどうして欲しいのかという要望を残しておられませんでした。そのため、意識障害や認知症等で意思表示ができなくなった方が終末期を迎えた場合には、ご本人にとって何が最良の医療かをご家族や医療スタッフが判断できず、かえってご負担をかけてしまう場合があります。

当施設は終末期にこそ最も人間としての尊厳を護りたいと思い、

- ・ 入所者ご本人の意思に沿うように
- ・ 苦痛を和らげるように
- ・ そして最期まで生命を大切にできるように

総合的なケアを提供したいと考えています。

そのためには、それぞれの方がどのような終末期の医療を要望されるか(リビング・ウィル)を心身が安定している時に前もって表明していただくことが重要と考え、この「終末期医療における要望事項(リビング・ウィル宣言書)」を作りました。

この宣言書には法的な拘束力も強制力もありません。

しかし、めざましい医学の発展がみられる今日こそ、それぞれの方が本書とともにご自身の最期を考えてみることは、きっとみなさまの人生を豊かにし、安心をもたらすことに役立つのではないのでしょうか。

医療法人 介護老人保健施設 クオリエ

「リビング・ウィル宣言書」とは

どのような人がこの宣言書を記入するのか？

成人で、かつ自分の意思を表明できる方ならだれでもこの宣言書を用いて、ご自身の「リビング・ウィル」を表明することが可能です。ご本人が意思表示できない場合は、ご家族の代表者の方がご記入願います。

どのように記入するのか？

「リビング・ウィル宣言書」の内容をお読みになり同意される方は必要事項をご記入ください。参考までに各項目に関する当施設の考え方を掲載してはありますが、選択の基本はご本人の意思(もしくはご家族)にありますので、よくお考えのうえ選択ください。

誰が保管するのか？

記入後は当施設の相談員にご提出ください。当施設では宣言書を複写したのち、複写本を保管致します。原本はご自宅などで大切に保管ください。

どのように利用するのか？

将来、ご自身が終末期を迎えたときに改めて内容を確認させていただきます。また、ご自身で治療方針を判断できなくなったときには、この(宣言書)をもとにご家族の同意の上、担当医を含む当施設のケアチームによって慎重に最適な医療行為を判断させていただきます。

修正・撤回するときはどうしたらいいのか？

宣言された内容はいつでも撤回できます。撤回される場合は、相談員にご連絡いただき宣言書を撤回する旨をお伝えくだされば、お預かりした複写本を返却いたします。

「リビング・ウィル宣言書」各項目のご説明

終末期の定義について

ご自分がどうなったら終末期と考えるのか？ 一般的には治る見込みがない病状や怪我の状態が死を迫っている場合を終末期と定義します。また日本尊厳死協会では高度の意識障害が長期間(3か月以上)続く場合も終末期としています。

終末期における基本的な要望について

① 最期を迎える場所
最近では訪問診療や訪問看護などの在宅医療サービスが整備され、自宅で最期を迎えることも可能となってきております。当施設も、併設の病院と連携を取りながら当施設で看取ることが可能です。

② 苦痛をとること
入所者ご本人が「その人らしい」生活を長く過ごせるためには、早期から疼痛や呼吸苦などへ十分な対応をすることが重要です。強い鎮痛薬(麻薬系鎮痛薬等)で痛みを抑えると、副作用で意識が低下する場合や呼吸が抑えられる場合があり死期が早まる可能性があります。当施設は苦痛を取り除くことを最優先にしたいと考えております。

終末期に急変した時の心肺蘇生術について

当施設は誤嚥や転倒など不慮の事故などの場合を除き、説明されている傷病の終末期に起こる想定内の急変事態には心肺蘇生術を行わず、できるだけ自然に最期を迎えられるようにすることが望ましいと考えております。

しかしながら、入所者ご本人が急変時の救命を希望される場合、電氣的除細動、心臓マッサージ、気管内挿管、人工呼吸器の装着、用手加圧による換気人工呼吸、昇圧剤の投与など心肺蘇生術を併設の病院で速やかに実施いたします。

(出典) ヒアリング時拝受資料 (介護老人保健施設クオリエ)

③ 金銭管理に関する事例

事例テーマ	独自の金銭管理事業と日常生活自立支援事業 利用者について
事例対応機関	南箕輪村社会福祉協議会

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性Bさん
年齢	70歳代
障害等の有無	・療育手帳なし（IQ50）、介護認定なし ・過去に6回懲役刑で服役 ・入退院を繰り返しつつ、退院後は通院月1回

2) 身寄りの状況

- ・約5年前から地域内のアパートで一人暮らし。生活保護受給。
- ・一度結婚し、離婚。子どもは2人いるものの、連絡は全く取っていない。地域住民と交流意欲はあるが、累犯のこともあり、周りの目が気になるほか、耳が聞こえにくく、そのため地域交流が億劫になっているものともみられる。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・20歳のことから傷害等で懲役刑を多数受けており、更生保護施設退所後、地域定着支援センターを経て当該地域に転居し、社会福祉協議会が支援に入る。

● 支援の内容

- ・地元の病院に入院することとなったが、連帯保証人がいなかったことから、病院側としては連帯保証人の代替策を求めた。そこで、社協独自の金銭管理事業の利用者であれば入院が認められたことから、当該制度の利用を開始（日常生活自立支援事業での新規利用（契約）は入院中は不可だった）。
- ・社協は、病院側への支払いのみならず、歯ブラシやコップなどの消耗品の購入、病院の患者カンファレンスへの同席等の対応を行った（医療に関する意思決定についての同意は行っていない）。

- ・退院後、アパート入居にあたって、大家が公的支援を要請してきたこともあり、「日常生活自立支援事業」へ移行、週1回の現金支給と見守り面談の支援を開始する。

● 支援の結果

- ・週1回の金銭管理等を行っていく中で、再犯や近所とのトラブルもなく平穏に生活。
- ・同じアパートの住人からお金を貸してほしいと言われるものの大きなトラブルなく断ることができる等自立した生活を送るようになった。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・患者が保証人を用意できない身寄りのない人であっても、南箕輪村社協独自の金銭管理事業の利用者であれば、保証人なしで入院できるような関係が地元の病院と社協との間で構築されていた。
- ・社協が『身寄り』の代わりとなり、入院費の支払い、歯ブラシ等の消耗品の購入、医師等による治療方針を噛み砕いて説明する等の支援を行ったのは本人のみならず、病院にとっても有効であった。
- ・退院後は日常生活自立支援事業にスムーズに移行し、トラブルなく地域内で平穏に過ごすことができている。

事例テーマ	独自の財産保全管理事業
事例対応機関	松川村社会福祉協議会

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性 N さん
年齢	80 歳代
障害等の有無	無し、判断能力あり

2) 身寄りの状況

障害のある妻と二人暮らし。子どもはいない。夫婦とも兄弟はいるが、ギャンブル等の経過により、疎遠となっている。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・Nさんは、競馬・パチンコをしてお金を使ってしまうことが頻繁にあり、家賃、介護保険料、電話代、ガス代、水道料等の滞納にはじまり日々の生活費が無くて困っていた状態。
- ・長野県社会福祉協議会が長野県から受託している生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関「生活就労支援センター」（マイサポ）に、食糧及びお金の相談のため来所。
- ・マイサポでは、まずは食料品（お米等）の支援を受けつつ、状況を把握し、生活の立て直しのため関機関が連携し対応していくこととなった。
- ・マイサポ、地域包括支援センター、社会福祉協議会で検討する中、通帳の管理と生活費を含む各種支払いを社協が実施するようになった。

● 支援の内容

- ・社協で通帳等を預かり、各種支払い及び生活費について財産保全管理サービスの契約により実施してきた。
- ・各種支払いを代行する中、生活費として、一週間分を渡していたが、翌日お金がないのでどうにかしてくれ、という訴えが頻繁にあり、生活費を日々渡す方法に変えた。

● 支援の結果

- ・1年を経過する中、すべての借金（滞納）が無くなるまでになってきた。毎日お金を受け取りに来ながら、職員とも会話をするようになり、攻撃的な態度が見られないようになってきた。
- ・現在では、車検費用を積み立てができている状態となっている。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・支援をする中、社協の職員と良好な関係ができ、事務所が居場所となっている。そのため日々問題があれば迅速に対応できてきている。
- ・まだ競馬・パチンコをするが、与えられた枠内で楽しんでいる。
- ・兄弟が、社協でお金を管理していることで、安心している。
- ・最近、物忘れの症状も出てきており、この事業での継続は今後難しくなっていくので、少し先を見据えて対応していきたい。

- ・成年後見を視野に入れた場合、資産・財産もない状態の為、法人後見として受託するケースとしてとらえていきたい。

事例テーマ	成年後見制度を活用して身寄り問題に対応
事例対応機関	知多地域成年後見センター

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性 S さん
年齢	60 歳代後半
障害等の有無	脳梗塞後遺症により、身体の麻痺、視野狭窄あり、多少判断能力が低下している

2) 身寄りの状況

両親はすでに死去。一人っ子。結婚暦あり。約 20 年前に妻子を別れて家を出る。子どもが 1 人いるが、妻は 10 年前に死亡。子どもは関わり拒否。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・脳梗塞を発症し、救急車で病院に搬送された。病状が落ち着いたので、退院し、次の施設に移動する必要が出てきたが、自分で契約が出来ず、他にも家族等関わってくれる人がいないため、成年後見の申し立てに至った。

● 支援の内容

- ・成年後見制度で補助人に法人後見として選任された。
- ・施設での支払いを行い、下着、クッション、髭剃り等必要物品を買って届けた。
- ・約 200 万円の借金について、債務先と連絡をとり、返済計画を策定・提示し、3 年で返済完了した。
- ・元々住んでいた借家はもう住むことが出来なくなったため、退去することとなった。ゴミ屋敷であったため清掃を行うなど、退去にあたっての手続き・対応を行った。

- ・次の施設に関する契約，必要な生活道具，衣服等の準備，福祉サービスの手続きを行った。

● 支援の結果

- ・居所はなくなったが，介護度に合わせた施設に入ることができ，状態も安定した。
- ・適切な金銭管理ができるようになり，借金の返済も出来，貯金ができるようになった。借金もなくなりお金も貯めるまでに至った。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・借金の返済後は買いたいものが買えるようになった。
- ・本人に月に1回は面会に行き，話を聞いたり，望みを聞いたりした。かなり細かい要望にも対応することができた。
- ・法律上，Sさんの相続人が息子になり，補助人は財産を相続人に渡さなければならない。本人は，息子に連絡をしなくていいと言っていたが，相続手続き上連絡をすることとなり，結果，本人の意思に反する行為を行ってしまったことが懸念事項。

事例テーマ	成年後見制度を活用した施設への入所支援
事例対応機関	NPO 法人よこはま成年後見つばさ

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性Cさん
年齢	60歳代
障害等の有無	障害なし，中度の認知症

2) 身寄りの状況

結婚歴なく、親戚も関わりがなく、身寄りが全くない状態。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・ホームレス状態から、生活困窮者支援団体の支援により横浜市内のホームレス自立支援施設へ入所した。そこから、グループホームへの入所を検討したが、身寄りがいないため成年後見制度活用で当法人につながった。

● 支援の内容

- ・診断書では、保佐相当であった。
- ・申立費用もないため区長申立の相談をしたが、行政側から保佐相当なので本人申立で行うよう指摘があり、区長申立が拒否された。
- ・速やかに成年後見制度を活用することができず、止むを得ず当法人が持つ基金（つばさ基金）を活用し、診断書料等の捻出、家裁申立手続きを法人としてサポートをしながら、「保佐」開始の本人申立を行った。
- ・その後、鑑定（費用5万円）も実施、その費用も「つばさ基金」（P62 参照）で捻出した。

● 支援の結果

- ・家庭裁判所の審判で、類型が「後見」となり、後見人として当法人が選任され、グループホームへ入所することが可能となった。
- ・行政には、対応が適切だったか、助成制度の改善を求める要望書を提出した。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・首長申立が拒否されたが、申立支援に長けている団体が支援することで、法人後見に至ることができた。

④ 孤立防止

事例テーマ	孤立防止
事例対応機関	のわみ相談所

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性Yさん
年齢	50歳代
障害等の有無	アルコール依存、強迫性障害、潔癖症等があるが、判断能力あり

2) 身寄りの状況

母親が県外にいるが、これ以上関わると母親の負担が大きくなる為、縁を切っている。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・公園で炊き出しを始めたことでホームレスをしていたYさんと知り合い、支援が始まった。

● 支援の内容

- ・生活保護を受け、アパートに入居するが、保護費が入ると殆どアルコールに費やし、生活に困って度々SOSが入った。ついにアルコールを飲んで暴れ、入院するよう行政から指示されたが拒否して保護が打ち切りとなり、ホームレス状態で知人の家や公園を転々とした。数カ月後のわみにSOSが入り、断酒を約束して支援を開始、3ヶ月後に再飲酒し、病院や警察のお世話に何度もなり、支援中断。その後再度SOSが入り、便利屋で働く。その後何度も飲酒を繰り返し警察や病院のお世話になった。

● 支援の結果

- ・現在は、のわみのシェルターに入り、断酒し、仕事に励んでいるが、またいつ飲酒して暴れ出してしまうかわからない状況。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・アルコール依存は不治の病なので、住まいと働く場所、理解してくれる支援者や仲間が存在が唯一の薬となる。その為飲酒して暴れても、冷静に対応し、断酒したい気持ちを引き出し、再び断酒生活を続けるように促し、孤立させないように支援することがポイント。本人にとっては毎日が「今日1日だけ断酒しよう」という決意の積み重ね。ちょっとした事で決意が崩れる可能性があるため、決意が揺らぐことのないような声かけをすることが非常に重要である。

事例テーマ	『身寄り』のない人どうしの入退院支援の事例
事例対応機関	鹿児島ゆくさの会

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性
年齢	60歳代
障害等の有無	なし

2) 身寄りの状況

離婚後、子どもらとも交流しておらず、きょうだいとも疎遠。

3) 支援の経緯

「鹿児島ゆくさの会」はNPO法人つながる鹿児島がその活動を応援している『身寄り』のない当事者の互助組織である。

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・仕事がなくなり、鹿児島市内でホームレス状態に陥った。
- ・ホームレス支援団体の支援を受けて、シェルターを利用、生活保護申請し、居宅生活を始めた。
- ・ホームレス支援団体主催の「料理会」で「鹿児島ゆくさの会」への入会を勧められ、入会した。

● 支援の内容

- ・「鹿児島ゆくさの会」の月1の例会に定期的に参加。友人もでき、自宅を歩き来する仲になり、順調な生活を送っていたが、がんが見つかり、手術をすることになった。
- ・ゆくさの会の仲間が、①入院時の手はずを手伝う②医師による病状説明をいっしょに聞く③手術の立ち会い④お見舞い⑤退院時の付き添い等の支えあい助けあいを行った。退院時には4人の「なかま」が迎えに行き、本人の自宅まで送りウーロン茶で乾杯した。

● 支援の結果

- ・術後は順調で現在はまたゆくさの会の例会に参加している。
- ・ひとりきりで入院することなく、人に支えられて病気と闘ったことを通して、ゆくさの会の「なかま」への感謝の気持ちとともに、今度は自分が役に立ちたいという気持ちが強くなり、ゆくさの会の活動に対しても積極的になった。

4) 支援のポイント・振り返り

● 支援して効果的だったこと

- ・入院時の連帯保証人の役割の多くは、「なかま」によって担えることが分かった。
- ・なによりも本人の不安を解消できた。
- ・「なかま」が一番つらいときの支えになったことで、会員の結束が強まった。
- ・その結果、支える側と支えられる側の循環が生まれている。

● 課題

- ・今回の事例では、「なかま」の一人が連帯保証人欄にサインしてしまっていたとのことである。どんなに絆が強くても、「なかま」のために債務を負う行為は勧められるものではない。今後は、「互助」の存在を前提に、病院に連帯保証人を取らずに受け入れてもらえるよう働きかける必要がある。

(2) 『身寄り』のない子ども・若年者に関する具体的支援事例

① NPO 法人ブリッジフォースマイル

事例テーマ	『身寄り』のない子ども・若年者に関する事例
事例対応機関	NPO 法人ブリッジフォースマイル

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性 A さん
年齢	20 歳代
障害等の有無	無し

2) 身寄りの状況

母親は現存するが本人意思により絶縁状態。親族との関係もなし。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・ 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で、親元から逃げるため自立援助ホームへ入所すべく支援した。
- ・ 自立援助ホーム退所後、公務員になるための就労支援も行った。
- ・ 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、頼る先が自立援助ホーム以外にないことからブリッジフォースマイルへ相談あり。

● 支援の内容

- ・ 団体として身元保証人になった前例がないため、施設長が身元保証人になる際に利用している『身元保証人確保対策事業』および東京都の『自立援助促進事業』についてイレギュラーで適用対象にならないか等の問合せを行った。結果、どちらも不可との回答だった。
- ・ ブリッジフォースマイルが責を負うことになった際の対策が見つからないまま、都道府県庁への書類提出期限が迫ったため、理事会にて特例承認の判断を仰いだ。

● 支援の結果

- ・理事会において特例承認が下りたため、2 枠目の身元保証人欄を団体名で記入することができた。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・本人が困った際に相談のできる関係性を作れていたことは、今回の問題を本人だけが抱えずに済むことへと繋がった。
- ・施設長が身元保証人になれないケースは、他のアフターケア団体含め年間に幾つもあるにも関わらず、行政による保証は施設長が身元保証人になる場合に限定されているため、せめて行政から事業を受託している団体による身元保証も対象となるよう、継続的に行政等へ働きかけていく。

② 鹿児島県大島郡大和村

事例テーマ	障害がある若者の自立支援
事例対応機関	鹿児島県大島郡大和村，くらしサポートセンター

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	男性Aさん
年齢	20歳代
障害等の有無	療育手帳あり，判断能力あり，高卒

2) 身寄りの状況

- ・ 母親は死去，祖母は認知症，父親（60歳代）は同地区内に住んでいるが，障害があり父親自身も支援を受けている。
- ・ 兄弟はいるが連絡なし（連絡先も不明）。
- ・ 本人が家族や一部の親族（特に叔父（50歳代））との関係を拒否
- ・ 障害のある叔母（60歳代）と同居。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・ 小学校，中学校は不登校傾向にあり，高校は夜間通学し卒業した。就職を条件に車の免許を取得したが就職せず自宅にひきこもっている状態。
- ・ 母親が死去後，父親と二人暮らしとなり喧嘩することが増えてきた。本人の父親に対する嫌悪感が増しており，感情コントロールができず家庭内暴力への恐れがあった本人の成長に伴い，父親との力関係が逆転傾向にあった。
- ・ 障害のある叔母とゲームをして過ごし昼夜逆転の生活をしていた（両親が共働きだったため，子供の頃から叔母と過ごす時間が多かった）。
- ・ 叔父が日常生活へ干渉してくることへの嫌悪感が増していた。
- ・ 本人の自立支援について住民より相談を受け，本人からも自立したいと相談があったため支援を開始した。

● 支援の内容

- ・ 叔母と一緒に通える作業所を紹介し他者との交流機会をつくった。

- ・無職のため生活困窮者自立支援制度を活用し支援員によるサポートを得て、成育歴から療育手帳取得を支援した。
- ・父親との別居を支援（一人暮らしは困難と判断し叔母と同居）。
- ・支援員による支援プランを立案し就労継続支援を行っている。
- ・本人が経験したことがないことが起こると些細なことでも不安が募りやすいため、作業所のボランティアや支援員へ相談・連絡できる体制ができた。

● 支援の結果

- ・父親と別居することで、精神的に安定してきている。
- ・父親や叔父への接し方について、作業所のボランティアからアドバイスを受け冷静に対応する方法を学ぶことができています。
- ・叔母と一緒に新聞配達や定期的に作業所へ通うことにより、収入を得ながら他者との交流を楽しんでいる。
- ・不安なことやトラブルが発生した場合、作業所のボランティアや支援員へいつでも相談できる体制となり、日々の生活を精神的に安定して送ることができるようになってきている。

4) 支援のポイント・振り返り

● 支援して効果的だったこと

- ・自分の考えや感じていることなどを慣れた人の中で臆することなく意思表示できるようになっていること。
- ・他者との関わり方について学ぶ機会を得ていること。
- ・問題を解決するために自分ができることを考え、本人ができる範囲で動くことができるようになりつつあること。
- ・本人なりに支出入について考え、支援者へ相談していること。
- ・父親への嫌悪感が解消されているわけではないが、感情的ではなく冷静に対応することができるようになってきていること。

● 対応できていることと残っている課題

- ・慣れている人が同席していれば、初対面の人へも自分の考えなどを意思表示することができるようになっているが、一人で話をすることはできていないため、今後も他者との関わり方などへの支援は継続する必要がある。
- ・新聞配達や作業所へ通うことにより経済面でも生活面でも自立を目指した支援を行っているが、新聞配達が高齢のため生活リズムを整えることが難しく、

昼夜逆転気味の生活リズムが継続し食事が疎かになる傾向があるため、生活の整え方への支援を継続していく必要がある。

- ・父親と絶縁状態というわけではないが、本人は父親や叔父との関係改善を望んではいないため、今後、保証人等や医療に関する意思決定支援の問題などが生じた場合の対応について本人と話し合う時期を逃さないように関わり続ける必要がある。
- ・20歳代と若いため、本人の意思決定をどのようにどの程度支援していくのかは今後の課題である。

③ NPO 法人 BOND プロジェクト

事例テーマ	社会的養護につながっておらず 支援に関与する機関が乏しい事例
事例対応機関	NPO 法人 BOND プロジェクト

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	女性
年齢	20 歳代
障害等の有無	発達障害

2) 身寄りの状況

家族が機能しておらず，家族による支援が受けられず，支援する機関も乏しい状況。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・頼りにしようとした男性と DV 関係になり，軟禁状態となる。逃げ出したが，生活も破綻しており，家族にも頼れないため，本人からの連絡を受け，BOND で面談を実施した。精神疾患の症状も発症していた。
- ・育った環境については，きょうだいが多く，親からはネグレクト。貧困状態で生活費や食べるものに困った生活が続いていた。親の外面が良いため，周囲から虐待に気づかれることはなかった。

● 支援の内容

- ・居場所を失った状態であったため，BOND にて緊急一時保護を行い，精神疾患の治療，生活の立て直しを本人が希望したことから福祉事務所への相談に同行した。希望する支援を受けるために公的シェルターに入所するが，シェルターの環境が合わず，耐えきれなくなり自主退所してしまった。
- ・シェルターを自主退所した理由としては，相部屋の共同生活であり，入所していた高齢女性と同じ服を支給され，その姿から将来の自分を想像して絶望を感じてしまった，職員に相談しづらい雰囲気であった，私語が禁止されて

いた、時間を潰すために用意されていたものが高齢者や幼児用のものしかなかった、などである。シェルター入所は必要な過程であると理解はしていたが、「これ以上ここには自分がおかしくなってしまう、もっと状態が悪くなってしまう」と感じ、BONDに逃げ戻ってきた。

- ・そのため、再度福祉事務所と連絡をとり、面談を経て、生活保護を受けながらBONDで自立を目指した生活をしていくこととなった。
- ・精神疾患の治療についても当初から希望していたため、精神科を受診したが、医師との相性や、処方された薬を飲むと調子が悪くなるなどの事情により、複数の病院にかかったが、どこも継続して通院することはできず、定着しなかった。
- ・BONDのスタッフが日替わりで毎日面談し、生活リズムをつけ、人との関係も築いていけるよう関わり続けた。体調が回復し始めた段階から就労支援として団体の業務補助にも携わってもらうこととした。

● 支援の結果

- ・約2年に渡る支援ののち、体調も安定し、収入も得られるようになったため、生活保護を卒業。一人暮らしを開始した。その後は研修を受け、団体のスタッフとして支援者となった。かつての自分と同様に困難な状況にある若年女性に対して冷静な判断をしながらも、共感し、真摯に気持ちに寄り添える支援を目指し、活躍している。

4) 支援のポイント・振り返り

● 支援して効果的だったこと

- ・自立して生活していく力を身につけ、困った時に安心して相談もできるような人間関係も築くことができた。自身の状態が落ち着き、支援する側になったことで、本人にとっても活躍する場や生きがいを見出すことができた。

● 課題

- ・BONDで生活するようになってからも自傷行為を繰り返したり、精神的に体調を崩す、自立に向けての不安が大きく一步を踏み出せないなど、安定するまでに時間を要したが、各スタッフが関係を築きながら根気強く向き合い続けた。

- ・ 自立に向けての計画については、予定通りにいかない場合も考慮しつつも、定期的に計画について振り返り、見直しや話し合いをする機会を作ることが課題として浮上した。

④ NPO 法人地域生活支援ネットワークサロン

事例テーマ	『身寄り』のない子ども・若年者に関する事例
事例対応機関	NPO 法人地域生活支援ネットワークサロン

■ 事例の概要

1) 本人の属性

性別	女性
年齢	20 歳代
障害等の有無	フォーマルにはないが、過去に摂食障害あり。また、本人も周囲も発達的な特性もあるのではないかと感じている

2) 身寄りの状況

小学生の頃に両親が離婚し、その後母親の下で養育される。母親の過干渉から逃れるべく、遠方に引っ越しをした。本人は親と縁を切ったと認識している。

3) 支援の経緯

● 支援前の状況・支援のきっかけ

- ・元々、家庭内 DV があり、不仲な両親の姿を見ているのがつらく、幼少期から生きづらさを感じていた。小学生の頃に両親が離婚。離婚前後、母親と共に母子寮やシェルターに入所したことがある。シェルターや施設での生活は、生活を立て直すというよりも逃げるためのものであると感じていた。「ここにはずっと居られない」という生活の不安が常にあり、落ち着いた生活はできなかった。
- ・母親が本人に対して過干渉で、外でも家庭でも「良い母親」を演じていたので、本人も「良い子」でいなければいけないというプレッシャーを強く感じていた。ずっと、親に振り回されていたと感じている。小学校の頃から家を出たいと思っていた。
- ・子ども時代の早い段階から親の悪影響に気づいていて、喋らないことで自己防衛をしており、幼少期から 10 代前半まで、場面緘黙（特定の状況で話すことができなくなる症状）で喋ることができなかった。家族と縁を切ることについて、本人は母親と話を付けて家を出てきたが、母親の認識は食い違っており、捜索願を出されて警察から法人に電話が入ったこともある。

- ・LINE 相談より地域生活ネットワークサロンにつながる。子どもの頃から家庭での生きづらさを感じていたが、本人は、大学を出て就職をすれば家族と離れられると考え、耐えていた。ところが、就職活動がうまくいかなかったことから「働かないと生きていけない、生きる方法がない」と感じ、相談に至った。

● 支援の内容

- ・安価な居住の場と食事の提供（月 3 万円で個室，水道光熱費，毎日の夕飯付き）
- ・受容的なコミュニティの提供
- ・生活相談及び家族から逃れるための支援（捜索願不受理届，住民票の閲覧制限などの役所，警察ほか手続きの同行や対応，親からの連絡が来た際の対応）
- ・就労支援（本人のスキルや心理的な負担や特性を踏まえた仕事内容やサポート，収入の保障）
- ・生活体験，社会体験の場の提供（集団生活における役割の提供，農作業体験，多様な人との出会いの場の提供，学習や研究活動機会の提供など）。

● 支援の結果

- ・親の干渉から逃れて，新たな生活を始めることができた。
- ・NPO の自殺防止事業の担当として正職員となり，下宿からコミュニティでつながった同年代とルームシェアを始めるに至った。

4) 支援のポイント・振り返り

- ・今回はたまたま単年度の自殺防止事業があったことで担当する業務があり，何とか働き収入を得ることができたが，長期間抑圧された状態から逃れてきた若者たちがすぐに従事できる仕事は多くないので，最低限の収入を得ることができる就労先のバリエーションが必要（特に農作業，製造業など対人のストレスが少なくリハビリ要素がある業務）。また，実際に就労できたとしても，現場でのサポートやフォローが必要となるが，そうした人材や余力のある団体や企業はほとんどない。
- ・今回は若者たちの自助活動に対して用途を問わない助成金があり，引っ越し費用を援助できたが，必要な時に遠方へ逃れるために必要な手助けをしてくれる公的なサポートがない。

- ・抑圧のある生活から逃れたとはいえ、長期間の心身への負担の後遺症は大きく、また、子ども時代に積み上げられなかった生活経験や社会経験の不足から育ちが保障されておらず、多くの支援それ以上に教育機会を必要としているが、それを提供できる仕組みや機関、人材がない（そもそも、その必要性や重要性が認識されていない）。

6 地域における『身寄り』問題に関する様々な取組み

本事業は、『身寄り』のない生活困窮者及び若者に対する支援事例を調査研究する事業であり、全国の様々な支援事例を収集してきたところである。しかし、同時に、身近な地域を見渡してみると、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あり、それらの取組みは直接『身寄り』という言葉を使っていなくても、深く充実した取組みを行うことによって、結果として、『身寄り』問題の解決につながっている事例が多数存在するのではないかと思われる。また、近年は、『身寄り』問題を正面から取り上げた取組みも見られ始めている。

本事業の実施主体である NPO 法人つながる鹿児島島の所在地である鹿児島県の場合で見てもよいと思う。

- (1) 鹿児島県大島郡大和村
- (2) さつま町・さつま町社会福祉協議会
- (3) 霧島市地域包括支援センター
- (4) 社会医療法人博愛会相良病院
- (5) 肝属郡医師会立病院

(1) 住民主体の地域づくりが『身寄り』問題を「吸収」している事例（鹿児島県大島郡大和村）

大和村は、奄美大島の西部に位置する人口約 1,500 人の村である。

大和村では、平成 23 年から、「地域支え合いマップ」づくりを実施している。

「地域支え合いマップ」づくりにおいては、高齢独居者、障害者、中高年男性独居者等、地域の中で「気になる人」を中心に、そのご近所で誰がどのような関わりをしているかをマップに落とし込んでいく作業を行う。こうした作業を通して、地域資源や課題、すなわち、どのような困りごとがあり、地域に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のである。

「地域支え合いマップ」づくりを通して、住民主体の活動が次々と生まれ、住民どうしの支えあいや居場所・生きがいの創出、地域力の向上につながっていった。「こんな地域のニーズがあり、こんなことができる人がいるから、これをやってみよう」といった気持ちから活動を開始。具体的には、①畑づくりの支援②高齢者が作った野菜を材料におかずを販売して還元③庭の手入れ、草木の剪定、散髪、耕運、買い物代行等の日常のちょっとした困りごと支援④喫茶店風の憩いの場やミニサロン運営による居場所づくり、情報発信、安否確認といった活動が始まっている。

特に居場所づくりについては、ほとんどの集落において公民館とは別の居場所ができた。例えば、名音集落の「笑談所」は空き倉庫を住民自らの手で改修し、ひきこもりがちであった高齢者をマスターにしてつどいの喫茶風に、シルバーカーや杖を使う高齢者も歩いて通える居場所として利用されるだけでなく、子どもや帰省客など誰でも利用できる場所として集落に定着している。また、マップづくりからではないが、「障害者のために自分に何かできないか」と感じていた住民とともに、村独自事業として廃校を利用した形で障害者等の居場所づくりも行っている。その中では農産物の生産・販売・加工、手芸品製作販売等が行われ、当初無口だった来所者が今はリーダー的存在として活躍するなど、多くの変化がみられている。さらに、こうした居場所において地域の中の「困りごと会議」「ご近所会議」が開催され、地域住民どうしの支えあいが展開されている。必要に応じてSNSのグループ配信も活用している。

こうした住民が主体となった活動と居場所の存在が様々な形で、『身寄り』問題を「吸収」している。次のような事例がある。

- ・親子ともに障害が疑われる世帯について、地域包括支援センターの呼びかけで、集落における「困りごと会議」が開催され、ご近所、居場所のボランティア、親族、地域包括、くらすぼ（生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関）等と一緒に支援策を練り、その生活を見守り支えている。
- ・認知症が疑われる単身高齢者について、これも地域包括支援センターの呼びかけで、集落における「困りごと会議」が開催され、集落のみながその生活を見守り支えている。本人が徘徊するときには、ご近所さんがさりげなく一緒にウォーキングし、居場所に誘導する。神社のお供えを食べてしまうことが分かったので、その方の差し歯が取れないよう、お供えを柔らかい食べ物に変えてあげる。

このように、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。地域住民の互助が『身寄り』問題の解決にとって極めて重要な要素であることを示す事例である。

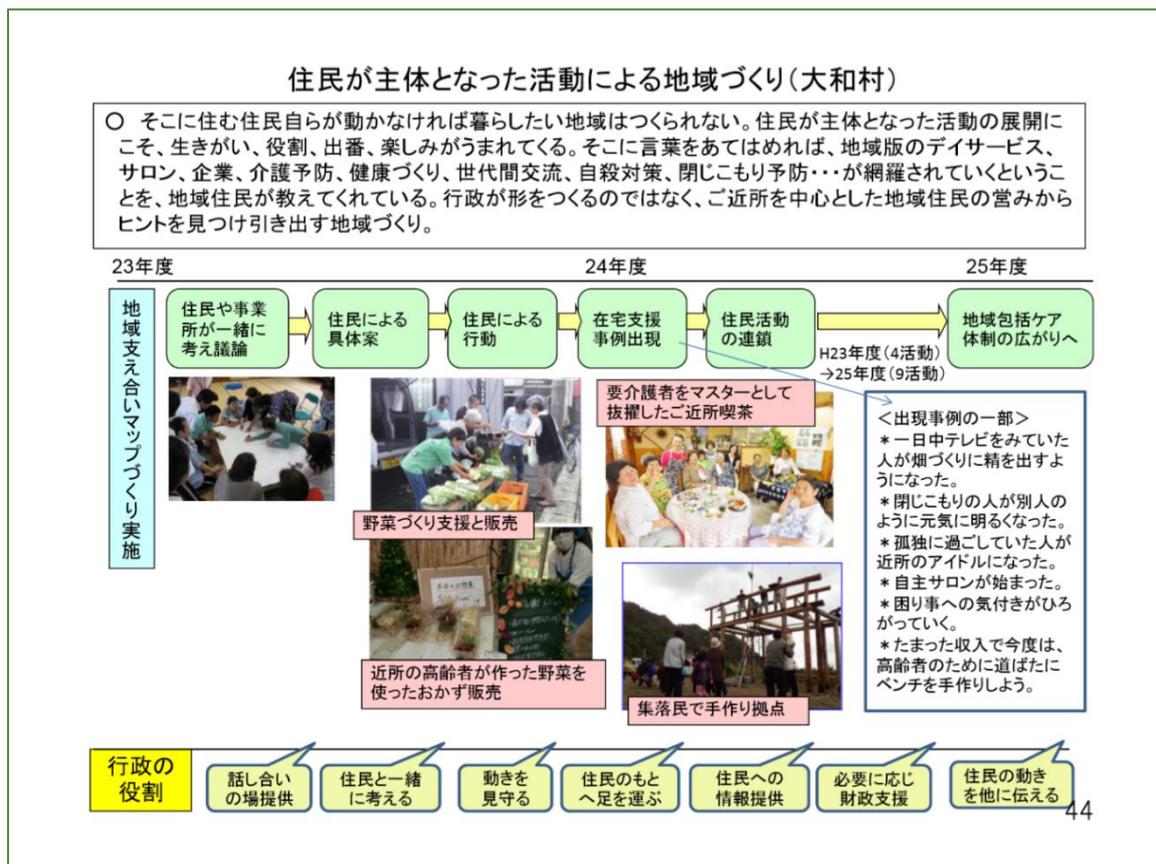


笑談所



障害者等イベント販売

図表Ⅱ-6-1 住民が主体となった活動による地域づくり



(2) 地域福祉計画及び地域福祉活動計画が『身寄り』問題の解決を目指している事例（さつま町・さつま町社会福祉協議会）

さつま町は鹿児島県北西部に位置する人口約2万人の町である。

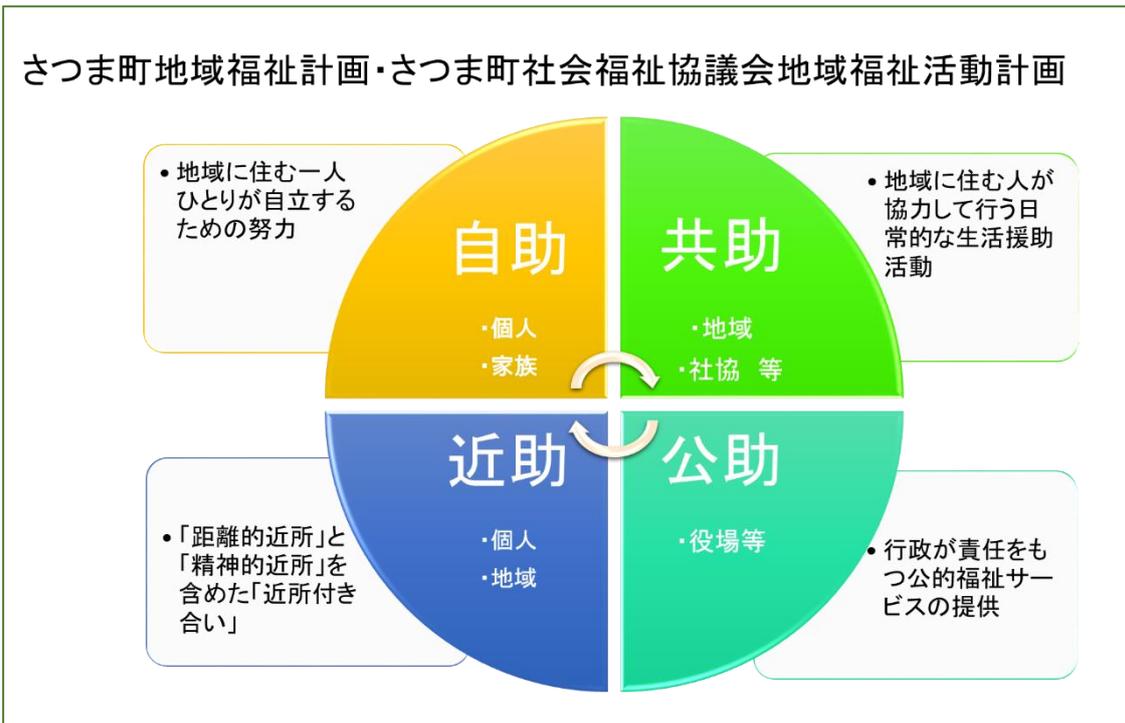
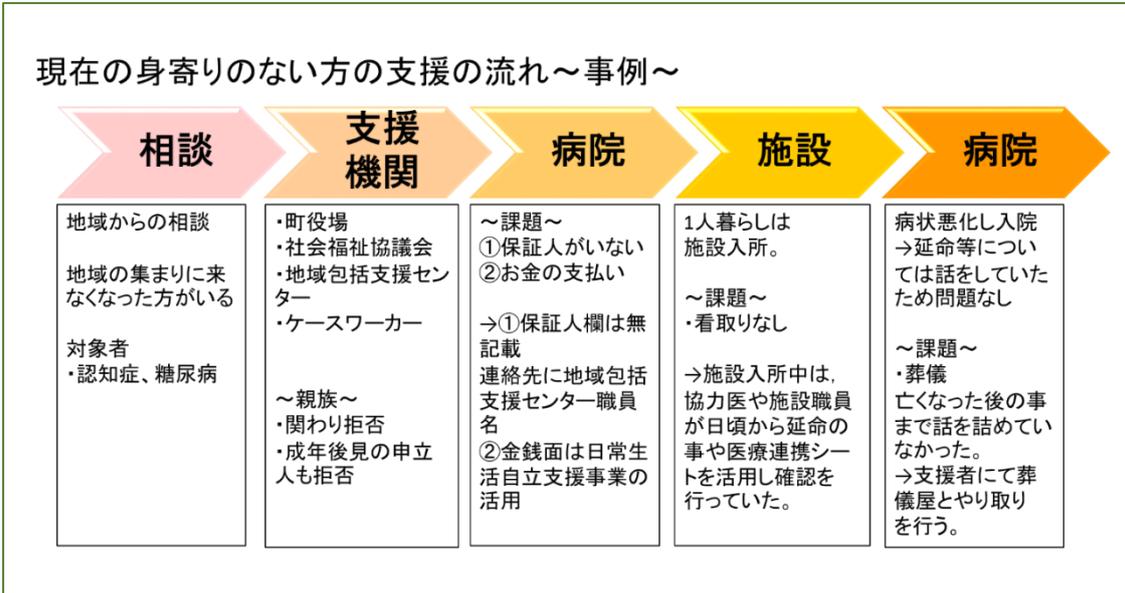
さつま町では、地域福祉計画に「近助」（きんじょ）という単語を盛り込み『身寄り』問題の解決を目指している。近所関係の希薄化が進んでいることから、近所の見直しを行い物理的な助け合い、精神的な助け合いを近所の役割に付け加える「近助」を計画に位置付けている。

さつま町地域福祉計画においての「近助」とは、「向こう3軒両隣」のような距離的な近所だけでなく、精神的な拠り所（困ったときに相談したり、頼れる人）、精神的近所も含めた「近所」と考え、この考えによる「近所付き合い」を「自助」、「共助」、「公助」に続く助け合い・支え合い、「近助」と位置付けている。また「近助」という言葉には、「社会的孤立をなくしたい」、「ひとりぼっちをつくらない」という思いも込められている。

さつま町社会福祉協議会においてもさつま町地域福祉計画に則り、地域福祉活動計画（2019年～2023年）において「近助」の単語の使用を行っている。さつま町地域福祉活動計画の基本目標に、だれもが安心して暮らせる「仕組み」づくりを明記し、今後、権利擁護センターの設立を目指し、『身寄り』問題の支援に力を入れていく意向である。権利擁護センター設置に向けて、これまでに身寄りがいない、いるが支援拒否され実質いない事例の際にはさつま町役場・社会福祉協議会・生活困窮者自立支援事業窓口・地域包括支援センター等の関係機関が連携しケース会議を繰り返し保証人ではなく連絡先としての役割を担う等の支援を行っている。また、毎月行われる地域ケア会議では困難事例として『身寄り』問題の事例が多く上がってきている。地域の実情を受け平成29年に身元保証の調査、病院や施設への実態調査を行い権利擁護センターの設置や役割について協議・構想中である。

さつま町地域福祉計画、さつま町社会福祉協議会地域福祉活動計画において『身寄り』という単語は使用されていないが、「近助」として、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。『身寄り』問題という地域の実情をうけ権利擁護センターの設置を目指す姿は、『身寄り』問題を町レベルで取り組んでいる事例であると考えられる。

図表Ⅱ-6-2 さつま町・さつま町社会福祉協議会資料



(出典) さつま町・さつま町社会福祉協議会提供資料

(3) 地域包括支援センターが中心となって、マニュアルの作成、研修会の実施等、『身寄り』問題を正面から捉えた取り組みを行っている事例（霧島市地域包括支援センター）

霧島市は、鹿児島県本土のほぼ中央部に位置する人口 12 万 5 千人の市である。

霧島市地域包括支援センター（以下、この項では「センター」という）では、厚生労働省からの通知があったことをきっかけに、『身寄り』問題について正面から向き合い、課題解決に向け取り組み始めた。

まず、社会福祉士等の専門職が中心となり、『身寄り』問題に対し、利活用できる社会資源の情報を収集したファイルの作成のためのグループを組織した。

以前から『身寄り』問題に対応している職員はいたが、対応できる内容は、職員ひとりひとりの知識や経験によるものであり、職員によって異なっていた。この状況を打開するため、作成したファイルをデータ化し、センター職員全員が情報を共有できるようにした。また、新たな情報は逐一追加し、ファイルの更新を行っている。情報を共有することで、センター職員が、同等の知識を持ちながら、『身寄り』問題に対応できるようにし、問題解決に向け、効率的かつ効果的に行動できるようにした。

次に、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。

霧島市担当課とも協力し、『身寄り』がないことによって発生する諸問題について、霧島市役所内での相談窓口となる部署を明確化し、マニュアルを作成した。このマニュアルの情報を、医療・福祉施設等へ周知することにより、『身寄り』のない人を受け入れる際の不安を少しでも取り除き、入院・入所拒否が少なくなるきっかけになることを期待した。

このマニュアルを基に、関係機関や地域住民に対する周知を図るため、令和元年度 6 月、7 月、8 月と 3 回にわたって研修会を実施した。6 月の行政職員、医療機関、介護保険サービス事業所等を対象とした研修会には約 200 名の参加を得た。今後も更なる周知を図るために、研修会の開催を検討している。

センターの専門職が中心となり、行政もこれに協力し、『身寄り』問題について正面から向き合い、課題解決に向け取り組み、医療機関や介護保険サービス事業者も巻き込んで、地域全体で『身寄り』問題を解決しようとする取り組みであり、非常に注目されるべきであるとともに、他地域への横展開が求められる事例である。

図表Ⅱ-6-3 霧島市地域包括支援センター資料



研修会の様子

「身寄りのない方への支援を考える」 研修会

少子高齢化、核家族化が進み、身元保証が無い方の相談が増えてきていませんか？
どこに相談をしたら良いか迷う事ありませんか？
今後ますますその様な相談が増えていくと思うと不安に思う事があるかと思えます。
その様な場面に直面した時の対応がスムーズに出来る様と一緒に考えていきませんか。

1. 日 時 令和元年 6月 21日 (金) 18:30~20:00
(受付 18:00~)
2. 会 場 霧島市国分シビックセンター 多目的ホール
3. 内 容 ①成年後見制度について
霧島市成年後見センター
②身元保証のない方への支援について
霧島市基幹相談支援センター
霧島市地域包括支援センター
4. 参加費 無 料
5. 対象者 医療従事相談員、高齢・障害者が入居する施設等の相談員
6. 申込方法 参加をご希望の方は、6月14日(金)迄に、ファックスでお申し込みください。(詳細は裏面をご覧ください)



主催：霧島市地域包括支援センター、霧島市成年後見センター
霧島市基幹相談支援センター
共催：霧島市

(出典) 霧島市地域包括支援センター提供資料

(4) 病院が一体となって ACP を推進し、患者の医療に関する意思決定と「生きる」を支えている事例（社会医療法人博愛会相良病院）

相良病院は、鹿児島市内にある全国で唯一の特定領域がん診療連携拠点病院（乳がん）（80 床）であり、鹿児島県内の約 7 割の乳がん患者が同院で診療を受けている。早くから緩和ケアについても取り組んでおり、1997 年に鹿児島県では最初に緩和ケア病棟を開設した。

同院では、2010 年 9 月より、現場で解決困難な事例の検討（倫理的課題を含む）、カンサーボード（治療方針に関する話し合い）や日常の診療やケアの場面で疑問に感じたり悩んだりすることについて月に 1 回様々な職種が集まって意見交換を行ってきた。話し合いのテーマの多くは ACP に関することであり、カンファレンスを重ねることで職員の ACP についての意識が変わり、ACP をすすめる上での医療者間の連携、その人らしい生き方を支援することについての話し合いを多くするようになった。こうした検討の成果を活かし、2013 年から「質問紙」を作成して、ACP に取り組むようになった。

「質問紙」は、解答を選択させる設問が 20 問、自由意見を求める設問が 3 問で構成されている。「治療の方法について、医師との話し合いができていますか」と感じますか」等、医療従事者とのコミュニケーションの状況を問う設問、「治療方法を決めていくときに、あなたが大切にしたいことはどのようなことでしょうか」「治療に何を期待していますか内面に問いかける」等の内面に問いかける設問、「きつい治療（つらい副作用がある）はなるべく避けるか」「副作用はある程度我慢してでも最も効果の高い治療を受けるか」といった副作用に関する設問等があり、患者が治療に臨む姿勢や価値観が明らかになるものとなっている。

しかし、同院では、「質問紙」の記入により患者の意向を了解したと認めてしまうことを避けなければならないと、「質問紙」の独り歩きを警戒する。「質問紙」には、「なお、同意するのはあなたの自由であり、同意しなくても全く不利益は生じません」「同意を撤回されることもいつでも自由に出来ます。撤回されても、不利益になることはありません」と記載されている。ACP が一回きりしか行われなかったら、それは逆に医療を誤った方向に導く可能性があり、ACP を実践するために、患者の変化を受容し繰り返し相談する体制が構築されている。

また、同院では、「質問紙」の記入は、患者の意向を理解するための手がかりととらえており、記載された患者の意向に基づいて「そのように考えられるのはどのような理由からか」のように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。記載されていないことも患者の今の気持ちであることを大切に背景の思いを大切にしている。「質問紙」だけが話し合いではない。「質問紙」を使用しない人も、その人の状況や判断能力に応じて、患者が大切にしているこ

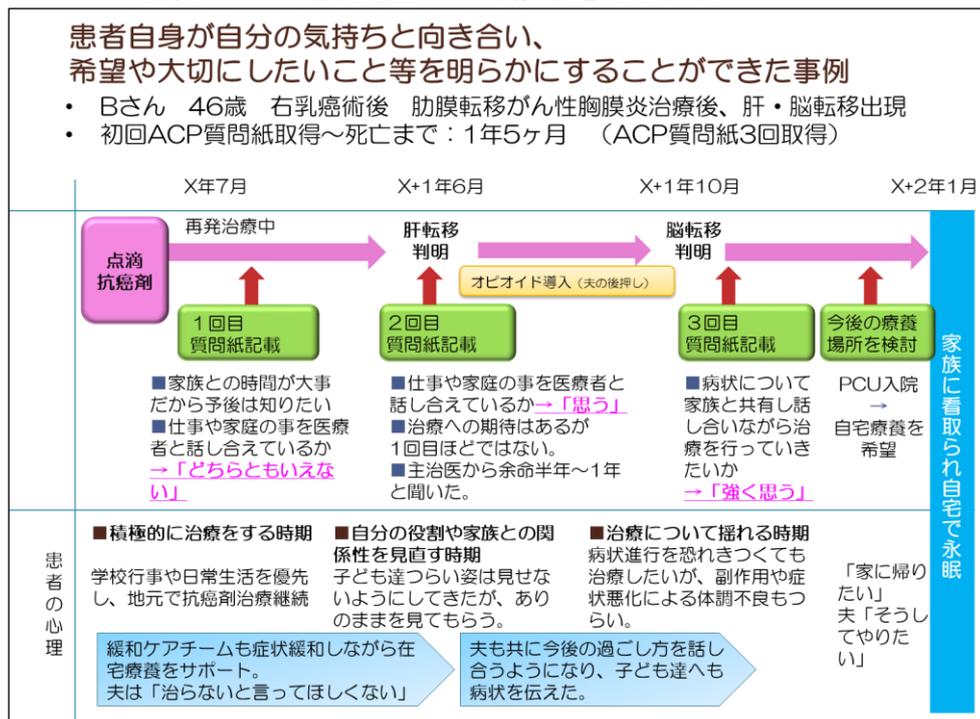
とはどのようなことかを家族等の話もよく聴きながら患者にとっての最善について患者家族の意向も大切にしながら医療ケアチームと共に話し合いながら進めている。

さらに、同院においては、以上のような質の高いACPを進めるために、医師、看護師、スタッフ等が、ACPとはこれからの医療に関する個々の患者の価値観、人生の目標、意向を理解し、共有することを支える「プロセス」であり、その目的は、患者が自らの価値観や目標、意向に沿った医療を受けられるように支援することであるということについて、十分に意識の共有がなされるような取組みが行われている。

個々の病院において、ACPが機能するようにしていくためには、こうした体制の構築や院内での意識の共有が不可欠であろう。同様に、社会全体でACPを推進していくためには、病院内でACPを機能させるために病院内での意識の共有が必要であるように、社会全体での意識の共有すなわち「社会的合意」を形成していく必要があるであろう。『身寄り』のない人の医療に関する意思決定を支援していくうえでは、『身寄り』のない人が自ら決定を行えない場合に、どのようにこれを支援するのか、誰が本人の医療に関する意思決定を代行するのか、といった課題に関して、個々の病院における体制の構築と意識の共有が必要であるし、それを可能にする地域全体の「社会的合意」が必要であると言えるであろう。

相良病院のACPに関する取組みは、直接、『身寄り』問題に対応したものではないが、今後、ACPを推進し、ACPの推進を通して『身寄り』のない人の医療に関する意思決定の問題を解決していくためには、同院におけるACPに関する考え方、ACPを実践するための体制や意識の共有等が非常に参考になると考え、これを取り上げた。

図表Ⅱ-6-4 相良病院でACP質問紙を活用したケース



(出典) 相良病院提供資料

図表Ⅱ-6-5 質問紙

共に治療について考えていくための質問紙 (Ver. 2)

当院では、病状によらず、すべての皆様にそれぞれの方に適した治療法をどのように提供すべきかについてご本人やご本人にとっての大切な方と一緒に考えていきたいと思っています。

- 現在のあなたのお考えを可能な範囲で教えてください。回答はいつでも変更できます。
- お答えの内容によって診療・看護上の不利益を被ることは一切ありません。
- 答えにくい質問やあてはまらないと感じる質問は空欄のままです。
- お答えいただく中で心配なこと、不安に思うこと、医療者に相談したいことなどありましたら、いつでもお声かけください。途中で回答をやめることもできます。
- 選択式の項目はあてはまるものに☑を、記述式の項目はご自由にお答えください。

お名前	担当医 看護師	記入日	年 月 日
-----	------------	-----	-------

1) あなたの治療に携わる医療者（医師や看護師など）との話し合いについてお尋ねします。
感じておられるありのままのお気持ちをお聞かせください。

- 1) 医療者と十分に話し合いながら治療を進められていると思いますか。
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない
- 2) 医療者は、病状や治療に関して十分な説明をしてくれていると思いますか。
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない
- 3) 医療者は、あなたが大切にしたいことを十分に聴いてくれていると思いますか。
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない
- 4) 医療者は、あなたの疑問や気がかりについて相談に応じてくれていると思いますか。
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない
- 5) 医療者の話を聞いた後、今後どうしたら良いかわからないような気持ちになりますか。
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない

2) 今後の話し合いについて、ご希望をお聞かせください。

1-1) 医療者に聞きたいこと、話し合いたいことはどのようなことですか。(あてはまるものはいくつでも)
 今後起こりうる症状や生活への影響 今後の生活の過ごし方 病気の今後の見通し
 その他 ()

1-2) 予後（予想される平均的な余命）についてできるだけ詳しく知りたいと思いますか。
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない

2) 病状についてご家族とも話し合いながら、治療を進めていきたいと思いますか。
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない

3) 未成年のお子さんがおられる方は、病状についてお子さんへも伝えていきたいと思いますか。
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない
 子どもによって違う 迷っている (相談希望 家庭内で考えたい)

3) 今後の治療について、ご希望をお聞かせください。

1) 治療方法を決めていくときに、あなたが大切にしたいことはどのようなことですか。
a 副作用はある程度我慢してでも最も効果の高い治療を受けること
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない

b きつい（つらい副作用がある）治療はなるべく避けること
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない

c 生活の質（自分が希望するような生活の過ごし方、満足感、充実感）を大切にすること
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない

2) 今後の治療や生活について、気がかりなことはどのようなことですか。

3) これから大切にしていきたいことはどのようなことですか。(あてはまるものはいくつでも)
 自立した自分でいられること 楽しみや喜びがあること
 家族や友人との時間を過ごすこと 家庭や社会の中で自分の役割を果たすこと
 仕事を継続すること 痛みや苦しみの少ない状態で過ごすこと
 自分の意思で治療を選択すること 大切な人と一緒に治療について考えること
 治療費の負担ができるだけ少ないこと
 その他 ()

4) あなたを支えていること（あなたが支えられていると思うこと）はどのようなことですか。

5) あなたご自身にとって、治療の目標とはどのようなことですか。

4. 将来に備えて、ご自身のお考えや大切な人との話し合いの状況について教えてください。

- 1) ご自身の今後の過ごし方について、考えたことがありますか。 ある ない
一考えたことが「ある」方は、そのことについて大切な人にお話になったことがありますか。
 すべて伝えている 大事なことは伝えている あまり伝えていない 伝えていない
一伝えておられる場合、あなたの大切な方はあなたのお考えに同意しておられますか。
 すべて同意している ほぼ同意している 一部同意している 同意していない
- 2) あなたの今後の過ごし方に対する大切な人の希望や思いをお聞きになりましたか。
 十分に聞いている 聞いている あまり聞いていない 全く聞いていない
- 3) あなたがご自分でご自身の意向を医療者に伝えることが難しいような場合、あなたの代わりに治療などに関する判断をしてくれる人はいますか。
 いる いない 今は考えていない
一「いる」方はその方のお名前 () ・あなたとの関係 ()
一その方には代わりに判断して欲しいことを伝えてありますか？ (はい いいえ)

5. このような質問紙は、あなたの心理的な負担になりましたか？
 そう思う ややそう思う どちらともいえない あまりそう思わない そう思わない
社会医療法人博愛会相良病院

(出典) 相良病院提供資料

(5) 病院が中心となった「地域包括ケアシステム」の構築に向けた 取り組みが『身寄り』問題も解決している事例 (肝属郡医師会立病院)

肝属郡医師会立病院では、平成 24 年度から在宅医療連携拠点事業を開始した。同事業は、高齢者の増加、価値観の多様化に伴い、病気をもちつつも可能な限り住み慣れた場所で自分らしく過ごす「生活の質」を重視する医療が求められているところ、在宅医療を提供する機関等を連携拠点として、多職種協働による在宅医療の支援体制を構築し、医療と介護が連携した地域における包括的かつ継続的な在宅医療の提供を目指すものである。

同事業の対象地域は、鹿児島県錦江町及び南大隅町とされたが、各町の人口はそれぞれ約 9,300 人、約 7,700 人、県内でも特に高齢化・過疎化が進んでいる地域である。さらに人材不足も進行する中で地域医療崩壊が懸念され、必要に迫られての同事業への着手であった。「人」も「資源」も「サービス」も少ない状況で、どのような形で地域を支えていけばよいのか。地域全体が困っている中、地域全体を支える体制作りを目指した。

具体的には、(1) 多職種連携の課題に対する解決策の抽出(①全関係機関へのアンケート調査②連絡協議会の開催(月 1 回)③ケースを通じた課題解決)(2) 在宅医療従事者の負担軽減の支援(3) 効率的な医療提供のための多職種連携(4) 地域住民への普及啓発活動(5) 医療、介護従事者を対象とした研修会を実施した。

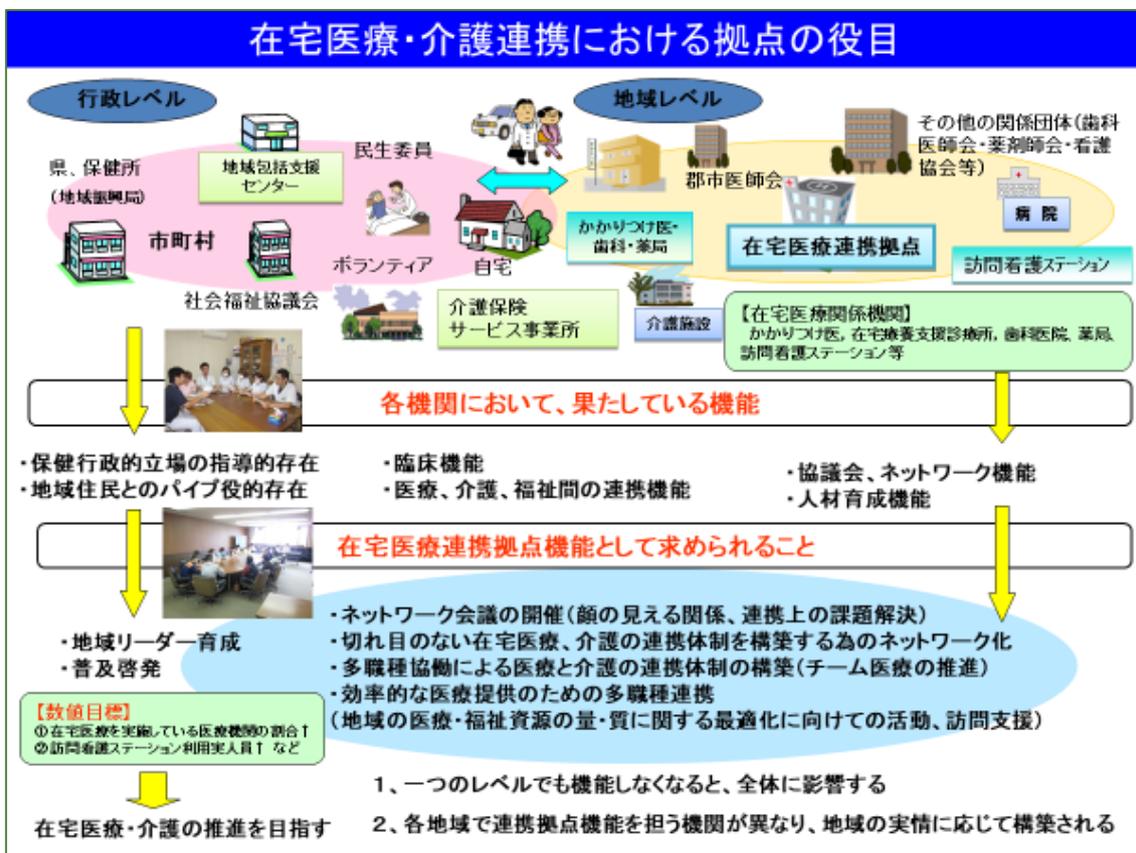
こうした諸活動の結果、医師会所属の医師の間はもちろん、行政者関係者・介護関係者を含め、地域の関係者・多職種の間で「顔の見える関係」が構築された。地域の需要に関する真摯な議論がなされ、訪問診療や訪問入浴サービスの町外へのサービス拡大が実現する等、行政間の協力体制の構築が可能となった。また、救急時の受入体制の強化も図られた。医師会立病院が拠点となることで、連携の図りにくい医師会や多職種からも協力体制が得られ、人材、資源が乏しく高齢化が進行する地域においても、関係機関を巻き込むことで、医療依存度の高いケースやターミナル期であっても在宅医療を継続する体制作りが実現された。

これらの活動は、直接『身寄り』問題と無関係のようにも思われるが、医療・介護の連携の深化、地域包括ケアシステムの体制づくりを通じて、『身寄り』のない人を一機関が抱え込むのではなく、地域全体で支えることができるようになった。見知らぬ事業者間で『身寄り』のない人を押し付け合うのではなく、例えば、『身寄り』のない患者が入院を要するような事態において、「顔の見える関係」にある介護関係者、社会福祉協議会、行政等が必要な支援を提供してくれるので、病院としても『身寄り』のない患者を安心して受け入れることができるようになった。限られた機関しかないからこそ、

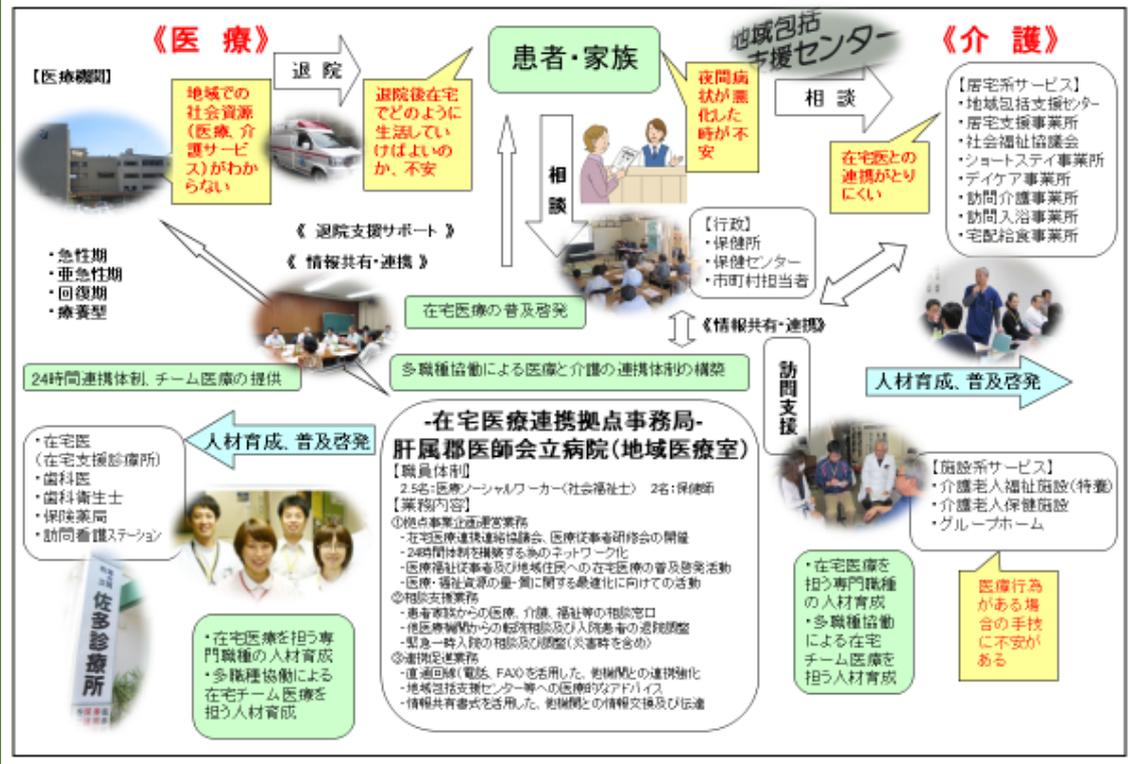
それぞれの責任感や関係者間の団結力が強く、信頼関係をもって支援にあたる事ができるとのことであった。

以上は、医療・介護の連携、多職種連携、地域包括ケアシステムの構築といった営為が、『身寄り』問題の一部を解決している事例であると言えるであろう。地域力の強化が『身寄り』問題の解決に資することを示す典型的な事例であると思われる。また、こうした活動を通じて多職種が一堂に会する機会を持つことは、単に医療・介護の領域にとどまらず「地域興し」の一助ともなっているのではないかと。

図表Ⅱ-6-6 在宅医療・介護連携



【在宅医療・介護連携拠点イメージ図】～住み慣れた地域で安心した生活を送る為に～



(出典) 肝属郡医師会立病院提供資料

(6) 地域における身寄り問題から見える課題

以上のように、鹿児島という一つの県の中を少し見渡しただけでも、『身寄り』問題に関連する様々な取組みが存在しているのである。おそらく、鹿児島県が特殊なわけではなく、全国各地どの地域でも同様のことがおきているのではないだろうか。こうした様々な取組みの今後の進展において、『身寄り』問題を意識的に取り組むことが求められるのではないであろうか。地域福祉・地域包括ケアシステム・地域共生等に関する取組みを進展させ、誰もかが排除されることなく共に暮らすことのできる地域づくりを目指すならば、必ずや『身寄り』問題に直面するはずであり、避けて通れない課題のはずである。特に、連帯保証・身元引受、医療に関する意思決定、金銭管理及び死後対応といった具体的な問題は、どうしても解決が必要な課題であり、地域福祉・地域包括ケアシステム・地域共生等に関する取組みにおいても具体的な取組みを行うべきであろう。

(1) 開催目的

本調査研究事業の報告書を取りまとめるにあたり、『身寄り』問題に関わる団体にとってより有益になるものを目指すことを目的に、主にヒアリングに協力頂いた団体の担当者等を招請し、第4回検討委員会の開催と合わせてミニフォーラムを開催した。

(2) 開催概要

① 日時

2020（令和2）年3月3日 13時30分～

② 場所

TKP 浜松町ビジネスセンター ミーティングルーム8B

③ 参加者

計21名

- ・ヒアリングにご対応頂いた関係者等 11名
- ・委員 5名
- ・厚生労働省 2名
- ・事務局 3名

④ 議論の内容

ミニフォーラムでは、報告書素案を基に、参加者それぞれの立場にて、日ごろ感じている『身寄り』のない人への支援の課題等に関する意見交換を行った。

【 主な発言内容 】

1) 『身寄り』問題に関する視点

- ・当事者が「身寄りがない」ことが自分の生きづらさ、困難の要因と思わなくてもよいような状況となることが理想である。本人、支援者ともに『身寄り』がないことは例外的なことではなく、それをスタンダードとして扱うような、発想の転換、社会的な合意が必要となってきた。

2) 当事者どうしの互助について

- ・本人の意思が確認できない際には、本人の意思を推定できる「家族等」という概念を用いて対応していくというガイドラインができた。これで法的にはかなり整理されたが、問題はそれが社会常識に合うかどうかである。
- ・医療に関する意思決定は本人が行うものであるが、本人への確認が困難な場合は家族に確認するというのが社会の慣習になっている。それを既存のガイドラインでは「家族等」としている。その“等”の部分について、「この人が私の医療同意をする人」だと本人が家族以外の人を指定し、実際にその人が医療同意を本人のために実行するには、社会的な合意が必要となる。

3) 医療に関する意思決定について

- ・現在、各種ガイドライン等で表面的な部分は整理されており、本人の意思確認ができない場合の対応として、複数の専門家による話し合いの場の設置というかたちでまとめられている。概ねの課題は一見解決しているようでも、実は課題の周辺には解決しきれない要素が残っており、現場に支援に入っている人から見ると、言葉で現しにくく、マニュアル化が難しい部分がある。
- ・結局は誰かが、他の人と話しながら決定していくほかない。ガイドライン等に示しきれない部分も含めて『身寄り』のない人への対応という概念に含まれるのではないか。
- ・『身寄り』がなくて本人に意思表示が難しいような場合であれば、病院が倫理委員会等にて話し合い、その決定をカルテに記録することが一般的なプロセスである。その際、医療従事者たちは本人の過去のことがわからないため、元々その人はどういう人なのか等を知りたい。地域の支援者にも医療に関する意思決定に参加していただき、本人の生活についての情報を共有して欲しい。
- ・「積極的権利擁護」の考え方として「『身寄り』がない当事者を中心に据え、当事者が置かれた環境を当事者が自ら変えていく」という部分が大切である。皆が集まって決めることは重要である一方、その怖さへの自覚も必要。例えば、少ない人数で決めることには責任感が伴うが、皆が集まるとそれが薄まってしまうという恐怖である。まずは、なるべく本人が自分のことを決めていけるよう取り組んでいくべきである。
- ・家族は本人に代わるものではなく、本人の意思決定支援にあたり、家族が果たせる固有の役割があるという考え方が重要。本人の子どもとして、親として、兄弟として、パートナーとして等、それぞれがその役割をもって、意思決定支援に参加することが求められる。

4) 家族による支援の考え方

- ・社会は家族に対して「本人に対して何かしらの支援をしてくれるもの」と期待しており、それが規範にもなっている。そうした規範に対し、経済的・時間的・体力的・精神的に応えられる家族であれば対応が可能であるが、そうではない家族にとっては重圧になる。その蓄積の結果、耐えきれなくなった家族が本人と縁を切るということにもつながりかねない。社会の家族に対する支援の期待というものが、実は逆に『身寄り』のない人を増やしている可能性もある。
- ・家族や互助の仲間等「色々なつながりをたくさん持つ」ということは、豊かな意思決定ができる環境を持つことにつながる。

5) 都道府県の役割

- ・現場では誰がキーパーソンとなり意思決定をするかということをごましく思いながら取り組んでいる実態がある。こうした点を踏まえ、事後に倫理的な振り返りのような観点で、振り返りカンファを開催すべきではないか。事後のカンファを組織単位や市町村単位で行うのは難しい可能性があるため、都道府県が主導で進めることが望ましい。
- ・今までの行政は役割分担論が中心になっていたが、近年、役割は「重層的でよい」という発想になってきた。仕組み作りや個別事例に関して、都道府県が市町村への調整や下支えの枠組みを持つということは今後重要になる。

6) 金銭管理について

- ・成年後見制度や日常生活自立支援事業を活用している場合であれば、後見人や支援員が金銭管理支援を実施することができる。しかし、支援制度を使っていない『身寄り』のない人への対応は金融機関によって対応が様々で、現在のところ非常に曖昧になっている。金融機関にも検討会に入っただき、チェック・ルール作りに関わってもらうことが必要。
- ・高齢者が「誰に」付き添われて来た場合であれば対応できるのか、というルール作りは金融機関にとっても重要なものである。

7) 子ども・若者の支援について

- ・職業訓練や教育を受けようとする時、または奨学金を受けようとする時には成人になっていても多くの場合は身上書のようなものが必要になってくる。若者のキャリアアップを阻む要因の一つが『身寄り』がないこととなっている可能性がある。

⑤ 当日の会議状況写真



Ⅲ. 総括

(1) 『身寄り』，『身寄り』がない，『身寄り』問題

『身寄り』とは，『身寄り』がないとは，『身寄り』問題とは，今まさにこれらの言葉が指し示すものは何かについて議論が始まったところである。当然ながら，本調査の実施にあたり設置した検討委員会においてもこれらの用語の定義について議論が行われたが，それぞれの用語について「狭義」と「広義」が示される等，簡単に議論が収束するものではなかった。今後，『身寄り』問題の解決に向けた取組みを広めるうえで，これらの用語に関する議論は，関与するもののすべてにとって重要であると考えられるため，あえて定められた定義を示すだけでなく，検討委員会での議論そのものを報告することとする。

① 『身寄り』

『身寄り』とは，デジタル大辞泉の解説によれば「身を寄せるところ。親類・縁者。「身寄りのない老人」とされており，大辞林第三版の解説によれば「同じ血筋を引いた者。親類。一族。「頼るべきもない」とされている。¹⁸本報告書においても，『身寄り』は以上のような意味で用いている。

ところで，上記のいずれの文例においても『身寄り』がない場合を引用しているのは印象的である。つまり，『身寄り』はあるのが当たり前であって，ない場合において初めて『身寄り』という語が用いられるのである。

『身寄り』を決めるのは本人であるべきではないか，という意見があった。医療に関する意思決定の場面において，身近な親族等がない場合に，医療提供側が遠い親戚を見つけてきて医療同意を取ろうとする場合があるという報告があったが，その「遠い親戚」は本人の『身寄り』なのであろうか。逆に，施設入所した本人を繰り返し訪問し見舞ってきた友人に，本人の死亡の事実が知らされず，葬儀も埋葬も終わってからその事実を知ったという事例が報告されたが，その「友人」は本人の『身寄り』ではなかったのであろうか。

高齢者・障害者等の支援付き意思決定の場面において「親密圏」という概念が登場している。¹⁹支援付き意思決定は，本人の「親密圏」にあるもの，すなわち，本人の身近なコミュニティによって支援されるべきであるとされる。『身寄り』問題の解決に向けて，「親密圏」という考え方が鍵となるのではないかと，この意見があった。

¹⁸ <https://kotobank.jp/word/身寄り-640341>

¹⁹ 障害法をめぐるいくつかの基礎的論点 ―日本障害法学会第1回大会研究報告に寄せて―（池原毅和）

② 家族による支援

人が自分で自分のことをできなくなるとき、例えば、病気するとき、怪我をしたとき、介護を必要とするようになったとき、死んだとき、その人に対する支援は、まず、家族がするものであるという前提で、この社会は構築されているのではないか。家族は、「家族による支援」を提供することを当たり前に期待されているし、社会は家族に対してそうした支援を提供することを当たり前に期待しているといえるのではないか。

こうした「家族による支援」は無論否定されるべきものではなく、家族間の支えあいは現在もこれからも非常に重要なものであるが、「家族による支援」が提供されるのが当たり前とされ、「家族による支援」が提供されない場合に、地域や社会がどのように対処すべきかについて検討することを怠ってきたのではないか。また、「家族による支援」の提供が当たり前とされることで、社会からの「家族による支援」への期待が、家族にとって負担・重圧となる場面があり、そうした負担・重圧がかえって家族関係を崩壊させる、家族間の関係を断つ決断に導く、ひいては虐待をうむといったことも起きているのではないか。「家族による支援」が、特に根拠はないものの、最優先されるといふ文化、雰囲気があり、そのために家族以外のものが「家族による支援」に不適切な点があると感じて、適切に介入することを難しくしているのではないか。

以上のとおり、『身寄り』問題の解決に向けては、「家族による支援」のとらえ直しが必要である。地域共生社会づくりにおいては、「家族による支援」を最優先とするのではなく、「家族による支援」を地域による支援、社会による支援と並列化し、本人を取り巻く一事象ととらえるべきである。

親権についても同様であると考えられる。「家族による支援」が提供されるのが当たり前とされ、「家族による支援」が提供されない場合の対処の検討を怠ってきたように、親は子を思うのが当たり前とされ無条件に親権が付与されているため、親が適切に親権を行使しない場合における対処の検討が不十分なのではないか。²⁰「家族による支援」を受けられない子ども・若者の問題を解決するためには、親権のあり方についても再検討が必要である。親権もそれを絶対視するのではなく、「家族による支援」と同様に、地域による支援、社会による支援と並列化する必要がある。

③ 『身寄り』がない

『身寄り』がないとは、頼れる『身寄り』がおらず「家族による支援」が受けられない状態のことである。親族がいても、交流がない、関係性に問題がある等の理由から、一般に期待されるような「家族による支援」が受けられない場合、『身寄り』がないととらえるべきである。関係性に問題がなく「家族による支援」が期待される場合でも、在住地が遠隔で『身寄り』が近くにいない場合、『身寄り』がないのと同様の問題を抱

²⁰ 児童虐待防止法改正のなかで、段階を追って親権に対抗するために行政が介入する権限の強化が図られてきてはいる

えることもある。例えば、鹿児島に在住しているひとり暮らしのお年寄りが入院することになった場合において、その人に息子や娘がいても、その息子や娘が東京にあるいは海外に在住している場合、「家族による支援」の一部に支障が生じる。特に、子ども・若者の場合、『身寄り』があっても「家族による支援」が受けられないこと、「家族による支援」に弊害があることが問題となる場合が多い。

現状においては、日常生活や支援の現場などで『身寄り』がないという状態を例外的な事例として扱っているが、すでに『身寄り』のない人は少なくなく、『身寄り』がないという状態を例外としてではなく、「第2のスタンダード」として扱うべきであるという意見があった。そもそも、『身寄り』がないということ、それ自体が問題なわけではなく、『身寄り』がない場合に対処できていない社会に問題があるのだという意見があった。また、確認的に、『身寄り』がないことについて、本人に責任を帰すようなことになってはならないという意見があった。

④ 『身寄り』問題

人が自分のことを自分でできなくなった時に、誰がその支えを提供するのか。我が国の社会システムにおいては、多くの場面において、その支えを家族が行うことが前提となっているのではないだろうか。赤ちゃんのとき、子どものとき、怪我をしたとき、病気になったとき、障害を負ったとき、認知症になったとき、死んだとき、生老病死の過程の様々な場面で、人は自分のことを自分でできなくなるのであるが、その際には、「家族による支援」があることが当たり前とされている。

また、我が国においては、様々な場面で連帯保証が必要とされる。住居を賃借するとき、病院に入院するとき、施設に入所するときなどである。

「家族による支援」は決して否定されるべきものではないが、「家族による支援」が当たり前とされていて、かつ、連帯保証が当たり前で要求される社会において、頼れる家族・親族がいない、すなわち、『身寄り』のない人が「家族による支援」が受けられず、また連帯保証人を確保することができず、居住・医療・介護といったいのちと暮らしに関わる重要な場面で排除されているのではないか。事実、『身寄り』のない人が、連帯保証・身元引受、医療に関する意思決定、金銭管理、死後対応等、個別具体的でかつ明確な困難を抱える事態が生じている。当調査研究事業においては、このように考え、こうした問題を『身寄り』問題と定義することとした。²¹

『身寄り』問題と社会的孤立の問題は大きく重なり合うが異なるところもある。社会的に孤立していなくても『身寄り』のない人は、いざ入院となったときに連帯保証の問題を抱えることになるし、社会的に孤立していても『身寄り』がいて「家族による支援」が受けられる人は、同様の困難を抱えることにはならない。

²¹ 当該部分は、平成30年度厚生労働省社会福祉推進事業「『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」におけるものと同じである

ところで、『身寄り』問題が上記のような問題であるとして、これが解決した状態とはどういう状態であるのか、といった議論が行われた。これに対して、各個人が完全に独立した状態でその尊厳を尊重されながらも、互いにつながりあって生きていける社会の状態ではないか、『身寄り』もそのつながりのひとつであるが『身寄り』がなくても地域や社会の中でそうしたつながりを得られるようにならなければならない、といった意見があった。

『身寄り』問題は、障害の社会モデルと同様にとらえることができるという意見があった。例えば、足が不自由で車いすを使用している人が鉄道を利用して外出することができないとして、それはその人の足が不自由であることに障害があるのではなく、車いすで鉄道を利用できないという社会の側に障害がある、ととらえるのが障害の社会モデルであるが、同様に、『身寄り』がないことに問題があるのではなく、『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に問題があるのである。つまり、『身寄り』問題は『身寄り』のない人個人の問題ではなく、社会の問題である。

(2) 『身寄り』問題から「家族による支援」のとらえなおしへ

以上のような考察から、『身寄り』問題とは、「家族による支援」の効果のあり方の一事象であり、必要とされるのは「家族による支援」のとらえなおしであることが明らかとなった。図表Ⅲ-1-1のA象限、すなわち『身寄り』があつて、その『身寄り』のものと助けあふ関係にあるというのが、当たり前的前提とされている形である。そして、その真逆であるD象限、すなわち『身寄り』がなく、そのことで困難を抱えているのが『身寄り』問題である。しかし、C象限のように『身寄り』があつてそのことで困難を抱えているケースも多数ある。虐待、ネグレクト、依存症における共依存等、さらには医療に関する意思決定や居所の決定などにおいて家族の意向が自らの意向よりも優先されてしまうケース等もあり得よう。逆に、B象限のように『身寄り』がないからそうした困難を抱えずに済むケースもあり得る。

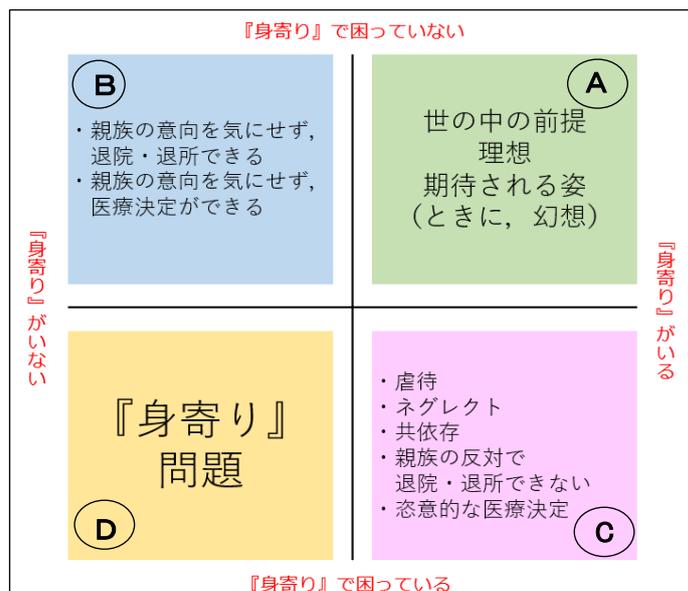
このように考察すると、『身寄り』問題という一事象だけでなく、「家族による支援」というもの全般をとらえなおす必要があることが明らかとなる。

さらに、「家族による支援」が当たり前とされるこの社会は、支援を行う家族には、支援を行うだけの「余裕」、すなわち、支援を行うに足るお金や支援を行うに足る時間、負担を負うことのできる心身の健康さがあることが前提とされていないであろうか。

例えば、小学生の子育てをしている夫妻の一方が病気になり、しかもその親が介護を要する状態になったとする。残された配偶者は、親の元に駆け付け子として必要な事務や支援を行い、病院に駆けつけ配偶者として手続や世話をを行い、家に帰ると親として子のために家事を行わなければならない。

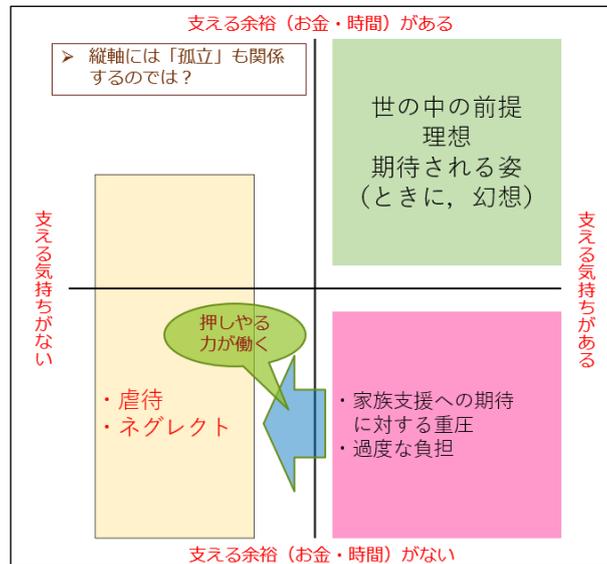
それだけの支えを提供するだけの金銭的余裕，時間的余裕，肉体的余裕，精神的余裕があればよいが，そうでない場合の重圧や過度な負担はいかほどのものであろうか。社会による「家族による支援」に対する期待が，かえって家族間の支えあう心を奪い，家族の関係性を壊すといった結果を生じさせている場合もあるのではないだろうか。

図表Ⅲ-1-1 「家族による支援機能」イメージ図



(出典) 平成30年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金(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」P90より

図表Ⅲ-1-2 「家族による支援機能」イメージ図2



(出典) 平成30年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金(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」P91より

(3) 「家族による支援」のとらえなおし

以上のような議論を経て、検討委員会では、『身寄り』問題の解決のためには、「家族による支援」をとらえなおす必要があるとされ、これについても以下のような議論が行われた。

一部これまでの議論と重複するが、「家族による支援」のとらえなおしという視点で、検討委員会における議論を紹介する。

① 「家族による支援」という前提

家族は、家族としての心情で結びついており、必要な時に支えあうことが当たり前の前提とされており、社会からそのように行動することが求められている。また、社会は、家族がそのように行動すること、すなわち常に「家族による支援」があることを前提に構築されており、そうでない場合の備えが不十分なのではないか。

『身寄り』問題とは、「家族による支援」があることが当たり前の前提とされている社会において、『身寄り』がないがために困難に陥るといった問題である。社会は、こうした「例外」に対する想定をしておらず、そのために、『身寄り』のない人が社会から排除されているのではないか。

『身寄り』があっても、虐待、ネグレクト、共依存、過干渉、「毒親」のように、『身寄り』によって困難に陥る場合もあり、近年、こうした問題が顕在化、増加している。

やはり、社会は、こうした『身寄り』が支えあわないという「例外」に対する備えが不十分であり、そのために問題が深刻化しているのではないか。

逆に、『身寄り』がないからこうした困難に陥ることから免れることもある。精神科病院に入院している人が家族の反対のために退院することができず、『身寄り』のない人の方が自由に退院に結び付いている、という報告があった。若者が「毒親」の過干渉から逃げ出すようにして実家を離れ、同様の体験をした若者どうしとの交流の中で自立していった、という事例もある。

『身寄り』があって『身寄り』は支えあうものであるという社会の前提はもはや一部にしかあてはまらないのではないか。少なくとも、そうした前提のみに立って社会のシステムを構築するのでは足りず、これまで「例外」とされてきた『身寄り』問題のケースや虐待のケースももう一つの前提として社会のシステムを構築すべきではないか。

② 「家族による支援」への期待について

社会は、家族に対して「家族による支援」を行うことを期待している。しかも、当たり前前提として、言い換えれば社会的な規範として期待しているのではないか。

そうした期待に、経済的にも、時間的にも、体力的にも、精神的にも応えられる人はよいが、そうでない人は、様々な形で重圧を感じる。しかも、それは、当たり前前提として、社会的な規範として期待されるため、その期待に応えないことは、社会のルールから外れることと感じられるのではないか。

そうした重圧に耐えかねた人が家族との縁を切るという決断を下すケースもあるのではないか。すなわち、社会の「家族による支援」に対する過度な期待が、『身寄り』のない人を増やしているのではないか。

また、そうした重圧に耐えかねた人が虐待に至るというケースもあるのではないか。献身的な介護者であったものが最後には要介護者を殺めてしまうという事件が起きている。極端に言えば、そうした重圧を具現化しようとし続けてしまう人が「毒親」になり、そうした重圧に耐えかねた人が虐待をしてしまうのではないか、という意見もあった。

精神科病院に入院している人が家族の反対のために退院することができない事例があると前述したが、家族の心情も理解できるのである。退院した精神障害者が地域の中で何か問題を起こしたとして、この社会では、家族はその問題に家族として必ず巻き込まれてしまうのである。家族はそれを知っているから退院に賛成できないのである。

社会による家族に対する「家族による支援」を行うことへの期待が、言い換えれば、家族は互いに支えあうものだという社会の規範が、かえって、家族間の円満な関係や支えあいを阻害している場合があるのではないか。

③ 「家族による支援」の優先

「家族による支援」が、特に法的な根拠はないにもかかわらず、最優先されるという文化や雰囲気があるのではないか。

そのために家族以外のものが「家族による支援」に不適切な点があると感じても、適切に介入することを難しくしているのではないか。例えば、家族が認知症高齢者の金銭管理をしている場合において、その管理方法が適切でないと感じられても、介護サービス事業者等は、これに介入することが難しい。医療同意についても、家族の意見が優先され、医療関係者等周囲のものがその意見に疑問をいただいても異議を述べるのが難しい。

また、「家族による支援」が最優先されるという文化や雰囲気が、上記の「家族による支援」に対する期待による重圧を高めているのではないか。

本人が障害者、認知症高齢者等である場合、本人の意見よりも家族の意見が優先されてしまっている場合もあるのではないか。

こうした「家族による支援」が優先されるという「原則」を打ち破るための介入方法として、現状では、虐待通報と成年後見制度の利用くらいしか方法がなく、非常にハードルが高い。本人を中心に、他人である支援者と家族が対等な立場になる必要があるのではないか。

④ 「家族による支援」のとらえなおし

以上から、「家族による支援」について、我々の社会がどのようにとらえるべきかという課題について、次の3つのことがいえるのではないか。

- 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」を当たり前で期待したり、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

そのためには、まず個人を、家族からも社会からも地域からもなにもものからも完全に独立したひとりの人として、その尊厳を最大限に尊重すべきであるという権利擁護の基本に立ち返る必要がある。

そして、「家族による支援」を地域による支援、社会による支援、つまり「他人による支援」と並列化し、本人をとりまくひとつの事情・事象という位置に据え直す必要があるのではないか。

それは、「家族による支援」を軽視するものではない。現在もこれからも家族間の家族の心情に基づく支えあいはその重要性を減じることはないであろう。ただ、それを、本人を中心とした地域による支援、社会による支援とともに位置づけ、どちらを優先するということでもなく、本人の権利の擁護のために最大限に活用し、本人の幸福を実現するということである。

さらに、「家族による支援」への過度な期待を抑止し、地域による支援、社会による支援と並列化するということは、かえって、健全な家族関係を護ることになるであろう。

本人の意思を最大限尊重するために、「家族による支援」をとらえなおし、家族以外の周囲のもの、地域、社会等との関係性について再検討し、「家族による支援」を絶対視せず、「家族による支援」を、本人を取り巻く一事象にとらえて、本人を中心に、あるべき支援の形、あるべき関係性の形を考察する必要がある。

特に虐待やそれに近い環境で育った若者への支援の場合、ケースによっては、本人が主体であることを前提としつつも、家族以外の周囲のもの、地域、社会等が必要な支援を提供することにより、家族間の関係性の再構築が図られていく場合もあるのではないかと考えられる。

また、家族には「家族固有の役割」というものもあるのではないか。血縁あるいは結婚という特別な絆で結ばれた家族だからできる役割は尊重されるべきである。ただし、「家族固有の役割」も地域や社会との関係性の中で考察されるべきであり、家族だからと押し付けられるものになるべきではないであろう。「家族固有の役割」は、社会の円滑な運営のために家族が抱え込まれるものではなく、家族という関係性ゆえに家族だからできる役割であろう。

認知症患者の家族に対する支援、障害者の家族に対する支援、依存症患者の家族に対する支援、子育て支援等、「家族による支援」ではなく「家族に対する支援」が様々な分野で実践されている。このように地域や社会が家族という属性に対して支援を提供する実践の中に「家族による支援」のとらえなおしに向けたヒントがあるのではないか。

社会は、家族に対して、当たり前のように連帯保証人や身元引受人になることを求めている。これに対して、家族は、家族であるという理由で、連帯保証の意味も、身元引受の意味も十分検討することもなく、家族のために、連帯保証人欄や身元引受人欄に、疑問をいなくともなく署名してきた。それがこれまでの家族像であり「家族による支援」とはそのような理屈抜きの「丸抱え」であった。

おそらく、家族にこうした「丸抱えする義務」があることの反射が「家族による支援」優先の意識につながっているのであろう。

これからの「家族による支援」は、「できること・できないこと」を明示した支援であるべきではないか。家族が社会に対して「ここまではできますが、ここからはできません」と堂々と言える社会であるべきであろう。社会は家族に対して、連帯保証人欄への署名を求めるのではなく「このような支援はしていただけますか」と尋ねるべきで

あろう。そして、家族ができないことは地域や社会が負担すべきであろう。そのように家族と地域や社会が対等な関係で本人に関与すべきであろう。

『身寄り』問題の解決に向けた総合的な地域づくりと個別の課題解決

『身寄り』問題の解決のためには、『身寄り』のない人が地域の中で社会的に孤立することなく、地域との「つながり」をもっ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・身元引受、医療に関する意思決定、金銭管理及び死後対応といった『身寄り』がないがゆえに起きがちな個別の課題の解決に向けた取組みの双方が必要である。

現在、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。こうした地域づくりの取組みにおいては、これを推進している人たちが『身寄り』問題を意識して行っている場合でなくても、優れた取組みの結果として、『身寄り』問題の一部を「吸収」している場合があることが事例をとおして明らかとなった。『身寄り』のない人が地域とつながったり、あるいは『身寄り』のない人どうしが支えあい助けあう関係を構築し、『身寄り』のない人が地域住民、支援者、行政等による重層的なセーフティネットや支援の輪に包摂されることによって、『身寄り』問題が『身寄り』問題として具現することなく地域の中で「吸収」されているのである。社会的孤立を防止し解消する総合的な地域づくりの取組みは、『身寄り』問題を解決するための前提条件あるいは基盤となるものであると考えられる。

一方、社会的孤立の問題と『身寄り』問題は大きく重なるものの異なる部分があり、『身寄り』問題特有の個別の課題は、社会的孤立の解消だけでは解決し得ないものである。例えば、地域とのつながりがあり友人も多数おりまったく社会的には孤立していないが家族・親族等の『身寄り』がないという人が、病気が見つかり入院が必要になった際に病院から連帯保証人を求められたとして、彼は友人らに連帯保証人になってもらうべきであろうか。このように、『身寄り』問題特有の個別の課題、特に連帯保証・身元引受、医療に関する意思決定、金銭管理及び死後対応については、これらの課題の解決それ自体に取り組む必要がある。全国には、これらの課題の解決に真正面から取り組んでいる様々な事例があることが明らかになった。

以上に述べたように、総合的な地域づくりと個別の課題解決の双方の取組みが必要とされるのは、『身寄り』問題に限らず、地域共生社会づくりの過程に立ちながら目の前の課題に挑む様々な場面に共通することであろう。

なお、家族による支援に頼ることができない子ども・若者の問題については、一層特化した取組みが必要である。家族による支援に頼ることができない子ども・若者が社会的に孤立することなく、地域との「つながり」をもつことは、子ども・若者が社会に巣立っていく基盤となるものであるが、単なる「つながり」では、若い彼ら彼女らにとっては脆弱であり、もっと強固な「後ろ盾」が必要とされている。子ども・若者には、進学、就職、住居の設定といった場面で「つながり」以上に重厚な「後ろ盾」が必要な

である。さらに、子ども・若者は失敗をするものであり、社会はそれを寛容に受け止める必要があるという前提に立つならば、失敗を受け入れるのもまた「後ろ盾」である。

図表Ⅲ-2-1 身寄り問題の解決に向けた総合的な地域づくりと個別の課題解決のイメージ図



当事者，事業者，支援者「三位一体」の取組みと行政の役割

『身寄り』問題の解決のためには、当事者、事業者、支援者のそれぞれが、それぞれの立場から『身寄り』問題に取り組む必要がある。また、それぞれの取組みがその他の主体の取組みと干渉しあい、循環しあい、行動や思考のキャッチボールを行うことで「三位一体」の取組みとなることが望まれる。

本報告書に触れる方の多くが社会福祉に関わるもの、支援者という立場にあるものであることが予想されるが、支援者はなんらかの社会的課題に直面したとき、自らの支援の質を高めること、量を増やすこと、新たな支援を創出すること、いずれにしても自らの支援によってその課題の解決を目指そうとする。しかし、『身寄り』問題の解決のためには、それだけでは不足すると考える。当事者、事業者を巻き込み、当事者、事業者、支援者「三位一体」の取組みが必要である。

まず当事者について、『身寄り』のない当事者は、主体的に行動することにより、『身寄り』がないことによって生じるであろう困難に備えることが求められ、支援者もそれを促すことが求められる。後述するとおり、医療に関する意思決定・金銭管理・死後対応等『身寄り』がないことで生じる困難は一定程度予測可能である。そうした問題が生じたとき、自らの意思を尊重した支援が提供されるよう、『身寄り』のない当事者自身が準備を行うのである。また、『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活動に大きな可能性がある。ここにいう「互助」とは、市場で取引されるものではなく、強制されるものでもなく、地域コミュニティあるいはテーマコミュニティにおいて、人と人との関係性に基づいて、参加者の自発的意思により行われる支えあいや助けあいである。『身寄り』のない当事者自身が、主体的に互助活動を行うことが求められ、支援者もそれを促すことが求められる。それは、決して義務ではなく、強制されるものでもないが、『身寄り』問題の解決に向けた営為の主人公は『身寄り』のない当事者自身であるべきだと考える。

次に事業者であるが、単身高齢者世帯が 2035 年には全世帯の約 2 割（男性 16.3%、女性 23.4%）になると予想されている中、自らの事業を今後も円滑に遂行するために、これまでと同じでよいのかどうか、事業者自身が検討する必要がある。例えば、これまでどおり、当たり前のように連帯保証人を求めているのか、換言すれば「家族による支援」があることを前提とした社会システムの中で事業運営を続けていてよいのか、ということを検討し、新たな事業スキームを構築する必要があると思われるのである。

そして、支援者は、上記のとおり、『身寄り』のない人が地域の中で社会的に孤立することなく、地域との「つながり」をもっ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・身元引受、医療に関する意思決定、金銭管理及

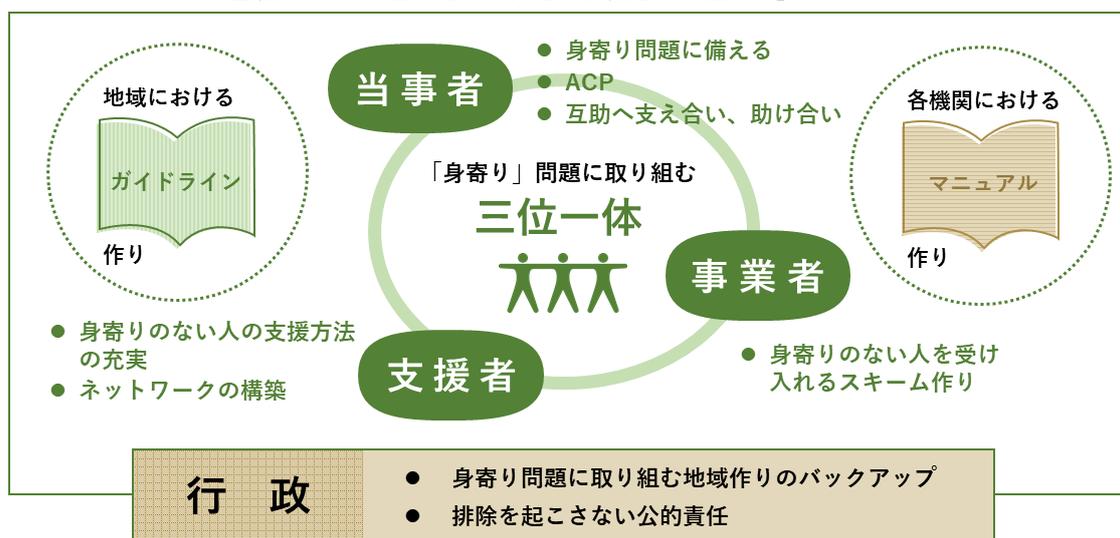
び死後対応といった『身寄り』がないがゆえに起きがちな個別の課題の解決に向けた取組みの双方に邁進すべきである。

さらに、『身寄り』問題は住居、医療、介護といったいのちとくらしの根幹にかかわる様々なサービスからの排除の問題を含んでおり、『身寄り』のない人の権利擁護の観点から行政の役割・責任が強調される。『身寄り』問題を解決しようとする当事者、支援者、事業者それぞれの取組みが行政との協働により公共性の高いものとなっていく必要がある。

また「障害の社会モデル」と同様の考え方と取組みが必要とされている。障害がある人が暮らしやすい社会は障害がない人にとっても暮らしやすい社会である。同様に、『身寄り』のない人が暮らしやすい社会は、『身寄り』がある人にとっても暮らしやすい社会である。「家族による支援」の有無にかかわらず、地域や社会において支えあい助けあえる地域・社会だからである。このように『身寄り』の有無にかかわらず暮らしやすいユニバーサルな社会・地域を創造していくべきであり、そのためには、住宅政策、医療、介護、地域福祉等様々な計画と実行が必要とされるため、行政の役割と責任が重大である。

以上述べた当事者、事業者、支援者「三位一体」の取組みの必要性そして行政の役割や責任についても、地域共生社会づくりの過程の中で個別課題の解決を目指すにあたっては、『身寄り』問題に限らずその他の課題においても求められる共通の姿勢であると思われる。

図表Ⅲ-3-1 当事者、事業者、支援者「三位一体」の取組み



(1) 「『身寄り』がない」を「第2のスタンダード」に

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。例えば、医療機関に『身寄り』のない人が緊急搬送されてきた場合や介護施設に『身寄り』のない人からの入所申込があった場合等において、支援機関・者は定まった対応方法を持たず、例外的なケースとして個別に対応を検討し、頭を抱え、時には対応を断るケースもあったであろう。

しかし、『身寄り』問題は、すでに普遍的に存在する問題であるという認識を持つべきである。少なくとも、例外的なケースではなくスタンダードなケース、「第2のスタンダード」ととらえるべきである。

まず、当事者自身が、『身寄り』がないことを自分だけの例外的な不幸やマイナスとはとらえず、世間ではよくあること、「第2のスタンダード」だととらえることである。そのようにとらえられれば、自らの置かれた状況に対して前向きに対処し、例えば病気になったときの医療に関する意思決定のことや死亡した際の死後対応についてより積極的に準備をしておこうという気持ちになれるであろう。地域住民どうしの支えあいや『身寄り』のない人どうしの「互助」にも積極的に参加する気持ちを持てるはずである。

事業者・支援者も『身寄り』問題を当たり前に普遍的に存する問題であるにとらえることで、これを前提とした対処方法を定める必要があるのであるが、その結果、本報告書で繰り返し触れられる「マニュアル作り」や「ガイドライン作り」が必要であるという帰結に至るはずである。

行政は、地域住民の権利保障に責任を持つべき立場として、自らが提供する行政サービスが『身寄り』のない人に対応できるようなものであることを再確認し、不備は是正すべきである。また、上記のような『身寄り』のない当事者による「準備」「支えあい」「互助」を後押しすべきであるし、事業者・支援者による「マニュアル作り」を後押しするとともに、地域における「ガイドライン作り」においては中心的役割を担うべきである。

(2) 積極的権利擁護

岩間伸之元大阪市立大学教授は、『身寄り』問題に関する取組みの先駆けであった平成21年の伊賀市社会福祉協議会による社会福祉推進事業²²等において「積極的権利擁護」について次のとおり触れている。

「権利擁護とは、援助の本質につながる深く重い概念である。各種の虐待や経済的被害、機会の剥奪や不当な扱い、差別や中傷等から本人を守るという権利侵害からの保護、また人として生活するのに最低限必要な衣食住をはじめとする生活上の基本ニーズの充足は、いうまでもなく権利擁護活動の中核をなすものである。これらを「狭義の権利擁護」とするならば、さらにそこから、「本人らしい生活」と「本人らしい変化」を支えるという「積極的権利擁護」にまで拡大してとらえることが求められる。」

「権利擁護とは、生命・財産を守り、権利が侵害された状態から救うというだけでなく、本人の生き方を尊重し、本人が自分の人生を歩めるようにするという本人の自己実現に向けた取組みを保障するものでなければならない。本人を保護したり庇護することが権利擁護なのではなく、自分の置かれた環境を自らが変えていく主体者として本人を位置づけることを意味するものである。」

そのうえで、「地域での「保証機能」づくりをすすめるにあたっては、単に賃貸住宅に入居したり施設や病院に入れるようにすることだけではなく、「保証」を切り口にして生活全体の支援を考え直していくことで、よりその人らしい生活を支援することをめざす。」としている。「保証機能」作りを目指すのみならず、保証機能をとおした援助において、本人の存在を尊重し、主体性を喚起するアプローチを求めているものと思われる。

今後、『身寄り』問題の解決に取り組むうえで、以上の「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ろう。『身寄り』がないことに対して、単に『身寄り』の代替をあてがうだけの支援を提供するのではなく、『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必要がある。

²² 平成21年度厚生労働省社会福祉推進事業「地域福祉あんしん保証システム」構築事業報告書「地域で保証機能を担うしくみづくり」に向けて（「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」・「地域福祉あんしん保証事業」の基本構想）伊賀市社会福祉協議会

(3) 社会保障と地域福祉の双方の必要性

『身寄り』がない当事者の主体性を確保し支援するという点では、早稲田大学の菊池馨実教授の社会保障のとらえ方が示唆に富む。菊池氏²³は、社会保障の根源的な目的を「個人の自律 (Autonomy) の支援と自立 (independence) の支援」にあるとし、社会保障制度は「個人が人格的に自律した存在として主体的にみずからの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備」だととらえる。社会保障には家族による扶養を代替する側面があるが、単に金銭、現物、サービスなど公的な給付による一律で画一的な生活保障だけではなく、菊池氏が言うように「個人の自律の支援」がさらに重要で、それは個人の主体的な営みが尊重され、たとえ『身寄り』がなくても自律した存在として自らの生き方を考えていけることへの支援が、今の社会保障には求められている。

そもそも、従来の社会保障制度は、一定の個別の問題の発生に対してそれを手当てする給付を行うことで問題の解決を図ってきた。例えば病気に対して医療保険、失業に対しては雇用保険、貧困に対して生活保護などである。しかしそうした個別給付にあっても、問題を抱えた人が必要な給付を受けつつ、支えてもらえる身近な支え手があること、例えば「家族による支援」を受けられることを前提としてきたのではないだろうか。家族扶養を代替する社会保障にあっても「家族による支援」が前提で、そこには過度な期待と、それを何よりも優先するべきだという社会の雰囲気や文化がある。個人の自律の支援を目的とする社会保障の視点から、改めて「家族による支援」をとらえ直してみる必要があるのではないか。

さらに菊池氏は、社会保障において「人生における特定の一時点ではなく、さまざまな事態に遭遇する人生の折々に、継続的な相談支援を必要とする」と述べる。この「継続的な相談支援の必要性」は、先に取り上げている地域共生社会推進検討会の最終とりまとめでも強調されている。本人の生きる力を引き出しながら、継続的に寄り添い、問題を一つ一つ解きほぐしていくことが相談支援の実践であり、様々な機関と協働しながら地域全体で個の生活を支えていくことを提言している。これはまさに地域福祉の取組みであり、相談支援を中核にしながらか地域全体でその体制を構築することができれば、社会保障の機能をも包含するのではないか。

このように、同一課題上に社会保障と地域福祉が交差する。今日の様々な福祉的課題において生じている事象であると思われる。『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、いずれも欠き難く重要である。

²³ 菊池馨実『社会保障再考』（岩波新書、2019年）

(4) 互助の可能性

前述のとおり、『身寄り』問題の解決に向けては、当事者、支援者、事業者それぞれの取組みが必要であると考えられる。『身寄り』のない当事者は、主体的に行動することにより、『身寄り』がないことによって生じるであろう困難に備えること、『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活動を行うべきでことが求められる。

中でも、互助の可能性について言及しておきたい。前述のとおり、ここにいう「互助」とは、市場で取引されるものではなく、強制されるものでもなく、地域コミュニティあるいはテーマコミュニティにおいて、人と人との関係性に基づいて、参加者の自発的意思により行われる支えあいや助けあいである。

のわみ相談所では、当事者組織「救生の会」を組織し、毎月2回、身近な情報や社会問題等の共有と学び、仲間づくりなどを行っている。また、共同墓・位牌堂を運営していて、年に2回、合同で供養も行っており毎回40～50人が参加しているという。

NPO 法人抱樸では、互助会を組織し、「ちょっとした手助けが欲しい」という時に、買い物、電球取り替え、草むしり、ペットの散歩等まさに「互助」の活動を行っているほか、安否確認・互助会レターの手配も行っており、さらに、「互助会葬」も行っている。会員が亡くなられた際には、サポート部門が事務手続を行い、協力してくれる葬儀社を利用し、互助会から花を出し、互助会からお礼を出し、互助会でお骨上げをするという。

鹿児島ゆくさの会は、NPO 法人つながる鹿児島がその活動を後援している『身寄り』のない当事者の互助組織である。仲間が入院した際には、入院の手続きを手伝い、いっしょに病状説明を聞き、手術に立ち会い、退院の際には大勢で迎えに行く。安否確認、買物支援、大掃除等の支援も行っている。

当然のことであるが、『身寄り』問題は、当事者に『身寄り』がない場合に生じるものである。ならば、『身寄り』の代替となるものを見つければよいということになり、現に、成年後見制度や身元保証サービス事業者が『身寄り』の代替となる制度として利用されている。しかし、そのような「制度」の利用ではなく、もっと直接的に、『身寄り』に代わる「人」そのものを求めることもできるのではないか。ただし、そのためには、『身寄り』のない当事者自身の主体的な行動が必要であろう。つまり、上記のような「互助」が重要なのではないか。

鹿児島ゆくさの会の運営を支援していて感じられるのは、互助活動に参加した『身寄り』のない当事者が、役割があることに誇りを感じ、生き生きとしていることである。また、単なる寄り集まりではなく、『身寄り』がないというアイデンティティと『身寄り』問題に備える、『身寄り』問題を抱えた仲間を支えるという明確な目的が会員間の絆を強めているようにも感じられる。

こうした互助の効果はまだ十分な検証の対象となっておらず、ここでは可能性に言及できるのみであるが、『身寄り』問題の解決に向けて、さらには、「支える側」「支えられる側」という従来の関係を超え」という地域共生社会の理念のひとつを実現するうえでも、『身寄り』のない当事者の互助には注目を続ける必要があると考えられる。

(5) 子ども・若者の『身寄り』問題

本事業における事例収集を通して、「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実態が確認された。これにより、『身寄り』問題は全世代的な課題であることが明らかになったが、全世代に共通の支援が提供されることが適当であることを意味するものではなく、子ども・若者にはその特性に応じた特段の支援が必要であると考えられる。

まず、現状では「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認識を共有すべきである。これは、子ども・若者の場合、成人の場合よりも「家族による支援」があることが当たり前とされ、「家族による支援」がない場合がほとんど想定されていないためであると思われる。次に「家族による支援」を受けられない子ども・若者に対して提供されるべき支援は、単なる社会との「つながり」では不足し、「家族による支援」を受けられない子ども・若者に対して将来に向けた機会を平等に提供するため、「つながり」を超えた「後ろ盾」となるような支援であるべきである。また、児童養護の充実とともに、児童養護の対象とならない児童、ならなかった若者に対する支援の充実も必要である。さらには、親権のあり方を見直す必要もある。

(6) 最終とりまとめからの更なる進展を目指して

本報告書Ⅱ章の3「地域共生社会推進検討会による最終とりまとめと『身寄り』問題」で触れた通り、最終とりまとめは、基本的に『身寄り』問題の解決に資するものである。今後、最終とりまとめで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。

そのためにも、最終とりまとめから、次のような点においてさらなる進展を目指すべきである。

① 相手方・第三者との関係性

支援対象者が関わる課題・困難の中には、相手方や第三者の協力がなければ解決し得ないもの、本人の努力さらには支援者による支援のみでは解決し得ないものがある。連帯保証問題のように『身寄り』問題にはこうした問題が多数含まれている。最終とりまとめでは、こうした相手方・第三者との関係性については触れられていないが、地域共生社会は、こうした課題が解決できる社会であるべきであろう。

例えば、居住支援のフィールドにおいて、民間賃貸市場から排除されがちな高齢者・障害者等に対して、賃貸人や不動産事業者が「安心して貸すことができる」ようにするための調査研究や実践が展開されている。『身寄り』問題に限らず、地域共生社会の推進のためには、このように、（準）市場において排除から包摂への転換を起こさせるための働きかけが必要とされており、『身寄り』問題においては特にその必要性が顕著である。

② 子ども・若者支援

最終とりまとめでは、「特に、若者の中には地域に対する帰属意識が小さく、地域とのつながりの構築が困難な者がいることに配慮する必要がある」との指摘がなされている。地域を超えたつながり、SNS等ネット世代の生活に合わせたつながり、同様の悩みや体験を持つ当事者どうしのつながり等子ども・若者に適した形でのつながりの構築を支援する必要がある。さらに、家族による支援に頼ることができない子ども・若者にとって必要なのは単なる「つながり」だけではなく、就学・就労・住居の設定等を確実にし、さらには失敗を受容することのできる「後ろ盾」である。この分野には特に多くの資源が注入される必要がある。

③ 都道府県等広域での取組みの必要性

最終とりまとめが指摘するとおり、「個人や世帯が抱える生きづらさやリスクが複雑化・多様化し」、「個別性が極めて高く」なっているところ、こうした複雑で多様で個別性の極めて高い課題の解決のための仕組みづくりを行い「断らない支援」を実現するためには、一定程度広域で取り組む方が効率的な場合があり、都道府県等広域での取組みが重要になると思われる。

『身寄り』問題に関していえば、例えば、居住に関する連帯保証問題を解決するために機関保証を行う機関を設置するとしたら、市町村ごとにこれを行うよりも都道府県等広域で行う方が効率的であろう。実際に、長野県社会福祉協議会の取組み等が見られる。死後対応についても広域で解決を目指す仕組みづくりを行うほうが効率的であるように思われる。このように、個別の課題の解決に資するツールの開発や仕組みづくりは広域で行いつつ、個別の地域事情に合わせて、具体的には地域ごとに対応するといった取組みが求められている。

また、『身寄り』問題を含め、複雑化・多様化した個別性の高い事例に的確に対応するための地域力の向上を目指し、事例の持ち寄り、積み上げ、振り返りを継続的に行う必要がある。スーパーバイズが必要とされる場合も多いと思われる。こうした機能を都道府県等広域で準備することが求められる。

さらに、「断らない支援」を実現するためには、単一の地域では支えきれない事例に対応するため都道府県等が調整を行う機能を持つ必要がある。子ども・若者やDV被害者の支援においては時として「つながりを断つ支援」が必要であり、暴力、虐待、ストーキングが関係する事例においては「逃げる支援」も必要とされる。刑余者支援においても、地域の中で刑余者を包摂していくためには、一定程度広域で支援を組み立てる必要がある。

旧来の役割分担・事務分掌という考え方を超えて、様々な機関の担うべき役割は一定程度重なっていてもよく、かえってそうした重なり合いが必要とされているという理解が広まりつつあると感じられる。社会的孤立が深刻化し、「生きづらさやリスクが複雑化・多様化し」、「個別性が極めて高く」なっている社会において、予定された「役割分担」や「事務分掌」は有効に機能せず、住民の困難をキャッチし必要な支援を提供するためには、地域に重層的なセーフティネットを構築する必要がある。したがって、市町村の役割と都道府県の役割が重なり合うことを必要以上に避けるのではなく、様々な主体が様々な取組みを折り重ねるように実施すべきである。

以上のとおり、地域共生社会の実現と『身寄り』問題の解決のために、また、地域の重層的なセーフティネットを構築するため、都道府県等広域での取組みについて積極的に検討がなされるべきである。

④ 当事者主体

最終とりまとめでは「地域で人と人とのつながりができることで、個人や世帯が抱える課題に対する住民の気づきが生まれ」ること、「地域やコミュニティにおいて、お互いを気にかけて支え合う関係性」が築かれること、地域づくりの取組みは「地域住民どうしの顔の見える関係がベース」であり「地域住民の創意や主体性を源として地域に様々な活動が生まれるように」なること等、様々な形で地域住民の主体性やその活躍に対する期待が述べられている。

あらためて、最終とりまとめにおいて、地域共生社会の理念は「制度・分野の枠や、「支える側」「支えられる側」という従来を超えて、人と人、人と社会とがつながり、一人ひとりが生きがいや役割を持ち、助け合いながら暮らしていくことのできる、包摂的なコミュニティ、地域や社会を創るという考え方である」とされているのであるが、では、どのようにして、「人と人、人と社会とがつながり、一人ひとりが生きがいや役割を持ち、助け合」うのかについて、あくまで支援を提供する側からの働きかけや場づくりという文脈でしか語られていないように感じられる。

本気で地域住民の主体性やその活躍に期待するのであれば、地域共生社会づくりに向けた様々な営為の中心に地域住民自身を据える必要がある。『身寄り』問題については、『身寄り』のない当事者自身が『身寄り』問題解決に向けた活動の中心であるべきである。どのようにすれば、地域住民や『身寄り』のない当事者自身が中心になるのであるのか。非常に難しい問題であるが、行政から地域住民・当事者に対する直接の働きかけや地域住民・当事者自身が他の地域住民・当事者を「巻き込む」こと等、もっと様々な議論が必要であると思われる。

『身寄り』問題の解決のためには、総合的な地域づくりの取組みと、個別の課題の解決に向けた取組みの双方が必要である

ここでは、『身寄り』のない人が地域の中で社会的に孤立することなく、地域との「つながり」をもっ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について検討する。

(1) 『身寄り』問題と地域づくり

我が国における社会的孤立は深刻な状況にある。友人、同僚、その他宗教・スポーツ・文化グループの人と全くあるいはほとんど付き合わないと答えた人の比率は 15.3%と OECD 加盟国 20 か国中最も高い割合となっている²⁴。単独世帯の高齢者の男性では、ふだんの会話頻度が「2週間に1回以下」の人が 15.0%、「日頃のちょっとした手助け」では「頼れる人がいない」と答えた人が 30.3%にのぼっている。²⁵

社会的孤立の弊害についても明らかになってきている。社会とのつながりが多様であるほど、認知症の発症リスクが低下し、最大で46%低下するという研究結果がある。²⁶ 一人暮らしで人付き合いが少なく社会的に孤立した高齢者は、そうでない人に比べ、介護が必要な状態になったり死亡したりするリスクが1.7倍高いという研究結果もある²⁷。

現在、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。最終とりまとめでは「地域において、誰もが望めば多様な経路でつながり、参加することのできる環境が整備されていることが必要である」としている。『身寄り』がなくても、様々なつながりを持ち、社会に参加し、社会的に孤立することがない地域づくりが望まれる。『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が望まれるのである。

また、最終とりまとめでは「生きづらさを抱える当事者どうしの意見を聞きながら、当事者どうしが会おう場を作り、支えあうグループづくりを進めていくことも考えられ

²⁴ OECD, Society at Glance:2005 edition, 2005

https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/soc_glance-2005-en.pdf?expires=1585273132&id=id&accname=guest&checksum=BA7AFA3D7F0802DBB4B99DFC735A4816

²⁵ 国立社会保障・人口問題研究所『生活と支え合いに関する調査』（2017年7月）

<http://www.ipss.go.jp/ss-seikatsu/j/2017/seikatsu2017.asp>

²⁶ <https://jech.bmj.com/content/72/1/7>

²⁷ 日本経済新聞 2018年11月4日

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ03735270004112018CR8000/>

る」としている。『身寄り』問題の解決に向けても、『身寄り』のない当事者どうしが支えあい助けあう互助関係を結ぶことを支援する、つまり『身寄り』のない人の「支えあいを支える」活動が望まれる。

こうした、『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、社会に参加するようになることは、『身寄り』問題の解決の基盤である。『身寄り』のない人が社会につながり、社会に参加することだけで、連帯保証・身元引受、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。

例えば、入院時の連帯保証については、後述のとおり、病院が連帯保証人に期待する役割を分析すると、その中のいくつかは『身寄り』のない人と互助関係にあるものが存在することで解決可能である。社会とのつながりが連帯保証機能の一部を担うことができるのである。あるいは、これも後述のとおり、『身寄り』のない人の死後の対応については、行政が責任を持って対応すべきであるが、政教分離原則の観点から行政は「最低限の死」しか保障することができないところ、『身寄り』のない人が社会とのつながりを持ち、送りあい弔いあう関係をつむぐことで、その人らしい最期を迎えることができる。

(2) 成年後見制度・身元保証サービス事業者の利用について

『身寄り』の代替として成年後見制度が利用されている実態が明らかになった。²⁸また、身元保証サービス事業者が少なくとも91社以上存在している。²⁹本人が、様々な選択肢の中で十分に検討を行ったうえで、成年後見制度を利用したり身元保証サービス事業者と契約したりすることを否定するものではないが、少なくとも、『身寄り』がないことが理由で、権利制限を伴ったり費用がかかったりするこうした制度や業者を「利用せざるを得ない状況」を看過することはできないであろう。また、『身寄り』がないことが理由で、本人の同意なく、こうした制度を利用することを許すことはできないであろう。³⁰行政・支援者・事業者等は成年後見制度や身元保証サービス事業者を『身寄り』の代替として利用することを前提とすべきではないと考えられる。

繰り返しになるが、『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を推進し、これを基盤に、連帯保証・身元引受、医療に関する意思決

²⁸ 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」(特定非営利活動法人つながる鹿児島)

²⁹ 平成29年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業「地域包括ケアシステムの構築に向けた公的介護保険外サービスの質の向上を図るための支援のあり方に関する調査研究事業」(日本総研)

³⁰ 成年後見制度は、後見・保佐・補助に分かれるが、後見・保佐については本人の同意なく開始することができる」とされている

定、金銭管理、死後対応等の個別の課題が解決を目指すべきである。その傍ら、成年後見制度を利用しやすくする取組みや身元保証サービス事業者の適正な営業の確保も必要であるが、『身寄り』問題の解決のためにこれらを利用する場合、以下のような条件がクリアされる必要があると考えられる。

- ① 本人の意思に基づいて利用すること
- ② 権利制限を受けないこと
- ③ 必要とされる費用が社会的にみて相当のものであり、低所得者・生活保護受給者等であっても利用できるものであること
- ④ 成年後見人等や身元保証サービス事業者が、介護保険サービス・障害者福祉サービス等地域の支援機関と適切にサポートチームを構成する体制にあること
- ⑤ 成年後見人制度や身元保証サービス事業者の利用が、かえって、地域とつながる機会を失わせることとならないこと

(3) 地域共生社会の創造と『身寄り』問題

そもそも『身寄り』がないことに本人の帰責性はない。よって、『身寄り』問題は『身寄り』のない人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。よって、『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。『身寄り』がない、つまり「家族による支援」を受けられないことに対する手当は、特別な制度や事業ではなく、社会や地域の中にある「支えあい」であり、『身寄り』の代わりも社会や地域における「支えあえる人」そのものであるべきである。

これまでも、地域包括ケアシステムや地域共生社会づくりに関する様々な取組みが、それが『身寄り』問題を意識せずに行われたものであっても、地域の人と人をつないでいくこと、『身寄り』のない人を地域の人々とつなぎ合わせ、包摂していくことによって、結果的に『身寄り』問題を「吸収」してきた。これからは、地域共生社会づくりの様々な取組みの中で、『身寄り』問題を意識の俎上に載せ、『身寄り』のない人を包摂する地域社会の創造を目指し、『身寄り』問題を解決していくべきであろう。

こうした取組みは、特に『身寄り』のない人に特化したものである必要はないと思われる。『身寄り』のない人の存在を意識したうえで、『身寄り』のあるなしに関わらず、様々な人がつながりあい、支えあい助けあえる地域を目指すものであるべきである。そうした、従来どおりの総合的な地域づくりが、『身寄り』のない人を包摂していくことで、『身寄り』問題の解決の基盤を構築することが望まれる。

(4) 事例

総社市社会福祉協議会

総社市社会福祉協議会は平成 29 年にひきこもり支援センターを設置した。ひきこもりの本人の支援のためには、家族支援に加えて、家族と関わりのある地域が変わることが重要と認識しており、地域から変えていくことで、ひきこもりの人もその家族も住みよい状態にしていくための取組みを行っている。具体的には、ひきこもりの家族を抱える人が集まる「家族会」や、ひきこもり当事者への住民の理解促進等を目指して活動する「ひきこもりサポーター」の養成等を実施している。

大和村（鹿児島県大島郡）

大和村では、平成 23 年から、「地域支え合いマップ」づくりとして、高齢独居者、障害者、中高年男性独居者等、地域の中で「気になる人」を中心に、誰がどのような関わりをしているかをマップに落とし込んでいく作業を行っている。こうした作業を通して、地域の困りごとを認識し、住民が主体となって、居場所の開設や生きがいの創出等、地域の困りごとの解決策を見出している。

知多地域成年後見センター

「知多半島ろうスクール」として、住民向けに遺産・保険・離婚・身元保証・医療同意・葬儀や遺品整理等の住民生活に関連のある分野の制度や法律を学ぶ機会を提供している。運営委員会は社協、地域、行政、介護施設等のメンバーにて構成されており、住民と関係機関で地域全体の課題を考える機会となっている。また、成年後見サポーター講座等の住民向けの講習では、サポーターの養成のみならず、住民の意識啓発や定年退職後の住民の居場所や生きがいの役割も果たしている。

『身寄り』問題の解決のためには、総合的な地域づくりの取組みと、個別の課題の解決に向けた取組みの双方が必要である

ここでは連帯保証・身元引受、医療に関する意思決定、金銭管理及び死後対応といった『身寄り』がないがゆえに起きがちな個別の課題の解決に向けた取組みについて検討する。

- ※ 以下では、「連帯保証」「身元引受」「身元保証」等を区別せず、すべて「連帯保証」とし、「連帯保証人」「身元引受人」「身元保証人」等を区別せず、すべて「連帯保証人」とする。

(1) 連帯保証問題に関する取組み（居住）

① 問題の所在

賃貸住宅に入居する場合、公営住宅であっても民間賃貸住宅であっても、ほとんどの場合、連帯保証人を求められる。『身寄り』のない人は連帯保証人を確保することができないために、賃貸住宅に入居することに困難が伴う。

② 新たな住宅セーフティネット制度

平成 29 年、新たな住宅セーフティネット制度³¹が開始した。同制度は、住宅確保要配慮者³²が民間賃貸住宅を円滑に利用できるようにするため、①住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度②登録住宅の改修や入居者への経済的な支援③住宅確保要配慮者に対する居住支援の 3 つの柱からなっており、住宅確保要配慮者に対するハード面・ソフト面双方からの支援を提供しようとしている。

連帯保証に関しては、居住支援法人の指定制度と家賃債務保証業社の登録制度が設けられた。居住支援法人の業務は、賃貸住宅への入居に係る情報提供・相談、見守りなどの生活支援、登録住宅の入居者への家賃債務保証等の業務とされており、家賃債務保証という形で連帯保証問題への対応がなされている。また、家賃債務保証業者については、家賃債務保証の業務の適正化を図るために、一定の要件を満たす家賃債務保証業者を国

³¹ 住宅セーフティネット法（正式名称は「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」）（平成 19 年法律第 112 号）の大幅な改正によるもの

³² 高齢者、障害者、子育て世帯等の住宅の確保に配慮が必要なものを指す。住宅セーフティネット法第 2 条に定められている

に登録し、その情報を公表することにより、家賃債務保証業者選択の判断材料として活用できるようにしている。

民間賃貸住宅における連帯保証問題は、これら「新たな住宅セーフティネット制度」における取組みによって解決されることが望まれる。しかしながら、連帯保証を提供する居住支援法人はいまだ偏在しており、家賃債務保証業者も、『身寄り』のない高齢者・障害者等の保証をすべてカバーするに至っていない。社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO 法人等福祉関係機関のみならず不動産事業者、家賃債務保証事業者等様々なプレイヤーが居住支援のフィールドに参画することにより、同制度が進展することが待たれる。

ただし、将来的には、民間賃貸住宅においても連帯保証人が不要となる社会を目指すべきことも忘れるべきではない。

なお、「新たな住宅セーフティネット制度」は、民間賃貸住宅におけるストックを住宅確保要配慮者の住居として活用することを「促進」する制度であり、住宅確保要配慮者等の居住の権利を「保障」するものではなく、同制度ではどうしても支援から漏れ落ちる人が発生する。行政は、後述の公営住宅における連帯保証人の見直し等を含め、こうした人に対する住居の提供について公的責任を果たさなければならない。また、そもそも建物賃貸借契約は賃貸人と賃借人との間で圧倒的な法的知識や情報に関する非対称性があり、賃借人の保護が必要とされているところ、『身寄り』がなく連帯保証人を確保できない住宅確保要配慮者はより弱い立場に置かれており、公的な支援が必要とされている点にも配慮が必要である。

③ 公営住宅における連帯保証人の見直し

平成 30 年 1 月 23 日、総務省が「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」を発表した。公営住宅の入居に際し、保証人免除や法人保証を導入していない都道府県等があり、保証人を確保できず入居できない例が発生しており、保証人の確保に関する実態の的確な把握と法人保証等に関する情報提供が必要であるとしている。

平成 30 年 3 月 30 日、国土交通省は、公営住宅条例に関する準則において、連帯保証人に関する条項を削除した。³³

令和 2 年 4 月 1 日、改正民放の一部が施行され、自然人が保証人となる場合、保証極度額を定めていなければ、保証契約自体が無効となることになった。

これらを背景に、公営住宅における連帯保証人のあり方について見直しが進んでいる。令和元年 1 月 20 日の報道によれば³⁴、保証人に関する規程について、すでに 8 都県にお

³³ 国土交通省「公共住宅への入居に際しての取り扱いについて」（平成 30（2018）年 3 月 30 日付け国住備第 503 号）<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kn/jtk/2.3.pdf>

³⁴ 令和元年 1 月 20 日朝日新聞

いて廃止する条例改正を済ませており、5道府県で廃止を検討中であり、20ある政令指定都市についても内13ですでに廃止の方向で条例を改正済みとのことであった。

公営住宅の連帯保証問題については、こうした廃止の方向か、少なくとも、機関保証を可能にし、その情報提供を行う方向で、解決されるべきである。

④ 事例

長野県社会福祉協議会

長野県社会福祉協議会は平成19(2017)年より県内の市町村社協とともに「あんしん創造ねっと」を設立。自立相談支援機関で支援プランを立てることを条件に入居債務保証契約を実施している。都道府県社協が都道府県全域を対象として住居の保証を提供している点で非常に注目される。

NPO 法人抱樸

NPO 法人抱樸は福岡県北九州市に存する NPO 法人で、30 年以上前からホームレス支援活動を行っており、現在は、ホームレス支援のみならず、生活困窮者支援、出所者支援、高齢者福祉、子ども・若者支援等幅広い支援を実践している。居住支援法人に指定されている。

また、NPO 法人抱樸では、株式会社オリコフォレントインシュアと協働して住居に関する保証を提供している。すなわち、NPO 法人抱樸が生活支援を提供することを前提に株式会社オリコフォレントインシュアが機関保証を行うという形式で支援と保証の双方を提供しているのである。地域の NPO 法人等、支援を提供する福祉関係機関がその役割に徹しながら保証を提供することができる仕組みである。

NPO 法人やどかりサポート鹿児島

他方、NPO 法人やどかりサポート鹿児島は、自身が保証を提供するのであるが、原則として、本人にとって身近な存在である地域福祉の担い手が「支援者」となることを保証の提供の条件としている。同じ居住支援法人でありながら、NPO 法人抱樸とは真逆の戦略である。

⑤ まとめ

- 民間賃貸住宅における連帯保証問題は「新たな住宅セーフティネット制度」における様々な取組みによって解決されることが望まれる。
- ただし、「新たな住宅セーフティネット制度」から漏れ落ちる人に対する居住の確保については、行政がその責任を果たすべきである。

- 民間賃貸住宅における連帯保証問題の解決のためには、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO 法人、不動産事業者、家賃債務保証事業者等様々な主体が居住支援に参画する必要がある。
- 公営住宅においては、連帯保証人を不要とするか、少なくとも、機関保証を可能にしたうえで機関保証に関する情報提供を行う等により、『身寄り』のない人が『身寄り』がないことで不利益を被ることがないように配慮を行うべきである。

(2) 連帯保証問題に関する取組み（病院・施設）

① 問題の所在

病院に入院する場合、施設に入所する場合、ほとんどの場合、連帯保証人が求められる。³⁵法令、通知等により、連帯保証人がいなくても入院・入所できるものとされているが、実際には、『身寄り』のない人は連帯保証人を確保することができないために、入院や入所をする場合に困難が伴う場合がある。

② 身寄りがい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

こうした入院・入所時の連帯保証問題に対して、平成 26 年 9 月、半田市地域包括ケアシステム推進協議会が「「身元保証等」がない方の入院・入所にかかるガイドライン」（以下、「半田市ガイドライン」という）を、平成 29 年度、公益社団法人日本医療社会福祉協会が「身元保証がない方の入退院支援ガイドブック」を作成する等の動きがあったところであるが、さらに、令和元年 5 月に発表された「身寄りがい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」（以下、「身寄りがいない人入院ガイドライン」という）³⁶が発出され、これに対しては、厚生労働省がその周知に関する通知を発した。³⁷

これらの一連のガイドライン・ガイドブック等の作成・発表によって、入院・入所における連帯保証問題に関する方向性がすでに示されているといえる。

³⁵ 平成 29 年度老人保健事業推進費等補助金「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」（みずほ情報総研株式会社）

³⁶ 平成 30 年度厚生労働行政推進調査事業費補助金（地域医療基盤開発推進研究事業）。「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」班による。研究代表者山梨大学大学院総合研究部医学域社会医学講座山縣然太郎氏。

³⁷ 「身寄りがい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」の発出について（通知）（医政総発 0603 第 1 号令和元年 6 月 3 日）

「身寄りがい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」について（周知依頼）（社援地発 0603 第 1 号，社援保発 0603 第 2 号，障障発 0603 第 1 号，老振発 0603 第 1 号令和元年 6 月 3 日）

「身寄りがない人入院ガイドライン」は、連帯保証人の機能を次のように分析している。

医療機関が「身元保証・身元引受等」に求める機能や役割としては、主に次のような事項であると考えられます。

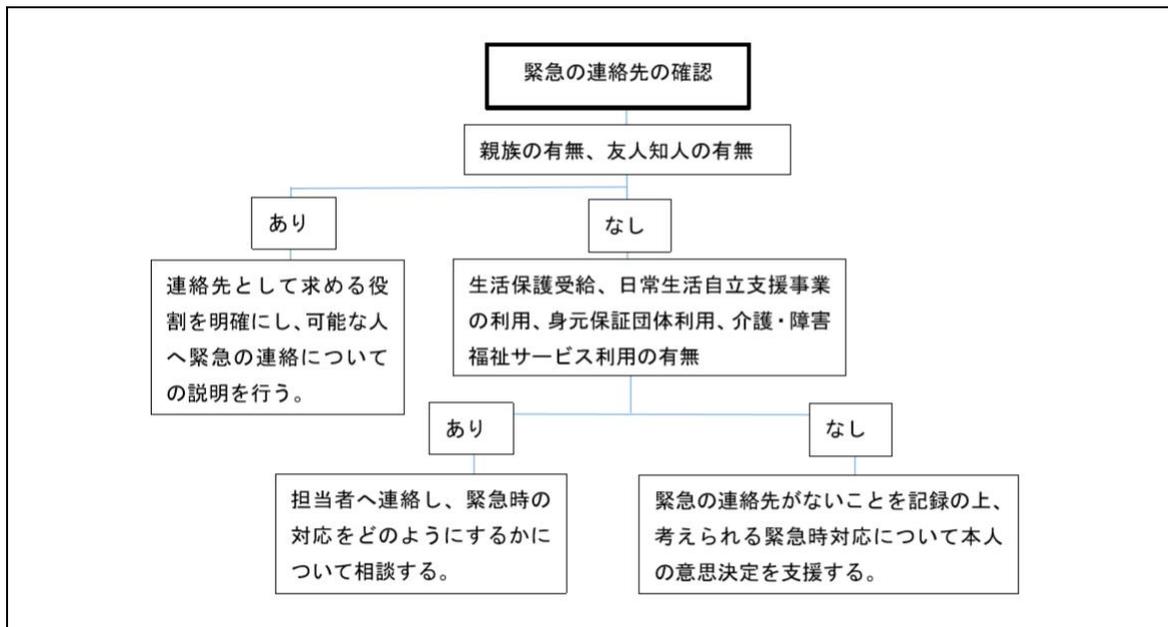
- ① 緊急の連絡先に関する事
- ② 入院計画書に関する事
- ③ 入院中に必要な物品の準備に関する事
- ④ 入院費等に関する事
- ⑤ 退院支援に関する事
- ⑥ (死亡時の) 遺体・遺品の引き取り・葬儀等に関する事

以上のように、「身寄りがない人入院ガイドライン」は、病院が連帯保証人に求める機能を細分化し、それぞれの機能について、『身寄り』のない人が入院する場合の病院の対応を示している。例えば、本人の判断能力が十分な場合の緊急の連絡先に関する事については、次のような対応が示されている。

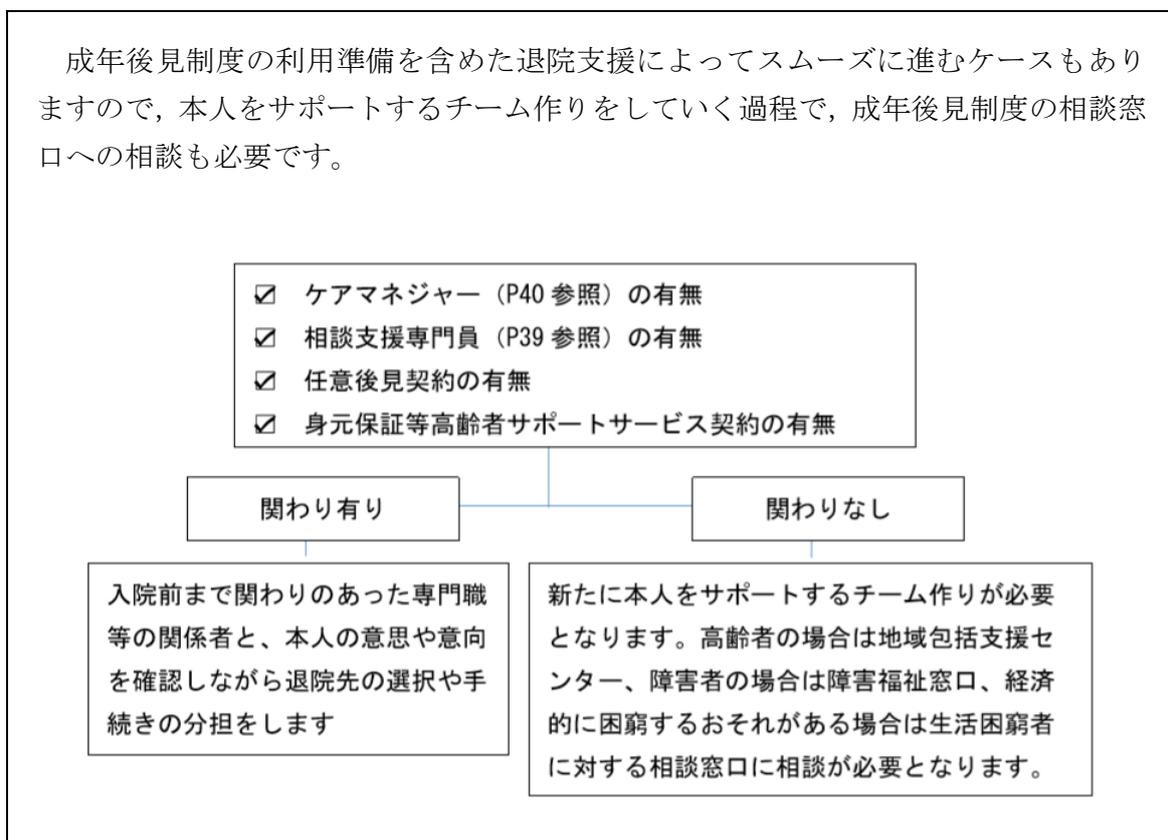
(1) 本人の判断能力が十分な場合

① 緊急の連絡先に関する事

下記のフローチャートを参考に親族や友人知人の有無等を確認し、本人の意向を確認した上で、緊急連絡先となれる人がいるかを確認します。



また、判断能力が不十分で、成年後見制度を利用していない場合における退院支援に関することについては、次のような対応が示されている。



このように、連帯保証人に求められる機能を細分化し、それぞれに対する対応を検討し構築するという手法が、入院・入所時における連帯保証問題の解決における方向性であることはすでに明らかと言ってよいであろう。

③ 連帯保証人と医療に関する意思決定

「半田市ガイドライン」や日本医療社会福祉協会によるガイドブックでは、現実の現場に合わせて、病院が連帯保証人に求める機能として「医療同意」が列記されていた。ところが、「身寄りがない人入院ガイドライン」は、以下のとおり、そもそも、「医療同意」は連帯保証人に求めるべき機能ではないと明快な判断を示している。そのうえで、つまり「医療同意」に関する機能を連帯保証人に求めるべきものではないということを前提に、医療機関としてとるべき対応を示している。

なお、上記（前項の①乃至⑥）の連帯保証人に求められている機能のこと、編集者注の他に「身元保証・身元引受等」に対して医療行為の同意をする役割を期待している事例もありますが、医療行為の同意については、本人の一身専属性がきわめて強いものであり、「身元保証人・身元引受人等」の第三者に同意の権限はないものと考えられます。その上で、医療行為の同意に関する考え方や対応については、「4. 医療に係る意思決定が困難な場合に求められること」に詳述しています。

極めて妥当な判断である。医療に関する意思決定に関する対応の詳細は後述に譲るが、ここでは、国が周知通知を発しているガイドラインにおいて、「医療同意」は連帯保証人の機能ではないと明示されていることをあらためて強調しておきたい。

以上、入院・入所における連帯保証問題は、連帯保証人に求められる機能を細分化し、それぞれに対する対応を検討し構築するという方向性で解決を図るべきであることが明らかになった。そして、「身寄りのない人入院ガイドライン」において、すでに、それぞれの機能に関する医療機関の対応方針は示されている。今後は、同ガイドラインの考え方を各病院・施設において検討し、マニュアル作りを通して、自らの組織の中に落とし込むこと、さらには、行政も含めて地域において同ガイドラインの考え方を共有するための場を持つこと等により、同ガイドラインの考え方を普及していくことが必要とされている。

具体的には、各病院・施設におけるマニュアルの整備や、行政も含む地域ごとのガイドラインの整備が求められるであろう。無論、「身寄りのない人入院ガイドライン」の考え方がしっかりと浸透するならば、機関ごとのマニュアルや地域ごとのガイドライン

は不要なのかもしれないが、各病院・施設としての方針の明示あるいは地域における合意を示すものとして、マニュアルや地域ごとのガイドラインの作成が効果的であると思われるのである。行政は、各病院・施設におけるマニュアル作りを後押しするとともに、地域におけるガイドライン作りにおいては中心的な役割と責任を果たすべきであろう。なお、マニュアルやガイドラインの作成にあたっては、必ず、見直し時期を定めるものとし、社会の変化に合わせて変容し風化しないものとするべきである。

④ 施設入所における連帯保証問題について

なお、「身寄りのない人入院ガイドライン」はあくまで病院への入院の場面に関するものであり、施設入所における連帯保証問題に触れていないが、施設入所における連帯保証問題についても、ほぼ同様の考え方で解決を目指すべきであると考えられる。実際、「半田市ガイドライン」は入院と入所の場面をほぼ平行に扱い、「身寄りのない人入院ガイドライン」同様に、連帯保証人に求められる機能を細分化しその対応を検討している。

入所施設においても、各施設において「身寄りのない人入院ガイドライン」の内容を検討し、自らの施設にあったマニュアルを整備することが求められる。また、地域においては、半田市のように行政の含む地域におけるガイドラインを作成することが求められる。

これらの議論の中で必要に応じて、「身寄りのない人入院ガイドライン」とは別個に、施設入所における連帯保証問題の解決に向けたガイドラインの作成が求められる場合もあるであろう。

⑤ 「身寄りのない人入院ガイドライン」からの更なる進化の必要性

「身寄りのない人入院ガイドライン」は病院が連帯保証人に求める役割を分析し細目に分類したものであるにもかかわらず、そうした分析と分類を行った結果に「緊急連絡先」という、どのような役割が求められているのか不分明な役割が登場してしまっている。「緊急連絡先」という字面だけからは、緊急の連絡を受けるという役割しか明らかではないのであるが、連絡を受けることだけが求められる役割であるわけではなく、その連絡を受けて何らかの対応を行うことが期待されているはずである。連帯保証人、身元引受人、身元保証人等が、それらの用語の定義もあいまいなまま、慣習的に「署名」を求められ、慣習的になんとなく「家族による支援」「家族による丸抱え」を期待されるものであったように、「緊急連絡先」がそうしたあいまいな役割を期待されるのだとしたら、「身寄りのない人入院ガイドライン」が連帯保証人に求められる役割を分析・分類した意義が薄れてしまうのではないだろうか。

「緊急連絡先」になってくれる人がいることは、病院・施設にとっては実務上非常に重要なことであるし、なにより本人にとってもとても心強いことであろう。よって、「緊

急連絡先」の必要性を否定するわけではないのであるが、「緊急連絡先」になってくれる人に何ができて、何ができないか、何が期待できて、なにを期待できないのかを、四日市市社会福祉協議会が用いている「できること・できないことリスト」(後述)のように明確にする必要があるように考えられる。例えば、買い物の支援はできるが、カギを預かって本人の家に入ることまではできないとか、退院時に自宅まで付き添うことはできるが、死亡した場合の対応まではできないとか、本人と「緊急連絡先」との関係性によって「緊急連絡先」としてできることできないことは様々なはずである。病院・施設としては、それを把握したうえで、「緊急連絡先」に「丸抱え」を要求するのではなく、「緊急連絡先」と病院・施設が連携して、本人のニーズが満たされるよう支援に関する計画を立てるべきであると考えられる。

また、『身寄り』がなくても「緊急連絡先」が確保できるよう、四日市市社会福祉協議会の「入院・入所サポートモデル事業」のように、地域が「緊急連絡先」の給源となるための取組みが求められる。

⑥ 事例

公益社団法人日本医療社会福祉協会

医療ソーシャルワーカーの全国組織である公益社団法人日本医療社会福祉協会は、2019年度、「身寄りが無い患者受け入れマニュアル作成に資する研修」を実施した。同研修では、「身寄りのない人入院ガイドライン」「プロセスガイドライン」を法的な視点及び権利擁護の視点から、それぞれ整理したうえで、実際に各医療機関において『身寄り』のない患者を受け入れるためのマニュアル作りを行うためのグループワークが実施された。こうした動きが全国にひろがっていくことが望まれる。

済生会神奈川県病院

入院時の提出書類の中に身元保証に関する書類もあるが、身元保証人の確保は必須ではなく、身元保証人がいない人、書類提出のない人の入院を拒むことはない。身寄りのない人の退院・転院支援では、成年後見制度を利用して後見人等が就任後に施設入所という流れとなることが多いが、区長申立てや法テラスを利用するの申立ては時間がかかることが多いため、認定NPO法人と協働して本人申立ての支援も行っている。利点としては時間の短縮化、経済的負担の軽減、身上の保護に重きをおくことができるなどがあげられる。

NPO 法人いわてグリーンサポート

NPO 法人いわてグリーンサポートでは、相談者が入院するにあたって、連帯保証は行わず、本人の債務は引き受けてないことを病院に説明し、身元保証や緊急連絡先のみを受任している。このように地域の支援機関が、従来連帯保証人に求められていた機能の一部を分離し支援を提供する形が今後広まっていくことが望まれる。

四日市市社会福祉協議会

四日市市社会福祉協議会は「入院・入所サポートモデル事業」を実施している。同事業において、四日市市社会福祉協議会は連帯保証人ではなく「緊急連絡先」として入院誓約書等にサインを行っている。「できること・できないことリスト」を作成し、病院・施設等に対して同事業において社協が提供できる支援の範囲を説明している。病院・施設関係者等と会議を開催し、同事業の趣旨についての理解を促している。このように地域の支援機関が、従来連帯保証人に求められていた機能の一部を分離し支援を提供する形が今後広まっていくことが望まれる。

⑦ まとめ

- 入院・入所時の連帯保証問題については、「身寄りのない人入院ガイドライン」に沿って、連帯保証人に求められる機能を細分化し、それぞれに対する対応を検討・構築すべきである。
- 医療に関する意思決定にかかわる機能は連帯保証人に求められるべき機能ではなく、別に検討すべきである。
- 各病院・施設において、『身寄り』のない人が入院する場合の対応について、マニュアル作りを進めるべきである。
- 各病院・施設は、連帯保証人に対して丸抱えを求めるのではなく、『身寄り』のない人の関係者に対して、『身寄り』のない人のために何ができて、何ができないかを明確にしつつ関与を求めるべきである。
- 各地域において、『身寄り』のない人・当事者団体・病院・入所施設・地域の医療及び福祉関係者・行政等が集い、『身寄り』のない人の入院・入所に関する対応について、ガイドライン作りを進め、地域における合意形成を図るべきである。
- 行政は、各病院・施設におけるマニュアル作りを後押しするとともに、地域におけるガイドライン作りにおいては中心的な役割と責任を果たすべきである。

【各医療機関におけるマニュアルの検討】

「身寄りない人入院ガイドライン」は、『身寄り』のない人の入院を「判断能力が十

分な場合」「判断能力が不十分で成年後見制度が利用している場合」「判断能力が不十分で成年後見制度が利用していない場合」の3つに分けて整理している。今までのいわば場当たり的な判断がなされてきたことを一定の場面・指針に応じて整理を行った同ガイドラインの意義は大きい。

今後、同ガイドラインをふまえ、地域状況に合わせた具体的なガイドライン・マニュアルの作成が、各地で着手されると思われるが、前述のとおり、『身寄り』がないことを「第2のスタンダード」ととらえ、「例外」に対する対応としてではなく、通常業務の一環として、本人がいかに意思決定を行うか、関係する支援者がその環境を作るかについて整理し、円滑に入院生活を送れるようにすること必要である。

以下、ひとつの例として「判断能力が十分な場合」の対応について、具体的に検討を試みてみた。

~~~~~  
当院では、『身寄り』のない人が入院する場合、次のように対応します。

## 1. 本人の判断能力が十分な場合

### (1) 緊急連絡先について

- ・緊急連絡先は本人に決めてもらいます。
- ・本人が親族以外のものを緊急連絡先として指定する場合も当院はその意思に従います。
- ・緊急連絡先になる方には、本人のためにどのような支援の提供が可能か、事前に十分な確認を行います。
- ・本人に、緊急連絡先として適切な人がいない場合には、本人と事前に話し合い、十分な意思共有と準備を行います。

### (2) 入院計画書について

- ・本人の意思を尊重し、計画を作成し、本人に説明し、本人から同意を得ます。
- ・本人が、緊急連絡先等関係者への説明を希望する場合、本人とともに緊急連絡先等関係者への説明を行います。

### (3) 入院中に必要な物品の準備に関すること

- ・当院では、次のものは貸出しを行っています。  
①病衣②・・・③・・・
- ・次のものは当院1階の売店で購入することができます。事情により、本人または緊急連絡先の方が売店で購入が難しい場合には、当院の職員がお手伝いします。  
①タオル②洗面道具③・・・
- ・次のものは、本人が提携する業者と契約することで配送を受けることができま

す。

①紙おむつ②…③…

- ・その他のもので、本人が必要とするものについては、本人と話し合い、これを確保する方法を考えます。
- ・なお、本人の希望により、売店で購入代金・提携業者からの請求については、口座引落とすることが可能です。

※「身寄りない人入院ガイドライン」では「医療機関としては、病衣やタオル、洗面道具等の入院に必要な物品について購入や貸し出しができる環境にあることが望ましいです。」と記載されている

#### (4) 入院費等に関すること

- ・原則として、本人にお支払いいただきます。
- ・なお、本人の希望により、口座引落とすることが可能です。

※『身寄り』のない人の入院に円滑に対応できるよう、入院費用等の口座引落についても検討を行うべきではないかと考えられる。

#### (5) 退院支援に関すること

- ・退院支援が必要な場合、退院先や退院後の生活等について、本人と相談しながら決定します。
- ・本人が、介護保険サービスや障害者福祉サービスを利用している場合、ケアマネジャーや相談支援専門員等従来からのケア・サポートチームと連携し、チームで本人の決定を支援します。
- ・本人が、退院後、新たに介護保険サービスや障害者福祉サービスを利用する場合、ケアマネジャーや相談支援専門員等を新たに付ける等ケア・サポートチーム作りを行い、チームで本人の決定を支援します。

※こうした退院支援は、病院に一定の労力が求められることもあるが、先に述べた「第2のスタンダード」の関点から、病院の本来業務と理解する必要があるのではないかと。

#### (6) (死亡時の) 遺体・遺品の引取り、葬儀等に関すること

- ・緊急連絡先である人が死後の対応を行うことができる場合、緊急連絡先である人に行っていただきます。
- ・緊急連絡先である人が死後の対応を行うことができない場合、緊急連絡先がない場合、①遺体の引き取りについては、市町村に引き継ぎます。②遺品については、貴重でないものは保存行為として処分し、貴重なものは一定期間当院が預かります。
- ・なお、入院中に、死後の対応を行う者がいないことが予想される場合、本人に死後事務委任契約を受任できるものを紹介するよう努めます。

~~~~~

(3) 医療に関する意思決定に関する取組み

① 問題の所在

現状の医療現場においては、本人に医療に関する意思決定を行うための判断能力がないと判断された場合、慣行として、家族からの医療同意を取っている場合が多い。『身寄り』のない人においては、この医療同意を取ることができず、適切な医療が提供できない状態に陥る等の問題が生じる。以上が、『身寄り』のない人の医療同意という問題とされている。

② 「同意」ではなく「決定」

当該問題は、多くの場合「医療同意」³⁸という言葉で語られる。しかし「同意」の問題ではなく「決定」の問題にとらえるべきである。現状、この問題については医療を提供する側が中心となって議論をしていること、医療法が「医師、歯科医師、薬剤師、看護師その他の医療の担い手は、医療を提供するに当たり、適切な説明を行い、医療を受ける者の理解を得るよう努めなければならない。」³⁹としていること、なにより「医師が医療行為を行うには、医療診療契約とは別に、原則としてその具体的な医療行為につき患者から同意を得ることが必要であり、同意なくして医療行為を行うことは違法となる。」⁴⁰といった法律構成があることからして、「医療同意」という言葉で論じられてしまうのも致し方ないところではある。

しかし、同意があるためには、当然のことながら、その前提として決定があるのであって、医療に関する意思決定は本人にしか行うことができないのであるから、問題の本質は本人が適切な医療方針の決定を行うことができないということであり、医療同意がもらえないというのはその反射としての結果であることを確認しておかなければならない。必要なことは「医療同意を取ること」ではなく「本人が納得できるような医療に関する意思決定を行えること」である。

すなわち、『身寄り』のない人の医療に関する意思決定の問題とは、『身寄り』のない人が自らの意思を表明できない状態にある場合、本人の意思を推定することのできるものがないため、本人の望む決定を行うことができない、という問題である。また、その背景には、本人の医療に関する意思決定にかかわる意思を推定することができるのは家族であるという社会的合意がある一方、親しい友人等であっても家族以外のものにはそれができないとされているという問題がある。

³⁸ 「身元保証がない方の入退院支援ガイドブック」（公益社団法人日本医療社会福祉協会社会貢献部身元保証担当チーム編）、医療同意能力がない者の医療同意代行に関する法律大綱（日本弁護士連合会）（平成23（2011）年12月15日）等

³⁹ 医療法第1条の4第2項

⁴⁰ 医療同意能力がない者の医療同意代行に関する法律大綱（日本弁護士連合会）（平成23（2011）年12月15日）

③ ACPの普及・推進について

医療に関する意思決定の問題の解決のためには、なによりも本人による事前の準備が求められる。医療に関する意思決定は本人にしかできないのであるから、これは『身寄り』の有無にかかわらずすべての人にあてはまることである。そこで、現在、国はACPの推進に力を入れている。『身寄り』のない人が積極的にACPに取り組むことが求められる。

ACP推進に関する提言（日本老年医学会）（2019年6月）はACPを「本人の意向に沿った、本人らしい人生の最終段階における医療・ケアを実現し、本人が最期まで尊厳をもって人生をまっとうすることができるよう支援することを目標とし、「将来の医療・ケアについて、本人を人として尊重した意思決定の実現を支援するプロセスである」と定義し、「ACPの実践のために、本人と家族等と医療・ケアチームは対話を通し、本人の価値観・意向・人生の目標などを共有し、理解した上で、意思決定のために協働することが求められる。ACPの実践によって、本人が人生の最終段階に至り意思決定が困難となった場合も、本人の意思をくみ取り、本人が望む医療・ケアを受けることができるようにする」ものであると説明している。

さらに、「ケア・プランニングとACPを連続的なものとみなす」「ACPにおいては、本人、家族等、医療・ケア従事者が継続的に話し合う」とケアとの連続性を重視し、継続的に繰り返されるものであるとされている。ACPの内容については、「本人の価値観、信念、思想、信条、人生観、死生観や、気がかり、願い、また、人生の目標、医療・ケアに関する意向、療養の場や最期の場に関する意向、代弁者などについて話し合うことが望ましい」とされ、「対話の質とプロセスを重んじるACPは「行う」ものであり、「取る」ものではなく、「書く」ものでもない」とされている。

意思決定能力との関係では、「意思決定能力がないと判断された場合であっても、単に意思決定能力がないという見解のもと、本人ではなく家族や代弁者に同意を求めるのではなく、本人が少しでも理解できるよう手段を講じた上で医療・ケア従事者と本人が対話する場を設定するなど、本人の意思の把握に努める必要がある」とされ、代弁者が必要な場面においても、「本人の意思決定能力が低下した場合であっても本人の意向を尊重することが大切である。そのために代弁者を選定する。代弁者は本人の意向によって選定されることが望ましく、代弁者となる人は自分が代弁者であることを承認していることが必要である」と、本人の意思の尊重を強調している。

ACPを行うべき時期については、「本提言はすべての世代を対象としているが、長寿社会である日本において、ACPの主体の多くは高齢者である」「通院あるいは入院にて医療を受けている本人はその医療機関においてACPを開始することが望ましい。また、医療を受けていない高齢者においても、要介護認定を受ける頃までにはACPを開始することが望ましい。すでに介護施設に入所している高齢者においては、その施設において

直ちに ACP を開始すべきである。すでに意思表示が困難な状態となっている場合であっても ACP の開始を考慮すべきである」「近い将来には（中略）できるだけ早めに、可能な場合は壮年期から ACP を開始することが推奨される。疾患や障害によっては小児期や青少年期から行う場合もある」としている。

④ 『身寄り』のない人の ACP について

このように、ACP は「プロセス」なのであるが、では『身寄り』のない人は誰とその「プロセス」を経て、自らの「価値観・意向・人生の目標」を共有すればよいのであるうか、また、『身寄り』のない人が家族以外のものと ACP のプロセスを実践したとして、その家族以外のものと共有された本人の価値観や意向は、現状の医療現場において適切に尊重されるのであろうか、といった問題が生じる。

『身寄り』のない人の医療に関する意思決定という課題解決のためには、『身寄り』のない人が誰と ACP のプロセスを経由するのかについて議論し、そうしたプロセスを経て共有された『身寄り』のない人の価値観や意向を尊重するという社会的合意の形成が必要とされているのである。

まず、上記提言が「通院あるいは入院にて医療を受けている本人はその医療機関において ACP を開始することが望ましい」と述べているように、医療機関の役割が重要である。また、上記提言がケア・プランニングと ACP との連続性を重視しているとおり、介護保険サービスや障害者福祉サービスをとおして本人と継続的に接しているものの役割も重要である。こうした医療・ケアに関わるものが『身寄り』のない人が ACP のプロセスを経るのに寄り添うことができるための体制整備が求められるであろう。

加えて、『身寄り』のない人が地域の中で ACP のプロセスを経ることができるようすることも検討すべきである。例えば、『身寄り』のない人どうしの互助組織において ACP を行うことが考えられる。ACP とは自らの価値観や意識を他人と共有するプロセスであるから、互助しているものどうしだからこれを共有できるともいえるし、また、価値観や意識を共有することで互助が促進されるともいえる。互助を入口に ACP を推進することも ACP を切り口に互助を推進することも考えられるであろう。

いずれにしても、ACP がひとりきりではできないものである以上、誰かとつながっているから ACP ができるのであって、孤立した状態では ACP を行うことはできない。『身寄り』のない人の ACP を促進することが、『身寄り』のない人の社会的孤立の解消につながるかもしれない。また、『身寄り』のない人による ACP は、従来であれば家族とするのが当たり前で家族以外と行うことがはばかれる ACP のような行為を、積極的に家族以外のもので行うことを意味し、「家族による支援」のとらえなおしを押し進めることになるかもしれない。

⑤ 『身寄り』のない人の医療に関する意思決定について

また、『身寄り』のない人が孤立した状態で医療に関する意思決定を行うことを防止すべきであると考えられる。

現在、障害者・高齢者等判断能力が不十分な方による支援付き意思決定のあり方についての議論が盛んに行われ、ガイドラインが作成される等している。さらに、前述のとおり、判断能力の有無にかかわらず、医療に関する意思決定のあり方についてACPを通じた「プロセス」や「支援」について議論がなされている。こうした議論をとおして意思決定のあり方について検討がなされていく中で、「自分で決めること」の重要性と同じくらいに「話し合うこと」「プロセス」の重要性が強調されている。

一般に、判断能力が十分であるということは、自らが人に頼らず自分で決めることができるということを意味し、判断能力が不十分な場合には、意思決定のための支援が必要と考えられているが、はたしてそうであろうか。判断能力が十分な健常者であっても、重要な決定ほど、まわりに相談をしたうえでやっている。また、判断能力が十分な健常者であっても「誰それがそういうから」と自らの判断を他者に委ねている場合は非常に多い。例えば、がんになり患したことを医師から宣告され、今後の治療方針を決定しなければならないとき、信頼できる家族がいれば、家族と話し合っ、いっしょに考えて方針を決める人が多いであろう。これに対して、『身寄り』がなく「いっしょに考えてくれる人」がおらず、たった一人で決めなければならないとしたら、それはどれほど不安であろうか。

意思決定とは未知の未来に向けた決定であるから、うまくいく場合もあればうまくいかない場合もある。よって、意思決定においては、正解を選択することだけが重要なのではなく、正解ではなかった場合にも納得できることが重要である。「自分で決めた」ことだから、あるいは「誰それと一緒に決めた」ことだから、自らが納得する「プロセス」を経た選択だから、たとえそれが正解でなかったとしても納得がいく。つまり意思決定に向けた「プロセス」が重要である。『身寄り』のない人は「いっしょに考えてくれる人」がおらず、孤立した状態で決定せざるを得ない場合があるが、それはあるべき意思決定の「プロセス」とはいえないであろう。

すなわち、判断能力の有無にかかわらず、孤立した状態での意思決定は避けるべきものである。『身寄り』のない人が意思決定する場面では、「いっしょに考えてくれる人」がいることが重要である。

⑥ 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

以上、医療に関する意思決定の問題とACPの推進について、『身寄り』問題の視点から見てきたところであるが、医療に関する意思決定についての医療機関における対応のあり方は、『身寄り』がない場合も含め、すでに一定の方向性が示されている。

「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」（以下、「プロセスガイドライン」という）⁴¹がそれであり、同ガイドラインは、（１）本人の意思の確認ができる場合と（２）本人の意思の確認ができない場合に場面を分けて、取るべき行動を明確に示すとともに、（３）複数の専門家からなる話し合いの場の設置が必要であるとしている。

人生の最終段階における医療・ケアの方針決定は次によるものとする。

（１）本人の意思の確認ができる場合

- ① 方針の決定は、本人の状態に応じた専門的な医学的検討を経て、医師等の医療従事者から適切な情報の提供と説明がなされることが必要である。そのうえで、本人と医療・ケアチームとの合意形成に向けた十分な話し合いを踏まえた本人による意思決定を基本とし、多専門職種から構成される医療・ケアチームとして方針の決定を行う。
- ② 時間の経過、心身の状態の変化、医学的評価の変更等に応じて本人の意思が変化しうるものであることから、医療・ケアチームにより、適切な情報の提供と説明がなされ、本人が自らの意思をその都度示し、伝えることができるような支援が行われることが必要である。この際、本人が自らの意思を伝えられない状態になる可能性があることから、家族等も含めて話し合いが繰り返し行われることも必要である。
- ③ このプロセスにおいて話し合った内容は、その都度、文書にまとめておくものとする。

（２）本人の意思の確認ができない場合

本人の意思確認ができない場合には、次のような手順により、医療・ケアチームの中で慎重な判断を行う必要がある。

- ① 家族等が本人の意思を推定できる場合には、その推定意思を尊重し、本人にとっての最善の方針をとることを基本とする。
- ② 家族等が本人の意思を推定できない場合には、本人にとって何が最善であるかについて、本人に代わる者として家族等と十分に話し合い、本人にとっての最善の方針をとることを基本とする。時間の経過、心身の状態の変化、医学的評価の変更等に応じて、このプロセスを繰り返し行う。
- ③ 家族等がいない場合及び家族等が判断を医療・ケアチームに委ねる場合には、

⁴¹ 「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」の改訂について
<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000197665.html>

本人にとっての最善の方針をとることを基本とする。

- ④ このプロセスにおいて話し合った内容は、その都度、文書にまとめておくものとする。

(3) 複数の専門家からなる話し合いの場の設置

上記(1)及び(2)の場合において、方針の決定に際し、

- 医療・ケアチームの中で心身の状態等により医療・ケアの内容の決定が困難な場合
 - 本人と医療・ケアチームとの話し合いの中で、妥当で適切な医療・ケアの内容についての合意が得られない場合
 - 家族等の中で意見がまとまらない場合や、医療・ケアチームとの話し合いの中で、妥当で適切な医療・ケアの内容についての合意が得られない場合
- 等については、複数の専門家からなる話し合いの場を別途設置し、医療・ケアチーム以外の者を加えて、方針等についての検討及び助言を行うことが必要である。

以上は、本人の状態に応じて、本人の医療に関する意思決定の権利を擁護し、これを支援するための基本的対応である。医療機関・医療従事者は、以上の内容を確認、理解し、自らの医療機関における対応体制を整えることによって、「医療同意」の問題をクリアすることができると考えられる。例えば、本人の意思が確認できない場合において、家族等が本人の意思を推定できない場合であっても、本人にとって何が最善であるかについて、本人に代わる者として家族等と十分に話し合い、本人にとっての最善の方針をとり、そのプロセスを文章で記録しておくという対応が基本となる。なお、家族ではなく、家族「等」とされていることは重要である。

また、「プロセスガイドライン」は、平成30年3月、高齢多死社会の進展に伴い地域包括ケアの構築に対応する必要があることや、ACPの概念を踏まえ、以下のような改訂が加えられている。

【主な改訂のポイント】

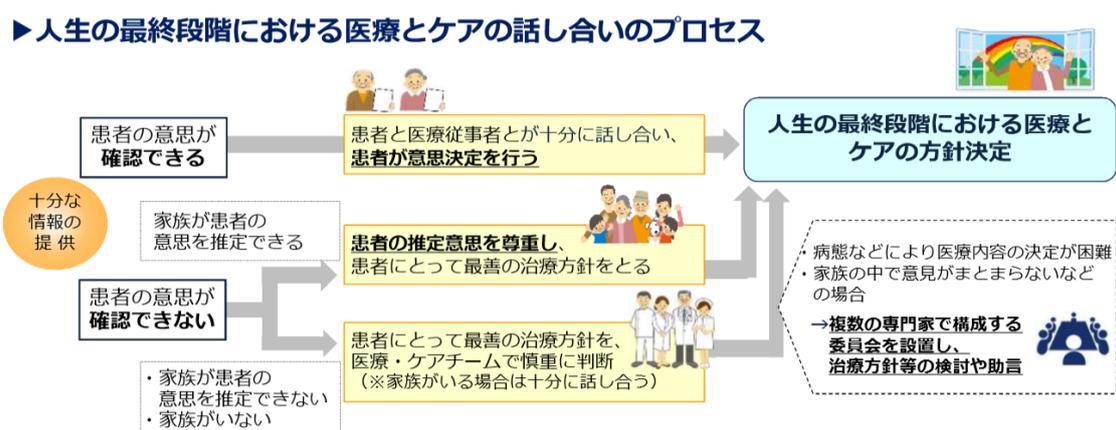
- 1 病院における延命治療への対応を想定した内容だけでなく、在宅医療・介護の現

場で活用できるよう、「人生の最終段階における医療・ケアの決定プロセスに関するガイドライン」に名称を変更し⁴²、医療・ケアチームの対象に介護従事者が含まれることを明確化

- 2 心身の状態の変化等に応じて、本人の意思は変化しうるものであり、医療・ケアの方針や、どのような生き方を望むか等を、日頃から繰り返し話し合うこと（＝ACPの取組み）の重要性を強調
- 3 本人が自らの意思を伝えられない状態になる前に、本人の意思を推定する者について、家族等の信頼できる者を前もって定めておくことの重要性を記載し、今後、単身世帯が増えることを踏まえ、その対象を、家族から家族等（親しい友人等）に拡大
- 5 繰り返し話し合った内容をその都度文書にまとめておき、本人、家族等と医療・ケアチームで共有することの重要性について記載

以上のとおり、プロセスガイドラインは、具体的な医療に関する意思決定を必要とする場面における医療機関・医療従事者の対応を明確にするだけでなく、本人が自らの意思で自らが望む決定を行えるようにするために、介護従事者や親しい友人等家族以外のものの関与の必要性、ACPの取組みや信頼できるものを前もって定めておくといった「備え」の必要性をも示している。これらは「単身世帯が増えることを踏まえ」とあるように、『身寄り』のない人の医療に関する意思決定という問題にも対応しようとしたものとなっている。

図表Ⅲ-6-1 人生の最終段階における医療とケアの話し合いのプロセス



（出典）平成 29 年度厚生労働省委託事業「人生の最終段階における医療体制整備事業」（神戸大学）

⁴² 従前の名称は「終末期医療の決定プロセスに関するガイドライン」であった

連帯保証の項でも取り上げた「身寄りがない人の入院ガイドライン」も、医療に関する意思決定の考え方については、およそ「プロセスガイドライン」を引用しており、医療に関する「意思決定が求められる時点で本人の意思が確認できない場合、「プロセスガイドライン」の考え方を踏まえ、関係者や医療・ケアチームの中で慎重な判断を行う必要が」あり、「医療機関においては、身寄りがない人へのマニュアル作成、院内および地域での倫理カンファレンスの実施、臨床倫理委員会の設置などの体制整備を行うことも有効」であるとしている。

意思決定が求められる時点で本人の意思が確認できない場合、「プロセスガイドライン」の考え方を踏まえ、関係者や医療・ケアチームの中で慎重な判断を行う必要があります。なお、直ちに救命措置を必要とするような緊急の場合には、柔軟に対応する必要があります。

(中略)

医療に関する意思決定においては、病院の医療職だけでなく、成年後見人等やケアマネジャー、ホームヘルパーなど患者に係わる人が、繰り返し最善の方法に関して話し合いを行うことが必要となります。医療機関においては、身寄りがない人へのマニュアル作成、院内および地域での倫理カンファレンスの実施、臨床倫理委員会の設置などの体制整備を行うことも有効です。

以上のとおり「プロセスガイドライン」は本人の医療に関する意思決定の権利を擁護し、これを支援するための基本的対応を示した。「身寄りのない人入院ガイドライン」は、「医療同意」は連帯保証人に求められる機能ではないとしたうえで、医療機関は、「プロセスガイドライン」に沿って、医療に関する意思決定の対応を行うべきであるとした。これらにより、『身寄り』のない人の医療に関する意思決定の問題は解決に向けた方向性が明らかになったと言える。

しかしながら、「プロセスガイドライン」や「身寄りのない人入院ガイドライン」の考え方はまだまだ十分に広がっているとは言えない。今後は、両ガイドラインに沿って各医療機関がマニュアルを整備する、地域で両ガイドラインの考え方を共有する場を設ける等の取組みが必要とされている。なお、マニュアルやガイドラインの作成にあたっては、見直し時期を定めるものとし、社会の変化に合わせて変容し風化しないものとするべきである。

⑦ 前提としての積極的権利擁護

以上のとおり、今後は、「プロセスガイドライン」と「身寄りのない人入院ガイドライン」の両ガイドラインに沿った行動が求められるが、両ガイドラインは、本人が医療に関する意思決定を行うにあたっての支援のあり方について若干は触れているものの詳述されているものではなく、両ガイドラインにおいて示されていることが機械的に運用されることによる弊害が危惧される。

「本人が自分の人生を歩めるようにするという本人の自己実現に向けた取組みを保障する」という「積極的権利擁護」の考え方が、両ガイドラインの運用やこれに基づく各医療機関のマニュアル整備等における前提となることが求められる。

⑧ 事例

済生会神奈川県病院

連帯保証人がおらず、医療同意書にサインをする人が不在の場合の医療提供について、関係者にて合議し、カルテに記録を残したうえで医療提供している。その場合、本人や親族の同意書のサイン欄が空欄の場合もある。倫理委員会を速やかに開催するための仕組みづくりとして、緊急で倫理委員会を招集する際の基準づくりや記録を残すためのフォーマットづくりにも着手している。

社会医療法人博愛会相良病院

「質問紙」を用いて ACP を実践している。がんセンターボードやカンファレンスを重ねることで職員が ACP についての意識を共有し、患者の変化を受容し繰り返し相談する、患者の価値観や希望を理解して話し合いを進める等、正しく ACP を実践するための体制を構築している。

鹿児島ゆくさの会

鹿児島ゆくさの会では、会員が「つながるファイル」を作成している。『身寄り』のない人が『身寄り』がないことで陥りがちな困難に備えるため、自らの情報や意思を記し、会の仲間と情報を共有するためのファイルである。

⑨ まとめ

- 医療同意の問題としてではなく、医療に関する意思決定の問題として取り組む必要がある。
- ACP を推進する必要がある。『身寄り』のない人の医療に関する意思決定という課題解決のためには、医療・ケア従事者や親しい人と ACP を行うことや親しい人を自らの代弁者と指定することについて特に推進する必要がある、こうし

た行為をとおして示された本人の意思を尊重するという社会的合意を形成する必要がある。また、『身寄り』のない人が孤立した状態で医療に関する意思決定を行うことを防止すべきである。

- 「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」及び「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」の考え方を普及啓発する必要がある。そのために、地域レベルで両ガイドラインを学ぶ場を多数設けること、各病院において両ガイドラインに基づいたマニュアルの整備を行うこと、こうした活動を後押しする施策・制度を設けることが必要である。
- 両ガイドラインの運用、各病院におけるマニュアルづくり等においては、本人の生き方を尊重し、本人が自分の人生を歩めるようにするという本人の自己実現に向けた取組みを保障する「積極的権利擁護」の考え方が前提とされるべきである。

(4) 金銭管理に関する取組み

① 問題の所在

人は、自らの資産・金銭（日常生活の中で利用する程度の金額の資産）を原則として自ら管理するが、疾病、怪我、障害等によって身体的に行動が制限されたり、認知症や障害によって判断能力が不十分になったりする場合がある。こうした場合の多くにおいては、その家族が代わりに金銭管理を行うのであるが、『身寄り』のない人はこうした管理を行ってくれるものがなく、困難に陥ってしまう。

② 金銭管理というニーズの特徴

金銭管理は、『身寄り』のない人を支援する現場において、最も多く問題になっている課題である。⁴³ところが、金銭管理は、他の個別課題（連帯保証・身元引受、医療に関する意思決定、死後対応）と比較すると、最も方向性が明確に示されていない課題でもある。まず、その理由を考察してみたい。

1) 即時性

人は、ほとんど毎日、金銭を用いて経済活動を行うことで生活している。そのため、金銭管理というニーズは、人が病気で倒れたり、怪我を負ったりすると即時発生する。

2) 広範性

⁴³ 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」（特定非営利活動法人つながる鹿児島）

金銭管理というニーズは非常に広範に発生する。病気、怪我、身体障害等により身体的に行動が制限され、判断能力はあっても、お金をおろしに行けない、物を買に行けないという場合がある。逆に身体的には行動が可能でも、認知症、知的障害または精神障害のために、金銭を使用するにあたっての判断を適切に行うことができず、管理を他者に委ねる必要がある場合がある。ギャンブル依存症等のために自らの意志だけでは適切に管理できない場合がある。子どもや若者は障害がなく判断能力に問題がなくても、未成熟であるがゆえに、金銭管理をうまくすることができない場合がある。以上のように、金銭管理というニーズは様々な場所で様々な理由で発生する。期間についても様々で、例えば怪我のために数日間の支援が必要とされている場合もあれば、認知症や知的障害の場合のように、簡単には回復が見込まれず、長期の支援を、場合によっては一生必要とする場合もある。

3) 緊密性

現在の社会では、人がなにかをなすにあたって、非常に多くの場合に金銭の移動が伴う。衣食住、移動、通信といった基本的な日常行為のほとんどに金銭が必要とされるのである。そのため、他人の金銭管理を行うということは、単に金銭の出納を管理すればよいということではなく、結果的に、当該他人の様々な生活に緊密に関与することになる。

こうした「緊密性」のプラス面として、金銭管理を行うものは、本人の生活の細部にまで寄り添うことになり、深い援助関係を築くことになる。自立援助ホーム等若者支援の現場では、支援者が本人の金銭管理を行うことがよく行われているが、本人に金銭の使い方に関する経験の機会を提供しつつ、生活の破綻を招くことのないように適切な範囲でコントロールし、本人の日々の生活の連続あるいは変化に寄り添うことを通じて、自立を促す支援が実践されている。

これに対して、「緊密性」のマイナスの面を見ると、必要に迫られて他人の金銭管理を始めると、本人の様々な事情にいわば「巻き込まれる」こととなり、そのため、金銭管理は非常に複雑な業務となりがちである、ということがいえる。例えば、軽度知的障害で地域生活を行っている人の金銭管理を行うと、予定外のものを買いたい、予定外のものに使ってしまった、といった「予定外」が日常的に発生し、その度に、その支弁は適切かといった判断を本人と一緒にすることになったり、残金や予算とにらめっこをしながら埋め合わせを検討することになる。これはあくまで一例であるが、いずれにしても、他人のお金を管理するということは、本人の日常生活の変化の度に手数料がかかる煩雑なものとならざるを得ないものである。

③ 既存の社会資源について

前項のような金銭管理というニーズの特徴に対して、既存の社会資源がどの程度対応できているか、見てみたいと思う。

1) 成年後見制度

成年後見制度は、認知症、知的障害、精神障害等のために判断能力が不十分な状態にある方に対して、裁判所が成年後見人、保佐人または補助人を選任し、選任された成年後見人等が金銭管理等の事務を行うものである。

- (ア) 裁判手続を経る必要があるため、即時性には対応できない。
- (イ) 費用は本人の資産から支弁することとなっており⁴⁴、経済的に利用できない場合がある。
- (ウ) 対象者は「判断能力が不十分なもの」であり、病気、怪我、身体障害等により身体的に行動が制限されている場合でも、判断能力が十分であれば利用できない。
- (エ) 権利擁護のための制度とされながらも、本人の権利制限を行う制度でもあり、障害者権利条約の批准を受けて、今後、大きな見直しを迫られる可能性がある。⁴⁵
- (オ) 横領を防ぎきれていない。

2) 日常生活自立支援事業

日常生活自立支援事業は、認知症、知的障害、精神障害等により、判断能力が不十分な人の自立した生活を支援するため、利用者との間の契約に基づいて、都道府県社会福祉協議会が福祉サービスの利用の援助や日常金銭管理等を行なうものである。多くの場合、都道府県社会福祉協議会が市町村単位の基幹社協に委託を行っており、相談窓口は市町村社会福祉協議会である。

- (ア) 手続のために一定の時間を要し、即時性には対応できていない場合が多い。市町村社協が多数の事例を抱えているため「半年待ち」等といった状態になり、成年後見制度以上に時間がかかる場合さえある。
- (イ) 費用は低廉ではあるが、本人の資産から支弁することになっている。
- (ウ) 対象者は「判断能力が不十分なもの」であり、原則として、判断能力が十分であれば利用できない。また、契約能力が必要であり、判断能力が著しく不十分な場合も利用できない。

⁴⁴ 市町村によっては、成年後見制度利用支援事業により、助成される場合がある

⁴⁵ 例えば、日本障害フォーラム（JDF）は、令和元年6月に国際連合障害者権利委員会へ提出した「日本への事前質問事項向け日本障害フォーラムのパラレルレポート」において、「現行の代替意思決定の制度である成年後見制度を抜本的に見直し、支援付き意思決定制度への転換を行うこと」を我が国に対して勧告するよう提案している

(エ) 市町村社会福祉協議会によって、本事業の件数に大きな差がある。

3) 契約に基づく金銭管理

身元保証等高齢者サポートサービス事業者、一部の弁護士・司法書士等の専門職が契約に基づき、金銭管理を行う場合がある。

- (ア) 身元保証等高齢者サポートサービス事業者については、監督機関がなく、消費者トラブルになっている事例もあり、消費者庁が注意喚起を行っている。⁴⁶
- (イ) 弁護士・司法書士等の専門職との契約に基づく金銭管理は担い手が少ない。
- (ウ) いずれも、費用が掛かり、高額な場合が多い。
- (エ) 監督機関や監査が定められているわけではなく、横領の危険性が高いと言わざるを得ない。

以上のとおり、既存の社会資源は、現場のニーズに対応できているとは言えない。

④ 既出の意見

以上のような現状に対して、すでに発出されているいくつかの意見を見てみたい。

1) NPO 法人日本障害者協議会 (JD)

NPO 法人日本障害者協議会 (JD) は、平成 28 年 10 月、成年後見制度利用促進法の制定を受けて、「成年後見制度利用促進について」という意見書を発している。その中で、「権利擁護制度の全面的な改善を望む」とし、具体的には、「2014 年に日本政府が批准した障害者権利条約は“他の市民との平等”を謳って」おり、「現行の成年後見制度は、権利条約第 12 条「法の前にひとしく認められる権利」の視点からみても抵触しており、意思決定が難しいとされる人々の権利擁護制度を根本から見直す必要がある」ことを踏まえ、成年後見制度の改善を求めるとともに、当面の解決策としては、「日常的に福祉・介護・医療を提供している、福祉サイドの「日常生活自立支援事業」を改変させ、一定の手厚い制度にしていき、相互チェック体制（ここにも障害当事者団体、地域 NPO が可能な限り参加）が有効的に働くようにさせ、それにシフトさせていく方向を模索すべきだ」としている。

2) 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

⁴⁶ 消費者庁の HP より

https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/caution/caution_018/

同ガイドラインでは、法律家向けの書物以外では珍しく「成年後見人等の選任まで時間がかかり、その間に本人の生活や財産管理のために必要がある場合には、「後見開始の審判前の保全処分の申立て」を検討する場合があります。」として、「後見開始の審判前の保全処分の申立て」を紹介している。成年後見制度の利用までに時間がかかるという実態を受けてのことであると思われるが、この保全処分を用いても、管理者の管理が始まるまでのタイムラグはあるため、「即時性」に対して完全に対応できるものとはいえない。

⑤ 金銭管理の主体～誰が金銭管理を担うのか～

以上のとおり、金銭管理というニーズは①即時性②広範性③緊密性を有していて、いつでもどこでも発生し得るしかも本人に緊密のよりそう支援が求められるニーズであるが、これに対して、既存の社会資源は対応しきれていない、ということがいえるであろう。

では、いったい、今後、誰が『身寄り』のない人の金銭管理を担うのかであるが、支援の現場では、支援者の多くのが「金銭管理は自分の仕事ではない」と考えているようである。平成30年度の調査⁴⁷においても、金銭管理が必要になった状況において実際に金銭管理を行いながらも「やむを得ず」「いたし方なく」行ったという声が多く、成年後見制度等の既存の制度に対して「活用のハードルが高い」「時間がかかる」といった怨嗟の声があふれていた。

このように、金銭管理は、『身寄り』のない人を支援する支援現場において、最も多く問題になっている課題であるにもかかわらず、方向性が明確に示されていない課題である。

今後に向けて、支援現場において最も多く問題になっている課題であるだけに、医療機関・介護サービス事業者・障害者福祉サービス事業者等、支援に関わるもののすべてが主体性をもって、この課題に向きあい検討を行う必要があることを強調したい。金銭管理には即時性・広範性という特徴があり、金銭管理のニーズは、様々な支援現場で広範にしかも即時に発生し得るニーズである。緊密性という特徴があり、煩雑で悩ましい支援であるが、地域共生社会における「断らない支援」を実現するためには、制度の有無にかかわらずそこに本人のニーズがある以上、受け止める、考える、必要なときに断らないことが必要であると思われる。「誰かのしごと」「誰かがやってくれること」ではなく、自らも要支援者の金銭管理を行う主体となり得る可能性があることを前提に議論を行うべきである。また、この議論には、金融機関の参加も求められるであろう。単身高齢者の増加等により、金融機関も対応に苦慮する事例が増えているはずである。

⁴⁷ 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」(特定非営利活動法人つながる鹿児島)

少なくとも、金銭管理を行わざるを得なくなることが予想される機関は、これに応じることのできる体制づくりを行うべきであろう。金銭管理を行うことのできる体制とは、横領防止の観点からチームを編成して金銭管理を行う体制のことであろう。こうした体制をすでに構築している病院・施設等も多数存在する。一方で、患者・利用者の金銭に触れることを極力避けようとしている病院・施設等も存在し、不統一感が大きい。今後は、あらゆる病院・施設等が、少なくとも、緊急に金銭管理を行わざるを得なくなった場合には、これに対応できる体制を持つべきであると考えられる。

また、既存制度の改善も求められる。成年後見制度については、少なくとも権利制限を伴わない形で活用できるようにすべきである。日常生活自立支援事業については、判断能力の有無にかかわらず広範なニーズに応えられるよう対象者について再検討すべきとの意見がある。両制度とも利用しやすい地域と利用しにくい地域があるのが実情であり、こうした地域間格差を解消することも求められる。

⑥ 事例

南箕輪村社会福祉協議会

平成14年度より独自の金銭管理事業に取り組んでいる。「身体能力の低下」に伴って金銭管理が難しくなった人を対象とし、日常生活自立支援事業と並行して支援を展開している。独自の金銭管理の利用料は500円/時。利用者からのお金に加えて、行政から人件費の補助がある。

NPO 法人いわてグリーンサポート

法人として、原則的には金銭管理支援は実施していない。しかし、すでに病床から起き上がることが難しくなっている人など、社協の日常生活自立支援事業支援の利用開始を待つことが困難な一部の例外のケースについては、公正証書を交わしたうえで、出納帳をつけながら通帳管理支援を行う場合がある。また、その場合はトラブルを避けるため、敢えて窓口で記録が残るように取引をしておき、個人の銀行カードを使用してATMで現金を引き出す支援は行っていない。

多くの自立援助ホーム

多くの自立援助ホームでは、入所中の若者の金銭管理を行っている。いっしょに金銭の使い道を考えているという支援の継続が、本人の金銭管理に関する成長を促すことになり、また、援助関係を強固なものにする。

⑦ まとめ

- 医療機関・介護サービス事業者・障害者福祉サービス事業者等，支援に関わるものすべてが，主体性をもって，金銭管理について検討を行う必要がある。
- 金銭管理を行わざるを得なくなることが予想される機関は，これに応じることのできる体制づくりを行うべきである。
- 金銭管理はチームで対応すべきである。
- 成年後見制度や日常生活自立支援事業については，少なくとも権利制限を伴わない形で活用できるようにすること，広範なニーズにこたえられるよう対象者について再検討すること，即時性・広範性に応えられるよう利用しやすい制度にすること，地域間格差を解消すること等が求められる。

(5) 死後対応に関する取組み

① 問題の所在

我が国では，あるいはこれは我が国に限ったことではないかもしれないが，人が死亡したとき，葬儀・火葬・埋葬・残置物の処理等といった死後の対応は，原則として家族が行う。ところが，『身寄り』のない人が死亡した場合，葬儀等を行う家族が不在であるため，大家・病院・施設等の本人に関与している者が困難に陥ってしまうだけでなく，場合によっては，死を迎えた本人の人として尊厳が守られない場合も起こり得る。以上が，『身寄り』のない人の死後対応に関する問題である。

② 行政の責任と自らが望む最期をかなえるための支援

『身寄り』のない人の死後対応の問題については，まず，行政がその責任を果たすことが重要である。

墓地，埋葬等に関する法律第9条に「死体の埋葬又は火葬を行う者がいないとき又は判明しないときは，死亡地の市町村長が，これを行わなければならない」と定められており，市町村が責任を持って対応することとされている。また，行旅病人及行旅死亡人取扱法第7条に「行旅死亡人アルトキハ其ノ所在地市町村ハ其ノ状況相貌遺留物件其ノ他本人ノ認識ニ必要ナル事項ヲ記録シタル後其ノ死体ノ埋葬又ハ火葬ヲ為スベシ」と定められている。これからは，このように市町村が『身寄り』のない人の死に対する責任を持つということをもっと積極的にアナウンスすべきであると考えられる。人の死に関する諸対応は家族が行うのが当たり前とされているこの社会において，『身寄り』のない人は，自らの死の過程について不安を抱いており，『身寄り』がなくても「安心して死ぬこと」ができる社会にするため，行政がその責任を担っていることをひろく知ってもらうようにすべきである。また，病院や施設も，自分のところで『身寄り』のない人が

亡くなった場合について不安があるから連帯保証人を求めている。⁴⁸そこで、市町村が『身寄り』のない人の死に対する責任を持つということを明言すれば、遑って、入院や入所の際に、病院や施設が『身寄り』のない人を排除することなく安心して受け入れることができるようになる。

他方、人の死というものは、ただ市町村の責任で火葬埋葬がなされればそれでよいというものではないと思われる。政教分離原則の関係から、市町村が行うことができるのは、最低限の死の保障までである。人が人らしく弔われながら旅立つためには、あるいは、自らが望む最期を迎えるためには、『身寄り』のない人が『身寄り』はなくても社会とつながり、弔いあうことのできる関係を紡ぐ必要があるのではなかろうか。これは行政にできることではなく、地域福祉の課題である。

③ 事例

神奈川県大和市

市の健康福祉総務課に「おひとりさま支援係」を設置し、市民の終活のサポートとして、ア) 葬儀等の生前契約の支援とイ) 見守り支援、ウ) 死後の遺品整理、エ) 終活コンシェルジュによる相談支援を提供している。また、エンディングノートの配布と保管も実施している。ア) 葬儀等の生前契約の支援、ウ) 死後の遺品整理では、住民に葬儀会社や遺品整理業者の情報提供をしており、遺品整理の見積の取得や葬儀の生前契約は本人自らに行ってもらおう。「おひとりさま支援係」としてそれらの情報を把握し、本人の死後、葬儀会社への連絡等を行っている。エンディングノートの保管については、本人の了承のもと、遺族となり得る人にも市より連絡を入れている。このことで、遺族が本人の希望を知らぬまま、弔いをしてしまったりすることを避けることもできる。

『身寄り』のない人の火葬埋葬等の責任が行政にあることを明確にした事例

半田市地域包括ケアシステム推進協議会による「「身元保証等」がない方の入院・入所にかかるガイドライン」や霧島市地域包括支援センターが作成した研修資料においては、『身寄り』のない人が亡くなった場合の市町村における担当部署が明確に記載されている。新潟市は、同市のホームページに担当部署を明記している。このように、『身寄り』のない人が亡くなった場合の市町村における担当部署を明確にすることで、『身寄り』のない人や『身寄り』のない人に関与する人たちに安心を提供することができる。

NPO 法人抱樸

⁴⁸ 「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」報告書（平成30（2018）年3月みずほ情報総研株式会社）

2002年、元ホームレス生活者で自立した方々が「なかまの会」を設立。2014年「共に生きる地域社会の創造」を行うための事業と位置づけ、「自立者」に限らず地域の誰でもが入会できることとした。会費は月500円。卓球・カラオケ等の定例活動、お助け活動、互助会レターの手配り、長寿のお祝い等を行っているが、会員が亡くなられた場合には、「互助会葬」を実施し、互助会から花を出し、互助会から教会にお礼を支払い、互助会でお骨上げを行っている。『身寄り』のない人どうしが送りあい弔いあう関係を築いている事例である。

のわみ相談所

共同墓・位牌堂の運営を行っている。同じ寺に建立し、宗派は問わないこととしている。共同墓・位牌堂に入ることを希望する人からは、生前に3万円を徴収することとしている。内訳は、2万円が位牌、1万円が供養代等諸経費である。突然死や未納など、生前に収めることができなかった場合は、団体に補填している。事前の意思表示として、当事者組織である「救生の会」で遺言書を書いてもらい、共同墓へ入るかどうかの意思の確認をしている。年に2回、合同で供養を行っており、毎回40～50人が参加している。

④ まとめ

- 『身寄り』がない方が死亡した場合、市町村が責任をもって対応することを広く周知し、『身寄り』のない人、『身寄り』のない人に関与する人・機関に安心を提供すべきである。
- 地域福祉の課題として、『身寄り』のない人も、地域共生社会のなかで社会とつながり、送りあい弔いあう関係をつむぎ、自らの望む最期が迎えられるような地域づくりを目指すべきである。

(1) 「家族による支援」を前提としている現状

「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。

子ども・若者については「家族による支援」があることが、高齢者等の場合以上に、当然だと思込まれてはいないだろうか。例えば、「新たな住宅セーフティネット制度」における住宅確保要配慮者に「高齢者」や「障害者」は掲げられているが「未成年」は掲げられていない。未成年は「家族による支援」により住居に困ることはないと思込まれているためではないか。

日本における社会保障制度は、高齢者中心型であったということもあり、子ども・若者に対する支援の分野は手薄い⁴⁹。本調査研究事業のヒアリング先となった子ども・若者支援を実践する各団体の関係者からは、共通して、社会資源の不足を指摘する意見が聞かれた。生活困窮者自立支援制度等の支援の現場等において、「家族による支援」が受けられない子ども・若者の支援をしようとしても、活用可能な社会資源が少ないことから「支援チームが組めない」「誰かが抱え込まざるを得ない」といった声があがっており、そのために、犯罪、風俗、アウトローといった世界に走る結果となった事例も報告された。

本調査研究事業を通して、『身寄り』問題は全世代的な課題であることが明らかになったが、必ずしも、全世代に共通の支援が提供されることが適当であることを意味するものではない。社会とのつながりの提供等共通するものもあるが、ライフステージにおける青年期の発達課題に合わせ、これに特化した資源の投入が必要とされている。

また、児童虐待防止法改正のなかで、段階を追って親権に対抗するために行政が介入する権限の強化が図られてきてはいるものの、親が適切に「家族による支援」を提供しないにもかかわらず親権が付与されているために、困難を抱えてしまう子ども・若者が存在している。親権のあり方についても必要な見直しを図られるべきである。

(2) 現状における様々な課題

① 支援の不足、支援の連続性の不足

⁴⁹ 2014年度社会保障給費 112兆1000億円余のうち、年金、高齢者医療、老人福祉サービスにかかわる高齢者関係給費が67.9%を占め、7割近くもの社会保障給付費が高齢者に向けられている（出典：『社会保障再考』（菊池馨実 2019年岩波新書 P86）

児童福祉法の対象は原則として18歳未満とされていることにより、本人が18歳になったと同時に支援が途絶えることが問題を生じさせている。例えば、18歳になったばかりの若者に対する虐待が発見されたとしても、18歳であるため、児童福祉法の対象とはならない。

近年、自立援助ホームやアフターフォロー事業等、18歳以上の子ども・若者に対する支援が少しずつ拡充されてきてはいるが、①設置または実施されていない地域が多い、②対象者が限定的である、③地方によっては自立援助ホームが定員に満たないまま運営されている等十分に活用されていない、といった問題がある。

また、児童養護、自立援助ホーム、アフターフォロー事業等からの「出口」が求められている。期待されるのは生活困窮者自立支援制度であると思われるが、適切な連携が行われているのか、明らかでない。検討委員会においては

- 1) 送り出す側である児童養護等に係る支援者らが、地域の生活困窮者自立支援制度等受けとめる機関と十分につながっていないのではないか
- 2) 生活困窮者自立支援制度の側が、生活リスクの予防のために引継ぎを求められても、その時点でなんらかの支援の必要性が顕在化していなければ、支援機関としてつながりを構築することが難しいのではないか
- 3) 生活困窮者自立相談支援制度による支援機関のなかには、子ども・若者支援の経験の蓄積が乏しい場合があるのではないか
- 4) 児童養護等が子ども・若者を「丸抱え」して支援する必要がある一方で、生活困窮者自立支援制度等は「つながる」支援であるところ、そうした支援における姿勢の違いが障壁になるのではないか。送り出す側が抱えてきた苦勞をそのまま託すのではなく、子ども・若者に対して社会制度を活用するアドバイスとして生活困窮者自立支援制度等につなぐのがよいのではないか

といった意見があった。

② 児童養護を経ない支援を要する子ども・若者

本事業では、各地の自立援助ホームに対するヒアリング、全国自立援助ホーム協議会へのヒアリング等を行ったが、その結果、児童養護の対象となっていないが支援を要する子ども・若者が多く存在していること、過干渉・「毒親」・親の子への依存等、虐待ではない形で子ども・若者の健全な成育が阻まれ、場合によっては自殺につながる等、支援を要する状態となっている事例が増加していることが明らかになってきた。しかし、こうした問題にはいまだ十分な関心が寄せられていない。

核家族化がすすみ、子ども・若者に対する「家族による支援」が密室化していく状況では、虐待に限らず、ときとして歪みを伴う場合があり、社会や地域の関与が必要とさ

れているという前提に立つべきではないか。実際に過干渉や親の子への依存等を経験した若者たちからは、「親には、とにかく邪魔しないでほしかった。」「親だけでなくいろいろな大人に会わせてほしかった。」「親の付属品としてではなくひとりの人間として生きる権利を保障してほしかった。」「合法的な『家出』が認められる必要がある。」といった意見が聞かれた。彼ら彼女らの言葉からは、彼ら彼女らに対する「家族による支援」が歪みを生じているにもかかわらず、社会的には「家族による支援」が優先されていること、極限まで小規模化した家族がそれでもなお問題を丸抱えてしていること、子ども・若者の自立と保護のためには時として「『身寄り』を断ち切る支援」さえ必要とされていること等、様々な実態と支援のニーズが浮かび上がってきた。

子どもの権利条約⁵⁰12条は「自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する」としている。平成28年の児童福祉法の改正においてこうした子供の意見表明権に対する配慮がなされたものの、我が国は、国連子どもの権利委員会から「自己に関わるあらゆる事柄について自由に意見を表明する子どもの権利が尊重されていないことを依然として深刻に懸念する。」「意見を形成することのできるいかなる子どもに対しても、年齢制限を設けることなく、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に意見を表明する権利を保障し、かつ、子どもの意見が正当に重視されることを確保するよう、促す。」といった指摘を受けている。⁵¹また、「子どもが、社会の競争的性質によって子ども時代および発達を害されることなく子ども時代を享受できることを確保するための措置をとること」を促されてもいる。

実際に過干渉や親の子への依存等を経験した若者たちからは「先生に相談したが、『親御さんがそう言う以上自分には何もできない』といわれた。」「家を出ていくことを相談したら逆に親に連絡されてしまった。」という経験を聞いた。

子ども・若者に対する「家族による支援」が歪みを抱えているにもかかわらず、また、子ども・若者が自らの意見を表明しているにもかかわらず、社会や地域が必要な関与を行うことができず、子ども・若者がその歪みを一身に背負わされている実態が明らかになってきている。

③ 親権について

親権者から「家族による支援」が受けられない子ども・若者は、親権者の同意がないという理由で、住居の設定や就職に困難を抱え、将来への可能性を著しく制限されている。親権者の同意が不要な住居や仕事につかざるを得ない場合があるが、そうした機会には問題のある環境であることが多い。住居や就職のみならず、携帯電話の契約等の契約

⁵⁰ 正式名称は「児童の権利に関する条約」

⁵¹ 国連子どもの権利委員会「日本の第4回・第5回統合定期報告書に関する総括所見」（2019年）

行為についても親権者の同意が必要とされ、日常生活にも困難を抱える。親権者の同意がないため、インフルエンザ予防接種が受けられなかったという事例の報告もあった。

児童養護施設においては、施設長が親権代行者として同意することができる。しかし、本人が施設側と十分に選択肢の適否をすり合わせできなかつたり、援助関係に齟齬が生じているような場合には、施設長のバックアップを得られないこともあるという報告もあった。また、当然のことながら、施設長の同意は施設を出た後の一定期間に限られ、児童養護施設によるアフターフォローという位置づけだけでは、失敗しながら経験を重ねていく青年期を支える仕組みとして十分なものであるとは言えないのは明らかであろう。

(3) 「家族による支援」に代わる「後ろ盾」

以上のとおり、「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。児童養護においては、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いる。また、親権の問題もある。

「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、特に18歳・19歳を含む青年期に特化した資源の投入が必要とされているというべきである。

それは、『身寄り』の有無にかかわらず、子ども・若者が社会の中で自立して生活を営めるようになるまで社会や地域が後見的な役割を担う、いわば「後ろ盾」となるような支援であるべきである。成長とはトライアンドエラーであり、子ども・若者は失敗するものであるという前提に立ち、何か起きたときに一緒に考えたり、関わったり、失敗を説明したり、代弁したり、失敗したら終わりではなく、失敗を受容し伴走する「後ろ盾」が必要である。そうすることで、本人を取り巻く環境も本人を受容しやすくなる。例えば、若者が近所トラブルを起こした際、あるいは会社で大きな失敗をしてしまった際、若者を時には慰め、時には叱り、時には諭しながら、近所や会社も含めて「社会全体が受けとめられるようになること」が求められている。つまり、「伴走」や「後ろ盾」は若者を取り巻く「大人のチーム」であり、あるときは親のように説教したり、あるときは兄弟姉妹のように付き添ったり、そっと見守ったりするチームが編成できれば、そうした役割を大人たちが分担し、本人を中心としたコミュニティの空間が豊かになっていく。本来、社会的に期待されている家族機能とはそういうものだったのであるが、家族があまりにも小さくなりかつ閉じしてしまい、そうした役割を担えなくなった。そうした「家族による支援」を補う社会的支援が必要とされているのである。

現状、児童養護施設出身者には、就職・住居の設定等にあって保証を行う制度があるが、期限が設けられており、子ども・若者の「失敗を受容」する「後ろ盾」としては不十分な面がある。支援の現場では「とりあえず安定した住居の提供ができれば」という声が聴かれる。そうした支援さえもできていないのが現状である。「家族による支援」を受けられない子ども・若者に安定した住居を確実に提供し、継続的な支援や就労の機会の提供を行えるようにすべきである。

今日の子ども・若者の現状に照らして、児童福祉ともつながり、生活困窮者自立支援制度等大人に対する支援ともつながる形で、子ども・若者、特に青年期に特化した生活の基盤を作る支援、生活支援が必要とされている。

(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」をもっ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。
- 今日のよう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は
 - ① 「家族による支援」が当たり前で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」を当たり前に期待したり、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、社会に参加す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

- 本報告書第Ⅲ章の7において、『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について検討を行い、今後に向けての方向性を示したところであるが、これらを俯瞰すると、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。半田市（愛知県）のように、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、上記のとおり、金銭管理の「即時性」「広範性」に鑑みれば、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ということはいえるであろう。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。
- このように『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。例えば、長野県社会福祉協議会が行っている連帯保証の取組み、半田市における「「身元保証等」がない方の入院・入所にかかるガイドライン」、南箕輪村社会福祉協議会の独自の金銭管理事業、大和市や横須賀市の死後対応に関する取組み、これらのすべてが一地域に存していれば、『身寄り』問題に関する個別課題は大きく解決に近づくのではないだろうか。
- そこで、今後は、
- ① こうした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。