

事業概略書

『身寄り』のない人を地域で受けとめるための地域づくりに向けた
「手引き」作成に関する調査研究事業 報告書

令和3（2021）年3月

特定非営利活動法人つながる鹿児島 （報告書A4版 100頁）

『身寄り』の有無にかかわらず安心して暮らせる地域づくりの手引き
～地域のガイドラインと組織のマニュアルづくりをとおして～

令和3（2021）年3月

特定非営利活動法人つながる鹿児島 （手引きA4版 62頁）

事業目的

- 平成30年度に当法人が厚労省社会福祉推進事業において実施した調査により、生活困窮者自立支援制度による自立相談支援機関、地域包括支援センターの双方において『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が確認された。
- 加えて、令和元年度には、子ども・若者の『身寄り』問題にも着目し、『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ってきた。
- これらの調査研究を通じて、『身寄り』問題は決して特定の世代や、特定の地域に関わる問題ではなく、日本のあらゆる地域、あらゆる世代に通じ、頼れる『身寄り』がいることはもはや当たり前とは言えず、『身寄り』がない事自体が「第2のスタンダード」としてとらえるべきとの結論に至ったと同時に、既に全国には限定的ではあるが、様々な社会資源・地域において『身寄り』問題に取り組む行政・団体があり、これらのピースを組み合わせることで、『身寄り』問題について一定の解決を図り得ることも明らかにしたところである。
- 折しも新型コロナウイルスが世界中を席卷している中で、特に『身寄り』がない人が、今まさに、大きな困難に接しているところと推察される。『身寄り』がある人、ない人にかかわらず、この世界的なコロナ禍の中でも尊厳を持って生活していくことのできる社会を構築していくことが緊急的に求められている。
- 一方、地域の先駆的な一病院や一事業者のみが『身寄り』問題に取り組んだとしても、その特定の機関にのみ負荷がかかり、『身寄り』問題の解決に向けての社会的合意が取りづらくなることから、地域全体で取り組むいわゆる「地域づくり」を推進していく必要がある。
- 以上のことを踏まえ、地域において『身寄り』がない人を受けとめるための地域づくりに向けた「手引き」を作成することを目的とする。

事業概要

(1) 文献調査

既往調査（過去の社会福祉推進事業調査研究，ソーシャルワークに関する文献・論文，その他各種文献），各種通達等を通じて現状の『身寄り』問題を取巻く状況や法令・制度等を整理した。具体的には，「①『身寄り』問題にかかる背景・動向」，「②子ども・若者の『身寄り』問題の現状」，「③『身寄り』問題解決の方向性」の3つの項目に分けて現状や課題の整理を行った。

(2) 地域ガイドラインや組織内マニュアルを作成している事例の収集

ガイドライン作成や組織内マニュアルの作成等，地域や各組織・団体等で『身寄り』問題に取り組んでいる事例についての情報を収集した。事例収集にあたっては，以下の方法にて調査を実施した。

①既存の取組み事例の整理

地域や組織・団体にて行われている既存の取組みについて，公開されているガイドラインやマニュアル等の各種資料や新聞記事，既往調査等を基に整理した。

②委員・有識者等ヒアリング調査

『身寄り』問題に精通している有識者，実践者等に対し，先駆的に取り組んでいる地域及び組織，ガイドライン，マニュアルのコンテンツ等について情報収集を行った。委員や有識者からは，先駆的な地域や組織の情報のみならず，本調査研究において作成した手引きのコンテンツ等についても意見を聴取した。15名の委員・有識者等に対して，WEB会議システムによる聞き取りにてヒアリングを実施した。

③地域の実践事例ヒアリング調査

上記，「①既存の取組み事例の整理」や，「②委員・有識者等ヒアリング調査」より得られた情報を基に抽出した『身寄り』問題に取り組んでいる地域やガイドライン等に取り組んでいる地域（行政・社協・生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関等）を対象として，より具体的な実践事例や問題意識，現在抱えている課題，今後の方針，ガイドライン等作成プロセス等にて詳細に把握するため，4カ所の地域に対してWEB会議システムによる聞き取りを実施した。

④組織・団体の取組み事例ヒアリング調査

上記，「①既存の取組み事例の整理」や，「②委員・有識者等ヒアリング調査」より得られた情報を基に抽出した『身寄り』問題に関する取組みを行っている組織・団体や，マニュアル等を作成している組織・団体（病院・地域包括支援センター等）を対象として，『身寄り』のない人の受け入れ状況，取組みの内容，組織内マニュアルの地域での活用事例等について詳細に把握するため，5カ所の組織や団体に対してWEB会議システムによる聞き取りを実施した。

(3) 検討委員会の設置

調査の内容の検討等，調査全体に係る監修の実施を目的として，学識有識者，実践者等で構成する「『身寄り』のない人を地域で受けとめるための地域づくりに向けた「手引き」作成に関する調査研究事業 検討委員会」を設置した。検討委員会は，令和2年10月，12月，令和3年2月，3月の計4回開催した。

(4) 手引き・報告書の作成

本調査研究事業では，『身寄り』のない人が直面する課題等を整理し，『身寄り』の有無にかか

わらず暮らしやすい社会を目指すにあたり、『身寄り』のない人の相談支援等に関わる人々に参考としていただくことを目的として、手引きと報告書の2点を作成した。手引きにおいては、地域を巻き込んで『身寄り』問題を解決していくために、地域全体における取組みとともに個々の組織に求められる取組みを示し、報告書においては、手引き作成にあたって実施した調査研究の手法やその結果得られた事例、考察等を記載し、手引きの内容を補足するものとした。

(5) その他

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

調査研究の過程

(1) 文献調査

既往調査（過去の社会福祉推進事業調査研究、ソーシャルワークに関する文献・論文、その他各種文献、統計調査）等を通じて現状の『身寄り』問題を取巻く状況や法令・制度等を以下の3つに分けて整理した。

①『身寄り』問題にかかる背景・動向

以下の点について、既存の統計や新聞記事、文献等を参照し、現状と今後の予想等を整理した。

- ・核家族化の動向
- ・生涯未婚率の上昇
- ・孤立死への意識
- ・家族とのつながり
- ・中高年者の意思決定の準備状態
- ・『身寄り』のない人への支援
- ・自殺者数の推移
- ・孤独・孤立対策室の設置

②子ども・若者の『身寄り』問題の現状

以下の点について、既存の統計や調査、各種通達を通じて整理した。

- ・児童虐待の相談対応件数の増加
- ・児童養護施設入所中及び退所後未成年者の「親権者同意」
- ・児童養護施設退所者の実態調査の必要性
- ・児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）

③『身寄り』問題解決の方向性

各種法令や既存のガイドライン、既往調査等が示している、『身寄り』問題の解決に向けた方向性について、次の10点に分類をしたうえで各資料を整理した。

- 1) 居住に関する連帯保証
- 2) 入院・入所（病院・施設）に関する連帯保証
- 3) 医療に関する意思決定について医療機関における対応のあり方
- 4) 認知症の人の特性を踏まえた意思決定支援
- 5) 障害福祉サービスの利用等にあたる意思決定支援
- 6) 意思決定支援等に係る各種ガイドラインの比較
- 7) 金銭管理
- 8) 死後事務
- 9) 地域づくりと『身寄り』問題

10) チームによる支援

(2) 地域ガイドラインや組織内マニュアルを作成している事例の収集

①既存の取組み事例の整理

地域や組織・団体にて行われている既存の取組みについて、公開されているガイドラインやマニュアル等の各種資料や新聞記事、既往調査等を基に整理した。

②委員・有識者等ヒアリング調査

1) 対象

先駆的に取り組んでいる地域及び組織、ガイドライン、マニュアルのコンテンツ等について把握していると思われる『身寄り』問題に精通している有識者、実践者等（15名）。

2) 調査方法

WEB会議システムによる聞き取り

3) 主な調査項目

- ・今回作成する「手引き」に期待すること、留意点
- ・手引きに入れ込むべき内容・コンテンツ
- ・参考となる地域や組織の取組み・ガイドライン、マニュアル
- ・その他、手引き作成の進め方・普及・啓発に向けての意見 等

③地域の実践事例ヒアリング調査

1) 対象

上記「①既存の取組み事例の整理」や「②委員・有識者等ヒアリング調査」等により把握された、『身寄り』問題に関するガイドライン等を作成している地域や『身寄り』問題に取り組んでいる地域（行政・社協・生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関等）（4カ所）。

2) 調査方法

WEB会議システムによる聞き取り

3) 主な調査項目

- ・問題意識、現在抱えている課題、今後の方針
- ・本調査研究で作成する「手引き」に関する意見
- ・ガイドライン等を作成した背景・問題意識・参集メンバー
- ・ガイドライン等を作成したプロセス
- ・コンテンツのポイント、重視した点
- ・成果物の周知方法
- ・ガイドライン等を作成したことによる成果、事例 等

④組織・団体の取組み事例ヒアリング調査

1) 対象

上記「①既存の取組み事例の整理」や「②委員・有識者等ヒアリング調査」等により把握された、『身寄り』問題に関する取組みを行っている組織・団体、マニュアル等を作成している組織・団体（病院・地域包括支援センター等）（5カ所）

2) 調査方法

WEB会議システムによる聞き取り

3) 主な調査項目

- ・『身寄り』のない人の受け入れ状況
- ・『身寄り』のない人の対応に関するマニュアルの有無、取組みの内容
- ・組織内マニュアルの地域での活用事例
- ・『身寄り』のない人を地域連携にて支援した事例
- ・地域連携の体制、効果、課題 等

(3) 検討委員会の設置

調査の内容の検討等、調査全体に係る監修の実施を目的として、学識有識者、実践者等で構成する「『身寄り』のない人を地域で受けとめるための地域づくりに向けた「手引き」作成に関する調査研究事業 検討委員会」を設置した。検討委員会は、令和2年10月、12月、令和3年2月、3月の計4回開催した。

(4) 手引き・報告書の作成

上記調査結果を踏まえて、『身寄り』のない人が直面する課題等を整理し、『身寄り』の有無にかかわらず暮らしやすい社会を目指すにあたり、『身寄り』のない人の相談支援等に関わる人々に参考としていただくことを目的として、手引きと報告書の2点を作成した。

①手引き

【表題】 『身寄り』の有無にかかわらず安心して暮らせる地域づくりの手引き
～地域のガイドラインと組織のマニュアルづくりをとおして～

【目的】 地域を巻き込んで『身寄り』問題を解決していくために、地域全体における取組みとともに個々の組織に求められる取組みを示す。

②報告書

【表題】 『身寄り』のない人を地域で受けとめるための地域づくりに向けた「手引き」作成に関する調査研究事業報告書

【目的】 手引き作成にあたって実施した調査研究の手法やその結果得られた事例、考察等を記載し、手引きの内容を補足する。

事業結果

(1) 文献調査

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

<調査結果概要>

①『身寄り』問題にかかる背景・動向

単独世帯は令和12（2030）年までは年々増加することが予想されることに加えて，50歳時の未婚割合も益々上昇することが見込まれており，単身高齢者は今後も増加すると考えられる。

一人暮らしの60歳以上の者の5割超が，孤立死を身近な問題と感じており，また，介護や看病をはじめとしたさまざまな生活上の「頼れる人」について尋ねた既往調査によると，頼れる人が「いる」と回答した者について，頼れる相手に「家族・親族」を挙げた人の割合は，「重要な事柄の相談」，「日頃のちょっとした手助け」等，多くの項目において約8割となっている。

自立相談支援機関，地域包括支援センターの相談員等は『身寄り』のない人に関する相談対応は困難であると感じており，各相談支援機関においては，『身寄り』のない人に関する相談について，どのように対応するか方針が定まっていない，もしくは定まっても相談支援機関によってまちまちであり，ケースに応じて場当たりの対応しており，現場には，『身寄り』問題に対する対応全般に対して「迷い」があるという状況もうかがえた。

②子ども・若者の『身寄り』問題の現状

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，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。

未成年の場合，各種契約に際して親権者の同意が求められることが一般的であるため，親を頼れない子ども・若者は各種契約の場面において，困難を抱えている現状がある。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」と「措置中児童」への対応を比較した調査においては，予防接種等を含む各種医療行為についての設問，銀行口座の開設やアルバイト就労時等各種契約行為についての設問，進学・休学手続き等教育に関連する事柄における親権者代行サイン等の設問全てにおいて，「措置中児童」に対して施設長が代行してサインを行っている割合は高く，「未成年退所者」に対して施設長が代行してサインを行っている割合は低いという結果であった。

③『身寄り』問題解決の方向性

○居住に関する連帯保証

公営住宅管理標準条例（案）の改正により，保証人に関する規定が削除された。さらに，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とされている。公営住宅への入居に際する保証人の取扱いに関して，18都道府県（38.3%）が「保証人を求めない」とする等，保証人を求めずに入居を可能とする取組みが広がりつつある。

○入院・入所（病院・施設）に関する連帯保証

入院・入所にあたり、病院や施設が保証人等に求める役割は「緊急時（事故等）の連絡先」、「亡くなった場合のご遺体、遺品の引取り」、「入院する場合の入院手続き（入院契約）」、「施設利用料金の支払い、滞納の場合の保証」等である。

○意思決定支援

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、家族から医療同意を取っている場合が多くある。

『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可能性がある。

意志決定支援における各種ガイドラインにおいては、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）が重要であること、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も重要であるとしたうえで、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）に拡大すること、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こと、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、医療機関では、身元保証がない人へのマニュアル作成、倫理委員会の設置等の体制整備を行うことも有効であること等が示された。

○金銭管理

金銭管理等の支援が必要と判断された相談受付け者への対応は、成年後見制度や日常生活自立支援事業等他制度につながらず、生活困窮者自立支援制度による自立相談支援事業（または家計改善支援事業や一時生活支援事業）にて支援している場合がほとんどであり、金銭管理のニーズは、成年後見制度や日常生活自立支援事業が想定するような事例に留まらず、より広範であるということが示された。さらに、今後は福祉と金融機関の連携が一層重要になるとしたうえで、認知判断能力が低下した顧客本人による金融取引や、本人の家族、社会福祉協議会等の職員による金融取引、また任意後見人や保佐人・補助人を指定した後の顧客本人による金融取引等について、業界団体における指針の策定をし、行政はこうした取組みを支援することが重要としている。

○死後事務

『身寄り』のない人が亡くなり、相続人や家族、遺言執行者等葬祭を行う者が明らかにならなかった場合は、行旅病人及行旅死亡人取扱法等の規定により、市町村が埋火葬を行うこととなっている。相続財産管理人の仕組みはあるが、遺留金だけではその手続きの費用を賄えないこと、火葬等への費用の充当のルールはあるが、預金は現金と異なり、直ちに火葬等の費用に充てることはできないこと、相続人がいても、相続人の相続放棄等の判断次第であること等により、市町村が事実上管理を余儀なくされる遺留金の件数が累積していく実態がある。

○地域づくりと『身寄り』問題

『身寄り』問題の解決に向けては、『身寄り』の有無にかかわらず、誰もが、居住・医療・介護・就労等から排除されず、地域で安心して「本人らしい生活」を営める地域社会を目指すべきである。「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）は、今後の支援のあり方として「つながり続けることを目指すアプローチ」を掲げた。『身寄り』のない人の支援にあたっては、包括的かつ継続的な支援が求められることから、こうした支援の仕組みづくりを活用し、『身寄り』の有無にかかわらず住みよい地域を目指すという方法も考えられ

る。

○チームによる支援

今後に向けては、地域の関係機関や社会資源が協力し、「断らない相談支援」の実現を目指すことが考えられる。「断らない相談支援」とは、相談を受けた機関がすべてを引き受けるものではなく、「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、「みんなで支援する」ことを意味する。現状、『身寄り』のない人の支援にかかわった支援者の多くが、解決方法を見いだせず孤立しているという実態を踏まえると、地域の関係機関でチームを組んで本人・世帯の属性にかかわらず相談を受け止める「断らない相談支援」の提供は、支援者を孤立させない取組みにもつながるものとなる。

(2) 地域ガイドラインや組織内マニュアルを作成している事例の収集

<実施方式>

既往調査や文献等の整理、ヒアリングの実施（WEB会議システムによる聞き取り※）

※ここでのヒアリング実施先は、「(3) ヒアリング調査」における「②地域の実践事例ヒアリング（客体数：4カ所）」、「③組織・団体の取組み事例ヒアリング（客体数：5カ所）」と重複している。

<調査結果概要>

①地域における『身寄り』のない人の実態の把握に関する既存の取組み（4事例）

ガイドラインづくりを前提としつつ、その前段階のニーズ調査として行政や社協、地域包括支援センター、医療機関等を対象として、身元保証、死後事務に関するアンケートを手渡しで実施した事例や、身元保証に関する地域のニーズを探るべく、市内高齢者福祉施設や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の訪問による聞き取り調査を実施した事例等が把握された。

地域において各種実態把握を行った結果、病院や施設の受け入れ実態が明らかになったことにより、受け入れ機関へのサポートの必要性が可視化されたという意見や、身元保証人・身元引受人の問題を解決しなければ、支援者のいない者は支援者がなくても受け入れ可能な施設・病院を選択せざるを得ない状況となり、結果的に利用者本人の利益が損なわれることにもなりかねない状況があること等も把握した。

②『身寄り』問題への取組みを通じた関係機関とのネットワークの構築に関する既存の取組み（3事例）

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を提供している都道府県社協の取組み事例や、県全体をカバーするプラットフォーム設置に向けた取組み、『身寄り』のない人のエンディングについて関係機関が協議する場の設置等の取組み等を把握した。そのほか、地域の関係者が集まる勉強会等を開催することにより、『身寄り』問題の認識を地域で共有し、ガイドラインの作成につながった事例も把握した。

③『身寄り』問題を協議する場の設定に関する既存の取組み（1事例）

地域全体で『身寄り』問題について考え、先進的な事例から学び、国が示したガイドライン等から正確な知識を得ること等が必要との認識のもと、ガイドライン作成を目指して地域で協議を進めている事例を把握した。当該地域においてはさらに、地域ガイドラインを活用して地域の組織のマニュアル作成を支援することも目指している。

④地域におけるガイドライン・組織におけるマニュアル作成に関する既存の取組み（2事例）

地域共通のルールを示し、『身寄り』のない人もスムーズに医療や介護・福祉のサービスが受けられるよう、また『身寄り』のない人の支援者の不安及び負担を軽減すること等を目的としてガイドラインを作成した取組みや、地域包括支援センター組織内にて身元保証等がない人への支援に関するマニュアルを作成した取組みについて把握した。

組織内でのマニュアルづくりの取組みの流れやマニュアルそのものを地域の他機関に公表したことによって、地域に「身元保証がないことを理由に入院・入所を断ってはいけない」という共通認識が形成されつつある等の効果があることも把握した。

⑤当事者主体の既存の取組み（1事例）

『身寄り』のない人どうしの互助会活動として、日頃の親睦、交流をベースにしながら、個別具体的な入退院時の支援、買物支援等が実践されている取組みを把握した。入退院支援では、互助会の仲間が、入院につき添い、病状説明を一緒に聞き、手術の立会いをする等が行われていた。また、「つながるファイル」として、病気になった時の医療の方針、死亡時の葬儀や火埋葬に関する希望等を作成することで『身寄り』がないことで困難に陥ることを予防する取組みも行われていた。

（3）ヒアリング調査

地域や組織における『身寄り』問題に関する取組みの情報や個別支援事例等を収集すべく、各地域や組織の先駆的な取組みを把握していると思われる15名の委員や有識者に対して「①委員・有識者ヒアリング調査」を実施した。委員や有識者からは、先駆的な地域や組織の情報のみならず、本調査研究において作成した手引きのコンテンツ等についても意見を聴取した。

委員や有識者より得られた情報を基に、具体的な取組み事例を把握することを目的として「②地域の実践事例ヒアリング調査」（4カ所）、「③組織・団体の取組み事例ヒアリング調査」（5カ所）を実施した。3種のヒアリング調査は全てWEB会議システムによる聞き取りにて実施した。主な調査結果は以下の通り。

<調査結果概要>

①委員・有識者ヒアリング調査

1) 『身寄り』問題の解決に向けた視点

- ・『身寄り』がない人は、支援ニーズに応じて福祉サービスにつながっている場合であっても、本人の生活の全体像を理解し、支援をコーディネートする人物が不在である場合が多いとの指摘があった。
- ・日常的な生活支援によって本人と支援者間に信頼関係が構築されることで、本人が「困ったときに頼れる、相談できる」と思えること、「自分の生活について状況を知っている人がいる」と思えることは、生活を送るうえでの安心にもつながるものと考えられること等から、日常的な生活支援の提供により、課題の早期発見につなげることや社会的孤立の緩和につなげることが『身寄り』のない人の支援に資するものになるとの意見があった。
- ・『身寄り』のない人は、判断能力が低下した場合等、自らの意思を自らで表明することが困難になった場合、本人の生活歴等を鑑みて本人の意思を推察してくれる人物がいない場合が多くあることから、判断能力が十分であるうちから、ACP等将来に向けた事前の意思表示を行っておくことで、困難を回避できる可能性がある。
- ・生活支援の提供などをきっかけとして、将来に向けた権利擁護や意思決定支援として予防的な関わりを実施することにより、課題が悪化する前に適切な支援につなぐことができる可能性も高まるとの意見があった。
- ・支援提供にあたっては、『身寄り』の有無にかかわらず本人を主体に据えることが

重要であるが、本人に『身寄り』がない場合、自分のことを相談できる状態の人がいない中での意思決定を迫られてしまう可能性があることを考慮すべきとの意見があった。

- ・『身寄り』問題に取り組む際は、『身寄り』がないことは本人の状態の一つの側面であり、そのことによって新たな支援のカテゴリをつくるものではないことに留意すべきであるとの意見があった。

2) 『身寄り』問題について話し合う場

- ・『身寄り』をキーワードに地域の支援者や関係機関が集まり、課題について議論する過程そのものが地域づくりになるという意見があった。
- ・地域で『身寄り』問題について協議する場に招集する支援機関等については、どのような機関に声をかけるかという点の他に、誰が招集を実施するかという点も重要と考えられるとの意見があった。
- ・具体的には、自治体が呼びかけることでメンバーを招集しやすくなること、児童養護関係者も委員に加えるべきであること等の意見があった。一方で、どこかの機関が窓口となって『身寄り』のない人の支援を担ったり、ワンストップ相談支援を行ったりするというよりは、地域の支援機関でチームを形成し、アイデアを出し合って支援していくことが重要であるとの意見もあった。

3) ガイドラインやマニュアル作成の取組みの進め方

- ・地域のガイドラインについて、事前にニーズ調査等を実施し、エビデンスを基にガイドラインを作成していくことが重要であるという意見が出された。
- ・手探りの中で支援提供に不安を抱える支援者がいることも踏まえると、ガイドラインは支援者（事業者）のリスク管理に資するものであることも重要との意見も出された。また、作成後の見直しの重要性についても指摘があった。
- ・個別機関で作成するマニュアルについて、各機関にてマニュアルを作成することで、取るべき対応が明確になり、適切なつなぎや役割分担が行われることにより、『身寄り』のない本人にとっては必要なサポートが受けやすい状態となり、結果的に、1つの機関で『身寄り』のない人を抱え続けるということもなくなるという意見もあった。

4) 子ども・若者特有の課題

- ・子どもや若者の『身寄り』問題と、高齢者が直面する『身寄り』問題はその性質が違ふ場合が多くあるという指摘がなされた。子ども・若者の『身寄り』問題の課題は、実態が知られていないことであり、この分野の調査や統計が不足していること、児童相談所とは別に、子どもの権利を独立して保護する機関が必要である等の意見が聞かれた。

5) 家族による支援

- ・家族等の『身寄り』が個人の保証を行うこと、介護や医療、育児等のケアを担うこと、金銭的、心理的サポート等を実施することを、医療や福祉の各種機関が期待しているという実情を変えていくべきとの意見があった。
- ・個人を支えることができる家族の減少が予想されていることを踏まえると、医療機関や施設、不動産業社等を含む地域の各組織はこれら「家族による支援」を今後家族等が提供し続けると期待することから脱却していかなければならないとの指摘もあった。

6) 地域福祉推進に向けた留意点

- ・自立相談支援機関として地域でネットワークをつくることは重要であるが、この

「ネットワーク」には、関係機関や組織だけでなく、地域の人も含まれること、多様な人が参加できる場を地域につくるにあたり、自立相談支援機関等支援機関だけが取り組むのではなく、共同で取り組みができる組織や機関を探すことが重要である等の意見があった。

②地域の実践事例ヒアリング調査

地域の関係機関が集まり、『身寄り』問題について勉強会を開催したことから、問題意識が共有され、勉強会の参加者からガイドラインの作成が必要との声が生まれて地域のガイドライン作成につながった事例や、『身寄り』のない人にも包含される、「複合的な課題を抱えた人」を対象として様々な分野の相談支援機関等が一堂に会し、世帯全体の支援方針を検討・共有する場を設置した事例、入居に関する保証人の仕組みについて実態調査のうえ、条例を改正して市営住宅の保証人を撤廃した自治体の事例等を把握した。また、地域の課題を関係機関と共有したうえで、地域のNPO法人等社会資源も含めて役割分担をすることが重要との意見も聞かれた。

③組織・団体の取り組み事例ヒアリング調査

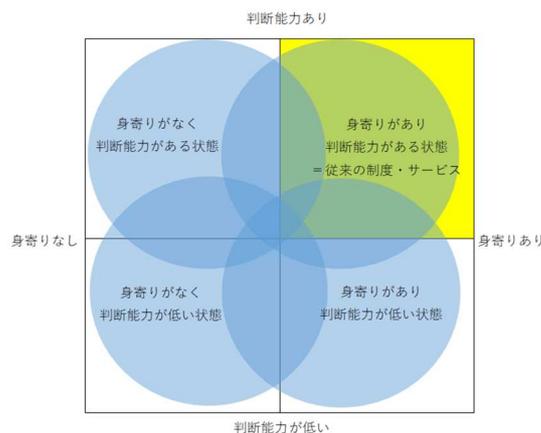
『身寄り』のない人の受け入れにあたり、組織内の対応マニュアルを作成・改定している事例や、組織の対応マニュアルを地域の他機関に公表することで地域課題の共有を図ったり、他機関内部でのマニュアル作成を促したりしている事例を把握した。そのほか、組織内部で多職種が集まり、『身寄り』のない人の意思決定支援等について話し合う場を設置している事例も把握した。組織内の対応マニュアルを作成することは、事務的な手順のまとめとして職員の参考になるだけでなく、必要な情報を本人に提供するために必要なサポートの整理が明確になるという点において、当事者の権利を保障することにもつながるとの意見があった。

(3) 総括

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

①『身寄り』問題の解決に向けて社会に求められること

- ・高齢化等により「自分のことを自分で決めることが困難（認知症等）」な状態の人や、『身寄り』がない人も増えている。加えて、本人を経済的・心理的に支えることができる「家族」も減少しており、本人の周りに本人を支える支援者や代弁してくれる人がいない状態である人が増加している。そのため、従来のように、本人は「自分のことを自分で決めることができる（判断能力がある）状態」であり、なおかつ、本人の意思決定を支援する家族等が身近にいること（下図の第1象限）を前提とした、生活全般に関わる各種制度・サービスでは対応できないケースが増加してきている。
- ・今後は、医療、福祉分野に限らず、個人顧客に接する機会のある事業者等も含めて、本人は自分のことを自分で決めることが困難（認知症者等）であり、なおかつ、本人の意思決定を支援する家族等が身近にいない状態であるケースが増加することを想定しておく必要がある。



- ・また、そもそも『身寄り』がいる場合であっても、本人の意思により『身寄り』に頼らず生活したいと考える者がいることは当然である。本人の意思を尊重し、『身寄り』がいない人の存在だけでなく、『身寄り』に頼らず生活したいと考える人が存在することを「当たり前」のこととして認識し、対応していくことが求められている。
- ・支援につながった本人に「家族による支援」が受けられることを当たり前を期待したり過度に期待したりせず、「家族による支援」と「地域や社会による支援」（つまり「他人による支援」）とを並列化することが必要である。個人を、家族や社会、そして地域といった全てのものから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るという権利擁護の基本に立ち返る必要がある。
- ・現状では、子ども・若者の権利保障のために、子ども・若者自らが相談できる窓口や活用できる制度は非常に乏しい。「子ども・若者の権利擁護」という視点を持ったうえで、現状把握を実施し、行政内において子ども・若者からの相談を断らずに受け止める部署を決めておくことや、新たな法整備をすること、社会資源を創出すること等が求められる。

②『身寄り』問題の解決に向けて地域に求められること

- ・現状においては『身寄り』のない人の支援にかかわった支援者は、解決方法を見いだせず地域で孤立している。その改善に向けては、地域の支援者で本人を支援する「チーム」を形成し、みんなで『身寄り』問題に対しアプローチし、支援することが求められている。
- ・『身寄り』問題は、病気や障害の有無にかかわらず、また全世代的に課題が発生する可能性があることも鑑み、地域で総合的に取組みを行うことが求められる。
- ・『身寄り』のない人の支援付き意思決定支援について、『身寄り』のない本人は、自分のことを相談できる人が身近にいない場合が多いことを考慮し、孤立した状態で意思決定を迫られることがないよう留意することが求められる。
- ・成年後見制度や身元保証サービス事業者の利用等、一つの支援や制度につながったことをきっかけとして他の関係者が離れてしまうのではなく、支援者、成年後見人、身元保証サービス事業者等と一緒に地域が『身寄り』のない人を支えるようにすべきである。すなわち、『身寄り』のない人が支援される側に固定されることのないよう、『身寄り』のない人が地域の中で、支えたり、支えられたりする関係を築いていくことをサポートすることが望まれる。
- ・個別課題の解決に向けては、『身寄り』のない当事者が自ら『身寄り』がないことで生じ得る困難にあらかじめ備えるという方法も考えられる。『身寄り』問題には、本人の意思が不明でかつ代弁者がいないことによって生じる課題が多く含まれており、リビング・ウィル、ACP等、当事者が自らの意思をあらかじめ表明しておくことで解決につながる場合がある。
- ・『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（下ページの図参照）。地域で『身寄り』問題の解決に取り組むための主体については、基礎自治体や、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関がこうした役割を担うことや、地域包括ケアシステム構築を目指す機関や成年後見制度利用促進法に基づく中核機関等のほか、地域の社会福祉士会や医師会、医療ソーシャルワーカー協会等職能団体等が主体となることも考えられる。
- ・『身寄り』問題は、幅広い課題を包含しており、新たな機関を設置せずとも、こうした既存の機関や取組みにおいて検討することも可能である。いずれの場合も、基礎自治体の役割は重要であり、積極的な関与が期待される。
- ・地域で『身寄り』問題に関する取組みを進めていくためには、地域の様々な関係者間が課題を共有し、同じフィールドに立って議論することが必要である。高い公共性を持った機関・職能団体が「主体」となり、地域の主要な機関がともに『身寄り』問題

について協議することのできる「場」の設置が望まれる。



- ・地域でガイドラインづくりに取り組むことは、地域の様々な人・機関が『身寄り』のない人の権利擁護の必要性を共有し、当事者・事業者・支援者が協働するきっかけとなり得る。さらに、これを行政が主導またはバックアップすることにより、『地域共生社会、地域包括ケアシステム、地域の権利擁護事業等と調和した形で『身寄り』問題の解決を目指すことも可能となる。
- ・個々の組織でマニュアルづくりに取り組むことによって、これまで「例外」として場当たりの『身寄り』のない人への対応を統一することができ、職員は安心して働くことができるとともに、組織としての責任や理念の達成や組織倫理の確立に寄与することが可能となる。
- ・ガイドラインやマニュアルづくりはあくまでも手段や通過点であり、これらをきっかけとして、『身寄り』の有無にかかわらず、一人ひとりが尊厳のある暮らしを営める社会が実現されることが期待される。

事業実施機関

特定非営利活動法人つながる鹿児島

〒890-0056

鹿児島市下荒田4丁目34番11号コスモハイツ1階

(しばた司法書士事務所 内) 電話番号：099-296-1253