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

社会福祉法人 伊賀市社会福祉協議会

は　じ　め　に

今後、高齢化、核家族化が進行する中で、地域で暮らし続ける高齢者の増加や、施設や病院から地域生活に移行する知的障がい者・精神障がい者の増加が見込まれています。一方、家族、地域、そして社会とのつながりが希薄になり、自治組織の衰退化や家族機能の弱体化、社会的な支援を要する人の広がりが進んでおります。

結果として、いわゆる「保証人」を求められても確保できない人が増えてきています。特に社会的支援を要する人たちの個人生活には、時として社会的排除の手段として用いられることも少なくなく、深刻な影響をもたらしています。

近年では、「保証人」をビジネスとして営業する事業者が存在しており、今後はこうした保証機能を従来のような形式的な「保証人」ではなく、地域における支え合い活動の一環として解決するための仕組みづくりを行う必要があります。

この問題に対しては、法的要素の強い問題として、「保証機能」を福祉的に担保する仕組みが現行の制度などでは欠落しています。よって、従来の枠組みにとらわれない問題として、福祉的解決手法の開発が重要となってきており、既存の制度・サービスの利用はもちろん、地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業)、成年後見制度をはじめとした権利擁護支援への対応、及び相談支援機能の強化、さらには地域住民の参加による見守り・支えあい等の活動など幅広い地域の受皿づくりが不可欠となっています。

平成20年度には、厚生労働省社会福祉推進事業の補助をいただき、大阪市立大学大学院の岩間伸之准教授を委員長とする「地域福祉の推進における『保証機能』のあり方に関する研究事業」に取り組み、その方向性を見定めていただきました。
今年度は、同じく厚生労働省の補助を受け、「『地域福祉あんしん保証システム』構築事業検討委員会」において、地域で保証機能を担う仕組みづくりに向けて、実現に向けての検討を行いました。

本報告書は、検討委員会の成果をふまえ、地域における「保証機能」の検討に至った背景、「地域福祉あんしん保証プロジェクト」の考え方、「地域福祉あんしん保証事業」の内容、プロジェクト推進に向けた課題を明らかにし、今後のあり方について検討を行ったものです。

この取り組みは、「保証人はあって当然」という社会通念との対決であり、委員長をはじめ関係委員の皆様には、未踏の分野への果敢な挑戦を行っていただいたことに、深く感謝申し上げます。

この報告を契機として、市民・関係者が「保証機能」にかかる問題意識を持ち、相互に連携協力して、保証人がいなくても安心して暮らし続けることができる地域づくりにつながればと願います。

平成22年３月

社会福祉法人 伊賀市社会福祉協議会
会長　藤 田　彰 信

目　　次

第１章 地域における「保証機能」の検討に至った背景 ---------- 1

１．だれもが地域で安心して心豊かに暮らし続けるために ---------- 1
２．地域福祉を推進するうえで「保証」が課題になっています ---------- 2
３．「保証人」について法的に整理してみると ---------- 4

第２章「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」の考え方 ---------- 6

１．「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」に関する検討の経緯 --- 6
２．「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」の枠組み ---------- 8

第３章「地域福祉あんしん保証事業」の内容 ---------- 12

１．「地域福祉あんしん保証事業」の推進体制 ---------- 12
２．「地域福祉あんしん保証事業」の支援プロセス ---------- 14
３．「地域福祉あんしん保証事業」の支援を構成するサービスや活動 --- 16

第４章 プロジェクトを推進していくうえでの課題 ---------- 25

資 料 ----------

（１）「地域福祉あんしん保証システム」構築事業検討委員会 名簿 ---- 31
（２）「地域福祉あんしん保証システム」構築事業の経過 ---------- 32
（３）権利擁護研修会の抄録 ---------- 35
講演①「地域における総合相談と保証機能のあり方」 ---------- 35
講演②「本当に「保証人制度」は必要か？ －法律上の疑問－」 --- 52

第１章 地域における「保証機能」の検討に至った背景

１．だれもが地域で安心して心豊かに暮らし続けるために

・高齢者や障がいのある人なども含め、だれもが地域で安心して心豊かに暮らし続けることを支援する地域福祉を推進していくうえで、「保証人がいないこと」はその人らしい生活を阻害し、権利侵害や社会的排除にもつながる要因のひとつとして、何らかの対応策を講じるべき課題となっています。

・この問題は、家族や親族、地域や友人・知人などの「人と人のつながり」が少なくなってきたことも原因であり、市民のだれにも関係してくる可能性のある問題として、地域福祉の視点に立った「新たなつながりづくり」を市民一人ひとりも主体的に参加して取り組んでいくことの必要性をあらためて示しています。一方で、「保証」は法的要素が強いことがらでありながら、「保証人がいればなんとなく安心だ」といったあいまいな意識で使い続けられてきた面があることも事実です。そして、このような状況に乗じた「保証ビジネス」なども広がりつつあります。

・また、地域福祉の視点でこの問題を捉えると、「何かあったときの保証」だけでなく、もっと積極的に「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）を行っていくことがいっそう重要です。その意味で、地域での自立した生活を支援する福祉サービスや地域福祉活動に「保証」の視点を加えることは、とかく対処療法的になりがちだった福祉の援助を、問題発生の予防を重視したものへと転換していくことで、福祉的な支援を必要とする人が地域のさまざまな立場の人たちと「折り合いをつけながら生活する」ことを、これまで以上に推進することにもつながるといえます。

・このような観点から、伊賀市社協では地域福祉を推進していくなかで、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り組みについて検討を行いました。今後、検討結果をふまえ、地域福祉計画や地域での見守りや支えあいをすすめる安心生活創造事業等とも連動を図りながら市とも協力し、市民や関係者等の幅広い参加のもとで、伊賀市の状況に応じたしくみづくりを推進していきたいと考えています。

２．地域福祉を推進するうえで「保証」が課題になっています

・最近、福祉関係者の間で「保証人問題」がよく話題になります。施設や病院から地域での生活への移行なども含め、地域のなかでその人らしく暮らしていこうとするとき、住宅を借りたり、施設や病院に入ったり、就労する際の保証人が足かせになってきています。家族や地域のつながりが変化するなか、保証人のサインが得られないだけのことが地域生活を阻み、権利侵害や社会的排除にもつながっていることは、地域福祉をすすめるうえでの大きな課題です。

・「保証人」はだれにも馴染みのある言葉ですが、「保証人」と「連帯保証人」の違いや、「身元保証人」や「身元引受人」とは何をする人なのかなどを正確に説明できる人は多くないと思われます。法律的な意味をきちんと理解しないまま、求める側も求められる側もいわば社会的慣習として行われてきている面があるのであれば、これらをきちんと整理することで、福祉的な支援を必要とする人たちの権利擁護の観点に立った「保証機能」を地域でつくることができるのではないかと考えました。

・その際の理念となるのが「積極的権利擁護」という考え方です。差別や不当な扱いから保護する最小限の権利擁護にとどまらず、その人らしい生活を保障していくことが真の意味での権利擁護だと捉えることで、地域での「保証機能」づくりをすすめるうえでは、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します。そして同時に、保証が必要となるような問題を防ぎ、万一問題が起こったときにも責任をもった対応を可能としてきます。

・もちろん、地域で「保証機能」を創造していくには、保証を求める側の方々が不安を解消できる必要十分な支援が不可欠です。そのために、地域の方々による取り組みなども含め、さまざまなサービスや活動を全面的に活用し、必要に応じて新たに開発していきます。そしてそのことは、地域福祉全体のさらなる推進につながる取り組みになります。

《「積極的権利擁護」について》

福祉サービスへの契約制度の導入は、判断能力が不十分な人や自分で選択できない環境にある人たちの選択をどのように支援するのかという重いテーマを改めて浮き彫りにすることになった。また、昨今の子ども、高齢者、障害者等への深刻な虐待の増加は、権利侵害を受けた事例への適切な対応を関係者に強く迫っている。さらには、地縁・血縁の希薄化を背景とした保証人等の不在が地域生活を阻む要因となりつつある。

こうした状況を背景としながら、「権利擁護」の重要性が強く指摘され、また権利擁護のための具体的な手だてについて議論されるようになっている。成年後見制度や日常生活自立支援事業の活用、高齢者虐待防止法に基づく市町村の対応、地域包括支援センターにおける権利擁護事業等の取り組みも多様な展開と深まりをみせている。また、保証人をめぐる課題にも新たな方策を講じる動きがみられる。

しかしながら、「権利擁護とはいったい何を擁護することなのか」という本質論を看過してはならない。その本質を意識しないまま権利擁護活動に携わることは、形骸化した権利擁護に陥ったり、権利擁護のはずがいつの間にか権利侵害にすり替わってしまうことにもなりかねない。

「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的ニーズの充足は、いうまでもなく権利擁護活動の中核をなすものではある。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。

「本人らしい生活」の保障とは、自分の「存在」に意味と価値があることが社会関係のなかで認められ、さらに本人が自分にとってのあるべき生活を主体的に創造していくことである。「本人らしい変化」の保障とは、心身と環境の変化にともなって、社会資源の活用を含めて周囲との支え合いの社会関係を結びながら新しい生活を創造していくことである。こうした内容は、自己実現や自己決定の尊重とも深く関係し、また援助における代弁機能のあり方を問うことにもなる。

権利擁護とは、生命や財産を守り、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り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。

（岩間伸之）

（参考文献）

岩間伸之「高齢者の尊厳と権利擁護－『積極的権利擁護』の推進に向けて－」『実践成年後見』第20号, 民事法研究会, 2007年, pp. 4-11。

岩間伸之「〈巻頭言〉積極的権利擁護」『ソーシャルワーク研究』第33巻第3号, 2007年, p. 1。

３.「保証人」について法的に整理してみると

・生活のなかでの契約においては、ざまざまな「保証人」が求められていますが、法律上の定義として明確になっているのは下記の３つです。

①保証人

主たる債務者がその債務を履行しないときにはその履行する責任を負う義務がありますが、「請求は主たる債務者に請求してください（催告の抗弁）、また、主たる債務者に弁済する資力がありその執行が容易であることを証明した場合にはそこから弁済を受けてください（検索の抗弁）」と言うことができます。

②連帯保証人

主たる債務者がその債務を履行しないときにはその履行する責任を負うことは保証人と同様です。そして連帯保証人には上に述べたこの２つの抗弁が言えないとされていますので、その責任は、保証人に比べれば一層重いとされています。

③身元保証人

「身元保証に関する法律」（昭和８年にできた法律）により、被用者（被身元保証人）の行為により使用者の受けたる損害を賠償することを約する立場にあります。

・これら以外の、例えば「身元引受人」などは法律上の定義はないため、物の売買や請負などの法律に定められた契約（典型契約）以外の契約（非典型契約）の場合は、その人に「何を求めるのか」が契約のなかで明らかにされなければ意味をもたないことになります。しかし、これまでは漠然とした「不安」を解消するために慣習的に保証人等を求めていた面もあります。そして、こうしたしくみに縛られてしまい、本来必要な地域生活支援がしにくい事例もあったと思われます。

・とはいえ、保証を求める側の「不安」を解消することは必要であり、「本当に保証が必要なのはどのような場面なのか」を法的な側面も含めて整理し、本人と地域のさまざまな機関や人々が協力して事前に備えるしくみをつくることで、保証人の機能を代替できるのではないかと考えました。

・こうした取り組みにおいて、法的な制度（委任契約や地域福祉権利擁護事業などの契約制度や成年後見制度など）も重要な支援のひとつですが、これまでは「地域生活を支援する」という枠組みのなかでは十分機能してきたとはいえない面があります。本人がおかれた状況と支援のニーズを理解し、必要な場面や時期に的確に利用できるしくみづくりや、市民の利用を促進するための啓発をすすめていく必要があります。

・また、「建築協定」のように、地域の多数の住民が合意することで地域の状況にあった「理念」や「規範」をつくることも可能であり、地域で保証機能をつくる取り組みのなかで、地域のルールとして普遍化していくための啓発や話しあいもすすめていくことも重要です。

※保証人制度に関する法的な整理については、資料編 p.52～p.60 も参照してください。

《保証人の責任》

民法４４６条

１項「保証人は、主たる債務者がその債務を履行しないときにその履行する責任を負う」

２項「保証契約は書面でしなければその効力を生じない」

民法４５２条（抜粋）

「債権者が保証人に債務の履行を請求したときは、保証人はまず主たる債務者に催告をすべき旨を請求することができる」

民法４５３条（抜粋）

「債権者が４５２条の規定に従い主たる債務者に催告した後であっても、保証人が主たる債務者に弁済する資力があり、かつ、執行が用意であることを証明したときは、債権者はまず主たる債務者の財産について執行しなければならない」

《連帯保証人の責任》

民法４５４条

「保証人は主たる債務者と連帯して債務を負担したときは、前２条（４５２条・４５３条）の権利を有しない」

《身元保証人の責任》

身元保証に関する法律第１条（抜粋）

「引受、保証その他の名称の如何を問わず期間を定めずして被用者の行為により使用者の受けたる損害を賠償することを約する身元保証契約はその成立の日より３年間その効力を有する」

同２条（抜粋）

第１項「身元保証契約の期間は５年を超えることはできない。もしこれより長き期間を定めたるときは、その期間は５年に短縮する」

第２項「身元保証契約は更新することができる。但しその期間は５年を超えることはできない」

《典型契約、非典型契約について》

１．売買契約、賃貸借契約等法律上「その契約の内容が明確になっている」契約を典型契約といいます。このような契約においては、契約当事者が、個別に契約内容を決めることは必ずしも必要でなく、契約の基本的効力やトラブルが生じたときの対応について民法等の法律が規定しています。

２．しかしながら、現在の社会は法律が予定していない契約、あるいは内容において契約が複雑に混ざり合った契約も存在するようになっています。これを非典型契約といいます。例えば、身元引受契約の中に「本人に代わって費用を負担することを求めているのであれば」それは保証・連帯保証契約の内容を含んでいることになりますし、残置物の引き取りを求めている契約内容を含んでいる場合もあります。

３．このように保証人等の契約は、契約当事者が「どのような合意をしているのか」によって定められることになります。そして、その内容は「何らかの法律に違反していない、「公序良俗」に反しない限り、基本的には自由に定めることができます。

第２章「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」の考え方

１．「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」に関する検討の経緯

・伊賀市社協では、市民の権利擁護のための事業に積極的に取り組んできましたが、保証人の問題は成年後見制度等においても手がつけにくい課題でした。しかし、現実に地域生活支援をすすめるなかで保証人問題が「壁」となる事例が発生していることから、「保証」の問題に焦点をあてた研究を、厚生労働省の社会福祉推進事業の採択を受けて平成20年度から開始しました。

・平成20年度の研究では、「保証」に関する法的要素について整理を行うとともに、市民や関係者の「保証」に関する意識とニーズに関する調査の結果や相談事例などをふまえて関係者で協議し、地域福祉の推進における「保証機能」の視点を明らかにするとともに、新たな取り組みに向けた提言を行いました。

・提言のなかでは、「地域福祉あんしん保証事業」を創設し、地域で生活していくうえで保証に関する支援が必要な人に対して「地域福祉あんしん保証プラン」を作成して、さまざまな活動やサービスを組み合わせて日常対応的・事後対応的な支援を行うとともに、この事業をみんなで推進するしくみづくりとともに、保証人問題を解決するための取り組みを「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」として包括的にすすめることで、地域福祉の推進の一翼を担っていくことを提起しました。すなわち、単に保証人に代わる支援を行うだけでなく、本人のその人らしい生活を支援していくこと、さらには、さまざまな人々がお互いに認めあい、支えあっていける地域づくりをめざしていることが、地域福祉推進機関としての社協がとりまとめ役を担った提言の大きな特徴だと考えています。

・平成21年度は、20年度の成果と課題とふまえつつ、「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」と「地域福祉あんしん保証事業」を具体的に推進していくためのしくみや内容などの検討と、普及に向けた取り組みを行いました。

※平成21年度に具体的な検討を行った結果、「地域福祉あんしん保証システム」は「地域福祉あんしん保証事業」、「地域福祉の推進における保証機能をすすめるための取り組みの全体像」と「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」とするなど、一部の表記を変更しています。

《平成20年度の研究事業における提言から》

・地域福祉を推進するうえでの「保証機能」を創出するための取り組みの全体像として、下図のように、現に保証に関する支援を必要としている人を支援する「地域福祉あんしん保証事業」を中核としつつ、より広い意味で保証に関わる問題を解決するための取り組みを「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」としてあわせて推進することを提案しました。また、これらの取り組みを通じて、だれもが安心して心豊かに暮らせる地域福祉を推進していくことをめざしています。

2.「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」の枠組み

・「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」は、下図（p.7 の図も参照してください）のように、暮らしに関する「保証機能」についてみんなで考え、取り組んでいきます。その中核的な取り組みとして、現に保証に関する支援が必要な人を対象として「地域福祉あんしん保証事業」を実施していきます。

「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」枠組み

地域福祉あんしん保証推進プロジェクト

暮らしに関わる「保証機能」についてみんなで考え、取り組んでいく

↓

中核的な取り組みとして

地域福祉あんしん保証事業

福祉的な支援が必要な人の「保証に関する問題」を個別に支援する

（1）暮らしに関わる「保証機能」についてみんなで考え、取り組んでいく「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」

・入居、入所、入院、就労などの際に「保証人がいない」という問題は、多くの市民に発生する可能性があり、だれもが地域で安心して心豊かに暮らし続けることを支援する地域福祉の推進するうえで、幅広い視点に立った取り組みをすすめていく必要があります。

・保証人に求められる機能として最も一般的な「金銭的保証（賠償）」や「医療の同意」を代替する機能をすぐにつくることはできませんが、保証に関する慣習を見直したり地域の状況に応じた規範をつくっていくことなどを市民運動として推進していくことは可能です。

・また、「もしものとき」のための自らの意思の明示なども含めて人生を考えることを通じてよりよい暮らしづくりに取り組む「マイライフプラン」づくりをさまざまな世代で推進することは、「だれもが安心して心豊かに暮らせる」ことをめざす地域福祉を推進していくうえでも重要な意味をもちます。

・このように、保証に関するあり方をみんなで考え、取り組んでいくことで保証人問題の解決をめざしていく「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」を市民、事業者、関係機関などの幅広い参加のもとで展開していきます。

（２）福祉的な支援が必要な人（潜在的なニーズも含め）の地域生活支援における保証の「壁」を取り除くための個別支援としての「地域福祉あんしん保証事業」

・一方、プロジェクトの中核である、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」は、保証が必要となることを予防するための「日常対応的な支援」に重きを置き、高齢や障がいなどのために日常生活に支援が必要な人への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を主眼としています。

・これに加えて、万一問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」を提示することで、「支援が必要な人」と「保証を求める人」双方のニーズを満たし、もって希望する入居・入所・入院・就労等を実現することで、その人らしい生活を支援するしくみです。

・つまり、「地域福祉あんしん保証事業」は、日常生活上で福祉的な支援ニーズのある人を対象として、一連の生活支援（地域福祉の視点に基づくソーシャルワーク）のなかで実施します。この取り組みは地域生活を継続していくうえで保証の問題が現に「壁」として現れている人だけでなく、予測される「壁」のためにより自分らしい生活をあきらめている人や支援者などにも、「このしくみの利用することで生活が広がる」ことを理解してもらえるよう呼びかけ、新たな自立生活の可能性を生み出す、より積極的な支援も行っていきます。

※なお、「保証を求める人のニーズ」のひとつとして考えられる「医療の同意」に関しては、法的な位置づけについて検討がすすめられている段階であることから、今回の検討に含めないこととしました。

《地域生活支援と「地域福祉あんしん保証事業」の関係》

福祉ニーズをもつ人への一連の地域生活支援において、保証面での支援が必要な場合に「地域福祉あんしん保証プラン」を作成します。これは、既存の支援を基盤としながら、保証ニーズに対応して、保証が必要となることを予防するための「日常対応的な支援」と、問題が発生した場合に「事後対応的な支援」の視点で必要なサービスや事業等をあわせて、保証人に代わる保証機能を発揮するものです。

その際、「地域福祉あんしん保証事業」を有意義なものにしていくためには、日頃から支援を要する人に対して、質の高い援助が提供されていることが前提となります。近年のソーシャルワークの動向をふまえていえば、「地域を基盤としたソーシャルワーク」という実践が求められるということです。日常的生活圏域をフィールドとして当事者を主体として位置づけた援助を地域との相互作用を視野に入れて展開していく実践といえます。

この地域を基盤としたソーシャルワークの特質は、「個を地域で支える援助」と「個を支える地域をつくる援助」を一体的に展開するところに大きな特徴があります［p.43～p.45 参考資料①］。言い換えれば、日常生活圏域という地域を舞台として、地域住民や専門職等がネットワークを組みながら本人を支援することです。

その本人の支援とは、本人らしい生活と本人らしい変化を支える援助、つまり前述の「積極的権利擁護」の推進を意味するものです。さらに、そうした支援の蓄積がその地域全体の地域福祉の向上につながります。

こうした「地域を基盤としたソーシャルワーク」の機能は、概ね８つに整理できます［p.46 参考資料②］。これらは新しいソーシャルワークの台頭というよりも、ソーシャルワークを地域で展開することによって、本来のソーシャルワーク機能が発揮できるようになったという理解が必要です。

こうした実践が依拠するソーシャルワーク理論がジェネラリスト・ソーシャルワークです。ソーシャルワークの統合化を経て、1990年代以降に、体系化されました［p.47 参考資料③］。その特質は、５つに整理されます［p.48 参考資料④］。概念的にも地域を基盤としたソーシャルワークの機能と重なるものとなっています。

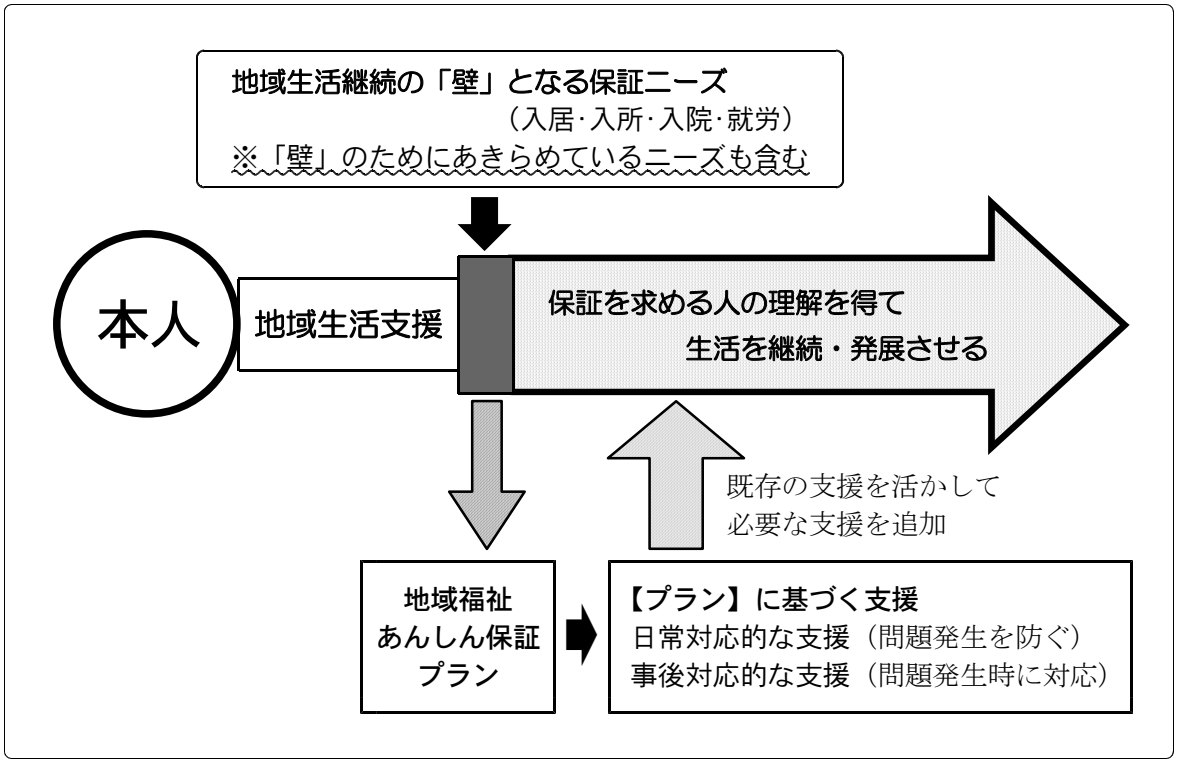
「地域福祉あんしん保証事業」は、本人の入居・入所・入院・就労を直接的な目的としているわけではありません。p.11 の図にあるように、まず本人に対するきちんとした「地域生活支援」がなされていることが前提となります。

そこに、前述の地域を基盤としたソーシャルワークの内容が反映されなくてはなりません。そのうえで、地域生活を継続させるうえでの「壁」となる保証ニーズ（入居・入所・入院・就労）があった場合には、それらを「地域福祉あんしん保証プラン」によって除去するとともに、プランに基づく支援を提供することによって、さらには地域住民によるサポートや福祉サービスの提供によって、本人の生活の質の向上をもたらします。

保証ニーズ（入居・入所・入院・就労）は、これまで地域生活上の大きな「壁」となってきました。つまり、地縁・血縁の希薄化を背景とした保証人等の不在が地域生活を阻む要因となってきたということです。そして、さらには保証人がいないということで、本人も支援者が入居や入所をはじめからあきらめてしまっていたことも少なくないでしょう。保証人問題は、それほど根が深い課題なのです。

本人にとって最善の状態とは何か。最初から「壁」ありきではなく、そこからスタートし、必要性を見極めながら、この事業を活用するという視点がとても大切となります。本人がアパートに入居すること、グループホームに入所するといったことがこの事業の目的ではなく、本人らしい暮らしを地域で創造していくことが本来の目的として明確にしておくことが求められます。

地域生活支援と「地域福祉あんしん保証事業」の関係



※地域における保証機能とソーシャルワークの関係については、資料編 p. 35～p. 51 も参照してください。

第３章「地域福祉あんしん保証事業」の内容

１．「地域福祉あんしん保証事業」の推進体制

・「地域福祉あんしん保証事業」は、「地域福祉あんしん保証プロジェクト」の中核として、福祉のまちづくりの基本方針である地域福祉計画と的確に連動しながら、多様な機関・団体等と連携した推進委員会を中心とした体制で実施していきます。

①「地域福祉あんしん保証推進委員会」

・「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」を幅広い関係者の参加のもとで推進していくうえでの中核的な組織として「地域福祉あんしん保証推進委員会」を設置します。この委員会は平成20～21年度の研究事業の検討委員会を継承しつつ、協議に必要な機関・団体等に参加を求めていきます。

②地域福祉あんしん保証プラン審査委員会」

・「地域福祉あんしん保証事業」において、保証に関する支援が必要な人への具体的な支援を行うために作成する「地域福祉あんしん保証プラン」について、作成の要否や内容等の審査を行う「地域福祉あんしん保証プラン審査委員会」を推進委員会内に設置し、推進委員のなかから指名された福祉や法律等に専門的な知識を有する委員等で構成します。なお、審査の内容は推進委員会に適宜報告し、点検・評価を受けるものとします。（※この審査委員会は、今後、地域福祉権利擁護事業の契約締結審査会機能が市町村社協に移管した場合はその機能を兼ねるなど、効果的な運営を図っていくことが望まれます。）

③推進委員会の「検討部会」

・「地域福祉あんしん保証プラン」に基づく具体的な支援や、伊賀市の状況に応じた規範づくりなどの保証の問題に関するさまざまな取り組みを、保証を求める立場の事業所等とも協議・連携しながら推進していくための組織として、推進委員会内にテーマごとの「検討部会」（入居検討部会、入所検討部会、入院検討部会、就労検討部会など）を設置します。部会に参加する事業所には本事業を利用した入居・入所・入院・就労などに協力してもらえるよう、広く呼びかけていきます。（※これらの部会についても、保証機能だけでなく、伊賀市における地域福祉の推進における各々のテーマについて事業者の参加のもとで幅広い協議や連携を行う場としての機能も担うものと位置づけるよう、提案していきます。）

④推進委員会の「事務局」

・推進委員会、審査委員会の運営や、プロジェクト全体の推進に関する庶務等を担うとともに、「地域福祉あんしん保証プラン」の作成・実施を、対象者の生活支援を行う

ワーカー等と連携して行っていくために、推進委員会の「事務局」を設置します。なお、事務局が的確に業務を遂行するための法的対応なども含めたスーパーバイズ機能は審査委員会が担うものとします。（※事務局は、当面は伊賀市社協権利擁護課が担当します。）

⑤地域福祉計画との効果的な連動を図るための組織的な位置づけ

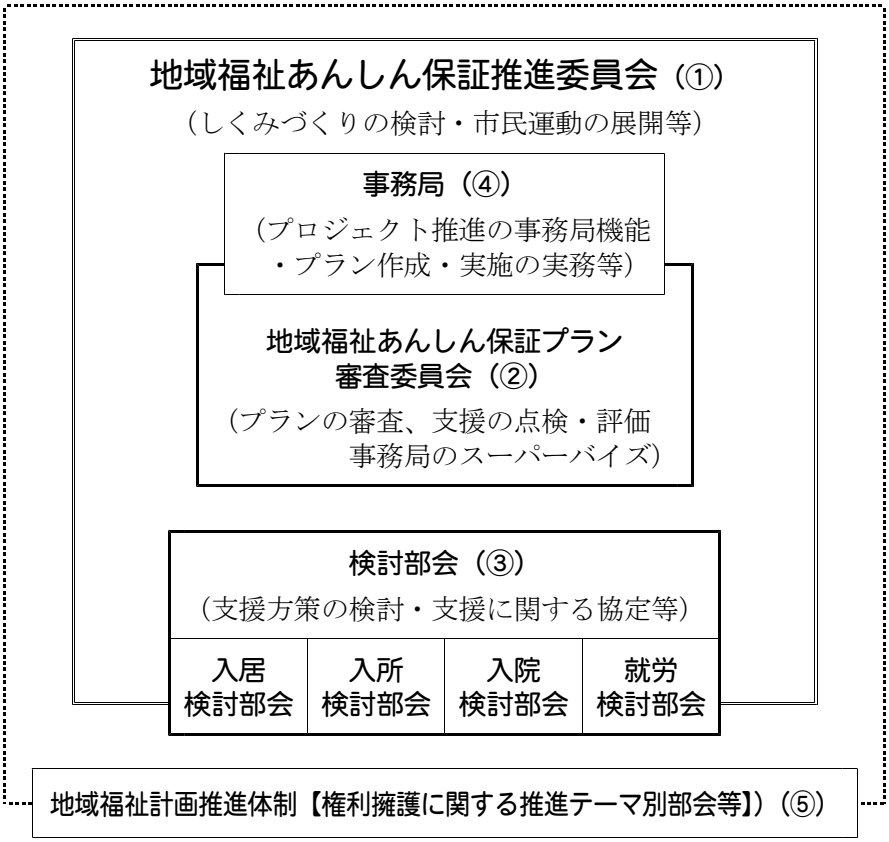
・「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」を、伊賀市の地域福祉全体のなかに的確に位置づけ、地域福祉計画と連動して効果的に運営していくよう、推進委員会は地域福祉計画の推進体制（権利擁護に関する推進テーマ別部会等）のなかで、保証機能に関する具体的な検討・推進を行うワーキンググループ的な組織として位置づけていくよう提案していきます。

《「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」の推進体制》

・プロジェクトを推進していく中核的な組織として、「地域福祉あんしん保証推進委員会」を設置し、そのなかに各々の機能を有する「地域福祉あんしん保証プラン審査委員会」、「検討部会」、「事務局」を設置します。

・また、推進委員会自体を、地域福祉計画推進体制の一部と位置づけ、計画と連動した推進を図っていきます。

「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」の推進体制



２.「地域福祉あんしん保証事業」の支援プロセス

①プラン作成の申請

・個別の対象者に対する「地域福祉あんしん保証事業」のプロセスは、日常生活上で福祉的な支援を受けている人が、保証の問題が地域生活を継続していくうえでの「壁」に気づき（潜在的な「壁」となってあきらめている人などにも呼びかけて）、それを乗り越えようとするとき、本人（支援の対象者）の相談支援を担当しているソーシャルワーカー（福祉事務所・居宅介護支援事業所・障がい者相談支援事業所・ふくし相談センター・安心生活創造事業等の相談機関の相談員、福祉施設・福祉事業所・医療機関等の相談支援職など）が、事務局にプラン作成を申請することで開始されます。

②プラン作成のための調査等の実施

・申請を受けると、事務局が本人、ワーカー、保証を求める事業者など対して聞き取り等による調査を行い、審査委員会でプラン要否や内容等を審査するための資料を、ワーカーと協力して作成します。（※生活の場の変化などで担当するワーカーが代わる場合は、的確に引き継ぎと継続性のある支援ができるよう考慮します。）

③プランの要否や内容についての審査

・審査委員会は事務局等が作成した資料に基づき、プランの要否や内容について保証に関する法的な位置づけ等も含めて審査し、「承認」・「非承認」を決定します。非承認の場合は事務局等で再度内容や他の対応等を検討します。

④プランに基づく事業者等との協議、契約と支援の実施

・プランが承認された場合は、事務局とワーカーが保証を求める事業者と協議します。

⑤事業者等との協議、契約と支援の実施

・プランが合意に達すれば本人と事業者は入居・入所・入院・就労等の契約を締結します。あわせて、プランに基づく支援の利用に関する契約や手続きを本人と各々の支援の実施主体の間で行い、プランに基づく支援を実施していきます。
・プランの作成と継続的な支援についても本人と事務局で契約を行い、事務局は支援の実施状況について定期的にモニタリングや支援等を行います。

⑥支援の実施状況等の点検・評価

・プランに基づく支援の実施状況や、本人の状況の変化等に応じたプラン変更の要否等を検討するため、事務局は実施状況を審査委員会に報告し、検証を受けます。（※審査委員会での検討結果は定期的に推進委員会に報告し、点検・評価を受けます。）

⑦必要に応じたプランの見直し

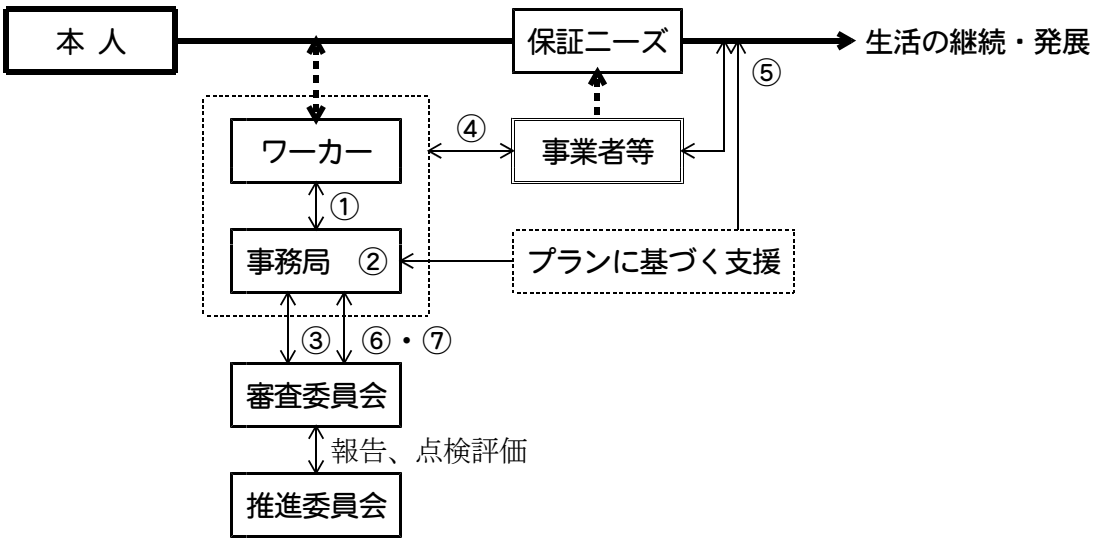
・プランの見直しが必要な場合は、事務局とワーカーが再検討を行い、内容に応じて保証を求める事業者とも協議して修正します。

《「地域福祉あんしん保証プランの作成・実施のプロセス》

・プランを一連の地域生活支援のなかに的確に位置づけるため、
下記のプロセスで作成・実施していきます。

	各主体の関わり				
	本人	事業者	ワーカー	事務局	審査委員会
①本人の地域生活支援の担当ワーカー等が事務局にプラン作成を申請 （※明らかにプラン以外の支援が適切な場合は再協議）	○		◎	○	
②事務局が本人・ワーカー・事業者等の保証ニーズ等を調査 （※非承認の場合は再調査または他の対応等を協議）	○	○	○	◎	
③事務局が審査委員会に検討を依頼し、「承認」・「非承認」を判定 （※審査内容は推進委員会で点検・評価）				○	◎
④事務局とワーカー、本人等が協議してプランを作成し、事業者と協議 （※協議が不調の場合は再検討）	○	○	◎	◎	
⑤本人と事業者が契約を締結（プランに基づく支援の利用契約も締結し、支援を実施）	◎	◎		◎	
⑥事務局がプランの実施状況を審査委員会に報告し、点検・評価 （※審査内容は推進委員会で点検・評価）			○	○	◎
⑦必要に応じてプランを再検討	○	○	◎	◎	

プランの作成・実施のプロセスにおける各々の主体の関連図



※上の図表は、主に手続きにおける役割分担を示したもので、すべてのプロセスは、当然のことながら本人を中心に置き、本人の意向を最大限に尊重して推進します。

３.「地域福祉あんしん保証事業」の支援を構成するサービスや活動

（１）支援の枠組み

・「地域福祉あんしん保証事業」では、「地域福祉あんしん保証プラン」に、「日常対応的な支援」と「事後対応的な支援」組み込んで支援を行います。

①「地域福祉あんしん保証プラン」

・「地域福祉あんしん保証プラン」は、保証を求める人のニーズ（保証ニーズ）に対して、保証人に代わって保証機能を担うために必要な「日常対応的な支援」と「事後対応的な支援」を検討するものです。プランに記載する支援のうち、特に「日常対応的な支援」は、保証機能の側面だけでなく本人の生活支援にも資するものとして行われるため、プランの支援の内容はケアプラン（介護保険に限らずケアマネジメントに基づく支援計画全般）にも反映されます。

②「日常対応的な支援」のためのサービスや活動

・「日常対応的な支援」は、本人の生活を安定させることを通じて保証が必要となる問題の発生を予防するものであり、基本的には本人の生活支援のための福祉サービスや地域福祉活動等を、保証の視点を加えて充実させるものです。

【想定されるサービスや活動】

・介護保険・高齢者福祉サービス、障がい福祉サービス
・生活環境（ハード面）を整えるサービス → 日常生活用具、住宅改造　等
・見守りやちょっとした支援を行う活動 → 安心生活創造事業、見守り支援事業、ボランティア活動、見守りネットワーク、地域での話しあい　等
・金銭管理等を支援するサービス → 地域福祉権利擁護事業、成年後見制度　等
・緊急時対応に関する本人の意向を確認する取り組み → マイライフプラン

③「事後対応的な支援」のためのサービスや活動

・「事後対応的な支援」は、日常対応的な支援を行っているにもかかわらず、万一問題を起こしてしまった場合に対応するためのサービスや活動です。

【想定されるサービスや活動】

・金銭的な損害を保証する保険、供託金制度、基金　等
・行方不明等の場合に捜索を支援する活動 → 見守りネットワーク
・地域等と連携して問題解決・支援するための取り組み → 地域での話しあい　施設での話しあい　等
・緊急時に的確に対応するしくみ → 成年後見制度、地域福祉あんしん保証事業　等

※法的制度等の利用について

・「日常対応的な支援」、「事後対応的な支援」において利用する委任契約や地域福祉権利擁護事業などの契約制度については、自己の意思を実現するという法的性格か

ら、締結される契約内容を本人が理解できることが前提となるため、その能力がない場合は利用できません。そのため、適切な時期に支援を行うことが重要です。

・また、成年後見制度については利用申立が必要ですが、「地域福祉あんしん保証事業」の利用者は頼れる親族等がいない場合が多いと考えられることから、自分で申立をする能力を喪失している場合は市長申立を適切に行うとともに、第三者後見人を確保する必要があります。あわせて、成年後見制度を利用する場合は選挙権の喪失など一定の権利制限がともなうことなど、社会生活への影響も配慮する必要があります。

（２）各々の支援の内容

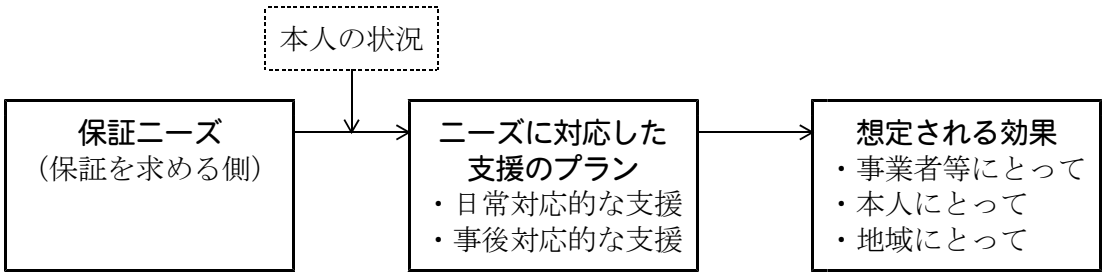
①地域福祉あんしん保証プラン

・「地域福祉あんしん保証プラン」は、福祉的なニーズをもつ人がさまざまな支援を受けながら生活をおくるなかで、保証が「壁」となって（あるいは「壁」を自らが予測して）自分らしい生活ができないときに、「壁」となっている保証ニーズが、保証人以外のサービスや活動等によって解消できることを、本人、ワーカー、事業者が共通認識することで、「壁」を取り去ることを目的として作成します。

・つまり、このプランは、本人の生活全体を支援するケアプラン等を、保証の視点で再構築したものであり、プランに盛り込む支援の内容は、すべてケアプラン等に反映して、一体的な支援として行われるものです。

・そのためプランでは、まず、保証をもとめる側の事業者等の「保証ニーズ」（どんな不安があって、保証を求めているのか）を明らかに、それらの不安に関わる本人の状況をふまえて、不安を解消するための「日常対応的な支援」と「事後対応的な支援」を提示することで、不安を解消できる「効果」があることを示します。

「地域福祉あんしん保証プラン」の構成



②「日常対応的な支援」として想定されるサービスや活動

○介護保険・高齢者福祉サービス、障がい福祉サービス

・介護等が必要な方の場合の生活支援の中心となるサービスですが、保証の観点からも、本人の生活を安定させ、パニック等による家屋等の破壊や近隣の人々とのトラブル等の問題の発生を予防します。

○生活環境（ハード面）を整えるサービス

（日常生活用具給付等事業）

・判断能力の不十分さによる火災の発生を予防するための電磁調理器を利用します。

（住宅改造助成制度・住宅改修費等）

・屋内や出入り口等での事故を防止するための手すり設置、段差解消等を行います。

○見守りやちょっとした支援を行う活動

・伊賀市では、地域組織や住民・関係者の方々とも連携して、さまざまな身近な地域での福祉活動やそれを促進・支援する事業が行われています。これらの活動の支援により、地域との関係づくりをすすめ、本人の生活を安定させるとともに、孤独死やさまざまな問題発生を予防します。

・また、地域福祉計画に基づいて推進している地域ケアネットワーク会議で、地域の課題として協議しながら、支援の取り組みをすすめていきます。

（安心生活創造事業）

・日常生活に支援が必要な一人暮らしの人などに、個別の支援計画に基づき、訪問員（有償）と地域の方々の連携によって見守りや買物支援等を行います。

（いが見守り支援事業）

・認知症や障がいのある一人暮らしの方を訪問し、見守りや話し相手、社会参加への支援などを行います。

（ボランティア活動）

・介護保険・高齢者福祉サービス、障がい福祉サービスをはじめとする公的なサービスとも連携し、制度では対応しにくいきめ細かな支援を行います。福祉施設等にもボランティアを受け入れてもらうことで、よりよいケアができるよう支援します。

（見守りネットワーク）

・認知症や知的障がいがある人などが徘徊して行方不明になったとき、協力者に情報を提供し、発見・通報を行うしくみです。本人の了解を得て情報を共有することで、日常的な見守りを行い、徘徊の恐れがあるときなどに通報してもらいます。

・携帯電話や専用の端末を使った位置情報検索システムなどを利用して見守りや発見を行うこともできます。

（地域・施設での話しあい）

・近隣住民や施設の利用者の方々などの理解を深め、理解不足によるトラブルを予防すると同時に、日常的に気にかけ、身近な支援もしてもらえるよう、社協のコミュニティソーシャルワーカー等がコーディネーター役となって話しあいを行います。

（その他、地域福祉活動）

・民生委員さんによる訪問や支援、自治会やさまざまな地域組織による活動などによって、きめ細かな支援を行います。

○金銭管理等を支援するサービス

・金銭管理等を支援するサービスや制度を利用し、最も明確な保証ニーズのひとつである家賃や料金の支払いを的確に行います。

（地域福祉権利擁護事業）
・判断能力が不十分な人の福祉サービスの利用や日常的な金銭管理を生活支援員が訪問するなどして支援します。
（成年後見制度）
・成年後見人等が身上監護として日常的な金銭管理を支援します。

○緊急時対応に関する本人の意向を明確にする取り組み
（マイライフプラン）
・万が一のことが起こったときに伝達すべき事項などをまとめて記載する、いわゆる「エンディングノート」づくりに、さらに多くの人に取り組んでもらえるよう、さまざまな世代の人たちが今後の自分の生活を考え、よりよく生きることをめざして作成する「マイライフプラン」を推進します。
（遺言）
・より明確に死後の法律関係を定めるために、遺言を作成します。

③「事後対応的な支援」として想定されるサービスや活動

○金銭的な損害を賠償する保険、供託金制度、基金、生活保護等
・日常的な金銭管理や生活の安定などへの支援を行っても、万一、損害を与える問題が発生した際は、保険制度、供託金制度、基金、生活保護等を活用した対応を検討します。
・保険制度については、地域福祉あんしん保証システムは対象事例が限られることから独自のしくみづくりは困難ですが、全国的な課題として推進していくよう連携を呼びかけていきます。当面は、本人の経済的な状況や必要な補償内容を勘案して既存の損害賠償保険制度を活用します。また、高齢者円滑入居賃貸住宅等の場合は高齢者居住支援センターによる家賃債務保証制度も活用できますので、登録を呼びかけます。
・供託金制度や基金は、地域福祉あんしん保証システムの推進者である社協が、その公益性を活かして受け皿となり、万一の損害を賠償するための供託金制度を創出ことなどについて検討していきます。また、地域福祉あんしん保証推進プロジェクトを通じて市民や事業者等の理解を得るなかで、賠償に活用できる基金の設立なども検討していきます。
・上記の方法による賠償がどうしても困難な場合は、生活保護等の公的扶助制度につなぎます。

○行方不明等の場合に捜索を支援する活動
（見守りネットワーク）
・認知症や知的障がいがある人などが徘徊して行方不明になったとき、協力者に情報を提供し、発見・通報を行います。

○地域等と連携して問題解決・支援するための取り組み
・近隣住民や施設の利用者の方々などと、社協のコミュニティソーシャルワーカー等が

コーディネーター役となり、地域ケアネットワーク会議などを活用しながら事前から話しあいをすすめることにより、万一問題が発生した場合にも話しあいを通じてトラブルを解決できるようにします。
・また、緊急時や死亡時などに、地域の住民や関係者の方々の協力を得て、スムーズな対応ができる関係をつくります。

○緊急時に的確に対応するしくみ
（成年後見制度）
・成年後見人等が身上監護、財産管理等の支援を行います。
（地域福祉あんしん保証事業）
・緊急連絡先が確保できない人については、地域福祉あんしん保証事業の実施主体である社協が連絡先となり、関係者の方々と連携して必要な対応を行います。

（３）モデルプラン

・「地域福祉あんしん保証プラン」の内容を検討するために、平成20年度の研究事業で検討した事例をもとに、４つのモデルプランを作成しました。

【各事例の概要】
○モデルプラン①（p. 21）
・軽度の知的障がい・精神障がいがある50歳代の女性の方です。障がいのある兄と同居していましたが、別居して生活するため賃貸住宅への入居を希望しています。しかし、兄以外に頼れる身寄りがなく、保証人が得られません。

○モデルプラン②（p. 22）
・軽～中度の認知症がある70歳代の男性の方です。同居していた妻が亡くなったためグループホームへの入居を希望していますが、親族とは絶縁状態で身元引受人になってくれる人がいません。

○モデルプラン③（p. 23）
・下肢に障がいのある80歳代の男性と妻の夫婦世帯です。車いすで利用できる賃貸住宅への転居を希望していますが、保証人の要件（収入など）を満たす親族などがいません。

○モデルプラン④（p. 24）
・中～重度の知的障がいがある30歳代の男性の方です。同居していた母親が亡くなったため成年後見制度を利用し、施設への入所を希望していますが、保証人になってくれる親族等はいません。

○モデルプラン①

（軽度の知的障がい・精神障がいのある50歳代の方　障がいのある兄と別居するため賃貸住宅への入居を希望　兄以外の身寄りなし）

本人の状況

・健康状態：当面、特に問題はない

・判断能力：日常生活で問題を起こす危険はほとんどないが、緊急の場合に適切な対応ができない可能性や、病状の悪いときに不安定になる場合がある

・経済状況：年金で支払が可能だが、金銭管理がうまくできない場合がある

・緊急連絡：緊急時に対応してくれる身寄りはまったくない模様

保証ニーズ（求める側の不安）	日常対応的な支援のプラン【問題を起こさないために】		事後対応的な支援のプラン【もし、起きてしまったら】	
	支援の内容	想定される効果	支援の内容	想定される効果
家賃・料金等の支払い	・地域福祉権利擁護事業を継続して利用（既に利用中）	・日常金銭管理を支援し、家賃を的確に支払う	－	－
火災等の防止	・日常生活用具給付等事業の電磁調理器を利用	・万一の火災を予防する	・あんしん保証保険【未】を利用	・万一火災が発生した場合の損害を賠償する
家屋・設備等の破壊の防止	・見守り支援事業を利用（当面、毎日１時間）	・服薬・通院の支援や話し相手によって生活が安定する	・あんしん保証保険【未】を利用《再掲》	・万一損害を与えた場合の損害を賠償する
近隣とのトラブルの防止	・見守り支援事業を利用（当面、毎日１時間）《再掲》	・服薬・通院の支援や話し相手によって生活が安定する	・ＣＳＷが呼びかけて住民と話し合いを実施《再掲》	・話し合いを通じてトラブルを解消する
	・ＣＳＷが呼びかけて住民との話し合いを実施	・近隣住民と交流し、理解を広げることでトラブルを避ける	・あんしん保証保険【未】を利用《再掲》	・万一損害を与えた場合の損害を賠償する
孤独死の防止	・見守り支援事業を利用（当面、毎日１時間）《再掲》	・当面心配はないが、状況を把握し、適切に対応する	－	－
緊急時等の対応・身元引受先の確保	・マイライフプラン【未】を作成	・医療・死後対応等の意向をあらかじめ確認する	・あんしん保証事業（このプランの作成・実施）を利用	・社協が連絡先となり関係者と連携して対応する
			・ＣＳＷが呼びかけて住民との話し合いを実施《再掲》	・日頃の関係づくりを活かして、緊急時に地域の協力も得る
その他				

【未】はこれから開発するサービスや活動です。

○モデルプラン②

（軽～中度の認知症のある70歳代の方　妻と死別しグループホームへの入居を希望　身寄りなし）

本人の状況

・健康状態：高齢だが、当面、特に問題はない

・判断能力：グループホームでの生活で問題を起こす可能性はほとんどないが、妄想等による他の入居者とのトラブルや徘徊等の行動の可能性がある

・経済状況：年金で支払が可能だが、金銭管理がうまくできない場合がある

・緊急連絡：緊急時に対応してくれる身寄りはまったくない模様

保証ニーズ（求める側の不安）	日常対応的な支援のプラン【問題を起こさないために】		事後対応的な支援のプラン【もし、起きてしまったら】	
	支援の内容	想定される効果	支援の内容	想定される効果
家賃・料金等の支払い	・グループホームの職員に支援してもらう	・日常金銭管理を支援し、利用料を的確に支払う	－	－
火災等の防止	－	－	－	－
家屋・設備等の破壊の防止	－	－	－	－
近隣とのトラブルの防止	・地域のボランティアのサポート（話し相手等）を依頼	・ホームの職員をサポートし、安心して生活できる環境を整える	・施設内での話し合いを実施	・話し合いを通じてトラブルを解消する
	・見守りネットワークを利用	・徘徊時に見守りや通報をしてもらう	・見守りネットワークを利用《再掲》	・万一行方不明になった場合に捜索してもらう
孤独死の防止	－	－	－	－
緊急時等の対応・身元引受先の確保	・マイライフプラン【未】を作成	・医療・死後対応等の意向をあらかじめ確認する	・あんしん保証事業（このプランの作成・実施）を利用	・社協が連絡先となり関係者と連携して対応する
その他				

【未】はこれから開発するサービスや活動です。

○モデルプラン③

（下肢に障がいのある80歳代の方を含む夫婦世帯　車いすで利用できる賃貸住宅への入居を希望　保証人となってくれる身内なし）

本人の状況

・健康状態：高齢だが、当面、特に問題はない

・判断能力：日常生活で問題を起こす危険はほとんどないが、高齢のため年齢相応の健忘や、車いすを使用するため家屋の破損等の可能性はあり得る

・経済状況：年金で支払が可能

・緊急連絡：緊急時に対応してくれる身寄りはまったくない模様

保証ニーズ（求める側の不安）	日常対応的な支援のプラン【問題を起こさないために】		事後対応的な支援のプラン【もし、起きてしまったら】	
	支援の内容	想定される効果	支援の内容	想定される効果
家賃・料金等の支払い	－	－	－	－
火災等の防止	・日常生活用具給付等事業の電磁調理器を利用	・万一の火災を予防する	・あんしん保証保険【未】を利用	・万一火災が発生した場合の損害を賠償する
家屋・設備等の破壊の防止	・住宅改造ボランティアに必要箇所の補強等を依頼	・車いすによる家屋の破損を予防する	・家財保険を利用	・万一破損した場合の損害を賠償する
近隣とのトラブルの防止	・ＣＳＷが呼びかけて住民との話し合いを実施	・近隣住民と交流・理解を広げ、日常的に支援しあえる関係をつくる	－	－
孤独死の防止	・安心生活創造事業（モデル事業）を利用	・当面心配はないが、状況を把握し、適切に対応する	－	－
緊急時等の対応・身元引受先の確保	・マイライフプラン【未】を作成	・医療・死後対応等の意向をあらかじめ確認する	・あんしん保証事業（このプランの作成・実施）を利用	・配偶者が対応できない場合は、社協が連絡先となって対応する
その他				

【未】はこれから開発するサービスや活動です。

○モデルプラン④

（中～重度の知的障がいのある30歳代の方　親が亡くなり施設への入所を希望　保証人となってくれる身内なし）

本人の状況

・健康状態：当面、特に問題はない

・判断能力：施設での生活で問題を起こす可能性はほとんどないが、障がいのため破壊的な行為や他の入居者への他害行為、大声や徘徊等の行動の可能性がある

・経済状況：年金で支払が可能だが、金銭管理は自分ではできない

・緊急連絡：緊急時に対応してくれる身寄りはまったくない模様

保証ニーズ（求める側の不安）	日常対応的な支援のプラン【問題を起こさないために】		事後対応的な支援のプラン【もし、起きてしまったら】	
	支援の内容	想定される効果	支援の内容	想定される効果
家賃・料金等の支払い	・成年後見制度を利用	・日常金銭管理を支援し、利用料を的確に支払う	－	－
火災等の防止	－	－	－	－
家屋・設備等の破壊の防止	・地域のボランティアのサポート（話し相手等）を依頼	・施設の職員をサポートし、安心して生活できる環境を整える	・施設の保険を利用	・万一損害を与えた場合の損害を賠償する
近隣とのトラブルの防止	・地域のボランティアのサポート（話し相手等）を依頼《再掲》	・施設の職員をサポートし、安心して生活できる環境を整える	・施設の保険を利用《再掲》	・万一損害を与えた場合の損害を賠償する
	・見守りネットワークを利用	・徘徊時に見守りや通報をしてもらう	・見守りネットワークを利用《再掲》	・万一行方不明になった場合に捜索してもらう
孤独死の防止	－	－	－	－
緊急時等の対応・身元引受先の確保	・成年後見制度を利用《再掲》	・後見人に対応してもらう	・成年後見制度を利用《再掲》	・後見人に対応してもらう
	・マイライフプラン【未】を作成	・後見人と連携し、医療・死後対応等の意向をあらかじめ確認する	・あんしん保証事業（このプランの作成・実施）	・後見人と連携し、必要に応じて社協も対応する
その他				

【未】はこれから開発するサービスや活動です。

第４章 プロジェクトを推進していくうえでの課題

・伊賀市社協では、市、関係機関・団体、事業者・市民の方々のご協力をいただきながら、平成22年度から「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」と、その中核となる「地域福祉あんしん保証事業」を推進していきます。
・そのなかで、つぎの課題についても検討・推進していきます。

（１）「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」や「地域福祉あんしん保証事業」を推進する体制づくり

①「地域福祉あんしん保証事業」のニーズ（潜在的なニーズの掘り起こしも含め）の把握と、ニーズに対応できる支援の実施体制づくり

・「地域福祉あんしん保証事業」は、高齢や障がいなどのために日常生活に支援が必要な人が、入居・入所・入院・就労に際して保証に関する支援が必要なときに作成するものであり、必要な人が的確に利用できるよう、福祉に関する相談支援を行っている機関や事業所、民生委員等の相談活動を行っている人々、福祉サービス事業所や地域で福祉活動を行っている人々などへの情報提供を積極的に行うとともに、広く市民へも情報を発信しながら、ニーズの把握をすすめていきます。
・その際、現に保証の問題が「壁」となっている人だけでなく、「壁」を予測して自分らしい生活をあきらめている人などにも積極的にはたらきかけ、自立した生活をめざす意識を高めていくよう、地域の諸団体等とも連携するとともに、相談支援やサービス提供を行っている専門職等にも呼びかけながら取り組んでいきます。
・伊賀市社協で把握している相談事例や各種アンケート調査の結果などから、実際に「地域福祉あんしん保証プラン」を作成して支援する事例の件数は、現時点ではそれほど多くないと予測されることから、当面は伊賀市社協の権利擁護課が「地域福祉あんしん保証推進委員会」の事務局を担いつつ、プランの作成や運用にかかる業務を行っていきますが、積極的なニーズ把握をすすめるなかで事例が増加していくことに応じた実施体制を確保するよう、取り組んでいきます。
・また、プランに盛り込むサービスや活動が的確に提供されるよう、地域福祉計画等とも連動を図りながら推進していきます。

②プランづくりや支援の担い手、関係者等への研修やスーパービジョンの機会の提供

・「地域福祉あんしん保証プラン」は、地域を基盤とした総合相談のなかに位置付け、本人をエンパワメントしながら、主体的に自分らしい生活を選び決定していくものです。そうした地域にねざした本人主体の相談支援が的確に行われるよう、プランの作成にあたる事務局や本人を支援するワーカー、事業所の専門職等のスキルを高めていくための研修やスーパービジョンの機会を継続的に提供していきます。
・また、「地域福祉あんしん保証プラン」は、保証という法的な問題に関わることから、

法律の専門家による研修やスーパービジョン、必要に応じて適切なアドバイス等が受けられる体制づくりをすすめます。

③支援事例の振り返りや蓄積等による支援方法の確立

・「地域福祉あんしん保証事業」は、地域のなかで保証機能をつくっていく全国的にもあまり例のない取り組みです。そのため、さまざまな専門職や関係者、地域の方々と連携・協働して取り組んだ成果について、いっしょに振り返り、分析を加えながら蓄積していくことなどを通じて支援方法を確立していくよう、取り組んでいきます。

④「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」や「地域福祉あんしん保証事業」をみんなですすめていくための情報発信等の取り組み

・「地域福祉あんしん保証事業」が必要な人に的確に利用されるよう、「地域福祉あんしん保証推進委員会」をはじめとした各種のネットワークを通じて、関係者への周知を図っていきます。

・また、「地域福祉あんしん保証事業」を含めた「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」に市民みんなで取り組み、伊賀市の状況に応じた「理念」や「規範」づくりをすすめたり、多くの人が「マイライフプラン」づくりに参加したり、地域での見守りなどを含めた支援活動に参加できるよう、パンフレットの配布やさまざま広報媒体、研修機会等を通じて、情報を発信していきます。

（２）保証に関する支援をすすめるためのサービスや活動の充実

⑤積極的な支援を行うための新たなサービスや活動等の資源の開発と、制度化の推進

・「地域福祉あんしん保証事業」では、地域で提供されているさまさまなサービスや活動を、保証の視点で組み合わせていくことで支援を行っていきますが、万一、金銭的な損害を与えてしまった際に対応するしくみなど、新たに創出していく必要があるサービスもあります。

・また、既に実施しているサービスや活動についても、「地域福祉あんしん保証事業」での活用なども含め、より柔軟に多様なニーズに対応できるよう、対象の拡大や実施体制の充実を図っていくことが望まれます。

・積極的な支援を行っていくうえで必要となるサービスや活動のよりいっそうの充実を図っていくよう、地域福祉計画等とも連動し、推進していきます。

⑥地域での見守りや支えあいをすすめる「安心生活創造事業」との連携

・伊賀市では、ひとり暮らしの高齢者の方などが地域で安心して暮らせるよう、地域と連携して見守りや買物支援などを行う「安心生活創造事業」を、平成21～23年度のモデル事業として、市と社協、住民自治協議会、民生委員児童委員、自治会等が協働して実施しています。

・「安心生活創造事業」は、目的や取り組みのプロセスなどで「地域福祉あんしん保証

推進プロジェクト」と重なる部分が非常に大きいことから、相互に支援しあいながら推進していくよう、連携して取り組んでいきます。

⑦「地域福祉あんしん保証事業」に基づく支援への協力事業者等の拡大

・「地域福祉あんしん保証推進委員会」には、「地域福祉あんしん保証プラン」に基づく具体的な支援や保証の問題に関するさまざまな取り組みを効果的にすすめていくために「検討部会」を設置します。検討部会では、保証を求める立場の事業者等の方々にも参加していただき、取り組みへの理解のもとで協力体制を構築することが期待されます。できるだけ多くの事業者等の方々に参加していただけるよう、関係団体等の協力も得ながら、積極的に呼びかけを行っていきます。

・また、検討部会での取り組みを通じて、「高齢者安心入居賃貸住宅」への登録をはじめ、地域福祉の視点に立った地域の資源づくりを推進していきます。

⑧保証人問題の予防的な取り組みも含めた「マイライフプラン」の推進

・「地域福祉あんしん保証プラン」では、保証ニーズのひとつである「緊急時等の対応」を的確に行うために、「マイライフプラン」に万一の際に伝達すべき事項などをまとめて記載することを、支援のひとつに組み込んでいます。

・これは「エンディングノート」等として広がってきている取り組みを参考にして、万一のときのことを考えるプロセスを通じて、今後の自分の生活を考え、よりよく生きることをめざしていくためのツールとして、幅広い世代の人々に取り組んでいただくよう、伊賀市の状況に応じた様式を開発し、健康づくりや生涯学習なども含めたさまざまな場面で推進していきます。

⑨「地域福祉あんしん保証事業」を効果的にすすめるための、地域を基盤としたソーシャルワークの推進

・「地域福祉あんしん保証事業」は、支援を必要とする人の日常的な「地域生活支援」ののなかで、保証ニーズが「壁」となった場合に、保証の切り口で課題と支援方策を整理することでその「壁」を除去し、自分らしい生活を継続・発展させるものです。つまり、「地域福祉あんしん保証事業」を効果的にすすめるためには、質の高い相談援助が前提となるということであり、地域を基盤としたソーシャルﾜｰｸをよりいっそう一層推進していくよう、各相談支援機関や事業者等とともに取り組んでいきます。

（３）地域で保証機能を担うための広範な環境整備

⑩地域福祉計画と的確に連動した取り組みの推進

・「地域福祉あんしん保証プロジェクト」を、伊賀市の地域福祉全体のなかに的確に位置付け、さまざまな取り組みと効果的に連動しながら推進していけるよう、平成22年度に行われる地域福祉計画の見直し議論のなかで、検討を呼びかけていきます。

・また、そのなかで地域福祉計画の重要な課題のひとつである権利擁護を推進する体制

（推進テーマ別部会等）と連動して推進していけるよう、提案していきます。

⑪「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」をすすめていくための財源の確保

・伊賀市社協では、平成20～21年度の２年間にわたって厚生労働省の社会福祉推進事業の採択を受け、地域福祉の推進における保証機能のあり方の研究を行ってきましたが、平成22年度からは独自の財源で推進していくことになります。
・今後、潜在的なニーズの把握なども含めた積極的な展開を図っていくためには推進体制の充実なども不可欠であり、市やこの事業に関係する諸団体等の理解と参画も得ながら、財源づくりに取り組んでいきます。
・また、「地域福祉あんしん保証事業」を、権利擁護や地域づくりなどの多様な側面をもつ事業として制度化していくことなどについても、取り組みの成果をふまえて推進していきます。

⑫保証に関する慣習等を変えたり、地域の規範等をつくっていくための取り組みの推進

・現在さまざまな場面で求められている「保証」のなかには、慣習的に求めているものの形骸化し、あまり意味をなさない事例も増えてきています。
・こうした問題は、みんなで心がけて慣習を変えていくよう、市民運動として取り組んでいくことで、解決していくことが可能となります。また、建築協定のように、地域の状況に応じた「理念」や「規範」などをつくっていくこともできます。
・「地域福祉あんしん保証推進プロジェクト」をみんなで推進していくなかで、だれもが安心して心豊かに暮らせる地域づくりをめざす地域福祉のひとつとして、これらの取り組みも積極的に推進していきます。

⑬保険制度や「地域福祉あんしん保証事業」等を全国レベルで検討・推進していくためのはたらきかけ

・「地域福祉あんしん保証プラン」における事後対応的な支援として、金銭的な損害を補償する保険制度なども必要なサービスのひとつとなります。しかし、保証機能に焦点を当てた保険のしくみを伊賀市社協単独でつくることは規模的にみても困難であり、可能な限り既存の損害賠償保険制度等を活用して対応していくものとしますが、保証の問題は全国的な課題であることから、全国的なレベルでの保険のしくみづくりなどを検討するよう提案していきます。
・あわせて、「地域福祉あんしん保証事業」が全国レベルのしくみとして検討・推進されるよう、伊賀市での取り組みの成果や課題等をふまえて提案していきます。

⑭保証人が得られない人への支援等も含めた、地域福祉推進の視点からの公営住宅のあり方の検討

・賃貸住宅への入居に関する保証の問題は、民間の賃貸住宅だけでなく公営住宅でも起こっており、むしろ民間よりも厳しい要件が求められる場合もあります。これは「住宅に困窮する低所得者に低廉な家賃で賃貸し、生活の安定と社会福祉の増進に寄与する」（公営住宅法第１条）という公営住宅の目的に即してみるとき、保証人を得るこ

とが難しい人が増えているという今日的な課題とふまえて再考すべき課題であると考えられます。

・地域福祉を推進していくうえでは、生活の場となる住宅はその基盤となるものです。福祉政策と住宅政策の連携をすすめるなかで、保証人問題も含めた公営住宅のあり方についても検討されるよう、問題を提起していきます。

資　　料

（１）「地域福祉あんしん保証システム」構築事業検討委員会 名簿

（敬称略・順不同）

分　野	所　属	職　名	氏　名	
学識経験者	大阪市立大学大学院生活科学研究科	准教授	岩間　伸之	◎＊
	熊田法律事務所	弁護士	熊田　　均	○＊
	伊賀市議会	副議長	中本　徳子	
	エフプラン研究所	代表	原田　　仁	＊
専門職団体	三重弁護士会高齢者障害者支援センター	弁護士	大塚　耕二	
	成年後見センターリーガルサポート三重支部	司法書士	稲垣　昭則	
	前川労務経営事務所	特定社会保険労務士 行政書士	前川　完一	
	権利擁護センターぱあとなあみえ	社会福祉士	市川　知律	
関係機関	上野商工会議所	事務局長	窪田　朱子	
	伊賀市商工会	事務局長	谷村　芳和	
	連合三重　伊賀地域協議会	事務局次長	杉本　博之	
	伊賀公共職業安定所	統括職業指導官	服部　則子	
	伊賀北部農業協同組合　生活部（資産管理センター）	次長	町井　康宏	
	三重県老人福祉施設協会	伊賀ブロック長	薮内　　勝	
	維雅幸育会　ひまわりデイセンター「ふっくりあ」	センター長	奥西　利江	
	伊賀昴会　精神障害者通所授産施設太陽作業所	所長	山岡　正憲	
	伊賀市手をつなぐ親の会	副代表	野田　一尊	
	精神障害者地域家族会「はくほう会」	会長	森藤歌代子	
	認知症の人と家族の会三重県支部	代表	泉　　美幸	
住民代表	伊賀市民生委員児童委員連合会	会長	増地　　豊	
	伊賀市自治会連合会	会長	今高　一三	
行政	三重県健康福祉部　長寿社会室	室長	吉田　一生	
	三重県健康福祉部　障害福祉室 生活支援グループ	主査	木原　高行	
	三重県県土整備部　住宅室　住宅管理グループ	副室長	奥山　　朗	
	伊賀市健康福祉部　介護高齢福祉課	課長	稲森　洋幸	
	伊賀市健康福祉部　障がい福祉課	課長	増田　政美	
	伊賀市地域包括支援センター	センター長	森永　康子	
	伊賀市建設部　建築住宅課	課長	松本　次夫	
社協	伊賀市社会福祉協議会	事務局長	平井　俊圭	＊

事務局	伊賀市社会福祉協議会	地域福祉活動推進部	地域福祉課	船見　真紀	＊
		総合相談支援部	総合相談支援課長	山本　昌美	＊
			権利擁護課長	田辺　　寿	＊
			権利擁護課	菊山　絢子	＊

◎委員長　○副委員長　＊ワーキング会議メンバー

（２）「地域福祉あんしん保証システム」構築事業の経過

①検討委員会

開　催　日	回	内　容
平成21年８月21日	第１回検討委員会	・委員長・副委員長の選出 ・本事業の内容・検討課題等について ・今後の予定について
平成21年12月10日	第２回検討委員会	・事業者等へのヒアリング結果の概要について ・権利擁護研修会の開催について ・「地域福祉あんしん保証システム」の構築について ・今後の予定について
平成22年３月10日	第３回検討委員会	・権利擁護研修会アンケート集計について ・民生委員と保証人問題に関する実態調査について ・NPO法人おかやま入居支援センターについて(訪問報告) ・報告書について

②研修会

権利擁護研修会 － 地域福祉の推進と「保証機能」のあり方を考える －

日　時：平成21年12月10日(木)　13時30分～16時30分
場　所：伊賀市あやま文化センター「さんさんホール」
主　催：社会福祉法人　伊賀市社会福祉協議会
後　援：三重県、伊賀市、伊賀市民生委員児童委員連合会、伊賀市自治会連合会、伊賀公共職業安定所、三重弁護士会、社団法人成年後見センター・リーガルサポート三重支部、社団法人三重県社会福祉士会、上野商工会議所、伊賀市商工会、連合三重伊賀地域協議会、三重県老人福祉施設協会伊賀ブロック、伊賀市手をつなぐ親の会、精神障害者地域家族会「はくほう会」、認知症の人と家族の会三重県支部（順不同）
参加者：330名

《内　容》

開会挨拶　主催者挨拶　　伊賀市社会福祉協議会　副会長　山岡　克己

講演①　「地域における総合相談と保証機能のあり方」
講師　大阪市立大学大学院生活科学研究科　　准教授　岩間　伸之氏
（抄録を p.35～p.51 に掲載）

講演②　「本当に「保証人制度」は必要か？ －法律上の疑問－」
講師　熊田法律事務所　　弁護士　熊田　　均氏
（抄録を p.52～p.60 に掲載）

事業報告　「地域福祉あんしん保証システム」構築事業について
報告者　伊賀市社会福祉協議会総合相談支援部　権利擁護課長
田辺　　寿

質疑応答

③「地域福祉あんしん保証事業」に関する事業者ヒアリング

「地域福祉あんしん保証事業」のしくみの有効性を検証するとともに、具体的なしくみづくりの検討に保証を求める立場の事業者の意見を反映するために、本事業に検討委員として参加していただいている事業者等へのヒアリングを実施しました。

○ヒアリングの実施時期　平成21年10月～11月

○ヒアリング先　社会福祉法人伊賀市社会事業協会（盲養護老人ホーム梨ノ木園）
社会福祉法人維雅幸育会（ひまわりデイセンターふっくりあ）
伊賀北部農業協同組合（資産管理センター）
伊賀市立上野総合市民病院

○主な内容（保証に関する現状や意見）

・福祉サービスの利用者等で行政の関与が大きく、連携して対応が可能な利用者の場合は、保証人は無理には求めていない。
・保証会社や保証団体を利用することもある。成年後見人に期待する事例もあるが費用がネックになる場合がある。
・いざというときに対応してもらえるよう、保証人等と日常的に連絡を取っている場合もあるが、保証人等が死亡していてもわからない場合もある。
・他の福祉施設や医療機関に移る際に、保証人を求められる場合がある。
・料金等の不払いが起こったときに保証人に催告しても、対応してもらえない場合もある。また、催告自体がしにくい場合もある。
・障がい者を対象として総合的な補償を行う保険があり、利用者に加入してもらっている。行方不明になったときへの備えとして位置情報提供システムを利用することもある。
・福祉施設などでの家族による不払いは経済的虐待であり、早目に把握し、介入するしくみが必要である。
・福祉施設では、医療が必要になった場合の対応が保証人に期待する大きな役割である。現状では施設側での対応を求められており、負担を軽減する制度がほしい。
・万一の場合に備えて、適宜意向を聞いたり、遺言、公正証書の作成などを行っている。
・対象の変化などを察知するために、センサーなどを利用する場合もある。
・緊急時に支援するしくみがあれば、保証人等がいなくてもなんとかなるかもしれない。
・入居者を見守り、何か起こったときに一緒に考えて対応するしくみがあると安心できる。
・事業者として保証人問題に関する関心は高くなっており、検討するしくみができれば参加したい。事業者が専門的な機能を活かして協力できることもあると思う。

④「民生委員と保証人問題」に関する実態調査

地域で福祉活動を行っている民生委員の保証人問題への関わりの実態と、その事例を把握するために、伊賀市民生委員児童委員連合会のご協力を得て、民生委員さんに対するアンケート調査を実施しました。

○調査の実施時期　平成21年12月～平成22年１月

○調査の実施方法等　調査票は、民生委員児童委員連合会を通じて配布し、郵送で回収しました。
伊賀市の全民生委員児童委員に配布し、175人から回答を得ました。

○調査の主な結果（現に保証人になっている事例の状況）

・民生委員として現に保証人等になっている人は４人です。なお、対象者の人数は「１人」が３人、「２人」が１人です。
・保証人等になっている対象者は「高齢者」が３人、「その他」が２人です。
・求められている保証の内容は、「入所」と「入院」が各２件、「債務・ローン」が１件、「無回答」が１件です（重複回答あり）。

○保証人問題に関する主な意見（記述回答）

・身寄りのない人が入居、入所、入院などをする際の保証人問題で苦慮することが多い。
・保証人になってはいないが、頼まれることは多い。頼まれた際に対応できるマニュアル的なものがあるとよい。
・保証人になると困ることは目に見えているので、ならないことに決めている。民生委員には任期があるので、その意味でも保証人になるのは適切ではないと思う。
・保証人になった場合の責任の範囲がわからない。
・安易に民生委員に保証人等を求めたり、保証人になるのは問題であり、公的に対応するしくみが必要である。
・福祉施設の入所に関する保証の問題が増えており、今後ますます増えると予測されるので、負担のかからない方法を考える必要がある。
・少額の保証料で対応できるしくみなどがあるとよいのではないか。
・大変難しい問題だと感じており、みんなで考えていく必要があると思う。
・保証人のいらない社会をつくってほしい。そうした世論が高まり、法律などが変わることを期待する。
・保証人以外でも行政関係等で証明を求められることが多いが、個人情報保護が言われるなかで、実情の把握が難しい場合も多い。
・相談できる相手がいるということであれば、保証人制度はよいしくみだと思う。

（３）権利擁護研修会の抄録

講演①「地域における総合相談と保証機能のあり方」

講師　大阪市立大学大学院生活科学研究科　准教授　岩間 伸之氏

はじめに　－ 地域における総合相談と「保証機能」の接点を探る －

伊賀市社協は、平成20年度から２か年にわたって厚生労働省社会福祉推進事業に採択され、保証人問題及び保証機能について、委員会を立ち上げて検討をすすめてきました。その取り組みの一環として、今年３月の研修会に引き続いて開催させていただきました。連続でお越しの方も多くおられます。この取り組みは、まさに地域のみなさんとですすめていくものですので、大変うれしく思います。

前回の研修会では、権利擁護における保証人問題や保証機能が人ごとではなく、身近な問題であるというお話をさせていただきました。今回は、来年度以降、地域福祉の推進という見地から具体的な実践に移していく段階でもありますので、「地域における総合相談」との接点について、みなさんと一緒に探っていきたいと思います。

本日は、地域包括支援センターをはじめ県内の関係機関や民生委員の方々など、たくさんの方にご参加いただいていますが、普段の活動のなかで保証人問題が足かせになってきた部分もあるのではないかと思います。私たちが検討してきた「地域福祉あんしん保証プロジェクト」は、地域住民のみなさんと専門職の方が一緒につくり上げていくしくみですので、地域ぐるみでどのようにで取り組んでいくのかについて、具体的な話をしていくことにします。

１．権利擁護の推進と「保証機能」　－ 本事業の目的とこれまでの経緯 －

まず、おさらいの意味も含め、保証機能をめぐる現状や課題について、確認しておきたいと思います。

保証人問題は、権利擁護の残された課題の一つとして認識しています。入居・入所・入院・就労などの人生における場面で、私たちは保証人等を求められる生活をしています。しかしながら、介護が必要であったり障がいがあることによって生活上のニーズのある方や判断能力が不十分な方などが保証人を確保することは、非常に厳しくなっています。つまり、保証が求められることが、地域生活を阻む大きな障害の一つになってきたということです。

「地域で暮らしたい」、「仕事に就きたい」と思っても、保証人がいないことが障害となっています。そのために専門職の方々も苦労しておられる現状がありますので、ここは何とかクリアしていかなければなりません。保証人を求めることが、裏を返せば社会的排除を促すことにもなっており、ノーマライゼーションといったあるべき理論に反することにもなります。住民の方々の参画も得ながら、この課題をなんとか地域で解決していかなければならないと感じています。従来のように、地縁・血縁でなんとかサポートしていけた時代ならまだしも、それが少しずつ難しくなるなかで、民生委員の方などが仕方なく保証人の欄にサインされている現状もあるのではないかと思います。保証を行う専門的な組織もできてきていますが、そうしたところに多額の費用を支払って保証人になってもらうよりも、地域の問題を地域で解決していくしくみのなかでこの保証問題も考えていこうではないか。つまりは、支えあいのしくみのなかで保証機能が発揮できる環境をつくれないだろうかということなのです。

このしくみを考えていくときに、地域の問題をどのように地域で解決していくのか、地域住民のみなさんの参加をどのように促していくかが大きな課題になります。今日は、そうしたことも含めて、地域における保証機能のあり方を、総合相談との接点のなかで考えていきたいと思います。

保証については、「保証人」、「連帯保証人」、「身元保証人」、「身元引受人」など、言葉が難しいこともあって権利擁護として取り上げにくかった面がありました。また、保証人の欄にサインすることで法律的にどういったことが求められるのかなども、十分に理解されているわけではありませんでした。わざわざ中身を突き詰めなくても、「かたち」があることで世の中うまく回っていた部分もあったのです。しかし、たった１枚の形式上のことで、地域生活を阻害されてきた方がいるのも現実なのです。

この課題にかかわるうちに、法律的な部分が形式として残ってきたことが、地域生活の大きな壁になっているという複雑な側面があることもわかってきました。これらを正確に理解することはとても難しいことなのですが、避けては通れないことでもあります。

２.「地域を基盤としたソーシャルワーク（総合相談）」の展開と地域福祉の推進

（１）「問題」別対応から「面（地域）」割の対応へ
－ 地域を基盤としたソーシャルワーク（コミュニティソーシャルワーク）の台頭 －

転換期を迎えたわが国のソーシャルワーク実践は、「課題別対応による実践」から「地域割による実践」への変化といえ、また「点」への援助から「点を含めた面」への援助です。さらに、その特質として加えるならば、「点」を「面」で支える援助と「点」を支える「面」をつくる援助という２つのベクトルを一体的にとらえる点に特徴があります。

福祉の実践は法律に基づいて推進されてきました。高齢者、障がい者、母子、貧困世帯などの問題種別にあわせた法律があって、それに基づいて実践が行われてきましたが、その対応は縦割りだったため、「これからは面として対応していこう」と言われるようになってきました。

つまり、個人を地域（日常生活圏域とも言われる一定のエリア）のなかで支えていく実践が求められています。同時に、地域をつくっていくことも大切です。地域から本人を引き離して援助するのではなく、本人のおられる地域での実践をすすめていくことが強調されるようになってきました。それがソーシャルワークや総合相談支援と言われるようになってきたのです。

（２）地域を基盤とした「総合相談」と地域福祉の動向

地域を基盤とした「総合相談」が求められるようになった背景について簡単にお話します。一つのキーワードとして、最近言われるようになってきたのが「共助」です。［p.49 参考資料⑤］は、2008年３月に厚生労働省に設置された研究会の報告書に描かれているものです。この報告書のなかで強調されていることは、「地域における『新たな支え合い』（共助）を確立する」、「地域で求められる支え合いの姿」、「地域の生活課題に対応する」、「住民が主体となり参加する場」、「ネットワークで受けとめる」という共助のあり方です。共助とよくセットにされるのが「自助」と「公助」です。さらに最近では「互助」も謳われるようになりました。

これまでの福祉の実践は、大まかに言えば、税金を使って公的にきちんと手当てしていくことと、ボランティアなどの活動によって支えていくことの２つでしたが、共助や互助がずいぶん強調されるようになってきました。そこでは、住民が積極的に参画し、行政ができない部分を市民が積極的に担う姿が描かれ、さらには住民と行政とが協働す

る姿も強調されています。

報告書のなかでも「新たな『公』」と書かれていますが、これは単に行政によるものとしての意味合いではなく、行政との協働をふまえつつ住民が積極的に参画する「パブリック」がイメージされているのです。また、「新たな公共」とも言われていますが、地縁や血縁ではない「新たなつながり」による支えあいとして、住民参画による地域福祉が強調されてつつあります。その前提には、高齢者の介護をどのように支えていくかという国民的課題があります。誰もが老いていき、誰もが介護が必要になる可能性があるのです。そのため、福祉の対象を国民全体とし、その担い手としても、専門職だけではなく、あらゆる国民が参加することが求められるようになってきたのです。

福祉の対象を一部の個人から国民全体に広げるという考え方が主流となってきました。こうした潮流下に、保証機能の考え方を位置づけていくことになります。専門的な機関が保証機能を代替するのではなく、地域で担っていけるようなしくみにしたいと考えています。専門職ばかりでなく、福祉活動に携わってこられた方々も含めて、一緒にしくみをつくっていくのです。

このことは、住民参画による総合相談と密接に関わっています。総合相談の担い手は専門職だけではなく、地域住民自らも相談システムに参画することを含んでいます。これから地域のなかで保証機能を具体的に展開していくうえで、みなさんに総合相談の意味を理解してもらうことが大事になってくるのではないかと思います。

３．地域を基盤とした「総合相談」における４つのパラダイムシフト

［p. 43～p. 45 参考資料①］

（１）本人の生活の場で展開する援助

これまでの社会福祉の取り組みは、特定の問題を対象として法律に基づきながら実施することを基本としてきました。そこでは、専門的な相談機関が問題や課題の種別ごとに設置されます。そこでは、病気の患者が自分の症状に合った医療機関、つまり内科や眼科を選んで行くことになります。当然そこでは、その病気が治療の対象となります。医療はそれでいい面もあるかもしれませんが、福祉の課題は生活全体に深く関わっていることなので、子育てや介護といった特定の課題への対応だけでは済まされないのです。本人のいるところ、つまり地域全体で相談を受け地域全体で支えていくことが総合相談の大きな特徴となります。一定のエリアの中に専門職がいて、生活全体に目を向けた援助を行うことが大事となります。

また、これまでの実践では取り巻く環境が変わらないなかで、本人だけをターゲットにして変化を促そうとしてきました。そうしても、なかなか上手くいきません。本人と環境とをまるごとひっくるめて援助を展開していく流れになっています。本人を地域から引き離して援助を提供し、元に戻すのではなく、夫婦、親子、親類、地域住民や関係者にも含めて一体的に変化を促していこうということです。

そのためには、長期的に関わっていくことが大切です。これまでは法律によって年齢や障がいなどの枠で区切られていました。たくさんの法律によって分断されたかたちで支援が組まれていました。それを、生まれてから亡くなるまで、家族の変化もふまえつつ長期的に地域で支えていくよう、本人の生活の場である地域で展開していくという特徴が総合相談にはあるのです。

（２）援助対象の拡大

援助対象の拡大も総合相談の特徴です。これまでは特定の課題に対応する傾向が強かったのですが、生活全体を視野に入れた総合相談では「生活のしづらさ」に焦点を当て

ます。生活のしづらさは法律に基づくものではありませんので、いろいろな課題が出てきます。また、戦後60年が経過し、既存の法律の枠には収まらない課題も出てきました。ホームレス、外国籍住民、刑務所からの出所者、犯罪被害者、多重債務者、被虐待者や養護者など、いろいろな生活上のニーズが地域で起こっています。そこにきちんと対応していくことが大切です。

制度の狭間にある人たちを地域で受けとめていかなければならないと言われます。いくら制度をつくっても、対象者別につくるだけでは制度の狭間にいる人が絶えず出てきます。そうした人たちを、丸ごと地域で受けとめていこうではないかということです。それが総合相談の「総合」が意味する一つです。「社会的な援護を要する人」とも表現されたりしますが、そうした人たちにきちんと対応していく。法律の枠組みでもって生活課題が生じるわけではないのです。総合相談はあらゆる生活のニーズに、きちんと応じていかなければならないのです。

（３）予防的かつ積極的アプローチ

予防的かつ積極的アプローチは、非常に大きなテーマです。これまでの公的な福祉のしくみは、いわゆる申請主義に基づくものが多く、「こういうことで困っています」と申請すれば、一定の基準を満たしているかどうかのチェックを受けたうえで、サービスを受けることができるという形態が多かったのです。

ところが、今日のように課題が深刻になってくると、申請を待っているだけでは、必要な時に援助が受けられないために事態が深刻になる場合が出てきます。事態が深刻になってからのサービス提供では、本人にもサービス提供者側にもダメージも大きくなります。社会福祉やソーシャルワークの実践は、本来は予防的な部分にウエイトを置かなければならないはずです。何か事が起こってからではなく、起こらないように支援しなければならない。つまり、予防的なアプローチが重視されなくてはなりません。

これまでは、しくみ自体が予防的なアプローチに対応できるものではなく、課題を発見して援助につないでいく機能や、実際にサービスが必要になるまでの間をつないでいく支援体制は十分ではありませんでした。しかし、本人が生活している地域で援助を展開するということは、予防的なアプローチに効果的に着手できるようになるということです。

その際、専門職だけでは不可能な、地域住民のみなさんによる発見や見守りの機能が、非常に大きな意味を持ちます。子どもや高齢者への虐待は、たとえば、子育て不安、介護負担や認知症への理解が十分でないことなどから起こってくるわけですが、そうした状況がその１年前、２年前からわかっていれば、虐待に至らないように対応できるということです。

今回検討している保証機能のしくみも、予防的な面を非常に強調したものになっています。保証を求める側は「何かあったらどうするのか」と言われますが、「何か」とは何なのかを探ることが、保証の中身を確認することになります。そして「何かが起こらないようにしていく」ための手だてを、このしくみのなかでつくっていくのです。

ソーシャルワークや地域福祉実践の究極のあり方は、困った事態を起こさないように事前にきちんと対応しておくことです。保証機能を考えていくことは、それを具体的に推進していくきっかけにもなるのです。

もう一つは、積極的なアプローチです。ソーシャルワークの実践は、相談機関等の事務所で待っているだけではなく、もっと地域に出向いて行き、そこで問題を発見して、早く対応していくべきだということです。「困っている」と言ってきた人たち以外にも困っている人はたくさんいます、そこに積極的にアプローチしていく。理論としては、これまでも「アグレッシブ・ケースワーク」や「アウトリーチ」と言われていました。

テキストには載ってはいたけれども、実践となると容易ではありませんでした。全市に一ついったような広域に設置された相談機関では、到底無理な話なのです。

しかしながら、総合相談の機関は地域のなかにあるのです。出勤の途中でも、自転車で地域を回っているときでも、いろいろな課題が見えるはずです。公園に朝から夕方まで、いつも同じベンチに同じ高齢者が座っている。気になるので、ちょっと声をかけてみようか。そこから援助が始まります。コンビニの前に平日の昼間から中学生がたむろしている。事務所に座っていては見えなかったけれども、地域のなかにいることによって、そういう子どもたちに声をかけられる可能性も出てくるのです。

こうした予防的かつ積極的なアプローチは、地域のなかの小さな圏域で実践することで可能になります。

（４）ネットワークによる連携と協働

ネットワークによる連携と協働も重要な機能となります。特定の生活課題だけに焦点をあてて援助するのではなく、生活全体、いわば「生活のしづらさ」に焦点をあててみると、問題は多面的に広がります。そうなると、ある特定の機関や特定の専門職、特定の民生委員が走り回り、頑張って対処するだけではうまくいきません。

総合相談の大きな特徴の一つは、関係機関が連携と協働して支援を提供していくことにあります。ネットワークを組む援助システムは、①専門職だけで構成された援助システム、②地域住民やボランティア等のインフォーマルサポートの担い手で構成された援助システム、③専門職とインフォーマルサポートの担い手の両方で構成された援助システム、の３つに整理されますが、対象者を地域でサポートしていくためには、いろいろな立場の人が連携・協働し、市民も含めて対応していくことが求められます。

４.「総合かつ包括的な相談援助」の本質

「総合かつ包括的な相談援助」とは、「地域を基盤としたソーシャルワーク」もしくは「地域で展開する総合相談」とも表現できる実践の概念であり、「総合的かつ包括的」や「地域を基盤とした」という点に重要な意味を含んでいます。それは、本人が生活するところを拠点として援助を展開するということであり、本人の生活の側から援助を組み立てること、つまり、本人の個々のニーズに密着しながら、本人主体の援助を、地域を拠点として展開することを意味しています。

これらを整理したのが［p.46 参考資料②］の「『地域を基盤としたソーシャルワーク』における８つの機能」であり、①広範なニーズへの対応、②本人の解決能力の向上、③連携と協働、④個と地域の一体的支援、⑤予防的支援、⑥支援困難事例への対応、⑦権利擁護活動、⑧ソーシャルアクションの８つをあげています。

このことを端的に言い換えれば、ＡさんやＢさんという個人への支援と、まちや地域をつくっていくこと、さらには新しいしくみをつくっていくことを、一直線上にきちんとつないでいくという実践が、今、地域のなかで求められているということです。

こうした実践は、今、全国で起こっていますが、これは「地域の問題を地域で解決していく」という、地域福祉の推進にも直接関係することなのです。

５.「人を援助すること」の意味　［p.50～p.51 参考資料⑥］

（１）問われる専門職による「援助」の意味

新たな社会福祉の動向について、これまでお話してきました。戦後60年という時代の流れのなかで、福祉の取り組みやしくみも変わっていかなければならないということで

した。そして、の文脈のなかで、保証機能のしくみも検討していく必要があるということです。

しかしながら、時代のなかで変わっていかなくてはいけないものと、変わる必要がないものをきちんと見極めておくことも大切です。「総合相談」がずいぶん強調されるようになりましたが、根っこの本質の部分には、やはり変わらないものがあるのではないかということです。

「『人を援助すること』の意味」というのは、非常に大きなテーマです。それは、「本人の問題を解決するのは誰か」という問いに集約されます。結論から言えば、本人の問題を解決するのは、本人しかいないということです。当事者である本人が自分の課題を解決していくプロセスを、専門職として、あるいは地域のシステムとして全力でサポートしていきます。しかし、子育てのことであったり、夫婦関係のことであったり、介護のことであったり、借金の問題であったりと、いろいろな生活課題や生活のしづらさを抱えていても、その問題の解決は、本人の生活や本人の人生という流れのなかで、本人の側でしかできないということなのです。

与えられた援助は、本当の解決にはならないということです。誰かから一方的に援助を供与されて解決するのではなく、本人が現状をきちんと捉えて、自分の意思で自分の人生を歩んでいけるようにする。そのための援助が必要なのです。これは福祉の実践のなかで、従来から大事にされてきた視点のはずでした。しかし、社会福祉基礎構造改革を背景として、その認識が少し後退してきた面もあったのではないかという気がします。

（２）対人援助とパターナリズム

「援助する側」と「援助される側」。これは地域活動でも専門職による実践であっても、宿命的ともいえ、構造的にどちらかに立たざるを得ないのです。「専門職」は、20世紀の後半以降、世界中でたくさん生まれました。専門職というのは、専門的な知識と技術と権限を持つことになります。そのことによって、多様な問題に適切に応えることができる状況が生み出されてきたことも確かです。また、社会の高度な構造化にも貢献することになりました。

しかし、福祉サービスにおいては、本人を援助するうえで深刻な影響を及ぼすことになりました。それが「パターナリズム」と呼ばれるものです。パターナリズムという言葉自体は決して悪い意味ではないのですが、援助のなかでは良くないことという意味合いで使われてきました。つまり、援助する側が、専門的な知識、技術、情報、権限を一方的に保有することにより、援助される側が「治療や解決すべき何らかの問題や、弱点を持つ存在」として位置づけられてきたのです。専門職が圧倒的なパワーを有することになり、援助される側が「あなたにお任せ」という依存性をもたらすことになってしまい、また援助する側は専門職というだけのことで「あなたの問題を解決してあげる」という側に立ってしまったのです。

「エンパワメント」という概念は、福祉の実践の中でとても重要な意味を持っています。これは、本人自らが環境に働きかけていく力のことを言います。そういう力を付けてもらうことが大事だと言っておきながら、専門職としてやってきたことは、「力の付与」（エンパワメント）ではなく、「力の剥奪」に手を貸すことだったのではないかという、非常に厳しい指摘を受けることになったのです。「人を援助する」ということはどういうことなのか。それは、困っている人の問題を解決してあげるのではなく、本質的には、本人自身が自分で解決していくことに、専門的に全力で手を差し延べることだったはずなのです。

援助のプロセスというのは、一般に、情報を把握し、アセスメントし、プランニングし、実際に取り組み、そして評価していくという一連の過程を指します。しかし、いつ

の間にか、そのプロセスが、援助する側がそれぞれの段階で何をしたらよいかの説明になってしまったのではないか。そうではなく、本人自らが問題を解決するための援助のプロセスでなければならないのです。ですから、極論を言えば、本人自身が自分についてアセスメントし、情報を集め、計画を立て、実践していくという、本人の問題解決過程でなければならない。そのプロセスのなかで、問題を解決していけるように専門職が援助していくということなのです。本人の問題を援助者の側が請け負ったり、代わりに引き受けるのではなく、あくまでも問題解決の主体を本人として位置づける必要があります。介護が必要だったり虐待を受けていて、これからどうやって生活していこうかと悩む。でも、そこからの生活をつくっていくうえでは、「こういうふうにしなさい」とか「こういう人生ではダメですよ」と指摘するのではなく、本人自らが人生の歩みをすすめていけるように専門的に支えていくのです。そもそも福祉の実践というのは、そういうものだったはずです。しかし、「専門職として何ができるのか」という期待に応えようとすればするほど、援助される側である本人をワーカーの側に引きつけた実践をしていたのではないかということです。

（３）「人を援助すること」の奥の深さ

本人自身が、今の自分の現実を直視し、抱える課題や問題に向きあい、自分と社会とのつながりを意識し、そこに湧く自分の感情を受けとめ、そして自分の生きる意味と存在する価値を見つけようとする。専門職としてその過程につきあう援助者の役割は重く、また「人を援助すること」の意味は深いのです。

人を援助するということは、主体をきちんと本人の側に置くことです。そして、権利擁護について検討する際、その理念としての「積極的権利擁護」についてとりあげておきます。

権利擁護というのは、「本人らしい生活」と「本人らしい変化」を保障していくことでなければなりません。これらに向けて、本人と一緒に見つけ出していくことです。そのために、地域を舞台にして、本人が本人らしい生活と本人らしい変化を、周りとの関係の変化も含めつつ実現できるよう支援していくこと。これが地域で求められる総合相談の本質なのです。大きな相談機関に本人が出向いていくのではなく、援助する側が地域に行き、本人自身が、自分の生き方や生活のあり方を、自らつくり出していけるように関わっていく。今、求められる地域での支援は、そこに大きな重点が置かれることになります。

６．地域を基盤とした総合相談における「地域福祉あんしん保証プラン」の位置

これから保証機能を地域で推進していくために、地域を基盤とした総合相談のなかで「地域福祉あんしん保証プラン」をつくっていきます。これは、具体的には「保証を求める人」と「保証に関する支援を必要とする人」の両方に対して、きちんと手当てをしていくためのしくみをつくっていくということです。しかし、その前提となっているのは、本人自身（本人を取り巻く家族や地域も含む）を、「地域生活支援」として、地域のなかで本人らしい生活を自らが築いていけるよう支援していくことです。それができてはじめてこのプランが意味を持ってくるのです。

「地域福祉あんしん保証プラン」は、入居、入所、入院、就労に関する保証の問題を対象としていますが、福祉の実践においては、どこかに入居してもらうこと、施設や病院に入ってもらうことがゴールではないはずです。それらを実現することを通じて、本人らしい生き方をサポートしていくというさらなる目標があります。

そもそも地域に本人が主体となる総合的な援助のしくみがあるのかという問題もあり

ますが、その援助の流れのなかで地域生活を継続していくうえでの壁となる保証ニーズ（たとえば、アパートに入居できない、施設やグループホームに入れない、入院ができないなど）が出てきます。しかし、その壁はある意味で形骸化された側面も強い保証人等というかたちのものなのであれば、その壁を取っ払うことで、地域生活が継続できるようになります。

「地域福祉あんしん保証プラン」は、具体的に計画を立てて、地域の人たちの参画による新しいつながりによって、保証人に期待されていた役割を代替していく機能を強化していくものです。事が起こってからの対応だけではなく、問題の発生を防ぐための日常対応的な支援という観点も含めて、地域での生活を維持していくということをめざしています。

したがって、この「地域福祉あんしん保証プラン」だけで、すべての問題が解決するわけではなく、具体的な支援を構成するパーツとして、いろいろなしくみや制度が大事になってきます。その前提として、本人が「地域のなかで自分らしく生活するとはどういうことか」について、本人自身が自ら決めていくプロセスに、きちんと関わっていくことが大事なのです。その過程において、「グループホームで生活したい」、「働きたい」といったニーズが出てきて保証の問題が壁になってきたときに、はじめて「地域福祉あんしん保証プラン」をつくり、大家さんや施設、病院の人たちと協議してこの壁を除去し、本人が求める生活を地域のなかで推進していくのです。もちろんそれは、周りの誰か壁を取り払うということではなく、本人をエンパワメントし、本人自らが主体となってプランをつくって乗り越えていかなければならないのです。

保証は、権利擁護の残された大きな課題の一つです。そして、一つ間違えば、地域生活を排除することにもなります。今後、保証機能を地域のなかで推進していくためには、地域で展開していく総合相談との接点と対人援助の本質を確認しておく必要があります。

第2節 地域を基盤としたソーシャルワークの基本的視座
——四つのパラダイムシフト

転換期を迎えたわが国のソーシャルワーク実践は、「課題別対応による実践」から「地域割による実践」への変化といえ、また「点（個人）」への援助から「点を含めた面（地域）」への援助であると前述した。さらに、その特質として加えるならば、「点」を「面」で支える援助と「点」を支える「面」をつくる援助という二つのベクトルを一体的にとらえる点に特徴がある。

こうした実践概念には、ソーシャルワーク実践をめぐるパラダイムシフトともいうべき特質を含んでいる。これまでのソーシャルワーク実践においては、いずれも十分に意識して取り組まれてこなかった内容であり、「総合的かつ包括的な相談援助」を特徴づける要素となる。

「地域で展開する総合相談」といった場合の「総合」がもつ多様な意味合いと力動性に、「地域を基盤としたソーシャルワーク」の特性が反映されることになる。大橋謙策は、「コミュニティソーシャルワークとは、地域において個別支援と地域組織化を統合化させる実践である」とし、その内容について「地域自立生活上サービスを必要としている人に対し、ケアマネジメントによる具体的援助を提供しつつ、その人に必要なソーシャルサポートネットワークづくりを行い、かつその人が抱える生活問題が同じように起きないよう福祉コミュニティづくりとを統合的に展開する、地域を基盤としたソーシャルワーク実践である[1]」と説明している。

以下、その内容を地域を基盤としたソーシャルワークの特性に基づきながら、「総合的かつ包括的な相談援助」における基本的視座として、四つに整理して明らかにする。

1 本人の生活の場で展開する援助

これまでのソーシャルワーク実践の一つの基本パターンは、クライエントが生活圏域を離れ、専門分化された相談機関に赴き、そこで特定の問題について必要な援助を受け、時には定期的に面接を重ねながら問題解決を図るというものであった。そこでの援助は、特定の問題に焦点化して展開されることになる。これが在宅支援という観点でなされても援助機関の機能が限定される限りにおいては、生活環境との接点も限定的な範囲にとどまらざるを得ないことになる。専門機関は特定の機能を有しており、その機能をクライエントが活用するということになる。必然的に、そこでは特定の課題や問題に焦点を当てることになる。もし機関の機能や専門性と合致していなければ、そのクライエントの問題は別の専門機関に送致されることになる。このように、これまでの基本的な発想は、細分化された機関の機能にクライエントが自分の抱える問題を合わせていくというものであった。

しかしながら、「総合的かつ包括的な相談援助」においては、クライエント本人が生活する場を拠点として、クライエントとクライエントを取り巻く環境に一体的に援助を展開することに大きな特徴がある。そのことによってもたらされる実践への波及的影響は極めて大きい。

本人の生活の場で展開する援助がもたらす影響について、次の3点から明らかにしておく。まず第一には、クライエントの「問題」ではなく「生活全体」に焦点を当てた援助を可能にしたことである。クライエントを生活圏域から切り離して、援助の対象とする以前のパターンでは、取り巻く環境や地域との相互作用関係よりも特定の問題解決に焦点を当てることになる。けれども、本人の生活の場で援助を展開することによって、本人の地域での生活に目を向けることになる。そこがクライエントの生活の場であるがゆえに、そこでのソーシャルワークの対象は、本人の生活そのものになる。ソーシャルワークの目的は、その人らしい生活を支援することにある。そこでの暮らしとは、周囲の人たちや地域と無関係では成立しない。風邪をひいたら内科に、骨折すれば外科にという具合に病院で診察を受けるというものとは性格を異にするものである。

第二には、環境と本人との一体的支援を可能にすることによって、システムとしての全体的変化を促すことである。それは、当事者本人だけの変化を促そうとするのではなく、同時に本人と環境（地域）との相互作用を促進して、環境の側への変化を促すことになる。つまり、新しいシステムを形成するというソーシャルワークにおける重要な考え方を実践に移す機会を提供することになる。ソーシャルワークにおける問題解決とは、本人と環境との良好な適合状態を形成することであるからである。

第三には、本人の生活の場で援助を展開することによって、援助機関がクライエントシステムに長期的なはたらきかけができることである。ここでの「長期的」とは本人の各ライフステージにわたって継続的にはたらきかけることができることである。これま

での日本の福祉施策は、子ども、成人、高齢者といったライフステージと課題種別ごとの組み合わせによって体系化されてきた。本人の生活の場で援助を展開することによって、それを多くのライフステージにわたって継続的に支援できる環境をもたらすことになる。同時に、前述のシステムとしての全体的変化を長期にわたって可能にする道を開くことにもなる。このことは、クライエントを制度に合わせるのではなく、援助する側がクライエントに合わせて取り組む、つまりクライエント中心の援助というソーシャルワークの理念に沿ったものであり、また「複数のライフステージにわたる総合相談」という「総合相談」の一つの意味をもつものといえる。

2 | 援助対象の拡大

「総合的かつ包括的な相談援助」の特質である本人の生活の場で援助を展開するということは、援助対象の拡大という重要な特質を導くことになる。クライエントの生活を中心に据えるということは、問題を分別して対応するのではなく、地域生活上でクライエントが認識するさまざまな「生活のしづらさ」にまず焦点を当てることになる。

地域生活上の「生活のしづらさ」をもたらす課題は極めて多様である。必ずしも高齢、障害、母子といった社会福祉六法等の法律上の枠組みに依拠した形で問題が発生するわけではない。また、課題は複合的であることが多く、特定の課題や原因が単一で存在するわけでもないだろう。クライエントの側から総合的に問題を把握することが援助者には求められる。

さらに、社会の動向の変化に伴って、問題は非常に広範化し、現行の法律でカバーできる範囲を超えているものも多い。ホームレス、外国籍住民、刑務所からの出所者、多重債務者、各種被虐待事例等の生活課題へのアプローチは、今や明らかな社会問題であるにもかかわらず、十分な対応には至っていない。「総合」とは、そうした問題の多様性に応えることができるように守備範囲を広げていくことでもある。加えて、援助する側からみた問題の深刻さという軸ではなく、クライエント本人が感じている生活課題にアプローチするということも重視されなければならない。

社会構造の変化に伴って社会問題は変化する。ソーシャルワークの使命とは、既存の問題だけでなく、従来の法律の枠組みでは対応できなかった新しい問題にも対応していくことである。

3 | 予防的かつ積極的アプローチ

これまでのソーシャルワーク実践、とりわけ制度を活用した援助は、いわゆる「申請主義」による傾向が強かった。つまり、本人や周囲からのSOSの訴えを受けて援助者が動き出すということである。その場合、深刻な状態に陥ってから把握されることも多く、そこからはたらきかけるとなると、援助はどうしても後手後手にまわることになり、本人のダメージは大きく、また援助の選択肢も狭まって保護的な援助に終始せざるを得なくなる。

総合的かつ包括的な相談援助の「総合」には、時間的な前後の幅の広さも含まれる。つまり、予防的にはたらきかけ、問題が深刻になる前に対応することによって、より効果的な援助を提供するということである。そのことによって援助の選択肢が広がり、その結果、クライエントにとって意味のある援助が可能になる。

こうした予防的な機能は、ソーシャルワークの機能に含まれる基本的な機能であったが、これまで十分に発揮されてきたわけではなかった。したがって、総合的かつ包括的な相談援助の特徴の一つといえるが、そのためにも総合相談の担い手であるソーシャルワーカーが日常生活圏域におり、地域住民との協働によって発見機能を強化することが求められる。

また、予防的アプローチに関連して、ソーシャルワーカーによる積極的アプローチも重視される。このアプローチは、サービスを拒否していたりニーズや課題があることに気づいていない人たちに対して積極的にはたらきかけていくことである。従来、アグレッシブ・ケースワーク（aggressive casework）やアウトリーチ（out-reach）と呼ばれてきた手法であるが、地域を基盤としたソーシャルワークにおいては、常時、地域の課題に目を向け、積極的にはたらきかけていくことが求められる。ソーシャルワーカーがクライエントの生活の場である地域の側にいることで、いち早くニーズをキャッチすることができるのである。

4 | ネットワークによる連携と協働

総合的かつ包括的な相談援助には、「総合的かつ包括的な援助体制」による実践という意味も含まれる。これは、援助システムを形成すること、つまり複数の援助機関や地域住民等がネットワークやチームを形成して連携と協働によって援助を提供することを意味する。従来からソーシャルサポートネットワークとも呼ばれてきたものである。

地域での生活課題は、今や複合化している。例えば、介護が必要な高齢者世帯であっ

ても、そこには単純な介護問題だけでなく、ほかの疾病、多重債務、障害のあるわが子の将来、地域住民とのトラブル等、さまざまな課題が重なっていることも少なくない。そうした場合、特定の機関の特定の援助者による支援だけで対処できる範囲を超えることになる。

地域を基盤としたソーシャルワークにおいては、クライエント本人の生活を中心に据えて援助することが求められる。それゆえ、対象となる生活課題は複合化する。複数の機関とワーカー等によって構成されるネットワークによる連携と協働は、総合的かつ包括的な相談援助の特徴の一つである。これらがうまく機能することによって、地域の社会資源を最大限に活用でき、援助の幅と可能性を大きく広げることができる。

従来のソーシャルワーク実践においては、一人のワーカーがクライエントと援助関係を結び、比較的長期にわたってケースワーク面接を重ねながら問題を解決するのが典型的な援助の形態であった。しかしながら、現代のソーシャルワーク実践においては、連携と協働による援助に大きな特徴があり、またそうでなければ実際の問題に対応できない。

ネットワークを組む援助システムには、いくつかの組み合わせがある。その類型は、❶専門職だけで構成された援助システム、❷地域住民やボランティア等のインフォーマルサポートの担い手で構成された援助システム、❸専門職とインフォーマルサポートの担い手の両方で構成された援助システムに整理される。緊急性が高い場合や困難事例には専門職による援助システムのウエイトが高まり、発見や見守りの機能が必要な場合にはインフォーマルサポートの担い手による援助システムのウエイトが高くなる。事例の動きに合わせて、フォーマル、インフォーマルの社会資源と協働して、援助システムとして柔軟に対応していくことになる。

一般に、クライエントのニーズは変わりやすく、援助は固定化しやすい。それだけに、関係者によるケースカンファレンス等によって、関係機関・団体間同士の合意形成を図りながら、事例の動きに的確に対応できる体制づくりが不可欠となる。

出所：岩間伸之「総合的かつ包括的な相談援助の全体像」『相談援助の基盤と専門職（第２版）』中央法規出版，pp. 148-152, 2010年。

［参考資料②］

機　能		概　要
1	広範なニーズへの対応	社会福祉六法等の従来の枠組みに拘泥しない援助対象の拡大。地域生活上の「生活のしづらさ」という広範なニーズへの対応。先駆的・開発的機能の発揮。
2	本人の解決能力の向上	個人であれ地域住民であれ課題解決の主体を当事者本人におく。地域における生活主体者としての視座の重視。問題解決能力やエンパワメントの重視。
3	連携と協働	地域における複数の機関の連携と協働による課題解決アプローチの重視。チームアプローチ及びネットワークによる対応。地域におけるケースカンファレンスの重視。
4	個と地域の一体的支援	個への支援に地域の力を活用する個と地域の一体的支援及び地域力の向上という相乗効果をもたらす視座。「一つの事例が地域を変える」という積極的展開。
5	予防的支援	地域住民・組織による早期発見機能と予防的プログラムの重視。さらに、状況が安定してからの見守り機能による継続的支援の展開。発見から見守りまでの長期的対応。
6	支援困難事例への対応	深刻化と複雑化の様相を呈する支援困難事例への適切な対応。専門職による高度なアプローチのためのケースカンファレンスの開催。適切な社会資源の活用。
7	権利擁護活動	虐待事例等の権利侵害事例に対する権利擁護の推進。セーフティネットの拡充。地域における新しいニーズの掘り起こし。成年後見制度等の権利擁護のための制度の積極的活用。
8	ソーシャルアクション	クライエントの声を代弁する形でのソーシャルアクションの展開。住民の参画と協働による地域福祉計画の策定。新しい社会資源の開発と制度の見直し。ソーシャルインクルージョンの推進。

表　「地域を基盤としたソーシャルワーク」における８つの機能

出典：岩間伸之「地域を基盤としたソーシャルワークの機能－地域包括支援センターにおけるローカルガバナンスへの視角　」『地域福祉研究』第36号，日本生命済生会，2008年，p. 38。

［参考資料③］

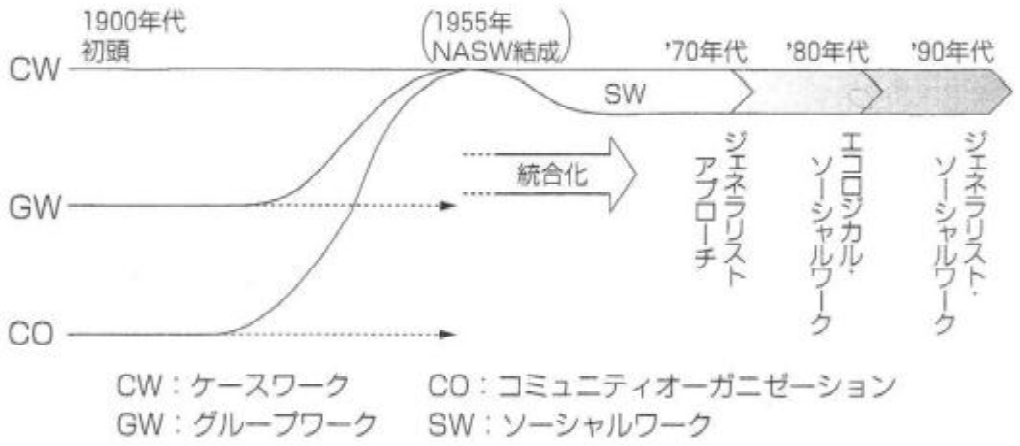


図1　ソーシャルワークの統合化とジェネラリスト・ソーシャルワークの成立

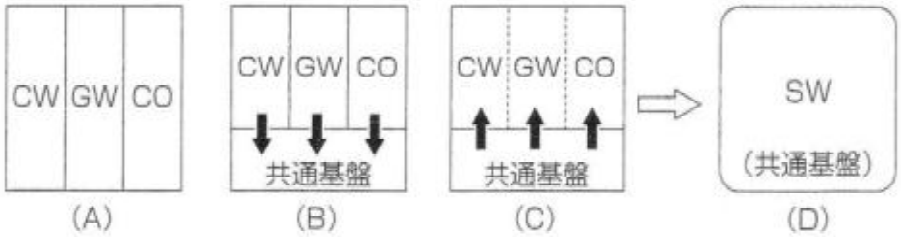


図2　ソーシャルワークの統合化の段階とジェネラリスト・ソーシャルワーク

出所：岩間伸之「〈講座〉ジェネラリスト・ソーシャルワーク［No. 1］」
『ソーシャルワーク研究』第31巻第1号，相川書房，2005，p. 54.

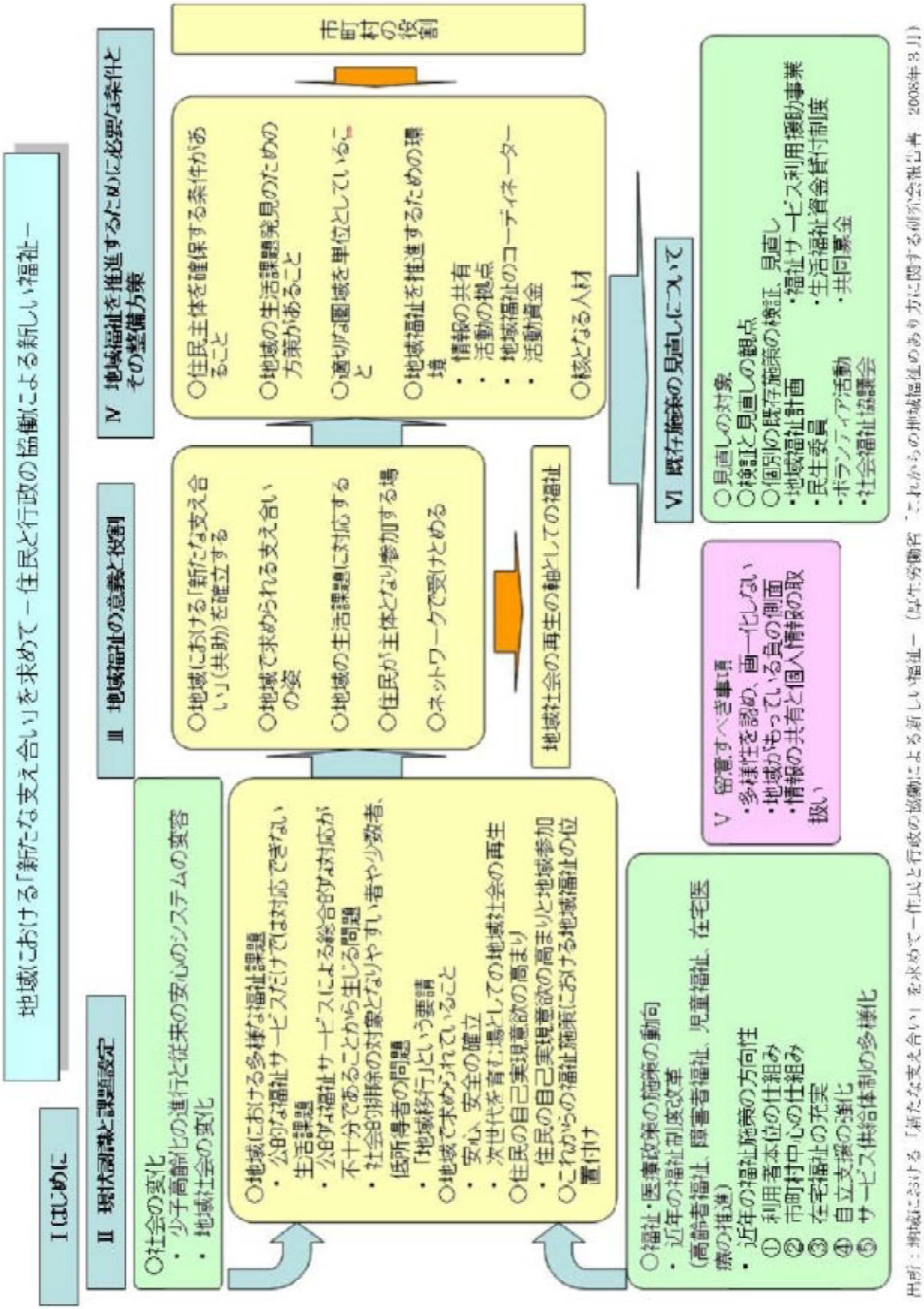
［参考資料④］

特　質		内　　容
1	**点と面の融合**	○システム理論を基礎とした個と地域との一体的な対象把握 ○当事者システムから環境への波及的展開 ○交互作用を促進する媒介機能 ○直接援助と間接援助の一体的アプローチ
2	**システム思考とエコシステム**	○システム理論に基づく相互作用と交互作用 ○交互作用を活用した専門的介入 ○エコシステムの視座からの対象把握 ○エコシステムとしての「コミュニティ」と「機関」
3	**本人主体**	○取り組みの主体としてのクライエント本人 ○エンパワメントに向けたストレングスの活用 ○ソーシャルワーク過程へのクライエントの参画 ○クライエント個々の「人間の多様性」の尊重
4	**ストレングス・パースペクティブ**	○基調としてのポジティブ思考 ○本人と環境に存在するストレングスの活用 ○ストレングスを重視した問題解決過程 ○本人に合致したサポートシステムの形成と活用
5	**マルチシステム**	○マルチクライエントシステムとしての対象把握 ○家族とグループ等のストレングスの活用 ○マルチパーソン援助システムによる連携と協働 ○マルチシステムによる多様な援助形態

表　「ジェネラリスト・ソーシャルワーク」の特質

出所：岩間伸之「地域を基盤としたソーシャルワークの機能－地域包括支援センターにおけるローカルガバナンスへの視角－」『地域福祉研究』第36号，日本生命済生会，2008年，p.40。

［参考資料⑤］


地域における「新たな支え合いを求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－
Ⅰ はじめに
Ⅱ 現状認識と課題設定
○社会の変化
・少子高齢化の進行と従来の安心のシステムの変容
・地域社会の変化
○地域における多様な福祉課題
・公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題
・公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題
・社会的排除の対象となりやすい者や少数者、低所得者の問題
・「地域移行」という要請
○地域で求められていること
・安心、安全の確立
・次世代を育む場としての地域社会の再生
○住民の自己実現意欲の高まり
・住民の自己実現意欲の高まりと地域参加
○これからの福祉施策における地域福祉の位置付け
○福祉・医療政策の施策の動向
・近年の福祉制度改革
（高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、在宅医療の推進）
・近年の福祉施策の方向性
① 利用者本位の仕組み
② 市町村中心の仕組み
③ 在宅福祉の充実
④ 自立支援の強化
⑤ サービス供給体制の多様化
Ⅲ 地域福祉の意義と役割
○地域における「新たな支え合い」（共助）を確立する
○地域で求められる支え合いの姿
○地域の生活課題に対応する
○住民が主体となり参加する場
○ネットワークで受けとめる
地域社会の再生の軸としての福祉
Ⅳ 地域福祉を推進するために必要な条件とその整備方策
○住民主体を確保する条件があること
○地域の生活課題発見のための方策があること
○適切な圏域を単位としていること
○地域福祉を推進するための環境
・情報の共有
・活動の拠点
・地域福祉のコーディネーター
・活動資金
○核となる人材
市町村の役割
Ⅴ 留意すべき事項
・多様性を認め、画一化しない
・地域がもっている負の側面
・情報の共有と個人情報の取扱い
Ⅵ 既存施策の見直しについて
○見直しの対象
○検証と見直しの観点
○個別の既存施策の検証、見直し
・地域福祉計画
・福祉サービス利用援助事業
・民生委員
・生活福祉資金貸付制度
・ボランティア活動
・共同募金
・社会福祉協議会
出所：「地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－」（厚生労働省「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」2008年3月）

PART 1

「人を援助すること」の意味

相談援助職としての根底にはどんな価値観・倫理観が
据えられているべきなのか。
ソーシャルワークの歴史に造詣の深い筆者が
援助の意味と本質について考察していく。

大阪市立大学講師
岩間伸之 *Nobuyuki Iwama*

問われる専門職による「援助」の意味

今、専門職による「援助」の意味について、問い直しが迫られている。時代の要請に応えながら新しい専門職を生みだし、また高度に専門分化しながら発達してきた専門職が、現代的価値観のなかで改めて「人を援助すること」の本質に目を向けることが求められている。専門職による「援助」の意味について明確に答えるためには、その実践の根拠となる「価値」を意識化し、そこに立ち返ることが不可避である。ここでいう「価値」とは、実践を方向づける理念・思想・哲学のことである。

本稿は、専門職化の結果生み出されたパターナリズムについて指摘したうえで、ソーシャルワークが依拠する価値である「存在」と「主体性」から若干の検討を加え、求められる対人援助の意味について明らかにすることにしたい。

対人援助とパターナリズム

対人援助の専門職として人にかかわるということは、その宿命として、援助者（ワーカー）と被援助者（利用者／クライアント）との位置関係を「援助する側」と「援助される側」という構図に置くことになる。これは広く専門職に共通する。たとえば、医療では「治療する側（医者）」と「治療される側（患者）」という構図になるし、教育では「教える側（教師）」と「教えられる側（生徒）」という構図になる。20世紀における専門職化の潮流は、専門職に専門的知識と技術を持たせることで、この構図によるパワー構造を強化してきたともいえる。

このことは、その副産物として「人を援助すること」の内容に深刻な影響を及ぼすことになった。これが、いわゆる「パターナリズム（父親的温情主義）」（paternalism）とよばれるもので、近年、対人援助領域において指摘され、また強く非難されている。「援助する側」が専門的な知識と情報と技術を一方的に保有し、「援助される側」は治療もしくは解決すべき何らかの「問題」や「弱点」をもつ存在として位置づけられた結果、二者間には圧倒的なパワーの差を有する関係性が発生する。この関係性に強く拘束されることによって、援助される側が援助する側に身を委ねるという依存性を生み出すことになる。「エンパワメント」（empowerment）という視点をもつことの重要性が指摘されるようになったが、パターナリズムという鎧をかぶった対人援助は、「力の付与」ではなく「力の剥奪」に手を貸してきたのではないかということである。

しかし、ここで短絡的な専門職批判は避けなければならない。今求められているのは、「人を援助すること」に携わる専門職の役割を再考することである。つまり、「人を援助すること」の本質に立ち返って何を援助することかを明らかにし、そこから導き出される専門技術と知識を明確にすることである。

ソーシャルワークは、本来こうしたパターナリズムに陥ることに最も敏感でなければならず、また最も強く忌避しなければならないはずである。なぜなら、こうしたパターナリズムをもたらすような援助の対極にソーシャルワークの価値があるからである。クライアントとは、治療や変容の対象でもなく、また専門職によって問題解決をされる存在でもない。ソーシャルワークとは、ワーカーとの援助関係のなかでクライアント自身が自分の問題を解決していくための取り組みでなければならないはずである。これは当たり前のことでありながら、ソーシャルワークも専門職形成のなかで、その本質を見失いがちであったことは否めない。しかしながら、近年ではジェネラリスト・ソーシャルワークの体系化により、ソーシャルワークが本来もってきた価値に基づく実践を新しい枠組みで捉え直されるようになってきている。

「人を援助すること」の根源的アプローチ

それでは、パターナリズムに陥った援助から脱却するために、専門職はまず何に着目し、何から着手すべきなのか。ここでは、ソーシャルワークの価値に基づく2つの根源的アプローチをとりあげておく。

1）「存在」を尊重するアプローチ

まず、すべての対人援助に求められる視点は、クライアント本人の「いま、ここで（here and now）」での「存在」に意味と価値をもたせることである。たとえば、いわゆる「支援困難事例」では、自分の生きる意味や存在価値を見失い、根底から揺さぶられていることが多い。障害や老いの受容過程などはまさにその典型である。そこでの揺れや不安定さは、ときに「問題行動」として外に向けて発現する。「問題行動」でなくても、本人たちの言動が自分の存在確認のための内的力動によることも多い。

クライアントとワーカーとの援助関係を軸としたかかわり合いのなかで、クライアント自身が自分の「拠りどころ」を見つけ、そこにいかに着地するか。その手助けの方法を導き出すことが求められる。その方法のいくつかをあげるとすれば、「クライアントのいるところ」から徹底して個別化をはかったうえで、

- ワーカーがクライアントのあるがままの存在を受けとめること
- 「今」の時空をワーカーとともに感じること
- 「今」の感情を共感すること
- 「今」の社会とのつながりを意識化すること
- 本人のできることや強みに焦点をあてること
- 「今」につながる「生きてきた道」を確認すること

などがあげられる。

対人援助の専門職が対象とする人たちは、たとえば身体の機能が低下していく、物忘れがひどくなっていくなどの種々の状況により、自信、自尊心、自己評価が低かったり、劣等感や

敗北感、無力感などを抱えていることが少なくない。ワーカーは、そうした状況においても「存在」することに意味と価値があることをクライアント本人が認識できるようにまず働きかけなければならない。この取り組みは、クライアント自身が現実と向き合うための基礎的な作業ともなる。

2）「主体性」を喚起するアプローチ

「存在」することに意味と価値を見いだすことができれば、それが次に「主体性」を喚起するアプローチのための踏み台になる。つまり、そこから本人に問題解決の主体者としての意識をもてるよう促すことは、対人援助の価値を実践に向けて具体化することを意味する。このことは、援助の初期段階においてあらかじめ「ゴール」を設定するのではなく、そのプロセスにおいてクライアント自身による自己決定の積み重ねによって自分のゴールを見つける作業を必要としている。ワーカーの援助とは、そのプロセスに徹底して付き合うことである。

生活や人生を支援する対人援助の領域においては、本人自身が現実と向き合いながら、自分で課題や問題を解決し、自分の足で歩んでいけるように支援するしかないという側面がある。それは、誰もその代わりにはなれないからである。その支援に対人援助の意味を見いだすことができるはずである。

「人を援助すること」の奥の深さ

いまさら、利用者に寄り添う、利用者の自己決定を支える、利用者の側に立って理解するといったようなことの重要性をわざわざ指摘する必要はないのかもしれない。けれども、その本質的な意味を理解し、さらに専門技術をもってこれらをどのように実践に移していくのか。実は、ここが問われなければならない。「存在」を尊重するアプローチも「主体性」を喚起するアプローチもこれらと深く関係している。実際には、頭ではわかっていてもそう簡単なことではない。こうした当たり前の実践をきっちりとこなす実践力があれば、パターナリズムに陥ることなどありえない。

クライアント自身が、今の自分の現実を直視し、抱える課題や問題に向き合い、自分と社会とのつながりを意識し、そこに湧く自分の感情を受けとめ、そして自分の生きる意味と存在する価値を見つけようとする。専門職としてその過程に付き合う援助者の役割は重く、また「人を援助すること」の意味は深い。同時に、最大の魅力もそこにあるはずである。

◆参考文献

『ジェネラリスト・ソーシャルワーク』（L.C.ジョンソン・S.J.ヤンカ著、山辺朗子・岩間伸之訳、ミネルヴァ書房、2004年）

『援助を深める事例研究の方法－対人援助のためのケースカンファレンス－』（岩間伸之著、ミネルヴァ書房、1999年）

「ソーシャルワークの根源を何に求めるか」（岩間伸之著、右田紀久恵・小寺金世・白澤政和編『社会福祉援助と連携』、中央法規出版、2000年、pp.18-29）

「ソーシャルワーク研究における事例研究法－『価値』と『実践』を結ぶ方法－」（岩間伸之著、『ソーシャルワーク研究』第29巻第4号、相川書房、2004年、pp.36-41）

講演②「本当に「保証人制度」は必要か？ －法律上の疑問－」

講師　熊田法律事務所　弁護士　熊田　均氏

１．はじめに

私は高齢者や障がい者の法律問題などに比較的長く関わっていることもあり、この検討委員会に参加させていただいています。今日は「本当に「保証人制度」は必要か？～法律上の疑問～」というテーマでお話させていただこうと思っています。

（１）福祉現場における「保証人」という言葉の使用について

「保証人」・「連帯保証人」・「身元保証人」・「身元引受人」などのいろんな言葉が、今、福祉の世界で使われていますが、明確な目的を持って使われているのかどうか。その答が、昨年度に検討委員会が実施したアンケートの結果や、普段、わたしたちが法律相談の業務をするなかに現れてきています。つまり、何でもいいから「保証人・連帯保証人・身元保証人・身元引受人」などの言葉を使ったり、「印鑑さえ押してもらえれば、なんとなく安心」という感じで現実が動いてしまっているのではないかと思います。先ほど岩間先生が「形骸化」という言葉を使われましたが、本当にそういう部分があるのではないかという感じをもっています。逆に、曖昧な言葉であるからこそ、安心感を得るために気軽に使ってしまっているのではないかと感じます。

しかし、現実問題として、特に福祉に携わっている方には直面されている方もおられると思いますが、保証人制度が妥当な方法として使われているのでしょうか。そう感じる根拠のひとつは、今、使われているこれらの言葉が意味する内容の「曖昧さ」と「誤解」です。人はだれでも高齢者になります。自身や親族のだれかが急な交通事故で障がいを負うこともありますし、お子さんが出産時などに障害を負うこともあります。そういう意味では、高齢者も障害者もある種の「互換性」、つまり、だれもがなる可能性があるということは否めないところがあります。「明日はわが身」という立場なのです。しかし、私たちは普段、保証人制度をあまり深く考えずに使っているのではないでしょうか。本当に保証人を求める方法でしか、保証ニーズのリスクを回避することができないのでしょうか。そのあたりの疑問を考えていきたいと思っています。

（２）「保証人制度」がもつ現実と矛盾

現実問題として、大家さんや事業所の方が保証人を求めるという気持ちが理解できないわけではありません。たしかに、保証人がいたことで家賃が回収できたり、身元引受人がいたので施設に残された残居物を持って行ってもらえたという事例もあるわけですから、保証人を求めることに全く効果がないわけではありません。ただ、他の方法（保証人制度以外の方法）による解決策もあるのではないかを考えたいのです。

また、地域で暮らしていくうえで、保証人制度がもつ弊害や矛盾もあります。

その１つは、福祉は契約行為になりましたので、高齢者も障がい者も福祉サービスを使うときは全て契約を交わしますが、本来、契約というのは、サービスを自分で選んで、自分で決めていくことです。この「自己決定の理念」こそが、福祉が契約制度になった大きな理由だと思われますが、そこに保証人制度を持ち込んでしまうと、保証人の意向によってサービスの利用内容に影響が出てくる恐れがあります。それは基本的にあまり望ましいことではないと思います。保証人が何らかのかたちで責任を問われるとすれば、「できるだけ費用がかからない方法、できるだけ自分の責任が軽くなる方法で福祉サー

ビスを使ってくれ」と言うことになりかねません。契約制度にして自己決定の機会を与えたことが今の福祉の柱だとすると、保証人制度とは非常に矛盾する部分があるのではないかと思います。

また、２つめは、よく言われることですが、保証人を求められたときに、保証人を頼める人がいない方々が増えています。高齢化・少子化・核家族化が、今、日本では急速にすすんでいます。この結果、自分の周りで保証人をみつけることができないという現実が生じています。こういう状況のなかで保証人を求めると、やはり、ご本人を社会から、そして地域から阻害することになってしまうのではないかと思います。

こうした保証人制度がもつ現実と矛盾をふまえたうえで、保証に関する法制度はどうなっているかの検証に入りたいと思います。

２．いわゆる「保証人」に関する法制度について

（１）「保証人」、「連帯保証人」、「身元保証人」、「身元引受人」（p. 57～p. 58）

どうしても法律の文言は硬いところがありますし、また専門用語でもありますのでわかりにくいかもしれません。こんなところも睨みながら、お話ししたいと思います。

はじめに、普段求められている「保証人・連帯保証人・身元保証人・身元引受人」とは、いったいどういう制度なのでしょうか。

まず、「保証人」と「連帯保証人」です。これらは民法で定められている規定です。ご本人（法律用語では「主たる債務者」）が債務を履行しないときに、履行する責任を代わって負うのが保証人です。また、連帯保証人は保証人のなかでも責任が一番重い（強い）人です。保証人と連帯保証人の違いは、保証人の場合は「まず、本人に請求してください」と言える権利があります。例えば、大家さんから「あの人はお金はあるらしいけど払ってくれないから、あなたが代わりに払ってくださいよ」と言われても、「本人から取ってくださいよ、お金を持っているのですから」という抗弁を言えるわけです。しかし、連帯保証人はその抗弁が言えません。本人と全く同等の立場ですので、不履行の事実があれば「本人からまず回収して」とは言えず、「わかりました。わたしが代わりに払います」と言わなくてはなりません。だから、連帯保証人の方が責任が重いということになります。ただ、福祉の分野で、保証人や連帯保証人がその効果を意識して使われているかどうかは、かなり疑問があります。

もう１つが「身元保証人」です。これはさらにわからなくなってきます。もともと身元保証人というのは、「身元保証に関する法律」に出ている言葉です。「引受、保証その他の名称の如何を問わず期間を定めずして被用者の行為により使用者の受けたる損害を賠償することを約する」とされており、要するに、これは雇用の場におけるものです。雇用契約時に、雇用主は「はたして、この人はちゃんとした人なのか、何か会社に損害を与えないか」などと心配します。そこで、身元を保証してくれる人、を付けてもらいます。それを身元保証人と呼ぶわけです。他の法律では身元保証人という言葉はありません。したがって、施設が身元保証人を求めた場合、その内容がきちんと明らかになっている場合は別ですが、単に「身元保証人○○は入所者△△の身元保証人の責任を負う」としていても、△△さんが施設で働いた場合の損害賠償責任を負うという話にしかなりません。形式的に見る限り、そういう意味合いにしか、法律では読めません。そうだとすると、施設が入所者に求める身元保証人は非常に曖昧です。推測すると入居者が利用料を払わなかったりしたときに責任を負うことを求めているのでしょうが、単に身元保証人という言葉だけは、はっきりした意味にはなりません。

また、「身元引受人」という言葉もあります。これはさらにわからない用語で、身元引受人という法律用語はありません。例えば、事業者が「入居者のために親族かだれか

が身元引受人になってください」と言っても、法律の理屈では身元引受人という概念がないわけですから、どういうことを意味するかはわかりません。「なんとなく身元を引き受ける」ということが意味合いとしては読み取れるのですが、「保証をする」ということは、この文言からは出てきません。ある意味、慣習的に使われているということだろうと思います。強いて言えば、「身元保証に関する法律」の「身元保証人の責任」のところに、「引受」と書いてあります。そうすると、身元引受人も、入所者が働いて何か損害を与えたときの規定かなと、すごく形式的な解釈になりかねません。

つまり、私が言いたいことは、保証を求める側は、保証人にしても、連帯保証人にしても、身元保証人にしても、身元引受人にしても、何の保証が必要なのか、何を求めたいのかがわからないまま使っているのではないか。また、保証する側も、どういう責任があるかもわからないままに、保証人制度が動いているのではないか、ということです。それだけ保証人制度が形骸化しているのではないかと言えるのではないかと思います。

（２）「典型契約」と「非典型契約」（p. 58）

例えば、法律上、「売買」には売り手と買い手のお互いに義務が発生します。また、「賃貸借」の場合においても「こういう権利・義務が発生する」ということが法律上決まっています。しかし、例えば、身元保証人（就労以外での）や身元引受人は福祉の分野で新たに創られた概念で、お互いにどんな権利・義務があるのかが、法律上ははっきりしません。ですので、「身元保証人や身元引受人に何を期待し、どういうことを求めるのか」を定めなければならないのです。

何人かの施設入所者の方に入所契約書を見せていただきましたが、身元引受人という肩書きであっても、「身元引受人として××を求めます」ということを明確に書いてある契約書もあります。それならば身元引受人の存在意味があります。しかし、ただ単に身元保証人としか書いてない契約書もたくさんあります。これだと、いったい何を求めているのかが全くわかりません。

売買や賃貸借などの原始的な契約を「典型契約」といいます。一方、「非典型契約」は法律の定めではなく、当事者の間で新たにつくれられた契約のことをいいます。これはどのような権利・義務があるのかが法律上はわからないわけですから、きちんと契約書のなかに入れ込んでおかないと意味がありません。

みなさんは、ここまできちんと考えたうえで、保証人制度を利用しているでしょうか。保証人の印鑑をもらっておきさえすれば「なんとなく安心だ」ということで、過ぎていっているのではないでしょうか。こういうところが、福祉における保証人制度の現状なのです。

いずれにしても、現実にこういう保証人が入居・入所・入院・就労の場面で求められていることは確かです。その効果については溜まった家賃を回収できたなどの事例があるので、全面否定することはできません。ただ、私たちが検討委員会で考えてきたことは、「保証人制度の代わりに、同じようなシステムをつくることができないだろうか」ということです。保証人制度がいろいろな弊害をもっている以上、地域で暮らすうえでの障害事由をなくすよう、できれば保証人制度を使わずに、新しい保証システムができないかと考えているわけです。法的にみて、ちょっと工夫していけば実現できるのではないか、と考えています。

３．保証人制度に代わるものとして

（１）本人が賃料を払わない・入所費用を払わない・入院費用を払わない

本人が賃料や入所費用、入院費用を支払わないという現象が起こったとします。その

場合はまず、「原因は何だろうと」いうことを考える必要があると思います。もし、きちんと金銭管理ができないために支払が滞ってしまったというケースであるならば、年金をきちんと管理できれば、支払が滞るとケースは相当少なくなるのではないかという気がします。ひょっとしたら、その年金を親族のだれかが使っているのかもしれません。そうであれば、第三者が管理し、本人の年金をちゃんと本人が使えるよう、「成年後見制度」（p.58）を利用します。この制度は、認知症・知的障害・精神障害などの理由で判断能力が不十分な方々が、預貯金などの財産管理をすることなどが難しい場面があれば、保護して支援します。判断能力が不十分な方に法定代理人付けて財産管理をしてもらい、見合った入所料などを返してもらうという制度設計になります。

成年後見制度は、今、日本で年間３万人くらいの方が新たに利用しています。新制度ができてから約８年になりますが、おそらく15万人くらいの人が利用しています。この制度を使うことで、「賃料や入所費用を払わないのではないか」という不安に対して、年金を自分で管理できずにだれかに取られている場合でも、法定代理人が奪い返してきちんと管理し、ある程度は対応できるのではないかと考えています。

（２）万一のことがあったときに、残存するもの（預貯金）をどうすればいいのか、葬儀はどうすればいいのか

ご本人に万一のことがあったときにどうするかということも、保証を求める人が気にされていることのひとつだと思います。例えば、入所者が亡くなられたときに、施設が預貯金を預かっていた場合はだれに返せばいいのか、葬儀はどうすればいいのか、また、大家さんも入居者が万一のときにはどうすればいいのか、という問題があると思います。

これも、事前にいろいろ工夫しておくことで、保証人制度を使わずに解決することができるのではないかと考えています。それが「死後事務委任契約」（p.58～p.59）の利用です。これは、自分が元気な間に、「将来、自分がこうなった時は、こういうふうにしてくださいね」とだれかに頼んでおくということです。そうしておけば、ご本人が亡くなった後もその契約は有効です。死後事務委任契約にはいろいろな内容がありますが、例えば、葬儀会社と契約して「葬儀をこういうふうにしてください」というのも有効ですし、「亡くなったときには、これを○○さんに渡してください」というの有効です。また、後で述べますが、遺言を利用する方法もあります。このように、元気な間に自分の意志で決めておきさえすれば、かなりのことが可能になるだろうと思います。このしくみを使うことによって、身元引受人制度等にかわってある程度対応できるのではないかと考えます。

（３）入所者・入院者が施設・病院に損害を与えた場合は？

他の入居者や施設・病院に損害を与えた場合は、身元保証人や身元引受人に責任を求めるのではなく、保険制度を利用できないかと考えています。

ただ、例えば、高齢者施設に認知症の方が入られて施設の備品などを破損してしまった場合、身元保証人がいれば施設は損害賠償を要求してくるかもしれませんが、これは請求自体ができるのかということ自体に問題がある場合があります。自分で判断がつきにくい認知症の方が施設で生活するということは、「その方がそういうことを起こさないようにするかたちのケアをしなさい」という責任が、施設の側にもあるはずです。つまり、何か物を壊したということは「施設の監督や介護方法が不適切だったから、そういうことが起こったんじゃないの？」ということになり、身元保証人がついていても損害賠償を請求ができるかどうかは、かなり微妙です。身元保証人は、原則としてご本人が支払う義務があるときに代わって支払うわけですから、ご本人に支払う義務がないのであれば、身元保証人が責任を負えと言われることはないのです。ですから、このよう

なかたちで入居者や入院者が損害を与えたときの被害賠償に備えて保証人制度を使うということは、適切ではないと言えるような気がします。

（４）医療同意について

前回の研修会では、医療同意については基本的にお話をしませんでした。なぜなら、この件については、今の段階では整理できていない部分が多いと思ったからです。p.59～p.60 の「「医療の同意」「医療の決定」と保証人等について」では、あえてまだ検討中であるとしていますが、いろいろな議論がすすんでいます。

保証人に求められる大きな役割のなかで、例えば、ご本人が病院に入院することになったときに、医療や手術について同意するということは、大きな部分を占めています。この点については、やはり現場のニーズとしてどうしても避けきれないので、どうやって解決するかを考えていくと、結局は「こういう責任がある」ということを新しい法律でつくるしかないだろうということになり、今、考えられています。

保証人に医療の同意を求めるケースがあると思いますが、法律的に厳格な言い方をすると、「保証人や連帯保証人などが医療の同意をしても、法的には効力はない」というのが一般的な見解です。なぜかというと、どういう医療や手術を受けるかということは、自分自身でしか決められない自分だけの権利とされているからです。「一身専属」と言って、本人自体に専属する、本人以外が決めることができない権利とされています。結婚も同じで、保証人が本人の代わりに結婚の契約をすることはできません。医療も一身専属の権利であるため、保証人が決めることはできないというのが定説です。にもかかわらず、医療の同意を得るために保証人を求めているという、現実と法律のギャップがあります。しかし、施設や病院の側の必要性もわかりますので、法律で決めるしかないというのが、今の考え方です。

日本弁護士連合会は、今年の10月にシンポジウムを行ったときに法律の大綱案を出しました。この案は、医療同意について概ね次のように考えています。自分が元気な間は、もちろん自分が決める。また、自分が元気な間に、将来、誰に決めてほしいかを決めることもできるという構成をとっています。それがいちばん優先されます。

もし、それをせずに脳梗塞等倒れて自分で決める意思を失ってしまったような場合には、親族等の同意で代えようと考えています。親族等のなかでも順位を決めたほうがいいので、第１順位は成年後見人、第２順位は配偶者、第３順位は子ども、第４順位は親、第５順位は兄弟姉妹としています。

また、実施にともない各県に審査機関を置き、困ったときには相談したり、審査を求めて決定をしてもらうことができるようにしています。同意者が同意しないために手術ができないと困りますので、どうしても医療側が例えば手術が必要だと判断したのに同意者が同意しないという事態に備えて、医療側がこの審査機関に申請し、同意者に代わって同意してもらうこと等もできるようにする、という案です。

いずれにしても、現在の法律のもとでは、医療同意については保証人がいたとしても対処できない問題だということです。今も現実に親族に求められたりしていますが、この同意の法的効果は問われれば、私は「おまじない」という意味かなと考えています。医療に関するトラブルが発生したときには、保証人として同意署名した方は、署名した手前、文句を言えないかもしれません。それが事実上の効果として出てきているという程度のものなのですが、しかし、このような「おまじない」という意味しかないものを、どうしても保証人が必要だとサービス提供側が求めているということが現実なのであれば、違和感を感ぜざるを得ないのです。

（５）遺言について

もうひとつの保証人を使わなくてもなんとかする方法として「遺言」の制度（p.59）をうまく使えないかと考えています。施設に入られる方が遺言にいろいろ書いておく。例えば、「財産を○○さんに渡して」と書いておけば、施設は安心してその人に渡せます。また、遺言を執行する人も決めておけば、その人が未払いの施設費用などを全て精算したうえで、手続きをしてくれるはずです。こういうことを遺言のなかに書くことで、かなりの部分の問題が回避できるのではないかと考えています。

４．残された課題 － 地域でのシステムづくりで

こういう前提で整理して、次につなげていきたいと思います。

ここで法律家という立場で申し上げたかったことは、一部ではある意味で形骸化していて、ほとんど効力がない保証人制度をこのまま維持し、そのために民間の保証会社や保証を業務とする法人等に多額の費用を払っていくといく考え方に立つのか、それとも、従来は保証人に求めた内容を、「地域福祉あんしん保証事業」のなかで法律的な準備をすることで、かなりの部分を解決できるようにしていくのかということです。

保証機能を地域で創ることによって、保証人制度を使わなくても、従来と同じような機能を維持することは可能なのではないかと考えています。保証人がいるのと全く同レベルの保証機能を果たす制度ができるのか、ということについては、まだいろいろ考えないといけない点がありますが、ただ闇雲に保証人を求めることが地域の生活を阻害する障害事由になっていることを考えると、やはり、保証人制度を使わずに地域で暮らせる方法を模索していく必要性があるだろうと考えているわけです。

法的な部分の説明をさせていただきましたが、先に岩間先生が言われた「福祉的な発展」と私がお話しした「法的な分野で保証」をつないで、「地域福祉あんしん保証事業」としてパッケージ化することができるのではないか、ということで検討をすすめているところです。

※「保証人」等の責任

○保証人の責任

民法４４６条

１項「保証人は、主たる債務者がその債務を履行しないときにその履行する責任を負う」

２項「保証契約は書面でしなければその効力を生じない」

民法４５２条（抜粋）

「債権者が保証人に債務の履行を請求したときは、保証人はまず主たる債務者に催告をすべき旨を請求することができる」

民法４５３条（抜粋）

「債権者が４５２条の規定に従い主たる債務者に催告した後であっても、保証人が主たる債務者に弁済する資力があり、かつ、執行が用意であることを証明したときは、債権者はまず主たる債務者の財産について執行しなければならない」

○連帯保証人の責任

民法４５４条

「保証人は主たる債務者と連帯して債務を負担したときは、前２条（４５２条・４５３条）の権利を有しない」

○身元保証人の責任

身元保証に関する法律第１条（抜粋）

「引受、保証その他の名称の如何を問わず期間を定めずして被用者の行為により使用者の受けたる損害を賠償することを約する身元保証契約はその成立の日より３年間その効力を有する」

同２条（抜粋）

第１項「身元保証契約の期間は５年を超えることはできない。もしこれより長き期間を定めたるときは、その期間は５年に短縮する」

第２項「身元保証契約は更新することができる。但しその期間は５年を超えることはできない」

※ 典型契約、非典型契約について

１．売買契約、賃貸借契約等法律上「その契約の内容が明確になっている」契約を典型契約といいます。このような契約においては、契約当事者が、個別に契約内容を決めることは必ずしも必要でなく、契約の基本的効力やトラブルが生じたときの対応について民法等の法律が規定しています。

２．しかしながら、現在の社会は法律が予定していない契約、あるいは内容において契約が複雑に混ざり合った契約も存在するようになっています。これを非典型契約といいます。例えば、身元引受契約の中に「本人に代わって費用を負担することを求めているのであれば」それは保証・連帯保証契約の内容を含んでいることになりますし、残置物の引き取りを求めている契約内容を含んでいる場合もあります。

３．このように保証人等の契約は、契約当事者が「どのような合意をしているのか」によって定められることになります。そして、その内容は「何らかの法律に違反していない、「公序良俗」に反しない限り、基本的には自由に定めることができます。

※「不安」の解消のための法的手当について

○成年後見制度

（１）認知症、知的障がい、精神障がいなどの理由で判断能力が不十分な方々は、預貯金などの財産管理をしたり、介護などのサービスや施設への入所に関する契約を締結したりすることが難しい場面があります。このような判断能力の不十分な方々を保護し、支援するのが成年後見制度です。

（２）成年後見制度は、大きく分けると、法定後見制度と任意後見制度の２つがあります。

法定後見制度は、「後見」「保佐」「補助」の３つに別れており、判断能力の程度など本人の事情に応じた制度を利用できるようになっています。

任意後見制度は、本人が十分な判断能力があるうちに、将来、判断能力が不十分になった場合に備えて、あらかじめ自らが選んだ代理人（任意後見人）に自分の生活や療養看護や財産管理に関する事務について代理権を与える契約（任意後見契約）を公証人の作成する公正証書で結んでおくというものです。

○死後事務委任契約

（１）委任契約は、委任者の死亡により終了することが原則です。

しかしながら、当事者同士が「委任者の死亡によっても委任契約を終了させない旨の特約」をした場合には、その特約は有効であると考えられています。これを利用して死後事務委任契約を締結することが可能です。

（２）例えば、次のような利用方法が考えられます。

ある高齢者の方がある施設に入所された場合を考えます。

①そのときに、本人が「本人を支える第三者」との間で死後事務委任契約を締結する方法です。

具体的には、債務の弁済（未払いの施設利用料等）・委任者の死後の葬儀，埋葬・残置物の処理、預かり金の受領、相続人不存在の場合の相続財産管理人の選任申立等を「死後事務」として委任しておく方法です。

また、本人が、生前に葬儀会社と契約して、死後の葬儀の手配等を行っておくことも可能です。

②さらに、本人と「入所施設」（入所施設を経営する法人）との間で委任契約を締結することも可能です。

本人が「自分の死後において、残置物については〇〇に引き渡しをしてください。〇〇が引き取らない残置物は、法人において処分してください」「預かり金については、債務の弁済をした後、〇〇に引き渡して下さい」と申し入れをなし、これを受けて法人側が「本人の申し入れを了解します」旨の契約を締結する方法です。

ただ、このような本人と入所法人と死後委任契約を締結する場合には、適切な第三者に立ち会ってもらう等その契約内容の透明化に努める必要があります。

〇遺言

１．遺言とは、「遺言者の明確な最終意思を確かめて、これに法的効果を与えようとする」制度です。

そして、通常の場合に利用される遺言の方式には、自筆証書遺言と公正証書遺言があります。

（１）自筆証書遺言は、遺言者が、遺言の全文、日付、氏名を自筆し、これに押印することで成立する遺言です（民法９６８条文）

（２）公正証書遺言は、証人２名の立ち会いの下、遺言者が公証人に対して、遺言の趣旨を口頭で伝え、公証人が遺言者の口述を筆記しこれを遺言者及び証人に読み聞かせ、又は閲覧させる方法により、成立する遺言です（民法９６９条）

２．高齢者・障がい者の方も、遺言する能力（遺言能力）が保持されている限り、遺言を作成することが可能です。また、身体的な衰え・麻痺等で文字が書けない人であっても、公正証書遺言は作成することが可能です（民法９６９条）し、聴覚障がいのある方でも、手話を利用した公正証書遺言の作成が認められています（民法９６９条の２）。さらに、法定後見制度を利用している被告後見人であっても事理弁識を一時回復したときにおいては、一定の要件のもとで、公正証書遺言を作成することが可能です（民法９７３条文）。

※「医療の同意」「医療の決定」と保証人等について

今回の「保証機能」に関する法的整理の中で「医療の同意」「医療の決定」と保証人等の関わりについては、未整理です。もとより、この部分は非常に重要な問題であることは認識しておりますが、次に概説するとおり、現段階において、とりまとめをすることが困難だからです。

１．「医療の同意」「医療の決定」について、保証人等が求められる場面について、典型的な場面としては、次のような場合です。

・ある高齢者の方が施設に入所していた。
・その人が急病になり救急車で病院に搬送され施設の人が付き添って入院した。
・本人は意識不明の状態である。
・病院側は、治療をどこまでしていいか判断に迷っている（手術をすべきかどうか、延命治療をすべきかどうか、ひいては尊厳死についてどう考えているのか）。
・このような判断を入所施設側に意見を求められても困難であり、この判断を入所者の「保証人等」にしてほしいと考える。
・また入院している病院側としても今後の本人の状況変化に備えて入院の継続のために

「保証人等」を求めたいと考えている。

２．このような場面で、入所施設側、病院側が「保証人等」を求めること、すなわち「不安の解消」を保証人等に求めることは、理解できます。

しかしながら、この問題を法的に整理しようとすると未だ定説がない状況です。仮に私見的に可能な範囲で整理を試みるとすると、次のような点が問題となると思われます。

（１）本人の判断能力からみた分類

①入院時において本人に判断能力がある時

②入院時は判断能力はないが、本人に判断能力がある時にきちっと説明を受けて意向が示されている（本人の事前意思が保証人等や家族によって推測される場合を含む）

③入院時に判断能力はなく、また、本人の事前意思も判明していない、若しくは重い知的障がいのある人のようにそもそもこのようなことを判断することはできない時

（２）医療の内容からみた分類

①通常の治療であるのか

②重大な手術（重大な医的侵襲）や延命治療（終末期医療）であるのか

③尊厳死（「積極的安楽死・消極的安楽死」）に関わる問題であるのか

（３）本人の意向と家族等の意向と治療側の意向（方針）による分類

①本人の意向・保証人等家族の意向・治療側の意向が一致している時

②本人の意向は不明であるが、保証人等家族の意向と治療側の意向が一致している時

③本人の意向が不明であり、保証人等家族がいない場合で、治療側は一定の意向を示している時

④いずれかの間で意向が一致しない時

以上の３つの分類のそれぞれが相互にからみあう状況の中で「医療の同意」「医療の決定」を考えることになります。

３．例えば、

・「（１）③本人に判断能力がなく、本人の事前意思も確認できない」状況のもとで「（２）②重大な手術、例えば手足の切断を伴う手術」を行う場合で「（３）②家族の意向と治療側の方針が一致している」時には、この手術はなされるべきであるのか？

・さらに「（１）②本人に判断能力はないが事前意思が明確に示されている－延命治療は望まない」状況のもとで「（２）②医療的にみて延命治療をすべきかどうか」の場面になり、「（３）④家族が延命治療を望んでいる場合」にこの延命治療がなされるべきなのかどうか？

等の場面に遭遇することとなります。

４．医療における患者の自己決定権は、一般に「専門家である医師から十分な情報提供とわかりやすい説明を受け、みずからの納得と自由な意思に基づき、自分の医療行為に同意し、選択し、あるいは拒否する権利」といわれています。

そしてその権利は「本人に一身専属的に帰属し、代理行為になじまない」ものとされています。その意味で後見人は「医療の同意」「医療の決定」に関わることはできないとされています。この中で保証人等家族が「医療の同意」「医療の決定」についてどのような関わりがあるのか（同意する権利、決定する権利があるのか）、さらに先に述べた２の（１）（２）（３）の各類型があてはめられた場面々々でどのような立場になるのかについては、法的整理することが困難な状況にあると思われます。また、この判断には日本医師会等が示している「終末期医療に関するガイドライン」、厚生労働省等で行われている同ガイドラインの検討会等の内容も密接に関わってくると思われ、このガイドライン等の検討が不可欠です。

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

平成22年3月

編集・発行　社会福祉法人 伊賀市社会福祉協議会

〒518-0869
三重県伊賀市上野中町2976-1 上野ふれあいプラザ
TEL:0595-21-5866　FAX:0595-26-0002
E-mail:kouken@hanzou.or.jp
http://www.hanzou.or.jp/

本報告書及び関連資料をホームページに掲載していますのでご参照下さい。
http://www.hanzou.or.jp/