

# 全救協

2014

No. 144

● メッセージフロムエディター 1

大規模災害に備えて

● 特集 2~30

第37回全国救護施設研究協議大会 報告

● 制度改革関係情報 31

● ブロックだより 32~35

- ・北陸中部地区救護施設協議会
- ・近畿救護施設協議会

● 活動日誌 (平成25年12月~平成26年3月) 36

Message from Editor

## 大規模災害に備えて

### ～全救協災害対応マニュアルの活用～

総務・財政・広報委員／函館共働宿泊所救護部 越前典洋

近年、日本各地ではさまざまな大震災が次々と起こり、極めて多くの方が痛ましい犠牲者あるいは被災者となりました。当法人の約116年の歴史の中でも、戦前の大火で幾度か被災した経験があります。

そこで、当法人では「仮に函館市が被災した場合、当施設で出来る地域貢献とは何か」について検討し、施設建物が津軽海峡に面した「高台」という立地条件から、平成20年度に函館市の避難所に名乗りを上げて登録されました。その後、平成22年は南米チリ沖で発生した巨大地震による津波（避難勧告）、その翌年には東日本大震災による津波（避難指示）が発生し、奇しくも約6年間で2度も避難場所である地域交流スペースを開放することとなりました。

当施設での避難所の受入態勢としては、避難所の登録に合わせて購入整備していた「薄たたみ（厚さ15mm）の敷設と、避難者用の若干の備品を設置した程度でしたが、開設時間が共に半日だったことが幸いして、何とか対応出来ました。

後日、当施設では改善点が話し合われ、その結果に基づき僅かでも備品等も充実させて行くこととなり、加えて、防災訓練等を利用して避難所開設時の心構えも日頃から養って行くよう努めております。

ところで、平成25年度に全救協が作成した「災害対応マニュアル」につきましては、全救協会員の「互助・共助精神」が具現化された物であり、このような心強い物的・心的支援体制の整備がなされたことで、万が一にも被災して窮状となった場合でも、物心両面でまさに大きな支えとなるものと思います。

さらに、会員施設の過去の被災体験に基づく大変貴重なノウハウが詰まっており、そこに各施設の利用者の実情や地域性等を加味するならば、防災機能のなお一層の向上に繋がるものであることに感謝を致しております。

今後は、この互助・共助の精神を拠り所にさせて頂き、非常災害発生時におけるセーフティネットとして、防災・減災に向けた事前の取り組みも継続して参りたいと思います。



たんぽぽ

## 特集 | 第37回全国救護施設研究協議大会報告 — 救護施設が進める生活困窮者支援 —

平成25年10月3日（木）～4日（金）、兵庫県神戸市のポートピアホール・神戸ポートピアホテルを会場に、第37回全国救護施設研究協議大会が開催されました。全国から救護施設の関係者625名が集い、2日間にわたり熱心な討議・意見交換が行われました。

一日目は、開会式、永年勤続功労者表彰、基調報告、厚生労働省社会・援護局保護課による行政説明を行った後、5つの分科会に分かれての実践報告・討議を行いました。

二日目は、厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室による行政説明の後、救護施設における生活困窮者支援をテーマに意見交換を行いました。最後にプロ野球解説者の矢野燿大氏より、「私の野球人生」をテーマに、矢野氏の幼少時代からプロ野球選手時代の中で、野球を通じたさまざまな人達との出会いで得た多くの貴重な体験について、記念講演をいただきました。

本号の特集で2日間の大会の概要をご報告いたします。なお、プロ野球解説者矢野燿大氏の記念講演についてのご報告は、先方のご都合により割愛させていただきます。

### 日 程

#### 10月3日（木）

##### 9:30～10:00 開会式

- 開会宣言  
大会副実行委員長 高山宗學
- 主催者挨拶  
全救協会長 大西豊美
- 平成25年度永年勤続功労者表彰
- 来賓挨拶
  - ①兵庫県知事 井戸敏三氏  
(代読：兵庫県健康福祉部福祉監 真木高司氏)
  - ②神戸市長 矢田立郎氏  
(代読：神戸市保健福祉局総務部長 小原一徳氏)
  - ③神戸市社会福祉協議会理事長 今井鎮雄氏  
(代読：神戸市社会福祉協議会常務理事 中川徳一郎氏)

##### 10:00～11:00 基調報告

- 「今、取り組むべき生活困窮者支援～救護施

設の将来展望～」

全救協会長 大西豊美

##### 11:15～12:15 行政説明

「生活保護の現状と課題」

厚生労働省社会・援護局保護課 課長補佐  
川久保重之氏

##### 13:15～17:15 分科会

- 第1分科会「生活困窮者支援の推進」
- 第2分科会「利用者主体の個別支援の取り組み」
- 第3分科会「地域生活支援への取り組み」
- 第4分科会「サービス等の向上に向けての評価への取り組み」
- 第5分科会「利用者のQOL（生活の質）を高める支援」

##### 18:00～20:00 懇親会

## 10月4日（金）

### 9：15～10：15 行政説明・意見交換

#### ○「生活困窮者支援制度について」

説明：厚生労働省社会・援護局地域福祉課  
生活困窮者自立支援室長 熊木正人氏

進行：救護施設における生活困窮者支援に関する特別委員会委員長 本田英孝

### 10：30～11：50 記念講演

#### ○「私の野球人生」

プロ野球解説者 矢野燿大氏

### 11：50～12：00 閉会式

#### ○次期開催地挨拶

北陸中部地区救護施設協議会会長 木間幸生

#### ○閉会挨拶

兵庫県救護施設協議会会長 大塚晋司



開会宣言をする高山宗學大会副実行委員長

## 開会式

### 主催者挨拶

全救協 会長 大西 豊美

平成25年度全国救護施設研究協議大会を、ここ兵



庫県神戸市で開催し全国から625名のご参加をいただきまことに喜ばしく、心からお礼申し上げます。

本大会の開催にあたり、厚生労働省はじめ、兵庫県、神戸市の行政ならびに社会福祉協議会の皆さまに多大なご支援ご指導を賜り、その上公務ご多忙にもかかわらず本開会式にご臨席を賜りまして、厚くお礼を申し上げます。

本日は、98名の方が永年勤続者として表彰を受けます。永年にわたり、施設利用者の方に献身的なサービスを提供していただき、真にありがとうございます。これからも十分健康に留意され、なお一層のご活躍を祈念いたしております。

ここ神戸は1868年の開港以来、いち早く異国の文化に触れ、独特なレトロな街並みや食文化を生み出してまいりました。現在ではその古き良き外国文化を活用し、新しい現代文化と交差したまちづくりがなされ、大変評価を受けています。

全救協としましても、従来の古き良き伝統を守りつつ、新しい事業展開を目指さなくてはならないと考えています。

本大会は、オリンピックの招致やプレゼンテーションでありましたように、おもてなしの心をもって、皆さまをお迎えすべく準備を進めて参りました。2日間の短い日程ですが、どうか活発な意見交換が行われ、充実した大会になりますよう、心からお祈り申し上げます。

.....

全国社会福祉協議会 常務理事 川井 一心



37回を迎えます本大会開催にあたり、地元近畿の皆さまにご尽力をいただきました。また、厚生労働省、兵庫県、神戸市の行政当局の皆さまからのご支援ありがとうございます。全国から多くの方のご参集により大会が開催できますことを感謝いたしま

す。参加者の力で良い大会にし、良い成果を得たいと思っております。

生活保護制度の改正や生活困窮者の自立支援に関する法案は前国会で廃案となりましたが、次の臨時国会で議論されるようです。（注）第185回国会で可決・成立。平成25年12月13日公布）

福祉をめぐり、この他にもさまざまな課題がございます。介護保険制度についても給付の重点化で議論が行われていますが、障害者福祉の分野においても障害者総合支援法の3年目途の見直しに向けた議論への注視が必要です。

また、我々の一番身近な話としては社会福祉法人をめぐる問題があります。一昨年あたりから非常に議論が活発になりました。社会福祉法人の内部留保のことがテーマとされ、調査も始まっています。規制改革会議等の場面では、税制優遇を受けている社会福祉法人は地域のためにもっと働くべきだとの話が出されるとともに、社会福祉法人は透明性を高め、もっと情報公開すべきだとも言われています。社会福祉法人が持っている人材やノウハウが、地域の福祉課題解決のためにもっと活用してほしいということが背景にあると思っています。

こうした中、全救協は「行動指針」を出されて「行動指針」を踏まえた事業を推進しています。社会福祉法人はさまざまな福祉課題に挑戦するために存在しています。そうした使命感を持ち、さまざまな機関との連携をはかりながら取り組むことが必要です。

最後に、本日98名の方が永年勤続の表彰をされます。心からお祝いを申し上げます。これからも引き続きご活躍されることを期待いたしております。



## 平成25年度全国救護施設協議会永年勤続功労者表彰

開会式のなかで、今年度の全国救護施設協議会永年勤続功労者への表彰が行われました。

この表彰は20年以上の長きにわたり、救護施設職員としてご尽力されました方がたの功労に敬意を表すためのもので、98名の皆さまが受賞されました。本年度は受賞者を代表し、大阪府三恵園の本多清美様に全救協大西会長から表彰状と記念品が贈られました。



大西会長から表彰状が授与される本多清美様

## 来賓挨拶

兵庫県知事 井戸 敏三氏

（代読：兵庫県健康福祉部福祉監 真木 高司氏）



本来、知事がこちらに参るべきなのですが、所用のため代読という形で知事の祝辞を述べさせていただきます。

第37回全国救護施設研究協議大会が盛大に開催されますことを心からお喜びするとともに、全国から兵庫にお越しいただきました皆様を心から歓迎します。

ご参集の皆様におかれましては、救護施設の円滑な運営や、施設利用者の方々に対するサービスの充実にご尽力をいただいておりますことに、深く敬意

を表します。また、先ほど、永年にわたり多大なご功績をあげられ、永年勤続功労者の表彰を受けられた皆様におかれましては、心からお祝いするとともに、豊富な知識と経験を活かし、今後ますますご活躍されますことを期待しています。

経済再生の期待感や円高是正による輸出企業の業績回復など、日本経済が回復傾向にあるなか、生活保護受給者数の伸びは鈍化しているものの、未だ過去最高水準で推移しています。

今、生活保護制度は大きな変革の時期を迎えています。国では平成25年1月に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」を取りまとめ、生活困窮者対策と生活保護の見直しを進めています。この8月には生活保護基準が引き下げられました。また、医療扶助の適正化や不正・不適正受給対策の強化を柱とした生活保護法一部改正法案に加え、生活保護にいたる前の自立支援策の強化を図ることを目的とした生活困窮者自立支援法案を秋の臨時国会に提出する見込みです。

兵庫県は、被保護者の自立に向け、資格取得や住宅確保、就労支援などに取り組んでいるほか、新たな生活困窮者支援制度の構築と生活保護制度の抜本的な改正を国に要望しています。

こうしたなか、救護施設には、様々な障害を抱えた方やホームレスの方などの受入のほか、自立生活が可能となった方々の地域生活への移行、施設退所者に対する生活訓練など、多様なニーズに沿った柔軟な対応が求められています。

それだけに全国の救護施設の皆様が一堂に集い、「救護施設が進める生活困窮者支援」をテーマに、直面している課題について研究・討議をされることは、今後、救護施設が生活困窮者支援を推進していく上で、大変意義深いものです。各分科会での活発な議論や相互の情報交換を通じて、実り多き大会となることを願っています。

また、兵庫県は平成26年のNHK大河ドラマ「黒田官兵衛」や編算1300年を迎える播磨国風土記の観光資源も活用しながら、地域の「食」をメインテーマとした「あいたい兵庫キャンペーン2013」を展開しています。ぜひこの機会に、兵庫の多彩な魅力を見て、ふれて、味わって、楽しんでください。

最後になりましたが、全国救護施設協議会のますますのご発展と、ご参集の皆様のご健勝でのご活躍を心から祈念いたしまして、お祝いの言葉といたします。

神戸市長 矢田 立郎 氏

(代読：神戸市保健福祉局総務部長 小原 一徳 氏)



本日の全国大会をこのように開催されますことを心よりお慶び申し上げます。

本来、市長が参りましてお祝いの言葉を述べるべきではございますが、神戸市会の本会議が開催されており、市長より祝辞を預かっておりますのでご披露させていただきます。

本日、関係の皆さまのご臨席のもと、第37回全国救護施設研究協議大会が盛大に開催されますことを喜び申し上げますとともに、全国からお越しの皆さま方を心から歓迎申し上げます。また、先ほど永年勤続功労者の表彰を受けられました皆さまに、深く敬意を表しますとともに、今後ますますのご活躍をご期待申し上げます。

さて、生活保護法の改正案、生活困窮者自立支援法案について、国が臨時国会での成立を目指す意向であると伺っておりますが、このうち生活困窮者自立支援法案では、生活困窮者に対する早期の支援を目的として、全国の自治体がモデル事業に取り組み、制度設計を行うこととされ、神戸市におきましても相談支援事業および就労準備支援事業を開始したところです。

このような中、全国救護施設協議会におかれまして、平成25年4月に救護施設が取り組む生活困窮者支援の行動指針を策定され、救護施設における新たな困窮者支援のあり方や今後の事業推進に向けた数値目標等を提案されています。救護施設は従来から社会的孤立に陥った方や既存の制度ではサービスが行き届かない方に光を当て、先進的で質の高い支援を提供されています。今回、神戸市において救護施設が進める生活困窮者支援をテーマに、行動指針の具体化に向けた研究・討議が行われますことは、救

護施設の存在意義を示す上で、まことに時期を得た  
ものです。

私は常々、救護施設こそが社会福祉の原点である  
と思っています。どのような障害がある方であれ、  
まずは救いの手を差し延べ、永年にわたり多様なニ  
ーズに応えてきた救護施設だからこそ、取り組みの  
できる支援があり、行動指針の実践によって地域に  
おけるセーフティネットとしての重責を担っていた  
だけのもとの確信しています。

今回の各分科会での情報交換や議論により、ご参  
加の皆さまにとって、実り多き大会となりますよう、  
ご期待申しあげています。

また、せっかくの機会でございますので、時間の  
許す限り、ぜひ国際観光コンベンション都市神戸を  
お楽しみいただきたいと思います。ちょうど「港で  
出会う芸術祭神戸ビエンナーレ2013」が開催中  
です。

結びにあたり、全国救護施設協議会のますますの  
ご発展と皆さまのご健勝とご活躍を心からお祈り申  
しあげまして祝辞とさせていただきます。

神戸市社会福祉協議会 理事長 今井 鎮雄 氏  
(代読：常務理事 中川徳一郎 氏)



今井理事長が参りご挨拶させていただくべきでし  
たが用務が重なってしまいました。祝辞を預かって  
おりますので代読させていただきます。

第37回の全国救護施設研究協議大会の開催をお祝  
い申し上げますとともに、平成3年の第16回の大会  
から22年ぶりにこの神戸の地で開催されますことに  
感謝を申し上げます。そして神戸のまちへ遠路お集  
まりいただきました皆さま方を心より歓迎申し上げます。

今から18年前、平成7年1月の阪神淡路大震災は、  
神戸で最大震度7を記録し、死者・行方不明者  
4,573人、全半壊建物12万3千棟の激震災害を引き

起こしました。復旧・復興は大変厳しい道のりでは  
したが、皆さま方の多大なご支援のおかげでこのよ  
うに復興することができました。神戸市民を代表し、  
厚く御礼を申し上げます。それとともに、東日本大  
震災の被災地が一日も早く復興されますことを心よ  
りお祈り申し上げます。

さて、全国救護施設協議会の皆さまにおかれまし  
ては、日頃さまざまな障害のある生活困窮者のセー  
フティネットの役割を担うため、多岐にわたるご支  
援をされていますことに敬意を表しますとともに、  
厚く御礼を申し上げます。また近年、生活困窮者の  
多くが社会的孤立の状態にあり、既存の制度の枠組  
みでは適切な支援が行き届いていない課題が指摘さ  
れております。

このような中、全国救護施設協議会の「行動指針」  
による地域貢献も踏まえた、生活困窮者支援の取り  
組みにつきましては、大いに評価されるものです。

私たち神戸市社会福祉協議会も、つながり、支え  
合う地域福祉の推進のため、各種関係団体の皆さま  
のご支援をいただき、個人や地域の福祉課題の解決  
に取り組んでおりますが、さまざまな生活課題を抱  
える方がたの支援には、日頃から利用者の生活支援  
に取り組まれている社会福祉施設との連携がきわめ  
て重要となっております。皆さま方には今後一層の連  
携強化をお願いする次第です。

最後になりましたが、本大会のご成功と全国救護  
施設協議会のますますのご発展、そして本日ご参会  
の皆さまのご健勝を祈念いたしまして、ご挨拶とさ  
せていただきます。



## 【基調報告】

### 「今、取り組むべき生活困窮者支援～救護施設の将来展望～」

全国救護施設協議会 会長 大西 豊美

本大会は625名のご参加をいただき、過去最大の参加人員となりました。前回、近畿地区で開催した大阪大会のときとほぼ同じ参加人数だったと思います。ほんとうにありがとうございました。

#### はじめに

「生活困窮者とは」という質問をよく受けます。国語辞典では非常に貧しく、生活が苦しい方ということで表現されていますが、国の社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書では、困窮者は「経済的困窮」、「孤立」、「複合的課題」といった問題を抱える方のことを指しています。特に「孤立」については、社会問題とされ、皆さま方もよくご承知かと思いますが、未婚や非婚率の上昇、それから家族・親族や地域社会における人間関係の希薄化、個人情報保護の行き過ぎ、終身雇用制度の崩壊、長期にわたる不況など、さまざまなことが原因となっています。

新たな生活困窮者支援制度の主な対象者は、現在、生活保護を受給されていないが、生活保護に至る可能性がある人、なおかつ、自立が見込まれる人とされています。この生活困窮者問題については国、地方自治体、行政、民間、それぞれが協働して取り組むことが必要です。

平成26年度の国の予算の概算要求については、財務省によりますと、一般会計総額が99兆2千億円。要求額として過去最大となっています。厚生労働省の伸び率は3.8%。要求額はこの3分の1弱、30兆5,620億円。1兆1千億円の増となっています。

年金や医療の自然増が基本にある伸び率です。これも一昨日の新聞にも大きく載っていましたが、消費税率が4月から8%に引き上げられるようです。ただし、雇用が増えなくて、消費税率は上がったけれどもうまく社会に還元されず、国民の所得が増えないという最悪のパターンも考えられます。

救護施設には、身体・知的・精神の障害のある方、また何より救護施設の特徴である制度の狭間にあっ

て、他の施設のサービスが受けられない方は、全国でおよそ17,000人おられます。精神科病院の退院者や矯正施設の退所者、ホームレス状態であった方、DVや虐待などによる暴力被害者、多重債務による生活困窮に陥っている方々などです。

こうした方が切り捨てられるような社会にならないようにと危惧しています。今後も注視していくことが必要です。

#### I. 生活困窮者等支援に向けた国の動き

##### 1. 生活困窮者等に対する支援体制の整備

「生活困窮者等支援に向けた国の動き」につきましては、厚生労働省社会・援護局保護課の川久保課長補佐よりご説明をいただきます。また、生活困窮者自立支援室の熊木室長から生活困窮者支援制度について説明がありますので、私からは施設経営者の視点からお話したいと思います。

まず、「生活困窮者等に対する支援体制の整備」についてです。平成26年の国の概算要求の中では、新しい日本のための優先課題推進枠ということで、「新たな生活困窮者支援制度の導入」、「子どもの貧困対策支援の充実」、「地域生活定着促進事業の拡充」が盛り込まれています。

そのうちのひとつ「新たな生活困窮者支援制度の導入」は、法律が廃案となったため、モデル事業が先行している状況です。

「行動指針」の目標の中には、こうした施策にも大いに参画して、救護施設のノウハウを発揮したいということが含まれています。機能を拡充し、情報をキャッチしていき、協働してモデル事業に取り組みたいと思っています。

「子どもの貧困対策支援の充実」は、生活保護を受けられている方の子どもが大人になった時、同じように生活保護を受けられる割合が25%との調査結果があります。未来の社会を築く子ども達の学習機会や、教育を受ける機会を保障していくことは国の大きな責務であると思います。子ども達が放課後、家に帰っても誰もいないということで、居場所づくり等を手がけている社会福祉法人もあります。こうした幅広い事業展開を救護施設もよりいっそう関心を持ってすすめていただきたいと思います。

矯正施設からの退所者が、希望する地域で新たな人生を歩めるように支援することも重要です。地域生活定着支援センターの職員が増える中、救護施設と協働できる範囲はしっかり協働していき問題に取

り組んでいくことが必要です。

## 2. 社会福祉法人制度の検証

本日お話ししたいことの中核です。「行動指針」をしっかり推進することが大前提です。なぜこの「行動指針」が必要なのかというのは、先ほど川井常務理事からお話がありましたとおり、社会福祉法人のあり方が問われているなかで、救護施設の存在意義、力を発揮しましょうということなのです。

国の社会保障制度国民会議がまとめた報告書には社会福祉法人制度の見直しが盛り込まれ、中には法人の合併などを進めるようなことも記載されていますので、そのことも意識しておくことが必要です。

厚生労働省では9月27日に第1回社会福祉法人の在り方等に関する検討会が開催されました。主な検討項目は、今後の社会福祉法人の在り方の論点整理と社会福祉法人の財務諸表の効果的な公表方法です。この2番目の財務諸表の効果的な公表は、平成25年度内にしっかり話をまとめるという、近々に迫った課題となっています。

なぜ社会福祉法人にこれだけお金が残っているのか。まず、財務諸表の公開をしなさいといわれています。国の補助金によりいろいろな形で公的な事業を展開しているため、しっかり情報公開をしていかなければなりません。

株式会社が行っていないような地域貢献的な事業、制度にはないけれど法人単独として、また地域と協働して、これだけ地域に貢献していますよ、ということをしっかりアピールする、それにはまず「行動指針」を実践することです。

このあともいろいろ項目を追ってお話ししますが、直近では今のお話しているようなことをしっかり、特に法人の理事長や経営者、また施設長や職員も同じ気持ちをもって事業展開をしていただきたいと思っています。

そういう意味で、国民に社会福祉法人とはこういうものですよということを、しっかり理解していただけるような、見える化・透明化を進めていくことが大変重要です。

## II. 全国救護施設協議会の取り組み

### 1. 「救護施設が取り組む生活困窮者支援の行動指針」の着実な推進

救護施設が取り組む生活困窮者支援の行動指針を着実に推進していかなければなりません。これを推

進することによって、今お話しした社会貢献的な事業に必ず広がりをもってきます。

困窮者の支援については、長年さまざまな困窮者支援をしてきた救護施設にとっては決して看過するようなことではなく、もっとも密接に感じなければいけない問題です。それをしっかり幅を広げていくことにより、救護施設の存在意義を、社会福祉法人の存在意義を示すこととなります。

「行動指針」の普及にあたっては、事業の取り組み状況を把握するとともに、事業実施上の課題や制度改善要望を把握していきたいと思っています。

先日、行動指針の取り組み状況についてアンケートをとらせていただきましたが、すべての会員施設からご回答をいただきました。ありがとうございます。

「救護施設居宅生活訓練事業」については、平成25年8月1日現在で40.3%の施設が実施しています。これは27年度末までに100%をめざすものです。平成24年は20%ぐらいの数値であり、かなりの伸び率になってきました。

各ブロック大会にて私や行動指針を執筆された委員にいろいろご説明いただいて、ご理解が深まり実施率が伸び、大変喜んでる状況です。引き続き積極的に取り組んでいただきたいと思っています。

「今後制度化・予算化が見込まれる支援」の実施について、数字的にもまだまだ伸びは低い状況ですが、自治体の独自事業、相談支援センターなど活用して、精神保健福祉士や社会福祉士の資格がある職員が、地域の障害のある人に対して、さまざまな相談業務を行っていただきたい。その実践を期待しています。

また、地域の生活困窮者の相談では、ホームレス状態にある方などからの相談があるかと思いますが、今現時点では自治体と連携する中で、緊急支援や必要な場合には医療機関につなげる。生活困窮者自立支援法案が成立すれば、さまざまな事業が出てきますので、今からしっかりアンテナを張り地域と協働する、自治体と協働するというような事業展開をめざしていただきたいと思っています。

総合相談への対応や困窮者の生活相談は入り口です。「行動指針」の中でも重要な目標です。現在、実施しているところは少ないですが、先駆的に取り組んでいる事例などを具体的に紹介していくことで、平成26年4月ごろには皆さまに「手引書」という形でご提供したいと思っています。

地域貢献事業としての支援は多くのところで実施しているとの結果が出ています。これがしっかり基盤としてあるわけですから、利用者の地域移行に向けた3事業を手がける中で、もう一歩すすむことができれば、「行動指針」の大半の事業が数値目標に近づくとおもいます。地域移行のひとつである保護施設の通所事業は、8月1日時点で22%、相変わらず低い数値です。ただ、居宅生活訓練事業を始めれば連動するものです。

災害時における被災者の自立支援や災害時の施設機能の提供は、既に目標数値を超えています。東日本大震災の後、全救協「災害対応マニュアル」を作成しました。安全・安心な生活を提供するためにご活用いただきたいとおもいます。

最後に、さらに高度な専門性を発揮するための事業では、刑余者に対する自立支援は約34%。DV被害者等の保護と生活支援は約57%と高い数値となっています。

このように、段階を踏んで数値目標を設けており、数値目標が高い事業から順次取り組むことで数値目標が低い事業も連動して行えるような指針になっております。

さて、全社協の『月刊福祉』の9月号のトピックスで「行動指針」が紹介されました。8月21日には全社協においてマスコミとの懇談会があり、執筆者のひとりである田坂総務委員長と私とで出席させていただき、朝日新聞、NHK、共同通信、福祉新聞、毎日新聞など、十数名の報道関係者のご出席のもと、取り組みの目的、内容等を紹介しました。そのうちの一家から、実践を取材して掲載したいというお話がありましたが、もう少し数値目標がはっきりするまで待つてほしいと対応しています。マスコミも大変興味を示しています。

これからも「行動指針」について、情報をしっかり発信していき、住民に救護施設とはどのような施設なのか、生活困窮者に対して救護施設はこのようなことをしていますということを積極的にアピールしていきたいとおもっています。

次に、「救護施設の将来展望」についてお話しします。日本の福祉の中で根底となっているのが、生活保護です。その生活保護の根幹となる救護施設は、本来なくなれば幸せな国になっているかもしれませんが、必要とされています。生活保護受給者は戦後最大の人数となっており、生活困窮者も多数いる中で、ますます救護施設への期待は高まると思ってお

ります。そうした中、しっかりと存在価値を示して、他の種別の施設に負けない事業展開をしていくことがとても重要です。

今後も救護施設が今日の社会的な要請に応え続けていくためには、ひとつは社会のセーフティネットとして果たしてきた役割を強化する。それから生活困窮者の居場所としての機能を発揮する。ふたつ目として生活困窮者に対し、伴走型の支援により困窮状態からの回復を支援する、トランポリン効果という言葉が使われていますが、トランポリンに乗っているように一気にポンと跳ね上がって、困窮状態から回復するというような機能をしっかり発揮できる、そんな支援のとりくみをするのが救護施設に期待されています。

高齢となり、長い間救護施設を利用している方もおられます。実際、その人たちが地域移行することの難しさはよくわかっています。しかし、可能性のある方には自立していただくことがもっとも大事なことです。社会に戻ることができる方には実現していただく。そして次の困窮されている方に利用していただく施設となることも「行動指針」の目標です。あわせて、救護施設は困窮者に対して、総合相談を通じて生活課題を推進できる施設となることをめざしていきたいとおもっています。

各施設においては、地域のニーズや施設機能、それぞれの状況に応じて、「行動指針」に示された各事業に着実にお取り組みいただきたいとおもっています。これも先ほどの難しい利用者を無理矢理出さないというお話ではないですが、地域によってはできない事業とか、展開しづらい問題が十分あるというのは理解しています。「行動指針」は、できることからしっかり進めていただきたい、そういうお願いです。

## 2. 個別支援計画への取り組み

平成22年度の全国救護施設の実態調査で報告されたように、個別支援計画をつくっておられない施設はほとんどありません。計画を立てるだけに終わってしまうのではなく、自立に向けた実践をともなう計画になっているのかをチェックしていく状況になってきています。

個別支援によるサービスの質の向上は本日の第4分科会で討議されます。スーパーバイザーを置き、第三者評価による評価を受けて、その前にある自己評価なども行う中で見直しを図っていただきたいと

思っています。

災害対応のマニュアルはあるけれども、実際災害や事故が現実に入った場合に、本当にマニュアルどおり対応できるのか。もう一度、見直しをしていただきたいと思えます。マニュアルに沿った訓練を行っても、いざ本当に災害が発生した場合に対応ができるという検証をしっかりといただきたい。そのためには日々のリスクマニュアルに対する関心を高めていくことが必要です。

### 3. 利用者の人権を尊重した支援の推進

障害者の権利条約の批准にふさわしい、障害者支援の実践を進めていきましょう。利用者の人権を守るとともに、虐待は絶対あってはならないという意識を徹底してください。

人権を尊重した支援を意識づける。またどのようなときに利用者の人権侵害が起こるのか、起こりやすいのか。そのへんなどもしっかり日常的に意識をもっていただくことによって、かなり違ってくると思えます。

平成25年6月、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」が成立しました。施行は平成28年4月、政府は今後、基本方針を作成することとしています。差別を解消するための支援措置については、紛争解決・相談、地域における連携、啓発活動、情報収集等が図られることになっています。

### 4. 大規模災害への対応等

全救協では、福島県の難波先生にお骨折りいただきまして、「全国救護施設協議会災害対応マニュアル」を平成25年3月に作成しました。それまでに先ほどの話とも関連しますが、いざというときのためにしっかりとマニュアルを見直す中で、各施設、各法人で対応策を練っていただきたいと思っています。

一方、平成25年度は災害時の支援活動に資する積立金を全救協の中に創設しました。支援体制の充実を図るために、現地支援本部の運営費や物的支援および人的支援にかかる経費をその中で支出することを考えています。

地域主権改革にとともなう都道府県の動向の把握・対応について、最低基準の条例委任や施設整備の一括交付金化によって、これまでの基準が下げられることのないよう、各地において条例制定や地域主権戦略交付金の配分の動きについて注目していただきたいと思えます。

利用者の支援の質の低下につながる、最低基準の切り下げがないようご注視ください。そうした懸念がございましたら、事務局にお知らせいただきたいと思っています。

社会福祉法人の新会計基準の移行については、平成27年度の予算編成までに、すべての社会福祉法人が新会計基準に移行しなければならないとなっています。全社協のホームページにモデル経理規程が掲載されていますのでご活用ください。

### おわりに

繰り返しになりますが、「行動指針」の着実な推進ということを再度お願いします。生活保護の措置制度である救護施設は、社会にとって必要不可欠な施設であると思えます。先ほど述べましたように、社会福祉法人不要論があることや、NPOがこの困窮者問題については社会福祉法人より先を越して、先駆的に担っているというのも事実です。しかし、それなりのノウハウをもって、しっかりした事業展開できるのは、全救協の組織ではないかという強い気持ちをもっております。目の前の生活困窮者への支援に我々が全力で力を合わせて取り組んでいきたい。その基本は「行動指針」に沿った事業展開をしていくことと考えています。

最後に、私なりの形で締めくくりたいと思えます。

昨日、皆さんにお話をすべくこの資料を読み返し、10時ごろテレビをつけたところ、NHKで東北楽天イーグルス優勝について放映していました。

楽天がリーグ優勝したときに嶋選手が球場の人に訴えたメッセージが新聞に掲載されていました。その嶋選手のフレーズをお借りして、話を締めくくりたいと思えます。

**「今、社会福祉法人の真価が問われています。見せましょう、社会福祉法人の底力を。見せましょう、救護施設の底力を。見せましょう、救護施設の職員の底力を。」**

「行動指針」をもとに、底力を見せて、社会福祉法人の中に救護施設があるということを宣伝しながら、地域の困窮者支援に一丸となって努めてまいりたいと思えます。ご協力のほどお願いいたしまして、基調報告を終わらせていただきます。ご静聴、ありがとうございました。

【行政説明】

「生活保護行政をめぐる状況」

厚生労働省社会・援護局保護課 課長補佐  
川久保 重之 氏



はじめに

日頃より生活保護行政、特に保護施設の適正な運営にご尽力をいただきこの場を借りて厚くお礼を申し上げます。

本日は生活保護の見直し等について、今後臨時国会にて審議される予定の生活保護法の一部改正案および生活困窮者自立支援法案を中心にご説明します。

I. 「生活保護の現況と今後について」

1. 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

生活保護の見直しの説明の前にそのバックグラウンドとなる現状を説明します。

生活保護世帯数の推移をみると制度発足以降平成4年から7年、いわゆるバブル景気が終わった直後が一番底であり、その後、継続して増加しています。特に世界金融危機、リーマンショック以降、急激な伸びとなっています。

平成25年10月2日に7月分の速報値が出ており、被保護人員は2,158,946人、保護率は1.70%となっています。

2. 年齢階層別被保護人員の年次推移

年齢階層別被保護人員は70歳以上の者、次に60～69歳という層が着実に増えています。平成20年ころからは50～59歳、40～49歳のいわゆる稼働年齢層の伸びが大きくなっています。

3. 世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

高齢者世帯、母子世帯、傷病・障害者世帯、その他世帯ごとにとみると、いわゆる若年層の方々が多く含まれていると考えられる、その他世帯の伸び方が非常に大きくなっています。平成15年度から25年6月の10年間の状況をみますと、約3倍増となっています。このほかのいずれの世帯類型も、およそ1.4倍から1.7倍ぐらいの間で増えています。

その他世帯のうち、年齢階層別にみた世帯員の構成割合では、50歳以上が53.5%となっており働ける層といっても、新たな就職先を見つけようとしても、なかなか就職先が見つかりにくい中高年齢層の人たちが多い状況が見られます。

4. 都道府県・指定都市・中核市別保護率

保護率が全国的にどのような状況になっているかですが、北海道・高知・福岡のほか、都市部も非常に高くなっています。

5. 過去6年間の生活保護受給者数の推移

過去6年間の生活保護受給者数の推移では、保護人員は平成21年から23年ごろにかけ、対前年度の伸び率が大きくなっていますが、最近は、リーマンショック前の平成19年のレベルで落ち着きつつあります。

6. 保護開始・廃止人員と失業率の推移

保護開始人員と失業率の推移をみると、保護開始人員と完全失業率の動向はほぼリンクして動いています。これを見ると生活保護の動向は景気、雇用情勢、社会経済情勢との関連性が非常に強いことがわかります。

7. 生活保護費負担金実績額の推移

生活保護費の負担金は事業費ベースで、平成14年度が2兆2千億円、25年度の予算では3兆7千億円という大きな額となっています。費用のうち平成23年度でみると医療扶助が46.9%と約半分を占めており適正化の必要性について指摘されています。

また不正受給について、本来、収入があれば申告をしていただくということになってはいますが、それを申告しないまま、保護費を受け取っているようなケースが平成23年度で約35,000件、前年より約1万件増えており、金額は173億円となっています。

これまで御説明してきた状況なども踏まえて、生

活保護の見直しを行うこととしています。具体的には生活保護受給者の中に働けると考えられる年齢層の方が増えており、こうした方々に対して就労支援をしっかりとすること、生活保護費の半分を占めている医療扶助について適正化を図ること、そして、不正受給に対して厳正な対処をすることの3点を中心に法律改正と運用で対応することとしています。

## Ⅱ. 「生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像」

生活保護の制度の存在自体を否定される方はあまりいないと思います。それはいろいろな事情で生活できなくなることは誰しも可能性があることで、そのための制度として存在していることを理解されているからと考えます。

生活保護の見直しは結果として、予算が抑制されることも考えられますがそれが第一の目標ではなく、あくまで一番の目標は全額公費、税金で賄われている制度の信頼性を確保することであることを御理解頂きたいと思います。

これまでは、社会保険、労働保険など保険制度で、何らかの事情で生活に支障が生じた方に対して対応していたものが、非正規の雇用などにより保険に入っていない方が結構おられる状況になったとき、すべて生活保護で受け止めるという状況でした。

生活保護だけでなく、保険制度との間に新たな対策を講じることとセットで、生活保護の見直しに係る法案を提出することとしているものです。

### 1. 生活保護法の一部を改正する法律案について

生活保護法の一部を改正する法律案の具体的な内容についてご紹介します。

1つ目は、就労による自立の促進です。働ける方については働いていただくことが必要ですが、それに加えて、実際に働けるようになって保護から脱却することとなった場合に、新たに社会保険料や税金などの負担が発生し、その不安により生活保護からの脱却をためらうといったケースがあることがいわれています。そうしたことを防ぐためには、ある程度の手持ち金があったほうが保護脱却後の生活が安定します。そこで、就労自立給付金という制度を法律の中で定めようと考えています。

この仕組みは、就労により得た金銭は、収入として認定されますが、脱却する際に今まで収入認定していた中の一部の費用を仮想的に積み立てておい

て、支給するものです。

例えば、最低生活費が10万円で生活保護費の支給額が8万円、収入認定が2万円とします。仮に2万円のうち、1万円分を6ヶ月分遡って積み立てるということになると1万円の6ヶ月分、つまり6万円を脱却の際に支給するというものです。

2点目は健康・生活面の支援です。就労するにしても、その前に健康であることが必要であることから、常に能力に応じて勤労に励むことなど現行法の努力義務規定の中に、さらに健康の保持および増進に努めることを規定するものです。あわせて、収入、支出、その他生計の状況を適切に把握するということの文言を入れて家計管理に努めていただくことも規定することとしています。

3点目は不正・不適正受給対策の強化等です。具体的に3つのポイントがあります。1つ目として、不正受給に対して、事前に取り締まればよいのですが、なかなかそこは難しい。福祉事務所に生活保護の申請があった場合に、まず資産調査をさせていただきますがそれに加え、今回法改正の中では、さらに就労とか求職活動の状況、健康状態等もお聞きできるように、法律上の根拠をつくり、事前の調査をよりしやすくするようなことを考えています。

さらに不正受給が、保護脱却後に発覚したような場合に、今までは何もできなかったのですが、過去に保護を受給していた方についても、調査対象者とすることを考えています。

2つ目のポイントとして、不正受給を行った方に対する罰則を強化することです。不正受給したお金は当然返していただくわけですが、それにさらに上乗せをすることを可能とする仕組みを考えています。

3つ目のポイントとして、不正受給後も、保護を受給し続けなければならないという方に対する不正受給した金銭の返還方法について、今までは1回、1回払ってくださいという納入告知書を作成し、本人にお渡しして、本人がそれに基づいて振込するという手続をとっていたのですが、本人の申し出があり、本人の生活が苦しくならないということを条件に、保護費から不正受給に係る返還金を事前に調整するような仕組みを考えています。

4つ目のポイントは明らかに扶養が可能と考えられる扶養義務者に対して必要な限度で福祉事務所は報告を求めることができるようなことを規定することとしています。

### Ⅲ. 生活保護制度の運用改善等

法律改正とともに、通知等で運用面での改善をしていこうとしている内容について説明します。

#### 1. 自立活動確認書に基づく就労支援

まずは就労支援です。働ける方に対してさまざまな支援をするために平成25年5月に通知を出し、保護開始直後から脱却後まで、働ける方に対して、段階的に切れ目なく、就労自立に向けて支援する取り組みを自治体をお願いしています。

具体的には、本人が納得した上で取り組まないと効果が上がらないということがあることから、本人がどのような支援を受けたいのかよく聞き取りをし、それを自立活動確認書という書面に記入していただき福祉事務所と本人のあいだで共有したうえで、その内容に応じて、行政としては必要な支援をし、本人は必要な求職活動を行うということとしています。

平成25年8月からはハローワークへの求職活動などをしっかり行っていただいた方について就労活動促進費として1か月に5千円を支払う仕組みも創設しています。

次に、保護開始後、自立活動確認書に基づきいろいろ取り組んでいただきますが、それでも就労につながらない場合、本人のご希望はお聞きしますが、すぐに正規雇用となることを目標とするのではなく、まずは一旦働いていただくことを目指し、低額であっても就労するよう取り組んでいただくこととしています。

どうしても一度保護を受給し長くなってしまうと、生活費が賄われるので、当初の意欲が削がれてしまう傾向があります。正規雇用をめざしていても、なかなか採用されないということになると、意欲も削がれてしまいます。そこでまず、働いていただくということに目標を置くことにしているものです。

さらに職種とか就労場所についても、当初はいろいろご本人の希望があると思いますが、職種・就労場所も広げて求職活動をしていただくという取り組みを3か月から6か月の間行っていただきます。

働けるようになった段階では、平成25年8月より勤労控除についてこれまで8千円までは全額控除していたものを、その額を1万5千円に引き上げ就労意欲が継続するようにしているところです。

#### 2. 生活保護受給者等就労自立促進事業の創設

就労活動を支援するための仕組みのひとつとして、生活保護受給者等就労自立促進事業を創設しています。

この事業は、当初は平成17年度から実施していた生活保護受給者等就労支援事業を発展させたものです。

昔は福祉事務所で、この人は働けそうだったといった場合に、ケースワーカーと一緒にハローワークに同行しているところもあったのですが、行ってきなさいと言われて、本人はそのままハローワークに行つて、求職活動をしましたという証明の判子をもたらしてくるというだけの状況がありました。

ハローワークは仕事を積極的に探している方が来られる場所なので、そういう方に対する支援はしっかりできるのですが、意欲が必ずしも十分でない方がハローワークに来られても支援のしようがない。生活保護受給者に対する就労支援を福祉事務所とハローワークがそれぞれで行っている状況にありました。平成17年度からの事業はこの連携を密にすることとし、その後、その事業が「福祉から就労」支援事業」という名前に変わり地方自治体とハローワークの間で、それぞれがすべきことをきちんと書面で協定を結ぶ取り組みとして発展してきました。

今回の事業では、自治体にハローワークの常設窓口を設置する、ハローワークから福祉事務所に行つて巡回相談をするといった、より積極的にハローワークがかかわるような仕組みを取り入れています。

#### 3. 緊急雇用創出事業臨時特例基金

この基金を活用して、福祉事務所においてケースワーカー以外に生活保護受給者の方の就労を支援する専門の職員の方(就労支援員)を雇っていただき、履歴書の書き方、面接の受け方など、初歩的なところからの支援をマンツーマンで行っていただく事業を実施しているところです。

#### 4. 生活保護受給者に対する就労支援の状況

上記2、3などの運用上の取り組みにより、就労や増収が図られるなどの成果がみられています。それにより、保護費の削減効果も出ているところです。

#### 5. 就労支援員の増配置等

上記3の基金で配置している就労支援員につきましては平成25年度予算で2,200名を全国で配置でき

る予算を確保しています。これに向けて自治体で取り組んでいただいているところです。

## 6. 社会的な居場所づくり支援事業

子どもの健全育成に資する事業であり、先ほど大西会長からも話がありました貧困の連鎖を断つことにもつながるものと考えています。

具体的には進路相談、学習支援の充実を目指し高校受験のための学習支援教室を開催するというものです。ただし、単に塾的なものをやるというわけではなく、まず子どもがいる世帯に行き、その世帯が抱える課題をきちんと把握し、本人の希望も聞いたうえで教室に参加していただくことが重要であると考えています。進路相談と家庭の相談と学習支援をセットで行うことにより、効果的な取り組みになると考えています。

埼玉県が熱心に取り組まれており、そこでは学習支援の場所として特別養護老人ホームの協力を得て、会議室等を無償で借り教室を設け地元の大学生がボランティアで先生をしているとのことでした。

この教室に通っていた生徒さんたちの中から、介護職に興味をもち、その後介護の道に進もうという意欲をもった方も現れているとお聞きしています。

## 7. 生活保護受給者への居住支援

全国には空き家がおよそ757万戸があり、そのうち575万戸が十分住める状況にあります。

この空き家を生活保護受給者や高齢者の方々の住まいとして活用できないかと考えています。一般的に大家さんにしてみれば誰が住むのかというのが非常に大事で、特に家賃滞納や、近隣住民とのトラブルがあっては困ることがあります。そこで、大家さんと生活保護受給者とのあいだにNPO等の方に入ってもらい、NPO等の方は生活保護受給者と不動産業者へ同行する等、民間アパートへの入居支援やトラブルがあった場合にもNPO等の方が間に入って解決していただくことなど生活保護受給者の居宅支援を行うこととしています。

また、今までは福祉事務所から本人にお金を払って、本人から家賃を払うという仕組みが基本であったのですが、5年ほど前から、福祉事務所から直接大家さんに家賃を振り込むことができるようにしています。そういうことも大家さんに説明した上で、生活保護受給者の住まいを確保していくことを考えています。

## 8. 生活保護の医療扶助の現状

生活保護費の半分を占めている医療扶助の状況について説明します。

生活保護受給者で、何らかの医療を受けている方が約8割おられ、医療扶助費のうち、入院に係る費用が約6割程度を占めています。

年齢階層では、60歳以上の方に係る費用が7割程度を占めています。

また、精神・行動の障害、循環器系の障害の傷病に係る費用が約半分となっています。

## 9. 生活保護受給者の健康管理を支援する取り組み

生活保護受給者の健康管理を支援する取り組みでは、福祉事務所における取り組みの強化を図ることから、地方交付税による措置によって、健康管理をする専門の職員の配置ができるようにしました。

具体的には、嘱託医手当の額を平成25年度の予算で増額しているほか、ケースワーカーや査察指導員の交付税算定上の配置数も増としているので、全体として必要な人材、例えば保健師等を雇う場合の人件費にも対応していただけるのではないかと考えています。

生活保護受給者には、何らかの事情があつて働けない方が多く、例えば糖尿病、肝炎、統合失調症の割合は、国保等の加入者に比べると、生活保護受給者の比率が高くなっており、こうした状況も踏まえ健康管理の支援をすることが重要であるということです。

## 10. 生活保護レセプト管理システム(電子レセプト)の機能強化

平成23年度より電子レセプトを導入し、レセプト点検や診療報酬の請求などが効率的・効果的に行えるようになってきました。さらに平成25年度には、レセプトの抽出や分析の機能を強化し、過剰に薬剤が投与されているようなケースや、病院を頻繁に受診しているケース、長期間にわたって通院されているケースなど具体的な指導対象となり得る者を容易に抽出できるようにしました。こうしたケースに対して福祉事務所がアプローチをして、必要な指導・助言をするということを進めていくこととしています。

一方、電子レセプトを活用し、不適切な診療等が疑われる医療機関を抽出し、必要な指導につなげるような取組みを考えているところです。

## 11. 後発医薬品の使用を原則とすることの考え方

生活保護受給者には原則、後発医薬品を使用していただくこととし、平成25年5月に通知を出して、薬局において後発医薬品の使用を求めて頂く取り組みをお願いしています。あくまで医師が使っているのですよということを認めている場合で、本人が納得されたうえで使用いただくこととしています。

## 12. 生活保護受給者に対する適正受診の徹底

電子レセプトによって、例えば病院に頻繁に受診している方とか、長期入院されている方の状況とかが容易に抽出できるようになりました。しかしそれ以前から、例えば頻回受診では、平成23年度に指導の対象になりそうな約19,000人に対し指導等を行う取り組みをしており、結果として改善した方が42%ぐらいおられます。

電子レセプトは平成23年度から導入しており、若干改善の比率があがってきているのは、取り組みがしやすくなったことの1つの表れではないかと思います。

## 13. 指定医療機関に対する指導等

法改正により、具体的には生活保護の指定医療機関の指定に有効期間を導入することや、現在基本的に地方自治体が行っている指定医療機関への指導について、場合によっては国も直接指導できるようにすることとしています。

## 14. 実施機関による金融機関に対する資産等の調査

保護の要件を確認するために行う金融機関等への調査について、平成24年12月から新しい仕組みを取り入れました。従前は福祉事務所から、主に所管している地域の金融機関の支店ごとに照会をかけ、回答をいただく仕組みでしたが全国銀行協会等の協力を得て、その金融機関の本店等に照会すれば、その金融機関の各支店の状況の全てを確認していただき、まとめて回答いただく仕組みとしました。

このことにより調査範囲が広がるとともに、逆に福祉事務所にとっても照会先が減るということで事務負担の軽減にもつながっています。

## 15. 生活保護制度における自治体の体制強化等及び被保護世帯数及びケースワーカー数の推移

現在、都市部ではケースワーカー1人当たり80人、郡部だと65人という基準であり、生活保護受給者が

増加する中、ケースワーカーの配置が追いつかない状況がしばらくは続いていました。平成25年度では地方交付税上増配置がされるなど、着実に必要なケースワーカーの配置ができるよう努力しているところでありケースワーカー1人当たりの持ちケース数も少なくなりつつあります。

## IV. 生活保護基準の見直し

### 1. 生活保護基準の見直しの考え方

生活保護基準については、社会保障審議会生活保護基準部会において、専門家の先生方にご議論いただき、その意見を踏まえ基準を見直しています。

具体的な基準額については、1年でいきなり変更するのではなくて、3年間にわたり適正な基準にしていくこととしています。

### 2. 生活保護基準部会の検証結果

年齢別・世帯人員別、1類費、2類費、居住地域別の検証をしています。それぞれについて全国消費実態調査による、低所得階層の方の消費実態と現行の基準との乖離について、より消費の実態に近いような形で全体を見直すとともにあわせて物価の動向を反映した見直しをしています。

### 3. 生活扶助基準等の見直しの考え方と影響額

上記のほか、期末一時扶助等についても必要な見直しを行い、上記2と合わせて3年間で国費ベース約670億円、保護費の削減効果が見込まれています。

### 4. 生活扶助基準等の見直しの具体例

世帯構成によってどのように保護費の見直しがされるのかですが、例えば60代単身、町村部にお住まいの方であれば、月々千円の生活扶助費が増えるなど、減らすだけではなく、中にはごく一部ではありますが増える方もおられることとなります。

### 5. 生活扶助基準等の見直しに伴い他制度に生じる影響

生活扶助基準を様々な制度の支給基準等に使っているケースがあり、そうした制度の支給に影響があるのではないかとのご指摘がありますが、地方単独事業については、生活扶助基準の見直しの趣旨を理解していただいた上で、各自治体において判断していただくように依頼しています。

## V. 保護施設の運営について

### 1. 救護施設の状況

最後に、救護施設の状況等についてご説明します。全救協におかれましても、居宅生活訓練事業等に取り組み、20%から40%ぐらいまで実施率が上がっているとのことがありました。平成25年度からは最低利用人数を従来の3人から2人とすることや仮に事業実施中に地域移行された結果、それを下回る場合でも措置費の支弁対象とするというような改善も図っていますので今後とも積極的な取り組みをお願いします。

### 2. 社会福祉施設等耐震化等臨時特例基金の延長・積み増し

耐震化の特例基金は平成24年度の補正予算に計上し、地方自治体において基金の積み増しがされています。もうすでに基金を全て使い切っているところが多いとは思いますが、場合によっては若干余裕がある自治体もあるかもしれませんので、よく自治体ともご相談いただき活用を御検討頂ければと思います。

### おわりに

今回、現行の生活保護制度となってから初めての大きな改正が行われようとしています。今現在、産みの苦しみの中ですが、ぜひ見直しの内容について、皆さま方のご理解を賜り、成立後には施行についてご協力をいただけますようお願いを申しあげまして、私の話を終わらせていただきたいと思ひます。

ご静聴、ありがとうございました。



## 分科会報告

### 第1分科会報告

#### テーマ「生活困窮者支援の推進」

- 参加者数 147名
- 議長  
田坂成生（静岡県/清風寮 施設長）
- 助言者  
大西豊美（大阪府/みたと寮 理事長・施設長）  
本田英孝（北海道/明和園 理事長・施設長）
- 運営責任者  
大塚晋司（兵庫県/南光園 施設長）
- 記録係  
村川裕子（兵庫県/南光園 介護職員）  
敏蔭真実（兵庫県/南光園 介護職員）
- 受付・会場係  
廣岡順子（兵庫県/南光園 介護職員）  
小野克秀（滋賀県/滋賀保護院 ケアワーカー）

#### 【発表1】

##### 「七尾更生園における居宅生活訓練事業の

##### 実践例と今後の取り組み」

永江 元輝（石川県/七尾更生園 主任支援員）

#### （発表概要）

- ・平成17年度より、地域移行への具体的な支援がないために地域移行への意欲を低下させているのではと考え、居宅生活訓練事業を開始する。
- ・「はばたきホーム」と名付けた一戸建ての訓練棟で、専任職員の指導による家事等の基本的な生活の見直しや栄養士と連携した栄養指導など訓練参加者に応じた個別の課題やニーズに合わせた訓練プログラムを提供している。
- ・訓練を経て地域移行した方は13名。その内、長期入所者だった方はグループホームといった支援のある居住の場へ、短期入所者で障害のない方は単身生活移行をされた。
- ・地域移行後にも施設独自のサービスはしていたが、大方は大家さんや民生委員、保護の実施機関に委ねていたので移行後にトラブルがあり自殺されたという痛ましい事もあった。
- ・これらを教訓とし、関係機関と連携を図りながら施設独自のアフターサービスとして定期的な訪問や電話連絡等を行っている。

- ・七尾更生園では、安定した地域生活を継続するために就労先を確保した上で地域生活移行をしているため、退所時に生活保護が廃止になる方が多くいる。しかしその後の生活が安定していない方もおられるため、来年度保護施設通所事業を実施する事としている。
- ・しかし、生活保護を継続したまま退所される方が少ない現状は事業の取組みへの課題となっている。生活保護廃止となった方へ継続して指導等を行うことを保護の実施機関にはその必要性を理解してもらいたい。

### 【発表2】

#### 「①一時入所事業の取組みについて

#### ②利用者の地域や他種別施設等へ移行促進の取組みについて」

畑中 博 (高知県/高知市誠和園 園長)

(発表概要)

- ・平成20年から開始した一時入所事業の目的としては、一時的に精神状態が不安定になる生活保護受給者に対して、誠和園を短期利用させることにより、安定した社会生活が送れることとしている。
- ・現状、退院促進のために精神科病院退所者の入所が増えてきている。また、福祉事務所・矯正施設・県女性センター (DV等) からの要請があれば受け入れをしている。通所事業を利用している利用者が精神的に不安定になった場合にもより安定した自立生活が送れるよう一時的に利用し、居宅生活を継続できるよう支援している。
- ・施設生活であるために、集団生活が可能な方に受け入れが限られてくるのが課題となっている。
- ・他種別施設移行促進の取組みの目的としては、セーフティネット機能強化と地域生活移行支援継続のために出口のある循環型施設となることである。
- ・留意事項として、通所事業を利用している利用者が地域生活の継続が困難になった場合は再入所を行う。また、一人での生活が不安な利用者についてはグループホーム等の他法他施設サービスに移行する。要介護度が上がった利用者については、高齢者施設への移行を進める。
- ・移行までの流れとしては、本人の希望を聞き取り、協議のうえ個別支援計画を作成し、同意を得て開始となる。移行先についてはグループホームや老人ホーム、障害者施設への移行があった。どの例

もできるだけ利用者の要望に沿った形で進めている。

### 【発表3】

#### 「大阪自彊館あいりん相談室の取組み」

織田 隆之 (大阪府/三徳寮 相談室長)

(発表概要)

- ・三徳寮は利用者の70%が路上生活者であり、いろいろな事業を行っている。その中でも独自の事業としてあいりん相談室があり、失業や高齢、疾病に伴う生活障害の諸問題を抱え、あいりん地域で生活困窮状態を余儀なくされている方々に対し、生活全般にわたる相談を受け、支援することを目的としている。また、地域内外の支援者等のネットワーク作りを行い、情報の共有に努めている。事業の内容としては、生活全般に対しての相談や助言、関係機関や各団体との連携調整および情報交換、目標達成に対する必要な支援などである。
- ・あいりん地域内には簡易宿泊所や総合センターがあり多い時には2万人の男性がそこで寝泊りしながら、日雇い労働へ出かけている。仕事に行くまでの待機場所となっている。
- ・相談者数は年々、減ってきているがそのほとんどが口コミによるものであり、年齢層はほとんど変わらずに60代の方が多い。
- ・通常、相談室というのは当事者の相談依頼を行っている所が多いが、あいりん相談室の特色はいろいろな支援団体と連携しながら、その支援団体や病院、あいりん地域内の住宅関係者などと情報提供しながら支援者の相談業務を行っている。あいりん内の情報提供は100%である。
- ・今後の課題としてはワンストップ型支援体制の構築と連携を大切にしながらネットワークの維持と広がり、就労・非就労者支援体制、行政との連携を継続、開拓しながら日々、ネットワーク力、コーディネート力を高めていくことである。

### 【発表4】

#### 「東日本大震災以降の地域交流」

福尾 絹子 (福島県/福島県浪江ひまわり荘 園長)

(発表概要)

- ・平成23年3月11日に発生した東日本大震災による福島第一原子力発電所事故で入所者は同法人の9施設に分散避難する。24年3月には仮設施設に全員入所し、事業継続となる。

- ・仮施設入所後はコミュニティを回復したため、平成24年度は管理運営の復旧・復興や支援体制の確立という重点事業に取り組む。25年度は従来の施設機能の更なる再生を図ると共に、入所者の人権を尊重し健康で文化的な、また安心安全な生活が営めるように管理運営の確立、サービスの質の向上、地域福祉支援の促進事業に取り組んでいる。
- ・当施設は地域交流を大切にし、浪江町や避難地での施設への慰問、地域のイベントの参加など人と人とのつながりを大切に、徐々に交流や連携を深めていった。
- ・震災前には相談支援事業として住居サポート事業を行っていたが、震災後は特定相談支援事業として生活計画相談を行っている。
- ・今後の課題としては被災者相談に乗りながら地域貢献していくことで相談支援や災害時における被災者等の自立支援につなげていくことである。どこに住んでいても地域の一員として共に歩みながら、地域に根差した施設を模索しながら目指している。

#### 【グループ討議について】

(助言の概要)

- ・地域に対して救護施設がどのような施設か積極的に周知してもらうようアピールしていく姿勢が大事。地域の方と触れ合う機会を持つ事で自然と地域に広がり、事業展開(居宅訓練等)も行いやすくなる。施設もいろいろと事情があるが何事もまず一歩踏み出さないと事が始まらないので理解を持っていただきたい。



## 第2分科会報告

### テーマ「利用者主体の個別支援の取り組み」

- 参加者数 131名
- 議長  
越前典洋(北海道/函館共働宿泊所救護部 施設長)
- 助言者  
品川卓正(東京都/村山苑 理事長)
- 運営責任者  
森下光夫(兵庫県/アメニティホーム夢野 施設長)
- 記録係  
小畑智子(兵庫県/アメニティホーム夢野 相談員兼支援員)  
松崎真也(兵庫県/アメニティホーム夢野 相談員兼支援員)
- 受付・会場係  
西岡梨絵(兵庫県/アメニティホーム夢野 支援員)  
渡邊美郎(兵庫県/アメニティホーム夢野 支援員)

#### 【発表1】

「1分間ラポール」

外村 優樹(熊本県/真和館 介護職員)

(発表概要)

- ・真和館では平成19年度から業務改善のために、QC(クオリティコントロール)活動に取り組んでいる。平成24年度は、施設長から短時間で職員誰もが入所者から信頼を勝ち取る方法を考えよ、という指示を受けてQC活動の計画を立てた。
- ・課題の洗い出しをしたところ関わりが足りないということがわかったため、目標を「入所者と担当職員が1日1回以上短時間のさりげない関わりの時間を設ける」と設定した。実施にあたっては成功シナリオを作成し、具体的にどう1分間ラポールを進めてくか計画した。
- ・実施後のアンケート調査で、信頼関係が築けていること、来てくれて嬉しいと言われている入所者が増えたことが明らかとなった。反面、毎日居室に来られることを負担に感じている方もおられた事や、逆に関わりが増えたことで元々不満が多い方から更に不満を引き出してしまうきっかけとなってしまうケースもあった。
- ・今後のQC活動にむけて、形がないもののため効

果が分かりづらく悩むことも多かったが真剣に取り組むことで心を開いてくださる方もおられたため、とても勇気づけられた。今後も支援者としてどう有るべきなのか学び考え続けていきたい。

【発表2】

「誠幸園での個別支援計画の取り組み状況」

白石 敬大（青森県/誠幸園 介護職員）

（発表概要）

- ・誠幸園では個別支援計画について平成16年よりパソコンでの管理を導入し作成を開始した。作成については月単位でスケジュールを立てており、個別支援目標は健康に関する領域や日常生活に関する領域の項目が半数を占めている。
- ・意思疎通困難者の自己実現を目指した事例を紹介。本人からの希望要望の聞き取りではほぼ無言でおわってしまい、元々ADL面で一部介助が必要だったため健康面・衛生面に向けて支援計画を立てた。
- ・PCで作成した支援計画を通して、入所者の積極性・協調性・精神的安定の向上等が認められ効率も上がったため、これからも役立てていきたい。また、支援目標設定と説明にあたっては入所者の苦痛とならないように支援にあたっていきたい。

【発表3】

「個別支援におけるスーパーバイザーの

役割について」

近藤 幸（石川県/山陽ホーム 介護職員）

（発表概要）

- ・4年前まではADL面中心の支援計画が作られていて、利用者の希望が反映されていなかった。利用者主体の個別支援を行なうため、新たに全救協の個別支援計画書の活用を提案するが職員からは今のままではいけないのかという意見が多かった。
- ・否定的・消極的な意見を変えるため、発案者自身が支援計画を作りより利用者に寄り添える支援計画を職員全体で話し合い、職員一人ひとりが考え気づくように意識して進めていった。実践していく中で利用者が希望を言えるようになってきた。
- ・利用者の信用を得るため実践を重視したが、実践後の各職員に簡単な意識調査を行なったところ、日々の業務に追われて時間や余裕がなかったり体

制が整っていなかったりなどの課題が見えてきた。そのため、現在は個別支援の為の時間を作るため業務を見直す・利用者一人ひとりのいきいきする事を挙げて表にして少しの時間でも実施等に取り組んでいる。

- ・スーパーバイザーとして、スーパーバイザーが自分で考え気づくようにすることに留意しつつ、いつでも相談できる環境をつくりアドバイスしたり一緒に考えたりできるように心がけている。また、うまく出来ていること・できていないこと・新たに取り組みたい事を書き出し、可視化することで、理念や目標を大事にして同じ方向に向かえるように務めている。

【発表4】

「個別支援の取り組み」

向後 圭介（北海道/白石福祉園 生活指導係長）

（発表概要）

- ・白石福祉園では、近年80歳前後の認知症高齢者や障害により介護が必要な方の相談が多くなっており平均年齢も72歳と高齢化してきている。特に当施設に対して行政から単身生活が不可能な高齢者や障害者が利用する施設とイメージされていることが背景にある。
- ・個別支援計画を導入するにあたって、まず生活指導員より1ケース作成しそれを元に施設内研修を実施。また、職員にPCを使ったことがない方も居たため職員に対してPC操作の施設内研修も始めた。
- ・導入後、重度の知的障害者や寝たきりの方に対する方の支援計画が作成できない等の問題が上がってきており、利用者からも希望・要望が上がってこないため、今までの団体生活に対する規則を重視した支援から信頼関係を気づくことが課題とわかった。具体的に希望を出してもらいやすくなるため、上がっている希望・困っていることに対して早急実践を行うことで、利用者の気持ちを引き出せるようにして、職員に対して接遇講習会を行うなど工夫した。

【グループ討議について】

（発表概要）

テーマ「利用者の自立支援に立脚した支援に結びつけていくために、どのような取り組みが必要か」

・本人が望む自立を支援するために、一緒に外出して外で意見を聞いたり複数の業種で関わっていったり等で本人からどの様に話を引き出すか工夫していく。失敗しても大丈夫なように安心して挑戦出来るような環境づくりも必要といった意見が出された。

・入所者の特性を見極めて行く上で、アセスメント表を埋めていく事が結果的に利用者の特性を知ることに関わり自然と関わりも増えていくとの意見があった。

#### (助言概要)

- ・個別支援計画について、自立の支援が重要であり私達の関わり方による影響は大きい。個別支援を進めるには職員個人の能力の向上が利用者へのサービスの向上に繋がり、組織力の強化につながる。
- ・計画は目的ではなく手段である。きちんと機能しているか、モニタリングはできているか等計画倒れにならないように注意してほしい。
- ・利用者の希望・要望が入っているかどうかも大事だが、全てが実現できるものではない。特に、法律・制度・ルールなど難しいものを説明する力もプロとして必要になる。

### 第3分科会報告

#### テーマ「地域生活支援への取り組み」

○参加者数 137名

○議長

杉野全由（北海道/東明寮 施設長）

○助言者

松田昌訓（大阪府/フローラ 施設長）

○運営責任者

中村厚徳（三重県/菰野千草園 施設長）

○記録係

中西純也（兵庫県/ヨハネ寮 指導員）

川口素子（兵庫県/ヨハネ寮 看護師）

○受付・会場係

岡野明（兵庫県/ヨハネ寮 指導員）

遠藤みゆき（兵庫県/ヨハネ寮 指導員）

#### 【発表1】

「刑務所出所者等の緊急的住居確保・

自立支援対策事業への明和園の取り組み」

福田 貴仁（北海道/明和園 指導員）

(発表概要)

- ・刑務所出所者が抱える課題は生活基盤を確立する事であるが、犯罪前歴者が就職先を見つける事は容易ではない。
- ・平成18年4月刑務所出所者等総合的就労支援対策（4つの柱）について。
- ・平成19年2月成長力底上げ戦略基本構想（3本の矢）について。
- ・「緊急的住居確保・自立支援対策事業」の受託事業者として明和園を登録。委託措置費は1人当たり保護費の62.7%である。
- ・自立準備ホームへの登録をしているのは全国で明和園1か所である。
- ・更生緊急保護ケース、医療観察ケース受入の個別事例。
- ・救護施設としては、刑務所出所者等を自立準備ホームとして受け入れるのが適当であると考えている。

#### 【発表2】

「救護施設松山荘における地域生活移行及び

地域生活支援の取り組み」

深野 宏（岩手県/松山荘 副主幹兼業務第一係長）

(発表概要)

- ・施設利用者は50歳から70歳代が大半で高齢化が進んでいる。
- ・地域生活移行の取り組みとして、居宅生活訓練事業を実施。また、日中活動の場（保護施設通所事業）と生活の場（アパート、ケアホーム）を提供している。
- ・居宅生活訓練事業の今後の課題は、居宅訓練利用者と地域移行先の確保である。
- ・被災者等自立支援事業として、生活困窮者に対し相談支援や居住場所の提供、生活援助等を行う。
- ・今後の事業展開として、相談支援事業所を開所し地域で生活する方々への支援に努めていく。併せて各福祉事務所等のネットワークを活用し、生活困窮者への支援の強化に努める。

【発表3】

「居宅生活訓練事業の実施に向けて」

根岸 潤 (群馬県/太陽の家 施設長)

(発表概要)

- ・ここ10年の太陽の家は積極的に地域移行を進める事もなく、いかに施設での生活を充実させていくかという視点で支援を行ってきた。今回、「やる前から出来ないというのは理由にならない」と聞き、やろうと決めた。
- ・居宅生活訓練事業には日常生活訓練と社会生活訓練の2つの柱がある。最も重要な訓練は食事の支度であり、徹底的にこだわる必要がある。服薬管理が出来る利用者限定されるが、調理手順を職員がサポートし施設内で訓練する。また、金銭の自己管理や通院時の交通手段、症状の伝達手段への配慮、コミュニケーション能力の向上等事業の核となる訓練は施設にて実施可能である。
- ・施設内で出来る事から始め、その延長線上に制度をオプションとして利用するというのも一つの考え方である。利用者本人と施設職員がお互いに協力し合う事を大前提とし、じっくり腰を据えて事業に取り組んでいかなければならない。

【発表4】

「廃電線の剥離作業による中間的就労の

場所づくりを目指して」

北埜 琢也 (大阪府/第2港晴寮 介護副主任)

(発表概要)

- ・廃電線の大部分は中国に送られ環境問題となっている。機械の開発により安易で安全に作業をする事が可能となり、環境問題への貢献と障害者等の自立支援を目的とした取り組みが始まった。
- ・作業の特徴として、①誰にでも安全かつ簡単に作業が出来る、②共同作業・個人作業の両面を持ち合わせた訓練の場として活用出来る、③重度知的障害者の情緒安定にも繋がっている、④ぼろぼろの廃電線が一瞬の間に光り輝く銅に変化し、ちょっとした感動がある、等が挙げられる。
- ・現在、通所事業や居宅生活訓練事業の利用者が廃電線剥離作業に従事している。
- ・救護施設の機能を最大限に活用し、この廃電線剥離作業を施設内の枠を超え、地域でニートやワーキングプア状態に陥っている生活保護受給者や生活困窮者に提供し、中間的就労の場としての役割を果たしていきたい。

【グループ討議について】

(助言の概要)

- ・出来ない部分があるから利用者は地域生活に移行出来ないという発想をどうにかして脱却していく必要がある。利用者の出来ない部分をさまざまな仕組み、事業、制度で支えていく。
- ・できるできないと、するしないとは全然意味が違う。仕組みがあつてしないのと仕組みが無く出来ないのとは違う。選択肢が無くなってしまふという事。施設として、対象者が居なくとも地域生活に移行出来る仕組みを用意してほしい。
- ・「行動指針」を推進していくためには、従来の発想、固定観念を変えていかなければならない。
- ・一方で地域生活移行支援を進め、もう一方で高齢化・重度化による介護保険適用施設への要望を進める、救護施設は今後一体どの道を歩んでいくのかを考えなければならない。

第4分科会報告

テーマ「サービスの質の向上に向けた取り組み」

○参加者数 90名

○議長

芦崎康彦 (東京都/さつき荘 施設長)

○助言者

木間幸生 (福井県/大野荘 施設長)

○運営責任者

花原信昭 (滋賀県/ひのたに園 施設長)

○記録係

廣木大輔 (兵庫県/桃李園 主任介護職員)

藤本奈々 (兵庫県/桃李園 介護職員)

○受付・会場係

武田聡士 (兵庫県/桃李園 副施設長)

提中正樹 (滋賀県/さわやか荘 ケアスタッフ)

【発表1】

「浦舟園における救急対応の取り組みと成果」

伊藤祐樹 (神奈川県/横浜市浦舟園 副主任)

(発表概要)

- ・夜間の救急対応時、利用者を安心かつ安全に対応するにはどのような対策が必要なのか。現場からの声としては、家族対応や準備物、利用者情報に少し手間がかかってしまい困っている。
- ・リスクマネジメント対策として、月1回リスクマネジメント委員会を開き現場の声をそのまま取り入れて話合っている。

- ・夜間救急シミュレーションマニュアルを作成し、それに沿って行うことによってスムーズな対応ができた。
- ・マニュアルに対しても、ロールプレイをする時間を設けることによって、実際の救急対応にロスが少なくてできた。
- ・この取り組みをする事によって、スムーズな現場対応ができるようになった。
- ・今後は、この改善を元に行っていくことと、現場の声としてはケース記録だけの情報では情報不足という声もあがっているため、十分なことも不十分だと考え、今後も改善を取り組んで行きながら、職員や利用者にも安全が求められる救急対応を取り組んでいきたい。

#### (助言の概要)

- ・夜間想定という枠にとらわれず全体的に見て考えるとはどうか。
- ・嘱託医と契約・嘱託医をふまえた研修を行うことによって、さらにスキルアップになる。
- ・日頃の業務で専門的知識を高めていくことが大切であり、資質向上にあたっては、全体に消防隊などに施設の状態を把握してもらい・一緒に考えることがレベルアップに繋がる。
- ・救急対応時2名で対応していたが、他の人の安全はどうなっているのか、そこもふまえて訓練をおこなうのが大切ではないか。
- ・業務マニュアル、日常業務の中で読んでいくことがスキルアップに繋がる。
- ・いっぺん作って机の中にしまっておくのではなく、訂正を加える所は訂正を加えて、いつでも手元に置いておけるような業務体制づくりが大切。

#### 【発表2】

##### 「長野県福祉サービス第三者評価の実施と

##### その後の取り組みについて」

宮島利広（長野県/阿南富草寮 施設長）

#### (発表概要)

- ・第三者評価をするにあたって、職員と幹部との思い・認識力が違ったため、サービスの一体化が出来ていなかったことに気づけた。
- ・また、幹部だけが評価に対して理解出来ていたものの現場の職員が理解出来ていないため、自己満足という結果に終わってしまったことが、デメリットである。
- ・情報の共有の一本化を図ることによって、評価項

目は多岐にわたり、自己評価では気づきにくい点も細目にあがってきた。項目では評価の高い職員、評価を低く感じている職員の両極端があることが分析され、職員の意識の隔たりに気づけた。

- ・日々の支援・業務に追われ、ただ毎日が過ぎてゆきがちな福祉の現場には、時間がかかるとしても立ち止まって冷静かつ客観的に事業の評価をする機会はとても大切なことだと感じた。
- ・今後も第三者評価を行い、施設の意識改革のステップアップとして継続して取り入れ、継続することによって、施設の課題が明確にされる。この気づきが改善や向上の一步である。

#### (助言の概要)

- ・業者によって、評価は違うが褒めてもらうことばかりがメリットではないので、褒めてもらった部分に対しても見つめなおすことが重要である。
- ・自分達による評価と第三者による評価の違いをこれからは改めていく必要がある。
- ・評価に対して、施設長・管理職が分かっている現場の職員が分かっていないことがある。個人個人になってはいけない。
- ・データを口頭ではなく、本人に渡して周知させることが大切である。
- ・施設長や管理職だけが、第三者評価の課題について回答するだけでなく、受けていない現場の職員も理解出来る状態にしないと第三者評価を受けても意味がない。周知徹底が大切である。

#### 【発表3】

##### 「リスクマネジメントの取り組み

##### ～事故ヒヤリハットについて～」

宮脇知宏（鳥取県/ゆりはま太平園 生活支援員）

#### (発表概要)

- ・リスクマネジメントを行う際、ヒヤリハット・事故報告書の中で、ヒヤリハットの提出が各職員によって提出が偏っていたことによって情報の共有が一体化されていなかった。
- ・取り組みとして、強化月間として職員がヒヤリハットを1回は出すように取り組んでいた。また、その中で、区分を設定し、レベル0～5の区分に分けた。
- ・また、各部署が事故・ヒヤリハットをタイムリーで確認できるようにした。
- ・SHELL分析を使用したことになって、事故の現状を正しく把握出来た。

- ・また、KYK訓練を用いて、事故を未然に防止するために予測力を高める施設内研修も行った。
- ・これらを行うことによって、職員一人一人が気づくことによって施設全体のリスクマネジメントに繋がった。
- ・利用者が安全であることがサービスの向上に繋がることにも気づくことができた。

【助言の概要】

- ・SHELL分析の中でも、「なぜなぜ」攻撃をすることによって良い対応策が出る。
- ・リスクマネジメントを行う際、最終的にはサービスの質に繋がることが大切である。
- ・ヒヤリハット・事故報告書を施設長・管理職が徹底して見ているので、二次予防にも繋がりと、良いと思われる。

【グループ討議について】

- ・第三者評価のテーマについては、実際、第三者評価を受けていない施設が多く、を受けていない施設にとっては、今後職員のスキルアップのためにも受けることが重要だと言う意見が多かった。
- ・評価を受けている施設は、施設長・管理職だけが評価を受けるのではなく、現場職員を含めた評価も受けることが大切である。
- ・評価に拘らず、自分達の意見も大事にすることが必要である。という意見が出された。リスクマネジメントのテーマについては、ヒヤリハットを出すことについて、誰かのミスを責めることになってしまい出づらくなっていたり、職員でも提出する人・しない人の差があったりするので、意識づけが大事であるという意見が出された。
- ・どんな小さリスクでも、出してもらうことが前提であり、気づきが必要なので、対応策まで記入する。

第5分科会報告

テーマ「利用者のQOL(生活の質)を高める支援」

○参加者数 117名

○議長

本山雅徳 (熊本県/銀杏寮 理事長・施設長)

○助言者

難波朝重 (福島県/郡山せいわ園 施設長)

○運営責任者

嶋田博文 (和歌山県/かつらぎ園 施設長)

○記録係

山本芳枝 (兵庫県/ジョイガーデン 看護師)

野村知弘 (兵庫県/ジョイガーデン 事務員)

○受付・会場係

皆木利之 (兵庫県/ジョイガーデン 指導員)

佐用雅志 (兵庫県/ジョイガーデン 介護職員)

【発表1】

「高槻温心寮における感染症発生時の対応について」

松木まゆみ (大阪府/高槻温心寮 総主任)

【発表概要】

- ・施設利用者3名におう吐症状を確認。基本的なノロウイルスへの対応をするも、他のフロアへ感染は拡がり、職員にも感染が拡がっていく。終息宣言までの約1か月間に利用者・職員合わせて66名のノロウイルス罹患患者が出た。
- ・ノロウイルスの拡がりに伴い、利用者の日常行動の制限、施設行事の中止、職員体制を増加し、罹患患者の対応と感染症拡大防止の対応を行った。
- ・施設での集団感染症への対応を踏まえて、手洗いや消毒等の日常的な感染症対策への意識づけ、フロアごとの生活の確立、清潔区域と不潔区域の区分の徹底、部署間の連携、発生時早期の迅速な支持と対応、経験の継承が必要であることを学んだ。

【助言の概要】

- ・感染症発生時、施設によって環境や状況が異なっているため対応方法はさまざまである。共通して言えることは予防に費やすエネルギーは小さくてすむが、かかってからの復元には大きなエネルギーが必要となる。そのため予防に対するエネルギーを惜しまずしっかり注ぐことが重要である。「拭く」という業務一つでも、ただ「拭く」のではなく「点検する」という思いで行うことが職員の意識づけとして大切である。

【発表2】

「生活のリズムを整える為の取り組み

～活動支援を通して～

俵 郁也 (鳥根県/さつきの園 生活支援課長)

【発表概要】

- ・作業に対して参加意欲の湧かない利用者、居室に閉じこもって引きこもり傾向のある利用者、衛生面や精神面の支援が必要な利用者の増加に伴い、支援の在り方を検討し活動支援の取り組みを始めた。
- ・活動支援は、他者と時間を共有することを目的と

している。引きこもり傾向にある利用者に対しては日課に参加することを促し、日中誰とも話していない利用者に対しては居室内で職員が話し相手となり、衛生面で支援が必要な利用者には爪切りや耳かき、シャワー浴等の支援を行う。

- ・活動支援に対する利用者の反応は否定的な意見もあるが、活動支援があることにより結果として作業に参加している利用者があり、日常生活での充実感や自発性の獲得に繋がった。

#### (助言概要)

- ・生活支援を通じ、その人らしい生活の実現を目指した活動を行っている。利用者の声を個別支援計画に結びつけ、さらに職員側で活動支援の効果と問題という形で常にチェックし、PDCA（プラン・ドゥ・チェック・アクション）を実現している。個々の多様化するプログラムを作っていくとする努力が滲み出ていた。

#### 【発表3】

##### 「利用者の活動環境作りへの取り組み

～ QOLの向上を目指して～

國司稔生（佐賀県/しみず園 第3生活支援係 主任）

#### (発表概要)

- ・農作業を『社会生活自立支援』という名称にして作業時間・作業環境を確保。また、職員に「社会生活自立支援員」という名称をつけ専任で配置し農作業活動を行っていった。
- ・作業についてはその利用者の活動レベルにあった環境を提供する様に班分けした。
- ・利用者の参加意欲向上に向けての対応として「利用者個人が農作業にどれだけ関心があるか、どのような作業が得意かの聞き取り調査」「農作業の勉強会開催」「個人・全体の目標を設定」「作業プログラムの事前情報提供」等、行った。
- ・その結果、利用者から「働く環境が出来て嬉しい」「時間を持て余す事がなくなったもっと仕事したい」等の言葉が聞かれ、利用者の心情の変化がみられた。

#### (助言の概要)

地域社会と連携をしながら利用者の豊かな生活を提供する為の取り組みを行われていた。「利用者のレベルに合った班編成」「利用者のレベルにあった選択枝ができる」この考え方は重要である。モチベーションの高い職員の努力が利用者の地域社会への移行に結びつけば良いと思われた。

#### 【グループ討議について】

- ・「利用者の施設での生活をどのように支援していくか」については、作業への参加に力を入れている施設が多かった。各施設、感染症対策にも力を注いでいた。
- ・「虐待防止」については「無記名でアンケートを実施」・「虐待防止リストの作成」等の工夫が見られた。
- ・「利用者の社会参加の促し」については地域のゴミ拾いなどのボランティア活動施行・地域行事への参加など行っていた。
- ・「目配り・気配り・心配り（安全管理）」については誤薬委員会・ヒヤリハット委員会・苦情委員会などを設置し対応していた。



【行政説明・意見交換】  
「生活困窮者支援制度について」

行政説明：厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活  
困窮者自立支援室長 熊木 正人 氏  
意見交換進行：救護施設における生活困窮者支援に  
関する特別委員会委員長 本田 英孝

■本田委員長

本日は大変お忙しい中、熊木室長のご臨席を得ることができました。本当にありがとうございます。

今回、我々に与えられた時間は60分という短い時間です。皆さま、熊木室長のお話を十分に聞きたいと思しますので、時間配分は熊木室長の説明45分、そのあと15分、私が皆さまを代表して、2～3質問する形で進めたいと思っております。よろしくお願ひします。

■熊木室長

はじめに

最初に、全国的な仕組みである生活困窮者支援制度というものが、動きだそうとしているということを申し上げます。



その制度の中身や考え方を理解していただくため、最初に背景や現状を説明します。

生活保護の方が、現在日本で戦後の混乱期を含め、史上最も多い人数となっています。その数字は引き続き上昇しています。

10年前は、その他の世帯と言われる方は1割に満たない状況でした。生活保護を受ける方は高齢であるか、母子世帯であるか、傷病・障害の世帯か、このいずれかで9割以上でした。しかし、その他の世帯、10年前ではカテゴリーをしていなかった方が世帯数として3倍に増え、全体としては2割弱になっています。

その他の世帯の中には言うまでもなく、働くことができる年齢層の方が含まれています。改めて、就労支援について考えていかなければならないと思っています。

一方、その他の世帯と言いましても、実は50歳以上の方が5割以上となり就労支援と一口に言っても、そう容易ではありません。個別に丁寧な対応を取ることが必要です。

生活困窮者支援制度

この生活困窮者支援制度というのは、生活保護に至る前の方に対する支援を強化しようとするものです。

生活保護について非常に国民の関心が高まる中、一体どうなっているのだという批判の声も多くあり、生活保護制度の見直しだけでは問題は解決しないと厚生労働省は考えました。

なぜか。現在、非正規雇用の方は35.2%、3分の1を超えた方が非正規雇用です。年収が200万円以下の給与所得の方々も徐々に増え、全体の4分の1に迫る勢いです。生活困窮に至るリスクが、今の日本社会では増えています。

もう少し広げてみますと、高校中退の方が5万人、中高不登校者は15万人、高校不登校5万人、ニートの方60万人、引きこもりの方26万人。こうした方々は、今は生活に困窮していない方もいらっしゃるかもしれませんが、若い時代に社会から孤立をして、やがて生活困窮に至るリスクをもっています。

社会的に孤立している方と申しあげましたが、こういう経済状況の変化に加えて、社会全体が大きく変わってきている。地域のつながりとか、自治会とか、そうしたわかりやすいところからはじめ、家族のつながり、さまざまな地縁・血縁といったものが徐々に薄らいできた。そういう日本社会になってきました。

仕事上でも非正規雇用で、職場での人間関係も希薄になりつつあります。仕事を通じたつながり、地域を通じたつながり、家族を通じたつながり、こういったものが徐々に日本社会で薄くなっている。その結果、極端なケースで言えば、日本では自殺者が3万人弱と非常に多い国になっています。よく孤立死という報道もされています。日本経済や社会が非常に変わってきている。これは十分注意しなければいけません。

それに対し、今までも生活困窮者を支援する仕組

みはありましたが、いずれも一部の地域、あるいは各分野がばらばらで、例えばホームレスの支援をしている人がある。あるいは家計の相談という多重債務に対する支援をしている人がある。あるいは就労支援をしている人がある。しかしながら、全体的、包括的な対応にはなっていない。

そこで、第2のセーフティネットを築いていこうというのが、今回の改革の趣旨です。今までは第1のセーフティネットと最後のセーフティネットである生活保護制度とで右肩上がりの日本社会では対応できました。企業は安定した雇用を提供し安心して働くことができました。働いていれば、例えば配偶者と子ども2人～3人は養うということが十分にできました。

第1のネット、これは保険という仕組みです。保険は一般的には問題がないという状況があって、仮に問題が生じたときは保険の中からお支払いしましょう。リスクをみんなで分散しましょうという仕組みです。いわば、この網から漏れる方というのはあまり多くないという想定です。

日本社会では第2のネットは、広く張りめぐらされておりません。そこでもし第1のネットから抜け落ちてしまうという方がいますと最終的に第3のネットの生活保護で受け止めるのみです。

見えない社会保障という言葉があります。日本社会では企業でも、従業員を養うという形で生活の保障をしてきました。公共事業もありました。地縁も強かった。地域のつながりも強かった。家族のつながりも強かった。こういう社会であれば、全て見えない社会保障として個人がいろんなリスクが生じたときに、それを支える方向で機能していました。

しかし、企業も体力が落ちる、地縁も薄らいできている。このままでは全て生活保護で対応しようということになります。

一方、資産や所得があるうちは、原則として生活保護は受けられません。全部預貯金を使い果たし、車も売るという事態になって、ようやく生活保護の要件に合致する。こういう仕組みでほんとうによいのだろうか。日本社会には自己責任という言葉があります。誰もが困窮しないように一生懸命がんばっているから、大きなセーフティネットをつくる必要はない。そこに税金をかける必要はない。

国民に聞いてみたら、「困窮している人があるので助けてくれませんか」と言ったなら、「それは助けたほうがいいでしょう」という話になると思いま

す。

しかし、本当に税金を使い、仕組みをつくり、構造的に対応しますかと聞かれると、「えっ、税金があがるのですか。そこに税金を投与するのですか。日本では1千兆円も借金があるのですよね」となかなか合意が得られない。そこはみんながんばっているのだから、最後は生活保護があるのだから、がんばってやりましょうよ。このため今まで全国的な制度がなかったのではないのでしょうか。

しかし、経済や社会がこれだけ変わってくると、そうは言うてはいられなくなり、第2のセーフティネットを強化するしかない。これが国の今回の改革の結論です。

現在、厚生労働省では3つのことを同時に進めています。①生活保護基準の見直し、②生活保護法の改正。生活保護にもやはり不正受給の問題があります。医療扶助が無駄なく使われているのかという問題もあります。こういったことにも当然対応していくし、生活保護の中でも就労支援というものを、しっかりと位置づけていこうじゃないかというのが生活保護法の改正です。そして、最後は生活困窮者自立支援制度、新しい法律の作成です。

この3つを同時に行うことで、重層的なセーフティネットをつくり、困窮される方をお支えするという仕組みをつくらうと考えています。

### 生活困窮者自立支援法案

改めて、生活困窮者自立支援法案についてお話しします。

この法案は、先の通常国会に提出をいたしましたが無効になりました。

しかし、衆議院においては与野党6党が賛成可決しています。国会でも一定のご意思はもうできているということで、秋の臨時国会が15日から開催されますが、この法案を生活保護法の改正法案とあわせて提出したいと思います。必ず成立いただくようお願いしていきます。

この法案は生活保護手前の方々に対する支援を強化するのが趣旨です。ただし、生活保護制度においても、今日申しあげる仕組みは全て同様につくり現場では一体的に運用するようにしていきたいと思っています。

全国で自立相談支援事業という、新しい相談事業、就労支援事業を行っていきます。

実施主体は、福祉事務所設置の自治体であり、都

道府県および市です。鳥取県、島根県、広島県では町村でも福祉事務所があり、その場合には町村です。

実施主体は自治体ですが、直営で行うことも社会福祉法人などに委託することも可能です。

この事業と住宅についての手当、これを必須事業として恒久制度化します。

次に、自治体は任意の事業として困窮している方に対するさまざまな支援を展開することができるようになります。その中には基礎的な就労訓練を行う就労準備支援事業、住所がない困窮者に対して一時的に衣食住の提供を行う一時生活支援事業、その他、家計の相談や子どもへの学習支援、こういったものも継続的にできるようになります。

そして、よく中間的就労といわれますが、法律上は就労訓練事業という名称にしています。こういった働き訓練する場を各地で広げていきます。法律上はそういった場を行政が認定をするという仕組みを盛り込んでいます。

法案がこの臨時国会を通りますと、次のバトンは地域に渡ります。自治体で体制を組んでいくということになりますので、しっかりとした体制を組んでいただくということが、これからの大きな課題になります。

これが制度の全体像です。自立相談支援事業が事業の要になり、さまざまな支援を提供していくということです。生活困窮者は複合的な課題や多様な課題を抱えており、さまざまな支援が必要です。単にハローワークに行ってくださいというわけでもない、就労支援だけすればいいというわけでもない、生活も考えなくてはいけない、住居のことも考えないといけない、もしかしたら子どもの学習支援まで考えなければいけない。複合的・包括的な支援体制を組んでいくということが必要です。

この制度をつくるにあたって審議会ができ、その中で報告書が平成25年1月25日にまとめられています。新しい困窮者制度がめざすものに「つながりの再構築」があります。この制度は単に困窮している人を救いましょうということではありません。日本の社会構造自体が徐々に変化してきているということに対応していこうという話ですから、地域全体を見直して、地域の中で生活困窮者が住みやすいような社会をつくることも視野にしています。

もう少し新しい制度の特徴を理解いただくために、報告書にある3つの支援の形を説明します。

この新しい制度では、包括的・個別的な支援をす

べきと考えています。生活困窮者は多様な状況、複合的な課題を抱えています。それに対して今までの福祉制度はやや縦割りの状況があります。

困窮者については、先ほど申しあげたように生活保護制度があります。しかし生活保護以外の方に対する包括的な仕組みがなく、縦割りの制度の中ではうまく対応できない方がいます。

例えば、障害が疑われるけれども手帳をもっていない方、40代でリストラにあって数年たって、何度も就職活動をして、そのたびにうまくいかず、ついに引きこもってしまった方。こうした方は社会的に孤立していきます。しかし今の福祉制度では対応がうまくできずに、あるときゴミ屋敷だということ役所に連絡がきたとします。そこで初めて対応します。障害福祉制度でも介護保険制度でも受け止められない状況がありました。そこで、いろんな複合的な課題を抱えている生活困窮者の方に、包括的な体制を組んでいきましょう、縦割りでなく、制度の狭間におかれている人たちを救う仕組みをつくりたいと思っています。

2番目の早期的・継続的な支援。多くの場合、困窮されている方は、みずからSOSを発することができない。自分で役所に行き、「ちょっとここ困っているんで、ここを何とかしてくれ」って言えるような人は、きっとハローワークに行き就職されています。しかし多くの方は、ご自分では困窮状態、あるいは課題というものをほどこことができない状態になっています。どこに行っても相談してよいかもわからないと思います。そういった方にはこちらから出向いていく積極的な姿勢が求められます。また、問題が複合化する前に、できるだけ早く対応すれば、それだけ自立の展望も開けると思います。

困窮者の状況というのは、地域によって全く違います。生活保護率が高い地域もあれば、低い地域もありますし、社会資源としてどういう資源があるのかも地域によって違います。救護施設がある地域もない地域もあります。

そこで、この仕組みが法律としてできるのであれば、それから先は地域で官民協働で考えていくことが必要になっていきます。社会福祉法人同士が連携することもあるかもしれません。

一つの法人では、一定のノウハウはあったとしても、包括的なノウハウはないかもしれない。就労支援が得意なところもあれば不得意なところもある。いろんな強み、弱みが法人によってあります。従っ

てさまざまな民間企業がネットワークを組む必要がある。当然フォーマルな支援だけではなくてインフォーマルな自治会とか民生委員とかボランティアとか、全部このネットワークに入ってもらって、そういう地域を創造していくことも必要です。

自立相談支援事業がその際の要となり、全国の自治体でこれが必須事業になります。福祉事務所を設置する自治体は全国に900ありますが、すべての自治体で自立相談支援事業を行うことを考えています。

住宅の手当は今も行われています。これはリーマンショック後にできました。まず、住所がないと履歴書が書けないので、会社はどこも雇ってくれません。しかし残念ながら、これは基金事業であり今年度末で終期を迎えることになっています。

来年度も延長すべく要求していますが、毎年毎年、基金延長の手続きをとって国会にもお願いをしてようやくつながっている状況です。

しかし、この手当を使った人の6割はしっかりと就職をされている実績がありますので、恒久的な位置づけにしようと考えています。

就労については、いくつかポイントがあります。一般就労に近い方は、ハローワークがどんどん個別の支援を展開して、早期に就職をしていただくことが重要です。しかし、生活保護を受給されているその他の世帯で50歳以上の方が5割以上という状況では、そう簡単に一般就労ができるという状況ではありません。朝起きることができない、昼夜逆転してしまっている、生活習慣が整っていない、通勤することができない。こうした色々な状況の方に就労に向けたステップをつくって、まず日常生活の自立という基本的なところから訓練するのが就労準備支援事業です。自治体が行いますが、民間に委託することもできます。

それでもおそらく、一般就労に届かないという方がいる。そこで働く場を広げていくのが中間的就労です。そういう人は、自分はもうこの世の中の役に立たないといって、ほとんど自尊感情を喪失されている場合があります。それが地域の公園の清掃事業に従事することで、自分は働くことができる。それに地域の役にも立つ。そういう状況まで回復したときに、次のステップを考えましょう。そうやって一般就労がもしかしたら可能になるかもしれない。展望が開けてくる。こういう仕組みを考えています。

就労準備支援事業というのは、障害福祉の就労移

行支援事業にあたるものです。訓練をして、有期で一般就労への力を基礎からつくる。

注意点がひとつあります。就労準備支援事業などは、費用は国と自治体で持ちあうことになります。

しかし中間的就労については、例えば障害者手帳をもっていない困窮者、その方の働く場でもありませんので、そこに公費を投入してしまうと、それは障害者手帳をもっていない方のお給料自体を、国・自治体が支払うということになってしまいます。

公費を払いますと、ここにさまざまな事業者が参入し、場合によっては労働搾取が起きるのではないかとの懸念もあるため、公費は支出しないこととしています。ただし、立ち上げの支援については補助金を出したり、税制優遇とか、優先発注を行う等、ありとあらゆる間接的な支援をしていこうと考えています。

一時生活支援事業というのは、ホームレスの方に対するシェルター事業が自治体で行われています。さまざまな形態がありますが、今回はそれを法定化、恒久制度化にします。つまり、住所がない、住居をもっていない方に対して、3ヶ月ぐらいを上限に衣食住の提供を行う。この3ヶ月の間に早い方は就労していただく。そうでなくても、少なくとも次にどのような支援をしていくかということを、自立相談支援事業でアセスメントし、分析して、次のプランにつなげていくことで自立を図っていきます。

現在、法案の成立に向けた動きに並行して全国68の自治体でモデル事業が展開されています。概算要求をしている中では平成26年度はこの68団体をもっと増やしていきたいと思っています。平成27年度からは全国900団体で行いたいと思っています。この数を来年度増やしていくべく予算の要求をしています。

自治体ごとに新しい体制が組まれますので、そこにぜひ、救護施設の方がたにご参画いただきたいと思っています。

## 社会福祉法人の在り方検討

厚生労働省でも社会福祉法人の在り方の検討が始まっています。社会福祉法人に対する国民の見方が徐々に変わってきています。特に、特別養護老人ホーム等で内部留保が多いことが報道されております。

内部留保は特別養護老人ホーム等の問題であるといっても、社会福祉法人全体の改革として考えられていますので、当然、救護施設にも影響があります。

まず社会福祉法人、あるいは救護施設の実態というものをご国民の皆さんに知っていただく。それはおそらく私どもの責務でもあり、そして皆さま方が地域でどれだけ国民の皆さんに知っていただくかということも重要です。

その中で平成25年4月、全救協は「行動指針」をつくられました。きわめて迅速で、素晴らしい動きだと思います。4月の時点ではまだ法案は閣議決定されていませんでした。国会に提出されてもありませんでした。その段階で救護施設として「行動指針」をつくって、そして積極的な行動をしていこうではないか。生活困窮者への支援という分野で積極的な役割を果たしていこうじゃないかということで、数値目標も定められていることは大変すばらしく、ぜひ実践をすすめていただきたいと思います。

地域の生活困窮者支援のネットワークに入り、地域に開かれた施設をめざしてください。ぜひ循環型の施設を目指してください。

新しい制度の下では、相談事業と連携していただきたいと思います。理想的には相談事業そのものを受託していただきたいと思います。そして、必ずやっていただきたいのは中間的就労です。社会福祉法人の本旨として、検討していただければと思います。

さらに包括的な支援体系をつくるといっても、この法律だけではやはり足りない。制度ができれば必ずその制度では対応できない部分が出てきます。例えば困窮した人が今そこにいるからといって、食べ物をお分けするとかそういうことは役所では難しい。民間であれば機動的にそれを行うことも、可能かもしれません。

## 最後に

困窮者はみずからSOSを出せない方が非常に多く、待ちの姿勢ではなくて積極的にアウトリーチすることが必要です。待っているとは始まらない。社会と経済が変わって、今多くの困窮者が地域にいます。100人定員の施設の場合、100人に対応することも、貴重な社会資源の提供となっていますが、さらに地域の中にはより多くの困窮者がいます。そういう人たちのために広がりのある積極的な展開をしていただくことを期待しています。



## <意見交換>

**本田委員長**：中間的就労が今後ポイントになるとおもいます。その就労の場について、具体的にはどのように想定されていますか。

**熊木室長**：困窮者を支援するためには、入り口の整備だけではなくて、出口をつくっていくということが課題で、全ての社会福祉法人で中間的就労を検討していただきたいと思っています。

理想的には地域課題を解決するようなものであるのが理想です。

例えば、農業の担い手がない、あるいは山が荒れている。しかしそこを保養する人がいない。あるいは公的ないろんな施設の修繕が間に合っていない。こういう地域的な課題を抱えているケースにおいて、農業の担い手がないのであれば、農業に従事することで生活困窮者の働く場にもなり、地域課題を解決する場にもなる。まさに地域で循環するような仕組みを考えよう。これはただ施設だけでできるのではなくて、自治体とタイアップしてとりこんでいただきたいと思っています。

今回の資料を拝見しましたら、みなと寮さんで電線の選別をされているという資料がありました。その地域にいる困窮者の働く場をまずつくる。最初のステップとしてはとても重要な試みだと思います。

**本田委員長**：次の質問です。生活困窮者自立支援事業、民間委託も考えられるという説明がありました。業者の選定に対しまして、救護施設を含む社会福祉法人が参画すべきと考えています。

NPOが先に出てきて、あとから社会福祉法人が出てくるという現状があり、どのような選定基準が想定されているのか。それから事業所にはどのような期待をしているのか。この2点についてお聞きしたいと思います。

**熊木室長**：例えば自立相談支援事業というのは、自治体の事業で、それを委託するという構成です。介

護保険や障害者福祉は指定制度でありこれらとは違います。ただ要件は基本的には緩やかな、さまざまな主体が参画が可能になるような要件を考えていきたいと思っています。

特に大切なのは、相談に対して包括的な対応がとれるということです。その中に就労支援も含まれてくると思います。

自治体を選ぶといっても競争入札により安いところが受注したというので良いのかと、個人的には思います。ぜひ自治体と話し合いの場を設定して、参画してください。その中で社会福祉法人の強みを理解してもらうことが大切です。そのためには地域に開かれた展開を考えながら、自治体と建設的に話し合っていくということが重要だと思います。

**本田委員長**：3つ目の質問です。包括的な相談支援というお話がありました。既存制度による相談支援、例えば地域包括支援センターや障害者相談支援事業、保護施設の通所事業による相談支援事業との連携はどのように考えているのか、お聞きしたいと思います。

**熊木室長**：今でも福祉の相談事業には例えば地域包括支援センターがあります。ケアマネ事業所もあるし、障害の相談支援事業所もあり、さまざまな資源があります。その中でこの新しい相談事業というのは、複合的な課題を抱え制度の狭間にいるような方が中心になり、うまく役割分担をしていくことが重要になります。

包括的な相談支援だと申しあげましたけれども、

その相談支援事業所だけで完結するとは思えませんので、逆に言えば、地域全体で包括的な体制を組んでほしいと思います。

高齢者や障害者であっても、障害だけの問題ではなくて、他の課題を抱えていたりする場合があります。そういうときに新しい相談事業所では問題をほどこき、この部分は障害の相談事業所でお願いします、ここの部分は包括でお願いします、この部分はうちでやりましょうと、そういう総合的な調整を行ってほしいと思います。

結論として、地域全体のネットワークの中で活躍していただきたいと思います。

最後に、救護施設は社会にとって必要不可欠な資源であり、行き場のない方が多くいることを多くの国民はご存知ではない。

救護施設の存在をもっと多くの国民の皆さんに知っていただき、評価される施設になってほしいと思います。また、そこで働く職員の方もプライドをもっていただき、施設利用者だけではなく、地域に開放された、積極的な展開をされる救護施設となってください。厚生労働省としては、こうした救護施設を応援する役所になりたいと思っています。

**本田委員長**：最後に、大変力強いお言葉をいただきました。厚生労働省に、救護施設を理解していただく方がいらっしゃるというのも、我々にとってはこれからも励みになると思います。

以上をもちまして、行政説明・意見交換を終了いたします。

## 厚生労働省

### スプリンクラー設備の設置基準 — 居宅生活訓練事業は例外 —

平成25年12月27日、「消防法施行令の一部を改正する政令等の公布について」が消防庁次長より発出され、現在延べ面積が275㎡以上の救護施設に設置が義務付けられているスプリンクラー設備について、原則として延べ面積にかかわらず設置することが義務付けられる見込みとなった。

全救協では、居宅生活訓練事業のような本体から切り離して別棟で地域移行の利用者支援をしている施設については、障害程度区分4以上の人は少ないため、別棟単体で設置義務の有無を判断していただきたい旨の要望を総務省消防庁に伝えていた。その成果があり、平成26年2月6日開催された障害者施設等火災対策検討部会（第4回）では、居宅生活訓練事業を行う居宅の取扱いについて、「居宅生活訓練事業は、救護施設において居宅生活に向けた生活訓練を行うとともに、居宅生活に移行可能な対象者のための訓練用住居（アパート、借家等）を確保し、より居宅生活に近い環境で実体験的に生活訓練を行うことにより、施設に入所している被保護者がスムーズに居宅生活に移行し、継続して居宅において生活できるよう支援することを目的とされ、対象者も居宅において生活を送ることが可能であると認められる者であることから、各居宅の実態に応じて、入居形態が一般の共同住宅と変わらないものにあつては（5）項口として取扱うことが適当と考えられる旨を周知する」とされた。

関連情報は全救協No.143号の5頁に掲載しているのでご参照いただきたい。

## 厚生労働省

### 障害者権利条約 1月20日に批准、 2月19日に発効

現地時間（アメリカ・ニューヨーク）の1月20日、国連大使が国連事務総長に批准書を寄託した。1月22日に公布、発効は2月19日（寄託の日から30日目）。

「障害者権利条約」は、あらゆる障害のある人の尊厳や権利を保障することを目的として、平成18年12月13日に国連総会で採択、平成20年5月3日に発効された。障害者の人権や基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進するため、障害者の権利を実現するための措置等を規定している。1月20日時点で、140か国・地域が批准しており、

日本は141番目の批准となった。

第185回国会（臨時会）において平成25年12月4日に承認（「障害者の権利に関する条約の締結について承認を求めるの件」）、平成26年1月17日に閣議決定（国会で締結された条約を憲法第7条に基づき公布のための内閣の助言と承認を行うもの）をされている。

## 厚生労働省

### 社会福祉法人の在り方等に関する 検討

平成26年2月20日、社会福祉法人の在り方等に関する検討会（第6回）が開かれ、イコールフットイングおよび福祉人材の確保について議論された。

社会福祉法人が担うことが期待される支援例として、低所得者支援等では①生活保護受給者の自立支援、②生活困窮者に対する支援（就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の実施等）、③貧困の連鎖を防止するための子どもの学習支援、④刑務所出所者への福祉的支援、⑤ひきこもりの者への支援が挙げられた。また、福祉人材の確保についての論点として、社会福祉法人はどのような人材確保に向けた取組を進めて行くべきか、福祉人材の確保の効果的な取組を促進するためにはどのような方策が考えられるかが示された。

今、社会福祉法人は非課税扱いにふさわしい地域貢献や運営の透明性の確保が求められている。今後もこの検討会の動向にご注視いただきたい。

## 厚生労働省

### 「障害児・者に対する障害者福祉施設従事者等による虐待防止の再徹底について」（通知）が発出

厚生労働省（社会・援護局障害保健福祉部）は平成26年1月16日、障害福祉課長通知「障害児・者に対する障害者福祉施設従事者等による虐待防止の再徹底について」を、各都道府県・指定都市・中核市宛に発出した。

この通知では、千葉県障害児入所施設等において利用者への虐待が日常的に行われていた事案が発覚し立入検査等を通じた調査が行われていることを踏まえ、各市町村や障害者支援施設等に対してマニュアル等の関係資料を改めて周知するとともに、虐待防止体制の構築・充実等を図るよう一層の指導・助言を行うことを求めている。

## ブロックだより 北陸中部地区救護施設協議会 近畿救護施設協議会

全救協では、平成25年度に、「救護施設が取り組む生活困窮者支援の行動指針」を策定しました。救護施設が取り組む生活困窮者支援について「行動指針」という形で明文化して、目標値を定めて実践しています。

前号143号の「ブロックだより」から、各施設が「行動指針」にかかげる事業実践にあたり参考としていただけるよう、実践事例等をご紹介します。今回は、北陸中部地区、近畿地区からのレポートです。

### 北陸中部

## 独自事業による生活困窮者支援への取り組み

旭寮（長野県） 施設長 西村 行弘

### <はじめに>

全国的なホームレス問題を受け、平成14年より生活困窮者支援への取り組みを始めました。当初はホームレスの方が中心でしたが、その後さまざまな生活困窮者の方を支援するようになりました。

この支援は、救護施設の一時入所事業とは別の独自事業として取り組んでいます。緊急性があり、生活保護を受けられないケース、DVや犯罪被害者等の人目に触れてはいけないケース、警察や消防等からの直接依頼、施設の定員が満たされている場合等々、一時入所事業を含んだ入所が難しい場合に対応しています。

この独自事業は、入所利用者事業費の目的外使用となります。しかし生活困窮者の支援のため、社会福祉法人の資源は積極的に地域のために活用すべき、との考えからこの事業に取り組んでいます。

### <事業内容>

#### (1) 整備・備品等

入所スペースとは別の場所に2名定員の居室を設けました。会議室を間仕切りし、トイレ・シャワーを設置、その改修費用は約300万円でした。その他、ベッドや寝具、テレビ、電気ポット、洗濯機等を備えました。

#### (2) サービス内容

食事の提供（糖尿等、持病の食事にも対応）や相談、通院や手術等の付き添い、生活必需品や日用品の提供、寝具等のクリーニング等です。

#### (3) 生活費

生活保護が認定された場合等、支払いが可能な場合に支払って頂いています。生活費の額については、新たな居住で生活する資金を少しでも貯められることを想定して決めています。

- ・ 利用料 1日 300円
- ・ 食費 1日 1,100円（朝250円、昼450円、夕400円）
- ・ 合計 1日 1,400円

※食事は施設の給食より提供していますが、実際は1日約1,600円かかっており、不足分は施設が負担しています。

#### (4) 居室の様子

定員は2名です。



トイレおよびバスルーム



出入口



居室

### <実績>

現在まで、利用人数70名（男性66名、女性4名）、平均年齢54.9歳（17～86歳）となっています。滞在日数は平均64.5日、最長滞在日数は258日です。健康状態は良好な方が大半ですが、糖尿や高血圧のかたも散見されます。支援前住居は野宿や車内生活のかたが大半ですが、病院や旅館、知人宅等もあります。利用経路は福祉事務所が大半ですが、地域生活定着支援センターや警察からの依頼もあります。

### <事例>

- (1) Aさん 男性60代半ば 平成16年～ 利用29日間
- 利用に至る経緯：D市で就労、結婚し3人の子をもうける。保育園の長男を交通事故で亡くし、酒におぼれ離婚、会社も解雇。人間不信に陥り、D市の山中で9年間野宿生活。地域住民からの依頼で支援を開始。
- 支援の状況：生活保護受給手続きをする。県営住宅を探す。

- 利用後の状況：一人暮らしを始める。生活に最低限必要な物資は提供する。年金未払い金の受給をして、その後平穩に生活をされている。

概説：9年間野宿生活をされていた方です。この様に当初はホームレスの方の支援が殆どでした。生活保護を受給し、アパート等で新たな生活をスタートするといったケースが多く見られました。

- (2) Bさん 男性50代前半 平成22年～  
利用258日間

○利用に至る経緯：高校中退後、父親の土木建築関連の仕事をする。20代前半のとき車の窃盗でE刑務所に2年間服役。その後窃盗を繰り返し、F刑務所2年間、G刑務所10年間（3回）、H刑務所約4年間、I刑務所3年間、J刑務所3年半の間服役。J刑務所出所後、金が尽き、職を探すためK市に来る。数日野宿したが倒れ、地域住民の通報で病院へ搬送、支援を開始する。

○支援の状況：若干の知的障害が疑われる。性格は穏和で素直。就労を希望し頻繁にハローワークに通われる。生活保護の存在を知らず。その後認定を受ける。

○利用後の状況：アパートでの一人暮らしを始め、生活に必要な物資を提供。K市の授産施設も利用され、その後現在まで平穩に生活されている。

概説：前科8犯、成人になり27年間に約25年間服役していたかたを支援したケースです。また利用期間も最長です。年齢を重ねてからは食料品の窃盗が殆どで、生きるために窃盗を繰り返していたと思われます。この様に、高齢で若干の知的障がい疑われ、生きるために食料品等の低額の窃盗を繰り返しているかたの支援が大変増えてきたことを実感しています。

- (3) Cさん 女性10代後半 平成20年～ 利用44日間

○利用に至る経緯：L市の駅で警察署が少女を保護。氏名、年齢、住所等不明、見た目は中三ぐらい、所持品ほとんどなし。警察からは記憶喪失と告げられる。

○支援の状況：警察では全国の行方不明者を照会するが手がかり無し。ある日突然名乗った名前から京都の高校生と判明。父親が車で迎えに来られた。

○利用後の状況：家庭でのトラブルで家出し、記憶喪失は偽装。その後問題なく生活され、本人からは定期的に連絡がある。

概説：18歳未満で氏名も判らない等の理由で生活保護が受けられなかったケースです。また救護施設の入所用件である年齢18歳以上を満たさず、警察から直接依頼を受けたケースでもあります。独自事業の利点として、この様にさまざまなケースに対応できることがあげられます。

### <刑余者への支援>

生活困窮者の支援を続けるなか、比較的高齢の刑余者のかたが増えてきたことを実感しています。

実際、全国の刑務所では、ここ10年間で65歳以上の高齢受刑者が約4倍以上になったそうです。高齢者犯罪の多くが低額な食料品等の万引きであり、生活苦から、まさに生きる為の犯罪の繰り返しとなっています。また受刑者の2割以上が知的障害者の認定を受けていますが、健常者と認定者の間の若干の知的障害者を含めると5割以上の方が障害があるという報告もあります。このボーダー的存在のかたは社会保障の存在を知らない場合も多く、生活困窮から容易に抜け出せないとも考えられます。この方々の支援に社会福祉法人が積極的に関わることが必要であると思います。その活動の一部を紹介します。

#### (1) 研修

長野県救護施設協議会では県内7施設が集まり、生活困窮者、とりわけ刑余者の支援について研修を行いました。ここで感じたのは、刑余者支援で一番のネックとなるのは罪を犯したことのある者に対する

抵抗感です。施設長、現場の職員にかかわらずこの抵抗感があり、普段見かけることのない者を受け入れ、本当に大丈夫なのだろうかという声を多く聞かれました。積極的な刑余者支援には、まず抵抗感の払拭が必要だと感じました。

#### (2) 刑務所の見学と情報交換

そこで刑余者支援するために、まずは現況を良く知ることから始めなければとのことで、県内の救護施設、高齢者施設、障害者施設や地域生活定着支援センターと合同で長野刑務所の見学と刑務所との情報交換会を行いました。

ここで感じたことは、予想よりも高齢者が多く、また介護を必要とする人も少なくないことでした。

なお、受刑者の介護は受刑者が行っているとのことでした。長野県も全国と同様犯罪の高齢化が進み、その多くが食べ物の万引き等であり、また出所後受け入れ先が無いことが犯罪を繰り返す一番の原因と分かりました。

### <展望>

この独自事業や刑務所の見学等を通し、刑余者を含む生活困窮者への支援で第一に必要なことは、宿泊と食事です。そこからさまざまな社会保障の支援に結びつけることができます。

全国には約6万の成人の福祉施設があり、救護施設に限らず多くの施設・事業所が社会福祉法人の資源を活用し支援に関われば、生活困窮者への支援に向けた大きな力添えになると思います。

## 近畿

# 廃電線剥離作業による 中間的就労の場所づくりを目指して

救護施設千里寮 施設長 木島 初正

この報告は平成25年10月に行われました、第37回全国救護施設研究協議大会第3分科会で当法人の第2港晴寮が発表したものを基に、その後成立した生活困窮者自立支援法との関連性を踏まえ作成させていただきました。

### 1. 廃電線剥離作業への取り組みの経過

従来、極細の廃電線は剥離する機械が無く、国内

で処理するのは大変なコストがかかるため主に海外(中国)へ運ばれ、燃やして被膜を分離し銅線を回収するという手荒な手法がとられ、大気汚染の要因にもなっていると聞きます。

その現状を憂いた在阪の工作機器事業者が、独自にコンパクトな極細線を剥離できる機械を開発し、近くの障がい者作業所で試したところ、今まで積極的でなかった知的障がい等の利用者が、自ら進んでこの作業に従事するようになり、作業工賃も以前の作業と比べ3～5倍と跳ね上がりました。

これらの情報を入手し、早速当法人の第2港晴寮と千里寮で剥離機を借用し、作業訓練として実施しました。取り組みやすく体力も要らず、そのうえ工賃が今まで行ってきた「内職」的な作業と比べ割高

なため、評判は上々でした。

## 2. 廃電線剥離作業の魅力

1. で述べましたように、他の作業には興味をさなかつた障がい者が意欲的にこの作業に取り組み、軌道に乗り順調に継続している事例がいくつも紹介されています。私も直感的に「この作業はいける」と思いました。その理由として次のことが考えられます。

- ①誰にでも安全かつ簡単に作業ができる。
- ②作業者の状況により様々な工程を組み合わせ、協働作業として行える。
- ③簡単な作業の繰り返しで意識を集中することができ、情緒安定につながる。
- ④機械を使用し、ゴミのような廃電線が一瞬に光り輝く銅線に変わるので、ちょっとした感動が生まれる。
- ⑤従来の内職的な作業より高い工賃が期待できる。

## 3. 救護施設第2港晴寮での取り組み

第2港晴寮では、平成25年2月からこの作業に取り組み、現在、施設入所者6名、通所利用者を含め地域の生活困窮者6名の計12名の方が従事されています。作業時間は1日4～5時間でひとりあたり平均月1～2万円程度の作業工賃を支給しています。作業担当職員は専任でひとり配置し、作業指導だけにとどまらず就労自立に向け、それぞれ個別の状況に応じた幅広い支援を行っています。

今まで自宅に引き籠もっていた方が、この作業を通して時間を守って作業所に来ることが習慣化され、また他のメンバーとコミュニケーションをとることが徐々にできるようになってきています。

(作業風景)



(廃電線剥離機) →

## 4. 中間的就労の場所づくりを目指して

### ①就労準備支援事業への活用

この事業は、稼働能力はあるが種々の要因により閉じ籠もりやニート状態に陥っている人が何とか殻を打ち破り、社会参加に繋がって行くことを主眼とするもので、日常生活自立から社会生活自立へと導くものです。まさに私どもも救護施設が培ってきたノウハウを遺憾なく発揮できる事業ですが、上述しましたように1台の機械で複数の者が協働できる電線剥離作業は、就労意欲を喚起するとともに時間を守り、他者と円滑にコミュニケーションを取るための訓練として最適です。

### ②就労訓練事業（中間的就労）への応用

この事業は、就労準備支援事業を終了後も一般就労へ結びつくことが困難な人を対象とし、日常的な支援をしつつ最終的には就労自立を目指すものです。

就労意欲を喚起しながら、従来の作業よりも高い収入を得て自らの生活費の一部に充当することにより、自立心を少しずつでも高揚させ、次のステップへと段階的に引き上げて行くのに廃電線剥離作業を応用することができます。

なお、電線を剥離する機械は高価でこの事業を導入するにあたっての大きなネックになりますが、都道府県から就労訓練事業としての認可を受けることができれば、初期費用として助成される可能性があります。

以上のように、当施設で取り組んでいる廃電線剥離作業は、「行動指針」でいう「今後制度化・予算化が見込まれる事業等による支援」の「中間的就労の場の提供」、「就労支援」として位置づけられますが、生活困窮者自立支援法施行後は、制度に則った事業として展開することができます。

私どもはこの廃電線剥離作業を核として、地域の生活困窮者の就労準備支援から中間的就労の場所づくりへ、そしてさらなる自立を目指して支援して行きたいと思います。

# 活動日誌



## 12月

12月4日(水) 第2回救護施設における生活困窮者支援に関する特別委員会(於:全社協)

12月4日(水) 第3回理事会(於:全社協)

## 1月

1月29日(水) 第3回救護施設における生活困窮者支援に関する特別委員会作業委員会(於:全社協)

## 2月

2月5日(水) 第2回調査・研究・研修委員会(於:商工会館)

2月18日(火) 第2回制度・予算対策委員会(於:全社協)

2月20日(木) 第4回救護施設における生活困窮者支援に関する特別委員会作業委員会(於:商工会館)

2月25日(火) 第2回総務・財政・広報委員会(於:全社協)

## 3月

3月5日(水) 第3回救護施設における生活困窮者支援に関する特別委員会(於:全社協)

3月5日(水) 第4回理事会(於:全社協)

## インフォメーション

### 平成26年度 全国救護施設協議会主催の研修会等の予定

平成26年度における全国救護施設協議会の総会・大会・研修会については、下記の予定となっております。

○総会

日時:平成26年4月22日(火) 会場:東京都・全社協会議室

○平成26年度救護施設経営者・施設長会議

日時:平成26年4月22日(火)～23日(水) 会場:東京都・全社協灘尾ホール

○第38回全国救護施設研究協議大会

日時:平成26年10月23日(木)～24日(金) 会場:愛知県・メルパルクNAGOYA