

**救護施設が取り組む生活困窮者支援の
行 動 指 針**

平成 25 年 4 月

全国救護施設協議会

目 次

「行動指針」の目的	2
「行動指針」の推進に向けた基本的な考え方	3
救護施設として取り組むべき生活困窮者支援	5
実践例示	17
参考資料	
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（平成 25 年 1 月 25 日）概要	26
全国救護施設協議会・救護施設における生活困窮者支援に関する特別委員会 委員等名簿	31

「行動指針」の目的

◆社会的な課題となっている生活困窮者支援

近年、経済雇用情勢の悪化に伴い、生活保護受給者が急増しており、210万人を突破しさらに増加し続けている状況にある。こうしたなかで、生活保護受給者や経済的困窮に直面している人びと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も指摘されている。永年、さまざまな障害のある生活困窮者を支援してきた救護施設において、今日の状況は決して看過できないものである。

◆救護施設における利用者以外の生活困窮者への支援

本会では、平成19年4月に「救護施設の機能強化に向けての指針」を示し、会員施設におけるセーフティネット機能の強化、地域生活移行支援機能の強化を推進してきた。現在、各地の救護施設では、地域生活支援事業等の制度を利用して、あるいは法人・施設独自の地域貢献の取り組みとして、利用者だけに止まらず、施設退所者や地域の生活保護受給者・生活困窮者への支援を展開している。これらの取り組みは、今後の生活困窮者支援を考えるうえで、大いに評価されるべき内容といえる。

◆社会の要請に応えられるか、救護施設の存在意義が問われている

平成24年7月に示された「生活支援戦略」中間まとめでは、支援体系確立に向け、①経済的困窮者・社会的孤立者の早期把握、②初期段階からの「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢の構築、③民間との協働による就労・生活支援の展開、④「多様な就労機会」と「家計再建＋居住の確保」等の新たなセーフティネットの導入の検討、⑤ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化、⑥「貧困の連鎖」の防止のための取組、⑦「地域の力」を重視した基盤・人材づくりと政策の総合的展開、の7つの事項について検討を進めることとされている。これらの要請に、救護施設としていかに応えていくか、制度の転換期にあつて救護施設の存在意義が問われているといえる。今こそ、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、取り組むことができる支援があり、その実績を社会的にも示していくことが必要である。

◆救護施設における生活困窮者支援を推進するための「行動指針」

そこで、本会では救護施設における生活困窮者支援のあり方に関して、各施設で取り組む「行動指針」を示すこととした。地域の生活困窮者への支援に関して、制度による事業、法人・施設独自事業による事業に分けて、段階的に事業の実践例を示した。とくに、「①すべての施設が取り組む事業」として示した各事業については、救護施設が地域の施設として果たすべき責務と捉えていただき、まだ実施していない施設においては、必ず取り組まれることをお願いしたい。また、すでに事業を実施している施設は、さらに高度な専門性を発揮する事業への取り組みをめざし、地域のセーフティネットとしての役割とその可能性を高めていただきたい。

「行動指針」の推進に向けた基本的な考え方

◆救護施設が取り組む生活困窮者支援の分類

「行動指針」には、救護施設が有する機能・役割等を生かした生活困窮者支援のあり方として、

1. 救護施設の機能として制度化されている支援
2. 予算事業として救護施設および運営法人が実施できる事業や、今後制度化・予算化が見込まれる事業等による支援
3. 地域貢献事業としての支援

の 카테고리に分けて分類し、具体的に取り組む事業を示している。

◆地域のニーズや施設機能等に応じて段階的に推進

さらに、それぞれの 카테고리ごとに、段階別に

- ①すべての施設が取り組む事業
- ②救護施設が取り組みをめざす事業
- ③さらに高度な専門性を発揮する事業

のフェーズに整理し、あわせて各施設で支援を行う際の参考に資するよう、実践例を示した。

◆各事業の推進に向けた目標

各フェーズでの事業の取り組み状況について、次の目標を設定する。各施設においては、生活困窮者支援の推進に向けて、ご協力をお願いしたい。

- ①すべての施設が取り組む事業

行動指針に示されたすべての事業について、平成 27 年度までに、すべての救護施設において実施する。

- ②救護施設が取り組みをめざす事業

行動指針に示されたいずれかの事業について、地域のニーズ等も踏まえ、平成 27 年度までに、「救護施設の機能として制度化されている支援」は全体の 70% 以上、そのほかの支援は全体の 50%以上の救護施設において実施する。

- ③さらに高度な専門性を発揮する事業

行動指針に示されたいずれかの事業について、地域のニーズや施設の運営法人の有する機能・資源等を踏まえ、平成 27 年度までに、全体の 30%以上の救護施設において実施する。

◆「生活支援戦略」（中間まとめ）と「行動指針」との関連

「生活支援戦略」中間まとめでは、支援体制として、地方自治体がNPO法人や社会福祉法人等の民間と協働し、就労・生活支援事業を展開することが求められている。そのなかで示されている事業に関して、救護施設で取り組むことができる支援としては、次のようなものが考えられる。

- 『あらゆる生活困窮者の居場所としての機能を発揮する』
 - 地域社会から孤立しがちな生活困窮者が社会の中で再建していくため、救護施設がその機能を発揮し、社会経験の機会の提供等を通じ社会的自立・日常生活自立を支援する。
- 『あらゆる生活困窮者に対し伴走型支援態勢を構築しトランポリン機能を発揮する』
 - 様々な生活上の困難に直面している生活困窮者に対し、相談・カウンセリングや各種サービスにつなぐ等、その人の抱える背景に寄り添って個別のかつ継続的に適切な支援が行えるよう、救護施設の持つ専門性を活かした伴走型支援を行う。
- 『あらゆる生活困窮者に対し総合相談を通じ生活課題解決の推進をする』
 - 経済的困窮のみならず、高齢・障害・虚弱等の複合的な課題を抱えた生活困窮者に対し、救護施設で従事する社会福祉士、精神保健福祉士及び介護福祉士の専門性を活かし、地域生活や日常生活の確立を支援する。

◆「行動指針」に示された事業の着実な実施を

一方、平成24年10月に本会が実施した各施設における生活困窮者支援に関する取り組みの状況を調査した結果、すでに多くの救護施設では、地域の生活困窮者に対するさまざまな支援が行われていることが明らかになっている。

「行動指針」では、「生活支援戦略」中間まとめに示された支援や、すでに各地の救護施設で行われている実践例を参考にしながら、救護施設で取り組む事業を各カテゴリー・フェーズに分類している。各施設においては、地域のニーズや施設機能等、それぞれの状況に応じて、各カテゴリーに示された事業を着実に取り組んでいただきたい。

**救護施設として取り組むべき
生活困窮者支援**

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援にかかる事業等について（整理表）

① 救護施設の機能として制度化されている支援	② 予算事業として救護施設および運営法人が実施できる事業や、今後制度化・予算化が見込まれる事業等による支援	③ 地域貢献事業としての支援
<p>すべての救護施設が必ず取り組む事業 A</p> <p>①-A 1)一時入所事業による地域生活困窮者の緊急保護支援 2)救護施設居宅生活訓練事業による地域生活支援 3)循環型セーフティネット施設として機能するため、利用者の地域や他種別施設への移行推進 【すべての事業の実施： 平成27年度達成目標値 100%】</p>	<p>②-A 1)地域との連携による総合相談への対応、総合相談支援センターへの協力（路上生活者への生活相談、精神科病院につなげるための支援、等を含む） 【事業の実施： 平成27年度達成目標値 100%】</p>	<p>③-A 1)地域住民との交流事業 2)施設機能の地域への開放 3)施設退所者、生活保護脱却後の人への自立支援(次の機関につなぐまで) 【すべての事業の実施： 平成27年度達成目標値 100%】</p>
<p>救護施設が取り組みをめざす事業 B</p> <p>①-B 1)保護施設通所事業による、地域生活移行者の生活安定にかかる居場所確保と相談支援 2)救護施設配置の精神保健福祉士・社会福祉士による地域の精神障害者への支援 3)サテライト型施設(入所、通所)による地域生活困窮者の居場所確保と相談支援機能の強化 【いずれかの事業の実施： 平成27年度達成目標値（全体で）70%】</p>	<p>②-B 1)救護施設の運営法人による居宅生活移行支援事業(無料低額宿泊所) 2)家計・生活指導 3)中間的就労の場の提供、就労支援 4)災害時における被災者等の自立支援 【いずれかの事業の実施： 平成27年度達成目標値（全体で）50%】</p>	<p>③-B 1)生活困窮者の居場所づくり 2)生活困窮者への訪問型支援(アウトリーチ) 3)生活困窮にある子ども世帯への生活支援 4)災害時における施設機能の提供(福祉避難所、等) 【いずれかの事業の実施： 平成27年度達成目標値（全体で）50%】</p>
<p>さらに高度な専門性を発揮するための事業 C</p>	<p>②-C 1)総合相談支援センター 2)自立準備ホーム 3)DV被害者等の緊急一時保護所 4)パーソナルサポート 【いずれかの事業の実施： 平成27年度達成目標値（全体で）30%】</p>	<p>③-C 1)地域の関係施設・機関との協働による包括的な総合相談支援機能の拠点づくりと地域の支援ネットワークの構築 【事業の実施： 平成27年度達成目標値 30%】</p>

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援 1-A

1 救護施設の機能として制度化されている支援

A すべての救護施設が取り組む標準事業

- ◎ 救護施設は生活保護法に基づく生活扶助はもとより、自立支援機能の一層の強化を図り、利用者の地域生活移行を積極的に支援します。
 - ◎ 救護施設利用者の地域生活移行を支える、地域のあらゆる関係機関、社会資源と連携し、生活、就労、社会的自立を支援します。
 - ◎ 救護施設が担ってきた利用者支援スキルの蓄積を生活困窮者支援の関係機関と共有し、施設機能の活用を促進します。
 - ◎ 救護施設が常に社会の要請に応え、循環型セーフティネット施設としての機能を維持、発揮するため、他法他施策による支援につなぐ連携を強化します。
- ※ 上記の目的推進のため、すべての救護施設は既に制度化されている以下のすべての事業に取り組みます。

1. 一時入所事業による地域生活困窮者の緊急保護支援
2. 救護施設居宅生活訓練事業による地域生活移行支援
3. 循環型セーフティネット施設として機能するため、利用者の地域や他種別施設等への移行促進

目標：すべての事業について平成 27 年度までに 100%の救護施設で実施

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援 1-B

1 救護施設の機能として制度化されている支援

B 救護施設が取り組みをめざす事業

- ◎ 救護施設から地域生活へ移行された利用者が地域に定着し、生活、就労の安定継続を支援するため、施設退所後も伴走型支援を実施します。
 - ◎ 地域生活移行者の新たな居場所づくりに必要な支援を実施します。
 - ◎ 地域の生活困窮者の相談支援機能を強化し、専門施設機能とネットワークを活用して、自立生活を支援します。
 - ◎ 他制度による関係事業と連携した生活支援拠点の構築により、生活困難に陥ることを防止する支援対策実施に協力します。
- ※ 上記の目的推進のため、救護施設は既に制度化されている以下の事業への取り組みをめざします。

1. 保護施設通所事業による、地域生活移行者の生活安定にかかる居場所確保と相談支援
2. 救護施設配置の精神保健福祉士による地域の精神障害者への支援
3. サテライト型施設（入所、通所）による地域生活困窮者の居場所確保と相談支援機能の強化

目標：上記の事業について平成 27 年度までに 70%の救護施設で実施

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援 2-A

2

救護施設・運営法人が予算事業として実施したり、今後制度化・予算化が見込まれる事業等による支援

A

すべての救護施設が取り組む標準事業

- ◎ 生活困窮者対策として既存の支援制度を活用して展開が期待されるもの、または近い将来に制度化が予想される事業について、救護施設およびその運営法人が先駆的に取り組みます。
 - ◎ 救護施設の持つ生活保護受給者および生活困窮者支援にかかる専門機能を活用し、地域の関係機関、社会資源と連携して、今後制度化が検討されている「総合相談支援センター」設置に積極的に参画協力します。
 - ◎ 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」報告書において求められている社会福祉法人の生活困窮者支援における地域貢献事業を推進します。
- ※ 上記の目的推進のため、すべての救護施設は制度化が検討されている等の以下のすべての事業に取り組みます。

1. 地域との連携による総合相談への対応、総合相談支援センターへの協力
2. 路上生活者をはじめ地域の生活困窮者への生活相談、医療機関への連携支援等の協力

目標：すべての事業について平成 27 年度までに 100%の救護施設で実施

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援 2-B

2

救護施設・運営法人が予算事業として実施したり、今後制度化・予算化が見込まれる事業等による支援

B

救護施設が取り組みをめざす事業

- ◎ 救護施設を運営する社会福祉法人はその社会的使命に鑑み、地域の生活困窮者の支援に対する制度活用に積極的に取り組むとともに、今後制度化が見込まれる事業についても円滑な実施に協力します。
- ◎ 生活困窮者を標的にした貧困ビジネスによる人権侵害・自立阻害が蔓延しつつある中、救護施設を運営する社会福祉法人はその社会的使命に鑑み、生活困窮者の権利を尊重した自立支援対策を率先垂範し、不当な貧困ビジネスの防止に努めます。
- ◎ 生活困窮者の生活・家計再建支援として、アウトリーチによる生活相談や家計管理の相談等により安定した生活継続を支援します。
- ◎ 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」報告書で示されている就労支援、とりわけ中間的就労の場を提供するため、救護施設の機能の活用や、一般企業等との連携による中間的就労の場の創成に努めます。
- ◎ 災害被災地における生活困難者に対し、施設及び運営法人の機能を活用した被災者等自立支援や総合相談支援に協力します。

※ 上記の目的推進のため、救護施設は制度化が検討されている等の以下の事業への先行した取り組みをめざします。

1. 救護施設の運営法人による居宅生活移行支援事業(無料低額宿泊所)への取り組み
2. 家計・生活指導を通じて生活再建を支援
3. 中間的就労の場を提供し、就労支援を通じて経済的自立、社会的孤立防止
4. 災害時における被災者の自立支援

目標：上記の事業について平成 27 年度までに 50%の救護施設で実施

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援 2-C

2

救護施設・運営法人が予算事業として実施したり、今後制度化・予算化が見込まれる事業等による支援

C

さらに高度な専門性を発揮するための事業

- ◎ 国の掲げる生活困窮者支援における中核的な機関として位置付けられた「総合相談支援センター」設置に救護施設および運営法人が主導的に関わる等、地域貢献事業として専門的機能の活用に取り組みます。
 - ◎ 地域生活困窮者に対する総合的相談支援とともに、包括的・継続的な伴走型支援を展開する等、施設・運営法人の専門機能を活用した総合的生活支援を行います。
 - ◎ 刑余者の自立生活支援やホームレス・DV被害者に対する緊急保護等の支援機能を高め、行政や他の専門機関との連携により居場所の確保、社会生活への復帰を助長する専門機能をさらに高めるよう努めます。
 - ◎ 生活困窮者の抱える様々な課題に対応できる、個別的・継続的・包括的に支援を実施する機能を整備し、ワンストップ支援に協力する拠点「パーソナル・サポート・サービス（PS）事業」の運営に参画します。
- ※ 上記の目的推進のため、救護施設および運営法人はさらに高度な専門機能を整備、活用して以下の事業への取り組みをめざします。

1. 地域生活困窮者に対する包括的支援拠点（総合相談支援センター等）の設置
2. 刑余者に対する自立支援（自立準備ホーム等）
3. DV被害者等の保護と生活支援（緊急一時保護所等）
4. パーソナル・サポート・サービス（PS）への取り組み

目標：上記の事業について平成27年度までに30%の救護施設で実施

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援 3-A

3 地域貢献事業としての支援

A すべての救護施設が取り組む標準事業

- ◎ 救護施設は地域社会で対応が困難な人々に対し、その生活課題解決に向け先駆的・開拓的な取り組みをします。また、地域社会の再構築や街づくり、地域の活性化に向けて中心的な機能を果たし地域貢献をします。
 - ◎ 救護施設が地域福祉の中心的拠点として、あらゆる地域住民との交流を行い、救護施設への理解を深める活動を促進します。
 - ◎ 救護施設が地域の社会資源の一つとして、施設の資源や機能を地域に開放する等地域社会との連携を強化し、地域社会で孤立している人々の「居場所」として集える場所の機能を発揮します。
 - ◎ 救護施設から地域へ移行した施設退所者や生活保護脱却後の人々に継続的に支援を展開し、貧困を防ぐ機能を発揮します。
- ※ 上記の目的推進のため、すべての救護施設は地域貢献事業として以下のすべての取り組みをします。

1. 地域住民との交流事業
2. 施設機能の地域への開放
3. 施設退所者、生活保護脱却後の人々への自立支援

目標：すべての事業について平成27年度までに100%の救護施設で実施

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援 3-B

3 地域貢献事業としての支援

B 救護施設が取り組みをめざす事業

- ◎ 救護施設は地域社会とのネットワークを構築し、経済的困窮・社会的孤立した人々を早期に発見するとともに、住みなれた場所、暮らし続けたい場所で安心して暮らせるよう伴走型支援をします。
- ◎ 救護施設は生活困窮者に対し、緊急一時的な宿泊場所として機能を提供し衣食等日常生活に必要なサービスを提供します。さらに、救護施設の持つノウハウ・専門性を発揮し再度社会生活にリトライ出来るよう支援を展開します。
- ◎ 救護施設は地域の中で生活課題を抱え孤立している人々の自立を助長するために、救護施設の専門職員(社会福祉士・精神保健福祉士)が訪問型支援をします。
- ◎ 救護施設は生活困窮状態にある子ども世帯に対し、学習支援や日常生活習慣確立のための支援をします。
- ◎ 救護施設は災害時に施設機能を提供し、地域社会における災害拠点としての機能を発揮します。

※ 上記の目的推進のため、救護施設は地域貢献事業として以下の事業への取り組みを目指します。

1. 生活困窮者の居場所づくり
2. 生活困窮者への訪問型支援
3. 生活困窮にある子ども世帯への学習・生活支援
4. 災害時の施設機能の提供

目標：上記の事業について平成 27 年度までに 50%の救護施設で実施

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援 3-C

3 地域貢献事業としての支援

C さらに高度な専門性を発揮するための事業・先駆的事业

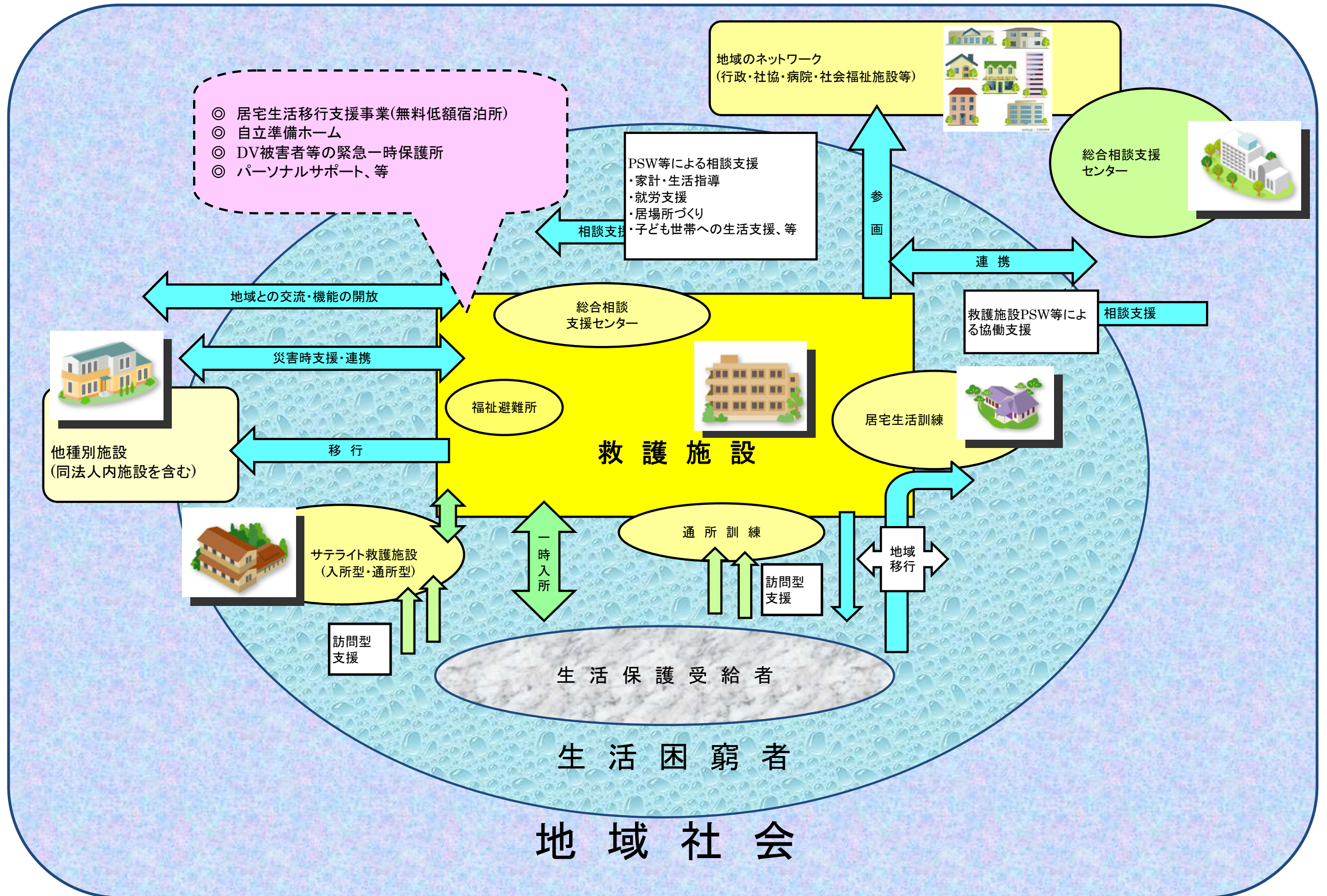
- ◎ 救護施設は地域社会で生活する生活困窮者に対し、他機関との連携・協議を綿密に行い、就労支援はもちろんのこと社会貢献活動やボランティア活動への参加等多様な形態での社会生活自立を支援します。
- ◎ 救護施設は、地域の関係施設・機関とともに、同一敷地または近隣に生活困窮者の総合相談支援の窓口をはじめ、介護、障害、児童の相談支援機能も兼ね備えた拠点を設置し、地域のネットワークにも参画しながら、地域福祉の中核的役割を担います。

※ 上記の目的推進のため、救護施設は地域貢献事業としてさらに高度な専門性を発揮し以下の事業を手掛けます。

1. 地域の関係施設・機関との協働による包括的な総合相談支援機能の拠点づくりと地域の支援ネットワークの構築

目標：上記の事業について平成 27 年度までに 30%の救護施設で実施

救護施設として取り組むべき生活困窮者支援にかかる事業イメージ



实践例示

1 救護施設の機能として制度化されている支援

A すべての救護施設が取り組む標準事業

実践例示

一時入所事業

- ・施設の空ベッドを活用して、地域に暮らす救護施設退所者の一時的な生活改善のほか、緊急保護や精神科病院退院者の体験入所などに利用する。また、利用者の状況に応じて、その後、措置入所に移行する。
- ・不安に陥った地域の精神障害者が、日常生活を安定させるために利用する。
- ・暴力団からの脅迫行為や、DV等からの緊急避難として利用する。
- ・災害等に伴い急に住居を失った人が一時的な生活の場として利用する。
- ・行旅病者等の緊急保護として利用する。

救護施設居宅生活訓練事業

- ・施設の外に訓練用住居を確保し、生活、就労、社会的自立訓練を実施する。
- ・施設生活が長期にわたる入所者も事業を利用することで、他の利用者の地域生活への意欲助長につながり、施設全体で利用者の地域移行が進む。
- ・地域資源を活用することで、円滑な地域移行が進むとともに、地域との連携の幅が広がり、職員の支援スキルの向上にもつながる。
- ・居宅生活訓練事業によって地域移行をした後に、通所事業を利用することで、継続的な伴走型の支援につながる。
- ・施設が借り上げた近隣アパートに居住し、日中は施設に通い生活全般の支援を利用しながら、1年など一定の時間をかけて、施設へ戻るか地域で居住移行するかの選択をする。

利用者の地域や他種別施設等への移行促進

- ・セーフティネットの受け皿として、地域生活移行可能な新たな利用者受入れ（事業継続）のために、長期滞留を防止し出口のある循環型施設とする。
- ・救護施設退所者について、地域生活の継続が困難となった場合には、再び施設入所による支援を行う。
- ・施設退所を希望するものの、ひとり暮らしが不安という利用者の気持ちに寄り添い、グループホーム等の他法他制度サービスに移行推進する。
- ・要介護度が上がった利用者については、高齢者施設等への移行、養護老人ホーム、食事付きマンション、介護療養型施設等への移行を進める。
- ・増加傾向にあるホームレス、触法者等の利用者を対象に、地域の関係機関と連携しながら、就労支援、住居支援等の自立支援を行い、地域移行、社会的自立に取り組む。
- ・利用者の状況に応じて、家族や措置機関と相談のうえ、介護認定を実施し、特別養護老人ホーム等への入所手続きへつなぐ。

1 救護施設の機能として制度化されている支援

B 救護施設が取り組みをめざす事業

実践例示

保護施設通所事業

- ・地域生活移行した救護施設退所者や地域の生活困窮者が事業を利用することで、生活、就労、社会的自立の助長につながる。
- ・安定した地域生活定着を支援するための通所型生活支援、相談支援のほか、アウトリーチによる相談支援や不安定要因（地域、就労等）への介入支援を含めた支援の展開が可能となり、総合的・地域生活支援拠点としての機能を発揮することができる。
- ・地域移行した利用者に、定期的、随時の訪問（相談）指導を実施し、地域生活を支える。地域の社会資源につなぐまでの間は、訪問指導を継続する。
- ・居宅生活訓練事業から退所した人が通所事業へ移行し利用する。
- ・施設で提供する作業、給食、相談支援を行なう他、居住アパート等を訪問し、生活全般の相談支援を行なう。
- ・施設退所者や地域で暮らす精神障害者が事業を利用することによって、地域の中での孤立化・引きこもりを防ぎ、居場所づくり・仲間づくりを通じて疾患再発や体調変化に早期対応する。
- ・金銭管理、定期居宅巡回、施設サービス利用、交流スペース設置、通院付添い、退所者対象の行事企画等、日常生活全般にわたる支援を提供する。
- ・余暇の過ごし方がわからず、ギャンブルやアルコールにのめり込む人や、対人関係が薄くネガティブな考えに捉われ、引きこもりや抑鬱状態になる人が利用することで、その歯止めの部分を担うことができる。
- ・事業をとおして地域移行者と地域住民との交流を進める。
- ・生活リズムが整えられ、生活状況把握や相談支援等により不安や悩みの早期解決が図られ、地域生活の継続につながる。

配置の精神保健福祉士による地域支援

- ・精神障害者の地域生活移行および安定的・継続的な支援を行ううえで、施設配置の精神保健福祉士のアウトリーチを含む相談支援を行う。
- ・一時入所事業、居宅生活訓練事業、保護施設通所事業を通じて、担当職員からの要請により配置の精神保健福祉士が支援を担う。
- ・精神保健福祉士を中心とした全職員による 24 時間対応のサポート体制を組み、生活支援、相談支援、地域生活移行支援等に取り組む。

サテライト型施設（入所、通所）

- ・施設の機能を活用し、小規模支援を展開するための拠点としての機能を発揮する。
- ・市街地にサテライト型の通所事業所（保護施設通所事業所）を設置し、地域移行者、地域生活困窮者等の日中生活支援およびアウトリーチを含む生活自立相談支援を実施する地域生活支援拠点とする。施設から離れた市街地に相談支援、生活支援拠点を持つことで、地域との連携が円滑になり支援の展開が大幅に広がる。

2 救護施設・運営法人が予算事業として実施したり、今後制度化・予算化が見込まれる事業等による支援

A すべての救護施設が取り組む標準事業

実践例示

地域との連携による相談支援

- ・自治体の独自事業を活用し、精神保健福祉士・社会福祉士の資格を持つ職員が、障害のある人に対し、さまざまな相談業務を行う。

＜実際に行われている自治体事業における業務内容＞

障害福祉サービスを利用する全ての障害児・者を対象に、サービス等利用計画の策定やモニタリングを実施。具体的には、在宅障害者やその保護者、また関係機関からの相談に応じて来室や自宅への訪問・電話・同行などの対応を行い、ケア会議や認定調査などの他、福祉サービス全般についての相談支援を行っている。

路上生活者への支援対応

- ・自治体との提携により、定期的にホームレス等の多い地域を巡回し、支援対象者の状況確認や緊急必要な支援の提供、必要により医療機関につなげる他、対象者からの情報収集や相談支援を行なう。また、民間の支援活動とも情報交換し、福祉サービスとの連携を図る。

2 救護施設・運営法人が予算事業として実施したり、今後制度化・予算化が見込まれる事業等による支援

B 救護施設が取り組みをめざす事業

実践例示

・ 大阪市の居宅生活移行支援事業

自治体独自事業として、大阪市内の救護施設が受託し実施されている。事業の目的は、生活保護申請者が施設に通所や入所をし、住居を確保するまでの支援を行う。具体的な業務内容は、住居確保、通院先の調整、生活能力のアセスメント、入退所後の相談、公的機関との手続き同行などが、約2週間という期限で展開される。

・ 地域生活自立支援事業

平成24年10月から試行、平成25年度から本格的取り組みを目指すものとして、地域での自立生活が困難で、緊急一時保護を必要とする精神障害者等に対して、主に一時的入所で受け入れ、加配した精神保健福祉士が中心となって地域生活への移行を図る事業。24時間体制で全職員が関わり、県内の福祉事務所と協働して遂行される。相談支援、住居確保、就労支援、健康維持のための生活支援や居宅訪問支援等、多岐にわたる支援を行う計画である。

・ 中間的就労の場の創出、提供

NPO法人と協働して、簡便な作業の場を用意して来年度から開始する予定。就労意欲の涵養と助長や能力の向上を図り、恒常的な就労活動につなげていくことを目的としている。

・ 被災者等自立支援事業

東日本大震災の被害により、自治体や社会福祉協議会と協働して生活困窮に陥る恐れのある者に対する支援を実施。相談事業をはじめ、居宅の確保など地域での自立生活の自立と安定を図る。また、各地域や生活圏域の支援機関や団体等と連携して、状況の把握、情報の提供、一時的な生活の場の提供など必要なサービス提供の調整を行う。これらサービスの延長としてDV被害家庭に対する一時保護も実施、母親と子ども二人をアパート入居まで支援した。

この事業の守備範囲は広く、①被災者等生活困難者に対する生活相談、②居住場所の提供と福祉サービス調整、③生活援助や就労体験等の各種訓練等の提供、④孤立防止のための啓発、交流活動等がある。

2 救護施設・運営法人が予算事業として実施したり、今後制度化・予算化が見込まれる事業等による支援

C さらに高度な専門性を発揮するための事業

実践例示

包括的支援拠点の設置

- ・法人独自の生活困窮者相談支援の拠点を救護施設の内外に設置し、地域のネットワークを生かして専門の支援機関と連携して問題の解決に当たる支援網を形成する。
将来的には相談窓口を一本化する等ワンストップ体制へつなげる可能性を模索する。

刑余者に対する一時支援

- ・法人独自の住居提供により、刑務所出所後、生活困窮に陥っている者を福祉サービスにつなぐまでの居場所および生活支援を提供し、地域生活定着支援センターとの連携により一時的に預かる支援を実施する。

緊急一時保護事業

- ・緊急一時保護事業の取り組みとして、DV被害者、障害者を虐待から回避させるための緊急一時保護や、ホームレス状態にある方を対象とした、あるいは対象者を限定しない支援に取り組む。
- ・DV被害者への支援について、具体的には以下の取り組み例があげられる。
 - ・行政機関から委託されて次の受け入れ先のつなぎとして一時保護する。
 - ・DV被害者だけではなく、同伴児童に対する衣食住の提供や生活相談を実施、必要に応じてケースワーカーやカウンセラーに施設に出向いてもらい、自立に向けた相談や支援を行う。
 - ・受入れ依頼先の行政機関と協働してDV被害者を総合的に支援する。
- ・虐待を受けた障害者を緊急に保護施設として自治体からの事業を受託する。常時1ベッドを確保しながら、24時間365日いつでも対応可能とする。
- ・ホームレスの方を対象とした一時保護は、福祉事務所の依頼に基づき、ホームレス状態にある方に対し、住宅、食事等の提供を行い、利用期間中に居住先や就職先を探して地域生活への移行を図る。
- ・このような取り組みを通じてさまざまなニーズに対応する素地が構築し、新たな地域貢献事業の足掛かりとする。

パーソナル・サポート・サービス（PSモデル事業）

- ・大阪府内の吹田市、豊中市、箕面市、八尾市、柏原市の5市連携のP・Sモデル事業は、府と各市および各社協が連携して様々な生活リスクを抱える困窮者支援を行なうアウトリーチ型相談支援機関を試みており、そのネットワーク上で各種専門機能を持つ福祉団体等が連携している。救護施設が協力機関として連携に加わる可能性がある。

3 地域貢献事業としての支援

A すべての救護施設が取り組む標準事業

実践例示

地域住民との交流事業

- ・ 地域貢献の出発点と位置付け、救護施設が主体となった事業、地域主催の事業への参画、地域の老人クラブや子どもたちとの交流事業等に取り組み、救護施設が社会資源として地域福祉向上に寄与する。
- ・ 交流事業をとおして、地域の中で施設への理解が深まり、救護施設利用者が地域住民として認知されるようになる。
- ・ 施設の行事に地域住民に参加いただくことで、施設入所者との交流を図り、地域の社会資源としての存在意義を示す。
- ・ 地域の社会福祉施設や学校、病院等との連携で作品を発表する機会と場を提供し、地域住民や関係機関との交流を深める。
- ・ 地域の子どもたちとの懐かしい遊び体験や夏休み工作教室など、子どもとの交流を意識した事業に取り組み、次世代に地域交流の輪を広げる。

施設機能の地域への開放

- ・ 地域団体等が開催する研修会・会議等に、救護施設の持つ建物、設備(集会室・会議室・地域交流ホール等)を開放し社会資源としての活用を促進する。
- ・ 地域や教育機関の講座・講義等に専門的人材を派遣し福祉啓発活動を実施することで、福祉人材の育成につなげる。
- ・ 地域住民や社会福祉団体・高齢者施設等に対し、施設で得た経験(アルコール依存症)を活かし、知識の普及・啓発につなげる。
- ・ 地域のニーズ(農村地域)に応えるため、救護施設利用者が農家の手伝いや高齢世帯に出向き、草取りをする等、地域において共助の姿勢を示す。
- ・ 地域の自治会や福祉団体の会議に、会議室等を無償開放したり、福祉機器や大型バスの貸し出しを行い、地域福祉の推進の一役を担う。

施設退所者、生活保護脱却後の人々への自立支援

- ・ 地域生活移行後の施設退所者や生活保護脱却後の人に対し、地域生活が継続して円滑に営めるよう、インフォーマルな組織による支援も活用しながら、多様な支援を展開する。
- ・ 救護施設施設退所者でつくるOB会により、定期的実施、定期的な訪問相談支援、低額での食事提供等を行う。地域生活の維持・継続を助長することで、救護施設の役割の拡大につなげる。

3 地域貢献事業としての支援

B 救護施設が取り組みをめざす事業

実践例示

生活困窮者の居場所づくり

- ・地域において住居の喪失等、生活困窮に陥った人びとに対し、昼夜を問わず緊急的に保護し日常生活習慣の確立を図りつつ、社会復帰に向けた作業訓練や就労支援を行い、経済的・社会的自立を助長することで、セーフティネット機能を発揮する。
- ・生活困窮者緊急保護事業として、あらゆる生活困窮状態(ホームレス、行旅病人、触法者)の人々に対し24時間体制で保護を行い、緊急対応を行うことでセーフティネット機能を発揮する。
- ・社会復帰(就労)に向けた作業訓練やハローワークへの同行支援を行い、救護施設がより強固なセーフティネット機能の役割を担う。

生活困窮者への訪問型支援

- ・地域ネットワークを構築しながら救護施設の専門職(社会福祉士・精神保健福祉士)が訪問型支援(アウトリーチ)を行うなどソーシャルワーク機能を発揮することで、生活困窮者に対し「すき間」のない支援を実現する。
- ・地域の生活困窮者支援を対象として、保護施設通所事業とは別に、法人・施設の独自として通所・訪問支援を展開する。
- ・地域の保健福祉センターとの協働による自立支援や地域活動支援センターや精神科病院との連携強化を図るため、救護施設の精神保健福祉士が対応する。こうしたネットワーク構築することで、救護施設が地域の生活困窮者支援に支援を広げる。

生活困窮にある子ども世帯への生活支援

- ・生活困窮状態家庭においては、子育て・養育に支援が必要とされる家庭も多く見受けられる。救護施設が子どもたちの居場所となり、また学習支援の取り組みを行うことで、貧困の連鎖を防止する役割を果たす。
- ・施設のスペースを学習塾として開放し、そこで教師OB達が学習支援を実施するなど、子ども世帯への生活支援に取り組む。
- ・高校進学を断念し児童養護施設を退所し、居場所を失った障害孤児(16歳)を救護施設に受け入れ、近隣の特別支援学校と公立病院の児童精神科医師および児童相談所との教育・医療・行政・福祉の4者連携により成人までの社会的自立を支援するプログラムを実施することになった。

災害時の施設機能の提供

- ・地域社会に甚大な被害をもたらす災害時に、地域住民のために施設を開放したり炊き出しを実施するなど、救護施設の持つ機能を提供するとともに、地域防災組織との連携を図る。
- ・地域の福祉避難所として既に位置付けられている救護施設も多く、また、阪神・淡路大震災や東日本大震災の際にも、周辺福祉施設や地域住民の一時避難所として施設を開放する等受け入れを行っている。こうした取り組みを踏まえ、地域行政が主体となった支援の中で、救護施設が防災拠点として今後も役割を果たす。

3 地域貢献事業としての支援

C さらに高度な専門性を発揮するための事業

実践例示

地域ネットワーク化による生活困窮者支援

- ・地域の行政、社協、民生委員、地元(住民)自治会との連携を図り、救護施設の持つソーシャルワーク機能を活かし、生活困窮者に対し総合的な相談・支援への取り組みを担うことで、生活困窮者が地域の一員としての「参加と自立」を促進する。
- ・地域で生活される障害者や高齢者などが、地域社会においてその人らしい生活を送ることができるよう、法人・施設独自事業として、就労支援や社会参加活動支援を実施する。
- ・既存の地域包括支援センター（介護保険法）や計画相談支援事業所・障害児相談支援事業所（障害者総合支援法）などを同一施設内に設置し、保護施設通所事業を実施する相談支援機能も生かしながら、総合相談支援センターとしての機能を集中する。
今後、「総合相談支援センター」が制度化された際には、速やかな業務拡充が図れるよう、地域関係機関との連携の円滑化を構築しておく。

報告書（平成 25 年 1 月 25 日）の概要

1. 総論

（1）現状と課題

- 1990年代の半ばから、安定した雇用が減少し世帯構造も変化するなかで、現役世代を含めて生活困窮者が増大。生活困窮は、いわゆる貧困の連鎖により子ども達の未来に影響を与え、あるいは、自立への意欲を損ない、地域社会の基盤を脆弱にする。
- こうした中で、生活保護制度の自立助長機能を高めることと併せて、生活困窮者に対し、生活保護受給に至る前の段階から安定した就労を支援することが緊要の課題。
- 新しい生活支援体系は、生活保護制度の改革と生活困窮者支援制度の導入の一体的実施によって実現されるべき。

（2）新しい生活支援体系：4つの基本的視点

自立と尊厳：すべての生活困窮者の社会的経済的な自立を実現するための支援は、一人一人の尊厳と主体性を重んじたものでなければならない。

つながりの再構築：孤立している人々が多様なつながりを再生・創造できることを目指し、そのつながりを人々の主体的な参加の基盤とする。

子ども・若者の未来：次世代が可能なかぎり公平な条件で人生のスタートを切ることができるように、その条件形成を目指す。

信頼による支え合い：制度に対する国民の信頼を強めるため、生活保護制度の情報を広く提供しつつ、信頼を損なう制度運用の実態は是正。

（3）新しい生活支援の具体的なかたち

包括的・個別的な支援：地域における多様なサービスをできる限り一括して提供する。生活困窮者それぞれの事情に応じた個別的な支援を提供する。

早期的・継続的な支援：訪問型も含めた早期対応が図られることが大切。個々の段階に応じたサービスが提供されるような継続的な支援を行う必要。

分権的・創造的な支援：民間の柔軟で多様な組織が活かされ、国や自治体がこれを支える。地域ごとの多様な条件に応じて創造的な取組を可能にする。

2. 新たな生活困窮者支援制度の構築について

(1) 基本的な考え方

- 新たな生活困窮者支援制度は、生活困窮者に対し、生活保護に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者も活用できるようにすることにより、困窮状態からの早期脱却を図るものである。
- こうした制度の構築に当たっては、国と地方自治体、行政と民間とが、それぞれの役割の下、協働して取り組む必要がある。

(2) 新たな相談支援の在り方について

- 複合的な課題を抱える生活困窮者に対して適切な支援を実施するため、新たな相談支援体制を構築すべき。新たな相談支援では、地域のネットワークや訪問支援を通じた生活困窮者の把握、生活困窮者の抱える課題の適切な把握とそれに基づく支援計画の策定や必要なサービスへのつなぎ、それぞれの支援の効果を評価・確認しながら生活困窮者本人の自立までを包括的・継続的に支える支援を行っていくことが必要。
- 実施主体は福祉事務所設置自治体を中心に考え、社会福祉法人、NPO等への委託も可能とすることが適当。
- 新たな相談支援体制を確立するに当たっては、人材育成の制度化が必要であり、国において標準的な研修カリキュラムを示すことなどが必要。

(3) 就労準備のための支援の在り方について

- 既存の職業紹介や求職者支援制度等の就労支援の対象となりにくく、直ちには一般就労が難しい稼働年齢世代の生活困窮者に対し、①生活習慣の形成や回復のための訓練、②就労の前段階として必要な社会的能力を身につけるための訓練、③就労経験の場を提供し、就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援を行う訓練、を本人の状態に応じて、一定の期間提供する事業（就労準備支援事業）の実施が必要。
- 実施主体は福祉事務所設置自治体を中心に考え、社会福祉法人、NPO等への委託も可能とすることが適当。
- 新たな相談支援事業で作成する支援計画に基づき実施することが必要。

(4) 中間的就労の在り方について

- 直ちに一般就労を求めることが難しい生活困窮者について、一定程度の生活習慣が確立していることを前提に、支援付きの訓練の場として、軽易な作業等の機会を提供する中間的就労の場を設けることが必要。

- 新たな相談支援事業で作成する支援計画に基づき実施することが必要。
- 中間的就労は、社会福祉法人やNPO、民間企業等の自主事業として考えるべき。その推進のために、事業立上げに係るノウハウの提供、立上げ支援、優先購買の仕組み、税制優遇等の社会全体の力を借りた支援が必要。
- 事業の適正性を確保するため、公的な認定の仕組みが必要。

(5) ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化

- 地方自治体とのワンストップ窓口を引き続き整備するとともに、地方自治体との連携体制の在り方をさらに強化するなど、地方自治体とハローワークが一体となった就労支援体制を全国的に整備の上、生活保護受給者をはじめ、就労可能な生活困窮者を広く対象として、早期のアプローチを徹底することが必要。

(6) 家計再建に向けた支援の強化について

- 生活困窮者の家計の再建のため、家計収支全体の改善等を図る観点から、家計収支等に関するきめ細かな相談支援（家計相談支援）を強化し、必要に応じて貸付につなげていく仕組みを検討すべき。
- 家計相談支援は、福祉事務所設置自治体を中心に自治体が行う事業として考え、社会福祉法人、NPO等への委託も可能とすることが適当。
- 国において支援の担い手を養成するための標準的なカリキュラムを示す必要。

(7) 居住の確保について

- 現在実施されている住宅手当制度を参考に、離職により住居を喪失した生活困窮者であって、就労による自立が可能な者に対して、賃貸住宅の家賃補助により居住の確保を支援する給付金の制度化を検討する必要。
- 給付金の提供主体は、福祉事務所設置自治体を中心に考えることが適当。
- 新たな相談支援事業で作成する支援計画に基づいて支給することが必要。
- 住居がない生活困窮者に対して、緊急的・一時的に宿泊場所や食事の提供等を行う事業を検討することが必要。

(8) 子ども・若者の貧困の防止について

- 課題を抱える子ども・若者に対し早期発見・早期対応を行うため、地域若者サポートステーションの体制強化を図りつつ、これらの子ども・若者に対する相談支援・就労支援に重点的に取り組む必要。
- 貧困の連鎖を防止するため、義務教育段階から生活困窮家庭の子どもへの学習支援等を行う事業の実施が必要。地方自治体が地域の実情に応じて実施できることとし、社会福祉法人やNPO等に委託可能とすることが適当。

3. 生活保護制度の見直しについて

(1) 基本的な考え方

- 現在の生活保護受給者の自立を助長する仕組みが必ずしも十分とは言い難い状況にある。
- このため、新たな生活困窮者支援体系の構築に併せ、これと一体的に生活保護制度の見直しも行い、両制度が相俟って、それぞれの生活困窮者の状態や段階に応じた自立を促進することが必要である。

(2) 切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化について

- 受給者の自発的な能力活用等の取組を促す観点から、自ら積極的に就労活動に取り組んでいる者に対して、一定の手当を支給することが必要。
- 一定期間経過後も就職の目途が立たない場合等には、職種・就労場所を広げて就職活動を行うことや低額であっても一旦就労することを明確にすべき。
- 勤労控除制度について、全額控除となる水準や控除率を見直す必要があるとともに、あくまでこれに併せながら、特別控除については、活用の程度にばらつきがあることから廃止も含めた見直しを検討することが必要。
- 保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立て、安定就労の機会を得たことにより保護廃止に至った時に支給する制度（就労収入積立制度）の創設を検討することが必要。

(3) 健康・生活面等に着目した支援について

- 福祉事務所において、健康診査結果に基づく保健指導や、受給者からの健康に関する相談等があった際に助言指導等を行う専門の職員の配置を検討することが必要。
- 福祉事務所が必要と判断した者については、レシート又は領収書の保存や家計簿の作成など支出内容を事後でも把握できるようにすることが必要。
- 住宅扶助費の目的外使用を防止することが必要な家賃滞納者等については、代理納付を推進するとともに、民間団体に日常生活支援・相談も併せて行ってもらいながら、生活保護受給者の居住支援を進めることが必要。

(4) 不正・不適正受給対策の強化等について

- 「資産及び収入の状況」に限定されている福祉事務所の調査権限について、就労の状況や保護費の支出の状況等を追加するとともに、官公署については回答義務の創設を検討することが必要。

- 不正受給に係る返還金について事前の本人同意を前提に保護費との調整をできないか検討することや、罰則の引上げ及び返還金への加算を検討することが必要。
- 稼働能力がありながらその能力に応じた就労活動を行っていないことを理由に、複数回保護を廃止された場合は、急迫の状況ではないことなど一定の条件のもとに、その後再度保護の申請があった場合の審査を厳格化することが必要。
- 保護が必要な人が受けることができなくならないように特段に留意しつつ、福祉事務所が必要と認めた場合には、扶養が困難と回答した扶養義務者に対して、困難な理由の説明を求めることが必要。

(5) 医療扶助の適正化について

- 健康保険の取扱いを参考に、指定医療機関の指定（取消）要件を法律上明確化するとともに、有効期間を導入することが必要。
- 指定医療機関に対する国による直接指導も併せて実施できるようにした上で、地方厚生局に専門の指導監査職員を増配置することを検討すべき。
- 後発医薬品の使用促進などを含め、しっかりと対応していくことが必要。

(6) 地方自治体が適切な支援を行えるようにするための体制整備等について

- 引き続き、地方自治体の体制整備や負担軽減を図り、生活保護受給者に対してより適切な支援が行えるようにしていくことが必要。

全国救護施設協議会・救護施設における生活困窮者支援に関する特別委員会
委員等名簿

全国救護施設協議会

会 長 大西 豊美（大阪府・みなと寮）

全国救護施設協議会・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（北海道地区／総務・財政・広報委員長／
北海道・明和園）

委 員 山田 敏昭（東北地区／宮城県・東山荘）

委 員 田坂 成生（関東地区／静岡県・清風寮）

委 員 西浦 博（北陸中部地区／富山県・八尾園）

委 員 松田 昌訓（近畿地区／大阪府・フローラ）

委 員 大塚 晋司（近畿地区／兵庫県・南光園）

委 員 小谷 彰也（中国四国地区／島根県・泉の園）

委 員 藤本 和彦（九州地区／熊本県・真和館）

委 員 守家 敬子（調査・研究・研修委員長／香川県・萬象園）

（所属は平成 25 年 3 月末現在）

**救護施設が取り組む生活困窮者支援の
行 動 指 針**

全 国 救 護 施 設 協 議 会

〒100-8980 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル
全国社会福祉協議会 高年・障害福祉部内
TEL 03-3581-6502 / FAX 03-3581-2428
