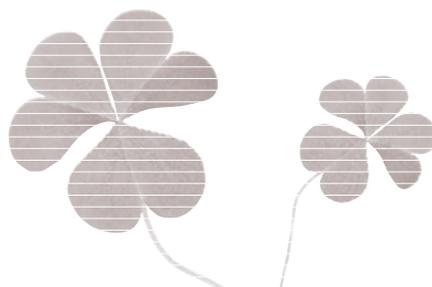


ZENKYUKYO

全救協

全国救護施設協議会



No. **135**
2011

特集 Special Report……2

第35回全国救護施設研究協議大会 報告

動向 Related Information of System Reform……38

制度改革関係情報

ブロックだより Block Report……40

関東地区救護施設協議会
中国・四国地区救護施設協議会

活動日誌 ……44

活動日誌（平成22年9月～12月）



平成23年2月10日発行

発行人 ● 森好明 編集人 ● 本田英孝

発行 ● 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

<http://www.zenkkyukyo.gr.jp>

Message from Editor

第35回全国救護施設研究協議大会を終えて

総務・財政・広報副委員長／南光園 大塚 晋司

今年度の全国救護施設研究協議大会は、去る10月28日から29日にかけて九州ブロックの沖縄県で盛大に開催され、私も参加させていただきました。沖縄を訪れたのは2回目でしたが、今回は季節外れの大型台風が接近している最中に行われ記憶に残る大会となりました。猛暑の影響からか季節が1か月ほど遅れているようで、そのため10月下旬にも関わらず台風が向かってきたようです。関西で生活している私にとって、沖縄に来る台風の雨・風の猛威は経験したことのない状況であり、ウェザーニュースで「外出時、傘は危険な（あおられ転倒の可能性があるので）ため、合羽を着用してください」と伝えていたのが印象的でした。

そのような状況下で、大会運営にご尽力いただきました地元・沖縄県ならびに九州ブロックの皆様方に心より感謝いたします。大会では「救護施設の機能強化のさらなる推進に向けて」のテーマの下、基調報告・行政説明・分科会・特別講演・記念講演と多様な内容が盛り込まれ実りある研修会となりました。特に、新保先生（特別講演）より「救護施設への期待」として述べられた三つの視点（①利用者のストレングスを見出すこと、②利用者が「活躍できる」場をつくること、③「社会的な居場所」になること）を、救護施設の機能強化推進に向けた根拠となる考え方として捉えていくべきではないかと感じました。

次に、全救協調査・研修・研究委員会の作業委員各位のご尽力により「救護施設職員ハンドブック」が改訂新版として発刊されました。平成9年以來の改訂であり、その間に社会福祉基礎構造改革がなされ、併せて救護施設の機能・役割が大きく変化してきたなかで、現状と将来像を考察したのが本書であります。救護施設職員の資質向上に多大な効果を期待できる内容となっており、全救協会員各位の職場内研修資料として活用いただきますことをお願いいたします。

最後に、一昨年の政権交代以降、社会福祉を巡る動きは加速すると思えば鈍化するなど流動的な状況ではありますが、セーフティネットとして救護施設の存在意義を示し、さらに実践していく姿が望まれるでしょう。

Special Report

特集



第35回全国救護施設研究協議大会報告 —救護施設の機能強化のさらなる推進に向けて—

平成22年10月28日（木）～29日（金）、沖縄県那覇市の沖縄ハーバービューホテルクラウンプラザを会場に、第35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434名が集い、2日間にわたり熱心な討議が行われました。

第1日目は、開会式、永年勤続功労者表彰、基調報告、三石厚労省保護課長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・討議が行われました。

第2日目は、明治学院大学教授の新保美香氏より、「生活保護受給者への支援に求められること～救護施設への期待」のテーマで特別講演をいただいた後、記念講演として琉球大学教授の高良倉吉氏より、「琉球のアジア交流と首里城復元」というテーマで、琉球王国の歴史について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。

第35回全国救護施設研究協議大会 日 程

10月28日(木)

9：30～10：00 開会式

開会宣言

主催者挨拶

永年勤続功労者表彰

来賓挨拶

10：00～10：45 基調報告

「救護施設の機能強化のさらなる推進に向けて」
全救協会長 森 好明

11：00～12：00 行政説明

「生活保護の現状と課題」

厚生労働省社会・援護局保護課長 三石博之氏

13：00～17：00 分科会

10月29日(金)

9：15～10：15 講演

「生活保護受給者への支援に求められること

～救護施設への期待」

明治学院大学 教授 新保美香氏

10：30～11：50 記念講演

「琉球のアジア交流と首里城復元」

琉球大学 教授 高良倉吉氏

11：50～12：00 閉会式

次期開催地挨拶（関東地区）

閉会挨拶



開会宣言をする藤本和彦大会実行委員長

開会式

【主催者挨拶】

全国救護施設協議会 会長 森 好明



第35回全国救護施設研究協議大会の開催にあたり、ご挨拶を申し上げます。本日は沖縄まで430名余りの方がたにお集まりいただき、誠にありがとうございます。また本日は公務ご多忙のなか、厚生労働省社会・援護局保護課長 三石様、また沖縄県福祉保健部長 奥村様、那覇市副市長 仲村様にご来席いただきまして、誠にありがとうございます。

今年度は全国の施設から70名の方が永年勤続功労者表彰を受けられることになりました。永年にわたり利用者の方がたに寄り添い支援をされてこられた皆さまに心よりお礼申し上げますとともに、今後も健康に留意され、一層のご活躍を祈念いたします。

本日お集まりの皆様におかれましては、本大会におきまして積極的な意見と情報の共有、交換を行っていただき、2日間の短い間ではありますが、大きな収穫を得ていただくことを期待しております。

最後に、本大会の開催にあたりましては、地元・沖縄県、那覇市、九州ブロック救護施設研究協議会の皆様のご尽力と、全国から多くの参加をいただき、盛大に開催することができました。地元関係者の皆様には、今日まで綿密な準備を進めていただき、心より感謝申し上げます。開会の言葉とさせていただきます。

全国社会福祉協議会 常務理事 川井 一心



おはようございます。全救協の事務局を担当しております全国社会福祉協議会の常務理事、川井と申します。どうぞよろしくようお願い申し上げます。第35回を迎えた研究協議大会でございますが、全国から400人を超す仲間が一堂に会して、開催することとなりました。心からお慶び申し上げます。

最近のわが国の状況、地域の問題を考えてみますと、離職の問題、また高齢者の問題などが報道でみられ、孤独、孤立の問題、あるいはDVの問題等々、生活課題が山積している状況となっております。昔ながらの地域の絆が崩壊したのではないかと、ということで、先般、NHKでは「無縁社会」という特集番組を組んでいましたが、そのような状況になってまいりました。

私どもは、こうしたなかで福祉の仕事に取り組んでおります。何か地域のためにできることはないのかという発想に立ち、従来の殻を破っていくような勇気をもつことが今日求められているのではないかと、という思いに至っております。

全社協では政策委員会を立ち上げ、現在、全社協の福祉ビジョンをまとめようということで、今、構成団体で議論をいたしているところです。社会福祉法人として社会のために何かやれることを探してやっていこう、ということではないかと思っております。また、新しい政権になって1年が経過し、現在、子ども・子育て、後期高齢者医療制

度、障害者の総合福祉法、それから介護保険の問題と、さまざま議論がなされておりますが、議論を伺っているなかで心配なのは、財源はどうなるのかということです。制度と財源というのは一体のものであるからこそ我々が制度について信頼がおけるわけであり、恒久的な財源確保の方策を政府としてまとめてもらいたいという要望があります。大きくこの二点について、全社協福祉ビジョンの中でその提言をまとめているところであります。

いずれにしても私どもは、福祉の仕事に取り組む仲間でございますので、皆でよく相談し、情報を共有化しながら、世の中に求められることに応じてがんばっていく、そのような気持ちで、これからもやっていきたいと思っております。

皆さま方におかれましては、救護施設として関係する問題かどうかということではなく、社会全体を見ていただき、皆で関心がもてる所は大いに議論し、お互いに協力していこうではありませんか。

最後になりますが、長い間ご活躍いただき、このたび、永年勤続表彰を受けられる方におかれましては、このたびの表彰を機に、さらに実践を深めていただきたいと思います。

皆さまのこれからの健康とご活躍、祈念を申しあげまして、ご挨拶とさせていただきます。

【平成22年度救護施設永年勤続功労者表彰】

大会初日の開会式のなかで、今年度の救護施設永年勤続功労者への表彰が行われました。

このたび受表彰された70名の皆さまに、表彰状と記念品が贈られました。



【来賓挨拶】

沖縄県知事 仲井眞 弘多氏
(代理：沖縄県福祉保健部長 奥村 啓子氏)



第35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お慶び申し上げます。また、全国からご参加くださいました皆さま、心から歓迎いたします。

皆さまにおかれましては、平素から施設利用者の方がたに対するサービスの充実や地域福祉の向上のため尽力されていることに対し、深く敬意を表します。

また、先ほど永年勤続功労者表彰を受表彰されました皆さまには、心からお祝いを申し上げます。

さて、世界的に広がる厳しい経済情勢の下、わが国の雇用環境は厳しい状況が続いており、国民生活最後のセーフティネットである生活保護制度への関心と期待が高まってきております。

そのなかで救護施設は、身体や精神等に障害のある方などが、安心して暮らせる施設として大きな役割を果たしており、さらに昨今の社会環境の変化により、ホームレスやDVの被害者といった、他の施設では受け入れ困難な方への支援を求められるなど、その役割はますます重要になっております。

そのようななか「救護施設の機能強化のさらなる推進に向けて」というテーマのもと本大会が開催されますことは、誠に意義深く、時宜を得たものであります。

参加者相互の情報交換はもとより、各分科会での活発な論議により、実り多き大会になりますようご期待申し上げます。

また、この機会に、琉球王国のグスクなど本県

独自の歴史や文化、自然に触れていただき、沖縄の旅を楽しんでいただくと幸いに存じます。

結びに、全国救護施設協議会の益々のご発展と、ご出席の皆さまのご健勝、ご活躍を祈念申し上げ挨拶といたします。

那覇市長 翁長 雄志氏
(代理：副市長 仲村 家治氏)



ご紹介にあずかりました那覇市の副市長の仲村と申します。本日は、市長が他の公務と重なっているため、私からご挨拶を申し上げますことをご容赦いただきたいと思っております。

第35回全国救護施設研究協議大会の開催にあたり、ご挨拶申し上げます。

本日の大会が盛大に開催されましたことに対しまして、お慶び申し上げます。また、遠路はるばるお越しの皆さまを、本市を代表し心から歓迎いたします。

先ほど永年勤続功労者の表彰を受けられた皆さま方、大変おめでとうございます。皆さま方の永年にわたるご尽力とご功績に対しまして、深く敬意を表するとともに、今後益々のご活躍をご期待申し上げます。

さて、昨年来の世界的な経済不況の影響を受け、失業者の増大やワーキングプア問題など、国民生活を取り巻く環境は益々厳しいものとなっております。

こういう時代であるからこそ、セーフティネットとしての生活保護制度や障害者福祉制度がより多くの注目を集めているところであり、今回「救護施設の機能強化のさらなる推進に向けて」をテーマに本大会が開催されることは、大変有意義

なことだと思っております。

これから各分科会での活発な議論を通して、関係機関相互のネットワークをより強固なものとし、大きな成果が得られるように祈念申し上げます。

なお本市は、平成二十五年四月に中核市への移行を目指しており、現在その準備に取り組んでいるところでございます。中核市となることで、保健福祉関係の分野においても、きめ細やかな行政サービスが図られるものと考えており、その意味からも、本大会につきまして時宜を得たものと感謝申し上げます。

また本市は、琉球王朝時代より中国や東南アジアとの海外貿易の拠点として栄え、王府として、政治・経済・文化の中心地であったという特異の歴史を有しています。市内には、首里城跡や識名園といった世界遺産があるなど、都市の雰囲気を持ちながら、美しい自然や伝統文化・芸能に触れることのできる、異国情緒あふれるまちです。この機会に、守礼の邦と呼ばれた歴史と文化に触れていただければと思っております。

結びに、全国救護施設研究協議大会のご成功と、ご参加の皆さまのご健勝、ご活躍を祈念申し上げます。祝辞とさせていただきます。

基調報告

全国救護施設協議会 会長 森 好明

救護施設には障害のあるさまざまな方がおられ、支援をしていくのは実に大変なことです。皆さんが利用者にとってしっかり寄り添い、またよく勉強されながら支援されていることに敬意を表したいと思います。

支援を進めるうえで、いろいろな情報を知っていただく必要があると思っております。このことを、皆さまにぜひ一言、申しあげておきたいと思っております。

現在、経済不況の長期化に伴い、職や住いを失う状況に追い込まれる人が相当おります。こうした方がたが生活保護の受給者となり、受給者の数が増加につながっているということは、新聞などの報道でご承知のとおりです。

「貧困」と「人とのつながりの希薄さ」は、病気や暴力被害などの二次的な危機状況を生み出します。貧困ビジネスや社会問題も顕在化します。要するに、支援を要する人たちが置かれた状況は、支援ニーズをますます多様化させているということです。その多様化に対して、私たちがどれだけ対応できるかが大切です。

平成21年、厚生労働省は無料低額宿泊事業を行う施設に関する調査を行いました。それによると、同年6月の時点で、利用者数が14,000人にのぼり、そのうちの91.5%が生活保護受給者であることが明らかになりました。

平成22年4月には、生活保護受給者の自殺者数の実態調査について結果が公表され、被保護者の自殺率が全体よりも高い水準にあることが明らかになりました。調査結果のなかで、受給者の精神的ケアを行える相談・支援体制の整備の必要性が指摘されております。

これらの状況を踏まえ、国としてもさまざまな施策を図るべく、厚生労働省は平成21年12月に「ナショナルミニマム研究会」を設置しました。平成22年6月には中間報告を発表し、その中で主な論点として、ナショナルミニマムの考え方と基準、ナショナルミニマムを保障するための必要な

諸施策が示されたわけです。

さらに、平成22年4月には「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会」が設置され、福祉行政の対応にとどまらない、企業、NPO、市民等が協力した「新しい公共」による生活保護受給者の社会的な居場所づくりの取り組みを各自治体に促すため、検討が進められました。7月には、生活保護受給者のうち、主に稼働世帯と子どもを対象とした、社会的な居場所づくりに向けた提言がまとめられました。本会では、救護施設のあるべき姿を平成19年4月に「救護施設の機能強化に向けての指針」にまとめました。それをいかに進めていくかということが引き続き重要です。

1. 「救護の機能強化に向けての指針」を踏まえた機能強化の推進

(1) 地域生活移行支援機能の強化

本会が指針を策定してから3年が経過し、その内容周知は進みつつあると思われませんが、変動する社会情勢下にあつて、救護施設を取り巻く状況なども踏まえながら、一層の機能強化の促進と具体的な取り組みをすすめるとともに、これを対外的にも発信することが必要であります。

とくに、利用者の自立支援を図るうえでは、地域生活移行の視点は欠かすことのできないものです。昨年度、保護施設通所事業を実施している施設は全体の17.8%、居宅生活訓練事業は12.8%でした。救護施設ショートステイ事業については、自治体8か所にとどまっております。

厚生労働省との意見交換や本会の要望活動により、制度の改善が進められており、平成22年4月には保護施設通所事業、居宅生活訓練事業の実施要綱が改正され、一層の柔軟な対応が可能となりました。

また、いわゆる生活保護受給者に対する「貧困ビジネス」の問題が深刻となり、国は「居宅生活移行支援事業」を創設し、無料低額宿泊施設における支援員の配置に伴う財政支援など、支援の充実を図っております。

この事業では、県などの実施機関が社会福祉法人などの非営利団体に委託することができるようになっており、救護施設について、当初、事業の委託先として期待されたところでありました。しかし、

現時点では事業の実施をしている自治体は、いずれもNPOが受託・実施している状況となっています。無料低額宿泊施設に対しての需要は、地域によって異なるようですが、とくに支援の必要性の高い地域においては、「居宅生活移行支援事業」が活用され、救護施設がその担い手となるよう、実施機関への働きかけを行っていただきたいところです。

本会では、平成22年9月に、2年ぶりに地域生活支援事業実施連絡会を開催し、参加者同士がこれらの地域生活支援事業についての情報交換を行ったところです。さらに本会としては、今後「地域生活支援関係事業ガイドブック」の改訂などして、必要な情報提供を進めていくところです。

(2) セーフティネット機能の強化

高齢または障害があり、福祉的支援を要する矯正施設等退所者の社会復帰のために、厚生労働省は平成21年度に「地域生活定着支援事業」を創設しました。退所後、すみやかに福祉サービス等につなげる準備を保護観察所と協働して進めるのが「地域生活定着支援センター」であり、現在31都道府県に設置されています。

触法障害者の受け入れについては救護施設でも行っているところであり、先のセンターなど関係機関との連携を強めることも必要だと思っております。

なお、全国厚生事業団体連絡協議会（厚生協）では、平成23年1月26日・27日に「地域におけるセーフティネット推進セミナー」を開催します。本会もその構成団体ですので、ぜひ多くの方のご参加をお願いします。

2. 個別支援計画への取り組みについて

個別支援計画への取り組みについては、かなり全国的に普及してきました。昨年度まで、本会では全国規模での研修会を開催していましたが、今年度からは各ブロックで研修などを進めていただいております。具体的には、昨年度、本会としてスーパーバイザー研修会を開催しました。今後は、各ブロック、あるいは各施設にスーパーバイザーの配置を進めるべく、各ブロックでの研修会への講師派遣なども検討していくことになると思います。まだ個別支援計画に係る研修を導入していないところは速やかに取り組んでいただきたいと考えます。

個別支援計画については、計画を立てることが

目的ではなく、支援において計画をどう反映させていくかが大切です。個別支援計画を立てた後に、どういう支援をし、どう経過したかを検証しなければ、有意義な支援を進めることは困難です。施設内での個別支援、施設における自立支援、また就労支援などについて、それぞれの将来の希望とそれに向けた毎日の継続的な支援というものを計画書に示し、皆さまで共通理解したうえで、支援を進めていただきたいと思っております。

実施の有無は適切な支援をしていくうえで大切なことですので、ぜひ一人ひとりの個別支援計画を作成し、計画に基づいた支援内容の記録もきちんと書くようにしてください。その記録を基に、ケースカンファレンスをし、その後の支援をどう展開していくか検討する、ということを実施全体で行っていく。施設長の皆さんがリーダーとなって、このことにぜひ取り組んでいただきたいと思っています。

3. その他

(1) 第三者評価の受審について

本会は平成21年に第三者評価の受審に関する調査を行いました。救護施設における第三者評価受審の現状と効果・課題について会報「全救協」で報告しましたが、実施施設は28.1%でした。第三者評価の受審は経営・運営面、処遇面など、あらゆる面でメリットがたくさんあります。また、これは1回ではなく、何回でも実施したほうが効果的です。施設の現状が明確に表されるので、ぜひ実施していただきたいと思っております。

(2) 暴力被害者への支援のあり方の検討

本会が属する厚生協では、昨年度、入所前における各利用者の暴力被害調査を行いました。調査結果については、「利用者の暴力被害調査報告書」としてまとめ、関係施設に配布しました。この調査から、救護施設においても、平成18年度から平成21年度の3年間に332名の暴力被害を受けた人たちを受け入れていることが明らかになりました。被害者の内訳をみると、女性が8割、男性が2割となっており、50歳代の方が最も多くなっています。また、半数以上の方が引き続き入所継続中でした。

全体の虐待加害者の内訳をみると、「親族」が45%を占めています。施設内において不安感、人間関係の過剰反応をとる方が多く、こうした利用者への支援に際してはさまざまな配慮がなされて

います。

こうした調査結果を受け、本年度は、暴力被害者への適切な支援のあり方を検討する委員会を設置しました。全救協からも委員を派遣しており、検討を進めています。年度末には支援のポイントと支援で活用できるツールなどを「報告書」にまとめる予定です。

今後の検討の参考にすべく、先般、施設前に暴力被害に遭われた方を受け入れている施設を対象として、実際に支援にあっている職員に回答いただくアンケート調査を実施しました。本会でも45施設に協力をいただいております、業務の合間にご回答していただいた職員・関係者の皆さまには心より感謝を申し上げます。

(3) 利用者の権利擁護への意識の向上

利用者の権利擁護への職員意識の向上のため、全社協が昨年度作成した「虐待防止チェックリスト」を本会の全会員施設に配布しました。このチェックリスト作成のための委員会には、本会から守家調査・研究・研修委員長が参画しており、救護施設からの意見も反映させ、作成をいただいたものであります。障害者自立支援法においては指定基準において利用者の人権擁護、虐待防止のための体制整備が定められておりますが、多くの障害者を受け入れる救護施設としても、この意識を一層高めていく必要があります。

また本チェックリストは、体制整備と虐待防止に関する取り組みの改善に役立つうえ、職員のためのセルフチェックリストや早期発見のためのチェックリストも掲載されており、引き続きご利用いただきたいと思います。

(4) 施設の最低基準の見直しへの対応

社会福祉施設等の最低基準は、申しあげるまでもなく、国民・利用者が安全かつ健康で文化的な生活を送り、全国どこでも一定の質が担保された福祉サービスを利用できるよう、最低限必要な設備等の基準として国が定めているものであります。しかし、平成21年10月の地方分権改革推進会議「第3次勧告」において、国が定める基準については廃止、または都道府県が策定する条例に委任する旨の勧告が行われました。

これが実施されると、県によって最低基準が異なるということが起きてきますが、ナショナルミニマムという観点から、どの範囲で条例委任する

かという課題もあります。平成21年11月、厚生労働省は地方分権改革推進委員会「第3次勧告」に対する省としての対応方針をまとめましたが、このなかで施設等基準については、すべて都道府県が定める条例に委任したうえで、「人員配置基準」「居室面積基準」「人権に直結する運営基準」に限り「従うべき基準」とする、としました。

平成22年6月に発出された「地域主権戦略大綱」には、厚生労働省の対応方針を踏まえた、救護施設の基準見直しの方向性が示されています。最低基準は都道府県に条例委任されることとなり、平成23年の通常国会に所要の一括法案等を提出する予定となっております。この動向については、引き続き注視していく必要があると考えます。

(5) 救護施設利用者の要介護認定に関する調査の実施

本会の制度・予算対策委員会において高齢の利用者の要介護認定が受けにくいことが共通の課題となっていることが協議され、実態把握をすべく、昨年度アンケート調査を実施しました。

その結果、要介護認定を受け、要介護3以上の判定になった利用者について、介護保険施設への移管ができずに救護施設に継続入所している方が63.4%であることが明らかになりました。これも同委員会においてその結果を踏まえ、今後さらに検討を進めていくこととされております。

(6) 『改訂新版 救護施設職員ハンドブック』の刊行

『救護施設職員ハンドブック』の改訂に向けては、本会の調査・研究・研修委員会を中心に作業委員会を設け、作業を進めていたところですが、このたび13年ぶりに改訂され、「改訂新版」として救護施設職員ハンドブックが発刊されました。会員施設には1部配布いたしました、有償でも頒布しておりますので、ぜひご購入いただき、ご利用いただければと思います。

(7) 平成23年度概算要求について

救護施設への精神保健福祉士の加配制度の創設、および居宅生活者ショートステイ事業の再編については、以前より本会の制度改善要望として申しあげてきましたが、平成22年5月、この二点について、平成23年度予算編成に係る要望書としてまとめ、厚生労働省保護課に提出しました。8月に発表された平成23年度の厚生労働省予算概

算要求では、これらの要望についていずれも反映された内容となりました。今後、年末に行われる予算編成に向けて、引き続き動向について注視してまいります。このことは全救協の制度・予算対策活動の成果としても評価できます。

最後に、私の考えを少し申しあげたいと思います。私は救護施設における支援ほど専門性が求められるものはない、やはり専門性を有していなければ、救護施設の利用者を支えていくことはできないと思います。

アルコールの問題、精神障害、知的障害、身体障害の問題、DV、ホームレス、さまざまな方が入所されます。そういうなかで、皆さまはその人、その人に合った支援をされておられ、本当に素晴らしい仕事をされています。救護施設で働かれた方は、他の社会福祉施設でも当然働けると思っております。ぜひ皆さま、自信をもって、またプライドをもって、引き続き支援にあたっていただきたいと考えます。

そして、そのときにもう一度考えていただきたいのは、支援の基本です。支援とはどういうことなのか、本当にこの人にとって一番よい生き方、暮らし方は何なのか、その利用者にとって一番よい支援計画はどのようなものなのかを考えていただきたいと思えます。施設の中で完結する支援だけではなく、いろいろな環境を準備し、いろいろ取り組んでいただく。それが人と人とのつながりをつくっていく支援のあり方だと私は思っています。

そのためには、例えば障害のある方を障害者としてではなく、皆さんと同じ一人の人間としてみるのが基本になります。ある意味で、私たちは利用者への支援を通して、成長させていただくことができるのです。そのように考えれば、「支援します」ではなく、「支援させていただきます」という気持ちの方が大切ではないかと思うのです。これからも、ぜひがんばっていただいて、よりよい救護施設をつくってまいりましょう。

また、救護施設をもっと宣伝しましょう。私たち救護施設はこういう支援をしているということをごんごんアピールして、救護施設をもっと社会に知っていただき、関心を寄せていただく。そういう動きを私たち会員全員がやっていきたいと思っております。ぜひよろしくお願いたします。

行政説明 「生活保護の現状と課題」

厚生労働省社会・援護局保護課長

三石 博之氏



本日はこのような盛大な大会にお呼びをいただきまして、誠にありがとうございます。また、救護施設の運営や現場で支援に従事されている方がたにおかれましては、本当にお疲れさまでございます。私どもとしましてもできるだけバックアップをさせていただきたいと思っておりますので、本日の大会が、有意義な大会になればと祈念しております。また先ほど、永年勤続表彰を受けられました方がたにおかれましては、心から敬意を表しますとともに、お祝いを述べさせていただきます。

本日は、生活保護の最近の動向と課題について、とくに皆さまと関係の深い、今の保護基準の考え方、それから救護施設における地域生活支援対策に関して、また新しい自立支援の仕組みのご紹介や無料低額宿泊所をめぐるさまざまな問題についてお話をさせていただきます。

I 保護の動向

生活保護の被保護者の数は、大変な勢いで増えてきており、平成22年6月現在、全国で約190万人の方がたが保護を受けています。人口に占める保護受給者の数は、保護率では千人あたり15人。全国平均で1.5%になるわけですが、5%を超えるような自治体もあるという状況です。

ちなみに、今の生活保護ができた昭和25年直後には、200万人の受給者となっていました。昭和30年が192万9千ですので、現在はちょうどこれ

に匹敵するような数字になろうかと思えます。世帯数で見ますと、平成22年6月現在で約138万世帯と史上最高を更新し続けています。最近では単身世帯で保護を受けられる方が増えてきておりますので、その影響もございまして。とくに世界金融危機、いわゆるリーマンショック以降、平成20年度から21年度にかけての伸びが大変高くなっています。主に景気、あるいは雇用情勢の悪化が反映されているのではないかと考えられます。

景気雇用と生活保護の関連について、それを如実に表しているのが、被保護人員の伸び率と失業率の推移です。完全失業率の値が平成20年10月の3.8%から平成21年7月には5.6%に悪化したのに対し、被保護人員も平成20年度から21年度にかけて対同年同月比の値が10ポイント以上増加するなど、かなりの一致性が見られます。

最近では雇用情勢も多少改善しつつありまして、完全失業率については、平成21年7月の5.6%をピークとして、少し失業率が下がりつつあります。ただ、被保護人員の伸び率については、若干落ちつつあるものの、まだ依然高い傾向にあります。

生活保護の世帯類型別に対前年同月伸び率を見ると、とくに高齢者、母子、傷病、障害者には該当せず、どちらかと言えば稼働能力があると考えられるような方の世帯である「その他の世帯」のうち、とくに単身世帯の伸び率が非常に高いということがみえてきます。平成21年末頃からややその伸び率は落ちてきつつありますが、相変わらず高い伸び率は維持をしています。単身複数世帯を含めた全体のその他世帯の伸び率も、単身世帯ほどではありませんが、やはり高い伸び率を示しています。

高齢者世帯などは絶対数が多く、高齢化の影響により伸び率も上昇してはおりますが、その他世帯などに比べると比較的抑えられています。

ちなみに、各世帯に占める保護世帯の割合を直近の平成21年度の速報値で見ると、生活保護を受けている高齢者世帯の割合は58.5%で、約100世帯のうち6世帯が生活保護世帯にあたります。母子世帯については132%、傷病、障害者の世帯も含んだ「その他世帯」は16.2%となっています。これは、バブル崩壊後で生活保護受給者の数が底をうった時期である平成7年度に比べ、平成21年

度には高齢者世帯が約1.3倍、母子世帯が約1.2倍、その他世帯については1.9倍と約2倍近くに世帯保護率は上がっています。

また、世帯の保護率をみると、平成7年度には全国平均が7%。自治体別では福岡県(16.4%)、北海道(15.4%)、高知県(15.3%)の順に保護率が高くなっていました(政令指定都市および中核市は都道府県に含んだ数値)。それが平成21年度の速報値では、全国平均が13.8%で、自治体別では大阪府が約30%、北海道が27.3%、高知(24.2%)、福岡(21.7%)というような順になっております。

生活保護については政令指定都市・中核市は都道府県と同列に、それぞれで実施責任を有しておりますので、政令市・中核市を都道府県から切り離してカウントしますと、平成7年度のときに最も保護率が高かったのは京都市(21.0%)、その次が大阪市(18.0%)、福岡県(17.5%)でした。それが平成21年度には、大阪市が49.9%ということで、千分の約50、すなわち20人に1人は生活保護を受けられている状況です。その次が中核市である函館市(41.8%)、東大阪市(35.5%)、旭川市(34.9%)という順番になっており、全国平均と比べ、地域によってはかなり高い保護率になっていることがわかります。また、これらの地域における生活保護受給者の方の数は、かなり急激な勢いで伸びています。

II 生活保護の課題

1 保護基準

次に、生活保護の課題についてお話をさせていただきます。

ひとつが保護基準です。現行の生活保護は憲法第25条に基づく、国民にとっての最低限度の生活を保障するという考え方で成り立っております。長妻前厚生労働大臣の時代に、ナショナルミニマムといったときの水準を、国民にとっての最低生活の水準をどういうふう考えるのか。いわゆる国や地方の財政事情如何を問わず、そもそもあるべき水準をどう考えたらいいのかということを整理するために、「ナショナルミニマム研究会」を設置し、有識者を集めまして議論をいたしました。平成21年12月に第1回の研究会を開き、平成22年6月に中間報告をまとめました。そのときの有識

者のメンバーには、実際に現場でホームレス支援などをされている方にも入っていただきました。

ここで中間報告のポイントをご説明いたします。

まず、ナショナルミニマムというのは、国が憲法第25条に基づいて国民に対して保障する、健康で文化的な最低限度の生活水準です。これを具体的にどう捉えるべきかということですが、従来はややもすれば、所得や資産などの経済的指標で捉えられてきました。これを、最近のヨーロッパなどの考え方なども踏まえ、例えば、人間関係や社会参加の有無といった社会的指標というものも併せて考える必要があるのではなかろうか、というようなことが言われています。

生活のニーズというものは多種多様であり、これを所得や資産というひとつの指標だけで判断するのではなくて、先ほどの人間関係、社会参加などをみる場合にも、さまざまな指標が必要になりますので、複数の指標を複合的に参照することが必要です。そういった複数の指標全体を捉えて、ナショナルミニマムのあり方を考えるべきではないか、という考え方が打ち出されています。

その中でもとくに基本となるのは、最低の生活費はどの程度を考えるべきか、というところです。現在の生活保護の保護基準は、水準均衡方式と呼んでおりますが、いわゆる低所得者の方がたの実際の生活費とある程度バランスがとれたような、均衡がとれたような水準に保護基準を定めています。かつて戦後間もない頃行われていたのは、マーケットバスケット方式です。すなわちカロリー量などを計算して、最低限の食費とか、最低限の衣服とか、最低限の生活をするためには、実際にどの程度の経費がかかるのかを実証的に計算していき、積み上げた金額を示すという方式です。こうした、従来の手法も含めて、新たな手法を多角的に検証する必要があるのではないかという見方も出されておりました。

最低生活費については、生活保護における基準だけではなく、例えば年金の制度で最低保障年金を担保すべきといったような議論がございますが、最低保障年金や最低賃金の水準、年金、介護、医療保険といった社会保険料、あるいは医療保険の自己負担など、さまざまところに生活扶助基準というのが影響を及ぼしますので、こうした影響も加味して考えるべきである、という考え

方が示されております。

ナショナルミニマムの保障の責任につきましては、まさに文字通り、最終的な保障責任は国が負う。すなわち、最低生活の水準の設定そのものは国自身が負うべきであるということを示しております。ただし国民の生命、生活に重大な影響を及ぼすような場合には、ナショナルミニマムの考え方が地方との役割分担の議論の前提となるということで、実際のナショナルミニマムを実施する際の役割分担については、地方の役割といったものも重要であるということが書かれております。

次に貧困・格差是正と経済成長について、生活保護はどちらかという、主として保護費の支給という現金給付で行われますが、そのみならず、保育サービスなど現役世代に対する社会サービスの給付の充実もなければ、単に現金給付をするだけでは貧困格差の是正、あるいは経済成長にはつながらないという考え方を示しています。

これはあくまでも中間的な考え方の整理です。具体的に今後何をしていくか、とくにこのナショナルミニマムの基準を展開していくためには、やはり多角的な検証が必要であるということでしたので、今後の課題として、まず生活保護受給者以外の一般の低所得者の消費実態からみた、最低生活費を分析することから始まると考えられます。

それから、貧困や格差に起因する経済的損失です。このことも、ナショナルミニマム研究会でもひとつの試算が出されておりました。例えばある人が失業をして、生活保護を受ける。そうすると生活保護費が国なり地方なりの負担というかたちで生ずるわけですが、その方が生活保護を受けずに就職をして、むしろ税や社会保険料を納める側になった場合には、どの程度経済的な恩恵があるかということも試算しておりました。こうしたことも、もう少し精緻に行っていく必要があり、今後さらに検証していくこととなっております。

2 救護施設における地域生活支援対策

(1) 居宅生活訓練事業・保護施設通所事業の実施要綱の改正

ここからは、皆さま方に関係の深い、救護施設における地域生活支援対策についてのお話です。

言うまでもなく、救護施設につきましては、従来から精神病院などの退院促進等の受け皿として

居宅での生活が困難な精神障害者の方を受け入れ、あるいは従来の障害者施設が障害別に機能分化された施設には適応しない重複した障害者を受け入れるといった役割を担ってこられました。さらに最近では、救護施設における新たな役割としまして、社会生活に適応できないために地域での生活が難しい、あるいは施設に入所せざるを得ないような方、ホームレス状態にある方、アルコール・ドラッグ依存の方、DV被害者の方などの受け皿としても活用されている実態があります。

救護施設では重複した障害の方を多く受け入れられており、平成19年10月1日現在の入所者の状況を見てみますと、約17,000人の利用者のうち、身体・精神の重複障害のある方が4.8%、精神障害と知的障害のある方が13.5%などとなっています。さらに身体・知的・精神の3障害のある方が3%となっており、さらには、生活障害のある方も5.7%となっています。

退所後の行き先として、平成18年度の数値では、家族と同居して居宅生活、あるいはアパートでの居宅生活、あるいはグループホーム・福祉ホームでの居宅生活、これを全部併せまして、いわゆる居宅に移行されるという方が全体の3割ぐらいいとどまっています。

平成16年には「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告」が出ておりますが、生活支援のみならず、自立支援の観点から入所者の地域生活への移行の支援とか、居宅生活を送る被保護者に対する生活訓練の場として保護施設を活用することを検討すべきではないか、ということが謳われております。

これらを踏まえ、すでに救護施設における居宅生活訓練事業・保護施設通所事業を実施していたわけですが、平成22年3月には全救協の皆さまのご要望を踏まえその実施要綱を改正し、もう少し使い勝手がよいかたちになりました。

居宅生活訓練事業では、訓練期間について、改正前はこの事業の訓練期間は原則6か月としていましたが、実際のケースでは1年を通じた訓練の実施が必要となるというケースが多々見られましたので、訓練期間を延長し、この6か月を原則1年にしております。

また、退所実績の要件というのが改正前にはありましたが、いわゆる前年に退所実績がないような

施設については、その次の年度の事業実施というものを認めないという取扱いになっておりましたが、そうしますとご本人が居宅生活を強く希望しても、たまたまその施設に実績がなければ、事業に参加できないということになってしまいます。さらに、事業の運営でも不安定になるということで、退所実績要件を削除しました。

さらに、訓練の対象人員について、改正前は3名から5名程度とされており、一時的に訓練対象者が3名を下回った場合の取扱いが不明確でした。しかしこれを今回の改正後には、やむを得ない事情によって一時的に利用者の数が少なくなった場合であっても、加算の対象とするということを確認しております。

通所事業においては、事業期間について、改正前は原則1年とされておりましたが、ケースによっては1年を超えるような継続的な支援が必要なケースも出ているということで、改正により、効果測定を行ったうえで、更新制、1年を超えてもさらに続けることができるかたちにしております。

(2) 精神障害者への相談支援機能の強化

また、救護施設の方がたに期待したい役割としましては、本年度、厚生労働省を挙げて自殺・うつ病対策プロジェクトチームをつくり、年間3万人を超えるような自殺者を何とか減らせないか、検討をしてみたいです。今年の5月の末に中間的なとりまとめをしておりますが、その中の自殺防止のための柱として、①普及啓発の重点的実施、②ゲートキーパー機能の充実と地域連携体制の構築、③職場におけるメンタルヘルス対策、④訪問診療のアウトリーチの充実、⑤精神保健医療改革の推進の5点を示しました。このうち、②について、すなわち、いろいろ精神的な悩みのあるような方に対して、どうすればできるだけ早く的確に必要な支援、ケアができるかということで、生活保護受給者の方に対しましては、生活保護受給者への相談支援体制の強化を盛り込んでおります。

今年度、初めて生活保護受給者の方の自殺率を調べたのですが、平成21年には10万人あたり62.4人と、一般の方の自殺率の倍以上という結果になりました。とくに生活保護受給者の方は精神的な悩みを抱えている方が多いわけですので、私ども

といたしましては、そういった方がたに対する相談支援体制を強化することにしております。

具体的には、福祉事務所に精神保健福祉士のような専門家の配置を充実させることと、救護施設に精神保健福祉士を配置することです。この両方によって相談等の機能強化を図り、精神疾患を有するような、生活保護受給者の方への相談支援体制の充実を図りたいと考えております。

現在、来年度の予算要求というかたちで、財務省と折衝しているところですが、私どもは次のようなイメージで考えております。

まず精神科の病院にいらっしゃる退院可能な入院患者約61,400人のうち、生活保護受給者の方は約11,000人と推定されます。福祉事務所においては、精神保健福祉士などの専門家を配置し、退院までの調整を行う。これはすでに精神障害者退院促進事業というかたちでセーフティーネット補助金などに基づき支援をしているところです。

また、福祉事務所においては、家事、服薬管理の生活指導、地域住民との交流の場の提供、あるいは社会福祉施設などにおける退院後の訓練を行います。これもすでに、退院者等居宅生活支援事業として行っておりますが、今後は統合してはどうかということを考えております。

救護施設を活用した精神障害者等の地域生活支援対策としては、大きく施設内と施設外のものがあります。施設内については、すでに居宅生活訓練事業というかたちで、近隣のアパートなどを使い、より居宅に近い環境で、実体験的に生活訓練を実施していただいております。

次に施設内あるいは施設外の事業に対しては、救護施設内に退院患者居宅生活移行者への重点的処遇のスタッフというかたちで、精神保健福祉士を配置できないか、現在財務省と調整を行っているところです。(※)

また施設内の事業のうち、通所事業は従来から行われておりますが、通所訓練あるいは訪問指導、こういったものを通して居宅生活の継続を支援するという事業があります。さらに、来年度からの新規事業として、地域生活継続支援事業(ショートステイ)といったものを財務省に対して予算要求をしております。(※)これは心身不安定となった居宅生活者を一時的に救護施設で受け入れる。いったん居宅に帰られた方でも、や

はり心身不安定となるようなケースがありますので、そういったときに臨時的に救護施設で受け入れる。これを措置費における実績払いというかたちで対応できないか考えております。

現在でもセーフティーネット補助金により、地方自治体を通じて救護施設に財政支援を行っていますが、その場合の補助率が2分の1であるということもありまして、自治体がこれに理解をし、協力していただかないと進まないため、現在その実施は7自治体に限定されています。これを措置費における実績払いというかたちで、より皆さんにとって使いやすい事業にできないかということで、財務省と調整をしている状況です。

3 自立支援

(1) 生活保護受給者の居場所づくりについて

自立支援については、平成17年から生活保護受給者の方に対し、自立支援プロジェクトが導入されて、実際に各自治体でも経済的自立、あるいは日常生活自立、あるいは社会生活自立というかたちで、各種の自立支援策を講じてきたわけですが、私も実際にいろんな自治体の自立支援のプログラムを拝見し、またお話を伺いますと、なかなか実効性が上がらない、あるいは今の経済雇用環境のもとではなかなか実態にそぐわないという面もあるのではないかと考えております。

そんなときに、たまたま北海道釧路市に参りまして、釧路市がされている新しいかたちの自立支援、あるいは生活保護受給者のための居場所づくりの事業を実際に拝見させていただき、また担当の方からお話を伺いました。何とかそうした事業を全国的にも展開できないかと考えまして、研究会を立ち上げさせていただきました。

研究会には、メンバーとして、実際に生活保護受給者や生活困窮者の方に、さまざまなサポートをされているNPO関係者のほか、研究者、社会福祉法人や行政の方にも参画していただきました。4月から検討を開始しまして、今年の7月に報告書をまとめさせていただきました。

報告書では、自立支援の基本的な考え方として、①経済的な自立、②日常生活自立、③社会生活自立の3つの自立に向けた支援があり、それらが並列した関係であるとともに、相互に関連するということが示されました。「働く」ということ

の捉え方については、従来、いわゆる企業に就労をして、そこで賃金を得る、それによって生活保護から脱却する、あるいは生活保護を受けながらも収入を増やすことによって保護費を軽減するということが、えてして目標になっていたわけです。

一方で、地方によっては有効求人倍率が0.2～0.3というところもあります。こうしたなかで、いきなり企業就労を目指すのはなかなかむずかしい状況があります。また目指すために半年、あるいは1年努力をされたとしても、何度も面接で断られ、社会からの疎外感を味わった結果、社会に出ていくことを拒絶したくなる。このような方も見受けられるかと思えます。

こうしたときに仕事に就く前段階として、例えば就業体験、技能習得、あるいは福祉的な施設などで取り組まれている社会的な就労などを通して、いきなり一般企業での就労を目指すのではなく、まずそういったところでステップを踏んでいただく。あるいは、さまざまな仲間と一緒に何かものに従事する。ボランティアのようなものも含まれますが、そういったものを通じて社会参加の機会をつくっていただきます。

それによって生活保護受給者の方自身が、自分にはこんなことができるという自尊心や満足感、あるいは他者から「ありがとう」と言われる、感謝されるというような実感を高めていただくようつなぐことが、生活保護受給者の方自身も持っている力を引き出す支援としては、意義があるのではないかというように考えております。

その際に必要な仕組みとしては、まず支援の可視化ということが必要です。実施している事業に対する検証・評価・公表や利用者の方への情報提供などの支援が重要です。またこれらの事業を行う必要性などについての説明責任を果たすとともに、実践することで関係者だけが満足するのではなく、それによってどういう効用が得られたのかというような、事業の評価もきちんとされる必要があるということを、この必要な仕組みの中では指摘されております。

もうひとつの重要な指摘として、こうした自立支援事業については、単に行政だけで行うのではなく、NPO、社会福祉法人、あるいは一般的な私企業など、民間のさまざまな方がた、団体

と、それから福祉事務所を中心とする行政が一緒になって取り組んでいく必要があります。それぞれの役割分担と守備範囲を理解し、この事業に参加する利用者の方がたの、事業に参加してみたいという同意のもとで、民間の団体と行政が力を合わせて事業を推進していくことがポイントです。

また、事業を実施するため、国に関しては、先ほど釧路市の例を申しあげましたが、すでに先行的に行っている事例の収集、あるいはノウハウの集積し、他のまだ実施をされていない自治体にも情報提供するとともに、生活保護担当職員の方に対する研修も必要です。こうした財政的な支援を国なり自治体を実施していくことも必要です。

今回の報告書では、対象になるのは生活保護受給者の方がたとその子どもたちということしています。そして、この事業を実施するのが「新しい公共」ということで、先ほど申しあげたようなNPO、社会福祉法人、あるいは個々の住民の方がた、場合によっては企業の方、それと福祉事務所を中心とする行政、こういった方がたが一緒になって事業を実施するということであります。

稼働年齢の方がたについては、従来は就労に向けたステップがなかなかなく、たとえば就労支援プロジェクトに加わっていただいて、とにかくできるだけ各企業に面接にいった、働いてください、その就労率が何パーセントになりましたかと、このようなことを行っておったわけですが、そこに複層的なステップを増やし、就業体験や福祉的就労ボランティア、社会参加などのプログラム、あるいはそういった方がた同士で語り合えるような交流の場など、そういったさまざまな事業も新たに付加してはどうかということです。

子どもたちに関しては、生活保護を受給されている家庭の子どもたちの高校進学率を一般の家庭の高校進学率と比較しますと、10%近く低くなっています。また、親の世代も生活保護受給者であった、いわゆる貧困の連鎖といったような研究結果も出ております。こうしたことを考えた場合に、とくに子どもたちに対して、進学インセンティブ、あるいは学習支援、勉強だけではなくて他の子どもたちとの交流、あるいは大人たちとの交流も含めて、ありのままにいられるような交流の場、そういったものもプログラムとして新たに位置付けてはどうか、という意見が出されまし

た。

釧路市や横浜市、県単位では埼玉県などが学習支援などの取り組みを始めており、そういった事業を新たな公共という枠組みの中でできないかということを考えています。

その結果、最終的に稼働年齢層の方がたであれば、多様な働き方というかたちで、何らかの自立支援につながっていかないか。子どもたちについても、学習支援、社会性の育成というところにつながっていければと思います。

このように、今回、考え方を整理したことを踏まえて、来年度に向けて私どもとしてもいろいろなバックアップをしていきたいと考えております。具体的には、今申しあげたような事業に対して、国が地方自治体に対して財政支援ができるような予算の措置を要求しています。(※) もしこれが確保できれば、先ほど申しあげたように、NPOなどを通じて協働の仕組みが出来上がっていく。その中にはもちろん社会福祉法人なども入ってまいりますので、ぜひこういった事業についてもご関心を高めていただければと思います。

(2) 矯正施設等退所者の地域生活定着支援

もうひとつの事業として、矯正施設等退所者の地域生活定着支援がございます。刑を終えて、親族などの受け入れ先がないような方が年間約7,200人いますが、そのうち高齢であったり、障害を抱えて自立が困難な方が約千人おります。

こうした方がたについてはなかなか受け入れるところ、あるいは居場所がないということもあり、とくに65歳以上の方については、4分の3が再犯に及んでいるというショッキングなデータもございます。そのうちの調査対象受刑者、27,000人のうち、知的障害、またはそれが疑われるような方が410名、あるいは療育手帳をお持ちの方が26名、そういった障害が疑われる方のうち、犯罪の動機が困窮・生活苦であったものが約37%というような調査結果も出ており、こうした方がたに対する対策も必要となります。

そこで厚生労働省として、地域生活定着支援センターといったものを各都道府県に設置しております。具体的には、国から各都道府県に補助をし、各都道府県につくるわけですが、まずA県の刑務所におられる満期を迎えた方が、釈放された際にその都道府県が刑務所保護観察所との間で、

事前調整を行います。その方がこのままA県内に居住する場合には、このA県内の市町村の関係部署と調整を行う。そしてその方が、例えばご自身の出身地、例えばB県に戻るということであれば、そのB県の支援センターと連絡調整を行うというような、全体としてのゲートキーパー的な役割をこの定着支援センターが果たすわけです。実施主体は都道府県ですが、社会福祉法人、NPOなどに運営委託ができるようになっていきます。

これについても、まずセンターを各都道府県に整備し、福祉的な支援を必要とする退所者の方がたの社会復帰を支援するというので、来年度の予算要求をしているところです。(※)

4 無料低額宿泊所の適正化

最後に、無料低額宿泊所の問題です。よく「貧困ビジネス」というような言われ方をしますが、各自治体、とくに関東近県に多くあるとされています。平成21年秋以降、広く報道されているところですが、本人は施設を出てしまうとまた野宿をせざるを得ないということで、なかなか苦情も言えない事情もあります。趣旨不明な利用料、あるいは生活保護費のピンハネ、あるいは意に反するサービス提供、強制的な契約締結といったような問題が各地で明らかになっております。

これに対しては、私どもでも省内に検討チームを設けましたし、与党でも議員立法をつくろうということで、今、法案づくりをしております。

具体的には、生活保護受給者に対して、住居と食事、介護といった生活サービスなどを抱き合わせで提供するような事業者については、新たに自治体に対する届出義務を課します。そして、こうした事業を行う場合、サービスの内容や対価に関する情報公開を求め、さらに契約にあたっては一定の様式による書面の締結を徹底します。

さらに、原則的には事業者が金銭管理を行うことは禁止します。金銭管理を行う場合は個々に自治体の承認を得なければいけない。さらにはこういった施設については、自立支援の義務づけをします。ルールに反したり指導に従わないような場合には、自治体に立入り検査や業務改善命令を課すことができるようにし、刑事罰も課せるようにします。そういった議員立法が今、検討されているところであり、「被保護者等住居・生活サービ

ス提供事業の業務の適正化等に関する法律案」として、国会でできるだけ早く法律案が成立するべく、準備がなされているという状況です。

以上、生活保護の現状と課題についてお話をさせていただきました。

救護施設におきましては、皆さまが地道に、さまざまな障害を抱えている方がたへの支援をされておりますが、なかなか一般の方には十分知られていないような部分もございます。しかしながら、やはりこういった分野においては誰かが実践しなければいけない、大切な分野だと思っています。

先ほども森会長も言われておりましたが、皆さまには自信と誇りをもって実施していただきたいと思ひますし、私どもも先ほどいくつかご説明をさせていただきましたとおり、できるだけバックアップをさせていただきたいと思ひます。

またぜひ、実地ではこういう問題が起こっているというようなことも教えていただくなり、意見交換をさせていただければ、私どもとしてもできる限りの対応を取らせていただきたいと思ひますので、これを機会に今後また密に意見交換などをさせていただければと思ひております。

本大会が、盛會に終了しますことを祈念いたしまして、私の説明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。

※の事項については、平成23年度厚生労働省予算案の中に盛り込まれました。予算案の概要については、「制度改革関係情報」(38~39頁)でご紹介します。

分科会報告

第1分科会

テーマ「これからの救護施設機能強化戦略」

○参加者数：113名

○議長：本田英孝（北海道・明和園 施設長／全救協総務・財政・広報委員長）

○助言者：森 好明（栃木県・鳩巢会 理事長／全救協会長）

品川卓正（東京都・村山荘 施設長／全救協副会長）

新保美香（明治学院大学教授）

○運営責任者：本山雅徳（熊本県・友愛会銀杏寮 施設長）

○記録係：三宅久美（熊本県・天草園 主任介護支援員）

平塚文博（熊本県・野坂の浦荘 主任指導員）

○受付：松尾 歩（熊本県・友愛会銀杏寮 主任）

○会場係：國政和子（熊本県・しらがね寮 指導員）

【最低基準の地方自治体への条例委任について】

會の冒頭、笈川制度・予算対策委員長より、6月に政府が発表した「地域主権戦略大綱」において、「保護施設の設備及び運営に関する基準」が都道府県に条例委任されることが示されたこと、また所要の一括法案が平成23年通常国会に提出される予定であることなどが報告された。そのうえで、条例委任によって予想される影響等を、現段階から各施設において検証を進めていただくようお願いするとともに、各都道府県において現状



の基準を下回ることがあれば働きかけをしていた
 だきたいことなどと呼びかけた。

フロアからは、全救協として、一定の考え方や
 県との対応例などを示してはどうか、といった意
 見が出されたが、自治体あるいは施設によって状
 況が異なることもあり、まずは施設におけるの検
 証を進めていただくよう、あらためてお願いした。

【実践発表】

昨今の社会経済情勢において、ホームレス、矯
 正施設等退所後に福祉的支援を要する者、精神科
 病院からの退院者などの受け入れ先として、救護
 施設の役割が益々求められていることから、これ
 らの支援例について、3施設から実践発表した。

【発表1】

「大阪市における居宅生活移行支援事業について」

木島 初正 (大阪府・三徳寮 施設長)

〔発表概要〕

- ・平成22年度より、大阪市では独自事業として
 「居宅生活移行支援事業」を行っている。国で
 は、無料低額宿泊施設を活用した同名の事業を
 行っているが、大阪市の事業では、住居が定
 まっていないホームレス状態の人に短期間救護
 施設等を利用してもらいながら、安定した住居
 探しの支援をするというものである。三徳寮で
 も、この事業の利用者を受け入れている。
- ・いわゆる「囲い屋」や「貧困ビジネス」などの
 問題について報道等がなされているが、不動産
 業者等が、言葉巧みに近づき保護申請から敷金
 受領まで同行し、自分達の関連マンション等に
 入居させ保護費を詐取するといった被害が頻発
 している実態がある。
- ・居宅生活移行支援事業は、生活保護の申請をす
 ると、申請から保護決定までの約2～3週間、
 保護の実施機関より入所依頼を受け、利用者
 を受け入れる。生活保護決定後には、居宅生活へ
 移行するという運びである。
- ・事業開始後はさまざまなトラブルがあった。と
 くに「囲い屋」と思われる事業者が、申請者と
 ともに窓口まで同行してくる問題などがあつた
 が、警察等の協力もあって、今ではなくなって
 おり、効果が現れている。

〔助言の概要〕

日常生活の大切な居場所の確保である「ハウジ

ングファースト」の取り組みから生活支援を始め
 ていく、そういうができることを示した、非常に
 優れた実践であると感じた。

【発表2】

「救護施設における触法問題をめぐる現状と矯正
 施設等退所者の事例」

山田 智己 (北海道・札幌明啓院 次長)

〔発表概要〕

- ・矯正施設における障害者および高齢者、社会的
 支援を必要とする人たちの出所後の社会的支
 援が問われている。こうした人たちの多くが、再
 犯、累犯を繰り返し、何回となく刑務所と社会
 を行き来しているのが現状である。
- ・触法問題に関する救護施設への全国調査によ
 れば、入所相談および受け入れ件数について、大
 幅に増加している。今後の課題としては、専門
 職員の配置等、施設の支援体制の整備を進める
 ことや、個室の整備、関係機関との連携、情報
 の共有化などがあげられる。こうした問題に対
 処し、態勢を整えていく必要がある。
- ・札幌明啓院では、知的障害が疑われる男性を刑
 務所退所と同時に受け入れた。弁護士および相
 談事務所を通じて十分な情報を得ながら、出所
 と同時に生活保護受給がスムーズに進むように
 福祉事務所との協議も進めた。そのうえで、個
 別支援計画による本人の希望の実現に向けた生
 活支援を開始している。他利用者とのトラブル
 など、さまざまな課題も抱えているが、施設入
 所から半年が経過し、再犯防止に向けて生活が
 安定してきている。

〔助言の概要〕

触法の利用者に対して個別支援計画を立て、試
 行錯誤しながらも半年間、再犯防止が持続でき
 ているという実績は評価できる。このような取り
 組みについて、実践の内容をオープンにしていくこ
 とが、今後同じような取り組みをされる方たちに
 大変役立つと思う。

【発表3】

「萬象園の利用者支援の変化と支援の実態」

高島 慎司 (萬象園 指導員)

〔発表概要〕

- ・萬象園では、「入所推進事業」として、精神障

被害者の受け入れ先として積極的に活用いただけるよう、各機関へ出向いて直接担当者から地域や現場の現状を聞き、利用者支援の説明をするなど、施設機能を知ってもらうことを目的に意見・情報交換を図っている。併せて施設としての限界も説明し、情報を共有していくことが、さまざまな利用者を支援するうえで重要であると感じている。

- ・個別支援計画を作成し、一つでも利用者にとって個別の支援をつくるというスタンスで支援を続けてきた。その結果、利用者自身のエンパワーメントに着目し、それを発揮できるような支援ができないかと考えるようになり、またその力を見いだすことが個別支援を通じてできるようになってきた。
- ・今年度より定員3名で居宅生活訓練事業を開始した。施設でワンクッションおき、見守りができる環境の中で居宅生活訓練事業を体験し、必要な資源を見極め、安心して地域で生活できるような流れができれば、とくに精神的なケアが必要な方にとっては、救護施設の機能や居宅生活訓練事業等の制度を最大限に利用することができるのではないかと考えている。

【助言の概要】

「入所推進事業」は、職員が視野を広げる大変面白い視点だと感じた。居宅生活訓練事業についても、当事者支援をしながら、多くの学びを得ていかれている大変優れた実践だと思う。

【グループ討議】

事例発表および助言者のコメントを受け、救護施設を取り巻く状況をふまえ、施設において機能強化戦略の策定をいかに行い、具体的な取り組みへと結びつけていくか、各グループに分かれて協議を行った。

【グループ発表から】

- ・救護施設は、生活保護法によって設置された当初から、利用者像や果たしている役割などが大きく変化してきている。こうした多様な利用者を施設に受け入れ、十分な支援を行っていくためには、職員配置など、現行の制度の見直ししていく必要性をあらためて感じた。
- ・グループでは、矯正施設等退所者の受け入れをテーマに話し合いをした。各施設とも、受け入

れる利用者について事前に情報を得られないことが多いということで、情報の共有化の必要性を感じている。どのように対応していけばいいのか、職員からの不安もみられる。職員研修会などを通してあらかじめ対応について学んだ後に、受け入れをしていくといった取り組みの必要性などが意見として出された。

【助言者からの講評（全体を通してのまとめ）】

- ・新たな社会的ニーズであり、まだ各法においてもなかなか十分には対応できていないものについて、救護施設においてはこうした多様な支援が必要な方がたを受け入れておられるという実態を確認できた。
- ・こうした、社会的にも重要な支援を展開されているという意味で、各施設で実践されていることを可視化していく、見える形にしていくことが、これからの自立支援の多様性につながっていく基になるのではないか。
- ・今回の分科会で示された諸課題に対応していくためには、やはり平成19年に示した機能強化に向けた指針の内容を着実に実行していくことである。そのことを、参加者の皆さまにはしっかりと受け止めていただき、引き続き、きめ細かな支援を図っていただきたい。

第2分科会

テーマ『利用者主体の個別支援への取り組み』

- 参加者数：93名
- 議長：藤巻契司（東京都・光の家神愛園 副施設長／全救協調査・研究・研修委員）
- 助言者：守家敬子（香川県・萬象園 施設長／全救協調査・研究・研修委員長）
- 運営責任者：河野良治（佐賀県・しみず園 施設長）
- 記録係：峰妙恵子（長崎県・あいこう園 介護職員）
久重路秀之介（長崎県・あじさい 介護職員）
- 受付：椎崎照幸（長崎県・彦山の森 介護士）
- 会場係：小柳清人（佐賀県・かんざき日の

隈寮 生活指導員)

【発表1】

「利用者の望む支援を提供するために」

～鹿島更生園救護寮の取り組み～

金子 悟 (茨城県・鹿島更生園救護寮 介護職員)

〔発表概要〕

- ・鹿島更生園救護寮では、平成18年度から「救護施設個別支援計画書」を導入している。
- ・利用者からの聞きとりを実施することで、計画書に示す目標に変化が見られ、活動状況にも変化が出てきている。
- ・今後の課題としては、①担当外も含めて職員間での計画の周知徹底、②計画実行段階での役割の確認、③支援計画のチェック者のスーパーバイザーとしての機能強化、④生活施設と通過施設としての機能の活用、などがあり、施設の役割と限界を見極めつつ、地域の社会資源との連携をとるために新たな仕組みづくりが必要となっている。

〔助言の概要〕

- ・「個別支援計画」を計画の「発想の転換」のために利用していただきたい。
- ・「記録」をとることによって「情報の共有」が図られ、加えてこの情報を「可視化」することが重要なポイントとなる。
- ・「個別支援計画」の活用により、「自信がない」と語る本人が「自信」を取り戻していくことにつなげることができるということも注目すべき点である。

【発表2】

「コミュニケーションが困難な利用者とのかかわり」

服部 義和 (滋賀県・椋生の里 グループリーダー)

／西村 聡 (滋賀県・椋生の里 グループリーダー)

〔発表概要〕

- ・コミュニケーションの困難な利用者として、障害のためご自身の意思が表しにくい方、感情的、気分的な変化が大きい方、人間関係が築きにくく孤立気味な方、等への支援について考察した。
- ・対象となった利用者について、モニタリング時の考察より、意思疎通がうまく図れず、目標に対する認識の差が大きかったため、結果として、良い支援へと結びついていないことが明らか

かになった。このことから、原点に戻り、よく利用者を「知る」必要があると認識し、さまざまな角度、手段で再度アセスメントし、再び「出発点」を見つけ出した。

- ・よく「知る」ためのアセスメントとは、客観的、科学的に正しく理解し、その思いを共感的に理解すること、ということを確認した。

〔助言の概要〕

- ・モニタリングによる反省から職員視点の変化がみられている。特に、利用者への固定概念を払拭するため、また利用者「寄り添う」ポイントを見出すために「アセスメント」を行っている点に着目したい。
- ・「寄り添う」ポイントを見つけることは重要であり、「信頼関係」を構築するうえでも大切である。

【発表3】

「私は支援者！！その人らしい支援を目指します。」

～個別支援計画に対するアンケートから見えてくる職員の意識～

向川 利恵 (岡山県・たましま寮 主任介護職員)

〔発表概要〕

(1) 個別支援計画導入の経緯

- ・平成17年個別支援計画導入の検討・決定
- ・平成18年作成・モニタリング・評価を実施
- ・平成19年利用者と共に立案 同意を得て支援開始

(2) 介護職員の個別支援に対する意識調査

- ①個別支援計画に沿った支援ができているか。
〔回答結果〕約4割ができている。
〔主な意見〕「支援時間が確保できない」
- ②個別支援計画は利用者にとって必要か。
〔回答結果〕約4割が必要と思う・やや思う
〔主な意見〕「職員の押し付けになり、必要ないのではないか」「利用者を深く理解する機会が増えるので必要である」

(3) 考察・課題

要望を引き出すことが困難な状態にある利用者が約4割を占める施設状況が、職員側の押し付けや継続性がない等といった否定的な言葉として現れたのではないか。職員の個別支援計画に対する思い、また、抱える問題と向き合い、利用者が自分らしく生活していけるよう取り組み方を整理していくことが課題である。

〔助言の概要〕

職員が前向きに取り組む仕掛けづくりがポイントであろう。例えば管理者等のリーダーシップのもとで勉強会を取り入れる等、職員のモチベーションを高めることを一層進めていく方向性をもつことが大切。個別支援計画の質も問われているいま、大切な課題の指摘をいただいた。

【グループ討議報告】

〔発表概要〕

- ・個別支援計画について、実現可能なことから設定し段階的に進めていくことが望ましいが、現状では支援計画を立案しても多忙な日常業務に追われ、実行することができず、業務に結びつかない別なものになってしまっている。
- ・個別支援計画に対し職員全員の意識改革と情報の共有化を図ることが必要である。一方で、職員が計画立案するための情報が不足しているのが課題である。また、職員が担当する利用者数が多いため、個別の対応が十分ではない状況となっている。
- ・支援時間を日課や週課の中に取り入れていってはどうかと考えている。意思表示が困難な方には職員からのアプローチが重要であり、他の職員からも情報を聞きながら計画立案をすることが求められている。職員により個人差はあるが、計画を立てて記録を残していくことが、私たちの仕事である。

〔助言の概要〕

- ・個別支援計画を情報量と考え、いろいろな引出しの中から、その人らしい生活ができるポイントを見つけていってはどうか。
- ・個別支援計画を反映させ、3つの自立（日常生活・社会生活・経済的）、特に社会生活の自立について考えていただけたらと思う。また、介護施設の存在意義を示す一つとして、個別支援計画を大いに活用し、自己表現に向かうその人らしい支援をめざしていただきたい。

第3分科会

テーマ「地域生活支援への取り組み」

○参加者数：77人

○議長：大西豊美（大阪府・千里寮 施設

長／全救協制度・予算対策副委員長）

○助言者：難波朝重（福島県・郡山せいわ園 施設長／全救協理事）

○運営責任者：和田德行（福岡県・第2優和園 施設長）

○記録係：嶋田康人（福岡県・愛の家 指導員）、河村修三（福岡県・さわやかひびき園 施設長）

○受付：相原朝香（宮崎県・すみよし 介護職員）

○会場係：生野ひゆき（鹿児島県・いしき園 介護職員）

【発表1】

「不安から期待へ（3年間の軌跡）」

森脇 啓介（北海道・東明寮 主任相談員）

〔発表概要〕

- ・平成19年度の居宅生活訓練事業を検討する段階では、利用者、職員共に不安が大きかったので、初年度は、1泊、2泊と体験的に実施し、「安全・安心を重視した」。
- ・その結果、「参加者の自信が芽生えた」「可能性が見えた」「参加希望者が増えた」「家族と将来の見通しを話し合えた」等の感想が生まれた。
- ・平成21年度の取り組み課題については、「体験の中身の整理はできたが、画一的になり、個々の課題がぼやけた」「利用者の意見の反映が不十分」「体験後のサービスが途切れた」「社会資源への繋ぎ」「退所に向けてのイメージを明確に描ききれない」等への対応、改善とした。
- ・平成21年度は、個別支援計画に立ち戻ることとし、利用者一人ひとりのニーズの見直しをした。
- ・平成22年度に本格的な事業を開始するために、これまでの取り組みを評価し、2～3年後を見通して、退所までのプロセスと退所後のイメージを共有した。
- ・利用を始めるにあたっては、参加者の決定による意思確認を行い、家族にも説明を行った。
- ・先進施設から学んだことを参考に「居宅生活訓練事業基本プログラム」を策定し、平成22年10月1日から開始した。体験事業の下地があったのでスムーズに実施できている。
- ・今後の課題として「社会資源の活用の方向性」

(専門機関との連携)と「今後の事業展開の可能性」(通所、ショートステイ、グループホームの立ち上げ)があげられる。

〔助言の概要〕

- ・他施設にとって、よい参考事例であろう。とくに、体験から始めたことに注目すべきで、さらに、準備に時間をかけて取り組んだ点も評価できる。
- ・個別支援計画が基本であるとの考えに立ち、利用者のニーズをきちんと組み入れている点がよい。今後も一層の事業展開につながる支援を考えて続けてほしい。

【発表2】

「地域生活支援への取り組み」

松本 祐子 (東京都・村山荘 相談員兼通所事業担当)

〔発表概要〕

- ・平成16年度に独自に通所・訪問事業を始めた。また、居宅生活訓練事業を行っており、これまでに13名の方が地域生活へ移行した。
- ・70歳代の女性で1か月で地域生活へ移行した事例を紹介。アパート生活を開始して2週間ほど、落ち着いていたが、その後、妄想が始まった。通所をしながらの居宅生活であったが、幻聴・妄想のため任意入院となった。
- ・現在は、訪問や通所サービスを利用しながら、精神科の定期受診、地域の他のサービスを受け、精神面・生活面ともに落ち着いてきた。
- ・実際には訓練をせずに退所した方もいるが、6か月程度の実践期間は必要と考える。
- ・事例では、通所以外にも必要なサービスを積極的に活用すべきであった。
- ・日常生活の自立という点から社会的自立をどう考えるか。利用者の気持ちを第一に考え、さまざまな職種、関係機関と連携をしていくことが必要。

〔助言の概要〕

- ・独自の取り組みとして評価できる。
- ・国の事業が利用しやすく改善されたので活用していただきたい。小回りのきく取り組みがなされているが、制度に沿ったさらに新しい展開を期待したい。

【発表3】

「『できること』に目を向けた地域生活移行支援の取り組み」

青柳 雄大 (静岡県・聖隷厚生園讃栄寮 指導員)

〔発表概要〕

- ・これまでの地域移行支援は「できないこと」に目を向けた取り組みであったため、「できること」に焦点を当てた支援を展開することにした。
- ・利用者の主体性を尊重し、自立的な力を信頼する肯定的アプローチ、すなわち「ストレングスの視点」を応用する支援へと転換した取り組みを行った。
- ・50歳代女性利用者の金銭管理について、これまで「小遣い管理程度しかできない。日用品費も嗜好品に消費し、購入できない」という状況から、支援計画として「必要とを感じるものへのお金はとっておける。ATMへ自分でおろしにいける」など、本人ができることへ焦点を当てた内容に変更した。
- ・その結果、「できること」のなかで発生した問題について自分で解決方法を選択していくことや、そのための支持的関わりができた。
- ・利用者から「一緒にやればできるかもしれない。がんばる」と肯定的、前向きな発言があった。

〔助言の概要〕

- ・この発表は、施設のサービス視点を変える重要なものである。
- ・利用者がもっているよい力、できる力に着目している点が評価できる。

【発表4】

「地域生活支援への取り組み」

中田 辰也 (石川県・七尾更正園 支援員)

〔発表概要〕

- ・入所当時から地域生活への移行の考えが強く、就労への意欲も高かった利用者の事例を紹介。
- ・入所4か月後から居宅生活訓練を開始する。「居宅訓練予定表・月間個人目標」を設定し、はじめは訓練生活に慣れてもらうことから始めた。また、併行して福祉事務所と連携し、就労支援を行った。
- ・住居探しでは、A氏の息子さんに保証人を依頼し、探し始めて1か月半で契約・入居となった。
- ・現在は生活保護は継続しているが、清掃の仕事

をしながら生活を送っている。

- ・短期間で地域生活への移行ができたのは、本人の意思の強さ、就職・住居の早期決定、移行先が管轄福祉事務所管内であったこと、と考える。また、本人からの連絡も適宜あり職員も「いつでも相談にのります」と伝えている。

〔助言の概要〕

- ・利用者の思いを活かしていくために必要な職員の意識変革がうまく行なわれているがゆえの事例であり、その点の必要性を再確認できた。

【発表5】

「生活保護施設の利用者と地域生活移行支援について（重複障害のある方がたの支援の困難性）」

窪島 喜徳（大阪府・淀川寮 支援員）

／坪内 千仁（大阪府・淀川寮 支援員）

〔発表概要〕

- ・増加傾向にある課題として、「重複した精神障害」「薬物依存」「若年化・犯罪・反社会的行動」などがあり、この課題に対して、長く向き合う気持ちとすぐに解決を求めない心構えで支援を行っている。
- ・これまでの活動実績として、体験アパート生活訓練を1週間から1か月以内施設の自主事業として行った。
- ・平成17年度より、居宅生活訓練事業および訪問・通所事業を実施している。
- ・自主事業の達成度の検証ならびに居宅生活訓練事業の改善と継続を行い、地域生活への移行を推進している。
- ・さまざまなアディクションを抱える方がたについて「サービス利用の促進」「相談しやすい雰囲気作り」「再チャレンジできる環境作り」等を課題として支援を継続している。

〔助言の概要〕

- ・粘り強い取り組みに敬意を表したい。
- ・PDSAのサイクルを確立しており、取り組みのレベルは非常に高いと評価できる。検証をしっかりと行い次へ活かしていくことが大切であることが強く伝わった。

【発表6】

「居宅生活訓練事業3年間の総括」

東 浩之（兵庫県・アムニティホーム夢野 支援員）

〔発表概要〕

- ・当施設では、施設内の支援では地域移行に結びつきにくい人を本事業の対象者とした。
- ・1期間3名とし、6か月の延長を含め、1年間の訓練を行っている。
- ・全員が統合失調症であったが、個別には障害が異なるため、きめ細かい対応が必要であった。
- ・訓練に入る前に施設内で支援が必要であり、トースターの使い方一つにしても、施設内と訓練施設のもの仕様が異なっていることもあって、事前の細かな確認と支援が必要と認識している。
- ・課題として、全ての職員が事業の理解をすること、職員間の引継ぎを確実に行うこと、職員間でのコミュニケーションを十分にとり認識の差をなくすこと、対象者家族の理解を得ることなどがあげられる。

〔助言の概要〕

- ・居宅生活訓練事業での取り組み内容について細かく配慮されており、評価できる点で、その点も見習うべきものがある。

【グループ討議について】

〔発表概要〕

- ・社会資源の活用、他法サービスへの移行や連携を図りつつ地域移行や移行後の支援をめざしていくにあたっては、具体的な地域・行政・他法サービス事業所・NPO法人等を含めた各関係機関との連携が重要である。
- ・それらのネットワークづくりにより、スムーズな地域移行ができるようになる。

〔助言の概要〕

- ・6つも意見発表があったことは各施設の地域生活移行支援に対する取り組みへの意志のあらわれであり、それぞれ特徴のある発表であった。
- ・今回、地域生活移行支援に取り組む側にとってはありがたい要件緩和が行われた。これを活かし、今後も地域生活移行支援にしっかり取り組んでいただきたい。

第4分科会

テーマ「サービス等の向上に向けての評価への取り組み」

- 参加者数：42名
- 議長：杉野全由（北海道・東明寮 施設長／全救協制度・予算対策委員）
- 助言者：米光正雄（山口県・聖和苑 施設長／全救協調査・研究・研修副委員長）
- 運営責任者：小西守彦（熊本県・菊池園 施設長）
- 記録係：加藤達昭（大分県・大分県溪泉寮 支援係長）
福永浩美（熊本県・千草寮 支援員）
- 受付：清松昭伸（大分県・大分県光明寮 主任指導員）
- 会場係：池邊充洋（熊本県・菊池園 主任介護職員）

【発表1】

「ケース記録ソフトの導入によるサービスの向上～個別支援計画とリスクマネジメントへの活用～」 田辺 隆広（岡山県・浦安荘 支援員）

〔発表概要〕

- ・平成16年度までは精神障害のある利用者が多い（94%）実情から病状変化等の記録が中心となっていた。平成20年8月よりケース記録ソフトを導入したことで記録の省力化、統一化、共有化が図られ記録が大幅に増えた。また、記録の重要性が実感でき、利用者サービスの向上につながった。
- ・個別支援計画における活用として、検索による整理が容易となり、結果として、ご利用者の「希望・要望」「アセスメント」を視点とした記録に日々心がけるようになった。
- ・リスクマネジメントにおける活用として、「ヒヤリハット」の項目を入れることで整理が容易になり、報告書作成を省略化できたことから、報告事例が増えた。
- ・課題として、今後記録の質が問われてくると考えられ、目的が見失われないよう対応する必要がある。

〔助言の概要〕

記録を増やすことで目的、意味づけが変わり、サービス提供の視点が変わってきた事例。視点が変わったことにより、①個別支援計画の導入、②リスクマネジメントの導入、③苦情解決体制、④サービス評価、の4者につながり、社会福祉法第3条の条文の具現化がなされている。各施設においても今後、自己評価だけでなく第三者評価も受けた総合的判断に取り組んでいただきたい。

【発表2】

「郡山せいわ園におけるサービス評価の取り組みについて」

大沢 和枝（福島県・郡山せいわ園 副主任相談員）

〔発表概要〕

- ・当施設のサービス評価に取り組む意義、目的を『お客様に満足を！働く職員に喜びを！』とし、これを実現するためにも地域との交流を深め、理念、基本方針を見極めつつサービス評価に取り組んでいる。
- ・自己評価については、平成13年度より年2回、救護施設サービス評価Ver. 2を活用して業務内容を客観的に評価し、明確な指針、改善策を見出し、サービス向上につなげている。
- ・平成20年度から福島県では第三者評価が制度化された。当園は県社会福祉協議会に依頼し、評価員2名にて83項目の調査を受けた。高い評価をいただくためではなく、評価を実直に受け止め、改善活動へつなげることを目的に実施した。受審によって全体的な再確認ができたとともに、結果として高い評価をいただき、職員はさらなる自信につながった。
- ・課題として、自己評価と第三者評価をつき合わせ、職員全員の足並みを揃え、さらに質の高いサービス提供に努める必要がある。

〔助言の概要〕

第三者評価の目的は、①良質かつ適正なサービスの提供、②利用者ニーズを的確に把握し満足度を上げていくこと、③職員の意識を向上させていくことであり、これらの目的は一定程度達成されている事例である。なお、今後も更新受審をしていくうえで、「さらにどのように改善していくか」のプロセスづくりが取り組み課題となろう。

【発表3】

「福祉サービス評価について」

八木 信昭（兵庫県・南光園 主任指導員）

〔発表概要〕

- ・当園の福祉サービスの考え方は全救協の「救護施設の基本理念と実践的目標」を踏まえたものである。サービス評価の基本的考え方は社会福祉法第3条および第5条に依拠し、この目的を達成するため自己評価と第三者評価に取り組んできた。
- ・自己評価は、平成12年度に3段階評価、13年度に救護施設サービス評価Ver.1、14年度にVer.2へと移行していった。15・16年度はVer.2に基づいて、課題をレベルアップシート、課題解決シートに集約し、その解決方法を検討。以後、自己評価を継続している。
- ・第三者評価は、平成18年度「福祉サービス第三者評価」を受審・公表。22年度に2回目受審予定である。
- ・第三者評価でとくに評価が高い点は、利用者本位に立ったサービス提供が基本方針に基づき積極的に行われていることであった。一方、改善が求められる点は、①職員育成の観点から職員参画のあり方についての見直し、②実践記録を増やす努力、③役割分担の明確化、等であった。
- ・評価結果を踏まえて「利用者の顔が見える」支援方針の下で、福祉サービスの基本理念の遂行を掲げている。

〔助言の概要〕

何よりも、第三者評価の受審という実践は大きい。受審後、第三者評価を明文化し周知徹底して共通認識を高めることで質の担保が図られる。また、改善課題を明確にすることでご利用者の信用、満足度を上げていただきたい。受審を重ねるごとに自己評価は厳しくなるが、それだけ高い評価につながっていくので、まだ受審していない施設は積極的に受審していただきたい。

【グループ討議について】

- ・第三者評価を受審するコストはどの程度か、調査期間はどれくらいなのか等、話題となった。
- ・第三者評価を受審することで職員の意識改革につながることを確認した。
- ・外部の評価をいただき、サービス向上へ繋げることが大切であることを確認した。

第5分科会

テーマ「利用者のQOL（生活の質）を高める支援」

○参加者数 107名

○議長 長：越前典洋（北海道・函館共働宿泊所救護部 施設長／全救協調査・研究・研修委員）

○助言者：松田昌訓（大阪府・フローラ 施設長／全救協理事）

○運営責任者：村山文弥（福岡県・仁風園 施設長）

○記録係：藤井 浩（福岡県・松濤園 指導員）

井上 亮（福岡県・梅寿園 指導員）

○会場係：内田美恵子（宮崎県・清風園 主事）

鹿毛智文（福岡県・仁風園 指導員）

【発表1】

「えん下機能低下者のQOL維持」

石川 勉子（北海道・静心寮 給食主任）

〔発表概要〕

身体の機能が働いている状態が健康であり、食事は身体のエネルギー源、身体を作る材料となる。だからこそ、毎日食べるし健康であるために食べ続けなければならない。

食べる機能の低下は、虚弱化の進行や疾病の重度化など要介護状態を引き起こす。ある施設生活者のえん下機能が低下したため、食事形態も常食から変化させ栄養状態の改善を図ったが、誤えん性肺炎を繰り返された。そこで、静心寮では、食べる機能、飲み込む機能の維持、回復を目的に咽頭がい機能を高める頭部挙上訓練を導入した。

残念ながら訓練導入後、利用者が亡くなったため訓練の効果は検証できていない。今後、調理形態、口腔状態、食事姿勢など他の職種と連携した支援づくりを考えている。

【発表2】

「利用者のQOL（生活の質）を高めるために」

本堂 清子（青森県：白鳥ホーム 副主任介護支援員）

〔発表概要〕

利用者の高齢化、重度化の方の増加で日常生活

のケアが多くなり、介護職員は交代制勤務の24時間体制にしていたが夜間の職員は足りず、また、日中活動が思うように行えず、職員、利用者ともに日課に追われる状況である。

そこで、必要な時間に必要な職員を配置するため、勤務体制を見直した。また、日中の職員増員を図るため、勤務時間1日7時間45分を7時間15分に変更して、職員の休日を4週8休制から月6休制とし、日中の増員を図り、以前に比べより細かい対応が可能となった。平常勤務は6名から9名に増加。今まで利用者全員が同じ日課であったが、1階利用者にはゆっくりとした日課を、2階利用者には日中活動を中心とした日課を設定した。

職員充足により月2回の外出デーを設けたほか調理実習には数名の利用者が参加。生きがいを目指した支援、施設内外の自立へ向けた支援がより可能となった。

一人ひとりのニーズにあった支援を重要視するようになり、生きがいのある生活ができるよう支援する環境が整いつつある。今後、生活の質を高め充実した支援が実践できるよう努力していきたいと考えている。

【発表3】

「その人らしい生活を目指して」

齊藤 里美 (福井県・大野荘 支援員)

〔発表概要〕

利用者は作業支援、生活支援を主とした二つのグループに分かれて日中活動を行っている。作業支援のうち室内作業班については、近隣に作業所を借り利用者はバスで仕事に通う職住分離をスタートさせた。

これにより利用者の意識に変化が現れた。決まった時間に仕事に行くため、生活時間を工夫する。作業に集中するため精神的に安定した時間が過ごせる。作業所がある近所との付き合い方、社会のマナー等を守ることも考えるようになった。自分の仕事に責任を持ち、仲間意識が芽生え、その人の生きがいになっている。仕事が終われば家に帰るといふ、社会では当たり前なことが施設生活でも当たり前なこととして定着した。

今後、たくさんの手法の中から優先順位を利用者の目線で見極め、その人らしい生活が実現するような支援をめざしていきたいと考えている。

【発表4】

「服薬管理体制の確立～薬に関する事故の撲滅～」

西村 宏 (熊本県・真和館 医務班長)

〔発表概要〕

クオリティ・コントロール活動(QC活動)とは現場の職員が小規模なグループをつくり業務効率の改善活動を行うことであり、QC活動は仕事に対する改善意識や向上心、また社会人としての能力開発や人間形成につながるものである。

当施設では服薬の事故報告がたびたびあったため、改善のため職員5名でQC活動のグループを立ち上げた。そして、現状把握のため事故報告書から分析した結果、大きく「薬のセットミス」と「誤薬」の2つに分けて、改善を進めていくこととした。

「薬のセットミス」は看護師が食事毎のセットまで行うよう変更し、また、セットを行う薬の色分け、個別薬ケースの導入や散薬ケースの改良を行った。

「誤薬」について分析したところ、全ての事故は現場で薬を飲ませる時に発生していた。職員全員の理解及び意識徹底が必要であるため、マニュアルの見直し、内部勉強会を実施した。

今回のQC活動は1年2か月と長期間取り組むこととなったが、今後についてはマニュアルの見直しや勉強会を定期的実施していきたい。

〔助言の概要〕

QOLの向上には、利用者の生活の場面において利用者が選ぶことができる選択肢を増やすことが大事である。

救護施設での業務は正答がない仕事や課題が多い。食事を取るのが遅い利用者「早く食べなさい」、「遅いから食事をかたづけませよ」と語る職員を見て、解決すべき課題を再認識することがある。職員は最大公約数で仕事をしていると思うが、いかに大変であっても素数というものを見つけて仕事をすべきである。それを追求していく姿勢が大事である。

特別講演 「生活保護受給者への支援に 求められること ～救護施設への期待～」

明治学院大学 教授 新保 美香 氏

皆さま、おはようございます。私は今回はじめて、全国救護施設研究協議大会に参加させていただき、たくさんの学びと刺激、そして新しい素敵な出会いの機会をいただき、今幸せな思いでこの場に立たせていただいております。

昨日は第1分科会に参加させていただきました。そこでも、セーフティネット機能をもつ救護施設ならではの、今すぐに対応を求められる課題への取り組みであるとか、私がケースワーカーをさせていただいていた十数年前であれば救護施設にそのようなことができるのと思うような、新しい取り組みをたくさんうかがって、大変感銘を受けました。

この会場には、救護施設でお仕事をされている、さまざまな職種の方がいらっしゃいます。皆さまがそれぞれのお立場から、救護施設でどんな取り組みをされているのか。それをかたちにして見せていただけることは、生活保護の相談援助活動に携わる人たちにとって、そしてこれから救護施設の機能をどのように利用者に活用していただけるかということを広めていくためにも、とても大切だと思います。

取り組みをかたちにして残す「足跡」については、たとえ辛いとか大変と感ずることや、失敗のように思われる経験であってもきちんと残していくことがとても大切ではないかと考えています。

1. 生活保護における自立支援

(1) 3つの自立の考え方

本日は、「生活保護受給者への支援に求められること」に応えるための取り組みのヒントについて、大学における私の社会福祉実践からお話ししていきたいと思います。

まず、生活保護における自立支援についてです。「自立」と聞いて、皆さまはどのようなことをイメージされるでしょうか。生活保護の領域にいらっしゃる皆さまは、生活保護法の目的に沿っ



たお仕事をされています。生活保護法第1条には、「最低生活保障」と「自立助長」の2つの目的が示されています。この自立助長については、長年その考え方を巡って、さまざまな学説がありました。自立には経済的自立、社会的自立などがありますが、従来生活保護における自立は「経済的に自立して生活保護受給対象ではなくなる」というふうに考えてしまいがちでした。

生活保護法制定時に、当時の厚生省の保護課長であった小山進次郎がまとめた『生活保護法の解釈と運用』という文献には、必ずしも自立は生活保護からの脱却ではないことが示されています。人のもっている可能性を広げていくことが自立だと解釈されていますが、やはり実践の領域では、多くの方が、「あの人が自立したんだって」と言ったときに、「生活保護から脱却した」という意味で使われていたのではないかと思います。

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（平成16年12月）では、生活保護における自立には、①日常生活自立、②社会生活自立、③経済的自立（就労自立）、という3つの考え方があることが明らかにされました。

①日常生活自立とは、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活における自立です。②社会生活自立とは、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立です。③経済的自立とは、就労などにより経済的に自立することです。

その人それぞれに自立のかたちがあり、今はそういう捉え方で自立という言葉を使っていくという時代になっています。そして、私は、これらの3つの自立を重ね合わせたかたちで考えていくべ

きだと思っています。3つの部分の自立を意識して支援していかないと、せっかくひとつの自立、ある部分を目指して努力しても、なかなか安定した生活が継続できないということになってしまいかねません。

生活保護の自立については、最初に就労自立から取り組みが始まりました。生活保護法第4条には「補足性の原理」が規定されています。これは、資産や能力、その他あらゆるものを活用したうえで、足りないところを給付するという考えですが、まずは、働く能力のある方が、就労に結びつくようにと、全国で就労支援が展開されていきました。

たとえば、以前は、路上生活者の方が窓口相談にみえたときに、「働く能力があるでしょう。生活できるでしょう。がんばってください」ということで、なかなか仕事に就けないという状態であっても健康状態に不安がないという方については、安定して暮らす場所がなくても、働くことを求めてしまっていた時代も残念ながらありました。

しかしながら、就労支援の取り組みが始まり、就労していくためにはやはり日常生活の自立、いわゆる安定的に暮らせる居場所があって健康状態も自分で管理できるような環境が必要である。換言すれば、健康状態が悪い方がいきなり仕事をしようとしてもできないということが明らかになってきました。

また、就職活動するには携帯電話も必要ですし、身だしなみも整っていなければいけない。就職にあたってきちんと自分の動機が伝えられるような、そういった準備もしなければなりません。就労支援を進めていくなかで、ただ働きなさいと伝えても働けるわけではない。ご本人自身に力をつけていただくきめこまかな支援と、先のような日常生活面のサポートがなければ長続きしないということが次第にわかってきました。

次に課題になったのが、家があり、仕事があればそれでいいのかという点です。最近では社会生活自立の部分に大きな注目が集まっています。つまり、働くのはとても大切なことですが、仕事を継続するにはいろいろな人の支えがあってはじめてそれが可能となる。誰にも相談できず、職場と家との往復を一人でして、相談できる人もい

ないなかでは社会生活自立の面で孤独にもなってしまいます。近年は孤独死や自殺のこともクローズアップされてきていますが、その人が自分の生活を営んでいくときに、その人なり人間関係が保っているか、相談できるところがあるかなど、そういった視点をもって支援をしていかないと、せっかく就労でき、家が見つかって、それが継続できない、ということなのです。

こうしたことから、3つの自立をそれぞれ考慮して支援を行っていくことの重要性に気がついてきたといえるかもしれません。

(2) 自立とは何か

厚生労働省が社会保障審議会福祉部会の報告書を受けて自立支援プログラムの基本方針と導入の手引きを示した平成17年から、5年が経ちました。この間、皆さまも含め、生活保護の仕事に携わる人たちにとっては、自立支援という目標のなかで、それまで職場の中でなかった新しい取り組みと向き合ってきたのではないかと思います。

あらためて自立とは何かを考えたときに、おそらく自立とは、自分の人生に積極的に参画すること、自分の人生を自分自身でつくっていくことなのであらうと私は考えています。

自立は私たち一人ひとりにとって大切なことです。私も長く生活保護に関わっていて、自立支援以前の時代の自立は、努力して自立をしなければならぬというように、いわば努力目標として求めてしまうイメージがありました。しかし、今あらためて思うのは、自立というものは誰にとっても大切なことであるということです。経済的自立だけが自立ではありません。さらに、自立とは誰にも頼らないということではなく、制度や社会資源、人とのつながりなどを活用しながら果たされていくものです。何でも自分だけで行うことが自立ではないということです。

3つの自立はそれぞれが密接に関連しています。そして、利用者一人ひとりに、それぞれの自立のかたちがあるということです。

自立は本来、義務として求められたり、誰かから強制されたりするものではないということ、もう一度心にとめておきたいと思います。自分の可能性を発見したり、それを伸ばしたりできるものという点で、私たち一人ひとりにとって大切な

ものなのです。ですから、利用者の自立については、「利用者とともに考えていく」姿勢をもちながら必要な支援を行っていくことが大事です。

2. これからの自立支援

(1) 就労支援から進めた自立支援の取り組み

次に、自立支援はこれからどうあるべきか、ということについてお話しさせていただきます。

まず、自立支援とは、利用者の意思を尊重して、利用者個々の状況に即した自立を目指して行う援助活動をいいます。利用者の主体性を大切にしながら実施することが求められており、指導とは異なるものです。

支援とは一人ひとりが自立を目指していくことができるようにサポートしていくものです。生活保護における自立支援も、社会福祉法の基本理念と同様に、「利用者が心身ともに健やかに育成され、またはその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう支援する」という考え方に基づいて行われています。

先ほど、就労支援から3つの自立を目指した支援へと変わっていった流れについてお話ししましたが、やはり就労支援から始めてよかったかなと思う点もあります。それは、働くことの意味とその大切さに気付くことができたからです。

就労支援について、最初はジョブマッチング、すなわち一般就労先に就職を求め就職していくための支援から取り組まれていましたが、こんにちはそのような「働く」ことの意味の捉え方が見直され始めています。働くことは私たちの生命や生計、人や社会とのつながり、やりがいや達成感を生み出す大切な営みです。そして有給労働、無給労働の双方に意味があります。これは「生活保護受給者における社会的居場所づくりのあり方研究会の報告書」に示された言葉ですが、これまでは生活保護行政において、働くことは義務なのでそれを果たしてくださいと、生活保護受給者に働くことを求めてしまっていた流れがありました。

しかし、そうした働きかけは、「働く」ということを狭く限定してしまうことにつながります。働くことは私たちにとって、とても大切で意味のあることです。働き方にはいろいろあり、生活の糧を得ることが大きな目的となることもあるかもしれませんが、人や社会のつながりを得る大切な

機会でもあるという側面も忘れてはならないことだと思います。私も働くことを通じて、今日の皆さまとの出会いをいただいています。出会いから学んだことが、今日の私、明日の私を支えてくれるということもあります。

働くことは、義務として求められることではなく、社会や人とつながる、自己実現の機会でもあり、就労につながっていない人はそういった機会が失われている状態とみることもできるかもしれません。生活保護を受けるために働いてください、という言い方をしていると、働くことは生活保護を受けるための手段、目的になってしまいます。そうではないということをお伝えしておきたいと思いました。

また、働くというのは、賃金を得る労働だけではなくありません。ボランティア活動など、そこで金銭を得るということではなくても、社会参加をし、人とつながり、地域等に貢献する。そういうことも「働く」ととらえることも大切な視点です。

(2) 「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会」について

厚生労働省による「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会」が平成22年4月から開催され、私もメンバーとして参加させていただきました。

委員としては、救護施設関係者である天竜厚生会高齢者支援事業部の山村部長も参画されていました。研究会ではメンバーがそれぞれ自分たちの実践の報告をしてきたのですが、山村部長からは清風寮の取り組み、地域移行や居宅生活訓練の取り組みについて報告されました。そして、研究会のなかで、救護施設の大切さや役割について、また社会福祉士会のお立場から専門職の役割についてなど、大切なことをたくさん発言していらっしゃいました。

研究会では、社会とのつながりの中で、人びとが、自分が受け入れられ自分であることが尊重される場が、人と人、人と社会をつなぐシュルター、またはスプリングボードとして必要であるということが確認されました。すなわち、人とのつながりや、誰もが自分らしくありのままにいられる居場所の大切さを確認したということです。

報告書では、生活保護受給者が社会参加できる機会を企業・NPO・社会福祉法人・住民等と行

政が協働してつくっていくことの必要性和、社会参加の機会が利用者の自尊感情を高め、力を発揮する契機となっていくことが示されています。

私がこの研究会に参加させていただいて、一番の気づき、学びとなったのが、「当事者性を尊重した支援の大切さ」という点です。当事者の方たちの声が、こういう研究会の場にも届くようになったことはとても大きなことだったと思います。

今、障がい者分野では自立支援法に代わる新しい法制度づくりに向けて、メンバーの約半数が障がい当事者である、障がい者制度改革推進会議を立ち上げて検討を進めているところです。一方で、生活保護に関しては、社会福祉諸領域のなかで、当事者の方がなかなか意見を表明したりできず、当事者性がきわめて薄い状況にあるのではないかと私は思っています。

皆さまは日頃利用者の方と接して、どう感じられておりますか。おそらく、特別な人というようには感じておられないのではないのでしょうか。それぞれその人の持ち味があり、一人の生活者であり、決してステレオタイプでとらえられるような方たちではないことに、お気づきかと思えます。これまでは、生活保護受給者の当事者の方が、直接自分たちがどんなことを感じているのかということ発信していく機会がとても少なかったと思います。しかし、この研究会では、当事者の方が研究会の場に来てお話をしてくださったり、当事者としての経験を持つ方が、NPOと行政がタイアップした事業の中で職員としてお仕事をされている実践例なども、紹介されました。

こうした当事者の声や当事者の方たちが支援を受け、その後どのようにその人らしい生活をつくっていったか、という報告からは多くを学ばせていただきました。

自立支援は、その人の生活をその人がよりよくしていくことをめざすものであると考えるとき、当事者の人たちがどうしたいかということを知ることは、私たち支援者にとって、本当に大事なことだと思えます。当事者の声や経験を活かした支援の大切さをあらためて感じました。

また、このことは、当事者を当事者のままにしておくのではないということです。

生活保護受給者という特別な人がいるわけでは

なくて、たまたま今は施設や生活保護制度の利用者ですが、その人ができることはたくさんあって、その方が次には支援を提供する側になることもある。例えば子どもの学習支援であれば、高校に入って学習支援を受けていた高校生が、次にはボランティアで自分の後輩たちを教える。あるいは、就労に向けたプログラムに参加した当事者の方が、自分の生活が一定程度安定したところで、今度はプログラムに取り組もうとしている方の支援にまわる。当事者の方はいろいろな経験をされているからこそ、よき相談相手になれるということも報告されています。

生活保護受給者への理解はまだ十分でなく、社会的に付与されているスティグマも残念ながら少なからずある中で、当事者の人が前面に出てくることは、まだ難しい状況にあるかと思えます。

一方で、昨日の分科会では、当事者の方たちが救護施設での支援によって、生き生きと自分らしい生活をつくっていくプロセスを事例としてご紹介いただきました。私自身、そうした当事者の方々のお姿に大変感銘を受けたのですが、このように、当事者の方たちが歩んだプロセスや支援のポイント、その後の生活などをご報告していただくような機会があれば、支援をすることの大切さを、社会福祉関係者ばかりでなく、一般の方にきちんとわかっていただくことにもつながっていくのではないかと思っています。利用者といつも接して見ておられる皆さまに、これからそういったことを期待したいところです。

3. 救護施設だからこそできる利用者への支援

最後に、救護施設だからこそできる利用者への支援について、皆さまへの期待をこめてお話させていただきます。

まず、ストレングス視点に基づく利用者への支援についてです。ストレングス視点とは、利用者のもつ強み、力、よいところ、努力などに着目する視点のことです。自立支援のプロセスでは、利用者自身に、自ら目標に向かって取り組んでいただく必要がありますので、支援者は利用者の「いいところ探し」を積極的に行い、そこで見出した強さやよいところを利用者に伝えるとともに、支援に活かしていくことが求められます。

なぜストレングス視点が必要なのかと言うと、

「問題点・できないところ」ばかりを指摘されたときに、人は、物事に前向きに取り組む力を失っていきからず。それが続くと、自尊心を失っていきます。自分のいいところを認めてもらい、がんばっていることに対して共感的に受け止めてもらえることで、人は物事をポジティブに捉え、前進していく力が与えられます。また、自分で自分の強さを見いだすことが可能になります。このことは、利用者だけではなく、私たちすべての人にあてはまることです。

旧来の社会福祉は今困っていることや大変なこと、問題のみに着目し、それを支援者として何とかしなければいけないと考えてしまいがちでした。しかし、問題点ばかりを指摘され、もっとがんばってくださいと言われても、がんばれないと思うのです。

私自身もそうです。大変な中でよくやっているねとか、がんばってるねとか、今回の経験は大きな宝になったね、といった捉え直しをしてもらえることで、うまくいかない経験を振り返りながらも、ようやく次はこうしようということが考えられるわけです。ぜひ、皆さまにはストレングス探しの達人になっていただきたいと思います。これは、皆さまだからこそできることだと考えます。

そして、見出したことをぜひ利用者や福祉事務所の担当者に伝えてください。福祉事務所のワーカーの役割は、自立に向けた道筋を立てて方向性を見出し、各局面でポイントとなる支援を集中的に行っていくことであり、実際に生活に寄り添った具体的な支援部分までは行わない状況にあります。生活保護のワーカーは、利用者が大変な時に濃厚に関わる場合が多いので、実は、その方の強みが何かということが多面的に知る機会が少ないといえます。

そういう意味で、施設に入った利用者にはどんな変化があったのか、どんなことを乗り越えながら生活されているのかを伝えていただくことで、福祉事務所としても利用者の方が生き生きとされている姿を、皆さまのフィードバックから知ることができます。

社会的な居場所づくりについても、ぜひ、救護施設のみならず意識して取り組んでいただきたいと思っています。この社会的な居場所ですが、当事者が自由な居場所を選び、自分たちがそこで

ありのままにいられ、のびのびできるという、そういう場を想定しています。そして、その居場所で何かをしてもらうとかサポートしてもらうばかりではなく、むしろ当事者自身が、活躍できる場となることを期待されているものです。

利用者に対し何かしらの支援を提供していくばかりではなく、今私たちはこういうこと困っているけれども助けてもらえませんか、という働きかけを、皆さまが利用者にしていただくことで、もしかすると皆さまが思っている以上に、利用者の方もご自分が役に立ちたいとか、何か活動したいと思っていられるところで、利用者が活躍できる場面をつくるきっかけにできるのではないかと思います。自分が何かできるということが自信につながっていくということも、今回、研究会の取り組みで明らかになってきました。そういうチャンスを皆さまの施設においてもぜひつくりたいと思います。

救護施設には、そのような社会的な居場所にもなっていたきたいと私は考えます。利用者だけではなく、利用者であった方、そして地域で社会的な居場所を必要とする方にとっての居場所となっていたら、どんなにいいだろうと思います。利用者のニーズや利用者の主体性を大切にするという視点をもった皆さまであれば、居場所を求めて来られた方をしっかり受け止めることができると思います。いろんな居場所があっただけいいと言われていますが、救護施設だからこそできる居場所というものに期待したいと考えます。

5. おわりに

皆さまだからこそできることがたくさんあると思います。それにはまず、救護施設のストレングスを探していただくことです。救護施設のもつ強みは何でしょうか。やらなければいけないこと、求められていることがたくさんあると思いますが、それに応えていくために、自分たちの強みをは何なのか、自分たちのもっているよいところをぜひ探してください。

救護施設にはそれぞれの施設の個性があり、それぞれの施設で、豊かな実践が展開されているということも、強みのひとつだと思います。さまざまな利用者を受け入れておられるからこそ、多様な取り組みができるのです。そういういわば懐の

大きい救護施設、そして皆さまにできることが、まだまだ多くあると思います。利用者の皆さま、そして地域の皆さまとともに、ぜひ、新しいチャレンジを続けていってください。

皆さまの益々のご活躍、ご発展をお祈りいたします。本日はどうもありがとうございました。



講演の冒頭、大会で学んだことを確認し合うバスセッション（討議）が行われた

記念講演 「琉球のアジア交流と首里城復元」

琉球大学 教授 高良 倉吉 氏



全国からお集まりの、日本の福祉、救護に関する大切なお仕事をされている皆さまの前で、私が勉強しております沖縄の歴史、琉球史のことについてアピールできる機会を与えてくださいましたことに、まず感謝したいと思います。

本日は、数ある沖縄の歴史の話題のなかから、「アジアとの交流」、「首里城復元」の2つに絞ってお話をさせていただきたいと思います。

1 琉球の古代から現代に至る歴史

沖縄の島々にいつから人が住んでいたかという難しい問題は置きまして、この島々にも縄文文化の痕跡が確認されています。弥生文化の痕跡も確認されており、日本の古い時代に栄えた文化と共通の文化圏にあったことがわかっております。

言葉についても、沖縄の方言は、皆さんが聞いてもまったくわからないでしょうけれども、外国語ではなくて、学問的には琉球方言（ウチナーグチ）として日本語のひとつであります。日本語は大きく沖縄県以外で話されている狭い意味での日本語（本土方言）と、奄美の島々も含めて話されている琉球方言に分けることができます。

沖縄県の人口は現在約130万人で、わが国の全体の人口の1%ですが、残り99%の人が話す方言と、実は学問的には対等なのです。古い時代の日本語（日本祖語）から、本土方言と琉球方言に分かれていく。そしてさらにそれぞれの方言は各地域で変化していきました。このように、沖縄の島々の歴史・文化のルーツが日本と同じであったことが、ひとつのポイントです。

その次に注目していただきたいのは、沖縄の島々で琉球王国という、本土とまったく違う政治体制ができあがったということです。その琉球王国には、首里城に君臨した王がいて、沖縄の島々を500年にわたって統治していました。

琉球王国は、アジアと深く交流しながら貿易をし、文化を吸収し展開していくという歴史を辿りました。その琉球王国が廃止されて、沖縄県がおかれ、そしてこの地域が日本のメンバーに編入されていきます。

しかし、ご存知のように、太平洋戦争末期に連合軍、主としてアメリカ軍と日本軍がこの沖縄の島を舞台にして激しい地上戦を展開します。やがて敗戦を迎えるわけですが、その結果、アメリカは沖縄の島々を日本から切り離して、アメリカが直接支配することを要求しました。日本はそれを受け入れざるを得ず、沖縄県のみが切り離されて、アメリカの統治下に置かれます。冷戦時代、アメリカはここに広大な基地をつくり、軍事的な戦略拠点にするという歴史を辿ります。これが現在、普天間に象徴される沖縄の基地問題の背景にあるわけです。

アメリカ軍統治時代、沖縄の住民たちは、このままではまずい、自分たちはどこへ行けばいいのかと当然深く考えました。その結果、我々の祖国は日本である。再び沖縄県を復活させて、また日本に復帰したいという祖国復帰運動が沖縄の中で提案され、圧倒的多数の人びとの支持を得て運動が盛り上がっていきました。そして、1972年（昭和47年）5月15日、沖縄県が復活し、日本社会のメンバーに再び咲いたのです。

このように、日本文化から出発し、500年にわたって琉球王国という時代があり、その後日本のメンバーになったものの、複雑な経緯を辿り、現在に及んでいる。これが、沖縄の歴史を理解するときのポイントになるだろうと思います。

2 琉球とアジア諸国との壮大な交流の状況

その沖縄の歴史の中で、琉球王国時代というのは、実は想像を絶するような規模のアジアとの交流が行われていました。小さな島々に閉じこもっていたのではなく、日本、朝鮮半島、中国大陸、東南アジアの国々。現在の分類でいきますと、東アジアと東南アジアという2つの大きな世界に深

く関わりながら、当時の琉球王国は歴史や文化をつくってきたのです。

私はこれら琉球王国と交流のあった地に行って、それぞれの地域、国の専門家に教えていただきながら、沖縄の歴史を勉強しています。

こうして世界各地に出かけて、いわば琉球の歴史イメージを豊かにしていくような作業を行ってきました。琉球には東シナ海、南シナ海という2つの大きな海を往来し、活躍した時代がありました。当時の琉球王国の人口は8万人規模でしたが、まさにアジア狭しと大変活発な交流事業を展開していたということです。

歴史のおもしろさは、そこで「なぜ」と疑問をもって考えることにあります。人口8万人程度の小国が、なぜこのような壮大なアジアとの交流事業が展開できたのか。当時の琉球人は冒険的な気概に溢れ、強い精神をもっていた、などの精神論は、その理由にはなりません。一度や二度であればわかりますが、200年にもわたってこのような事業をしようと思ったとき、例えば遭難することが少ない、優秀な性能のよい船や高度な航海術も必要です。さまざまな情報を分析できる人材や外国語を話せる人材、どこに行けばいいビジネスができるかという情報も必要です。こうしたたくさんの条件がなければ、達成できないのです。

3 なぜ、大事業を行うことができたのか

最大の理由は2つあります。ひとつは当時の国際情勢が琉球に有利に働いたということ。そして、その有利な状況を琉球はうまく活用した、ということです。

まず、当時の中国がどのような政策をとったかという点についてお話ししますと、明という世界屈指の帝国が中国に出現し、さまざまな対外政策が展開される時代がありました。中国に君臨する明の皇帝は、中国国内だけではなく、アジアの、そして世界のナンバーワンだとも考えられていました。具体的には、アジア各地にはさまざまな王がいましたが、中国皇帝の名において、その国の王であること、地位を認めるという外交的な行為が行われていたのです。これが冊封です。それに対して、各地の王は貢ぎ物を持って行き、中国の皇帝に忠誠を誓うことを約束します。これを朝貢といいます。

決して対等でない、不平等な関係ですが、なぜ冊封や朝貢ができたのかというと、中国は世界屈指の経済大国だったからです。あらゆる優れた商品が生産されており、それが欲しかったのです。明の政府は、冊封と朝貢という関係を結ばなければ貿易を認めなかったため、各国がこぞって冊封、朝貢を受け入れたのです。

さらに、冊封、朝貢を受け入れれば中国と自由に貿易ができるわけではなく、それを阻んだ政策がありました。それが貢期で、例えば一番条件のよい安南（現在のベトナム）でも3年に1回しか貿易船を派遣できませんでした。室町時代の日本は10年に1回でしたが、15年に1回という国もありました。つまり、国ごとに中国への渡航頻度、貿易の頻度を明の政府が決めるという政策でした。

各地で中国商品の品薄状態となります。中国人に、自国の港まで商品を売りに来てもらえば問題は解決しますが、明の政府は、海禁という鎖国政策によって、中国人が海外に自由に出ることを禁じました。さらに、すでに海外に居住している中国人が自由に帰国することさえも制限しました。密貿易が行われ、明の海軍によって排除されるという事件がしばしば起こっています。

このような時代に、琉球は、なんと毎年何回中国に来てよいという、破格の優遇が与えられていました。なぜ、大国の明が、琉球に特別の優遇措置を加えたのか。大きな理由は2つあります。

1つは、琉球が明の恩人だったということです。明は元を倒して中国の主となりましたが、彼らはまだ勢力を温存していました。自国を安定させるためには、モンゴル人をいわばパワーダウンさせなければなりません。そのために、頻繁に軍事行動を展開してモンゴル人の拠点を攻撃しました。

そのとき、最大の軍事物資として必要であったもの、すなわち馬と硫黄が明には足らなかったのです。馬はモンゴル人が支配する地域で生産されており、硫黄は火薬の主成分として必要でした。この馬と硫黄を提供したのが琉球でした。明の記録によれば、馬は年間900頭以上、また硫黄は沖縄の一番北の端にある硫黄島から産出されたものを大量に輸出しました。このことから、琉球は明の恩人となったのです。

もうひとつは、当時、東シナ海の海域、中国の

沿岸部に出没した、いわゆる倭寇への対策でした。倭寇とは、日本人の海賊ではないかと思っいる方もありますが、大半は中国人でした。つまり、鎖国政策から法の網目をかいくぐり、海外で展開する、中国人を中心に日本人や朝鮮人が入った民間勢力が倭寇の正体です。当時、大変な勢力を誇っており、この勢力が琉球の島々を根城とし、一大海賊基地を作られると、明にとって安全保障上、大きな脅威になります。そのために、琉球を中国の影響下に取り込み、倭寇の拠点にしないような施しを行う必要がありました。安全保障のために琉球を優遇する措置がとられた、ということなのです。

こうした、明の恩人であることと、明の安全保障上の配慮から、琉球を優遇したわけです。

4 アジアとの交流事業の中心となった首里城

これほど壮大なアジアとの交流事業はいったい誰が担ったのか。私が調べてみたところ、一人も民間の海外貿易をする商人はおりませんでした。つまり、この事業を展開したのは、首里城に君臨する王とそのスタッフだったのです。

それに加えて、琉球はしたたかでした。北京に残っている記録では、琉球が明の政府と粘り強く交渉し、先端的な技術をもったかなりの数の中国人を、琉球に受け入れていました。中国人も活用するというのもやっております。

こうして、琉球の最強の組織である王とそのスタッフ、さらに優れた中国人たちを使って、この海外事業を展開したということです。

5 今日に伝わるその時代の文化遺産とは

こうした海外との交流事業は、単なる貿易にとどまらずに、たくさんの文化を学ぶ機会になりました。琉球方言にもかなり中国語、外国語が入っていますし、一番の成果は、サンシンを中心とした芸能でした。サンシンは、中国から入ってきた楽器を基に、胴にニシキ蛇の皮を張り、竿は少し短く、胴を大きくして、琉球の音楽を表現するに相応しい楽器に改良したものです。今でも沖縄の音楽にはなくてはならない楽器として愛用されていますが、それが、さらに日本の本土に伝えられ、三味線になっていくのです。

それから、泡盛という地酒です。南中国から東

南アジアの大陸部が世界屈指の稲作地帯ですが、古くから、そこで米を原料とする焼酎、スピリッツが発達しました。それが琉球に入り、琉球の風土の中で磨かれていったのが泡盛というお酒です。

アジアとの交流の歴史の中でもたらされた文化的な成果によって、我々はサンシンを弾いて歌をうたい、泡盛を飲んで人生を謳歌するというライフスタイルが、今できているということです。

6 首里城プロジェクト

さて、1879（明治12）年に、日本が近代国家の道を歩むなかで、国境線を確定する過程で、最終的には琉球王国を廃止し、沖縄県を設置して正式に日本の領土に編入しました。これが琉球処分と呼ばれた明治政府のプロジェクトでした。

琉球は当然反対しました。最終的には、本土から軍隊と警察を連れてきて、首里城を囲み、王に城を明け渡せと要求をした結果、王とその家来たちが泣く泣く城を明け渡して沖縄県が誕生する、という非常に荒々しい経緯を辿りました。

明け渡された首里城は、当時、九州地区の防衛本部であった熊本鎮台から派遣された軍隊の駐屯所となりました。軍隊が引き揚げた後、学校などにも利用されましたが、老朽化が進み、首里城は見る影もないという状況になっていきます。そこで、昭和初期に多くの関係者、とくに香川県出身の鎌倉芳太郎氏と、山形県出身で東京大学の建築の教授であった伊東忠太氏を中心に、政府の予算を使って大規模な修理が行われ、その後、首里城が国宝文化財になりました。

しかし1945（昭和20）年、アメリカ軍の猛烈な攻撃を受けて完璧に破壊されました。

アメリカ軍は首里城を攻撃したわけではありません。当時、東京の大本営本部は、沖縄上陸作戦の可能性から、沖縄に急きょ第32軍という日本軍を編成し駐屯させます。そして、首里城の地下に地下壕を作り、沖縄守備隊の本部としたのです。アメリカ軍はその地下の司令部壕を破壊するため攻撃したのです。今でもその跡が残っています。

結果として、首里城は完璧に地上から姿を消しました。アメリカ軍が撮影した、首里城が破壊されていく状況が映像として残っています。私は何度も見ましたが、本当に痛々しい姿です。

終戦後、沖縄県はアメリカ軍統治下におかれ、基地の島になっていくわけですが、そのときにアメリカ軍の肝入りもあり、沖縄に初めて大学をつくることになりました。それが琉球大学で、焼けた首里城の跡にできます。そこで、アメリカ軍統治時代に多くの人材を育てていきます。

沖縄県の復活後、琉球大学は国立大学となり、キャンパスが狭いということで、現在のキャンパスに移転することになりました。そして、跡地をどう利用するのかということが話題になりました。沖縄県では検討委員会を開き、大所高所から検討しました。私も委員として議論に参加しました。

その結果、建物の復元を含む、歴史公園を整備しようということになり、事業が動いていきました。その事業に私もずっと深く関わってきたわけです。

現在、復元中の首里城ですが、野球でいえばだいたい8回ぐらいです。あと5、6年経ちますと東西400m、南北200mぐらいの規模のお城に整備されていきます。現在までにおよそ200~300億円を投じてきましたが、大変に難しい作業でした。復元の歴史時代考証責任者は私でしたので、もし復元のときの作業が失敗していたら、誤っていたら、と考えると責任重大です。

作業を進めるうえで難しかったのが、まず資料が残っていなかったということです。建物はアメリカ軍の攻撃で完全に破壊されてしまい、せいぜい写真が残っている程度です。また、写真は外からしか撮影していませんから、建物の内部がどうなっていたか、構造的なことがわかりません。

もうひとつは、どの時代の首里城を復元するのか、ということです。アメリカ軍の攻撃によって破壊されるその直前の首里城なのか。写真もあり、実際に見た方がたもいらっしゃいますので、それを復元するほうがやりやすいです。戦争で破壊される前の首里城を我々は「中古車」と呼んでいます。中古車を復元するのか。

そうではなくて、首里城に王がいて、家来がいて、さまざまな芸能や音楽が演奏されて、外交イベントが行われ、アジアと交流して、呼吸をして生きていた首里城、それを我々は「新車」と呼んでいます。どちらでいくかという議論を随分しました。そして最終的には、「中古車ではなく、

新車を復元する」という方針に落ち着きます。

すると、その時代にリアルタイムで作られた資料を基にしなければ復元できません。そのような資料があるのか。そのような不安もありましたが、あえて志を高く立て、復元作業を始めたのです。

7 首里城復元をどう進めたか

例えば、首里城の正殿を見てみると、正面に突き出て目立つ部分が唐破風と呼ばれ、日本建築を代表するデザインになっています。そして地面から2m弱の高さにある基壇の上に建物が乗る「基壇様式」は中国のスタイルです。屋根が二重になっているのも中国のスタイルです。

このように、首里城は基本的な建物のスタイルは中国建築を取り入れ、しかし一番目立つところに日本建築のデザインを使っているという、中国と日本の建築文化を折衷した形になっています。

壁にはベンガラという色が塗られており、実際には桐油で溶いて塗ってあるのですが、下塗り、中塗をして、また乾燥させて、上塗りをしていくという複雑な工程をたどって塗られたことを突き止めて、そうやって復元してあります。

建物の2階の窓、格子、連子といいますが、そこには特別な顔料が使われています。昔の記録には、沖縄の久米島の赤土を使って塗ることが書かれていました。それを復元した経過については、以前、NHKの「プロジェクトX」でも取り上げていただきました。

まず、久米島で赤土のサンプルをたくさん採取してきて、土壌学、岩石学の先生方からアドバイスを受けながらパターンを作りました。そして、首里城に塗った同じ環境を作って、沖縄の強い日差しや塩を含んで吹きつける台風といった環境の中で、どの程度耐えられるのかという実験をします。こうしたさまざまな耐久実験を重ね、最終的に一番安定した状態のものを確認し、それを塗っていくという作業を行いました。

「新車を復元する」作業は、こうしてできるだけ厳密に分析・検討を加えて、時代考証をし、そしてなぜそう復元したのか説明責任が果たせるような状況にしてすすめていくのです。

そういう作業を多くの専門家と一緒にやっていると、たくさんのデータが蓄積されます。こ

れらをすべて記録に残すことによって、我々の仲間たちが行った復元がどういうものかということ、次の世代に引き継ぎますし、そうしていく必要があるのです。現在進行中の事業は第1期の事業です。ある程度時間が経った後に、次の世代の人たちがまだ復元していないものを手がけていく。それは後輩たちに任せたいと思っていますが、そのためには我々はどうしたのかを正確に伝えていく必要があるのです。

8 戦争で失った文化遺産を取り戻す

もうひとつ皆さんに知っていただきたいことがあります。それは国宝文化財までになった首里城でしたが、日本軍が地下に司令部壕を作ったためにアメリカ軍に徹底的に破壊されたと申しあげました。沖縄戦では、沖縄県民生活の場を舞台にした激しい地上戦が展開され、そのために当時の沖縄県の人口の25%、4人に1人がこの戦争で亡くなりました。生き残った方がたも肉親を失った寂しさや、一種のトラウマのようなものを抱えながら生きてこられました。

戦争で命を落とした方々を再び甦らせることはできません。我々は平和を誓い、慰霊の塔を建てたり、その方の気持ちを大事にして生きていきますが、命そのものが甦ることはないわけです。

しかし、生き残ったものの子孫として、戦争で失った文化遺産は取り戻せるのではないかと思います。この思いが首里城復元には込められています。

皆さまの前で、今日、貴重な時間をいただき、沖縄の歴史のアピールをしておりますが、このような講演会を何千回行っても、沖縄の歴史について何万冊の本を書いても、実際の首里城にはかありません。首里城に来て、何でもいいですから、この島にはそういう歴史があるんだということを感じてほしいと思います。戦争の深い傷跡を残しているとか、基地問題で悩んでいるとか、いろいろな歴史がありますが、しかし琉球王国というひとつの歴史の伝統をもっていたということのアピールできるような、シンボルがひとつ欲しい。そういうものとして、復元する必要があると思いました。ただ単に、過去を懐かしがって復元したのではなく、将来のためにも首里城という存在が必要不可欠なんだという思いが込められているの

です。

むすび—今後の課題

我々はこの復元作業をやりながら、首里城研究会というのをつくりました。首里城の復元に携わる専門家たちを中心に、2か月に1回の研究会を開いて、お互いに研究交流をしながら復元作業を進めています。

また、首里城公園友の会という、会員数が約1,200人の組織をつくっています。私は事務局長をしています。地元の方たちにも、復元を機に首里城を勉強してほしいということで、首里城以外の文化財のことも含め、講演会、講座を企画・主催するなどの活動をしています。

友の会では、沖縄本島の北部にイヌマキの木を6,000本植えて育てており、年二回育樹祭をやっています。建物の中心的な材としてイヌマキが使われておりますが、現在、沖縄には建築用材に使えるようなイヌマキの木が育っておらず、今回の復元でも鹿児島県と宮崎県からイヌマキを提供していただきました。今後50年、100年後、復元した建物の大修理のときのために、今、6,000本のイヌマキを育てているのです。

首里城では見学料をいただいています。首里城の復元は日本政府のお金が入っているものの、それは一部でして、かなり借金をしてつくっております。こうした借金の返済や、首里城の運営経費にあてております。また、その一部を首里城基金として積み立てるということをしています。

これは、お城で使われていた、当時の首里城の生活道具や装飾品などの文化財をオークションで購入したり、海外に保存されているものを借り受ける際の費用として活用しています。ドイツやアメリカなど、沖縄から、あるいは日本から流出していったコレクションが、今世界のどの博物館や美術館が、どのように収集し保存してくれているのか。そういう情報を集める必要があります。

そしてできれば、少し傷んでいる収蔵品については、沖縄の専門家を派遣して修理をする。購入して、保存していただいたおかげで文化財が残ったことに、我々は感謝しなければいけません。そのために我々が専門家を派遣し、我々の費用で修理しましょうという作業を行っています。

こうした取り組みからさまざまな仕掛けをつく

り、先人たちがつくった歴史や文化というものを、まさに世界の人びととともに確認していく。首里城の入館料を中心に基金を貯めて、こうした作業にも生かしているのです。

福祉関係のご専門の方がたの前で、私の話は全然分野が違って、お心に届いたかどうかわかりませんが、歴史の勉強をしている私も外に出てさまざまな専門家と組みここのような活動しているということを皆さまにお伝えして、終わりたいと思います。



◆ 平成22年度救護施設永年勤続功労者名簿

本年度の永年勤続功労者につきましては、大会参加者にお配りしました資料に名簿を掲載しましたが、一部掲載漏れがございました。関係者の皆さまにお詫び申し上げますとともに、あらためて表彰者の名簿を掲載いたします。

平成22年度救護施設永年勤続功労者受表彰者

(敬称略)

都道府県	施設名	受表彰者氏名	職種	都道府県	施設名	受表彰者氏名	職種
北海道	札幌明啓院	久保 慎紀子	生活支援員	大阪府	愛隣寮	山田 初美	介護職員
北海道	静心寮	水落 レイ子	介護職員	大阪府	甲子寮	高村 幸司	指導員
北海道	静心寮	木村 美知子	庶務会計主任	大阪府	高槻温心寮	竹田 万里	生活支援員
青森県	救護施設まことホーム	高谷 俊一	介護職員	大阪府	フローラ	山田 輝樹	副主任ケアワーカー
岩手県	松山荘	宮永 美佐	生活指導員	大阪府	平和寮	田島 千幸	統括部長 兼 栄養士
山形県	紅花ホーム	萩生田 千賀子	副総括支援員	大阪府	平和寮	船渡 智子	主任介護職員
福島県	福島県浪江ひまわり荘	山田 婦美子	副主任援助員	大阪府	今池平和寮	奥田 純一	主任事務員
茨城県	慈翠館	島田 みやま	主任生活指導員	大阪府	港晴寮	辻下 誠	主任介護職員
栃木県	鳴鶴寮	星野 裕子	支援員	大阪府	第2港晴寮	高橋 利行	介護職員
群馬県	緑荘	十文字 将治	直接処遇職員	大阪府	美原の里	山本 由紀子	事務員
埼玉県	育心寮	加藤 利行	サービス課副主査	兵庫県	ななくさ厚生院	楠田 真浩	支援員
埼玉県	羽生園	新井 貴士	生活支援課課長	兵庫県	南光園	慶尾 友美	主任看護師
埼玉県	羽生園	飯田 みどり	生活支援課係長	和歌山県	悠久の郷	吉田 里美	介護副部長
東京都	村山荘	津田 政子	介護職員	和歌山県	悠久の郷	堀江 千代美	介護職員
神奈川県	平塚ふじみ園	高橋 俊道	業務課長	和歌山県	悠久の郷	北原 孝子	介護職員
神奈川県	清明の郷	安部 千鶴子	介護係長	鳥取県	ゆりはま大平園	松村 真喜恵	支援係長
静岡県	葵寮	木村 はま子	介護職員	鳥根県	新生園	豊島 さゆり	指導主任
静岡県	浜松市立入野園	袴田 泰子	介護職	鳥根県	新生園	足立 博明	総務係長
新潟県	かしわ荘	中村 和義	主任調理員	岡山県	津山広済寮	赤松 弘恵	調理員
富山県	八尾園	木村 智子	副主任介護職員	岡山県	ニュー三楽園	落合 淳	指導課長
富山県	八尾園	中尾 奈緒子	主任調理員	岡山県	ニュー三楽園	北原 辰己	介護職員
石川県	七尾更生園	宮本 とも子	調理員	山口県	周南荘	中原 恵子	介護職員
長野県	順天寮	石澤 みつ子	主任介護職員	徳島県	小鳴門荘	梅野 真玄	介護職員
長野県	れんげ荘	平林 尚子	生活支援員	熊本県	天草園	松中 直人	生活支援員
長野県	ハヶ岳寮	宮武 恵美子	介護職員	熊本県	菊池園	富田 竜二	生活指導員
三重県	菰野千草園	川北 武士	副施設長	大分県	大分県溪泉寮	安部 けさみ	副寮長 兼 管理課長
滋賀県	角川ヴィラ	古谷 信代	指導員(グループリーダー)	大分県	大分県溪泉寮	安東 正純	主査
京都府	洛南寮	田中 和江	主事	大分県	大分県光明寮	高山 恵子	介護士
大阪府	白雲寮	松岡 里恵子	事務員	大分県	大分県光明寮	三代 征子	生活指導員
大阪府	白雲寮	松崎 信司	事務員	宮崎県	清風園	松浦 優子	調理員
大阪府	白雲寮	大西 一典	指導員	宮崎県	すみよし	古賀 喜美代	看護職員
大阪府	白雲寮	大野 誠次	指導員	鹿児島県	鹿児島市立いしき園	内海 民子	介護職員
大阪府	白雲寮	藤田 政男	事務員	沖縄県	いしみね救護園	座安 正勝	介護員
大阪府	白雲寮	加藤 孝之	指導員	沖縄県	よみたん救護園	大湾 朝信	園長

※上記以外に名簿に掲載を希望されなかった方を含め、合計70名が受表彰されました。

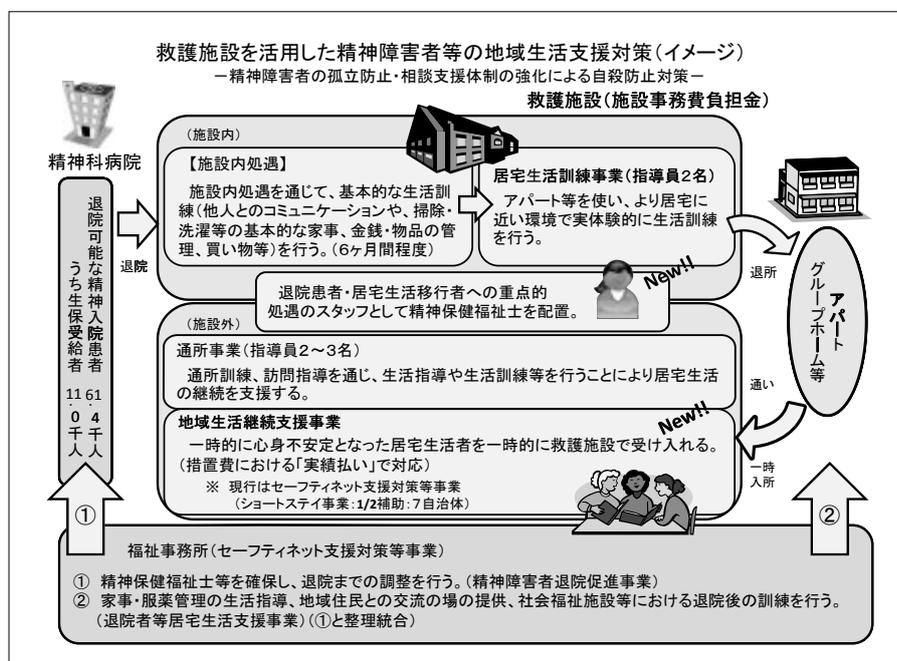
平成23年度厚生労働省 予算案が示される

厚生労働省の平成23年度予算（案）が発表され、このなかで、「生活保護制度の適正な実施～自立支援の着実な推進」として、「救護施設の機能を活用した精神障害者等の地域生活支援対策」という新規事業が示された。下図は事業の全体像を示したもの

であり、今後は、事業の実施に向け、救護施設における精神障害者の入所状況に応じた精神保健福祉士の加配の創設や、ショートステイ事業の施設事務費負担金化に係る通知改正等が行われる予定である。

なお、今回示された新規事業は、全救協が平成22年5月に厚生労働省保護課に提出した制度および予算に係る要望書の事項に適った内容となっている。

主な関連事項は、以下のとおり。



1 生活保護費等負担金

(1) 保護費負担金

2兆5,676億円（2兆2,470億円）

(2) 保護施設事務費負担金

276億円（279億円）

※カッコ内は平成23年度概算要求時の額

2 自立支援の着実な推進

(1) 被保護者の社会的な居場所づくり支援事業（新規）

セーフティネット支援対策等事業費補助金

200億円の内数

NPO、企業、市民等と行政とが協働する「新しい公共」により、社会から孤立しがちな生活保護受給者への様々な社会経験の機会の提供や、貧困の連鎖を防止するための生活保護世帯の子どもへの学習支援を行うなど、生活保護受給者の社会的自立を支

援する取り組みの推進を図る。

（例）

- ・農作業やものづくりなどの就労体験を行う事業を民間企業に委託
- ・公園の緑化や清掃活動などの社会参加事業を財団・社会福祉法人に委託
- ・生活保護世帯の子どもに対して学ぶ意欲や勉強を教える学習支援事業をNPO法人に委託

(2) 自治体とハローワークの協定に基づく就労・生活支援（「福祉から就労」支援事業）

35億円（職業安定局で計上）

地方自治体とハローワークが協定を締結し、地方自治体とハローワークの担当者により構成する支援チームが、生活保護受給者、住宅手当受給者、障害者等に対して支援プランを策定し、個別求人開拓や担当者制による職業相談等を実施する。

(3) 救護施設の機能を活用した精神障害者等の地域生活支援対策（新規）

救護施設に精神保健福祉士を配置し、精神障害者等の居宅生活に向けた訓練や、居宅生活に移行した精神障害者等の症状が不安定になった場合等における一時保護入所を実施することにより、精神障害者等の地域生活への移行及び孤立防止・自殺予防を含めた居宅生活継続の支援を行う。

「全社協ビジョン2011」を発表

平成22年12月27日、全国社会福祉協議会（全社協）は、国民が安心して日常生活を送ることができる地域社会づくりを目指して、わが国の社会福祉のあり様等を提言した「全社協 福祉ビジョン2011～ともに生きる豊かな福祉社会をめざして～」を公表した。

この福祉ビジョンは、全社協政策委員会において検討が進められ、平成22年6月22日には「素案（検討資料）」を作成し、全社協政策委員会構成組織との意見交換を行い、そこでの意見等を踏まえ、10月15日に「第2次（案）」を作成した。その後、再度意見交換を重ね、12月17日に政策委員会幹事会にて最終的なとりまとめを行った。

福祉ビジョンでは現在の福祉課題・生活課題に対応するために、①制度内の福祉サービスの改革、②制度外の福祉サービス・活動の開発・実施、③住民・ボランティアの主体的な参加の3つの大きな変革の動きをつくり、これらの変革を通じて、「めざす福祉の姿」を描いている。

そして「めざす福祉の姿」を実現するために、①社会福祉法人（社会福祉施設）、社会福祉協議会等をはじめとする各法人、組織の役割、②各種相談や関係領域との連携による総合的な支援体制の構築、③福祉人材の確保、④個人情報保護法と制度外のサービス・活動、⑤制度外の福祉サービス・活動の財源等に関する具体的な提言を行っている。これらとともに、国、都道府県、市町村の役割分担、社会保障・社会福祉の財源の確保に向けた提言も盛り込まれている。

また、こうした提言を踏まえながら、「めざす福祉の姿」を実現するために、社会福祉関係者が重点的に取り組むべき項目として、①柔軟に対応できる制度内の福祉サービスの強化、確立、②制度で対応しにくいニーズに応える福祉サービス・活動の積極的展開、③市区町村単位での相談・調整機能の連携・総合化の仕組みづくり、④制度改革の働きかけが挙げられ、具体的に進めていくための「行動方針」が

策定されている。

福祉ビジョンの全文は、全社協ホームページよりダウンロードすることができる。

<http://www.shakyo.or.jp/news/110105.html>

精神保健福祉士法が一部改正される

精神保健福祉士法の一部改正案が成立し、平成22年12月10日、公布された。今回の改正では、①定義の見直し、②教育カリキュラム等の文部科学省・厚生労働省の共管化、③誠実義務、④障害福祉サービス等の関係者との連携保持の義務化、⑤資質向上の責務が盛り込まれた。

なお、改正法は平成24年4月1日より施行される。改正の概要は以下のとおり。

①定義の見直し

新たに「地域相談支援の利用に関する相談」に応じることが位置づけられた。なお、「地域相談支援」とは、これまで補助事業として取り組まれてきた地域移行支援および地域定着支援のことで、障害者自立支援法における個別給付の対象として法定化されるもの。これにより、精神保健福祉士が精神障害者の地域生活支援に関わる職種であることが明確化される。

②教育カリキュラム等の文部科学省・厚生労働省の共管化

従来は厚生労働省が単独で指定していた教育カリキュラム等が、文部科学省との共管となる。これにより、精神保健福祉士養成施設（専門学校）のみならず、保健福祉系大学も新たな教育カリキュラム等に基づく科目の履修が必要となる。

③誠実義務

「精神保健福祉士は、その担当する者が個人の尊厳を保持し、自立した生活を営むことができるよう、常にその者の立場に立って、誠実にその業務を行わなければならない」という義務が課せられる。

④連携の総合化

従来、医師その他の医療関係者との連携保持が義務づけられていたが、保健医療サービス、障害福祉サービス、地域相談支援に関するサービス等の関係者とも連携保持が義務づけられる。

⑤資質向上の責務

新たに「精神保健福祉士は、精神保健及び精神障害者の福祉を取り巻く環境の変化による業務の内容の変化に適応するため、相談援助に関する知識及び技能の向上に努めなければならない」と規定される。

BLOCK REPORT

ブロックだより



PICK UP

関東地区救護施設協議会 中国・四国地区救護施設協議会

救護施設における利用者主体の個別支援を高めていくために、各地区において個別支援計画に関する研修会を開催するなど、普及・活用に向けた取り組みが進んでいます。そこで、「ブロックだより」では前号より、各地区における個別支援計画の普及・活用に向けた取り組み事例をご紹介します。今回は、関東地区、中国・四国地区からのレポートです。

KANTO

関東地区救護施設協議会

個別支援計画への取り組み

関東地区救護施設協議会職員研修委員長／
東京都・光の家神愛園副施設長 藤巻 契司

<はじめに>

関東地区救護施設協議会（関救協）では、職員一人ひとりの資質向上を図るため、平成2年に職員研修委員会を設け、毎年秋に職員研修会を開催しております。この研修会は2泊3日の日程で、事前レポートと事後のレポートを全研修参加者に義務付ける等、かなりハードな内容ではありますが、実践に即した内容の研修会で、会員施設の多くから、「とても役に立つ研修会」という評価を得ております。研修会は今年度で21回目となりましたが、毎回、各施設より多くの職員を派遣していただいております。

どのような研修会にするかは、各県より1名

ずつ派遣していただいている研修委員により構成される、職員研修委員会において検討していますが、これまでの研修会の内容を見ますと、その時、その時の救護施設の課題等を取り上げ、勉強してきたことがわかります。個別支援計画についても、この研修会でこれまでに何回か取り上げて、研修してきています。

<関救協での取り組み>

「救護施設個別支援計画書」（第1次案）は平成15年6月に発刊されましたが、関救協では同年11月に行われた第14回職員研修会に、全救協「施設における個別支援計画に関する検討委員会」の委員である、笈川雅行氏（現・全救協制度・予算対策委員長、社会福祉法人アゼリア会常務理事）に講師をお願いし、『「救護施設個別支援計画書第一次案」～アセスメントの手法を中心として～』をテーマにお話いただきました。当時は救護施設で個別支援に取り組んでいる施設があまりないなか、ICFの考え方と、利用者の「希望、要望」をベースにした、全救協版の「個別支援計画書」はとても画期的な内容で、参加者は多くの刺激を受けました。その後、第16回までの3年間は、「個別支援の充実を図ろう」というテーマで研修会を開催し、全救協版の「個別支援計画書」そのものの使い方を学ぶ研修ではありませんでしたが、「支援の基本は個別支援」であることを学ぶ機会としました。

ちょうどその頃より、将来的には個別支援計画の研修会は全国単位で行うのではなく、地区単位で行うようにしたいという全救協の方針が出されたこともあり、平成19年の第18回職員研修会では、それまで全救協の調査・研究・研修委員として全国の個別支援計画研修に何度か携わったことのある筆者が担当して、全救協版の「個別支援計画書」が、どのような考え方で作られたもので、どのように用いればよいかを解説するための講義を行いました。また、研修委員の工藤創氏（埼玉県・育心寮）より、育心寮で行っている、個別支援計画についての実践報



告も併せて行いました。日頃の支援に具体的な形で計画が落とし込まれている育心寮の実践報告は、ツールとしての「個別支援計画書」の有用性を認識するよい機会となり、個別支援計画に取り組んでいない多くの施設で、取り組みを始めるきっかけとなりました。

翌平成20年の第19回職員研修会では具体的な使い方をもっと学ぶために、三日間の研修会のうち、二日間を個別支援計画を学ぶ日程とし、講義及び演習指導を守家敬子氏（全救協調査・研究・研修委員長、萬象園施設長）にお願いしました。モデル事例ではありましたが、小グループに分かれて実際に計画を検討する演習を行った事で、講義を聞いたり、解説書を読むだけでは、なかなか理解し難い部分についても学ぶことができたのではないかと思います。

その後、職員研修会では「個別支援計画書」そのものを学ぶプログラムは実施していませんが、対人援助の基本を学ぶ講義のなかで、支援の基本として個別化の大切さ、ニーズを把握することなしに支援を行うことの危うさについて毎回話をし、ツールとして全救協版「個別支援計画書」を使うことの意義やメリットについて伝えています。また、毎年行われている研究協議会では、分科会で個別支援計画を取り上げ、勉強する機会としています。

<おわりに>

全救協版「個別支援計画書」は利用者支援を行ううえでとても有用なツールですが、「個別支援計画書」の認知度が高まるにつれ、「個別支援計画書」が一人歩きしてしまい、日頃行っている支援と個別支援計画は別であるかのように捉えている方が見受けられるようになってきています。

そのため職員研修会では、全救協版「個別支援計画書」を使うことのメリットや、「個別支援計画」に取り組むことは当たり前前の時代になったことなどを中心に、参加者の皆さまにお伝えしております。

TYUGOKU・SHIKOKU

中国・四国地区救護施設協議会

個別支援計画の推進に関する研修会の取り組みについて

中国・四国地区救護施設協議会調査・研究・研修委員会幹事／
愛媛県・みさか荘主幹 重松 建宏

平成17年第36回中国・四国地区救護施設研究協議大会の基調テーマは「今後、救護施設はいかに進むべきか」でした。この時点では、分科会のテーマとしても「個別支援計画」はなく、第2分科会に演習「救護施設個別支援計画策定のポイント」を盛り込み、普及に向けたスタートを切ったような状況でありました。

その後、中国・四国地区調査・研究・研修委員会では、個別支援計画を軸とした研修の企画により、各施設が取り組みを推進する仕組みをつくるため、作成のポイント、モニタリング、地域生活移行支援事業、他法活用、その他関連事業等を意識した研修会を実施するとともに、中国・四国地区の各施設の推進状況を把握し、個別支援計画の標準レベルが向上するような効果的な研修を実施しています。そして、各県ブロックの職員研修会にて、その内容がフィードバックできるよう取り組んでいます。

<個別支援計画の取り組み状況>

中国・四国地区救護施設協議会調査・研究・研修委員会は、例年8月に岡山市にて、調査・研究・研修委員会を開催しています。次年度の中国・四国地区救護施設研究協議大会の分科会等のプラン作成や、2月に開催（第2回までは3月開催）している職員研修会の企画などを協議し、常にステップアップする姿勢で取り組んでおります。

以下、これまでに開催しました、職員研修会の概要をご紹介します。

【第1回】

日時：平成18年3月17日13時～16時

会場：岡山国際交流センター 参加者34名

研究協議内容：

- ①職場研修の進め方
- ②個別支援計画の作成について
 - ⇒なぜ個別支援計画を作らなければならないのかから始まり、導入時期の施設間の進捗状況も含めて研修しましたが、この時点では、中国・四国地区で個別支援計画を導入している施設はまだ少ない状況でした。

【第2回】

- 日時：平成19年3月16日13時～17時
 会場：岡山国際交流センター 参加者34名
 研究協議内容：
- ①職場研修の問題点 ②自立支援法と現状
 - ③個別支援計画の演習

【第3回】

- 日時：平成20年2月7日10時～17時、
 2月8日9時～15時30分
 会場：岡山三光荘 参加者30名
 研究協議内容：
- ①講義・個別支援計画の必要性について
 - ②講義・個別支援計画
 - ③演習・個別支援計画作成 ④演習のまとめ
 - ⇒この回より、2日間の開催となり、より現場実務に密着した、個別支援計画の作成に特化した研修となりました。個別支援計画作成に関する内容が具体的、総合的に理解できる研修となりました。

【第4回】

- 日時：平成21年2月4日10時～17時、
 2月5日9時～15時30分
 会場：岡山三光荘 参加40名
 研究協議内容：
- ①講義・救護施設のあり方・方向性について
 - ②講義・個別支援計画の必要性及びICFの考え方について
 - ③講義・個別支援実践事例報告および地域移行について
 - ④演習・アセスメント・ニーズ整理記入
 - ⑤演習・支援計画 ⑥発表・まとめ
 - ⇒先進施設の個別支援実践事例報告等により、進め方のポイントおよび基礎的な部分

を理解し、アセスメントおよびニーズ整理によって多面的な評価による進め方を習得します。

【第5回】

- 日時：平成22年2月4日10時～17時
 2月5日9時～15時30分
 会場：岡山ピュアリティまびき 参加者39名
 研究協議内容：
- ①講義・障害者の虐待防止に関する検討会報告
 - ②セルフチェックリストを基にした課題整理
 - ③講義・利用者本位のケアの視点と目的指向型のケアプランについて
 - ④演習：個別支援計画スーパーバイズのポイント、ニーズ整理・支援計画
 - ⑤支援計画を利用者への提示するロールプレイ
 - ⇒障害者の虐待防止について、具体的な内容・事例をあげ、定義・特徴等の詳細な説明や、個別支援計画作成において必要な要素を、心理学的な分析も含めて研修しました。その後、個別支援計画作成のロールプレイングを実施しましたが、どのグループも充実した内容にまとめました。

<個別支援計画の成果と今後について>

第1回研修会から、年々、研修内容の質が向上し、普及期から育成期に、そして現在は強化とも言える専門的研修として行われており、参加者のやる気、動機づけ、目標がもてるような充実した研修となっています。中国・四国地区においては重要な研修として位置づけられており、いつも熱い守家敬子氏、米光正雄氏のリーダーシップにより推進できたことに感謝します。

現在の、社会状況・福祉環境の変化、制度の変革と、時代の流れが急速に動くなかで、入所者の形態も生活障害者の増加など著しい状況変化が見られ、通過型施設化が進み、救護施設にも機能強化が求められています。このような状況にあって、個別支援計画は、救護施設の利用者本位の支援を進めるうえで、軸となるプラン



といえます。この個別支援計画という軸から、過去5回の研修会でいずれも関連したテーマを取り上げてきましたが、個別支援計画がさらに機能し定着するためには、個別支援計画をプランニングし実行する、プランナーである指導員の人材育成が各施設急務と思われれます。

職員研修会は、全救協の個別支援計画研修会、スーパーバイザー研修会等の内容を中国・四国地区にフィードバックする研修会として、職員が実践・成果に直結する内容で効果をあげています。今後、この研修会のクオリティーを向上させ、個別支援計画を軸とした、社会変化に対応できる課題対応型、目標達成型の人材育成の研修会として推進し、さらに各施設の人材育成・機能強化が図れるよう、パッション・ミッ

ション・アクションをもって、中国・四国地区が一つのチームになるよう、研修会を進めていきたいと考えております。



第5回研修会のロールプレイングのようす

お知らせ

『改訂新版 救護施設職員ハンドブック』の一部内容の訂正について

先般、刊行いたしました『改訂新版 救護施設職員ハンドブック』の内容について、一部誤りがございました。お詫びを申し上げますとともに、下記のとおり訂正いたします。

	誤	正
16頁 6行目	・・・、2級地または3級地の場合は、1級地の基準を適用してもよいとされています。	・・・、2級地または3級地の場合は、1級上の基準を適用してもよいとされています。

なお、本書は1部1,000円（送料は着払いにて別途ご負担いただきます）にて頒布しております。ご希望の方は、全救協事務局までご連絡ください。

<連絡先> 全国社会福祉協議会 高年・障害福祉部内
全国救護施設協議会事務局 担当／桑原、^{ふるこおり}古郡
Tel03-3581-6502 FAX 03-3581-2428

NEWS REPORT 2010

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

活動日誌

(平成22年9月～12月)

9

9月22日(水) 平成22年度 地域生活支援関係事業実施施設等連絡会 (於: 全社協)

10月19日(火) (第2回) 制度・予算対策委員会 (於: 全社協)

10

10月27日(水) (第2回) 理事会 (於: 沖縄県・沖縄ハーバービューホテルクラウンプラザ)

10月28日(木) (第35回) 全国救護施設研究協議大会 (於: 沖縄県・沖縄ハーバービューホテルクラウンプラザ/～29日)

12

12月 2日(木) 平成22年度 救護施設福祉サービス研修会 (於: 全社協/～3日)

12月10日(金) (第3回) 理事会 (於: 全社協)



ZENKYUKYO

全救協

全国救護施設協議会