



生活困窮者支援に係る現況報告書

～ 社会福祉法人の生活困窮者自立支援に係る提言 ～



平成 27 年 3 月 6 日

全国社会福祉法人経営青年会 地域活動推進委員会

（生活困窮者支援プロジェクトチーム）

【 目 次 】

I. 全国社会福祉法人経営青年会が考える生活困窮者自立支援について	2
II. 生活困窮者支援に係る現況調査（アンケート・ヒアリング調査）	5
① 法人が実施する事業延長線上での実践事例	
【事例1】社会福祉法人 肥後自活団（熊本県）	1 1
【事例2】社会福祉法人 北海道光生舎（北海道）	1 6
② 法人の有する機能を活用した実践事例	
【事例3】社会福祉法人 みなと寮（大阪府）	2 0
【事例4】社会福祉法人 大阪自彊館（大阪府）	2 3
【事例5】社会福祉法人 輪光福祉会（鹿児島県）	2 8
③ 行政など複数機関と連携した実践事例	
【事例6】社会福祉法人 海望福祉会（富山県）	3 1
【事例7】社会福祉法人 青山里会（三重県）	3 5
④ 他法人とのネットワーク形成による実践事例	
【事例8】社会福祉法人 神奈川県社会福祉協議会	3 9
【事例9】NPO法人 栃木県障害施設・事業協会	4 2
III. まとめと考察	4 6
IV. 今後への提言	5 2

I. 全国社会福祉法人経営青年会が考える生活困窮者自立支援について

1. 目的

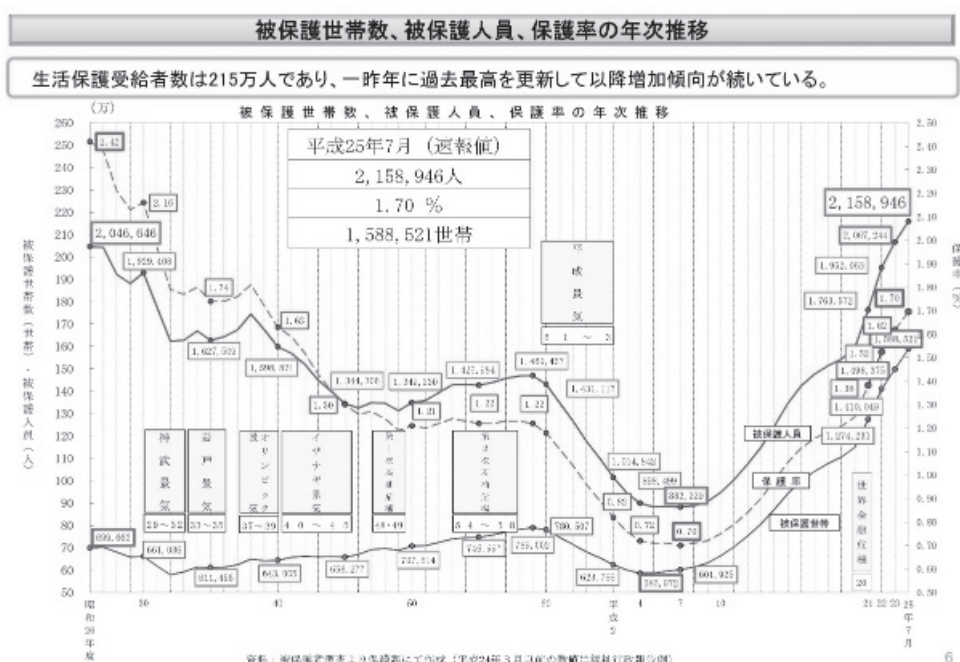
平成27年4月1日、生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）が本施行される。その背景には、我が国の社会産業構造の変化などに伴う福祉ニーズの多様化・複雑化にともない、公の支配下に位置付けられる社会福祉法人の在り方が問われていることがあげられる。全国社会福祉法人経営青年会（以下、「全国青年会」という。）は、全国社会福祉法人経営者協議会（以下、「全国経営協」という。）が示す「アクションプラン2015」の行動指針を具現化するため、いわゆる公益性の発揮をビジョンに据えて、諸般の事業を展開しているところである。

社会福祉法人の若手経営者・管理者等が参画する全国青年会の基本前提は、会員法人が各地域において、適正な社会福祉法人経営・事業を実践することであることから、生活困窮者支援という社会的な課題にどう向き合っていくかが重要となる。しかし、実情をみる限り会員の理解・認知度は低く、事業種別間における温度差が感じられる。

それゆえに「生活困窮者自立支援」を焦点化して理解認知度を高めるだけでなく、現状課題を明確にすることで、各地域・会員法人の実践（取り組み）につなげていくことを目的として実践事例および報告提言を取りまとめた。

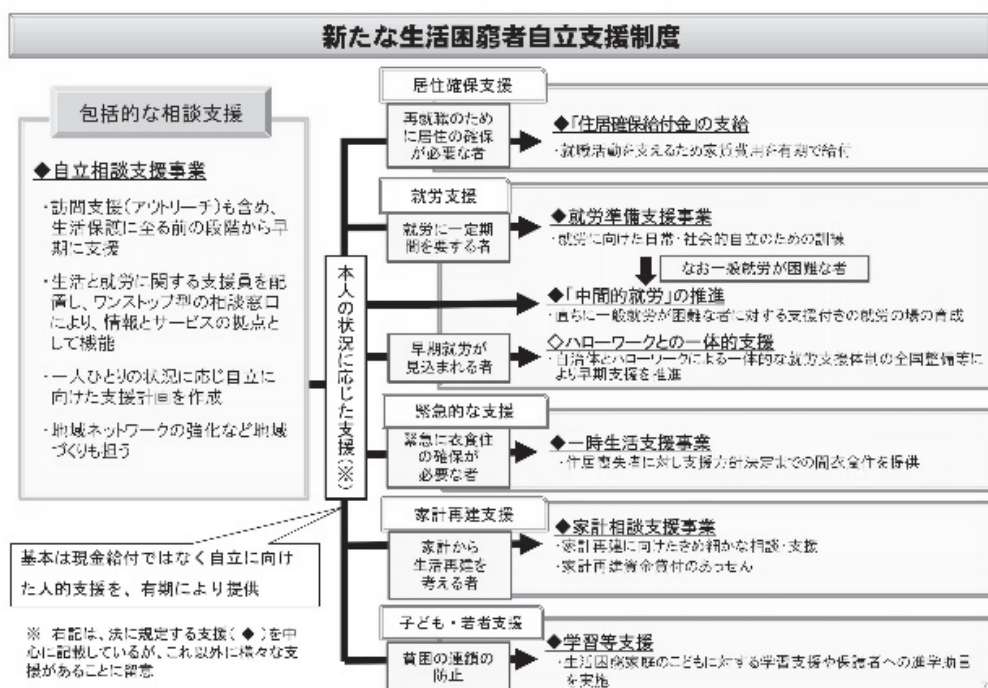
2. 生活困窮者自立支援法制定の背景

生活保護受給者数が増え続けているというのは、各種メディアの関心事になりつつあるところであり、高齢化や景気低迷による雇用情勢の悪化がその要因といわれている。そして、その実態については、平成25年10月4日、第14回社会保障審議会生活保護基準部会資料「生活保護制度の概要等について」などの行政情報が参考となる。



生活保護受給者数については、平成20年の世界金融危機（リーマンショック）以降、急激に増加しており、平成25年7月時点で216万人を数えるほか、年収200万円以下の“いわゆるワーキングプア”と呼ばれる生活保護予備軍への対応が、わが国としての急務課題に挙げられている。

生活困窮者支援にかかる最後のセーフティネットである生活保護は、被生活保護者の急増により、保護費とそれに伴う医療費の増大が、財政面に大きくのしかかっている。さらに、本来的には保護を受けるべき者が必ずしも適正に受給されないケースがあるなど、受給者側にとっても様々な問題がある。



このような背景から、新たなセーフティネットとして生活困窮者自立支援法が創設され、社会参加や就労訓練をとおして、生活保護に至らぬよう自立支援を行うことが法の主旨であり、住居確保や学習支援などが盛り込まれている。

しかし、新たな法律は生活保護との連携が難しいうえ、就労支援に特化しているなど、自立の度合いによっては支援を受けづらいことが想定される。そして、そもそも真の生活困窮者は、社会保障サービスの存在を知らなかったり、提供を拒んだりする方が存在するなど周辺領域における課題は多様である。

そのような方々に対し、きめ細やかな対応と支援を柔軟に行っていくことこそが、私たち社会福祉法人の役目であり社会貢献の一つであるといえる。

3. 生活困窮者自立支援の定義

生活困窮者自立支援法に対応していくうえで、「生活困窮者」について同法第二条では、以下のとおり定義している。

この法律において「生活困窮者」とは、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう。

また、平成26年度においては「生活困窮者が困窮状態から早期に脱却することを支援するため、本人の状態に応じた包括的かつ継続的な相談支援等を実施するとともに、地域における自立・就労支援等の体制を構築することにより、平成27年度からの生活困窮者自立支援制度の施行に寄与することを目的」に、全国254の自治体で「平成26年度生活困窮者自立促進支援モデル事業」が実施されている。

就労訓練事業（中間的就労）に関しては、社会福祉法人・NPO法人等が自主事業で実施する旨の記載もあり、救護施設であればまだしも高齢者施設や保育所といった特定分野に特化した社会福祉法人が、どのように生活困窮者支援に関わっていくべきかの解釈が難しい状態におかれている。

一方、この調査を開始する時期と重なり、昨今の社会福祉法人に対する指摘を受けて「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」が組織され、平成26年7月に報告書が取りまとめられた。

同検討会が取りまとめた内容を整理すると、非営利である社会福祉法人には、社会情勢・地域社会の変化に対応し、社会福祉制度の狭間のニーズに対応するセーフティネットとして、その役割を担うため制度見直しの必要があり、その論点として「地域における公益的な活動の推進」等が掲げられている。その一例に「生活困窮者に対する相談支援、一時的な居住等の支援の実施、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）社会参加活動の実施」、「貧困の連鎖を防止するための生活保護世帯等の子どもへの教育支援」、「刑務所出所者への福祉的支援」等が明確に取り上げられている。

ただ、地域における公益的な活動の推進については、複数法人による協働化など実施・運用面に関して検討の余地が残っており、制度改革の動向を注視する必要がある。

上記の視点から本報告書では、「生活困窮者」を生活困窮者自立支援法で定義するものに加え、「地域生活を送る上で何らかの支援を要する者」を含めた上で、会員法人の取り組みを整理することとした。

この委員会・生活困窮者支援プロジェクトの設置目的は、全国経営協の行動計画「アクションプラン2015」に掲げる行動指針の具体的な推進である。

- 行動指針5 → 地域福祉の推進
- 行動指針6 → 公益的取り組みの推進

また全国経営協が中心となり、大阪府の生活困窮者レスキュー事業をモデルとした、社会貢献事業が神奈川県・埼玉県・東京都と全国各地域で展開されるなかで、全国青年会としても、この展開に寄与していくとともに、それぞれ会員法人がおかれた地域の実情に即して前述の生活困窮者支援にも取り組んでいかなければならない現状にある。

本報告書では、現に会員法人が実施している先行事例を知り、事業種別を問わずに公益的な活動に取り組むノウハウツールとなることを期待するものである。

Ⅱ．生活困窮者支援に係る現況調査（アンケート・ヒアリング調査）

1．調査目的と概要

当該プロジェクトチーム発足当時の課題認識として、本会会員法人が実施している生活困窮者支援に関連する事業や活動の実態を把握することで、傾向や課題を分析することを目的とし、平成25年度、全会員を対象に「生活困窮者支援に係る現況調査」をアンケート形式で実施した。

なお、この現況調査結果については、平成25年12月に厚生労働省社会・援護局福祉基盤課との意見交換会において、全国青年会からの提起資料として情報開示したことを申し添えておく。

さらに、アンケート調査内容を集計分析していくなかで、事業内容の詳細を紹介したい実践事例などが散見されたため、平成26年度において9事例を抽出してヒアリング（追跡）調査を実施した。以下のとおり概要をお示しする。

2．調査の概要

- 調査対象：全国社会福祉法人経営青年会会員法人 865法人
- 調査期間：平成25年9月25日から11月末日（約2ヵ月間）
- 調査方法：アンケート（調査票による記述）方式
- 回答状況：88件（回答率10.2%）

調査項目1：地域性と雇用情勢の概要

社会福祉法人のおかれている地域の状況は、千差万別（個別性を伴う）である。

地域の基幹産業が及ぼす影響として、第1次産業である農林業・漁業・鉱業等の衰退等により、地方部の山間・沿岸地域には急激な過疎（人口減少：少子高齢化）が深刻化しているほかに、第2次産業で栄えた特例市に準ずるような地域であっても、製造業（製鉄・製紙・木材・水産加工など）が衰退することによって、中核市・政令指定都市への人口流出が見受けられる。

一方、関東圏や政令指定都市を中心とした地域は、住宅適地として人口が増加傾向にあったとしても、いわゆるベッドタウンであるため、地域経済が発展する見込みがないほか、生活様式（核家族）や企業の雇用形態の変化により、派遣やパートタイム労働者が増加傾向にある。

調査段階において、地域別最低賃金が664円から869円、有効求人倍率では0.27倍から2.65倍の格差が生じているのが実態である。

全国的な傾向として特筆すべき点は、政令指定都市でも高齢化は進んでいるという実態であり、特定職種のみならず、慢性的な介護人材不足が顕著に見受けられる。（※単純な計算で高齢化率25%とは、人口5万人で12,500人だが、人口60万人だと15万人となる。）

調査項目 2：地域性と雇用情勢の概要

(1) 事業種別等の概要

※ () 内は回答数に占める割合

- ・複合（複数種別経営） 36件（40.9%）
- ・介護保険事業のみ経営 33件（37.5%）
- ・障害関係事業のみ経営 16件（18.2%）
- ・保育関係事業のみ経営 3件（3.4%）

(2) 特定求職者雇用等の概要

※ () 内は回答数に占める割合

- ・特定求職者雇用 38件（43.2%）
- ・障害者雇用 69件（78.4%）※法定雇用率から不正確
- ・高齢者雇用 59件（67.0%）
- ・外国人労働者雇用 19件（21.6%）
- ・介護雇用プログラム 24件（27.3%）
- ・その他雇用関係事業 11件（12.5%）
- ・生活保護受給者の雇用 7件（7.9%）
- ・上記の要素を含む雇用 7件（7.9%）
- ・その他に特筆する雇用 6件（6.8%）

(3) 特別な事情を有する具体的な雇用事例

- 採用した職員が就業1年経過後、突如情緒不安定となり欠勤が多くなった。後になって中学時代から精神疾患を有していたことが判明。本人の意向と体調を考慮し、短時間勤務（週3日×6時間勤務）へ雇用形態を変更。当初は休みがちであったが、4ヵ月後には週5日×8時間勤務へ戻り、就業を継続している。
- 気分障害のリハビリとして、主治医の勧めで特養へボランティアで来所していた女性。ヘルパーおよび調理師の資格を保有していたため、非常勤として働くことを勧めたところ、自信につながり体調も安定している。夫と離婚しており、子どもに発達障害があるため、就労が生計の支えにもなっている。事業所と医療機関が連携し、仕事の量等も調整しながら就労している。
- 幼少時よりてんかん発作を有している方を、ハローワークの紹介で短時間の試用雇用を経て、アルバイトの介護補助員として採用。家族の送迎で通勤するも、体調不良時以外は継続して出勤してきている。職員も発作時の対応等にも徐々に理解し始め、医療機関とも連絡を取りながら対応している。
- 車イス利用者、統合失調症者について配慮・支援しながら雇用している。母子家庭等は他の方より優先的に雇用している。

- 採用した職員がディスレクシアの疑いがあるが、苦手な部分に関しては、チューターを配置し、支援をしながら雇用を継続している。
- 元野宿生活者に対して、生活相談・就労斡旋等の支援を行い、その結果、当法人介護事業での非常勤職員として採用に至り、現在も雇用を継続している。
- 働き暮らし応援センターの紹介で軽度発達障害者をトライアル雇用した。ジョブコーチの協力等を得ながら、正式雇用を継続中。アスペルガー症候群と診断されているが、物事に集中することや不定期的な指示、業務をこなすことが困難なことから、指導職員とのペア業務の取り入れ等工夫しつつ勤務を続けている。
- 障害者雇用センターから紹介のあった片麻痺・軽度知的障害の方を雇用し、環境整備や動物の世話などしてもらっている。一人仕事が淋しいとのことで、職員がいつも話しかけ支援している。
- 母親がパート職員として勤めているときに、高校を中退し、ニートになっている子について相談を受けた。ボランティアで本人に適応を確認し、アルバイトから始め、徐々に日数、勤務時間を増加させ、現在では正規職員として雇用している。
- 就労継続支援（Ａ型）事業所に、適応障害、広汎性発達障害を持ち、１０数年前に刑事事件を起こした方が就労している。この事業を利用するようになって２年半が経過したが、これまで何の問題もなく継続できている。本人には、小さなことであっても、何でも相談してほしいと常に伝えており、本人から相談があった時は、時間を作って話を聞くようにしている。現在は、一般就労に向けて準備中である。
- 特別支援学校卒業者を介護職員の補助員として採用し、主に入居者の身の周りの支援をしてもらっている。はじめは、周りのスタッフとなじめずにただいるだけという面も見られたが、指導担当スタッフのサポートもあり、今では細かな指示がなくてもひと通りの業務をこなせるようになった。また、管理者とも相談し、昨年度ヘルパー２級の資格を取得した。
- 婦人相談所（付設一時保護所）より、住み込みで介護の仕事を希望している女性がいるが、受け入れは可能かとの相談がある。当時、法人の関連会社が所有している不動産に空室があり、職員特典の条件を説明。そして本人と同意が得られたため、介護職として採用し、住居引っ越しの支援をした。当面の生活費は地元社協の貸付制度を活用した。現在、施設系の介護職員として夜間業務等の交代勤務で活躍中である。
- 生保受給者の事例として、行政から生保受給者の就業について相談があり、ホームヘルパー２級講座受講生の実習受け入れを担った。資格取得後、就労支援を行い、法人で雇用した。
- 平成２１年度よりダウン症の男性をパートタイムにて雇用している。当初は就労意欲に乏しく、障害者就業・生活支援センターのジョブコーチやご両親と共に就労が継続的に行われるために定期的に会議を行い、作業内容の確認、周囲の職員の声掛けを増やすなど、取り組んだ。現在は会議を持つことなく、月１回のジョブコーチの訪問により、就業が継続できるようになった。

- 今年度から市自立支援プログラム推進事業の委託をうけ、就労支援を行っている。
- 引きこもりの青年に有償ボランティアとして就労B型事業所にて就労体験を行ってもらっていた。欠勤も減り、ある程度の就労能力が認められたため、就労会議（法人内）で期間雇用を決定した。
- 地元に養護学校があり今年度1名採用した。来年度は2名採用が決定している。
- 精神疾患のある職員を障害者雇用の枠で雇用していた。個人の事情により1日4時間から3時間勤務としたために、障害者雇用としてカウントされなくなったが施設としては精神疾患を考慮して、雇用を継続することとした。
- 市役所より、DV被害でシェルターに避難している方の就職相談があり、子育て、通勤に配慮、支援しながら、配属先、職種を決定し、雇用し、現在も継続している。

（４）社会福祉法人が関わる生活困窮者支援事業の例

自他法人が取り組んでいる事例に関しては、大阪府社協老人施設部会の「生活困窮者レスキュー事業」が多く挙げられたが、その他に下記のような事例があった。

《事業種別：高齢関係》

- 県が実施している『平成25年度社会福祉法人と連携した自立支援プログラム事業（社会的な居場所づくり支援事業）』の委託契約をしている。
- 低所得者対策として、社会福祉法人による利用者負担軽減事業を実施している。
- 特養・軽費老人ホーム・グループホームにて生活保護受給者を受け入れている。
- 県西部福祉保健局主管で生活困窮者支援としての勤労意欲助成事業を企業委託し実施している。

《事業種別：障害関係》

- 県内の障害関係事業所が連携を図り、地域でコミュニケーションに支障をきたし、警察や行政において保護された障害者の支援をする「セーフティネット拠点事業」と触法の障害者を自立支援につなげる「地域生活定着支援センター」を受託している。
- 相談事業で金銭面の件があった場合、生活保護受給の相談代行や市社協が実施している福祉基金への紹介など実施。
- 高校を卒業して一般就労ならびにアパートで一人暮らしをする軽度障害児のアフターフォローを行っている。生活基盤確立までのサポート・朝食、夕食の提供（食材費は請求）・休日の余暇支援、今後も離職防止に貢献していく。
- 市単事業で生活保護受給者を対象とした就労支援事業の委託を受けている。
- 事業所を利用している対象者に対して無償で行政との連絡調整や書類の支援を行っている。

《事業種別：保育関係》

- 保育園を利用している生活保護世帯や受刑者がいる世帯（受刑者の家族）に対して支援を行っている。生活保護世帯には、アルバイトの提供や相談支援を実施。受刑者がいる世帯には、仕事出来るような環境づくりへの協力と、相談支援を行っている。受刑者の方には、定期的な手紙を出して子どもの生活状況を伝えている。

《事業種別：救護関係》

- 生活保護施設利用者が経済的自立や生活習慣の確立に向けて就労訓練に取り組めるよう、無料職業紹介事業を実施している。
- 短期間の援護を必要とする成人男性が一時的に入所することによって心身をリフレッシュできるように支援する事業を市補助事業として開始、平成20年から市受託事業となった。
- 野宿生活からの脱却と基本生活面の支援と健康管理および就労自立実現に向けた生活相談・職業あっせん等を行う隣保事業を実施している。
- 市内の道路や公園、河川敷、駅舎などで野宿している人を訪問したり、関連機関からの依頼によって面接相談を行って、野宿生活者の個々の事情に対応した支援を行う事業を実施している。
- 安定した住居のない要保護者に対して「貧困ビジネス」の影響を排除するため、一時的な宿所を提供するとともに、安定した居宅確保に向けた支援を行う事業を実施している。
- 市より委託を受けて、ホームレス支援事業を実施。また、生活困窮者の一時入所受け入れ、緊急入所等の支援実施している。さらには、社協の地域定着支援事業では、刑余者について出訴後の生活基盤の支援を実施しており、救護施設も受け入れ実績がある。
- 県の『救護施設拠点在宅支援事業』を実施し、生活困窮者に一時的な保護（短期入所）を行っている。
- 平成25年度より生活困窮者に対する相談窓口（事業としてではない）を開設した。
- ホームレス等の生活困窮者に対し、施設の会議室を改修した居室を提供し、低額で宿泊できる事業を行っている。

注) この調査概要は、会員法人から提出された原文を尊重して転記したものであり、数値的な根拠や事実確認等を行っていないので、ご了承願いたい。

3. 調査結果と考察

会員法人が、それぞれの地域において生活困窮者支援等の取り組みを推進していくうえでの指標（一般化モデル）とするため、現況調査のなかから9事例を抽出してヒアリング（追跡）調査を実施、以下のとおり分類のうえ、次ページ以降に統一したフォーマットを用いて「ヒアリング調査」を取りまとめた。

① 法人が実施する事業延長線上での実践事例

【事例1】熊本県：社会福祉法人 肥後自活団

「大江学園退所児童のアフターフォロー」

【事例2】北海道：社会福祉法人 北海道光生舎

「地域関係機関との連携による生活困窮者・刑余者等の受け入れ」

② 法人の有する機能を活用した実践事例

【事例3】大阪府：社会福祉法人 みなと寮

「救護施設千里寮における生活困窮者支援」

【事例4】大阪府：社会福祉法人 大阪自彊館

「野宿生活者および周辺地域生活困難者への居住と相談支援」

【事例5】鹿児島県：社会福祉法人 輪光福祉会

「地域の障害者雇用推進のサポート事業」

③ 行政など複数機関と連携した実践事例

【事例6】富山県：社会福祉法人 海望福祉会

「魚津市自立支援プログラム推進事業の受託」

【事例7】三重県：社会福祉法人 青山里会

「孤立化防止拠点の設置・運営」

④ 他法人とのネットワーク形成による実践事例

【事例8】社会福祉法人 神奈川県社会福祉協議会

事業名：かながわライフサポート事業

【事例9】NPO法人 栃木県障害施設・事業協会

事業名：セーフティネット拠点事業

① 法人が実施する事業延長線上での実践事例

【事例 1】 熊本県：社会福祉法人 肥後自活団

「大江学園退所児童のアフターフォロー」

1. 法人の概要と地域状況

法 人 名	社会福祉法人 肥後自活団
代 表 者	理事長 塘 林 恭 介
所 在 地	熊本県熊本市東区渡鹿 8 丁目 16－46
設立年月日	昭和 27 年 4 月

経営施設・実施事業

- ・ 障害児入所施設
- ・ 障害者支援施設
- ・ 障害福祉サービス事業

法人全体の職員数 90 名（うち正職員 80 名）

法人の年間事業収入 563, 315, 192 円

過去（現在）法人・施設で実施したことがある雇用形態等

- ・ 障害者雇用（身体障害者手帳 3 級所有）
- ・ 高齢者雇用（定年後の申し出者の雇用継続）

地域の概況

全国で 20 番目になる政令指定都市で、県内でも最も人口の多い市である。自然が豊かで緑が多く、地下水が豊富。サービス産業が中心の都市であり、I C 産業の集積、全国でも高い生産性を誇る都市型農業、水産業など各種産業が展開されている。

障害者の A 型事業所が多い。

2. 事業・活動の概要

(1) 事業・活動の名称												
大江学園退所児童のアフターフォロー												
(2) 事業・活動の目的												
高等学校および高等部卒業後、大江学園を退所し、地域生活へ移行した児童の ①生活問題の相談、②精神的な支え、③日常的な生活支援を目的としている。												
(3) 事業・活動の内容												
1. 内容 肥後自活団では卒業後の自立に向けて以下の項目の獲得を目的とした支援を実践している。												
<table><tr><td>①健康的な食事</td><td>⑦短期・長期間での金銭管理</td></tr><tr><td>②清潔な生活習慣</td><td>⑧社会保険の加入・利用</td></tr><tr><td>③挨拶</td><td>⑨自己防衛(悪徳商法など)</td></tr><tr><td>④コミュニケーション力</td><td>⑩目標に向けて努力する主体性</td></tr><tr><td>⑤情報収集力</td><td>⑪悩みを相談できる大人の存在</td></tr><tr><td>⑥社会規範や法律の尊重</td><td>⑫負の感情コントロール</td></tr></table>	①健康的な食事	⑦短期・長期間での金銭管理	②清潔な生活習慣	⑧社会保険の加入・利用	③挨拶	⑨自己防衛(悪徳商法など)	④コミュニケーション力	⑩目標に向けて努力する主体性	⑤情報収集力	⑪悩みを相談できる大人の存在	⑥社会規範や法律の尊重	⑫負の感情コントロール
①健康的な食事	⑦短期・長期間での金銭管理											
②清潔な生活習慣	⑧社会保険の加入・利用											
③挨拶	⑨自己防衛(悪徳商法など)											
④コミュニケーション力	⑩目標に向けて努力する主体性											
⑤情報収集力	⑪悩みを相談できる大人の存在											
⑥社会規範や法律の尊重	⑫負の感情コントロール											
自立に必要な上記の項目すべてを獲得して、退所できる児童は皆無であるため、獲得できていない項目を重点的に支援している。												
【具体的なアプローチの事例：男児A】 ア) 退所後～1年間の支援。 ①孤独感・孤立感へのサポート：男性職員との食事会、スポーツ交流 ②金銭管理：給料の自己管理方法のアドバイス ③健康的な食事の提供：朝、夕の食事提供（退所前所属施設大江学園にて） ④清潔な生活習慣の確立：週1回のアパート訪問を通じたフォロー。 ⑤悩みを相談できる大人の存在：連絡ノートを用いてのやりとり。												
イ) 支援内容2年目以降 1年間のアフターフォローにおいて、ほぼ基本的生活習慣は獲得できており、必要以上のケアは避け本人からの相談に応じて支援をする形を取っていたが、就職3年目に離職したいとの申し出があり、1週間無断欠勤が発覚する。話を聞くと、職場に対する不満があり、学校・施設によるサポートの結果、離職には至らず就労を続けている。 ※現在、サポート職員は2名体制で行っている。												

2. 事業・活動の実施体制

退所児童が属していた部署に所属する職員全員で対応。

※大江学園寮編制：大和寮(利用者 31 名、職員 9 名)

昭和寮(利用者 20 名、職員 7 名)

清和寮(利用者 22 名、職員 7 名) 他、在宅支援の東和寮

3. 経費や財源の内訳

経費は職員の人件費のみであるが、職員によるボランティアとして支援を行っていることが多い。利用者への丁寧な支援を必要とすることから、次年度より職員を担当として配置する予定である。

(4) 事業・活動の背景と経緯

これまでも法人内において 18 歳まで施設で長く生活をし、その後自立に伴い退所された人たちが、様々な困難に直面しており、生活が破綻する危険性が高いことは、課題として議論されてきた。

1997 年児童福祉法の大規模な改正で、児童養護施設の役割として「自立を支援する」という文言が追加され、入所中から自立の力を養うことを目的とした支援の方法を模索し、肥後自活団でも児童のライフスタイルに応じた寮編制を行い、自立に向けた取り組みを行ってきた。さらに平成 16 年の改正では、退所者への相談・援助を行うことが明記され、具体的な対策の一つとして、厚生労働省においても平成 22 年度から「退所児童等のアフターケア事業等」を本格実施する方針を打ち出している。これらのことから、「自分ひとりの力で生活しなければならない人たちへのセーフティネットの構築」の必要性が打ち出されたと言える。

大江学園を退所された人たちの多くは、障害者支援施設・グループホームへの入所が主であり、独立して生活する方は皆無であったが、法人基本理念である「あなたらしく 地域で育む豊かな心 あたたかい生活、あふれる笑顔」と事業所の施設長の「障害の有無に関わらず、地域でその人らしい生活ができる支援を提供する」との考え方にに基づき、本活動に取り組むこととなった。

当初は支援学校より、前例がなく独立した生活は難しいとの見解もあったが、対象児童の能力を踏まえると、法人のサポートがあれば十分可能性が見込め、幾度も本児、ご家族、学校、施設で協議を重ねた結果、本児、ご家族の「地域で生活したい」との意向を尊重し、本事業であるアフターフォローが開始された。

(5) 事業・活動の成果

これまで、退所後の進路は限られてきたが、法人のサポート次第では、地域で独立した生活も可能となった。また、当初は難色を示していた学校も今回の事例を受けて、在校生にも新たな道を切り開くことができたとの言葉を頂くことにつながった。

幸いにも、法人初めてのアフターフォローは現在のところ、本児が離職することなく、独立した生活を営んでおり、笑顔で学園を訪ねて来てくれることに職員一同喜びを感じている。

アフターフォローの評価は、短期的には成功したといえるが、数年毎に評価を行い長期的に支援していく必要があると思われる。

(6) 今後の課題と展望

社会的養護の基本理念が、「保護」から「自立支援」へと転換され、入所中から退所後の生活の連続性と社会的繋がりを重視していく必要性を感じている。

今回、肥後自活団としての初めての取り組みであり、手探り状態で支援を行ってきたが、退所後のアフターフォローは入所中からの連続したものとして意識されなければならない。今後は、入所から退所に至った過程、入所中の親子関係の様子から総合的に情報収集を行い、アフターフォローのプログラミングおよびモニタリングに努めていく必要であると言える。

今後の展望としては、施設におけるアフターフォローの強化と、施設とは独立した相談機関の設立または拡充があげられる。

(あとがき) 「施設」、「職員」とは

退所者へのアフターフォローにおいて、最も重要な役割を果たすのは、「担当職員」「部署職員」であり、入所時から子どもの成長を見守ってきた職員については、子どものとの信頼関係も厚く、退所後も支援の有無にかかわらず長い付き合いができています。

信頼関係がなければ、アフターフォローを拒否されることも考えられ、職員の離職等で担当職員のいない法人、自分を知っている職員が少ない法人は、退所者にとって敷居が高く、気軽に相談したり、頼ることが困難となってしまうこともある。

退所者にとって法人内の施設や建物、そこで働く職員、一緒に育った仲間たちすべてが、懐かしいと思える対象、環境と思ってもらえる職員、施設であり続けたい。

近年、福祉施設職員の離職率の高さが問題とされているが、職員環境の有様や、長期勤務できる職場環境を整備していくことも法人としての最重要課題である。事業所は「施設」「住んだことのある場所」ではなく、退所児童にとって実家」に近い感覚を持ってもらえれば幸いであると捉えている。アフターフォローとして具体的に様々な支援を提供することだけではなく、そこにあり続けることによってできる支援もあるのではないかと、本事業を通して感じている。

3. 所見・考察

障害児入所施設において加齢児の移行先の問題は喫緊の課題であり、卒業後の生活環境により、それまでの支援や生活が崩れることも予測される。特に福祉施設を退所し、一般の賃貸住宅での1人暮らしや就労した場合、これまで関わりを通して維持できた生活が困難になり、様々な問題を起こしてしまうこともある。肥後自活団の取り組みを通して、新たな対象者への支援のみではなく、これまでの利用者の次の生活へ専門性を通した役割の還元も地域へのアプローチの1つであるとの示唆を得た。

① 法人が実施する事業延長線上での実践事例

【事例 2】北海道：社会福祉法人 北海道光生舎

「地域関係機関との連携による生活困窮者・刑余者等の受け入れ」

1. 法人の概要と地域状況

法 人 名	社会福祉法人 北海道光生舎
代 表 者	理事長 高 江 智和理
所 在 地	北海道赤平市錦町 2 丁目 6 番地
設立年月日	昭和 34 年 5 月

経営施設・実施事業

【第一種社会福祉事業】 障害者支援施設、救護施設、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム

【第二種社会福祉事業】 身体障害者の更生相談に応じる事業、障害福祉サービス事業、老人短期入所事業、特定相談支援事業、障害児相談支援事業、老人デイサービス事業、老人居宅介護等事業

【公益事業】 居宅介護支援事業

【収益事業】 取引先（病院・施設等）への物品販売・賃貸、土地・建物の賃貸

法人全体の職員数	355 名（うち正規職員 166 名）
----------	---------------------

法人の年間事業収入	4,323,110,144 円
-----------	-----------------

過去（現在）法人・施設で実施したことがある雇用形態等

特定求職者・障害者・高齢者・外国人労働者・（精神疾患患者等）の雇用

地域の概況

地方の山間部に位置、過疎化による人口減少（人口：赤平市 11,753 人・歌志内市 4,080 人）・超高齢化地域（高齢化率：赤平市 30%後半・歌志内市 43%）となっている。

地域の主力産業としては、医療福祉関係に次いで製造業・卸売業・建設業の順となっており、建設業には季節労働者も多いため失業率が高く、逆に医療福祉関係は求人数に対して慢性的な人手不足が続いている。

2. 事業・活動の概要

(1) 事業・活動の名称
地域関係機関との連携による生活困窮者・刑余者等の受け入れ
(2) 事業・活動の目的
行政機関や地域生活定着支援センターなど、地域関係機関との連携による緊急的な入所受け入れ、ケースに応じて必要となる支援を継続的に提供することを目的としている。
(3) 事業・活動の内容
<p>① 内容</p> <p>救護施設が中心となって近隣市町村と連携を図り、通常の入所対象者以外（生活保護費未受給者・生活困窮者・ホームレス等）でも、生活支援や介護が必要と判断される場合に緊急的な入所を受け入れているほか、矯正施設出所者のうち知的レベルの低い方、アルコールや薬物依存、生活困窮状態にある方など、生活を支援することによって再犯が軽減されるケースについて、入所支援を行いながら、法人内外のサービス資源と連携して継続的に支援している。</p> <p>② 事業・活動の実施体制</p> <p>近隣市町村や警察・地域生活定着支援センター等からの要請やケース会議等を受け、生活相談員および支援員が受け入れを調整する。</p> <p>救護施設への入所にあたっては、近隣市町村（実施機関）の措置・生活保護費の支給決定が原則であるが、これに該当しない場合でも、費用負担等を協議のうえで対応している。</p> <p>実施機関からの補助や利用料等の費用負担が見込めないケースでも、法人内部規程や利用料貸付制度※を定めて柔軟に対応している。</p> <p>また、受け入れ調整中や救護施設利用中であっても、利用者の状況に応じて法人内のサービス調整会議を行い、障害者支援施設や特別養護老人ホームへのサービス変更・継続できる体制がある。</p> <p>救護施設から地域での生活を望まれる方については、市町村のケースワーカー等と連携し、地域生活への移行・定着を支援している。</p> <p>※特別支援学校卒業後から障害基礎年金支給（18歳～20歳）までの期間について、障害福祉サービスの利用者負担金を貸し付ける法人独自の制度</p> <p>③ 経費や財源の内訳</p> <p>通常以外の受け入れに係る費用は全額法人負担（※実施機関からの補助は稀である） 上記一日あたりの利用料（実費負担）は、2,500円と内部で定めている。</p>

④ その他

当該対象者が入所者として措置されるか、他のサービス利用者として支給決定・認定されるまでの間、救護施設が緊急一時的な入所支援を継続することとしている。

(4) 事業・活動の背景と経緯

救護施設（全国救護施設協議会の会員施設）として「制度上の障害の有無に捉われることなく生活に困難を抱えた地域住民に柔軟に対応すべし」という意向に基づき実施している。

北海道光生舎は、市立から民間移譲された背景があり、北海道全土に対して救護施設に対する理解および施設の営業活動を行って、入所定員を獲得してきた経緯も含んでいる。

(5) 事業・活動の成果

○盗難事件で罰金刑が確定した方を救護施設にて受け入れ、実刑に処されることから法人が罰金を支払い、法人内の障害者支援施設の就労部門において、罰金相当額に達するまで最低賃金で就労支援サービスを継続し、最終的に一般就労へ繋がった。

○車内生活者の方が、寒さの影響で車が故障し、生活の基盤（拠点）がないために緊急受け入れを行った。対象者は、就労可能であったため、実施機関と連携協力して親族のいる名古屋で就労先を確保し、自立生活へと繋がった。

○練炭自殺未遂の後遺症で短期記憶障害のある方を受け入れ、施設入所支援を送るうち徐々に短期記憶が回復してきたため、就労可能と判断して当法人の障害者支援施設（クリーニング工場）へ入所したケースがある。

現在は救護施設も定員を満たしているほか、上記のようにグレーゾーンの方々を福祉・介護サービスへ繋ぐため、中間施設としての機能を担ってきている。

(6) 今後の課題と展望

地域社会における救護施設の認知度は低いいため、本当に必要な方にサービスが行き届いていない。

刑余者の受け入れ態勢は整ってきたが、市町村・家族・地域住民等の理解を得ることができず、地域生活や一般就労へ結びついていないことから、社会復帰・就労移行支援員のような専任配置があれば、より手厚く支援することができると思われる。

3. 所見・考察

当該法人の歴史や法人理念の浸透によって、特別な障壁を感じることなくグレーゾーンの方々を自然に受け入れている。

これには、相談支援事業所や包括支援センターなどの調整機能があるわけではなく、救護施設が中心となり地域関係機関とのサービス利用調整機能を担っているのが特徴的といえる。

例えば、障害者施策でいう地域自立支援協議会のように、地域の福祉関係者が一堂に会す合議体によって困難ケースを共有できる仕組みがあれば、法人間連携による生活困窮者等の支援体制【グレーゾーンの緊急入所から継続的支援まで】を官民協働で構築できると考えられる。

まずは、地域の社会福祉法人同士が事業種別を越え、課題や情報を共有できるネットワークを構築することが、福祉業界全体の底上げに繋がるものとする。

② 法人が有する機能を活用した実践事例

【事例３】大阪府：社会福祉法人 みなと寮 「救護施設千里寮における生活困窮者支援」

１．法人の概要と地域状況

法 人 名	社会福祉法人 みなと寮
代 表 者	理事長 大 西 豊 美
所 在 地	大阪市港区八幡屋 4-8-1 （千里寮）大阪府吹田市古江台 6-2-8
設立年月日	昭和 25 年

経営施設・実施事業

救護施設
 特別養護老人ホーム
 地域在宅サービスステーション（老人デイサービス事業、訪問介護事業、居宅介護支援事業）
 地域包括支援センター
 認知症対応型共同生活介護事業所

法人全体の職員数

法人の年間事業収入 3,898,000,000 円

過去（現在）法人・施設で実施したことがある雇用形態等

地域の概況

・港湾関係者が多い（大阪市港区地域）

2. 事業・活動の概要

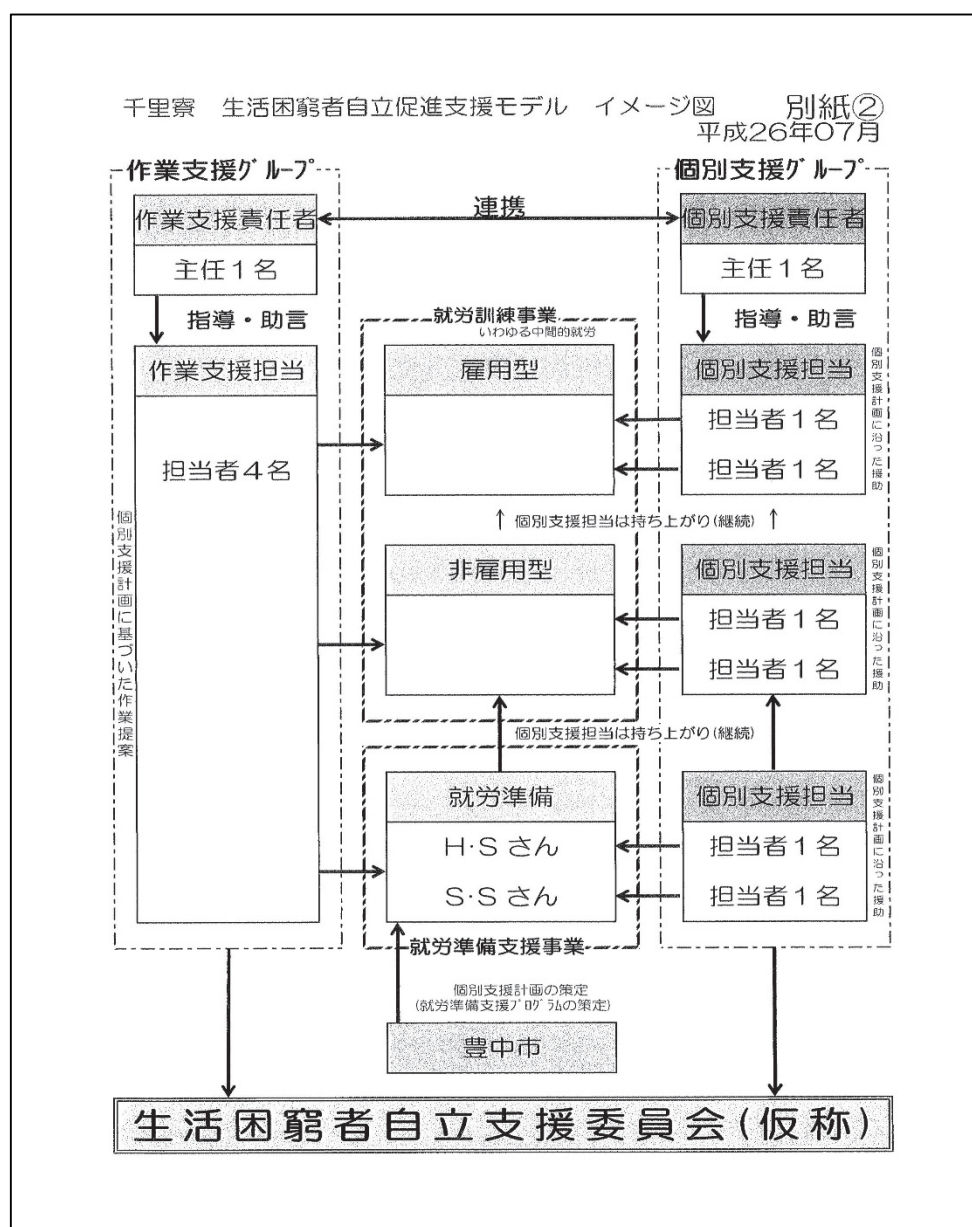
(1) 事業・活動の名称
救護施設として取り組むべき生活困窮者支援事業（全国救護施設協議会行動指針による）
(2) 事業・活動の目的
全国救護施設協議会では「行動指針」を策定し、各会員施設が実施点検を行っている。 その中では、必ずしも制度に入らない生活困窮者・引きこもり・精神疾患があると思われる方に対して居場所の確保や中間的就労の場を設けることを想定している。
(3) 事業・活動の内容
①内容 別添「整理表」にしたがって一時入所・居宅訓練事業・地域の精神障害者支援・サテライト施設での居場所確保と相談・中間的就労の場の確保などを実施している。 ②事業・活動の実施体制 救護施設職員が兼務の形で実施している（通常の利用者枠外の方でも受入） ③経費や財源の内訳 救護施設措置費のみ（業務の拡張で対応）
(4) 事業・活動の背景と経緯
救護施設は、身体上または精神上著しい障害があるために日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設とされているが、制度上の障害の有無に捉われることなく、生活に困難を抱えた地域住民に柔軟に対応すべしという法人の意向で実施されてきた。
(5) 事業・活動の成果
施設利用だけでなく民間マンションの1室（3LDK）を利用したサテライト事業によって社会的孤立にあった青年や軽度の障害のある人が農園作業や就労自立に向けて一歩を踏み出す実践ができてきた。また大きな施設より敷居が低く地域とのつながりや問題の早期発見にも期待できる。
(6) 今後の課題と展望
隣接する豊中市から生活困窮者自立促進支援モデル事業も委託されたところである。

3. 所見・考察

全国救護施設協議会の行動指針と整理表では、種別が異なっても内容を種別に応じた形に変換することで活用できるのではないかと。このような実践を地域に広報することで、家族内で抱え込み、地域から孤立していたような「埋もれがちな問題」が焦点化され、当事者や地域住民にとっての「駆け込み寺」的な役割も担えるように思われた。

措置施設であるがゆえに施設の目的外使用への指摘もややこしい旨が聞き取りからも挙がったが、行政にも積極的役割を理解してもらい地域の福祉課題を正面から対峙できるように働きかけることも必要であると感じた。

【提供資料：千里寮における生活困窮者自立促進支援モデル図】



② 法人が有する機能を活用した実践事例

【事例 4】大阪府：社会福祉法人 大阪自彊館

「野宿生活者および周辺地域生活困難者への居住と相談支援」

1. 法人の概要と地域状況

法 人 名	社会福祉法人 大阪自彊館
代 表 者	理事長 吉 村 和 生
所 在 地	大阪市西成区天下茶屋 1 丁目 3 番 17 号
設立年月日	明治 45 年 6 月開館

経営施設・実施事業

- ・ 救護施設
- ・ 特別養護老人ホーム
- ・ 障がい者支援施設
- ・ 老人短期入所事業・老人デイサービスセンター事業
- ・ 老人介護支援センター
- ・ 老人居宅介護等事業（訪問介護・予防訪問介護）
- ・ 障がい者福祉サービス事業（居宅介護・重度訪問介護・同行援護・共同生活介護）
- ・ 移動支援
- ・ 無料低額宿泊事業
- ・ 生計困難者に対する支援相談事業
- ・ 居宅介護支援事業 ・ 地域包括支援センター
- ・ 日中一時支援事業 ・ 無料職業紹介事業 ・ 隣保事業

法人全体の職員数 名（うち正規職員 名）

法人の年間事業収入 円

過去（現在）法人・施設で実施したことがある雇用形態等

地域の概況

- ・ 高齢化率が高い（35.8％）
- ・ 高齢者世帯に占める単身世帯が多い（66.0％）
- ・ 65 歳以上で男性割合が多い（58.2％）
- ・ 借家住まいの世帯が多い（70.0％）
- ・ 生活保護受給世帯が多い（23.4％）
- ・ 他府県の出身者が多い（81.0％）

2の1. 事業・活動の概要（自立支援センター西成）

(1) 事業・活動の名称
自立支援センター西成
(2) 事業・活動の目的
<p>失業等により住居をなくし、大阪市内の公園・道路などで起居する野宿生活者のうち、就労意欲・能力がある者に対して、宿所および食事を提供するとともに、健康診断・生活相談・指導および職業相談・斡旋等を行なうことにより、入所者の就労による自立促進を支援することを目的とする（生活保護法外施設）</p>
(3) 事業・活動の内容
<p>①内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・入所者の宿所と食事の提供…無償での居室と食事の提供（外食は基準額支給） ・職業、生活、保健その他の身上の相談指導に関すること ・就労及び住居確保に向けた支援…就業後は通帳等を預かり住居確保の資金を貯める <p>②事業・活動の実施体制</p> <ul style="list-style-type: none"> ・定員 50 名＋サテライト型（近隣賃貸物件の借上）15 戸（女性や世帯での利用） ・野宿者巡回相談→面接→アセスメント施設→市内 3 ヶ所（＋サテライト 2 ヶ所）の施設に 3 ヶ月間居住、無償での生活基盤保障の間に就労先と居住地確保を行う施設 <p>③経費や財源の内訳</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大阪市からの委託事業 10,583 万円の事業収入 10,630 万円の事業支出 / 平成 25 年度
(4) 事業・活動の背景と経緯
<p>野宿者問題への大阪市としての取り組みとして、平成 12 年に開始、一時は 2 法人 5 施設に 500 名ほどの定員を有していたが、野宿者の減少とともに縮小傾向で、現在は 350 人定員で 60%程度の入居状況。ただし野宿者も以前の定住型（テント）から移動型（店舗や友人宅など）に変化しており潜在傾向にある。</p>
(5) 事業・活動の成果
<p>西成においては、平成 12 年から延退所者 2,392 人、うち就労自立者 1,111 人（46%）ただし、近年は再入所者が増加傾向にある。</p>
(6) 今後の課題と展望
<p>野宿者の減少という成果はありながら、生活困窮者（多重債務や精神疾患なども含む）支援は引き続き必要である。就労支援の多様なメニューと実績（各種機関とのパイプや資格取得支援など）はあるため、野宿者以外への入り口開放なども必要になるのではないか。</p>

3. 所見・考察

野宿者が多いという大阪市固有の課題に対処するために設けられた施設で、法人の取り組みというより、市の施策を委託実施している施設ではある。ただし内容は野宿者に限らない生活困窮者（含精神障がいや何らかの生きづらさを抱えた青壮年層、地縁血縁の断絶した孤立者）に対応できる支援モデルを有しているので、今後も有用な仕組みである。地域施設としても退所者の相談先・就労先として関連をしていくことも可能ではないかと考える。

2の2. 事業・活動の概要（大阪自彊館あいりん相談室）

（1）事業・活動の名称
大阪自彊館あいりん相談室
（2）事業・活動の目的
失業や高齢、疾病などに伴う生活障がい等の諸問題を抱え、主にあいりん地域で生活困窮状態を余儀なくされている労働者等に対し、生活全般にわたる相談を受け付け、その自立を支援する。
（3）事業・活動の内容
<p>①内容</p> <p>生活全般の相談・助言、関係機関や各種団体との連絡調整や情報交換、野宿生活者の実態把握、その他目的達成のために必要な事業</p> <p>②事業・活動の実施体制</p> <ul style="list-style-type: none"> ・救護施設「三徳寮」駐車場の一角に別棟相談室（待合室・相談室2室）を設置 ・月～金曜の10:00～15:30を受付時間とし社会福祉士2名を専任で配置 <p>③経費や財源の内訳</p> <p>社会福祉法人大阪自彊館の独自事業（法人持ち出し）</p>
（4）事業・活動の背景と経緯
<p>施設立地の地域は、多くの日雇い労働者が居住していた地域で、地縁血縁の乏しい方（主に地方から出てきた男性）が多い。日本産業の構造変化や不況による雇用の減少や労働者層の高齢化が社会課題となっている。救護施設への入所を経て、単身独居生活に変わる人もいるが、高齢介護施設や障害者支援施設への入居となる方もおられ、三徳寮は入居以外にも短期利用（居宅生活移行支援事業）や生活ケアセンター（無料低額宿泊事業）も実施している。</p> <p>本事業はさらに入り口段階の窓口機能を果たし地域実態把握から関係機関調整の役割を担っている</p>
（5）事業・活動の成果
野宿生活者は減少傾向であるが、生活困難にある人の相談は必要性が高い。
（6）今後の課題と展望
前述した自立支援センター西成と同様である。

3. 所見・考察

法人内には多種多様な生活課題を抱える方を対象にした支援事業を行っているが、本事業は制度にない法人独自の相談機能を持つものである。もちろん施設数が多く一定の事業規模を持つ法人ならではの取り組みではあるが、施設内で完結することなく施設間をつなぎ、地域ともつなぐ窓口機能を独自に持っているという機能的有用性は他法人であっても参考になる事業ではないだろうか。

【提供資料：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（整理表）】

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）			
	救護施設の機能として制度化されている支援 ①	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 ②	地域貢献事業としての支援 ③
すべての救護施設が必ず取り組む事業 A	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%】	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%】	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%】
救護施設が取り組みをめざす事業 B	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%】	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%】	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%】
さらに高度な専門性を発揮するための事業 C		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%】	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%】

- 6 -

※ 上表については、全国救護施設協議会が平成25年4月に示した「救護施設が取り組む生活困窮者支援の行動指針」中の整理表であり、全国の救護施設ではこのミッションに基づき事業を展開していることをご紹介します。

参考アドレス http://zenkyukyo.gr.jp/file/kodo_shishin.pdf

② 法人が有する機能を活用した実践事例

【事例 5】鹿児島県：社会福祉法人 輪光福祉会

「地域の障害者雇用推進のサポート事業」

1. 法人の概要と地域状況

法 人 名	社会福祉法人 輪光福祉会
代 表 者	理事長 山 内 大 宣
所 在 地	鹿児島県曾於市末吉町岩崎 971 番地 1
設立年月日	昭和 39 年 11 月 30 日

経営施設・実施事業

特別養護老人ホーム、デイサービス事業、居宅介護支援事業、訪問介護事業、障害者グループホーム、保育園、養護老人ホーム

法人全体の職員数 150 名（うち正規職員 66 名）

法人の年間事業収入 703,974,200 円

過去（現在）法人・施設で実施したことがある雇用形態等

特定求職者雇用、障害者雇用、高齢者雇用

地域の概況

総面積の 59.3%が山林で占められ、耕地は約 22.7%。農業の整備も進み、田は 74.5%、畑は 61.4%のは場整備率である。人口は、昭和 30 年（72,260 人）を頂点に年々減少し、平成 16 年 3 月末では 44,554 人となっている。1 世帯当たりの人員も昭和 30 年の 4.77 人から平成 17 年には 2.43 人となり、核家族化および単独世帯の増加が進行している。

このような少子高齢化に歯止めをかけ、過疎からの脱却を図るために若者定住対策として定住団地・住宅購入助成、出産祝金、新規就農者支援事業、雇用確保のための企業誘致等に積極的に取り組み、高齢者対策として健康づくりや、生涯学習を通じた生きがいづくり、老人クラブの活性化、シルバー人材センター育成にも取り組んでいる。

地域の求人倍率（0.76 倍）、最低賃金（654 円）となっており、雇用体制としては、地域性により地域就職率が低く、他市町村への就職率が高い。この原因としては、近隣の市町村においての雇用事業所が多く、就職としての流れができていているように思える。当市の現状としては、産業や工業等の地元産業は少ないが、介護事業所等は、人口比からすると多いため雇用確保は厳しい状況である。

2. 事業・活動の概要

(1) 事業・活動の名称
障害者グループホーム「ぼだいじゅ」
(2) 事業・活動の目的
事業所での雇用確保を兼ねて職業技術・生活基盤の確保を行い、地域での障害者雇用推進を図る。
(3) 事業・活動の内容
<p>①内容</p> <p>平成 24 年 4 月より知的障害者を対象にグループホーム（定員 5 名）事業を開始、平成 25 年より地域相談支援事業所から依頼を受け、精神疾患の方のサポートも行っている。</p> <p>事業所での雇用を行いながらグループホーム利用者として（事業所で就職したいが通勤手段がない等）、就労にて介護技術の習得を行うとともに資格（介護、運転免許等）の習得を目指せるよう、地域での生活基盤を作っている。</p> <p>グループホーム利用者は、介護職員として事業所に雇用している。それぞれの利用者に合わせた段階的な職務支援（時間帯・業務内容等）を行い、シフトに入って業務を行っている。</p> <p>②事業・活動の実施体制</p> <p>法人の自主財源に基づき実施している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支援学校での実習体験を行い、本人の希望に基づき支援学校の職員・保護者と話し合いを行いながら、雇用・グループホームの利用を決定する。 ・雇用後、本人の地域生活のニーズを基に、必要な生活基盤づくりを支援していく。 <p>③経費や財源の内訳</p> <p>一戸建ての購入（建物 500 万円、土地 1,200 万円＋改修費用）</p> <p>平成 25 年度経費（459 万円）法人より</p>
(4) 事業・活動の背景と経緯
<p>法人から約 20 分の場所に支援学校があり、職場実習として学生の受け入れを行っていたが、支援学校生（知的障害）が卒業後に事業所（法人）への介護職としての就労希望を持っていても、交通手段がない等の問題があり就労へつなげることが困難であった。</p> <p>そのような時、事業所近隣の一戸建ての方より老人一人暮らしになるため家の処分を考えているとの話を頂き、輪光福祉会においても以前より障害者の雇用について検討していたため、障害者のグループホーム事業を開始し、障害者雇用を行うようになった。</p> <p>当初、2 名の知的障害者（新卒）から始まり、現在では 4 名の知的障害者の方が利用し、介護職として法人内事業所で雇用している。</p>

(5) 事業・活動の成果

現在 4 名の利用者が介護職員として雇用され、事業所としては各利用者に合った業務内容・業務時間を設定し支援を行っている。各利用者に応じた段階的な業務支援を行うことにより、シフトに入ってから業務が可能になっていく方もいる。

また、職員にとっても共に働くことにより、障害当事者のまじめさや育てることの大切さの認識等、良い刺激となっている。

利用者においては、事業所での雇用期間に介護技術の習得、人間関係の構築、資格の習得など仕事に対するやりがいと地域生活の目的達成に向けた中間的就労としての場となっている。

(6) 今後の課題と展望

自動車免許の取得サポート、ホームヘルパー資格取得のサポート、自立（地域生活）へのサポート等を通し、地元などへの就労・生活に繋げていき、グループホームが中間的な場所として就労事業となり多くの障害者の雇用促進に繋がればと考えている。

職員への障害者雇用理解のための研修を継続的かつ定期的を実施し、受け入れ体制が整備された事業所づくりを行っていく。

3. 所見・考察

実際に働いている現場を見せて頂き、話を伺ったところ、それぞれの障害者が生きいきと自分の仕事に取り組まれており、勤務態度もまじめで仕事への取り組み姿勢もよいと感じた。障害者雇用に対しての職員のサポート意識があることによって、このような支援が可能となっている（本人に合った段階的な業務の提供・時間帯の設定）と思われた。また、受け入れ意識を作るための研修内容・研修の段階設定・職員からの問題解決等、他法人でも活用できるノウハウが見られた。

利用者のニーズを把握・理解することも重要であり、目標設定に合った支援（資格取得サポート、自立生活基盤づくり等）を行うことで仕事への意識づくりにもつながっている。

今後、地域資源・支援学校・行政・事業所等との連携づくりをさらに強くしていくことで、障害者の地域雇用が推進されていくものと思われる。

障害者雇用には、受け入れ側の意識作りが必要であり、この法人の事例は法人全体で障害者雇用に取り組んでいる実践的事例である。

③ 行政など複数機関と連携した実践事例

【事例6】富山県：社会福祉法人 海望福祉会 「魚津市自立支援プログラム推進事業の受託」

1. 法人の概要と地域状況

法人名	社会福祉法人 海望福祉会
代表者	理事長 大崎 利明
所在地	富山県魚津市仏田 3468 番地
設立年月日	平成 13 年 8 月 20 日

経営施設・実施事業

特別養護老人ホーム、障害者支援施設、老人デイサービス事業、小規模多機能型居宅介護、老人短期入所事業、障害者短期入所事業、老人居宅介護等事業、障害者共同生活介護、居宅介護支援事業所、サービス付き高齢者向け住宅、介護あんしんアパート、有料老人ホーム

法人全体の職員数	168 名（うち正規職員 114 名）
----------	---------------------

法人の年間事業収入	934, 893, 290 円
-----------	-----------------

過去（現在）法人・施設で実施したことがある雇用形態等

特定求職者雇用、障害者雇用、高齢者雇用、外国人労働者雇用、介護雇用プログラム、生活困窮者支援の要素も含む雇用、その他

地域の概況

人口減少が著しく、5 年間で約 1, 600 人減、少子高齢化傾向にある。生活保護受給者が約 140 人おり、そのうち稼働能力があると認められる人は、約 15～20 名ほどである。

数年前には、企業の海外移転や国内工場の集約化により、市内においても、製造業などの撤退や工場閉鎖があったが、最近では、景気の回復基調の下、既存の製造業やその関連企業の採用意欲も旺盛である。また、商業においては、市内の中心商店街は後継者不足や空洞化による衰退が進んでいるものの、郊外型の大型量販店の進出が相次ぎ、小売業などの求人も増えつつある。

2. 事業・活動の概要

(1) 事業・活動の名称
魚津市自立支援プログラムの受託
(2) 事業・活動の目的
生活保護受給者や生活困窮者の経済的自立、健康回復・維持、生活管理力、日常的自立、社会的つながりの回復・維持、地域社会の一員として社会的自立を支援するため。
(3) 事業・活動の内容
<p>①内容</p> <p>生活保護受給者および生活困窮者に対し、中間的就労から経済的自立まで、個別に目標を設定し、いくつかの仕事を本人の希望で選択し、ボランティアからスタートして個人の状況に応じ、実費弁償程度での活動参加、雇用（最低賃金保障）、一般賃金（有資格者）へと段階を踏んで進める。主な仕事内容は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・介護助手 ・レクリエーション補助 ・畑仕事 ・シーツ交換 ・清掃（窓ふき、浴室、居室、池の掃除、施設の外まわり） ・車いす磨き、タイヤの空気入れ ・厨房での食材の切込みや食器洗浄など <p>本人の希望を聞きながら、仕事内容と就労時間、日数などを決め、その後は法人職員が挨拶や心構え、職業倫理、業務手順などについて細やかな育成指導を行っている。</p> <p>②事業・活動の実施体制</p> <p>行政が一人ひとりの情報や職歴などを考慮して、対象者の人選や適性を見極めを行い、法人へ人材を紹介・推薦をする。</p> <p>本人と行政担当者、法人職員の三者面談を行い、具体的な仕事内容の一覧を提示し、本人が「やってみよう」と思える仕事を選ぶ。</p> <p>本人の希望をもとに、法人の職員が育成指導を行う。</p> <p>無断欠勤やトラブル等が発生した際は、行政と連携を図り、行政が本人と連絡を取り、面談や訪問を行い、本人から得た事項を法人へフィードバックする。</p> <p>③経費や財源の内訳</p> <ul style="list-style-type: none"> ・（平成 25～平成 26 年）指導費 1,370,000 円／年間 ・（平成 25 年） 備品費 288,270 円 （パソコン 188,790 円、プリンター 81,480 円、剪定用品 18,000 円） ・（平成 18～平成 26 年）ボランティア謝礼および人件費 52,453,011 円 （有償ボランティア 761,634 円、人件費 51,691,377 円）

(4) 事業・活動の背景と経緯

海望福祉会では、平成 17 年に養護学校（現、総合支援学校）から卒業後の就業についての相談を受けたことを契機に「ユニバーサル就労」の取り組みを始めた。

平成 24 年には、市内の介護保険事業者 18 社がつくる魚津市介護保険サービス事業者連絡協議会において、ホームヘルパー2 級講座を魚津市より受託し、海望福祉会も協議会メンバーの一員として講師派遣や受講生の実習受け入れを行った。このとき、受講生の中に生活保護受給者が 3 名いたが、この方々の実習受け入れを受け持った。3 名の生活保護受給者が資格を取得後、海望福祉会での就労支援を経て、それぞれに応じた職務形態で働き始めることにつながったことを実績として、平成 25 年度より魚津市の委託を受け、自立支援プログラム推進事業を新たにスタートする運びとなった。

(5) 事業・活動の成果

自立支援プログラム推進事業では、必ずしも生活保護を全く受給しない状態になることだけを目指すのではなく、就労体験を行うことで社会参加を促し、社会的な居場所づくりを行う中間的就労から、経済的自立まで個別に目標設定をするものである。

これらの取り組みを通し、これまで受け皿のなかった日常的・社会的な自立を目指す中間的就労の場が誕生したことに大きな意味があると行政から評価を得ており、福祉施設にとっても行政と連携をすることで、行政担当者が対象者の人選、情報をもとにした適性の見極め、連絡、その他の細やかなフォローまでを担い、施設側は現場での支援に専念できる環境につながっている。

職員にとっても受け入れた対象者が仕事を通して新たな能力を開花させ、生き生きと働く姿に福祉職としてのやりがいを感じることにつながっている。

(6) 今後の課題と展望

魚津市の生活保護受給者約 140 名の中で、障害等がなく 65 歳までの稼働対象者は 20 名前後おり、その半数が海望福祉会の「ユニバーサル就労」に取り組んだ。

海望福祉会では、平成 17 年の取り組み開始から障害者雇用も含めて合計 24 名に就労支援を行い、現在は 13 名が一人ひとりの生活や能力に応じた働き方で就労中である。（雇用 9 名、中間的就労 4 名）

これらも含め、支援によって社会的自立へつなげていく上では一人ひとりのニーズや環境に応じ、多くの人に関わり、就労や日常生活などの様々な面から支援する「伴走型支援」が不可欠であり、さらには家計管理・日常生活面でのフォローが必要である。就労の機会を提供し、業務を指導する就労支援と、必要な時に生活面の助言を添えてサポートする生活支援の双方が稼働して自立支援につながるものであり、今後の課題の一つと言える。

3. 所見・考察

福祉事業は生活上に何らかの支援を要する方々へ介護や相談援助等を通し、個々人が自立した生活を営むためのものである。海望福祉会においては職員が「福祉」の専門性に基づき、サービス利用者に関わらず地域での障害者や生活保護受給者へアプローチすることを通して、就労という形の自立支援を図っており、この取り組みは各法人においても地域のニーズへ応えていく一つの方策になると思われる。

③ 行政など複数機関と連携した実践事例

【事例 7】三重県：社会福祉法人 青山里会 「孤立化防止拠点の設置・運営」

1. 法人の概要と地域状況

法 人 名	社会福祉法人 青山里会
代 表 者	理事長 川 村 陽 一
所 在 地	三重県四日市市山田町 5500-1
設立年月日	昭和 49 年 6 月 1 日

経営施設・実施事業

特別養護老人ホーム 8 施設、老人保健施設 2 施設、軽費老人ホーム 2 施設
ケアハウス 2 施設、障がい者生活支援施設 1 施設、デイサービスセンター 7 ヲ所
訪問看護、訪問介護、小規模多機能型居宅介護、居宅介護支援事業所 7 ヲ所
地域包括支援センター、在宅介護支援センター、サービス付き高齢者向け住宅

法人全体の職員数	1,051 名
----------	---------

法人の年間事業収入	4,730,000,000 円
-----------	-----------------

過去（現在）法人・施設で実施したことがある雇用形態等

商工業地域としては有効求人倍率も上昇傾向にあり、看護介護職員の採用に苦慮している。

当法人の運営する介護福祉士の養成施設へ職員を通学させ資格取得させている。

また、日系ブラジル人を中心とした外国人労働者が多い地域であり、当法人でも多くの外国人労働者が働いており、障害者雇用についても積極的に行っている。

地域の概況

当法人のある三重県四日市市は、人口約 31 万人で、沿岸部は石油コンビナートを中心とした商工業都市として栄え、また、山間部は稲作やお茶の産地であり、商工業地域と農村地域とが混在している。

高度経済成長時代の昭和 30 年代に市内で大型団地が何か所か開発され、そこでは高齢化、孤立化の問題が現れている。

中心部以外の商店街はさびれ、地域の商店街もシャッター通りとなっているところも多い。

2. 事業・活動の概要

(1) 事業・活動の名称
孤立化防止拠点設置・運営事業
(2) 事業・活動の目的
高齢化が進む市内の大型団地の住民がアクセスしやすい団地の中心部に【食の確保】【居場所】【総合相談】の3つの機能を持ち合わせた孤立化防止拠点を設置することにより、高齢者をはじめとする住民の日常生活支援を行うと共に地域の活性化につなげることを目的とする。
(3) 事業・活動の内容
<p>①内容</p> <p>高齢化が進む大型団地内の商店街において地域住民組織と協働し、孤立化防止拠点を設置し運営し、食事の提供、買い物支援、日常生活支援サービス等を住民組織と協働して行っている。</p> <p>②事業・活動の実施体制</p> <p>基本的には、法人が、孤立化防止拠点を設置し運営している。拠点には、在宅介護支援センターを法人独自で設置し、ソーシャルワーカーを配置。コミュニティレストランは法人の栄養士や、地元で調理員を採用し調理を行っている。</p> <p>また、住民独自の取り組み活動である「三重西ライフサポート」と協働して活動を行っている。</p> <p>③経費や財源の内訳</p> <p>年間の収支は現時点では赤字であり、持ち出し費用は、家賃、人件費が中心で、1ヵ所当たり年間約300万円程度で、2ヵ所で600万円程度要している。その財源は、法人が地域貢献、地域福祉活動費用として捻出し負担している。</p>
(4) 事業・活動の背景と経緯
<p>社会福祉法人青山里会は「人々が住みなれた場所、暮らし続けたい場所で、いつまでも、豊かに、安心して暮らせる街づくり」を目指し、法人設立時から様々な地域福祉活動に取り組んできている。</p> <p>本事業もその一環として取り組んでいるものであるが、きっかけは、平成20年度に厚生労働省の老健事業推進補助事業（未来志向プロジェクト）を受け、市内の高度経済成長時代に開発され、高齢化が進む大型団地を抱える地域に居住する、ひとり暮らし高齢者および高齢者夫婦のみ世帯等、2千件に対して日常生活における具体的な生活ニーズの実態把握を行ったことに始まる。その調査結果に基づき地域で孤立化することの背景やリスク要因を探ったところ、下記のような状態にある方が多く存在することが判明した。</p>

- ・支援が必要でありながら、必要な支援が得られない、あるいは資源がない等、無支援状態・家族・親族・地域等とつながりがない状態
- ・家族・親族・地域から無視されている状態
- ・地域から放任されている状態
- ・地域から排除されている状態

この結果に基づき、孤立化防止拠点の構築を目指し、その拠点に必要な機能について考察した。

孤立化防止拠点の拠点機能としては、【総合相談】【食の確保】【居場所】の3つの機能が必要との結論に至り、これらの機能を中心とした、孤立化防止拠点を設置することにより、住民の日常生活支援を行う必要があると考えた。

また、併せて地域の自治会長、民生委員、老人会、社会福祉協議会等の代表者に対し、説明会等を開催し、その後、住民の方々と「運営委員会」を立ち上げ、隔月で会議を開催し、この拠点をどのように活用していくのかだけではなく、地域での困りごとや地域が考えていること等も教えてもらう場所を設け、地域ニーズの把握を行った。

拠点設置のための費用としては、国の「地域支え合い体制づくり事業交付金」を活用することとし、平成24年4月より事業を開始した。

(5) 事業・活動の成果

介護・福祉相談や食事の提供を中心とした交流の場だけでなく、地域住民と一緒に「住み慣れた町で安心して暮らせるまちづくり」について考えるという目的で、地域の全住民を対象とした保健・福祉・医療等に関する学習会を隔月で開催、毎回30～40名あまりの参加がある。また手芸や絵手紙、歌の会、認知症カフェなど多様なイベントも開催し、地域住民の集いの場となっている。

そのような中から、地域住民自身が地域の課題やニーズに気づくことにより、自助・互助の必要性について住民自らが気づき、共助のシステムをつくるという、自治会組織が中心となった「ライフサポート三重西」という新たな住民独自の取り組みが始まった。

(6) 今後の課題と展望

◎拠点機能としては、先の研究結果からみえてきた「身近な福祉相談」「交流の場」「コミュニティレストラン」を中心に展開していく中で、地域住民と協働しながら地域性を生かした新たなサービスメニューを開発し、行政に提言していく必要がある。

◎その方法の一つとして在宅介護支援センターの機能を生かし、総合相談・実態把握から個別ニーズの把握・集積を行い、地域ニーズに合った新たな拠点機能やサービスメニューの開発を「ライフサポート三重西」および地域関係諸団体等と連携・協働しながら行う。

◎「地域支え合い体制づくり事業交付金」は単年度事業のため、開所年度以降については財源の確保等の課題が残る。しかし、補助金の有無にかかわらず地域福祉事業の総合拠点化を進めていくことは社会福祉法人としての役割であると考えます。

◎孤立化防止拠点には専門職による相談機能とともに住民がつくりあげる機能が必要である。社会福祉法人の役割は、将来的に地域住民が主体的に活動していくために、専門職としていかにサポートをしていくかであると考えられる。

3. 所見・考察

このような事業は、大きな法人だからできるのだという声を聴くことがある。しかし、大きな法人だからできるということではなく、青山里会も設置当初から地道に地域活動を行ってきた結果、地域や行政と協働することができ、このような形態のものができてきたものであると思われる。

このような活動を行うに当たっても、地域によって課題やニーズは違うため、まずは、住民のニーズをしっかりと把握することが必要で、それぞれの地域に必要な福祉サービスの開発に努め、そして地域の個別ニーズに応えていくことが必要ではないかと思われる。

そのため、地域の課題や地域ニーズを知るための活動を各拠点ごとに行っているが、地域の住民の方々から教えてもらえる関係づくりが必要となる。

また、このような活動を継続的に行的っていくためには、財源確保と人材育成が重要であり、これは、社会福祉法人のみではなく、地域住民、行政等と協働して取り組んでいき、住民自らが主体的に取り組んでいけることが必要不可欠であり、今後は、それらを熟成していく土壌づくりが必要ではないかと思われる。

④ 他法人とのネットワーク形成による実践事例

【事例8】神奈川県：社会福祉法人 神奈川県社会福祉協議会

「かながわライフサポート事業」

1. 法人の概要と地域状況

法 人 名	社会福祉法人 神奈川県社会福祉協議会
代 表 者	会長 篠 原 正 治
所 在 地	神奈川県横浜市神奈川区沢渡 4-2
設立年月日	昭和 27 年 3 月 31 日

経営施設・実施事業

社会福祉事業等の企画および実施、社会福祉事業等の研究、社会福祉事業等に関する調査・普及・宣伝・連絡・調整および助成、ともしび運動の推進、かながわともしびセンターの運営、かながわボランティアセンターの運営、高齢者・障害者等の権利擁護、かながわ福祉人材研修センターの運営、福祉サービスの第三者評価、生活福祉資金の貸付、社会福祉事業等の経営に関する助言指導、市町村社会福祉協議会の相互の連絡および事業の調整並びに助成、神奈川県社会福祉会館の運営 等

2. 事業・活動の概要

(1) 事業・活動の名称
かながわライフサポート事業
(2) 事業・活動の目的
<p>核家族化や高齢化の進展、地域の人間関係の希薄化等により、福祉制度の進展した今日であっても、「生活不安」、「社会的孤独や孤立」といったさまざまな複合化した生活課題を抱えながら、制度に結び付いていない、あるいは制度を知らずまたは生活困窮から必要なサービスを受けられない方など支援を必要とする方々が地域に存在している。</p> <p>このような現状を踏まえ、各社会福祉法人がその社会的使命を果たすため、要支援者に対する相談活動を通じて、利用可能な制度へつなぐとともに、経済的に困窮されている方に対し、制度につながるまでの間、必要に応じて現物給付による生活支援を行う社会福祉法の第二種社会福祉事業である「生計困難者に対する相談支援事業」を実施する。</p>

<p>(3) 事業・活動の内容</p>
<p>①内容</p> <p>神奈川県内の社会福祉法人が協力し合って、財源および人的支出を行い、オール神奈川で面として取り組む総合生活支援事業。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支援を必要とする人に対してアウトリーチを基本とする相談支援活動の中核とする。 ・支援を必要とする人を既存の公的制度につなげることを主眼とし、これらを最大限に活用することに留意して行う。 ・既存の公的制度につながるまでの間、必要に応じて現物給付による生活支援（経済的支援）を行う。 <p>②事業・活動の実施体制</p> <p>参加法人数 45 法人、ライフサポーター2 名、コミュニティソーシャルワーカー88 名</p> <p>③経費や財源の内訳</p> <p>収入約 4 千万円（会費収入、寄付金収入など）、支出 経済的支援支出（2 千万円） 人件費（1,356 万円）、事務費（644 万円）※平成 26 年度予算ベース</p>
<p>(4) 事業・活動の背景と経緯</p>
<p>経営者部会の中で現在の社会福祉法人をめぐる状況や、地域に存在する主体として、いかに社会貢献・地域貢献できるかを話し合っていた。そこで、社会福祉法人としてあるべき姿をまとめようと話し合っていたとき、委員から「考え方をまとめたり、報告書を作り提言することも必要だが、社会福祉法人創設時の原点に返って、目の前に困っている人がいたらサポートすることができないか必死で考え、実践していこう」という声上がり、事業化の機運が一気に高まった。</p>
<p>(5) 事業・活動の成果</p>
<p>平成 25 年には 55 件の支援を開始し、29 件の方が自分の生活サイクルを取戻し支援終結となった。現在は支援件数 100 件を超える。</p>
<p>(6) 今後の課題と展望</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティソーシャルワーカーのスキルアップ ⇒専門家チームとの連携、テーマ別研修（債務整理、成年後見など） ・民間企業等へのアプローチ ⇒寄付や物品の提供協力 ・中間的就労の研究と環境づくり ⇒セミナー実施、推進プロジェクトの設置 ・支援データのシステム化 ⇒過去事例検索、社会資源登録、掲示板機能など ・生活困窮者自立支援法の関係整理

3. 実施法人による所見

平成 25 年 8 月のスタートから手探りの状態で 8 件ほどの支援に藤嶺会でも携わらせていただいた。残念ながら生活困窮から完全に脱却し安定した生活に結び付いたケースばかりではないが、「話を聞いてもらえただけで気持ちが楽になった」とのお話を度々頂いている。

本事業は対象者を限定せず、抱えているあらゆる分野の問題に対し、一緒に悩み、考えることを通して、本人の決定で問題解決していく力を後押しするものであると考える。そして窓口での対応ではなく、フットワーク軽くその方のもとへ出向くことで、相談できる相手がなく SOS を発信することができなかつたり、また継続して相談に通うことが困難な方も支援の対象としている。

また、CSW と施設長の判断で必要な経済的支援を即時に行えることも利点です。しかしその反面、アセスメント不足や短慮な支援計画により安易な経済的支援が行われる恐れがあります。また、支援を受けることを権利と捉え、必要以上の給付を要求するケースも実際には見受けられます。本事業の最大の特長である即応性と柔軟性を失わず、今後も効果的に機能させていくためには、CSW が事業の趣旨を十分に理解し、資質向上のため研鑽を続けることが必要であると感じています。

⑤ 他法人とのネットワーク形成による実践事例

【事例 9】 栃木県：NPO法人 栃木県障害施設・事業協会

「セーフティネット拠点事業」

1. 法人の概要と地域状況

法 人 名	NPO法人 栃木県障害施設・事業協会
代 表 者	会長 菊 地 達 美
所 在 地	栃木県下都賀郡壬生町大字安塚 2032（せせらぎ学園内）
設立年月日	平成 18 年 11 月 16 日（法人認可）

経営施設・実施事業

◆特定非営利の活動にかかる事業

障害者福祉に関する調査・研修事業、障害者福祉に関する情報の提供事業

障害者の文化・スポーツ等社会参加・交流促進事業、栃木県地域生活定着支援事業の受託

栃木県知的障害児者生活サポート協会事務局の受託、知的障害児・者に係る施策の推進および関係機関との連携・協力事業、サービス管理責任者研修の実施受託

◆栃木県障害施設・事業協会にかかる事業

総会の開催、理事会の開催、各種会議の開催、各種部会の開催、各種委員会の開催

※栃木県障害施設・事業協会は、障害児・者およびその家族や地域に対し、障害者の自立と共生に関する事業を行い、国民誰もが人格と個性を尊重して相互に支えあう共生社会の実現に寄与することを目的とした、栃木県内の障害福祉事業所（旧知的障害者福祉施設等）の種別協議会である。

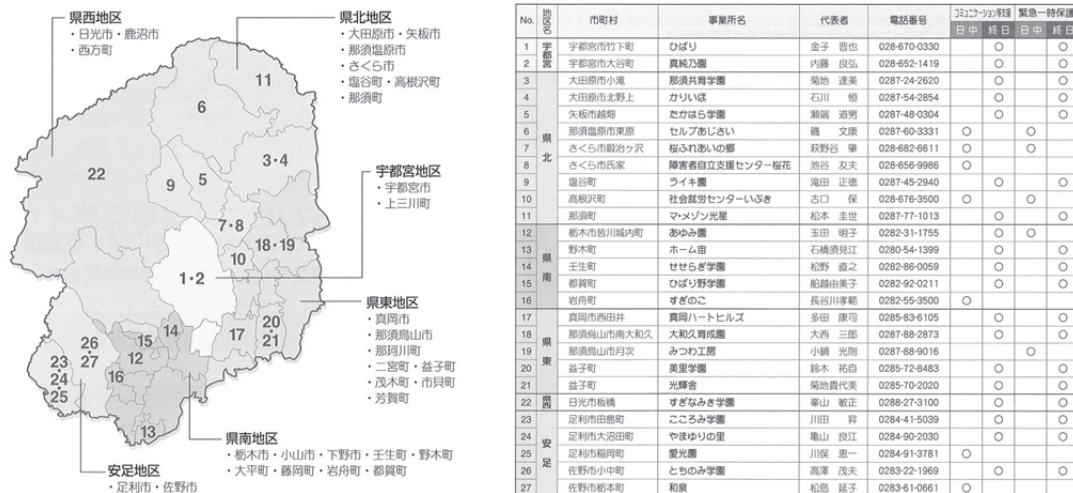
2. 事業・活動の概要

(1) 事業・活動の名称
セーフティネット拠点事業
(2) 事業・活動の目的
NPO法人の地域における役割として、そして当法人も含めた加盟事業所は社会福祉法人の役割として法人や施設の機能を活かし、地域生活をしている障害者の犯罪やトラブル関与の回避、地域生活をしている障害者の安全確保を目的としている。

(3) 事業・活動の内容

①内容

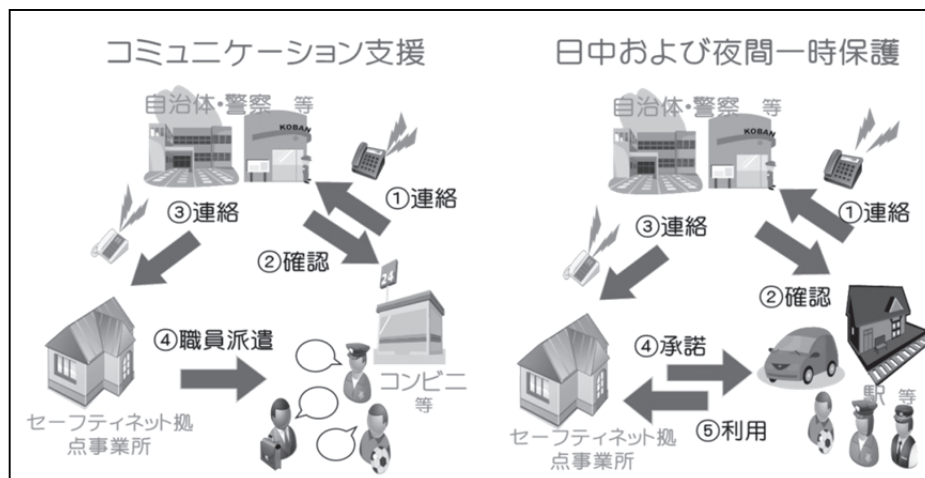
障害者の犯罪やトラブル関与の回避、地域生活をしている障害者の安全確保を目的に県内福祉圏域6ブロックに事務局を担う拠点施設と対応施設として27ヵ所の登録事業所を設け、コミュニケーション支援と緊急一時保護を担っている。(図1)



(図1) セーフティネット拠点事業登録事業所等(平成20年時パンフレット)

②事業・活動の実施体制

障害があると思われる方や意思伝達が困難な方を対象としている。コミュニケーション支援は、商業施設等でコミュニケーション等の支障が生じた際、警察や行政を通し、登録事業所から職員が派遣されるシステム、緊急一時保護については、商業施設や駅等にて保護された障害者を一時的に預かり、福祉サービスにつなげていくシステムとして、パンフレットを市町村行政へ配布し、周知を図った(図2)。



(図2) セーフティネット拠点事業のしくみ

③経費や財源の内訳

平成 20 年の事業開始時は、社会福祉推進事業補助金（国庫補助）85 万円の単年度補助から検討会議費、通信費、パンフレット作製費、委託費を賄った。

コミュニケーション支援を行った場合 4,500 円（1 回）、緊急一時支援を行った場合 4 時間未満は 3 千円、8 時間未満は 5 千円、8 時間以上は 7 千円が協会事務局より、実施事業所に対して支払われる。

なお、協会の運営費については各会員法人からの会費および研修会参加費収入等で賄われており、毎年度予算においてセーフティネット拠点事業運営費として 50,000 円計上し、そこから実施事業所へ支払われる形を取っている。

（４）事業・活動の背景と経緯

平成 15 年 4 月に施行された支援費制度以降、市町村が当事者や家族の申請により、サービスの支給決定を行うようになった。自らサービスの利用申請が困難な人や契約に馴染まない人の緊急的な支援に支障が生じたり、区分認定により従来までのサービス利用が困難になった障害者も見られるようになった。また、平成 16 年に栃木県宇都宮市内で起きた知的障害者の誤認逮捕事件は、障害者の地域生活の難しさを象徴したものとなった。

これらの背景から、栃木県内の知的障害関係施設の種別協議会である「NPO 法人 栃木県障害施設・事業協会」（以下、協会）は NPO 法人の地域における役割として、そして当法人も含めた加盟事業所は、社会福祉法人の役割として法人や施設の機能を活かし、地域生活をしている障害者の支援に具体的に関わっていく必要があると考え、平成 20 年度より「セーフティネット拠点事業」を立ち上げ、実施した。

（５）事業・活動の成果

平成 20 年 11 月の開始以降、1 年に 5 件前後の対応を行う中で、障害程度区分や手帳等級が軽度の障害者で、サービス利用が途切れてしまったケースのフォローとしての対応が多いことが明らかとなった。一方で一般的には知的障害による行動により、犯罪との誤解を生じる場面も多く見られ、知的障害者の社会での生活の難しさから、多発する再犯など、刑務所出所後の対応や生活支援といったものも重要な課題であることが浮上した。また、高齢化や格差社会により、生活困難から犯罪に手を染める高齢者も多く、特に 65 歳以上の新規受刑者数は年々増加傾向にある。

これらの実態を踏まえ、協会では「セーフティネット拠点事業」における対象の範囲やあり方、行政や警察等各機関の責任や役割、新たなサービス体制の構築等についてもさらに検討を深め、「障害者の地域生活支援システム」のあり方と障害者福祉施設の役割を明確にする方法の 1 つとして、平成 22 年 1 月に「とちぎ地域生活定着支援センター」（以下センター）の受託に踏み切った。

当県では特定の地域や事業所に限定されず広域的な支援を目指し、各地区の加盟社会

福祉法人より 1 名ずつ社会福祉士等の職員を出向させ、既存のネットワークを活用しながら、対象者の支援を行っている。また、地域生活定着支援センターサポート委員会を立ち上げ、セーフティネット拠点事業に関わる県内各地域の事業所も加わり、定期的な勉強会や情報交換、地域生活移行に関するケースの検証等、受け入れ先やバックアップ体制の確立に向けたネットワーク形成を図っている。

(6) 今後の課題と展望

「セーフティネット拠点事業」と「地域生活定着支援センター」との 2 つのシステムにより、周囲の不理解や誤解に伴う障害者の犯罪や再犯・累犯への防止策が整備されつつあるが、実際には多くの課題を有している。地域移行への推進、不況や災害等の社会情勢を含む障害者を取り巻く環境や制度の変化に応じ、両事業の対象変化が予測される。特に、高齢化率の上昇に伴い、生活困窮からの軽犯罪や認知症による徘徊等、障害領域のみでは支援に限界があるため、今後は高齢関係を含めた多業種との連携も必要である。

また、支援対象者の中には軽度障害を有するケースが多く、障害程度区分認定においてサービス利用に制限が生じることも考えられる。社会福祉法人として制度の枠を超えた支援体制構築の検討も重要であり、事業所と行政機関とのパートナーシップや地域の拠点づくりが求められる。特に社会復帰につなげる上で受け皿の問題として、今後は司法との連携のもと社会福祉法人においても更生保護施設・自立準備ホーム等の設置についての検討が必要である。

センターを含めた相談支援事業では、多機関との連携調整や生活確立のための相談援助等、様々な業務を有しており、職員については専門性を含めた一定以上の経験を持つ者の配置が必要である中で、人件費等各法人の拠出に頼る部分も少なくはない。しかし、必要に応じ柔軟に利用できる本来の意味でのセーフティネットの担保や地域のニーズキャッチ等のシステムを構築しておくことも社会福祉法人の重要な役割であると考え。今後も、法人の経営基盤の強化も含め、多法人・多機関との連携をもとに様々な地域課題への対応策を検討する必要があると思われる。

3. 実施法人による所見

平成 20 年の開始以来、対応件数は年間 1 件～5 件程度であり実績として多くはないが、システムとして整理がなされ、関係機関に周知されていることで緊急時の機動性が高い事業である。また、日中および夜間一時保護では、入所施設におけるハード面と 24 時間 365 日運営というソフト面の機能が背景にあり、行われているものである。

これらの事業を通し、日常的に利用者以外の地域の障害者へ目を向けたり、徘徊している認知症高齢者の保護につなげるなど、各事業所職員においても地域へ機能を還元すべく視点が備わりつつあり、更なる支援の向上につながっている。

Ⅲ. まとめと考察

1. 社会福祉法人が行う生活困窮者支援事業について

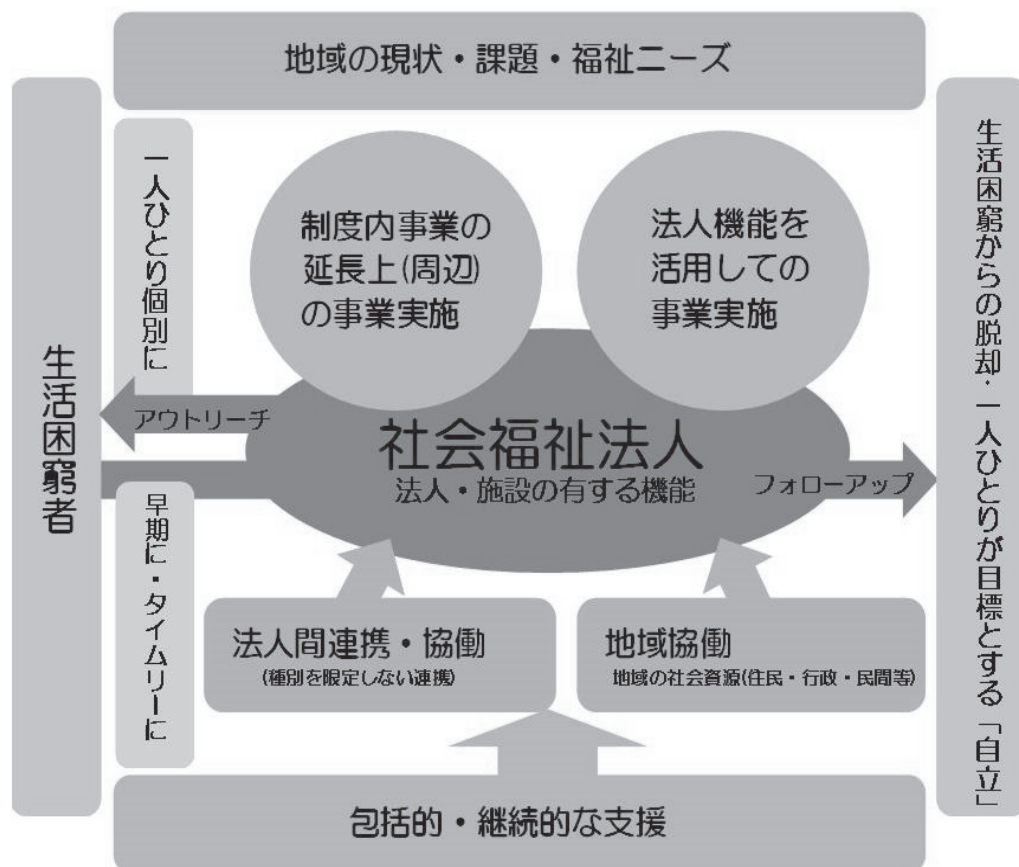
(1) 事業に向けた流れ

これまでの紹介してきた9つの事例を通して、社会福祉法人が取り組む生活困窮者支援の在り方について多くの示唆を得た。その中で共通とされることは、地域や利用者のニーズに即し、法人の有する機能（職務、職員、設備、情報、財源、ネットワーク等）を活用した上での事業展開であると言える。

そして、それらは最初から大きな組織で、大きな対象をカバーするのではなく、本来のソーシャルワークを通し、1件1件のケース対応から積み上げ、現在の形へつながり、日々地域や社会環境に応じ柔軟に変容している。

前項で取り上げた9つの事例を以下の図に整理した。

【9つの事例の取り組みイメージ】



社会福祉法人は、各地域が抱える様々な課題やニーズ、情報を集約し、それらを法人が有する機能とマッチングさせていくこと。また、不足部分においては、種別を超えた法人間や地域の社会資源と協働して対応することで、1つの事業へとつなげていく取り組みが求められる。

また、既存の機能や資源で対応が難しい場合は、多機関と協働し、新たな仕組みを生み出すことも、社会福祉法人に求められる役割である。

かつて「旧社会福祉事業法」第5条「公私分離の原則」において規定されているとおり、「公」である行政は、日本国憲法に規定されている「最低限度の生活」を保障すべく、福祉施策や条例等の整備を行い、「私」である民間社会福祉事業者は、以下の4つの役割が求められ、社会福祉法人はこれらに基づいて設置されたものである。

- ①公的に対応できない福祉ニーズを充足する開拓的役割
- ②公的な制度や施策の形成を促す先駆的役割
- ③公的福祉施策の有効性を点検・実証する実験的役割
- ④個々のニーズの特性に合致する柔軟性・弾力性を有する

※「地域福祉論」ミネルヴァ書房より抜粋

つまり社会福祉法人は、公の規制に基づく第一種社会福祉事業以外に、行政では対応困難なニーズに対応すべく、先駆性を持った事業展開を行い、新たな制度や施策につなげるべくモデル性のある事業の実施や実施困難となった事業の検証をしていく役割が、一貫して求められていると言える。

(2) 実施に向けて

これまでの内容から生活困窮者支援事業の実施に際し、法人として取り組むべき事項を以下のとおり提示する。

- ①自法人の有する機能の理解（ハード・ソフト）
- ②地域ニーズの汲み取り方（アセスメント）
- ③法人外の地域住民や社会資源とのつながり方（アウトリーチ）
- ④地域住民からの認識・イメージ
- ⑤地域や他の社会資源との関係性の構築
- ⑥法人運営・経営方針における明確化
- ⑦職員の育成（ニーズキャッチ力、企画力、実践力）

アンケート調査において、様々な取り組みを実施している法人の多くが上記の視点を法人内で共有し、一体的に実施している様子が読み取れたと同時に、社会福祉法人本来の事業を丁寧にそして、利用者の自立支援を図るべく様々な形で質の向上に向けた取り組みを行うことで、上記の視点は備わってくるものと思われる。

2. 特別な事情を有する職員の雇用事例について

今回の調査回答法人の中で「特別な事情を有する職員の雇用」に取り組んでいる法人は半数（47法人）以上となっており、回答欄に記述されていなくとも別欄への記載等を含めて、何らかの形で関わりを有している法人は多い。

大規模な生活困窮者支援にかかる事業でなくとも、社会福祉法人本来の性格に基づき、様々な福祉課題を抱える人たちの事業を理解した上で受け入れ、雇用している法人が多数あるとも言え換えられる。

その中で障害者雇用を実施している法人は43法人であり、高齢者雇用（35法人）や特定求職者雇用（25法人）等も積極的に取り組んでいることが本調査から伺える。

また、法人の事業実施種別としては多種別にわたり事業を運営している法人（28法人）が多

く、次いで高齢者事業（１６法人）、障害事業（８法人）運営法人が取り組んでいる。保育関係については今回の調査では事例が上がってこなかった。

雇用対象者の種別としては、以下の通りである。精神障害や精神疾患にかかっている患者数は近年、大幅に増加しており、うつ病、統合失調症、不安障害等が多く、特に近年ではうつ病の著しい増加がみられている。今回のアンケート結果からも同様の結果が得られ、雇用事例の４４％が精神疾患を有している者であることが明らかとなった。

雇用対象者の種別（特別な事情の内容）	該当件数	割合
精神疾患（躁うつ病）、精神障害（統合失調症）、パニック障害	２９件	４４％
発達障害（適応障害、発達障害、学習障害）、知的障害	９件	１４％
引きこもり	８件	１２％
身体障害	４件	６％
生活保護受給者	４件	６％
刑余者	２件	３％
その他（アルコール依存症、DV 被害者、てんかん、母子家庭、野宿生活者、外国籍、多重債務者、ニート、家出人等）	１０件	１５％
合計	６６件	

＊法人内での複数雇用も含める

特別な事情を有する職員を雇用するケースとしては、「①事情を踏まえた上での雇用」と「②途中で特別な支援が必要となった、あるいは必要であることが判明した上での継続的な雇用」の２つに大別される。

元来、社会福祉法人における福祉事業は、当事者理解および相談援助の専門性が基軸にあり、ストレングスやエンパワメントの視点に基づいたサービスの提供が行われている場でもある。そのため、様々な事情を有するスタッフに対しても、個々人の持つ特性を受け入れ、引き出すことで雇用へつながっていると捉えることができる。

さらに、今回事例提供のあった法人の大半は、多種別にわたる事業を実施しており、高齢者や障害者、児童、生活保護受給者など、様々な対象者へのノウハウを有していることから雇用に対しての関心や理解があると考えられる。特定の種別を運営している法人であっても入所施設を拠点に通所機能や相談支援機能等を有しており、多様な地域ニーズに触れる機会は多く、個々人の特性に応じた関わりおよび業務の提供につながっている。

(1) 雇用上の配慮に関する共通点

これまでの事例から各法人が標記の職員雇用に際し、工夫や考慮している主な共通点について以下のように整理した。

- ① 雇用形態の配慮
- ② 業務内容の配慮
- ③ 通勤への配慮
- ④ 相談や面談等、心のケア
- ⑤ 同僚スタッフへの周知および事情への理解促進も含めた人間関係のフォローアップ
- ⑥ チューター制や指導職員とのペア業務や指導担当スタッフ、ジョブコーチ等の配置
- ⑦ 産業医や主治医等との連携
- ⑧ 障害者就労支援事業所等との連携
- ⑨ 家族へのフォローアップ
- ⑩ 長期的な経過の把握

各法人において、これらの10点の全部を行っているとは限らないが、対象となる職員と法人の状況に応じ、展開されているものである。精神疾患等も含めた障害を有する職員の雇用に際しては医療機関や障害関係事業所、ハローワーク（ジョブコーチに限り）との連携をとりながら実施している法人もあり、ケースや実施事業によっては法人を越えた連携体制の構築も求められてくる。

また、「行政との連携」は共通点として上がっておらず、照会等の相談や本人の障害認定等の各種手続き等の部分的なつながりであり、雇用への対応は各法人の努力によるものと捉えることができる。今後、更なるニーズへの対応として法人や行政、多機関との連携をすべく、各々の役割の理解と明確化が必要とされるだろう。

事例の中には「トライアル雇用」や「一定期間の実習」といった対応を通し、本人の意向や適性を見極め、業務整理を行った上で雇用する法人もあり、段階的な関わりからのマッチングも1つの方法として挙げられる。

さらに少数ではあったが、労働に向けた意欲や生活習慣等を身に付けるため「生活基盤の構築」に向けたアドバイスや支援等も丁寧に行っている法人もあり、仕事を与えるだけでなく、仕事をするための環境整備を通して働く意味や仕事に通う体制を整えることで定着につながるケースも少なくはない。

(2) 雇用の継続が困難な要因

法人の様々な工夫を通し、雇用につながっても止む無くトラブルに至ってしまったり、退職といった選択を余儀なくされるケースもあり、それらの共通要因としては以下の内容が挙げられる。

- ① 注意、指導、ミスに弱い
- ② 生活リズムが崩れると回復が困難
- ③ 本人や家族の職業意識の低さ
- ④ 協調性不足
- ⑤ 病状等の悪化
- ⑥ 現状への割り切り
- ⑦ 金銭管理認識の甘さ
- ⑧ 他職員の批判と理解困難

本人の特性や障害等から生じるものもあるが、法人側が理解を深め、対応をしても歩み寄りが難しいケースもある。事業所においては目の前の利用者へサービスを提供することが本来の目的である。サービスの質の低下や専門性の逸脱は避けなければならない。社会的な背景や私たちの社会的役割も踏まえ、多くの理解の上で雇用しても全ては受けきれないことも現状である。今後、生活困窮者の中間的就労の場として社会福祉法人への期待が高まっている中で、上記への対応や工夫をさらに深めていく必要があるだろう。

一方で、就労経験が本人の自信や目標の発見につながり、進学や他の仕事への契機となるケースも何点か上がっており、マイナス要因のみではないこともあった。

(3) 実施に向けて

これまでの内容から特別な事情を有する職員の雇用に際し、法人として主に整理すべき事項は以下の点である。

- ①業務を区分けし、整理する。
- ②対象者の傾向や疾患、対応等を職員間で共有する。
- ③職域を調整し、業務とのマッチングを行う。
- ④チューターおよび指導職員、管理勤務者等を決める。
- ⑤育成計画を作成、周知をする。
- ⑥導入期間（トライアル雇用、実習等）を設け、適性を見極める。
- ⑦本人の体力、能力に応じた労働時間と業務の調整をする。
- ⑧通勤方法や就業に関わる上での課題の抽出と対応を明らかにする。
- ⑨生活習慣や基盤の把握と確立に向けた後方支援を行う。
- ⑩短期・長期にわたる就業態度、能力の評価と業務を見直す。

本人の状況に合わせ、順番や内容は多少異なるものの継続して雇用している法人の多くが、これらの取り組みを通し、雇用に繋げている。

社会貢献事業は、事業所と法人とが理念や意識を共有している上で成り立つものである。地域や利用者のニーズをキャッチし、職員の専門性を通したアプローチを行う事業所によるボトムアップと理念や方針を示し、健全な組織運営と福祉の推進に向けた意思決定機関である法人によるトップダウンの双方が機能して成し得るものである。

さらには、社会福祉法人は地域の社会資源であり、社会福祉法第4条にも記載されており「地域福祉の担い手」である。法人も含めた地域福祉を推進する上では、以下の地域福祉の機能に基づき、生活困窮者支援に限定せず地域の様々な課題や要請に対し、積極的に取り組んでいくことが昨今の社会福祉法人を取り巻く議論のみならず、社会福祉法人制度創設の背景から求められていることを職員1人ひとりが認識する必要があるだろう。

【地域福祉の機能】

コミュニティケア	・ 1人ひとりの福祉ニーズへ地域社会を基盤とした直接的支援・取り組み
コミュニティ オーガニゼーション	・ 地域の共同体制の組織化、ネットワークやシステムづくり
コミュニティ ディベロップメント	・ 地域社会の協働性、福祉性の開発や福祉環境向上の取り組み

IV. 今後への提言

社会福祉法人は法人制度創設以降、社会福祉法に基づき、社会福祉事業や社会福祉、地域福祉に寄与する事業を先駆的に取り組んできた。

本報告書における事例は、社会福祉法人が行う様々な形態での地域貢献、社会貢献事業について掲載しているが、社会福祉法人が税制上優遇されている意味は何を含んでいるのか、さらに取り組むべき事業は何なのか等について再度問い直し、これまで以上に地域に必要とされる事業を行っていく必要がある。

私たちの事業の目的は、行政に代わって福祉サービスや介護サービスを行うことではなく、地域住民1人ひとりの日常生活の困りごとを拾い上げ、地域ニーズに基づき、これに応えるべきサービスについて先駆的な取り組みをも包含して行っていくことが求められている。

そのためには、地域福祉活動を積極的に行い、それを通して住民のニーズを丁寧にアセスメントすることが必要であり、それぞれの地域に必要な福祉サービスの開発について地域や行政を協働し、地域の課題や地域ニーズを知るための活動拠点やプラットフォームづくりも必要となる。

また、このような活動を継続的行っていくためには、財源確保と人材育成が重要であるが、単に社会福祉法人がヒトやモノ、カネを出せば良いということではなく、地域住民、行政等と協働して取り組み、住民自らが主体的に取り組めるよう導いていくことも必要不可欠である。今後は、それらを熟成していく新たな土壌づくりを行っていくことが必要と思われる。

私たち社会福祉法人は、社会福祉法において定められた目的の下、ソーシャルワーク機能をさらに高め、地域住民1人ひとりの「日常生活を支える」という視点を持ち、地域福祉活動をさらに積極的に展開し、地域の福祉の推進に寄与できるよう様々な活動を展開していくことが必要であると思われる。

全国社会福祉法人経営青年会 地域活動推進委員会 委員名簿

委員長	溝口	武美	(京都府	北桑会)
副委員長	菊地	月香	(栃木県	同愛会)
副座長	近藤	晃太郎	(岐阜県	擁童協会)
〃	辻中	浩司	(山口県	松美会)
委員	岩本	一盛	(埼玉県	三愛福祉会)
〃	下竹	敬史	(東京都	さくら福祉会)
〃	西山	宏二郎	(神奈川県	藤嶺会)
〃	古田	周作	(愛知県	福寿園)
〃	植村	芳明	(高知県	和香会)
〃	木高	徳典	(福岡県	光輪会)
〃	岩崎	真也	(大分県	白梅福祉会)
〃	入木	伸	(宮崎県	晴陽会)
会 員	山村	修司	(東京都	徳心会)
〃	西村	行弘	(長野県	信濃福祉施設協会)
〃	近藤	辰比古	(三重県	青山里会)
〃	石田	信彦	(大阪府	ライフサポート協会)
〃	切士	知憲	(和歌山県	高瀬会)
担当副会長	菊池	俊則	(岩手県	若竹会)

生活困窮者支援に係る現況報告書

～社会福祉法人の生活困窮者自立支援に係る提言～

平成27年3月6日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国社会福祉法人経営者協議会
全国社会福祉法人経営青年会 地域活動推進員会

〒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 法人振興部内

TEL. 03-3581-7819 FAX. 03-3581-7928

