

「ホームレス支援全国ネットワーク」が考える

ホームレスおよび生活困窮者に対する自立支援施設の在り方（案）

ホームレス支援全国ネットワーク 代表 奥田知志

1、 ホームレス支援全国ネットワークおよび今回の「在り方」（基準）制定について

ホームレス支援全国ネットワーク（以下全国ネット）は、2006年全国各地でホームレス支援活動を担う団体によって結成された。現在53の団体と個人会員から構成され、ホームレス支援に関する情報交換、研修、地方都市における支援団体立ち上げ支援、政策提言、また全国規模の協同事業に向けての取り組みなどを行っている。現在NPO法人の申請をしており、2010年1月ごろ認証の予定である。

現在全国ネットでは「ホームレスおよび生活困窮者に対する自立支援施設の在り方に関するガイドライン」を制定するための検討がなされている。これは当事者もちろん実際に現場で活動する諸団体の実情を踏まえた「支援当事者による自主基準」である。これは、全国ネットがガイドラインを制定することにより全国ネット所属の諸団体が行う支援の基準ができるのみならず、日本のホームレス支援活動の一定の基準づくりとなることを目指すものである。このために全国ネット内に「自立支援施設ガイドライン検討委員会」（委員長 水内俊雄大阪市立大学教授）を設置し2010年2月までに最終案を取りまとめ内外に示すこととしている。

またガイドライン策定後、全国ネットワーク理事会としては、この基準を満たしているか検証し、基準を満たした施設に対して全国ネットの「認定証」を発行する方向で検討している。

なお今回全国ネットとして提出するこの資料は、試案の段階であり、方向性を示すものである。これが最終案ではないことを考慮願いたい。

2、 ホームレス状態の人々に対する支援の方向性

野宿者および生活困窮者が抱える問題は、住居（ハウス）をはじめとする「物理的困窮状態」、すなわちハウスレス状態であると共に、ホームと呼べる「関係における困窮状態」、すなわちホームレス（関係的困窮）状態に置かれている点にある。よって、彼らを支援することは、ハウスレス状態に対する物理的支援のみならず、「ホームと呼べる関係の創造的構築」を目指すものでなければならない。よって、彼らに対する支援を構築するためには「ハウジングプア」に対する居住支援をはじめとする物理的支援行をうと同時に、彼らが地域生活を安定的に維持し自立に向かうための人的支援によるケア体制を確保することが課題である。

「ハウジングプア」を解消することができても、彼らが「ケアプア」状態で放置されるなら就労自立や地域生活の継続、また生活保護から脱却は困難である。

全国ネットでは、ホームレス支援においては、このように居宅の確保（物理的支援システム）と同時にケア体制の確保（人的支援システム）という二つの支援が行われることを前提に議論してきた。今後自立支援施設の在り方においてもこの支援の両輪が議論の要となる。

3、 入所支援対象者の区分とそれに応じた対応

二種施設等に関する議論においては、対象者の特徴に応じた支援区分が重要であると認識している。「ホームレス・生活困窮者」には様々なタイプの方が存在している。今後の自立支援施設の在り方を検討する上でも、被支援者への支援区分を明確にした上で、それぞれに合わせた支援の必要を検討すべきであると考え。以下に対象者の大まかな特徴に関して、3つにグループ分けを提示する。

1) 第一グループ・・・短期自立可能層

年齢、健康状態、社会的適応性などにおいて短期間支援をすることで自立が可能な人々。彼らに対しては、2か月～6カ月の比較的短期の施設利用を前提とする。施設においては、安定的な居宅の確保、就労支援等、自立のための支援を実施する。

一方でこのグループに属する方については、地域生活全般に対する「継続性のある伴走的なコーディネート体制」を有する総合相談事業が実施されるならば、路上から直接の居宅設置を前提にした居宅レベルでの自立支援も可能であると考え。

2) 第二グループ・・・生活訓練支援層

長い野宿生活や困窮し複雑な生活状況が継続したために社会生活上の適応が困難な人々。彼らに対しては、一定期間施設において生活および就労のための訓練・支援期間が必要である。入所期間は、6ヶ月～1年程度。施設内で自立のためのプログラムが実施されることが前提である。

3) 第三グループ・・・長期滞在型地域生活支援層

高齢、障がい等で単独生活が困難な人々。彼らに対しては、中長期の入居を前提に対応する。施設入所状況で地域生活を営むために地域資源との連携が不可欠である。地域における総合的な支援体制の構築が必要である。

従来福祉の枠組みでは救護や更生という一種施設が受け皿となってきたが、施設の満床状況や、なかなか入退所が回転しない状況が続くなか入居できない現状も多い。

4、 自立支援施設の7つの（達成されるべき）基準

① 支援関係者による援助カンファレンスの実施－ケア計画書の作成

当事者、施設担当者、福祉事務所（生活保護申請の場合）、介護事業者（介護保険利用の場合）、雇用企業やNPOなど関係者によるケースカンファレンスを行う。その中で「ケア計画書」を作成する。入所から退所に至る実施されるケアの内容を明確にする。

② 地域における社会的資源との連携コーディネートを実施

ケアが施設内にとどまらず、その地域にある社会的資源との連携を前提としていること。そのことにより自立支援の内容を充実させる。

③ 施設運営に関する情報公開と個人情報保護の実施

施設の運営に関して財務状況、サービス内容、スタッフ体制などの情報を公開していること。見学等に関しても（個人情報保護に問題がない限り）原則的にオープンであること。入所者

の個人情報保護が徹底されていること。そのための基準が明確であること。

④ 地域での自立生活を目指す入所者に対する地域生活移行支援を実施

ケア計画書に基づいて地域での自立生活移行がなされるための体制が整っていること。必要以上に施設に滞留することなく、本人の希望を踏まえた上で安定的居住確保の体制が整えられていること。

⑤ 説明責任・契約内容の明確化

必要経費や施設使用上の規則、サービス内容など入所時点で十分に説明する。また、入所に関する契約内容を明文化し入所者、施設側相互に確認すること。

⑥ サービス内容の適正を検証（第三者委員会設置）

施設毎に第三者による委員会を設置し施設内で実施されている支援内容について検証する仕組みをもつこと。

⑦ 事業を安定的に継続できる組織力の保持

施設運営を安定的に行うために一定の組織力を有していること。ガバナンスに関する基準を全国ネットとして検討する。このため全国ネットワークは、地方都市における支援団体支援を行う。

5、 施設運営上の具体的課題

① 入居時の説明実施と契約書（同意書）の作成

全国ネットとして基準となる契約書書式、重要事項説明書の書式を作成し各支援団体がその基準にそって施設入居者に対応する。

② ケースカンファレンスの実施とケア計画書の作成（地域資源の活用）

全国ネットとしてカンファレンス実施に関するガイドラインを作成する。ケア計画書の作成は、当事者および関係者が集まる場において行われる。その際には地域における社会的資源との連携のコーディネートが前提となる。

社会的資源との連携において無低施設における介護事業の実施ができないことは、第3グループを対象とする支援施設に大きな障害になっている。この点を解消することは急務である。

③ 個人情報保護に関するガイドライン作成

個人情報保護に関してすでに多くのNPO団体が独自の基準を作成している。施設運営の観点に立って全国ネットとしての統一基準を作成する。

④ 基準となる占有面積と付帯設備

現在いくつかの地方自治体が作成している「無料定額施設の設置ガイドライン」などにみら

れる基準4. 95平米を最低基準とする。また、部屋の仕切り等に関しても独自基準を設ける。既存建物の改修の場合は、消防法との関係もあり今後独自のガイドラインを作成する。また、食堂、相談室、自立支援プログラム実施のための部屋など自立支援実施のために必要最低限の付帯施設を検討し、その基準を満たす施設であること。

⑤ 食事の提供に関して

2食以上を提供すること。給食費に見合った内容であることはもちろんのこと、栄養摂取具合などメニューを月単位で明確化する。

⑥ 金銭管理支援の実施に関して

カンファレンスの中で策定される「ケア計画」に基づき、金銭管理が必要な方に対しては、施設において金銭管理が行えるようにする。すでにある社会的資源との連携において（社会福祉協議会など）金銭管理が行えるケースに関しては利用するが、既存の支援枠が満員状態、もしくは条件が合わないなど、地域資源が活用できないケースが多く報告されている。この場合施設内の金銭管理の必要性は高い。特に依存症等の困難状況を抱える方々の自立支援における金銭管理は必要である。金銭管理のシステムについて全国ネットワークにおいて統一したシステムを提案実施する。

⑦ 服薬管理支援の実施に関して

病気治療等の服薬を必要とする人々に対して、服薬の管理を行っているが、服薬管理に関するガイドラインを作成する。

⑧ 地域生活移行のための支援に関して

ケア計画に基づき一定期間を施設で過ごし地域生活への移行を実行するための支援体制の整備をする。安定的居住の確保のための支援や保証人確保などにおいても責任ある支援体制を構築する。また、地域移行後の生活安定のために地域資源とつなげる。また、できる限り退所者に関しての継続支援の体制を整える。

全国ネットでは、次年度「自立者に対する地域生活安定化事業」を試行実施する計画である。これは自立後の地域生活が安定的に維持継続できるための支援であり、保証人制度を含めたシステムである。また、そのための支援団体の体制作りのための支援事業となる。

⑨ 就労支援の仕組み

就労を目指す人々に対して、就労支援の仕組みを持っていること。また、地域移行後も就労継続ができるように継続的な支援の体制を構築するために、施設独自にまた地域のNPOや社会資源との協働を目指す。

⑩ スタッフの専門性と配置基準

ホームレス支援の専門スタッフの育成が急務である。全国ネットワークとしては、今後人材

育成を積極的に行う。さらに全国ネットの一定の研修を受けたスタッフに対する「認証」発行などを検討する。施設運営については、そのような専門性を有するスタッフの存在が欠かせない。

ホームレス支援の現場は、従来の施設内福祉では対応できないさまざまな状況に応じた経験を蓄積するなかで、ここ十数年の間に成立してきた。その中で各支援団体は独自の努力を重ねてきた。今後そのような現場の経験を全国ネット中で共有し、現場に即した専門性の中身を明らかにする。このホームレス支援の専門性については、既存の資格だけでは語ることはできない。既存の有資格者がこの問題を解決することができるなら、現在のような状況にはなっていない。専門資格を有する者に対しても全国ネットとしては同様にホームレス支援スタッフのための研修を実施する。

⑪ 自立支援プログラムの実施

以下のプログラムを実施する。

1) 生活支援プログラム

日常生活が円滑に行えるために料理講習、洗濯、掃除など日常生活の基本に関する講習を行う。

2) 就労支援プログラム

就労のための面接講習や履歴書の書き方、就労意欲醸成のためのプログラムを行う。

3) 健康支援プログラム

体操等のプログラムの実施。健康の自己管理などを指導。また、依存症に関するセミナーなどを実施。

4) 社会性獲得支援プログラム

エチケット講座や社会的常識やコミュニケーション力の醸成、社会的手続きなどの講習を行う。

その他、実施可能なプログラムについても全国ネットにて検討する。

⑫ 第三者機関の設置（サービス内容検証、苦情処理）

有識者、法曹界関係者、医師（医療関係者）などによる第三者委員会を設置し、施設の実施する事業に関しては検証する機会を保持する。年3回程度の会合を開き、施設の運営状況や入所者の状況を把握する。また苦情の受付、改善提案なども行う。

6、 ケア対価（人件費および事業費の確保）について

これまで多くの支援施設は、二種事業もしくはケア付きの住宅の形式をとって事業を行ってきた。それらの施設事業の費用は入居者との契約に基づき入居者本人が支払ってきた。入所の多くは生活保護世帯であり、実際には保護費から施設利用料が本人から支払われている。これは生活保護の実施において想定されていない事態であると言える。

そもそも上記のような自立支援のためのケア対価に当たる費用はもともとの生活保護費には含

まれておらず、今後二種をはじめとする自立支援施設がケアを前提とする施設とするためには、ケア対価を誰が負担するのかについて早急の国の見解をまとめるべきであると思う。施設毎に自立支援の内実を確認したうえで、ケアに対する対価（人件費および事業費）に関しては国が確保すべきである。

将来この費用負担をどのように制度化するかは、今後国においても検討されるべきであるが、当面は現在実施されている補正予算（国の10/10負担）における「シェルター設置」および「総合相談事業」の予算を用い施設における自立支援事業拡充が図られることが望ましい。

7、 就労支援事業との連携—ハローワークとの連携・技能講習事業の実施

無低等の自立支援施設が就労支援事業を行うためには、就労に向けた国の施策との連携が欠かせない。就労自立を目指す入居者に関しては施設毎にハローワークとの連携が可能なシステムを構築する。また、現在国が実施している日雇労働者等技能講習事業に関しては、自立支援センター等での実施となっているが、これらの民間型の自立支援施設入居者に向けても実施出来るようにするために全国ネットとしては今後国と話し合う。

8、 許可制に関して

今回「許可制」導入の情報が新聞等に流れているが、上述のような基準作りがある程度具体化する過程を経て、その可能性を追究する後に、こうした結論に達するという形であれば、全国ネットとしては基本的に賛成する。しかし、これが単に規制強化で終わるなら実際の支援現場が抱える困窮者のいのちを守ることはでない。「許可制」によって、国がある程度責任をもってこの事業に関わることにより、本当に必要とされている施設に対する新たな支援体制の構築が図られることを望む。特に人件費に関して一定の手段が講じられることが前提条件であると考えている。

9、 公的セーフティーネットの今後について

「貧困ビジネス」への批判が起こる中で「宿泊所」の存在の是非のみの議論が先行して行われていることに危惧を感じる。「貧困ビジネス」が批判されることは当然であるが、問題の本質はホームレスや生活困窮者に対する今後の社会的セーフティーネットのあり方全体である。あくまでその大きな枠組みの中で、施設のあり方が検討されなければ本当に必要な支援に関する創造的な議論にはならないのではないかと。

施設に関する現状は確かに「玉石混交」であるかも知れない。しかし実際には困窮状況におかれた人々を受け入れ自立を支援した施設が多く、しかもそれら良識的な施設においてはまさに献身的な働きがその活動を支えてきた。現状において「施設不要」という乱暴な意見も見受けられるが、何よりも肝心なのは、路上や困窮状況におかれた人々のニーズに応えることである。全国ネットとしては、この現場のニーズにこたえる形で今後も施設運営を担っている団体も含めて活動していきたいと考えている。改善すべき点をもつ施設も存在することは事実であろう。全国ネットが今回一定の基準を作ることによって、所属団体はその基準を達成するために当然努力する。全国ネット理事会としても基準達成のための指導や支援を相互に行う。

また、一方で従来福祉、特に措置施設に関する議論もしなければならない。なぜ、一種施設がこの度の困窮者増加に対応できなかったのかを検証したい。

全国ネットとしては、これまでの「受け皿」を確保する福祉に加え、それらの社会資源を有効に活用するために、また同時にその後地域居宅に移行した後も安定した生活を営むことができるために「コーディネート事業」が新しいセーフティーネットとして構築されることを望む。それは「持続性のある伴走的コーディネート体制」である。このような社会的セーフティーネットとして構築されることによって問題のある施設への入居などは制限できる。

「つなぐ」ことは、これまでも福祉現場で言われてきたが、それらの実態は「つなぐ」ではなく「投げ渡し」に近いものであった。責任が移管されていく中で、トータルな人生設計ができず、また投げ渡された先が問題のある施設である場合、本人はどこにも訴えることができない状態となる。「持続性のある伴走的コーディネート」は、かつては各家庭が果たしてきた役割であったが、家庭の枠組みが崩壊した現状、特に生活困窮者の多くが家族との関係が途切れている現状においては、社会的システムとしてその役割を確保することが必要である。

ただしコーディネーターに関しては、生活保護担当のケースワーカーが行うことは問題が大きい。「生活保護事務所」は受け皿の一つである。社会福祉協議会や地域包括支援センターとNPOなどが協働し新しいコーディネート専門職枠組みを作る必要がある。

以上