

保護施設入所者の地域生活移行等の促進を図るための調査研究
PwCコンサルティング合同会社（報告書A4版 本編102頁）

事業目的

保護施設は、他法他施策優先の原則のもと、最後のセーフティネットとして、様々な障害や生活課題を抱え、在宅での生活が困難な生活保護受給者等に生活の場と支援を提供する役割を担っている。一方、入所者の高齢化や重度化への対応、入所期間の長期化などの課題もあり、他法他施策の活用や地域生活への移行支援等を促進すると同時に、保護施設の持つ支援機能等の見直しが求められている。

このような背景を踏まえ、本研究では、次期制度改正に向けて、保護施設の役割・機能等のあるべき姿を議論するための論点・課題を整理するため、保護施設の現在の入所者像や入退所の実態と、地域移行の実態とを明らかにすることを目的として実施した。特に、地域移行の促進を図る観点から、施設特性ごとの傾向や地域ごとの傾向等に着目し、その差を明らかにするための分析を実施した。

事業概要

1. 研究会の設置

本調査研究を進めるにあたり、有識者8人程度で構成される研究会を設置し、分析項目の検討や分析結果の考察、今後の保護施設入所者の地域生活移行の促進のために必要となる施策等について、研究会での議論を通じて検討した。

研究会は3回開催したが、新型コロナウイルス感染拡大予防の観点から、原則リモート会議にて実施した。

<開催スケジュール・アジェンダ(案)>

| | | |
|-----|----------|--------------------------|
| 第1回 | 2020年10月 | 調査研究主旨の共有、分析項目の検討 |
| 第2回 | 2020年11月 | 分析結果の共有、追加分析について検討 |
| 第3回 | 2021年2月 | 分析結果の共有、考察・とりまとめ方針に関する検討 |

<委員構成>

(学識経験者)

| | | | |
|----|-------|---------------------|------|
| 座長 | 岡部 卓 | 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 | 専任教授 |
| | 櫻井 真一 | 武蔵野大学人間科学部社会福祉学科 | 助教 |

(救護施設関係者)

| | | |
|-------|------------|----|
| 齋藤 誠一 | 救護施設 ひのたに園 | 園長 |
|-------|------------|----|

藤巻 契司 救護施設 光の家神愛園 園長
前島 弘 救護施設 こうせいみなと 施設長

(更生施設関係者)

山田 明彦 更生施設 塩崎荘 施設長

(授産施設関係者)

関 祥男 生保授産施設 名古屋厚生会館クリーニングセンター

小室 雅幸 社会事業授産施設 福島縫製福祉センター

(行政関係者)

高橋 都志大 東京都 福祉保健局生活福祉部保護課 課長代理

外山 剛 神戸市 福祉局保護課 経理担当係長

2. 保護施設の入所（通所）者像分析

令和元年度に全国社会福祉協議会により保護施設（救護施設、更生施設、宿所提供施設、授産施設（生活保護）、授産施設（社会事業）の5種）を対象とした実態調査が実施されている。全社協からの丁寧な依頼のもと実施されたものであるため、高い回収率を確保している反面、分析面では単純集計を基本とした基礎的な集計に留まっており、詳細な分析は行われていない。

そのため、今年度研究において、この調査データを受け継ぎ、クロス集計等を通じて各施設の入所者の特徴・特性などについて分析を行った。

- ・入所者の入所理由・ニーズに結びつく特性（年齢、疾患、障害、生活能力等）
- ・入所者が受けている支援に関する特徴（食事、入浴、受診状況、日中活動、就労、収入等）
- ・通所事業利用者のニーズに結びつく特性
- ・通所事業利用者の受けている支援

また、特定の入所者層が多い場合、どのような施設に多いのか（×施設特性）、どのような地域に多いのか（×地域特性）を分析するとともに、必要に応じて、なぜこの層が多くなっているのか、当該自治体や施設等にインタビュー調査を行った。

3. 退所者像分析

入所者分析と同様、全社協実態調査のデータに含まれる退所者調査のデータを用いて、退所のタイプを退所先から【A】他法他施策活用（特養等他法の施設への入所を含む）、【B】地域移行（他法他施策等の在宅向け支援を活用）、【C】その他（入院、死亡等）に区分し、クロス集計等を通じて、退所者の特徴、退所を達成できた調整方法等の特徴などを明らかにした。

- ・退所タイプ別の退所者特性（年齢、疾患、障害、生活能力、入所期間、退所理由等）
- ・退所タイプ別退所に向けた取組の状況（退所にあたっての調整先、退所後の施設との関わり、他法他施策利用等）

- ・退所タイプ別入所していた施設特性（人員体制、ハードの特徴等）
- ・退所タイプ別地域特性

4. 他法他施策活用・地域移行支援方策の検討

退所者分析の結果から得られた他法他施策活用が行いやすい人【A】の特徴や地域移行が行いやすい人【B】の特徴を、現入居者に適用した場合に、退所可能な入居者がどのくらいの割合なのかを推定した。

この分析結果をもとに、他法他施策活用が行いやすい人【A】、地域移行が行いやすい人【B】を、退所に結びつけるために効果的な取り組み（退所にあたっての調整先、退所後の施設との関わり、他法他施策利用等）について、研究会で議論を行った。

このとき、データ分析を補完し、議論しやすくするため、事業者等へのインタビュー調査なども行い、結果を出せる取り組みのポイント（KFS）についても把握を試みた。

5. 保護施設のあるべき姿に関する検討

上記4の分析の結果、保護施設からの退所しやすい入所者と退所が難しいと考えられる入所者の特徴を整理した。

この特徴を踏まえ、今後、保護施設が果たすべき役割や強化すべき機能・支援内容等について研究会で議論を行い、次年度の制度改正に向けた論点や課題を整理した。

なお、地域移行等を行いやすい要素/行いにくい要素、地域移行を推進するためのポイントについては「①本人の状態像」「②施設側の取り組み」「③地域環境」の3つの観点から考察した。

○本人の状態像：保護施設の入所者像（地域移行ができない入所者像、支援があれば地域移行できる対象者像）

○施設側の取り組み：地域移行が進んでいる施設／進まない施設の違いを生んでいる機能・取り組み（ex. 就労支援等他法給付との関係）

○地域環境：関連施設や住宅政策など受け皿となる施設との関係性

調査研究の過程

下記のとおり、おおむね予定通りのスケジュールで進めることができた。

8～9月 調査項目（案）の検討/昨年度アンケート結果分析準備

10～12月 昨年度アンケート結果の分析/クロス集計/第1回研究会/第2回研究会

1～2月 報告書ドラフト作成/第3回研究会/研究会での議論を踏まえた追加分析

3月 研究会委員による報告書確認（郵送）/委員からの指摘を踏まえた修正
報告書印刷

事業結果

1) 救護施設

①主な特徴（現状・課題）

- 入所者の高齢化が進み、介護が必要な入所者が全体の4分の1を占めている。また、平均入所期間は11.2年である。
- 救護施設に入所している高齢者の退所パターンは、主に介護保険施設等の他法施設への移管である。また研究会では、「移管先となる他法施設の定員枠・定員に対する空き状況と、地域における当該施設への需要のバランスによって、入所者が他法施設への移管を行うことができるかどうかは変化する」との意見があった。
- 救護施設の入所者の4分の1が介護を必要としているが、救護施設は介護保険の適用除外施設であるため、介護が必要な状態像の入所者であっても要介護度認定を受けていないケースが多いことが想定される。救護施設の現状に合わせた体制整備を実施していくためには、要介護度等の指標を利用して、救護施設の入所者がどれくらい介護を必要としているかを客観的に測ることが課題になると考えられる。
- 他法施設への需要が供給（他法施設の定員枠・定員に対する空き）を超える地域では、他法施設への移管は、既に施設でのケアを受けている救護施設入所者よりも一般在宅で生活している高齢者が優先されることが多く、救護施設入所者の他法施設への移管が困難な場合がある。
- 完全に自立して居宅生活を送れる状態ではないが、介護保険サービスや障害者福祉サービス等を利用することで居宅生活移行が可能なケースがある。居宅生活移行をした際に必要となる支援のアセスメントを入所者ごとに行い、介護保険サービスや障害福祉サービス、権利擁護事業の利用などを検討することが居宅生活移行を促進するポイントとなる。また、上記のようなアセスメントを行って居宅生活移行を促進するためには、本人ができることに着目したストレングスモデルに基づいた支援計画の策定、支援（介入）のポイントの見極めが重要となり、支援者側のスキルアップが課題になると考えられる。
- そのほか、高齢者の他法施設への移管が進まない理由として、研究会では「救護施設の報酬の仕組み上、要介護者の入所割合が基準割合を下回ると介護職員加算が減収になるため救護施設側には要介護者を退所させるインセンティブが少ないこと」「介護保険施設への移管のプロセスを救護施設側が十分理解していないこと」などが指摘された。
- また、通所事業を実施している施設では居宅生活移行による退所の割合が高い。しかし、通所事業を開始後、利用者が5人未満になった場合は措置費が0円となるため、利用者が5人未満となる可能性がある施設にとって通所事業開始のハードルが高いことが課題である。また研究会では「通所事業の実施要件が満たせずに独自事業として行っている施設や、実施要件を満たせなくなったため通所事業を終了している施設がある」という意見があった。

②今後に向けた方策

救護施設が現在抱えている課題を解決するための方策・機能強化が必要な点について、研究会およびインタビュー調査で出た意見は以下の通りである。

- 救護施設には介護が必要な状態である入所者が多いことから、介護サービスへのニーズに対

応するための機能強化が必要であると考えられる。

- 救護施設に入所している高齢者の退所先として主に想定されるのは介護保険施設等の他法施設である。各地域の需要に応じて移管先となる他法施設を整備することが、救護施設入所者の他法施設への移管の促進につながると考えられる。
- 入所者に関するアセスメントを適切に行い、介護保険サービスや障害福祉サービス等の他法制度の利用を視野に入れながら居宅生活移行の可否を判断するためには、高齢者福祉や障害者福祉に関する幅広い知識が必要であり、職員のスキルアップのためにスーパービジョンができる人材を配置することが望ましいと考えられる。
- これらを踏まえた上でも、救護施設や各地域の行政が地域移行に向けた取り組みを十分に行っているにもかかわらず、本人の状態像や金銭的な理由により救護施設からの退所が困難なケースがあることが想定される。救護施設に入所せざるを得ない方、退所が難しい方に対しても適切なケアが提供できるよう、アセスメント機能の強化と入所者の個別性に応じた個別支援計画の作成、入所者の個別性に応じたサービス提供を行うための機能強化が望まれる。
- また、救護施設入所者の他法施設への移管、通所事業の実施に関する仕組みに課題があることが指摘されており、これらの課題を解決するための方策について検討を進める必要があると考えられる。

2) 更生施設

①主な特徴（現状・課題）

- 入所者の9割以上が男性である。また、平均入所期間は1.3年と救護施設(11.2年)よりも大幅に短い。
- 就労を目指す入所者が大半であるため、就労に向けた準備を行う機会を確保することが重要である。しかし、更生施設の入所者は障害者総合支援法で規定されている就労継続支援事業所(A型/B型)の利用が制度上不可である等の事情により、就労に向けた準備を行う機会が不足している場合がある。
- 居宅生活移行にあたっての転居先探しは施設が担うが、福祉事務所の関与が無いといった理由もあり、転居先がスムーズに見つからないケースがある。
- 入所者像が年々変化しており、精神障害や発達障害の疑いがあるが障害者手帳は未取得の方が増えている。本来、更生施設は就労支援を主に行う施設であるが、このような入所者像の変化に伴い、通院の付き添いや服薬管理など就労支援以外の部分でも職員がマンツーマンで寄り添わなければいけない場合が増え、職員のマンパワーが不足している。
- また、本人の状態像が悪く、救護施設への移管が適切であると考えられるケースでも、救護施設の空きがでないため、更生施設に入所しているケースがある。

③今後に向けた方策

更生施設が現在抱えている課題を解決するための方策・機能強化が必要な点について、研究会およびインタビュー調査で出た意見は以下の通りである。

- 就労支援を充実させるために施設側で可能な取り組みとしては、就職先となる企業の開拓、

施設での職業紹介の実施等が挙げられる。

→就労支援に関する取り組み事例は p. 56(1)に掲載している。

- 入所者像の変化により、精神障害や発達障害の疑いがあるが障害者手帳未取得の方など「制度の狭間」になる方、就労支援以外にもサポートを必要とする方が増えている。このような従来の更生施設の入所者像に当てはまらない方に対する支援機能を強化し、それに伴う職員体制の見直しを行っていく必要がある。
- 居宅生活移行の際の転居先探しなどをスムーズに進めるためには、福祉事務所と連携して地域資源に関する情報の共有化や支援のネットワークを広げることが望ましい。

3) 宿所提供施設

①主な特徴（現状・課題）

- 宿所提供施設は全国に13施設であり、そのうち約7割が首都圏に位置している。
- 首都圏では短期間での退所を前提とした入所が多く、平均入所期間は0.3年である。なお、退所先は福祉事務所が探している。また、子どもがいる入所者などに対して学習支援・生活支援を行うなど、入所者の個別性に応じた支援を行っている施設がある。
- 一方、地方部では高齢者の退所が困難な状況があり、平均入所期間も8.9年と首都圏（0.3年）に比べて長くなっている。
- 入所者に多様性があり、複雑な課題を抱えている方を受け入れることがある。しかし、救護施設や更生施設に比べて職員体制が手薄であり、宿所提供施設では支援できる内容が限られているという課題がある。

②今後に向けた方策

宿所提供施設が現在抱えている課題を解決するための方策・機能強化が必要な点について、研究会およびインタビュー調査で出た意見は以下の通りである。

- 地方部の宿所提供施設では入所者の高齢化が進んでいるため、介護保険施設等への移管が適切だと考えられる方の他法施設への移管、または介護が必要な状態の入所者に対する支援機能の強化を行う必要がある。
- 短期間での利用が前提とされる都市圏の宿所提供施設において利用が長期化しているケースは、複雑な課題を抱えていることが多い。現在は職員等のリソースが十分でなく支援できる内容が限られているが、複雑な課題を抱えている場合でも課題解決に向けた取り組みを進め、退所を目指すことができるよう、体制や支援機能の強化を行う必要がある。

4) 授産施設

①主な特徴（現状・課題）

- 授産施設は利用者が居宅生活を送りながら、就労や技能習得を目指して通所利用するための施設である。そのため、施設に入所して生活を送る救護施設・更生施設・宿所提供施設とは果たしている役割が異なっている面がある。上記3施設は施設での生活を送りながら地域移行による退所を目指すのに対し、授産施設は居宅生活を送りながら施設に通い、居宅生活を

安定させることが利用目的になっているケースが多い。

- 授産施設は全国に 77 施設（保護授産施設：15 施設、社会事業授産施設：62 施設）であり、各施設の個別性が強い。また、社会事業授産施設のうち約 6 割が長野県に位置している。
- 授産施設の利用自体が就労又は技能の習得の機会となるため、本人が退所を希望するケースは非常に少ない。また、過去の就労経験から一般就労に心理的抵抗を抱えている方が多く、授産施設より賃金が上昇するとしても一般就労を望まない方が多い。しかし、保護授産施設では本人が長期利用を希望していても定員枠の関係で課題解決後速やかに退所となるケースがある。
- 福祉事務所との関係が希薄であり、利用者の受け入れや退所にあたって個人情報等の情報共有ができず、支援計画を立てるまでに時間がかかるケースがある。
- 保護授産施設は、基本的に福祉事務所からの紹介を受けて利用者を受け入れるが、保護授産施設の存在・役割がケースワーカーに十分認知されておらず、保護授産施設の利用が適切であると考えられるケースでも利用に至らないことがある。また、施設側が行政に説明等に出向いてもケースワーカー全員には情報が伝わらないなどの課題がある。
- 社会事業授産施設は、各地域の福祉事務所が直轄する施設ではないため、福祉事務所との関わりが非常に希薄になっている施設がある。また、社会事業授産施設は生活保護受給者や障害者でなくても利用が可能である。そのため、地域のセーフティネットとして一定の役割を果たすことができるポテンシャルを持っているが、地域における認知度が低く十分に活用されていない場合がある。

②今後に向けた方策

授産施設が果たしている役割・授産施設の活用拡大について、研究会およびインタビュー調査で出た意見は以下の通りである。

- 授産施設は障害の有無に関係なく利用できる就労の場であり、地域のセーフティネットとしての役割を果たすことができる。定員に対して空きが多い施設があるなど、その機能を十分に果たせていない地域では授産施設のさらなる活用を検討することが望まれる。
- 授産施設が行政に対し、授産施設活用に関する働きかけを行っている事例は p. 57(4)-5 に掲載している。

授産施設の利用は、生活を安定させ、抱えている課題の深刻化を防ぐことにつながる。このような授産施設の利用効果に加え、利用対象者が幅広いことを踏まえると、引きこもりなど様々な課題を抱えている方の社会参加の場として授産施設を活用できる可能性があると考えられる。

事業実施機関

PwCコンサルティング合同会社
〒100-0004 東京都千代田区大手町1-2-1 Otemachi One タワー
03-6257-0700（代表）