

平成24年6月6日

社会福祉法人の生活困窮者支援

全国社会福祉施設経営者協議会
副会長 武居 敏

社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会

社会福祉法人数

年度	総数	社会福祉 協議会	共同 募金会	社会福祉 事業団	施設経営 法人	その他
平成16 年度末	18,630 (100.0%)	2,824 (15.2%)	47 (0.3%)	153 (0.8%)	15,468 (83.0%)	138 (0.7%)
平成17 年度末	18,258 (100.0%)	2,077 (11.4%)	47 (0.3%)	147 (0.8%)	15,852 (86.8%)	135 (0.7%)
平成18 年度末	18,412 (100.0%)	1,992 (10.8%)	47 (0.3%)	145 (0.8%)	16,075 (87.3%)	153 (0.8%)
平成19 年度末	18,537 (100.0%)	1,977 (10.7%)	47 (0.3%)	140 (0.8%)	16,157 (87.2%)	216 (1.2%)
平成20 年度末	18,625 (100.0%)	1,962 (10.5%)	47 (0.3%)	139 (0.7%)	16,240 (87.2%)	237 (1.3%)
平成21 年度末	18,674 (100.0%)	1,923 (10.3%)	47 (0.3%)	134 (0.7%)	16,299 (87.3%)	271 (1.5%)
平成22 年度末	18,727 (100.0%)	1,848 (9.9%)	46 (0.2%)	132 (0.7%)	16,408 (87.6%)	293 (1.6%)

資料：「平成22年度福祉行政報告例」

注：平成22年度末は、東日本大震災の影響により、福島県（郡山市、いわき市以外）を除いて集計した数値。

社会福祉施設総数（H22）

94,140施設

「社会福祉施設等調査」（H22.10.1）

施設の種類	施設数
保護施設	297
老人福祉施設	4,858
障害者支援施設等	3,764
旧身体障害者更生援護施設	498
旧知的障害者援護施設	2,001
旧精神障害者社会復帰施設	504
身体障害者社会参加支援施設	337
婦人保護施設	47
児童福祉施設	31,623
母子福祉施設	63
その他の社会福祉施設等	6,351
合計	50,343

「介護サービス施設・事業所調査」（H22.10.1）

調査対象施設・事業所	施設・事業所数
通所介護事業所	25,685
短期入所生活介護事業所	7,778
認知症対応型共同生活介護事業所	3,650
地域密着型介護老人福祉施設	320
介護老人福祉施設	6,202
合計	43,635

福祉施設の経営主体別状況

「平成22年社会福祉施設等調査」

	合計	公営	社会福祉法人	その他
総数	50,343 (100.0%)	19,274 (38.3%)	22,680 (45.1%)	8,389 (16.7%)
(主な内訳)				
保護施設	297 (100.0%)	33 (11.1%)	264 (88.9%)	0 (0.0%)
老人福祉施設	4,858 (100.0%)	1,028 (21.2%)	3,621 (74.5%)	209 (4.3%)
障害者支援施設等	3,764 (100.0%)	118 (3.1%)	2,212 (58.8%)	1,434※ (38.1%)
婦人保護施設	47 (100.0%)	20 (42.6%)	27 (57.4%)	0 (0.0%)
児童施設	31,623 (100.0%)	16,386 (51.8%)	13,144 (41.6%)	2,093 (6.6%)
その他の社会福祉施設等	6,351 (100.0%)	1,520 (23.9%)	562 (8.8%)	4,269 (67.2%)

福祉施設在所者の状況

在所者総数	公営	私営
2,653,865	890,030	1,763,835

(主な内訳)

	総数	公営	社会福祉法人	その他
保護施設	19,745 (100.0%)	1,756 (8.9%)	17,989 (91.1%)	0 (0.0%)
老人福祉施設	136,230 (100.0%)	13,697 (10.1%)	121,066 (88.9%)	1,467 (1.1%)
障害者支援施設等	71,162 (100.0%)	2,485 (3.5%)	68,282 (96.0%)	395 (0.6%)
婦人保護施設	521 (100.0%)	20 (3.8%)	501 (96.2%)	0 (0.0%)
児童施設	2,127,760 (100.0%)	860,442 (40.4%)	1,163,698 (54.7%)	103,620 (4.9%)
その他の社会福祉施設等	179,170 (100.0%)	7,867 (4.4%)	12,546 (7.0%)	158,757 (88.6%)
合計	2,534,588 (100.0%)	886,267 (35.0%)	1,384,082 (54.6%)	264,239 (10.4%)

保護施設

保護施設とは、生活保護法に基づいて設置される施設（生活保護法第38条）

- ・ 居宅において一定水準の生活を営むことが困難な者を収容して保護を行う施設
- ・ 施設の設置主体は都道府県、市町村、地方独立行政法人、社会福祉法人、日本赤十字社に限定されている
- ・ 救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設、宿所提供施設の5種類がある
- ・ 役割と特徴
 - ①住居のセーフティネットとして機能
 - ②施設の場において専門的な対応や支援が行われる
 - ③新しいニーズに即した取り組みを展開

救護施設

救護施設とは

- ・ 保護施設のひとつである救護施設は、身体や精神に障害があり、経済的な問題も含めて日常生活をおくるのが困難な人たちが、健康に安心して生活するための福祉施設。
- ・ 平成22年10月現在で、全国に188施設あり、17,000人余のさまざまな障害がもつ人びとが入所。

救護施設の位置付け

- ・ 救護施設は、生活保護法を根拠とする保護施設であり、社会福祉法における第1種社会福祉事業。

(生活保護法第38条)

救護施設は、身体上又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する。

(平成22年度全国救護施設実態調査)

- ・ 回答のあった187施設の利用者は計17,068人。男性10,502人、女性6,561人、平均年齢は63.8歳。
- ・ 20年以上入所している者は5,004人(29.4%)、1年～4年が5,057人(29.6%)。
- ・ 救護施設への入所は、在宅と精神科病院からが3割ずつを占める。
- ・ 利用者のうち、何らかの障害を有する者は14,598人(85.5%)で、うち単一障害は10,020人(58.7%)、重複障害は4,604人(27.0%)。3障害では精神障害の割合が最も高い。
- ・ 生活保護を受給されている利用者は98.5%。

母子生活支援施設

1 根拠・対象

母子生活支援施設は、児童福祉法第38条に基づく児童福祉施設で、18歳未満の子どもを養育している母子家庭、なんらかの事情で婚姻の届け出ができないなど、母子家庭に準じる家庭の女性と子どもと一緒に利用できる児童福祉施設。

2 施設数と利用者数

全国の母子生活支援施設は261施設（平成23年10月時点）で、3,808世帯の母親と子どもが生活（母親3,808人、子ども6,015人）。

3 利用者の状況

- 42.7%（1,647世帯）が生活保護を受給（母親就労世帯44.5%未就労世帯55.5%）
- 1年間の平均就労収入は112.5万円で、一般家庭の563.8万円（平成19年国民生活基礎調査）の2割程度
- 母親の就労率は67.3%（平成16年度76.1%）
- 平成21年度新規利用世帯の利用理由は、「夫の暴力」49.6%、
「住宅事情」22.2%、「経済事情」11.2%など
- DVを含む児童虐待の全体数は3,373件（全入所児童の54.9%）
- 母親（養育者）の24.1%に何らかの障がいがある
 - ・精神障害（手帳所持者＋可能性あり）58.4%、知的障害が25.5%
- 子どもの12.5%に何らかの障がいがある
 - ・知的障害（手帳所持者＋可能性あり）50.9%、精神障害12.2%

婦人保護施設

・目的、根拠

婦人保護施設は、要保護女子を収容保護する施設で、都道府県、市町村又は社会福祉法人が設置することができる。（売春防止法第36条）

また、平成14年4月からは、配偶者からの暴力被害者の保護を行うことができることとなった。（配偶者暴力防止法第5条）

・対象

性的暴力を中核とする人権侵害を受け、支援を必要としている女性すべてを対象とする（暴力や性暴力の被害、精神・知的障害、薬物やアルコール依存、暴力団、風俗関係、ホームレスなど）。人身売買による外国人女性も対象となる。

・本入寮と緊急一時保護

本入寮は支援を必要としているすべての女性を対象としており、個々の状況に応じた自立支援を行うことが目的。

緊急一時保護は、DV防止法に基づき暴力からの保護を目的とした短期利用者の支援を行う。

・施設数

全国49施設（公営22施設、社会福祉法人27施設） ※平成23年4月1日現在

・入所者数

521名（公営20名、社会福祉法人501名） ※22年社会福祉施設等調査

・入所者の主訴別内訳（厚生労働省HPより）

夫等の暴力	34.9%	帰宅先なし、住居問題	27.9%	医療関係	12.9%
経済関係	4.6%	親族間の問題	4.6%	離婚問題、家庭不和	4.2%

・婦人保護施設利用者の地域生活移行支援

「ステップハウス」運営の容認（平成19年3月29日付雇用均等・児童家庭局家庭福祉課長通知）
→対処後の自立に向けた支援の一環として、しせつの近隣のアパート等を利用して生活訓練を行う。

生保・社会事業授産施設

障害の有無を問わず、一般企業で働くことが困難なさまざまな利用者を受け入れ、一定の工賃を支払うことで、地域で暮らすことを支援してきている。

- ・ 根拠

生保授産施設

生活保護法第38条第5項に規定された授産施設

社会事業授産施設

社会福祉法第2条第2項第7号に規定された授産施設

- ・ 施設数

生保授産施設：全国20施設、社会事業授産施設：全国67施設

- ・ 在所者数

生保授産施設：482人、社会事業授産施設：1870人 ※22年社会福祉施設等調査

- ・ 利用者の内訳（※全国社会就労センター協議会平成22年度調査）

保護・みなし保護対象者 64.7%

障害者41.7%

母子世帯の母10.2%

高齢者18.8%

社会的養護関係施設

施設	乳児院	児童養護施設	情緒障害児 短期治療施設	児童自立支援 施設	母子生活支援 施設	自立援助 ホーム
対象児童	乳児（特に必要な場合は、幼児を含む）	保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童（特に必要な場合は、乳児を含む）	軽度の情緒障害を有する児童	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童	配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童	義務教育を終了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等
施設数	129か所	585か所	37か所	58か所	261か所	82か所
定員	3,778人	34,522人	1,664人	4,024人	5,404世帯	504人
現員	2,963人	29,114人	1,178人	1,548人	3,850世帯 児童6,015人	310人
職員総数	3,861人	14,892人	831人	1,894人	1,995人	329人

小規模グループケア	650カ所
地域小規模児童養護施設	221カ所

※定員、現員は福祉行政報告例（平成23年3月末現在）

（うち福島県分については家庭福祉課調べ）

※施設数、ホーム数、小規模グループケア等のか所数は家庭福祉課調べ（平成23年10月1日現在）

※自立援助ホームの定員等は、家庭福祉課調べ（平成23年3月1日現在）

※職員数は、社会福祉施設等調査報告（平成20年10月1日現在）

※児童自立支援施設は、国立2施設を含む

事例 主に救護施設（生活保護法第38条「生活扶助を行うことを目的とする施設」）の機能を使って行う

日常生活訓練、相談支援、就労移行支援

対象施設： 社会福祉法人 聖隷福祉事業団 聖隷厚生園 （全4種の施設の中で今回は3施設が対象）

現行の施設の種別

A-1, 生活保護法の救護施設（60名）、短期入所（2名）、通所訪問事業（15名）、居宅生活訓練事業（3名）

A-2, 併設、障害者自立支援法の地域活動支援センター「ナルド」、相談支援事業、生活訓練事業（20名）

A-3, 障害者自立支援法の就労支援施設「ナルド工房」、指定就労移行支援（20名）、

設立後の経過

○歴史の古い生活保護施設

1946(昭和21)年 当初は生活保護法による更生施設

後に、救貧を目的とした医療保護施設の結核療養所に長期入院した結核回復者の受け入れ。

○その後順次ニーズに応じてリニューアル

1978(昭和53)年 2種類の施設に分かれる。(AとBは合築)

A 生活保護法 救護施設 讃栄寮 50名

B 身体障害者療護施設 信生寮 50名

1984(昭和 59)年 救護施設 10 名の増床。その際施設内に（自立訓練室）を作る。※

この頃、精神病院に長期に入院している患者さんを在宅へという動きから、精神科の退院者が入所されるようになり、その後徐々に増加してくる。

2003(平成 15)年 救護施設移転改築し、それまでの大部屋から全室個室となる。

同時に、自立支援法の事業で精神障害者地域生活支援センター「ナルド」併設。

2008(平成 20)年 近隣に自立支援法の事業で就労支援事業所「ナルド工房」設立。

○現在の事業の状況：別紙

※ 当時制度上にはない機能で施設内の自分の部屋（大部屋）から離れ自立訓練室で生活することにより、社会生活の訓練として、アパートと同じ形式の個室で生活体験（炊事、洗濯等）を行い、基本的な社会生活習慣を身につけることを目的としている。

また、これを卒業して、退所してアパートを借りて社会生活へ。その際、仲間作りや規則正しい職業生活ができるよう、施設に通所して来て、「たまり場に集まり交流する」「入所者と同じ作業をする」という事業を実施。

これらは、当時、生活保護法の事業として制度化されていなかった。後に、前者は「居宅生活訓練事業」、後者は「保護施設通所訪問事業」として制度化される。

アパートを借りる際、「施設で 24 時間問題が発生した時には対応しますので、いつでも電話をください」との約束により民間アパートを借りることができた。（公団のほうが入居させてもらえないケースが多かった）

今後の課題として

- ① 救護施設は生活保護施設で、他の福祉関係法の対象になりくい人が利用しているため、今でも、一般には、長期入所となり社会復帰しにくい。一度生活保護の生活となったところから、社会復帰につなげるための動機付けになるものが現行の制度の下で見つけられるか。
- ② 障害者自立支援法のようにいくつかの選択肢とそれを利用したきめ細かな支援、日常生活の具体的な訓練、住居の確保、中間就労支援、一般就労支援、などが必要となる。
特に、生活費の計画的な使い方、栄養のバランスのいい食事の作り方など、最も基本的な日常生活訓練から必要となる。
- ③ 全体を通じた切れ目のない支援、何かの時に頼れる窓口、信頼関係を継続できる人が必要。
- ④ その際、社会福祉士、精神保健福祉士などの専門職を、今以上に積極的に生かしていく必要がある。そうでないと、専門性が生かされない、働き場がない、それらの資格を取っても仕方がない、と、福祉系の学校や職場への魅力がなくなってしまい、福祉職場がさらに人材不足へと進んでしまう。
- ⑤ 社会福祉施設は社会福祉事業を行うことを目的にできた建物や機能であり、まずは本来の事業を実施していくことが必要である。しかし、本来の事業の周辺や対象の地域に、現在の事業以外の新たなニーズが生まれている。社会福祉施設はハード、専門職、その他多くの機能の集合体であり、これを使うことによりそれらの新しいニーズに対して、様々な場面で支援することができるはずである。社会福祉施設は、単に今の入所者のためだけでなく、持てる機能を生かして積極的にこのような支援に力を入れていく必要がある。(かつては、入所者のための措置費を他に使ってはいけない、というような行政の指導がなされていた。)
- ⑥ それは、付属的な事業のままでよいものではなく、いずれは財政的な裏付けがなければ事業として継続していかない。

生活保護法事業は

障害者自立支援法事業は

讃栄寮

救護施設 入所定員 60 名

生活保護法による入所施設。精神科病院退院者・出所者（保護観察含）・ホームレス等の生活困難者が居住し、生活力や作業などの訓練を行う入所施設。現在入所者のうち 80%が精神保健福祉手帳所持。

ナルド工房

就労継続支援 B 型

事業所内喫茶店の店員、クッキー・おはぎの製造販売、工場からの下請け作業、園外作業などの就労を行い工賃を得る。

就労移行支援

- ・一般企業就職に向けた就労訓練
- ・職安で求人情報収集
- ・利用者へ求人情報提供
- ・就職活動支援

その後
企業に就職し
経済的自立へ



讃栄寮

居宅生活訓練

定員 3 名 利用期間 1 年（延長可）

入所在籍のまま施設名義のアパートに住み、地域生活定着練習を行う。訓練後、地域移行が困難な場合は入所に戻る。

ナルド

自立訓練(多機能型)

生活訓練・生活介護

地域からの通い、職員による自宅訪問等により、食事・整容・健康管理など生活力向上の支援を受ける。

自宅やアパートで
地域生活を送り
社会的自立へ

讃栄寮

保護施設通所

定員 15 名 利用期間 2 年（延長可）

利用者名義のアパート等に居住。作業・食事・生活一般の支援を、通いや職員の自宅訪問等により地域生活を継続する。

讃栄寮

救護施設一時入所

救護施設を出て地域移行した利用者が、不調時に行政措置により一時入所し、生活リズムを取り戻し、在宅生活を継続する。

ナルド

短期入所

自立支援法に基づく短期入所。自立支援法の限度内で利用。

相談支援

サービスのマネジメント
ケア会議の実施
様々な相談支援
ジョブコーチ etc.