

地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築に必要な
緊急一時支援に関する調査研究事業
特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター (CLC)
宮城県 仙台市 (報告書A 4判 103頁)

事業目的

各種相談機関等において、緊急に受入れが必要なケースは、対応に苦慮するものであるが、さらに複数課題を抱えた相談者の場合には、この困難が倍加することになる。まず、実際には、緊急に受け入れられる施設自体が極めて少ないことが理由として挙げられる。高齢や障害でも、ショートステイは通常からほぼ満床に近く、また、受入れ実績のない人は、緊急での受入れは断られるケースが極めて多い。生活困窮者自立支援法における一時生活支援においても、例えば、認知症や精神の障害を持っている人は拒否されることも珍しくない。また、複合課題のケースともなると、どこの部署が担当すべきか、どの制度をもって救済するのが適切なのか、場合によっては、制度の狭間のようなこともあり、対応自体を定めるのに時間がかかることになる。

これらのことから、急性期対応が求められるケースにおいては、いつでも誰でも受け入れることが可能な、医療における救急病院の福祉版のような「断らない」という機能が求められ、その必要性が各地で急激に高まっている。

特に、今般の社会福祉法の改正により総合相談窓口（体制）等を整備・推進していくなかでは、制度の狭間や複合課題に対する対応が必要不可欠であり、こうした緊急一時支援機能の整備はますます重要性を増すものと考えられる。

そこで、先駆的に取り組む緊急一時支援機能を備えた短期入所生活支援施設等を調査し、①利用実態、②支援施設の機能、③既存の各制度・施策の活用と改善等の提案、④多機関連携による対応状況、⑤立地する地域との連携・協働を明らかにするとともにあるべき姿を提言し、今後の関係する制度改正・施策の参考に資するものとした。

事業概要

1. 研究委員会の設置・開催

○本研究事業実施にあたり、本件テーマに知見を持つ学識経験者、支援現場実践者、行政職員等を中心とした研究委員会を設置し、計7回開催した。また、本研究委員会の下に、報告書作成に関する作業部会を設置した。

【委員構成】

委員長：東北福祉大学 総合マネジメント学部 教授 高橋誠一 氏
委員：日本社会事業大学 専門職大学院 客員教授 渋谷篤男 氏
 仙台市 青葉区障害高齢課 課長 大関裕史 氏
 我孫子市 社会福祉課 主任相談支援員 松本拓馬 氏
 自立支援センター ふるさとの会 常務理事 滝脇 憲 氏
 にしはらたんぼぼハウス 代表 上村 加代子 氏
 全国コミュニティライフサポートセンター 理事長 池田 昌弘

※下線部は、作業部会員兼任の委員。なお、作業部会については、作業部会委員のほか研究委員会の委員長が報告書作成等にあたる研究委員その他を必要に応じ召集、都合4回開催した。

2. 自治体アンケート調査

- 委員会での検討と地域福祉課との相談のうえ、全国の都道府県と政令指定都市・中核市・特別区と地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業（モデル事業）実施自治体の福祉系主管担当部署に対して調査実施することとし、緊急一時支援に関する現在のニーズ、対応等と、緊急受入れを実施している施設に関するアンケート調査を行った。また、モデル事業自治体等への送付を含め、調査実施に関しては、地域福祉課との協力により、これを行った。
- 郵送アンケート調査（全国の都道府県・指定都市・中核市・特別区）とメールアンケート調査（モデル事業実施自治体）を併用し、返信はFAX・郵送・メール併用。督促を1度メールにて実施。総回答数は189、回収率：59.4%
- 調査時期：2019年10月～11月
- なお、アンケート調査の入力・集計にあたっては、株式会社シーズに業務委託した。

3. 緊急一時支援施設への訪問ヒアリング調査

- 上記の自治体アンケート調査や、事務局での文献調査、研究委員会での推薦等より、ピックアップした事例の中から、調査対象事例を抽出し、属性項目（施設名とその種別、施設従事者人数、対象者と受入れ可能人数等）や支援の詳細（支援提供内容、支援期間、支援の出口や退所先、連携機関等）等についてヒアリング調査を実施した（対象：全国9箇所、訪問時期：2019年11月～2020年2月）。
- 事業計画では、報告シンポジウムの開催を予定していたが研究委員会の議論より、アンケート調査を行った際に各担当部署から想定よりも多くの施設を紹介して頂いた為、事業計画時点では5箇所程度を予定していた施設訪問数を増やし報告書にその成果を反映させた。なお、報告シンポジウムは行わず、その分、ヒアリング対象及び委員会開催を当初予定より増やし、議論を充実させた。地域福祉課担当者了承済。

4. 研究報告書の作成

- 上記の調査や研究委員会での議論や先駆的事例を基にして、現状の緊急一時支援の取組みと対応の状況、今後のあるべき姿をとりまとめ報告書を作成し、全国の都道府県、市町村、社会福祉協議会へ送付した。
- 報告書の構成・内容は、研究委員会の討議により決定した。
- 報告書作成実務上の細部の詰めなどは、研究委員会により設置された作業部会にて実施した。
- なお、研究報告書の編集にあたっては、有限会社七七舎に業務委託を行った。

調査研究の過程

- 委員会・作業部会においては、全国でも先駆的な取り組みを行う市町村担当者に中間支援組織、さらに分野に知見の深い学識経験者委員のほか、厚生労働省から担当課である社会・援護局地域福祉課、ゲスト委員の2名からの報告・意見もあり、多様かつ広汎な視点を含んだ議論となった。
- 対象とした自治体の福祉系主管部署に対するアンケートについては、結果をとりまとめ、委員会及び作業部会での議論に供したほか、報告書に適宜引用した。
- 上記の自治体等アンケート調査や、事務局での文献調査、研究委員会での推薦等より、ピックアップした事例の中から、調査対象事例を抽出し、ヒアリング調査を実施した（対象：全国9箇所、訪問時期：2019年11月～2020年2月）。
- これらの研究委員会や作業部会での議論を集約して取りまとめるとともに、調査結果等も踏まえた上で報告書を作成した。
- なお、研究委員会と作業部会において、属性を問わない緊急一時支援に関する問題意識の喚起を行うには、地域福祉を担い、生活困窮の自立相談支援や、介護保険地域支援事業での生活支援コーディネーター等も担当することが多い社会福祉協議会にも報告書を送付すべきとの意見が出たことから、自治体（都道府県市町村）に加えて、都道府県市町村社会福祉協議会にも発送することになった。地域福祉課担当者了承済。

事業結果

本研究事業の背景として、今般の社会福祉法の改正により総合相談・支援体制等を整備・推進していくなかでは、断らない相談に対応した受け皿の問題、制度の狭間や複合課題に対する対応が必要不可欠であり、そのなかでも緊急に対応する必要がある、医療における急性期対応のようなケースにどう対処すべきか、という問題意識があった。

現在の緊急一時支援の福祉分野別の市町村の対応実態を、アンケート調査で確認したところ、最も資源が多い高齢分野で7%、他の分野では20～35%の自治体で、自市町村での緊急対応は難しく、また、緊急受入れ対応ができずに『やむなく、そのまま自宅等に帰す』ことが、生活困窮・保護分野で15～17%、最も低い女性分野でも2.5%存在している。これは、本年、愛知県で起きた緊急対応の高齢者公園置き去りの事件が、特殊な例とは言えず、対応した職員個人だけの問題ではないことを示している。

現状、緊急一時支援で制度的に問題となり得る（対応しにくい、又は、対応できない）ケースをさまざまな事例をもとに委員会の議論を踏まえ、以下の3つに分類整理した。

①制度の運用のはざま

対象となる福祉制度はあるにも関わらず、それに受入れてもらえない、弾かれるというケース。施設の受け入れ拒否が、その代表例。

②時間のはざま

措置する施設や、受入れるアパートは確定したが、当日からは入れず、受入れ可能な日までの間、行先がないケースなど。実質的な制度支援を始めるまでのはざま。

③制度のはざま

手帳を持たない障害者（又は障害の疑いの強い人）や、男性のDV被害者、アセスメントができず（意思疎通が難しい等）、住所地や課題も明確でないので該当する制度も特定できないようなケースなど。

これらは、福祉分野別（属性別）の制度で、緊急受入れを模索する場合、はざまを小さくすることはできても、なくなることはないと考えられる。

このような自治体に対応に苦慮するようなケースでも、現状で幅広い緊急一時受入れを行っている施設について、各自治体からの情報提供も含めて検討し、ヒアリング調査を実施した。この結果、属性を問わない緊急一時受入れを行っている施設に共通する点として、以下の3点が見られた。

①活動の当初から、支援を属性で限定していない（福祉制度にあてはまるかどうかで、支援を判断していない）

②縛りの緩い事業形態を選択している

③基本的に「断らない」

また、緊急一時受入れを実施している施設から見て、受入れを依頼してくる相談機関（主に自治体）との連携で重視している事項としては、以下のようなものになる。

①自治体の協働に対する姿勢

自治体担当者の、民間だからといって下請けのように扱わない対等のパートナーとしての姿勢。

②受入れ対象者に関する情報共有

1) 相談機関側が持っている対象者の情報の共有

2) 受入れ側が一定期間、対象者と生活をともにして、初めてわかる対象者の情報（背景情報、本人の生活能力・コミュニケーション能力、今後の生活の意向等）の相談機関側へのフィードバックと、爾後の支援への連携

以上のような調査結果や委員会での検討より、対象者の状況としての「社会的孤立」があり、宿泊場所を含めて安心していられる場所がないことが、緊急一時支援を必要とするニーズの核心であると捉えた。また、緊急一時支援を行う施設（緊急一時支援施設

と呼ぶ)の中核機能を、以下の2点に整理した。

- ①安心して泊まれる場：暖かいベッドや食事、風呂等
- ②本人に寄り添う相談：ともに生活することで見えてくる本人の課題やニーズ

現在、さまざまな事業形態で制度のはざまを含めた属性を問わない支援を行い、福祉制度のセーフティネットの役割を果たしている緊急一時支援施設だが、一方では、支援の性質上、制度の縛りの緩い事業形態を選択していることが多いことから、資金面での公的な支援が十分とは言えず、どの運営団体も厳しい経営を余儀なくされている。この点は同様な取組みを推進していくうえでも、ネックとなり得る。制度のはざまを含めた属性を問わない支援の目的に沿った財源の在り方(例えば、高知県のあったかふれあいセンターのような柔軟な仕組み)を、国・自治体ともに検討していくことが求められる。

今後、社会福祉法の改正により、自治体における包括的な相談支援体制の整備をすすめるにあたって、これまでみてきたように、緊急一時支援の機能をどのように備えるかという視点を持つことが、効果的な体制整備につながるものと考えられる。断らずに、まず受け止める、アセスメントを即応的に、一定期間の暮らしに寄り添いながら行い、必要な支援を提供し、地域での暮らしにつなげていく、という取組みのありようは、まさに先駆的に緊急一時支援施設が取り組んできた実践と大いに重なるものと言えるだろう。

当法人としても、本件事業の成果を十分に踏まえながら、社会福祉法の改正に関わる包括的な相談支援体制構築の重要な施策として、緊急一時支援(施設)に関する自治体や社会福祉法人をはじめとする関係団体への理解促進・事業推進への支援を、出版、セミナーの開催、アドバイザー派遣などを通じて展開していく所存である。

事業実施機関

宮城県 仙台市

特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター (CLC)

〒981-0932 宮城県仙台市青葉区木町16-30 シンエイ木町ビル1F

TEL : 022-727-8730