

法人協

第34号

2018年12月発行

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会
社会福祉法人経営者協議会

〔もくじ〕

経営者に聞く 社会福祉法人 おおぞら会 西原雄次郎理事長のお話から……………	3
西日本7月豪雨から考える災害への対応（前編）……………	6
全国経営協 入会キャンペーン実施中です！（今年度の年会費無料）……………	8

女性の自立支援の砦として ～婦人保護施設の存在意義～

社会福祉法人 慈愛会 慈愛寮 施設長
東社協 婦人保護部会 部会長 熊谷 真弓

1 婦人保護部会の活動

～その中心軸は「婦人保護」施設の変革

① 部会活動の紹介

都内に婦人保護施設は5施設のみ、すべて社会福祉法人が運営しています。東社協に数ある部会の中で、おそらく婦人保護部会が最も小さな部会だと思います。月1回5人の施設長が集う定例施設長会には、東京都女性相談センター所長・多摩支所長等センターとの意見交換会も組んでいます。年3回は従事者会との合同定例会を実施。従事者会は各施設2名の運営委員を出し、年間の従事者会の研修（基礎研修・施設見学会等）や職種別情報交換会（支援員、看護師、栄養調理、一時保護・同伴児童・保育、退所者支援等）を企画実施します。施設長会主催の研修もあり、各市区町村婦人相談員との意見交換会、婦人保護施設のあり方を考えていくためのシンポジウム等を年間各1回は実施しています。そして、調査研究委員会は、各施設から1～2名の委員を出し、3年ごとに「婦人保護施設実態調査報告書」を出しています。

② 「婦人保護施設のあり方検討会」の意義

全国の婦人保護施設で初めての取り組みである「婦人保護施設のあり方を考える検討会」（以下「あり方検討会」）は、2004年に東社協の婦人保護部会に所属して立ち上げられました。婦人保護施設は任意設置のため全国に47施設しかなく、未設置県が7県あります。東京は5施設ある立場から都の福祉保健局の後押しもあり、東社協の婦人保護部会を拠点として「あり方検討会」がスタートしたのです。その主旨はズバリ、婦人保護施設の変革にあったと言えます。婦人保護施設は女性の自立支援の拠点、女性たちの最後の砦であるにもかかわらず、根拠法が売春防止法

に置かれているがゆえに社会的に知られておらず、現場も各地域のローカルルールにより、婦人保護施設の支援はどうあるべきかの共通理解が不十分な実態があったのです。そこで、「あり方検討会」は3年間の活動で毎年の報告書とともに、2003年から2005の3年間における都内5施設の利用者の実態を把握する調査を実施し、そのデータ分析を踏まえて婦人保護部会編集「女性福祉の砦から～生きる力を再び得るために」（東社協発行）を出版したのです。タイトルが示す通り、婦人保護施設の変革を明言しました。

2 「婦人保護事業」、「婦人保護施設」の歴史と課題

① 売春防止法を根拠法とすることの限界

1956年売春防止法成立、その第4章で「婦人保護事業」が規定され、「売春を行うおそれのある女子に対する補導処分及び保護更生の措置」の機関として、「婦人相談所・婦人相談員・婦人保護施設」といういわゆる3本柱体制がつけられました。婦人相談所は都道府県に設置義務となりましたが、婦人保護施設は「要保護女子を収容保護するための施設を設置することができる」とされました。現在も未設置県がある所以です。それにしても「要保護女子」の「収容保護」施設です。他法の施設も収容保護の観点での設置目的がありましたが、戦後の人権思想に基づく福祉改革によって、人としての自立支援という目的に変わっています。婦人保護施設だけが、戦後一度も改正されない売春防止法を根拠とするために取り残されているのです。そもそも明治近代化以降、多くの先達たちが公娼制度に抗議をし廃娼運動を続けてきた結果が、戦後の売春防止法制定でした。しかし、この法律は売春をするおそれのある女子の補導処分を中心とし、買う側には何らの処罰もありません。多くの女性たちは処分される犯罪者ではなく、貧困や暴力支配から逃れることのできなかつた被害者です。従って、売春防止法制定後、早くから女性の人権の視点からの改正運動が続けられているのです。

② 女性自立支援法（仮称）の制定に向けて

2001年「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」（DV防止法）が制定され、公設公営の婦人保護施設を中心に、暴力被害者の緊急一時保護受け入れが主となる実態が増えました。そして生活困窮、疾病・障害、性暴力・性搾取、予期せぬ妊娠、社会的孤立等、中長期的支援を必要とする利用者の入所が減少する傾向が顕著となったのです。その後ストーカー規制法や人身取引対策行動計画による受け入れも加わり、改正されない売春防止法に次々新しい根拠法が追加され、婦人保護事業の意義が見えにくくなっていました。そこで婦人保護施設の全国組織である全国婦人保護施設等連絡協議会（全婦連）は2008年「売春防止法見直し検討委員会」を会の組織に置き協議を重ね、厚生労働省に働きかけた結果、2013年省内に「婦人保護事業等の課題に関する検討会」が設置されました。論点整理に基づき婦人相談所ガイドラインが策定されましたが、売春防止法改正の議論は進みませんでした。

現在、全婦連は2013年、国に売春防止法の抜本的改正を要望する決議をし、売春防止法改正運動と同時に、新しい法律「女性自立支援法（仮称）」制定の検討とその必要性を広めていくソーシャルアクションを進めています。様々な事情を抱えて、婦人保護施設に辿り着く女性とその子どもたち（緊急一時保護で同伴児とされている）の人権保障、生活再建を「収容保護」「保護更生」ではなく、「自立支援」という福祉の視点から支援する法的な位置づけを求めています。

3 関係機関の連携による福祉の発展を

東社協は2008年、支援の繋がりを重視し部会の横の連携を図る児童・女性福祉連絡会を設置し、乳児、児童、母子、更生、婦人保護の部会の連携拠点となりました。特に婦人保護は他の部会で支援する利用者をつなぐ女性たちを受けています。加えて、障害、高齢分野とも密接です。改めて新法制定によって包括的な支援を実現し、福祉の発展を目指したいです。2018年、厚労省は「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」を設置、そこには婦人保護事業、母子福祉、児童養護関係者がメンバーとして参加しています。

「女性の自立支援の砦」を軸に、すべての人のかけがいのない人生を支えることが婦人保護施設の存在意義と考え、現場は日々の支援をしています。

社会福祉法人 おおぞら会 西原 雄次郎 理事長のお話から

今号では、目の前のニーズにしっかりと向き合い、それに応える姿勢を基本とする法人経営をされてきている社会福祉法人おおぞら会の西原雄次郎理事長にお話を伺いました。

【聞き手】 社会福祉法人天童会 常務理事 草野 時典（社会福祉法人経営者協議会広報委員）
社会福祉法人平心会 理事 田原 謙一（社会福祉法人経営者協議会広報委員）

【取材場所】 社会福祉法人おおぞら会本部

【おおぞら会 法人概要】

法人設立	平成9年11月7日
本部所在地	三鷹市野崎2-6-41
主な事業内容	小規模多機能型居宅介護（介護保険事業）（高齢者向け） 1事業所 生活介護（通所・知的障がい者向け） 1事業所 就労移行支援・就労継続支援B型（知的障がい者向け） 1事業所 移動支援（知的障がい者向け）・同行援護（視覚障害者向け）・居宅介護（障がい者向け） 1事業所 放課後等デイサービス（知的障がい児向け） 1事業所 介護サービス包括型グループホーム（知的障がい者向け） 2事業所 短期入所（知的障がい者向け） 1事業所
職員数	常勤職員 42名 非常勤職員 99名 計141名

—法人の設立当初の話をお聞かせください。

西原 元々、障害の子どもたちをお持ちのお母さん達の集まりが、アパートの一部屋を借りて始められたのがスタートで、その後、市から土地の提供を受け、プレハブ小屋を建てて、いわゆる無認可の共同作業所という形でスタートしました。その無認可の事業所を法人化するのにあたり、準備会が立ち上げられ、そこから私は関わり始めました。資金繰りが課題でしたが、1997年の11月に法人認可を受けることができました。98年の4月から、定員30名の通所授産施設をスタートさせました。

—グループホームも建てられていますね。

西原 利用者さんも、ご家族の方も、若い方ばかりではないので、近い将来はグループホームを作り、この地で生活できるようにしていきたいという思いがありました。最初の候補地では厳しい開設反対運動に遭遇し、ご理解を得るために努力を重ねましたが、断念せざるを得ない状況に直面しました。そんな時に、当初からの協力者のお一人が、建物を使っていいということをおっしゃったので、グループホーム（定員4名）を2006年にオープンさせることができました。とても嬉しかったです。この最初のグループホームは、今年の夏に買い取り、ローンが始まったばかりです。今後は、建て替えも含めて大規模修理を行っていかねばいけないのが課題となっています。

—地域との共生も意識されていますね。

西原 知的障害の方だけを視野に入れた事業じゃなくて、もう少し地域住民の方にも出入りしてもらえよう事業を行いたいという話がでて、小規模多機能型居宅介護事業を2011年にオープンさせました。制度ができる前から、おおぞら会として共生型の施設をめざしたいという発想はありました。ただし、この事業は赤字が続き、経営的にも大変なことになってしまったのですが、老人会の方や、地域の民生委員の方や色々な方とも知り合い、利用者に関わってくださる方が広がったのは確かであり、ほんとにやって良かったと思っています。今年ようやく黒字にもなりました。

—経営については、外部からも意見も取り入れているようですね。

西原 経営改善委員会を立ち上げ、外部の方にも入っていただき、助言をいただいています。この規模で借金をすることにそんなに躊躇しなくていいというようなことも強く言われて、参考にしながら経営をしてきました。他の施設も含めて、なんとか大規模修繕も行いながらやりくりしています。

実は、今年の11月に障害の重い方々を中心にしたグループホームを開所する予定になっています。一番最初からの利用者の方達が、40代50代になってこられて、親御さんも70代、80代になられて、このままだと都内にあまり施設も無く、遠くに子どもが行かざるを得ない状況になるのではないかと懸念しておりました。そのような状況になるよりは、ずっと生活介護施設から一緒にやってきた人たちと同じ家に住んで、顔なじみの職員がケアするという施設を是非作ってほしいということをおもひながら強く願っておられて、もう時間的にもリミットのような感じになって。やっと、理解して下さる地主さんが土地を提供して下さり、さまざまな人からも寄附をいただき話が進むことになりました。

—新しいグループホームの立ち上げについては、まずはニーズがあり、そこからボトムアップで建てようということになったのでしょうか？

西原 保護者の方からも、是非作ってほしいということをおもひながら何度か言われて、タイムリミットもあり、強い要望がありました。今回の計画で言えば、グループホームの設置検討委員会というのを、職員と保護者と、外部の方にも入っていただき立ち上げて決めていきました。ですから、上からトップダウンでということではなく、ボトムアップで決定してきたということです。

利用者さんの年齢を見ていると、親御さんのさまざまな事情も考えると、何とか法人として受け止めるにはどうすればいいのかという話はずっとありました。法人の想いとして、利用者さんの将来と利用者さんのご家族の将来を引き受けようというのがあったのです。2011年に開設された小規模多機能型居宅介護施設は、利用者を、在宅や訪問や宿泊も含めた多機能型で支援することで、行く行くは利用者のご家族も引き受けて行けたらなという想いもあって開設したものでした。将来のうちの利用者のサポートということを考えた時には、これがあるということは凄く意味があるというふうに思っているのでも、赤字が続きましたが頑張っ、乗り越えて行きたいと思っています。



西原雄次郎理事長

—経営方針の一端が垣間見れたような気がします。

西原 従来、我々の法人は、経営戦略的に何かしようというよりは、ニーズに応えるということ

を中心にして、徐々に徐々に広がってきました。いまでもその精神に沿った経営を心掛けています。今回のグループホームに関しても、たとえ、その都度色々関門があったとしても、絶対必要だったので事業を行おうということになりました。

—自家製麺の製造販売など、就労支援の事業所も行われていますね。

西原 元々は障害の重い方達为中心で、生活介護的な部分が多かったのですが、今は、就労支援も始まり、年々就職されている方がいます。ここ8年で5名の方が就職されていますね。お昼の短い時間ですけれども、就労移行の方が自前のうどん屋で働き、就労経験を積みながら就職をされています。

実は、就労ということ物を差しにして利用者の皆さんを分けていくことには、基本的にはあまり賛成ではないのです。障害の重い人も働けそうな人も、障害者も健常者も一緒にいるというのがノーマライゼーションの理念ではないのかなと思います。分断してしまっただけ良いのかと疑問に思っています。

—当人の想いやさまざまつながりというものを大切にしているように感じられますが。

西原 利用者の方の「やってみたい」という気持ちになるべく寄り添いそこから支援を考えていくことや、利用者同士・利用者と職員・職員同士のチームワークやつながり支えあうことも大切にしています。それが最終的には、地域でのお互いさまのつながりというところにもなっています。

—この間、地域住民からの法人や施設への認知度はどのようになっていますか。

西原 商工会とのプログラムや小学生の福祉体験や、地域のお祭りに店を出すなどして、地域により知ってもらい密着していこうと一層の努力をしています。うどんの麺を作る体験をお子さんにしていただくというのをやっているのですが、グループホームを作る際に、ご近所へ挨拶まわりに行った際、そのうちの一軒が、親子で麺作り体験をしたとおっしゃっていてとても嬉しかったです。地域とのつながりというものはだんだんと高まっているように感じられます。

—地域とのつながりの例として災害時の支援についても話が進められているとお聞きしましたが。

西原 グループホームはそれぞれの町会にも入れていただいているのですが、その内の一つの町会で、緊急時の障害のある人の動きはどうなるのかご質問をいただき、これがきっかけでその地域での災害時の動き方を、一緒に考えていくということがありました。とても心強いことだと感じています。

—ご家族が高齢化していく中で、どのように当人たちを支援していくのかは考えさせられますね。

西原 いつまでも親が面倒を見ることができない中、近い距離で生活ができるよう、法人が手助けすることができれば素晴らしいなと思います。我々の法人は地域限定での経営ですし、やりやすいというのはあるのかも知れませんが。皆さんの生活の場が見えているので、地域の資源の一つとして利用してもらえようというスタンスでいきたいと思います。

—ありがとうございました。

西日本7月豪雨から考える災害への対応（前編）

平成30年度は日本各地で地震や豪雨等大規模な災害が発生した年でした。被害に遭われたみなさまに心よりお見舞い申し上げます。

岡山県も7月6日（金）・7日（土）の豪雨で大きな被害に見舞われました。その際の種別協議会（以下、種別協）を中心とした施設の連携による取組、法人経営者としての災害への取組、岡山県災害派遣福祉チームの取組等を、岡山県社会福祉法人経営者協議会（以下、経営協）会長であり全国経営協災害支援特命チーム・リーダーである財前民男さん（社会福祉法人クムレ理事長）と、岡山県社会福祉法人経営者協議会事務局の木村真悟さんにお聞きしました（今号と次号の2回に分けてお届けします）。

【聞き手】：社会福祉法人徳心会 理事長 関根睦雄（社会福祉法人経営者協議会広報委員長）
社会福祉法人東京都社会福祉協議会 高橋紘之（事務局）

岡山県内の被害状況（平成30年10月9日現在：死者61名、行方不明者3名、全壊建物4,822棟、半壊建物3,081棟等）
河川の氾濫や堤防の決壊による浸水被害や土砂災害が相次いで発生し、全半壊・浸水家屋数は14,000棟以上。浸水の被害は、南北1km、東西、3.5kmの範囲で深さが5メートルを超えた。

—7月豪雨における社会福祉施設の被災状況や支援についてはどのようなものだったのでしょうか？

財前 災害支援に関しては、種別横断的に職能団体と一緒にオール岡山で取り組みました。総社市内のある特別養護老人ホーム（以下、「特養」）では、一階が水没して利用者100名は県内の病院や他の社会福祉施設に分散して一時避難をすることになり、隣接の市町村の特養等が、被災者を受け入れてくれました。一時的には10人ぐらい受け入れてもらった病院や福祉施設もありましたが、最終的には大人数を長期間受け入れることは難しく、2～3人ずつの受け入れとなりました。

—他施設からの要配慮者の受け入れはどのようなものだったのでしょうか？

木村 倉敷市真備町の保育園では、幸いにも今回の豪雨は夜だったので、保育園に園児がいない時間帯でしたから、園児を避難させるということは無かったのです。しかし、公立1園と社会福祉法人1園が床上浸水により被災しました。園児は、倉敷市行政で調整してもらい、ほかの保育園に受け入れてもらいましたし、民間の保育園関係者が協力して清掃活動等のサポートが行われました。老施協でも同じように、高齢施設の清掃活動について、会員・非会員施設分け隔て無く対応され、岡山県経営協も活動の一部ではありますがお手伝いさせていただきました。

—外部からの応援職員の派遣等はあったのでしょうか？

木村 要配慮者を受け入れた施設では介護職員が不足していたので、県老施協において職員派遣を行いました。また、全国老人福祉施設協議会（以下、全国老施協）においても、災害派遣福祉チーム（D-WAT*）による、被災施設への人的支援が二週間ほど行われました。

施設においては、種別業種間の支援で、要配慮者を受け入れた施設の運営もなんとか継続できるのではないかと考えています。

—福祉避難所の状況はどのようなものなのでしょうか？

木村 福祉避難所は、行政と協定を締結している施設が、福祉避難所の開設を行政に報告して、スタートするという形になるので、県社協として細かい情報までは把握できていません。

財前 今回例えば障害者の施設等は、行政からの急遽受入れ要請に対して、受け入れ可能な場合、福祉避難所開設ということになったのですが、要配慮者が県内の長距離移動を求められる場合もあり、送迎体制等に課題が残ったようにも感じられます。

福祉避難所に要配慮者が避難するとなった場合、例えば、特養は高齢関係の方々を受け入れると思うのですが、そこに関しては、種別協で支援していくようになると思っています。高齢者は老施協、障害は障害の種別協でという形で。

—豪雨災害を経験され、社会福祉法人としては、災害にどのように向き合っていけばよいとお考えでしょうか？

財前 災害時に近隣住民を一時的に受け入れる等工夫して支援をできる体制を取りながらも、同時に、利用者のフロアは地域住民の避難場所にはしない等、利用者も守るという体制を普段から考え構築していくということに尽きるかと思います。事業所そのものを、地域との関係から考え、地域住民と一緒にBCPを作っていく。それができれば、災害時でも、自分の施設に地域住民が殺到し大混乱に陥るといった事態にはならないのではないのでしょうか。日頃からの関係性を構築していくことが大切になってくるように思います。

倉敷市内のある特養は、使用されていないフロアがあり、豪雨災害当日には300名の地域住民の方が避難してきて、2～3日間受け入れました。その後は、物資等の不足により、福祉的な支援が必要な要配慮者への支援を優先するので、一般の方には一般避難所に移ってもらったということです。その特養では、被災した同法人系列の特養から33人の入所者を受け入れていました。なので、一般住民300人の受け入れは、結果として3日間が限界だったという気がしています。

日頃から、地元の住民と、例えば発災後2日間は一般の地域住民を受け入れますが、3日目以降、福祉的な配慮が必要でない方は、一般避難所へ移動していただくというような形で取り決めを作っておいたほうが良いと思います。

—岡山県における種別協と経営協の関係性はどのようなものなのでしょうか？

財前 施設の母体は法人なので、さまざまな種別協を法人が包み込んでいるというイメージです。老施協にも知的協会にも保育協にも入りながら経営協に入るので、顔ぶれは一緒なわけです。だからそれぞれが得意分野で活躍すればいいと考えています。

例えば、種別協は施設間の相互支援のようなものは強いので、どんどんやってもらったらいと思います。ただし、さまざまな種別協から同じような要望が現場に寄せられると混乱するので、法人で調整して一元化してほしいと声があがりました。そこで、種別協の縦割りではなく、職能団体や社協、その他団体も含めてネットワークを組み、オール岡山で災害に備え対応していこうという話になってくるのです。

災害というキーワードのもとには、さまざまな団体がひとつにまとまる要素が感じられます。

—災害対応には、やはり法人経営者の理解というものは大切ですよ。

財前 職員の派遣についても、法人や組織がきちんと理解していれば、応じやすくなります。例えば、職能団体での活動の場合、日頃の勤務先での業務を休んだうえで行うこととなりますので、勤務先の理解や調整がないと活動が難しいのです。種別協というのは、施設長の集まる組織であり、施設長の権限では、日常業務を越える災害派遣の判断はできないのです。やはり、理事長や経営者の判断が必要になってくる。そのようなこともあって、オール岡山で団結していこうということになっています。

経営協の役割としては、オール岡山の仕組みを理解していただいて、人的派遣をしやすい環境づくりを行うというのが大きいです。

*全国老施協におけるD-WAT・・・被災した高齢者施設に、会員の高齢者施設の職員による福祉専門職のチームを派遣し、福祉ニーズの把握や支援をはじめ、介護業務・相談援助業務等を実施する。



左から：木村氏、財前理事長

■全国経営協 入会キャンペーン実施中です！（今年度の年会費無料）

全国経営協では、社会福祉法人の経営力向上を目的に、法人経営に資する事業を行い、会員の法人経営を支援しています。また、「自主性・自律性をもった法人経営の実現」に向けて、厚生労働省をはじめとする関係機関へ意見表明を行い、法人経営の実態に即した社会福祉制度の実現への取り組みを展開しています。

「改正社会福祉法の施行」、「福祉ニーズの変容」、「社会福祉法人に向けられる指摘」が生じている時代において、「ガバナンス強化の徹底」「地域共生社会の実現」「広報戦略」「強固な財務規律の確立」という視点で法人経営をサポートしています。

現在、今年度の会費が無料となる入会キャンペーンを実施中です。都内の社会福祉法人で加入されていない法人におかれましては、この機会にぜひ加入をご検討いただきますようご案内いたします。



みんなの「生きる」を
社会福祉法人

全国経営協の会員になると・・・（全国経営協ホームページ <http://www.keieikyo.gr.jp/> より）

- 経営協の活動成果をさまざまな資料としてお届けします
- 毎月、会報『経営協』をお届けします
- 制度の動向に関する最新情報、関連資料をお届けします
- 各種研修会に参加できます
- 会員法人MYページがご利用になれます

法人・施設経営に関する各種支援ツールやモデル規程、事例集など、会員法人専用の情報を掲載している「会員法人MYページ」がご利用いただけます。

また、会員法人の情報発信を行うことができ、第2のホームページとして（ホームページのない法人にとっては、法人ホームページの代わりとして）ご利用いただけるほか、メールニュース「経営協情報」のバックナンバーなどがご覧になれます。

全国経営協への入会について

東京都社会福祉協議会 福祉部経営支援担当
電話 03-3268-7192 FAX 03-3268-0635

●編●集●後●記●

無くてはならない婦人保護施設ですが、その一方で熊谷部会長の言うように今後の婦人保護施設のあり方の難しさもわかりました。他の施設と違って地域共生というトレンドとのかかわり方に関しても難しさがよくわかりました。

おおぞら会の西原理事長の「目の前のニーズにしっかりと向き合い、それに応える姿勢を基本と・・・」とはまさにその通りのことですが、法人が大きくなるとなかなか目先のことが見えなくなりがちです。ノーマライゼーションに地域共生、基本が大切と言うことです。この日常の取り組み、かかわりが予期せぬ災害時にも力を発揮します。

先輩の財前さんが全国経営協災害支援特命チーム・リーダーで、今回その地元が被災したので取材に行きました。わたしは、いつ来るかわからない災害に日常をどれだけ犠牲にして備えるかという考え方でやってきましたが、今回話を伺って、福祉施設としてその事業展開の中でどれだけ地元に関わり込めるかということが災害時に非常に役立つということに気付かされました。これはおおぞら会西原理事長の取組みとまさに重なるものです。大切なのは日頃どれだけ地域と共生できるかということです。

ひとつ気になるのは東京が被災した場合の備えは？と言うものです。前回の役員会ではその準備は全国的に遅れているものではないとのことですが、それで良いのでしょうか？（徳心会 関根）

法人協 第34号

発行 社会福祉法人 東京都社会福祉協議会 社会福祉法人経営者協議会
〒162-8953 東京都新宿区神楽河岸1-1 TEL 03-3268-7192
発行人 社会福祉法人経営者協議会 会長 品川 卓正
編集人 社会福祉法人経営者協議会 広報委員長 関根 陸雄
発行日 平成30年12月13日