

法人協

第9号

2009年12月発行

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会
社会福祉法人協議会

東京の社会福祉と社会福祉法人のこれから — 東社協会長に就任して —

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会 会長 古川貞二郎

私は平成19年度より東社協の「家族力大賞」の運営委員を務めさせていただいたことやいろいろなご縁で、この3月に御選任をいただき、微力ですが会長をお引き受けしました。

かなり長い間、社会福祉の分野から離れていましたので、まず現場を知りたいということを申しまして、現在まで4度、施設を訪問いたしました。訪問いたしまして、あらためて社会福祉の分野はたいへん奥が深いと感じました。戦後間もない頃から長年ずっと家族を中心にご苦労されながら事業を育ててきたところなど、色々な経緯をお持ちです。また規模も一法人一施設のところから、多彩に経営されているところまで多種多様です。残念ながら全部の法人を回りきることはできませんが、私は幅広く実態を知り、もっと勉強していかなければと思いました。



6か月余りを経過して、たくさん申し上げることがあると思いますが、主なものとして、社会福祉分野も時代の変化で大きく変わろうとしているという感じがいたしました。これまで施設管理が中心だったのが、これからは法人が主体となって施設経営を担っていく方向にあると思います。

また、職員の皆さんが一生懸命働きながら、真剣にいろいろと議論や意見交換をしている様子がかがわれ、感心いたしました。これからはすぐれた職員を確保すること、養成することが大事であると同時に、こういう方々が今後とも意欲をもって働いていただき、職場をリードしていただくにはどうしたらよいだろうかと感じました。というのは例えば同じ施設、同じ利用者像であれば変化に乏しく、新しい意欲をもって毎日取り組むということより、マンネリ化したり意欲が薄れるかもわかりません。そういう意味では、例えば法人どうして人事交流をしたり、財政的に厳しい面があるかも知れませんが積立てなどをして、他の法人や他の領域の仕事をもつ方々と一緒になって寝泊まりしながら海外の施設を見て、お互い意見交換ができるシステムができれば、意欲が出てきたりお互いのレベルアップにつながるのではないかなどということも考えておりました。

もう一つは、各施設で同じ事業をされていても、施設によりましては現場で地域の実情などに合わせてたくさん知恵を出して創意工夫をしていらっしゃると思います。私は会長就任あいさつの冒頭で東社協の職員に、「お金には限度があるけれど、使い方によっては、例えば1,000万円が3,000万円にも4,000万円にもなるし、あるいは5,000万円が1,000万円にしかない場合もあります。人もそうです。大きな意欲をもって働けば10人が15人になることもあるし、場合によっては10人がたった2人か3人にしかないかもしれません。しかしながら、お金や人には限りがあります。いくら効率的にしても限界がありますが、知恵を出すことには限界はありません。知恵は無

尽蔵、今日は知恵の時代です。」と申し上げました。そういう意味で申しますと、現場では色々な創意工夫をしておられると思います。私は国の行政にずっと携わってきましたが、基本的には国は余り細かいことを決めずに現場に任せた方が良いと思います。国や公がやるべきことは、例えば東京のように特に土地の高いところは地価の差が経営で苦しむか苦しまないかの差を生んでいるとも言えるので、税制上の措置や土地を長期低利で提供するなどの仕組みをつくるなどをしっかりやったら、あとはお任せするという姿勢が必要なのではないでしょうか。そうすれば施設を経営している意欲をもった方々は、より一層工夫して良い経営をされると思います。

もう一つは後継者の育成です。戦後、社会福祉施設の運営が家族的な労働から始まって、苦勞されながら大きく育ってきています。施設とともに法人も育ってきていますが、時の経過の中で後継者の問題も出てきています。経営感覚にすぐれていると同時に、公益ということに深く思いを致すような人でなければなりません。そういう後継者をどうやって確保するかということで悩んでいる方々もいらっしゃいます。後継者をどのように育成するか、そのような論議をする場を東社協としても考えていくべきかと思っています。

東京における福祉の課題を申し上げますと、高齢者単独世帯が急増しています。これらの世帯の平均年収は150万円未満という状況です。また、経済情勢を反映して、生活保護の受給者や失業者が増加しているなど、非常に厳しい状況が続いていると認識しています。この前の渋谷の事件などで、要介護で特に低所得の高齢者がクローズアップされ、しかも病院から退院しても家にも帰れず行き場がなく、地域の中で受け皿が極めて弱い、不足しているということが判明しました。また、これも大都市の問題ですが、厳しい経済状況の中で働きに出る母親も増え、保育所の待機児童も急激に増加しています。私は施設・事業を運営する社会福祉法人と東社協とが一丸となって現状を把握し、知恵を出し合っていき、このような課題に対して大都市固有の方策を色々な方面に提案できないかと思っています。

例えば、既に東京中心で国に働きかけていることですが、高齢者施設において居住面積や職員配置基準を緩和したり、例えば集会所と食堂を一緒に使っても良いなど、いろんな工夫を凝らしながら、利用料の低廉化を図ると同時に、食事の提供や見守り機能を備えたケアハウスを整備するというのが、大都市特例ということで実現しようとしています。法人にとっても利用者にとっても納得できる範囲で、必要な建物を設計できるように基準を緩和したり、東京が先頭に立って大都市特例をつくっていくことを様々な分野で進めていければ素晴らしいのではないかと思います。この場合、そこで暮らす方々ができるだけ快適に過ごすことができ、また、その家族などがひんぱんに訪れたいような魅力的なものになるよう知恵を出すことが大切です。

私たちは、これからの社会福祉は時代の変化にもっと積極的に対応していく必要があると思います。その中で経営ということを考えていかなければなりません、同時に公益性も重視していかなければなりません。社会全体にとって、何が本当の公益かということを理解しながら支援していくということがとても大事だと思います。そのためには、法人が意志をもった主体として経営していくこと、時代のニーズに応じて柔軟に形を変えていくことも考えられるのではないのでしょうか。そのひとつには、連携するという方法もあるのではないかと思います。

東社協では「福祉人材確保ネットワーク事業」を始めており、福祉業界全体として、例えば新任職員の採用や中堅職員・後継者の養成、あるいは法人間の人事交流に取り組むことにより、人材育成と定着を図りたいと考えています。法人の規模や職員の処遇など色々違う面もあって、人事交流も簡単ではありませんが、例えばいくつかの法人とか、似たような考え方を持った法人間でモデル的に人事交流をやっていくことができるのではないかと思います。一つの法人内ではなかなか異動もできない現状を、ネットワーク事業で研修や交流を進めることで改善を図っていけたらと考えており、社会福祉法人の方々と相談しながら進めていきたいと思っています。

このようなことを進めていくことによって、色々苦勞し努力している職員にも「青空」が見えるような開放感というものが生まれるし、展望も持てる職場になっていくのではないのでしょうか。社会福祉法人と東社協とが、一丸となって協力して取り組んでいくことが重要ではないかと思っています。ぜひともご協力をお願いいたします。

インタビュアー：社会福祉法人徳心会 常務理事 関根 陸雄(社会福祉法人協議会広報委員会委員長)

「虐待防止法の沿革、現状、課題」

～平成21年度第1回 法人協総会講演より～

弁護士 高村 浩 氏



虐待という言葉が日本の法律で初めて採用されたのは、明治31年（1898年）に施行された民法でのことです。当時すでに「虐待という言葉は法律用語としては適当ではないのではないか」「不明瞭ではないか」と言われていましたが、最終的に当時の民法典に虐待という言葉が採用されました。その後、昭和8年（1933年）に旧児童虐待防止法ができています。このとき法律上初めて「児童虐待」という言葉が使われました。戦後は昭和22年に成立した児童福祉法が児童虐待防止法に代わって児童虐待を規定しています。

昭和38年に老人福祉法が成立しますが、この法の中では虐待という言葉は使われていません。高齢者虐待という問題が特に取り上げられるようになってきたのは、日本では1990年前後です。東京都は平成元年（1989年）、「東京都における痴呆性高齢者対策の総合的推進について」という報告書を出していますけれども、その施策の1つの目標として高齢者虐待を取り上げていました。国の方では平成6年の新ゴールドプランになって、特に認知症のある高齢者の権利擁護ということが政策目標として掲げられるようになりました。「権利擁護」の意味には、高齢者虐待の防止が含まれていると思います。

平成12年、新しい児童虐待防止法が成立し施行されました。翌13年にはDV防止法が成立し施行されています。DVというのは、配偶者間暴力です。特に、夫が妻に対して暴力を振るう、あるいは婚姻届出をしていない男女の間で男性が女性に対して暴力を振るうことを、「ドメスティック・バイオレンス（DV）」と言っています。DVは虐待の範疇に含めて考えてよいと思います。

平成17年に高齢者虐待防止法が成立、平成18年から施行されました。これは介護保険制度が始まりケアマネージャーやホームヘルパーなどが家庭に入る機会が非常にふえたことによって、各家庭で抱えている問題が把握され市町村に報告されるという形で、虐待の問題が顕在化してきたことが背景にあります。施設の中で身体拘束が原則禁止されたので、身体拘束に対する意識が高まったことも高齢者虐待防止法を制定する背景になったと思います。

障害者虐待防止法案は現在議員立法によって与野党から国会に提出されているところです。与野党の法案いずれも共通した内容が多いと思われますが、以下は入手できた法案（民主党案）を参考に紹介しています。（注：6月11日現在）

高齢者虐待防止法

「養介護施設従事者等による高齢者虐待」という類型は、介護施設あるいは介護サービス事業における虐待を示しています。「高齢者」の定義は法律によって違っているのですが、この法律

では65歳以上の者と定義しています。虐待の種別として、①身体的虐待、②ネグレクト、③心理的虐待、④性的虐待、⑤経済的虐待を挙げています。②は、施設の場合「高齢者を衰弱させるような著しい減食又は長時間の放置、その他の高齢者を養護すべき職務上の義務を著しく怠ること」です。③は「高齢者に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応その他の高齢者に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと」で、「著しい心理的外傷」とは、別名「トラウマ」と呼ばれているものです。認知症の人は意思表示できない場合もありますから、その場合は一般の人から見てトラウマを受けるだろうという言動があれば、心理的虐待に当たると捉えて対処する必要があると思われます。

児童虐待防止法

昨年12月に児童福祉法が改正されて、「被措置児童等虐待」という制度が導入されました。つまり、施設内における児童虐待を児童福祉法で規定していることになります。

児童虐待で言う「児童」とは、18歳未満をいいます。施設内虐待の場合は、その上施設に入所している、あるいはサービスを利用している人になります。

虐待の種別は、①身体的虐待、②性的虐待、③ネグレクト、④心理的虐待の4つが挙がっています。①は「児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること」となっていますが、「外傷」とは、単に外から見える傷ということではなく「健康を害する」という意味が含まれます。

障害者虐待防止法案

類型に「使用者による障害者虐待」があるのは、他の虐待法とは違う点です。障害者が雇用の場面で虐待あるいは経済的な搾取を受けている場合をいいます。種別は①身体的虐待、②性的虐待、③心理的虐待、④ネグレクト、⑤経済的虐待で、高齢者と同じく⑤が加わっています。①では、外傷、暴行に加えて「正当な理由のない身体拘束も虐待に当たる」という規定がされています。これは施設の中での虐待にとって重要な問題です。

また、③に「不当に差別的な言動」も含まれているところが特徴です。⑤では、授産施設などで「労働の対価を支払わないこと、施設の目的から逸脱した労働に従事させること」も規定しています。

通報又は通告義務が生じる場合

高齢者虐待防止法では、自分が働いている施設・事業所で虐待があった場合は必ず通報することと規定しています。生命に危険が及ぶかどうかにかかわらず、必ず市町村へ通報しなければなりません。「みずからが働く施設・事業所」とは、同一法人であればよいということです。1つの法人が2つの施設を経営している場合、Aという施設で虐待が発生したら、それを発見したBの施設の職員にも通報義務があることになります。

注意していただきたいのは、苦情処理とは別ということです。例えば家族から苦情があっても、虐待と思われる状況について苦情対応を適切に行ったということがあっても、必ず市町村に通報するということになっています。これは介護保険の保険者である市町村に監督の機会を与えるという趣旨です。

障害者虐待防止法については、当面いつ成立するかということが注目されますが、いずれは障害者と高齢者の、いわば「成年者虐待」についてももう少し統一的な法律で整合性を持った制度にするかどうかということが、将来的な課題であると思われます。

社会福祉法人のルーツを探る⑧

社会福祉法人 信愛報恩会 理事長 木内 清 氏
常務理事 桑名 齊 氏

聞き手 社会福祉法人あいのわ福祉会 理事 横内 康行
(社会福祉法人協議会広報委員会委員)



写真左から木内さん、桑名さん

今回は、社会福祉法人信愛報恩会理事長の木内清さんと、常務理事の桑名齊さんにお話をうかがいました。信愛報恩会は、無料低額診療事業を行う信愛病院と訪問看護ステーション、特別養護老人ホームを清瀬市・文京区・荒川区に開設し、デイケアセンター、デイサービスセンター、短期入所事業、介護支援センター、居宅介護支援事業、地域包括支援センターなどの施設・事業を運営し、ことして100周年を迎えました。

Q1

信愛報恩会はキリスト教精神に基づき、明治42年（1909年）に設立されたとのことですが、その経緯などについて教えてください。

木内 ▶ 松野菊太郎牧師には、所得が少ないために結核にかかってもなかなか医者にかかれないでいる方が大勢いる、この人たちを何とか救済できないのかという思いがありました。健康で働けるということは社会のおかげなんだという思いを含めて、有志の方に月に10銭ずつ「健康税」として納めていただくという発想をいたしまして、ほかにいろいろな形でいただいた寄付金を合わせて困窮結核患者の救済に当たる事業を明治42年（1909年）から「報恩会」を設立してスタートしました。大正13年（1924年）に千葉県の銚子に休養所を建設して、困窮結核患者の収容救護を始めたのが施設の取り組みの初めです。

非常に熱心に取り組みましたが、無論松野菊太郎さん一人だけではなく、ルーツで言うと、昭和10年（1935年）、前の年に開設された「聖慈園ホーム」が世田谷区に移転して「信愛会信愛ホーム」と改称し、昭和12年には現在の清瀬の地に移転、当時はまだ社会福祉事業法ではなく社会事業法によって結核患者の救療事業として拡充を図っていました。そして昭和15年には信愛会と報恩会が2つ合併して信愛報恩会になったのです。

そのころ病院の開設を申請し、昭和16年に東京市の委託施設として信愛病院の開業が正式許可をされます。

Q2

戦争など厳しい時代をはさみますが、当時の結核療養の様子はどのようなものだったのでしょうか。

桑名 ▶ 当時は結核医療とは言ってはいますけれども、医療も薬もほとんどない時代です。そこで何を提供したかという、栄養とそれから寝るところ、住むところですね。栄養がない時代ですが、この辺りは農地ですので、地主さんたちが米やイモや野菜や冬は寒いだろうということで薪などを持ち寄ってくださりここを支えてくれたそうです。医療よりはまず生活を何とかということで健康税という発想が出てきたのだと思います。

病院には医者がかかわるわけですが、始まりはあくまでも社会福祉からなのです。当時は全国的にあちこちで福祉の芽が出てきた時代です。ですから最初から医者が事業を立ち上げたのではなくて、医者でない人が困っている人を救おうということで立ち上げたというのが大きな特徴だと思います。

ここに来られた方というのは、例えば山谷など「太陽のない街」で「行き倒れ」と言われた、そういう方たちをリヤカーに乗せてここまで運んできたということですね。相当の距離です



信愛会信愛ホーム（昭和10年）

から、当時の先達の苦労というのは今ではちょっと想像がつかないですが、そういう中で食事などを提供してきたのだと思います。ですから施設をつくるのだったら、弱った人や患者さんが対象なので、病院にしないと許可を出さないということを言われて病院として認可を受けたわけです。それからしばらく、都内のあちこちから結核の患者さんを集めてきては生活を見ていました。それにだんだん医療がついてきて、結核の医療が続けられてきました。

木内▶ この近くに国立療養所の東京病院もあり、清瀬には結核病院が非常に多くありました。終戦後しばらくは結核患者もとても多かったのです。また、そういう方は所得も少ないですから、ほとんどが生活保護を受ける形で入院していました。福祉事務所のケースワーカーは病院探しが大変でした。ただ、それは10年ほどのことで、新薬ができ、昭和30年代後半になると、かなり治癒するようになり、発症する人も少なくなって患者がどんどん減り出してきました。

Q3

結核患者のための療養所から、病院の機能や福祉施設の開設について新たな展開を検討されたそうですが、どのような形ですすんだのでしょうか。

桑名▶ 昭和45年頃ですが、結核がそういう状態になってきたので、このまま病院としてやっていくべきかどうかという分岐点になりました。そこで、実は私の父親ですが、秋田のある農村で健診事業をやっていた後に信愛病院に勤務したのですけれども、秋田県からの出稼ぎの人たちが東京にたくさんいて、その人たちの健康を何とかしなければということで、出稼ぎ者の健康診断を行いました。無料の健康診断でしたが、ちょうど成人病の検診やがんの検診が始まった時代だったので、そういうものを一緒に組み入れて検診事業から成人病医療へとつながってきました。出稼ぎ者の罹患率の高い脳卒中から、脳外科とリハビリテーションなどへ取り組んできました。

木内▶ 同じ時期に、高齢化が急速に進んだこと、あるいは、子どもが親と一緒に住まないようになってきたというような社会の状況の変化によって、高齢者の在宅の生活をどうしたらよいかというような問題が出てきました。そこで、信愛報恩会としては、医療は病院の方で充実を図るとして、福祉の方ではひとり暮らしや障害のあるお年寄りに向けて、昭和45年に50床の特別養護老人ホームをつくりました。だんだん増設をしていくと同時に、健康でも身寄りやその他の問題で住むところがないというような人たちのためにも施設が必要ということで、平成元年（1989年）に主に社会福祉・医療事業団からの借入資金をもって、特定有料老人ホーム信愛苑をつくりました。この特定有料老人ホームというのは短期の制度であったため、都内に1つしかありません。そういうことで、高齢者の方が安心して生活できるように福祉の守備範囲を広げてまいりました。

同じ頃、23区では土地がとても高いので民間が土地を買って施設をつくるということがなかなかできないため、行政が施設をつくって民間に委託するという方法をとるところが出てきました。文京区は昭和63年に大塚みどりの郷という特別養護老人ホームと在宅サービスセンターを開設し、信愛報恩会が受託運営を始めました。

また、荒川区では保育園を40年運営してきましたが、子どもの数が減ってきて、あらためて社会的ニーズは何だろう、法人として何ができるのかということを検討しまして、国・東京都・荒川区からも補助金をいただいて平成6年に信愛のぞみの郷という特養ホームを開設しました。

Q4

デイケアセンターなど、医療と福祉が連携し、在宅福祉サービスを先駆けて開始されていますが、どのような形で始まったのでしょうか。

木内 ▶ 信愛デイケアセンターは昭和54年に開設しました。当時はデイケア、デイサービスといった在宅福祉サービスはどのようなことをやるのかというのがはっきりしない時代でした。ですから、1市で施設をつくってもなかなか利用者さんが集まらないということで、当初は清瀬市と周辺4市の共同利用という形でデイサービスの事業を始めました。5市の間を車がぐるぐる回って送迎したのです。

高齢化が進むにつれて、各市とも独自にデイサービスの事業をしなければならない時代になってきたので、15年たった平成6年に5市の共同利用を廃止して、清瀬市単独の委託事業として信愛デイケアセンターを経営しています。

桑名 ▶ 当時、病院で脳卒中の治療を一生懸命やっても退院できない方が段々増えてきて、病院のベッドがふさがっていたため、在宅で看護できないかという発想が出たのです。それで、法人の役員たちがアメリカのハワイとロサンゼルスに老人医療と施設を見学に行き、そこでデイケアの概念などを知ったのです。こういうやり方があるんだというのを学んできて取り入れようとして、行政にかけ合い何とかデイケアが始まりました。在宅リハビリなどニーズに応じてつくってきたものが、いま取り組まれているような介護保険制度につながってきたように思います。

Q5

100周年を迎えられた信愛報恩会が今後取り組んでいきたいことについて教えてください。

桑名 ▶ 時代とともに貧困層というのが非常に変わってきていると思います。生活保護の対象となる方だけでなく、生活保護が受けられないけれども生活が苦しいという人たちが結構多くなっているのではないのでしょうか。信愛報恩会の理念はあくまでも経済的に困っている人たちを対象にしていくということにあると思います。

病院に行くとお金がかかる、施設にも入れない、デイサービスといってもやはり1割負担しなければならないとか、そういう非常に弱い立場にある方たちの声はなかなか出てきません。行政でも把握するのが大変です。行政と一緒に、地域の中どこにどういう人たちが住んでおられるのかというのを掘り起こしていくのが我々の役割だと思っています。



「信望愛」を理念に
(信愛デイケアセンター)

木内 ▶ 在宅と施設が連携することによって、グループホームをつくる、それから、訪問介護とか訪問看護が連携して難病など通常の支援だけで足りないという方々にどういうことができるのか協議をしています。また、モデル事業として東京都から委託を受けているのですが、病院を退院した人たちが在宅で安心して生活できるための専門相談員の配置をしています。当面は現在地の敷地を活用してどのようなグループホームが運営できるのか考えていきたいと思っています。

社会福祉法人協議会 委員会で調査・アンケートを実施しました

■ 調査研究委員会「小規模な社会福祉法人における経営の今後の方向性に関する調査研究」

施設を経営する全法人を対象に、各法人がどれ位の規模で経営されているか、法人の経営規模の分布状況を調べる調査（第1次調査）を行い、207法人からご回答をいただきました。このうち、経営している施設数、年間総収入額、総職員数のご回答の中で一定の条件をもって仮に「小規模な社会福祉法人」と捉え、これらの法人を対象に「小規模な社会福祉法人」の経営の現状と意向に関する調査（第2次調査）を郵送にて実施しましたところ、およそ6割に当たる68法人からご回答をいただきました。

おもな傾向としては、今後の事業規模の拡大については「拡大を考えている」「考えていない」がほぼ半数ずつ。小規模の法人であるからこそ実施しやすいと思われること（長所）は、「福祉サービスの質の向上」「職員の育成・教育」「地域の福祉ニーズへの柔軟な対応」などが多数。対して、小規模の法人では実施しにくいこと（短所）は、「職員の処遇向上」が半数近くの法人に選択され、本部組織・間接部門（総務・人事・経理など）の今後の充実については、7割近くが「充実させるべき」との回答でした。今後さらにヒアリング調査を行い、結果の詳細については、報告書を作成いたします。

■ 広報委員会「社会福祉法人協議会 広報事業アンケート」

今後の広報事業の企画・運営の参考とする目的で行われ、105法人からご回答をいただきました。本誌「法人協」の読者は、「施設長など事業の管理職員」が7割、「法人の代表者」が5割と続き、「施設の従事職員」は2割にとどまりました。「法人協」への掲載希望情報として、「社会福祉法人制度にかかる改正の動向」や「独自の事業展開」「経営上の工夫」をしている法人の紹介、「社会福祉法人の非営利性や社会性をアピールする企画」「小さくて若い、運営に苦勞されているなど共感できる法人も紹介を」などのご意見が寄せられました。

ご意見を参考にさせていただき、早速今号から「法人協」を法人単位から会員施設数分の配布にするなど、今後の広報における内容・発信方法改善の参考にさせていただきます。

● 編 ● 集 ● 後 ● 記 ●

「広報事業アンケート」に協力いただきありがとうございました。「法人協」が思っていた以上に読まれているという答えに少々驚きました。手を抜いているつもりはありませんが、会員の皆様の期待に応えられていないのではないかと不安が少しだけとれました。

来年は社会福祉法の見直しの年。公益法人改革の視点からも社会福祉法人制度について見直しがあるかもしれません。公益性が高いと自ら主張するのであれば、理事会の正当性が無ければなりません。身内の論理になっていないのでしょうか？

古川会長の話を直接1時間ほど聞く機会がありました。「開放感」という言葉は新鮮でした。お忙しい中、貴重な時間をありがとうございました。（関根）

法人協 第9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 社会福祉法人協議会 会長 山口 桂造
発行日 平成21年12月7日
編集 社会福祉法人協議会 広報委員会