

福祉協議会 活動のまとめ



2011年12月

福祉協議会総括＜福祉協議会の活動のまとめ＞

◆ 設立の経過と組織の変遷	P
1 福祉事業の開始と「生活クラブ運動グループ地域福祉推進会議(略称 F 推進)」発足	2
2 「生活クラブ運動グループ地域福祉推進会議」から福祉協議会設立へ	2
3 東京運営委員会もとの協議会である福祉協議会に	2
4 福祉協議会からインクルーシブ事業連合へ	3
◆ 活動の成果	
1 運動グループの活動共有とビジョンの策定	3
2 調査活動	3
○ 介護保険制度検証のための基礎調査	3
○ 介護予防・自立支援に関する高齢者実態調査	4
○ 住まい方に関する調査・研究	4
○ 先駆事例の視察(福祉ツアー)	5
○ その他	7
3 政策提案	7
○ 予算提案	7
○ 東京政策	8
○ 介護保険制度への提案	8
4 生活クラブ「地域福祉推進のための費用援助」の審査・推薦	10
5 人材育成	11
○ 東京都訪問介護員養成研修(3級・2級ホームヘルパー講習)	11
○ ガイドヘルパー講習	11
○ 子育て支援スタッフ養成講座・保育スタッフ講習会	11
○ 「共に生きる地域をつくろう」講座	11
6 地域での事業化の後押し	12
○ 地域福祉サポート・ザ・サポート	12
7 ネットワークの形成	12
○ マロッタ氏を招いてのシンポジウムの共催(2003年)	12
○ 地域福祉フォーラム 2007「つながる♥つながって地域をつくろう」	13
○ No! 寝たきりデーへの参加	13
○ NPO 法人 共同連との交流	13
○ ピアふえすたへの参加	14
8 情報の受発信	14
○ 『福祉協議会通信』、ホームページによる情報発信	14
○ 福祉ツアー報告書作成と『イタリア社会協同組合 B 型をたずねて』出版	14
○ 子育て応援 BOOK の発行	14
◆ 今後に向けて	15
◆ 資料編	

◆ 設立の経過と組織の変遷（資料編 p1～3「年表」参照）

1. 福祉事業の開始と「生活クラブ運動グループ地域福祉推進会議（略称 F 推進）」発足

生活クラブでは 1986 年に、組合員どうしのたすけあいを制度化しエコロ共済がスタートしました。そのエコロ共済の考え方を発展させ、地域の中でたすけあいの仕組みをつくろうと 92 年 9 月に「アビリティクラブたすけあい（略称 ACT）」を設立、93 年には、社会福祉法人悠遊を設立し、保谷センター2 階にデイサービスセンターを開設しました。

「すべての人間が生まれてから死ぬまで人間としての尊厳を保ち、人間らしく生きられる社会（ノーマライゼーション）」を市民の自治と協同によってつくっていくことを目的に、生活クラブ、ACT、悠遊、東京ワーカーズ・コレクティブ協同組合、東京生活者ネットワークが連携して地域福祉の活動を進めようと、92 年 12 月に「生活クラブ運動グループ地域福祉推進会議」が発足しました（この前身として「生活クラブ地域福祉連絡会議」が 92 年 4 月に発足）。

「生活クラブ運動グループ地域福祉推進会議」では、各団体の活動の共有と運動グループとしての政策提言、ACT と保谷デイサービス事業の立ち上げ準備を行いました。また、運動グループで進める地域福祉のあり方を考える「連続公開講座」や海外ツアーなどの企画実施、人材育成としてホームヘルパー3 級、2 級課程講習も企画開催しました。

2. 「生活クラブ運動グループ地域福祉推進会議」から福祉協議会設立へ

2000 年の介護保険制度開始を踏まえ、運動グループが展開する様々な活動の普遍化と、問題を先取りした活動展開のためには、東京全体でより有効な情報の受発信とコーディネート機能が必要との観点に立ち、「生活クラブ運動グループ地域福祉推進会議」（F 推進）を発展させた形で福祉協議会を立ち上げました。生活クラブ（東京及び 4 ブロック単協）、ACT、社会福祉法人悠遊、東京ワーカーズ・コレクティブ協同組合、東京・生活者ネットワークの 9 団体で設立し、人材育成や地域の事業化を支援する中間機能を持った組織として独自事業を展開する法人化を目指しましたが、事業の財政基盤等の問題で、法人化については実現に至りませんでした。

3. 東京運営委員会のもとの協議会である福祉協議会に

福祉協議会設立後、「生活クラブ運動グループによる 21 世紀型地域機能づくり構想」に基づき、新たな機能を生み出すために「生活クラブ運動グループ東京運営委員会」が結成されました。福祉分野だけではなく、農業、教育、環境分野などについても必要な機能を検討し「農作業受託ネットワーク 特定非営利活動法人 たがやす」や「NPO コミュニティスクール・まちデザイン」「東京コミュニティパワーバンク」「NPO コミュニティファンドまち・未来（現在 NPO まちぽっと）」「環境まちづくり NPO エコメッセ」という新たな機能を生み出しました。これらの機能と有機的に連携し、より一層の地域福祉の推進をはかるために福祉協議会の組織変更を行い、2005 年からは東京運営委員会の福祉部門の協議会となりました。会議の性格を「共通ビジョンの策定・それに照らした各団体活動の共有・ビジョン追求のための協議」とし、東京運営委員会の予算

の中に福祉協議会予算を位置づけ、活動を進めることに変更しました。専任事務局は置かず、構成団体より事務局を出し合い、運営を進めました。

4. 福祉協議会からインクルーシブ事業連合へ

生活クラブ運動グループの福祉の取り組みも、地域福祉推進会議発足から 20 年近くが経過、この間、高齢者福祉、子育て支援、障がい者福祉の政策において、地域の様々な機能が連携しながら包括的に支える福祉のあり方が提案されるようになってきました。また、当事者が抱えるニーズも複合的になり、ひとつの事業体や機能だけでは解決できない問題も増えてきました。運動グループのこれまでの成果を活かしつつ、連携して新たな機能を生み出す事がますます必要となってきたと言えます。各団体の事業の共有や推進のための協議を行うことを 1 歩進め、新たな機能の創出をスピードアップするための中間支援機能としてインクルーシブ事業連合が構想されました。福祉協議会としては、一定の役割を果たしたということで解消し、その機能をインクルーシブ事業連合に移行、さらなる地域福祉の推進に取り組む方針としました。

◆ 活動の成果

1 運動グループの活動共有とビジョンの策定

2005 年、独自の事業方針を持つ福祉協議会から東京運営委員会の福祉部門の協議会に組織を変更したことを機に、運動グループが共通に目指す地域福祉の課題、地域に生み出したい機能を「ビジョン」に描きました。これによって、各構成団体の活動・事業と福祉協議会の活動方針の関係を改めて整理、団体が、各々の活動・事業を具体化する中で、福祉協議会を通してビジョンに照らした「協働」をすすめていくことを確認しました。(ビジョン：資料編 p4)

2 調査活動

○ 介護保険制度検証のための基礎調査（1999～2003 年度）

◎ 5 年間の継続調査

「市民シンクタンク ひと・まち社」との共同調査として、介護保険制度検証のための基礎調査を実施しました。

調査は制度導入前から開始し、高齢者の加齢による経年変化に制度が対応できているか、社会的入院から在宅介護への移行を可能にする制度であるか等について検証することを目的とし、調査終了後に報告書を発行、報告集会を開催しました。第 1 回調査は、対象者 758 名、調査員 427 名でスタート、様々な事情により、最終回は集計対象が 264 票となりましたが、5 年間 10 回に及ぶ利用者に向けた定点的な調査は他では例がなく、調査に基づいた政策提案は大変重みのあるものとなりました。(各回概要：資料編 p5)

◎ 事例検討、地域福祉計画

2004 年度は専門家のアドバイスを得て、ひと・まち社とともに、「調査から描く市民の地域福祉策定委員会」を発足、改めて 5 年間の調査全体から制度の課題を検討するため、継続データとして得られる 103 人を中心とした分析を行い、経年変化による傾向・個別事例

の検証を試みました（「5年間の変化・103人の事例集」）。

また、5年間の調査から、地域で暮らし続けるためには市民事業やコミュニティが必要であることが明確になりました。介護保険制度を超えた地域の仕組みづくりとして、「地域福祉計画」作りを目指し、ワークショップや先進自治体について学習、市民参加でつくるこれからの地域福祉計画のあり方を共有、「介護保険制度検証のための基礎調査最終報告集会」を開催し報告しました（2005年3月）。

◎ 調査から仕組みづくり

調査を通じて明らかになった課題については、地域福祉サポート・ザ・サポート運営委員会による「サービスチェックリスト」の作成や、「地域福祉市民相談員養成講座」の開催など、地域の仕組みづくりの活動につなげました。（参照：活動成果 5.地域での事業化の後押し）

○ 介護予防・自立支援に関する高齢者実態調査（2006年～2008年）

介護保険制度は、2006年の改定で“予防重視型システム”への転換が打ち出され、新予防給付や地域支援事業が創設、認定区分でいうと新たに要支援1・2が新設されました。介護予防の考え方は必要ですが、具体的な予防重視型システムは、サービス切り捨てにつながらないのか危惧されます。そこで、介護保険制度を利用する100人の対象者に対し、3年間3回の継続調査を行い、併せて、自治体がどのようなサービスを提供し、在宅での高齢者の生活がどのように変化するのか、事業者の実状、地域包括支援センターに期待する機能と実態について調査、検証しました。（市民シンクタンク ひと・まち社との共同調査）
（各回概要：資料編 p5）

○ 住まい方に関する調査・研究

ACT、悠遊、生活クラブ3者による「住まい方研究会報告書（2007年11月）」での課題を受ける形で、生活クラブ運動グループが連携した活動や制度提案について具体的に検討することを目的に、2008年7月、福祉協議会のもとに「住まい方に関する調査・研究チーム」が発足しました。目指したい共通テーマを「ひとり（若者・高齢者）でも安心できる住まい方」の実現とし、①自分に合った住まいが確保できる、②自分らしく最期まで生きる、③頼れるコミュニティがある、④環境に配慮した住まいになっているの4つを目標に掲げ、7回のチーム会議で議論、a)現行制度のしくみと問題の整理、b)協働してつくり出せる機能の検討、c)制度提案の3つの柱にそって、2009年1月に報告書をまとめました。

チームの調査・研究を通して、既に運動グループによる様々な実践が行われていることを再認識し、一方で、その情報が必ずしも各団体に共有されていないことも、改めて確認しました。まず福祉協議会として各団体が取り組んでいる「住まい方」をテーマとする活動・事業の情報を集約し、それを各団体の実践のなかで活かしていけるようにしていくこと、具体的には、情報発信や学習の機会の共催・連携の仕組みが求められます。また、報告書では、以下の2点を今後の検討課題としました。

- ・ 生活クラブ運動グループの連携で推進したい住まいに関する重点政策について、時期的な整理をしつつ、実行計画を立てる。
- ・ 住まいのプラットフォーム機能について研究、実行計画を立てる。

課題は、その実態づくりを検討する場として設置された「住まい方・居場所づくり推進

チーム（2010年6月～2011年3月）」の議論に引き継がれ、住まいのプラットフォームに必要なしくみの検討は、さらに、インクルーシブ事業連合の課題とすることになりました。（討議経過と住まいに関する重点政策については資料編 p6）

○ 先駆事例の視察（福祉ツアー）

福祉の先進的事例の研究を目的とした「福祉ツアー」を、地域福祉推進会議の時代から継続して企画実施してきました。分野ごとのまとめは以下のとおりです。（各回の概要は資料編 p7～9 一覧表参照）

◎ 高齢者福祉分野

90年代は北欧等、海外の福祉先進国を中心に視察を実施（95・96・97・99年）しました。

2000年には介護保険制度をテーマにドイツを視察、さらに、介護予防と福祉の基礎としての住まいをテーマに、2006年度はスウェーデン、フィンランドを視察しました。日本の介護制度は、導入5年後の見直しで「予防重視型システム」とともに、療養病床の見直しなど、施設介護から在宅介護への方針転換を打ち出しました。「高齢者の居住の安定確保に関する法律（2001年制定）」も何度か改訂を重ね、福祉の視点でも「高齢者の住まい」が重要な政策課題となっています。

2008年度は、コミュニティケアをテーマに、オーストラリアを訪問、施設から在宅へと大胆な政策転換を行い、中福祉中負担の国として知られるオーストラリアのコミュニティケアは、課題も含め、北欧とはまた違った意味で参考になりました。

◎ 子育て支援分野

少子化の急速な進行や、子どもを取り巻く痛ましい事件が社会問題となり、子育ての不安や負担を軽減する「子育て支援対策」は大きな課題です。福祉協議会では、「子育て支援のしくみづくり」を方針の一つに掲げ、2001年、2002年と2年連続してカナダの子育て家庭支援策を視察しました。ツアー参加者や学習会参加者の中に「子育てを孤立させない、地域社会での子育て」のための仕組みづくりへの共感が広がり、多様な子育て支援の仕組みづくりの実践として、地域活動・事業の展開につながりました。

また、西和賀町視察（2009年度）では、事前学習会（講師：「いのちの作法」プロデューサー）等をきっかけに、葦牙あしかび*の上映会が各地で連続して行われました。

*葦牙ーこどもが拓く未来ー（監督：小池征人）…親に虐待された子ども達の心の軌跡と、それを見守り、育み、心の回復に真剣に立ち会おうとする人々の記録。岩手県盛岡市にある児童養護施設「みちのくみどり学園」が舞台で、西和賀町も生活体験合宿で子ども達を受け入れている。

◎ 障がい者福祉分野

2003年4月に支援費制度*が導入、ノーマライゼーションの理念に基づく「措置から契約へ」という方向性には当初期待も寄せられましたが、具体的には、障がい種別の縦割りの仕組みや、就労支援策が不十分であることの問題点が指摘されました。こうした社会状況等を背景に、2003年の福祉ツアーでは、生活クラブの福祉の原点ともいえる北海道古平町「共働の家」等を訪問しました。

また、マウリツィオ・マロッタさんを招いてイタリアの実践を学んだことをきっかけに（6.ネットワークの形成参照）、共同連*との交流が始まり、2004年の福祉ツアーは「イタリア社会協同組合と障がい者の就労支援」、2005年度は国内の実践例として、共同連の共同事業所*他7ヶ所を視察しています。違いを認め合い、働くことを通して社会参加できる仕組みは、就労支援にとどまらず、「共に生き、共に働く」ための地域社会づくりということができ、私達の目指すべき方向性として、「地域福祉ビジョン」（活動成果1.運動グループの活動共有とビジョンの策定）につながりました。また、新たに障がい者ヘルパー養成研修（視覚障害者移動介護従事者養成研修、全身性障害者移動介護従事者養成研修）も実施しました。

◎ 防災とまちづくり

1995年に発生した阪神淡路大震災、その後のまちづくりを学ぶため、96年7月・11月、97年11月に尼崎や神戸を訪れました。10年後の07年にも再び視察を実施、日常的なコミュニティの重要性や復興時におけるNPOの役割等を学びました。また、防災未来館での語り部の被災体験談とアドバイスは、その後の、女性政策につながっています。

◎ 住まい

住まいのテーマでは、伊川谷プロジェクトやグループハウス尼崎などを視察、住む人が、単にサービスの受け手ではなく、自分の関われる範囲で社会に関わり、何らかの役割を担うなど、地域コミュニティにおける住まいの視点や、住み続けられるための福祉サービスについて学びました。また、オーストラリア視察では、原則、年金の85%程度の負担で住まいと食事、介護が保障される仕組みを学び、老後の暮らしと負担の考え方として参考になりました。

◎ コミュニティケア

これまでの福祉ツアーの視察は、各テーマで企画・実施していますが、視点としては、全て“コミュニティケア”に通じると言うこともできます。特に終盤は、市民参加のまちづくり型福祉を意識した企画となりました。

岩手県西和賀町（09年度）では、「すこやかに生まれ、すこやかに育ち、すこやかに老いる」という生命尊重の理念を、コミュニティと自治体が継承・実践しています。福岡県大牟田市（10年度）では、「徘徊＝ノー」ではなく、「安心して徘徊できる町づくり」に向け、市民と事業者・行政が一体となって取り組んでいます。さらに、社会福祉法人 グリーンコープ等の取り組みは、今後のインクルーシブ事業連合が果たすべき役割と機能について、課題も含め具体的な示唆を得た視察となりました。

※ 支援費制度…これまでの「措置制度」を改め、契約に基づきサービスを利用するという新たな制度として、2003年4月に導入されたが、障がい種別の縦割りサービスや精神障がい者が対象外になっていたこと、就労の場の確保支援策が不十分、支給決定のプロセスが不透明等の課題が指摘された。その後、これらの課題解決のため、障がい種別に関わらないサービス体系の一元化、基礎自治体が一元的にサービス提供、障がい程度区分の設置、就労支援の強化、財源確保（利用者の1割負担）などを柱とする「障がい者自立支援法」が制定された。この自立支援法もまた、応益負担を始め、特に当事者から大きな反対運動

が起こった。2009年9月の連立政権合意において、「障害者自立支援法」は廃止、「制度の谷間」がなく、利用者の応能負担を基本とする総合的な制度をつくることとされた。障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者制度の集中的な改革のため、障がい者制度改革推進本部や、障がい者が参画する「障がい者制度改革推進会議」が設置され、障害者基本法の一部改正が2011年7月に成立、「(仮称)障がい者差別禁止法」の制定に向けた議論が現在も続いている。障がい者自立支援法に代わる「(仮)障害者総合福祉法」は、2012年通常国会提出・2013年8月までの施行が目指されている。

※ 共同連（特定非営利活動法人 共同連）…1981年 差別とたたかう共同体全国連合として準備会結成、1984年正式に発足。障がい者と健常者が共働で働き、障がい者の労働権の確立を目指す「共働事業所」づくりを進めてきた。その後、様々な困難とたたかう人々（社会的排除を受ける人々）との連帯による、労働市場から排除されている人々の「社会的事業所」作りを提唱、現在は、社会的事業所の法制化に向けた取り組みを行っている。

○ その他

◎ 子育て調査（2004年度）

子育て支援に力を入れている自治体情報を把握するため、地域協議会を中心に、自治体の今後の政策、市民発の自発的な動きに関する聞き取り調査を実施しました。22自治体からの調査結果を、生活クラブ運動グループ・東京運営委員会主催の「地域力・市民力」まちづくりフォーラムの自治体調査としてまとめた資料としました。

3 政策提案

○ 予算提案

2001年度から、子どもと高齢者福祉分野の提案をまとめ、東京・生活者ネットワークを通して東京都への予算提案を行ってきました。

2003年度からは、福祉協議会単独での提案活動としました。各団体の地域福祉の実践現場からの課題を、東京都の次年度予算への提案としてまとめ、毎年12月度の福祉協議会で東京都に提出、その際、都議会生活者ネットワークを通じて関係部局の出席を依頼し、ヒアリングをしています。医療・保健・福祉の連携など、これまでの縦割り行政では解決できない課題については、東京都も認識しています。実践現場に対する理解が進んだとはとても言えませんが、地域の実情を伝え、意見交換を行う提案活動は意義がありました。

一方、4月に始まる福祉協議会の年間活動では、12月の提案にならざるを得ない現状がありますが、自治体の予算編成スケジュールを考えると、提案時期として12月では遅いというのが課題となっています。また、東京都は特に福祉分野において、区市町村が地域の実情に応じ、創意工夫を凝らして実施する福祉・保健・医療サービスの各分野における事業を支援する「包括補助制度」を導入しています。今後、インクルーシブ事業連合の活動の中では、東京都への提案と関連付け、基礎自治体への予算提案を、地域協議会との連携で行うなど、効果的な提案方法の検討も必要と考えます。（概要については資料編 p9～11 参照）

○ 東京政策

毎年行っている予算提案等をもとに、東京政策をまとめ、代理人運動を展開しました。

- ◎ 「地域福祉に関する東京政策 2005」をまとめ、それをもとに 2005 年 2 月、東京・生活者ネットワークと政策協定を結びました。(福祉協議会通信No.20 で広報)

- ① 市民参加により地域福祉を進める
- ② 高齢者福祉を充実させる
- ③ 障がい者福祉を充実させる
- ④ 地域での子育て・子育てを支援する

- ◎ 「地域福祉に関する東京政策 2009」をまとめ、4 月に東京・生活者ネットワークと政策協定を結びました。(福祉協議会通信No.35 で広報)

- ① 安心して産み、育てるためのしくみをつくる
- ② だれもが安心して住み続けられるまちをつくる
- ③ 地域で安心して暮らしていく

- ◎ 生活クラブ運動グループ・東京運営委員会が「市民マニフェスト運動」として「東京政策 2011」をまとめ、ピアふえすた 2010 で発表しました。運動グループとして東京・生活者ネットワークと政策協定を結びましたが、「東京政策 2011」の福祉関連分野について、福祉協議会としても政策協定を結びました。(福祉協議会通信No.42 で広報、代理人候補予定者を紹介、東京政策 2011 を実現するために、ともに力を尽くしていくことをアピール)

東京政策 2011 (福祉分野の柱) は以下のとおり

- ① 安心して産み、育てるためのしくみをつくる
- ② だれもが安心して住み続けられるまちをつくる
- ③ 地域力・市民力を活かした地域をつくる

○ 介護保険制度への提案

介護保険制度の法改正や、報酬改訂時等に、提案活動を行いました。

- ◎ 「介護保険制度に関する改善提案～利用者 758 人への 3 年間の継続調査に基づく～」(2002 年 4 月)

介護保険事業計画の見直し・介護報酬改定 (03 年 4 月～) に向け、「介護保険制度検証のための基礎調査」を基に利用者の視点から提案しています。厚労省老健局に提出 (4/24)、東京都にヒアリング・提出 (青山副知事・当時) (4/30)、基礎自治体へも提出しました。

- ◎ 「介護保険制度改正に向けた提案」(2003 年 5 月)

都内約 500 人の高齢者へのサービス利用実態調査の結果からは、地域福祉においては、介護保険制度の範囲と、それ以外の高齢者福祉サービスの両方の充実が求められていることが明らかになった一として、①在宅介護の充実に向けて、②入所施設での生活の充実に向けて、③保険者として取り組む改善点、④NPO への支援のあり方、⑤保険料徴収と利用料 1 割負担について、⑥福祉サービス第三者評価について改善を求めました。厚労省 (5/14)、東京都知事・市区長宛 (5/20) に提出しました。

◎ 「介護保険制度見直しに向けての意見」(2004年10月)

社会保障審議会介護保険部会から「制度見直しに向けた意見」が出されたことを受け、持続可能なシステムとして定着を図る考え方は支持しつつ、社会状況の課題が山積する中で、財源の問題だけで早急な制度改正を行うことに危惧を表明しました。①要介護認定のあり方、②介護予防の推進、③在宅ケアの推進、④在宅に代わる新たな「住まい」、⑤サービスの「量」から「質」への改革、⑥被保険者と給付の考え方—について、厚生労働省に提出しました(10/12)。

◎ 「介護保険制度見直しに向けた意見」(2008年6月)

生活クラブ連合会で、介護保険制度見直しに向けた提案を行うことになり、当初はそちらに反映させるために、福祉協議会として議論を行いました。福祉協議会としても、厚生労働省に意見を届けることとしました。

介護保険法については、2009年を目途に「介護予防(予防給付及び地域支援事業)」について検討されることになっており、また、2009年には介護報酬も改定、そのため、福祉協議会としては、5年ごとの大きな見直しに向けては、改めて議論することとし、介護予防と介護報酬に絞り意見をまとめることとし、その他として、地域密着型サービスの課題のみ加え、厚生労働省に提出し、ヒアリングを実施(6/24)しました。

2006年の介護保険制度改正以降、同居家族がいる場合に生活援助への制限が特に強くなったことが問題となっていた時期で、厚労省は、同居家族がいる場合の生活援助を一律機械的に制限しないよう事務連絡を行っています(07年12月、その後09年12月にも再度連絡)。当日のヒアリングでも、担当者からは、同居家族がいる場合の生活援助が一律機械的に制限されることはよくないとする考え方が確認できました。その一方で、▽生活援助については、現実問題として1.5時間以上の必要性はない(1時間の定額制は妥当)、▽介護労働の現状については、受給者も増えているが、それ以上に事業所が増えており、それが経営的に厳しい実態につながっている(介護報酬の問題だけではない)、など、改めて厚労省と認識の相違を実感、今後、より具体的な実証と提案を行う必要があることが分かりました。提案内容は2010年の提案に再度つなげました(「訪問介護の90分規制や院内介助、日中独居の生活援助などの規制を緩和し、『必要に応じて利用できる基準』については現場のケアマネジャーやサービス担当者会議の裁量に委ねる」)

◎ 「介護保険制度見直しに向けた提言」(2010年9・10月)

第5期介護保険事業計画(2012年度～)策定に向け、次期通常国会で改正案の提出が予定されていた時期、介護保険制度改定に関する院内集会「市民セクターによる緊急集会!介護保険をよくするために」を開催*し、介護予防実態調査からの提言を集会で発表しました(4月27日)。

その後も福祉協議会として協議を継続し、制度全体の見直しを視野に入れた「介護保険制度見直しに向けた提言」として、①介護保険制度全体について、②複雑な制度を分かりやすく、③介護サービス、④介護予防事業・予防給付の見直し、⑤地域で安心して高齢者がくらしがけるために—を提案、民主党(9/10)、厚生労働大臣(10/28)に各々提出・ヒアリングを実施しました。

さらに、ACTからの呼びかけに応じ、「介護保険制度から『生活援助』を縮小しない

要望書」署名活動に協力、12月にACT(WNJ)が厚労省へのヒアリングを行い、要望書を提出しました。(最終署名数:ACT 9,493筆、生活クラブ 13,494筆、WNJ 関連団体 21,423筆、一般(他団体・個人) 16,744筆、計 61,154筆)

*市民セクターによる緊急集会(4/27):神奈川奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会、NPO法人ACT、東京・生活クラブ運動グループ福祉協議会

◎ 毎年行っている東京都への予算提案の中で、介護保険に関しても制度の改善について言及しています。

(提案項目については資料編 p12~13 参照)

4 生活クラブ「地域福祉推進のための費用援助」の審査・推薦

1997年から始まった生活クラブ生協の「地域福祉推進のための費用援助」制度は、福祉協議会の設立を機に、運動グループの連携でより効果的に助成が行えるよう2001年度からは審査・推薦の場を共済委員会から福祉協議会にバトンタッチしました。

「子育て支援」「障がい者と共に働く場の創出」「地域の居場所づくり」など、福祉協議会が発信するテーマに呼応する取り組みによる応募も多く見られました。福祉協議会としても制度の広報や、応募の意向がある団体の情報収集やアドバイスを行うなかで、地域の福祉活動の立ち上げ支援を行ってきました。費用援助の制度は、新たなワーカーズの結成、人材作りに活用されました。

助成団体の活動については、福祉協議会の総会にあわせて報告集会を企画したり、福祉協議会通信でレポートすることで情報を共有しました。2005年度からは、運動グループ以外でも組合員が参加する団体なら応募できるようになったことを受け、新たなひとの登場や事業の創出につながる種まきとして費用援助が活用されていくように、さらに地域に活用を呼びかけました。

2010年度からは、生活クラブ第5次長期計画に基づき、福祉協議会メンバーに加えて、生活クラブブロック各単協から選出したメンバーを加えた「費用援助審査会」に変更し、審査推薦を行いました。応募団体の状況についてブロックからの情報も捕捉しながら、より地域に根付いた助成となるように審査・推薦を進めました。

2001年度から2011年度11月助成までに、192団体に34,230,112円の費用援助推薦を行いました。(資料編 p14~18 助成団体一覧参照)

5 人材育成

○ 東京都訪問介護員養成研修(3級・2級ホームヘルパー講習)

1995年、速いスピードですすむ少子高齢化社会に向けた地域福祉の担い手づくりのために、500人の人材育成を目標に生活クラブ共済委員会の提案による実行委員会形式で東京都訪問介護員養成研修3級過程(3級ヘルパー講習)を開始しました。97年度より2級課程(2級ヘルパー講習)もスタートさせました。98年度までの4年間で目標を超える596名の3級ヘルパーを養成することができたことをもって、3級ヘルパー講習については終了し、福祉協議会となってからも2級ヘルパー講習は継続し、2007年度までに414名が修了しました。運動グループの人材を講師として活かし、利用者の立場に立った

自立支援の考え方に沿って組み立てた講習は、ACTや地域での福祉の担い手づくりにつながりました。介護保険事業従事者の資格要件が介護福祉士へと移行する事が検討されるなどの状況のなか、受講生も減少し、一定の役割は終えたとの判断から2007年度をもって2級ヘルパー講習を終了しました。

(修了人数については資料編 p19 参照)

○ ガイドヘルパー講習

介護保険制度、支援費制度の導入を受け、2004年度から新たに障害者支援のためのヘルパー講習に取り組み、地域で実際に介護にあっている運動グループから大勢の受講がありました。2006年度の制度変更に伴い、講習は終了しました。また、「精神障害者ホームヘルパー講習」の要望が出されましたが、具体化できませんでした。

(修了人数については資料編 p19 参照)

○ 子育て支援スタッフ養成講座・保育スタッフ講習会

2001年に「子育て支援プロジェクト」を設置し、「子育て支援スタッフ養成講座」や女性労働協会のカリキュラムに沿った「保育スタッフ養成講座」を実施し、333名が受講しました。子育て支援への関心の高さもあり、保育スタッフ講習会の初年度は30名定員のところ70名が応募し、受講者の選定に抽選を行う状況でした。子育て支援事業に対しては関心の高さはあるものの、採算性の面で事業化が難しい点や、広範囲から受講者が集まっている状況から、すぐに事業化につながるところまでには至りませんでした。しかし、受講後に地域で中心となって活動しているメンバーも多く、この講座が先駆けとして役割を果たしたと言えます。(受講者数については資料編 p19 参照)

○ 「共に生きる地域をつくろう」講座

2008年度の2級ヘルパー講習が定員に満たず中止となり、今後は対象を明確にした、資格取得だけでは無い人材育成が必要との総括となりました。それを受け、各団体のメンバーを対象に、コミュニティ福祉の担い手を育成する講座として連続講座「共に生きる地域(まち)をつくろう」を企画し、生活クラブの学校メニューとして開催しました。実行チームを形成し、「居場所づくりーまちの縁側ー」「認知症の人を支える」「子どもが地域で育つ」など、今後の地域福祉において重要な課題となると思われる新たな切り口で全4回の講座を組み立て、最終回は運動グループの実践を一堂に紹介し、今後の活動にむけたワークショップを行いました。講座の内容については好評でしたが、秋以降の各団体の行事が重なる時期に企画した事もあり、生活クラブの組合員を中心に、運動グループの実践を知らない新たな層を対象にした趣旨からは参加状況に課題が残りました。研修に位置づけて、リーダー層には知ってもらうなどの組み立てが必要との総括となりました。(概要は資料 p20)

6 地域での事業化の後押し

○ 地域福祉サポート・ザ・サポート

「介護保険検証のための基礎調査」が対面での聞き取り調査であったため、調査員に対しいろいろな相談が寄せられるようになり、身近な市民による相談機能が求めていることが分かってきました。2001年、調査員に対して「地域福祉の市民相談員 養成講座」を6回にわたり実施し、地域に市民相談の機能を作っていく事と、それを後押しする東京全体の間支援機能として「地域福祉サポート・ザ・サポート」を設立することを方針化しました。「地域福祉サポート・ザ・サポート」については介護保険での事業者選択の基準となるような第三者評価を行う事も課題とし、将来的にはNPO法人として独立することを目指しました。

しかし、国が進める第三者評価は事業者評価が中心であり、私たちの考える利用者の視点からの評価が不十分であり、自治体独自の評価項目の検討をはじめるところもある状況を鑑み、東京都レベルより、地域レベルでの第三者評価が有効であると考え、2003年度に当初方針を変更しました。「地域福祉サポート・ザ・サポート」が法人格をめざす事は当面見合わせ、地域レベルで相談事業とあわせて利用者のための第三者評価の事業化をすすめる事としました。市民相談としては、モデル地域として進めてきた世田谷、練馬で新たな事業が生まれました。利用者の視点でサービスをチェックし、事業者を選ぶ参考となる情報を蓄積していくための道具として「サービスチェックリスト」を作成し、活用を呼びかけました。この活動を共同で進めてきたNPO法人市民シンクタンクひと・まち社に利用者からのフィードバックを蓄積し、事業者選択の際に参考にできる情報を集約する組み立てを行いました。活用し切れませんでした。

7 ネットワークの形成

○ マロッタ氏を招いてのシンポジウムの共催（2003年）

イタリアの“CO. IN”（統合協同組合連合）マウリツィオ・マロッタ会長の来日にあたって、他団体と共に実行委員会形式でシンポジウムを開催し、事務局を当協議会が担当しました。2003年9月2日「地域で障がい者と共に働く～イタリアの実践から学ぶ市民集会」というテーマで、マロッタ氏にイタリアの社会協同組合と障がい者の就労支援について基調講演をいただき、引き続いてパネルディスカッションを行いました。

地域の障がい者の働く場からの発言や、地域生活支援センターの活動、東京都の施策について認識を深めることができました。急遽の企画でしたが、170名を超える参加者がありました。その後、マロッタ氏を招聘した、特定非営利法人・共同連主催のイタリアの障がい者の就労と福祉政策を学ぶ研修に事務局を派遣しました。様々な市民発の事業を社会協同組合として地域に設立し、社会的に不利な立場の人々が労働を通して社会参加できるしくみを作り出している様子を視察し、今後の協同組合型地域社会作りに向けてのヒントを得ることができました。福祉協議会としても共同連との連携、イタリアB型社会協同組合を学ぶ福祉ツアーなどの実施につながりました。

○ 地域福祉フォーラム2007「つながる♥つながって地域をつくろう」

地域福祉ビジョンをおおぜいの運動グループの仲間と共有し、地域での具体化にむけていっしょに考えあう初めての企画として2007年12月10日に福祉協議会主催のフォー

ラムを開催しました。東京運営委員会からのメンバーも加えて実行委員会を形成し、基調講演、分科会の構成で企画実施しました。147名の参加があり、様々な団体のメンバーが顔を合わせ、運動グループ総体として豊かな地域づくりを進めていくことを意識できる機会となりました。分科会のテーマ「コミュニティ・たすけあう」「在宅医療のこれからを考える」「障がい者と共に働く」は今後の活動にも重要なテーマとなるものでした。フォーラム開始前に地域の運動グループを見学するオプション企画も設け、パスレル保谷見学に28名、社会福祉法人悠遊見学に7名が参加しました。フォーラムの様子を報告書にまとめ、当日参加できなかった人とも共有できるようにしました。(概要は資料 p15)

○ No! 寝たきりデーへの参加

NPO 法人市民福祉サポートセンターが企画・実施する「NO! 寝たきりデー」に協賛し、参加しました。「介護保険制度検証における基礎調査」や「介護予防の実態調査」の報告や調査から見えてきたことを提言するなど、高齢者福祉に取り組む他団体との広い連携につながりました。

○ NPO 法人 共同連との交流

イタリア統合協同組合連合のマウリツィオ・マロッタ会長の来日時にシンポジウムを共催したことをきっかけに、NPO 法人共同連との交流が始まりました。2005年度には、共に働く場の実現にむけ、共同連を含め国内7ヶ所を視察する福祉ツアーを企画・実施しました。その報告会として、2006年3月11日に共同連のメンバーを招いてのシンポジウム「障がいのある人もない人も共に働きあう！」を開催しました。共同連から白杉滋郎氏（ねっこ共同作業所）、森本秀治氏（手づくりパンの店ポッポ）、斉藤懸三氏（わっぱの会・共同連事務局長）を招き、実践報告をいただくと共に東京でも早く実践をとのエールをいただきました。

インクルーシブ地域社会の実現にむけて、共同連の大会やシンポジウムに参加するなどの連携を続けています。

○ ピアふえすたへの参加

東京運営委員会主催による「ピアふえすた」が2008年より企画開催されています。福祉協議会としても参加し、介護保険調査や福祉ツアーの報告などを展示し、活動アピールを行いました。

8 情報の受発信

○ 『福祉協議会通信』、ホームページによる情報発信

『福祉協議会通信』を発行し、福祉協議会の活動、構成団体の活動報告を行いました。年4回の発行でしたが、福祉ツアーへの参加など、地域福祉に関心を寄せる組合員からの反響もありました。活動の記録としても役割を果たしました。

ホームページによる情報発信を行い、広く外部からの問い合わせや情報提供などの

きっかけになりました。福祉協議会の組織形態を変更し、専任の事務局が配置されなくなって以降は情報更新に課題を残しました。

○ **福祉ツアー報告書作成と『イタリア社会協同組合 B 型をたずねて』出版**

福祉ツアー実施後は、参加メンバーの執筆による報告書を作成し、おおぜいと情報共有できるようにしてきました。ホームページ等を見て、報告書を見たいとの問い合わせも寄せられました。2004 年度に実施したイタリアへの福祉ツアー視察報告書は『イタリア社会協同組合 B 型をたずねて』（同時代社）として出版し、この分野では先駆的な情報発信となりました。

○ **子育て応援 BOOK の発行**

「子育て支援プロジェクト」の活動として、運動グループ全体での子育て支援活動の広がりを再確認するために 2003 年度には「子育て応援 BOOK」を作成し、地域での活用を呼びかけました。

◆ 今後にむけて

福祉協議会が、約 10 年にわたる活動を通して、介護保険制度の調査、カナダに学ぶ子育て支援、障がいのある人と共に働く場の実現など、先駆的なテーマに取り組みながら連携を広げ、地域への活動提案を行ってきたことは成果であるといえます。また、福祉協議会に参加する各団体の活動を共有し、それぞれの事業展開への後押しも行ってきました。しかし、各団体を通じて入ってくる情報を他の運動グループにつないだり、連携によって新規事業に具体化するまでの動きをつくることはできませんでした。自分たちの団体で具体化できない場合は、その時点で情報が途切れてしまうという面もありました。

運動グループが共通の目標としたインクルーシブ社会の実態をつくる力を強め、速めていくための中間支援機能を、協議会の枠を超えてつくっていく事が課題です。また、「NPO 法人たがやす」や「コミュニティスクールまちデザイン」「東京コミュニティパワーバンク」など福祉協議会立ち上げ時以降に生まれた新たな運動グループとの連携を進めていくことも課題となっています。

福祉協議会に参加している以外の運動グループとも連携を広げ、地域の活動、事業を推進すると共に、各団体の事業の枠組みを超えて連携による新たな事業を生み出す後押しをする機能をつくっていくことが今後の課題といえます。

団体からのメッセージ

☺ 生活クラブ東京

あらためて福祉協議会の活動を振り返ると、いろいろやってきたことがわかります。福祉協議会の前身の地域福祉推進会議にまで遡れば、約 20 年間にわたり福祉の活動を運動グループと共有しながら、地域に根差した活動展開、人材育成に取り組んできました。私たちが考える地域福祉は誰もが自分らしく地域で暮らしていけるために必要なしくみづくりを人任せにせず、自らが問題意識を持って声に出し、周りの人たちと一緒に作り出すことです。20 年で培ってきたノウハウや力は私たちの財産であり、これからもっと地域に活用されたい資源です。ますます少子高齢化がすすみ、日本全体の福祉のあり方が問われています。私たちはこれまで以上に実践と政策提案の力と速度を高める必要があります、その認識の中で準備をすすめてきたインクルーシブ事業連合の設立はその課題を解決するための道具だと言えます。2012 年は国連が定めた協同組合年です。私たちは非営利協同のセクターにあって、改めて生活クラブ運動グループのネットワークを最大限発揮し、今社会的に求められていること、やるべきことを明確に示し、その実態づくりをすすめていきましょう。(土谷雅美)

☺ 東京ワーカーズ・コレクティブ協同組合

福祉協議会のこれまでの活動を振り返る機会を得て、地域の中に様々な形で福祉の活動基盤となってきたことを再認識しました。地域が元気になる機能として、必要な事業を立ち上げ、ワーカーズを増やすことを目的としてきました。これまでの私たちの反省

として、広域に必要な意味での福祉的な視点が足りなかったことを実感しました。これからは、市民による福祉事業サービスが事業内容も利用対象も広がっていくと考え、積極的な関わりが必要になると考えます。本年はインクルーシブ事業連合設立の議論に加わることでワーカーズ・コレクティブの価値と今後に向けた課題を再確認することが出来ました。それらを踏まえて、東京ワーカーズの方針に掲げている新しい中間支援組織の形を作っていくための検討を進めていきます。(保坂弘子)

◎ 社会福祉法人悠遊

生活クラブ運動グループ福祉推進会議（F 推進会議）と、それに続く福祉協議会の時にも、多摩きたブロックの担当として出席していましたが、2009 年から悠遊としてのメンバーとなり、会議に参加しています。福祉の視点から暮らし方やまちづくりを考え、運動グループの一員として力を合わせて政策提案や実態づくりをすすめるべく、試行錯誤しながら継続して毎月会議を重ね、さまざまな活動を進めてきた実感を持っています。しかし、少子高齢化・無縁社会・親子関係の希薄などなどさまざまな問題が噴出している現実には、時として無力感さえ覚えます。

しかし、18 年前に生活クラブ東京の組合員 5 万人は、どこの生協よりも早く「社会福祉法人悠遊」を寄付で設立しました。社会的信用や税制優遇を受けられる、東京全体で活用できる法人格です。今回、福祉協議会を発展させて「生活クラブ運動グループ・インクルーシブ事業連合」を設立することが、悠遊の法人格を活用して、都内のあちこちで、自分の親や自分たちが使いたいと思うサービスを立ち上げて行く力につながると思っています。まだ、インクルーシブ事業連合は設立前では有りますが、第 1 号として、生活クラブ砧センターの土地を活用して、『生活クラブケアセンター・世田谷（認知症対応型グループホームと小規模多機能型介護事業所と居宅介護事業・訪問サービス）』を立ち上げることになりました。施設をつくることだけが目的ではありませんが、みなさんのまちにも、「こんなものがあつたらいいな」と具体的な計画を立てたら、一緒に考える仲間（機能）となります。自分の住む地域をもう一度ウオッチングして、つぶやいてみましょう！！それが一歩となり、大きな力につながりますよ。きっと！！（鈴木礼子）

◎ 特定非営利活動法人アビリティクラブたすけあい

生活クラブの運動から生み出されたアビリティクラブたすけあいは、「私」が年を取っても今と変わらぬ暮らし方ができるだろうか、最後まで自分流に生きられるかな、という課題を解決したいと活動をしてきました。

地域で実践する団体を生み出し、その人らしく生きることを応援するたすけあいの仕組みを作りました。そして活動する人たちは、ワーカーズ・コレクティブというもう一つの働き方をする「たすけあいワーカーズ」です。

介護や子育てはずっと女性の役割でした。そして、家族として当然のことであり、仕事と捉えられることは、まずありませんでした。私たちは、子育てや介護を家族だけのことにせず、社会化すべきと考えました。そして、支援を必要とする人も、支援する側も対等な立場である、ということを実践しているのです。

福祉協議会で、運動グループとともにさまざまな視察やイベントを企画して海外や地

方の先駆的な事例を見聞し、活動の栄養にしてきました。

今回、福祉協議会を振り返り、多くのことを学ばせていただいたと感慨深いものがあります。ノーマライゼーションという言葉もあちこちで使われるようになりました。

生活クラブではたくさんの機能を外につくってきましたが、「点」としてだけではなく、今後は「インクルーシブ」の旗のもとに集い、大きな塊として社会にアピールしていきます。

ACT は、長年にわたり蓄積したことを、具体的な成果物としてひとつひとつ花開かせていかなければと思っています。中間支援の組織として、豊かな地域社会の実現のため、これからもまちへ出て行って活動していきたいと思います。(花山由美子)

㊦ 東京生活者ネットワーク

2005年、生活クラブ運動グループが共有する地域福祉ビジョンは「その人らしい住まい方の実現を通して、共に生きるまちをつくる」と確認しました。福祉協議会はその実現に向けて「学びあう、たすけあう、働く、コミュニティ、インクルージョン」をキーワードに調査活動、政策提案、視察、人材の育成など幅広い活動を行いました。運動グループがともに活動することで、視点が広がり、ビジョンに照らして自らの活動・事業を点検、発展させる不断の努力が積み重ねられてきたと改めて感じます。現場を知る市民からの提案は社会を変える力です。共に生きるまち=インクルーシブなまちを実現するために、地域協議会ごとにわがまちの地域福祉計画を描いていきましょう。(池座俊子)

㊦ 福祉協議会事務局

私は、2004年度より福祉協議会の事務局を担当しました。今回、事務局としてこれまでの福祉協議会の活動をまとめ、福祉協議会が先駆的な課題に取り組んできたという事を再確認し、改めてすごいことだと感じました。

子育て支援も、住まい方も、誰も排除しない地域社会のあり方も先駆的に福祉協議会が取り上げてきたテーマだと思います。2005年に企画した福祉協議会のフォーラム「つながる♥つながって地域をつくろう」の基調講演と分科会のテーマを見ると、どれも、現在、社会的関心が高まってきているテーマ(時代が追いついてきた)だと感じます。

なぜ、福祉協議会の人々はこんなに問題を先取りした取り組みができたのか……。

それは、私たちが暮らしのなかで5感を通して様々なことをキャッチしているから、また、困難な状況に陥っている人を、隣人として我がことのように心配しているからではないかと思います。この心根で直感した課題を解決するために事業(しくみ)をつくっていく事、そのための連携をしていくことが、インクルーシブ事業連合によってさらにパワーアップしていくことと期待します。

それぞれが日々の事業に取り組む忙しい毎日ですが、日々のなかで、「これってどうなの?」「何か足りない」「こうすればいいんじゃないか」「本当に目的にあっているのかしら」などの思いを摩滅させること無く持ち続けながら、それを確かめたり、広げたりするための話し合いを重ねていく事が何より大事ではないかと思います。福祉ツアーの道中で交わされた何気ない会話や予算提案したあとのつぶやきに大事なものがあったのでは

ないかと感じています。最近それが少し薄くなってきたのではないかとというのが危惧するところでは。

日々の業務のなかで色々感じる事、直感で掴んだ切れ端を仲間と共有し、たしかめることを無くさずに、丁寧に進めながら、新たなしくみづくりにつなげていければ運動グループらしいなと思います。連携のしくみが大きくなったとしても、そこに血を通わせるのはメンバーそれぞれが日々重ねている対話だと思います。そこを無くさないように進めていきたいと自分自身も含めて思います。(生活クラブたすけあい事業部 若松 恵子)

◎ 編集後記に代えて (福祉協議会事務局)

今回、活動総括をまとめるにあたり、膨大な資料と格闘しつつ諸先輩の足跡を辿りました。先駆的な活動の積み重ねに、まず敬意を表したいと思います。2006年5月から事務局の一員として福祉協議会に参加し、かなり長く関わってきたような気がしていましたが、福祉協議会として10年以上、F推進からでは20年近くの活動の歴史があり、自分が関わったのは、ほんの短い時期だったことが分かりました。

先日、生活クラブ共催連の「名古屋・南医療生協」の視察に参加しました。病院の施設整備や機能も素晴らしかったのですが、もっと驚いたのが、医療生協としての運営です。物件探しから増資活動、スタッフ探しまで組合員が主体的に行い、また、ボランティアとしても関わる、そして、背景には徹底した議論の積み重ねがあります。その原動力のみなもとが何なのか、未だに理解の範囲を超えているのですが、地域医療がこうした形で結実していく実態はよく分かりました。考えてみれば、「組合員自らが、出資、利用、運営を通じて、あらゆる活動の担い手になる」という生協の理念を“医療”の視点で実践している—その姿勢は、私たちにも共通するものです。2012年3月設立予定のインクルーシブ事業連合については、まだまだ組織運営や財政基盤としての課題が山積かもしれません。ただ、一人ひとりが「こうありたい」と描く地域社会に向けて、連携を模索しつつ、自分の出来るところで関わっていく…その積み重ねが、これまで少しずつでも社会を変えてきたことを、改めて思い出しました。福祉協議会はここで役割を終えますが、この記録をひとつのエネルギーにして、次に進んでいけたら、と思います。(東京市民調査会 石川 紀)