

地域福祉に根ざした地域生活支援

実践と運営支援の事例集

2008年3月

日本福祉大学地域ケア研究推進センター

． 研究の枠組みと本書の構成

本章では、障害者の地域生活支援と地域福祉の関係をどのように捉えるかの枠組みを示している。本書は、地域福祉の推進の新たな方法の調査研究が進むなかで提示されているいくつかの推進枠組みを活用している。「地域福祉に根ざした地域生活支援」のための前提として重要な考え方を示したもので、かならずこのメッセージを読んだ上で 章以降の事例集の部分に進んでほしい。

1 ． 地域生活支援を取り巻く政策の動向

1 ． 障害者自立支援法にみる地域生活支援の推進政策

「障害があっても地域の中で暮らし続けたい」という地域生活重視の志向は 1981 年の国際障害者年を契機に年々高まり、それに応えるかたちで障害者福祉に関する施策も大きく変化してきた。2000 年の社会福祉法の改正を受け、利用者自らがサービスを選択することを可能にした 2003 年の支援費制度を経て、2005 年には 3 障害に係る制度を一元化した障害者自立支援法が成立した。同法では、施設から地域生活への移行が重要な政策目標として示され、サービス体系全体が地域生活支援という観点から再編された。そのサービス内容は、日常生活上の困難さを支えるだけでなく、就労や日中活動といった幅広い社会参加を実現し、地域生活の質を高めるものになっている。

このように地域生活支援を取り巻く制度環境は飛躍的に進んだが、依然として公的サービスだけでは対応できない生活課題や対象が存在している。むしろ制度が整備されるにつれ、地域生活には制度だけでは対応できない課題が多くあることが明らかになってきている。また、制度としては自己選択が可能になったとしても、現実には、全国的な事業者不足がサービス提供量の不足に直結しており、利用者の側からすると「使いたくても使えない、選べない」地域がほとんどである。さらには、自立支援法が目指す一般就労や地域生活への移行は、地域社会に解決策を求めることになるが、地域の無理解や差別から生まれる問題は未だ残る。こうした状況を受け、地域生活支援の体制整備では、公的サービスの整備にとどまらず、「地域づくり」や「住民との関係づくり」を視野に入れる必要に迫られている。

自立支援法の運用上の特徴として、市町村の権限が強化されていることに注目したい。同法では、定型的・個別的なニーズについては国一律の「自立支援給付」とし、それ以外は市町村の裁量で実施する「地域生活支援事業」と整理しており、この両者がいわば両輪となって地域生活を支援する仕組みとなっている。市町村ごとに人口規模、地形、歴史、

社会資源の量や質、人々の意識などに大きな違いがあるという前提に立てば、国一律の施策化には自ずと限界がある。地域生活支援事業については、地域の特性と障がいのある人のニーズとの兼ね合いを探りながら、創意工夫により制度運用を行うことが必要となり、自治体の力量、さらには地域力、住民力といったものが試されることになる。

2．地域福祉推進の政策動向

これまで障害のある人の地域生活は、家族介護によって多くの部分が支えられてきた。一連の制度整備により「介護の社会化」の範囲は拡大していったが、制度上のサービスのみで地域生活を支えることは、費用膨張と担い手の不足という限界に達することが予想される。多くの市町村は、財源的制約のなかで、インフォーマルサービスの活用等による効率的な事業運営を視野にいれる必要に迫られている。それは専門職一辺倒で進む地域生活支援のあり方について問い直す契機でもある。

一方、地域社会に目をむけると、より住みやすい地域にするために自らが活動に参加し、その活動を通じて自己実現や自己啓発を果たしたいという住民の意欲が高まっている。こうした動きを受けて、国は新しい地域福祉のあり方に関する検討に着手した。2000年に成立した社会福祉法では「地域福祉の推進」が福祉サービスの基本理念の1つとして始めて明文として規定された（同法4条）。2008年3月に示された国の報告書「地域における『新たな支え合い』を求めて - 住民と行政の協働による新しい福祉 - 」では、現行の制度で対応しきれない多様な生活課題について、地域住民が担うという点での地域福祉を施策として位置づけることを提言している。報告書の中で、住民による地域福祉活動について、「活動自体は住民の自発的な行為」だとしながらも、「これらの活動が疲弊することなく、継続できるよう、活動の基盤を整備することは市町村の仕事」であることを明確に示しており、ここでも市町村の力量が問われている。

住民の自発性に依拠し、過度に負担を強いることは、絶対に避けなければならない。だからといって、住民の主体的な参加によって成立している地域福祉の特性を踏まえないままに、市町村が画一的に施策化することは、その活動の継続を危ぶむことにもなりかねない。自発的な実践の成り立ちを読み解き、その条件整備となる方策を探るプロセスが行政職員には求められている。

3．地域福祉の推進ツールとしての「地域生活支援事業」

「障害の有無に関わらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現」を目的に規定する自立支援法は、実施主体を一元化することで市町村の権限を強化している点も含め、この「地域福祉推進」の政策動向と極めて関連が深い。とりわけ市町村の裁量で実施可能な「地域生活支援事業」は、地域に密着した内容を含む。たとえば、地域の中での活動拠点を充実強化することで地域生活支援を促進する「地域活動支援センター機能強化事業」、本人活動支援などを行うことで生活の質的向上を図ると

もに社会復帰を促進する「生活支援事業」、スポーツ・芸術文化活動などにより社会参加を促進する「社会参加促進事業」などがある（下欄）。これらの事業が成功するためには地域住民による差別や偏見を克服するという地域福祉的な解決も同時に必要となっており、この意味では、地域生活支援事業は地域福祉を推進する1つのツールともなりうる。

地域生活支援事業には、既に取り組み実績のある事業が列記されており、必須の5事業を除けば、事業の実施は市町村の判断に委ねられる。これらの多くは、これまで自治体独自の財源から支弁してきた事業であり、そのため実施状況には地域差があった。地域生活支援事業として国の補助金がつくことは、市町村にとっても取り組みやすい条件にある。さらに、指定事業者の基準や報酬額の基準が設けられておらず、実施する事業や具体的な事業の内容なども市町村が独自に定めることができるなど、各地域の実情や利用者の状況に応じて柔軟な形態で効率的・効果的な取り組みが可能となるよう設計されている。しかしその実施状況を見ると、従前からの事業の継続が主流で、必ずしも事業の趣旨である市町村の効率的・効果的な実施のための創意工夫が生かされているとは言い難い状況にある。

財源についても地域の判断により事業内で自由に配分できるように「統合補助金」としているが、「個別給付」が国や都道府県の義務的経費に位置づいているのに対し、地域生活支援事業の統合補助金は裁量的経費であり、財源が必ずしも安定していない。市町村にとっても、国にとっても、地域生活支援事業が無制限に拡大することは財政的な負担が大きく、その意味からも、全てを事業化するのではなく、身近な地域における支えあいや、NPO等によるインフォーマルサービスの提供も期待されている状況にある。

市町村地域生活支援事業の内容：地域生活支援事業実施要綱より抜粋

- | | |
|--------------------|-----------------|
| ア．相談支援事業 | イ．コミュニケーション支援事業 |
| ウ．日常生活用具給付等事業 | エ．移動支援事業 |
| オ．地域活動支援センター機能強化事業 | |
| カ．その他の事業 | |

福祉ホーム事業、盲人ホーム事業、訪問入浴サービス事業、身体障害者自立支援事業、重度障害者在宅就労促進特別事業、更生訓練費・施設入所者就職支度金給付事業、知的障害者職親委託制度、生活支援事業、日中一時支援事業、生活サポート事業、社会参加促進事業

4 . 支援のあり方に関する検討

地域に存在する公私のさまざまな担い手の主体性を基盤に、誰もがその人らしく安心して暮らせる地域社会を築いていこうという取り組みは、既に各地で展開されている。そうした支援のあり方に関する検討の1つとして、全国社会福祉協議会（全社協）の研究報告書『「地域福祉型福祉サービス」のすすめ』（2005）に注目してみたい。そこでは、「地域福祉型福祉サービス」という名称を用いて、以下のように定義している。

「地域福祉型福祉サービス」とは、日常生活の場において、「生活のしづらさ」を抱えた住民の生活の継続性や豊かな社会関係など、地域生活の質を高めることを目的にした活動やサービスで、その開発や実施過程において住民・利用者・事業者・行政が協働することを通して、共生のまちづくりに結びつく「地域資源」の性格をもつものである。

報告書では、担い手が住民なのか専門職なのかを区別するのではなく、むしろ両者が協働することで実現する支援のあり方について言及している。そして、「利用者のその人らしい生き方・生活」という理念と、それを実現する「人間関係」「役割」づくりを重視した活用内容、「地域社会とつながる運営」を「地域福祉型福祉サービス」の要件としており、先に示した「地域生活支援事業」と一致する部分が多い。

こうした枠組みを用いると、障がい者の地域生活に必要な支援資源がこれまでと違うかたちで見えてくる。それは、グループホームやホームヘルプ、通所施設といった画一的な仕組みではなく、地域固有のヒト、モノ、カネ、情報等を幅広く包摂する資源（＝地域資源）であり、本研究ではその実体を明らかにするために、その理念や活動内容に共通項を見出すことを試みたい。

2. 研究目的と本書の構成

1. 「地域福祉に根ざした地域生活支援」とは

地域での暮らしには、専門職でないと応えられないニーズもあれば、地域住民でないと応えられないニーズもある。本研究では、専門職では対応できない部分を担う「地域の福祉力」に関心をおいている。そして、住民固有の役割を評価し、地域の福祉活動の担い手から役割を奪わない、むしろ活かす視点を持つことによって、地域福祉の推進のためのフォーマルな組織として持続的に機能を発揮することができるような運営支援のあり方にも関心をおいている。

先に用いたインフォーマルという用語は多用されているが、明確な定義はない。フォーマル＝制度と対峙させてインフォーマル＝非制度と理解すると、インフォーマルには「地域住民等による組織的な福祉活動」と「家族や友人、近隣によって提供される無償サービス」とが混在する。しかし、実際の地域社会をみると、組織的な非制度の福祉活動はもはや地域の中で不可欠な資源となっており、インフォーマル＝非公式ではなくなっている。つまり、社会福祉制度と異なる原理で動いている地域福祉の世界では、もはやインフォーマルではなくており、フォーマルなものとして持続しているという側面をとらえるべきである。

ただし、自発性だけに依拠する非制度の活動は、安定性や継続性で自ずと限界があり、そのフォーマル化を視野に入れる必要が生じている。ここにいうフォーマル化というのは制度化・施策化だけを意味しない。それが私的な活動ではないものとして「非私物化」を進め、社会的な活動として地域社会や福祉専門機関、行政が認知し、当該組織の社会的な主体性を確立する方法である。その結果、活動に対しての資金的・人的な支援を受ける条件ができあがり、持続的な活動に結びつく。

「地域の福祉力」については、もう1つの全社協の報告書『地域福祉を進める力 - 育てよう、活かそう「地域の福祉力」』（2007）に注目してみたい。報告書では、地域福祉の推進（力）を「地域の福祉力」と「福祉の地域力」との合力（ごうりょく）によって形成することが提案されている。そして、福祉の専門職や行政職員による「地域の福祉力」の形成を支援するという関係や、地域の取り組みを信頼し自発的な活動を邪魔しないという関係を意味する「福祉の地域力」というあらたな視点が示されている。「福祉の地域力」とは、専門職や行政が地域という現場に入り込み、地域のもつ流儀に沿った形で関わり、地域のもつ潜在能力（地域の福祉力）を生かす方法を意味している。「福祉の地域力」の形成が弱い地域では、「地域の福祉力」の形成のテンポも遅いことになる。

このような整理に則すると、本研究の主題である「地域福祉に根ざした地域生活支援」とは、地域生活の受け皿となる「地域の福祉力」を推進するベクトルに相当するが、それは地域住民のみによって形成されるのではなく、その運営を支援する「福祉の地域力」の形成が条件となっていることがわかる。

全社協の報告書が強調しているのは、「地域の福祉力」の育成が、行政や専門職支援の代替であってはならないという点である。さらに、福祉の専門職が支援することによって、「地域の福祉力」による支援が縮小してはならない。さもないければ、合力としての「地域福祉の推進力」は縮小しかねない。そのためには、専門職や行政は地域の取り組みを信頼し、自発的な活動を邪魔しないことが大切になる。

ここでいう「専門職」は、必ずしも個別ケアの専門職ではない。もちろん制度外対応を目指す個別ケアワーカーの自発的で開拓的なプログラム開発も、「福祉の地域力」の大切な側面ではある。しかし、本研究で関心をおく専門性は、「地域の福祉力」をコーディネートする能力である。それは相談支援ワーカーが担う場合もあるし、社協に代表されるコミュニティワーカーが担う場合もある。さらに、地域住民が知識とノウハウを獲得して、専門的なコーディネーターとしての力量を発揮する場合もある。いずれにしても、福祉の専門職(施設職員に代表される)と地域住民という2つの主体を介在するコーディネーターは、地域生活を支えるもう1つの専門職といえる。

チームケアやネットワークといった用語からもわかるように、地域生活は多様な活動実践の累積的な集合によって支えられている。地域を「容器」にたとえたとすれば、そこに自発的な活動実践が点在しており、それらの個別の実践が連携を持ったり、互いに影響を与えあいながら面的に広がる。と同時に、その外部環境となる容器(=地域)との関係のなかで本来の機能を発揮することになる。

2. 本書の目的と構成

こうした問題関心を踏まえ、本書の目的は、地域のなかに自発的に芽生えている新たな地域生活支援の実践事例を紹介することにある。ただし、先駆的として名高い実践を紹介するこれまでの報告書とは違う。むしろこれまで紹介されることの少なかった、しかし全国に紹介するに値するおもしろさや新しさを持つ実践である。あわせて、市町村による運営支援にも焦点をあてて紹介している。それぞれの市町村が、地域のなかに芽生えている新たな実践をどう支援し、フォーマル化していったのか、その判断とプロセスを紹介している。こうした先行事例を参考に、それぞれの自治体の事情と実践にあわせた独自の支援策が開発されることを期待したい。

本書は大きくは4章で構成されており、この 1 章では、障害者の地域生活支援と地域福祉の関係をどのように捉えるかの枠組みを示している。本書は、地域福祉の推進の新たな方法の調査研究が進むなかで提示されているいくつかの推進枠組みを活用している。「地域の福祉力」のプログラム化のための前提として重要な考え方を示したもので、かならずこのメッセージを読んだ上で、「地域の福祉力」プログラムの部分に進んでほしい。

続く 2 章に、12 の実践事例と3の市町村の取り組み例を配置している。地域福祉に根ざした地域生活支援の実践を 2 章ではNPOを中心に、3章では小地域組織の活動を中心に取り上げる。そして、4章では、専門職とのかかわりを重視する観点から、市町村の単位ではなく、広域の圏域を単位にした地域生活ネットワークを取り上げている。

なお本書のうち 1 章と 2 章の内容については、事業所および行政から提供された原稿や資料

を、ヒアリング調査の内容に基づき加筆・修正したものである。掲載している文章および資料、写真等はすべて提供者に確認し、了解を得ている。また、 の内容については、甲賀市社会福祉協議会、湖南市社会福祉協議会および滋賀県社会福祉協議会との共同研究として取り組んできたもので、研究会のメンバーだけでなく、これまでの甲賀圏域での取り組みに関わってきた関係者の協力を得て取りまとめたものである。

ヒアリング調査の協力者および研究会のメンバーは次頁の通りである。

ヒアリング調査の協力者

事例紹介	事業者名等	役職名	氏名
実践事例	ふい～る工房	代表	神谷 順子 新井 在慶
	蒲郡市市民福祉部	部長	鵜飼 秀好
実践事例	で・ら・しえん	代表 副代表	可児 由香 山中 和彦
実践事例	かわせみ	所長	横倉 裕子 栃本 誠
実践事例	スモールワン	理事長	中本 秀行 中本 睦美
実践事例	楽笑	代表	小田 泰久
実践事例	一色区	自治会	鏑 学 鏑田 進
実践事例	豊根村社会福祉協議会	保健師	伊藤 町子
	豊根村	住民課	鈴木 英治 村松 和重
実践事例	のりのりフットワークの会	事務局長	佐藤 恵里
	高浜市	元福祉部長	岸本 和行
	高浜市社会福祉協議会	局長	杉浦 崇臣

(敬称略)

研究会のメンバー

甲賀市社会福祉協議会	地域福祉グループリーダー	杉田 光
湖南市社会福祉協議会	事務局次長 主任専門員	猪飼 豊 奥野 修司
滋賀県社会福祉協議会	地域福祉部福祉企画担当	谷口 郁美 加藤 芳顕
NPOワイワイあぼしクラブ	理事長	溝口 弘
(社福)さわらび福祉会	施設長	大槻 敏明
日本福祉大学	社会福祉学部教授 地域ケア研究推進センター	平野 隆之 佐藤 真澄

(敬称略)

．地域福祉に根ざした地域生活支援の実践

- N P O の理念と活動内容

イントロダクション

地域生活支援の担い手の 1 つとして想定されているのが、N P O である。障害福祉分野では、支援費制度において居宅介護やグループホーム、デイサービスなどいわゆる第 2 種社会福祉事業について N P O の参入が正式に認められた。さらに障害者自立支援法で施設体系とともに運営主体が規制緩和され、全てのサービスが実施可能になるなど、N P O に対する国や自治体の期待は高まっている。

障害者の地域生活支援に取り組む N P O の多くは、障害当事者や家族、あるいはそれに触発された身近な支援者によって設立されている。地域で暮らし続けるための困難さと制度の持つ画一性や硬直性に直面するなかで、それを補完する柔軟で弾力的な支援プログラムを自発的に開発してきた。行政や社会福祉法人には「公平性」が求められるし、利潤の追求を目的とする企業は常に「採算性」が求められる。こうした制約が少ない N P O は、福祉という枠組みにとらわれる必要もないので、独創的な活動に取り組みやすい条件にある。また、市民参加型というミッションを持つため、地域との垣根が低く、地域に密着したプログラムが実現しやすい。

一方で、N P O の最大の課題は、事業の持続性や安定性である。N P O の活動は規模が小さいため、効率性は必ずしも高くない。特に、障がい者の地域生活支援は個別性が高く、高齢者に比べて対象が少ないために、採算性は期待できない。地域生活支援事業という制度枠組みは、こうした N P O の活動を公に支援するためのツールとしても期待が大きい。

本章では愛知県という 1 つのエリアを設定し、そこで展開される多様な N P O の活動事例を紹介してみたい。愛知県には、全国的に名高い地域生活支援の N P O も存在するが、本書ではあえて扱っていない。むしろ、実践同士の交流のなかで、先駆的な実践を参照して波及的に誕生した N P O を中心に扱っている。それは、本研究が「先駆的モデル」の紹介ではなく、再現可能な「普及モデル」を提案するというスタンスにあるからである。

同じような民間の自発的な取り組みは、全国各地で始まりつつある。市町村は、こうした実践を読み解き、それが持続し発展していけるように条件を整えることが求められている。そこで本書では、5 事例のまとめるかたちで、こうした実践が「地域福祉に根ざす」ということがどう実現しているのかについて、従来の専門職によるサービスと比較しながら読み解いてみたい。さらに、1 つの自治体を具体例に、N P O の新たな取り組みを市町村がどう支援しているのかについても読み解いてみたい。

1. NPOによる地域生活支援の理念と活動内容

まずは、5つのNPOの実践を紹介することから始めてみたい。その内容は、実践者から寄稿された原稿やヒアリング調査に基づいている。立ち上げの経緯と理念、活動内容について整理し、地域社会との関係に注目するなかで、地域福祉的なプログラムがどう実現しているのかについて検証している。

紹介する事例は、下表の通りである。紹介する全てのプログラムが「地域生活支援事業」として実施されているわけではない。「個別給付」という枠内で実施されているプログラム、あるいはNPOの自主事業として実施されているプログラムもある。ここでは、それらを区別することなく、むしろそれらを組み合わせることで地域生活をどう支えているのかについて紹介してみたい。

	ふいーる工房	で・ら・しえん	スモールワン	かわせみ	楽笑
所在地	豊橋市ほか	春日井市	豊田市	長久手町	蒲郡市
設立年 (前身を含む)	1999年 任意団体「創作芸術あそびCLUB」としてスタート 2001年 NPO法人格取得	1999年 任意団体「支援者の会」 2002年 NPO法人格取得	1998年 任意団体「スモールワン」設立 2005年 NPO法人格取得	1992年 任意団体「かわせみの会」設立 2003年 NPO法人格取得	2007年 NPO法人格取得
主な事業	自立支援給付		居宅介護事業 グループホーム ケアホーム		居宅介護事業 重度訪問介護 行動援護
	地域生活支援事業		地域生活支援デイ 相談支援事業 移動支援事業 タイムケア事業	地域活動支援センター	相談支援事業 地域活動支援センター 移動支援事業
	自主事業	就労体験センター レスバイトサービス 自活訓練 文化活動の講師派遣	外出支援 本人活動支援	宿泊体験	レスバイトサービス

実践事例

障害のある方も、そうでない方も、感じたことを、感じたままに

「ふい～る工房」(愛知県豊橋市)

1. 活動の立ち上げの経緯

「ふい～る工房」の活動の原点は、「表現する」こと、すなわち「アート」にある。豊橋市および近隣市町で活動する人たち(カラーアナリスト、音楽家、陶芸家、役者等)が、「障害のある方も、そうでない方も、感じたことを、感じたままに表現できる普通の社会の実現」という基本理念のもとに集う、「創作芸術あそび CLUB」として 1999 年 9 月 5 日に設立した。最初の活動拠点は、豊橋市内にある季節労働者の現場小屋であった。数名の会員でスタートしたが、当時は障害のある人よりも、そうでない人の方が多かったという。古くて小さなバラック小屋であったが、「空の色を感じ、森の奏でる音を感じ、土の匂いを感じる、素敵で贅沢な時間を過ごすことのできる場所」であったと、代表の神谷さんは当時を振り返る。

「ふい～る工房」と障がい福祉との最初の接点は、入所施設の文化活動の講師として招かれたことである。市内にある知的障害者入所更生施設あかね荘より講師派遣の依頼があり、施設利用者、特に重度障害の利用者を対象とした「色あそび」「音あそび」の活動支援がスタートした(この活動は 2008 年 3 月末日まで 8 年を超えて継続した)。こうした文化活動は珍しかったため口コミで情報が伝わり、NPO 法人ふわり(半田市)入所更生施設シンシア(豊川市)生活援助施設べにしだの家(名古屋市)など、県内 7 団体 2 自治体での活動へと拡大された。

障がい福祉に踏み出すきっかけとなったのは、2000 年 1 月に市内の入所施設が実施する自活訓練事業を請け負ったことである。4 月に施設からグループホームへ移行する予定の女性 2 人と神谷さんとの共同生活が、現場小屋の 2 階でスタートした。障がい福祉に関して深い知識を持たないままのスタートであったが、「普通の生活でよい」という施設長の言葉を頼りに受け入れを決めたという。自活訓練事業の多くが、入所施設の敷地内で入所施設の職員とともに生活するのが当然であった時代に、NPO に託した施設の決断は極めて画期的であった。そして、その決断に「ふい～る工房」は見事に応えた。

「福祉に明るくない我々と、地域生活を知らない方との奇妙な『レンタル家族』生活」だったと当時を振り返る。地域住民の理解や協力を得ながら生活していくなかで、さまざまな発見もあったという。3 か月の訓練が終わった時に、2 人は「ここにいたい!」と泣いた。行く先は素敵なマンションなのにも関わらず、このバラック小屋にいたいと泣く彼女たちの姿を見て、「障害のある方も思い、喜び、悩み、悲しむことは健常といわれる我らと何ら変わりはないのだ。この思いを忘れずに障がい福祉を生業としていこう」と決断したという。

当時は障がい福祉に関する知識や経験は十分とはいえなかったが、それを支えたのは、障がい福祉を志す仲間の言葉であった。あかね荘の安形施設長は、「これからは福祉の世界もお金を出してサービスを買う時代が来る。普通の社会を、普通の事業展開をすればよい」

と。ふわりの戸枝理事長からは「普通でいいんです。その普通を福祉で実現するのが難しいんです。福祉に長くいればいるほど普通が分からなくなる。普通でい続けて下さい」という言葉をもらった。それ以来、「ふい～る工房」は、障がい福祉に特化するのではなく、専門職と住民とを介在する位置で、「限りなく普通に近い福祉」とは何かを模索し続けている。

2000年には「地域生活支援センター「ふい～る工房」」を設立し、地域生活支援に本格的に踏み出した。そこでは、短期預かり、自活訓練や移送サービスといった「レスパイト事業」を提供した。2001年支援費制度がスタートしたことを契機に、NPO法人格を取得した。それは、支援費制度での事業参加がNPO法人に認められたからである。私的契約であったレスパイト事業の多くは「ホームヘルプ事業」へと移行できる。法人格を取得することで利用者の負担が軽減できると判断した。

その後、地域生活支援の活動を徐々に拡大していく。「毎日「ふい～る工房」に通いたい」というニーズに応えるために、重度障がい者の社会参加の場の提供を目的とした日中活動支援として「デイサービス事業」を開所(2004年)した。それは、「ふい～る工房」の原点である「アトリエ」をイメージした活動内容であり、障がい者の地域生活支援を入り口として、文化活動と福祉事業との接点を探るものでもあった。



2. 活動の内容・特徴

活動がスタートして8年以上が経過した。現在は会員(活動に参加する支援者)22名、利用者数98名、理事3名、正規職員7名、非常勤5名。法人は大きくなったが、「表現する」ことを活動の拠り所としていることに変わりはない。その理念は、「ふい～る工房」の活動を紹介する新井さんの言葉に凝集される。

あわただしい暮らしの中で、私たちが忘れてはいけないこと、それは「表現する」ことではないでしょうか。「表現する」こと、すなわち「アート」。アートには、一人ひとりの可能性に光をあて、人間を幸福にする力があると感じます。

「ふい～る工房」は、この「アート」を用い、障害のある方の余暇時間の充実と文化・芸術活動支援を行い、障害のある方の生活がより豊かなものとなりますようとの思いから活動を開始しました。

「ふい～る工房」はこれまで、デイサービスという制度の枠内でアートと地域生活支援を一体的に展開してきた。障害者自立支援法が導入され、その活動を再編することになった。通所施設には5年間の猶予期間があるのに対し、「障害者デイサービス事業」は即座に廃止されたため、新体系に移行しなければならなかった。2007年に「生活介護事業」と「就労移行支援事業」という2本立ての多機能型支援事業所を選択し、「デイサポート

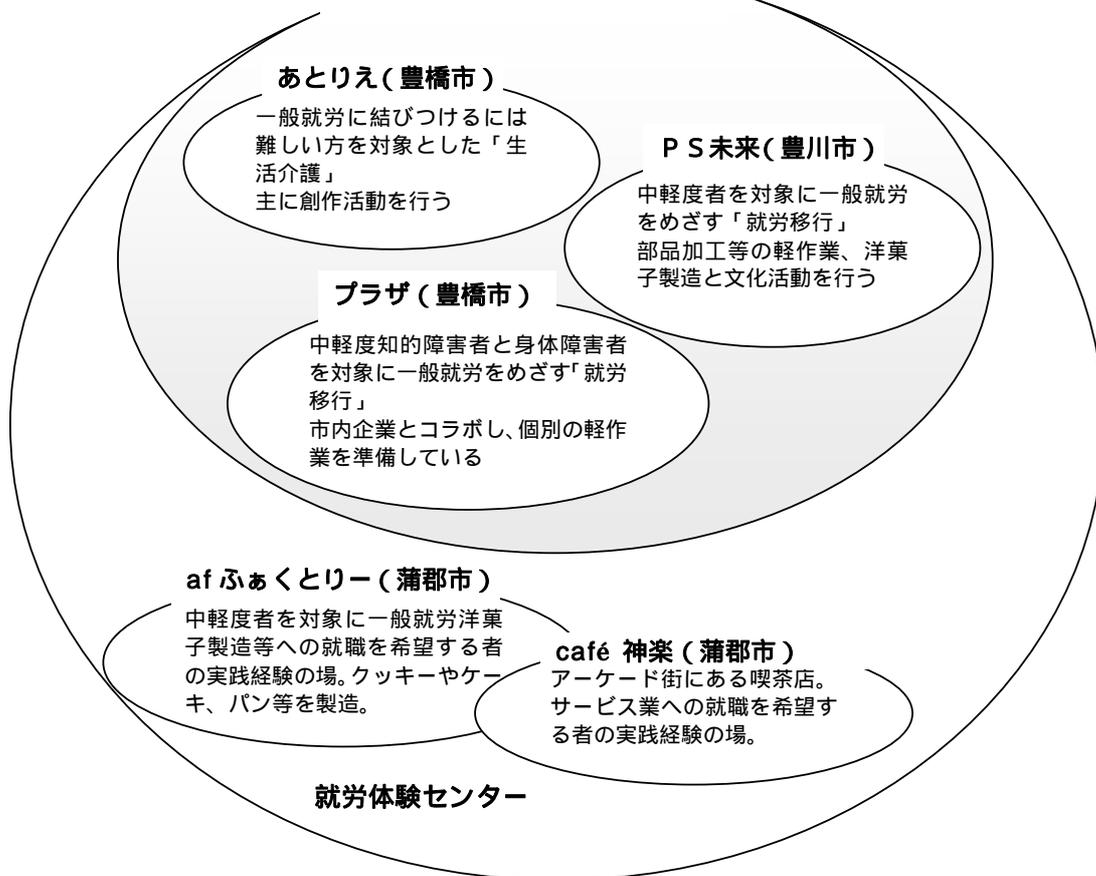


センター feel」を設立した。併せて、「相談支援事業」へも参入し、「地域生活支援センター collabo」を設立した。地域生活支援センターでは、制度による相談支援事業と居宅介護事業のほかに、自主事業としてのレスパイトサービスを行っている。レスパイトサービスでは、グループホームや一人暮らしへ移行する際の自身体験の場としての「生活援助センター下宿家」の運営も行っている。複数の市町にまたがって、日中活動と地域生活支援のための拠点が点在していることが特徴といえる。

地域生活支援で大切にしているのは、「アート」と「働く」という2つの柱である。つまり、生まれ育ったまちで豊かに暮らし続けることと、どんなに重い障がいがあっても働き、その労働に見合った賃金を受け取ること。それは、制度上のサービスだけでは実現しない。制度上のサービスを基盤に、多様な自主事業のメニューを組み合わせている。その1つが「就労体験センター」と称する活動拠点である。サポートセンターで6ヶ月間、就労に対する理解を深めたあとに、段階的に利用する拠点である。働きたいという意欲があれば、就労移行事業利用者だけでなく、生活介護の利用者も利用できる。単なる預かりの場でもなく、管理的な訓練の場でもない。「働くこと」を、施設の中の疑似体験でなく、地域社会の中で実体験できる場である。

制度上のサービスについても、柔軟に運用している。「デイサポートセンター feel」は定員30名だが、6人で1拠点という規制緩和を活用し、小規模な活動拠点3カ所を地域に点在させている。これに加え、就労体験センターの拠点が2カ所ある。それぞれの拠点が独自性を持ち、「アート」と「働く」を実践している。多様な支え方を用意することで、障がい者が自ら選択することができる。また、いずれの事業所も、古民家を利用するなど地域密着を意識した運営となっていることも特徴である。

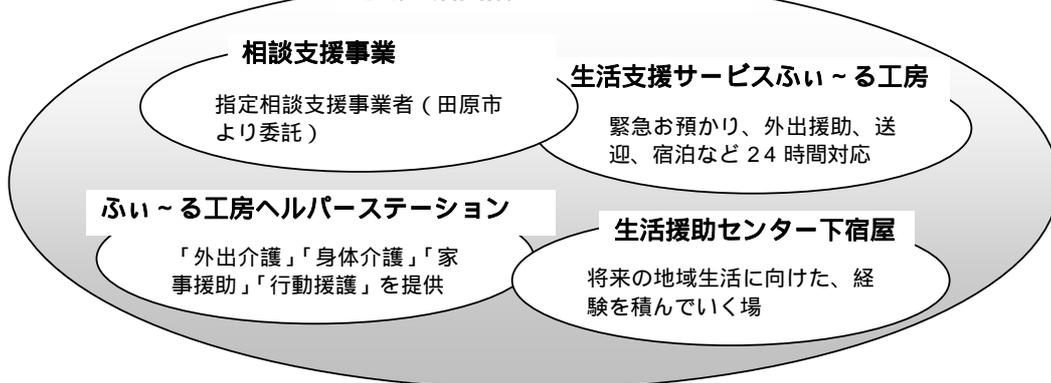
デイサポートセンター feel



ワーキングアシストプラザ

豊橋市内人材派遣企業との連携による就労移行先の斡旋と作業・職種の開拓

地域生活支援センター collabo



3. 地域社会との関係

行政との協働による街づくり

東三河圏域に広域的に拠点をおく「ふい～る工房」にとって、行政との協働は大きな課題の1つである。「ふい～る工房」がめざす新たな支援のかたちを承認してもらうためには、活動の理念を共有してもらうことが大切だと考えている。

その象徴的な事例が、「就労体験センター café 神楽」の立ち上げである。café 神楽は、蒲郡市の観光地である竹島のアーケード街「ぱるく」に開設した喫茶店である。閉店した店舗を改装した、いわゆる古民家再生の拠点の1つである。

「ふい～る工房」がこのアーケードに拠点をおくきっかけとなったのは、蒲郡市健康福祉部長との出会いであった。蒲郡市でも事業を始めたいと考えた「ふい～る工房」が鶏飼部長とお話した際に、何度も「蒲郡の象徴は竹島なんだ。その竹島が荒んだ状態であることが寂しいんだ」という話が出たという。築50年を過ぎたアーケードは「シャッター通り」と化し、観光客も疎らな状態で、店舗の半数は閉店し廃墟となっていた。部長の想いは、まちづくりをめざす「ふい～る工房」の理念と合致し、「シャッターを開ける」ことを共通の目標にしたという。部長自ら車を運転してオーナーを訪れ「ふい～る工房に貸してやって下さい」と頭を下げる場面もあった。こうした公私の熱意が伝わり、アーケードの取り壊しも視野に入れていたオーナーが承諾し、2006年11月にオープンに至った。このときの経験を、新井さんは「チーム鶏飼」と呼んでいる。鶏飼部長と蒲郡市市民福祉部、社会福祉協議会・障がい者支援センター、そして「ふい～る工房」が公私の垣根を越えて協働できた出来事であったと、当時を振り返る。

福祉分野に限らず、様々な分野で「まちづくり」や「協働」といった言葉が飛び交うが、そのレベルは多様である。「補助金などの援助を下さる自治体も多くなりましたが、この鶏飼部長のように『共に知恵を出し、共に汗をかく』ことこそ本当の協働ではないでしょうか」という新井さんの言葉は、自発的な取り組みに対するフォーマリゼーションのあり方に一石を投じるものといえる。

「café 神楽」では、スタッフ1名と障害のあるスタッフ2名が、観光に訪れた一般客にサービスを提供している。店内のどこにも「障害者」の文字はないが、客には十分に満足してもらえているのではないかと自負している。

「神楽」に限らず、「ふい～る工房」の拠点のほとんどが民家に囲まれた住宅地にあり、民家をそのまま使用している。当然ながら、隣近所は福祉とは無縁の一般の住民。「引越し当初は奇異な目で見られることもしばしばでしたが、数ヶ月、数年と年を経るごとに障害のある人に対する理解を深め、障害の有無に関係のないお付き合いをして下さいます」と神谷さんは語っている。今ではバスで移動されている利用者の下車見守りに、こちら



からお願いもしていないのに行ってくれることもあるという。「ふい～る工房みたいな事業所は要らなくなればいいと思っている。たとえばお店でレジ待ちをするのを、少し待ってくれる人がいれば、自分たちはいらなくなる」と新井さんは語っている。住民の意識が変わっていくことが、神楽のめざす方向性である。限りなく一般に近い福祉を、「ふい～る工房」は実践している。

地域の福祉力の底上げ

「ふい～る工房」は、法人としての活動以外に、地域の福祉力を底上げするための取り組みを多く企画している。

その1つは、活動の原点でもある文化活動のイベントである。イベントには、障がいのある方に加えて、多くのボランティア（サポーターと呼んでいる）が参加している。もともと活動を知る身近な参加者も多いが、行政が企画するボランティア養成講座の受講生や、協働推進課の企画したイベントに一般参加した学生や住民がそのままサポーター登録するなど、行政と協働しながら、相乗的に支援者が拡大している。

もう1つの企画が、実践者と地域社会とをつなぐフォーラムである。設立当初から、「工房周年祭」と称してフォーラムを開催してきた。それを継承するかたちで、2006年からは、相談支援事業を請け負う田原市で「田原ゼミナール」を開催している。こうした法人独自の取り組みとあわせて、関係者が共同して2007年に設立した「東三河障がい福祉研究会」を設立して、「市民福祉フォーラム」を開催している。「市民フォーラム」という名前に象徴されるように、障がい福祉に携わる者のみならず、広く一般の住民に障がい福祉施策を理解してもらうために、豊橋市を中心に東三河圏域に巡回している。福祉施策の動向にあわせて不定期に年数回開催しており、その時々の特ピックスについて全国の先駆的な実践者や厚生労働省などから講師を招いて実施する。自立支援協議会の広報・周知活動、3障害の専門性の理解、議員・議会との連携、権利擁護・成年後見、人材育成・確保の課題解決など取り上げるテーマは多様で、法人枠を越えたワーカー同志の情報共有の場にもなっている。フォーラムを重視している背景には、障害福祉というマイノリティーな分野を広く一般住民に理解してもらうためには、オーソライズされた情報発信の場が必要ではないかという判断がある。

地域の福祉力を底上げするために、「ふい～る工房」が大切にしているのは、「ありゃ使う。なきゃ作る」という考え方である。

そして、そのための協働の場が、地域自立支援協議会である。東三河市4市1町の内、豊橋市、蒲郡市、田原市、小坂井町の障害者自立支援協議会・全体会、運営部会のメンバーとして参加している。これまで法人として取り組んできた地域社会との協働を、自立支援協議会という単位で取り組みを始めている。



4 . 活動の限界と今後の課題

「ふい～る工房」はあくまでNPO法人であることにこだわっている。社会福祉法人のような制約がないので、「市民」の自由な発想で幅広い社会貢献活動ができるし、組織が小さいので決断して即実行することができる。福祉という名目のこだわらなくても、まちづくりに取り組むことができる。その柔軟性と機動性を大切に、地域社会の熟成に寄与したいという考えから、あえてNPO法人を選択している。

ただし、NPO法人であることの限界とも常に向き合っている。障がいのある人の地域生活を支えぬためには、アート活動だけでなく、グループホームやケアホームといった生活空間の運営、自宅生活を支える見守り活動やホームヘルパー事業が必須となる。障害者自立支援法の施行により、社会福祉法人とNPO法人とのサービス提供に差異はなくなった。それはNPO法人の活動の追い風となった。結局のところは、障がい者本人や家族が選択することになるし、以前のような「NPO法人だから出来なくてもしょうがない」という言い訳は通じない。「一生を託そう」という信頼を勝ち取るために、まず「『潰れない団体』であること」、そして「一生を託すに値する支援の『質』をスタッフ全員が保持していること」が「ふい～る工房」の課題だと新井さんは考えている。

NPO法人は決して社会福祉法人と対峙する関係ではないし、代替関係でもない。社会福祉法人が築きあげた信頼と実績に少しでも早く追いつきたいという思いと同時に、独自性を大切にしたいという思いもある。障害福祉を切り口として地域福祉の増進を願う良き仲間として、良き理解者として、そして時に良きライバルとして活動し続けることが、障害のある方の地域生活をより現実のものに出来る方策だと考えている。

「障害のある方も、そうでない方も、感じたことを、感じたままに表現できる普通の社会の実現」をめざし、「ふい～る工房」は今後もNPO法人であることにこだわりながら活動を続けていくという。

実践事例

「特別な関係」から「ふつうの関係」へとつなぐ

で・ら・しえん（愛知県春日井市）

1. 活動の立ち上げの経緯

「で・ら・しえん」は、社会福祉法人名古屋手をつなぐ育成会が開催した「知的障害者支援者養成講座」の受講者が、講座終了後の活動の場として立ち上げたボランティアグループ「知的しょうがい者支援者の会」が前身となっている。第1期、第2期の受講者のうち39名が参加して、平成11年2月に発足した。「支援者の会」の立ち上げ当初は、育成会が主催する本人部会「青年の会」の活動、たとえば、日帰り旅行や学習（計算、貼り絵、パソコン）などにボランティアとして参加し、必要な場面に支援をするといった活動を行っていた。支援者の会のメンバーは、この活動を通じて知的に障害がある人に多くの可能性が潜在していること、そして彼らが「もっと自分たちでやりたい」という希望を持っていることを発見できたという。

同時に、こうした活動が「障がいのある人と特別な関係のある人たちだけの間で営まれている」ということに疑問を持った。「特別な関係」とは、親などの保護者、施設の職員、行政職員や、一部の積極的なボランティアである。障がいのある人が地域で生活していくためには、特別な関係のなかで支えるしかない現実を理解できた。しかし、関係が密であるがゆえに、どうしても指導や管理という構図が生じている。「障がいのある人との関係を、もっと『ふつうの関係』にしたい」という思いが高まり、育成会から独立するかたちで、平成14年5月に「特定非営利活動法人で・ら・しえん」の立ち上げに至った。

NPO法人として独立した理由は、特定の相手とだけの関係にあるボランティア団体としてではなく、組織として主体的に活動するためである。「言われたことをやるボランティアではなく、やりたいことをやれる組織をめざした」と副代表の山中和彦さんは語っている。さらに、NPOというオープンな形にすることにより、活動を拡大していけるという判断があった。それまで会員も支援者養成講座の修了生を中心に募集していたので、毎年15名程度は増えていたが、それ以上の広がりにはなかった。NPO法人となることで、「本人活動に支援者を雇う」のではなく、「一緒に、対等に活動する」メンバーとして支援者の広がりを図った。前身の会から引き続き「で・ら・しえん」の会員として登録したのは28名。理事6名のうち5名は「支援者の会」からのメンバーである。

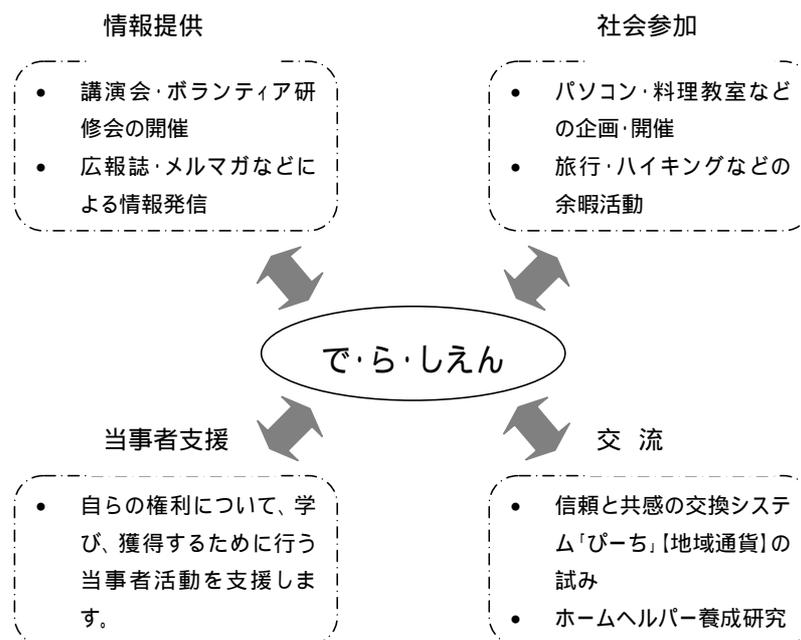
2. 活動の内容・特徴

「で・ら・しえん」の活動は、「支援者の会」の本人活動支援を継承している。ここでは、2つの会の活動を区別するのではなく、段階的なプロセスを追いながら、活動の理念とその内容を整理してみたい。

障がいのある人の「やりたい」を応援する

「で・ら・しえん」の活動の出発点は、「支援者の会」の本人活動支援にある。参加する障がい者本人の多くは、日中は作業所や福祉施設に通ったり、一般就労をしており、会の活動は休日に行われる。活動の基本的なスタンスは、障がいを持つ本人の活動をサポートすることにある。活動内容も、活動場所も、活動時間も決まっておらず、本人たちが「やりたい」ことを決めていく。活動を始めた当初は遊びに出掛けるばかりであったが、次第に、「学びたい」という声が高まってきた。これまで障がいのある人は、就職や社会生活のための訓練が重視され、純粋に学ぶという機会が与えられてこなかった。活動を重ねるうちに、チャレンジする機会がなくあきらめていた「やりたいこと」「学びたいこと」が、本人たちから少しずつ出されるようになった。

最初は「ワープロを勉強したい」という希望であった。中古ワープロをかき集め、会のメンバーが講師役になった。ワープロを使って文字が打てるようになると、自分の気持ちや将来の夢などを綴るといふ相乗効果も出てきた。そのことが「会報を作りたい」という希望につながり、それぞれがワープロや手書きの原稿、写真などを持ち寄り、切り貼りして自分たちで会報を作った。完成には何ヶ月もかかったが、急がずにじっくりと付き合った。このプロセスを通じて、「やりたい」を支える人がいればどんどん変わっていく可能性を持っているということを確認したという。この経験で活動の方向性が決まった。それは、「支援者はあくまでも黒子」という姿勢である。



平成 14 年からは「わいわい研修会」という交流と研修を目的とした集会を年 1 回開催している。「できるだけ自分たちでやりたいので、困ったときだけ助けてください」という本人たちの希望で、支援者はずっとそばにいて「わからない」ということだけ助けた。案内状の発送や出席の確認、発表者の手配や交渉などの事務的なことも本人たちで行った。たとえば、たった 8 通の案内状を出すのに朝 9 時から夕方 6 時までかかった。それは、決して効率的ではなく、出来上がりも完璧ではなかったが、彼らのやり方やペースを尊重することの大切さを実感した経験であったという。

平成 15 年 2 月には「知的な障害がある人のためのホームヘルパー養成研修」を開催した。きっかけとなったのは、「働きたい」、「学びたい」という本人たちの声である。この研修には、知的障がいのある人が福祉サービスの受け手でしかないという見方を見直し、福祉の担い手として役割と可能性を広げるとともに、知的障がい者自身が自立について学ぶ機会にしたいという意図があった。愛知県内でははじめての試みであったが、受講生の応募は募集人数の 20 名をはるかに超えた。無理ではないかという周囲の声をよそに、老人ホームの実習では、認知症のお年寄りが何度も同じ話を繰り返すのをニコニコしながら聞いていたり、隅々まで誰よりも丁寧に黙々と掃除をしたりなど、彼らは個性をたくさん発揮して活躍した。その姿は、忙しくてなかなかそのような対応ができない職員の刺激にもなったという。通常のホームヘルパー 3 級養成研修に比べじっくり時間をかけたため、毎週 1 回 4 ヶ月間の研修となったが、全員そろって修了した。この研修では、公募で集まった「サポーター」というボランティアが、受講生の傍らで必要に応じてフォローしながらともに学んだ。障がいのある・ないではなく、同じ受講生という立場で学んだことで、サポーターは「対等の関係でつながっていくことの心地よさ」を体感できたという。

こうした経験を踏まえ、「で・ら・しえん」では、障がいのある人とそうでない人が一緒に参加するイベントを多く企画している。その 1 つが「みんなの大学」である。彼らが「学びたい」と思う内容を、大学教授など各分野の専門の先生に依頼してわかりやすく講義をしてもらおう。受講者を障がい者に限定しないことで、主婦やお年寄り、学生など幅広い層の人たちの「学びたい」を実現している。

「ふつうの関係」のなかで支える

「で・ら・しえん」の活動で大切にしているのは、「ふつうの関係」のなかで支えるということである。「ふつうの関係」という言葉には、専門家（業として障がい者と関わる人）としてではなく、あたりまえに身近にたくさん存在する市民の関わりが、自然で豊かな関係を築くという思いが込められている。

その象徴的な活動のひとつは、春・秋に定期的に行っているハイキングである。障がいのある・なしを問わずに参加者を募っており、イベントの参加費をボランティアだから無料にするとか、障がいのある人には割り引くという設定はない。ボランティアに交通費や謝礼を支払うという発想もない。「障がい者手帳を持つ方と一緒に出かけると、入場料の割引があったりするので、自分たちのほうがラッキーだったりします」と山中さんは楽しそうに語っている。便宜上、ボランティアやサポーターという名称を用いているが、関係は一方ではないので、障がいのあるなしを問わず、みんなが自分の能力に応じて役割を担う。貸し切りバスなどを使うことなく公共交通機関を利用しているので、さまざまな

場面で支援が必要になる。ヘルパー養成研修の修了生（障がいのある人）が、車いすを押したり荷物を持ったりと重い障がいのある人を支える場面もある。

ハイキングには、施設の入所者も参加している。さらには、施設入所者を対象として、1ヶ月に1回入所者がグループで外出することを支援している。それは障がいを持つ本人が外へ出て、特別な関係でない人と出会う機会でもあるが、同時に、特別な関係にない人々が障がいのある人に出会う機会にもなっている。外出には入所施設の職員は付き添わない。施設職員は「で・ら・しえん」の活動を理解し、いつもと違う関係を経験することが大切だと考えている。

3. 地域社会との関係

特定非営利活動法人 で・ら・しえん 定款より （会の目的）

（第3条）

この会は、知的なしょうがいを持つ人が、果たすべき役割と可能性をもつ社会の一員として、地域で生きがいのある豊かな暮らしができるよう支援するために、市民ひとりひとりの小さな支援を掘りおこし、集め、つないでいく活動を行うことを目的とし、このことを通じて、市民が福祉を自分たちのこととして考え、主体的に参加することを促し、ひとりひとりが大切にされ、幸せに暮らせる福祉社会の実現を目指します。

「で・ら・しえん」の活動は、障がいのある人を特別な関係から特別な関係につないでいくこと（＝障がいのある人への支援）にとどまらず、特別な関係でない人に障がいのある人をつないでいくことをめざしている。つまり、当事者自身を主人公とする当事者の会ではなく、当事者を含む市民の会というスタンスにある。あたりまえに身近にたくさん存在する市民が、自然で豊かな関係を築く。1人ひとりの力はささやかでも、それをたくさん集めることが、地域生活を支えることになると考えている。

たとえば、反響の大きかったホームヘルパー養成研修についても、「で・ら・しえん」の主な活動として継続的に位置づけることはあえて選択しなかった。「で・ら・しえん」が「ホームヘルパー養成研修業者」になってしまうのはミッションと違う。自分たちだけがこの事業を行うのではなく、いろいろな場所で同じような事業が開催されるほうがいいと判断し、そのノウハウを広く提供した。「で・ら・しえん」にとって、この研修は、「誰もが必要とされる関係づくり」の必要性を社会に示すという啓発的な意味合いがあった。そのことが社会に認識されれば、自分たちが抱え込まないと決めた。

一人ひとりの市民がつながることとともに、「で・ら・しえん」という組織が地域に根づくということも大切にしている。NPOを設立したときに、会の拠点を名古屋市から春日井市に移動した。そこでは、育成会という広域的な団体に所属していたときには意識していなかった、地域との関係を重視するようになった。NPOが地域に根ざすには、たとえテーマが異なるとしても、他の市民活動をやっている人たちとのつながりが重要だと考え

ている。現在は春日井市の15団体が「かすがいNPO連絡会」をつくり、行政（春日井市生活課）も参加している。

4．活動の限界と今後の課題

このように、「で・ら・しえん」では、障がいのある人との関係を「ふつうの関係」であり続けるために、支援者が気負うことなく気軽に活動に参加できること、負担のない少しの気持ち、時間、力を提供することを大切にしてきた。支援者は自分の都合や希望に合わせて自由に活動に参加できるので、負担に感じることなく会の活動を継続してきた。ただし、1つ1つの活動場面をみると、支援者の人数が少ないとどうしても管理的になってしまい、本来めざしてきた「ふつうの関係」が維持できない。支援者の数を十分に確保することが、常に会の課題となっている。

また「で・ら・しえん」は、これまで数ヶ月に1度のイベント開催が主な活動で、恒常的な活動を行ってこなかった。活動に参加するメンバーの多くは、自宅で暮らす人や地域のグループホームなどで暮らしている人がほとんどで、一般就労している人もいる。同じ知的障がいをもつ仲間と日常的に過ごす機会がないメンバーも多く、その機会を望む声が挙がっている。そこで今年度は、勝川駅前商店街で月1回開催される弘法市に定期的に出店することを計画している。月に1回あうことで、互いに顔見知りになれる。「この日にあえる」という日が確実なほうが、毎日を安心して過ごせるのではないかと考えている。

実践事例

野菜づくりを通じて、人と人をつなぎ、地域を耕す

「かわせみ」(愛知県長久手町)

1. 活動の立ち上げの経緯

NPOかわせみの前身である「かわせみの会」は、1992年、障がい児を持つ父親が集まり、「10年後に、子どもたちが自然のなかで楽しく生活し、働くことのできる場をつくりたい」という思いで活動を始めた。会は正式には「わらいかわせみの会」という。それは、オーストラリアの先住民族アボリジニの伝説では、太古の昔、長い間眠っていた人間に太陽の誕生を知らせたのが「わらいかわせみ」であったという故事に由来する。障がいのある子どもたちの存在が、人々の中に眠っている価値観を覚醒させられることを信じて会の名称にしたという。その思いは、『『かわせみの里』構想』として次のように記されている。

効率や合理性を重んじる今の社会は、残念ながら障がい児にとって都合のよいものではありません。しかし、彼らが発する“生命の輝き”を感じたことのある人はいませんか？ 何の打算も修飾もない、むき出しの“生命の輝き”は繁栄に疲れ病んだ人々に、何かしらの希望を生む力があるのではないか……。『かわせみの里』はそんな理念を実現する場にしたいのです。

会の発足当時は、何か活動をするというよりは父親同士が想いを分かち合う場として、勉強会などを開催していた。そのなかで、障がいのある人とない人がともに楽しめるイベントを企画するようになった。

その最初が、1994年にスタートした「ノーマライゼーションリレー」である。障がいのあるなしを問わず、みんながスポーツを通して楽しめるイベントとして地域に浸透し、地域住民や大学生、行政などが参加するようになった。それは現在も「ノーマライゼーション運動会」として、長久手町、日進市、東郷町、三好町の住民と福祉関係者、大学生や青年会議所などが関わり、愛知学院大学のスポーツセンターを舞台に開催されている。

1996年には地元企業である(株)カゴメからトマト苗の提供を受け、町内の畑を借りて栽培を始めた。最初の2~3年は会員だけの活動であったが、次第に長久手町内で活動するボランティア団体に声をかけはじめ、1999年からは地域住民を巻き込んだイベントとなり、最盛期2003年には参加者500名超の規模まで成長していった。

こうして拠点を持たないままの活動が続いたが、会員の子どもたちが義務教育を終えて卒業するにあたり、日中通う場所が必要だということになった。そこで2003年9月にNPO法人格を取得し、2004年4月に「かわせみ工房」をオープンした。初めての拠点ということで、人が来やすい場所を中心に探した。「かわせみ」の活動を応援してくれている人に不動産屋を紹介してもらい、以前にお好み焼き屋を開業していた空き店舗を見つけてもらった。決め手となったのは、交通の便が良いことと住宅地にあること。小・中学校が近くにあり、公園、児童館も近く、子どもたちが遊んでいる地域だということを決めた。オーナ

ーに会の活動を伝えたところ、障がい者が使うことに反対はなく、むしろ「世の中のためになること」だと積極的に支援してくれたという。使い勝手のよいように自由に改造してもよいと許可をもらい、玄関先の段差などはオーナーの負担で舗装工事をしてくれた。

「かわせみ工房」の開所当時は利用者が2名だったこともあり、無認可小規模作業所でスタートした。翌年度には利用者数が増えたが、小規模作業所として運営していくには実績年数が足らず、長久手町福祉課との話し合いの結果、障害者デイサービスセンターの指定を取得した。ところが、障害者自立支援法の施行に伴いサービス体系が再編され、利用登録者数が最低20名でないと事業認可が下りないという事態となった。地域生活支援事業である「地域活動支援センター」についても、国がモデルとして提示した「利用登録者数最低10名」という要件は満たしていなかったが、これまでの事業実績と利用登録者数が増加する見込みがあるということで認可を受けることができた。

私的契約ではなく制度上のサービスを選択したメリットは、利用者からの実費負担が軽減されることと、会員以外の利用者を受け入れることができるようになったこと。また事業収入が安定し、職員の給与体制や社会保障など労務規定などを整えることができた。無認可作業所として活動していたときには、会費（工房利用者：月3万円。利用待機の会員：月1万円）が主な収入源で、光熱費も親の会が負担していた。職員2名にも日給6000円しか払えず、極めて不安定な経営基盤であった。制度上のサービスに移行することで、正規の職員として雇用することができ、利用者の負担も軽減した。



2. 活動の内容・特徴

「かわせみ」の活動は、農業を軸に展開している。その原点は、会が発足したときの「『かわせみの里』構想」にある。

「かわせみの里」構想とは...

「かわせみの里」は自然の中に建設し、農業を中心とした産業を通して障がい者の雇用を確保するとともに社会的自立を図ります。また、農産物の加工・開発・販売を通して、地域住民の間にネットワークを構築します。ボランティアの育成や子供たちの課外教育にも積極的に関与し、将来にわたる人材育成に努めます。21世紀は人間性の快復の時代です。産業革命以来、科学技術の進歩と経済成長を通して幸福を追求してきた人類にとって大きな転換期になります。自然の中で農を中心とした労働を通して、障がい者をはじめとした弱者が潤いのある人生を営み、地域やより広い世界にこうした「人間性の快復」の理念や成果を還元していくことを目指します。

（かわせみの里構想 ホームページより）

そして、この「『かわせみの里』構想」は、農業をポスト万博の核として推進していこうという長久手町の「田園バレー構想」を強く意識している。

「かわせみ」は任意団体の頃からの活動実績が認められ、「長久手町田園バレー構想」の作業部会の構成員として参画することができた。長久手町が計画していた株式会社 長久手温泉「ござらっせ」に隣接する「あぐりん村」内に



障がい者の活動の場を作ることを提案し、苗作りのためのビニールハウス（名称：ふれあい農園）の設置が実現した。職員の1人である栃本 誠さんは、農業大学の出身である。学生時代に「かわせみ」の活動と理念を知って就職を決めたという。障がい者の活動だからといって甘えるのではなく、あくまで本格的な苗作りにこだわっている。

「かわせみ工房」における日々の活動は、農園とパン工房である。それぞれの活動にメンバーを割り振るのでなく、全員で両方の活動をしている。農園では野菜の苗や無農薬野菜を栽培し、それを「あぐりん村」で販売することで収益を得ている。また、地域のバラ園や果樹園での栽培補助作業（定植やとげ取りなど）や放牧牛の世話も行っている。それは工賃という形には結びついていないが、余った花をもらって花束を作って販売することもあるし、何よりも地域に「かわせみ工房」の活動を知ってもらう機会になっている。野菜苗の販売先の多くは、定年退職を迎えた団塊の世代。その人たちが栽培した無農薬野菜が、長久手町の保育園及び小・中学校の給食の食材となっているし、「かわせみ」が栽培したトマトを加工用として給食センターに卸すこともある。こうして野菜づくりを通じて、「かわせみ」の活動は地域のなかに浸透している。

パン工房では、地元で採れたカボチャやホウレンソウを生地に練り込んだパンを手作りして、「あぐりん村」のほか、役場や児童館、保育園、大学などで販売している。パンに入れる野菜は自分たちが作った野菜にこだわらず、地元で採れた野菜を使っている。「かわせみ工房」から購入した野菜苗をNPO団体が栽培し、その野菜をまた「かわせみ工房」が購入してパンに加工し、販売する、といった循環も成立している。自分たちの育てた野菜がパンとして販売されることを、野菜の栽培に関わったNPOのメンバーも喜んでくれているという。

このように、屋外での活動が多いこともあって、体が鍛えられるのか病気をすることが減ったし、自分に自信を持って堂々と生きている印象が強くなったという。とりわけ他施設から移行されてきた方の変化は顕著で、いきいきと喜怒哀楽がはっきりと出るようになった。

3. 地域社会との関係

こうした工房での活動における地域との接点だけでなく、任意団体であったときからの活動を継承して、地域住民を巻き込んだイベントも多く企画している。毎年4月に(株)カゴメから提供されたトマトの苗を植え、7月には「トマト収穫祭」を開催する。畑に設置した石釜でピザを焼いたり、トマトスープやトマトジュースを作ったりしている。イベントには「かわせみ」のボランティアグループや家族だけでなく、大学生や町内の子育て支援グループ、子どもたちも多く参加している。地域の祭りやイベントにも積極的に参加し、パンや野菜を販売している。こうしたイベントをきっかけに「かわせみ」の活動を知り、今では、日常の農作業やパン作りに20人を超えるボランティアが交代で手伝っている。大学の求人広告を見て問い合わせる学生も多い。特に学生のアルバイト希望は断らないようにしており、月1回であっても勤務してもらっている。それは、「かわせみ」の活動や障がいのある人のことを、地域の人に少しでも知ってもらえるチャンスだと考えているからである。そのことについて、理事長である川本 健治さんは、「野菜づくりを通じて、進めているのはまちづくり。人と人をつないで、地域を耕しているつもりなんです」とあるインタビューに答えている。

これらの背景には、長久手町の「田園バレー構想」がある。活動を始めた当初は、行政もどのような事業展開になるかを傍観していた印象であったが、町の構想を意識した活動を展開するなかで、徐々に協働するパートナーとして認められるようになった。また、既にいくつかのまちづくりNPOも存在していたことも、活動を後押しした。開設以来の職員で、現在は工房の所長である横倉 裕子さんは、もともと子育て支援サークルを立ち上げるなど、まちづくりを意識した活動を経験してきた。その経験を活かすとともに、他の職員も研修としてまちづくりNPO主催の講座に積極的に参加するなかで、「障がいの有無に関わらず、すべての人が自分らしい役割を持って、安心して暮らせるまちづくり」という「かわせみ」の理念が確立していった。

このように町全体を視野に入れた活動とともに、地元住民との関係も大切にしている。それは、「障害者の自立は、地元の協力なくしてはあり得ない」と考えているからだ。そもそも工房の建物が飲食店をしていたこともあり、いろいろな方が集まってくることに對して地域の反対はなかったという。また、地元で根ざしていたオーナーから地域住民に紹介してもらうことで、近隣から反対されることなく活動がスタートできた。

「かわせみ」の側からも地元で積極的に働きかけている。たとえば、地域住民が自主的に組織した「長久手南小学校区防犯パトロール連合会」にも加盟した。障がい児の放課後支援サービスで送迎を毎日していることを活かし、その時に地域の防犯や子どもの帰宅時の安全の確保の一助になれば、という思いから参加することにしたという。



4 . 活動の限界と今後の課題

「かわせみ」の抱える課題は、大きくは2つある。

1 つは、「地域活動支援センター」を選択したことによる課題である。法人としては、新たに若い人材を獲得するために、事業を拡大するとともに、制度上のサービスを選択せざるを得なかった。そして制度上の事業を選択したことで、「かわせみの会」のメンバー以外の利用もはじまり、他の親の会や他施設から移行してきた者が 14 名中 6 名と約半数を占める。制度上の利用要件がないので利用者の障害種別や程度はさまざまで、年齢も 20 歳代が中心だが、17 歳から 40 歳と幅広くなった。町の相談支援体制が整ったことで、利用希望者からの問い合わせも月 1 件のペースである。利用者が拡大したことで事業収入が増え、財源的な基盤は少し安定した。しかし、これまで家族とともに作り上げてきたアットホームな雰囲気は損なわれないかと心配している。また多様な利用者のニーズに応えなくてはならない。活動内容を充実するだけでなく、工賃アップにつながるような仕事を作り出していくことも今後の課題で、パン工場の拡大、販路拡大、客単価のアップなどを模索している。

「地域生活支援事業」という制度設計にも疑問を持っている。報酬単価、利用者負担額やその上限、食費の補助などが市町村によって異なるため、事務処理が極めて煩雑になる。また、長久手町に在住する利用者とは隣の名古屋市に在住する利用者との間に、月額 15000 円以上の自己負担の格差ができ、利用者のなかで不公平感が生じている。

もう 1 つの課題は、家族とともに作り上げてきた活動の限界である。親の会としてスタートした「かわせみ」は、当初は自分の子どもにあった作業所づくりができるという安心感を持っていたし、積極的にボランティアとして手伝っていた。しかし年月が経つにつれ、「いつまでお手伝いすればいいのか」「終わりが無いのでは」といった閉塞感から、辞めたくなくなることもあるという。親亡きあとの将来を考えると、今のままでよいのかという疑問も生じ始めている。こうした状況を回避するため、少しでも多くのボランティアに加わってもらうことで風通しをよくし、工房内が職員と利用者、家族だけにならないようにしている。

また、「親の会」と法人との関係についても整理する必要性が生じている。「親の会」の幹部が法人組織のトップに立つことで、時折、事業拡大のベクトルがわが子に向けてしまいがちになる。それに対し、法人を創っていかうと思う職員のベクトルは、常に地域社会に向いている。相反する方向を向いたベクトルが、どちらも力いっぱい動いたときに力は分散し、互いに否定しあうことにもなりかねない。たとえば、わが子の日中活動の場を創りたいという目標で活動してきたので、まるで終の棲家を手にしたかのような錯覚に陥り、次のステップである「かわせみ工房を卒業して一般就労への移行」という目標に、保護者の理解が得られないという状況も生じている。

彼らが地域で、いきいきと暮らしていくことを支えて行きたいという思いは一致している。お互いに折り合いをつけながら、今後の活動のあり方を模索している段階にある。

実践事例

「地域で共に生きる」をめざして

スモールワン（愛知県豊田市）

1. 活動の立ち上げの経緯

「スモールワン」は、障がい児を持つ親と、それを支えるボランティアが、キリスト教会の隣で空き家になっていた宣教師館を無料で借用し、任意団体として1998年6月に活動を開始した。「たとえ小さくても、弱い立場にあったとしても、一人ひとりの命の尊さは同じ」という理念のもとで、「この尊い命の使命を精一杯輝かせてほしい」「一人ひとりを大切にし、共に生きたい」という親の願いから立ち上げに至った。

親が中心の組織だったため、障がい福祉の専門的な知識はなく、立ち上げ当初は試行錯誤で事業を展開していた。月1回の宿泊生活体験から始まり、地域の講師を招いてのサマースクールや休日を利用したホリデーサービスなど様々なプログラムを試みる。この時期は、「この子らにいったい何を残していけば良いのか」を模索しながら、組織としての経験を積んでいた。

2002年4月、学校の週5日制導入を受け、作業訓練や社会性を養うことを目的とした「土曜作業所」を自主事業として開設した。それまでの余暇活動と異なり、将来的には「働く」場としての作業所に繋がればと考えた取り組みであった。それに伴い、スタッフ体制も変化した。立ち上げ当初は、教会関係者の奉仕と、地域住民や福祉を目指す学生の無償ボランティアを頼りに活動してきた。しかし、恒常的な活動を支えていくためには、無償のボランティアだけでは成り立たない。新たな支援体制を考えていた折に、行政から「社会参加事業」として助成金を受託することになった。併せて、利用者からも活動負担金を徴収することで、福祉の経験をもつパート職員を雇い入れ、本格的に活動をスタートさせた。

障がい福祉に関わる制度変化に伴い、「スモールワン」の活動は大きく拡大した。まずは2003年の支援費制度の導入では、前年度の土曜作業所の実績を認められる形で、基準該当居宅支援事業所として「知的障害者デイサービス事業」の立ち上げが認められた。まずは週2回、月曜日と土曜日にデイサービスを始めた。それは、土曜作業所を継承するもので、通所施設に通う障害者の休日を支援しようという意図があった。支援費制度に対象にならない中高生に対しては、独自事業として従前の土曜作業所を継続した。その後、デイサービスを週5日間に拡大し、毎日通う利用者もでてきた。さらにヘルパーステーションも立ち上げ、職員体制としても正規雇用の職員1名も確保できた。それまで任意団体として活動してきたが、事業拡大に伴い2005年にはNPO



法人格を取得し、同時に賃貸契約していた拠点を購入するとともに、職員体制も強化した。

障害者自立支援法によるサービス体系の再編に伴い、デイサービスは地域生活支援事業の枠内で、「地域生活支援デイサービス」として位置づけられた。

現在は正規雇用の職員 6 名に加え、非常勤職員 4 名・パート約 10 名という体制、それに対し、登録者数は 75 名、日中毎日通う人は 14 名である。NPO 法人としての会員数は、正会員が個人 73、団体 3、賛助会員が個人 11、団体 3 と拡大してきている。

2. 活動の内容・特徴

「スモールワン」の活動は、「働く」「余暇」「暮らす」という 3 つの場を作ることである。自立支援法によるサービス（自立支援給付、地域生活支援事業）を基盤としつつ、それを補完する多様な自主事業を展開している。

働く場をつくる

「スモールワン」では「働く」ということを大切にしている。デイサービス（地域生活支援デイ）では、火曜日から金曜日は、お菓子工房「ぐれいす」としてクッキーやケーキを製造・販売している。また、その作業が難しい利用者についてはさをり織を行い、その作品を製品化している。こうした作業は必ずしも一般就労へは結びつかないが、「仕事」という形で活動することで、毎日の生活が充実し、生活技術も獲得できると考えている。



本人の要望や状況に応じて、臨機応変に「仕事」を作り出していけるのは、小規模なデイサービスならではの利点である。たとえば今年度から利用を開始した車椅子の利用者は、お菓子作りは無理だった。パソコンならできるというので、Excel で表などを作成してもらうことにして、それに単価をつけて賃金を払うことにした。今は、会報誌やポスター、案内書なども練習段階である。パソコンで疲れた時は、さをり織を合間にやっているという。

余暇の場をつくる

「働く」ことを続けるためには「余暇」も大切な要素だと考え、デイサービスを曜日によって「仕事」と「余暇活動」に分けることでメリハリを持たせている。「仕事」のない月曜日と土曜日は、様々なレクリエーションを企画している。創作活動としてのさをり織のほか、地域のイベントに参加したり、ミニ遠足、カラオケ、映画鑑賞、ボーリングなど、出掛けることを出掛ける



ことを中心にプログラムを組んでいる。また、ハロウィーンやクリスマス会といった季節行事のほか、年に2回、地域住民に向けた作品展とバザーを開催している。それは、単に文化活動にとどまるのではなく、社会参加の機会を提供したいと考えているからである。

利用者のなかには、企業から1度ドロップアウトした経験を持つ者が2名いる。「スモールワン」に通うことで心身ともに整えられて、再度企業へ就職することができた。現在は、平日は企業で働きながら、週末に「スモールワン」の余暇活動を利用している。利用者の状況に応じて「働くこと」と「余暇活動」をバランスよく組み合わせることで、多様な地域生活が実現している。

また、養護学校を卒業するまでの期間、ある程度集団活動に慣れてもらうための場や地域社会との接点づくりとして、主に児童を対象に行っているのが、月・水・木・土・祝日と長期休暇時の「タイムケア事業」である。タイムケア事業では、小・中学生グループと高校生グループに分け、料理やスポーツなどの活動を楽しんでいる。

こうした集団での余暇支援に加え、マンツーマンで余暇を楽しむ手助けをするのが移動支援である。プール（水泳）、コンサート（音楽）映画鑑賞といった、親ではなかなか連れいけないところにヘルパーと外出することで、行動範囲が広がる。と同時に、自立に向けて買物や公共交通機関の利用等を練習する機会にもなっている。

暮らす場をつくる

障がいを持つ子どもたちの成長と共に、新たな課題となっているのが、「暮らす」ための場を作ることである。親なき後はもちろんのこと、若い時から親元を離れ、地域で自立して暮らすことを実現したいと以前から考えてきた。



将来に親元を離れて暮らすことを練習するために、宿泊体験を自主事業として展開し、月1回のペースで、4~6名が参加してきた。さらに、「ほんの少しの支援で、普通に暮らすことができる」「食事や入浴を少し手助けするだけで生活が豊かになる」という思いから、支援費制度ではホームヘルプへと事業展開した。実際に、ホームヘルパーに支えられながら、1人暮らしを実現している利用者もいる。

規制緩和でバックアップ施設を持たないNPOにもグループホーム等の設置が可能になったことを受けるかたちで、2007年7月に、待望の「暮らす」ための場を実現した。それが、定員7名のグループホームとケアホームの多機能型の住居である「はッピーハウス」である。

3. 地域社会との関係

当事者を中心とした活動が、地域に根付き、地域を巻き込んでいくためには、多くの時間が掛かる。「スモールワン」は、その過程で、自分たちのスタンスを変化させていった。

立ち上げ当初は、メンバー誰もがわが子の将来に不安を抱えていたため、自分たちの子どものことしか考えていなかった。実費を負担しながら、親と数名のボランティアで活動を維持していたが、支援費制度が始まり、自己負担が軽減した。精神的に少しのゆとりができたとき、この地域のなかで、多くの人たちが同じ悩みを持ち、不安を隠せない状況にあることに気付いたという。そこで、わが子のための活動としてではなく、地域のなかで暮らす障害のある人のための組織として、受け入れ枠を増やし、本格的に活動をスタートした。

一方で、こうした自分たちの活動が、周辺の人たちに理解されていないことに気付いた。地域に理解してもらうためには、まずは自分たちから歩み寄ることが大切だと考え、地域のイベントに参加したり、清掃活動をしたりと、地域へと積極的に参加するようになった。また、「スモールワン」に地域住民を招き入れる活動も大切にしてきた。

立ち上げ当初のボランティアは「さをり織がやりたかっただけかも」と中本さんが語るように、必ずしも障がいのある人を支援しようと思って参加していたわけではない。しかし、同じ空間でさをり織をしているうちにボランティアの住民の関心は高まっていき、なかにはヘルパー資格を取得した者もいるという。自分たちの活動に招き入れることで、理解は確実に深まることを確信し、現在は、地域へのアピール活動として年に2回開催している作品展とバザーを、もっと地域住民が気軽に参加しやすいプログラムにすることを検討している。1度のイベントだけで全ての住民の理解が得られるわけではないが、今は地域に働き掛け、それを継続することが大事だと考えている。

こうした活動の結果、地域住民のボランティアが増え、理解者も着実に多くなってきている。それでも、「どこまで地域の人理解しているかはわからない」というのが、代表である中本さんの現在の心境だという。地元自治会のイベントに参加したり、お菓子の注文が入ったりなど、少しずつ地域社会との接点が広がっている。それでも、「本当の意味での理解ではないのかも知れない」という思いが常にある。区長や民生委員などは理解の意を示してくれているが、それは組織としての理解である。1人1人の地域住民に理解してもらっているかは、確信がもてないという。たとえば隣接する大型マンションの住民のうち、どれだけの人が理解をしているのかは疑問が残る。

今、「スモールワン」がめざしているのは、自分たちが地域を理解することである。そして、障がいがあるなしを問わず、「一人ひとりを大切にする」まちづくりをめざしている。障がいのある自分たちだけがいいのではなく、他の人にとっても住みよい地域でなければ「共に生きる」ことはできない。「共生という言葉は世間でたくさん使われていますが、ど

ここまで理解をしているのでしょうか。障がい福祉をしている私たちがさえ、困難にぶつかります。『共に生きる』と言うは容易いが実行は難しい」と中本さんが語るように、それは容易ではない。しかし、障がいのある方が、地域で働き、地域で暮らし続けるためには、どちらか一方からの理解ではなく、地域住民と障がい者やその支援者が互いに歩み寄ることが大切であり、スモールワンはその手助けをする道具でありたいと考えている。

4．活動の限界と今後の課題

「スモールワン」は余暇活動から始まったが、最終的にめざしているのは「働く」ことである。現在製造しているクッキーは、比較的つくりやすい物をベースに改良してきたものである。それでも利用者本人がすべての工程をこなすことは難しく、部分的な工程から始めた。今、全工程ができるのは14人中8人。ここまでできるようになるのに、3年掛かった。そのことから判断して、彼らが一般企業で就労することは難しい。そこで、今は事業所のなかで就労することを考えている。「仕事」としてやるからには、お菓子づくりも本物志向でやらなければ、生き残っていくことは出来ない。将来的にはお菓子の製造だけでなく、販売店を持ちたいと考えている。1人1人にあった「仕事」を考えていくために、農作業や飲食店といろいろな可能性を模索している。

現在、「スモールワン」が抱える最大の課題は、事業所の安定である。立ち上げ当初はボランティアが活動を支えていたが、今ではボランティアの姿は少なく、土曜日の余暇活動に学生ボランティアが少し参加しているだけである。ヘルパーの資格を取得している学生などは、バイトとして活動に参加している。組織として安定的に継続するためには人材を確実に確保する必要があり、そのためには無償のボランティアでは支えきれないという現実がある。しかし、たとえ有償になったとしても、いつまでも「ともに生きる」という理念は忘れてほしくはないと考えている。

職員のモチベーションを維持するためには、活動理念だけでなく、職場環境や雇用条件も重要である。しかし、NPOである限り、その財源は極めて厳しい。助成金で賄おうと申請しても、社会福祉法人に比べると確率は低い。固定資産税等についても、社会福祉法人は免除されるのに、NPO法人は課税対象になる。そうした現実に直面して、「スモールワン」は社会福祉法人格の取得も視野に入れている。もちろん社会福祉法人格を取得することですべてが解決するわけではないが、NPO法人と比べると財政面でのメリットが多い。しかし、公益性が高くなることで、NPO法人ならではの自由さがなくなる。双方のメリット、デメリットを探りながら、これからどう進めるかを決めかねている。

実践事例

障がいがあっても、なくても、楽しく笑える街をつくろう

楽笑（愛知県蒲郡市）

1. 活動の立ち上げの経緯

NPO法人楽笑（らくしょう）が立ち上げられたきっかけは、理事長である小田泰久さんの姪が障がいを持って生まれてきたことであった。それまで障がい者福祉に縁のなかった小田さんには、「障がい者は施設に入るもの」としか考えられなかったという。それでも、どうにかして地域で暮らせないかと考えはじめ、当時勤務していた鉄工所を辞め、福祉の勉強を始めた。

ただし、最初は障がい者福祉ではなく、まちづくりNPOの活動に参加していた。その活動の中で、障がい者の地域生活支援に取り組むNPO法人ふわり（愛知県半田市）の取材に行った。「障がいを持つ方が地域で暮らし続ける社会づくり」を実践している姿に感化され、蒲郡市にもそれを作りたいという思いを強くした。それから5年を掛けて、NPOの事業所で生活支援の仕事を学んだり、児童施設で施設の現状を知っていった。

楽笑の活動の原点は、「共に支えるまちづくり」という発想にある。障がい者だけではなく、その地域に住むすべての人を支援するために、地域住民が抱える不安や問題に寄り添いながら、障がい者福祉とまちづくりを同じスピードで進めようとスタートした。

小田さんの呼びかけに、近隣の住民からは「子どもが安心して集まれる場所がほしい」「子どもがおつかいに行ける場所がほしい」「主婦でも働ける場所がほしい」といった声上がり、そのニーズを受けとめるかたちで、駄菓子屋とパン工房という構想が決まった。それは、地域住民と障がい者が日常的に関われる場があって初めて、ともに生きる社会が実現するという小田さんの思いを形にしたものでもあった。

2007年2月NPO法人格を取得。地元蒲郡市から、1年半という期限付きで「地域活動支援センター」として認可されることが決まり、起業が具体化した。事業の拠点としたのは、小田さんの実家の水産加工場である。日本財団から改修費用の助成を受けて、1階にパン工房と駄菓子屋、2階にヘルパーステーション兼事務所を整備した。



2. 活動の内容・特徴

2007年4月から事業が開始された。楽笑が目指したのは、障がいを持つ人が自然と溶け込み、普通に暮らしている、そんなまちづくりである。そのために、「自宅での生活を支える」こと、「働くことを支える」ことの2つを軸に、拠点をつくった。自宅での生活を支える拠点である「地域生活支援センターらくしょう」では、自立支援給付である居宅介護事業（重度訪問介護、行動援護を含む）地域生活支援事業である移動支援事業と指定相談支援事業（相談支援楽笑）に加え、私的契約によるレスパイトサービスを行っている。働く場である「地域活動支援センター八兵衛」では、パン工房、駄菓子屋、雑貨販売を行っている。

パン工房では、仕込みから形成・副材料の管理・仕分けといった作業を、習得できるまで何度も時間を掛けて教えることで、1人ひとりが責任を持って作業ができるように支援している。それは、自分が一生懸命づくり、それを商品として陳列し、販売してレジを打ち、そしてその対価を得る。こういった経験を積み重ねることで、社会と関わる自信をつけ、希望を持って新しい世界へ積極的に挑戦できるようになると考えている。

パン工房では、6～10名くらいの障がい者と一緒に、近隣の主婦4名がパートとして働いている。利用者の仕事を支援する人とパンを作る人など作業内容と役割分担を明確にし、1日ずつのタイムスケジュールを示すことで、これまで障がい者と関わった経験のない主婦でも気軽に働けるローテーションを工夫している。

障がいのある個人を支えるこうした取り組みとともに、地域とのつながりを大切にしているのが楽笑の特徴である。地域の行事にも積極的に参加しており、特に、小学生の職場見学や保育園児の買い物学習など子ども向けのイベントを重視している。「パン工房で働こう」というイベントも企画した。

NPOという新たな組織が地域に根付くためには、こうした積極的な働きかけが大切だと考えている。また、パンに地元で採れた野菜や産物を使うなど、地域住民に身近に感じてもらえるように工夫している。パン工房の向かいにある工場のちくわを使ったパンは「蒲郡いちおし逸品」に認定された。こうした福祉以外の関わり合いが、身構えていた地域住民と打ち解けるきっかけにもなっている。

パン工房のローテーション

	スタッフ	利用者
店頭	2名	4名
宅配	1名	2名
雑貨	(1名)	1名
事務	(1名)	1名
合計	3～4名	最大8名



3. 地域社会との関係

障がい者の働く場を街中に作ることに、住民から反対の声が上がることは覚悟していた。だからこそ、事業の立ち上げには、できるだけ多くの地元住民に関わってもらえるよう努力した。それは、「一緒に作っていくことで愛着を持ってもらえる」だけでなく、「知っている人が関わっていることで、他の住民の安心にもつながる」と判断したからだ。



小田さんが目指したのは、「地域の方と一緒に作り上げた拠点に障がい者がいる」ということ。楽笑のある三谷（みや）町で生まれ育った人脈を生かして、多くの人の協力を得ることができた。みんなが自分の得意分野を発揮して、立ち上げを支えた。駄菓子屋の建物は、材料費のみで地域の方がボランティアで造ってくれた。地元の旅館が朝食用のパンとして毎日買ってもらえることも決まり、安定した販路が確保できた。「自分が地元住民であることで、納得してもらっていることも多い」と小田さんは語っている。こうして設立に向けた準備段階から関わりあいを持っていたため、開所式のイベントにも多くの地元住民が参加した。

小田さん自身が28歳と若いので、法人の理事の平均年齢も27歳と若い。元銀行員で今は建築業の人、旅館業を営んでいる人、総務関係の事務職の人もいれば、理学療法士という専門分野の人もある。福祉関係者ばかりでないことと、肩書きがある人がいないことが特徴である。障がい福祉の関係者ではなく、地域で様々な活動をしている人、様々な人脈を持っている人、さらには人垣を作れる人に理事になってもらったという。それは、様々な人脈をたどれば、多くの協力を得られると考えたからである。

「楽笑」という名前は、地元のお祭りの厄年会「楽翔会」に由来しており、「誰もが楽しく笑いに満ちた街づくり」という想いが込められている。「八兵衛」という名前も、三谷町に昔あった「六兵衛」というパン屋と駄菓子屋に由来する。地元になんだ名前をつけることで、地域住民の愛着と緩やかな責任感が生まれるのではないかと考えたという。

結果的には大きな反対もなく、楽笑はスタートした。当初の予想を超える利用者の増加で手狭になったので、現在は新たな拠点を計画している。ただし、限りある障がい福祉の財源からのこれ以上の援助は期待できないし、障がい福祉だけに固執していると、地域住民にも関心を持ってもらえないという限界も感じている。

「楽笑」の次なる展開としては、障がいのある人と退職後の団塊世代の住民と一緒に働ける場と、コミュニケーションの場を作りたいと考えている。具体的には、商店街の活性化や漁港振興という市の方針に注目し、分野を超えて行政とタイアップしようと考えている。その取り組みの1つとして、地場産業の水産加工（干物）に着目し、漁港組合、地域住民と協働して事業を展開しようと既に動き出している。

4 . 活動の限界と今後の課題

楽笑の事業の多くは、「地域生活支援事業」である。地域生活支援事業は、市町村の独自の判断で運用できるので、利用者のニーズに柔軟に対応できる。ただし、国は統合補助金として支出しているので、市町村の財政的な負担は大きい。

八兵衛は、1年半という期限付きで蒲郡市から地域活動支援センターとして認可された。それは、実績のない新しいNPOが国一律の基準で法定事業を請け負うことは難しいであろうという蒲郡市の判断があった。法人の基盤が安定するまでの間は、市が地域生活支援事業としてバックアップすることを約束した。

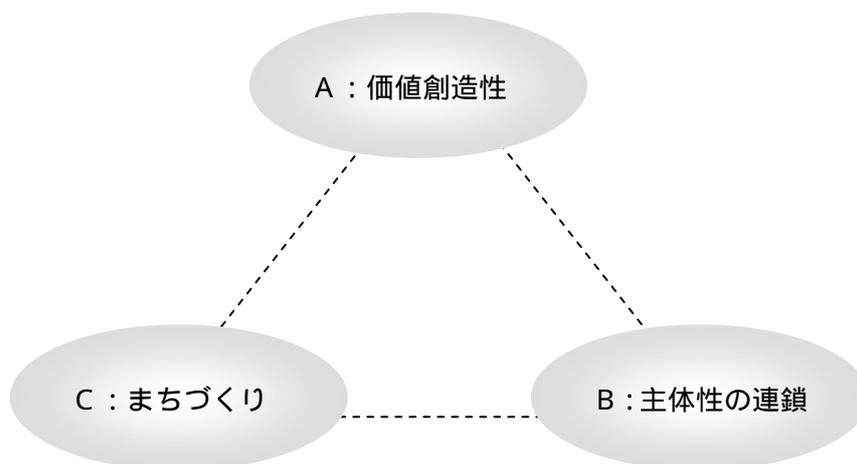
その期限が2008年9月末に迫っている。地域活動支援センターをそのまま就労継続B型に移行すれば、報酬単価が相対的に減額され、法人の運営は決して楽ではない。それ以上に問題なのは、移行すれば障害程度区分や年齢といった利用要件に該当しない利用者もいる。だからといって、その人たちを見捨てることはできない。行動援護や外出支援の事業も、決して経営的に安定しているわけではない。これまでは、パンの売り上げで福祉事業を補うかたちで経営が成り立ってきた。しかし、いつまでもそれに頼ってはいられない。これまで障がいのあるスタッフにも1日あたり500円～2000円の賃金を支払うことができてきた。地域活動支援センターを利用する自己負担金502円は、なんとか賃金で賄えるようにしたいと考えている。「障がいがあっても普通に暮らしていけるまち」「障がいがある人も、ない人も楽しく笑えるまち」をつくるために、楽笑と蒲郡市は新たな決断を迫られている。



2. 地域福祉の視点からみた実践の意味

ここまで紹介してきたNPOの実践事例は、立ち上げに至る経緯も事業展開も多様であるが、地域福祉に根ざす手法や実践者がめざす方向性には、いくつかの共通点を見出すことができる。それは、従来の専門職によるサービスとは異なり、「地域福祉に根ざした地域生活支援」を実現しているということである。その新しさや面白さについて、以下では3点に整理してみたい。

それは、第1に、日常生活上の困りごとを解決する問題解決志向ではなく、地域生活を豊かにする価値を付加することを志向する価値創造性。第2に、支えられる障がい者の主体性だけでなく支える側の主体性を重視し、それが連鎖的に拡大することを重視している点。第3に、地域から支えられるだけでなく、地域社会の一員として「まちづくり」を強く志向している点である。



1. 困りごとを解決するだけでなく、新たな価値を創造する

これまでのサービスと何が違うのか

これまで専門職による地域生活支援は、生活空間を地域へと移行する過程で直面する、生活上の困難さの解決を出発点としてきた。そのため、個別の事情に合わせてパーソナルに提供されること、目前の問題に即座に対応できることが重視された。

これに対し、地域福祉を基盤とした地域生活支援は、地域生活の新たな価値を創造することを活動の出発点としている。その価値は他者との関係性の中で相乗的に高まると考えているので、必ずしもパーソナルに提供されることにはこだわらない。むしろ、社会性を

育むという点で、集団での活動を肯定的に評価している。

問題解決志向ではないので活動の成果を客観的に評価することは難しく、成果が出るまでに時間を要するので、決して効率的とはいえない。それは、これまでのサービスが効率的な問題解決を重視するあまりに管理的・指示的になり、障がいを持つ本人が、危険を犯したり失敗したりする経験、自分らしさを表現する自由を奪ってきたことへの問い直しともいえる。

地域福祉に根ざした支援プログラム

具体的な取り組みとしては、社会参加のための本人活動や、自己表現を目的とした芸術・文化活動等がある。これまで施設においても職員が工夫を凝らした余暇活動が行われてきたし、地域の中でも家族会などによる余暇活動が取り組まれてきた。しかし、施設職員や家族といった「特別な関係」のなかでは、障がいのある人は本当の自分らしさを表現できないと考えている。指導や管理、扶養といった関係にない「普通の関係」の人が支えるなかでこそ真の余暇になると考えており、地域生活支援に必要なもう 1 つの専門性であるという自負がある。

これらの活動は、対象を限定していないことが 1 つの特徴である。一般就労している者もいれば、作業所や通所施設に通っている者もいる。毎回参加する者もいれば、たまに参加する者もいる。個人の希望や都合で、自ら選択して通ってくる。そこには緩やかな連帯感が存在し、「そこに行けば仲間に出会える」という心の拠り所になっている。

さらに、活動は地域で生活する障がい者に限定することなく、その対象を施設入所者へと拡大していく。施設に積極的に働きかけ、職員と利用者の意識の変容を図ろうとしている。それは、施設も地域の財産の 1 つであり、そこで展開される地域生活の豊かさについても地域福祉の範疇であると考えているからである。たとえば、入所者に付き添って定期的に外出したり、施設の余暇活動と称して文化活動を請け負ったりする。このとき、施設の職員は基本的には活動に参加しない。入所者は一時的ではあるが施設から解放され、地域で暮らす障がい者や支援者と交流するなかで、地域生活を体験する。こうした体験は、入所者が地域生活を目指す動機づけ（エンパワメント）にもなっている。

地域福祉に根ざした実践がめざすもの

こうした NPO の活動は、決して専門職による支援を否定していない。障がいのある人の地域生活を支えぬくためには、障がいに関する知識や技術が必要なことは十分に認めている。しかし、地域生活の質を追求するためには、福祉の専門職ではできない支援、専門職でないからこそできる支援があることを強調している。そして、両者が互いの領域を信頼して協働していくことが、障がい者の地域生活を豊かにしていくことだと考えている。

2. 支えられる側だけでなく、支える側の主体性を大切にする

これまでのサービスと何が違うのか

これまで専門職による地域生活支援は、支えられる障がい者の主体性を強調してきた。これに対し地域福祉に根ざした地域生活支援は、支える側の主体性も大切にしている。活動に参加する住民は、たとえその活動の対価として何らかの金銭報酬等が介在しても、自発的に役割を担おうとする主体性が根底にある。ただし、それは奉仕や慈善といった従来ボランティアとは明確に区分される。支える側も、支えられる側も、自発的に活動に参加することで「支え合う」というスタンスにある。

住民は自分の都合や希望に合わせて気軽に参加できるので負担にならず、支援の拡がり期待できる。ただしそれだけに支援者を安定的に確保することが難しく、取り組みを継続させるためには、参加住民の主体性を持続させることが重要になる。つまり、ここでの「主体性」とは、自発的であると同時に持続的であることを要件とする。

地域福祉に根ざした支援プログラム

住民参加のレベルとしては、日常的な事業のスタッフあるいはボランティア（有償・無償を問わず）として参加するレベルから、祭りやシンポジウム等のイベントに参加するレベルまで様々である。拡大すれば、店に利用客として訪れるという参加のレベルもある。一般的には、イベント的な企画の方が参加する住民の拡大が期待できる。しかし、1度限りのイベントでは、せっかく芽生えた住民の主体性が持続しない。規模が小さくても、活動を定期的に継続させることが大切である。

参加する住民の立場や経験はさまざま、活動に参加する動機や関心も異なるが、自発的に参加するという点では（程度の差はあれども）共通している。その主体性を持続するためには、活動を通じて役立ち感や達成感を得られることが大切になる。住民が活動に愛着を持ち、自分の役割を見出すことで、緩やかな責任感が芽生える。ただし、参加住民に役割を過度に期待すると、参加を負担に感じられることもある。反対に、住民の役割意識が強調されすぎると管理的になり、障がい者の主体性を奪ってしまうこともある。

支える側と支えられる側とを仲介するワーカーは、他の住民と同じ立場で活動に参加しながらも、いわば「黒子」になって、双方の出番を演出することが求められる。

地域福祉に根ざした実践がめざすもの

地域福祉に根ざした実践がめざしているのは、支える主体が連鎖的に拡大することである。それは、多様な主体が参加するほど支え方も多様になり、継続性が担保されるからである。しかし、地域住民の大多数は障がいの問題に無関心であり、それを一気に覆すことはできない。参加する住民一人ひとりのいきいきとした姿が、身近な住民を刺激し、連鎖的に支援者が拡大することをめざしている。

そのためには、障がい者への支援という枠にとらわれすぎないほうがよい。一見すると遠回りであっても、住民が楽しく活動に参加できる取り組みが、結果として支援の担い手を拡大し、障がい者の地域生活をも豊かにする。

3 . 地域から支えられるだけでなく、地域を支える

これまでのサービスと何が違うのか

施設を基盤とした地域生活支援（地域移行）の取り組みは、生活空間を地域へと移していくために、地域住民に理解と協力を求めてきた。しかし、今日の地域社会は必ずしもそれに応えるだけ力量がない。「障がい者を助けてあげる」という慈恵的な意味合いでのボランティアでは、地域住民は負担を感じる。

地域福祉に根ざした取り組みは、こうした支え合う力の欠如や周囲への無関心といった地域社会の弱体化に着目し、地域社会の一員として「まちづくり」を強く志向している。自分たちの活動を地域に開放するだけでなく、積極的に地域社会に働きかけ、住民の意識の変容・向上を図る。そこには、地域社会に真に支えてもらうためには、自らが地域社会を支える存在になることが不可欠だという判断がある。

地域福祉に根ざした支援プログラム

地域福祉に根ざした地域生活支援は、障がい者への支援とまちづくりは一体的に実現すると考えている。そのため、地域特性や地域住民の多様なニーズをマーケティングし、障がい者と地域住民とが協働できる場を積極的に仕掛ける。

たとえば、商店街の閑寂や地場産業の衰退といった地域の課題や不安に寄り添いながら、コミュニティビジネスに結び付けている。一人ひとりが生き生きと働く姿が、地域社会に活気を取り戻すことになる。さらに障がい者が働く拠点ということで世間の関心を集めることで、まちを活性化させるという効果もある。地域のなかで「働く」ことは、障がいのある本人にとっても、地域社会との大切な接点となり、自分らしさを取り戻す機会となる。

そのためには、障がい福祉という枠組みを超え、これまで関わりがなかった分野と積極的に協働する必要がある。それは、福祉の財源だけに頼ってきたこれまでの地域生活支援から脱する契機にもなっている。そして地域社会にとっても、商店街の活性化や団塊世代の生きがいづくり、地場産業の再生といった相乗的な効果をもたらす。

地域福祉に根ざした実践がめざすもの

めざしているのは、「地域住民が助け合い、安心して生活できるまちづくり」である。その目標は、1つのNPO法人が単独で実現できるわけではない。その協働のパートナーとして、まちづくりを志向する他の市民団体や企業を大切にしている。

小規模で経済的基盤が安定しないNPO法人が、公的制度や助成にとらわれず本来の持ち味を発揮するためには、地域住民や地域の諸団体を巻き込みながら、地域の資源を多角的・積極的に活用していくことが大切になる。そのことは、地域に潜在する資源を再発見し、評価するきっかけにもなる。

最終的にめざしているのは、地域の支える力が育つことである。自分たちの活動はあくまで過渡的であり、NPOという組織的な支援者が存在しなくても、障がい者が普通に暮らせる地域社会を作ることが最終的な目標だと考えている。

3 . 実践を条件づける市町村の支援策

NPOがこうした特性を発揮して活動を持続させるためには、それが私的で営利な活動ではなく、社会的な活動として地域社会や福祉専門機関、行政から認知されることが大切になる。とくに、行政から認知されることは、資金的・人的な支援を受ける条件整備という点から重要である。ここでは、2つの事例（実践事例：ふい～る工房、実践事例：楽笑）が所在する愛知県蒲郡市を取り上げ、公私の協働関係を整理してみたい。

市町村の取り組み例：自立支援法のもとでの公私協働（愛知県蒲郡市）

1) 地域生活支援の条件となる地域特性

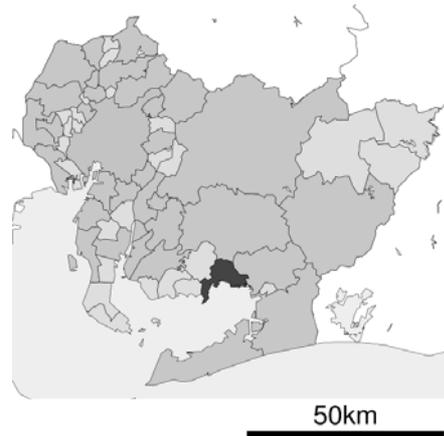
蒲郡市は、愛知県南東部（東三河地方）に位置する。人口約 81,380 人とほぼ平均的な人口規模の自治体である。

規模の大きい岡崎市（人口約 366,500 人）、豊川市（人口約 161,700 人）に隣接しているが、平成の大合併では市町村合併を選択しなかった。その影響もあり、2005 年度の経常収支比率をみると県内 35 市で最高の 95.9%に達しており、極めて厳しい財政事情にある。

市の主な産業の 1 つは観光である。市の南は国定公園の三河湾に面し、残る三方は山地で囲まれている。代表的な名所としては三河湾の竹島、西部の三ヶ根山と三谷、西浦の温泉街がある。最近では、東部の海岸を埋め立てて「ラグーナ蒲郡」を建設し、一時停滞した観光に再び力を入れている。また、市内には、蒲郡競艇場があり、岡崎市と共同で運営している。

そのほかの産業としては、三河湾を中心とした漁業と、温暖な気候を利用したみかん栽培が有名で、とくに温室みかんは全国有数の出荷量を誇る。戦後は綿織物を中心に繊維産業が栄えたが、現在は中国などからの輸入が増加したため衰退しており、市の中心部にある商店街でも空店舗が目立つ。

歴史や文化を重んじる風土があり、毎年 10 月に行われる三谷祭りが有名である。住民は 1 年間に掛けて準備するなど、祭りは地元住民が結束する求心力にもなっている。



2) 障がい福祉施策の状況

支援費制度までの蒲郡市の障がい福祉施策は、どちらかというところ立ち遅れていた。身体障がい者については福祉工場と授産施設の複合施設があり、地域で働きながら暮らすということが実現していたが、知的障がい者については入所と通所の施設が各1ヶ所、精神障がい者については小規模保護作業所と小規模通所授産施設が各1ヶ所あるのみであった。居宅サービスについても、需要が供給を大きく上回っており、地域での多様な暮らしを実現するには程遠い状況にあった。

2005年の障害者自立支援法の成立を受けて、蒲郡市はそれまで立ち遅れていた障がい者の地域生活支援を推進しようという機運が高まった。そこには、次のような判断があった。

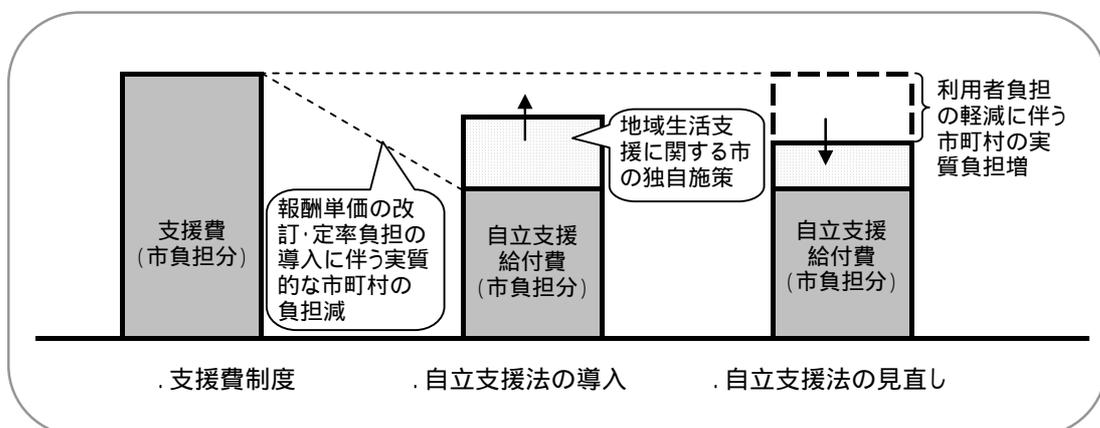
自立支援法が導入されると、報酬単価が相対的に減額されることに加えて、利用者の定率負担が導入されるため、市町村の負担額は実質的に減額される。その部分を財源に、市の独自施策（地域生活支援事業等）を充実させることで、これまで立ち遅れていた地域生活支援を推進できるのではないかと試算である（図の ）。

まず着手したのが、相談支援事業の整備と地域自立支援協議会の立ち上げであった。社会福祉協議会に相談支援事業を担う「蒲郡市障がい者支援センター」を設置し、既に実績のある市内出身の相談支援ワーカーを雇い入れた。そして、支援センターを事務局として地域自立支援協議会を立ち上げた。

次に、市が取り組んだのが、地域生活支援の拠点整備である。資源の絶対数を増やすためにも、また既存の施設の閉塞感を克服するためにも、地域生活支援の拠点を新たに立ち上げることを目標に取り組んだ。ただし、市が主導して新たな事業を立ち上げるだけの財政的余裕はない。民間の自発的な取り組みを後方支援することで、市の資源として活用する方向で検討した。

そうした市の方針とマッチした動きを見せたのが、隣接する豊橋市で地域生活支援を展開していた「ふい～る工房」(実践事例)であった。当該地域で障がい者が働く場を創りたいと考えていた「ふい～る工房」の理念と、閉店が目立っていた竹島の土産店街を活性化したいという市の思惑が合致し、喫茶店を開業するに至った。

そのときの市には拠点整備を補助するだけの財政的余裕はなかったが、店舗の賃貸交渉や地元住民への説明といった面で後方支援した。こうした市の働きかけは、市外の事業所である「ふい～る工房」が地元住民に受け入れられることに有利に働いた。



さらに、「ふい～る工房」で経験を積んだ地元在住のスタッフが新たに起業したいと持ちかけてきたのが、「楽笑」(実践事例)である。地域に生まれ育った者が起業するので地域に密着した拠点が期待できるし、「楽笑」の地域生活支援の理念は市の方針と合致する。ただし、要望の出された「地域活動支援センター」では市町村の財政的負担が大きい。もちろん、既に実績のある「ふい～る工房」と異なり、楽笑がいきなり自立支援給付の事業を展開するにはハードルが高いことは理解できる。そこで市の下した判断は、いずれ自立支援給付の事業に移行することを目標として、1～2年を努力目標に地域活動支援センターとして認可するというものであった。

こうした条件整備とともに蒲郡市が積極的に支援したのは、広報活動である。助成金申請の推薦、新聞や雑誌への宣伝・寄稿などに、担当部署の部長自らが動いた。販路についても可能な限り協力した。ただし、それは市が全面的に協力するというよりは、チャレンジする機会を設けるという方針である。たとえば、公立保育園の園長会で説明の機会を設けることで、園児のおやつとして随時、納品できるようになった。市役所の食堂で月1回の訪問販売も行っている。障がい者の事業所だからといって特別扱いすることはなく、他の業者と同じように場所代は支払う。「最初の売り込みは支援する。次に何をするかは、本人たちが考える」という方針で一貫している。

3) 波及効果と今後の課題

2つのNPOの参入は、既存の事業所にも波及効果を及ぼしている。新たな授産製品を開発したり、地域生活を支える新たなプログラムに取り組み始めている。地域生活支援の拠点が増えたことで、利用者は能力やニーズに応じて事業者を選択することが可能になり、事業者も自分の得意分野を発揮して役割分担できるようになった。そして、その条件となったのが、自立支援協議会であった。

こうして自立支援法を契機に、地域生活支援の体制整備は大きく前進したが、その後の度重なる制度変更で行政の戸惑いも大きい。利用者の自己負担上限の大幅な緩和、報酬単価の改訂等により、自立支援給付に関する自治体の負担は相対的に増加した。限りある財源のなかで、結果的には市独自の施策を縮小せざるを得ない事態を迎えようとしている(図の)。

考察：実践事例にみる市町村の支援策とその留意点

蒲郡市の事例をもとに、NPOの実践を条件づける市町村の支援策とその留意点について3点を整理しておきたい。

1) 新たな実践主体の参入促進

障がいのある人の地域志向が高まる一方で、それを支える社会資源は圧倒的に不足しており、市町村はNPOなどの新たな実施主体の参入を模索している。しかし障がい者の地域生活支援は個別性が高く、高齢者に比べて対象が少ないために、採算性を考えた場合に新規参入はあまり期待できない。そのなかで、「地域生活支援事業」を実施主体の新規参入を促進するツールとして活用することの可能性を、「楽笑」を例に検討してみたい。

「地域生活支援事業」には、これまで取り組み実績のある多くのプログラムが列記されている。そのため、これまで地域生活支援に熱心に取り組んできた地域では既に先行する実践があり、それを承認するかたちで「地域生活支援事業」として採用することになる。この場合、「地域生活支援事業」はあくまで財源的な安定のために活用するツールに過ぎず、参入促進へのインパクトは薄い。

一方、これまで取り組みがなかった地域では、市町村は「地域生活支援事業」を活用することで、新たな主体の参入を誘導することになる。このとき、「地域生活支援事業」に多様なプログラムが準備されていること、そしてそのプログラムが市町村の裁量で加工可能なことは、実践を促進するという点で有利に働く。

この点に関して蒲郡市が「楽笑」について行った加工は、「1年半という期限を設定する」ということであった。新規参入するNPOがいきなり国の定める基準がある自立支援給付の事業を展開するのはハードルが高いことは理解できる。しかし、厳しい財政事情にある蒲郡市にとって、「地域活動支援センター」として認可し続けることの財政的負担は大きい。そこで、1年半という期限を設定した。この「期限付きの地域活動支援センター」という試みは、市町村がその事業の必要性を見極めるための猶予期間としても当然有益であったが、新旧参入した事業所に努力目標を課し、その成長を促すという支援手法としても有益であったといえる。

2) NPOの主体性の尊重

多くのNPOは、制度の持つ画一性や硬直性に直面するなかで、それを補完する柔軟で弾力的な支援プログラムを自発的に開発している。しかし自発的であるがゆえに、その事業の持続性や安定性は担保されにくい。一般的に、公的な財政支援が増すほど運用上の制約が生じやすく、自発的实践がもつ開拓性や柔軟性が奪われがちになる。多くのNPOは事業の安定的運用と自分たちの理念との折り合いをつけながら、社会福祉法人格の取得も視野に入れている。

NPOであり続けることを選択した場合に、「ふい～る工房」や「楽笑」の事例にみるように、公費だけに依存することなく自律的な財源確保するために、コミュニティビジネス

として起業するNPOも多い。しかし、民間の小規模な組織であるがゆえに地域からは私的な活動だと受けとられやすく、時に排他的な扱いを受けることもある。市町村には、率先してその活動の理念と意味を理解し、それが社会的な活動だと地域に承認されるよう仲介する役割が求められる。

たとえば蒲郡市の場合には、活動拠点の賃貸交渉や販路の開拓を仲介したり、地域住民への広報活動を市が積極的に請け負ったりしている。担当部署の業務としてだけでなく、行政職員がたとえば新聞や雑誌への寄稿など個人としても濃密に関わっており、そのことがNPOと行政との信頼関係を形成するだけでなく、地域住民の信頼を高めることにつながっている。そのとき、最初の仲介は請け負うが、後々までは関与しすぎず、あくまでNPOの主体性を尊重している。

3) 相乗的な波及のための協議空間

地域生活支援という新たな支援のかたちは、政策的な誘導により普及させるというよりは、むしろ実践同士の交流の中で、先駆的な実践を参考にすることで波及的に広がっている。それは単に先行するプログラムを真似るだけでなく、既存の資源を補完する加工が加えられ、さらにそれに刺激を受けた他の実践により相乗的に新たなプログラムが開発されている。こうして地域のなかに多様な支援資源が蓄積されることで、実現する地域生活は多様になる。

こうした交流の場となることが期待されているのが、「地域自立支援協議会」である。自立支援協議会では、社会福祉法人やNPOといった区分なく、地域生活支援の役割を担う1組織として対等の立場で協議することができる。お互いの得意分野を認め合い、役割分担することで、相乗的に地域の支援力を高めることが期待される。

自立支援協議会という新たな協議の仕組みをどう設置し、運用するのかについて、多くの市町村はいまだ試行錯誤の状況にある。蒲郡市においては、その事務局を社会福祉協議会に委託することで、現場を知るワーカーと行政とを仲介し、相談支援における個別支援の経験を地域課題へと集約させるボトムアップを実現する仕組みを導入した。そして、ワーカーが協働してフォーラムを開催するなど、地域の福祉力を向上する取り組みが自律的に始まっている。

．小地域における地域生活支援

- 地域住民による支えあいとその組織化

イントロダクション -

本章では、地域住民が担うという点での地域福祉実践、とりわけ「小地域福祉活動」に注目し、今後の地域生活支援のあり方を展望したい。

地域福祉推進の政策動向に後押しされるかたちで、自分たちの住む地域をより住みやすくするために自らが活動に参加し、その活動を通じて自己実現や自己啓発を果たしたいという住民の意欲が高まっている。しかし、こうした小地域福祉活動は、サロン活動に代表されるように、身近な課題である高齢者支援や子育て支援に向かいやすく、地域住民の関心を障がい者に向けることは容易ではない。

それでもいくつかの地域では、障がいを持つ人についても、制度によらない地域の支え合いのなかで支援しようとする住民の自発的な取り組みが始まっている。地域福祉そのものは決して制度上のサービスや民間事業者による自発的实践を代替するものではないが、現実にはそれらの支援資源が存在しない過疎の集落では、差し迫った問題に直面するなかで地域住民の支えあいが組織化されている側面もある。それは障がい福祉の専門性という点では十分だとはいえないが、地域生活には地域住民が専門職を代替できる支援も、むしろ地域住民だからこそできる支援もあることを、これらの実践は示している。

こうした小地域福祉活動は住民の自発的な行為を前提としているが、これらの活動が疲弊することなく継続できる活動基盤を整備すること、あるいは住民参加による新たな組織化を誘導することは、市町村に課せられた課題でもある。そこで本書では、まずは2つの取り組み事例を通じて、小地域福祉活動における地域生活支援の特性を整理する。次に、行政が主導するかたちで小地域福祉活動を組織化した事例として、愛知県高浜市の取り組みを紹介する。高浜市の事例では、地域福祉推進という観点から、実際にプログラムを実施する活動主体と、それを組織化し円滑に循環させる推進主体とに分けて整理することで、市町村が果たすべき役割をより明確にしている。

1 . 「小地域福祉活動」における地域生活支援の実際

「小地域福祉活動」には、地区社協、校区福祉委員会、まちづくり協議会といったさまざまな組織が想定される。ここではその全てを取り上げることはできないし、扱う事例が小地域福祉活動を代表するわけではない。

まずはヒアリング調査の内容に基づき 2 事例を紹介し、両者の共通点に着目して、小地域福祉活動における地域生活支援の特性を整理してみたい。

実践事例

過疎化への危機感から自主・自立をめざす

一色区自治会（滋賀県米原市）

1. 活動の立ち上げの経緯

一色区自治会は、82世帯約200人で構成される。小学生が3名しかいないのに対し、65歳以上の高齢者が人口の6割を超える典型的な過疎地域である。独居の高齢者も多く、約20戸に及ぶ。

ハートフルサポート活動のきっかけとなったのは、1人の高齢女性の声であった。女性は息子との2人暮らしで、息子が仕事に行く日中は、1人で家の中で過ごしていた。「病院に行きたいが、行けない」。それを聞いた1人の住民が、自治会の役員会で話題にした。そもそも青・壮年層の世帯のほとんどが自治会の何らかの役員を兼ねている小さな自治会であったため、情報はすぐに伝わる。住民が助け合って暮らせる地域を確立しようという機運が一気に高まり、一色区福祉委員会¹を設立、ハートフルサポート活動がスタートした。

高齢者への支援が活動立ち上げの契機となったが、それは高齢者に限定されることなく、障害のある者へと自然に拡大していった。活動に参加する住民の立場からすると両者に明確な区分はなく、「日常生活で困難を抱えている人」という枠組みの中に吸収されている。実際に、住民の高齢化とともに身体に障害を持つ者が増えているという背景もある。

活動の中心は、いわゆる団塊の世代である。その子どもたちは、進学、就職で一色区を離れていった。「親が安心して暮らしていることが子どもの世代に伝われば、彼らが現役を引退したときに、きっと一色区に帰ってきてくれる。子どもたちが安心して帰ってこられる場所をつくりたい」という思いが活動を支えていると、活動の中心メンバーの1人である鏑田 進さんは語っている。

2. 活動の内容・特徴

ハートフルサポート活動の始まりは2007年7月7日。「安心」を取り戻すためにまず取り組んだのが、移動手段の確保であった。一色区は、東西に幹線道路や鉄道が走り、一見すると交通の要所であるが、実際には道路や鉄道で地域が分断されるため、自家用車を持たない世帯にとって移動手段はほとんど存在しない。福祉バスが運行されているもののその利用はきわめて少なく、車なら5分で行ける病院や買い物のため



¹ この「福祉委員会」は制度によるものでなく、一色自治会独自のとりくみである。

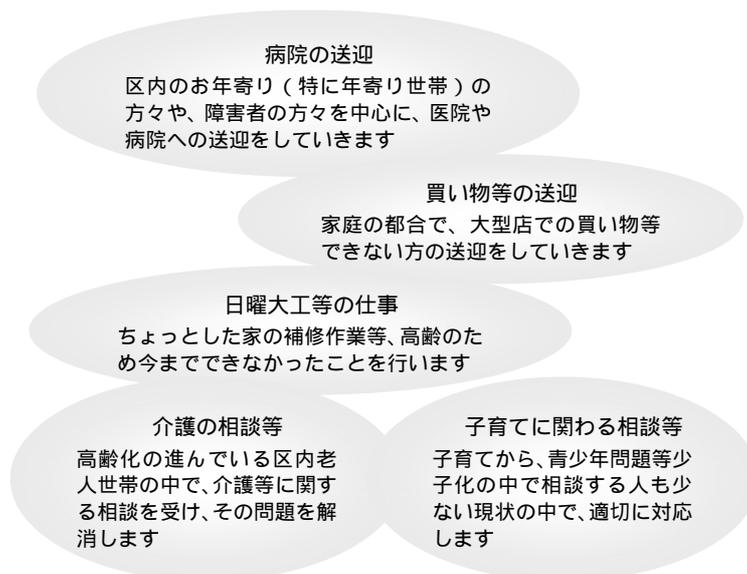
に、片道 1 時間をかけて歩いている高齢者も少なくないという。そこで、区の積立金約 120 万円で軽自動車を購入し、病院や買い物への送迎を行うことを決めた。運転は福祉委員会のメンバーを中心に、ボランティアの住民が交代で請け負う。この活動を知って、区外からもボランティアが集まり、現在は約 20 名が登録している。利用料はガソリン代の実費負担のみ(10kmで100円)。



利用は事前登録制で、現在は 35 名が登録している。希望者は利用日の数日前に申し込む。万が一の事故については、保険の範囲内で補償することで双方に了解を得ている。

事業を開始して半年が経過し、利用者は当初に想定した高齢者に加え、視覚や下肢に障害を持つ者へと拡大しているが、頻度としては週に 1~2 回程度と当初の予想を下回る。傍から見ると支援が必要そうであっても、利用しようとならない人もいる。まずは活動を理解してもらうことから始めようと、区の広報誌に掲載したり、住民の集まりの場で話をしてみたが利用は伸びない。その最大の理由は、「他人に借りをつくりたくない」という心理的な抵抗感ではないかと、もう 1 人の中心である鏝 学さんは考えている。

ハートフルサポート活動は、移送サービスにとどまらない。買い物の代行や日曜大工、介護の手伝い、子育て相談など、可能な限り何でも応じる。この「何でも」という曖昧さに、住民の自発的な取り組みの意味がある。今冬は、大雪のときに、障害者や高齢者の自宅を中心に 18 戸の生活道路の除雪作業を行った。行政の除雪作業は、幹線道路が優先されるからだ。なかには、涙を流して感謝される方もいたという。同じ住民の立場だからこそ、日常生活のちょっとした困りごとに柔軟に対応できる。



3. 地域社会との関係

個人情報保護という前提があるため、どこの家庭が支援を必要としているかという情報は、自治会であっても以前のように把握できない。むしろ身近で小規模な自治会であるほど、旧来からの人間関係が複雑で、「助ける - 助けられる」という関係への抵抗感は大きいという。しかし高齢化が進むなかで、その立場は容易に逆転する。実際に、鏝さんもこの活動を始めて数ヶ月が経ったときに脳梗塞を発症し、現在も言語に少し障害が残る。障害は一部の特別な人の問題ではないということを、わが身を持って体験した。誰もが自分の明日はわからない、だからこそ助け合って暮らせる地域が大切だと、鏝さんは活動を続けている。地道に活動を続ければ、それを見て利用しようと思う人がきっと現れる。今は、口コミによる利用の拡大を期待している。

ハートフルサポート活動は、当初に予想していなかった相乗効果を生んでいる。たとえば移動サービスで移動中の会話である。運転する住民との会話は、一人暮らしの寂しさやストレスの解消につながる。こうした会話の中から、日常生活上のSOSをキャッチすることもできる。福祉バスは利用しないが、ハートフルサポートカーだと利用するという理由には、こうした住民同士の会話の楽しみがあるのかもしれない。

このように活動と並行するかたちで、住民の関心も自然と高まり、高齢者世帯の電灯で安否確認をしようという取り組みが始まっている。障害児の養護学校の卒業後の進路を、地域の中で確保しようという動きもある。個々人の日常生活を支援することは、同時に地域住民の福祉への感心を高め、地域全体の力を育てている。

ハートフルサポート活動がもっとも重視していることは、行政からの自立である。財源はすべて区の積立金で、行政からの補助金をいっさい受けていない。区内の企業6社からの協議費を含め年間800万円ある区の予算から、来年度は100万円をこの活動に充てる。決して裕福な自治会ではないが、行政の支援を受けると活動に制約を生じてしまうため、財政面の自立に徹底してこだわっている。むしろ、自治会が自立して支えあう姿を見せることで、行政主導ですすむ福祉のあり方に一石を投じることができればと考えている。

もう1つのこだわりは、住民の自主性である。活動に参加する住民は、すべて無報酬である。それは、住民同士の助け合いに報酬が発生すると、利用する側も、支援する側も抵抗感が高まるのではないかという福祉委員会の判断による。「自分たちもいずれ高齢者になる。10年先を見据えて、地域でできることは地域で担おうと支援を決めた」と、鏝田 明自治区長は語っている。

一色区はこれまでもさまざまな活動をしてきた。まつりや納涼会といった行事も多く、子ども会活動や婦人会活動も活発だったという。今でも、毎年夏に隣の醒井区と共同で開催する「天の川ふれあい川まつり」には、市内全域から300名以上の参加がある。しかし、区内の活動は参加する子どもの数が減り、活動の担い手が高齢化するなかで衰退している。たとえば以前は多くの子どもが集まってにぎわったという地藏盆だが、今年は高齢者ばかりで子どもの姿は1人もなかったという。こうした状況のなかで、「助け合って暮らせる地域づくり」が住民の新たな求心力となった。「昔に運動会で1番を目指したように、今度は福祉で1番を目指したい」と鏝田 進さんは力強く語っている。

4 . 活動の限界と今後の課題

このように自主・自立にこだわって独自に活動を展開してきたものの、自治会だけで支えていくことの限界も見え始めてきた。障害が重度化したり、高齢者が寝たきりになってしまうと、自治会だけでは支えきれない。独居の高齢者が寝たきりになり、市内の施設に入所することになった。その施設には、車でしか行けない。面会時の嬉しそうな笑顔を見たとき、地域のなかの歩いていける範囲に福祉施設の必要を感じたという。

一色区に福祉施設を誘致しようという動きは、ハートフルサポート活動が始まる以前からあった。2006年3月には、地域住民が参加して「まちづくりほっとプラン発展化構想(米原市地域推進補助事業)」を策定した。そこには、養護学校卒業後に就労できなかった障害者のための授産施設や、地域の自然を生かしたエコロジカル農園の整備構想が描かれている。計画書の冒頭には、「自分で出来ることは、自分です。地域で出来ることは地域で行う。それで出来ないことは、行政が支援するという公私協働の考え方をもっとも大きな柱とする」とある。しかし、公私協働の整備計画は必ずしも進んでいない。ハートフルサポート活動が、地域の自主・自立にこだわる背景はそこにあるのかもしれない。

しかし、どんなにソフト面の活動を充実させたとしても、障害を持ったすべての人が安心して暮らすためには、ハード面の整備は不可欠である。一色区には未開発で荒廃しているものの42haという広大な区有林が存在する。区は土地を無償提供するかたちでも福祉施設を誘致したいという構想を持っている。同時に、そのことを大学等と協働して取り組むことで、学生というマンパワーが流入することを期待している。つまり、地域が活性化することと、障害のある人が安心して暮らせる地域づくりは一体となって進むと考えている。

ただし、こうした構想を1つの区だけで実現することの限界も感じている。ハートフルサポート活動についても、活動を継続するために、近隣の区への拡大も検討しているが、それには広域的な調整が必要となる。一色区自治会は、本当の意味で、行政との協働のあり方を考える局面を迎えているのかもしれない。

実践事例

障がい者としてではなく、1人の村民として支える

豊根村社会福祉協議会（愛知県豊根村）

1. 活動の内容・特徴

豊根村は愛知県と長野県の県境に位置する。155km²の面積のうち9割以上が山地で、そこに587世帯1464人（H20.3.31）が暮らす、山間の過疎地域である。高齢化率は43%と年々高まり、人口の減少も続いている。障害手帳を保有するものは、3障害をあわせて約100名。その多くは、高齢化に伴う身体障害者である。

障がい者を対象とした村独自の施策はない。国から示される必須事業にも着手できていないのが現状である。障害者自立支援法の導入を受けて、相談支援事業だけはスタートできた。ただし、相談員は社会福祉協議会に委託されている介護保険のケアマネージャーである。それは決して「介護保険の片手間に障がい者の相談支援を請け負う」というわけではない。障がい者の大半が高齢者で介護認定を受けているため、一体的に行うほうが村民にとってよいという村の判断がある。「障がい者も、高齢者も、同じように入ってくる相談だから、同じように対応している。その人が障害手帳を持っているから障がい者、という区別はしていない。1人の村民として、相談を受けている」と相談支援を担当する社会福祉協議会の伊藤町子さんは語っている。

相談支援といっても、システム化された相談支援体制は存在しない。地域自立支援協議会は、県内の他自治体に先駆けて2006年10月に設置された。みんなが顔見知りなので、ケア会議という名目がなくても、誰かが困ったことがあると、すぐに関係者が集まって話し合うことができる。問題を100%解決することはできないけど、みんなが考えてくれているという安心感が、問題を少し解決させる」と伊藤さんは語っている。事例が少ないので、臨機応変に対応できることも、小さな村ならではの利点である。障がい者のための入浴設備がなくても、高齢者の施設を利用している。行政と社協と診療所と、そして地域住民との協働がごく自然なこととして成立している。

そもそも障がい者や要介護高齢者を区別するという発想はない。村民として何に困っているのか、そのことに対応できるサービスを作りたいと考えている。国が決めたサービスメニューを押し付けるのではなく、豊根村ならではのサービスをめざしている。その1つが、移送サービスである。集落が点在し、病院やスーパーなども隣接する市町に頼らざるを得ないにも関わらず、1日3本の村営バスしか公共交通機関がない。最寄り駅までは車で30分以上掛かる。タクシーもない豊根村での生活は、自家用車で移動することが前提



となる。自分で運転できない村民にとって、もっとも必要なのは移動手段である。そこで村は2つの移送サービスを準備した。1つは村が社会福祉協議会に委託している「無償移送サービス事業」、もう1つはシルバー人材センターによる有償ボランティア「がんばらマイカータクシー」である。社協による移送サービスが、介護保険の要介護認定者もしくは身体障害者に対象を限定しているのに対し、がんばらマイカータクシーは要介護認定などの要件はなく、いわゆる交通弱者といわれる村民を対象としている。2003年に有償運送に関する構造改革特別区域の認定を受け、2004年8月に事業をスタートさせた。がんばらマイカータクシーの利用料は1000円(村内)~5000円であり、社協のサービスの実費負担(村内で300円程度)と比較して高価であるが、それでも利用は順調に伸び、現在では月に50件ほどの利用がある。村民のニーズにマッチしていれば、たとえ自己負担金が発生しても、サービスは浸透するということを示している。

2. 地域社会との関係

「50年以上この村に住んでみて、『不便なところだが、それを不幸だとは思わない』ということを感じている。」と、村役場の鈴木英治さんは語っている。

小さな村だからこそ、村民の主体性を大切にしている。たとえば村の予算も、一昨年から事業ごとに割り振るのをやめて、5つの自治区(旧小学校区)に「地域づくり交付金」として数百万円を配分している。小さな村でも、区によって必要なことは違うからである。交付金のなかで、敬老会や花見、祭りといったイベントも、清掃などの日常の作業も、自治区の判断で賄っている。福祉について特別な予算を立てることなく、自治会の取り組みの中で障がいのある人も、高齢者も一緒に生活している。

国が求めている災害時の要援護者リスト作成にも疑問を投げかけている。リストに載せることを拒む人もいるなかで、了解が取れた人だけをリストアップすることにどれだけの意味があるのか。そんなリストがなくても、援護が必要な人は隣近所の住民が把握できていると、豊根村は自信をもっている。住民同士が互いに興味を持って暮らしている地域を作ることが、住民の安心につながるということを豊根村は示している。

3. 活動の限界と今後の課題

このように、障がいがある人も村民の1人として暮らすということが実現している豊根村ではあるが、障がい特性に応じた支援の必要も感じている。たとえば市町村に地域生活支援事業に必須事業である「移動支援」は、身体障がい者の移送サービスに特化しており、知的障がいや精神障がいを持つ方の外出支援には着手できていない。実現できるサービスがないので、ニーズが潜在してしまっているという現状がある。こうしたニーズは、窓口での相談では把握できない。豊根村では、すべての対象者の自宅を訪問することを検討している。障がいのある人と同じ立ち位置で、「こんなサービスがあったらいいな」という声を吸い上げていきたいと考えている。

考察：小地域における地域生活支援の特性

1) 小地域福祉活動の特性

まずは、2事例の共通点に着目することで、小地域福祉活動における地域生活支援の特性を2点にわたり整理しておきたい。

1点目は、地域での暮らしづらさや必要に対応して、総合的に支援を開発しているという点である。2事例はともに過疎という問題に直面し、制度上のサービスが期待できないなかで、住民同士の支えあいに頼らざるを得ない状況からスタートしている。そのため、支援の対象は高齢者や障がい者といった区別もないし、その内容も福祉に限定されない。制度上のサービスに比較して、生活に密着した柔軟性や弾力性が担保されやすく、その点がサービス利用を促進している。たとえば、2事例に共通する有償の移送サービスは、たとえ自己負担が発生したとしても、地域のニーズにマッチした支援プログラムであれば利用者からは支持されることを示している。

2点目は、帰属意識や責任感に支えられた連帯感を基盤としていることである。「お互い様」「明日は我が身」という言葉が示すように、支援する側・される側といった役割は固定しておらず、地域のなかで生じている困りごとを、個人の問題ではなく地域の問題として解決するという発想が根底にある。そして、それがぶれない条件となっているのが、強力なリーダーシップである。リーダーは、個別の相談に応じてプログラムを開発し維持するだけでなく、新たな住民の参加を促進したり、専門職との交流を確保したりすることで、地域住民がそれを社会的な活動だと承認し、その活動が継続できるようにマネジメントしている。

2) 今後の課題と展望

次に、小地域福祉活動における地域生活支援の課題を2点指摘しておきたい。

1点目は、障がい特性に応じた支援が提供されづらいということである。これまで、小地域福祉活動は住民参加が強調されるがあまり、障がい特性に応じた専門性については重視されてこなかった。たとえば福祉有償運送の場合、「外出のための支援」という点では課題解決に結びつくが、本来の移動支援事業の目的である「地域における自立生活および社会参加を促す」という点では、移動手段を確保するだけでは解決につながらない。それは、地域住民だけが担うことの限界でもあり、専門職との協働を模索する必要性を示している。

2点目は、事業の継続性である。財源、人材ともに地域住民の自発性に依拠している一色自治会の場合、事業の継続性にはおのずと限界が生じている。市町村はこうした取り組みについて、「友人、近隣による提供される私的な無償サービス」とみなすのではなく、「地域福祉における社会的な活動」として承認し、その活動を地域の支援資源として採用するために、資金的・人的な条件整備をしていくことが求められている。

2 . 小地域の組織化による地域生活支援 - 愛知県高浜市

これまで小地域における地域生活支援は、地域住民の自発性に依拠してきた部分が多い。しかし、都市化の進行や就労率の上昇、近隣関係の希薄化などによる地域社会の弱体化が指摘されているなかで、地域住民の地域への帰属意識は必ずしも高くない。小地域における地域生活支援を推進するためには、市町村がイニシアティブを発揮して住民を組織化し、その関心を地域福祉へと誘導することも時には必要となる。

愛知県高浜市では、1989年に就任した森市長のもと、「福祉でまちづくり」をかかげて地域福祉推進に積極的に取り組んできた。ここでは高浜市を事例として、まずは行政主導による小地域の組織化の歴史とその理念を整理し、次にその結果として実現している1つの地域生活支援の実践を紹介する。最後にまとめとして、市が主導した取り組みが、地域生活支援実践にもたらした効果について考察する。

市町村の取り組み例 : 行政主導による小地域の組織化 (愛知県高浜市)

1) 「福祉でまちづくり」戦略

高浜市は、愛知県中部(西三河地方)に位置する。人口は約44,400人と少ないが、近年の人口推移をみると微増傾向にある。衣浦湾の東岸に位置する平坦な土地で、安城市、碧南市、刈谷市に接し、衣浦港をはさんで半田市、知多郡東浦町とも接している。周辺市との合併構想もあったが、それを選択しなかった。産業としては窯業が盛んで、この土地で産出する良質の粘土を使って製造する三州瓦が有名である。また近年は、自動車をはじめとする輸送機器関連産業が発展してきている。



高浜市の地域特性として、まず理解すべき点は首長の強力なリーダーシップと明確なミッションの設定である。1989年に市長に就任した森 貞述市長のもと、「福祉でまちづくり」を掲げ、「福祉」を軸にまちづくりが進められてきた。介護保険制度導入の時期には、制度に「上乘せ」「横出し」するさまざまな独自の施策が打ち出された。特に、1999年から始まったボランティアが運営する介護予防拠点「宅老所」の取り組みは、住民参加型事業として全国から注目を集め、「福祉のまち」という高浜市のイメージを打ち立てた。

この時期、市長が繰り返していたのが、「高浜市は数多くの自治体の中で『ナンバーワン』ではなく『オンリーワン』を目指している」ということであった。介護保険制度の導入という時期をとらえて、「ヒト・モノ・カネ・情報」等の資源をそこに集中して抜きん出、という戦略が採られた。その背景には、高浜市の財政状況が、「ばらまき型」によるサービ

ス充実を許す状況ではなかったという事情もある。そして何より、「必要なサービスがあれば住民達が自ら作り出す努力をしなければならない」「自分たちでやろうという熱意を応援する」という市長と行政幹部の確固たる考えがあった。こうした明確なミッションが、地域住民あるいは当事者による自発的な福祉活動を後押しすることになった。

2) 「住民主体」「当事者主体」の計画策定

高齢者福祉が全国的な注目を集める一方で、障がい者福祉の分野は相対的に立ち遅れている状況が長く続いていた。支援費制度導入時には、知的障害者通所授産施設とグループホームが1ヶ所あるのみで、ショートステイや入所施設は近隣市町の施設を利用している状況であった。こうした状況から脱却するために、障がいを軸に地域福祉を進めていこうという動きがスタートする。それが、2002年度に行われた障害者計画および地域福祉計画の策定である

2つの計画策定に共通するのは、「当事者主体」「住民主体」という方針である。若干先行して行われた障害者計画の策定では、テーマ別の3つの作業部会が設けられ、懇談会やアンケート等の検討・実施がされた。とりわけ、知的障害児・者の親が多く参加していた部会では、障害当事者、福祉事業者やボランティアが参加する懇談会が実施されるなど、当事者の参加が重視された。

引き続き策定された地域福祉計画の策定では、住民参加の場として「ひろば委員会」が準備された。これは、「高浜の地域福祉を考える」という呼びかけのもとに集まった、小学生から80歳代までの住民146名で構成されるワークショップの場である。行政職員が障害者計画の委員会に対して積極的に参加を呼びかけたこともあり、ひろば委員会のメンバーには、障がい当事者とその家族が多く参加していた。

行政はこの「ひろば委員会」に対して、地域福祉計画への提言だけでなく、計画策定後に何らかの活動につなげてほしいという希望を持っていた。参加した住民の側も、計画策定が進行する中で「話し合うだけではなく何かしたい」という思いが高まった。それが、「実験事業」と呼ばれる取り組みである。「実験」という名称の通り、計画化に先立ち、地域福祉計画上のプログラムを試行してみるという性格をもつものであり、「ひろば委員会」の各グループが計画策定の2年目から取り組んだ。たとえばあるグループでは、市内に障がい者の居場所がないという問題に気づき、障がい児(者)とその親、学生や住民など多様なメンバーで、一緒に昼食を作って楽しむ月1回のサロンの集まりとして「みんなの家」を開始し、その活動を現在も継続させている。

現在の高浜市をみると、これらの「当事者主体」「住民主体」の計画策定は、目前の問題を解決するだけでなく、少なくとも2つの波及効果をもたらしている。その1つは、後に触れる「のりのりフットワークの会」にみるように、障がい当事者やその家族の組織化を促進したということである。個々人が直面している課題を共有することで、地域の課題としてそれに取り組む組織化が自律的に進んだ。

もう1つの波及効果は、行政職員の意識変化が引き起こされたという点である。たとえばある職員は、「これまで住民を『お膳立てして、頼み込んでやってもらう』対象として見ていたが、地域福祉計画の策定を通じて、『私たちよりよほどまちのことを考えている』主体として信頼するようになった」と語っている。こうした信頼をベースに住民と協働しよ

うとする職員が出てきたことが、その後の小地域における福祉活動の条件となった。

3) 「地域協働型まちづくり」という政策選択

こうした行政職員の意識変化が具体的な形として展開されたのが、「まちづくり協議会」という小地域組織の形成である。まち協の組織化という政策選択は、市長が就任以来取り組んできた行政構造改革²の1つとして行われたものであるが、その実施においては、住民の力を信じ、協働型のまちづくりを志向する行政職員の意識変化が大きく影響している。

「まちづくり協議会」は、小学校区における各種団体を包括するコミュニティ組織で、その基本的スタンスは、「自分たちのことは自分たちです」という地域内分権にある。防犯・防災や公園整備、介護予防事業などのさまざまな事業について、行政から権限と財源を委譲して実施することを想定している。高浜市ではそれまで自治会等の組織はあったが、小学校区での地域組織は形成されていなかった。

同様の取り組みは他自治体でも始まっているが、高浜市の「まちづくり協議会」構想の特徴は、NPO法人格を取得するという点にある³。そのことによって、行政からのアウトソーシングだけでなく、独自の事業を持つことができる。それは、財源的に行政から自立できるだけでなく、民間の自由な発想を持ち込むことで、これまで地域に関心をもってこなかった新たな住民を巻き込むという効果が期待できる。

その実験として、2003年には厚生労働省の「未来志向研究プロジェクト事業」の補助金を受けて研究事業「『(仮称)コミュニティNPO構想』の可能性について - 介護予防事業の例として - 」を実施した。そのモデル地区に設定された港小学校区に2005年3月に設立されたのが、「NPO高浜南部まちづくり協議会(南部まち協)」であった。1年間という短い期間のなかで具体的な活動という成果が求められたこと、介護予防というテーマを行政から指定されたことなどから、必ずしもすべてが成功したわけではなかったが、この事業はまち協が福祉に取り組むことの可能性を示すものとなった。

地域協働型のまちづくりとして高浜市がもう1つ取り組んだのが、当事者(家族)の組織化である。そこには、当事者とその家族は組織化されることで「支援の対象」から「活動する主体」へと変わるという判断があった。ただし、それは地域福祉を推進させるために行政が組織化を強要したのではなく、その出発点はあくまで当事者の自発性にあった。

こうして行政が主導するかたちで2つの組織化が進められたが、最も注目すべきことは、小地域組織と当事者組織への支援をばらばらに進めるのではなく、結びつけて行われたことである。そのことにより、当事者組織による取り組みが、「障がい福祉」の枠にとどまらず、地域の活動として承認されるとともに、地域に貢献する存在にもなっている。

以下では、その実践事例を、当事者組織の側から紹介してみたい。

² 森市長が取り組んできた行政構造改革の流れは「行政サービスの向上」「アウトソーシング化」「住民参加型事業」の3つに大きく分けられる。まち協に代表される「地域内分権」は、このうち「アウトソーシング化」と「住民参加型事業」の接点に位置する。

³ 高浜市では全小学校区で「まちづくり協議会」を設置する方向性が、2004年度末に全庁的方針として打ち出された。ただし、その全てがNPO法人を選択するという動きがあるわけではない

実践事例

地域で暮らし続けるための応援団をつくる - まちづくり協議会との協働

のりのりフットワークの会（愛知県高浜市）

1. 活動の立ち上げの経緯

1) 当事者組織の発足

ここで紹介するのは、「ふるふる」というチャレンジド⁴が働く喫茶店とパン工房である。店は高浜市南部ふれあいプラザ1階にあり、その2階は、「NPO南部まちづくり協議会」の活動拠点となっている。そして「ふるふる」はまちづくり協議会の「チャレンジド支援グループ」に所属している。

店を運営している「のりのりフットワークの会」は、チャレンジドを持つ親たちが、「生まれ育った高浜の地で、人間らしい一生を過ごしてほしい」という願いから集まった任意団体である。その発起人の一部は、市内にある障がい児の早期療育の場（みどり学園なかよし教室）で知り合った親の会に所属していた。子どもたちのために「何かをやりたい」という思いで集まったが、子どもたちの障がいの特性や程度はさまざまで、一緒に「何ならやれるのか」がなかなか見出せないでいた。そんな折、隣の半田市で障がい者が働く喫茶店「なちゅ」（社会福祉法人むそう）の存在を知る。喫茶店だといろいろな適性をもったチャレンジドが働くことができるかもしれない、そんな可能性を感じたという。

やりたいことは決まったが、それを具体的にどう実現するかはまったくわからず戸惑っていた時期に、たまたま地域福祉計画の策定がスタートし、住民の意見を行政計画に反映させるチャンスができた。会のメンバーのうち数名は計画策定に参加し、「ひろば委員会」のメンバーとして、高浜市内に住む障がい児・者の現状について訴えた。その策定過程を通じて、行政・社協とのパイプができあがっていった。

同じ時期に、高浜市内ではまちづくり協議会（まち協）の取り組みがスタートする。南部まちづくり協議会の活動拠点として、市が確保した建物（JA跡地）を使用する予定だという情報を得て、何とかその一角に会の活動拠点をもちたいと考えた。その思いを行政に伝え、まち協に仲介したのが、当時に地域福祉計画で会に関わっていた1名の社協の職員であった。活動拠点を作りたいという会の思いと、障がい児・者の居場所を作ろうという市の方針とが一致し、「ふるふる」の構想は一気に具体化した。ただし、それには乗り越えないといけない課題が2つあった。

1つ目は、行政が任意団体を支援することの難しさである。当時の会は、同じ年代の子どもをもつ親の集まりであったので、人数も少なかった。同じような会はいくつもある。そのなかで特定の会だけを行政が支援するわけにはいかない。そこで、既存の会の枠を超えて市内に住む障がい児の家族に広く参加を呼び掛け、30名ほどが集まった。一部のメンバ

⁴「チャレンジド」とは、ハンディキャップに代わって欧米で使われつつある言葉である。障がいという課題や使命を挑戦する人という意味で、日本でも障がい者就労などの場面を中心として普及しつつある。のりのりフットワークの会ではこの言葉の語源に共感し、一貫して用いているので、本稿でも会に関する記述については、それに準じている。

ーによる会ではなく、地域に開かれた会になったことで、行政の支援を受けることが可能になった。それが「のりのりフットワークの会」である。

もう 1 つの課題は、公の組織として地域の承認をどう得るかという点である。その糸口となったのが、まちづくり協議会である。社協の職員を通じて、まち協に初めて喫茶店の構想を持ちかけたのは 2004 年 5 月。その時には、絶対に無理だと反対された。それは障がい者だから反対するというよりは、この土地柄では喫茶店を作ること自体が無理だと言われた。反対されたことで、「ふるふる」の企画はより具体化した。経営を安定させるためにパン工房を併設すること、それも石窯にこだわって本格的なパン工房を考えていることを伝え、資金計画も示した。その熱意が伝わり、2004 年 10 月に了承を得ることができた。

こうして 2004 年 11 月には、「のりのりフットワーク」の会が立ち上げられた。そのとき、NPO 法人はあえて取得しなかった。NPO 法人を取得するためには会員である家族から資金を集める必要が生じる。だからといって、その子どもが将来「ふるふる」で働けるとい保障はない。そのことに縛られるよりは、とりあえず無理のない負担で会の活動拠点を作ろうとスタートした。そこで、会員からは一律で入会金 6 万円を徴収し、あわせて出資金というかたちで募り、総額で 600 万円を集めた。その出資金についてはいずれ利益の中から返済することを約束した。こうして「ふるふる」は、福祉 NPO としてではなく、有志で立ち上げた普通の喫茶店としてスタートすることになった。

2) 「ふるふる」の立ち上げ

2005 年 4 月の「ふるふる」のオープンにむけて、本格的な準備が始まった。建物は改修したものを市から無償で借り受けた。こだわった石窯は、200 万円の寄付を受け、自己資金と合わせて 400 万円で購入。ハード面は整備されたが、問題はノウハウであった。喫茶店もパン工房も経験のない素人ばかりだったので、パンづくりをしている障がい者施設に研修に行ったり、コーヒーの入れ方などの講習を受けたりした。保健所の講習に参加し、食品衛生責任者の免許も取得した。また自分たちで実習をするだけでなく、市のイベントなどに参加して販売することも経験した。こうした立ち上げに至るプロセスで、行政や社協からさまざまな提案が持ち掛けられたが、最終的には自分たちで判断してきた。行政の「お膳立て」でなく、自分たちで選択し行動したことで、組織の団結力や主体性が強化された。

オープンに向けて常勤のスタッフ 1 名と数名のパートを雇用した。チャレンジドの雇用については迷ったが、まずは親が仕事を覚えることからスタートする必要があるだったので、最初の 1 年間は養護学校を卒業したばかりの 1 名のチャレンジドだけでスタートすると決めた。そのチャレンジドが一通りの仕事をこなせるようになったので、今度は養護学校からの実習から受け入れ、2 年目に新たに 2 名のチャレンジドを雇用した。チャレンジドの採用については、親が関わると、どうしてもメンバー同士の軋轢が生じるので、主として「ふるふる」のスタッフが担っている。

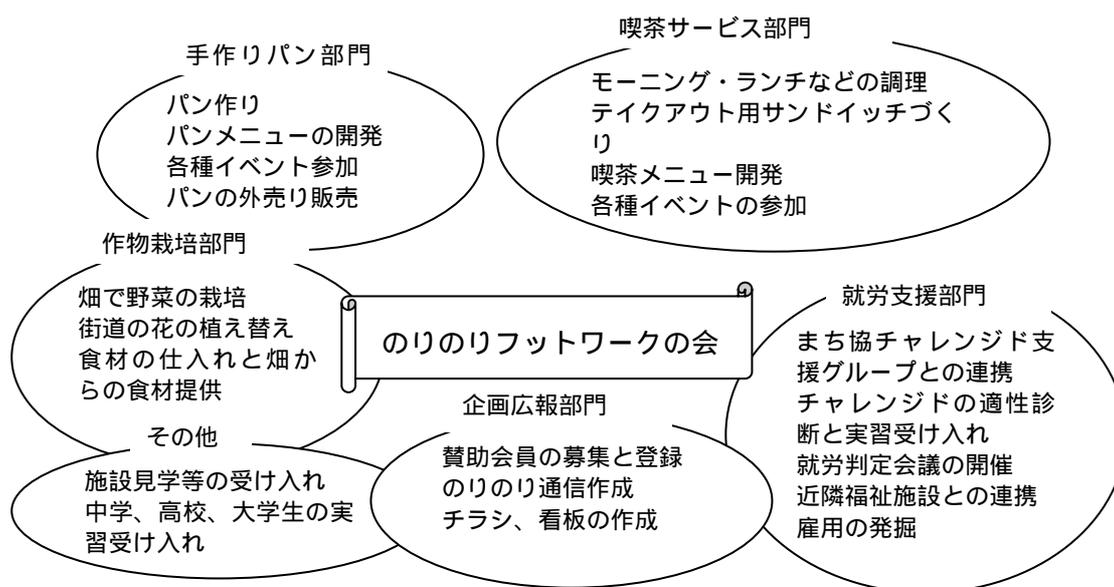
こうした一連の立ち上げの経過を振り返り、事務局長である佐藤恵里さんは、「結局のところ、一緒にがんばる人をどう集めるか」と語っている。本当に応援してくれる人を見つけ出すことが、地域や行政とつながるスタートだという。会のメンバーのなかには、障害のある子どもを育てながらも、地域のボランティア活動に参加したり、PTA 役員をして

いる者もいる。地域福祉計画の策定にも積極的に参加した。自らが地域に働きかけ、地域を耕すことが、応援団をつくる近道になることを、「ふるふる」の立ち上げは示している。

2. 活動の内容と特徴

「ふるふる」は大きな特徴はなく、ごく普通の喫茶店とパン工房である。この普通であることが会のこだわりである。「普通の喫茶店に、たまたまチャレンジドが働いている」をめざしている。現在は3名のチャレンジドが働いている。店の外の掃除や花の水やり、パン工房での副材料の準備やパンの袋詰め、ラベル貼り、皿洗いといった裏方仕事からスタートしたが、現在は喫茶店での接客も担っている。一通りの仕事を経験してから、各自の適性にあった仕事を選択している。また、チャレンジドとスタッフ以外にも、チャレンジドの親や地域住民がボランティアとして多く参加しており、それぞれが役割を持ちながら働いている。

「ふるふる」の活動は順調だが、それだけでは地域生活は実現しないという限界にも気づかされたという。会がめざす「人間らしい一生」とは、「援助を受けるだけでなく、持てる力を最大限発揮しながら、地域社会の担い手となること」である。そのために、「ふるふる」以外の活動にも取り組み始めた。地域の人に幅広く認知してもらうために広報活動に力を入れ、施設見学や学生の実習も積極的に受け入れた。地元企業や保育園などのイベントでパンやカレーライスを出張販売するなど、地域社会との接点も増えた。チャレンジド自身も、花壇や街道の花の植え替えをしたり、公園の草むしりをするなどまち協の一員としての役割を果たしている。



「地域の中で働く」ことを目指して、高等部在学中のチャレンジドの実習を「ふるふる」で受け入れる一方で、南部まち協と連携しながら一般就労に向けての取り組みもスタートした。まち協の中には、地域の企業経営者や婦人会など多様なメンバーによる「チャレンジド支援グループ」が設けられ、地域での障がい者の就労支援についても地域の人と一緒に考えるということが始まっている。行政も就労支援に力点をあつた会の方針を高く評価し、高浜市の単独事業である企業体験実習手当金や職場適応援助者（ジョブコーチ）試行事業を活用した支援も始まっている。

3. 地域社会との関係

「福祉のまち」というイメージが定着しつつあつた高浜市においても、これまで知的障がい者や精神障がい者への地域住民の共感はずしも高いとはいえず、「ふるふる」のある港小学校区についても例外ではなかつた。それを最も知っているのは、当事者自身である。

「のりのりフットワークの会」が大切にしているのは、「お金ではなく、『人垣』という財産を子どもたちに遺すこと」だと佐藤さんは語っている。障がいのある子どもを持つ佐藤さんには苦い経験がある。子どもが小さいときは障がいのない子と分け隔てなく遊んでいたのに、小学生に入ると理由なく仲間に入れてもらえなくなつたという。それでも顔見知り子どもたちは一緒に遊んでくれる。障がいのことを知らないから拒否される、知ってもらえれば受け入れてもらえると知つた。



子どもたちの将来、親亡き後も施設に入ることなく、地域で暮らし続けるためには、地域の人たちにチャレンジドのことを知ってもらうことが大切である。だからこそ、閉鎖的な作業所ではなく、いろいろな人と出会える喫茶店を活動拠点としたかつたのだという。

現在、「ふるふる」には、多くのボランティアが働いている。立ち上げ当初はチャレンジドの親が中心であつたが、今では口コミで地元住民が多く参加している。もともと自宅でパンを作っていた主婦やパン教室の講師だつた人などが、ボランティアからパートスタッフになつて毎日のパン作りやレシピ開発を担っている。ボランティアは登録制で、常時5～10名がローテーションで参加している。パン工房の特徴として、開店前の仕込みに時間が掛かる。毎朝6時からの仕込みに子育て中の母親たちは手伝えない。スタッフが自発的に出勤したり、ボランティアがその仕込みを担う。早朝ボランティアのなかには行政や社協の職員、地元議員の姿もある。いろいろな人が少しずつ応援していることが、継続しているコツだと佐藤さんは語っている。こうして「ふるふる」に何らかの関わりを持つ住民は徐々に拡大しているが、それでも人口約6000人の港小学校区全体から見ればそのごく一部に過ぎないし、各人の事情を考慮すればボランティアの拡大には自ずと限界がある。それよりは、「ふるふる」を入口としてチャレンジドの存在を身近に感じる人を地域の中に増やしていくことのほうが「地域力」をつくる近道かもしれない。

実際に、身近な人たちがボランティアとして参加していることで愛着が生まれ、「ふるふる」にはいつも地元の主婦やお年寄り、行政関係者などが客として多く訪れている。チャレンジドの居場所づくりとしてスタートした「ふるふる」は、ごく自然に、地元住民の居場所にもなっている。地元住民の声に応じて、今年度から日曜日の営業を始めた。学童期のチャレンジドを抱えた親にとって休日の営業は大変だが、高等部在学中のチャレンジドの体験・実習の機会でもあり、企業で就労するチャレンジドが集まれる場にもなると思っ
て、営業を決めた。

4 . 活動の限界と今後の課題

「ふるふる」が目指しているのは、チャレンジドがタックスペイヤー（納税者）となることである。現在は、材料費やスタッフの件費を除いた収益から、3名のチャレンジドに賃金を支払っている。それぞれ時給 240 円で 4 時間、時給 270 円で 5 時間、時給 340 円で 5 時間と些少だが、働いて収入を得るということが、「人間らしく」暮らすことにつながると考えている。現在は、事業所として最低賃金免除の申請をしているが、いつかはクリアすることをめざしている。そのためにも、「チャレンジドが働いているから来てあげる」という気持ちに甘えるのではなく、「パンやコーヒーがおいしいから来たい」と思われる店でありたいと思い、レシピの開発などにも力を入れている。その甲斐があって、地元の固定客を中心に安定した収益を確保している。

設立の出資金についても、利益の中から少しずつ返済している。もちろん、赤字にならずにこれだけの収益を得られるのは、母親やボランティアの無償の労働力が前提となっているからである。現在のスタッフは常勤 1 名、パート 7 名（交替制で常時 3 名程度）だけで、あとは家族や地域のボランティアが手伝っている。常時 5～10 名のボランティアがいる。スタッフにも十分な給料を支払っているわけではない。みんなの支えで、なんとか収益を上げることができているのが現状で、今後安定した運営を維持していくことが課題である。

事業の安定という点では、NPO法人格を取得するかどうか迷っているという。「ふるふる」だけで、すべての会員の子どものニーズや適性に対応できていない。作業を中心とする新たな活動拠点を作ること
も検討しており、そのためにはNPO法人格を取得することも視野に入れている。法人格取得のためには資金も課題であるが、何よりも「普通のお店にたまたまチャレンジドが働いている」という「ふるふる」がめざしてきたコンセプトとどう折り合いをつけるかが課題である。



考察：小地域福祉活動と当事者団体との連携による地域福祉の推進

「のりのりフットワークの会」と「南部まちづくり協議会」は、「ふるふる」を介して密接に関係している。「ふるふる」の活動主体はあくまで「のりのりフットワークの会」であるが、南部まち協には「チャレンジド支援グループ」が設置され、「ふるふる」の運営支援が位置づいている。一方で、「のりのりフットワークの会」のメンバーの一部は、南部まち協に理事として関わっている。ここでは、2つの組織が関係していることにより生じている効果を見ていくことにしたい。

1) 両者にとっての相乗的な効果

そもそも「まちづくり協議会」は福祉に特化した組織ではない。2003年度に行われた研究事業は介護予防が主なテーマであったため福祉的な発想がなかったわけではないが、障がい者はその視野には入っていなかった。そのため、最初に「ふるふる」の構想をもちかけられたときには理事たちの多くは反対した。しかし、話し合いを重ねるうちにチャレンジドのことを理解し、彼らが地域で暮らすということを地域の問題として考えるようになったという。今では地元の集まりで「南部まち協の目玉」だと「ふるふる」を紹介したり、他の学区のまち協に障がい者支援を勧めたりと、積極的に応援してくれるまでになっている。このように「ふるふる」の取り組みは、まち協の関心を福祉へと向けさせるひとつの求心力となっている。

一方で「のりのりフットワークの会」にとっては、地域に密着しているまち協がバックアップしていることで、地域住民が安心して「ふるふる」の活動を応援してくれるという効果もある。NPO法人格をもっていない民間の「ふるふる」を地域社会に応援してもらうためには、その活動が私的な営利活動ではないことを知ってもらうことが大切になる。その点からすると、まち協が関与していることは、「ふるふる」が地域に承認されることに大きく貢献している。

2) 地域への波及的な効果

そして、「ふるふる」は地域から支援されるだけでなく、地域のひとつの資源として地域に貢献する存在になりつつある。

実は、行政が「ふるふる」を南部まち協と引き合わせ、まち協の事業として位置付けた背景には、まちづくり協議会にとって、「ふるふる」はお荷物ではなく、むしろまち協の行政からの財政的自立のための事業になるのではないかという判断があった。このプロセスに関わった元・福祉部長（現・教育長）の岸本氏は次のように語っている。

行政が補助金をつけて「やらせる」「与える」では、まち協は行き詰ってしまう。「やらされ感」をなくし、本当の意味で住民力を上げるためには、「お金」を生む事業が必要になる。喫茶店の利益をまち協に還元することで、次はそれを元資として自分たちで新しい事業をする、それが行政からの自立につながる。結局のところ事業を持つこ

とが継続性を担保するかどうかの分岐点になる。

将来的に近隣市との合併が想定される中で、高浜市らしさが埋没しないためには、「福祉でまちづくり」という発想は、まち協のなかに移転しなければならない。

現状では実際には「ふるふる」がまち協の収入源になるという状況には至っていないが、将来的にはひとつのモデルとなりうる可能性があるといえるだろう。

3) まとめ

このように、当事者組織を母体とする「ふるふる」はもともと強いまちづくりの志向をもってはじまったわけではなかったが、市が「まちづくり協議会」と関係づけたことで、地域に承認される存在になっただけでなく、逆に地域に貢献する存在にもなりつつある。

それが可能にしたのは、これまで行政や社協が主導して進めてきた「福祉でまちづくり」戦略を小地域において展開しようと考え、まちづくり協議会と当事者組織という2つの組織化を一体的に進めてきたことである。その意味で、この事例は地域福祉を推進するうえで「まちづくり協議会」という小地域組織が有効に働く可能性を示しているとともに、その組織化を行政が主導する必要性を示しているといえる。

2組織の活動拠点を合体させるという構想を持ちかけたのは、1人の社協のワーカーであった。それは、単に両者をつなぐだけでなく、制度では応えられないニーズがあることを住民自身に気づかせ、協働性に根ざしたケアを自ら開発する必要性を当事者にも気づかせた。その後も社協職員は業務としてだけでなく、たとえばパン作りのボランティアとして支援するなど、個人としても濃密に関わってきた。社協ワーカーという福祉の専門職が2つの役割を往来することで、社協と「ふるふる」との密着性は高まった。

こうした経験を踏まえ、現在高浜市では、従来まち協の設置促進を担当してきた「地域政策グループ」による支援体制から、行政各部署の職員が兼務で担う「まち協特派員」による支援体制への切り替えることで、行政職員が個人としてまち協に関わることを検討している。また第二次地域福祉計画の策定においても、行政・社協のみならず、福祉専門職がまち協の支援に関わっていく必要性などが議論されている。こういった支援体制によって、他のまち協においても「南部まちづくり協議会」と「ふるふる」のような関係形成が期待できるのか、今後も継続してみたい必要があるといえるだろう。

．圏域単位の地域生活支援ネットワーク

- 専門職の関わりと地域の土壌づくり

イントロダクション

本書でここまで、自宅での生活を支援する諸サービスに焦点を当て、その利用の延長線上にグループホームといった居住支援を位置づけることで、「地域生活支援」を扱ってきた。扱ってきた実践事例の多くも、「生まれ育った地域で暮らし続ける」ことをめざしている。しかし、現実には障がいのある人の多くはいまだ入所施設で暮らしており、入所待機者も途切れない。障害者自立支援法では入所施設からの地域移行が重要な政策目標としており、市町村は財政的な理由からも、その生活の質という点からも、入所施設からの地域移行を「地域生活支援」と切り離すことなく計画することが求められている。

そこで本章では、入所施設と地域社会との関係を注目してみたい。何らかの理由で親と離れて生活する障がい者にとって、「地域」とは、「生まれたところ」ではなく「住み慣れたところ」であり、必然的にグループホームや入所施設の所在するところがその人にとっての「地域」になる。そこで、入所施設からの地域移行の取り組みだけでなく、施設そのものが地域に開かれていくことをめざした実践を紹介してみたい。事例として扱うのは、滋賀県の甲賀圏域（旧甲賀郡、現在の甲賀市および湖南市）である。滋賀県は福祉圏構想に基づく計画的な基盤整備を、全国に先駆けて打ち立てた歴史を持っており、障害者の地域生活に全県的な合意が形成されている極めて先駆的な県である。とりわけ甲賀圏域には県内の約半数のグループホームが所在し、信楽青年寮や信楽通勤寮、近江学園、信楽学園といった歴史的に名高い知的障がい児・者の施設も多い。こうした先駆的な地域で実現している地域生活支援の実践を読み解くことで、今後の支援のあり方を考察してみたい。

滋賀県とくに甲賀圏域の相談支援体制は、国の資料に何度も紹介されてきた。とりわけサービス調整会議と生活支援センターの設置は、自立支援法がめざす地域生活支援システムのモデルとして注目を集めている。ただし本書では、支援システムそのものについては扱っていない。むしろ、支援システムの外部環境としての地域に着目している。それは、地域住民が参加する支援の部分は、地域福祉として制度の外、あるいはシステムの外に位置し、外部環境としてシステムの運用を促進すると考えているからである。地域生活支援システムがその運用段階で本来の目的が達成されるかは、結局のところ、地域住民がそのことの価値にどう共感し、参加できるかによる。そして、地域住民の全体としての共感力は、固定的なものではなく、活動に地域住民を巻き込み、協働することで高められる。こういった視点から、甲賀圏域での地域生活支援の歴史的な展開を、地域福祉の側から焦点を当ててみたい。

なお、本章の内容は、甲賀市社会福祉協議会、湖南市社会福祉協議会および滋賀県社会福祉協議会との共同研究として取り組んできたもので、これまでの甲賀圏域での取り組みに関わってきた関係者の協力を得て取りまとめたものである。

1. 地域福祉との協働をめざしたシステム運用

障害者自立支援法が重視する相談支援体制のモデルの1つとなっているのが、旧甲賀郡で先駆的に取り組まれてきたサービス調整会議である。そして、その原点となったのが、「ふれあい甲賀をみんなで進める会」という協議の場である。甲賀圏域における地域生活支援を読み解く前提として、まずはその協議の内容について理解しておきたい。

市町村の取り組み例 : 協議を重視した地域生活支援システムの構築
(滋賀県甲賀圏域)

1) 「ふれあい甲賀」から始まった地域の支援システム

「甲賀福祉の地域づくり推進委員会 = ふれあい甲賀をみんなで進める会」(以下、「ふれあい甲賀」)は、昭和57年に、甲賀地域の地域福祉を推進し、福祉と保健・医療あるいは教育との連携や公私の協働による総合的なケアシステムの整備を図ることを目的に設置された、地域の関係機関、団体、施設等による協議の仕組みである。具体的には、関係機関等が協力して必要な調査研究、企画、調整、研修などの取り組みを行っている。

事務局は、県の地方事務所(甲賀県事務所)におかれ、これ以降、「ふれあい甲賀」が母体となって、障害児者を地域で支援するシステムづくりが展開された。

昭和57年12月 「ふれあい甲賀」設置

平成3年12月 ふれあいサロン

【目的】知的障害をもつ人たちの交流の場

【参加】18歳から60歳の企業・作業所・通所施設で働く人たち

【実践上の課題】援助スタッフは福祉関係者がほとんど。活動を広げたり、充実させるためにはボランティアの定着が必要。メンバーでできることは自分たちで企画・運営していく。

平成6年4月 地域生活状況調査

【対象】療育手帳所持者

平成7年4月 心身障害児(者)サービス調整会議

【目的】甲賀郡内に居住する知的障害児・者、身体障害児・者に関する福祉、教育、保健、医療、労働などの各種サービスを総合的に調整・推進する。

【経過】

平成6年8月 有料生活支援サービス「レスパイトサービス」実施(信楽青年寮独自事業)

平成7年1月 国庫補助事業「心身障害児(者)地域療育拠点施設コーディネー

ター事業

平成7年4月 「心身障害児(者)ホームヘルプ事業」開始

上記事業はいずれも信楽青年寮への委託事業だったが、甲賀郡域の事業であるため行政が主体となって事業を実施し広めていくため、また障害者の生活上の課題に対し相談から福祉サービスの提供まで一元的、総合的に実施できるよう「心身障害児(者)サービス調整会議を設置した。

【事務局】県甲賀福祉事務所

平成7年6月 甲賀郡障害者福祉計画

平成8年度 生活ホーム整備検討委員会設置

(心身障害児者サービス調整会議の部会)

平成13年5月 甲賀地域権利擁護ネットワーク設立

甲賀郡障害者生活支援センター設置

平成15年4月 甲賀郡障害児・者余暇支援推進委員会設置

(心身障害児者サービス調整会議の部会)

【目的】余暇支援を推進していくにあたり「ふれあいサロン」をひとつの柱に、余暇支援について総合的に検討・実施していく場。

【組織】甲賀市、湖南市、サニーサイド、さわらび作業所、しがらき地域生活背印センター

【事務局】県甲賀福祉事務所 障害者雇用・生活支援センター(H16)

平成16年10月 甲賀地域障害者総合支援会議創設

【目的】甲賀地域の福祉関係者の統合の場(調整機能・余暇支援・就労支援・権利擁護・生活の場の確保など)

2)「パーソンセンタード」のシステムづくり

甲賀圏域が、支援システムづくりを先駆的に取り組むことができた背景には、「パーソンセンタード」という明確なミッションがあり、それが関係者に共有されていたことが挙げられる。「パーソンセンタード」の支援を実現するためには、障害児者のくらしを支援側の都合で分断しないシステムづくりが必要になる。そのために設置された、関係者が組織や制度の壁を越えて、地域に暮らす一人ひとりの障害児者の生活を考える協議の場が、「ふれあい甲賀」であった。

この仕組みがもっとも画期的であったのは、専門職の連絡調整、支援計画の立案のための協議だけでなく、個別支援で把握できた問題を地域の課題として共有し、その解決に向けて、地域の人も巻き込んだかたちで具体的な活動に結びついているという点である。

たとえば、「ふれあい甲賀」の立ち上げ当初に、甲賀地域で暮らす600人の知的障害のある人にアンケート調査を実施した。その結果、約半数が「何かしたい」と回答した。これまで就労支援を主軸にしてきた関係者にとって、余暇支援という新たな課題を突きつけられるかたちとなったが、それを後に紹介する「ふれあいサロン」という活動に結びつけている。

パーソンセンタードの支援システムシステムの中核となったのが、支援ワーカーである。

信楽青年寮を中心としてコーディネーター事業を先駆的に取り組んできた甲賀圏域では、個々人の状況を支援ワーカーが包括的に把握し、「何かあったら支援ワーカーが走っていける」体制が整っていた。しかし、支援ワーカーは24時間、障がい者本人に伴走しているわけではない。本人は自由に町の中を往来し、消費生活等を営んでいる。そこで関係者が次に目指したのが、日常の暮らしの場面で本人が遭遇する困りごとやトラブルが、支援ワーカーにうまくつながるような地域づくりであった。

3) システムの外部環境としての地域

地域づくりの取り組み内容は後述の実践事例に譲るとして、最後に現在の甲賀圏域で実現している地域生活支援の現状について紹介してみたい。

たとえば信楽町では、障がい者本人がコンビニや喫茶店でSOSを出すと、その情報が支援ワーカーに即座に入ってくるという体制が整いつつある。それは組織的なシステムとして成立しているわけではない。むしろ、何か気がついたら支援ワーカーに伝えてくれる人の存在が重要であり、支援ワーカーに求められるのは、そういうキーパーソンを探すことである。その関係性を構築するまでには多くの時間を要するが、支援体制は専門職という枠を超えて確実に広がり、障がい者本人も、何を誰に相談したらいいのかという選択が可能になる。

甲賀圏域では、キーパーソンが地域のなかに増えることで、これまで支援ワーカーが一手に担ってきた支援内容の多くが、他の職種や地域住民に移転し始めている。そのことにより支援ワーカーの負担が減り、その余力で新たな対象を拡大できるだけでなく、多様な人が関わることで障がい者の地域生活がより多様なものになるという効果も生まれている。

住まいの暮らし	住居斡旋、契約手続き等援助	支援員・支援ワーカー
食生活	自炊の支援、給食の手配等	食堂契約、ホームヘルプ、世話人
経済生活	財産管理、生活費出納管理等	権利擁護事業・支援員、支援ワーカー
健康な暮らし	通院、記録、手続き等	支援員・支援ワーカー
身だしなみ	清潔な住まいの維持等	ホームヘルプ、支援ワーカー
余暇・教養	余暇・趣味の相談、同伴等	ふれあいサロン、各団体、サークル
交際・人間関係	相談と関係調整等	支援ワーカー
性と結婚	性・結婚の相談、援助等	支援ワーカー、保健師
働く暮らし	相談、同伴、訪問等	職安、職業センター、雇用支援センター
モラル・マナー	交通、近隣、地区等	支援ワーカー
申請事務援助	年金、行政等の事務援助	専門員・支援ワーカー
その他の暮らし	信仰、慶弔等の相談助言等	支援ワーカー

実践事例

1人ひとりの「思い」からの始まり - 多様な本人活動とその支援

甲賀地域サービス調整会議 他（滋賀県甲賀市）

1. 活動の立ち上げの経緯と活動内容

1) 本人活動支援の始まり

現在、甲賀圏域には多くの本人活動の場が存在する。その原点となるのが、平成3年12月に始まった「ふれあいサロン」である。当時、旧甲賀郡に設置されていた「ふれあい甲賀をみんなで進める会」が知的障がいのある人に対して実施したアンケートでは、約半数が「何かしたい」と回答した⁵。そのことで、「人は『楽しみ』を目的に働く」ことを改めて気付いた関係者は、就労支援のために余暇支援をしようという発想に至った。と同時に、「遊び」のなかから問題につながる情報がキャッチできるのではないかという期待もあった。

サロンの支援は「ふれあい甲賀をみんなで進める会」のメンバーである行政職員や関係機関のワーカーを中心に、当番制で担当してきた。参加メンバーは、企業や作業所・通所施設で働いている人たちで、年齢は18歳から60歳くらいと幅広い。働く障がい者に余暇を楽しむ場を提供するというスタンスで、月1回の日曜日にスポーツ、ハイキング、バス旅行などを開催してきた。企画委員会（メンバーから委員を選出）を定期的に関き、サロンの内容や担当者を決めている。毎回20～50名程度の参加（メンバーとボランティア）がある。その中で、地元サッカーチームとの交流試合、他の圏域の人たちとの合同企画なども生まれてきた。またこういった定期企画とは別にグループ活動もあり、地元の音楽バンドの支援によるバンド活動やレクレーショングループの支援でニュースポーツにとりくみ県大会に出場するなどひろがりもあったが、現在は休止している。

「ふれあいサロン」の活動は、原則として集合場所までは自分で来ることになっている。それは単なる余暇活動ではなく、社会のなかで経験を積むということを意図しているからである。

⁵ 調査は600人の知的障がいのある人を対象として、アンケート調査を実施した。その結果、約300名が何かしたいと回答した。

2) 本人活動支援のバリエーション

この「ふれあいサロン」が派生するかたちで、甲賀圏域では多様な本人活動の場が設置された。以下では、その代表的な取り組みについて、立ち上げの経緯と活動内容を紹介してみたい。

本活動名	障がい区分	活動内容	参加者	支援者
ふれあいサロン	知的	年間10回程度 カラオケや室内スポーツ大会 その他バーベキューや日帰り旅行など 本人中心に運営 会費は参加ごとに徴収	甲賀・湖南市内の在宅・ホーム・施設に住む知的障害者 参加20～30名	甲賀郡サービス調整会議「余暇支援推進委員会」 [メンバー]...甲賀市湖南市障害福祉課職員・サニーサイド・さわらび作業所・しがらき地域生活支援センター・障害者雇用生活支援センターワーカー 関係機関・者による支援(当番制) 事務局は、支援センターあかつき
信楽つどいの会	知的	毎月第3土曜日定例会 勉強会 有志 信楽開発センター定例会 20名 喫茶クラフト ボランティアセンター登録 定例の缶拾い イベント参加 キャンプや日帰り旅行など 毎年役員選挙	通勤寮のOBと在宅者。登録は30名ほどで、常時20名ほど参加(信楽在住・通勤者が中心)	ボランティアグループ「あすなる」3名 市社協職員(ボランティア)2名 個人ボランティア1名
すみれ会	知的	センター利用者の自主活動支援 パソコン教室 日帰り旅行など 役員体制	しがらき地域生活支援センター利用者	しがらき地域生活支援センター職員
あいあいクラブ	知的	本人中心に運営 会費は参加のたびに100円	主に水口で在宅・ホームなど 参加15名ほど	就労サポーター・就労生活支援ワーカー 市社協職員(ボランティア)1名
お嬢様クラブ	知的	何かテーマを設けて、その都度5～6名が集まっている。	主に在宅中心で10名ほど	生活支援ワーカー
手をつなぐ育成会	知的			
精神障害者支援グループ「親友会」	精神	毎月第1・3土曜日ひまわりサロン 毎週水曜日喫茶(信楽開発センター) 毎月第3金曜日喫茶(水口社会福祉センター) その他親睦活動など	信楽に住む精神障害者中心。7～8名	ボランティアグループ「あすなる」3名など

信楽つどいの会

信楽通勤寮が平成元年のグループホーム「裏白荘」を皮切りに、2年～3年で卒業していくようになった。しかし、その頃地域に財産管理もなく生活・就労・その他にいたるまで全てのアフターケアを通勤寮が担ってきた。

OBが増えていくにしたがって、個々人の暮らしを維持するための支援も多様になってきていたし、余暇活動についても多様なグループが存在してきた。たとえば、本人部会(近畿通勤寮部会)なども定例となりつつあり、勉強会や役員会なども開催が多くなってきていた。さらに、平成7年、通勤寮が駅前に移転新築され便利になったため、OBが毎日のように通勤寮の事務所を占領するような状況が生じた。そのことで、通勤寮の職員の負担が増し、現役の寮生への指導等で支障が出はじめた。また、全てを職員に頼るので



はなく、せめて自分たちでできることは自分たちで考えていける体制づくりが必要だという考えも出てきたため、OB会の組織作りに至った。

OB会の組織化にあたり、「お金・仕事・暮らしなど」を握っている通勤寮の職員が牛耳っていくのは、本人の本来の意思の尊重ができないのではないかという判断から、運営の全てを、社会福祉協議会にゆだねることになった。そのことで、職員が主導権を持って監視している会になることを回避している。一方で、何らかの問題が発生すれば、通勤寮にいつでも相談できる体制は確保しており、現在もその役割は支援センターが担っている。社協に運営をゆだねたことにより、社協でも抱えていた在宅の障害者も一緒に活動することになった。それが、現在の「つどいの会」として、活動が継続されている。

信楽すみれ会

通勤寮 OB会の活動がはじまったが、そのなかで学習（免許・パソコン・性の問題・結婚など）を中心とした集まりをのぞむ人たちが集まって、平成13年6月に結成された。「つどいの会」の旅行などの行事に参加しながら、学習については、自分たちで教えてもらえる人を頼んだり、自分たちで場所を探したりして深めていった。

この会の方針として、支援センターが支援をしてはいるが、「本人たちがしたいことには口を出さない」、「聞かれたときだけ、聞かれたことだけに答えを返す」を徹底している。能力的に免許が取れないと思われてもチャレンジは自由、そのためにお金を使ってしまうたり、帰るのが遅くなったり、仕事を休まなくてはならないといった当然のリスクも、本人が選択したなら身をもって体験してもらおうのがこの会の方針である。その背景には、知的障がいがあると、なかなか自分の意見が言えなかったり、言えたとしても信用してもらえなかったりという経験を多くするなかで、何とかそれを克服して、自分の思いを伝えられるようになればという思いがある。

現在の会員数は74名、年会費1,200円で運営している。

あいあいクラブ

平成14年6月頃より、水口町内のグループホーム（さくらホーム・ポプラホーム・いちごジャム）の利用者と在宅者を中心に約15名が集まり、余暇活動としてスタートした。「支援センターあかつき」の場を借りて、月一回の計画（話し合い）の場と、月一回の事業の実施を継続している。

会を設立した目的は、単身形グループホームの余暇を支援することである。単身生活者の多くは、土日や平日の仕事が終わった後に暇にしていることも多く、そのことにつけ込んだ訪問販売などが増えてきていたという事情があった。それらを少しでも解消できればという思いでスタートし、利用の対象をグループホームだけでなく在宅者にまで幅は広くした。

このクラブの会場場所を「あかつき」におい



たのは、利便性のよさに加え、顔見知りの職員がいれば気軽に立ち寄ることができ、何かトラブルが発生したときにも SOS が発しやすいという効果も期待した。

現在の活動としては、月 1 回おおむね第 2 土曜日の夕方に打ち合わせ会を行い、第 4 日曜日に事業を実施している。通常は、日帰りで温泉に行ったり、遊園地に行ったりという活動であるが、冬期休暇や夏期休暇、ゴールデンウィークなどの長期休暇には、数名で旅行の計画なども立てている。旅行の参加者の中心は、長期休暇中も帰るところがない方、帰りたくない人たちであることも、会の特徴である。

お嬢さま倶楽部

平成 15 年 6 月ごろより、当時雇用支援で関わっていた対象者のうち、水口町内のグループホーム利用者や在宅で生活する知的障がい者を中心に、20 歳から 30 歳くらいまでの女性 5 人でスタートした。

性に関すること、財産に関することなどの彼女らの抱える課題を個別的で、雇用支援ワーカーはかなり立ち入った支援が必要となり、女性の生活支援ワーカーが関与したことが、会を結成するきっかけとなった。お茶を飲みながら気楽に話をするなかで、困っていること、悩んでいることが聞き出されればという思いでスタートした。特に在宅で暮らしている場合は、やりたいことが妨げられていたり、問題が表面化するまでに時間が掛かったりする。この倶楽部が SOS の発信場所になっていくことが期待されている。

現在の活動は、月 1 回（第 1 日曜日）に「支援センターあかつき」に集まっている。参加者は 5～6 名程度である。知らない者同士の集まりなので、料理やお菓子作りなどを企画し、食べながら話し合いをしていくことで大いに盛り上がっているという。サークル的活動として対象を拡大したいとも考えたが、会で扱う課題はかなり限定されているため、対象者の年齢を限定している。

2. 地域社会との関係

甲賀市で展開されている本人活動に参加するメンバーの多くは、障がいの程度は軽度である。それがゆえに、障がい者と見られることに抵抗があり、障がい者を対象とした特別な「何か」（たとえば障がい者施設や家族会が企画するイベント等）には参加したくないという思いが強い。その思いを汲んで、職員ではない人（専門家でないふつうの人）との関係性の中で、自分の存在が認められていると実感できる場を目指してきた。

しかし、メンバーの多くは、会話はできるが言葉の本当の意味がわからなかったり、計算ができなかったりという特性を持ち、全く支援者なしでの地域生活は難しい。そうかといって、彼らの生活全体のサポートをずっと施設の生活支援ワーカーや施設職員がしているよいかという関係者の思いもあった。そこで、社会福祉協議会にその支援者となることを求めた。その背景には、社協が地域住民の福祉活動推進を支援する組織であること、具体的には地縁組織だけでなく民間のボランティアグループの支援を業務としていることから、本人活動への地域住民の関わりへの期待があった。

社協の職員が仲介するかたちで、地域住民がボランティアとして本人活動に関わること

も少しずつ増えてきた。こうした本人活動が地域に浸透することで、障がいのある人に対する地域住民の関心も高まっていった。たとえば、「なんとはなし」につかんだ「ちょっと気がかり」な情報を、生活支援ワーカーに伝えるということが、当たり前になるようになった。ワーカーに情報が伝われば、地域の支援ネットワークに確実につなげることができる。一番大切なのは、「何か気がついたらワーカーに伝える」ことであり、「ワーカーに伝えてくれる人（地域住民）」の存在である。

3．活動の限界と今後の課題

「集いの会」の活動をずっと支援してきた社協職員は、これまでの経緯と現状の課題について、次のように振り返っている。

通勤寮のOBから、これまでは通勤寮の先生が支援していたが、力関係があるため、第三者として支援してくれと言われた。それで、社協職員というよりもボランティアという立場でかかわった。ボランティアとして関わっているところに、施設の職員が来ると、彼らの態度は変わる。脊筋が伸びる、目の色を見る、顔色をうかがうという雰囲気。職員が関わると物事はうまく進むがすこし違う気がする。ボランティア的に同じ目線がかかわるほうが良いのではと思い、そこから「あすなる」というボランティアグループに協力してもらい、活動を続けているが難しいことも多い。

ボランティアは、どうしても「こうしたほうがいい」というふうに自分の価値観を押し付けてしまう。知的障がいのある人は誘導されやすく、支援者の思い通りに進んでしまう。「これでいいのかなあ」というジレンマを感じている。これではいけない。専門的知識を持った人のアドバイスを受けながら、ボランティアとしてかかわっていくことが大事なんだろうと思う。

地域住民には、専門職の代替、補完ではなく、専門職ではできない支援ができる人として期待している。障がいに関する知識を持たない地域住民は全てを任せると不安や迷いを生じることになるし、その結果として誤った判断がなされると障がいのある人がせっかくの力を発揮できないという状況に陥る。反対に、専門職が出過ぎると地域住民が次第に手を引いていくという状況になる。こうした経験を繰り返しながら、地域住民の力が生きるために、地域住民と専門職（生活支援ワーカーや施設職員）が接点を持ちながら、かつ一定のバランスを維持していくことを模索しているというのが現状である。専門家と専門家でない地域の人たちが、互いに巻き込みあいながら支援活動をすすめていける、バランスのよい地域の器を確立していくことが課題となっている。

考察：本人活動の持つ意味

甲賀圏域には多くの施設やグループホームが点在し、信楽青年寮の取り組みに代表されるように、知的に障がいを持つ人が地域のなかで暮らし、働くということが実現してきた。本人活動の原点は、そうした地域で働く障がい者の余暇を支えるということである。立ち上げ当初を知る関係者は、立ち上げの動機を「地域社会の中で就労するとなると、楽しみなど何らかの働く目的が欠かせない。それがあって初めて働ける。しかし、彼らには（施設と異なり）行事がなく、単に町のなかをうろろするしかなかった」と語っている。

そのような中から、「本人」らが集まる機会をつくり、「本人」主体で何か楽しみが得られるようにしていこうという取り組みが始まる。それは、あくまで「本人」の思いから出発するものであるが、同時に、困りごとや問題をキャッチしたり、必要な情報を支援者側から提供することが自然にできる場として有効であった。

甲賀圏域における本人活動の特徴は、「ふれあい甲賀」と連動して取り組まれたという点である。行政も含む関係者が協議した結果として出来上がった活動なので、地域の承認を受けやすく、活動しやすかったといえる。

行政職員は、仕事とボランティアが50%ずつという立場でサロンにかかわりをもっていった。この曖昧さ、ゆるやかさがあったからこそ、サロンがサロンらしく、つまり公的サービスとしてではなく誰もが気楽に参加できる場として活動を行うことができ、かつ制度の内であるか外であるかに縛られず「本人への情報提供や困っていることを聞く」場として有効に機能したと考えられる。

2 . 地域生活支援のための地域福祉プログラムの開発

最後にこの報告書がめざしてきた「地域福祉に根ざした地域生活支援」のモデルとして、滋賀県湖南市の旧石部町を紹介してみたい。

旧石部町には、知的障害者の施設やグループホームが数多く所在する。ホームの住人たちは、自治会活動にも参加し、時に地域の人たちに迷惑をかけることはあっても、地域住民に支えられながら暮らしている。そこには、「地域でふつうのくらしを、あたりまえに」というミッションをもつ事業所や専門職と、それを受け入れる地域住民の共感力がある。石部町では、専門職と地域住民が協働することで、住民が参加するという点での地域福祉プログラムが開発されてきた。以下では、象徴的な3つのプログラムを紹介するとともに、こうした地域福祉プログラムが障がい者の地域生活にどうした効果をもたらしているのかを検証する。

Column：石部のまちで暮らすということ

昨年の冬のことである。夜中の2時過ぎに携帯電話のベルが鳴った。「なんてん本社」の表示が出たので転送だということは分かった。でもこんな遅くに何事かと思って恐る恐る受話器を取った。「もしもし？なんてんさんですか？」と遠慮気味な男の人の声であった。「はあー」と探りを入れるような返事したら、「すみません、石部の交番です。」と今度ははっきりとした声に変わった。私はびっくりして、受話器を持ったまま飛び起きて正座をした。

「実はおたくのけい子さんがここに居てくれてはるんです。何とかというグループホームを言うてくれはるんですが、それが分からんのです。なんてんは分かったので電話をした次第です。はい」という話であった。私は「すみません。すぐ迎えに行きますっ。」と答え、あわてて防寒着を羽織って飛び出した。

車に乗って交番へ着くと、表で若いお巡りさんが待っていてくれた。「社長さんですか…けい子さん中に居てはるんですが、絶対怒らんといて下さいね。絶対にですよ。」と私の肩を押さえながら頭を下げられた。「ええー、それは分かっています。」と答えながら一緒に中に入った。

いつもの出勤の格好で、例のナップサックを横に置きながら、神妙な様子でお茶をよばれているけい子さんと目が合った。「何時やと・・・」というセリフを飲み込みながら「けい子さん、迎えに来たで、ありがとう言うて帰ろうか。」と声を掛けた。

しっかりとお茶を飲み終えて、「うんっ、ありがとう！」と言ってさっさと車に乗り込んでしまった。顔の表情が緩んだところを見ると、交番に来たことは分かっていた少しは不安だったのだろう。エンジンをかけて暖房を確認してから、お巡りさんの話を聞いた。

「夜中の1時過ぎに石部南のOさん宅から電話がありました。玄関先に見知らぬ人が腰掛けています。気持ち悪いのですぐに来て下さいという通報でした。急ぎ駆けつけ保護した次第です。言葉がはっきりしないので分かりにくいんですが、仕事に行くのに迷ってしまったと言われているんですが・・・なんてんさんは夜中も仕事があるんですか？」とやや不審な顔つきでの問い掛けであった。

「いや夜中の仕事はありません。早いときは5時ぐらいからなんてんに来ることもあるんですが、夜中というのは初めてです。おそらく時間を間違えたのだと思います。それにしても迷惑をかけた。すみませんっ。」と頭を下げた。

「いやいや、私に謝ってもらわなくても・・・Oさん宅に朝になったら電話でも入れておいて下さい。今回は口頭注意ということで・・・以後気をつけてもらえば結構です。ああ、そうそう、くだいですが、帰ってからもけい子さん怒らんといて下さいよ！頼みますよ！はい、ご苦労様でした。」と軽く敬礼のポーズで応えていただいた。

そして一緒に車の所まで来て「けい子さん、もうこんなに早く出勤せんといいて下さいね。」と声をかけていただいた。その時の若いお巡りさんの、とびきりの明るい顔が今持って忘れられない。

私たちが、地域の中で普通に暮らす、共に働く、共に生きるという取り組みを始めて25年余りになる。その中味はといえば失敗の連続で、そのたびに肝を冷やしたり、落ち込んだり・・・今度こそもう止めようと思ったりしてしまう。

そんな時救っていただくのは、殆どがこの石部の地域の人たちである。今回も若いお巡りさんの“おもいやり”に力をいただいた。日頃、実践を通して人や地域や社会を耕すなんて偉そうなことを言っているが、いやいや耕されているのは私たちの方であったのである。

(NPOワイワイあぼしクラブ「新・南天通信」より)

実践事例

地域でふつうの暮らしを、当たり前

(株)なんてん共働サービス、NPOワイワイあぼしクラブ等(滋賀県湖南市)

1. 活動の立ち上げの経緯と活動内容

「なんてん共働サービス」は、障がいのある・なしを問わず、地域のなかで共に働く株式会社として1981年に設立された。主な業務は、道路や河川、公共施設、個人住宅などの草刈や芝生管理と、福祉施設や体育館、工場、住宅などの清掃である。また「なんてん共働サービス」の活動を応援するチームである「なんてんに係わる会」が、専門職を中心に、しかし業務としてではなく住民としての立場で結成された。

社長である溝口 弘さんは、もともと障がい者施設の職員として働いていた。障がいのある人が、「地域のなかで、普通に働き、普通に暮らす」ことを実現したいと考え、施設をやめて起業した。障がい者の作業所ではなく、株式会社とした理由は、商売やお金を通じて住民とふつうに付き合い、その結果、障がいや協働の理解につながればと考えたからである。その考えは、その後の事業展開にも一貫している。

1983年には、知的障がい者の生活ホームの運営を始めた。石部に住む施設職員や教員、行政職員が住民活動としてチームを組み、「あいふる荘経営委員会」がスタートした。その後ホームは4ヶ所になり、運営組織を「いしべ地区グループホーム運営委員会」(任意団体)とした。委員会には、必要に応じ行政の担当職員や社協職員も参加した。それ以前は、「街で暮らす」という意識が十分でなく、地元の町行政や社協を飛ばして、県担当課とやり取りしてきたという反省からである。それぞれのホームの世話人は複数とし、片方は専門的な知識を持った人(たとえば元施設の職員など)とし、もう片方はいわゆる普通の主婦にお願いした。それは普通の暮らしを支える人と、専門性との両方がないと、住人の望む地域生活は支援できないと考えたからである。そして最初は何の知識もない世話人であったとしても、共に生活するなかで、障がいや地域生活支援の「考え方、知識、情報、技術」を少しずつ獲得しているという。

2000年には宅老所「共生舎なんてん」をオープンさせ、そこで知的に障がいを持つ人が働くということを実現した。「共生舎なんてん」はこれまでの隣の学区であったが、この障がいを持つスタッフが近隣の人たちと付き合いだすことで、自然と地域住民の理解が深まり始めたという。さらに2002年には高齢者の「グループホームわいわい」をオープンさせ、そこでも知的障がい者が働くことになった。こうした共生型の理念を具体化したのが、2004年12月にスタートした「あったかほーむ いしべ塾」という共生型の地域拠点である。

こうして事業が拡大していくなかで、2002年5月には、「なんてんに係わる会」と「いしべグループホーム運営委員会」を統合するかたちで、事業の継続的・安定的運営と職住分離の支援をねらいとして、「NPOワイワイあぼしクラブ」が設立された。ワイワイあぼしクラブでは、現在は次のような事業や活動を展開している。

NPOワイワイあぼしクラブの主な事業や活動

あったかほーむ いしべ宿 - 地域みんなの拠り所
グループホームわいわい - 高齢者グループホーム
南花(さざんか) - 障がい者グループホーム・ケアホーム
さん・れいく - 障がい者グループホーム・ケアホーム
すずらんホーム - 障がい者グループホーム・ケアホーム
ホワイトハウス - 障がい者グループホーム・ケアホーム
よか余暇“おいで家” - 毎週水曜日放課後タイムの拠り所
わいわい - 月1回休日の拠り所
みんなおいでやコンサート - 年1回ソプラノ歌手と仲間の音楽家が石部に
やってくる

2. 地域福祉からみた活動の意味

1) 「ふつうの暮らし」をめざす

こうした一連の事業に共通するのは、よくありがちな「地域住民から見ると距離感のある障害者福祉の専門のところ」ではないということである。そこには、「地域でふつうの暮らしを、あたりまえに」という溝口さんの確固たるミッションと、それを共有する支援者のネットワークがある。

石部のグループホームの住人は、地域住民としてふつうに暮らしている。自治会活動に参加し、地域のイベントに参加し、地域で買い物をする。時に迷惑をかけることもあるが、地域の人たちに支えられながら暮らしている。地域でのつながりが希薄になりがちな今日において、彼らの暮らしぶりは、私たちに「ご近所」や「地域」というものの存在や意味を実感させてくれる。

ふつうの暮らしには喜怒哀楽がある。障害のある人も、彼らを支援する専門職も、障害のある人と地域のなかでさまざまな形で接する地域の住民も、時には喜びにあふれ、時には苛立ち、時には楽しい気分になり、時には落胆する。また、ふつうの暮らしは、さまざまな立場や見方・考え方をもちた人々がいるから成り立つ。この喜怒哀楽という感情がさまざまな人々の間で行き来することがなければ、地域社会とは形式だけのものになる。つまり、地域住民の間にさまざまな形で生まれる感情の行き来を遮断しないことが、本当の意味での「ふつうの暮らし」を実現する重要な要素であるといえる。

2) 住民参加による事業運営

「ワイワイあぼしクラブ」の事業や活動にはボランティアがよく登場する。「ちょっと手伝おうか」「こんなことでよかったらできるけど」「近所のことだし」と役を引き受ける。そこには、ごく自然な地域での支え合いの関係が見える。

「ワイワイあぼしクラブ」の前身である「なんてんに係わる会」や「いしべ地区グループホーム運営委員会」には、専門職が業務としてではなく、住民という立場で係わってき

た。このことが「ワイワイあぼしクラブ」の垣根を低くし、同じ住民として活動に参加してくれるボランティアが多く集まっていった。

ボランティアは福祉を意識して活動するわけではない。バーベキューの世話をしたり、子どもと遊んだり、各人が自分の得意分野を発揮して活動に参加している。「ワイワイあぼしクラブ」が企画するイベントも特徴的である。まるで自治会や区の地域活動のように、町中でワイワイがやがやと準備が始まり、準備している人たちに加えて三々五々集まってきた人たちが楽しそうに何かに興じている。特に派手さもなく、盛り上がりもないが、ふつうに楽しげな様子であるという点が持ち味なのだという。それがゆえに、誰もが入りやすい。

ワイワイあぼしクラブでのボランティア活動

知的障害のある人たちのグループホームの運営

すずらんホームのナイトケア

石部南区内にあるグループホームで、4名の女性の人たちが暮らしています。ふだんは、事業所や（株）なんてん共働サービス、いしべ共働作業所で働いています。女性の人たちのホームですので、女性の方で宿泊を伴うナイトケアのボランティアを募っています。仕事が終わってホームに帰った後、夕食を共にしたり、入浴や就寝の確認などをしていただきます。

さん・れいくのナイトケア

同じく石部南区内にある男性のグループホームです。県営住宅を借りて、ワイワイがやがやと暮らしています。高齢者グループホームやで働く青年たちと夕食を共にしたり、薬の確認などをしていただきます。

いずれのホームも月に一晩のおつきあいをしていただければ幸いです。

井ノ元川・広野川・北浦川にホテルを！河川の調査と清掃作業

「鹿深の里 甲賀流域環境保全協議会」の理事を当NPOのメンバーが務めています。その具体的活動のひとつとして、河川調査・河川清掃などの活動を地元の自治会との協働で行っています。地域生活で暮らす障害のあるメンバーも一緒に川に入り、他のグループと共に活動を行いましょう！年3回の活動を予定しています。

知的障害のある人たちの余暇活動支援

主に障害のある子どもの休日の活動の付き添いや見守り

湖南省社会福祉協議会との協働で、主に小・中学校や養護学校に通う子どもたちの、週末の余暇活動（買い物・リクレーション・外食など）を支援しています。毎月1回、土曜日または日曜日の午前9時から午後4時までの活動です。半日単位でも構いませんので応援をよろしくお願いします。

また、共生舎なんてんで毎週水曜日の午後3時から7時まで、平日の放課後活動も行っています。

認知症高齢者のグループホームの運営支援

宿直ボランティアや特技をいかした交流

2002年12月24日にグループホーム「わいわい」がオープンしました。地域のなかで健康で楽しく過ごしていただこうと、9名のお年寄りと十数名のスタッフが共に過ごしています。

宿直のボランティアや特技をいかした交流（お料理、生け花、音楽など）をしていただく方を求めています。空いている時間のわずかでも結構です。

子育て支援「あったかほーむ いしべ宿」の運営支援

子育てボランティア大歓迎

2004年11月から世代を超えた地域のサロン「あったかほーむ いしべ宿」を石部医療センター前の旧公営住宅を改修してオープンしました。幼児の一時預かり、学童の放課後活動の場として利用いただいています。

子育てのボランティアをしていただく方を求めています。

3) 家族と本人、支援者が分離しない

「よか余暇“おいで家”」は、毎週水曜日の放課後活動（午後3時～7時）である「おいで家」と、毎月1回の休日余暇活動「ワイワイ」という、ふたつの活動をあわせた活動の名称で、在宅の障害のある子どもたちの放課後支援として始まった、NPOと市社協、共生舎なんてん（高齢者デイ）の協働事業である。地域住民の主体的な参加・参画を重視し、そのことが地域支え合い、助け合いやつながりの土壌をつくり、地域福祉を担う人材を育成する場になると考えている。

「おいで家」のこだわりの1つ目は、利用者を限定しないことである。障害のある人・ない人を問わず、住民であれば誰でも、幅広く対象として支援する。集まっているのは、「お互いが、支え合い、助け合う地域を築いていこう」「自分のできることから始めよう」「自分しかできないことがきっとあるはず」という気持ちで呼びかけに賛同したメンバーである。そのため、福祉・医療の関係者（いわゆる専門職）ではなく、普通の主婦・学生・社会人たちが中心となっている。そして、支える側と支えられる側は固定しておらず、いつも入れ替わっている。

こだわりの2つ目は、その人らしい生活を支えるということである。活動の中心は、当事者・利用者であり、個々のニーズの発見に努めている。そして、それぞれの生活に合わせて活動を組み立て、その人が持っている力量を引き出し、高めることによって主体的な生活を送れるよう支援している。多様なニーズに対応するためには、ボランティア・家族・友人・近隣の人といった幅広い担い手がいることは有利に働く。

こだわりの3つ目は、「おいで家」の中で支援を完結するのではなく、地域とのつながり、家族とのつながりのなかで支えるということである。地域との関係を意識し、つながりをもてるよう積極的に働きかけている。「おいで家」は子どもをあずけるサービスではなく、支援者と一緒に活動に参加している。

4) 「地域に迷惑をかける」ということ

なんてん代表者の溝口氏は、障害のある人本人が地域の住民の一人として街でのくらしに溶け込んでいくために支援者側に求められる姿勢を、「専門家が抱え込まない、地域に迷惑をかけてよい」と表現している。このことは施設や事業所と街との関係においても同様である。専門職が漏れのないように障害のある人に関わるということは、障害のある人本人が地域社会のなかで「自分らしさ」をダイレクトに見せる場面をなくしてしまうことにつながる。つまり、感情の行き来が遮断されてしまうのである。

なぜ石部では専門家と住民が分離しない関係ができてきているのかということについて、溝口氏は、「複数の障害児者の施設が、一度に、大津から小さな町である石部に移ってきたことの影響が大きい。また、施設の動きとあわせて『なんてん共働サービス』が商売で地域をうろうろしていたことの影響も大きい。“施設と住民とのつなぎ”をそれぞれの施設が淡々と活動してきた」と言う。

「障害のある人が特別な人ではない」「施設も職員も特別ではない」という意識、地域においては「職員と利用者」の関係で接したくないという思いが、日常的にも、特別な場面でも貫かれている。それは一過性のものでなく、人と時の流れのなかで伝えられ、浸透してきたものだといえる。

「専門家が抱え込まないようにしよう」、「関わりすぎない」、「住民に迷惑をかけなさい」と言うことは、専門家にとっても勇気がいるし、住民の反発といったリスクを伴うことも考えられる。しかし、あえてそうしてきたことで巻き起こった事象がきっかけで、石部では住民と障害者とのつながりが生まれた。溝口氏は、「専門的な知識が増えれば増えるほど、人が見えなくなることもあるだろう。」と言う。たとえば冒頭に示したエピソードに登場する、障害のある人が地域の人に迷惑をかける場面からは、地域の人と障害のある人本人、そして支援者の間での自然な感情の行き来が伝わってくる。

3. 今後の課題

このように、溝口氏の実践は、石部という地域のなかに多様な拠点を作り上げるとともに、その担い手を地域のなかから発掘していった。しかし、1つの事業所を拡大させていくことには限界もあるし、むしろ規模の小さい事業所がたくさんあるほうが、暮らしやすい地域を作ることにつながるのではないかと考えている。たとえば、溝口氏は、後に取りあげる「鳩の街プロジェクト」の中心的なメンバーの1人である。この事業を「ワイワイあぼしクラブ」の事業として位置づけようという案もあったが、そうではなく、新たなNPOとして立ち上げることを選択した。

もうひとつの課題として、「ふつうに暮らす」ことの難しさを記している。以下では、溝口氏の文章を引用する形で、紹介してみたい

せっかく住民になったのに

「井の元川に蛭を！」の工工ところは、障碍のある人もない人も、仕事する人もサボる人も、一緒にごちゃごちゃと活動するところなんやけどなあ。実際最初のころはそうやった。山ちゃんと区長さんが一緒になって作業したり、奥村君が環境部のおっちゃんと一緒に川底を歩いたり、なかなか工工光景やった。

しばらくしてホームの世話人さんが「じゃあ私も！」と参加するようになった。同じ自治会に住んでるので、形の上ではおかしくはないけどな・・・そしたら山ちゃんや奥村君が、一住民からホームのメンバーになってしまった。集合から作業、解散まで世話人さんが引率して、ホームの人たちだけでまとまって動いてしまう。

「何か変バイ」と石路さんにしゃべったら、石路さんが世話人さんに話してくれたんかなあ、この頃はまた彼らだけで参加するようになった。

よくある話や。世話人さんに悪気はないが気をつけなアカンで。世話人さんばかりやない、ワシらもいつだってそんな危険性をはらんでるんや。くわばら・クワバラ・・・。

素人で工工やんか

油断するとすぐクサくなるなあ。障碍の世界は“暮らし”を大事にしてきたから“普通さ”はそんなに薄れていないと思っていたが、これはどうも「自立支援法」の影響やなあ。

支援の計画や記録や報告も、生活中心の日常的なものにすればよかったのに、介護保険をモデルにしたもんやからクサイ。「何がクサイんですか？」と、そのクサさが分からんスタッフはますますクサくなっていく。

会話や記録の中に、「水分補給」やとか「完食」やとか「摂食」とかいった「介護用語」が顔を出す。研修会や説明会などに顔を出すたびに“普通さ”が薄れていく。「介護用語」=専門性と勘違いしてるんとかやうかなあ。

ホンマは「水やお茶、飲まはりましたで」とか「全部食べはりました」とか「ごはんを食べる」とか言って、その人を丸ごと、生活者として、普通に認めることがホンマもんの専門性やと、ワシはそう思うがなあ・・・。

「障碍や認知症でも大丈夫！」の地域づくり

知的障碍のあるけい子さんは、共生舎なんてんで働いています。おとしよりと一緒におしゃべりをしたり散歩にいたり食事の準備をしたりして、おとしよりに安心や話題の提供をすることもけい子さんの仕事です。

そのけい子さんは休みになると、時々行方不明になります。近くのスーパーで買い物をした後、帰り道が分からなくなるのです。知的障碍に加え、眼も非常に悪く、判断がつかないのだと思います。

関係者であちこち捜すのですが、なかなか見つかりません。時には暗くなっても見つからない時があります。そんな人を一人で何で外出させるんやという意見もありますが、私たちはけい子さんの意志を大事にしようと思っています。

一人で行って、自分で選んで、自分でお金を払うということは、障碍のない私たちには何でもないことかもしれませんが、けい子さんにはとっても大事なことです。自己決定の保障、その人らしさの保障ともいえるでしょう。

迷って困り果てているけい子さんを見つけ連絡下さるのは、2回に1回は町の人です。

「なんてんのけい子さん、家で待ってもらってるで」と電話をさせていただきます。

認知症のおとしよりのグループホームでも、このようなことが時々あります。迷惑だと言われる方もあるかもしれませんが、このことによって町が変わっていく、支え合う地域に変わってきてるなあと、とても嬉しい気持ちになるのです。

(「あすばるリレーエッセイ」より)

実践事例

障がいのある人もない人も、お年寄りも子どもも - ふれあい広場

湖南省社会福祉協議会 他（滋賀県湖南省）

1. 活動の立ち上げの経緯と活動内容

「ふれあい広場」とは、県立の知的障害児施設である近江学園を会場に、年1回開催される住民参加のイベントである。その前身は、昭和46年にスタートした「こども天国」というイベントである。それは、障害があるなしにかかわらず子どもたちが集まり、思い切り遊び、楽しむ催しをしたいという思いから企画された。それを発展させ、福祉施設が五か所もある石部というまちの特性を中心に捉えたのが平成元年にスタートした「ふれあい広場」である。



そもそも石部町は障がい者施設が多いため、地域住民が日常的に障がい者と出会う機会が多い。また、小学校のフローティングスクール（小学校高学年の児童が、体験学習船で一泊し、琵琶湖について勉強する滋賀県教育委員会独自のプログラム）で、近隣の三雲養護学校の生徒と一緒に勉強するなど、子どものころから障害のある人と暮らすことが当たり前という教育がなされてきた。しかし、それだけでは、障がいを持つ人が居心地よく暮らせる地域になっていかない。施設の人たちが散歩していて町の人たちと出会ったときに、気軽に「おはよう・こんにちは」の挨拶ができる町にしたいという思いから「ふれあい広場」が始まった。

「ふれあい広場」は模擬店やステージ、福祉バザーといった内容で、さほど目新しさはない。そのおもしろさは、実行委員会の活動と当日の役割分担にある。中学生が当日のごみの分別に協力するなど、学校や各種の団体が運営に参加している。昔遊びのコーナーでは、お年寄りが講師になって子どもたちに教える場面もある。さらに、障がいのある、なしに関わらず、子どもも大人も、誰もがボランティアとして登録することができる。たこやきを焼いたり、綿菓子を作ったりと、いろいろな役割を楽しみながら担っている。交代制なので誰もが負担なくいろいろな役割を体験でき、それを楽しみに参加している人も多いという。今では、参加者は千人をはるかに超える。

ガス会社や飲料メーカーなどの企業も商品を無料提供するなど、個人だけでなく、多様な組織や団体が得意分野で協力をしている。

ふれあい広場の内容（2007年実施要綱より）

1. 模擬店：カレーライス、ジュース、たこ焼き、ポップコーン、フランクフルト、カップラーメン
2. あそび：パラバルーン、ストラックアウト、スーパーボールすくい、スマートボウリング、パチンコ、ふわふわ風船、グランドゴルフ、昔あそび、フォークダンス、白バイ・パトカー体験乗車
3. 大抽選会
4. ステージ：石部太鼓保存会、石部中学校吹奏楽部、一麦寮音楽隊、MINAMI、ドクトルズ、もみじあざみ寮合唱クラブ、ハーモニーマーム、石部老人クラブフォークダンスサークル、FLAP・KIDS&JUNIOR、近江学園児童会、マスターズ、宝来坂一丁目バンド、2004テケテンキッズ、ロンパールーム、ないきさん、奥井了司、近江ベンチャーズ
5. ふれあいマーケット（福祉施設によるバザー）：けいかん共働作業所、湖南市手をつなぐ親の会、ワークセンターバンバン、石小P喫茶コーナー

2. 地域福祉からみた活動の意味

「ふれあい広場」の特色は、1日限りのイベントのために、1年間をかけて実行委員会が開催されていることである。立ち上げ当初は教育委員会が主催していたが、次第に地域住民が参加するようになり、現在では実行委員会を地域住民が担っている。核となる実行委員会のメンバーはほぼ固定されており、たとえば毎回、ビデオ撮影を担当している人もいる。その役割は、回数を重ねるごとに自然と出来上がっている。それは義務感というよりは、本人が楽しんで、自発的に役割を担っている。そしてその自発性は、最初はボランティアという意味合いが強かったが、次第に、「やっぱり好きなことをやらなあかん」「障害者の人たちと一緒にいるという空気を味わえたらそれでいいのでは」という雰囲気になり、今では自分たちの楽しみとして参加している。

実行委員会では、少しでも多くの住民に参加してもらえるように、さまざまな工夫を検討している。最初のころは、航空写真を撮影したり、模擬店を開いたりといった工夫をしたが、それだけなら近江学園を会場にする必然性がない。イベントに参加するだけで終わらず、障がいの有無に関係なく、世代や立場を超え、人と人がふれあえる場にしたいという発想が、前述の当日ボランティアという発想につながった。

住民参加はイベント当日に限らない。たとえば、「ふれあい広場」のポスターは毎年小学校の夏休みの宿題になっている。そのポスターは地域のスーパーマーケットに展示されるほか、優秀作品について



は写真屋がPR用に自前でカラー印刷をし、商店街に展示してもらえる。会場にも展示されるので、子どもたちはそれを楽しみに参加する。子どもを巻き込むことで、その周りの大人たちも自然と参加するようになるという。

このように「ふれあい広場」は、住民が「与えられた場への参加者」から、「自分たちで作り上げる場の担い手」へと変化させている。とりわけ小学生・中学生・高校生がスタッフとして参加するようになったことが、ふれあい広場の質を高めることに大きく貢献した。そこには、「ふれあい広場」での出会いをきっかけとして、子どもたちが自主的に地域と関わるようになればという関係者の思惑があった。

3. 今後の課題

「ふれあい広場」は、もともとは教育委員会の企画として町（合併前）の予算に組み込まれていたが、市町村合併を経て予算は次第に減ってきた。現在は、湖南省青少年育成市民会議と湖南省社協（共同募金配分金）から助成があるのみで、あとは自分たちで工夫して資金をやりくりしている。予算が減らされたことで、かえって「みんなで続けていかなあかん」という意欲が高まってきたという。今、行政は、組織として関わっているというよりは、職員が自発的に参加するというかたちで応援している。

社協の役回りが重要である。湖南省社協は、実行委員会の事務局的作用を担っているのであるが、実行委員会に参加している社協職員は、「仕事でやっているという感じではなく、1住民として活動に参加している」と話している。この言葉は、社協のかかわり方を実にうまく表現している。

「ふれあい広場」を行政や社協の行事として位置づけてしまうと、地域住民の主体的な参加という方式そのものが形式化してしまい、「ふれあい広場」が本来持っていた柔軟性や自由度が奪われることになる。しかし、事務局的作用を担うところがなくなると、会を重ねるなかで衰退もしくは消滅することも否定できない。また、行事のよさを行事以外の場面で波及させることが難しくなる。社協職員が1住民として関わりながら、事務局的作用を引き受け、何らかの仕込みをすることで、活動は毎年新鮮さを失わずに継続され、社協職員にとっても「ふれあい広場」以外の場面でも地域住民の声が届きやすくなっている実感があるという。「ふれあい広場」で作りに上げてきた関係を、日常の場面にどう継続するかが今後の課題である。

実践事例

市民 / 事業者 / 行政の三方良し - 「鳩の街」プロジェクト

スーパー平和堂石部店 他（滋賀県湖南市）

1. 活動の立ち上げの経緯と活動内容

「鳩の街プロジェクト」は、旧石部町のスーパー平和堂の空きスペースを利用した、住民参加型の地域生活支援活動である。もともと平和堂では、地元への社会貢献と自主店舗の活性化を目的として、店舗ごとに地域とつながるための特色のある活動を展開していた。新たなる事業展開を模索していた平和堂 SC 事業部と、市民有志、NPO、商工会、社協、行政とが会うことで、2005 年の 12 月このプロジェクトは始まった。



市民による支えあい活動につなげるための企画をいろいろ検討するなかで、2006 年の 12 月に特定非営利活動法人「鳩の街」が誕生した。活動の中核となるのは、移動支援、子育て支援、地域見守りの 3 点である。「障がいがあっても、高齢になっても、いつまでも住み慣れた街で支えあって暮らし続けていける」ことを目標として、日常生活上の困りごとについて住民参加型の活動で対応している。

移動支援センター 「うぐいす」

当時この地域には、高齢者夫婦が住みなれた湖南市から離れるケースが目立った。その理由は、「自由に移動ができない」ということ。これを何とか市民による支え合い活動につなげられないかという議論から、「移動支援センターうぐいす」が誕生した。車両を使った福祉有償運送と、社会参加のための外出に付き添う「外出支援事業」を行っている。福祉車両を使った移動支援は、児童の通学安全や高齢者、障がい者の地域見守りを兼ねている。



活動スタッフは有償ボランティアだが、事業継続には正規の雇用スタッフが欠かせないとの確認のもと、非常勤ながらも専従のスタッフ（事務局次長）を置いている。他の 4 人の事務局員は非専従で、その補助的な業務やイベントの企画・運営等にあたっている。運転協力員は、プロジェクトのメンバーの人脈を頼りに確保し、2007 年末で 10 名が登録している。その殆どが退職後の高齢者で、これまで障がい者には無縁であった。障がい特性や支援技術に関する講習を受けて、協力員として登録している。主な運営資金は、利用料

収入と市民活動振興に対して県が創設した助成金であり、経営的な基盤はきわめて弱い。

事業開始前は1日の利用予想数を5名と見込んだが、実際は2.5名であった。しかし、要支援や要介護の高齢者を中心に8ヶ月間でのべ398名の人たちの利用があり、少なくともその人たちの移動というニーズにはそれなりに応えられたと評価できる。また内容的にも、通院や買い物などの移動支援は利用者の“安心・納得・充実”感の確保に充分役だったと思われる。利用の際、本人や家族からは「助かります」との声が多数寄せられた。

低廉な料金、なじみのスタッフ、なじみの車といった運営内容は小規模なNPO活動ならではのもので、「誰もがいつまでも住み慣れたところで暮らし続ける」という本活動の理念・目的に沿った活動であったと考えられる。

移動支援事業の拠点では、以下のような活動を一体的かつ連携して運営している。こうした効果が功を奏して、年間のべ6000人がこの拠点を訪れている。このことは、平和堂石部店や街の活性化にも少なからず貢献している。

つどいの広場 「つばめ」

子育てを地域で支える取り組みの1つとして開設されたのが、つどいの広場「つばめ」である。託児サービスではなく、子育て中の親子が集い交流する場所を提供すること、子育て経験のあるスタッフが相談にのったり、講習会などを企画して子育てに関する情報を提供することで、間接的に子育てを支援している。利用料は無料である。

地域見守り事業 「きつつき」

大きくは、安全確保のための見守り（児童・生徒の下校時の安全確保、認知症の高齢者、障がい者の地域内見守り、車両による巡回）と、単身高齢者宅への訪問の2つがある。住民から活動ボランティア（有償）を募り、鳩の街から派遣するという形で実施されている。訪問先では特に専門的な支援は行っておらず、世間話などをすることで安否を確認するとともに、時に、日常生活上の困りごとを発見できる。

ギャラリー 「きじ」

鳩の街プロジェクトの拠点ではギャラリーを開設し、絵画や書画、手芸、染物などの展示作品を市民から広く公募している。それは障がいの有無や年齢を超えて身近で文化に触れられる場として機能するだけでなく、住民が福祉という抵抗感なく、足を運び安くなるという効果を期待している。

2. 地域福祉からみた活動の意味

この活動で注目すべき点は、市民、事業者、行政が協働することで、それぞれにメリットがある「三方よし」のまちづくりという発想にある。どちらかに一方的に奉仕を強いることがないので、無理なく活動が継続している。

たとえば移動支援センター「うぐいす」の活動は、スーパーの空き店舗の活性化という課題と、市民有志が模索していた移動支援の必要性を、地域福祉推進をめざす社協や行政が結びつける形でスタートした。社協や行政にとって、この事業は地域協働のまちづくりのツールになるのではないかという判断があった。

高齢者が受け身で介護保険に臨み、サービスを利用しなければ損だという発想では、本人にとっても、介護保険の保険者である市にとってもマイナスでしかない。介護を必要としない高齢者はもとより、要介護高齢者においても、地域の担い手として、日々小さくてもいいから目標と役割を持ってくることが介護予防という観点から重要である。たとえば、移動支援を行うスタッフが、活動中に、より高齢な利用者から、「街の暮らし」や「昔の暮らし」を教えてもらう機会は多い。このように、利用者対提供者、要介護・要支援者対活動者といった関係を超えて、「持ちつ持たれつ」の支え合いが成立している。

活動の立ち上げ当時、市内では、自家用車運転が出来なくなった高齢者にとって、買い物や外出、通院や余暇のための移動の困難さが大きな問題となっていた。一般タクシーや介護タクシーの不足、循環バスの使いづらさなどを補わない限り、人口流出は止められないという問題も抱えていた。こうした状況を打破するためにも、これから増えていくであろう退職後の団塊世代に移動支援を応援してもらえばどうかという発想に至ったという。それは、利用者の介護予防につながるし、役割を持って活動することで高齢者予備軍である団塊世代にとっても、間接的な介護予防になると判断した。事務局スタッフの中には、介護保険上の要介護者もいる。そのため、この活動は、単に障がいのある人や高齢者等の困りごとに対応するだけでなく、ボランティアとして活動に参加する高齢者にとっては、地域のなかで自らの役割を見出すことで、生活に張りをもたらししている。

3. 今後の課題

鳩の街プロジェクトが最終的に目指しているのは、世代間や障がいの有無を超えた共生型のまちづくりである。当初から、その担い手としていわゆる団塊世代に期待してきた。実際に、活動の担い手である運転協力員や事務局スタッフは殆どが退職した高齢者である。

利用が浸透していくなかで、この事業に関する地域住民の理解も進んできた。今後は利用への関心だけでなく、活動参加への関心へもつながるような工夫をしていくことが、現在の課題だと関係者は考えている。

資料：旧石部町における地域生活支援の歴史的展開

- なんてん・NPOワイワイあぼしクラブを中心に

高齢者とりわけ認知症高齢者を対象とした地域ケアは、住み慣れた地域に帰ることが強調されている。しかし、幼くして地域を離れた障害者にとって、帰るべき地域はない。住み着いた場所が住み慣れた場所。石部の町は、新たに地域を創るということを大切にしてきた。旧石部町における地域生活支援の最大の特徴は、多様な人や組織がつながっているということである。先に取り上げた3つのプログラムはそのうちの一部に過ぎない。それぞれのプログラムは互いに関連を持ちながら、地域を創っている。以下では、その歴史的展開を紹介しておきたい。

なおこの資料については、研究会のメンバーでもあるNPOワイワイあぼしクラブ理事長溝口 弘氏の原稿をそのまま引用している。

1970年（昭和45年）

近江学園グループが津市南郷から石部東寺ほかへ移転してきた。

5施設300人の人たちが一挙に石部に住むようになった。

しばらくは近隣への迷惑も続いたが、結果それもよかった。

大規模型の施設そのものは入居者にとって矛盾は多いが、障がい者の絶対数の影響は大きく、町民はいやがおうでも障がい者と出会わざるを得ない。

1970年～

施設は極力地元の事業者を利用し、出入りのだんな達は子ども（当時は児童の施設）たちとソフトボールなどをして帰っていった。

施設の職員は地元行事や町内スポーツクラブ、町内活動に積極的に参加した。

1981年～

「なんてん共働サービス」（草刈り・建物清掃ほか）がスタートした。

作業所にしないで「共働事業所」にしたのは、「地域の中で普通に働き普通に暮らす」ためであった。

商売やお金を通じて住民と付き合い、結果「障がい」や「共働」の理解につながればと考えた。

「なんてんに係わる会」には、東寺の住民さんほか石部の人約半数であった。

1990年頃より「祭壇組み立て」業務や「火葬」業務を町社協や町から受託した。

一番大事なセレモニーに、障がい者の人たちと一緒に訪問させてもらった。また火葬（夜間）の合間に、家族や身内の人たちと杯を交わさせてもらった。

1983年～

「あいふる荘経営委員会」がスタートした。

知的障がい者の生活ホーム（当時は県単事業）の運営を始めた。石部に住む施設職員

や教員、行政職員が住民活動としてチームを組んだ。(「専門家系住民」)
その後ホームは4カ所になり、運営組織を「いしべ地区グループホーム運営委員会」(任意団体)とした。これがのちに「NPOあぼしクラブ」となる。
なおその委員会に町の担当課職員や町社協職員も、必要に応じ参加した。
それまでは“街で暮らす”(地域生活)という意識が充分でなく、地元町行政や社協をとばして、県担当課とやりとりしてきた反省からである。
それぞれのホームの世話人さんは複数とし、片方は専門家系住民とし、もう片方はいわゆる普通の主婦をお願いした。
「普通の暮らし」+専門性でないと、住人さんたちの望む地域生活の支援はできないと考えたからである。

なおその普通の主婦の方が、障がいや地域生活支援の「考え方・知識・情報・技術」を少しずつ獲得し、いわゆる「住民系専門家」に近づいていった。
それぞれのグループホームには「お泊まりボランティア」を置いた。関係の専門家系住民のほかに、一般の住民の方も泊まっていた。
グループホームの住人さんへの支援は、ねらいのとおり一方的、管理的、専門的にならないようをお願いした。
平日夕方や休日は自由に石部の街へ外出し、若干のトラブル(かつあげ、未払い買い物、無銭飲食・・・)もあったが、町の人とのふれあいが増えていった。

1988年～

「ふれあい広場」が始まった。

1990年～

町内小中学校と施設や養護学校、共働作業所やなんてんなどとの交流活動が盛んになってきた。
交流が即本質的な障がい者理解にはつながらないが、付き合いや理解のきっかけのためには大きな役割を果たす。
石部南小学校や石部中学校で「ふれあい活動」や「体験活動」や「職場体験活動」などと称して、交流活動が頻繁に行われるようになった。
これは後に石部小学校にも広がった。
立案企画の中心になったのは、町内の部落や在日の人たちの人権擁護活動に熱心であった各学校の人権担当教員の方であった。
この成果は交流後即でなく、時間をおいて表れている。
平和堂のレジのバイト生がとまどう障がい者に親切な対応をしてくれる、高校生たちが道行く障がい者にあたたかい視線を送ってくれる、病院の受付のおねえさんが会計でまごつく障がい者をじっと待ってくれる・・・いずれも交流体験を重ねた卒業生である。

1998年10月～

事業や活動の拠点を、石部南学区から石部学区（中央区域）にも広げた。1998年頃から、介護保険の策定委員さんや町行政や町社協の人たちと協働して「介護保険」や「宅老所」に関する勉強会や連続講座を開いてきた。

そして2000年3月に宅老所「共生舎なんてん」（10月には小規模通所介護の指定も受けた）を石部学区内でスタートした。

そこで働く知的障がいのあるK子さんが、自治会や宮さんの行事等で近隣の人や組の人たちと付き合いだして、石部学区での理解も深まり始めた。

またさらに2002年12月には「グループホームわいわい」（知的障がい者の就労）を、2004年12月には「あったかほーむ：いしべ宿」（共生型地域拠点）をスタートさせて、その理解は一段と深まっていった。

2002年5月～

2001年から準備を始めていた「なんてんに係わる会」、「いしべ地区グループホーム運営委員会」のNPO法人化が実現した。

事業の継続的・安定的運営と職住分離の支援の実施を主なねらいとした、その法人のネットワークを前述の石部学区まで広げた（法人役員も石部南学区の住民さんに加えて、石部学区の方にもお願いした）。

2004年12月～

前述の「あったかほーむ：いしべ宿」のイベント等に「日赤奉仕団」さんが参加し始めてくれた。

旧来型の奉仕に加えて、このゆびとまれ型のNPO活動に積極的に参加してもらってるスタイルは他の参考になるであろう。

もちつきやいもほり、夏祭りや交流会等で、子どもや障がい者や要介護者と自然なふれあいをしている。

2006年12月～

鳩の街プロジェクト委員会が始まった。市民による高齢者や障がい者の移動支援や子育て支援を、市民と行政と事業者が協働して、街の中心地「平和堂石部店」で行おうというものである。

当初は「NPOワイワイあぼしクラブ」が実施母体にと検討したが、規模拡大のデメリットを考慮し別NPO法人とした。

そのNPO法人「鳩の街」は役員、活動スタッフも殆どが石部の住民で、その殆どが「なんてん」や「NPOワイワイあぼしクラブ」のネットワーク外の人たちで、障がい者や地域生活支援の理解の広がりを感じている。

現在～

“街で みんなと一緒に 普通に働き 普通に暮らす”ことをめざしてきて、ずいぶん本人や支援者や地域の人たちの意識も変わってきた。

しかし！ここに来て「介護保険」や「障害者自立支援法」によるサービスにとらわれすぎて、その“普通さ”が損なわれる心配が出てきた。

リスクに対する配慮は間違いなく必要であるが、何よりも本人のおもいやつもりを大事にした“自己選択・決定・責任”を守り続けて欲しい。

知らずに支援が行きすぎていないか、管理的になっていないか、一方的でないか、常にチームで振り返って欲しいとお願いしているところである。

地域と共に、地域の力を借りて、地域に迷惑！をかけながら、“支え合いの地域”、“共に生きる社会”をめざしていきたい！

背景 1

時代（戦後）の状況からして入所型施設をつくり続けられたが、もし今 3 先人が存命なら、私たちと同じように地域福祉に邁進されたであろう。

「近江学園の思想」（糸賀思想）が、知らず私たちの根底に流れている。

糸賀さんはどんなに障がいも重くても「主体的に・社会的に」生きる権利があると、田村さんは人は誰も「水平に・共に」という関係であらねばならぬと、池田さんは障がいのある人もない人も「仕事を持って・街で」暮らすべきだと言われた！

背景 2

近江の歴史はまだ十分に勉強していないが、37 年に渡る石部での実践から私は「近江の国」の“他者を許す、多様性を包み込む”という文化を感じる。

「近江学園の思想」もこれまでの私たちの活動も、その大きなベースの上に乗っているのではなかろうか。

細かい背景

各場とも自治会に加入し、班長ほか自治会活動にも、住人・スタッフともまじめに参加しています。

また石部町時代も湖南省市になってからも、溝口（事業所代表者）をはじめ、なんてん、NPOのメンバーが各種委員や役員の任務をしっかりと果たしてきた。

（スポーツ少年団・納税協会・介護保険策定委員会・保育協議会・青少年育成会議・社会教育委員・総合計画審議会・地域福祉計画策定委員会・・・）

それらいずれもが、間接的な障がい者理解に役立ってきたと自負している。

考察：事例からみる地域の土壌づくりと障がい者の地域生活支援

ここまで紹介した 3 つの実践事例をまとめる形で、旧石部町という地域の土壌がつくられてきた条件を整理してみたい。その内容は および の内容と重複する部分も多く、地域福祉に根ざした地域生活支援に共通する特性や成立要件でもある。

1) 参加住民の主体的な参加

3 つの実践事例に共通するのは、地域住民が自らの意思で活動に参加しているということである。最初は奉仕という意味合いでのボランティアとして参加する者も多いが、そのなかで自らにとっての活動の意味を見つけ、自己実現や自己啓発の場として参加するようになるし、ひいては自身の介護予防にもなる。そして、周囲から強要されることなく、ごく自然なこととして障がい者の存在を受け入れ、地域における自らの役割を見出すようになる。ただし、役割が固定し、強調されすぎるとプレッシャーになる。負担を感じない程度の役割分担を演出することが大切である。

こうした活動にこれまで地域との接点が少なかった団塊世代、特に男性をどう巻き込むかが、担い手の拡大という点からも、間接的な介護予防という観点からも、市町村の大きな課題となっている。その点からすると、最初から「福祉」を強調しないほうがよい。たとえば「ふれあい広場」の実践に見るように、当人が楽しんで参加する経験や、自分が役に立っているという経験が福祉への関心を高めるし、障がい者と個人として知り合うことで「ほっとけない」という思いが生じ、結果として担い手を拡大することになる。また、活動に参加する住民のいきいきとした様子が、新たな住民の参加を促進するという側面もある。

「ふれあい広場」はあくまで一過性のイベントに過ぎない。だからこそ、責任も重くならず活動にも参加しやすい。そこで得られた経験を持続させるためには、日常の暮らしのなかで、至近距離に障害のある人が出没するという日常性が大切になる。こうして施設が地域へと向かう姿勢と、それを受け止める地域住民の意識変化が、相乗的に地域の土壌をつくることになった。

2) 地域住民と専門職との協働

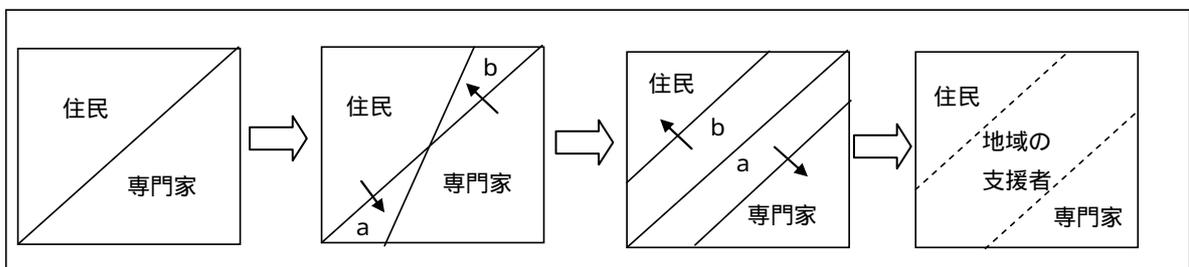
3つの実践事例は、いずれも地域住民と専門職が協働で成立している。本研究会では、この点について、「専門家系住民」と「住民系専門家」という新たな考え方が議論になった。地域住民と専門家(業務として福祉を担う者)との協働関係を説明するための造語である。あくまで本研究会での議論にとどまっており、その論拠は確立していないが、本研究会の1つのまとめとして紹介してみたい。

「専門家系住民(a)」とは、いわゆる専門家の立場にある人(もしくはもと専門家)が、1職務としてではなく、住民の立場で関わることをいう。障がいや福祉に関する知識を持ち合わせながら、それを前面に出すことなく、あくまで住民としての発想や視点で活動に参加する。「専門家系住民」がいざという時に助けてくれるという信頼感があるので、住民は安心して活動に参加できる。

一方「住民系専門家(b)」とは、もともとは障がいや福祉についての知識や技術を持たない住民が、活動に参加するなかで必要に応じて習得していくことをいう。時に、NPOを立ち上げるなど、活動の中心的役割を担う専門家へと成長することもある。両者には明確な区分があるわけではなく、脱領域的に地域の支援者が拡大している。

石部町の土壌をつくっていったのは、両者の協働、とくに「専門家系住民」の存在が大きかった。たとえば、わいわいあぼしクラブの溝口代表は、もとは施設の職員として障がい者と関わる中で、その関係に疑問をもちNPOの立ち上げに至っている。溝口氏の実践の根底にあるのは、専門的な知識ではなく、あくまで住民としての感覚である。住民の論理や風土を踏まえているので、住民は抵抗なくその活動を受け入れることができる。そして、専門性を強調しない垣根の低さが、住民参加を促進している。

「ワイワイあぼしクラブ」や「鳩の街プロジェクト」といった地域協働型の拠点づくりは、住民にはボランティアとしてできることの範囲を超えないという方針で一致している。そしてそこからこぼれ落ちる部分は、専門家系住民がフォローする体制が自然と確立している。「できることを、できるときに、できるだけいい」というスタンスで、住民が背伸びせずに関わることのできる「ゆるさ」加減が、石部町の土壌をつくっていった。

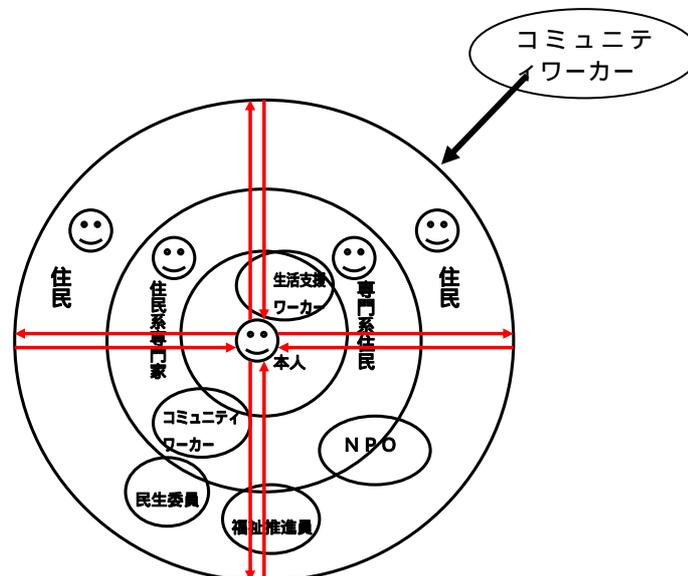


3) 推進主体としての社協ワーカー

3つの実践事例で住民参加と地域密着が実現している背景には、地域福祉推進をめざす社協の明確なミッションが一貫している。専門職と住民とを介在する位置で、専門職として住民の組織化を促進するとともに、1住民として同じ視点で活動に参加することで、両者の距離を縮めている。またこうした活動の経験は、ワーカー自身が地域を理解するきっかけにもなる。

障がい者本人と住民との間は、さまざまな専門職が介在している。たとえば、生活支援ワーカーは本人に寄り添うかたちで、本人の立場から地域住民にアプローチしてきたし、民生委員や福祉推進員といった地縁組織は地域住民の側から障がい者に働きかけてきた。さらには、先に示した専門家系住民や住民系専門家といわれる地域の支援者や、第2章で扱ったNPOも両者を介在する役割を担ってきた。そしてその関係性のなかで支援システムを構築してきた。これまで多くの行政や専門職は、「漏れない・漏らさない」システムをめざしてきた。しかし、石部町のシステムは、住民に「漏れる・漏らす」システムである。全てを専門職で抱え込むことなく、地域住民を巻き込んでいくことが、受け皿としての地域の土壌をつくっていく。

社協に代表されるコミュニティワーカーはこうした専門職と同様に、本人と住民とを介在すると同時に、実はその外側に位置して、システムが円滑に運用されることを推進するという立場にある。むしろシステムを円滑に循環させることこそが、コミュニティワーカーに求められる専門性だといえる。



執筆者一覧（執筆順）

平野 隆之（ひらの たかゆき）	
日本福祉大学社会福祉学部教授・日本福祉大学地域ケア研究推進センター長		
佐藤 真澄（さとう ますみ）	, , ,
日本福祉大学地域ケア研究推進センター主任研究員		
榊原 美樹（さかきばら みき）	- 2
日本福祉大学地域ケア研究推進センター研究員		
谷口 郁美（たにくち いくみ）	
滋賀県社会福祉協議会地域福祉部企画担当		
溝口 弘（みぞぐち ひろし）	- 2
NPOワイワイあぼしクラブ理事長		

地域福祉に根ざした地域生活支援

実践と運営支援の事例集

発行年月 2008年3月
発行 日本福祉大学地域ケア研究推進センター
代表 平野 隆之
〒460-0012 名古屋市中区千代田 5-22-35
名古屋キャンパス北館7F
TEL (052) 242-3075 FAX (052) 242-3076

本書は、平成19年度厚生労働省障害者保健福祉推進事業の補助を受けて発行しました。