

4. 助け合い活動の理解のために

ここでは、助け合い活動について、十分馴染みのない方に、助け合い活動（組織）の内容や考え方を整理してお伝えします。

(1) 助け合い活動組織の基盤の違いの理解と支援方法

- 助け合い活動の組織は、担い手により次の二つに分類することができます。
 - 1) NPO 法人、ボランティアグループ等のテーマ型組織
 - 2) 自治会・町内会、まちづくり協議会、地区社協、老人クラブ等の地縁型組織
- 地域におけるつながりを基盤とした組織は、自治会・町内会、近年は、まちづくり協議会等が該当します。これに、老人、青年、女性、商店等の要素を加味した組織が老人クラブ、青年団、女性会、商店会といった組織であると位置づけられます（これら全体をここでは地縁型組織と呼びます）。
- 通常、このような組織がそのまま福祉活動組織になることはなく、多くの場合、その中の有志（すなわちボランティア）が福祉活動の実施を提起して、メンバーを巻きこみながら福祉活動を形づくっていくこととなります。したがって、地縁を基盤とした組織の中のボランティアグループであり、その点では、テーマ型組織と同じと見ることができます。ただし、地縁を基盤としているので、母体組織との関係を重視した活動となり、母体組織、すなわち地域の多数者と対立する活動は展開しにくいという側面があります。
- これに対して、テーマ型の福祉活動組織は、地域の中の福祉ニーズ、生活ニーズに共鳴し、何とかしなければならないという強い問題意識に支えられた活動であり、時によって、地域の多数者と対立することも厭わない活動となる場合があります。
- 本構想会議では、地縁型組織もテーマ型組織も助け合い活動を担う重要な組織として、区別することなく支援する必要があり、また互いに協働するべきものにとらえていますが、同時に、その特性を踏まえながら、異なる支援方法や協働の方法を考えていく必要があるとも考えています。
- 両者の特徴は次のように整理することができます。
 - 1) 地縁型は面として支えるが、テーマ型は利用者と担い手を結ぶ線として支える傾向が強い。
 - 2) 地縁型は担い手個々に重い負担をかけることが難しい。逆にちょっとしたことであれば、頻度が多くても対応しやすい。
 - 3) 移動サービス、食事サービス、ホームヘルプサービスなど高度なシステムを必要とするものは、テーマ型組織の方が対応しやすい。
 - 4) 福祉課題・生活課題について、少数者の課題にはテーマ型組織が力を発揮しやすく、多数の人に共通する課題には、地縁型が力を発揮する。

5) テーマ型は市町村ないしはそれより広域をその活動の範囲とする場合が多いが、地縁型は小学校区ないしは自治会・町内会域をその活動の範囲とする場合が多い。

- このように、両者の特徴を踏まえれば、活動の違い（ないしは得意、不得意の違い）が見えてきます。しかし、地縁型組織の活動も、効果的な実施にはシステム化が不可欠ですし、テーマ型組織もニーズに的確に応えるには、より地域に密着した活動が求められます。

(2) 助け合い活動における雇用関係にある人の存在

- コーディネーター等は、多くの助け合い組織で有給職員となっています
- 助け合い活動の本質は、サービスの担い手と受け手の助け合いにあり、そこに金銭を介在させていても、それは助け合いをスムーズに行うためであって、経済活動とは一線を画しています。しかし、コーディネーター等は、この助け合いを支える役割を職務として担うことが基本となります。
- 助け合い活動も、また、多くのNPO法人の活動も、このようにボランティアと有給職員の組み合わせにより実施されています。

(3) 助け合い活動における「謝礼」の考え方

- 助け合い活動において、支援の担い手の「謝礼」は、自主的、自発的な行為に対する謝礼であり、労働の対価という位置づけではありません。
- 謝礼の金額は「最低賃金以下」とする整理がありますが、担い手側の状況として、年金支給までのつなぎとして一定の収入を期待している場合や、就労困難者の中間就労的位置づけとなっている場合など、種々の事情があり、そのように言い切ることは困難な場合もあります。
- これに対し、給与、賃金（労働の対価）の前提である「労働性」は、「指揮命令系統下にあるかどうか」で判断することが最も現実的であると考えられます。
- 助け合い活動という枠組みの中で、金銭を介在させることによって、頼みやすく、また頼まれやすくするという考え方のもと、適切な金額が設定されることが基本となります。
- 謝礼のかたちは現金であることもあれば、地域通貨、将来サービス利用に使用することのできるポイント、保険料支払いに利用できるポイントなどさまざまなかたちが考えられます。
- なお、助け合い活動を隠れ蓑にして、事実上、指揮命令系統下でサービスを行い、「公益性」の名のもとに安い労働力として利用する等の悪用が考えられます。その防止とチェック体制など、自治体等による対応が必要です。

(4) 助け合い活動のサービス内容と公費助成

- 介護保険サービス等の公的サービスは、法令に定められた対象者・サービス内容に従ってサービスが実施され、公費が支払われますが、助け合い活動は、助

け合い活動組織自身が定めたルールにもとづいてサービス提供の要否を判断して、実施を決めます。

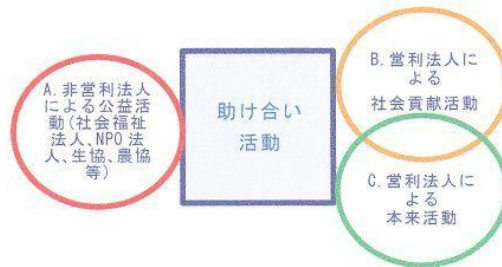
- そこには、助け合いとしての、利用者との信頼関係が基本となります。また、地域で活動している以上、自治体や関係団体との信頼関係も重要になります。
- このようなことを背景として、ニーズを的確に把握して、対応することになりますが、公的サービスに比べて柔軟に対応できるのが強みとなります。助け合い活動は、時により不公平が生ずる可能性はありますが、それは逆に、ニーズに応じて柔軟な対応が可能ということでもあります。ただし、柔軟な対応が利用者の自立を阻害してはならず、利用者の尊厳と自立支援を基本として、利用者や自治体その他関係者の理解を得て、運用することが求められます。そこには、自主的な組織としての自由さと自らの誇りを持つことが重要になると考えます。
- 個人を対象とするサービスに対して助け合い活動に公費助成を行う場合には（前述のパウチャー等により助成を行う場合等）、サービス・支援内容に一定の基準を設けることが必要となります。個々のサービスに対して公費助成を行わない場合には、助け合い活動組織自身の基準により、サービス・支援を実施することが基本となります（その場合も、初期費用、運営基盤にかかわる費用の一定額の助成を受けることは合理的・効果的であると考えられます）。

(5) 助け合い活動の周辺領域（社会資源）

- 本構想では、助け合い活動を住民・市民による自主的な活動としていますが、下記のA,B,Cの動きを広義の助け合い活動ととらえ、助け合い活動の周辺の領域（社会資源）として推進していく必要があります。この周辺領域がどの程度あるかによって、助け合い活動の必要性も変わってきます。
- A：非営利法人による公益活動（社会福祉法人、NPO法人、生協、農協等）
生協、農協等協同組合の活動は、本来助け合いの考えを基礎として成り立っているものです。したがって、高齢者向けの食事や食材の宅配などは、本来事業の枠内のものではありませんが、助け合いの要素が大きい活動です。
また、社会福祉法人も、本来、助け合いの考え方の上に成り立っているものですが、制度が成熟する中で、税金や保険料で担う割合がほとんどとなっています。制度にかかわらない「社会福祉を目的とする事業」、地域貢献活動の実施が、今、社会福祉法人に求められています。
これらは一般に、本来事業の中から出る収支差益や寄付をもとに行われています。
- B：営利法人による社会貢献活動
本業から出る利益をもとに、社会貢献、地域貢献の事業を行っています。
- C：営利法人による本来活動
営利法人においても、本業の中でいかに社会的な役割を果たすか、という観点から、福祉サービスとの接点を見出そうとしているところは少なくありません。具体的には次のようなものが考えられます。

新聞配達店、宅配事業者、郵便局等による配達時の安否確認
 スーパーによる配達サービス
 高齢者向けコンビニ
 ……………

図 4：助け合い活動の周辺領域（社会資源）の担い手



(6) 助け合い活動の種類と特徴、留意点

① 見守り・支援、安否確認

- 見守り・支援ネットワーク活動、安否確認活動は、地縁型組織を中心に活動が展開されてきました。支援を必要とする人に対して近隣の住民が定期的に訪問し、様子を確認したり、話し相手になる等の活動として行われています。原則的には本人の同意を得たうえで行われますが、本人が関わりを拒否している場合には、直接訪問せず、新聞や郵便物が溜まっていないか、夜電気がついているか等を確認する方法がとられる場合もあります。
- また、ほとんどの場合、要支援認定者に絞って実施することは少なく、広く支援を必要とする人を対象としています。高齢者だけではなく、子育て世帯、障害者世帯等も含めて対象とする地域も見られます。
- 見守り・支援活動は、単独ではなく民生委員・児童委員、成年後見、日常生活自立支援事業と連携することにより効果を発揮します。複数の住民・市民や場合によっては専門職や事業者なども含めたチームを組んでネットワークで活動を行う場合も見られます。見守り・支援がとくに必要な人に対しては、頻回、重層的な見守りシステムも出てきています。この場合は、新聞販売店、郵便局、電力会社等の協力を得て行う事例も広がっています。
- 加えて近年は、安否確認・見守りをベースに、簡易な個別支援を行うものが広がっています（ゴミ出し、外出支援、電球交換、草取り、簡易な介護等）。

② 通いの場・交流の場（サロン・居場所・コミュニティカフェ等）

- 通いの場・交流の場は、身近な地域で公共施設や空き家、空き店舗等を活用しながら住民同士が気軽に集まり、楽しい時間をともに過ごす場として各地に広がっています。
- 気軽に出かけ、人と出会う場所があることで、閉じこもりを防止し、生活のメリハリづけにも効果を発揮します。また、いつも来ている人が来ていないという気づきから、体調不良や認知症の進行といった変化を早く発見する機能も重要です。
- 開催の頻度は月 1 回程度のものであれば、週 1 回程度、さらには常設型で毎日行われているものもあります。1 か所の活動で見ると月 1 回の開催であっても、地域に活動が広がることで生活を支える機能を発揮することも考えられます。
- 通常、ボランティアを中心に立ち上げ、運営がすすめられますが、実際の活動では、利用者、ボランティアの明確な区別なく交流が図られることが重視されます。
- プログラムは「お茶を飲みながらおしゃべり」という自由なものから、健康維持を目的とした軽い体操や保健師・看護師による健康チェック、手芸や囲碁といった趣味活動などそれぞれの参加者のニーズに応じて多様な内容が実施されています。
- 通いの場・交流の場の活動は、従来の要支援認定者に対する通所介護を受け継ぐことが可能なものも多いと考えられます。地域社会とのつながりを回復・維持する役割を持ち、要支援者等の生活を支える基盤と位置づけ、推進することが期待されます。
- 通いの場・交流の場については、活動場所の確保が課題であり、自治体が施設・設備を整備して活動を支援する例もあります。場所さえ確保できれば、他に大きな設備投資や備品等を多く必要とせず、光熱水費や材料費は参加者から一定の参加費を徴収することで賄うことが可能です。
- 送迎の確保も重要な問題となっています。

③ ホームヘルプサービス

- ホームヘルプ（訪問型）のサービスとして行われている主な内容は以下のよう
なものがあります。
 - 1) 食事づくりや掃除・洗濯などの家事援助
 - 2) 介護
 - 3) 話し相手
 - 4) 保育（一時預かりや保育園への送迎等）
- 調理、掃除といった家事援助が中心になりますが、これらを通して生活を総合的に支える、利用者とのつながりを大切にすることが本旨となります。

- また、たとえば本人以外の家族の援助や花木の水やりといった介護保険の対象外の支援についても必要と判断されれば柔軟に対応し、利用者（およびその家族）の生活を総合的に支えることができる点が特徴です。
- また、時間を決めて利用会員のお宅に訪問して話し相手になるサービスでは、社会的なつながりの維持・回復に効果を発揮するとともに、信頼関係が得られるときさまざまな相談を受けることもあります。
- ホームヘルプ（訪問型）サービスから活動を開始している活動組織が多く、ホームヘルプサービスを通じて利用者のニーズに接することで外出時の付添いや配食、サロン活動等に展開していく例がみられます。
- 助け合いに基づくホームヘルプサービスを提供する組織では、介護保険制度の訪問介護事業を指定事業者として実施している例も多くあります。介護保険制度を利用することで、利用者の負担は軽減され、組織としても運営の継続性・安定性が高まるといったメリットがある一方で、助け合い活動の意味合いが共通認識されにくくなるといったデメリットも指摘されており、助け合いの理念の共有が重要です。

④ 食事サービス

- 食事サービスは、生きていくうえで基盤となる食生活の支援を糸口に高齢者や障害者とかかわりを持ち、そのなかで地域でのつながりを持つきっかけを提供するところに大きな特徴があります。
- 助け合い活動による食事サービスは次のような機能を持っています。
 - 1) 食事の提供（栄養、食べる楽しみの確保、買物・調理負担の軽減）
 - 2) 見守り（他のサービス・活動へのつなぎ）
 - 3) 会食時または配食時のコミュニケーション（社会的つながりの維持・回復）
- 食事サービスは大きく二つの形態にわけられます。
 - 1) 交流目的・介護予防の食事サービス（会食中心）
 - 2) 生活支援・見守りの食事サービス（配食中心）

図5 食事サービスの形態

地域社会との交流を促す会食形式の「会食サービス」と、食事の配達を通じて在宅生活を支える「配食サービス」の2つの形態がある。

会食サービス	配食サービス
<ul style="list-style-type: none"> ・集まって一緒に食事と会話を楽しむスタイルで、食を通じてコミュニケーションの場をつくるのが目的。 ・自由に出入りできるコミュニティレストランやカフェの形式もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・食事を利用者の自宅まで配達するサービスで、家事の負担軽減や栄養バランスの改善が目的。 ・訪問を通じた会話や安否の確認も重要な目的。

出典：全国老人給食協会

※ その他、食生活改善・介護予防プログラム・料理教室など、「食べること」で高齢者の在宅生活を支援する取り組みが行われています。

- さらに、近年は、食の自立支援として食のアセスメントが導入され、低栄養改善や見守り等を目的とした配食サービスが広がっています。
- 食事そのものの提供に関しては、近年、市場ベースの食事や食材の宅配（スーパーによる配達サービスを含む）すすんでいます。しかし、近隣の地域住民が参加する会食や配食は、食事の提供を通じた見守りや「社会的つながりの維持・回復」に大きな役割を果たすものであり、助け合い活動の食事サービスを生かすことが重要であると考えられます。
- また食事サービスは、調理や配達・回収、献立の作成など、住民・市民が自分のペースや経験・スキルにあわせてさまざまな関わり方ができる活動でもあります。なかでも元気高齢者の参加は、担い手自身の老化予防や介護予防としても効果的です。
- 例えば会食会はグループで行うので一人ひとりにかかる負担も小さく、ボランティアとして気軽に参加できるなど、住民が助け合い活動にかかわるきっかけとしても有効であり、こうした活動への支援は地域の助け合い活動全体の活性化をすすめるうえでも効果的と考えられます。
- これまでの食事サービスの歴史をみると、1990年代は食事サービスの重要性が認識されるようになり、国や自治体からの助成等の支援もなされ今日まで継続されている地域も多くあります。こうした活動を継続するうえでも、助け合い活動による食事サービスの意義を自治体や住民・市民が共有し、条件整備が行われることが重要です。

図6 コミュニティによる食事サービスの意義

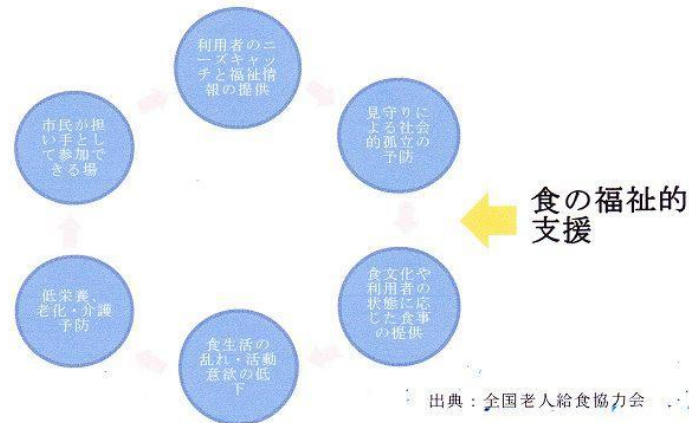
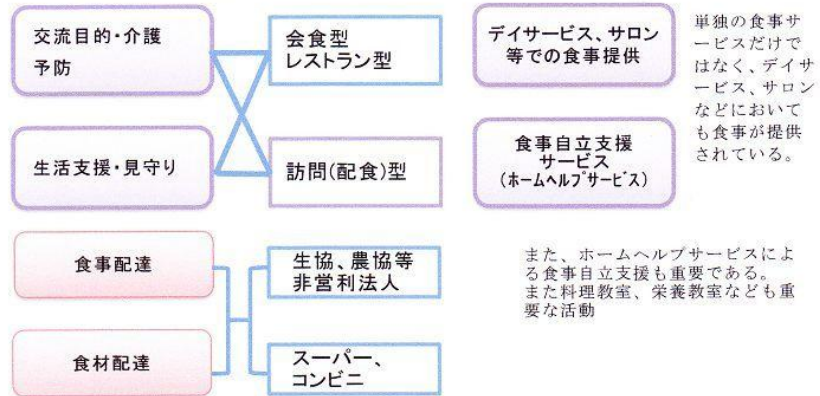


図7 食事サービスの全体像



⑤ 移動サービス

○ 助け合い活動による移動サービスは次のような機能を果たしています。

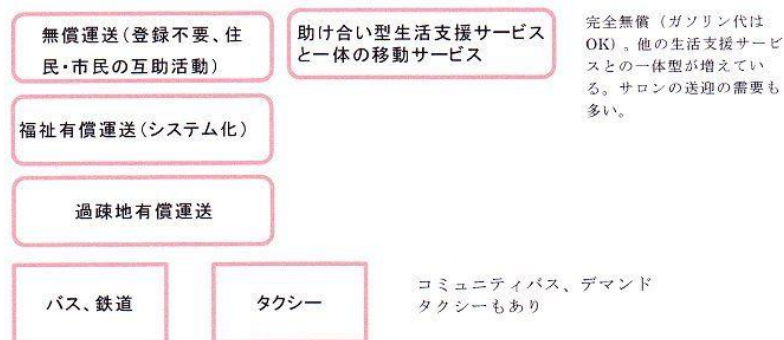
- 1) 外出機会の確保 (生活意欲、精神の健康、自信の回復)
- 2) 社会参加の促進による介護予防
- 3) 移動サービス実施時のコミュニケーション (社会的つながりの維持・回復)
- 4) 介護家族の負担軽減
- 5) 生活全般の課題発見のきっかけ (他のサービスや専門職へのつなぎ)

○ 移動困難者、移動制約者は、①外出が困難な心身状態にある人、②環境要因、社会的要因により外出に制約を受ける人 (交通空白地で運転免許を持たない人、低所得者・外国人・自然災害の被災地住民など) の大きく二つに分かれます。

○ 上記機能の内 1)については、バス、鉄道、タクシーも担うものであり、近年、バリアフリー化も徐々にすすんでおり、タクシー券やバスの配布など、公費補助が行われている地域もあります。

○ しかし、2)3)の機能、とくに「社会的つながりの維持・回復」については、助け合い活動に優位性があるので、助け合い活動の移動サービスを生かすことが重要であると考えられます (全面委託ないしは組み合わせ)。

図8 移動サービスの全体像



- 福祉有償運送については、運送区域となる市町村が設置する運営協議会における合意を得る必要があることや、対価が一般タクシーの1/2程度とされていること、旅客の範囲が限定されていること等によって、厳しい運営を強いられている状況があります。地域の移動ニーズに対応するためにも、福祉有償運送の活動が中心となり地域の支え合い助け合いの移動サービスに拡大されることが必要です。
- 過疎地有償運送については、地域の交通事業者の既得権や利害調整から容易に運行に繋がらない地域も見受けられますが、住民・市民、自治会、NPO等の粘り強い要請活動と、市町村の支援により実施されています。また、過疎地有償運送から福祉有償運送や登録不要の移動サービスへと拡大する地域も見られます。
- 以上の問題は、道路運送法の法制度との関係からハードルが高い、移動サービスはわかりにくいと敬遠されがちですが、自治会、町内会、地域ケア会議等を通じて「住民・市民が考えて、育て、創る」移動サービスを創出することは喫緊の課題です。各自治体においては、地域支援事業における移動サービスを効果的に実施するためにも、これらの条件整備を行う必要があります。

⑥ 宅老所

- 宅老所では、民家などを活用し、家庭的な雰囲気の中かで、一人ひとりの生活リズムに合わせた柔軟なケアを行っています。利用者は、高齢者のみと限っているところもある一方で、障害者や子どもなど、支援の必要な人を対象を限定せずに受け入れるところもあります。
- 民家などを活用し、小規模な拠点で行われることから、地域にも溶け込みやすく、運営に際しても積極的に住民・市民や地域の商店等とのかかわりを持つ宅老所が多くみられます。地域の人が出入りしやすい場づくりをすることで、住み慣れた地域とのつながりを維持しながら暮らすことを支援しています。

- 利用者一人ひとりに向き合う取り組みの中から、その暮らしを連続的に支援するため、通い（デイサービス）の形態から出発し、泊り（ショートステイ）や自宅へ訪問しての支援（ホームヘルプ）、住まい（グループホーム）、配食などのサービス提供まで行っているところもあります。

⑦ 当事者組織活動

- 当事者組織活動は、障害や病気など同じ課題をもつ当事者（あるいはその家族）同士が出会い、交流をすることから始まり、励まし合い・悩みの分かち合いによる参加者のエンパワメント、さらに少数者の意見を施策等に反映させるためのソーシャルアクション等につながるものです。
- 定例会や学習会等を通して定期的に集まることで、相互に悩みを相談したり、情報交換を行うとともに、孤立を防ぎ、支え合う機能を発揮しています。

⑧ 民生委員と助け合い活動

- 民生委員・児童委員は、常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行ったり、専門機関につなげる役割を果たしています。また、そうした個別支援だけでなく、民生委員自身がふれあい・いきいきサロンを立ち上げるなど、助け合い活動の担い手として活躍する地域も多くみられます。
- 民生委員・児童委員は、同じ地域に住む住民でもあり、地域に密着した活動を通して、地域で支援を必要とする人に関する情報を把握しており、行政とも密接な連携を持っています。助け合い活動の実施にあたっては、支援を必要とする人を発見し、必要なサービスにつなげられるよう、民生委員・児童委員と連携をはかることが重要です。

新地域支援構想会議 構成団体

公益財団法人 さわやか福祉財団
認定特定非営利活動法人 市民福祉団体全国協議会
住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会
特定非営利活動法人 全国移動サービスネットワーク
社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国農業協同組合中央会
一般社団法人 全国老人給食協力会
公益財団法人 全国老人クラブ連合会
宅老所・グループホーム全国ネットワーク
特定非営利活動法人 地域ケア政策ネットワーク
一般財団法人 長寿社会開発センター
認定特定非営利活動法人 日本NPOセンター
日本生活協同組合連合会
一般社団法人 シルバーサービス振興会 (オブザーバー)