

新地域支援構想

平成 26 年 6 月 20 日

新地域支援構想会議

目 次

1. 本構想の趣旨	4
2. 私たちが描く新しい地域支援事業の姿 (基本枠組みに関する提案)	6
(1)助け合い活動の中核とした取り組み	6
*図1 助け合い活動の種類	
*図2 助け合い活動の位置	
(2)介護予防訪問介護・通所介護の地域支援事業への移行	9
*図3 介護予防訪問介護・通所介護の助け合い活動等への移行の 想定	
(3)サービス実施の判断と調整の仕組み	10
(4)助け合い活動に対する公費助成	11
(5)協議体と生活支援コーディネーター	12
(6)高齢者等の助け合い活動への参加促進	14
3. その他の提案	15
(1)介護予防訪問介護・通所介護の地域支援事業への移行に関する 具体的な対応策	15
(2)拠点の整備	15
(3)助け合い活動を支援する民間財源の醸成	16
4. 助け合い活動の理解のために	17
(1)助け合い活動組織の基盤の違いの理解と支援方法	17
(2)助け合い活動における雇用関係にある人の存在	18
(3)助け合い活動における「謝礼」の考え方	18
(4)助け合い活動のサービス内容と公費助成	18
(5)助け合い活動の周辺領域(社会資源)	19
*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	20
①見守り・支援、安否確認	20
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)	21

③ホームヘルプサービス		21
④食事サービス		22
*図 5 食事サービスの形態		
*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		24
*図 8 移動サービスの全体像		
⑥宅老所		25
⑦当事者組織活動		26
⑧民生委員と助け合い活動		26

《用語の使用について》

本稿においては、以下の主旨にて用語を使用しています。

※「要支援認定者」「要介護認定者」・・・介護保険サービスの利用にあたって、「要支援」「要介護」と認定された者。

※「要援助者」・・・支援を要する人。近隣の助け合いから公私サービスまで、自立した生活を営むために援助を必要とする者。

1. 本構想の趣旨

- 平成 27 年度より介護保険制度が大きく変わることが予定されています。私たちは、新たな地域支援事業創設にあたり、生活支援サービス・活動を担う助け合い活動を全国に広げるための検討をすすめてきました。とくに、要支援認定者に対するサービスが大きく変化し、予防給付訪問介護・通所介護が地域支援事業に移行することに注目し、新たな地域支援事業のあり方と助け合い活動との関係について、検討してきました。
- その考え方は、すでに、本年 2 月に「新たな地域支援事業に対する基本的な考え方」により表明したところですが、今回、具体的な展開方法についての提案を「新地域支援構想」としてまとめました。
- 本構想を読んでいただきたいのは、すべての担い手であり、すべての推進者であり、これから担い手にも推進者にも成り得るであろうすべての人びとです。その中でも、厚生労働省、そして当該地域において、広く人びとや関係者の参加を得て地域支援事業をすすめる立場の各自治体には、ぜひ、立案の参考にさせていただきたいと考えます。また、それに主体的にかかわる助け合い活動組織は、いかに協働のネットワークをつくるか、という観点から、本構想を生かしていただきたいと考えます。

【高齢者の抱える課題の認識】

- 介護保険制度は、高齢者の要介護状態に視点を置いてつくられている制度であり、高齢者の尊厳の尊重と自立支援を基本理念としています。しかし、高齢者の持つ福祉課題・生活課題を考えたとき「介護」「介護予防」といった制度の枠組みの中だけで考えるのではなく、それ以前に、人間関係の希薄化、社会的孤立からくる様々な課題に着目する必要があるのではないのでしょうか。今回の制度変更により、移行の対象となる「要支援認定者」も同様の課題を抱えています。
- 私たちは、長年、これらの課題が制度で対応しにくいものであるという認識のもと、自発的に、その課題の解決に取り組み、上記のような認識のもと、助け合い・支え合いの理念に基づく支援の仕組みをつくりあげてきました。本構想ではこの仕組みを「助け合い活動」と呼んでいます。私たちは、この助け合い活動について、活動を通して孤立している人びととつながり、その人と地域社会とのつながりを回復するという、住民・市民自身の活動であるからこそ可能な、また固有の働きを持っていると考えています。

【目指す地域支援事業の方向】

- 今回の地域支援事業の改編は、介護サービスによる高齢者の自立支援の取り組みや家事援助にとどまらず、高齢者と地域社会との関係の回復・維持の働きかけの仕組みをいかに位置づけるかがポイントであると考えています。
- 新たな地域支援事業は、介護保険財政が厳しいから住民・市民の活動に託すのではなく、地域社会とのつながりを回復するために住民・市民に託すのだととらえるべきです。
- その際、高齢者自身の意識変革も求められます。自らの生活を豊かに、自分らしく送るために、地域のつながりを持ち、可能な範囲で助け合い活動にも参画していくことが必要であり、そのことがいきいきとした生活にもつながります。
- 本構想会議では、このような考え方に立ち、新しい地域支援事業については、高齢者の自立支援に向けたサービス、生活支援サービスに合わせ、高齢者と地域社会との関係の回復・維持に向けた取り組みを含み組み立てるべきと考えます。今回、地域支援事業に移行する介護予防訪問介護・通所介護については、専門職が対応すべきもの(専門的サービス)を明確にした上で(9 ページ参照)、助け合い活動に移行すべきと考えています。

【地域支援事業の広がり】

- 助け合い活動は、その活動の担い手のみで成り立っているのではなく、その背景に、地域社会のあり方に深く関心を持つ多くの住民・市民による地域のつながりづくり、地域づくりの取り組みがあることが必要であり、その活動を広げていくことが不可欠です。
- この取り組みを要支援等の高齢者のみに限定することは現実的・効果的ではなく、子ども、障害者も含め、福祉制度の分野にかかわらず、支援を必要とする全ての住民・市民、要介護高齢者、広く支援を要する高齢者についても、対応していくことが必要です。
- 新しい地域支援事業は、すべての人びとの参加を前提に、多様な担い手、自治体、そして高齢者等要援助者自身も含め、幅広い関係者が変革の取り組みに意欲的に参加し、連携するネットワークづくりをすすめることが必要です。かつ、そのネットワークは、各市町村や生活圏域等で重層的に確立することが不可欠です。本構想会議は、ネットワークづくりを全国段階においても推進する役割を担っていくという決意のもと、この「新地域支援構想」をまとめるものです。

2. 私たちが描く新しい地域支援事業の姿(基本枠組みに関する提案)

広く関係者で共有するために

(1) 助け合い活動を中心とした地域支援事業の展開

○ 助け合い活動について、私たちは次のように整理しています。

助け合い活動とは？

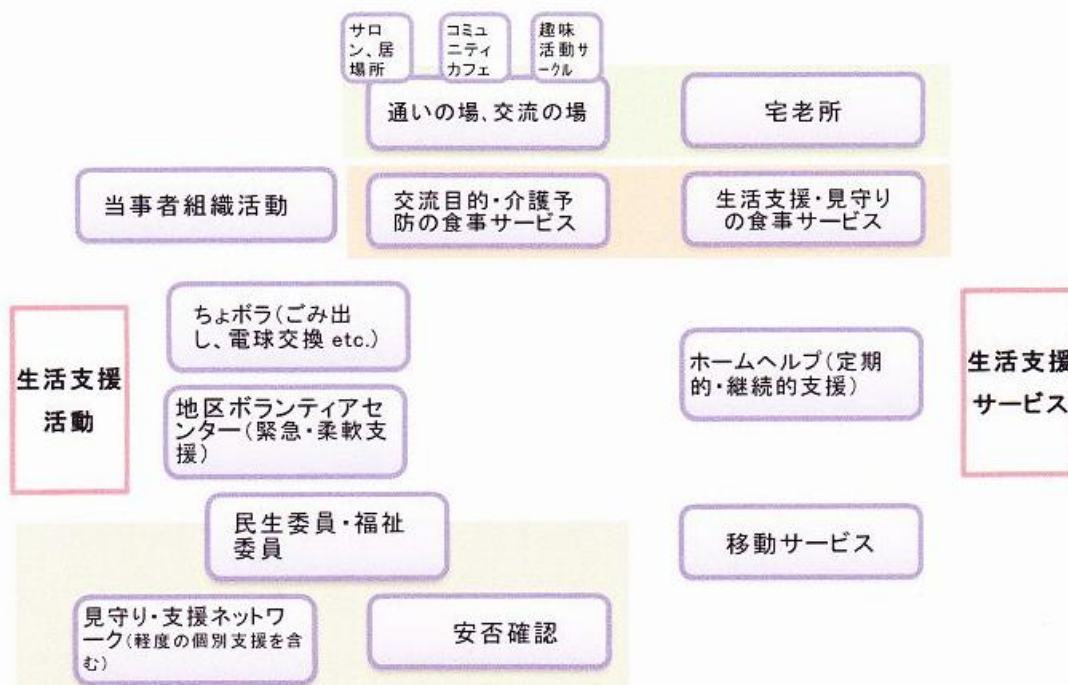
地域社会の助け合い・支え合いの理念に基づき、その当事者である高齢者等を含め、住民・市民が参加し担う、生活支援を行うサービス・活動。

生活支援の具体的内容は、ホームヘルプサービス、食事サービス、移動サービス、外出支援、買い物支援、通いの場・交流の場（サロン、居場所、コミュニティカフェ等）、見守り・支援活動、安否確認などがあげられる。これらはいずれも、社会関係づくりの機能を合わせ持っている。

また、無償、有償・有料、地域通貨、ポイント制など形態は様々であるが、雇用契約に基づく指揮命令によって運用するもの（※）ではない、助け合い・支え合いのシステムである。

※雇用契約に基づき、指揮命令をもって運用するものを、助け合い活動と区別するため、ここでは「雇用型サービス」と呼ぶ。

図 1 助け合い活動の種類



※サービスと活動は明確に分かれるわけではないが、システム化されたものはサービスという名称がよりふさわしいし、そうでないものは活動という名称がよりふさわしいという考え方から、図の右側に「生活支援サービス」、図の左側に「生活支援活動」とした。

【担い手】

- 助け合い活動の担い手は多様で、NPO 法人、社会福祉法人、社会福祉協議会、協同組合（生協、農協等）等非営利法人、ボランティアグループ、自治会・町内会やコミュニティ組織等の福祉部、地区社協等住民福祉活動組織、老人クラブ、女性会、商店会等地縁型組織、学校などがあげられます。これらは担い手であると同時に推進者でもあります。
- 助け合い活動は、大きく二つに分けて考えることができます。
 - 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
- 本構想会議においては、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ととらえていますが、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（詳細は 17 ページ）。
- 助け合い活動が人びとの交流であり、お互いに影響しあうものであるという観点で考えれば、そこにかかわる人びとは担い手でもあり、同時に受け手でもあります。助け合い活動は、担い手でもあり、受け手でもある住民・市民が主体的に参加し担っていくという立場に基づいた活動と言えます。

【助け合い活動の対象】

- 高齢者の持つ福祉課題・生活課題は、社会的孤立とかかわりが深く、高齢者に限らず、すべての人びとに起こりうるもので、共通した要因であることが多いといえます。
- したがって、高齢者のみを対象とした事業展開をはかるのは現実的、効果的でなく、分野を超えた事業展開ができる仕組みにすることが望まれます。
- なお、高齢者についても、要支援認定者のみならず支援を要する高齢者すべてを利用対象と考える必要があります。
- 前項で述べた、担い手、受け手の関係を踏まえれば、高齢者、障害者、児童という分野にこだわらず、さまざまな生活課題を持つすべての住民・市民が参加するのが助け合い活動であるにとらえ、対象を受け手という観点からのみ位置づけないことが必要です。したがって、助け合い活動の持つ、交流、社会参加促進、生活の活性化等の機能に着目し、高齢、障害、児童という福祉課題を抱える人を含めたすべての人びとを対象とすると考えることが必要です。
- さらに、将来の問題としては、地域支援事業を高齢者のみならず、障害者、児童の財源を出し合う仕組みにし、地域福祉として推進できるようにすることが必要だと考えます。

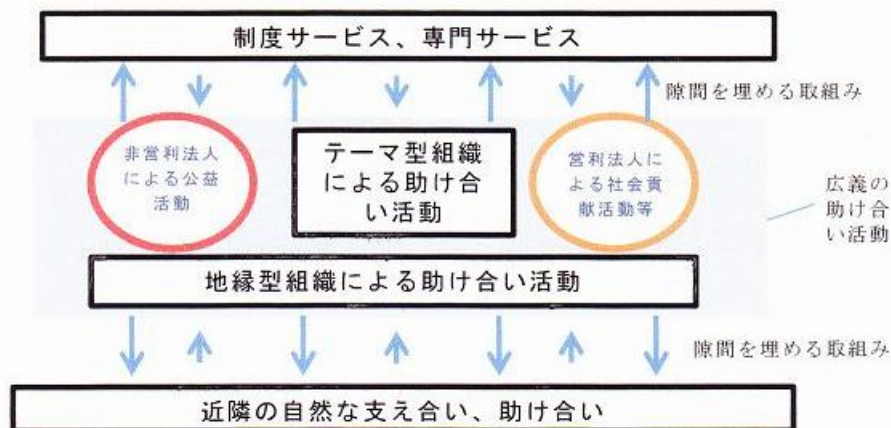
【広義の助け合い活動】

- さらに、非営利法人による公益活動も「助け合い」の理念を基盤としており、近年の営利法人による社会貢献、あるいは CSR (corporate social responsibility) という観点からの取り組みも、助け合い・支え合いを基盤とするものと言えます。これを広義の助け合い活動ととらえ、地域において連携・協働して、高齢者等を支えていく仕組みをつくっていくことが求められます(詳細は 19 ページ)。

【地域づくりとのかかわり】

- 制度で対応できない福祉課題・生活課題に対して、自らその解決に挑戦してきたのが助け合い活動の歴史ですが、家族や地域社会の機能が予想以上に大きく変化していく状況においては、地域づくりの視点にたち、地域の福祉課題・生活課題を自らの問題として住民・市民が認識し、共有し、活動につなげていく、という地域福祉の考え方を広く定着させなければなりません。
- 助け合い活動の意義は、この地域福祉の考え方をより具体的な支援につなげてきたということであり、地域のつながりづくりから、制度の福祉サービスまで、各種サービス・活動をつなぎ、隙間を埋める役割を果たすことをめざしています。

図 2 助け合い活動の位置



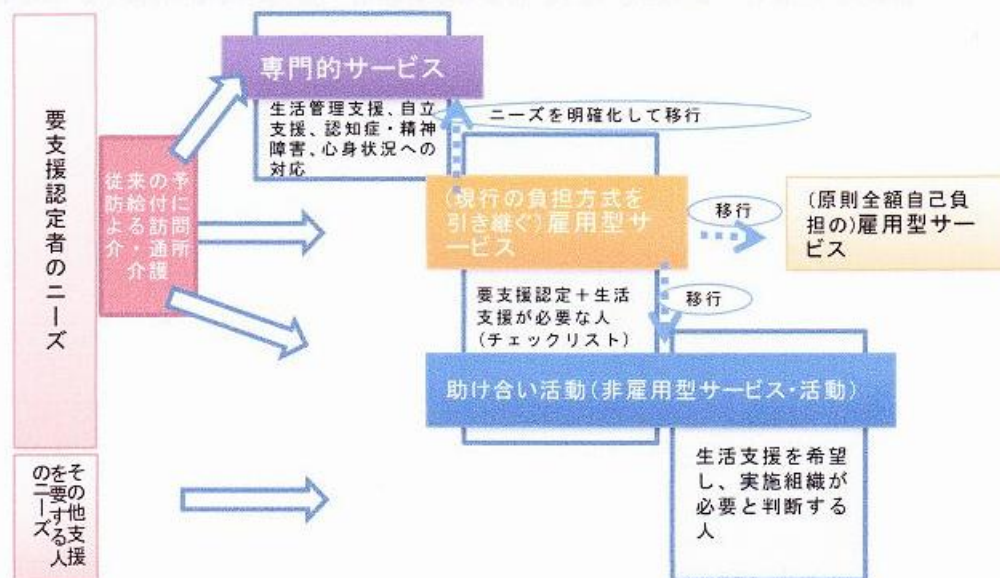
(2) 介護予防訪問介護・通所介護の地域支援事業への移行

- ここでは、今回の介護保険制度改正の内、介護予防訪問介護・通所介護の移行と助け合い活動との関係について述べます。
- 前述したとおり、高齢者（要支援認定者）の社会的孤立の防止、社会的関係の回復・維持というニーズへの対応が重要であり、従来の訪問介護・通所介護からの移行においても、助け合い活動による対応は非常に重要になると考えます。しかし、専門職による専門的サービスが必要な人もあり、二つのアプローチが必要となると考えられます。
 - 1) 住民・市民、ボランティアによる助け合い活動
 - 2) 専門職による専門的サービス
- 2)の専門職によるサービスが対応すべきニーズとしては、自らの生活管理を担えない（生活管理支援）、家事などを自力で行うことができない（自立支援）、地域社会との関係が構築できない、早期発見、早期診断につなぐことを含む認知症・精神障害等心身の状況、末期がん等看取りの状態、健康状態不安定、要介護認定と要支援認定の境目の状態等が考えられます。
- このように、要支援認定者のニーズは、住民・市民の助け合い活動が担うべきものと、専門職が担うべきものの二つに分かれると考えています。この点は、介護保険財源の限界から、従来の介護予防訪問介護・通所介護の費用を低く抑えるために住民・市民の活動に移行させるという理解が一部にあります。ニーズの内容から移行を判断すべきと考えています。
- 移行にあたって、厚生労働省の案では、市町村ごとに基準を定め、既存のサービス相当のサービスを当面運用できることとしています。本構想会議としては、今回の改編の趣旨をすみやかに周知し、助け合い活動ないしは専門的サービスへの移行についての理解を広げることが必要であると考えています。
- このすすめ方は、各自治体に十分に検討していただきたいと要望するところです。と同時に、今まで家事援助サービスを受けてきた要支援認定者の生活の激変を避けるため、必要に応じて同様のサービスを継続するよう、助け合い活動組織も、いわゆる家事援助を相当量引き受ける体制をつくることを覚悟する必要があります。その上で、ただ「家事援助」を継続するのではなく、真のニーズ（自立支援、社会的孤立の防止、社会的関係の回復・維持等）に着目し、それに対応する支援内容、支援方法を明確にしていくことに取り組む必要があると考えています（具体的には次の囲み参照）。これには、活動組織と自治体とが問題意識を共有して取り組む必要があります。

自立支援、社会的関係の回復・維持等のニーズに対応する支援内容・方法

- ア)本人の代わりに家事を行うのではなく、本人が家事を自らできるようにしていくこと。
- イ)ホームヘルパーのみの支援方法ではなく、食事サービス、移動サービスの利用、近隣住民の支援(ゴミ出し、外出支援等)等のより効果的・合理的な支援を組み合わせること。
- ウ)社会的孤立防止のための日常生活の活動の活性化、社会参加の促進をはかること。話相手となることも重要。

図3：介護予防訪問介護・通所介護の助け合い活動等への移行の想定



(3) サービス実施の判断と調整の仕組み

- 助け合い活動は自主的な活動であり、介護保険制度の法令等により運営されるというよりも、支援を必要とする人との信頼関係により、その活動、サービス内容を決めることが基本となります。
- 一方、ケアマネジャーは、法令を踏まえてサービス調整をする役割をもちますが、助け合い活動との調整には、活動者や活動組織の主体性や利用者との相互の信頼関係を踏まえた対応を行うことがより重要となります。従って、その調整の範囲は、利用者の状況にもよりますが、助け合い活動組織へのあっせんや、必要な場合における限度額管理にとどめることを原則とすべきです。
- また、ケアマネジャーは、直接担い手のボランティア等に指揮や調整をするのではなく、助け合い活動の実施組織(活動組織)の生活支援コーディネーター(厚生労働省「地域における生活支援サービスのコーディネーターの育成に関する調査研究事業」報告書の第3層のコーディネーター等)と調整を行うとい

うようなルールをつくることも必要です。サービスを実施するかどうかは、利用者と活動組織の間で決める必要があるからです。

- このことは、専門性を基盤としたサービス提供と、地域の助け合い・支え合いを基盤としたサービス提供は、どちらかが一方的にリードしたり、利用したりするものでない、ということを表しています。常に両者は対等な立場で調整されることが求められます。
- ただし、多くの場合、利用者の状況によって、専門性を基盤としたサービスが優先される場合、あるいは、逆に助け合い・支え合いを基盤としたサービスが優先される場合があり、両者の調整・連携の方法は、今後、実践を重ねながら検討していく必要があります。

(4) 助け合い活動に対する公費助成

- 助け合い活動の運営基盤にかかわる費用に対しては、自主性、主体性を尊重しつつ、助成を行う仕組みをつくる必要があります。
- 有償・有料のサービスにおいて、利用者が支払う金銭は活動の「対価」としての位置づけではなく、実費弁償および支援への謝礼という性格であることから、これに直接的に公費助成を行うことは適切ではないと考えます。コーディネーターの人件費やその他調整にかかわる事務諸費用（事務所経費も含む）は、各組織が別途調達せざるを得ず、活動を拡充する際の障害となっています。これらに対する公費助成は不可欠です。
- このように、「給付」ではなく「事業費助成」とすることによって、限度額管理や厳密な利用者の認定、利用目的が絞られることはなくなり、助け合い活動組織の活動の主体性を確保する仕組みとなると考えます。
- しかし、柔軟なサービスが実施できる一方で、利用者負担については、予防給付より高くなる可能性があります。とくに、現行の訪問介護・通所介護を引き継ぐ雇用型の生活支援サービスが実施される時期にあつては、利用者負担の公平化をはかるために、パウチャー等の発行により、公費助成を行うことが考えられます（詳細は 15 ページ参照）。
- なお、低所得者については、この移行期における対応とは別の対応として、パウチャー等の発行により公費助成を行うことが考えられます。
- 地域支援事業による助成の対象経費以外についても、各地域のニーズや助け合い活動組織の育成の必要性等を鑑み、自治体の判断によって独自に助成を行うことが考えられます。とくに、食事の確保（買物困難等の問題を含む）、移動の確保が困難な地域においては、社会的インフラとの関係も強く、地域社会全体の問題として、地域支援事業とは別に、一般財源等の財源の手当も含めて考える必要があります。また、従来、一般財源等で補助していたものをすべて地域支援事業に移行させる（移行しきれないものは補助を打ち切る）というような安易な整理が行われないよう地域の事情、経過を十分検討することが必要です。

(助け合い活動の周辺領域に対する公費助成の考え方)

- 助け合い活動の周辺領域(8 ページおよび 19 ページ参照)の活動は、いずれも非営利法人、営利法人の自主性に基づく活動ですが、公費助成を行うことにより、自主的な活動を誘導し、大きく発展させることにつながり、公益に還元されると目される場合には、公費助成が考えられます。
- ただし、いずれにしても、地域全体に助け合い活動が発展・充実していくことを計画する中で、種々の助け合い活動への財政支援をすることが必要です。

(5) 協議体と生活支援コーディネーター

- 現在厚生労働省では、地域支援事業における高齢者への多様な日常生活上の支援体制の充実・強化に向けて、市町村が主体となって NPO、民間企業、協同組合、ボランティア、社会福祉法人等の生活支援サービスを担う事業主体との連携により、協議体やコーディネーターを配置することとしています。

そして、「地域における生活支援サービスのコーディネーターの育成に関する調査研究委員会」を設置し、その設置の考え方やコーディネーターの養成等について検討を行っています。

調査研究委員会における考え方

【「生活支援サービスコーディネーター」についての定義】(案)

- 高齢者の生活支援・介護予防の基盤整備を推進していくことを目的とし、地域において、生活支援等サービスの提供体制の構築に向けたコーディネート機能を果たす者を「生活支援サービスコーディネーター(仮称)」とする。

【コーディネート機能の考え方】(案)

- 地域の高齢者支援のニーズと地域資源の状況を把握した上で、地域における以下の取組を総合的に支援・推進。
 - ① 担い手やサービスの開発、組織化し活動を広げていく、担い手をサービスにつなげる機能
 - ② 支援者間のネットワーク化
 - ③ 地域のニーズと地域資源のマッチング
- コーディネート機能は、概ね以下の3層で展開。当面は第1層・第2層の機能を充実し、基盤整備を推進していくことが重要。

第1層 市町村区域で、担い手やサービスの開発機能中心(プロモート、プロデュース機能)

第2層 小中学校区域で、第1層の機能の下、①～③を行う機能

第3層 個々の生活支援サービスの事業主体で、利用者と提供者をマッチングする機能

【コーディネーターの役割】(案)

- 市町村が定める活動区域ごとに、関係者のネットワークや既存の取組・組織等も活用しながら、上記のコーディネート業務を実施することにより、地域における生活支援等サービスの提供体制の整備に向けた取組を推進。

○本構想会議としては、協議体やコーディネーターの設置について、基本的な視点及び機能として考慮すべきものを以下に整理し、この機能を発揮することにより、地域における助け合い活動の発展を図ることが期待され则认为します。

- 1) 社会資源（サービス・担手等）の開発
- 2) 地域の助け合い活動組織（テーマ型組織、地縁型組織）のネットワーク化、協働推進
- 3) 助け合い型の生活支援サービスに対する、住民・市民の理解づくりや担手の育成
- 4) 自治体や地域包括支援センターなどの公的機関や介護保険事業者等との連絡調整（対等な立場での役割発揮）
- 5) 地域支援事業の取組みの計画化、提言

○コーディネーターは、助け合い活動の諸組織に支えられ、助け合いという価値観を共有できる人が望ましく、当該地域の助け合い活動の中からこれにふさわしい人が生まれる環境が必要です。そして、地域の助け合い活動に支えられて活動する仕組みをつくることが重要です。

○以上の点を踏まえ、協議体の設置やコーディネーターの配置については、以下のようにあるべきと认为します。

（協議体）

○協議体づくりは、それぞれの地域で活動組織が自発的に取り組んでいくことが大前提だと认为します。協議体づくりは、時間がかかるという指摘もありますが、むしろ、まず地域の助け合い活動を行う組織が主体的に集まり、協働しながら、「助け合い活動が中心になって生活支援サービスを推進する必要性」を確認することが重要だと认为します。

○協議体のメンバーには、テーマ型、地縁型の助け合い活動組織に加え、助け合い活動の周辺領域の非営利法人、営利法人も積極的に参加できる環境をつくることが重要です。また、その中で、お互い切磋琢磨する関係をつくっていくことが望まれます。

○協議体は、生活支援サービスを推進する役割を担うことから、配置するコーディネーターを推薦することも重要な機能と认为られます。このため本構想会議では、各構成団体を通じて、全国の助け合い活動、生活支援サービス実施・推進組織、活動者等に対し、協議体の組織化に取り組むよう呼び掛けていきます。

（生活支援コーディネーターの位置づけ、役割）

○厚生労働省における調査研究委員会では、コーディネーターの考え方や機能を整理し、当面は第1層や第2層での活動を充実し、日常生活圏域にも展開していくこと、及びコーディネーターの養成研修を実施することとしています。

○本構想会議としては、概ねその考え方には、賛同できるものと考えますが、さらに、次の点が重要だと认为します

- コーディネーターは「権限」で調整するのではなく、助け合い活動を行う組織間の信頼関係にもとづき、担い手や活動組織の立場に立って、その主体性・自発性や活動への考え方・想いなどに留意しながら、相互に協力して調整を行うことを確認する必要があります。
- とくに、地域包括支援センターやケアマネジャーなどの専門機関・専門職とは、対等の立場に立って調整を行うことが重要です。
- また、コーディネーターの機能・役割として、高齢者以外を対象とする活動の推進や、地域づくりの観点から地域住民全体に共通する地域課題への対応など、枠組みを広げた取り組みをしていくことが必要だと考えます。その意味では、協議体として介護保険事業計画（地域包括ケア計画）や地域福祉計画の策定に参加できる仕組みも積極的に検討すべきです。
- コーディネーターの配置にあたっては、取り組みの中立性を確保するうえでも、前述のとおり、助け合い活動組織の連絡組織（協議体）が結成され、また、協議体がすぐには結成までにいたらなくても、諸活動の中心となる地域の助け合い活動の組織や活動者の意見を反映されることが望ましく、いずれにしても、地域の助け合い活動関係者に支えられて活動する仕組みをつくること必要だと考えます。
- 本構想会議の構成団体は互いに連携し、地域において、まず協議体の準備会等を活動組織によって組織し、その中でふさわしいコーディネーターを決めていくということを促進する役割を果たすことが重要です。

(6) 高齢者等の助け合い活動への参加促進

- 助け合い活動は、友人・隣人としての助け合い・支え合いが基本理念であり、サービスの受け手も時にサービスの担い手となる、あるいは、いま担い手である人がやがて受け手になる、という考え方の上に成り立っています。
- 高齢者が助け合い活動に担い手として参加することによって、生活にハリが生まれ、心身の機能の維持・向上や、社会的な存在としての関係構築など、介護予防や健康で自立した生活の継続につながる効果が期待できます。
- また、高齢者が担い手として参加することで、同世代の（または近い世代の）受け手の心情に共感したり、高齢者のニーズに即したサービス提供や利用にあたっての配慮が可能となります。
- 高齢者の担い手としての参加を促進するため、活動に対するインセンティブが働くよう、活動についての周知方法や、活動に応じて付与されるポイントや地域通貨などの仕組みの検討が必要です。
- ここでは高齢者について、とくに述べましたが、このことは他の要援助者も同様です。担い手と受け手に分かれることなく、参加をすることが助け合い活動の本領であると考えます。

3. その他の提案

(自治体向け)

(1) 介護予防訪問介護・通所介護の地域支援事業への移行に関する具体的な対応策

○厚生労働省が想定している、報酬の方式を引き継ぐサービス（本構想では「雇用型サービス」と呼んでいる）は、過渡的に存在することはやむを得ないと考えますが、移行期においては、次の問題が生ずることが考えられます。

- 助け合い活動（非雇用型サービス・活動）と現行の負担方式を引き継ぐ雇用型サービスが併存している時点では、雇用型サービスの方が利用者負担が少ない場合があり、利用者が雇用型に集中（とくにホームヘルプサービスについてこの可能性が高い）し、助け合い活動への移行が進まない可能性があります。
- 雇用型サービスは、市町村ごとに基準を定め、運用することが想定されていますが、この運用が職員の賃金引き下げにつながることに大きな危惧を持っています。今までと同様のサービスを担っているにもかかわらず、職員の賃金を引き下げるとは、それにより財源負担を軽減するということを意味しかねないからです。

○したがって、次のような対応を考える必要があります。

- 自己負担額が少ない雇用型サービスに集中することを防ぐために、利用者負担の軽減（サービス間の公平化）策として、バウチャー等を発行することが考えられます。
- なお、バウチャー発行の対象は、要支援認定者＋生活支援が必要な人（チェックリストによる判定）に対する、従来の介護予防訪問介護・通所介護の内容を基本とした一定のサービスに限られると考えられます。したがって、助け合い活動は、必要（希望）に応じて、バウチャー対象とならない支援も行うことが必要となります。

(2) 拠点の整備

- すべての助け合い活動において、拠点は重要な役割を果たしています。
- 助け合い活動は人と人とのつながりをつくることを重要な目的としていることから、つながりをつくる場を持つことには大きな意義があります。
- また、調整を行う事務所機能や、食事サービスなどの調理設備をもつためにも、拠点整備は重要です。
- それぞれの組織が拠点を持つことは効率的ではなく、また、人と人、活動と活動のつながりをつくるという面でも効果的ではないので、小地域単位に共通の活動拠点をつくることが望まれます。ただし、種々の拠点が重層的に展開することも現実的であると考えられ、各地域の活動の進展状況に合わせて、徐々にすすめていくことが必要です。

- 商店街の空き店舗や学校の空き教室の活用が広がっていますが、さらにこれらをすすめるための働きかけが重要です。
- また、社会福祉法人等非営利法人や企業等の地域貢献として、拠点の場の提供も需要で、このための働きかけも必要です。

(関係者向け)

(3) 助け合い活動を支援する民間財源の醸成

- 寄付は、助け合いの一環であり、地域において寄付文化を醸成していくことも含めて寄付等の民間財源は重要です。
- 各活動組織が自ら寄付金・会費を募ることが重要です。また、助け合い活動が地域密着で行われる以上、各活動組織が協働して、募金を市町村単位、さらに小地域の単位で行うことが有効です。
- 一方、共同募金との連携も重要です。地域密着の募金活動である共同募金では全国的に改革をすすめつつあり、当該地域の助成財源についての助成決定を市町村共同募金委員会に委ねる、地域の諸団体からの申請公募の実施を行うなどの取組みをすすめています。また、地域の課題解決を目指したテーマに特化した募金手法や、孤立防止のための全国共通助成テーマの設定などの取組みも行っています。
- 上記の取組みをいっそうすすめることを期待し、助け合い活動と共同募金の仕組みが相乗効果をもたらすような動きをつくっていくことが重要です。
- 地域における助け合い活動を下支えするとともに、当該地域での助け合い活動への住民・市民の関心を高め、多様な主体に対して寄付を通じた活動への参加を促すことにつながります。このような活動を都道府県共同募金会や中央共同募金会と連携してすすめることが重要です。

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るとあり、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との助け合いにあり、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可否を判断して、実施を決めます。

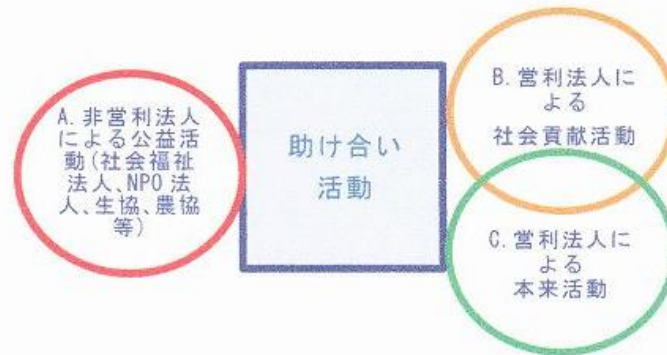
- そこには、助け合いとしての、利用者との信頼関係が基本となります。また、地域で活動している以上、自治体や関係団体との信頼関係も重要になります。
- このようなことを背景として、ニーズを的確に把握して、対応することになりますが、公的サービスに比べて柔軟に対応できるのが強みとなります。助け合い活動は、時により不公平が生ずる可能性はありますが、それは逆に、ニーズに応じて柔軟な対応が可能ということでもあります。ただし、柔軟な対応が利用者の自立を阻害してはならず、利用者の尊厳と自立支援を基本として、利用者や自治体その他関係者の理解を得て、運用することが求められます。そこには、自主的な組織としての自由さ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（前述のバ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すが、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、夜電気がついていない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になります。
- 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
・ 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。 ・ 自由に入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。	・ 食事を利用者の自宅まで配食するサービスで、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：全国老人給食協力会

※ 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

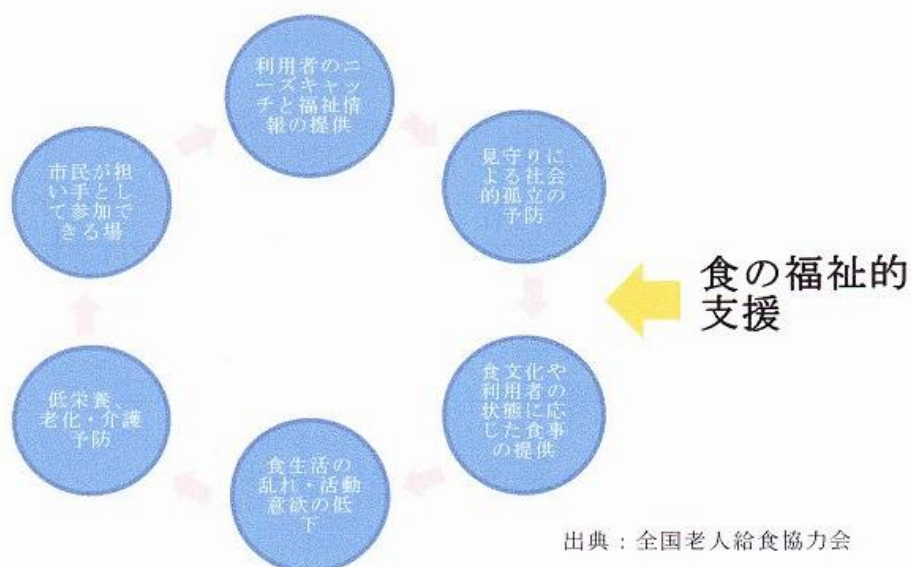
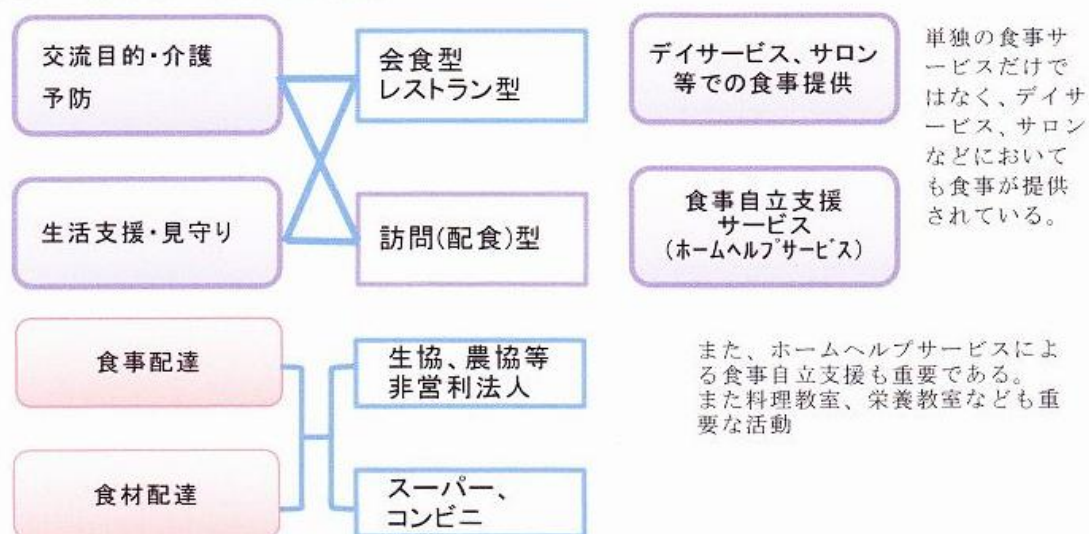


図 7 食事サービスの全体像



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。

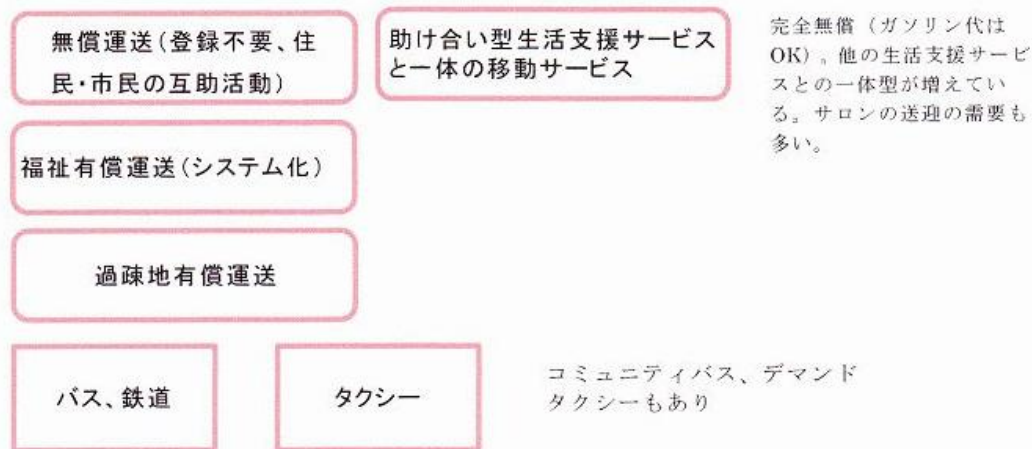
- 1) 外出機会の確保（生活意欲、精神の健康、自信の回復）
- 2) 社会参加の促進による介護予防
- 3) 移動サービス実施時のコミュニケーション（社会的つながりの維持・回復）
- 4) 介護家族の負担軽減
- 5) 生活全般の課題発見のきっかけ（他のサービスや専門職へのつなぎ）

○ 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、家庭的な雰囲気のなかで、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、その暮らしを継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）同士が出合い、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はなく、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）