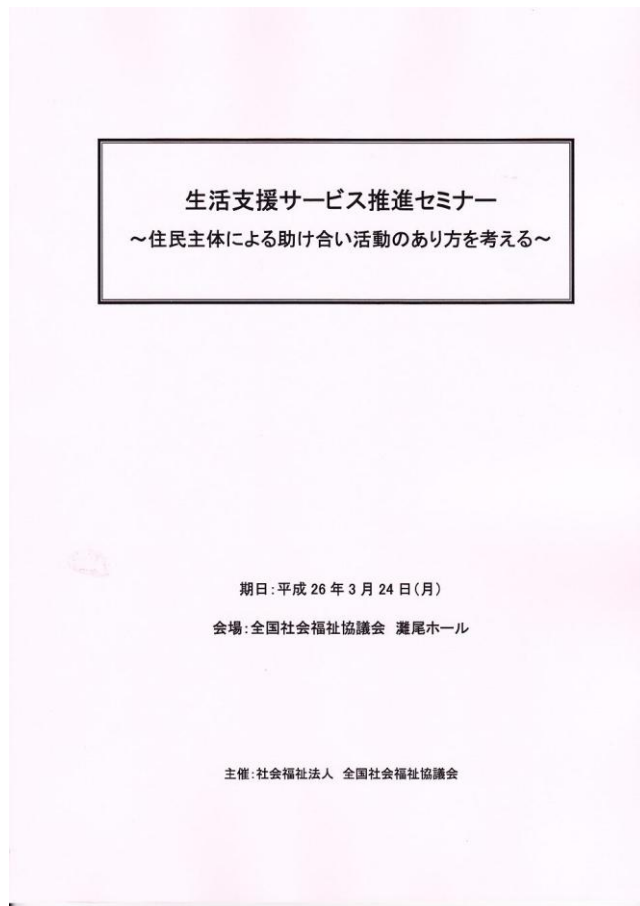


## 生活支援サービス推進セミナー

から 3

～住民主体による助け合い活動のあり方を考える～



期日 平成26年3月24日(月)

会場

全国社会福祉協議会灘尾ホール

主催 全国社会福祉協議会

開会挨拶

「地域包括ケアシステムの構築と  
介護保険制度の見直し」

原勝則 厚生労働省老健局長

基調講演「新地域支援構想会議の取  
り組みと新たな地域支援への考え  
方」

堀田力 公益財団法人さわやか  
福祉財団理事長

シンポジウム「実践から学ぶ！住民  
主体による助け合い活動とは」

シンポジスト

伊藤重夫 多摩市健康福祉部高齢  
支援課長

島津禮子 NPO法人ふらっとス  
テーション・ドリーム理事

内海正子 NPO法人はなのいえ  
理事長

宮田早苗 高島市社会福祉協議会  
コミュニティワーカー

永野論 生活協同組合コープみら  
い福祉事業本部運営支援担当部長

コメンテーター

中村秀一 一般社団法人医療介護  
福祉政策研究フォーラム理事長

朝川知昭 厚生労働省老健局振興  
課長

コーディネーター 社会福祉法人全国社会福祉協議会事務局

【構成メンバー】(50音順。●は呼びかけ団体)

- 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  
一般社団法人シルバーサービス振興会  
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

他にオブザーバーとして厚労省、学識者

## シンポジウム

### 「実践から学ぶ！住民主体による助け合い活動とは」

#### シンポジスト

- 伊藤重夫 多摩市健康福祉部高齢支援課長  
島津禮子 NPO法人ふらっとステーション・ドリーム理事  
内海正子 NPO法人はなのいえ理事長  
宮田早苗 滋賀県高島市社会福祉協議会コミュニティワーカー  
永野論 協同組合コープみらい福祉事業本部福祉事業運営支援担当部長

#### コメンテーター

- 中村秀一 一般社団法人医療介護福祉政策研究フォーラム理事長  
朝川知昭 厚生労働省老健局振興課長

コーディネーター 社会福祉法人全国社会福祉協議会事務局

右はシンポジストのみなさん。



上はコメンテーターの中村・朝川  
両氏



**事務局：**厚生労働省老健局の原局長、さわやか福祉財団の堀田理事長のお話に引き続きまして、具体的にいまどんな助け合い活動を実践しておりどんな展望をもっているかについてお話をさせていただきみなさま方をご紹介いたします。多摩市健康福祉部高齢支援課長の伊藤重夫さん、神奈川県横浜市NPO法人ふらっとステーション・ドリームの島津禮子さん、NPO法人はなのいえの内海正子さん、滋賀県高島市社会福祉協議会コミュニティワーカーでんでん虫の宮田早苗さん、協同組合コープみらい福祉事業本部福祉運営支援担当部長の永野論さんです。

そして本日コメンテーターとしてお迎えしている厚生労働省老健局振興課長の朝川知昭さん、一般社団法人医療介護福祉政策研究フォーラム理事長の中村秀一さんです。

それではどんな実践をされているかを島津さんからお話いただきます。そのあと休憩をはさんでコメンテーターのおふたりのお話をうかがい、議論を深めたいと思います。



島津：横浜からまいりました島津でございます。「地域でNPOが果たす役割『共に暮らし、支え合うまち』』ということでお話をさせていただきます。



高度成長のあとの大規模開発のひとつがドリームハイツです。いまから40数年前、若い入居者が困ったのが幼稚園

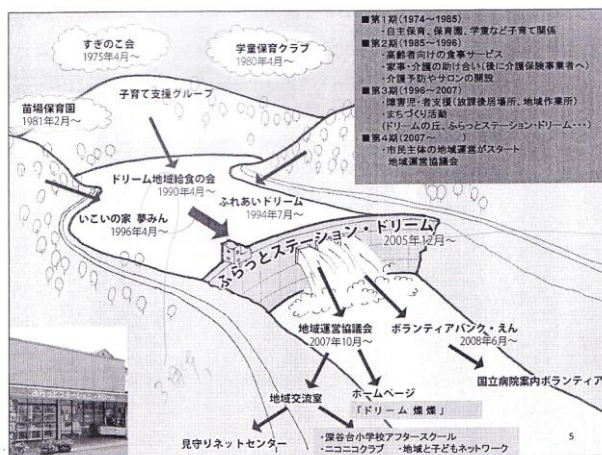
でした。住宅は建てたけれどインフラは後回し。そこで自助努力での「子育て支援」が地域活動のはじまりでした。そして現在、40数年後に現われた地域課題が「少子高齢化」です。5階建て住宅では高齢者は下へ降りてこられなくなる。スーパーは撤退して買い物も不便になる。年齢別人口では60～69歳が最多。団塊世代の地域デビューの時を迎えている。独居世帯では75～79歳の女性が多い。女性は独りでもしぶとく生きていく。

下のイラストがこれまでの活動の流れです。「子育て支援」から始まって、「ドリーム地域給食の会」「ふれあいドリーム」「いこいの家夢みん（ムーミン）」の三つの地域活動で行政の谷間を埋めてきた。ドクターやナースといっしょに仕事をして学ぶことができた。この高齢者対応の時期をすぎて、「ふらっとステーション・ドリーム」（2005年12月）という居場所が成立しました。

「地域福祉保険計画（ハートプラン）」懇話会（2003～2005年）を通じて、知っている人が居る場所、相談できる場所、新しい情報が得られる場所というニーズを痛感、横浜市との協働事業をつづける。「地域で誰もが生き生きと豊かに過ごすスペース・交流の場」としての「ふらっとステーション・ドリーム」が行政との協働を盛んにした。地域の交流サロン、ギャラリー、ショップ、情報収集、相談事業、イベントなど、場を活かしたさまざまな活動を展開。エリアマネジメントの考え方を活かして「ドリームハイツ地域運営協議会」を

発足、さらに小学校区に拡大して子育て団体をネットワーク（2011年）。これからは「地域包括ケアシステム」での地域づくりの具体化を進める。在宅での看取り、リハビリ、障害者雇用・・・これからです。

中村：首都圏での横浜市の取り組み、発生過程から時代のニーズに応じて新しい課題を前向き実践していく姿に感銘を受けました。



## 「宅老所・グループホームの実践からの生活支援」・・・・・・・・・・・・・・・・

宅老所・グループホーム全国ネットワーク NPO法人 はなのいえ  
理事長 内海正子

**内海：**施設になじめなかったり、障害のために行くところがないという人を、一人ひとり小さなところで見えていく。そこから始まって、いろいろなところと繋がって、「宅老所・グループホーム全国ネットワーク」になりました。わたしはその近畿ブロックの世話人をしています。



「宅老所」というのは、施設に合わせるのではなく、本人の生活のリズムに合わせたケアをおこなっている小規模な事業所です。その中でわたしは姫路で「はなのいえ」をやっている11年になります。「富山型デイサービス」といって、お年寄りだけでなく、障害のある人、子どももいっしょです。お年寄りは子どもたちが大好きです。

「おばあちゃん、せんでいいよ」では何もできなくなります。認知症の人も、要介護4・5の人も、いろんなことをやっていただくと、少しずつできるようになります。うちの特色は子どもたちといっしょのこと。定員15人の小さな事業所ですけど、一人ひとりが地域に住んでいて、地域の支えてくれている人のお手伝いで繋がっています。

わたしたちが地域の人といっしょにコーディネートして、ともに生きる場所となるデイサービスとの繋がりをつくる。お年寄りにはそれぞれに人生があって、たとえばゴミやしきに住んでいて風呂にもはいらなかった人。独り暮らしの頑固なおばあちゃん。障害のある方で亡くなって、わたしたちの地域サロンのみんなで送ってあげて最後の場所になった人もいます。一人の人の支援を地域の人といっしょにやっていく。「はなのいえ」に留まらずに地域へ出ていかないと何も始まらない。それが地域づくりになります。

そういうことで始めた姫路チャリティバザーは、みんなで盛り上げてくれて9回目になります。小さな自分たちのイベント夏まつりがみんなの夏まつりになっています。

これからの地域ケア・サービスは、一人ひとりのお年寄りへの支援が多くの地域の人たちの「人からシステムへ」という支え合いによってできていくと思っています。地域をつくるためには「おたがいさま」ということが必要。コーディネーターは、仕組みからではなく、一人ひとりを中心に考えて、支援される人ではなく主体としてできることを選択して役割と生きがいをつくっていく、そういう支援体制のために大切かと思っています。

**中村：**15人の高齢者を中心に「宅老所」を運営しているということで、ともすると、介護事業というのはそこで完結してしまっていて地域から切り離してしまいがち。一人ひとりの生き方を中心に据えて、暮らしの関係づくりをしていくということで、これからの生活支援のあり方についてひとつの方向性を示しているかと思います。内海さんの「福祉の人と話をするのは好まない」というのはどういう意味ですか。

**内海：**福祉の人はわたしたちが見てやっていると上から目線になる。そうでなくて同じ目線でいっしょに生活している地域の人みんなで助けあって地域でつながっていくことで支え合いができると思っているので、福祉の人とつきあうのがあまり好きでない。

## 生活支援ボランティアでんでん虫・・・・・・・・・・・・・・・・

生活支援ボランティアでんでん虫 宮田早苗



宮田：滋賀県高島市からまいりました。合併前は村だった朽木での活動を紹介させていただきます。世帯数が825世帯、人口は2051人。55歳以上が過半数と



いう集落が22地区のうち16地区。高齢化率も36.6%と高くなっています。



「でんでん虫」（2010年7月発足）ができたきっかけは、ボランティア懇談会。高齢のため将来が不安だがここで暮らしたい、住民のつながりが希薄化、買い物・通院が不便、除雪・草刈りが負担、集落の役割を担う人の不在など高齢化の課題が多いことから、枠を越えてみんなで協力してやってみようということに。



関係者が会議を重ねたすえ、制度やサービス、ご近所や家族・親戚の支援は優先、有償か無償か、活動は1時間～1時間半、朽木に限る、守秘義務を守るなどをルールに。身近な生活の困りごとの草刈りや雪かき、ゴミ捨て。独り暮らしの「男性の料理教室」。「市長との懇談会」では買い物支援のバスの運行を交渉、商店へ電話してバス停まで運んでもらうしくみができた。ゴミ捨て。おしゃべり、買い物・郵便局ほか（平成25年度・224件）の活動ですが、頼みた

くないプライド・遠慮意識もあって、まだまだこれから。介護保険の改正で、今まで以上に専門職との連携や見守り活動の強化、メンバーの意識の向上が必要と考えています。できることからひとつずつ、でんでん虫のように、ゆっくりゆっくり進んでいきたい。

中村：質問です。専門職と意見交換して長くつづけていける仕組みづくりをしていること、活動も1時間～1時間半などはわかったのですが、有償無償はどういうふうに。

宮田：専門職の方から無償というと遠慮するので、はじめは1回に200円いただいていたのですが、いまは無償です。遠慮の意識についてはもっと地域にはいって声を聞くのがいいかなと思っています。

ご清聴いただき、ありがとうございました。



生協活動の中での助け合い活動・・・・・・・・・・・・・・・・

協同組合コープみらい福祉事業本部福祉事業運営支援担当部長 永野諭

永野：「協同組合コープみらい」の概況について報告させていただきます。ちょうど1年を経過したところで、組合員数は300万人を超えています。300万人を超える組合員を有する組織が首都圏に誕生した意味を感じています。合併する際にアンケートをお願いして、「生協への夢」を80万人から集約しました。当然の課題である「食の安全・安心」などとともに、「災害時に頼れる生協」への期待が高いことも改めて認識させていただきました。下のイラストにあるように、食卓を囲んであ



かちゃんからお年寄りまでがいて、「食の安全・安心」を中心に、「子育て支援」「高齢者への対応」「情報の発信」、右下にはナマズがいて「災害時に頼れる生協」・・・このような寄せられた期待に応えられる生協の実現にむけて、日々がんばりたいと思っています。

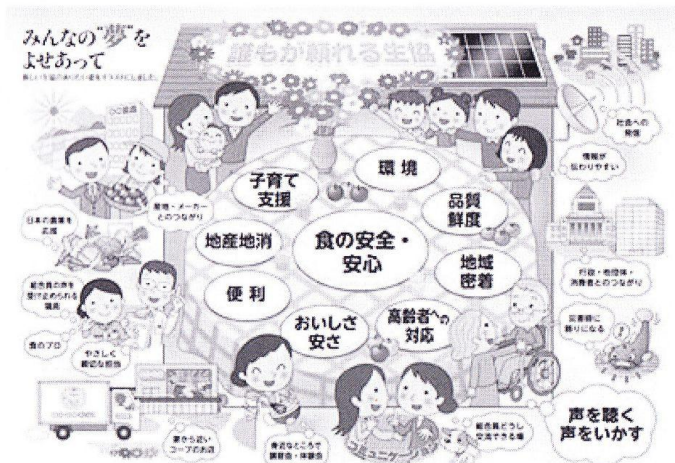
2013年3月21日に合併するに当たって、旧ちばコープ、旧さいたまコープ、旧コープとうきょうが共通の理念としてきた「CO-OP ともに はぐくむ くらしとみらい」（2006年策定）を理念とし、そのもとに10年後にめざす姿として「ビジョン（2025年にめざす姿）食卓を笑顔に、地域を豊かに、誰からも頼られる生協へ」を策定いたしました。組合員の暮らしと地域のニーズを協同の力で実現するために、地域の行政や諸団体と連携して、より住みやすい地域社会の実現に努力することなどを3年単位の中期計画として始めております。つづきまして生協の事業についてご紹介させていただきます。

(1) コープみらいとして、生協の総合力で地域へのお役立ちを はおなじみの事業です。

- ①宅配事業 毎週1回から事業革新として夕食宅配、サラダの注文や土日用に金曜日に冷凍で。基礎限定商品の配達。安否の確認（見守り活動）
- ②店舗事業 電話ご用聞き。移動店舗
- ③福祉事業 居宅・訪問・通所3事業で介護を中心とした高齢者の安心事業
- ④

- 保障事業 終身共済を中心とした安心・助け合い
- ⑤サービス事業 カルチャー、旅行、ハウジング、お葬式などくらしを支える事業
- ⑥参加とネットワークを広げる活動。地域での自主的活動。

“夢” アンケートの結果をイラストにしました。



次に(2)福祉・ボランティア関連のとりくみとしては、

- ①くらしのたすけあいの会(ミニハート) 家事援助や子育て支援
- ②ふれあい会食 店舗の集会室を利用
- ③ふれあい喫茶(ふれあいサロン) 店舗の集会室を利用

生協の福祉事業・活動、購買事業での地域貢献の事例

日本生活協同組合  
連合会 2014.1

「地域のネットワークを広げながら、地域社会づくりに参加します」  
(日本の生協の2020年ビジョン)  
→生協の事業・活動のインフラを活用し、行政や地域の諸団体と  
協働しながら、安心してらせる地域社会づくりに貢献します。

福祉事業 (2012年度)

○弊会会員生協(50生協) 約176億円  
○医療生協(110生協) 約587億円  
○生協母体社会福祉法人(11組織) 約155億円  
合計 約918億円

福祉活動 (2012年度)

○くらしの助け合い活動  
・年間活動時間 172万時間(前年比109.7%)  
・活動会員 約28,200人(前年比100.9%)

■介護保険事業

○「くらしの安心」、特に高齢者の在宅福祉のニーズに応えた事業展開を行なっています。「定期巡回随時対応型訪問介護看護」や「小規模多機能型居宅介護」にも拡大しています。社会福祉法人では、特養ホームなど施設系サービスも行なっています。

○医療生協、生協を母体とした社会福祉法人も含め約170組織が取り組み、生協全体では約913億円の事業規模です(他に医療事業が2550億円)。

■介護保険事業以外の事業

○介護保険事業以外の事業として、障害者対象の支援費事業や高齢者用住宅サービス、住宅改修事業等も行っています。さらにヘルパー研修事業や福祉用具販売なども行なっています。

■くらしの助け合い活動

○高齢者や介護を必要とする方、産前産後の母親等を対象に、自立を助ける家事援助などを行なう、組合員同士の助け合い活動です。協同の力を寄せ合い、地域の福祉力を高める活動は27年の歴史をもち、年間172万時間の活動規模となっています。

■お食事会・配食活動など

○主に高齢者を対象にした食事会を開催したり、自宅へお弁当を届ける活動で、介護予防や安否確認の役割も果たしています。

○誰もが自由に交流できる「ふれあいサロン」活動や、目の不自由な方に宅配案内をCD・テープ等に吹き込む「声の商品案内」なども行なっています。

■宅配事業の中での「見守り」実施

○宅配事業の中で高齢者等の「見守り協定」を行政等と結ぶ取組みが広がっています。  
★56生協・都県連で33都道府県・325市区町村と締結(2014年1月現在)

■夕食宅配事業

○2007年から開始された夕食宅配事業が全国に広がっています。  
★45生協、登録利用者数21.3万人(2013年9月末現在)

■買い物弱者支援(被災地支援も含む)

○移動店舗(23生協・115台)や店舗から自宅への商品配送、宅配事業・ステーション設置など、買い物弱者への対応を広げています。(2013年12月20日現在)  
○認知症サポーター(生協職員)は22,013人を養成(地域生協)。(2013年12月末現在)

購買事業 (2012年度推計)

○宅配利用世帯数 約1,068万世帯(総世帯数対比19.7%)  
○店舗数 1,017店

例えばですが、食料品は週1回宅配で届けてもらって、必要に応じて店舗のサービスを活用しつつ、カロリー計算をしている夕食宅配を利用。身のまわりのことはたすけあいの会にお願いして、介護が必要になったら生協の福祉事業を活用する。さらに入院ではコープ共済、いざとなったら料金体系の明確なコブセ葬を使う。生協の資源を丸ごと活用して暮らしを支える。新しい地域支援事業ではコーディネーター機能がたいへん重要だし、支援する体制や組織の強化が必要だと感じました。以上で報告を終わらせていただきます。

中村：日本生活協同組合連合会は「新地域支援構想会議」には関わっており、生活支援サービスを推進する勢力のひとつとしておおいに期待されます。首都圏にある3つのコープが法改正で県域を超えて合併できることになって、事業高3000億円、組合員数300万人という大生協が成立しました。生協は消費者主体の典型的な組織ですが、どちらかというと購買事業が中心。所管局長のときには本来の助け合い支え合いに熱心でないと言われ口をいいましたが、合併して福祉事業にも力をそそぐということでうれしく思います。福祉関係のところにはない宅配なり店舗なりの社会資本を活かして地域のみなさんと横に連携して行ってほしい。会場のみなさんも地域で使ってやってください。

④ “クラブ” 活動 自主的自発的に3万人所属 ⑤東日本大震災 復興支援のとりくみ 忘れない・伝える・続ける・つなげる 活動 ⑥福祉事業 居宅・訪問・通所3事業、新たにサービス付き高齢者向け住宅「コープみらい四街道」をオープン。


(3) 今後の課題としては

①参加とネットワークの活動のさらなる発展 ②各事業・とりわけ福祉事業の発展 ③事業と活動の連携 ④事業どうしの連携。生協は組合員の願いを実現する組織です。今後急速に高齢化が進む中で新たにさまざまな要望が寄せられる。「移動店舗」もそのひとつですし、福祉事業のエリアを広げていく必要もあります。事業と活動の連携では、たと

## 多摩市の生活支援サービス推進事業・・・・・・・・・・・・・・・・

多摩市健康福祉部高齢支援課長 伊藤重夫



**生活支援サービス推進セミナー**  
平成26年3月24日



東京都  
多摩市

- 人口 147,681人
- 高齢化率
  - 65歳以上 24.08%
  - 75歳以上 9.76%
- 要介護認定率 12.77%

\*平成26年1月1日現在

多摩市健康福祉部高齢支援課 課長  
伊藤 重夫  
(社会福祉士・介護福祉士・介護支援専門員)

伊藤：多摩市の特性はまずニュータウンのあるまちであること。人口は14万7681人。そのうちの66%、面積の60%がニュータウンで、入居後40年



が経ち、建物や設備の老朽化が問題になっています。高齢化率は日本最速ですすんで

きて24%に。元気な高齢者が多いことが特徴で、「健康寿命」では男女とも都内26市で1位（男性83歳、女性86歳）。市民活動が活発で、人口10万人あたりNPO数54は都内26市で1位。そして緑が多い環境であること（みどり率53.9%）。

介護保険の状況は、認定者数4265人で60億円の保険給付費になっています。ケアマネさんはケアプランで4000万円から6000万円を動かしている。これは多摩市の例ですが、みなさんの町は、介護保険料はいくらで、保険給付費はどれくらいかを知ってほしい。そのうちの予防給付（地域要支援事業）ですが、予防訪問介護は279人で6300万円、予防通所介護は209人に8200万円になっている。こういうことを知って介護保険、地域支援事業をどう動かすかが大事です。

多摩市（オールドタウンと揶揄される）では、生活支援では「移動販売車（イトーヨーカドーや京王電鉄グループ）」が走ったり、市民活動では「居場所づくり」（NPO法人福祉亭）や生活支援サポーター養成（NPO法人ハンディキャップゆづり葉）など。行政と協力して推進することになります。最後になりますが、「多摩市の介護・高齢全体像」のような一覧表をつくとわかりやすい。地域で介護事業としてまわしていくことになる。

中村：ニュータウンのあるまちは人工的に創られたまちですから、高齢化も非常な速度で

### 多摩市の介護保険状況②

- ・ 予防訪問介護 6年間で2倍
- ・ 予防通所介護 6年間で4倍



	要介護認定者 総数(人)	要支 援1	要支 援2	要支援 計	予防給付実績			
					予防訪問介護		予防通所介護	
					人(概数)	給付費	人(概数)	給付費
平成 18年度	2,726	176	327	503	130	3,300 万円	47	2,100 万円
平成 21年度	3,345	320	421	741	254	6,200 万円	162	7,000 万円
平成 24年度	4,265	628	413	1,041	279	6,300 万円	209	8,200 万円

すすんでいるという。多摩市ほど大規模ではないにしても、団地をかかえて課題は多い。多摩での特別な工夫はあるのか。NPOによる市民活動はどうか。

伊藤：良い悪いではでないが、ニュータウンに入居の世代は団塊の世代が多くて、地縁的關係を好まなくて団地にきた人も多い。地域の地縁・親族の血縁・NPOなど知的な知縁の三つのうち、知る知縁をどう活かすかが課題です。



## [休憩・再開] 地域で展開される「助け合い活動」&「+α」の全体像・・・

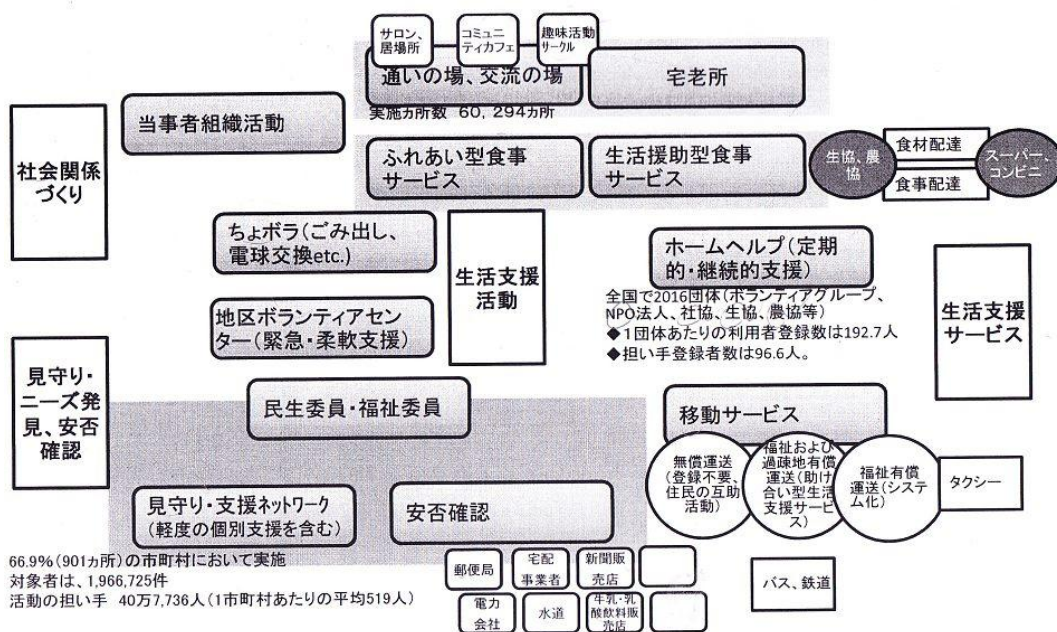
コメンテーター 社会福祉法人 医全国社会福祉協議会事務局

発表5事例はそれぞれにバラエティに富み、きょうお越しのみなさま、NPOの方、社会福祉協議会の方、あるいは行政の担当の方などおいでですが、それぞれ情報共有・情報交換で有意義だったのではないかと思います。先ほどの基調講演で堀田理事長から助け合い活動は幅広いというお話がありましたが、それを事務局のほうで整理させていただいたのが「地域で展開される「助け合い活動」&「+α」の全体像」です。

ど真ん中に「生活支援活動」を置かせていただいています。高齢者だけでなく、地域での生活課題に対応してさまざまな支援やサービスをつくっていきこう、ということです。まわりの「食事サービス」あるいは「ホームヘルプ」、右下に「移動サービス」、左に「ちょいボラ」「地区ボラセン」の緊急対応、といったものが核になります。

ひとつは社会関係をつくる役割。上にある「通いの場」とか「宅老所」とか拠点をもってつながりをつくる場、もうひとつ左下にある「見守り・ニーズ発見・安否確認」といった活動。民生委員さんや住民による取り組みが地域で展開されることが「助け合い活動」に求められます。この図は左から右への流れがあって、右のほうに行くほど組織だった事業展開として書かせていただいています。継続的にサービスの質を確保するには専門性システム化が必要で、右のほうの宅老所とか生活援助型の給食、定期ホームヘルプ、移動サービスがシステム化されコストもかかる。その右にはコンビニなど事業者の生活支援サービスが展開される。こうした全体をコーディネーターを配置して地域ネットワークとしてつくり、協議の場をつくり、福祉力を高めていけるかが課題なのであろうと思っています。

## 地域で展開される「助け合い活動」&「+α」の全体像



## 生活支援サービス推進セミナーにおける若干のコメント・・・・・・・・・・

コメンテーター 一般社団法人 医療介護福祉政策研究フォーラム理事長 中村秀一

中村：コメンテーターということで、ずっとお話を聞かせていただいていたので、すこし時間をいただいてお話させていただきます。

原局長の「介護保険制度」の見直しについての説明、堀田理事長からなぜ生活支援での助け合いが大事なのかについて「新構想会議」の趣旨の説明をいただきました。また5人の方の発表は地域的にもいろいろな地域、島津さんは横浜市、伊藤さんは多摩市ニュータウン、内海さんは姫路の「宅老所」で実践をされ、宮田さんは滋賀県高島市で過疎の地区での見守り、永野さんは首都圏最大の生協での立場から、と地理的にも置かれている立場も住民、事業者それから社協と多様でした。



しかしわれわれは、それぞれ違うということではなくて、その中から自分たちに共通するものを見出して、地域で実践していくための指針を作っていかなければならないのではないかと。ご紹介いただきましたようにこの4年ほど内閣官房というところで、いま政府が進めようとしております「社会保障と税の一体改革」の事務局のしごとをさせていただきました。原局長からお話があったように、そういう流れの中で「プログラム法」というものができ、それに従って今国会に介護保険制度の見直しが提案されている。また2025年までを目標にして、介護なり医療なりのあり方を変えていく。その中で大きな流れとしては、地域で人びとが暮らせるように、「地域包括ケアシステム」というものをつくっていかなければならない。そういう流れのしごとを多少させていただきましたので、みなさんの発表を踏まえながら、与えられた時間のなかで若干のコメント、「生活支援サービス推進セミナー」における若干のコメントをさせていただきますと思います。

背景にありますのは、この50年の大きな変化でございます。

皆保険・皆年金が1961年、いま介護の議論をしておりますが、その措置制度のもとになった「老人福祉法」が1963年につくられてから51年。東京オリンピック（1964年）から50年経っておりますが、その前の年に「老人福祉法」がつけられたのですが、男子の平均寿命が65歳でした。その2年前に皆年金をつけたのですが、日本国政府は、65歳平均寿命のときに支給65歳という年金制度をつけたけれど、人口を見ても高齢化率を見ていただいても、それほど長い支給期間があるとは想定していなかった。

100歳以上のお年寄りを表彰する制度がつくられてカウントしたら154人だった。特別養護老人ホームをつくるための法律といって過言でないのですが、一施設80人でした。

人口は半世紀経って1億2700万人になりました。2050年には1億人を切ると想定されていますから、人口ではわれわれは峠に上って下ろうとしているところ。高齢化率は24%に。たった半世紀の間に15歳も寿命が延びた。100歳以上の寿命オリンピックの選手みたいな人が154人から5万人を超えるまでに増えた。その下の膨大な選手層があるということで、みんな寿命が延びたということ。そこで生活ニーズも変わってくる。

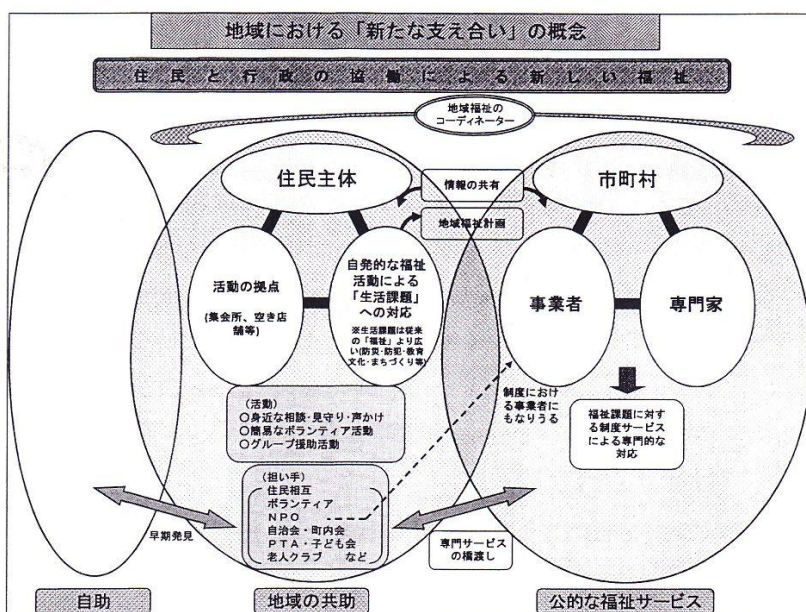
医療ニーズも介護ニーズも変わってくる。同居率は8割から半減している。いまこの瞬間に50万人の方が特別養護老人ホームで暮らし、40万近くの方が老人保健施設、それから介護療養型医療施設を利用している。こういう大きな、人類が経験したことのない大きな高齢化・少子化の中で、どうやって地域で尊厳ある人びとの暮らしを支えていくかが課題だと思います。

地域福祉をめぐる状況は、2000年に「介護保険制度」ができましたし、「障害者福祉」も契約制度に移っておりますし、「子ども子育て3法」も来年さらにつづけられようとしていますし、「生活困窮者支援制度」も、あらゆるところで施設から在宅へ、地域で支えていこう、一人ひとりのニーズに着目してやっていこうという動きが波のようにきている。「介護保険制度」の見直しもまた来年4月からということでございます。

ふたつの報告書についてご報告したいと思います。わたしが4年間かかわってきた「社会保障制度改革国民会議報告書」は去年の8月に出ておりまして、「プログラム法」に従って法案が国会に提出されています。「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書を、社会・援護局長のときにまとめさせていただきまして、このときは「地域における新たな支えあいを求めて～住民と行政の協働による新しい福祉～」ということでした。

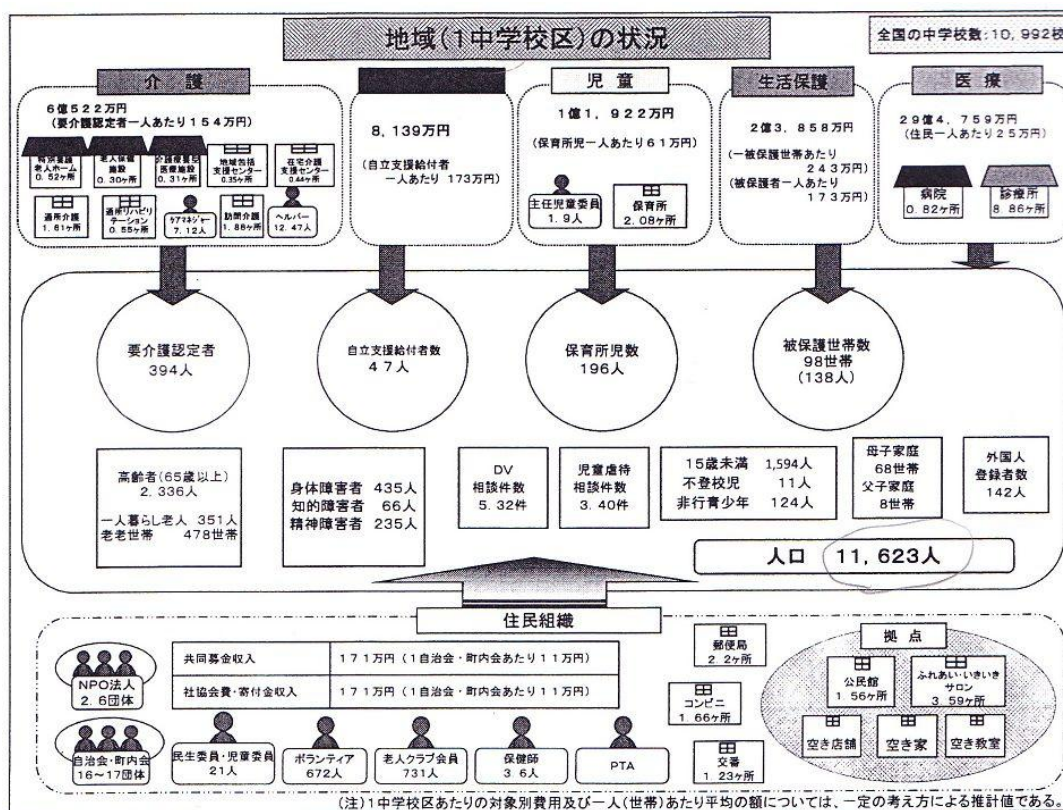
国民会議の報告書のほうでは、総論で強調しておりますのは、医療・介護・福祉・子育て、これを地域ぐるみの核にしていく。自分たちの地域のこういった機能が弱っていると嘆くのではなくて、医療・介護・福祉・子育てを軸にして新たな地域をつかっていこう、ということをお願いしております。すべての世代を対象にし、すべての世代が相互に支え合うとか。女性、若者、高齢者、障害者すべての人が働きつづけられるようにし、すべての世代に夢や希望を、とくに子ども子育て支援を強調し、未来への投資と考えていこうとか、低所得者への対応。そして国と地方が協働して支える社会保障制度改革を実行していかなければならないし、基本的な発想は、高度経済成長による成果であるとともに社会保障制度

の成果である「高齢化」が新たに課題を産んでいるのであって、これにひるむことなく、今われわれが享受しているよい社会保障制度を、次の世代に渡していかなければならないという考え方でできております。そういった要請のなかで、とくに医療と介護が、75歳以上が増えることで非常なインパクト



トを受けています。いま110兆円の社会保障の費用を使っていますが、5割が年金で、32%が医療で、8%が介護で、その他の福祉で1割です。これが2025年までには、148.9兆円になると政府は見込んでいますが、2025年の姿は、年金が4割、医療と介護が5割に膨らむ。そういった中で、国民会議では医療と介護の部分がこれからの社会保障の課題になると指摘して、各論でいろいろ書いてありますが、キーワードを申しあげますと、病院完結型から地域型へ、病院施設から地域在宅へ。そういったことは伊藤さんのお話にありましたが、データを見てくれ、地元のデータを調べてくれということで、データによってでないとなみなさん納得しないだろう、ということでデータ制御機構もある。来年の「介護保険事業計画」は「地域包括ケア計画」としてほしい。「医療計画」は県で「介護保険計画」は市町村で、片方は5年ごとで片方は3年ごとですから、それを合うようにしろ。「医療計画」は6年計画にし、「地域医療包括ケア計画」のようにしてほしい。QOLのほかに「QOD（クオリティ・オブ・デス）よりよい死を」ともいっております。これは医療について特に注文をつけているわけですし、好きなときに好きなお医者さんにかかるのではなく、必要なときに必要なことが受けられるようにするためには、そういう診療医が必要だし、診療報酬、介護報酬だけでなく、別の財政支援の手法ということで基金制度をつかってほしい。医療や介護を支える医療法人、社会福祉法人ももっと地域づくりに貢献できるように変えてほしいということを提案しています。

以上の流れのなかで原局長が医療のことをご説明された。それは医療と介護は一体であり、医療が川上で地域の介護のほうにもどってくる。そういう中で地域にがんばっていた



だきいというメッセージだと思います。

では地域福祉はどうなんだろうということで、「地域における新たな支えあいを求めて」で課題を整理したわけですが、伊藤さんのお話のようにデータが大事になります。いま盛んに1万人規模でという議論がなされていますが、この報告書の中で全国の中学校が当時1万992校で、人口では1万623人だった。この中学校区で、どういうフォーマル・サービスが使われているか。これは2008年ころですので、介護保険がまだ6兆円、いま9兆円になっています。先ほど多摩市が人口14万人で60億円、不思議ではありません。そのとき1中学校で要介護認定者が400人足らずで6億円使っていた。いま9億円。当時は通所介護が1.5カ所。いま通所介護施設は3万7000ありますので、1中学校区に4個弱ある。こういうことが分かります。まだあまりありませんでしたが、自立支援給付で8000万円とか、がフォーマルなところ。ここにNPOが2.6団体、自治会・町内会が16~17個、ボランティアの人が672人、老人クラブの人が731人。これだけいるんです。で、共同募金収入が171万円。社協会費・寄付金が171万円。340万円くらいのおかね、6億円に比べればわずかですが、こういうおかねを使って拠点づくりをしたり、地域活動をしたりしている。それから多摩市が一般財源でやっているという、フォーマル以外のおかねを多少出して、2008年当時の話ですが、やっているのが生活支援サービスです。多摩市でも数千万円のおかねを要支援1・2の人の通所や訪問介護に使っている。そういう財源をどうやってみなさんをお願いして、フォーマル・サービスでやっていた、あるいは個別給付でやっていたものを、地域の事業として移すか。オーダーが違うおかねを移して、どうやって実のある新しいサービスが、新しい支え合いが、新しい生活支援ができるかというのが課題ではないかと思います。いろいろ発表がありましたけれど、やはり島津さんの話のように個別のニーズは雲形で不定型であるのに、フォーマル・サービスは定型ですから、規格に合わないところをつなぐサービス、あるいは住民だからわかる早期発見とか早期予防の発見が大事ではないかということだと思います。

そういう報告書を書いていますと、やはり情報の共有、情報の共有というのはニーズを発見すること。それからみんなが集まれる拠点があるということ。それは宮田さんの朽木の丸八百貨店であったり、島津さんのふらっとステーションであったり、ことばは変わっていましたが、何らかの拠点がいる。それからオーガナイズする人。カリスマの職員さんであったり、やはりコーディネーターが要るのだらうと思います。それから若干のおかねの支援が要る。それが自治体の協働であると表現されていたり、あるいは生協さんなら利益をあげてそれを社会に還元するというもの。地域のコーディネーターさんの人件費だとか、初期の立ち上げの費用だとか、そういったものについて、一定の寄付なり公的な支援があればやりやすいというのが基本的な考え方でございます。

時間の関係でここまでにしますが、そういったことが5人の方の発言からの共通する要素ではないかと思います。2008年に書いたことを裏書きしていただいていると、わたくし自身はささやかに喜んでおります。どうもありがとうございました。

## 実践から学ぶ！住民主体による助け合い活動とは・・・・・・・・・・・・・・・・

コメンテーター 厚生労働省老健局振興課長 朝川知昭

きょうのお話を踏まえながら、4点ほど話をさせていただきます。

ひとつはきょう、お忙しいなか、こんなにたくさんの方が集まっていたら、さらに「新地域支援構想会議」ということで、助け合い活動をしてられる非営利団体の方々に、すでに提言を一部いただいておりますし、これからもしていただくということで、議論の盛り上がりを感じます。5人の方のお話をうかがうなかでも、今回の制度改正を踏まえながら、どう地域で展開しようかということを考えながら活動しているというお話をいただきました。今後「地域包括ケア」の実現を図っていくうえで5つの要素があるといわれていますが、生活支援の領域、あるいは介護予防の領域は、行政が直接何かできるわけではありませんので取り組みにくい領域ですけれども、みなさまの思いを熱く向けていただいているそこをしっかりと活かしていきたいと思っています。



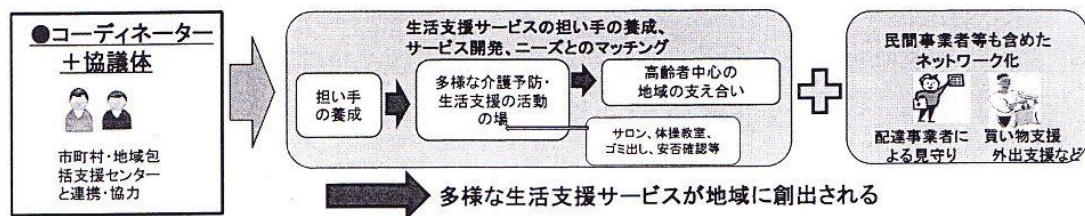
市町村に実施していただく必要があることですので、これから夏にかけて、ある程度具体的な内容をお示しする必要があると思っています。この数カ月、みなさま方の意見をうかがいながら制度づくりをしていきたいと思っています。これが一点目です。

二つ目は、きょう発表された島津さん、内海さん、宮田さんに共通していたと思いますけれど、地域づくりに関しての発表だったわけですけれど、共通して自分の活動の基盤になっている組織があるけれども、それを超えて取り組まれている事例発表だったと思います。今回の制度改正との関連でいいますと、下の図で、今回財政的支援を強化して、この生活支援の領域を大きくしていきましょうという議論をしているわけですが、どこに財政支援をするかというときに、左の「コーディネーター＋協議体」というところに財政支援をするということを申しあげています。

### 平成26年度予算 生活支援サービスの基盤整備(コーディネーターの配置) 予算額 10億円

#### 【事業概要】

- 生活支援サービスの充実に向けて、地域のニーズと地域支援のマッチングなどを行うコーディネーターの配置や協議体の設置等について、介護保険の地域支援事業に位置づけて取組を進める。  
※平成26年度は、1580保険者のうち1/5程度の市町村が実施することを想定



#### 【予算の考え方】

- 生活支援サービスの充実に向けて、ボランティア等の生活支援の担い手の養成・発掘など地域資源の開発やそのネットワーク化等を行う「生活支援サービスコーディネーター」を新たに配置することとし、平成26年度から介護保険制度の地域支援事業に位置づけて取組を進める

(平成26年度は、1,580保険者のうち1/5程度の市町村320カ所で、年度後半からの実施を想定)。

われわれが「コーディネーター」と表現しているのが、うまく伝わらないというか誤ってイメージで伝えているような気もするのですが、地域でひとりでがんばるというイメージよりも、地域で、協議体でも組織でもNPOでも社協でもいいかと思いますが、そこを核にこういう活動を広げていきたい。組織が活動する上で人が必要ですから、それを「コーディネーター」と呼んで、その人件費を工面していきたい。したがって誰か一人が地域の中で活動するというよりも、組織あるいは協議会の中で活動を広めていっていただく。そういうイメージです。で、何をやっていただきたいかという、まん中にある「担い手の養成」とあとは活動の場を作り上げること。きょうのお三方の発表は、共通してそういうことをやろうされている取り組みだったと思います。

さらに生活支援にはいろんな活動があるという話がありましたが、それらの活動をネットワーク化して、地域での活動を包括的に統合していく。そういう「コーディネーター＋協議体」といわれるところで集約していただきたいと思っています。ゆくゆくは個々の活動体、移送サービスをしている、あるいは助け合いでゴミ出し活動をしている、サロン活動をしているなどの個々の事業体と資源をマッチングしている人がいるわけですから、「コーディネーター＋協議体」といったところに予算を投じようというものでございます。

まだ途中ですが、こういう政策を行なう初期の段階では中村さまからご紹介があった2008年の報告書なども研究させていただいて、その上で全国で始まっている活動の先進事例を見させていただいて、その際に島津さんの事例は聞いておまして、直接うかがったのは今日始めてですが、ひとつは島津さんの活動をイメージしています。他にも好事例があって参考にしながら提案しているという状態でございます。

三つ目はどこをターゲットにするかですが、今回提案している生活支援の充実というのは、予防給付の見直しと関連していますので、要支援者だけのためにやろうとしているという少し誤解がある。もともと生活支援のニーズというのは、独り暮らし高齢者が増え、80歳以上の世帯が増えて家族の支えが期待できない世帯がメジャーになってきている。そこを地域で支える必要性が高まっているのでここを強化していくという流れですので、要支援に至っていない方々の中にも支援を必要としている人はいますし、すでに要介護で重くなっている人のなかにも必要な人がいると思っています。

最近、地方でサービスを展開している大手の事業者さんの話を聞いたのですが、要介護3・4・5がメインターゲットであるのですが、そこで今サービスがやりづらいという。何がやりづらいかというと、1日に3、4回20分ぐらいで短時間サービスをするのですが、ケアマネジャーさんも生活援助を含めた長い訪問介護サービスを望んでいるのに、一日複数回で1時間とかいうサービスが期待されてしまうので、定期巡回が展開しづらい。これはただちに解決するのはむずかしい課題かもしれません。要介護者の生活支援のニーズがたくさんある。主に単身世帯をターゲットしたサービスですので。そうしますと要介護のところにも、生活支援が強化されることが本丸である正規の介護サービスを展開する上でも重要であるというふうに思っています。なので、今回できるかぎりターゲットを要

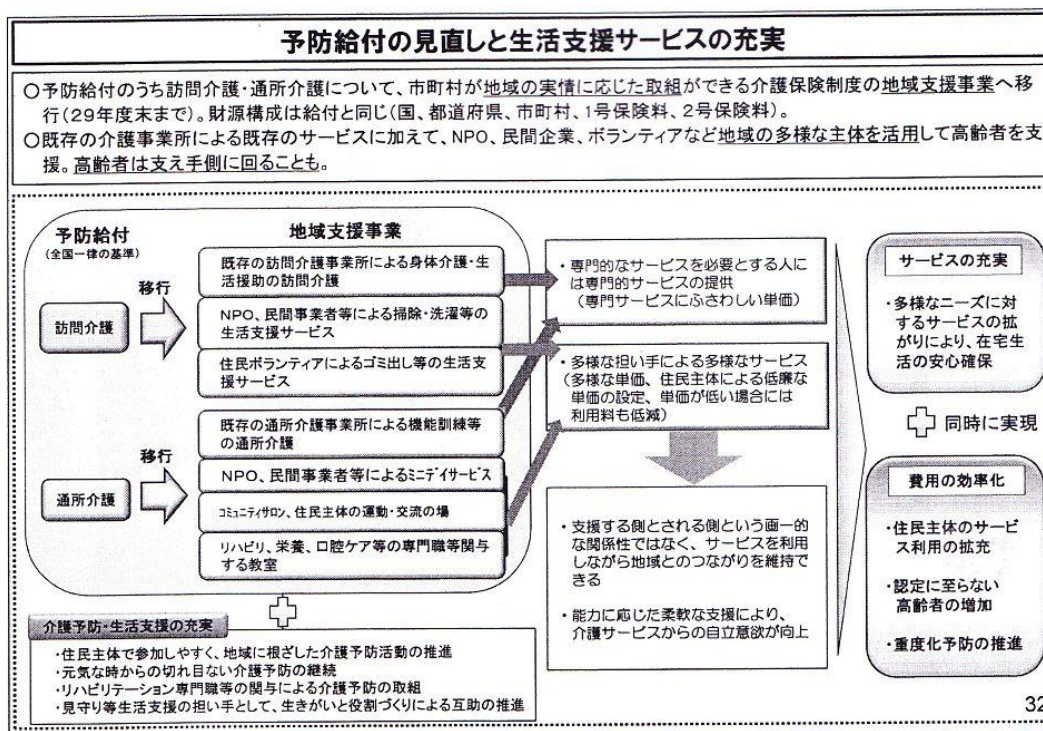
支援者だけに限らない形での生活支援の充実をめざすというのが三つ目です。

四つ目の最後ですが、それに関わりがあるところなのですが、きょうの堀田先生の話のなかにもありましたし、5人の皆さん方の話にも中村様の話にもありましたが、地域のニーズは高齢者に閉じているわけではなく、子育て世帯、障害者世帯、高齢者を中心にしなからコミュニティづくりをしているという話がありました。

「予防給付の見直し」の下の図ですが、おかねの出し方についてなのですが、たとえば通所介護のところを見ていただきますと、いままでどおりのデイサービスとか1回利用したらいくらというもの。それとNPOとかサロンとか住民主体の活動へのおかねの出し方ですが、ここは地域地域で実情が違うので、市町村にいろいろ考えていただく。たとえば立ち上がりの経費であるとか、賃料であるとか、あるいは全体をオーガナイズする人、コーディネートする人に対する人件費。そういう補助的な出し方ができるようにしたい。べったりかかった経費を全額補てんするというよりも、住民主体の活動を下支えできるような出し方ができるようにしたい。そういう出し方が可能になれば、サロンも必ずしも要支援者だけではなく、子どもも親子で通ってくる場合もありますし、障害者がやってくる場合もありますので、地域活動の展開がしやすくなるのではないかと。そういう形での展開を後押しできるような支援をしたいというふうに思っています。

われわれがクリアに説明できていないので、混乱があるようなのですが、前の図はどちらかといえば、地域づくり、資源の開発、ネットワーク化への財政支援で、実際の個々の活動に対する支援はあとの図のようにしたいと思っています。

これから3、4カ月の間で形にしたいと思っていますので、御意見をよろしくお願いたします。





## シンポジウム 実践から学ぶ！住民主体による助け合い活動とは・・・・・・・・

(まとめ)

**事務局**：では最後に、ご発言いただいた皆さまに一言ずつ、住民主体による助け合い活動を展開していく上で、一番のポイントとなりそうなところをアピールしていただきたい。

**島津**：今度の提案に地域で何ができるかを地域で話し合っています。話し合うなかで、これは自分たちだけではできない、行政といっしょになってやらなければならないと思っています。

**内海**：介護保険だけではない地域福祉がもっと展開されたらいいな、それもしくみができて人を当てはめるのではなくて、住む人たちを主体として活動ができたらと思いました。

**宮田**：支援を求めている方が、地域にはたくさんいらっしゃいます。心が動いて、その人たちといっしょにやろうというお互いの気持ちをたいせつにしていきたい。

**永野**：生協の新たな取り組みについて紹介させていただきました。これからも地域コミュニティの一員として生協ができることを有効に活用していただければと思います。

**伊藤**：地方の職員の立場では、地域は地域の方々の信頼関係が活動をスムーズにする大事な要件だと考えています、お互いに頼り頼られるような地域をつくっていききたい。

**中村**：5人の方それぞれに歩みや歴史の中でその時その時の課題に直面し乗り越えてきたことが素晴らしい。珍しい地域資源である生協は永野さんがいうようにもっと使っていきたい。

**朝川**：きょうは非営利を中心に地域をつくるという視点でしたが、都市部では民間企業が高齢化の生活支援サービスを開発している。そういう力の活用も必要かと考えています。

**事務局**：長時間にわたるシンポジウムおつかれさまでした。発表していただいた皆さまとコメントーターの皆さまに、感謝の拍手をいただければと思います。(拍手)

