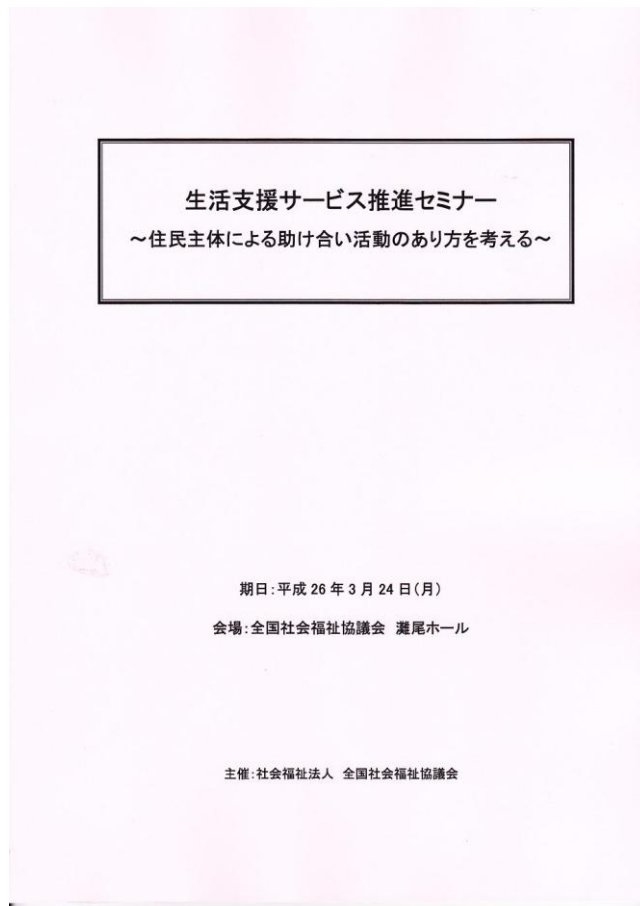


生活支援サービス推進セミナー

から

～住民主体による助け合い活動のあり方を考える～



【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

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
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

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



上はコメンテーターの中村・朝川両氏



右はシンポジストのみなさん。

事務局：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くみなさま方をご紹介します。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。そのあと休憩をば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。

[全社協シンポジウム a](#)

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 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

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ります。

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たいと思います。

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年前に皆年金をつくったのですが、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くったけれど、人口を見ても高齢化率を見ても、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。

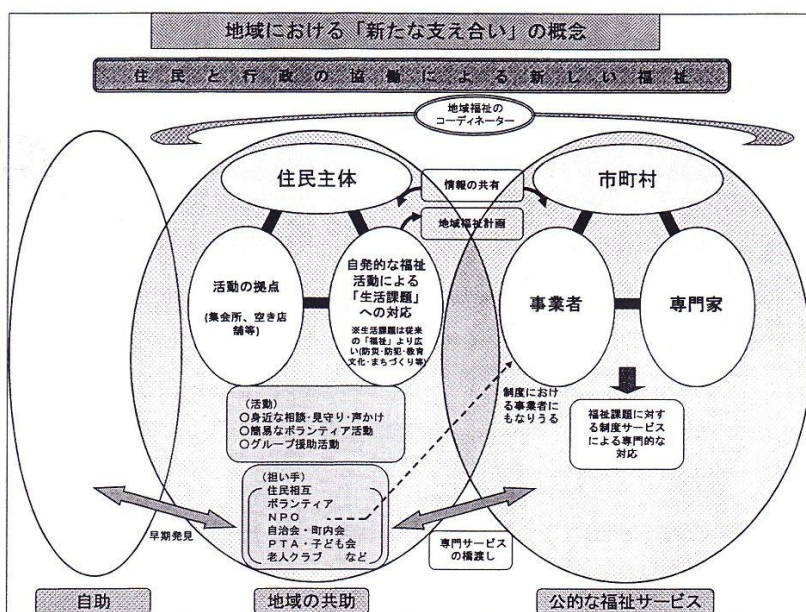
人口は半世紀経って1億2700万人になりました。2050年には1億人を切ると想定されていますから、人口ではわれわれは峠に上って下ろうとしているところ。高齢化率は24%に。たった半世紀の間に15歳も寿命が延びた。100歳以上の寿命オリンピックの選手みたいな人が154人から5万人を超えるまでに増えた。その下の膨大な選手層があるということで、みんな寿命が延びたということ。そこで生活ニーズも変わってくる。

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。

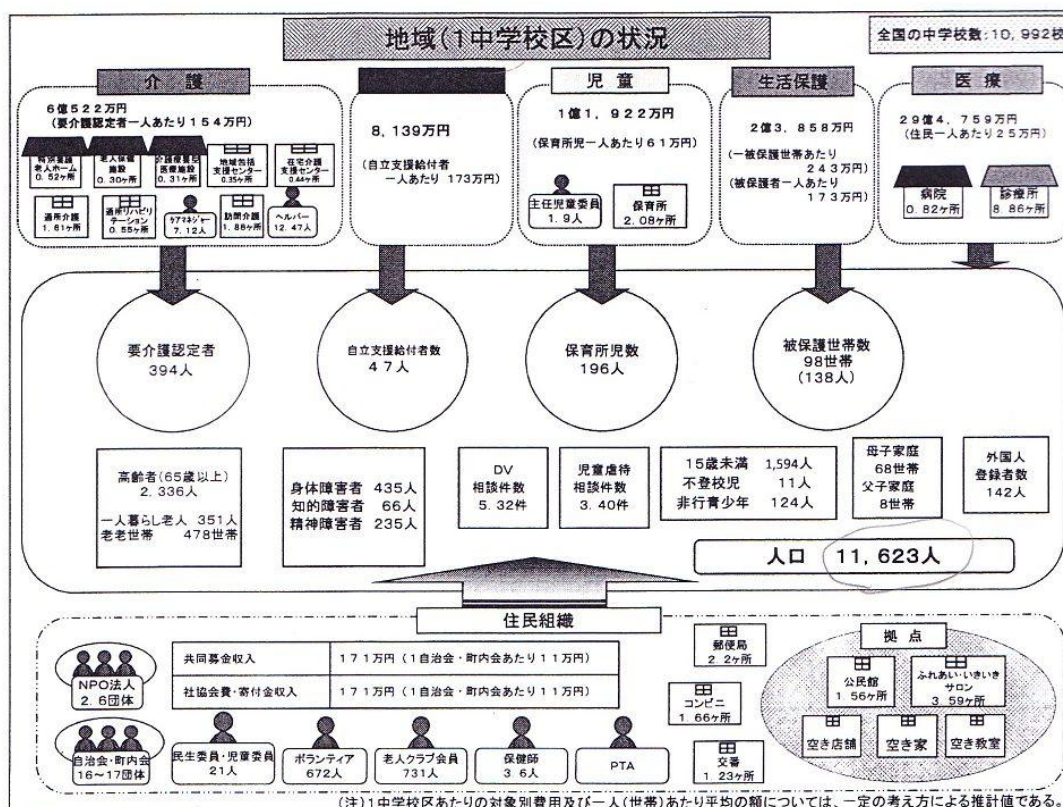
国民会議の報告書のほうでは、総論で強調しておりますのは、医療・介護・福祉・子育て、これを地域ぐるみの核にしていく。自分たちの地域のこういった機能が弱っていると嘆くのではなくて、医療・介護・福祉・子育てを軸にして新たな地域をつくっていこう、ということを強調しております。すべての世代を対象にし、すべての世代が相互に支え合うとか。女性、若者、高齢者、障害者すべての人が働きつづけられるようにし、すべての世代に夢や希望を、とくに子ども子育て支援を強調し、未来への投資と考えていこうとか、低所得者への対応。そして国と地方が協働して支える社会保障制度改革を実行していかなければならないし、基本的な発想は、高度経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



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くってほしい。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、6億円にくら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、何らかの拠点がある。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ろうと思います。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 朝川知昭 厚生労働省老健局振興課長

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いて、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お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。

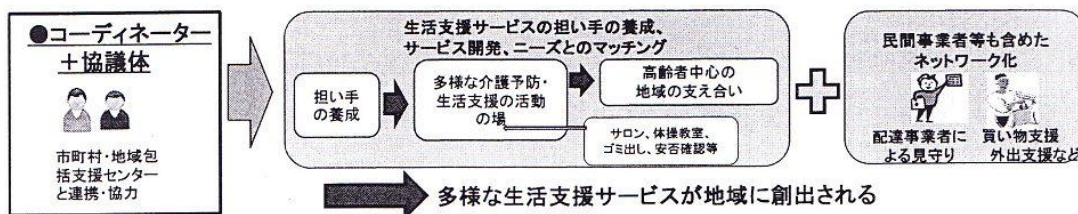
二つ目は、きょう発表された島津さん、内海さん、宮田さんに共通していたと思いますけれど、地域づくりに関しての発表だったわけですが、共通して自分の活動の基盤になっている組織があるけれども、それを超えて取り組まれている事例発表だったと思います。今回の制度改正との関連でいいますと、下の図で、今回財政的支援を強化して、この生活支援の領域を大きくしていきましようという議論をしているわけですが、どこに財政支援をするかというときに、左の「コーディネーター＋協議体」というところに財政支援をするということを申しあげています。

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」と表現しているので、うまく伝わらないというか誤った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りまして、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ところと少し誤解がある。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

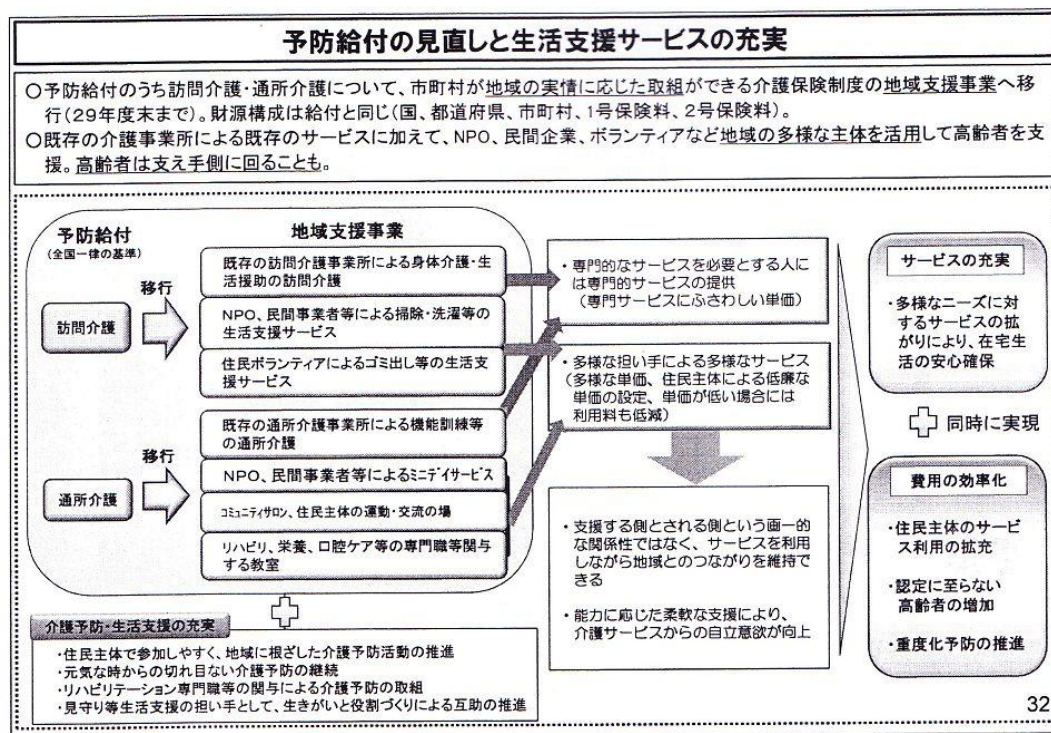
支援者だけに限らない形での生活支援の充実をめざすというのが三つ目です。

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が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」の下の方ですが、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と思います。

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テーターの皆さまに、感謝の拍手をいただければと思います。(拍手)

