

生活支援サービス推進セミナー
～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:社会福祉法人 全国社会福祉協議会

*「支える側の高齢者」の地域活動参加

「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 さわやか福祉財団理事長

生活支援サービス推進セミナー

～住民主体による助け合い活動のあり方を考える～

主催 全国社会福祉協議会

期日 二〇一四年三月二四日

会場 全国社会福祉協議会灘尾ホール



昨年八月の「社会保障国民会議」で「要支援」に対するサービスを「介護保険」から切り離して市町村・地域に委ねるという答申が出まして、厚労省内部で検討され、昨年の一月の終わりになって、「要支援」全部ではなく全国一律がいいリハビリとか看護、福祉器具など技術的専門性の必要なものは残して、生活支援、訪問介護、通所介護は市町村に委ねましょう、地域でやりましょうということが決まって、一二月から急激な制度づくりの動きが始まっています。一二月には厚労省はガイドラインづくりの委員会を発足しておら

れます。ことしの七月にはまとめて、厚労省の全国課長会議で細目を決めたいというご意向で、鋭意作業をすすめておられます。

わたしどもはNPO、地縁団体、ボランティアなど、地域で受ける方で、どこまで受けられるのか、どう受けるのか、受けられないところをどうするのか、そういった基本的な考え方・しくみを行政と共通の理解をもって取り組まないといけない。お金でのやり方ではない、「よしやろう」という自主的なしくみを詰めたということ、全社協さんや生協さんとおはかりし、あとでアドバイザーとして登場される中村秀一さんに相談いたしました。

中村さんは介護保険をつくることから関与されて、老健局長、いろんなお立場で関与しておられます。五年目の見直しで座長を務めさせていただいたのですが、「尊厳」という理念を打ち出し、「地域包括ケア」というやり方を打ち出した会議で、中村さんが老健局長としておられて、いま動いている介護保険の基本を承認いただいた。行政側にすれば重荷を負うわけですから、その坦力に尊敬の念をもっております。それから宮本太郎さん、山崎史郎さんの知恵をいただいて、うちの小さな「さわやか福祉財団」も発起人のメンバーに加わって、「新地域支援構想会議」が動き出したわけです。地域の立場からどういうしくみで受けるのか、検討を



つづけている最中です。

きょうも午前中もやっておったところですが、きょうも午前中もやっておったところですが、いろいろな受け方を協議しておりますが、いちばん基本的なところ、地域に委ねるならこの点をしっかりと理解してほしいという点を「新たな地域支援事業に対する基本的な考え方」としてまとめまして、二月一七日に厚生労働省に提出させていただきます。

このペーパーは、二月二五日の厚労省の全国課長会議で資料として配布されましたので、全国の市町村は持っているということです。今後、市町村と受け皿の協議をすすめるとき、このペーパーがあることをぜひご記憶願いたいと思います。基本的なところですが、法案が出て、国会でいろいろな議論がされるときに制度づくりの基本ラインになるものです。

【目的】
今回の市町村への移管を、新たな地域支え合いの仕組みをつくる重要な機会と捉え、民間非営利の立場から、どのように進めていけばよいのかを協議し、その定着を図る。

第1回	全体会議	2013年12月 5日
第2回	全体会議	2013年12月25日
第3回	全体会議	2014年 1月28日
第4回	全体会議	2014年 3月 4日
第5回	全体会議	2014年 3月24日

「基本的な考え方」 2014年 2月17日提案として厚生労働省に提出
2014年 2月21日記者発表
2014年 2月25日介護保険全国担当課長
会議資料として配付

「新地域支援構想（大綱）」 2014年春に取りまとめ予定

※各地への具体的な提案や啓発の実践など

これは参加したものの総意をまとめたものとしてご理解ください。会議には第一回に原局長さん、その後も朝川課長さんが主管の責任者として出ていただいております。

それでは中身をみていきますが、一から七までありますが、二としたところの三行目。「新たな地域支援事業は、住民・市民が主体的に担う助け合い活動がきわめて重要な役割を果たす」、支援事業は住民・市民が主体的に活動するということを申しております。これは先ほど原局長にもいつていただきましたが、最も重要な点です。「主体的に担う」ということは、仕切られないということ。その地域について「ここはやらなければならない」というところは、住民、地縁団体、NPO、これは志をもって活動に取り組む。高齢者だけ、子どもに仕切りを置く、そういうことをするとみんなのやる気をなくしてしまう。

主体的に取り組むということは、志でやる、気持ちに乗らないとやりません。地域とはそういうものです。きょう参加しておりますNPOのみなさんは、それは当然だ、社協のみなさんもご理解いただいているのですが。

行政側からしますと、めんどろくさい、生意気な、偉そうなことをいっているということになるわけです。そんなの頼りない、相手してられないでは、うまくいきません。このところをおもしろくないと感じた方の市町村はうまくいかない。おもしろい、わたしがやってやる、と感じていただいた方のところはうまくいきます。

わたしどもは二〇年以上、地域活動を通じて市町村と接しておりますが、そういう目で

みますと、公務員の方はふたつに分かれます。多数派は、めんどろくさい言った通りにやれよ、ガイドラインで決まっているのだからとなる。その人を悪いといっているのではなく、従来の行政はそういうふうにやってきた。公平にやるためにはそれが大切だった。そう訓練されてきている。几帳面でまじめで失敗したくない優秀な公務員で出世している。背広にネクタイ、髪をふたつに分けて、良い靴はいて。場内にも笑っていただけでない。

いっぽうに少数派。これは介護保険のころから現われて増えつつある。ある人は「カリスマ公務員」とかいつています。髪はぼさつとしてだらしない。髭はやしたりして、ネクタイはしていない。スニーカーはいている。口のきき方が生意気。市民と上司と話すときと同じ調子。この人たちは夜の住民会議にも出ていく。話をよく聞く。おまえおれでツーカーでやっている。しくみよりもまず住民が幸せになつてほしい。

公務員のこのタイプの人は住民第一、ガイドラインは何であれ、いまどうすればいいのかを考えている。「それはあなた方のやることでしょ、行政のやることでない」など結構きつい。この方々はいままででは出世しません。しかしこれからは出世するんじゃないか。

上手に地域を動かす。行政の人氣があがる、お金が安くつく。住民が動いてくれる。感謝されるのが何よりもうれしい。市長のところへ飛びこんでいくエネルギーがある。住民が幸せになることが第一で、「住民が主体的」をよく理解している。

平成 26 年 2 月 17 日

新たな地域支援事業に対する基本的な考え方

新地域支援構想会議

昨年 12 月 20 日、介護保険部会より「介護保険制度の見直しに関する意見」が提出され、現在、厚生労働省において、具体的な施策づくりが行われているところである。この時期にあたり、本会議は、助け合い活動をすすめてきた団体の立場から、新たな地域支援事業のあり方について、基本的な考え方を以下の通り表明することとしたい。なお、現在、具体的な展開方法について、検討を行っているところであり、追って、提案することとしたい。

1. わが国では、家族機能の低下、地域社会におけるつながり・支え合いの機能の脆弱化がすすみ、人間関係の希薄化が問題となっている。このような中、「社会的孤立」の状態となり、複雑かつ深刻な生活課題、福祉ニーズを抱える人びとが増えている。しかし、分野ごとに発展してきたわが国の公的な福祉制度だけでは、これらの課題・ニーズに応えるのは困難であり、住民・市民は、助け合いの理念にもとづく支援の仕組みを自らつくりあげてきた。私たちは、この助け合い活動について、公的福祉制度の代替ではなく、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固有の働きを持っていると考えている。
2. 今回の地域支援事業の改編による要支援認定者のニーズへの対応も、単なる家事援助にとどまらず、地域社会との関係の回復・維持の働きかけを行うことが重要である。したがって、新たな地域支援事業は、住民・市民が主体的に担う助け合い活動がきわめて重要な役割を果たすと考えられ、訪問介護、通所介護については、専門職が対応すべきものは別として（5 参照）、基本的には、助け合い活動に移行すべきと考える。過渡的な対応が必要な場合においても、助け合い活動を拡充し着実に移行できるよう配慮することが必要である。
3. 地域社会の助け合いを基本とする活動は、要支援等の高齢者のみに限定することは不可能であり、子ども、障害者も含め、福祉制度の分野にかかわらず、幅広く対応している。したがって、新たな地域支援事業もできる限り幅広く対象にすることが必要である。
4. 助け合い活動は、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、安否確認など、幅が広い。また、無償、有償・有料、地域通貨、ポイント制などの形態もさまざまである。いずれも、積極的に位置づけ、地域社会づくりと合わせ、その総合的な推進をはかることが必要である。その中には、高齢者等支援を要する人びと自身も活動に参加するということが含まれ、自身が利用者でもあり、担い手でもあるという考え方が重要である。

5. 一方、専門職によるサービスの確立も必要である。とりわけ、自らの生活管理が困難な人、地域社会との関係構築が難しい人に対するサービスが重要となると考えられる。なお、このことは、助け合い活動に専門性がないということの意味しているのではない。専門職によるサービスは、専門職としての価値観、理念をベースに展開されるものであるのに対し、助け合い活動は、助け合いの価値観、理念をベースに、専門的技術が付加して展開されるものであると考えている。

6. 助け合い活動は、自主性、主体性が重要であるが、運営基盤にかかわる費用に対しては、助成を行う仕組みをつくる必要がある。

7. 介護保険部会で提案されたコーディネーターは、従来、各団体が配置してきたコーディネーターと混同される恐れがあるので、その機能にふさわしい名称とすることが必要である。機能として考慮すべきものは次のようなものであり、この機能発揮により、地域における助け合い活動の発展をはかることが期待される。

- ・ 社会資源・サービスの開発
- ・ 地域の助け合い活動団体（福祉活動組織、地縁団体）のネットワーク化、協働の推進
- ・ 助け合い型の生活支援サービスに対する理解づくりや活動者の育成
- ・ 自治体、地域包括支援センターなど公的機関、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）
- ・ 地域支援の取組みの計画化、提言

コーディネーターは、助け合い活動の諸団体に支えられ、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をつくる必要がある。

そして、地域の助け合い活動団体に支えられて活動する仕組みをつくることが重要である。

突っ込んだ解説で申しわけない。よろしくお願い申しあげます。

三のところでは、「要支援等の高齢者のみに限定することは不可能であり、子ども、障害者も含め、福祉制度の分野にかかわらず、幅広く対応している」。それが地域だということ。福祉の関係では要支援は地域でやる。子ども子育て支援、これも地域拠点をつくって子育てコーディネーターを置く。親が育てる子育てから地域も入ってやりましょうということ。幼稚園と保育園をいっしょにすることは、子どもは同じように育てましょうということ。大事。子どもも良い人間性が育つ。障害者は自立支援法から総合支援法に替わった。生活困窮者支援は第二のセーフティ

ーネット。地域の引きこもりが増えていく。これも地域で支えようということに。行政でも民生委員でもでてこない。やさしいおばあちゃんや中学校のあの先生。地域の力を使わないとできない。このように、いろんな分野がいつせいに地域に集まってくる。そのときにそれぞれの分野がうちのやることでないとか、いつていたのではやれない。「要支援」も同じです。集まる人のほうもグループ分けされてはおもしろくない。高齢者は子どもたちといっしょにいるから元気になって何かやろうという気になる。子どもたちもこんなおじいちゃん、おばあちゃんがいるんだ。それがわかって生き生き元気になる。こうして地域の助け合いは進んでいく。これを絶対ばらばらにしないでほしい。これは会議の当初からお願ひしておりますが、お金の出しかたで切る。切るとうまくいきません。受託事業も上から切ってくる。この仕組みでいくかぎり、地域は力を発揮できません。このところは地域はかなり大きな壁ですね。みんなで腹を決めて、仕組みづくりをいっしょにやろう。ぜひぜひひびひ、しっかりとやらなければならぬ。そのことを三で書いています。

四番目は下から三行目、「高齢者等、支援を要する人びと自身も活動に参加するということが含まれ、自身が利用者でもあり、担い手でもあるという考え方が重要である。」、要するに仕組みはやってやる人、やってもらおう人の二つに分かれる。「ケア」がそう。実際の助け合いでは助けてもらうのはありがたいけれども、人は尊厳を持つているから、くやしい。車に乗せてもらって透析に行く。帰ってきたら子どもに何か教えるとか。自分の他の能力を活かして人を助け

ていることで生きている元気がでる。喜びが実感できて介護予防にもなる。いちばんよくなつた例は、「要介護四」から三二二そして自立まで。「要介護一」や二からの自立はめずらしくない。いろんな例があります。地域の助け合いはお互いさま。尊厳を持ち、人生を全うする。認知症の方だって、市民後見人は本人の能力をいかに活かすか、専門職後見人よりいいところもある。本人の持つ能力を使って幸せになってほしいと考える。

あなたは世話するほう、あなたは世話されるほうと切らないでください。これが四のところの三つ目のメッセージです。

こういった配慮をして地域を動かす人、NPOや地縁団体があるところはいいのですが、ないところはどうか。それをするには仕掛け人が要る。それは原局長からしっかり説明していただきました「コーディネーター」です。名前はまだ決まっていません。「コーディネーター」はあちこちにおいてよくわからない。ここでの仕掛け人がやるのはコーディネートするより、「ないサービス」を作り出すこと。配食サービスがない、家事援助がない・・とかないものだけ。地域にないサービスをつくりだすことが、この仕掛け人に求められる一番の役割です。そういう仕掛け人に何が必要かといえば、NPOや地縁団体やみんなの支えです。行政も社協さんも含めて、こういう地域をみんなでつくろうという、共通の理念をもつということが一番大事です。

そのことを「さわやか福祉財団」がつくりました仕掛け人に対するテキスト概要が「助け合

い活動推進員養成テキスト目次案」(二〇一四・二・一九)です。その中に「助け合い活動推進員が目指す地域社会像の記述」がありますが、上から五行目に書いてあります。

「地縁組織が、見守りや交流(居場所、イベント)、ご近所どうしで行う日常生活上の助け合い、地域の景観保持や健康体操など、住民の地域活動を誘導している。市区町村や社会福祉協議会などは、地縁組織の活動を支援している。さらに、福祉や助け合い、子育て支援、権利擁護や町づくりなどの分野で活躍するNPOその他の非営利団体や企業の社会貢献活動部門は、地縁組織と連携して、地縁組織では満たせない助け合いのニーズを満たす活動を行う」

まず地縁組織がベースとして面として地域活動をしている。ただ地縁組織だけではむずかしい込み入った活動、たとえば移送サービス、透析の方を送るとか毎日配食するとか、福祉や子育て支援、権利擁護やまちづくりなどの分野で活躍するNPOその他の団体が地縁組織と連携しながら助け合いのニーズを担う。地縁組織を活性化し、深いところをNPOなどが担う。そういう形での地域活動をすすめる。地縁組織の活性化はNPOなどにくらべると遅れています。地区社協さんはんぼっておられますが。関係者が地域にはいって仕掛け人を支えながら暮らしやすい特徴のある地域社会を作っていく。

どんな形があるか、マトリクスを示しています。このほかにも地域によっていろいろの形がありますけれど、地域通貨をつかってもいい、有償・無償のボランティア、いろんな形でそれぞれ参加して、ネットワークを組んで、最後まで安心して暮らせるそういうまちに、みんな

していきたいと願っております。

ご静聴ありがとうございます。

（『月刊文風』二〇一四年三月号）

4. 助け合い活動のマトリックス

形態 内容	ご近所	地縁組織	居場所	地域 通貨	有償ボラ ンティア	非営利 団体	営利団体の 社会貢献活動
見守り	○	○	△	△	△	○	○
交流	○	○	○	○	○	○	×
ちょボラ	○	○	○	○	○	○	△
家事援助	△	△	×	○	○	○	×
食 事	会食	×	○	○	×	○	○
	配食	×	×	×	○	○	○
移動	×	△	×	○	○	○	×

助け合い活動の主な内容と形態を類型化して、マトリックスにした。本図において○を付した活動が、市区町村のほぼ全域において継続的に行われていれば、その市区町村は目指すべき地域社会像をおおむね実現したと評価できるであろう。このマトリックスを参考にして、担当する地域の実情を把握し、足りない活動の創出などに役立ててほしい。

新地域支援構想会議の開催

【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

新しいふれあい社会を目指して

趣 意 書

—新地域支援構想会議（仮称）の発足について—

今、世界に類をみない超高齢化が刻々と進む日本において、新しい社会の枠組みをどう構築するかがまさに喫緊の課題となっています。

さる8月に提出された政府の社会保障制度改革国民会議の最終報告書は、介護保険制度について、「要支援者」への予防サービスを個別給付から切り離し、市町村事業へと移行する方向性が打ち出されました。国も実施に向けて具体的な内容を検討しはじめています。介護保険制度を持続可能な制度として維持するためには、介護度の低い「要支援」制度の見直しは やむをえないとも考えられますが、しかし、一方、軽度の段階から高齢者の地域生活をしっかりと支える仕組みがなければ、かえって重度化がすすみ、介護・医療費が増大するという悪循環に陥ります。

老後の生活不安を払しょくし、長寿を心から喜べる社会、一人ひとりの尊厳が保持され、誰もが最後までいきがいを持ってくらせる社会の確固たる基盤を、これから全力でつくる必要があります。

私たちは、今回の「要支援」の市町村事業への移行を、高齢者を地域で支える仕組みづくりの新たな創造の契機ととらえ、それぞれの地域の特色が活かされたあたたかい支え合いの仕組みが定着することを強く求めます。そのためには、行政だけでなく、ボランティア・NPO、事業者、近隣・地縁組織、そして高齢者自身も含めた皆が意欲的に参加し、連携するネットワークが不可欠です。

このため、地域における住民参加による生活支援サービスや助け合い活動を推進している多くの関係団体とともに、取り組みの情報を共有し、地域で支える地域包括ケアの推進に向けてめざすべき方向性を提言としてまいりたいと考え、本会議を発足させることといたしました。

本主旨をご理解いただき、ぜひ貴団体のご参加をお願い申し上げます。

平成 25 年 12 月 5 日

公益財団法人 さわやか福祉財団
日本生活協同組合連合会
社会福祉法人 全国社会福祉協議会

[助け合い活動推進員が目指す地域社会像の記述]

目指す地域社会像の理念は、地域の住民が安心して心豊かに暮せる社会である。

この理念を実現するために、その地域では日常のご近所どうしの交流が行われているほか、地域の絆を深めるため、誰もが気軽に立ち寄り交流できる居場所（人の集まる場所）が設けられている。

また、地縁組織が、見守りや交流（居場所、イベントなど）、ご近所どうしで行う日常生活上の助け合い、地域の景観保持や健康体操など、住民の地域活動を誘導している。市区町村や社会福祉協議会などは、地縁組織の活動を支援している。

さらに、福祉や助け合い、子育て支援、権利擁護や町づくりなどの分野で活躍するNPOその他の非営利団体や企業の社会貢献活動部門は、地縁組織と連携して、地縁組織では満たない助け合いのニーズを満す活動を行う。たとえばコミュニティカフェなど継続的な交流場所の運営、同一人物に対する継続的な家事援助、移動、配食などのサービスの提供、子どもや高齢者などを継続して預かる場所などは、一般的に、NPOその他の団体が行うのに適しているであろう。

その地域では、地縁組織の全テーマ型の助け合いと、NPOその他の団体のテーマ型の助け合いとが連携して提供されているために、住民は医療、介護の在宅サービスの充実と相まって、幼児から人生の最終時期を地域で暮す高齢者まで安心して心豊かに暮すことができる。要支援者に対する生活支援は助け合い活動で行われているほか、地域による子育て支援や生活困窮者の支援も助け合い活動が担う部分が大きい。

その地域の助け合い活動には、勤労者や学生も地域人として参加している。

助け合い活動の普及や活動者の養成、活動団体の基盤整備は、必要とされる範囲で行政が資金を負担している。

助け合い活動の運営に必要な資金は事業収入のほか、寄付にて賄われている。寄付を募るための基金の創設、運営には、市区町村が協力している。