

“助け合い”を広めるための

介護予防・日常生活支援総合事業、生活支援体制整備事業の
活用・運用のあり方に関する提言書

－ 概要版 －

2017年8月

新総合事業研究
住民主体の生活支援推進研究会

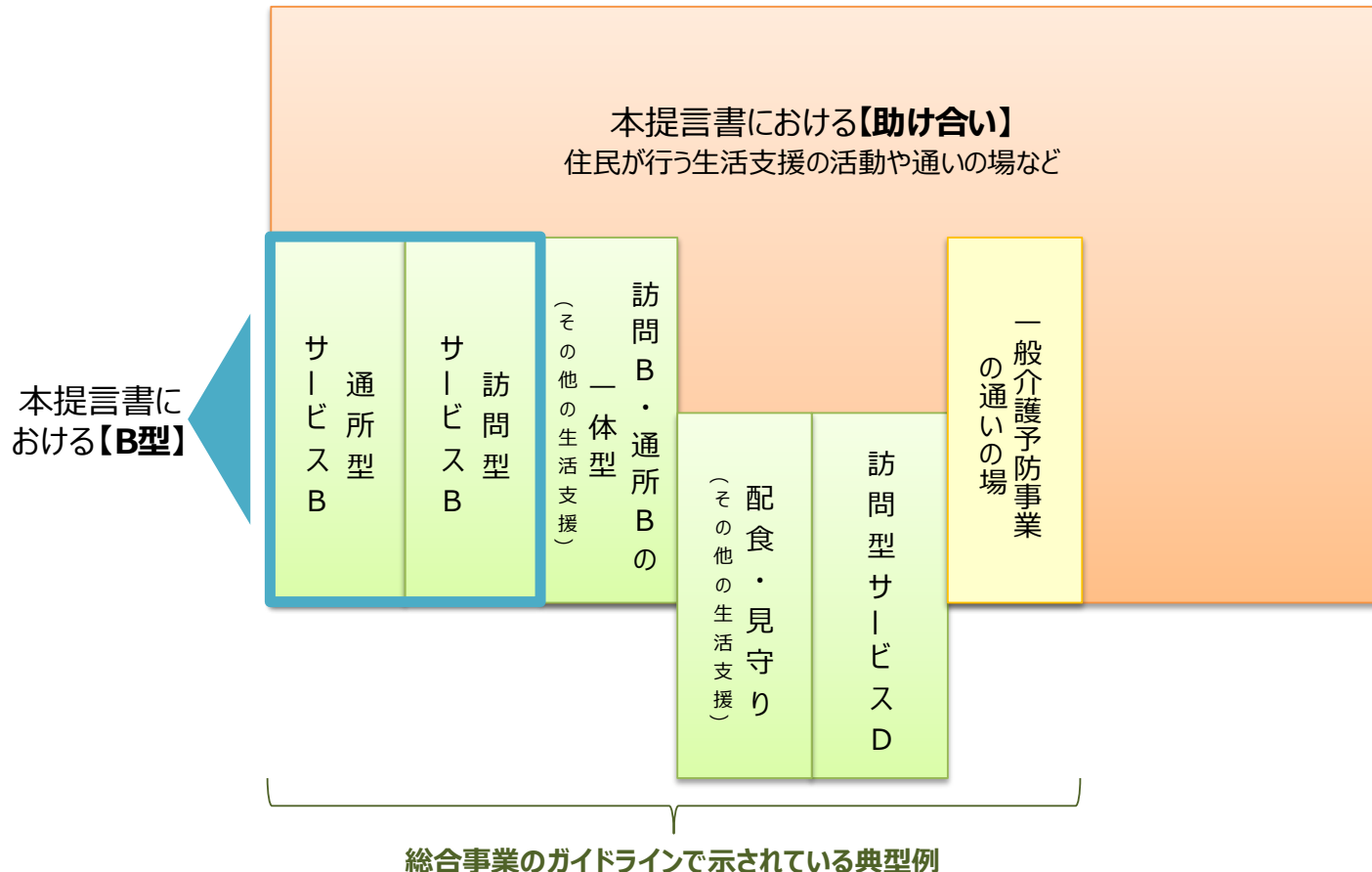
セクション1

“助け合い”の実施主体は？

“助け合い”と総合事業の「B型」の関係

本提言書において、“助け合い”とは、住民が行うサロンや見守り活動、訪問による家事援助、おかずのおすそわけ、ゴミ出し支援、居場所づくりなど、**住民が互いに行う生活支援の活動、共に運営・参加する通いの場**などを指す。

総合事業の「B型」（通所型サービスB、訪問型サービスB）は、この“助け合い”の中に含まれている。



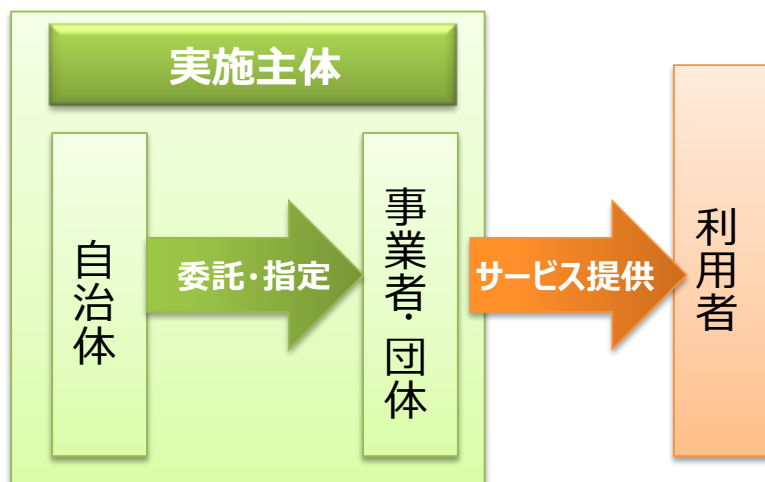
※B型の活用・運用のあり方に関する基本的な考えは、訪問型サービスBと通所型サービスBの一体的な提供(その他の生活支援サービス)のほか、助け合いによる配食・見守り(その他の生活支援サービス)、助け合いによる訪問型サービスDにも共通するものである。

“助け合い”の実施主体は誰？

介護保険サービス等の実施主体は、

市町村

従前相当・A型・C型
(委託・事業者指定)



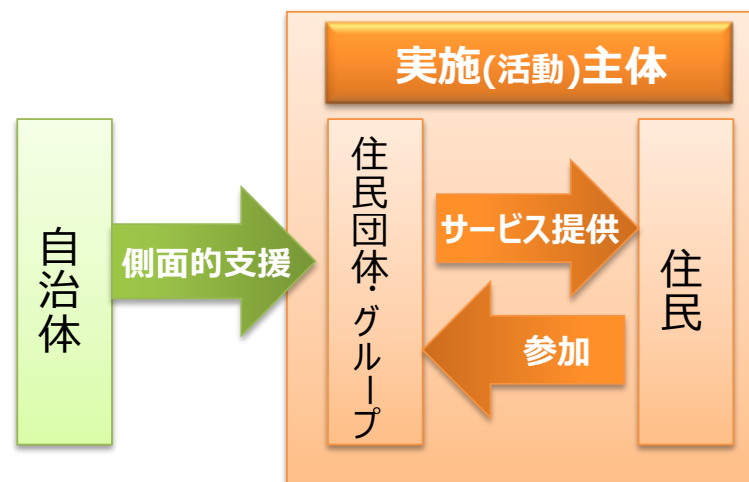
だから・・・

活動内容を決めるのは
市町村

助け合いの実施主体は、

住民

B型・一般介護予防事業の通いの場
(補助)



だから・・・

活動内容を決めるのは
住民

“助け合い”の実施主体は誰？

“助け合い”の実施主体は、「**住民主体**」である

だから・・・

住民は、



市町村の下請け

ではなく・・・

活動内容を決める

市町村は、



活動内容を決める

ではなく・・・

住民団体を
側面的に支援する

“助け合い”を広めるための原則

【原則1】

「なぜ助け合いが必要か？」に対する**住民の理解・共感**が
地域づくりの素地となる

【原則2】

地域づくりの参加の
間口は広く構える

【原則3】

市町村から、
助け合いを**依頼しない**

【原則4】

助け合いの**多様性**
・**柔軟性**を阻害しない

【原則5】

各団体の**活動のステージ**
を意識する

セクション2

住民主体の“助け合い”を広めるための 市町村への提言

あなたの市町村では、こんなことになっていませんか？①

〇〇市 補助金交付要綱

訪問型サービスBについて、
補助金交付要綱を以下の通り決めました！

対象者は、要支援者及び基本チェックリスト該当者のみとする。

サービスの実施内容は、掃除、洗濯、ベッドメイク、買い物のみとする。

⋮

1回のサービス提供時間は30分未満とし、サービス提供回数は、週1回を上限とする。

利用料は、1回〇〇円とする。



活動を始めてすぐに
要支援者が集まる
かしら・・・

この利用料って私たちが
決めることじゃないかしら・・・



うちは支援内容を決めな
いで、利用者にあわせて
色んなことをやっている
んだけどなあ・・・

サービスの後は、利用者
とお茶を飲んで雑談してい
たりするから、30分未満とい
うのは、なじまないなあ・・・

補助金交付要綱で、活動内容を細かく規定している

活動内容を細かく規定すると、住民主体ならではの柔軟で多様な活動が期待できなくなってしまいます

要綱は、「必要最小限の要綱」にしましょう

助け合いの実施主体は「住民」である以上、活動の対象者や利用料（謝礼）、提供時間、利用条件などは、市町村ではなく、それぞれの住民団体が決めるのが原則。
要綱で活動内容を細かく規定してしまうと、住民ならではの柔軟な活動は期待できなくなる。

より標準化

支援の内容

多様で柔軟

工夫の余地なし

住民の工夫

創意工夫が生きる

下請け的感觉

自発性の観点

住民の発意

間口が狭い

住民の参加

間口が広い

要綱上の
縛り強い

要綱上の
縛り弱い

住民主体ならではの多様性・柔軟性を尊重した関わり方とは？

■ 要支援者以外がいてもB型で、高齢者以外がいても一般介護予防事業で、補助できる

ガイドラインの改定版によれば、対象者の半数以上が要支援者・基本チェックリスト該当者であれば運営費全体の補助が可能、半数を下回る場合も按分等、市町村が合理的と考える方法により補助が可能であり、要綱の中で対象者を限定する必要はない。

■ B型の要綱で定める補助の要件が、活動の妨げにならないよう留意する

要綱では、補助対象となる活動内容を定めればよく、団体がそれ以外の活動を追加して実施している場合に、そのことを理由に補助対象から除外されることは望ましくない。例えば、要綱の中で活動頻度を「週2回」と定めた場合に、毎日活動している団体が要件を満たすために活動回数を減らすことがないよう留意する必要がある。

■ 生活支援コーディネーターが、「住民ニーズ」と「担い手の意向」を把握できるようバックアップする

生活支援コーディネーターが着任して、いきなりこれらの把握を行うのはハードルが高い。行政のバックアップとして、地域訪問への同行、住民勉強会の開催、各種調査結果のデータ提供のほか、地域ケア会議への出席を求めていくことも重要である。

住民主体ならではの多様性・柔軟性を尊重した関わり方とは？（続き）

■ 住民ニーズの把握と担い手の確保を同時に行う「住民ワークショップ」をやってみる

「住民ワークショップ」は、複数人が集まって発言することで本音を引き出しやすく、また、目の前に困っている人がいることで担い手が生まれやすい。助け合いへの関心が強い人から第2層の協議体メンバーを選出し、その中でリードできる人を第2層生活支援コーディネーターにしていく方法もある。

■ 助け合いを活用するには、「その人らしい生活」の観点からケアマネジメントを見直す

生きがいを持ち続けるには、何らかの役割を果たしたり、人とのつながりを維持することが重要で、助け合いはまさにその役割を果たしている。したがって、ケアマネジメントの中で助け合いを活用するには、「その人らしい生活」の観点からアセスメントが必要である。

■ 助け合い活動と専門職サービスをつないで両者の利点を生かす

B型の団体の活動は、基本チェックリストや介護予防ケアマネジメントを受けている人しか利用できないというのは誤解。ニーズを持つ住民を見つけて、そのまま支援につなげるのは、まさに住民主体の強みを生かしたアプローチである。また、活動の中で、専門的な支援を必要とする人が出てくれば介護保険などのサービスにつなぐことも重要。

あなたの市町村では、こんなことになっていませんか？②

〇〇市 補助金交付要綱

「訪問型サービスB」と「通所型サービスB」に対し、補助金を交付します。
「通所型サービスB」の補助要件は、以下の通りです！

開催頻度は、週1回以上とし、1回あたりの開催時間は、2時間以上とする。

当市が作成した〇〇体操を実施することとする。

⋮

補助金の交付対象経費は、講師謝礼、光熱水費、印刷製本費、会場使用料、通信運搬費とする。

補助金の額は、補助対象経費の額とし、3,000円に開催回数を乗じた額を上限とする。



うちは、会食中心のサロンだから、補助対象にならないなあ…

うちの体操教室では、足の確保が課題になっているんだけど、移動支援に対する補助はないんだ…



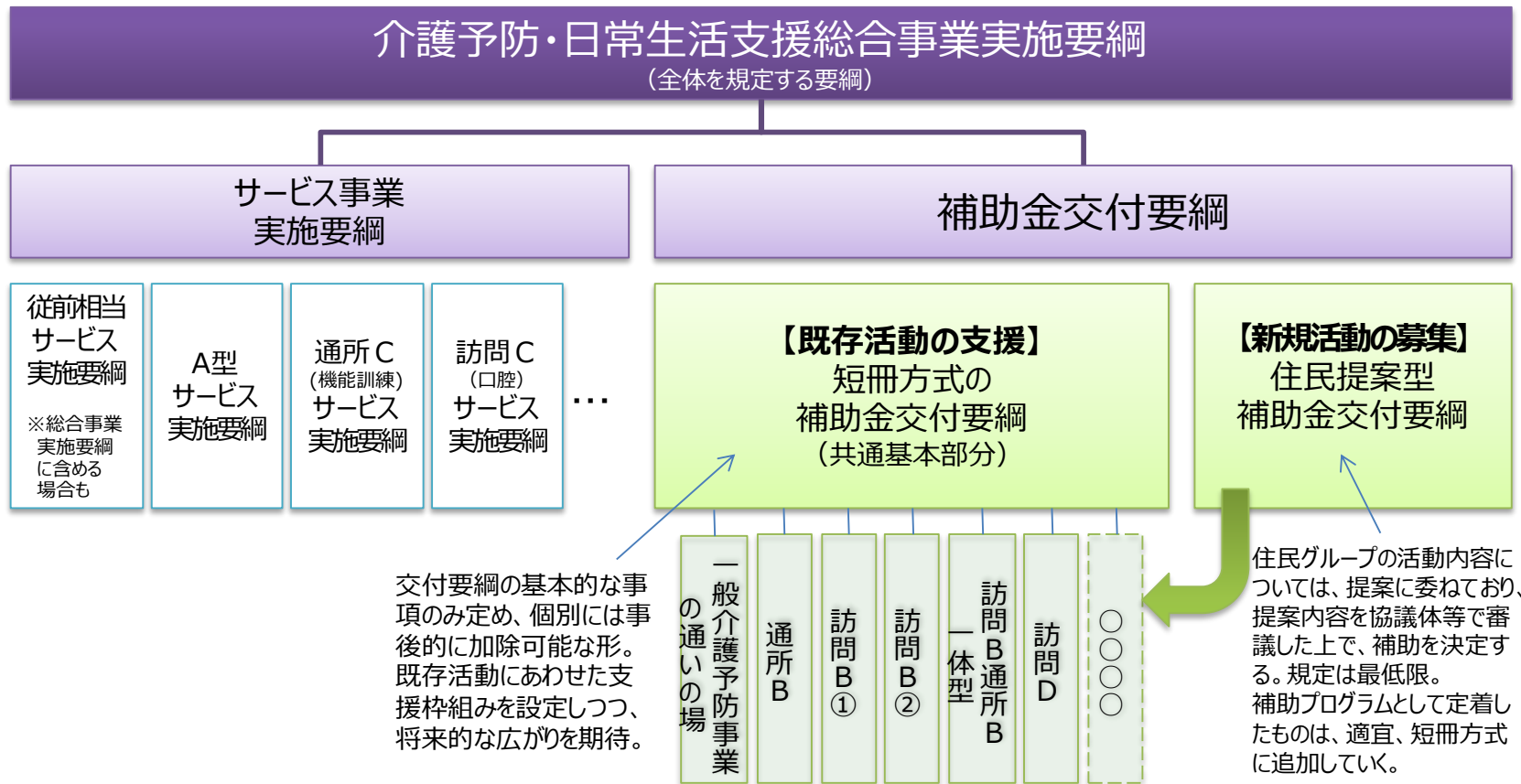
ちょうど体操サークルを立ち上げようと思っていたところだけど、運営費しか補助してもらえないみたいね。立上費用の工面が大変なのに…

補助金交付要綱が、「1種類」しかない

住民の活動内容は多様で、団体により活動の成熟度も違うため、一つの枠組みの支援では限界があります

要綱は、柔軟に追加・変更できるようにしましょう

要綱に定める補助要件を、既に活動している団体を意識しながら決めていく方法もあるが、ベテラン団体にあわせることで、新規の団体には厳しくなってしまう可能性がある。既存も新規も含めて多様な活動を支援していくには、要綱を柔軟に加除できる形式（短冊方式+住民提案型）にしておくのが有効である。



生活支援体制整備事業実施要綱 (もしくは、協議体設置要綱+生活支援コーディネーター配置要綱)

既存活動を支援しつつ、新規活動を募集するためには？

■ 「短冊方式」 + 「住民提案型」要綱で、既存活動支援と新規活動募集が可能に

申請や届出に関する条項を共通部分で定め、別表にて補助対象事業、補助金額などを定める「短冊方式」にすれば、別表を増やすことで多様な活動を支援できる。加えて、住民から広く提案を募集する「住民提案型」の要綱を作成すれば、新規の活動募集も可能となる。

■ 助け合いに対する支援内容を、立上期・維持期・発展期のステージ別に考える

活動のステージによって団体が必要とする支援は異なる。生活支援コーディネーター・協議体には、各団体の状況を把握し、関係機関と連携しながら相談支援に応じることが求められ、市町村も立上期と維持期で分けて補助金の枠を設定することが重要である。

■ 各団体の活動状況に応じた費用援助の方法を考える

1か所あたりの単価による助成は、小規模の通いの場を多く展開する場合に効果的で、講師招聘や体操実施、家賃など活動内容に応じた費用支援をすれば、活動の発展の後押しになる。ただし、団体が自主財源を確保することを前提に、不足分を市町村が補助するのが望ましい。

既存活動を支援しつつ、新規活動を募集するためには？（続き）

■ 一般介護予防事業の通いの場と通所型サービスBを地続きで考えてみる

地域に多く存在する「居場所」、これに介護予防の要素を加えたのが「一般介護予防事業の通いの場」、この中で要支援者・基本チェックリスト該当者が参加しているのが「通所型サービスB」の補助対象と考え、短冊方式の要綱の別表で「一般介護予防事業の通いの場」と「通所型サービスB」を並置すれば、住民活動の段階的な発展を支援することができる。

■ 担い手の育成支援メニューは、担い手の役割に応じて複数用意する

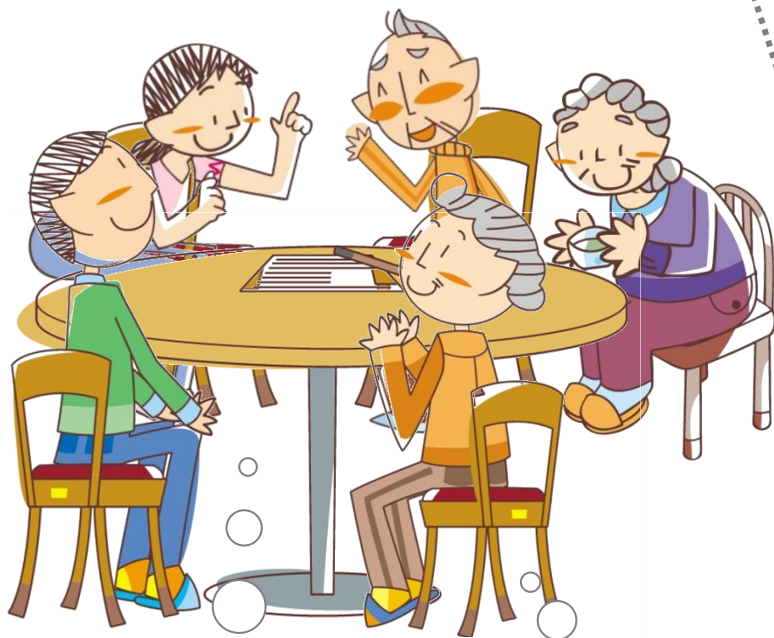
一部の市町村では、特定の内容に限定された研修の受講がB型の補助要件になっているが、活動内容を固定化させる可能性があるため、複数のメニューの中から、住民が目的に応じて利用する形が望ましい。実は、こうした研修や視察等に、整備事業の予算をあてることも可能。

■ 活動の発展を促すには、核となる人材の確保、自立に向けた資金源の多様化が必要

第2層生活支援コーディネーターには、基本的な団体機能（組織マネジメント、収支管理、教育など）を理解した上で、不足している機能を補えるよう、団体に対し人材・資金の確保支援を行うことが求められる。担い手を募集する広報手段の提供、必要な人材の発掘・紹介、資金源を多様化するための取組支援などを行うことで、団体の自立した活動につながっていく。

あなたの市町村では、こんなことになっていませんか？③

生活支援コーディネーター・協議体



通いの場は結構あるけど、常設の場はないね。いつでも気軽に立ち寄れる場が欲しいという声を最近よく聞くよ。

常設の通いの場を立ち上げようと考えている住民のグループがいますよ。でも、立上費用を確保するのに苦労しているみたい。

B型の補助金を交付する団体って、どうやって選ばればいいんでしょう？？

とにかくB型のサービスを増やさないと！



他の市町村がB型で定めている補助要件があるから、それにならってみましょうか・・・

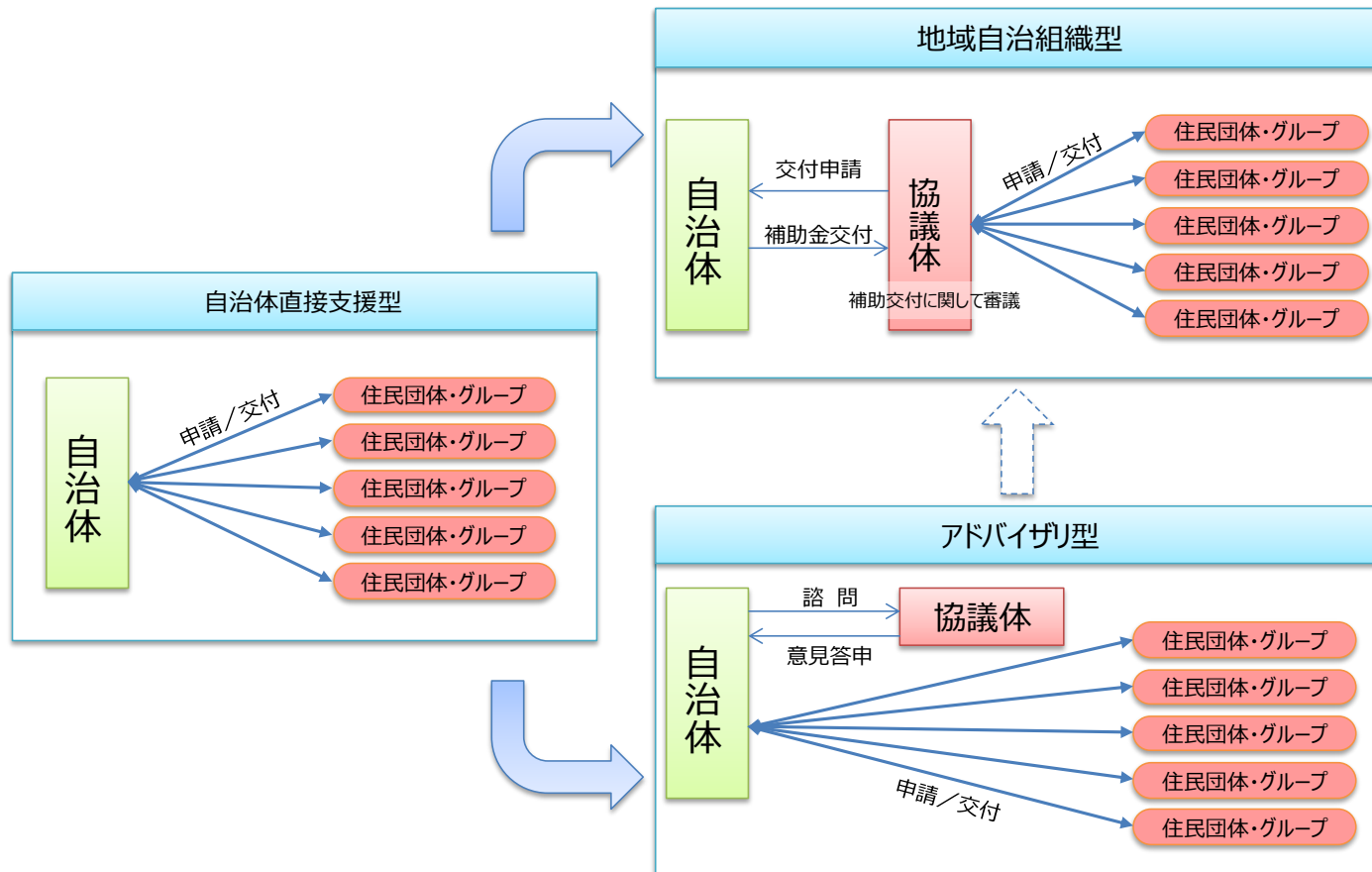
市町村の庁内会議

補助金の交付について、SC・協議体の意見を聞く機会がない

SC(生活支援コーディネーター)や協議体の活動が地域に定着するにつれ、地域のニーズ・資源に関する情報が集まってきます

要綱に、「協議体」が、しっかり関わっていきましょう

現状、多くの市町村では、住民団体への補助金交付に協議体は関わっていないと考えられる。今後、協議体が地域に定着し、住民団体の活動実態や地域に不足している活動を把握できるようになれば、市町村の補助金交付に積極的に意見を伝えていく「アドバイザー型」や、協議体が地域からの提案等を受け付け、その内容を審議し、市町村に補助金の交付申請を行う「地域自治組織型」をとることも考えられる。



アドバイザー型を実現するには、協議体がどうなればよいか？

■協議体が「話し合い」だけでなく「活動の創出」に動いていれば、アドバイザー型は可能

協議体の各メンバーが地域に必要な「活動の創出」に動くためには、①地域で活動しているキーパーソンが構成員になること、②定期的に集まるか各団体を訪問して、地域の中の助け合いがどこまで広がっているか確認できていること、③確認した結果を各構成員の活動に反映していることが必要となる。協議体がこのレベルに達していれば、アドバイザー型の導入も可能と言える。

■まずは「話し合い」の場として機能するよう、目的に応じたメンバー・圏域で柔軟に開催する

上記のような姿を長期的に目指しつつ、まずは協議体を地域の話し合いの場として機能させていくことが重要である。仮に、第2層の協議体が中学校区圏域となっても、「ご近所同士のゴミ出しの支援」という課題であれば、自治会単位で集まって調整すれば実践に結びつきやすい。課題に応じてメンバーを柔軟に集め、地域の多様な話し合いの場を仕掛けていくことが重要である。

「住民主体」の助け合いを広めるためのお助けツールの紹介

「あるべき生活支援要綱」報告書

B型の補助金交付要綱の具体的な定め方に関する解説書。すでに要綱を作成済みの市町村は、以下のチェックリストを確認し、該当する項目があれば報告書を参考にしてみてください。

- 支援対象の団体を限定している
- 特定の担い手研修の受講を要件としている
- 要支援者・基本チェックリスト該当者以外の方が利用できない要件になっている
- 活動内容や回数を制限している
- 利用料の金額を規定している
- 申請時、活動時、精算時の事務手続が、住民団体にとって煩雑となっている
- B型の要綱を、従前相当・A型・C型と同じ形式で作成している

サンプル要綱

短冊方式・住民提案型の補助金交付要綱、生活支援体制整備事業実施要綱のサンプル。以下のポイントに基づき作成していますので、要綱の作成・見直しの参考にしてみてください。

補助金交付要綱

- 短冊方式のモデルとして、別表に、訪問型サービス・通所型サービス・通いの場を設定
- 補助金の交付決定において協議体の意見を聴取する場合に、事務負担を軽減できる規定を提示
- 申請期日や実績報告の期限の柔軟な定め方を提示

生活支援体制整備事業実施要綱

- 生活支援コーディネーターの業務・要件、協議体の構成員の定め方を提示
- 補助金交付において協議体の意見を聴取する場合の規定を提示

セクション3

住民主体の“助け合い”を広めるための 国・都道府県への提言

国

「B型」と「従前相当、A型、C型」の根本的な違いを明示する

指定事業者や委託で実施されることの多い「従前相当、A型、C型」と、補助で実施されることの多い「B型」では、実施主体の違いから、根本的に異なる考えでのサービス設計が求められるが、**国のガイドラインでは並列**で示されている。

B型は、介護保険サービス等とは異なる視点や枠組みから設計を行う必要がある点について、国から自治体に対し明示する必要がある。

国

生活支援コーディネーター・協議体の駆け込み選任、設置に対応する

平成30年度までに、**市町村が、形式的な協議体の設置や、安易な兼務やあて職による生活支援コーディネーターの選定を行わないよう配慮**する必要がある。

協議体については、勉強会や座談会など地域の話し合いの場づくりに重きを置き、第2層の生活支援コーディネーターも、時間をかけて人選できるような運用上の工夫が必要。整備事業で、専門職の平均給与に基づいた補助の上限額が設定されていることも、市町村に丁寧に周知していくことが重要。

国

生活支援コーディネーターの育成・ネットワークづくりを支援する

多様なメニューが必要な生活支援コーディネーターの育成は、市町村のみでは負担が大きいため、**都道府県で研修カリキュラムを準備する**のが望ましい。そのほか、アドバイザー派遣や生活支援コーディネーターのネットワーク構築も都道府県に期待される役割である。

また、**都道府県に対し市町村支援のノウハウの提供や仕組みづくりを行うのは、国の重要な役割**である。

国

地域通貨やポイント制など、助け合いを地域に広めるインフラ整備を促す

「地域通貨」や「ボランティアポイント」などのインフラは、助け合いを地域全体へ面的に広げるのに効果的。対象となる事業が増えれば、地域の多様な資源の活用、対象外のサービスにはないアドバンテージにつながる。

こうした**地域活動のインフラと総合事業・整備事業を組み合わせて展開していくよう国が促す**ことや、**都道府県でインフラを整備し市町村に活用を促す**ことも重要である。

国

有償ボランティアの謝礼金に対する考え方を整理する

有償ボランティアについては、総合事業のガイドラインQ&Aとして、労働基準法第9条の労働者に該当するかに関する判断基準は示されているが、**謝礼金と給与の区別に関する明確な基準は示されていない。**

これについて統一的な考えがないために、有償ボランティアに取り組みにくいと感じる市町村もあるため、**国として謝礼金に対する考え方を実務的に整理**することが必要である。

国

市町村の全庁的な取組が促進されるような働きかけを行う

通いの場や居場所については、総合事業だけでなく、市民協働や地域福祉分野などの他分野の事業による補助が行われている場合もあり、取組によっては、総合事業以外の枠組みを活用する方が支援しやすい場合もある。

助け合いの推進に活用できる制度を横断的に整理して提示し、市町村による全庁的な支援体制の構築を促すことが重要である。また、各制度が重複する部分については、国においても連携・協働する体制を構築するべきである。

県

広域連合と構成市町村の調整を積極的に担う

一部では、広域連合が総合事業を実施しているケースがあるが、助け合いの推進には、小地域を単位とした既存の活動状況や住民ニーズの把握が求められる。広域連合による取組が、住民の意向や既存の活動を阻害することがないよう、**都道府県が構成市町村に対し地域づくりへの積極的な関わりを求める**ことや、**広域連合と構成市町村の調整を担う**ことが期待される。

国

市町村の参考事例について、情報提供を行う

総合事業・整備事業は、元々住民の自発性を尊重して支援できるよう配慮して設計されたにも関わらず、多くの市町村には制度の趣旨が伝わっていないために、市町村が要綱を作成する中で、活動に制限をかけてしまっている。現状の**制度を最大限に活用している事例やそのポイント**について、国・都道府県から更に情報提供していくことが求められる。また、**市町村同士が直接、情報交換できる場を都道府県が設定**することも効果的。



住民主体の生活支援推進研究会は、助け合いを広めるためのB型を定める要綱の縛りが厳しく、全国的に広がっていない実情を踏まえ、その仕組みの設計の問題及び基礎にあたる助け合いの推進に向けて、新地域支援事業を活用する市町村並びに制度を設計している国、また、市町村への支援を行う都道府県への改善提案をするべく、さわやか福祉財団が立ち上げた研究会です（事務局は当財団及び三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)）。

なお、本冊子では、同研究会の提言の他に、さわやか福祉財団が独自にまとめた「あるべき生活支援要綱」、全国の都道府県、全市区町村、社会福祉協議会、地域包括支援センター等を対象に実施した「住民による助け合い活動を推進するにあたってのアンケート」の取りまとめ結果も併せて掲載しています。

委員（50音順・敬称略、◎座長）

- 齊藤 正身 医療法人真正会 理事長
渋谷 篤男 社会福祉法人全国社会福祉協議会 常務理事
袖井 孝子 お茶の水女子大学 名誉教授
NPO法人高齢社会をよくする女性の会 副理事長
一般社団法人コミュニティネットワーク協会 会長
服部 真治 一般財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会
医療経済研究機構 研究部研究員 兼 研究総務部次長
◎原 勝則 公益社団法人国民健康保険中央会 理事長
山際 淳 日本生活協同組合連合会 福祉事業推進部長
山田 尋志 地域密着型総合ケアセンターきたおおじ 代表

オブザーバー参加 厚生労働省老健局振興課

提言書の内容は当財団HPからもご覧いただけます。
<http://www.sawayakazaidan.or.jp/news/2017/20170905.html>



〒105-0011
東京都港区芝公園2-6-8
日本女子会館7F
電話 03-5470-7751 FAX 03-5470-7755