

**政令指定都市における  
生活支援体制整備の現状とあり方に関する  
調査・提言書**

平成30年5月

公益財団法人 さわやか福祉財団



# 目次

はじめに .....	1
------------	---

## 第 I 章 アンケート調査及び研究会概要

1. アンケート調査実施概要 .....	3
2. 生活支援体制整備事業の実施状況 .....	3
(1) 第 1 層について .....	3
(2) 第 2 層について .....	4
(3) 第 1 層・第 2 層の設置プロセス .....	4
(4) 第 1 層・第 2 層の圏域設定 .....	5
3. 研究会実施概要 .....	7
(1) 概要 .....	7
(2) 次第 .....	7

## 第 II 章 課題・実践例及び提言（チェックポイント）

1. 4つの検討テーマについて .....	8
2-1. 庁内連携 .....	9
(1) 課題・実践例 .....	9
(2) 提言（チェックポイント） .....	11
① 庁内連携が可能な体制を構築できていますか？ .....	11
② 各区の取組みを市全体の視点で生かす仕組みができていますか？ .....	12
③ 本庁と各区の日常的な連携が図れていますか？ .....	12
2-2. 体制構築 .....	13
(1) 課題・実践例 .....	13
(2) 提言（チェックポイント） .....	17
① 住民の日常生活の実態を起点として、第 2 層の圏域を定めていますか？ .....	18
② 地域の実情に応じて足りない助け合い活動を創出できるような人材を第 2 層の圏域 ごとに選出できていますか？ .....	18
③ 第 2 層の活動が円滑に進むように第 1 層の役割を担える人材が選任されていますか？ .....	19
④ 住民ニーズや地域課題の変化に応じて柔軟に体制をつくりかえることを 前提にしていますか？ .....	20
⑤ 関係者の任務や役割が明確になっていますか？ .....	20
⑥ 各層の生活支援コーディネーターと各層の協議体とが連携する関係性を 築いていますか？ .....	21
⑦ 各層の生活支援コーディネーター同士、及び、第 1 層・第 2 層の 生活支援コーディネーターが、情報共有や意見交換を行う関係性を築いていますか？ ..	21

2-3. ニーズ・担い手の把握と掘り起こし.....	22
(1) 課題・実践例 .....	22
(2) 提言（チェックポイント） .....	26
① 地域ニーズを把握するために既存のデータ等を活用していますか？ .....	27
② 外形的な公平性にとらわれることなく、取組める地域から始めていますか？ .....	27
③ 住民との話し合いや勉強会等が出た意見を具体的な活動につなげていますか？ .....	28
④ 助け合いの「担い手」を幅広くとらえていますか？ .....	28
⑤ 協議体が地域課題や資源情報を定期的に把握・更新し、継続的に地域への働きかけを行っていますか？ .....	29
2-4. 助け合いの創出.....	30
(1) 課題・実践例 .....	30
(2) 提言（チェックポイント） .....	35
① 既存の助け合い活動をモデルとして活用していますか？ .....	35
② 「担い手」の発掘や助け合い活動の活性化に向けて、多世代を巻き込む拠点を つくっていますか？ .....	36
③ モデル地域をつくり、そのプロセスや成果を発信しながら活動を広げていますか？ .....	36
④ 第2層生活支援コーディネーターが助け合い活動をつくり出せるノウハウを 身に着けていますか？ .....	37
⑤ 既存の助け合い活動は可能な限り生かし、足りないものを創出し、全てをネットワーク の中で発展するように取組んでいますか？ .....	37
⑥ 地縁型の活動と、NPO活動や都市型的な活動とが連携できていますか？ .....	38

## 【参考】

助け合い活動に関する基本的なQ&A.....	39
------------------------	----

## 【資料編】

○アンケート結果概要（自由記入） .....	51
○アンケート調査票 .....	67
○進捗度評価表.....	75

# はじめに

## <調査・提言の目的>

本調査研究は、人口規模及び行政組織などの規模が大きく、また社会資源が豊富に存在するなどの大都市の特徴を有する政令指定都市（以下、「政令市」）における生活支援体制整備事業の現状とあり方についての調査・提言を目的に実施しました。

全 20 市の取組み状況や課題について把握し、取組み事例（実践例）を収集したうえ、これらを基礎資料として、住民主体の地域づくりに向けた有効な生活支援体制整備事業の進め方や手法等について、チェックポイントの形で提言としてまとめています。

本調査・提言書が、政令市はもとより各自治体における政令市と同じ、あるいは類似する課題の解決に少しでもお役立ていただけることを願っております。

## <調査・提言へのプロセス>

本調査研究の一環として、平成 29 年 11 月 17 日（金）に「政令指定都市における生活支援体制整備事業に関する研究会」（以下、「研究会」という）を開催し、実践的な検討を行いました。

この研究会での情報提供や意見交換等を充実するため、開催に伴い、事前に政令市を対象とするアンケート調査を実施し、取組み状況や課題を整理するとともに、より具体的実践例について収集するため、ヒアリング調査を実施しました。

ヒアリング調査は、研究会において対応策のヒントを検討するための参考イメージとなるよう、アンケート結果だけでは把握しづらい実践例等を紹介する目的で、人口規模や地域性、体制構築の手法などが異なる 4 自治体（札幌市、新潟市、名古屋市、岡山市）にご協力をいただき実施しました。結果については、本資料の中で「実践例」として取り上げさせていただきます。

上記のように全政令市に対するアンケート調査及び 4 市へのヒアリング調査を実施し、それらの結果を協議資料として 16 政令市参加の研究会を行ったところ、①政令市において生活支援体制整備事業を推進する上での課題には、政令市以外の市町村と共通するものと、人口及び行政庁の規模が大きいことに起因するものの両者があること、そして、②それらの課題に対する対応策については、いずれかの政令市においてこれを考案して講じつつあるものと、まだ講じ切れていないものがあることがわかりました。そこで、当財団は政令市有志等及び 4 年以上にわたって全国の自治体を訪問してこの事業の推進に協力してきた当財団の職員の協議によって検討を深めました。協議は研究会で提出された全ての課題について、研究会で提言された対応策を踏まえつつ、それぞれの取組み体験に基づく

▶はじめに

意見を交わし、現段階で考案しうる最善の対応策をまとめるというプロセスを進めました。そして、それをチェックリストの形にしました。

この事業自体が形式的にすら未完成な現段階においてまとめた本書の提言は、未成熟なものではありますが、これらは、現在の担当者の本音を踏まえた実践的な内容になっていると信じています。この事業のテーマである住民とともに進めるためのヒントとして、政令市はもとより、大都市をはじめとする自治体の事業推進に幅広く活用いただければと存じます。

【用語について】

本資料では、生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）を「SC」と略して記載している場合があります。

# 第 I 章 アンケート調査及び研究会概要

## 1. アンケート調査実施概要

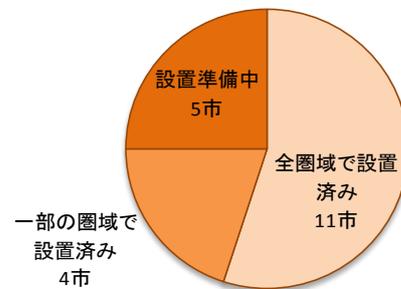
- ・調査対象 : 政令指定都市 20 か所
- ・調査方法 : E-メールによる調査票データの送付、回収
- ・調査期間 : 平成 29 年 9 月 12 日 (火) ~29 日 (金)
- ・回収結果 : 20 件 (回収率 100%)

## 2. 生活支援体制整備事業の実施状況

### (1) 第 1 層について

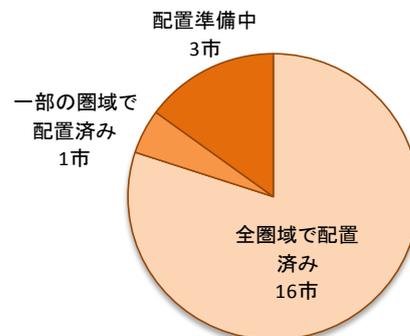
#### ① 第 1 層協議体の設置状況

	件数	%
全圏域で設置済み	11	55%
一部の圏域で設置済み	4	20%
設置準備中	5	25%
合計	20	100%



#### ② 第 1 層生活支援コーディネーターの配置状況

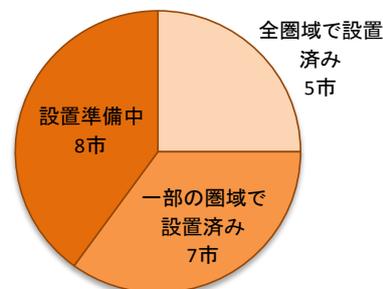
	件数	%
全圏域で配置済み	16	80%
一部の圏域で配置済み	1	5%
配置準備中	3	15%
合計	20	100%



## (2) 第2層について

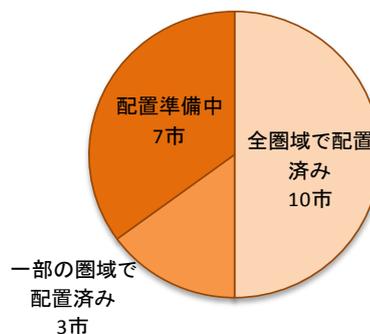
### ①第2層協議体の設置状況

	件数	%
全圏域で設置済み	5	25%
一部の圏域で設置済み	7	35%
設置準備中	8	40%
合計	20	100%



### ②第2層生活支援コーディネーターの配置状況

	件数	%
全圏域で配置済み	10	50%
一部の圏域で配置済み	3	15%
配置準備中	7	35%
合計	20	100%



## (3) 第1層・第2層の設置プロセス

アンケート結果から、第1層と第2層における協議体の設置や生活支援コーディネーターの配置のプロセスには、以下のような類型がありました。

- i) 第1層からはじめるケース
- ii) 第2層からはじめるケース

また、立ち上げ方については以下の2ケースがありました。

- a) 準備会（研究会等）などから立ち上げるケース
- b) 既存の組織やネットワーク活動等を活用するケース

## (4) 第1層・第2層の圏域設定

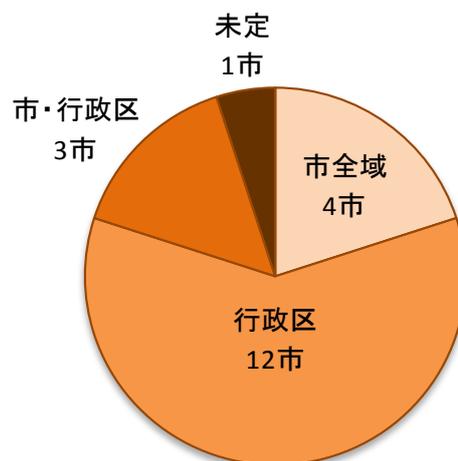
### ①第1層の圏域

第1層は、「行政区」が最も多く12市、次いで「市全域」が4市、「市・行政区」が3市、未定が1市となっています。

「市全域」としている理由としては、「市として統一した方針を確保するため」「人口規模に対して区の数が多く、区ごとに協議体や生活支援コーディネーターを配置しようとする」と人材不足が見込まれるため」「研究会による検討のうえ、決定」などがあげられています。

「市・行政区」としている市では、「第1層協議体を立ち上げる以前に、地域の関係団体・人で構成される協議会を開催し、それをもとに『市域協議体』を立ち上げ、次いで各区に『区域協議体』を立ち上げた経緯がある」「直営のため、地域包括支援センター所管部署に市域担当を配置し、各区の高齢者相談窓口部署に区域担当を配置」「生活支援コーディネーターとして、市域に1名、区域に各1名、市職員（常勤）を配置。（第2層は社会福祉協議会等に委託）」などとなっています。

第1層の圏域



▶第1章 アンケート調査及び研究会概要

②第2層の圏域

第2層の範囲については、下表のようになっています。

面積、人口構成、地域の成り立ち、介護保険事業や地域福祉活動における圏域などの影響を受け、地域によってさまざまです。

参考までに、第2層の1圏域あたりの人口をみると、概ね2～5万人が多いですが、市の人口が200万人前後となる大都市圏では10万人を超える自治体もあります。また、第2層の対象範囲を小学校区としている自治体では、1万人以下となっています。

第1層・第2層の設定

	都道府県	自治体	人口(人)	生活支援体制整備事業実施方式	第1層		第2層		
					範囲	圏域数	範囲	圏域数	第2層の1圏域あたり平均人口(人)
1	北海道	札幌市	1,946,407	委託	各区	10	地域包括支援センターの担当地区	27	72,089
2	宮城県	仙台市	1,053,717	直営	※検討中		おおむね中学校区を基本とする	50	21,074
3	埼玉県	さいたま市	1,284,937	委託	市全域	1	日常生活圏域	27	47,590
4	千葉県	千葉市	966,154	委託	各区	6	日常生活圏域	28	34,506
5	神奈川県	横浜市	3,732,184	委託	各区	18	地域包括支援センターの担当地区	140	26,658
6	神奈川県	川崎市	1,478,187	直営	各区	7	地区社協の地区割りがベースとなっている地域が多い	40	36,955
7	神奈川県	相模原市	716,490	直営	各区・市全域	3(各区)	公民館区を基本に日常生活圏域を設定し第2層コーディネーターと地域包括支援センターを設置しているが、高齢者人口に応じて公民館区を分割している地区もあり、協議体は地域の実情に応じて合同で実施している地区がある	協議体:24圏域 生活支援コーディネーターの配置: 29圏域	24,707
8	新潟県	新潟市	796,269	委託	各区	8	日常生活圏域	27	29,491
9	静岡県	静岡市	707,173	直営	各区・市全域	3(各区)	日常生活圏域	25	28,287
10	静岡県	浜松市	806,407	直営	市全域	1	地域包括支援センター担当圏域	22	36,655
11	愛知県	名古屋市	2,303,070	委託	各区	16	第1層と同じ	16	143,942
12	京都府	京都市	1,414,910	委託	各区 ※	11	※明確な基準は設けていない		
13	大阪府	大阪市	2,704,557	委託	各区	24	地域包括支援センターの担当地区	66	40,978
14	大阪府	堺市	835,467	委託	市全域		日常生活圏域(概ね2中学校区)	21	39,784
15	兵庫県	神戸市	1,530,858	委託	各区	9	中学校圏域	78	19,626
16	岡山県	岡山市	707,625	委託	市全域	1	基本的に小学校区単位	96	7,371
17	広島県	広島市	1,193,051	委託	各区	8	協議体は小学校区域、生活支援コーディネーターは中学校区域	協議体:138圏域 生活支援コーディネーターの配置: 41圏域	8,645
18	福岡県	北九州市	961,335	委託	各区	7	小学校区	130	7,395
19	福岡県	福岡市	1,556,775	委託	各区	7	中学校区単位を基本としつつ、地域包括支援センターの圏域を考慮しながら設定	57	27,312
20	熊本県	熊本市	730,708	委託	各区・市全域	5(各区)	日常生活圏域	27	27,063

(平成29年9月・アンケート記入時点 ※人口は平成29年4月1日時点)

### 3. 研究会実施概要

#### (1) 概要

- ・研究会名称：政令指定都市における生活支援体制整備事業に関する研究会
- ・日 時：平成29年11月17日（金） 13：30～17：30
- ・会 場：フクラシア東京ステーション 会議室D
- ・参加者：政令市16市36名、都道府県1県2名、中核市1市1名（※）  
※都道府県と中核市はオブザーバーとして参加
- ・事務局：公益財団法人さわやか福祉財団、一般社団法人北海道総合研究調査会



検討資料の説明



講師による実践紹介

#### (2) 次第

1. 開会（あいさつ）
2. 趣旨説明
3. 実践紹介 ①「助け合いの目指す姿、取組みの必要性について」 （支え合いのしくみづくりアドバイザー 河田瑠子氏） ②「地域基盤としてのあるべき協議体像」 （高崎市第1層生活支援コーディネーター 目崎智恵子氏）
4. 検討 ①庁内調整 ②体制構築 ③地域課題や地域資源の把握 ④助け合いの創出
5. まとめ
6. 閉会

※上記の検討項目①～④は、平成29年9月に実施したアンケート調査（資料編参照）における「Ⅲ. 生活支援体制整備事業を推進する上での課題や工夫点」の4つの設問項目に基づき設定したものです。本提言書の第Ⅱ章にて最終的に取りまとめた提言における検討テーマは、項目名称を一部変更しています。

## 第Ⅱ章 課題・実践例及び提言（チェックポイント）

### 1. 4つの検討テーマについて

助け合いの創出に向けた、生活支援コーディネーター及び協議体による地域づくりの取り組みは、政令市においては、以下のように大きく4つのテーマがあると考えられます。

これを踏まえ、事前のアンケート調査では、「体制構築」「ニーズ・担い手の把握と掘り起こし」「助け合いの創出」という3つの普遍的テーマに、市と行政区という構造など政令市ならではの特性を考慮し、「庁内連携」を加えた4つの検討テーマを設定し、テーマごとに課題や取り組み状況・工夫点などを確認しました。

次ページ以降では、この4つの検討テーマごとに、アンケート調査及びヒアリング調査から整理した「政令市の課題」と「実践例」を記載し、これらを基礎資料としつつまとめた「提言」をチェックポイントの形で提示しています。

#### <4つの検討テーマ>

2-1. 庁内連携

2-2. 体制構築

2-3. ニーズ・担い手の把握と掘り起こし

2-4. 助け合いの創出

## 2-1. 庁内連携

### (1) 課題・実践例

#### ①課題

##### 論点整理

- 本庁と各区の連携が難しい

##### <アンケートの主な回答>

- ・各地域包括ケア推進担当係長とは毎月の会議以外でも日常的にやり取りができているが、業務上関連する区役所内の他の担当との連携が必要であり、市・区それぞれにおいて関係部署との情報共有をより円滑・確実に行う必要がある。(横浜市)
- ・「生活支援体制整備事業」自体がわかりにくく、関係課に本課の業務内容を理解してもらうのが難しい。現場レベルの担当課への役割分担、連携内容が不明確。(静岡市)
- ・区役所には地域包括ケア推進の担当職員を配置しているが、その業務の範囲は広いため、生活支援体制整備に特化したり、手厚い連絡体制はとれていない。(名古屋市)
- ・生活支援コーディネーターからの課題や取組み状況等についての報告は定期的に行われている一方、局と各区との情報共有等の連携が図られていない。(大阪市)

##### <回答結果から見たその他の傾向>

- ・区ごと（地域）の実情や取組みが異なるため、市としての方向性の共有が難しい。
- ・庁内関係部局との連携が十分にできていない。
- ・人事異動による担当者の交代や経験年数の差など組織編成に関してフォローが必要。

※アンケート調査の回答は、わかりやすさ、字数等を考慮してとりまとめのうえ記載しています。

②**実践例** ※詳細は、資料編（P51～54）参照

- 1) 区担当者を含めた合同会議等を定期的に開催し、情報共有や意見交換を実施（仙台市、さいたま市、横浜市、川崎市、名古屋市、神戸市、北九州市）

**《実践例》** 毎月市の担当部署（健康福祉局高齢在宅支援課）、市社協、各区に配置した地域包括ケア推進担当係長、各区社協第1層生活支援コーディネーターにより、生活支援体制整備推進会議を開催し、全市的な課題検討、情報共有、各区の取組み状況の把握・共有を行っている。（横浜市）

- 2) 「目に見える形」で実質的な動きから、関係部局との協働体制を強化（堺市、北九州市）
- 3) 庁内連携の会議体・プロジェクトチームを設置（さいたま市、新潟市）
- 4) 市・区担当部署・生活支援コーディネーターで情報共有（相模原市、京都市、大阪市、堺市）
- 5) 第1層協議体に市域協議体と区域協議体を設置し、情報共有・意見交換（広島市、熊本市）
- 6) 関係する区担当課に協議体への参画を依頼（静岡市）
- 7) その他（千葉市、浜松市、岡山市）

**事例** 推進役となる部署を明確に、本庁内、区、協議体・SCの連絡体制を確保（新潟市）

- ・市長を本部長とし、庁内の部長級以上の職員を構成員とする地域包括ケア推進本部会議を設置。定期的を開催し、取組方針を共有しながら庁内の横断的な連携を図っている。第1層協議体立ち上げ時の平成27年度は、市担当課と各区担当課の課長級会議を随時開催し、情報共有・意見交換を行った。現在、市担当課と区地域包括ケア担当係長とで月1回定期的に連絡会を開催し、情報共有や意見交換を行っている。
  - ・また、「第0層」の位置づけで、事業の戦略を練る「戦略会議」（支え合いのしくみづくりアドバイザー、さわやか福祉財団、市幹部職員、市担当課で構成）にて取組方針を検討。生活支援コーディネーター連絡会や地域包括ケア推進モデルハウス連絡会を頻繁に開催し、取組み状況の確認や課題の共有などを行っている。
- （※）地域包括ケア推進モデルハウスについてはP14を参照。

## (2) 提言 (チェックポイント)

### ～「庁内連携」に関する3つのチェックポイント～

1. 庁内連携が可能な体制を構築できていますか？ ⇒11 ページ
2. 各区の取組みを市全体の視点で生かす仕組みができていますか？  
⇒12 ページ
3. 本庁と各区の日常的な連携が図れていますか？ ⇒12 ページ

#### チェックポイント

### 1 庁内連携が可能な体制を構築できていますか？

効果的・効率的な事業の推進にあたっては、介護分野だけでなく、まちづくりや市民協働、障がい者福祉、子ども福祉、地方創生関連、我が事・丸ごと、生活困窮などを管轄する部署とともに地域づくりに関する情報を共有し、類似の施策・事業との関係性を踏まえて総合的な連携体制をつくり、その中に体制整備事業を位置づけることが重要です。また、体制整備事業で働きかけを行う住民や関係主体（ボランティア団体・NPO法人、企業・商店等）に関して、各部署が有するネットワークを相互に活用し合って、有機的かつ機能的にそれぞれの事業を展開するためにも、関係部局との庁内連携体制を構築することが不可欠です。

#### 取組みのヒント

- 大規模組織の中で連携の壁となる縦割りを打破して関連事業を有機的に組み立て、総合的視点からの合理的な予算の確保と執行を行うには、首長の理解を得て実施責任者に副市長クラスが入り調整することや、総務・企画部内に統合を任務とする組織を設けること、連携による総合的執行を定める上位計画を立てることなど、連携責任を明確にすることで、それぞれの事業の効果を高めることができます。
- 場合によっては、事業の全体構想、基本的な総合戦略を立てるにあたって、審議会を設けて住民の意見を取り入れることも考えられます。

参考▶ P53 資料編▶ 1. 庁内連携▶ ③庁内連携の会議体・プロジェクトチームを設置

チェックポイント

2

## 各区の取組みを市全体の視点で生かす仕組みができていますか？

体制整備事業は、地域の実情を踏まえて進めることが不可欠ですので、政令市においても、まず取組みは、各区の判断で進めるという方針を決めることが大切です。そのうえで、各区の活動を市として推進する体制としていわゆる「0層」の設置が重要です。

0層とは、主に第1層で進められる区ごとの取組みの進捗を把握するとともに、行政区を越えた市全域の取組みに対して、戦略を協議することが目的です。特に、第1層だけでは確保できない全市的な予算について実践的な協議を行うことが期待されます。

なお、構成メンバーは、本庁、各区の本事業の行政関係者だけでなく、市全域の視点に立って住民の立場から意見を出せる住民の代表者が加わることも考えられることから、第1層生活支援コーディネーターの参加は必須といえます。編成にあたり、構成メンバーのそれぞれの役割を明確にして、円滑な運営を行うことが重要です。

### 取組みのヒント

- 「0層」の位置づけで、全市的な視点から事業の戦略を練る「戦略会議」を開いて全市の情報を集約し、方向性の提示や研修の立案・実施、第1層、第2層の取組み上の課題の把握と解決方法の検討を行うなどが考えられます。

参考 ▶ P52～53 資料編 ▶ 1. 庁内連携 ▶ ①区担当者を含めた合同会議等を定期的に関催し、情報共有や意見交換を実施

チェックポイント

3

## 本庁と各区の日常的な連携が図れていますか？

本庁と各区の担当者の連携は、区ごとの本事業の推進に向けて必要不可欠です。

0層において協議された全市的な取組みに関する戦略を実行するにあたって、具体的に事業を遂行する各区の担当者が、本庁の担当者と電話やメール等で気軽に状況の共有や相談等ができる関係性を構築できており、事業実施にあたっての確認など実質的な相互連携を随時行うなど、連携が密に取れていることが基本となります。

### 取組みのヒント

- 顔を合わせての意見交換や、電話・メール等による双方向の随時の連絡・調整を密に行い、連携を図ることが大切です。

参考 ▶ P53～54 資料編 ▶ 1. 庁内連携 ▶ ④市・区担当部署・生活支援コーディネーターで情報共有

## 2-2. 体制構築

### (1) 課題・実践例

#### ①課題

##### 論点整理

- 「全体構想」のスケールが大きく、計画を実践するのが難しい
- 生活支援コーディネーター・協議体構成員の人材確保が形式的になってしまう

##### <アンケートの主な回答>

- ・生活支援コーディネーターについては、資格要件を設けていないが、適任者を見つけることが課題。(千葉市)
- ・協議体の設置にあたって関係者を巻き込んでいくために、協議体の目的や意義を明確に示すことができていない。(静岡市)
- ・第2層の圏域で地域の中心となり、また第1層生活支援コーディネーターとの円滑な連携を図ることのできる人材を確保・配置することが今後の課題と考えている。(京都市)
- ・既存の会議体と構成員や内容が類似しているため、構成員の負担が大きく、違いがわからないといった意見がある。(神戸市)
- ・第1層協議体については、人口や面積、多様な地域性、第2層の進展に対応すべく、圏域設定を見直すことを検討している。第2層についても配置単位を検討中。(岡山市)
- ・第2層の圏域が多数となり、それぞれで実情や体制に関する地域のバリエーションが大きく、全市で一定の水準を保ちながら統一的に展開していくことに難しさを感じる。(福岡市)
- ・第2層協議体において、地域の各種団体の構成員をあて職で構成している場合があり、役員編成等により人が代わることで地域への理解が浸透しづらい部分がある。(熊本市)

## ②実践例

### 事例 「地域の茶の間」を拠点とした助け合い・支え合いの仕組みづくり（新潟市）

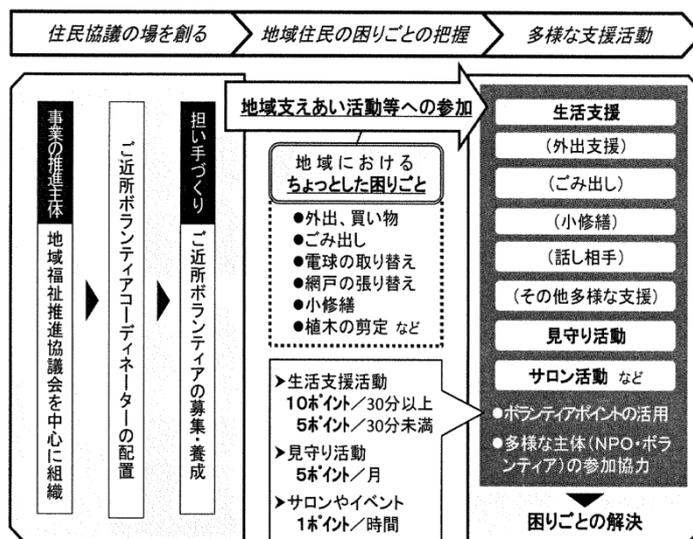
〔第1層〕8行政区 〔第2層〕27日常生活圏域

- ・子どもからお年寄りまで、市民一人ひとりが住み慣れた地域で安心して暮らせるまちの実現を目指し、支え合いの仕組みづくりを進めるための拠点として、「地域包括ケア推進モデルハウス」を各区に設置している（基幹型モデルハウスである「実家の茶の間・紫竹」は、市が空き家を借り上げ、任意団体「実家の茶の間」との協働運営で開設）。
- ・住民同士の支え合いの拡充という長期目標に向けて、段階的な短期～中期目標を設定し、その実現に向けた段取りを設計している。
- ・第1層生活支援コーディネーターに対しては、それぞれの区に地域の支え合いの仕組みづくりを進める拠点として「地域包括ケア推進モデルハウス」の設置を課題として提示し、取組みを通じて協議体との関係づくりを行った。
- ・第1層生活支援コーディネーターが中心となり、第2層協議体立ち上げやコーディネーターの選出に取組んだ。勉強会や準備会を開催し、第2層協議体を設置のうえ、協議体での協議を通じて第2層生活支援コーディネーターを選出した。

事例 既存の協議会を活用し、小中学校区ごとに住民主体の推進体制を構築（名古屋市）

[第1層] 16 行政区 [第2層] 16 圏域（日常生活圏域＝行政区を基礎※）

- ・名古屋市では、住民が安心して暮らすことのできる福祉のまちを、住民が主体となって地域総ぐるみで推進することを目的に、「地域福祉推進協議会」が、市内すべての小学校区（266）で設立されている。
- ・ここでは、地縁組織を中心に住民の協力を得ながら、ボランティア、NPO、社協、他の地域活動団体などの関係機関・団体と協働しながら、ふれあい給食や住民福祉座談会、サロン活動、見守りなどに取組んでいる。
- ・この既存の仕組みを生かし、小学校区ごとに住民相談窓口を設置し、相談や調整を担う「ご近所ボランティアコーディネーター」が中心となり、ちょっとした困りごとを抱えた高齢者とボランティアとして地域の中で手助けする元気な高齢者等をつなぐ仕組み（地域支えあい事業）を展開し、現在 67 小学校区で取組まれている。
- ・事業の実施地域では、地域福祉推進協議会が母体となり、各学区における多様な関係機関・団体や地域住民の協議の場として「地域支えあい活動連絡会議」を設置し、約 3 か月に 1 回、地域の課題とその対応策等について話し合いが行われている。
- ・市では、地域福祉推進協議会の設立や活動支援を担う社協に、地域支えあい事業と高齢者サロンの整備等生活支援推進事業を委託し、生活支援体制整備事業と、地域支えあい事業、高齢者サロンの推進を一体的に行っている。制度上でいう第2層は、16 日常生活圏域であるが、実働的には、支えあい事業やサロンが活発な小学校区単位でモデル地域を選定しており、住民相談窓口やサロンのほか、事例検討、住民座談会などさまざまな方法で地域ごとに住民の声を拾うことに取組み、そこから具体的な助け合い活動につながったケースも出てきている。（※「2-4. 助け合いの創出」も参照）



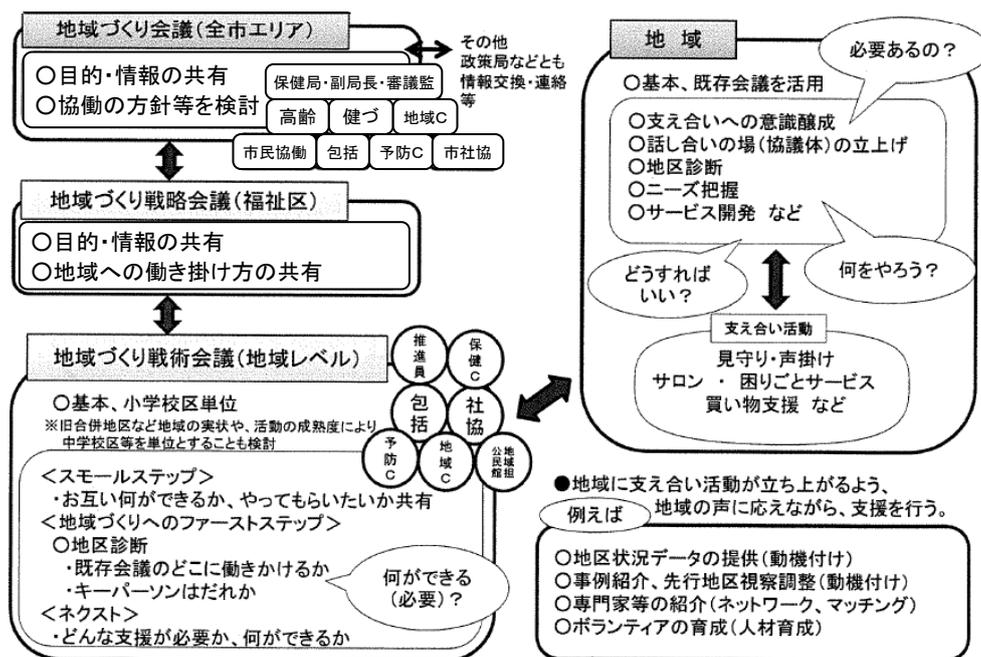
資料：ヒアリング調査資料から抜粋（名古屋市社協作成）

※第6期名古屋市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画の中で、地域包括ケアシステムを構築する上で、名古屋市では、地域密着型サービスが十分機能するよう日常生活圏域を行政区単位として設定してきた経緯があったため、日常生活圏域は、行政区を基礎単位（16 圏域）と設定している。

**事例 既存の取組みを生かし、住民の日常生活に合わせた圏域を設定（岡山市）**

[第1層] 市全域 [第2層] 96 圏域（基本的に小学校区単位）

- ・従来より「地区担当制」を実施しており、市社協、地域包括、介護予防センター、保健センター、地域ケア総合推進センター、安全安心ネットワーク地域担当職員、地域包括ケア推進課等の各職員が、小学校区～福社區の範囲で地区を受け持っており、96ある小学校区に必ず各組織の担当者がある体制となっている。
- ・地区を担当する機関のネットワークづくりと地域に働きかける取組みについて、はじめは保健センターにリーダーシップをとってもらい、徐々に包括や社協等、地域（小学校区）に応じた運営にしていくことを検討している（保健センターは小学校区単位で担当者があることから、地区の事情を詳しく知っており、地区の中で地域づくりや地区の組織育成を行ってきた経験・ノウハウ・スキルを持っているため）。
- ・地域づくりの支援体制として、従来は、①地域づくりに関する庁内各部署は縦割りで地域に関わり、それぞれに事業を展開して話し合いの場を設けていたため、地域の課題・ニーズを共有できていない、②話し合いのメンバーは重複も多く、類似または関連事業をそれぞれ推進しているため、非効率かつ地域の負担感も多いといった課題があった。そのため、庁内関係部署及び関係団体の職員が、地区担当レベルで互いの事業やそれぞれが受け持つ地域の情報を共有し、一体的に協働して事業を推進する体制を構築した。
- ・「地域づくり会議」では、小・中学校レベルの会議（地域づくり戦術会議）に必ず行政職員か、第1層生活支援コーディネーターが入り、地域から聞こえてくる住民の意見や地域づくりの進捗状況を直接聞いている。



資料：ヒアリング調査資料から抜粋（岡山市作成）

## (2) 提言 (チェックポイント)

### ～「体制構築」に関する7つのチェックポイント～

1. 住民の日常生活の実態を起点として、第2層の圏域を定めていますか？  
⇒18 ページ
2. 地域の実情に応じて足りない助け合い活動を創出できるような人材を第2層の圏域ごとに選出できていますか？  
⇒18 ページ
3. 第2層の活動が円滑に進むように第1層の役割を担える人材が選任されていますか？  
⇒19 ページ
4. 住民ニーズや地域課題の変化に応じて柔軟に体制をつくりかえることを前提にしていますか？  
⇒20 ページ
5. 関係者の任務や役割が明確になっていますか？  
⇒20 ページ
6. 各層の生活支援コーディネーターと各層の協議体とが連携する関係性を築いていますか？  
⇒21 ページ
7. 各層の生活支援コーディネーター同士、及び、第1層・第2層の生活支援コーディネーターが、情報共有や意見交換を行う関係性を築いていますか？  
⇒21 ページ

チェックポイント

1

## 住民の日常生活の実態を起点として、第2層の圏域を定めていますか？

第2層の圏域は、その圏域の生活が概ね近似した態様の地域生活を営み、その圏域の生活課題がほぼ共通しているような地域に設定することが、第2層の生活支援コーディネーターや協議体が活動しやすく、住民もまとまりやすいのですが、政令市においては、第2層の圏域を地域包括支援センターの担当地区などで設定することが多く、人口規模が大きく生活課題が違いすぎて、生活支援コーディネーターや協議体の構成員が住民に働きかけようがないという現象も生まれています。第2層の圏域は、せめて中学校区程度の範囲に止めることが望まれます。

### 取組みのヒント

- 圏域が大きすぎる場合、地域への具体的な働きかけにおいては、圏域をさらに小学校区や町内会エリアなどのより小地域単位にして、そこに第2層の役割を果たすコミュニティ協議会などの組織をつくっていく方法もあります。
- また、第2層生活支援コーディネーターや協議体の活動が進むにつれ、圏域が広すぎると感じられるようになったときは、その時点で分割していく方法もあります。

参考▶ P16 事例▶ [既存の取組みを生かし、住民の日常生活に合わせた圏域を設定（岡山市）](#)

チェックポイント

2

## 地域の実情に応じて足りない助け合い活動を創出できるような人材を第2層の圏域ごとに選出できていますか？

人口規模が大きく、地縁のつながりが薄い大都市であるからこそ、生活支援コーディネーターや協議体構成員には、多くの住民の信頼を得られる人材を選んでいくことが、効果的に事業を進めるための最大のポイントになります。肩書指定や役職指定のメンバーに限られた選出では、体制整備という形は整えられても、そこから先、住民主体の地域づくりに向かう動きは生まれづらいと考えられます。最初に多少の手間と時間がかかっても、なるべく幅広く、助け合い活動のリーダーなどの意見も生かして、助け合い活動の創出・活性化をリードできるような人材を選任していくことが重要です。

取組みのヒント

- 人口規模の小さい自治体では、全戸周知方式による人選や、勉強会を何度か開催して住民に呼びかけるといったきめ細やかな方法もとられていますが、大都市では現実的に難しい場合も少なくありません。実際に住民主体の取組みを進める第2層においては、地域活動に熱心な人などの参加を得て準備会を開き、地縁組織やNPO等の分野ごとにキーパーソンになり得る人材を大づかみで選ぶ方法が有効です。
- アンケート調査結果からは、第1層、第2層の編成にあたり、協議体の構成員や生活支援コーディネーターの選任に関して、「地域への働きかけがなかなか進まない」「人材確保が形式的になってしまう」「適任者が見つけれない」などの課題がみられました。そうした際、一度、各区において住民フォーラムを開催し、地域の基礎情報を大まかにつかむとともに、意欲のある住民や地域のキーパーソンを見つけ出すことから始めてみることもひとつの手法です。第1層（各区）においてキーパーソンが見つければ、その人たちの情報やネットワークを生かして、第2層の大づかみ方式による選任につなげることもできます。

参考▶ P14 事例▶「地域の茶の間」を拠点とした助け合い・支え合いの仕組みづくり（新潟市）

チェックポイント

3

**第2層の活動が円滑に進むように第1層の役割を担える人材が選任されていますか？**

第2層において住民の意向を着実に汲み上げていくことができると、広域にわたる課題が明らかになったり、助け合い活動を創出するにあたり従来の枠組みではうまくいかないため、対応策や支援が必要になったりするなどのニーズが第1層に上がってきます。第1層では、そうしたニーズに応えられる適切な人材を配置することが必要です。

取組みのヒント

- 第1層において全体を見ることができる適切な生活支援コーディネーターを選び、その人が第2層の協議に関わりながら、第2層から上がってくるニーズに応えるべく行政と協力して地域の関係主体との橋渡しを担うことが重要です。それに適した人材を第2層の生活支援コーディネーターや協議体構成員の中から選ぶ方法もあります。いずれにしても第2層との関係を意識して第1層をつくり上げていくことが大切です。

チェックポイント

4

## 住民ニーズや地域課題の変化に応じて柔軟に体制をつくりかえることを前提にしていますか？

住民ニーズや地域課題は時を経て変化していくため、重点的に創出すべき助け合い活動の内容や必要量も変わってきます。また、住民や地縁組織の世代交代もあるため、体制づくりにゴールはなく、大切なのはその時どきの住民の声を拾い、新しい課題を解決できる体制にすることです。そのため、実践とノウハウを蓄積しながら、段階に応じて協議体構成員の変更や拡大を検討するなど柔軟に対応していくことも重要です。

### 取組みのヒント

- 大規模ゆえに変化は地域ごとにタイミングを異にして顕在化してくることが予想され、生活支援コーディネーターや協議体、行政担当者がその変化を見逃さないことも重要です。変化に気づいた際、事業の全体構想の見直しを行い関係者の中で共有するとともに、新たな協議体構成員を含め「何のために参加しているのか」という目的と役割を共有できるようにすることが大切です。

チェックポイント

5

## 関係者の任務や役割が明確になっていますか？

本事業の担当者を管理する立場の者が、事業に対する適切かつ十分な理解がないため、担当者が任務を果たせないような兼職状況になっている場合があります。そのような状況を避けるためにも、本事業を推進するにあたり、本庁や各区の事業担当者及び責任者、生活支援コーディネーター等の関係者が、各々の任務や役割を明確に認識・共有できていることが重要です。

### 取組みのヒント

- 関係者間で、各々の任務や役割を確認し、それに応じた適切な業務体制を確保しておくことにより、0層でまとめた戦略に基づいて事業を円滑に進めることができます。

チェックポイント

6

## 各層の生活支援コーディネーターと各層の協議体とが連携する関係性を築いていますか？

協議体は、協議する機関ではなく、構成員が生活支援コーディネーターと一緒に動くなど、助け合いをつくり出すために生活支援コーディネーターと協働して取組むチームです。協議体が、決められた日程に集まり意見をいうだけの役割になってしまうと、形はできてもその先の助け合いの創出に向けた動きにつながりません。

### 取組みのヒント

- 例えば、生活支援コーディネーターと協議体の協働企画でワークショップを開催することや、居場所づくりなど具体的なアクションに協働で取組むこと、生活支援コーディネーターが地域で動くときに協議体の構成員も一緒に行動し、地域のキーパーソン等との顔つなぎをすることなどが考えられます。

チェックポイント

7

## 各層の生活支援コーディネーター同士、及び、第1層・第2層の生活支援コーディネーターが、情報共有や意見交換を行う関係性を築いていますか？

政令市等は大規模であるため、同じ自治体内でも地域の事情はさまざまです。そこに配置された生活支援コーディネーターが、地域の事情に応じた実践・ノウハウを蓄積し、第1層と第2層の協力関係を築きながら、活動を広げていけるよう、情報共有や意見交換を行う場を持つことが重要です。

### 取組みのヒント

- 各区における事業の推進状況や課題を適切に把握し、市全域でレベルを高めていくためには、第1層生活支援コーディネーター同士の情報共有や意見交換を行う場が必要です。また、第2層においてはさらに地域に深く入り込んだアプローチが必要となるため、悩みを打ち明けたり、解決策を協議し合える関係性を築いておくことも大切です。

参考▶ P53～54 資料編▶ 1. 庁内連携▶ ④市・区担当部署・生活支援コーディネーターで情報共有

## 2-3. ニーズ・担い手の把握と掘り起こし

### (1) 課題・実践例

#### ①課題

##### 論点整理

- 編成された協議体がしっかりと機能した場合でも、地域に入り働きかけるのが難しい

##### <アンケートの主な回答>

- ・地域課題、地域資源のどちらとも、的確に把握するためには町内会など小さなエリアに絞って行うことが重要と考えられるが、人員体制や時間、コスト等の兼ね合いから現実的に実践するのが難しい。(札幌市、北九州市)
- ・住民による主体的な課題解決までつなげることを想定した場合、目標や課題を地域主導で決めていく必要があり、非常に大きな労力と時間を要する。(川崎市)
- ・地域の状況に合わせて、地域と関係を形成し、資源や課題を把握していく必要がある。(横浜市)
- ・ワンルームマンションが増えたことや、町会に入らない世帯も増えたことから、地域住民としても把握できない世帯が増えた。介護予防に関する課題は、住民自身が自覚して発信する課題ではなく、また、今すぐ解決が必要な課題ではないととらえられがち。そのため、地域役員等から、日ごろあまりつながりがない方へサロン参加への声かけ等がしづらいところがある。(大阪市)
- ・行政主体で資源把握調査を実施しているが、住民と協働してブラッシュアップできていない。(岡山市)

##### <回答結果から見たその他の傾向>

- ・情報の整理や提供方法について整備しきれていない(第2層圏域での各状況を集約・分析する仕組みが整備段階、情報量が膨大となる地域資源リストなどをどう生かすか)。
- ・様々な庁内関係各課が個別に把握している地域資源や地域課題を共有し、課題解決などに活用していくための体制ができていない。
- ・地域課題の解決に向けた話し合いは協議体以外の場でも行われていることが多いため、構成員の中には、「同じ課題を何度も話しても解決に結びついていない」との不満もある。

- ・生活支援の個別課題は多様であり、「地域課題」とは何なのか、明確に言い切れない点  
がそもそもの課題ではないか。
- ・各圏域で発見した課題を、区の課題として協議する際に、地域性の違いがある中で何  
を区の課題とすべきか判断するのが難しい。

②**実践例** ※詳細は、資料編（P57～62）参照

- 1) アンケート調査の実施（相模原市、静岡市、名古屋市、京都市、堺市、神戸市、北九州市）

**《実践例》** 地域によっては、地域包括支援センター、民生委員・児童委員等と協働して、訪問活動や郵送によるアンケート調査等を実施し、地域で高齢者を支えていくために必要な生活支援サービスのニーズ把握やボランティア活動に興味のある方の発掘等を行っている。（京都市）

- 2) ワークショップ等の実施（静岡市、浜松市、大阪市、堺市、岡山市）

**《実践例》** ワークショップ形式で、地域の課題の把握、地域資源の把握を行う。（静岡市）

**《実践例》** 地域ケアネットワーク連絡会の開催により、小学校区ごとに、町会役員や民生委員等の地域住民、区役所の保健福祉課、地域包括支援センター、ランチ、区社会福祉協議会が定期的集まり、住民がキャッチした個別支援課題や、それから見えてくる地域課題の解決に向けて話し合う場を設けている。（大阪市）

- 3) さまざまな場で情報を集める

- ・「高齢者が参加する活動」で：【事例】名古屋市（P15、25）、岡山市（P24）参照
- ・「交流の場・拠点」で：（堺市）【事例】新潟市（P24、25）参照
- ・「地域に足を運ぶ」：（さいたま市、千葉市、横浜市、神戸市、広島市、熊本市）

**《実践例》** 第1層生活支援コーディネーターが地域資源を把握するために、地域活動に参加し資源調査する中で住民ニーズを聞き取っている。また、助け合い活動を行っている団体やそのような活動に興味のある住民を集めてのワークショップを開催している。（千葉市）

**《実践例》** 「小地域支え合い連絡会」を年4回程度実施し、第1層生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）、民生委員等地域の支援者との連携を図っている。また、地域の給食会や祭りに積極的に参加し、センターの周知を行うとともに、住民の相談を受け付けている。定期的に顔を出すことで顔の見える関係を築き、民生委員や住民からの情報を得ることができるようになっている。（神戸市）

- 4) 地域資源を整理する（地域資源マップ等「見える化」）（札幌市、さいたま市、川崎市、広島市）
- 5) その他（仙台市、岡山市、熊本市）

### 〔ニーズの把握と掘り起こし〕

#### 事例 地域包括ケア推進モデルハウスでワークショップを実施（新潟市）

- ・新潟市では、支え合いの仕組みづくりの土台として、子どもから高齢者まで、障がいのあるなしに関わらず誰もが参加できる地域の居場所である「地域の茶の間」を位置づけている。
- ・地域の茶の間の取組みを深化・推進し、助け合いを広げる拠点となる「地域包括ケア推進モデルハウス」では、住民ワークショップを開催するなどし、地域課題や住民ニーズを把握する取組みを行っており、一人ひとりの困りごとをみんなで共有し、地域の課題としてとらえて、地域で解決していくためのきっかけとなっている。今後、このノウハウを、第2層生活支援コーディネーターにも広げていく予定である。

#### 事例 小学校区での通いの場の活動を通じて地域へ働きかけ（岡山市）

- ・支え合い活動のひとつである「通いの場」に着目し、地域の人々の身近な交流の場である「ふれあい・いきいきサロン」と「あっ晴れ！もも太郎体操」「認知症カフェ」「子ども食堂」を行う団体を各小学校区のマップに記載して紹介している。
- ・多くの小学校区では、「ふれあい・いきいきサロン」が月1回程度、「あっ晴れ！もも太郎体操」が週1回（平成27年度以前設置は概ね月1回）程度行われており、地域住民の声を拾う場、住民の話し合いを推進するための機会にもなっている。
- ・各地区において、地域づくり担当者会議を定期的に行い、地域への働きかけを進めていくことを検討している。

### 〔担い手の把握と掘り起こし〕

#### 事例 日常生活の「ちょっとした困りごと」のお手伝いを通して担い手を育成（札幌市）

- ・『生活支援ボランティアグループSOT（生活応援とよひら）』は、公的制度やサービスだけでは支えられない日常生活上の「ちょっとした困りごと」のお手伝いを通して、その方の気持ちに寄り添い、つながりを持つことで、その方の暮らしの応援をしたいという思いで活動するボランティアグループ。会員数27名（平成28年：16名）

【活動対象】 在宅高齢者世帯 ※障がい者世帯も状況により対応を検討

#### 【活動内容】

- ・原則、複数名で活動
- ・話し相手、住居の片づけなどのちょっとした日常生活上の困りごとのお手伝い
- ・買い物や通院などの外出時の付き添い

※車の運転、高所作業など危険を伴う場合は活動不可

【活動時間】 1回あたり概ね2時間 ※通院等は応相談

【費用】 原則無償、ただし外出時の付き添いにかかる交通費等は依頼者負担

#### 事例 「地域の茶の間」を運営する人材を育てる『茶の間の学校』（新潟市）

- ・「茶の間の学校」は、地域の茶の間（P14参照）を運営する人材を育成することなどを目的として、地域の茶の間の創設者である河田珪子氏が代表を務める任意団体「実家の茶の間」と市担当課、公民館の三者共催で開催する集中講座を実施。
- ・地域の茶の間が目指している人と人とのつながりによって、生きる力や生きる喜びを生み出す場や地域をつくる意味と効果について学ぶ場であり、河田珪子氏が実践してきた地域の茶の間づくりの心と技術を学ぶ講座となっている。

#### 事例 生涯学習の観点から、地域活動に参加する担い手を育む（名古屋市）

- ・市内には、高年大学「鯨城学園」という60歳以上で健康で学習意欲があり、卒業後も地域活動に参加する意欲のある方の学びの場がある。ここで、地域に親しみ、地域に関心をもつことができるよう支援し、学んだ知識や成果を生かして、地域のために活動する担い手を育む学習機会の提供と、地域での活動体験を充実させている。
- ・学園在学中や卒業後に、地域において、区政協力委員、町内会員、民生委員・児童委員、老人クラブ役員などとして協力している学生もいる。
- ・地区によって、「地域支えあい活動連絡会議」に鯨城会からの参加を呼びかけ、高齢者の活躍の場を図っている。協議体のネットワークを組むにあたり、こうした地域資源を結びつけて生かしていくことを検討している。

## (2) 提言 (チェックポイント)

### ～「ニーズ・担い手の把握と掘り起こし」に関する 5つのチェックポイント～

1. 地域ニーズを把握するために既存のデータ等を活用していますか？  
⇒27 ページ
2. 外形的な公平性にとらわれることなく、取組める地域から始めていますか？  
⇒27 ページ
3. 住民との話し合いや勉強会等が出た意見を具体的な活動につなげていますか？  
⇒28 ページ
4. 助け合いの「担い手」を幅広くとらえていますか？ ⇒28 ページ
5. 協議体が地域課題や資源情報を定期的に把握・更新し、継続的に地域への働きかけを行っていますか？  
⇒29 ページ

チェックポイント

1

## 地域ニーズを把握するために既存のデータ等を活用していますか？

政令市のように地域の規模が大きくなると、行政の側から住民ニーズは見えづらくなりがちです。また、住民の身近な困りごとやニーズを把握しようとする、人員体制やコスト等との兼ね合いから実施が困難であったり、時間がかかりすぎるといった声があります。

しかし、住民ニーズの把握なしには体制整備は成し得ることはできません。そこで、大まかな住民ニーズを把握するための方法として、既存データの活用が考えられます。各自自治体では介護保険事業運営等を通じて住民ニーズの把握につながる幅広い調査や情報データを有しています。その他にも、障がい者福祉や子ども福祉、防災関連等、さまざまな分野の既存のデータや調査研究事業の活用が求められます。

### 取組みのヒント

- 例えば、市が把握している統計データ等を、地域の傾向をつかむために活用し、自らの地域の問題点への気づきを促すことが考えられます。そうした情報を第2層でのワークショップで生かし、「同じような課題を抱える人がいないか」「実際にどのような困りごとがあり、どのような支援が求められているのか」等の情報を収集するための話し合いが行われるなど、課題の解決に向けた主体的な取組みにもつながります。

参考 ▶P62 資料編▶ 3. ニーズ・担い手の把握と掘り起こし▶④地域資源を整理する(地域資源マップ等「見える化」)

チェックポイント

2

## 外形的な公平性にとらわれることなく、取組める地域から始めていますか？

第2層づくり等にも同じことがいえませんが、地域ごとに活動の活発さや取組みに対する温度差があることも当然ですので、外形的な公平性にとらわれず、地域ごとにやれる人にやれるところで始めてもらうという考え方が必要です。住民主体だからこそ、事業の理解が進み、地域を良くしていきたいという思いをもつ住民が集まった地域から「まずやってみる」ことが次のステップにつながります。ニーズ調査から助け合い活動の創出に向かう段階で、取組みの進捗に地域差があることで不公平を主張される場合もあります。状況に合わせて進められるよう取組みましょう。

### 取組みのヒント

- 例えば、各区や町内会単位等で住民説明会を何度か開催し、さまざまな活動に取組む人たちが集まると、自らの地域の課題についての発見とともに「自分たちが集まると何か楽しいことがあるかも。もっとよい地域にできそうだ」といった住民同士の気づきにつながり、気づいた人たちのパワーが積極的な活動展開に進むきっかけとなります。

参考 ▶P59 資料編▶ 3. ニーズ・担い手の把握と掘り起こし▶①アンケート調査の実施▶<モデル的に校区単位での住民アンケート調査を実施予定>

ポイント

### 3

## 住民との話し合いや勉強会等が出た意見を具体的な活動につなげていますか？

ワークショップや勉強会等の住民同士の話し合いの場・機会をつくると、さまざまな意見が出されます。その意見に対し、参加者自ら「どんなことならできそうか」「だれが（住民・行政・専門機関等）するのがよいか」「どうしたらできそうか」を具体的に検討し、住民がニーズに対応して行う活動について企画等を立て、出てくる課題への対応策を検討していくと次の展開につながります。

#### 取組みのヒント

- 住民ニーズは各地域で共通するものも多いため、地域の住民同士で話し合い、解決策を見つけていくプロセスや効果を発信することは、他地区への刺激にもなり、取組みの広がりが生まれていきます。

参考▶ P60～62 資料編▶ 3. ニーズ・担い手の把握と掘り起こし▶ ②ワークショップ等の実施、③さまざまな場で情報を集める

ポイント

### 4

## 助け合いの「担い手」を幅広くとらえていますか？

助け合いの創出には「担い手」の確保が重要ですが、地縁団体も高齢化が進み、新しい取組みや継続的な活動運営が難しい地域も少なくないという状況が課題にあげられています。高齢化が進んだ地区がある一方、他地域から引っ越してくる若年層や若い子育て世代などが多い地区も混在することが都市部の特性であることを考えると、子どもから大人までさまざまな世代を「担い手」としてとらえることが必要です。

#### 取組みのヒント

- 例えば、生涯学習の観点や地元企業とタイアップした退職前教育の推進などの工夫、また、青年団、防災組織、青年会議所、地元商店街、PTA、地元の小中学校等とタイアップした地縁活動などの展開が考えられます。

参考▶ P24 事例▶ 地域包括ケア推進モデルハウスでワークショップを実施（新潟市）

チェックポイント

5

## 協議体が地域課題や資源情報を定期的に把握・更新し、継続的に地域への働きかけを行っていますか？

地域課題や地域資源は、単に集めるだけでなく、その存在や価値を地域住民にきちんと伝えていく必要があります。また、定期的に、あるいは随時これを更新するとともに、地域で活用できるようにアウトプットしていくことが大切です。

### 取組みのヒント

- 情報量が膨大になることが想定される大都市としては、生活支援コーディネーターと地域包括支援センター、社協、民生委員・児童委員、NPO、病院（退院情報）等との情報ネットワークを密にすることが重要です。
- 地縁活動や有償ボランティア活動等の情報が集まる（活動の拠点となっている）「居場所」をつくり、住民にとって「ここに来れば何かできる」「相談できる」「活動につながる」場所とする方法があります。それらの情報も、もちろん生活支援コーディネーターの元で集積、活用される必要があります。

参考▶ P60～62 資料編▶ 3. ニーズ・担い手の把握と掘り起こし▶ ③さまざまな場で情報を集める

## 2-4. 助け合いの創出

### (1) 課題・実践例

#### ①課題

##### 論点整理

- 地縁組織との連携が難しい
- 地域の課題解決に向けた取組みが、住民の主体的な活動につながらない

##### <アンケートの主な回答>

- ・活動団体の偏在（活動団体がいない地域もあること）。（仙台市）
- ・地域によっては人口減少、高齢化がかなり進み、担い手の人材不足が深刻。特に若い世代など幅広い世代に地域活動に関心をもってもらうための働きかけが重要。（千葉市、川崎市、名古屋市）
- ・保険サービスの代替手段としての生活支援「サービス」を創出するための取組みのように受け止められないような配慮が必要。（川崎市）
- ・ある程度の規模で活動するNPOや、社会福祉法人、民間事業者等も含めて多様な資源とどううまく連携できるか、まだ途上であり、今後の課題。（横浜市）
- ・助け合いの活動を行っている団体において、担い手の高齢化と不足が課題。これまで地域と関わりがなかった人がどのように「自分事」として関わるようになれるのか。人のつながりの上に地域の支え合いがあるので、交流や居場所を進めながら地域の土壌を耕し、課題解決力のある地域づくりに向けて支援する必要があるが、時間がかかる。（横浜市）
- ・第2層は日常生活圏域としているが、支え合い活動や居場所づくりなどの身近な活動は、日常生活圏域では大きすぎ、イメージがつきにくい。（静岡市）
- ・生活支援コーディネーターや専門職のマンパワー不足。（堺市）
- ・地縁組織はすでにさまざまな活動をされてきた経緯があり、重ねての働きかけには負担感がある。（福岡市）
- ・生活支援等の自主的な取組みは、地域性やキーパーソンなどの個別要素が強く、他の地域へのあてはめが困難。（福岡市）

②**実践例** ※詳細は、資料編（P63～66）参照

- 1) 多様な参加のきっかけをつくる  
 ・マッチングの仕組みづくり（堺市、北九州市）

**《実践例》** 小学校区単位で全住民を対象としたアンケートを実施し、支援ニーズやボランティア志願者を把握し、マッチングする機能を全市民センター（全小学校区）に持たせたいと考えている。（北九州市）

- ・地域の茶の間などの活用 【事例】新潟市（P32）等参照

- 2) 今ある住民主体の活動を強化する（名古屋市、大阪市、岡山市）

**《実践例》** 既存のサロンなどのつどいの場において、介護予防をテーマにした啓発・レクリエーション等を行っている。参加者の主体的な介護予防の意識・取組みづくりや、将来的にはレク等も自分たちで主体的に行うことで、さらなる介護予防につながることをめざしている。体操教室修了者の運動習慣が継続するよう、修了者のつどいを定期的に開催している。継続のために話し合う場を設け、将来的には主体的な活動につながることをめざしている。（大阪市）

**《実践例》** 一般介護予防事業（通いの場、サポーター養成事業、担い手マッチング事業等）やヘルス部門事業、市民協働、公民館事業等を連動、有効活用しながら、活動の立ち上げ、拡充を支援。（岡山市）

- 3) 新たな活動やサービスを開発する（川崎市、京都市、堺市）

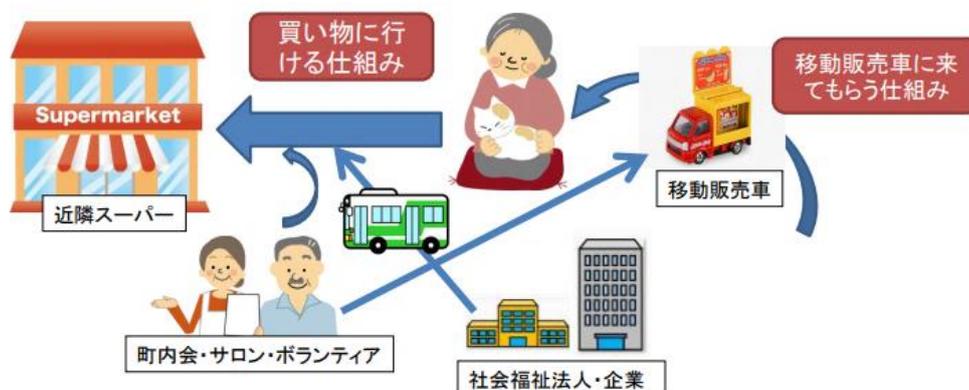
**《実践例》** 【第1段階】幅広い層に地域への興味をもってもらおう（地区カルテ）→【第2段階】地域（生活レベルの小地域）の将来像に関する合意形成（地区カルテ）→【第3段階】よりよい地域にするための行動を起こしてもらおう（参加・活動の活性化による介護予防）→【第4段階】助け合い・支え合いの活性化（生活支援・見守り）（川崎市）

**事例 地縁活動と、NPO・企業など都市型的な要素を連携し、助け合いを広げる（札幌市）**

- ・平成28年度から第1層のモデル地区3地域において、地域分析を行い、地域の実情に応じた助け合いの仕組みづくりを展開してきた。モデル事業実施にあたっては、第1層生活支援コーディネーターでありながら、第2層的な動きをしてもらうことを意識して取組みを行った。これまでに第2層での具体的な課題解決事例は以下のようなものがある。

**【買い物難民対策】**

- ・近所のデイサービスを行っている社会福祉法人などの昼間の遊休車両を用いて、商業施設への移送サービスを検討。（社会福祉法人の地域貢献のニーズ、スーパーの顧客開拓のニーズと住民の課題とをコーディネートすることにつながった事例）



資料：「平成28年度 生活支援体制整備事業シンポジウム 支え合いをひろげる地域づくりフォーラム（2月18日）」  
厚別区実践報告資料から抜粋（厚別区社協作成）

**事例 「地域の茶の間」をベースとした助け合いの地域づくりの推進（新潟市）**

- ・地域の茶の間を支え合いの仕組みづくりの土台として、人と人とのつながりから、住民同士の新たな関係性をつくり、助け合う地域づくりに発展させていきたいと考えている。
- ・そのための拠点として、各区に「地域包括ケア推進モデルハウス」を設置し、生活支援コーディネーターと連動しながら、ノウハウの普及や担い手育成を図っていく。
- ・「地域包括ケア推進モデルハウス」を深化させ、参加券（※）を活用した助け合いのきっかけづくりや、一人ひとりが生きがい・役割をもてるよう、作業療法士の派遣などを行っている。
- ・今後は、第2層生活支援コーディネーターに対して、地域の茶の間や助け合いの仕組みづくりの手法を研修し、各地域で不足するサービスや支援の創出を具現化していく。さらに、より広い範囲での有償の助け合いの仕組みの構築を図り、支え合いの仕組みづくりを市内全域に広げていくことを検討している。

※助け合い活動時に受け手から担い手へ受け渡し可能なチケット。受け取った参加券は実家の茶の間にて、施設利用料やお茶代として活用可能。

**事例 協議会での事例検討や意見交換を通じて、具体的な活動始める（名古屋市）**

- ・東区は、人口 78,408 人、高齢化率 24.4%（平成 29 年 4 月 1 日現在）。南部は大企業が立ち並ぶ都心部で、北西部から東部にかけて概ね閑静な住宅地となっている。古い町並みが残り、地域のつながりが強い地域と新しいマンションの建設などで新たな住民が増えて地域との関わりが薄い地域があり、学区による地域差が激しい。
- ・「生活支援連絡会議」（協議会）を立ち上げ、メンバーは、ご近所ボランティアコーディネーター、サロン実践者、区役所、保健所、介護・福祉関係者の他、新聞店、UR、不動産業者などが集まった。（生活支援コーディネーターが関係者一人ひとりに声かけを実施）
- ・会議では、東区の課題を話し合ったり事例検討会を行ったりしたが、なかなか課題が見えてこなかった。そこで、直接高齢者に関わっている区内居宅介護支援事業所のケアマネジャーに個別アンケートを実施したところ、高齢者が実際に困っている課題が浮かび上がった。それをもとに会議でグループワークを実施したところ、以下のような具体のアイデアがいろいろと出され、具現化に向けて検討を行っている。

①鍵の預かり事業

- ・独居率の高い東区で在宅で暮らすための安心材料として提案された。み・まも～るサービスを実施している中日新聞や見守りサービスを実施しているURと連携して仕組みをつくっていく。

②わんわんパトロール隊

- ・地域で緩やかな見守りとして、犬の散歩をする住民がボランティアで行う。地域支えあい事業との連携。

③高齢者向け衣料の出張販売

- ・地域にある特養のホールなどを借りて、外出しづらい高齢者の日常の衣料の移動販売を実施予定。できれば区内 4 事業所での実施を目指す。

**事例 地域住民の趣味が、居場所でのニーズ把握によって社会参加につながった事例（名古屋市）**

- ・南区は、市全体としては人口増が続いている中、少子高齢化が進んでいる。一方、歴史が古く、ものづくりのまちとされ、地域住民の距離が近く、高齢者・共生型サロンが約 80 か所ある。
- ・協議体として、給食会やサロンの参加者にアンケートを実施してみたところ、既存の活動では補えないニーズとして「小修繕・日曜大工」があることがわかった。また、地域には日曜大工を趣味にする住民もいることから、小修繕ボランティア養成講座を開催し、技術習得の機会も設けながら、ボランティア自身の生きがい、居場所づくりや生活支援サービスの充実を目指している。

**事例 今ある住民主体の活動を強化する（岡山市）**

- ・一般介護予防事業（通いの場、サポーター養成事業、担い手マッチング事業等）やヘルス部門事業、市民協働、公民館事業等を連動、有効活用しながら、活動の立ち上げ、拡充を支援している。

**公民館の働きかけから  
住民主体の困りごとサービスを立ち上げた事例**

**岡山市 北区三門小学校区**

（名称）三門学区 地域のみんでつながり隊

（構成メンバー）公民館、住民ボランティア

（活動のきっかけ）公民館講座ESDの取組がきっかけ

公民館の職員が、地域の愛育委員、民生委員、包括支援センター職員から、日常生活の中でちょっとしたこと（たとえばゴミ出しや蛍光灯の取り換えなど）に困っている高齢者が多くなったという話しを聞くとともに、地域で何か人の役に立ちたいと思っている方々の話も聞いていたため、平成24年に岡西公民館主催で、ESD活動の一環として、「今地域に何が必要か」というテーマで4回連続の講座を開催。その後、平成25年も連続の講座を続けた。

（活動開始時期）平成26年2月

（活動内容）

地域の登録ボランティアが無償でちょっとした困りごとなどの生活支援サービスを提供～ゴミ出し、窓ふき、庭の草抜き、買い物同行など。

（利用方法）

ちょっと手助けが欲しい高齢者が、公民館に申し込みをし、公民館から月当番のサポーターへ連絡。そこから各サポーターと高齢者が連絡を取り合い実施。

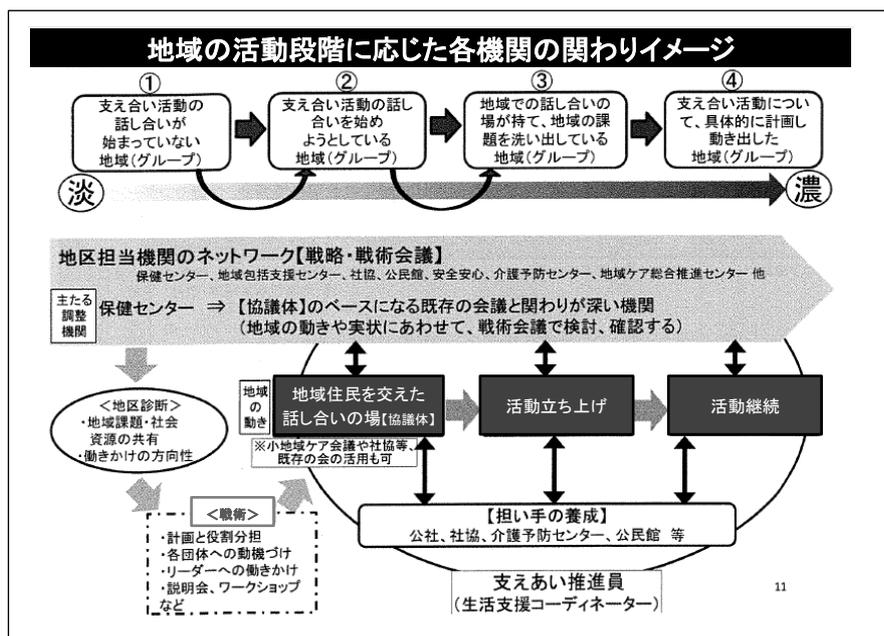
（活動規模）ボランティア12人、今までの延べ活動件数350件、対象エリアは三門学区

（特徴）地域住民が活動主体となり、助け上手と助けられ上手がともに支え合う地域に向けて活動している。活動している無償ボランティアの方は、自分の力を役立てることができ、人に喜ばれることが「生きがい・やりがい」となり自信につながり、また本人たちの介護予防にもつながっている。

資料：平成27年度岡山市保健福祉政策審議会（第3回／平成27年12月25日）

資料1「生活支援サービスの体制整備について」P8から抜粋

- ・地域活動の支援にあたっては、6つの福社区や第2層の圏域レベルにおいて、各区域内の保健センターや地域包括支援センター、社協等の関係機関と定期的に会議を開催することによって、きめ細かい情報共有や地域への働きかけを進めているところである。



資料：ヒアリング調査資料から抜粋（岡山市作成）

## (2) 提言 (チェックポイント)

### ～「助け合いの創出」に関する6つのチェックポイント～

1. 既存の助け合い活動をモデルとして活用していますか？ ⇒35 ページ
2. 「担い手」の発掘や助け合い活動の活性化に向けて、多世代を巻き込む拠点をつくっていますか？ ⇒36 ページ
3. モデル地域をつくり、そのプロセスや成果を発信しながら活動を広げていますか？ ⇒36 ページ
4. 第2層生活支援コーディネーターが助け合い活動をつくり出せるノウハウを身に付けていますか？ ⇒37 ページ
5. 既存の助け合い活動は可能な限り生かし、足りないものを創出し、全てをネットワークの中で発展するように取り組んでいますか？ ⇒37 ページ
6. 地縁型の活動と、NPO活動や都市型的な活動とが連携できていますか？ ⇒38 ページ

チェックポイント

1

### 既存の助け合い活動をモデルとして活用していますか？

政令市等は大規模な自治体であるがゆえに、地域の事情もさまざまです。多くの課題を抱える地域についてその対策を考えることも必要ですが、一方で、すでに助け合いが行われている地域が存在していることも珍しくありません。その活動をモデルとして、各圏域に存在を周知し、ノウハウを伝えることは助け合い創出の有効な手段となります。

#### 取組みのヒント

- 住民にとっても、何か新しい事業を始めるとなると、誤解や“やらされ感”、抵抗感が生まれる場合があります。今まで地域のみんながやってきた活動を、さらに手を合わせてやっていこう、という方向性で説明することで、スムーズに理解が進むことがあります。

参考 ▶P34 事例▶今ある住民主体の活動を強化する(岡山市)  
P65～66 資料編▶4. 助け合いの創出▶②今ある住民主体の活動を強化する

チェックポイント

2

## 「担い手」の発掘や助け合い活動の活性化に向けて、多世代を巻き込む拠点をつくっていますか？

地域に確実にあるニーズとして、特に高齢者からは「居場所」「通いの場」などが想定されます。こうした場に、子どもたちや働く世代の人たちも訪れると、さらに活性化するとともに、子どもたちや働く世代の人たちが助け合い活動に参加するきっかけも生まれます。誰でも参加できる常設型の居場所を広げることが望まれます。

また、居場所を周辺地域における地縁の助け合い活動や有償・無償のテーマ型ボランティア活動の情報交換の場とすることが望まれます。それによって新しい担い手が加わったり、助け合い活動のネットワーク化が進みます。

### 取組みのヒント

- 第2層圏域における代表的な居場所を基幹型居場所として、第2層生活支援コーディネーター及び協議体の活動拠点にするとともに、圏内の居場所の情報交換センターや圏内の有償・無償の助け合い活動の情報センターとすることにより、圏内全域に重層的に助け合いを広げるというのもひとつの方法です。

参考▶ P24 事例▶ 地域包括ケア推進モデルハウスでワークショップを実施（新潟市）

チェックポイント

3

## モデル地域をつくり、そのプロセスや成果を発信しながら活動を広げていますか？

すでにある程度助け合い活動が行われている地域や、手を上げた地域をモデルに選び、その地域で重点的に助け合い活動の創出とネットワーク化に取組み、そのプロセスと効果を他の地域に周知してノウハウを伝えることは、活動を広げていくための有効な手段となります（事業の横展開）。

なお、行政は、後方支援として、モデル地域であるか否かを問わず、住民が行った取組みの成果を広報等により幅広く情報発信していくことが大切です。

### 取組みのヒント

- 例えば、勉強会を開催した地域のうち、中心になって動いてくれそうな住民がいる地域や、手上げ方式で「参加したい」という思いが強い地域をモデルとし、そこで助け合い活動の創出に動いた住民自らが「どのような方法によって住民のニーズを拾うことができたか」「担い手の掘り起こしや助け合い活動をどのような方法で行ったか」「どのような効果があったか」などについて発信することにより、他の地域でも「それなら私たちもやってみたいね」というような流れが生み出されていきます。

参考▶ P24 事例▶ 小学校区での通いの場の活動を通じて地域へ働きかけ（岡山市）

チェックポイント

4

## 第2層生活支援コーディネーターが助け合い活動をつくり出せるノウハウを身に付けていますか？

第2層生活支援コーディネーターは、住民に身近な地域で助け合い活動の創出をリードする具体的な役割を担います。したがって、第2層生活支援コーディネーターは、各種各様な助け合い活動をつくり出すプロセスをなるべく数多く知ることが必要です。自らが知らない場合には、これを知っている人を紹介できることが求められます。

### 取組みのヒント

- 助け合い活動やネットワークをつくり出すノウハウ等を得るには、実際の現場を学ぶことが最も有効です。可能な限りさまざまな現場を回り、実際のプロセスとその知恵に耳を傾けましょう。

参考 ▶ P65 資料編 ▶ 4. 助け合いの創出 ▶ ①多様な参加のきっかけをつくる ▶ <地域の茶の間などの活用>

チェックポイント

5

## 既存の助け合い活動は可能な限り生かし、足りないものを創出し、全てをネットワークの中で発展するように取り組んでいますか？

生活支援コーディネーターと協議体の任務の特色は、助け合い活動を必要とするすべての住民に、その必要とする助け合い活動を身近な地域で提供できるように、地域の助け合い活動のネットワークを幅広く重層的につくることです。そのため、すでに地域で行われている助け合い活動は可能な限り生かし、足りないものを創出して、それらがネットワークの中でさらに発展するよう努力を続けなければなりません。

### 取組みのヒント

- 住民が抱える生活上の課題を解決しようとする、それぞれの助け合い活動団体の活動分野だけでは対応しきれないことが多々あります。そうした場合にも、他の既存の活動団体とネットワークを組むことで解決につながったり、一緒に課題を共有する中で新たな取組みが生まれたりする場合があります。まずは、地域ごとに既存の助け合い活動団体等の情報交流の場をつくり、互いの活動を知ることが重要です。
- はじめから広範囲なネットワークをつくろうとすると、運営も大変です。まずは身近に声かけができる範囲で集まり、さらに集まった各団体がつながりをもつ活動団体を紹介していくといった方法で広げていくことも考えられます。
- 他制度のコーディネーターや専門職等と積極的に情報交換できるよう、日頃から連携を図っておくことも、助け合い活動の創出や充実、ネットワーク化のきっかけになります。

参考 ▶ P65～66 資料編 ▶ 4. 助け合いの創出 ▶ ②今ある住民主体の活動を強化する

チェックポイント

## 6

### 地縁型の活動と、NPO活動や都市型的な活動とが連携できていますか？

都市部においては、住民の頻繁な流入・流出、単身世帯の増加などにより地縁の助け合い活動を活発に行うことが難しい状況や、住民同士の関わりが希薄である状況が広がりつつあります。一方で、地縁で特有にみられる「しがらみ」が少ないという点では、NPOやボランティア活動が受け入れられやすい素地があるととらえることもでき、都市部では比較的さまざまなNPO活動が活発に行われています。そこで、それらのNPO活動やボランティア活動が、地域における地縁型の活動と連携することにより、地縁型の活動を活性化するきっかけとなることが期待されます。

#### 取組みのヒント

- 地縁型の活動があるところは、それを支援する体制を整えることが重要です。また、そうした地縁型の活動と、NPO活動や、医療・福祉施設、企業、商工会、大学などが行う都市型的なボランティア活動をうまく連携させていく視点が重要です。
- 病院、福祉施設・事業所、企業などに併設する居場所の推進やCSR活動との連携、社会福祉法人による地域貢献の視点からのアプローチ、地域の助け合い活動団体に対する寄付の働きかけなどにも積極的に取り組んでいくことが有効です。
- 防災活動や団地等の自治会における助け合い活動など、都市部でも展開しやすい地縁活動に注目してその創出や発展を促すことも有効です。

参考

[P32 事例▶地縁活動と、NPO・企業など都市型的な要素を連携し、助け合いを広げる（札幌市）](#)

## 【参考】助け合い活動に関する基本的な Q&A

本調査の過程で政令市の事業担当者から「生活支援体制整備事業がよくわからない関係者が少なくないので、提言書に簡潔でわかりやすい解説を入れて欲しい」というアドバイスがありました。

生活支援体制整備事業については厚生労働省のガイドラインが詳しく解説していますので、わからないのは事業そのものではなく、事業の基本的な目的である「助け合い活動の創出」の方法であろうと思います。

それはわからないのが当然であって、なぜなら、どんな助け合い活動をどう創出するかを決める主体は住民であり、だからまずは住民に聞いてみないと、何に、どう取組んで良いかわからないのです。

以下、「助け合い活動の創出」を中心に、主な疑問点について Q&A の形で述べますので、一緒に考えてみてください。

## 目次

### ■ 助け合い活動の基本

Q1	生活支援体制整備事業が「助け合い活動の創出」を目的とするということが分かりません。ガイドラインには他にも書いています。
Q2	助け合い活動とサービスとは基本的にどう違うのですか？
Q3	助け合い活動とサービスとは具体的にどう違うのですか？
Q4	地域包括ケアシステムと助け合い活動の関係は？

### ■ 助け合い活動の創出の方法

Q5	「どんな助け合い活動をどう創出するか」を住民に聞く方法にはどのようなものがありますか？
Q6	住民が求める各種助け合い活動を創出する順番は誰がどう決めるのですか？
Q7	助け合い活動の創出を働きかけるとき、住民に「やらされ感」を抱かせず、積極的にやる気になってもらうには、どんなことを心掛ける必要がありますか？
Q8	既存の助け合い活動と、新しくつくる助け合い活動の関係をどうすればよいですか？
Q9	協議体と地域ケア会議あるいは、生活支援コーディネーターとコミュニティソーシャルワーカー（CSW）との関係をどう考えればよいですか？
Q10	助け合い活動のネットワークをどうつくるのですか？
Q11	キーパーソンをどう見つければよいでしょうか？
Q12	助け合い活動になぜ補助金を出すのですか？ 適切な出し方は何ですか？

## ■ 助け合い活動の基本

Q1

生活支援体制整備事業が「助け合い活動の創出」を目的とするということが分かりません。ガイドラインには他にも書いています。

→A1

「助け合い活動の創出」には、時間とエネルギーがかかります。なぜなら、それは、基本的にお金で解決できる雇用の創出と異なり、助け合おうという人々の気持ちを引き出さなければならないからです。その役割を果たすために設けられたのが生活支援コーディネーター（以下「SC」と略称）及び協議体ですから、その任務を端的に表現すれば、「助け合い活動の創出」ということになります。

ガイドラインには、SCの役割として「資源開発」と並べて「ネットワーク構築」があり、また協議体の役割には、「働きかけの場」、「情報交換の場」等があることが書かれています。これらは並列的なものではなく、「助け合い活動の創出」に関連するもの、あるいは付随するものです。したがって、それだけ（例えばすでにある助け合い活動のネットワークをつくるだけ）では、役割を果たしたことはありません。

Q2

助け合い活動とサービスとは基本的にどう違うのですか？

→A2

「サービス」は、給付と同じく一方が他方へ提供する行為です。ですから、提供者と被提供者とは明白に分かれます。一般に、提供者はその提供行為により経済的利益を得ており、それが提供の動機になっています。それに対し「助け合い活動」は、双方が提供することを前提として行う提供行為です。ですから、両者は対等な関係です。提供者はその提供行為により経済的利益を得ることを目的としてはおらず、精神的満足感が提供の主たる動機になっています。

「助け合い活動」は、多くの場合、困っている状態（助けを必要とする状態）になった人に対し、助ける人が、相手の人も、自分が助けることができるときには助ける行為をするということを含みとして（別の表現をすれば、この社会は誰もが困っている人を助けることを規範とするという感覚に基づいて）、必要な支援を行うという形で行われます。

この場合、1回だけの活動を取り上げれば、一方が他方へ（支援行為を）提供する形になっており、「サービス」と外形的に同じに見えるのですが、そういう場合であっても「助け合い活動」は、提供者と他者または社会との長期にわたる互酬関係が提供の動機となっている点において「サービス」とは違います。だから、提供者と被提供者の関係は「お互いさま」の対等な関係になるのです。

### Q3 助け合い活動とサービスとは具体的にどう違うのですか？

#### →A3

「サービス・給付」は、ルールに従って提供されるのに対し、「助け合い活動」は自律的、自主的に提供されることにあります。

だから、提供者と被提供者の関係でいえば、サービス・給付の場合、提供者は決められた行為以外の行為はできませんし、被提供者は決められた行為の範囲内であれば、自分ができる行為であってもサービス・給付を要求できます。

一方「助け合い活動」の場合は、助けようとする人の心情によって、どこまで助け合いの行為を行うかが決まります。一般的に、助けようとする気持ちのある人は、困っている人であれば誰であっても助けたいと思うものですから、その対象はおのずと「共生型」になります。これを別の面から見れば、共生型の活動は「まちづくり」の活動ということになります。反面、助ける行為は、助ける人の心情からすれば困っている行為に限定され、自分でできる行為は自分でしてもらうことになります。これが自立につながるのです。

なお、新地域支援構想会議（構成団体は P49 に記載）は、厚生労働省が新地域支援事業の施策づくりをしている段階で、助け合い活動の本旨を踏まえた施策にすることを求めて「新たな地域支援事業に対する基本的な考え方」を公表しましたが、その本旨はこの事業の基礎に組み入れられているので、参照していただきたく本 Q&A に添付します（P48～49）。

### Q4 地域包括ケアシステムと助け合い活動の関係は？

#### →A4

地域包括ケアシステムを成立させる重要な要素である「生活支援」は、助け合いで行う方が、行う方も対象者もクオリティ・オブ・ライフ（以下、「QOL」）が高まります。

そもそも助け合いは、助ける方、助けられる方の双方に尊厳ある生き方をもたらしめます。自分の持てる能力を生かして人の暮らしの充実に役立つことは、生きがいの最たるものですし、助けられる方も助ける人の心意気を感じて、自らやれることはやろうという自立意欲が高まるからです。

地域包括ケアシステムの目的は、言い方を換えれば対象者の QOL を高めることということですから、助け合いは地域包括ケアシステムの目的を達成するために不可欠な要素ということになります。

## ■ 助け合い活動の創出の方法

Q5

「どんな助け合い活動をどう創出するか」を住民に聞く方法にはどのようなものがありますか？

→A5

助け合い活動に対するニーズの把握と、担い手の掘り起こしに関して住民に聞く方法には次のようなものがあります。

方 式	取組み やすさ	ニーズの つかみやすさ	担い手の 見つけやすさ
アンケート方式	◎	○	△
個別面談方式	△	◎	○
町内会レベルワークショップ方式 (住民懇談会)	△	◎	◎
担い手養成講座	○	—	△
関係機関等からの情報 (地域包括・ケア会議・ケアマネジャー・民生委員・ 地区社協・NPO・自治会・行政関係部署・各種 相談機関その他)	○	◎	—
居場所	○	◎	◎

最も有効な方法は、地域で生活に困っている方にも参加してもらって行う町内会レベルのワークショップで、これを行うと地域で困っている人の状況を知った近隣の方が、直接その人に対する助け合い活動を始める効果があります。都市部であっても、第1層SCや協議体の働きかけにより、自治会・町内会、民生委員等の協力を得て、生活に困っている人も参加して町内会レベルのワークショップを実施する例もあり、実施可能な地域は存在します。

一般的には住民アンケートを行うことが多いのですが、アンケートの場合、担い手の掘り起こしが難しいという点があります。

第2層圏域の全域の大まかな動向を把握するには、地域住民に呼びかけて行うフォーラムで、手上げ方式で住民の参加の意向を聞くという方法も有効です。ここで、助け合い活動を行う意思を表明した住民の方々の勉強会を行い、住民の求める助け合い活動をつくり出している例はどんどん増えています。

関係機関等からの情報と居場所からの情報は、ほとんどが個別の情報ですから、助け合い活動の創出に必要なニーズ情報というより、特定の助け合い活動をする団体などに、その団体が対象とすることが望まれる人を紹介する情報として提供されるものです。そうしたルートにより個々の住民ニーズが助け合い活動を行う団体等に伝わるルートを第2層のSC、協議体がつくるのが望まれます。

## Q6 住民が求める各種助け合い活動を創出する順番は誰がどう決めるのですか？

### →A6

助け合い活動を創出する順番を決めるのも住民のニーズですが、順番を具体的に判断するのは、第1層及び第2層のSC及び協議体の重要な役割です。

判断する要素はふたつあって、ひとつは普遍性です。多くの市町村では、居場所に対するニーズがどの地域でも普遍的にあるため、その創出から取り掛かる例が少なくありません。

もうひとつの要素は緊急性で、かなりの市町村の周辺部では、外出支援、移動サービスに対する強いニーズがあり、それがないと生活を営むことができないという高齢者が増えつつあります。ふたつの要素を考慮しながら、実務的な判断として取組みやすいところから始めましょう。

これらのニーズを地域ごとに把握しながら、長期的な視野に立って目指す地域像を意識しつつ、効果的にニーズを満たしていくことが求められます。

基幹型居場所を拠点としつつ有償ボランティアを組み合わせしていく新潟市の進め方(P32参照)は、ひとつのモデルとなるでしょう。

## Q7 助け合い活動の創出を働きかけるとき、住民に「やらされ感」を抱かせず、積極的にやる気になってもらうには、どんなことを心掛ける必要がありますか？

### →A7

住民が、主体として行う意識（助け合いは自分たちが自分たちのためにやる活動だという意識）を持つことが決め手になります。

そのためには、①助け合い活動に参加することで高まるQOL、健康、寿命などにもたらす効果や、②日本の厳しい客観的状況（少子高齢化の状況と見通し、介護保険料などの負担状況と見通し、介護人材のひっ迫状況と見通しなど）を分かりやすく説明することが有効です。

行政が「お願いしてやってもらう」ような態度で説明することは逆効果です。上記①のQOLについての説明は特に大切ですが、行政として説明しにくいのであれば、助け合い活動をしている人の言葉を引用することも考えられます。助け合い活動をしている人が語ってくればこれに越したことはありません。

Q8

既存の助け合い活動と、新しくつくる助け合い活動の関係をどうすればよいですか？

→A8

既存の助け合い活動を可能な限り生かすのがベストです。

既存のリーダーを、新しいネットワークに取り込みましょう。

助け合い活動は、場所的に重複しても構いません。ニーズを超えるときは参加者が減少するなど、自然に整理されていきます。

Q9

協議体と地域ケア会議あるいは、生活支援コーディネーターとコミュニティソーシャルワーカー（CSW）との関係をどう考えればよいですか？

→A9

SC の任務は、ガイドラインが「生活支援コーディネーター」の後に「(地域支え合い推進員)」と入れているように、住民が必要とする助け合い活動を創出、推進し、最終的には多様な助け合い活動のネットワーク体を完成し、ニーズの変化に応じて補正しつつ維持することにあります。協議体も一体となってこの任務を進める必要があります。

任務の一部を同じくする機関や資格はあっても、その機関などが SC・協議体の任務のすべてを果たすことはできません。

地域ケア会議や地区社協などに協議体の役割を担わせざるを得ないとき、あるいは、CSW が SC を兼務させざるを得ないときは、既存の機関などでは果たせない任務をどのようにして果たすかを詰め、対策を講じたうえで兼務させることが重要です。

多様な助け合い活動には、次のようなものがあります。

生活などの支援	居場所
○有償ボランティア団体による支援	○基幹型（モデル居場所プラス情報拠点）
○無償ボランティア団体による支援	○交流型 { なりゆき型（常設が多い） 混合型
○特定生活不自由者別チームによる支援	○イベント型 { ものづくり型 体験型 趣味の行事型 学習会型
○町内会の助け合い { ・見守り・子育て支援 ・用足し・話し相手	○食事会型・カフェ型・飲み会型
○ご近所の助け合い	○ご近所の寄り合い

## Q10 助け合い活動のネットワークをどうつくるのですか？

### →A10

ネットワークの効用は大きく分けて、①情報の共有による、活動組織の強化・拡大及び新しいニーズへの対応（利用者の増加）と、②活動の連携、協働（広報やイベントなどを協働して行うなど）があります。

- (1) 基本は①情報の共有ですので、まずはそれによるメリット（自分の属する組織の活動では満たすことのできないニーズを抱える対象者を、それを満たすことのできる組織に紹介できることなど）を各組織の活動者たちに確認してもらいます。これによって、ネットワークの目的を共有します。
- (2) そして、情報共有する目的にふさわしいグループをつくっていきます。

例えば、同種の組織間で組織運営上の課題や対応策を協議し、それぞれの組織の強化・拡大を目的とするときは、一定地域内での同種の助け合い活動を行う組織の連絡会議を設立・開催し、これを特定課題の勉強会や個別連携網の設定につなげるなどしてネットワークを進化させます。

最終的には、誰がどんな助け合いを求めて来てもワンストップで適切な組織を紹介できる重層的な情報ネットワークを完成させます。

## Q11 キーパーソンをどう見つければよいでしょうか？

### →A11

地域の助け合い活動の推進を目的とする住民集会（フォーラム、ワークショップ、懇談会など）をいろいろなレベルで開き、参加した住民に協議してもらうのが有効です。誰が何をリードし、あるいはアシストするかが住民自らの合意で浮かび上がってくる例が多いです。

特に助け合い活動の創出に向けては、第2層 SC 及び協議体が積極的にこれらの住民集会を行うことが有効です。

## Q12 助け合い活動になぜ補助金を出すのですか？ 適切な出し方は何ですか？

### →A12

助け合い活動は住民が住民のために行うものですから、その費用も住民が賄うのがその本質に合致し、その方が自主性、自律性が確保されるといえます。

しかし、住民の多くが互助の活動を自分たちの負担で行うのは当然であるとは認識していない現段階において、新たに助け合い活動をつくり出すときは、立ち上げに必要な費用を補助・助成しないと、立ち上げる住民が費用集めまでのエネルギーを提供できず、結局立ち上げる意欲はあっても活動がスタートしないことになるおそれが大きいといえます。立ち上げ費用の補助・助成を特別に考える必要があるのは、そのためです。

運営費についても、助け合い活動の受益者が負担するのが原則です。しかし、助け合い活動として生活支援を行う対象者の中には、経済的にも困窮状態にあって運営費を負担できない人がある程度存在します。さらに、互助が縮小している日本社会においてこれを復活・拡大するためには、受益者負担の文化が根付くまでの間、互助活動の運営に対する適正な補助・助成を必要とする状況にあります。

ただ、補助・助成は、自助や互助と公助の微妙なバランスの中でその適正額が判断されるべき性質のものであります。

もしこのバランスを誤ると、立ち上がるべき互助活動や維持されるべき互助活動がつかえたり、逆に補助金・助成金に依存する体質が生じて自主性・自律性を失ったりするおそれがあります。

したがって、住民が行う助け合い活動の実態を最もよく知っており、住民の立場に立ってこれを支援する第2層のSC及び協議体が、個々の助け合い活動について補助・助成の可否及びその額を実質的に決定することが最も住民自治の精神に沿う適切な補助・助成の仕方だといえます。その方法については、『“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』（[https://www.sawayakazaidan.or.jp/tasukeai\\_shien/data/teigen.pdf](https://www.sawayakazaidan.or.jp/tasukeai_shien/data/teigen.pdf)）（公益財団法人さわやか福祉財団、平成29年）をご参照ください。

平成26年2月21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。

#### 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
- 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



# 資料編



# アンケート結果概要（自由記入）

## 1. 庁内連携

### a. アンケートからの政令指定都市における課題

#### ● 本庁・各区の連携が難しい

- ・現在、各区役所・地域包括支援センター担当者とは月に1回会議を開催し、連携を図っているが、各区役所では、地域包括支援センターを担当する課と、介護予防やまちづくりを担当する課が別であるため、それらの課との連携を図ることが課題だと感じる。（仙台市）
- ・各地域包括ケア推進担当係長とは毎月の会議以外でも日常的にやり取りができているが、業務上関連する区役所内の他の担当との連携が必要であり、市・区それぞれにおいて関係部署との情報共有をより円滑・確実に行う必要がある。（横浜市）
- ・「生活支援体制整備事業」自体がわかりにくく、関係課に本課の業務内容を理解してもらうのが難しい。生活支援サービスの創設、居場所づくりなど、「生活支援体制整備事業」に関し、担当の本庁（本課）で担当しているが、現場レベルの担当課への役割分担、連携内容が不明確。（静岡市）
- ・区役所担当課との連携をとろうとする場合に、調整に時間がかかる。（浜松市）
- ・区役所には地域包括ケア推進の担当職員を配置しているが、その業務の範囲は広いいため、生活支援体制整備に特化したり、手厚い連絡体制はとれていない。（名古屋市）
- ・生活支援コーディネーターからの課題や取組み状況等についての報告は定期的に行われている一方、局と各区との情報共有等の連携が図られていない。（大阪市）
- ・市が今後、順次全ての社協区事務所へ生活支援コーディネーターを配置していく予定だが、区役所における既存のネットワークを活かして、分野を越えた地域課題の共有、解決を図る体制を構築できるよう、今後区役所と区事務所との連携を進めていきたい。（堺市）
- ・関係する部署として、区には、自治会やまちづくり協議会、市民センター等を所管する部署があり、当課からそこに働きかけるにあたっては、対応する本庁部局と綿密なすりあわせが必要であり、その検討状況に左右されることがある。（北九州市）

### ● 区ごと（地域）の実情や取組みが異なるため、市としての方向性の共有が難しい

- ・ 区ごとに地域の実情が異なるため、取組みの方向性を共有することが時に難しく、課題と感ずることがある。（新潟市）
- ・ 地域毎の特性や、既存の活動団体の有無、関係機関の力量によって、アプローチの方法が全く異なっている。各区からは全市統一的な対応を求められることが多いが、地域の実情を鑑みると統一的な対応が難しい。施策評価の面からも、取組みの進捗を図る手法が課題となっている。また、各区のコミュニティ施策を担う部門の事業と似通っており、理解を得るための差別化が難しい。（川崎市）

### ● 庁内関係部局との連携が十分にできていない

- ・ 地域づくりの実践において、多様な部署との連携・協働が必須となるが、本庁レベルの部署間の情報や進捗状況の共有の場が少なく一体的な推進ができない。例えば介護予防を担う高齢福祉・保健部門や、まちづくりを担う市民協働部門、企業等を扱う商工部門などとの連携に至っていない。（堺市）

### ● 人事異動による担当者の交代や経験年数の差など組織編成に関してフォローが必要

- ・ 人事異動による担当者の交代や、経験年数の差などがあるため十分な引継や各組織でのフォローが必要。（岡山市）

## b. アンケートからの実践例

### ① 区担当者を含めた合同会議等を定期的を開催し、情報共有や意見交換を実施

- ・ 地域包括支援センターに1名ずつ第2層の生活支援コーディネーターを配置しているため、平成29年度から、各区役所（5か所）・総合支所（2か所）の地域包括支援センター担当者と本庁の生活支援体制整備事業の担当者が月に1回、連絡会議を行い、取組みの情報交換や第2層の生活支援コーディネーターが抱える課題等について支援方法の検討を行っている。（仙台市）※第2層から着手
- ・ 月1回開催される高齢介護課長会議において情報提供を行うとともに、区役所担当者（係長職級）の意見交換会を、年に数回実施。できる限り区役所に出向き、直接話し合うように努力し、政策的な案件については意見交換会を開催。（さいたま市）
- ・ 各区に設置した地域みまもり支援センターとの連携のため、部課長級、係長級の会議を毎月設けている。（川崎市）
- ・ 毎月市の担当部署（健康福祉局高齢在宅支援課）、市社協、各区に配置した地域包括ケ

---

ア推進担当係長（健康福祉局兼務、区高齢・障害支援課に配置）、各区社協第1層生活支援コーディネーターにより、生活支援体制整備推進会議を開催し、全市的な課題検討、情報共有、各区取り組み状況の把握・共有を行っている。また、事務連絡用のメーリングリストの作成、市生活支援体制整備推進会議等の資料を共有するファイルサーバーの設置等も行っている。（横浜市）

- ・各区役所福祉課に地域包括ケア推進担当主査を配置しており、生活支援をはじめとした地域包括ケアの推進について、毎月担当主査会を開催し連絡や情報共有の場としている。また、事業委託先の社会福祉協議会においても各区に配置するコーディネーター向けの担当者会を行っており、連絡や情報共有の場となっている。（名古屋市）
- ・区担当部署の担当係長ワーキングを毎月1回開催している。また、区担当部署の担当者会を年3回開催している。（神戸市）
- ・体制整備を主になって進めていく各区の「いのちをつなぐネットワーク係長」の所属長である保健福祉課長と月1回程度、会議を行うとともに、必要に応じて上記課長、係長と庁内イントラで情報のやりとりを行っている。（北九州市）

#### ②「目に見える形」で実質的な動きから、関係部局との協働体制を強化

- ・区レベルで、地域包括支援センターや保健センターなど地域支援を実践しているセクションと「地域情報交換会」を開催。地域アセスメントシートを複数機関で作成する機会を作っている。（堺市）
- ・各区において、自治会やまちづくり協議会、市民センター等を所管するコミュニティ支援課との連携を図るにあたり、本庁部局である地域振興課との協働体制を強化するため、地域支援課が行っている地域カルテ事業に当課が出向くとともに、地域振興課に対し、地域包括ケアシステムや協議体の必要性などについて研修を行う、体制整備事業の検討状況の共有を行うなど働きかけている。（北九州市）

#### ③庁内連携の会議体・プロジェクトチームを設置

- ・組織を横断する諸課題について効果的な対応を進めるために保健福祉局長をリーダーとした「地域包括ケア推進プロジェクトチーム」を組織。このプロジェクトチームの下部組織としてワーキンググループを設置し、事業の企画を行っている。（さいたま市）
- ・市長を本部長とし、庁内の部長級以上の職員を構成員とする地域包括ケア推進本部会議を設置し、年1~2回会議を開催。年数回定期的に開催し、取り組み方針を共有しながら、庁内の横断的な連携を図っている。（新潟市）

#### ④市・区担当部署・生活支援コーディネーターで情報共有

- ・行政区単位で第1層と第2層が出席するコーディネーター会議を随時実施しているほか、第1層コーディネーター会議を年4回程度実施し、情報共有を図っている。（相模原市）
-

- 
- ・コーディネーターの活動状況を把握できるように、コーディネーターが市に提出する活動報告書類等について各区・支所の担当部署を提出窓口とし、各区・支所を介して市本庁の担当部署に提出することにより、コーディネーター・区担当部署・市で情報共有を図るようにしている。また、取組みや活動内容の変更があった場合等、必要に応じて市本庁の担当部署から区・支所担当部署の係長が集う定例会議等で情報提供や依頼を行っている。(京都市)
  - ・福祉局職員、区役所担当者、委託先の区社会福祉協議会及び有識者等が参画する会議を設置し、年2回程度、生活支援コーディネーターから取組み状況等の報告を受けることにより、区役所担当者との情報共有を図っている。(大阪市)
  - ・生活支援コーディネーター配置業務の委託先である堺市社会福祉協議会及び生活支援コーディネーター(第1層、第2層とも)と、2~3か月に一度連絡会を開催し、情報共有を行っている。(堺市)

#### ⑤ 第1層協議体に市域協議体と区域協議体を設置し、情報共有・意見交換

- ・第1層の協議体に市域協議体(1か所)と区域協議体(8か所)を設置し、市域協議体で各区との情報共有や意見交換を図ることとしている。(市域協議体:平成29年8月設置済、区域協議体:平成30年度末までに全区に設置予定)(広島市)
- ・5月に市レベルの協議体を設置。区レベルの協議体を10月以降順次設置予定である。区・市レベル間の情報共有などに、熊本市地域包括ケアシステム庁内推進会議を設置。(熊本市)

#### ⑥ 関係する区担当課に協議体への参画を依頼

- ・高齢者の介護予防及び、健康相談の担当課として各区に健康支援課が、介護保険・福祉サービスの相談の担当課として各区に高齢介護課があるため、両課に各区の協議体委員として、生活支援体制整備事業への参画を依頼している。(静岡市)

#### ⑦ その他

- ・生活支援体制整備事業に関する区の担当部署は設置しておらず、本庁担当課が所管。平成29年8月から各区に「生活支援サービスの充実に関する研究会」を立ち上げ、高齢部門・健康部門・市民自治部門の担当職員と生活支援体制整備事業に関しての情報共有や課題検討をはじめた。(千葉市)
  - ・必要に応じて担当者連絡会を開催。(浜松市)
  - ・区に担当部署はなく、6つの福社区(保健福祉業務の執行上設定された区域)が設定されており、各区域内の保健センターや地域包括支援センター、社会福祉協議会等の関係機関と定期的に会議を開催することによって、情報共有や地域への働きかけを進めている。(岡山市)
-

## 2. 体制構築

### a. アンケートからの政令指定都市における課題

#### ●「全体構想」のスケールが大きく、計画を実践するのが難しい

##### <第1～2層のあり方の検討>

- ・第1層協議体については、人口や面積、多様な地域性、第2層の進展に対応すべく、圏域設定を市全域から見直すことを検討。第2層生活支援コーディネーターについては、委託可能な受け皿となる組織体を検討中。また、配置単位も受け皿によって小学校区単位か中学校区単位かを検討している。(岡山市)

##### <地域ごとの多様性がある中で、全市的に進める難しさ>

- ・自治体は、行政区域全域に公平に施策を実施する必要性がある一方で、生活支援・介護予防活動の単位は基本的に小地域である。生活支援コーディネーター、協議体等の体制については多様な形があり得ると示されているが、例えば、2～3日常生活圏域規模の自治体が独自の方法で体制を構築し、隣接する同規模の自治体がまた別の体制を構築する場合と比べると、日常生活圏域数が膨大となる政令市は、同じ自治体内であるにも関わらず、異なる体制が多数併存してしまうことになる。異なる自治体で体制が異なるのではなく、同じ政令市の隣接する地域で体制が異なる状況が、どこまで許容され、どこまで市全体の理解を得られるのかという点が、取組みの難しさに関係していると考えられる。(福岡市)

##### <既存会議体等との位置づけ>

- ・第1層の協議体について、区役所主催の区地域ケア会議と構成員や内容が類似しており、別開催することで構成員への負担が大きく、会議の違いが分からないという意見をいただいている。今後、効果的に課題発見や資源開発を行うことができるよう区地域ケア会議と協議体を一体的に開催できないか検討していく予定である。(神戸市)

#### ●生活支援コーディネーター・協議体構成員の人材確保が形式的になってしまう

- ・区域協議体の設置に当たって、関係者を巻き込んでいくためには、何を目的に設置するかが明確でなければならない。まずは、生活支援コーディネーターが協議体の意義を明確にすることが課題である。(静岡市)
- ・第2層協議体においては、構成員をあて職（主に地域各種団体）で構成している場合があり、役員編成等により人が代わることで地域への理解が浸透しない部分がある。(熊本市)

## ●生活支援コーディネーターとなる人材（適任者）の確保

- ・受託先法人において、人事異動や退職等で職員が代わることがあり、質や継続性をいかに担保していくか。（仙台市、さいたま市、浜松市、堺市、北九州市）
- ・コーディネーターについては、資格要件を設けていないが、適任者を見つけることが課題となっている。（千葉市）
- ・コーディネーターとして、新人や経験・スキルなどが不十分な者が配置されることもあり、研修を充実することが必要である。（横浜市）
- ・生活支援コーディネーターについては、多くの関係主体や住民を巻き込んでいくための推進役であるが、その業務は専門的な知識・経験を要することから、そのような人材の確保が課題であると考えられる。（名古屋市）
- ・第2層の圏域で地域の中心となり、また第1層生活支援コーディネーターとの円滑な連携を図ることのできる人材を確保・配置することが今後の課題と考えている。（京都市）

### 3. ニーズ・担い手の把握と掘り起こし

#### a. アンケートからの政令指定都市における課題

##### ● 住民に身近な圏域での課題や地域資源の把握などが難しい

- ・〔地域課題〕圏域ごとにアンケート調査等を実施しても、実際の地域住民の困りごとと乖離する可能性があると考えられる。的確に地域ごとの困りごとやニーズを把握するためには、町内会などの小さなエリアに絞って行うことが重要であると考えられるが、市内に町内会は2千以上あり、小さなエリアごとに対応していくには、多大なる時間と人を費やさなければならない。〔地域資源〕地域課題と同様に地域には、企業や団体、人材など様々な資源があり、それらの情報を把握するためには、多大なる時間と人を費やさなければならない。また、定期的に情報を更新していく必要もあり、それにも時間を必要とする。(札幌市)
- ・第1層（区域）では地域が広すぎるため、小地域での課題検討等を行う必要がある。また、把握した課題や社会資源を基に、いかにサービスの開発等につなげるかが課題になっている。⇒小学校区単位でモデル地域を選定し、事例検討を行うことや、他の事業と関連して進めている。(名古屋市)
- ・ワンルームマンションが増えたことや、町会に入らない世帯も増えたことから、地域住民としても把握できない世帯が増えた。介護予防に関する課題は、住民自身が自覚して発信する課題ではなく、また、今すぐ解決が必要な課題ではないととらえられがち。そのため、地域役員等から、日ごろあまりつながりがない方へサロン参加への声掛け等がしづらいところがある。(大阪市)
- ・地域課題、地域資源のどちらも、全住民を対象とした踏み込んだ調査を実施しないと実態が見えてこないと考えられるが、事務量が膨大であり、全校区で実施するための人員体制を検討する必要がある。(北九州市)

##### ● 住民と行政の協働による地域課題や地域資源の情報共有

- ・地域の中でまだ生活支援コーディネーターの認知度も低く、かつ限られた時間と人員の中でいかに課題や資源の把握を効率的に行っていくか。また把握した資源等をいかに情報提供していくかが課題となっている。(千葉市)
- ・地域の状況に合わせて、地域と関係を形成し、資源や課題を把握していく必要がある。(横浜市)
- ・住民から見た地域の課題・関心事を掘り起こす手法。特に、住民による主体的な課題解決までつなげることを想定した場合、目標や課題を地域主導で決めていく必要があり、非常に大きな労力と時間を要する。(川崎市)
- ・行政主体で平成27年度に資源把握調査を実施しているが、住民と協働してそれをブ

ラッシュアップできていない。平成 28 年度から地域づくり関係職員による地域づくり担当者会議で小学校区ごとに地区分析し、課題や資源について情報共有しているが、それを住民と共有して一緒に検討していくのはこれから。⇒各地区において地域づくり担当者会議を定期的開催し地域への働きかけを進めているところである。(岡山市)

#### ●情報の整理や提供方法について整備段階

- ・地域の成り立ちや客観的なデータも含めて得られた情報を整理し、組織（地域ケアプラザ等）内で共有できるようにする必要がある。また、第 2 層圏域での各状況を市全体で集約し、分析できるようにする必要がある。⇒今年度中に地域活動・サービスリストについてデータベース化し、共通のフォーマットで地域資源を把握・蓄積できるようにする予定。(横浜市)
- ・福祉/医療/教育/会館/公園/交通機関/コンビニ/スーパー/金融機関/郵便局…等の分野別の資源をリスト化し、データベースを作成。データベースをどのようなシステム構築によって活かしていくかは未定。⇒地域資源について、情報量が膨大。資源情報としてどのような情報が活きるか、情報開示はどうするか、メンテナンスはどうするかなど、単に集めるだけでなく、加工して効果的にアウトプットしていかなければならない。システムの活用や可視化への工夫が必要となる一方、厚労省「介護サービス情報公表システム」「地域包括ケア見える化システム」がどこまで活用できるかの見通しを立てられていないのが現状。(堺市)

#### ●庁内関係各課が把握する情報の共有と活用

- ・地域課題や地域資源については、様々な関係課が個別に把握していると思われるが、それらを共有し、課題解決や資源の活用につなげていくための体制づくりが必要である。(仙台市)

#### ●地域課題に関する話し合いの場の重複感

- ・現在、地域課題や地域資源の把握は第 2 層協議体で行うことを予定しているが、地域課題の解決に向けた話し合いは協議体以外の場でも行われていることが多い。このため、構成員の中には、「同じ課題を何度も話しても解決に結びついていない」という不満を持つ構成員がいる。(浜松市)

#### ●「地域課題」の位置づけと地域性への考慮

- ・生活支援コーディネーターが把握する「個人的なニーズ」と「地域ニーズ」のとらえ方に違いがあり、把握する視点が異なってしまっているように感じる場面がある。(さいたま市)
- ・課題の優先順位のつけ方や潜在的な課題の把握については更なる強化が必要である。また、各圏域で発見した課題を、区の課題として協議する際に、地域性の違いがある

---

中で何を区の課題とすべきか判断するのが難しい。(神戸市)

- ・生活支援の個別課題は多様であり、「地域課題」とは何なのか、明確に言い切れない点がそもそもの課題ではないかと感じる。(福岡市)

### ●その他

- ・地域の居場所や支援団体の中には、宗教や政治色が強い団体、また営利を目的とした団体も少なからず存在しており、行政が実施する事業として団体にかかる情報の公表や活動支援をしていく中で、対象とする団体の選定に検討を要している。(京都市)
- 

## b. アンケートからの実践例

### ①アンケート調査の実施

#### <アンケート調査の実施>

- ・地域ニーズに関するアンケート調査の実施。(静岡市)
- ・アンケート調査や住民座談会等の実施。(名古屋市)
- ・地域によっては、地域包括支援センター、民生委員・児童委員等と協働して、訪問活動や郵送によるアンケート調査等を実施し、地域で高齢者を支えていくために必要な生活支援サービスのニーズ把握やボランティア活動に興味のある方の発掘等を行っている。(京都市)

#### <モデル的に校区単位での住民アンケート調査を実施予定>

- ・今年度後半から各区1~2校区程度で、既存のまちづくり協議会や校(地)区社協の活動を充実強化し、協議体に求められる活動を行えるよう支援することとしており、地域課題把握のためのアンケート実施や小地域福祉活動計画の策定などを検討している。⇒現在、ある校区でモデル的に高齢者もしくは全住民を対象とした住民アンケートの実施を行うこととしており、その成果を他の校区に広めることを検討している。(北九州市)

#### <アンケート調査と訪問調査等の併用>

- ・小単位エリアでの協議体実践として、個別訪問によるヒアリングや、エリア全戸に対するアンケート調査などを行い、地域課題やニーズ把握を行っている。(堺市)
  - ・各圏域でアンケートの実施や地区踏査を行う等地域診断を実施し、地域の課題やニーズを把握している。(神戸市)
-

---

### <アンケート調査・地域資源マップの作成>

- ・第2層協議体の中には、住民向けアンケートの実施や地域資源マップの作成をしている協議体がある。(相模原市)

---

## ②ワークショップ等の実施

### <勉強会を通じて住民のグループワークを実施>

- ・平成28年度に行った生活支援体制づくり勉強会では、住民のグループワークにより地域のニーズ把握・課題抽出を一定程度行っている。(浜松市)

### <地縁組織等を対象としたテーマ別ワークショップを実施>

- ・地域ケアネットワーク連絡会の開催により、小学校区ごとに、町会役員や民生委員等の地域住民、区役所の保健福祉課、地域包括支援センター、ブランチ、区社会福祉協議会が定期的集まり、住民がキャッチした個別支援課題や、それから見えてくる地域課題の解決に向けて話し合う場を設けている。(大阪市)
- ・老人会や福祉委員会など地縁組織や実践者を対象としたテーマ別ワークショップを実施。(堺市)

### <第2層協議体での情報把握と共有>

- ・第2層協議体でワークショップやアンケートに取り組まれている。その他、小地域ケア会議での同様の取組みや社会福祉協議会主催の住民座談会等でも情報の共有に努めている。(岡山市)

### <その他>

- ・ワークショップ形式で、地域の課題の把握、地域資源の把握を行う。(静岡市)

---

## ③さまざまな場で情報を集める

### <「高齢者が参加する活動」で>

- ・ちょっとした困りごとに対応する地域支えあい事業を実施(一部小学校区で実施)しており、その住民相談窓口寄せられたニーズや対応が難しいケース等を聞き取るなどし、他の事業とも連携して把握している。(名古屋市)
- ・協議体メンバーと協働で地域資源マップを作成。ゴミ出し支援の住民ネットワークや仕組みを構築、地域住民や民間事業者の協力で気になる高齢者の見守り活動を開始、地域でカフェや体操などの集い場の立ち上げ、事業者と協働で移送支援サービスの開始。(神戸市)

### <「交流の場・拠点」で>

- ・地域包括ケア推進モデルハウスでのワークショップ。(新潟市)
  - ・地縁組織、社会福祉法人、民間企業等と協働し、集いの場・通いの場を創出すること
-

---

により生活支援のニーズを把握。(堺市)

### <「地域に足を運ぶ」>

- ・生活支援コーディネーターが圏域にあった活動を推進するためには、地域に足を運んで、住民ニーズだけでなく、地域の特性を知ることが重要と考えており、現在、地域資源の把握を行っている。今後は、より地域に根付いた情報やニーズ等の把握のため、「住民ワークショップ」などの実施を検討。(さいたま市)
- ・第1層生活支援コーディネーターが地域資源を把握するために、地域活動に参加し資源調査する中で住民ニーズを聞き取っている。また、助け合い活動を行っている団体やそのような活動に興味のある住民を集めてのワークショップを開催している。(千葉市)
- ・地域に出向いてニーズを把握(会合等への参加、ヒアリング)(横浜市)
- ・「小地域支え合い連絡会」を年4回程度実施し、第1層生活支援コーディネーター、地域支え合い推進員、民生委員等地域の支援者との連携を図っている。また、地域の給食会や祭りに積極的に参加し、センターの周知を行うとともに、住民の相談を受け付けている。定期的に顔を出すことで顔の見える関係を築き、民生委員や住民からの情報を得ることができるようになっている。(神戸市)
- ・生活支援コーディネーターは、サロンや生活支援を行う地域団体、支え合いのネットワーク組織、地域ケア会議等に関わることで地域に足を運んで、地域の声を聴く機会を持っている。(広島市)
- ・地域行事や会議等への積極的な参加。様々な立場の人(多職種含む)との交流・コミュニケーション。(熊本市)

### <地域ケア会議から情報を受け取る>

- ・個別事例の検討を行う地域ケア会議を実施し、地域課題の把握に努めている。(相模原市)
- ・学区レベルや日常生活圏域レベルの地域ケア会議や自治会の会合等の集まりにコーディネーターが積極的に参加することで、地域課題や住民の個別ニーズの効率的な把握に努めている。(京都市)
- ・協議体としての位置づけではないが、既存の地域ケア会議等において、各種の地域データ等を示しながら、地域について話し合う取組みを実施しているほか、相談データの分析等の取組みも行っている。(福岡市)

### <支援者や専門職、ケアプラン分析等を通じて情報を受け取る>

- ・地域包括支援センターが担当する総合相談や介護予防ケアマネジメントに関わる利用者の状況から地域ニーズを分析するなどの取組みを行っている。(仙台市)

- 
- ・地域ケアプラザ等に寄せられた相談などから個別ニーズを把握。(横浜市)
  - ・地域包括支援センターや介護保険事業等関係機関へのききとり、アンケート調査を実施。(名古屋市)

#### ④地域資源を整理する(地域資源マップ等「見える化」)

- ・地域資源の把握のうち、生活支援サービスを実施している団体、法人については、全市レベルや第1層レベルで把握し、冊子やホームページにまとめることとしている。(札幌市)
- ・地域資源や地縁組織の区域をマップ上に表示し、圏域の現状を「見える化」する作業を生活支援コーディネーターが行っており、今後、協議体において地域住民への課題や認識の共有を促し、解決に向けた検討を進める取組みを行う予定。(さいたま市)
- ・地区カルテの作成・整備による地域情報の見える化と、住民との共有を進めている。地区カルテを基盤とした議論により、住民主導で地域の目標・将来像を設定し、住民主体の地域課題解決のための活動への働きかけを行うこととしている。⇒住民ワークショップによる地域との対話を中心に据えている。また、地域によっては行政主導による強い関与が求められる場合があるため、立ち上げ段階では行政が事業としてフレームを用意し、徐々に地域主導での取組みに切り替える等の工夫を行っている。(川崎市)
- ・生活支援コーディネーターが中心となって、地域資源マップづくりのための情報収集を行う予定であるが、必要であれば、市域協議体の場で情報収集を行う。(広島市)

#### ⑤その他

- ・今年度、地域支え合いの実施団体立ち上げ支援に取り組む予定だが、その基礎データとなる、ニーズやサービス提供の担い手(地域資源)を把握するための調査を行う予定。(仙台市)
  - ・区によっては住民が主体的にアンケート調査を行ったり、行政や地域包括等の関係機関がワークショップを実施したり、通いの場等の地域資源や生活支援サービスの実施状況についての情報共有等を行ったりしている。(岡山市)
  - ・第2層生活支援コーディネーターが中心となり、小学校区毎の地域ケア計画(地域の現状及び課題、社会資源をまとめたもの)を作成している。(熊本市)
-

## 4. 助け合いの創出

### a. アンケートからの政令指定都市における課題

#### ● より住民に近い地区単位での連携体制の構築

- ・第2層は日常生活圏域としているが、支え合い活動や居場所づくりなど身近な活動は、日常生活圏域では大きすぎ、イメージがつきにくい。地区に根ざした活動を創設するために、地区社会福祉協議会をベースとして、自治会、民生委員児童委員協議会、地域包括支援センター、老人会等をまきこんだ多様な関係者間の連携できる協議体を、地区単位で設置することを目指している。(静岡市)
- ・主体的な活動づくりに向けて、既存のサロンや体操教室での修了者のつどいを行っているが、意識転換には時間がかかることを実感している。参加者にはさまざまな方がおり、意識作りに向けてより小さなグループに分けて丁寧に働きかける必要があると感じていて、これから取組んでいきたい。(大阪市)

#### ● 多世代の参加や関心を高める工夫

- ・地域によっては人口も少なく、高齢化率が50%を超えているところもあるため、担い手を養成するにしても人材不足が大きな課題になっている。若い世代に意識を持ってもらい関わってもらうための工夫が必要になっており、中でもリーダーとして活動できる人材がいない、発掘できていない地域が多いことも課題。(千葉市)
- ・福祉分野に限定しない幅広い層への働きかけが重要。住民が関心のある分野・テーマ(子育て、世代間交流、防災等)についても、将来的な支え合いの芽として積極的に取り入れている。(川崎市)
- ・地域の助けあいについては、担い手の確保が重要であると考えている。幅広い世代に地域活動について関心をもってもらえるよう、どのようにアプローチしていくかが課題であると考えている。(名古屋市)
- ・介護予防の意識づくりと、主体的な活動づくりのために、これから60代、70代になる人に働きかけたいが、接点が少ない。(大阪市)

#### ● 住民の負担感

- ・住民は役割を担うことに負担感があり、自主運営に移行していくことが難しい場合がある。(神戸市)
- ・地縁組織は高齢化や担い手不足という問題を抱えており、既に、様々な活動をされてきた経緯があり、重ねての働きかけには負担感がある。(福岡市)

### ●地域の担い手の不足（確保）

- ・キーパーソン、マンパワーの発掘、確保。（仙台市）
- ・助け合いの活動を行っている団体において、担い手の高齢化と不足が課題と感じる。これまで地域と関わってこなかった人がどのように「自分事」として関わるようになるのか。人のつながりの上に地域の支え合いがあるので、交流や居場所を進めながら地域の土壌を耕し、課題解決力のある地域づくりに向けて支援していく必要があるが、時間がかかる。市内各地域は住民層も多様であり、働きかけ方に工夫も必要。（横浜市）
- ・サービス活動の担い手となるボランティアの人材不足を指摘する活動団体が多い。（浜松市）
- ・本市は社協区事務所の活動が活発である一方、担い手不足などの課題が生じている。（堺市）

### ●生活支援コーディネーターや専門職のマンパワー不足

- ・生活支援コーディネーターと地域包括支援センターの人員不足。第2層生活支援コーディネーターが他市町村に比べても人口に対する人員数が少なく、新たな仕掛けや資源創出する余力が残されていない。（堺市）

### ●地域性とキーパーソン

- ・活動団体の偏在（活動団体がいない地域もあること）。（仙台市）
- ・地域における生活支援の取り組みは、先進事例ほど地域性やキーパーソン等の個別要素が強く、また行政の働きかけに関わらず長年の経緯があり発生している事例が多いことから、他の地域へのあてはめが困難。（福岡市）

### ●その他

- ・サービスBについてボランティア謝金への充当を望む声が多く、無償ボラは今後難しいと思う。コミュニティビジネス的な可能性も探る必要がある。さらに、ある程度の規模で活動するNPOや、社福法人、民間事業者等も含めて多様な資源をどううまく組み合わせ、活用していかれるかもまだ途上であり、今後の課題。（横浜市）
- ・保険サービスの代替手段としての生活支援「サービス」を創出するための取り組みのように受け止められないように配慮が必要。最低限、参加・活動の活性化による健康づくり・介護予防は必要であるが、生活支援や見守りの創出については、可能な地域から順番に取り組むこととしている。（川崎市）
- ・施策としての効果・評価手法が必要。また、自治体が取組むコミュニティ施策・市民活動支援との関係性については、整理の上、一体的な実施が必要になると考えている。（川崎市）

## b. アンケートからの実践例

### ①多様な参加のきっかけをつくる

#### <マッチングの仕組みづくり>

- ・活動に対して「こんなことができます/したい」という、企業や法人、団体の情報を集約し、主体者側の「困っている/してほしい」の思いとのマッチングを促進中。(堺市)
- ・小学校区単位で全住民を対象としたアンケートを実施し、支援ニーズやボランティア志願者を把握し、マッチングする機能を全市民センター（全小学校区）に持たせたいと考えている。(北九州市)

#### <地域の茶の間などの活用>

- ・地域の茶の間を地域の支え合いの仕組みづくりのベースとして、人と人とのつながりから住民同士の新たな関係性をつくり、助け合う地域づくりに発展させていきたいと考えている。そのための拠点として、各区に地域包括ケア推進モデルハウスを設置し、生活支援コーディネーターと連動しながら、ノウハウの普及や担い手育成を図っていく。地域包括ケア推進モデルハウスを深化させ、参加券を活用した助け合いのきっかけづくりを行っている。(新潟市)
- ・生活支援体制整備事業と高齢者サロンの推進も一体的に行っており、サロンを通じたニーズの把握や人と人をつなぐを深め、支えあう風土づくりを引き続き行っていく。(名古屋市)

### ②今ある住民主体の活動を強化する

- ・小学校区単位で地域のボランティアがちょっとした困りごとに対する生活支援を行う「地域支えあい事業」を生活支援体制整備事業と連携して実施。既存の事業では対応できないニーズについては協議体において、サービスの開発、担い手づくり、マッチングを、段階を経ながら進めていく必要があると考えている。(名古屋市)
- ・地域ケアネットワーク連絡会へ参画し、地縁組織の取組みの活性化を図る。高齢者の社会参加と、ちょっとした困りごとの解決できる地域づくりを推進する役割を説明し、参画している。また、既存のサロンなどのつどいの場において、介護予防をテーマにした啓発・レクリエーション等を行っている。参加者の主体的な介護予防の意識・取組みづくりや、将来的にはレク等も自分たちで主体的に行うことで、さらなる介護予防につながることをめざしている。体操教室修了者の運動習慣が継続するために、修了者のつどいを定期的に開催している。継続のために話し合う場を設け、将来的には主体的な活動につながることをめざしている。(大阪市)
- ・一般介護予防事業（通いの場、サポーター養成事業、担い手マッチング事業等）やへ

---

ルス部門事業、市民協働、公民館事業等を連動、有効活用しながら、活動の立ち上げ、拡充を支援。(岡山市)

### ③新たな活動やサービスを開発する

#### <住民に対して地道に働きかける>

- ・コーディネーターが開催する入門講座（市民等に対して、ボランティア等の社会活動や高齢者の生活支援に関する基本的知識を学ぶ講座）の開催回数等の数値目標を第7期プランに掲載することを検討。(京都市)

#### <地域に知ってもらう・思いをもつ人を発掘する>

- ・【第1段階】幅広い層に地域への興味をもってもらう（地区カルテ）→【第2段階】地域（生活レベルの小地域）の将来像に関する合意形成（地区カルテ）→【第3段階】よりよい地域にするための行動を起こしてもらう（参加・活動の活性化による介護予防）→【第4段階】助け合い・支え合いの活性化（生活支援・見守り）(川崎市)

#### <地域ケア会議等との連携>

- ・地域ケア会議と調整会議の連動性を持たせていることから、地域包括支援センターとの連携・協働による地域の助け合い活動の推進。(京都市)

#### <その他>

- ・活動の核となる「主体者」、主体者を応援したい「協力者」、意欲的に社会参加してほしい「当事者」の3つに対して、同時に複数の仕掛けを計画。助け上手・助けられ上手を増やすところから協働やコレクティブインパクトを促進し、生活メリットをうまく創出しながら住民の自助・互助に対する意識を高めて、好循環な仕組みづくりを実践中。(堺市)

※アンケート調査は平成29年9月に実施したものです。調査票「Ⅲ.生活支援体制整備事業を推進する上での課題や工夫点」における1～4の項目と、報告書本編にて最終的に取りまとめた提言における検討テーマと項目名称が変更されています。

## アンケート調査票

### 生活支援体制整備事業に関するアンケート調査

#### ◆自治体名、ご担当者のご連絡先

都道府県		自治体名	
担当部署名		記入者名	
電話番号		FAX	
E-mail			

#### I. 貴自治体の基本情報

【平成29年4月1日時点の状況をご記入ください】

①人口	( )人		
②高齢者人口	( )人		
③要介護認定者数	( )人		
④地域包括支援センター数	直営	委託	ブランチ
	( )カ所	( )カ所	( )カ所

#### II. 生活支援体制整備事業の実施状況

【記入時点の状況をご記入ください】

●生活支援体制整備事業の実施主体	
1. 実施主体	1-① 事業の実施方法について、あてはまるものをひとつ選んで下さい。 (委託の場合は、委託先団体名をご記入下さい) <input type="checkbox"/> 1. 直営 <input type="checkbox"/> 2. 委託 → (委託先名称: )
●第1層の状況	
2. 第1層の対象範囲	2-① 第1層の対象範囲について、あてはまるものをひとつ選び、圏域数をご記入下さい。 <input type="checkbox"/> 1. 各区 → ( )圏域 <input type="checkbox"/> 2. 市全域 <input type="checkbox"/> 3. その他(具体的に: ) → ( )圏域

3. 第1層協議体の設置状況	3-① 第1層協議体の設置状況について、あてはまるものをひとつ選んで下さい。 <input type="checkbox"/> 1. 全圏域で設置済み（※圏域数が1つの場合もここに含みます） <input type="checkbox"/> 2. 一部の圏域で設置済み <input type="checkbox"/> 3. 設置準備中
	3-② 全圏域での設置時期（予定を含む）をご記入下さい。 平成（ ）年（ ）月ころ
	3-③ 第1層協議体の事務局の運営主体について、あてはまるものを全て選んで下さい。（複数回答） <input type="checkbox"/> 1. 市 <input type="checkbox"/> 2. 区 <input type="checkbox"/> 3. 直営の地域包括支援センター <input type="checkbox"/> 4. 委託の地域包括支援センター（社協が運営） <input type="checkbox"/> 5. 委託の地域包括支援センター（社協以外が運営） <input type="checkbox"/> 6. 社会福祉協議会（地域包括支援センターを運営していない） <input type="checkbox"/> 7. 社会福祉法人（社協を除く） <input type="checkbox"/> 8. NPO・ボランティア団体 <input type="checkbox"/> 9. その他（ ）
4. 第1層生活支援コーディネーターの配置状況	4-① 第1層生活支援コーディネーターの配置状況について、あてはまるものをひとつ選んで下さい。 <input type="checkbox"/> 1. 全圏域で設置済み（※圏域数が1つの場合もここに含みます） <input type="checkbox"/> 2. 一部の圏域で設置済み <input type="checkbox"/> 3. 設置準備中
	4-② 全圏域での配置時期（予定を含む）をご記入ください。 平成（ ）年（ ）月ころ
	4-③ 第1層生活支援コーディネーターの所属先について、あてはまるものを全て選んで下さい。（複数回答） <input type="checkbox"/> 1. 直営の地域包括支援センター <input type="checkbox"/> 2. 委託の地域包括支援センター（社協が運営） <input type="checkbox"/> 3. 委託の地域包括支援センター（社協以外が運営） <input type="checkbox"/> 4. 社会福祉協議会（地域包括支援センターを運営していない） <input type="checkbox"/> 5. 社会福祉法人（社協を除く） <input type="checkbox"/> 6. NPO・ボランティア団体 <input type="checkbox"/> 7. 行政（事業担当） <input type="checkbox"/> 8. 行政（事業担当以外） <input type="checkbox"/> 9. 個人に委託 <input type="checkbox"/> 10. その他（ ）
<b>●第2層の状況</b>	
5. 第2層の対象範囲	5-① 第2層の対象範囲（圏域の設置基準）をご記入ください。 （具体的に： ）

	<p>5-② 第2層の圏域数をご記入下さい。 ( ) 圏域</p>
<p>6. 第2層協議体の設置状況</p>	<p>6-① 第2層協議体の設置状況について、あてはまるものをひとつ選んで下さい。</p> <p><input type="checkbox"/> 1. 全圏域で設置済み（※圏域数が1つの場合もここに含みます）</p> <p><input type="checkbox"/> 2. 一部の圏域で設置済み</p> <p><input type="checkbox"/> 3. 設置準備中</p> <p>6-② 全圏域での設置時期（予定を含む）をご記入下さい。 平成( )年( )月ころ</p> <p>6-③ 第2層協議体の事務局の運営主体について、あてはまるものを全て選んで下さい。（複数回答）</p> <p><input type="checkbox"/> 1. 市</p> <p><input type="checkbox"/> 2. 区</p> <p><input type="checkbox"/> 3. 直営の地域包括支援センター</p> <p><input type="checkbox"/> 4. 委託の地域包括支援センター（社協が運営）</p> <p><input type="checkbox"/> 5. 委託の地域包括支援センター（社協以外が運営）</p> <p><input type="checkbox"/> 6. 社会福祉協議会（地域包括支援センターを運営していない）</p> <p><input type="checkbox"/> 7. 社会福祉法人（社協を除く）</p> <p><input type="checkbox"/> 8. NPO・ボランティア団体</p> <p><input type="checkbox"/> 9. その他( )</p>
<p>7. 第2層生活支援コーディネーターの配置状況</p>	<p>7-① 第2層生活支援コーディネーターの配置状況について、あてはまるものをひとつ選んで下さい。</p> <p><input type="checkbox"/> 1. 全圏域で設置済み（※圏域数が1つの場合もここに含みます）</p> <p><input type="checkbox"/> 2. 一部の圏域で設置済み</p> <p><input type="checkbox"/> 3. 設置準備中</p> <p>7-② 全圏域での配置時期（予定を含む）をご記入下さい。 平成( )年( )月ころ</p> <p>7-③ 第2層生活支援コーディネーターの所属先について、あてはまるものを全て選んで下さい。（複数回答）</p> <p><input type="checkbox"/> 1. 直営の地域包括支援センター</p> <p><input type="checkbox"/> 2. 委託の地域包括支援センター（社協が運営）</p> <p><input type="checkbox"/> 3. 委託の地域包括支援センター（社協以外が運営）</p> <p><input type="checkbox"/> 4. 社会福祉協議会（地域包括支援センターを運営していない）</p> <p><input type="checkbox"/> 5. 社会福祉法人（社協を除く）</p> <p><input type="checkbox"/> 6. NPO・ボランティア団体</p> <p><input type="checkbox"/> 7. 行政（事業担当）</p> <p><input type="checkbox"/> 8. 行政（事業担当以外）</p> <p><input type="checkbox"/> 9. 個人に委託</p> <p><input type="checkbox"/> 10. その他( )</p>

次頁に続きます

### Ⅲ. 生活支援体制整備事業を推進する上での課題や工夫点

体制整備事業の推進において、行政は、地域課題や地域資源の把握・情報共有、関係主体への協働の働きかけ、分野横断での庁内調整、活動・サービスの充実に向けた方針の検討など全体の推進・調整役を担い、生活支援コーディネーターや協議体の設置等を通じて、地域における助け合いを創出していくことが期待されています。

このような観点を踏まえ、次の1～4の項目について、貴自治体における取組状況や、事業推進上の課題、課題解決に向けた工夫としてどのようなものがあるか、お伺いします。

#### 1. 庁内調整に関すること

地域ごとの取り組みを推進するにあたっては、人口規模が大きく、地域的な状況も多様であることなど政令指定都市としての特性を踏まえると、各区との情報共有や意見交換等による連携体制も重要と考えられます。

1-① 貴自治体では、市と区担当部署との連絡体制として、どのような実施体制や取り組み(連絡会、プロジェクトチームの設置等)を行っていますか。

※連携している区担当部署、連絡・情報共有の方法、頻度など、具体的に：

1-② これまでの市と区担当部署との連絡体制について、課題と感ずることはありますか。具体的にご回答ください。

1-③ 課題に対して何らかの工夫を行っていれば、具体的にご回答ください。

## 2. 体制構築（生活支援コーディネーターや協議体の設置等）に関すること

高齢者が住み慣れた地域で元気に暮らし続けられるよう、住民主体の活動をはじめとした多様な主体による活動・サービスの提供体制を構築し、地域の支え合いの体制づくりを推進していくにあたり、地域の実情に応じて、第1層・第2層の生活支援コーディネーター及び協議体の選任・設置に取り組むことが重要とされています。

2-① 貴自治体では、どのようなプロセスにより、第1層・第2層の生活支援コーディネーターと協議体を選任・設置しましたか。具体的にご回答ください。

※圏域設定の考え方、関係主体との研究会等を立ち上げて検討の上で専任・設置、第1層協議体を設置してその中で第2層圏域やコーディネーターを決定、など具体的に

第1層

第2層

2-② 生活支援コーディネーター・協議体構成員は、多くの関係主体や住民を巻き込んでいくための推進役であるため、住民等の信頼を得られる人選を行うことが有効な仕組みづくりにつながると考えられます。上記2-①のプロセスによる協議体設置や生活支援コーディネーターの配置に関して、課題や改善点がありますか。具体的にご回答ください。

2-③ 第1層・第2層の生活支援コーディネーターと協議体の選任・設置に関して、何らかの工夫を行ってれば、具体的にご回答ください。

### 3. 地域課題や地域資源の把握に関すること

体制整備事業では多様なニーズに対応するため、住民などの多様な主体が協力して協議や実践を行いながら進めることが期待されます。地域資源の把握や地域課題の抽出に関わることで、地域づくりを「自分ごと」として捉える人を増やすのと同時に、資源の充実に向けた方針を検討する動きをつくることにつながります。

3-① 地域課題や住民ニーズの把握のために、協議体の活動として、現在どのような取り組み・方法を行っていますか（または、想定していますか）。

例) 協議体メンバーと協働で地域資源マップを作成 等

3-② 地域のニーズを把握する際、地域に足を運んでいろいろな住民と話すことで、住民の思いや悩みをより具体的に知ることができます。例えば、その一つの方法として「住民ワークショップ」などがありますが、貴自治体ではそのような住民の個別ニーズ把握の手法に取り組んでいますか。または、代替する手法として実施している・想定している取り組みがあれば、具体的にご回答ください。

3-③ 地域課題や地域資源の把握に関して、どのような課題がありますか。

3-④ 課題に対して何らかの工夫を行っていれば、具体的にご回答ください。

#### 4. 助け合いの創出（地域の課題解決）に関すること

体制整備事業を通じて助け合いの創出につなげていくにあたり、住民にとって一番身近な地域で、ちょっとした困りごとを支え合う、そのような取り組みを自治会や町内会などの範囲で展開していくため、有償・無償の助け合い、助け合いの基礎となる人と人のふれあい・交流の場（居場所）、それらのネットワークを組んで多様なニーズに対応することが期待されます。

4-① 貴自治体では、体制整備事業を通じた助け合いの創出に向けて、どのような計画をお考えですか。（または、取り組む予定ですか）

4-② 地域における多様なニーズに対応するため、住民主体の活動や地縁組織などの取り組みを活性化していくことが重要と考えられます。そのための、協議体や生活支援コーディネーターによる地域への働きかけに関して、何らかの工夫を行っていれば、具体的に回答ください。

4-③ 助け合いの創出（多様な活動・サービスの充実）に向けた取り組みにおいて、どのような課題がありますか。

#### IV. その他

Ⅲでご回答いただいた事項のほかに、生活支援体制整備事業全般について、課題や今後の展望などがございましたらご記入ください。（自由記入）

アンケートは以上です。ご協力ありがとうございました。

## 進捗度評価表

本提言書では、生活支援体制整備事業について、さまざまな視点から取組みの方法を検討してきました。それらを総合し、政令市の取組みの進捗度を把握するために、次頁以降のように「進捗度評価表」を作成しました。

厳密な評価をするものではありませんが、例えば上司から「もうこの事業はほどほどでいいんじゃないの」と聞かれたとき、「いや、うちはまだCランクです。5段階の最下位ですよ」などと答えるのに使えるかもしれません。

次の項目の順に取組みの状況をチェックしてみましょう。

「1. 取組み状況のチェック」では、4つの大項目ごとのチェック項目に回答し、その結果に基づき進捗度を点数化してみることができます。「2. 総合評価」では、「1. 取組み状況のチェック」の合計点数を計算することで、参考として生活支援体制整備事業の総合的な進捗度を把握することができます。

## 1. 取組み状況のチェック

※【1】～【4】の各チェック項目に回答して合計点を計算してみてください。

### 【1】 庁内連携

No	チェック項目	選択肢	点数
1	庁内連携が可能な体制を構築できていますか？ ⇒11 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
2	各区の取組みを市全体の視点で生かす仕組みができていますか？ ⇒12 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
3	本庁と各区の日常的な連携が図れていますか？ ⇒12 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
<b>合計点</b>			／6

### －評価－

評価類型	合計点	コメント
<b>A</b>	5～6点	すばらしい。しっかり続けましょう！
<b>B</b>	3～4点	かなり頑張っていますね
<b>C</b>	1～2点	もう少し頑張って連携体制をつくりましょう
<b>D</b>	0点	本庁が本腰を入れる必要があります

## 【2】体制構築

No	チェック項目	選択肢	点数
1	住民の日常生活の実態を起点として、第2層の圏域を定めていますか？ ⇒18 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
2	地域の実情に応じて足りない助け合い活動を創出できるような人材を第2層の圏域ごとに選出できていますか？ ⇒18 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
3	第2層の活動が円滑に進むように第1層の役割を担える人材が選任されていますか？ ⇒19 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
4	住民ニーズや地域課題の変化に応じて柔軟に体制をつくりかえることを前提にしていますか？ ⇒20 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
5	関係者の任務や役割が明確になっていますか？ ⇒20 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
6	各層の生活支援コーディネーターと各層の協議体とが連携する関係性を築いていますか？ ⇒21 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
7	各層の生活支援コーディネーター同士、及び、第1層・第2層の生活支援コーディネーターが、情報共有や意見交換を行う関係性を築いていますか？ ⇒21 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
<b>合計点</b>			／14

### －評価－

評価類型	合計点	コメント
<b>A</b>	13～14点	頼もしい充実ぶりです！
<b>B</b>	8～12点	さらに充実を目指しましょう
<b>C</b>	4～7点	進まない原因を検討しましょう
<b>D</b>	0～3点	関係者が一体となってしっかり取組みましょう

### 【3】ニーズ・担い手の把握と掘り起こし

No	チェック項目	選択肢	点数
1	地域ニーズを把握するために既存のデータ等を活用していますか？ ⇒27 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
2	外形的な公平性にとらわれることなく、取組める地域から始めていますか？ ⇒27 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
3	住民との話し合いや勉強会等で出た意見を具体的な活動につなげていますか？ ⇒28 ページ	1. できている (4点) 2. ある程度できている (2点) 3. できていない (0点)	
4	助け合いの「担い手」を幅広くとらえていますか？ ⇒28 ページ	1. できている (4点) 2. ある程度できている (2点) 3. できていない (0点)	
5	協議体が地域課題や資源情報を定期的に把握・更新し、継続的に地域への働きかけを行っていますか？ ⇒29 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
<b>合計点</b>			／14

#### －評価－

評価類型	合計点	コメント
<b>A</b>	11～14点	都市部のモデルです！
<b>B</b>	7～10点	良く住民の中に入っていますね
<b>C</b>	4～6点	幅広く協力して取組みましょう
<b>D</b>	0～3点	しっかり住民の声を聴きましょう

## 【4】助け合いの創出

No	チェック項目	選択肢	点数
1	既存の助け合い活動をモデルとして活用していますか？ ⇒35 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
2	「担い手」の発掘や助け合い活動の活性化に向けて、多世代を巻き込む拠点をつくっていますか？ ⇒36 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
3	モデル地域をつくり、そのプロセスや成果を発信しながら活動を広げていますか？ ⇒36 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
4	第2層生活支援コーディネーターが助け合い活動をつくり出せるノウハウを身に付けていますか？ ⇒37 ページ	1. できている (2点) 2. ある程度できている (1点) 3. できていない (0点)	
5	既存の助け合い活動は可能な限り生かし、足りないものを創出し、全てをネットワークの中で発展するように取り組んでいますか？ ⇒37 ページ	1. できている (4点) 2. ある程度できている (2点) 3. できていない (0点)	
6	地縁型の活動と、NPO活動や都市型的な活動とが連携できていますか？ ⇒38 ページ	1. できている (4点) 2. ある程度できている (2点) 3. できていない (0点)	
<b>合計点</b>			／16

### －評価－

評価類型	合計点	コメント
<b>A</b>	12～16点	お見事です！
<b>B</b>	9～11点	その調子で上げていきましょう
<b>C</b>	5～8点	助け合いの楽しさを体感しましょう
<b>D</b>	0～4点	住民の心を掴みましょう

## 2. 総合評価

※「1. 取組み状況のチェック」の【1】～【4】のチェック項目の合計点数から総合的な合計点を計算します。

### ◎【1】～【4】のチェック結果・合計点数

	検証項目	合計点数
1	庁内連携	
2	体制構築	
3	ニーズ・担い手の把握と掘り起こし	
4	助け合いの創出	
1～4の合計点		

### ◎総合評価

評価類型	合計点	コメント
<b>AAA</b>	41～50点	市民は本当に幸せでしょう！
<b>AA</b>	31～40点	全国モデルを目指しましょう
<b>A</b>	21～30点	よく頑張っています
<b>B</b>	11～20点	粘り強く取組みましょう
<b>C</b>	0～10点	頑張りましょう



政令指定都市における生活支援体制整備の現状とあり方に関する  
調査・提言書

平成30年5月

発行 公益財団法人 さわやか福祉財団

〒105-0011 東京都港区芝公園2丁目6-8 日本女子会館7階

TEL : 03(5470)7751 FAX : 03(5470)7755