

新地域支援事業 みんなで創ろう 助け合い社会

生活支援コーディネーター
(地域支え合い推進員)と協議体が
取り組む新しい地域づくり

【基本編】



公益財団法人

さわやか福祉財団

誰もが 住み慣れた地域で 最後までいきいきと 心豊かに暮らせる社会に向けて

皆さんは、10年後、20年後、そして将来に向けて、自分たちのまちをどのような地域にしたいですか？

いま、全国の市区町村で、住民も行政も一緒になった新しい地域づくりが一斉に始まっています。

その一番の柱は、住民が主役となった助け合い活動の推進です。

2015年4月から、そのための推進役として、新しく、**生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）と協議体**という制度が誕生しました。

本書は、主に生活支援コーディネーターや協議体構成員の皆さん、自治体や関係者の皆さんが、自分たちのまちで助け合いを主体とした地域づくりをすすめる際に、基本の共通理解を持つために活用してもらうことを念頭に作成しました。

地域づくりに関心を持つ様々な立場の方々にもなるべくわかりやすく読んでもらえるよう、重要なポイントを絞ってまとめました。

本書をきっかけとして、各地の取り組みがさらにすすむことを心から願っています。

さあ、みんなで、新しい地域づくりをすすめましょう！

目次

I	なぜ、いま助け合いか？	2
	新しい地域づくりが始まる	
II	助け合いを広げる基盤をつくろう	4
	生活支援コーディネーターと協議体	
III	地域を知ろう・呼びかけよう	10
	目指す地域像を考える	
IV	こんな活動があります	14
	地縁の活動・居場所・有償ボランティア…	
V	ネットワークでつながろう	18
VI	新地域支援事業と地域づくり	19
	● column ●	23
	事業者・施設の関わり方 企業の関わり方	
	● さわやか福祉財団・関連刊行物のご案内	24

I なぜ、いま助け合いか？

新しい地域づくりが始まる

2015年4月から改正介護保険制度がスタートしました。

今回の改正は、住民にとっても行政にとっても、これまでにない発想の一大転換が必要な内容です。

従来の制度は、いわば、支援が必要な状態の人に必要な制度サービスを全国一律の基準で提供するというものでした。新たな制度では、市区町村の独自性や地域の特性をより生かした仕組みづくりができることになりました。新地域支援事業といいます。逆にいえば、**これからは、市区町村は、自分たちの手でふさわしい制度を創り上げる役割が出てきたわけです。新しい地域づくりの始まりです。**

今回の改正では、要支援者の訪問介護と通所介護が市区町村の事業となりました。また元気高齢者はもちろん、広く住民が地域で交わり支え合う仕組みづくりを目指す方向性も示されました。

ではなぜこのような改正が行われたのでしょうか？

一番は、財政的な要因です。様々に言われているとおり、超高齢化・少子化・核家族化がすすみ、認知症者も大幅増が予測されます。これまでの形では社会保障費はおよそ不足し、大增税かサービスの大幅切り捨てかを選ばざるを得ません。そこで、限られたお金を有効に活用し、制度を持続可能なものとし、そしてより良く暮らし続けられるための新しい方向性が打ち出されました。**専門性が必要な介護はしっかりと専門職・事業者が支え、日常の生活支援は、できるだけ住民やボランティアの主体的な互助活動で支えていこうというものです。**

ここで大切なことは、住民やボランティアの活動は決してお金がないことによる代替と考えてはいけないということです。財源の有無と関係なく、助け合いにはかけがえのない長所と効果があります。

人は、自らできる能力を発揮することでいきがいを持ちます。支援を受ける状態の方でもできることは数多くあります。支え、支えられ、という相互の仕組みの中で築かれる絆やふれあいは、より深い喜びや楽しみを生み出し、それは結果として介護予防にもつながり、孤立している人々が地域で活躍する力にもなります。助け合いは障がいがあっても認知症であっても、すべての人々が主体的に参加することができるものです。

新しい地域づくりを、介護保険の仕組みを使ってすすめていく、その成功の鍵がまさに「助け合い」なのです。

1人の高齢者を支えるために、これまでは2.4人(20～64歳)の騎馬戦型だったのが、2050年には1.2人(20～64歳)の肩車型になると予測されています。

現在の高齢化率は26.7%、2040年には36%を超えるといわれています。そして2025年には4～5人に1人が認知症と予測されます。

地域包括ケアシステムとは？ 全国自治体が2025年を目標に体制づくり

誰もが、住み慣れた地域、できれば自宅で最後まで暮らしたいと願うはずです。しかし、家族に重い介護負担をかけたくない、あるいは一人暮らしなので施設や病院でないと不安など、様々な理由から心ならずもあきらめていないでしょうか？

「地域包括ケアシステム」とは、たとえ重度の要介護状態になっても、最後まで住み慣れた地域・自宅で、自分らしい暮らしを続けることができるようにと、国が今強力にすすめている仕組みです。

【国が目指す考え方—支え合いによる地域包括ケアシステム】

「医療・看護」「介護・リハビリテーション」「保健・福祉」「介護予防・生活支援」「住まい」の各資源を発掘・整備し、組み合わせながら包括的に提供される仕組み。

とりわけ、都市部では、意識的に「互助」の強化が必要。

介護だけでなく住まいや医療等も含めて、在宅で暮らす必要な環境を具体的に整えていくもので、団塊世代が75歳以上の後期高齢者となる2025年をまず目標年度に市区町村がすすめていきます。

「地域づくり」を視野に入れた今回の介護保険制度改正も、まさにこの地域包括ケアシステムの実現を目指したもののなのです。

しかし、では、上記のサービスが届くだけで、本当に最後まで在宅で心豊かに暮らせるのでしょうか？

これらはあくまで生活の最低限の基本を支える仕組みです。

独居の寝たきりになってたとえ必要な医療・介護サービスが受けられても、楽しい会話もない、私的な外出も無理というのではあまりに淋しい生活です。

人が人として暮らしていくときに不可欠な心の充足、いきがいは、これこそ、互助・助け合いの活動で一番に提供できるものです。

地域包括ケアシステムの真の実現のためにも、専門的サービスと共に地域で多様に支え合う仕組みをどう充実させていくかが重要な課題なのです。

本人の気持ちやニーズを、もっともよく満たせるように連携して必要なサービスが提供されることを目指します。

病院や施設を建てるよりも国の費用負担は少なく、かつ、各人の個性に合った対処が可能となります。

2025年は一つのターゲットです。団塊ジュニアが65歳を迎える2040年頃まで視野に入れて考えていく必要があります。

社会の枠組みが大きく変化

人口減少・少子高齢化

働き手（生産年齢人口）の減少

認知症者の増加

核家族化・孤立化

非正規雇用者・無年金者の増加

尊厳の保持・生活の質重視

2025年をめどに地域包括ケアシステムの構築を目指す
「互助＝助け合い」の強化をいかに行うか

Ⅱ 助け合いを広げる基盤をつくろう

生活支援コーディネーターと協議体

今回の制度改正は「地域づくり」という視点が重要なこと、その柱が「住民主体の助け合いの推進」であることを前章で述べました。

「助け合いはこれまでも地道に広げてきている」、そんな自治体も全国にあります。とても頼もしいですし、うらやましいと思う市区町村関係者もいることでしょう。

しかし、これから行う必要がある「助け合いの推進」は従来の比ではまったくありません。国の一律の制度がはずれたところを補い、よい形で全域に発展させる必要があります。行政も住民も、そして助け合い活動の実践者自身もこの点について発想を大きく転換する必要があります。

「地域の特性を見ながら、日常の生活支援をできる限り助け合いで行っていけるようにする」－目指す目標は、あくまで市区町村全域です。従来、助け合い活動が盛んな地域はそれを生かし、あまり活動がなかった地域は新たに、いずれにしても「面」としての新たな働きかけが不可欠となります。

もちろん志で動く住民の活動ですから、時間もかかります。

だからこそ、しっかりと目指す目標を定め、プランを持って、早く適切な推進の基盤づくりをすすめる必要があります。そのために**新たに誕生したのが、生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）と協議体という制度です。**

【生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）】

市区町村または担当圏域（以下参照）において、住民主体の生活支援等サービス、助け合いの仕組みを構築する推進役

【協議体－構成員】

生活支援コーディネーターの活動をサポートし、互助を中心とした地域づくりを住民主体ですすめる。助け合い活動を共に創出・充実する組織（及びメンバー）

■いずれも活動区域ごとに選任設置

第1層 市区町村全域（政令指定都市の場合は行政区毎）

市区町村全体の取り組み方を考え、時に政策提言も実施

第2層 日常生活圏域（中学校区域等。自治体の実情による）

活動の現場に近い立場で、地域の実情を把握し推進

規模の小さい自治体では第1層と兼ねて選任設置も有り

従来の考えによる働きかけ方（強い気持ちのある人が自由意思で活動を行う）だけでは足りず、できるだけ多くの人たちが、何らかの形で地域に関わることを可能とするような仕掛けが求められます。

（ガイドラインより）
「生活支援コーディネーターの役割等」
・生活支援の担い手の養成、サービスの開発（第1層、第2層）
・関係者のネットワーク化（第1層、第2層）
・ニーズとサービスのマッチング（第2層）
※第3層として、個々の事業主体が行う利用者と提供者のマッチングは、この事業の対象外（関連→次頁）

第1層・第2層の活動区域は、自治体の状況により、適切に設置します。

【基本の考え方の確認】

生活支援コーディネーター

●生活支援コーディネーターの任務は、支え合い・助け合いを広めること（創出・充実、拡大とネットワーク化）です。その役割は、創り出す機能が主であって、調整は助け合い活動全体を拡大、適正化するために行う従たる役割です。カッコ書きの「地域支え合い推進員」が、実態をよりよく表わしています。特別な資格の要件はありません。

●第1層（市区町村）・第2層（日常生活圏域）の生活支援コーディネーターは、現場で個々の助け合い活動を直接支援あるいは調整するものではありません。第3層といわれる地域のコーディネーターの役割と混同しないよう、仕組みづくりが役割であることに留意しましょう。

※制度にいう第3層のコーディネーターとは、改めて任命・選任するものではなく、広く現場で実際に活動している団体リーダー・コーディネーター等を指す総称であって様々な形があります。

協議体

●設置主体は市区町村ですが、運営はあくまで住民主体の組織です。協議体構成員に期待される役割は、生活支援コーディネーターを補佐して、それぞれの分野で助け合い活動を創出し、拡大することです。「協議する機関」で終わらないように留意しましょう。

●構成員の人数、分野に制限はありません。ただしあまりに多いと会合がうまくすすまず、少なすぎると恣意的な結論に陥る可能性があります。役割を発揮するために必要な地域の組織等に幅広く参加を求めましょう。（たとえば）

地縁組織、NPO法人、地域包括支援センター、社会福祉協議会、民生児童委員、老人クラブ、シルバー人材センター、生活協同組合、JA、婦人会、公民館、社会福祉法人、事業者・企業（社会貢献）、医療機関、大学 等々

※行政は構成員として参加する形、会議には参加するが構成員とはならない形などあります。

多くの住民を巻き込んでいくための推進役となる基盤ですから、単に充て職による人選や閉鎖的な運営では、住民はついてきません。地域の信頼を得られる人をどう選ぶか、そこが今後に向けて大変に重要なポイントとなります。

高齢者の生活を支える体制づくりがまず目的ですが、それは高齢者だけを考えるということではありません。子どもを含む多世代が関わる仕組みは高齢者にとっても大変よい効果を生み出します。「共生」の視点を持ち、積極的に幅広い人々を巻き込みましょう。

制度の基本として、第3層は、実際の活動レベルを指し、今回の制度の仕組みづくりとは別です。第3層は個々のサービス提供や活動を行い、つなぐ役割で、活動範囲は第2層よりもさらに小地域の場合もあれば、逆に、広域のNPOなど第1層・第2層より広く展開している場合もあります。（行う団体等の活動エリアによる）（関連→次頁）

協議体の事務局機能は、現状では第1層は行政が多く担っています。事務局は他に地域包括支援センターや社会福祉協議会も多く担っています。しかし、事務局はあくまで黒子です。事務局が決めて全体を仕切るようなやり方は禁物です。

生活支援コーディネーター・協議体構成員を どう選ぶか？

では、どのような人を、どう選ばばよいでしょうか。

まずは「このまちを皆で良くしていきたい」という情熱が不可欠です。そして、住民参加の推進役ですから、その気持ちが自分勝手なものではなく、多くの住民の信頼を得られるかどうかによります。ふさわしい人をきちんと選べるかどうか、仕組みづくりの成功につながります。

第1層・第2層どちらから先に取り組んでも構いません。地域の状況によります。

また市区町村により、生活支援コーディネーターが先に選任される場合もあれば、協議体から先に構成されているところもあります。総じていえば、第1層を固めてから第2層づくりをすすめる自治体が多いですが、以前から住民主体の活動が地域ごとに行われているような自治体では第2層から着手しているところもあります。

取り組みをすすめるうえで、
1. 5層(2層をいくつかまとめる広域ブロックなど)、2. 5層、あるいは、第2層の中に、さらに独自の第3層・第4層などの小区域をつくって実施しているところもあります。

●いろいろな選び方がありますが、助け合いの仕組みづくりに適していると考える主な形は次のとおりです。

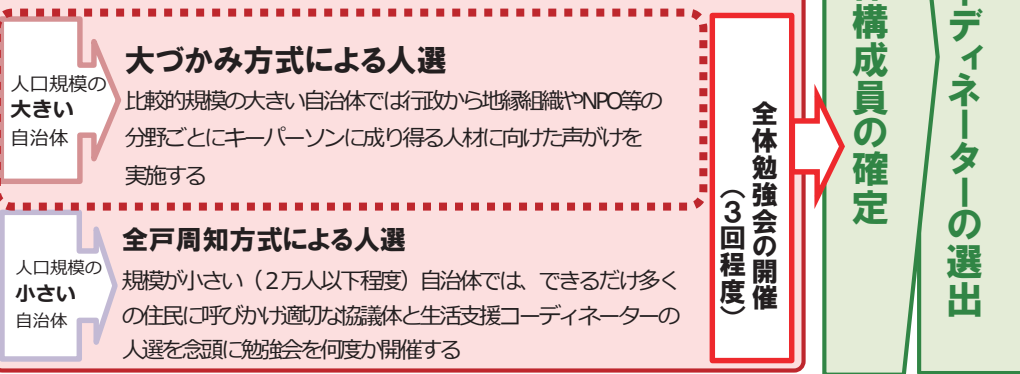
ベストプラクティス方式 大づかみ方式 全戸周知方式

目指す地域像の実現に向けて 「生活支援コーディネーター及び協議体の選出とそのモデル」

■ベストプラクティス

- 以前から住民主体の活動に取り組んでおり住民との信頼関係ができています
- 地域づくりを推進できる幅広い分野の人材がわかっている

■多数派(多くの市区町村) ➢ 住民主体の活動が根付いていない ➢ 地域のキーパーソンが想定しづらい



ベストプラクティス方式は、「この人ならば」という人物を市区町村が選任します。決して、役職や組織ありきで決めるやり方ではありません。住民の助け合い活動が以前から幅広く行われており、また行政担当者もそうした住民の中に日頃からしっかり入って全体の実情をよく理解している場合に有効です。しかし、なかなかそこまで把握している行政は少ないのが実情です。

多くの市区町村に有効なやり方が、**大づかみ方式**です。基本的なすすめ方は次の通りです。

1. 地域の実情に応じて、創出していく足りない助け合いの活動・サービスの分野の大枠を決める

まず市区町村全域を視野に、地域活動関係者がワークショップをベースにして、おおまかな「目指す地域像」をイメージします。そこから助け合いの足りない分野を浮き上がらせていきます。

2. 分野毎に、助け合い活動の創出、活性化をリードできるような人物を選ぶ

もしよい人材がうまく見つからない場合には、高齢者の分野だけに固執せず、子育て支援やまちづくりに関わる人、企業OB・OGなどからも検討していくとよいでしょう。

■ これらを勉強会の中で議論し、選任していきます。

	勉強会の主なテーマ（例）
第1回	目指す地域像の確立 どんな助け合いがある地域にしたいか、何が足りていないか
第2回	生活支援コーディネーター・協議体は何をするか その役割
第3回	どんな人が協議体構成員・生活支援コーディネーターになればよいか。またその合意による選定、役割分担等

この例では、まず第1層レベルの関係者で議論をし、協議体構成員を決め、生活支援コーディネーターを決めていく形です。目的を明確にし、実施は3～4回程度をまず目処としてみましょう。

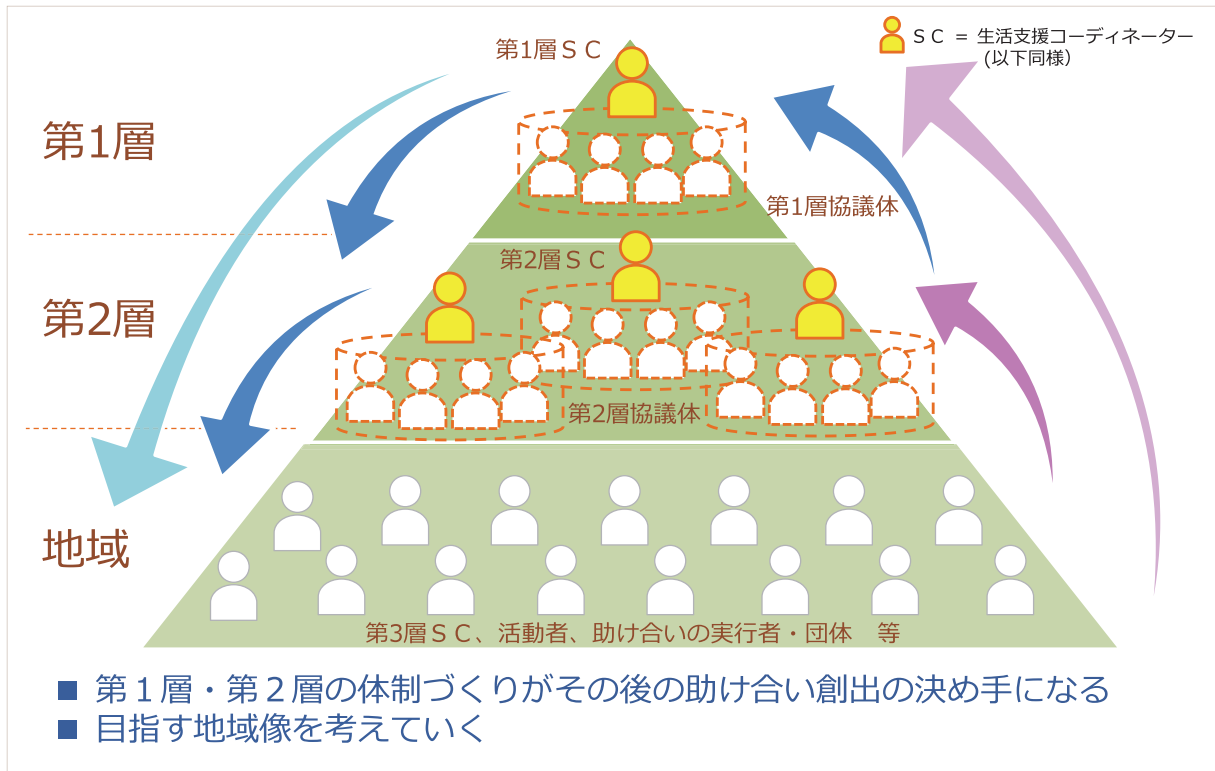
協議体設置はゴールではなく、助け合い活動をすすめる基盤づくりのあくまでスタートです。構成員はあとから柔軟に追加していくこともできるようにし、具体的に活動をすすめる体制を固めることが大切です。

行政が生活支援コーディネーターになっている市区町村もありますが、住民への仕掛けの推進役ですから、あくまで一時的・限定的と捉えて、すすめることが重要です。

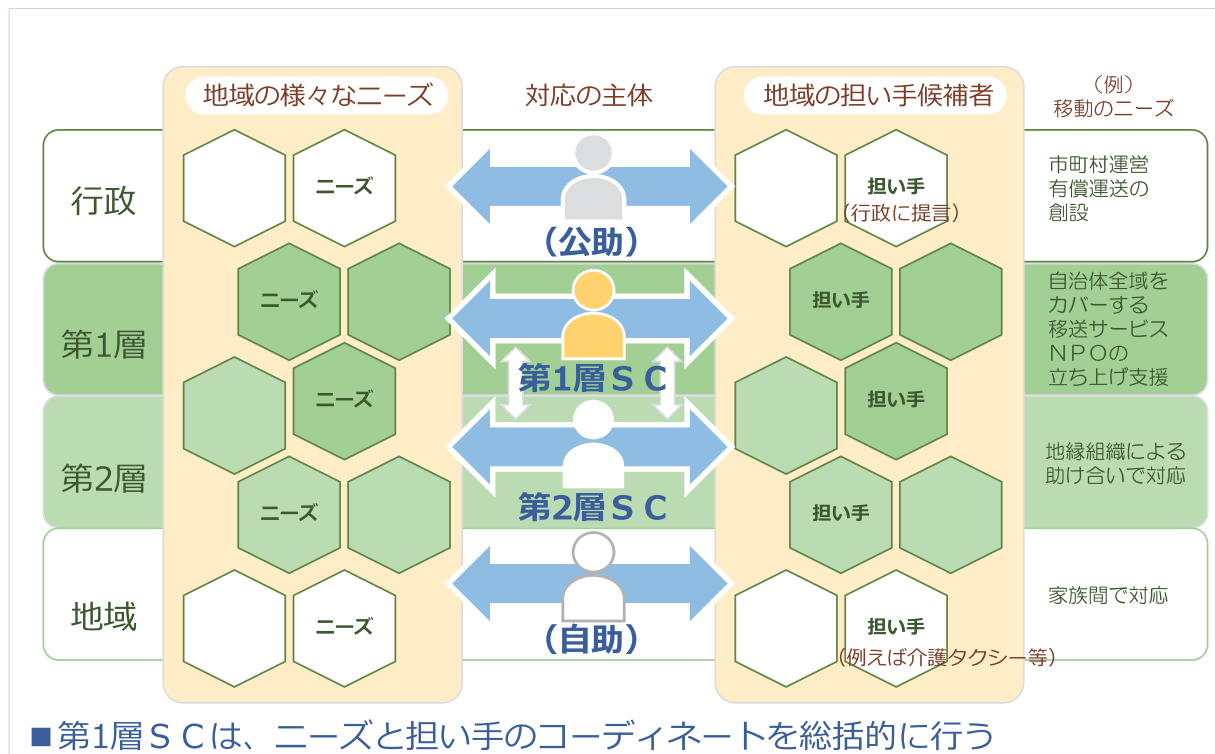
協議体は、限られたメンバーによる閉鎖的な運営にならないようにしましょう。また要綱も、行政が形式的に決めるのではなく、こうした勉強会で選任の議論の過程を経て共に決めていく形が望ましいといえます。

生活支援コーディネーター及び協議体の役割

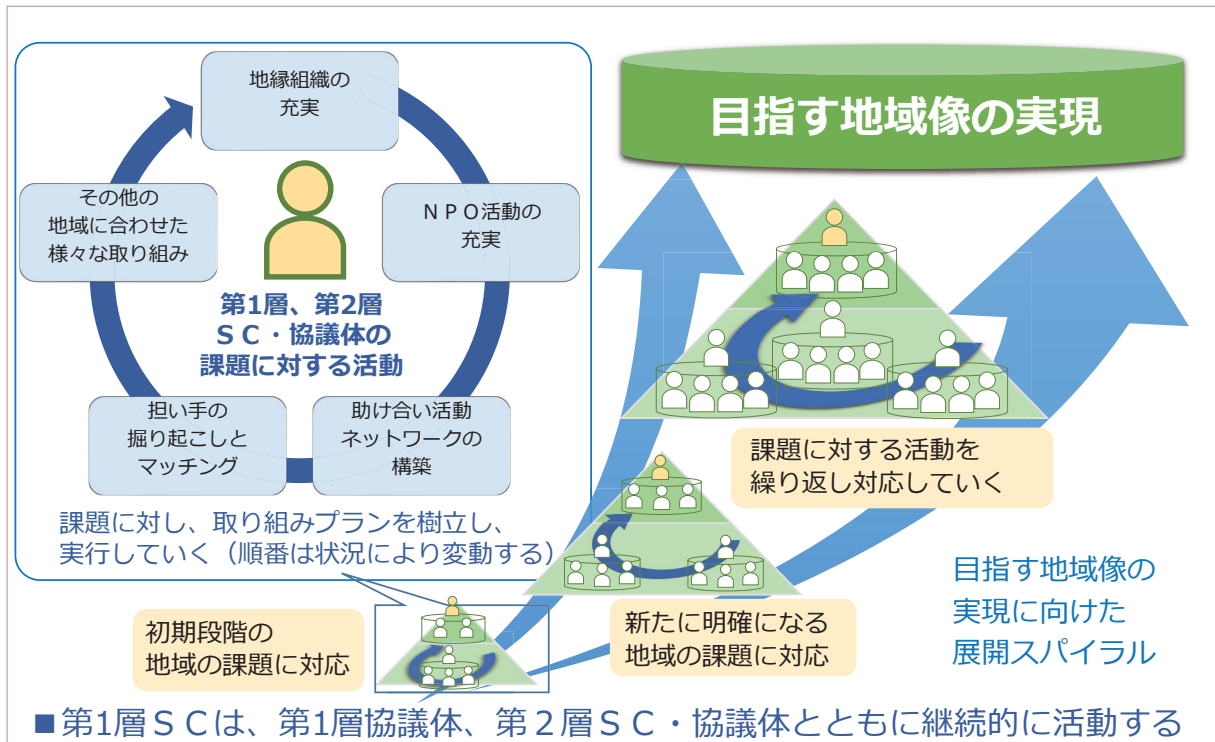
ステップ①：第1・2層協議体の基盤づくり



ステップ②：ニーズと担い手の掘り起こし、コーディネート



ステップ ③：S C・協議体による地域の課題解決



第2層の圏域の考え方

第2層は、日常生活圏域が基本とされ、その具体的な区分けは市区町村の裁量に委ねられています。

(ポイント)

助け合いの視点から区域を設定する。検討例として、
生活圏が共通しているか、従来の地域的なつながりかどうか
(創出すべき助け合い活動の特徴が共通しているか)
(合併による地域の特徴があるか) 等

中学校区や地域包括支援センターエリアが設定される例が多いですが、この範囲全体としては、住民同士の顔は互いに見えず、助け合いを一元的にすすめる圏域としてはまだ大きすぎます。

圏域全体を意識しながらも、地域への具体的な働きかけでは、第2層をさらに小学校区、あるいは町内会エリア毎など、助ける人が歩いて通える範囲のまとまりでイメージしながら、すすめていくことが有効です。

Ⅲ 地域を知ろう・呼びかけよう

目指す地域像を考える

生活支援コーディネーター・協議体構成員は、単に活動やサービスをつくらうとするのではなくて、自分たちはどのような地域をつくりたいのかその姿を常に共有して念頭に置き、反芻しながら、活動の創出・充実を行うことが大切です。

どのような地域にしたいかを皆で話していくことで、「共に地域をつくる」共通認識を深めていくことにつながります。この「目指す地域像」を皆で考えて、そのまま協議体のスローガンにしているところもあります。以下は一例です。

すでに「目指す地域像」が策定されている市区町村は、それをさらに具体化していきましょう。

目指す地域像

つながり・ふれあいのある地域

地域住民が
どんな状態になっても
ふれあいの絆の中で
自らの能力を最大限に生かしながら
いきがいをもって
主体的に暮らし
尊厳が保持されている

目指す地域像の基本的要素

- ・ 誰もがいつでも気軽に集まる場所があり、日常的な助け合いが行われている
- ・ 地縁組織が、幅広く随時対応の助け合いを行っている
- ・ NPO等が、地縁組織ではやれていないテーマ型（家事援助、移動、配食など）の助け合いを行っている
- ・ 地縁組織とNPO等が、ネットワークを組み必要なサービスを提供している

地域包括ケアにおける 自助・互助・共助・公助

一般に、「自助・共助・公助」の3段階でいうとき、共助はお互いさまの精神で行う助け合い全般を指します。

しかし、地域包括ケアシステムでは、あえて「自助・互助・共助・公助」と4つに分けられています。

ここでいう共助は、介護保険に代表される社会保険制度やサービスによる相互扶助です。それ以外の近隣助け合い、ボランティア・NPOの活動などの助け合いを互助と呼んでいます。

目指す地域像が固まったら、次に、その目指す地域像に基づいて地域に足りない活動・サービスと、自分たちができる活動・サービスを探っていきます。「社会資源の把握」「地域アセスメント」ともいわれます。

地域の生活支援ニーズの把握（足りない活動・ほしい活動）

社会資源の把握

支援に活用できる人、モノ、カネ、情報
（組織、サービス、活動、人材）

しかし、地域のニーズは様々、住民の状況も様々です。どのようにすすめればいいのでしょうか？

（1）住民の助け合いを創出するための調査であることを常に意識する

調査は研究のためでも報告書にまとめるためのものでもありません。全域を最初から細かく調べようと時間をかけすぎではかえって地域への仕掛けを遅らせる要因となります。地域の状況はどんどん変化します。まずは大局的な判断を下すための見当をつける程度からはじめ、順次住民の活動と共に細かく対応していくことがよいでしょう。

（2）既存の調査・各種結果は最大限に活用する

市区町村が実施した調査結果、保健・医療・福祉関係機関が実施した調査など既存のものは積極的に活用しましょう。

NPOや社協の助け合い活動もおおむね把握データはあります。

一方、地縁組織や近隣活動の助け合いは、あまり把握されていません。直接照会、キーマンからの紹介、地縁組織なら連合体に依頼するなどしてすすめていきましょう。

（3）住民の生の声を拾える機会をできるだけ多くつくる

調査というと、通常は、アンケート方式や訪問ヒアリング方式などが一般的です。特に生活支援コーディネーターは、地域とのつながりを深めていくためにも地縁組織などを回って話を聞くとよいでしょう。

そして、今回の助け合いの仕組みづくりで、一番住民の生の声を広く確認できる重要なやり方が「**住民ワークショップ**」です。その効果とやり方を、さらにご紹介してみましょう。

住民ワークショップをすすめよう！

地域を知るために、どんどん声を拾う

ここでいう「住民ワークショップ」は、地域住民の皆さんが集まり、エリア毎に少人数のグループに分かれて話し合いをするものです。具体的なテーマに基づいて、意見やアイデアをどんどん出し合いながら、単なる語り合いに終わらず、助け合いの創出・充実のための活動につなげることが目的です。

地域のニーズを把握するとき、アンケート調査やヒアリング調査だけではつかみきれない本音を得ることができます。皆で話し合い、情報を分かち合うからこそ、本人も意識してこなかったニーズが浮かび上がります。

そして何より効果的なことは、住民ワークショップではニーズ把握と同時に、住民活動への担い手づくりの場にもすることができるのです。ワークショップを行う際には、こんなテーマを設定します。

- (1) 目指す地域像をできる限り具体化してください。
- (2) (1)で示された地域像を実現するために、地域に足りない助け合い活動、あったらいいなと思う活動はなんですか？
- (2) あなたは、地域のためにどんな助け合いができますか？

困り事が具体的に出てくることで、「そのくらいのことならできる」と、ゴミ出し、食事のお裾分けから、掃除、買い物、郵便物の代読、パソコン作業等々、次々に挙がってきます。アンケート調査では何もできることはないと回答した人も、積極的に手が上がります。同じ活動を選んだ人同士でグループをつくり、具体的にすすめていく段取りまでワークショップでつなげていくこともできます。

【ワークショップの効果】

- 「ニーズ把握」と「担い手の掘り起こし」を同時に行うことが可能
- 限られた「声の大きい住民」や特定関係者だけでなく、数多くの住民の意見を自然に集めることが可能
- ワークショップを繰り返し、合意形成をすすめていくこと自体で、地域内の人間関係を強化し、絆を深めることが可能
- 細かく何度も行うことで、助け合いの創出までつなげることが可能

ワークショップは自由に意見やアイデアを出し合う場です。実施する場合は、進行役（ファシリテーター）を決めるとスムーズです。ただし、進行役は仕切り役にならないように、そして、皆が遠慮せずに意見を言える雰囲気をつくるのが大切です。また、出た意見は否定しないのがルールです。

身近な助け合い活動を体感するためにさわか福祉財団では「新・助け合い体験ゲーム（実践編）」を作成しています。是非ご活用ください。



住民ワークショップは、何よりも、住民たちが地域で支え合うことの意味を理解しながら、主体的に、そして自然に、地域づくりに参加していくことができる手法です。

ともすると、行政関係者は、この住民ワークショップが苦手なようです。多数の住民を集めて意見を出し合ってもらうことに消極的な市区町村もあります。住民と共に仕組みを考えていくということ自体が初めてのことで、慣れないことも多くあるはずです。仕組みの骨格は自分たちで決めてから住民にお願いしていこうという考えはないでしょうか。助け合いとなると、どう決めていいのかもわからないため停滞してしまう、そんな状況も起きています。

まったく初めてのことから、わからないのは当然です。住民がどこまでやるかやれるか、それも住民次第です。だからこそ、生活支援コーディネーターや協議体の皆さんは、住民の側に立って、その本音を引き出す必要があるのです。

こうした住民ワークショップは、フォーラムや研修会の中で行うやり方もあります。多くの人数が集まりますので、自分たちのまちで皆がどのように考えているか、参加者同士共有できる有効な機会です。プログラムは、たとえば、まず本書にあるような制度や取り組みの考え方、現場の活動を講演等を交えて共有します。そして引き続き、会場全体、あるいはグループに分かれて、ワークショップを実施し、発表します。

しかしこのワークショップは、一度行えばいいというものではありません。大きくても小学校単位、自治会・町内会等の範囲でこまめに行っていく必要があります。どんどん巻き込んでいくには、繰り返し顔の見える関係の中で地道に続けていくことです。

住民の活動は、「思い」が原動力です。行政は、答えを渡すのではなく、共に考えていくという姿勢に徹する必要があります。そうしたプロセス自体が住民の合意形成につながっていきます。

市民向け勉強会で足りない活動を確認 さわやか福祉財団主催フォーラム



自分が住む地域での活動・サービスの充足状況を色の異なるカードを挙げて会場で確認

ワークショップの様子。皆で付せんに足りない活動・サービスを書きながら議論



Ⅳ こんな活動があります

地縁の活動・居場所・有償ボランティア…

助け合いを広げていくにあたり、どんな活動があるか、代表的なものをご紹介します。

前提として、助け合い活動の創出・充実に向けて重要なことは、10ページでも触れていますが、まず、「自助」（自らの力を発揮してできることはやる）と「互助」「共助」「公助」というこの順番をいつも踏まえておくことです。

公的な制度の限界を助け合い活動で補完するものではありません。自分自身や助け合いでできることは行い、できない部分を公的な制度が補うという考え方です。

自助には市場サービスの活用も含みます。しかし、今回の地域づくりで重要なことは、自助をただ個人の取り組みと切り離すことなく、互助の充実にもつながるような考え方です。すすめることです。

自助が最初というのは、無理矢理できないことまで押し付ける、必要なサービスも提供しない、ということでは全くありません。自らできるということは、本来それが一番のいきがいとなり、それ自体が介護予防ともなります。できることまで支援することは依存になり、かえってその人の持つ能力を弱らせてしまうことになります。

自立支援を基本に、できないことは皆で寄り添い支え合う、そんな「自助と互助」の両者の関係こそが「尊厳」ある生き方の基本を支えるといえるでしょう。

助け合い活動は本当に様々ですが、柱として意識していく必要があるのは次の活動です。

■地縁の活動

■ふれあいの居場所

■有償ボランティア（有償の助け合い）

無償の助け合いで何がどこまでできるか、有償の助け合いをどう組み合わせるかなどを、地域の状況や住民の気持ちに併せて考えながら、助け合いの活動を広げていきます

地域にある活動、ほしい活動、自分が参加できる活動をワークショップで話し合いながら、チャート化して皆で共有した一例

（さわやか福祉財団主催フォーラムより）

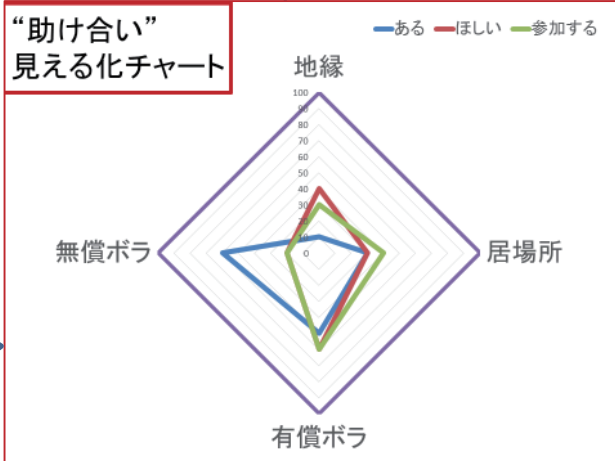
助け合いづくりのヒント

多様・多層な助け合いの形を面として展開

要支援者・要介護者も支え手になれる「お互いさま」の形

子どもから高齢者まで多世代・共生の交わり

他の活動やサービスとも幅広くネットワーク



地域の身近な助け合い 地縁の活動

「助け合いをつくろう！」という、法人組織をつくり、活動資金や人を集め、と何かものすごく難しい、大変なことを行わなくてはいけないと感じる人がいるかもしれません。助け合いの活動は様々あります。身近な範囲で、ちょっとした困りごとを支え合う、そんな取り組みができるのが地縁の活動です。自治会・町内会、老人会、地域協議会など様々にあります。

「いやいや、自治会や町内会で助け合いなど無理」、特に大都市部ではそんな声も多く聞こえてきます。しかし、全戸まとまってしまうことは無理でも、有志のグループをつくったり、子育て支援も絡めながら活動・プログラムをつくって任意参加方式にするなど、いろいろな取り組みの工夫がすすんでいます。

新しい地域づくりには、一番身近なところの地域での柔軟な互助のつながりが不可欠です。地域にあったやり方をワークショップなどで考えながら取り組んでみてください。

日頃の生活の中で、ほどよい距離を保ちながら、その地域に合った形での活動、声かけや見守り、ゴミ出し、電球の取り換えなど、日常のちょっとした助け合いをお互いさまで行える仕組みをつくっていくことが、地域で安心して心豊かに暮らせる基となります。

地縁の活動で広がっているのが、「見守り活動」です。挨拶一つからでも見守りにつながり、気軽にできる活動です。安心・安全、防災・防犯の観点からも、地縁活動の充実は極めて重要です。しかし、一方的な見守りは、時に相手に息苦しさを感じさせてしまうもの。相手の力も何らか生かす視点の工夫を取り入れていきましょう。

【助け合い活動からみた地縁組織の特徴】

●近くで生活している人の互助組織

手軽に助け合える

- ・ 手軽に助け合うことへのニーズは大
- ・ 顔を合わせやすく、絆を結びやすい

このメリットを広げるため、近くに集会所を設けたり、気軽に集まれる工夫をし（カフェ、食堂など）、有志の活動を主催し（趣味、体操の会や、謝礼付きの清掃活動など）、また、誰もが関心を持つ活動（自治会主催の葬儀など）を行っている

ただ…

助け合う気のない人や
気の合わない人がいる

- ・ そのため、有志による新型地縁組織が生まれている

●古くからの知り合いが住んでいる

絆が強い

- ・ 自然な助け合いが行われやすい
- ・ 活動に誘い込みやすい

ただ…

新しく転入してきた人が
絆を結びにくいことがある

- ・ そのため、地域に新住民のグループができ、その仲間で助け合い活動を始めることがある

ふれあいの居場所 助け合いの基礎となる絆を生み出す

今回の新地域支援事業では、「通いの場」づくりが積極的に示されています。人間関係が希薄になり、地域で孤立する人も増えています。今の時代は、ほとんどの地域で意識的な集まりをつくっていくことが必要となってきました。「通いの場」はつながりづくりの第一歩です。そして、ここでいう「ふれあいの居場所」とは、誰もがそこでは地域の人どうし主体的に交流し、またその人らしくいられる場所です。お互いを自然に認め合い、共感が生まれ、そして自然な助け合いにつながっていきます。

居場所は、地域に住む「多世代」の人々が自由に参加する場所です。主体的な人との交わりによって生きる意欲が高まり、絆（共感）が生まれ、それが様々な助け合いに発展していきます。来られなくなった人を訪ねていく、訪問型居場所につながることもあります

ふれあいの居場所の効果

受け入れ合う関係が、不安を解消する
様々な人がふれあう様子を見て、刺激を受ける

やる気がいきがいを創り出す
眠っていた能力（意欲）を引き出す
互いに助け合う力を引き出す



ふれあいの居場所は、住民参加の基盤をつくる
（人と人との基本の関係づくり）

ふれあいから自然な助け合いへ

地縁の活動としても、まずふれあいの居場所づくりから始める地域が増えてきています。企画、開設準備の段階から、積極的に地域の人々にも声をかけて手伝ってもらうようにしましょう。

また、固定した場所を使わずに、パラソルひとつ、ベンチひとつからでも始められます。難しく考えすぎず、仲間でいろいろアイデアを出し合ってみてください。

介護予防の観点から、健康体操などを取り入れた通いの場づくりがすすんでいます。単に個々人の介護予防（自助）に終わらず、そこでできたつながりから、気軽な助け合い（互助）が生まれるようなちょっとした働きかけを意識しましょう。

有償ボランティア 気兼ねなく助け合える関係づくり

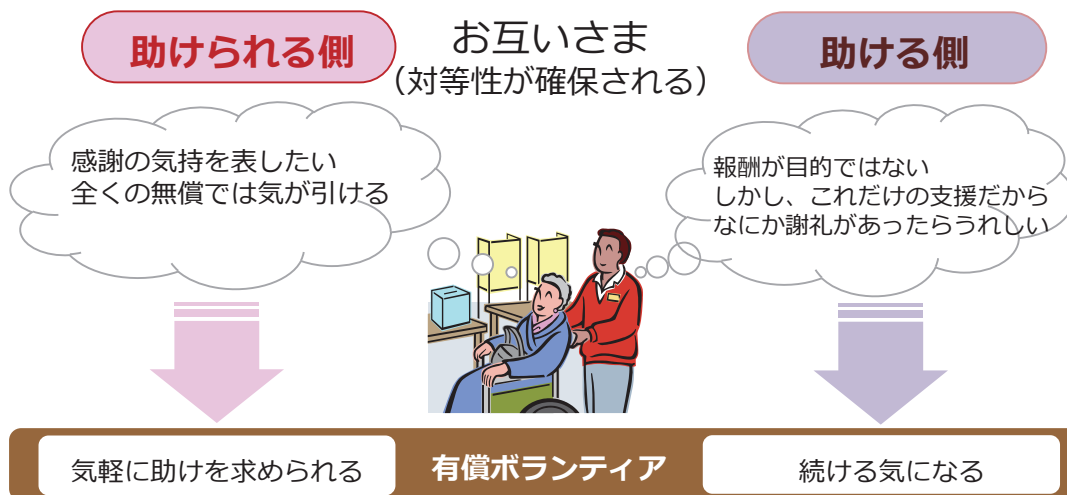
有償ボランティア・有償の助け合いとは、「謝礼金を払うことによってボランティアの活動・サービスを受けやすくするための仕組み」です。決して安価な労働力ではありません。

謝礼金は、提供される労力（労働）に対する対価（報酬）として支払われるものではなく、無償の労力提供に対して、あくまで謝意を表するために渡されるものです。謝礼金の額は市場価格より低く、最低賃金以下に定めている団体が少なくありません。

家事や食事、外出など、得意とする分野・テーマを持って取り組むNPOによる活動が従来から行われて来ています。また最近では、緩やかな地縁の助け合いや、さらには居場所でできた人間関係を生かしながら、300円～500円程度の謝礼でちょっとした助け合いを行う形も増えてきています。

自分や家族が何らかの支援が必要になったときに利用できるよう、助け合いの活動をした時間分を預けておく「時間預託」という制度があります（他に、時間貯蓄など名称は様々）。有償ボランティアに時間預託制度を取り入れて活動している団体もあります。

助ける側と助けられる側の対等性 （お互いさまの関係）を保つため



地域で、様々な助け合い活動をつくり出していくときの参考となるよう、具体的に個々の活動をご紹介している冊子をさわやか福祉財団で作成しています。活動の創出・充実に向けた学びをさらに行う際は、「**新地域支援 助け合い活動創出ブック**」（改訂版）をどうぞ併せてご活用ください（24ページ参照）。

V ネットワークでつながろう

生活支援コーディネーターや協議体は、それぞれの役割の中で、広く地域に働きかけ、助け合い活動を創出・充実していく立場ですが、とはいえ、このメンバーだけで、すべてを担うことは非常に困難であり、よい成果につながりません。日頃からの人脈や様々な組織とのネットワークを心がけましょう。

そして、その中で、生活支援コーディネーター、協議体の応援団をつくり、テーマや活動内容により、何かあればすぐに一緒に連携して取り組める仲間をつくっておくことが有効です。

活動分野ごとの応援団

たとえば、居場所運営や団体立ち上げのスペシャリスト
(講師や実地見学の依頼など)

担い手づくり応援団

たとえば、企業OB・OG、地元企業、商工会等関係者
(多様な地域活動・社会貢献活動の働きかけ)

運営支援応援団

たとえば、地域のボランティア関心者・ボランティア講座修了者
(イベントを行うときの裏方事務、地域への参加呼びかけ、
あるいは会合を行うときの場所の提供者など)

「地域で支える」という考え方は、高齢者福祉の介護保険制度だけではありません。障害者支援も、子育て支援も、認知症支援も、様々な施策で、地域の助け合いを前提にした制度づくりがすすんでいます。

また、地域での暮らしに困難を抱えている人々に対しては、新たに生活困窮者自立支援制度がスタートしています。こちらまさに、地域の力を借りながら支えていくことを盛り込んだ制度です。

地域づくりにかかわる他の制度や組織にも関心を持ち、関係者とも積極的に情報交換できるようなつながりをつくっていきましょう。それが、新しい助け合いの創出・充実の思いがけないヒントやきっかけになっていきます。

ネットワークというと、その手法がよく語られますが、一番大切なことは、その目的です。何のためにそのつながりや連携を生かし、何を生み出すのかが明確に共有されていなければ、ネットワークの理屈や形だけが先行し、本来の価値は半減します。住民主体の地域づくり、助け合いの創出と充実、という大きな目的を常に意識していきましょう。

新地域支援事業では、福祉の分野だけでなく、在宅医療と介護の連携も大きな柱として市区町村が推進することになりました。高齢になれば通院はもちろん入退院も増えてきます。医療関係者にも、助け合いの活動に理解を深めてもらう機会をつくっていきましょう。

VI 新地域支援事業と地域づくり

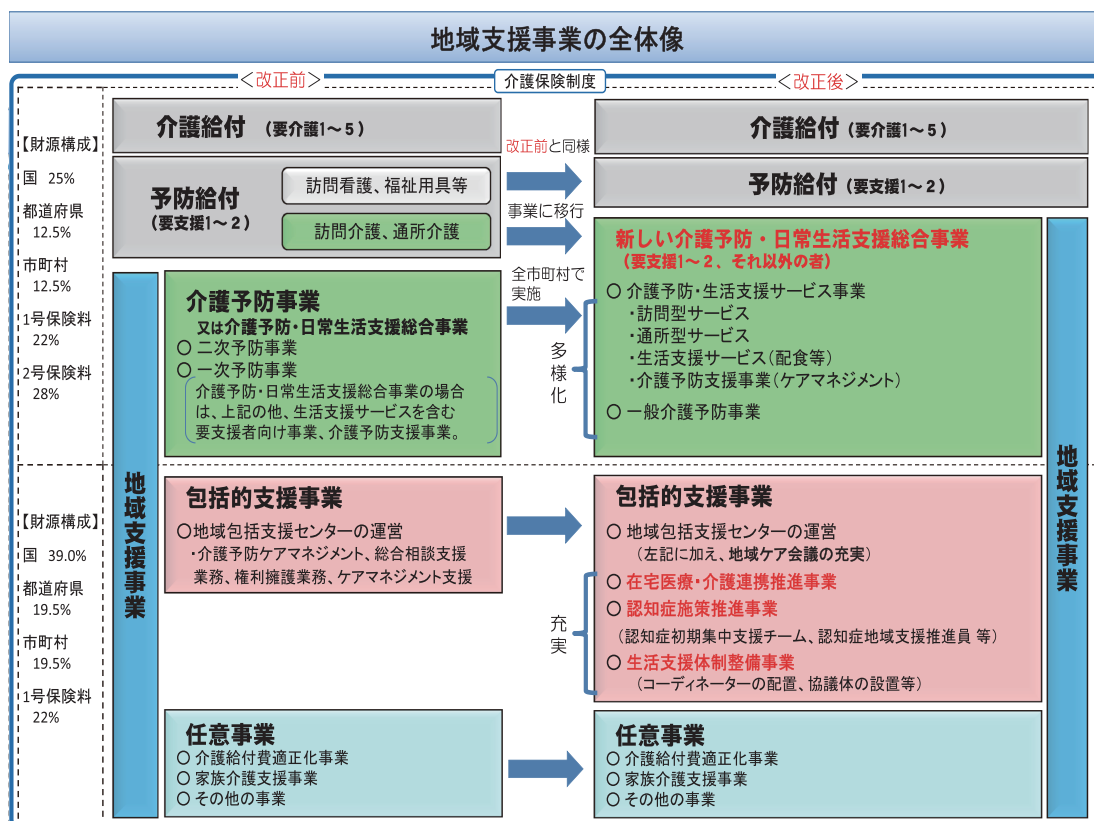
ここで、今回の制度全体の位置付けを簡単に説明しておきます。協議体関係者の皆さんも、介護保険制度・新地域支援事業の全体の枠組みのポイントを理解しておいてください。

今回の介護保険改正で見直しをされた新地域支援事業の内容は、下表の通りです。

このうち、**生活支援体制整備事業**が、生活支援コーディネーターと協議体に関する事業です。これともう一つ、**新しい介護予防・日常生活支援総合事業（新しい総合事業）**が、これから地域を支え、助け合いを広めて行くために核となる事業です。

この新しい総合事業の中に、住民主体の互助による活動・サービスが類型化されました。新たに**一般介護予防事業**も登場しました。こちらは、要支援・要介護認定とは関係なく、65歳以上の元気な高齢者も対象にした介護予防事業です。そして、いずれも、共生社会の推進の観点から、取り組みにおいて高齢者のみと狭く限定はされていません。障害者や子どもなども含めた形が可能です。元気なうちから地域に出て、あるいは支援が必要になっても多世代の人とふれあい、助け合いながら、いきがいにもつなげていく、そんな基盤づくりを介護保険の財源を活用して実践していくというのが、新地域支援事業の考え方です。

要支援者への、そして、一方通行のサービス提供ではなく、たとえ要支援者・要介護者であっても認知症の方であっても、残存能力を最大限生かして、地域に主体的に参加できるような、お互いさまの仕組みを推進していってください。これらが結果として本人の介護予防はもちろんのこと、自治体の財政節減にもつながっていきます。



新しい総合事業と生活支援体制整備事業の位置付け 新地域支援事業における2つの柱

●新しい総合事業は助け合い促進の基本設計図

新しい総合事業の「介護予防・生活支援サービス事業」の中に、「訪問型サービス」「通所型サービス」「その他の生活支援サービス」（配食や見守り等）が位置付けられました。訪問型サービス、通所型サービスについて、国は、参考としていくつかの類型を示していますが、この中で、いわゆる「B」型というのが、住民互助・ボランティア主体の仕組みで取り組むものです（21ページ赤枠参照）。

住民主体によるこうした取り組みには、運営の間接経費が補助されます。活動が広く推進されるよう、しかし依存的にならないような支援が必要です。また補助によって活動を縛るような、管理的に過ぎる支援の仕方は禁物です。

前頁の一般介護予防事業と併せて、この事業を、いかに住民・市民の互助で推進できるようにするかが、各市区町村の担当者に問われています。

新しい総合事業は、いわば、助け合いの地域づくりを促進するための基本設計図です。この設計を誤ると、助け合いの推進を阻む壁となります。

将来に向けた中長期の展望を描きながら、**今すべきこと、今すべきでないことを判断することが重要**です。

●生活支援コーディネーターと協議体は助け合いをつくる推進役

一方、生活支援体制整備事業の生活支援コーディネーターと協議体は、地域で積極的に助け合いを広めていく推進役の立場です。新しい総合事業とまったく別々の事業と捉えるのではなく、「地域づくり」という大きな視点で共に連携して考えてください。

ただし、その際に留意点があります。

生活支援体制整備事業の生活支援コーディネーター・協議体は、新しい総合事業における住民主体の助け合いの推進はもちろん、この総合事業の枠を超えて、地域の多様な助け合いの活動を、幅広く推進します。新しい総合事業のための助け合いをつくるのではなく、既にある活動を含めて新たに創出・充実してできた助け合いの中から、総合事業に必要なものを当てはめていくという考え方です。

うまくやれている活動は、自主性を尊重し、情報提供や活動の紹介・表彰などで応援しましょう。幅広く推進するためにも、生活支援コーディネーターや協議体は、縦割りの枠を超え、共生の視点を踏まえたアプローチが重要となります。

また、行政の担当者も積極的に庁内関係課にこれらの動きや取り組みを説明してください。連携を促進する勉強会などを市区町村が独自に行うことも増えています。

サービスの類型

○ 要支援者等の多様な生活支援のニーズに対して、総合事業で多様なサービスを提供していくため、市町村は、サービスを類型化し、それに併せた基準や単価等を定めることが必要。そこで、地域における好事例を踏まえ、以下のとおり、多様化するサービスの典型的な例を参考として示す。

①訪問型サービス

※ 市町村はこの例を踏まえて、地域の実情に応じた、サービス内容を検討する。

○ 訪問型サービスは、現行の訪問介護に相当するものと、それ以外の多様なサービスからなる。
○ 多様なサービスについては、雇用労働者が行う緩和した基準によるサービスと、住民主体による支援、保健・医療の専門職が短期集中で行うサービス、移動支援を想定。

基準	現行の訪問介護相当	多様なサービス			
サービス種別	①訪問介護	②訪問型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③訪問型サービスB (住民主体による支援)	④訪問型サービスC (短期集中予防サービス)	⑤訪問型サービスD (移動支援)
サービス内容	訪問介護員による身体介護、生活援助	生活援助等	住民主体の自主活動として行う生活援助等	保健師等による居宅での相談指導等	移送前後の生活支援
対象者とサービス提供の考え方	○既にサービスを利用しているケースで、サービスの利用の継続が必要なケース ○以下のような訪問介護員によるサービスが必要なケース (例) ・認知機能の低下により日常生活に支障がある症状・行動を伴う者 ・退院直後で状態が変化しやすく、専門的サービスが特に必要な者 等 ※状態等を踏まえながら、多様なサービスの利用を促進していくことが重要。	○状態等を踏まえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進	住民主体による支援等	・体力の改善に向けた支援が必要なケース ・ADL・IADLの改善に向けた支援が必要なケース ※3～6ヶ月の短期間で行う	訪問型サービスBに準じる
実施方法	事業者指定	事業者指定／委託	補助(助成)	直接実施／委託	
基準	予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準	
サービス提供者(例)	訪問介護員(訪問介護事業者)	主に雇用労働者	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)	

②通所型サービス

※ 市町村はこの例を踏まえて、地域の実情に応じた、サービス内容を検討する。

○ 通所型サービスは、現行の通所介護に相当するものと、それ以外の多様なサービスからなる。
○ 多様なサービスについては、雇用労働者が行う緩和した基準によるサービスと、住民主体による支援、保健・医療の専門職により短期集中で行うサービスを想定。

基準	現行の通所介護相当	多様なサービス		
サービス種別	①通所介護	②通所型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③通所型サービスB (住民主体による支援)	④通所型サービスC (短期集中予防サービス)
サービス内容	通所介護と同様のサービス 生活機能の向上のための機能訓練	ミニデイサービス 運動・レクリエーション 等	体操、運動等の活動など、自主的な通いの場	生活機能を改善するための運動器の機能向上や栄養改善等のプログラム
対象者とサービス提供の考え方	○既にサービスを利用しており、サービスの利用の継続が必要なケース ○「多様なサービス」の利用が難しいケース ○集中的に生活機能の向上のトレーニングを行うことで改善・維持が見込まれるケース ※状態等を踏まえながら、多様なサービスの利用を促進していくことが重要。	○状態等を踏まえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進	住民主体による支援等	・ADLやIADLの改善に向けた支援が必要なケース 等 ※3～6ヶ月の短期間で実施
実施方法	事業者指定	事業者指定／委託	補助(助成)	直接実施／委託
基準	予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準
サービス提供者(例)	通所介護事業者の従事者	主に雇用労働者 +ボランティア	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)

③その他の生活支援サービス

○ その他の生活支援サービスは、①栄養改善を目的とした配食や、②住民ボランティア等が行う見守り、③訪問型サービス、通所型サービスに準じる自立支援に資する生活支援(訪問型サービス・通所型サービスの一体的提供等)からなる。

【参考】「通所型サービスB」と「地域介護予防活動支援事業」の比較

事業	介護予防・生活支援サービス事業	一般介護予防事業
サービス種別	通所型サービスB (住民主体による支援)	地域介護予防活動支援事業 (通いの場関係)
サービス内容	住民主体による要支援者を中心とする自主的な通いの場づくり ・体操、運動等の活動 ・趣味活動等を通じた日中の居場所づくり ・定期的な交流会、サロン ・会食等	介護予防に資する住民運営の通いの場づくり ・体操、運動等の活動 ・趣味活動等を通じた日中の居場所づくり ・交流会、サロン等
対象者とサービス提供の考え方	要支援者等	主に日常生活に支障のない者であって、通いの場に行くことにより介護予防が見込まれるケース
実施方法	運営費補助／その他補助や助成	委託／運営費補助／その他補助や助成
市町村の負担方法	運営のための事業経費を補助 ／家賃、光熱水費、年定額 等	人数等に応じて月・年ごとの包括払い ／運営のための間接経費を補助 ／家賃、光熱水費、年定額 等
ケアマネジメント	あり	なし
利用者負担額	サービス提供主体が設定 (補助の条件で、市町村が設定することも可)	市町村が適切に設定(補助の場合はサービス提供主体が設定することも可)
サービス提供者(例)	ボランティア主体	地域住民主体
備考	※食事代などの実費は報酬の対象外(利用者負担) ※一般介護予防事業等で行うサロンと異なり、要支援者等を中心に定期的な利用が可能な形態を想定 ※通いの場には、障害者や子ども、要支援者以外の高齢者なども加わることができる。(共生型)	※食事代などの実費は報酬の対象外(利用者負担) ※通いの場には、障害者や子どもなども加わることができる。(共生型)

(21～22ページは、いずれも厚生労働省資料より)

Column

事業者・施設の関わり方

今回の制度改正で、これまでの介護保険事業者は大きな選択を迫られています。従来、請け負っていた事業分野のうち、要支援者の訪問介護（ホームヘルプ）と通所介護（デイサービス）が新地域支援事業に移行したことで、多くの場合、サービス単価が下がり、減額となりました。また、助け合い活動で担う分野が増えてくれば、その分、いわゆる「顧客」が減ることになり、収益に影響していきます。

非常に大変な状況ではありますが、将来を見据えて考えたとき、軽度な日常の生活支援の部分を地域で支える、という動きは変わることはありません。専門的な支援が必要な高齢者はどんどん増えていきますので、事業者の皆さんにはその専門性を生かした事業展開が期待されるところです。

協議体に参加する場合も、本業の収益拡大を目的とするのではなく、他の構成員と同様、地域の助け合いを充実させることが目的です。助け合いが広がらなければ、地域の活力が失われ、まちの賑わいが失われていきます。そうなれば、本業にも大きな影響が出ます。

また、地域包括ケアシステムでは、施設から地域・在宅へとうたっていますが、では、施設は今回の地域づくりにまったく関係ないのでしょうか？

もちろんそんなことはありません。施設が持っている専門的なノウハウや場所の提供を行うなど、できる支援は様々にあります。また、そうした交流の中で、施設の高齢者・職員と地域住民・ボランティアの交流が促進され、施設自体の環境改善もにつながります。

皆で助け合いを応援して、地域の活性化につなげましょう。

企業の関わり方

企業は本業で収益を上げるだけ、という考え方は、すでに古くなってきています。法人市民として、どのくらい地域に貢献しているかが、企業評価につながっています。「協働」「共創」という考え方の取り組みが各地ですすんでいます。

今回の制度で考えると、一つは、企業本体として、協議体に参加する方法があります。本業を生かしながら地域活性につなげ、助け合いを広げるための側面支援・助言をする立場です。本業の儲けを直接期待するような企業は、協議体にふさわしくありません。

あるいは、社員が地域参加活動、助け合い活動に積極的に参加できる環境や社内制度を整えることも一つです。

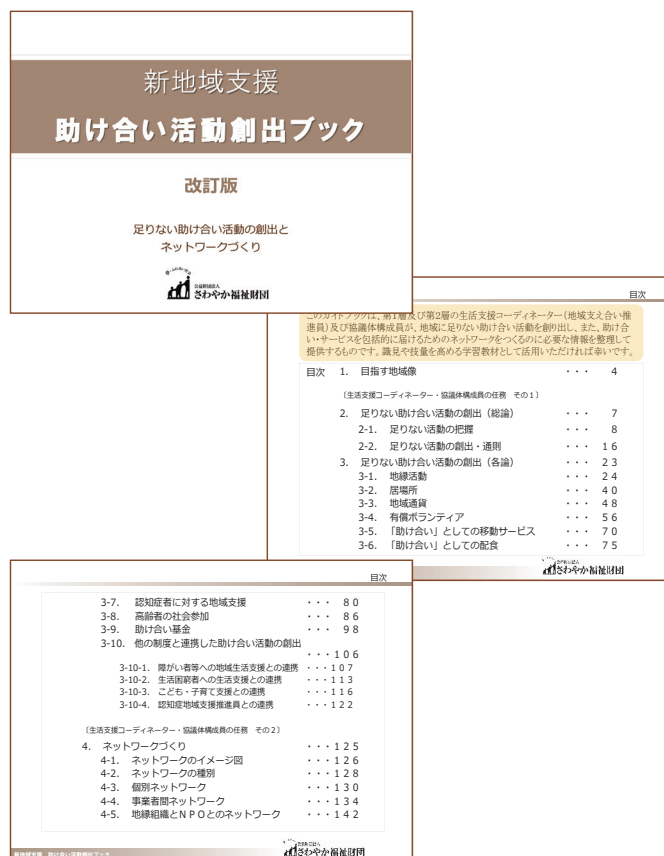
昨今、介護離職の問題が大きく言われています。長年の経験を積んだ社員が離職せざるを得なくなるのは、企業にとっても大きなマイナスです。子育てに苦勞する若い親が仕事と両立できずに、離職していくケースもあります。これらは、地域の助け合い活動が充実していくことで、解決につなげていくことができる分野でもあります。

企業もまた、地域の助け合い活動に支えられる時代といえるでしょう。

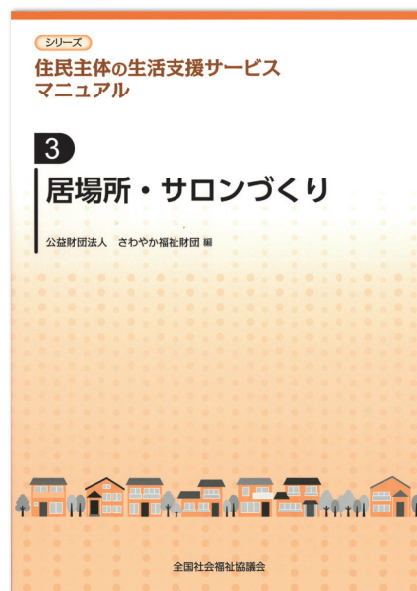
『さわやか福祉財団・関連刊行物のご案内』

助け合いを広げるために、ご活用ください！

さわやか福祉財団作成の
「新地域支援 助け合い活動創出ブック」改訂版
(さわやか福祉財団HPにて全文公開中)



さわやか福祉財団編著の「居場所・サロンづくり」
(シリーズ住民主体の生活支援サービスマニュアル
第3巻
(全国社会福祉協議会発行：1296円(税込み))



さわやか福祉財団発行の月刊情報誌「さあ、言おう」
毎月、新地域支援事業の各地の動きをご紹介します
(さわやか福祉財団HPにて全文公開中)



さわやか福祉財団発行の情報紙「さあ、やろう」
全国の生活支援コーディネーターと協議体の
取り組みを中心にご紹介しています(不定期刊)



※いずれもお問い合わせは、当財団HPからか、またはお電話でご連絡ください。

2018年2月 発行

公益財団法人さわか福祉財団

〒105-0011 東京都港区芝公園2-6-8 日本女子会館7階

Tel.03(5470)7751 Fax.03(5470)7755 <http://www.sawayakazaidan.or.jp>

この冊子は住友生命保険相互会社からの助成金により作成しております