

「あるべき生活支援要綱」 骨子

公益財団法人 さわやか福祉財団

1. 総論

<p>(1) 概要 (現状と問題点)</p>	<p>○総合事業におけるB型（助け合い活動）が広がらないのは、補助の要件や手続が厳しすぎるからである。</p> <p>○厳しすぎる理由は、要綱を定めた当局が、助け合いの本質の理解を欠くからである。</p>
<p>(2) 助け合い活動の本質と補助のあり方</p>	<p>○助け合い活動の本質は、主体性、自律性にある。他律（活動等の縛り）は、活動を阻害する。</p> <p>○行政の補助は、公金の悪用を防ぐため、使途等に厳しい要件を設けるのが一般であるが、助け合い活動を支援するためには、縛りを必要最小限にする必要がある。</p>
<p>(3) 要綱が厳しい縛りを設ける原因</p>	<p>○要綱の中には、天童市のように、縛りを最小限にしているものもある。</p> <p>○多くの要綱が厳しい縛りを設けているのは、</p> <ul style="list-style-type: none">①B型なのに、事業者指定制度を採っている（指定だから要件は厳しくなりがちだが、助け合いの事業主体が自治体という前提がおかしい②B型なのに、助け合い活動を委託する仕組みにしている（委託だから要件は厳しくなりがちだが、①と同様に、前提がそぐわない）③B型なので、民間団体が行う助け合い活動を補助する仕組みにしているが、従来型又はA型（これらは、直轄、事業者指定又は委託で行われる）と並列でB型の要件を定めているため、それらの影響で、補助としては過剰な要件になっている <p>の3つの原因のいずれかと考えられる。</p>

2. 各論

<p>(1) 要綱が対象とする事業の種別</p>	<p>○要綱の形式は、B型各事業を単独で対象とするか、助け合い活動を補助する事業を一括して対象とするのが望ましい。</p> <p>○B型を従来型やA型、C型など、実施する全ての事業と並べて対象とする要綱は、混同、誤解を生じるおそれが高い。</p>
<p>(2) 団体要件</p>	<p>○助け合い活動が住民のニーズを満たすには、住民相互に地域生活者としての共感を抱ける圏域内において、多様な助け合い活動が多重な層をつくって行われることが必要である。補助は多様な活動団体に幅広くこれを行うことが望まれる。</p> <p>○好ましい要綱は、抽象的に多様な団体、組織を補助対象として列挙し、それ以外の条件その他の限定を付さないものである。逆に、特定少数の団体に限定をしたり、団体の構成員に特定の資質を要求したりする要綱は、助け合い活動の広がりを阻害する。</p>
<p>(3) 利用者要件</p>	<p>○住民が互助の精神を持って助け合い活動を行うことは、精神面においても身体面においても、助ける側、助けられる側の双方に充足感をもたらす。その助け合い活動を広めることを目的とするB型は、誰もが活用できるものとなっていることが重要である。利用者や利用回数の制限は、助け合い活動を損なう。</p> <p>○補助が介護保険料を財源とすることから、「利用者の半数以上が要支援者及びチェックリスト該当者であれば間接的経費の全額、半分以下の場合はこれを按分した額までは補助できる」という補助の基準を設けることはやむを得ないが、補助を受ける団体であっても、要支援者等以外の人々に対しては、助け合い活動を自由に行えるという大原則を要綱に定めておくことが望ましい。</p>

<p>(4) 活動（サービス）に関する要件</p>	<p>○補助は、要支援者等の生活支援をすることへの奨励金として交付されるのであって、その趣旨を活かすのに必要な範囲において活動（サービス）の内容を限定する要件を設けるのはやむを得ないが、その限定が要支援者等以外の者にまで及ぶ要件を設けるのは団体の自治権の侵害になる。</p> <p>○要支援者等に対する補助の条件としての規制（要件）に、要綱に先立つものとして、「1. ケアマネジメント」「2. 従事者の清潔の保持、健康状態の管理」「3. 従事者又は従事者であった者の秘密の保持」「4. 事故発生時の対応」「5. 廃止、休止の届出義務」の5種が存在するが、それ以上に要綱で規制するのは好ましくない。</p>
<p>(5) 補助対象経費と補助額</p>	<p>○補助の対象経費については、活動者（ボランティア）に対する人件費（給与、報酬）は含めるべきではない。ただし、有償ボランティアに対する謝礼金の標準額を要支援者等の分について下げるために、間接経費の補助を行うことは、否定されない。</p> <p>○補助の適正額については、当該団体にとってその時に必要な額を超えて経費を補助することは、補助金に依存する体質をつくる。適正額の判定には複雑な要素の考慮が必要であるが、それを行うことができるのは、現場を知る第2層生活支援コーディネーターと協議体である。彼らの判断を取り入れて補助額を個別に決定する方式が望ましい。</p>
<p>(6) 利用料に関する規定</p>	<p>○多くの要綱で助け合い活動の利用料を定めているが、B型の事業主体は助け合い団体であって、自治体が利用料（謝礼金）を決定することは、団体の自治権に対する重大な侵害になる。補助額を決めるに際して、団体の収入を考慮すれば足りる。</p>
<p>(7) 手続書類に関する規定</p>	<p>○B型に対する補助を行うにあたり確認すべき事項は、「1. 目的事業を行ったか」「2. 支払う金額は間接経費より少ないのか」の2点であり、その確認のための書類は少なくてもよい。</p> <p>○手続書類を最少にしつつ適正な補助を行うことができる方式は、活動実施の状況把握やチェックを現場で行う第2層の生活支援コーディネーター及び協議体に補助の可否及びその額を判断させ、その判断に基づいて自治体が認定するというものである。</p>

「あるべき生活支援要綱」検討ワーキング報告書

公益財団法人 さわやか福祉財団

1. 総論

(1) 概要（現状と問題点）

平成26年、介護保険法の改正により、地域支援事業に新しい介護予防・日常生活支援総合事業（以下「総合事業」）が設けられた。その特徴の第一は、住民主体の生活支援活動（その活動の内容は「助け合い」）で、生活の支援を要する高齢者を支える制度を創ったことである。総合事業の中の訪問型サービスB、同D、通所型サービスB等がこれに当たる。その第二は、高齢者の社会参加が介護予防の効果をもたらすため、一般介護予防事業の中に、これを推進するための事業を設けたことである。世間的には居場所と呼ばれる「通いの場」がその典型である。

これらは介護保険制度における財政削減効果もさりながら、高齢者の互助の活動による尊厳ある生活の実現、生活の質の向上を狙うものであって、給付（サービスの提供）を核とする福祉制度の中では画期的なものであるが、移行期間の3年を過ぎても、助け合い活動、いわゆるB型が思うように広がっていない。平成28年10月1日現在、制度上のB型サービスが生まれた市区町村の数は82であり、決して多いとは言えない。その中には、住民の活動がいきいきと展開されている素晴らしいものもあるが、制度上のB型に当てはめたものの、その中身は助け合いと言えないものもある。生活支援コーディネーター及び協議体という、助け合い活動の創出を主たる任務とする新しい制度が設けられ、半数をはるかに超える市区町村で生活支援コーディネーターや協議体が生まれているのであるから、もう少し成果が欲しいところである。

では、なぜこの画期的な制度による助け合い、あるいは制度上のB型サービスが広がらないのであろうか。その原因は多様であり、本分科会の親会議「新総合事業住民主体の生活支援推進研究会」からその対応策の提言が行われることとなっているが、原因の一つに、助け合い活動を広めるために設けられた制度上のB型サービスという仕組みの活用が難しく、本来の目的に寄与しないばかりか、せつかく住民の間で盛り上がってきた助け合いの機運に水を差す結果になっているということがある。

その原因を一言でいえば、補助の要件や手続が厳しすぎることであり、そうになっている理由は、要件や手続を定める自治体当局に、助け合いの本質の理解が十分でないものがあることである。

(2) 助け合い活動の本質と補助のあり方

助け合い活動は、困っている人を助けたいという互助の精神に由来するものであって、その特質は、主体的、自律的な活動であることである。その活動に他律的要素が増えるほど、その活動は魅力を失い、助け合いは衰弱する。助け合い活動を組織で行う場合も、指揮命令・監督による行動支配を行わず、活動者の自律的判断を最大限尊重することとしている理由は、助け合い活動の本質に由来するのである。

助け合い活動を組織で行う場合、これに必要な資金は、会費を含む寄付収入、謝礼金その他の事業収入及び補助金などで賄われるが、行政又はこれに準じる団体からの補助金以外は、その用途について要件を設けないか、設けても大まかな用途制限をする程度である。組織の自律性を損なう支援は支援にならないからである。

一方、行政の補助金は、出資者（国民・住民。その代表は、議会）に報告して納得を得るため、その用途（対象者や活動内容など）を特定し、詳しい報告を求めることになりがちである。

これが企業活動を支援し、あるいは福祉その他の非営利活動を行う非営利団体の活動を支援するものである場合（ほとんどの補助金はこれらのタイプである）には、その補助金の用途は、企業や非営利団体の本来事業であるから、詳細な要件や手続を付されても企業や団体の本来事業の枠内に止まる。

ところが助け合い活動を行う団体は、その活動に縛りが無いこと自体が本来の活動の特質となっているのであるから、縛りが強いほど本来の活動の枠外となり、その団体の活動に負担をかけることとなる。だから、助け合い活動の場合は、補助によってその事業を行うよう奨励したい時は、縛りを最小限にする必要があるのである。

(3) 要綱が厳しい縛りを設ける原因

助け合い活動を行う団体に対する補助の方式として、補助決定の要件を限りなくゼロに近づけ、たとえば自薦、他薦のみ、あるいは事業企画のみで交付し、事業実績の略式確認で確定するなどの方式が考えられるが、さすがに調査対象とした64要綱の中にはこのタイプのものはない。ただ、自治会や自治団体（コミュニティ協

議会、自治振興会などの名称で、小地域の代表者が構成し、地域活性化あるいは地域相互扶助などの非営利活動を任意に行う団体)、老人会などに対する補助金は、このタイプに近いものが多い。補助の性質からすれば、総合事業における助け合い活動に対する補助と類似するタイプであるから、要綱の先例とするならこちらのタイプのものを参照するのが妥当であろう。

そこまでいなくても、要件や手続の縛りを最小限にして、柔軟かつ広範囲の助け合い活動に補助できる仕組みにしている要綱もある。

たとえば天童市の総合事業における住民主体によるサービス事業費補助金交付要綱(平成28年度)は、対象団体は「NPO法人、ボランティア団体、地縁組織等(以下「NPO法人等」という。)」と定めるのみで、利用者要件はなく、対象事業は、法律に定める事業としているのみで要綱による付加要件はない。補助対象経費は「第3条 補助金の交付の対象となる経費(以下「補助対象経費」という。)は、補助事業に要する経費のうち、立上げ経費、活動場所の借上げ費用及び間接経費(光熱水費、サービスの利用調整等を行う人件費等)とする。」と定められており、この文章に続いて「この場合において、市長は、住民主体の自主的な取組及び活動を阻害しないよう配慮するものとする。」という後文が付いている。額は補助対象経費の10分の1か50万円の低い方。

それだけの規定だから、事業計画(成績)書も収支予算(精算)書も簡単で、間接経費の総額を書けば足りる程度のもとしている。全体として、活動の自律性を阻害しないものと評価できよう。

これに対し、総合事業の理解に欠け、B型と言いながら従来型の給付事業と混同しているような要綱も、例外的であるが存在する。

たとえばN市の要綱は、市が実施する総合事業を「訪問型サービスB(住民主体等)」と「通所型サービスB(住民主体等)」に限定しながら(注;N市は広域組合に所属)、対象団体を自治振興会、地区社協及び「前号に掲げる団体(注;前二者)から推薦を受けた町内会、自治会、集落及び地区住民で構成される団体(注;協議体のことだと推測される)」に限定し、これらの団体に生活支援コーディネーターを置くことを要求している。そして、これらの団体が、生活援助や通所型サービスを自ら行うこととしてその単位を設定、これによって算出される実施費用の100分の90を「補助金」として交付するとしている。

「訪問型サービスB」の要綱としながら、事業者指定制度を採っている要綱も、いくつか存する。

住民主体の生活支援(助け合い)を行う事業の主体は、民間の住民団体であるのに、

「この事業（注；B型）の実施主体は、T市とする。」と定め、T市がB型を行う事業者を指定して実施させるという構造にしている。当然サービスの利用者は特定され（それ以外の高齢者などは参加できない）、サービス利用回数も「週1回かつ1回当たり1時間を限度とする。」と制限され、ケアプランに基づくサービスに限定される。T市の場合、事業支給費は国民健康保険団体連合会から行われ、一部は利用者から受ける仕組みにしている。

訪問型B、通所型Bの要綱としながら、B型事業自体を委託事業としている要綱も散見される。

委託ということは、その事業の主体は自治体ということになり、住民主体の活動というB型の本質に反する。その結果、委託内容を明確にし、委託料を支払う活動を特定するという要請が生じるため、委託先（受託事業者）、利用者、サービス内容などが限定されがちとなり、また、委託料の算定方式が複雑で、要求される書類が煩雑になるという傾向も生じる。

ただし、事業の委託でなく個々の利用者に対する特定の支援行為を助け合い活動を行う団体に委託する方式は、助け合い活動の本旨を損なわない限度でその支援行為を行うことは可能であり、その例は少なくない。ただし、このような形の事業は総合事業としては想定されていない。

事業者指定や事業委託のように助け合いの本旨に反する仕組みではなく、B型の枠内におさまる仕組みではあるが、従来型あるいはA型が定める要件や対象者性悪説に立って定められる一般的な補助の要件に影響されて、助け合い活動に対する補助としては不当に過剰な要件や手続を定めている例は少なくない。それらの要件や手続の一つ一つが、助け合い活動をしている団体の参加や活動継続を妨げるマイナスの効果を発揮するかと考えると、早急な是正が強く望まれる。

あるべき要綱の規定、好ましい規定の例や、過剰な要件を定めている要綱の規定の例は、次の2. 各論で述べる。

2. 各 論

(1) 要綱が対象とする事業の種別

総合事業の中のどの型の事業を対象として要綱を定めているかについては、総合事業のすべての型の事業を一つの要綱で取り扱っているものから、一つの型ごとに一つの要綱を定めているものまで区々であり、一般的な傾向を指摘することはできない。

その中で、好い事例は、わかりやすく、要綱だけで仕組みの全体像や補助の受け方がわかるものだと言えよう。

その視点から言えば、形式としては、1つの要綱に特定の型の事業に関する規定の全てが、整理されてわかりやすい順序で並べられ、文章も明確かつ平易な表現になっていることが望まれる。

要綱が対象とする事業は、訪問型サービスBなどのように、活用される例がある程度予想される事業は、その事業単独で要綱を設けるか、あるいは、住民主体の事業で、助け合い活動として補助する事業（例えば、訪問型B、D、通所型B、その他生活支援、通いの場など）を一括して対象とすることが望まれる。独立の事業主体に対する補助であり、ルールが共通するものが多いからである。通いの場は補助の理由や内容がサービス事業とは異なるが、通いの場から通所型Bへと発展するケースも少なくないので、あわせて規定したほうがわかりやすいという面がある。

逆に好ましくないのは、従来型やA型、C型など実施する事業全てを対象として規定する要綱で、支援の仕方が全く異なるものを一緒に規定するから、わかりにくく、また、B型に対する規定が、従来型やA型につられて厳しくなりがちである。要綱にも、そういう悪例が少なくない。

(2) 団体要件

助け合い活動を広めるためのB型のあり方という視点から要綱に定める支援対象団体についての規定を見ると、大きく2つの課題を指摘できる。

1つは、支援対象を特定少数の団体に限定している要綱である。

2つは、団体の構成員（活動者、サービス提供者）などについてさまざまな条件を付しているため、団体が限定されざるを得ない要綱である。

生活支援に関する助け合い活動は、住民、市民の共感を基礎とし、精神的満足感を最重要要素とする地域住民活動である。その点で、組織の原理に則り、効率を重んじ、費用対効果を考えて行う事業活動とは大きく異なる。

そこには規模のメリットはほとんど働かず、その活動は、住民相互の地域生活者

としての共感を抱ける範囲（小学校区から中学校区が一つの単位となる生活圏域）で行われることが、そのインセンティブを増進するための重要な要素となる。また、その活動は、多様な活動が多重な層をつくって行われることが、住民の多様なニーズを満たすための必須要素となる。具体的には、地域住民相互の完全にインフォーマルなご近所の助け合いをベースとして、自治会・町内会単位の見守りやちよいボラ（町内会などを単位とするちょっとした困りごとについての面としての助け合い）、民生委員とご近所の数名のボランティアによる特定の生活不自由者に対する日常的な困りごとについての点としての助け合い、居場所における共感の醸成とちょっとした困りごとについての助け合い、地区社協、コミュニティ協議会等の地域団体、NPOなどによる継続的な家事支援、移動支援、配食などの助け合いなどが多重的に行われてはじめて、住民の生活支援に対するニーズは総体として満たされることになるのである。そういう助け合いの層がないところで、いきなり通所B型を開所しても、利用者が生まれないことは実例が示している。

そして、それぞれの多様な活動は、それを担う人々の参加動機を異にするから、包括して特定の団体が行うことは困難である。

したがって、助け合い活動に対する補助は、予算枠との関係で個別の補助額は低額となったとしても、なるべく幅広く、多様な種類の活動団体に対して行うことが望まれる。

地域の数名のチームや自治会、町内会単位の活動に対しても、わずかな額とはいえ補助が行われることが望ましい。小さな単位の組織にとっては、わずかな実費の補助の有無が活動の開始、継続に決定的要素となることが多いからである。

このような助け合い活動の特質からすれば、支援対象団体について、多種多様な助け合い活動を、生活圏域で行っている団体やチームなどに幅広く補助できるように定めている要綱が好ましく、逆に、特定少数の団体に限定しているものや、団体の構成員などについてさまざまな条件を付することにより、結果的に団体が限定されるようなものは好ましくないということになる。

好ましい要綱の型としてある程度存するのは、「要支援者等が、自立した日常生活を送ることを支援する市内のボランティアグループや地縁組織、NPO」などと抽象的に多様な団体、組織を列挙し、それ以外の条件その他の限定を付さない要綱である。さらに言えば、対象団体としては、「高齢者、子ども、障がい者、認知症患者などで生活に支援を要する人」に対する支援活動を行う団体、組織、チームとしたうえで、補助額は要支援者等の数を要素として決めることとする要綱が望まれる。補助（金銭による支援）は介護保険料を財源とする制度であることから、高齢者、

なかんずく要支援者等を核とせざるを得ないものの、高齢者（被保険者）が安心して尊厳ある暮らしを送るためには、その住むまちが、世代のいかんに関わらず困っている人がいれば助けてもらえるまちになっていなければならないからである。

生活支援コーディネーターや協議体はそういうまちにするため、補助の対象にならない助け合い団体、組織、チームに対してもまちづくりのネットワークに組み入れ、さまざまな情報を提供したり、連携して活動する仕組みをつくるなど、補助以外の手段で支援活動を行うのであって、要綱は生活支援コーディネーターや協議体が行う幅広い支援活動を基礎付けるものであってほしい。ガイドラインは「共生」をうたっているにも関わらず、要綱は、現在のところ共生のまちづくりを目指すものはほとんど見当たらない。

一方、これまでに設けられた多くの要綱は、助け合いを広めるには厳しすぎる団体要件を設けている。

事業者指定型又は委託型の要綱で対象団体が絞り込まれるのは成り行きだとして、補助型においても、要綱で特定団体に限定したり、老人クラブ関係団体というように、種別で団体を限定しているものもある。

そういう限定の仕方でもなくとも、団体に求められる要件を10以上も並べる要綱もある。それでは、これから助け合いに動き出そうという地縁組織や住民団体に対する立上げ支援はできない。

また、団体そのものでなくとも、その活動者について、自治体の養成研修の修了を求めるなど、一定の資質を要求する要綱は少なくない。もちろん生活支援の助け合いはサービス提供の側面を持つから、研修等により活動者の能力を向上させることは大切なことではあるが、その要否は各活動者の資質や能力と行うサービスによって決まることであって、一律の条件とするにはなじまない。そして、過剰な要求は、新たな参入の妨げとなる。それらの事項は、支援サービスとして、ガイドラインなどに書けば十分である。

対象団体が「5人以上の市民で構成されていること」とか、団体構成員に年齢制限を設けるなどの要綱も少なくないが、これも地縁の活動をベースにしながら重層的に助け合い活動を構築しようという政策目的からすれば、有害無益な制限である。

(3) 利用者要件

B型の利用者に関する要件(実施要綱に定める事実上の要件を含む。以下同じ)についても、多くの要綱が定める要件は、助け合い活動を広める目的に照らせば、厳しすぎる。

厳し過ぎる基本的な原因は、生活支援における助け合い活動の理解に欠けることである。

助け合い活動が自律性を本質とすることは総論で述べたが、新総合事業が予定する生活支援の助け合い活動のもう一つの特徴は、互酬性にある。住民が互助の精神を持って助け合い活動を行うことは、精神面においても身体面においても、助ける側、助けられる側の双方に充足感をもたらす。そして、それが精神面では尊厳を、生活面では自立を、身体面では介護予防の効果を生み出すのである。

これらの効果を考えれば、少しでも多くの人々が少しでも多くの機会に助け合い活動を行うことが望ましい。したがって、助け合い活動を広める目的からすれば、そのためのB型は、誰もが活用できるものであることが重要なのである。

ところが、多くの要綱が、この助け合い活動の特徴を理解せず、従来型あるいはA型の本質である「公金による救済の措置」と誤解している。*したがって救済すべき者の要件を（不公平にならないように）しっかり定め、要件に該当しない者が不当に救済措置を受けないように、認定手続なども厳格に定めたのである。つまり多くの要綱は、B型を誰もが活用することはいけないことという大前提から出発しているのである。

*誤解が生じる大きな原因は、自治体が自らその責任で行う事業である従来型及びA型と、住民が自ら行う助け合い活動とを並列で取り扱い、同じ性質の事業としたことである。

介護保険法115条の45第1項第1号は、従来型やA型、C型と住民主体の活動であるB型、D型とをあわせて1号訪問事業とし、通所事業も同様に並列の事業とし、事業主体を「市町村」と定めているが、従来型やA型、C型の事業を行う主体は市町村である（したがって、その事業の実施は、事業者を指定してやってもらうか、事業者に委託してやってもらうという形になる）のに対し、B型やD型の事業（助け合い活動）を行う主体は、住民団体であって、市町村ではない（したがって、市町村は、他者の行う事業に補助することでこれを支援する形になる）。B型、D型の場合、同条項が「市町村は、（中略）行う」という意味は、従来型やA型、C型のケースとは異なり、「（本体の事業でなく、これに）補助する事業を行う」という意味である。

このように「市町村は、（中略）行う」という同じ文言をケースによって異なる意味で用いれば、誤解が生じるのは当然であって、法令に問題があると言わざるを得ない。

この誤解を正し、補助が可能な限り助け合い活動の特徴（特に自律性や互酬性）を阻害せず、有効に機能するように行われるような要綱にすることが重要である。

利用者や利用回数などを制限することは、助け合い活動の特質を損なう。

それでは利用者が誰であっても補助すべきかという点、誤解とは別の理由による制約がある。つまり、補助が介護保険料を財源とすることから、保険料納付者の意思による制約があるのである。その限度を示す通則的解釈として厚労省のガイドラインが設けているのは「訪問型サービスB及び通所型サービスBにおいては、利用者の半数以上が要支援者等であれば間接的経費の全額、半分以下の場合これを按分した額までは補助できる」、「地域介護予防活動支援事業（通いの場）は、活動者（提供者側）の半数以上が高齢者の場合は補助できる」という基準である。

これは補助する者が補助の要件として決めた基準なので、それが助け合い活動の特質である共生の理念（困っている人は誰であっても助ける）に沿わないとしても、その基準を超えよとまでは主張できない。

それを前提として、可能な限り助け合い活動を阻害せず、補助が有効に機能するように利用者要件を定めるとすれば、まず、補助対象事業である要支援者等に対する生活支援も原則自由に行えるし、ましてや要支援者等以外の人々に対する助け合いは、対象もやり方も全く自由に行えるという当然のことを宣言することが望ましい。例えば次のような規定である。

この要綱は、補助その他の自治体が行う支援について定めるものであって、支援を受ける団体、組織などは、補助の条件とされた事項を行うほか、いかなる活動をいかなる方法で行おうと自由である。補助の条件を設けるに当たっては、自治体は、団体、組織などの活動の自律性を最大限に尊重しなければならない。

ところが、半数以上の要綱が、事業対象者を「要支援者又はチェックリスト該当者」に限定している。その規定ぶりが「利用できる」という表現を用いているので、これに当たらない者は利用できない、つまり、助け合い団体はこれ以外の者は受け入れられないと読んでしまうことになる。現に多くの団体で、そのような運用が行われ、利用者が現れない（現れても、ケアマネの紹介した人に限定される）か、これまでの利用者が泣く泣く辞めていくという事態になっている。

これらは、補助の要件に過ぎないものを利用の要件にすりかえている悪例であるが、そうではないにしても、補助の要件を、上記のガイドラインが示す基準をさらに限定して、要支援者等の数で按分した分に限っている要綱もある。これをさらに「（要支援者等であって）ひとり暮らし又は高齢者のみの世帯」に限定している

ものもある。それでは、厚労省が共生の理念を掲げて「要支援者等が半数以上なら間接経費は（結局要支援者等のためにもその額が必要なことから）全額補助できる」という解釈に踏み切った努力が水の泡になる。

数は多くないが、「前各号のサービスの対象者は、年間の利用者の過半数が総合事業の対象者であれば、一般高齢者や障がい者など、総合事業の対象者とならない者が含まれていても良いものとする」と明記する要綱もある。ガイドラインを写したものではあるが、厳格過ぎる悪例が多いところから、あった方がよい。ただ、これでは総合事業の対象者が半数に満たないケースの按分補助が抜け落ちてしまう。そこまでしっかり書いてほしい。

「利用希望者は、誰でも利用できること」とする例もあるが、「メンバーを固定化しないこと（固定しても良いが、新規希望者を疎外することがないようにすること）。趣味のサークルとしないこと。活動の一環として、特定日にみんなで一つのこと（料理や手芸など）は可とする」とあるのは、いずれも良いアドバイスではあるものの、介入しすぎかもしれない。

助け合い団体が自主的、自律的にやっている助け合い活動に補助するという基本的な立場を忘れ、自治体委託の事業のように錯覚しているために、利用者に付加的条件を付している要綱もある。

利用者は、「定期的に健康診断を受診する」とか、「他の訪問型サービスを受けている者は除く（利用できない）」とか、「入院加療を要する病態であるとき（は利用できない）」などである。いずれももつともではあるが、本人と団体の自治に委ねられていることである。

（４）活動（サービス）内容に関する要件

活動（サービス）の内容については、助け合い活動を阻害する規制は、他の項目ほどには多くはないが、ここでも相変わらず多くの要綱は、規制する（要件を設ける）根拠について明確な認識がなく、漠然と、自己の事業だから要件は自由に設定できると誤解しているふしが見受けられる。

繰り返しになるが、B型の助け合い活動の主体は、住民団体（民間の非営利組織）であって、いかなる活動（サービスの提供）をしようとする自由である。その自由を束縛できるのは、補助金を交付するからであって、交付の条件として合理的な範囲で（その合理性は、条件の必要性和、束縛することにより本来の助け合い活動を阻害する程度との比較で決まる）、特別な事項の遵守を要求できる。その遵守事項が少ないほど、助け合い活動の自律性が守られるから、より好ましい補助が行われることになる。

その視点から要綱を見ると、ここでも多くの要綱は、助け合い活動（対象団体の事業）全般にわたって、その活動内容や回数を定めたり、苦情処理、事故報告等についての規制を定めたりしている。

一般に助け合い団体は、要支援者及びチェックリスト該当者以外にもいろいろな生活不自由者などを対象に助け合い活動を行っているが、B型に対する補助金は、もっぱら要支援者等の生活支援をすることへの奨励金（一種の見返り。報酬でも実費弁償でもない）として交付されるのであって、それ以外の者に対する助け合い活動は、補助金とは関係ない。補助金の交付の効果が全体に及ぶことはあっても、それは交付の目的ではないから、全体について条件を付けることはできない。条件は目的達成に必要な範囲で付けることができるものである。

したがって、活動（サービス）の内容に関する規制（要件）は、要支援者等に対する活動（サービス）に限って、補助の条件としてこれを付することができるのに、その限度を超えて要件を設けているのは不当な自由の束縛（自治権の侵害）になる。

補助の条件としての規制（要件）は、要綱に先立つ法定のものが5種存する。

1つは、ケアマネジメントであって、これは当然要支援者等限定である。

総論で述べたように、営利事業に対する補助や医療介護福祉分野の非営利事業に対する補助はその本来事業推進のために行われるが、自律性を命とする助け合い活動はケアプランを遵守することはその本来の活動ではない。言ってみれば、普段はやらない面倒な束縛である。ただB型の場合はケアマネジメントCであって、ケアプラン作成は不要とされているが、要綱によっては、ケアプラン作成とその遵守を求めているものがある。それはもちろん可能ではあるが、助け合い活動への過重な負荷となるであろう。

他の4つの法定条件も、要支援者等に限定してのものである。

①従事者の清潔の保持、健康状態の管理、②従事者又は従事者であった者の秘密保持は、助け合い団体にとっても当然の組織原理であり、ことさら補助の条件にするような事項ではない。③事故発生時の対応は、規則140条の62の3第2項3号で連絡、記録、賠償が定められているが、これは要支援者等についての遵守事項である。助け合い団体は事故には我がこととして事業者以上に真摯に対応するから、実質的には問題ないであろう。④廃止、休止の届出義務は、実質上空振りであろう。

これら法定の条件のほか、要綱によっては苦情処理について規定を設けている。

従来型やA型のように利用者が権利としてケアを受ける種類のサービスでは苦情申し立ても権利として保障するのが良いが、助け合い活動に権利を持ち込むのはあまりなじまないであろう。

要綱は、活動要件についても、補助の条件としてでなく、補助を受ける助け合い団体の全ての活動について規制しているものが多いが、規制している事項は限られている。

まず、活動内容自体について見ると、「地域住民等のボランティアが行うゴミ出しや買い物等、日常のちょっとした困りごとに対する支援」とか、「高齢世帯等の方で、買い物、通院支援、ゴミ出し・分別、安否確認など生活のちょっとした困りごとを手助けし、自立生活を継続支援する（活動）」などの緩やかな表現をしているものが収まりがよい。逆に何号も並べて活動内容を列挙している要綱は、列挙された全ての活動を行う団体でなければならないような誤解を招く。団体のやれる活動は団体の規模や構成員によって異なるのであって、地域包括支援センターのケアマネジャーが本人のニーズに応じ適切な団体を選んで斡旋すれば足りる。

そのほか、活動内容の回数を制限する要綱があるが、これは補助にカウントする要件であって、何回助け合うのも自由であろう。

活動回数について、最低限の数を定めるものもあるが、これも補助の要件とすべきもので、活動規制の形にするのは好ましくない。

(5) 補助対象経費と補助額

助け合い団体に対する補助は、団体のどんな経費を対象として補助するのかという補助の質の視点と、どれだけの額を補助するのかという補助の量の視点とがある。

自治体が助け合い団体の自律性を損なうことなく、有効に助け合い活動の普及拡大を支援するためには、活動に可能な限り介入せず、後方支援に徹することが重要である。

実態を見ると、広報の手段や活動の場所の提供などモノの支援や情報提供による支援は、活動自体に介入することはそれほど見受けない。ボランティアやリーダーの育成などヒトの支援は、育成を民間団体に委ねる時は介入はさほどはないが、自治体自体がプログラムの立案や講師の選択を行う時は、行政目的を達するための育成（最悪の場合は、行政の補助者の育成）という色が出ることもある。これが補助・助成というカネの支援になると、予算、決算による内容のチェックが行政の縦割りの仕組みに沿って行われるため、交付の段階から使途の確認の段階まで

介入が行われることになる。

したがって、補助の質と量いずれの視点についても、助け合い活動の有効な支援を実現するためには、「助け合い活動の自律性をいかに損なわないで補助を行うか」が基本的な課題だということになる。

この課題を具体的に見ると、補助の質（対象経費）について言えば、活動者に対する人件費も補助対象経費とするかどうかの問題になる。助け合い活動はボランティアが行うものであるから、人件費を補助してボランティアに報酬を支払うと、ボランティアがその自律性を失って労働者又は受託者になってしまうからである。ただ、いわゆる有償ボランティアには、報酬としてではないがある限度内で謝礼金（スタイペンド）が手交されるので問題は複雑になる。

一方、補助の量（補助額）について言えば、具体的には間接経費の補助額が、当該団体にとって、その時、活動を立上げ、継続し、あるいは拡大するために必要な額を超えて、経費を補助金に依存してしまい活動の自律性を失わせるような額になっていないかという問題になる。これには、額の決め方の問題、あるいは額を決めるにあたって考慮すべき要素は何かという問題など、複雑で微妙な問題が絡む。

まず補助の質（対象経費）の問題について、基本的に言えば、活動者（ボランティア）に給料や委託料を支払うことは、その自由意思を束縛するから、助け合い活動を破壊する。ガイドラインがB型を補助に止めた趣旨は、そのような束縛を避けるためであろう。したがって、補助は、基本的に、人件費を対象とせず、立上げ経費や運営費などの間接経費に止めるべきである。

この視点から要綱を見ると、半数を超える要綱が、対象経費に活動者（マッチングなどを行うコーディネーターや事務職員は含まない）に対する人件費は含まないことを規定している（その旨明記しているものと、列挙している経費が全て間接経費で、そのことから読み取れるものがある）。あわせて、利用者の食事代など、利用者の自助の生き方を確保するための基本的経費として利用者が自ら負担すべき実費についても、これを補助の対象としないことを明記する要綱もある。

対象経費について記載のない要綱もある程度あるが、これは補助の基準及び額の定めなどから読み取ることになる。ただ、事業者指定型あるいは事業委託型の中には、経費全体又はその7割ないし9割を支払うものもあり、これは人件費を含む点で助け合い活動には有害である。

少数だが、対象経費に、裸で「人件費」と明記しているものもある。額はともあれ、形式上は補助金から人件費を払えることになる。

対象経費に関する規定からすると、人件費が含まれていないか、あるいは経費について記載がないけれども、補助費支払いの基準又は額を見ると、この基準でこの額の補助を受けたら運営者は、その一部を人件費に充当することも可能であろうと判断できる要綱もある。

問題順に見ていけば、支給の基準を活動者（サービス提供者）に取り、それぞれについて支給額を決める要綱がある。例えば、通所型で「運営スタッフ人数に1,000円を乗じた金額を加算」という要綱である。なお、活動者にポイントを支給するのはいくつもあるが、これは団体補助ではなく、個人に対する奨励金（謝礼金ではない）なので、問題はない。

基準をサービスの時間（訪問型が多い）や回数（通所型が多い）に取る要綱は、その単位当たりの額が高く、活動者に支払う額を含んでいると考えざるを得ないものもある。例えば、通所型で「利用者1回当たり2,600円」とか「3,000円」という要綱、訪問型では「1時間1,500円から利用者負担額を差引いた額」という要綱などがある。もちろん額だけでは決められないが、これまでの訪問型有償ボランティアの例を見れば、事務所経費分は多くて1時間300円であろう。

ここまでは、人件費の補助は不相当という考え方を前提として補助の基準及び額を検討してきたが、活動者に対して謝礼金を払ういわゆる有償ボランティアは、要支援者や基本チェックリスト該当者に対する生活支援については（それが通常継続的で気軽にはできないボランティアであるから）一般的であるところから、「人件費（給与や委託料）ではなく謝礼金を補助するのはどうか」という問題が生じる。

謝礼金はボランティアから支援を受けた人が、お礼の気持ちを表すために渡すものだから、これを公金から補助するのはおかしい、と論じるのは簡単である。しかし、「謝礼金の標準額が高くて払うのが辛いから、より安い利用者負担の額を設定しているA型のサービスを選ばざるを得ない」人が相当程度いるのであるから、運営者がそういう人の謝礼金を標準額より安くして、そのために生じる間接経費の収入減分を、やや多めに設定された基準による補助金をもって埋めるという運営は、不当として否定しなくてもよいのではないかと考えられる。この場合、運営者が個々の謝礼金の額についてその本来の趣旨に沿って柔軟に運用することが前提となる。

次に補助の量（額）の問題について、基本的に言えば、本項のはじめに述べたように、必要額を補助することはB型を広めるために重要であるものの、過剰な補助は、自律性を損なって依存心を生じさせる。

その適正額の判断は難しいが、前提として、生活支援分野の助け合い団体の標準的な収入源を見ると、会員の会費及び支援を受けた会員が払う謝礼金の一部（自助である事業収入）、賛助会費、企業の助成金などを含む寄付金（互助の収入）及び補助金・助成金（公助の収入）の3種で構成されるところ、公費による補助額が事業収入をカバーしてしまうため会員や寄付の募集へのインセンティブを失わせたり（寄付の募集は助け合いの支持者を増やすと共に、活動の自律性を確保するための重要なボランティア活動である）するようでは、過剰な補助ということになる。

経費の8割を補助するような要綱が好ましくないのは、このためである。

その前提に立って適正額を決めるために考慮すべき一般的要素を列記すると、次のようなものがある。

- 行政からの自立度が高い地域ほど、補助額は低い方がよい（地域要素）
- 助け合い団体の立上げ時や活動の初期は、会員集めや寄付金集めが難しく、これを補う補助額が要る（団体要素）
- 助け合い活動による支援の関係の互酬性が高いほど補助額は低くて済み、一方的な関係であるほど高い額が必要になる（平時における生存権の保障は行政の責務という考え方が強いため、相互扶助から遠ざかるほど寄付が集まりにくくなる）（活動要素）
- 地域のニーズがまだまだあるのに会員数も寄付金も伸びない団体には、状況により補助額を減らして互助の精神を喚起する必要がある（政策的要素）

これらの個別要素を考慮しつつ、前記（2）団体要件で述べた一般的政策、つまり助け合い活動を広めるためには、少数の確立した団体だけに補助するよりは、最小限度必要な額に止めて少しでも多くの団体に交付する方がよいという一般的政策に従って適正額を決めることとなる。

以上に述べたように、適正額は、ある程度の幅の中で、個別団体ごとに、そして時期ごとに決まるのであるから、ほとんどすべての要綱が、基準の採り方に違いはあれ、個別の事情（要素）をごく大まかにしか考慮しないで額が決まる方式にしているのは、好ましくないということになる。

ある程度の幅の中で個別に適正額を決めるのに適した方法は、個別の団体事情をもっともよく知る第2層の生活支援コーディネーター及び協議体に2層圏域分の補助費総額を、圏内の助け合い団体にどう分配するかについて討議のうえ個々の団体について適正額を判断させ、この判断を尊重して自治体が各団体に交

付する方式である。*

この方式を採っている要綱はまだ見当たらないが、その方式を検討する自治体は現れている。交付決定のプロセスを定めていない多くの要綱は、この方式を直ちに採用することが可能である。

補助金は助け合い団体の立上げや活動拡大を支援する最有力の手段であるから、その額の勧告権を得た生活支援コーディネーターや協議体構成員は、助け合いを広める強力な武器を手にする事となる。

*第2層の生活支援コーディネーターと協議体がしっかりその機能を適切に発揮するようになったあかつきには、両者に交付額決定及び交付の権限を付与することも考えられる。

現行の要綱における額の決定基準を大まかに分けると次のようになるが、そのいずれにも繁簡がある。

①間接経費の実費額を基準にするもの

全額を補助する不当なものから、実費の1割と定めるものまである。その額と、設定した上限額の低い方という定め方もある。

後出(7)項(手続)との関係で、実費支出の証明のため要求する書類をどこまで簡潔にするかを考える必要がある。

②間接経費の種目ごとに額を定めるもの

種目を細かく取って1つ1つについて定めるものから、訪問型、通所型いずれも立上げ補助10万円、運営補助1月5万円とおおらかなものもある。

③利用者数を基準に定めるもの

実利用者に一定額を乗じるものと、ある範囲の数(例えば、月平均の利用者が1人から4人など)に応じて一定額(例えば通所型で5万円、訪問型で2万5千円など)を決めるものがある。

④回数又は時間を基準に決めるもの

実回数・実時間に一定額を乗じるものが多いが、ある範囲を定めて(例えば通所では、週1回(年48回)以上開設など)一定額を定めるものもある。

いずれの方式も適正額とはかなり離れた額になるおそれのある方式であるが、あえて言えば、細分化するほど適正額との誤差は縮まる一方、手続は煩雑になりがちということになる。

適正な額の決定は、補助の諸問題の中でもっとも難しい問題であるだけに、自治体の智慧の絞りどころであるが、2層協議体アドバイス方式について、大胆な検討が欲しいところである。

(6) 利用料に関する規定

助け合い団体が受け取る利用料は、助け合い活動で助けてもらった人が、主たる部分を助けた人に対する謝礼金として、また、従たる部分を助け合いをマッチングしてくれた団体の事務経費分担金として支払うものであって、その利用料（団体は、一般に「利用料」とは呼ばず、「謝礼金」と呼んでいる）をどれだけいただくかは、助け合い団体が、微妙な利用者の意向やボランティアの意向、運営継続の必要性和地域の助け合いに対するニーズなどを勘案して決定すべき重要な判断事項である。

B型の場合、事業の主体は助け合い団体であって、自治体が事業運営上の基本的事項に属する利用料を決定することは、団体の自治権に対する重大な侵害になる。したがって、利用料の額の決定が優越的な公益に係る場合以外は、その決定権を奪うことはできない。

にもかかわらず、多くの要綱が、助け合い活動の利用料を決めているのは、従来型又はA型の利用料と混同したためか、あるいは助け合い活動における利用料を介護保険における自己負担と誤解したためかと推測される。しかしながら、これらの利用料あるいは自己負担の額は、自治体が事業の主体であるからこれを決定できるのであって、両者を混同してはならない。

この視点から要綱を見ると、半数をかなり超える要綱が、利用料を定めている。好ましい（あるべき）タイプの要綱は、多くない。

ただし、通所型Bにおける弁当代など、実費については、生活支援を助け合いで行う場合も、利用者負担は当然の原理である。実費負担のルールを要綱に書く必要はなく、書く必要があれば団体の説明書に書くのが筋であろうが、要綱で確認的に書いておくことを不当とは言えないであろう。

実費負担について直接は書かず、補助金を充てることができない経費として「アルコール類及び食事・外食・軽食にあたる経費」を、活動者の人件費などと並べて書いている要綱もある。

好ましいタイプの要綱の大半は、利用料に関する規定を置いていないものである。

利用料の決定権は団体にあることを明記するものも少なからずある。当然の原則を念のために確認する規定である。

N市は、要綱には定めず、ガイドラインで「6. 利用料の設定 各団体で設定してください。利用料は有料（現金払、チケット制など）・無料どちらでも構いません

ん。」と解説している。

好ましくないタイプの要綱には、要綱又はこれに基づく首長の定め（基準など）で、一定額を一律に定めているものが多いが、経費の1割などという計算式で定めるものも、ある程度存する。

額について裁量の幅を、例えば通所型Bは「1回100円以上」などと定めているものもあるが、自治権を侵害している点は変わりがない。

例外的ではあるが、利用料の受領を禁止している要綱もある。これも、自治権侵害であることに変わりはない。

利用料を定める合理的根拠として考えられるのは、補助額と利用料の額を加えると、経費を超えるおそれが生じるということである。B型に対し、経費の9割を支給するような支援をしている自治体では、そのおそれがあるから、利用料の額について定めることも必要であろうが、これはまず従来型又はA型と同様の支給をしていること自体を改めることが先決である。

そのうえで、よほど多くの補助をするというのであれば、補助額を「経費マイナス利用料額」の範囲にとどめる規定を置けば足る話である。

利用料を定めるもう一つの合理的根拠として考えられるのは、A型の利用料の額との比較でB型の方が高い時は、B型は広めにくいから、その受領を禁じるか、あるいは利用料額をA型のそれより低めに設定するよう上限額を定めることである。

要綱で利用料の受領を禁止している例、あるいは利用料を定めている例がそのような政策意図に出るものかはわからないが、A型より高い利用料の額を定めている要綱（1回又は1時間につき500円以上の額を定めているものも見受けられる）は、利用料の額の面でB型の利用を難しくする条件を強制していることとなり、A型保護政策を採っていることとなる。

要綱で多いのは、100円から300円の幅の中の額を定めているものであるが、仮にこれらに上記の政策意図があったとしても、その政策のために利用料を要綱で定めることが妥当かどうかは問題である。

なぜなら、B型がA型よりも利用者を引きつけるかどうかは、利用料の運用を柔軟にしたうえで（B型における利用料とは、謝礼金であって、運営者が定める額はその標準額であるから、B型の方が良いのに利用料が高いからA型にせざるを得ないような利用者に対しては額を下げることも自由にできる）、B型（住民主体の助け合い）だから可能となる運用（利用者のいきがいを生み出す多様な活動を引き出すなど）を行うなど、運営者や参加者の創意工夫によるのであるから、要綱

が一律に低額の利用料を定めるとかえって運営者の自主努力を妨げるおそれがあるからである。

(7) 手続書類に関する規定

補助の手続は、簡単であればあるほど助け合い団体の活動を阻害する度合いは少ない。

現に、補助を受ける手続が煩雑に過ぎるから補助を受けないという団体は少なくないし、受けている団体でも煩雑さを嘆く声は大きい。

そこで、生活支援の助け合い活動を行う団体に対する適正な補助の手続は何かを検討するにあたり、まず、従来型やA型における事業交付金とB型における補助金の違いを確認しておきたい。前者における手続をモデルにしてB型の手続も定めたと思われる要綱も少なくないからである。

事業交付金はサービスの提供行為に要件を当てはめて算出される金額を支払うものであって、そのために個々のサービス提供行為の実態は正確に把握されなければならない。自ずから手続は厳格になる。

これに対しB型に対する補助は、対象団体が補助の目的とする事業を行っていれば、それに要した間接経費の一部を交付するのであって、確認すべき事項は、①対象団体は目的事業を行ったか、②支払う金額は間接経費の額より少ないかの2点に過ぎない。

両者は、調べるべき事項もそれを証明する資料も、質、量ともに異なるのである。

次に、一般的な補助と比べてB型に対する補助の特徴を列記する。

一般的に言って、補助は、その恩恵度が高いほど、要件も手続も厳しくなるが、B型に対する補助は、恩恵度は低く、むしろ助け合い団体の本来やっている活動に特別に依頼する（それは、もともとは市町村が自己の業務として行っていたものである）ものであり、その依頼に制約が多い時は、これを積極的に行おうとする助け合い団体は少ない。

補助金の額も、少額である。

手続を厳密にすべき他の要素として、リスク防止がある。つまり、リスク発生の確率が高いほど要件や手続は厳密になり、リスク防止の必要性が高いほど要件や手続は厳密になる。

これをB型に対する補助について見ると、B型は営利目的でもなく従来型やA型のように事業目的でもなく、もっぱら善意（社会貢献の意欲）を動機とする活動

であるから、不正を働く確率は低い。また、小さな団体や組織、チームの立上げを支援するところから始まるから（それに対する補助がB型拡大の重要な決め手になる）、失敗のリスクは計算のうえの補助となる。つまりリスク防止の必要性は高くはないのである。

このようにB型に対する補助の特徴を見据えると、ほとんどの要綱が要求している手続は、適正ではなく、過分であると判断されるのであるが、それでは手続（すべての要綱が採用している、書類に基づき行政が判断する手続）を簡略にしながら、どのように適切な判断やチェックを行えばよいかについて検討する。

その答えは、適正な補助額の判断について述べたところと同じであるが、再述すれば、次のとおりである。すなわち、補助の要否の判断基準は、助け合い団体の立上げと活動継続、拡大にそれが必要か（必要性基準）と、その補助のため団体が自立の意欲を失って依存体質に陥らないか（自立基準）の2つであるが、その判断は、団体ごとに、また、同じ団体でも時期によって異なる。その判断をもっとも適切に行えるのは、その団体の活動などを活動地域で見ている公正な第三者であるが、それに該当するのは第2層の生活支援コーディネーター及び協議体である。

彼らは、補助の目的とする助け合い活動を創り出す任務を果たすべく地域に働きかけている人たちなのであるから、ある団体にどれだけの補助をするのが目的達成のためにもっとも適切かを職務上知る（知らねばならない）のである。また、彼らは、その補助が間接経費の範囲内であること、それが活用されていることを現地で知ることができる。

そして、彼らがそれを知り、適切な補助が行われることは、即彼らの任務遂行に大いに役立つのである。

したがって、彼らに補助の要否及び額を具体的に判断してもらう仕組みとすれば、書類による行政判断の手続は、実質上不要となる。彼らの判断は、合議体で行われるから不正の入る余地は極めて少なく、自治体は協議体などに特殊な事情が見受けられる場合を除いて、彼らの報告書に全面的に依存して結論を出せばそれで適切な補助が行われることになる。

この仕組みは、現行法令の枠内で自治体が採用できるものであり、これが実現すれば、現在行われている煩雑な手続をゼロにしつつ適正な補助が行われることになる。

あるべき手続は以上のとおりであるが、現状では2層の協議体が編成されていないか、まだ機能していない市町村が少なからず存する。

そこで、市町村が他からのアドバイスなしに補助決定をすることを前提に、好ましい手続を考える。

手続は、要件を充足する事実の確認のために行うものであるから、要件が簡略であるほど要件確認のために求められる書類も簡略になるはずである。その要件のあり方については前の（２）ないし（４）で述べたとおり、地縁活動のチームや小さな無償ボランティア団体などの立上げ支援の重要性も考え、極力要件を単純にすることを求めている。その前提に立てば、当然望ましい手続や書類は、簡略なものでなければならないことになる。

① 交付申請時の申請書類

B型の補助申請につき、ほとんどの市町村は年度ごとの提出を求めているが、団体要件を満たすための書類は初年度に提出すれば足り、あとは年度ごとの活動概要の提出で足りるであろう。活動登録の申請書を出させたうえで交付申請をさせる市町村もあるが、一方で足りるのではないか。団体要件は、高齢者を含む対象者の生活支援を助け合いで行う団体であることが確認されれば足りるのであるから、当該団体が対象者に参加を呼びかけるチラシなど、活動のために作成され、用いられた書類の提出を受ければ認定可能であろう。事業計画書や予算書も、これを活動過程で作っている団体に提出してもらっただけで良いのではないか。

② 事業計画変更時

要支援者等に対する助け合い活動を中止する時に通知すれば足りるのではないか。助け合い活動の内容は団体が自由に決めることで、「承認」という行政処分はそぐわない。

③ 事業完了時

実績報告は、要支援者等に対する助け合いの合計数と、同じ助け合い活動をした総数とが確認されれば足りる。簡易なメモにて足るのではなかろうか。

④ 補助金申請時

交付申請と同じならば、提出不要ではないか。

⑤ 5年間の会計書類の保管

地縁団体などは経理担当を置いていないものもあり、指定居宅介護支援事業者に求められる2年の保管義務より短い期間とすべきであろう。

要は、要支援者等に対する生活支援をやってもらうための少額な、しかも失敗のリスクも計算したうえでの補助金であるから、“渡し切り”くらいの気持ちで考えるのが相当である。地方議会の議員にも住民の助け合い活動の特徴と補助の性質の理解をしっかりと求めることが望まれる。