

新たな地域支援事業の今後の展開にむけて

新地域支援構想会議

新地域支援構想会議では、平成 27 年度介護保険制度改正による新たな地域支援事業の創設にあたり、助け合い活動を推進する立場から、平成 26 年 6 月 20 日に「新地域支援構想」を提言しました。制度開始後も事業の実施状況等について情報共有や意見交換を行っており、この度、制度開始から約 1 年半が経過するなかで、各地の現状や浮かび上がってきた課題を整理し、今後留意していくべき事項についてとりまとめました。

国や自治体、生活支援コーディネーターをはじめ、助け合い活動を推進する幅広い方々にお読みいただき、ぜひ今後の展開の参考にしていただきたいと思います。

1. 基本的な考え方

- 新しい地域支援事業では、要支援者のサービスの「受け皿づくり」をゴールとするのではなく、人間関係の希薄化や社会的孤立を背景とする様々な課題に着目し、高齢者と地域社会との関係の維持・回復をはかるための取り組みを創りだしていくことが重要です。
- そのために、住民自身が主体的に行う助け合い活動がきわめて重要な役割を果たします。国・自治体及び助け合い活動団体は、住民主体の活動やサービスを地域に多様な形で広げることの重要性を改めて強く認識し、互いに努力する必要があります。
- 一方で、住民主体の活動やサービスの創出には時間がかかることも念頭に置かなければなりません。これらは、住民自身が地域の課題に気づき、自ら課題解決のための活動を考え、自主的・主体的に取り組むプロセスの中で生まれてきます。長い時間をかけた粘り強い取り組みが求められることを行政はじめ関係者が共有した上で、地域全体の意識の高まりや実行力を引き出す仕掛けづくり・受け皿づくりを積極的に行うことが重要です。
- こうした基本的な考え方に立ち、ガイドラインに示されているサービスの類型にとらわれることなく様々な形で助け合いを広げ、地域づくりをすすめることが重要であり、国においても自治体にむけて改めて周知していただきたいと考えます。

2. 住民主体の生活支援サービス（サービス B 等）の拡充

- 総合事業に関しては、多様なニーズに対応する住民主体の生活支援サービスを拡充することとされていますが、現状では、みなし指定の現行相当のサービスのみ、あるいは「サービス A」のみという地域があり、「訪問型・通所型サービス B」や「訪問型サービス D」については今後の方向性さえ示されていないといった地域も見られています。
- 「サービス B」や「D」の拡充にむけては、まず、自治体や生活支援コーディネーターが、その意義や立ち上げ方、団体のマネジメントに関する理解、「有償ボランティア」に関する認識等を深めることが不可欠です。
- 加えて、住民や「有償ボランティア」が不安なく活動できるよう、研修や現場体験を積極的に行っていく必要があります。
- 同時に、新たな資源をつくることだけではなく、既存の様々な地域福祉活動や近隣で自然に行われている助け合いを把握し生かすこと、ガイドラインに示された「サービス B」の形にこだわらず、自治会・町内会などの身近な圏域で住民同士が気軽にできる様々な助け合いを広げていく視点も重要です。
- とくに「訪問型サービス」については、住民主体の「サービス B」「サービス D」の立ち上げのハードルが高いことから、生活支援コーディネーターは、住民等と話し合いながら、ガイドラインの類型だけにとらわれず、より柔軟で住民等が取り組みやすい活動を提案していくことも考えられます。
- 自治体においては、様々な助け合いを支援する仕組みを検討するとともに、介護保険担当部を超えて関連部署と連携しながら、住民主体の生活支援サービスの基盤強化を積極的に進めていく必要があります。国においても引き続きその後押しをしていただきたいと考えます。

3. 生活支援コーディネーターの配置と資質の向上

- 地域支援事業の展開において、ニーズや資源の把握、ネットワークづくり、資源開発等を担う生活支援コーディネーターは非常に重要な役割を持っています。具体的には、地域に足りないサービスを浮かび上がらせ、地域住民とともに新たなサービスの創出が可能かを探り、必要な情報を得て、実現にむけて働くことが求められます。
- 配置の考え方や雇用形態、勤務形態は自治体によって様々な形がとられており、基本的には、地域の実情に応じたものにしていくことが必要ですが、以下の点については共通するポイントとして実現していく必要があると考えます。
 - 生活支援コーディネーターの活動には地域の住民や助け合い活動団体との信頼関係が不可欠であり、支持・信頼が得られるような人材が配置できるよう、自治体は、生活支援コーディネーターの選任の考え方やプロセス、

配置後の育成について積極的に情報提供を行ったり関係者への説明の機会を持つ。

- 自治体は、生活支援コーディネーターとして十分役割を果たすことができるような人員配置とそのための予算確保を行う。
 - 自治体の担当者は、配置された生活支援コーディネーターに仕事を任せきりにせず、全面的にバックアップし、一緒に取り組んでいく。
- 生活支援コーディネーターの養成や資質向上については、都道府県単位で実施されることとなっていますが、十分な財源が確保されていないなど県による格差も生じています。
- 全国的な養成研修の実態把握を踏まえ、質の標準化をはかるとともに、継続的なスキルアップや相互の情報交換の場を都道府県単位でつくっていくことも重要と考えます。
- また、介護保険部会において提示されている地域支援事業の評価指標に関しては、総合事業のサービスには該当しない多様な活動、地域の担い手の掘り起こしや養成、住民主体の動きを生み出すための働きかけといった地域づくりのプロセスに着目した評価指標を検討し、これに基づいた評価を行う必要があります。

4. 実働できる柔軟な協議体の設置

- 協議体については、地域の課題を共有し、必要な社会資源の立ち上げを推進することが期待されていますが、関係団体等の「代表者」を集めた形式的な会議になってしまっている地域も見られます。
- 協議体は、情報共有や話し合いにとどまらず地域の助け合い活動の創出にむけて具体的に行動していく組織であることが重要です。協議体がその役割を果たすためには、たとえば代表者による会議のほかに実務者によるワーキンググループやプロジェクトチームをつくるなど、実働できる柔軟な組織体制を積極的に検討するべきと考えます。
- また、住民主体の活動・サービスの開発や具体的な個別支援における連携に際しては、より小さな圏域での協議の場をつくっていくことが重要であり、第2層協議体の設置、活動の本格化が求められます。

5. 「有償ボランティア」の取扱いの周知

- 「有償ボランティア」が労働者にあたるかどうかについては、「活動を行うことについて、ボランティアに諾否の自由があるか」、「欠席・遅刻・早退に対する手当の減額制裁があるか」「ボランティアが、一般の労働者と明確に区分されているか」等を総合的に勘案して判断することになるとされています。（介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン案についてのQ&A【平成

27年2月4日版】第3問1)

- 「有償ボランティア」は「サービス B」を広げるうえで重要な担い手ですが、地域によっては、労働基準監督署の判断が厳しいところもあり、「有償ボランティア」の活動の委縮が懸念されます。国において、「有償ボランティア」の意義や総合事業における位置付けについて改めて周知していただくとともに、将来的には新たな法的な枠組みを検討するなどの対応策を講じていただきたいと思います。

6. 「訪問型サービス D」の拡充

- 「訪問型サービス D」については、道路運送法上の許可・登録が必要かどうかという解釈が大きなハードルの一つとなっています。
- 有償ボランティアが、家事支援等の様々な生活支援サービスの一つとして、あるいは付き添い等と一体的に移動支援を実施する場合、利用者から受け取る謝礼が、道路運送法でいう「運送の対価」とみなされることがあり、活動を委縮させています。ファミリーサポート事業¹等も参考にしながら、国においても省庁間の調整を行い、「訪問型サービス D」の拡充を促進していただきたいと思います。

7. 住民主体の活動やサービスを生かした介護予防ケアマネジメント

- 総合事業の展開においては、自立支援にむけた介護予防ケアマネジメントが適切に行われることが重要です。利用者自身が、食事や家事、外出、交流などの面で自らの自立した健やかな生活を意識して目標設定できるよう、自治体や地域包括支援センター、ケアマネジャーによる丁寧な説明と関わりが求められます。また、そのような説明・関わりのできるケアマネジャー等の人材育成をすすめる必要があります。
- また、ケアプランの作成にあたって、地域包括支援センターやケアマネジャーは住民主体の活動やサービスの意義を理解したうえで、積極的にプランに位置付けていくことが必要であり、その特性を踏まえてヘルパー等の専門職との役割分担及び効果的な連携・協働が行われるよう、調整していくことが期待されます。

¹ 市区町村が設立するファミリーサポートセンターにおける子育て支援のための相互援助活動の一環として行われる保育施設と依頼会員の自宅等との間の送迎サービスの提供は、有償の運送には該当しないとされている。（「道路運送法における登録又は許可を要しない運送の態様について」の細部取扱いについて」平成 22 年 9 月 1 日付自動車交通局旅客課長名事務連絡）

8. 住民の理解促進

- 今後の展開にあたっては、介護保険制度の理念や地域支援事業の仕組みはもとより、介護予防や地域づくりの重要性について住民自身の理解をすすめることが必要です。生活支援コーディネーターがこれに取り組むのはもちろんのこと、国や自治体、地域包括支援センター、助け合い活動団体においても、それぞれの立場から広報・周知の取り組みを推進していく必要があります。
- その際、生活支援コーディネーターや先行して活動している住民等から、自らが参加して地域ですすめていくことが、結果的に自分自身の健康維持にも役立つことを伝えたり、利用する側と支える側の境なく誰もが役割を持てる場をつくったりすることが有効です。

9. 地域格差の解消

- 地域支援事業の展開にあたっては、市町村の総合的な力量が問われています。反面、市町村の取り組み状況によって格差がさらに広がっていくことが懸念されることから、国及び都道府県による積極的な支援をはかっていただきたいと考えます。

<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
- 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
- 一般社団法人 シルバーサービス振興会（オブザーバー）