

### 第3章 先行事例に見る多様な連携と生活支援サービスの仕組み

#### 1 滋賀県内の生活支援の取組

##### (1) 住民参加型在宅福祉サービス(高島市)

住民参加型在宅福祉サービスは、「会員制で低廉で均一な金銭のやり取りを媒介してサービスの提供が行われる」ことを特徴としており、1980年代に始まって現在全国で2,200団体以上が活動を行っている。そのうち、運営の主体の約3分の1が社会福祉協議会である。

滋賀県内の先行事例としては、高島市の「NPO法人元気な仲間」がある。同法人は、「行政に頼るだけでなく、地域の住民自らが地域のためにできる事を、協力して行なっていきながら、地域の仲間が元気に過ごせる、そんなまちづくりのきっかけになればとの思い」で2003(平成15)年8月に設立された。介護保険通所事業のほか、学童保育所、働く婦人の家の指定管理受託等、多角的に事業を行っているのが特徴的で、さまざまな分野の住民から広く地域課題を集め、それが正のスパイラルになって事業拡大につながっている。また、同法人が事業を拡大するに当たり、県内のロールモデルとなる事業所を紹介し、ノウハウを徹底的に学んでもらう中間的な支援が、別法人であるNPO法人街かどケア滋賀ネットや社会福祉法人高島市社会福祉協議会からなされたことは特筆すべきことである。草津市内においても、NPOが新規に事業を始める場合には、ロールモデルへの素早いつなぎと、伴走型の中間的な支援が期待されているところである。

同法人は、生活の中の困りごとを相互扶助により助け合うことを目的に、2010(平成22)年に内部の会員制の組織として「たすけあい高島」を設立し、住民参加型在宅福祉サービスに取り組んでいる。ここでは、コーディネーターが仲介し、1時間当たり800円、以後30分ごとに400円という単価で活動者と利用者の助け合いを後押ししている。1箇月当たりの利用は約100件あり、内容としては、「調理」、「掃除」、「食事準備・着替えお手伝い」、「病院付添」、「買い物」が上位に来ている。

その他、サービスメニュー以外にも、介護支援専門員や地域包括支援センター職員等の専門職から、毎月多数の住民ニーズに関する相談が寄せられるため、地域の中で埋もれがちで誰かの支えを求める住民の声を掘り起こしをする役割を担う機関として同法人が機能している。

## (2) 生活支援のコミュニティビジネス(米原市)

コミュニティビジネスは、「地域が抱える問題に対して、地域に暮らす生活者が主体となり、地域の資源を用いてビジネスの形態で解決すること」と定義でき、特徴は図 3-1 のとおりである。

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 「顔の見える関係」をベースに、住民主体の地域密着のビジネス</li><li>2. 必ずしも利益追求を第一とせず、適正規模を目指して展開していくビジネス</li><li>3. 営利を第一とするビジネスとボランティア活動との中間領域的なビジネス</li><li>4. グローバルな視野で考えながら地域に根ざした形で実行するビジネス</li></ol> <p style="text-align: right;">出所：コミュニティ・ビジネス・ネットワーク(2009)</p> |
|--|

図 3-1 コミュニティビジネスの持つ 4 つの特徴

滋賀県内の生活支援のコミュニティビジネスの先行事例として、2013(平成 25)年度の草津未来研究所の調査研究では、東近江市の「あいとうふくしモール」を取り上げたが、滋賀県内では、米原市の「大野木長寿村まちづくり会社」の例もある。

大野木地域は、人口 416 人、世帯数 147、高齢化率 31.7%の集落である(2013(平成 25)年 4 月 1 日現在)。「地域の課題は地域で解決する」というコンセプトのもと、2011(平成 23)年 9 月に任意団体として設立され、現在に至っている。先述の住民参加型在宅福祉サービスと同様、1 時間あたり 300 円から 1,200 円程度で掃除や洗濯等の家事支援等を行っているが、特徴的なのは、定年退職を迎えた地域の高齢者たちが、空いた時間に農産物加工、竹やぶ管理、食堂運営等に携わり、小さな収入を得ることで楽しみながら活動を続けられる仕組みを作っていることである<sup>33</sup>。

また、住民の要望に臨機応変に対応し、スピード感をもって支援メニューを増えていく点も特徴的である。具体的な支援メニューとしては、移送サービスや宅配サービスのほか、体験ミニパーティの企画・実施や小旅行の付き添い等についても乗り出している。一方で、地域外からの資金を獲得する発想を持ちつつ、他方で、住民間で実費程度の料金を支払って気兼ねなく困りごとの依頼をできる地域内循環の仕組みを持っていることが示唆的である。

<sup>33</sup> 大野木長寿村まちづくり会社社長講演資料(2014(平成 26)年 5 月 23 日、滋賀県立男女共同参画センターにて開催)。

## 2 都市部で持続可能な活動を支援する仕組み

### (1) 介護支援ボランティア制度(稲城市)

稲城市では、高齢者の生きがいにつながるように褒めてもらえる機会を作りたいとの発想から、高齢者の生きがいづくりの場と介護予防の場として「介護支援ボランティア制度」<sup>34</sup>を導入している(2014(平成26)年度予算1,872千円)。

「介護支援ボランティア制度」とは、「高齢者の介護支援ボランティア活動実績等を評価したうえでポイントを付与し、その高齢者の申出により、そのポイントを換金した交付金を交付する制度」である(図3-2)。稲城市では、ポイントの換金(上限5,000円)を通して実質的に介護保険料の支払いを軽減することができる仕組みにしている。2007(平成19)年9月に稲城市が全国で初めて実施し、全国に広まっている。2014(平成26)年7月の厚生労働省の「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン案」でも優良事例として紹介され、現在、200箇所以上の自治体に波及している<sup>35</sup>。

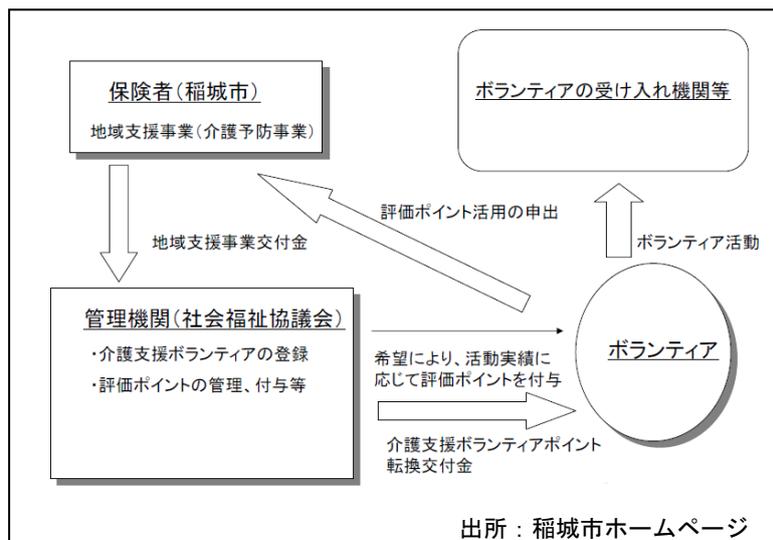


図3-2 介護支援ボランティア制度の実施スキーム

稲城市では、ポイント付与の管理を社会福祉協議会が担っているが、それは制度導入時に既に稲城市社会福祉協議会の中にボランティアコーディネートのノウハウがあったからである。ポイント付与の管理機関を社会福祉協議会としてい

<sup>34</sup> 稲城市では、介護保険制度の範囲内での運用のため「介護保険支援」という文言を用いているが、本報告書の中では、生活支援と同義として捉えても差し支えない。

<sup>35</sup> 2014(平成26)年10月現在。

る。ビジネスや有償ボランティアとは一線を画し、あくまでボランティアの延長として捉えるところにこの制度の特徴がある。そのため、ポイントと換金を一対一対応にせず幅を持たせ、ボランティアに従事する人の裾野を広げる機会づくりの場としている。ボランティアの従事者の中には、ボランティアの無償性を重視し、ポイント付与を希望しない人もいるが、あくまで個人の自由な選択としている。2015(平成27)年1月現在、介護支援ボランティアの受入団体は、社会福祉法人やNPO等、全部で22団体あり、「レクリエーション等の指導、参加支援」(21団体)や「お茶だし、食堂内の配膳、下膳等の補助」(13団体)のニーズが高い。

また、稲城市では、毎年度、介護保険料抑制効果の試算とボランティア従事者の主観的な健康観の変化の調査<sup>36</sup>を実施している。これによれば、2012(平成24)年度には1人1箇月当たり8.0円の介護保険料抑制効果があったと試算し、その費用対効果についても積極的に情報発信している。

なお、全国的に見れば、①健康の維持(介護予防)、②住民同士の助け合い、③ポイント制による地域循環の3つを主な特徴とするこの制度については、自治体が直営で運営する方式(相模原市等)、公益社団法人が運営する方式(福井市等)、地域振興券と交換する方式(津島市等)、対象者を65歳以上に限定しない方式(小豆島町等)等、各地で地域性に応じたさまざまな工夫がくわえられて取組が行われている(詳細は参考資料4)。

## (2) 暮らしの保健室(新宿区)

東京都新宿区には、民間の事業者<sup>37</sup>が地域の中で住民の健康状態に応じたきめ細やかな保健・医療等の相談を行い、住民の在宅での療養を支えている取組がある。

高齢化率約50%の東京都新宿区の大規模団地(約6千人)の一角にある「暮らしの保健室」である。「暮らしの保健室」は、「地域の中にがんの相談窓口をつくりたい」という設立者の思いを出発点としているが、既存の機関では敷居が高す

---

<sup>36</sup> 介護支援ボランティア活動を始める前と後で、健康面や精神面に変化があったかを問う内容で、2013(平成25)年の調査では、50.8%の人が「張り合いが出てきた」と答え、16.7%の人が「健康になった」と答えている。

<sup>37</sup> 株式会社ケアーズ白十字訪問看護ステーション。

ぎて相談できないことも気軽に相談できる身近な場所にしようと、2011(平成23)年7月に開所している<sup>38</sup>。

英国の地域がんセンター「マギーズ・キャンサー・ケアリング・センター」をモデルにしており、相談者が気軽に立ち寄りやすく、悩み事を打ち明けやすくなるよう、内装に曲線を多用することや、日本の伝統的な素材を使用すること等、相談者を優しく包み込む空間となるようにさまざまな工夫が凝らされている。



出所：草津未来研究所撮影 2015. 2. 2

図 3-3 暮らしの保健室(新宿区)

「暮らしの保健室」は、平日の9時から17時まで、毎日、看護師やボランティアスタッフが常駐して、無料で相談を行っている。その他、薬剤師や保健師等の専門職が週に1回相談に応じている。1箇月あたりの相談者は約500人あり、その相談の7割が医療に関する相談である。町会長との関わりが普段から密にあるため、町会長を通じての相談もある。病院を退院して地域で生活をしたいという相談には、かかりつけ医との組合せ(法人、相性等)を考慮しながら、訪問看護を行っている機関等を紹介している。介護に関わる相談は、近隣の3つの地域包括支援センターのいずれかにつなぐことが多い。

ここで最も多い助言が水分補給の指導であり、「高齢者は特に水分補給が不足しがちで、脱水症状になるケースが多く、体温管理や水分補給のアドバイスをするだけで大きな疾患のリスクを減らすことができる」とのことである。

地域の診療所はもちろんのこと、訪問看護、出張型保健相談等、生活の身近なところで気軽に健康や医療に関する相談ができることは、住民が地域で安心して暮らしていくうえでの必要なことである。

<sup>38</sup> 当初の2年間は厚生労働省の「在宅医療連携拠点」のモデル事業として採択され、その助成金にて運営していた。現在は、法人からの出資と東京都からの助成金にて運営している。

また、近接する国立国際医療研究センター病院を始め、各病院や各診療所とは、日ごろの相談先としての連携のほか、医師を含む医療専門職との合同の勉強会を持っており、住み慣れた地域での生活を可能にする在宅での療養に対する草の根レベルの情報共有を促していることは特筆すべきことである。

### (3) 中野区地域支えあい活動の推進に関する条例(中野区)

地域での支えあい活動を促進するためには、支援を必要としている人の日常的な見守りと、異変の早期発見が鍵となる。見守り活動を行う際には、支援を必要としている人の個人情報に欠かせないが、地域がその情報を得ようとすると個人情報保護の壁に突き当たる。地域の側が行政へ情報提供を求めることもある。しかし、通常、行政が要支援者台帳を準備するとなると、手挙げ方式による掲載を希望する者のみの一部の情報に留まるため、地域が潜在的な対象者を隈なく把握することは困難である。

この個人情報の扱い方に対する課題を乗り越えるため、個人情報の扱いを緩和する条例を制定し、地域の支えあい活動を促進する取組をしている先行事例として中野区(東京都)が挙げられる。

中野区は、高齢者の見守り活動を強化するため、2011(平成23)年4月から「中野区地域支えあい活動の推進に関する条例」を施行している。その背景には、都内での単身高齢者世帯や高齢者のみの世帯や、孤独死の増加があった。特に、中野区は、単身世帯率が60%を超えており、毎年の転出入で総人口の1割弱(約25,000人)が入れ替わる状況から、コミュニティの希薄化に対する課題意識があった。

この条例の最大の特徴は、手挙げ方式によらず、掲載拒否者を除いて行政が65歳以上の高齢者をすべて要支援者としてみなして名簿を作成し、地域に提供するという点にある。2015(平成27)年1月末現在で、区内110町会のうち、77町会が名簿提供を希望しており、区全体の70%の地域で利用が進んでいる。

なお、類似したものとして、2013(平成25)年6月の災害対策基本法の一部改正に基づき、全国の自治体に災害時非難行動要支援者名簿の作成が義務付けられているが、これは、希望者のみを掲載する「手挙げ方式」である点と、災害時のみ使用に限られている点で、平常時の見守りに利用することができない。

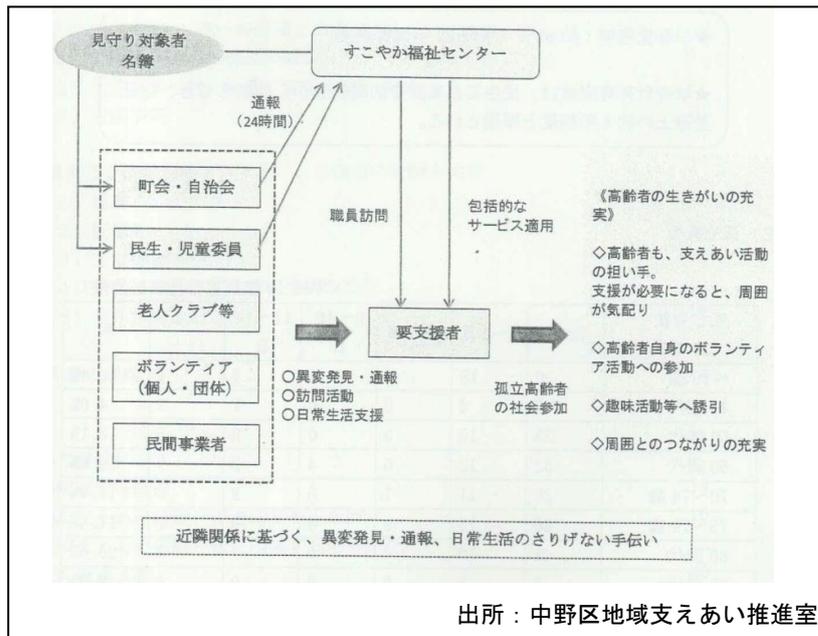


図 3-4 中野区地域支えあい活動の実施スキーム

### 3 小括

ここで取り上げた事例は、数ある取組の可能性の一部に過ぎないが、具体的な取組に至るまでの背景や考え方等については、非常に示唆的である。

高島市の「住民参加型在宅福祉サービス」や、米原市の「生活支援のコミュニティビジネス」については、住民の理解や支援者の裾野を広げて持続可能な仕組みにするという考え方があり、料金を実費程度に抑え、相互の助け合いを促すところに特徴があった。

稲城市の介護支援ボランティア制度については、高齢者の生きがいづくりや、介護予防の実践者の裾野を広げるという考え方があり、高齢者相互の助け合いを促すところに特徴があった。

新宿区の「暮らしの保健室」については、地域の中に気軽に保健・医療相談ができる場所を設けて住民と専門職の距離を縮めるという考え方があり、実践を通じて住み慣れた地域での生活の尊さに対する理解を広げているところに特徴があった。

中野区の「中野区地域支えあい活動の推進に関する条例」については、セーフティネットとしての見守り活動という考え方があり、町会への側方支援に特徴があった。

次章では、これらのエッセンスを踏まえつつ、第2章で見た草津市の課題を解決するために4つの主体がそれぞれどのようなメリットを生かし、どのようなスピード感をもって取組を行っていく必要があるのかということについて考察する。