
**“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**

2017年8月

**新総合事業研究
住民主体の生活支援推進研究会**

夢・ふれあい社会



公益財団法人

さわやか福祉財団

助け合いを広めるための提言

～この重要な任務を担う担当の方々へ～

平成29年3月をもって移行期限を終えた介護予防・日常生活支援総合事業は、その眼目である助け合い事業（いわゆるB型）が広がっていない。そこで、その原因と対策について、当さわやか福祉財団がアンケート調査をしたところ、自治体職員218名、地域包括支援センター168名など、計681名の担当者たちが、切実な思いなどを書き込んだ回答を寄せてくださった。悩みは深いのである。

問題は、助け合い活動を広めるためのB型を定める要綱が、活動にきびしい縛りをかけているため、かえって助け合いの発展を阻害している実情があることである。

要綱に現れるB型という仕組みの設計の問題及びその基礎にある助け合いという活動に対する支援の難しさの問題にどう対応するか。さわやか福祉財団が、その答えを得べく立ち上げたのが、新総合事業研究「住民主体の生活支援推進研究会」である。

研究会は、これから要綱を作成する多くの市町村のことを考えて急遽立ち上げたものであるが、事務局担当者たちの智恵と努力により深い調査を行い、これをベースにこの分野の最高の識者による協議が行われた結果、問題に対処する的確にして柔軟、先進的にして実務的な提言をまとめてくださった（経緯は、34ページ以下）。

座長の原勝則さん（元老健局長）は、「助け合いの本質を体得している民間研究会ならではの智恵にあふれた提言をまとめることができた。しかも、厚労省当局もオブザーバーとして議論に参加していただいた実用的な提言だ」と言われている。

これから要綱を作成する市町村は、この提言書及びワーキング報告書に述べられている考え方及び具体的提言をぜひ参考にして、法の精神を正しく理解し、住民の心を生かすようなB型の設計をしていただければ幸いである。また、すでに要綱を作成済みの市町村も、これをより有効適切なものとし、住民の助け合い活動の発展を誤りなく支援するために本書を活用していただければ、住民の幸せの実現をもつばら追求してきた当さわやか福祉財団として、これに過ぐる喜びはない。もとよりこの提言は完璧なものではなく、要綱作成に当たる市町村当局や活動者、その他関係各位の智恵により、さらに役立つものにしていく必要があると考えている。共生の時代を迎え、助け合い活動をみんなで広めていきたい。

公益財団法人さわやか福祉財団

会長 堀田 力

理事長 清水 肇子

- 目 次 -

はじめに	1
1. 助け合いを広めるための原則	3
2. 助け合いを広めるための市町村への提言	5
(1) 市町村に求められる発想の転換	5
助け合いは、住民主体で行われるという原点を再確認	5
市町村の要綱が「住民主体」になっているか確認するための3つのチェックポイント.....	6
【チェックポイント1】「必要最小限の要綱」になっているか？	7
【チェックポイント2】柔軟に追加・変更できるようになっているか？	8
【チェックポイント3】「協議体」は、しっかり関わっているか？	9
(2) 市町村に対する制度の活用のあり方に関する提言	10
住民ならではの多様性・柔軟性を尊重した市町村の関わり方は？	10
既存活動を支援しつつ、新規活動を募集するためには？	12
アドバイザー型を実現するには、協議体がどうなればよいか？	16
B型の補助金交付要綱を作成する際のチェックリスト	17
3. 助け合いを広めるための国・都道府県への提言	18
(別添) サンプル要綱	21
サンプル要綱①短冊方式の補助金交付要綱	21
サンプル要綱②住民提案型の補助金交付要綱	28
サンプル要綱③整備事業の実施要綱.....	31
新総合事業研究「住民主体の生活支援推進研究会」検討の経緯.....	34

(参考資料)

・「あるべき生活支援要綱」骨子……………43

〃 報告書……………46

・住民による助け合い活動を推進するにあたってのアンケート 集計結果…………… 68

※これらはさわやか福祉財団の責任編集でとりまとめました

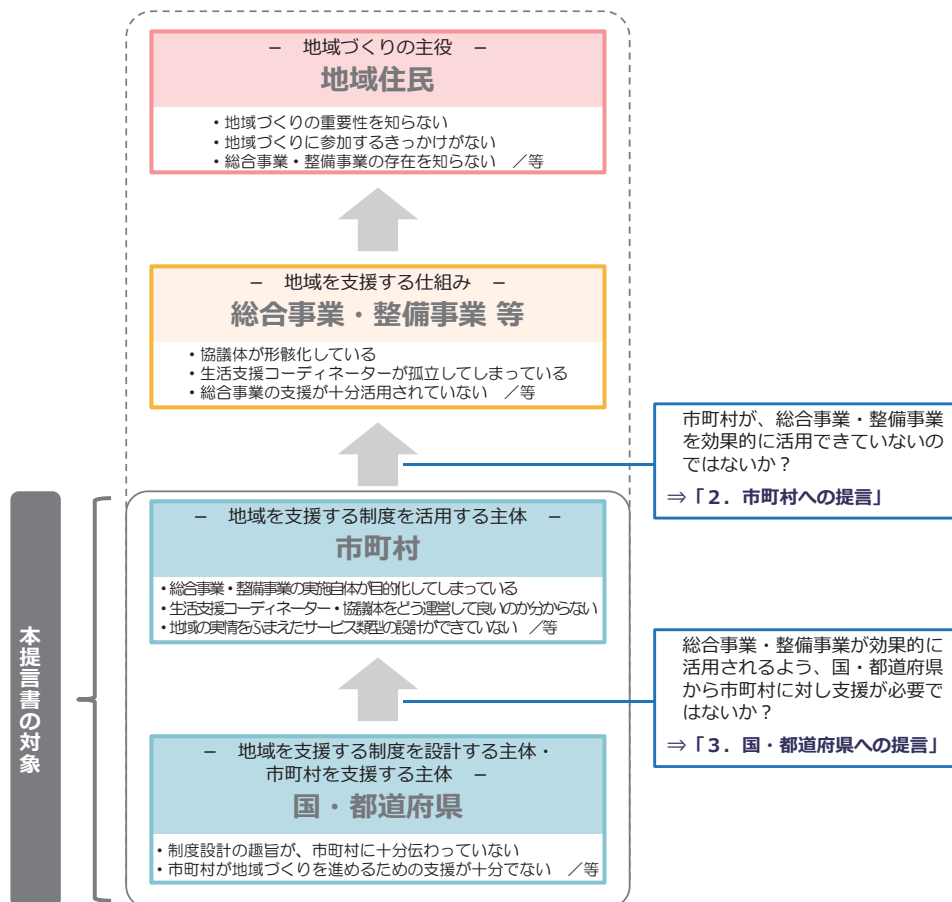
はじめに

住み慣れた地域で誰もが安心して最期まで暮らせるまちづくりを目指し、近年、全国の各地域で住民主体による通いの場や生活支援等の助け合いなど、活発な地域活動が進められるようになっていきます。各市町村も、介護予防・日常生活支援総合事業（以下、「総合事業」）及び生活支援体制整備事業（以下、「整備事業」）により、こうした取組を支援していますが、課題も多く、具体的にどのように取り組んだらよいのかわからないといった声も多く聞かれます。また、活発な活動の萌芽がみられる一方で、総合事業や整備事業が地域活動の後押しになっていないという指摘もあります。

本提言書では、助け合いを地域に広めるための総合事業・整備事業の活用・運用のあり方に関し、具体的な改善提案を行っています。地域づくりの主役は、いまでもなく地域住民ですが、本提言書は制度を活用する「市町村」、制度を設計している「国」、市町村に対し支援を行う「都道府県」を主な対象としています。

なお、本提言書は、総合事業のB型を増やすことのみを目的とするものではありません。B型を含む助け合いの拡大に向けて、総合事業・整備事業を効果的に活用・運用するための提言です。

【本提言書の対象】



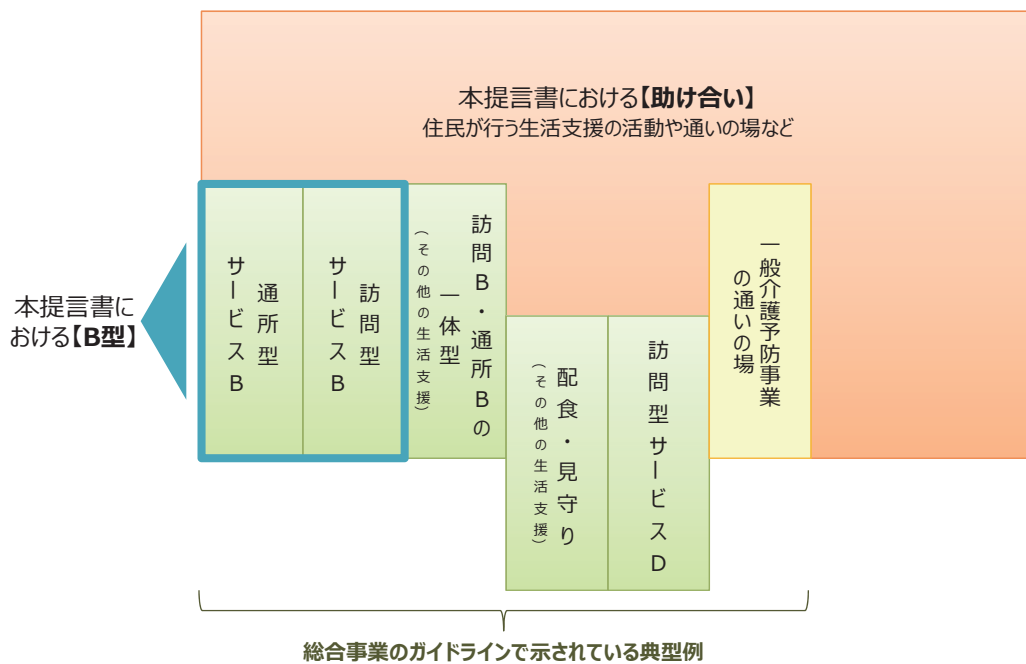
***本提言書における「助け合い」と「B型」の定義**

本提言書において、「助け合い」とは、住民が行うサロンや見守り活動、訪問による家事援助、おかずのおすそわけ、ゴミ出し支援、居場所づくりなど、住民が互いに行う生活支援の活動、共に運営・参加する通いの場などを指す。

このうち、総合事業のガイドラインで示されている典型例としては、通所型サービスB、訪問型サービスB、訪問型サービスBと通所型サービスBの一体的な提供（その他の生活支援サービス）、配食・見守り（その他の生活支援サービス）、訪問型サービスD、一般介護予防事業の通いの場があるが、本提言書における「B型」とは、「訪問型サービスB」と「通所型サービスB」の総称である。

なお、B型の活用・運用のあり方に関する基本的な考えは、訪問型サービスBと通所型サービスBの一体的な提供（その他の生活支援サービス）のほか、助け合いによる配食・見守り（その他の生活支援サービス）、助け合いによる訪問型サービスDにも共通するものである。

【本提言書における「助け合い」と「B型」の定義】



※「配食」とは、栄養改善を目的とした配食や一人暮らし高齢者に対する見守りとともに行う配食などを指す。
 ※「見守り」とは、定期的な安否確認及び緊急時の対応を指す。
 ※配食・見守り(その他の生活支援サービス)や訪問型サービスDは、ガイドライン上、住民主体以外が実施する場合も想定されているため、【助け合い】に該当しないものもある(介護事業所が行う訪問型サービスDなど)。

1. 助け合いを広めるための原則

住民主体の助け合いを地域に広げていくための原則を、以下に整理しました。これらは先行して地域づくりを進めている市町村に共通する特徴でもあります。総合事業・整備事業を活用して助け合いを推進していく上で基本となる考え方として、参考にしてください。

【原則1】「なぜ助け合いが必要か？」に対する住民の理解・共感が地域づくりの素地となる

助け合いを広める基盤となるのが、助け合いの必要性に対する住民の理解と共感である。介護保険サービスをはじめとする公的なサービスがあれば十分であり、助け合いは必要ないと考えている住民や、総合事業や整備事業を、これまで専門職などが担ってきたサービスを住民に代替させるための制度と誤解している行政や住民がいる状況では、助け合い活動は生まれてこない。

「助け合い」の役割や「サービス」との異同、総合事業・整備事業の本来の趣旨などについて、まず行政自身が理解した上で住民の理解を促すとともに、生活の中の困り事や助け合いの必要性に対する住民同士の共感を育てていくことが求められる。また、助け合いを紡いでいくことは、活動者本人だけでなく将来世代に向けた意味も持つことを共有するのも重要である。

【助け合いに対する住民理解を促す上で重要なポイント】

- 助け合いにより、なじみの関係や地域とのつながりを維持することが、その人らしい生活の継続につながる。
- 助け合いの特徴は「お互いさま」の精神であり、誰かの助けを受けるようになっても、自分でできることはやろうと何らかの役割を果たすことで自立につながり、また社会参加が継続されることで結果的に介護予防になる。
- 助け合いの主役は住民であるが、その基盤となる住民同士のつながりづくりや、その人にあった社会参加をコーディネートするための体制づくりは市町村の役割でもある。
- ちょっとした支援や柔軟な支援が可能な「助け合い」と、標準化されている「サービス」では、基本的に役割が異なり、どちらも必要である。総合事業における住民主体の活動、整備事業は、「助け合い」を再生して選択肢を増やし、よりその人にあった支援を提供するものである。

【原則2】地域づくりの参加の間口は、広く構える

従来、地域への働きかけは、市町村から自治会や民生委員、地区社協、老人クラブなどに対して行われてきたほか、ボランティアセンターやNPOセンターの仕組みもつくられてきた。しかし、地域に関心を持っていても、団体に属していないために地域に関わるきっかけがない人や、市町村が把握していないところで活動している住民もいる。市町村は、広く住民に働きかける動きが活発になるような環境づくりを積極的に進めていく必要がある。生活支援コーディネーターや協議体も、環境づくりの必要性を受けて、制度として新たに設けられたものである。また、地域に関心を持たない人には、住民が集うカフェやコンビニ、街の商店などを通じて情報発信する方法や、地域食堂など「理屈抜きで参加したくなる場」をつくることで、参加を通じて地域課題を知ってもらう方法も効果的である。

重要なのは、市町村は住民に任せきりにせず住民とともに考え、市町村にしかできない役割を果たしていくことである。また、地域の一員である社会福祉法人や医療法人の専門職も、「地域におけるその人らしい生活の継続」という理念を持ち、協議体などに参加して地域課題やニーズを共有し、住民活動を側面的に支援していくことで、活動に広がりを持たせることができる。

【原則 3】市町村から、助け合いを依頼しない

住民との地域課題の共有、地域づくりに参加するきっかけづくりは、市町村の重要な役割であるが、「目指す地域像」や「助け合いとして何に取り組むか」については、あくまで住民自身が決めるのが原則である。市町村の依頼から始まった住民活動は長続きせず、自立した活動に発展する可能性も低くなる傾向にある。B型についても、市町村の考えのみで設計すると、住民の自発性から生まれる活動を適切に支援することができない。また、B型をつくること自体を目的化してしまうと、地域の中で助け合いの考えが成熟しないまま、「契約関係に基づくサービス」のようなB型（担い手と利用者という関係が固定しがちで、交流・助け合いの気持ちが生まれにくい等）が生まれることになりかねない。B型は、介護保険サービスの「受け皿」ではなく、地域課題に取り組みたいという住民を「支援するツール」の一つとして捉え、住民の意向を尊重して支援する必要がある。

【原則 4】助け合いの多様性・柔軟性を阻害しない

助け合いには、ご近所・友人による声かけや見守りから、ボランティア団体による家事支援・外出支援まで多様な活動がある。助け合いは、「住民ニーズ」と「担い手の意向」が重なるところに生まれ、小規模で多様な活動が重なっていくことで、地域課題が解決されていくとイメージするのが良い。助け合いの多様性・柔軟性を尊重するには、市町村が介護保険などの「サービスづくり」で取り組んできた「活動内容の標準化」や「活動全体やその利用者の制限」はなじまない。画一的な枠組みで支援することで、助け合いの良さを阻害することのないよう留意する必要がある。

【原則 5】各団体の活動のステージを意識する

助け合い活動には、立上期、維持期、発展期など様々なステージがあり、ステージによって団体が必要とする支援は異なる。また、活動の状況に応じて必要な支援を市町村から提供するだけでなく、団体同士で活動ノウハウを共有できるよう促していくことも重要である。活動の発展には、住民リーダーが必要不可欠であるため、核となる人材を見出し、育成・支援を図っていくことも期待される。地域づくりの取組に関して市町村が事業の評価をする上でも、各団体が異なるステージにあることや活動の発展に相当の時間がかかることを踏まえ、一律の事業評価や短期間の事業評価をしないように留意する必要がある。

2. 助け合いを広めるための市町村への提言

(1) 市町村に求められる発想の転換

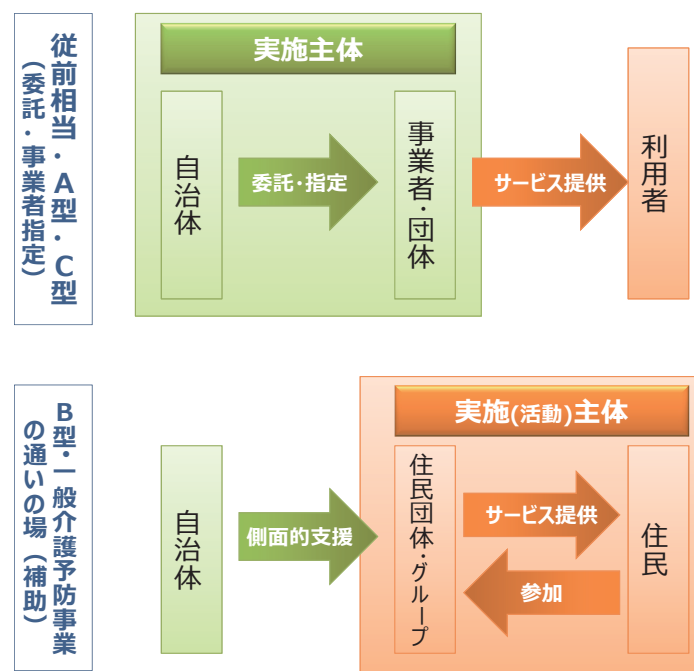
助け合いは、これまで市町村が取り組んできた介護保険などの「サービス整備」とは異なり、「住民主体」で行われるものです。総合事業・整備事業の制度は、こうした考えに基づき設計されているものの、これをうまく理解・活用できず、苦勞している市町村も多くみられます。ここでは、制度を有効に活用して助け合いを推進するために、市町村に、どのような発想の転換が必要なのか考えてみましょう。

助け合いは、住民主体で行われるという原点を再確認

国のガイドラインでは、各サービス類型の実施方法として「直接実施」「委託」「事業者指定」「補助」が示されており、B型・一般介護予防事業の通いの場合は、「補助」が想定されている。これは、助け合いの活動は、実施主体が「市町村」ではなく「住民」だからである。

「委託」や「事業者指定」と「補助」では、実施主体が異なるという根本的な考え方の違いがある。例えば、介護保険サービスは、保険者である市町村が、民間事業者のサービスを購入しているという意味で、市町村が「実施主体」である。したがって、誰に、何を、どのように、どの程度、提供するかは、市町村の判断基準に基づいて決められる。総合事業における従前相当・A型・C型も、こうした従来の介護保険サービスと同様の考え方に立ち、市町村の責任で設計するため、「直接実施」「委託」「事業者指定」による実施とされている。

【助け合いは「住民」のもの。市町村が実施主体のB型は本来のあり方ではない】



他方、B型や一般介護予防事業（通いの場）では、実施主体はあくまで「住民」であり（住民主体）、そのことが意味するのは、**誰に、何を、どのように、どの程度、助けるかは、住民の意思決定の下にある**ということである。そのため、市町村の役割は、サービス提供者となることではなく、住民団体への側面的支援であり、例えば、資金面の自立が難しい団体の活動費用の一部に対する「補助」・「助成」である。

こうした従来のサービスと助け合いの違いを踏まえると、「サービスB事業実施要綱」といった要綱が作成されるのは趣旨にあわず、「補助金交付要綱」が作成されるのが本来のあり方であるといえる。ただし、補助金交付要綱が作成されたとしても、補助の条件が詳細に定められ、市町村がサービス内容を細かく設計するような要綱では、「住民主体」にならない。重要なのは、「補助」か「委託」か、といった実施方法の選択ではなく、**活動内容に関する意思決定が住民の主体性に委ねられている状況が担保されているか**ということである。市町村が、住民の活動ぶりなどをみて、経過措置的に「委託」することはあり得るが、その場合も活動が可能な限り主体的に行われるよう配慮しなければならない。

そこで、住民主体という基本原則に立つ多様で柔軟な助け合いを推進していくため、特に以下のポイントについて、各地域の要綱を確認することが重要である。

我が市町村の要綱が、「住民主体」になっているか 確認するための3つのチェックポイント

B型・一般介護予防事業（通いの場）の要綱は（に）、

1. 「必要最小限の要綱」になっているか？ ⇒ 7 ページ
2. 柔軟に追加・変更できるようになっているか？ ⇒ 8 ページ
3. 「協議体」は、しっかり関わっているか？ ⇒ 9 ページ

【チェックポイント1】B型の要綱は、

「必要最小限の要綱」になっているか？

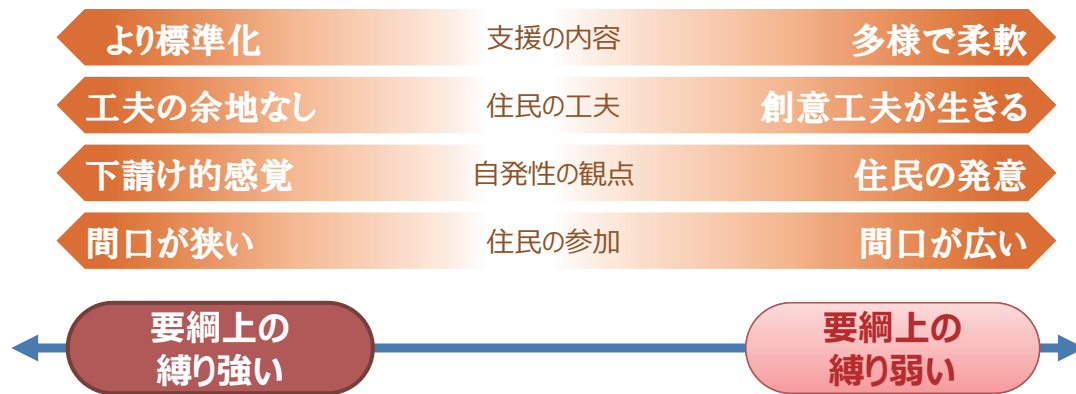
活動内容を細かく規定する要綱は
官製サービスを住民に請け負わせる発想であり、住民主体を阻害する

助け合いの実施主体が「住民」であることを前提とすれば、活動の対象者や利用料（謝礼）、提供時間、利用条件などは、市町村ではなく、それぞれの住民団体が決めるのが原則である。B型・一般介護予防事業（通いの場）を「補助金交付要綱」で定めていても、補助対象の活動内容を細かく設定してしまえば、「住民団体は行政の下請け」と取られかねず、また住民主体ならではの柔軟な活動は期待できなくなる。

要綱上の縛りが強ければ強いほど、それは公的サービスとしての性格が強く、従来の介護保険サービスと変わらないものになる。介護保険などの公的サービスでは、サービスの対価を行政が支払うため、サービス内容は標準化されており、料金・報酬が設定されている。一方、助け合いでは、住民の創意工夫により柔軟な支援が行われ、謝礼金や利用料は支援の対価としてではなく、「お互いさま」の関係を維持するためにやりとりされるものである。このように考えると、要綱で市町村が定めるものは限定的であり、自ずと「ミニマム」（必要最小限）のものになる。

チェックポイント2では、画一的な支援にしないための要綱のあり方を提案する。

【要綱上の縛りが強ければ強いほど、住民の主体性は制限される】



⇒このチェックポイントが気になった市町村は、**10**ページの
「住民ならではの多様性・柔軟性を尊重した市町村の関わり方は？」
をチェック

【チェックポイント2】B型の要綱は、

柔軟に追加・変更できるようになっているか？

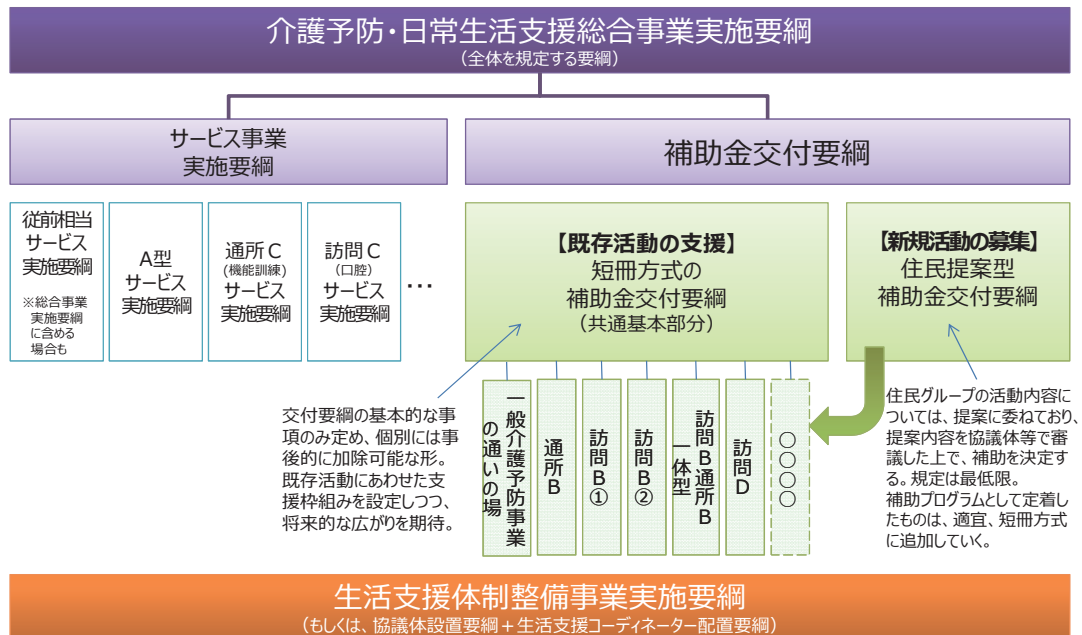
既存団体を念頭においた要綱は 新規の団体の育成を阻害することも

一部の地域では、既存団体が長年にわたって活動を蓄積している場合もある。市町村が補助金交付要綱を作成する際は、そうしたベテラン団体と市町村が話し合いを重ねることで支援内容が決まってくることも考えられる。ただし、こうした**特定のベテラン団体への支援をあまりに強く意識すると、補助要件が厳しくなり、新規のグループや団体にとっての参入障壁となってしまう**ことも考えられる。

ベテラン団体も新規の団体も含め、幅広く支援していくためには、補助金交付要綱を柔軟に加除できるような発想が必要である。基本となる要綱をまずは作成し、補助対象のプログラムを柔軟に追加できるような形式をとることが望ましいだろう（例えば、下図の短冊方式）。

通いの場などについても、週1回程度のサロンを想定した補助プログラムとは別に、常設の通いの場を補助するプログラムを持つなど、ひとつの市町村で複数の補助プログラムが柔軟に追加できることは、地域住民の多様なアイデアや活動を支援していく上で重要である。この時に必要なのは、地域の声を聞きながら補助プログラムを検討していくことである。そこで効果的な方法が、チェックポイント3で提案する「協議体」の補助金交付への関わりである。

【複数の補助金交付要綱を作成するのが得策】



※各要綱のサンプルをP21以降に添付していますので、各市町村の要綱を作成する際の参考にしてください。

- 補助金交付要綱【既存活動の支援】(短冊方式): サンプル要綱①
- 補助金交付要綱【新規活動の募集】(住民提案型): サンプル要綱②
- 生活支援体制整備事業実施要綱: サンプル要綱③

⇒このチェックポイントが気になった市町村は、**12 ページ**の

「既存活動を支援しつつ、新規活動を募集するためには？」

をチェック

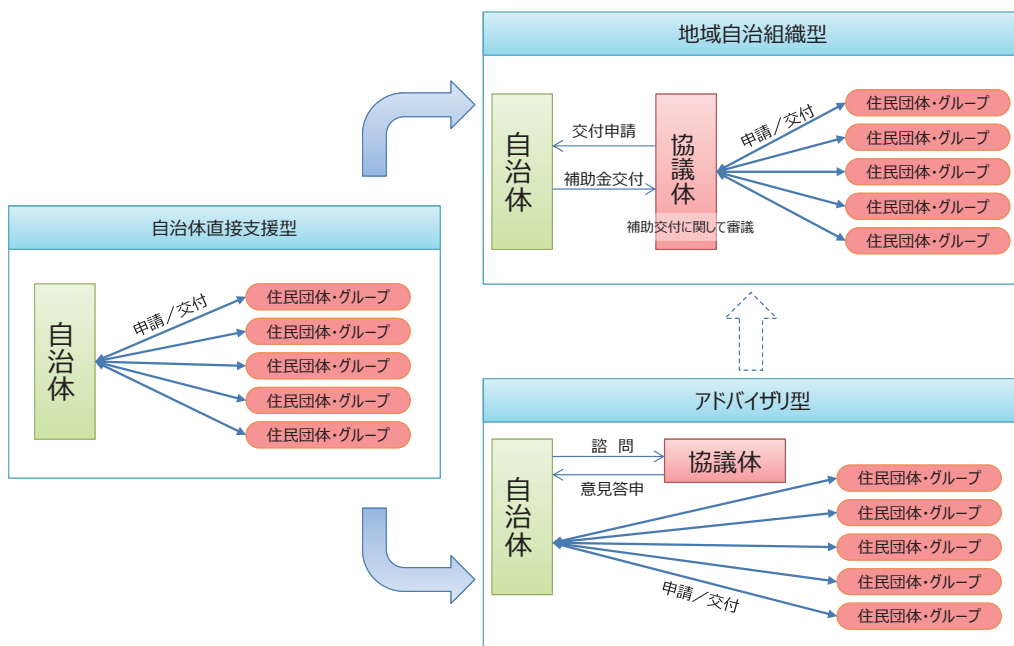
【チェックポイント3】B型の要綱に、

「協議体」は、しっかり関わっているか？

どういう団体を支援するかは、地域住民のニーズを大切に。 協議体による地域自治を目指す

整備事業では、住民主体の取組の活性化を目的として、住民参加による「協議体」が地域づくりの中核となっている。助け合いが住民主体の取組である以上、協議体が、各活動への支援の中心となるのは自然なことであり、大きな流れとしては、**「B型などの補助金の交付決定において協議体の役割を拡大していく」**方向で検討が進められるべきであろう。

【補助金交付決定をより地域の実態に即したものにするために協議体を活用する】



現状、多くの市町村では、「自治体直接支援型」の形態をとっており、住民団体への補助金交付に協議体は関わっていない場合が多いと考えられる。今後、協議体が地域に定着し、住民団体の活動実態や地域に不足している活動を把握できるようになれば、市町村の補助金交付に積極的に意見を伝えていく「アドバイザー型」をとることが考えられる。また、協議体の構成や運営上、公平中立な判断ができる場として、協議体が地域からの提案等を受け付け、その内容を審議し、市町村に補助金の交付申請を行う「地域自治組織型」をとることも考えられる。「まちづくり協議会」等を協議体と位置付け、交付金の一つとしてB型の補助を行う場合などは、これに該当する。「アドバイザー型」から段階を経て「地域自治組織型」を目指すやり方もあるだろう。但し、「アドバイザー型」や「地域自治組織型」では、協議体において一部の住民団体の影響が強くなり、公平性が懸念されるような事態が生じないよう、その構成や運営を適切に行える仕組みにしておくことが重要である。

⇒このチェックポイントが気になった市町村は、**16 ページ**の
「アドバイザー型を実現するには、協議体がどうなればよいか？」
をチェック

(2) 市町村に対する制度の活用のあり方に関する提言

前述のチェックポイントを理解できても、「そうは言っても、具体的にどのように取り組めば良いかわからない」という思いを持つ市町村もあるでしょう。ここで重要なのは、多様な「助け合い」を緩やかに支援するための具体的な方法を考えること（10 ページ）、支援策を画一的に考えず活動のステージ等を意識して目的別に設計すること（12 ページ）、そして協議体が地域の声を集約できるよう育てていくこと（16 ページ）です。チェックポイントで気になった項目を中心に、参考にしてください。

住民ならではの多様性・柔軟性を尊重した市町村の関わり方は？

■ 要支援者等以外がいても B 型で、高齢者以外がいても一般介護予防事業で、補助できる

住民の助け合い活動の多くは、対象を特定のグループに限定せず、高齢者、子育て世帯、障がい者、認知症の人など、地域の中の「困っている人」を広く対象として、展開されている。ところが、B 型は要支援者・基本チェックリスト該当者を対象とした事業という考えがあるため、共生型の活動を B 型の枠組みを活用して支援することを躊躇する市町村や、B 型として補助することで活動の対象者を限定してしまう市町村は少なくない。

しかし、先般改訂された国のガイドライン¹によれば、対象者の半数以上が要支援者・基本チェックリスト該当者であれば運営費全体の補助が可能、半数を下回る場合でも按分等、市町村が合理的と考える方法により補助が可能と示された。また、一般介護予防事業の枠の中で補助を行う場合であっても、高齢者数の割合によって同様の運用が可能であり、高齢者の社会参加が前提となれば、「子ども食堂」や「配食サービス」への交付金の活用も可能である。特に、活動が定着するまでは、活動者・利用者の構成が変動しやすいため、補助が途切れてしまうことがないように要綱のつくりを工夫しておく必要がある。

■ B 型の要綱で定める補助の要件が、活動の妨げにならないよう留意する

要綱の中で補助の要件を定める際は、それによって団体に活動の内容や回数などを変更させることがないよう留意する必要がある。活動内容については、補助の対象となる内容を定めればよく、団体がそれ以外の活動を追加して実施している場合に、そのことを理由に補助対象から除外されることがあってはならない。

活動の回数についても、例えば、要綱の中で「週 2 回」と定めた場合に、毎日活動している団体が要件を満たすために活動回数を減らすことがないように留意する必要がある。

助け合いの良さは多様性であり、それを阻害しないためには、団体の活動内容のすべてを要件として定めることがないように留意する必要がある。

¹ 厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」の一部改正について〔平成 29 年 6 月 28 日（老発 0628 第 9 号）〕

■生活支援コーディネーターが、「住民ニーズ」と「担い手の意向」を把握できるようバックアップする

助け合いが多様なのは、「住民ニーズ」と「担い手の意向」が重なるところに活動が生まれるからである。そして、これらの情報を収集して助け合いを生み出す核となるのが、第2層生活支援コーディネーターである。情報を集めるための取組としては、地域への訪問や活動者への相談支援などが期待されるが、着任してすぐに取り組むにはハードルが高い。

そのため、市町村からのバックアップとして、地域訪問への同行、住民勉強会の開催などが期待される。このほか、介護予防・日常生活圏域ニーズ調査等のデータを提供すれば、生活支援コーディネーターは地域訪問に活用することができる。

また、生活支援コーディネーターが、自立支援に必要な地域資源を把握するには、地域包括支援センター等が行う地域ケア会議に出席するのが効果的である。ケースにあった地域資源があれば会議の場で紹介することができ、既存資源では対応できないケースが出てくれば、不足している資源の把握につながる。さらに、地域包括支援センターやその他の子育てや障がい者などの相談機関とともに、相談内容やケアプランを分析すれば、より網羅的にニーズを把握することができる。

【生活支援コーディネーターの活動が定着するまでの市町村のバックアップ】



■住民ニーズの把握と担い手の確保を同時に行う「住民ワークショップ」をやってみる

住民のニーズをきめ細かく把握するとともに、ご近所の助け合いを含めた担い手を幅広く発掘する方法が、町内会レベルで行う「住民ワークショップ」である。通常、住民ニーズの把握と担い手の確保は、住民アンケートとボランティア養成研修といった形で別の事業で取り組んでいる市町村が多いが、住民ワークショップはこれらを同時に行うことができる。アンケートとは異なり、複数人が集まって発言することで本音を引き出しやすく、また、目の前に困っている人がいることで担い手が生まれやすい側面もある。さらに、組織化されていなくても、自然な助け合いが地域の中にあれば、これに働きかけることもできる。

第2層の生活支援コーディネーター、協議体をこれから選任、設置するのであれば、住民ワークショップを重ねていく中で、助け合いへの関心が強い人から協議体メンバーを選出し、その中でリードできる人を生活支援コーディネーターにしていく方法も考えられる。生活支援コーディネーター、協議体を選任、設置した時、また、活動が行き詰まった時も、住民ワークショップを開催することで、取り組むべき課題が見えてくる。

■ 助け合いを活用するには、「その人らしい生活」の観点からケアマネジメントを見直す

高齢者は、心身の衰えとともに、地域や家庭での役割が小さくなったり、人との交流が少なくなりがちで、これが生活への意欲を低下させることがある。生きがいを持続するには、何らかの役割を果たしたり人とのつながりを維持することが重要で、助け合いはまさにその役割を果たしている。しかし現状では、助け合いの資源があってもケアマネジメントに十分活用されていない場合がある。「生きがい」や「その人らしい生活」の観点からアセスメントが行われているか見直していく必要がある。

また、ケアマネジャーが助け合いを活用するためには、助け合いの参加者や活動の様子など詳しい情報も必要である。さらに、助け合いで行っている以上、利用者ニーズだけでなく活動者の意向も踏まえることが前提となる。市町村や地域包括支援センターの主任ケアマネジャーは、ケアマネジャーに対し、助け合いの資源に関する情報を提供したり、活動者との交流機会を設けたり、生活支援コーディネーターに相談できるルートを確認しておくことが求められる。

■ 助け合い活動と専門職サービスをつないで両者の利点を生かす

地域で活動している住民は、困り事を抱える住民を見つけることも多く、時に民生委員や市町村、地域包括支援センター、その他の相談支援機関が気付かない課題を発見することもある。支援ニーズを持つ住民を見つけ、そのまま助け合いにつなげるのは、まさに住民主体の強みを生かしたアプローチである。しかし、B型の補助を受けている団体のサービスは、基本チェックリストや介護予防ケアマネジメントを受けている人しか利用できないという誤解をしている市町村もある。基本チェックリストやケアマネジャーのアセスメントを介さない支援も、市町村として尊重していくことが必要である。また、こうした支援の中で、専門的な支援を必要とする人を介護保険などの専門職サービスにつなげられるよう、助け合いの活動から、必要に応じて基本チェックリストや要介護認定につなぐルートを確認しておくことも重要である。

既存活動を支援しつつ、新規活動を募集するためには？

■ 「短冊方式」要綱と「住民提案型」要綱の組み合わせで、既存活動支援と新規活動募集が可能に

既存の活動に合わせて要件を設定しつつ、新しいタイプの活動にも対応するためには、補助金交付要綱を複数作成すれば良いが、補助金交付要綱を「短冊方式」で作成しておくことで、より柔軟に運用できる。

「短冊方式」とは、申請や届出に関する条項を共通部分で定めた上で、別表にて、補助対象事業、補助金額などを定める形式である。新しい活動の出現に合わせて別表を増やしていくことで多様な活動を支援することができる（P21のサンプル要綱①）。この際、総合事業の実施要綱の中で、「訪問型サービスB」「通所型サービスB」と個別のサービス名が示されていると、短冊方式で別表の追加が難しくなるため、「訪問型サービス」「通所型サービス」といった大枠の表記にしておくのが望ましい。

また、新しい活動の募集には「住民提案型」の要綱を作成する方法がある。これは、趣旨、補助対象団体、補助金の種類、申請・報告の手続のみ定め、住民から広く提案を募集し、地域課題や地域の方向性に合った活動を選定して補助するものである（P28のサンプル要綱②）。活動の選定

には、第2層の協議体や生活支援コーディネーターの意見を参考にすることで、より地域の実情に合った活動を選定することができる。「住民提案型」で選定した活動が軌道に乗れば、それをもとに「短冊方式」の別表を作成することで、同様の活動の創出を促していくことも可能である。

■ 助け合いに対する支援内容を、立上期・維持期・発展期のステージ別に考える

地域の中にある助け合い活動の中には、立ち上げたばかりのものもあれば、古くから活動しており地域に定着しているもの、これまでの活動内容を発展させようとしているものもあり、それぞれに必要なとする支援は異なる。

【活動のステージに応じた支援メニューの設定が必要】

例) 訪問型の助け合いの場合

活動のステージ	団体が必要とする支援例
立上期	<ul style="list-style-type: none"> ・場所・備品の確保 ・担い手の募集 ・助け合い活動を周知するための広報活動に対する支援 /等 <small>※総合事業だけでなく、地方創生交付金、地域医療介護総合確保基金等の活用も可能</small>
維持期	<ul style="list-style-type: none"> ・活動者と利用者のマッチングを行う第3層コーディネーター人件費の資金援助 ・拠点の賃料の資金援助 ・活動の中で起きる困り事に対する相談・対応支援 /等
発展期	<ul style="list-style-type: none"> ・新しく必要になる場所やスタッフのための資金援助 ・活動の方向性に関する相談支援 ・担い手のスキルアップ支援 ・活動内容の変化にともなう謝礼金や事業予算の見直しに対する支援 /等

活動のステージに分けて必要な支援を行うには、生活支援コーディネーター・協議体が、各団体の状況を把握し、自治会、民生委員、地域包括支援センター、その他の相談支援機関、市町村などと連携しながら相談支援に応じるほか、必要な支援を市町村に提言していくことも重要である。支援の枠組みとしては、総合事業以外の制度もあるため、市町村は、支援メニューを整理して情報提供するほか、要綱の作成においても、立上期と維持期で分けて補助金の枠を設定することが重要である。

■ 各団体の活動状況に応じた費用援助の方法を考える

住民団体を支援する補助も様々な方法が考えられ、活動の規模や内容、地域の中で期待される役割などに応じて、選択していくことが重要である。例えば、1か所あたりの単価による助成は、緩やかな要件で費用援助できるため、小規模の通いの場を地域に多く展開する場合に効果的で、団体の書類作成などの事務負担を軽減できると考えられる。

また、講師招聘や体操実施、家賃などの費用について、活動内容に応じて積極的に支援することを示せば、活動内容を発展させ、地域の多様なニーズへ対応していくための後押しになる。

いずれにせよ、団体として安定的な運営を目指すには、自主努力で寄付金を集めた上で不足する分について補助を受けることが望ましい。そのため、市町村は、少なくとも補助額が赤字の額を超えないよう留意すべきである。

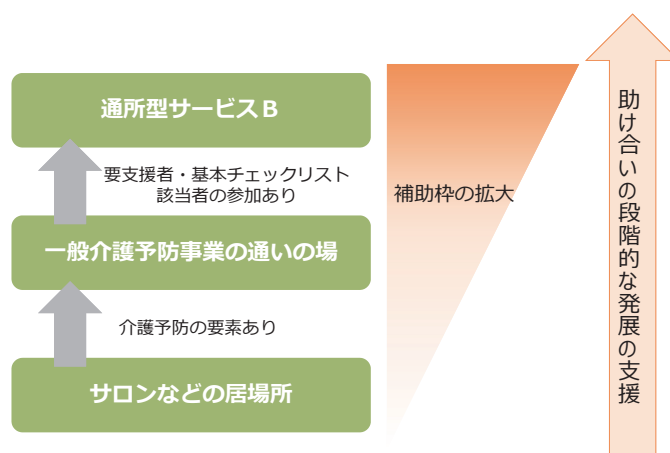
■ 一般介護予防事業の通いの場と通所型サービスBを地続きで考えてみる

通所型サービスBは、住民主体で要支援者・基本チェックリスト該当者を支援する通いの場を補助するもので、市町村にとってはハードルが高く感じられるかもしれない。しかし、多くの地域には、すでに多様な通いの場があるのも事実で、まずは既存の通いの場が持っている機能を把握することが重要である。

最も多いのはサロンなど住民同士のつながりづくりを目的とした「居場所」である。これに体操など介護予防の要素を加えたものが、「一般介護予防事業」の通いの場である。さらに、この中で要支援者・基本チェックリスト該当者が参加している場合、「通所型サービスB」の補助対象となる。要支援者等の参加がある場合、参加者の健康状態の確認やその人の状態に応じた接遇が求められるため、B型ではコーディネートの担い手（第3層コーディネーター）の人件費が補助対象となっている。

住民主体による要支援者や基本チェックリスト該当者の支援が難しくければ、一般介護予防事業などを活用して、介護予防効果のある通いの場を増やすことから着手することも十分ありうる。また、参加者同士の関係が深まっていく中で、要支援になっても継続して参加できるようになってきた活動に対しては、B型の枠組みを用いて追加で補助できるようにしていくことで、住民活動の段階的な発展を支援することができる。前述の短冊方式を活用するなら、別表で、一般介護予防事業の通いの場と通所型サービスBを並置することになる。一般介護予防事業とB型を異なる課が所管している市町村もあるが、地続きの支援の枠組みとして捉え、連動的に運用していくことが重要である。

【助け合いの熟度に応じて補助枠を拡大すれば、段階的な発展の支援が可能】



■ 担い手の育成支援メニューは、担い手の役割に応じて複数用意する

助け合いの担い手育成は、利用者に対する最低限のマナーの修得、利用者の安心を確保する点で、重要な意味を持つ。通いの場での参加者の対応、生活支援の担い手であれば、接遇の研修や現場体験、活動のリーダーに対してはマネジメントに関する研修も必要であろう。また、活動を立ち上げる時には、先進地域の現場視察も非常に参考になる。

担い手の役割によって育成支援のあり方は異なるが、一部の市町村では、特定の内容に限定された研修の受講がB型の補助の要件に組み込まれているケースがあり、それが活動内容を固定化させたり、多様なタイプの活動が生まれることを阻害している可能性がある。市町村においては、複数の支援メニューを提示し、住民が目的に応じて利用する形が望ましい。こうした研修や視察等に対し、整備

事業の予算を充てることも可能であり、積極的な活用が期待される。

また、複数の支援メニューを用意することは市町村にとっては負担が大きく、都道府県による支援が期待される。

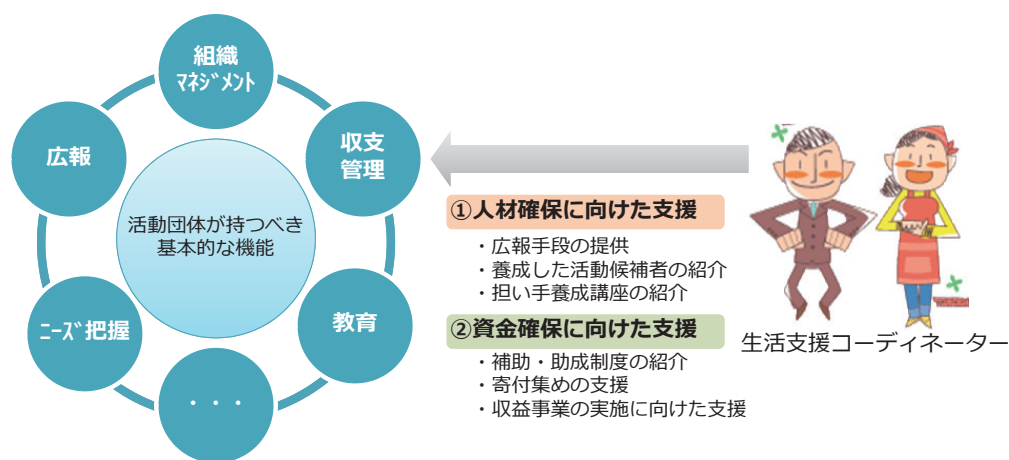
■ 活動の発展を促すには、核となる人材の確保、自立に向けた資金源の多様化が必要

助け合いの活動の継続・発展には、組織マネジメント、収支管理、教育などの団体機能が必要であり、自立した運営には、これを支える人材・資金が必要となる。第2層生活支援コーディネーターには、基本的な団体機能を理解した上で、不足している機能を補えるよう、人材・資金の確保に向けた支援が求められる。

人材については、担い手を募集する広報手段の提供や、不足している機能を補える人材を地域から発掘して紹介することが考えられる。また、市民協働や生涯学習の分野で、地域づくりの担い手育成にすでに取り組んでいる市町村もあるだろう。他の部署が所管する事業も含めて市町村から生活支援コーディネーターに情報提供を行い、活用を促していくことも重要である。資金確保に向けては、補助・助成制度を紹介するだけでなく、会費の収集や寄付の募集、収益事業の実施など、資金源を多様化するための取組を促していくことが自立した活動につながっていく。

市町村側で支援メニューを検討するだけでなく、団体同士のネットワークを活用して交流機会を設け、ノウハウを共有してもらうことも効果的である。

【生活支援コーディネーターは、団体が必要な機能を備えられるよう支援する】



アドバイザー型を実現するには、協議体がどうなればよいか？

■ 協議体が「話し合い」だけでなく「活動の創出」に動いていれば、アドバイザー型は可能

地域の助け合いを推進する中核となるのが協議体である。そのため、協議体は「話し合い」をするだけでなく、各メンバーが地域に必要な「活動の創出」に動いている姿を目指すべきである。このためには、①地域で活動しているキーパーソンが構成員になること、②定期的に集まるか各団体を訪問して、地域の中の助け合いがどこまで広がっているか確認できていること、③確認した結果を各構成員の活動に反映していることが必要となる。協議体がこのレベルに達していれば、アドバイザー型の導入も可能と言えるだろう。

■ まずは「話し合い」の場として機能するよう、目的に応じたメンバー・圏域で柔軟に開催する

こうした協議体の機能は、住民が自ら地域自治を行う目的で、まちづくり協議会などの住民組織を総合事業に移行する前から組織しており、協議体として位置付けた場合は、すぐにでも実現できるだろう。そうした既存の組織がない市町村でも焦る必要はなく、まずは協議体を地域の話し合いの場として機能させていくことが重要である。

例えば、開催の目的となる地域課題を明示し、それに応じたメンバーを集めるといった方法も考えられる。例えば、ゴミ出しの支援をご近所同士でできないかという課題設定であれば、自治会単位で集まって調整すれば実践に結びつきやすい。一方、買い物支援となれば、スーパーマーケットの商圈の範囲で活動するボランティア団体や NPO 法人を巻き込んで調整する必要があるだろう。仮に、第 2 層の協議体が中学校区圏域となっても、課題に応じてメンバーを柔軟に集め、地域の多様な話し合いの場を仕掛けていくことが重要である。

目的は「話し合い」なので、会議という形にこだわる必要もない。勉強会や座談会といった垣根の低い形から始めて、地縁団体以外も含め広く住民を集めることで、協議体の構成員を発掘していくことができる。

●●助け合いを適切に支援すれば、住民団体の事務負担も必要最小限におさえられる●●

住民団体が補助金の交付を市町村から受ける場合、交付申請時、活動時、精算時において書類作成が発生するが、この事務負担を敬遠して補助の活用を躊躇する団体も多い。しかし、ここまで述べた、住民主体を阻害しない支援を心がけることで、事務負担を必要最小限におさえることもできる。

交付申請時は、その団体の活動が補助の要件に該当するかを確認することになるため、要件が多ければ多いほど必要となる書類も多くなる。本来の考え方に立ち、要綱で定める事項を必要最小限にすれば、事務手続の負担を軽減できると考えられる。また、補助金交付において、アドバイザー型や地域自治組織型を導入すれば、申請書類も必要最小限にとどめることができる。

活動時の手続きは、申請時の活動が継続されているか確認する意味を持つが、これについても第2層の協議体が機能していれば、生活支援コーディネーター・協議体による団体訪問・支援などを通じて、確認することが可能である。

精算時の事務負担は、13 ページで示した通り、どのような補助方法をとるかで異なる。少額の助成であれば書類は必要最小限にとどめることができる。赤字補填をする場合でも、書類の様式を簡素化したり、書類作成のマニュアルを提示するなど、団体の負担を軽減するための運用上の工夫が必要である。また、補助金の設定においても、1月あたりの利用者数と年間の利用者数、どちらをベースにするかで書類作成の負担も変わってくるため、補助金や報告書類の提出期限を検討する際は、事務手続の負荷も考慮して検討することが重要である。

以上の考え方を踏まえて、総合事業のB型の補助金交付要綱を作成できるよう、チェックリストを以下の通り作成しました。該当する項目がある市町村については、「**あるべき生活支援要綱**」報告書で具体的な要綱の定め方について解説していますので、参考にしてください。

【B型の補助金交付要綱を作成する際のチェックリスト】

- 支援対象の団体を限定している
- 特定の担い手研修の受講を要件としている
- 要支援者・基本チェックリスト該当者以外の人が利用できない要件になっている
- 活動内容や回数を制限している
- 利用料の金額を規定している
- 申請時、活動時、精算時の事務手続が、住民団体にとって煩雑となっている
- B型の要綱を、従前相当・A型・C型と同じ形式で作成している

3. 助け合いを広めるための国・都道府県への提言

「2（2）市町村に対する制度の活用のあり方」を実現するためには、市町村の努力だけでなく、国（地方厚生局を含む）・都道府県から市町村に対する支援も必要です。地域づくりは、住民との協働や全庁的な取組など、これまでの行政アプローチを大きく転換することも求められるため、その後ろ盾となる考え方や情報提供、広域での調整に対する支援が期待されます。

■「B型」と「従前相当、A型、C型」の根本的な違いを明示する（国）

前述の通り、「指定事業者」「委託」と「補助」では、根本的に異なる考えでのサービス設計が求められる。「指定事業者」や「委託」で実施されることの多い従前相当、A型、C型と、「補助」で実施されることの多いB型では、こうした決定的な違いがあるにも関わらず、国のガイドラインでは並列で示されているために、市町村がこれらを同様の仕組みの中で運用する動きにつながっていると考えられる。

B型については、いわゆるサービス類型とは別の整理を行い、支援策の検討方法や要綱上の補助要件、補助額の設定などについて、介護保険などの公的サービスとは異なる視点や枠組みから設計を行う必要がある点について、国から自治体に対し明示する必要がある。

■生活支援コーディネーター・協議体の駆け込み選任、設置に対応する（国）

平成30年度中の第2層レベルまでの生活支援コーディネーター・協議体の選任、設置が必須となったことで、市町村が、形式的な協議体の設置や、安易な兼務やあて職による生活支援コーディネーターの選定を行わないよう、十分に配慮する必要がある。

生活支援コーディネーター・協議体は、助け合いを生みだす中核となる存在である。そのため、協議体については、勉強会や座談会など地域の話し合いの場づくりに重きをおき、固定した会議体の設置にこだわらない条件にすることが重要である。

第2層の生活支援コーディネーターも、取組を進めていく上で適任者が浮かび上がってくる可能性が高いため、設置後も柔軟に変更することを可能にするなど、時間をかけて人選できるよう、運用上の工夫が求められる。

整備事業では、生活支援コーディネーターに期待される業務や役割を踏まえて、専門職の平均給与に基づいた補助の上限額²が設定されているが、このことは市町村に十分に認識されていない。報酬額が低いために兼務となり、十分なパフォーマンスを発揮できないといったことが起きないように、市町村に対し丁寧に情報提供していくことが求められる。

² 標準額として、第1層800万円、第2層400万円に日常生活圏域数を乗じた額が示されている。なお、必要に応じて標準額を超えることも可能。

■生活支援コーディネーターの育成・ネットワークづくりを支援する（国・都道府県）

生活支援コーディネーターの中央研修では、生活支援ニーズや地域資源の把握、サービス開発の方法などについては伝達されているが、助け合いにより介護予防を推進したり、住民活動の継続・発展を支援していくためには、高齢者の介護予防や活動団体が持つべき機能などに関する知識も必要である。また、地域づくりの進捗状況に応じて、生活支援コーディネーターに求められる役割も異なる。

多様なメニューを用意する必要がある生活支援コーディネーターの育成を市町村のみで行うには負担が大きいため、都道府県で研修カリキュラムを準備することが望ましい。複数の都道府県で行われているように、アドバイザーを派遣*するのも有効だろう。また、市町村の規模が小さいほど、生活支援コーディネーターの配置人数は少なくなり、孤立しやすい。生活支援コーディネーターが定期的に意見交換できる場を設置し、ネットワークを構築していくことも都道府県に期待される役割である。

こうした市町村支援を都道府県が実施できるよう、都道府県に対しノウハウの提供や仕組みづくりを行うのは、国の重要な役割であると言える。

*都道府県によるアドバイザー派遣事業

- 市町村及び生活支援コーディネーター・協議体を対象に、アドバイザーを派遣することで、生活支援サービスの創出を支援するもの。
- アドバイザーは、地域が目指す目標像の明確化と地域の関係者との共有、生活支援コーディネーターの配置に関する助言、生活支援コーディネーターの活動の方向付け、生活支援コーディネーターの周知・啓発に関する助言等を行っている。
- 現在、複数の都道府県において、地域活動を支援する法人などが協力する形で実施されている。

■地域通貨やポイント制など、助け合いを地域に広めるインフラ整備を促す（国・都道府県）

助け合いの創出に向けた取組は、個別のグループや団体への支援になりがちだが、地域全体へ面的に広げるための方法として、「地域通貨」や「ボランティアポイント」などのインフラを活用するのも効果的である。市町村の既存事業も含めて対象にしていくことで、地域の多様な資源の活用につながることも、対象となる活動が増えれば増えるほど、対象外のサービスにはないアドバンテージを持つことになる。こうした地域活動のインフラと総合事業・整備事業を組み合わせる展開していくよう国から促していくことや、都道府県でインフラを整備し市町村に活用を促していくことも重要である。

■有償ボランティアの謝礼金に対する考え方を整理する（国）

有償ボランティアについては、労働の対償と謝礼金との区別について、統一的な考えがないために、取り組みにくいと感じる市町村もある。総合事業のガイドライン Q&A として、以下の通り、労働基準法第9条の労働者に該当するかに関する判断基準は示されているが、謝礼金と給与の区別に関する明確な基準は示されていない。したがって、有償ボランティアに対するニーズの高まりや助け合いの重要性を踏まえ、国として謝礼金に対する考え方を実務的に整理することが必要である。

問1 有償ボランティアは、労働基準法第9条の労働者に該当する場合があるのか。

(答)

- 1 総合事業においては有償ボランティアの方々の活躍も期待されるが、ボランティア活動は、一般的には「自発的な意志に基づき他人や社会に貢献する行為」とされ、その性格として「自主性」、「社会性」等があげられる。その中で、有償ボランティアは、ボランティアによる支援に対し、交通費などの実費や謝金の支払いを受けるものである。
- 2 その中で、有償ボランティアと称していても、個別の事案ごとに活動実態を総合的に判断し、使用従属関係下にあると認められる場合には、労働基準法第9条の労働者であるとして、労働基準関係法令や最低賃金法の適用対象となる。
- 3 労働基準法第9条の労働者に該当するか否かに当たっては、以下の点等について総合的に勘案して判断することになる。
 - ・ある活動日、活動時間に、活動を行うことについて、指示があるか(注1)
(注1)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
 - ・活動時間の延長や、活動日以外の日における活動指示が行われているか
 - ・活動の割当、活動時間の指定、活動の遂行に関する指揮命令違反に対する手当等の減額等の制裁があるか
 - ・欠席・遅刻・早退に対する手当の減額制裁があるか(実活動時間に応じた手当を支給する場合においては、活動しなかった時間分以上の減額を行っている場合があるか)
 - ・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(注2)
(注2)「明確に区分されている」とは、例えば、活動場所については、一般の労働者と全く異なる部屋で活動しなければならないということではなく、一般の労働者と同じ部屋の中で活動する場合であっても、対象者がボランティアであることが分かるよう区別されていることが考えられる。(ボランティアと表記された名札を付ける等)

■市町村の全庁的な取組が促進されるような働きかけを行う(国)

通いの場や居場所については、総合事業だけでなく、市民協働や地域福祉分野も含め、他分野の事業による補助が行われている場合もある。すでに補助が行われている活動をあえて総合事業に切り替える必要はなく、また、総合事業以外の枠組みを活用する方が支援しやすい活動もあると考えられる。助け合いの推進に向けて活用できる制度を横断的に整理して提示し、市町村による全庁的な支援体制の構築を促すことが重要である。また、各制度が重複する部分については、国においても連携・協働する体制を構築するべきである。

■広域連合と構成市町村の調整を積極的に担う(都道府県)

一部では、広域連合が総合事業を実施しているケースがあるが、助け合いの推進には、小地域を単位とした既存の活動状況や住民ニーズの把握が求められるため、広域連合が取り組みには限界があると言える。広域連合による取組が、住民の意向や既存の活動を阻害することがないよう、都道府県が構成市町村に対し地域づくりへの積極的な関わりを求めることや、広域連合と構成市町村の調整を担うことが期待される。

■市町村の参考事例について、情報提供を行う(国・都道府県)

市町村の中には、総合事業・整備事業の枠組みをうまく活用し、共生型の活動を支援したり、住民の助け合いを地域に広く展開している事例もある。総合事業・整備事業は、元々住民の自発性を尊重して支援できるよう配慮して設計されたにも関わらず、多くの市町村には制度の趣旨が伝わっていないために、市町村が要綱を作成する中で、活動に制限をかけてしまっている。現状の制度を最大限に活用している事例やそのポイントについて、国・都道府県から更に情報提供していくことが求められる。また、市町村同士が直接、情報交換できる場を、都道府県が設定することも効果的である。

【サンプル要綱①】生活支援サービス等支援補助金交付要綱

〇〇市生活支援サービス等支援補助金交付要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、介護予防・日常生活支援総合事業を実施するにあたり、地域の人材や社会資源の活用を図るため、居宅要支援被保険者等が自立した日常生活を送ることを支援するボランティア団体、地縁組織、NPO法人等に対して実施する財政的支援である「〇〇市生活支援サービス等支援補助金（以下「補助金」という。）」について、〇〇市補助金の交付等に関する規則（昭和〇〇年〇〇市規則第〇号。以下「規則」という。）に定めるもののほか、必要な事項を定めるものとする。

(補助金の種類等)

第2条 補助金の種類、補助の目的、補助対象団体等、補助対象事業及び補助金額は、別表に定めるとおりとする。

(交付申請書の様式等)

第3条 規則に規定する交付申請書の様式、提出期限並びに交付申請書に添付を要する書類は、別表に定めるとおりとする。

(交付条件)

第4条 規則の規定による条件は、次のとおりとする。

- (1) 補助事業を中止し、又は廃止しようとする場合は、速やかに市長に届け出なければならぬ。
- (2) 補助事業が予定の期間に完了する見込みのない場合若しくは完了しない場合又は補助事業の遂行が困難となった場合は、速やかに市長に届け出るとともに、その指示を受けなければならぬ。
- (3) 規則及びこの要綱の定めに従うこと。

【短冊方式】B型や通いの場など、市が実施主体でなく、住民が実施する取組を自治体が支援するための補助金交付要綱。短冊方式で加除できるのが特徴。

この要綱は、「B型」「一般介護予防事業の通いの場」「通所型B・訪問型B一体型（その他の生活支援）」「D型」など**住民主体の取組を自治体が支援**する場合に用いる。

【短冊型要綱】補助金交付の対象や条件は、要綱末尾の「**別表**」に**すべてまとめられている**ため、一旦、要綱を作成した後で新たな**補助対象を比較的容易に追加**できる。

第3条から第13条までは、補助金交付にかかる手続きが述べられている。多くの自治体においては「規則第〇条に規定する～」といった表現が用いられるが、ここでは省略している。

(変更等の承認)

第5条 前条第1号及び第2号の規定に基づき市長の承認を受けようとする場合は、補助事業変更・中止・廃止承認申請書（様式第2号）に変更の内容及び理由又は中止若しくは廃止の理由を記載した書類を添付して市長に提出しなければならない。

(決定通知書)

第6条 規則の規定による補助金等交付決定通知書の様式は、別表に定めるとおりとする。

(申請の取下げのできる期間)

第7条 規則の規定により申請の取下げのできる期間は、交付の決定の通知を受理した日から10日を経過する日までとする。

(交付決定取消通知等)

第8条 規則の規定による交付決定の全部若しくは一部の取消し又は決定内容若しくはこれに付した条件の変更は、補助金等交付決定（一部）取消・変更通知書（様式第4号）によるものとする。

(補助金の交付)

第9条 補助金の交付の時期は、別表に定めるとおりとする。

(実績報告)

第10条 規則の規定による実績報告書の様式、同報告書に添付を要する書類及び提出期限は、別表に定めるとおりとする。

(財産処分の制限)

第11条 規則の規定により市長が定める期間並びに市長が定める財産の種類は、別表のとおりとする。

(書類の整備等)

第12条 補助金の交付を受けた団体等（次条において「補助団体等」という。）は、補助事業に係る収入及び支出を明らかにし、帳簿を備え、かつ、当該収入及び支出についての証拠書類を整備保管しておかなければならない。

同上

2 前項に規定する帳簿及び証拠書類は、当該補助事業の完了の日の属する市の会計年度の翌年度から〇年間保存しなければならない。

(届出事項)

第13条 補助団体等は、次の各号のいずれかに該当するときは、速やかに文書をもってその旨を市長に届け出なければならない。

- (1) 住所若しくは所在地又は氏名若しくは名称を変更したとき。
- (2) 代表者を変更したとき。

(団体等の事務負担の軽減)

第14条 市長は、補助金の交付等に係る事務手続きについて、簡素・簡便なものとし、団体等の事務負担の軽減に努めなければならない。

附 則

(施行期日)

この要綱は、平成〇〇年〇月〇日から施行し、同日以後に交付決定する補助金から適用する。

同上

住民組織は民間企業ではないので、経理担当者がいなかったり、行政的な書類作業が得手でないのも普通のこと。非営利だからかけられるコストにも限度がある。公金を補助する以上、最小限の手続きや書類は必要だが、**行政目線ではなく、住民目線で、可能な限り事務を簡素化することが大切**である。

また、交付団体のモニタリングや公平性の確保においては、**協議体が果たす役割も大きい**。サンプル要綱①では、「協議体」は、交付の是非について意見を述べることができると規定しており、**モニタリングの機能**を果たすことも期待されている。

既存の補助金交付要綱を活用する場合は、別表の短冊で同様の規定を盛り込む等の工夫も可能。

<次ページに続く>

別表 (第2条、第3条、第6条、第9条、第10条、第11条、第10条、第11条関係)

1 訪問型サービス立ち上げ・運営費補助金

補助の目的	居宅要支援被保険者等の居宅を訪問し、必要な生活支援を行うことで、多様な主体による生活支援サービスを普及・促進し、住み慣れた地域での生活を継続できる体制を整備する
補助対象団体等	居宅要支援被保険者等の居宅を訪問し、必要な生活支援を行うことで、居宅要支援被保険者等が自立した日常生活を送ることを支援する予定の団体及び個人
補助対象事業	〇〇市介護予防・日常生活支援総合事業実施要綱第4条第1号(ア)に規定する訪問型サービス
補助金額	居宅要支援被保険者等を支援する事業に必要と認められる経費(利用者の半数以上が居宅要支援被保険者等である場合にはその運営経費全体)から、当該事業における収入等を差し引いた額とする。なお、〇〇万円を上限とし、次に掲げる経費は対象外とする。 1 ポランテアのサービス提供にかかる人件費(サービス利用調整等を行う人件費は対象) 2 委託料 3 食糧費 4 大規模修繕にかかる工事請負費
交付申請書	様式第1号により、別に市長が定める日までに提出
添付書類	1 事業計画書 2 収支予算書 3 その他市長が必要と認める書類
交付決定	協議体(〇〇市生活支援体制整備事業実施要綱に規定するものをいう。)から意見を聴取し、これを適当とする意見の場合には、特段の事情がない限り交付を決定し、交付決定通知書(様式第3号)を交付する。ただし、補助額については、予算の範囲内において増減する場合がある。
交付の時期	補助金等交付決定通知後1箇月以内
実績報告書	様式第5号により、翌年度の4月〇〇日までに提出
添付書類	1 事業決算書 2 収支決算書 3 その他市長が必要と認める書類

一つ目の「短冊」。取組の初期は、既存団体と十分に話し合っって補助金交付要綱を作成するのが妥当であろう。当該団体以外でも該当すれば誰でも申請できる。

各市町村が定めている総合事業の実施要綱から引用する。

住民活動は、行政の予算のように年度単位で発案されるわけではないため、交付申請は随時募集が理想的であるが、実際の運用においては年に数回程度の申請期日を設定することが現実的である。**年に1回とすれば、住民の活動への機運の高まりを逃してしまいうことも懸念される。自治体の柔軟な運用がポイント。**

まちづくり協議会等、地方自治法や条例に規定された地域自治組織が協議体となっている場合は、以下の通り。

【別案1】 添付書類	1. 事業計画書 2. 収支予算書 3. (上記1.2.に代えて) 協議体構成員の現状確認により、協議体において必要性を認める旨の認定書
【別案2】 添付書類	1. 事業計画書 2. 収支予算書 3. その他市長が必要と認める書類 4. (上記1.2.3.に代えて) 協議体構成員の現状確認により、協議体において必要性を認める旨の認定書

まちづくり協議会等、地方自治法や条例に規定された地域自治組織が協議体となっている場合は、以下の通り。

【別案1】 添付書類	1. 事業決算書 2. 収支決算書 3. (上記1.2.に代えて) 協議体構成員の現状確認により、協議体において補助金が適正に活用されたことを認める旨の認定書
【別案2】 添付書類	1. 事業決算書 2. 収支決算書 3. その他市長が必要と認める書類 4. (上記1.2.3.に代えて) 協議体構成員の現状確認により、協議体において補助金が適正に活用されたことを認める旨の認定書

2 通所型サービス立ち上げ・運営費補助金

補助の目的	居宅要支援被保険者等を含む住民が定期的に通える場を設け、地域住民の交流や住民同士の助け合いの機会を持つことで社会的孤立を防止するとともに、生きがいがつくりや健康保持を図り、要介護状態等となることを予防又は軽減し、地域における自立した日常生活を支援することを目的とする		
補助対象団体等	居場所、通いの場等の運営を通じて、居宅要支援被保険者等が自立した日常生活を送ることを支援する予定の団体又は個人		
補助対象事業	〇〇市介護予防・日常生活支援総合事業実施要綱第4条第1号（イ）に規定する通所型サービス		
	居場所（通いの場）の立ち上げ・運営経費のうち、居宅要支援被保険者等を支援する事業に必要なと認められる経費（利用者の半数以上が居宅要支援被保険者等である場合にはその運営経費全体）を補助対象とし、下表の区分に応じて補助するものとする。		
	補助区分	補助対象経費	補助上限額
補助金額	基本	サービス利用調整等を行う人件費、消耗品、通信運搬費、印刷製本費等、通いの場の運営に必要な経費（ただし、ボランティアのサービス提供にかかる人件費、委託料、食糧費を除く）	〇〇円/月
	加算	改修費補助	〇〇円（通いの場一ヶ所につき1回のみ）
		備品購入補助	〇〇円（通いの場一ヶ所につき1回のみ）
		備品賃借補助	〇〇円/月
		家賃補助	〇〇円/月
		会場使用料補助	〇〇円/月
		光熱水費補助	〇〇円/月
		介護予防体操補助	〇〇円/年
		介護予防講習補助	〇〇円/年
			軽微な改修に係る経費
		電話、パソコン、モニター等の購入に係る経費	〇〇円（通いの場一ヶ所につき1回のみ）
		コピー機、自動車等の賃借に係る経費	〇〇円/月
		会場使用料	〇〇円/月
		電気、ガス、灯油、上下水道等の光熱水費	〇〇円/月
		介護予防体操を行うために必要な講師料、体力テスト等に係る経費	〇〇円/年
		介護予防に資する講習を行うために必要な講師料等に係る経費	〇〇円/年

二つ目の「短冊」は、講師の招聘や介護予防に効果のある体操の実施など、拠点ごとに独自の取組が展開されている場合に、団体の活動状況に応じて補助をすることを想定した補助金交付要綱。**取組の段階に応じて柔軟な支援プログラムを複数持つ**ことは、住民主体の活動を支援していく際に、とても大切な視点だ。

交付申請書	様式・提出期限	様式第1号により、別に市長が定める日までに提出
	添付書類	1 事業計画書 2 収支予算書 3 その他市長が必要と認める書類
交付決定		協議体（〇〇市生活支援体制整備事業実施要綱に規定するものをいう。）から意見を聴取し、これを適当とする意見の場合には、特段の事情がない限り交付を決定し、交付決定通知書（様式第3号）を交付する。ただし、補助額については、予算の範囲内において増減する場合がある。
交付の時期		補助金等交付決定通知後1箇月以内
実績報告書	様式・提出期限	様式第5号により、翌年度の4月〇〇日までに提出
	添付書類	1 事業決算書 2 収支決算書 3 その他市長が必要と認める書類

1. 訪問型と同じ

協議体が地域に定着し、住民団体の活動実態や地域に不足している活動を把握できるようになれば、補助金交付において意見を聴取することも考えられる。

1. 訪問型と同じ

補助金は、年度事業として行われるため、年度末までの執行に基づき実績報告は不可欠であるが、年度内は事業が継続していることを考慮し、また**住民団体への事務負担の軽減**の観点からも、4月中の適切な期日の設定が望ましい。

3 通いの場立ち上げ・運営費補助金

補助の目的	高齢者を含む住民が集う場を運営する団体等を支援し、地域住民の交流の機会を持つことで、社会的孤立を防止するとともに、生きがいづくりや健康保持を図り、要介護状態等となることがや介護予防又は軽減することを目的とする		
補助対象団体等	居場所、通いの場等の運営を通じて、高齢者が自立した日常生活を送ることを支援する予定の団体又は個人		
補助対象事業	〇〇市介護予防・日常生活支援総合事業実施要綱第4条第2号（ウ）に規定する地域介護予防防活動支援事業の通いの場		
補助金額	補助区分	補助対象経費	補助上限額
	立ち上げ支援補助	手すり、段差解消等の軽微な改修費、DVDプレイヤー、モニター等の購入に係る経費	〇〇円（通いの場一ヶ所につき1回のみ）
	運営費支援補助	消耗品、通信運搬費、印刷製本費等、通いの場の運営に必要な経費（ただし、人件費、委託料、食糧費を除く）	〇〇円/年
交付申請書	様式・提出期限	様式第1号により、別に市長が定める日までに提出	
添付書類	1 事業計画書 2 その他市長が必要と認める書類		
交付決定	特段の事情がない限り交付を決定し、交付決定通知書（様式第3号）を交付する。ただし、補助額については、予算の範囲内において増減する場合がある。		
交付の時期	補助金等交付決定通知後1箇月以内		
実績報告書	様式・提出期限	様式第5号により、翌年度の4月〇〇日までに提出	
添付書類	1 事業決算書 2 その他市長が必要と認める書類		

（以下、様式等略）

三つ目の「短冊」は、地域介護予防防活動支援事業の通いの場の補助金交付要綱。

補助額が数万円程度であれば、「1. 訪問型」「2. 通所型」のような協議体の意見を聴取するプロセスは省略することも考えられる。

【サンプル要綱②】住民活動「応援」補助金交付要綱

【住民提案型】地域の中で芽生えた住民主体の取組を、支えるための補助金交付要綱。住民提案による取組のスタートアップなどを支援するための補助金要綱。

〇〇市住民活動応援補助金交付要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、介護予防・日常生活支援総合事業を実施するにあたり、住民主体の互助活動の促進によって地域の人材や社会資源の活用を図るため、居宅要支援被保険者等が自立した日常生活を送ることを支援するボランティア団体、地縁組織、NPO法人等に対して実施する財政的支援である「〇〇市住民活動応援事業補助金（以下「補助金」という。）」について、〇〇市補助金の交付等に関する規則（昭和〇〇年〇〇市規則第〇〇号）に定めるもののほか、必要な事項を定めるものとする。

(補助の対象となる団体等)

第2条 補助の対象となる団体等は、次の各号のいずれかに該当する団体及び個人（以下「団体等」という。）とする。

- (1) 〇〇市市民に対して、生活支援サービス等を現に提供している、又は提供する予定の団体等。
- (2) 〇〇市市民に対して、地域における高齢者の生活支援を現に提供している、又は提供する予定の団体等。
- (3) その他、前2号の規定に係らず地域における住民同士の支えあいや助け合い活動の支援及び促進に有益であると市長が認める活動を現に提供している又は提供する予定の団体等。

2 市は、本事業にあたって、より多くの住民が地域における支えあいや助け合い活動に参加できるよう努めなければならない。

(補助金の種類)

第3条 補助金の種類は、次の各号に掲げるものとする。

- (1) 生活支援サービス等立ち上げ支援 生活支援サービス等又は地域における高齢者の生活支援を提供する予定の団体等に対して、その立ち上げ費用の一部を補助するものをいう。
- (2) 生活支援サービス等運営支援 生活支援サービス等又は地域における高齢者の

住民のアイデアで行政が想定しなかったような取組が提案されるのも住民主体の取組の良いところ。こうしたアイデアを支援するための**立ち上げ応援型**の補助金交付要綱を前記の短冊型要綱に並置することを勧めたい。

短冊型の立ち上げ支援（前ページ等）との違いは、短冊型の立ち上げ支援においては、取組内容がある程度事前に決まっているのに対して、この住民活動「応援」補助金は、**住民が活動内容を提案し、自由にデザイン**できるところにある。

生活支援を現に提供している団体等に対して、活動費用の一部を補助するものをいう。

(補助金の額等)

第4条 補助金は、前条に掲げる事業に直接要する経費に対して交付する。

2 補助金の額及び回数、次の各号に掲げる補助金の種類に応じ、当該各号に掲げるとおりとする。

(1) 生活支援サービス等立ち上げ支援 居宅要支援被保険者等を支援する事業を立ち上げるに必要と認められる経費から他の収入等を差し引いた額と△△円のいずれか低い額を限度とし、予算の範囲内において交付する。なお、同一事業に対する補助金の交付は3回までとし、複数年度にわたる場合は、当該各年度の予算の範囲内において交付する。

(2) 生活支援サービス等運営支援 居宅要支援被保険者等を支援する事業を運営するに必要と認められる経費から他の収入等を差し引いた額を限度とし、予算の範囲内において交付する。

(交付申請)

第5条 団体等は、補助金の交付を受けようとするときは、○○市住民活動応援補助金申請書（様式第1号）に次掲げる書類を添付し、市長が別に指定する期日までに提出するものとする。

- (1) 団体等の概要（様式第2号）
- (2) 事業計画書（様式第3号）
- (3) 事業収支計算書（様式第4号）

(交付決定)

第6条 市長は、○○市住民活動応援補助金申請書を受理したときは、補助金交付の必要性及び適正額について協議体（○○市生活支援体制整備事業実施要綱に規定するものをいう。）に意見を求め、これを適当とする意見の場合には、特段の事情がない限り交付を決定し、○○市住民活動応援補助金交付決定通知書（様式第5号）を交付するものとする。ただし、補助額については、予算の範囲内において増減することができ。

2 市長は、○○市住民活動応援補助金交付決定通知書の交付の日から1箇月以内に補助金を交付するものとする。

住民活動は、行政の予算のように年度単位で発案されるわけではなく、そのため、交付申請は随時募集が理想的であるが、実際の運用においては年に数回程度の申請期日を設定することが現実的である。**年に1回とすれば、住民の活動への機運の高まりを逃してしまいうことも懸念される。**自治体の柔軟な運用がポイント。

まちづくり協議会等、地方自治法や条例に規定される地域自治組織が協議体となっている場合の別案は、以下の通り。

- (1) 団体等の概要（様式第2号）
- (2) 事業計画書（様式第3号）
- (3) 事業収支計画書（様式第4号）
- (4) （上記(1)(2)(3)に代えて）協議体構成員の現状確認により、協議体において必要性を認める旨の認定書

※上記の別案を採用する場合は、第6条1項に「また前条(4)号に基づく認定書が提言された時は、市長は改めて協議体に意見を求める必要はない。」旨付記するか、付記せずにそのような運用を行うことも想定される。

(変更等)

第7条 団体等は、補助事業の内容等を変更しようとする場合又は補助事業を中止し、若しくは廃止しようとする場合は、速やかに、〇〇市住民活動応援補助金事業変更(中止、廃止)承認申請書(様式第6号)により市長に届け出なければならぬ。

2 団体等は補助事業が予定の期間に完了する見込みのない場合若しくは完了しない場合又は補助事業の遂行が困難となった場合は、速やかに市長に報告し、その指示を受けなければならない。

(報告)

第8条 団体等は、事業終了後、速やかに〇〇市住民活動応援補助金事業実績報告書(様式第7号、次条において「実績報告書」という。)に次の各号に掲げる書類等を添えて、市長に提出しなければならない。ただし、補助事業が3月中に終了する場合は、その翌年度の4月〇〇日までに提出するものとする。

- (1) 〇〇市地域活動支援事業補助金成果報告書(様式第8号)
- (2) 〇〇市地域活動支援事業補助金収支決算書(様式第9号)
- (3) 活動の実施状況を写す写真、資料等
- (4) 領収書等の写し

(補助金の確定)

第9条 市長は、実績報告書の提出があったときは、当該実績報告書に係る書類の審査、必要に応じた現地調査等により、補助事業の成果が第6条の規定による交付決定の内容と相違ないかどうかを確認し、補助金の額を確定するものとする。

2 前項の確定の結果、第6条の規定による交付決定の内容及び補助事業の成果が相違する場合は、市長は、団体等に補助金の返還を求めることができる。

(団体等の事務負担の軽減)

第10条 市長は、補助金の交付等に係る事務手続きについて、簡素・簡便なものとし、団体等の事務負担の軽減に努めなければならない。

附 則

(施行期日)

この要綱は、平成〇〇年〇月〇日から施行する。

まちづくり協議会等、地方自治法や条例に規定される地域自治組織が協議体となっている場合の別案は、以下の通り。

- (1) 〇〇市地域活動支援事業補助金成果報告書(様式第8号)
- (2) 〇〇市地域活動支援事業補助金収支決算書(様式第9号)
- (3) 活動の実施状況を写す写真、資料等
- (4) 領収書等の写し
- (5) (上記(1)(2)(3)(4)に代えて)協議体構成員の現状確認により、協議体において補助金が適正に活用されたことを認める旨の認定書

【サンプル要綱③】生活支援体制整備事業実施要綱

【整備事業】生活支援体制整備事業 実施要綱は、地域づくりを推進するための基本となる要綱で、「生活支援コーディネーター」の配置や、「協議体」の設置について規定する要綱

〇〇市生活支援体制整備事業実施要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、介護保険法(平成9年法律第123号)第115条の45第2項第5号の規定に基づき、生活支援を担う事業主体と連携しながら、多様な日常生活上の支援体制の充実・強化及び高齢者の社会参加の推進を一体的に図る事業(以下、「生活支援体制整備事業」という。)の実施について、必要な事項を定めるものとする。

(実施主体)

第2条 生活支援体制整備事業の実施主体は、〇〇市とする。ただし、事業の運営の全部又は一部を適切に事業運営が確保できると認められる者に委託することができる。

(生活支援コーディネーター)

第3条 市は、生活支援体制整備事業の実施に関し、生活支援コーディネーター(高齢者の生活支援・介護予防サービス等の体制整備を推進していくためのコーディネーター機能を有する者をいう。以下同じ。)を置く。

2 生活支援コーディネーターは、次に掲げる区分ごとに市長の委嘱をもって配置する。

- (1) 第1層生活支援コーディネーター 市全域に1人
- (2) 第2層生活支援コーディネーター 〇〇市介護保険事業計画で定める日常生活圏域ごとに1人(ただし、地域の実情に応じて、複数名を配置することを妨げない。)

3 生活支援コーディネーターの業務は、次のとおりとする。

- (1) 地域のニーズと資源の状況の見える化、問題提起
- (2) 地域組織等多様な主体への協力依頼等の働きかけ
- (3) 多様なサービス提供主体間の連携体制づくり
- (4) 目指す地域の姿・方針の共有、意識の統一
- (5) 高齢者などが担い手として活動する場の確保
- (6) 生活支援の担い手の養成
- (7) 地域に不足するサービスの創出(担い手の組織化支援等)

地域包括支援センターとの連携を前提として、生活支援コーディネーターの配置は、各自治体の実情に応じて柔軟に決定可能。

主な地域福祉活動が小学校区を単位として展開されているのであれば、各小学校区に1人配置するなど、各自治体の実情にあわせて検討することが重要。

第1層生活支援コーディネーターと第2層生活支援コーディネーターの業務をそれぞれ規定する、あるいは活動内容を一定程度、生活支援コーディネーターに委ねる規定とするなど、各自治体の実情に応じて柔軟に規定可能。なお、ガイドブックの作成、市民フォーラムの開催等、各年度の具体的な取組についても別に定めることが望ましい。また、これらの活動を生活支援コーディネーターのみで取り組むことが難しい場合には、市町村が整備事業を活用して実施することも可能。

(8) 地域の支援ニーズとサービス提供主体の活動のマッチング

(9) 次条に規定する協議体の運営支援

- (10) 配置される日常生活圏域で実施される地域ケア会議への参加
(11) その他生活支援体制整備事業の実施に関して必要な業務

4 生活支援コーディネーターは、地域における助け合いや生活支援等サービスの提供実績のある者又は中間支援を行う団体等であって、市民活動への理解があり、多様な理念をもつ地域のサービス提供主体と連絡調整できるなど、地域でコーディネーター機能を適切かつ公平中立な視点で担うことができる者とする。

5 任期は〇年とし、再任を妨げない。ただし、やむを得ない事情で任期中途に交代する時は、前任者の残任期間とする。

(協議体)

第4条 市は、生活支援体制整備事業の実施に関し、多様な主体間の情報共有及び連携・協働による体制整備を推進するため、生活支援コーディネーターを組織的に補完し、定期的な情報共有及び連携強化を行う場として、協議体を設置する。

2 協議体の構成員は、市、地域包括支援センター、生活支援コーディネーターのほか、NPO法人、社会福祉法人、社会福祉協議会、地縁組織、協同組合、民間企業、ボランティア団体、介護サービス事業者、シルバークンセンター、地域の助け合いの推進に意欲をもつ住民等の地域の関係者で構成するほか、地域の実情、ニーズに応じて、配食事業者、移動販売事業者、移動支援団体等、地域の高齢者の生活を支える上で必要不可欠な民間企業等も含め、適宜、参画者を募るものとする。

3 協議体は、前条第3項に定める生活支援コーディネーターの業務を組織的に補完するほか、主として次に掲げる取組を実施する。

- (1) 地域ニーズ、既存の地域資源の把握、情報の見える化の推進に関すること（実態調査の実施や地域資源マップの作成等）
- (2) 事業の企画、立案及び方針策定に関すること
- (3) 地域づくりにおける意識の統一に関すること
- (4) 情報交換及び多様な主体への働きかけに関すること
- (5) 次条に規定する〇〇市生活支援サービス等支援補助金及び〇〇市住民活動応援補助金に係る意見に関すること
- (6) 前各号に掲げるもののほか、協議体が必要と認める事項についての検討、協議及び調整

生活支援コーディネーターは、「住民ニーズ」と「担い手の意向」の情報収集し、地域に不足する助け合いを創出していくため、協議体だけでなく、ワークショップや座談会など、様々な市民の話し合いの場を仕掛けて、参加していくことが重要。それを業務の一つに定めることも考えられる。

生活支援コーディネーターは、役職ではなく、求められる役割からみた適性で選定していくことが重要。

協議体の構成員として「市」が「地縁団体」や「ボランティア団体」等と並列に記載されていることに注目。

もちろん、市（長）は協議体の設置者であり、また会議開催において事務局機能が期待されるが、話し合いの場では他の参加者と対等であり、議論が自治体主導にならないよう配慮することが大切だ。

(○○市生活支援サービス等支援補助金及び○○市住民活動応援補助金に係る意見)

第5条 協議体は、○○市生活支援サービス等支援補助金及び○○市住民活動応援補助金（次項において「補助金」という。）の交付を申請した者について、市の求めに応じて補助金交付の必要性等に係る意見を述べるものとする。

2 前項の意見を述べる際には、次の事項を考慮したものでなければならぬ。

- (1) 補助金交付要綱に定める趣旨に沿った提案、事業計画であるか
- (2) 補助金の申請額は適正か
- (3) その他、協議体において必要と判断する事項

(守秘義務)

第6条 協議体構成員及びこの事業に関係した者は、○○市個人情報保護条例（平成○○年○○市条例第○号）の規定に基づき、個人情報適切に保護されるよう配慮するとともに、知り得た個人の秘密を他に漏らし、又は自己の利益のために利用してはならない。その職を退いた後も同様とする。

(委任)

第7条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、協議体の意見を聴取した上で市長が別に定める。

附 則

(施行期日)

この要綱は、平成○○年○月○日から施行する。

住民主体の活動は、住民が主導しているものであることを踏まえ、住民活動に対する**補助金の交付決定にあたっては、住民組織（＝協議体）の意見を最大限に踏まえることが重要。**

もちろん補助金の最終決定は行政が行うものの、地域ニーズを把握している協議体の意見を踏まえた補助金交付決定は、地域づくりの大切なプロセスである。

新総合事業研究「住民主体の生活支援推進研究会」検討の経緯

1. 研究会の目的

本年4月から完全実施となった「介護予防・日常生活支援総合事業」（以下、総合事業）は、移行の実態をみると、従前相当型及び緩和型（いわゆるA型）がほとんどであり、新総合事業の本来の目的である地域における助け合い活動の推進に至っていない。

本研究会は、住民が主体となって行う支え合い、助け合いによる生活支援のあり方を踏まえつつ、特に新総合事業における住民主体による支援（いわゆるB型）の普及推進を目指して、制度・政策の課題を議論し、対策について提言することを目的として検討を行った。

2. 研究の実施経過

有識者から構成される研究会を2回、助け合い活動の実践者・市町村担当者等を対象としたグループヒアリングを3回、県レベル担当者会議での意見収集を実施した。

(1) 「住民主体の生活支援推進研究会」の開催

■開催目的

住民主体の助け合い活動を広げていくために必要な仕組み・取組や制度の枠組みについて、有識者から意見を収集するため、研究会を開催した。

■研究会委員

氏名	所属
斉藤 正身	医療法人真正会 理事長
渋谷 篤男	社会福祉法人全国社会福祉協議会 常務理事
袖井 孝子	お茶の水女子大学 名誉教授 NPO 法人高齢社会をよくする女性の会 副理事長 一般社団法人 コミュニティネットワーク協会 会長
服部 真治	一般財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会 医療経済研究機構 研究部 研究員 兼 研究総務部 次長
◎原 勝則	公益社団法人国民健康保険中央会 理事長
山際 淳	日本生活協同組合連合会 福祉事業推進部長
山田 尋志	地域密着型総合ケアセンターきたおおじ 代表

◎座長

(五十音順、敬称略)

【オブザーバー】厚生労働省 老健局 振興課

■開催日程

	日程	検討事項
第1回	平成29年 6月6日	・「地域の助け合い」を促進するための論点 ・調査設計・手法等
第2回	平成29年 7月26日	・助け合いを広めるための総合事業・整備事業の活用・運用 のあり方に関する提言書（案）

(2) グループヒアリングの実施

■調査目的

住民の助け合い活動の推進に必要な支援のあり方、総合事業及び整備事業の効果的な活用方法、活用における課題を把握するため、活動の実践者、それを支援する生活支援コーディネーター・市町村担当者の双方の立場の方々から意見を収集した。また、制度の枠組みに関する課題について有識者の意見を把握した。

■調査日・調査対象

①生活支援コーディネーター・市町村担当者

日程	氏名	所属
平成29年 6月13日	岡本 英彦	高松市社会福祉協議会 常務理事兼事務局長
	音川 礼子	西宮市社会福祉協議会 共生のまちづくり課 第1層生活支援コーディネーター
	後藤 栄	天童市 健康福祉部 保険給付課 課長補佐兼介護支援係長
	對馬 ひろみ	小坂町社会福祉協議会 第1層生活支援コーディネーター
	中村 一朗	防府市 健康福祉部高齢福祉課政策担当 主幹
	夫婦岩 至	大東市 保健医療部 高齢介護室 主査

(五十音順、敬称略)

②全国の助け合い活動実践者（さわやかインストラクター）

日程	氏名	所属
平成29年 7月4日	稲葉 ゆり子	NPO 法人たすけあい遠州 代表理事
	井上 謙一	認定 NPO 法人じゃんけんぼん 理事長
	大山 重敏	NPO 法人いわき自立生活センター 法人本部課長
平成29年 7月13日	菅野 忠雄	NPO 法人グループたすけあいエプロン 事務局長
	中村 順子	認定 NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸 理事長
	永末 厚二	NPO 法人さわやか福祉ネットたすけあい伊奈 顧問

(五十音順、敬称略)

■主な調査項目

①生活支援コーディネーター・市町村担当者

1. B型・一般介護予防事業の実施要綱について

例)・実施要綱の作成プロセス

- ・実施要綱を作成するにあたりその内容を決める際に工夫したこと、悩んだこと
- ・実施要綱に基づき実際に支援する中で、実施要綱がこうあればもっとB型を進められたと思うこと
- ・実施要綱で支援する対象を今後広げていくうえでの課題

2. 生活支援コーディネーター・協議体について

例)・地域の助け合いを創り出すために生活支援コーディネーター・協議体は何をしているか

- ・行政は生活支援コーディネーターや協議体とどう連携し、彼らの助け合い創出活動をバックアップしているか

3. 住民の助け合いに対する支援のあり方について

例)・地域の助け合い活動を把握し支援していく中で、行政として悩むこと

- ・B型を活用しにくいと感じる点
- ・(B型に関わらず)住民の助け合い活動に必要なだと感じる支援

②全国の助け合い活動実践者（さわやかインストラクター）

1. 助け合い活動の概要、活動に対する行政支援の状況

- ・助け合い活動の概要
- ・活動に対する生活支援コーディネーター・協議体の関わり
- ・活動に対する総合事業による支援の内容
- ・その他、活動に対する行政の支援の状況
- ・助け合いに関する普及啓発として行政が行っていること /等

2. 助け合い活動に対する行政の支援のあり方

- ・活動の実態と行政の支援がかみ合っていないと感じる点
- ・助け合いに対し、行政の理解が不十分と感じる点
- ・実効性のある協議体としていくために必要なこと
- ・生活支援コーディネーターに対し必要な支援
- ・助け合い活動を促進していくための行政支援のあり方 /等

(3) 全国の県レベル担当者会議での意見収集

■調査目的

助け合い活動の実践者が総合事業を活用しにくいと感じる理由や、総合事業を活用して助け合いを広めるために必要な対応策を把握するため、さわやか福祉財団が行う県レベル担当のさわやかインストラクター及び生活支援コーディネーターらが集まる会議の場を活用し、出席者から意見収集を行った。

■開催日程

平成29年7月4日

■調査対象（会議出席者）

①さわやかインストラクター

No.	氏名	所属団体等	所在地
1	伊藤 順子（代表）	居場所「あえ〜る」	北海道標茶町
2	鍵政 弘子（代表）	NPO 法人たすけあい青空	北海道釧路市
3	高木 悟（理事長）	NPO 法人のどか	北海道比布町
4	長井 卷子	医）豊生会本部・地域包括ケア推進部	北海道札幌市
5	松實とよ実（代表理事）	NPO 法人子育てサポートネット る・る・る	北海道中標津町
6	丸藤 競（センター長）	函館市地域交流まちづくりセンター	北海道函館市
7	山本 純子（代表理事）	NPO 法人福祉NPO支援ネット 北海道	北海道札幌市
8	渡辺 典子（理事）	NPO 法人ほっとあい	宮城県大河原町
9	荒井 智子（理事長）	NPO 法人ふれあいにこにこの丘	山形県山形市
10	加藤由紀子（理事長）	NPO 法人ふれあい天童	山形県天童市
11	大山 重敏	NPO 法人いわき自立生活センター	福島県いわき市
12	小林 悦子（理事長）	NPO 法人まちづくりぜえね	福島県福島市
13	相原 正夫	山下町内会	茨城県常陸太田市
14	小松崎登美子（代表）	たまり場・たろう	茨城県筑西市
15	佐藤真智子（代表）	NPO 法人ユアアンドアイ	茨城県龍ヶ崎市
16	菅野 忠雄（事務局長）	NPO 法人グループたすけあいエプロン	栃木県高根沢町
17	中手 淳子（理事長）	NPO 法人ワーカーズコレクティブ たすけあい大地	栃木県小山市
18	井上 謙一（理事長）	認定 NPO 法人じゃんけんぼん	群馬県高崎市
19	高橋 大吾	認定 NPO 法人ハートフル	群馬県高崎市
20	永末 厚二（顧問）	NPO 法人さわやか福祉ネット たすけあい伊奈	埼玉県伊奈町
21	國生美南子（副代表）	認定 NPO 法人たすけあいの会 ふきのとう	千葉県四街道市
22	中戸 幹郎	認定 NPO 法人青葉台さわやかネット ワーク	千葉県市原市
23	藪下 敦子（理事長）	NPO 法人カフェ・バルコニーの家	千葉県千葉市

No.	氏名	所属団体等	所在地
24	佐藤 悟 (副理事長)	認定 NPO 法人たすけあい大田はせさんず	東京都大田区
25	島津 禮子	NPO 法人ふらっとステーション・ドリーム	神奈川県横浜市
26	石井 満代 (代表)	介護サービスゆりの里	山梨県都留市
27	塚田 好子 (理事長)	NPO 法人地域ささえあい虹の会/ みんなのひろば「おひさま」	山梨県山梨市
28	長谷川すみ江(副理事長)	NPO 法人地域ささえあい虹の会	山梨県山梨市
29	稲葉ゆり子 (代表理事)	NPO 法人たすけあい遠州	静岡県袋井市
30	木下さち子 (副理事長)	NPO 法人すずらんの会ネットワーク	静岡県富士宮市
31	脊古 光子 (理事長)	NPO 法人ねっとわあくアミダス	静岡県浜松市
32	大沢 健 (代表理事)	NPO 法人シニアのための財産と生活を守る会	長野県松本市
33	児島 昭 (理事長)	NPO 法人明日のシニア社会を考える会	長野県長野市
34	福沢千恵子	認定 NPO 法人びすけっと	長野県高森町
35	五十嵐美代子	NPO 法人ゆいの会	愛知県知多市
36	武山 光伸	いぬやま めだかの学校	岐阜県各務原市
37	河合 峯 (理事長)	NPO 法人さわやか伝言ばん	岐阜県各務原市
38	吉村久美子 (代表理事)	認定 NPO 法人プウブ	石川県白山市
39	天谷まり子 (理事長)	NPO 法人さわやかさばえボランティア虹	福井県鯖江市
40	安立 里美 (代表)	お茶の間サンサン	福井県越前市
41	谷 仙一郎 (代表理事)	NPO 法人元気な仲間	滋賀県高島市
42	辻 広志 (施設長)	多世代型通所事業所 志	滋賀県栗東市
43	市野 弘 (理事長)	NPO 法人和歌山保健科学センター	和歌山県和歌山市
44	紙谷 伸子	食と生活研究会	和歌山県橋本市
45	高林 稔	和歌山高齢者生活協同組合	和歌山県和歌山市
46	中村 富子 (理事長)	NPO 法人WACわかやま	和歌山県和歌山市
47	弓戸 利文	(社福) 河合町社会福祉協議会	奈良県河合町
48	古海りえ子 (副理事長)	NPO 法人みんなの元気塾	京都府精華町
49	寺井 正治 (副会長)	NPO 法人ニッポン・アクティブライフ・クラブ	大阪府大阪市
50	中田 壽子	NPO 法人たすけあい	大阪府河内長野市

No.	氏名	所属団体等	所在地
51	前東ふみ子	NPO 法人エフ・エー	大阪府大阪市
52	桑山 信子 (理事長)	公益社団法人長寿社会文化協会 地域活動ポイント WAC ゆずり葉	兵庫県尼崎市
53	石原 達也 (副代表理事)	NPO 法人岡山NPOセンター	岡山県岡山市
54	宇野 均恵 (理事長)	認定NPO 法人ハーモニーネット未来	岡山県笠岡市
55	熊谷美和子 (理事長)	NPO 法人たすけあい平田	島根県出雲市
56	小松原美幸 (代表理事)	一般社団法人 古和の里	島根県浜田市
57	中平由起子 (理事長)	NPO 法人地域支援の会 さわやか四万十	高知県四万十町
58	酒井やよい (会長)	NPO 法人山びこへるぶ	徳島県鳴門市
59	阿部かおり	NPO 法人たすけ愛 京築	福岡県行橋市
60	桃原 幸二 (代表取締役)	(有) 美和コーポレーション	沖縄県うるま市
61	初鹿野 聡 (理事長)	NPO 法人みんなのくらしターミナル	宮崎県宮崎市
62	岡山 隆二 (代表)	もちつ・もたれつ・まくネット	鹿児島県枕崎市

(都道府県別五十音順、敬称略)

②生活支援コーディネーター及び自治体職員、ブロック構成員29名

■調査項目

- ・訪問型サービスB・D、通所型サービスB、通いの場の申請・検討状況
- ・生活支援の助け合いをしていますが、総合事業の活用を考えない理由。特に要綱に関する意見
- ・総合事業で助け合いを広めるための対応策、特に、有償ボランティアを立ち上げ広げていくために必要な措置

(4) サンプル要綱の検討ワーキングの開催

■開催目的

総合事業・整備事業に関連する要綱の例を検討して作成した。

■検討メンバー

「住民主体の生活支援推進研究会」の服部真治委員が、複数の自治体職員とのワーキングチームで協議をしながらとりまとめを行った。

(5) あるべき生活支援要綱検討ワーキングの開催

■開催目的

要綱を定める上での基本の考え方を検討の上、あるべき生活支援要綱を作成した。

■検討メンバー

氏名	所属
◎堀田 力	公益財団法人さわやか福祉財団 会長
清水 肇子	公益財団法人さわやか福祉財団 理事長
上田 恵子	公益財団法人さわやか福祉財団 新地域支援事業マネジャー
土屋 幸己	公益財団法人さわやか福祉財団 戦略アドバイザー
松浦 隆史	公益財団法人さわやか福祉財団 新地域支援事業推進担当
大島 桂子	公益財団法人さわやか福祉財団 新地域支援事業推進担当

◎総括

(6) 住民による助け合い活動を推進するにあたってのアンケート調査の実施

■調査目的

助け合い活動が広がらない原因や対策のあり方について、現場や自治体の意見を把握するため、助け合いの活動者、生活支援コーディネーター、自治体等を対象としたアンケート調査を実施した。

■調査対象

- ・助け合いの活動者
- ・生活支援コーディネーター
- ・全国各自治体
- ・社会福祉協議会
- ・地域包括支援センター

■調査内容

- ・総合事業のB型・D型・その他の生活支援サービス、一般介護予防事業の実施状況
- ・(実施している場合) 事業の実施において感じる課題と望ましいあり方
- ・(実施していない場合) 実施していない理由

■調査時期

平成29年6月5日～23日

■調査方法

- ・公益財団法人さわやか福祉財団のホームページにおけるWEB調査
- ・郵送法による発送・回収

■回収結果

調査対象	回収数
助け合いの活動者	83件
生活支援コーディネーター	27件
全国各自治体	218件
社会福祉協議会	162件
地域包括支援センター	168件
匿名	23件
合計	681件

(7) 事務局

氏名	所属
堀田 力	公益財団法人さわやか福祉財団 会長
清水 肇子	公益財団法人さわやか福祉財団 理事長
上田 恵子	公益財団法人さわやか福祉財団 新地域支援事業マネジャー
岩名 礼介	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 社会政策部長 上席主任研究員
齋木 由利	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 経済政策部 副主任研究員

(参考資料)

- ・「あるべき生活支援要綱」 骨子・報告書
- ・住民による助け合い活動を推進するにあたってのアンケート 集計結果

*これらはさわやか福祉財団の責任編集で取りまとめました

「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、

なかならず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、半分以下の場合は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のだから）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は見受けない。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おり、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。

住民による助け合い活動を推進するにあたってのアンケート

集計結果のとりまとめ

公益財団法人さわやか福祉財団

本年4月に移行期限を迎えた介護予防・日常生活支援総合事業は、その眼目である助け合い活動をしっかり広げている市区町村もありますが、全国的に見るとまだまだその進展は捗々しくない状況です。

そこで、何故助け合いが広がらないのか、その問題点を把握し対策を講じるために、今回全国で助け合い活動を推進されている方々、特に、高齢者や子ども、障がい者、認知症者などの生活を助け合いで支援する活動を非営利の団体（NPO、社会福祉協議会、自治会、社会福祉法人、ボランティア団体など）の活動として行っておられる方々からのご意見を募りました。

アンケートは、当財団ホームページより直接ご入力いただく方法と、全国各自治体、社会福祉協議会、地域包括支援センター、生活支援コーディネーター及び活動者（当財団さわやかインストラクターを含む）へ個別郵送する方法により、6月5日から6月23日の期間実施いたしました。アンケートを寄せてくださった総数は681件となりました。内訳は、自治体218件、社会福祉協議会162件、地域包括支援センター168件、生活支援コーディネーター27件、活動者83件、匿名23件です。

なお、記載に基づく全体地域数は468となり、内訳は、所属・役職欄の記載に基づいて分類したもので、生活支援コーディネーターと記載のあるものは独立した件数としました。また、ご協力いただいた内容はそれぞれ全員の方から掲載のご了解を得たうえ、固有名詞とともにご紹介させていただきました。

アンケート 別紙1 及び別紙2

別紙1 (活動支援者用)

返信先FAX 03-5470-7755

E-mail sougou@sawayakazaidan.or.jp

担当 さわやか福祉財団 上田・松浦

住民による助け合い活動を推進するにあたってのアンケート

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

(記載者個人のお考えで構いませんのでご自由にご記入ください。また、別紙2記載の

例示も参考にしてください)

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

ご協力ありがとうございました。お差し支えなければご所属等をお知らせください。

市区町村名

所属部署・役職

お名前

ご連絡先電話番号又はメールアドレス

別紙2 (活動者用)

返信先FAX 03-5470-7755

E-mail sougou@sawayakazaidan.or.jp

担当 さわやか福祉財団 上田・松浦

住民による助け合い活動を推進するにあたってのアンケート

1. 貴団体は、現在市区町村が展開している新しい総合事業の「訪問型サービスB」又は「訪問型サービスD」、「通所型サービスB」、「その他の生活支援サービス」(配食・見守り等)、もしくは「一般介護予防事業」(通いの場)について、次のいずれですか。該当する項目にレ点をお入れください。

(1) すでに実施している

(A) 訪問型サービスB

(B) 訪問型サービスD

(C) 通所型サービスB

(D) その他の生活支援サービス (配食・見守り等)

(E) 一般介護予防事業 (通いの場)

(2) 実施を検討している

(A) 訪問型サービスB

(B) 訪問型サービスD

(C) 通所型サービスB

(D) その他の生活支援サービス (配食・見守り等)

(E) 一般介護予防事業（通いの場）

(3) 当面申請する予定はない

(4) 新しい総合事業のことを知らない

2. 問1で(1)又は(2)とお答えになられた方々にお尋ねします

(1) 実施するにあたり、何の問題も感じたことはない

(2) 実施するにあたり、次のような問題を感じた（複数回答可）

(A) 事業の対象者が限定されすぎている

望ましいあり方は？

(B) その他の要件が厳しすぎる

厳しすぎる点は？

(C) 要求される提出書類が多すぎて申請手続きや報告手続きが煩雑すぎる

望ましいあり方は？

(D) 補助金額に問題がある

問題点は？

(E) その他の問題

〔 どのような問題ですか？ 〕

補足記入欄

3. 問1で(3)とお答えになられ方に、申請する予定がない理由があればお聞かせください(複数回答可)

(1) 補助金を必要としない

(2) 補助金は欲しいが、事業の内容を縛られたくない

〔 特にどんな要件に抵抗をお感じになりますか？ 〕

(3) 補助金は欲しいが、その額に比べて申請などの手続きが面倒

(4) その他

〔 どのような理由ですか？ 〕

補足記入欄

ご協力ありがとうございました。よろしければ貴団体についてお知らせください。

所在地（活動地）市区町村

団体名

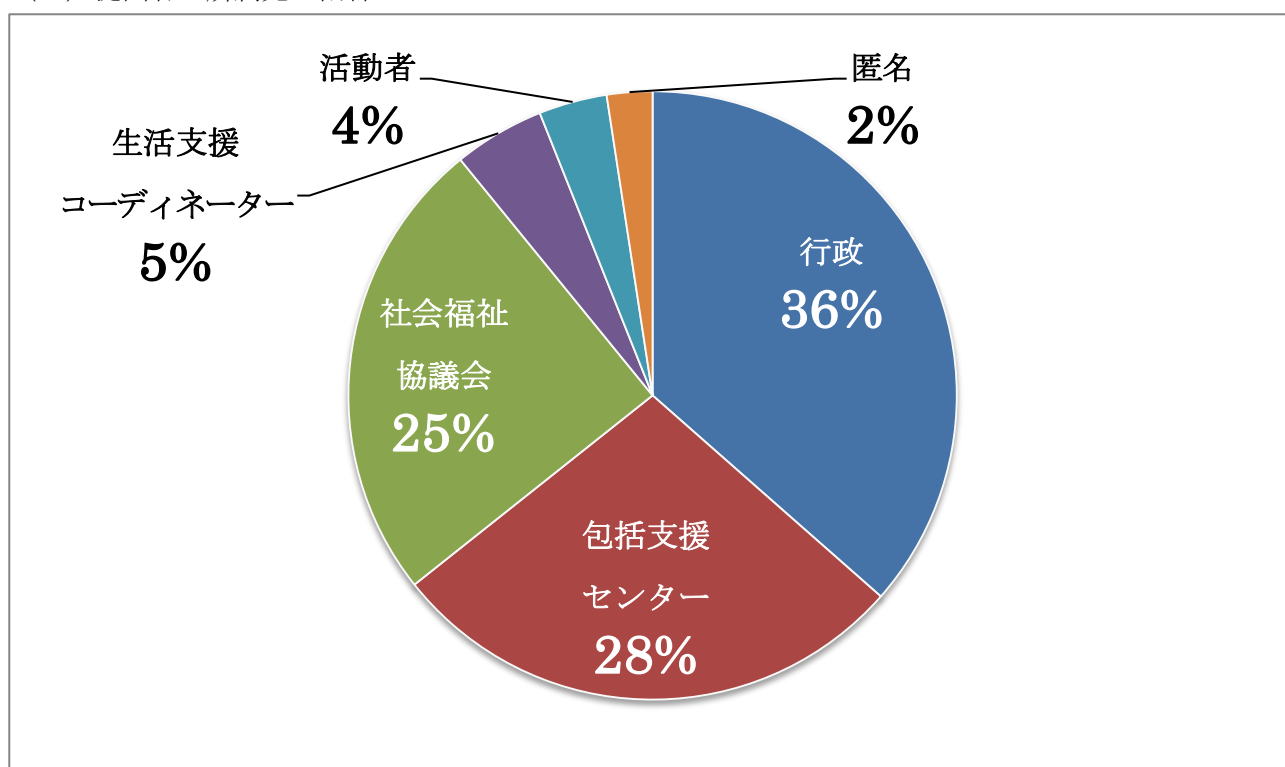
行っている生活支援活動

ご記入者名

アンケート結果の概要

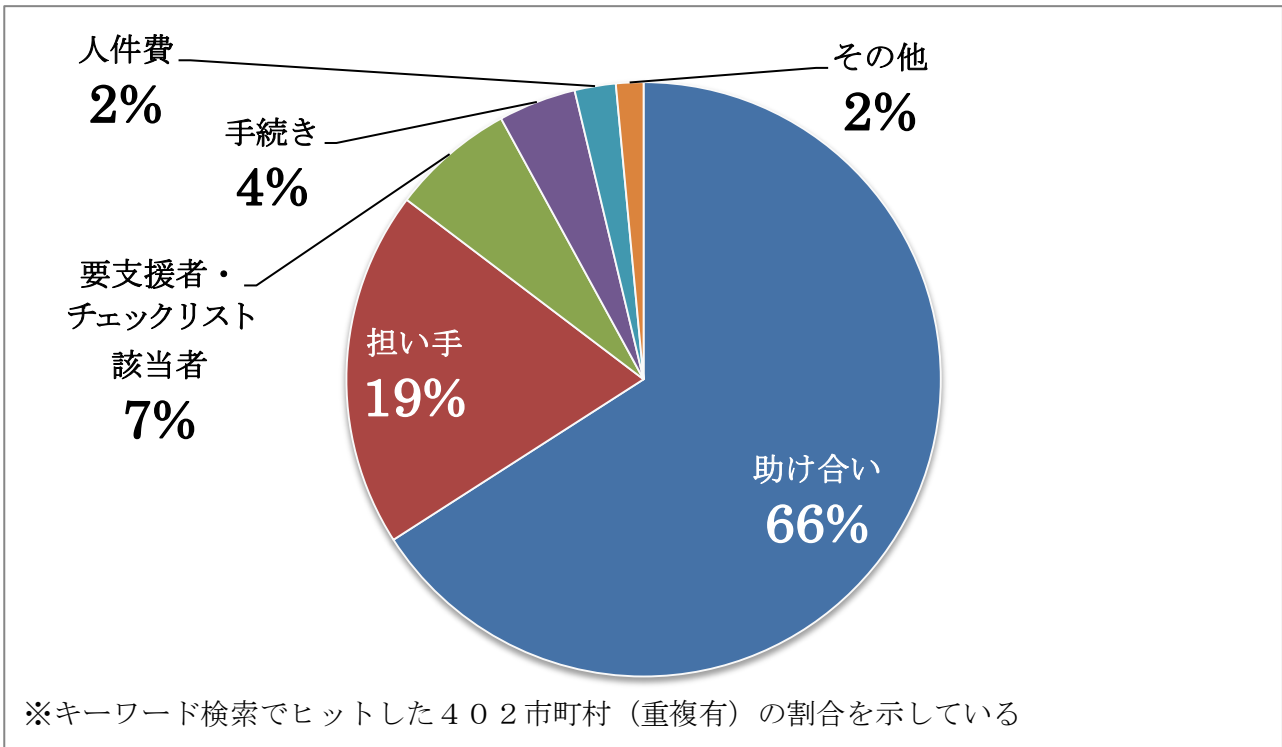
別紙1（活動支援者用）の集計結果とりまとめ

（1）提出者の所属先の割合について



助け合い活動が広がらない原因の分析について介護保険制度の改正の経緯や、ボランティア活動を介護保険サービスで実施する際の課題、住民主体の活動団体への補助金交付の事務的な負荷に対する問題などの観点からアンケートが記入されている傾向にあるため、行政の提出割合が一番多くなったと考える。

(2) キーワード別にみる助け合い活動を阻害している要因について



住民による助け合い活動を推進又は阻害していると考えられる要因となるキーワードが記載されている市町村のアンケート数を集計した結果、「助け合い」のキーワードが記されていたものが全体の66パーセント存在した。これは住民がボランティア活動として主体的に助け合い活動を展開することと、介護保険の制度のもとでサービスとして活動することの齟齬の悩みがあらわれている。

また、「担い手」のキーワードが記されているアンケートが19パーセントあり、助け合い活動を実施する活動者の確保や活動団体を立ち上げ、リードする人材の発見に苦心している現状がうかがえる。

その他、「要支援者・チェックリスト該当者」のキーワードが記されているアンケートが7パーセントあり、主に助け合い活動の対象者が限定されることから活動に制限が生まれることへの悩みが読み取れる。「手続き」のキーワードが記されているアンケートが4パーセント、「人件費」のキーワードが記されているアンケートが2パーセントあり、補助金支給に関する書類の煩雑さや事務職員への負担が団体運営を圧迫していることへの悩みが出されていた。

以下、「助け合い」「担い手」「要支援者・チェックリスト該当者」及び「手続き」「人件費」の各キーワードのアンケートの記載内容の傾向と実際のアンケート内容をまとめる。

(3) キーワードごとのアンケートの記載傾向について

①「助け合い」のキーワードに関する記載傾向

従前は、住民がボランティア活動として主体的に助け合い活動を全国各地で展開してきた。しかし、介護保険制度の開始により、これまで助け合い活動で支え合ってきた部分に、公的なサービスが提供されたため、徐々に地域の支え合いが減ってきたことが助け合い活動の創出が難しくなっている要因にあると訴えるアンケートが多くある。例えば、「当地域では昔から支え合いの文化は根付いていた。しかし、平成12年介護保険が開始となり、訪問介護や通所介護などの介護サービスが地域にも浸透していった中で、地域からは「介護保険でみてくれるから安心…」と少しずつ住民の意識も薄らいでいったように感じている。」(一関市高齢者総合相談センターふじさわ(岩手県))

また、総合事業の制度の中でサービスとして助け合い活動を実施することと、ボランティアとしての本来の助け合い活動を展開することの齟齬で団体の運営に悩むことがあるとの記述も多くある。例えば、「助け合い、共に生きるという気持ちを持ってボランティア活動に取り組んでいる団体等は多くいらっしゃいますが、新総合事業の中の取り組みの1つとなると、限られた(チェックリスト等)対象の方に対する活動となってしまいますので、このことがなかなか広がらない原因ではないかと思います。」(函館市社会福祉協議会(北海道))

②「担い手」のキーワードに関する記載傾向

全国各地で実際に助け合い活動を展開するにあたり、助け合い活動に実際に取り組む人材、団体の活動をリードしたり立ち上げたりする人材、活動団体のマネジメントを担う人材など、各分野における担い手が不足している現状がアンケートから読み取れた。また、ボランティア活動に興味を持っている人がいても、すでに他の団体の活動に参加しており、これ以上の新規な取り組みが難しいなどといった例も散見された。例えば、「最近ではボランティアの高齢化、ボランティア活動の掛け持ちが多く、それらの活動を引き継げる後継者はほぼいない。後継者として地域でのボランティア活動を行なえる年代の方々は、仕事をリタイア後も生活が厳しいため働いている、親の介護をしているなど、ボランティアの担い手についての問題は深刻になってきている。」(新得町社会福祉協議会(北海道))

また、地区によってはどの世代も自分の生活の維持に精一杯な暮らしを送っていることや、年金支給時期が引き延ばされたことにより、退職後も再就職している高齢者が増えていることなど、社会全体の仕組みが担い手を生み出しにくい構造になっているといったアンケートも多く見られた。例えば、「現在の高齢者が高齢者を支えるには限界があり、若い世代を巻き込んでいかななくてはならないのですが、若い世代は自分の生活に精一杯で、地区のことどころではありません。やはり若い世代は「働き方」が変わらないと「地区のことをしてみよう」という気持ちになるのも難しいと思います。」(松本市高齢福祉課(長野県))

③「要支援者・チェックリスト該当者」に関する記載傾向

これまで地域で助け合い活動に取り組んできた団体は、高齢者や障がい者などの枠組みに捉われず、地域で困っている人に対して、自分たちができることを考え、主体的に助け合い活動を展開してきた。活動団体の助け合いの理念と、介護保険のサービス下での助け合いの理念の間に生まれる齟齬に悩むアンケートが見られた。例えば、「隣近所の助け合いとして実施してきたものを、要支援者等だけにスポット化してサービスを実施することに抵抗感がある。」（青森市高齢者支援課（青森県））

また、前出①「助け合い」のキーワードの場合と同じであるが、これまで地域で助け合い活動を展開してきた団体にとっては、総合事業の制度のもとで活動を展開することで、助け合い活動に参加できる人が「要支援者・チェックリスト該当者であること」と限定されたり、「参加者の半数」などの参加者割合に制限が加えられたりすることに対する抵抗感が強いことが分かる記述が多くあった。例えば、「サービスを提供する地域の住民から見れば、要支援者や要介護者の壁にとらわれることなく、地域の高齢者に対しては分け隔てなくサービスを提供したいのではないかと考える。」（さつま町介護保険課（鹿児島県））

④「手続き」「人件費」に関する記載傾向

住民主体による助け合い活動であることを前提にすると、補助金の申請交付に関する事務手続きが煩雑であり、書類を簡素化するか、必要な職員を配置できるようにする必要があるというアンケートが見られた。例えば、「住民団体への事務職員人件費補助、事務のできる職員を雇用できる環境づくりが必要。」（新潟市社会福祉協議会（新潟県））。また、補助金の支給額が少なく団体の活動の維持が難しいといった回答も少数あった。例えば、「地域活動団体型サービス（通所型サービスB）の登録を希望しないグループに理由を確認してみたところ「補助金が少ない」「要支援者が以前参加していたが、事故がないか心配で受け入れられない」といった理由でした。」（町田市高齢者福祉課（東京都））

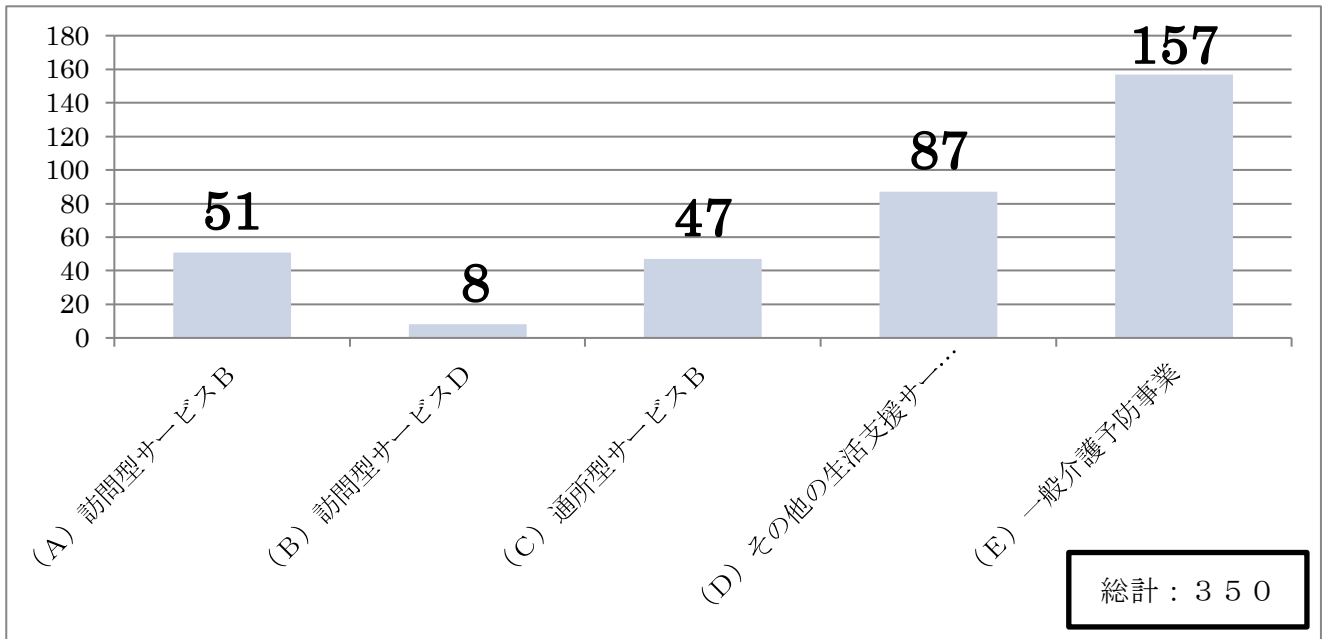
訪問Dに関しては、サービスの立ち上げ時の手続きの複雑さが問題になっていると記されているアンケートが見られた。例えば、「訪問Dは、移送支援の問題がもっと手続き的にスムーズに解決できないと難しいと思います。交通会議（タクシー会社との連絡会議）の問題など。」（美郷町健康福祉課（島根県））

別紙2（活動者用）の集計結果とりまとめ

1. 貴団体は、現在市区町村が展開している新しい総合事業の「訪問型サービスB」又は「訪問型サービスD」、「通所型サービスB」、「その他の生活支援サービス」（配食・見守り等）、もしくは「一般介護予防事業」（通いの場）について、次のいずれですか。

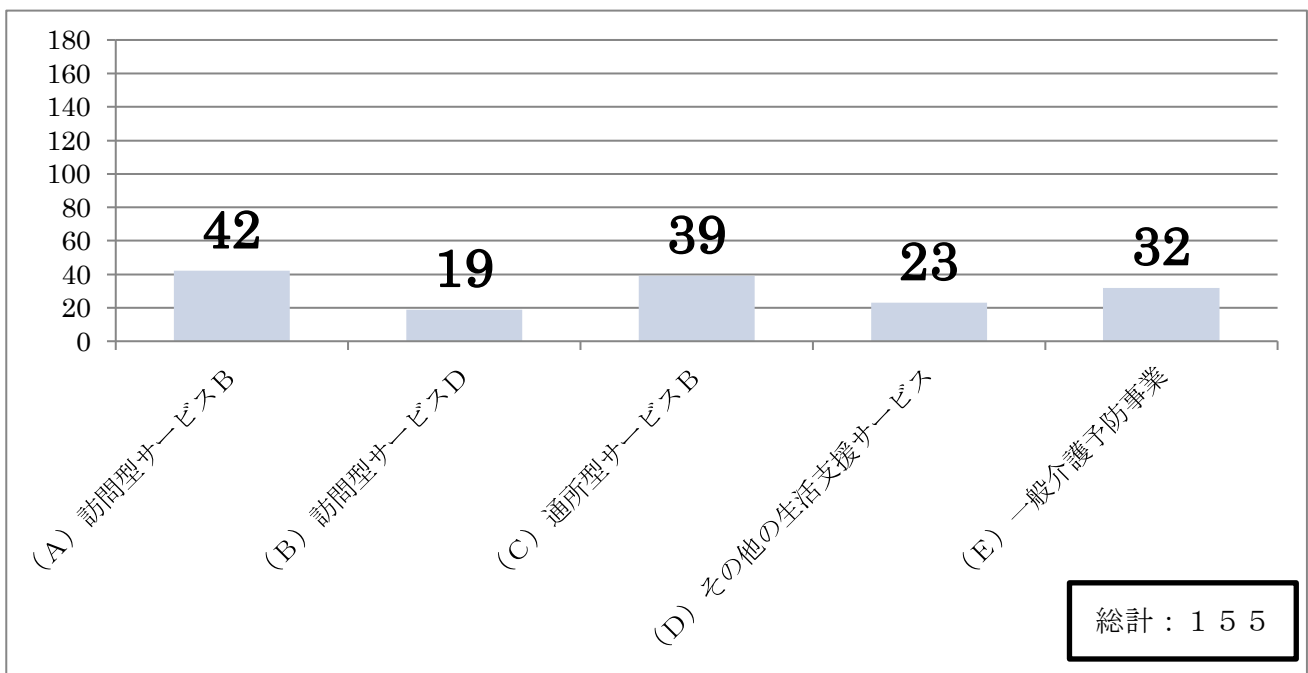
(1) すでに実施しているサービス

複数回答あり

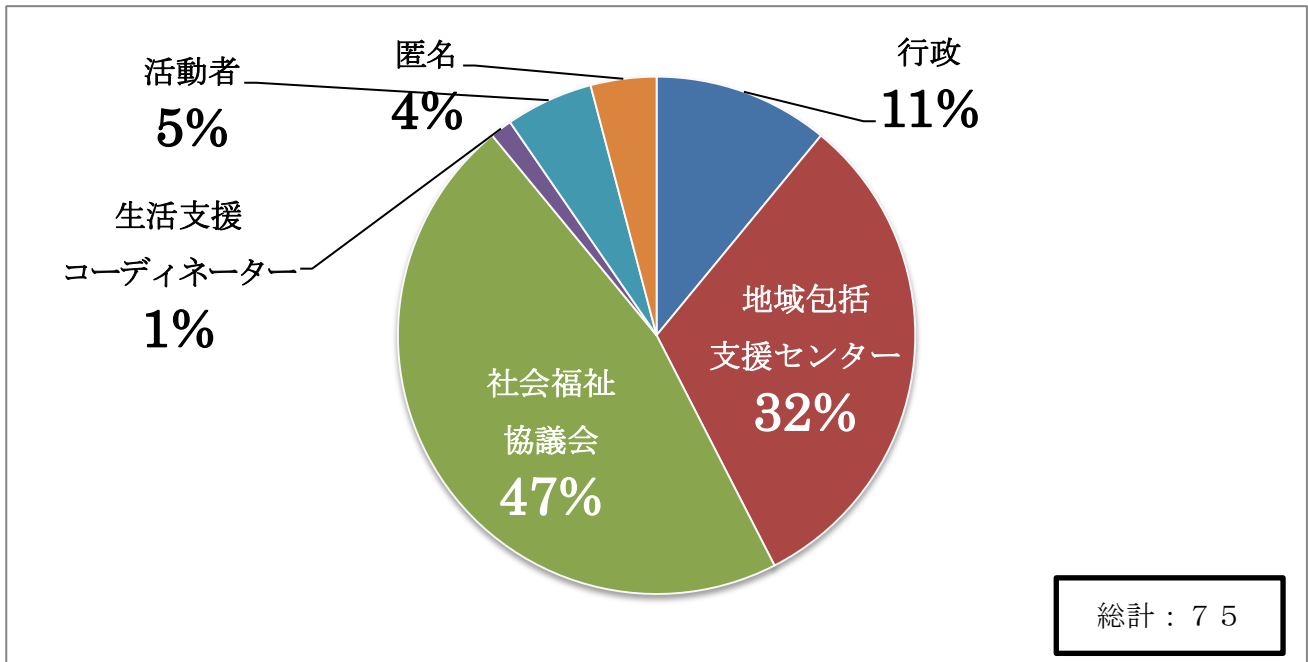


(2) 実施を検討している

複数回答あり



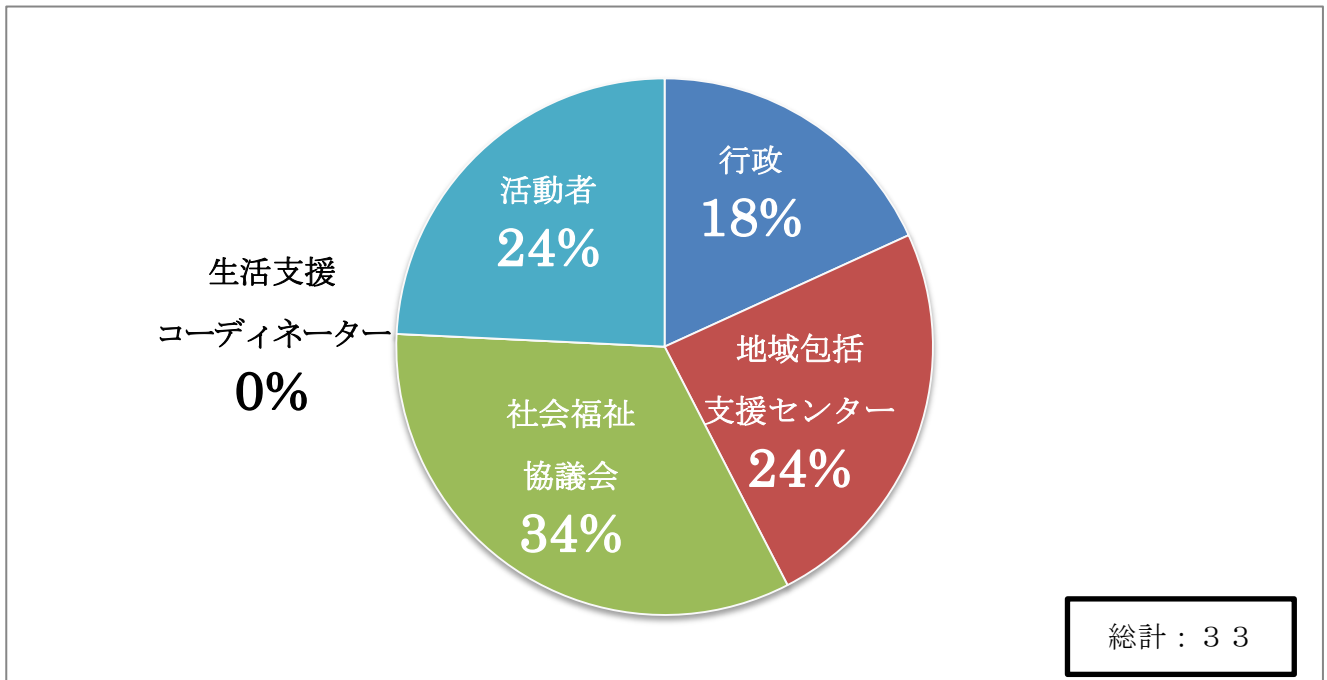
(3) 当面申請する予定はない



(4) 新しい総合事業のことを知らない 2件

2. 問1で(1)又は(2)とお答えになられた方々にお尋ねします

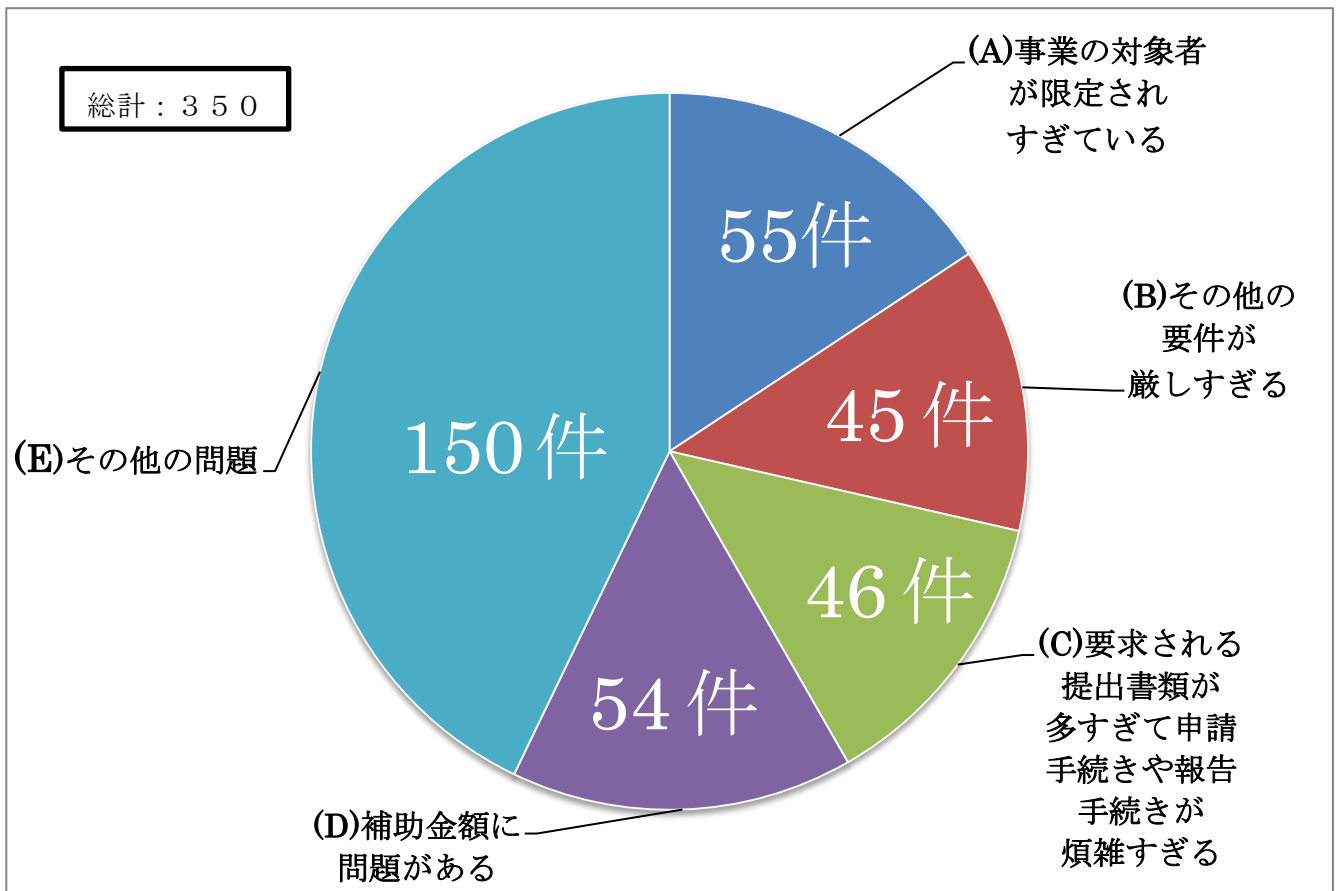
(1) 実施するにあたり、何の問題も感じたことはない



サービスをすでに実施している団体（自治体他含む）は350件（複数回答）、実施を検討しているが155件（複数回答）である中、実施にあたり問題を感じなかったのは33件しかない現状である。

また、問題を感じないと回答しているものの多くは、サロン等の活動を長年にわたり実施している社会福祉協議会や活動団体の傾向がある。

(2) 実施するにあたり、次のような問題を感じた（複数回答可）

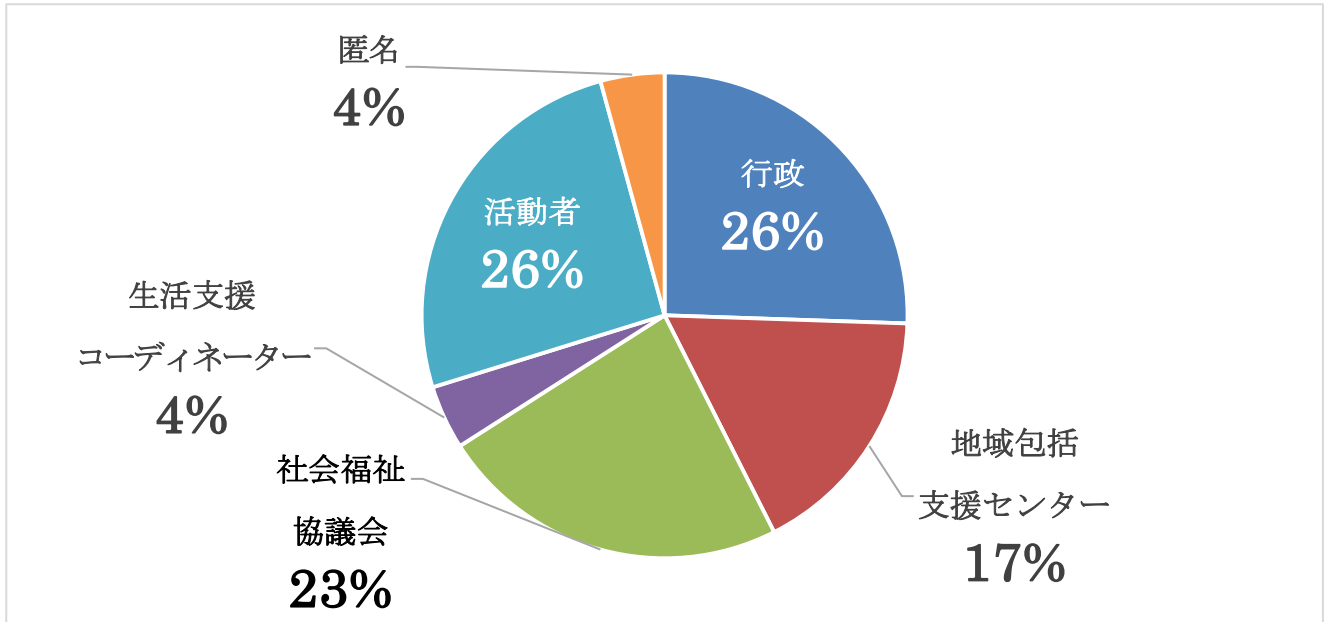


- ・(A)～(D)の回答割合はほぼ同じである。
- ・項目ごとの返答者の分布を見ると、「(D) 補助金額に問題がある」の項目に関しては、社会福祉協議会、活動団体の回答率がとて高くなっている。
- ・(E) その他の問題では、「ボランティア等の担い手に関する悩み」や「活動創出へのノウハウに関する悩み」などサービスの立ち上げや実施にあたり、直面する問題が多く記されている。

(A) 事業の対象者が限定されすぎていることに対する記述内容の傾向

①回答者の割合

・行政、地域包括支援センターよりも、実際にサービスを実施している社会福祉協議会や活動団体からの意見が若干多い傾向にある。



②記述内容の傾向と分析

・総合事業対象者が要支援者及びチェックリスト該当者に縛られることで、活動創出が阻害されているという内容が最も多くあった。また、行政と活動団体で感じている問題点が違う傾向がある。以下は具体的な記述例である。

・行政側から見ると、利用者にこの条件でサービスは使えるが、いつか使えなくなるという点を説明するのが難しかったり、理解を得られなかったりすることがあるという悩みが挙げられている。例えば、「総合事業対象者が要介護認定を受けると使えなくなってしまうため周知が難しい。」(K市介護支援課) また、「サービスBは要介護になると対象ではなくなるので、サービスが継続できない。要介護であっても団体と利用者が相互に納得しているのであれば対象者としてもいいのではないか。」(坂戸市高齢者福祉課 (埼玉県))

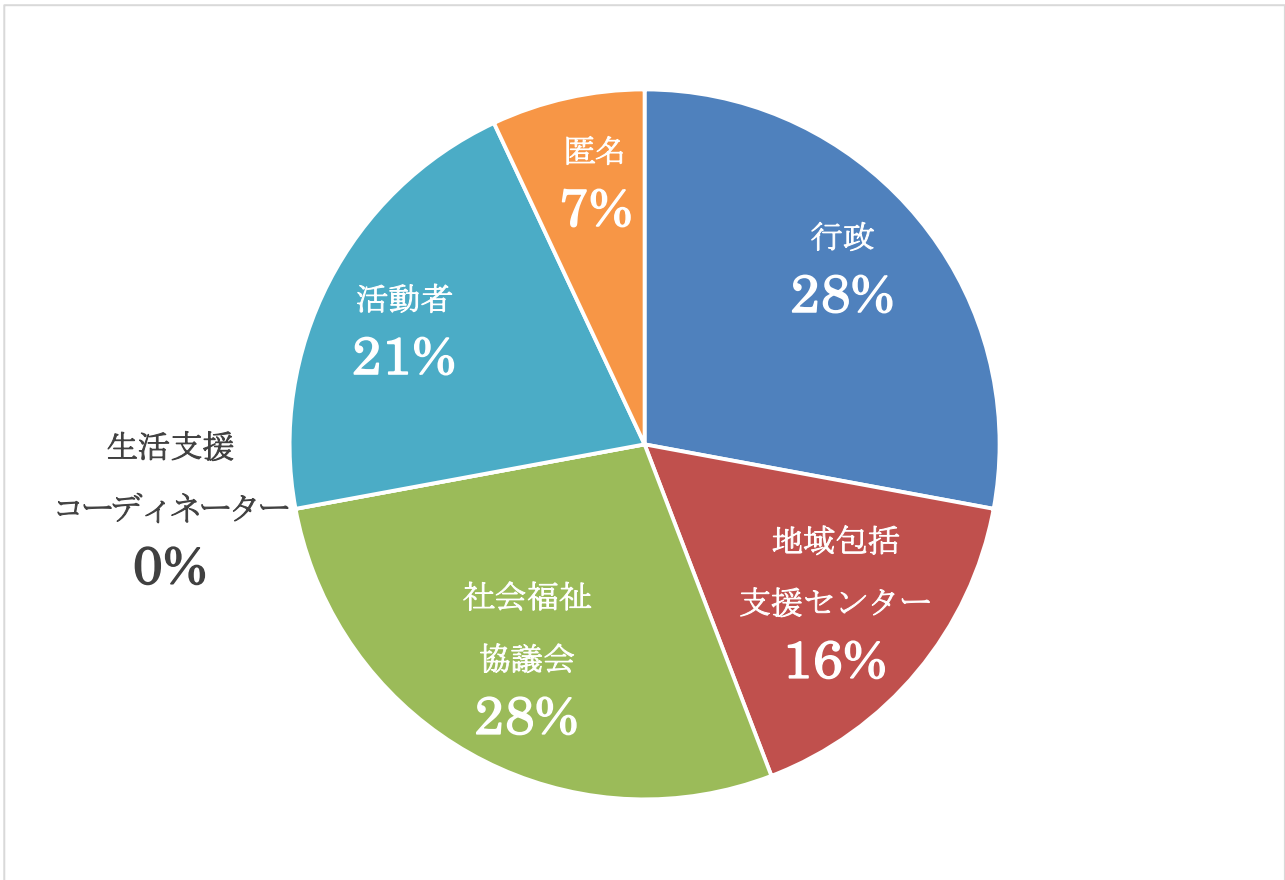
・活動団体側から見ると、ガイドラインに示されている参加者の半数が総合事業対象者ということが現実には相当に厳しい状況であることが悩みとして挙げられている。例えば、「もともと地域の居場所として2014年に立ち上げ、今回通所型サービスBに移行したが、チェックリスト対象者の方が比較的少なく、参加人数の過半数以上という厚労省の見解と遠く、市役所と協議し、チェックリスト対象者に該当しそうな方もカウント、その他の方は全体のボランティア側で対応している。あくまで住民主体のサービスなので、介護保険対象年齢であれば対象者としてみなすべき。」(蒲郡市特定非営利活動法人楽笑 (愛知県))

・総合事業開始前から地域の居場所などを運営している活動団体からは、介護保険サービスの範疇に入ることで、これまでのように色々な人が気楽に立ち寄ることが難しくなることに対する懸念が挙げられている。また、活動実施者は、対象を限定するよりもむしろ「あるべき共生社会実現のためにも、高齢者のみならず、貧困世帯の子供や障がい者にも対象の枠を広げるべきでは。」(北茨城市特定非営利活動法人ウィラブ北茨城 (茨城県)) といったように、多様な人々が参加できる環境を希望している。

(B) その他の要件が厳しすぎることに対する記述内容の傾向

①回答者の割合

- ・要件に関しては、各方面から平均的に問題点を感じていることが分かった。



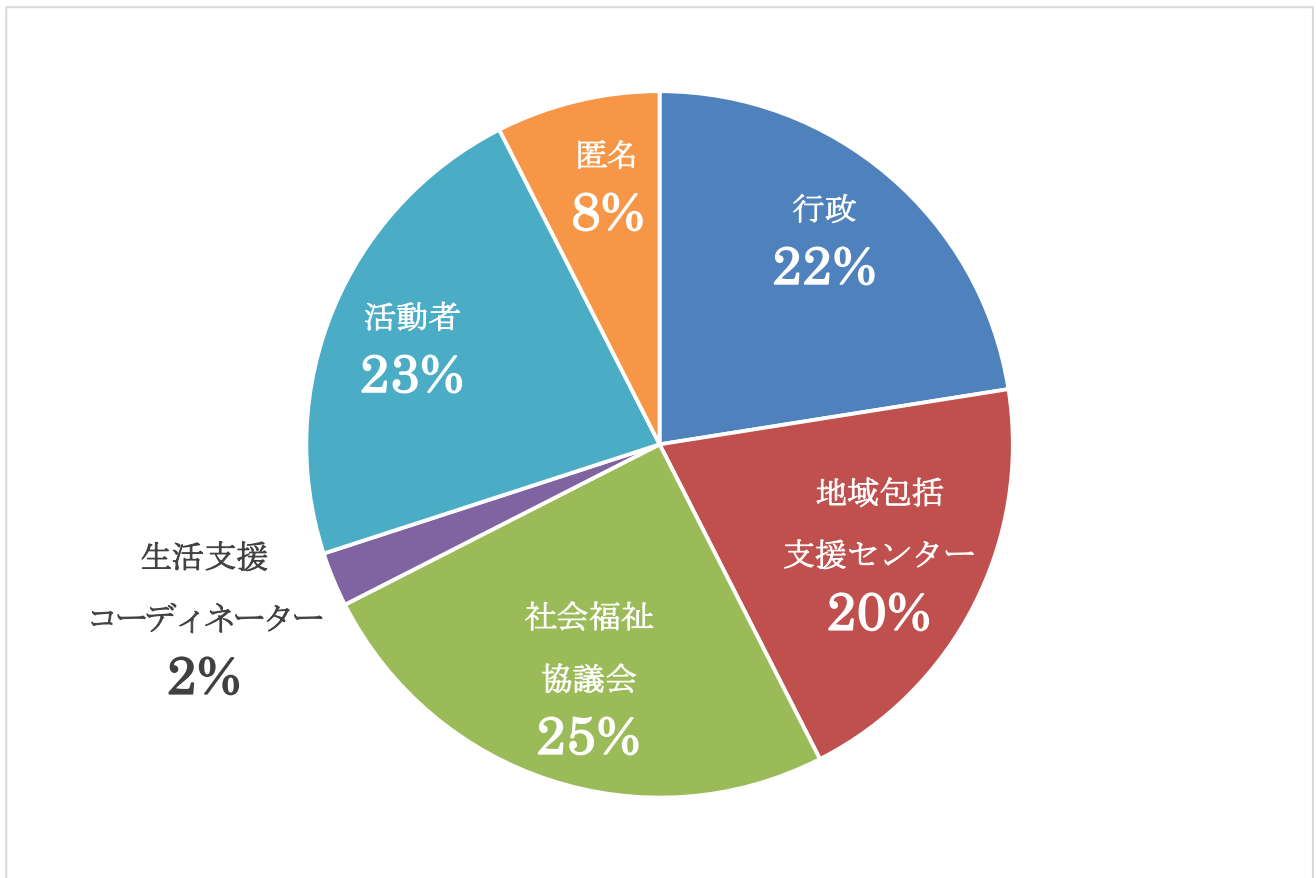
②記述内容の傾向と分析

- ・サービスを実施するにあたり、回数や人数に関する規定があることが活動継続に大きなハードルになっているという意見が最も多く上がっている。代表的なものとして「週1回以上の通いの場づくりが求められているが、その頻度を確保することは難しい。」(茅野市高齢者保健課 (長野県)) や「月に4回以上の開催は多すぎる。」(松阪市社会福祉協議会 (三重県)) などの意見が挙げられている。団体の実態に応じた柔軟な実施要件が望まれていると感じる。
- ・訪問Dについては、B型とは違った道路運送法との兼ね合いから実施を困難に感じているという意見が挙げられている。代表的な意見として「サービスDの要件、運送法の規制がサービスDの普及のネックになっていると思う。登録不要の活動が前提となる。」(真室川町地域包括支援センター (山形県)) が挙げられる。

(C) 要求される提出書類が多すぎて申請手続きや報告手続きが煩雑すぎることに對する記述内容の傾向

①回答者の割合

- ・提出書類に関しても、各方面から平均的に問題点を感じていることが分かった。



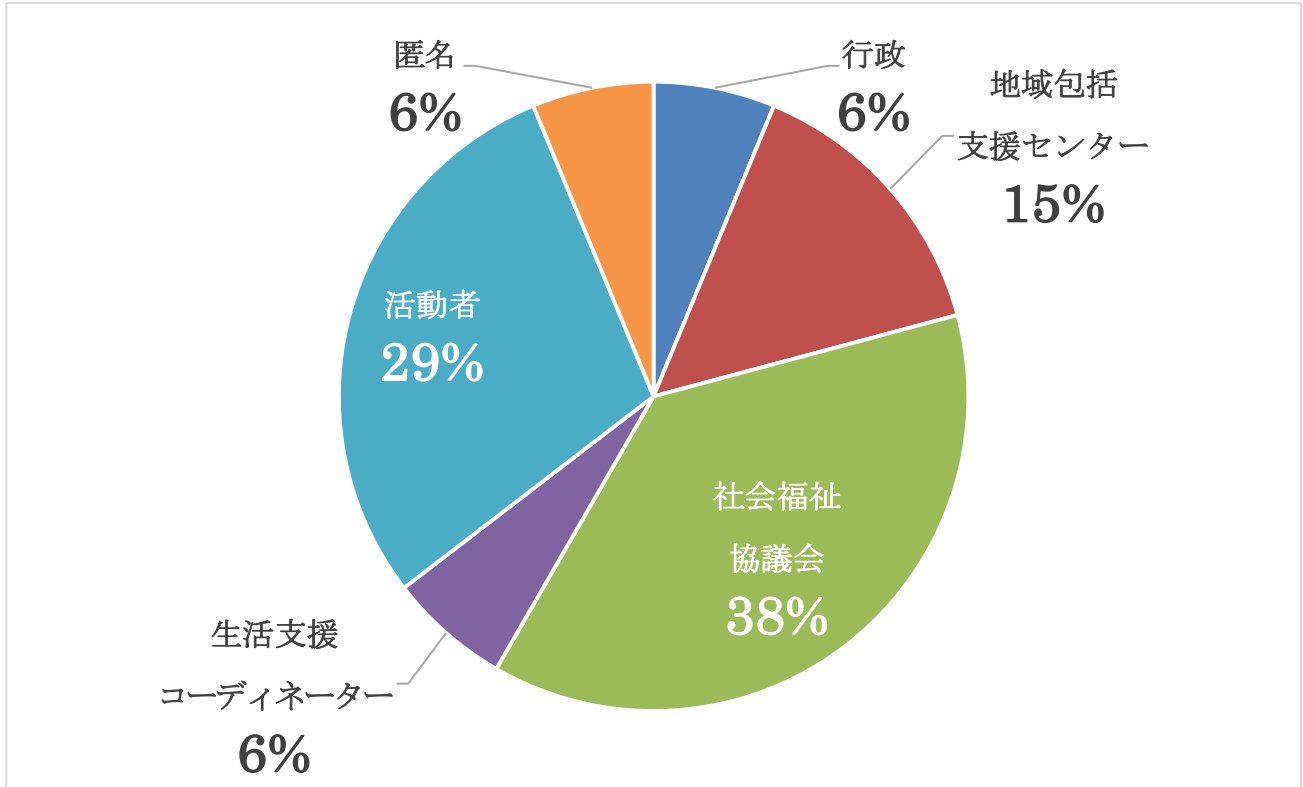
②記述内容の傾向と分析

- ・多くの市町村から申請書、報告書、契約書等、団体の立ち上げやサービスの実施に際して、作成する書類が多すぎることが、住民主体のサービスの観点からは問題であるという回答が挙げられている。そして、継続的な活動実施のために事務量の負担軽減が強く叫ばれている。提出書類の量を緩和できないのであれば、活動団体への事務員の加配をするなど活動参入への壁を下げる対策が必要であることが挙げられている。例えば「補助金をいただいておりますが、補助金申請書、報告書の作成が大変です（10枚以上の報告書となります）。簡易にできませんでしょうか。」（秦野市鶴巻地区社会福祉協議会（神奈川県））、「細かい書類提出を求めるのであれば、事務員を配置できるくらいの人件費を予算化する等のことがあればできるのかもしれない。でなければ簡単な書類にとどめるべき。」（匿名）
- ・また、行政への提出書類に合わせて、ケアマネジャー等の関係機関との書類の作成ややりとりも、ボランティアにとっては負担に感じているとの意見が見られた。例えば、「ボランティアに介護保険証の確認や地域包括支援センターとの連携など、負担が大きすぎる。」（宇治市健康生きがい課（京都府））が挙げられる。
- ・サービスを実施するための手続きが煩雑なため、住民主体のサービスの実態とはかけ離れているといった意見も多く挙がっている。「運営規定や重要事項説明書、管理者の設置など、住民が集って組織できる事業（サービス）とは思えない。」（朝日村社会福祉協議会（長野県））が代表的な内容となっている。

(D) 補助金額に問題があることに対する記述内容の傾向

①回答者の割合

・実際に活動に取り組んでいる社会福祉協議会や団体から多くの問題点が挙げられている。それと比べ行政からの意見が少ない点が、活動者が感じている悩みを行政側が受け取ることができているのか疑問に感じる場所である。



②記述内容の傾向と分析

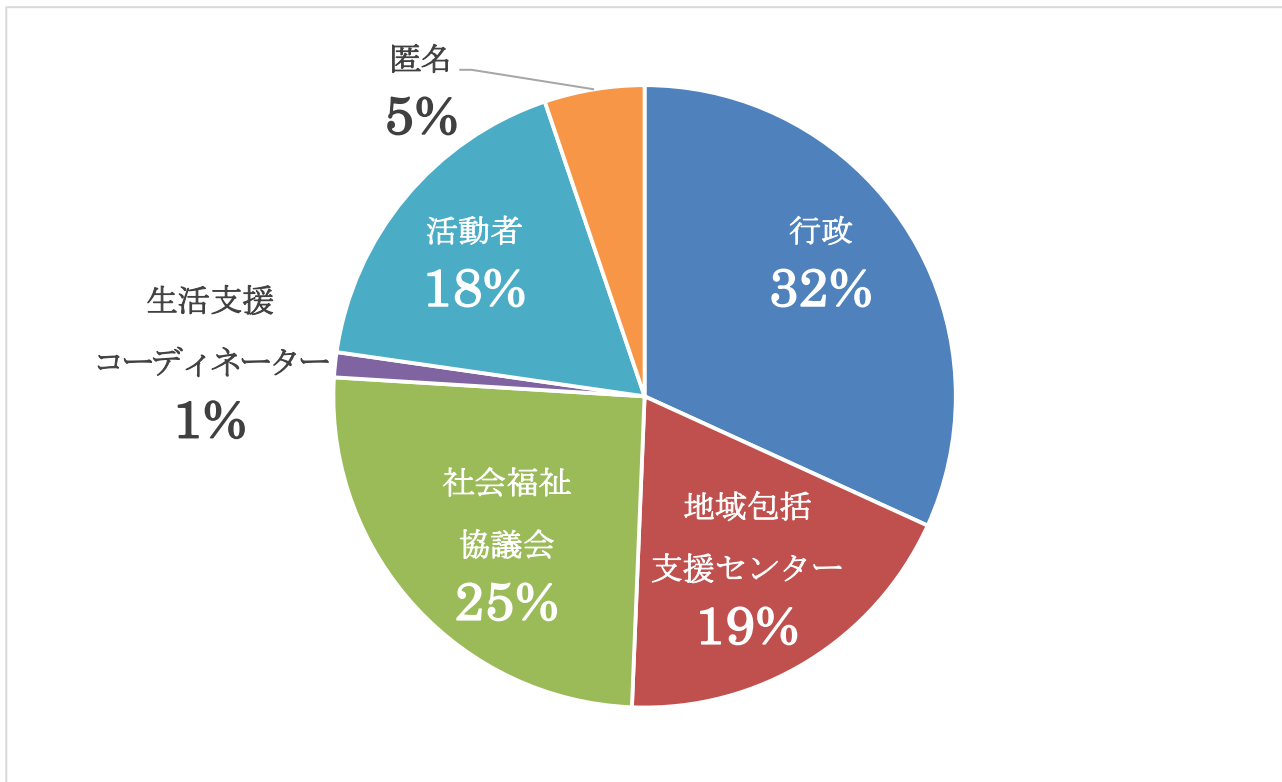
・事務量に対する負担が大きいことに比して、事務員への人件費を補助金で捻出するには少なすぎるなど、事業を継続していくための行政からの資金的協力が十分に得られていないことが、問題点として最も多く挙げられている。例えば「報酬が低くやっていけるのか？現に閉めているところもある。」（尼崎市地域包括支援センター（兵庫県））や「訪問Bについては、全く補助金がなく、サービス収益のみのため、事業者の負担が大きい。また、現状では依頼件数が少なく採算がとれない状況である。持ち出しが大きいのが現状。」（多摩市社会福祉協議会（東京都））

・行政側からの活動者への働き掛けや仕組みづくりが十分でないことも問題として挙げられている。例えば「金額設定に際して、特定非営利活動法人等への聞き取りや調査がなかったため、根拠のない金額になっているようだ。」（匿名）といった活動の実態を十分につかみ切れていないケースや、「広域連合のため市町に合わせた分配が難しい。」（御浜町社会福祉協議会（三重県））など、組織的な対応が不十分のため、活動創出が難しくなっているケースもある。

(E) その他の問題についての記述内容一覧

①回答者の割合

- ・その他の問題に関しては、各方面から平均的に問題点を感じていることが分かった。



②記述内容の傾向と分析

- ・最も多く挙げられている問題として、サービスを実施する主体であるボランティア等の担い手が絶対的に不足していることや、活動団体のリーダーとなる住民が十分にいないことが挙げられる。例えば、「住民主体と言われるが、高齢化の進む町では、人材が限られている。元気な高齢者はすでに支え手側に回っていると感じる。」(西会津町健康福祉課(福島県))や「担い手となるような人は他にも地域で色々な活動をしている人が多いことから、特定の人への負担が大きくなってしまおう。」(鶴ヶ島市高齢者福祉課(埼玉県))。これらの意見が行政から多く出されていることから、活動を創出するというよりも、サービスを提供するという意識が根強いのではないかと考えられる。
- ・総合事業を推進するにあたって、サービス提供のノウハウや活動の創出方法が分からないといった意見も多く挙がっている。例えば、「今後の高齢者施策のあり方、考え方について、高齢関連部署のみならず庁舎全体で理解を深め考えていく体制が必要。それは、第1層生活支援コーディネーターだけではどうにもならない課題。」(匿名)や「訪問型サービスB：ボランティア育成やサービス利用者とのマッチングに課題があると考えます。ボランティアにどこまで求めるのか、今まで有資格者のヘルパーを利用していた方にボランティアを総合事業としてすすめていくことができるのか、適切なのか等。」(三鷹市地域包括支援センター(東京都))などが挙げられる。

アンケートの例

別紙1（活動支援者用）から抽出した23件

■松前町社会福祉協議会（北海道）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

要支援者だけを対象にしていたら広がらないのでは…

B型をやらなくても、対象者はA型のサービスを使えているのが今の現状。A型が根付いている中、行政での政策上重複する部分が多く、それをB型へ移行していくというのが大変だと思います。対象者だけではなく、多世代からの意識改革が必要と思われます。B型は「形にはまらず、いろいろな助け合いができる。地域での助け合い」が「ボランティア頼り」になってしまうのではないかと不安あり。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

B型の必要性への理解。

■東神楽町東神楽地域包括支援センター（北海道）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

少なくとも当町地域（北海道中央部）では、新しい発想・文化なので、時間がかかるのは当然と思います。当町では、社会福祉協議会が中心となり、訪問による生活支援ボランティアの輪を広げる取り組みが始まり、約2年がたちました。

ノウハウがない中、有償か無償か、どこまでの範囲・時間を対応するか、他のサービスとの兼ね合い、法的確認など、少しずつ協議を進めております。当町の場合は、呼びかけ人兼事務局が社会福祉協議会に配置されている生活支援コーディネーターなので、少しずつながらも話が進んでいますが、これを住民主体で立ち上げていくのは現状では困難と思います。理由としては、ノウハウの情報収集・共有に思ったより手間がかかること。

また、「ちょっと手伝いたい」という人はいるが、「中心になってやりたい」という人はなかなかいないことが挙げられると思います。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

公的機関側が先に立ち、「自分（住民）達でもできそうだ、楽しそうだ」と思える活動を提案する力を上げていくしかないと思います。（視察、協議会、助成、フォーラム等）国や貴財団におかれましても、一層の情報提供をお願いいたします。

■久慈市地域包括支援センター（岩手県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

①地域の实情に合った多様なサービスの真の意味が伝わっていない。

多様なサービスの創設の中で特に住民による助け合い（B型）の立ち上げが1番の目的であること、また、それを立ち上げるために生活支援コーディネーターや協議体が必要であることについて、理解がされていなかったことが大きな原因ではないでしょうか。（研修会等では、相当サービスからA、B、C、Dを並べて簡単に説明されますので、分かったような、分からないような状況で、先行事例の様子を伺いながら迷っている状態が長く続いている状況。）

②住民による助け合い活動推進には時間がかかる。

久慈市では「いきいき百歳体操」にH28年9月から取り組んでおり、取り組みを進める中で地域の見守り活動や支え合い活動につながり、地域づくりにつながっていくことを実感しているところ。「その中からB型につなげていけないか」等々のイメージが持てるようになったのは最近のこと。

生活支援コーディネーターの役割についても、同様にイメージが持てない状況ですが、B型を進めるために必要だという発想であれば、理解がしやすいと感じています。趣旨を理解して取り組みを進めているところですが、介護保険制度によって一旦引き離された高齢者等がまた地域で暮らし続けるための関係性を取り戻して、住民による助け合い活動に至るまでには、もう少し時間がかかるものと思います。

- ・自助の考え方の普及啓発
- ・コーディネーターによる資源発掘
- ・B型の体制整備 等々

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

①国の方針をはっきりと伝えてほしい。

（資料にある一般的な説明では真意を理解できないため）

②住民による助け合いの必要性（意味）について、住民、関係者（機関）、行政内部で共有する。コーディネーターの発掘につながり、活動推進につながるかと思う。

■秋田市御所野地域包括支援センターけやき（秋田県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・サービスや資源が多数ある
- ・核家族化、1世帯の個別化→意識的なもの（個人主義）
- ・風習、習慣、地域性
- ・個人情報保護のゆがんだ捉え方
- ・平均収入の低さ
- ・教育環境
- ・総合事業が周知されていない
- ・住民同士でサービスをする
- ・されることに抵抗や気兼ねがあるように感じる
- ・サービスを受けるためにはそれなりのお金を払わなければならないという風潮もあるように感じる
- ・心や金銭的な余裕がない
- ・支援は家族間で行うものと考えている

- ・生活の中で必要性を感じない
- ・人付き合いを好まない人がいる
- ・サービスを作りだそうとした人の責任や重圧がある
- ・人からの支援を金銭で解決したい人と無料奉仕を望む人が両極端
- ・自身が他者からの支援を受けていることを知られたくない

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

- ・長い目での福祉教育
- ・多世代交流をより促進する何か
- ・社会生活のゆとり（個人の思い・生活へのゆとりにつながる）
- ・災害時等に対応可能な人々のつながり
- ・取り組みを進めたい人のみ進め、必要とする地域には必要時にノウハウを伝授する

■河北町生活支援コーディネーター（山形県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

生活支援コーディネーターの立場としての考えです。私は一般公募で生活支援コーディネーターとなりました。本町の住民ではありますが、今まで町外で仕事をしてきたので町と関わりが薄いことと、行政との関わりが初めてなので、どの様に動いて良いのかわかりません。コーディネーターの選出に問題があるのかとも思われます。本町でも住民に対してのアプローチを試みたところ、思った以上の参加がありました。行政の説明で、必要性を感じた住民も多く、住民主体による居場所の立ち上げに名乗りを上げていただいたグループがありましたが、立ち上げの資金調達や居場所の設定が上手くいかず実施まで至らないのが現状です。行政は業務に追われ忙しい毎日だということは承知しています。そんな中で行政側の考えや居場所の立ち上げについてのアドバイスをいただくため話し合いを調整中ではありますが、あまり時間がかかってしまうと住民のやる気がそがれてしまうのではないかと案じています。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

行政側は本当に居場所の立ち上げが必要と考えているのでしょうか。担当部署だけに任せないで、町の行政全体で必要性を共有することが大事だと思います。

■平田村生活支援コーディネーター（福島県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

ボランティアとしての地域支え合いを総合事業のサービスと考えていない。ちょこっと助けることが、総合事業として捉えられない。地域の特性として、困っていることを発信したり、助けてほしいとなかなか言えないため、訪問型サービスにつながらない。事業の内容や、活動の仕方などの周知ができていないし、委託された社会福祉協議会側もよく把握していないため、住民に情報提供ができない。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

地域の担い手育成を今年度立ち上げ、「地域の困りごと」「ちょこっと助けられること」の勉強会をしています。また、サロンにおいて、運動のリーダーとなれるような方の育成に取り組もうとしています。その方々が中心となって通所型サービスBができればよいと思っています。一番は担当者（行政は熟知しているかもしれませんが、委託を受けた社会福祉協議会の職員及び担当者）がよく内容を把握して事業を展開すべきであると思う。ボランティア活動と支援事業（補助事業）の理解をすることが必要。

■鹿嶋市社会福祉協議会（茨城県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・助け合いができる親しい付き合いをしていない。
- ・ケア会議等に近所の人に出席してもらっていない。
- ・自分たちで解決できる問題と、解決できない問題の境目がなくなってきた。介護保険制度などに頼るようになってきた。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

- ・助け合いという声かけではなく、どうすれば豊かに生きられるかなどイメージを変える。
- ・近所力を高めるための工夫として、近所にいる要支援者をどのように支援するかなどについて話し合う場を設定をする。（ごみ捨てや簡単な掃除）
- ・元気なうちから地域の活動に参加して、顔見知りの関係づくりをする。

■足利市地域包括支援センター清明苑（栃木県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

自分が中心になって行うのは、心身共に負担が大きい。やる気のある人は、すでに何かに取り組んだり、参加していたりする。消極的な人を無理に誘うのも迷惑がられて嫌な思いをする。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

具体的に手伝う項目が先にあり、自分でできるところにアポイントする方がやりやすい。介護保険や地域包括ケアシステムなどの説明よりも、住民が困っているピンポイントを一つずつ解決していった方が、取り組みやすいと思う。

■春日部市介護保険課（埼玉県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・総合事業は、既存のサービスに加えA B C Dが併用できるため、既存のサービスからの移行ではなく、サービスが追加されただけである。そのため、交付金対象額の限度額を超えるおそれがあり、多様なサービスはもう少し様子を見てから実施すべきと考えます。
- ・すでに補助を受けて実施している助け合い活動と整理しないと補助できないため、調整に時間を要します。

- ・原則費用の半額の補助金では住民の理解が得にくいと考えます。
- ・補助金の申請など書類が煩雑であり、高齢者には負担になります。
- ・D（送迎）は事故補償などの問題が生じるため、導入は困難です。
- ・通所B型の会場確保が困難です。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

- ・総合事業の交付金対象額を増額すべきと考えます。
- ・支え合い活動を含めた地域づくりを他課と協議しながら実施するというが、介護保険担当課が主導で実施するには限界があるため、違う方面からの後押しが必要です。

■佐倉市南部地域包括支援センター（千葉県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・住民に危機感がない。自分たちの健康のための講座や活動に参加するが、お客様としての参加にとどまっている。
- ・住民でKeyになる方はすでに色々な活動をしており時間の余裕がない。時間のある方をいかに取り込むかが問題。
- ・縦割りで活動しており、行政の課が様々なまちづくり活動をしているが横の連携がない。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

まずは行政としてどのようにまちづくりをするのか、課を越えて方向性をつくる。そうすれば同じようなメンバーで同じような話し合いをする回数が減り、Keyとなる住民の負担も減る。

■南アルプス市介護福祉課（山梨県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ①行政（国、市）のB型の捉え方が不十分
 - ・B型（住民主体の助け合い）の活動は住民の志に基づいたものであり、あくまでインフォーマルサービスでありフォーマルサービスの代替ではないということへの理解不足。
- ②対象者（チェックリスト該当者、支援1・2限定）の縛り。志ある住民にとって「困っている人は誰でも支援していきたい」という気持ちは、助け合いという観点からは重要だが、「対象者が限定されていてそれ以外の方を対象（例えばチェックリスト手前の人、要介護者等）に含めるとB型として認められにくくなるという仕組みが納得しづらい。
- ③費用負担の問題 訪問Aなどは介護保険と同様一割負担のところが多く、1時間200円程度で家事援助が行われているため、有償ボランティア（訪問B）が育ちにくい。
- ④補助のあり方（一律補助） 住民主体の活動が安定して継続できるような支援（自己負担の活用は原則だが、活動拠点等への支援など、その状況に応じて柔軟な支援が必要）。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

①行政側のBの考え方の検討 住民主体とは普通の人誰でもできる活動であり、必要以上の専門性、公平性を求めない。自由度を認める。

- ・書類を簡略にする
- ・住民への説明会、啓発の機会

②総合事業全体の仕組みを見直す。相当、A、一般介護予防、そしてBのあり方等、住民が生活しやすい地域づくりの中での全体像を考える。

③補助金の仕組みの見直し、活動の立ち上げ、継続に必要な支援を柔軟に考える。（一律の金額ではなく、それぞれに対応する仕組み）

④協議体との連携 住民主体の活動は行政主導でできるものではなく、住民が必要性を理解し自らやる気になってはじめて主体的な活動が生まれ、継続していくものであるため、住民の活動意欲を引き出すしかけをしていくことが必要だが、現在取り組んでいる協議体との連携や進め方が重要と感じる。

■軽井沢町保健福祉課（長野県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・介護分野に限らず全体的に人材不足である。定年になっても働いていたり、孫の面倒、介護をしている人もいたりして、自分の家のことで精一杯である。
- ・地区行事や組織が縦割りで連携できていない。各組織で行うことが増えていて、効率よくできていない。
- ・地区組織で行うことが増えているので地区で行うことも優先順位をつけ、振るい分けしなければ新しい仕事がやりたくてもできる状況にない。
- ・住民主体の活動を育てるためには10年、20年の時間がかかる。まだ、芽が出てきたばかり。助け合いは非常に重要なのでこれから育てていきたい。
- ・地域包括ケアシステムを介護や福祉分野だけで取り組むのではなく、様々な組織が役割を持って取り組まなければ広がらない。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

- ・最初は縦割りでよいと思うので、まずは国、市町村がきちんと横のつながりを持って各組織と連携していくことが重要。

■可児市東部地域包括支援センター（岐阜県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・田畑を所有する在来地区では同居率が高く近隣との交流も多いため、親族や近隣住民間の支援で生活が成り立っていると感じている方が多いように思います。
- ・30年程度経過した団地では、高齢化率が軒並み高くなっていて、一部団地では住民主体の活動が立ち上がりました。しかし、新しい担い手が増えず、継続が困難な活動もあります。担い手が増えない理由として、①高齢になっても仕事を続ける（再就職等も含めて）方が多い、②助け合いの必要性を感じていない、「自分は大丈夫」「介護保険や行政が何とかしてくれる」といった誤解が挙げられ

ます。

・行政、社会福祉協議会、地域包括支援センターなど関係機関の連携が不足している。それぞれが単独で活動しているため、一貫性に欠け目指す姿が統一されない。よって、地域住民も助け合いが必要とわかっていても何をどのように始めたらよいかわからず、相談先もわからないのではないかと。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

・関係機関が一体となって情報を発信し、住民と一緒に市（町村）としての具体的な方針、施策を作り上げること。

・有償ボランティアの活用促進。家計収入の足しになる程度の報酬付与。

・専門性の高いサービスは専門職が、それ以外のサービスは住民主体で行うという明確な線引き、大胆な制度改革が必要。

■岡崎市真福地域包括支援センター（愛知県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

・新総合事業について、住民の理解がない（みなしで、今までと変わらないサービス・料金のため）。なぜ、それが必要か。市町村レベルで発信していかなくてはいけない。

・医師会や保健所の健康増進事業ともっと連携していけるとよいが、同じようなことを違う部署でバラバラにやっている感があり、住民の立場ではさらにわからなくなっているのではないかと思う。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

・生活圏域の考え方が、都市部と田舎（山間部）では違って来る。そこをどう対応していくかだと思う。

・住民から「歩いていける場」という場所がないといった声もある。町内の公民館がまちの広さによって歩いていけない所もあり、資源のない所とある所で不公平感があるという住民の意見もある。公的な建物のない所については、せめて賃借料程度みてもらえるとよい。また、交通手段の充実、「まちバス」が今、公共交通機関のない所の課題である。

・生活支援コーディネーターを市町村がどう考えるか、どう配置するかが大きく左右するのではないかと。兼務のところはなかなかうまくいっていないように感じている。働いている世代と話をしていくことも多く、土日や夜働くことが多く、委託包括を兼務だと、法人がどこまで理解するかによっても随分やりやすさが変わってくると思う。

■近江八幡市長寿福祉課（滋賀県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

（個人で団体を立ち上げて活動を行う場合）

・一緒に活動を行うメンバーが集まらない。また、どこに声をかけて良いか分からない。

・団体の立ち上げはできているが、団体内で活動方針などの合意形成ができない。

・何かしたいとは考えているが、何をすれば良いか分からない。

(自治会などで行う場合)

- ・まちづくり協議会、社会福祉協議会などから下りてくる事業や役職が多すぎて、自治会単位でその他の活動を行う余力も人材もないため。
- ・上記の理由などから自治会が本当にその地域に必要な活動、事業は何かを考えられなくなっており、考えていても実施できない状況にあるため。

(社会的な理由)

- ・地域活動やボランティアなどをする人材、習慣が形成されていない(残業せずに、仕事終わりに地域活動に参加する、土日に部活に行かずにボランティアに行くなどの環境や習慣がないのに、退職後、多くの人に助け合いの活動を求めることは難しいと感じる)。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

- ・退職前3～5年に、地域で退職後どう活躍していくかを、企業の人材育成の中で学ぶ機会をつくる。
- ・地域で役員となっている人以外に埋もれている人材の育成を、多様なメニューで開催する。
- ・就労中でも地域の活動に参加できるように、国民の義務で地域活動を行う祝日を制定する。

■池田市社会福祉協議会(大阪府)

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

既存の住民による助け合いの活動は、制度に縛られない自由な活動として発足したところが多く、空いた時間を使ってできる範囲の活動を無理をせず行っていくことに特徴がある。総合事業に参入するとなれば、要件も厳しく、また手続き関係も煩雑になり、様々な義務的な事柄も発生してくると考えられるので、それを乗り越えてまで参入する必要性を感じていないのではないだろうか。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

総合事業に参入することを前提とした組織を新しく立ち上げ、それに賛同する住民が参加できるようにすることが早道ではないか。それには、行政等のイニシアティブが重要になってくると考える。

■島根県社会福祉協議会

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・多様な価値観、多様な活動がある。
- ・担い手の高齢化、高齢になっても働いている。すでに地域で様々な活動がある中で、新たに何かをするのは難しい。
- ・地域の自由な活動をするのに、訪問B・Dに位置付けられることは、息苦しい。目的も違う。
- ・新たに立ち上げるよりも、地縁の活動(サロン・見守り)を発展、継続させることが大切ではないか。サービスに位置付けられていない助け合いの活動は以前に比べ、増えているのではないか。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

- ・時間をかけ、活動者、利用者の思いを尊重する。

- ・サービス開発だけを目的とせず、地域の方々がやりたいと思っていることを制度的に保障する。
- ・道路運送法をクリアする制度、仕組み。
- ・移送における運営費、車の保険等の補助。
- ・訪問Bの移送付き支援の全国モデルの事例集。

■山陽小野田市高齢福祉課（山口県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

行政職員（生活支援コーディネーターを兼務）です。行政、生活支援コーディネーターとして、住民に対して、身近な問題、自分のこととして捉えていただけていない、住民の方の意識の醸成が十分に行えていない、ということが1つの原因と考えています。

2つ目の原因として、「何か行いたい」といった、思いを持っている住民の方を把握できていないため、思いを持った住民の方への支援が行えていないこと。

3つ目の原因として、第1層協議体内で、「なぜ今地域の支え合いが必要なのか」という部分の共有作業に多くの時間がかかっており、第1層協議体から地域へ支え合いを広げる、という段階へ至っていないこと。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

対策としては、まず第1に、住民の方と、地域の現状、将来について、情報共有、話し合う機会を持つことが必要と思っています。お互いに話し合い、思いを共有することで、住民の方との共感が生まれ、自分たち自身の問題であるという意識の醸成へつながること。また、支え合いを行いたいという住民の方と出会えるきっかけとすることができると考えているからです。本市は、第2層協議体（小学校区を予定）の設置に向け、今後、各小学校区において勉強会を開催し、住民との共有、共感、意識の醸成の場にできれば、と考えております。2つ目に、第1層協議体を「支え合いを地域へ広げていく」協議体とするためにも、「なぜ今地域の支え合いが必要なのか」の共有作業をしっかりと行うこと。特に、第1層協議体の委員の任期が近づいていることもあり、今後、庁内及び有識者と、第1層協議体の役割、取り組み等について再度検討し、新たな第1層協議体が発足後、協議体の役割、取り組み等を共有する作業を行っていきたいと考えています。

■宇多津町生活支援コーディネーター（香川県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・介護保険の仕組みが変わってきていること、これからは住民による助け合いで生活を推進していくこと等、身近な課題としての意識を持つ人が少ない。
- ・地域内での人間関係の希薄化が進み、各家庭・個人同士のつながりが少ない。
- ・本当に困っている人はなかなか声を上げられない。
- ・これまで介護保険を使っている利用者にとっては、既存の訪問介護やデイサービスのイメージが強く、住民による支え合い等ではサービスが低下すると懸念している、抵抗があると感じているのではないか。

・身近な地域で住民同士で声をかけ合う等の助け合いはあるが、これを仕組みにしていこうとすると気が引けたり、自分より適材がいるのではないかと感じる等、システム（仕組み）を構築するまでの困難さがある。

- ・老人会等、高齢者が高齢者の見守り（友愛訪問）をしている現状で、若手の老人会リーダーがいない。
- ・地域の人を巻き込み、引っ張ってくれるカリスマ性のあるリーダーがいない。
- ・地域で支え合いや助け合いを行う時に、若い人たちに高齢者が何に困っているのか、どんなことを助けて欲しいと思っているのか等を知ってもらうと共に、何か手伝えることがあれば協力しますという若い人たちの気持ちを形にできるようにしていくことも必要では。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

・介護予防体操やサロン、老人会、婦人会、自治会等の活動をしている地域に出向き、その中で生活の困りごとやどんなサポートがあれば住み慣れたまちで暮らせるか等を、もっと地域を歩いてじっくり聞き取り、町民に出てきた地域の課題を目に見える形で表すことが必要。

- ・一人ひとりが、今だけでなく、将来の自分の生活・地域像をイメージできるようにすることも必要。（自分の将来のために、今助け合いの仕組みを作って、生活をしやすい準備をしているという認識を持ってもらう）

・住民に地域の支え合いや助け合いを周知するための、分かりやすいパンフレット等（誰が見ても分かるもの）を作成、配布する。支え合いの必要性やこれからの動きを広報等で少しだけ報告する程度では、理解を深めることは難しい。（住民主体の訪問型B・Dや通所型Bの内容の周知）

・高齢化が進み、行政から配布される書類（広報等）を見て確認したり、説明してくれるボランティアが欲しいという要望が増えている。

・地域の支え合いは、特別なことではなく、現在行っている活動（コミュニティで行うサロンや老人会の見守り活動等）を結びつけていくことであることを認識してもらう。

- ・地域ごとに住民リーダー等の人材を発掘し、確保することが必要。

・ちょっとした助け合い等のサービスに誰でも簡単に協力でき、利用できる仕組みが必要。

・支援するボランティアにメリットが感じられるように、地域で利用できるサービス券や割引券の交付等を考える。

・共生社会の実現を目指していく上で、地域の支え合いや助け合いを広げていくために、子どもたちやPTAへの周知等も必要であり、道徳の授業や講演会等も必要ではないか。（子どもたちの認知症サポーターがあるので活用することも視野に入れていく）

■福津市健康福祉部（福岡県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

助け合いは少しずつ広がっているとは思いますが、その多くが地域におけるゆるやかな生活支援の仕組みであり、B型という枠にあてはめるには至っていないのではないかと考える。行政の立場で、そういった地域の助け合いの芽をB型にしようとする関与し過ぎると、とたんにやらされ感につながり、せっかく地域に生まれた助け合いを潰してしまうのではないかと懸念がある。とはいえ、何らかのサポートは必要であり、行政の存在感を極力消したサポートのあり方はどういったものになるのか、今後検討して

いくことが課題である。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

1で挙げたような地域の助け合いの芽をサポートする仕組みが必要ではないかと思う。ただ、今の市町村の財政の中で、B型になるかもしれないし、ならないかもしれない、そういった地域のゆるやかな助け合いの仕組みに対してサポートができるかという、なかなか難しいところがある。今の制度の中で、例えば一般介護予防事業の中でも、うまく仕組みを作っている市町村の好事例があれば、紹介していただき、是非参考にしたい。

■佐賀市高齢福祉課（佐賀県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

基本的な考え方として、住民の助け合い活動というものは、総合事業のB型等の制度設計とは必ずしもなじまないのではないかと考えています。なぜなら、従来から自治会や老人会、民生委員や近所の方々の助け合い活動があるところは、改めて、要支援者や事業対象者のみを対象とするB型の必要性が果たしてあるのかという話になりますし、行うとして元気高齢者と区別していくのが極めて難しいのではと考えているところです。今後生活支援推進研究会が立ち上げられて、議論されるということですので、ぜひこのような意見を取り入れて対策を考えていただければと思います。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

B型を強力に進めていくよりも、一般介護予防を充実して生活支援や通いの場、外出支援を充実したほうが地域住民にもより受け入れられるのではないかと思います。一方、通所B等の通いの場については、すでに一般介護予防事業で実施しているフォローアップ教室等で、自主グループで対象者に対してサービスを提供する動きが出てくれば、B型の選択もあると思います。いずれにしても今回の研究会の報告を待ちたいと思います。

■宮崎市介護保険課（宮崎県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・地域包括ケアシステムの周知、広報が未だ十分ではなく、地域住民等にその認識があったとしても、活動する場や機会の提供が十分ではないため。
- ・地域が抱えている課題に対し、住民相互の課題として捉えられていない現状があるため。
- ・多様な関係主体（NPO、民間企業、ボランティア等）による取り組み及びその連携が十分に図られていないため。（その広報についても同様）
- ・困っているとは聞くものの、家族や隠れた助け合いがあり、生活するうえで真に困っている人がいない。将来のことを今考えることはできないので、将来の助け合いの仕組みか。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

○地域包括ケアシステムの周知・広報

- ・本市では上記システムの住民向け周知イベントを実施したが、その反響として「これまで他人事だ

ったが、これからのことを若い世代と共に考えていきたい。」等を得ている。

- ・上記システムの構築がなぜ必要か、その構築のためには住民相互による支援や支え合い活動が必要であることを繰り返し説明することで、住民や地域の理解は得られると考えており、併せて活動する場や機会を提供（準備）することが重要であると考えている。

○地域の中から「地域の母」、地域住民の困り事を優しく包み込むことのできる人を発掘し、その人を中心として組織づくりを進めていく。

- ・生活支援コーディネーターの配置や協議体の開催によって多様な関係主体（NPO・民間企業・ボランティア等）による取り組み及び連携体制の構築を図ることが必要。

■屋久島町介護衛生課（鹿児島県）

1. なぜ、助け合いが広がらないのか、その原因、課題について

- ・屋久島は離島なので、昔ながらの助け合いは都会よりは残っていると思うが、それでもやっぱり、「あそこの家には子どもさんがいるから、他人の私たちは立ち入れない」とか、「そんなことまで立ち入ってやってもいいのかな」という思いがあるんだな、と感じる。

- ・社会福祉協議会と一緒に有償ボランティアの仕組みを立ち上げたばかり。少しずつ広がっているところなので、口込みで少しずつ広がれば、また増えてくると思っている。

- ・移送については、ニーズはたくさんある。保険の問題や、白タク行為の問題もクリアできれば広がっていくかも。先進地事例を学びたい。

2. 対策としてどんなことが必要と思われますか

- ・地域支援事業交付金の上限額という縛りを解消してほしい。包括に人を雇いたくても、難しい。また、新しい事業をおこすことが困難。

- ・先進地事例の紹介や研修会（東京などだけでなく）の開催。

- ・こういった事業は地域もだし、人材を知っているスタッフでないとできないと思うので、人事への配慮や、職員の適切な配置が望まれる。

アンケートの例

別紙2（活動者用）から抽出した15件

■清水町保健福祉課（北海道）

訪問のサービスをボランティアの方をお願いしてよいのか。住民の方の自宅に入ることもあるサービスのため訪問介護事業所による実施としたが、事業所の人員不足によりサービス利用開始には至っていない。

■真室川町地域包括支援センター（山形県）

支え合い活動から総合事業のサービスへ変更した場合、申請や基準等の事務的な負担が増える割にメリットが少ない。小さな助け合いはあるもののサービスとして実施するにはハードルが高い。農業が基幹産業であること、若い世代が共働きで企業等へ就職しており、65歳を過ぎても主力として仕事を担っている方が多い。高齢者でも庭や畑の草むしり、山菜の下処理など家庭で働いている方が多いため、居場所など通いの場のあり方にも地域的な配慮が必要。カスタマイズが必要。生活支援も然り。エリアが広く人口が少ないため、移動・移送（車輛）のコスト、人件費補償について必ず課題となる。

■石川町保健福祉課（福島県）

住民同士の支え合いや仲間との集いの場の組織や関係を壊さない方法、さらに活発化できる方法を協議体で検討しているが、意見として出される対応策が地域ニーズにマッチしているのか・・・を確認することが必要であり、時間のかかる作業であることを実感している。協議体メンバーの温度差が大きくなってきた。

■草加市社会福祉協議会（埼玉県）

その他の活動が制限されてしまうこと。例えば火の使用不可のため調理ができない。有償の生活支援を行う場合、補助金が按分となり、減らされてしまうことなど。

■認定特定非営利活動法人ケア・ハンズ（埼玉県）

①行政へはB型事業をはじめ生活支援事業そのものへの取り組みを提案しているが、制度としてスタートする具体策が提示されない。②社会福祉協議会が委託されて「担い手養成研修」を各区において開催はしているが、目的がはっきりしないため実践者につながらない。③市の担当課長が毎年度交代し、第1層生活支援コーディネーターも社会福祉協議会の職員のためか交代してしまい、包括やNPOなどとの関係も途切れてしまう。

■三鷹市連雀地域包括支援センター（東京都）

訪問型サービスB：ボランティア育成やサービス利用者とのマッチングに課題があると考えます。ボランティアにどこまで求めるか、今まで有資格者のヘルパーを利用していた方に、ボランティアを総合事業としてすすめていくことができるのか、適切なのか等。

■都留市社会福祉協議会（山梨県）

介護保険事業及び福祉サービスの支援と役割の範囲の明確な区分が必要とされるが、新総合事業や予定される介護保険等により、事業を推進する上で介護事業所及びサービス利用者が混乱するおそれがある。

新総合事業及び生活支援体制の業務展開については、介護保険の生活支援と福祉サービスの役割、業務区分を明確にするため、介護事業所との意見交換、説明会並びに研修会を重ねることで、事業者の安定的な運営を維持し、利用者に対する福祉サービスの向上が図れると考えている。各介護事業所が提供するサービスを通じて地域や生活の課題解決に向けて、より実践的なサービス活動をすることに動いていかないといけないのではないかと感じている。

ボランティア活動推進業務では、国の施策や国の流れを活かして機運を高め、活性化を図ることは重要だと思う。今年度から新たに生活支援体制整備事業を都留市から受託し事業を推進していくので、この事業を通じて、多角的な刺激が生じ、住民主体の地域福祉活動の活性化は加速すると考える。

■安曇野市社会福祉協議会（長野県）

安曇野市介護保険課でサービスBへの移行も視野に入れサービスAを実施しているが、社会福祉協議会の職員としては問題を感じている。そもそも介護保険制度の改正は人口減少や介護保険財政の問題が起因であり、それを緩和するために住民にお金を介在させて支え合い活動を推進することに抵抗を感じる。本来の支え合い活動とは地域の中で自然発生的に生まれるものであり、そちらを支援したうえで足りない部分をBやDなどのサービスで補うべきである。しかしながら、市町村ではBやDなどの総合事業を進めることばかりが目され、本来の目的（地域での支え合い活動を推進する）からそれているように感じる。

■富士市社会福祉協議会（静岡県）

社会福祉協議会は特に行政との将来構想計画についてまずはすり合わせをしていく必要があると感じている。

市の施策内でも統合が必要であったり、社会福祉協議会にも似たような事業があったりします。あえて新たな展開ではなく、ある資源の統合であったり、庁内の連携でよい資源や施策になるものがたくさんあります。まずはそれぞれの内部から見直し、すり合わせと職員が課題を共有し、福祉をまちづくりという視点で見ることで、改善できることがたくさんあります。まずは足元の整理整頓かと。その上で行政や社会福祉協議会にない住民主体の活動推進を喚起していくようにしたいと思います。

■特定非営利活動法人みんなの元気塾（京都府）

これまで地域の居場所として誰でも、いつでも、どうぞと一日解放し、地域にこんな場所があったら良いねという居場所を提供してきました。対象者を限定することは不本意です。身体機能がしっかりされている認知症の方（要介護状態）の方も多いです。町外の方もいます。一般高齢者も多いです。今年度はゆるやかですが、1年かけて整理すべきかどうか迷っています。地域のいろんな方がいつでもぶらりと寄ってくださる居場所機能を残し、サービスBを混在させていくやり方を模索しています。

■紀宝町地域包括支援センター（三重県）

生活支援体制整備や新しい総合事業について関係機関で会議を持って検討しているが、他と基準を合わせていくことや担い手不足があり、進めていくことが難しい。

■熊本市北3地域包括支援センター（熊本県）

事業参加者が高齢化し、新しい人の参入がなく、参加者が減少しているところもある。また、主体的に活動している人（リーダー）の負担が大きく、担い手不足も課題の1つである。

■都城市社会福祉協議会（宮崎県）

利用者が少なく、登録している住民の担い手が活動できていない地域や、利用者は多いが活動できる担い手が少ないためサービスの利用が円滑にできない地域など、地域差がある。また、利用者が少ない地域においては、担い手が活動する機会がなく、名簿登録のみになっているという問題もある。

■さつま町地域包括支援センター（鹿児島県）

総合事業全体の把握から、各サービス種別の把握など、様々な制度、利用手続き、増加する書類とケアマネジメントの方法の間にいるケアマネは、利用者、家族への説明が正確にできるよう、内容を理解するのに苦慮している。

■匿名

自治体でB型を予算化する際に、財政関連部署を必ず通る。そこで、B型という多様性があり柔軟な支援が必要とされるものが理解を得られず、なかなか予算化されづらいようだ。また、D型に関しても交通関連部署や福祉有償運送の主管課との兼ね合いから、どこから手を付けてよいのか分からない現状が見て取れる。総合事業というか、今後の高齢者施策のあり方、考え方について、高齢関連部署のみならず庁舎全体で理解を深め考えていく体制が必要。それは、第1層生活支援コーディネーターだけではどうにもならない課題。

○市区町村別回答者一覧

市町村名	回答者
北海道	
札幌市	包括 (2)
函館市	行政、社協
小樽市	包括、社協 (2)
旭川市	包括 (2)
室蘭市	行政
帯広市	行政、SC
苫小牧市	包括
江別市	行政
千歳市	活動者
滝川市	行政
砂川市	社協
富良野市	行政、社協
恵庭市	活動者
伊達市	行政
北広島市	活動者 (2)
松前町	行政、社協
厚沢部町	包括
積丹町	包括
上砂川町	包括
栗山町	行政
東神楽町	包括
東川町	行政、社協
増毛町	社協
小平町	社協
初山別村	行政
小清水町	包括
訓子府町	社協
豊浦町	社協
安平町	行政
新得町	SC
清水町	行政
芽室町	行政
足寄町	社協 (2)
陸別町	行政、社協
厚岸町	社協
青森県	
青森市	行政、活動者
弘前市	行政
むつ市	社協
平内町	行政
深浦町	包括
六戸町	社協

市町村名	回答者
岩手県	行政 (県)
広域連合	包括 (一関地区広域行政組合)
大船渡市	行政
久慈市	包括、社協
一関市	行政
釜石市	行政
二戸市	社協
奥州市	社協
平泉町	行政
田野畑村	社協 (2)
洋野町	包括
宮城県	
仙台市	包括 (3)
名取市	行政
栗原市	包括
大崎市	包括
富谷市	社協
蔵王町	社協
大河原町	活動者
山元町	行政
秋田県	
秋田市	行政、包括 (3)、社協
横手市	行政
仙北市	行政
小坂町	行政
大潟村	社協
山形県	
山形市	包括、活動者 (2)
鶴岡市	活動者
新庄市	行政
村山市	社協
天童市	社協、活動者
東根市	行政
河北町	SC
大江町	行政
金山町	行政、包括
真室川町	包括
福島県	
福島市	包括
会津若松市	行政、活動者
郡山市	包括 (3)、活動者
須賀川市	行政
南相馬市	行政

市町村名	回答者
伊達市	行政
国見町	包括
天栄村	包括
南会津町	社協
西会津町	行政
湯川村	社協
石川町	行政
平田村	包括
浅川町	社協
古殿町	行政
新地町	SC
茨城県	
古河市	行政
石岡市	行政、社協
下妻市	行政
北茨城市	活動者
取手市	行政
牛久市	行政、社協
鹿嶋市	社協
常陸大宮市	行政
筑西市	社協
かすみがうら市	行政
小美玉市	行政
大洗町	行政、包括
大子町	包括
阿見町	包括
五霞町	社協
境町	行政
栃木県	
宇都宮市	包括 (3)、社協
足利市	包括
栃木市	行政
佐野市	社協
日光市	行政
小山市	包括
大田原市	包括
那須塩原市	社協
那須烏山市	社協
壬生町	行政
高根沢町	活動者
群馬県	
前橋市	行政、包括 (2)
高崎市	活動者

* () 内の数字は、ご回答いただいた同一市町村の件数 (及び人数) です。

市町村名	回答者
藤岡市	行政
富岡市	行政
みなかみ町	社協
板倉町	行政
埼玉県	
さいたま市	活動者
川越市	包括 (2)
所沢市	社協
飯能市	行政
本庄市	行政、社協
東松山市	社協
春日部市	行政
深谷市	行政、包括 (2)、社協
草加市	社協 (2)、活動者 (2)
越谷市	行政、社協
入間市	社協
志木市	行政、包括、SC
新座市	包括
久喜市	包括
富士見市	社協 (2)
蓮田市	社協、SC
坂戸市	行政 (2)
幸手市	包括
鶴ヶ島市	行政
三芳町	行政
吉見町	行政、社協
宮代町	社協
松伏町	行政
千葉県	
千葉市	行政、活動者 (2)
銚子市	行政
船橋市	活動者
松戸市	包括、活動者 (2)
茂原市	行政
佐倉市	SC
東金市	行政
習志野市	包括、活動者
柏市	行政、活動者 (2)
市原市	行政、活動者
流山市	活動者
八千代市	活動者
鴨川市	SC
浦安市	社協

市町村名	回答者
四街道市	包括、社協
袖ヶ浦市	行政
富里市	行政
大網白里市	行政
東庄町	行政
横芝光町	行政、包括
睦沢町	社協
鋸南町	行政、社協
東京都	
港区	SC
新宿区	活動者
台東区	行政
江東区	行政
品川区	社協、活動者
世田谷区	活動者
豊島区	行政
北区	行政
板橋区	包括
江戸川区	包括 (2)
八王子市	SC
立川市	包括
武蔵野市	行政、社協
三鷹市	行政、包括
青梅市	行政
町田市	行政、活動者
小平市	包括
東村山市	行政
福生市	包括
狛江市	社協
清瀬市	包括 (2)
東久留米市	社協
武蔵村山市	包括
多摩市	社協
西東京市	行政、活動者
檜原村	行政
小笠原村	行政
神奈川県	
横浜市	社協、SC (2)、活動者
相模原市	包括
横須賀市	行政、包括、社協
茅ヶ崎市	包括
三浦市	社協 (2)
秦野市	社協 (2)

市町村名	回答者
大和市	行政
座間市	行政
寒川町	行政
二宮町	包括
中井町	包括
松田町	包括
新潟県	
新潟市	社協 (3)、SC (3)、活動者
長岡市	包括、社協
柏崎市	行政、活動者 (3)
新発田市	行政、包括、活動者
十日町市	行政
胎内市	包括
弥彦村	行政
田上町	社協
富山県	
富山市	行政、社協
高岡市	包括
黒部市	行政
射水市	行政
上市町	包括
石川県	
輪島市	活動者
かほく市	行政
能美市	行政、社協、活動者
津幡町	包括
宝達志水町	包括
福井県	
福井市	包括
池田町	行政
南越前町	行政
高浜町	行政
山梨県	
都留市	社協
南アルプス市	行政
笛吹市	行政、社協
甲州市	行政、社協
市川三郷町	社協
身延町	包括
忍野村	行政
長野県	
広域連合	行政(北アルプス広域連合)
松本市	包括

市町村名	回答者
上田市	包括、社協
小諸市	社協
駒ヶ根市	行政
茅野市	行政
塩尻市	行政、社協
安曇野市	行政、社協
軽井沢町	行政、社協
富士見町	社協
辰野町	包括
箕輪町	行政
飯島町	社協
上松町	包括
朝日村	社協
池田町	包括
飯綱町	SC
岐阜県	
岐阜市	行政
各務原市	包括 (2)
可児市	包括
瑞穂市	社協
郡上市	包括
下呂市	社協
神戸町	社協
北方町	社協
坂祝町	社協 (2)
白川町	行政
静岡県	
静岡市	行政、包括
浜松市	行政、包括 (5)
沼津市	包括
三島市	行政、包括、社協
伊東市	包括、社協
富士市	行政、包括、社協、SC
磐田市	社協
藤枝市	行政、社協、活動者 (2)
御殿場市	社協
袋井市	包括、活動者
伊豆市	包括 (2)、SC
菊川市	行政
伊豆の国市	SC、活動者
牧之原市	行政
函南町	行政
清水町	行政

市町村名	回答者
川根本町	行政
森町	社協
愛知県	
名古屋市	行政 (2)、社協、活動者
岡崎市	行政、包括 (2)
一宮市	包括
瀬戸市	包括
春日井市	包括
津島市	行政
豊田市	包括
安城市	行政
西尾市	行政
蒲郡市	活動者
江南市	行政、包括 (2)
稲沢市	行政、包括
知多市	活動者
尾張旭市	社協
豊明市	行政
みよし市	社協
東郷町	行政
扶桑町	行政
東浦町	社協
美浜町	行政
東栄町	包括
豊根村	社協
三重県	
津市	包括 (2)
松阪市	包括 (2)、社協
名張市	社協
尾鷲市	包括
大台町	包括
南伊勢町	行政
御浜町	社協 (2)
紀宝町	包括
滋賀県	
長浜市	社協
近江八幡市	行政
草津市	行政、活動者
米原市	行政
愛荘町	行政
京都府	
京都市	包括 (3)、社協 (2)、SC (2)
舞鶴市	社協 (2)

市町村名	回答者
綾部市	行政
宇治市	行政
亀岡市	行政
城陽市	行政、社協
京丹後市	社協
南丹市	社協
笠置町	包括
精華町	行政、活動者 (5)
大阪府	
大阪市	SC、活動者
岸和田市	包括
豊中市	行政
池田市	社協
吹田市	SC、活動者
泉大津市	行政、包括
高槻市	行政、包括
八尾市	行政
富田林市	行政
寝屋川市	活動者
和泉市	行政、包括、社協、活動者
柏原市	社協
藤井寺市	社協
東大阪市	活動者 (2)
泉南市	行政 (2)
四條畷市	社協
阪南市	行政
岬町	社協
太子町	社協
兵庫県	
姫路市	包括
尼崎市	包括
明石市	行政
西宮市	行政、社協
加古川市	包括
宝塚市	行政
三木市	行政、社協
猪名川町	社協
稲美町	社協
太子町	行政、包括
佐用町	包括
奈良県	
天理市	行政
生駒市	包括、SC

市町村名	回答者
香芝市	包括、SC
葛城市	包括
三郷町	行政
王寺町	社協
和歌山県	
和歌山市	行政、社協
海南市	行政
橋本市	行政
新宮市	行政
日高町	行政
太地町	包括
鳥取県	
鳥取市	行政
三朝町	行政
大山町	行政
日野町	行政
島根県	県社協
松江市	行政
出雲市	活動者
大田市	包括
安来市	行政
美郷町	行政、活動者
邑南町	包括
津和野町	包括
岡山県	
倉敷市	活動者 (2)
玉野市	社協
井原市	社協
新見市	包括
赤磐市	社協
真庭市	包括
浅口市	包括
久米南町	活動者
広島県	県社協
広島市	社協
呉市	包括、活動者
東広島市	行政
山口県	
下関市	包括
山口市	包括 (3)
萩市	行政、活動者
下松市	行政
岩国市	包括

市町村名	回答者
長門市	活動者
山陽小野田市	SC
徳島県	
鳴門市	行政
小松島市	行政
勝浦町	包括
上板町	包括
香川県	行政 (県)
高松市	行政、社協
坂出市	社協
善通寺市	包括
観音寺市	社協
三木町	包括
直島町	社協
宇多津町	社協
多度津町	社協
愛媛県	
松山市	行政、SC
西条市	包括
高知県	行政 (県)
土佐清水市	包括
四万十市	行政
中土佐町	社協
佐川町	社協 (2)
福岡県	
北九州市	社協
福岡市	社協
行橋市	社協、活動者
宗像市	行政
福津市	行政
朝倉市	行政
糸島市	行政 (2)
粕屋町	行政
岡垣町	行政
筑前町	行政
糸田町	社協
みやこ町	行政
佐賀県	
佐賀市	行政
唐津市	社協
鳥栖市	行政
吉野ヶ里町	社協
有田町	行政

市町村名	回答者
江北町	社協
長崎県	
佐世保市	行政、包括
諫早市	行政
五島市	行政
南島原市	社協
熊本県	
熊本市	包括 (4)
人吉市	SC
山鹿市	行政
宇土市	行政
天草市	行政
合志市	包括 (2)
山都町	社協
津奈木町	社協
大分県	
国東市	社協
日出町	社協
宮崎県	
宮崎市	行政
都城市	行政、社協
延岡市	SC、活動者
小林市	行政
日之影町	行政
鹿児島県	行政 (県)
鹿屋市	包括
さつま町	行政
南種子町	行政
屋久島町	行政
天城町	行政
沖縄県	
那覇市	包括
宜野湾市	社協
浦添市	包括 (3)
糸満市	社協
金武町	行政

2017年8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2-6-8 日本女子会館7階

電話：03(5470)7751

FAX：03(5470)7755