

平成22年3月8日

市民キャビネット福祉部門からの提言【理論編】(案)

「福祉のある優しい我がまちづくりをめざして」

日本中のどこでも安心して暮らせる地域社会を構築することは、国民に対する権利の保障として極めて重要な政治的課題であり、まずはこのことを施策の基本の方針として据えるべきである。

その上で、医療や介護等の支援を必要としている人が、地域で安心して暮らし続けるための支援をすべて公的サービスに頼ることは、財政的にも困難であるばかりでなく、市民の自立を阻害するものである。安心して暮らせる地域社会の構築のためには、医療、介護、障害者福祉、保育といった公的サービスを軸としながら、市民自らの参加によるインフォーマルな活動を促進することによって、それらが協働して地域生活に課題を抱える一人ひとりの地域生活を支える体制づくりが急務である。

しかしながら、高齢者・障がい者・子ども・その他に関する各種の福祉サービスの実施状況は、自治体や地域によって大きな格差が生じているのが実情である。地域主権は重要なことではあるが、一方で国民として保障されるべき生活権が侵害されることは由々しき事態である。例えば、介護保険サービス、自立支援給付による障がい者福祉サービス以外で地域生活を支えるためにある「枠外サービス」に関しては、自治体の選択や判断によって縮小・廃止されたり、未設置のままであったりしているという深刻な状況にある。こうした状況に対して、公的な責任を明確化するとともに、その担い手としての住民参加の活用とそのための支援が必要である。

そこで、現行の介護保険など公的施策の問題を踏まえて、「福祉のある優しい“我がまち”づくり」を推進するために以下に提言する。

1. 介護保険制度について

- ・ 介護サービスだけでは地域における生活を維持することはできず、それによって施設サービスの希望者が増加するという事態に陥っている。
 - ・ 要介護者の地域生活の維持のためには、日常生活を支援する福祉的機能が必須であり、その支援のための財源確保が必要である。将来的には地域福祉の予算を確保すべきであるが、現在のところは介護保険の地域支援事業を充てざるを得ない状況がある。
- ・ 介護保険制度は40歳以上の被保険者からの保険料に加え、公費が投入されていることから、地域支援事業を本来の意義である「被保険者の地域生活の維持のための支援」と目的を明確化することがまず必要である。
- ・ しかしながら、現在の地域支援事業は「介護予防」に偏っており、これだけでは地域生活の維持は困難であることから、その事業内容を適正化し、食事支援、移動支援、家事支援、見守り、介護者支援などを中心に位置付けるべきである。
- ・ また、次項にもあるように地域住民によるインフォーマルな取り組みを評価し、積極的に促進、活用できるようにすべきである。
- ・ 地域支援事業においては、その要として、地域包括支援センターが位置付けられているが、地域生活の維持のために必要とされる機能を再整理し、また、地域の実情に応じて地域包括支援センター以外にもその機能を分担できるようにすべきである。
- ・ 現在の地域包括支援センターは、介護予防ケアマネジメントを中心的業務とすることから脱却し、地域包括ケアの調整機能である「総合的な相談窓口機能」「権利擁護」「包括的・継続的なケアマネジメント」に機能を特化すべきである。
- ・ さらに、「地域包括ケア支援」では、地域住民の個別支援よりも介護支援専門員等の後方支援の役割が位置付けられているが、困難ケースや虐待が疑われるケース等に対しては、公的な介入を必要とする個別支

援が欠かせないことから、従来の在宅介護支援センターが持っていた個別支援の機能を改めて含めるべきである。この機能は必ずしも包括支援センターが直接担わなくてもよいが、必ず個別に徹底的に対応できる体制を作るべきである。

- ・また、地域包括ケアの調整機能を全て地域包括支援センターだけが担うのではなく、今まで地域福祉を担ってきたN P Oや社会福祉協議会または社会福祉法人等もコーディネート機能を分担することで、住民に身近な小さな福祉のネットワークが構築すべきである。

2. インフォーマルサービスについて

- ・食事サービスやホームヘルプ(介護保険枠外)、移動サービス等の介護保険外の生活支援や介護者支援は、要介護者が地域で生活を継続するために、介護保険によるサービスとともに車の両輪として必須である。地域における介護保険以外の支援はN P O、ボランティア、社会福祉法人、社会福祉協議会らがインフォーマルな取り組みとして担ってきた地域も多い。しかし、市町村がこうしたインフォーマルな取り組みをフォーマルサービスの下請けとした途端に、対応するニーズが限定され、地域生活継続のために助け合いによる支援を行うことができなくなる。そのために、また新たな制度外となる地域福祉ニーズを生み出すことになる。市町村が多くの人に必須な介護保険外の支援をフォーマルサービスとして担うことのほかに、都道府県など広域行政の役割として、サービスの地域格差の是正に務めると共にコミュニティが担うインフォーマルサービスに対する補助や助成支援の役割が望まれる。

3. サービスとコミュニティをあわせ持つ拠点の整備推進に向けて

- ・学校の空き教室(余裕教室)、地域集会所など既存のコミュニティ施設、公有地等を活用し、市民の生活圏でありコミュニティの単位となりうる中学校区に最低1ヶ所ずつ、ホームヘルプ・サービス、食事サービス、移送・移動サービス等の各種の地域福祉サービスとが共有する拠点を整備すること
- ・上記の拠点にコーディネーターを配置し、地域ニーズと各種のサービスとを結びつけ、きめ細やかに地域包括ケアを基盤とする小さなネットワークを推進すること。

4. 中間支援団体が果たす活動団体支援の強化に向けて

- ・サービスの質の向上、アドボカシーを中心とするより広域的な中間支援団体によるネットワーク機能が必要とされているのにもかかわらず、中間支援団体に対する支援環境は整っていない。各地にサービスを創出すると共に質の向上を図り、さらには新たな担い手となるサービス従事者を育成するためにも全国レベルや広域に活動する中間支援団体に対するコーディネーター人件費などの継続的な支援が求められる。

5. 「誰もが望めば地域で暮らし続けるために」

- ・今日の地域包括支援センターは、障がい者や子育て支援といった高齢者福祉以外の福祉ニーズに柔軟に対応できていない。
- ・生活者の目から見て、地域の福祉ニーズを細分化することには意味がなく、地域福祉という観点で総合的に受け止める機関となることが望まれる。現行制度の枠組みを超えたワンストップによる地域生活支援を充実させるために、各福祉制度を串刺しにする理論の構築と介護保険以外からの財源確保が必要である。また将来的には関連法令を横断する「地域生活支援法(仮称案)」の立法化も考えられる。

市民キャビネット福祉部門からの提言【施策編】(案)

「福祉のある優しい我がまちづくりをめざして」

＜施策提案＞

1 介護

- ① 「地域支援事業」について名称・目的を明確化し、事業内容の重点化・義務化を行うこと
- ・名称の変更：「地域生活支援事業」
 - ・目的の明確化：要介護者に対する地域生活の継続支援
 - ・事業内容の重点化・義務化：「包括的支援事業」および「介護予防事業」とは別途に、要介護者が地域生活を継続するために必須である事業に重点化・義務化を行うこと（枠外の生活支援、移動、食事、介護者支援など）。
- ② 「包括的支援事業」について、地域包括ケアの目的を「要介護になつても地域生活を継続するための支援やその体制づくり」と明確化し、「地域包括ケア支援事業」と名称を変更し、その観点から再整理を行うこと
- ・「要介護になつても地域生活を継続するための支援やその体制づくり」のためには、徹底した個別支援（介護保険外のサービス、人間関係の調整等を含めた支援）とそれを支える地域資源（インフォーマルな取り組みを含む）の開発およびネットワーキングが必要である。
 - ・こうした機能を整理すると
「総合相談」・・・相談の受付とそれに対する問題解決（個別支援）を行う。相談事例を集積し、地域のニーズを明らかにする（資源開発へ）
「権利擁護」・・・虐待ケースへの介入・支援（個別支援）を行う。
「包括的・継続的ケアマネジメント」・・・ソーシャルワークが必要な場合の「個別支援」を行う。
ケースによっては居宅介護支援事業所の後方支援を行う。支援を必要としている人一人ひとりを個別支援するためのネットワークを形成する核となるとともに、それをきっかけとして地域社会レベルにおいてネットワークを作っていく。
- ※特に下線部は現行では明確に位置付けられていないが、必要な機能として位置付けるべきである。
- ・こうした「包括的支援事業」は地域包括支援センターだけではなく、地域の中でさまざまな支援を必要としている人のキーパーソンとなっているN P Oや住民参加活動等にも委託が可能とするべきである（とくに個別支援の部分）。
 - ・なお、地域包括支援センターを中心にしていくならば、介護予防に偏重している現在の業務を改めるために、居宅介護支援事業所や介護予防通所介護事業所に介護予防プラン作成業務を外部にすべて委託できるようにして整理する必要がある。

2 地域におけるインフォーマルな取り組みへの支援

- ① インフォーマルな取り組みに対する公的評価を明確にし、支援を行うこと
- ・地域包括ケアにおいては、個人個人で異なるニーズをきめ細かく支援することが必要になり、厳格なニーズ審査やサービス内容の標準化が求められるフォーマルサービスだけでは支えられないのが現状である。そのためインフォーマルな取り組みを促進、活用していくことが重要である。
 - ・N P O活動や市民参加活動をフォーマルサービスや営利活動と同等に捉え競争関係に追いやるのではなく、「地域住民が参加して地域生活を支える福祉的活動」であることを評価し、拠点や資金に関する支援を行うべきである。
 - ・そのために、都道府県など広域行政の役割として、域内におけるインフォーマルな取り組みに対する目標設定を行い、サービスの地域格差の是正に務めると共にコミュニティが担うインフォー

マルサービスに対する補助や助成支援の役割が望まれる。

②サービスとコミュニティをあわせ持つ拠点の整備推進

- ・インフォーマルな取り組みを地域包括ケアのなかの資源としていくためには、拠点が不可欠である。学校の空き教室（余裕教室）、地域集会所など既存のコミュニティ施設、公有地等を活用し、市民の生活圏でありコミュニティの単位となりうる中学校区に最低1ヶ所ずつ、ホームヘルプ・サービス、食事サービス、移送・移動サービス等の各種の地域福祉サービスとが共有する拠点を整備し、活動の場を整備していくことが必要である。
- ・公的な機能を中心とする地域包括支援センターだけでは、インフォーマルな取り組みに関するきめ細かいネットワーク形成は容易ではない。そこで、上記の拠点にコーディネーターを配置し、個人や地域ニーズと各種のサービスとを結びつけ、きめ細やかに小さなネットワークを推進する体制を構築するべきである。

③中間支援団体が果たす活動団体支援の強化に向けて

- ・サービスの質の向上、アドボカシーを中心とするより広域的な中間支援団体によるネットワーク機能が必要とされているのにもかかわらず、中間支援団体に対する支援環境は整っていない。各地にサービスを創出すると共に質の向上を図り、さらには新たな担い手となるサービス従事者を育成するためにも全国レベルや広域に活動する中間支援団体（市民協・全社協・全老協・移動他）に対するコーディネーター人件費などの継続的な支援が求められる。

3 「誰もが望めば地域で暮らし続ける地域づくり」の将来像

①地域包括ケア体制の拡大

- ・地域包括ケアは高齢者だけのものではなく、障がい者支援、子育て支援といった地域に安心して住み続けるという福祉ニーズに柔軟に対応する体制を作っていくべきである。
- ・生活者の目から見て、地域の福祉ニーズを制度や対象者別に細分化することには意味がなく、また、インフォーマルな取り組みの多くも「地域住民」という観点で行われており、対象者の区別をしていない。
- ・そのために、地域包括ケアの支援を行う機関（現行では地域包括支援センター。前述のように多様な機能を分担委託できれば、どこが担ってもよい）は、地域福祉という観点で総合的に受け止める機関となることが望まれる。現行制度の枠組みを超えたワンストップによる地域生活支援を充実させるために、各福祉制度を串刺しにする理論の構築と介護保険以外からの財源確保が必要である。また将来的には関連法令を横断する「地域生活支援法（仮称案）」の立法化も考えられる。

②高齢者の介護を予防し、健康施策を促進するために

- ・高齢者の健康問題の本質は、「老化」であることが最新理論により明らかになった。本施策においては、老化を標的とした新しい枠組みの健康事業を展開する。

部会名	福祉部会
政策提言名・循環型地域福祉事業	
<p>目的：誰もが住み慣れた地域で安心して暮らせる地域福祉社会の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ・介護保険サービスや障害者自立支援事業を相互に補完する市民参加による地域生活支援（移動サービス・食事サービス・ホームヘルプ等）の育成と充実 ・地域支援サービスの実施における市民参加の促進 	
現状と問題点	
<p>地域生活支援のためには全国統一的な制度で運営される「介護保険サービスや障害者自立支援」と地域独自の「枠外サービス」が両輪で機能することが必要である。しかし家族構造・生活モデルの変化や「枠外サービス」が自治体の選択や判断で縮小・廃止されたり未設置であることに起因する「地域生活を支える力の弱さ」により、施設希望者増加の一方で地域生活の継続が困難という状況がある。</p> <p>安心して暮らせる地域社会の構築のためには、「医療・介護・障害者福祉・保育」などの全国統一的な公的サービスを軸としつつ、地域におけるインフォーマルな活動に地域独自の「枠外サービス」を委ね、それを公が支援することで公・民が地域福祉を支える態勢づくりが急務である。</p>	
具体的内容	
<p>1. コミュニティ単位におけるコーディネート機関の設置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中学校区毎にコーディネート機関を1ヶ所設置し、その運営を当該地区において枠外サービス（地域生活支援サービス）を実施している非営利組織に委託する（1万ヶ所）。 ・コーディネート機関ごとに2名程度のコーディネーターを配置する（2万人）。 <ul style="list-style-type: none"> * コーディネーターは一定の条件において地域生活支援（移動サービス・食事サービス・ホームヘルプサービスなど）を実施する機関が雇用する。 * コーディネート機関に人件費として年間500万円／ヶ所を助成する。 * コーディネート機関の設置にあたっては、空き教室（余裕教室）、地域集会所など既存のコミュニティ施設、公有地の活用等を促進する。 	
<p>2. 拠点施設の整備</p> <p>コーディネート機関が「福祉コミュニティの拠点」となるよう、施設整備をする。施設整備には学校の空き教室、地域集会所などの既存のコミュニティ施設、公有地等の活用を推進する。</p>	
<p>3. 中間支援組織によるコーディネーターの養成事業</p> <p>配置されるコーディネーターは、非営利組織の中間支援組織等が実施するコーディネーター研修（ex. 高齢者地域活動者養成支援事業（厚生労働省等））の受講修了を要件とする。</p>	
期待される効果等	
<p>循環型地域福祉社会の創設</p> <p>地域の中で助け・助けられる「福祉のある優しい“我が家”づくり」の推進</p>	

必要な予算額・条件等

* 中学校区が全国に約 10,000 あり、平均人口 12,500 人。

平均高齢化率を 21% とし、サービスの利用対象者を 8% の約 210 人と想定

* 受託団体のサービス提供イメージ

コーディネート機関の受託団体の事業規模（想定）

①ホームヘルプサービス

30 人 × 週 2 時間 × 50 週 = 3000 時間（1500 件）

②移動サービス

20 人 × 週 4 回 × 50 週 = 4000 件（8000 時間）

③食事サービス

100 人 × 週 5 回 × 50 週 = 25,000 食

④サロン・ミニデイサービス等

週 5 日稼働、登録利用者 30 人

1. コミュニティ単位におけるコーディネート機関の設置

コーディネーター人件費として

10,000ヶ所 × @500万（一ヶ所2名程度） = 500億円

2. 施設整備

初期整備費用として 10,000ヶ所 × @50千円 = 5億円

3. コーディネーター養成

中間支援組織によるコーディネーター研修を活用。

コーディネート機関に配置されるコーディネーターは、非営利組織の中間支援組織等が実施する研修（ex. 高齢者地域活動者養成支援事業（厚生労働省等）の受講修了を要件とする

財源について

※現在の高齢者福祉に特化した地域包括支援センターの機能では、障害者や子育て支援等の複合的なニーズに柔軟に対応できない。地域の福祉ニーズを横断的に受け止める政策の構築と介護保険以外からの財源確保も確立すべきである。

循環型地域福祉社会を目指すためには、地域の福祉ニーズを横断的に受け止める施策の構築と介護保険等以外からの財源確保の可能性を模索すべきである。

政策提言の責任者	ひらの かくじ 平野 覚治	[メールアドレス]kakuzi@mow.jp
市民福祉団体全国協議会 常務理事 全国老人給食協力会 事務局長		[電話番号]03-3706-2545

部会名	福祉部会
政策提言名：市民参加による地域福祉サービスに関する規制緩和	
<p>市民参加による有償の地域福祉サービス提供の阻害要因となっている既成の法律・制度（e x :道路運送法、道路交通法、法人税法等）の内容及び運用を見直し地域の住民生活の実態と合わせる。</p>	
現状と問題点	
<p>地域福祉サービスの分野では、地域に根ざした住民組織やN P Oが、主要な役割を果たし、時には公共サービスを補完したり代替したりしている。しかし、国や自治体は、民間事業者サービス企業を含めた競争原理や事業者を対象とした規制を、この地域福祉の領域にも適用することによって、身近な住民同士の助け合いやコミュニティづくり、市民自治の土台を切り崩している。</p> <p>移動サービスはその最たるものである。有償であるがゆえにバス・タクシーを規定する道路運送法に位置付けられた。その実態は、サービス提供にかかるガソリン代等の実費にわずかな運転者の謝礼を加えたボランタリーな活動が多いにも関わらず、バス・タクシーに準ずる要件を課され、バス・タクシーを交えた「運営協議会」によって、「必要性」を吟味されたり、国の基準以上のローカルルールを上乗せされたりしている。この活動に使用する車両の自動車税、法人税、駐車禁止除外を規定する道路交通法など関連する法制度もまた、こうした活動を後押しする方向にはない。</p> <p>また、従来の移動支援の施策が厚生・運輸・文部等に分かれて縦割りに実施されていたり、硬直した運用であるために、生活の現場では非効率でニーズに合わないケースや、問題解決に関して住民組織やN P Oの参加を阻害している実態がある。従来の制度適用の見直しや規制緩和によって、住民組織やN P Oに、経済面や労力面で過剰な負担を強いることのない助け合いの共生社会を作ることが求められている。</p>	
具体的内容	
<p>事業概要：市民が参画する地域福祉サービスに関する規制緩和の促進事業</p> <p>市民が参画する地域福祉サービスを盛り込んだ、地域計画策定促進事業</p> <ul style="list-style-type: none"> たとえば、地域住民が自ら自家用車を提供したり、自治体所有の福祉車両を運転することなどで、地域内の移動のニーズに対応することを手段に盛り込んだ地域福祉交通計画の策定を支援する事業。会議開催や調査費用、専門家の派遣などの支援を行う。また、その提供に一定期間責任を負う（モデル事業）。 <p>市民が参画する地域福祉サービスについての規制緩和適用事業</p> <ul style="list-style-type: none"> 上記計画の対象としたサービスに関しては、既存の事業に関する許認可手続きをとらず、届け出等の簡易な手続きによって自治体がその実施を認めることとする。 あわせて、既存の法制度で阻害要因となる許認可手続きを洗い出し、権限の移譲・見直しを行う所管省庁や自治体等による認定会議を行う。 <p>規制緩和に関する実態評価事業</p> <ul style="list-style-type: none"> 現在の道路運送法、道路交通法、法人税法等により住民組織やN P Oの活動が阻害されている実態を調査し対応策を提言する。また、地域福祉交通計画の策定や、福祉移動手段の提供のモデル事業のビフォア、アフターの調査、評価を実施する。 	

期待される効果等

1. 地域資源の活用による活力のある共生社会の創造

地域の問題を考える輪の中に市民自らの参加を促進し、助け・助けられる「福祉のある優しい“我が家”づくり」を推進できる。

2. 増加傾向にある移動困難者の移動ニーズを受け止める体制作りが促進される。

3. 地域住民の移動の自由と権利の意識を高め、共生社会の一員であることの参加を促す効果。

必要な予算額・条件等(単位：百万円)

・市民が参画する地域福祉サービスを盛り込んだ、地域計画策定促進事業

市町村ベースの自治体当たり3百万円程、初年度は10自治体程度を目標に実施、追って増やしていく。

・市民が参画する地域福祉サービスについての規制緩和適用事業

規制緩和を提案する自治体の出席を得て開催する認定会議費用として

1回50万円（旅費）×4回程度=2百万円

・規制緩和に関する実態評価事業

調査及び対策検討委員会の開催費用および、全国の実態調査と取りまとめ作業費用として

10百万円程

政策提言の責任者 [所属団体・役職・氏名] 移動サービスネットワーク・理事長・中根 裕 (全国移動ネット)	[メールアドレス] info@zenkoku-ido.net
	[電話番号] 03-3706-0626 (全国移動ネット)