

平成26年度 地域における生活支援サービス提供の調査研究事業 概要版

1. 調査の背景・目的

高齢化による生活機能の低下、人口減少・過疎化による集落の生活支援機能の低下が進む中、コミュニティビジネスを活用しながら生活支援サービスを継続的に展開する地域運営組織^{※1}の取組をモデル事業として調査し、事業の立ち上げ方や運営方法について分析を行い、持続可能な課題解決モデルを提案することを目的に、本調査を実施した。

※1 「地域運営組織」とは、従来の自治・相互扶助活動から一步踏み出し、地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成する生活機能を支える事業を展開する組織と定義する。

2. 住民のコンセンサスを得て事業を立ち上げるためのポイント

生活支援サービス事業に取り組み始めた事例にモニタリング調査を行い、地域が必要とする生活支援サービスに関して、立ち上げる上での課題と具体的なノウハウや対策などについて整理した。

発想・取組意欲の醸成	<ul style="list-style-type: none"> ○地域の課題やニーズの正しい把握 ○地域の雰囲気・日頃からの環境づくり ○取組・事業の発想、呼びかけ ○話し合いを行う機会づくり、行政等による話し合いの場づくり
事業企画の検討	<ul style="list-style-type: none"> ○企画を行う取組・事業の選定 ○資金計画の策定 ○検討及び取組の体制の構築 ○事例の研究や視察の実施 ○専門的アドバイス、コーディネーターの導入
初期費用の確保	<ul style="list-style-type: none"> ○補助金の獲得 ○自己資金及び自治体の事業費の活用
合意形成の方法	<ul style="list-style-type: none"> ○地域での情報共有 ○将来像などマスタープランの策定 ○取組の試行展開と小さな成功体験の共有 ○住民によるサービス提供体制に対する下支え意識の醸成

3. 生活支援サービスを事業として成立させるためのポイント

実践的に生活支援サービス事業を展開している先進事例を調査し、立ち上げた生活支援サービスに関して、資金と担い手を確保しながら事業として成立させていく上での課題と具体的なノウハウや対策などについて整理した。

(1) 運営体制・拠点づくり

運営体制	<ul style="list-style-type: none"> ・生活支援サービスを事業として提供していくためには、組織が安定的に運営されなければならない、組織はまず法人格を取得する必要がある。 ・地域ぐるみ・地域総動員による展開や、自治体との連携・支援も重要。
拠点づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民が気軽に訪れて交流できる場としての拠点が求められる。 ・担い手や資金の不足が進む中では、指定管理委託事業の中で事務室や事務機器を確保した上で、施設職員が事務局を兼任するなどの対応が有効。

(2) 資金の確保

資金の確保	サービス事業収入	<ul style="list-style-type: none"> ・事業性を高めるためには売上を増やす必要があり、サービス料金を上げるか、利用者・利用回数を増やす、の2通りが考えられる。
	他の自主事業収入	<ul style="list-style-type: none"> ・他の自主事業との組み合わせによる事業展開は有効。「利益を回す」といった概念以外にも幅広い視点で事業を捉えて複合化していくことが重要。
委託事業収入		<ul style="list-style-type: none"> ・積極的に委託を受けていくことが望まれる。赤字補填の概念ばかりでなく、場所や設備、人材等を共有するといった効果を得ていくことが有効。

会費	・安定した収入源であり、会費を払うことで事業に対する関与が高まる。
寄付金	・大震災等を経て、徐々に寄付が定着しつつあることを踏まえ積極的に受け入れて行くことが有効。香典返しを地域への寄附とする取組もある。
助成金・補助金	・「助成金ありき」の発想で事業を組み立てるのではなく、地域が必要とする事業を組み立てた上で申請を行うといった考え方が重要。
融資	・採算性の低い事業に対しても社会的意義の評価等を通して融資を促す傾向にあり、融資を資金調達の実選択肢とすることも有効。

これらの資金を複合的に組み合わせて確保することで、より多くの資金を安定的に確保し持続的に生活支援サービスを展開していくことが望まれる。

(3) 人材の確保

リーダー・補佐	・生活支援サービスを立ち上げる際には、リーダーによる先導か、市町村による先導が必要。事業継続のためには、事業の詳細について理解し、事業の進行管理を的確に行える人が求められる。
担い手	・有償スタッフの雇用、相互扶助の精神に基づく地域住民の主体的な参画、都市住民や外部人材の参加といった多様な人材の確保が有効。

(4) 新たな制度の活用

地域運営組織において生活支援サービスを持続的に展開していく上では、新しく創設・改正された制度を活用することで、事業採算性の向上や効率化を図っていくことが重要であるため、近年の制度改正の動向等について、活用方法を検討して整理した。

■調査対象事例

事例	主な取組・特徴
(1) 介護保険制度の改正（生活支援サービスの基盤整備等による地域包括ケアシステムの構築）	・市町村を中心とした地域づくりを推進。 ・具体的には、介護保険法改正により「新しい総合事業」を導入し、高齢者の多様なニーズに対応するため、既存の介護事業所によるサービスに加え、NPO、民間企業、住民ボランティア、協同組合等による多様な主体による多様なサービス提供を推進。あわせて、介護予防も強化し、一般介護予防事業において住民主体の交流サロン等の取組を進める。
(2) NPO法人に対する信用保証	・平成27年2月、中小企業信用保険の対象に、中小企業と同様に事業を行い、地域の経済や雇用を担う一定のNPO法人を追加する「株式会社商工組合中央金庫法及び中小企業信用保険法の一部を改正する法律案」が閣議決定された。
(3) 地区版ふるさと納税	・平成20年度に創設されたふるさと納税制度に関しては、その運用において自由度が高く、各自治体で様々な取組が展開されており、ふるさと納税を受けつける際に、旧町村や校区、自治会等への活動支援をふるさと納税の使途として選択できるようにする動きが見られる。

今回の介護保険制度の改正に基づき、介護を支える社会基盤を整備していくことは、単に福祉の課題解決のみならず、地域で暮らし続けたいという希望をかなえ、地域の持続可能性を高めることであり、地域づくりそのものであると言える。そのような観点に立って生活支援サービスを新たな介護保険制度の中でどのように位置づけることができるかを整理した。

■介護保険制度の改正による新しい総合事業（介護予防・日常生活支援総合事業）との関係

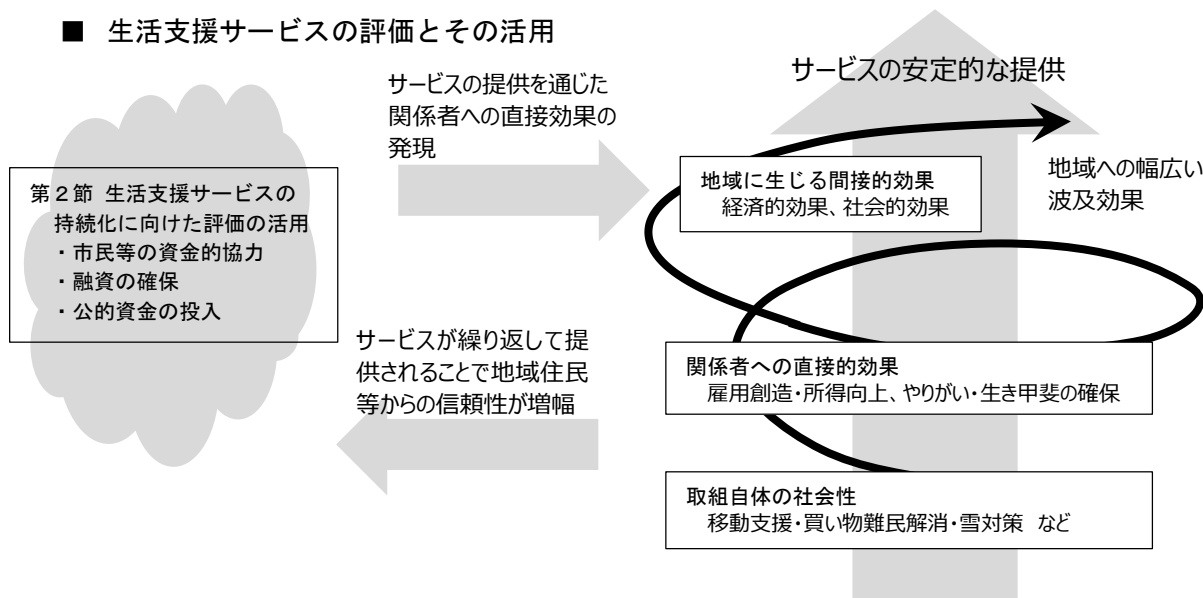
サービス内容		介護保険事業の該当の可否・サービス種別		対象者	事業の実施方法	市町村の負担方法	その他
買い物支援	買い物代行や同行	○	訪問型サービス A/B	要支援 1～2 事業対象者	事業者指定 委託 補助(助成)	(指定)国保連經由(委託)包括払い、出来高払い(補助)間接経費等の一部を補助	事業者指定を行い、国保連經由で支払いを行う場合は、限度額管理も行われるところ、高齢者本人に対する支援という位置づけであるため、現在の要介護者への訪問介護と同様に、家族の部屋の掃除等は不可。
	配達、移動販売	×	—	—	—	—	市町村が地域の実情に応じて、「その他生活支援サービス」として見守りを兼ねた配達等を認める場合がある
	地域商店の運営	×	—	—	—	—	市町村が地域の実情に応じて、通所型サービス B や一般介護予防事業の「地域介護予防活動支援事業(通いの場関係)」の場で、日用品の販売等を認める場合がある
家事支援	ゴミ出し、清掃等	○	訪問型サービス A/B	要支援 1～2 事業対象者	事業者指定 委託 補助(助成)	(指定)国保連經由(委託)包括払い、出来高払い(補助)間接経費等の一部を補助	事業者指定を行い、国保連經由で支払いを行う場合は、限度額管理も行われるところ、高齢者本人に対する支援という位置づけであるため、現在の要介護者への訪問介護と同様に、家族の部屋の掃除等は不可。
	庭木の剪定	△	訪問型サービス B	要支援 1～2 事業対象者	補助(助成)	(補助)間接経費等の一部を補助	庭・生垣・庭木の剪定は H17 年に軽度生活援助事業として実施されていたものが一般財源化されているため、指定や委託の形では実施できない。庭木の剪定等を含め地域のニーズを踏まえた生活支援サービスを提供している団体の活動に着目し、その活動の維持に係る間接経費等の一部を補助するものである。
雪下ろし、雪かき、	屋根の雪下ろし、雪よせ	△	訪問型サービス B	要支援 1～2 事業対象者	補助(助成)	(補助)間接経費等の一部を補助	雪おろし、除雪は H17 年に軽度生活援助事業として実施されていたものが一般財源化されているため、指定や委託の形では実施できない。雪下ろし等を含め地域のニーズを踏まえた生活支援サービスを提供している団体の活動に着目し、その活動の維持に係る間接経費等の一部を補助するものである。
送迎サービス	通院等をする場合における送迎前後の付き添い	○	訪問型サービス D	要支援 1～2 事業対象者	補助	間接経費の一部等を補助	移送に関する直接経費は対象外
	通所型サービス B においてその送迎のみ別主体で実施する場合	○	訪問型サービス D	要支援 1～2 事業対象者	補助	立ち上げ経費や活動費用等に対する補助	
外出支援サービス	コミュニティバスの運行等	×	—	—	—	—	三位一体の改革で一般財源化された「外出支援サービス事業」は対象外
配食サービス	弁当宅配、給配食サービス(調理)	○	その他の生活支援サービス	要支援 1～2 事業対象者	事業者指定 委託 補助(助成)	(指定)国保連經由(委託)包括払い、出来高払い(補助)間接経費等の一部を補助	食材料費などの実費は報酬の対象外 ※まず市場におけるサービス提供の活用を前提として、市場では提供されないサービスを提供するもの。
見守り	戸別訪問等	○	その他の生活支援サービス	要支援 1～2 事業対象者	委託・補助(助成)	(委託)包括払い、出来高払い(補助)間接経費等の一部を補助	市町村が地域の実情に応じて事業内容は決めていくが、住民主体の声かけ、見守りが基本
交流	住民主体による通いの場、高齢者サロンの運営	○	通所型サービス A/B	要支援 1～2 事業対象者	事業者指定 委託 補助(助成)	(指定)国保連經由(委託)包括払い、出来高払い(補助)間接経費等の一部を補助	食事代等の実費は報酬の対象外(利用者負担)(補助の場合) 通いの場には、障害者や子どもなども加わることができる一般介護予防事業と異なり要支援者等を中心に定期的な利用が可能な形態を想定
		○	一般介護予防事業	要介護者 要支援者 事業対象者 一般高齢者	委託・補助(助成)	(委託)包括払い、出来高払い(補助)間接経費等の一部を補助	市町村が介護予防に資する取組としたものが実施される。食事代等の実費は報酬の対象外(利用者負担)(補助の場合) 通いの場には、障害者や子どもなども加わることができる

4. 生活支援サービスの評価のポイント

生活支援サービスの評価にあたっては、採算性が高いことよりも、地域の課題解決に役立つ事業が、有効に、かつ継続して行われているかどうか重要である。

また、地域住民が主体となって提供することにより、地域住民にやりがいや生きがいが生まれたり、人と人との繋がりが強まり、新たな地域活動が生まれるといった副次的な効果も期待できる。

■ 生活支援サービスの評価とその活用



(1) 地域波及効果の評価の視点

生活支援サービスの提供を通して地域が得られる効果には以下のものがある。

取組自体の社会性		<input type="checkbox"/> 地域住民の移動手段の確保 <input type="checkbox"/> 買い物難民の解消 <input type="checkbox"/> 雪による被害に対する不安の解消 <input type="checkbox"/> 雇用の創出・所得の向上 <input type="checkbox"/> 未利用施設や空き家の有効活用
関係者への直接的効果	雇用の創造	<input type="checkbox"/> 所得の向上 <input type="checkbox"/> 雇用の創造
	やりがい、生き甲斐の確保	<input type="checkbox"/> 蓄積したスキルやノウハウの発揮 <input type="checkbox"/> お役立ち感による生き甲斐の確保
経済的効果		<input type="checkbox"/> 域内経済循環の活発化 <input type="checkbox"/> 自治体の財政負担の軽減 <input type="checkbox"/> 新たなサービスの創造
社会的効果		<input type="checkbox"/> ソーシャルキャピタルの増幅 <input type="checkbox"/> 健康な社会の実現 <input type="checkbox"/> 地域社会の持続ある発展

(2) 生活支援サービスの持続化に向けた評価の活用

地域で展開する生活支援サービスについて、公共性が認められると評価された際には、当該評価を行政や企業、幅広い市民等に周知することで、事業の安定化につなげられる可能性がある。

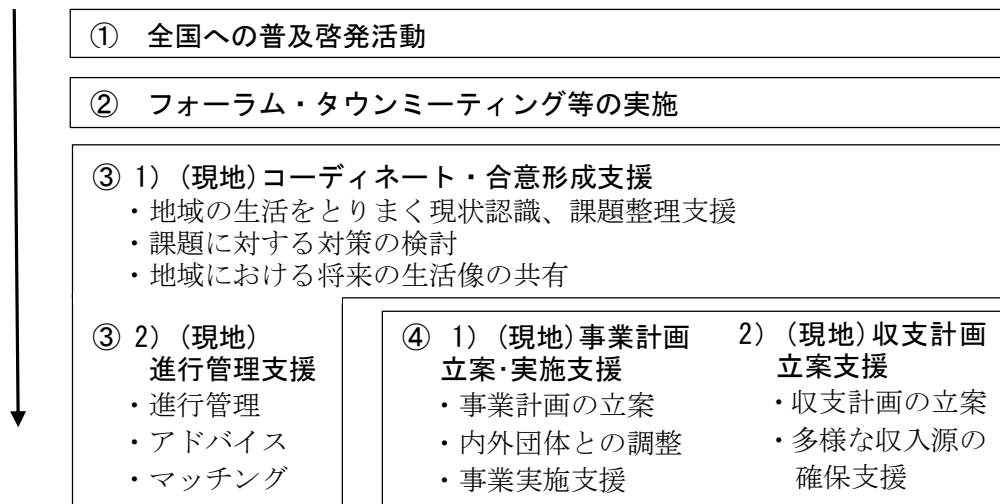
①市民等の資金的協力	事業について公共性が確認されることで、企業や地域住民等が事業の実施意義を受け止め、出資や寄付、ふるさと納税、積極的な利用によるサービスの下支えなど、様々な手段による資金的協力が得られる可能性がある。
②融資の確保	地域課題解決ビジネスなど、事業性が難しい事業内容・組織に対しても、社会的意義など幅広い効果を加味して融資される機会が拡充されつつある。
③公的資金の投入	「本来であれば行政が担うべきサービスを住民が提供している」と評価されるのであれば、税金を当該事業に投入していくことが考えられる。

5. 住民主体の生活支援サービスを広げていくためのポイント

(1) 求められる支援

地域住民主体による生活支援サービスを全国に普及させていくには、地域住民がその必要性を認識して事業を立ち上げるとともに、それを促すために、以下のタイプの支援策が必要である。

■普及啓発にあたって求められる支援活動



■普及啓発にあたって求められる支援活動・各主体に期待される役割

支援内容	主体			
	国	自治体	中間支援組織	専門家
① 全国普及啓発	◎	○	○	○
② フォーラム等	△	◎	△	△
③ 1) コーディネート		○	◎	○
2) 進行管理		○	○	
④ 1) 事業計画立案		△	△	◎
2) 収支計画立案		△	△	◎

◎：強く求められる
○：支援が求められる
△：支援が求められるが一般的には活動に限界がある

※モデル地区の取組等に基づき整理したものであり、各地域の実情に応じて最適な役割分担を検討する必要がある。

(2) 効果的な支援を支える方策

国、自治体、中間支援組織、アドバイザーの各主体が効果的に各地域における生活支援サービスの立ち上げと持続化を支援するために、以下の方策が求められる。

①支援窓口の設置	・自治体や地域住民からの派遣要望を受けて、中間支援組織やアドバイザーを紹介する支援窓口の設置が有効である。
②行政と中間支援組織等の連携	・行政と中間支援組織がパートナーシップに基づき連携して支援を行うことにより、資金とノウハウを有機的に提供することが可能になる。
③資金面の支援	・中間支援組織やアドバイザーが各地の支援を行うために必要となる経費については、国や自治体からの支援が必要。
④情報共有の支援	・中間支援組織やアドバイザーに対して、各地の先進事例や新制度の活用可能性などの情報を発信して共有を促すとともに、アドバイザー同士の悩みの交換や政策提言をまとめるなど、支援者が効果的に活動しやすい環境の整備が有効。