

2015（平成27）年度介護保険制度改革が求める “支え合い”、“新たな地域づくり”への対応について

主席研究員 前田 穰

目次

1. はじめに
2. ガイドラインの概要～「第3市町村を中心とした生活支援・介護予防サービスの充実」を中心に～
3. 「新地域支援構想」の概要
4. JA助けあい組織の状況
5. おわりにかえて

1. はじめに

厚生労働省は、2014年7月28日に開催した全国介護保険担当会長会議で、第6期介護保険計画（2017年度～2019年度）の策定にむけた具体的な取り組み指針・方針を示した。

そのなかでは、介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン案（以下ガイドラインという）によって、予防給付の訪問介護及び通所介護の新しい総合事業への移行と合わせ、ボランティアなどの多様な担い手による支え合いや地域づくりに向けた指針等が提示された。

また、地域の支え合いや地域づくりに関しては、助けあい活動を実践・支援している非営利団体等の全国的組織による新地域支援構想会議¹が、助けあいを中心とした多様なサ

ービス提供の考え方を「新地域支援構想」としてまとめ、厚生労働省に提出するなどの動きも出てきている。

このような国からの指針等の提示や団体による提言などを受けて、多様な主体による支え合いや新たな地域づくりに向けた市町村、生活支援組織の動きが本格化するものと思われる。

一方、JAグループでは、従来から助けあい組織の活動や生活支援サービスの提供をはじめとして、種々の地域活動を通じて生活の支え合いや地域づくりを支援する活動を進めてきている。

今回の制度改革が求める多様な担い手による支え合いや新たな地域づくりは、現在のJA助けあい組織や生活支援事業を今後どのよう

1 全国社会福祉協議会（以降全社協）、さわやか福祉財団（以降さわやか財団）、日本生活協同組合連合会（以降日生協）が呼びかけ人となって、助けあい活動を実践・支援している非営利の全国的組織14団体が構成メンバーとして立ち上げた。JA全中も加わっている。新地域支援構想会議は、2014年2月17日に「新たな地域支援事業に対する基本的考え方」、2014年6月20日に「新地域支援構想」、2014年9月17日に「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン案に関する意見書」を厚生労働省に提出している。全社協のホームページ内のトピックスで、『2014年9月30日介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン案について意見書を提出しました【新地域支援構想会議】』を選択すると、同会議関連の一連の資料が閲覧可能。URL：http://www.shakyo.or.jp/news/chiiiki_20140930.html

にしていくのかということについて、JAグループとして新たな視点からの検討を求めることになると思われる。

そこで、多様な担い手による支え合いや地域づくりに焦点を当て、ガイドラインの「第3市町村を中心とした生活支援・介護予防サービスの充実」「新地域支援構想」等の概要を見ながら、検討方向を整理してみたい。

2. ガイドラインの概要～「第3市町村を中心とした生活支援・介護予防サービスの充実」を中心に～

今回の制度改正は、要支援者に多様なサービスを提供する仕組みの構築とあわせ、地域における生活支援の充実、高齢者の参加・支え合い体制づくりを進めることが大きな柱となっている（図1、図2参照）。

ここでは、支え合い、地域づくりのキーワードとなっている「多様な主体」、「住民主体」、「互助中心」に関連した部分についてガイドラインの「第3市町村を中心とした生活支援・介護予防サービスの充実」の概要を示すこととする。

(1) 基本的考え方

今後の生活支援・介護予防サービスについて、以下の3点が基本的な考え方として示されている。

- ① 高齢者地域住民も担い手となる多様な生活支援・介護予防サービスを充実させる。
また、高齢者自身が担い手として「社会参加」すること等によって高齢者自身の介護予防にもつなげる。
- ② 地域全体で協同組合、ボランティア、NPO、民間企業等の多様な主体による生活支援・介護予防サービスの提供を推進する。

- ③ 好事例を参考に各市町村で取り組む。

(2) 生活支援・介護予防サービスの開発・発掘のための取り組み

「生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）」（以下コーディネーターという）と「協議体」を設置することで、元気な高齢者を含む住民主体の互助を中心とした生活支援・介護予防サービスの拡充をはかることとし、その目的・役割、取り組みの流れなどが示されている。

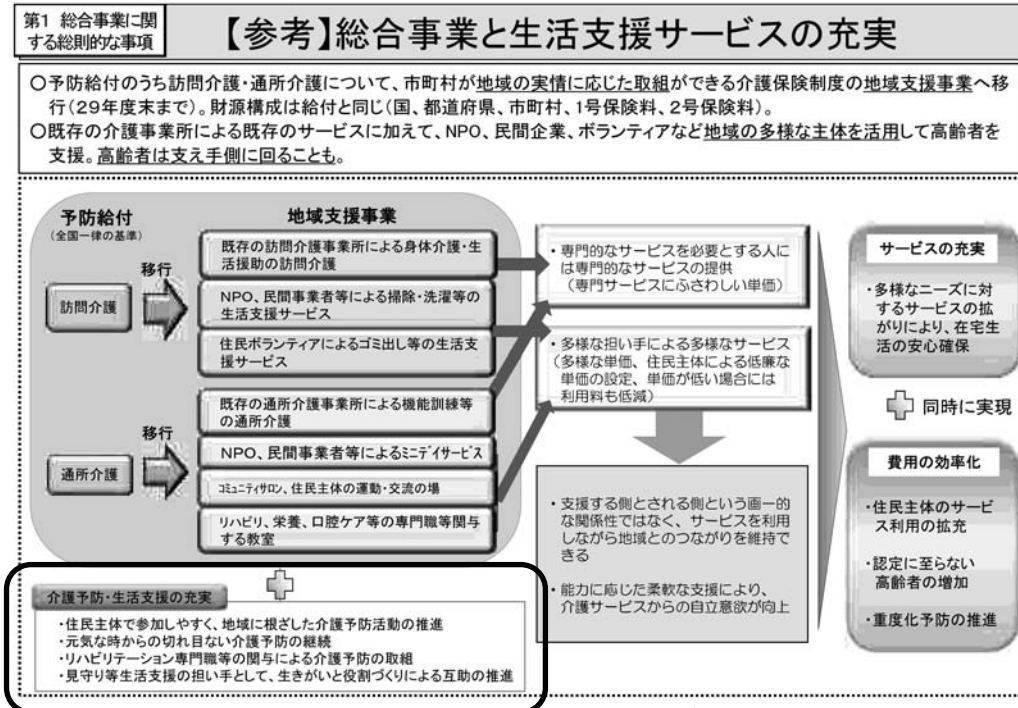
その取り組みに当たっての基本的考え方は以下の通り。

- ① 市町村が中心となって構築する。
- ② 生活支援体制整備事業（地域支援事業の包括的支援事業として、今回の制度改正で拡充される市町村の取り組み）を活用して創出する。

(3) 地域ケア会議、既存資源、他施策の活用

JA、生協、NPO、ボランティア等による生活支援活動は、地域によって濃淡はあるもののすでに実施されており、「コーディネーター」、「協議体」等の設置以前に、JA等の既存の地域資源を確認することが重要だとしている。また、地域資源確認の際に参考にするべきものとして前出の「新地域支援構想」が取り上げられており、①住民主体の支援の充実・活用が重要である、②自主性・自発性への配慮が必要である、③市町村の総合事業の具体的制度設計・事業運営において有益な提言である、とのコメントとともに構想の概要が示されている。

(図1) 生活支援・介護予防の充実が制度改正の一つの柱

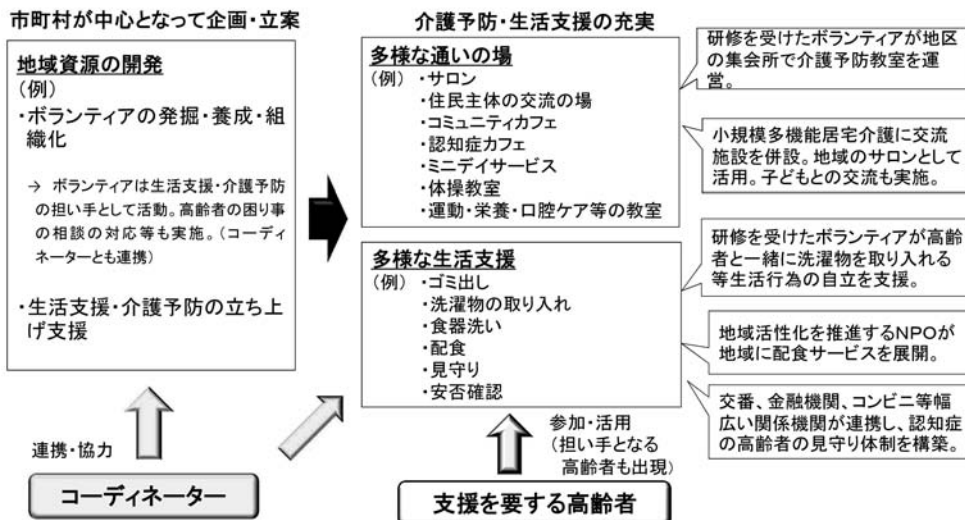


出典：ガイドラインより(囲みは筆者)

(図2) 支え合い、地域づくりによる生活支援・介護予防の充実の考え方

市町村による新しい地域づくりの推進(生活支援・介護予防の充実)

- 市町村が中心となってコーディネーターと連携しつつ、生活支援サービスの充実、介護予防の推進等を図ることにより、高齢者が利用可能な多様なサービスが地域で提供される。
- 高齢者の中には事業の担い手となる者も出現。これは介護予防にもつながる。
 ⇒ 高齢者を中心とした地域の支え合い(互助)が実現。



出典：2013年10月30日開催 社会保険審議会介護保険部会資料より

3. 「新地域支援構想」の概要

今回ガイドラインで「新地域支援構想」が紹介されたことで、今後各市町村が「新地域支援構想」を参考に地域支援事業の計画策定を進めることが予想される。インターネットで入手可能¹なので一読して頂きたいが、ここで概要を紹介したい。

「新地域支援構想」は大きく「構想の趣旨」、「私たちが描く新しい地域支援事業の姿（基本枠組みに関する提案）」、「その他の提案」、「助け合い活動の理解のために」の4つに分けてまとめられている。そのうち、「その他の提案」は自治体向け、「助け合い活動の理解のために」は、助けあい活動（組織）に馴染みのない行政や団体等の当事者に向けて、助けあい活動（組織）とは何か、その内容や考え方をまとめたものとなっている。

(1) 構想の趣旨

高齢者が抱える課題の認識、目指す地域支援事業の方向、地域支援事業の広がり²の3点に区分して提言の趣旨がまとめられている。

また、提言の位置づけについては以下のとおりである。

- ① 「新たな地域支援事業に対する基本的考え方」（2014年2月17日 厚生労働省へ提出）を基に、具体的な展開方法についての提言をまとめたもの。
- ② 厚生労働省、各自治体における第6期介護保険計画立案、ならびに助けあい組織におけるネットワークづくりの参考資料。

(2) 私たちが描く新しい地域支援事業の姿（基本枠組みに関する提案）

「広く関係者で共有するために」との副題がついており、6つのポイント²で提言がまとめられている。

その中で、特に注目したいのは、①住民・市民が地域の福祉課題・生活課題を自らの問題として認識・共有し、地域づくりの視点に立って助けあい活動を中心に展開すべき、②高齢者の社会的孤立の防止、社会的関係の回復・維持というニーズへの対応としての助けあい活動と、専門職による専門的サービスの提供の二つのアプローチが必要である、③費用抑制の視点からではなく、ニーズに基づく介護予防訪問介護・通所介護の地域支援への移行が求められる、としている点である。

また、助けあい活動団体に対しても、真のニーズ（自立支援、社会的孤立の防止、社会的関係の回復・維持等）に着目し支援することが必要として対応を求めている。

その他、①活動拡充の障害となっているコーディネーターの件費やその他の調整にかかる事務諸費用（事務所経費含む）に対する公費助成が不可欠、②地域における助けあい活動の発展につながる協議体とコーディネーターであることを期待するとともに、コーディネーターは助けあい活動の諸団体に支えられ、助けあいという価値観を共有できる人物が望ましい、としている点なども注目される。

(3) その他の提案

ここでは、自治体向けの提案として①介護予防訪問介護・通所介護の地域支援への移行

2 i 助けあい活動を中心とした地域支援事業の展開、ii 介護予防訪問介護・通所介護の地域支援への移行、iii サービス実施の判断と調整の仕組み、iv 助けあい活動に対する公費助成、v 協議体と生活支援コーディネーター、vi 高齢者等の助けあい活動への参加促進

に関する具体的な対応策、②拠点の整備、③助けあい活動を支援する民間財源の醸成について提言している。

特に介護予防訪問介護・通所介護の地域支援への移行に関する具体的な対応策に関しては、利用者1割負担の報酬方式を引き継ぐサービス（雇用型生活支援サービス）³が過渡的に存在する間、助けあい活動によるサービス提供の利用者負担の軽減（サービス間の公平化）のため、バウチャー等を発行することを提案している。なお、過渡的としている理由は、地域住民が主体となって助けあい活動を担うのが基本であり、地域支援事業への介護給付の移行に伴うサービス提供は助けあい活動が受け皿となって全て行われるべきであるが、それが根付くには時間もかかるし、地域差もある。これらのことを踏まえた提言内容となっているためである。

4. JA助けあい組織の状況

次に、生活支援・介護予防サービス等の担い手として期待されるJA助けあい組織の状況について見てみたい。

平成25年全JA調査によるとJA助けあい組織を設置しているJAは338で全体の48%にとどまっている。

また、助けあい組織数も減少傾向にある。助けあい組織には会員の固定化、高齢化、それに伴う会員の減少、リーダーとなる人材の不足、事務局体制の未整備などの課題が指摘されている。

少し古いデータではあるが、当研究所が2007年9月にまとめた「JAの助けあい活動

に関する調査研究」⁴でも、JAの助けあい活動が停滞しているケースの要因として以下の4点が指摘されている。

- ① 活動の担い手の高齢化・会員の減少
- ② 介護保険事業との活動の重複
- ③ 活動への理解不足（会員、利用者、JA役職員、地域住民など）
- ④ 地域との連携不足

5. おわりにかえて

前出の「JAの助けあい活動に関する調査研究」のなかで、金城学院大学の朝倉美江氏が、「JAの助けあい活動の実態と今後の展望－『JAの助けあい活動に関する調査研究』から－」と題して提言を行っているので一部を紹介したい。

朝倉氏は、JA助けあい組織について、JAの事業・活動の基盤、農村地域の地域づくりを担うものと位置づけ、その役割に対する当然の支援としてJAの経済的・人的支援は不可欠としたうえで、JA助けあい組織を強化するために次の点の提言を行っている。

○朝倉氏の提言

- ① 助けあい組織の事務局を設置する。協力会員のリーダーをコーディネーターとして養成し、報酬を支払って配置していく。
*事務局はJAの組織と対等で協働的な関係として位置づける。その際JA側にもその窓口となる職員を配置する。
- ② 助けあい活動の予算を事業計画に基づいて活動の必要経費、研修費等を十分保

3 ガイドラインで典型的な例として示された訪問型サービスA（緩和した基準によるサービス）、通所型サービスA（緩和した基準によるサービス）のこと

4 『共済総合研究』Vol.52（2008.3）で「リスク社会におけるJAの助けあい活動の役割と展望－『JA助けあい活動に関する調査研究』から－」として朝倉氏が執筆している。

障する。

* J A 高齢者福祉事業・活動計画の策定のなかで明確に位置づけ、J A 全体の事業計画にも明確に位置づける。

- ③ 活動に伴う利用料とその報酬については、活動内容に応じて正当な金額を設定していく。その際には活動内容が継続的で責任・専門性を伴うものであるか、さらに利用料との関係をどのように設定するのか、全体の予算の中での可能性はどうか、などを検討し、協力会員・利用会員の合意のもとに設定していく。

* J A の介護保険・生活支援事業との整合性も図る必要がある。

- ④ 助けあいの活動拠点を支店等のユニバーサルデザイン化も含めて計画的に確保・整備していく。

* J A 高齢者福祉事業・活動計画に拠点整備計画も明示する。

- ⑤ J A の福祉事業との連携、地域の他機関等の連携を積極的に進めていく。

* J A だけでなく、地域福祉計画等との連携も含めて地域ネットワークを有機的に構築する。定期的な関係機関・団体との連絡協議会も設置する。

今回の制度改正は、医療を含めた社会保障制度の大幅な変更となる。中でも、地域での互助による支え合いや地域づくりを市町村が進めるようになる点は、従来の制度改正とは比べ物にならない大きなインパクトをJ A 介護保険事業に与える可能性がある。また、おそらくはJ A 介護保険事業だけでなく、これまで相互扶助の精神に基づき地域で行ってきたJ A 助けあい組織等の組織活動に対してもJ A 外からの影響が少なからず出てくること

になろう。

J A の事業・活動の基盤として、また、農村地域の地域づくりの担い手として位置付けられるJ A 助けあい組織等を今後どのようにしていくのか、J A 組織全体で見直すことを迫る制度改正との認識が必要であろう。

朝倉氏の提言には、ガイドラインや「新地域支援構想」などが求める支え合いや地域づくりに対応するために、J A としてJ A 助けあい組織等の組織活動の活性化に必要な視点が整理されている。

今回の制度改正をきっかけとして、これらの提言も参考にして、協力会員・利用会員との議論の場を設けてみてはいかがだろうか。

(参考資料)

- ・厚生労働省 (2014) 「全国介護保険担当課長会議資料」
- ・新地域支援構想会議 (2014) 「新地域支援構想」
- ・全国農業協同組合中央会・J A 高齢者福祉ネットワーク (2013) 「平成25年度J A 助けあい組織全国交流集会資料」
- ・農協共済総合研究所 (現J A 共済総合研究所) (2007) 「J A の助けあい活動に関する調査研究報告書」