

生活支援サービス立ち上げマニュアル ① 住民参加型在宅福祉サービス

生活支援サービス立ち上げマニュアル

1

住民参加型 在宅福祉サービス

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

目次

CONTENTS

はじめに ～本マニュアルの見方・使い方～	1
第1章 生活支援サービスとは？	5
1. 「生活支援サービス」の意義	6
2. これまでの研究、取り組みの概要	7
3. 「生活支援サービス」とは	9
4. 生活支援サービスの充実、発展に必要なこと	14
第2章 住民参加型在宅福祉サービスとは？	17
1. 住民参加型在宅福祉サービスとは	18
(1) 住民参加型在宅福祉サービスらしさとは	18
(2) 基本的な活動の仕組み	20
(3) 代表的なサービス内容	22
2. 住民参加型在宅福祉サービスの運営	25
(1) 多様な運営主体	25
(2) 運営主体ごとの特徴	27
3. 住民参加型在宅福祉サービスのこれまでとこれから	32
(1) 住民参加型在宅福祉サービスのこれまで	32
(2) サービスへの期待	34
(3) 住民参加型在宅福祉サービスのこれから	36
第3章 サービスを立ち上げるために	39
1. サービス立ち上げ・継続のための心構え	40
2. サービス立ち上げの流れ	42
3. 立ち上げるサービスの決定	44
(1) めざす地域の像を描こう	44
(2) 地域に今あるサービスを把握しよう	46
(3) 立ち上げるサービスを決定しよう	48
4. 事業の骨格づくり	50
(1) 事業計画をつくろう	50
(2) サービスの種類ごとの法制度の留意点	54
(3) 規約（会則・定款）をつくろう	57
(4) 名称を決めよう	59
5. 財政計画	60
(1) 会計の基本的ルール	60
(2) 資金調達を考えよう	63

6. 仲間集め	68
(1) 組織と多様な活動の仕方	68
(2) 役割分担を決めよう	70
(3) 仲間集めの工夫	72
7. 施設・備品の確保	74

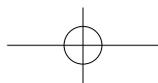
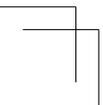
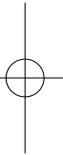
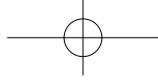
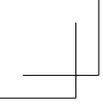
第4章 サービスの継続のために

1. 事業の見直し	78
(1) 一年に一度は活動実績をチェックしよう	78
(2) サービスの中身を見直そう	80
(3) 採算を取るための工夫	81
(4) 新しいサービスを立ち上げるときの留意点	83
2. 会計・税務	85
(1) 団体運営のための会計・税務の基本	85
(2) 収支の予測を立てる	89
3. 会員・スタッフのマネジメント	92
(1) 日々のシフトマネジメント	92
(2) 会員・スタッフの成長	94
(3) 会員・スタッフ同士のコミュニケーション	96
4. 利用会員の確保	98
5. リスクマネジメント	100
(1) 事故・トラブルを防止するには	100
(2) 保険への加入	102
(3) 個人情報の保護	105
6. 他団体との連携	107
(1) 他団体との連携の重要性	107
(2) 自治体との連携	109
(3) 他の住民参加型在宅福祉サービス団体との連携	111
(4) 地域との連携	113
7. 法人へのステップアップ	115

第5章 支援者に期待すること

1. 住民参加型在宅福祉サービス団体が期待する社会的な支援	120
2. 自治体に期待すること	122
3. 中間支援団体に期待すること	124

参考資料	127
参考文献・ヒアリング協力先	128
用語集～一層の理解を深めるために	129
高齢者地域活動推進者養成支援事業「企画運営委員会」構成団体	135



はじめに

～本マニュアルの
見方・使い方～

本マニュアルの見方・使い方

本マニュアルシリーズのねらい

住民・市民の主体性に基づいて運営されているサービスとして、従来から、住民参加型在宅福祉サービス、食事サービス、移動サービス、宅老所などがボランティアグループ、特定非営利活動法人（以下、「NPO法人」）、生活協同組合、農業協同組合、社会福祉協議会（以下、「社協」）などによって展開されてきました。

これらのサービスは、介護保険制度などの公的サービスが拡充されるなかで、その役割が減っていくという見方もありましたが、実際には、むしろ公的サービスとの違いが明確になり、固有性を持つ活動として発展、拡充してきています。

本マニュアルシリーズは、これらを「生活支援サービス」と総称し、これから地域社会の課題解決に向けた活動に参加しようとする人や、その活動を応援しようとする人を対象に、活動の考え方や成り立ちの背景、活動を立ち上げる際のポイント等を分かりやすくまとめたものです。マニュアルはサービスの種類別に全5巻で構成されています。

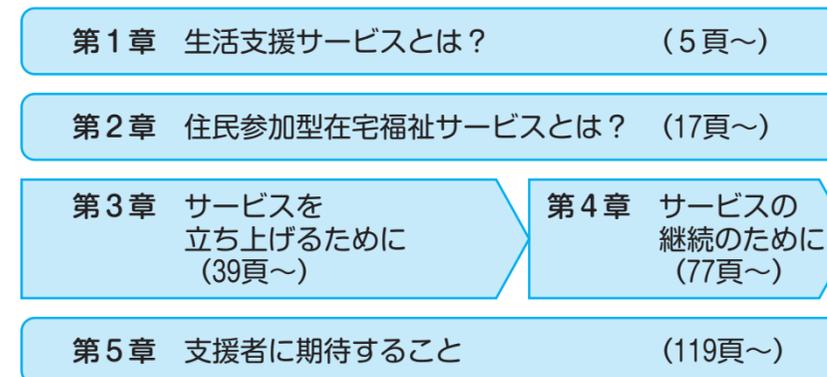
第1巻	住民参加型在宅福祉サービス
第2巻	食事サービス
第3巻	移動サービス
第4巻	ふれあい・いきいきサロン
第5巻	宅老所

なお、本マニュアルシリーズの別巻として、「生活支援サービスに取り組むNPOの設立と運営」があります。同書は、実施サービスの種類に関わりなく、NPO（団体）の立ち上げ、継続のポイントに絞って解説していますので、併せて参照してください。

本マニュアルの構成と使い方

本マニュアルの構成は以下のようになっています。このマニュアルを手引きとして使っていただきやすいよう、本文はテーマごとに項目を分け、各項目が数頁で完結するようになっていますので、必要な部分から読み始めると良いでしょう。

図表1 本マニュアルの構成



<まずは「住民参加型在宅福祉サービス」がどんなものか知りたい!という方へ>

第2章「住民参加型在宅福祉サービスとは?」から読み始め、第1章「生活支援サービスとは?」や他のサービスマニュアル（第2～5巻）を読むと良いでしょう。

<住民参加型在宅福祉サービスをやりたい!と思っている方へ>

第3章「サービスを立ち上げるために」から読み始めましょう。立ち上げのイメージが湧いたら第4章「サービスの継続のために」も読んでおくと良いでしょう。

<生活支援サービスの立ち上げを支援する方へ>

まず第2章「住民参加型在宅福祉サービスとは?」でサービスを概観します。その上で第5章「支援者に期待すること」を読んで支援への期待を理解してから、具体的な立ち上げ・継続のポイント（第3～4章）を読むと良いでしょう。

「地域を良くしたい!」という思いを持って、まずは小さくても活動を始め、継続のための仕組みづくりを進めていこう!

第1巻で取り上げる「住民参加型在宅福祉サービス」は、地域の人びとの困りごとを解決するために住民が自発的に参加する「支え合い」の活動であり、本マニュアルでは住民互助型の訪問型サービスを主に想定しています¹。

住民参加型在宅福祉サービスは地域の住民による「支えられたり、支えたり」の活動ですから、本マニュアルでは立ち上げ段階にあって「地域の困りごとを見つけること」と「仲間を見つけること」に重点を置いています。一方、活動が大きくなると関わる人も増えますので、継続段階ではサービスとお金の流れを効率的に管理しつつ、地域のネットワークを広げていく運営の仕組みづくりに重点を置いています。

¹ 組織の形としては住民互助型の他に、社協型や生協型、農協型などがある。またサービス内容は、訪問型サービス以外に、地域の集いの場づくりなどがある。詳細は第2章を参照。

このサービスで大切なことは、自分たちの手で「地域を良くしたい」という思いです。同じ思いを持つ仲間を見つけながら、最初の一步を踏み出していきましょう！

サービスの立ち上げを志す方へ～まずは地域の活動に参加しよう！

生活支援サービスは、地域住民の自主性に基づく活動ですから、どのようなサービスであってもネットワーク(=地域の中の個人や団体のつながり)が重要です。先駆的に生活支援サービスに取り組んでいる“先輩団体”はいずれも、地域の中で地域とともに活動を広げてきました。

地域には町内会・自治会、PTA、ボランティアグループなどさまざまな活動があります。生活支援サービスの立ち上げを志している方は、地域の活動に参加することから始めてみてはいかがでしょうか。地域の課題を具体的に知ることができるとともに、あなたの思いに共感してくれる人が見つかるはずです。また、参考になる“先輩団体”や立ち上げ・継続を支援してくれる個人・団体も見つかるかもしれません。

生活支援サービスの立ち上げに早い、遅いはありません。ちょっと回り道に思えても、まずは地域の活動に参加してみましょう。

第1章

生活支援サービスとは？

1. 「生活支援サービス」の意義
2. これまでの研究、取り組みの概要
3. 「生活支援サービス」とは
4. 生活支援サービスの充実、発展に必要なこと

1. 「生活支援サービス」の意義

「生活支援サービス」の意義＝「支え合い」機能のシステム化

わが国における家族の機能の低下、地域社会におけるつながり、支え合いの機能の脆弱化が指摘されて久しく経っています。核家族や単身世帯が一般化し、人間関係が希薄化するに伴って地域社会では「孤立」とも言える状態に置かれている人びとも少なくありません。そしてこれらの人びとが有する生活課題、福祉ニーズは複雑かつ深刻である場合も多く、分野ごとに発展・整備されてきたわが国の公的な福祉制度だけでは対応が困難であるという事実があります。

このような状況のなか、従来の地域住民による自発的な支え合いだけでなく、より意図的な互助・共助の関係づくりを住民自らの手でつくり上げていこうとする動きが徐々に広がってきています。例えば、ひとり暮らし高齢者をはじめとする要援助者に対する見守りネットワークの取り組み等、地域の実情に即した意図的かつ意欲的な活動が行われています。

さらにそれらを一歩進め、よりシステム化（＝安定的・継続的）を図った、住民参加型在宅福祉サービス（有償・有料のホームヘルプ等のサービス）、高齢者や子育て世帯を対象にした「ふれあい・いきいきサロン」、食事サービス、移動サービスなどの仕組みも生まれてきました。

これらの取り組みは公的な福祉制度が不十分な状況における「代替」というとらえ方もありましたが、これまでに福祉諸制度が量的にも質的にも充実が図られつつあるなかでも、依然として住民自らの活動そのものの重要性は不変であることから、代替性よりは固有性を評価する考え方が広がっています。

2. これまでの研究、取り組みの概要

『介護保険制度への住民参加の考え方と方法』（平成19年度）

全国社会福祉協議会（以下、「全社協」）では、公的な福祉制度に該当しない取り組みのなかにあって、よりシステム化されたものについて、その「固有性」についての位置づけと担い手の養成の研究を行いました（社会参加活動の介護保険制度への活用等に関する調査研究委員会）。

その研究過程において「生活支援サービス」とは、「住民の自主的な地域福祉活動ではあるが、要援助者への個別支援を安定的・継続的に行うため、よりシステム化された活動」と位置づけています。その上で、すでに実施されているものとして、住民参加型在宅福祉サービス、食事サービス、移動サービス等が生活支援サービスに該当するものと整理しています。なお、本研究に前後して、前出の生活支援サービスを実施する団体当事者や関係者からは、生活支援サービスを本格的に充実・発展させることの必要性が強く指摘されるに至っています。

本報告書では、これらの声の高まりや関係者の真摯な意見等を基に、次の3つの点を提起することとなりました。

- ① 「生活支援サービス」という活動は、単なる地域社会の「助け合い」「支え合い」とどまらず、要援助者²の個別ニーズに応えるシステムとしてその必要性や有効性について社会的認知を受けつつある。それは、公的サービスの補完でなく、人と人とのつながりを尊重したサービス、生活に寄り添うサービス、ニーズに即した柔軟なサービスという特徴や固有性を持ったものである。
- ② 「高齢者が社会参加に意義を見出すとともに、高齢者を含むすべての人びとが言わば『介護保険制度の運営に参加』し、制度と整合性を持つ新しい仕組みづくりを進めることの意義」を追求する上でも、この生活支援サービスへの参加は一定の役割を持つと考える。
- ③ 「地域支援事業を媒介として行う、地域福祉と制度（介護保険制度）の福祉の新しい関係づくり」を展望しつつ、市町村（保険者）が地域支援事業（財源）により、継続性のある地域福祉活動を支援することを提案する。

2 要援助者とは、支援・援助・介護等を必要とする人のことをさす。

『生活支援サービスの充実・発展のために』（平成20年度）

平成19年度の研究成果を踏まえ、あらためて地域の要援助者に対する支援を行う新たな支え合いの仕組みとしての「生活支援サービス」が一層充実、発展するために求められる基盤整備のあり方について検討を行うとともに、その担い手となる「生活支援サポーター」養成研修を試行実施しました（生活支援サービスの充実・発展に関する検討委員会）。

本報告では、「生活支援サービス」及び「生活支援サポーター」を定義するとともに、検討過程での議論を受けて、「生活支援サービス」を充実、発展させるための条件を整理しました。そのなかで、これまであまり重要視されてこなかった「事業継続」についても検討を重ね、その環境整備についても言及しています。

特に、「生活支援サービス」の充実、発展に向けてはその担い手を確保、養成することが重要であり、「生活支援サポーター」の養成研修事業の整備を提案しています。全国6か所で試行研修に取り組んだ実績を生かし、研修実施体制のモデル紹介をはじめ、研修カリキュラムを「導入編」「ステップアップ編」の2段階で提案しています。

なお、担い手となる「生活支援サポーター」については、「単に活動の担い手にとらえるのではなく、自分の興味のある分野で自分の得意なことを活かして、地域の助け合い活動に参加し、支援を必要とする高齢者の生活を支え、その活動がサポーター自身にとっても自己実現、生きがいにつながる」ととらえている点に大きな特徴があります。

また、「提言」として市町村・都道府県などの自治体に対して、「生活支援サービス」の関係者との連携を強化すること、その持続性を確保するための公的な助成を検討することなどを述べています。

なお、本マニュアルでは、主として各「生活支援サービス」の立ち上げや継続に関するノウハウやスキルを紹介していくこととしていますから、「生活支援サポーター」についての詳細は、報告書『生活支援サービスの充実・発展のために』を参照していただければ幸いです。

3. 「生活支援サービス」とは

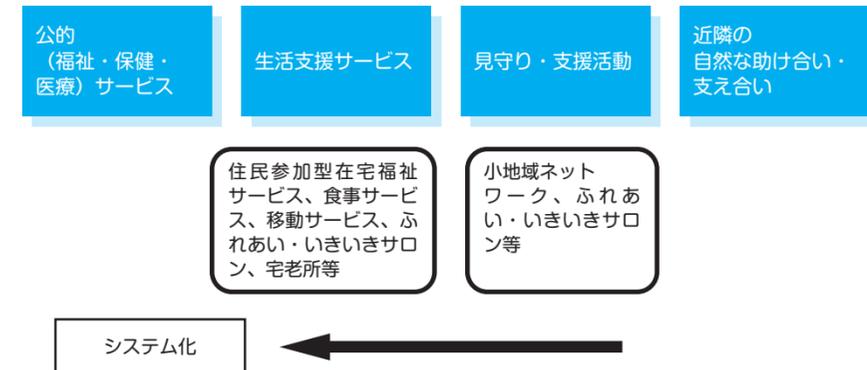
生活支援サービスとは

はじめに、生活支援サービスを定義すると次のとおりです。

市民の主体性に基づき運営される、地域の要援助者の個別の生活ニーズに応える仕組み。公的サービスに比べ柔軟な基準・方法で運用されるが、一方、他の市民の地域福祉活動に比べ、個別支援を安定的・継続的に行うためよりシステム化されたものである。

公的サービス、生活支援サービス、見守り・支援活動（小地域ネットワーク等）、近隣の自然な助け合い・支え合いの関係は、下図表のとおりです。図の左にいくほど、意図的な取り組み、支援を安定的・継続的にするためのシステム化、財源の安定化（公費等）が指向されていると考えることができます。要援助者の生活を真に支えるには、それぞれのサービス・活動の隙間が埋まっていく必要があります。

図表2 生活支援サービスのイメージ



現状において、生活支援サービスの主なものとしては住民参加型在宅福祉サービス、食事サービス、移動サービス、ふれあい・いきいきサロン、宅老所等が挙げられますが、今後、他のタイプのサービスの出現も期待されています。さらに地域によって要援助者が必要とするサービスは異なるので、自らの地域特性に合わせて生まれてくるものだと言えます。

生活支援サービスの現状

近隣の助け合いだけでは解決できない多様な生活課題に対応するために、地域に暮らす人びとがさまざまな形で生活支援サービスを実践してきました。そして、継続的な支援を行っていくために創意工夫のもとで多様な仕組みをつくり上げてきています。要援助者のニーズに応えるため、制度ができるのを待たずして、多様な仕組みをつくり、その仕組みへの参加者を獲得してきたものと言えます。

以下に、現在、各地で実践されている主な生活支援サービスの現状を概観していきます。

① 住民参加型在宅福祉サービス

住民参加型在宅福祉サービスは、利用者と担い手がともに会員になり住民相互の助け合いとして、訪問型の活動、サロンなど通所型の活動等を行うものです。最初は訪問型から始まった団体が多いですが、住民のニーズに応じて活動を増やし現在では約8割の団体が複数の活動を行っています。介護保険では対応できない部分も支援し住民の生活を支えています。高齢化の進行などで、ニーズは増えてきていますが、担い手の確保が難しい状況にあります。

② 食事サービス

1980年代以降、「地域での豊かな老後を主体的に実現しよう」と、多くの食事サービス団体が生まれ、草の根で都市部を中心に全国に広がりました。その後1992年（平成4年）「在宅高齢者等日常生活支援事業」のメニューの一つとして国の施策に制度化され、在宅高齢者の生活を支える公的施策へと位置づけられました。しかしながら近年の改正介護保険法や障害者自立支援法などにおける食費の自己負担化をはじめとする制度施策の動向により、食の福祉的な支援（ボランティアや市民活動による会食・配食、小規模作業所・授産施設・通所介護といった拠点施設による食事の提供を通じたさまざまな支援）の社会的な位置づけが大きく揺らぎ、その結果利用者のQOL³の中心とも言える食生活に大きく影響を与えています。

さらには郊外型と言われる大型店舗の出店に伴う中心商店街の衰退、またバスや電車等の公共交通網の変化により、移動や買い物の制約を受ける高齢者が良質の食材を確保できなくなる「フードデザート」なども社会問題化されてきました。高齢者に限りませんが、質の高い（安心で必要な栄養が確保された）食事を確保できる機会があることは、現在の生活の質や健康の観点から見て生活上極めて重要です。

③ 移動サービス

移動サービスは、1970年代に福祉車両によって、障害者の外出、社会参加を促す活動として始まりました。また、マイカーを使って高齢者の通院などを支援する助け合い活動の送迎

3 QOL (Quality of Life, クオリティ・オブ・ライフ) = 「生命の質」、「生活の質」。

も増えていき、2000年（平成12年）の介護保険制度の開始前後からは、通院をはじめ生活のための外出移動手段の確保が社会問題として表面化しました。これを受けて2006年（平成18年）に道路運送法が改正され、NPO法人による有償運送が道路運送法の中に制度化されことから、移動サービスは新たな局面を迎えています。

しかし、過疎地域の移動手段の確保や通学の支援など「移動のニーズ」が増加かつ多様化しているのに対し、団体数や運転者数は伸び悩んでいます。今後、市民が担い手として参加する中で解決していくことが求められています。

④ ふれあい・いきいきサロン

「ふれあい・いきいきサロン」は、全国各地で先駆的に始まっていた参加者と担い手と一緒に楽しく過ごす場づくりの活動を、社協活動として全国的に呼びかけたことが契機となって展開されてきたものです。

この間、サロン活動は大変な勢いで数を増やし、2009年（平成21年）度時点で約52,000か所に達するとともに、その活動内容や性格もバラエティに富んでいます。対象者別にサロンを見ると、数が一番多いのが高齢者サロンで全体の約8割を占めています。次いで、子育てサロン、対象者を分けない複合型サロンと続き、徐々にではありますが精神障害者を対象としたサロンも広がりつつあります。

サロン活動は、対象の違いはもとより、そのつくり方や運営方法、活動内容、実施回数・場所もさまざまであり、その多様さが魅力であると言えます。サロン活動の今後の方向として、サロン本来の目的である住民相互の交流を深め、地域の結びつきを強めていくこと、サロンが拠点となって住民主体の地域福祉活動を展開していく仕組みづくりをめざすこと、の2点が期待されており、特に後者を指向すれば、より「生活支援サービス」として深まっていくものと思われる。

⑤ 宅老所

民家などを活用し、家庭的な雰囲気の中で、一人ひとりの生活リズムに合わせた柔軟なケアを行っている小規模な事業所をさします。

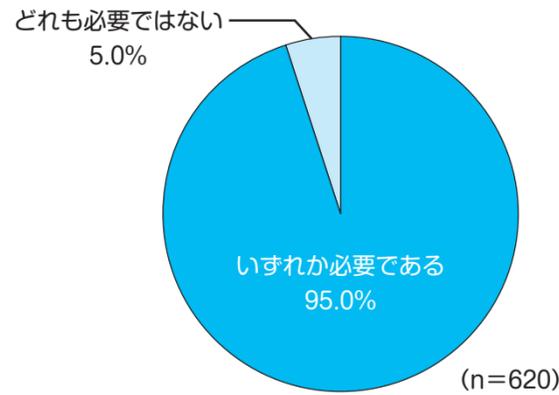
通い（デイサービス）の形態から出発し、通い（デイサービス）のみを提供しているところから、泊まり（ショートステイ）や自宅への支援（ホームヘルプ）、住まい（グループホーム）、配食などの提供まで行っているところもあり、サービス形態はさまざまです。

また利用者も、高齢者のみと限っているところがある一方で、障害者や子どもなど、支援の必要な人すべてを受け入れるところもあります。介護保険法や障害者自立支援法の指定事業所になっているところもあれば、利用者からの利用料だけで運営しているところ、あるいは両者を組み合わせて運営しているところもあり、事業形態もさまざまになっています。

地域における支え合い活動に対する意識

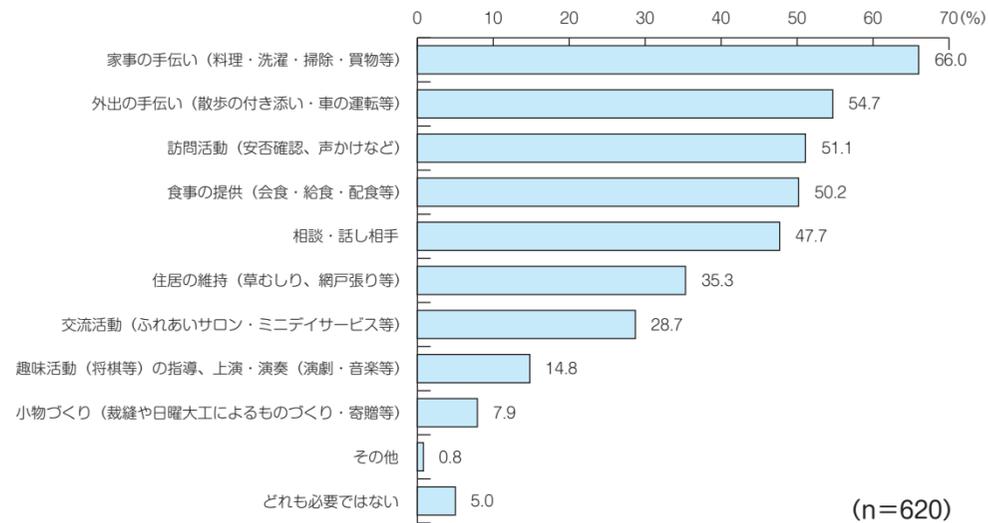
地域における支え合い活動に対する市民一般への意識調査の結果を見ると、アンケート回答者の95%が何らかの支え合い活動が必要であると回答しています。また必要なサービスとしては「家事の手伝い」、「外出の手伝い」、「訪問活動」、「食事の提供」など幅広いさまざまなサービスが必要であるとの認識が読み取れます。

図表3 地域での支え合い活動の必要性の認識



(資料) 全国社会福祉協議会「生活支援サービスの充実・発展のために」(平成21年3月)

図表4 必要とする生活支援サービスの内容(複数回答)

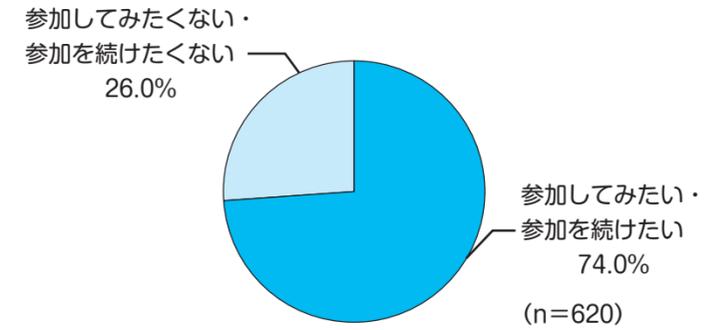


(資料) 全国社会福祉協議会「生活支援サービスの充実・発展のために」(平成21年3月)

また生活を支える活動への参加意向については74%が何らかの活動への参加(継続)意向を示しています。

このことから、市民の潜在的な参加意欲は高く、きっかけがあれば参加につながる可能性があるのではないかと考えられ、その意味からも担い手となる「生活支援サポーター」の養成のあり方が重要な要素となっています。

図表5 生活を支える活動への参加意向



(資料) 全国社会福祉協議会「生活支援サービスの充実・発展のために」(平成21年3月)

4. 生活支援サービスの充実、発展に必要なこと

生活支援サービスの充実、発展に向けては、地域の助け合いの新たなシステムであるその活動の重要性及び有効性を広く人びとに知ってもらうこと、そして多くの市民に参加してもらうこと、その動きを関係者に応援してもらうことが何よりも大切です。

そこで、本章のまとめとして、生活支援サービスの充実、発展に向けた提言を整理したいと思います。

<生活支援サービスの必要性、公益性への理解を深めること>

地域における助け合い、支え合いの重要性に対する地域に暮らす人びとの理解が基本となります。また、自治体の理解も欠かせません。

●生活支援サービスの社会的認知の必要性

生活支援サービスは、地域の要援助者を支える新たな仕組みであり、社会に十分認知されていません。生活支援サービスは要援助者一人ひとりの生活を支え、さらに市民が生活支援サービスに参加することで地域福祉の推進、さらには地域づくりにつながっています。この有効性を多くの市民が理解し、応援できるようにすることが必要です。さらに自治体が理解し、支援する仕組みも重要です。

●生活支援サービスへの参加意識の醸成

生活支援サービスの充実、発展を図るには市民の間に参加意識を醸成することが欠かせません。自らの地域を支援が必要になっても自分らしく住み続けられる地域にするため、生活支援サービスにより多くの市民に参加してもらうことが必要です。

<生活支援サービスを公的サービスの「補完」と位置づけない。また、その担い手は市民・住民の主体性に基づくものとして新たな領域の人材として位置づけること>

その背景には、子どもから高齢者まで、あらゆる人びとが助け合い、支え合いに参加するという文化が不可欠といえます。新しい担い手の掘り起こしや育成はその文化を共につくることと言えるでしょう。

<自治体は、生活支援サービスの必要性・公益性を踏まえ、一定の公費助成を検討すること>

ただし、過度な助成は、活動の主体性の阻害につながる場合があるので、その助成額や方法については十分な検討が必要です。助成の第一歩として活動の担い手養成のための費用、修了者と活動を結ぶコーディネーターの費用、事務局費用等に公費助成をすることも意義があると考えられます。

<市区町村内の生活支援サービス関係者の連携体制をつくること>

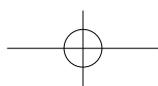
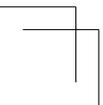
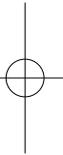
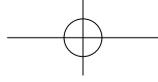
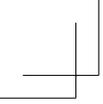
生活支援サービスはそれぞれ個性のあるボランティアグループやNPO法人が展開しています。その個性を尊重しつつも、要援助者の支援を確実に行うためには、関係者同士の連携が欠かせません。

<生活支援サービスを担う組織づくりの支援を行うこと>

既存組織、社協、自治体等が協力して、新たな組織づくりを進めていくことが必要です。とりわけ、既存組織がないところでは、積極的な対応が望まれます。

<生活支援サービスが地域の事業として継続して展開できるような支援を行うこと>

担い手と活動を結びつけるコーディネート機能、事務局機能、担い手に対する継続的な研修等を実施できる体制が必要です。



第2章

住民参加型 在宅福祉サービスとは？

1. 住民参加型在宅福祉サービスとは
2. 住民参加型在宅福祉サービスの運営
3. 住民参加型在宅福祉サービスのこれまでとこれから

1. 住民参加型在宅福祉サービスとは

(1) 住民参加型在宅福祉サービスらしさとは

ポイント

- 住民参加型在宅福祉サービスとは、介護保険などの制度の枠だけにとらわれることなく、住民自身が担い手となり、住み慣れた地域で安心して暮らしていくために、生活全体を支え合う活動である。
- 安心した暮らしを実現するために、地域の住民がお互いに助け合い、支え合いながら活動することが特徴。そして活動を通じて、住民たちが「ここでずっと暮らしたい!」と思えるまちをつくることができる。
- 理念を継続的に実現していくために、会員制と有償性の二つの仕組みをとっている。また、多様な運営主体によって活動が行われている。

制度の谷間を埋める「よろずなんでも活動」

「住民参加型在宅福祉サービス」とは、その名のとおり、「住民」たちが「参加」して、地域で援助を必要とする人に対して「在宅福祉サービス」を行う地域福祉活動のことです。その内容は、家事のお手伝いから外出時の付き添い、車による移動、配食、サロン活動などさまざまですが、地域に住む人が安心して暮らせるよう、住民同士が協力しあって活動することが特徴です。また、既存の制度やサービスでは補いきれない住民の多様なニーズにきめ細やかに対応できることも特徴です。

“助けられたり、助けたり”の支え合い

住民参加型在宅福祉サービスは、同じ立場の住民による助け合い・支え合いの精神をかたちにしたものです。住民同士が「助けられたり、助けたり」、自分の得意なこと、できることを活かして、「お互い様」の気持ちで支え合う地域づくりをめざすことが、住民参加型在宅福祉サービス“らしさ”を生み出します。

「ここでずっと暮らしたい」と集える情報交換

住民参加型在宅福祉サービスの活動を通して、ふだんは気づきにくい、あるいは薄れてしまった地域住民同士の“つながり”や助け合いの力を掘り起こすことができます。その結果、住民にとって暮らしやすく、あたたかみのあるまちをつくることができます。

また、担い手にとっても、助け合い活動で人の役に立てること、感謝の気持ちを受け取ることは、生きがいや生活のハリにつながっています。

会員制と有償性

住民参加型在宅福祉サービスにおいては、利用者・担い手ともに団体の「会員」となります。こうすることで、「お互い様」「助け合い」という利用者・担い手の対等な関係が成り立ちます。

また、住民参加型在宅福祉サービスは非営利の活動ですが、サービスは有償提供を原則としています。無償のサービス提供では、利用者側が遠慮や気詰まりを抱きがちなことから、金銭を介在させることでそれを取り除くことがねらいです。また、有償にすることで団体の運営資金を確保でき、活動の継続性・安定性を向上させることができるという面もあります。

多様な運営主体

住民参加型在宅福祉サービス団体の運営主体は、「住民互助型」「社協運営型」「生協型」「農協型」「ワーカーズ・コレクティブ⁴型」など、さまざまです。

運営主体の詳細については、25頁で述べますが、本マニュアルは主に「住民互助型」団体の立ち上げ・継続について中心的に見ていきます。

4 詳細は29頁を参照。

(2) 基本的な活動の仕組み

ポイント

- 住民参加型在宅福祉サービスの活動は、会員（利用会員・協力会員）同士が互いに助け合うことで成り立っている。
- 団体（事務局）の役割は、利用会員のニーズと協力会員の活動をマッチングすることと、両者の間でやり取りされるお金の管理をすることである。

会員の構成

多くの住民参加型在宅福祉サービス団体においては会員制度を採っており⁵、サービスの利用者（利用会員）、担い手（協力会員）ともに会員となっているのが特徴です。利用会員もときには協力会員になり、また現在の協力会員がやがて利用会員になり・・・というように、この会員構成は助け合いの精神を具体化したものです。

また、継続的に寄付をする会員（賛助会員）の制度を設けている団体もあります。

サービスとお金の流れ

住民参加型在宅福祉サービスにおける、基本的なサービスとお金の流れは次のとおりです。

まず、サービスを利用するときには、利用会員が利用したいサービスについて、団体（事務局）に連絡を取ります（図表中①）。次に団体のスタッフの一員である「コーディネーター」と呼ばれる人が、利用会員を訪問するなどして、必要なサービスの内容や日時を確認してサービスを行うことができる協力会員に連絡を取ります（図表中②③）。

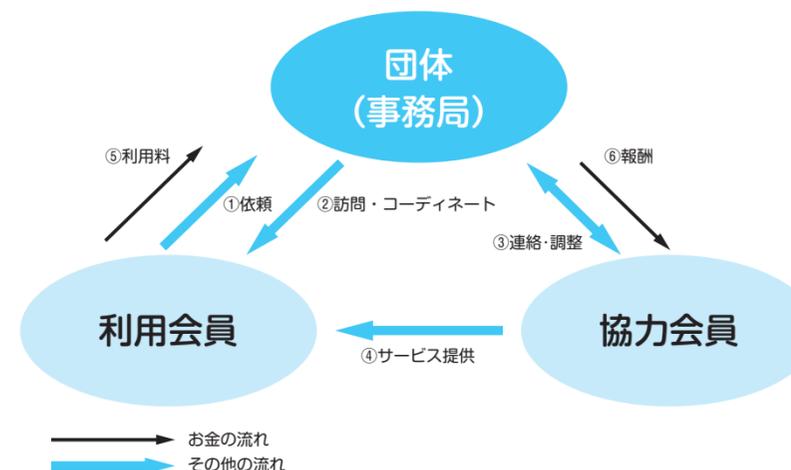
団体から連絡を受けた協力会員が承諾すると、マッチングが成立したことになり、協力会員は利用会員に対して、決められた日時・内容のサービスを提供します（図表中④）。利用会員はサービスを利用した時間によって料金を支払い（図表中⑤）、協力会員は提供したサービスに応じて報酬を受け取ります（図表中⑥）⁶。

利用会員から見ると、無償の助け合いと異なりサービスを受けた分の費用を自ら負担することで、気兼ねなくサービスを利用したり困っていることを相談したりすることができるのです。

5 会員制を採用している団体は、全体の81.7%。（資料）全国社会福祉協議会「平成20年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」

6 ここでは「利用料」「報酬」という言葉を用いているが、助け合いの性格を重視して、「謝礼金」という表現を用いることも多い。

図表6 住民参加型在宅福祉サービスにおけるサービスとお金の流れ



活動を支える基本的な財源

このような住民参加型在宅福祉サービスを支える基本的な財源には、毎回のサービスの利用料に加えて、入会金、年会費があります。これは、利用会員、協力会員の双方が負担しているところが多いようです。

他に、寄付金、賛助会費、自治体からの補助金や助成金があります。介護保険事業や自立支援法のサービスを実施している団体は、その収入があり、その一部が住民参加型在宅福祉サービスに充てられています。

団体(事務局)の役割は、利用会員・協力会員のマッチングとお金の管理

では、住民参加型在宅福祉サービス団体（事務局）はどんな役割を担うのでしょうか。

団体の主な役割は、利用会員のサービス利用ニーズと協力会員の提供可能時間・能力を結びつけるマッチング・コーディネート役割です。一般の雇用による労働では、上司等からの指示・命令に従うのに対して、住民参加型在宅福祉サービスにおいては、事務局（コーディネーター）の役割はマッチング・コーディネートであることが特徴です。また、利用会員からお金を受け取り、報酬部分を協力会員に渡すというお金の管理も重要な役割の一つです。

その他、サービス全体を見通して事業計画を立て、継続的にサービスを提供していくためにはどうすれば良いか考えたり、会員を募集したり、協力会員の活動の相談に乗ることで成長を促したりと、サービスをより良くし継続していくために必要な多様な役割を果たしています。

(3) 代表的なサービス内容

ポイント

- 利用会員の自宅を訪問して身の回りのことを手伝う「家事援助」、「介護」、病院やお出かけに行くときの「外出援助」、人と会う機会の少ない高齢者等と話す「話し相手」などの「訪問型サービス」が代表的だが、地域のニーズと活動する人のアイデア次第で、多様なサービスを提供している。

多様なサービス内容

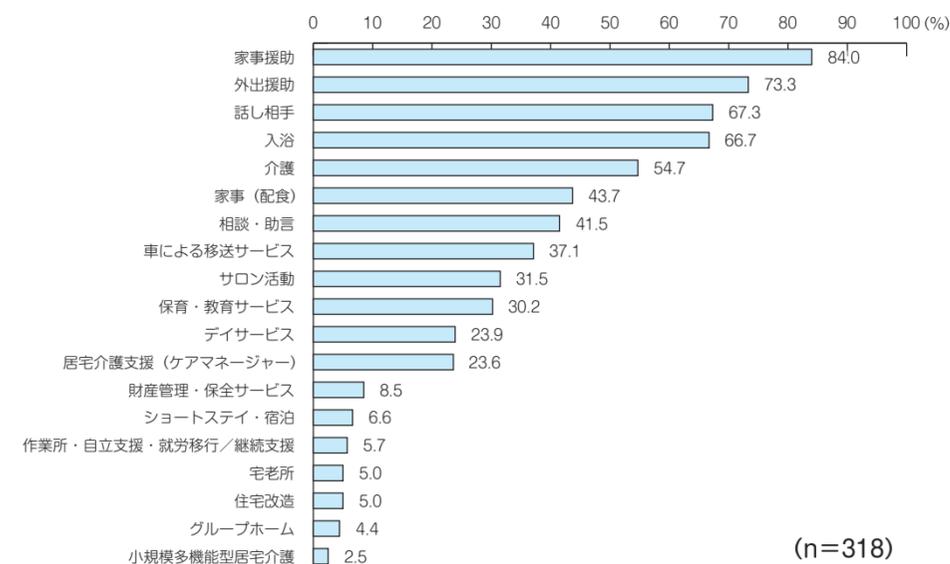
住民参加型在宅福祉サービスと一口に言っても、その内容はさまざまです。住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会による全国調査の結果を見ると、「家事援助」、「外出援助」、「介護」、「話し相手」など、個人宅を訪問してサービスを提供する「訪問型サービス」が多くなっています（図表7）。

一方、最近では、デイサービス、ふれあい・いきいきサロン⁷など、地域の集いの場づくりの活動も増えてきています。さらに、居住機能を提供するところもあります。

住民参加型在宅福祉サービス団体の約8割は複数の活動を行っています。多くの団体では、住民ニーズの広がりに応じてさまざまな工夫をしながら活動メニューを増やしています。また活動の対象者が高齢者に限らず、子育て中の親や子ども、障害者など幅広く多様なことも特徴です。

⁷ 家の中で過ごしがちな高齢者等と地域住民（ボランティア等）が、自宅から歩いていける場所に気軽に集い、ふれあいを通して生きがいを得たり、仲間をつくる活動。地域の介護予防を進める効果も期待されている。

図表 7 住民参加型在宅福祉サービス団体が実施しているサービス内容（複数回答）



（資料）全国社会福祉協議会「平成20年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」（平成20年12月1日時点）

訪問し、家事を手伝う「家事援助」

「毎日一人で家事をするのは大変」といった高齢者等のニーズをかなえるため、食事づくりや掃除・洗濯など、家事のお手伝いを行うサービスです。介護保険制度における「生活援助」では、本人以外の援助や、花木の水やりなど「日常生活の援助」に該当しない援助はできないことになっていますが、住民参加型在宅福祉サービスでは、会員同士の合意があれば（必要性について一致できれば）、特に制限なくサービスを提供することができます。

病院やお出かけに行くときの「外出援助」

一人で病院やお出かけに行くのが不安な人に付き添うサービスです。外出するには体に不安がある高齢者に安心感を提供することができます。特に買い物の付き添いなどは介護保険の対象外となってしまうため、話し相手を得ることも兼ねてサービスを利用する人もいます。

人と会う機会の少ない高齢者等と話す「話し相手」

協力会員が利用会員のお宅に訪問し、時間を決めて話し相手になるサービスです。高齢になると、家にこもり一日中誰とも話さないまま過ごすことになりがちですが、いきいきとし

た生活を送るためには、どんな話題でも良いので「誰かと話す」ということが大切です。また、協力会員にとっても、地域の高齢者とコミュニケーションを取る良い機会になります。信頼関係が高まれば、種々の相談を受けることにつながっていきます。

高齢者・障害者などの身の回りのお世話をする「介護」

高齢者や体の不自由な人の身の回りのお世話をするサービスです。公的サービスとしても、介護保険サービスや障害者自立支援法のサービスがありますが、住民参加型在宅福祉サービスとして展開している団体もあります。(制度との両立については、「第2章第3節(3)住民参加型在宅福祉サービスのこれから」(36頁)を参照ください。)

家庭での子育てを助ける「保育」

子どもを持つ人を対象とし、保護者が出かけるときに一時的に預かる、保育園への送迎を行うなど、家庭での子育てを助けるサービスです。

その他のさまざまなサービス

上記の他に、自動車で外出先等へ送り迎えをする「移動サービス」や、配食・会食の形式で食事を提供する「食事サービス」、地域の集いの場を提供する「ふれあい・いきいきサロン」や「宅老所」など、多様なサービスがあります。

これらのサービスについては、本マニュアルシリーズの各巻で詳しく取り上げていますので、そちらをご参照ください。なお本巻では、住民参加型在宅福祉サービス団体のなかでも、主に「訪問型サービス」を提供する団体を想定し、サービスの立ち上げ・継続のためのノウハウや運営の工夫についてまとめています。

図表 8 本マニュアルシリーズの構成

第1巻	住民参加型在宅福祉サービス(本巻)
第2巻	食事サービス
第3巻	移動サービス
第4巻	ふれあい・いきいきサロン
第5巻	宅老所

2. 住民参加型在宅福祉サービスの運営

(1) 多様な運営主体

ポイント

- 住民参加型在宅福祉サービスを運営している主体はさまざまであり、それぞれが組織の特徴を活かしつつ、地域のニーズや資源に合ったサービスを提供している。
- 現状では、「住民互助型」の団体が、住民参加型在宅福祉サービスの運営主体の約半数と最も多い。

住民参加型在宅福祉サービスの運営主体は？

住民参加型在宅福祉サービスを運営している主体は、たいへん多様です。それは、このサービスが特別な法律や公的規則にのっとりた性質のものではなく、地域の人たちが制度にとらわれずに地域のニーズや地域資源に合った形でサービスを運営しているからです。

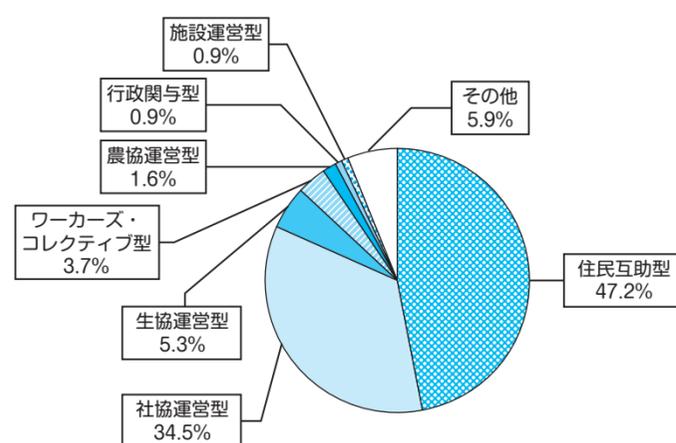
運営主体はどのようなものでも構いません。大切なのは、団体の形ではなく、「地域の課題を何とかしたい」という思いなのです。

多様な運営主体の現状

では、実際にはどのような運営主体が存在するのでしょうか。

全社協が把握している住民参加型在宅福祉サービス団体の組織（平成20年度）は下図表のようになっており、「住民互助型」と呼ばれる形が最も多く、全体の47.2%を占めています。次いで「社協運営型」が34.5%、「生協運営型」が5.3%、「ワーカーズ・コレクティブ型」が3.7%、「農協運営型」が1.6%となっています。各運営主体の特徴は次頁以降を参照ください。

図表9 住民参加型在宅福祉サービス団体の組織



（資料）全国社会福祉協議会「平成20年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」
（平成20年12月1日時点）

(2) 運営主体ごとの特徴

ポイント

- 「住民互助型」は、住民参加型在宅福祉サービスに最も多く、地域の人々が自分たちで数人から始められ、最も立ち上げやすいことが特徴。
- 「社協型」は、各自治体にある社協が主体となっており、地域貢献をしたい人が一人からでも参加しやすいことが特徴。
- 「生協型」は、生活協同組合が主体となっており、組合員同士の互助を目的とした組合員活動が発端になっていることが特徴。
- 「ワーカーズ・コレクティブ型」では、参加する人が自ら事業に出資し活動にも関わる。一人ひとりが団体の運営にも大きく関わることが特徴。
- 「農協型」は、農業協同組合が主体となっており、生協型と同様に組合員同士の互助がきっかけとなっている点が特徴。

最も多い運営主体であり、地域の人々が地域で始める「住民互助型」

地域に住む人たちが、「こんなサービスがあればもっと地域はよくなるのに」、「住みやすいまちにするために、自分たちでなんとかしたい」…こんな思いを持つ数人で始め、徐々に仲間を増やしていき自分たちでサービスを広げていく、このような取り組み方を「住民互助型」と言います。住民参加型在宅福祉サービスでは最も多く見られるもので、約半数はこの方法をとっています。

住民互助型団体の特徴として、少人数から始められること、サービス内容や会員確保から料金設定まですべてリーダー自身が考え決定できるといったように自由度が高いことが挙げられます。それだけに、組織とサービスを継続的に提供していくためには、工夫も必要になってきます。3章以降では、主にこの「住民互助型」団体を想定し、立ち上げ・継続にあたって気をつけるべき点について整理しています。

何かをしたい人が、一人からでも参加しやすい「社協型」

住民参加型在宅福祉サービスに参加したいと思っても、自分ひとりではなかなか立ち上げが難しいこともあります。そんなときは、市区町村の社協がサービスを運営していないか、調べてみましょう。

2007年（平成19年）時点で、415の社協型住民参加型在宅福祉サービス団体があります⁸。

事例 社会福祉法人新潟市社会福祉協議会（新潟県新潟市）

～サービス提供と団体支援、二つの顔～

1990年（平成2年）に民間団体として発足した「まごころヘルプ」は、さらに活動を広げるために財団法人新潟市福祉公社に参画しました。その後、2005年（平成17年）に市社協に統合し、現在では市社協のサービスの一部として住民参加型在宅福祉サービスを行っています。利用者は毎月300人程度（登録自体は1,100人）、提供会員は700人程度おり、会員同士を結びつけるコーディネーターは現在13人います。

自らもサービスを提供する一方で、他団体との連携のためのネットワークを築き、スーパーバイザーとしての役割も同時に果たしています。

組合員同士の互助が発端である「生協運営型」

生活協同組合（生協）は組合員からの出資金で運営している組織で、事業の中心は食品・日用品・衣類などの共同仕入れから小売までの活動ですが、その他の事業として医療・介護サービスも行っていきます。さらに、組合員の活動として「くらしの助け合いの会」などの名称で、住民参加型在宅福祉サービスを行っている生協があります。

日本生協連が行った「2008年度 福祉助け合い活動調査報告」によると、生協のくらしの助け合いの会の活動は65生協・121万時間（前年比110%）、担い手数は約3万人（前年比110%）、利用者数は約7万人になっています。

8 全社協把握分のみ。

事例 生活協同組合コープさっぽろ コープくらしの助け合いの会（北海道札幌市）

～多様なサービス内容～

コープさっぽろは、道内29市17町で99店舗と宅配センター 30か所を展開する、生協として全国2位の事業規模を持つ消費生活協同組合です。札幌、小樽、岩見沢、千歳、苫小牧、帯広、釧路の7地域でコープさっぽろが運営する「くらしの助け合いの会」では、生活支援を中心とした活動を行っています。

具体的には、高齢者支援（食事づくり、掃除、洗濯、介助、話し相手、代筆、除雪、草とり、家族の外出時の見守りなど）、障害者支援（骨折、脳卒中、うつ病、視覚障害者等に対する支援）、産前産後の支援、子育て支援（集団託児など）、訪問理容・美容、代行（パソコンによる年賀状作成、銀行や郵便局などへの諸手続きや振込みなど）など、多岐にわたります。

2008年（平成20年）3月時点で援助会員（支援の担い手）378人、利用会員（支援の受け手）551人がおり、活動時間数は22,072時間（うち高齢者への支援はおよそ12,500時間）となっています。

働く人が事業への出資も行い、ともに活躍の場をつくる「ワーカーズ・コレクティブ型」

ワーカーズ・コレクティブとは「雇う-雇われる」という関係ではなく、一人ひとりが出資し、互いを活かしあいながら、自己決定して責任を持って働く、「働く人の協同組合」です。日本では1980年代から注目され始め、主婦たちが長年培ってきた育児・介護・家事といった技術を、地域貢献を目的として活かす取り組みが進められてきました。

ワーカーズ・コレクティブにおける働き方には、以下の3つの特徴があります⁹。

① まちに必要な機能を事業化

さまざまな生活スタイルの人が参加して地域に必要な機能を事業化し、より暮らしやすい社会の実現をめざす。

② 雇われない働き方

一人ひとりが経営者であり、労働者である。メンバーが事業目的、出資、労働、組織運営など経営のすべてに関わり、責任を持つ。

③ 営利を第一の目的としない事業

利潤をあげることをのみを目的とせず、地域住民の利益を優先する事業体である。

9 <http://www.tokyo-workers.jp/workersco/workersco1.html>

（東京ワーカーズ・コレクティブ協同組合HP）

参考URL：① WNJ

② アビリティクラブたすけあい

③ 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会

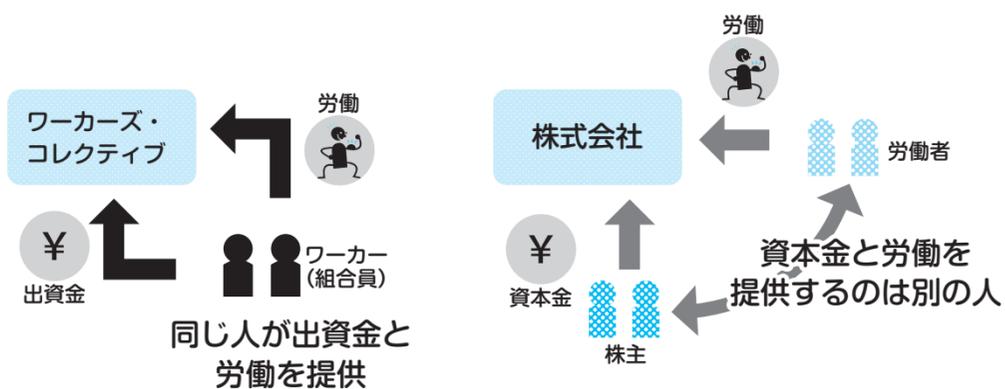
<http://homepage2.nifty.com/wnj/>

<http://www4.ocn.ne.jp/~tokyoact/>

<http://www.wco-kanagawa.gr.jp/>

このワーカーズ・コレクティブという運営形態で住民参加型在宅福祉サービスを行っている団体は、2007年（平成19年）時点で100団体になっています¹⁰。

図表10 ワーカーズ・コレクティブと株式会社の運営形態の違い



JAが運営し、ミニデイサービスなどを行う「農協運営型」

農業協同組合（JA）が運営している形態です。「JA助けあい組織」の方針を共有する会員が主体的に参加して、JA高齢者福祉事業の中の一つとして地域の共同活動に取り組み、地域社会の活性化に貢献しています。

地方部に多く、2005年（平成17年）4月時点で、全国で954組織があり、協力会員4.2万人、利用会員2万人となっています¹¹。

図表11 JA助け合い組織のマーク（登録出願中）



¹⁰ 全社協把握分のみ。

¹¹ <http://www.ja-care.net/general/tasukeai/ichiran.htm> (JA助け合い活動HP) 組織数は、活動実態のないものや、活動休止中のものも含む。

他にも行政関与型などがあり、それぞれに特徴あり

これまでに紹介した組織の他にも、以下のような形があり、それぞれに特徴を持っています。

行政関与型

行政設置による第3セクター（福祉公社・事業団等）によるものです。

施設運営型

社会福祉施設が運営している組織です。2007年（平成19年）時点で32団体が活動しています¹²。

ファミリーサービスクラブ

主に仕事と育児の両立及び社会参加を支援するため、子育て支援や家事援助などの助け合い活動をしています。

¹² 全社協把握分のみ。

3. 住民参加型在宅福祉サービスのこれまでとこれから

(1) 住民参加型在宅福祉サービスのこれまで

ポイント

- 住民参加型在宅福祉サービスは、高齢化をきっかけに大都市近郊で組織され始め、徐々にサービスの範囲や内容を拡大してきた。
- 提供されるサービスや団体数の増加に伴い、団体同士や、団体と関係機関のネットワークが広がってきた。
- 介護保険の導入により幅広いニーズへの対応が可能となったが、一方で助け合い活動としての良さを保ちつつ事業を展開していくことが重要となっている。

住民参加型在宅福祉サービスの始まり

住民参加型在宅福祉サービスの原型は、1980年代から、高齢化を目前にした大都市近郊で、地域住民がその地域の生活支援を必要とする人へサービスを提供する会員制・有償性の新しいタイプの住民活動として始まりました。

当初は、小規模の住民グループが、地域の高齢者や障害者に対して居宅での家事援助や日常生活の手伝い、身の回りの世話等を提供する「地域住民の活動」を基盤として、団体が組織されていました。こうした活動を、1987年（昭和62年）に全社協は新しい福祉のかたちとしてとらえ、「住民参加型在宅福祉サービス」と名づけました¹³。

住民参加型在宅福祉サービスの広がり

活動の始まりから20年以上を経る過程で、住民参加型在宅福祉サービスは徐々に範囲を広げてきました。現在では全国各地にサービスが根付き、団体の組織形態も当初の住民互助型だけでなく、社協運営型や生協運営型などさまざまな形態をとるようになりました。団体数も1987年（昭和62年）時点では138団体でしたが、2008年（平成20年）時点では2,396団体まで増加しました。

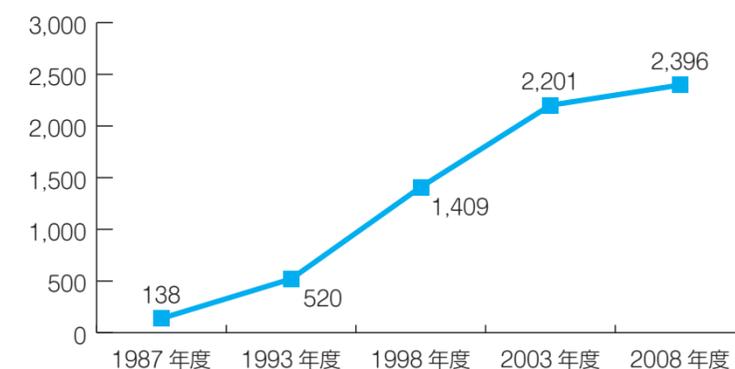
また、活動の利用会員・協力会員も増加しており、「平成20年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」によると、1組織あたりの平均利用会員登録数は161人、平均協力会員登録数は96人となっています。

担い手が増えると、担い手一人ひとりが持つ活動に対する思いも多様化します。実際に、「身

¹³ (資料)「住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題：住民主体による民間有料（非営利）在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会報告書」

の回りのお世話を中心に、自分の身につけてきたことを活かしてできることをしたい」と考える人から、「介護を中心とした専門的サービスも行える技術を習得し活動したい」と考える人までが、同じ団体の中で活動するといったことも出てきています。

図表12 住民参加型在宅福祉サービス団体数の推移



(資料) 全国社会福祉協議会「住民参加型在宅福祉サービス団体実態調査」より

団体間・関係機関間のネットワークの広がり

団体が単独でサービスを提供するばかりではなく、施設・サービス・情報・人材といった資源を確保・活用するために、他の団体と協力したり、自治体や中間支援団体¹⁴と連携したりして、よりサービスの幅を広げる団体も現れています。

介護保険の導入による変化

介護保険の導入に伴い、住民参加型在宅福祉サービスと介護サービスを組み合わせて提供することで、利用会員の負担を抑えつつより幅広いニーズに対応するという方法が可能になりました。すなわち、今までのサービスのうち、介護保険の給付対象のものについては、介護報酬を受け取ることが選択できるようになりました。

一方で、介護保険を導入することで助け合い活動としての良さが失われてしまうという指摘もあります。住民参加型在宅福祉サービスの理念は本来、利用会員の生活の困りごとを制度の有無に関わらず解決するというものですが、介護保険を導入することで、介護報酬の枠組みに沿って活動範囲を考えがちになるためです。

制度との両立については、「(3) 住民参加型在宅福祉サービスのこれから」(36頁)を参照ください。

¹⁴ 中間支援団体とは、サービスを提供する団体を支援する役割を担う団体のことで、代表的なものにはNPO支援センター、ボランティアセンターがある。また、社協や地域包括支援センターにも、そのような役割が求められている。

(2) サービスへの期待

ポイント

- 住民参加型在宅福祉サービスは、制度だけでまかないきれない、地域独特のニーズを拾いあげ、きめ細やかに対応することが期待されている。
- サービスの担い手に対しても、生きがいを感じられる機会を提供することが期待されている。

地域独特のニーズを拾いあげる

住民参加型在宅福祉サービスの最も大きな特徴の一つは、「その地域のニーズ」に即した独自のサービスの展開にあります。例えば、都市部で交通網の発達している地域なら、お出かけには「付き添い」があれば安心ですが、そもそも公共交通機関が「バスが1時間に1本しかない。しかもバス停までが坂道になっている」というような地域なら、車による移動サービスがより利用会員のニーズに合っているでしょう。

このように、地域には独自のニーズがあり、それに柔軟に応じていくことが住民参加型在宅福祉サービスの特徴です。

事例 NPO法人ワーカーズわくわく（神奈川県横浜市）

～ニーズに合わせたサービス提供～

現在の活動内容は、家事援助、生活介助、保育、ミニデイサービス、送迎、介護に関する相談・助言、介護用品に関する助言や紹介ですが、活動内容が初めから決まっていたわけではありません。利用会員から「子どもを預かって」「こんな支援をしてほしい」と求められるままに対応しているうちに、徐々にメニューが揃いました。

活動当初からは、「このサービスしか提供しない」と決めつけてしまうのではなく、手さぐりで地域のニーズを発掘しながら、活動の幅を広げていくことも、良い方法であると言えます。

住民自身が福祉の支え手になる

住民参加型在宅福祉サービスの特徴は、サービスの担い手自身が生きがいを感じ、主体性を発揮して、活動や地域への関わりを深められることです。例えば、普段の生活では触れ合う機会が少ない住民との会話や関わりを通じて新たな価値観を発見したり、サービスを提供して利用会員に感謝されたりすることが、担い手の生きがいにつながっています。

そして、「自分たちでこのまちをよくしたい」という思いを持ち、地域福祉の充実したまちづくりを進めることで、住民自身が「福祉の支え手」となり、ひいては「地域づくりの主人公」になっていくことができます。

(3) 住民参加型在宅福祉サービスのこれから

ポイント

- 協力会員の不足は、住民参加型在宅福祉サービス団体の抱える最も大きな課題であり、担い手（協力会員）の裾野を広げ、長く活動を続けられる環境を整えることが必要である。
- リーダーを中心に、自分たちが実現したい地域像を会員同士で共有し、目的を明らかにして活動していくことが必要である。
- より専門的で高度な知識や技術を要求される場面が増えており、サービスの質を確保・向上するための仕組みを整えることが求められる。
- 介護保険制度の導入に際しては、メリット・デメリットを把握してうまく両立を図っていくことが重要である。

担い手の裾野を広げる必要がある

現在、住民参加型在宅福祉サービス団体が最も課題としていることは、サービスの担い手不足です。活動内容が認知されてきて利用会員は増えているのに協力会員があまり増えなかったり、以前は協力会員だった人の高齢化が進み利用会員としてサービスを受ける側に回った結果、協力会員が減ったりといったことが起きています。

また、数少ない貴重な協力会員やスタッフも、多くの人が仕事を持っていたり主婦であったりするため、長時間は活動できないことも担い手不足の原因となっています。

ただし、住民参加型在宅福祉サービスの性格を考えると、「できる範囲で、できるお手伝い」をしていくことが原則ですので、担い手一人あたりの働く時間を増やすというよりは、地域に埋もれている人材を発掘し、担い手の裾野を広げていくことが重要でしょう。

さらに、一度協力会員になった人に対しては、十分なケア・育成を行うなど、長く活動を続けられる環境を整えることも大切です。

会員同士の理念の共有が課題

リーダーと協力会員との間で「地域のニーズを自分たちで何とかしたい」という思いを共有しなければ、住民参加型在宅福祉サービスは成立しません。しかし近年では、住民参加型

在宅福祉サービスの広がりとともに、自分の余った時間にお金を稼ぐための「アルバイト感覚」で活動する人も出てきています。お金を稼ぐことだけが目的になってしまえば、住民参加型在宅福祉サービスの本来の目的を見失ってしまいます。

先輩会員やリーダーが、サービス提供の意義ややりがいを伝えることによって、リーダーと協力会員が心をつなげてサービスを提供していくことが重要です。これは、利用会員についても同様です。協力会員と対等な「会員」という立場での助け合いの活動であることの認識がなく、「消費者感覚」でいるために、利用会員が協力会員を当惑させる場面も増えてきています。これも課題の一つといえるでしょう。

サービスの質の向上への期待

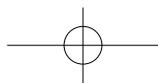
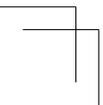
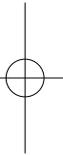
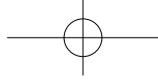
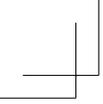
サービスの提供主体の多様化や介護保険制度等による専門的サービス提供の仕組みが定着してきた影響もあり、サービスの担い手には、より専門的で高度な知識や技術を要求される場面が増えていきます。担い手を育成することは団体の役割の一つであり、こうした要求に応えられる水準の能力を段階的に習得できる仕組みを整える必要があります。

介護制度との適切な距離感の見極め

介護保険制度の導入により、住民参加型在宅福祉サービス団体にも公的な介護サービスと組み合わせたサービス提供が可能になり、利用会員も多様な選択が可能となりました。介護保険を適用すると利用会員の経済的な負担を軽減できますが、一方で提供できるサービスの範囲が狭まる可能性があったり、制度改正に応じて報酬や利用料金を変更する必要があったりと、自団体のサービスのあり方が制度からの影響を受けやすくなります。

そのため、まずは自分たちが本当に提供したいサービス内容と運営方法を考えた上で、制度の仕組みを理解し、制度を適用することのメリット・デメリットを洗い出し、十分に検討する必要があります。

また、介護保険事業を行うか否かに関わらず、利用会員の介護保険制度の利用状況を把握し、地域包括支援センターやケアマネジャーとも協力しながら、ケアプランの目的に沿って利用会員の自立を促すケアを行うために、サービス間の連携を図ることも重要です。



第3章

サービスを 立ち上げるために

1. サービス立ち上げ・継続のための心構え
2. サービス立ち上げの流れ
3. 立ち上げるサービスの決定
4. 事業の骨格づくり
5. 財政計画
6. 仲間集め
7. 施設・備品の確保

1. サービス立ち上げ・継続のための心構え

ポイント

- サービス立ち上げに一番大事なことは、「地域の課題を地域の自分たちで何とかしたい」という思いである。色々と悩む前に、まずは仲間を集めて、できることから行動する。
- 多くの住民に参加を促し、みんなが目指す地域づくりの活動を広げていくことがポイント。
- ただし、活動の継続のためには、思いだけで突っ走るのではなく、自分たちの活動を冷静に分析し、マネジメントする経営的な視点も忘れてはいけない。

サービス立ち上げに一番大事なことは「思い」

「住民参加型在宅福祉サービスとはこうでなければならない」というような決まりはありませんので、サービスの立ち上げについて、難しく考える必要はありません。

一番大切なこと、それは「地域の課題を地域の自分たちで何とかしたい」という思いを強く持つこと、そして仲間を集めてまずは行動してみるということです。友人や近所の方、PTAの仲間など思いを同じくしている人が3人集まれば始められます。仲間同士で「自分たちが暮らす地域がどのようになって欲しいと思うか」を話し合うところから始めてみましょう。

ある程度イメージが湧いたら、第2節以降に記載している最低限のポイントに注意して、立ち上げを進めてみてください。

住民が「参加」しなければ始まらない

住民参加型在宅福祉サービスの立ち上げの中で、最も大切な要素は、仲間集めだと言えるでしょう。団体の中核となるスタッフもちろんですが、実際にサービスを提供する協力会員の人数・技術が十分でなければ、利用会員が必要とするサービスを提供できないだけでなく、サービスの質の担保や採算性を確保できず、組織としての存続が揺らぐことになってしまいます。

目の前の協力会員だけでなく、地域の住民の中から広く担い手を見出し、住民同士が協力して上手にサービスを提供していく工夫が不可欠です。

経営視点を忘れずに

「思い」を実現するためには、利用会員に対して継続的にサービスを提供できなくてはなりません。「思い」先行で活動していると、自分たちのやりたいことや利用会員の困りごとばかりに目が向き、団体が存続することを二の次にしてしまいがちです。例えば、会費を払ってくれない利用会員に対し「あの人は家計が苦しそうだから」と、安易に例外を認めていると、次第に他の利用会員が払わないようになり、運営費を確保することができず他の利用会員にも迷惑がかかる、といったことがあげられます。

リーダーには、「思い」を持ち続ける一方で、仕組みを維持・継続していくという冷静な経営視点を忘れずに持つことが重要です。

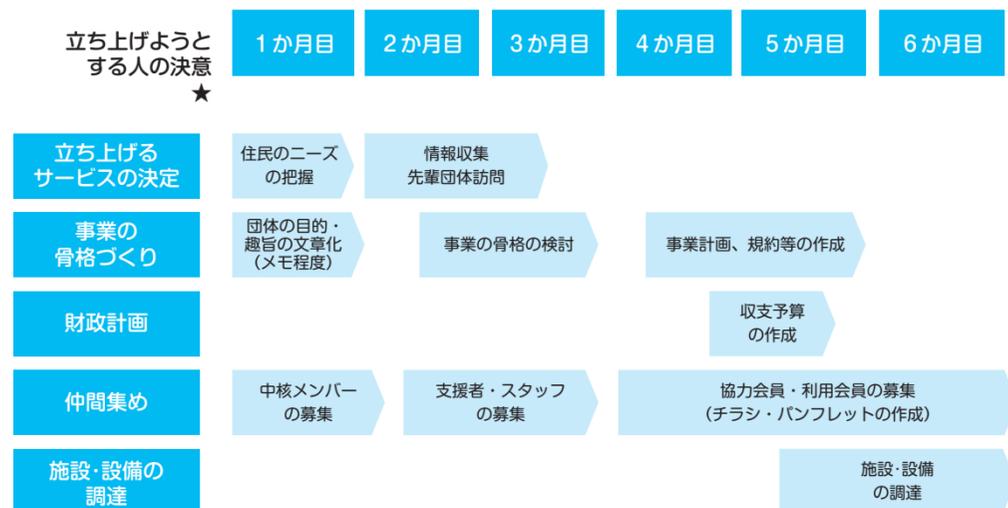
2. サービス立ち上げの流れ

- ポイント**
- 十分な期間をかけて、立ち上げるサービスの決定、事業の骨格づくり、財政計画、仲間集め、施設・設備の調達という枠組みに沿って、立ち上げの準備をしよう（期間のめやすは半年から1年程度）。
 - 立ち上げの第一歩として、地域におけるニーズの把握と仲間集めを並行して進めよう。

必要な手順に沿って立ち上げ準備をしよう

サービスの立ち上げでは、立ち上げるサービスの決定、事業の骨格づくり、財政計画、仲間集め、施設・設備の調達という項目ごとに考えると、スムーズに企画が進み、漏れなく準備を進めることができます。サービス団体設立までの期間は、半年から長いところで2年といったところが多く、大体1年で立ち上がっています。期間を半年としたときの設立までの大まかなスケジュールのめやすは、下図表のとおりです。

図表13 住民参加型在宅福祉サービス団体立ち上げの流れのめやす



準備が終わり、いざ立ち上げというときには、地域に向けて、団体の理念や活動内容についての情報発信をしましょう。方法としては、自治体の広報紙や新聞への掲載、説明会の開催などがあります。

立ち上げの第一歩はニーズの把握と中核メンバーの募集から

何らかの困りごとを解決してほしいという地域住民の願いを「ニーズ」と呼びます。そもそも、皆さんが「地域の課題を自分たちで何とかしたい」という思いを持った背景には、「なんとなく地域にはこんな助け合いが必要そうだ」という理由もあるでしょうが、誰か特定の人を思い浮かべて「あの人がこんなことで困っていた。どうにかならないか」という強い動機があるのではないのでしょうか。

誰か一人のニーズは、地域の他の人にとってのニーズであることも多くあります。「地域の課題を何とかしたい」と思っている人を何人か集め、それぞれが知っているニーズを出し合えば地域全体でニーズがどれくらいあるのかということがぼんやりと見えてくるでしょう。

具体的なニーズが見えてくればそれに賛同する仲間が集まり、そのメンバーの知見からまた別のニーズを発見するというように、ニーズの把握とメンバー集めは並行して行っていくこととなります。

3. 立ち上げるサービスの決定

(1) めざす地域の像を描こう

ポイント

- 地域に住むさまざまな人の話を直接聞いて、自分たちの住む地域には、どんなニーズや人材がいるのかを調べよう。
- 話を聞く相手を見つけるには、これまでに自分が持っている自治会・町内会、PTA、ボランティアグループなどのつながりを活用することが有効。

地域の声を聞こう

一人住まいの高齢者、高齢者だけの家庭、高齢者のいる家庭、また要介護者を抱えている家族の人などから、どのようなことに困っているか、将来どのような不安があるのか等について聞くことによって、地域に今何が必要なかを把握するためのニーズ調査をします。地域の特性（人口の規模、都市部か地方部か、気候など）によってニーズは異なりますから、そこに暮らす人びとの声を聞くのが一番です。

同時に、地域にはどのような能力・経験を持った人がどれくらいいるのかについても併せて把握しておけば、サービスを広げたいときにも役立つ情報となるでしょう。

声を聞く対象者の選び方に決まりはありませんが、これまでの生活の中でつながりを持っていたネットワーク（例えば自治会・町内会、PTA、ボランティアグループなど）や、自治体等が主催するイベントで知り合った仲間のネットワークを活用し、話を聞くべき人の紹介を受けることも有効です。自分なりに工夫して探してみましょう。

活動を通してつくりたい地域像を描こう

何人かの話を聞いて具体的なイメージが湧いたら、あなたが活動を通じて実現したい地域像を描いてみましょう。

この地域像は、これから立ち上げるサービスの「目的」となりますから、同じ思いを持つ仲間と一緒につくってみると良いでしょう。

図表14 活動を通じて実現したい地域像ワークシート

考えるべきこと	あなたのつくりたい地域像
特にどのような人が、今地域で課題を抱えていると思いますか。	(例：高齢者、障害者、子ども、父親、母親、・・・)
あなたがつくりたいのは、住民たちがどんな生活をしている地域社会ですか。	(例：友達に囲まれていつも楽しく笑っている、おいしい食事を毎食食べられる、好きなときにいつでもお出かけできる、・・・)

(2) 地域に今あるサービスを把握しよう

ポイント

- インターネット検索や支援団体を活用して地域にあるサービスを探し、自分たちの活動を考える材料にしよう。
- 地域ですでに活動している先輩団体の話を聞くことは、自分たちの活動の参考となるだけでなく、サービス立ち上げ後の支援者としてつながりを持つきっかけにもなる。

地域にあるサービスを探そう

理想の地域像を描いたら、それを実現する方法を考える材料として、地域にすでにあるサービスを一通り調べてみましょう。

最も手軽な調べ方は、インターネットで市区町村名と「助け合い活動」「生活支援」などのキーワードで検索し、団体を見つける方法です。もっと詳しく知りたければ、市区町村のNPO支援センターやボランティアセンター、社協、自治体の市民活動担当窓口などを訪ねて、どんな活動があるかを聞いてみると良いでしょう。

団体同士は横のつながりを持っていることも多いので、一つ団体を見つければ、そこから芋づる式にいくつもの団体に出会える可能性があります。

先輩団体にインタビューしよう

既存の団体に話を聞く機会があれば、彼らがどのような思いを持って活動しているのか、どのような経緯でサービスを始め、どんな課題があったのかを聞いてみましょう。

また、既存の団体が現時点でやりたいと思っているができていないサービス、新しい力を必要としている部分があれば、それが現時点での「地域のニーズ」かもしれません。自分たちにできないことがないか、検討をしてみると良いでしょう。

既存の団体に話を直接聞くことは、彼らに皆さんの団体の支援者になってもらうきっかけにもなります。今後サービスを立ち上げ継続していく上で、先輩団体としての立場から色々教わったり、連携・協力してサービスを提供したりするきっかけになるでしょう。

ここまでくれば、自分たちのこれからの活動を、当初より豊かにイメージできるようになっているはずですよ。

自治体や社協の支援状況を調べよう

サービスを立ち上げる前には、自分たちの市町村の介護保険制度や地域福祉計画の取り組みなどについて調べておきましょう。調べるべき項目としては、介護保険制度の質・量の提供状況、介護予防・地域支え合い事業への取り組み、地域福祉計画などがあり、特に、地域ケア体制に対する考え方などは住民参加型在宅福祉サービスにも大きく関係します。ただし、計画に書かれているからといって、必ずしも実現しているわけではないので、注意する必要があります。

また、社協は各地域において民間の福祉推進の中心的な役割を担っていますから、今後に向けてどのような計画（地域福祉活動計画など）があるのかについて調べてみましょう。特に、在宅福祉分野の取り組みについては重点的に把握しておきましょう。そのときに、住民参加型在宅福祉サービス団体として立ち上がったときに、情報交換や協力会員の募集などで連携・支援を得られるように相談しておくことも有効です。

(3) 立ち上げるサービスを決定しよう

ポイント

- 実現したい地域社会の姿を基に、地域からニーズが聞こえてくるか、既存のサービスがあるかを確認し、これから自分たちが立ち上げるサービスを決定しよう。

立ち上げるサービスの決め方

ここまでのステップで、自分たちが提供したいサービスを考え、地域にニーズがあるかどうかを検討し、関連する既存のサービスを調べる方法を見てきました。ここまで情報を集めたら、次はこれらの情報を整理して、これから立ち上げることが有効なサービスを決めましょう。

立ち上げるサービスを決めるときのポイントは、「地域のニーズが明確にあるかどうか」と「既存のサービスがあるかないか」です。せっかく新たにサービスを立ち上げるのであれば、地域にニーズはあるものの、まだ提供されていないものを選ぶことが基本となるでしょうから、きっと地域の期待も大きいことでしょう。

しかし、地域のニーズがはっきりしていなかったり、すでにサービスがあるものだったとしても、立ち上げをすぐにあきらめる必要はありません。

地域のニーズがはっきりしていない場合は、地域の人びとに「そのような困りごとがないか」を掘り起こすことから始めなくてはいけませんから、まずは立ち上げをしてみて、利用会員の声などから引き続き地域の声を集めていくことも一つのやり方です。

既存のサービスがある場合は、それとの違いを意識した立ち上げが必要です。既存のサービスと競争する必要はありませんが、地域のニーズをよく見極めて、どのような特徴を持ったサービスを立ち上げるか慎重に考えることが必要です。

図表15 立ち上げるサービスについてのチェックポイント

あなたの立ち上げたいサービスが以下の項目に当てはまるかどうか、チェックしながら考えてみましょう。	左のチェックポイントに当てはまらない場合は、ちょっと立ち止まって、以下のことをもう一度考えてみましょう。	左のチェックポイントに当てはまらない場合でも、以下のようなサービスの展開の仕方があります。
□ 「そのサービスが受けられないことで、〇〇さんが困っていた」など、サービスに対して顔の見える明確なニーズがある。	明確なニーズがない場合は、独りよがりのサービスになる恐れがないか、もう一度考えてみましょう。	ニーズが顕在化していないだけで、本当は地域にとって必要なサービスである可能性もあります。まずはサービスを立ち上げ、地域住民のニーズを掘り起こしてみるのも一つの手でしょう。
□ 一人の人だけではなく、多くの人々が求めているサービスである。	求めている人がごくわずかしかないような場合は、本当に必要なサービスかどうか、もう一度考えてみましょう。	
□ 自分が立ち上げを行おうと考えている地域に、立ち上げようとするサービスと全く同じサービスを行っている団体はない。	自分が立ち上げたいサービスと全く同じサービスを行っている団体がある場合は、その団体に参画することで、自分の思いを実現することはできないのか、考えてみましょう。	活動エリア、活動時間、サービス内容の細かい点を、既存の団体の行うサービスとは変えることで、地域住民の細やかなニーズに応えられる可能性もあります。

4. 事業の骨格づくり

(1) 事業計画をつくろう

ポイント

- 事業計画は団体の活動をどのような方向に向かって、どのような道をどのようにして進めていこうとするかを示す「地図」であり、「理念」を具現化するためのツールである。
- 事業計画は「4W3H」の7つの観点で押さえ、できるだけ具体的に考えるようにすると良い。
- 長期的な目線で「利用会員と協力会員をバランスよく」確保することが重要。

事業計画は団体の理念を具現化する「地図」

事業計画というと難しく聞こえるかもしれませんが、団体の活動をどのような方向に向かって、どのような道をどのようにして進めていこうとするかを示す「地図」ですので、必ず作成するようにしましょう。

事業計画に決まった様式や書き方はありませんが、一般的に事業計画に含まれる主な項目と内容(=サービスを立ち上げるために決めなくてはいけないこと)は次図表のとおりです。各項目の詳しい考え方は他の節で取り上げていますので、まずは決めるべきことの全体像をとらえましょう。

図表16 事業計画に含まれる主な項目と内容

項目	内容	本マニュアルにおける参考頁
①理念	・何のために、どのような姿をめざして、どのような活動をするのかを簡潔に表現したもの	・第3章1節(40頁) ・第3章3節(44頁) ・第3章4節(1)(本頁)
②計画期間と目標	・当面、いつまでにどのような状態になることをめざすのかを具体的に記述したもの(単年度計画に加えて、中期計画としての期間は、3年程度)	—
③サービスの内容と提供の仕組み	・サービスの内容と提供の仕組み	・第2章1節(18頁) ・第3章3節(44頁)
④組織と事務局の体制	・サービスを提供するための組織と事務局の体制図	・第3章6節(1)(2)(68頁)
⑤利用会員・協力会員	・会員数 [計画期間に、どのくらいの利用会員数・協力会員数を獲得のかの見込み] ・広報 [利用会員や協力会員を増やし信頼関係を構築するために準備する広報ツール、回数、内容] ・研修 [提供するサービスの質を高めるためにどのような研修を行うか、その予定と内容]	広報 ・第3章6節(3)(72頁) ・第4章4節(99頁) 研修 ・第4章3節(93頁)
⑥収支の見直し	・計画期間の毎年の収支計算書(見直し)	・第3章5節(60頁) ・第4章2節(86頁)
⑦計画の見直し方	・計画を見直す時期、見直しの方法、見直すために必要な情報などをまとめたもの	・第4章1節(79頁)

<理念について>

団体を新たに設立しようとする人は、誰しも「一人暮らしの高齢者も障害のある人も安心して暮らせる地域をつくりたい」、「世代を超えて支え合える地域をつくりたい」といった夢や思いを持っていると思います。まずは、そうした夢や思いを出発点にして、地域の中の「どのようなことが問題」だと考え、それを「どのようなやり方」で解決しようとし、結果として地域の中で「どのような存在になりたい」のかをよく考えることが重要です。これを理念(ミッション)と言います。

住民参加型の福祉サービスは理念に対する協力会員一人ひとりの共感によって成り立つものですから、よく吟味して理念を書き表すことが重要です。

事例 NPO法人しみんふくし滋賀（滋賀県近江八幡市）

～社会の福祉化・福祉の社会化～

しみんふくし滋賀の理念は、「社会の福祉化・福祉の社会化」です。

「社会の福祉化」とは、市民が、福祉というものに対して関心・当事者意識を持つことを言います。例えば幼い子どもがいる母親が、自分が病気になり、入院して初めて、セーフティネットの重要性に気づくように、私たちは「福祉」を他人事とらえがちです。気づいてからでは遅いこともあるため、普段からみんなが関心を持って地域福祉に取り組むことが必要です。

「福祉の社会化」とは、福祉に携わっている人たちが、積極的に世間に理解を求めることを言います。「わかってくれる人だけがわかってくれれば良い」と内にこもって閉鎖的になるのではなく、みんなが前向きに支え合って生きていける地域社会をつくることを目的としています。

事業計画は「4W3H」で押さえる

事業計画を作成するときは、まず「4W3H」を意識して考えると良いでしょう。「4W3H」とは「what」（どんなサービスを）、「whom」（誰に対して）、「when」（いつ利用されるか）、「who」（誰が提供するか）、「how much」（利用料をいくらにするか）、「how many people」（どの程度の利用会員数を確保するか）、「how much revenue」（どの程度の売上を確保するか）のことです。

これからサービスを立ち上げる段階で具体的に想定するのは難しいかもしれませんが、これら7つの観点それぞれについてできるだけ具体的に考えることで、現実的な将来の見通しを持つことができます。また、複数の観点で見通しを立てておくことで、計画を見直すときに、「どこが計画と異なったのか」「どこを見直すとより良いものになるのか」を検討することができます。

なお、サービスの内容が違えば対象者や利用料なども異なりますので、複数のサービスを提供しようとする場合は、サービスごとに「4W3H」を考えましょう。

長期的な視点で、利用会員と協力会員をバランスよく確保する

住民参加型在宅福祉サービスは、協力会員が利用会員にサービスを提供する支え合いの仕組みのため、利用会員と協力会員をバランス良く確保できなければ、活動を続けることが難しくなります。

活動を始めた頃は利用会員が少なく協力会員が多すぎてしまうということになりやすいため、利用会員の確保が課題になりますが、活動が地域の中で認められ信頼感も高まってくると利用会員が急速に増加し協力会員が不足するといったように逆転する場合があります。

一人の協力会員が複数の利用会員を支えることも可能ですが、ニーズに合わせてシフトを調整したり、協力会員がどうしても活動できない場合にバックアップしたりといったことを考えると、協力会員を利用会員よりも多く確保しておく必要があります。

利用会員と協力会員のバランスは「1：3」が良いとも言われます¹⁵が、先輩団体や地域内の他団体の活動や、活動を始めてからの経験を通して、自分たちの活動内容や地域にとってどの程度のバランスが良いのかを確かむようにしましょう。

15 （資料）財団法人さわやか福祉財団「市民互助団体設立・運営マニュアル」（平成15年3月）

(2) サービスの種類ごとの法制度の留意点

ポイント

- 住民参加型在宅福祉サービスの活動には、家事援助、介護、外出援助、相談・助言など、多様なサービスがあり、それぞれのサービスに関連する法制度について知っておくことが必要。
- 家事援助に直接関わる法律はなく、立ち上げるときに所定の要件を求められることはないが、介護保険制度の「生活援助」を理解し、利用会員に対して説明できるようにしておかなければならない。

多様なサービスの特徴と法律面の留意点を知っておく

住民参加型在宅福祉サービス団体は助け合いであり、ボランティアなものであるため、サービスそのものが法の規制を受けるわけではありません。

しかし、介護報酬や補助金を受け取るためには、その要件に合致することが求められます。

また、第2章で述べたとおり、一口に住民参加型在宅福祉サービスと言っても、多様なサービス内容があります。食事サービスは食品衛生法に、移動サービスは道路運送法に従って、サービスを提供しなければなりませんし、建物を利用する場合、宿泊を提供する場合なども、一定の規制を受けることになります。ただし、助け合いの一環で行われることすべてが規制を受けるわけではありません。例えば、おすそわけで料理を分け合うことまで規制されることはありません。

規制対象となるかわからない場合は、関係機関に相談しましょう。また、食品衛生などは、規制を受けるかどうかだけでなく、保健所に調理の方法等について相談してみても良いでしょう。

図表17 住民参加型在宅福祉サービスの主なサービス内容とその特徴、活用できる制度と留意点

サービスの種類	内容と特徴	活用できる全国共通の制度（※1）	法律面での留意点（介護保険法・障害者自立支援法以外）
家事援助	調理・洗濯・掃除など、利用会員の家事を助けるサービス。	所定の要件を満たすことで介護保険制度・障害者自立支援法が活用可。（※2）	—
外出援助	散歩や買い物など、外出の付き添いや荷物運びなどを助けるサービス。	所定の要件を満たすことで、介護保険制度・障害者自立支援法が活用可。	車を利用する場合は、移動サービスとしての所定の要件を満たすことが必要。
車による移動サービス	福祉車両等を利用して、利用会員の移動を支援するサービス。	所定の要件を満たすことで、介護保険制度・障害者自立支援法が活用可。	道路運送法などの関連法令が求める要件を満たすことが必要。（詳細はマニュアル第3巻を参照）
食事	利用会員宅に食事を届ける配食サービスや、食事を通したコミュニケーションを目的とする会食サービスなど。	（※3）	食品衛生法などの関連法令が求める要件を満たすことが必要。（詳細はマニュアル第2巻を参照）
話し相手	利用会員の自宅等で、話し相手となるサービス。	—	—
介護	利用会員の身体介護等を行うサービス。	所定の要件を満たすことで、多くの場合介護保険制度が活用可。	—
相談・助言	利用会員やその家族からの相談を受け、制度の利用方法やニーズに合ったサービスなどを助言するサービス。	—	—
サロン活動	公民館・自治会館などの公共施設、自宅などを利用して、利用会員が集い活動する機会を提供するサービス。	（※3）	—
保育	利用会員（子どもの保護者）が出かけるときの一時預かりや、保育園への送迎など、子育てを助けるサービス。	—	—

※1：自治体によっては、例えば保育に関して、国庫補助を受けて「家庭的保育事業」を実施しているなど、独自の制度を持っている場合がある。

※2：提供するサービスの内容、団体としての人員体制など、細かい要件があるため、自治体や中間支援団体に相談しながらサービスをつくっていくことが必要である。

※3：食事、サロン活動なども、自治体によっては、地域支援事業（介護保険制度）、地域生活支援事業（障害者自立支援法）により財源を得ることができる場合がある。

制度外のサービスでも制度を知っておく必要あり

法規制や法の利用（介護報酬など）がなくても、法の理解は必要です。例えば、家事援助サービスについては、介護保険制度の訪問介護には生活援助というサービスも含まれているため、利用会員から見て「介護保険制度を利用したサービスなのか、そうでないのか」を説明できるようにしておく必要があります。

そのためにも、介護保険制度（特に要支援者向けのサービスの考え方、提供されているサービス内容、地域内の団体）をよく理解しておくことが必要です。

(3) 規約（会則・定款）をつくろう

ポイント

- 団体の規約（会則・定款）は、その団体がどのような団体かを表す最も基本的な「プロフィール」であり、団体の運営方法を決定する基本的なルールをまとめた「憲法」である。
- 規約案をつくるときには、団体を支えている会員や支援者に対して「説明責任を果たせるか」どうかの視点でチェックしよう。
- 通常、総会は年に1回しかないため、1年以内に変更の可能性のある事項は「細則」で定める。

規約（会則・定款）は団体の「プロフィール」であり「憲法」

団体を設立するときは、必ず規約（会則と呼ぶこともあります）を作成しましょう。法人格を持たないボランティア団体として立ち上げる場合でも、自分たちの活動を利用会員や協力会員などに説明したり、法人格を取得したりするときに必要になりますし、ルールにのっとった団体運営を行うためにも必要ですので、最初に作成しておくべきです。なお、法人の場合は、規約にあたるものを定款と呼び、定款に含めるべき事項が法的に定められています¹⁶。

規約は、団体の名称、所在地、目的（理念）、事業内容、会員の種類と入会・退会のルール、役員の数と任期、総会の回数などの項目で構成され、その団体がどのような団体かを表す最も基本的な「プロフィール」をまとめたものと言えます。同時に、団体の運営方法を決定する基本的なルールをまとめた「憲法」でもありますから、規約の作成にあたっては自分たちの活動を具体的に想像し、必要なルールが盛り込まれているか、よく考えてつくることが重要です。

説明責任(アカウンタビリティ)を果たせるかどうかをチェックしよう

規約の案を作成したら、説明責任（アカウンタビリティ）を果たせるかどうかという視点で内容をチェックしましょう。説明責任とは、会員（利用会員、協力会員）や支援者に対して自分たちの団体の目的や活動内容を説明する責任のことです。

住民参加型在宅福祉サービスは、会員からの会費やサービスの利用料といったお金だけでなく、協力会員による時間の面での協力や、場合によっては施設や物の提供といったたくさ

¹⁶ 特定非営利活動法人（NPO法人）の設立方法については、別巻「生活支援サービスに取り組むNPOの設立と運営」を参照。

んの人に支えられて成立する活動です。ですから、さまざまな支援や協力をしてくれる地域の人びとの立場に立って、「あなたの支援や協力をこのように活用させていただきます」ということを伝えられる規約になっているかどうかをチェックすることが重要です。そのためには、立ち上げを準備する中心メンバーだけでなく、サービスを利用したり協力したりしてくれる立場の人びとと意見交換して、内容をより良いものにしていくことも有効です。

規約（会則）のつくり方のコツ

<会員の種類はよく議論して決めよう>

会員の種類と、それぞれの名称や役割などの基本的なルールは規約（会則）に定める必要があります。しかし、住民参加型在宅福祉サービスの場合、会員と一口に言っても、「サービスを提供する人」「サービスを利用する人」「活動を支援する人」など異なる立場・種類が考えられます。

会員の種類を分けることによって役割を明確にでき、会費も細かく設定できる一方、会員管理の手間が大きくなり事務局の手間が大きくなるため、具体的な活動内容や規模をよく考えて会員制度をつくることが重要です。

<1年以内に変更する可能性の大きい項目は「細則」に定めよう>

規約（会則）は総会で定め、改定が必要な場合も総会での決議が必要です。しかし、一般的に総会は年1回のみ開催です。したがって、1年よりも短い期間に変更したり削除したりする可能性のある、サービス利用の手続き、利用会員と協力会員のマッチング方法といったルールは、「細則に定める」と表記して別途「細則」を作成すると良いでしょう。

(4) 名称を決めよう

ポイント

- 地域とのつながりを意識した、親しみやすく、わかりやすい名称をつけよう。
- 既存団体の名称や知的財産権を侵害する恐れのある名称など、つけてはいけない名称に注意しよう。

親しみやすく、わかりやすい名称をつけよう

団体の名称をつける上で最も重要なことは、誰にでもわかりやすいことです。特に、利用会員の多くは高齢者なので、その人たちにもなじめるような名称にすることが大切です。

名称に「たすけあい」「在宅」「福祉」など、活動内容や機能を表す言葉を入れても良いでしょう。また、全国には似たような名前の団体があるため、地域に根ざした活動を行うという意味でも、活動地域名をつけておくと良いでしょう。ただし、あまり狭い範囲の地域名をつけると、活動が限定されてしまう面もあるので、注意が必要です。

団体の中には、愛らしい草花の名前を、団体名に冠するところも多くあります。

名称を考えたときの留意点

同じ地域で活動している団体と同じ名称にすると、混乱することがあるので避けましょう。また、全国的なネットワークを組んで活動している団体では、統一した名前をつけている場合があるため、そのネットワークに加入しない場合は使わないようにしましょう¹⁷。

さらに、他団体が登録しているなど、知的財産権を有する名称は使えないため、事前に調べてから命名するように気をつけましょう。

17 さわやか福祉財団「市民互助団体設立・運営マニュアル」（平成15年3月）

5. 財政計画

(1) 会計の基本的ルール

ポイント

- 会計は、お金を出す人に対して「提供されたお金をどのように使ったか、後で説明できるようにする」ために必要であり、説明できるようにするためには、お金の流れを把握して、お金を分類・集計する必要がある。
- 団体の組織形態などによって会計基準が異なるため、自団体の事業の特性に合わせて、会計処理のルールを決めておくことが重要。

会計は、お金を出す人に対して、後で説明できるようにするために必要

「会計」と聞くと、難しくて扱いづらいものという印象を持つ方が多いかもしれません。しかし、住民参加型在宅福祉サービスは会員等からお金を“いただいて”（出資制度があれば“預かって”）運営する支え合いの活動ですから、「提供されたお金をどのように使ったか」を後できちんと説明できることが当然必要であり、そのために会計が必要なのです。

会計に関する細かな知識も必要ですが、後で説明できるようになっているかどうかを判断基準にして、会計の仕組みをつくりましょう。

必要なのは「お金の流れの把握」と「お金の分類・集計」

では、後で説明できるようにするためには、何をすれば良いのでしょうか。必要なことは「お金の流れの把握」と「お金の分類・集計」の二つです。それぞれの考え方とやるべきことは以下のとおりです。

① お金の流れの把握

活動を開始するとすぐに、サービス利用料の請求と回収、協力会員への活動報酬の支払い、事務所の賃貸料や備品費、交通費などの経費が発生します。こうしたお金の流れを日々確実に把握することが会計の第一歩です。

ただし、どのような活動で誰からどのような利用料をいただいたか後で説明できるようにするためには、単にお金の出入りだけを把握するのではなく、日次活動報告書を作成するなどして、活動実績とお金の流れを連動して把握できるようにすることが重要です。また、お

金の流れを管理しやすいよう、活動資金を取り扱う金庫と口座を決めて、お金の流れのすべてがそこに集まるようにしておくことも有効です¹⁸。

また、お金の流れをチェックしやすく不正を防ぐために、支出については会計担当一人が判断するのではなく、複数名が内容をチェックしてから決定されるようなルールをつくっておくことも必要です。例えば、会計担当者が支出先と支出額のリストをつくり、それを事業所長が確認してから支出する、監査担当の役員を置き定期的に監査を実施するといったルールづくりが考えられます。

② お金の分類・集計

日々のお金の流れを把握してもそれを分類して集計しなければ、分かりやすく説明することはできません。そこで、収入や支出をどのような性格のものか（例：どのようなタイプの収入か、どの活動で入ってきた収入か、何に使った支出か、どの活動で使った支出か、等）に応じてグループ（これを「費目」と言います）に仕分けすることが必要です。お金の流れを集計したものを収支計算書と呼び、主な費目の例を挙げると下図表のとおりです。年度末にこれらの集計をしやすいよう、予め発生することが見込まれる収支については、費目の割り振りを決めておくこと効率的です。

図表18 主な費目の例（収支計算書）

収 入	支 出
受取会費	人件費
正会員受取会費	役員報酬
賛助会員受取会費	職員俸給・諸手当
新規受取入会金	協力会員活動費
事業収益	非常勤職員給与
自主事業（保険外）	経費
介護保険事業	事業費 ¹⁹ （介護用品費、備品費、燃料費など）
委託事業（自治体からの委託費など）	一般管理費（賃借料、広報費、通信費など）
受取寄付金	
受取助成金	
その他収益（受取利息、雑収入など）	

¹⁸ 手数料はかかるが、経費のうち振り込みで支払うことができるものについては振込（あるいは振替）を選択することで、「どこにいくらか払ったか」の記録が口座に蓄積される。毎月定額が支出されるものや金額の大きいものは振込（あるいは振替）を検討してみよう。

¹⁹ 「事業費」とは、サービスを提供するためにその都度必要になる費用をさし、事業ごとに分類する。一方、活動の種類に関係なく定期的に必要になる費用は「一般管理費」に分類する。

一方、ある時点における資産の状況をお金に換算してまとめたものを財産目録と呼びます。また、設立当初にあった財産を基に、毎年の収支の結果を積み重ねて記録したものを貸借対照表と呼びます。NPO法人の場合、収支計算書、財産目録、貸借対照表の作成が法制度上要求されているため、これらの帳簿も作成する必要があります。

なお、法人の場合、会計基準（会計処理のルール）が公式に定められておりどのような費目にどのような収支を割り当てるかが決められています。NPO法人の会計基準は現在整備が進められているところです。したがって、企業や公益法人の会計基準を参考にして作成すると良いでしょう。ただし、誰にも分かりやすい費目にし、その分類を継続して使用することが、会計の信頼性を高めるために必要です。

団体の事業形態などによって異なる会計処理のルール

法人格を取得したり、介護保険事業を実施したりする場合は、それぞれに関係する法制度によって、作成すべき財務書類やその前提となる会計処理のルールが決められている場合があります。年度末になって、後から集計しなおすのは時間も手間も多大になりますので、自団体の事業の特性に合わせて、会計処理のルールを準備しておくことが重要です。

図表19 法制度による会計処理に対する要請

	NPO法人	介護保険事業	法人税（事業税）
事業区分	設立目的に該当する「公益事業」、「それ以外の公益事業」、「収益事業」に分けて集計すること。	「介護保険事業」と「保険外の事業」を分けて集計すること。 ※特に事業所が複数ある場合は事業所ごと介護保険事業の集計を行うこと。	法人税法に定められている「収益事業」と「それ以外の事業」を分けて集計すること。 ※「収益事業」を実施している場合
作成すべき帳簿の種類	<ul style="list-style-type: none"> 財産目録 収支計算書 貸借対照表 	<ul style="list-style-type: none"> 左に同じ 	<ul style="list-style-type: none"> 損益計算書 ※「収支計算書」と事業区分が異なる。

(2) 資金調達を考えよう

ポイント

- まずは事業計画を基に必要な経費をすべて洗い出し、優先順位の高いものから準備していく必要がある。
- 団体の継続性を担保するためには、資金面でも個人に依存した組織になってはいけません。そのためには、リーダーや少数の中心メンバーだけが立ち上げ資金を出すことのないよう注意しなければならない。
- 資金調達を広報機会ととらえて、地域の人びとの理解と共感を得よう。

立ち上げに必要な資金とは？

住民参加型在宅福祉サービスは、利用会員の家に協力会員が赴いてサービスを提供するものですから、事務所もさほど大きな設備が必要なく、立ち上げ資金がいくらなければ立ち上げられないということはありません。

立ち上げ時に必要な資金には下図表のようなものがありますが、事務所を設けるか、専従の職員を置くか等、事務局の体制によっても大きく異なります。まずは事業計画の作成を通して見えてくる「自分が実現したいこと」の具体的な姿を踏まえて必要な経費をすべて洗い出し、その上で必要性の低いものや代替できるものを削っていくと良いでしょう。

図表20 立ち上げに必要な資金の例

費用	用途
事務所費	事務所の賃借料・保証金、不動産手数料、電話加入権、光熱水費など
備品費	机・椅子、パソコン、電話・ファックス、ファイルキャビネットなど
印刷費	団体パンフレット、会員募集チラシ、帳票類など
事務用品費	事務用品、印鑑、名刺、領収証など
会場費・会議費	当初の総会や説明会等を開催するための会場費、打合せ会場費など
人件費	専従職員の給与・手当など
当初の運営費	協力会員報酬、交通費、消耗品費など（※3カ月分程度は用意しておく）

さまざまな制度や方法を活用した資金調達

<資金調達で気をつけたいこと>

立ち上げに必要な資金を洗い出すことができれば、それを集める方法を考えます。このとき、リーダーや少数の中心メンバーが全額を負担することはできるだけ避けるようにしましょう。その理由は二つあり、一つ目は団体としての（公的な）資金と個人の（私的な）資金の仕分けが曖昧になってしまう可能性が大きくなるからであり、二つ目は外部から見て地域に開かれた団体に見えない（個人に依存した団体に見えてしまう）からです。

この二つの問題点を解決するには次のような方法があります。一つ目の、公私の資金の仕分けを明確にするためには、出された資金をメンバーから団体への出資金として扱い、その額を会計帳簿にしっかりと記録しておくことが重要です。二つ目の、外部から見て地域に開かれた団体とするには、立ち上げ時に協力会員となるメンバーから少額でも良いので出資金を募ったり、入会金を設定したりといった方法が有効です。

なお、資金を提供した人びとには、事業計画や会計の見通し（予算）を丁寧に説明して、自分たちの活動に対する納得を得ることを忘れてはいけません。特に、出資金を出した人（出資者）は、団体を運営していく「共同経営者」と考え、理念や活動内容を共有することが重要です。

<さまざまな資金調達の選択肢>

資金調達の選択肢には次に示すようなさまざまなものがあります。いずれの資金も、活動に賛同する多くの人の支えを生かして立ち上げ資金を確保する手段ですので、資金調達を「これからやろうとすることを知らせ、共感を得る「広報活動」ととらえて取り組むことが重要です。

① 出資金

入会金や会費とは別に、立ち上げの中心メンバーや会員が立ち上げに必要な資金を出し合う方法です。寄付と異なり、団体が個人から預かる（借り受ける）資金ですので、出資者が退会するときには返却する必要がありますが、立ち上げに必要な現金を準備できるというメリットがあります。

出資金の額については、一定額とする方法や「一口**円」として口数を選べるようにする方法が考えられます。口数を選べる方が出資者の自由度が大きいです。出資者どうしの発言力の違いをつくりたくない場合は一定額とすることも検討すると良いでしょう。出資するという行動はハードルの高いものですが、積極的な意思を伴う行動ですから、団体の運営に意識的に関わる人材の確保にも活用できます。

なお、最初からNPO法人の設立をめざす場合は、会計上「出資金」という扱いができませんので注意が必要です。

② 入会金

会員数が増えれば団体の運営を支える事務局の費用も大きくなりますから、入会に伴う事務費用や団体の運営費用に活用することを目的として、入会時にのみ徴収するお金です。必ずしも設定しなくても良いですが、会員が増えるごとに先に現金を確保できるというメリットがあります。

ただし、あまりに高額の入会金を設定すると新規会員の入会を妨げることとなりますので、利用会員と協力会員双方の助け合いで成立する住民参加型在宅福祉サービスでは、会費をめやすに設定することが望ましいでしょう。

③ 会費

会員どうしの助け合いによるサービスを提供するためには事務費用や団体の運営費用がかかりますから、そのための費用として利用会員、協力会員の双方からいただくお金です。会費は規約あるいは細則で定め、一般的には年会費として毎年1回請求します。

なお、サービスの利用、提供のどちらにも関わらない会員（賛助会員）を設定する場合の会費は、団体から見れば実質的に継続的な寄付と言えます。住民参加型在宅福祉サービスは地域の多くの人びとに支えられて活動することが望ましいものですから、賛助会員を設定することも有効でしょう。

会費の額は、会員が毎年支払うものですから、地域の他団体の会費等を参考に、それぞれの立場にあった無理のない金額を設定することが重要です。また、「一口**円」として口数を選べるように設定することも可能です。

④ 寄付

寄付には定期的に受けるものと単発で受けるものがありますが、賛助会員を設ける場合は実質的に定期的な寄付となりますので、団体としてどちらの形式で受け取るかを決めておく必要があります。

単発の寄付については、新たな団体の活動内容が地域の人びとに十分知られていない立ち上げ当初から集めるのは難しいと思われかもしれませんが、期限を設けず、「一口**円」として口数を選べるようにしておく、少額からでも協力できるため、活動に共感する寄付者の気持ちを反映しやすくなるでしょう。

近年ではインターネットによる寄付も行われています。

⑤ 現物支援（机・椅子、パソコンなど）

立ち上げに必要な資金のうち備品の購入に必要な資金については、現物の確保で相殺することも選択肢に入ると良いでしょう。なかでも、机・椅子、パソコンなどは、地域の事業所が設備を入れ替えたり引っ越ししたりするときに、譲り受けられることがありますので、探してみましょう。

また、地域によっては社協やNPO支援センター等が不要となった備品のマッチング機会を設けている場合もあるので、そうした機会がないか情報収集することも有効です。

⑥ イベント収入

新たに立ち上げようとする団体の母体となる団体がある場合は、その団体でイベントや研修会を開催して収益を確保し、それを団体の立ち上げ資金に充てることも検討すると良いでしょう。特にバザーやフリーマーケットなどの誰でも参加できるイベントは、立ち上げようとする住民参加型在宅福祉サービスを地域のたくさんの人びとに知っていただく広報機会としても活用できるでしょう。

ただし、イベントや研修会の開催にはコストが発生しますので、赤字にならないように入念に企画・準備することが必要です。

⑦ 利用料（立ち上げ後の資金源）

立ち上げ後、サービス提供にあたり利用会員から受けとる利用料のうち、事務費分は団体の収入となります。サービスの種類ごとの利用料のめやすは次図表のとおりです。このうち、例えば家事援助なら、1割弱の金額を事務費として団体が受け取っています。

図表21 サービスの種類ごとの利用料のめやす

サービスの種類	金額（円）	
	内容に関わらず定額	1時間	722.7
1回		737.7
日常生活のお手伝い（家事援助等）	1時間	820.8
	1回	696.9
介護・介助	1時間	962.2
	1回	1160.1
会食・配食	1食	569.8
移送	1回	881.8
いきいきサロン・ミニデイ（たまり場）の提供	1回	540.2
その他	1時間	944.8
	1回	911.9

（資料）全国社会福祉協議会「平成16年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」

事例 NPO法人成年後見センターもだま（滋賀県野洲市）

～さまざまな制度を活用した資金調達～

成年後見センターもだまでは、公共・民間のさまざまな制度を利用して資金調達を行いました。例えば市からは、委託契約の形で、活動実績に応じた資金援助を受けています。また、おうみNPO活動基金助成（滋賀文化振興財団）の助成や、企業の福祉財団からの車両購入に対する助成を活用しています。助成は資金の面だけではなく、さまざまな機関や他団体と知り合うきっかけにもなっています。

6. 仲間集め

(1) 組織と多様な活動の仕方

ポイント

- 住民参加型在宅福祉サービス団体には、実際のサービス提供を行う協力会員だけでなく、団体運営の中核的業務を担うスタッフが必要。
- 自分に合った働き方ができることも住民参加型在宅福祉サービス団体の魅力の一つだが、利用会員の立場に立って真摯な態度でサービス提供にあたることは最低限の責任である。
- 活動への関わり方は一人ひとり異なる。スタッフも会員もそれぞれの自由な働き方をお互いに理解しあうことが必要。

会員とスタッフ

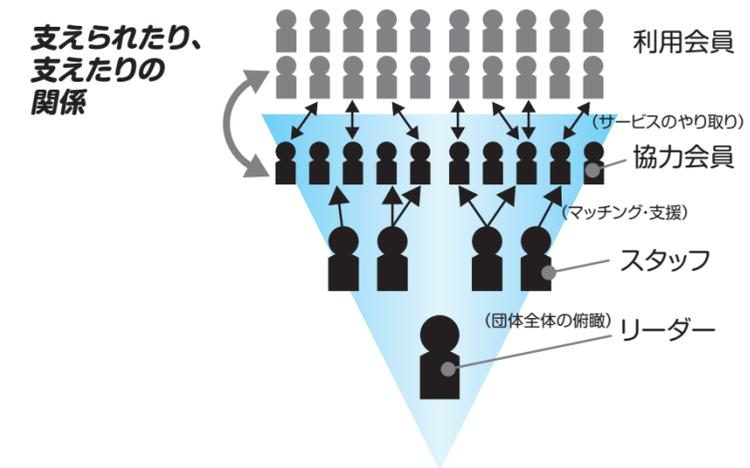
住民参加型在宅福祉サービス団体で活動する人には、「協力会員」と「スタッフ」の2種類のメンバーがいます。

協力会員は、これまでにも見てきたように、実際に利用会員のお宅へ赴くなどして、サービスを提供する役割を果たします。

これに対しスタッフは、直接利用会員にサービスを提供するのではなく、会員募集と管理・コーディネート、事業計画の策定と運用、財政計画の策定と運用など、日常的な管理運営を担います（有給の場合と無給の場合の両方がありますが、その責任と仕事の量の関係で、有給の場合が多いようです）。

どちらが欠けても団体が成り立たない大切なメンバーですが、それぞれの役割と活動の仕方に対するスタンスは異なります。それをお互いに理解しあうことが、円滑な団体運営の鍵なのです。

図表22 住民参加型在宅福祉サービス団体で働く人の構造



活動の仕方は自由だが責任は求められる

特に協力会員については、仕事を持っていたり、家事・育児をしたりしながら、活動したいときだけ活動するという人は多く、むしろそのような人の力をいかに活用してサービスをつくっていくかが、住民参加型在宅福祉サービス団体のコーディネートの腕の見せ所となります。例えば、子育て中の主婦が活動したいときには、子どもを預けながらサービスに参加できたり、子どもが急に熱を出したときに休みが取れるよう、代替の協力会員を迅速に確保できる仕組みを整えることなどが必要でしょう。

ただし、協力会員も多様な関わり型の選択ができるとはいえ、活動を行うときには、担い手としての自覚を持ち、真摯に活動にあたる姿勢が求められることを忘れてはいけません。

お互いの働き方に理解を持とう

団体をスムーズに運用していくためには、会員とスタッフ、会員同士など、メンバー同士がお互いの活動の仕方を理解して、気持ちよく役割を果たしあえるようにしなければなりません。

リーダーは、会員やスタッフの意見を継続的に聞くとともに、会員やスタッフがコミュニケーションを取る機会を定期的に設けるなどの工夫が必要です。

(2) 役割分担を決めよう

ポイント

- リーダーには、理念を追求し続ける思いと、会員・スタッフの育成が求められており、思いを伝える力と会員・スタッフの力を最大限に引き出す力が必要である。
- スタッフには、協力会員が気持ちよく活動できるよう、人間関係を円滑にするスキルや、福祉に関する知識を持っていることが求められる。
- 協力会員には、一人ひとりの利用会員を大切に、利用会員の立場に立ってサービスを提供しようとする姿勢が求められる。

リーダーの役割と求められる資質

設立当初の段階では、サービスを立ち上げた人がリーダーに就任することが多いでしょう。リーダーは、団体の運営のあらゆることを推進する役割を担いますが、住民参加型在宅福祉サービス団体を継続させていくためには、特に以下にあげる「思いの共有」と「スタッフの育成」の役割が重要です。

① 思いの共有

住民参加型在宅福祉サービス団体は、「地域社会をよくしたい」というリーダーの思いから出発しています。その思いは、設立趣旨書や定款の目的に反映されているでしょう。しかしスタッフや会員、あるいは地域の他の団体や自治体、ボランティア・市民活動センター、NPO支援センター、社協等の関係団体は、実際にはそのような文書に書かれている言葉よりも、リーダーの言動を見聞きして思いを感じ取るものです。

つまり、リーダーには、その団体が活動を通じて実現したい地域の像や、活動の方針などを、スタッフや会員、関係団体に発信し、「実現のために一緒にがんばっていこう」という気持ちを起こさせる役割が期待されます。そのためにはまず、リーダーは自分の言葉で団体やサービスを説明できるようにし、機会をつくり積極的にメッセージを発信することが必要です。

② 後継者・スタッフの育成

住民参加型在宅福祉サービス団体の中には、立ち上げた人がリーダーである間は活動が盛んだったにもかかわらず、そのリーダーが引退してしまうと活動が急に勢いを失い、団体の存続さえ危うくなってしまおうという事例が多く見られます。これは、立ち上げ時のリーダーの思

いを引き継いで団体を支えることができる後継者・スタッフが育っていないために起きることです。

リーダーは、自分が第一線に立っているうちに、自分ひとりですべてを決めたり行動するのではなく、後継者やスタッフを育成するために、団体がめざす地域の姿や活動の方針を伝える機会をつくったり、仕事の一部分を任せたりすることが必要です。また、関係団体とのネットワークに参加するときも、できるだけスタッフを同席させて一緒に行動することで、ネットワークを属人的なものにせず、団体をあげて連携できる体制をつくるようにすると良いでしょう。

スタッフの役割と求められる資質

スタッフに求められる役割・資質としては、まず、リーダーをしっかりと支えるために、団体の活動理念をよく理解していることが欠かせない条件です。その上でスタッフの最も重要な役割は協力会員が気持ちよく活動できるよう、マネジメントを行うことです。そのためには、どんな人とも円滑な人間関係を築こうとする姿勢が必要になります。また、細々とした事務を嫌がらずに着実に遂行できること、勉強してスキルアップしたいと思う向上心などが期待されます。

コーディネーターとして、利用会員と協力会員を結びつける役割のスタッフは、電話での会員の問い合わせに対して即断が必要な場合も多いため、特に福祉や介護の分野についての深い知識と判断力が求められます。

協力会員の役割と求められる資質

協力会員は、実際に利用会員と身近に接し、サービスを提供する人です。

協力会員がサービスに適任かどうかは、リーダーから見て、「自分が利用会員だったら、こんな人に来てほしい」と思える人が一番のめやすとなるでしょう。具体的には、「利用会員の役に立ちたい」という気持ちを持っていること、必要以上に利用会員に干渉せず、利用会員と信頼関係を築けること、気持ちの良い身だしなみやあいさつ、言葉遣いができること、などが求められます。また、プライバシーをしっかりと守ることが、会員同士の信頼関係に欠かせないことは言うまでもありません。

(3) 仲間集めの工夫

ポイント

- スタッフには「地域を何とかしたい」という強い動機を共有する人を集めよう。方法としては人づての紹介が最も確実である。
- 協力会員は、会員同士の口コミや地域の広報誌などのツールをうまく利用して集めよう。

スタッフの集め方

サービスの種類などにもよりますが、スタッフとなる人を集めるときには、多く集めれば良いというものではなく、「地域を何とかしたい」という強い動機を共有する仲間を見つけることが重要です（これは協力会員にも言えることです）。

方法としては、協力会員として活動している人からスタッフになるようお願いすることが、その人の活動に対するスタンス等が把握できているため、一番確実な方法であり、また一般的です。

立ち上げの段階では、知り合いの紹介をたどったり、ボランティア・市民活動センターなどの支援団体に紹介を受けたりすることも考えられます。また、活動が広がり、事務等のスタッフを多く必要とするような場合は、公募などの方法をとることもあります。

協力会員の集め方

住民参加型在宅福祉サービス団体の主要な財産は人材ですが、そのなかでも活動を支える中心的な人材は、担い手としての協力会員です。力量の高い人材が多く集まれば、その団体はより発展することになります。以下に、効果的な協力会員の集め方を紹介します。どのような集め方においても、いま活動している会員のいきいきとした姿を、周りに対して発信していくことが重要です。

① リーダーの友人・知人からの口コミ

自らの決意を話し、協力を求めましょう。ただし、友人・知人が当初は賛同して会員になったからと言って、実際に現場で力を発揮することを期待できるとは限りません。期待すればす

るほど乖離が生じて、関係性が壊れていくケースも多くあります。友人・知人本人というよりも、彼らを通じて人の輪を広げていけるかどうかポイントになります。

② ホームページを通じての募集

昨今は、ホームページを通じて団体の活動を知ったり、調べたりすることが普及しています。団体の活動概要やその理念、どのような条件で募集されているかという情報を、自分の団体のホームページを作成して発信することは、効果的な方法の一つです。

③ 中間支援組織への情報提供

ボランティア・市民活動センターや、NPO支援センター、社協、シルバー人材センターや21世紀職業財団などに団体の活動情報を提供して、それぞれの窓口での相談の際に、紹介先の一つとして把握してもらえるよう情報提供を行います。

④ 自治体の広報に掲載を依頼

自治体の広報には、生涯学習、ボランティア活動などをはじめ、さまざまな情報が載っています。自分の住む地域社会の状況を知るためには広報で情報を得るのが一番簡単な方法ですから、広報課に足を運んで掲載協力を仰ぎましょう。ただし、市町村によっては、まだ有償サービスを行う市民団体に門戸が開かれていないところや、掲載のタイミングが順番待ちといったところもありますが、あきらめずに試みていくことが重要です。

⑤ 他の生活支援サービス関係団体と共催で担い手養成講座を開催

サービスが軌道に乗ってきたら、団体自身が担い手養成講座を開いて、裾野を広げていく取り組みも重要です。そのときには、各団体がそれぞれ研修を行うのではなく、地域内の団体が協力して行うことが望ましいと考えられます。

その他、地域のボランティア団体や学習サークルへの働きかけを行ったり、「介護教室」などのイベントを開催する中で呼びかけを行ったり、NPO法人主催の学習会やイベントでの出会いを活用することも考えられます。

7. 施設・備品の確保

ポイント

- 狭くても最低限の事務所機能は必要。
- 確保にあたっては、企業や自治体に協力を仰いだり、会員が持ち寄ったりして、安価に済むよう工夫をしよう。

事務所を準備しよう

コーディネーターが在席し、事務関係業務を担うことは最低限必要となります。さらに、相談するスペース、サービスに必要な備品の置き場所、会員が事務を行うスペースが必要となるでしょう。公共施設のデスクを借りるという考え方もありますが、実際にはなかなか難しいところudur。最初は自宅でスタートしても、近いうちに独立した事務所が必要となるでしょう。

そろえるべき備品

まず、どうしても必要なものは電話です。それ以外には次のようなものが必要です。

図表23 必要な備品の例①



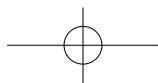
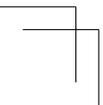
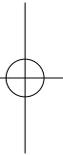
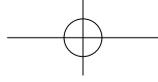
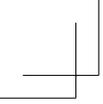
さらに団体の活動が活発になってくると、次のようなものが必要になってきます。

図表24 必要な備品の例②

ファックス	利用会員の家族、自治体、病院、協力企業、関係団体等との連絡に必要。
コピー機	事務資料や配布資料等のコピーをとることも多い。
パソコン	会計処理、会員管理、利用会員と協力会員のマッチング、その他書類作成等、うまく活用すれば作業能率が格段に上がる。インターネットによる情報収集も欠かせない。
携帯電話	スタッフが持ち、連絡が取れるようにしておいたり、協力会員の携帯電話を活用して、情報共有やサービスのマッチングを行ったりすることができる。

以上のような備品は、多くの団体では全てそろえようとしないで、会員の家に余っているものを持ち寄ったり、リサイクルショップやフリーマーケットを活用したり、協力してくれる企業等に依頼して集めたりして、現金の出費をできるだけ抑えています。このような作業を通じて、みんなで団体をつくっていくという雰囲気を醸成する副次的効果もあります。

地域によっては社協やNPO支援センター等が不要となった備品のマッチング機会を設けている場合もあります。



第4章

サービスの継続のために

1. 事業の見直し
2. 会計・税務
3. 会員・スタッフのマネジメント
4. 利用会員の確保
5. リスクマネジメント
6. 他団体との連携
7. 法人へのステップアップ

1. 事業の見直し

(1) 一年に一度は活動実績を チェックしよう

ポイント

- 目の前の業務ばかり見る“虫の目”ではなく活動全体や中長期的方向性を俯瞰する“鳥の目”を持ち、計画と実際の違いが出た部分を探す。
- 利用会員・協力会員の声を通じて、地域の声を聞くようにしよう。

計画と実際の違いが出た部分を探す

活動が軌道に乗り始めると、つい目の前の日々の業務ばかりを見る視点（これを“虫の目”と呼びます）になりがちです。そこで、一年に一度は、団体の活動全体や中長期的な方向性を見る視点（これを“鳥の目”と呼びます）から、これまでの活動の成果と課題や次に取り組むべき目標を考える必要があります。

具体的には活動実績と事業計画を見比べてチェックすることが有効です。事業計画には理念に始まり、計画期間にどのような目標に向けてどのような事業を実施するのかがまとめられているはずですから、その各項目について、実際にどうなったのかを見直す必要があります。

特に、事業計画で描いた目標や予測と、実際の結果が違った点に着目し、「なぜ計画と実際に違いが出たか」を考えましょう。計画と実績の違いが出ることは当然ですが、大きな違いが出る場合は、何らかの理由があるはずです。

例えば見込んだよりもサービスの利用数が少なければ、「サービスの利用料が高いから」、「地域の人びとにサービスを知らせる活動が不足だったから」、「サービスを必要としている住民が思ったより少なかったから」といった理由が考えられるでしょう。

本当の理由が何かということは、後述するように利用会員の声を聞くなどして裏づけを取ることが必要ですが、理由が違えば改善の方法も違いますので、「将来のことは分からない」と片付けずに、まずは色々な可能性を考えてみましょう。

地域の人びとの声を聞こう

計画と実際の違いをチェックし、違いが出た理由として考えられる理由を洗い出したら、本当はどの理由が原因だったかを検証しましょう。具体的には、地域の人びとに考えられる理由を挙げて、本当にそう思うかを聞いてみる必要があります。

ただし、地域のあらゆる人に話を聞くのは困難ですから、まずは把握しやすい地域の声として、利用会員、協力会員の声を聞くと良いでしょう。会員自身も普段から地域の声を聞いておき、その内容を団体（事務局）に伝えるようにすれば、より効果的に地域の声を集めることができます。

また、例えば利用会員として想定している人が高齢者ならば、地域内の高齢者クラブ等に協力を仰ぎ、そこに参加している人びとの声を聞くという方法もあります。

(2) サービスの中身を見直そう

ポイント

- 理念に立ち戻り、本当に立ち上げの頃に目指した活動ができているかをチェックし、実現しなかった地域社会の姿に近づけたかどうかを振り返ろう。
- 変化していく地域の課題が何かを把握するため、現在サービスを利用していない人の声も聞いてみよう。

本当に目指したサービスができているかをチェックする

前の項目では、活動実績を事業計画に沿って見直すことの必要性を紹介しました。しかし、事業計画の計画期間が終わる区切りのタイミングでは、事業計画そのものを見直すことが必要です。

事業計画を見直すときは、規約（会則）にまとめた団体の理念に立ち戻り、立ち上げの頃に目指した活動ができているか、地域福祉への住民の参加が進んだか、実現しなかった地域の姿に少しでも近づけたか、といったことを振り返り、団体運営に携わるメンバーどうしてよく議論することが重要です。

地域で困っている人のためのサービスになっているかを忘れずにチェックする

住民参加型在宅福祉サービスは、サービスの利用会員が抱えている課題を住民参加によって解決していこうとする活動ですから、利用会員のためのサービスになっているかどうかのチェックを忘れてはいけません。活動を始めてから2～3年経つと、地域の人びとが直面している課題も少しずつ変化します。

したがって、現在の利用会員の声はもちろんのこと、現在自分たちが提供するサービスを利用していない地域の人びとの声もできる限り把握し、地域にある課題の発見に努めることが重要です。

(3) 採算を取るための工夫

ポイント

- 団体の継続性確保のためには、団体の採算を意識することが大事であり、何をすれば良いか判断するために、事業ごとの採算を把握し、管理することが必要。
- 経費節減とともに、団体運営を支える財源の多様化を考えよう。

思いは大切けれども、活動の採算も意識することが重要

住民参加型在宅福祉サービスは、地域の中で課題を抱えている人に対して、地域の中で助け合って課題解決していこうという活動であり、地域をより良いものにしたいという思いがエンジンになって進んでいく取り組みです。

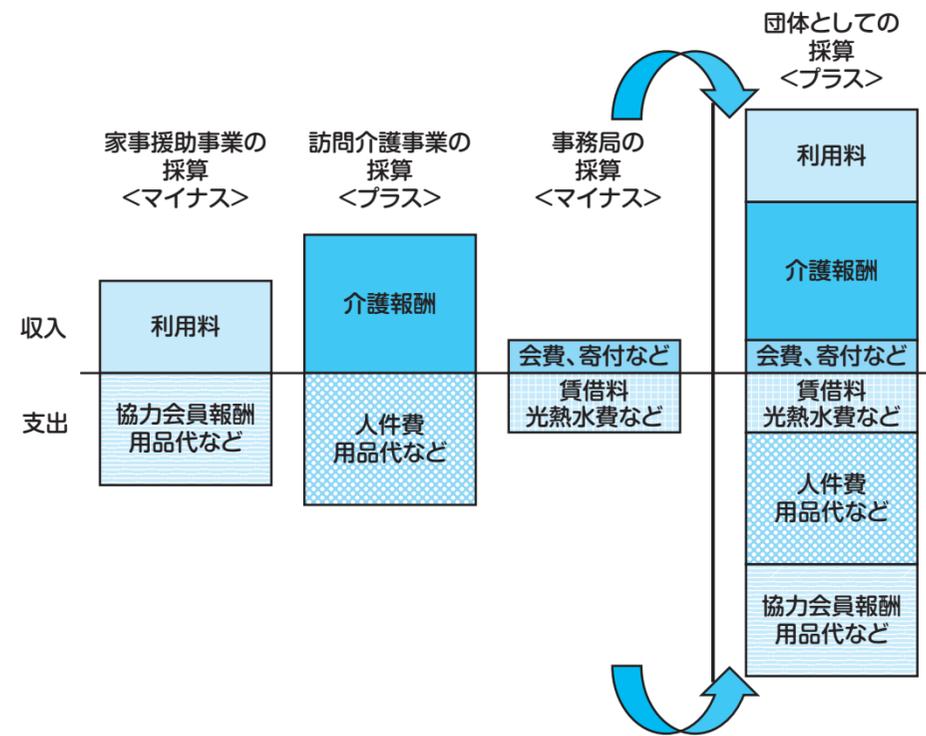
しかし、団体の継続性を確保するためには採算の確保を忘れてはいけません。もちろん、利益が目的ではありませんからたくさんの収益を出す必要はありませんが、団体の運営に必要な経費を（リーダーや中心メンバーの私費負担ではなく）きちんと確保するためには、採算を意識することが重要です。

事業ごとの採算を把握し、管理する

「採算を取る」とは、団体の一年間の収支を赤字にならないようにすることです。しかし、団体の継続性を確保するためには、事業ごとの採算を把握し、管理することが必要です。「事業ごと」とは、一つの団体が家事援助サービスと訪問介護事業を実施している場合に、家事援助サービスだけの収支や訪問介護事業だけの収支を把握するということです。

事業ごとの採算を把握することで、団体の中でどの事業で得た収益をどの事業に回しているかが分かりますので、事業ごとの採算がマイナスの事業の収益を改善したり、新しいサービスを立ち上げるための収益源となる事業を強化したりといった管理と判断ができるようになります。

図表25 事業ごとの採算と団体としての採算のイメージ



経費節減とともに団体運営を支える財源の多様化を考える

事業ごとの採算を把握したら、次はその採算を改善する方法を考えましょう。収益をプラスにするためには、収入を増やすか支出を減らすかの二つに一つです。しかし、住民参加型在宅福祉サービスの場合、利用料はサービスを必要とする人が日常的に支払うことができる金額で設定することが多く、介護報酬は法的に定められているため、収入を増やすためには利用会員の数を増やすか、収益源となる他の事業（例：イベント、研修会、出版など）を展開するしかありません。

一方、団体の運営を支える事務局の採算については、賛助会費や寄付金、現物支援、補助金、助成金など、財源を多様化させることで収益を改善することが期待できます。また、財源を多様化させておくことで、会員が退会することによる会費の減少の影響を受けにくくすることができます。

地域の困っていることを助け合いによって解決する、という住民参加型在宅福祉サービスの特徴ゆえ、どうしても事業ごとの採算を取ることが難しい事業もあるかもしれません。しかし、そのような事業を持っている団体は、当該事業の経費確保のため他の事業で相応の収益を確保する必要性を認識し、団体としての採算確保を図ることが重要です。

(4) 新しいサービスを立ち上げるときの留意点

ポイント

- 新たなニーズの把握は大切だが、どう対応するかは他団体との連携も含めて検討することが必要。
- 現在実施しているサービスとの親和性は「現在の利用会員か新しい利用者か」と「現在のサービス内容か新しいサービス内容か」でとらえ、どちらかが共通している場合は親和性が高く、団体の資源を有効活用しやすい。

ニーズに応えたい・・・でも？

住民参加型在宅福祉サービスは、地域で困っていることがあれば何でも取り上げ、支え合いによって解決していこうとする活動です。したがって、事業を実施しながら、活動を実施していく中で、新たな地域の困りごとを発見することも多くあり、その困りごとを解決したいと思うことでしょう。住民参加型の活動の理念に立ち戻れば、地域の中の課題に積極的に取り組むことは大切なことです。

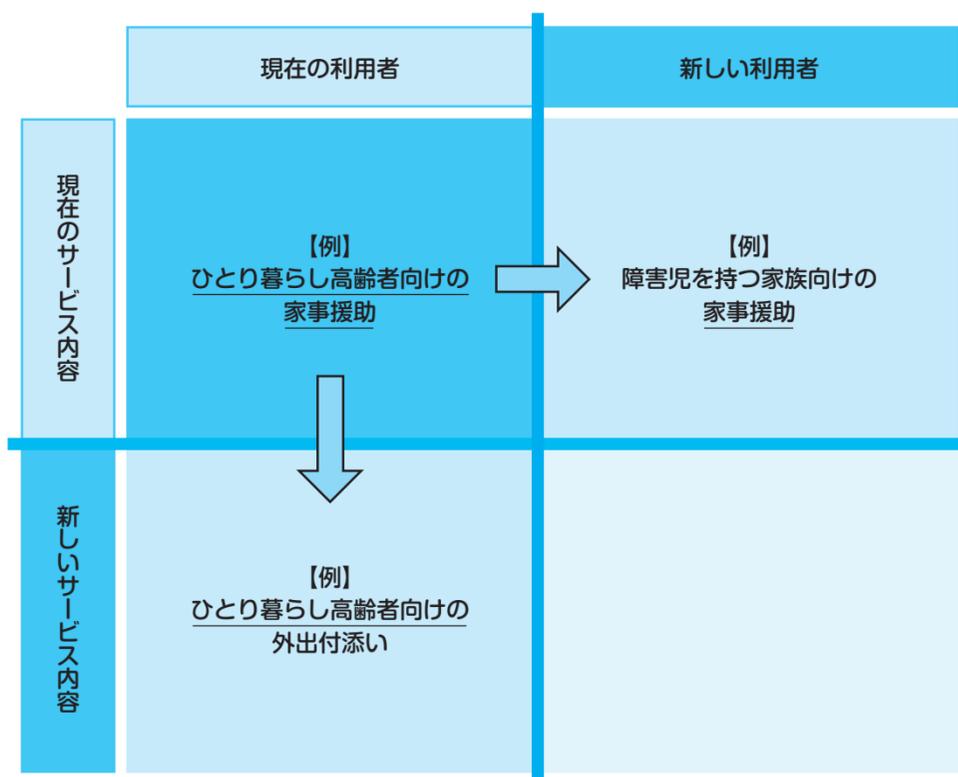
しかし、地域の課題解決のために団体が利用できる資源（お金、人手など）は限られています。新しく発見した課題解決のために多くの資源を割いた結果、それまでにサービスを利用していた会員が困るようなことは避ける必要があります。

したがって、新しい地域の困りごと（ニーズ）を把握したら、すぐに自団体で対応しようとするのではなく、自団体の理念や現在のサービスと合致するかどうか、自団体の資源を利用できるかどうか、他に対応できそうな団体はないかといった点を検討して対応を決めましょう。特に、他に対応できそうな団体があれば、連携によるサービス提供も有効です。

現在実施しているサービスとの親和性を考えよう

自分たちのこれまでのノウハウや、人材やネットワークなどの資源を有効に活用するには、自団体が現在実施しているサービスとの親和性を考えると良いでしょう。現在実施しているサービスとの親和性は、利用者とサービス内容の二つの視点でとらえると分かりやすいです。現在のサービスと利用者かサービス内容のどちらかが共通している場合は、親和性が高く、団体の資源を有効活用しやすいといえるでしょう。

図表26 現在実施しているサービスとの親和性の考え方



事例 NPO法人しみんふくし滋賀（滋賀県近江八幡市）

～サービスの継続を断念することも必要～

しみんふくし滋賀では、介護保険事業として訪問介護、デイサービス、小規模多機能サービス、福祉用具販売を、その他に障害者自立支援事業、保育、配食・給食、文化事業などを行っています。以前は移動サービスを実施していましたが、道路運送法の改正により、継続を断念しました。また、他の事業者が運営していた事業所を引き受けたときには、一年間運営した後、採算等を考え、介護タクシーや訪問入浴のサービスを取りやめました。

このように、サービスを増やしていくばかりではなく、ときには団体の実態に合わせて、サービスの継続を断念しなければならないこともあります。

2. 会計・税務

(1) 団体運営のための会計・税務の基本

ポイント

- 団体の運営を円滑にするためには、お金の流れと活動の一括管理や、現金の資金繰りに関する工夫が有効。
- 任意団体も納税義務がある。法人税では損益計算書の作成が必要、消費税は2年度ずれて納税が必要。

団体の運営に効く財産管理の工夫

すでに立ち上げ後ある程度活動した実績のある団体の場合、最低限の会計ルールに慣れ、会計帳簿を作成していることと思います。そこで、この項目では団体の運営を円滑にするために有効な財務管理の工夫として、お金の流れと活動の管理の工夫、現金の資金繰りの工夫を取り上げます。

<お金の流れと活動の管理の工夫>

住民参加型在宅福祉サービスでは、利用会員と協力会員の一人ひとりに対して、団体は利用料を請求したり（債権）、協力会員報酬を支払ったり（債務）する必要があります。活動が軌道に乗り会員数が多くなればなるほど、管理の手間が大きくなりますので、それぞれを一括して管理できるような工夫が必要です。

具体的にはパソコンを活用した「番号管理」という方法が考えられます。これは、特定の日に特定の利用会員に対して特定の協力会員が行うサービスごとに番号を振り、データベースとして管理するというものです。利用会員と協力会員の組み合わせが同じでもサービスを提供する日が異なったり、同じ日に同じ協力会員が行うサービスでも利用会員が異なったりすれば、違う番号を振ります。

記録のボリュームは大きくなりますが、このようなデータベースをつくっておくことで、後から利用会員ごとや協力会員ごとに集計することができます。

図表27 番号管理によるお金の流れと活動の一括管理の例

1	管理番号	サービス提供	利用時間	利用会員No.	協力会員No.	サービス内容No.	単価	利用料計	活動報酬	完了確認
2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3	56025	2009/11/30	2	12	6	1	300円	600円	420円	1
4	56026	2009/11/30	2	97	25	1	300円	600円	420円	1
5	56027	2009/11/30	1	31	6	1	300円	300円	210円	1
6	56028	2009/11/30	3	21	13	3	850円	2,550円	1,785円	1
7	56029	2009/11/30	3	135	54	4	500円	1,500円	1,050円	1
8	56030	2009/11/30	2	45	79	1	300円	600円	420円	1
9	56031	2009/12/1	2	12	79	1	300円	600円	420円	1
10	56032	2009/12/1	1	97	75	1	300円	300円	210円	1
11	56033	2009/12/1	3	31	6	3	850円	2,550円	1,785円	1
12	56034	2009/12/1	3	53	43	4	500円	1,500円	1,050円	1
13	56035	2009/12/1	1	19	25	2	900円	900円	630円	1
14	56036	2009/12/1	1	85	10	1	300円	300円	210円	1
15	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

注1) 【管理番号】番号管理の基本となる通し番号。

注2) 【サービス内容No.】複数のサービスを提供している場合は、サービス内容もコードにして記録する。

注3) 【完了確認】当日キャンセルの場合に備えて「完了確認」欄を設け、サービス提供が完了した(=請求が発生する)かどうかを一括管理できるようにする。

注4) 【3行目と5行目】同じ日に同じ協力会員が提供するサービスでも利用会員が異なれば違う番号を振る。

注5) 【3行目と9行目】同じ利用会員で同じサービス内容でも提供日や協力会員が異なれば違う番号を振る。

<現金の資金繰りの工夫>

一つのサービスを提供すると、協力会員が利用する交通費・燃料費や用品費などはその日のうちに発生しますが、利用会員から利用料を受け取ることができるのはその月の末あるいは翌月以降になります。したがって、利用料を回収するまでは団体がこれらの費用を立て替えなくてはなりません。また、協力会員への協力会員報酬を支払うタイミングによっては、協力会員報酬も団体が立て替えなくてはなりません。

会員数が増えて団体の規模が大きくなると、立て替え金額も大きくなります。したがって、可能な範囲で「先に受け取って、後から支払う」ような財務管理ルールをつくると良いでしょう。具体的には、利用会員の利用料の回収日が、サービス提供に必要な交通費のうち後払いできる費用(例：公共交通機関のポストペイカード、クレジットカードで購入した用品費など)や協力会員報酬の支払い日よりも前になるようにするといったことが考えられます。

税務の基本

多くの団体が「自分の団体は税には無関係」という意識を持っているかもしれませんが、法人格を持たない任意団体(権利能力なき社団)であっても、収益事業を行う場合は法人税の支払い義務が、一定額以上の課税売上があれば消費税の支払い義務が、それぞれあることを忘れてはいけません。

法人税については、特定非営利活動法で言う「収益事業」ではなく、法人税法に定められる収益事業をさすことに注意が必要です。また、法人税については、通常の収支計算書とは別に法人税法上の収益事業とそれ以外の事業で仕分けした「損益計算書」を作成して税務署に提出する必要がありますので、年度末の集計を見通した準備が必要です。

<ワンポイントレッスン>

協力会員の活動謝金に関する税務上の取り扱い

協力会員の位置づけは、①雇用契約がある場合、②役務提供契約（シルバー人材センターと同様）がある場合、③利用会員との間で契約がある場合と、団体によってさまざまになっています。

雇用関係がある場合には、給与所得であり、団体側に源泉徴収義務が生じます。雇用関係にない場合は、団体側に源泉徴収義務はありませんが、協力会員自身は所得があると整理される場合が多いようです。

疑問がある場合には、先輩団体、支援組織、さらには税務署等と相談されることをおすすめします。

(2) 収支の予測を立てる

ポイント

- 団体の規模が大きくなると、団体の収支全体を見渡すことが難しくなるため、見通しの良い団体運営のためには収支予測が重要。
- 費用を固定費と変動費に仕分けし、損益分岐点を計算することで、どの程度の利用会員数で損失がゼロになるかを把握しておく。

なぜ収支の予測が必要か

この項目では収支の予測を立てること（予算の立案）を取り上げますが、そもそもなぜ収支の予測が必要なのでしょう。団体の規模が小さく、取り扱うお金の流れの総額も小さいうちは、収支の全体を見渡すことが容易であり、仮に赤字になったとしても少額のうちですぐ発見することができるでしょう。

しかし、団体の規模が大きくなると、団体の収支全体を見渡すことが難しくなり、どこかの事業で赤字が発生していたとしても他の事業の収益と相殺されて把握が遅れる可能性が大きくなります。したがって、見通しの良い団体運営を行うためには、収支の予測を立て、日常的にチェックする利用会員数や売上高などがどの程度の水準であれば良く、どの程度の水準であれば気をつけなくてはいけないかを知ることが重要なのです。

固定費と変動費、損益分岐点を把握する

<固定費と変動費>

収支の予測を立てるために覚えておくべきキーワードが3つあります。「固定費」、「変動費」、「損益分岐点」です。

「固定費」とは、サービスの利用会員数に関係なく一定額の支出が見込まれる費用のことで、事務所の賃借料、光熱水費、事務局の人件費や備品費が該当します。一方、「変動費」とはサービスの利用会員数に合わせて増減する費用のことで、協力会員報酬、サービス提供に必要な用品費、協力会員が利用会員宅まで移動するために必要な交通費や燃料費が該当します。なお、変動費はサービスを提供するために必要な直接必要な費用ですから、本来はサービスごとに変動費を把握する必要がありますが、利用会員数の少ないサービスは他のサービスと一緒にしてもかまいません。

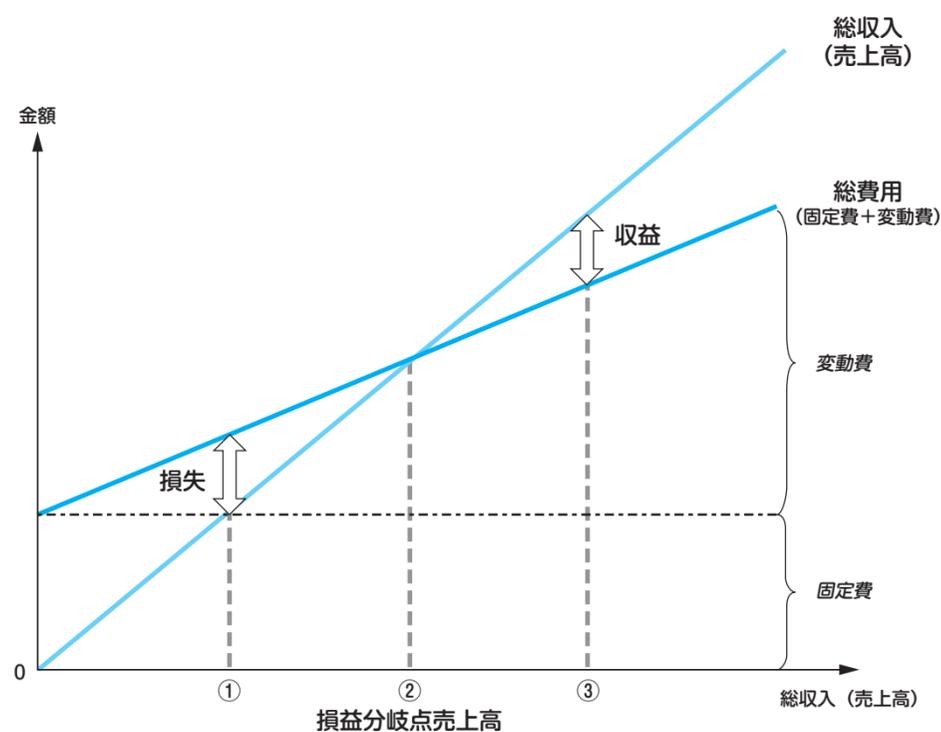
収支予測を立てるためには、まず事業にかかっている費用をこのように固定費と変動費に仕分けすることが必要です。

<損益分岐点>

総収入（売上高）から総費用（固定費と変動費の合計）を差し引いたものが収益あるいは損失であり、総収入（売上高）と総費用が等しければ収益が0円となります。このような状態になる総収入（売上高）のことを損益分岐点売上高（下図表②）と呼びます。グラフで示すと、以下のように総収入（売上高）と総費用のグラフが交わる点を「損益分岐点」と呼びます。

総収入が損益分岐点売上高よりも大きければ（下図表③）収益があり、小さければ（下図表①）損失が発生します。

図表28 損益分岐点



住民参加型在宅福祉サービスは、もともと地域にある課題を助け合いによって解決するという考え方の活動ですから、多くの収益を追い求める必要性はありません。しかし、団体の活動の安定性を高め、将来新たなサービスを展開するための原資を確保するためにも、ある程度の収益を確保しようとするのが重要です。

どのくらいの利用会員数で損失をゼロにできるのかを把握しておく

前述した損益分岐点は、収益が0円となる状態（＝採算が取れる限界）ですから、総収入（売上高）で損益分岐点売上高を確保できないと団体の採算も赤字になってしまいます。つまり、団体としての採算を確保するためには、損益分岐点売上高を確保するくらいの利用会員の確保が必要になるということです。地域のニーズを踏まえて、収益を確保できる程度の利用会員数を見定めるかどうかをよく検討しましょう。

もし、収益確保の見込みが立たない場合は、総費用（固定費と変動費）の節減が必要です。前頁の図表で言えば、固定費を下げることは総費用のグラフ全体を押し下げる効果が、変動費を下げることは総費用のグラフの傾きを小さくする効果があり、いずれも損益分岐点売上高が小さくなり、収益を確保するために必要な利用会員数も小さくなります。

住民参加型在宅福祉サービスの中には、そのサービスだけで収益を確保する（せめて損失をゼロにする）ことが難しいものもあると思いますが、そのような場合でも利用会員数がどのくらいのときにどの程度の損失になるかの見通しをつけておくことが重要です。

3. 会員・スタッフのマネジメント

(1) 日々のシフトマネジメント

ポイント

- 協力会員の都合や得意分野をきちんと把握しておくことで、マッチングのスピード向上、サービスの質の向上、活動に対する協力会員の満足度向上が可能になる。
- 会員情報のデータベースや、シフト組みマニュアルなどを整備して、スムーズなマッチングを目指そう。

会員のシフトを管理しよう

協力会員がいつ、どのくらいの時間、どんなサービスを提供できるかをきちんと把握することで、利用会員からの依頼があったとき、スムーズにマッチングできます。また、提供会員の得意なサービスを優先的にマッチングすることで、サービスの質の向上も図れます。

さらに、稼働状況を把握しておくことで、同じ協力会員ばかりが活動したり、得意でないサービス提供ばかりをお願いしたりといった偏りを防ぐこともできます。

上手なマッチングとは？

スムーズなマッチングのために、あらかじめ協力会員が活動できる日時、エリア、得意分野などのプロフィールを一元的に集約したデータベースをつくと良いでしょう。このような資料は、会員登録時に一度つくっておき、情報が更新される都度データベースにも更新を加えていく必要があります。

なお、データベースに情報を蓄えるだけでなく、検索しやすい仕組みにしておいて、過去のサービス提供状況を振り返り、分析できるようにしておくことも有効です。

コラム パソコンによるシフト管理

情報管理・検索の簡単なツールとして、パソコンでの管理があげられます。専用のシステムを入れることがもっとも望ましいですが、そこまでの投資が難しい場合は、Microsoft Excelを使っても、簡易な管理が可能です。方法としては、縦列に日程（曜日と時間）、横列に会員の氏名を入れ、マスの色分けで塗りつぶします。こうすれば「毎週水曜14時に〇〇さんのところに行っている人が急用で行けなくなった、誰か代わりに行けないか」という事態になったとき、一目瞭然で時間が空いている人を探すことができます。

	月曜日								火曜日										
	9:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	9:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00
〇田△子																			
□川○男																			
△原○子																			
・																			
・																			
・																			

…活動可能な時間

コラム 協力会員はボランティアか被雇用者か

協力会員は、一般にボランティアと位置づけている場合が多いですが、被雇用者ではないと位置づけるには、一定の条件をクリアする必要があります。

この点について、「有償ボランティア活動の実態及び労働基準関係法令適用にあたっての問題点に関する調査研究報告書」（平成17年2月28日、社団法人日本労務研究会）においては、次のように述べています。

「『有償ボランティア』が労働者であるか否かは、自発性というボランティアの特性が失われるほどの拘束の強い活動に編入されているかどうか、つまり使用従属性と評価できるほどの指揮監督関係が認められるか否かで決定されるべきものであろう。

そうだとすると、その判断は、報酬（謝礼）の多寡ではなく、諾否の自由の有無、活動の指揮命令の有無（場所、時間、内容、手順など）、拘束性の有無、違反への制裁の有無など、関連する事項全体をみて総合的になされるべきものであると考えられる。」

すなわち、協力会員に対しては、上司が指揮命令をするのではなく、コーディネーターが利用会員と協力会員の間を調整している、という状態にあることが求められるということになると思われます。

なお、給与を支払っているスタッフとの間には、雇用関係が発生していますから、当然、就業規則などの条件整備、労災、雇用保険、社会保険などへの加入が求められます。パート労働の場合も同様です。

(2) 会員・スタッフの成長

ポイント

- 研修や資格の取得補助などで、スタッフ一人一人のスキルを高める仕組みをつくろう。
- 協力会員とスタッフの間でノウハウを共有することにより、団体としてサービスの質を向上させ、持続性を高めよう。

スタッフのスキルアップを応援しよう

スタッフが外部の研修（NPO支援センターやボランティアセンター、他の住民参加型在宅福祉サービス団体などで実施している）を受けたり、資格の取得講座に通ったりすることは、活動にあたる専門的な知識やスキル、効率的に仕事をするスキルなどを効率的に学べる機会であるといえます。しかし、日常の業務にとらわれて、参加したくてもなかなか参加できないのが実情でしょう。

そこで団体としては、スキルアップを支援する仕組みを持つことが求められています。例えば、講師を招いて団体内で研修を開催したり、自治体の行っている研修・イベントの情報を紹介したりすることが考えられます。また、財政的支援として資格取得費用の補助も考えられるでしょう。

図表29 住民参加型在宅福祉サービスの提供に役立つ資格の例



会員とノウハウを共有しよう

一人ひとりの協力会員は、日々の活動の中で、利用会員へのサービス提供のノウハウや注意点を身につけることでしょう。こうしたノウハウを、協力会員同士及び協力会員とスタッフが、お互いに共有する仕組みを構築しておくことも重要です。

例えば、月に一度テーマを決めて勉強会を開きベテラン会員が新しい会員に対して事例発表を行ったり、日々のサービス提供の中で難しい事例があった場合などに「ケース検討会」として対応の方法を学んだりといった仕組みが考えられます。

団体の内部でノウハウ・スキルが広がり、みんなのスキルアップが実現することは、団体のサービスの質を向上させ、持続性の向上にもつながります。

ただし、このような勉強会・検討会などの取り組みが団体からの押し付けになってはいけません。ある程度、会員の自主性に任せ、自由に楽しく学ぶことが、自発的で継続的なスキルアップにつながります。

(3) 会員・スタッフ同士の コミュニケーション

ポイント

- 協力会員同士が普段から仲良く、楽しんで活動することで、普段の活動をより円滑に行ったり、やりがいを感じたりすることができる。
- 団体としては、コミュニケーションの場を用意して終わりではなく、積極的に交流が進むような、効率的で効果的なコミュニケーションの方法を用意することが必要。

コミュニケーションの重要性

<会員からの情報発信>

協力会員が、日々の活動の中であったことを他の協力会員やスタッフと共有することは、活動を円滑に発展させていくために、非常に重要な意味を持っています。

まず、協力会員が活動の中でつらいと感じたことについては、抱え込まずに誰かに話すことによって気持ちを楽しめることができます。また、先輩会員やスタッフなどから対処方法を聞き、問題を解決できる場合もあります。一方、楽しかったこと、やりがいだと感じたことについても、誰かに話すことで納得感を得ることができるでしょう。さらに、トラブルが発生したときも、普段からコミュニケーションがとれていなければ、その発見や対応が遅れてしまうことも考えられます。

協力会員が普段から仲良く、楽しんで活動できるようにするためには、日常的に気軽に何でも話せるような雰囲気づくりが大切です。

<団体からの情報発信>

団体の理念やリーダーの思いを伝えたり、細かな事務連絡をとったりすることをおろそかにしてはいけません。団体のリーダーとスタッフが、利用会員から信頼されるためには、まず団体として何を考えているのかを発信していく必要があります。

コミュニケーションのコツ

特に初めの段階では、「会員同士のコミュニケーションをとろう」といくら言っても、気恥ずかしさもあり、なかなかうまくいかないものです。スムーズな意見交換を促すためには、定期的に全体ミーティングを開く、サービス提供後に事務所に立ち寄ることを義務づける、日報をルール化し「今日の活動を通して感じたこと」を書くようにするなど、協力会員が意見を言いやすい環境づくりを心がけましょう。

また、団体からの情報発信としては、会報を配る他、携帯電話のメーリングリストを活用するなどの手段も考えられます。利用会員にとっての利便性とコストを踏まえながら、効率的にメッセージを伝えていきましょう。

4. 利用会員の確保

ポイント

- 利用会員・協力会員・団体という三者の満足を意識しながら、利用会員を集めていくことが、活動の継続には重要である。
- 会員同士のネットワークをフル活用して、利用会員を多く確保しよう。

利用会員、協力会員、団体、三者が幸せになれるサービス運営

第一義的には、サービス提供は利用会員の幸せを願って行われます。利用会員のニーズを満たしていないサービスでは、団体の自己満足に終わってしまいます。

しかし、利用会員だけが満足するサービス提供では、団体の継続が不可能になってしまいます。協力会員が「お手伝いをしていて、楽しい」と思えないようなサービスでは、担い手が集まらず、サービスは成り立ちません。

活動の継続性の観点で言えば、利用会員が一定程度集まらなければ運営費を確保できず、十分なサービスを提供することが難しくなってしまいます。つまり、利用会員集めは、団体の継続性を担保するという意味合いもあるわけです。

協力会員にとって魅力的な活動になっているかどうかを意識しながら、多くの会員を集めていくことが必要でしょう。

利用会員募集の方法

利用会員募集の方法には、以下のようなものがあります。

① 団体HPへの掲載

サービスを探している人のために、HPの開設と掲載は有効なアピール手段になります。ブログをつけたり、イベントを紹介したりするなど、定期的な更新を心がけましょう。

② 口コミ

これが一番有効な手段である場合が多いようです。地域の人間関係の中で、紹介による入会は、加入する会員としても受ける団体としても、一番安心感を持つことができます。会員同士のネットワークをフル活用し、多くの人にサービスの良さを知っていただき、利用していただきましょう。

③ チラシの配布（新聞折込やポスティングなど）

多くの人の目に触れ、利用していただく良いきっかけとなるでしょう。印刷費と広告費が必要になります。ただし、ポスティングについてはマンションの許可を得る必要があるところもありますので、確認してから行うようにしましょう。

④ 広報紙への掲載

自治体（市区町村）の発行している広報紙に掲載を依頼してみましょう。無料もしくは安価での掲載が可能です。また、自治体の発行するものということで、利用会員に安心感を抱いていただくことができます。社協の広報誌に掲載するのも有効でしょう。

5. リスクマネジメント

(1) 事故・トラブルを防止するには

ポイント

- 「お宅を訪問する」「高齢者等が相手である」ことに注意しないと、サービス提供中に事故・トラブルが起こる可能性もある。
- 事故・トラブルをあらかじめ防止するためにも、普段から利用会員との信頼関係構築、利用会員の状況の把握、利用会員との適切な契約を心がけよう。
- 起きてしまった事故・トラブルは分析して、次の事故・トラブルを防ごう。

けっこうある、こういう事故・トラブル

住民参加型在宅福祉サービスを提供するときに発生しがちな事故やトラブルをゼロにすることはできません。事故やトラブルの例としては以下のようなものがあげられます。

図表30 ありがちな事故やトラブルの例

- 利用会員宅を掃除していて、部屋にある物を壊してしまった
- 利用会員の身体をケアしていて、けがを負わせてしまった
- 買い物を買ってもらってお釣りを渡したのに、「お釣りが足りない」と言われてしまった
- 時間がないと急いで仕事をしたら、「感じが悪い」と怒られてしまった
- 利用会員についての個人情報を、協力会員が友人に気軽に話してしまい、クレームがきた

事故・トラブルを防止するための対策

事故・トラブルが起こってしまうことを想定して、以下のようなことに気をつけながらサービスを提供することが必要です。

<利用会員との信頼関係>

まずは、普段から利用会員との信頼関係を大切にすることです。もっとも基本的なことから言えば、身だしなみや挨拶、言葉遣いに気をつけるよう、団体として協力会員に伝えることが重要です。そして、協力会員は「聞き上手」に徹することが非常に重要です。その他、お世話するものとされるものとしての上下関係を感じさせないような接し方や、不適切な話題を避けることなど、利用会員の立場に立ってサービスを提供していくことが、信頼につながります。

金銭トラブルを防ぐためには、サービスの提供過程を透明にする以外には方法はありません。利用会員の家の中でのサービス提供の仕方について、マニュアルできちんと決め、それを逸脱する不規則な動きをしないことが必要です。利用会員から見て、「なんだかわからない」行動をしないことがポイントです。

<利用会員の状況の把握>

利用会員の置かれている状況は、百人百様で、その人の状況に合わせたリスクマネジメントが重要です。

例えば、病気を持っている人のケアをするときとそうでない人のケアをするときでは、ケアの仕方は異なり、特に病気を持っている人に対しては、どのような薬を飲んでいるか、お風呂に入っていて良いのか、お肌のどの部分には触れても大丈夫なのかなど、事前に確認しておかなければならないことが多いでしょう。

また、例えば家に置いている壺を割ってしまってから、その壺が高価だったことを知っても遅いので、そのような利用会員自身に関する情報の共有は、綿密に行っておく必要があります。

<利用会員との契約>

事故責任が発生したときの対応として、サービス提供団体が利用会員にサービスを提供する契約の中で損害賠償責任を限定する方法もあります。つまり、「事故が発生した場合でも、私はこれ以上責任を負いません」と、あらかじめ約束するということです。

もっとも、利用会員にけがを負わせたり、利用会員を死亡させたりしてしまった場合にも損害賠償を一切負いませんという内容は、公序良俗に違反して無効だと考えられます。しかし、物を壊したときや、物がなくなった場合に、私たちはここまでしか責任を負いませんという約束には有効だと言えます。

また、利用会員に高価な物を外に出しておかないよう促すことも大切です。

起きてしまった事故・トラブルも分析しよう

起きてしまった事故・トラブルは、その場の対処で終わりにするのではなく、担い手側自身のチェックシステムをつくり、原因分析をすることによって、次のトラブルを予防することができます。事故・トラブルまで行かなくとも、普段の苦情やヒヤリハット体験を細かく分析することも有効です。分析結果を会員で共有することで、防止できる事故・トラブルも多いでしょう。

防止のためには、分析の結果、今後も想定される事故・トラブルに対しては、対応をマニュアル化しておくことが必要です。

(2) 保険への加入

ポイント

- 万が一の場合への対応策として、必ず団体として保険に加入しておく必要がある。
- 保険には担い手のけがを補償するもの、利用者のけがや物の破損に対する賠償責任を補償するものなどがあるため、それぞれの特徴を知っておこう。
- 全社協や各団体が提供する保険制度について知り、自分の団体にあった保険を選ぶことが必要である。

必ず保険に加入しよう

想定されるさまざまな事故が発生した場合への備えは、まずはどのような事故・トラブルが起きそうかを考えるとともに、団体として保険に加入しておくことや、協力会員に保険への加入を推奨することが、非常に有効です。毎月の負担はかかりますが、安心して活動できるよう、万が一の備えとして必ず加入するようにしましょう。

保険の種類

保険には、大きく分けて、傷害保険と賠償責任保険があります。

協力会員ないしスタッフ自身のけが（場合によっては死亡）については、傷害保険が対応します。

利用会員などにけがをさせ（場合によっては死亡させ）、そのことについて責任がある場合には、賠償責任保険が対応します。

協力会員の保険については、事業の実施主体に責任が問われるような事業の場合、別途団体として賠償責任保険に入ることが必要です。

利用会員自身の責任によるけがの場合は、賠償責任保険では対応できませんが、ふれあい・いきいきサロン、会食会、スポーツ大会等人が集まる場合には「行事保険」というかたちで、利用会員のけがの保障をカバーすることができます。

なお、自動車については、いわゆる車両事故の際に被害者や遺族に対して最低限の賠償金を確保するための強制保険（自賠責保険）への加入はもちろんですが、強制保険の上乗せ補償である任意の保険に加入して事故に備えることが必要です。自動車による活動が想定される場合、いわゆる車両事故だけではなくケースも含めて、万が一の事故に備えて、上記の保険とは別に

下記の「送迎サービス補償」制度に加入するなどして、利用会員の事故の補償をカバーすることでより安心して活動に従事することができます。

住民参加型在宅福祉サービスは、サービスの種類が多岐にわたりますので、それに対応する保険もさまざま考えられます。保険会社に相談をされることをおすすめします。

こんな保険があります

全国社会福祉協議会やいくつかの都道府県・指定都市社会福祉協議会では、次図表のように、社協のネットワークを利用してボランティア及び福祉関係の事業に関わる保険を提供しています。

社協のネットワークに入っている団体・個人（社協の構成員・会員、ボランティア・市民活動センター等に登録されている団体・個人等）が加入対象です。加入受付や事故の際の証明ができるように、社協が知っている団体・個人であることが必要となります。

お近くの市区町村社協または都道府県・指定都市社協にご相談ください²⁰。

²⁰ 詳細は、<http://www.fukushihoken.co.jp/> を参照。

図表31 全社協が提供している「ふくしの保険制度」とサービスとの対応関係図

サービス	全社協 保険制度	活動者の けが	利用者の けが (賠償責任のない)	賠償責任	保険料根拠
住民参加型 (助け合い有償)	福祉サービス総合 補償	○	△ (対人見舞費 用として)	○	活動従事者数
サロン活動 (主体が社協)	ふれあいサロン・ 社協行事傷害補償	○	○	別途社協の保険 への加入が必要	参加予定者数
サロン活動 (主体が社協以外)	ボランティア行事 用保険 ²¹	○	○	○	参加予定者数
移動サービス	送迎サービス補償 (利用者特定方式)	—	○	—	利用者特定
	送迎サービス補償 (自動車特定方式)	○	○	—	自動車特定
宅老所 (通い、泊まり、 居住、手伝いなど)	福祉サービス総合 補償	○	△ (対人見舞費 用として)	○	活動従事者数
食事サービス	福祉サービス総合 補償	○	△ (対人見舞費 用として)	○	活動従事者数
生活支援サービス において、無償で 活動するボラン ティアについて	ボランティア活動 保険	○	—	○	ボランティア 1名につき
生活支援サービス における、ボラン ティア行事・イベ ント開催	ボランティア行事 用保険	○	○	○	参加予定者数

²¹ ボランティア行事用保険では対象となる行事・ならない行事があるので、確認が必要。

(3) 個人情報の保護

ポイント

- 利用会員や協力会員が安心でき、個人情報の不適切な利用を防ぐためには、ルールを決めて活動しなければならない。
- 本人や家族から開示請求を受ける場合もあるので、ふだんから対応できる体制づくりをしておこう。

会員の個人情報を守ろう

団体は、普段の活動を通して、利用会員・協力会員の個人情報にあたる情報を数多く持つこととなります。代表的なものを挙げれば、氏名、住所・電話番号などの連絡先、健康状態、家族の状況などです。これらは、活動をする上でどうしても知ってしまうことや、活用することでより良いサービスを提供するために必要なものですので、情報を取得すること自体は何ら問題ありません。また、個人情報保護法は、団体の持つ個人情報が5,000名以下の場合には適用されません。したがって、多くの団体はこれに該当すると思われるので、法律上の責任は問われません。

しかし、そういった情報が、利用会員・協力会員の意図しないところで利用されてしまうようであれば、団体への信頼がなくなり、安心してサービスを利用したり活動に参加したりすることができなくなるでしょう。つまり、重要なのは個人情報をどう管理するかです。したがって、次のような点は、会員やその家族から信頼を得る上で、守った方が良いでしょう。

例えば、住所や電話番号を収集するときは、情報の利用目的を知らせ、名簿や利用会員のケア記録などの書類は必ず鍵のかかる戸棚などに保管し、団体の内部でも必要のない限り開かないようにします。法律上は、同一組織内ならば、誰でも見ることはかまわないことになっていますが、それぞれの書類を見ることができる人は限定しておいた方が良いでしょう。また、古い名簿がいつまでも残ってしまわないように、一定期間が過ぎたら破棄するなどのルールをつくる必要があります。

また、協力会員が活動の中で知れた利用会員に関する情報などは、ケース検討などの場合を除き、たとえ協力会員の家族であっても話さないといったように、協力会員に対して個人情報を取り扱うルールを決めて伝え、注意を促さなければなりません。また、例えば研修会などのように部外者の入ったところで行うケース事例の発表などにおいては、匿名にすることや、状況等を書き換えることにより、誰の事例かが特定できないようにすることが必要です。その際、会員の許可を得て出すという方法も考えられます。法律上、求められている「個人情報保護に関する方針」（プライバシーポリシー）を掲示するというのも、団体の活動に信頼を得る上では、必要かもしれません。

会員からの開示請求に対応しよう

ケア記録などの個人情報は、本人から開示を求められる可能性があります。いつでも開示できるよう、普段から本人に開示しても良いように注意して記入するようにしましょう。

なお、開示にあたっては必ず本人確認や、本人でない場合は法的な代理権があるかどうかの確認を行い、第三者に情報が漏洩しないよう、十分注意をしなければなりません。

情報を伝えることも重要

ただし、個人情報保護のルールを守ろうとするばかりに、必要な情報を連絡できないというのでは、本末転倒です。

生命、身体等に関わる緊急時には、本人の同意を得なくても、必要なところに個人情報を伝達することは可能です。しかし、そのような場合だけでなく、例えば、利用会員が風邪をひいて寝込んでいる、というような情報は、どのように扱えばいいでしょうか。団体のメンバーに伝えることは重要だし、問題ありません。近所の友人、民生委員、保健師に伝えるというのはどうでしょうか。会員がよく知っている人であれば、かまわないと思われそうですが、念のため「〇〇さんと〇〇さんに伝えておくね」と伝えておいた方が良いでしょう。「自分のことが知らない内にあちこちに伝わっている」という印象を持つことは決して愉快なことではないからです。

6. 他団体との連携

(1) 他団体との連携の重要性

ポイント

- 住民参加型在宅福祉サービス団体が連携する相手には、自治体、中間支援団体、他の住民参加型在宅福祉サービス団体、その他の地域の団体などがある。
- 人・物・資金・情報の交流・連携や協働事業の実施を進めることで、より効率的に地域の課題を解決することができ、連携する相手にとってもそれぞれメリットをもたらすことができる。

連携の相手

住民参加型在宅福祉サービス団体が連携する相手としては、自治体、中間支援団体、他の住民参加型在宅福祉サービス団体、その他のサービスを提供している団体、他の地域の団体などがあります。それらの団体も、それぞれに地域の課題を解決するために活動しています。効率的に地域の課題を解決し、地域住民が住みやすいまちづくりを進めるために、相互の連携の方法を知っておきましょう。

連携のかたち

連携の詳細な方法は、次節以降で述べますが、大きく分けて、人・物や資金・情報の相互交流・交換と協働があります。また、自団体と他の団体・機関が対で結びつくだけでなく、さまざまな団体がネットワークを築き、定期的に交流をすることが、地域における効果的な連携のために重要です。

① 人の交流

さまざまなノウハウを持った人が互いに交流をし、得意な分野を教えあうことで、多くの団体・機関がノウハウを高め、それぞれに成長することができます。「顔の見える連携」が可能になり、いざというときにはすぐ助け合って、サービスの質を高めていくこととなります。人の交流は、団体に新しい風を吹き込み、活動の刺激になるという利点もあります。

② 物や資金の交換、支援

自治体や中間支援団体から、物や資金の援助を受けるときは、ただ受けるだけではなく、一緒になって地域の課題を解決していくための資金であるという意味を理解しておく必要があります。また、自治体や中間支援機関だけではなく、地域の住民からの寄付や賛助も考えられますが、これらも普段の交流があつてこそのものだと考えましょう。

③ 情報の交換

他団体とのもっとも重要なやり取りが、種々の情報の交換です。例えば失敗体験を共有し、助言しあうことで、お互いに切磋琢磨することができます。ネットワークを築いておけば、普段は出会う機会のない団体や活動を始めたばかりの団体を知り、情報交換をすることで認め合うことができ、地域全体として住みやすいまちにより近づきます。

④ 協働事業

他の団体・機関と一緒になれば、単独ではできないことができます。例えば、他団体とのサービス連携によって、利用会員がスムーズに生活できるような支援をすることができます。また、自治体と協力して調査事業を行い問題提起と解決策を提示すれば、公的な制度を見直して、本当に必要なサービスを利用会員に届けることが可能になります。

協働事業は、団体やそこで活動する会員のモチベーションアップにもつながります。一つの団体や一人の会員ではできないことでも、協働によって地域に大きな変化を生み、「利用会員の声を代弁できている」「自分たちがこのまちをよりよくしている」という実感を得ることができるようになります。

(2) 自治体との連携

ポイント

- 自治体と団体との連携の方法には、団体への助成、ネットワークの構築などがある。
- 連携を円滑に進めるために、自治体の目指す方向性と団体の目指す方向性の一致する部分について考えておこう。

自治体との連携のかたち

住民参加型在宅福祉サービス団体と自治体（主に市区町村）との連携には、さまざまなかたちがあります。団体への補助金、サービスの委託などが一般的ですが、地域によっては自治体主導で地域福祉関連の団体のネットワークを築き、情報交換や協働事業を行っている場合もあります。他にも、自治体からの団体が活躍できる場の提供（自治体主催のイベントなど）や、自治体のスキルを生かした情報提供や書類作成などの提供といった連携・協力が考えられます。

連携を円滑に進めるコツ

自治体との連携をスムーズに行うには、お互いが相手に期待する目標・役割・成果を共有しておくことが重要です。例えば、自治体の補助金などは、それぞれの自治体の考える福祉のまちづくりの将来像が土台となり、進むべき方向性があるからこそ、その事業に対して資金を提供しているのです。したがって団体の側としては、以下のようなことを意識しながら、連携を行う必要があります。

図表32 自治体との連携でチェックすべき点

- 自分たちが達成したい目標は実現可能なものか
- 自治体が目指す方向性はどこか
- 自治体にどのような関与をしてほしいか
(人、物、資金、情報のどれが、どれくらいの期間・量が必要か)
- その関与と引き換えに、自分たちがどのような貢献ができるか
(自治体の目指す方向性と合致した貢献ができるか)
- 最終的に、どのような成果を共有できれば良いか

補助金の例で言えば、自治体の向かう方向性を理解した上で、自団体の目指す理想の地域像が、どのようにそれと関連するのかということ、うまく申請書に表現するスキルも必要です。

どの部分に補助が必要か

補助金は多いに越したことはない、という考え方もありますが、住民参加型の活動の基本が助け合いにあることを考えると、公費としての制限を受けないためにも、補助金の対象の基本は、使途をコーディネーター等の事務・調整の経費、担い手の養成研修経費等に限るべきだと考えられます。

(3) 他の住民参加型在宅福祉サービス団体との連携

ポイント

- 手本となる先輩団体を見つける他にも、地域の他団体と連携してサービスを提供することで、利用会員のニーズに応じた多様なサービス展開が可能になる。
- 他団体との連携を進めるには、中間支援団体の持つ全国ネットワークやインターネットなどのネットワークを活用しよう。

手本となる“先輩団体”を見つけよう

立ち上げに際し、「地域にある既存団体の話を聞いてみると良い」と述べましたが、これはサービスの継続のときでも同じです。お手本にしたり、気軽に相談したりできる“先輩団体”を見つけておくといいでしょう。

他団体と連携・協力したサービス提供も考えてみよう

地域には他にいくつかの住民参加型在宅福祉サービス団体があるかもしれません。しかし、通常それぞれの団体がサービス提供できるエリアやメニューは限られています。自分の団体が活動する地域にある他の団体と連携してサービスを提供することで、事業負担を小さくしながら、自分の団体には足りない部分を補って多様なサービスを提供できます。

例えば、自分の団体がホームヘルプサービス中心の場合、利用会員の通院ニーズに応えるためには、移動サービスを提供する団体との連携が有効でしょう。

また、同じような内容のサービスを提供している団体との連携も重要です。これは、自分の団体において対応しきれない程、一時的にニーズが大きくなった場合に、連携して対応できるからです。

中間支援団体やサービス実施関係団体の持つネットワークをうまく活用しよう

中間支援団体（NPO支援センターやボランティアセンター、社協、地域包括支援センターなど）が持つ情報、地域ネットワークをうまく活用することで、より多くの情報を集め、地域全体として介護力を向上させることができます。

また、同じようなサービスを提供している団体との全国ネットワークに参加することも重要です。住民参加型在宅福祉サービス団体については、全社協が「住民参加型在宅福祉サービス団体 全国連絡会」を設置している他、NPO法人市民福祉団体全国協議会（市民協）があり、市民協には介護保険における指定事業者の団体間の「介護保険共同推進機構」も併設されています。

ネットワークの運営者は、団体にとっての必要な情報の提供や、必要なテーマでの研修会を行っています。また、助け合い事業への課税問題やNPO法人に対する支援税制の問題などについての統一的な対応や、ロビー活動なども行っています²²。

この他に、全国的なネットワークとしては「全国老人給食協会」、「全国移動サービスネットワーク」、「宅老所・グループホーム全国ネットワーク」、「共生型すまい全国ネット」などがあります。

インターネットやメーリングリストをうまく活用しよう

情報収集の際はインターネットの利用も大変有効です。関連するホームページを検索すれば大概の情報が入手できますし、メーリングリストに加入したり、新しく仲間ホームページをつくることによって、情報の共有や意見交換も簡単に可能となります。

団体の運営にとっては、こうした手段をいかに上手に活用するのが不可欠となってきます。投資費用は小額で済みますから、このようなネットワークをうまく使うことによって、それぞれの団体を力強く発展させていくことができます。

²² 例えば、移動サービス、宅老所、食事サービスの展開方法や、介護保険事業と枠外事業との関係など。

(4) 地域との連携

ポイント

- 地域密着のサービスである住民参加型在宅福祉サービスだからこそ、地域住民と協力するために、密なコミュニケーションをとることが重要である。
- サービス提供だけでなく、さまざまな場面で、多世代の地域住民と交流しよう。

地域とコミュニケーションしよう

住民参加型在宅福祉サービスは、地域のニーズを解決する地域密着のサービスです。理念を高く掲げるあまり、地域との敷居を高くしてしまうことのないように、地域社会と仲良く協力し合うことが欠かせません。地域社会と協力することで、団体が困ったときに地域社会から助けを得たり、活動の幅を広げたりすることができますし、地域社会が団体に地域活動を手伝って欲しいときや、サービスをよりよくするために、自分たちのニーズを伝えたいときに、すぐにつながりを持てます。

地域において、要援助者を支えているのは、公的サービスやボランティア活動・市民活動だけではありません。民生委員・児童委員といった仕組みや、弱くなって来たといっても、近隣の助け合いも非常に重要です。住民参加型在宅福祉サービスもこれらの地域密着の有形・無形の支えと連携してこそ、有効な支援ができるのです。

このように住民参加型在宅福祉サービス団体は、団体の内部だけではなく、地域全体での「お互い様の助け合い」を実現する役割をも担っています。

協力の第一歩は、普段からのコミュニケーションです。団体の存在を知り、地域から認められるためには、地域の行事に必ず参加するなどの小さなことから始め、次第に協力関係を築けるようにしましょう。

コミュニケーションのあれこれ

コミュニケーションの基本中の基本は挨拶です。会員と地域の人びとが気軽に挨拶をできる雰囲気づくりを心がけましょう。

地域とコミュニケーションができる機会としては、バザー、地域の掃除、ボランティアなどがあります。地域に愛される団体になることを目指し、心と心を通わせましょう。

また、利用会員の層に関係なく、子どもから高齢者まで、多世代と交流することも地域とのコミュニケーションを豊かにし、自分たちの活動への刺激になります。

事例 NPO法人ボランティア亀田（新潟県新潟市）

～地域とのコミュニケーションや協働～

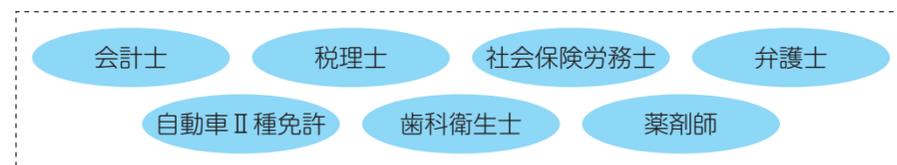
ボランティア亀田では、精神障害のある人なども出入りするので、地域に受け入れられるために、地域とのコミュニケーションを大切にしています。挨拶はもちろんのこと、地域住民よりも先にどぶ掃除を行って綺麗にする、夏休みは無料で自転車修理をする、パソコンのお手伝いをするなどの取り組みをしています。

また「水と土の芸術祭」のブースを出展したとき、中学生のガイド役を募集し、約30人の参加を得ました。「ボランティアを続けたい」という発言が出るなど、中学生が成長する機会を提供できました。国体で鉢植えを配る活動にも、中学生の参加を得たり、総合学習の際の見学を受け入れたりするなど、さまざまな交流を行っています。

地域の人的資源

地域には、さまざまな能力を持った人が存在します。「人的資源」とも呼べるこういった人たちに協力を仰ぎ、地域全体での助け合いを実現していくことが大切です。

図表33 地域のさまざまな資格保有者



7. 法人へのステップアップ

ポイント

- 法人とは何か、法人になることのメリット・デメリットは何かということを理解し、団体の進む方向性を決断することが重要。

法人とは

「法人」とは、法律の規定により「人」として権利能力を付与されたものをいいます。皆さんの団体が法人格を取得しないままに運営を進めるとすると、物品を購入する、事務所の賃貸契約を結ぶ、利用会員から利用料金を頂くなどの、あらゆる行動について、「団体」としてではなく、「個人」として行わなくてはなりません。そこに生じる権利（例えば物品の所有権など）や責任（例えば損害賠償の債務など）についても、法的には個人に帰属することとなります。

しかし法人格を取得すれば、例えば「NPO法人△△」、「株式会社〇〇」という名前で、諸々の手続きをすることができるようになります。

「権利能力なき社団」とは

現在では特定非営利活動促進法（NPO法）があり、非営利団体が法人格を取得することが比較的容易になりましたが、従来、わが国では、非営利の団体の場合、法人になる道が非常に難しい状態でした。そうした中で、このような団体に対して、単なる個人の集合ではない独自の自立した地位を認めようとする判例が出てくるようになりました。

これを「権利能力なき社団」と呼びますが、最高裁判所としては、「権利能力なき社団」というためには、「団体としての組織を備え、多数決の原則が行われ、構成員の変更にかかわらず団体が存続し、その組織において代表の方法、総会の運営、財産の管理等団体としての主要な点が確定していることを要する²³⁾」としています。

例えば団体に負債が生じた場合、あるいは団体の活動で事故を起こして損害賠償責任が生じた場合については、「権利能力なき社団の代表者が社団の名においてした取引上の債務は、その社団の構成員全員に、一個の義務として総的に帰属するものであり、構成員各自は、取引の相手方に対し、直接には個人的責任を負わないと解すべきである²⁴⁾」とされています。

すなわち、この最高裁の判例にある「権利能力なき社団」に該当するような運営をしている団体については、活動で生じた債務や損害賠償責任を、団体の保有する全財産で返すことができない場合でも、構成員である会員個人が負わなくても良いということです。

23 最判昭和39年10月15日民集18巻8号1671項

24 最判昭和48年10月9日民集27巻9号1129項

法人格を取得するメリット・デメリット

法人格を得ると、「権利能力なき社団」以上に明確に、法人としての資産の管理等、団体の継続性を担保しながらの運営が可能になります。また、地域からの信頼も得やすくなるでしょう。

一方で、法人になれば、法律で規定されている色々な規則を守り、情報を開示するための所定の資料を作成しなければならないなど、事務局としての負担は増加します。

このように、法人格を取得するメリットとデメリットをよく勘案した上で、団体なりの決断を行うことが重要です。

住民参加型在宅福祉サービス団体のさまざまな法人格

① NPO法人（特定非営利活動法人）

NPO法人とは、特定非営利活動促進法に基づいて、法人格を取得した「特定非営利活動法人」の一般的な総称です。NPO法人になるためには所定の手続きを踏み申請を行う必要があります。詳細については、本マニュアルシリーズの第6巻をご参照ください。地域のNPO支援センター等に相談することも有効です。

② 会社（営利法人）

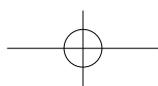
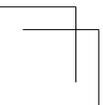
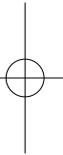
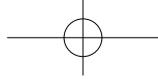
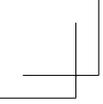
会社については準則主義が採用²⁵されているために、公益法人と比べて設立が極めて容易です。住民参加型在宅福祉サービスを実施する団体が社員の出資に基づいて組織されるならば、商法上の会社（営利法人）として法人格を取得することができます。

③ 社会福祉法人

社会福祉法人は、社会福祉事業法22条に基づいて設立される法人です。社会福祉法人の目的は社会福祉事業法2条に列挙された「社会福祉事業」を行うことにあり、核となる社会福祉事業があつてはじめて社会福祉法人となることができます。住民参加型在宅福祉サービス団体の主たる事業であるボランティア活動としての在宅福祉サービスだけをそのまま事業対象にするというかたちで、社会福祉法人の認可を受けることは困難な点に留意が必要です。

逆に言うと、介護保険事業のうち、社会福祉事業に該当するもの（訪問介護・通所介護等）を実施していれば、社会福祉法人の認可を得ることが可能となります。

²⁵ 商法57条



第5章

支援者に期待すること

1. 住民参加型在宅福祉サービス団体が期待する社会的な支援
2. 自治体に期待すること
3. 中間支援団体に期待すること

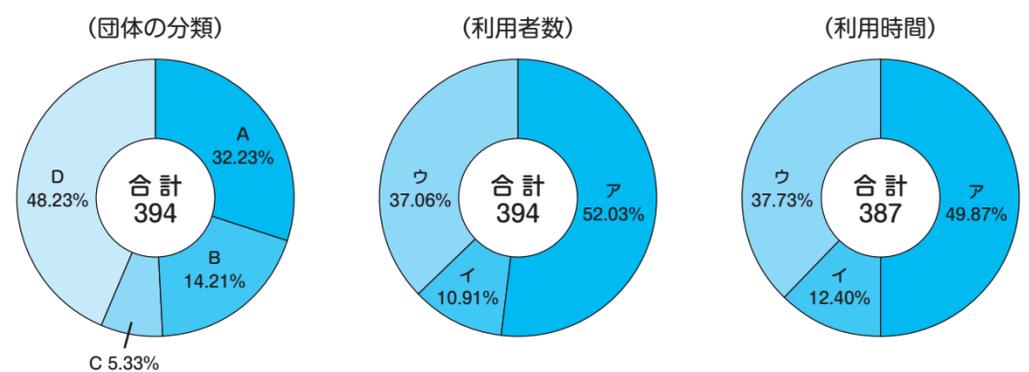
1. 住民参加型在宅福祉サービス団体が期待する社会的な支援

- ポイント**
- 約4割が介護保険事業を実施し、団体全体では利用者数・時間ともに増加傾向。
 - 約8割の団体が人材確保を今後の課題として認識している。

約4割が介護保険事業を実施／利用者数・時間ともに増加傾向

2007年（平成19年）時点で、住民参加型在宅福祉サービス団体の46.4%が介護保険事業を実施しており、団体全体の約半数が助け合い活動の利用者数、利用時間ともに2006年（平成18年）度の介護保険制度改正前に比べて「増えた」と回答しています。このように、住民参加型在宅福祉サービスは、介護保険制度とともに利用が増えているサービスなのです。

図表34 団体の分類、利用者数、利用時間



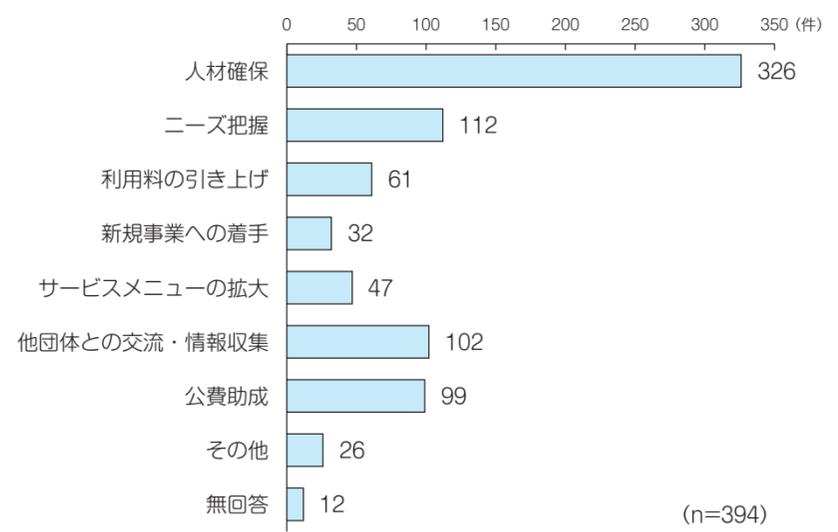
(注1) A：介護保険事業と自立支援事業の両方を実施、B：介護保険事業を実施、
C：自立支援事業を実施、D：両方とも実施なし
(注2) ア：増えた、イ：減った、ウ：あまり変わらない

(資料) 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会「介護保険改正／障害者自立支援法施行による住民参加型在宅福祉サービスへの影響調査報告書」（平成20年3月）

人材育成が今後の課題である

前述のものと同じ調査を見ると、今後、サービスを充実させるために必要なこととして約8割の団体が「人材確保」をあげています。他の施策と比較しても飛びぬけて多くっており、人材確保が最重要課題になっています。

図表35 今後サービスを充実させるために必要なこと



(資料) 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会「介護保険改正／障害者自立支援法施行による住民参加型在宅福祉サービスへの影響調査報告書」（平成20年3月）

期待する支援～まずは住民参加型在宅福祉サービスを知ること

住民参加型在宅福祉支援サービスは、まだ社会的に十分に認知されたとは言えない状況です。したがって、まずは「住民参加型在宅福祉サービス」とは何なのか、そこにどのような展開が考えられるかを理解することが期待されています。

2. 自治体に期待すること

ポイント

- 自治体は、制度（公的サービス）と住民参加型在宅福祉サービスの違いや意義を理解することが必要。
- 地域のニーズと多様な福祉サービスをしっかりと把握し、適切にマッチングし、政策運営していくことへの期待が大きい。
- 資金援助以外にも、さまざまなかたちで自治体の支援・連携が求められている。

制度福祉と住民参加型在宅福祉サービスとの違い

住民参加型在宅福祉サービスは、地域に住む住民どうしが助け合い、「ここでずっと暮らしたい」と思えるまちづくりを目指す活動です。地域であたりまえの暮らしを支えるために、制度にとらわれず住民のニーズに、臨機応変に対応していく点が特徴です。

公的サービスは、支援を安定的・継続的にするためのシステム化、財源の安定化（公費の投入）が指向されている仕組みといえます。

両者は相互に競合するものでなく補完関係にあるものでもない、それぞれ固有性を持つものにとらえ、それらを利用する個人には、自分のニーズに合わせてそれぞれのサービスを利用することを促すと良いでしょう。

地域のニーズ全体を俯瞰した政策運営への期待が大きい

地域のニーズには、まず一義的には、公的サービスが応えることが必要ですが、制度では応えにくいニーズが少なくないことがはっきり認識されるようになってきています。住民参加型在宅福祉サービス団体は、公的サービスが不十分な状態に、代替的な役割を果たしてきましたが、公的サービスが整備されていっても、自分たちの固有の役割があることを自らの実践を通じて示してきました。

しかし、自治体が何もなくて良いわけではありません。これらの活動が十分に役割を発揮できるような基盤整備は自治体の仕事だといえるでしょう。また、ボランティアな活動の中から明らかになってきたニーズの中には、公的サービスが対応しなければならないものもあるでしょう。

具体的な支援の方法

第4章で述べたように、住民参加型在宅福祉サービス団体と自治体との連携には、団体への補助金、サービスの委託以外にもさまざまなかたちがあります。自治体が主導で地域福祉関連の団体のネットワークを築き、情報交換や協働事業を行っている場合もあります。

他にも、自治体からの団体が活躍できる場の提供（自治体主催のイベントなど）や、自治体のスキルを生かした情報提供や書類作成などの提供といった協力・連携が考えられます。

3. 中間支援団体に期待すること

ポイント

- ボランティアセンター、NPO支援センター、社会福祉協議会や地域包括支援センターには、住民参加型在宅福祉サービス団体の相談窓口・ネットワークの構築役・地域住民と団体の仲介役となることが求められている。
- 中間支援団体が主導して、団体同士のネットワークを構築することで、老舗団体と新しい団体を結びつける役割を果たす必要がある。
- 担い手の裾野を広げる取り組みも重要な役割の一つである。

中間支援団体への期待

住民参加型サービスでは、住民が地域の助け合い活動に参加するため、住民参加型在宅福祉サービス団体から見れば、住民に広くボランティア・市民活動の機会を紹介したり、団体の運営について相談したりできる窓口として、また団体同士を結びつけるネットワークの構築役として、あるいは地域住民と団体をつなぐ仲介役として、ボランティア・市民活動センター、社協に対する期待が大きくなっています。

また、地域包括支援センターは、本来介護保険法で定められた機関ですが、地域住民の保健・福祉・医療の向上、虐待防止、介護予防マネジメントなどを総合的に行っており、介護保険外の地域住民のニーズも把握しやすい立場にあるため、それを団体に伝えていくことも役割の一つと言えます。

“先輩団体”を紹介できるよう、ネットワークを構築しておく

住民参加型在宅福祉サービス団体の多くは、すでにサービスを立ち上げて活動している全国の“先輩団体”を参考に、立ち上げや活動の改善を行っています。したがって、中間支援団体には、運営に対する直接的なアドバイス以上に、適切な“先輩団体”の紹介が期待されています。

今後住民参加型在宅福祉サービス団体の支援者となろうとする方は、全国の“先輩団体”を把握し、相談者に対して紹介できるようなネットワークを構築しておくことが重要です。

事例 新潟市社会福祉協議会（新潟県新潟市）

～ネットワークによる情報交換や研究～

新潟市には、福祉に限らず、101のさまざまな団体がお互いに情報交換をするネットワーク、「ごちゃまぜネット」があり、地域包括支援センターも参加しています。発足当初は13団体で、高齢者福祉に関する団体が主でしたが、最近ではさまざまな団体が所属しています。

ごちゃまぜネットでは、年に1回、全体の情報交換会を行う他、「高齢者福祉」「移動支援」などの種別の交流会も開催されます。ネットワークは、小さな団体が継続していく上で、役に立つことが多くあります。

ごちゃまぜネットの他にも、最近では市社協が主導して、研究会（自治体もメンバーとして参加）をつくり、子育て団体（在宅支援）の冊子をまとめました。新潟市にある既存団体のできること、できないこと、活動の時間帯などを調べ、市の中で何が足りていないのかを把握しました。その結果、利用会員が団体間でたらい回しにあっていない状況が判明し、中心となってマネジメントを行う機関が必要ということで、「子育てプラットフォームホーム」というワンストップ総合相談窓口を協働で始めることになりました。自治体も参加して研究を行ったため、出口をつくるときも自治体と協力することができたのです。

担い手の裾野を広げる取り組みも重要

中間支援団体は、すでにある団体を支援するばかりではなく、担い手の裾野を広げ、地域福祉がより活発になるようなしなげづくりをすることも役割の一つと言えます。そのときには、普段は地域福祉にあまり関わりのない人でも、興味を持って取り組めるようなイベントや、誰もが自然に地域福祉活動を知るきっかけをつくる必要があります。

支援者がよく受ける質問 一覧

ここでは、日頃寄せられる代表的な質問と、それに対する簡易な回答を紹介しています。

Q1 コーディネーターの役割は何ですか。

A コーディネーターの仕事については2章1節(2)「基本的な活動の仕組み」を、
コーディネーターに求められる資質については3章6節(2)「役割分担を決めよう」をご覧ください。

Q2 介護保険事業も行うべきでしょうか。

A 2章3節(1)「住民参加型在宅福祉サービスのこれまで」、(3)「住民参加型在宅福祉サービスのこれから」をご覧ください。

Q3 会則はどのようにしてつくったら良いですか。

A 3章4節(3)「規約(会則・定款)をつくろう」をご覧ください。

Q4 立ち上げのための財源は、どのようにして確保したら良いですか。

A 3章5節(2)「資金調達を考えよう」をご覧ください。

Q5 協力会員はどのように募ったら良いですか。

A 3章6節(3)「仲間集めの工夫」をご覧ください。

Q6 団体として、保険に入るべきでしょうか。

A 4章5節(2)「保険への加入」をご覧ください。

參考資料

参考文献・ヒアリング協力先

調査報告書

- 日本生活協同組合連合会「2008年度 福祉助け合い活動調査報告」（平成21年12月）
- 全国社会福祉協議会「平成20年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」（平成21年3月）
- 社団法人日本労務研究会「有償ボランティア活動の実態及び労働基準関係法令適用に当たっての問題点に関する調査研究報告書」（平成17年2月）
- 全国社会福祉協議会「『住民参加型在宅福祉サービス団体の運営等のあり方に関する調査研究』報告書」（平成9年3月）

事例集

- 全国社会福祉協議会 地域福祉部 全国ボランティア活動振興センター「助け合いの新しいかたち—住民参加型在宅福祉サービス活動実践事例集」（平成18年3月）
- 全国社会福祉協議会 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会「住民参加型在宅福祉サービス団体活動実践事例集—地域福祉を担う私たちの活動」（平成12年3月）

既刊マニュアル

- さわやか福祉財団「市民互助団体設立・運営マニュアル」（平成15年3月）
- 全国社会福祉協議会 住民参加型在宅福祉サービス団体の組織運営基盤整備に関する研究委員会「住民参加型在宅福祉サービス団体組織運営の手引き」（平成10年3月）
- さわやか福祉財団「『在宅福祉サービス』団体新設・運営マニュアル—住民互助型団体編—」（平成5年8月）

ヒアリング協力先

- 社会福祉法人 新潟市社会福祉協議会（新潟県新潟市）
- 特定非営利活動法人 ボランティア亀田（新潟県新潟市）
- 特定非営利活動法人 しみんふくし滋賀（滋賀県近江八幡市）
- 特定非営利活動法人 成年後見センターもだま（滋賀県野洲市）

用語集～一層の理解を深めるために

本用語集は、今後、生活支援サービスに取り組む上で折りに触れて目にする福祉に関する主な用語を例示しました。興味のある分野をみつける、あるいは深く学ぶ際のきっかけにしてください。

地域福祉に関する用語

社会福祉法

社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定めた法律です。社会経済環境の大きな変化とともに社会福祉のあり方も根本的な見直しが必要になったことから1951年（昭和26年）に制定された社会福祉事業法の改正法として、2000年（平成12年）6月に施行されました。

地域福祉の重要性の高まりを背景に、社会福祉法の基本理念規定では、「地域福祉の推進」が掲げられ、①施設入所中心から在宅や地域を基盤とした福祉へ、②行政施策に依存する福祉から市民や住民参加の福祉へ、というこれからの社会福祉の方向性が示されました。

地域福祉計画

社会福祉法では、市町村が策定する地域福祉の推進に関する計画（市町村地域福祉計画）と、都道府県による市町村地域福祉計画を支援する計画（都道府県地域福祉支援計画）を策定することを規定しています。

市町村地域福祉計画は、地域住民等の参加を得て、地域の生活課題とそれに必要なサービスの内容や量等を明らかにし、提供する体制を計画的に整備することを内容とする計画です。

各自治体の地域福祉計画の内容を知ることによって、地域における生活支援サービスへの期待や果たすべき役割を考えることにつながります。

地域福祉活動計画

住民、ボランティア、ボランティアグループ、NPO法人、社会福祉法人、その他福祉サービスを経営する者、民生委員・児童委員、さらに、関連領域の関係者が参加し、相互協力して策定する地域福祉の推進を目的とした「民間の活動・行動計画」です。

特定非営利活動促進法（NPO法）

ボランティア活動などの社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体（NPO（Non Profit Organization））に法人格を付与すること等により、活動の健全な発展を促進す

ることをねらいとした法律です。

1998年（平成10年）に施行され、簡易な手続きで法人格を取得できる仕組みを定めています。自由な法人運営を尊重し、情報公開を通じた市民の選択・監視を前提に、所轄庁の関与が極力抑制された制度となっている点が大きな特徴です。生活支援サービス団体を運営する中で、NPO法人の取得を検討する際に関わってきます。

ボランティアセンター

ボランティア・市民活動へ住民参加を広く呼びかけ、ボランティアとボランティアを必要とする人の受付、調整・紹介を行ったり、住民の幅広いニーズに応える新しいボランティア・市民活動のプログラム開発・普及、ボランティア・市民活動グループへの支援等を行っています。ほとんどの社会福祉協議会に設置されていますが、社会福祉協議会以外が運営しているものも少なくありません。

近年は、「ボランティア・市民活動センター」という名称を使用しているところもあります。

NPO支援センター

幅広い分野のNPO団体・組織の支援を行っています。研修会の開催、相談・コンサルティング、企業などの支援者との仲介、NPOのための会場・備品提供といったNPOの活動を支えるための事業を実施し、プログラム開発などを行っているところもあります。

民生委員・児童委員

民生委員は、社会福祉の増進を目的として、民生委員法により設置されている民間のボランティアです。社会福祉を業務とする行政機関と連携・協力しながら、担当する区域の住民の生活の見守りや、住民の生活の相談対応等を行っています。また、民生委員は児童福祉法（第16条第2項）に基づき児童委員を兼ねており、地域の子どもたちが元気に安心して暮らせるように、子どもたちを見守り、子育ての不安や妊娠中の心配ごとなどの相談・支援等を行っています。

家事援助、生活援助

在宅生活を支えるため、掃除・洗濯・買い物・食事の準備など、日常の家事を手伝うことです。単に家事を代行するのではなく、利用者ができることを尊重し、それをサポートしていくことに主眼が置かれています。

なお、介護保険では「生活援助」という名称で呼ばれ、訪問介護サービスの1つとして提供されています。

デイサービス

在宅の要介護等高齢者や障害児・者を受け入れ、日常生活の援助等を行う事業です。利用者はデイサービスセンター等に通い、健康チェック、日常動作訓練（裁縫や折り紙など）、入浴、レクリエーションなどを行います。住民参加型在宅福祉サービスの場合は、要介護認定を受けていない人も対象としていることが多いです。高齢者の場合は、介護保険法の居宅サービスの1つとして位置づけられています。

地域通貨

法定通貨ではなく、地域コミュニティが独自に発行する通貨です。特定のコミュニティ内のみで流通し、お互いにモノやサービスのやり取りをするときに使われます。例えば、話し相手や草取りなどの助け合いに対して、お礼として地域通貨を支払うなどの使い方があります。無償では依頼しにくかったちょっとしたサービスが受けやすくなるとともに、今まで接点を持つ機会の少なかった住民同士がふれあう機会を増やすなどの効果が期待されています。

高齢者福祉に関する用語

老人福祉法

高齢者の心身の健康の保持や生活の安定のために必要な対策を講じ、高齢者の福祉を図ることを目的とした法律で、1963年（昭和38年）に施行されました。主な福祉サービスの見込み量を明らかにし、必要なサービスを提供する体制を整備するための市町村老人福祉計画の策定を定めています。

介護保険法

要介護者等が尊厳を保持し、その有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療・福祉サービスの給付を行う介護保険制度を設けることを規定した法律です。1997年（平成9年）に成立し、2000年（平成12年）に介護保険制度がスタートしました。介護保険は、社会保険方式によって介護を支える制度であり、その導入により措置制度から、利用者とサービス提供事業者との契約にもとづくサービス利用制度へと移行しました。

高齢者を対象とした生活支援サービスを実施する際は、介護保険との兼ね合いを意識する必要があります。

介護予防

2006年（平成18年）4月の改正介護保険法において導入された考え方で、①要介護状態

になるのをできる限り防ぐ（遅らせる）こと、②現在すでに要介護状態の場合は、状態がそれ以上悪化しないようにする（改善を図る）こと、の両方をさします。生活支援サービスがめざす方向とも関係します。

なお、制度としてはそれらを推進するため、認定を受けていないか、あるいは非該当（自立）判定の人を対象に市区町村主体で実施する「介護予防事業」と、「要支援（1・2）」認定の人を対象に介護保険から給付が行われる「予防給付」の2つの取り組みを行っています。

ケアプラン（介護サービス計画）

要介護者が在宅で自立した生活を行うための援助を目的として、心身の状況や環境などを総合的に評価して生活全般のニーズを把握し、介護保険サービス等をいつ、どれだけ利用するかを決める計画です。

生活支援サービス団体には、必要に応じてケアプランを作成する介護支援専門員（ケアマネジャー）と連携し、利用者にとって望ましいサービス提供の形を考えるなどの対応が求められます。

ケアマネジャー（介護支援専門員）

介護保険法に基づき、介護保険サービスを受ける要支援者・要介護者が、適切かつ効果的にサービスが受けられるよう、介護サービス計画（ケアプラン）を立てたり、介護サービス提供者・施設と、サービス利用者・家族との連絡調整にあたっています。

地域包括支援センター

地域住民が要介護状態になることを予防するとともに、保健・福祉・医療が連携して地域包括ケアを提供するために、総合的なマネジメントを行う機関です。2006年（平成18年）4月の改正介護保険法において各市町村に設置が義務づけられました。

総合相談支援や権利擁護、介護予防マネジメントを通じて、住民の生活課題を把握し、生活支援サービスを含めた様々な社会資源と連携して課題解決を支援しています。

障害者福祉に関する用語

障害者自立支援法

障害者の地域生活と就労を進め、自立を支援する観点から、障害種別にかかわらず福祉サービスを一元的に提供する仕組みを設けることを規定した法律です。2005年（平成17年）に成立し、翌年に施行されました。同法では、利用者のニーズや障害の程度に応じたサービスが提供されるよう、給付体系等を整理しています。

また、地域での暮らしを実現するために各自治体がボランティア育成、移動や家事支援等の事業に取り組む「地域生活支援事業」が創設されました。障害者を対象とした生活支援サービスを行う際は、各自治体の地域生活支援事業との関わりを考慮することが望ましいでしょう。

障害者計画

2004年（平成16年）の障害者基本法改正により、都道府県・市町村が策定を義務付けられるようになりました。障害者のための施策に関する基本的な計画と位置づけられているものです。障害者施策の基本理念や基本目標、施策の重点課題（地域福祉・在宅福祉への移行、障害の重度化・障害者の高齢化への対応）等の基本的な考え方を設定することが求められています。

児童福祉に関する用語

次世代育成支援対策推進法

次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、育成される環境の整備を進めるために、2003年（平成15年）に成立、2005年（平成17年）に施行された法律です。

次世代育成に関する国、地方公共団体、事業主及び国民の責務を明らかにし、地方公共団体に対しては市町村行動計画及び都道府県行動計画を、301人以上（平成23年4月以降は101人以上）の従業員のいる企業に対しては、「一般事業主行動計画」の策定を義務付けています。

次世代育成支援対策推進行動計画

地方公共団体および事業主が策定する、住民や従業員の仕事と子育ての両立を支援するための環境の整備等に関する計画です。地域における子育ての支援、母親や乳幼児の健康の確保・増進、教育環境の整備、子育て家庭に適した住宅や居住環境の確保、職業生活と家庭生活との両立の推進等の取り組みを定めることが求められています。

サービス利用者の視点や地域における社会資源の効果的な活用の視点が盛り込まれるとともに、子育て支援を行う団体等との連携も触れられています。

地域子育て支援拠点

地域全体で子育てを支援する基盤の形成を図るため、育児不安等についての相談指導、子育てサークル等への支援などを通して、地域の子育て家庭に対する育児支援を行うことを目的とした子育て支援拠点です。1993年（平成5年）度に事業が創設され、新エンゼル

プラン等に基づき数を増やしてきた結果、全国に約7,000か所設置（平成20年度）されています。

ファミリーサポートセンター

子育てに関する援助（一時預かりなど）を受けることを希望する人と、援助を行うことを希望する人がともに会員となり、会員同士のマッチングを行う会員組織をさします。1994年（平成6年）から、労働省（当時）により「仕事と育児両立支援特別援助事業」として開始されました。

設立・運営は市区町村が行ってきましたが、近年は社会福祉法人やNPO法人に委託するところも見られます。現在、実施市区町村数は570市区町村（平成20年度）、会員数は、援助を受けたい会員256,787人、援助を行いたい会員88,107人、両方会員33,945人（会員数はいずれも平成19年度末現在*）となっています。

※厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会（第28回、平成21年10月13日開催）資料3-2「すべての子育て家庭に対する支援について（参考資料）」より

高齢者地域活動推進者養成支援事業「企画運営委員会」 構成団体

名称	住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会
所在地	〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 地域福祉部/全国ボランティア活動振興センター内
TEL	03-3581-4656 (全国ボランティア活動振興センター)
HP	http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/jusan/index.html

名称	全国老人給食協力会
所在地	〒156-0054 東京都世田谷区桜丘4-13-21
TEL	03-5426-2547
HP	http://www.mow.jp

名称	特定非営利活動法人 全国移動サービスネットワーク
所在地	〒156-0055 東京都世田谷区船橋1-1-2 山崎ビル204号
TEL	03-3706-0626
HP	http://www.zenkoku-ido.net/

名称	特定非営利活動法人 市民福祉団体全国協議会
所在地	〒105-0011 東京都港区芝公園2-6-8 日本女子会館1階
TEL	03-6809-1091
HP	http://www.seniornet.ne.jp

名称	宅老所・グループホーム全国ネットワーク
所在地	〒981-0932 宮城県仙台市青葉区木町16-30 シンエイ木町ビル1階 特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター内
TEL	022-727-8731
HP	http://www.clc-japan.com/takurousyo_net/

名称	財団法人 全国老人クラブ連合会
所在地	〒100-8917 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル
TEL	03-3581-5658
HP	http://www4.ocn.ne.jp/~zenrou/

名称	財団法人 さわやか福祉財団
所在地	〒105-0011 東京都港区芝公園2-6-8 日本女子会館7階
TEL	03-5470-7751
HP	http://www.sawayakazaidan.or.jp

名称	日本生活協同組合連合会
所在地	〒150-8913 東京都渋谷区渋谷3-29-8 コーププラザ
TEL	03-5778-8111 (総務部)
HP	http://jccu.coop/

高齢者地域活動推進者養成支援事業「企画運営委員会」構成団体

名称	全国農業協同組合中央会
所在地	〒100-6837 東京都千代田区大手町1-3-1 JAビル
TEL	03-6665-6000 (総務部)
HP	http://www.zenchu-ja.or.jp/

名称	日本商工会議所
所在地	〒100-0005 東京都千代田区丸の内3-2-2 東京商工会議所ビル6階
TEL	03-3283-7823 (代表)
HP	http://www.jcci.or.jp/

名称	特定非営利活動法人 日本NPOセンター
所在地	〒100-0004 東京都千代田区大手町2-2-1 新大手町ビル245
TEL	03-3510-0855
HP	http://www.jnpoc.ne.jp

名称	東京ボランティア・市民活動センター
所在地	〒162-0823 東京都新宿区神楽河岸1-1 セントラルプラザ10階
TEL	03-3235-1171
HP	http://www.tvac.or.jp/

名称	社会福祉法人 大阪ボランティア協会
所在地	〒553-0006 大阪市福島区吉野4-29-20 大阪NPOプラザ100号 【福島区事務所 (本部)】
TEL	06-6465-8391 (代表)
HP	http://www.osakavol.org/

名称	社会福祉法人 全国社会福祉協議会
所在地	〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル
TEL	03-3581-4655・4656 (地域福祉部・全国ボランティア活動振興センター)
HP	http://www.shakyo.or.jp/

生活支援サービス立ち上げマニュアル

1

住民参加型在宅福祉サービス

平成22年3月発行

発行／社会福祉法人 全国社会福祉協議会

〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル

TEL：03-3581-4655・4656（地域福祉部・全国ボランティア活動振興センター）

URL：http://www.shakyo.or.jp/