

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」って何？ 2
- 活動や運営の内容・方法 4
- ようこそ、住民参加型在宅福祉サービスへ！ 6
- 活動をはじめに当たっての「ここがまえ」と最低限知っておきたいルール 10
- 踏みだそう、はじめの一步！ 14

平成18年3月

住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会

1 「住民参加型在宅福祉サービス」って何？



一言でいうと……

自分たちの住むまちを 自分たちの手で 住み続けられるようにしたい！

住民参加型在宅福祉サービスは、こうした住民の思いを形にした住民自身による地域福祉活動です。サービスを利用する人も提供する人も、同じ地域に住む住民同士。“みんなで互いに助け合っていこう”という趣旨で行われています。またそうした活動をしていくことで、ふだんは気づきにくい、あるいは薄れてしまったかのように見える地域の力を掘り起こし、暮らしと地域を拓いていくことにそのミッション（組織の目的）があります。何よりも参加している人びとのいきがいやハリのある生活につながっています。略して、「住民参加型（サービス）」あるいは「参加型（サービス）」とも言われています。



活動の5つの特徴

- 制度にとらわれない、地域でのあたりまえの暮らしを支える
“よろずなんでも活動”
- “助けられたり、助けたり” の支えあいの活動
- 「ここでずっと暮らしたい！」と思えるまちづくりをめざす活動
- 会員制と有償制、2つの仕組みで理念を支える活動
 - 【会員制】・・・サービスの利用者、提供者ともに団体の会員です。利用者も時には提供者になるなど、助け合いの精神を具体化したものです。
 - 【有償制】・・・サービスは非営利・有償で提供される仕組みです。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、お金を介在させることでそれを取り除くことをねらいとしています。
- 多様な運営主体による活動
「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型*」など、運営主体はさまざまです。

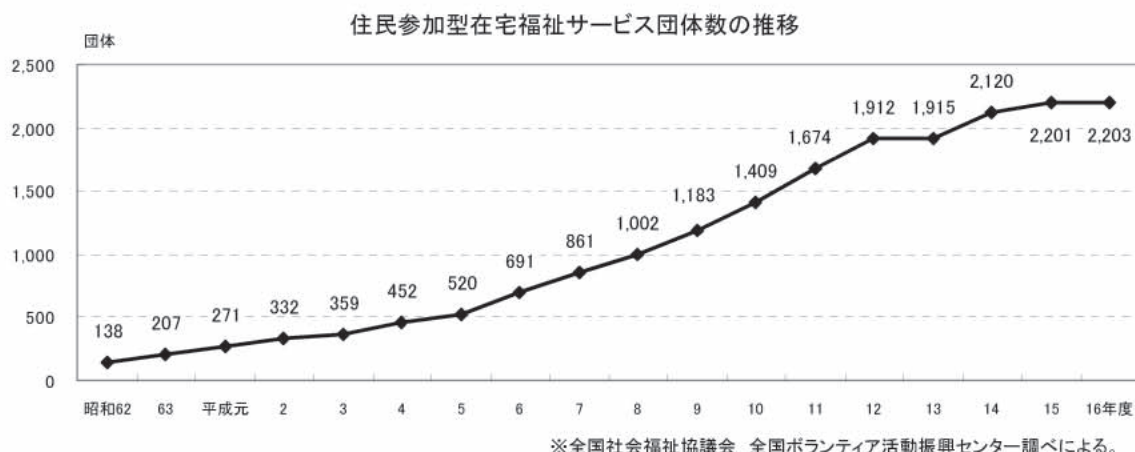
*ワーカーズコレクティブとは…

地域で暮らす人たちが、地域に必要な仕事を自分たちで創り出していく働き方で、メンバー全員で出資、労働、経営に関わっていく点に特徴があります。



生い立ちと推移

- ◇ 住民参加型在宅福祉サービスは、まずは高齢化を目前にした大都市圏郊外部に誕生した活動で、昭和 62 年に全国社会福祉協議会の調査研究において、これからの時代の活動を担う新しい福祉の形として位置づけられました。その後 20 年間で団体数は約 16 倍に達し、平成 16 年 3 月時点では、その数は全国約 2,200 団体にのぼっています。
- ◇ 平成 10 年以降は、NPO 法人格の取得、介護保険制度・支援費制度開始に伴う指定事業者化などのさまざまな制度改革の流れのなかで、「助け合い」の活動体としての顔と、「非営利の事業者」としての顔との双方をもつ団体も増加しています。昨今では、諸制度が充実してきたからこそ本来有していた「助け合い」活動をあらためて重視し、制度の谷間のニーズや新しいニーズを発見・発掘することで、これまで以上に「地域の中で生活を支える」機能を発揮していこうとする動きも活発化しています。



住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会とは……

- ◇ 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会は、住民参加型在宅福祉サービスを実践する全国の団体のゆるやかなネットワークです。互いに活動を発展・進化させ、情報交換を図り、自ら意見や情報を発信していくための組織として、平成 2 年に結成されました。各都道府県・指定都市から選出された団体で「幹事会」を構成しており、事務局は、全国社会福祉協議会地域福祉部においています。
- ◇ 活動の実態把握や情報交換を行い、運営の課題について協議する他、住民の生活に身近なサービス事業者の立場から、介護保険制度を始めとする制度・政策への提言活動等も行っています。また、全国研究セミナー及び総会を年 1 回開催しています。

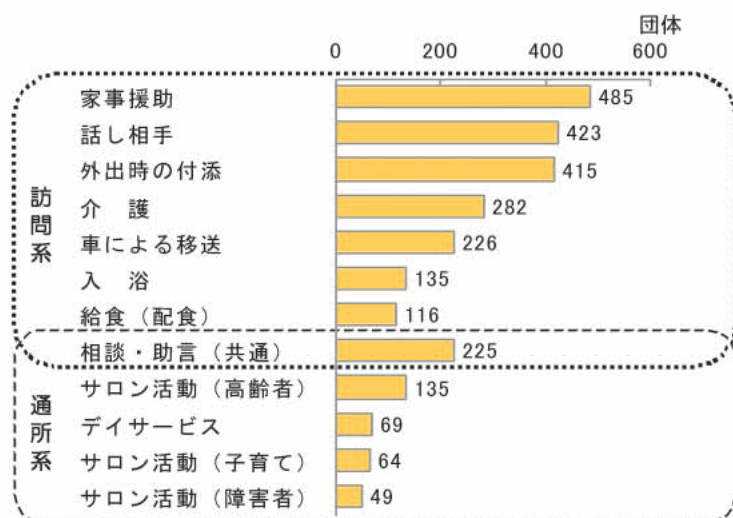
2 活動や運営の内容・方法



活動の内容は？

- ◇ 住民参加型在宅福祉サービス団体が行っている活動の中心は、住民相互の助け合い活動です。助け合い活動は、利用者の各家を訪問して行う訪問型の活動、デイサービスなどのようにどこか拠点に利用者に通ってもらう通所型の活動、利用者の移動を支える移送サービスなど、さまざまな形で展開しています。
- ◇ 実施数としては、家事援助・介護・外出時の付き添い・話し相手・車による移送・配食・入浴など、個人の各家を訪問して行う（訪問型）サービスが多くなっています。住民参加型在宅福祉サービスが世の中に産声をあげた頃、団体のほとんどはこうした訪問型活動からスタートしていました。
- ◇ 一方最近では、デイサービス、高齢者、障害者、子ども・子育て世帯を対象とするふれあい・いきいきサロンなど、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。多くの団体は、住民ニーズのあるところ、さまざまな工夫をしながら活動メニューを増やしているといえます。

実施している助け合い活動の内容



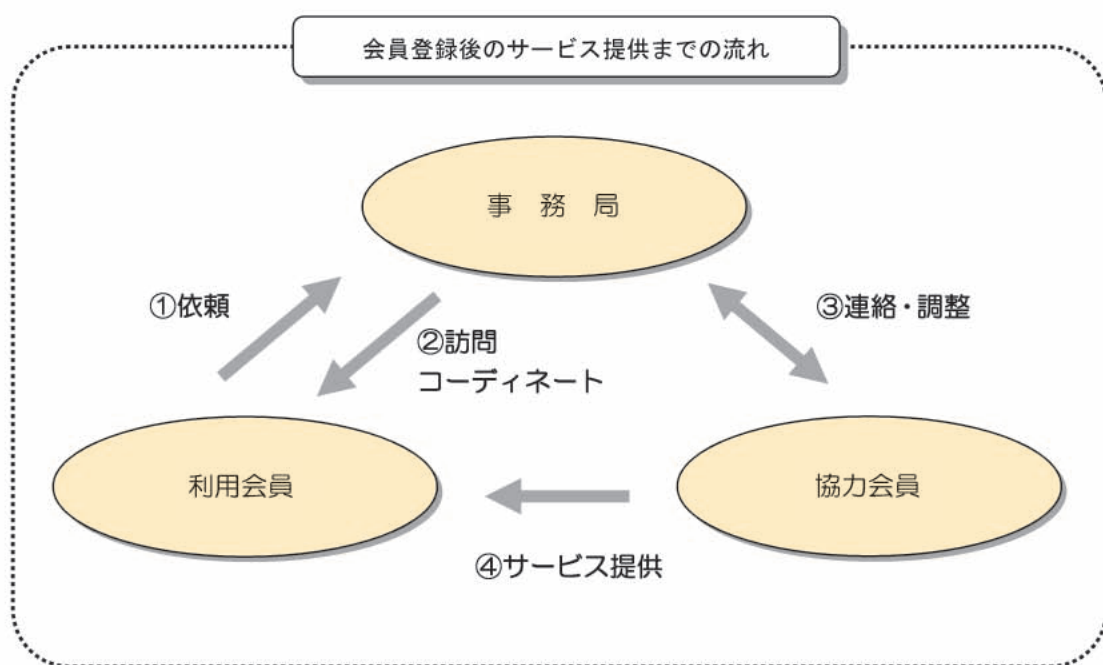
※平成16年度住民参加型在宅福祉サービス活動実態調査結果
（有効回答数：600）から、「行っている」と回答した団体の数



活動の仕組みは？

～家事援助・介護を行っている活動を例に～

- ◇ まず、サービスを利用する方は「利用会員」、サービスの担い手として活動に協力する方は「協力会員」として団体の会員になります（利用会員・協力会員などの名称は団体によって異なります）。
- ◇ 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、協力会員はサービスを提供することによってその報酬を受けるという有償のサービスになります。利用会員はサービスを受けた分の費用を負担することで、気兼ねなく相談したり、サービスを利用することができるのです。



3 ようこそ、住民参加型在宅福祉サービスへ！

～活動の最前線から～

一口に「住民参加型在宅福祉サービス」といっても、その組織形態も事業内容もさまざまです。ここでは、活動の規模もタイプも異なる4つの団体の活動について、その一端をご紹介します。

♪♪ NPO 法人 在宅支援グループ川の手 ♪♪ (東京都荒川区)

- ♪ 「在宅支援グループ川の手」は、江戸川区で立ち上げられた「江戸川在宅支援グループ」の活動が契機となって、荒川区を中心に地域のニーズに応じて在宅支援を行っているグループです。どちらも「このまちの人の温かさが大好き」と、まさに“まち”に着目して活動を立ち上げました。



みんなで鍋づくり
予防介護デイサービス

- ♪ 現在は、有償家事援助サービス、介護保険・障害者支援費の相談・申請代行、訪問介護、子育て支援、「どこどこボランティア*」などの活動を行っています。また、事務所をまちの福祉情報拠点として、研修養成機関への紹介、地域の催し物・講座情報等の情報発信を行っています。
- ♪ 地域には様々な社会資源があり、ニーズもまた多様。1つの団体ですべてをカバーするのではなく、適材適所でそれぞれの個人や団体・機関が知恵やノウハウを出し合っていくことが重要です。そのためには、まずは市民が情報をしっかりキャッチすること、そして情報の風通しをよくすること、さらにはそうした地域の多様な団体・機関が同じテーブルについて具体的に動き出すことが大切です。「地域のニーズがますます複合化し、顕在化しにくくなっている今日だからこそ、そうした地域ぐるみの取組が必要」——グループ代表はさらに次の課題に目を向けています。



*どこどこボランティア

どこに行けばどんなボランティア活動ができるか、どこで地域支援活動をするかなどの情報提供活動

川の手の活動の契機となった
江戸川在宅支援グループの事務所
車は移送ハンディキャブ・あおぞら

♪♪ 長岡市地域福祉・在宅福祉サービス事業 ♪♪ (新潟県長岡市)

- ♪ 長岡市地域福祉・在宅福祉サービス事業（通称：ボランティア銀行）は、市社会福祉協議会を実施主体として、旧長岡市地域の概ね小学校区を単位に組織された市内31の地区社協または地区福祉会をベースに行われている住民相互の助け合い活動です。活動の中心は軽易な援助サービスで、通院・外出時の付き添いや食事の世話、住居等の清掃などの利用が多くなっています。



みんなでおいしい食事
ふれあい型食事サービス

- ♪ 事業の発端は昭和62年。まずは4地区で事業が開始されました。「これからは、これまで以上に住民が主役となって地域で役割を担っていこう」との社協の呼びかけのもと、平成6年度にはすべての地域で活動が開始されるようになりました。
- ♪ ちょうど先発地区の活動が軌道に乗り始めた頃、行政がこうした社協の取組を反映させ、「福祉コミュニティ構想」を提唱。地区社協（地区福祉会）のなかで利用者と協力者をつなぐ専任のコーディネート職員が配置される運びとなりました。要の人材を位置づけることで、地区単位での本格的なコーディネートが開始されました。
- ♪ もちろん地区によって活動の横顔はさまざまですが、こうした地区単位の取組は、新潟県中越地震災害からの復興の際にも大いに底力を発揮しました。今でも仮設住宅へのサービス提供などが続けられています。



地元の小学生と楽しいゲーム

♪♪ コープとうきょう プチトマトの会 ♪♪ (東京都)

- ♪ コープとうきょう「コープくらしの助け合いの会」(プチトマトの会)は、組合員を対象とする助け合い活動として、平成2年に豊島区と国分寺市を皮切りにスタートしました。理事会からの諮問「高齢社会における福祉・助け合い活動のあり方」を受けて、2年間にわたる検討・先行事業等の準備を経てのスタートでした。以降毎年対象エリアを広げながら、平成12年にはコープとうきょうが事業を展開しているすべてのエリアで実施。全地区を4ブロックに分け、ブロックごとにコーディネーターを配置しています。



援助を受ける会員・援助をする会員向けハンドブック

- ♪ 当初、高齢による暮らしの困りごとに対応した家事援助を行う主旨でスタートしましたが、今では「高齢、障害、病気・けが、産前産後、子育て中」などさまざまな暮らしの困りごとに対応した家事援助を行っています。子育て世代の会員が多いこともあって、活動内容ごとの利用人数・利用時間では、子育て関連の活動が群を抜いて高くなっている点も特徴的で、予測しにくい事故へのリスク管理など、その経験を活かしながらか常に見直しをかけています。最近では、「心のケア」を必要とする方のニーズも増加しています。
- ♪ 地域によって差はありますが、現在、コーディネーターの確保・養成にも力を入れるとともに、各地区の行政、専門機関などとの連携を深めています。



双子の赤ちゃん

♪♪ NPO 法人あいあい会 デイホームあいあい ♪♪
(栃木県宇都宮市)

- ♪ 「デイホームあいあい」は、平成6年に、2年間の準備を経て、栃木県の単独事業であった「デイホーム事業」(当時)の委託を受けて船出しました。当時、法人格を持たない団体への委託は快挙でした。“ゆっくり、のんびり、楽しく”をモットーに、認知症の方と楽しく日中を過ごす場です。利用者のご要望があれば、「お泊まり」もできます。「定員は10名ですが、“ゆっくり”を実現するためには6人くらいがちょうどいい」とグループ代表はおっしゃいます。



みんなで楽しいおしゃべり

- ♪ 立ち上げのきっかけは、フルタイムの職員として企業で働いていたグループ代表が、老親の介護で退職を余儀なくされていた仲間たちの問題を、自身の問題として痛切に感じていたことにありました。
- ♪ ふつうの新築住宅としてスタートしたこともあって、「あいあい」は地域にも自然にとけ込んでいて、開設当初から近隣自治会とのおつきあいも盛んです。開設して10年、地域の子どもたちの成長、ひとり暮らしのお年寄りの近況など、自治会の方々と交えながら、ゆるやかな地域の見守りも続けています。



秋の小道をお散歩

4 活動を始めるにあたっての「ころがまえ」と 最低限知っておきたいルール

何のために、どんな活動をするのか。

～活動の目的や理念を明確に！～

介護保険制度、障害者福祉制度などの充実により、福祉サービス、介護サービスは社会的整備がすすんでいます。住民参加型在宅福祉サービス団体も、これらの制度の事業をあわせて実施することにより、活動を伸ばし、安定化することも可能となりました。また、NPO 法人（特定非営利活動法人）の制度ができたことも、事業への取り組みを容易にしました。

けれども、私たちがめざすのは「そこに制度があるからではなく、ニーズがあるから」という、活動を始めた頃の気持ちをいつも忘れずにいたいと思います。

地域のニーズを敏感に捉え、掘り起こす。

～地域への「まなざし力」「感性」を磨き、 必要な事業、活動のアイデアを持ち寄ろう！～

- 地域の課題や住民のニーズを発見する ——— **気づき**
- 知識を増やし、問題の原因を分析し、
解決策や「自分たちは何をやるのか」を考える ——— **学 習**
- 「一緒に学習しよう」と呼びかける ——— **啓 発**
- 関心をもった人たちで仲間づくり ——— **グループ化**

住民参加型在宅福祉サービスは、これまでも制度の対象とされていないニーズを的確に捉えて、住民（同土）ならではの工夫や関わりで活動につなげてきました。時代環境が変わっても、その役割は揺るぎません。

**制度は、
自分たちの活動を生かしながら
利用者を支えるためのツールのひとつ！**

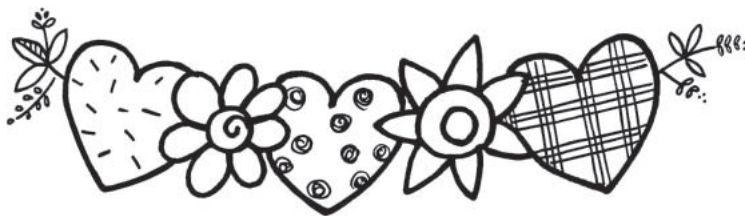
多くの住民参加型在宅福祉サービス団体は、介護保険や支援費の指定事業者としても活動しています。なぜ、助け合いの活動団体が制度的サービスも行っているのでしょうか。その答えは、「そこに利用者のニーズがあったから」に尽きると思います。それはいつしか、「地域住民ならではのきめ細やかな事業にしよう」、「自分たちの事業が本当に利用者の力になっていくよう、利用者に働きかけよう」という積極的な意味をもってくるようになります。

制度的サービスを担うことによって、収入の安定というメリット以外に、

- ・ 実践を通じて感じた制度の限界や改善点を制度・政策への提言として活かせる
- ・ 制度ではまかないきれない（住民としての助け合いの）活動として大切なことや次なる活動の課題が見えてくる
- ・ 住民に対して“自律的な賢いユーザー”としての制度活用を働きかけられる

などのメリットがあります。

常にこうした「住民や地域の立場からのウォッチャー・評価者」としての視点や関わりをもちながら制度を活用・開拓していくところに、住民参加型の真骨頂があるといえるでしょう。



会のきまりと役割を決めよう！

◎法人格をもたない任意の団体は、法律的には「権利能力なき社団」

どんな小さな非営利の活動体であれ、組織として地域で活動を始めるとなると、団体のことを他の人や組織に説明できるような諸条件の整備が必要となります。

最高裁判所の判例によれば、法人格をもたない任意団体であっても、「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選任の方法、総会の運営、財産の管理など、団体としての主要な点が確定している」場合、その団体は「権利能力なき社団」として認められるということになっています。

すなわち、「権利能力なき社団」として社会的に位置づけられる程度の組織運営を行っていくことによって、他に対する説明責任が果たされ、地域の中での信用も形成されていくと考えます。

・・・！ 組織運営に最低限必要な事柄 check！ ・・・

- ☐ 会の意思決定のプロセス、代表や役員会の責任・権限などが、会則、規約、定款など、求められる段階に応じて明文化されている
- ☐ 団体の財産と団体に参加する個人の財産は、明確に分けて管理されている
- ☐ 団体の財産管理について、会計処理のルールがある
- ☐ 会員の管理、活動や利用にあたっての担い手・利用者の約束事が明文化され、わかりやすく説明されている
- ☐ 地域の市民や行政、他団体に対して、自分たちの活動の内容や今後の方向などを、定期的にあるいは求めに応じてわかりやすく説明することができる
- ☐ 活動上の事故に対する予防や万一起こってしまった場合の対応について明文化し、会員の周知・理解を得ている

もっと知りたい

住民参加型活動にも「労務管理」は必要？

平成 16 年度活動実態調査をみると、助け合い活動と介護保険事業双方を行っている 290 団体のうち(回答団体の約半数)、制度的サービスと助け合い活動の担い手を分けている団体は 1/3 でした。2/3 の団体は、1 人の担い手が助け合い活動も、介護保険事業も担当しています。参加する担い手も、フォーマルとインフォーマルのサービスを上手に使い分けている様子が見えます。

「労務管理」という言葉は、住民参加型の活動にとってはなじみの薄い言葉です。労務管理が必要かどうか、それは団体と活動者との間に「雇用(労働)契約」が成立しているか否かに関わってきます。雇用契約とは、簡単に言えば、活動者が事業所に使用(指揮命令)され、対価として賃金(名称にかかわらず)支払いを受けるかどうかということです。

助け合い活動は、指揮命令ではなく個人裁量のもとで活動をコーディネートする色彩の強いものですが、団体が介護保険制度事業者の場合、運営基準上、サービス提供従事者との関係は雇用契約となり、いわゆる労務管理が必須となります。

上記のように、多くの団体では、助け合い活動と介護サービスなどの制度的サービスを行っている訳ですが、活動者が介護サービス事業専任の場合は雇用契約が発生しているとみなされ、労務管理は必須となります。また、助け合い活動専任の場合は、いわゆる雇用契約関係はありませんが、活動費の支払い、ボランティア保険への加入などの管理は必要となります。また、活動者が助け合い活動と介護サービスを兼任している場合、活動時間帯ごとに管理を分ける必要があることに留意が必要です。

多くの団体は、有志的な集まりからスタートし、様々なニーズに応えていくうちに組織化・制度化されたものです。団体としては、目的実現のために諸法令とどう折り合いをつけていくかという視点が重要ですが、同時に活動者のモチベーション(やりがい)を保っていくためにもこうした認識を共有し、常に確認しあっていくことが重要です。

5 踏みだそう、はじめの一步！

会員を募ろう。 そして何事もみんなで風通しよく話し合い、決めていこう！

団体の活動の内容が決まったら、会員を募ります。協力会員と利用会員、担い手会員と利用会員など、呼び名はさまざまです。

住民参加型在宅福祉サービスを担う団体の組織運営は、さまざまな人がその意思決定に参加できることが重要です。その際必要なのは、決定までに時間を要しすぎないこと。あらかじめ組織の中に、必要な会議・プロジェクトとそれごとに任せられる権限やメンバーを決定しておくこと、議事録を効果的に活用すること等で、会員間の共通認識を図ることが重要です。

活動団体の中には、「団体の方向に関わる大事なことは、いつもとことん話し合っ
て決めてきた」とするところが少なくありません。そうやって、いつも進むべき方向を皆で確認し、共有していくことが大切です。

活動（開始）を広く社会に伝えていこう！

活動を開始したら、スタッフ間、会員間のコミュニケーションが重要なのは言うまでもありませんが、社会に対するコミュニケーション力・広報力をつけていくことも重要です。そうすることで、地域社会からの信頼が得られ、活動の応援団も増えてくると思われます。

活動を通じて情報を発信したり交流を進める対象は、行政、議会、企業、市民、地域社会などさまざまです。

実態調査等をみると、多くの団体で便りや活動通信などを配布し、活動の状況を報告するとともに、会員同士の交流の仕掛けをしています。

また、地域や他団体、市民との交流方法としては、学習会、シンポジウム、バザーなどのイベントも盛んです。

**他のさまざまなセクターとネットワークをもつことで
情報の受・発信力、課題解決力を高めよう！**

活動が少し軌道にのってくると、自分たちが対象としている活動内容にまつわる課題の大きさ、あるいは想定していた以上の地域の課題などがわかってきて、自分たちの非力さを感じたり、活動への迷いが生じる場合があります。と同時に、この時期は、「地域には実にさまざまな活動主体やコーディネート機関があるのだ」ということの理解も進んできます。

全国には、市民活動団体同士がネットワークでつながり、情報の受・発信力を高めたり、課題解決力を高めている事例も多々みられます。最近では、住民参加型団体自身がそうしたコーディネート役を引き受けたり、自治会・町内会などの地域型組織の活動と参加型活動の協働などもみられるようになりました。

私たちは、

“誰もが自分らしく暮らし続けられるまち”

をめざして活動を行っています。

住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会では、
さまざまな情報交流や提案活動を行っています。

こうした団体どうし ゆるやかに連携しながら
それぞれの地域の暮らしやすさや魅力を創っていきませんか。



● もっと詳しく知りたい方へ ●

このパンフレットをご覧になって、「もっと詳しく、住民参加型の活動について知りたい」と思われた方、どうぞ下記ホームページをご覧ください。

<http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/jusan/index.html>

- 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会について
- 活動立ち上げや継続のための情報源情報
 - ・ 関係機関、推進機関リスト
- 地域福祉関連情報
 - ・ 制度政策情報
 - ・ 活動助成情報

など、お役立ち情報が満載です！

● 本パンフレットは、教職員共済生活協同組合の助成により作成したものです。

住民参加型在宅福祉サービス

平成18年3月

発行 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会
事務局 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)

〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル
TEL 03-3581-4656 FAX 03-3581-7858