

住 民 の
や る 気 を
支 え る
支 援 の
手 引 き

平成30年度

厚生労働省老人保健健康増進等事業

「地域住民の社会参加活動等を基盤とした
互助促進の手法に関する調査研究事業」

一般社団法人 全国食支援活動協力会

「住民参加による生活支援サービス団体」には、隣近所の助け合いの活動から年間事業高数千万円にのぼる事業体に至るまで幅広い団体が含まれます。事業型団体の活動が質の高いサービスを安定的に提供したり、働く場をつくりうる一方で、隣近所の相互扶助の活動は参加を通じて人々の当事者意識を醸成したり、地域の人的な関係を豊かにしています。

「住民参加による生活支援サービス団体」は、自然に簇生してくるものではありません。都市化や高齢化によって人のつながりが希薄化しつつある地域では、地方公共団体や社会福祉協議会などの公的団体や民間の中間支援組織などが相互扶助の基盤を意識的に作りだすことが求められています。大切なのは、さまざまな規模の活動・団体が地域に多種多様な形で存在し、それぞれの良さを遺憾なく発揮し続けられる条件が社会に用意されているということです。

本手引きは、地域で自主的な活動に取り組む人たちの裾野を増やし、それらの活動の持続性を支える支援の仕組みをつくりだすことを目的に作成しました。アンケート調査とヒアリング調査をもとに、住民のやる気を支える視点をもった団体評価の手法を提案しています。本手引きが、少しでもみなさまの参考になれば幸いです。

第1章 「生活支援サービス団体」とは何か P 3

①生活支援サービス団体とは P 4

- ①食事サービス
- ②移動サービス
- ③居場所づくり
- ④訪問型サービス
- ⑤子ども食堂・地域食堂

②生活支援サービスを取り巻く制度 P11

③資金提供の考え方 P14

④生活支援サービス団体の特徴 P18

第2章 アンケート調査とヒアリング調査から見てきたこと P25

①アンケート調査から見た 3 つの論点 P28

②市区町村の支援策の方向性 P41

③生活支援サービス団体への支援メニュー P44

第3章 「住民参加による生活支援サービス団体」の評価 P47

①何のための評価か P48

②ニーズ重視とアセット重視 P48

③住民参加からコミュニティ主導へ P50

④どのように評価するか P51

⑤実際にどのような基準が用いられているか P52

⑥住民のやる気を支援する視点（評価項目）の提案と使い方イメージ P54

第1章

「生活支援サービス団体」

とは何か

①生活支援サービス団体とは

地域には、隣近所のちょっとした助け合いの活動から会員制の有償ボランティア、さらには専従のスタッフを擁する事業型団体の活動まで、住民が主体となって日常の生活を支援する団体（グループ）が多様な形で存在しています。本手引きでは、このような「住民が主体になった支え合い・助け合いに基づく生活支援を行う団体」を広く「住民参加による生活支援サービス団体（以下、「生活支援サービス団体」）」と称しています。

「介護予防・日常生活支援総合事業（以下「総合事業」）」の住民主体による支援（訪問型・通所型サービス B、訪問型サービス D（移動支援）及びその他の生活支援サービス（第 1 号生活支援事業））を行う団体も含まれますが、総合事業を行っているかどうかということはあまり重要ではありません。対象を限らず、住民が日常生活において感じた課題意識を出発点として、相互扶助をベースに取り組む団体が地域社会に幅広く存在し、相互に連携・協力する関係が重層的につくりだされるようになることが重要です。

②生活支援サービス団体の活動領域

生活支援サービス団体は、基本的には住民が地域の困りごとや課題と感じていることに取り組むもので、その活動は多岐にわたりますが、主な活動領域は次の 5 つをあげることができます。

- ① 食事サービス
- ② 移動サービス
- ③ 居場所づくり
- ④ 訪問型サービス
- ⑤ 子ども食堂・地域食堂

① 食事サービス

(1) 食事サービス

食事サービスは、高齢や障害などの事情で食生活に困っている人を対象に「食べること」の支援を行う助け合い活動のひとつです。特に高齢者は低栄養状態になると要介護に陥るリスクが増大することから、介護予防の観点からも食事支援の働きかけは重要です。

一方で「食」は栄養補給だけではなく、おいしいものを食べる楽しみや人間関係・地域文化にも関わる多角的な営みでもあります。こうしたことから、栄養の補給以外にも多くの効果が期待できるのが食事サービスの特徴だといえます。

助け合い活動による食事サービスは次のような機能を持っています。

- 食事の提供
(栄養、食べる楽しみの確保、買物・調理負担の軽減)
- 見守り (他のサービス・活動へのつなぎ)
- 会食時または配食時のコミュニケーション
(社会的つながりの維持・回復)

食事サービスは主として2つの形態にわけられます。

- 交流目的・介護予防の食事サービス (会食中心)
- 生活支援・見守りの食事サービス (配食中心)

そのほか、食生活改善・介護予防プログラム・料理教室などの取り組みが行われています。

会食サービス

- ・ 集まって一緒に食事と会話を楽しむスタイルで、食を通じてコミュニケーションの場をつくるのが目的
- ・ 自由に出入りできるコミュニティ・レストランやカフェの形式もある

配食サービス

- ・ 食事を利用者の自宅まで配達するサービスで、調理の負担軽減や栄養バランスの改善が目的
- ・ 訪問を通じた会話や安否の確認も重要な目的

(2) 支援のポイント

住民参加による食事サービスは、市町村を越えない身近な生活圏域で、見守り・安否確認を含めたサービスが提供されています。利用料や会費などを財源に運営することが基本ですが、それだけでは利用者負担が大きくなりがちです。誰もが利用しやすいサービスをめざすためには、間接経費(会場費、水光熱費、保険加入費 他)の補助の検討が必要です。

補助・助成は、住民の自主的な活動を支援するという視点で組み立てることができます。たとえば、食材費補助、会場使用料の補助、水光熱費補助、細菌検査(検便)費補助、コーディネーター人件費補助などが考えられます。これらの経費の一部補助以外にも、年間運営費を補助する方法もあります。どの方法が適しているのかは、団体の運営規模や提供体制によって異なりますから、活動状況を把握した上で検討することが必要です。事業委託は利用対象やサービス内容が限定されるため、住民参加型の団体になじまないことがあります。

市区町村が支援を行う場合の財源は「地域支援事業の任意事業として実施」「総合事業のその他の生活支援サービス事業として実施」「高齢者一般施策にて会食サービスを実施」などが考えられます。社会福祉協議会の補助には自主財源の他、共同募金などが充てられています。

その他、広報への協力、担い手に対する研修の開催(衛生講習など)、公共施設を使う場合の会場確保(優先利用・使用料の減免)などの伴走型支援も有効です。利用者・運営団体双方が互いに行える部分を担うことを基本に、持続可能な支援体制整備を検討することが望まれます。

②移動サービス

(1) 移動支援（外出支援）とは

普通のバスや電車の利用が困難な方を対象に、車を使って外出の支援を行うサービスです。利用者の自宅と目的地の間の送迎を車で行います。運転だけではなく、車の乗り降りの介助などを組み合わせてサービスが提供されることが特徴です。

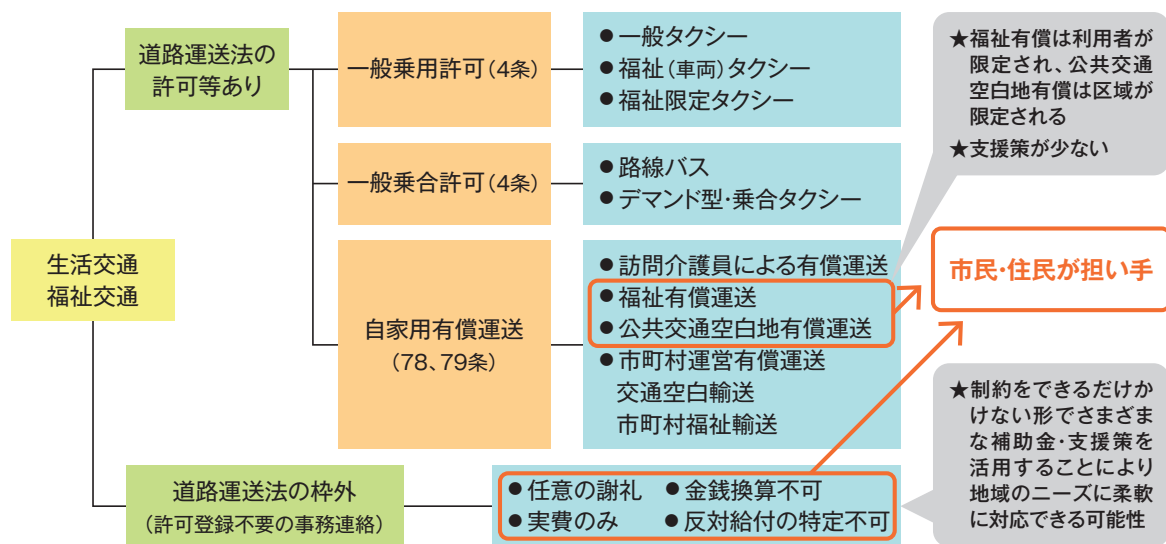
助け合い活動による移動・外出支援は次のような機能を果たしています。

- 1) 外出機会の確保：生活意欲、精神の健康、自信の回復
- 2) 社会参加の促進による介護予防
- 3) 外出先などでの交流：社会的つながりの維持・回復
- 4) 介護家族の負担軽減
- 5) 生活全般の課題発見のきっかけ（他のサービスや専門職へのつなぎ）

移動支援の対象である移動困難者、移動制約者は、ア）外出が困難な心身状態にある人、イ）環境要因、社会的要因により外出に制約を受ける人（交通空白地で運転免許を持たない人、低所得者・外国人・自然災害の被災地住民など）の大きく2つに分かれます。

ア）を対象としているのが福祉有償運送です。運送の区域となる市区町村が設置する運営協議会で合意を得る必要があることや、対価が一般タクシーの1/2程度とされていること、旅客の範囲が限定されていることなどによって、難しい運営を強いられています（2017年3月末現在：2,465団体）。

図表 1-1 移動サービスと法制度の関係



イ)を対象としているのは公共交通空白地有償運送です。住民のライフラインとして機能していますが、地域の交通事業者との利害調整から運送の区域に制限を受けることが多く、2017年3月末現在で全国106団体にとどまっています。利用対象者以外の要件は、福祉有償運送と似通っています。

こうした状況を受け、福祉有償運送や公共交通空白地有償運送のほか、互助的な移動・外出支援（道路運送法上の許可・登録不要の活動）の必要性が高まっています。許可・登録不要の移動・外出支援についても、道路運送法の法制度との関係からハードルが高い・わかりにくい、事故のリスクが不安といった理由で広がりや鈍い面はありますが、色々な地域の関係者が担い手となって、買い物支援やサロンへの送迎など目的を絞った活動を立ち上げるケースが増えています。

(2) 支援のポイント

多くの福祉有償運送団体は、行政から補助や委託を受けていません。東京都は1990年代から、地域福祉推進を目的として、移動サービスを含む住民参加による生活支援サービスの実施団体に補助を行っていました。2000年頃から市区町村に移管され、補助金を打ち切ったり仕組みを変更したりした市区町村が多数ありますが、補助金を継続している市区町村では、車両関係費やサービス調整に係るコーディネーターの人件費などが補助されています。また、埼玉県では、障害者を対象としたタイムケア（年間150時間分まで）である障害者生活サポート事業があり1時間あたり1,800円が県と市町村から補助されます（利用者負担900円/時）。その他、車両購入費の一部補助や、運行距離や件数に応じて補助を行う市区町村などもありますが、全国的にはわずかです。

一方、公共交通空白地有償運送については、6～7割の団体が補助や委託を受けているようです。交通関係の予算（一般財源）から事業費の赤字部分を補填する市区町村や、車両関係費を補助する市区町村などがあります。

最近、注目されているのは、総合事業の訪問型サービスD（移動支援）やB、通所型サービスB、一般介護予防事業の補助金などを活用する例です。訪問型サービスDには、2つのケースが想定されており、①通院や買い物に乗降前後の付き添い支援が行われていることを条件として間接経費の補助が出るケースと、②通所型サービスや通いの場への送迎に対する車両関係費や間接経費の補助が出るケースがあります。

③居場所づくり

(1) 居場所づくりとは

通いの場・交流の場は、身近な地域で公共施設や空き家、空き店舗などを活用しながら多様な住民が気軽に集まり、楽しい時間をともに過ごす場として各地に広がっています。

気軽に出かけ、人と出会う場所があることで閉じこもりや孤立を防止し、生活にメリハリをつけることができます。また、継続的に参加することで、体調不良や認知症の進行といった変化に素早く気づくことができたり、フレイルを予防する効果も期待できます。最近では、専門職が関わることで参加者のニーズを受け止め、適切な課題解決の方法につなぐ取り組みも展開されています。

開催の頻度は月1回程度のものもあれば、週1回程度、さらには常設型で毎日行われているものもあります。1か所の活動で見ると月1回の開催であっても、地域に活動が広がることで生活を支える機能を発揮することも考えられます。

多くの場合、ボランティア中心に立ち上げ、運営が進められますが、実際の活動では、参加者、ボランティアの明確な区別なく、誰もが主体的に関わりながら交流が図られることが重視されます。

通いの場・交流の場については、活動場所の確保が課題であり、市町村が施設・設備を整備して活動を支援する例もあります。また、個人宅に集まったり、商店の一部を借りるなどの例もあります。場所さえ確保できれば、他に大きな設備投資や備品を多く必要とせず、光熱水費や材料費は参加者から一定の参加費を徴収することで賄うことが可能です。送迎の確保も重要な問題となっています。

地域共生社会の実現においては、地域活動の拠点として、これらのような機能を持つ居場所づくりの取り組みが重要であるとされており、そのため取り組みに対する側面的な支援が重要であるといえます。

(2) 支援のポイント

活動の立上げ・継続に対する支援においては、住民が自発的・主体的に取り組む活動であることを支援者側から「押しつけない（主張しすぎない）」ことが大切です。住民が活動の必要性を共感するプロセスを、支援者も一緒に関わりながら丁寧に進めていくことで動機付けがすすみ、そのことが継続的な活動につながります。

一方で、過度な支援をしないように留意することも必要です。運営に必要な知識や技術などに関する支援が必要と考える場合は、直接その行為を行うことはせず、ノウハウを伝達するなど、住民が自ら役割を担えるようにアプローチをすることが求められます。

総合事業では、通所型サービスBやその他通いの場を活用した、立ち上げ支援、活動場所の借り上げ費用、間接経費となる光熱水費、サービスの利用調整などを行う人件費なども支出可能と例示されています。他にも、拠点に着目した補助や助成など多様な支援が行われています。

④ 訪問型サービス

(1) 訪問型サービスとは

住民参加型の訪問型サービスは、住民が参加して地域で支援を必要とする人に対して生活上の支援を行う地域福祉活動です。

サービスとして行われている主な内容は以下のようなものがあります。

- 1) 食事づくりや掃除・洗濯などの家事援助
- 2) 介護
- 3) 話し相手
- 4) 保育（一時預かりや保育園への送迎など）

調理、掃除といった家事援助が中心になりますが、これらを通して在宅での生活を総合的に支える、利用者とのつながりを大切にすることが本旨となります。たとえば本人以外の家族の援助や花木の水やりといった介護保険では対象外となる支援についても、必要と判断されれば柔軟に対応し、利用者（およびその家族）の生活をきめ細やかに支えることができる点が特徴です。また、時間を決めて利用会員のお宅に訪問して話し相手になるサービスでは、社会的なつながりの維持・回復に効果を発揮します。さらに、信頼関係が深まるとさまざまな相談を受けることもあります。

介護保険制度創設前に発足したいわゆる「住民参加型在宅福祉サービス団体」の中には、訪問型サービスから活動を開始している組織が多くあります。そうした組織の中には、訪問型サービスを通じて利用者のニーズに接することを経て、外出時の付添いや配食、サロン活動などに展開していく例もみられます。また、住民主体による在宅福祉サービスを提供する組織では、介護保険制度の訪問介護事業を指定事業者として実施している例も多くあります。介護保険制度を運営することは、利用者に対する自立生活支援の視点が高まるとともに、組織としても運営の継続性・安定性が高まるといったメリットがあります。一方で、住民主体による助け合い活動と介護保険の訪問介護の役割が混同されてしまうことで、利用者に助け合いの取り組みが理解されない、活動者が制度の間にあるニーズに対応をためらってしまうといったデメリットも指摘されています。助け合いの理念に対する理解を利用者やケアマネージャー、生活支援コーディネーターなどの地域の関係者に広めることや、活動者がきちんと理解することが重要です。

(2) 支援・連携のポイント

介護保険制度が始まる以前より住民主体にて取り組まれている活動です。利用料の一部が担い手の活動費となり、残りの利用料と補助金などで運営スタッフの人件費や運営費が賄われています。総合事業では、通所型サービスBやその他通いの場を活用した、立ち上げ支援、活動場所の借り上げ費用、間接経費となる光熱水費、サービスの利用調整などを行う人件費なども支出可能と例示されています。他にも、拠点に着目した補助や助成など多様な支援が行われています。

また、住民への支援を住民参加型在宅福祉サービス団体に相談する場合は、(1)で記載したように、介護保険の訪問介護とは区別して考え、住民の自発的な意思による助け合いの活動であることを理解しておくことが大切です。

⑤ 子ども・地域食堂

(1) 子ども食堂とは

子ども食堂に関する明確な定義はなく、実際にはさまざまな活動形態があります。あえて定義づけるとすれば、「子どもやその親に対して、無料や安価で栄養のある食事を提供する活動」ということになりそうです。これまでも地域の有志のボランティアや NPO などの民間団体が、十分に食事を取れない子どもや孤食の子どもに食事を提供したり、食育を目的に調理実習を行なうなどの取り組みが見られましたが、「子どもの貧困」を取り上げた報道などがきっかけとなり 2010 年代以降に大きく周知されるようになりました。

現在、子どもに対する食事支援の取り組み数は全国で 2000 ヶ所以上ともいわれていますが、貧困世帯の子どもに限定している場合などは活動をオープンにしていない場合も多く、正確な数はなかなかわかりにくいのが実態です。「子どもの貧困」とセットで語られることの多い「子ども食堂」ですが、地域の人々が「子どものために、自分ができることを」と始めたことが動機になっており、その実像は各地でさまざまに様々ではありません。それが、子ども食堂の特徴といえるかもしれません。地域の誰もが来られる場という意味を込めて「地域食堂」や「子どもを中心にした居場所」と説明される場合もあります。

子ども食堂の多くが、単に食事を提供するだけではなく、安心して食事ができる居場所として、子どもが健やかに育つために必要な、豊かな体験や人との関わりができる場を志向しており、遊びや学習機会の提供、食育、親への支援など、それぞれに多様な活動がなされています。

(2) 支援のポイント

子ども食堂は、利用料が無料または低額であるために、運営者の金銭的な負担が大きくなりがちです。継続的な活動をめざすためには、間接経費（会場費、水光熱費、保険加入費、細菌検査（検便）費、コーディネーター人件費 他）に対する補助が必要です。

全国一律ではありませんが、子どもの居場所づくりへの支援は各地で始まっています。子ども食堂の開設準備金や開催費用の一部補助や助成、またコーディネーターを配置して居場所づくりのネットワーク化の推進（開設したい人のための相談・助言、情報交換の場づくり、フードバンクによる食料支援へのつなぎなど）が行われています。県や県社会福祉協議会が基金や助成制度を設けて広域的に支援しているところもあります。市区町村によっては、民間企業と子ども食堂・地域食堂をつなげるマッチングの支援に取り組んでいる地域もあるようです。

子ども食堂の取り組みが、ようやく地域に認知され始めたという地域もあるでしょう。広報への協力、地域のキーパーソンを紹介する、担い手に対する研修の開催（衛生講習など）など、信頼を得て活動を継続するための支援は、大きな助けになります。会場を定期的に使う段階になれば、公共施設を使う場合の会場確保（優先利用・使用料の減免）、子どもへの対応に関しては教育機関との連携支援など、活動団体のめざす方向に寄り添う形での伴走型支援が重要です。

① 総合事業

2015年の介護保険法一部改正によって創設された総合事業では、住民の自主的な活動に基づくサービスが制度に組み込まれましたが、その積極的な意味は、地域・社会での社会的役割が結果として介護予防につながると考えられたことです。介護保険サービスであればサービスの受け手である利用者も、立場や環境が異なれば、何らかの社会的役割を果たす存在になり得ます。

市区町村が総合事業のサービスを展開する場合、現時点で訪問型・通所型サービスB（住民主体による支援）や訪問型サービスD（移動支援）を担える住民活動の実績がないことなどから、指定事業者による現行相当サービスや、緩和した基準によるサービスAで対応する市区町村も少なくないかもしれません。

しかし、現行相当サービスやサービスAで対応すると、介護事業所は人件費単価が下がり、ますます人材確保が難しくなることや、住民によるサービス提供団体が活躍する機会が失われてしまう懸念があること、さらにサービスAのみでサービスを組み立ててしまうと利用者はいつまでたっても利用者としての立場に押しとどめられ、助け合いの主体的な参加者になる機会が失われてしまうことなどのデメリットを考える必要があります。

② 生活支援体制整備事業

生活支援体制整備事業は総合事業のエンジンとも言われ、生活支援コーディネーターを配置したり、介護予防・生活支援サービスに関する協議体を設置・開催する事業ですが、さまざまな地域の活動に成果が現れているかということ、地域によって差があるのが現状です。

生活支援体制整備事業の目的は「多様な支援体制の充実・強化と高齢者の社会参加の推進を一体的に図ること」とされています。生活支援コーディネーターや協議体は、高齢者の社会参加の推進が事業の目的にあることを念頭に置き、既存の活動団体を含めた住民の取り組みを応援していく必要があります。

必要な時に必要な支援が受けられる一方で、その人の特性や能力に応じて他の人を支える役割も担えるような相互扶助の関係をつくることが、介護予防と住みよい地域づくりにつながるのです。

③ 保険者機能強化推進交付金（インセンティブ交付金制度）

生活支援体制整備事業や総合事業による多様なサービスが広がらない中、国は市区町村に評価指標を示し、ランキングをつけて交付金の単価を変える「保険者機能強化推進交付金」いわゆるインセンティブ交付金制度をスタートさせました。自立支援や重度化防止に向けて努力したり成果をあげたりした市区町村により多くの交付金を支払うものですが、この評価指標の中には、通いの場への参加率の高さや介護予防・生活支援サービス事業における多様なサービス、その他の生活支援サービスを創設の有無を尋ねる項目も含まれています。2018年度は200億円の予算が

計上されています（都道府県 10 億、市町 190 億）。交付金は各市区町村の介護保険特別会計に充当されますが、その趣旨を踏まえ、地域支援事業だけでなく市町村特別給付、保健福祉事業を充実させていくことが重要とされています。

図表 1-2 市町村特別給付・保健福祉事業・地域支援事業の任意事業・一般財源の概要

	市町村特別給付	保健福祉事業	地域支援事業の 任意事業	一般財源事業
制度概要	市町村が条例に基づき、介護保険法で定められた介護給付・予防給付以外に、独自の給付を実施するもの。「横出し給付」と言われている	介護者支援、介護予防、保険給付、サービス利用に係る資金の貸付など、市町村が被保険者及び介護者に対し必要と判断する事業を実施するもの	介護保険事業の運営の安定化、被保険者及び介護者等に対する地域の実情に応じた必要な支援を目的として、市町村が地域支援事業の中で実施するもの	高齢者の保健・福祉・介護を目的として、市町村が単独の予算を用いて事業を行うもの
財源	第1号被保険者の保険料	第1号被保険者の保険料	国 38.5% 都道府県 19.25% 市町村 19.25% 第1号被保険者の保険料 23%	一般財源
対象者	要支援・要介護認定者	被保険者、 家族等の介護者	被保険者、 家族等の介護者	市町村が定める
実施例	・寝具乾燥サービス ・移送サービス ・配食サービス ・おむつの支給／等	・地域支援事業以外の介護予防事業 ・介護者支援事業 ・直営介護事業 ・高額介護サービス費の貸付事業／等	①介護給付費適正化事業 ②家族介護支援事業 ③その他 （成年後見制度利用支援事業、福祉用具・住宅改修支援事業／等）	・配食サービス ・おむつの支給 ・移送サービス ・寝具乾燥サービス ・訪問理美容サービス／等
特徴	対象が、要支援・要介護認定者と限定されている。また、財源が1号保険料100%のため、保険料への影響が大きい。さらに、償還払いであるため、利用者にとって手続きが煩雑。	財源は、特別給付と同じだが、特別給付が「給付」であるのに対し、保健福祉事業は「事業」である。対象者が被保険者・介護者と、特別給付と比べて幅広い。	財源に公費が含まれているため、保険料への影響は限定的だが、上限額が設定されている。また、平成27年2月の通知により、「市町村特別給付、保健福祉事業、総合事業、市町村の一般施策で実施すべきもの等」は対象外となった。	事業の目的や対象者などについて、国の定めがないため、市町村の裁量で決定できる。一方、一般財源での実施となるため、市町村の財政力に影響を受けやすい。

出典：三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング『「地域の実情」に応じた仕組みづくりを支援するために』（2018 年 3 月）

④『我が事、丸ごと』 地域共生社会の実現に向けた取り組み

平成 30 年（2018）年 4 月の介護保険法一部改正の重要なポイントの一つが「地域共生社会づくり」です。地域共生社会は次のように説明されています。

制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を越えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会。

地域共生社会を実現することが、高齢者の自立支援と要介護状態の重度化防止にもつながるという考えに立ち、複数の事業を連携して一体的に実施することを可能にする措置が講じられています。生活支援コーディネーターは、高齢者以外の支援、子どもたちの支援も含めて担当していくという指針も示されています。

① 資金提供の考え方

現在、市区町村の財政状況は総じて厳しく、生活支援サービス団体に対する予算の捻出は厳しいと考えるところも少なくないでしょう。

そこで、以下では、財源が限られた中でより効果的に資金を提供するために留意すべき3つのポイントを取り上げます。

① 団体の状況に応じた補助・委託

ア) 補助金

生活支援サービス団体は、その組織化の程度やミッションによって、資金ニーズに大きな違いがあります。これから立ち上げを考えているグループや立ち上がって間もない団体にとっては、最初の一步を踏み出す後押しや、活動の継続を促す補助金が効果的です。この場合、交付額は低くてよいので、できるだけ多くの件数を緩やかな要件で用意することが重要です。他方で、ある程度責任ある実施体制が整っていたり、専門的な対応が可能な団体に対しては、直接的な経費だけでなく、運営費も考慮される必要があります。この場合、補助金の性格は負担付き贈与契約に近いものだと考えられるので、補助金交付決定通知書に、補助金交付の事業内容、費目、金額を明記し、市区町村として達成してもらいたい条件を明確にするのと同時に、条件の達成に必要なコストを計上できるような積算基準や単価を設定しなければなりません。

ただし、生活支援サービス団体の特性上、団体によってサービスの提供の仕方や仕組みに違いが生じるため、ある程度補助対象経費を個別に設定できるようにするなど、交付の仕方を柔軟にしておくことが望ましいといえます。そのため、該当する補助要綱の本文には補助金の目的、補助対象、申請・報告の手続などを共通する内容として記載しておき、個別に決める必要がある条件は別表で定めるといった工夫をしておくとい良いでしょう。そうすることで、補助要綱の頻繁な改訂を避けることができます。

イ) 委託金

当該サービスが、本来市区町村が担うべきサービスとしての位置づけになるようであれば、委託契約にすることも考えられます。この場合、生活支援サービス団体のような非営利事業者の参入も可能な競争入札にするか、随意契約の枠組みの中で生活支援サービス団体などに限定するといった条件を設定することになります。競争入札では、入札資格要件は基本的に営利事業者を想定しており、その手続も煩雑で、結果として非営利事業者を排除してしまう可能性があります。実際に参入見込のある団体の実態を踏まえた要件・手続の見直しが必要です。

他方で、随意契約については、しばしば事業者の選定過程や選定理由が不透明になりがちです。そのため、「生活支援サービス団体の価値」（20 頁）で指摘したような価格以外に期待する質的な価値を部内で共有したり、公募提案（プロポーザル）方式を採用して団体側から提案する機会を設け、その際の評価事項を検証した後、次の契約に反映させたりするなど、生活支援サービス団体などの非営利事業者に委託する積極的な理由づけを検討しておく必要があります。

② 補助金のマッチング

現行の予算の使い方を見直すことで、支援のための財源を捻出できる余地はまだ残されています。

具体的には、次の2つの考え方があります。ひとつは、住民などへの給付事業や不要不急の事務に関する予算を、助け合い・支え合いを促す予算に切り替えることです。たとえば、小坂町（秋田県）では敬老関連事業を廃止する代わりに、住民が主体となって行う生活支援や居場所運営の補助金の財源として予算を振り分けようとしています。時代に合わせて予算配分の枠組みを変えることで、厳しい財政状況でも予算を増額することなくニーズに対応するというものです。

もう一つは、類似するさまざまな補助金を組み合わせて使えるようにすることです。市区町村の中には目的が類似する補助金であっても、所管が異なるために縦割りで交付されるものが少なからず存在します。これらを組み合わせたり、さらには国や都道府県の補助金もあわせて使えるようになれば、現行の予算の枠組みを変えることなく、助け合い・支え合いの活動を効果的に支援することが可能になります。

国もこの考えを後押しする動きに変わりつつあります。一例として、厚生労働省「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」(平成29年3月31日付通知)では、介護保険制度の地域支援事業、障害者総合支援制度の地域生活支援事業、子ども・子育て支援制度の地域子育て支援拠点事業、健康増進法に基づく健康増進事業などの地域づくりに資する事業(予算による国庫補助事業や市区町村が単独事業として行うものを含む。)について、事業の効果、効率性や対象者の生活の質を高めるために、市区町村は、複数の事業を連携して一体的に実施することができる旨を明確にしています。

図表1-3 市区町村レベルで複数の事業費を合わせて一体的に実施できる例

地域の社会資源を開発する人の配置(コーディネーター)

●介護保険の生活支援コーディネーターの活動範囲を高年齢者だけでなく、全ての世代の人を対象に拡大

- ①想定される国庫補助等事業等
 - ・地域支援事業(介護保険制度):生活支援体制整備事業
 - ・「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業:地域力強化推進事業
 - ・市区町村単独事業(コミュニティソーシャルワーカーの配置等)
- ②費用按分の方法として考えられる例
 - ・雇用契約等に規定されている勤務時間数等によって按分する
 - ・就学前児童数(6歳未満)、6~65歳未満の障害児・者数、高齢者数のそれぞれの割合により按分する(例:就学前児童数および6~65歳未満の障害児・者数は市区町村単独事業、高齢者数は地域支援事業で対応)。

居住支援

●高齢者や障害者等の住宅確保要配慮者が円滑な入居ができるよう、住宅に関する情報提供、入居に関する相談支援、不動産関係団体等との連携による入居支援等に居住支援の取組を対象者で区分せず一体化に実施

- ①想定される国庫補助等事業等
 - ・地域支援事業(介護保険制度):地域自立生活支援事業
 - ・地域生活支援事業(障害者総合支援制度):住宅入居等支援事業
 - ・自立相談支援事業・居住支援事業(生活困窮者自立支援制度)
- ②費用按分の方法として考えられる例
 - ・高齢者、障害者、生活困窮者(推定)数に応じて按分する。

権利擁護

●成年後見制度利用促進のための広報・普及活動の実施について、高齢部門と障害部門を一本化して実施

- ①想定される国庫補助等事業等
 - ・地域生活支援事業等(障害者総合支援制度):成年後見制度普及啓発事業
 - ・地域支援事業(介護保険制度):成年後見制度利用支援事業
- ②費用按分の方法として考えられる例
 - ・認知症高齢者数、知的障害者・精神障害者数に応じて按分する。
- 市民後見人等の育成事業について、高齢部門と障害部門を一本化して実施
- ①想定される国庫補助等事業等
 - ・地域生活支援事業(障害者総合支援制度):成年後見制度法人後見支援事業
 - ・地域医療介護総合確保基金(介護分):権利擁護人材育成事業
- ②費用按分の方法として考えられる例
 - ・認知症高齢者数、知的障害者・精神障害者数に応じて按分する。

子どもの学習支援

●小・中学生に対して放課後に行う学習支援事業について、対象者を保護者の収入等で限定せず、同一の場所。同一の時間に実施

- ①想定される国庫補助等事業等
 - ・学習支援事業(生活困窮者自立支援制度)
 - ・子どもの生活・学習支援事業(ひとり親家庭支援)
 - ・地域学校協働活動推進事業(文部科学省)
- ②費用按分の方法として考えられる例
 - ・就学援助率等を用いて按分する。

こうした柔軟な補助金のマッチングのためには、「制度の要件を地域や団体に当てはめる」という発想を改め、生活支援サービス団体が本来の価値をいかに発揮できるか、あるいは地域で助け合い・支え合いの関係をいかに豊かに作りだしていくかという視点に立って既存の国・都道府県・市区町村の制度を捉え直してみる姿勢が不可欠です。

③ 伴走型支援の充実強化

生活支援サービス団体に対する補助金などの支援が充実している市区町村の多くは、単に資金提供だけでなく、インフォーマルな支援にも力を入れています。たとえば、高齢者のサロンや子ども食堂が比較的容易に補助金を受けられるようにしている市区町村では、立ち上げる前のグループづくりから立ち上げ後の運営まできめ細かく相談に乗ったり、活動拠点や物品を融通したり、ともに活動する団体同士をつなげたりと、伴走的な支援を充実させています。

伴走的な支援の主体としては、ア)「市区町村（第一線職員）」が直接担うほか、イ)「社会福祉協議会や民間の中間支援組織」が担う場合も少なくありません。それに加え、農山村地域における新しい潮流として、ウ)「行政から委嘱・委託を受けた住民」自身が担う例も見られつつあります。たとえば、「NPO 法人とかの元気村」は、県の集落活動センター事業の補助金を受けるとともにあったかふれあいセンター事業の受託を受け、地域福祉のコーディネーターやスタッフの人件費が手当てされています。これに集落支援員の委嘱を受けたスタッフを加えた2名の常勤スタッフを中心に地域福祉やまちづくりを支え、住民個人やグループの活動を側面支援しています。雲南市の地域自主組織制度では、小学校区や公民館の単位などをベースに立ち上げた地域自主組織（30 団体）に対し、年平均 900 万円程度の「地域づくり活動など交付金」を配分し、地域づくりや地域福祉の経費のほか、人件費に充当することができるようにしています。「波多コミュニティ協議会」や「躍動と安らぎの里づくり鍋山」などでは常勤スタッフを雇用し、地域のニーズに応じた活動の立ち上げや地域福祉の取り組みを支援し、マネジメントする機能を担っています。

②総合事業に関わる補助金の有効活用

総合事業に関わる補助金（訪問型・通所型サービス B、訪問型サービス D、移動支援）及びその他の生活支援サービス（第 1 号生活支援事業）についても、さまざまな団体やグループの活動を支える基盤となるような活用を工夫する必要があります。

以下では、その先駆的な取り組みを行っているケースとして八王子市（東京都）の訪問サービス B に対する支援（「八王子市住民主体による訪問型サービス事業補助金交付要綱」2017 年 4 月施行・2018 年 4 月改正）を例に、活用のポイントを紹介します。

- 既存の活動を阻害しないようにするためには、実施要綱ではできる限り制約を設けず、柔軟な補助要件とする必要があります。八王子市では「補助対象団体は（市内で活動する）構成員が 5 人以上」という緩やかな要件にとどめています。
- 総合事業では第 3 層のコーディネート機能に補助を出すことができます。八王子市では、主にコーディネーターの人件費などとして「事務費」の名目で月 3 万円まで、新たに拠点を設けて介護予防体操などの活動を意欲的に行う団体に対しては家賃として月 2 万円まで、介護予防を目的に担い手の人数に応じて月 1 万円までというように、その団体の活動内容や規模によって最大で月 8 万円の補助金を交付できる仕組みとしています。
- 八王子市では必ずしもケアプランと連動することは求めていません。市の担当課は、「団体側は自分たちにできる支援をできる範囲で行っており、支援を必要とする人がどのような経緯で団体に来たとしてもケアプランに基づいて利用すれば訪問 B になるし、自主的に利用すればインフォーマルになる」という立場です。

このように、市区町村には現場のニーズを基点として制度を運用する工夫がこれまで以上に求められるのです。

図表 1-4 活用しやすい補助金の例（八王子市住民主体による訪問型サービス事業補助金交付要綱）

〔補助対象経費〕

第3条 この補助金の交付対象となる経費及び上限額は、別表第1に定めるとおりとする。

補助対象経費				月上限額
加算	事務費	人件費（事務作業を行う者に限る）、物品購入費、印刷費、交通費、役務費、光熱水費、通信費、その他市が適当と認める経費	サービス提供にかかる必要な事務経費及び市等関係機関との調整、利用者のサービス調整等にかかるコーディネート等になる人件費	30,000円／月
	事務費	賃借料	家賃（敷金・礼金含む）、コピー機、自動車等の賃借にかかる経費	20,000円／月
	活動実績	※事務費に準ずる	年間活動延べ件数に応じ、事務経費に加算 ※補助対象期間内の活動件数を、その期間内の週数で除いた件数	補助対象期間における平均活動実績（延べ件数） ①週1～5回 ▶加算なし ②週6～9回 ▶10,000円／月 ③週10回以上 ▶20,000円／月
	介護予防	※事務費に準ずる	担い手の介護予防を目的に、サービスに従事する人員の規模に応じて事務経費に加算	当該事業に従事する人員が、延べ10名以上の場合 ▶10,000円／月

■ 訪問Bの利用調整を担うコーディネーターの人件費（1,000円／日程度）
依頼があるがなかろうが、かかってしまう固定費（第3層の生活支援コーディネーター的な役割も担う）

- シンポジウムでの事例発表
- 行政との意見交換への参加
- 地域への周知活動
- 活動拡充の検討
- 補助関連交付事務 等

■ 活動実績に基づく加算
無理なく緩やかに活動いただくため、申請時は「①」で申し込むことをすすめている。（年度末に清算あり）
その月々で成果を評価するのではなく、年間通して活動いただいたことを評価。

■ 従事者数による加算
高齢者自らが担い手に参加することで、地域での役割りができ、介護予防につながるという視点。

①生活支援サービス団体の特徴

①「住民参加型」の形態

住民参加にはさまざまな形態があります。住民が団体に果たす役割に着目し、区分してみると、①支援活動やサービス提供にボランティアなどとして参加する「活動参加」、②活動参加者のコーディネートや団体の運営などに参加する「運営参加」、③住民が、日ごろの生活や地域での活動などにもとづいて意見を述べる「声の参加」、④活動や団体を応援するため、お金やモノ、人脈などを提供する「支援としての参加」、⑤社会参加や社会的包摂の一環としての「就労としての参加」を挙げることができます。

図表1-5 住民参加型の形態と内容について

住民参加の形態	内 容
①活動参加	具体的な支援活動やサービス提供への参加。 例) 配食サービス:献立づくり、調理、盛り付け、配達など。 居場所: 受付、話し相手、プログラム担当など。
②運営参加	さまざまな役割を分担する参加者(ボランティアなど)のコーディネート(受け入れ、日程調整、連絡など)や、団体の運営に関わる事務(局)などへの参加。 ※社会福祉協議会や社会福祉法人などの別の団体が運営に関わる事務(コーディネーターや事務局)を担う場合もあります。
③声の参加	協議や意思決定の場(会議)への参加。 例) 生活支援サービス団体やその他の団体に役員・理事・評議員などとして参加。 地域ケア会議、市町村の協議会・委員会などに委員として参加。
④支援としての参加	生活支援サービス団体を外部から支援する参加。 例) 団体へのお金やモノの寄付、団体の賛助会員、活動拠点となる住宅(空き家など)を市場価格よりも安く貸すなど。
⑤地域就労・雇用	地域の就労困難者の就労・雇用を通じた社会参加 例) 高齢者、子育て中の女性、障害者、過疎地の若者など、その地域で就労困難な状況にある人を雇用。

② 生活支援サービス団体の地域性

生活支援サービス団体は、参加者の資格が特定の地区の住民とされている団体と、そうでない団体とに分けることができます。「地縁型」と「テーマ型」として対比的に呼ばれることもあります。前者には下記のようなものがあります。①地縁型の団体の典型例は自治会・町内会、部落会・集落です。これらの特徴は、基本的には、1) 地区内に一つだけ存在する点。2) どの地区にも存在する点。3) 地区内のすべての人（世帯）が参加するのが当然（望ましい）という規範にもとづいている点です。それゆえ、一定の地理的範囲を単位とする参加の仕組みづくりに強みを発揮する団体といえます。②婦人会、防災団体、防犯団体や子ども会（育成会）は活動内容が特化されていますが、基本的に参加資格が地区の住民に限定されている団体です。地区社会福祉協議会（地区社協）も、これらに近い性格をもっているといえるでしょう。

一方で、「テーマ型」の団体は、特定の生活課題や目的をめぐって各個人が自発的な意思にもとづいて参加するタイプです。特定の地区の住民に限定した団体ではないことから「市民参加」という表現が用いられることがあります。個人の自発的な集まりとしての団体には、ボランティア団体や市民活動団体のほか、NPO 法人、ワーカーズ・コレクティブなどの協同組合などがあります。これらの活動は、人々のライフスタイルや考え方の多様性を背景として生まれてきます。つまり、地縁型の団体では十分に扱うことができないような、個別性の強いニーズや専門知識が必要とされる課題に対応する活動・団体ともいえます。設立当初は少人数の集まりでも、学習や経験を重ねるなかで専門的な知識やスキルを蓄積して事業化し、補助事業・委託事業の対象となる可能性があります。

②生活支援サービス団体のめざす方向と組織化プロセス

① 多様な規模・形態

生活支援サービス団体の活動領域や事業規模は多岐にわたります。本研究事業で実施したアンケート調査（調査B）によると、立ち上げから間もない団体ほど規模が小さく、活動年数を経るにつれて大きくなる傾向があります。図表 1-6 は、回答団体の設立年と収入額の関係を示したものです。2016 年以降の設立団体の 38.8%が年間収入額「10 万円以下」に区分されている一方で、2000 年以前の設立団体の 47.8%が年間収入額「500 万円以上」に区分されています。団体の多くは、活動を継続していく中で、徐々に組織としての体制を整え、その規模を大きくしていったことがうかがえます。

他方で、長い活動経験を経ても組織の規模はそれほど大きくない団体も存在します。生活支援サービス団体も、活動の頻度を増やし、継続化させようとすれば組織としての体制を整えざるを得なくなるという点では NPO 法人や営利法人と同じです。しかし、規模が大きくなることが、団体にとって望ましいとは限らないのです。

図表 1-6 アンケート調査（調査B）回答団体の設立年と年間収入額の関係

（単位 団体数）

		年間収入額					合 計
		10万以下	10万超～ 30万以下	30万超～ 100万以下	100万超～ 500万以下	500万超	
設立年	1979年以前	2	2	6	7	5	22
	1981～1990年	4	1	4	3	20	32
	1991～2000年	14	7	12	22	52	107
	2001～2010年	26	20	29	34	63	172
	2011～2015年	31	29	24	27	24	135
	2016年以降	146	109	85	30	6	376
	合計	223	168	160	123	170	844

注）医療法人、社会福祉法人、生活協同組合本体が行う活動及び収入がない団体を除いてあります。

② 組織化のプロセス

多くの場合、生活支援サービス団体は、図表 1-7 のようなプロセスを経て組織化されます。近隣の主婦達による会食会の運営を例にあげると、最初は何かのきっかけで日々の食事にも事欠く独居高齢者に会い、自分で何かできないかと考えるところから始まります。個人的に声をかけたり食事のお裾分けをしたりするインフォーマルな個人レベルの単発的な関わりです。これを「ステージⅠ」の段階とします。この段階ではまだ継続的に活動するという意思は持ち合わせていないこともあります。

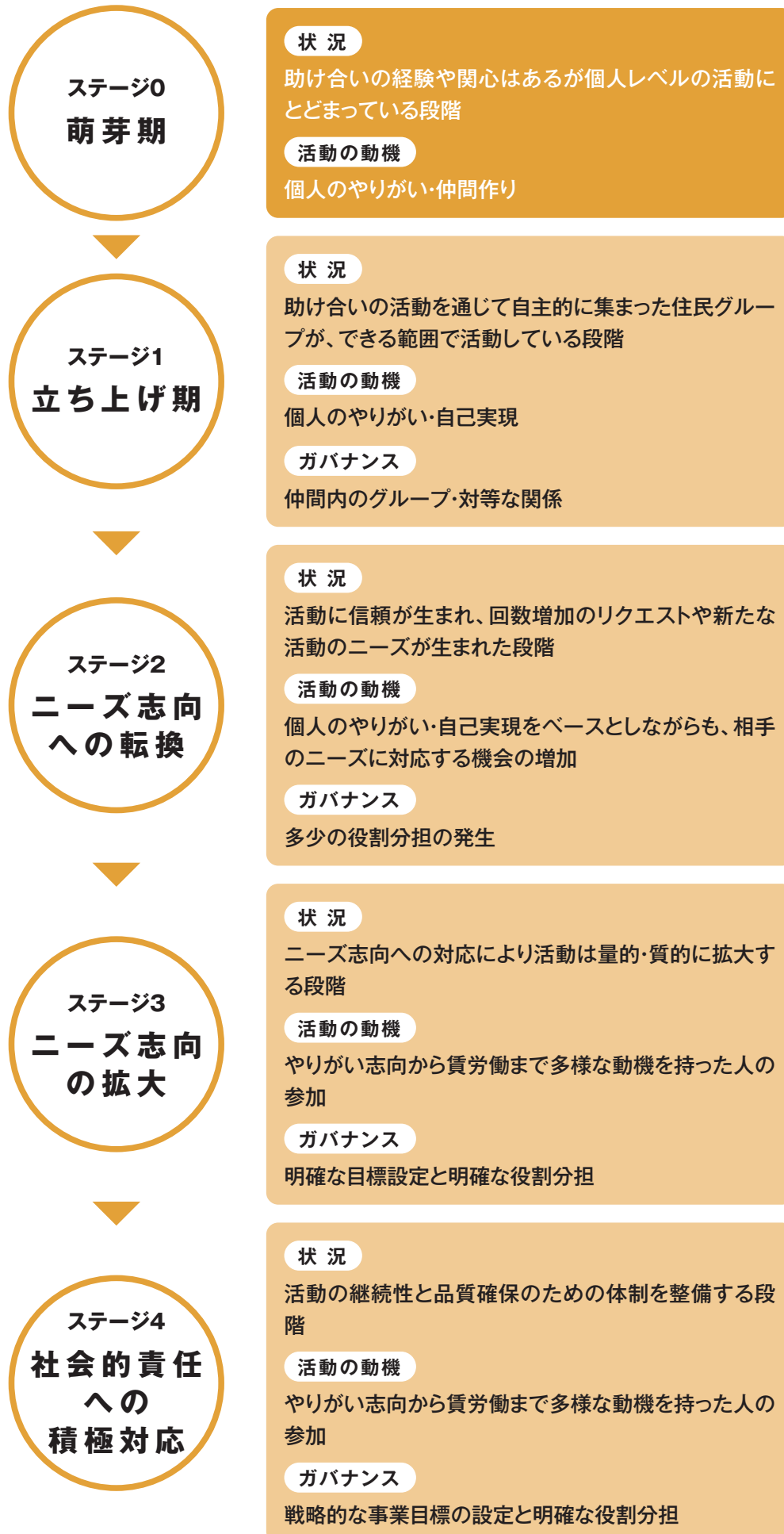
しかし、単発的でも関わりを続けるうちに、自分の得意な食事や家事のスキルを生かしてもっと何かできないかという思いを持つようになり、近所の公共施設で食事会を行うグループを立ち上げてみたというのが、「ステージⅡ」の段階です。気の合う仲間同士で親睦を深められたり、自分のスキルが生かされたことでやりがいを実感できることが、活動の大きな動機になっています。この場合、月1、2回程度というように、あまり負担にならない範囲で行うのが通常でしょう。

そして、活動を続けるうちに、参加者にも好評で、参加人数が増えてくるかもしれません。また、参加者から回数を増やすリクエストが出てきたり、活動しているうちに食事会に参加できない人の存在に気づくこともあるでしょう。参加者の期待にもっと応えたり、食事会では満たされないニーズに対応しようとするには、「無理のない範囲で」というわけにはいかなくなってきます。この時、こうしたニーズに積極的に応えるために新しい一歩を踏み出すか、あるいはこのまま内輪のグループとしての活動にとどまるのかという判断が求められ、ニーズ志向へと舵を切ったグループは、次の「ステージⅢ」の段階に入ります。

「ステージⅢ」の段階に入ると、活動は量的に拡大するようになり、一緒に食事を作ったり、家事援助をしたり、食事を配達してくれる仲間を募る必要が生じてきます。そこで、人材募集のチラシを配ったり、ハローワークでドライバーを募集したりするようになると、組織のミッションを共有しない人たちも増えていきます。何も言わなくても互いに理解し合えるという状況ではなくなってくるので、明確な組織のミッションを設定して共有したり、役割分担を定めたルールづくりが必要になってきます。この段階が「ステージⅣ」です。

さらに、活動を継続すると、利用者にとっては欠かすことのできないセーフティネットとしてのサービスになっていきます。食事会の回数が増えただけでなく、食事会への移動サービスや参加者の夜の食事を配達するようになるかもしれません。その中に糖尿病患者や咀嚼が困難な人が含まれていれば、栄養に配慮したり、野菜の刻み方も個別に対応するなど、質的にも満足いくものが求められるようになります。すでにこの段階では自前の厨房や配達車を確保し、品質確保のための体制も整備され、組織に雇用される専従スタッフも働いています。これが「ステージⅤ」の段階です。ステージⅣやⅤの段階になると、ボランティアだけで活動を支えることは難しくなり、専門職を雇用したり、行政からの補助金・委託金などの公的資金も積極的に受けるようになります。

図表1-7 生活支援サービス団体の組織形態による区分:組織化のプロセス



比較的規模の大きな生活支援サービス団体の多くは、こうした段階を経て組織化が進んでいったものと考えられます。しかし、各ステージにとどまっている団体のすべてが「成長途上」であるわけではありません。「ステージⅠ」のグループが数多く存在するからこそ、近隣に顔見知りが多く気軽に参加できる空間ができるのであり、「ステージⅢ」の団体が存在することで、多様な人たちで地域を支える重層的なコミュニティがつくられるというように、それぞれの段階にある団体は、それぞれの良さ（特性）を持っているのです。

生活支援サービス団体は、団体の組織化の程度（規模）やミッションによってその特性に違いがあるということは、必要な資源にも違いがあるということです。行政が生活支援サービス団体を支援する際は、こうした特性の違いに留意する必要があります。

③生活支援サービス団体の価値

行政が生活支援サービス団体をはじめとする活動団体を評価する際、ともすれば食事会の回数や配食の個数といった直接的な成果のみに着目しがちです。しかし、生活支援サービス団体には、利用者や対象者に対する直接的なサービスを提供するということのほかに、住民参加型だからこそ達成可能な価値があります。アンケート調査（調査 B）やヒアリング調査の結果を踏まえると、共通して持つ価値として、主に以下の点をあげることができます。

（1）「まちづくりや住民自治の原動力になっていること」

生活支援サービス団体は、住民自らが能動的に地域の困りごとや生活課題に関わる場であり、そこから問題への気づきが生まれ、また、同じ問題に関わる仲間や支援する相手との信頼関係も深まります。こうした経験が、ある種の公共意識を高め、「公共は行政のもの」という発想からの転換を促し、社会を変える力につながっていくことが期待されています。

（2）「当事者目線で問題解決のアプローチを探ること」

生活支援サービス団体は、メンバーの中に「支えられる側」の人たちも参画しています。また、日常的に現場に接しており、当事者の目線に近いレベルでニーズや問題を把握しています。そして、メンバーの「ちょっとした工夫」で問題解決につなげることもあれば、近隣住民、各種団体など地域のさまざまな人・団体の協力を得ながら解決につなげたり、公的な制度や資金を活用したり、行政・社会福祉協議会と協働したりと、さまざまなアプローチがあります。

このように、生活支援サービス団体は、単に決められたサービスを提供するだけではなく、明確にサービスとして確立していないインフォーマルなニーズに対しても、柔軟に解決につなげる潜在的な力を有しているのです。

（3）「当事者やそれに関わる人の声を公的な場に表出させる役割を果たしていること」

生活支援サービス団体は、何らかの支えを必要とする人と支えられる人とを結びつけ、地域の問題や生活課題を公的な場に表出させる役割を果たしていることです。生活支援サービス団体は、地域密着で活動しているので、活動を通じて現場のニーズを個別かつ具体的に把握しています。また、通常「支えられる側」もメンバーとして参画しているので、当事者の立場から地域の問題や生活課題を捉えることもできます。行政にとって、こうした団体とつながることにより、より効果的にニーズ把握や対応策につなげることができます。

（4）「抱える困難や立場の違いを超えて誰もが社会参加できる空間をつくりだしていること」

支援する・されるという関係ではなく、一人一人のやってみたい・やれたらいいなという意思に基づいた助け合い・支え合いの関係が促進されることで、障害や社会的な困難の有無・程度にかかわらず、誰もが社会参加できるきっかけが生まれ、多世代交流の場が形成されたりと、豊かで重層的なコミュニティを形成する力になっていることです。

（5）「『食えられる地域貢献』の受け皿になっていること」

生活支援サービス団体には、全くの手弁当で活動するところもありますが、有償ボランティアを受け入れたり、有給スタッフを雇用しているところもあります。高齢者にとっては年金プラスアルファの収入が確保でき、家計を圧迫することなく活動に従事することが可能になったり、就労困難な人たちの社会包摂の場ともなることが期待できます。

第2章

アンケート調査と

ヒアリング調査から

見えてきたこと

住民参加による生活支援サービス運営団体への支援状況や実態、評価ポイントを把握するために、行政・社協向けと、運営団体に向けてアンケート調査を実施しました。ここでは、調査の中から抽出された3つの論点について記載します。

調査概要

調査名：地域住民の社会参加活動などを基盤とした互助促進の手法に関する調査研究事業

①調査 A：行政・社協向け調査

目 的	行政や社協による、住民参加による生活支援サービス運営団体への支援状況を把握するとともに、支援課題やサービス運営団体の評価ポイントを把握することを目的として、調査を実施した。
調査対象	①都道府県、政令指定都市の高齢者保健福祉所管部署 ②都道府県、政令指定都市の児童福祉所管部署 ③市町村（政令指定都市除く）、特別区の高齢者保健福祉所管部署 ④市町村（政令指定都市除く）、特別区の児童福祉所管部署 ⑤都道府県、政令指定都市の社会福祉協議会 ⑥市町村（政令指定都市除く）、特別区の社会福祉協議会
調査方法	①、②：メールにて電子調査票を送付し、回答を依頼した。 ③、④：①、②を通じて電子調査票を送付し、回答を依頼した。 ⑤：全国社会福祉協議会を通じて電子調査票を送付し、回答を依頼した。 ⑥：⑤を通じて電子調査票を送付し、回答を依頼した。
回答時期	平成 30 年 11 月～平成 31 年 1 月の 2 か月間
備 考	※都道府県及び市区町村の高齢者保健福祉所管部署（①、③）に対しては、子ども食堂・地域食堂を除く生活支援サービス（食支援、移動支援、居場所作り、訪問によるサービス）について回答を依頼した。当該部署以外が担当している生活支援サービスについては、担当部署に照会した上で回答を取りまとめるよう依頼した。 ※都道府県及び市区町村の高齢者保健福祉所管部署（②、④）に対しては、子ども食堂・地域食堂について回答を依頼した。当該部署が子ども食堂・地域食堂について把握していない場合は、担当部署に転送を依頼した。 ※社会福祉協議会（⑤、⑥）に対しては、すべての生活支援サービスについて回答を依頼した。

②調査 B：サービス運営団体向け調査

目 的	住民参加による生活支援サービスの運営実態を把握するとともに、団体が感じる課題や、活動について評価してほしいと考えるポイントを把握することを目的として、調査を実施した。
調査対象	住民参加による生活支援サービス運営団体
調査方法	調査 A の調査対象（①～⑥）および関連団体を通じ、各機関・団体が把握している団体にアンケートの回答記入フォームの URL を伝達し、回答を依頼した。
回答時期	平成 30 年 11 月～ 12 月の 1 か月間

回収状況

① 調査 A

調査 A	有効回答数／ 配布数	回収率
①都道府県、政令指定都市の高齢者保健福祉所管部署	43 件／ 67 件	64.2%
②都道府県、政令指定都市の児童福祉所管部署	43 件／ 67 件	64.2%
③市町村（政令指定都市除く）、特別区の高齢者保健福祉所管部署	913 件／ 1896 件	48.2%
④市町村（政令指定都市除く）、特別区の児童福祉所管部署	835 件／ 1896 件	44.0%
⑤都道府県、政令指定都市の社会福祉協議会	29 件／ 67 件	43.3%
⑥市町村（政令指定都市除く）、特別区の社会福祉協議会	522 件／ 1896 件	27.5%

② 調査 A（事業票）

調査 A（事業票）	回答事業数
①都道府県、政令指定都市の高齢者保健福祉所管部署	59 事業
②都道府県、政令指定都市の児童福祉所管部署	40 事業
③市町村（政令指定都市除く）、特別区の高齢者保健福祉所管部署	1408 事業
④市町村（政令指定都市除く）、特別区の児童福祉所管部署	169 事業
⑤都道府県、政令指定都市の社会福祉協議会	32 事業
⑥市町村（政令指定都市除く）、特別区の社会福祉協議会	852 事業

③ 調査 B

調査 B	回答数
住民参加による生活支援サービス運営団体	1254 件

論点 1

必要なのは団体に寄り添う支援

団体を増やし、担い手を増やしていくには、広く地域全体に働きかけるとともに、立ち上げ準備や立ち上げ後の段階で団体に寄り添う支援を行っていくことが必要です。調査結果からは、支援の実施状況はサービス分野によって偏りがあること（図表 2-1、2-2）、団体運営・事務に関する知識の提供や会場確保についての支援があまり行われていないこと（図表 2-3、2-4）、公的な資金援助は比較的多く行われている一方で、民間資金の活用は進んでいないこと（図表 2-5）などが示唆されました。また、多くのサービス運営団体が地域住民から様々なサポートを受けている一方で、民間企業などからの支援はまだ広がっていない状況も伺えました（図表 2-6）。

サービス運営団体の多様なニーズに応え、寄り添う支援を行うに当たっては、ボランティアセンターや社会福祉協議会、食支援や移動サービスなどの領域ごとのサービス運営ネットワークとの連携を図ることも有用です。

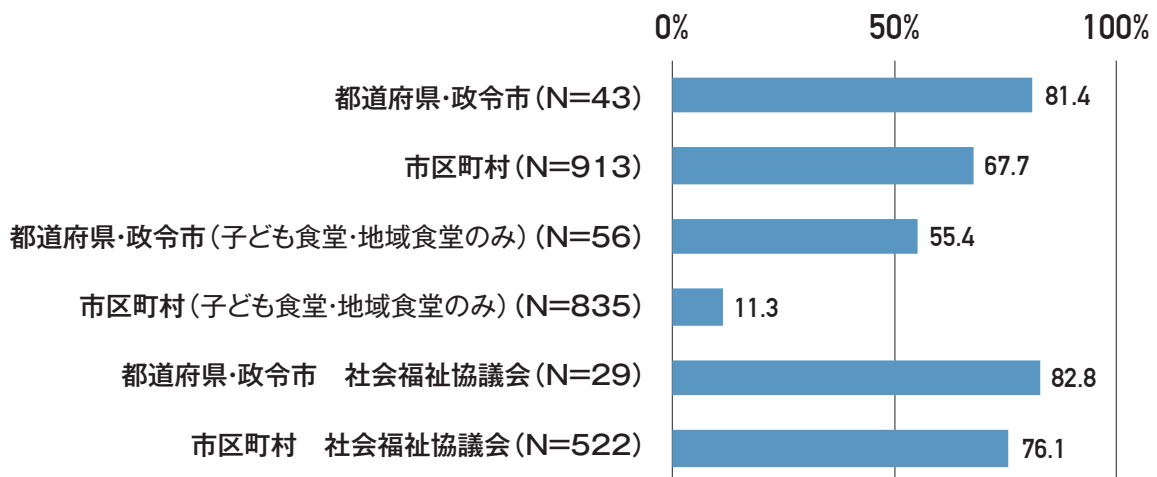
また、地域住民や地元企業といった多様な方々を重要な地域資源として捉え、地域全体でサービス運営団体を支えていく基盤づくりをすることも、行政や社会福祉協議会の重要な役割といえます。

① 地域への働きかけ

住民参加による生活支援サービスを地域に広げるためには、サービスの担い手（個人、団体）を増やすための地域への働きかけが必要です。

本事業で実施した調査からは、広く地域住民に対して参加を働きかける取り組みは、都道府県・政令市や市区町村、社会福祉協議会で行われていることが示されました。ただし、子ども食堂・地域食堂については、都道府県や市区町村の取り組みが比較的少ないことも示唆されました。

図表2-1 サービスの立ち上げや、スタッフとしての参加を広く住民に促す取り組みを実施している割合

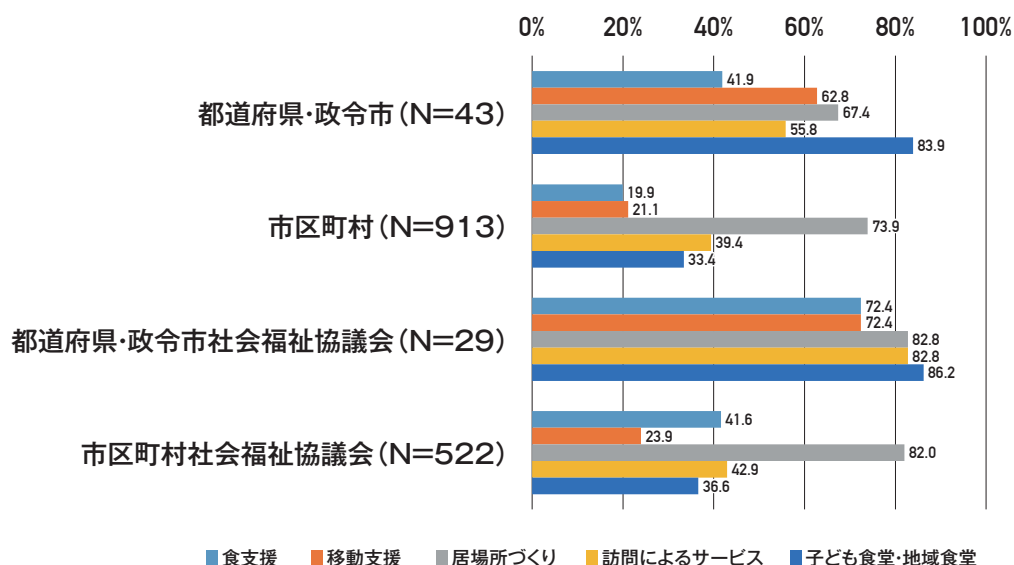


② サービス運営団体への直接的な支援

一方、サービスを立ち上げた団体、あるいは立上げ準備を行う団体への直接的な支援の取り組み状況は、サービス分野によって大きく偏りが見られました。

都道府県・政令市や、都道府県・政令市の社会福祉協議会では、比較的満遍なく、どのサービス分野でも支援が行われていた一方で、市区町村や市区町村社会福祉協議会では「居場所づくり」分野のサービス運営団体への支援が、その他のサービス分野に比べて突出して多く行われていました。

図表2-2 住民参加による生活支援サービス運営団体への支援を実施している割合



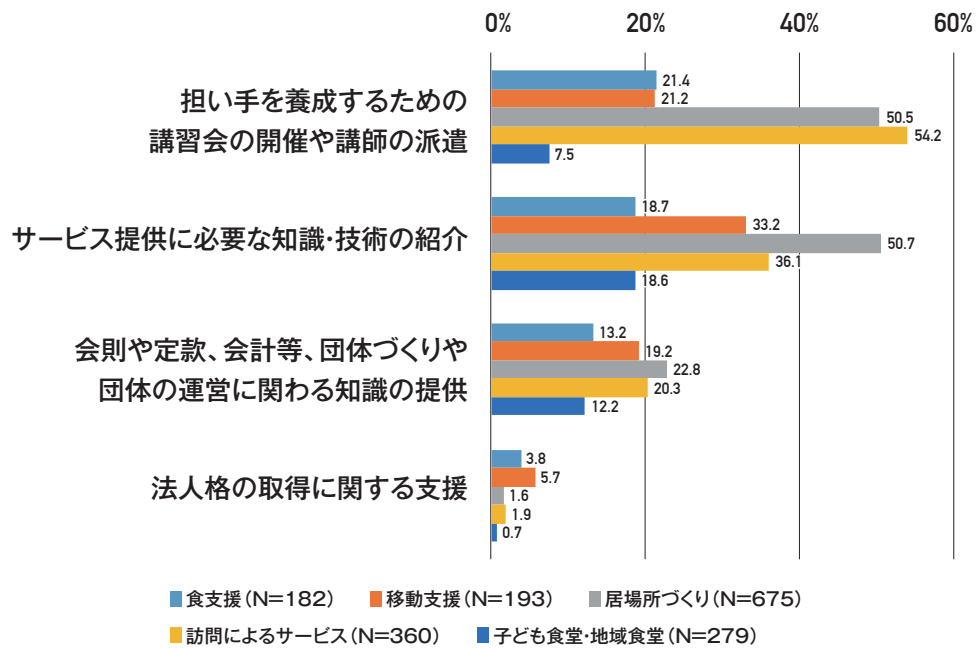
※各サービス分野の支援について、支援メニューを一つでも実施している場合は「支援を実施している」とみなした。

サービスを立ち上げた団体、あるいは立上げ準備を行う団体への支援としては、資金面の援助だけでなく、人材育成、ノウハウ提供、会場・拠点の確保といった、様々な面からのサポートが考えられます。

市区町村の支援実施状況に関する調査結果について、「支援を行っている」と回答した場合に絞って支援内容に着目すると、サービス分野によって支援内容にも差があることが見えてきました。

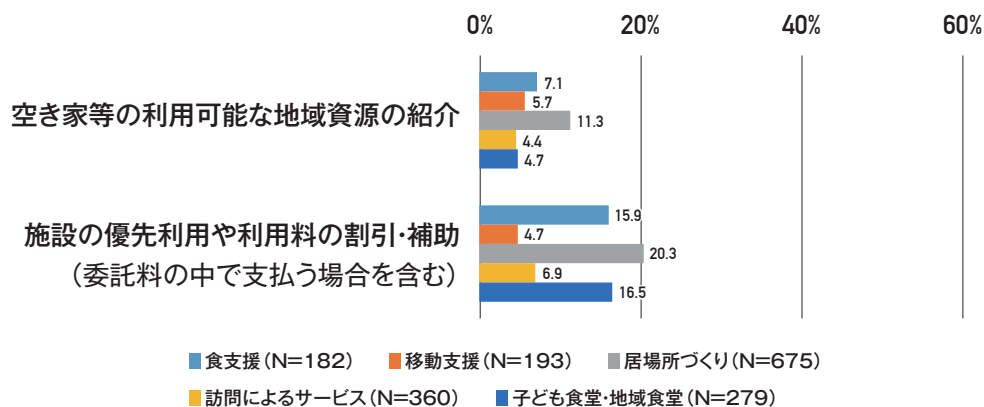
たとえば、担い手養成のための講習会・講師派遣を行う市区町村の割合は、「居場所づくり」や「訪問によるサービス」では比較的多い傾向にありました。また、サービスの立上げやサービス提供に必要なノウハウ提供は比較的多く実施されている一方で、会則や定款、会計、法人格取得といった事務・運営に関わるノウハウ提供については、いずれのサービス分野でもあまり行われていないことが示されました。

図表2-3 ノウハウ提供・人材育成面の支援 市町村の実施状況



会場や活動拠点の確保に関する支援に着目すると、比較的实施割合が低く、特に空き家などの地域資源の活用は進んでいない状況が示されました。地域によっては、公民館などの公共施設を定期的（週1回など）に利用することが、公平性の観点から制限されてしまう場合もあり、住民参加による生活支援サービスの活動を支援するためには、占有利用できる会場・拠点の提供は重要なポイントです。空き家などの地域資源の活用も含め、無償または安価に利用できる場所の提供を検討してみましょう。

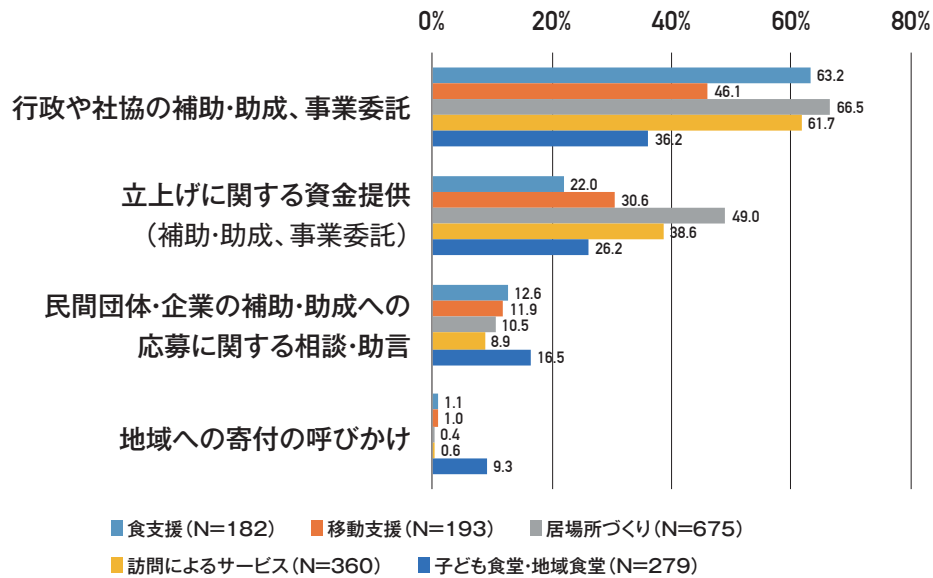
図表2-4 会場や拠点確保の支援 市町村の実施状況



資金面の支援に着目すると、サービス運営資金の公的支援（補助・助成、事業委託）や立上げ資金の公的支援（補助・助成、事業委託）は比較的多く実施されていた一方で、民間資金の活用支援についてはあまり行われていない状況が示されました。

限られた予算の中で幅広いサービス運営団体が支援を受けられるよう、行政や社会福祉協議会だけでなく、地域住民や地元企業など、様々な地域資源の活用を模索していくことが求められます。

図表2-5 資金面の支援 市町村の実施状況



※「支援を実施している」市区町村を分母として、各支援内容を選択した者の割合を示した。

サービス運営団体の多様なニーズに応え、寄り添う支援を行うには、様々な支援メニューを用意することが望めます。市町村に支援ノウハウがない場合でも、市町村・特別区、政令指定都市、都道府県のボランティアセンターや社会福祉協議会との連携、あるいは、食事サービス・子ども食堂・居場所づくりといった分野における一般社団法人全国食支援活動協力会、移動支援分野におけるNPO法人全国移動サービスネットワークのような、領域別のノウハウのある団体との連携を図ることで、サービス運営団体のニーズを捉えた支援をめざすことが望めます。

③ 地域の住民、民間企業などによる支援

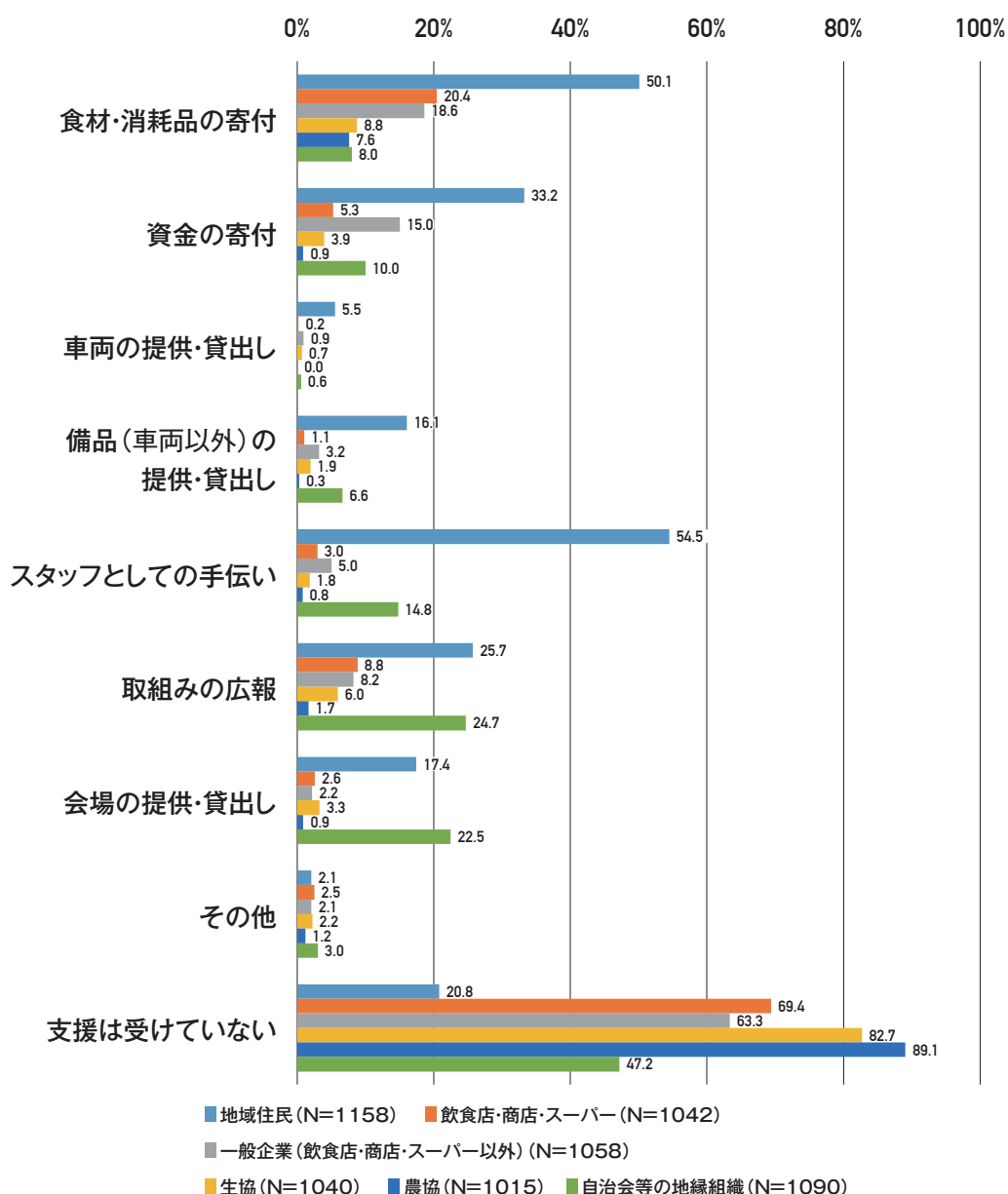
住民参加による地域支援サービスへの支援は、必ずしも行政や社会福祉協議会だけが担うものではありません。

調査では、多くの団体が地域住民個人から何らかの支援を受けており、特に寄付やスタッフとしての手伝いといった支援が多い傾向にありました。自治会などの地縁組織からの支援を受けている団体も一定数見られました。

一方、企業や小売店・飲食店、生協・農協といった企業・団体からの支援はまだ少ない状況です。これらの組織を地域資源として捉え、地域全体で住民参加による地域支援サービスを支える基盤をつくることは、持続的な支援環境をつくる上で重要な要素といえます。民間企業・団体にとって、初めて付き合うサービス運営団体への支援を行うことにはリスクが伴います。それが小規模なサービス運営団体であれば尚更、支援のハードルとなりかねません。

行政や社会福祉協議会がサービス運営団体の後ろ盾となるような関わり方をすることで、民間企業・団体の支援を増やすことにつながることを期待されます。

図表2-6 サービス運営団体が地域から受けている支援内容



特徴や規模に合わせた支援

住民参加による生活支援サービスの規模や運営基盤は多様で、小規模な運営団体が多く活動しています（図表 2-7）。こうした小規模な団体には、小額の補助・助成でも大きく役立つと考えられますが、実際には、公的な補助・助成や委託を受けていない活動が多いことが、調査結果から示唆されました（図表 2-8）。

補助・助成や委託を受けていない活動が多い理由の一つとして、小規模なサービス運営団体にとって補助・助成、委託の基準が高いことが考えられます（図表 2-9）。

まずは団体を立ち上げるという観点からも、まちづくりへの貢献や住民同士の交流、ニーズへの柔軟な対応といった、住民参加によるサービスならではの特長に目を向けながら、団体を育てていくような伴走型の支援が求められます（図表 2-10）。

▶ 支援を始める時に注目してほしい、具体的な視点は第 3 章の「住民のやる気を支援する視点の提案」を参照

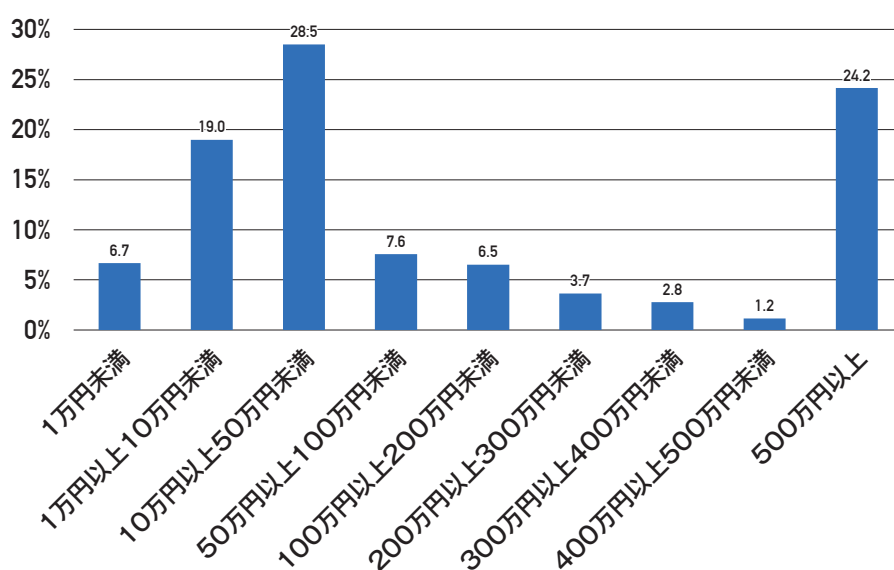
① 住民参加による生活支援サービス運営団体の規模

住民参加による生活支援サービスは、既に社会的事業を行う社会福祉法人が、地域住民を巻き込んで運営するものから、地域課題に関心を持つ住民が自主的に始めた草の根的活動まで、その規模や運営基盤は多様です。

住民参加による生活支援サービス運営団体に年間収入額をたずねたところ、500 万円以上が 2 割以上ある一方で、全体の 6 割を年間収入額 50 万円未満の団体が占めていました。非常にばらつきが大きく、月当たり数万円程度で運営している、規模の小さな団体も多いことが伺えます。

こうした小規模な団体にとっては、年間数千円～数万円の少額の支援であっても、活動の継続や発展に大きく役立つことが考えられます。

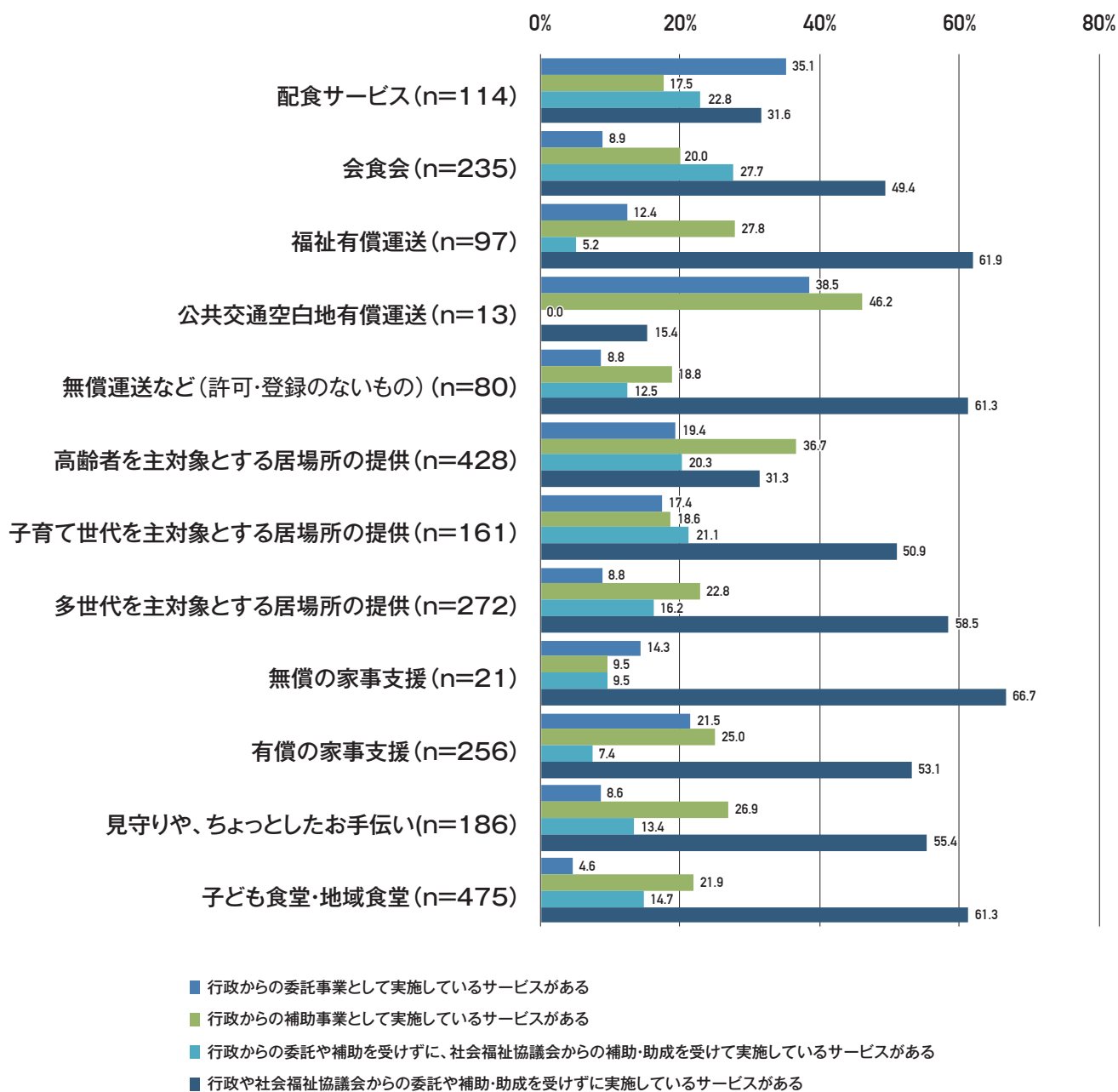
図表 2-7 住民参加による生活支援サービス運営団体の年間収入金額 分布



② 行政や社会福祉協議会からの補助・助成、委託の状況

しかし、実際には、多くの団体が公的な資金援助を受けずにサービスを運営している実態が、調査から見えてきました。サービスの種類によって異なりますが、50%~60%程度の団体が委託や補助・助成を受けずに実施している生活支援サービスがあると回答しました。

図表2-8 行政、社会福祉協議会からの補助・助成、委託状況



③ 行政や社会福祉協議会からの補助・助成、委託の基準

団体が補助・助成、委託を受けていない理由には様々なものが考えられますが、その中のひとつとして、行政や社会福祉協議会が求める基準が、住民参加による生活支援サービス運営団体（特に小規模な団体）の実情に合っていないという可能性が考えられます。

調査では、市区町村や市区町村社会福祉協議会が補助・助成、委託を行う基準として、サービスの提供や管理の体制、提供実績が多く挙げられていました。特に市区町村ではサービスの提供体制が第1に挙げられており、規模が小さく、運営基盤が育っていない団体にとって、公的な資金援助を受けるには高いハードルがあることが考えられます。

もちろん、サービスの提供や安全管理が確実に行われることは重要です。しかし、それを実現できる水準に達した団体にのみ資金援助を行うのでは、既に運営基盤が確立した団体、ある程度規模の大きな団体でなければ支援を受けることができません。住民参加による生活支援サービスを広げていくためには、緩やかな基準で広く資金援助を行いながら、体制や実績が十分でない団体を「育てる」視点が鍵となります。

図表2-9 補助・助成、委託を行うに当たっての基準 上位5つ

	市区町村 高齢者保健福祉所管部署	市区町村社会福祉協議会
1	サービスの提供体制（スタッフ、設備など）が整っている	地域住民がサービスの担い手として多く参加している
2	地域住民がサービスの担い手として多く参加している	担い手や利用者・参加者の生きがいや生活意欲の向上につながるサービスを提供している
3	担い手や利用者・参加者の生きがいや生活意欲の向上につながるサービスを提供している	担い手や利用者・参加者の意見を運営に反映している
4	十分なサービス提供実績がある	サービスの提供体制（スタッフ、設備など）が整っている
5	安全管理の体制が整っている	十分なサービス提供実績がある

④ 住民参加による生活支援サービスへの評価・注目ポイント

住民参加による生活支援サービスには、同じ住民同士が助け合うことで生まれる交流や、利用者からのニーズに寄り添ったきめ細かい支援といった、専門職によるサービスとは異なる良さがあります。

本事業で行った調査で、住民参加による生活支援サービス運営団体への評価・注目ポイントについてたずねたところ、いくつかの項目で、市区町村・市区町村社会福祉協議会と、サービス運営団体との間にギャップが見られました。

特に、

- ・地域の多様な機関や団体・個人と連携し、まちづくりにつながっている
- ・利用者のニーズに柔軟に対応して変化できる
- ・担い手と利用者との交流が生まれる

といった点が、複数のサービス分野で共通して特にギャップが大きい項目（サービス運営団体では評価・注目してほしいと考えているが、市区町村・市区町村社会福祉協議会では比較的注目度が低い）でした。

これらの特長は必ずしも定量評価できるものではなく、利用者や担い手ではない行政や社会福祉協議会の立場からは見えにくいものかもしれません。

だからこそ、こうした視点を行政・社会福祉協議会とサービス運営団体が共有することで、めざす方向性や実現したいサービスのあり方を互いにすり合わせることで、地域づくりに求められる姿勢と言えるでしょう。

図表2-10 評価・注目ポイント 団体と市区町村・市区町村社会福祉協議会とのギャップが大きい項目(上位5つ)※

	食支援	移動支援	居場所づくり	訪問によるサービス	子ども食堂・地域食堂
1	担い手と利用者との交流が生まれる	高齢者がサービスの担い手となり、社会参加や介護予防につながっている	民間のサービスでは採算のとれないサービスをボランティアで提供している	担い手と利用者との交流が生まれる	民間のサービスでは採算のとれないサービスをボランティアで提供している
2	地域の多様な機関や団体・個人と連携し、まちづくりにつながっている	担い手と利用者との交流が生まれる	地域の多様な機関や団体・個人と連携し、まちづくりにつながっている	多世代が利用・参画できるサービスである	担い手と利用者との交流が生まれる
3	民間のサービスでは採算のとれないサービスをボランティアで提供している	利用者のニーズに柔軟に対応して変化できる	利用者のニーズに柔軟に対応して変化できる	利用者のニーズに柔軟に対応して変化できる	地域の多様な機関や団体・個人と連携し、まちづくりにつながっている
4	利用者もサービスの担い手となることができる	利用者もサービスの担い手となることができる	行政だけでは不足するサービスを補完できる	地域の多様な機関や団体・個人と連携し、まちづくりにつながっている	地域で多世代をつないでいる
5	利用者のニーズに柔軟に対応して変化できる	多世代が利用・参画できるサービスである	行政のサービスでは対応できない、個別性の高いニーズに対応できる	行政だけでは不足するサービスを補完できる	多世代が利用・参画できるサービスである

※サービス運営団体への調査で「評価・注目してほしいポイント」として選択された割合から、市区町村・市区町村社会福祉協議会への調査で「住民参加による生活支援サービスに望むあり方」として選択された割合を差し引き、差が大きい順に上位5つを並べた。

4つ以上のサービス分野で共通している項目を太字で表した。

多様なサービスを生み出す居場所の機能に期待

子どもを対象に含む居場所づくりや子ども食堂・地域食堂は、近年新たに立ち上がったサービス運営団体の割合が多く、また、現役世代のボランティアが多く活躍しており、新たな担い手が集まる生活支援サービス分野として着目されます（図表 2-11、2-12）。これらのサービス分野では、既に高齢者を含む多世代を受け入れている、あるいは今後受け入れたいと考えている団体も一定数存在することが分かりました（図表 2-14、2-15）。

高齢者を主対象とする居場所づくりに今後受け入れたいと考えている年齢層についてたずねたところ、一定程度が 64 歳未満を受け入れたいと回答しました（図表 2-13）。また、居場所づくりを通じて、会食会などの新たなサービスが派生して始まった事例もあることが分かりました（図表 2-16、2-17）。

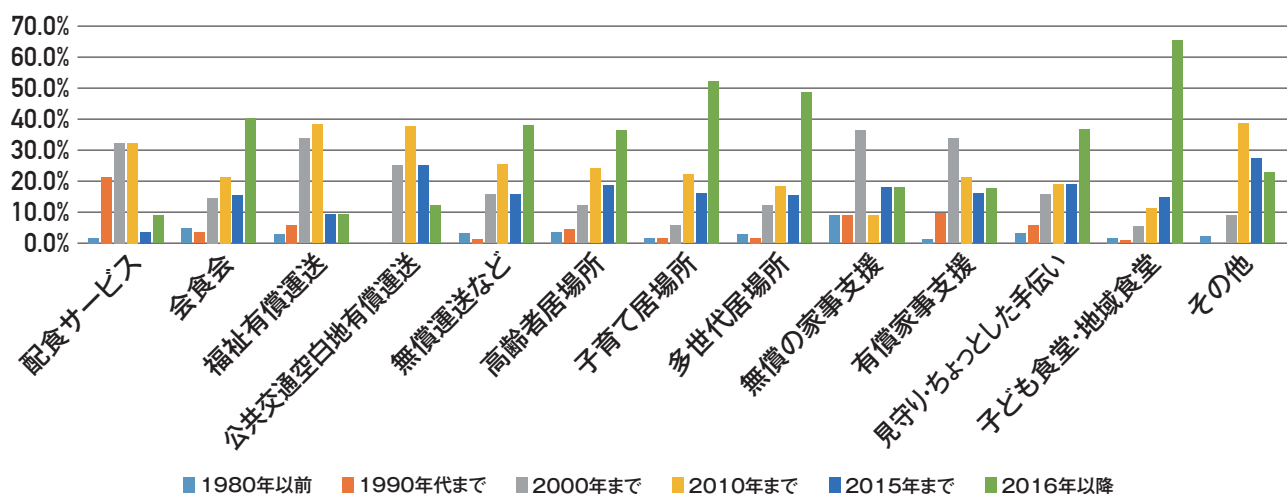
限られた資源を効率的に活用して、生活支援サービスの担い手と受け手が共に参加できる場づくりを進めるために、多様な年齢層が参加できる居場所（拠点）をプラットフォームとした新たなサービスの創出は、有用な方策であると考えられます。

① 新たな担い手が集まるサービス分野

住民参加による生活支援サービスには、それを担う団体の不足や、担い手の不足・高齢化など、様々な課題が指摘されています。ただし、すべてのサービスが同じ課題を抱えているわけではなく、最近になって活動が増えている「勢いのある」サービス分野もあるようです。

サービス運営団体を対象とした調査で、実施しているサービスの種類ごとに、運営団体の設立年を比べたところ、子育て世代を主対象とする居場所、多世代を主対象とする居場所、子ども食堂・地域食堂は、5～6 割が 2016 年以降に設立された団体でした。

図表 2-11 サービス分野ごとの団体設立年

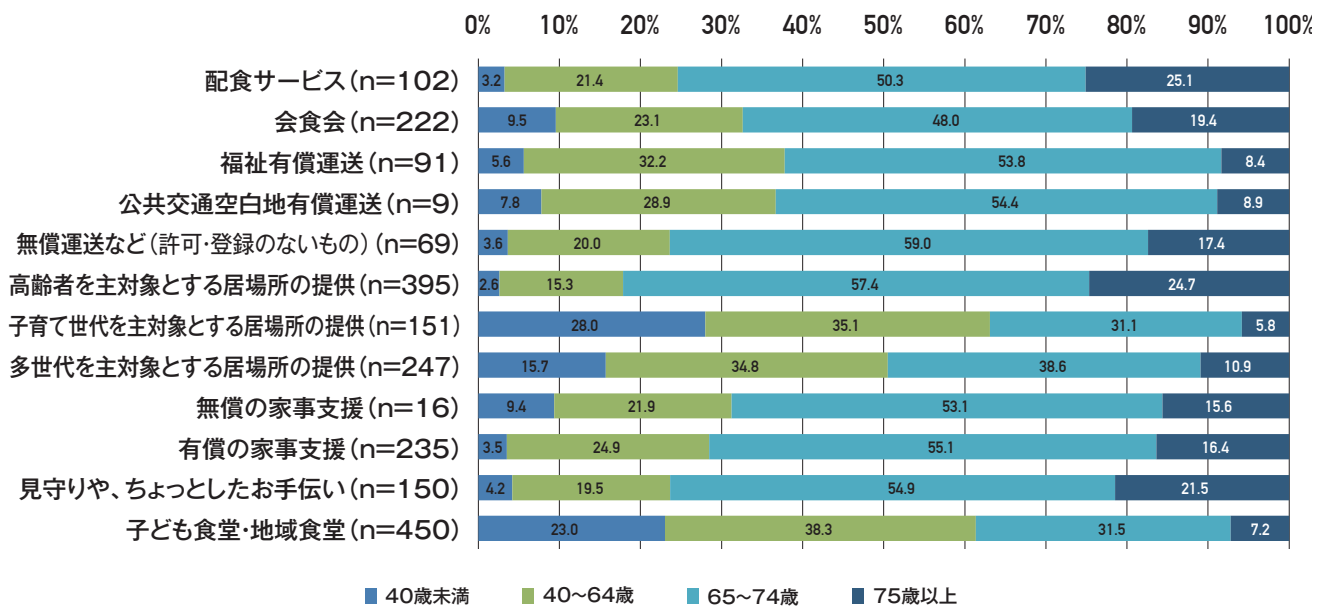


また、調査からは、これらのサービス分野に担い手として参加するボランティアに現役世代が多く含まれていることも分かりました。

ボランティアの年齢構成の平均値をサービスの種類ごとに比較したところ、子育て世代を主対象とする居場所、多世代を主対象とする居場所、子ども食堂・地域食堂は半分以上が現役世代（64 歳以下）でした。

こうした、子どもを含む多様な年代が参加できる居場所づくりは、若い世代の担い手の注目を集めやすく、担い手の確保や事業の継続・発展に向けた支援が成功しやすい要素があると考えられます。

図表2-12 ボランティアの年齢構成（平均値）

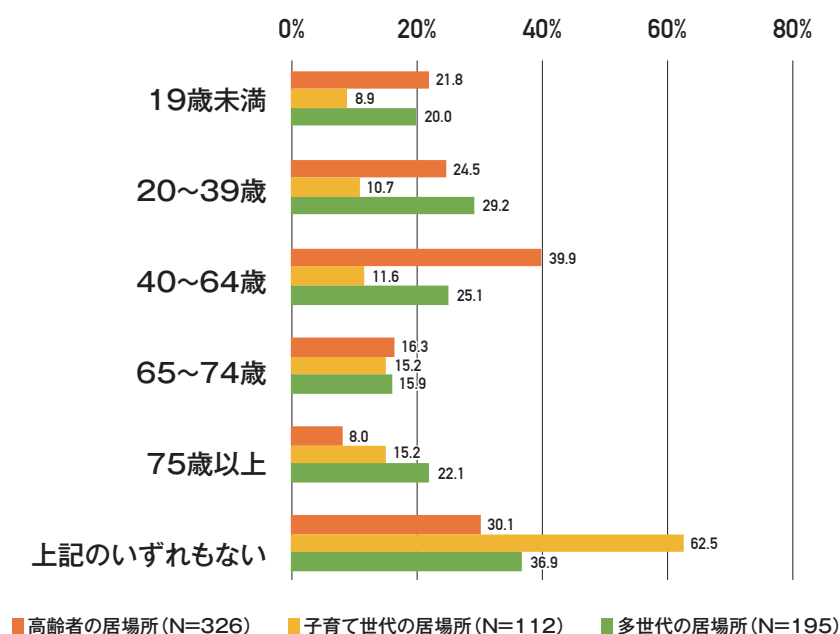


② 多様な世代の利用者を受け入れる活動

限られた地域資源を有効に活用するための1つの方向性として、こうした担い手が集まりやすいサービス分野において、利用対象者の範囲（年齢層など）を広げ、多世代型の生活支援サービスを作り上げていくということが考えられます。多様な年代の利用者が集まることで、多世代交流が生まれる効果も期待できるでしょう。

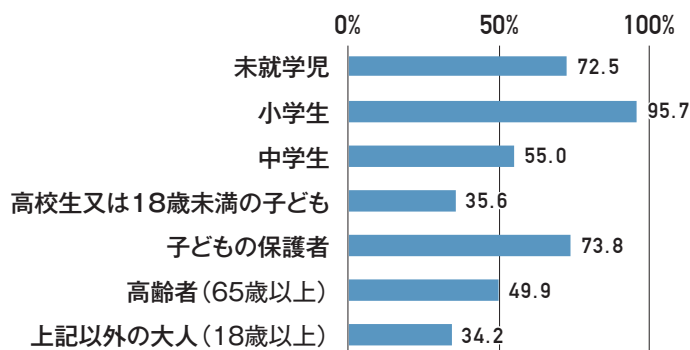
居場所づくりを行っているサービス運営団体に、今は受け入れていないが今後受け入れたいと考えている年齢層についてたずねたところ、高齢者を主対象とする居場所でも、一定程度が64歳未満を受け入れたいと回答しました。また、子育て世代を主対象とする居場所、多世代を主対象とする居場所でも、65歳以上を受け入れることに前向きな団体が一定程度見られました。

図表2-13 居場所づくりにおいて、今後受け入れたい年齢層

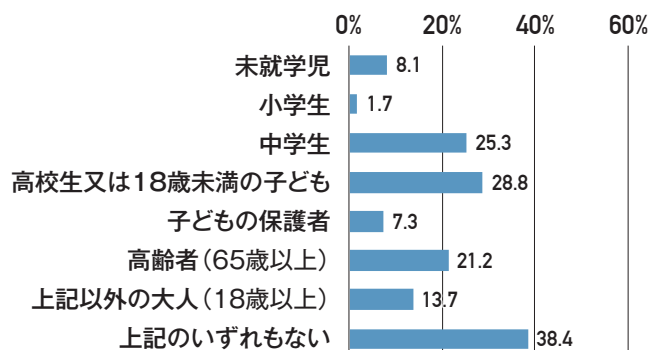


また、子ども食堂・地域食堂も、多様な年代を受け入れる居場所として捉えることができます。調査では、子ども食堂・地域食堂の半数程度が既に高齢者を受け入れており、今後新たに受け入れたいという回答も2割程度見られました。

図表2-14 子ども食堂・地域食堂で受け入れている年齢層



図表2-15 子ども食堂・地域食堂で今後新たに受け入れたい年齢層



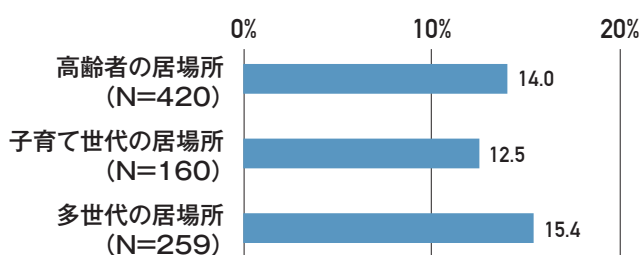
③ 居場所づくりから生み出される新たなサービス

対象年齢の多様化だけでなく、サービス内容の多様化も重要な視点です。

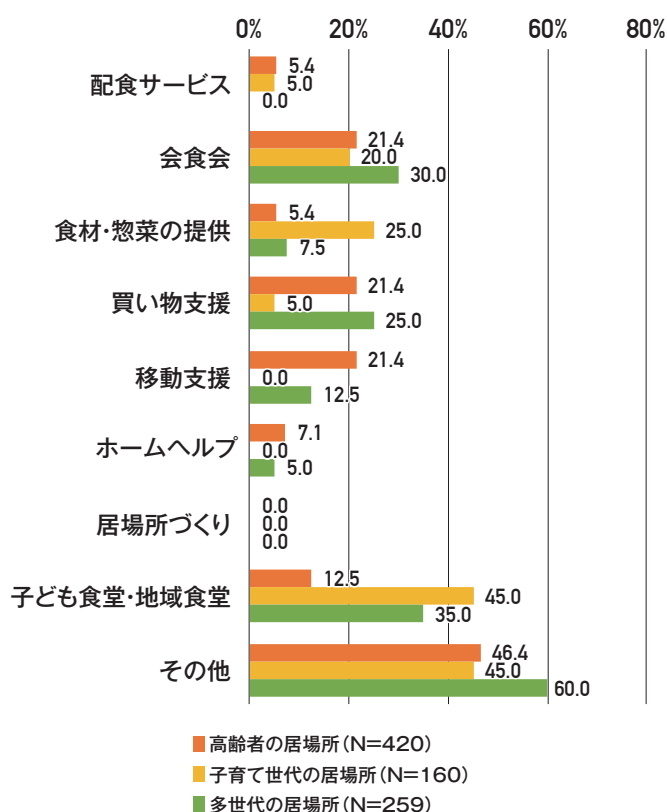
調査結果からは、居場所づくりから、会食会や子ども食堂・地域食堂といった、会場を活用して共食の機会を提供する活動や、買い物支援、移動支援、食材・惣菜の提供といった派生サービスが生まれていることが伺えます。

居場所づくりは、新たな担い手が集まりやすいだけでなく、派生して新たなサービスを生み出すプラットフォームとなりうる可能性を秘めていると言えるでしょう。

図表2-16 派生してサービスが生まれたことのある団体の割合



図表2-17 居場所づくりから生まれたサービスの種類



ヒアリング調査の結果を踏まえ、生活支援サービス団体に対する市区町村の支援の方向性を整理してみます。（ヒアリング調査の詳しい内容は、本研究事業報告書として（一社）全国食支援活動協会のホームページで公開されています。）

① 住民自らが地域の困りごとに対して創意工夫や試行錯誤をしながら取り組むことを後押しする側面的あるいは伴走的な支援

- 世田谷区社会福祉協議会（東京都）では、「地区サポーター」やボランティアセンターへの登録を促して地域活動に関わる人材を確保し、地域のリーダー候補に対する研修などを行ったり、活動グループからの要請があった際に住民を紹介して両者の関係づくりを側面支援しています。また、サロンやミニデイを立ち上げたグループに対しては、スタッフが2、3ヶ月に一度の頻度で訪問し、リーダーへの精神的なフォローや他機関・団体との関係づくりをサポートし、同時に生活支援サービスが必要な人に関する情報収集を行っています。
- 世田谷区役所（東京都）では、まちづくりセンター（出張所）、あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）、地区社会福祉協議会の三者を地区レベルで一体的に配置し、福祉の困りごとなど住民のさまざまな相談に対応し、適當時地域を巡回する体制を整備しています。これにより、上記の社会福祉協議会が把握している地域活動情報やあんしんすこやかセンターからあがってくる相談、まちづくりセンターに寄せられる住民の声を持ち寄り、縦割りの対応になりがちな地域との関係を現場レベルで統合できるようにしています。
- 高知県では、本人の希望に基づき、土木や農業といった部門ごとに配置された県の出先機関に属さない職員である「地域支援企画員」制度を設けています。主に市町村役場に机を置き、2～3人のチームで地域の活性化や生活サポートの取り組みを後方支援しています。これにより、縦割りの施策を超えて、地域で新たな特産品が開発されたり、地域の見守りの仕組みがつくられたりといった成果が生まれています。

② 居場所など集う活動を通じて、住民ニーズを発見し、そのニーズの充足のための新しいサービスを生み出す支援

- 国東市（大分県）は、2015年度より市社会福祉協議会の協力を得て「地域支え合い活動推進事業」を市内各地区で展開しています。これは、住民の社会参加を促進させることで生活支援と介護予防を推進しようというもので、最初にモデル地区に指定された竹田津地区では、住民の全戸訪問調査によって把握したニーズをもとに住民組織「竹田津くらしのサポートセンターかもめ」が立ち上がり、活動拠点も整備されました。現在では、そこで送迎付きカフェ・食事会、買い物支援など、さまざまな生活支援サービスが展開されています。
- 佐川町社会福祉協議会（高知県）は、2005年から住民参加型のまちづくりの検討を進め、2008年

に第1次地域福祉アクションプラン（地域福祉計画・地域福祉活動計画）を策定し、その中で町内各地区（5地区）に地区部会を立ち上げました。この地区部会は、その後地区別の計画策定の場として機能するようになりますが、同時に、4地区で県の集落活動センター事業とあったかふれあいセンター事業をとりいれ、いわゆる住民自治組織として整備されました。地域福祉のコーディネーターが常駐しているため、住民の相互扶助とそれを支える支援体制がうまく融合した拠点になっています。住民自治組織の中には、居場所に参加する住民ニーズに対応し、有償・無償の生活支援サービスや地域の互助活動の支援などのさまざまな活動が新たに展開されている例も見受けられます。

③ できるだけ多くのグループ・団体がつくりだされるような促し

- **荒川区（東京都）**では、子どもの居場所づくり事業や子ども食堂事業を実施する団体に対し、その経費の一部を補助しています。子ども食堂については、区内在住・在勤・在学者が過半数を占める5人以上のグループが、月1回以上、ア）子どもが集い、交流する場の提供及び交流の促進に関する事業と、イ）食事を調理し、提供する事業を行う場合を対象に補助するもので、開始時に上限10万円、運営補助として1回当たり7,000円及び補助対象者の参加1人につき1回当たり300円を補助するものです。対象や要件をかなり緩やかに設定することで、活動への参加を促しています。この制度は、区の担当課が社会福祉協議会と協力して地域の実態やニーズをくみ取った結果であり、社会福祉協議会のスタッフが、立ち上げ後もきめ細かくフォローしています。
- **新潟市（新潟県）**は、住み慣れた地域で誰もが安心して暮らし続けられるよう、地域包括ケアシステム構築の一環として、「地域の茶の間」を拠点に支え合い、助け合う地域づくりを推進しています。なかでも市が力を入れているのは、市民による支え合いの仕組みづくりのノウハウを継承・波及するため、市が運営費・水光熱費・家賃を負担し、市民が自主的に運営する「実家の茶の間・紫竹」（基幹型地域包括ケア推進モデルハウス）事業です。これは、市民が主体的に参画する地域包括ケア推進モデルハウスとして位置づけられ、現在市内に8カ所が展開されています。

④ 個々の活動を横につなげ、 団体間の相互関係が生まれるような仕掛けづくり

- **荒川区・荒川区社会福祉協議会（東京都）**は、当事者である子どもの問題をいち早く察知し、適切な解決につなげたり、個々の活動をサポートし合う目的で、区が「あらかわ子ども応援ネットワーク」組織を設置し、専門のコーディネーターの予算を計上し、社会福祉協議会が事務局を担っています。子どもに関係する部署や地域の関係者が一堂に会し、問題を抱えた子どもの情報を共有していち早く対応につなげたり、フードバンクや地元のスーパーマーケット・企業からの支援物資を子ども食堂などに効果的に配分したりという対応が可能になっています。各領域の第一線職員や住民が組織の縦割りや地域での役割の違いを超え、子どもを支援するという視点でつながることで、ボトムアップの施策を生み出す力になっています。
- **琴平町社会福祉協議会（香川県）**は、ニンニク生産者、食品加工業者、地元高校と連携し、地元の規格外ニンニクを活用した新商品（「ガアリック娘」）を開発し、2009年より販売しています。原材料のにんにくについては、市場価格に一定額を加算した単価を設定して買取り、にんにくの皮むきは地元の障害者施設に委託し、販売は通販のほか、土産店、酒屋、呉服屋など町内50もの店舗に委託販売しています。あえて大手量販店と手を組んで規模を拡大することはせず、地域に持続的にお金が落

ちる仕組みをめざしています。生産・販売に関わる誰もが地域のつながりを実感しながら少額でも利益を確保できる仕組みです。こうした連帯的な取引関係が、福祉という狭い枠を超え、商工業者、若者、技術系の行政機関、マスコミといった新たな関係形成につながっています。また、社会福祉協議会は、この事業の収益を居場所づくり（「住民活動拠点サービスステーションちょっとこ場」）や買い物困難地の総菜屋（「まちのキッチンもぐもぐ」）の設置・運営に充てており、ここでの取引活動が地域の新たなつながりを生み出しています。

⑤ 生活支援サービス団体と市区町村が、 地域の課題とその解決の道筋についてオープンな場で協議し、 求められる支援やその具体的な内容について合意形成する場の構築

- 愛知県・知多市は、生活支援体制整備事業の実施にあたり、第1層（市域）の生活支援コーディネーターを、NPO 法人ゆいの会に委託しました。当団体は1991年に任意団体として設立され、市民互助による在宅福祉サービスを提供してきた実績とともに、新たなニーズに対応するサービス開発や人材育成、制度づくりをめざして市内や市外（知多半島エリアや全国など）のNPOや中間支援組織、大学ほかとの多様なネットワークを築いてきた実績があります。当市の生活支援体制整備事業は、当団体が蓄積してきた現場経験とネットワークにもとづくコーディネート力を制度に活用するとともに、制度を通じて当団体の活動を財政的に支援するという協働関係を体現しています。当市の協議体の構成員には当団体とともに各種のNPOや中間支援組織も含まれ、“ヨコ”のネットワークと、市や公的機関との“タテ”のネットワークとが交錯する場となっています。

① 支援メニューの5つのカテゴリー

アンケート調査結果（調査 A）及びヒアリング調査の結果から、市区町村は生活支援サービス団体に対して多様な支援策を講じていることがわかりました。これを5つのカテゴリーにまとめたものが、図表 2-18 です。支援対象団体の特性や関係者のニーズに応じて、これらを効果的に使い分けていく柔軟な対応が求められます。

また、ヒアリング調査から明らかになったことは、施策や制度として確立した支援策を当てはめる前に、相談に乗ったり、現場を見て情報提供したり、アドバイスしたりというようなインフォーマルな支援がきわめて重要な意味を持つということです。団体のニーズがどこにあり、どのような支援を必要としているのかを的確に把握できていなければ、効果的な支援にはつながりません。逆に、そうしたやりとりが十分にできていれば、施策や制度を利用しなくてもニーズが満たされる可能性もあります。そのため、5つのカテゴリーには、それぞれフォーマルな支援の前段階としてインフォーマルな支援も掲載してあります。

担当部署に当該団体を支援するための必要な情報や経験がない場合は、庁内外に相談できる職員や中間支援組織と日常的に関係をつくっておく必要もあるでしょう。

図表 2-18 支援メニューの5つのカテゴリー（例示）

はじめの一歩の支援	ヒトの支援	カネの支援	モノの支援	つながりの支援
《インフォーマル支援》 ●窓口に來た話を聞く。必要に応じて適切な担当者につなぐ。その際、一緒に行ったり先方に一報入れるなど、確実にコンタクトをとれるようにする。相手の話の背後にある真のニーズをくみ取れるように耳を傾ける（一見具体的な相談のように見える場合も、本人自身がどうしたいのかわかっていないことがある。）。 ●仲間をつくるための各種講座や活動団体の情報、公共施設や物品を借りる際の効果的な手続など、正式な申請手続に至らなくても対応できるような情報や方法をサポートする。 ●活動している団体や社会福祉協議会のボランティアセンターなどにつなぎ、実際に活動している団体や支援団体の関係者から話を聞く機会を設けてもらう。 ●立ち上げに使える当該団体以外を含む、補助金・助成金情報の提供	《インフォーマル支援》 ●活動団体のレベルに応じた講座情報の提供 ●リーダー的な活動団体関係者による相談会 ●活動団体の活動内容・規模に応じた中間支援団体の紹介 ●活動団体の合同開催によるボランティア説明会の開催支援	《インフォーマル支援》 ●庁内の利用できそうな補助金・委託金情報の提供と担当窓口の紹介 ●国・都道府県の利用できそうな補助金情報の提供と担当窓口の紹介 ●民間助成団体などの助成金情報を有する中間支援組織の紹介	《インフォーマル支援》 ●庁内・関係機関で利用可能な物品の紹介 ●活動に利用できそうな公共施設や空き家等を紹介 ●公民館・集会所等の施設利用・予約等の手続・情報の提供 ●フードバンク、当事者団体、中間支援団体等が有する機器・物品の情報提供	《インフォーマル支援》 ●活動団体への担当部署職員による定期的な訪問 ●担当部署が把握する団体との定期的な意見交換の開催
《フォーマル支援》 ○活動の立ち上げ講座・ボランティア養成講座等の開催 ○生涯学習講座やまちづくり講座などの参加者・卒業生を対象とした「ステップアップ」講座（及び実際に活動団体に来てもらい、活動内容のプレゼン後マッチング） ○立ち上げ支援向けの補助金制度の創設	《フォーマル支援》 ○担い手養成講座の開催 ○支援団体との共催によるレベルアップ講座の開催	《フォーマル支援》 ○補助金制度の充実強化 ○協働事業モデル事業の充実 ○生活支援サービス団体の受注機会拡大を考慮に入れた委託要件の再設定	《フォーマル支援》 ○公共施設の利用料減免 ○空き家等の借り上げ補助 ○中間支援組織の運営	《フォーマル支援》 ○補助金交付団体の活動報告会・情報交換会の開催

②市区町村の情報収集のネットワーク

市区町村が地域のニーズに応じた財源を調達したり、その実情に応じた支援の枠組みをつくるためには、ともに地域のサービスをつくりだすパートナーが必要です。

その一つは、各領域で活躍する個々の生活支援サービス団体です。生活支援サービス団体の中には、自らが発見した新しい地域ニーズに対応したサービスをつくりだすためのノウハウを持っているところが少なくありません。団体の関係者との日常的な交流を通じて、現場のリアルなニーズを把握したり、経験知に基づく実践的なアプローチを学び取ることは、自治体業務の改善にとって生きた教材になります。また、こうした団体は、地域内外のともに活動する団体とのネットワークを通じて、新たな財源となりうる国・都道府県の補助事業や助成財団の助成金などに関する情報収集に長けているところもあります。市区町村が生活支援サービス団体と協力して資金調達するという視点に持つことが、多様な地域資源にアクセスすることにつながるのです。

パートナーとして考えられるもう一つの主体は、エリア別・活動領域別の中間支援組織です。エリア別の中間支援組織としては、市区町村社会福祉協議会や NPO 支援センター・市民活動センターなどがあります。これらの中には、民間の助成財団などの情報を熱心に収集している場合がありますし、実際の活動支援から、支援ニーズをくみ取ることができます。

他方で、国の補助事業に関する情報を各市区町村が入手するルートとしては、都道府県の担当部局から市区町村の担当部局へというルートともに、全国的な領域特定型（テーマ型）中間支援組織から住民団体へというルートもあります。たとえば、介護保険や地域福祉に関する情報については都道府県社会福祉協議会から、配食サービスや会食会、子ども食堂・地域食堂に特化した情報については一般社団法人全国食支援活動協力会から、移動サービスに特化した情報については NPO 法人全国移動サービスネットワークから、という具合です。これら領域特定型中間支援組織の特徴は、厚生労働省とともに農林水産省、国土交通省、文部科学省、総務省、内閣府などさまざまな省庁から当該サービス領域に特化したかたちで情報を得ている点です。領域特定型中間支援組織とネットワークを持つ住民団体の中には、これらの省庁横断的な情報から、新しいサービスを運営するための財源として有効に活用しうる制度の情報を得ている場合もあります。省庁横断的な情報は市区町村の担当課が抱える地域課題について多様なアプローチを検討することにつながります。

第3章

「住民参加による

生活支援サービス団体」

の 評 価

1

何のための評価か？

私たちはふだん、「評価」という言葉をさまざまな場面で使います。たとえば、学業成績の評価、芸術作品の評価、不動産の評価、環境影響の評価といったように。同じ「評価」という言葉でも、内容は少しずつ異なります。「住民参加による生活支援サービスを評価する」という場合、具体的には、何のために、誰が、どのように評価を行うのでしょうか。本章ではこの点について考えます。

とりわけ重要なのは、「何のために」という点です。ここでの評価の目的は何でしょうか。それは、サービスを行う団体に適切な支援を行うためです。では、何のために支援を行うのでしょうか。それは、地域に暮らす人々の健康・福祉の維持・向上のためです。住民の健康・福祉にとってプラスになるかどうかという評価軸を、中心に据えることが大事です。

2

ニーズ重視とアセット重視

それでは、住民の健康・福祉の維持・向上と「住民参加」の間には、どのような関係があるのでしょうか。本章では、評価指標についての提案を行うまえに、「アセット（資産）」重視という発想をご紹介します。これは、従来の「ニーズ（必要）」重視のアプローチへの反省から生まれてきたものです。

近年、世界的な潮流として、健康・福祉のための公共サービスについての考え方（アプローチ）が大きく変わりつつあります。アセット重視の考え方（アセット・ベースト・アプローチ）は各国で注目され、関連する政策や研究が増えてきました。（本章では次の文献を参照しました。Garven, F., J. McLean and L. Pattoni, 2016, *Asset-Based Approaches: Their rise, role and reality*, Dunedin Academic Press.）

ニーズ重視は、現在でも主流の考え方です。ニーズ重視とアセット重視は、けっして対立するものではありません。また、単純に入れ替わるような関係にもありません。それらは、互いに補い合うものです。そして、アセット重視のアプローチは、まったく新しいものというわけではなく、これまでさまざまな形で提案されてきた考え方や手法を総合したものです。日本の先進事例も含めて、アセットという言葉を使わずに、同じようなアプローチが実行されていることは少なくありません。

まずはニーズ重視の考え方の特徴から見てみましょう。それは、ニーズを抱えた人に的を絞って、サービスやお金などの資源を集中的に投入することで、社会の健康・福祉が向上するという考え方です。ニーズ重視の考え方は、「ないもの」に着目します。なかでも、とくに急を要し、重大なものが優先されます。このアプローチでは、病気や身体・認知機能の低下によって健康・福祉が損なわれた時や、そのおそれがある時に、必要なサービスを提供し、欠けたところを補うこと、または、そのための基盤を整備することが、公的機関の役割とされます。

ニーズ重視の考え方が想定する住民像は、専門職が提供するサービスの受け手です。このため、住民

参加の度合いは低くなります。住民が参加するとしても、専門職が主導する場面が多くなります。また、取り組みの時間幅は、ニーズが満たされるまでの期間に限定されます。そして、サービスを評価する際には、客観性が重視されます。

まとめると、「なぜ病気になるのか?」、そして「いかにして素早く治療するか?」が、ニーズ重視の考え方の基本的な問いであると言えるでしょう。

では、アセット重視の考え方とはどのようなもののでしょうか。ここでいうアセットは、健康・福祉を促進し、またはそれらを失うことを防ぎ、より根本的には、生きる上での選択肢を増やし、自由を拡大する、さまざまな資源のことを指しています。

アセットには物やお金も含まれますが、心理的な側面（誇り、熱意、自信、有意味感、目的、楽観性、一貫性など）や、社会的な側面（知識、経験、技能、ソーシャル・キャピタルなど）も、大事な構成要素とされます。これらのアセットは、個人がそれぞれ別個に有しているというよりも、人と人の「つながり」のなかに蓄えられています。

アセット重視の考え方は、「あるもの」に着目します。その前提には、人が、健康・福祉を維持・向上するための力を有しているという見方があります。公的機関の役割は、住民や地域がもつさまざまなアセット（強み）を伸ばすことです。そこで想定される住民像は、サービスの受け手というよりも、共同で問題の解決をはかるパートナーです。当然のことながら、住民参加の度合いは高く、専門職が関わるとしても、住民が主導する場面が多くなります。

ただし、住民の強みと対応能力を伸ばす取り組みには、長い時間がかかります。そして、個人というよりもコミュニティが対象となることから、空間的な広がりをもたないです。さらに、サービスを評価する際には、客観的な指標だけでは不十分で、主観的な要素を組み込む必要があります。

ニーズ重視の考え方とは対照的に、「なぜ健康になるのか?」、そして「いかにして長く健康を保つか?」こそが、アセット重視の考え方の基本的な問いということになります（図表 3-1）。

図表3-1 ニーズ重視とアセット重視

	ニーズ重視	アセット重視
着眼点	ないもの	あるもの
対応の仕方	不足を補う	強みを伸ばす
住民との関係	住民に向けて	住民とともに
住民参加の度合い	低い	高い
時間幅	短い	長い
主な対象	個人	コミュニティ
評価の重点	客観性	主観性
基本的な問い	「なぜ病気になるのか?」	「なぜ健康になるのか?」

住民参加は、アセット重視の考え方と密接なかかわりがあります。アセット重視のアプローチでは、たんに住民がサービス提供に従事するだけにとどまらず、コミュニティに根ざすこと（community-based）、さらには、コミュニティが主導的な役割を担うこと（community-led）が期待されるからです。公的機関には、そのための条件を整えることが求められます。

これまでの研究では、アセット重視の考え方にもとづく公的機関の役割について、以下の点が指摘されています（図表 3-2）。

図表3-2 アセット重視の考え方にもとづく公的機関の役割

- 健康の向上に資するコミュニティのアセットを明らかにし、わかりやすく示す。
- 住民を、サービスの受け手ではなく、健康・福祉の共同生産者とみなす。
- 住民が何に取り組んでおり、何を大切にしているかを知ることから始める。
住民「に向けて」ではなく、住民「とともに」活動する。
- 個人およびコミュニティのアセットと強みを明らかにし、それらに重点を置きながら、人生における持続可能な改善を行うようサポートする。
- 困難から立ち直る力、関係性、知識、誇りを向上することにより、住民がより良い方向への変化を起こせるようにサポートする。
- 相互にサポートしあうネットワークづくり、友人関係づくりをサポートする。
こうしたネットワークがあることで、住民は自らの環境をよりよく理解し、自分の生活をコントロールできるようになる。
- その地域でうまくいっていることの価値を認める。
- 健康・福祉の向上に役立っている潜在的な要因を明らかにする。
- コミュニティに権限を委譲し、コミュニティが、自らの将来を自分たちで決め、サービス、資金、建物といった具体的な資源を創出できるようにする。

先ほど、ニーズ重視の考え方との対比で述べたように、住民はサービスの受け手にとどまらず、ともに健康・福祉を生みだすパートナーとみなされます。住民自身がすでに有益な活動を行っていることを認識し、住民が重視している価値を共感的に理解することが、支援の第一歩です。

そして、住民が孤立した個人ではなく、つながり（関係性）のなかに暮らしていることに着目することも、このアプローチの顕著な特徴です。そこでは、互いに支えあうネットワークを強化していくことが重要な取り組みとなります。

さらに、コミュニティにできることの範囲を拡大するために、権限を委譲すること（公共資産のコミュニティによる管理や所有を含む）も有力な手段とされています。

住民参加によるサービスを評価する際には、活動・事業について、何らかの目標を定め、それらをどの程度達成しているか、達成するためには何が必要かを検証するプロセスが欠かせません。

その際、「住民の健康・福祉の維持・向上」というだけでは、あまりにも漠然としています。住民参加によるサービスの目標を、もう一段、具体化してみましょう。

アセット重視の取り組みには、住民、地域、施策・しくみの3つの水準で効果（アウトカム）がみられるとされています（図表 3-3）。

図表3-3 アセット重視の取り組みがもたらす効果

住 民	地 域	施策・しくみ
● 健康につながる行動 ● 困難を乗り越える力の向上 ● 生活習慣の改善 ● 目標の自覚 ● 自信と自己効力感の向上 ● 周囲からサポートが得やすくなる ● 孤立の緩和	● ネットワークの強化 ● 親近感と帰属感の向上 ● 相互の信頼感の高まり ● まとまりの強化 ● 世代間の連帯 ● 多様な価値観の共存 ● 物的環境の改善 ● 施設と資源の充実 ● 集団同士、集団と機関の相互協力 ● （政策決定への）発言力の増大	● 健康につながる知識の普及 ● より適切な政策の形成 ● 営利を目的としないサービスのための機会の拡大 ● サービスの利用しやすさの向上と適正な利用 ● 環境資源・物的資源の利用しやすさの向上 ● 雇用の安定と機会の拡大 ● 安全で快適な住宅の確保 ● サービスの到達範囲の拡大 ● サービスの共同的な生産 ● 民主主義的な意思決定 ● 社会的公正の実現

評価手法について考える本章でこの知見を紹介したのは、これらの項目を、住民参加によるサービスの目標に読み替えることが可能だからです。このように、住民、地域、施策・しくみという水準を分けたうえで、サービスが何をめざすのかを明確にすることには、重要な意味があります。それは、個々の団体や活動の評価にとどまらず、それらを支援する市区町村や社協などの公的機関の施策の妥当性を評価することができるからです。

とはいえ、これらの項目のすべてを用いることは現実的ではないかもしれません。そして、これでもまだまだ抽象的です。しかし、このことは、住民参加によるサービスの評価という目的にとっては、必ずしもマイナスではありません。

住民参加による活動は、サービスを提供する／されるという固定した関係乗り越えることをめざすものです。その評価もまた、評価する／されるという固定した関係乗り越えるものであるべきです。あらかじめ定められた評価基準を適用するという一方向的な関係は、住民参加の趣旨に沿ったものとはいえません。どのような目標を定め、どこに重点を置くか、また、それらを判断するためにどのような指標を用いるかを、幅広い関係者が加わって検討するプロセスもまた、住民参加の重要な側面です。

市区町村・社協に対するアンケート調査（調査 A）では、補助などの基準についてたずねました。その自由記述の回答をみると、大きく分けて「コンクール」方式と「チェックリスト」方式の2つが用いられているようです。

図表3-4 基準についての二つの考え方

「コンクール」方式

※とくに優れた取り組みを対象とする

- 市の課題テーマに対して企画事業を募集し、選考審査会を行い、最も優れた提案をした市民公益活動団体に委託を行う（A市、高齢）

「チェックリスト」方式

※要件を満たす取り組みを対象とする

- 週3回以上でかつ1日3時間以上開設している団体であること／活動拠点が市内であること／代表者を含め5名以上の構成員で組織すること／公的サービス事業と重複しない事業であること（B市、社協）
- 公益性、要件への適合性／事業効果、計画性（実現可能性）／継続性、収支の妥当性、当該地域の子どもの居場所・子ども食堂・支援の必要な児童の状況等（C区、社協、子ども食堂運営支援金助成）

ひろく住民参加による活動を支援するうえでは、チェックリスト方式の方が適しているでしょう。じつさい、多くの市区町村・社協が、チェックリストの項目を挙げています。最小限の基準である基本姿勢のほかに、地域性、継続性・計画性、開放性、課題解決性という「評価の軸」があることが分かります。

① 基本姿勢

- 政治活動・宗教活動・営利目的の事業を行わないこと（D市、高齢）
- 市内の民家等の所有権又は使用权を有し、営利目的、政治又は宗教活動目的でないこと。法令又は公序良俗に反する恐れがないこと（E市、高齢）

② 評価の軸

地域性

- 地域福祉の推進を目的とした地域との深いつながりがあり、地域に密着した支援を行っている（F市、児童）
- 市内に所在し、市民を対象として福祉活動を行う団体で、5人以上で組織するボランティア団体又は市民活動団体、NPO法人（G市、高齢）
- 地域の住民や団体が主体となっていること、地域ささえあい協議体に適当であると認められた団体であること（H市、高齢）

継続性・計画性

- 単発のイベント等ではなく、今度1年間程度、継続した活動が見込める（I区、児童）
- 事業を1年以上（年間で24回以上）継続して実施する見込みがあること（J市、児童）
- 参加者数、運営者数、開催頻度の要件を満たしている団体に対し助成する（K町、高齢）
- 地域のニーズに基づき、計画性・継続性のある事業であり助成金が障害者または不特定の地域住民のために使用されるものであること（L区、社協）

開放性

- 既存の居場所活動と異なる住民の参加がある（M町、社協）
- 継続して定期的に行う介護予防活動であること。地域住民が活動に参加できるように周知し、新たな参加希望を受け入れること（N市、高齢）

課題解決性

- 子どもの貧困対策にとって効果的な事業である（P市、児童）
- 1新しい公共に参加する意思のある活動 2多様な価値観を認めあう活動（以下略）（O市、高齢）
- 課題解決性、効果性、実現可能性、継続・発展性、共感性（R市、高齢）
- 公益性、自主・自立性、適時・共感性、先駆・独立性、実現・継続性（S市、児童）

アンケートの自由記述欄で挙げたのは、ほとんどが支援をはじめるための評価視点でした。しかし、活動がある程度すすんでから支援をふかめるための評価視点も必要です。次節では、「1 支援をするかどうかを決める」「2 活動の立ち上げ支援をする」「3 立ち上げ後の支援をする」という3つのステップごとに評価項目を提案しています。

これらの項目は実践、調査、理論にもとづいたものですが、あくまでも例示です。前節で述べたように、どのような項目を設定し、どの項目に重みをもたせるかは、支援の方針の根幹にかかわります。

評価の導入は、公的な支援をおこなう意義を明確にするうえで、欠かすことのできない作業です。しかし、それにより住民の自発的な活動が委縮してしまっては本末転倒です。「使い方イメージ」では、住民のやる気を引き出すための評価項目の活用の仕方について、具体例を挙げながら説明しています。

住民のやる気を支援する視点（評価項目）の提案と使い方イメージ

団体の立ち上げや、立ち上げ後の支援を行う際に活用する、「住民のやる気を支援する視点（評価項目）」を提案します。

STEP1「支援するかどうかを決める」→STEP 2「立ち上げ支援をする」→STEP 3「立ち上げ後の支援をする」の3つのステップがあります。

STEP 1

支援するかどうかを決める

確認

シート
1

立ち上げ支援を判断
する視点（評価項目）

STEP1-1

5つの評価項目に当てはまるか確認します。

STEP 2

立ち上げ支援

把握

シート
2

住民のやる気を支援
する視点（評価項目）

支援

シート
2

住民のやる気を支援
する視点（評価項目）

シート 4

支援方策の例

住民のやる気を支援する視点（評価項目）のねらい

この評価項目は、団体を選定したり優劣をつけたりするために使用するものではありません。
あくまで、生活支援サービスなどの地域活動に取り組む「住民のやる気を応援するため」に使います。

今後さらに検討を加えながら改善していくことを前提に示していますが、今回の提案にあたり具体的な事例に当てはめ使い方を検討しました。P66 から掲載している「評価項目活用イメージ」では、具体的な使い方を記載していますので、あわせてご覧ください。

P 2

上げ をする

STEP 3

立ち上げ後の 支援をする

STEP2-1

今、どんな特徴や良さを持っているかを、項目を見ながら把握します。

把握 支援

シート
2

住民のやる気を支援
する視点（評価項目）

支援方策の例

STEP3-1

特徴や良さに応じた多様な支援を、項目を見ながら考えます。

シート 4

STEP2-2

特徴や良さをもとに、必要な支援を項目を見ながら考えます。

評価

シート
3

支援することで期待で
きる視点（評価項目）

STEP3-2

地域に役立っているかを、項目を見ながら考えます。

STEP

1

支援するかどうかを決める

基本姿勢を確認

1人で、あるいはグループで、団体を立ち上げたいと思った住民がいた時、それを支援するかどうかを判断する視点として、以下の5つが考えられます。

STEP1-1 5つの評価項目に当てはまるか確認します。

確認

シート

1

立ち上げ支援を判断
する視点（評価項目）

シート 1 :

立ち上げ支援を判断する視点（評価項目）

☐ 自発的に活動しようとしている

・積極的に活動に関わろうとする姿勢は大切です。

☐ 地域課題（ニーズ）を感じている

・活動・団体の立ち上げを支援するかどうかを判断する際に、最も重要な視点です。
・「こんなことに困っている人がいる。なんとかできないか」「ニュースでこんな問題があると知った。自分のまちにもあるかも知れない」などを感じているかどうかです。

～支援者の心得：じっくり聞く～

・最初から理路整然と地域課題を話せる住民は少ないです。どんな課題を感じているかを、支援者がじっくり聞いて引き出すことが求められます。

☐ 営利を目的としていない

・活動が継続していくための資金調達は大切な視点です。活動を有料で行うことを否定するものではありません。
・ここでいう営利とは、「特定の人の利益になる」ことを指します。

☐ 政治または宗教を目的としていない

・活動・団体の母体が、政治団体や宗教団体であるからという理由で支援しないということではありません。
・活動の中で「勧誘や布教活動をしない」ことを指します。

☐ 公序良俗に反していない

STEP

2

立ち上げ支援をする

「今、どんな特徴や良さを持っているか」を把握

立ち上げ支援をすると決めた住民の思いをじっくり聞く中で、今ある特徴や良さは何かを把握することから始めます。

STEP2-1

今、どんな特徴や良さを持っているかを、
評価項目を見ながら把握します。

把握

シート

2

住民のやる気を支援
する視点(評価項目)

・STEP1で「支援する」と判断した個人やグループに活用します。

～支援者の心得：「支援するため」に活用する～

- ・住民を応援することをねらいとして活用します。
- ・「チェック項目の数」や「どの項目にチェックがされたか」などにより、活動内容や団体に優劣をつけるものではありません。
- ・「全項目をクリアする」ことをめざして使うものではありません。

STEP2-2

特徴や良さをもとに、必要な支援を
項目を見ながら考えます。

支援

シート

2

住民のやる気を支援
する視点(評価項目)

支援方策の例

シート 4

・STEP2-1で確認した項目をもとに団体を立ち上げるには、どんな支援が必要かを考えます。

～支援者の心得：関係所管と連携しながら考える～

- ・担当部署の持っている支援方策だけで考えると、「支援できない」ことが多いかも知れません。まずは支援すると決めて、どうやって支援できるかを考えます。
- ・他の部署（たとえば、高齢者関係の課、子ども関係の課、福祉関係の課、市民活動関係の課）や、社会福祉協議会、財団、NPOなどと連携し、情報や支援方策を共有しながら、良い支援策を見つけていく姿勢が求められます。

立ち上げ後の支援をする

STEP

3

各々の特徴や良さにあわせて、多様な支援を考える

立ち上げ後、活動が急速に発展していく団体もあれば、同じ活動を継続維持していく団体もあります。

特徴や良さが多様にある団体を支援するには、一律ではない支援が求められます。

STEP3-1 特徴や良さに応じた多様な支援を、項目を見ながら考えます。

把握 支援

シート

2

住民のやる気を支援
する視点(評価項目)

支援方策の例

シート 4

・STEP2で「立ち上げ支援」をした団体および、すでに立ち上がっている団体に活用します。

～支援者の心得：支援は一律ではない～

- ・活動・団体により、月1回程度の活動から常設型の拠点を運営しているところがあったり、組織体制も有志グループから法人組織まで、多様です。
- ・住民参加型の活動は、必ずしも多岐にわたる活動や法人化をめざすものではありません。小さな活動がたくさん生まれて地域に点在していることは、多様な活動を行う大規模な団体が1つあることと同じ役割を担うと考えられるからです。
- ・そこで、支援も一律ではなく、各団体の特徴や良さに応じた多様な支援が求められます。

STEP3-2 地域に役立っているかを、項目を見ながら考えます。

評価

シート

3

支援することで期待で
きる視点(評価項目)

- ・シート3は、団体の特徴や良さに応じて支援をした結果、期待できる視点(評価項目)です。行政が施策や支援の有効性を振り返るときに使います。
- ・「地域に役立っている」と認められることで、住民のやる気は引き出されます。「地域に役立つ」とはどんな視点があるかを、シート3にまとめました。

～支援者の心得：さまざまな場面で住民のやる気を支える～

たとえば、次のような使い方が考えられます。

- 1) 団体に伝える：「いつもの活動は、地域にこのように役立っていますね」と伝えることで、住民のやる気は支えられます。
- 2) 団体と一緒に考える：「今の活動はどの項目にチェックができるか」を考えることで、活動の意義を改めて考えることができます。また、地域課題を共有し、新たな活動に挑戦するきっかけづくりとしても使えます。
- 3) 地域住民に伝える：「〇〇団体が会食会を行うようになって、スタッフや参加者同士の日常的な挨拶が増え、地域を見守る目が増えましたね」などと地域住民に伝えることで、地域が団体を信頼する機運が高まり、住民のやる気も高まります。

シート 1

立ち上げ支援を判断する視点（評価項目）

☐ 自発的に活動しようとしている

- ・積極的に活動に関わろうとする姿勢は大切です。

☐ 地域課題（ニーズ）を感じている

- ・活動・団体の立ち上げを支援するかどうかを判断する際に、最も重要な視点です。
- ・「こんなことに困っている人がいる。なんとかできないか」「ニュースでこんな問題があると知った。自分のまちにもあるかも知れない」などを感じているかどうかです。

☐ 営利を目的としていない

- ・活動が継続していくための資金調達は大切な視点です。活動を有料で行うことを否定するものではありません。
- ・ここでの営利とは、「特定の人の利益になる」ことを指します。

☐ 政治または宗教を目的としていない

- ・活動・団体の母体が、政治団体や宗教団体であるからという理由で支援しないということではありません。
- ・活動の中で「勧誘や布教活動をしない」ことを指します。

☐ 公序良俗に反していない

シート 2

住民のやる気を支援する視点（評価項目）

地域性

～地域に密着しているか～

立ち上げ時、立ち上げ後

- ☐ 一定の活動エリアがある
- ☐ 地域の住民や団体が主体となっている
- ☐ 地域の課題をつかんでいる
- ☐ 地域のために役立つ視点がある
・全国区で活動している NPO や企業など
であっても、その地域に特化した貢献
活動を行う場合は、地域性と捉える
- ☐ 地域から活動が必要とされている

立ち上げ後

- ☐ 地域から資源の提供を受けている
- ☐ 地域の多様な機関と連携している

継続性・計画性

～続けていけるか～

立ち上げ時、立ち上げ後

- ☐ 一定数の担い手がいる
- ☐ 継続して一定以上の頻度で開催
している（する意思がある）
- ☐ 活動計画が立てられる
- ☐ 理念や目標を定めた会則などを
作ることができる
- ☐ 活動の場がある

立ち上げ後

- ☐ 一定の参加者がいる
- ☐ みんなで決めた、活動の決まり
ごとがある
- ☐ 担い手の役割分担ができている
- ☐ 担い手研修に参加している
・理念やルールの共有、利用者に対する
接し方、安全面など

開放性

～みんなに見えやすいか～

立ち上げ時、立ち上げ後

- ☐ いろいろな世代の人が参加できる
- ☐ 高齢者も担い手になることができる
- ☐ 構成員が多様性に富んでいる
- ☐ 利用したい人にわかりやすく説明できる
- ☐ 意思決定のしくみが明確である

立ち上げ後

- ☐ 会報誌やHPなどを通して活動の様子を発信している
- ☐ 見学や取材を受け入れている
- ☐ 第三者からの評価を受け入れている
- ☐ 多様な機関と連携している

課題解決性

～地域の課題に解決できるか～

立ち上げ時、立ち上げ後

- ☐ 行政だけでは不足するサービス、行政にはない先駆的なサービスを生み出している
- ☐ ニーズがある人にとって、利用しやすいサービスである
 - ・利用料金が安価、利用回数を制限しないなど
- ☐ サービスに関連する制度を理解している

立ち上げ後

- ☐ 個別のニーズに対応できる運営体制がある
- ☐ 利用する人をアセスメントしている
- ☐ 専門職と連携している

シート 3

支援することで期待できる視点（評価項目）

地域性

～まちづくりに
つながっているか～

- ☐ 心配な人を気にかける目を増やせる
- ☐ 地域に安心感を生み出す
- ☐ 地域に活気を生み出す
- ☐ さらなる潜在的な地域課題を発見する
- ☐ さらなる地域の多様な主体の連携を通じて、まちづくりにつなげる

継続性・計画性

～信頼関係が
形成されているか～

- ☐ 利用者からの信頼を得る
- ☐ 地域からの信頼を得る
- ☐ 担い手の技量が上がる
- ☐ マニュアルが更新される
- ☐ 活動の自律性が高まる
 - ・資金調達など

開放性

～多様な参加の場が提供されているか～

- ☐ 誰もが、サービスの受け手にも担い手にもなる
- ☐ 地域で多世代をつなぐ
- ☐ 担い手と利用者が交流する
- ☐ 利用者も、サービスの担い手となる
- ☐ さまざまな活動期間や頻度の担い手が混在する
- ☐ 多様な人の参加により、思いもよらなかった新たな活動が生まれる
- ☐ 後発の団体・取り組みが生まれるよう、支援・協力する

課題解決性

～課題への対応力が高まっているか～

- ☐ 見守りにより、孤立している人を減らせる
- ☐ アセスメントにもとづき、専門機関につなぐ
- ☐ 助け合いが充実することで、専門職が専門性を発揮できる
- ☐ サービスの質が向上する
- ☐ サービス提供以外の場面にも、交流が広がる
- ☐ 当初は想定されなかった新しいサービスが生まれる
- ☐ 施策横断的な取り組みが行われる
- ☐ 行政の施策づくりや見直しのきっかけになる

シート 4

支援方策の例

	支援の項目
立ち上げの準備に関する支援	じっくり聞く・出向くことも大切です 立ち上げ支援をすると決めた後、次のような支援があります たとえば… ● 資金を補助する制度があれば、紹介する ● サービスの拠点として使えるような場所を紹介する ● 利用者の確保を検討する。チラシ配布や口コミで人を集める ● 会則や定款、会計など、運営に関わる知識を伝える
資金の確保に関する支援	資金情報を提供・調整する 担当課に該当するものがない場合は、関連所管と連携して確保します たとえば… ● 補助・助成、委託をする ● 民間財団などが公募する助成申請書の書き方をアドバイスする ● 地域に寄付を呼びかける（資金、備品、食材など）
会場や備品の確保に関する支援	会場や備品の情報を提供・調整する 担当課に該当するものがない場合は、関連所管と連携して確保します たとえば… ● 公共施設や空き家などの利用可能な拠点を紹介する ● 公共施設の場合：優先予約の仕組みを整える、利用料の割引や補助をする ● 民間の施設の場合：拠点の家賃補助の仕組みを整える ● （移動や買い物支援）車両の貸出し、寄贈、購入費の補助など
人材育成	スタッフの確保、スキルアップをする 講座開催や通信発行などで、スタッフ募集やスキルアップをはかります たとえば… ● 新しい担い手を集めたり、養成するための講習会を開催する ● 衛生面、安全面に関する情報提供、啓発をする ● 同様な活動をしている団体につなげたり、専門領域の中間支援組織につなげる
ネットワーク・協働関係づくりに関する支援	関係者によるネットワークをつくる 定例会の開催や訪問などで、関係者がつながる機会をつくります たとえば… ● 団体どうしが知り合う場をつくる ● 担当部署と団体が定期的に意見交換ができるような場をつくる ★現場を訪問し、困り事はないか聞いてあげることが住民のやる気を支える力になります
その他	

実際の支援

事例 1 「子ども村：中高生ホッとステーション」

住民のやる気を支援する視点（評価項目）の活用イメージを検討するため、本事業の委員でもある荒川区社会福祉協議会職員の鈴木訪子さんに、これまで支援してきた団体についてうかがいました。

1つ目の事例は、「子ども村：中高生ホッとステーション」です。中高生の居場所として開設し、子どもの成長により見えてきた新たなニーズに対応して活動を広げてきている団体です。荒川社協が立ち上げおよびその後の支援をしました。

□「場所もお金もないけれど、想いはある」個人が訪ねてきたケース

- ・ある日、子どもの学習支援のボランティアをしていた女性と大学院生が、社協に訪ねてきました。
- ・じっくり聞いてみると、学習支援をするうちに、子どもを取り巻く課題が見えて、「学習支援だけでは足りない、地域 みんなで子どもの生活全般の面倒をみるソーシャルファミリーをつくりたい」との思いがわかりました。

確認

STEP1 支援するかどうかを決める

STEP1-1 5つの評価項目に当てはまるか確認します。

シート
1

立ち上げ支援を判断
する視点（評価項目）

チェック印凡例

- 団体評価
- ・ 立ち上げ支援
の確認事項



✓ 自発的に活動しようとしている

- ・積極的に活動に関わろうとする姿勢は大切です。

✓ 地域課題（ニーズ）を感じている

- ・活動・団体の立ち上げを支援するかどうかを判断する際に、最も重要な視点です。
- ・「こんなことに困っている人がいる。なんとかできないか」「ニュースでこんな問題があると知った。自分のまちにもあるかも知れない」などを感じているかどうかです。

✓ 営利を目的としていない

- ・活動が継続していくための資金調達は大切な視点です。活動を有料で行うことを否定するものではありません。
- ・ここでいう営利とは、「特定の人の利益になる」ことを指します。

✓ 政治または宗教を目的としていない

- ・活動・団体の母体が、政治団体や宗教団体であるからという理由で支援しないということではありません。
- ・活動の中で「勧誘や布教活動をしない」ことを指します。

✓ 公序良俗に反していない

STEP1-1 で、自発的に活動する意思、地域課題を感じていることを確認できたので支援をスタートしました。

STEP2 立ち上げ支援をする

STEP2-1 今、どんな特徴や良さを持っているか、項目を見ながら考えます。

シート
2住民のやる気を支援
する視点(評価項目)

チェック印凡例

- 団体評価
- 特徴や良さ

地域性
～地域に密着しているか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☐ 一定の活動エリアがある
 - ☐ 地域の住民や団体が主体となっている
 - ☒ 地域の課題をつかんでいる
 - ☐ 地域のために役立つ視点がある
・全国区で活動している NPO や企業などであっても、その地域に特化した貢献活動を行う場合は、地域性と捉える
 - ☐ 地域から活動が必要とされている

- 立ち上げ後
- ☐ 地域から資源の提供を受けている
 - ☐ 地域の多様な機関と連携している

継続性・計画性
～続けていけるか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☐ 一定数の担い手がいる
 - ☐ 継続して一定以上の頻度で開催している(する意思がある)
 - ☐ 活動計画が立てられる
 - ☐ 理念や目標を定めた会則などを作ることができる
 - ☐ 活動の場がある

- 立ち上げ後
- ☐ 一定の参加者がいる
 - ☐ みんなで決めた、活動の決まりごとがある

開放性
～みんなに見えやすいか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☐ いろいろな世代の人が参加できる
 - ☐ 高齢者も担い手になることができる
 - ☐ 構成員が多様性に富んでいる
 - ☐ 利用したい人にわかりやすく説明できる
 - ☐ 意思決定のしくみが明確である

- 立ち上げ後
- ☐ 会報誌やHPなどを通して活動の様子を発信している
 - ☐ 見学や取材を受け入れている
 - ☐ 第三者からの評価を受け入れている
 - ☐ 多様な

課題解決性
～地域の課題に解決できるか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☒ 行政だけでは不足するサービス、行政にはない先駆的なサービスを生み出している
 - ☐ ニーズがある人にとって、利用しやすいサービスである
・利用料金が安価、利用回数を制限しない等
 - ☐ サービスに関連する制度を理解している

- 立ち上げ後
- ☐ 個別のニーズに対応できる運営体制がある
 - ☐ 利用する人をアセスメントしている

鈴木さん

チェックした項目は2つ。地域にある課題を感じ、行政にはない「新たな活動」を生み出そうとしていることが良さだと思いました。

使い方

これ以上チェック項目を増やそうとするのではなく、良さが2項目確認できたと考えます。

STEP2-1 で、良さを確認し共有できたので、次のステップに進みました。

STEP2-2 特徴や良さをもとに、必要な支援を項目を見ながら考えます。

シート
2住民のやる気を支援
する視点(評価項目)

支援方策の例

シート 4

チェック印凡例

- 団体評価
- STEP2-1 で確認した特徴や良さ
- 支援の着眼点

地域性
～地域に密着しているか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☐ 一定の活動エリアがある
 - ☐ 地域の住民や団体が主体となっている
 - ☒ 地域の課題をつかんでいる
 - ☐ 地域のために役立つ視点がある
・全国区で活動している NPO や企業などであっても、その地域に特化した貢献活動を行う場合は、地域性と捉える
 - ☐ 地域から活動が必要とされている

- 立ち上げ後
- ☐ 地域から資源の提供を受けている
 - ☐ 地域の多様な機関と連携している

継続性・計画性
～続けていけるか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☒ 一定数の担い手がいる
 - ☒ 継続して一定以上の頻度で開催している(する意思がある)
 - ☐ 活動計画が立てられる
 - ☒ 理念や目標を定めた会則などを作ることができる
 - ☒ 活動の場がある

- 立ち上げ後
- ☐ 一定の参加者がいる
 - ☐ みんなで決めた、活動の決まりごとがある
 - ☐ 担い手の役割分担ができている

開放性
～みんなに見えやすいか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☐ いろいろな世代の人が参加できる
 - ☐ 高齢者も担い手になることができる
 - ☐ 構成員が多様性に富んでいる
 - ☐ 利用したい人にわかりやすく説明できる
 - ☐ 意思決定のしくみが明確である

- 立ち上げ後
- ☐ 会報誌やHPなどを通して活動の様子を発信している
 - ☐ 見学や取材を受け入れている
 - ☐ 第三者からの評価を受け入れている
 - ☐ 多様な

課題解決性
～地域の課題に解決できるか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☒ 行政だけでは不足するサービス、行政にはない先駆的なサービスを生み出している
 - ☐ ニーズがある人にとって、利用しやすいサービスである
・利用料金が安価、利用回数を制限しない等
 - ☐ サービスに関連する制度を理解している

- 立ち上げ後
- ☐ 個別のニーズに対応できる運営体制がある
 - ☐ 利用する人をアセスメントしている
 - ☐ 専門職と連携している

鈴木さん

子どもの居場所に適した会場は？どんな活動をするといいか？を一緒に考えながら、「担い手の紹介・会場確保・会則づくり」などを支援しました。

使い方

このシートは、次にどんな支援をしたらいいかを考えることにも活用できます。

STEP2-2 で、運営体制を整える支援を行いました。

支援から半年後、「子ども村：中高生ホットステーション」が立ち上がりました。

支援

STEP3 立ち上げ後の支援をする

STEP3-1 特徴や良さに応じた多様な支援を、項目を見ながら考えます。

シート
2

住民のやる気を支援
する視点(評価項目)

支援方策の例

シート 4

中学校の校長会で説明する
機会を設け、地域の中で大
切な活動であることを理解しても
らう支援をしました。

鈴木
さん

チェック印凡例	
● 団体評価 ・ STEP2-1 で 確認した特徴や良さ	✓
・ STEP2-2 で 支援した内容の実現	✓
● 支援の着眼点	✓

地域性
～地域に密着しているか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☐ 一定の活動エリアがある
 - ✓ 地域の住民や団体が主体となっ
ている
 - ☐ 地域の課題をつかんでいる
 - ☐ 地域のために役立つ視点がある
・ 全国区で活動している NPO や企業など
であっても、その地域に特化した貢献
活動を行う場合は、地域性と捉える
 - ☐ 地域から活動が必要とされている

- 立ち上げ後
- ☐ 地域から資源の提供を受けている
 - ✓ 地域の多様な機関と連携している

継続性・計画性
～続けていけるか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ✓ 一定数の担い手がいる
 - ✓ 継続して一定以上の頻度で開催
している (する意思がある)
 - ✓ 活動計画が立てられる
 - ✓ 理念や目標を定めた会則などを
作ることができる
 - ☐ 活動の場がある

- 立ち上げ後
- ☐ 一定の参加者がいる
 - ☐ みんなで決めた、活動の決まり
ごとがある
 - ☐ 担い手の役割分担ができている
 - ☐ 担い手研修に参加している
・ 理念やルール共有、利用者に対する
接し方、安全面など

開放性
～みんなに見えやすいか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ☐ いろいろな世代の人が参加できる
 - ☐ 高齢者も担い手になることがで
きる
 - ☐ 構成員が多様性に富んでいる
 - ☐ 利用したい人にわかりやすく説
明できる
 - ☐ 意思決定のしくみが明確である

- 立ち上げ後
- ✓ 会報誌やHPなどを通して活動
の様子を発信している
 - ☐ 見学や取材を受け入れている
 - ☐ 第三者からの評価を受け入れて
いる
 - ☐ 多様な機関と連携している

課題解決性
～地域の課題に解決できるか～

- 立ち上げ時、立ち上げ後
- ✓ 行政だけでは不足するサービ
ス、行政にはない先駆的なサー
ビスを生み出している
 - ☐ ニーズがある人にとって、利用
しやすいサービスである
・ 利用料金が安価、利用回数を制限しな
い等
 - ☐ サービスに関連する制度を理解
している

- 立ち上げ後
- ✓ 個別のニーズに対応できる運営
体制がある
 - ☐ 利用する人をアセスメントして
いる
 - ☐ 専門職と連携している

特に支援は行いませんで
したが、団体自ら毎回欠
かさず活動記録を作成し、関
係団体に配布しています。
活動記録により、活動内容を
理解する力となっています。

鈴木
さん

子どもが成長し高校卒業
を迎えたところ、就労の
問題が出てきました。
この新たな課題に取り組みた
いとの意向があり、課題を共
有しています。

鈴木
さん

使い方 ここでは、子どもの成長に伴い活動が展開してい
ますが、必ずしもチェック項目が増えることをね
らいとしているわけではありません。
同じ活動を長年続けている団体も地域にとっては大切です。
そのような団体には、たとえば「参加者はきているか」「PR
はうまくいっているか」などに着目した支援が考えられます。

使い方 支援した項目が実現されれば、そのまま団体の評
価になると考えます。

STEP3-1 で、立ち上げ後の活動状況に応じた支援を行いました。

「子ども村：中高生ホッとステーション」が立ち上がった後、どのような支援を行ったのか、荒川区社会福祉協議会職員の鈴木訪子さんにうかがいました。

評価

STEP3-2 地域に役立っているかを、項目を見ながら考えます。

シート

3

支援することで期待できる視点（評価項目）

地域性 ～まちづくりに つながっているか～	継続性・計画性 ～信頼関係が 形成されているか～	開放性 ～多様な参加の場が 提供されているか～	課題解決性 ～課題への対応力が 高まっているか～
☐ 心配な人を気にかける目を増やせる ☒ 地域に安心感を生み出す ☐ 地域に活気を生み出す ☐ さらなる潜在的な地域課題を発見する ☐ さらなる地域の多様な主体の連携を通じて、まちづくりにつなげる	☒ 利用者からの信頼を得る ☒ 地域からの信頼を得る ☐ 担い手の技量が上がる ☐ マニュアルが更新される ☐ 活動の自律性が高まる ・資金調達など	☐ 誰もが、サービスの受け手にも担い手にもなる ☐ 地域で多世代をつなぐ ☐ 担い手と利用者が交流する ☐ 利用者も、サービスの担い手となる ☐ ささまざまな活動期間や頻度の担い手が混在する ☐ 多様な人の参加により、思いもよらなかった新たな活動が生まれる ☒ 後発の団体・取り組みが生まれるよう、支援・協力する	☐ 見守りにより、孤立している人を減らせる ☐ アセスメントにもとづき、専門機関につなぐ ☐ 助け合いが充実することで、専門職が専門性を発揮できる ☐ サービスの質が向上する ☐ サービス提供以外の場面にも、交流が広がる ☒ 当初は想定されなかった新しいサービスが生まれる ☐ 施策横断的な取り組みが行われる ☒ 行政の施策づくりや見直しのきっかけになる

子どもの信頼を得て、子どもが悩みを相談するようになり、そこから新しい活動が生まれています。

鈴木さん

子どもの成長に伴い、たとえば就労などの新たな課題が見えてきて、取り組んでいます。

鈴木さん

地域に周知が進むことで地域の信頼を得て、協力者が増えています。

鈴木さん

「子ども村：中高生ホッとステーション」での取り組みを検証して、区の補助金の費目が検討されました。

鈴木さん

新たな子ども食堂や居場所づくりが増え、情報交換や悩みを相談する場が必要になってきました。社協が事務局となり「あらかわ子ども応援ネットワーク」を運営していますが、この運営にも先輩団体として積極的に協力しています。

鈴木さん

チェック印凡例

● 団体評価

・ 地域に役立っている項目



使い方

上記のような項目にチェックがされると地域に役立っていることが明確になり、活動をしている住民のやる気を支えることにつながります。

STEP3-2 で、団体が地域でどんなことに役立っているかを評価しました。

事例 1

「子ども村：中高生ホッとステーション」

支援

シート

4

支援方策の例

支援の項目

立ち上げの準備に関する支援	じっくり聞く・出向くことも大切です 立ち上げ支援をすると決めた後、次のような支援があります たとえば… ● 資金を補助する制度があれば、紹介する ● サービスの拠点として使えそうな場所を紹介する ● 利用者の確保を検討する。チラシ配布や口コミで人を集める ● 会則や定款、会計等、運営に関わる知識を伝える
資金の確保に関する支援	資金情報を提供・調整する 担当課に該当するものがない場合は、関連所管と連携して確保します たとえば… ● 補助・助成、委託をする ● 民間財団等が公募する助成申請書の書き方をアドバイスする ● 地域に寄付を呼びかける（資金、備品、食材など）
会場や備品の確保に関する支援	会場や備品の情報を提供・調整する 担当課に該当するものがない場合は、関連所管と連携して確保します たとえば… ● 公共施設や空き家等の利用可能な拠点を紹介する ● 公共施設の場合：優先予約の仕組みを整える、利用料の割引や補助をする ● 民間の施設の場合：拠点の家賃補助の仕組みを整える ● （移動や買い物支援）車両の貸出し、寄贈、購入費の補助など
人材育成	スタッフの確保、スキルアップをする 講座開催や通信発行等で、スタッフ募集やスキルアップをはかります たとえば… ● 新しい担い手を集めたり、養成するための講習会を開催する ● 衛生面、安全面に関する情報提供、啓発をする ● 同様な活動をしている団体につなげたり、専門領域の中間支援組織につなげる
ネットワーク・協働関係づくりに関する支援	関係者によるネットワークをつくる 定例会の開催や訪問等で、関係者がつながる機会をつくります たとえば… ● 団体どうしが知り合う場をつくる ● 担当部署と団体が定期的に意見交換ができるような場をつくる ★現場を訪問し、困り事はないか聞いてあげることが住民のやる気を支える力になります
その他	

「子ども村：中高生ホッとステーション」にどのような支援を行ったのか、一覧表で整理しました。

実際の支援

- ・相談が来た時、じっくり聞きました。
- ・運営協力者が必要なので、社協より元児童・青少年委員、教育関係者などに支援を呼びかけたところ 10 人以上集まり、その後の中心メンバーになりました。
- ・食事を出すことが決まり、キッチン用品などの備品が必要になりました。「歳末たすけあい募金」より援助を受けられるように支援しました。
- ・翌年からは荒川区「子どもの居場所づくり事業」が整い、その後 3 年間、区の補助金を受けられるように支援しました。
- ・当初、町会や都営住宅の集会所を想定していましたが、「定期的に開催したい」「備品を置いておきたい」などの使い勝手を考えると、不向きなことがわかってきました。社協には「この場所を使ってほしい」という情報も集まっており、民間施設でこの活動に適した会場をマッチングしました。
- ・社協の PR 媒体を使い活動を報告し、協力者を募りました。
- ・中学の校長会にうかがう機会をつくり、社協と連携した取り組みであることを説明しました。
- ・社協の支援団体（ライオンズクラブ、ロータリークラブ、民生委員児童委員協議会など）へ挨拶する機会をつくりました。

事例 1

「子ども村：中高生ホットステーション」

前ページまでに事例で取り上げた、「子ども村：中高生ホットステーション」をご紹介します。

ここは、2014年5月に荒川区内で最初に開設された「子どもの居場所」です。

毎週木曜日の夕方、小・中学生を中心に、20名ほどが集まってきます。夕飯をみんなで一緒に食べたりおしゃべりしたり、宿題をしたりして過ごします。



「こんなことやってみたい」と思った子どもの気持ちを大切にしています。たとえば、中学生の時に「海賊になりたい」と言っていた子どもがワーキングホリデーについて知り英語を学び始めたり、海外に行く仕事をしている大人と出会って大学をめざして勉強を始めた子どももいます。

週1回の活動のほか、地域イベントへの参加、夏休みのキャンプなども行なっています。また、子どもの成長に伴い、就労支援も大切な取り組みの一つになってきました。

「生きていくこと、食べていくことを大人と子どもが一緒に考える、ソーシャルファミリー（血縁関係はないが、家族のような関係づくり）」が育まれている場です。

この居場所が立ち上がった後、荒川区では、現在11団体の子どもの居場所や子ども食堂を行う活動が始まりました。活動が続ける中で、「食材を寄付してくれる先はないかしら」「こんな問題が起きた時には誰に相談したらいいかな」などと言ったお悩みが出てくるようになりました。

そこで、2018年、関係者が一同に会して情報交換をする「あらかわ子ども応援ネットワーク」が立ち上がりました。

社協が事務局を担って運営していますが、「子ども村：中高生ホットステーション」も先行して活動を始めた団体として、新しく立ち上がった団体のフォローをする役割を担っています。



あらかわ子ども応援ネットワーク パンフレットより

facebook

子ども村：中高生ホッとステーションより

2018.8.3

8月1日にホッとステーションの活動の一環として行われている「第6回社会人との対話会」が行われました。参加の社会人グループの方の

ご厚意で、前は法務省、前々回は文部科学省の会議室で行われましたが、今回は株式会社NTTドコモの本社ビルの会議室で行われました。参加の子ども達は立派な建物に緊張しながらセキュリティのしっかりとした入口を通り、ロビーに向かいました。眼下に国会議事堂が見え、本当に東京の中心に居るという実感がしました。

対話会では小グループに分かれ、社会人の方々に「学生時代に何をしたか」「人に話しかけるのが苦手だがどうしたらよいか」など子ども達の身近な質問を投げかけていました。

社会人の方々は子ども達の素直なまっすぐな気持ちも受け止めてくださり、自分の学生時代のことも思い出されながら、子ども達と楽しそうにお話をしてくださいました。



2018.8.14

初めての機会で、自然体験キャンプを本日と明日、モリモリネットワークにサポートしていただいて、埼玉県飯能市の森の中で実施しています。林を守り、自然の中で溶け込む経験はどれも子ども達にとっては初めてで、色々な発見をしています。

● 主催 子ども村：中高生ホッとステーション

● 開催場所 東京都荒川区東尾久

● 開催日時：毎週木曜日 17:00 ~ 20:45

16:30 ~ 調理開始

19:00 ~ 夕食

20:30 ~ 連絡事項の伝達

20:45 ~ 解散

● 参加費 子ども 100 円 大人 300 円

● スタッフ 15 人程度（元児童・青少年委員、元塾講師、元保育士が中心）

● 参加者 小・中学生、保護者、関係者など 20 人ほど

事例 2 高齢者サロン「汐入地域食堂」

住民のやる気を支援する視点（評価項目）の活用イメージの別パターンを検討するため、本事業の委員でもある荒川区社会福祉協議会職員の鈴木訪子さんに、もう一つ、支援を行なった事例をうかがいました。

2つ目の事例は、高齢者サロン「汐入地域食堂」です。

□ 診療所から「ひとり暮らしの男性に食事提供を」と相談があったケース

- ・高層住宅街が並ぶ再開発地域で、再開発前から診療所を開設し地域医療に取り組んでいる看護師長さんが、認知症キャラバンメイトとして認知症カフェなども取り組んでいました。その活動の中で、単身男性は食生活に偏りがあり栄養不足になりがちであること、なかなかサロンには参加せず地域から孤立していることなどの課題を感じていました。
- ・じっくり聞いてみると、「子ども食堂」のような高齢者の食事提供をしたいとの意向があることがわかりました。

確認

STEP1 支援するかどうかを決める

STEP1-1 5つの評価項目に当てはまるか確認します。

シート
1

立ち上げ支援を判断
する視点（評価項目）

チェック印凡例

- 団体評価
- ・ 立ち上げ支援
の確認事項



✓ 自発的に活動しようとしている

- ・積極的に活動に関わろうとする姿勢は大切です。

✓ 地域課題（ニーズ）を感じている

- ・活動・団体の立ち上げを支援するかどうかを判断する際に、最も重要な視点です。
- ・「こんなことに困っている人がいる。なんとかできないか」「ニュースでこんな問題があると知った。自分のまちにもあるかも知れない」などを感じているかどうかです。

✓ 営利を目的としていない

- ・活動が継続していくための資金調達は大切な視点です。活動を有料で行うことを否定するものではありません。
- ・ここでいう営利とは、「特定の人の利益になる」ことを指します。

✓ 政治または宗教を目的としていない

- ・活動・団体の母体が、政治団体や宗教団体であるからという理由で支援しないということではありません。
- ・活動の中で「勧誘や布教活動をしない」ことを指します。

✓ 公序良俗に反していない

STEP1-1 で、自発的に活動する意思、地域課題を感じていることを確認できたので支援をスタートしました。

STEP2 立ち上げ支援をする

STEP2-1 今、どんな特徴や良さを持っているか、項目を見ながら考えます。

シート
2

住民のやる気を支援
する視点(評価項目)

チェック印凡例

● 団体評価
・ 特徴や良さ



地域性 ～地域に密着しているか～	継続性・計画性 ～続けていけるか～	開放性 ～みんなに見えやすいか～	課題解決性 ～地域の課題に解決できるか～
立ち上げ時、立ち上げ後 ✓一定の活動エリアがある ✓地域の住民や団体が主体となっている ✓地域の課題をつかんでいる □地域のために役立つ視点がある ・全国区で活動しているNPOや企業などであっても、その地域に特化した貢献活動を行う場合は、地域性と捉える □地域から活動が必要とされている 立ち上げ後 □地域から資源の提供を受けている □地域の多様な機関と連携している	立ち上げ時、立ち上げ後 ✓一定数の担い手がいる ✓継続して一定以上の頻度で開催している(する意思がある) □活動計画が立てられる □理念や目標を定めた会則などを作ることができる □活動の場がある 立ち上げ後 □一定の参加者がいる □みんなで決めた、活動の決まりごとがある	立ち上げ時、立ち上げ後 □いろいろな世代の人が参加できる □高齢者も担い手になることができる ✓構成員が多様性に富んでいる □利用したい人にわかりやすく説明できる □意思決定のしくみが明確である 立ち上げ後 □会報誌やHPなどを通して活動の様子を発信している □見学や取材を受け入れている	立ち上げ時、立ち上げ後 □行政だけでは不足するサービス、行政にはない先駆的なサービスを生み出している □ニーズがある人にとって、利用しやすいサービスである ・利用料金が安価、利用回数を制限しない等 □サービスに関連する制度を理解している 立ち上げ後 □個別のニーズに対応できる運営体制がある □利用する人をアセスメントして

鈴木さん 診療所は再開発前から運営されており地域住民が利用していること、組合員がボランティアとして活動を担えることなどがわかり、地域に密着しやすい良さがあると思いました。

鈴木さん 医療機関などで、健康などの相談にもってもらえると思いました。

STEP2-1 で、良さを確認し共有できたので、次のステップに進みました。

STEP2-2 特徴や良さをもとに、必要な支援を項目を見ながら考えます。

シート
2

住民のやる気を支援
する視点(評価項目)

支援方策の例

シート 4

チェック印凡例

● 団体評価
・ STEP2-1
で確認した
特徴や良さ



● 支援の着眼点



地域性 ～地域に密着しているか～	継続性・計画性 ～続けていけるか～	開放性 ～みんなに見えやすいか～	課題解決性 ～地域の課題に解決できるか～
立ち上げ時、立ち上げ後 ✓一定の活動エリアがある ✓地域の住民や団体が主体となっている ✓地域の課題をつかんでいる □地域のために役立つ視点がある ・全国区で活動しているNPOや企業などであっても、その地域に特化した貢献活動を行う場合は、地域性と捉える □地域から活動が必要とされている 立ち上げ後 □地域から資源の提供を受けている ✓地域の多様な機関と連携している	立ち上げ時、立ち上げ後 ✓一定数の担い手がいる ✓継続して一定以上の頻度で開催している(する意思がある) □活動計画が立てられる □理念や目標を定めた会則などを作ることができる ✓活動の場がある 立ち上げ後 □一定の参加者がいる □みんなで決めた、活動の決まりごとがある	立ち上げ時、立ち上げ後 □いろいろな世代の人が参加できる □高齢者も担い手になることができる □構成員が多様性に富んでいる ✓利用したい人にわかりやすく説明できる □意思決定のしくみが明確である 立ち上げ後 □会報誌やHPなどを通して活動の様子を発信している □見学や取材を受け入れている	立ち上げ時、立ち上げ後 □行政だけでは不足するサービス、行政にはない先駆的なサービスを生み出している □ニーズがある人にとって、利用しやすいサービスである ・利用料金が安価、利用回数を制限しない等 □サービスに関連する制度を理解している 立ち上げ後 □個別のニーズに対応できる運営体制がある □利用する人をアセスメントして

鈴木さん 民生委員児童委員協議会、地域包括支援センター、高齢者みまもりステーション、区高齢者福祉課に呼びかけ、関連機関で「立ち上げ懇談会」を共催実施しました。

鈴木さん 会場探しは大変でした。当初当てにしていた場所が使用できず、町会会館として使用している会場になりました。定期開催するため区が使用申請書を町会に出すなど、区の協力が必要でした。

STEP2-2 で、「会場」「会則」「PR」などの、活動をスタートさせる支援を行いました。その後、地域に密着した「高齢サロン」が立ち上がりました。

事例 3 「ふきのとう 桜上水支部会食会」

- 30 年以上続けてきた団体が、「続けるのが難しい」と相談してきたケース
・発足から 30 年以上、主に一人暮らしの高齢者 10 人前後を対象に、月 2 回の会食会を続けてきた団体から、「続けるのが難しい」との話がありました。

把握 支援

STEP3 立ち上げ後の支援をする

STEP3-1 特徴や良さに応じた多様な支援を、項目を見ながら考えます。

シート
2

住民のやる気を支援
する視点（評価項目）

地域性 ～地域に密着しているか～	継続性・計画性 ～続けていけるか～	開放性 ～みんなに見えやすいか～	課題解決性 ～地域の課題に解決できるか～
立ち上げ時、立ち上げ後 ✓一定の活動エリアがある ✓地域の住民や団体が主体となっている ✓地域の課題をつかんでいる □ 地域のために役立つ視点がある ・全国区で活動している NPO や企業などであっても、その地域に特化した貢献活動を行う場合は、地域性と捉える □ 地域から活動が必要とされている 立ち上げ後 □ 地域から資源の提供を受けている □ 地域の多様な機関と連携している	立ち上げ時、立ち上げ後 △一定数の担い手がいる ✓継続して一定以上の頻度で開催している（する意思がある） ✓活動計画が立てられる ✓理念や目標を定めた会則などを作ることができる △活動の場がある 立ち上げ後 ✓一定の参加者がいる □ みんなで決めた、活動の決まりごとがある □ 担い手の役割分担ができている □ 担い手研修に参加している ・理念やルールの共有、利用者に対する接し方、安全面など	立ち上げ時、立ち上げ後 □ いろいろな世代の人が参加できる □ 高齢者も担い手になることができる □ 構成員が多様性に富んでいる □ 利用したい人にわかりやすく説明できる □ 意思決定のしくみが明確である 立ち上げ後 □ 会報誌やHPなどを通して活動の様子を発信している □ 見学や取材を受け入れている □ 第三者からの評価を受け入れている □ 多様な機関と連携している	立ち上げ時、立ち上げ後 ✓行政だけでは不足するサービスを、行政にはない先駆的なサービスを生み出している □ ニーズがある人にとって、利用しやすいサービスである ・利用料金が安価、利用回数を制限しない等 □ サービスに関連する制度を理解している 立ち上げ後 □ 個別のニーズに対応できる運営体制がある □ 利用する人をアセスメントしている □ 専門職と連携している

チェック印凡例

● 団体評価 特徴や良さ	✓
● 課題	△

平野
さん

特徴や良さ

長年地域に根ざした活動をしてきており、お一人暮らしの高齢者がみんなと一緒に食事することを楽しみにしています。上記項目にチェックしたような良さがあると考えられます。

平野
さん

課題

2018 年の春頃、メインスタッフの活動の継続が難しくなりました。時期を同じくして長らく利用してきた会場が改修で、しばらく使えない状況になりました。「これを機に、活動を閉じようか」という声が出始めました。上記項目を見ると、「一定の担い手」「活動の場」を探す必要があることがわかります。

▶ 長らく活動を続けてきた団体の課題を明らかにする際にも、この評価項目は活用できます。

住民のやる気を支援する視点（評価項目）の活用イメージの別パターンを検討するため、本事業の委員でもある全国食支援活動協力会の平野覚治さんに、事例をうかがいました。

3つ目の事例は、平野さんが代表をつとめる「ふきのとう 桜上水支部会食会」です。

評価

STEP3-2 どんなことに役立っているかを、項目を見ながら考えます。

シート

3

支援することで期待できる視点（評価項目）

地域性

～まちづくりに
つながっているか～

- ☐ 心配な人を気にかける目を増やせる
- ☒ 地域に安心感を生み出す
- ☐ 地域に活気を生み出す
- ☐ さらなる潜在的な地域課題を発見する
- ☐ さらなる地域の多様な主体の連携を通じて、まちづくりにつなげる

継続性・計画性

～信頼関係が
形成されているか～

- ☒ 利用者からの信頼を得る
- ☒ 地域からの信頼を得る
- ☐ 担い手の技量が上がる
- ☐ マニュアルが更新される
- ☐ 活動の自律性が高まる
・資金調達など

開放性

～多様な参加の場が
提供されているか～

- ☐ 誰もが、サービスの受け手にも担い手にもなる
- ☐ 地域で多世代をつなぐ
- ☐ 担い手と利用者が交流する
- ☐ 利用者も、サービスの担い手となる
- ☐ ささまざまな活動期間や頻度の担い手が混在する
- ☐ 多様な人の参加により、思いもよらなかった新たな活動が生まれる
- ☒ 後発の団体・取り組みが生まれるよう、支援・協力する

課題解決性

～課題への対応力が
高まっているか～

- ☐ 見守りにより、孤立している人を減らせる
- ☐ アセスメントにもとづき、専門機関につなぐ
- ☐ 助け合いが充実することで、専門職が専門性を発揮できる
- ☐ サービスの質が向上する
- ☒ サービス提供以外の場面にも、交流が広がる
- ☐ 当初は想定されなかった新しいサービスが生まれる
- ☐ 施策横断的な取り組みが行われる
- ☒ 行政の施策づくりや見直しのきっかけになる

平野
さん

ふきのとうの内部で話し合っても解決策が見つからず、世田谷区高齢福祉課に相談したところ、区から「これまで続いてきた活動が閉じるのはもったいない、継続できないか」と言ってもらえました。
高齢福祉課では関係機関と連携して、会場探しやボランティア募集を支援してくれました。
会場やスタッフ探しは難航しましたが、区や参加者などいろいろな人たちが「大事に感じている活動だ」ということがスタッフの間に広がり、次のメインスタッフへの引き継ぎができました。
2019年春からは改修後のきれいな拠点で再スタートとなり、新しい人も集まってくるのではないかと期待に胸を膨らませる結果となりました。

チェック印凡例

- 団体評価
- ・ 地域に役立っている項目



使い方

「もったいない」の言葉の意味を上記項目に当てはめて考えると、少なくとも上記5つは該当すると考えられます。
住民のやる気を支える言葉として、上記項目を活用する方法もあります。

自分たちの活動が「大事に感じられている」「地域に役立っている」ことがわかることは、住民のやる気を支えます。

地域住民の社会参加活動などを基盤とした 互助促進の手法に関する調査研究事業

委員
構成

【研究委員会】

（委員長）

内藤佳津雄 日本大学文理学部 教授

（委員）

秋山 由美子 一般財団法人社会福祉研究所 研究員
石田 惇子 一般社団法人全国食支援活動協力会 代表理事
石橋 智昭 公益財団法人ダイヤ高齢社会研究財団 主席研究員
伊藤 みどり 特定非営利活動法人全国移動サービスネットワーク 事務局長
日下 直和 社会福祉法人香川県社会福祉協議会 事務局長
熊谷 美和子 住民参加型在宅福祉サービス団体連絡会 副代表幹事
近藤 博子 だんだんワンコインこども食堂 主宰
鈴木 訪子 社会福祉法人荒川区社会福祉協議会 地域福祉活動促進専門員
隅田 耕史 特定非営利活動法人フェリスモンテ 事務局長
高橋 良太 社会福祉法人全国社会福祉協議会 地域福祉部長
武安 真珠 公益財団法人調布ゆうあい福祉公社 事業課長
中野 智夫 長久手市 福祉部次長
長谷部 俊介 東京ボランティア・市民活動センター 副所長
服部 真治 一般財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会医療経済研究機構 研究員
平野 覚治 一般社団法人全国食支援活動協力会 専務理事
牧里 每治 関西学院大学人間福祉学部 名誉教授

【作業委員会】

（委員長）

平野 覚治 一般社団法人全国食支援活動協力会 専務理事

（委員）

清水 洋行 千葉大学大学院人文科学研究院 教授（第一章 4 節①、第二章 3 節② 執筆担当）
祐成 保志 東京大学大学院人文社会系研究科・文学部 准教授（第三章 1 ～ 5 節 執筆担当）
関屋 光泰 東洋大学ライフデザイン学部生活支援学科 助教
内藤 佳津雄 日本大学文理学部 教授
中島 智人 産業能率大学経営学部 教授
原田 晃樹 立教大学コミュニティ福祉学部 教授（第一章 2 ～ 3 節・4 節②③、第二章 2 節・3 節① 執筆担当）

平成 30 年度

厚生労働省老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業

地域住民の社会参加活動等を基盤とした互助促進の手法に関する調査研究事業

「住民のやる気を支える支援の手引き」

一般社団法人全国食支援活動協力会 編

アンケート調査 集計・分析 みずほ情報総研株式会社

編集協力 宮地 成子 場所づくり研究所 有限会社ブレイス

デザイン カタヤナギユウイチ

発行日 2019 年 3 月 29 日

一般社団法人全国食支援活動協力会

〒158-0098 東京都世田谷区上用賀 6-19-21

TEL 03-5426-2547 <http://www.mow.jp/>