

福祉部会 「手をつなぎ 広げよう 福祉の輪」

1. はじめに

(1) 福祉現場の経験者揃い

福祉部会のメンバーは、高齢者や身体の不自由な方と接する仕事をしている、長年ボランティア活動をしている、など福祉現場の経験者が多く参加しています。さらに、14期で検討してきた「介護支援ボランティア・ポイント制度」を実現したいという思いから、部会委員19人（自治連合5、各種団体6、一般公募8）の内11人が今期も加わり、活動方針は速やかに決まりました。

定例部会は、毎月第2金曜日の午後6時から神奈川区役所会議室、は一と友神奈川多目的研修室、必要に応じて横浜市の各区民協議会（区民会議）との合同会議を開きました。また、区内の介護施設の聞き取り調査やボランティア体験も行いました。

(2) 活動方針

- ①「介護支援ボランティア・ポイント制度」の実現
- ②災害時の要援護者対策
- ③区北部地域に地域ケアプラザ新設の推進
- ④福祉マップの検討

2. 介護支援ボランティア・ポイント制度

～経緯から制度施行まで～

(1) 14期からの提言を受けて

「横浜市は、介護保険制度を活用したボランティア活動のポイント制の実現に向け、地域の特性を生かした発展を図るため、各地域関係団体と協働して推し進める」と14期からの提言を受けて15期は検討に入りました。

平成22年4月にポイント制度の実施を目標に、予算措置も考慮して平成21年4月までに骨子案を作成、横浜市に提案できるように作業を進めました。並行して、制度を先行導入している東京都稲城市、千代田区、世田谷区、品川区、豊島区などから情報を集め、骨子案に修正を重ねてきました。

(2) 横浜市内各区民会議と合同会議の経過

「介護支援ボランティア・ポイント制度」を合同で検討しようと横浜市内各区に働きかけ、初めて顔を合わせたのは平成19年12月でした。集まったのは8区26人(中、港南、保土ヶ谷、港北、緑、青葉、瀬谷、神奈川)で、厚生労働省から都道府県へ制度の具体的なスキームが添えられた通達の詳細、すでに主旨に沿った制度を運用している

他地域の調査報告など、勉強会から始めました。

しかし、冒頭にボランティアの有償制、無償制で大論争、制度の検討に入れませんでした。全市的な課題を検討する区民会議のネットワークづくりにもなるという理由で、次の会議開催を取り付けるのが精一杯でした。各区の考え方に大きな温度差を痛感し、先行きの見えないスタートとなりました。

平成20年2月、横浜市健康福祉局の担当者も加わり合同会議小委員会を開き、「ポイント制度」の考え方を聞きました。「ボランティアの有償、無償、65歳以上の介護保険制度の範囲で実施するのか、本当に介護予防につながるのか課題も多い。東京都のように区単位での実施は困難で、もし実施するとすれば市単位になる。」「介護事業は3年計画で動いている。市民の声を制度づくりに生かしたい。」と結びました。これを受けて、「ポイント制度」の素案を作って検討したらどうか、との意見が出されました。

第2回は平成20年4月に開催、タタキ台として「ポイント制度骨子案」を提案、持ち帰り検討することになりました。横浜市の担当者は「課題は多いが、先行実施団体の状況も踏まえ、多くの人の意見を聞きながら検討していく。」と、少し前向きともとれる発言がありました。

(3) 横浜市健康福祉局との協議経過

平成20年10月、健康福祉局介護保険課の担当者と打ち合わせをしました(人事異動で担当者が交代したため)。

区民協から「ポイント制度」の検討経過を説明。各区の間では考え方に大きな差がある。横浜市18区の意見調整は難しい上、時間がかかる。この制度に積極的な複数区をモデル地区に指定し試行すること、を「ポイント制度骨子案と平成22年4月実施の計画案」に添えて要望しました。

横浜市は、「他地域の実施状況や内容を調査、検討しているが具体策には至っていない。試行は予算が伴う事業なので、市議会にかける必要がある。平成22年度実施ならば平成21年8月までには素案が必要、区民協との検討会には参加したい。」との話でした。

(4) 第4期横浜市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画素案の発表

それは突然でした。平成20年11月8日付けの新聞紙面に、第4期横浜市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画の素案(平成21年度～23年度)が掲載されていました。

「09年から横浜市、施設奉仕でポイント化も」「清掃でポイント付与、横浜市高齢者福祉の素案」の見出し。行政の立ち上がりの早さに驚き、歓迎もしました。

そして、平成20年11月神奈川区を皮切りに、横浜市主催の素案の説明会が順次始まりました。素案では、「社会参加の促進として『介護支援ボランティア・ポイント制度の導入』とあり、高齢者が介護保険施設等でボランティア活動を行った場合に、活動

の実績を『ポイント』として評価し、貯まったポイントに応じて還元できる仕組みを検討、実施します。」と記載されていました。

(5) 介護支援ボランティアの現状調査

ポイント制度の実施が決まり、ボランティアの活動状況を調査しました（平成20年12月に聞き取り調査）。

区内の特別養護老人ホーム（5施設）介護老人保健施設（4施設）の9施設でボランティアとして活動している人数、仕事の内容、過不足の状況、課題などを調べました。

ボランティア登録している人は、約1,000人で内640人は定期的に、360人は施設のイベントなどで活動しています。仕事はあくまでも介護支援（介護の仕事はしない）で、趣味、園芸、ダンス、踊りなど多種多様です。特に祭り、クリスマス会などの催しをする時期には、極端にボランティア不足になります。食事の介助、見守り、傾聴などは常時不足していて、ロコミなどで苦勞して集めています。

ボランティアを受け入れていない施設もありますが、これは、ボランティアの質（受け入れに向かない）の問題や、常に職員の目配りが必要でむしろ負担増になる、というのが理由です。ボランティアに対するオリエンテーションや、基本的マナーなどの教育は重要なことだと指摘されました。

(6) 再度、横浜市健康福祉局と打ち合わせ

横浜市内18区全てで素案の説明会が終わる時期の平成21年1月、横浜市健康福祉局介護保険課に、「ポイント制度」の具体的なスキームと実施時期などの説明を求めするため、横浜市を訪れました。

「平成21年度は10月～22年3月までの6ヶ月間、ポイント制度の試行サービスを実施する。実施3か月前には参加希望施設を選定する。少なくとも1区1施設以上としたい。予算は、運営費、ボランティアに対する説明会、研修費を含め計上してある。管理団体は1か所で横浜市が管轄する。受け入れ施設は特別養護老人ホーム、介護老人保健施設を考えている。」と概要を聞かせてくれました。

区ごとに管理機関を設けることなく18区一括管理する構想に、サービスの公平さを垣間見ました。一方、人口360万の都市でボランティアの登録者やポイントを一括管理する方法に、相当な工夫が必要な上、準備期間が少ないのではないかと危惧もしました。試行期間の6か月は妥当です。

(7) 「ポイント制度」実施決定後の各区民会議合同会議

平成21年2月、素案発表を受けて意見交換をするため、第3回各区民会議合同会議を開催、9区37人（鶴見、中、保土ヶ谷、金沢、港北、緑、青葉、瀬谷、神奈川）が

出席した。横浜市は、3月定例議会の準備で多用との理由で欠席したため、先に健康福祉局から説明された「ポイント制度実施要旨」を説明、意見交換をしました。

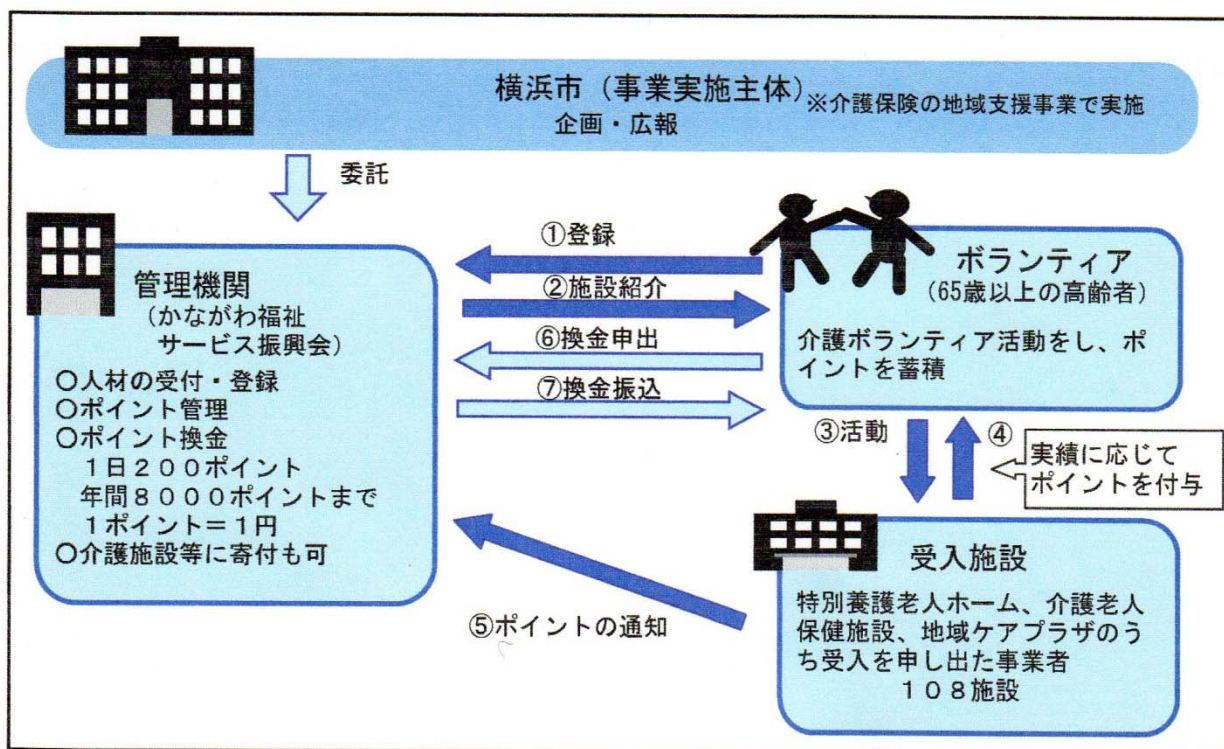
ボランティア活動が盛んな区からは、「制度がボランティアの足を引っ張らないか心配」「介護予防になるのか疑問」など否定的な意見も出ましたが、大多数が「ポイント制度」を歓迎する意見でした。

今後とも制度の検証や提案をするため、合同会議の必要性を確認、引き続き神奈川県民協が窓口になりました。

(8)「ヨコハマいきいきポイント」

平成21年9月、横浜市介護支援ボランティア・ポイント事業、愛称「ヨコハマいきいきポイント」のボランティア登録と研修が始まりました。登録者やポイント等を管理するいわゆる管理機関は「社団法人かながわ福祉サービス振興会」で、受け入れ施設は108施設になりました。

「ヨコハマいきいきポイント」は、元気な高齢者が地域の介護施設でボランティア活動をすることで、健康維持と介護予防、社会参加、地域貢献を通じた生きがいをづくりにつなげるのが目的です。



※一定ポイント取得者等には横浜熱闘倶楽部（横浜ベイスターズ、横浜F・マリノス、横浜F C）の協力により、観戦チケットなどの特典を予定

具体的には、65歳以上(横浜市民に限る)の高齢者が、横浜市が指定した特別養護老人ホーム、老人保健施設、地域ケアプラザ等で介護支援ボランティア活動をすると、ポイントがもらえ、このポイントを貯めて一定ポイント以上になると、現金に換金することができます。また、寄付することもできる仕組みです（実施スキームは平成21年度



第2回横浜市介護保険運営協議会 資料3から)。

しかし、事前に研修を受け、介護支援ボランティアの登録をすることが必要です。登録者にはICカード(よこはまポケット)(写真左)が交付されます。受

け入れ施設にあるカードリーダー端末でICカードをかざすと、活動ポイントが管理されます。(写真右) ICカードは、将来、他のサービス事業でも使えるようになるとのことです。



1回2時間未満の活動で100ポイント、2時間以上の活動で200ポイントがもらえ、活動するたびに累積されます。貯まったポイントは年度末に、1,000ポイントにつき1,000円に換金できます。ただし、年間8,000ポイントが上限です。

(9)「ポイント制度」サービス開始後の区民会議合同会議

「ヨコハマいきいきポイント」の試行サービスが、平成21年10月にスタートしました。市内各地区でボランティアの研修が始まり、登録の受け付けもできるようになりました。

そこで、横浜市の担当者から制度の現状を聞き、話し合いをするため、第4回区民会議合同会議が9区22人(鶴見、中、保土ヶ谷、港南、金沢、港北、緑、青葉、神奈川)の参加を得て、横浜市役所で開かれました。(写真右)



横浜市健康福祉局介護保険課の担当者は、「区民会議などの後押しがあったからこそ、この制度がスタートできた。受け入れ介護施設は108、年内には124施設になるだろう。当初60施設と想定していたので、倍以上となった。ボランティアの登録者数は、1,000人を突破した。管理機関は“社団法人かながわ福祉サービス振興会”。ICカードによるポイント管理は全国で初めて。他のサービスのポイントも貯めることができるよう発展性を考えている。」と制度の現状が報告されました。

さらに、質疑の中で「管理機関を決めた理由は、県の介護情報サービスなどを一手に扱い、横浜市の要介護認定など福祉サービスに知識がある。」「初めてボランティア活動をするために登録した人は、登録者総数の35%。」などを補足説明がありました。

各区の制度に対する考え方に温度差がある間は、この合同会議は必要。情報提供や意見交換の場として存続する。より良い制度にするため提言をしていく、などを確認しました。

(10) 「ヨコハマいきいきポイント」いよいよ本格運用スタート

平成22年4月から、本格的な運用が始まる。平成21年10月から3月までの6か月の試行サービスの実績は、受け入れ指定施設は178施設、ボランティア登録者数は2,000人を突破しました。

神奈川区内の受け入れ施設は8か所で、次の通り。

- ・特別養護老人ホーム「福寿園横浜」(菅田町) 平成21年9月3日指定
- ・特別養護老人ホーム「けやき荘」(菅田町) 平成21年9月3日指定
- ・特別養護老人ホーム「羽沢の家」(羽沢町) 平成21年9月3日指定
- ・特別養護老人ホーム「菅田心愛の里」(菅田町) 平成21年9月3日指定
- ・特別養護老人ホーム「若竹苑」(羽沢町) 平成21年11月9日指定
- ・介護老人保健施設「リハリゾートわかたけ」
(菅田町) 平成21年9月3日指定
- ・横浜市菅田地域ケアプラザ(菅田町) 平成21年9月3日指定
- ・横浜市反町地域ケアプラザ(反町) 平成21年9月3日指定

3. 災害時の要援護者対策

災害時要援護者支援は、災害時に地域の人が要援護者を避難所など安全な場所へ避難・誘導する、というきわめて大切なテーマです。しかし、具体的に計画を立てようとすると課題が見えてきます。

一つ目は、**プライバシーの保護**で、要援護者の名簿を作ろうとすると、必ずネックになります。行政は、**要援護者の名簿を作成**し、区役所で保管しています。しかし、個人情報の開示はできないとの理由で、災害時以外は利用できません。地域では、民生委員や友愛活動を通して情報を集め、名簿作りをするしかないのが現状です。

具体的には、老人会名簿、敬老祝い品配布名簿などを利用、出来ることから手をつける必要があります。人手はかかりますが、戸別訪問をして趣旨を説明し同意を得ることが必要です。個人情報を守ることは要援護者との信頼にもつながるので、限られた人が対処した方が良く、名簿の保管も同様です。さらに、高齢者は時間が経るにつれて状況が変わるので、防災の日や、敬老の日など目途をたて、名簿の更新を心がけることが大

切です。

二つ目は、援助する側、**担い手の確保**です。大災害時には、行政、警察、消防(地域の消防団員)は、本来の役割に追われ頼ることができません。**地域の元気な高齢者を中心に担い手を探し、協力をしてもらう必要があります**。しかし、高齢者世帯が増えているので、要援護者に見合う担い手の確保(特に昼間の時間帯)が大問題です。

状況に応じて**災害ボランティアに頼む**ことも、頭に入れておく必要があります。的確な情報を提供し、要援護者の救助に役立てたいものです。

三つ目は、**障害者の支援**。障害者が自ら積極的に行動を起こして、災害時に対応する動きもあるようです。一方地域では、障害者情報をどの程度把握できるかは不透明です。

四つ目は、**地域防災拠点(避難場所)までの安全な道路の確認をしておく**ことです。地域の「安全道路マップ」を常日頃から作り、迅速に避難できる対策も大切です。

神奈川区では、災害時要援護者支援事業として、神之木台自治会、大口仲町第二親和会、中丸町内会をモデル地区として、名簿づくり、マップづくり、担い手の育成に取り組むことになっています。

いずれにしても、「**地域のことは地域で計画を立て、訓練をする**」しかありません。何よりも大切なことは、要援護者と担い手が常日頃から親しくしていなければ、非常時には対応できないということです。

できるだけ多くの情報を収集し、地域の災害時要援護者計画の立案に役立つお手伝いをするように努めます。

4. 区北部地域に地域ケアプラザ新設の推進

広域を受け持っている反町地域ケアプラザの能力が限界であることから、「区北部に地域ケアプラザの早期建設を」の強い要望があります。横浜市は、この地域にケアプラザ新設を計画していますが、いまだに実現を見ていません。

そのひとつが、平成17年3月に閉鎖された、神奈川区白幡上町にある県職員用アパート跡地(敷地面積は約2,000㎡)に対する地域ケアプラザ新設の要望です。署名運動や県、市に要請するなど地域は非常に熱心です。この跡地利用について、県と神奈川区役所(市)で調整していたようですが、実現には至っていません。なお、老朽化した旧県職員アパートの解体は、平成21年4月に終わっています。

横浜市の整備方針では、地域ケアプラザの延べ床面積を約580㎡としており、当該土地の建築条件(建ぺい率60%、容積率200%)などを考慮すると、必要な土地は全体の一部であり、多くの残地が生じます。残地の形状や道路付けが悪くなり売却が困難になるので、県は一括売却が望ましいと考えていますが、市として一括購入することは非常に困難であるため、調整は不調に終わったようです。

この地域にケアプラザの新設を支援すべく調査してきましたが、区は最重要課題のひ

とつとして整備手法を模索していく方針とのことです。公有地整備は困難な見通しです。

5. 福祉マップの検討

神奈川区内の、福祉に関する情報や施設等を地図上に表示する「福祉マップ」、あるいは小冊子にする福祉便利帳などを制作、配布することを検討しました。

関連地図や参考になる資料を多く収集しました。しかし、各種情報を1枚の地図上に表示すればするほど見難くなり、また特定の地域に集中しているなど多くの問題がありました。さらに制作費がかかるなど、今期中に成果を出すことは困難と判断、検討を中止することにしました。

検討していたマップは、神奈川区役所区政推進課が作成した「区民生活マップ」（毎年改定版が発行される）で十分目的を達することを確認しました。

6. まとめと提言

(1) 「ヨコハマいきいきポイント」で、ボランティアの活動範囲や条件等を拡大する。

また、登録者が活動しやすい環境を整える。

初めてボランティアをしようと登録はしたものの、施設での活動の場が少ないのが現状です。ペーパー登録者を少なくすることが、この制度の成否にも繋がります。そのためには、行政は財政面で支援し、施設側はボランティアを受け入れるために十分な研修体制(人材面)を確立することが急務です。

また、ポイントの対象は、指定を受けた施設で活動するときだけに限られています。少なくとも「在宅介護」も対象にすべきです。また、横浜市外に在住し、指定施設で活動をしているボランティアも制度を利用できる、などの救済措置も検討すべきです。

(2) 「災害ボランティアネットワーク」の立ち上げを急ぐこと。

横浜市18区内、組織が無いのは神奈川、旭区だけです(鶴見、都筑区は準備中)。災害時の要援護者の救援や、被災地の復旧活動等での、災害ボランティアの活動に対する期待は大です。町内会、自治会、地区連合、地域防災拠点運営委員会などを中核とした組織を、神奈川区も早急に作るべきです。

さらに、各区との相互支援や、常日頃から地域の防災意識の向上を図ることが必要です。