

# 大阪市における今後の地域福祉 のあり方について

(意見具申)

平成14年2月13日

大阪市社会福祉審議会

平成14年2月13日

大阪市長 磯村 隆文 様

大阪市社会福祉審議会

委員長 右田 紀久恵

大阪市における今後の地域福祉のあり方について（意見具申）

平成13年2月7日付け大民第3031号をもって審議依頼のありました「大阪市における今後の地域福祉のあり方について」、別添のとおり意見具申します。

# 目 次

はじめに .....	1
1 これからの地域福祉の理念 .....	2
(1) 生活者の主体形成をはぐくむ福祉 .....	2
(2) 「共生」、「共住」を可能とする福祉 .....	3
(3) 地域での生活の支援を進めるサービスの総合化と施策の連携化 .....	3
(4) 生活基盤となる福祉コミュニティの形成 .....	3
(5) 新たな公私パートナーシップの確立 .....	4
(6) 歴史と伝統によって培われた資源の社会的活用 .....	5
(7) 利用者本位のサービス提供と支援システム .....	5
2 これまでの経過～昭和63年答申を踏まえて～ .....	7
(1) 昭和63年答申に基づく取り組み .....	7
(2) 保健福祉分野の計画策定 .....	8
(3) 21世紀の新しい社会福祉への転換 .....	10
3 地域福祉を推進するための方向性 .....	11
(1) 市民の主体的な参加による地域福祉のしくみづくり .....	11
○地域福祉に対する理解と主体形成のための支援 .....	11
○幅広い市民参加のしくみづくり .....	11
○市民の意見を地域福祉施策に反映するしくみづくり .....	13
(2) 市民生活に密着したサービス提供のしくみづくり .....	13
○生活圏を基本としたサービス提供のしくみづくり .....	13
○地域における横断的・重層的なネットワークづくり .....	15
○社会資源の有効活用 .....	16
(3) サービスの利用を促進するしくみづくり .....	16
○適切なサービス利用を支援するしくみづくり .....	16
○サービス利用者を保護するしくみづくり .....	17
(4) あらゆる市民の人権を擁護する地域福祉のしくみづくり .....	18
○あらゆる市民の権利擁護の推進 .....	18
4 地域福祉計画に期待すること .....	19
(1) 市民参加の促進 .....	19
(2) 区レベルでの地域福祉の推進 .....	19
(3) 計画の内容 .....	19

はじめに

大阪市における社会福祉の歴史は、地域福祉を基調とする誇るべき伝統と実践を有している。大正期半ばの全国に先んじた方面委員制度の創設、北市民館をはじめとした市民館の設置、公益質屋の開設など地域単位の行政展開が図られるとともに、セツルメント活動をはじめ地域に根づいた多くの民間活動が行われるなど、地域福祉の源流となる政策や実践が蓄積されてきた。戦後においても、全国に先駆けて、小地域社会福祉協議会を結成するなど、福祉コミュニティの形成に取り組んできた。このほか、在宅福祉の柱であるホームヘルプサービスを先駆的に家庭奉仕員派遣事業として制度化するなど、今日の地域福祉の潮流を作り出す実績を積み重ねてきた。全国的に社会福祉制度が整備されてきたとはいえ、このような実績を踏まえ、大阪市が全国に先駆けて地域福祉のモデルを示す役割はますます高まっている。

日本の社会福祉制度は、戦後50年間にわたる措置制度から自立支援を基調とする契約型サービスを中心としたシステムに変わりつつある。平成12年、社会福祉の一層の増進に資する視点から、利用者の選択による社会福祉制度への移行とともに、地域福祉の推進を掲げた社会福祉法が制定され、市町村を基礎とする新しい福祉の時代が切り開かれようとしている。このなかでは、平成15年をめどに市町村単位で地域福祉計画の策定を明記するなど、市町村を基礎とした21世紀における地域福祉の方向が示されている。これは、機関委任事務制度の廃止等により、これまでの国・地方の関係を対等・協力関係に組み替える「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）の施行とともに、「分権型社会の創造」を目指すものであり、これからの地域福祉システムの運営と推進に、地方公共団体の果たすべき役割と責務が一段と重くなっていることを示すものであるといえる。さらに、これからの地域福祉の形成は住民自治と連動したものとする必要があり、特定非営利活動促進法（NPO法）の制定も、住民とともに創造する地域福祉の促進に資するものとなる。

このたびの「大阪市における今後の地域福祉のあり方について」の審議依頼は、大阪市が新たな地域福祉を創り上げていこうとする取り組みであり、時宜にかなったものと考えられる。

大阪市社会福祉審議会は、社会福祉をめぐる状況が大きく変わろうとするなかで、これまでの大阪市における歴史と伝統を踏まえつつ、①地域福祉の基本的理念、②地域福祉を推進するための方向性について意見具申を行うことにより、このたびの審議依頼に応えるものである。

## 1 これからの地域福祉の理念

社会福祉法と地方分権一括法を車の両輪としてとらえると、これからの地域福祉の方向性は、住民の自発的な活動と意思決定への参加を保障し、住民の自治によって地域社会の活力を高めていくことにある。「分権型社会の創造」を主軸として、行政は公共的責任を果たし、住民もまた自治責任を分担していくような自治の仕組みづくりが問われている。そして、共に責任を分かち合って地域づくりをしようとする「新たな公共」への営みが地域福祉の目指す方向である。

その具体的な内容は、社会的援護を要する人々を含む住民が日常生活を営む生活圏としての地域社会において、人権尊重の視点から安心・安全に暮らせる生活水準を確保し、自立と自己決定を促進するために、地域社会を共に構成する住民及び行政をはじめとする多様な組織や団体の参加と協働によって創造していくものである。また、それは、保健福祉をはじめとする幅広い生活支援に関する取り組みの計画、実施、評価までの自治的、総合的な実践であり、これまでのタテ型システムを地域レベルでヨコ型システムに組み替え、個人の尊厳とノーマライゼーション社会の創造を目指すものである。

このような地域福祉を具体化していくために、7つの視点を以下に示すこととする。

### (1) 生活者の主体形成をはぐくむ福祉

地域福祉における住民は、生活の主体であると同時に権利と責任の主体であり、自己実現を図ることが人権の基本をなすものである。また、住民は、福祉サービスの受益者にとどまらず、福祉サービスを創出したり、サービス提供に協力する「供益者」でもある。地域福祉においては、福祉サービスを提供する側の視点だけから考えるのではなく、まず、生活している住民がサービスを自主的に選択し、自らの生活を主体的に設計していることととらえることが重要である。男女共同参画の時代を見すえ、性別や世代をこえて個人を大切にす視点から権利や人権に敏感な住民を支援し、問題に気づく主体形成をはぐくむことが求められる。そのためには、住民自身の生活力をさらに強化したり、自立生活を支援するとともに、住民が福祉政策や福祉サービス運営に主体者として参加・参画することを促進する「主体形成の支援」（エンパワメント）が必要である。

## (2) 「共生」、「共住」を可能とする福祉

これまでの地域福祉は、その地域に定住している住民を中心とした福祉サービスの提供には一定の成果をあげてきたといえるが、定住性の低い人々や、虐待されている人々、地域から孤立しがちな人々などには十分な対応ができていたとはいえない。大阪市のような大都市は匿名性が高く、住民の地理的・社会的移動が多いことを考慮するならば、地域で共に生き、共に暮らす「共生」、「共住」の視点を軸にした住民生活を支援する必要性が高まっている。また、社会的援護を要する人々を地域社会という生活の場から排除したり、福祉施設を地域社会から排斥し締め出すような差別を克服しなければならない。「共生」、「共住」の視点はノーマライゼーションの思想を地域で実現しようとするものであるが、さらに「社会的援護を要する人々を排除することなく地域社会に包み込む積極的支援」（ソーシャル・インクルージョン）の視点を強化する必要がある。

## (3) 地域での生活の支援を進めるサービスの総合化と施策の連携化

社会福祉法における地域福祉は「地域における社会福祉」と位置づけられており、生活支援を要する人々を中心に利用者本位の福祉サービスを地方公共団体を基盤として総合的に整備・提供するというものではあるが、そこでの地域福祉の理念はかなり限定されたものである。また、市町村地域福祉計画に関する規定においても、地域福祉の推進に関する事項として、①福祉サービスの利用推進、②福祉事業の健全な発達、③住民参加の促進が掲げられており、地域福祉におけるサービスの範囲も限定的なものといわざるをえない。しかし、狭義の福祉サービスの提供を核としながらも、保健・医療・福祉の統合のみならず、教育、文化、雇用施策との融合、さらには住宅、交通、情報等の施策との連携も必要となってきたおり、地域福祉も幅広い施策の範囲を視野に入れる必要がある。これらの生活関連施策の統合・融合・連携の必要性は、住民が生涯を通じて地域社会で生活することを支援しようという理念に通じるものであって、人は地域社会で生まれ育ち、地域社会で生きていくというコミュニティ志向の考え方が基礎となるものである。

## (4) 生活基盤となる福祉コミュニティの形成

一般的にいえば、福祉コミュニティとは、共生、ノーマライゼーションの理念を踏まえ、なんらかの福祉的援助が必要な住民を排除することなく包み込むことができる

ような地域社会を意味している。このような福祉コミュニティを形成するためには、住民の自立と連帯を支える多様なしくみと、地域生活を可能にする専門的な保健福祉サービスネットワークなど公共施策の整備が必要である。

大阪市にあっては「3層5段階のネットワーク」として小学校区、行政区、市域を多層エリアとする高齢者地域支援システムが整備されているが、今後、あらゆる住民が、日常的な生活圏のなかで生活関連サービスを主体的に選択利用でき、福祉サービスなどの創出・運営に自主的に関わることのできるしくみが求められている。また、小学校区を基本的な生活圏としながらも、中学校区、行政区、さらには区域をこえる複合的な広域サービス圏などを想定した総合的な重層的サービスネットワークを構築する必要がある。さらに、サービス情報の入手、申請手続きから利用、苦情解決、サービス評価までを効果的に進めるには情報提供・公開にとどまらず、身近なところでの利用者の視点に立ったケアマネジメント体制も必要となる。とくに、自立生活支援という観点からみると、地域社会のインフォーマルなサービスを含めたケアシステムづくり、利用者組織化支援など「地域社会を基盤とした総合的・統合的な福祉支援の方法」（コミュニティ・ソーシャルワーク）の視点も欠かすことができない。

#### （5）新たな公私パートナーシップの確立

地方分権時代を迎えた今日、「協働型社会の創造」への転換を促すのはパートナーシップである。行政と住民が共に自治を担う主体として自立し、地域福祉システムの確立と運営に協働していかなばならない。

これまでの措置型のサービスを提供する時代における公私関係のあり方と異なり、民間事業者も参入し、民間非営利組織（NPO）も参加する多元的な提供主体による福祉サービスの時代においては、公私協働、官民協力のあり方は変容するものと考えられる。行政は、従来の直接サービスを提供する部門をもちながらも、地域福祉の理念に基づき、民間事業者の健全な発達を促進したり、その条件整備のための役割と責任をもつ必要がある。また、ボランティア活動や地域活動などとのパートナーシップの形成や、民間事業者、NPOなどのネットワーク形成の支援なども新しい責務として期待される。ただし、パートナーシップを確立していくためには、情報公開が必要条件であることはいうまでもない。新しい地域福祉は、行政サービスを堅持しながらも、民間事業者、NPO、地域住民組織など多元的なサービス提供主体の多重的な関係のなかで構築されるものと考えられる。したがって、地域福祉は、新しい公私パートナーシップを築く実験場及び先駆的・開拓的ネットワークを形成する分野ともいえる。

## (6) 歴史と伝統によって培われた資源の社会的活用

地方分権時代を迎えたとはいえ、現在のところ税源移譲のあり方も明確でなく、福祉サービスも国などからの補助金だけに依存して施策展開することはきわめて困難になってきている。厳しい財政状況のなかで、新しく福祉サービスを展開するためには、既存事業の見直しや外部委託など行財政改革を同時に行わなければ実現も困難な状況である。既存事業を再生するにあたっては、地域社会に長年にわたって形成・蓄積されてきた有形、無形の資源を活用することによって、新しい地域福祉を展開することが必要となってきている。すなわち、寄付や遺贈なども含めた地域社会の資源と、人々のボランティア活動や住民活動のエネルギーとの結合が、新しい地域福祉を生み出すと考えられる。事業展開にあたっては、補助金などの財源をまず確保しなければ開始しないということではなく、活動や事業を起こして財源を生み出していく自発的な創意工夫が、次の時代を切り開く地域福祉に求められる。

## (7) 利用者本位のサービス提供と支援システム

これからの福祉サービスの多くは、措置型のサービスから契約型のサービスへの転換が予想される。障害者福祉サービスの領域でも提供システムは支援費支給方式に転換していくことになっている。このような契約型のサービスにおいては、利用者、住民が主体であることはいうまでもない。福祉サービス提供主体の多元化時代を迎えて、ケアマネジメントの導入など、地域福祉をめぐる状況もかなり変化してきている。成年後見制度、地域福祉権利擁護（福祉サービス利用援助）事業、サービスの情報提供・公開や苦情解決のためのシステム、さらには第三者評価事業の検討なども措置制度から利用制度への移行にあたって欠くべからざるものといえるであろう。行政裁量による利用者決定やサービス提供など措置に基づく業務に加えて、利用制度を支えるシステムを確立しなければ、混乱や不公平を招く危険をはらむこととなる。

これからの地域福祉システムは、少なくともこれらのサービス提供と支援システムについての計画策定から協働的管理、評価・改善活動までを含む住民参加のもとに運営されなければならない。そのためには、行政による民間事業者、NPOなどに関する情報提供や承認・評価システム、技術的支援、ネットワーク形成、そして伝統的な資金援助や人的・物的支援などの総合的（総体的）基盤整備が緊急の課題である。

以上7つの視点を踏まえると、新しい時代の地域福祉は、すべての人が安心・安全に暮らせる多層的・多元的な生活支援のしくみであるセーフティネットの形成と、自



立と自己決定を促進するノーマライゼーション社会の創造を目指さなければならない。すなわち、社会的援護を要する人々を含むすべての人の生活と人権を守るためのセーフティネットを地域にはりめぐらせる必要がある。

その際の役割分担として、住民は、当事者参加を基本とした主体的な地域福祉活動を展開し、民間事業者・NPOなどは、サービス利用者の意向を尊重した質の高いサービスの開発と提供を行い、行政はそのための積極的な条件整備に努めることが基本となる。そして、この三者が相互に協力しあいながら、最低基準保障はもちろん、よりよい生活の実現を目指す多層的・多元的なセーフティネットを形成することが地域福祉の目指す将来像であるといえよう。

## 2 これまでの経過～昭和63年答申を踏まえて～

### (1) 昭和63年答申に基づく取り組み

大阪市社会福祉審議会は、昭和61年12月、大阪市長から「大阪市における今後の社会福祉の基本的なあり方について」諮問を受け、昭和63年6月に答申を行った。この背景には、昭和61年12月に「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」が公布されたことがあり、地方公共団体が独自に各地方公共団体の実態に即した施策の展開を始めるべき時期が到来するなかで、理論・政策・実践を三位一体とし、大阪市として、独自の「社会福祉システム」を形成していく必要があったのである。

答申では、大阪市の今後の社会福祉は「地域福祉」と「家族福祉」に立脚して、特定の人ではなく、あらゆる市民が住み慣れた家庭や地域社会で生活を続けていくことができるよう、普遍的なサービス、家族の有する種々のニーズに合わせたサービスを目指すべきであり、それを推進していくためのしくみとして、様々なニーズに対して、行政、事業者、市民などによる多元的な対応を区レベルに集約する「区民福祉」の推進を提起している。この答申は、その後の大阪市における施策推進の基本的指針として大きな影響を与えたといえる。

この答申を受けて、大阪市においては、区民にとっての第一線の窓口である区役所の業務の充実を図るため、平成9年に保健・福祉にかかる総合的サービスの調整を行う総合相談窓口となる健康福祉サービス課が各区役所に設置された。なお、平成13年には、市レベルにおいてもこれまで別々であった保健・医療と福祉施策の担当部局を統合した健康福祉局が設置された。

また、区役所とともに、区民福祉の中心的な役割を担う区社会福祉協議会の機能の充実と区在宅サービスセンター、区ボランティアビューローの設置などが推進されてきた。さらに、より身近な地域での支援活動の拠点整備や社会福祉施設の地域化への支援などにより、地域福祉の推進が図られてきた。

市民や事業者との連携についても、高齢者分野において、平成3年に関係機関の連携による区レベルの「高齢者サービス調整チーム」が設置され、さらに、平成3年から4年にかけて、地域レベルでの高齢者への支援と「高齢者サービス調整チーム」への意見反映を目的とする「地域ネットワーク委員会」が、小学校区単位に設置された。

答申においては、すでに地域福祉を推進するうえでのボランティア活動と福祉教育の必要性を提起しているが、平成7年の阪神・淡路大震災を契機としてボランティア活動の重要性が改めて認識されるなかで、大阪市においてもボランティア活動支援の

全庁的推進のため、平成11年に「市民のボランティア活動支援指針」が策定された。また、ボランティアなど市民活動の社会的認知と促進を目的として平成10年に特定非営利活動促進法（NPO法）が施行されたことを受けて、大阪市においても、平成13年に「大阪市市民公益活動推進指針」が策定された。

国においては、平成元年の「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」、平成6年の「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」、「新・高齢者保健福祉推進十か年戦略（新ゴールドプラン）」、平成7年の「障害者プラン～ノーマライゼーション7か年戦略～」の提示により、福祉施策の計画的推進が図られてきた。大阪市においても、国の計画を踏まえて各分野の計画が策定され、施策の推進が図られているが、これらの計画も、昭和63年答申の基本的視点を踏まえた施策推進を目指す内容となっている。

## （2）保健福祉分野の計画策定

大阪市においては、高齢者施策を推進するための計画として、平成2年に「いきいきエイジング、みおつくしプラン」が策定された。これは、今後の高齢社会を見通した総合的な取り組みの長期的な指針であり、その実施計画としての位置づけをもつ計画として平成5年に「大阪市高齢者保健福祉計画」が策定（平成9年改定）され、平成12年には介護保険制度の導入をはじめとする状況の変化を踏まえて、「大阪市高齢者保健福祉計画」の改定と「大阪市介護保険事業計画」の策定が行われた。

障害者施策の推進においては、昭和56年の「国際障害者年」を契機に昭和58年に「障害者対策に関する大阪市長期計画」が策定され、施策の具体的推進が図られてきたが、その後のニーズの状況や社会の動向、大阪市社会福祉審議会での審議を踏まえ、平成6年に「障害者支援に関する大阪市新長期計画」が策定された。平成5年には「大阪市ひとにやさしいまちづくり整備要綱」も制定されている。さらに、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」の改正や国の「障害者プラン」の策定などを契機とし、平成10年に「大阪市障害者支援プラン」が策定され、ノーマライゼーションの実現を目指した取り組みが推進されている。

児童施策の推進においては、大阪市社会福祉審議会や大阪市社会教育委員会議での審議を踏まえて、平成10年に「大阪市児童育成計画～なにわっ子すくすくプラン～」が策定された。この計画は、明日を担う子どもたちが一個の人格として尊重され、健やかに成長できる環境づくりを進めていくための計画であり、行政はもとより、家庭、地域社会、企業などが協働し、社会全体で取り組むこととされている。

健康づくり施策の推進においては、平成元年に「健康大阪計画」が策定され、総合

的な健康づくりの推進が図られてきた。また、その後の健康をとりまく環境の変化や、国において、平成12年に、国民一人ひとりの主体的な健康づくりの積み重ねを支援し、国民的な健康づくり運動を推進するための「21世紀における国民健康づくり運動（健康日本21）」が策定されたことを踏まえて、平成13年に、市民がより主体的に自らの健康づくりに取り組めるよう、行政だけでなく、多様な関連団体が支援する健康づくりを推進していくための「すこやか大阪21」が策定された。

これらの各計画を地域福祉の視点からみると、いずれの計画も「地域での生活を支援する」という視点においては共通しているが、「大阪市高齢者保健福祉計画」においては、市、区、地域（中学校区、小学校区）という圏域を設定して高齢者の生活支援や情報提供、相談体制を整備したり、地域ネットワークシステムを構想するなど、これからの福祉の基本を示したきめ細かな計画となっている。

これに対して、「大阪市障害者支援プラン」は区やさらに広域のサービス圏域を設定している。これは、障害者がもつニーズの多様性や専門的対応の必要性などを考慮したものであり、今後の地域福祉推進における重層的な圏域やネットワークの必要性を示しているといえるが、地域における障害者支援を推進していくうえでは、高齢者分野の地域ネットワークシステムの状況や障害者のニーズを踏まえた対応が課題である。一方、「大阪市障害者支援プラン」は、生活環境、就労支援など障害者の自立を支援するための生活全般に関わる計画であり、地域福祉における生活関連施策の統合・融合・連携のあり方を検討するうえで、重要な課題を提起している。

「大阪市児童育成計画」も、子どもの成育と子育て支援を幅広く包含した計画である。また、「乳幼児期」と「学齢期」という2つの段階を貫く計画であり、「大阪市障害者支援プラン」と同様に地域福祉の重要な視点である生涯を通じた地域社会での生活の安定を検討するうえで、先駆的な取り組みといえるものである。

保健分野の計画である「すこやか大阪21」については、市民の健康水準のより一層の向上と健康寿命の延伸を目指し、行政だけでなく広く関係団体などの積極的な参加を得ながら、市民と一体となった健康づくり運動を総合的かつ効果的に推進する計画となっている。このような多様な主体の協働や市民主体の考え方は先駆的なものであるといえる。また、保健施策と福祉施策を車の両輪のごとく推進することによって、市民の生活の質のより一層の向上を、総合的かつ効果的に実現することが期待できる。

このように、保健福祉の各分野において個別の計画が策定されてきたが、市民のライフステージに対応した総合的な支援、家族や様々な暮らし方を含めた「共生」、「共住」への支援を、生活圈である地域を基盤として推進する視点が必要であり、「大阪市総合計画21」及び人権に関する条例・計画などとの整合性も図りながら、各分野で共有すべき地域福祉の理念や分野間の連携を含む基本的な方向性を示す地域

福祉計画の策定が求められている。

また、策定の手法については、いずれの計画においても、関係する市民団体の代表などを含む市民参加のもと策定されており、公募委員が参加した計画もみられるが、新たな地域福祉を進めていくためには、市民の主体的な参加が不可欠であり、さらに多様な参加手法を検討していく必要がある。すなわち、従来の計画は国と地方の協力型の計画であったが、地域福祉計画においては、市民の主体力、自治力を示す協働型の計画でなければならない。

### (3) 21世紀の新しい社会福祉への転換

以上のように、大阪市においては、昭和63年答申によって示された基本的視点に基づいて種々の施策展開を図ってきたが、市民が抱える問題は複雑、多岐にわたるものであり、より身近な地域を基盤とし、総合的な施策を推進するための効果的なしくみづくりが必要である。

また、介護保険制度の導入をはじめとする措置制度から利用制度への移行など、社会福祉基礎構造改革によって社会福祉制度は大きく転換しつつある。

こうしたなかで、新しい時代に対応するしくみの創出も含め、これまで培ってきた大阪市の施策や公私の社会資源を、「地域福祉」という視点で再構築しつつ発展させていくことが、今、求められている。

### 3 地域福祉を推進するための方向性

#### (1) 市民の主体的な参加による地域福祉のしくみづくり

(地域福祉に対する理解と主体形成のための支援)

- ◆地域福祉に関する情報提供や啓発活動及び学校教育、社会教育と連携した生涯学習における人権や福祉への理解、生活に関する諸問題の解決に向けた学習活動
- ◆市民の主体形成の支援（エンパワメント）の推進

①少子高齢化や都市化、核家族化といった社会の変化のなかで、コミュニティや地域福祉に対する市民の関心は高まってきている。こうした機運をさらに高めつつ、住んでいる地域を大切に思う心を育て、市民参加による地域福祉を推進していくためには、地域福祉に関する様々な情報を積極的に提供していくとともに、市民一人ひとりが自らの生活を取り巻く諸問題に気づき、地域のなかで解決していくための方策を考える学びや話し合いの機会を、生涯学習などとも連携しながら積極的につくっていく必要がある。

②サービス提供者と利用者の間に対等な関係を築いたうえで、福祉サービスを必要とする市民が自らの権利に気づき、様々なサービスを利用し、評価できる力を身につけていくための「主体形成の支援」（エンパワメント）も、市民の主体的な参加による地域福祉を推進するうえで重要である。

(幅広い市民参加のしくみづくり)

- ◆多様な地域福祉活動の育成と支援の充実
- ◆市民による地域福祉活動・事業の促進など、地域福祉における公私連携のしくみづくり
- ◆幅広い市民参加を推進するうえでの、市・区社会福祉協議会機能の充実

③地域福祉活動への市民の参加は、ボランティア活動、地域ネットワーク活動、保健分野における活動などで大きく広がってきている。また、福祉問題を抱える当事者に

よる活動も多様に広がってきている。さらに、NPOなどの新しい形態の活動も増えつつある。これらの活動はそれぞれが特徴をもち、良さを生かしながら連携と役割分担をしていくことが、市民参加による地域福祉を推進していくうえでの重要な課題であり、地域に密着したネットワーク活動、一定の専門性を有するボランティア活動やNPO活動など、各々の特性を踏まえて活動を支援するしくみ（活動の立ち上げ支援など）の充実を図る必要がある。また、ボランティア活動などに参加する人材を養成し、実際の活動に結びつけていくため、「大阪市ボランティア情報センター」を中核として、各区社会福祉協議会に設置されているボランティアビューローの機能充実と連携の強化による、地域レベルの人材養成や参加のしくみづくりを進めていく必要がある。

④地域福祉活動は市民の主体性に基づく活動であることはいうまでもないが、公的な福祉サービスとは無関係にあるものではなく、両者が補完しあうことによってより大きな効果をあげることができるものであり、適切に連携できるしくみづくりが不可欠である。こうした連携のひとつとして、公的責任において実施するサービスを様々な市民の団体が企画し、市民に委託して実施する方法は、活動を発展させるうえで重要であり、委託先の選定における公平性の確保や成果に対する評価の明確化などに配慮しつつ積極的に推進していく必要がある。

⑤地域福祉活動への市民の参加を促進するうえで、社会福祉法においても地域福祉の推進を図る団体として位置づけられている社会福祉協議会の役割は重要である。大阪市においては、大阪市社会福祉協議会、各区の社会福祉協議会及び概ね小学校区を単位とした地区社会福祉協議会が設置され、各々が連携しながら活動・事業を展開しているが、市及び区社会福祉協議会においては、在宅福祉サービスや福祉施設の管理運営などの受託事業が大きな割合を占めてきたことなどの事情により、地域福祉に関する協議体としての連絡調整機能や組織化機能が十分に発揮されているとはいえない状況にある。したがって、今後、市レベルでの地域福祉に関する様々な団体が参画した「(仮称)大阪市地域福祉活動計画」や、区レベルでの公私協働による行動計画(アクションプラン)の策定において推進的な役割を担うなど、市社会福祉協議会及び区社会福祉協議会が様々な市民や団体の参加による地域福祉を推進する連絡調整機能を中核とした事業の展開を図っていく必要がある。あわせて、地域福祉の推進を図る団体としての役割を果たしていくための役員及び事務局体制や区社会福祉協議会の区域をこえた広域的な連携や事業の統合化などについて検討を行っていく必要がある。

(市民の意見を地域福祉施策に反映するしくみづくり)

◆政策形成や計画策定、評価過程における市民参加の推進

⑥地域福祉への市民の参加においては、活動の担い手としての参加とともに、地域福祉に関する政策決定過程への参加も重要である。直接的な参加機会として各種審議会や計画策定委員会などへの幅広い市民の参加を推進するとともに、「小集団で市民自身が共同で考え、多様な意見をまとめていく手法」(ワークショップ)や、「計画内容について事前に情報を公開し、広く意見を求める手法」(パブリックコメント)などの様々な方法の拡充を図る必要がある。あわせて、計画の評価における市民参加の方法についても検討する必要がある。

(2) 市民生活に密着したサービス提供のしくみづくり

(生活圏を基本としたサービス提供のしくみづくり)

◆ニーズに応じた重層的な圏域設定と、その基本となる区レベルでのサービス提供の推進

◆地域福祉に関する各分野、制度間の連続性や総合性の確保

◆区役所の総合相談窓口を中核とした相談ネットワークとケアマネジメント機能の確立

◆予防的な観点からの関連分野とも連携した取り組みの推進

◆地域での生活の基盤となる生活環境の整備

①地域福祉におけるサービスは市民一人ひとりの生活圏において提供される必要がある。政令指定都市である大阪市においては、区が各種サービス提供上の基本となる単位であるが、より身近な生活圏域である小学校区、中学校区や、一定の専門的なサービスを提供していくうえで、いくつかの区を合わせたブロック単位での広域的な圏域など、課題の状況に応じた重層的な圏域を設定していく必要がある。こうした重層的な圏域のなかで、地域福祉において基本となる圏域は区である。「区民福祉」の考え方を踏まえて、区役所健康福祉サービス課を中心とした相談体制や区の保健センター、区社会福祉協議会機能の充実、区在宅サービスセンター、区ボランティアビューローの整備などを推進してきた。また、これらの機関と市民、事業者との連携を図るために「高齢者サービス調整チーム」を設置しているが、こうした取り組みをさらに発展



させていくためには、区レベルでの公私協働によるアクションプランの策定を進めていく必要がある。

②具体的なサービスについては、分野別計画（保健と福祉に関する4計画と関連分野計画）によって推進し、各々の分野において成果を上げてきたが、各計画間の整合性が十分に考慮されてこなかったことから、保健福祉サービスは市民にとって複雑で、利用しづらい印象を与えていたことも否めない。実際の市民生活は分野別に分断されたものではなく、生涯を通じて生活全般をとらえた支援が求められているのであり、それらの計画策定においては、地域福祉計画の理念や基本方向に基づき、各々の特徴を生かしつつも各分野間のサービスを可能な限り一体化させるなどの整合性を図ることにより、市民ニーズに柔軟に対応すると同時に、重複するサービスの統合などによる効率的な運営を図っていく必要がある。なお、これらのサービス提供においては、在宅支援を基本とすることを明確に示したうえで、「施設サービス」、「在宅サービス」、「情報提供・相談サービス」、「健康づくり・生きがいくり活動支援サービス」などの各種サービスの、近隣住民やボランティアによる援助を含めた体系的な推進を図る必要がある。

③地域福祉におけるサービスを的確に活用していくためには、家族に対する支援を含めた総合的なケアマネジメントを含む相談機能の充実を図っていく必要がある。そのためには、区役所の健康福祉サービス課に設置している総合相談窓口や区在宅サービスセンターの機能充実などによって、関係機関が各々の役割を明確にしながら連携できる相談体制の確立や適切なケアマネジメントができる専門性を有する人材の確保を図っていく必要もある。さらに、「市民が気軽に利用できる最初の窓口で、的確に必要なサービスにつないでいくしくみ」（ワンストップサービス）の実現に取り組んでいかなければならない。

④地域社会における市民の生涯を通じた生活を支援する地域福祉の理念は、保健・医療・福祉、教育・文化、雇用、住宅・交通・情報などの様々な関連分野の条件整備と連携によってはじめて実現できるものである。これらの関連分野は、地域福祉の基本的な視点である生活問題が発生する状況を未然に予防するという面においてとくに重要な意味をもつものであり、心身にわたる健康の保持・増進、社会参加の促進やそれらを進めるうえでの基盤となる環境づくりなどを、連携して推進していく必要がある。そのためには、市の関係部局が共通の認識のもとで、各々の事業において地域福祉の視点に立った取り組みを進めていくとともに、民間を含む関係機関・団体等とも密接

に連携できるしくみを、幅広い分野、立場の人々が参画して確立していく必要がある。

⑤地域福祉の基盤として、すべての人が安心して安定した生活ができる住宅や、安全かつ快適に移動や社会参加ができる都市施設の整備など、ひとにやさしいまちづくりをさらに進めていく必要がある。これらの取り組みにおいては、障害者や高齢者をはじめ、すべての市民が利用できるように、物理的な障壁をなくしたり、情報伝達に困難をもちやすい人への対応を行うなど、市民の多様性を考慮した整備を図っていく必要がある。また、このようなまちづくりを面的に広げていくためには、行政が先導的な役割を果たしつつ、住宅や都市施設の整備に関わる民間事業者等の理解と協力を促進していくことが不可欠である。

(地域における横断的・重層的なネットワークづくり)

◆地域ネットワーク委員会活動、小地域ネットワーク活動などの成果を踏まえたネットワーク活動の発展・充実

⑥地域福祉においては、公的サービスと近隣住民やボランティアなどの市民参加による援助が効果的に連携していくことが不可欠であり、それを進めていくためのネットワークを確立していく必要がある。大阪市では地域ネットワーク委員会活動、小地域ネットワーク活動を推進してきたが、取り組まれている分野や活動に参加する人に偏りがあるという課題も有しており、幅広い市民の理解を深めながら参加を促進していく必要がある。活動内容においては、障害者、児童をはじめ、社会的援護を要する人々のニーズに対する取り組みの充実が求められる。これらにおいては当事者や支援者による主体的な活動が展開されてきており、当事者と一般市民の連携が重要な課題であるとともに、活動の内容に応じた重層的なネットワークのあり方も検討していく必要がある。また、ネットワークのメンバーとして、各種のボランティア団体やNPOなども含めた、多様な市民の参加を進めていく必要がある。なお、地域ネットワーク委員会活動と小地域ネットワーク活動は活動の内容や担い手が重複する傾向がみられるので、より広がりのある活動として統合していくことも含めたあり方の検討が望まれる。その際、小地域レベルにおいて地域福祉に関する連絡調整役としての地区社会福祉協議会の役割は重要であり、幅広い市民や団体の参加のもとに活動を展開していく必要がある。

(社会資源の有効活用)

- ◆「寄付文化の創出」も含めた、地域福祉への市民の多様な参加の推進
- ◆地域福祉の視点に立った既存施設などの有効活用

⑦国、地方公共団体の財政が非常に厳しい状況におかれているなかで、地域福祉におけるサービスの充実を図っていくためには、施策の総合化や優先度の明確化などによる効率的な実施を図るとともに、大阪市において培われてきた様々な社会資源をさらに有効に活用していく必要がある。このような資源として、市民による多様な活動とともに「寄付文化の創出」なども含めた多様な参加形態の開発や、参加を促進するための支援のあり方を検討していく必要がある。

⑧地域福祉に関連する様々な既存施設について、サービスの総合化、効率化の観点から有効利用を図っていく必要がある。とくに、区レベルに設置している在宅サービスセンター、老人福祉センター、勤労青少年ホームなどや、地域に密着した老人憩の家などについては、地域福祉の視点に立って、区レベルで各々の施設が連携していくなど有効活用のあり方を検討していく必要がある。

(3) サービスの利用を促進するしくみづくり

(適切なサービス利用を支援するしくみづくり)

- ◆福祉サービスに関する多様な情報提供の推進
- ◆ニーズの発見とサービスに結びつけるしくみづくり

①措置制度から利用制度へと大きく社会福祉制度が転換するなかで、福祉サービスを必要とする人がサービスを適切に選択し、安心して利用できるよう支援するしくみを確立していくことが重要な課題となっており、サービスの選択に資するための情報の提供は、第三者評価なども含めてさらに積極的に推進していく必要がある。

②しかし、措置制度によって提供されてきたというこれまでの経緯や、サービスを必要とする人々が社会的に弱い立場に置かれがちであるという実態を踏まえると、ニーズを顕在化させ、利用に結びつけていくための支援は不可欠である。こうした支援はニーズをもつ人々が生活している地域において進められる必要があり、地域住民や団

体、事業者などの連携によるネットワークによる取り組みの充実を図る必要がある。そのためには、小地域レベルにおいて、地域生活に対する総合的な支援を地域を基盤とした様々な手法を統合的に用いて行う人材の役割が重要であると考えられる。大阪市では、高齢者分野における地域支援システムとして「地域ネットワーク委員会」や「保健・医療・福祉ネットワーク推進員」を設置しているが、高齢者分野に限らない総合的な地域ネットワークのあり方を検討するとともに、こうした地域住民による活動と効果的に連携できるしくみづくりを検討する必要がある。

(サービス利用者を保護するしくみづくり)

◆苦情解決や第三者評価などを含めた総合的な権利擁護のしくみづくり

③利用制度における福祉サービスは、個人の権利保障を基本として利用者と事業者の契約によって提供されるものであるが、制度移行に伴う過渡的状況も相まって、サービスを適切かつ安心して利用するうえでの様々な問題が生じている。利用制度による福祉サービスを適切に発展させるうえで、適切なサービス選択に資する情報提供や、利用者を保護するしくみづくりは緊急の課題であり、大阪市においても、「大阪後見支援センター」（大阪府、堺市と共同設置）や「大阪市財産管理支援センター」、「おおさか介護サービス相談センター」など取り組みを進めてきた。しかし、市民にとってより利用しやすいものとしていくために、制度や分野をこえた総合的な権利擁護のしくみづくりが求められている。また、社会福祉基礎構造改革においては、事業者間の競争によってサービスの質の向上を期待しているが、現在の過渡的状況のなかでは、サービスの質を高めていくための公的責任としてさらに積極的な介入、支援を行っていく必要がある。さらに、適切なサービスの基準（サービスガイドライン）の策定などの取り組みを第三者評価などとも関連づけながら推進していく必要がある。これらの取り組みにおいては、公共的な性格を有する民間機関である社会福祉協議会の役割が重要であり、府レベルの専門機関との連携や成年後見制度の活用なども図りつつ、市民が身近な地域で利用できる体制の整備を促進していく必要がある。

#### (4) あらゆる市民の人権を擁護する地域福祉のしくみづくり

##### (あらゆる市民の権利擁護の推進)

- ◆社会的援護を要する人々を支援するしくみづくりの推進
- ◆人権や権利擁護に関する理解の推進
- ◆「福祉文化の創造」に向けた取り組みの推進

①すべての市民の人権を守ることは、地域福祉の基本的な目標のひとつである。これまで福祉サービスは高齢者、障害者、児童、低所得者など、分野別の法律に基づく展開が図られてきた。しかし、産業の高度化や国際化、地域社会や家族機能の変化などによって社会が複雑化するなかで、社会的援護を要する人々を支援し、すべての市民が共生できる社会づくりが、地域福祉においても重要な課題となっており、様々な問題に対応できる権利擁護のしくみを確立する必要がある。社会的援護を要する人々に対する支援については、まず、問題を早期に発見するためのネットワークを地域においてつくっていくとともに、そのうえで、生活支援のネットワークを専門性を有するNPOなどとも連携しながら構築することが課題である。具体的な支援においては、従来の分野別の福祉サービスのすき間を埋めていくことにより、これまでサービスの網から抜け落ちていた人々へのサービス提供を行っていく必要がある。そうした支援を前提としつつも、これらの人々が置かれてきたこれまでの経緯と現状から、地域福祉をこえた課題への対応を含めた総合的、基本的な支援を進めていくことが、緊急の課題である。あわせて、社会的援護を要する人々の支援については地域福祉と連動させながら体系化を図っていく必要がある。

②人権問題の解決のためには、あらゆる人々の権利擁護と共生を図っていく必要がある。そのためには、あらゆる機会を通じて人権や権利擁護に関する啓発や様々な人々の積極的な交流などを通じて人権問題に関する理解を深め、「心のバリアフリー」を実現していかなければならない。

③こうした共生の社会づくりは、「福祉文化の創造」というべき取り組みである。社会福祉としての公的責任を基本としつつ、市民の主体的な参加による福祉のまちづくりを進めていくことが地域福祉の究極の目標である。

#### 4 地域福祉計画に期待すること

大阪市において、だれもが住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、以上の点を踏まえ「地域福祉計画」を策定し、新しい時代に対応する地域福祉を積極的に推進することが望まれる。そのためには、これまでの大阪市における地域福祉にかかわる計画と現状を適切に評価するとともに、以下の点について十分留意したものとするよう期待する。

##### (1) 市民参加の促進

社会福祉法により規定される「地域福祉計画」は、住民などの意見を反映させるために必要な措置を講じることとなっており、また、計画の内容として、地域福祉に関する活動への住民の参加の促進が重要な柱となっていることから、計画の策定等に当たっては、次の点に配慮する。

- 地域福祉計画の策定及び実施、評価における積極的な市民参加を促進する。計画的確な評価を可能とするよう、できるだけ明確な目標水準を定める。
- 市民をはじめNPOなどの新たな活動主体や当事者など、幅広い市民参加に配慮する。

##### (2) 区レベルでの地域福祉の推進

大阪市においての市レベルの計画については、地域福祉推進の理念や、大枠のしくみづくりといった性格となるため、次の点に配慮する。

- 市民にとって身近な地域での実情に合った地域福祉を推進するしくみづくりのため、公私協働のアクションプランを、区レベルで策定する。
- 区レベルにおいて公私の協働の推進役となる区社会福祉協議会の専門性の強化を図り、地域福祉の推進機能を充実させる。

##### (3) 計画の内容

計画の内容については、前述の視点を十分踏まえ、地域福祉を効果的に推進する内容とされることを期待するが、地域福祉を推進するうえで大きな鍵と考えられる項目について以下に再掲する。

- 市民一人ひとりの生活圏を踏まえ、区を基本として、より身近な小地域（小・中学校区）や区をこえたブロック単位などの重層的な圏域を想定した計画とする。
- 高齢者、障害者、児童などの従来の福祉の枠組みをこえて、社会的援護を要する人々を、地域を基盤として公私が協働して支援し合える計画とする。
- 区レベルでの地域福祉を支援する計画として、アクションプランの策定や様々な地域福祉活動等を促進するための方策を包含する計画とする。
- 市民、事業者、行政等による、地域福祉に関わる様々な取り組みを展開していくために、多様な人材の発掘や育成を推進する。
- 市民が福祉サービスを適切に利用できるよう、総合的な権利擁護のしくみを構築する。