

大阪市における総合的な相談支援体制の
充実に向けて

(提 言)

平成23年3月

大阪市社会福祉審議会

目次

はじめに	1
------------	---

1. 相談支援をとりまく現状と課題

(1) 福祉課題の複雑化・多様化	1
(2) 制度の変化	1

2. 相談支援体制の充実に向けた課題と方向

(1) 地域圏域	2
----------------	---

- 身近な地域における総合的な相談支援機関の設置
- 住民主体の地域福祉活動の活性化
- 民生委員・児童委員による地域福祉活動のための環境整備
- 地域福祉活動に対する支援体制の構築

(2) 区圏域	4
---------------	---

- 区保健福祉センターの権利擁護機能及び総合調整機能の強化
- 区社会福祉協議会の地域福祉活動推進の中核としての機能の強化
- 区圏域における相談支援体制の充実

(3) 市圏域	5
---------------	---

- 専門相談機能と後方支援機能の強化
- 権利擁護機能の強化
- 本市福祉施策の推進における局の役割
- 地域福祉活動の牽引役としての大阪市社会福祉協議会の役割

(4) 地域支援システムの今後のあり方について	6
-------------------------------	---

- 大阪市社会福祉審議会特別分科会委員名簿
- 大阪市社会福祉審議会特別分科会開催経過

はじめに

- わが国では、社会福祉基礎構造改革に基づき、平成12年度以降、主要な福祉サービスは、行政による措置制度から、利用者とサービス提供者との契約による制度へと転換してきた。この結果、利用者が主体的に福祉サービスを選択して利用することになり、こうした利用者像を前提にして、利用者の立場に立った社会福祉システムの構築と、地域福祉の推進に向けての取り組みが進められている。
- しかし近年、少子高齢化の一層の進展や雇用環境の多様化など、社会状況が大きく変化してきており、児童や高齢者等に対する虐待や、社会的孤立の広がり等が生じてきている。また、主体的に福祉サービスを利用し自ら問題を解決していく利用者像を前提とするだけでは解決できない様々な福祉課題も顕在化しており、これらの課題に柔軟に対応できる相談支援体制のあり方の検討が必要となっている。
- 大阪市の現行の「大阪市地域福祉計画」「大阪市障害者支援計画」「大阪市高齢者保健福祉計画」は平成23年度末で計画期間を終え、平成23年度において平成24年度からの次期計画の策定が行われることから、大阪市社会福祉審議会では、これらの計画に共通する総論的な相談支援のあり方について、以下のとおり提言する。

1. 相談支援をとりまく現状と課題

(1) 福祉課題の複雑化・多様化

- 少子高齢化の進行や、家族形態や地域社会の変化、長引く景気の低迷等を背景に、社会的な孤立の広がり、貧困問題の質的变化や量的拡大が進み、児童や高齢者等に対する虐待の増加等、地域における福祉課題は複雑化・多様化・深刻化している。
- 福祉サービスの利用に際しては利用者主体が原則であるが、自らの力だけではサービスを利用できなかったり、窮迫した状態にあっても自ら進んで支援を求めることをしない等、現在の相談支援のしくみでは限界がある事例も見られるため、こうした福祉課題への対応が求められている。

(2) 制度の変化

- 「個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立」「質の高い福祉サービスの拡充」「地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実」を理念とする社会福祉基礎構造改革に基づく介護保険制度の導入を

はじめとする変革から 10 年余りが経過し、ケアマネジャーが本人の状況に応じマネジメントし、サービスを提供するという手法も定着してきている。

この間、大阪市としても地域での安心した生活を支えるための様々な福祉施策の推進に取り組んできた。

- 大阪市では、地域の関係団体によるネットワークにより高齢者を支援するしくみとして、平成 3 年度から「地域支援システム」を構築し、平成 17 年度には障害者や児童にも対象を拡大して実施した。

このシステムの構築から 20 年近くが経過する中で、福祉に関わる制度や課題の変化など、システムを取り巻く環境は大きく変わってきている。また、今日的な状況、とくに「地域から市政を変える」という市政改革の基本的な考え方を踏まえて、地域の課題を地域で解決できるよう、より有効なしくみとしていく必要がある。

2. 相談支援体制の充実に向けた課題と方向

- 地域圏域、区圏域、市圏域、それぞれの圏域における相談支援体制の果たすべき機能を明確にし、その役割を果たすとともに、各圏域の機能が有機的・重層的に結びつくことにより、効果的・総合的な相談支援体制としての充実を図らなければならない。
- こうした相談支援体制の充実にあたって、その担い手の資質の向上が不可欠であり、戦略的に取り組む必要がある。

(1) 地域圏域

○身近な地域における総合的な相談支援機関の設置

- ・住民の身近な地域において、気軽に相談でき、生活に密着したきめ細かな対応ができることが必要である。
- ・身近な地域の相談支援機関は、対象者や福祉課題を限定せず、複合的な福祉課題にも対応する「総合的な相談窓口」であり、他機関の関わりが必要な場合は途切れないようにつないでいく「ワンストップの相談窓口」となることが必要である。あわせて、必要に応じて地域に出向き、相談支援につなぐことも重要である。地域包括支援センターにこの役割を担うことが求められている。
- ・また、支援を必要とする住民の発見や見守り等が効果的に実施できるように、小学校区を基本として住民と関係団体・組織やケアマネジャー等

との連携体制を一層充実させることが必要である。

- ・支援を必要とする住民が福祉サービスの利用につながっていない場合や、複合的な福祉ニーズを有する等対応が難しい場合については、地域包括支援センターや障害者支援等にかかる専門相談支援機関が中心となって対応することが必要である。

○住民主体の地域福祉活動の活性化

- ・地域における住民によるニーズ発見や見守り、支え合い、つながりづくり等、住民主体の地域福祉活動が活性化するためには、地域団体、ボランティア団体、当事者団体、特定非営利活動法人（NPO）等の様々な団体が、有機的・重層的に連携していくことが不可欠である。
- ・さらには、住民団体の組織体制の強化や、活動の質を向上させるようなしくみづくりが必要である。とりわけ、地域社会福祉協議会（以下「地域社協」という。）活動と地域ネットワーク委員会（以下「ネットワーク委員会」という。）活動の一体的運用を図ることや、保健・医療・福祉ネットワーク推進員（以下「ネットワーク推進員」という。）が地域福祉活動の推進役としての力を発揮することが求められる。
- ・地域福祉活動の活性化を図るため、その活動に対する評価や検証、担い手への研修、先駆的な活動事例についての情報提供等が必要である。

○民生委員・児童委員による地域福祉活動のための環境整備

- ・民生委員・児童委員（以下「民生委員等」という。）は、住民の生活実態の把握や要援護者に対する生活相談、福祉サービスの利用に関する情報提供等、要援護者に対する個別の相談支援の役割を担うとともに、高齢者への友愛訪問など地域福祉活動をはじめ地域社協やネットワーク委員会等と連携した地域福祉活動等、多彩な活動に積極的に取り組んでいる。
- ・大阪における民生委員の歴史的蓄積を継承して、今後、民生委員等がより一層主体性を発揮して活動しやすくなるよう、行政からの個人情報提供等を検討するとともに、区保健福祉センターとの連携の強化や研修の充実など環境整備を図る必要がある。

○地域福祉活動に対する支援体制の構築

- ・地域福祉活動の推進と一層の機能の発揮のために、専門職が適切に関わって、活動に関する専門的な助言、サポートや、関係機関との連絡調整等を行う、支援体制の構築が必要である。
- ・具体的には、民生委員等には主に区保健福祉センターが支援の役割を担い、ネットワーク推進員には主に区社会福祉協議会（以下「区社協」という。）

がその役割を担うことが必要である。また、身近な地域の相談支援機関である地域包括支援センターは、その両者と連携し、支援する役割を担うことが必要である。

(2) 区圏域

○区保健福祉センターの権利擁護機能及び総合調整機能の強化

- ・区保健福祉センターには、虐待事案など住民の生命身体の安全に直結する重大な権利侵害に対して、責任をもって対応することが求められる。
- ・区保健福祉センターが関係機関との連携の中で主導的で積極的な役割を果たすことで、住民の権利擁護に関する相談支援の強化を図り、住民の安全・安心を支えるセーフティネットの要として機能することが必要である。
- ・また、区内の関係機関が参画する会議体の運営等を通して、区内の福祉ニーズや課題の把握、その解決策の検討、市や区の施策への反映、相談支援の実施にかかる評価等、総合調整する役割が求められている。
- ・権利擁護機能及び総合調整機能を向上させるために、専門職の重点的な配置や職員研修の一層の充実により、専門性の向上を図ることが必要である。

○区社会福祉協議会の地域福祉活動推進の中核としての機能の強化

- ・区社協は、ボランティアビューローの運営やあんしんさぼーと事業（日常生活自立支援事業）等の実施をはじめ、地域社協の育成や活動支援、当事者及びその家族への支援、地域福祉アクションプランの推進を通じて福祉課題の把握等、住民と行政の間に立つ中間支援組織としての役割を担っている。
- ・今後、一層複雑化・多様化する福祉ニーズに的確に対応するためには、公による制度・施策の提供に加え、地域における支え合いが不可欠であり、区社協には地域における支え合いを促進し、区内の地域福祉活動推進の中核的な役割を果たすことが求められる。

○区圏域における相談支援体制の充実

- ・障害者等の支援に関する専門相談支援機関については、区圏域を基本とし、区保健福祉センターと連携してその専門的支援機能を発揮するとともに、地域圏域の地域包括支援センター等の関係機関とも一層緊密に連携し、必要に応じて専門的助言などを行っていくことが必要である。

(3) 市圏域

○専門相談機能と後方支援機能の強化

- ・各福祉法に基づく市相談支援機関と区保健福祉センターとが、それぞれの役割を的確に果たせるように、両者の連携を一層強化することが求められる。
- ・あわせて地域圏域及び区圏域の相談支援機関がその機能を発揮できるよう、市圏域において専門的・技術的な後方支援を行う体制の構築が必要である。
- ・地域圏域及び区圏域の相談支援機関の取り組みに対して助言指導や評価を行い、また収集・蓄積した情報の提供や研修の実施により、全市的に相談支援機関の質の向上を図ることが可能となるよう、市圏域において相談支援の中核となる機能が必要である。
- ・また、高齢者支援や障害者支援に関わる今日的な福祉課題に対して、主導的に取り組む機能を併せ持つことが求められる。

○権利擁護機能の強化

- ・大阪市では、成年後見制度の利用を支援するために、全国に先駆けて市民後見人の養成とその活動を支援するしくみをつくり、平成19年度に「成年後見支援センター」を設置して権利擁護機能の充実を図っている。
このセンターの有する権利擁護機能と市圏域の後方支援機能とを連携させることによって、権利擁護機能の一層の強化を図ることが必要である。

○本市福祉施策の推進における局の役割

- ・局は、区保健福祉センターが区圏域における権利擁護機能及び総合調整機能を適切に発揮できるよう支援することが必要である。
- ・また、住民が抱える福祉課題の変化や大阪市政を取り巻く環境の変化を的確に捉え、国の福祉政策の動向も踏まえながら、効果的な施策を実施できるように、企画立案機能をより一層強化していくことが重要である。

○地域福祉活動の牽引役としての大阪市社会福祉協議会の役割

- ・大阪市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）は、区社協活動に関する総合調整・支援の機能、及びボランティア情報センター、成年後見支援センター等の運営を通して、市全域の様々な福祉課題の把握、情報の収集・発信、先駆的な福祉活動への支援などに引き続き取り組む必要がある。
- ・今後、区社協職員はじめ地域福祉の実践にかかる人材の育成・研修などの機能を強化し、市圏域全体の福祉力を高めるリーダー的な役割を発揮

することが期待される。

(4) 地域支援システムの今後のあり方について

- ・大阪市では、平成3年度より、地域におけるニーズに対応するために「地域」「区」「市」の3層による重層的な「大阪市地域支援システム」を構築している。
- ・このシステムは、各層の取り組みから、福祉に関する実態を把握・課題集約を行うとともに、地域課題を地域で解決し、必要に応じて市政への施策要望等を行っていくという機能を併せ持つものであり、全国的に見ても先駆的なしくみとして、これまで様々な福祉課題に対応してきた。
- ・今後は、このシステムについて、「地域」や「区」の実情に応じて柔軟な見直しができるようにするとともに、福祉課題に的確に対応するため、このシステムが持つニーズ発見や課題解決等の機能が十分に発揮できるよう、その充実を図ることが望まれる。

○大阪市社会福祉審議会特別分科会委員名簿

岩間 伸之 ※ 大阪市立大学大学院生活科学研究科准教授

(分科会長)

右田 紀久恵 大阪府立大学名誉教授

小山 隆 ※ 同志社大学社会学部教授

(作業部会長)

白澤 政和 ※ 大阪市立大学大学院生活科学研究科教授

牧里 每治 ※ 関西学院大学人間福祉学部教授

(五十音順・※は作業部会委員)

○大阪市社会福祉審議会特別分科会開催経過

平成22年12月27日(月) 大阪市社会福祉審議会総会

平成23年 1月16日(日) 大阪市社会福祉審議会特別分科会(作業部会)【第1回】

平成23年 2月 4日(金) 大阪市社会福祉審議会特別分科会(作業部会)【第2回】

平成23年 2月26日(土) 大阪市社会福祉審議会特別分科会(作業部会)【第3回】

平成23年 3月23日(水) 大阪市社会福祉審議会総会