

はじめに

だれもが地域で安心して自分らしく暮らしていくためには、住民や行政をはじめ、地域[※]に関わる全ての人の力をあわせて、共に生き共に支え合い、みんなが生活をともに楽しむ地域をつくりあげていく「地域福祉」を推進していく必要があります。

少子高齢化の一層の進行、経済や雇用の低迷、家族や地域におけるつながりの希薄化など、社会福祉を取りまく環境は大きく変化しており、生活における不安や支援のニーズは増大、多様化しています。それゆえ、地域福祉に求められる役割も、ますます大きなものとなっています。

この「大阪市地域福祉推進指針」は、そうした近年の社会状況の変化と、これから進めていく大阪にふさわしい自治の仕組みづくり[※]を見据えながら、地域福祉の理念である「公私協働[※]」を一層推進し、市民の多様な福祉ニーズの充足や、区・地域における福祉課題の解決を図るために、地域福祉の担い手としてのすべての区民[※]、団体、事業者、行政機関等が、おのおのの取り組みを協力して進めていくうえで、方向性を共有するための指針として策定しました。

すべての地域福祉の担い手たちが、それぞれの立場から、この指針に書かれている方向性の実現に向けて、協働して取り組みを進めていくことを目指します。

※印については、巻末の「地域福祉のキーワード」を参照してください。

第Ⅰ章 「大阪市地域福祉推進指針」の策定にあたって

1 「地域福祉計画」から「地域福祉推進指針」へ

(1) 「計画」から「指針」へ

大阪市では、大阪の地域の状況にあった地域福祉を進めるために、大阪市全体で地域福祉を進めるうえでの理念と仕組みづくりの方向性を示すものとして、平成16年3月に第1期の「大阪市地域福祉計画[※]」（計画期間：平成16～20年度）を、また、平成21年3月に第1期計画に基づく取り組みの成果と課題を踏まえた第2期計画（計画期間：平成21～23年度）を、それぞれ策定し、地域住民をはじめ地域組織・保健・医療・福祉関係者など、地域の関係者の協働[※]により取り組みを進めてきました。

しかし、大阪市では「新しい住民自治の実現」に向けて、「市政改革プラン」に基づき、大阪府・市の行政機構の再編や、「ニア・イズ・ベター[※]」（補完性・近接性の原理）を追求した新しい区政運営に向けて、改革を進めています。地域福祉においても、それぞれの区役所が、その実情に応じて主体的に取り組むことが課題となります。そのため、大阪市域を単位とした1つの「計画」を策定するのではなく、それぞれの区の特徴のある地域福祉の取り組みを推進するために、「大阪市地域福祉推進指針」を策定することといたしました。

指針の策定にあたっては、各区において区や地域の実情に応じて主体的に創意のある地域福祉の取り組みを生み出し、推進していくことを重視しました。

(2) 「大阪市地域福祉推進指針」とは

① 内容と構成

この指針には、地域福祉の担い手としてのすべての区民[※]、団体、事業者、行政機関等が、おのおのの取り組みを協力して進めていくにあたって、目指すべき方向性や取り組むべき課題、大事にしてほしい考え方等を記載しています。

第Ⅰ章『「大阪市地域福祉推進指針」の策定にあたって』では、この指針の策定に至った考え方や、指針の内容、各種計画との関係等について説明しています。また、大阪にふさわしい自治の仕組みへの移行までの時期における、地域福祉の推進の考え方を記載しています。

第Ⅱ章「地域福祉の推進にあたって（地域福祉とは）」では、地域福祉とはどのような考

え方による福祉なのか、地域福祉を具体的に実践するにあたって大事にすべき視点は何か、それぞれの担い手の役割は何か、地域福祉を推進していく方向性について、説明しています。

第Ⅲ章「地域福祉アクションプランの検証と更なる推進」では、これからアクションプランを一層推進していくにあたっての方向性を提示しています。

第Ⅳ章「いま求められている取り組み」では、近年、地域において対応が求められている喫緊の福祉課題と、その取り組みの方向性を例示しています。例示されている取り組みのうち、それぞれの担い手が、着手の可能なものから順に、その解決に向けて公私協働で取り組みを進めていくことが重要です。

第Ⅴ章「福祉コミュニティを創出する仕組みの再構築」では、各区役所において、地域福祉に関する自治体型の区政運営を進めていくにあたって、地域支援システム^{*}をはじめとする地域福祉の仕組みを、各区・地域の実情に応じて再構築する際の方向性を提示しています。

②推進主体

この指針は、地域福祉の担い手としてのすべての区民、団体、事業者、行政機関等が、それぞれの取り組みを協力して進めていくうえで、方向性を共有するための指針であり、記載されている課題等に取り組む推進主体は、地域福祉のそれぞれの担い手たちになります。地域福祉の担い手たちが、それぞれの立場から、この指針に書かれている方向性の実現に向けて、協働して取り組みを進めていくことを期待するものです。

とくに区役所においては、「市政改革プラン（基本方針編・アクションプラン編）」に記載されている戦略・取り組みを、地域福祉の領域において具現化するための手引きとして、活用することが想定されます。（第Ⅴ章は、区役所による取り組みの方向性を記載しています。）

③取組期間

この指針に記載している取り組みは、「市政改革プラン」の取り組みと並行して推進することが必要であるため、取り組みの期間は「市政改革プラン」と同じく、平成24年度から「大阪にふさわしい自治の仕組みづくり」^{*}ができるまでの期間とします。

（3）各種計画及び地域福祉アクションプランとの関係

①各種計画との関係

この指針は、新しい住民自治の実現に向けた改革計画である「市政改革プラン」に記載されている戦略・取り組みを、地域福祉の領域で具現化するための指針となるものです。

また、公的な福祉サービスや、区民・民間の主体的な地域福祉活動、区民の日常生活に関わるさまざまな分野の取り組みを地域福祉の視点で総合的に進めていくために、関連する各種計画（「大阪市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」、「大阪市障害者支援計画」、「大阪市障害福祉計画」、「大阪市次世代育成支援行動計画」、「すこやか大阪21」などの計画）との共通の目標を定めると共に、市民参加や協働の促進、福祉サービスの利用支援など、共通の仕組みづくりを進める指針としても位置付けられます。

さらに、地域福祉を推進する団体として的大阪市社会福祉協議会が、市民・民間団体等の参画と協働を進めるために策定した活動・行動計画である「大阪市地域福祉活動計画」と、理念・方向性を共有し、車の両輪となって地域福祉を推進します。

②地域福祉アクションプランの更なる発展に向けて

大阪市では、各区における「地域福祉アクションプラン[※]」を策定し、区における地域福祉の充実に取り組んできましたが、これまでのアクションプランの取り組みを通してさまざまな課題が明らかになってきました（第Ⅲ章参照）。これまでの取り組みの成果を活かしながら、その区の特徴を踏まえて、より一層福祉的な要素を盛り込んでアクションプランを推進していくことが求められます。

地域福祉アクションプランを通して各区の特色ある地域福祉の一層の充実を図るとともに、将来的にはアクションプランを、新しい自治の仕組みづくりが行われた後の、新しい自治の仕組みの中の基礎自治体[※]（本指針においては以下「新たな基礎自治体」と表記します）における福祉計画の策定へと発展させていくことが、これからの課題となります。こうした課題に応えるために、本指針においては各区のアクションプランに対して新たな取り組みを提案しています。

2 大阪にふさわしい自治の仕組みへの移行期における地域福祉の推進

大阪市では、「市政改革プラン」にもとづき、大阪にふさわしい新しい自治の仕組みづくりとして、「成長は広域行政[※]、安心は基礎自治行政[※]」といった考え方を基本に、広域行政と基礎自治行政の役割分担の明確化を進めています。そして、基礎自治行政については、住民に身近な基礎自治体[※]が地域の特性や課題、住民ニーズを的確にとらえながら、きめ細かく実施していくことが必要であることから、新たな大都市制度における基礎自治体への移行

過程においては、現行制度の下、事務効率化等の観点から現在の行政区を8～9の単位にブロック化を進め、新たな基礎自治体へ再編していくことになります。

この改革に伴い、これまで大阪市内において地域福祉を推進してきたさまざまな仕組み・取り組みは、府市共同の仕組み・取り組みへ、また、現行の行政区単位の仕組み・取り組みから新たなブロック単位のものへ、順次再編を進めていくことになります。しかし、再編に伴い地域においてさまざまな混乱の生じることが懸念され、とくに行政区のブロック化という市町村の合併に比定しうる取り組みに関しては、いわゆる「平成の大合併^{*}」の際、合併に伴い地域ではさまざまな混乱が生じ、地域によっては福祉活動の停滞等も見られたと言われています。この再編に伴い、大阪市行政として市民生活に支障が生じることがないように、取り組みを進める必要があります。

この大阪にふさわしい自治の仕組みへの移行期においても、地域の福祉活動等が決して停滞することがないように、これまでと変わらず、あるいはこれまで以上に、地域への支援を展開することが必要です。とくに校区等地域^{*}は、地域福祉のもっとも基礎的な活動単位であるため、「平成の大合併」の事例等も参考にしながら、校区等地域を単位とする地域福祉活動に対して、重点的に支援を行うことが効果的であると考えられます。

また、新たな基礎自治体の設立時には、その自治体を単位として円滑に地域福祉活動や地域福祉計画の策定等がスタートできるよう、移行期の間から準備を進めておくことが必要です。新たな基礎自治体となることが予定されている行政区の地域福祉の担い手たちが集まり、合同での取り組みを実施することを通して、新たな共同性（つながり）を醸成しておくことが求められます。

広域的な地域福祉の仕組み・取り組みについては、府市で緊密に連携して、共同化に向けて検討・再構築を進めていくことが必要です。とくに「大阪府地域福祉支援計画^{*}」の次期計画の策定にあたっては、大阪にふさわしい自治の仕組みを踏まえた支援計画となるよう、大阪府に働きかけていきます。

この移行期においても停滞することなく地域福祉を推進していくためには、区や校区等地域、大阪市等のさまざまなレベルにおいて、PDCAサイクル^{*}による取り組みの進捗管理と必要に応じた見直しを行うことが不可欠です。とくに、区民による区政運営の評価にあたっては、地域福祉に関連する課題が重視されると考えられますので、各区役所においては、福祉コミュニティとしての将来像（以下「地域福祉ビジョン^{*}」という。）とその実現に向けての進捗状況を区民にわかりやすく示すとともに、効果を検証しながら取り組みを進めていくことが重要です。

第Ⅱ章 地域福祉の推進にあたって（地域福祉とは）

1 基本的な考え方

地域福祉とは、共に生き共に支え合い、だれもが自分らしく安心して暮らせる地域、さらにみんなが生活を共に楽しむ地域を、地域の住民や行政をはじめ、地域に関わるすべての人の力でつくりあげていく福祉であり、次のような考え方に基づく地域づくりをめざします。

人権尊重の考え方

すべての人は、人間としての尊厳をもつ、かけがえのない存在です。そして、年齢や性別、国籍、社会的な立場などの違いにかかわらず、すべての人は等しく人権という人が生まれながらにして持っている基本的な権利をもっています。しかし、現実には、そのあたりまえの権利を奪われてしまっている人たちがいます。

同和問題をはじめ、障害のある人や在日外国人などに関わるさまざまな問題など、現在においても解決したとはいえない状況にあります。また、野宿生活者（ホームレス）やH I V感染者、難病患者、ハンセン病回復者などに対する偏見や排除など、さまざまな課題が次々と発生しています。

地域福祉は、特定の人を排除する社会は弱くもろい社会であるという考えのもとに、男女共同参画の視点を踏まえ、一人ひとりの人権が尊重される仕組みをもった、すべての人が共に生き、共に暮らすことができる地域をめざします。

住民主体の考え方

地域福祉でもっとも大切なことは、住民の主体的な地域づくりへの参加です。住民参加による地域福祉を推進していくためには、一人ひとりが地域住民としての主体性をもつとともに、地域のさまざまな問題を地域の中で解決していくための話し合いの場をつくっていく必要があります。さらに、住民の意見をまとめて、政策や計画に反映させていくための仕組みづくりや、住民組織と行政との協働^{*}のあり方を検討していく必要があります。地域福祉は、住民が、主体的に、生活しやすい地域づくりに関わるすることができる地域をめざします。

利用者本位の考え方

住民一人ひとりがよりよい生活を送るためには、サービスを提供する側の押しつけでない、利用者それぞれの生活のしかたや状況に合わせたサービスの提供が必要になります。地域福

社は、利用者自らがサービスを選択し安心して利用できるようなサービス提供の仕組みと、利用者を支援するための相談、権利擁護^{*}、情報提供のしくみが、住民と行政と社会福祉事業者などとの協働により適切に機能する地域をめざします。

社会的援護を要する人々への支援の考え方

地域には、社会的援護を必要としているにもかかわらず、社会的に孤立していたり、排除されている人々があります。そのような人々には、適切なサービスを提供するとともに、地域とのつながりをつくり、地域の一員として生活することが可能となるような積極的な支援が必要です。地域福祉は、社会的援護を必要としている人々の存在を認め、その人たちが直面している課題や問題を、地域の課題として浮かび上がらせ、住民と行政をはじめ地域に関わる人がその解決に向かって協働していくことができる地域をめざします。

2 地域福祉の具体化のための視点

地域福祉の考え方を具体化して地域づくりを進めていくためには、次の7つの視点を踏まえておくことが必要です。

視点① 生活者の主体形成

地域福祉を具体化していくときに、重要となるのが、地域に関わっていかうとする住民一人ひとりの主体性です。人はだれでもよりよい生活を送ることを望み、人生の中で自己実現をしたいと考えます。人はひとりだけで生活しているのではなく、地域の中で多くの人と関わりをもちながら生活しています。ここでいう主体性とは、自分や家族、身近な人々などのよりよい生活を自らつくりあげていくとともに、自分たちが住んでいる地域をもっとよくしていきたいという姿勢をもつことです。そのため、同じ地域に暮らしている人たちのために何かをしたい、地域の中でおこっている問題をみんなで話し合っ解決していきたい、と考える積極的な気持ちを支援することが重要です。地域福祉の推進のためには、このような住民の生活者としての主体形成^{*}をはぐくんでいくための取り組みが必要です。

視点② 福祉コミュニティの形成

地域においては、住民が主体的に相互に助け合っ生活を営んできましたが、そのような地域のもつ力が失われてきました。そのため、地域を福祉コミュニティとして再生していくことが求められています。福祉コミュニティとは、生活者としての主体性をもった住民が集

まり、話し合い、計画し、行動することができるような、自立と連帯を支える多様なしくみと、地域生活を支援する専門的な保健福祉サービスなどが、うまく連携している地域社会のことです。福祉コミュニティには、住民相互の支え合いの活動とあわせて、専門的福祉サービスを主体的に利用することによって、地域に暮らすすべての人が地域の一員として安心して生活し続けることができるような仕組みづくりが求められます。

視点③「共生」、「共住」を可能とする福祉社会

地域福祉が目標とするのは、地域の中ですでに暮らしている人や、これから暮らそうとしている人など、その地域に関わる人々が共に生き、共に生活していくことができる「共生」、「共住」の社会です。大阪市のような大都市では、住民相互のつながりが弱くなってしまいがちであり、「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ます。さらに、社会的援護を要する人々も地域の一員であり、地域に包みこんでいくための積極的支援も必要になっています。また、差別や偏見をなくし、さまざまな福祉施設やその利用者を地域から排除しない取り組みが重要です。

視点④ 新たな公私パートナーシップの確立

地域福祉を具体化するためには、行政と住民が共に自治を担う主体として協働し合う社会を創造していくことが必要です。行政はボランティア活動や地域活動を積極的に支援し、そして社会福祉法人やNPO*等との連絡調整を図り、行政と住民、社会福祉法人、NPO等の協働による、生活支援のネットワークを構築していく必要があります。さらに、株式会社なども含めた民間事業者も福祉サービスの提供に参加できることとなり、行政は、地域福祉の理念に基づき、その健全な発達を促進し、その条件整備のための役割と責任をもつ必要があります。

視点⑤ サービスの総合化と施策の連携化

地域福祉の背景には、同じ地域で生活する人々と関わりをもち、地域の一員として生きていく、という考え方があります。人がよりよい生活を送るためには、知識を得て学ぶこと、文化・娯楽を楽しむこと、働くこと、安心できる住まいを得ること、自由にまちを移動できること、あらゆる情報に接すること、などが必要になってきます。そのため、地域福祉を具体化していくためには、保健・医療・福祉だけでなく、教育、文化、雇用、住宅、交通、情報などのサービスの総合化と施策の連携化を推進する必要があります。

視点⑥ 利用者本位のサービス提供と支援システム

契約型のサービスにおいては、これまで以上に利用者本位のサービスが提供されることが期待されます。地域の実情に沿い、利用者を中心として自己選択を支援する仕組みをつくるためには、住民がサービスの提供に関することやサービスの利用を支援する仕組みについて、検討の段階から参加し、協働して管理を行うとともに、サービスや事業の評価・改善に加わることが必要です。

視点⑦ 歴史と伝統によって培われた資源の社会的活用

地域福祉を具体化するにあたっては、地域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が必要になってきています。寄付や遺贈なども含めた地域の資源と、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、新しい地域福祉を産み出していく原動力となると考えられます。

視点⑧ 経営感覚も取り入れた総合的な観点からの施策・事業の展開

地域福祉は、住民の生活総体に関わる取り組みであり、まちづくりや地域防災など隣接する政策領域との間で線を引くことなく、総合的な観点から進めていくことが必要です。また、非常に厳しい財政状況の下、持続可能な地域福祉を実現するためには、費用対効果を意識したPDCAサイクルの確立や、ビジネス的な手法の積極的な導入など、経営感覚も取り入れた施策・事業の展開が求められます。

3 地域福祉の担い手

地域福祉は、地域のさまざまな主体が各々の特色を活かして参画し、協力しあうことで大きな力を生み出していく取り組みです。そのためには、それぞれの主体が、次のような役割を担うことが期待されます。

担い手① 一人ひとりの区民

区民の一人ひとりが、地域福祉は生活のさまざまな場面に関わりのあるものだということを理解し、だれかの支援が必要なときには「受け手」となり、また、支援を受ける立場にある人も含め、それぞれができることで「担い手」ともなって、主体的に参画します。

担い手② 身近な地域の中で地縁に基づき活動する地域団体

日常の暮らしに「近いところ」で、一人ひとりが地域福祉の「受け手」、「担い手」になれるように、身近さを活かした取り組みを進めます。そのなかで、日常的な見守りや声かけを通じたつながりづくり、お互いに支えあう関係づくりなどをすすめ、万一の災害時などにも助けあえる地域づくりを進めます。その際、生活や地域の多様性を踏まえて、地域に住んでいる人だけでなく、地域にある職場や学校の人たちも参加した活動、地域間の支えあいの活動なども推進します。

担い手③ 特定のテーマに焦点をあてて活動する市民活動団体（NPOやボランティアグループ等）

多様な課題の解決に向けて、各々の活動を推進するとともに、地域で活動する団体なども含めた他の団体等と、それぞれの特長を活かして協働していくことで、より効果的な活動となるよう取り組みます。

担い手④ 福祉サービスに関わる事業者

質の高い福祉サービスを的確に提供していくことで、地域福祉の土台を支えます。さらに、専門的な力と資源を活かして自主的な活動を展開します。

また、福祉サービスに関わる事業者としての社会貢献の視点から、地域福祉の活動への支援を進めます。とくに、社会福祉法人は、社会福祉事業を実施する公共性・公益性の高い特別な法人として、地域福祉の推進に向けて積極的な役割を果たします。

担い手⑤ コミュニティビジネスやソーシャルビジネスの手法を活かして活動する団体や事業者等

コミュニティビジネス[※]やソーシャルビジネス[※]（以下「コミュニティビジネス等」という。）の手法を導入し、地域福祉活動や福祉サービスの提供を行います。

また、コミュニティビジネス等の手法により地域の福祉課題を地域が主体となって解決することで、地域におけるヒト・モノ・カネ・情報等の資源の循環や雇用の創出を推進し、地域の活性化を図ります。

担い手⑥ まちづくりや生涯学習、地域防災など幅広い地域活動の担い手

地域における住民の生活は、福祉に関することとそれ以外との間で明確な線引きを行うことはできず、一体となっていることから、まちづくりや生涯学習、地域防災など福祉とは直接的には関連のない地域の活動を支えている幅広い担い手たちも、住民の福祉面を含む生活

総体を支えます。また、そうした福祉以外の地域活動を入口として、福祉課題に重点を置いた地域福祉活動にも参画していきます。

担い手⑦ 地域福祉の向上につながる取り組みを行う商店街や企業、生活協同組合等

商店街が「魅力ある商店街づくり」の一環として、空き店舗を活用して高齢者の休憩場所や乳児の授乳場所を整備したり、企業が「ISO26000」^{*}に定められた社会的責任を果たすために、社員を地域のボランティア活動に動員する、生活協同組合が有償で福祉的なサービス提供を行う等、福祉と直接的には関連のない主体であっても、地域福祉の向上につながる取り組みを展開します。

担い手⑧ 社会福祉協議会をはじめとする地域福祉活動を支援する中間支援組織^{*}

地域や区において取り組まれている多様な地域福祉活動に対して、その担い手たちの主体性を活かし、さらに高めていく視点で支援を行っていきます。その際、地域福祉の活動や事業に関わる多くの組織等が参加する組織としての強みを活かし、ネットワークを重視した取り組みを進めます。

担い手⑨ 行政機関

地域福祉の土台となる福祉サービスの提供体制の確保や質の向上を推進するとともに、虐待防止や権利擁護支援などの行政権限による対応などを的確に行います。

区役所は、地域の課題や資源など地域の実情を最もよく知っている住民等と協働し、地域の主体的な地域福祉活動を促進します。地域の事情等により活動が低調な場合は、その向上に向けて支援を行います。

区役所と局が力を合わせ、大阪にふさわしい自治の仕組みへの移行に向けて、地域の福祉活動等に混乱や停滞を生じさせず、新たな基礎自治体^{*}を単位として円滑に地域福祉活動等が継続できるよう支援します。

4 地域福祉推進の方向性

これから地域福祉を推進していくにあたっては、次の7つの方向性を参考に、各区・各地域において独自の取り組みを進めていくことが必要です。

方向性① だれもが「受け手」、「担い手」として主体的に地域福祉に関われるように

区民一人ひとりがお互いの人権を尊重する意識を基盤にして、自分らしく、主体性をもって、共に生き、共に暮らせる地域をめざす仕組みづくりが求められています。

そのために、地域福祉は、だれもが必要なときには「受け手」になると同時に、各々ができることで「担い手」にもなって実現していくことをめざしています。「受け手」としては、自分のニーズに早めに気づき、自分でできることは自分で努力し、難しいことは支援を受けるということが大切です。「担い手」としても、お互いに支えあえれば、相手の立場に立った支援ができます。最初からうまくいかない場合もありますが、一人ひとりの意思を尊重して支援しながら、主体的に関わる取り組みにしていくことが必要です。

方向性② 「自分らしく生きる」ことを支えるために

社会福祉のなかで地域福祉が重視されるようになってきたのは、一人ひとりが「自分らしく生きる」ためには、地域とのつながりをもって暮らし続けることが重要であり、それを実現するには、公的なサービスだけでなく、地域のさまざまな力をつないでいくことが不可欠だということが理解されてきたからだといえます。つまり、介護や支援などが必要なときも自分らしく生きることを支援するという視点を基盤として、すべての取り組みを進めることが大切です。

方向性③ 暮らしを支えるサービスや活動が総合的に進められるように

地域福祉のもうひとつの大きな役割は、制度に基づいて提供されているさまざまなサービスを、市民などの活動も交えてつなぎ、さらに必要なものは新たに開発しながら、生活全体を見て総合的に支えていくということです。そのためには、各々の専門分野において支援を行っている事業者や行政機関、地域でさまざまな活動を行っている区民や団体などがお互いの取り組みの内容を知り、できることを少しずつ広げることで総合的な支援ができる仕組みをつくることが求められます。

方向性④ 地域の課題はできるだけ住民の身近なところで

生活のなかの課題は、できるだけ「住民の身近なところ」で解決する方が、迅速に、きめ細かい対応もでき、効率的でもあります。地域には専門的な対応ができるさまざまな資源があります。これらの資源をうまくつなぐことができれば、その多くは地域で解決できるはずで、そのためのネットワークが「福祉コミュニティ^{*}」です。さまざまな支援ができる人々や団体、事業者等が集まり、地域の課題を共有して、地域にあった問題解決を進めていくこ

とが必要です。とくに、住民の日常的な生活圏域である校区等地域を基本的な単位とした取り組みが、非常に重要になります。

方向性⑤ 多彩な人々の力や地域の資源を活かした「協働」を

「協働」は、目的を共有しながら、それぞれができることを分担しつつ力を合わせて取り組むことを意味しています。つまり、人によってできることはさまざまですが、各々ができることを持ち寄り協力することで、より効果的に目的を達成しようという考え方です。これまで地域の活動や福祉に関わりが少なかった人も、地域福祉という幅広い取り組みでは、参加できることがあるのではないのでしょうか。多彩な人々に呼びかけて進めていくことが、地域福祉を広げていくうえでの大きなポイントになります。

方向性⑥ 地域における人々のつながりの強化を

単身世帯の増加や、町会等による地縁関係の希薄化が急速に進んでおり、地域における人々のつながりが弱くなっています。とくに一人暮らしの高齢者は著しく増加しており、地域内での見守りなどの取り組みは、今後ますます重要なものとなっていきます。

また、災害時や緊急時にいかに的確に対応し、その人を守ることができるかが、今日的な課題のひとつとなっています。各地で発生した災害の経験から、そうしたときに的確な支援ができるためには、日頃からつながりと支え合いの仕組みを築く必要があることが明らかになりました。災害や緊急事態が発生した場合に、どのような支え合いの取り組みが必要であるかを想定しておくことが重要です。

こうした課題に応えるために、地域における人々のつながりを強めることが必要です。

方向性⑦ 他分野も含めた総合的な観点からの地域づくりの推進を

住民の地域生活は、福祉をはじめ、保健や医療、教育、環境保全、まちづくり、防災など、さまざまな領域にまたがる生活実践の複合体です。そのため、それぞれの領域に対して専門分化した取り組みを進めているだけでは、地域福祉がめざす地域づくりを十分に果たすことはできません。福祉課題の解決を重視した取り組みとともに、福祉以外の他分野も含めた総合的な観点から、地域づくりを進めていくことが求められます。

第三章 地域福祉アクションプランの検証と更なる推進

1 これまでの取り組み

地域福祉アクションプランとは

「地域福祉アクションプラン*」（以下、「アクションプラン」という。）は、市の地域福祉計画*を区の特性（ニーズやサービスの資源、活動の状況など）を踏まえて効果的に推進するための行動計画です。

大阪市では、第1期の地域福祉計画において、より身近な地域での実情にあった地域福祉を推進する仕組みづくりのために、区レベルの公私協働*による行動計画である地域福祉アクションプランの策定を支援することとし、第1期計画に基づき、平成18年度までに全区でアクションプランが策定されました。

その策定過程において、画一的な手法を用いず各区の独自の策定方法により取り組まれてきたことは注目すべき点であり、また策定されたアクションプランも、地域の実情や区民の意見が反映された各区それぞれの特徴をもつものとなっています。

区や地域における取り組み

各区においては、校区等地域*での地域福祉活動を踏まえて、区レベルでの参画と協働の仕組みづくりと、その具体的な取り組みのための役割分担を定めた行動計画として、区役所と区社会福祉協議会とが合同事務局を組織して、区内の社会福祉関係事業者を含む団体等との協働により、アクションプランを策定し、さまざまな取り組みを進めてきました。

市の取り組み

各区におけるアクションプランの策定や推進が円滑に行われるために、市全体の地域福祉を進める観点から、大阪市内に設置する「大阪市地域福祉推進会議」、大阪市社会福祉協議会に設置する「大阪市地域福祉活動推進委員会」において、アクションプランの推進支援を行ってきました。

また、地域福祉推進会議のもとに「地域福祉研究部会」を、地域福祉活動推進委員会のもとには「地域福祉活動支援部会」をそれぞれ設置し、アクションプランの推進のための具体的な仕組みづくりの検討や、個別の助言援助等を行ってきました。

そのうえで、大阪市と大阪市社会福祉協議会が連携して、各区の合同事務局担当者の情報

交換・研修の場の提供や、各区・地域の企画力や課題解決力の向上を図るために「地域福祉アクションプラン推進フロンティア事業」（平成18～20年度）や「地域福祉力アップ事業」（平成21～23年度）を実施し、各区のアクションプランを支援してきました。

2 これからの課題

(1) アクションプランの新たな取り組み

策定から6年が経過し、地域福祉のニーズや担い手、社会状況等がアクションプラン策定時と変わってきています。区や地域によってアクションプランの推進状況や直面している課題はさまざまですが、これまでの取り組みを全体として振り返ると、これからのアクションプラン（あるいは更に一歩進んで、区の地域福祉計画や福祉を含む総合計画等）の課題として、次の3つのものが必要であると考えられます。各区においてアクションプランの進捗を検証し、これらの課題の中から必要に応じて取り組みを進めていくことが求められます。

課題① 福祉課題の解決を指向した取り組みの強化

地域福祉推進会議等において、「アクションプランの位置づけや推進戦略があいまいになってきている」「福祉的な要素が希薄になってきており、イベント中心の取り組みになっている」という状況認識や、「地域福祉のアクションプランとして、地域にとってより意味のある取り組みを行ってほしい」といった課題が報告されています。

それゆえ、これまでのアクションプランの取り組みを通して醸成されてきた、区民の地域福祉に対する関心や参加意識の高まりを踏まえて、それを区民による福祉課題の解決に向けた具体的な共同実践へとつなげていくことが課題となります。区民が、自分たちが暮らす区や地域において、どのような社会的援護を必要とする人々が、どれぐらいの規模で存在し、その人たちに対してどのような支援が必要なのかを理解・認識し、その解決につながる具体的な行動に踏み出すことが、アクションプランの次のステップとして求められています。

そのために、各区や各地域における福祉ニーズの把握・分析や、それで明らかになった福祉課題の解決を指向した取り組みを、区社会福祉協議会をはじめとした中間支援組織^{*}と連携して、さらに推進することが必要です。

こうした取り組みを通して、各区において、区民や関係機関、区役所との間で、今後目指すべき地域福祉ビジョン^{*}が形成されていくと考えられます。そして、この形成された地域福祉ビジョンが、区役所が自律した自治体型の区政（福祉政策）運営（第V章）を行うにあ

たつての方針となり、具体的な施策・事業につながっていくのです。

課題② 校区等地域を単位としたアクションプランの作成

アクションプランの推進にあたっては、住民参加の観点から、概ね小学校区を基本単位とする地域（以下「校区等地域」という。）での取り組みが重要です。校区等地域の取り組みは、幅広い住民の参加が得やすく、また、身近な地域の課題解決とよりよい地域づくりを具体的に検討することができます。アクションプランは校区等地域における取り組みの成果を反映することにより、地域の実情にあった内容とすることができます。

そこで、校区等地域における取り組みをより体系的・計画的に推進していくための、校区等地域を単位としたアクションプラン（あるいは校区等地域のまちづくりに関する総合的な行動計画等）の作成が求められます。自分たちが日常生活を営む校区等地域に対して、現状どのような福祉課題が存在しているのか、また、今後どのような福祉コミュニティ[※]を作り上げていくのか等について、その地域の住民等が直接参加してプランを作成し、計画した取り組みを実行することが効果的であると考えられます。

校区等地域でのアクションプランの作成を通して、住民をはじめ地域に関わるすべての人が地域福祉やよりよい地域づくりに関心を持ち、将来のビジョンを共有し、幅広い人が参加できる取り組みを行うこと自体が、地域福祉を進める大きな力となります。

課題③ P D C Aサイクルの確立によるアクションプランの発展

アクションプランを進めていくにあたり、区民がその進捗状況を把握し、目標の達成度を踏まえて、必要に応じて活動内容の見直し等を行う、P D C A[※]の取り組みが効果的です。これまで大阪市地域福祉活動推進委員会（地域福祉活動支援部会）において検討されてきた、アクションプランの「ふりかえり」の手法を取り入れる等により、各区においてP D C Aサイクルを確立し、区民が主体的にアクションプランを発展させていけるようになることが重要です。

（２）新たな基礎自治体における福祉計画の策定に向けて

市政改革においては、各区が区や地域の事情や特性に即して施策や事業を展開するとともに、その成果を区民が評価し、施策や事業の改善や新たな展開につなげていく、自律的な自治体型の区政運営の実現がめざされています。そして将来的には、新たな基礎自治体[※]において福祉計画（あるいは福祉分野を包含した総合的な行政計画）を策定し、福祉施策を計画的に推進していくことになると考えられます。

そのため、現在、各区において取り組んでいるアクションプランについては、将来、新たな基礎自治体における福祉計画を策定するにあたっての基礎になることが期待されます。

将来の新たな基礎自治体における福祉計画への発展も視野に入れた、アクションプランの内容の一層の充実（行動計画から行政計画的なものへの発展）が求められます。とくに、アクションプランを通して各区において形成される地域福祉ビジョンが、新たな自治体において福祉計画の核になると考えられますので、将来的なビジョンの形成を意識した取り組みが重要です。

また、アクションプランの取り組みを通して、区民と区役所、区内の福祉関係機関等の間で、将来の福祉計画の策定にあたって必要となる知識や経験を蓄積するとともに、区民代表や有識者等による計画策定のための検討委員会等が設立される際の土台となるネットワークを作っていくことも、これからの課題です。

第IV章 いま求められている取り組み

1 みんなで支え合う豊かなコミュニティづくり

【現状と課題】

福祉コミュニティ*の形成には、支援を必要とする人なども含めたすべての住民が生活者として相互に協力し、それぞれの役割を積極的に果たすことによって、共に生き共に支え合い、だれもが安心して暮らせる地域づくりを目指すことが重要です。

しかし、マンション等の集合住宅地域が典型的ですが、町内会や自治会等による地縁にもとづく近隣関係は、近年、弱体化の傾向がうかがわれます。また、人々の生活様式や価値観の多様化が進んだことで、インターネット等を通して趣味や関心を同じくする人々の地域を越えたつながりは広がっている一方、同じ地域内で暮らす、世代やライフスタイル等の異なる人々が交わる場面は、逆に少なくなっています。

地域でだれもが安心して暮らしていくためには、若い世代やマンション住民等これまで地域福祉活動への関わりが薄かった人たちをはじめ、あらゆる世代の住民が、地域における「つながり」や「きずな」の大切さを自覚し、住民一人ひとりの課題を地域の課題と考え、住民をはじめ地域全体で解決に取り組むとともに、さらによりよい地域づくりをするため、それぞれの力を活かし協力し合う、地域の気運づくりや仕組みづくりが必要です。

【取り組みの方向性（例）】

- あらゆる世代に対して「つながり」や「きずな」の大切さを啓発する取り組みの充実
- マンションコミュニティの創出など地域における新たなつながりづくり
- 世代やライフスタイル等の異なる人々が交流する場・しかけづくり

2 支援が必要な人々へのつながりづくり

【現状と課題】

地域には、外に出て活動することがなくなり家庭内に「閉じこもり」となっている高齢者をはじめ、地域でのつながりが無く介護や育児の負担を1人で抱え込んでいる介護者や養

育者、就業等社会的に自立のできていない若者、住居を喪失し「ネットカフェ難民」等のホームレス状態となっている非正規雇用労働者など、支援を必要とする生活状態にありながらも、社会的に孤立し、適切な支援につながっていない人々が多数存在しています。

とくに高齢者に関しては、大阪市はひとり暮らしの高齢者の割合が他の政令指定都市などとくらべても大きく、認知症の高齢者なども急速に増加していることから、孤立した状態にある高齢者が多数存在していると推測されます。

また、近年「ごみ屋敷」問題などで社会的に認知されるようになってきた、自分で飲食や体調管理、最低限の衛生状態の保持、金銭の管理などの行為をしない、あるいは、する能力がないために、安全や健康が脅かされる「セルフネグレクト^{*}」の状態の人々もいます。

支援を必要とする生活状態にありながらも、適切な支援を受けられない状態が長期化することは、問題をより大きく深刻なものとし、場合によっては孤立死や虐待死などの痛ましい結果につながることもあります。

「閉じこもり」や「セルフネグレクト」等、支援を必要としながらも、支援につながりにくい状態にある人々に対しては、その人たちからSOSの声があがるのを受け身で待っているだけでは問題の解決が困難であり、その人たちの元へ積極的に出向いて、つながりをつくる取り組みが必要です。

【取り組みの方向性（例）】

- 支援を必要とする人々を地域で見つけ、支える活動の一層の充実
- 支援につながりにくい状態にある人々に対するアウトリーチ^{*}の強化

3 災害時に備えた地域における支え合いの仕組みづくり

【現状と課題】

東日本大震災では地震と津波によって多くの方が被災されました。大阪市内に大きな被害をもたらす恐れがある、東南海・南海地震も高い確率での発生が予測されています。また、集中豪雨などによる都市型の災害も頻発しており、これまでの災害の状況なども踏まえた十分な防災対策を早急に行うことが求められています。特に、福祉的な支援が必要な人々は災害時に弱い立場に置かれがちなため、万一のときにも安全に避難できるよう、地域で支援しあえる仕組みをつくる必要があります。

とくに、災害時の支援にあたっては、地域における平時からのつながりと支えあう関係

づくりが不可欠であり、防災の視点からも地域におけるつながりの重要性について、より多くの人々が理解し、主体的に参加できるよう、地域福祉の取り組みと一体的に推進していくことが必要です。

【取り組みの方向性（例）】

- 災害時に支援が必要な人の把握と避難支援の仕組みづくり
- 災害時の的確な情報伝達の仕組みづくり
- 避難場所の確保の推進
- 災害発生時に備えた自主防災組織やボランティア、社会福祉施設等との連携・協力の推進

4 地域福祉活動の担い手の層を厚くする取り組み

【現状と課題】

地域における多様な生活課題を解決するためには、ニーズを的確に受けとめ、公的な福祉サービスでは充足できないニーズに対応することが不可欠であり、地域福祉活動に担い手として参加する人を増やし、その人たちがさまざまな場面でそれぞれ長所を発揮し、補い合うことのできる取り組みを進めることが必要です。しかし、地域においては担い手の高齢化が進んでおり、深刻な担い手不足を生じています。

そこで、これまで地域福祉活動の中心的な役割を果たしてきた人たちだけでなく、若い世代などこれまで地域福祉活動への関わりが薄かった人たちも含めて、あらゆる世代の住民が福祉活動に参加する、活動の担い手の層を厚くする取り組みが必要です。

新たな担い手づくりとしては、これから身近な地域において中心的な担い手となることが期待される団塊世代と小中学生や、福祉以外の地域活動の担い手たちに対する、地域福祉活動の担い手づくりの取り組みがとくに重要となります。

団塊の世代の人々に対しては、「会社人間」が「社会人間」として地域活動に参画する「地域デビュー」への支援や、これまで培ってきた知識や経験、技能等を活かした社会参加への支援、先行世代の活動経験の継承等の取り組みが必要です。

小中学生に対しては、学校教育において「共生」「福祉」など人間の基本的なあり方を身近に感じる機会や大阪が誇りとする社会福祉の歴史を学ぶ機会を提供し、福祉の心を育成することが必要です。

また、現在は生涯学習や地域防災など、福祉とは直接的には関連のない地域の活動を支えている担い手たちに対しては、今後福祉活動への参画につながるよう、情報提供・情報共有等の仕組みの充実が求められます。

これまで地域福祉活動を支えてきた担い手たちには、これまでの活動経験で培った知識やノウハウを若い世代に継承していくとともに、若い世代の感性やアイデアを逆に取り入れて新たな活動にチャレンジするなど、今後も引き続き第一線での活躍が期待されます。新旧の担い手が交流し刺激し合うことにより、新たな活動を生み出していくことが必要です。

【取り組みの方向性（例）】

- 団塊世代を地域福祉活動に呼び込むしかけづくり
- 教育と福祉の連携強化による小中学生への福祉教育の充実
- 他分野の地域活動の担い手を地域福祉活動に呼び込むしかけづくり
- あらゆる世代の担い手が交流し、活動を高め合うしかけづくり

5 多様な協働（マルチパートナーシップ）によるサービスの創出と地域づくり

【現状と課題】

地域においては、地縁関係にもとづく近隣住民同士による支え合いが弱体化してきており、従来型の地域福祉活動だけでは、地域の福祉課題を解決することが難しくなっています。住民の多様なニーズや、生活課題を解決するためには、福祉サービス事業者やボランティア、地域団体による福祉活動の充実とともに、コミュニティビジネス^{*}等の手法を活かして活動する団体や事業者、企業、商店街など、さまざまな提供主体による取り組みが不可欠な状況にあるといえます。

福祉サービス事業者やNPO^{*}、ボランティアグループ、コミュニティビジネス等の手法を活かして活動する団体や事業者、企業、商店街等によるさまざまな取り組みなどを、住民の生涯にわたる生活支援という視点から、必要に応じて柔軟に組み合わせたり、一体的に提供したりすることによる効果的な支援をめざす、多様な主体の協働^{*}（マルチパートナーシップ^{*}）を実現する仕組みが求められます。地域において、さまざまな提供主体が出会い、協働することにより、これまで対応できなかった支援や、よりきめ細かい福祉サービスの提供を行うことが期待されます。

【取り組みの方向性（例）】

- 福祉活動のコミュニティビジネス化、ソーシャルビジネス化の普及
- 社会的責任を果たそうとする企業の福祉活動への積極的な参画
- 商店街等による地域課題の解決に向けた取り組みの広がり
- さまざまな提供主体が出会い、つながるしかけづくり

第V章 福祉コミュニティを創出する仕組みの再構築

1 区や地域の実情に応じた区独自の福祉システムへの再構築

【現状と課題】

誰もが住み慣れた地域において、自分らしく健康で安心して暮らし続けられる地域社会（福祉コミュニティ）を実現するためには、住民や地域団体、関係機関等と、行政とが連携して福祉課題の解決に取り組む、総合的な福祉システムを構築することが必要です。

これまで大阪市では、平成3年度から、高齢者の孤独死が大きな社会問題となったことを契機に、高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、地域レベル（「地域ネットワーク委員会」）、区レベル（「地域支援調整チーム*代表者会議」「同実務者会議」「同専門部会」）、市レベル（市審議会）の3層の取り組みにより、援護を必要としている高齢者のニーズの発見から、地域での見守り、課題発見や相談支援、関係機関への連絡調整等を行うとともに、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、高齢者のための「地域支援システム*」を構築し運用してきました。平成17年度からは、対象者を高齢者に限定せず、障害者支援、子育て支援も含めすべての住民を対象としたシステムに再構築し充実を図っており、障害分野の「地域自立支援協議会」や児童分野の「要保護児童対策地域協議会」「ひとり親家庭等支援部会」、高齢分野の「高齢者虐待防止連絡会議」等が地域支援調整チームの専門部会として位置づけられています。

また、第1期大阪市地域福祉計画（平成16年度～20年度）にもとづき、区の実情にあった地域福祉を推進するしくみづくりのために、平成18年度までに各区において区レベルの公私協働*による行動計画である「地域福祉アクションプラン」を策定してきました。各区においては、地域に関わる幅広い人々や団体の参画による「地域福祉アクションプラン推進委員会」やその部会（分野別・地域別等）が組織され、アクションプランにもとづき、区・地域の福祉課題の解決をめざして、多くの参加を呼びかけながら多様な活動を展開してきました。

その他にも、平成18年度から区内の地域包括支援センターの適切な運営や地域包括ケアの推進を図るため、区内の介護（予防）サービスに関する事業者や利用者等により組織される「区地域包括支援センター運営協議会」を設置・運営しています。

現状は、地域支援システムや地域福祉アクションプラン等の各福祉システムが、所管局が設計したかたちを基本として、各区において設置・運営されています。しかし、区や地

域によって地域団体やNPO※、福祉サービス事業者や福祉施設等の状況は異なります。また、重点的に取り組むことが必要であると認識されている福祉課題や、既に取り組まれている事業や活動等も、区や地域によって違いがあります。

今後、各区・各地域において、自律した自治体型の区政運営と自律的な地域運営を実現し、地域福祉を総合的・効果的に推進していくにあたっては、それぞれの区や地域の実情に応じた区独自のシステムへと、現行の仕組みの再構築を図っていくことが必要です。

【再構築の方向性（例）】

○地域支援システム・地域福祉アクションプラン等の再編による、区独自の福祉システムへの再構築

各区において、現行の地域支援システムや地域福祉アクションプラン等の仕組みを、各区・各地域の実情にあった、より効果的な福祉システムへと再構築を行う手法としては、まず、新たなシステムに参画する機関の構成メンバーや、そのシステムによる取り組みを（設置根拠となる各福祉法等の基準等は遵守しつつ）区の状況や参画機関の関心等に応じて広げていくことが考えられます。

また、現状ではこれらの仕組みがそれぞれ独立して運営されていますが、より高い機能を発揮するために、仕組み間の連携を強めることが効果的です。これらの仕組みを、一つのシステムとして再編すること（たとえば、地域支援調整チーム代表者会議とアクションプラン推進委員会を統合して、相談支援と地域福祉活動を一体的に推進するシステムとして再構築）や、仕組みの一部分を統合すること（たとえば、地域支援調整チーム専門部会とアクションプラン推進委員会の専門部会を合同で開催し共同で事業を実施する等）が考えられます。

○各区・各地域の実情に応じた福祉分野と他分野のシステムの関係整理

各区・各地域では、「未来わがまち会議※」「小学校区教育協議会-はぐくみネット-※」をはじめ、福祉以外の分野においてもさまざまな協働のシステムを構築しています。福祉とそれ以外の生活課題とに分かれてシステムが構築されていることで、それぞれの課題に焦点を当てた取り組みが行われ成果も上がっていますが、その半面、似たようなメンバーによる取り組みが重複するなど、非効率となっている場合もあります。とくに地域レベルの取り組みは、住民の生活全体に密着したものであるため、課題別の縦割りのシステムを構築することで、かえって地域にとって負担となっているケースが少なくありません。

福祉システムと他分野のシステムとの間においても、各区が区や地域の実情に応じて両者の関係を整理し、必要に応じて再編を進めることが必要です。

2 区民による自律的な地域福祉活動の実現

【現状と課題】

福祉コミュニティの基礎となるのは、区民の日常的な生活圏域である校区等地域*で取り組まれている、さまざまな地域福祉活動です。

これまで大阪市では、校区等地域において、民生委員・児童委員*や連合振興町会等の各種団体の代表者、地域のボランティア等で構成される「地域ネットワーク委員会」や「地域社会福祉協議会」、「高齢者食事サービス運営委員会」などが組織されており、ひとり暮らし高齢者への見守り訪問活動や、ふれあい喫茶、子育てサロン、食事サービスなど、住民主体の参加と協力によるさまざまな支え合い、助け合い活動が行われてきました。なお、地域ネットワーク委員会には、委員会活動を円滑に推進するために、委員会の事務局、相談援助活動及び関係機関との連絡調整等の役割を担う「保健・医療・福祉ネットワーク推進員」を設置しています。

また、地域では、「民生委員・児童委員」や「主任児童委員」、「身体障害者相談員」、「知的障害者相談員」、「子ども家庭支援員」など（以下「民生委員等」）、住民による相談援助の取り組みも進められています。

校区等地域において、自分たちの地域を自らの力で福祉コミュニティに変えていこうとする、区民による自律的な地域福祉活動を実現することが求められます。校区等地域を単位として、さまざまな個人や団体、福祉サービス事業者、企業等の多様な主体が幅広く参画し、開かれた組織運営と会計の透明性を確保しながら、コーディネーター役等を中心に緊密に連携して地域の福祉課題の解決を図る取り組みの充実に向けて、積極的に支援することが必要です。

【再構築の方向性（例）】

○多様な主体が参画する地域福祉活動のプラットフォームとして、地域活動協議会等の設立推進

自分たちが暮らす地域を、自分たちの力を合わせて誰もが暮らしやすいまちに変えていくという、区民による自律的な地域福祉活動を実現する仕組みづくりが求められます。

そのために、地域の多様な主体が結集し福祉活動を運営するためのプラットフォームとして、地域活動協議会等^{*}の設立が効果的です。たとえば、地域活動協議会等の中に「福祉活動部会」のような福祉課題を専門とするグループを構成する等により、地域活動協議会等に結集した地域の力を、効果的に地域福祉活動につなげていくことが可能となります。

○校区等地域福祉アクションプランにもとづく地域福祉活動の展開(P D C Aの確立)

校区等地域において、地域活動協議会等をプラットフォームとして住民や地域団体が結集し、校区等地域福祉アクションプラン（第Ⅲ章参照）を策定することにより、地域の将来像のビジョンを共有しながら、多様な地域福祉活動を展開していくことが可能になります。

また、アクションプランにもとづき活動の実行・評価・見直しを行うことを通して、地域にP D C Aサイクル^{*}が確立され、より効果的に地域福祉力^{*}の向上が図られます。

○地域団体間の連携や地域活動協議会等の円滑な運営を図るためのコーディネーター役の設置

地域においてさまざまな個人や団体が連携し、円滑に活動を展開するためには、活動の企画調整や管理運営等の役割を担うコーディネーター役が不可欠です。地域によって活動内容や団体規模が異なるのに合わせて、コーディネーター役に求められる活動内容や活動時間等は異なるので、その地域にふさわしいかたち（無償／有償ボランティア、専従制／交代制等）によるコーディネーター役の設置が効果的です。公募等の手法により広く担い手を募り、住民たちに信頼されるコーディネーター役を設置することが望まれます。

○要援護者情報の提供など民生委員等の活動しやすい環境づくり

行政からの要援護者情報の提供の仕組みづくり等、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な環境づくりが必要です。

3 多様な中間支援組織との連携による地域福祉活動支援の強化

【現状と課題】

福祉コミュニティを実現するにあたって、個々の住民や地域団体、行政の力だけでは限界があり、専門性を有する機関による、地域に対する中間支援機能が不可欠です。

これまで大阪市では、大阪市社会福祉協議会及び各区社会福祉協議会と連携して、住民主体の地域福祉活動やボランティア活動を推進してきました。社会福祉協議会は、幅広く地域福祉に関わる人々を構成員として、だれもが安心して暮らすことのできる地域社会の実現をめざし、地域の福祉問題の解決に取り組む活動や事業などを行う、社会福祉法（第109条）において地域福祉を推進する団体として位置づけられている民間非営利組織であり、とくに各区社会福祉協議会は、地域福祉活動の育成や活動支援をはじめ、当事者及びその家族への支援、ボランティアビューローの運営、地域福祉アクションプランの推進等を通じて、住民と行政の間に立つ中間支援組織^{*}としての役割を果たしてきました。

近年、地域においては、地域社会福祉協議会等による従来型の地域福祉活動だけでなく、NPO^{*}やコミュニティビジネス^{*}等の手法を活かして活動する団体や事業者、商店街や企業、個人など、多様な主体による新しいタイプの地域福祉活動が生まれています。多様な主体による、さまざまな地域福祉活動を支援するためには、支援する担い手や取り組む課題に適した、専門的な知識やノウハウを有するNPOやコミュニティビジネス等の手法を活かして活動する団体や事業者など、さまざまな中間支援組織の力が不可欠です。地域活動協議会等の形成支援・運営支援を行う中間支援組織や、地域福祉活動に対する活動支援を行う各区社会福祉協議会をはじめとした多様な中間支援組織との連携により、多角的に地域福祉活動支援を展開することが求められます。

【再構築の方向性（例）】

○住民による地域福祉活動と中間支援機能を有する専門相談支援機関との連携によるセーフティネットの構築

高齢者・児童等に対する虐待や、孤立死、セルフネグレクト（いわゆる「ごみ屋敷」等）など、近年の福祉課題に対しては、住民による要援護者の発見や見守り、支え合い等の活動と、地域包括支援センター^{*}等の専門相談支援機関との連携が不可欠です。専門相談支援機関が地域福祉活動を支援することにより、地域の力だけでは対応が難しいような事例に対しても、住民による見守り等の取り組みが可能となります。住民による地域福祉活動と中間支援機能を有する専門相談支援機関とをつ

なく取り組みを推進することで、地域福祉のセーフティネット[※]の構築を図ることが必要です。

○地域団体と活動支援を行う中間支援組織との連携による多様な地域福祉活動への広がり

地域福祉活動をビジネス的な手法で行うことにより、活動費用の財源を生み出す、コミュニティビジネス等の手法が注目されます。コミュニティビジネス等の手法を取り込むことで、補助金等に依存した従来型の活動の限界を超えて活動を広げていき、地域の自立につながることを期待されます。そのためには、地域の団体と、コミュニティビジネス化等のノウハウを有する中間支援組織とをつなぐ取り組みを推進することが望まれます。

○中間支援組織による福祉課題に取り組む地域公共人材の育成

多様な主体による地域福祉活動を推進するために、福祉活動や人材のコーディネート、ボランティア講座の企画など地域福祉活動のマネジメントを行う、「地域公共人材[※]」の育成を積極的に進めることが必要です。コミュニティビジネス化等のノウハウを有する中間支援組織と連携して、福祉課題に取り組む知識や力量を有する地域公共人材の育成に取り組むことが求められます。

○区役所と中間支援組織との連携による地域福祉アクションプランの推進

地域に関わる幅広い人々や団体等が参画し、多様な福祉活動により地域の課題解決をめざす地域福祉アクションプランの推進は、区役所の力だけでは限界があります。公私がそれぞれの強みや特性を活かして役割を分担することにより、効果的な推進が可能となるため、区役所と区社会福祉協議会をはじめとする活動支援を行う中間支援組織とが、「合同事務局」など区の実情に合ったかたちで連携して推進していくことが効果的です。

4 自律した自治体型の区政（福祉政策）運営体制への再構築

【現状と課題】

福祉分野における自律した自治体型の区政運営を実現するためには、区役所を中心とした

区レベルの地域福祉の推進体制を再構築することが必要です。

これまで大阪市では、「1 区や地域の実情に応じた区独自の福祉システムへの再構築」で述べたとおり、各区において、地域支援調整チーム（代表者会議、実務者会議、専門部会）や、地域福祉アクションプラン推進委員会、地域包括支援センター運営協議会を設置し、区役所が事務局（※一部の会議は区社会福祉協議会が事務局または合同事務局）となり、区内の福祉に関する状況把握や課題集約、その解決方策の検討、市への提言要望、地域包括支援センターの運営評価等を行ってきました。

福祉施策・事業を区長が自らの権限と責任で実施していくにあたり、区内の関係機関と区役所とが緊密に連携するための仕組みとして機能するよう、また、福祉に関する区民の意見を区政に反映する／区民が区政に参画するための仕組みとして機能するよう、地域支援調整チームや地域福祉アクションプラン推進委員会等を再編することが求められます。

【再構築の方向性（例）】

○区レベルの福祉ネットワークへの多様な主体の参画促進

各区において福祉施策・事業を実施するにあたり、区内に生じている福祉課題の把握やその解決方策の検討を公私協働で行う場として機能するよう、区内の福祉関係機関のネットワークである地域支援調整チームの運営のあり方を、マルチパートナーシップの観点から見直すことが必要です。たとえば、調整チームの運営を参画機関との「合同事務局」により行うことで、区内の関係機関がより主体的に参画できるようになり、区役所と参画機関とが緊密に連携して福祉施策・事業を実施することが可能になると考えられます。

また、福祉分野に関する区政運営に対して、区民が直接的または間接的に参画できる場として機能するよう、たとえば地域福祉アクションプラン推進委員会の事務局に区民も参画してもらう等、より深く区民が参画できる仕組みに変えていくことが必要です。

○福祉施策の改善・開発等にかかる区・局間の役割の再編

地域支援調整チームにおいて集約された福祉課題を解決するにあたって、既存施策の改善や新たな施策の開発が必要とされる際に、これまでは区から市に対して施策のあり方に関する提言・要望を行ってきました。しかし、これからは自律した区政運営を行う区長と、それを補助する局という役割分担になります。

福祉施策の改善や開発等にあたっては、各区による判断・実施（必要に応じて区長から局に指示）を基本に、区政の範囲を超える課題（市域で統一的に運用されている制度

に関する問題点や、福祉専門職の養成など広域的に取り組むべき課題等) に対しては、区と局との連携により取り組むことが必要です。

○協働型事業委託の活用による区内の福祉課題への対応

区内の福祉課題の解決を図るにあたり、区独自に新たな事業の構築が必要となる場合は、地域の福祉課題や社会資源などを最もよく知っている区民や地域団体、NPO^{*}、企業など地域の多様な主体と、区役所との協働による、協働型事業委託制度^{*}の活用が効果的であると考えられます。

課題の性質より「公募型」「提案型」の事業委託を使い分け、効果的に協働型事業を活用して、区域内の福祉課題の解決に取り組むことが求められます。