
第1部 総論（計画の基本的考え方）

1 計画策定の考え方

だれもが地域で安心して暮らしていくためには、地域のすべての人が相互に協力しながら、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にしていくという「地域福祉」を推進する必要があります。

大阪市では、公私協働による地域福祉を推進していくために、平成16年3月に「大阪市地域福祉計画」（第1期計画）を策定しました。

第1期計画では、大阪市において地域福祉を進めるうえでの理念と、市全体のしくみづくりの方向性を定めるとともに、より身近な地域での実情にあった地域福祉を推進するため、区レベルのアクションプラン（行動計画）を公私協働で策定することを提起しました。

第1期計画に基づき、大阪市では、地域支援システムの対象者の拡大、権利擁護や人材養成を進めるしくみの構築、地域施設の有効活用、地域福祉活動への支援の充実など、地域福祉を進めるうえでの基盤となるしくみづくりを推進しています。

各区では、地域の状況を踏まえ、多くの住民や団体等の参加のもとで独自性のある地域福祉アクションプランが策定され、また、策定の取り組みを通じて新たな参加やつながりが広がりました。それらを活かし、地域福祉アクションプランが推進されています。

社会福祉を取りまく環境は引き続き大きく変化しており、少子高齢化の一層の進展や労働・雇用環境の多様化をはじめ、社会経済状況が変化するなかで、多くの生活課題が顕在化し、その内容も日常のちょっとした手助けで対応できるものから、多くの問題が複合的に絡まるものまで多岐にわたっています。

わが国では、この間、社会福祉の基本的な考え方を大きく変えるための改革（社会福祉基礎構造改革）を行い、利用者本位の社会福祉制度の確立と地域福祉の推進を柱とした取り組みが進められています。

こうした動きのなかで、介護保険法の改正及び障害者自立支援法の施行が平成18年度に行われるなど、利用者本位で地域での自立生活を支援することを一層重視した福祉サービスのしくみの構築が図られています。また、平成20年3月には、厚生労働省社会・援護局長のもと設置された研究会において、「地域における『新たな支え合い』を求めて 住民と行政の協働による新しい福祉」と題した報告書が取りまとめられるなど、身近な地域での参加と協働を基盤とした地域福祉の考え方に基づく取り組みを一層進めていく方向性が示されています。

一方、大阪市においては、大阪市が直面する財政危機、市民からの信用の失墜などの課題克服を目的として、平成18年2月に策定した「市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）」に基づき、持続可能な市政の実現に向けた改革を進めています。

また、市政改革の主要な柱の一つとして区政改革が位置づけられ、平成19年3月に

策定した「区政改革基本方針 区役所現場からの「改革宣言」をふまえて」に基づき、組織内分権や市民参画の推進などを基本的な考え方とする区政改革の取り組みを進めています。各区では、より身近な地域での実情にあった地域福祉を推進するための「地域福祉アクションプラン」とともに、まちづくりのビジョンとして「未来わがまちビジョン」が公私協働で策定され、地域の特性を踏まえたまちづくりを市民との協働によって進めています。

さらに、「元気な大阪」をめざす政策推進ビジョンとして、平成21年3月に「元気アップ推進事業計画」を策定し、「協働」の取り組みを進めることとされています。

このような状況を踏まえ、第1期計画での5年間の取り組みの成果を活かしながら、地域福祉の新たな課題に的確に対応する取り組みを進めていくため、第2期計画を策定します。そして、公私がそれぞれの役割を分担し、協働して、セーフティネットの充実と地域福祉力の向上によって地域福祉を推進し、福祉コミュニティの形成をめざします。

なお、第1期計画において示した「地域福祉の考え方」(6ページ～8ページ)を、第2期計画においても継承します。

2 計画の位置づけ

地域福祉を進めるうえでの基本的な方向性を示す計画

大阪市地域福祉計画は、社会福祉法(第107条)に基づく市町村地域福祉計画であり、大阪市の地域福祉を進めるうえでの基本的な方向性を示す計画です。

しかし、全市一律の取り組みを進めることは、地域に根ざした福祉である地域福祉の理念になじまないことから、この計画は地域福祉を進めるうえでの基盤となるしくみづくりを進めるための計画と位置づけ、各区の地域福祉アクションプランと連動することで、地域の状況に応じた地域福祉を推進します。

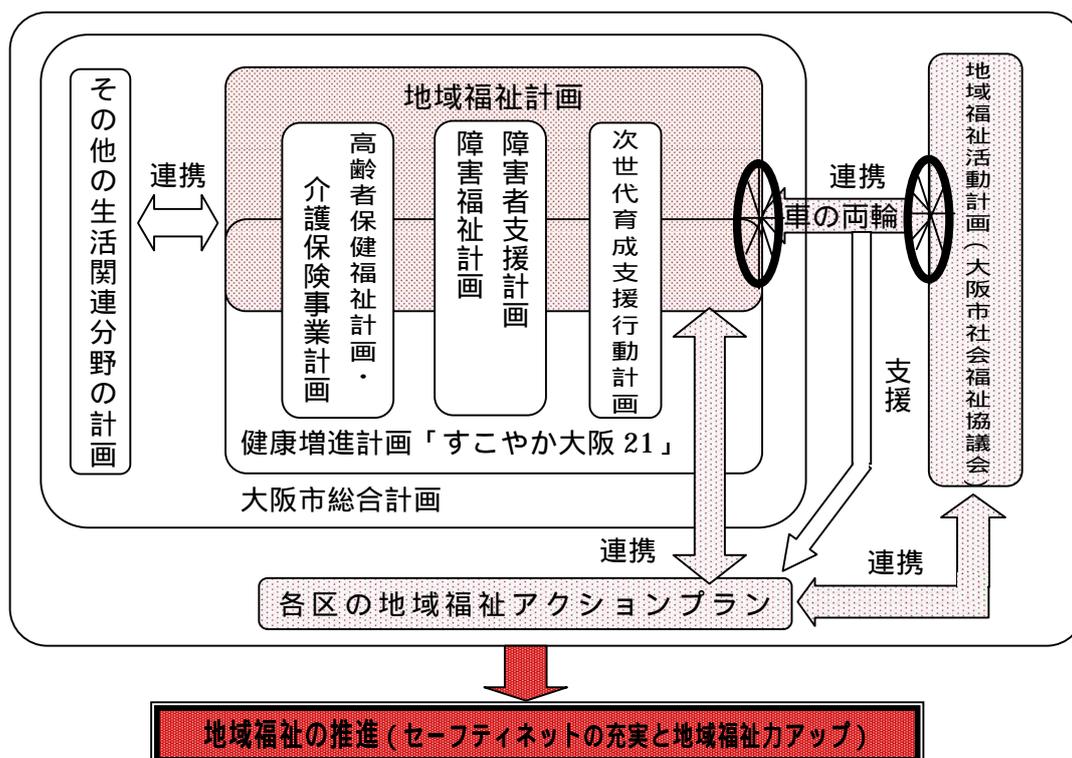
大阪市総合計画との関係

大阪市地域福祉計画は、「大阪市総合計画」の基本的な考え方を踏まえ、市民に身近な地域において地域福祉を推進することにより大阪市総合計画の目標を実現する計画であり、今後も大阪市総合計画との整合性を図りながら地域福祉を推進します。

健康福祉分野の個別計画との関係

大阪市の健康福祉施策については、「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」、大阪市健康増進計画「すこやか大阪21」などの計画を策定し、推進しています。

健康福祉施策は、年齢や性別、障害の有無、生活課題の違いにかかわらず、すべての人の人権が尊重され、地域で生涯を通じて自分らしく安心して暮らせる地域社会の実現をめざすものです。



しかし、施策ごとの推進だけでは、さまざまな生活課題を抱えている市民に総合的に応じることや、隠れている生活課題を発見し解決することは困難であり、各施策の連携をさらに強化することが求められます。

また、行政だけでなく、市民をはじめ地域に関わる人々との協働のしくみをはじめ、各施策共通のしくみづくりが必要です。

大阪市地域福祉計画は、健康福祉施策の共通目標を定めるとともに、市民参加や協働の促進、総合的な相談支援体制、福祉サービスの利用支援などの共通のしくみづくりを進める計画です。

他の生活関連分野との関係

地域福祉の目標である、すべての人の人権が尊重され、自分らしく安心して暮らせる地域づくりは、健康福祉分野をはじめ、医療、教育、文化、雇用、住宅、交通、情報など、生活に関わるさまざまな分野の条件整備と連携によって実現できます。

大阪市地域福祉計画は、市の関係部局が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、また、行政だけでなく、さまざまな関係機関・団体の理解を求め、相互に協力・協働していくことをめざす計画です。

地域福祉活動計画との関係

大阪市社会福祉協議会は、地域福祉推進の中心的な担い手として、市民・民間団体等の参画と協働を進める活動・行動計画である「大阪市地域福祉活動計画」を策定しています。

大阪市地域福祉計画は、地域福祉を推進するために必要なしくみづくりの計画であり、「大阪市地域福祉活動計画」と車の両輪となって地域福祉を推進し、各区の地域福

社アクションプランの推進を支援します。

各区の地域福祉アクションプランとの関係

各区の地域福祉アクションプランは、第1期計画に基づき、各区で公私協働により策定されました。その策定や推進においては、市全体で画一的な手法を用いず、各区独自の地域の実情にあった取り組みが進められています。

大阪市地域福祉計画は、市全体の大枠のしくみづくりの方向性を定めるものであり、より身近な地域での実情にあった地域福祉を市民参加・公私協働により進めていく各区の地域福祉アクションプランと互いに連携・連動するとともに、各区の地域福祉アクションプランの独自性を尊重しながら、その推進が円滑に進むよう支援します。

3 計画の期間

第2期計画の期間については、福祉をはじめ生活関連分野における社会情勢の変化の早さや市政改革の動き、他の健康福祉分野の計画期間などを考慮し、平成21年度から平成23年度までの3か年とします。

4 計画の推進・評価の体制

第2期計画に基づく取り組みを、社会情勢や地域のニーズを踏まえて的確に推進していくために、公募による市民委員や障害当事者、関係機関・団体の代表者等の参加による「大阪市地域福祉推進委員会」において、進捗状況の評価と、それを踏まえた具体的な推進方策についての検討・審議を行います。

また、市の関係部局が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ため、健康福祉局長を委員長とする「大阪市地域福祉推進会議」において、全庁的な推進を図ります。

計画の進捗状況の評価については、「計画(Plan)」を「実行(Do)」し、「評価(Check)」して「改善(Act)」するという「PDCAサイクル」を活用し、年度ごとに進捗状況を把握してその成果や課題を整理して次のステップにつなぐサイクルを確立し、効果的な取り組みを行います。

なお、大阪市地域福祉推進委員会のもとに設置している「地域福祉研究部会」において、計画の評価や改善、地域福祉に関わる課題の解決に関する具体的な内容についての研究、検討を行います。

5 計画策定の視点

住民一人ひとりの生活の質は、生活の基盤である地域の福祉の質に大きく左右されることから、住民主体で地域の生活課題の解決を図っていこうという「地域福祉力」の向上が求められています。第2期計画は、だれにとっても暮らしやすく、いつまでも暮らすことができる地域にするために、住民をはじめ地域に関わる一人ひとりが行動、参加

していくため、次の4つの視点を踏まえて策定します。

一人ひとりの主体形成のために

福祉は、すべての人の人権が尊重され、あたりまえに暮らすことを支援するものです。

この計画は、自分の生き方を自分で選び、自分らしく暮らせる社会をつくっていくよう、時に支える立場、時に支えられる立場になり、一人ひとりが主人公である地域づくりを進める計画です。

地域の課題を地域で解決するために

社会環境の変化などにより、生活課題が多様化しています。地域の中ですべての人が安心して暮らせるためには、住民が抱えているさまざまな生活課題を地域の課題としてとらえ、地域全体で人々の自立を支えていくしくみが必要です。

この計画は、地域の課題解決の取り組みを地域全体で進めていくよう、地域に関わる人々が共に考え、地域でできる福祉、地域に必要な福祉を見いだして、地域で共に作り上げるための計画です。

福祉サービスの総合化のために

だれもが自分らしく暮らせるためには、必要なときに、生活の全体を支える福祉サービスが利用できなければなりません。

この計画は、高齢者、障害のある人、子ども、ひとり親家庭など対象者ごとに専門性を備えた福祉サービスを利用できるとともに、生活する地域において、一つのつながったサービスとして、一人ひとりの多様な生活課題に柔軟に対応できるサービスを利用できることをめざす計画です。

住民と行政の協働でまちづくりを進めるために

住民にとって自らのまちの将来を決めることに主体的に参加していくことは、住民と行政が協働して地方自治を進めていく第一歩となります。

この計画は、これまでの行政主導の計画と違い、「地域の福祉のことは住民主体で考えよう」という考え方のもとで策定する計画です。

6 計画の圏域

地域福祉を進めるためのしくみづくりを地域に根ざして推進していくために、この計画に基づく取り組みは、「市の範囲」、「区の範囲」、「おおむね小学校区を単位とする身近な地域の範囲」を基本的な圏域とし、実情に応じて適切な圏域を設定しながら推進します。

《参考》第1期計画における「地域福祉の考え方」

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、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HIV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しくみをもった、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しくみづくりや、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。地域福祉は、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しくみと、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います。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。

地域福祉の具体化のための視点

地域福祉を具体的に推進するためには、次の7つの視点を踏まえる必要があります。

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、地域に関わっていこ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。

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て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しくみづくりが求められます。

「共生」「共住」を可能とする福祉

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。

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、そして株式会社なども含めた民間事業者やNPOなどとの連絡調整を図り、行政と住民と社会福祉事業者、NPO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、民間事業者やNPO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。

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。

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しく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しくみについて、計画策定の段階から参加し、協働して管理を行うとともに、サービスや事業の評価・改善に加わる必要があります。

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。