

## 2 重点実施項目

### 〈重点実施項目の体系〉

#### (1) 総合的な相談支援体制の充実

##### 小学校区における相談支援体制の充実

- ア 地域ネットワーク委員会（地域支援システム第1段階）の機能強化
- イ 地域組織体制の強化
- ウ 地域生活支援事業の地域支援機能強化

##### 専門性を備えた相談支援機関の充実

- ア 地域支援機関（地域支援システム第2段階）の充実
- イ 区レベルでの取り組み（地域支援システム第3段階）の充実

##### 権利擁護機能の充実

- ア 市民等の権利擁護に関する正しい理解のための普及・啓発
- イ 権利擁護に関する事業の安定的、継続的な運営体制の構築
- ウ 権利擁護のための責任ある組織体制の構築

#### (2) 地域福祉の担い手の養成・確保

##### 地域福祉の担い手としての市民の養成・確保

- ア 地域福祉と教育分野の連携強化
- イ 地域福祉活動の担い手の養成
- ウ 市民後見人の養成と支援

##### 福祉専門職の養成・確保

- ア 社会福祉事業従事者の人材養成・確保に向けた検討
- イ 福祉の仕事への市民の理解と評価を進めるための取り組みの推進

##### 公私協働の地域福祉を推進・支援する組織・団体・施設等への支援

- ア 地域福祉を推進・支援する組織等の支援強化
- イ 社会福祉協議会の機能充実

##### 行政における専門性の確保

- ア 区保健福祉センターにおける専門性の確保

## (1) 総合的な相談支援体制の充実

### ▶ 現状と課題

#### 地域支援システムの構築

大阪市では、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、平成3年度、高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、援護を必要としている高齢者のニーズの発見から、社会資源の提供・開発にいたるまでの3層5段階のシステムとして、高齢者のための「地域支援システム」を構築し、運営を行ってきました。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、子育て支援も視野に入れながら、すべての住民を対象とする方向で区レベルの地域支援システムを再構築するとともに、運営の一部を区社会福祉協議会に委託し、行政と社会福祉協議会が車の両輪となって体制整備を図っています。

地域支援システムは、地域住民をはじめ、民生委員・児童委員や地域組織、保健・医療・福祉関係者など地域の関係者のネットワークにより、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、事例検討によるサービス調整や地域支援のあり方の検討(地域ケア会議)よりよい地域づくりのための取り組みの実施及び開発、関係先への提言を行うしくみで、市、区、小学校区を単位とする3層5段階からなるネットワークによる支援を行っています。

#### 小学校区における相談支援体制

地域支援システムでは、おおむね小学校区を単位とする地域において、各種団体の代表者などで構成される「地域ネットワーク委員会」が設置され、地域住民が健康を保持・増進し、積極的に社会参加できるような地域ぐるみの取り組みを行うとともに、援護を必要としている人のニーズの発見や相談支援、関係機関への連絡調整、地域での支え合いについての検討などを行っています。また、地域ネットワーク委員会の活動を円滑に推進するために、「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。)」が各委員会に設置され、地域におけるさまざまな福祉活動を支援しています。

今後、少子高齢化の急速な進展等を背景に、地域で安心して暮らすための課題が増大するとともに複雑化、多様化することが予想されるなか、身近な地域での課題の発見から見守り支援、予防といった課題の解決のしくみである地域支援システムの第1段階として、地域ネットワーク委員会の機能強化が必要です。

また、昭和47年、住吉区墨江地区で始められた高齢者食事サービス事業は、食事に困っている高齢者に対する食事提供を通じて、高齢者の仲間づくり、地域全体でのボランティア活動への取り組みにより、新たなコミュニティ意識が醸成されるなど、地域福祉を推進するための協働の取り組みの先駆けとなり、その後、市内各所へと飛躍的に広がり、平成19年度末現在、24区299か所で開催されています。

おおむね小学校区を単位として、だれもが安心して、生きがいのある暮らしができる地域づくりをめざすための組織として、地域の住民やさまざまな団体等が参画して地域(地区・校下)社会福祉協議会が組織化されており、ふれあい喫茶や子育て

てサロンなど、地域住民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います。

こうした地域における福祉活動が一層充実し安定的に運営されるためには、それぞれの活動の連携が図られるとともに、地域住民の理解・支援が必要なことから、活動にかかる経費の使途・支出方法を含む事業全般について透明性を確保し説明責任を果たすなどの取り組みが必要です。

### **地域生活支援事業の実施**

社会福祉基礎構造改革以降、さまざまなサービス提供機関や相談支援機関、地域福祉活動に関わる社会資源が整備されてきましたが、福祉サービスへのニーズなどの市民の生活課題を解決するためには、これらの社会資源に適切につなぐ役割が重要です。大阪市では、平成17年度から、個々の生活を支援するうえで、人とのつながりに基づく地域生活に着目し、すべての地域住民一人ひとりの自立した生活が可能となるよう、地域福祉力の向上を図る大阪市独自の施策として「大阪市地域生活支援事業」を実施しています。この事業は、おおむね中学校区に1人の割合で地域生活支援ワーカーを区社会福祉協議会に配置し、地域に出向き働きかける手法を活用し、個別の援助とそれに連動した住民主体の地域福祉活動の支援を行うものです。

平成20年度からは、国庫補助事業である「地域福祉活性化事業」として、地域の福祉活動の支援機能の強化に取り組んでいます。今後、地域生活支援ワーカーが地域におけるさまざまなニーズへの対応を地域の多様な力を活かして進める「コミュニティソーシャルワーカー」としての専門性を向上し、より身近な生活者の視点から潜在化するニーズを発掘するネットワーク推進員と協働して地域福祉活動の取り組みを進めるしくみづくりが必要です。

### **専門性を備えた相談機関の連携による相談支援体制の構築**

高齢者、障害のある人、子ども、子育て世帯等における福祉・介護に関わる相談は、それぞれの分野が複合的に関連するなど複雑化、多様化しています。身近な地域において、民生委員・児童委員、主任児童委員、地域ネットワーク委員、身体障害者相談員、知的障害者相談員、ボランティアなど地域福祉活動をしている人々によるきめ細かな相談や情報提供だけでは解決できないより専門性を必要とする課題を解決するためには、各分野での専門性を備えた身近な相談支援機関と連携した相談支援体制の構築が求められます。これらの相談支援機関は、個々の事例を最適なサービスに結びつける機関として、地域支援システムの第2段階に位置づけられています。

高齢者に関わる相談支援については、行政区ごとに地域包括支援センターを設置し、おおむね中学校区ごとに設置した総合相談窓口（ランチ）と連携して総合相談支援、権利擁護業務を行っています。高齢者が住み慣れた地域で尊厳をもって生活し続けられるよう、予防から保健・医療・福祉などの適切なサービスが一体的に提供できる体制づくりの中核的な機関として、地域包括支援センターの役割はます

ます大きくなっており、地域包括支援センターがその役割、機能を十分に果たせるような検討が必要です。

障害のある人の相談支援については、従来の障害者生活支援事業者、地域療育等支援事業者、精神障害者地域生活支援センターがこれまでの体制を引き継ぎながら、委託相談支援事業者として、身体障害、知的障害、精神障害の三障害について一元的に対応し支援にあたっています。現在は7つの圏域を単位とした事業実施を基本としていますが、身近な地域である区単位で地域自立支援協議会を中心とした障害者支援機関のネットワークを構築してきており、委託相談支援事業者がこのネットワークの中心的役割を担っていく必要があるため、今後は区単位で事業を展開する必要があります。

子育て支援にかかる相談支援として、保育所地域子育て支援センターや区保健福祉センターの子育て支援室において、保育士資格を持つ相談員や家庭相談員を配置し、地域の子育てサービスや専門機関を紹介するなど総合的な相談支援を行っています。

また、区保健福祉センターについては、平成18年度からそのあり方を検討し、「市民のセーフティネット」としてすべての区において課題に対応した等しく同様な保健福祉サービスに結びつけることにより「市民の安全・安心を支える機能」と、それぞれの区の状況、特性に応じて「保健福祉にかかる地域の力を高める機能」、さらに、これら2つの機能を有機的に連動させるための大阪市独自のシステムである「地域支援システムに果たす機能」を明確にするとともに、虐待やDV（ドメスティック・バイオレンス）への対応をはじめ措置権を有する福祉援護の実施機関としてその役割・責務を果たす必要性を示したところです。

地域ネットワーク委員会をはじめとした地域住民の主体的な取り組みと、身近な地域にある各分野での専門性を備えた相談支援機関や、「市民のセーフティネット」として課題に対応した保健福祉サービスに結びつける区保健福祉センターが、一層連携を強めるとともに、より高度な専門性を必要とする事例については、心身障害者リハビリテーションセンター、中央児童相談所、こころの健康センター及び大阪市社会福祉研修・情報センター、大阪市成年後見支援センター等のより専門性の高い専門相談支援機関へつながるしくみづくりが必要です。

## **区を単位とする地域支援調整機能の構築**

大阪市における福祉にかかる支援の基本圏域は、市民の身近な行政サービスの圏域である「区」となっています。そして、身近な地域における各分野での専門性を備えた相談支援機関が、地域ネットワーク委員会等と連携して市民を的確に必要なサービスにつなげることや、区役所・区保健福祉センターが、区民の生活実態や生活課題を把握し、複雑化、多様化する福祉サービスへのニーズや課題に対応する「市民のセーフティネット」の役割を果たすとともに、地域支援システムが、区の実情に応じて必要な役割や機能を開発するなど柔軟なシステムとして機能することが求められています。

地域支援システムでは、区を単位に「地域支援調整チーム」を設置し、区内の保

健・福祉全般に関する実態把握や課題集約、提言提出等を行っています。

地域支援調整チームのもと、地域支援システムの第3段階として区社会福祉協議会を事務局として区単位の「実務者会議」を設置し、個々の機関だけでは十分な支援ができない困難事例や将来困難と予想される事例について、関係者が集まり総合的な支援体制について検討しています。

実務者会議のもとには、専門部会と地域ケア会議を設置しています。障害者専門部会、子育て支援専門部会、高齢者虐待防止専門部会については、区保健福祉センターを事務局にそれぞれの課題に対応しており、地域ケア会議では、区社会福祉協議会を事務局に各課題の事例検討によるサービス調整や地域支援のあり方の検討などを行っています。

今後、区単位の実務者会議や地域ケア会議については、対象者の拡大、地域包括支援センター等の相談支援機関の再編・整備に対応した運営を行うことが必要です。サービス調整や地域支援の検討にあたっては、その対象を世帯としてとらえ、高齢者、障害のある人、子ども、子育て世帯等への支援、あるいは複合した課題についてそれぞれの事務局が連携し運営することが必要です。

## 権利擁護の取り組み

総合的な相談支援体制の充実のためには、権利擁護の視点が不可欠です。

大阪市では、区保健福祉センター、地域包括支援センターなど専門性を備えた相談支援機関において権利侵害や財産管理等の生活上の権利擁護に関する幅広い相談に応じています。

また、認知症や知的障害、精神障害などで判断能力が不十分なため、自分自身で契約や財産管理などの法律行為ができない場合に家庭裁判所から選任された成年後見人等がその人を支援する成年後見制度において、身寄りがいないなど親族による申し立てができない人のために市長による家庭裁判所への後見等開始の審判請求を行うとともに、市長審判請求を行った場合に、申し立て費用の負担が困難な人への求償免除や後見人等報酬の負担が困難な人への助成を行うなど、成年後見制度の利用の促進を図っています。

さらに、平成18年度から身近な「市民」という立場で後見活動を行う市民後見人の養成事業に取り組み、平成19年6月には大阪市成年後見支援センターを開設し、成年後見制度の啓発、相談支援を行うとともに市民後見人の養成事業を引き継ぎ、家庭裁判所からの依頼に応じて市民後見人を推薦する受任調整や、市民後見人の後見活動に対する支援を実施しています。平成20年1月には、はじめての市民後見人が家庭裁判所から選任され、平成21年2月末には22人の市民後見人が活動しています。

一方、大阪市社会福祉協議会において、認知症や知的障害、精神障害などで判断能力が不十分な人や金銭管理に不安のある一人暮らしなどの高齢者で契約時に意思の確認ができる人の生活や財産を守るために、福祉サービスの利用支援や金銭管理サービスなどの支援をするあんしんさぼーと事業（日常生活自立支援事業）を実施しています。平成9年度から大阪市財産管理支援センターを拠点に事業を開始しま

したが、その後利用者の増加により段階的に事業を拡大し、平成17年度からは各区社会福祉協議会において利用相談からサービスの提供までを行っています。平成20年度からは、金融機関での入出金や利用者宅での金銭の受け渡しなどの金銭管理サービスや利用者の見守り等を行う「あんしんさぼーと生活支援員」を市民から公募し、試行的に導入しました。

今後の高齢化の進展や障害のある人たちの地域移行によりこれらの権利擁護に関する制度の利用を必要とする人がさらに増加することが予想されることから、安定的・継続的な事業運営を構築していく必要があります。

また、こどもや高齢者などに対する、身体・心理的虐待、性的虐待、ネグレクト（養育の拒否や放置、養護を著しく怠ること）経済的虐待などについては、大きな社会問題であり、早急に取り組むべき課題です。

これらの課題に対応するためには、ネットワークを活用した身近な住民による発見・見守り、地域包括支援センターをはじめ相談支援機関など適切なサービスにつなげることはもちろん、措置権を有する福祉援護の実施機関である区保健福祉センターや中央児童相談所等の行政機関が、「市民のセーフティネット」としてその役割と責務を果たすために、専門性を備えた責任ある組織体制の構築が求められています。

### ▶ **取り組み目標**

総合的な相談支援体制の充実をめざし、地域支援システムの一層の機能強化を図るとともに、「市民のセーフティネット」として、権利擁護機能を充実します。

## **小学校区における相談支援体制の充実**

おおむね小学校区を単位とする地域において、見守り、課題発見や相談支援、関係機関への連絡調整などを行う「地域ネットワーク委員会」の機能や住民主体の地域福祉活動の基盤となる組織体制を強化するとともに、地域に出向き働きかけ、これらの活動が円滑に推進されるよう支援する「地域生活支援事業」の地域支援機能を強化します。

### ■ **ア 地域ネットワーク委員会（地域支援システム第1段階）の機能強化**

地域ネットワーク委員会の機能強化として、ネットワーク推進員が、地域において、生活課題の発見、相談支援等を実施するため、相談支援技術の向上を図るとともに、地域ネットワーク委員会の委員長をはじめ各委員に対して地域活動指導者研修等を実施します。

また、地域ネットワーク委員会やネットワーク推進員の活動が正しく理解されるよう、活動に対する評価のしくみづくりを検討します。

地域ネットワーク委員会の委員長や委員に対する地域活動指導者研修等の強化  
ネットワーク推進員が地域の生活課題を解決するうえで必要となる技術、知識を習得するための現任研修の強化

地域ネットワーク委員会やネットワーク推進員の活動に対する評価のしくみづくりの検討

## ■イ 地域組織体制の強化

地域の住民やさまざまな団体等が参画して住民主体で行う地域福祉活動の基盤となる組織体制を強化します。

また、地域における活動内容の透明性の確保に向けて、会計処理をはじめ運営のためのマニュアルを提供するとともに、その活用の支援に努めます。

地域（地区・校下）社会福祉協議会と地域ネットワーク委員会の連携強化による効果的な地域福祉活動をモデル地域で実施

地域（地区・校下）社会福祉協議会、地域ネットワーク委員会について、関係機関と連携して会計処理や組織運営マニュアルを策定し、その活用を支援

## ■ウ 地域生活支援事業の地域支援機能強化

地域福祉活動が円滑に推進され、地域におけるニーズがサービスにつなげられるよう、また、必要に応じて新たな手法の開発にもつなげられるよう、住民主体の地域福祉活動への支援や地域に密着した相談支援活動を行う地域生活支援事業における地域支援機能を強化するとともに、これを担う地域生活支援ワーカーと地域支援システムにおける地域ネットワーク委員会や地域支援機関との協働のしくみづくりに取り組みます。

地域生活支援事業における地域生活支援ワーカーの専門性の向上にむけた取り組み強化

区社会福祉協議会における他の地域活動支援と連携を密にした支援体制の構築  
地域ネットワーク委員会や地域支援機関と密接に連携した取り組みの推進

### 専門性を備えた相談支援機関の充実

福祉・介護に関わる相談は、高齢者、障害のある人、子ども、子育て世帯等のそれぞれの分野が複合的に関連するなど複雑化、多様化しています。これらの解決・対応に向け専門性を必要とする課題については、各分野での専門性を備えた身近な相談支援機関が地域ネットワーク委員会委員など地域で相談支援活動を行う人と連携するとともに、より専門性の高い専門相談支援機関とも連携した相談支援体制の構築を推進します。

また、区を単位とする地域支援調整機能を充実します。

## ■ア 地域支援機関（地域支援システム第2段階）の充実

地域において発見された生活課題が専門的対応を必要とするのか、あるいは見守り支援等により対応していくのかを判断し、さらに、複雑に絡み合った生活課題を解きほぐし、それぞれの課題に適切なサービスを結び付けるコーディネート機能を果たしていくためには、区保健福祉センター、地域包括支援センター及び総合相談窓口( ブランチ )、障害に関わる委託相談支援事業者、地域子育て支援センターなど、各分野での専門性を備えた身近な相談支援機関の果たす役割は一層重要になっています。

そのため、区保健福祉センターについては、そのあり方の検討を踏まえて、措置権を有する福祉援護の実施機関としてその役割・責務を果たせるよう相談支援機能の充実を図ります。さらに、高齢者、障害のある人、子ども、子育て世帯等、各分野の課題に対応する相談支援機関の再編・整備に取り組むとともに、一層複雑化、多様化したニーズに対応できるよう、より専門性の高い専門相談支援機関の充実に取り組めます。

高齢者、障害のある人、子ども、子育て世帯等、各分野の相談支援機関と地域ネットワーク委員会等との連携強化

地域包括支援センターによる地域包括ケア体制の充実

（評価基準・評価のしくみをつくり、公平性・中立性の担保と質の向上を推進）

（地域包括支援センターについて、高齢者人口に応じた設置か所とするなど、より身近な圏域において専門職による支援や関係機関が連携・協働するネットワークづくりが可能となるよう、地域特性も踏まえて段階的に整備を推進）

障害のある人のための相談支援事業について、区単位での事業展開を検討

区保健福祉センターにおける相談支援機能の充実

より専門性の高い専門相談支援機関の充実

## ■イ 区レベルでの取り組み（地域支援システム第3段階）の充実

地域支援システムの区レベルの地域支援調整チーム、実務者会議、地域ケア会議については、複雑化、多様化した福祉サービスへのニーズに対応できるよう、その機能を一層高めるとともに、専門部会の事務局である区保健福祉センターと実務者会議の事務局である区社会福祉協議会が緊密に連携することにより円滑な運営ができるよう、それぞれが果たすべき役割や連携、運営のあり方について検討を進めます。

区保健福祉センター及び区社会福祉協議会の役割や連携、運営のあり方を検討

### 権利擁護機能の充実

権利擁護機能の充実のため、権利擁護に関する正しい理解に基づき、ネットワークを活用した身近な住民による発見・見守りから、地域包括支援センター等の相談支援機関や適切なサービスへとつなげていけるような環境づくりとともに、措置権



を有する福祉援護の実施機関である行政機関が「市民のセーフティネット」としてその役割と責務を果たすための、組織体制の構築を進めます。

## ■ア 市民等の権利擁護に関する正しい理解のための普及・啓発

地域の住民、さまざまな福祉サービス提供者やその従事者等に対して、虐待などの権利侵害の発生予防・早期発見のため、権利擁護の必要性や虐待等の権利侵害に関する知識・理解の普及・啓発、通報窓口の周知に努めます。

また、相談支援機関や専門職等が虐待事例など権利擁護に関わる事例に適切に対応、支援できるよう、専門性の一層の向上や相互の連携強化を図ります。

市民に対する権利擁護の必要性に関する正しい理解の普及・啓発の実施  
地域ネットワーク委員会委員などに対する権利擁護に関する研修の充実  
相談支援機関等に対する権利擁護に関する研修の充実

## ■イ 権利擁護に関する事業の安定的、継続的な運営体制の構築

あんしんさぼーと事業や成年後見制度の周知・啓発の充実に努めるとともに、地域ネットワーク委員会等による地域における相談、発見から権利擁護に関する身近な相談支援機関や区保健福祉センターへの連携を図るとともに、地域や区の相談支援機関から、より専門性を備えた大阪市成年後見支援センターなどの専門相談支援機関との連携により、地域において支援を必要とする人の発見、相談から円滑に適切なサービスへつなぐしくみの充実に努めます。

また、今後増加が予想されるニーズに対応するため、あんしんさぼーと事業、大阪市成年後見支援センター事業の安定的、継続的な運営体制の構築を図ります。

あんしんさぼーと事業における安定的、継続的な運営体制の構築  
権利擁護に関する事業における関係機関の連携強化  
大阪市成年後見支援センターにおける市民後見人養成の継続実施と後見活動への支援の充実  
大阪市成年後見支援センターの体制の充実

## ■ウ 権利擁護のための責任ある組織体制の構築

措置権を有する福祉援護の実施機関である行政機関が、「市民のセーフティネット」としてその役割と責務を果たすために、専門性を備えた責任ある体制を構築します。

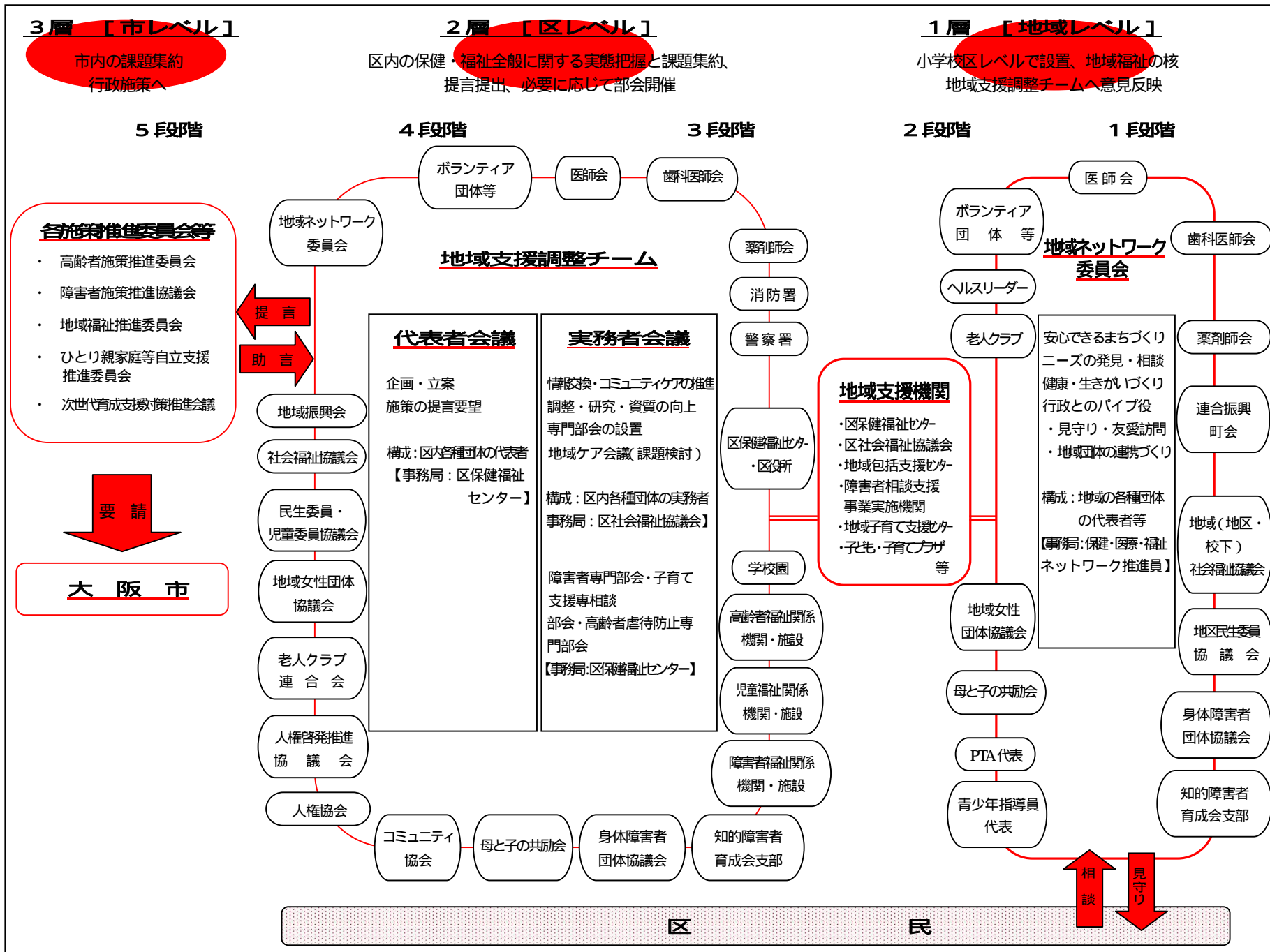
また、責任ある対応が可能となる組織体制のあり方について検討します。

区保健福祉センター及び中央児童相談所等における専門性の向上  
総合的な権利擁護のあり方を検討

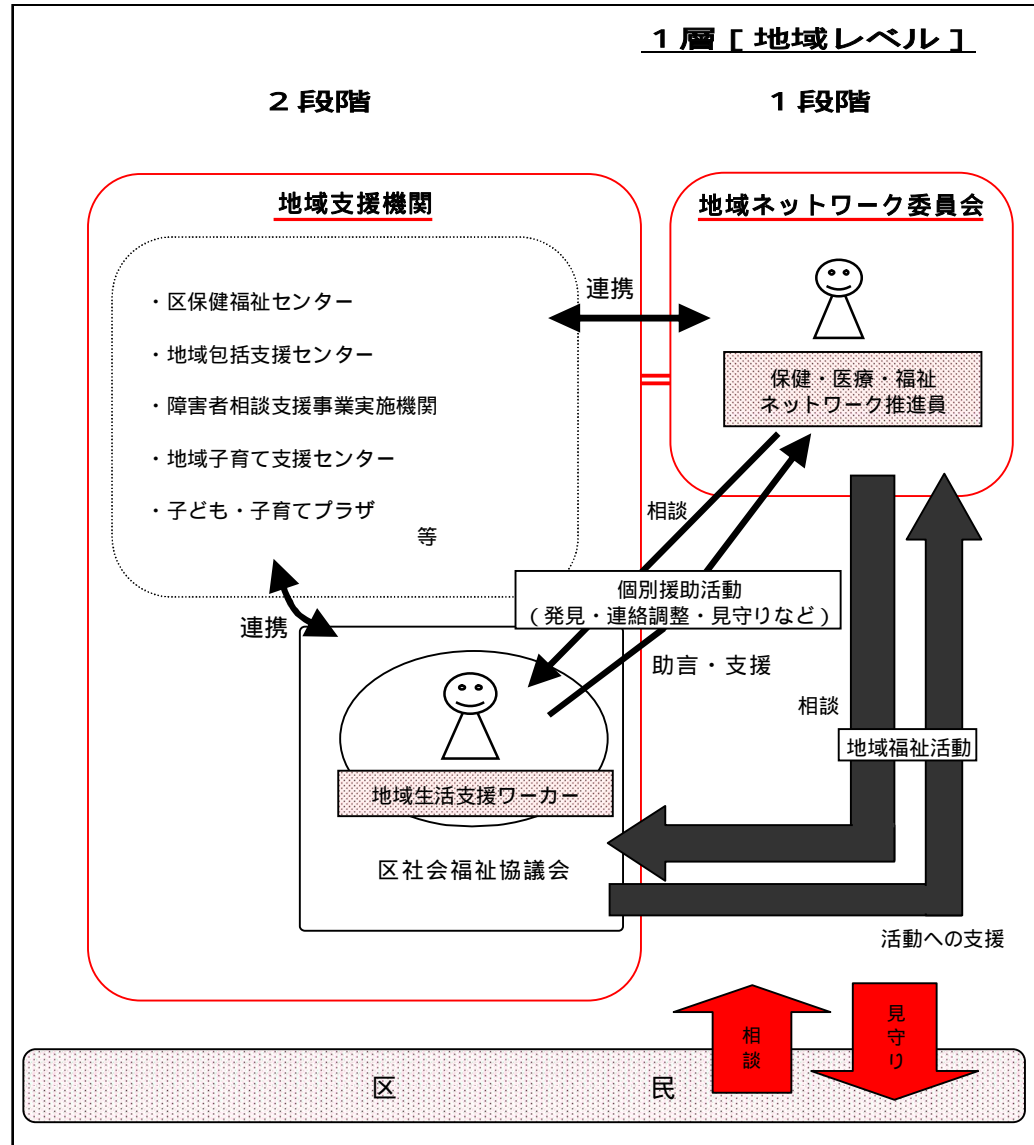
# 地域支援システム全体図

資料

【大阪市における地域支援システム】



地域支援システム第1段階、第2段階連携イメージ図



地域ネットワーク委員会

おおむね小学校区を単位として設置され、  
 連合振興町会、社会福祉協議会、民生委員・  
 児童委員など各種団体の代表者等で構成さ  
 れています。地域住民が健康を保持・増進し、  
 積極的に社会参加できるような地域ぐるみ  
 の取り組みを行うとともに、援護を必要とし  
 ている住民のニーズの発見や相談支援、関係  
 機関への連絡調整、地域での支え合いについ  
 ての検討などを行う地域福祉の核となる組  
 織です。

**保健・医療・福祉ネットワーク推進員**

地域ネットワーク委員会の事務局として、  
 相談の窓口となり、関係機関との連絡調整等  
 を行っています。

**地域生活支援ワーカー**

地域に出向き、個別の援助と住民主体の地  
 域福祉活動への支援を行っています。おおむ  
 ね中学校区に1人の割合で区社会福祉協議  
 会に配置されています。

### 《あんしんさぼーと事業》（日常生活自立支援事業）

大阪市社会福祉協議会は、認知症や知的障害、精神障害などにより判断能力が不十分な人に対し、福祉サービス等の利用援助や日常的な金銭管理サービス、預かりサービスなどの利用相談からサービス提供までを各区社会福祉協議会において行います。

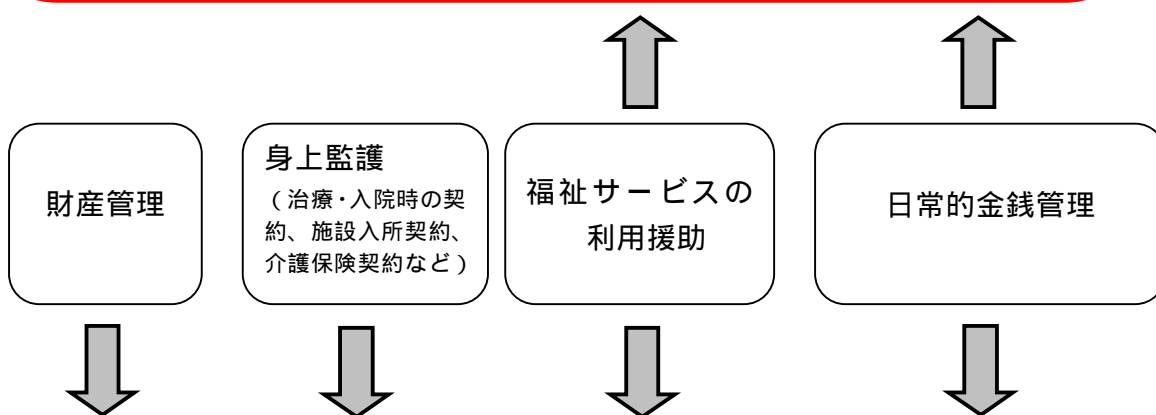
福祉サービスなどの利用支援

金銭管理サービス

金銭管理や支払い手続きの代行をします。

預かりサービス

通帳・証書類の紛失や盗難を防止します。



### 《成年後見制度》

認知症や知的障害、精神障害などにより判断能力が不十分な人を保護、支援するために法的に権限を与えられた成年後見人等が本人の意思を尊重しながら、生活状況や身体状況等も考慮し、本人の生活や財産を守る制度です。

成年後見人等は財産管理や介護保険、施設入所、入院の契約など法律行為について支援します。

また、将来の判断能力の低下に備えて、後見のあり方を自らの意思で決定するという任意後見制度があります。

#### 大阪市成年後見支援センター

**相談** 成年後見制度の利用を必要とする人やその家族、支援者や関係機関からの相談に応じます。

**養成・支援** 市民後見人の養成と後見活動を支援します。

**広報・啓発** 成年後見制度に関する情報発信、講演会や研修会など市民への広報・啓発を行います。

**連携** 成年後見活動に関わる機関・団体等と連携します。

## (2) 地域福祉の担い手の養成・確保

### ▶ 現状と課題

#### 求められる人材養成・確保

少子高齢化が急速に進展するなか、福祉・介護サービスへのニーズ(以下「福祉・介護ニーズ」という。)は、今後加速度的に増大することが見込まれます。また、認知症等のより複雑で専門的な対応を必要とするニーズの顕在化により、質的にも複雑化、多様化していきます。

地域でだれもが安心して暮らしていくためには、公的なサービスや地域の多様な社会資源と連携し、地域の生活課題に即し、地域の独自性を活かした取り組みを進め、また、必要に応じて新たな手法も開発しながら、福祉・介護ニーズに対して柔軟に対応できるしくみづくりを進める一方、これら福祉や介護を担う福祉人材の養成や安定的な確保が求められています。

#### 大阪市における取り組み経過

大阪においては、大正7年に全国に先駆けて、民生委員制度の前身である「方面委員制度」が創設され、大正10年にははじめての公営セツルメント(住民相互の助け合いによる生活向上のための施設)として大阪市立市民館(大正15年北市民館に名称変更、昭和58年活動停止)が創設されるなど『福祉は上方から』と評されるにふさわしい社会福祉の歴史があります。また、近年においても、平成3年に当時の高齢者の孤独死の社会問題化を契機として、大阪市独自の支援体制として「地域支援システム」を構築するなどさまざまな取り組みが行われています。

また、大阪市立社会福祉研修センター(昭和57年10月開設)と大阪市高齢者総合相談情報センター(平成3年7月開設)を統合し、新たに介護実習普及センターを併設して、平成15年1月、大阪市社会福祉研修・情報センターを開設しました。

大阪市社会福祉研修・情報センターでは、だれもが安心して暮らせるまちづくりを進めるため、福祉を支える人材を幅広く養成する拠点として、市民を対象に福祉への理解を深めるための多様な講座、研修や実習を実施するとともに、福祉用具を紹介する展示ギャラリーの設置、福祉や生活支援、高齢者の就労に関する相談や情報提供など、福祉に関する人材育成と情報提供、相談支援を総合的に行う場を提供してきました。また、社会福祉の国家資格取得にかかる学校教育を終えた人に対するさらなる専門職としての資質の向上や自己研鑽を目的とした研修(ブラッシュアップ)に先駆的に取り組んできました。

さらに、平成17年9月、大阪市社会福祉審議会から提言された「大阪市における福祉人材養成のあり方について」では、地域福祉の実現のため福祉人材養成が不可欠であることを基本に、「福祉は人なり」という原点に立ち返り、さまざまな担い手が参加・連動して推進する取り組みが必要であると、市民・地域、事業者、

それらの取り組みを促進・支援する組織・団体・事業者、行政のそれぞれがその役割を果たせるよう主体的に人材養成に取り組むことが必要であるとしました。また、福祉のまちづくりという公共的な視点に立って、さまざまな担い手による取

り組みを公的に支えるしくみづくりの必要性について明記するとともに、「市民の権利を守り、市民が安心して生活できるよう、サービスの水準や質、活動の効果を確保すること」事業者や市民等の主体的な取り組みを支援するための条件整備を行うこと」が行政の担う役割であるとされました。

この提言に基づき、平成18年11月、研修実施機関・団体、事業者、専門職、社会福祉協議会等から構成される「大阪市福祉人材養成連絡協議会」を設置し、大阪市社会福祉研修・情報センターを事務局として課題の整理、事業内容の検討などを行ってきたところです。

## 新人材確保指針における市町村の役割

国（厚生労働省）においては、平成19年8月「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」（以下「新人材確保指針」という。）が出され、福祉・介護サービス分野の人材確保にかかる経営者、関係団体等並びに国及び地方公共団体の役割と国民の役割が示され、市町村の役割として、「福祉・介護制度の実施主体としての立場から、必要なサービス提供体制を確保するため、都道府県の取組と連携し、ボランティア活動の振興や広報活動等を通じて、福祉・介護サービスの意義や重要性についての啓発に努めるとともに、従事者に対する研修の実施や相談体制の整備、経営者や関係団体等のネットワークの構築など、地域の特色を踏まえたきめ細やかな人材確保の取り組みを進めていくことが重要である。」と明記されました。

### ▶ 取り組み目標

大阪の社会福祉の歴史から学び、今後の地域福祉力の礎となる担い手を養成・確保するため、地域福祉の担い手としての市民の養成・確保、福祉専門職の養成・確保、公私協働の地域福祉を推進・支援する組織・団体・施設等への支援、行政における専門性の確保の4つに区分して、計画的な取り組みを実施します。

## 地域福祉の担い手としての市民の養成・確保

行政が直接・間接的に提供するサービスでは充足されないニーズに対応する支援者として、近隣や地域社会における市民やボランティアなどの支援活動の担い手の養成・確保を行います。

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り、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楽しむ地域にしていくという「地域福祉」の考え方を定着させるためには、教育との連携強化を進めるとともに、各々のライフステージにおいて、福祉について身近に感じられる機会や地域における福祉活動の情報を提供するなど、人と社会資源を結び付けるしくみづくりが必要なことから、次のような具体的な取り組みを行います。

また、今後特にそのニーズの増加が見込まれる市民後見人について、引き続き養成を進めるとともに、その活動内容が高度な専門性を必要とすることから、市民後

見人の資質向上と活動支援の充実に取り組みます。

## ■ア 地域福祉と教育分野の連携強化

教育分野との連携強化により、こどものころから「共生」「福祉」など人間の基本的なあり方を身近に感じう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、住民としての自覚や、福祉のイメージアップ、「地域福祉」の考え方の定着をめざす取り組みを進めます。

- 小・中学生向けのリーフレットや福祉読本の作成とその活用
- 地域住民や大学生等による出前講座など、地域に密着した体験学習などを含めた小・中学校等での福祉教育の充実
- 大阪市立高等学校への福祉教育の積極的なアプローチ
- P T A に対する地域福祉にかかる研修の実施

## ■イ 地域福祉活動の担い手の養成

地域福祉活動が地域におけるさまざまな生活課題を解消できる有効な手段として継続した取り組みとなるためには、その活動が支援される側にとって有効な取り組みであることはもちろん、支援する側にとってもその活動にやりがいや充実感を持てるよう魅力ある取り組みをめざさなくてはなりません。

また、より質の高い支援が安定して提供されるよう、常にその活動の効果を検証するとともに、他の地域におけるさまざまな先駆的な取り組み事例に学ぶことが必要です。さらに、その担い手のスキルアップをめざすとともに、住民から信頼される活動となるよう透明性が確保された事業運営を図るために、地域活動のための知識や技術の習得も必要です。

さらに、今後、団塊の世代の大量退職が見込まれることから、「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、これまで培った知識や経験・技能等を活かした社会参加への支援、さらには、地域福祉活動に取り組んできた住民の体験を若い世代が継承するための機会を提供するなど、地域福祉活動の担い手の養成を推進します。

- 先駆的な地域事例を学ぶ実践的な研修等の実施
- 地域福祉活動リーダー研修の実施
- 退職者等の「地域デビュー」及び準備段階を支援するための施策の実施
- 地域福祉活動の継承の機会の提供

## ■ウ 市民後見人の養成と支援

市民後見人は、身近な地域において「市民」という立場で判断能力の不十分な人の生活や財産を守り支援する地域福祉の貴重な担い手であり、後見活動は、財産管理や福祉サービスの利用にあたって、本人（被後見人）に代わって一定の法律行為

を行う権限を与えられており、高度な専門性が必要です。

本人の状況に応じた後見人の選任にあたり適切に受任調整を行うため、引き続き市民後見人の養成を行うとともにその活動支援を充実します。

市民後見人養成講座の開催

市民後見人を含む養成講座修了者のフォローアップ研修の充実

市民後見人に対する専門職による助言、相談など市民後見人の活動支援の充実

## 福祉専門職の養成・確保

大都市を中心に介護職が不足し、かつその離職率も高く、今後の一層の高齢化の進展のなかで必要なサービスを確保できるのが不安が高まっており、介護職をはじめ福祉専門職の確保について、国においては、「新人材確保指針」に基づき、従事者の待遇の改善を図るため介護報酬の見直し等が検討されているところです。

大阪市においても、施設経営者、福祉専門職などの関係団体等のネットワークとして平成18年11月に発足した「大阪市福祉人材養成連絡協議会」において、従事者に対する研修の実施や相談支援体制の整備など、大阪市の特色を踏まえた細やかな人材確保の取り組みの検討を進めているところであり、これら福祉専門職が公的な制度に基づくサービスの提供者として責任が果たせるよう、引き続き国の指針に基づき、福祉人材の養成・確保に努めます。

## ■ア 社会福祉事業従事者の人材養成・確保に向けた検討

地域福祉の視点から、公的な制度に基づくサービスの提供者としてその責任を果たす観点から個々の職員のスキルアップをめざすために人材養成に取り組む必要があります。

社会福祉事業従事者の確保の課題が顕在化するなか、国において早急な対策を講じる必要があり、今後、国の施策動向に留意しつつ、市の役割を適切に果たせるよう人材の養成・確保のための多角的な検討が必要です。

とりわけ、福祉現場における人材養成・確保の取り組みを推進するためには、その取り組みを評価するしくみが必要であり、評価の指標の作成や社会福祉事業従事者のスキルアップのための支援等について、その効果的・効率的な手法の検討を行います。

検討にあたっては、行政や社会福祉事業者及び従事者のみならず、学識経験者や将来福祉現場を希望する大学生や専門学校生等の意見も取り入れながら、効果的・効率的な施策実施に向けた検討を行います。

福祉人材養成・確保にかかる具体的な施策の実施に向けた検討

福祉現場の取り組みを評価する指標の作成、社会福祉事業従事者のスキルアップのための具体的な支援事業の実施



## ■イ 福祉の仕事への市民の理解と評価を進めるための取り組みの推進

社会福祉施設をはじめとするさまざまな社会資源は、利用者への専門的な支援はもちろん、地域の構成員として重要な役割を担っています。

今後、地域の核としての施設等の重要性が理解されるための普及・啓発を促進し、地域の財産としての施設づくりを支援します。

福祉教育による福祉に対する理解の推進  
福祉就職・進学フェアの実施

### 公私協働の地域福祉を推進・支援する組織・団体・施設等への支援

社会福祉協議会や地域に密着した活動を展開する団体・施設等の専門職をはじめ、福祉関連の事業を行うNPOやボランティア団体、社会貢献の一環として福祉に関連した取り組みを進める企業、大学生・高校生・専門学校生等による福祉サークルの取り組みなど、地域福祉を推進・支援する活動主体、活動形態はさまざまです。

地域福祉を推進するうえでこれらの取り組みは欠かせないものであり、取り組みが強化されるよう支援します。

## ■ア 地域福祉を推進・支援する組織等の支援強化

公私協働の地域福祉を推進・支援する組織・団体・施設等の取り組み事例の情報の収集・提供に努めるとともに、新たな取り組みの開発・誘導支援のため、地域におけるニーズ等について社会福祉協議会や大阪市ボランティア情報センター等と連携して情報の収集・提供を進めるための取り組みを強化します。

社会福祉協議会におけるトップセミナーの実施と効果測定の実施  
福祉活動専門員等地域づくり関係者に対する研修の充実と効果測定の実施  
企業の社会貢献の取り組みの宣伝周知  
地域福祉を推進・支援する団体等への支援及び新たな取り組みの開発・誘導支援  
各種表彰などの取り組みの検証

## ■イ 社会福祉協議会の機能充実

社会福祉法において地域福祉を推進する団体として規定されている社会福祉協議会については、地域に出向きニーズや生活課題の掘り起こし、その課題解決のためにさまざまな資源に結びつけること、さらに地域福祉活動への支援や必要に応じて資源の開発等、その役割は重要であり、今後、市民をはじめ地域の社会資源から、より身近で信頼される団体となるよう、社会福祉協議会の取り組み内容や会計等についてガラス張りの事業運営をめざした取り組みを支援します。

会計の一層の透明化のためのしくみづくり

ガラス張りの事業運営となるよう、各事業別の事業マニュアルの作成支援

## **行政における専門性の確保**

大阪市における福祉にかかる行政機関としては、健康福祉施策の企画・立案等を担う健康福祉局・こども青少年局、第一線の福祉に関する実施機関である区保健福祉センター、専門機関である心身障害者リハビリテーションセンターや中央児童相談所、こころの健康センター等、支援を必要とする本人への直接的な援助を行う社会福祉施設等があります。社会福祉基礎構造改革以降、社会福祉制度が「措置」から「契約」に移行され、行政の役割・使命も変化するなか、その役割と責務を果たせるよう、専門性の確保を図ります。

### **■ア 区保健福祉センターにおける専門性の確保**

区保健福祉センターは市民にとって身近な福祉に関する実施機関であり、そのあり方を検討するなかで、高齢者虐待や児童虐待、DV（ドメスティック・バイオレンス）への対応等、迅速で的確な対応・判断が求められることから、困難な事例に対応し、支援していく対人援助技術の強化や専門性の確保による対応力の向上を図る必要性を示しました。

今後、業務の重要性や困難性の増加に対応して、区保健福祉センターが「市民のセーフティネット」としてその役割と責務を果たせるよう、専門性の確保に関わる課題などについて、その対応策を検討するとともに、早期に具体化を図ります。

担う役割（職務）や立場（職責）に応じた専門性の向上のための研修プログラムの策定と実施

福祉職員等の専門職の計画的な採用等専門性の確保のための取り組みの強化

地域福祉を推進するためには、地域に関わるすべての人が役割を分担し、協働して、福祉コミュニティを形成していく必要があります。

#### 市民や地域等

地域に住んでいる住民だけでなく、勤労者や学生、さらに企業も地域の一員です。住民は福祉サービスの利用者であり、地域福祉の担い手でもあります。

#### 事業者

社会福祉施設を経営する社会福祉法人や各種福祉サービスを提供している民間事業者などです。主として福祉サービスの適切な提供者としての役割・責任があります。施設の地域への開放や専門職、職能団体と地域とのつながりも重要です。

#### 公私協働の地域福祉を推進・支援する組織・団体・施設等

地域で福祉活動を行う民生委員・児童委員、地域ネットワーク委員、ボランティア団体、NPO、当事者団体や社会貢献活動を行う企業などです。さまざまな担い手と連携・協働し、地域で主体的な支援を行っています。

#### 行政

市民や地域、事業者などが活躍できるための条件整備や、地域における福祉サービスが向上するよう、福祉サービスの基盤整備を図るとともに、地域の一員として、地域福祉を推進する役割・責務を担っています。

#### 社会福祉協議会（社会福祉法での位置づけ）

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福祉事業などを行っている民間非営利組織です。

社会福祉協議会は、社会福祉法第109条等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おり、これからはさらに、住民にとってより身近なところで地域福祉を具体的に進めるための役割が期待されています。

大阪市では、市、区、おおむね小学校区を単位とする地域（地区・校下）のそれぞれの範囲で社会福祉協議会が組織されています。

ボランティアやNPO、コミュニティビジネス等の活動を支援する機関として、大阪市ボランティア情報センターや各区ボランティアビューロー、大阪ボランティア協会、大阪NPOセンターなどがあり、相互に連携を図っています。

#### 《大阪市ボランティア情報センター》

大阪市社会福祉協議会が運営する大阪市ボランティア情報センターは、ボランティア活動団体やイベントをはじめとする情報の提供、ボランティア活動情報誌「COMVO（コンボ）」の発行、ボランティア活動への支援、活動団体の交流などを行っています。

また、「大阪市ボランティア活動振興基金」を設置し、その運用益により福祉ボランティア活動を支援しています。

#### 《ボランティアビューロー》

区社会福祉協議会が運営するボランティアビューローは、福祉ボランティアの相談や登録、需給調整、養成講座、福祉教育、ボランティアグループの紹介などボランティアに関する幅広い業務を行っています。

#### 《大阪ボランティア協会》

大阪ボランティア協会は、全国に先駆けて設立された市民活動支援機関で、相談や需給調整、各種講座の開催、活動支援、市民活動総合情報誌「Vollo（ウォロ）」の発行など、ボランティアやNPO、企業の市民活動の支援を行うとともに、コミュニティビジネスの支援に取り組んでいます。

#### 《大阪NPOセンター》

大阪NPOセンターは、NPOの法人設立や運営の相談、経営支援を行うとともに、各種講座の開催により人材育成などを行っています。NPOへの助言、援助を通じて市民活動の活発な展開を支援するとともに、コミュニティビジネスの支援に取り組んでいます。

#### 【ボランティア、NPO、コミュニティビジネスとは】

ボランティアとは、個人の自発的な意思に基づいて、他人や社会に貢献する、基本的には無償の実践的な行為のことです。個人単位やグループで行うもの、NPOや行政に関わって行うものなどがあります。

NPOとは、「Non Profit Organization」のことで、民間非営利組織を意味します。社会福祉法人や社団法人、財団法人などを含む広義の意味で、さらに、生活協同組合、労働組合なども含む最広義の意味で用いられることもありますが、この計画では、法人格の有無にかかわらず、住民にとってよりよいサービス提供を行うため活動を行っているボランティア団体及び市民活動団体を示しています。

コミュニティビジネスとは、地域や社会の課題を、住民主体で事業を起こして解決していこうとするものです。地域福祉の推進を図るうえで重要であり、多様な団体・提供主体がこれまで提供できなかったサービスを担うことができるものと期待されています。