

3 地域福祉推進指針にもとづく各区の取り組み状況

(1) 取り組み状況について

ア これまでの経過

大阪市では、2012(平成24)年7月に策定した「市政改革プラン - 新たな住民自治の実現に向けて - 」に基づき、大きな公共を担う活力ある地域社会づくり及び、自律した自治体型の区政運営の実現に向けて、「ニア・イズ・ベター」(補完性・近接性の原理)の考え方のもと、区長のリーダーシップにより区の特性を活かしたまちづくりに取り組んできました。

地域福祉においても、大阪市地域福祉推進指針の方向性を踏まえ、区地域福祉計画等を順次策定し、それぞれの区において地域の実情に応じて主体的に創意のある取り組みを推進してきました。

なお、局においては、各区の取り組みを一層推進するため、他都市や各区の先進的な取り組みの紹介や情報共有の場の設定を行い、また、区ごとの担当者を配置し、訪問や区の会議への参加、日常的な相談を行い、地域福祉に関する施策の推進について、継続的な支援を行っています。

イ 現在の取り組み状況

【地域の特性に応じて区独自で実施している事業】

一人ひとりの住民が抱える福祉課題が多様化・複雑化する一方で、それぞれの地域の人口構成や環境、社会資源の状況により、特定の地域に共通する課題として対応すべきものやその地域ならではの対応を考えていくことが必要です。

大阪市では、地域の特性に応じて区独自で次のような事業にも取り組んでいます。

単身高齢生活保護受給者の社会的つながりづくり事業「ひと花プロジェクト」(西成区)

西成区は、単身の高齢男性が多く、生活保護率が市内で最も高い状況にあることから、社会的つながりが希薄となりがちな、単身高齢生活保護受給者等に対して、社会的なつながりや日常的な居場所を提供するなど、社会参加への支援に取り組んでいます。(2013(平成25)年7月開始)

(主な活動)

・地域との交流・地域貢献

公園の草むしり、草刈り、道路清掃のほか、地域のお祭りやイベント、小学校や保育園、学童施設の運動会や行事のお手伝い、参加

・農作業

農園で作物を育て、地域の行事や、地域の児童施設へ提供

「まちの支えあい活動」(通称：あいまち)(鶴見区)

鶴見区では、高齢者数の増加に伴い、単身高齢者あるいは高齢者夫婦のみの世帯も増加しています。しかしながら、高齢者や障がい者等が地域で暮らしていくうえで必要な日常生活の軽微なサポートなどは、介護サービスや障がい福祉サービス等では対象外とされており、インフォーマルな助け合いが望まれていました。そこで、地域住民主体の有償で営利を目的としないボランティア派遣制度を構築し、運用しています。(2014(平成26)年6月開始)

(制度の概要)

本制度は、地域住民が会員登録をすることで、助け合い活動を行うことも、依頼をして支援を受けることもできる、相互援助活動となっています。

運営については、福祉専門職のワーカー(コミュニティソーシャルワーカー)(以下「CSW」という。)が制度の説明や、活動者・依頼者のマッチング、さらに情報発信や啓発などを行っています。

(主な活動)

部屋の掃除、庭の草むしり、電球の交換、外出の付添いほか

「こどもと地域を結ぶ居場所」づくり・学習支援事業(東淀川区)

東淀川区では、平成28年度に実施した「子どもの生活に関する実態調査」や全国学力学習状況調査において、「授業時間以外の勉強時間がまったくない」「誰にも相談できない・したくない」児童・生徒の率が市平均を上回るなど、学習習慣や地域とのつながりの欠如が課題として見えてきました。

このような課題の解消に向けて、「こどもたちの生活習慣・学習習慣の改善」「こどもと地域住民との交流機会の増進」を目的とする事業に取り組むこととし、「こどもの居場所」の運営を希望する団体により、区内各所で主体的に居場所が設置され、学習支援活動を含めた運営が行われるよう支援しています。

(2017(平成29)年4月開始)

(制度の概要)

アドバイザー機関を設置し、居場所の開設準備や日常運営に必要なノウハウの提供、人材確保、資金確保の支援などを行っています。

また、居場所を開設する準備経費について一部助成しています。

【区民のニーズに応じて、全市的な取り組みを拡充して実施している事業】

市全体で最低限実施すべき機能や統一して実施したほうがよい取り組みについては、局において施策を進めています。そのうえで、各区において、区民のニーズに応じて機能や資源を追加することにより、取り組みの強化・充実が図られています。

地域見守り支援事業・地域見守り支援システム事業（住吉区）

大阪市では、「地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業」を、2015（平成27）年度から24区すべてで実施しており、各区にCSW等を配置した「見守り相談室」を設置し、行政と地域が保有する要援護者名簿に係る同意確認や名簿整理、孤立世帯等への専門的対応等を行っています。（P87 参照）

この中で、住吉区では、単身向けマンションや集合住宅を中心にいわゆる孤立死が多くみられ、今後増加していくことが懸念されています。

そのような状況を踏まえて、住吉区では、CSWの配置人数を上乗せするとともに、小地域ごとに日常的な見守りや声かけ等を行う地域支援相談員を配置し、関係機関等も含めた切れ目のない支援体制により、地域におけるきめ細かな見守りネットワークの実現をめざしています。（2015（平成27）年4月開始）

見守りにかかる連携協定による孤立死防止の取り組みの強化

（10区） 2016（平成28）年10月現在

近年、亡くなられたことに近隣の方々が気づかず、相当日数を経過してから発見されるという、いわゆる「孤立死」が頻発しており、大阪市においても2013（平成25）年5月及び11月に連続して発生し、地域における見守りの重要性が改めて注目されました。

そこで、大阪市では、2014（平成26）年1月から3月にかけて、孤立死防止に向けた取り組みとして、ガスや新聞販売所などのライフライン事業者等が日常業務の中で異変を察知した場合等は、区役所等に定めた窓口へ連絡してもらうよう連携協定を締結しました。

これに加えて、区においては、孤立死防止の取り組みをより一層強化するために、通常業務等で高齢者宅などを訪問する機会が多い食材宅配事業者等と、独自の連携協定を締結し、見守りの機会を広げています。

(2) 課題と今後の方向性

区における主体的な取り組みは、身近な地域の課題解決とより良い地域づくりを具体的に検討することができ、また、幅広い住民の参加が得やすいことから、着実に成果がでてきているところです。

さらに、いくつかの区においては、区圏域での地域福祉計画等に加えて、地域住民と地域に関わるさまざまな関係者、例えば、地域の企業の従業員やボランティア、区社協などが協働して、より身近な生活の場である小地域（概ね小学校区）ごとの地域福祉活動計画を策定しており、住民意識の醸成や交流の活発化も進んでいます。

引き続き、区においては、地域の実情に応じた創意のある取り組み、特に、地域福祉推進の基本圏域と位置づけた小地域における取り組みを進めていくことが大切です。

しかしながら、一方では、区地域福祉計画等を策定するために実施された区民アンケート調査などによると、「地域福祉活動の担い手が少ない、高齢化している」といった回答が見受けられ、人材の発掘・育成が求められていることから、区での取り組みとあわせて、市圏域での福祉教育の充実や啓発活動など、中長期的な取り組みが必要です。

また、福祉事業者へのアンケート調査などからは、複合的な福祉課題を抱え、制度のはざままで必要な支援を受けられない人や世帯への対応が求められていることが明らかとなっており、地域におけるさまざまな見守り活動との協働や施策横断的な相談支援機関の連携に向け、市全体としてのしくみづくりが急がれます。

さらに、新たな法にもとづく施策の方向性、例えば、各福祉分野との連携が必要な生活困窮者自立支援事業の進め方や、成年後見制度の利用促進に関する基本的な枠組みなどについては市全体で統一して定めていく必要があります。

加えて、福祉サービスの利用者が自らの意思でサービスを選択できるよう支援する権利擁護に関する施策については、どの区においても必ず実施する必要があるものであり、取り組みの充実は、市として負うべき責務といえます。

本計画は、これらの課題を認識したうえで、基礎自治体における福祉施策として、めざすべき目標やしくみについて検討を進めたものであり、今後、大阪市の態様に変化があった場合にも、その基本理念や目標、取り組みは引き継がれていくべきものと考えられます。

(参考) 区地域福祉計画等を策定するために実施された区民アンケート調査結果

(活動者) 地域活動を行う際に受ける相談の種類

高齢者のこと	49.3%
地域活動のこと	46.6%
健康のこと	24.7%

(事業者) 介護事業者等が受ける相談内容の傾向

対象者だけではなく、世帯全員への支援の必要なケースが増えている	61.0%
地域のつながりづくりが薄れ、孤立した世帯が増えている	49.2%
(ひとつの分野で) 分野をまたがる複合的な困難を抱えるケースが増えている	44.1%

(活動者) 活動上で困っていること

活動のメンバーが高齢化している	68.5%
一緒に活動するメンバーが少ない	43.8%
活動の時間的な負担が大きい	28.8%

(事業者) 活動上で困っていること

個人情報の取り扱いが難しい	40.7%
地域とのつながりが薄く、把握ができていない	39.0%
どこまで踏み込んでよいのかが分からない	37.3%

(活動者) 地域で互いに助け合う体制

助け合おうとする雰囲気はある	65.8%
助け合う仕組みができている	19.2%
しくみはないし、助け合う雰囲気もない	6.8%

(活動者) 事業活動を通じて感じている区や地域の課題

地域活動の担い手が少ない。高齢化している。	57.5%
地域活動への若い人の参加が少ない	50.7%
ひとり暮らしの高齢者が増えてきた	47.9%

(事業者) 事業活動を通じて感じている区や地域の課題

ひとり暮らしの高齢者が増えてきた	39.0%
地域活動の担い手が少ない。高齢化している。	33.9%
近所どうしのつながりが希薄になってきた	23.7%

(活動者) 重点をおくべきこと

住民がお互いに助け合えるまちづくり	52.1%
気軽に相談できる体制の充実	37.0%
子育てしやすいまちづくり	34.2%

(事業者) 重点をおくべきこと

気軽に相談できる体制の充実	33.9%
子育てしやすいまちづくり	30.5%
住民がお互いに助け合えるまちづくり	23.7%

大正区地域福祉ビジョンより作成

各項目の回答割合が多い上位3項目を記載(地域で互いに助け合う体制を除き、複数回答)

活動者: 区内で地域活動を行う区民、事業者: 区内の福祉事業所

第 3 章

計画の基本理念と基本目標

1 基本理念

少子高齢化の進展、社会経済情勢の変化とともに、人々の暮らし方や働き方、価値観が多様化し、地域社会においては人と人のつながりが弱まっています。一方で、単身世帯の増加や大規模災害の発生などにより、日々の暮らしや将来に不安を感じる人も多くなっています。

こうした中、国においては、「子ども・高齢者・障がい者などすべての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。」ことを示しています。

大阪市においては、2005（平成17）年に策定した「大阪市基本構想」に、めざすべき都市像の一つとして、「暮らしたい、訪れたい、魅力あふれる大阪」を掲げ、「大阪に暮らすだれもが互いに尊重しあい、地域に愛着を持って、ともに暮らし、ともに支えあうコミュニティを形成し、次世代をすこやかにほぐくみ、生涯を通じて心豊かにすごすことのできる地域社会づくり」を進めることとしています。

本計画では、「地域共生社会」、「暮らしたい、訪れたい、魅力あふれる大阪」をめざし、地域に関わるすべての人が、共に地域福祉の推進に取り組んでいくために、だれもがわかりやすく、共有できる基本理念として、次のとおり定めます。

だれもが住み慣れた地域で自分らしく安心して
暮らし続けられるまちづくり

2 基本理念の考え方

基本理念には次の5つの基本的な考え方が含まれています。

(1) 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関わらず、人権という基本的な権利を生まれながらにしてもっています。

しかしながら、現実には、同和問題や、外国籍住民、高齢者、障がい者、子ども、女性に関するさまざまな人権課題について解決しなければならない状況にあります。

また、ホームレスや HIV 感染者、難病患者、ハンセン病回復者、性的少数者(LGBT など)、犯罪被害者、刑を終えて出所した人などに対する偏見や排除等、さまざまな課題が発生しています。

そのような中、2016(平成28)年4月には、差別的取り扱いの禁止や合理的配慮の提供義務などが規定された、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律が施行されるなど、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に向けて、一層の取り組みが求められています。

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方のもとに、男女共同参画や当事者参加の視点を踏まえ、一人ひとりの人権が尊重され、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。

【参考】 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(平成25年法律第65号)(抄)

(目的)

第1条 この法律は、障害者基本法(昭和45年法律第84号)の基本的な理念にのっとり、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを踏まえ、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等を定めることにより、障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的とする。

(2016(平成28)年4月1日施行)

この法律は、「障害者の権利に関する条約」の締結に先立ち、国内法の整備をはじめとする諸改革を進めるべきとの障がい当事者等の意見も踏まえ、政府が行ったさまざまな法制度整備の一つとして成立したものです。

(2) 住民主体の地域づくりの考え方

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、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主体的な姿勢をもつとともに、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。

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。

(3) ソーシャル・インクルージョンの考え方

地域には、社会的援護を必要としているにもかかわらず、社会のさまざまな領域において排除され、孤立し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だけでなく、社会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。

また、認知症高齢者や知的障がい者など判断能力が十分でない人も含めてすべての人が、十分な相談や適切な支援により自ら意思決定し、自己実現が可能となる権利擁護のしくみが大切です。

社会的援護を必要としている人々を排除することなく、そのような人々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、解決に向かって共に支え合うことができる地域をめざします。

【社会的排除】

「物質的・金銭的欠如のみならず、居住、教育、保健、社会サービス、就労などの多次元の領域において個人が排除され、社会的交流や社会参加さえも阻まれ、徐々に社会の周縁に追いやられていくことを指す。社会的排除の状況に陥ることは、将来の展望や選択肢をはく奪されることであり、最悪の場合は、生きることそのものから排除される可能性もある。」

「社会的排除にいたるプロセス～若年ケース・スタディから見る排除の過程～」
(2012(平成24)年9月 社会的排除リスク調査チーム：内閣官房社会的包摂推進室 / 内閣府政策統括官(経済社会システム担当)より抜粋)

【社会的援護を要する人々への支援】

従来の社会福祉は「貧困」を主たる対象としてきたといわれていますが、現代では、
「心身の障がい・不安」(社会的ストレス問題、アルコール依存、など)
「社会的排除や摩擦」(路上死、外国人の排除や摩擦、など)
「社会的孤立や孤独」(孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力、など)
と言った問題が、重複・複合化しています。

これらの新たな福祉課題に対応するためには、今日的な「つながり」の再構築を図り、すべての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援助し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う(ソーシャル・インクルージョン)新しい社会福祉を進めていく必要があります。

「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」
(2000(平成12)年12月8日社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会)より抜粋

(4) 福祉コミュニティ形成の考え方

少子高齢化が一段と進展する中、少人数世帯・高齢単身世帯の増加、マンションなどの共同住宅の増加といった地域コミュニティを取り巻く社会環境が変化し、また、ICTの進展に伴い個人の生活様式や価値観も多様化してきています。そのような中で、人と人のコミュニケーションやつながりの希薄化もうかがえ、住民が主体的に相互に助け合うという地域の力が弱まってきました。

そのため、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、うまく連携していく福祉コミュニティを形成していくことをめざします。

(5) 多様な主体の協働（マルチパートナーシップ）の考え方

地域福祉を具体化するためには、住民をはじめ、地域において活動する多様な主体と行政が、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。

住民、NPO、社会福祉事業者、企業等のさまざまな活動主体と行政が地域福祉の担い手として、お互いを認め合い、連携を深め、それぞれが有する“つよみ”を発揮することで、課題解決に向けた協働の取り組みを広げていくことが重要です。

3 計画の基本目標

本計画の基本理念の実現をめざし、次の2つの基本目標を掲げます。

この2つの基本目標に沿って、地域福祉を推進するための取り組みを推進します。

基本目標 1

みんなで支え合う地域づくり

地域には、高齢者、障がい者、子ども、**外国籍住民**といった世代や背景が異なる人々が暮らしていますが、「毎朝、あいさつしていたご近所の高齢者を、最近見かけなくなったので気がかりである」とか、「隣の家で、子どもを怒鳴る親の声は何日も繰り返されており、虐待が心配される」などは、身近な地域に暮らすもの同士が、お互いがつながり、存在を認め合えるからこそ気づく日々の変化です。

さらに、災害などいざという時には、「どの家にどんな人が住んでいて、どこで救助を待っているか」などの重要な情報を、安否確認や救助活動等に役立てることができきます。

そのため、人と人とのつながりにおいて、お互いが配慮し存在を認め合い、支え合うことで、地域で孤立せずその人らしい生活を送ることができるような、「みんなで支え合う地域づくり」を進めます。

基本目標 2

新しい地域包括支援体制の確立

だれもが住み慣れた地域で自分らしく安心して暮らし続けるためには、「不便さや生きづらさを感じたとき」に、だれかの手助けが必要となります。

また、解決が難しいさまざまな課題を抱えた人や、家族全体に支援が必要な人の中には、「どこに相談したらよいかわからない」と感じている人も多く、必要な手助けを十分に受けることができていない可能性があります。

さらに、自ら SOS を発信できない人に対しては、周囲の人が気づき、手を差し伸べるとともに、解決が難しい場合には、適切な支援につなぐことも必要となります。

これらの人が抱えるさまざまな課題を解決するためには、その声に耳を傾け、地域全体の課題として受け止め「丸ごと」の支援を行うことができるしくみをつくる必要があります。今後、支援を必要とするすべての人に必要な支援が行き届く地域社会の実現に向けて、生活の場である地域を基盤として、「新しい地域包括支援体制の確立」をめざします。

4 計画の体系

基本理念

だれもが住み慣れた地域で自分らしく
安心して暮らし続けられるまちづくり

基本目標 1

みんなで支え合う地域づくり

施策の方向性

1 - 1

住民主体の地域課題の解決力強化

1 - 2

地域福祉活動への
多様な主体の参画と協働の推進

1 - 3

災害時等における要援護者への支援

基本目標 2

新しい地域包括支援体制の確立

施策の方向性

2 - 1

地域における見守り活動の充実

2 - 2

相談支援体制の充実

2 - 3

権利擁護支援体制の強化

みんなで支え合う地域づくり

1 住民主体の地域課題の解決力強化

【現状と課題】

(1) 地域での支え合い、助け合いの意識づくり

少子高齢化の進展や、マンション等の集合住宅の増加といった社会環境の変化に加えて、人々の生活様式や価値観の多様化が進んでいます。また、ICT利活用の普及によって趣味や関心を同じくする人々とのつながりや交流の機会は広がった一方で、同じ地域で暮らす人々と顔を合わせての交流や、近所づきあいは希薄化している面もあります。

さらに、これまで地域活動を支えてきた自治会・町内会・地域社協などの地縁による団体においては、活動の担い手不足や、高齢化、固定化が深刻な問題となっています。

一方で、ひとり暮らしの高齢者や障がい者は、近所の人に、日頃の見守りや声かけ、災害時の手助けなどの協力を求めたいと考えていることも多く、子育て層などとの世代間交流、こどもの居場所づくりや、ひきこもりや虐待への対応など、身近な地域に暮らす者同士であるからこそ助け合えることがたくさんあります。

そのため、若い世代やマンションの住民等、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、身近な地域での「つながり」の大切さを実感し、地域の課題を自分自身の課題として捉え、地域全体で解決に取り組む意識づくりが必要です。

(2) 地域福祉活動への参加の促進

市民活動への参加意識や参加状況に関する市政モニターアンケートによると、地域活動やボランティア活動等の市民活動に関心がある人の割合は約6割もあるにも関わらず、現在、市民活動に参加している人の割合は約3割にとどまっており、その主な理由として「活動に関する情報が入ってこない」、「活動に参加する時間がない」ことがあげられています。

(P29 2017(平成29)年2月「市民活動への参加状況等について」の市政モニターアンケート結果)

まず、地域福祉活動に関心はあるものの、情報不足から参加に至っていない人に対しては、ふれあい喫茶や子育てサロンのように、だれもが気軽に参加できる活動の場や、イベント等への協力のように期間やテーマが限られた活動など、取り組みやすい活動事例の情報を発信することが必要です。

次に、地域福祉活動に参加する時間的な余裕がない人には、近所で困っている人のごみ出しや、清掃など、短時間でできる活動や、地域福祉活動に寄付をするなど、さまざまな参加形態があることについて、啓発や周知を行うことも必要です。

これらの情報発信に際しては、若い世代を新たな活動の担い手に結びつけるため、ICTを活用することも有効であると考えられます。

加えて、これまで支援される側と考えられがちであった高齢者や子育て世代などが、支援する側として、可能な範囲で地域福祉活動に参加していくことも重要です。

元気な高齢者が支援する側として活動することは、高齢者自身の生きがいづくりや居場所づくり、介護予防にもつながります。

また、自分の子どもと一緒に参加する機会の多い子育て世代が地域福祉活動を行うことにより、次世代の担い手ははぐくまれることが期待できます。

そのため、高齢者や子育て世代が、これまでの知識や経験を活かして、地域福祉活動に参加できるようなきっかけづくりや、子どもと共に活動に参加できる環境を整えることが必要です。

(3) 住民が主体的に地域課題を把握し解決できる体制づくり

地域福祉活動の中心は、住民の身近な生活圏域である小地域で取り組まれているさまざまな活動であり、近くで暮らす住民同士が共に活動することで、支援が必要な人の存在に気がついたり、多くの人の共通の悩み事がわかるきっかけともなります。

現在、大阪市においては、小地域ごとに、地域活動協議会の形成が進められており、地縁団体やボランティア団体、NPO、社会福祉法人、企業など地域のまちづくりに関するさまざまな活動主体が集まり、話し合い、協力しながら、防犯・防災、子ども・青少年、福祉、健康、環境、文化・スポーツなど、さまざまな分野における地域課題の解決やまちづくりに取り組んでいます。

多くの地域活動協議会では、地域社協や地区民生委員児童委員協議会、ボランティアなどの参画のもと、福祉担当の部会を設置し、地域の見守り活動をはじめ、ふれあい喫茶や子育てサロン、高齢者食事サービスなどを行っています。

こうした、身近な地域でこれまで取り組んできた地域福祉活動について、住民自らが振り返り、活動を通じて把握された、地域課題やニーズについて、住民同士で共有し、話し合い、地域全体で解決に向け取り組む事が大切です。

また、地域の取り組みのみでは解決することが困難な課題については、行政の施策につなぐしくみも重要となります。

(4) 専門職による地域福祉活動への支援について

住民主体の地域福祉活動を推進していくためには、福祉専門職による支援が必要となります。

大阪市では、区社協と連携して、小地域ごとの地域福祉活動を支援しており、区社協のコミュニティワーカーは、地域で活動する人や団体に対する助言や、地域向けの会議や研修会、課題を解決するための新たな活動の立ち上げ支援など、専門職ならではの支援を実施しています。

また、今後、ますます増加する地域の高齢者ニーズに対応するため、介護保険制度において配置が行われている生活支援コーディネーターは、区社協や地域包括支援センターなどと連携しながら、より一層の地域資源の充実を図っていく必要があります。

【取り組みの方向性】

- ・あらゆる世代の住民に、地域での支え合い、助け合いの意識づくりと、地域福祉活動に参加するきっかけをつくり、新たな活動の担い手づくりに取り組みます。
- ・地域課題やニーズを住民同士で共有し、解決策を話し合う場づくりと、見守り活動や居場所づくりなど地域福祉活動やボランティア活動を支援することにより、支え合い活動を推進し、みんなで支え、助け合う地域づくりをめざします。
- ・地域のみでは解決が難しい課題等については、福祉専門職や行政につなげるしくみづくりを進めます。
- ・住民主体の地域福祉活動を、区役所と区社協が連携しながら支援するとともに、今後、ますます増加する地域の高齢者ニーズに対応するため、新たな地域の資源開発などを進めていきます。

主な取り組み

(主な取り組み)一覧の「取り組み」について、第4章に関連するものには「 」を付加しています。

取り組み	内容
地域での支え合い、助け合いの意識づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・地域福祉を推進するための施策や啓発事業について、広報紙やホームページに掲載し、身近な地域での「つながり」の大切さを広く市民に周知します。 ・区地域福祉計画、小地域福祉計画等の策定過程において住民や当事者の参画を促進します。
教育と福祉の連携強化による福祉教育の充実	<ul style="list-style-type: none"> ・「福祉読本」を小学校に配布し、福祉のこころを育むための授業における活用を推進します。 ・区社協の地域支援担当職員が、小中学校等と連携しながら、車いすや高齢者の疑似体験、点字や手話の学習、障がい当事者の講話、福祉施設訪問等の福祉教育プログラムを企画・実施します。
身近な地域における地域福祉活動の担い手の育成	<ul style="list-style-type: none"> ・区社協の地域支援担当による、小地域の地縁団体等の役員、活動者等に対する地域福祉活動の助言や各種会議・研修を実施します。

取り組み	内容
ボランティアの育成・確保	<ul style="list-style-type: none"> ・区社協のボランティア・市民活動センター（ボランティアビューロー）において、ボランティア活動の相談や情報提供、ボランティア講座の開催、ボランティア保険の受付、企業・専門学校などの社会貢献活動のサポートなど、さまざまなボランティア活動への参加を促進します。 ・市社協が設置する「大阪市ボランティア活動振興基金」において、福祉ボランティア活動を活性化するための取り組み等に助成を行います。 ・「市民活動総合ポータルサイト」で、市民活動・ボランティア活動に役立つさまざまな資源情報を収集・発信します。また、市民活動団体自らが「市民活動総合ポータルサイト」において、ボランティアの募集情報を発信することができるよう、支援しています。 ・市民活動に関する総合相談窓口を設け、相談に応じるとともに、「市民活動総合ポータルサイト」を活用して相談内容に応じた課題解決に役立つ各種施策等の情報提供を行うとともに、ボランティア等の需給調整、事案に応じた適切な相談窓口への紹介を行います。
ICTを活用したきっかけづくりや情報提供	<ul style="list-style-type: none"> ・市や関係団体のホームページに、ふれあい喫茶、子育てサロン、高齢者食事サービス等、地域の活動主体が実施している取り組みを掲載し、だれもが気軽に参加できる場への参加を呼びかけます。 ・SNSなどのICTを活用して、さまざまな地域福祉活動にかかる情報を発信します。
寄付文化の醸成のための取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ・さまざまな寄付にかかる情報を、広報紙やホームページに掲載し、寄付を通じた地域福祉活動への参加を啓発・周知します。（共同募金、善意銀行、クリック募金、クラウドファンディング等）
高齢者が地域福祉活動に参加するきっかけづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・65歳以上の高齢者が、介護保険施設などの登録施設・事業所において、入所者・利用者に対する介護支援活動を行うと、ポイントが貯まり、貯まったポイントを換金することができる「介護予防ポイント事業」を実施しています。 ・また、今後、在宅高齢者に対する活動に対しても、本事業の対象を拡充していく予定です。
ファミリー・サポート・センター事業	<ul style="list-style-type: none"> ・子育ての援助を提供したい人と援助を依頼したい人とを組織化し、相互援助活動を行うことにより、仕事と子育ての両立を支援するとともに、市民参加による協同の子育て支援を通じての地域コミュニティの形成と地域安全ネットの充実を図ります。
地域における自主グループ活動の支援	<ul style="list-style-type: none"> ・市民が健康に関する知識や技術を身につけ、地域における介護予防活動の推進役として活躍できるよう、区役所の保健師等が「健康づくり展げる講座」を実施しています。

取り組み	内容
<p>地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地域における見守りのネットワークを強化するために、各区にCSWを配置した「見守り相談室」を設置しています。 ・行政と地域が保有する要援護者名簿を集約し、見守り活動のための地域への情報提供にかかる同意確認を行い、同意が得られた方の名簿を活用し、地域での見守り等につなぐとともに、孤立世帯等への専門的対応を行っています。また、認知症高齢者等の行方不明時の早期発見等につなげるための取り組みを行っています。
<p>地域活動協議会への支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地域活動協議会のもとで行われる地域活動に対する財政的援助として、その活動の公益性や用途、成果をチェックすることを前提に、活動内容を限定せずに補助限度額を提示し、具体的な活動内容は地域の選択に委ねる自由度の高い補助金を交付します。 (区長の認定を受ける必要があります) ・活力ある地域社会づくりに向けて、地域活動協議会を構成する各種地域団体や企業、NPO等、多様な主体が、地域社会の将来像を共有しながらそれぞれ特性を發揮し、小地域における地域課題に取り組めるよう、自律的な地域運営のしくみづくりを支援します。 ・地域活動協議会によっては、自律して活動を活発に進めている地域もあれば、運営面で課題を抱えている地域もあるなど、活動状況もさまざまとなっており、活動の活性化に向けては、多様な支援ツールを有効に活用し、各地域活動協議会の実情に即したきめ細かな支援を行います。
<p>区社協・市社協による地域福祉活動への支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・区社協による地域福祉活動の支援(小地域ごとの地域課題やニーズの把握、地域課題の共有と解決に向けた提案、課題を解決するための新たな活動の立ち上げ支援、区内全地域向けの会議・研修会)が着実に実施されるよう支援します。 ・市社協が、市域全体で行うべき支援活動と、区・地域レベルで展開される活動をサポートする区社協を支援します。 ・区社協・市社協が行う施設同士の連携の場づくり等の取り組みを支援し、社会福祉法人の地域での公益的な取り組みを推進します。
<p>生活支援コーディネーターの配置</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・多様な事業主体による高齢者の生活支援・介護予防サービスの充実を図るため、区社協や地域包括支援センターなどと連携しながら、地域資源の把握・ネットワーク化やボランティア等の生活支援の担い手の養成・発掘等の地域資源・サービスの開発などを担います。

2 地域福祉活動への多様な主体の参画と協働の推進

【現状と課題】

(1) 多様な主体の参画と協働

近年、自治会・町内会・地域社協などの地縁団体では、マンション等の集合住宅の増加により、加入率の低下や、各戸が持ち回りで役割を決めている場合など、主体的に地域福祉活動を実施することが難しくなっている状況にあります。

一方で、本市には、高い行動力と専門的な知識やノウハウを有し、保健、医療又は福祉の増進を図っているボランティア団体やNPO法人が多く存在しています。

また、社会福祉法人については、2016(平成28)年3月の社会福祉法改正に伴い、地域における公益的な取り組みを実施する責務を負うこととなり、今後ますます、地域福祉活動の実施主体としての活躍が期待されています。

さらに、企業や個人事業主においても、利益を追求するだけでなく、社員のボランティア参加や寄付などの資金協力により社会貢献を行う「企業の社会的責任(CSR)」や、孤立死防止に向けたライフライン事業者等との地域見守り取り組みにかかる連携協定など、本業を通じて社会の課題解決をめざす「公と民による共有価値の創造(CSV)」といった考え方が浸透してきています。

地域福祉活動の推進には、これらの団体と地域住民や地縁団体、行政といった多様な構成員が、別々に活動するのではなく、協働のもと、地域の福祉活動に継続的に取り組んでいくことが必要です。

また、お互いの立場や役割を理解し協働することで、それぞれの強みを活かした新たな取り組みや、よりきめ細かい福祉サービスを提供することが可能となります。そのため、各区では、現在行っている、マッチングやコーディネート、資源の橋渡しを行う事業の活用を促進するなど、多様な主体の協働(マルチパートナーシップ)を推進する取り組みが必要です。

(2) 社会資源の有効活用

多様な主体が活動する際には、大都市ならではの豊富な社会資源、例えば、市内の大学や専門学校等に通学する学生、市内で活動している専門的なスキルを有する人材、小地域ごとに整備されてきた地域集会施設や各区のコミュニティ施設、さらには空家・空き店舗などを有効に活用することも必要です。

【取り組みの方向性】

- ・多様な主体の参画を促し、協働(マルチパートナーシップ)を推進するために、情報発信や研修・啓発、マッチングやコーディネート、資源の橋渡しを行う事業を促進するとともに、社会福祉法人の地域社会への貢献活動の推進を支援します。

主な取り組み

取り組み	内容
市民活動への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・「市民活動総合ポータルサイト」で、市民活動・ボランティア活動に役立つさまざまな資源情報を収集・発信します。また、市民活動団体自らが「市民活動総合ポータルサイト」において、ボランティアの募集情報を発信することができるよう、支援しています。 ・活動主体間の協働の取り組みを生み出すために、企業・市民活動団体等の交流の場の開催、運営を行うとともに、他の活動主体が実施する「交流の場」に関する情報の収集・発信を行います。 ・市民活動に役立つ資源等について、市民活動団体や企業等とのマッチングやコーディネートを行い、資源の橋渡しを行うとともに、市民活動団体と企業等との連携協働の取り組み事例の情報発信を行います。
地域公共人材の派遣による支援	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪市内で公益的な活動を行うグループや団体の依頼に応じて地域公共人材を派遣します。地域公共人材は、『地域の状況・課題など』を聴き取り、各地域の実情に応じた自主・自律的なまちづくりが展開されるよう、中立的な立場で、地域におけるさまざまな活動主体の話し合いの場での合意形成や他の活動グループとの連携などに向け、ファシリテートやコーディネートなどを行います。
市民活動団体への助成による支援	<ul style="list-style-type: none"> ・市民活動を応援する市民、企業などからの寄付金を活用し、NPO等の市民活動団体が行う公益性の高い事業に対して、有識者による選定会議を経て、助成金を交付します。
市民活動の持続的な実施に向けた支援	<ul style="list-style-type: none"> ・市民活動団体が地域（社会）課題解決に向けた活動を持続的に行うことができる力を養うため、コミュニティビジネス（CB）/ソーシャルビジネス（SB）の啓発や起業にむけた支援を行います。 <p>コミュニティビジネス（CB）/ソーシャルビジネス（SB）とは、地域の資源（ヒト・モノ・カネ・情報）を活かして、地域や社会が抱えるさまざまな課題を地域の住民が主体となってビジネスの手法で課題解決に取り組むもので、地域の活性化や雇用の創出に寄与する地域貢献型のビジネスです。</p>
企業等の福祉活動への積極的な参加の支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ボランティア・市民活動センター（ボランティアビューロー）による、企業・専門学校などの社会貢献活動への支援を実施します。
大阪市空家等対策計画にもとづく取り組みの推進	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉や子育て、地域活性化等の視点を踏まえた地域の場づくりの促進、支援の検討を行います。

取り組み	内容
<p>区社協・市社協による地域福祉活動への支援（再掲）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・区社協による地域福祉活動の支援（小地域ごとの地域課題やニーズの把握、地域課題の共有と解決に向けた提案、課題を解決するための新たな活動の立ち上げ支援、区内全地域向けの会議・研修会）が着実に実施されるよう支援します。 ・市社協が、市域全体で行うべき支援活動と、区・地域レベルで展開される活動をサポートする区社協を支援します。 ・区社協・市社協が行う施設同士の連携の場づくり等の取り組みを支援し、社会福祉法人の地域での公益的な取り組みを推進します。

社会福祉法人制度改革 ～地域における公益的な取り組み～

2016（平成28）年3月の社会福祉法改正において、社会福祉法人の公益性・非営利性を踏まえ、法人の本旨から導かれる本来の役割を明確化するため、「地域における公益的な取り組み」の実施に関する責務規定が創設されました。

今後、地域において、少子高齢化・人口減少などを踏まえた福祉ニーズに対応するサービスの充実が図られることが期待されています。

【参考】社会福祉法（昭和26年法律第45号）（抄）

第24条（略）

2 社会福祉法人は、社会福祉事業及び第二十六条第一項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金を、福祉サービスを積極的に提供するように努めなければならない。

（平成28年4月1日施行）



- 社会福祉法人の地域社会への貢献
⇒ 各法人が創意工夫をこらした多様な「地域における公益的な取組」を推進

地域において、少子高齢化・人口減少などを踏まえた福祉ニーズに対応するサービスが充実

各地で取り組まれている「地域における公益的な取組」の実践事例

○ 「地域における公益的な取組」については、地域の実情に応じて現に多様な取組が行われているが、例えば以下のような取組事例がある。（各法人の実際の取組事例から参照。）

	高齢者の住まい探しの支援	障害者の継続的な就労の場の創出	子育て交流広場の設置	複数法人の連携による生活困窮者の自立支援	ふれあい食堂の開設
地域が抱える課題	加齢により転居を希望する高齢者の存在	商店街の閉鎖、障害者の就労の場の確保	子育てで孤立する母親の存在	雇用情勢の悪化による生活困窮者の増加	地域で孤立する住民の増加
対象者	高齢者	障害者や高齢者	子育てに悩みを抱える母親	生活困窮者	社会的に孤立する者
取組内容	高齢者の転居ニーズと、不動産業者のニーズをマッチングし、法人が転居後も生活支援を継続することにより、不動産業者が安心して高齢者に住まいを賃貸できる環境づくりを実施。	行政や市場関係者の協力を得て、スーパーマーケットを開設するとともに、そこで障害者等が継続的に就労。	施設の地域交流スペースを活用し、保育士OBや民生委員等のボランティアと連携することにより、子育てに関する多様な相談支援を行うとともに、近隣の子どもに対する学習支援を実施。	複数の法人が拠出する資金を原資として、緊急的な支援が必要な生活困窮者に対し、CSWによる相談支援と、食料等の現物給付を併せて実施。	地域住民が気軽に集える「ふれあい食堂」を設置するとともに、管理者として介護支援専門員を配置し、相談支援や地域の子育てママと子どもの交流会、ボランティアに対する学習会などを実施。
取組による主な効果	高齢者が地域で安心して暮らせる環境の整備、空き家問題の解消	障害者の就労促進、「買い物難民」問題の解消	子育てママの孤立感の解消、地域交流の促進	生活困窮者の自立促進	地域で孤立する住民の孤独感の解消、住民相互の支えあいによる取組の促進

出典：厚生労働省ホームページ「社会福祉法人制度改革について」（抜粋）

3 災害時における要援護者への支援

【現状と課題】

(1) 災害時における要援護者への支援

1995（平成7）年に発生した、阪神・淡路大震災では、消防、警察、自衛隊などの防災関係機関の救援が行き渡ることが極めて難しい状況の中、倒壊した家屋や転倒した家具の下敷きになった人たちを、隣近所の人たちが力をあわせて救出した割合が、全体の約98%とも言われています。

また、2011（平成23）年に発生した、東日本大震災の際にも、市町村の行政機能が麻痺している状況下において、地域住民自身による「自助」、地域コミュニティにおける「共助」が避難所運営等において重要な役割を果たしました。

一方で、大阪市においては、近い将来、南海トラフ地震の発生のおそれもあり、甚大な人的・物的被害の発生が想定されています。

また、地震や津波、暴風、豪雨、洪水といった異常な自然現象のほかにも、大規模な火事や爆発など、全国において、さまざまな人為的な災害も発生しています。

さらに、東日本大震災や2016（平成28）年に発生した熊本地震において、障がい者等が避難所に行くことができなかった事例や、福祉避難所が十分に機能しなかった事例が報告されています。

大阪市では、これらの災害に対応するため、「大阪市地域防災計画」を策定し、行政等の防災関係機関による防災・減災対策に加えて、市民等の自主防災組織との連携、支援を含め、防災活動の総合的、計画的かつ効果的な実施を図ることとしています。

地域においては、高齢者や障がい者、乳幼児を抱える家族、**外国籍住民**等を含めすべての住民が、被災時に適切な支援を受けられるよう、区役所を中心に地域の自主防災組織と連携し、災害時避難所への誘導や福祉避難所への搬送等の防災訓練を実施することが必要です。

また、防災訓練には、高齢者や障がい者などの避難行動要支援者と地域住民が共に参加して、お互いに存在を知り理解を深め、地域で災害に備えることが重要です。

福祉避難所

高齢者や障がい者、乳幼児その他特に配慮が必要な被災者向けに、災害時に開設される避難所。大阪市においては、福祉施設や公共施設などと協定を結んだうえで、災害発生時には建物の安全確認や人員確保、受け入れ可能人数の調整ができた後、準備が整いしだい、順次開設をすることとしているため、まずは、一般の災害時避難所へ避難いただくこととしています。また、災害時避難所における要配慮者のための福祉避難室を配置するよう啓発を進めています。

(2) 災害時に備えた地域におけるつながりづくり

私たちは、これまで経験してきた災害等から、そのような時こそ地域コミュニティが大切であり、日頃からの地域福祉の推進が重要であると考えています。

実際に災害が発生した時に、高齢者や障がい者などの避難行動要支援者への対応を迅速かつ的確に行うためには、行政だけでなく、身近な地域の住民が普段から、そのような人を適切に把握しておくことが必要です。

また、避難所から仮設住宅等へ移行してからの生活は、孤立化による問題が生じやすくなりますが、イベントや清掃活動など、地域での支え合い活動を通じて、生きがいや元気を取り戻すきっかけとなった事例も多く報告されており、地域コミュニティの形成が復興の土台としても必要不可欠であることが明らかになっています。

そのため、2015(平成27)年度より「地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業」を実施し、援助を必要とする人等の情報を整理し、災害時の避難支援につなげる地域での見守りに活用するとともに、社会的孤立におちいっている人を福祉専門職のワーカー(CSW)がアウトリーチの手法により支援しています。

今後とも地域住民による、重層的な見守り体制の構築を進め、災害に強い福祉のまちづくりを推進します。

【取り組みの方向性】

- ・地域の自主防災組織により、避難行動要支援者への対応を的確に行うことができるよう、地域福祉の取り組みと自主防災の取り組みの一体的な推進を図ります。

主な取り組み

取り組み	内容
「大阪市地域防災計画」、「区地域防災計画」の策定・推進	<ul style="list-style-type: none"> ・「大阪市地域防災計画」は、市域、並びに市民等及び事業者の生命、身体、財産を保護することを目的に、災害予防、災害応急対策及び災害復旧・復興に関する事項を定めた計画です。防災関係機関がその有する全機能を迅速・有効に発揮し、相互に協力するとともに、市民等及び事業者による自主防災活動との連携、支援を含め、防災活動の総合的、計画的かつ効果的な実施を図ります。 ・「区地域防災計画」は、各区役所において、地域の方々等の意見や参加をいただきながら、「自助・共助」に重点を置き、地域の実情に応じて作成した計画です。この計画を大阪市ホームページ等で公表し、災害リスクや対策などの情報を市民の皆様と共有することにより、大阪市における防災対策の促進・強化を図ります。
災害時に支援が必要な人の把握と避難支援のしくみづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・自主防災組織による支援の取り組みにつなげるため、避難行動要支援者名簿を作成し、地域の関係者へ提供します。 ・地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業を通じて、平時の見守りから、顔の見える関係づくりを推進します。
災害時の的確な情報伝達のしくみづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・広域放送や、防災情報メールによる情報伝達など、ICT を活用した緊急災害情報を発信します。 ・また、外国籍住民への取り組みとして、大阪市ホームページに、多言語で大阪市の防災の取り組み概要の情報提供を行うとともに、災害発生時には、おおさか防災ネット防災情報メールにより登録者に英語で速やかに情報提供を行います。
福祉避難所の確保の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・障がい者等が取り残されないように、避難誘導及び通報・避難ルートを整備するとともに、その周知徹底を図り、消防関係機関及び住民による避難誘導の実効性を確保します。 ・福祉施設等の関係団体と調整して福祉避難所の確保に努め、福祉避難所で必要となる、医薬品や日用品の確保の取り組みを実施します。
災害ボランティアセンターの設置・運営等	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪市では、すべての区の社会福祉協議会との間に「区災害ボランティアセンター」の設置・運営協定を締結しています。 ・平時より地域の方々との顔の見える関係づくりをめざし、災害ボランティアに関する講座開催や、災害時における訓練や啓発、災害ボランティア活動に必要な備品や資材の調達等を行います。
総合防災訓練の実施支援	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所を中心に地域の自主防災組織と連携し、避難行動要支援者の避難誘導等を見据えた、総合防災訓練の実施を支援します。 また、訓練の実施にあたっては、障がい等の特性に配慮して、避難行動要支援者と地域住民が共に参加し、お互いの存在を知り理解を深め、非常時に支え合える関係づくりを進めます。

新しい地域包括支援体制の確立

1 地域における見守り活動の充実

【現状と課題】

地域における見守り活動の目的は、手助けを必要としている人や気がかりな人を対象とし、地域住民が「あいさつ」や「声かけ」、「生活の様子を気にかける」といった活動を通じて、共に支えあって暮らし続けることができる地域づくりを進めることです。

「あいさつ」や「声かけ」などといった見守り活動は、住民同士がつながりあうきっかけや手段に過ぎませんが、こうした活動の積み重ねにより、地域で暮らし続けたいという気運がはぐくまれ、共に支えあってつながりを実感できる地域となります。

大阪市ではこれまで、民生委員・児童委員による訪問活動をはじめ、ボランティアによる児童の登下校の見守り活動や老人クラブ等の地域住民による友愛訪問活動など地域が主体となった見守り活動への支援に取り組んできました。

しかしながら、近年は、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。2016（平成28）年7月に実施した本市における高齢者実態調査報告書（本人調査）では、孤立死について「とても身近に感じる」と「やや身近に感じる」を合わせた「身近に感じる」の割合は、ひとり暮らし世帯では約6割となっており、地域内での見守り活動は、ますます重要なものとなっています。（P30 参照）

また、孤立死の防止や、災害時の避難支援を視野に入れた要援護者情報の地域との共有、認知症高齢者等が行方不明になった場合の早期発見等が大きな課題となっています。

そこで、これまでの取り組みに加え、2015（平成27）年4月から「地域における要援護者見守りネットワーク強化事業」（以下「見守りNW事業」という。）を実施し、災害時の避難支援を視野に入れた「要援護者情報」の地域との共有、孤立世帯等への福祉専門職の対応、認知症高齢者等の行方不明時の早期発見に取り組んでいます。

さらに、子どもに対する犯罪等の発生が住民に大きな不安を与えており、子どもに対する見守りにも取り組んでいく必要があります。

今後も、引き続き住民が主体となった重層的な見守り活動の充実を図るとともに、要援護者を支援する地域のネットワークを張り巡らせ、見守り体制を強化する必要があります。また、これまでも「徘徊認知症高齢者位置情報検索事業」などICTを活用した見守りを実施していますが、活動の担い手が不足する中、見守りのツールとしてICTのさらなる活用についても検討していく必要があります。

【取り組みの方向性】

- ・見守りや助け合い活動を支援し、市民一人ひとりが地域で支え合う関係づくりに取り組むとともに、見守りのツールとしてICTの積極的な活用を検討します。

主な取り組み

(主な取り組み)一覧の「取り組み」について、第4章に関連するものには「 」を付加しています。

取り組み	内容
民生委員・児童委員による見守り活動等	<ul style="list-style-type: none"> ・援助を必要とする人に、その人の能力に応じて、自立した日常生活を営んでいただくことができるように、生活に関する相談に応じ、助言その他の援助を行ないます。 ・地域の児童や妊産婦の方の福祉の増進を図るため、その生活・環境把握に努めるとともに、見守りが必要な児童・家庭への援助を行ないます。 ・委員のなり手不足、委員の高齢化による活動の負担感が増えており、参加しやすく活動しやすい環境づくりを行います。
地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業（再掲）	<ul style="list-style-type: none"> ・地域における見守りのネットワークを強化するために、各区に福祉専門職のワーカー等を配置した「見守り相談室」を設置しています。 ・行政と地域が保有する要援護者名簿を集約し、見守り活動のための地域への情報提供にかかる同意確認を行い、同意が得られた方の名簿を活用し、地域での見守り等につなぐとともに、孤立世帯等への専門的対応を行っています。また、認知症高齢者等の行方不明時の早期発見等につなげるための取り組みを行っています。
徘徊認知症高齢者位置情報検索事業	<ul style="list-style-type: none"> ・徘徊を伴う認知症高齢者を介護している家族等に対して、位置情報専用端末を利用した発信機器等の貸与や位置情報検索、位置情報の提供を行います。
認知症高齢者等支援対象者情報提供制度	<ul style="list-style-type: none"> ・認知症高齢者等の行方不明事案等の再発を防止するため、府内の警察署が取り扱った認知症又はその疑いがある高齢者等の情報について、本人又は家族等の同意を得て、各区の見守り相談室に情報提供し、適切な介護保険サービスを利用するための支援や、医療機関への受診勧奨等を行います。
子どものための「見守り防犯カメラ」設置事業	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの設置個所に比べ手薄感の見える通学路や公園等への防犯カメラ増設を重点的に行います。
地域の見守りサービスモデル事業	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校の校門や区域内に設置した検知ポイントと、スマートフォン等所有者の見守りアプリによる検知機能を利用し、専用の小型発信器を持った小学生の位置情報を確認する実証実験を実施します。
地域の主体的な見守り活動への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・市民ボランティアによる児童の登下校の見守り活動や大阪市老人クラブ連合会等の地域住民による友愛訪問活動、消費者被害の未然防止活動を支援します。

民生委員・児童委員

民生委員・児童委員とは

民生委員は、厚生労働大臣から委嘱され、それぞれの地域において、常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行い、社会福祉の増進に努める方々であり、「児童委員」を兼ねています。

児童委員は、地域のこどもたちが元気に安心して暮らせるように、こどもたちを見守り、子育ての不安や妊娠中の心配ごとなどの相談・支援等を行います。また、一部の児童委員は児童に関することを専門的に担当する「主任児童委員」の指名を受けています。

大阪市では、民生委員の定数基準を、220以上440以下の世帯につき1人とし、地域の実情を考慮して定めています。

平成27年度末現在、全国では約23万人、大阪市では約4千人の民生委員・児童委員が活動されています。

民生委員制度の歴史

民生委員制度は、1917(大正6)年に岡山県に設置された「済世顧問制度」と、1918(大正7)年に大阪府に設けられた「方面委員制度」がはじまりとされており、2017(平成29)年は全国での100周年、2018(平成30)年は大阪での100周年という記念すべき節目の年となっています。

民生委員・児童委員の活動

民生委員・児童委員は、地域住民の方と同じ立場で相談にのり、必要であれば福祉制度や子育て支援サービスを受けられるように関係機関へつなぐ役割を果たします。

活動事例

- ・担当区域の高齢者や障がい者のいる世帯、児童・妊産婦・母子家庭などの状況把握(家庭訪問や地域での情報収集など)
- ・ニーズに応じた福祉・サービスなどの情報提供
- ・支援が必要な方のさまざまな相談に応じ、助言
- ・児童の登下校時の声かけ、パトロール活動 など

民生委員・児童委員の日(毎年5月12日) 活動強化週間(毎年5月12日から18日)

民生委員・児童委員の存在について地域の住民や関係機関・団体等に理解を深めていただき、信頼関係を築くことを目的に、さまざまなPR活動等を展開しています。

民生委員・児童委員のマーク

現在のマークは1960(昭和35)年に公募で選ばれたものです。

幸せのめばえを示す四つ葉のクローバーをバックに、民生委員の「み」の文字と児童委員を示す双葉を組み合わせ、平和のシンボルの鳩をかたどって、愛情と奉仕を表しています。



2 相談支援体制の充実

【現状と課題】

これまで大阪市では、高齢者・障がい者、児童といった各福祉分野や生活困窮者に対する施策の充実を図ってきました。しかし、少子高齢化、単身世帯の増加、地縁・血縁の希薄化などが進み、福祉課題が一層複雑化・多様化・深刻化するなか、複合的な課題を抱えた個人や世帯（以下、「複合的な課題を抱えた人」という）では、既存のしくみだけでは解決できない問題が生じています。

こうした複合的な課題を抱えた人を支援するためには、施策分野を横断的かつ包括的に相談・支援を行う、相談支援体制の充実が求められています。

（1）複合的な課題等を抱えた人への支援

2011（平成23）年3月の大阪市社会福祉審議会からの提言「大阪市における総合的な相談支援体制の充実に向けて」において、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機能や、他機関の関わりが必要な場合には途切れないようにつないでいく相談窓口機能の必要性が示されました。

また前述の厚生労働省が公表した「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」において、複数分野の問題や複雑に絡む課題を抱える対象者や世帯に対し、分野を問わない包括的な相談・支援を実現するために、「全世代・全対象型の新たな地域包括支援体制」を構築する考えが示されました。（P52 参照）

こうした状況を受け、大阪市においても、相談支援機関が分野を超えて連携するしくみを全庁的に検討するため、プロジェクトチームを設置し、2015（平成27）年度には各施策分野の相談支援機関を対象とした実態調査を実施しました。

その結果、いずれの機関も、複合的な課題に対応するために連携の必要性を強く感じている一方で、互いの機能・役割を十分に知らないことや、連携の場がないこと、連携のための調整役がないこと、地域と相談支援機関の連携が不十分であること、などさまざまな課題が明らかとなりました。

【明らかとなった課題（代表的なもの）】

- ・他の施策分野の相談支援機関の機能・役割がわからない
- ・他機関に情報提供するためのツールや、連携の「場」がない
- ・本人、世帯に対する支援方針等の共有ができない
- ・相談者の個人情報の取扱いが難しい
- ・連携して支援を行う際に、連絡調整を担う機関がない
- ・時間等の制約があることから、地域へ働きかけができない

これらの課題の解決に向けて、2017（平成29）年度から、大阪市内の3区においてモデル事業として、区保健福祉センターが中心となり、各相談支援機関や地域の関係者等が一堂に会する「総合的な支援調整の場（つながる場）」（以下「支援調整の場」という。）を開催するなど、相談支援機関・地域・行政が一体となり、複合的な課題を抱えた人を支援する「相談支援体制の整備」に向けて取り組んでいます。

（2）生活困窮者自立支援制度との連携

少子高齢化の進展に加え、地域経済の停滞や雇用形態の多様化などにより、低賃金の非正規雇用労働者やいわゆるニート・ひきこもりの若者の増加など、生活困窮におちいつている人あるいは生活困窮に至るリスクの高い層の増加が見られます。同時に、貧困の世代間連鎖といった課題も深刻化しています。

こうした状況の中、国においては、最後のセーフティネットである生活保護に至る前の段階から早期に支援を行う、いわゆる「第2のセーフティネット」の充実・強化を図ることを目的として、2015（平成27）年4月に生活困窮者自立支援法が施行されました。

大阪市では、2015（平成27）年度から相談窓口を全区に設置し、生活に困りごとや不安を抱えている場合は、まずは相談していただくよう呼びかけ、相談があったときには支援員がどのような支援が必要かを相談者と一緒に考えながら、具体的な支援プランを作成するなど、寄り添いながら自立に向けた支援を行っています。あわせて、生活困窮者支援を通して見えてくる地域課題や地域に不足する社会資源の検討など、地域ネットワークづくりを進めています。

一方で、生活困窮者自立支援事業の相談者には複合的な課題を抱えた人も多いことから、前述の「支援調整の場」を活用して解決を図ることも有効な手段であり、モデル事業では連携して取り組みを進めています。

（3）こどもの貧困対策との連携

大阪市では、こどもの貧困対策について、2016（平成28）年に「子どもの生活に関する実態調査」を実施し、調査結果の分析に基づき、こどもの貧困に対する取り組みを進めています。

実態調査の結果では、こどもを対象とした調査において、困窮度が高い世帯ほど、「おうちのことで悩んでいる割合が高く、「いやなことや悩んでいることはない」の割合が低くなっています。

また、保護者を対象とした調査では、困窮度が高い世帯ほど、「相談できる相手がいない」の割合が高くなっています。（P34 参照）

さらに、調査結果の分析では、困窮度が高い子育て世帯には、複合的な課題があることや、困窮度が高いにも関わらず、適切な支援を受けていないケースがあることなどが明らかになっています。

こうした課題を解決するためには、子どもたちが多くの時間を過ごす学校において支援が必要な子どもを発見し、その子どもを含む世帯全体を、前述の生活困窮者自立支援事業をはじめとする適切な支援につなげることができる、教育分野と福祉分野が連携したしくみが必要です。

(4) 相談支援体制を支える人材の育成・確保

複合的な課題を抱えた人を包括的に支援するためには、相談支援機関や区保健福祉センターの職員に対し、さまざまな施策分野の相談支援機関の機能・役割等の広範な知識や、相談支援のノウハウなど専門性が求められることとなります。そのため、スキルアップ向上のための研修等の取り組みが必要です。

また、大阪市では、AI(人工知能)を活用した職員の業務支援を試行的に実施するなど、ICTの活用を積極的に推進していることから、福祉分野の相談支援業務においても、職員の専門性の向上に資するため、先行事例を参考にしながら、AI(人工知能)をはじめとしたICTの活用に向けて検討が必要です。

さらに、社会問題となっている、介護などの現場における福祉人材の確保についても、中長期的な視点をもって取り組みを進めていく必要があります。

【取り組みの方向性】

- ・生活困窮者自立支援事業との連携状況も含め、モデル事業における効果検証を行ったうえで、各区に対して必要な機能と、実施に向けた選択肢を示すなど、相談支援機関・地域・行政が一体となった総合的な相談支援体制の整備をめざします。
- ・子どもの貧困対策と連携して、子どもたちが多くの時間を過ごす学校において支援が必要な子どもを発見し、困窮度の高い子育て世帯を、適切な支援につなぐしくみの構築を図ります。
- ・相談支援機関の職員や行政職員等の福祉人材の育成・確保の取り組みを進めます。
- ・他都市、民間企業及び本市のモデル事業におけるAI(人工知能)をはじめとしたICT活用の先行事例を参考に、福祉分野の相談支援業務における活用に向け、関係先と調整を進めます。

主な取り組み

(主な取り組み)一覧の「取り組み」について、第4章に関連するものには「 」を付加しています。

取り組み	内容
総合的な相談支援体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> 区保健福祉センターが中心となり、複合的な課題を抱えた要援護者に対し、相談支援機関や地域の関係者が一堂に会する「支援調整の場」を開催するとともに、相談支援機関の連携の強化に向けたツール等の作成や、専門性の向上に向けた研修等を行う事業をモデル3区で実施します。 これらの取り組みを通じ、モデル事業の効果や必要な実施体制等の検証を行い、権利擁護の視点をもって、相談支援機関・地域・行政が一体となった総合的な相談支援体制の整備を図ります。
福祉人材の育成・確保（福祉専門職・行政職員）	<ul style="list-style-type: none"> 相談支援機関の職員や行政職員（福祉職員・区保健福祉センター職員）等の福祉人材について、多様な福祉ニーズに対する確に対応できるよう、担い手の育成・確保に努めます。
生活困窮者自立支援事業	<ul style="list-style-type: none"> 各区の相談窓口において、生活困窮者が抱える課題を広く受け止め、課題解決のために必要な生活困窮者自立支援法にもとづく支援を提供するとともに、さまざまなサービス等につなぐことにより、生活困窮状態からの早期自立を支援しています。 (法にもとづく支援) <ul style="list-style-type: none"> 自立相談支援事業 住居確保給付金の支給 家計相談支援事業 就労訓練事業 総合就職サポート事業 就労ファーストステップ事業 子ども自立アシスト事業 一時生活支援事業
窓口業務におけるICTの活用	<ul style="list-style-type: none"> 大阪市こころを結ぶ手話言語条例（平成28年1月施行）及び手話に関する施策の推進方針（平成29年3月策定）を踏まえた取り組みの一つとして、区役所窓口におけるタブレット端末を用いた遠隔手話通訳を行っています。 また、城東区役所においては、「すべての人と共生するまちづくり」の一環として、タブレット端末を用いた多言語（英語、中国語、韓国・朝鮮語）の通訳サービスの提供も行っています。
聴覚障がい者支援用音声認識アプリUDトーク導入事業	<ul style="list-style-type: none"> 大阪市では、音声認識アプリケーション（UDトーク）をインストールしたタブレット端末を複数台数導入し、音声を文字変換することで、聴覚障がいのある職員への情報格差の改善や、周囲の職員とのコミュニケーションを容易にし、日常業務の円滑実施をサポートする取り組みを一部の所属において試験的に行っています。

【生活困窮者自立支援事業の事業内容について】

自立相談支援事業	支援員が相談を受けて、どのような支援が必要かを一緒に考え、具体的な支援プランを作成し、寄り添いながら自立に向けた支援を行います。
総合就職サポート事業	就労に関して不安や困難を抱えている方に、カウンセリング、ビジネススキルやコミュニケーション能力向上の支援、就職活動の支援、求人情報の提供、就職後の支援など、就労につなげるための支援を総合的に行います。
住居確保給付金の支給	離職等により住居を失った方、または失うおそれのある方に対し、就職活動を行うことなどを条件に、一定の期間家賃相当額を支給し、就労に向けた支援を行います。 資産・収入等の要件あり
就労ファーストステップ事業	さまざまな事情により、一般的な仕事をするのが難しい方やなかなか仕事に結びつかない方に、専門の支援員による相談や軽作業、就労体験実習など、ご本人の状況に応じた段階的な支援を行います。
家計相談支援事業	多重債務を抱えている等、家計管理に課題がある方に対して、家計支援プランを作成し、収支状況の改善に向けた支援を行います。
子ども自立アシスト事業	中学生がいる家庭に専門的知識を有する相談員を派遣し、高校進学などの進路決定や、家庭が抱える問題について、カウンセリングによる個別支援を行います。
就労訓練事業	すぐに一般の就労が難しい方には、支援付きの就労・作業などの場（認定を受けた企業や事業所が行う、就労訓練）を紹介します。
一時生活支援事業	住居を持たない方、住居の状態が不安定な方に対して、一時的な宿泊場所や衣食を提供します。

3 権利擁護支援体制の強化

【現状と課題】

すべての人の人格と個性を尊重しつつ、自己実現・自己決定を支援することは地域生活を支えるうえで非常に大切です。

今後、認知症等により判断能力が不十分な人の増加が見込まれることから、権利擁護支援の取り組みの強化が必要となっています。

さらに、こどもや高齢者、障がい者に対する虐待、配偶者などによる暴力（DV）被害の相談件数が増加している現状もあります。

（1）虐待防止の取り組みの推進

個人の尊厳を冒す重大な権利侵害である虐待の防止及び早期発見・対応の取り組みは、安心安全な生活を守るしくみとして不可欠であることから、引き続き確実に進めていく必要があります。

国においては、2016（平成28）年6月に児童福祉法等を改正し、児童の福祉を保障するための原理とともに国・地方公共団体の役割・責務が明確化され、児童虐待については、社会全体で早急に解決すべき重要な課題として、発生の予防・早期発見から虐待をうけたこどもの自立にいたるまで、切れ目のない総合的な支援に取り組むことが求められています。

（2）成年後見制度等の利用促進

福祉サービスが契約に基づいて提供される現在、一人ひとりの住民が質の高いサービスを利用しながら、自らが望む生活を続けていくためには、適切な情報提供、迅速な苦情解決のしくみの整備、契約の際に判断能力が十分でない人への支援等が必須となります。

特に、認知症高齢者の増加や、知的障がい者、精神障がい者の地域移行が進む中であって、こうした方々が地域において安心して自立した生活を送るために、判断能力の程度や生活の状況を踏まえた多様な支援が求められており、成年後見制度や日常生活自立支援事業を中心とする権利擁護支援の枠組みを各地域で整備することが必要です。

2016（平成28）年5月に施行された促進法では、個々の基本的人権が保障され、自己決定が尊重され、財産管理のみならず、身上の保護が適切に行われることを重視した、制度・運用をめざすこととされており、地域における具体的な取り組みについて、市町村計画として策定することが規定されています。

権利擁護支援については、行政のもつ法的な権限の適切な発動を意識したうえで、制度利用にあたっての相談、人材養成、地域での理解づくりを含めた地域における権利擁護支援体制の強化に向けて、行政・地域住民・専門職団体や関係機関などさまざまな主体が連携していく必要があります。

【取り組みの方向性】

- ・個人としての尊厳が重んじられその尊厳にふさわしい生活が保障されるよう、認知症や知的障がい、精神障がい等により判断能力が不十分な人の意思決定を支援し、本人が選択できる機会を確保するための取り組みを進めます。
- ・成年後見制度の利用促進や、虐待の専門的対応に向けた取り組みを進めます。

成年後見制度**成年後見制度とは**

成年後見制度は、認知症や知的障がい、精神障がいなどで判断能力が不十分であるため、自分自身で契約や財産管理などの法律行為を行うことが難しい場合に、家庭裁判所から選任された援助者(成年後見人等)がその方を支援する制度です。成年後見制度には、「法定後見制度」と「任意後見制度」の二つの制度があり、法定後見制度には、判断能力の程度に応じて、後見、保佐、補助の三つの類型に分れています。

成年後見人の役割

成年後見人は、本人の意思を尊重しながら、生活状況や心身状況等も考慮し、本人に代わって福祉サービスの利用契約や適切な財産管理等を行うことで、本人の生活や財産を守ります。

成年後見人には、日常生活に関する行為を除く、法律行為をご本人に代わって行ったり、必要に応じて取り消したりする法的な権限が与えられています。

成年後見人の業務(例)

預貯金の管理や支払い手続き等	官公庁等への各種手続き
本人の見守り活動(定期的な訪問等)	福祉サービス利用や入院等の手続き
本人が不利益な契約を結んでしまった場合などの取り消し	

成年後見人の業務ではないこと

介護や家事のような事実行為	手術などの医療行為の同意
本人の連帯保証人や身元保証人になること	葬儀の喪主を務めること など

市民後見人**市民後見人とは**

家庭裁判所から成年後見人等として選任された一般市民のことで、専門組織による養成と活動支援を受けながら、市民としての特性を活かした後見活動を地域における第三者後見人の立場で展開する権利擁護の担い手のことです。

大阪市の市民後見人活動

大阪市では、大阪市成年後見支援センターが、親族以外の第三者後見人として、地域福祉の視点から身近な「市民」という立場で後見活動を行う「市民後見人」を養成し、その活動のサポートを行っています。

市民後見人は、家庭裁判所から「成年後見人」として選任され、他の専門職等による成年後見人と同じ権限が与えられています。

また、大阪市の市民後見人活動は、ボランティア・市民活動であり、活動経費を除き報酬を前提とした活動ではありません。



大阪市市民後見人のロゴマークです。
後見人の意味の Guardian の頭文字とハートをモチーフにしています。

主な取り組み

(主な取り組み)一覧の「取り組み」について、第4章に関連するものには「 」を付加しています。

取り組み	内容
虐待防止に関する啓発や虐待防止ネットワークの推進	<ul style="list-style-type: none"> ・こどもや高齢者、障がい者に対する虐待を発見した場合は通告・通報義務があることを周知するとともに、支援の必要な方を見逃さない気づきの充実を図るため、関係機関や専門職団体と連携し、虐待防止ネットワークの更なる構築を推進します。
成年後見制度の利用促進の取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ・認知症や知的障がい、精神障がい等により判断能力が不十分な方に対し、法的に権限を与えられた成年後見人等が、本人の意思決定を支援し、福祉サービスの利用契約や適切な財産管理を行うことで、その方の生活を援助します。 ・成年後見制度の広報啓発を行う際は、制限事項などを含め、制度を丁寧に説明した広報活動を実施します。 ・後見人等の新たな担い手として市民後見人の養成を行います。 ・また、新たに、身近な相談支援機関が本人を中心として福祉・医療・地域の関係者や後見人で「チーム」を形成し、そのチームを法律・福祉の専門職団体や関係機関等が支援する「権利擁護の地域連携ネットワーク」の構築に着手します。 ・複合的な課題があり、チームだけでは支援が困難な場合は「支援調整の場」の機能を活用し対応します。(P102 参照)
あんしんさぼーと事業(日常生活自立支援事業)	<ul style="list-style-type: none"> ・認知症や知的障がい、精神障がい等により判断能力が不十分な方が、安心して地域で生活が送れるよう、本人との契約に基づき、区社協において、福祉サービスの利用や日常的な金銭管理を支援します。
福祉サービスの適切な情報提供	<ul style="list-style-type: none"> ・介護予防、認知症予防、生活習慣病予防、消費者被害、子育てに関する情報など、障がい者や高齢者、妊産婦、子育て中の親子、外国籍住民の方など、福祉サービスが必要な人々が、必要な情報を得やすいような情報提供を推進します。
福祉サービス提供事業者への助言・指導	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉サービス提供事業者に対し、利用者本位のサービス提供と福祉サービスの質的向上のため、行政として助言、指導を行っています。
苦情解決のしくみの充実	<ul style="list-style-type: none"> ・市民が安心してサービスを利用できるように、福祉サービス提供者がサービス等の利用に関する苦情解決に対し、一層積極的に取り組むよう指導するとともに、身近な相談支援機関において円滑に苦情解決が行われるよう、専門的な相談支援を行うなど、効果的な苦情解決のしくみの充実に努めます。
福祉人材の育成・確保(福祉サービス提供者)	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉サービスを利用する人の生活を保障できるように、福祉サービス提供者等の育成・確保を行い、権利擁護に関する資質の向上を図ります。

第4章

各区に共通する課題等への具体的な取り組み

第1章でも述べたように、大阪市のサービス提供の基本となる単位は区であることから、区は、独自の地域福祉計画等を策定し、区の実情や特性に応じた地域福祉を推進しています。

一方で、本計画の2つの基本目標である、「みんなで支え合う地域づくり」、「新しい地域包括支援体制の確立」に沿って実施するさまざまな取り組みの中には、各区に共通した福祉課題への対応として、最低限実施する基礎的部分となるしくみや、市全域で中長期的な視点をもって進めていくことが必要な取り組みもあることから、第4章では、そのような事業の具体的なしくみや機能等を示していきます。

【取り組み】

1 相談支援機関・地域・行政が一体となった総合的な相談支援体制の整備	1-1 要援護者の発見と地域における見守り体制の強化 1-2 複合的な課題を抱えた人への支援体制の構築
2 福祉人材の育成・確保	2-1 地域福祉活動の担い手の確保 2-2 福祉専門職の育成・確保 2-3 行政職員の専門性の向上
3 権利擁護の取り組みの充実	3-1 虐待防止に向けた地域連携の推進 3-2 成年後見制度の利用促進

1 相談支援機関・地域・行政が一体となった総合的な相談支援体制の整備

大阪市では、自ら助けを求めることができず、地域社会から孤立しがちな人を支えるしくみとして、2015(平成27)年度から「見守り相談室」を設置し、見守りNW事業を実施しています。

また、既存の相談支援のしくみでは解決できない複合的な課題を抱えた人を支援するために、2017(平成29)年度から「相談支援体制の充実」に向けた事業をモデル3区において実施し、区保健福祉センターが中心となり、さまざまな施策分野の相談支援機関や地域の関係者が連携し、支えるためのしくみづくりに取り組んでいます。

こうした地域における見守り活動による支援と専門的な相談支援機関による支援の取り組みの相乗効果により「地域の福祉力」の向上を図り、高齢者、障がい者、子どもといった対象者にかかわらず、問題が深刻化する前に支援が必要となる人に目が行き届き、早期の把握・早期の対応ができる「予防的なアプローチ」が可能となる地域づくりをめざします。

1 - 1 要援護者の発見と地域における見守り体制の強化

(1) 現状と課題

見守りNW事業では、孤立死の防止などに向け、各区の社会福祉協議会に「見守り相談室」を設置して、行政と地域が保有する要援護者情報を集約した名簿を地域の日常적인見守りに活用するなど、ネットワークの強化を図るとともに、災害時の避難支援にもつながるよう取り組んできました。

名簿作成に際しては、調査員が、対象となる要援護者に同意書の郵送や訪問による説明等を行い、地域への名簿提供についての同意確認を進めました。結果、2015(平成27)、2016(平成28)年度で、のべ約4万5千人分の名簿を地域へ提供し、地縁団体未加入者を含めて、支援が必要な高齢者や障がい者などに対して地域での見守り活動が行われるようになりました。

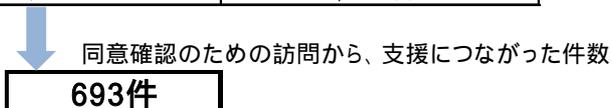
要援護者名簿の提供状況(平成29年3月末現在)

全地域数	提供地域数	名簿登載者数	主な提供先団体
333	237	45,834	地域活動協議会、地域社協、民生委員児童委員協議会、連合町会など

また、同意確認のために調査員が訪問等を行った際に、CSWが同行し専門的対応を行って支援につなげる事例も、2015(平成27)、2016(平成28)年度で693件ありました。

名簿提供に関する同意確認の状況（平成29年3月末現在）

同意確認書 発送件数	うち訪問により対応した件数	総同意件数
134,241件	52,631件	66,954件



一方、自ら相談できない、あるいは孤立死のリスクが高い世帯等に対しては、CSWが、ねばり強くコミュニケーションをとり、関係を構築する働きかけ(アウトリーチ)を行い、福祉サービス等の利用や地域の見守り活動につなげてきました。また、企業等とも連携し、孤立死につながるような異変を感じた場合に通報を受け安否確認も行ってきました。

その結果、「孤立死の危険性のある要援護者」242件、「制度の狭間にあるなど、支援困難者」806件、「地域からの掘り起こしによる要援護者」1,785件に対し、適切な支援につなげてきました。

CSWによる専門的対応の状況（平成29年3月末現在）

	H27	H28	合計
相談対応件数	22,834	28,924	51,758
アウトリーチ件数	2,529	4,964	7,493
ケース会議（ ）	470	698	1,168
主催	121	156	277
出席	349	542	891

支援へつないだ件数

孤立死の危険性のある要援護者	242件
制度の狭間にあるなど支援困難者	806件
地域からの掘り起こしによる要援護者	1,785件

（ ）地域や関係機関が集まり、要援護者を支援につなげるために検討を行う会議

このように、地域と一体となって事業を進めたことにより、よりきめ細かな見守り活動が行えるとともに、地域のネットワークの強化が進んでいます。地域や利用者へのアンケート調査の回答では、「要援護者の把握・支援を行いやすくなった」、「どこに相談していいかわからなかったが、見守り相談室が相談機関へつないでくれてとても助かった」、「地域で支えられているという感覚になりとても安心した」という声があがっています。

一方で、地域によっては、核となる人材が不足し十分な見守り活動が行えていない状況もあることから、新たな担い手の育成に取り組むことにより、地域におけるさらなるネットワークの強化を図る必要があります。

また、調査員が同意確認のため訪問した際に、CSWが同行し対応することによって支援につながる事例も多くあったことから、要援護者をより効果的に支援へつなげるためには、生活や心身の状況を直接確認することができる同意確認の訪問の際に、専門的な関わりを行うことが重要となってきます。

さらに、制度の狭間や、複合的な課題を抱えるなどの事情によって、適切な支援に結びつけることが困難な場合も多く、「見守り相談室」の関わりが長期化する事例が増加していることなどから、十分なアウトリーチが行えるような体制の整備が必要です。

また、認知症高齢者等の行方不明時の早期発見のための取り組みについては、これまで、認知症高齢者等を介護する家族等に対して位置情報探索機器（GPS）を貸与する事業（徘徊認知症高齢者位置情報探索事業）などを実施してきました。見守りNW事業では、認知症高齢者等が行方不明になった場合において、行方不明者の早期発見や事故の未然防止の一助となるよう、警察による捜索の補完的な役割を担うものとして、事前に登録いただいている地域団体や民間事業者等の「協力者」に対して、行方不明者の身体的特徴などの情報をメールで配信する事業を実施しています。平成29年3月末現在、この事業の利用について事前に登録されている認知症高齢者等は760人、「協力者」として登録いただいている団体等の数は3,884件となっています。また、同日までに125件の行方不明事案についてメール配信を行いました。一方で、繰り返し行方不明となり保護されるケースや無事に保護された場合であっても身元を確認できる情報がなく長期にわたり身元不明となるケースが増加しているなど、今後、行方不明の未然防止・再発防止や早期に身元を特定するためのしくみづくりに取り組んでいくことが重要です。

徘徊認知症高齢者等の行方不明時のメール配信状況（平成29年3月末現在）

利用登録者数	協力者登録数	行方不明時のメール配信数	うち発見済
760人	3,884件	125件	123件

以上の課題や、これまでの取り組みの検証を踏まえ、だれもが安心して暮らすことのできる地域づくりを進めていくため、さらなる見守り体制の強化を図っていきます。

（2）取り組み目標

孤立死の防止、大規模災害時の避難支援などに対応するため、要援護者名簿を活用した見守りが大阪市全域において実施されるよう取り組みます。

「見守り相談室」が地域と連携し、自ら相談できない人を発見するとともに、適切な支援につなげます。

また、認知症高齢者等の行方不明や事故等を防止するしくみの充実に取り組みます。さらに、事業を進めるにあたっては、地域の状況に応じ、区ごとに目標を定め、取り組みを進めます。

「見守り相談室」を中心とした地域における見守り体制の強化

- ・区役所、区社協、地域団体など多様な立場の人や団体が、地域の課題について共に考える意見交換会などの場を設けることにより、支援を必要とする人の状態や、見守り活動の重要性についての理解を深めるとともに、地域コミュニティを強化することの必要性を再認識することにより、地域の担い手の育成に努めます。

- ・また、区が地域の実情に応じて配置している地域福祉活動の推進役である地域福祉コーディネーター等との連携を密にすることにより、見守りネットワークの強化に努めます。
- ・「見守り相談室」が見守り活動を行う人たちの「見守り連絡会」などを開催し、活動の担い手が課題や悩みを持ち寄れる場をつくることにより、負担感の軽減を図るとともに、先行事例の共有などを行い、見守り活動の強化を図ります。

CSW による対応及び体制の強化

- ・同意確認の際の訪問は、要援護者の生活や心身の状況を把握する貴重な機会であり、また、地域へ名簿を提供する際は、見守り活動の担い手から課題や悩みを聞き、助言できる機会であることから、CSW が専門的な支援を行うことができるよう、体制を整備します。
- ・支援困難事例に対して適切かつ円滑な対応を行うことができるよう、CSW 同士が定期的に情報交換を行う場を設け、課題解決へつながった事例の検証や情報共有等を行うことにより、CSW のスキルアップに努めます。
- ・制度の狭間や複合的な課題を抱える事例に対しては、「支援調整の場」の機能を活用して対応を進めます。(P102 参照)

認知症高齢者等を見守るための体制の強化

- ・認知症高齢者等の行方不明事案等の再発を防止するため、警察と連携して、保護された本人の同意又はその家族からの相談をもとに「見守り相談室」への事前登録や医療機関への受診の勧奨を行うとともに、介護保険サービスを利用するための支援等を行う取り組みの強化に努めます。
- ・「見守りシール」等の配付を行うことにより、早期に身元を特定するための取り組みを進めます。また、徘徊認知症高齢者位置情報探索事業を引き続き実施するとともに、新たに「認知症アプリ」による認知症に関する正しい知識について広く普及・啓発を行うなど、ICT を活用した取り組みも行っていきます。

具体的な指標	2017(平成 29)年度の 取り組み状況	2018(平成 30)年度 目標	2020(平成 32)年度 目標
要援護者名簿を 活用した地域に おける 見守り活動の 強化	<ul style="list-style-type: none"> ・地域への要援護者名簿の提供 (333 地域中 237 地域) ・名簿を活用した見守り活動を推進するための働きかけ 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域への要援護者名簿の提供 (333 地域中 300 地域) ・区ごとの見守り活動にかかる課題整理と目標設定 	<ul style="list-style-type: none"> ・全 333 地域において、要援護者名簿をもとに、地域の実情に応じた見守り活動が行われている。
	・アウトリーチ件数 4,964 件	・アウトリーチ件数 5,300 件	・アウトリーチ件数 5,600 件

2017(平成 29)年度の取り組み状況の実績数値については、2016(平成 28)年度末時点

1 - 2 複合的な課題を抱えた人への支援体制の構築

(1) 現状と課題

複合的な課題を抱えた人を支援するために、2017(平成29)年度から3区で実施しているモデル事業では、区保健福祉センターが中心となり、分野を超えた相談支援機関の連携や地域の関係者等との連携を進めるとともに、関係者が一堂に会し、支援策を話し合う「支援調整の場」の開催等の取り組みを行っています。

また、これらの取り組みを進めるにあたっては、さまざまな福祉施策に関する知識や相談支援のノウハウ等を備えることが必要となることから、専門家等(スーパーバイザー)を派遣し、相談支援機関や区の職員等に対する助言等を行っています。

「支援調整の場」の開催

複合的な課題を抱えた人を支援するためには、厚生労働省の「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」(P52参照)において示されているように、「本人や(中略)世帯全体の複合的・複雑化したニーズを捉え、解きほぐし、成育歴などの背景も勘案した本質的な見立てを行うとともに、複合的なニーズに対応するさまざまな支援をコーディネートする」ことが必要です。

そのため、モデル事業においては、区保健福祉センターが中心となり、必要に応じて、さまざまな分野の相談支援機関や地域の関係者を招集し、支援策を話し合うための「支援調整の場」を開催しています。

事業開始からの6か月間の実績を見ると、区保健福祉センターが相談を受けた事例88件のうち、31件について「支援調整の場」が開催されています。その中には、認知症の母と精神障がいのある息子の世帯で、支援を拒否し地域から孤立していた事例について、これまで関わっていた高齢者の相談支援機関に加えて、精神障がいに関する相談支援機関等が「支援調整の場」に参加することで、世帯全体への支援方針や役割分担が明確化し、在宅での生活を継続できた事例も見受けられたところです。

モデル3区での相談支援機関等からの相談件数と支援調整の場の開催件数（平成29年9月末現在）

相談件数	88件
うち支援調整の場を開催し支援につながった件数	31件
うち地域（CSW等）からの相談による開催	3件
うち職員の適切なコーディネートにより支援につながった件数	24件

また、保健福祉センターに相談を行った相談支援機関等に対してアンケート調査を行った結果、これまで対応に苦慮していたケースについて適切な支援につなげることができたと答えた割合が89.5%、「支援調整の場」の開催により関係者との連携がしやすくなったと答えた割合が68.4%であるなど、事業による効果が表れています。

モデル3区での相談支援機関へのアンケート調査結果（平成29年9月現在）

設問	結果
対応に苦慮していたケースについて、解決の方向性を確認し、適切な支援につなげる事ができた	89.5%（17か所/19か所）
「支援調整の場」の開催により関係者との連携がしやすくなった	68.4%（13か所/19か所）

さらに、モデル事業では、生活困窮者自立支援事業を担当し市内のさまざまな部署と連絡調整を行っている職員が中心的な役割を担うこととしており、「支援調整の場」の開催に至る前に、職員が適切な支援につなげた事例が24件あるなど、コーディネートが適切に行われています。

これらのことから、複合的な課題を抱えた人への支援にあたっては、適切にアセスメントを行い、複合的なニーズに対応するさまざまな支援をコーディネートする機能が重要であると考えられます。

なお、相談支援機関や地域の関係者との間の要援護者の個人情報の共有については、国においても検討が進められており、その動向も注視しながら、本市における適切な取り扱いについて、引き続き検討する必要があります。

専門家等（スーパーバイザー）による支援

複合的な課題を抱えた人に対し、分野を超えて関係者が連携して支援を行うためには、相談支援機関や区保健福祉センターが、さまざまな分野の制度や相談支援機関の機能・役割に関する知識や相談支援のノウハウ等を備えることが必要となります。

モデル事業においては、区内の状況に通じた専門家等（スーパーバイザー）を派遣し、「支援調整の場」の開催に対する助言、区内の相談支援機関や区の職員等を対象とする研修会の企画立案に参加、情報連携のためのツールづくり及び対応事例集の作成の指導等を行い、連携の強化や関係者のスキルアップに取り組んでいます。

そのような助言により、区の職員が適切な相談支援機関につながり、解決できた事例もあり、アンケート調査結果でも、「スーパーバイザーの助言により相談支援業務が円滑に進んだ」と答えた割合が78.9%となっています。

モデル3区での相談支援機関へのアンケート調査結果（平成29年9月現在）

設問	結果
スーパーバイザーの助言により相談支援業務が円滑に進んだ	78.9%（15か所/19か所）

これらのことから、複合的な課題を抱えた人に対して、区保健福祉センター職員が的確に支援のコーディネートを行い、また、相談支援機関や地域関係者の連携を強化し、スキルアップするためには、専門的な見地からの助言、指導が必要であると考えられます。

地域における見守り活動との連携の強化

自ら相談できない、あるいは孤立死のリスクが高い人や世帯に対しては、「見守り相談室」のCSWがアウトリーチを行っていますが（P98参照）、そのような人や世帯の中には制度の狭間に陥り支援につながっていないケースや複合的な課題を抱えているケースもあり、モデル事業の実績の中でも、課題解決のために「支援調整の場」が活用されている例があります。

例えば、住居が、いわゆる「ごみ屋敷」状態となっており、精神疾患が疑われた高齢者の事例では、当初は近隣住民との関わりや支援を拒否していましたが、CSWと民生委員が連携し本人との関係づくりを行い、把握したニーズに基づき「支援調整の場」において関係者が関わり方を共有することにより、地域の見守り活動につなげることができました。

このように、CSWが地域の関係者と連携して、より身近な地域で早期に課題を発見し、「支援調整の場」を活用して適切な支援につなげるなど、地域における見守り活動と連携して取り組むことが必要です。

(2) 取り組み目標

専門的な相談支援機関がそれぞれの分野を超えて連携するしくみづくりを行うとともに、地域の見守り活動と連携した支援体制の構築に向けて取り組みを進めます。

支援をコーディネートするためのしくみづくり

分野ごとの相談支援機関、地域だけでは解決できない課題を抱えた人に対して、区保健福祉センターが中心となって、適切にアセスメントを行い、複合的なニーズに対応するさまざまな支援をコーディネートするしくみづくりを行います。

相談支援を行う機関や人を支えるしくみづくり

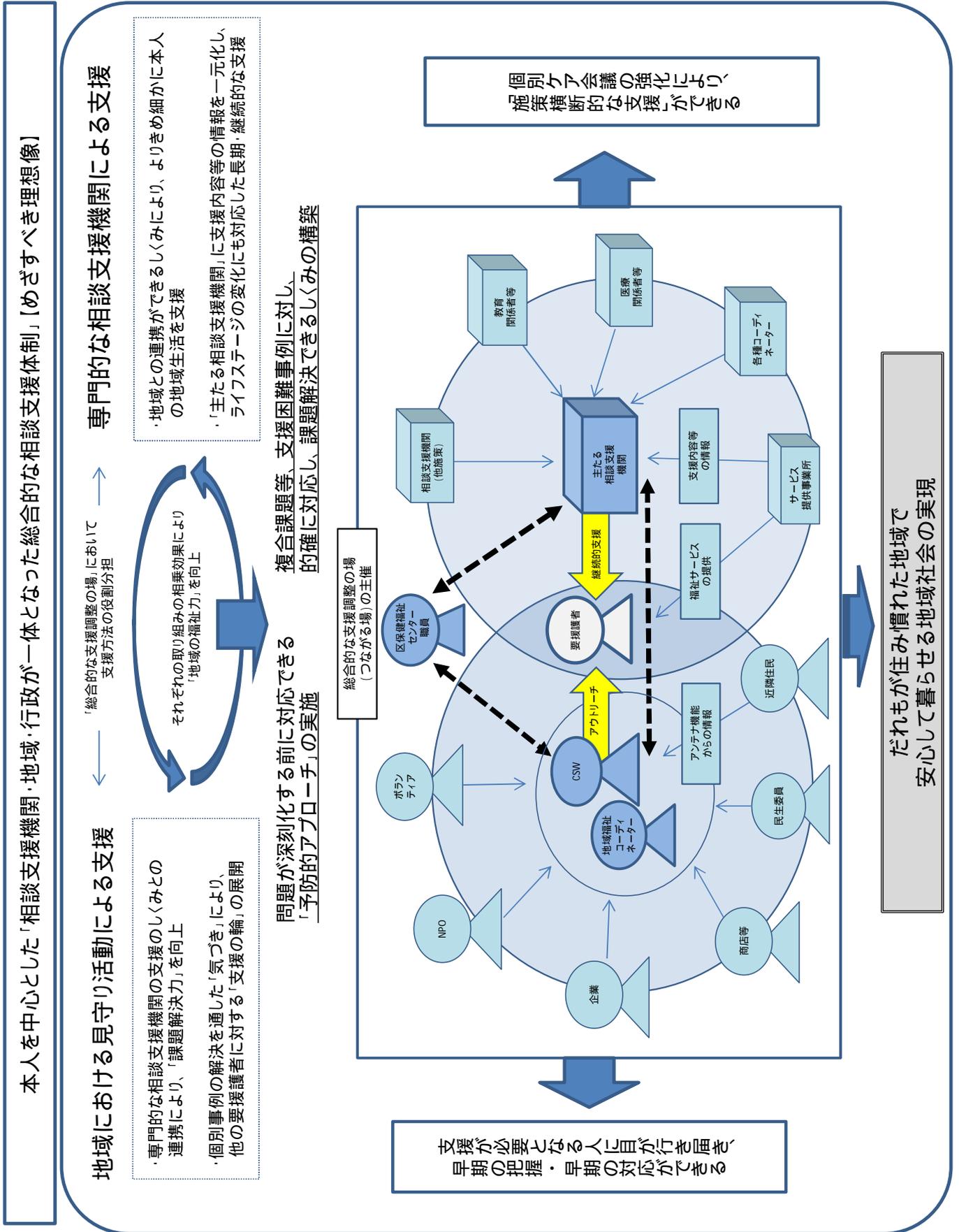
区保健福祉センターや相談支援機関が連携して、複合的な課題を抱えた人に対し、的確に支援を行っていくことができるよう、必要な助言等が得られるしくみづくりを行います。

地域における見守り活動と連携するしくみづくり

複合的な課題を抱え、自ら助けを求めることができない人が、必要な支援を受けながら住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、地域における見守り活動と連携するしくみづくりを行います。

具体的なモデル事業の効果等について、引き続き分析と検証を行い、今後、各区の実情に応じた取り組みが進められるよう、必要な機能や、事業実施手法等の選択肢を示します。

具体的な指標	2017(平成29)年度の取り組み状況	2018(平成30)年度目標	2020(平成32)年度目標
複合的な課題を抱えた人への支援体制の構築	<ul style="list-style-type: none"> モデル事業の実施 効果、手法等の分析と検証 	<ul style="list-style-type: none"> モデル事業の効果、手法等の分析と検証 全区で相談支援機関、区職員を対象に研修会の開催 区ごとの実施手法等の検討と事業実施に向けた準備 	<ul style="list-style-type: none"> 市全域で、複合的な課題を抱えた人を適切な支援につなげ、解決を図るしくみが構築されている



2 福祉人材の育成・確保

高齢者、障がい者、子育て世代など、だれもが住み慣れた地域で自分らしく安心して暮らしていくためには、福祉人材の育成・確保が極めて重要となります。

地域福祉活動の担い手としての市民、福祉サービスの提供や専門的な相談支援に就くことができる福祉専門職、虐待への対応や複合的な課題に対応するため相談支援機関の連携を主導する役割を担う行政職員、それぞれにおいて、地域福祉を推進するために人材の育成・確保の取り組みを進めていきます。

2 - 1 地域福祉活動の担い手の確保

(1) 現状と課題

地縁による地域福祉活動については、その担い手不足やその固定化・高齢化が深刻な課題となっています。

そのため、あらゆる世代が地域福祉に関心を持ち、活動の新たな担い手となるよう取り組むことが重要です。

退職年齢に達する世代などは、それまでの職域中心の生活から地域中心の生活へと移ることから、長年にわたり蓄積してきた知識や技能を活かして地域福祉活動に参画することで自己実現へつなげるなど、新たな担い手としての活躍が期待されます。そのほかにも、将来の担い手の育成に向けて、こどもの頃から地域福祉活動に親しみを持てるしかけづくりなど、中長期的な視点も必要です。

大阪市では、地域福祉活動へのモチベーション向上に向け、多年にわたり地域福祉の推進にボランティア活動等を通じて尽力された人に対して、市長感謝状、表彰状を授与する取り組みを行ってきました。

今後、地域福祉活動のさらなる活性化に向け、さまざまな年代の人が活動に興味を持ち、やりがいと充実感を持つことができるよう、取り組みを進めていく必要があります。

(2) 取り組み目標

地域福祉活動をはじめのきっかけとなる情報発信

- ・地域の行事や取り組みなどの地域活動、ボランティアに関する先駆的・先進的な事業や実践事例などの情報を発信し、気軽に地域福祉活動に参加できるようなきっかけづくりを行います。
- ・情報発信に際しては、より広い世代が情報を受け止め、地域福祉活動へ参加する意欲を高めることができるよう、広報誌やホームページ、SNS など、ICT を含めた多様な媒体を積極的に活用します。

- ・市社協（大阪市ボランティア・市民活動センター）や区社協（区ボランティア・市民活動センター（ボランティアビューロー））が行うボランティア活動に関する情報発信等についても、地域福祉活動に参加するきっかけづくりとしてさらに推進していきます。

地域福祉活動の担い手づくりの充実

地域福祉活動の担い手づくりのため、世代に応じた取り組みを進めます。

- ・こどものころから福祉に親しみ関心を持つことができるよう、教育委員会と連携しながら、小学生用福祉教材や教員の指導用副教材を作成し、市内全小学校に配布することによって、福祉について学ぶ機会を設けます。また、福祉教材の活用状況について把握するとともに、アンケート調査等によってその効果を検証し、今後の福祉教育のあり方について検討を進めます。
- ・区社協において実施している、各地域の小中学校、高校、大学等で、車いすや高齢者の疑似体験、点字や手話の学習、障がい当事者の講話、福祉施設訪問等の福祉教育プログラムの実施などを通じた福祉教育を支援します。
- ・社会福祉施設や企業、大学、専門学校などが行う社会貢献活動や地域福祉に関する取り組みなどを積極的に周知することにより、さまざまな活動主体が、新たな担い手として地域福祉活動に参画することを促進します。
- ・大阪市社会福祉研修・情報センターにおいて開催している地域福祉に関する講習会・講演会などを通じて、退職年齢に達する世代などが、地域福祉活動に関心を持ち、参加するきっかけを作ることにより、新たな活動の担い手の育成に取り組みます。

具体的な指標	2017(平成29)年度の取り組み状況	2018(平成30)年度目標	2020(平成32)年度目標
福祉教材の活用により福祉についての理解が深まった小学生の割合 (教員へのアンケートによる)	-	60%	80%

2 - 2 福祉専門職の育成・確保

(1) 現状と課題

団塊の世代のすべてが75歳以上の後期高齢者となる2025(平成37)年が目前にせまる中、福祉・介護サービスのニーズはますます増加し、多様化することが確実であり、それらを担う人材の育成・確保は全国的に重要な課題となっています。

「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」(2007(平成19)年厚生労働省告示第289号。以下、「人材確保指針」という。)においては、国と地方公共団体それぞれの役割が示されており、国においては、介護報酬の設定等、都道府県は、就業状況の把握や市町村では実施が困難な人材確保の取り組み等、市町村では、研修やネットワークの構築などを行うこととされています。

大阪市においては、福祉専門職の育成・確保を図るため、大阪市社会福祉研修・情報センターにおいて、福祉専門職の知識・技術に関するスキルアップ研修、離職防止のためのメンタルヘルス研修などを行うほか、福祉施設や福祉専門職の団体、養成校などとのネットワークを構築し、さまざまな取り組みを積極的に実施してきました。

また、介護福祉士等の資格を持ちながら職に就いていない方を対象に、復職支援研修を実施するほか、大阪府との連携のもと「福祉の就職総合フェア」を共催するなど、取り組みを進めてきたところです。

さらに、福祉専門職が、自身の仕事に対して誇りを持ち、専門職としての意欲を高めることを目的として、永年にわたって社会福祉事業に従事し、本市の福祉の向上に貢献された人に対して、市長感謝状、表彰状を授与する取り組み等も行ってきました。

今後ますます多様化・増大化していく福祉ニーズに対応するためには、福祉専門職の育成・確保に向けた取り組みをさらに強化していく必要があります。

加えて、近年では、国において、他国との経済活動の連携強化の観点から、経済連携協定(EPA)にもとづく外国人人材の受け入れなどが進められています。結果、介護の現場で働く外国人が増えつつある状況にあり、今後の動向に注視する必要があります。

(2) 取り組み目標

福祉専門職や、福祉・介護サービス事業者への支援を充実させることにより、福祉専門職の育成・確保を進めます。また、福祉に関する理解促進やイメージアップに向けて、ライフステージに応じた働きかけを行うなど、中長期的視点を持って取り組むことによって、福祉の仕事の魅力を伝え、将来の職業選択へつなげるよう、計画的に取り組んでいきます。

福祉専門職の「やりがい」や「専門性」を支え、育成・定着を図る取り組み

- ・社会事業施設協議会・福祉専門職団体・養成校協会・市社協・市立大学等で構成する「大阪市福祉人材養成連絡協議会」における情報交換をさらに充実させるとともに、福祉専門職の育成・確保等に関する有効的な研修プログラムのあり方等について検討し、具体的な取り組みを進めます。
- ・福祉現場で働く福祉専門職から、仕事で出会った感動エピソードを募集し、福祉の魅力が伝わる優良事例を表彰することにより、福祉専門職が仕事に対して誇りを持ち、働き続けるための意欲を維持し続けることができるよう支援します。また、事例を作品化し、ホームページ等で公表するなど、市民に対し福祉の仕事の魅力ややりがいを広く発信することにより、イメージアップを図ります。
- ・職員同士が、施設や事業所を越えて、横のつながりをつくることができるよう、継続して情報交換を行う場を設置し、スキルやノウハウを共有することにより、各職場での実践につなげていきます。また、同じ立場の職員同士が垣根を越えてつながり、率直な意見を出し合うことにより、精神面の負担軽減にもつなげ、職場への定着を支援します。

ライフステージに応じて、多様な人材からの参入を促進する取り組み

将来の福祉の担い手となる層、また、これまで福祉と接点がなかった層などにより幅広く働きかけることにより、福祉・介護サービス分野に関心を持ち、職業選択につながるよう取り組みます。

- ・中高生等に対しては、福祉施設等が実施する地域との交流やボランティア受入れ等の取り組みに、学生のクラブ・サークル活動などをマッチングすることにより、福祉やボランティアに接点のなかった生徒等が福祉現場を間近に感じ、理解を深めるきっかけとし、将来の職業選択のひとつにつながるよう取り組みます。
- ・子育て世代に対しては、子育てと仕事を両立したいと考える主婦層を中心に、「通勤に便利なところにある」「短時間労働ができる」、また、働き続けることにより「資格取得によりキャリアアップをめざせる」などの福祉・介護サービス分野の特長を積極的に発信し、就職支援に向けた講座等を開催するなど、子どもを育てながら働ける職場として選択してもらえるような取り組みを行います。
- ・2017（平成29）年には、在留資格に「介護」が創設され、また外国人技能実習制度に介護職種が追加されるなど、国において外国人人材の受け入れに関する動きが見られることから、今後、国の動向に注視しつつ、本市における外国人従事者の実態把握に努め、必要な対応について検討を進めます。

具体的な指標	2017(平成 29)年度 の取り組み状況	2018(平成 30)年度 目標	2020(平成 32)年 度目標
職員同士の横の つながりをつく る場に参加し「仕 事に対する意欲 が増した」と感じ た職員の割合	-	60%	80%
学校と施設との マッチングによ り、新たに福祉の 現場とつながっ た学校数	—	30校	90校

2 - 3 行政職員の専門性の向上

(1) 現状と課題

福祉課題が一層複雑化・多様化・深刻化し、福祉に関する法や制度が大きく変化するなか、福祉施策に携わる行政職員は、さまざまな分野にまたがる広範な知識や、支援を必要とする人に対する相談支援のノウハウを備えていることが求められます。

住民に最も身近な福祉の行政機関である区保健福祉センターにおいては、高齢、障がい、児童などの各福祉分野の業務を行っていますが、地域包括支援センターをはじめ、民間事業者を活用して相談支援体制の整備を進めてきたこともあり、職員が直接、市民からの相談を受ける機会は減少している一方で、深刻な虐待事案への対応や成年後見制度の市長申立事務、地域を含めた関係機関や関係者の調整等、行政としての判断や対応が必要な業務が中心となっていることから、専門性の一層の向上を図る必要があります。

また、2016(平成28)年6月に児童福祉法が改正され、急増する児童虐待に迅速・的確に対応するため、児童相談所には、任用資格と実務経験を有する行政職員(児童福祉司)を一定数配置しなければならないこと、要保護児童に対応する職員の研修の受講が義務化されるなど、職員の資質の向上を図り、市町村の支援体制を一層強化することとされました。現在、大阪市ではこの法改正への対応を進めているところであり、特に児童福祉司の養成・確保が急務となっています。

これらの状況を踏まえ、行政職員の専門性の向上に向けて、より専門性の高い職員の確保や、採用後のスキルアップ、計画的な人事異動など、さまざまな観点で取り組みを進めることが必要です。

(2) 取り組み目標

増大する福祉ニーズに的確に対応できる人材を確保し、福祉施策に従事する職員の専門性を向上させるための取り組みを進めます。

とりわけ、専ら福祉業務に従事する福祉職員について、体系的な研修の実施や、キャリア形成を見据えた人事配置など、計画的な人材育成をめざします。

専門性の高い職員の確保

- ・福祉職員の採用については、福祉業務において求められる能力や資質を明確化したうえで、それらを備えた人の採用に資するような試験のあり方について、検討します。
- ・中高生や大学生等に対しては、福祉施設等が実施する地域との交流やボランティア受入れ等の取り組みに、学生のクラブ・サークル活動などをマッチングすることにより、福祉やボランティアに接点のなかった生徒等が福祉現場を間近に感じ、理解を深めるきっかけとし、将来の職業選択のひとつにつながるよう取り組みます。

(再掲)

研修の充実

- ・福祉職員については、専門職としての基礎となる知識・技術を系統的に習得するため、経験年数に応じた階層別研修を実施します。
- ・区保健福祉センター職員に対する支援技術等の強化に向けた研修を実施します。

キャリア形成を見据えた人事配置

- ・福祉職員をはじめ、福祉施策に携わる職員が必要な経験や専門性を蓄積できるよう、計画的な人事配置によるキャリア形成に取り組みます。

3 権利擁護の取り組みの充実

大阪市においては、すべての人の権利を尊重しつつ、自己実現・自己決定を支援する取り組みを進めています。

しかしながら、高齢者や障がい者、児童に対する虐待の相談件数が増加するなど、個人の権利、利益が侵害され、安心安全な生活が脅かされている現状があり、虐待防止に関する取り組みをさらに推進します。

また、認知症や知的・精神障がいにより判断能力が低下した人が、住み慣れた地域において、自分らしく安心して暮らすために、成年後見制度の利用促進に関する施策の基本的な方向性を定め、それにもとづく取り組みを着実に進めます。

3 - 1 虐待防止に向けた地域連携の推進

(1) 現状と課題

虐待は重大な権利侵害であり、自らの権利を主張しにくい立場にある、高齢者や障がい者、児童の権利利益を擁護していくためには、虐待の防止や早期発見及びその適切な対応について、さまざまな取り組みを実施していくことが重要です。

虐待防止については、虐待を受ける人の属性により虐待者や状況が異なるため、それぞれの特性に応じて対策を講じる必要がありますが、共通しているのは被害者が自らSOSを発信できない、あるいは発信が難しい状況にあることから、すべての人が虐待防止の意識をもち、身近な虐待の兆候にいち早く気づき、適切な機関に相談・通報することが重要であるということです。

しかしながら、現在の虐待相談の経路は、本来、虐待を早期に発見できる立場にある地域住民からよりも、警察や福祉・教育等の関係機関が多くなっていることから、虐待についての知識・理解の普及啓発に取り組むとともに、虐待を未然に防止し早期に発見するために、地域において情報を共有し、連携協力できるネットワークの構築が必要です。

また、施設従事者等に対して、研修や事例検討会・講演会等を行い、意識の向上を図る必要があります。

さらに、虐待対応に関する法的権限と責務を有する行政職員については、専門性の向上が求められています。

(2) 取り組み目標

虐待を未然に防止し早期に発見するために、地域において虐待についての知識・理解を深めるとともに、地域住民、警察や福祉・教育等の関係機関、行政機関が連携して支援できるようネットワークの構築を進めます。

また、施設従事者に対して研修等を行い、虐待防止の意識の向上を図ります。

地域における虐待についての知識・理解の普及啓発

虐待を早期に発見できる立場にある地域の人々が虐待についての知識・理解を深めるため、すべての年齢層の地域住民、高齢者や障がい者、児童に関わる機会のあるあらゆる関係機関を対象に、相談・通告・通報・届出先等、窓口周知の徹底を目的に、普及啓発を行います。

虐待は、重大な権利侵害であることを身近な問題として認識し、地域での関わりが虐待の未然防止・早期発見につながることを広く周知するため、引き続き地域の課題に即した講演会や研修等を実施するとともに、虐待の相談窓口等を広く周知するためのポスターやチラシを作成・配布します。

児童虐待においては、特に11月を児童虐待防止推進月間とし、重層的な広報活動などに取り組みます。(オレンジリボンキャンペーン)

ネットワークの構築

虐待事例の支援に対して適切かつ迅速に対応するためには、地域住民、警察や福祉・教育等の関係機関、専門職等の関係団体、行政機関の連携は非常に重要です。

高齢者と障がい者の虐待防止連絡会議において、関係機関が高齢者、障がい者を取り巻く状況や考え方を共有し、機能するよう連携協力します。

また、要保護児童の早期発見や適切な保護・支援を図るための要保護児童対策地域協議会において、関係機関、関係団体及び児童の福祉に関する職務に従事する人、その他関係者が、児童虐待に関する情報や考え方を共有し、適切な連携のもとで対応します。

施設従事者等の意識の向上

介護保険サービス・障がい福祉サービス事業者等への集団指導において、施設従事者等の通報義務を周知徹底します。

また、虐待を未然に防止する予防的取り組みとして、実地指導を通じて、不適切なケア・不適切な施設運営等への指導を強化するなど、将来の虐待の芽を摘むために取り組むとともに、施設従事者の意識の向上を図ります。

虐待対応に従事する行政職員の専門性の確保

虐待対応において、適切かつ迅速に対応するため、職員の経験年数に応じた階層別研修、児童福祉法改正に伴う区役所職員に対する研修、事例検討会等を計画的に実施します。

具体的な指標	2017(平成29)年度の取り組み状況	2018(平成30)年度目標	2020(平成32)年度目標
虐待対応に従事する行政職員の専門性の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新任職員への研修 (年2回) ・ 中堅期職員研修 (年4回) ・ 事例検討会 (年1回) ・ 管理職員研修 (年1回) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法改正の研修 (年4回) ・ 事例検討会 (年4回) ・ 階層別研修のしくみづくり 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 階層別研修の実施

2017(平成29)年度の取り組み状況の実績数値については、2016(平成28)年度末時点

3 - 2 成年後見制度の利用促進

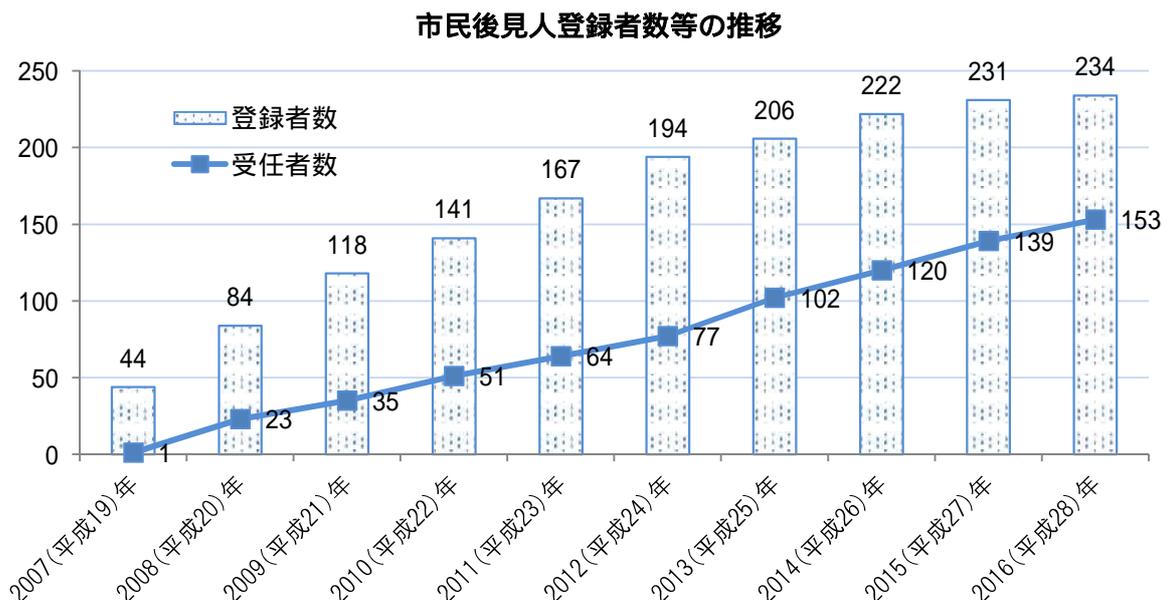
(1) 現状と課題

成年後見制度とは、認知症高齢者や知的障がい、精神障がい等により判断能力が不十分な人に対し、法的に権限を与えられた成年後見人等が、本人に代わって福祉サービスの利用契約や適切な財産管理を行うことで、その人の生活を支援する制度です。

法定後見制度は、対象者の判断能力の程度に応じて、判断能力が欠けているのが通常の状態である「後見」、判断能力が著しく不十分である「保佐」、判断能力が不十分である「補助」の三つの類型に分かれています。現状では「保佐」「補助」の利用が少なく、「後見」が大半を占めており、社会生活に大きな支障が生じるまでの間に制度が利用されていないことや、財産管理を中心とした支援となっており、意思決定支援や身上保護等の福祉的な視点に乏しい運用となっていること等が課題となっています。

大阪市では、2000(平成12)年の成年後見制度開始以降、市長申立事務を各区保健福祉センターで実施するとともに、「成年後見制度利用支援事業」として、市長申立事案における申立費用および後見人報酬の助成を行っています。

さらに、2007(平成19)年6月に、大阪市成年後見支援センター(以下「後見センター」という。)を開設し、制度に関する広報啓発・関係機関との連携等を行うとともに、制度利用に関する専門的な支援や、第三者後見人の新たな担い手としての市民後見人の養成、支援について積極的に取り組んでいるところです。



出典：大阪市福祉局

2016(平成28)年5月、促進法が施行され、国において成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進することが定められるとともに、地方公共団体に対しても、本制度の利用の促進に向けて自主的かつ主体的に、地域の特性に応じた施策を策定し、実施する責務が定められました。市町村は成年後見制度利用促進基本計画(以下「国計画」という。)を勘案して、当該市町村の区域における成年後見制度の利用の促進に関する施策についての基本的な計画(以下「市町村計画」という。)を定めることが努力義務であると促進法で規定しています。

大阪市では、国計画の目標の一つである「権利擁護の地域連携ネットワークの構築」のためのしくみを作るとともに、広報・相談・制度利用促進・後見人支援等の各機能を整備します。

(2) 取り組み目標

成年後見制度の利用促進のために、2018(平成30)年度から3か年の予定で「権利擁護の地域連携ネットワーク」を構築します。後見センターを中核機関として、専門職団体・関係機関が連携協力する「協議会」を設置・運営し、本人を中心とする「チーム」を支援するしくみを作ります。

また、今後、権利擁護支援を必要とする人がますます増加することに対応するため、市民として地域で後見活動を行う「市民後見人」の養成・支援の強化や、あんしんさぼーと事業(日常生活自立支援事業)との適切な連携など、多面的に取り組めます。

本人を中心とする「チーム」の形成

地域全体の見守り活動の中で、権利擁護支援が必要な人を地域において発見し必要な支援に結びつけることが重要です。大阪市内には、権利擁護の身近な相談窓口として、保健福祉センターをはじめ、地域包括支援センター（ブランチ含む）、障がい者相談支援センター、地域活動支援センター（生活支援型）など多くの相談支援機関が存在します。これらの相談支援機関が権利擁護支援を必要とする人を発見し、本人を中心とする「チーム」を形成し、権利擁護支援にあたります。成年後見人等が選任された後も本人支援が必要な場合は、後見人とともにチームとして支援を行います。

また、相談支援機関における対応マニュアルを策定し、窓口対応の標準化を図るとともに、研修会等を通じ相談機能を充実させます。

専門職団体、関係機関等が連携協力する「協議会」の設置

成年後見制度に関する専門的な相談や、家庭裁判所との情報交換・調整等に適切に対応するため、法律・福祉の専門職団体や関係機関による「協議会」を設置し、地域においてチームを支援します。

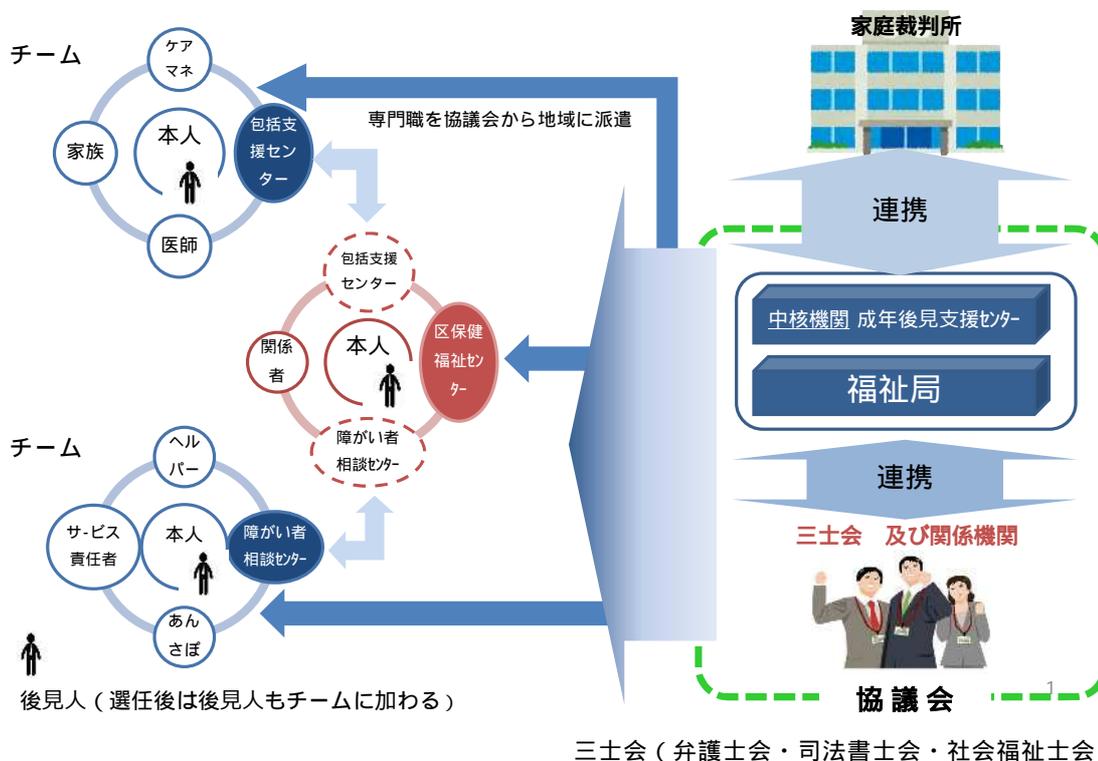
協議会には、関係機関と連携する機能、専門性を有する機能、市町村計画の取り組み状況を継続的に点検・評価する機能を持たせます。

具体的には、関係機関との連携を通じて効果的な成年後見制度の普及啓発について協議し、地域で形成されるチームに専門職を派遣します。

また、協議会の中に、運営及び地域連携ネットワークを整備する「中核機関」を設置します。

本市では、後見センターが担うこととし、2018（平成30）年度以降、従来の4つの機能（成年後見制度の広報・啓発、市民後見人の養成・支援、相談支援機関の後方支援、関係機関との連携）に加え、新たに協議会の中核機関として（協議会事務局の機能、親族後見人支援機能、あんしんさぼーと事業（日常生活自立支援事業）から成年後見制度への移行支援機能）を担います。

大阪市の地域連携ネットワークのイメージ



成年後見制度の普及啓発の推進

本人の意思決定を支援しながら、生活の質の向上のために財産を積極的に利用することも成年後見制度で実現できることであり、制度利用のメリットでもあります。また、判断能力の低下の比較的早い段階から制度を利用し、保佐人・補助人が人生の伴走者として本人の心身の状況変化に寄り添いながら、自分らしい生活を実現するという制度利用の方法もあります。

さらに、近年、社会問題化している消費者被害から、判断能力が低下した人を守ることにもなります。

一方、現在の成年後見制度は、成年被後見人等の権利の一部が制限されたり、一旦利用を開始すると中止できない制度となっています。

普及啓発にあたっては、成年後見制度の理念はもとより、制度内容について、丁寧な説明に努めます。

また、自分自身で成年後見制度の利用を決定し、申立てを行う「本人申立」を推進することは制度理念の実現のために不可欠であるため、本人申立でも含めた保佐・補助類型の利用を促進します。

市民後見人の養成・支援

大阪市では市内在住又は在勤で、一定の研修を受講した人を市民後見人候補者としてバンク登録し、家庭裁判所からの選任を受けて無報酬で活動する「市民後見人」を養成しており、2017（平成29）年7月現在234人をバンク登録しています。今後高齢化の進展が見込まれ、市民としての特性を生かし地域において後見活動を行う市民後見人活動の需要は、さらに高まるものと考えています。

市民後見人のバンク登録者を増やすため、市民後見人の活動を広く周知することにより知名度を向上させるとともに、一人でも多くの市民にご協力を得ることができるよう養成方法（養成会場やカリキュラム）を工夫します。また、市民後見人は身近な地域におけるきめ細かな見守りや訪問活動を前提としていることから、市内全域に分散することが望ましいと考えています。

市民後見人の活動は、判断能力が不十分な人の生活を支援するという直接的な効果だけでなく、ボランティア精神にもとづく地域福祉活動の一つとして、住民主体の福祉コミュニティづくりにつながるという間接的な効果が期待できるものです。

身上監護を中心とする市民後見人の活動を拡大するとともに、その活動をサポートする中核機関の機能充実に図ります。

具体的な指標	2017(平成29)年度の取り組み状況	2018(平成30)年度目標	2020(平成32)年度目標
市民後見人バンク登録者数（年度末時点）	234人	250人	300人
市民後見人の受任者数（年度末時点）	153人	180人	220人

2017（平成29）年度の取り組み状況の実績数値については、2016（平成28）年度末時点

あんしんさぼーと事業（日常生活自立支援事業）の適切な利用

大阪市では、あんしんさぼーと事業（本市名称）を全国に先駆けて平成9年からはじめており、2017（平成29）年5月現在、3,359人が利用されています。

本事業は、成年後見制度に比べて利用開始が簡易であるというメリットがありますが、事業利用開始から数年経過し、その間には施設入所の検討や入院・手術等に伴う保険金の手続きなど、本事業では対応が困難な状況に直面する人がいます。

そのため、成年後見制度を必要とする人が円滑に制度に移行し、真にあんしんさぼーと事業の利用を必要とされる人が、待機することなく順次利用契約できるよう調整する必要があります。

本計画期間においては、成年後見制度とあんしんさぼーと事業それぞれの制度内容と、対象となる人のすみわけ等を関係者や利用する市民に広く周知し、現在あんしんさぼーと事業を利用している人で制度移行が必要な人は速やかに移行できるよう取り組みます。

具体的な指標	2017(平成29)年度の取り組み状況	2018(平成30)年度目標	2020(平成32)年度目標
成年後見制度への移行者数(累積)	-	100人	300人

用語解説

項目	説明	掲載ページ
ICT	Information & Communication Technology (情報通信技術) の略。	71・74・75・ 77・85・86・ 87・91・92 101・108
アウトリーチ	生活上の問題や課題を抱えているものの、福祉サービスの利用を拒んだり、支援者に対して攻撃的、逃避的な行動を示す人に対して、本人からの要請がない場合でも、支援者の方から本人の元に積極的に向いて支援することをいいます。	84・99・101・ 104・106・107
アセスメント	利用者に関する情報を収集や分析することで、自立した日常生活を営むために解決すべき課題を把握することをいいます。	103・105
EPA	Economic Partnership Agreement (経済連携協定) の略。 国や地域を限定して、関税等の貿易障壁を撤廃することにより、モノ・ヒト・カネ・サービスの移動を促進させようとする協定です。 この協定に基づき、外国人の就労が認められていない介護福祉士・看護師候補者の特例的な受け入れが進められています。	110
AI	Artificial Intelligence (人工知能) の略。 人工的にコンピュータ上などで人間と同様の知能を実現させようという試み、あるいはそのための一連の基礎技術をいいます。	91
SNS	Social Networking Service (ソーシャル・ネットワーキング・サービス) の略。 インターネット上で、人と人とのつながりを支援するサービスをいいます。	77・108
NPO	Non-Profit Organization 又は Not-for-Profit Organization (非営利団体) の略。 様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し、収益を分配することを目的としない団体の総称です。 このうち、特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得した法人を、「特定非営利活動法人(NPO 法人)」といいます。 なお、収益を目的とする事業を行うこと自体は認められますが、事業で得た収益は、様々な社会貢献活動に充てることとなります。	10・11・13・ 38・39・40・ 56・71・75・ 78・79・80・ 106・107

項目	説明	掲載ページ
LGBT	レズビアン・ゲイ（同性愛者）、バイセクシュアル（両性愛者）、トランスジェンダー（生物学的な性と、自分で認識している性が一致しない人）の頭文字です。性のあり方に関して少数派の人々は、セクシュアル・マイノリティ（性的マイノリティ、性的少数者）と呼ばれており、その総称としてLGBTが使われることがあります。	68
オレンジリボンキャンペーン	すべての子どもが健やかに育つように、行政機関、企業、地域が一体となって、「子ども虐待防止」というメッセージが込められたオレンジリボンを、一人ひとりの胸につけて、子育てをしている親や子どもたちを始め、多くの人たちに、まわりの子どもに関心を持ち、子どもへの虐待をなくしていく輪を広げていくキャンペーンをいいます。	115
外国籍住民	大阪市では、施策・事業等の対象として考える場合には、国籍が外国籍である人々だけでなく、外国にルーツを持つ人々を総称して「外国籍住民」としています。 なお、住民基本台帳法では、日本の国籍を有しない者のうち市町村の区域内に住所を有する者を「外国人住民」としていることから、本計画においても統計等に基づき説明する際は、「外国人住民」としています。	68・72・83・ 85・96
クラウドファンディング	crowd（群衆）とfunding（資金調達）を組み合わせた造語です。 不特定多数の個人からインターネットを通じて小口の資金を集める資金調達の手法をいいます。	77
クリック募金	ウェブページ内の決められた所をクリックすると、その回数に応じて環境問題や人道支援などに取り組むNPOなどの団体に協賛企業から寄付されるしくみです。	40・77
権利擁護	福祉サービスの利用者本人が、自らの意思を表明するよう支援すること、及び表明された意思の実現を権利として擁護していく活動を意味し、意思表示の能力に限界のある人々については、本人の利益を本人に代わって擁護すること（代弁）をいいます。	2・10・17・56・ 60・64・69・ 73・92・94・ 95・96・97・ 106・114・ 117・118
こころを結ぶ手話言語条例	手話が言語であるという認識に基づき施策を推進し、手話を必要とするすべての人の社会参加の促進と安心して暮らせる地域社会を実現するために施行された条例です。	92

項目	説明	掲載ページ
「ごみ屋敷」状態	市民が居住する建物等における物品等の堆積により、ごきぶり、はえその他の害虫、ねずみ若しくは悪臭が発生すること又は火災発生のおそれがあること等のため、当該物品等が堆積している場所の周辺的生活環境が著しく損なわれている状態をいいます。	17・104
コミュニティソーシャルワーカー（CSW）	制度の狭間や複数の生活課題を抱えるなど、既存の福祉サービスだけでは対応困難な事案を地域の多様な力を活かして解決に結び付ける地域福祉のコーディネーターのことをいいます。	62・63・78・84・98・99・101・103・104・106・107
CSR、CSV	CSR:Corporate Social Responsibility（企業の社会的責任） CSV:Creating Shared Value（公と民による共有価値の創造） 企業等における「社員のボランティア参加や寄附などの資金協力」といった社会貢献活動を CSR といい、本業を通じて社会課題の解決をめざすという考え方を CSV といいます。CSR から CSV へと変化しつつある中で、より高い成果を生みだせるような連携を志向する傾向にあります。	79
児童福祉司	児童相談所に置かなければならない職員で、児童相談所長が定める担当区域により、児童の保護その他児童の福祉に関する事項について相談に応じ、専門的技術に基づいて必要な指導を行うケースワーカーです。	112
身上監護	成年後見制度において、被後見人の生活や健康に配慮し、安心した生活がおくれるように契約などを行うことをいいます。なお、被後見人に対し後見人が直接介護や看護などをすることは含まれていません。	120
セーフティネット	すべての人が安心・安全に暮らせる多層的・多面的な生活支援の機能・しくみのことです。	50・90
善意銀行	市民からの善意の金銭や物品の預託を受け、必要としている福祉関係機関・団体等に払出をするコーディネートを行う取り組みで、大阪市では、区社協・市社協において実施しています。	77
団塊の世代	第一次ベビーブームが起きた、1947（昭和22）年～1949（昭和24）年に日本において生まれた人を指します。	49・110

項 目	説 明	掲 載 ペ ー ジ
地域公共人材	地域団体や行政に加え NPO や企業、大学など多様な主体が参画する地域のまちづくりに関する取組について、各主体間の合意形成、それぞれの主体が持つヒト、モノ、カネ、情報など地域における様々な資源をコーディネートすることなどにより、活動を創出し活性化させ、最適化を図り、持続可能なものとしていくマネジメント能力を持った人材です。	80
DV	Domestic Violence (ドメスティック・バイオレンス) の略。配偶者や恋人など親密な関係にある、またはあった者からの暴力をいいます。被害者を女性に限定していませんが、DV の被害者は大半が女性となっています。	45・94
南海トラフ地震	近い将来発生すると予測されている、日本列島太平洋沖の広い範囲を震源とする巨大地震のことであり、震度 6 弱以上の強い揺れに加え、大阪市の多くの地域が津波による浸水被害を受けると想定されています。	83
ニア・イズ・ベター (補完性・近接性の原理)	住民に近いところで行われる決定ほど望ましい、という地方分権の基本的な考え方です。	1・7・61
ハンセン病	ハンセン病は、「らい菌」によって引き起こされる慢性の感染症で、1996 (平成 8) 年に「らい予防法」が廃止されるまで、約 90 年間、国や地方自治体などにより強制隔離政策がとられてきました。 「らい菌」の病原性は弱く、感染してもほとんど発症しません。また、現在では、早期に発見して適切に治療すれば、後遺症を残さず治る病気となっています。	68
避難行動要支援者	大地震や風水害などの災害が起きた時、自力で避難することが難しく、支援が必要な人を行い、介護保険の要介護認定で、要介護 3 以上の人や重度障がいなどの人を対象者としています。	83・84・85

