

地域支援システムを通じた区からの意見等とその回答

【西成区1】

総合的な相談支援体制の充実と人材育成

支援の必要な高齢者、障がい者や子育て中の母親等に対する相談支援機関はこれまでも整備されてきたところであるが、西成区ではアルコール及び薬物関連問題や虐待、就労困難、孤立化といった課題を複合して有する方が多く、周囲との人間関係等が複雑になっており、また件数自体も増加傾向にあり、解決策を見出すのが困難な状況になってきている。こういう状況に総合的かつ積極的に対処できるよう、相談支援機関の数的な充実を図るとともに、相談支援を担う専門知識と能力を有する人材の確保育成し、安定的に設置できるよう、給付水準の向上を図る等必要な施策の検討を意見する。

【回答1】

少子高齢化の進行や社会経済状況の変化を受けて、市民生活における福祉課題の「複雑化・多様化・深刻化」が進んでおり、支援につながらず地域に埋もれている要援護者に対する相談支援のニーズは、近年ますます大きくなっています。身近な地域において、ワンストップで相談を受け止め、その地域で生活している住民たちと専門職とが連携することにより、適切な支援につなげその解決を図るという、相談支援体制の充実が課題であると考えております。

相談支援に関する施策・事業については、平成 27 年度から、生活困窮者自立支援制度の本格実施や、児童福祉分野における利用者支援事業の事業開始、障がい福祉サービスに係る計画相談支援の完全実施など、大きな変更が予定されています。また、介護保険制度においては、平成 30 年度までに現行の介護予防事業の一部を見直して、新たな介護予防・日常生活支援総合事業を構築することとなっています。

このような地域における相談支援ニーズの変化や、様々な相談支援施策・事業の新たな実施・見直し等を踏まえ、大阪市では平成 26 年 8 月に区と局による「相談支援体制のあり方検討プロジェクトチーム」を設置し、今後の相談支援体制のあり方について、検証・検討を進めていくこととなりました。

プロジェクトチームでは、現状の相談支援体制の実態把握を行い、必要な機能やその機能の実現のために各機関が果たすべき役割、各機能をつなぐ手法等について検証・検討を行い、各区における区・地域の実情に応じた相談支援の仕組みの構築を推進し、相談支援機能の向上を図ってまいります。この取組みの中で、相談支援に従事する人材の育成・確保の課題についても併行して検討を進めてまいります。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区2】

総合的な情報提供体制の充実

福祉課題をかかえる当事者や家族及び支援にたずさわる方々等に対して、各種サービスや制

度、社会資源の情報等を質・量ともに充実させ、必要とする方が容易にアプローチできるよう、また、簡単に提供できるような体制を整備する必要がある。

【回答2】

当事者やその家族の方がかかえる福祉課題を解決するためには、その方々をニーズに合致した福祉サービスや社会資源等につなげることが必要です。そのためには、当事者や家族に対して、または当事者や家族の相談支援にたずさわる方々等に対して、各種の福祉サービス等に関する最新かつ充実した情報を提供することが課題となります。

福祉サービス等に関する情報の収集・提供については、相談支援体制のあり方と密接に関連する課題であるため、どのような仕組みや手法があれば当事者やその家族の方への情報提供が一層充実するのかについて、今後「相談支援体制のあり方検討プロジェクトチーム」において検討を進めてまいります。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区3】

支援に必要な個人情報の管理、利用について

児童虐待等で行政も交えた関係機関におけるチームで支援をしているケースにおいて、支援に必要な情報が行政から提供されないという事案が見られた。個人情報保護の理念は尊重しつつ、関係機関等の連携に必要な個人情報の提供、管理に関する課題の整理及びルール作りに早急に取り組んでいただきたい。

【回答3】

福祉分野における個人情報の取扱いに関する基本的な考え方については、厚生労働省において以下の通りガイドラインが示されています。

「福祉関係事業者における個人情報の適正な取扱いのためのガイドライン」

(平成 16 年 11 月 30 日通達)

「福祉分野における個人情報保護に関するガイドライン」(平成 25 年 3 月 29 日通達)

また、個人情報保護に対する意識の高まりを受けて、必要とされる個人情報が提供されない、つまり個人情報を保護する側面が強調され有益な活用が行われない、いわゆる「過剰反応」と言われる現象が見られることを踏まえて、厚生労働省からは以下の通知等が示されています。

「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」

(平成 19 年 8 月 10 日通知)

「地域包括支援センター等において地域の見守り活動等を構築していく際の支援を必要とする者に関する個人情報の取扱いについて」(平成22年9月3日通知)

「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための方策等について」

(平成24年5月11日通知)

「自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集について」

(平成25年3月29日通達)

相談支援における関係機関の連携にあたり、個人情報の共有は非常に重要な課題ですので、個人情報保護の理念を守りつつ関係機関の円滑な連携が実現するよう、各機関がガイドラインの内容を実務において具体的に実践できる方策について、今後「相談支援体制のあり方検討プロジェクトチーム」において検討を進めてまいります。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区4】

閉鎖的な居室等における虐待に対する実効性ある権利擁護の体制構築について

近年、高齢者向け賃貸住宅等に入居する障がい者や高齢者が増加しており、今後も増加することが見込まれる。平成25年度、西成区の高齢者向け賃貸住宅において100件を超える虐待通報があった。閉鎖的な居住空間などにおいて発生する虐待への対応は、大都市に特化した課題であり、障がい者をも含めた市独自のあらたな体制づくりを早急に整備してほしい。

また、判断能力の低下が見受けられる障がい者や高齢者がこのような住居に入居すると、金銭管理を安易に任せてしまう傾向にあり、不適切な金銭管理、金銭搾取につながる可能性があるため、管理人に対する権利擁護の啓発の機会を積極的に設けて予防的に介入し、虐待発生を未然に防ぐ取り組みが重要である。「虐待かもしれない」と気づいたときにどこに通報すればよいのか、どこに相談すればよいのか周知し、虐待に対する啓発を確実に行之、虐待を早期発見できるように取り組み透明性を確保することが必要である。

加えて、虐待の発見や防止についての啓発活動についても大阪市として引き続き取り組みをすすめていただきたい。

【回答4】

高齢者虐待防止法では、「養護者による虐待」と「養介護施設従事者等による虐待」の2類型に分類し、養護者とは、「高齢者を現に養護するものであり養介護施設従事者等以外のもの」、養介護施設従事者等とは、「介護保険法及び老人福祉法に規定する施設・事業に従事する者」と定義しています。介護保険法にも老人福祉法にも規定されていない施設の従事者による虐待は、「養護者による高齢者虐待」として対応することになります。

このような事案は「養護者による高齢者虐待」ではありますが、家庭内での家族等からの虐待とは性質が異なり、同時に多数の高齢者への対応が必要な場合があること、施設の管理運営面の改善を促すことで虐待の再発防止を図る必要があることなど、区と包括のマンパワーだけでは対応が困難な場合もあることから、福祉局による人的応援や関係機関との調整など、施設の規模や態様等に応じた対応体制や対応方法を確立すべく検討を進めているところです。

また、介護保険課では従前から事業者向け虐待防止研修を実施していますが、いわゆる高齢

者向け賃貸住宅の多くが介護保険法上の居宅サービス事業所を併設していること、入居者の多くが居宅サービスを利用していることも踏まえ、今年度から研修内容等の充実強化を図ったところ
です。

今後とも、介護保険事業所や関係者のみならず、広く一般市民への権利擁護、虐待防止の啓
発をすすめ、虐待の早期発見・早期対応に努めてまいります。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区5】

高齢者の支援ネットワーク構築のための個人情報の管理、利用について

個人情報や個人のプライバシーに関する住民の意識の高まりとともに、高齢者の情報の把握を
することが難しくなっている。個人情報保護の観点から高齢者の情報を団体間で共有するこ
とが難しい。また、支援に必要な情報が不足している孤立した高齢者や要社会的援護者につい
て、行政からの情報提供が難しいため、地域での支援ネットワーク構築に困難をきたす場面も見
受けられる。個人情報保護の理念を尊重しつつ、地域包括ケア推進の前提として、関係機関等
の連携に必要な個人情報の提供、管理に関する課題の整理及びルール作りに早急に取り組ん
でいただきたい。

【回答5】

少子高齢化の進行に伴う、少人数世帯、ひとり暮らし高齢者世帯の増加、マンション等共同住
宅の増加等により、地域における近隣関係は近年著しく希薄化し、援護が必要な人の把握とその
個人情報の適切な取り扱いが課題となっています。

また、ひとり暮らし高齢者等を対象としたサービスやその他介護保険サービス・在宅支援サービ
ス等があるにもかかわらず、その情報が届いていないために利用できていない高齢者や地域との
つながりが無い等の理由によりさまざまなネットワークで受け止められていないひとり暮らし高齢者
等をどう支援していくかも課題となっています。

援護が必要な人に支援を行うための、地域での情報の収集、提供にあたっては、プライバシー
意識の高まり等があり、個人情報保護法の趣旨を踏まえた適切な運用に取り組んでいく必要があ
ります。

今後、ひとり暮らし高齢者等の一層の増加が見込まれる中、医療や介護等必要なサービスが
切れ目なく一体的に提供される地域包括ケアの仕組みづくりを進めていくとともに、地域における
見守りや支え合いを支援し、個人情報の保護に配慮しながら、高齢者の情報把握や安否確認な
どの仕組みづくりに努めることによって、高齢者が安全で安心して暮らせるまちづくりを目指してま
いります。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区6】

高齢者の支援ネットワーク構築のための個人情報の管理、利用について

東南海トラフ地震等大規模災害や緊急時に備えて要援護者の個人情報を民生委員等地域団

体や地域包括支援センター等公的な支援機関に提供し、要援護者支援の体制づくりや日常的な見守り支援につなげるための仕組みの構築が急務であるが、全市レベルでは個人情報の提供や活用がほとんどなされていないのが実態である。また、本人同意が原則となるため提供できる情報にも制限がある。これらの現状を踏まえ、より実効性のある要援護者の個人情報共有、活用のための仕組みの構築に早急に着手いただきたい。また、個人情報の提供については、横浜市の導入している情報共有方式(本人の拒否がない限り情報が提供できる)も選択できるようにしていただきたい。

【回答6】

本市では、災害時、公的機関による救助や支援が届くまでの間、災害時要援護者(以下「要援護者」といいます。)の避難支援については、地域の避難支援者による避難支援と地域の自主防災組織等による日頃からの組織的な取組みが不可欠と考えております。

このため、行政の保有する要援護者情報の地域での活用などを含めて、地域における要援護者避難支援の取組みをより一層促進するため、本年度、新たに「自主防災組織力向上コーディネーター」を5名採用し、地域の防災計画作りや要援護者の避難支援にかかる個人情報の取扱いのルール設定など、自主防災組織の組織地盤の確立に向けた支援を強化しております。

なお、ご意見にあります情報提供方式(いわゆる「消極的同意方式」)による自主防災組織への要援護者情報の提供については、自主防災組織へより多くの行政が保有する要援護者情報を提供することが可能となりますが、避難支援者による避難支援の要否確認の作業など、自主防災組織への負担が必然的に増加するほか、本市が要援護者情報に利用する障がい者などの個人情報については、極めて慎重に取り扱うべき情報であると考えことから、特に、非意思表示者のうち拒否意思を持たれている方の個人情報保護の観点から適当でないと考えております。

(危機管理室危機管理課)

【西成区7】

高齢者の支援ネットワーク構築のための個人情報の管理、利用について

孤立した高齢者等要援護者のSOSを早期に発見するため、気になる高齢者の早期発見のネットワーク構築が不可欠である。集合住宅等においては管理組合、地域、関係機関、行政等の連携などが想定される。また、電気、ガス等ライフラインに関係する機関や銀行、郵便局、コンビニ等とのネットワーク構築も効果的であると考え。特に、生活困窮者等の発見等にライフライン事業者からの情報提供は重要である。ライフライン事業者をはじめとするこれらのネットワーク構築に向けた環境整備と、情報提供を受けてからの行政としての対応の仕組みづくりについて検討をお願いしたい。また、コンビニやスーパー等小売事業者とのネットワーク構築については、事業者や職員に対する理解促進の取り組みも必要であり、そのための周知・啓発活動も進めてもらいたい。

【回答7】

近年、亡くなられたことが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」の事案

が頻発しており、孤立死に至る手前で、適切な支援につなげるべき、地域の見守りの取り組みの強化がもためられています。

大阪市では、従来から地域における見守りとして、民生委員・児童委員による友愛訪問や地域社会福祉協議会によるふれあい喫茶、食事サービスなどを通じて要援護者の安否確認やニーズ把握を行う他、各区においても福祉施策推進パイロット事業を活用して地域の実情に応じた取り組みを進めてきましたが、これらに加え、平成 26 年 1 月以降、水道、ガス等ライフライン事業者と協定を締結し、検針等で個別訪問した際に、孤立死につながるような異変が疑われる場合、区役所等に窓口を定め、通報してもらうことにより、孤立死を未然に防ぐ仕組みを構築しています。

通報に当たっては、個人情報保護法における「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ない」場合の個人情報の取扱いについて、基準等を示したガイドラインを事業者周知することで、より事業者が通報しやすい体制を整備しています。

また、区によっては、水道、ガス等ライフライン事業者のほか、地元の商店街や牛乳販売店など、地域に密着した事業者等とのネットワークの構築にも取り組まれています。

今後は、ライフライン事業者との協定による通報の実績を検証する等して、一層効果的な仕組みとなるよう検討を進めてまいります。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区8】

高齢者虐待防止について

緊急一時保護施設(2週間を目途に緊急避難できる施設)について、現在市全体で4床確保されている。緊急性があり、分離が必要と判断し、緊急一時保護施設の利用を決定したが、満床のため入所できず他の保護施設についても満床で即対応できないことがあり、対応に苦慮することがあるので保護施設を常時確保する等体制を整備してほしい。

【回答8】

区では、「やむを得ない事由による措置」等の入所先確保につきましては大変苦勞されていることと存じます。

虐待対応においては、迅速かつ確実に高齢者を虐待者から分離保護する必要があります。そのため、「やむを得ない事由による措置」等による保護先がどうしても、すぐに確保できない場合に生命・身体を守るための最後の手段として、自立の方、要介護状態の方、医療的ケアが必要な方など被虐待者の身体状況を問わず対応できる緊急一時保護事業を実施しております。本事業は、介護保険法や老人福祉法等の制度の裏付けのない緊急避難として高齢者を施設に保護するもので、緊急避難と言える範囲を超えて長期間収容することは望ましくなく、被虐待者本人にとっても、一日も早く、安定した生活の場に移ることが望まれるため、原則 14 日間を上限としておりますが、状況に応じて延長可能とし、柔軟な対応に努めています。

虐待通報が増加を続ける中で緊急一時保護事業の利用も年々増加し、平成 24 年度には満床となる日も発生していることから、平成 25 年度には増床(全体で5床)を図ったところであり、今後とも利用状況を十分に見極めながら空床を確保してまいります。

また、保護されている高齢者にとっては、入所施設を転々とすることは、負担が大きいことから、関係機関の積極的な協力が得られるよう、ネットワークの構築に努め緊急一時保護事業という最後の手段を使うことなくスムーズに措置先を確保できるよう努めてまいりたいと考えています。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区9】

高齢者虐待防止について

介護度の低い被虐待者は介護保険施設を利用することができず、分離先として養護老人ホーム等に措置入所となるが、面会を制限することができないため保護が確実であるか疑問が残ることがある。

【回答9】

高齢者虐待防止法の第13条には、老人福祉法第11条1項第2号又は第3号の措置が取られた場合においては、市町村長又は当該措置に係る要介護施設の長は、養護者について当該高齢者との面会を制限できる、と書かれております。現法では、養護老人ホームへの措置入所については、法に基づき面会を制限することはできませんが、虐待を受けた高齢者を保護するという観点から面会を制限する必要がある場合には「本人の意向により養護者に居場所を知らせない」「個人情報なので知らせない」また、養護者が面会に施設を訪問した際は、施設側の協力のもと「施設の管理権」により養護者の面会を拒否する等の対応を行うことは可能です。

高齢者虐待防止法附則第3項は、「この法律の施行後3年を目途として、この法律の施行状況等を勘案し、検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。」とされていることから、日本弁護士連合会等も面会制限の要件の緩和等の改正を求める意見書を衆参議院議長等に提出しています。市としては、大阪弁護士会等関係機関とも連携を行いながら、国に対し、実効的な高齢者虐待防止のための制度を確立することができるよう引き続き要望してまいります。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区10】

養護者への支援について、虐待発生の要因を解決するための支援も必要である。例えば、認知症等の介護を困難にさせる要因だけでなく、養護者が抱える生活上の困難さがあり、しかも要因が複雑で絡み合い、解決の糸口が見えにくいことがある。虐待発生の要因解決だけでなく、高齢者が住み慣れた地域で生活を継続できるように、地域組織や関係機関が連携していくことが重要である。

【回答10】

高齢者虐待防止法第3条第1項において、国及び地方公共団体について、また法第16条では市町村について、関係機関、民間団体等との連携協力体制の整備が規定されています。

大阪市では、行政、関係機関、関係団体及び高齢者の福祉に関する職務に従事する者等が、

高齢者虐待を取り巻く状況や考え方を共有し、有機的に連携協力していくために、福祉局生活福祉部地域福祉課が事務局を担当する「大阪市高齢者虐待防止連絡会議」及び各区の保健福祉センター福祉業務主管課が事務局を担当する「区高齢者虐待防止連絡会議」を設置しております。

会議において、高齢者虐待の実態を把握したうえで、虐待防止についての課題を明らかにし、各機関の高齢者虐待防止の取り組みを共有しながら、各機関の役割や機関どうしの連携の方法を検討し、課題解決のための連携協力体制強化の取り組みを、今後も進めてまいりたいと考えております。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区11】

高齢者向け賃貸住宅等における実効性ある権利擁護の体制構築について

近年、西成区を含め全市において、サービス付などをうたう高齢者向けの賃貸住宅(福祉マンション)が増えており、多くの高齢者が入居している。一部の福祉マンションにおいては、自己完結型のサービス体系や閉鎖的な環境の中、特に単身で判断力の低下した要介護、要支援高齢者の自己決定が十分に保障されない状況になりやすい。さらに、不必要なサービスの提供や真に必要なサービスが提供されない状況が起きる可能性が高くなっている。

その中で平成 25 年度、高齢者向け賃貸住宅における 100 件を超える虐待通報があり、金銭管理や食事の提供、介護保険サービスの提供をしている者(養護者)が複数いて、養護者を特定することが困難であり、区・包括が対応する「養護者による虐待」とみなして対応した。今回のような事案への対応については、生活保護、介護保険、医療、地域包括支援センターといったあらゆる関係部署の迅速な協力が不可欠である。高齢者向け賃貸住宅における虐待対応は、大都市に特化した課題であり、障がい者をも含めた市独自のあらたな体制づくりを早急に整備してほしい。

判断能力の低下が見受けられる高齢者などがこのような住居に入居すると、金銭管理を安易に任せてしまう傾向にあり、不適切な金銭管理、金銭搾取につながる可能性が高いため、管理人に対する権利擁護の啓発の機会を積極的に設けて予防的に介入し、虐待発生を未然に防ぐ取り組みが重要である。また、虐待に対する幅広い啓発や「虐待かもしれない」と気づいたときの相談、通報窓口の周知を確実に行之、虐待を早期発見できるように取り組むことが必要である。

また、介護保険事業者や従事者の質の向上のための取り組みを進め、同様の事案の発生を今後繰り返さない体制づくりも進めていただきたい。

【回答11】

高齢者虐待防止法では、「養護者による虐待」と「養介護施設従事者等による虐待」の2類型に分類し、養護者とは、「高齢者を現に養護するものであり養介護施設従事者等以外のもの」、養介護施設従事者等とは、「介護保険法及び老人福祉法に規定する施設・事業に従事する者」と定義しています。介護保険法にも老人福祉法にも規定されていない施設の従事者による虐待は、「養護者による高齢者虐待」として対応することになります。

このような事案は「養護者による高齢者虐待」ではありますが、家庭内での家族等からの虐待とは

性質が異なり、同時に多数の高齢者への対応が必要な場合があること、施設の管理運営面の改善を促すことで虐待の再発防止を図る必要があることなど、区と包括のマンパワーだけでは対応が困難な場合もあることから、福祉局による人的応援や関係機関との調整など、施設の規模や態様等に応じた対応体制や対応方法を確立すべく検討を進めているところです。

また、介護保険課では従前から事業者向け虐待防止研修を実施していますが、いわゆる高齢者向け賃貸住宅の多くが介護保険法上の居宅サービス事業所を併設していること、入居者の多くが居宅サービスを利用していることも踏まえ、今年度から虐待防止研修の充実強化を図ったところです。また、権利擁護や虐待防止だけでなく、集団指導、実地指導などの機会をとらえ介護保険事業者や従事者の質の向上に向けた研修や指導を行っています

今後とも、介護保険事業所や関係者のみならず、広く一般市民への権利擁護、虐待防止の啓発、広報をすすめ、虐待の早期発見・早期対応に努めてまいります。

(生活福祉部地域福祉課)

【西成区12】

障がい者虐待への対応について

障害者虐待防止法が施行され一定の啓発はなされている。西成区自立支援協議会においても研修を開催しているが、障がい者と関係するより身近な人への啓発がまだまだ必要であると感じる。家族や支援者の中には、継続的に行われている支援の中に虐待に値するような状況が生じていることに気付くことができていない。障がい者自身が虐待を受けていることを認識できない、または訴えることができないことが多いなか関係者が気づける目を育てていく必要がある。大阪市としても引き続き啓発活動を展開していただきたい。

また、一時保護所の不定問題の解決に向けてより尽力いただきたい。現在、1床という状況では全く不足状態である。高齢者虐待にしても同様であるが、保護施設が満床であれば各区で保護してもらえる機関を必死で探す状況が続いている。例えば、一時保護施設に登録制を設けるなどして不足の解消や緊急時に探しやすいような体勢作りを検討していただきたい。

【回答12】

障害者虐待防止にかかる広報啓発については、障害者虐待防止法第4条において市町村の責務と規定されており、本市においては法施行時からポスター、リーフレットを作成し広報啓発を行ってきました。障がい者虐待については未然に防止することが必要であると考えており、本市においては引き続きリーフレット等広報啓発物による啓発については、配布先についても工夫を行い、地域の支援者や障がい者自身から虐待に気づける啓発活動を続けてまいります。

さらに、障がい者基幹センターによる講演会など市民への啓発活動についても引き続き開催を行ってまいります。

障がい者の保護先については、保護できる施設が少ない中、緊急性があり分離保護の必要な事案については保護先を確保することに大変苦勞いただいていることと存じます。虐待対応においては、迅速かつ確実に障がい者を虐待者から分離保護する必要があります。そのため、「やむを得ない事由による措置」等による保護先がどうしても、すぐに確保できない場合に生命・身体を

守るための最後の手段として、緊急一時保護事業を実施しております。本事業は、障害者自立支援法や身体障害者福祉法、知的障害者福祉法等の制度の裏付けのない緊急避難として障がい者を施設に保護するもので、緊急避難と言える範囲を超えて長期間収容することは望ましくなく、被虐待者本人にとっても、一日も早く、安定した生活の場に移ることが望まれるため、原則 14 日間を上限としておりますが、状況に応じて延長可能とし、柔軟な対応に努めています。緊急一時保護施設については平成 25 年度に 1 床増床し、被虐待障がい者の緊急一時保護施設については 2 床確保している状況ですが、障がい者の安心安全な生活のためにも、今後とも利用状況を十分に見極めながら空床確保に努めてまいります。

(生活福祉部地域福祉課)