

令和2年度第1回 大阪市社会福祉審議会 地域福祉専門分科会
地域福祉基本計画策定・推進部会（会議録）

日時：令和2年8月3日（月）午前10時00分～

場所：大阪市役所地下1階 第8共通会議室

1 開会

- ・委員紹介
- ・出席職員紹介

2 議事

- (1) 次期「大阪市地域福祉基本計画」の策定について
- (2) 大阪市地域福祉基本計画の進捗状況について（令和元年度末時点）

（藤井部会長）

【冒頭あいさつ】

- ・先週、とあるセミナーにて医師の先生から聞いたことであるが、コロナの対応により保健所機能等の脆弱性が明らかとなったことから、これまで続いてきた「医療」の緊縮が、今後は緩和されるそうである。

一方、福祉や介護に関してはむしろ後退するだろうという予測である。なぜなら、患者や医療の情報発信に比べて介護や福祉の状態について、現場や研究者が発信しない。福祉・介護のマスコミ報道もなく、関心もない。こういう状況下では福祉は後退するという、冷静な分析にもとづく意見をもらった。つまりは、介護・福祉の現場はもとより自治体と研究者が発信しないとだめだという苦言を呈されていたということである。

こういう状況の中で（令和3年度からの）介護保険事業計画、地域福祉基本計画を策定しようとしている。この3年間の計画は「ウィズ・コロナ」の計画になる。いかに想像力を働かせて盛り込んでいくのか。ウィズ・コロナと地域共生社会を結ぶ接点の中に地域福祉計画があるということを意識して、計画策定の議論を進める必要がある。

（伊藤課長）

【議事（1）】 第1章、第2章部分について、資料1-1、1-2に沿って説明

（藤井部会長）

- ・みなさんのご自由な意見を願います。

（鳥屋委員）

- ・重層的支援体制整備事業について、「来年度、大阪市では取り組まないが、地域福祉計画の中に盛り込んでいく」と説明されたが、もう少し詳しく聞きたい。

（伊藤課長）

- ・重層的支援体制整備事業は、「（複数の支援事業を）一体的に」行う事業として整備されており、社会福祉法で示されているような「一体的に」実施する事業としては、大阪市としてはすぐに取り組む予定はない。

地域共生社会の理念は現計画でも記載されており、法改正されたことを受けて、今、大阪市

が取り組んでいることを深化させることで、(法改正で) 求められることは進めていけるのではないかと考えている。

(田村委員)

- ・ウィズ・コロナということを考えると、資料 1-2 の 7 ページ以降で「災害時の心配ごとについて」、「災害の時に必要なことについて」など災害に特化した項目で、「情報が分からない」という災害の心配ごとが書かれているが、災害、水害時など心配されることが 24 区の地域の実情に応じて一律ではないと思うが、どう備えるか。また、日中・夜間で人々の動きが異なり、区内で 1 日の行動が完結することもないと思うが、どう考えていくか。
- ・計画(案) 35 ページの「災害時に必要なことについて」は時点更新となっているが、今後どの程度加筆されるのか、その予定を教えてください。

(伊藤課長)

- ・第 2 章(統計データ等から見る大阪市の現状)については、記載すべき調査結果についてはまた検討していきます。また、ご意見があれば賜りたい。
- ・災害について、コロナ拡大について、第 3 章の災害に関する記載部分に現在の状況をふまえた記載を検討しているので改めてご意見いただきたい。
- ・第 2 章は調査結果の記載であり、具体については第 3 章でご意見をいただきたい。

(藤井部会長)

- ・重層的支援体制整備は、参加支援、相談支援、地域づくりの 3 つバラバラじゃなくて、重層的という意味合いは、相談支援の充実と地域づくりの右左の真ん中に参加支援がある。「参加支援に結実させていく」とした方がよくて、3 章の構成のことになるが、参加支援をどういうふうに捉えるかが計画の肝になる。地域福祉計画の根幹になる。
- ・地域福祉計画の条文でいうと、「文化・経済あらゆるものに参加することをすすめることが地域福祉計画」と書かれている。そういう意味で参加支援は地域福祉の本丸のところである。
- ・具体的には政策的には、「介護保険の生活支援体制整備事業の地域づくり」と、「生活困窮における地域づくり」をどれだけミックスさせて、参加支援の内実とさせていくかというところ。そしてそれを膨らませるということ。
- ・大阪市では「介護保険の生活支援体制整備における地域づくり」と「生活困窮における地域づくり」の議論をどの程度されているか。これが 1 点目の質問。
- ・もう 1 つはコロナ。コロナ禍は災害だが、あらゆることに及んでいて、地域福祉で気を付けることは、単に災害対応だけではない。後ほど説明いただくところになるが、災害のところだけでコロナを扱っており、そのほか、資料 1-1 の 2 ページに書かれているが、ここからは全然問題意識が見えない。そのこのところ、この計画でどのように認識しているか。これが 2 点目の質問。

(伊藤課長)

- ・まず、2 点目のコロナについては、地域づくりに大きな影響を与えており、今までの地域の実践とは違った視点が必要になってくるのではないかと考えている。そちらの部分については、第 3 章の災害の部分でご意見をいただければ。

(藤井部会長)

- ・災害のところに押し込めるのが狭すぎると私は言っていることに関してどうですか。

(伊藤課長)

- ・我々としても、当然災害ということだけではなく、地域づくり全体に影響するものであると考えているので、今までの地域の実践を途切れさせることのないような理念というか、考え方については第3章にさせていただいているところ。
- ・ご意見いただいたように、広くしっかりと書き込んでいくべきではないかという点は、改めてご意見を賜りたいと思っている。
- ・1点目の「地域づくり」については、生活困窮、介護保険の方でもそれぞれ地域づくりの実践を進めているが、具体的な議論をしているかということとそういうわけではないが、この間、分野問わず様々な機関と連携していくなかで地域福祉を進めていることはやっており、包括的な支援体制の充実に努めていきたいと考えている。

(藤井部会長)

- ・地域福祉計画は理念計画ではない。上位計画として「連携」って言葉で包んだらそれで連携できている、という発言だが中身がない。その中身を作してほしい。
- ・国の介護保険の生活支援体制整備も地域づくりといいながらサービスづくりになっている。例えば、「居場所」というサービスづくりを進めているが成功していない。
- ・介護保険の生活支援体制整備上の地域づくりとはどういうことなのか。生活困窮もそうで、地域づくりと言いながら、支援プランをどれだけ作成するかという就労支援の見せ方が主になっている。
- ・国のほうも表向きと本質があるので、上手につかんで自治体がやっていかないと間違えてしまう。今回の国の重層的支援体制整備の参加支援も、大阪市はのっからないということだが、支援プランを立てないと参加支援にはならないといった、ああいった狭いものは採る必要はないのだが、もっと本質的な参加支援をどう考えるか。
- ・参加支援プランを立てないとお金が出ないというような言い方をすると、自治体が責任をもって、中身を埋めていく議論を庁内でしっかりしていかななくてはならない。
- ・コロナについても、地域福祉計画が全部する必要はないけれども、今後施設などにおいての人材難や運営をどうするのか。地域福祉の取組で言うと施設連絡会とか、人材確保の問題となる。地域福祉の本丸でいうと、感染防止をしながら、むしろつながりをつくっていく、WHOは早くからフィジカルディスタンスを言っているわけだから、「つながる」ということを、どれだけこの地域福祉計画で訴えていくか。そこは孤立対策ともつながる。
- ・外国人支援の問題がこの関係で出てくる。多文化共生の話。
- ・地域福祉でコロナのことを捉えないといけない具体的な対策はたくさんある。その問題意識が書かれていないところが、この地域福祉計画の弱さにつながるから、しっかり議論してほしい。

(田村委員)

- ・福祉に距離感のある市民の方にとれば、地域活動のきっかけとして災害が一番関心が高いと思う。
- ・コロナで働き方が変わって、いま地域から出ないで地域の中で働くという流れで、電車乗るのが怖いので出勤しませんというような職員もいた。
- ・そういう中で、実態調査では市民活動への参加について、「参加したいか」「参加したことが

あるか」、あるいは「それぞれの理由」というところでとどまったわけだが、今後、参加したいけれどそのきっかけがもう一つでといった市民の方々へ、地道に市民活動を進めるために周知をしていかないといけない。

- ・コロナのことは、イメージしやすいという意味で、周知の一つのきっかけになると思うが、市民活動を進めていくうえで、こういうことをしていこう、というものはあるのか。
- ・24区それぞれ違うので、詳細は別途見てくださいて良いと思うが、例えば横展開していくうえでの考え方や参考になるものを紹介するような予定はあるか。

(伊藤課長)

- ・2章は現行の調査結果を中心に記載しており、コロナ禍には踏み込めていない。
- ・市民活動への参加は、コロナ禍において、現在各区において取り組みを進めていこうとしている。その中で実践を共有していこうと考えており、計画の中にも可能な範囲で盛り込んでいきたいと考えている。

(笠原委員)

- ・これから説明に入るのかと思うが、重層的な支援体制の整備事業は、既存の事業を深化させるとおっしゃったので、どれが深化させる事業なのかを第3章の説明で強調してもらえると、私たちも理解しやすい。

(所委員)

- ・ウィズ・コロナということで、3章で議論すればよいかと思ったが、それをするためにも、2章が「地域福祉を取り巻く現状」なので、やっぱりここにほしい。
- ・今の節立てでいうと、2-1 統計データはこれでいい。2-2 法制度の動向もこれでいい。2-3 各区の取り組み状況にいれるか、その前にコロナを通じて見えてきていることとか、2-1 統計データというわけではないが、取り巻く現状のど真ん中に近いくらいの話なので、わかっていることを入れられるとよい。例えば、しんどい様々な状況の中で動いている人たち、緊急事態制限下でも子ども食堂を開けていた人たち、大阪市社協もガイドラインを作られたこと等、いま渦中ではあるが、現状わかっていることを入れられると、3章以降で深められるかと考えます。

(野村委員)

- ・資料1-1の56ページ「地域共生社会の実現に向けて」で、国の資料の抜粋だと思うが、大阪市の福祉計画としてどう捉えて、推進していくかということが必要だと思う。
- ・例えば、つながりの再構築では、後の章で関連する方針や取り組みの言及がある中で、一番課題となるのが、大阪市だからというわけではなく、一般的に様々な行政機関をみていると、隣の課が何をしているかわからないなどの課題があり、具体的な活動に何らかの支障をきたしたり、解決に向かってなかなか進んでいかなかったり。
- ・公的機関内の縦割りについてなので、こうするとは具体的に書けないと考えるが、大阪市としても課題として捉え、方向性を示す必要があるのではないかと考えるのでご検討いただければと思う。

(藤井部会長)

- ・1章、2章は現状分析なので、今までのデータを使って変化を分析されている。この点は、努力されているが、コロナの今、分かっていることの認識が浅い。今後の対策に絡むことなので（認識を深めるべき）。そういうご意見があった。

- ・もうひとつ、この間の変化は、各区の地域福祉の計画が出揃った。その分析をどうするのか。新設で第 1 期計画「各区に共通する課題等への具体的な取り組み」の進捗状況という項目があるが、この記載でいいのかどうかということ。
- ・全部で 24 区、計画を並べてみて共通した項目がどこまで出てるのか、各区のユニークな取り組みがどこまで出てるのか。
- ・この基本計画は支援計画的なものなので、大阪市の各区の取り組み多様性を促進させながら基盤を作る。この 2 つの視点から 24 区の計画を分析してほしい。そうでないと、次の共通基盤のところ、各区へのメッセージとしてどこまで伝わるのか。24 区並べて、分析して、それに基づいた記載なら良い。
- ・野村委員が指摘されたように具体的に本庁内での連携。先ほどの話で地域づくりが 2 つあるが議論されていない。これは決定的なので、きちんと議論して計画に反映してほしい。議論の経過を聞きたいと思っているので願います。

- ・それでは、次の 3 章 4 章の説明をお願いします。

1 : 04 : 40

(伊藤課長)

【議事 (1)】 第 3 章、第 4 章部分について、資料 1 - 1 (72 頁～)、1 - 2 (17 頁～) に沿って説明

1 : 30 : 35

(藤井部会長)

- ・ではどうぞ、皆さんご意見を。

(笠原委員)

- ・大阪市が深化させようと思っていることをポイントで教えてほしい。

(伊藤課長)

- ・基本目標の 2 にもあるように、地域包括支援体制の確立ということで、総合的な相談支援体制の充実というところに取り込んでいます。
- ・令和元年度から全区で取り組んでいるが、こちらの取組を中核として進めていきたい。ページでいうと次期計画の 98 ページ以降になる。

(藤井部会長)

- ・深化というのは、国で言うところの参加支援の内容である。
- ・総合相談は、それはそのままよいが、それが深化して、どう参加支援に結びついているか、それが明らかでないと深化にならない。矛盾しているように思う。
- ・80 ページの基本目標 1「みんなで支え合う地域づくり」と、基本目標 2「地域包括支援体制」、実質、相談支援ということになるが、この真ん中に参加支援という枠組みが入ってくる。
- ・今回の計画は基本目標を 3 つ作るのか、2 つのままにするならば、参加支援のところを明確にしないといけない。
- ・今の話は総合相談の充実なので当たり前の話である。計画としてはおかしい話になる。その点はどうか。

(伊藤課長)

- ・先ほどのような説明について、総合相談のことだけを言っているんじゃないかというところであるが、この総合相談の実践を通じて、今、各機関が連携を深めていこうとしているわけだが、同じように、「みんなで支えあう地域づくり」の中で、地域福祉活動への参加の促進の中で、しっかりと地域の一員として、住民誰もが活躍できる地域づくりを進めていく取組を追記している。
- ・取組の中で高齢の分野でも生活困窮の分野でも、地域づくりをすすめている。あわせて、すでに社会福祉協議会が地域に出向いて地域づくりを進めている。そういった活動をしっかり促進することで、分野に関わらず、住民が参加できる場またはそれにつながっていくことができるような場がある地域をつくっていくところである。
- ・記載のメッセージ性が不十分かもしれないが、基本目標 1 と 2 を併せて、地域福祉活動を進めていくということを掲げられればと考えている。
- ・次期計画の 78 ページの基本目標 1 の追記したところも、そういうことを念頭に記述させていただいている。

(藤井部会長)

- ・要は具体性がない。お題目を掲げているが、それは計画ではない。具体的には何なのか、プログラムが入ってこないといけませんが、全然プログラムがない。
- ・地域福祉の計画は横断的なので、これとこれとこれを体系化したら参加支援になって、体系化することでバージョンアップする。1 つのコンセプトを作ってバージョンアップをする。というのが地域福祉計画の作り方であるが、その具体の検討が全然なされていない。文言として「みんなで参加しましょう」では、計画としてはお粗末ではないかと。具体の検討をしていただきたい。
- ・もう一つ、80 ページの新しい地域包括支援体制（で記載すべき）、今回の新しい地域包括支援体制というのは、要するに、「地域づくり」と「相談支援」と「参加支援」の 3 つであるが、大阪市の計画では「相談支援」だけ取り上げて地域包括支援と位置付けている。ここは明らかに国の施策とは矛盾した項目になっている。具体的にはどうされるのか。

(伊藤課長)

- ・大阪市としては、基本目標自体はこの 2 つから変えることは考えていなかった。
- ・1 と 2 を併せ持った形で、国の言っている新しい考え方を包含するような形で、方向性を書くことができればと考えていた。

(藤井部会長)

- ・地域づくりは基本目標で上がっているわけだから、この際、基本目標 2 を総合相談支援体制と変えて、基本目標 3 として参加支援を入れるか、何らかの修正を加えないと、今の記載だけだと難しい。このままでは周囲の自治体から指摘されると思う。
- ・現行計画を作った時は重層的な、なんて言っていなかったので、「総合相談の実施」としておきましょうということでもよかったが。今回はちょっとこの言葉ではしんどいところがあるかという気がする。考えどころである。

1 : 39 : 35

(田村委員)

- ・資料 1-2 の 24 ページに、生活困窮の方の早期把握について、部局にとどまらない全庁的な連携体制で早期に把握するという記載がある。大切なことだと思うが、権利擁護の関係においても、成年後見の制度利用の可能性の早期発見とか、虐待の事前防止のところの書きぶり

が、庁内だけでなく、専門職、地域の中で、と広がっていかないとならないと思っているのだが、生活困窮制度だけが突出して、庁内で連携して早期に発見する、というニュアンスがある。

- ・本来は適切なタイミングでサービス利用、制度の活用につなげ、結果として担い手となる可能性も出てくるので、行政と専門職と地域で、見守りや早期発見をどういうふうに連携していくかが重要であるところ、今はバラバラで書かれているような印象があるが、そういう意味ではおそらく重層的な部分、複合的な課題があると思われる。
- ・どこから見るかだが、重層的な相談機能、庁内での機能、成年後見や虐待に関して専門職とか地域でできること、というところ。結果として、「支援される側」、「支援する側」のどちらにもなり得ることがあって、その発見にもつながる。そういったところの書きぶりをどうするか。
- ・もう1つは、資料1-2 22ページ、多言語とか手話の対応について。また、資料1-2 26ページ、城東区役所のアプリをうまく使った外国籍の方とか障がいの方に対する窓口対応について。通訳とか専門職を置かなくてはならないレベルなのか、それともAIを活用するなどすれば、もっと市民が相談等しやすくなるのか。そういうようなことで、この部分の言及は広がるということはあるのか。

(伊藤課長)

- ・2点目は、そういう記載があった方がよいということか。

(田村委員)

- ・城東区役所だけでなく、こういう時代なので24区だけではなく、相談支援機関とか包括とか一定の機関的なところでも、大阪市としては進めていると思うが。

(伊藤課長)

- ・各区の独自取組については照会しているところである。区によって対応の仕方が違っているが全市的に進めているところなので、実情に応じて追記できるのであれば検討する。
- ・1点目の書きぶりについては、今は一人の方が一つの課題だけをもっているということではなくて、色々な面から見て、関わる機関がたまたまそこだったというだけで、様々な課題を抱えていると考えているので、各分野において、早期発見・早期支援・庁内連携の構築に取り組んでいる、と認識している。書きぶりについては事務局の方でもう少し考えてみたい。

(笠原委員)

- ・まず大事なのは基本計画案の80～82ページをしっかりと枠組みをつけないといけない。さっき藤井先生がおっしゃったように、目標1、目標2、目標3なのか。それに連動して方向性があるって、次のページの指標が決まってくる。
- ・参加支援は、「みんなで支えあう地域づくり」の方向性の1-2でカバーするのかと私は理解した。

1:49:00

(藤井部会長)

- ・議論をまとめたい。大阪市は、従来の2つの枠組みを崩したくないなら、地域包括支援体制の書き方は改めなくてはならない。かつ、参加支援の部分はメリハリをつけて。プログラムのついた構成にして、そこをきちんと点検しないといけない。計画は後の評価の問題になってくるが、そこが見えない。

- ・一番すっきりするのは3つの枠組みをちゃんと作る。その3つ目の参加支援っていうのは再掲でよい。ここが充実したら参加支援になるという記載でよい。
- ・コンセプトを作れると評価ができる。バージョンアップという評価をしていく。ここは事務局の判断だし、委員さんの最後のご判断ですけど。笠原委員の意見は？

(笠原委員)

- ・3つあった方がわかりやすいが、書き換えるのが大変な作業になるのかと思うとあまり無理なことも言えない。

(種継委員)

- ・コロナ禍のこともあるが、各事業、非常に進んでいっている部分がある。
- ・新しい課題については、それと等しく新しい取組も出てきているのだけれど、「横断的」という言葉が抽象的で、各事業がどこに集約されて、どうつながっていくのかが分かりにくい。市民が見る計画でもあるので、分かりやすく図で示していただきたい。目標が2つになるか3つになるかあると思うが、整理していかなければならない。

(所委員)

- ・焦点をあてるために項目を分けて書くのは大事な方法だが、これらはバラバラではなく、つながっているところは示したい。参加に関わる部分はつなぐところでもあるし、もっと強調しても良いところである。
- ・3つのベン図になるのか、2つをドーンとつなぐもので参加支援をもってくるのか。重なるところもあるから再掲もあると思うし、浮かび上がらせるところもあると思う。そのような整理があると思うが、要素としては大きく組み替えないといけないというわけではないと思う。

(鳥屋委員)

- ・地域の見守り活動は温度差があり、なかなかうまくいっていないという現実がある。名簿の更新や本当に必要な人が掲載されているか、といったことや、見守る側として、例えば障がいの知識がないので、障がいのある人のところは回れないという状況がある。見守りする方々をいかに支援するかという課題がある。つなぐということは今までで良いと思うが、そのへんをもう少し強くできないかと思う。
- ・もう1つ、つながる場もいくつも出てくるが、例えば、生活困窮の支援会議は機能として大切にしていけないといけませんが、書かれているのが1か所でアンバランスさを感じる。もう少し、中身を含めて記載があっても良いかと思う。

(佐藤委員)

- ・初めて参加したが、生活困窮者の相談支援をしているが、コロナ禍においての生活困窮の現場は崩壊寸前で、地域づくりまでは手が回らないという状況である。ただ、こういう時期だからこそ、この3年間かけて、予測できなかったことに対してどういった計画が立てられるかというところで言うと、チャンスというか大きな意義があるかと思う。

2:05:45

(藤井部会長)

- ・3年前にこの計画がはじまり、着実に中身を埋めてきた。それは前向きに評価した方が良いと思う。ただ、この3年間に地域包括支援体制等々、政策用語や法律用語になって、概念が少しずつ変わってきており、今も地域共生社会の政策が動いている。そういうところで、枠組もそれにも適合するようにしなくてはならない。

- ・しかし、国の言う通りに自治体は動く必要は全くなく、むしろ地域住民や区行政に向けて考えるときに、参加支援というのは社会福祉そのものの目的なので、行文化するのが自治体の責任なので拘った。
- ・今までのやつをバージョンアップすればよいが、今後、計画をそこに向けて進行管理ができる評価の枠組みを作れる計画でないといけない。コンセプトをつくり、みんながそこに向かわないといけないので、何を強調するか、どういう枠組みにするか、もう一度検討されたい。
- ・それと、コロナ禍においては災害だけでなく全体に絡んでくる問題。つながりの問題、困窮の問題、担い手の問題が出てくる。そういう意味で地域福祉として、このコロナ禍の計画の3年間でどうするのかというのは整理してほしい。詳細に書いてほしいというのではなく、問題認識としての的確に書いてほしいということ。例えば「課題は〇点あって、……。だから政策は～～する。」というような記載が良いと思う。
- ・議論にならなかったが、コロナがなくても災害の福祉的対応に関しては、全国的に宿題で自治体に残っている。大阪でも南海トラフもいつ来るかわからない。真剣に考えなくてはならない。
- ・また、担い手の問題。その概念を考えないと制度が続かない。見守りが機能していないよと指摘いただいたように、高齢者ばかりになる中で継続できるのか。大阪市は、企業の参加は弱いわけです。専門職が地域を手伝うことは書かれているが、企業の参加も含めてどう考えていくか。地域で頑張っている70才がいなくなってしまうことは考えなくてはならない。
- ・あとは総合相談の部分でももう少し体系的に連携のイメージがわくようなコンセプトを研究してほしい。
- ・今までやってきたことは間違いではないので、しくみの説明にメリハリをつけたらよいと思う。新たにガラッと書き換えるということではない。

以上