

大阪市地域福祉基本計画

(事務局素案) 平成29年7月時点

(平成30年度～32年度)

平成29年 月
不 大 阪 市

目次

第1章	計画の考え方	1
1	計画策定の背景と趣旨	1
2	計画の位置づけ	3
(1)	地域福祉基本計画の位置づけ	3
(2)	大阪市基本構想との関係	6
(3)	区地域福祉計画等との関係	7
(4)	分野別計画・関連計画等との関係	7
(5)	社会福祉協議会の地域福祉活動計画との関係	10
3	計画期間	10
4	圏域の考え方	11
5	計画の推進・評価の体制	13
第2章	地域福祉を取り巻く現状	14
1	統計データ等から見る本市の現状	14
(1)	大阪市における人口・世帯数等の推移	14
(2)	市民の意識と活動の状況	22
(3)	地域における団体等の活動の状況	29
(4)	地域における社会問題の状況	34
(5)	相談支援機関の状況	41
2	地域福祉推進指針にもとづく各区の取り組み状況	44
(1)	取り組み状況について	44
(2)	課題と今後の方向性	47
第3章	本計画の基本理念と基本目標	49
1	基本理念	49
2	基本理念の考え方	50
(1)	人権尊重の考え方	50
(2)	住民主体の地域づくりの考え方	51
(3)	ソーシャル・インクルージョンの考え方	51
(4)	福祉コミュニティ形成の考え方	53
(5)	マルチパートナーシップ推進の考え方	53

3 本計画の基本目標.....	54
4 計画の体系.....	55

基本目標 1 みんなで支え合う地域づくり..... 56

1 身近な地域における住民主体の課題解決力の強化.....	56
2 地域福祉活動への多様な主体の参画と協働の推進.....	61
3 災害時における要援護者への支援.....	63

基本目標 2 新しい地域包括支援体制の確立..... 65

1 地域における見守り体制の充実.....	65
2 総合的な相談支援体制の充実.....	67
3 権利擁護支援体制の強化.....	70

第4章 各区に共通する課題等への取り組み..... 73

1 総合的な相談支援体制の充実.....	74
1 - 1 要援護者の発見と地域における見守り体制の強化.....	74
1 - 2 複合的な課題を抱えた人への支援体制の充実.....	77
2 福祉人材の育成・確保.....	82
2 - 1 地域福祉活動の担い手の確保.....	82
2 - 2 福祉専門職の育成・確保.....	83
2 - 3 行政職員の専門性の向上.....	85
3 権利擁護の取り組みの充実.....	87
3 - 1 虐待防止に向けた地域連携の推進.....	87
3 - 2 成年後見制度の利用促進.....	90

資料編.....

1 用語解説.....	
2 計画の策定経過.....	
3 設置要綱等.....	
4 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・推進部会名簿.....	

1 計画策定の背景と趣旨

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ていくためには、住民や行政をはじめ、地域にかかわるすべての人の力をあわせて、共に生き共に支え合い、みんなが生活を共に楽しむ地域を作り上げていく「地域福祉」を推進していく必要があります。

大阪市では平成 16 年 3 月に第 1 期の「大阪市地域福祉計画」（計画期間：平成 16～20 年度）を、平成 21 年 3 月に第 2 期計画（計画期間：平成 21～23 年度）を策定して、地域福祉の課題に対応するための理念と、市全体の方向性を定め、取り組みを進めてきました。

また、「新しい住民自治の実現」に向けて策定された「市政改革プラン」に基づく、「ニア・イズ・ベター」（補完性・近接性の原理）の考え方のもと、地域福祉においても、市全体で画一的な手法を用いるのではなく、それぞれの区が、地域の実情に応じて主体的に取り組むことを支援するため、平成 24 年 12 月に、目指すべき方向性や取り組むべき課題、大事にしてほしい考え方を示した「大阪市地域福祉推進指針」を策定しました。

各区では、この指針に沿って、区の実情にあった「区地域福祉計画（地域福祉ビジョン等）」（以下、「区地域福祉計画等」という。）を順次策定し、それぞれ区の特徴ある地域福祉の取り組みが進められているところです。

一方で、少子高齢化や核家族化の急速な進展、就労形態の多様化等の社会経済状況の変化に伴い、地域におけるつながりの希薄化や社会的孤立、また、子どもの貧困、児童や高齢者、障がい者への虐待など福祉課題はいつそう複雑化・多様化・深刻化しています。

国においては、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域とともに創っていく「地域共生社会」の実現が重要であり、そのような地域づくりを育む仕組みへと転換していく改革が必要であるとされています。

このような地域づくりを進めるために、地域をとりまく情勢の変化やさまざまな福祉課題に的確に対応していくためには、より地域の実情に応じた、きめ細かな施策を充実させることが重要であり、各区の地域福祉を推進する取り組みを、さらに強力に支援していく必要があります。

加えて、福祉人材の育成・確保や権利擁護の取り組みなど各区に共通する課題や、法制

度改正等への対応など基礎的な部分については、市域全体で取り組んでいく必要があります。

この状況を踏まえ、これまでの取り組みの成果を活かしながら、地域福祉を推進していくための計画として「大阪市地域福祉基本計画」（以下、「本計画」という。）を策定し、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をめざしていきます。

2 計画の位置づけ

(1) 地域福祉基本計画の位置づけ

- 本計画は、各区の区地域福祉計画等と一体で、社会福祉法第107条に基づく「市町村地域福祉計画」を形成するものであり、基本理念や市域全体で実施すべき基礎的な取り組み等を示し、各区の地域福祉の取り組みを支える計画です。
- また、平成27年4月から生活困窮者自立支援制度が創設されたことに伴い、市町村地域福祉計画においては、生活困窮者自立支援方策の位置づけや既存の地域福祉施策との連携に関する事項も盛り込むこととされており、本計画では、複合的な課題を抱えていたり、制度の狭間に陥り生活に困窮している方々の自立を支援する取り組みについても記載しています。
- さらに、本計画は、認知症や障がいのため財産の管理や日常生活等に支障がある方が、住み慣れた地域で自分らしく安心して暮らしていくことを支える重要な手段である、成年後見制度に関する本市施策の方向性等についても記載しており、平成28年に公布された、成年後見制度の利用の促進に関する法律（以下、「促進法」という。）第14条に基づき市町村が定める基本的な計画としての位置づけを有しています。

【参考】 社会福祉法（昭和26年法律第45号）（抄）

（地域福祉の推進）

第4条 地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

（市町村地域福祉計画）

第107条 市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定するよう努めるものとする。

- 一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項
 - 二 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
 - 三 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
 - 四 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項
 - 五 前条第一項各号に掲げる事業を実施する場合には、同項各号に掲げる事業に関する事項
- 2 市町村は、市町村地域福祉計画を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、地域住民等の意見を反映させるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。
- 3 市町村は、定期的に、その策定した市町村地域福祉計画について、調査、分析及び評価を行うよう努めるとともに、必要があると認めるときは、当該市町村地域福祉計画を変更するものとする。

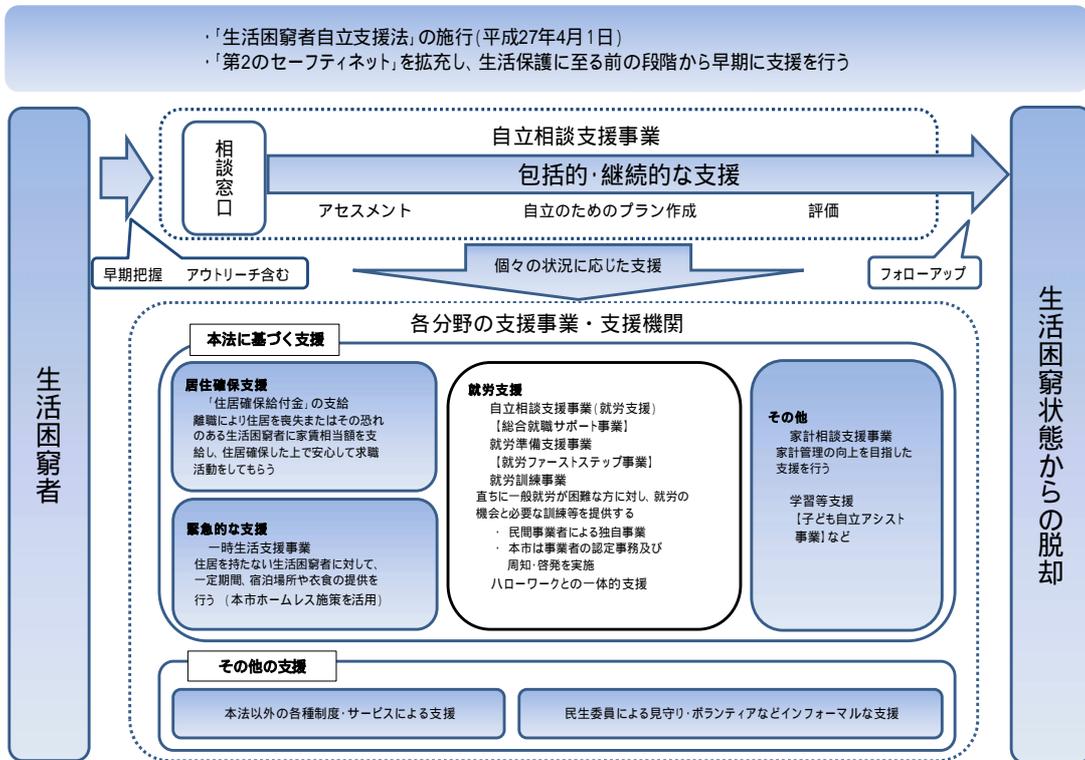
（平成30年4月1日施行）

作成中

【参考】 生活困窮者自立支援制度の概要

- ・生活困窮者自立支援法の施行（平成 27 年 4 月 1 日）
- ・「第 2 のセーフティネット」を拡充し、生活保護に至る前の段階から早期に支援を行う

大阪市における生活困窮者自立支援制度



【参考】 生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）（抄）

（目的）

第 1 条 この法律は、生活困窮者自立相談支援事業の実施、生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的とする。

（市及び福祉事務所を設置する町村等の責務）

第 3 条 市（特別区を含む。）及び福祉事務所（社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）に規定する福祉に関する事務所をいう。以下同じ。）を設置する町村（以下「市等」という。）は、この法律の実施に関し、公共職業安定所その他の職業安定機関、教育機関その他の関係機関（次項第二号において単に「関係機関」という。）との緊密な連携を図りつつ、適切に生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給を行う責務を有する。

【参考】 成年後見制度の利用の促進に関する法律（平成 28 年法律第 29 号）（抄）

（目的）

第 1 条 この法律は、認知症、知的障害その他の精神上の障害があることにより財産の管理又は日常生活等に支障がある者を社会全体で支えあうことが、高齢社会における喫緊の課題であり、かつ、共生社会の実現に資すること及び成年後見制度がこれらの者を支える重要な手段であるにもかかわらず十分に利用されていないことに鑑み、成年後見制度の利用の促進について、その基本理念を定め、国の責務等を明らかにし、及び基本方針その他の基本となる事項を定めること等により、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

ことを目的とする。

（市町村の講ずる措置）

第 14 条 市町村は、成年後見制度利用促進基本計画を勘案して、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を定めるよう努めるとともに、成年後見等実施機関の設立等に係る支援その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

(2) 大阪市基本構想との関係

- 大阪市では、大阪がめざすべき将来像を明らかにし、市政の方向を定めるにあたっての基本的な考え方として、同時に、市民をはじめ、大阪に関わるさまざまな人々が、ともにまちづくりに取り組むために共有する目標として、平成 17 年に「大阪市基本構想」を策定しています。
- 本計画は、同構想の掲げるめざすべき 3 つの都市像のうちの 1 つである、「暮らしたい、訪れたい、魅力あふれる大阪」の考え方をふまえて、「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」をめざす計画です。

【参考】 大阪市基本構想（平成 17 年）(抜粋)

暮らしたい、訪れたい、魅力あふれる大阪

(中略)

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はぐくみ、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ます。こうしたコミュニティの力を生かしながら、子育てから介護まで、一人ひとりが夢と希望を持っていきいきと暮らせる福祉サービスの充実や健康づくりの促進、防犯の取り組みや災害に強いまちづくりを進め、生涯を安心して暮らせるまちをめざします。(後略)

(3) 区地域福祉計画等との関係

- 政令指定都市である大阪市の場合、各種サービス提供上の基本となる単位は区となっています。大阪市では福祉の取り組みの中心である区において、区地域福祉計画等を策定し、ニア・イズ・ベターの考え方のもと、区民ニーズと地域特性に基づく取り組みを進めています。
- 本計画は、地域福祉を推進するための中心的な計画である区地域福祉計画等を支援する基礎的な計画です。

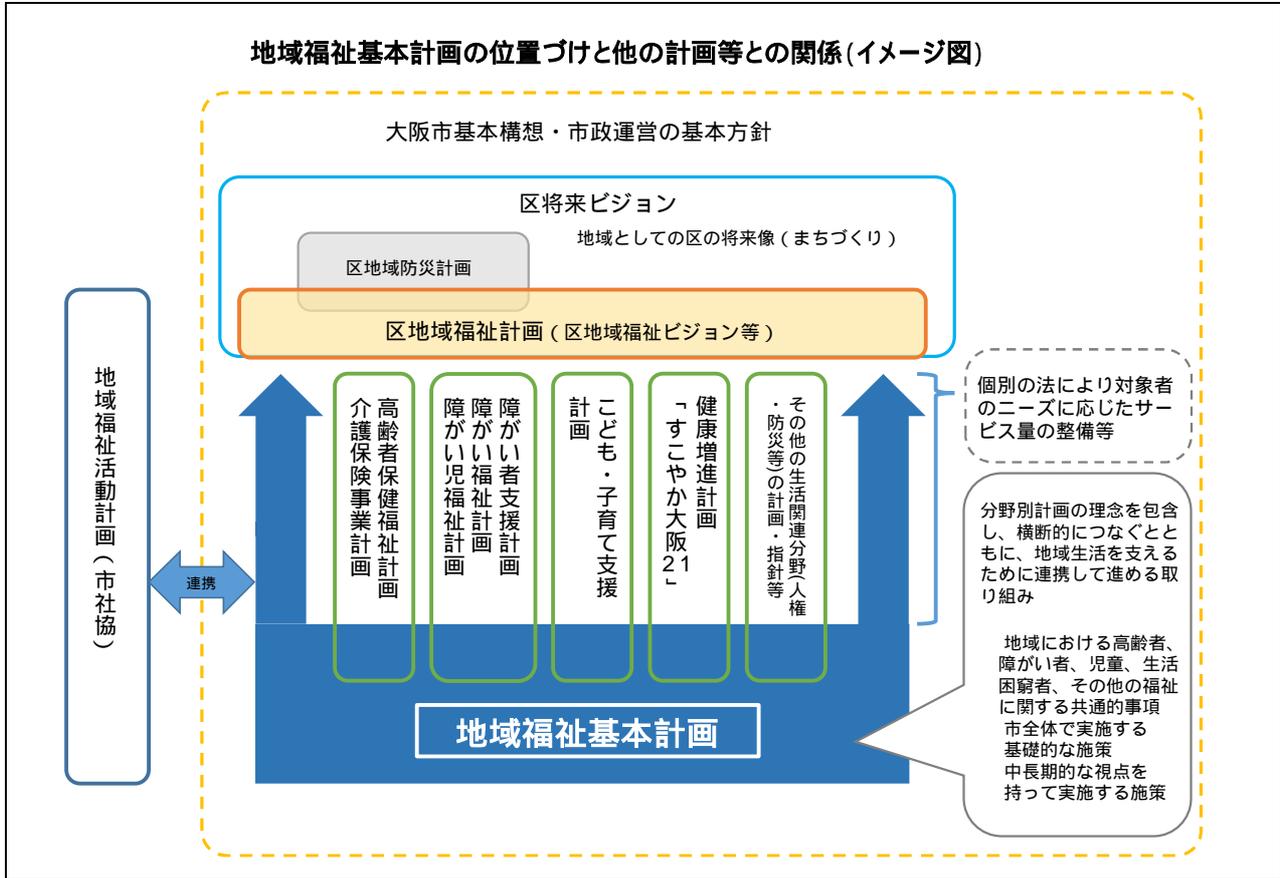
	位置付け	内容
区 地 域 福 祉 計 画 等	区の実情や特性に応じた、地域福祉を推進するための中心的な計画	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域福祉に関する区の方針 ・ 住民の地域福祉活動を支える取り組み ・ 区域全体に共通する福祉課題への対応
本 計 画	区地域福祉計画等を支援する基礎的な計画	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基本理念、目標 ・ 各区に共通した福祉課題への対応として、最低限実施する基礎的部分となるしくみや、市全域で中長期的な視点をもって進めていくことが必要な取り組み

(4) 分野別計画・関連計画等との関係

- 地域福祉は、年齢や性別、障がいの有無、生活課題の違いにかかわらず、すべての人が、地域で生涯を通じて自分らしく安心して暮らせる地域社会の実現をめざすものです。
- このため、本市の保健・福祉の分野別計画である、高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画、障がい者支援計画・障がい福祉計画・障がい児福祉計画、こども・子育て支援計画、健康増進計画「すこやか大阪 21」と共通目標を定め、共通のしくみづくりを進めることが必要です。
- しかし、保健・福祉にかかる施策の推進のみでは、さまざまな生活課題を抱えている住民に総合的に応じることや、隠れている生活課題を発見し解決することが困難です。そのためには人権をはじめ、教育、雇用、住宅、交通、情報、防災

など、生活に関わるさまざまな分野の施策との連携も必要です。

- 本計画は、保健・福祉や生活関連分野計画等の理念を包含し、横断的につなぐとともに、地域生活を支えるために連携して取り組むための計画です。



・高齢計画の地域に関連する部分の抜粋



・障がい計画の地域に関連する部分の抜粋



・こどもの計画の地域に関連する部分の抜粋



(5) 社会福祉協議会の地域福祉活動計画との関係

- 社会福祉協議会は、社会福祉法において、地域福祉推進の中心的な担い手として明確に位置づけられています。大阪市社会福祉協議会では地域福祉を推進するため、「大阪市地域福祉活動計画」を策定し、地域福祉活動を推進してきました。
- 大阪市地域福祉活動推進計画は、社会福祉協議会が推進役として中心的役割を果たし、住民、社会福祉事業を営む者、社会福祉活動を行う者が相互に協力して策定する地域福祉の推進を目的とした活動・行動計画です。
- 行政計画である本計画は、活動計画と理念・方向性を共有し、活動計画とともに、いわば車の両輪となって地域福祉を推進する計画です。

コラム

～ 社会福祉協議会（市・区・地域）～

作成中

3 計画期間

本計画の計画期間は、高齢者・障がい者等の分野別計画との整合性を図るために、平成30年度から平成32年度までの3か年とします。

平成 23年度	平成 24年度	平成 25年度	平成 26年度	平成 27年度	平成 28年度	平成 29年度	平成 30年度	平成 31年度	平成 32年度
地域福祉計画 (第2期)	地域福祉推進指針					地域福祉基本計画			
	高齢者保健福祉計画・介護 保険事業計画(第5期)		高齢者保健福祉計画・介護 保険事業計画(第6期)			高齢者保健福祉計画・介護 保険事業計画(第7期)			
	障がい者支援計画(中間見直し実施)					障がい者支援計画			
	障がい福祉計画(第3期)		障がい福祉計画(第4期)			障がい福祉計画(第5期) 障がい児福祉計画			
次世代育成支援行動計画				こども・子育て支援計画					
健康増進計画 「すこやか大 阪21(第1次)」	健康増進計画「すこやか大阪21(第2次)」					健康増進計画「すこやか大 阪21(第3次)」			

4 圏域の考え方

- 生活上のさまざまな課題を解決し、住み慣れた地域で自分らしく安心して暮らし続けていくためには、行政による福祉サービスの提供だけでなく、住民をはじめ地域にかかわる全ての人々が互いに支え合い、活動していくことが不可欠です。
- 「地域」は、活動の内容やサービスの内容などによって、さまざまな枠組みがあることから、本計画においては、次の図のように段階的なものとして「地域」をとらえ、各圏域で構成されるさまざまな主体がそれぞれの役割を果たしながら、相互に連携・協働していくよう、重層的に圏域を設定します。
- とりわけ、「小地域」は、深夜や休日、災害発生直後など公的支援が届かない場合においても助け合うことができ、また、日常的に課題を共有し、具体的な行動を起こしやすい圏域であり、地域福祉を推進するにあたって基本となる圏域として位置づけます。



○ 各圏域における主な組織や活動の状況等

【隣近所】

- ・自治会や町内会などが組織され、日常的な交流が行われる。
- ・個々の民生委員・児童委員等が日常的な相談支援を行う。

(活動例) あいさつ、声かけ、回覧板、訪問

(特性) 孤独死やごみ屋敷、虐待などの異変にいち早く気づくことができるが、社会資源は限定的。

【小地域】・・・おおむね小学校通学区域

- ・地域活動協議会や連合自治会などが組織され、定期的な交流が行われる。
- ・民生委員・児童委員の地区協議会や地域(地区・校下)社会福祉協議会(以下、「地域社協」という。)などが、長年継続して活動している。
- ・各小学校で生涯学習ルーム、学校体育施設開放事業などが実施され、PTAやはぐくみネット(小学校区教育協議会)が組織されている。
- ・老人クラブやこども会、ボランティアグループなどが活動している。

(活動例) 定例的な会議、ふれあい喫茶や子育てサロンなどの継続的活動、お祭りなどのイベント、大規模清掃活動・防災訓練など

(特性) 小学校や地域集会所・老人憩の家など拠点となる施設があり、顔の見える範囲の住民が組織的に活動。

【包括圏域】・・・おおむね2中学校通学区域(ランチを含めると1校程度)

- ・地域包括支援センターが設置され、保健師・社会福祉士・主任介護支援専門員等が配置されており、地域ケア会議などが実施されている
介護保険法に基づき、介護予防支援及び相談や権利擁護業務などの包括的支援事業を実施
- ・各中学校でも、生涯学習ルーム、学校体育施設開放事業などが実施され、PTAや学校元気アップ地域本部が組織されている。

(活動例) 地域包括支援センターの相談支援(主に介護サービス)など

(特性) 保健・福祉の専門職や福祉サービス事業者、商店街など社会資源が増える。

【区域】

- ・区社会福祉協議会が組織され、小地域での活動を支援している
- ・公的福祉サービスの提供、ニーズの施策化

【市域】

- ・大阪市社会福祉協議会が組織され、区での活動を支援している
- ・法や制度への関与

5 計画の推進・評価の体制

- 計画の推進・評価については、「計画（PLAN）」を「実行（DO）」し、「評価（CHECK）」して「改善（ACTION）」するという「PDCAサイクル」を活用し、年度ごとに進捗状況を把握してその成果や課題を整理して次のステップにつなぐサイクルを確立し、効果的な取り組みを行うことが大切です。
- 「実行（DO）」については、市の関係部局が各々の事業について、本計画に基づき、地域福祉の視点に立った取り組みを進めていく必要があるため、福祉局長を委員長とする「大阪市地域福祉連絡会議」において、全庁的な体制で本計画の推進を図ります。
- 「評価（CHECK）」については、公募による市民委員や関係機関・団体の代表者等の参加による「大阪市社会福祉審議会地域福祉専門分科会」（以下、「専門分科会」という。）において、計画推進状況の評価を行います。
- 「改善（ACTION）」については、専門分科会のもとに設置している「地域福祉基本計画策定・推進部会」において、評価に基づく改善方策の検討を行います。