

2 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、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で、高齢単身被保護者等に対して、社会的なつながりや日常的な居場所を提供するなど、社会参加への支援を行う取り組みを実施しています。(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

有償ボランティア派遣制度「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ボランティア派遣制度を構築し、運用しています。

(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：CSW)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。

【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、市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、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。

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やかな見守りネットワークの実現をめざしています。

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) 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、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を強化するために、通常業務等で高齢者宅などを訪問する機会の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、着実に成果がでていくところです。

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様々な関係者、例えば、地域の企業の従業員やボランティア、区社会福祉協議会などが協働して、より身近な生活の場である小地域（おおむね小学校区）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、ニア・イズ・ベターの考え方を徹底し、各区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ることから、地域福祉活動の担い手の発掘・育成が求められており、区での取り組みとあわせて、福祉教育の充実や啓発活動など、市圏域での中長期的な取り組みが必要で

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、地域における様々な見守り体制との協働や施策横断的な相談支援機関の連携に向け、市全体としての仕組みづくりが急がれます。

さらに、新たな法に基づく施策の方向性、例えば、各福祉分野の事業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、虐待事例への対応等をはじめとする、住民の権利を擁護する施策については、どの区においても最低限保障されるべきものであり、取り組みの充実、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

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、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はぐくみ、生涯を通じて心豊かに過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、地域にかかわるすべての人がともに、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、そのあたりまえの権利を奪われてしまっている人たちがいます。

同和問題をはじめ、障がいのある人や外国籍住民などに関わるさまざまな問題など、現在においても解決したとはいえない状況にあります。また、ホームレスやH I V感染者、難病患者、ハンセン病回復者、L G B Tなどの性的少数者、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など、さまざまな課題が存在しています。

さらに、本来安全で安心な日常生活を送り、人間形成の場となるべき家庭や学校において発生している虐待やいじめ等もまた重大な人権侵害です。

一人ひとりの人権が尊重されるしくみをもった、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。

コラム

～ 障害者差別解消法 ～

作成中

コラム

～ 障害者の権利に関する条約 ～

作成中

(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、主体性()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。

【地域福祉における主体性】

人はだれでもよりよい生活を送ることを望み、人生の中で自己実現をしたいと考えます。人はひとりだけで生活しているのではなく、地域の中で多くの人と関わりをもちながら生活しています。ここでいう主体性とは、自分や家族、身近な人々などのよりよい生活を自らつくりあげていくとともに、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思いをもつことです。

つまり、同じ地域に暮らしている人たちのために何かをしたい、地域の中でおこっている問題をみんなで話し合って解決していきたい、と考える「他人事」を「我が事」としてとらえる、積極的な気持ちを持つことが重要です。地域福祉の推進のためには、住民がこのような主体性をはぐくんでいけるような取り組みが必要です。

(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を受けることで自ら意思決定し、必要なサービスを利用して安心して暮らしていけるような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、解決に向かってともに支え合っていく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～」

(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、

- ・ 「心身の障害・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」

(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・高齢化が一段と進行する中、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) マルチパートナーシップ推進の考え方

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必要があります。

住民、NPO、社会福祉事業者、企業等の様々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 本計画の基本目標

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、障がいのある人、子ども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が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日々の変化に気づくことができます。

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、誰かの手助けが必要となります。

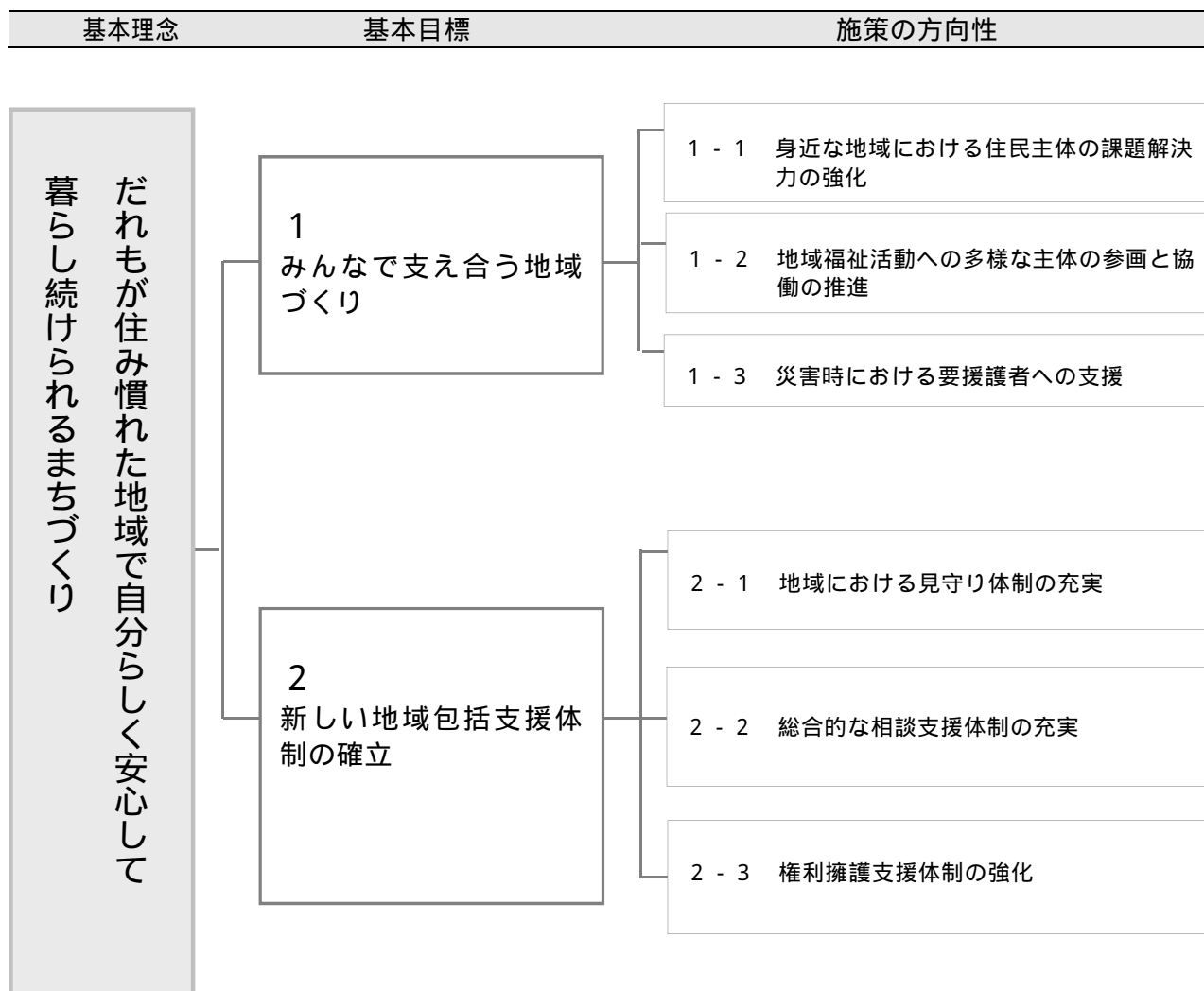
また、解決が難しい様々な課題を抱えた人や、家族全体に支援が必要な人の中には、「どこに相談したらよいかわからない」と感じている人も多く、必要な手助けを十分に受けることができていない可能性があります。

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様々な課題を解決するためには、地域全体の課題として受け止め「丸ごと」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、支援を必要とする全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」を目指します。

4 計画の体系



1 身近な地域における住民主体の課題解決力の強化

【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。

しかしながら、ひとり暮らしの高齢者や障がいのある人は、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、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。

(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、誰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。

さらに、高齢者はこれまで支援される側と考えられがちでしたが、元気な高齢者が支援する側として活動することで、高齢者自身の生きがいづくりや介護予防にもつながることから、高齢者が地域福祉活動に参加するきっかけづくりも必要です。

（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ともに活動することで、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様々な活動主体が集まり、話し合い、協力しながら、防犯・防災、こども・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。

このような活動を通じて把握された、地域課題やニーズについて、住民同士が共有し、話し合い、地域全体で解決に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、行政の施策になく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、ますます増加する高齢者の地域ニーズに対応するため、介護保険制度において生活支援コーディネーターの配置が進められており、区社協と密接に連携しながら、新たな地域の資源開発に取り組むことが必要です。

< 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、地域のみでは解決が難しい課題等について、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、増加する高齢者の地域ニーズに対応するため、生活支援コーディネーターと連携して、新たな地域の資源開発に取り組みます。

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	・区地域福祉計画等の策定過程における住民参画を促進します。 ・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。
教育と福祉の連携強化による福祉教育の充実	・「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、小中学校等において、車いす・アイマスク・妊婦等の体験学習や当事者等の講話など、福祉教育のプログラムを学校とともに企画・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	・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。
ボランティアの育成・確保	・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、これからの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	・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、誰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。
寄付文化の創出のための取り組み	・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	・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。
地域における自主グループ活動の支援	・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。
区社協・市社協による地域福祉活動への支援	・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・研修会など）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。
地域活動協議会への支援	・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使途、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。ただし、一定の要件を満たしていることについて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、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発揮し、小地域におけるさまざまな地域課題に取り組めるよう、まちづくりセンターなどの中間支援組織を活用し、自律的な地域運営の仕組みづくりを支援します。
生活支援コーディネーターの配置	・生活支援コーディネーターを各区社協に配置し、区社協の地域支援担当と連携しながら、新たな地域の資源開発などに取り組みます。

コラム

～ 共同募金 ～

作成中

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】

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、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、見守り活動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。

これらの団体と地域住民や地縁団体、行政が協働することで、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、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。

加えて、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や、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、さらには空き家・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 >

- ・多様な主体の参画と協働（マルチパートナーシップ）を推進します。

主な取り組み

取り組み	内 容
市民活動への支援	・「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	・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、地域における様々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・コーディネートを行います。
市民活動団体への助成による支援	・市民活動を応援する市民、企業などからの寄附金を活用し、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	・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、市民活動団体が抱える課題解決のための講座、コミュニティビジネス（CB）/ソーシャルビジネス（SB）の起業にむけた講座や啓発を行います。 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様々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。
企業等の福祉活動への積極的な参加の支援	・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基づく取り組みの推進	・福祉や子育て、地域活性化等の視点を踏まえた地域場の場づくりの促進、支援の検討を行います。

3 災害時における要援護者への支援

【現状と課題】

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、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。

さらに、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の、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、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。

このような中で、大阪市においても、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、台風、大雨、洪水といった自然災害のほかにも、大規模火災や爆発事故など、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。

これらの状況を踏まえ、大阪市では、「大阪市地域防災計画」及び「区地域防災計画」を策定し、行政等の防災関係機関による防災・減災対策を行うこととしています。

さらに、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す。

また、実際に災害が発生した時に、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、高齢者や障がい者など援助を必要とする人を適切に把握しておくことが重要です。

そのため、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名簿整理や、社会的孤立におちいつ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	・「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仕組みづくり	・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仕組みづくり	・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。
避難場所の確保の推進	・福祉施設等の福祉避難所の確保とそこで必要となる、医薬品や日用品の確保の取り組みを実施します。
災害ボランティア活動センターの設置・運営等	・大阪市では、全ての区の社会福祉協議会との間に「区災害ボランティア活動支援センター」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顔の見える関係づくりを目指し、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。
震災訓練の実施	・区役所を中心に小地域の自主防災組織と連携し、福祉避難所の開設や、避難行動要支援者の避難誘導等を見据えた、震災訓練を実施します。

1 地域における見守り体制の充実

【現状と課題】

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。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（ひとり暮らし調査）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」の割合は約 6 割となっており、地域内での見守りは、ますます重要なものとなっています。

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。

加えて、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。

そこで、これまでの取り組みに加え、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」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。

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を推進するとともに、要援護者を支援する地域のネットワークを張り巡らせ、見守り体制を充実させる必要があります。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 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	・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おこないます。 ・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・家庭への援助をおこないます。 ・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	・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に係る同意確認や名簿整理を行い、孤立世帯等への専門的対応を行い、また、認知症高齢者等の行方不明時の早期発見を強化します。
認知症高齢者等支援対象者情報提供制度	・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。
徘徊認知症高齢者位置情報検索事業	・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。
子どものための「見守り防犯カメラ」設置事業	・これまでの設置個所に比べ手薄感の見られ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	・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	・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。

コラム

～ 民生委員・児童委員 ～

作成中

2 総合的な相談支援体制の充実

【現状と課題】

これまで大阪市においては、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要援護者など、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、総合的な相談支援体制の構築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

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。

また平成 27 年 9 月の厚労省の報告書「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。

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検討するため、庁内横断的に検討を行うためのプロジェクトチームを設置し、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、など様々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、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調整役となり、各相談支援機関や地域の関係者等が一堂に会する「総合的な見立ての場」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「総合的な相談支援体制の充実」に取り組んでいます。

（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、生活困窮に陥っ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、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、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、まずは相談窓口へ相談していただくよう呼びかけ、支援員が相談を受けて、どのような支援が必要かを相談者と一緒に考え、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「総合的な見立ての場」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）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、様々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、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ことが必要です。

< 取り組みの方向性 >

今後、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目指します。また、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。

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充実	・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「総合的な見立ての場」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、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充実に努めます。
福祉人材の育成・確保 (福祉専門職・行政職員)	・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	・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基づく支援を提供するとともに、様々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。 (法に基づく支援) ・自立相談支援事業 ・総合就職サポート事業 ・住居確保給付金の支給 ・就労ファーストステップ事業 ・家計相談事業 ・子ども自立アシスト事業 ・就労訓練推進事業 ・一時生活支援事業

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、子どもや高齢者、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。

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、平成28年10月に児童福祉法等を改正し、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受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。

他方で、福祉サービスが契約に基づいて提供される現在においては、一人ひとりの住民が自らの望む質の高いサービスを利用することができるよう、適切な情報提供、迅速かつ適切な苦情解決のしくみの整備、判断能力が十分でない人への意思決定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において、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ふ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求められています。平成28年5月には、成年後見制度の利用の促進に関する法律が施行されました。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・運用を目指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求められています。

権利擁護支援については、行政権限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自己決定を支援し、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。

また併せて、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。

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	子どもや高齢者、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	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。 引き続き制度に関する広報啓発活動を実施するとともに、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。
あんしんさぽーと事業（日常生活自立支援事業）	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、お住まいの区の社会福祉協議会において、福祉サービスの利用や日常的な金銭管理を支援します。
社会福祉法人・施設などの指導・監査	社会福祉法人・施設等に対し、適正な法人運営と円滑な社会福祉事業の運営を確保し、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、行政主導のもと積極的に助言、指導を行います。
福祉サービスの適切な情報提供	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。

苦情解決の仕組みの 充実	福祉サービスの利用者が安心して利用できる福祉サービス確保のため、利用者や事業者からのさまざまな相談を受け付けるとともに、身近な相談支援機関により円滑な苦情解決が行われるよう専門的な相談支援を行うなど、苦情解決の仕組みの充実に取り組みます。
福祉人材の育成・確保（福祉サービス提供者）	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取り組み

第 1 章でも述べたように、本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」に沿って実施する様々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 総合的な相談支援体制の充実	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充実
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 総合的な相談支援体制の充実

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づくりとして、平成 27 年度から「見守り相談室」を設置し、「地域における要援護者見守りネットワーク強化事業」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、平成 29 年度から「総合的な相談支援体制の充実事業」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、複合的な課題を抱えた人に対し、様々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、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

「地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業」（以下、「見守りNW事業」という。）では、行政と連携を図りながら地域活動を支援するなど地域福祉推進の中核的な役割を担う各区の社会福祉協議会に「見守り相談室」を設置し、要援護者の同意をもとに行政と地域が保有する要援護者情報を集約した名簿を作成し、地域での見守り活動に活用するなど、日常的な見守り活動の強化を行ってきました。

これまで、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、障がい者や難病者など、より広く課題を抱えた方について地域での見守り活動が行われるようになりました。また、名簿の提供への同意確認のために調査員が連絡や訪問を行った際に、地域で埋もれていた要援護者を把握し、福祉専門職のコミュニティソーシャルワーカー（以下、「CSW」という。）が対応することにより支援につながるケースも平成 27、28 年度で 693 件と多くの人を適切な支援につなげてきたところです。

また、地域による見守り活動への同意が得られない人や、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）を進めており、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。さらに、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。

その成果として、平成 29 年 3 月までの 2 年間で、サービスを拒否していた人やひきこ

もりの人など、これまで適切な支援につながっていなかったケース、1785件について、福祉サービスや地域の見守りへとつないできました。また、これまでの取り組みだけでは孤立死につながっていたおそれのあるケース、たとえば、ごみ屋敷状態の家屋の中で食事もとれずにいた人をライフライン事業者からの通報により訪問・発見し、救急搬送・入院の対応を行った事例などが242件も報告されています。

このように、地域と一体となって事業をすすめたことにより、よりきめ細や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おり、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。

しかしながら、地域によっては、核となる人材が不足している状況が見受けられるなど、見守りの実施状況に地域差が見られることから、よりきめ細やかな見守り活動の浸透のためには、新たな担い手の育成に取り組むなど地域におけるさらなるネットワークの強化が必要です。

また、要援護者名簿の整備にあたっては、調査員が同意確認のため訪問した際に支援が必要な状況を把握し、CSWが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に加えて、事業の浸透に伴い相談件数が増大していることなどから、十分なアウトリーチが行えないという事態も発生しており、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「徘徊認知症高齢者位置情報検索事業」において、家族へGPS機器の貸与を行い見守りを実施してきました。見守りNW事業においては、新たに、行方不明になる恐れのある方を「見守り相談室」に事前登録していただくとともに、民間事業者や医療機関、地域団体などの方々に協力者としての役割をお願いし、地域の「気づき」の力を強化する取り組みを行うことによって、警察による搜索の補完的なものとして早期発見・保護につなげることを目的に、認知症高齢者等を見守るためのネットワークの構築をすすめてきたところです。その結果、平成29年3月末現在で、利用登録者は760人、協力者登録数は3884件となっており、これまで実際に行方不明者が発生した時に109件のメール配信を行い、107件が発見されています。しかしながら、繰り返し保護されるひとり暮らし高齢者や、無事に保護されたにも関わらず、身元を確認できる情報がないことから長期にわたり身元不明のままとなっている事例が増加しており、今後、さらに事前登録を促進し、

早期に身元を判明するためのしくみづくりが必要です。

以上の課題や、これまでの取組みの検証を踏まえ、地域において誰もが安心して暮らすことのできる地域づくりをすすめ、さらなる見守り体制の強化を図っていきます。

(2) 取組み目標

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。

「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、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、課題解決に向けて協力して取り組む体制の強化に努めます。
- ・ 「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 による対応および体制の強化

- ・ 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ることから、同意確認の段階から専門的な支援を行うことができるよう、CSW が対応する体制を整備します。
- ・ 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、「総合的な相談支援体制」における「総合的な見立ての場」と連携して対応を進めます。

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、警察との連携を強化し、本人又は家族等の同意を得て、警察から情報提供を受けた認知症高齢者等に対し、「見守り相談室」への事前登録勧奨や、医療機関への受診勧奨を行うとともに、適切な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。

・認知症の方を介護する家族へのGPS機器の貸与など、ICTを活用した見守りを引き続き実施するとともに、「見守りシール」等の配付を行うことにより、早期に身元を判明するための取り組みを進めます。

1 - 2 複合的な課題を抱えた人への支援体制の充実

(1) 現状と課題

大阪市においては、複合的な課題を抱えた要援護者を適切な支援につなぎ、課題の解決を図るためのモデル事業を平成29年度から実施し、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こととしています。

モデル事業では、次の3つの機能を中心に、「総合的な見立ての場」（以下、「見立ての場」という。）を開催するなど、一体的に連携するしくみづくりに取り組んでいます。

複合的な課題を抱える要援護者に対し、相談支援機関・地域・行政が一体となって支援するための調整役である「総合的な相談支援機能」

支援を必要とする人にとって身近な相談窓口として、本人・世帯のニーズを的確に把握し、必要に応じて他の機関等の適切な支援につなぐ「身近な相談窓口機能」

住民を中心とした見守り活動などと連携し、複合的な課題を抱えた人を発見し、支援につなげるための「地域と連携する機能」

モデル事業における機能・役割

- 「総合的な相談支援機能」を担う「区保健福祉センター」

複合的な課題を抱えた人を支援するためには、そのニーズに応じ、相談支援機関だ

けでなく、行政機関を含む幅広い分野の関係機関が参画して話し合う「場」が必要と考えられます。このため、モデル事業では、関係機関が一堂に会し、役割分担を明確にするとともに、支援方針を共有するための見立ての場を開催しています。

モデル事業においては、モデル3区のいずれにおいても、見立ての場の開催により、これまで解決につながらず対応に苦慮していたケースについて、適切な支援につながるという効果が表れています。

この見立ての場の開催にあたっては、区保健福祉センターを、相談支援機関・地域・行政が一体となって連携するための調整役としての「総合的な相談支援機能」を担う機関と位置付けました。取組みの検証にあたって、見立ての場の参加者に対するアンケート調査を行ったところ、様々な関係機関を選定・召集する役割を区保健福祉センターが担うことで、集まりやすいと回答があり、区保健福祉センターが「総合的な相談支援機能」を担うことは適切と考えられます。

一方、区保健福祉センターの職員には、複合的な課題に対し適切にアセスメントするなど、高い専門性が必要とされることから、区職員に対する助言等を行うとともに、区職員や相談支援機関に対する研修等を実施するために、相談支援に関する専門的な知識を有するスーパーバイザーを区に派遣することとしました。

このスーパーバイザーによる後方支援機能については、区担当者への聞き取り調査等の結果から、複合的な課題に対する解決策の検討にあたって非常に効果的であるとの結果が明らかとなったところです。今後、このスーパーバイザーの後方支援機能を十分に活用できるようしくみの検討が必要となります。

➤ 「身近な相談窓口機能」を担う「主たる相談支援機関」

本人やその世帯の地域生活を基盤としたきめ細やかな支援を行う「身近な相談窓口」機能については、支援を必要とする人にとっての「主たる相談支援機関」が担うこととしています。

「主たる相談支援機関」は、世帯全体のニーズを的確に把握したうえで、必要に応じて他の機関を紹介するなど、「かかりつけ医」のような機能を果たす必要があります。また、ライフステージの変化に応じて途切れることなく適切に支援を行うためには、他の支援機関や福祉事業所による福祉サービスの提供内容、地域住民による見守り活動の状況など、様々な情報を蓄積することが必要であり、関係機関等と適切に個人情報共有するしくみが必要となります。

大阪市においては、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第75号）第23条第4項第3号に基づき、各相談支援機関が必要な個人情報を共同利用する取り組みを平成27年度から開始していますが、各相談支援機関が連携して円滑に支援を行

うためには、これら個人情報の共同利用の取り組みを拡げていくことも必要です。

また、モデル事業においては、スーパーバイザーによる研修を実施しており、一つの区では、世帯全体を見立てる手法や、その際の相談支援機関、区保健福祉センター、地域のそれぞれの役割について研修会を開催しました。その結果、「他機関の役割、施策横断的な連携の必要性が理解できた」「世帯全体を見立てる手法や必要性について理解できた」、との回答が80%以上となるなど、スーパーバイザーによる研修の効果が明らかとなっています。さらに、これらの研修を通じ、異なる施策分野の担当者が集うことで「顔の見える関係づくり」につながるといった意見もありました。

今後も、各区単位で、他の施策分野の機関の機能・役割を把握し、連携するための研修等を実施する必要があります。

さらに、「主たる相談支援機関」が「身近な相談窓口機能」を果たすためには、支援を必要とする人が必要な時に利用できる相談しやすい窓口である必要があり、各種パンフレットやホームページ等を通じ、必要な情報が分かりやすく伝わるような工夫が必要です。

➤ 「地域と連携する機能」を担う「見守り相談室」

「見守り相談室」は、地域における日頃からの見守り活動や地域住民とのつながりにより、要援護者の支援体制を構築していることから、「地域と連携する機能」を担っています。また、前述のとおり、CSWは「自ら相談できない人」に対し専門的・継続的な支援を行い、ニーズを把握する役割を担っていますが、これらの人の中にも複合的な課題を抱えている人が多くなっています。

そのため、「総合的な相談支援機能」を担う区保健福祉センターと「見守り相談室」とが連携し、必要に応じ「総合的な見立ての場」につないでいくことが重要です。実際に、モデル区においては、CSWが対応しているものの、制度の狭間にあり、「主たる相談支援機関」が定まっておらず対応が困難であった事例について、見立ての場により解決につながった例もあります。

また、各区では、地域において要援護者の情報を集約する役割を担う「地域福祉コーディネーター」等の配置が進んでいますので、これらとCSWとの連携を一層密にすることにより「自ら相談できない人」を相談支援機関につなげる機能を強化することも重要となります。

(2) 取り組み目標

だれもが住み慣れた地域で安心して暮らし続けることができる地域社会の実現に向けて、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」の充実をめざ

します。

そのため、次の取り組みを行うのに必要な機能や、区の規模や相談支援機関の状況等に応じた実施体制・実施手法等を明らかにするとともに、これらの取り組みが各区において円滑に実施されるよう支援を行います。

複合的な課題を抱えた要援護者にも対応できるしくみづくり

相談支援機関どうしが適切に相談者をつなぐことができるよう情報連携しやすいしくみや、相談支援機関が施策分野を超えて連携するしくみづくりを行います。

支援が必要となる人に目が行き届く地域づくり

専門的な相談支援機関との連携により、地域の課題解決力の向上を図るとともに、個別事例の解決を通じた「気づき」により、他の要援護者に対する「支援の輪」が展開されるなど、課題が重篤化する前に早期に発見・早期に対応できる力強い地域づくりをめざします。

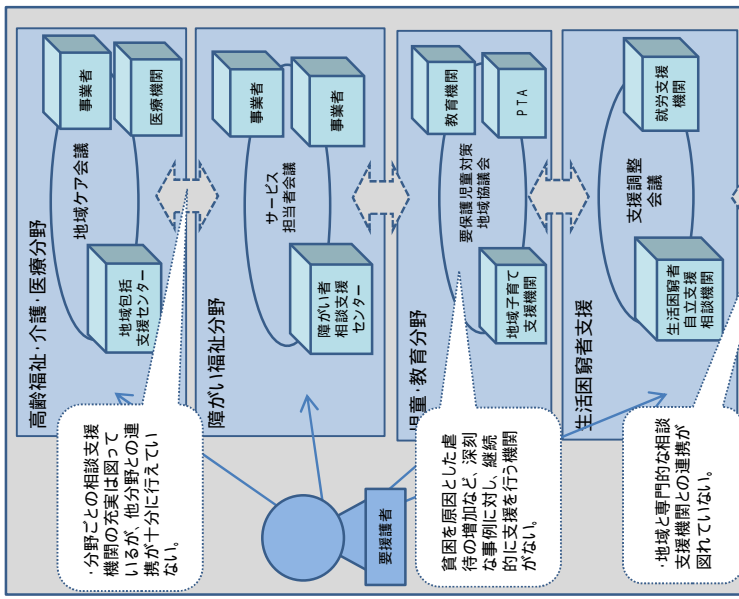
課題解決のための見立ての場の開催

相談支援機関・地域だけでは解決できない課題を抱えた要援護者に対し、区保健福祉センターが中心となり、課題の解決に向けて役割分担を明確化するとともに、支援方針を共有し、適切な支援につなげるために見立ての場を開催します。

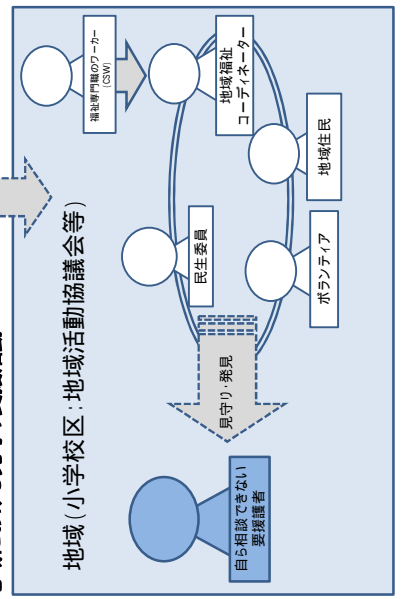
相談支援機関・地域・行政が一体となった総合的な相談支援体制の充実【モデル事業の基本的な枠組み】

【現状・課題】

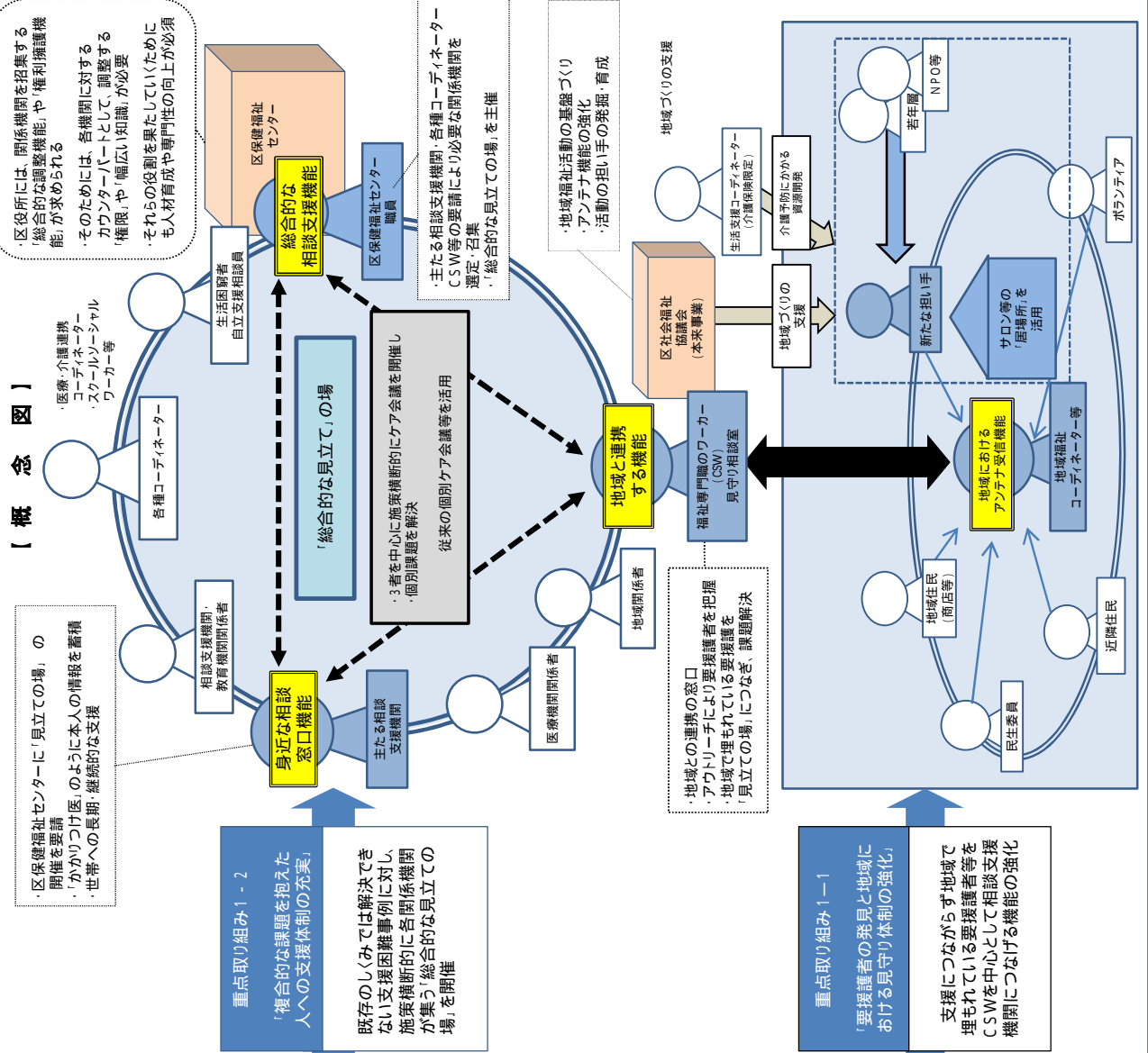
専門的な相談支援機関による支援



地域における見守り支援活動



【概念図】



2 福祉人材の育成・確保

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、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た住民主体の支え合いの取り組みを推進することが必要ですが、これらを担う福祉人材の育成・確保についても、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応じる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

少子・高齢化が進展する中、地縁による地域福祉活動は、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。

団塊の世代が退職年齢に達し、それまでの職域中心の生活から地域中心の生活へと移り、地域福祉活動を通じて自己実現したいというニーズは高まっていくことが期待されることから、新たな担い手が活動を始めるきっかけとなるような取り組みを進めていく必要があります。

また、地域福祉活動がさらに活性化するよう、活動者がやりがいと充実感を持てる取り組みを進めていく必要があります。

(2) 取り組み目標

地域福祉活動を始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。

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。

- ・子どものころから福祉に親しみ、地域福祉に関心を持つことができるよう、小学生向けの福祉教材や教員の指導用副教材を作成し、教育委員会とも連携しながら、

福祉教育を進めます。

- ・区社協において、各地域の小中学校、高校、大学等で、高齢者や妊婦の疑似体験セットや車いす、アイマスクなど様々なツールを用いた体験やイベント、講座の実施などを通じた福祉教育を実施することを支援します。
- ・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））における情報発信や、「大阪市社会福祉研修・情報センター」が開催する地域福祉に関する講習会・講演会などを通じて、団塊の世代などが、地域福祉活動に関心をもち、参加するきっかけをすることにより、新たな活動の担い手の育成に取り組みます。
- ・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。

2 - 2 福祉専門職の育成・確保

（１）現状と課題

現在、大阪市においては、高齢者・障がい者ともに福祉・介護サービスのニーズはますます増加し、また多様化しています。さらに、団塊の世代のすべてが後期高齢者にあたる75歳以上に到達する2025年が目前にせまる中、福祉・介護サービスの提供量は不足することが予測されており、福祉・介護サービスの提供を担う人材の育成・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」（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。

国においては、離職率の高さや人材確保が困難な要因のひとつとして、賃金の低さが挙げられることから、福祉・介護サービスにおける報酬改定等を行うことにより、従事者の処遇改善を進めているほか、ニッポン一億総活躍プランにおいても、その他の対人サービス業との賃金格差の改善に向けた取り組みが行われているところです。

大阪市では、人材確保指針を踏まえて、福祉専門職の育成・確保に資するため、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に加えて、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、復職に向けた研修や、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のうえ、さまざまな取り組みを積極的に実施

してきたところです。

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。

(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・確保をすすめます。また、中長期的取り組みとして、福祉に関する理解促進やイメージアップを図るなど、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。

福祉専門職の資質向上や、福祉・介護サービス事業者の人材確保に向けた取り組みへの支援の充実

- ・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。
- ・市内の福祉・介護サービスにおける人材の育成・確保等に関する状況の把握を行い、得られた結果等をもとに効果的な施策を検討、実施していきます。
- ・介護福祉士等の資格を持ちながら職に就いていない、潜在的有資格者の掘り起こしを行うとともに、就業へ結びつけるための支援を充実させることにより、人材の確保に努めます。

福祉の仕事に対する市民の理解促進と、イメージアップに向けた取り組み

福祉専門職の確保に向け、次のとおり世代に応じた取り組みを進めます。

- ・小学生に対しては、福祉についてわかりやすく説明した福祉教材や教員の指導用副教材を作成し、教育委員会とも連携しながら、子どもたちから福祉に親しみを持つことができるよう福祉教育を行うなど、将来の福祉専門職の育成に取り組めます。
- ・中高生に対しては、社会福祉施設での職場体験やボランティア活動などの具体的な体験を通して福祉・介護サービスへの理解の促進、イメージアップを図るための施策を実施し、将来の職業選択につながるよう取り組みを強化します。
- ・団塊の世代など、これまで福祉に関わりが薄かった層に対しては、市民向けの福祉に関する講習会や介護実習などを通じて、福祉の仕事に関する理解・関心を高めることにより、福祉・介護サービス分野への参画を促進します。

2 - 3 行政職員の専門性の向上

(1) 現状と課題

社会経済状況の変化に伴い、福祉に関する法や制度、住民ニーズなども大きく変化するなか、複合的な課題を抱える要援護者や、虐待等の深刻な事案に的確に対応し、適切な福祉サービスを提供するためには、福祉施策に携わる行政職員については、福祉分野のみならず、関連する法や制度に関する広範な知識や、支援を必要とする人に対する相談支援のノウハウ等、地域や関係者による地域福祉活動を円滑に進めるための調整能力が求められます。

現在、住民に最も身近な行政機関であり「安全・安心を支えるセーフティネット」としての役割を担う区保健福祉センターには、事務職員、福祉職員、保健師、保育士など様々な職種の職員が配置されていますが、複雑化・多様化・深刻化する福祉課題や様々な法改正等に対応し、それぞれが求められる役割を的確に果たすためには、職員個人の専門性の向上に加え、計画的な人員配置など組織全体の専門性の維持・向上の取り組みを進める必要があります。

さらに、平成28年10月1日施行の改正児童福祉法においては、急増する児童虐待等、深刻な事例に的確に対応するために、児童相談所等の体制を強化することが定められており、大阪市では、こども相談センターをはじめとする専門的な対応を行う機関において、職員の専門性の一層の向上や資格を有する職員の重点配置等を行うことが求められています。

特に、福祉に関する専門性をもつ福祉職員を中心に、人材の確保・育成を進める必要があります。

(2) 取り組み目標

区保健福祉センターをはじめ、こども相談センターなど、福祉施策に従事する職員全体の専門性の向上に向けて取り組みを進めます。

特に、福祉に関係する部署において中心的な役割を担う福祉職員について、系統的な研修の実施、キャリア形成を見据えた人事配置など、計画的な人材育成に取り組めます。

また、これらの取り組みを実施するに際しては、「大阪市人材育成基本方針」に基づき、区役所、福祉局、こども青少年局等の「事業部門」と、「人材育成部門」である職員人材開発センターや、「人事部門」である人事室等が相互に連携しながら、効果的に取り組みを進めます。

より専門性の高い福祉職員の確保

- ・ 増大する福祉ニーズに的確に対応できる職員を確保・育成するため、より専門性の

高い福祉職員を採用するための、広報や選考のあり方を検討します。

体系的な研修の構築

- ・福祉職員に対する専門職として基礎となる知識・技術を段階的に習得するための、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。

計画的な人事異動によるキャリア形成

- ・高度な専門性が必要とされる業務について、スキルの高い職員を重点配置ができるよう取り組みます。
- ・福祉職員については、専門職として計画的に育成していくための「キャリアラダー」を構築します。

「キャリアラダー」とは・・・キャリアアップのための“はしご(ラダー)”業務を難易度等に応じて複数の職階に細分化し、必要とされるスキルを明確化したうえで、スキルの取得など能力開発の機会を提供し、下位職から上位職へはしごを昇るように、着実に移行できるキャリア向上のしくみ

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、認知症高齢者の増加や、知的障がい者、精神障がい者の地域移行を進める中で、判断能力が不十分な人が地域において安心して自分らしく暮らすために、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、それに基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や地域の関係機関からよりも、「警察」や「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

虐待を未然防止、早期発見するために、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、関係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、施設従事者等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、児童や高齢者、障がい者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、未然防止や早期発見が重要であること、重大な権利侵害である虐待を身近な問題として認識し、身近な地域での「つながり」が虐待の未然防止に繋がることを広く周知するため、地域の課題に即した講演会や研修等を実施します。また、虐待の相談窓口等を広く周知するため、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、関係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、行政、関係機関、関係団体等が高齢者、障がい者を取り巻く状況や考え方を共有し、有機的に連携協力し、支援体制の強化を図ります。

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者、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、連携・支援体制の強化を図ります。

施設従事者等の意識の向上

施設従事者等の虐待防止の意識向上のため、介護サービス・障がい福祉サービス事業者等への集団指導において、養介護施設・障がい者施設従事者等の通報義務の周知徹底及び講演会等を通じた従事者の意識の向上に取り組みます。

また、実地指導を通じて、虐待や身体拘束に係る行為についての理解、防止のための取り組み促進等について指導し、虐待の未然防止及び早期発見に取り組みます。

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。

【コラム】

児童福祉法、児童虐待防止法改正のポイント

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が、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、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、平成 19 年 6 月に「大阪市成年後見支援センター」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。

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」のための仕組みを作るとともに、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、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。大阪市成年後見支援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、「チーム（本人を後見人とともに支える）」を支援する仕組みを作ります。

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、多面的に取り組みます。

本人を後見人とともに支える「チーム」の形成と権利擁護支援

地域全体の見守り体制の中で、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（24 か所）をはじめ、地域包括支援センター（66 か所、ランチ 68 か所）、障がい者相談支援センター（24 か所）など 182 か所も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適切な対応に資す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、研修会等を通じて相談機能の充実に努めます。

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が「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、個別の支援経過や事例の積上げ・検証、統計処理や客観的評価を行います。

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、大阪市成年後見支援センターが担うこととし、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、地域における成年後見制度を推進します。

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。

しかしながら、本市の市長申立は「後見」類型が9割を占め、「保佐」「補助」類型の利用が限定的な状況です。

保佐・補助類型の利用促進を含め、成年後見制度の理念や制度利用の有効性など、成年後見制度全般において普及啓発を進めます。

市民後見人の養成・支援

本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、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。

地域の権利擁護の担い手としての市民後見人の養成は、地域における共助の精神の具現化であるとともに、市民後見人を増やすこと自体が、成年後見制度の普及や権利擁護の意識を高めていくことに繋がるものと考えます。

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

本市では、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年から始めており、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メリット・デメリット、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を進めます。