

大阪府地域福祉支援計画

～ おおさか福祉コミュニティ創生プラン ～

平成15(2003)年3月

大 阪 府

ご あ い さ つ

少子高齢化の進展や地域・家庭の機能の低下、長引く景気低迷など社会経済環境の変化は、都市特有の様々な課題を有する人を生み出しています。さらに、これらの人が社会や地域から孤立することで、課題の解決が困難なケースも増加しています。

この計画は、こうした課題に対応し、社会福祉法に定める「都道府県地域福祉支援計画」として策定したもので、大阪の地域福祉の水準を高めていく上で、市町村の地域福祉推進の指針となるものです。

また、昭和58(1983)年、全国に先駆けて策定した「大阪府地域福祉推進計画(ファインプラン)」で打ち出した、身近な地域で支え合い、ともに生きる福祉の推進という考え方を継承・発展させるものです。

この計画の副題では、「おおさか福祉コミュニティ創生プラン」と名づけ、「すべての人の安心と自立を支える福祉コミュニティの創生」を目標とし、その実現には、行政のみならず、地域の住民の皆様とともに、社会福祉法人、NPO、学校、企業、各種団体などの関係者が連携・協力した取り組みを進めることが不可欠としています。

大阪府としましては、この計画に基づき、地域を基盤に健康福祉施策が総合的・横断的に展開される仕組みの構築や、保健・医療・福祉と教育・学習、就労、交通・住宅などの生活関連分野との「つなぎ」など、地域・市町村の支援に向け、積極的に取り組んでまいりますので、皆様方のご理解、ご協力を賜りますようお願い申し上げます。

結びに、本計画の策定にあたり、貴重なご意見・ご提言をいただきました大阪府社会福祉審議会・同地域福祉支援計画検討委員会並びに市町村、各種団体の関係者、府民の皆様にご心からお礼申し上げます。

平成15(2003)年3月

大阪府知事 太田 房江

目 次

はじめに	1
第1章 地域福祉の理念	
1. 地域福祉とは何か	3
2. 地域福祉推進の意義	3
3. 計画的な地域福祉の推進	8
4. 地域福祉推進に向けた原則と3つの視点	9
第2章 計画策定の趣旨	
1. 計画の位置付け	12
2. 計画の役割	12
3. 計画の期間	15
第3章 地域福祉の推進方向	
1. これまでの本府の取組み	16
2. 計画の目標	19
3. 施策の推進方策	22
第4章 地域福祉支援プログラム	
1. 課題の共有化と計画的取組みの推進	28
2. 地域における見守り・発見、つなぎ機能の強化	32
3. とともに支えるネットワークづくりの推進	37
4. 地域での自立生活を支える福祉基盤づくりの推進	41
第5章 計画の推進に向けて	
1. 計画の推進体制	47
2. 計画の進行管理	48
用語の説明	49

はじめに

- 少子高齢化の進展や経済の停滞とグローバル化など、近年の社会経済環境は大きく変化し、先行き不透明な時代を迎えています。
- 産業界の業界再編や雇用形態の変化、少子高齢化による世代間バランスの歪み、住民の価値観の多様化などに対応し、持続可能な活力ある社会を築いていくためには、ややもすると画一的になりがちな、これまでの社会経済システムの改革抜きには将来を描けない状況になっており、今日、行財政システムをはじめ、産業・経済、教育、年金・医療など様々な分野で規制緩和や諸制度の改革が進められています。
- このような社会経済全般にわたる改革の流れの中で、社会福祉においても、かつてのような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、その生活の安定を支える役割を果たしていくため、社会経済の変化に対応し必要な福祉サービスを的確に提供できるよう、利用者の選択を基本とした「社会福祉基礎構造改革」が進められています。これは「措置制度」から福祉サービスの「利用制度」へ転換するとともに、利用者の立場に立った福祉システムを確立するため、利用者保護の仕組みやサービスの質の向上、社会福祉事業の充実・活性化、そして地域での生活を総合的に支援する地域福祉を推進するものです。
- 平成12（2000）年には関係法令が改正され、社会福祉法に「地域福祉の推進」が明記されるとともに、その計画的な推進を図るため市町村の「地域福祉計画」及び、それを支援する都道府県の「地域福祉支援計画」の策定が盛り込まれました。
- 全国最低水準の合計特殊出生率のもとで急激な人口構造の変化に直面している本府では、都市特有の単身世帯の増加や核家族化の進展と地域コミュニティの変化とがあいまって、家族や地域をはじめとする社会的な人と人との「つな

がり」が希薄になってきています。支援費制度の導入、障害の重度・重複化や高齢化など障害者を取り巻く状況の変化、寝たきりや痴呆など要介護高齢者の増加、児童の育成環境の変化や母子家庭の増加といった状況にあって、今、地域への参加を通じて自らの存在を確かめ、様々な面で互いの価値観や考え方の違いを認め合いながら、人と人とのつながりや支え合いの中から、豊かな地域社会をつくり上げていくことが、府民の安心と自立を支える福祉社会のあり方として重要になっています。

- こうした状況のもと、経済の低成長が続き、地方自治体もまた厳しい行財政運営を余儀なくされ、効率性・持続性に意を用いながら、その新しい姿を模索している中、本府においては、現在、社会福祉基礎構造改革などを踏まえながら、将来にわたり府民の信頼に応えられるよう、府民の自立と安心の基盤づくりを進め、質の高い保健・医療・福祉サービスが効率的に提供される「自立支援型福祉社会」の実現に向けた取組みを進めているところです。
- 本計画は、こうした取組みの重要な柱の一つとして、平成14（2002）年9月の大阪府社会福祉審議会答申「これからの地域福祉のあり方とその推進方策について」を踏まえ、すべての府民が健康で生きがいと誇りをもって自立した生活を送っていけるよう、今後の大阪のあるべき地域福祉の姿を提示し、その実現に向けて、地域・市町村の地域福祉の推進を計画的に支援するために策定するものです。

第1章 地域福祉の理念

1. 地域福祉とは何か

- かつて福祉は、特定の人のためのもの、課題を抱えた人に対する事後的な救済を主たる目的とするイメージがありました。しかし、現在、「ウェルビーイング（個人の権利や自己実現が保障され、身体的・精神的・社会的に良好な状態にあることを意味する概念）」という考え方に示されるとおり、社会的・経済的に困難な立場にある人々に対する支援を行いつつ、すべての人の人権の侵害や自立の阻害を生み出さない仕組みをつくり上げていくことが必要となっています。
- そのためには、府民を「ひとりの生活者」としてとらえ、誰もが自分らしくよりよく生きることができるよう、地域住民や社会福祉法人、ボランティア、NPO、行政や各種専門機関などが協力して、地域全体で日常生活上の不安の解消や福祉課題の解決を図り、誰かの助けを必要とする人もそうでない人も同じ社会の一員として認め合い、自分の意思で様々な社会活動に参加できるような社会をつくり上げていくことが重要です。
- 地域福祉は、こうした社会づくりに向けて「**地域の住民一人ひとりが主役となって、誰もがよりよく生きることのできる住みよいまちづくりの活動を地域の実情に応じて計画的に連帯して進め、その成果を次の活動に活かすという不断の取組み**」であり、日常生活を送っていく上で必要な生活関連施設が概ね充足されている小学校区を基本としながら、必要に応じて中学校区や市町村域、府域といったより広域的な単位での活動や取組みとも連携して支え合うような仕組みとしていく必要があります。

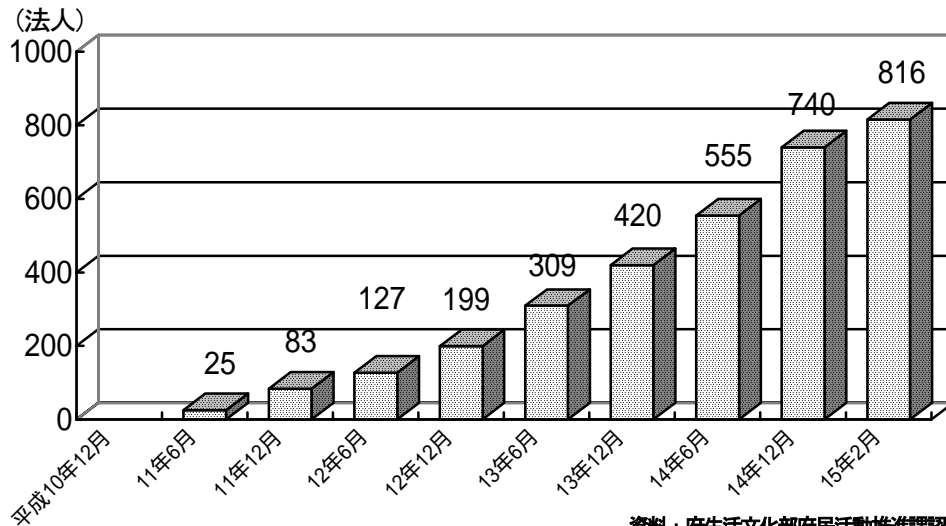
2. 地域福祉推進の意義

このような地域福祉を推進していく意義は、次の3つがあります。

(1) 新たな社会のつながり・連帯の構築

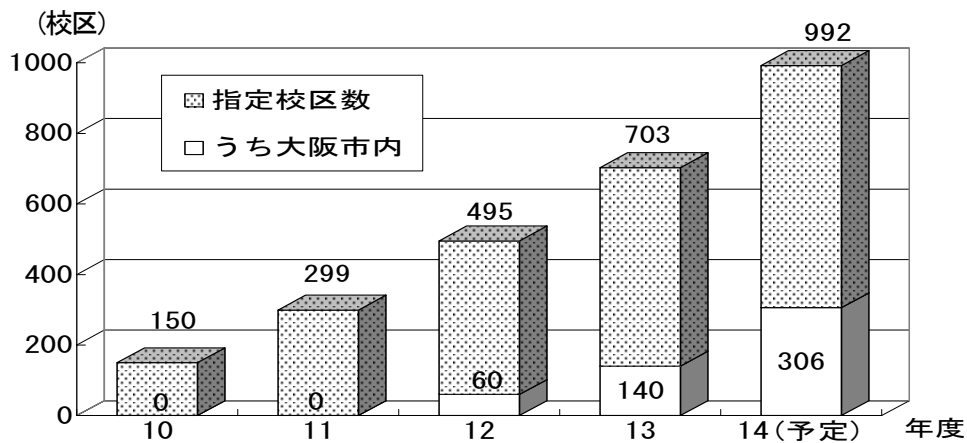
- 今日、大阪においても都市化の進展とともに地域コミュニティが弱体化し、他人のことだと無関心であったり、自分の身に関わらないことだと無視を決め込んだりといった傾向が少なからず見られます。また、障害者や外国人などへの偏見や差別といった問題もあります。こうした他人への無視・無関心・偏見・差別といった意識の問題が、様々な生活・福祉課題を抱えた人を見えにくくし、課題の解決を阻む要因となっています。
- 地域に目を向けても、昔ながらの地域コミュニティが残っている地域もあれば、新興住宅地で自治会がない地域もあります。また、歴史的な経緯から差別を受けてきた同和地区や在日外国人が多く居住する地域、中国からの帰国者が多く居住する地域、さらには、ホームレスが多く集まっている地域などもあり、そこには地域ごとに多様な課題が横たわっています。
- こうした一方で、近年、民間の活動も多彩になってきており、地域福祉の新たな担い手としてNPOやボランティアが広がりを見せていますし、また、校区福祉委員会を中心とした小地域での支え合いのネットワークが府内全域で育ってきています。
- このような民間活動の広がりを足がかりに、今後は、様々な福祉課題を地域で共有し、一人ひとりの住民が、様々な地域とそこに暮らす人たちの文化、生活習慣などの違いを認め合いながら、地域づくり、まちづくりに参加し、連帯して取り組んでいくことが必要です。すなわち地域住民が互いに支え合う地域福祉を住民共有の仕組みとして築き上げていく実践のプロセスから、人と人との新しいつながりを築き、地域を構成する様々な立場の人たちの連帯による、排除や差別のない地域づくりを進めていくことが求められています。

【 府内の特定非営利活動法人の認証数 】



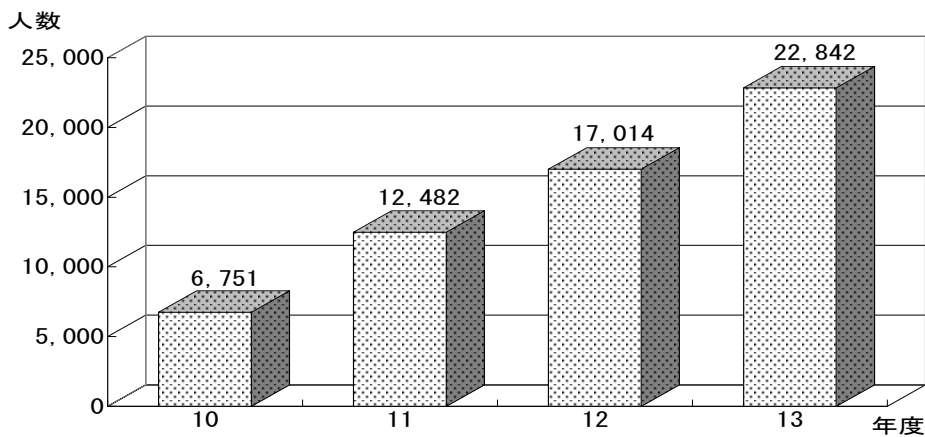
資料：府生活文化部府民活動推進課認証実績

【 小地域ネットワーク活動推進事業校区数の推移 】



資料：大阪府社会福祉協議会事業実績

【 小地域ネットワーク活動のボランティア・協力員数の推移（大阪市内除く） 】



資料：大阪府社会福祉協議会調べ

(2) 都市特有の生活・福祉課題への対応

- 高度経済成長期に多くの人口が流入した大阪では、急速な高齢化に加え、長引く景気低迷の影響や、家庭・地域の果たす機能の脆弱化などにより、今日、都市特有の様々な課題を抱えている人々が増加してきています。例えば、ひとり暮らしの高齢者やひとり親家庭といった世帯、厳しい経済状況の下でホームレスとなった人、リストラや倒産により失業した人、その結果消費者金融などから多額の借金をして返済に困っている人などです。また、配偶者等からの暴力（ドメスティック・バイオレンス）の被害に悩む女性や、家族から虐待を受けている子どもや高齢者などもあります。
- さらに、こうした課題を重複して抱えている人がいることや、地域住民の無視・無関心がいまって、これらの人が社会や地域から孤立し見えにくい状況となっていることから、行政の対応だけでなく地域に住む一人ひとりの理解と行動が必要になってきているのです。

【 高齢単身者 】

	高齢単身者数	高齢単身者率
大阪府（大阪市含む）	255,107人	2.9%
全国	3,032,140人	2.4%

資料：「平成12年国勢調査報告書」

【 ホームレス 】

■ 大阪市内のホームレス数	8,660人（平成10年度大阪市調査）
■ 大阪市内外のホームレス数	848人（平成13年度大阪府調査）

【 生活保護 】

	保護率（平成13年度）※
大阪府（大阪市含む）	17.3%
全国	9.0%

資料：府健康福祉部社会援護課調べ・厚生労働省報告例

※ 1% = 0.1%

【 失業率 】

	完全失業率
大阪府（大阪市含む）	7.6%
全国	5.2%

資料：「労働力調査地方集計結果 平成14年10～12月平均」

【 児童虐待 】

	児童虐待相談処理件数（平成13年度）	人口1,000人あたり相談処理件数
大阪府（大阪市除く）	2,365件	0.38件
全国	23,274件	0.18件

資料：府子ども家庭センター「大阪子ども家庭白書」

【 児童扶養手当 】

	受給者数	人口1,000人あたり受給者数
大阪府(大阪市含む)	70,364人	0.80人
全 国	759,194人	0.60人

資料：厚生労働省報告例(平成14年3月末)

【 ドメスティック・バイオレンス 】

	ドメスティック・バイオレンス相談件数	人口1,000人あたり相談件数
大阪府(大阪市含む)	2,354件	0.27件
全 国	24,020件	0.19件

資料：内閣府調べ(平成14年4月~11月)

(3) 新しい地方自治の推進

- 平成12(2000)年4月にいわゆる「地方分権一括法」が施行されました。この趣旨は、国や地方自治体といった行政間の権限移譲ということだけでなく、地方分権・地域主権の確立により、地方自治体の自主性と自立性を高め、住民自治に裏打ちされた個性豊かで活力に満ちた地域社会をつくり上げていくところにあり、そのためには地域に関わる様々な団体や人が集まって、地域の課題に取り組み、住民自治を高めていくことが求められています。
- また、地方自治体もその役割を果たすため、自らが変わらなければなりません。昨今、環境や国際交流等の分野でも民間企業やNPO、NGO等が積極的な活動を展開しており、特に福祉分野では、民間企業をはじめ多様な主体が参入してくるなど、これまで行政が中心的な役割を担っていた分野で民間や地域住民の果たす役割が大きなものになりつつあります。このような中で、地方自治体も一層効果的・効率的に、よりよい住民サービスが行えるよう、自己改革と政策立案能力の向上に努めながら、対等な立場で民間の活動のネットワークを築いていくことが必要です。特に、住民に最も身近な市町村において積極的な姿勢が必要となっています。
- 地域住民の主体的な参加による地域福祉活動や地域福祉計画づくりを通し

て、どのような地域を、どのようなまちをつくるのか、住民と行政が協働して模索する地域福祉への取組みは、住民自治、団体自治の両面において明日の地方自治を占う試金石なのです。

3. 計画的な地域福祉の推進

- 社会福祉法では、地域福祉を計画的に推進する観点から、第107条で「市町村地域福祉計画」を位置付けるとともに、この市町村地域福祉計画の達成に資するため、第108条において、都道府県に各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項を定める「都道府県地域福祉支援計画」の策定を位置付けています。
- 市町村においては、地域住民、地域団体等が地域の課題を共有化し、地域での支え合いの仕組みをつくり上げていくことが重要です。そのためには、地域住民、とりわけ課題を抱えた当事者が参画し、合意形成を図りながら地域福祉計画づくりに取り組み、行政と住民が協働して共通の目標を設定し、その達成度を確認しながら、次の取組みに活かしていく計画的な地域福祉の推進が求められています。
- このため、計画づくりにあたっては、各種計画の策定にあたり実施した調査や人権に関わる調査など、幅広い生活関連分野の調査結果を活用し、様々な課題を抱えた人の実態を把握するとともに、誰もが地域においてよりよい暮らしを送れるための「地域づくり」、「まちづくり」の視点で、現行施策を検証しながら、議論を重ねていくことが必要です。
- このような地域福祉計画の必要性に鑑み、計画に関する条項は平成15（2003）年4月に施行されますが、本府では、地域福祉の推進が本府のめざす「自立支援型福祉社会」の基盤となることから、今後、地域の特性に応じた地域福祉が計画的に推進されるよう、先行して本計画を策定し、

府内市町村において早期に計画策定に向けた取組みが進められるよう支援してまいります。

4. 地域福祉推進に向けた原則と3つの視点

これからの地域福祉の推進にあたっては、次のような原則の下で3つの視点を基本において取り組んでいくことが重要です。

《 住民主体の原則 》

- これからの地域福祉は、住民自ら考え活動する主体となって、すべての人が幸せに暮らしていける福祉社会づくりに連帯して取り組んでいくことが重要です。
- こうした観点から、府や市町村は、住民が主体性を発揮してすべてのプロセスに参加し、その創意と工夫が活かされる環境と条件を整えていくとともに、住民・民間では対応が困難な課題に行政として責任をもって取り組んでいく必要があります。

<視点1：人権の尊重>

- 地域福祉を推進していく上で最も大切なのは「一人ひとりの人権を最大限に尊重する」という視点です。21世紀を「人権の世紀」とするためにも、支援体制の構築や施策の推進にあたっては、「大阪府人権尊重の社会づくり条例」に掲げられているように「一人ひとりが命の尊さや人間の尊厳を認識し、すべての人の人権が尊重される豊かな社会を実現する」ことが何よりも重要であり、地域で暮らしている人もお互いの人権を尊重し合わねばなりません。
- 一人ひとりの自己決定、その人らしい生き方を尊重し、あらゆる人が、あらゆる局面において、決して虐待等の権利侵害などを受けることがな

いよう、地域で施策や活動が展開されることが、すべての人の安心と自立の確保に不可欠です。

<視点2：ソーシャルインクルージョン>

- 地域福祉は、地域に「定住」する人々に限定するのではなく、地域と関わりを持つすべての人や団体・企業の取組みであるべきです。
- 近年、社会経済環境の変化等に伴い、例えば、ホームレスや引きこもり、孤独死といった社会からの孤立・排除、ストレスによる心身の障害や不安、在日外国人問題のように文化摩擦を伴うものなど、従来の福祉制度や仕組みの谷間に埋もれ、社会的な援護を必要としながらも十分に行き届いていない問題が浮かび上がってきました。
- 地域で、このような様々な課題を抱え、困難な状況に陥っている人たちの存在をしっかりと認識し、同じ社会の構成員として包み支え合っていくことが重要です。
- そのためにも、府や市町村は、住民の安心・安全を守るという、原点に立ち戻り、問題の発見から解決への手順を明確にするとともに、社会福祉協議会、ボランティア、NPO、企業など地域社会の様々な主体と連携することによって、新しい「公」を創造していく必要があります。

<視点3：ノーマライゼーション>

- 誰もが「よりよく生きていく」ためには、障害のある人もない人も、高齢者も、女性も、子どもも、外国人も、地域でごくあたりまえの生活をしていけるような社会をみんなで力を合わせてつくっていくことが必要です。

- すべての人が地域で自分の意思であたりまえの日常生活が送れる社会、物理的・心理的・制度的な障壁や情報面の障壁等の無い「バリアフリー社会」の実現をめざしていかなければなりません。
- こうした地域福祉を進めていく上で重要なのは、地域住民の積極的な参加を促し、そこに起きている様々な課題を自分のこととして捉える中から、福祉についての関心と理解を深めていくことであり、そうしたことを通じて福祉文化を醸成していくことです。