

この10年（平成13年～23年度）の 取り組み

1. 各種事業の取り組み

市社協ではこの10年、介護保険制度や障害者自立支援法など、社会福祉システムが大きく変わっていくなか、さまざまな福祉に対応すべく、区社協とともに、関係機関・団体・施設・民生委員・児童委員等と連携・協調し、さまざまな事業に取り組んできた。

(1) 要介護認定調査事業

介護保険制度〔平成12（2000）年度施行〕による介護サービスを受けるためには、市町村に申請をして、要介護認定を受ける必要がある。この「要介護認定調査事業」については、制度施行前の平成11（1999）年10月から現在に至るまで市・区社協が一括して大阪市から受託し、公平、公正な事業を実施してきた。

事業の具体的な内容は、市内の要介護認定調査及び主治医の意見書回収業務である。主治医の意見書回収業務については、認定者数の増加に伴い、平成18（2006）年7月1日以降は区保健福祉センターで実施することになった。要介護認定調査の件数は、大阪市内全域で平成13（2001）年度には91,123件だったが、平成22（2010）年度には146,100件の調査を行っており、この10年間で約1.6倍の伸びとなっている。

事業を実施してきたのは、制度施行当初から平成17（2005）年度までは区社協であったが、平成18（2006）年度以降は市社協において一括受託して実施している。その背景には、平成18（2006）年度の改正介護保険法における制度改革のひとつとして、要介護認定事務の見直し及び保険者機能の強化が謳われたことがある。

これにより、公平・公正な要介護認定を行うため、新規認定については、市町村もしくは介護保険業務に精通し、公平、公正な立場で事業実施できる法人（指定市町村事務受託法人）しか認定調査を実施できなくなった。指定市町村事務受託法人の指定要件のひとつに「介護保険事業を実施していない団体」とあることから、市社協が大阪府から指定市町村事務受託法人としての指定を受けて、大阪市から一括受託し、事業実施することとなった。

訪問調査員室は、淀川区と生野区を除き区在宅サービスセンター内においている。訪問調査員は基本的には区に配置するが、市内をブロックに分けており、ブロックごとに進捗管理を行うことにより繁忙状況に応じて調査員の区間応援体制をとるなど、効率的に事業実施を行っている。

平成21（2009）年4月には、「最新の介護の手間を反映させること」、「できるだけ認定結果のバラツキを是正すること」を目的に、厚生労働省により、制度施行以来はじめて抜本的な要介護認定方法の見直しが行われ、認定調査についても調査項目や判断基準について大幅に改正された。しかしながら、この見直しについては調査項目によって自治体間で大きなバラツキが生じるなど現場の混乱を招いたこともあり、10月から再び調査項目に係る定義等の修正が行われた。

このような二度にわたる要介護認定の見直しにも関わらず、市社協では調査業務を遅滞させることなく円滑に進めることに努めた。また、認定調査時に同席する機会の多い市内居宅介護支援事業者及び介護予防支援事業者を対象として、要介護認定調査説明会を開催し、要介護認定の見直し概要の説明を行うことにより、市域全体で公平・公正かつ適切な認定調査を実施することができるよう積極的に働きかけた。

また、平成22（2010）年度までは、市社協及び市内委託先事業者〔委託先事業者については平成20（2008）年度～平成22（2010）年度〕の要介護認定調査員に対して、認定調査が適切に実施されるよう調査員の資質向上のための研修事業について大阪市から受託し、実施してきた。

(2) 障害程度区分認定調査・サービス利用計画案作成業務

これまで障がい種別ごとに異なる法律に基づいて提供されてきた障がい福祉サービスを、共通の制度のもとで一元的に提供するしくみを創設することを目的に、平成18（2006）年4月1

日、障害者自立支援法が施行された。

障害者自立支援法に基づき、介護給付や訓練等給付サービスを提供するにあたっては、障がい程度区分を決定する必要がある、そのための心身の状況に関する106項目の聴き取りを行う認定調査が実施されることとなった。また、介護給付サービスの提供に際しては、障がい程度区分が決定した後に対象者からサービスの利用意向を聴取したうえで、介護者の状況や障がい程度区分などを総合的に勘案して支給決定案（サービス利用計画案）を作成し、支給決定が行われるしくみとなった。

これを受けて、市社協では、これまでの要介護認定調査の実績等及び支給決定プロセスのなかで求められる公平、公正性を兼ね備えている団体として、大阪市から市内の「障害程度区分認定調査業務」を受託することになった。また、「サービス利用計画案作成業務」についても、認定調査の際に聴取する概況調査等の結果も踏まえて行う必要があること、さらに認定調査に付随する業務として申請者の負担も少なく効率的に事業が実施できることから、市社協が受託することになった。

これら業務の実施にあたっては、区社協と十分な連携を図りながら、「要介護認定訪問調査業務」と一体的に実施している。また、大阪府が主催する障がい程度区分認定調査員新任研修を修了した調査員が業務に従事し、人権に配慮した公平、公正な調査の実施に努めている。

平成18（2006）年度は、大阪市内全域で認定調査を9,573件、サービス利用計画案作成を5,028件実施した。認定調査については、平成19（2007）年度、平成20（2008）年度とも、約3,100件の実施であったが、障がい程度区分については認定有効期間が最長3年となっていることから、平成21（2009）年度には、再び依頼件数が増加し、9,154件の実施となった。このように認定有効期間の関係もあり时期的な実施件数の増減があることから、大阪市では有効期間にかかる更新月の原則3年の取扱いを変更したことにより、平成22（2010）年度は、認定調査は5,100件の実施となった。また、サービス利用計画案作成については6,176件の実施となった。

なお、「サービス利用計画案作成業務」につ

いては、平成24（2012）年度以降、障がい者制度改革の一環として、相談支援体制の強化及び支給決定プロセスの見直しがなされ、これまで大阪市単独で行ってきた現行のサービス利用計画案作成の運用は廃止となったため、市社協で担ってきた本業務は平成23（2011）年度末をもって終了となる。

今後は、指定特定相談支援事業者がサービス等利用計画の作成を行い、総合的にケアマネジメントを行うことになる。

一方、平成21（2009）年12月、内閣に設置された「障がい者制度改革推進本部」等での検討を踏まえて、地域社会における共生の実現に向けて自立支援法を新たな障害保健福祉施策を講ずるため、平成25（2013）年4月1日をめどに、障害者総合支援法の施行に向けた検討が行われているところである。

(3) あんしんさぼーと事業

平成9（1997）年10月に、市社協は「大阪市財産管理支援センター」を開設し、財産管理サービス事業を大阪市の補助事業として開始した。さらに平成11（1999）年10月より、国の事業として府社協から「地域福祉権利擁護事業」の一部委託を受け、これまでの財産管理サービスに加えて、新たに福祉サービスの適切な利用に関する援助等を開始した。また、平成14（2002）年には、利用対象者を拡充するため、モデル的に施設入所者や入院患者を利用の対象として実施した。

平成15（2003）年4月からは、それまで府社協から受託していた「地域福祉権利擁護事業」について市社協が実施主体となり、「大阪市財産管理支援センター」に権利擁護相談課を新設した。同センターでは、地域福祉権利擁護事業に加え、認知症、知的障がい、精神障がい等によって判断能力が不十分な方を対象に、その権利侵害や財産管理等の生活上の権利擁護に関する相談に応じるほか、安心して生活できるように支援する電話相談、弁護士、社会福祉士などによる専門相談を実施した。また、利用者の契約締結能力等の審査を行うため、弁護士、医師、社会福祉士等から構成される契約締結審査会の設置も行った。

同年6月からは「権利擁護相談事業」を開始

し、「大阪市財産管理支援センター」を「大阪市あんしんさぽーとセンター」に改称し、前年度モデル実施した施設入所者や入院患者を新たな利用対象者として、サービスの提供を開始した。

さらに、平成17（2005）年3月、利用者により充実したサービスを利用者に提供するため、「大阪市あんしんさぽーとセンター」を廃止して、4月からは「あんしんさぽーと事業（地域福祉権利擁護事業）」と名称を変更し、市社協福祉部にあんしんさぽーと事業の総括部門を置いた。

そして、地域での利用待機者の解消を図り、今後の利用ニーズの増加に対応し、かつ、あんしんさぽーと事業の相談から契約、福祉サービスの利用援助や日常的な金銭管理サービス等を一元的に実施するため、これらの業務を各区社協へ委託した。

区社協においては、地域生活支援事業の担い手である地域生活支援ワーカーが、あんしんさぽーと相談員と連携して、あんしんさぽーと事業における日常的な金銭管理サービス業務を担うこととなった。

権利擁護相談と専門相談は、大阪市社会福祉研修・情報センターの機能充実のため同センターへ移行し、あわせてあんしんさぽーと事業（地域福祉権利擁護事業）における区社協の後方支援を行った。

平成20（2008）年4月には、国における事業名称の変更に伴い「あんしんさぽーと事業（地域福祉権利擁護事業）」を「あんしんさぽーと事業（日常生活自立支援事業）」に改めた。

同年7月からは、将来にわたって安定的に事業を継続することができるよう、モデル事業として、東淀川区と東成区の2区において日常的な金銭管理サービス業務を担う生活支援員（非常勤登録職員）を試行導入し、実施体制の強化に取り組んだ。

平成22（2010）年9月には、市内24区のうち13区（北・都島・福島・此花・中央・西・港・天王寺・浪速・西淀川・東淀川・東成・鶴見）に、それまでモデル事業として実施してきた生活支援員を本格導入し、これまで地域生活支援ワーカーが担ってきた日常的な金銭管理サービス業務を生活支援員へ移行した。同年10月に



生活支援員養成講習会

は、あんしんさぽーと相談員の複数区担当配置を解消し、区単独配置とするため、相談員9名を増員。33名体制で事業を実施した。

平成23（2011）年4月からは、あんしんさぽーと相談員を31名増員し、急増する待機件数の解消に向けて対応した。5月には、生活支援員が未配置であった残りの11区（大正・淀川・生野・旭・城東・阿倍野・住之江・住吉・東住吉・平野・西成）にも配置。24区において、地域生活支援ワーカーは、地域生活支援事業の業務の一層の充実を図り、あんしんさぽーと事業は、あんしんさぽーと相談員64名と生活支援員157名の体制で実施することとなった。

同年10月には、利用料負担の公平性の観点や他都市の状況に鑑み、利用料の改定を行い、訪問サービス利用料1回あたり400円を800円とした。また、これまで無料であった市民税非課税者も利用料徴収の対象者とした。

同年には、あんしんさぽーと相談員の業務遂行のうえで必要な「あんしんさぽーと事業基本業務マニュアル」の改訂版や利用料改定等に伴うリーフレットも作成した。

この10年間のあんしんさぽーと事業（日常生活自立支援事業）は、平成13（2001）年9月末現在162件の利用件数であったものが、平成23（2011）年9月末現在2,035件と約13倍に急増している状況である。この事業に対する住民ニーズは高く、利用希望者はますます増え続ける傾向にある。

このため、今後も円滑な実施体制の充実を図るため、利用件数に応じたあんしんさぽーと相談員や生活支援員の配置、研修等による職員の育成や、待機件数の解消への対応のほか、成年後見制度利用へのしくみづくりなど、さまざま

な課題解決に向けての取り組みが必要である。

(4) 地域生活支援事業

市社協では、長年にわたって地域住民の参画による地域福祉活動を創造し、支援を行う一方、在宅福祉サービス関係でもさまざまなサービスを実施してきた。介護保険法施行に伴う事業の整備などにより、平成14（2002）年9月から開始した「痴呆性等高齢者サポート事業（のちに認知症等高齢者サポート事業）」もそのひとつである。

この事業では、介護保険の要介護認定の有無に関わらず、地域において見守り支援を要する高齢者の相談に応じ、必要な情報の提供や近隣への見守り協力依頼、社協職員の直接の訪問活動などによって、認知症高齢者の地域での生活を支援してきた。この事業と高齢者電話相談事業が包含されて平成17（2005）年4月に始まったのが「地域生活支援事業」である。

その目的は、「個々の生活を支援するうえで、人と人とのつながりに基づく地域生活に着目し、すべての地域住民一人ひとりの自立した生活が可能となるよう、個別の援助とそれに連動した地域の福祉活動に対する支援を、外に出向き働きかけるアウトリーチ等の手法により積極的に展開する」というものである。

事業実施にあたっては、概ね中学校区に1名の地域生活支援ワーカーを各区に配置し、地域活動担当・地域包括支援担当スタッフと連携しながら、既存の地域福祉活動の力も活用して、分野にとらわれない福祉課題全般にわたる総合相談と住民の自立生活を支える柔軟で包括的な地域生活支援に携わるべく取り組んできた。

地域で生活課題を抱えた人たちへの総合相談・調整・支援等として、虐待ケースへの対応、あんしんさぽーと事業（日常生活自立支援事業）と連携した支援、認知症サポーター養成講座の実施による認知症への理解・普及・啓発などにも取り組んだ。さらには個別の課題を地域の課題に普遍化し、新たなサービスやしくみを開発するコミュニティソーシャルワークの機能を果たす事業となることをめざしている。

(5) 認知症対策連携強化事業

全国の認知症高齢者数の増加に伴い、厚生労

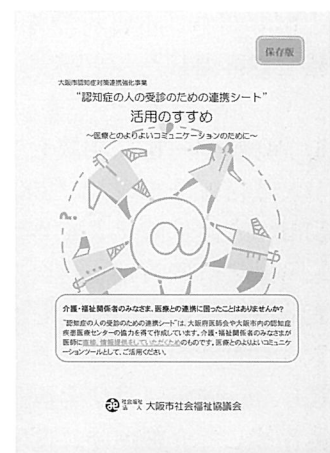
働省において平成20（2008）年度から「認知症の医療と生活の質を高める緊急プロジェクト」が実施された。

このプロジェクトの報告書に基づき、平成21（2009）年4月に大阪市では、市内でも急増する認知症疾患対策の向上を図るため、大阪市立弘済院附属病院（北エリア）、ほくとクリニック病院（中央エリア）、大阪市立大学医学部附属病院（南エリア）の3か所の医療機関が、大阪市認知症疾患医療センターとして指定された。これに伴い、認知症疾患医療センターとの連携を緊密にするため、市社協が大阪市より「認知症対策連携強化事業」の委託を受けることとなった。

この事業は、地域における認知症高齢者等への総合的・継続的支援体制の構築を推進することを目的としている。具体的には、区社協運営の東淀川区・城東区・阿倍野区の3地域包括支援センターに認知症連携担当者と大阪府医師会より推薦を受けた嘱託医（認知症サポート医）を配置し、地域における認知症ケア及び医療との連携体制を強化し、認知症の医療と介護の切れ目のない提供を行っていくものである。

認知症連携担当は、①地域におけるネットワーク体制の構築、②認知症疾患医療センターにおいて認知症の確定診断を受けた者に対する支援、③地域包括支援センターへの認知症介護に関する専門的な助言・支援、④若年認知症者への支援、という4つの役割を担っており、認知症の人が住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、医療と介護とのスムーズな連携に向けた活動を行っている。

大阪市では、平成20（2008）年度に「認知症高齢者支援ネットワークモデル事業」が中央区・東淀川区・城東区の3区で実施され、平成21（2009）年度には「認知症高齢者支援ネットワーク事業」として、北区・此花区・天王寺



認知症の人の受診のための
連携シート

区・東成区・東住吉区の5区、平成22（2010）年度には都島区・西淀川区・港区・生野区・平野区の5区、平成23（2011）年度には、残りの11区についても実施された。

その成果がいかされるよう、平成21（2009）年度以降は、「認知症地域ケア多職種共同研修事業」が「認知症高齢者支援ネットワーク事業」を終えた区において順次実施されるようになった。これらの事業実施に伴い、認知症連携担当も事業実施区の状況によりネットワーク構築のための連絡会議に参加し、他府県・他市・地域の先駆的な認知症関連事業の状況等について情報提供をしたり、支援を行ったりするようになった。

地域包括支援センターへの後方支援としては、各地域包括支援センターの認知症支援状況等の情報共有やケース支援を通じ、各認知症疾患医療センターと連携を図り、必要に応じて地域包括支援センターが開催する地域ケア会議（主に区内の支援困難事例や地域課題を共有・検討するための会議）にも参加。また、大阪府内の認知症を診る医療機関との情報交換、協力依頼も積極的に行っている。このほか、若年認知症者への支援に関しては、大阪府内の就労支援施設を含む障害者支援施設等の情報収集や連携調整を図っている。

認知症対策連携強化事業として、これまでに築いてきたネットワークの構築を含め、医療と介護との連携を図るコーディネーターの役割を果たしてきた実績については、国の研修においても報告しているところである。

なお、平成23（2011）年度より、厚生労働省は本事業を「市町村認知症施策総合推進事業」として再編した。

（6）介護サービス相談センターの運営

大阪市は、平成12（2000）年10月、当時、大阪市の介護保険事業を審議していた大阪市介護保険事業計画策定委員会（現：大阪市高齢者施策推進委員会）の提言を受けて、任意団体として「おおさか介護サービス相談センター」を設置した。同年4月に介護保険制度が始まり、保険者として介護保険に関する情報提供や苦情相談について、中立的な立場に立って解決を図ることを目的として設けられた。市区町村単位で

介護保険の相談を受ける第三者機関による窓口の設置は、全国で初の試みであった。

大阪市は、同センターの運営費を全額補助してきたが、平成20（2008）年度からは、介護保険サービスの質の確保とサービス利用者の保護をより確実なものとしていくために、センター事業を大阪市の事業として明確に位置づけたうえで相応しい機関に委託することとし、公平・中立な立場で事業を実施している、市社協が受託することになった。任意団体としての同センターは、平成19（2007）年度末に解散することとなり、それまで所在していた住友生命淀屋橋ビル内から大阪市立社会福祉センター内に移転した。

「おおさか介護サービス相談センター」の事業内容は、介護保険の被保険者やサービス利用者、またサービス提供事業者等からの来所や電話などによる相談、情報提供や苦情解決に向けての助言・調整である。一般相談のほか、苦情の内容により、福祉・保健・医療・法律等の各分野の専門相談員が双方の主張を聞き要点を整理し、当事者間の紛争解決をあっせんする専門相談を行う。さらに、当事者が同意しない場合は、有識者等で構成する調停委員会による調停を行い問題の解決を図っている。

相談件数は、平成20（2008）年度の移管時に一時的に減少したが、平成21（2009）年度以降は年間3,500件前後で推移している。平成22（2010）年度の相談件数は3,452件（月平均約290件）で、そのうち専門相談員が対応した件数は56件（27ケース）、苦情内容を大阪市の報告するよう要望されたのは46件である。相談内容では、「介護サービスの内容について」や「介護サービス事業者の対応について（説明不足等）」に関するものが多くなっている。専門相談では、訪問介護等の居宅サービスや介護老人保健施設、介護老人福祉施設等に関する苦情相談が多くあった。

また、保健・医療・福祉ネットワーク推進員及びネットワーク委員などを対象に、地域において円滑な相談業務に資するための介護相談研修（9日間17講義）を大阪市から受託して実施している。委託先の選考は、公募入札方式により行われていたが、平成23（2011）年度はセンター事業委託のなかに組み込まれた。



センターだより

広報・啓発活動としては、機関紙「センターだより」を5,000部発行（年2回）し、区役所・地域包括支援センターなど関係機関・施設に配付するとともに、同センター関連記事を団体機関紙等に掲載している〔平成22（2010）年1月

～8月に、大阪市地域女性団体協議会発行の機関紙「女性大阪」に全8回連載した〕。なお、平成22（2010）年度に、同センター設立10周年を迎え、記念事業として記念誌の発行及び講演会を開催した。

介護保険制度も施行後10年余り経過し、「おおさか介護サービス相談センター」の事業は、市民に定着してきている。サービス利用者数及び事業者数も年々増えている。今後も利用者の権利擁護に関する相談や事業者サイドからの苦情相談を受け付ける機関として、センターの役割はますます重要になるとと思われる。

（7）地域福祉活動推進事業

（旧：小地域ネットワーク活動推進事業、地域ネットワーク委員会活動）

地域社協を主体として、地域住民の参加と協力により支えあい助け合う地域福祉活動を小地域で推進することをめざして、平成12（2000）年度から新規に「小地域ネットワーク活動推進事業」がスタートした。当初5年間で大阪市内全地域での実施を目標とし、初年度の平成12（2000）年度は60地域社協で取り組みが開始された。

大阪市内ではかねてより、誰もが地域のなかで安心して暮らせるよう、さまざまな支援を必要とする人々に対して、「見守り・声かけ活動」や、交流や出会いの場としての「ふれあい喫茶（サロン）」、「子育てサロン」、「世代間交流」などの活動に取り組む地域があった。「小地域ネットワーク活動推進事業」は、地域社協が市・府の両者に対して補助金（それぞれ上限25

万円）を申請し、区社協が活動の推進を支援する事業であり、この活動を素地として発展させた事業である。

平成13（2001）年度には、新たに80地域で事業を開始し、計140地域社協が事業に取り組んだ。平成14（2002）年度には、当初5年間での実施目標を3年間でめざすことに計画が見直され、計302地域が事業を実施。平成15（2003）年度は310地域、平成16（2004）年度は315地域、平成17（2005）年度は314地域、平成18（2006）年度は317地域と、事業に取り組む地域社協が拡大していった（大阪府からの補助金は開始5年間の補助で平成18（2006）年度で終了）。

一方、大阪市では、高齢者の孤独死が社会問題となる時代において、今後到来する高齢社会への対応の必要性もふまえ、平成3（1991）年度より支援を必要とする高齢者のニーズ発見から社会資源の提供・開発に至るまでの3層5段階のシステムとして「高齢者支援システム」を構築し運営を図った。その後、市は、新たな時代に即した社会福祉を創造するため、その基調を地域福祉に据え、大阪市社会福祉審議会において平成14（2002）年2月にまとめられた意見具申「大阪市における今後の地域福祉のあり方について」をもとに、平成16（2004）年3月に「大阪市地域福祉計画」を策定し、今後、地域を基盤とした福祉の推進を図っていくうえでのビジョンを示した。

その実現を図るため、地域福祉の理念をふまえ、それまでの「高齢者支援システム」から、障がい者や子育て世代等への支援も視野に入れた、すべての住民を対象とした「地域支援システム」として平成17（2005）年度に再構築し、「地域支援活動推進事業」とした。地域支援システムの一環である地域ネットワーク委員会の支援を活用し、実務者会議や専門部会の事務局を区保健福祉センターから区社会福祉協議会に移管した。

地域においては、地域社協が実施する「小地域ネットワーク活動推進事業」と地域ネットワーク委員会が実施する「地域ネットワーク委員会活動」とが同一地域エリア内に共存するかたちとなっていた。さらに「地域ネットワーク委員会活動」は、平成18（2006）年度から正式にその活動の対象を「高齢者」から「支援を要

するすべての住民」へ拡大したことから、平成12（2000）年度から実施されてきた「小地域ネットワーク活動推進事業」との間で、活動内容や活動の担い手の重複が指摘された。

両事業の統合・再構築をめざして検討が進められ、平成19（2007）年度からは地域社協と地域ネットワーク委員会のそれぞれが行う活動を総称するかたちで「地域福祉活動推進事業」へと事業変更された。

また、本事業は大阪市からの補助金事業となっており、平成20（2008）年度までは地域社協・地域ネットワーク委員会それぞれから申請ならびに報告を求めていたが（東成区を除く）、平成21（2009）年度からは、可能な地域については合算申請（申請者は地域社協会長）を認めることになり、さらに平成22（2010）年度は合算申請が基本とされた。

平成23（2011）年度は、地域社協・地域ネットワーク委員会の活動費部分は、「地域福祉活動交付金」として、区役所から各地域社協・地域ネットワーク委員会（合算申請の地域は地域社協）へ交付されることになった。

現在324地域社協・323地域ネットワーク委員会が地域福祉活動に取り組んでいる。

(8) 地域包括支援センター事業

平成12（2000）年の「大阪市高齢者保健福祉計画（平成12～16年度）」では、区在宅サービスセンターの在宅介護支援センターが基幹型在宅介護支援センターとして位置づけられた。そして平成14（2002）年4月に大阪市在宅介護支援センター運営事業実施要項が改正され、これにより、区在宅サービスセンターに付設する基幹型在宅介護支援センターと、地域在宅サービスステーションに付設する地域型在宅介護支援センターが設置された。この時に基幹型在宅介護支援センターが開催する「地域ケア会議」が「高齢者サービス調整チーム実務者会議の事例検討会」として位置づけられ、「地域支援システム」との連携を図る方向性が示された。

平成14（2002）年7月、基幹型在宅介護支援センターの機能強化として、これまで市社協が市内4か所の老人福祉センターで実施していた「高齢者電話相談事業」を区在宅サービスセンターで実施することとし、電話相談員14名を区

社協に配置転換して、より地域住民に密着したサービスを提供する体制とした。

また同時期に、在宅相談員50名を各区に配置し、研修及び現場での業務実習を行った後、9月から新規に、認知症等高齢者とその家族の相談・支援・関係機関との調整・継続的な見守り等を行う「痴呆性等高齢者サポート事業（のちに認知症等高齢者サポート事業）」を区在宅サービスセンター（基幹型在宅介護支援センター）において実施することとなった。

平成15（2003）年の「大阪市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画（平成15～19年度）」においては、基幹型在宅介護支援センターにケアマネジメントリーダーの役割を付加し、介護支援専門員（ケアマネジャー）に対する支援を充実することとされた。これに基づき、基幹型在宅支援センターに配置されているソーシャルワーカー・看護師・理学療法士または作業療法士が順次研修を受けてケアマネジメントリーダーとなっていった。

さらに、平成17（2005）年4月、「高齢者電話相談事業」と「認知症等高齢者サポート事業」を包含した「地域生活支援事業」が新たに開始され、基幹型在宅介護支援センターと連携して事業実施することになった。

平成18（2006）年4月には、介護保険法の改正により、地域の在宅支援の中核機関として「地域包括支援センター」が設置されることになった。大阪市においては、これまでの基幹型在宅介護支援センターを「地域包括支援センター」に転換し、地域ケアの中核として機能発揮することとなり、区を圏域として各区社協に運営が委託された。

「地域包括支援センター」では、①介護予防のマネジメント、②介護保険外のサービスを含む高齢者や家族に対する総合的な相談・支援、③高齢者に対する虐待の防止・早期発見等の権利擁護、④支援困難なケースに対するケアマネジャーへの支援、を実施することになった。また、地域ケア会議の事務局となり、区内の多様な関係機関と連携し、地域の支援ネットワークの拠点として一層機能充実に努めていくこととなった。実施体制は国基準（高齢者人口3000～6000名ごとに各専門職各1名）に基づき、保健師または経験のある看護師、社会福祉

士、主任介護支援専門員を全区で176名（各区4～13名）配置した。

なお、地域型在宅介護支援センターについても、「地域包括支援センター」と連携した総合相談窓口（ランチ）に転換された。

高齢者人口の増加に伴い、区社協が運営する地域包括支援センターの規模は、平成19（2007）年度211名（各区5～16名）、平成20（2008）年度230名（各区5～17名）と年々拡充していった。

その後、平成21（2009）年の「大阪市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画（平成21～23年度）」により、高齢者人口の多い区・圏域から「地域包括支援センター」の増設が段階的に進められることになった。この方針に沿って、平成21（2009）年度に平野区と西成区の2区で先行的に3か所、平成22（2010）年度は淀川区、東淀川区、生野区、城東区、住之江区、住吉区、東住吉区、西成区の8区で計11か所、平成23（2011）年度は北区、都島区、港区、西淀川区、淀川区、東淀川区、旭区、城東区、鶴見区、住之江区、平野区、西成区の12区で計16か所増設され、現在は54か所の「地域包括支援センター」が設置されている。平成24（2012）年4月には、此花区、中央区、大正区、東淀川区、東成区、生野区、城東区、鶴見区、阿倍野区、東住吉区の10区11か所増設されて市内65か所となる予定である。

なお、複数化が終了するまでは区社協が運営する地域包括支援センターは、区内の「地域包括支援センター」を統括・調整する機能を付置されている。

また、平成18（2006）年度の「地域包括支援センター」設置当初から、市社協が大阪市から「地域包括支援センター連絡調整事業」を受託し、市内全地域包括支援センターの連絡調整の役割を担っている。

（9）通所介護事業

区社協では、平成6（1994）年の此花区在宅サービスセンターの開設以来、24区とも国庫補助でデイサービスセンターを整備し、当初は、措置制度により大阪市からの委託事業としてデイサービス事業（のちに通所介護事業）を実施してきた。平成12（2000）年度の介護保険制度

施行以降は、大阪府から指定居宅サービス事業者の指定を受け、サービスを利用する本人との契約にもとづくサービス実施となり、原則介護報酬の収入により運営することになった。

区社協は、それまで培ってきた実績をもとに、サービス事業者としての役割だけでなく、地域全体のサービスの質を担保するために指導的な役割を担ってきた。また、地域福祉を推進する重要な事業のひとつとして、区社協の他の活動と連携しながら通所介護事業を実施している。

職員体制としては、指定居宅サービスの人員基準に基づき、当初、管理者1名・生活指導員（のちに生活相談員）1名・ケアワーカー2名、運転手1名及び看護師、介助員数名を配置して事業実施してきたが、平成17（2005）年度、運転手として配置されていた市職員の派遣は終了となった。平成18（2006）年度以降は、各区の経営状況等に応じた職員体制のもと事業実施している。

平成18（2006）年度、区社協では改正介護保険法により新たに設置された地域包括支援センター事業を大阪市から受託することとなった。大阪市地域包括支援センター運営協議会での決定事項により、区社協における通所介護事業については、法人として公平・公正性を担保するために介護予防通所介護事業の実施ができなくなり、要介護認定を受けた高齢者のみへのサービス提供となった。このような状況もあり、区によっては経営状況が非常に厳しくなってきた。市社協においては、収支状況や課題等の実態把握、事業分析等を行いながら、区社協と意見交換を重ねて事業継続について検討してきた。また、経営勉強会等を開催するなど効率的・効果的な事業運営が図られるよう支援してきた。

しかしながら、事業収支の見通しが極めて困難となった区については、事業者参入数や事業者連絡会、各機関との関係等、区固有の状況を総合的に勘案し、区社協において十分な協議を行った結果、平成18（2006）年度には住吉区、平成19（2007）年度には東住吉区、平成20（2008）年度には北区、平成21（2009）年度には天王寺区、東淀川区が事業を廃止することになった。

一方で、さらなるサービスレベルの向上を目指して、平成18（2006）年度には、これまでの通常型から小規模型へと体制変更し、1日の平均利用者数を15名程度にすることにより、家庭的な雰囲気の手厚い介護が実施できる体制をとる区もでてきた。

平成21（2009）年度以降は、区社協以外の法人の地域包括支援センター受託が開始されたことにより、区社協においても介護予防通所介護事業の実施が可能となった。現在13区の区社協において、大阪府から指定介護予防サービス事業者としての指定を受け、介護予防の考え方も積極的に取り入れた事業を実施している。

(10) 居宅介護支援事業

平成12（2000）年の介護保険制度施行に伴って、各区社協は居宅介護支援事業者指定申請を行い、在宅介護支援センター職員の介護支援専門員（ケアマネジャー）の有資格者により、事業を開始した。

平成13（2001）年7月より、介護保険のケアプラン作成、ケアマネジメント業務を専従する在宅支援員を全区に50名（1区1～3名）新たに配置し、特にケアマネジメンタリーダーの機能を持つ基幹型在宅介護支援センターとして、より専門的な対応を要するケースを担当するなどの役割を担ってきた。さらに機能強化のため、平成17（2005）年4月には全区で57名に増員した。

平成18（2006）年4月に区社協が地域包括支援センターを運営することになった際には、在宅支援員を地域包括支援センター（介護予防支援事業者）との兼務とし、区の状況に応じて要支援、要介護双方の利用者のケアマネジメントを担うことが可能な位置づけとした。

民間事業者の参入等、基盤整備が進む状況において、区社協の居宅介護支援事業者の体制は、他の職域との調整等により、平成21（2009）年度以降、在宅支援員は各区1名の24名配置としている。なお、区によっては区社協で介護支援専門員を雇用し、居宅介護支援業務を実施している。

(11) 介護予防事業

平成18（2006）年の介護保険法改正において、要支援・要介護になるおそれの高い高齢者を把握し、生活機能の維持向上を目的として「介護予防事業」が創設された。

大阪市においては、平成17（2005）年度中に、各区社協が区在宅サービスセンターを活用してトレーニングマシン等を設置し、介護予防拠点としての整備を完了した。そして、新たに①重点型運動器の機能向上事業、②栄養改善事業、③口腔機能向上事業、④通所型閉じこもり等予防事業の「通所型介護予防事業」を、受託実施することとなった。

また、それまで市内24区全域で、区老人福祉センターなどを中心に、高齢者が集まりやすい場所において実施されていた「老人健康相談事業」が、「高齢者健康医療相談」として区社協へ事業委託されることとなり、各区に2名の介護予防担当スタッフを配置して、「介護予防事業」と併せて実施することになった。

平成18（2006）年度の介護予防事業参加実績は当初の目標を大きく下回る結果となったが、これは全国的な傾向であったことから、国において平成19（2007）年度から特定高齢者（のちに二次予防事業対象者）の判断基準が緩和された。その後も、二次予防事業対象者の把握率と事業参加率が低迷を続けたため、平成22（2010）年8月に国の地域支援事業実施要綱が改正され、事業対象者の選定方法や事業参加方法が簡素化された。これに伴い、平成23（2011）年度からの通所型介護予防教室は、複合型プログラム（運動器の機能向上、口腔機能向上、栄養改善）に変更された。



運動器の機能向上事業

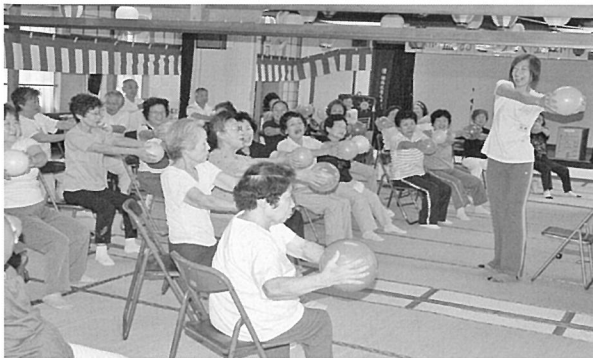
(12) 老人福祉センター事業

老人福祉センターは、高齢者の生きがいがづくり・社会参加を支援する施設として設置されたが、高齢者を取りまく状況の変化により、そのニーズも多様化してきた。

このため、平成12（2000）年に大阪市民生局（現 健康福祉局）と市社協との間で、「区老人福祉センターのあり方検討会」を設置し、老人福祉センターの果たすべき役割等について検討を進めた。その結果、老人福祉センターの機能を「事業提供館」から、高齢者の自主的・積極的活動を支援する「自主的活動支援館」へ役割転換していく必要性が高まっているとされた。これを受けて、教養講座の自主サークル化や高齢者リーダーの養成など、自主的活動を含め、より地域に根ざした事業を展開している。

平成18（2006）年4月からは、多様化する住民ニーズに、より効果的・効率的に対応するため、民間の能力を活用し、住民サービスの向上と経費節減等を図ることを目的に、指定管理者制度が導入された。指定管理者の選考の結果、地域住民に身近な地域福祉の推進役を担う各区社協が4年間の指定管理者として選定され、24区26館の老人福祉センターの運営を行うことになった。平成22（2010）年に、2度目の指定管理者選考が行われ、引き続き区社協が指定管理者として選定された。

各区老人福祉センターにおいて、基本的な事業以外に、高齢者教育の振興を図るため、平成12（2000）年から大阪市高齢者学級「いちょう学園事業」、平成13（2001）年から「高齢者のパソコン講習会」、また平成14（2002）年から高齢者が抱える諸問題等を適切に解決することを目的とした「高齢者の総合相談事業」を実施



健康いきいき教室

してきた。しかし、高齢者のニーズの変化等により、上記3事業は平成21（2009）年から平成22（2010）年に事業廃止された。

一方、大阪市老人クラブ連合会雇用の職員を1名配置して、老人クラブの指導・援助及び健康と生きがいがづくり推進事業を実施しており、老人福祉センターとして老人クラブの活動にも積極的に協力している。

(13) 子ども・子育てプラザ事業

これまで子育て支援や児童の健全育成を目的に設置されてきた児童館と勤労青少年ホーム（愛称 トモノス）は、大阪市の市政改革の一環として、平成18（2006）年5月末日、条例上廃止が決定した。6月1日から30日までの間は、旧施設を利用して従来の事業を継続しながら、6月末をもって児童館事業及び勤労青少年福祉事業は廃止となった。

平成18（2006）年7月からは、地域の子育て支援に関する今日的なニーズに対応するため、子ども・子育てプラザが各区に1か所設置され、地域住民の身近な地域福祉の推進役を担う各区社協へ事業委託されることとなった。

子ども・子育てプラザでは、従来から取り組んでいる子育て支援の機能を充実させ、ホームページや広報紙により、広く子育て情報を提供するとともに、子育てサークルの支援、地域の自主的な活動に対する支援など、児童の健全育成のサポートに努めている。また、大きな事業の柱として、「子育て活動支援事業」と「地域子育て支援拠点事業（つどいの広場）」を実施している。同時に、従来、勤労青少年ホームを



子ども子育てプラザ・
老人福祉センター合同もちつき大会

利用していた勤労青少年をはじめとする地域住民にも活用してもらえる場となっており、地域に開かれた施設となっている。

事業の柱のひとつ「子育て活動支援事業」では、児童を対象としたクラブ活動やさまざまな体験活動を開催するほか、近年利用者の増加している乳幼児やその親を対象に、ベビーマッサージやリフレッシュ講座などを開催。乳幼児対象事業の充実を図っている。もうひとつの「地域子育て支援拠点事業（つどいの広場）」は、週5日、1日5時間以上（福島区・旭区は週12時間以上）、乳幼児をもつ親が気軽に集い、交流を図る身近な場（つどいの広場）を提供する事業である。また、トイレトレーニングや救急法など、子育てに関する講習会を開催し、子育て支援機能の向上を図っている。

これらの事業以外に、子育て支援情報提供企画事業を受託し、地域の子育てサロンや保育所の園庭開放等の子育てに関するさまざまな情報を収集し、定期的に機関紙を発行して、広報に努めている。また、平成22（2010）年8月からは、3か月健診時に保健センターで実施していた「ブックスタート事業」を子ども・子育てプラザでも実施することになり、本事業をきっかけに、子ども・子育てプラザの継続的な利用につながっている。

(14) ファミリー・サポート・センター事業

本事業は、「子育てを援助してほしい人」と「子育てを援助したい人」が会員になり、子育てを支え合う市民の相互援助活動である。大阪市から市社協が受託し、平成12（2000）年7月、子育ていろいろ相談センター内に本部を設置し、北区及び都島区でモデル事業を開始した。翌13（2001）年10月には、全24区で勤労青少年ホーム等に各支部を設置し、本格実施した。提供会員講座を積極的に開催した結果、13（2001）年度末には会員数は1,260名となった。

平成14（2002）年度には、会員への情報提供と市民への啓発・広報を目的とする「OSAKA ふあみさぽ通信」第1号を発行し、平成22年度末で第28号まで続いている。

平成15（2003）年度には、各区に「サブリーダー」を選任した。平成18（2006）年度の勤労青少年ホームの廃止に伴い、各支部は新たに開

設された子ども・子育てプラザに設置された。

会員数・活動件数ともに順調に増加しており、平成22（2010）年度には会員数5,853名、活動件数26,355件となり、本事業は市民に着実に浸透してきている。活動の内容としては、「保育所の迎え等」「いきいき活動後の迎え等」「他施設（塾や習い事）の送迎」が上位を占めている。

(15) 成年後見支援センター

「大阪市成年後見支援センター」は、平成19（2007）年6月に社会福祉研修・情報センターに設置され、認知症や知的障がい、精神障がいなどにより判断能力が十分でない人が住みなれた地域で安心して暮らすことができるよう「成年後見制度」の利用支援や相談を実施するとともに、シンポジウム等の開催により広報・啓発を行っている。

成年後見支援センターでは、後見制度を活用した地域福祉・権利擁護活動の新たな担い手として、毎年「市民後見人」の養成講座を開催するとともに、「市民後見人バンク」を設置・運営し、家庭裁判所からの依頼に基づいて推薦した市民後見人バンク登録者が家庭裁判所から成年後見人として選任されている。市民が大阪市と協働し、判断能力が十分でない人の権利擁護の活動に、家庭裁判所の選任を受けて参画することを可能にしているこの事業は、地域福祉、権利擁護を推進する社会福祉協議会が実施するにふさわしい事業であり、新しいボランティア・市民活動、地域福祉の担い手の養成につながる事業として全国の注目を集めることとなった。



成年後見支援センターシンポジウム

2. 受託事業の廃止

(1) ホームヘルプサービス事業

ホームヘルプサービス事業は、障がい者や高齢者の世帯へのヘルパー派遣へと拡充されていったが、介護保険制度の施行により、市社協は大きな転換期を迎えた。

その後、市社協ホームヘルプサービス事業は新たな支援費制度を見据え、障がい者対応ホームヘルプサービスへと特化していった。しかし、平成14（2002）年10月には、平成15（2003）年度からの支援費制度への移行に伴い、大阪市から「平成14（2002）年度末をもって市社協への事業委託を終える」旨の通知があった。一方で、支援費制度の導入が間近に迫った平成15（2003）年2月には、登録ヘルパーによる「日常生活支援」及び「移動介護（全身性・知的障害者）」事業の実施についての協力要請を受けた。これにより、平成15（2003）年4月以降は、居宅介護事業者として支援費収入を得ながら、同時に障がい者介護サービスの基盤整備という役割を担うことで、その経費の不足分について大阪市から居宅介護事業運営費補助金の交付を受け、事業を運営することとした。

平成16（2004）年3月、大阪市健康福祉局長より「大阪市社会福祉協議会の今後のあり方及び居宅介護事業のあり方について」の通知があり、現下の厳しい財政事情と費用対効果、指定管理者制度の動向などを踏まえた事業の効率的運営の必要性、あるいは支援費制度にかかる基盤整備が確保されてきたことを理由として、市社協への居宅介護事業運営費補助は平成16（2004）年度をもって終了することが明らかにされた。

具体的には、平成16（2004）年度早期に希望退職者の募集を行うこと、そして、平成16（2004）年秋までに、市社協組織運営の改革計画を策定すること、また障がい者等ホームヘルプサービス事業の収束を行うまでの間、収入確保及び効率的事業実施等に最大限の努力を払うことを求める通知内容であった。市社協としては、この間の経過を踏まえつつも、これに基づき進めることを自らの方針として決定し、平

成16（2004）年5月、希望退職者を募り、生じた欠員枠等への仮配置調整の結果、平成16（2004）年7月現在ホームヘルプサービス事業に従事するホームヘルパーは80名となった。

この80名のホームヘルパーにより障がい者等ホームヘルプサービス事業の効率的・機動的な事業運営に努めていたが、数量的には市内全域の2％程度のサービス提供量を担っているにすぎず、いわゆる民間の事業者では対応し難い（サービス提供にあたり配慮を要する）ケースについても現状は減少している。また、ホームヘルパーの活動時間と現行の支援費単価からみた収入では、常勤のホームヘルパーの現配置体制による事業については、大阪市からの補助金なしではまったく経営的には成り立たず、根本的な見直しをせざるを得ない状況となり、平成16（2004）年度末をもって事業を収束した。

(2) 勤労婦人センター

昭和51（1976）年5月、大阪市は勤労婦人センターを設立し、市社協は管理運営を受託した。勤労婦人センターは、勤労女性等を対象として、職業生活や家庭生活に必要な知識及び技能の習得を目的に、講演会や各種の講習事業、法律や労働等に関する相談事業、また、自主活動グループの支援事業などを実施。市内の勤労女性の文化教養及び福祉の向上に貢献してきた。



わいわいフェスタ

しかし、同センターを取り巻く状況が開設当時と比べ大きく変化するなか、大阪市から平成14（2002）年度末をもって供用廃止し、委託契約を解除する旨の通知があった。

男女共同参画社会の実現に向けた、他のさまざまな施策や各種講習事業充実をはじめ、従来、勤労婦人センターで担ってきた相談事業が「クレオ大阪」等他施設で実施されるなど、近年の動向を踏まえ、大阪市の方針をやむを得ないものと判断し、理事会・評議員会の承認を得て、平成15（2003）年3月末日をもって、26年間の勤労婦人センターの管理運営を終了した。

（3）児童館及び勤労青少年ホーム（トモノス）

児童館は、児童の健全な遊びの場と遊びを与え、その健康を増進し、情緒を豊かにするとともに、母親クラブ、子ども会等の地域組織化活動の育成・助長を図るなど、児童の健全育成に関する総合的な施設である。大阪市では、昭和24（1949）年1月に西淀川児童館が初めて建設され、その後、9館が開設された。

各児童館では、それぞれの地域のニーズに応じて、特徴のある文化活動など多種多様な事業、クラブ活動等への援助を行い、乳幼児とその親が集う「親子ひろば」では、参加者同士の交流のみならず子育てサークルなど自主的活動への支援にも努めた。

また、中央勤労青少年ホームは、全国各地から毎年集団就職で来阪する青少年が多かった昭和37（1962）年2月に、働く青少年に対して相談・指導のほか、レクリエーション、クラブ活動、その他の余暇活動のための便宜を提供する



乳幼児・保護者のための子育て支援

施設として開設された。その後、昭和45（1970）年に制定された「勤労青少年福祉法」に基づき、昭和46（1971）年に福島勤労青少年ホームが開設されて以降、23区に25館の勤労青少年ホームが、順次設置されていった。

しかし、高度経済成長等により福利厚生施設や余暇施設が充実するなど勤労青少年の生活環境は変化した。それに伴い、利用者の減少・固定化等が指摘され、午前中や昼間の時間帯を有効活用する必要性が生まれてきた。このため、「児童健全育成事業」や「勤労青少年ホーム子どもの家事業」、平成8（1996）年度からは、就学前の乳幼児とその保護者を対象に午前中の時間を活用し、子育て支援のための事業「乳幼児広場」を開始した。

平成18（2006）年1月、大阪市は「新しい行財政改革計画（案）」の「施設の利用率の向上」や「施設の活用の見直し」の項において、児童館及び勤労青少年ホームについては、平成17（2005）年度末をもって廃止すると発表した。平成18（2006）年4月以降、大阪市会において、児童館・勤労青少年ホーム廃止条例案が継続審査され、両施設は平成18（2006）年5月末で廃止された。

廃止後の施設を活用して、平成18（2006）年7月からは、次代を担う子どもの健全育成や地域の子育て力を高めるため、「子ども・子育てプラザ」として、新たな子育て活動支援事業が全区社協で実施されている。

（4）児童通所ルーム「バル」

市社協は、平成3（1991）年7月に、大阪市から「児童通所ルーム パル（大阪市阿波座センタービル内）」における「情緒障害児の心理治療事業」の運営を受託した。この事業は、対人関係や心理的な悩みのため登校できない情緒障害児（主に中学生）を対象に、心理療法士によるカウンセリングや活動療法を行うほか、学習指導、スポーツ、社会生活技能訓練、調理実習、宿泊生活訓練などの集団活動を通じて、精神的安定・回復、自立支援と社会的・精神的な成長を促すものである。あわせて、その家族に対しても定期的に面接をおこない、保護者の精神的安定・回復にも努め、必要に応じて家庭や学校との連絡・調整を行ってきた。

大阪市では、平成22（2010）年1月、福祉部門と教育部門の連携・強化を一層図り、子どもにかかわる総合的な相談体制を構築するために、「大阪中央児童相談所」と「教育センター」の教育相談部門を統合し、森ノ宮にあった旧労働会館（アピオ大阪）を廃止したあとの建物に、「大阪市こども相談センター」を開設。さらに同年4月からは、教育センターで組み込まれてきた「適応指導教室事業」と「児童通所ルーム パル」で実施してきた「情緒障害児の心理治療事業」を「大阪市こども相談センター」における不登校関連事業に一元化・体系化して、支援の充実・強化を図ることになり、本事業の受託は、平成21（2009）年度をもって終えることになった。

(5) 留守家庭児童対策事業事務

本事業は、両親の共働きなどにより、放課後の保護に欠ける児童を対象として、保護者に代わりその健全な育成をおこなう施設に、経費の一部を助成するものである。

市社協は、大阪市から昭和45（1970）年度よりこの業務を受託した。当時の社会福祉事業法には、社会福祉協議会は社会福祉を目的とする事業に関する連絡・調整や助成をおこなう団体として位置づけられていた。

事務の手順は、大阪市が当該年度適用の助成要綱を定め、本会はその要綱に基づいて、当該施設から申請書を受理し、書類審査のうえ助成金を交付、年度末には精算報告書を受理し、履行確認をおこなったうえで大阪市に報告するという流れであった。

しかし平成18（2006）年10月、大阪市では「補助金等のあり方に関するガイドライン（中間とりまとめ）」を作成・公表〔策定は、平成19（2007）年3月〕し、「補助はあくまで自主的に公益的な事業をおこなうことに対する行政からの支援」であることを明確化することが示された。本事業は直接補助ではなく再補助にあたる

ことなどから、平成19（2007）年度を機に、大阪市が直接当該施設に補助することになり、本事業の受託は、平成18（2006）年度をもって終えることになった。

(6) 老人クラブ育成補助金の交付事務

昭和59（1984）年に南区（当時）老人福祉センターが開設されたことで、26区（当時）すべてに老人福祉センターが整備された。これを受け、翌昭和60（1985）年度から、区の保険年金課（当時）が担当していた老人クラブ関係業務が、老人福祉センターへ移管されることになった。老人クラブ育成補助金の交付事務についても、老人福祉センターの運営を受託している市社協が担うこととなった。

本補助金は、市域内に組織されている老人クラブの育成を図るため、大阪市が定める運営基準に準拠して組織され、かつ、市長が承認したクラブに対し、会員の教養の向上、健康の増進、また地域活動を行うために要する経費の一部を補助することを目的とするものである。

各区の老人福祉センターの運営については、平成18（2006）年度から指定管理者制度が導入され、地域の重要な社会資源として、地域のニーズに応じ一層有効活用を図るとした区社協が、公募・選定の結果、すべての区で指定管理者になった。あわせて、平成18（2006）年10月に大阪市が「補助金等のあり方に関するガイドライン（中間とりまとめ）」を作成、公表（策定は、平成19（2007）年3月）したことを機に見直しがなされ、平成19（2007）年度からは、大阪市老人クラブ連合会が、老人クラブ育成補助金の交付事務にあたることになった。

補助金の交付額は、1クラブにつき、年額90,000円（月額7,500円に活動月数を乗じた額）の範囲内で、昭和60（1985）年度の交付対象クラブは1,135クラブであったが、平成18（2006）年度は1,430クラブに増加している。

3. 市社協改革計画の策定

(1) 市社協組織運営改革計画の策定

昭和43（1968）年に大阪市からの委託事業として開始したホームヘルプサービス事業は、利用者の範囲拡大・ホームヘルパーの大幅増員など、数々の制度改正や勤務形態、活動拠点の変更などを経て、平成9（1997）年度には、市社協が擁するホームヘルパー数は最大となる968名となった。しかし、介護保険制度や支援費制度の導入を契機に大幅縮小を図り、平成15（2003）年度には150名にまで減少した。

市社協の在宅福祉サービス事業は、その基盤整備において一定の役割を果たしてきたことは評価されながらも、平成12（2000）年度からの介護保険制度の導入を契機に、事業の採算性（ホームヘルプサービス事業ではホームヘルパー人件費の1/3程度が介護保険収入）と民間事業者の参入促進等を主な理由に見直しを図り、ホームヘルプサービス事業については大幅縮小し、高齢者移動入浴サービス事業及び高齢者デイサービス事業については全面撤退した。

大阪市は、平成11（1999）年12月、ホームヘルプサービス事業に関し、次の3項目を柱とする基本方針を市社協に示し、これを受けて市社協は職員の削減、あるいは配置転換を行った。

①障がい者等を担当するホームヘルパーの拡充を行い、150名は確保する。

②早期退職勧奨を平成12（2000）・13（2001）年度で行う。目標数は350名程度とする。

③平成12（2000）年度～14（2002）年度の3年間で400名程度の雇用を確保すべく事業開拓を行う。

市社協は、平成12（2000）年から3年間の経過措置を経て、900名のホームヘルパーについて最終的に、427名を新たな職域（訪問調査員、くらしサポーター、8181サポーター、ふれあいワーカー、子育てサポーター、在宅支援員、地域支援員、在宅相談員、在日相談員及び福祉職員等）に、150名を障がい者対応等ホームヘルパーに再配置する一方、希望退職により322名の減員を行った。

ホームヘルパー以外の職種についても、老人

福祉センターで実施していた高齢者デイサービス事業の廃止に伴い、事務（福祉）職員やケアワーカー、さらには嘱託・アルバイト職員の削減、さらに平成11（1999）年度から4年間は新規職員採用も取り止めた。この結果、市社協の職員数（区社協採用の市OB職員、区社協派遣の市職員は除く）は、介護保険制度導入の前々年〔平成10（1998）年4月〕から、介護保険制度導入後3年が経過した平成15（2003）年4月までの5年間で、固有職員378名（25.9%）、嘱託・アルバイト職員142名（65.4%）の大幅な減員となった。

平成16（2004）年3月、大阪市健康福祉局長より「大阪市社会福祉協議会の今後のあり方及び居宅介護事業のあり方について」の通知があり、具体的には、平成16（2004）年度早期に希望退職者の募集を行うこと、そして平成16（2004）年秋までに市社協組織運営の改革計画を策定すること、また障がい者等ホームヘルプサービス事業の収束を行うまでの間、収入確保及び効率的事業実施等に最大限の努力をほらうことを求める通知内容であった。市社協としては、この間の経過を踏まえつつも、これに基づき進めることを自らの方針として決定した。

市・区社協の事業運営組織は、特に、大阪市高齢者保健福祉計画の推進を担っていく過程で大量の職員を採用してきたことから、指定都市社協の中でも最大規模のものである。

他の指定都市社協の給与等の条件についてみると、給料表等については2市社協（さいたま市、横浜市）以外では当該自治体の給料表を使用（又は準用）しており、給与等の引き下げについてもほとんどの市社協が当該自治体に準じた取り扱いとしている。また、定年退職年齢については、大阪市社協の65歳定年制に対し、他のすべての指定都市社協は60歳定年制をとっており、昇給停止年齢も55歳～58歳が多い。

平成16（2004）年度の市社協の予算額から見ると、大阪市からの交付金・補助金・委託金等の収入が経常収入総額の95%以上を占めており、その事業活動は極めて公共性の高い、説明責任

を伴うものとなっている。したがって、明瞭な事業実績をあげ、住民から見える活動として、地域の多様な住民、多様な団体・組織等から評価を受けるシステムを確立し、それらの人々の理解と支持を幅広く得ていくことが求められる。

また、それらの人々からの理解と支持を得ていくためには、市・区社協が「組織構成会員制度」の確立を図り、地域の多様な住民、多様な団体・組織等のプラットフォームとして調整能力を発揮し、保健・医療、教育等との協働を促進する役割を積極的に果たしていかなければならない。さらに、こうした課題に応じて自律的な組織運営（経営）のできる、あるいは地域でのこれからの社協活動を支えることのできる人材（固有職員）を計画的に育成・確保していくことが必要である。

こうした厳しい財政事情と費用対効果を踏まえた事業の効率的運営、あるいは介護保険制度や支援費制度にかかる基盤整備状況、さらには指定管理者制度の動向など、本会を取り巻く環境は誠に厳しいものとなった。しかしながら、「社協」は、これからも社会福祉法に基づく地域福祉の推進を図ることを目的とする団体としての役割を果たしていくことが強く求められる。

このため、平成16（2004）年4月に「市社協組織運営改革計画策定委員会」を設置し、求められる社協像とそれに相応しい事業と効果的で効率的な自律した組織運営（経営）体制の構築をめざし、地域福祉活動推進のための組織のあり方及び財源のあり方の課題に焦点をあて、主に市・区社協に関する事業とそれにかかる組織運営上の課題に関して、緊急に「市社協組織運営改革計画」を策定し、計画期間の3年を経過した時点で当初の目標を概ね達成した。

（2）市社協改革計画の策定

大阪市においては、「大阪市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）」における取り組み課題のなかで、財政危機の克服に関連する行財政改革の基本的な考え方や、平成18（2006）年から平成22（2010）年度における具体的な取り組みを明らかにするものとして、新たに「大阪市政改革マニフェストに基づく新しい行財政改

革計画」が平成18（2006）年3月に策定された。

これをもとに、事務・事業の効果的・効率的な再構築が進められたが、財政状況が悪化するなか、市社協と区社協を取り巻く状況も、改正介護保険法の施行や指定管理者制度の導入など大きな変化があった。

市社協ではこうした状況に対応するため、介護サービス情報の公表調査事業や福祉サービス第三者評価事業などの自主事業をはじめ、福祉人材養成推進事業、成年後見支援センター事業を新たに実施。また、社会福祉研修・情報センターや子育ていろいろ相談センターの管理運営を指定管理者として受託してきた。区社協においても、地域包括支援センター事業や介護予防事業及び子育て活動支援事業（子ども・子育てプラザ）等の新規実施、通所介護（デイサービス）事業の独自運営、区老人福祉センターを指定管理者として受託するなど対応に努めてきた。

このように、新たな事業に着手することとなった市・区社協は自らの活動や事業を点検しながら、その今日的・社会的存在意義を明確にし、事業展開の方向性を構築すると同時に、中立性・公共性を有する団体として、行政と同様にコンプライアンスの強化も強く求められている。さらには、自律的で効率的な組織運営を進め、住民の信頼に応え、協働し、地域福祉の推進に積極的に取り組むことも期待されている。

そこで、自律的で効果的な組織運営体制を構築し、新たな課題への取り組みや目指すべき社協像を示す計画として、平成20（2008）年度から3年間を計画期間とした新たな「市社協改革計画」を策定した。

「市社協改革計画」では、地域生活支援事業、あんしんさぽーと事業、地域福祉活動推進事業を重点取り組み課題として掲げ、区社協と連携のうへ地域福祉推進に向けた事業の充実や強化を図ることをめざした。また、多様な雇用形態の導入や給料表の改定など、効果的・効率的な組織運営を行うと同時に、内部監査の導入や法令順守などにより組織の透明性・信頼性の確保にも取り組んでいくこととした。さらに、この計画のなかでは、市社協の使命とめざすべき社協像を明記。「市社協改革計画」を推進することで、広く市民に信頼される社協へと事業展開

を図ってきた。

一方、大阪市における財政状況は、引き続き厳しく、平成23(2011)年3月に策定された「大阪市外郭団体改革計画」においては、「派遣職員の引揚げ」、OB職員の再就職については「人材データバンク」の活用、「委託料の見直し」としては平成27年度までに「総額30%削減」、そのうち競争性のない随意契約については「50%削減」があげられている。

市・区社協にかかわる問題としては、市社協では、「団体を継続して活用、平成23(2011)～27(2015)年度で派遣職員の引揚げ、委託料削減の検討・実施」、区社協では、「平成23(2011)～24(2012)年度で派遣職員を引揚げ、委託料削減の検討・実施、平成24(2012)年度に財政的・人的関与を精査し自立化を確認」とされた。これにより、区社協への市職員の派遣が終了した後の区社協のあり方や事務局体制について問題点等の検証を進め、年次ごとの計画的な事務・事業の執行に努める必要があり、期間を一年延長し、検討を進めてきたところである。

今後、市社協はもとより区社協においても、法人運営(経営)と事業運営の両面から組織基盤の強化を図っていく必要がある。「市社協改革計画」は、市・区社協が役職員の参画のもと、社協組織体制の強固な構築をめざし、その基本的な方針を定めた「第3次市社協改革計画」の策定へと引き継がれていくことになる。

(3) 第3次市社協改革計画の策定

市社協では、「市社協改革計画(平成20(2008)年3月策定。計画期間は3年間)」に基づき、地域福祉推進に向けた事業の充実・強化、効果的・効率的な運営、組織の透明性・信頼性の確保等に取り組んできた。しかし「大阪市外郭団体改革計画」〔平成23(2011)年2月〕が策定されるなど市・区社協を取り巻く状況の変化が生じたことから、計画期間を一年延長。事業の検証、財源と雇用の確保、人材の育成、組織強化等、持続可能で自律的な組織づくりについて新たな改革計画「第3次市社協改革計画」素案の策定に向け検討を進めることとした。

まず、第3次市社協改革計画〔計画期間平成24(2012)～26(2014)年度〕の策定に向け、「事

業の評価・検証」、「市・区社協体制整備・人員・予算」、「人材育成」、「社協の組織運営」の4つのプロジェクトチームを立ち上げ素案の策定作業を開始。当初の予定では、平成23(2011)年3月に策定作業をスタートする予定であったが、東日本大震災の影響で2カ月遅れ5月中旬からのスタートとなった。各チーム会議、チーム調整会議を重ねて原案を作成し、8月～9月に4回の全体会議を重ね素案(たたき台)の取りまとめを行った。

改革計画素案の構成は、第1に「社会福祉協議会を取り巻く状況」、第2に「新改革計画のめざすもの」、第3に「改革計画を推進するための取り組み」、第4に「新改革計画の期間と推進体制」、第5に「主要事業の展開〔平成24(2012)年度～26(2014)年度〕」とした。

第1の「社会福祉協議会を取り巻く状況」では、「大阪市外郭団体改革計画」への対応が重要であり、市・区社協の共通課題として、組織の自立化が今まで以上に求められていることや、特に管理職層の大量退職が予定され世代交代がさらに加速するため、職員の意識改革や人材育成が急務であるとの認識を示した。

第2の「新改革計画のめざすもの」としては、「地域福祉活動の充実、支援等の役割を強化する」、「問題解決力を強化し総合的な相談支援体制を構築する」、「権利擁護事業の充実を図る」、「人権課題についての取り組み」、「被災地支援の経験を教訓に危機管理や防災の取り組み強化を図る」、「持続可能で効果的・効率的な事業実施体制を構築し、自律的・自主的な組織運営を行う」の6項目を掲げた。

第3の「改革計画を推進するための取り組み」としては、「経営計画の策定と財政基盤の確立」、「人材育成と自律的な組織運営(市・区社協職員の意識改革と資質の向上)職員行動指針の作成」、「競争的手続きへの対応、経費削減及び効果的・効率的な運営のための方策」、「ガバナンス(健全な統治)の確立と経営能力の向上」、「情報公開制度の徹底」、「情報発信機能の拡充」、「区社協の機構と体制整備(区社協支援のあり方)」の7項目を掲げた。

第4の「新改革計画の期間と推進体制」については、平成24(2012)年度から平成26(2014)年度の計画期間において、市・区社協事業の見

直しや委託料削減の具体化などさらに厳しい状況も予測されることから、計画策定に携わったプロジェクトチームを活用し、計画の進捗管理に努めていくことを明確にした。

第5の「主要事業の展開」では、新改革計画の基本目標を踏まえた11事業の方向性について記述している。

なお、市民・民間団体等の参画と協働を進める活動・行動計画である「第2期・大阪市地域福祉活動計画」〔平成21（2009）年3月策定〕との関わりについて、本改革計画は、市・区社協の地域福祉活動の推進を、組織運営上の改革

により支援するものである。

また区社協においても法人運営（経営）と事業運営の両面から組織基盤の強化を図っていく必要があり、今後それを支援していく計画でもあることとした。

注：なお「第3次市社協改革計画」素案については、市社協改革計画推進委員会をはじめ関係者の論議をお願いするとともに、あわせて計画の実施体制など諸準備を進めてきたが、市社協をとりまく状況の変化により、「凍結」〔平成24（2012）年1月26日付〕とした。

4. 地域福祉活動の推進

(1) 大阪市地域福祉活動計画の策定

平成10（1998）年代に入ると地域福祉の考え方は、ライフスタイルの多様化などにより、従来の限られた人を救済するという観点から、身近な生活課題を抱えるすべての住民を対象とする時代となってきた。こうした考え方にに基づき、地域福祉活動のあり方や今後の方向性についてとりまとめた「大阪市地域福祉活動計画」が、平成16（2004）年3月、参画と協働をキーワードに策定された。同時に策定された行政計画である「大阪市地域福祉計画」とは、大阪市の地域福祉を推進するための車の両輪としての位置づけになっている。

これに至るまでに、まず平成11（1999）年4月15日、厚生省が「社会福祉基礎構造改革について（社会福祉事業法等改正法案大綱骨子）」を発表し、地域福祉の推進と地域福祉計画の策定が示された。これを受けて、平成12（2000）年6月に社会福祉法（旧社会福祉事業法）が施行され、その第4条には「地域福祉の推進」が、第107条には「市町村地域福祉計画」が規定された（施行は平成15（2003）年4月）。

行政が策定する「地域福祉計画」と、社協が中心となって策定する「地域福祉活動計画」との関係については、全社協が平成15（2003）年11月に策定した「地域福祉活動計画策定指針」のなかで次のように述べられている。

「市町村地域福祉計画は、地域福祉推進の主体である住民等の参加を得て地域の要支援者の生活上の解決すべき課題とそれに対応する必要なサービスの内容や量、その現状を明らかにし、かつ、確保し提供する体制を計画的に整備することを内容とする行政計画である。一方、市区町村社協を中心に取り組んできた地域福祉活動計画は、地域住民や各種団体が主体的に策定する民間の活動・行動計画である」さらに、「2つの計画は、ともに地域住民等の参加を得て策定されるものであり、当該市町村における地域福祉の推進を目的として互いに補完・補強しあう関係になる。このため、市町村自治体と市区町村社協の協働による計画づくりが重要と

なる」と続く。

そのうえで、「社会福祉法における市町村地域福祉計画に係る規定の施行を機に、行政と社協の協働による計画づくりを一步進め、計画策定過程やその内容を一部共有化するなど、市町村自治体と市区町村社協による市町村地域福祉計画および地域福祉活動計画の一体的策定を提案したい」とまとめられている。

大阪市では、平成13（2001）年から社会福祉審議会において「大阪市における今後の地域福祉のあり方について」の検討を開始。平成14（2002）年2月の意見具申のなかの「地域福祉の理念」では、地域福祉を具体化していくために、①生活者の主体形成をはぐくむ福祉、②「共生」、「共住」を可能とする福祉、③地域での生活の支援を進めるサービスの総合化と施策の連携化、④生活基盤となる福祉コミュニティの形成、⑤新たな公私パートナーシップの確立、⑥歴史と伝統に培われた資源の社会的活用、⑦利用者本位のサービス提供と支援システム、という7つの視点が示されている。

市社協では、平成14（2002）年8月10日に第1回目の「市社協地域福祉活動計画策定に向けての準備会」を開催。同年10月11日に「第1回市社協地域福祉活動計画策定委員会」を、11月5日には市社協事務局職員を中心とする「地域福祉活動計画策定委員会ワーキングチーム会議」をそれぞれ開催し、以後、「地域福祉活動計画」の策定に向けて検討作業が行われた。

こうして平成16（2004）年3月に策定された「大阪市地域福祉活動計画」は、住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者、社会福祉に関する活動を行う者などが、共に大阪市における地域福祉に取り組むための活動理念・活動方法を示す計画として策定された。すなわち、市民参画と協働の手法の開発・実践計画であり、区、地域（地区・校下）レベルで取り組みを進めるにあたっての枠組みを示す支援計画でもある。同時に、区や地域の活動を市レベルでの活動に反映させていくための計画でもあった。

「大阪市地域福祉活動計画」では、①地域住

民の参画と協働で共に生きるまちをつくる、②地域で暮らす生活者を支援する、③区で参画と協働のしくみをつくる、という3つの基本目標を設定した。①は、すべての住民がそれぞれの立場と方法で地域に参画し、みんなで協働していくことで共に生きるまちづくりを進めようという目標である。②は、利用者の立場にたった利用しやすい福祉サービスのしくみづくりをしながら、住民自身が自立した生活者として、地域で暮らすことができるよう支援しようというもの。③は、住民と行政がそれぞれ主体性を発揮しながら、なお連携して地域福祉の推進に取り組んでいくためには、日常の生活の基盤の単位であり、地域ニーズに適切にすばやく対応できる区レベルでの取り組みを進めていこうという目標である。さらに、区レベルでの取り組みを考える時には、小地域レベルでの活動実態を踏まえる必要があるとした。

そして、「大阪市地域福祉活動計画」において、区レベルで参画と協働のしくみをつくる手法として示されたのが、「地域アクションプラン」の策定である。これを受けて、各区で多くの住民や関係機関・団体の参画のもとに「地域福祉アクションプラン」の策定に向けた検討作業が進められ、平成18（2006）年3月以降、24区において「地域福祉アクションプラン」が策定された。

また、市社協では「大阪市地域福祉活動計画」の策定にあたり、地域福祉実践を素材として「参画と協働の手法」を抽出するためのプロジェクトを立ちあげた。このプロジェクトでは、「コミュニティワーク実践における参画と協働の手法に関する研究会」を、市・区社協職員を中心として組織化し、研究会方式で取り組んだ。11の事例を素材として、単に事例紹介を行うのではなく、住民参加を促すための「一般的機能」を抽出し、次に、その抽出された機能を「住民の主体化に向けた変化」を軸として考察を深め、その住民の時系列の変化を「機能の一覧」として明確にした。この結果は、計画冊子のⅢ章として掲載され、さらに詳細な内容は、「住民参加のための参画と協働の手法」報告書として平成16（2004）年6月に作成された。

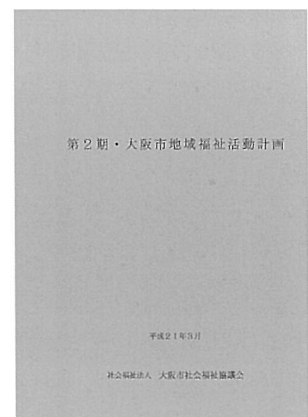
(2) 第2期・大阪市地域福祉活動計画の策定

「第2期・大阪市地域福祉活動計画」は、平成21（2009）年3月に策定された。これは、平成16（2004）年3月策定の「大阪市地域福祉活動計画」（以下、「1期計画」）を、社会情勢の変化、政策の変化を踏まえて改訂したものである。策定にあたっては、24区でさまざまな地域福祉活動に取り組む住民、民間の団体・組織等にヒアリングを行い、意見交流の場を設けるなど、現場の意見を反映することを重視した。さらに、以後の地域活動の参考となるよう、できる限り多くの実践事例を紹介している。

同時に、第2期に移行した行政計画である「大阪市地域福祉計画」とは、引き続き車の両輪の関係であり、市民の行動計画である「第2期・地域福祉活動計画」は、より具体的にこれからの地域福祉推進の方向性と活動の方法を示すことをめざした。

この間、国においては厚生労働省が「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」を設置し、平成20（2008）年3月に報告書をまとめた。このなかで、今後の地域福祉を進めるうえで住民と行政が協働し、地域における相互の支え合い（共助）の領域を拡大・強化する必要があることや、地域福祉コーディネーターの配置、活動拠点の確保、活動圏域の設定などが重要な視点としてあげられている。

「第2期・地域福祉活動計画」では、「1期計画」で定めた3つの基本目標を踏襲した。内容はより具体的になり、たとえば1期計画で示した区レベルでの地域福祉の推進という考え方をさらに進め、地域社協が主体となった小地域福祉活動計画の策定を市・区社協が支援することや、地域ネットワーク委員会に設置されている保健・医療・福祉ネットワーク推進員が地域のコーディネーターとしての役割を果たしていくこと、そして、1期計画以降、各区で策定された「地域福祉アク



活動計画

ションプラン」が、今後はより福祉課題を意識して取り組みを進めていく必要があることなどを明記した。

なお、活動計画の評価については、1期計画では、市社協が設置する「大阪市地域福祉活動推進委員会」において行うこととしていた。「第2期・地域福祉活動計画」においては、より具体的な検証を行う場として、委員会のもとに設置されている専門部会である「地域福祉活動支援部会」を評価基準などについて検討する場として位置づけ、毎年、検証・評価を行っていくことを明記した。これに基づき、各区では、毎年「ふりかえり会議」を実施し、支援部会ではその結果の集約と現場へのフィードバックなどを行っている。さらに市レベルでの取り組みの検証を行い、区のふりかえり資料と合わせて活動計画の評価へとつなげている。

(3) 地域福祉アクションプランの策定・推進

平成12（2000）年の社会福祉法改正では、第4条で「地域福祉の推進」の主体として「地域住民」が明記され、第107条に「市町村地域福祉計画」の策定が規定された。

これを受けて大阪市では、平成13（2001）年から大阪市社会福祉審議会において「大阪市における今後の地域福祉のあり方について」の検討が行われ、平成14（2002）年2月に意見具申が示された。この意見具申には、「地域福祉計画に期待すること」の項目があり、そこには「市民にとって、身近な地域での実情に合った地域福祉を推進するしくみづくりのため、公私協働のアクションプランを、区レベルで策定する」と明記されている。

つまり、新しい時代に対応する地域福祉の推進に向けては、区をひとつの圏域としてとらえ、各地域での実情にあわせて、地域住民と行政をはじめとする関係機関が協力しあい、アクションプラン、すなわち行動計画を策定していくという方向性が示されたのである。

この意見具申を受けて、大阪市では「大阪市地域福祉計画」を、市社協では「大阪市地域福祉活動計画」を、それぞれ平成16（2004）年3月に策定した。双方の計画においてもアクションプランの策定に言及しており、大阪市地域福祉計画では「大阪市の場合、市レベルの地域福

祉計画は、地域福祉推進の理念や大枠のしくみづくりとなるため、より身近な地域での実情にあった地域福祉を推進するしくみづくりのために、区レベルでの公私協働によるアクションプラン（行動計画）の策定を行う必要があります」と記述している。

一方、市社協が策定した「大阪市地域福祉活動計画」では、「小地域の活動を踏まえて、区レベルでの参画と協働のしくみづくりと、その具体的な取り組みとそのための役割分担を定めたアクションプラン（活動計画）を、区社会福祉協議会が区役所と協働して、区内の社会福祉関係事業者を含む団体・組織等と一緒につくっていくことをめざします」とアクションプラン策定の方向性を明確に示した。

アクションプランの内容については「地域福祉計画」では、先の社会福祉審議会の意見具申の表現がほぼそのまま用いられた。「地域福祉活動計画」では、既存の小地域活動（たとえば、高齢者食事サービスや喫茶サロン、子育てサロンといったものから、個別訪問による見守り活動など）を踏まえて、さらに参画と協働を広めていくためのしくみと役割分担を定めていく必要性についても具体的に言及している。

このような背景のもと、平成15（2003）年度以降、区レベルの地域福祉アクションプラン策定に向けて、各区社協・区役所職員に対する研修が実施された。以後、各区において地域住民や各関係機関・団体の参加を得てアクションプラン策定委員会が設置され、検討及び作業が行われた。

同時に、アクションプラン策定の過程では、平成16（2004）年2月、大阪市と市社協共催で「区アクションプランの策定に向けた市民フォーラム～だれもが安心して暮らせるあたたかい地域づくりをめざして～」を開催。各区においても、活発に住民座談会やワークショップなどが行われ、住民や社会福祉施設職員、教育や医療の関係者などがそれぞれの地域における福祉課題の現状や今後のまちづくりについて語り合った。こうした結果、平成18（2006）年には、24区すべてにおいて「地域福祉アクションプラン」が策定されることとなった。

現在、「地域福祉アクションプラン」の策定から5年が経過し、各区では、それぞれの地域

特性を踏まえた取り組みが進められている。すでにアクションプランが2期目に移行している区もある。推進の形態としては、高齢・児童・障がいなどの部会を設けて、分野ごとに取り組を進めている区もあれば、安全・安心や防犯・防災、芸術、交流などのテーマ別にユニークな取り組みを進めている区もある。生野区の日韓国朝鮮人・外国籍住民チームや、西成区の生活保護部会など、非常に特徴的なものも見られる。

一方、活動を継続していくなかで課題も出てきた。取り組みを進めれば進めるほど、新たな課題が出てくるが、メンバーが固定化しており、推進メンバーのなかに疲弊感が蓄積していること。また、区レベルの取り組みでは一時的なイベントに終わりがちという点も免れない。

すでにいくつかの区では、より住民に近い小地域での具体的な取り組みを進めるため、小学校区レベルの小地域福祉計画を策定するところも出てきており、今後は、こうした方向性がアクションプランの進むべき道になってきている。

この間、市社協では、大阪市から委託を受け、平成18（2006）から平成20（2008）年度は、「地域福祉アクションプラン推進フロンティア事業」と「地域福祉アクションプラン推進大会」を実施。平成21（2009）から平成23（2011）年度は、「地域福祉力アップ事業」として、①「地域福祉力」向上奨励事業 ②地域課題解決プロジェクト事業 ③「地域福祉力」発信シンポジウム事業を実施した。

「地域福祉アクションプラン推進フロンティ



アクションプラン推進大会（H21）

ア事業」と「地域福祉力」向上奨励事業は、各区における先駆的な取り組みに対し、事業に要する経費の一部を助成するもので、その決定の過程では、各区アクションプラン推進委員会による公開プレゼンテーションの機会を設けるなど、発信力や実行力にも着目しながら事業を行ってきた。

「地域福祉アクションプラン推進大会」と「地域福祉力」発信シンポジウム事業は、年に一度、市内全体のアクションプランの推進状況を、各区でプランに関わる関係者が共有する場であり、講演や活動報告などによる、プラン推進の方向性の示唆や学びを得る場ともなった。また、これまでプランに関わりのない市民などに対する啓発を狙いとしても実施した。

地域課題解決プロジェクト事業は、全市に共通する福祉課題を、現に各区で行われている実践事例を取りあげて検証を行い、以降の各区における参考としてもらえるよう報告書としてまとめる取り組みを行った。なお、3年間で取り上げたテーマは、平成21（2009）年度が「地域における見守りのしくみづくりをどのように進めるか」、平成22（2010）年度が「小地域から発信する福祉のまちづくり実践」、平成23（2011）年度が「新たなつながりづくり」となっている。

これらの取り組みを通じて、市社協では、各区アクションプランの推進を支援してきた。今後も、大阪市とも連携を図りながら、各区でのプランが地域の実態に即した取り組みを展開できるよう、さらなる支援を続けていくところである。

（4）地域福祉活動推進大会の開催

平成17（2005）年度から毎年1回、住民主体の多様な地域福祉活動を推進することを目的とした「地域福祉活動推進大会（平成17（2005）・18（2006）年度の名称は「地域ネットワーク活動推進大会」）を市社協が主催し、開催している。

「地域福祉活動推進大会」の前身は、地域ネットワーク委員会を対象として開催されていた「地域ネットワーク活動推進大会」である。地域ネットワーク委員会とは、平成3（1991）年度から市の施策として市内全域において組織

化が進んだ委員会で、特に独居高齢者などの日常的な見守りや生活支援などを行ってきた。「地域ネットワーク活動推進大会」は、そのネットワーク委員会のよりよい活動のための交流と研修の場として、年に一度開催されてきた大会である。

平成17（2005）年度、「ネットワーク委員会」の事務局機能が区保健福祉センターから区社協へ移管され、活動の対象も当初の高齢者から支援を要するすべての人へ拡大した。これを契機に、それまで市役所が開催してきた「地域ネットワーク活動推進大会」の開催も、市社協が開催（市と共催）することとなった。平成17（2005）・18（2006）年度は、「地域支援活動推進事業」という名称で市からの委託を受け、大会の実施がその事業内容のひとつとして位置づけられていた。

また、このネットワーク委員会の活動とは別に、地域における住民同士の見守りや支え合い、助け合いのネットワークを構築するため、平成12（2000）年度から、地域社協を事業実施主体とする「小地域ネットワーク活動推進事業」が始まっていた。

この2つの事業が、平成19（2007）年度から、「地域福祉活動推進事業」として再編されたことを受けて、それまで「地域ネットワーク活動推進大会」として開催してきた大会を「地域福祉活動推進大会」として名称の変更が行われた。

平成22（2010）年度からは、ネットワーク委員会に加えて地域社協からの参加も求め、毎年テーマを決めて開催。市内全域の活動者の研修・交流の場となっている。



地域福祉活動推進大会

平成17（2005）から平成23（2011）年度までの「地域福祉活動推進大会」で行われた講演会のテーマは、以下のとおりである。

【17（2005）年度】

「地域ネットワークがめざすもの」

大阪市立大学大学院 生活科学研究科

教授 山縣文治氏

【18（2006）年度】

「これからの地域ネットワーク活動と地域福祉」

同志社大学 社会学部 教授 上野谷加代子氏

【19（2007）年度】

「地域を創る 開拓と協働」

大阪市立大学 非常勤講師 竹村安子氏

【20（2008）年度】

「“新たな支え合い”をめざす地域ネットワーク委員会活動」

桃山学院大学 社会学部 准教授 松端克文氏

【21（2009）年度】

「現場からの発信！これからの地域ネットワーク委員会活動を考える」

大阪市立大学 非常勤講師 竹村安子氏

【22（2010）年度】

『孤独死ゼロ作戦から学ぶ』

～「地域の新たなささえ合い」～

千葉県松戸市常盤平団地自治会 会長 中沢卓実氏

龍谷大学短期大学部 非常勤講師 鈴木大介氏

【23（2011）年度】

「地域における居場所づくり

～見守り・支えあい活動の新たな展開～」

大阪市立大学 非常勤講師 竹村安子氏

（※講師の所属・役職は大会時のもの）

(5) 善意銀行の運営

善意銀行の前身である奉仕銀行は、「市民の善意を結集し、社会資源を効果的に調整することによって、社会福祉の増進に寄与する」ことを目的に、昭和49（1974）年4月に設置された。

平成14（2002）年4月、奉仕銀行から名称を、善意銀行と変更。市民からの善意の金銭や物品の預託を受け、社会福祉の増進のために関係機関・団体等へ払出をするコーディネートを行っている。平成15（2003）から平成22（2010）年度の金銭預託は213件、物品預託は83件であり、金銭払出は163件、物品払出は205件であった。

平成22（2010）年度からは、通常の払出とは

別に、「特定テーマ払出」（愛称＝ありがとう応援資金）の制度を設け、毎年1回、特定テーマを設定して払出先を募集し、選考のうえ、社会福祉の振興に寄与することを目的とする社会福祉法人や団体（法人格は問わない）に払出を行っている。平成22（2010）年度の特定テーマは「障がい児・者に対する支援を行うための施設（作業所等を含む）で利用している人たちが使用する物品購入費」とし払出を行った。平成23（2011）年度は「子育て・子育て支援に関する事業」とし施設や子育て支援団体・グループ等へ払出を行い活用されている。

それぞれの預託および払出状況については、市社協の広報紙「大阪の社会福祉」を通じて広報している。なお、善意銀行の適正な運営を図るため、関係団体機関等および学識経験者からなる運営委員会を設置し、預託された金銭および物品の払出先の決定等を行っている。

（6）大阪市高齢者食事サービス事業

昭和47（1972）年9月に、住吉区墨江地区と淀川区ミード社会館で始まった老人食事サービスは、平成14（2002）年に「高齢者食事サービス事業」と名称変更した。

市社協では、事業開始当初から「高齢者食事サービス事業」の普及に努めてきており、平成23（2011）年3月末現在、24区297か所で実施されている。平成22（2010）年度の登録ボランティア数は13,631名、登録利用者数は29,866名、年間で延べ520,461食の食事を提供した。

事業の実施形態は、地域の老人憩いの家や会館等を利用した会食サービスと、高齢者宅に配達する配食サービスがある。調理に関しては、



お花見しながら会食

ボランティアによる調理、業者による調理、業者調理と一部汁物やデザートをボランティアが準備するといった形態がある。

この活動は、地域社協単位に「高齢者食事サービス委員会」を組織し、ボランティア活動として、また地域社協活動の一環として行われている。地域住民（高齢者、ボランティア、その他の住民）が食事を介して出会い、交流を図ることはもちろんのこと、地域に住む高齢者の課題を発見し、ボランティアや住民自らが課題解決に向けて取り組んでいくことを目的とするものである。

平成14（2002）年度には、24区において食事サービス連絡会が設置され、情報交換や他地域の見学など、各区でさまざまな活動が行われた。

また、平成15（2003）年度には、長年の課題であった「大阪市高齢者食事サービス連絡協議会」を世話人体制のもと再開した。同協議会では、各区が相互に情報を交換し交流を深めるとともに、調査研究部会と広報啓発部会を設置している。調査研究部会では、毎年テーマを決めてボランティア研修会を企画するほか、「人気の手作りメニュー集」や「こんなときどうするのQ&A」などの冊子を作成、実施地域を対象にしたアンケート調査も実施した。広報啓発部会では、「高齢者食事サービス新聞」の復刊を果たし、毎年発行を続け、平成22（2010）年度には通巻12号の発行に至っている。

平成20（2008）年度には、市社協ならびに区社協が実施地域の実態調査を行い、運営状況や会計状況について調査した結果、一部地域において精算の誤りが判明し、補助金を大阪市に返還することとなった。こうした状況を踏まえて、市社協では事業の運営および補助金の透明性が確保できるよう、区社協および実施地域に対して支援を行うとともに、大阪市における地域福祉活動の原点でもある食事サービス事業を地域住民に向けて広く周知し、本来の意義や効果など事業主旨が浸透するよう改めて働きかけていくことに努めた。

平成21（2009）年度には、高齢者食事サービス事業の適正な運営を期するため、大阪市高齢者食事サービス事業実施要綱の改正を行い、実施地域における「高齢者食事サービス委員会」の

開催を明記した。さらに、24区社協を訪問し、事業の運営状況および事務処理等についてヒアリングを実施、各区の状況に応じた個別の助言等を行った。

なお、市社協では事業の円滑な運営に資する

ため、衛生管理や食事サービスのメニュー、高齢者のレクリエーションなど、活動ボランティアを対象とした研修会を平成7（1995）年度より継続して毎年実施している。