

**令和5年度大阪府地域福祉推進審議会 第2回地域福祉支援計画推進分科会  
議事概要**

日時：令和5年12月26日（火） 午前10時から正午まで

場所：大阪赤十字会館3階 302・303会議室

議題：1. 第5期大阪府地域福祉支援計画の素案について  
2. その他

<事務局>

本日の議題は、第5期大阪地域福祉支援計画の素案である。

本年3月に構成案、8月に骨子案と目標指標の事務局（案）について、委員からご意見・ご提言をいただいた。それを踏まえ、市町村や庁内関係課と調整したものを、第5期大阪地域福祉支援計画の素案として、今回提示させていただく。

本日は素案へのご意見をいただきつつ、パブリックコメントにかける（案）として、ご了承を賜りたいと考えている。ここから会長に進行をお願いする。

<会長>

今日はパブリックコメントにかけるための重要な審議であるので、よろしく願いする。

まず、事務局から素案について、説明をお願いする。

<事務局>

資料1 策定スケジュールについて説明

資料2 市町村からの質問・意見について説明

資料3-1 計画概要版になっており内容については、資料3-2の説明用資料を使う。

資料3-2 第5期大阪府地域福祉支援計画の素案について説明

<会長>

社会福祉法の改正があり、かなり制度福祉の要素が入ってきてるが、本来は制度外福祉、すなわち住民や民間の先駆的な事業を計画に記載し、大阪府として支援をしていくということ。具体かつ多様な活動が想定されるのをフォローする意味でコラムを挿入している。コラムでは、大阪らしい活動が散りばめられているので、計画に書かれている文言とともに、コラムへの意見もいただきたい。まずは第1章、第2章に

ついて、ご意見、ご質問をお願いします。

<委員>

資料 3-1 地域福祉を担う多様な人づくりの主な目標・指標で「教育・保育人材の解消」は、「教育・保育人材不足の解消」で良いか。

<事務局>

教育・保育人材の確保による待機児童の解消に修正する。

<委員>

全般的に N P O 法人という表現が出てきているが、非営利法人は多様になっているので、N P O 法人と  
言い切らず、N P O にして広義に取れるものにしてはどうか。

<会長>

今、一般社団法人が伸びている背景があり、加えて労働者協同組合とか、法人格にも選択肢は増えて  
いるのでチェックをしていただきたい。

<事務局>

修正させていただく。

<委員>

資料 4 の 5 ページ (2) に、企業、民間企業の枕詞に「社会的責任に関心の高い」と入れているが、地  
域課題の解決に取り組む N P O や民間企業等ではないか。理由を言うと、社会的責任「CSR」  
ということを入れたのだと思うが、CSR の概念は経済的責任を負うところから、コンプライアンス、法令遵守  
の部分、それから倫理的責任、それで社会貢献というような 4 階層あり、そのすべてを包括している社会  
的責任であれば法令遵守なども含めてとなるので、あえてこの言葉を入れなくてもという提案である。

<事務局>

表記については修正させていただく。

<委員>

社会福祉施設等という表現が全体をとおして出てくるが、社会福祉法人という記載がないので、どこかで  
社会福祉法人を入れていただきたい。大阪しあわせネットワークや地域貢献委員会は随所に載っており、  
基本、社会福祉法人の使命として取り組んでいるので入れていただきたい。

#### <会長>

法律上も公益的事業を社会福祉法人にしているの、ご検討ください。

次に移り、第3章の誰ひとり取り残さない重層的なセーフティネットの拡充まででご意見いただきたい。

#### <委員>

資料3-2の6ページ日常生活支援事業の目標・指標だが、「日常生活自立支援事業の待機者の解消等をめざすとともに・・・」で始まっているが、府社協と市町村社協連合会は、この夏に安定的な事業の運営に向けて要望をしており、その要望の一つが「待機者ゼロを引き続き目標とする」であった。冒頭、事務局からの説明でも、市町村から「待機者ゼロ」の意見があったことから、「待機者の解消等をめざす」で目標を一度切ってもらうようにできないか。

それと待機者の解消等の「等」はどういったことを想定されてるのか教えていただきたい。

「目指すとともに」に続く文書で、権利擁護支援を必要とする方が適切な支援を受けられるとあるが、一部市町村社協から、成年後見制度の利用が適切と考えると、本人申し立てや親族申し立てが難しいケースについて、市町村長の申し立てができないかと役所へ相談するが、役所から断られたという話を聞くことがある。その理由は、施設入所しているから、生活保護を受けているから、日常生活自立支援事業を利用されているからという理由で断られる。必要とする方が適切な支援を受けられるようにしていくうえで、こういった理由で市町村長の申し立てが断られることに非常に残念に思う。この点について考えを聞きたい。

法人後見の実施団体で、府社協が養成研修等に取り組んでいる中、少しずつだが進んできてる気がするが、受任実績が非常に少なく、今後の見通しは非常に厳しいと思っている。また、人材確保の困難という別の問題が被さってきており、受任促進に向けて、何か方策をお持ちか教えて欲しい。

#### <事務局>

日常生活支援事業の目標・指標の「待機者の解消等をめざす」で切るかは預からしていただきたい。

待機者の解消「等」としたのは、待機者の解消に合わせて、事業の支援内容の適正化、持続可能な実施の手法、行政等との連携体制を想定している。利用者は右肩上がりが増加し続けていくので、府としても、実施主体の府社協や市町村社協、市町村とのワーキンググループを設置し、事業内容の適正化や持続可能な実施手法連携体制を協議していきたい。

3点目については、ワーキンググループに市町村にも入っていただき、地域連携ネットワークの構築について、協議を行っていきたい。

4点目の法人後見の受任促進については、現在事業を始めて今年が3年目だが、今1件の受任ということでおっしゃる通りである。研修等をしながら、受任できるエリアを少しずつ広げ、受任に向けての動きを市町村との協働で進めている。28ページの(2)法人後見実施団体の育成になるが、今後、市町村等と連携を深めて地域連携ネットワークの構築とともに進めていくと考えております。

#### <委員>

資料3-2の6ページで気になっているのは、府民がどの市町村にいても、成年後見を使えるといところの

文言が弱く感じるので、そこをめざしていくという文言がもし入れられるのであればお願いしたい。

それと法人後見が1件ということであり数値目標はどうするのか。支援をしていくという記載はあるが、漠然としており、どう進んでいくのかなという感じがする。

あと中核機関と市民後見人の養成講座の差であるが、市民後見人養成講座は23市町村でやっているが、中核機関の市町村が、なかなか伸びてないということも、文章に付け加えることができないか。市民後見人養成講座は進めやすいが、中核機関は大変だと市町村が思っているのであれば、そこをどう支援していくのが薄い感じがしたので、一言ご意見させていただく。

#### <事務局>

動き出したところなので、数値目標を入れるかは、一旦、預からせてもらいたい。

#### <委員>

数値目標に関して、議論した方がいい。例えば、介護保険事業計画とか障がい福祉計画のサービス供給量に関しての数値目標は根拠を示しながらしっかり立てて、それがどうだったのかも示すと思うが、個別のサービスではなくて、どちらかという人全体を何かしかを支援するということに数値目標を立てること自体が、果たして適切かどうかよくご検討いただいた方がいいと思う。

例えば、ホームヘルパーが1人あたり何時間使つてというような計算ができる話と、そういうことがあまりできない数値目標と、一列に数値目標として議論するべきではない。数値があった方が努力もできるし、モチベーションにもなるし、これまで進んでいなかったことに対して前向きにできるということもあるのだが、数値ということが全て目標達成に良いのか、そもそも数量化すること自体が馴染むのかを事務局で議論した方がいい。数値が駄目だということではないが、意見として申し上げたい。

#### <会長>

ものすごく重要なことで、地域福祉計画以外はある意味では資源の整備計画なので、事業評価ができる。だからPDCAによるプログラム評価だが、地域福祉は冒頭申したとおり社会福祉を目的とする事業という制度外福祉で、決まりがなく作り上げていくもの。本来、地域福祉計画はPDCAのサイクル評価には合わない。重層事業もそうであるが、評価方法としては発展的評価とか形成評価という、全く違う評価方法になる。ところがその研究があまりされていないので、地域福祉計画での評価は延々と悩むことになる。プログラム評価が合うものと、別の評価の仕方を考えていくものという重要な指摘なので、それを踏まえて検討をしていただきたい。

それでは、「(3)地域の生活と福祉を支える基盤強化」の60ページから83ページまで如何か。

#### <委員>

資料4の69ページの③地域の多様な主体との協働のところなんですけれども、現状と課題の▽の一つ目でイコール・パートナーを強調しており、▽の3つ目で、早期の発見機能のところでも、多様な主体との協働がイコール・パートナーとして必要だという認識が示されている。ここは、どこまで踏み込んで記載する

か検討事項ではないか。

例えば、NPO等が地域の子どもの支援等で発見機能を担うとか、高齢者の認知症の傾向に気づき専門職や行政に伝えと、専門職が結構細かく聞き取りがあり引き取られる。その後、どのようにケアが進んだのかは、見つけた方へのフィードバックがなされていないという課題認識をNPO等でよく話題になる。個人情報壁はあるにせよ、専門職とそれ以外の方たちの連携や情報共有をしっかりとやることを市町村に向けて計画に表現しておかないとこの現状が改善されないのではないか。

<会長>

さきほどの地域福祉の推進で、官民協働や専門職と住民と民間の協働のソーシャルサポートネットワークの方向がめざされるんだけど、そこには個人情報保護の問題があるので、なかなかうまく進まないというのがどの分野でもあるが、ケアマネジャーの養成にも絡んでくるのだが、事務局から課題意識の見解はあるか。

<事務局>

専門職の支援が入った後、個人情報保護の関係で地域の方に情報がお伝えできていないことは聞いている。守秘義務のかかっている会議で共有することになると思うが、地域レベルで守秘義務のかかっている会議はハードルが高く課題であるという認識。

<会長>

地域と教育と福祉、この三つの連携にも課題があるので、児童分野と行政の委員に感想を聞きたい。

<委員>

児童分野で言うと地域で見守りお願いしますって言った後、永遠に見守りをさせられるということが続いていて、情報は出さないけれども見守ってほしい、何を見守っているんだろうと思いつつ、それでも一生懸命されているとよく聞く。あと、学校は校長先生によって共有ができたりできなかったりだが、教育委員会となったら何も出ないところが非常に多くて課題である。この計画を教育委員会がご存知なのか、非常に疑問に思っており、計画に書くということではないが、草の根の動きがいないのではないかと感じている。

資料4の16ページの図で、学校が地域の圏域では入ったが、市町村域になったら教育委員会が入っていないので難しいのかなという印象を持った。そのレベルに到達していなくてもノックし続けたいといけな

<委員>

市町村の立場ということで、教育委員会との連携は、生活困窮者の支援会議や、要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という。）で連携強化はやっているところであり、共有は進んでいるイメージがある。図の中に教育委員会がないという話になっているが、要対協で入ってきているので、そこを一步進めていく、若しくは当事者意識を持ってもらうことが必要であると思った。

<委員>

要対協は行政機関が中心で、民間のNPOや地域で見守りをしてる方たちは要対協に入れていないから、要対協の中では地域や民間の見守り続けてる人たちと壁がある。だから、要対協のところに民間も参画していくような流れがもっと推進されるやり方はいろいろあると思うけど、事例として紹介するとか何か盛り込めたらいいと思いながら、悩ましいとも思ってる。

<会長>

地域福祉の本質的な課題で、要対協は虐待が起こって対応する事後的福祉で、地域福祉は黄信号の気になる方を地域で見守りながら、そこに教育とか福祉が関わっていくということによって一挙に予防的になる。その体制を作るのが地域福祉で、それを進めるのが重層事業。重層事業は制度の狭間への対応のように思われているが、実は予防的社会福祉を包括的に作っていくというのが一番大切。子どもの問題で地域と関係していくケースを作っていくことと、精神疾患の方へずっと関わり続けるケース、この二つが重層事業の評価軸になる。

今のところ「イコール・パートナー」、対等な関係だと銘打っているので、今後、推進上の非常に大きな課題として受け止めておいていただけたら思う。

(3)の項目はいかがですか。

<委員>

単純な質問になるが、先ほどのイコール・パートナーのすぐ上に、公民の多様な主体とあるが、ここで言う公ってというのはどれを指すのか。あるいは前提として、地方自治体、市町村、大阪府等が暗黙で入るのか。ここで言う公民というのは何か意図があるのかどうかだけの単純な質問である。

<事務局>

公は行政機関を意識しているので、行政とする。

<会長>

昔は公がイコール行政だったが、2000年頃から新たな公という市民が公共性をつくる考え方もあり、公は行政だけなのかという質問なので、公民の使い方は事務局で精査していただきたい。

では、(4)市町村支援で、84ページ85ページ、いかがでしょうか。

<委員>

従来と同じような表現だが、市町村の地域福祉計画の策定の基本的な手助けをしていくということで、市町村によって年度がバラバラで、我々のところは令和3年にできて5年間というところで、まだまだ中間の時点という市町村も多いように思うので、具体的にどういう支援でどういう助言をいただけたらいいのかを教えてください。

#### <事務局>

市町村のそれぞれ地域の実情に応じた計画を策定していくことになるの、計画の方向性や方針をお伺いしたうえで、府ができることを市町村と調整しながら支援していきたいと思っている。実際に計画の進捗会議の場などで包括的な支援についての説明をしたり、府の計画の方向性を市町村に伝えたり、市町村からの相談を受けたりもしている。

#### <委員>

福祉的な課題を抱えている面に対する問題意識はどうなのかが気になっている。例えば、同和行政は、隣保館や同和地区を含む行政区に児童館をつくり、児童福祉や様々な福祉に向き合う専門職を置いてきた。そういう意味では、重層的支援体制整備事業では、これをさらに充実させていくかどうかの大きな課題があると思っている。同和地区外で、貧困、ひとり親、高齢者、障がい者の問題、また、外国籍の入居者も含めて大阪府下約24万の公営住宅に集中している。面として集中してるのに、この面としての方針が見えないなと思っているのが一点。

もう1点は、人材の問題と地域の取り組みへの財源で非常に苦勞をしている。子ども食堂の運営補助要綱を持ってるところであれば、そこに申請をするが、子ども食堂は、民主導で後から行政が追いかけて、今や全国で7000、大阪でも400ヶ所ぐらいができてるのだが、それを仕掛ける側の財源というのがすごく苦勞している。例えば、行政の補助などは競争入札で競争に勝っていかなければならない。取れなかったらそこで事業がしぼんでしまう。そういう意味で民を育てるという財源への関係への問題意識が要るのではないか。

#### <会長>

これは具体版である市町村地域福祉計画で、どういう視点で計画化がされるかで、この指摘は面としてちゃんと見ていこうということ。例えば包括の圏域で多職種がエリアチーム制で、地域アセスメントをしながら、しっかりそこをやっていくイメージが重要である。もう一つの指摘は、民間を育てる基盤整備が計画の中でどういうふうに各自治体の中で検討されていくかで、これらは都道府県の支援計画の中では書けないので、市町村の中で検討いただくことになろうかと思う。

それでは86ページ「計画の推進に向けて」で、何かないか。

#### <委員>

86ページで、PDCAサイクルをしっかりと回しと言っているのが、個人的には行政計画でのPDCAというのはやや疑問の立場である。立場上書かないといけないというのはわかるが、例えば、PDCAサイクルをしっかりと回すとともに、必要な評価方法での評価を行うとか、より適切な評価方法の研究検討に努めるということを入れておいた方が良い。民間企業みたいなPDCAを本当にやるところは多くないと思うので、そこは地域福祉計画版の広い意味でのPDCAサイクルとし、ここに何か一言入れていただいた方が冒頭に会長がおっしゃったことが生きてくると思う。

#### <会長>

国が地域福祉計画のP D C Aの強化を言ってるので、この記載になっていることは分かる。ただ、民間はウーダグループなど新しいことが出てきたらどんどん入れ込んでいく。自治体においても、そうした方が地域福祉計画らしい。重層的支援体制整備実施計画と地域福祉計画との関連で評価方法を検討していくのは、そういうことだろうという感じがする。

#### <委員>

コラムとして社協絡みの取組みをたくさん採用していただいで中、お願いとして困難女性支援に絡んで母子生活支援施設の紹介コラムを入れられないか。社会的養護施設では児童養護施設が有名だが、母子生活支援が利用されていないという現状があると思っている。母子生活支援施設の部会でもプロジェクトを組織しながら、市町村の福祉事務所へ直接伺うなど理解促進に努めているが、市町村も人事異動があるために、せっかく耕してきたものが白紙に戻ってしまうことが多いと聞いている。府内では母子生活支援施設は民間の7つしかないが、DVの受け皿だけという間違った理解があるようで、地域で生活されてる全ての女性、子育て世代を応援してることを入れていただけないか。

#### <事務局>

実は母子生活支援施設7つのうち3つの施設がヤングケアラーの支援を取り組んでおり、退所された子どもに加えて地域の子どももフォローしている。ヤングケアラーに関するコラムという形で地域福祉支援計画に掲載したらどうかと考えている。

#### <会長>

この計画では、ひきこもりや、ヤングケアラーなど具体の事例が出ている。具体の事例をあえて計画に載せる考え方は非常に重要で、各事例を取り上げることによって、制度の狭間の問題がいろんな課題に派生、広げていくというのが地域福祉の課題の取り上げ方である。そういうことでコラムについてもヤングケアラー関連ということでお願いしたい。

#### <委員>

56 ページ「介護・福祉人材の確保」で、第5期計画における具体的取組みの二重括弧で「早期離職の防止と業務改善による定着促進を設定し、既存の施策の点検・見直しを進めるとともに、必要な新規施策を推進します。」とあるが、今、本当に介護人材が足りなくて、今後どうなるのかという状況で、様々な事業所の施設長とか管理者の組織運営の仕方に何かメスを入れるというか、小さい事業所では迷ったり、困ったりしてることや、福祉のことを知らないまま経営されてる事業所もあるかと思っている。理事長やその上の経営者層に対する定着促進の取組みを何か考えられないか。文言を並べても、うまくいかない気がする。経営者が職員に対する人材マネジメントがきちんとできてないところも多いかと思うので、新規施策としてご検討いただければと思う。

<委員>

市町村社協の立場から「地域福祉を担う多様な人づくりのところ」で、地域住民という言葉が出てこないのが寂しいと思った。今、自治会長、民生委員のなり手が少ない。自治会の加入率が自市では52%ということで、地域福祉人材をどう担っていくか、仕組みを考えていかないと駄目だと危惧している。その中で、先ほど委員からあった守秘義務の話がすごく大きな問題となっている。例を挙げると、地区長や民生委員が見守っていただいているのに、ケアマネジャーから入院したことの連絡がなく、「郵便物がたまってるから心配してた。入院したのをなんで伝えてくれへんねん」となった。現場レベルでは大きな課題と思っている。そのあたりを市社協で解決するために地区福祉委員会を通じて、ケアマネジャーとの交流会をしたりしており、現場で色々と考えていかないと、地域福祉というのは進んでいかないと考えている。今、ボランティアの担い手が不足している中で、地域の人も一緒にこの担い手不足をどうしていくのか考えていけたらありがたいというのが、私の意見。

<会長>

重要な御指摘だが、具体的にどの辺りという意見があるか。

<委員>

地域住民が社会福祉法で大きく定められている中で、地域の住民がこれからどう参画していくかが大きな課題と思っている。良い計画を作っていただいているので、どう盛り込むのかは難しいのだが、実際、現場で活躍する人が年々減少している。あと、コロナで止まっていた4年間をどう取り戻すのかも少し盛り込んでいただけたらと思っている。1年変わりの自治会長も多くなってきており、この4年間は何もしなくても問題はなかったから別にいらないという意識も一部の人に出てきている。これからの地域福祉をどうしていくのかをこの計画を受けて、地域福祉計画、地域福祉活動計画をどう立てていくのかは大きな課題かなと思っているので、地域住民の参画を、地域福祉を担う多様な人づくりの中で入れていただけたらありがたい。

<会長>

50ページ、51ページの地域づくりにつながる人材の育成のところを書いてある認識だが、意見を尊重して、文書を見直し確認をさせていただく。今、既存の組織での担い手不足ということだが、その方たちは大体、今、70歳から75歳になっている。この担い手の方法がほとんど通用しなくなる時がこの計画期間中に来るので、そっちの方が非常に問題である。コロナのところでの委員の意見もそういうことで、今の延長線上の担い手を現場でやっていたら、通用しなくなるという認識を持っておいた方がいい。

最後、私の方から1点、16ページの図は非常に重要な図なので、日常生活圏域のところは環境、まちおこし、防犯・防災とあるが、これはまちづくりじゃなくて、まちおこしでいいのが確認したい。

<事務局>

厚生労働省から発出された文書で、「まちおこし」だったのでそのまま記載していた、修正する。

<会長>

違和感があったので確認した、最終判断は事務局に任せる。

この図は、地域がニーズを発見して、サービス圏域で専門職が連携して、最終、支援体制を取っていく図で、この図の非常に重要なところは、どの場で連携するのかわ、市で連携するのではなくて、さきほど意見のあった面を意識したサービス圏域が包括圏域である。個人と地域を同時に見れる包括圏域で、ここで連携していくということがこの図の非常に大きなコンセプトになってる。だから、今後、自治体の重層計画もエリアの中で連携できるその体制をどう作っていくのかというのが、非常に重要になってくることを示唆している。あと地域が発見したニーズを専門職だけの連携で解決すると、往々にしてニーズが迷子になってしまうので、右側に暮らしの働での協働とあるように、これも先ほど意見があったが、住民と専門職が暮らしの場、地域の場で協働していくというコンセプトを持っている。でもなかなか難しいと思うので、各コーディネーターやソーシャルワーカーや事業所がこの計画期間中に進めていく使命感を持ち、地域が専門職を引き込んで、地域と専門職が協働できるようなことを作っていく思いのある図で、このコンセプトを具体化していくのが、この支援計画である。

以上で計画素案に対する審議をこれで終わりたいと思うが、本日いただいた意見のうち、すぐに反映できるものや中間見直しに向けて宿題とするものなど、私と事務局で必要な修正を行いたいと思うので、お任せいただけますでしょうか。修正したもので1月にパブリックコメントを行うということでよろしいか。

<委員>

了承

<藤井会長>

それでは時間となりましたので、本日の議事については終了といたします。