

概要報告書

1 視察期間 令和2年1月29日（水）～ 1月30日（木）

2 視察先及び視察事項

大阪府大阪市東淀川区（1月29日）

東淀川区こどもの居場所事業について

大阪府豊中市（1月30日）

地域包括ケアシステム・豊中モデルについて

3 目的

【大阪府大阪市東淀川区】

所沢市では、子どもたちが、地域の「絆」の中でしっかりと学び、健やかに育っていけるよう、「子どもが大切にされるまち所沢」を掲げ、所沢市子ども・子育て支援事業計画「ところっこ すくすく サポートプラン」に基づき、放課後児童健全育成事業や放課後支援事業「ほうかごところ」など、安全で安心な子どもの居場所づくりに取り組んでいます。さらなる充実した施策が求められています。

大阪市東淀川区では、子どもたちの将来が生まれ育った環境によって左右されることがなく、すべての子どもたちが夢と希望をもって成長していけるよう、地域における「子どもの居場所」や「学習支援の場」を立ち上げるなど、活動を充実させるためのサポートを行っています。

また、子どもの居場所情報発信サイト「ひがよどっこ」では、子どもたちが安心して楽しく遊び、学び、のびのび成長していける環境づくりのために、区内の子どもの居場所情報（「過ごせるところ」「食べられるところ」「勉強できるところ」）の集約・発信の取り組みを行っています。

これらの先進的な取り組みについて視察させていただき、今後の審査等、種々参考とするため。

【大阪府豊中市】

所沢市では、人と人との「絆」により支え合い、自立した生活を送るために、所沢市高齢者福祉計画・介護保険事業計画に基づき、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けることができるよう、地域包括ケアシステム構築に向けた取り組みを進めています。高齢化の進展に伴いさらなる充実した施策が求められています。

豊中市においては、総合計画を上位計画に、地域福祉計画をはじめとする関連計画において具体的な方向性を示す「豊中市地域包括ケアシステム推進基本方

針」を策定し、「地域包括ケアシステム・豊中モデル」として、さまざまな取り組みを行っています。

また、地域包括ケアシステムの推進体制では、地域包括ケアシステム推進本部を筆頭とした庁内体制を組織するとともに、さまざまな分野の関係機関で構成する地域・ネットワーク体制を構築し連携を強化しています。

これらの先進的な取り組みについて視察させていただき、今後の審査等、種々参考とするため。

4 概 要

(1) 大阪府大阪市東淀川区

「東淀川区こどもの居場所事業について」

1月29日（水）午後1時30分～午後3時

大阪市東淀川区役所出張所にて、粕谷委員長の挨拶の後、事業者及び市担当者による説明が行われた。その後、質疑応答が行われ、長岡副委員長のあいさつをもって終了となった。

【説明】

（NPO法人 関西子ども文化協会について）

NPO法人関西子ども文化協会は、国連の子どもの権利条約の具現化をミッションに掲げ、子どもの人権や権利を尊重する社会づくりを目指している。そのため、事業は全て子供の権利や人権を尊重する事業内容で、全14事業を行っている。

なぜ10歳代の子どもの居場所づくりなのかというと、不登校にもなっていない、引きこもっていない、しかし生きづらさを抱えている子供たちの居場所がない。このような子供たちの居場所づくりが必要だろうということで、大阪市旭区の市営高殿西住宅の家賃半額の助成をもらって、居場所づくりの事業を行っている。この事業をやることによって、子供たちの生活状況が見えてきた。ここを訪れる子供は、なかなか帰ろうとしない。なぜかというと、家に帰っても親もいない、食事もないからである。午後7時には帰らせないといけないので、とにかく帰ってほしいと言うと、ここでラーメンを食べてから帰っていいかと言うのである。誰かが一緒にいてくれるところで食事をして帰りたいという子供がふえてきた。そのような状況でスタッフが月に1度でも2度でもいいから、このような子供たちと一緒に食事をつくって、食べたらいいのではないかと提案があり、このことを子供に伝えるとそうしたことはとてもうれしいということだったので、月に1、2度ではあるが孤食をさせないために自分たちでつくることをモットーに、子供たちの要求に沿って、ごはんの会（子ども食堂）を開催するようになった。

学童クラブ、学童保育の支援員の研修も行っている。児童福祉法の改正で児童クラブは健全育成事業に位置付けられ、放課後児童クラブ運営指針の中で、放課後児童支援員の有資格者2名を配置しなければならないと義務付けられた。そのため、関西子ども文化協会認定資格研修テキストを作成し研修を行っており、5年間で約4,000名の有資格者を輩出している。

大阪市より電話相談事業を受託しており、2016年9月から全国児童相談所

共通ダイヤル189と大阪府夜間休日虐待通告専用電話の2回線（夜間休日時間帯）の受託から始まった事業が、2018年4月からは「子どもの悩み相談電話」の受託が始まり3回線へ、2019年4月からは、子どもの悩み相談電話を日中時間帯にも対応することになり、この電話は24時間365日相談対応をする事業へと拡大した。このように子供に対して直接的な支援と間接的な支援を通して、子どもの権利や人権を尊重する社会づくりを目指している。

（事業実施の経緯、背景について）

当法人では、直接的な支援だけではなく中間支援を大事にしている。中間支援とは支援が必要な子供にかかわる大人の養成・育成をすることであり、この中間支援を多く行っていることが、当法人の特徴である。東淀川区で実施している事業も中間事業である。区内で子供の居場所を立ち上げたい方、何か子供たちのためにできることを探している方などの相談業務に加え、地域の役職を担っている方や学生にアプローチして子供の居場所を立ち上げないかと提案などを行っている。ボランティアで子供の居場所を運営していると、資金面や人材面、食材面などの悩みを多く抱えることがあるため、寄付の募集方法や、助成金の探し方、ボランティアのコーディネートなど運営面などの助言を行っている。

大阪市の子どもの居場所づくりの運営主体はさまざまである。小学校ごとに地域活動協議会という地域組織があり、子どもの居場所の運営主体としては1番多い。NPOや任意団体、学生団体など有志のグループを立ち上げて、担い手になっているところもある。地元企業が社会貢献や地域内の自社の価値を高めるために取り組んでいる事例もある。

居場所の事業内容は、食に限ったものではなく、フリースペースを開放し自由に過ごせる場所の提供や、宿題を終えた後に自由に遊ばせる、あるいは時間で区切って、例えば最初の1時間は勉強の時間、そのあとは遊びの時間としているところもある。居場所を立ち上げたい方や興味のある方と話すと、最初は子ども食堂のイメージを持っていることが多いが、食品を扱うリスクや調理のむずかしさを懸念しているので、必ずしも食事を提供するわけではないと伝えている。勉強に関する支援は小学生の宿題程度の軽い学習支援がほとんどであるが、塾に通えない子供を救いたいという方は中学生の受験勉強までサポートを行っている。

居場所は、食事や学習機会を家庭で安定的に子供に与えられない家庭にとっては特に意味がある。安心して過ごせる時間や空間が乏しい子供に対しては、大学生ボランティアや高齢者が遊び相手、話し相手となり、さまざまな生き方や職業などを教えてもらうことで将来のイメージが広がり、親や教師以外の相談できる大人とゆるやかに繋がっていられる場にもなる。自然な関わりの中で子供が抱えている課題や困りごとが見えてくるプラットフォームになり得ることが居場所の価値だと考えている。

大阪府は学力や自己肯定感が全国平均よりも低い。さらに、大阪市は府内の平均よりも低く、東淀川区は大阪市の平均より低い。生活保護や就学援助の利用率も高い。

誰でも来ることができる子どもの居場所をつくり、つらい状況を抱えている子供も支援したいと考えている。

現在の貧困は相対的貧困である。高齢者は貧困とは絶対的貧困だと考えている方が多い。居場所づくりを広げていくうえで、こうした世代に現在の貧困が伝わるように橋渡しが必要である。

東淀川区の事業は要支援の家庭や子供に特化したものではなくて、地域の支えをふやしていくことや、できる人ができる範囲で担い手になっていくことを目指している事業なので、イベント型でもいいので居場所づくりを促している。

(事業の概要)

子育て家庭応援チャートをつくって、妊娠前・妊娠期から出産後・乳幼児まで切れ目のない取り組みをする中で、子育て支援・保育の分野で出産後・乳幼児期に「子どもと地域を結ぶ居場所づくり事業・学習支援」を行っている。東淀川区が抱える課題を3年間で解決するための重点予算を大阪市からもらって取り組んでいる事業である。

東淀川区は児童扶養手当を受けている家庭、生活保護受給世帯が多い地域である。子供の生活に関する実態調査や全国学力・学習調査で学力が低いこと、勉強する時間が全くないこと、困ったことがあってもだれにも相談できないこと、相談したくない状況、自尊感情が低いことが示された。そのことを背景に平成29年度から学習支援機能を備えた生活習慣の改善と地域等をつなぐ場として、居場所づくりの事業を実施することになった。大阪市の事業で学童保育や児童いきいき放課後事業もあるが、学校の延長線上にあるので子供にとってコミュニティ内の順位が決まってしまう。クラスの子供が全員残っているような状況なので、学校で自分を出せていない子供が自分自身でどの居場所に行きたいかを少しでも選べるのが、子供がのびのび過ごすために良い環境だと考えた。

東淀川区として居場所の新規設置を目指しているが、本来は地域にやってもらうことが望ましい。地域以外にも塾の経営者や運営会社の中から協力してもらえ方を関西こども文化協会に発掘してもらっている。

居場所は当初、東淀川区の17地域にあり、各校区につくることを目指して、2年間で11地域に設立されて、残りの6地域を今年度に取り組んでいる。

(事業の効果)

大桐地区、小松地区では学生の任意団体が居場所づくりを始めたところで関西こども文化協会がサポートしている。下新庄地区でも地域の方から居場所づくりを始めようと動き出している。

地域の子供たちのことが気になっていたが、かかわる機会がなかった方から、子供の顔と名前を知って、日常生活の中で子供たちに声をかけられるようになったという話があった。同じ人が複数の地域活動をしていることが多いが、居場所づくりを始めて、それまで地域活動とかかわっていなかった人や学生がかかわるようになったことは良い点である。学校や行政の直営よりも柔軟に対応できる部

分や児童いきいき放課後事業は最大で午後6時まで運営だが、その時間に迎えに行くことが間に合わない親からのニーズに応えられる居場所づくりを目指す動きが始まっている。そのような地域の実態に合わせた居場所づくりをしようとする考え方がふえたことが大きな成果だと考えている。

(今後の課題、展望について)

一番大切なことは、継続して運営してもらうことである。大阪市から重点事業としての予算措置は、平成29年度から平成31年度の3年間限定であり、これまでの市有地で設置してもらうことは終わりにして、つぶさないために人材の確保に取り組んでいる。そのため市内の大学にボランティアを募っている。事故の時の保険も課題の1つであった。居場所づくりを働きかける際に相対的貧困の理解を深められなかったことが反省点である。

居場所はふえて、子供たちも来るようになってきたが、一番来てほしい(支援が必要な)子供たちが来ていないことが課題である。このことについての対処は、民間事業者だけでは限界があり、学校とのコミュニケーションが必要である。一部では学校と連携していて、教師に連れられてごはんの会(子ども食堂)に来る子供もいる。

別の事業で生活困窮世帯の中高生の個別面談を行っているが、その対象者と居場所をつなげていきたい。居場所づくりや子供・若者支援にかかわっている地域や団体の交流会をつくって、情報交換を行っているが、交流会で個々の子供のマッチングをしていきたい。居場所づくり以外の事業を受託している子供や福祉関連の法人とかかわっていききたいと考えている。

来年度、居場所づくりとは別の事業で生徒全員に対して例えば忘れ物、出席、成績などの状況をシートに記して、教師全員で共有して、そのシートをもとに課題を学校ごとに会議で取扱い、学校だけでは解決できないものは推進員を通じて役所と共有することを考えている。これは大阪市の事業だが、区独自のものとして保育所も加えることも考えている。

(その他)

親がストレスを強く感じていると子供とのかかわりがハイリスクな状態になる。そうした不安定な人間関係の家庭では自己肯定感が育ちづらくなる。また、対等な人間関係をつくっていくことが難しくなる。そのような状況にいる子供は良い人間関係を家庭外でつくることができず、つながりの貧困に陥ることがある。恋愛関係においてはDVを引き起こすこともある。親が教育的投資の意味を理解していない、またはそのための経済的余裕がない状況で、家庭内で学習のケアもできず、親族に大学に進学した人がいないために進学のイメージもできずに生活に困窮して、それが連鎖していくことがある。このような豊かな自己選択できない環境にいる子供たちが東淀川区を含めた全国にいることが問題である。

【質疑応答】

質疑：市から学童クラブの事業を受託して、職員に人件費を払っているのか。

応答：そのとおりです。

質疑：なぜこの事業者に決定したのか。

応答：2者の応募によるプロポーザル方式（提案型）により外部の選定委員会で選定しました。

質疑：どのような場所で行っているか。

応答：町内会館や店舗やゲストハウスなどです。

質疑：居場所づくりのアドバイザーの事業は市内のほかの区でも行っているか。

応答：直接支援を行っているところはあると思いますが、中間支援をしているところはないと思います。

質疑：東淀川区の転入、転出は多いか。

応答：単身世帯と市営住宅が多く、交通が不便なので市内の他の地域より地価が安いのです。ひとり親家庭になって、住むところに困っている状況で東淀川区を選ぶということがあります。

質疑：居場所が必要な障害児について保健センターなどとの連携はあるか。

応答：障害児に特別に配慮しているところはないです。放課後交流サービスは多くあります。特別支援学校もあります。居場所づくりとしてはまだまだですが、結果として発達障害の子供が来ていることは結構あります。

質疑：親の支援が必要で、間接支援よりも直接支援が必要なケースもあると思うが、そのことにはどのように対処しているか。

応答：居場所が持っている機能は限定的で、親の支援が必要だとわかるような、家庭の状況まで把握できるような居場所というのは理想的です。現状は子供が楽しく過ごせる場所を提供するというものです。

質疑：学校施設を有効活用して、そこに地域の人に関与して居場所づくりができないものかと考えるが、いかがお考えか。

応答：学校施設を活用した子どもの居場所は、西淡路小学校の「朝ごはんやさん」と大道南小学校の「大道南わくわく広場」の2カ所あります。

【所感】

大阪市東淀川区では、子どもたちの将来が生まれ育った環境によって左右されることがなく、すべての子どもたちが夢と希望をもって成長していけるよう、地域における「子どもの居場所」や「学習支援の場」を立ち上げるなど、活動を充実させるためのサポートを行っている。

特に、学校校舎を活用した子ども食堂など、当市でも参考となるものであった。

また、子どもの居場所情報発信サイト「ひがよどっこ」により、区内の子どもの居場所情報（「過ごせるところ」「食べられるところ」「勉強できるところ」）の集約・発信の取り組みを行っている。

これからの社会の中で、特に制度からもれた子供たちの居場所づくりは大切な問題であり当市としても今までも様々な取り組みを行っていますが、全市的な情報共有や動ける仕組みにはなっていないように思え、更なる横の連携の必要性を感じた。

(2) 大阪府豊中市

「地域包括ケアシステム・豊中モデルについて」

1月30日(木) 午前10時～午前11時30分

豊中市議会会議室において、粕谷委員長のあいさつの後、担当職員による説明が行われた。その後、質疑応答が行われ、長岡副委員長のあいさつをもって終了となった。

【説明】

豊中市は、団地やニュータウンがあり、転入人口がかなり多く、隣近所を知らなくても便利に暮らしていける地域だったが、阪神淡路大震災をきっかけに、隣近所のことを知らずに暮らしていくことが難しいのではないかという自覚が芽生えた。このような流れの中で、豊中市と社会福祉協議会が地域のつながりが大事だと動き出した。平成12年の社会福祉法の一部改正に伴い、地域福祉の推進について初めて明記され、地域福祉に対して日本全国で取り組みが始まった。豊中市ではこの時点で地域福祉計画に市として積極的に取り組んでいこうと動き始め、平成14年に健康福祉条例が制定された。条例を地域福祉計画の根拠にしているところは全国でも数少なく、豊中市では早くから議会も市民も一緒に動き地域福祉に取り組んでいた。

健康福祉条例の制定、地域福祉計画を策定するに当たり、住民ニーズを把握するために大規模な調査を行った。調査方法として2,000人規模のワークショップを行い、グループワーク等を通じて、福祉に関して地域の身近なところに相談窓口が欲しいという意見があった。この意見は、現在の「福祉なんでも相談事業」につながっており、小学校41校区に39カ所の「福祉なんでも相談窓口」が設置された。この窓口では、民生委員や校区福祉員などの地域ボランティアの方が研修を受講し相談員となっている。窓口では、専門的な相談は受けられなくても、地域で暮らしていくうえでのちょっとした困りごとなどを気軽に聞くことを想定している。福祉なんでも相談窓口では難しい相談などは対応できないため、平成16年に専門職のCSW(コミュニティソーシャルワーカー)置き、地域の相談やネットワークの課題を地域の中で解決できるつながりをつくった。

豊中市では、全市域・日常生活圏域・小学校区域の3層構造のネットワークを構築している。小学校区域に地域の相談窓口として福祉なんでも相談窓口を設置し、ここで解決できない課題は、7つの日常生活圏域に分かれる地域福祉ネットワーク会議で取り扱う。地域福祉ネットワーク会議は、生活圏域ごとの関係機関等集まる会議であり、市関係部局、社会福祉協議会、地域包括支援センター、民生委員、校区福祉委員などで構成され、高齢部会・障害部会・子ども部会の3つの専門部会に分かれている。それぞれの専門部会の報告事項は、各生活圏域の地域福祉ネットワーク会議で情報共有される。地域福祉ネットワーク会議でも解決できない課題は、全市域の地域包括ケアシステム推進総合会議で取り扱う。地域包括ケアシステム推進総合会議は、市域全体の関係機関が一堂に会する会議であり、市関係部局(節目の会議には市長が参加)、社会福祉協議会、地域包括支援センター、障害者自立支援協議会、医師会、歯科医師会、薬剤師会、豊中市病院連絡協議会、子ども家庭センター、警察、大阪ガス、関電などで構成されている。

このように、地域の事業者や行政が一堂に会し、住民の相談に対して3層構造の仕

組みで解決することをバックアップしている。

豊中市では、地域包括ケアシステムに取り組むに当たり、検討会を開き、今後の課題を踏まえたビジョンを共有するために豊中市地域包括ケアシステム推進基本方針を策定した。これまで縦割りで福祉サービスを提供してきたが、そこに含まれない課題を地域とCSWが多く見つけ出していた。その結果が安否確認ホットラインやごみ処理プロジェクトであり、ごみ処理プロジェクトとは、ごみ屋敷の問題に対して、根本的な解決のために福祉部門と環境部門が協力したものである。熱心に活動してくれている市民に負担をかけすぎているか、次の世代に引き継げるのか、持続的な可能性はあるのかという点が今後の課題である。こうしたことに関して、サービスの効率と有効性の検討や事業者の活用が必要であるが難しい点でもある。課題が多くあることで、地域の方が将来の希望を見いだせないこともあり、部局の垣根を越えてビジョンを設定する必要性が生じた。その結果、地域包括ケアシステム・豊中モデルの将来像を「『誰もが住み慣れた自宅や地域で自分らしく暮らせること』を実現する。そのことで将来への安心と希望をつくり出し、私たち一人ひとり・地域・まち・社会のすべてが、明日への活力とともに未来を創造し続ける。」とした。ポイントは「誰もが」という点であり、対象者を高齢者に限らなかった。また、「自宅や地域で」「一人ひとり・地域・まち・社会」という点で、豊中市の強みである市民力を活かすことと「明日への活力とともに未来を創造」という点で未来へつないでいくシステムであることを将来像に盛り込んでいる。

基本方針で14の個別テーマ（①地域医療について、②介護について、③介護予防について、④認知症支援について、⑤疾病予防と重症化予防について、⑥相談支援とセーフティネットについて、⑦地域での支え合いについて、⑧権利擁護について、⑨就労と社会参加について、⑩住まいとまちについて、⑪人材確保について、⑫場づくり・機会づくり・基盤づくりについて、⑬ネットワークの強化と拡張について、⑭住民の意識・行動への働きかけについて）を設定し、各部局が連携して取り組むようにしている。

地域包括ケアシステム推進基本方針の理念については、「高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」「障害福祉計画、障害者長期計画」「健康づくり計画」「データヘルス計画」や第4期地域福祉計画の事業の中に落とし込んでいる。地域包括ケアシステムを中核的に進めるのは地域福祉計画である。地域福祉計画の基本理念も、地域包括ケアシステム推進基本方針と同様に、未来視点と地域で自分たちでつくっていくものという点を踏まえ策定している。

【質疑応答】

質疑：福祉なんでも相談窓口の相談員はどのような人か。

応答：社協、民生委員、研修を受けた市民の方です。研修とは、大阪府が行っている養成研修で、受講すると大阪府公認のCSWとなります。

質疑：CSWの配置はいかがか。

応答：豊中市には現在18名のCSWがいます。豊中市地域福祉計画に基づき、介護保険制度の7つの生活圏域ごとに2名ずつ配置されています。2名のうち1名はすこやかプラザ本部、もう1名は地域福祉活動支援センターに配置されています。

質疑：人と人のつながりをつくる事業として、具体的にはどのように取り組んでいるか。

応答：社会福祉協議会において、豊中めぐりプロジェクト事業を行っています。野菜作り、収穫体験、地産地消のイベントなどを通じて、人と人とのつながりや社会参加を促進しています。畑をつくる場所は、地域の方々から空いている土地や屋上を借りています。ほかにもきれいな姿勢教室やiPadを使った脳若トレーニングを行っています。

質疑：以前は地域のつながりが希薄だったとのことだが、現在の自治会・町内会の状況はいかがか。

応答：現在の町内会加入率は約40%です。自治会・町内会がない地域もあります。

【所感】

CSW等モデル地区としてテレビや厚労省でも紹介された市でもありますが、豊中市においては、総合計画を上位計画に、地域福祉計画をはじめとする関連計画において具体的な方向性を示す「豊中市地域包括ケアシステム推進基本方針」を策定し、「地域包括ケアシステム・豊中モデル」として、さまざまな取り組みを行っている。

また、地域包括ケアシステムの推進体制では、地域包括ケアシステム推進本部を筆頭とした庁内体制を組織するとともに、さまざまな分野の関係機関で構成する地域・ネットワーク体制を構築し連携を強化している。

この推進体制は3層構造となっていて、「福祉なんでも相談窓口」で受けた複雑な課題を地域住民により解決方法を考え、それを「地域福祉ネットワーク」で地域課題の共有を支援し、必要であれば地域の課題を市全体の会議である「地域包括ケアシステム推進総合会議」において分野の縦割りを越えた連携に取り組んでいる。

担当者の説明の中で、「介護と子育てに悩む人がどの窓口に行きますか？」。耳が悪くなったから耳鼻科に通う、目が悪くなったから眼科に通う、実は原因は頭のがんだったと言う話は印象的だった。実の母親の実例だそうです。

視察を終えて、2市での共通点は東淀川区では教育委員会と子ども青年局が兼務になっていること、豊中市では、所管が地域福祉課となっていて両市とも横断的に動けたことがあると思われた。