

自立支援時代における効果的な
保健福祉サービスのあり方に関する研究

平成 20 年 3 月

財団法人 地方自治研究機構

はじめに

地方公共団体においては、厳しい財政状況の中、地方分権の更なる推進のため、規制改革に伴う民間活力の導入や、新しい公共への対応や、少子高齢化対策、安心・安全のまちづくりの推進、活力ある地域社会の建設等、時代の潮流に適切に対応するため、懸命な努力が行われている。

このような状況の中、地方公共団体には、これまで以上により効率的、効果的かつ自律的な自治体運営が求められている。

このため、当機構では、地方公共団体が直面している諸課題を多角的・総合的に解決するため、地方公共団体と共同して課題を取り上げ、全国的な視点と個々の地方公共団体の地域の実情に即した視点の双方から問題を分析し、その解決方策の研究を実施している。

本年度は5つのテーマを具体的に設定しており、本報告書は、このうちの一つの成果を取りまとめたものである。

近年、少子高齢化の進展、家庭環境や社会経済環境の変化等から、自立した生活を確保するうえで、何らかの社会的支援を必要とする地域住民が増加している市町村が増大している。こうしたなかで、保健福祉サービスのあり方についても自立支援時代に対応したサービス提供体制の整備が不可欠となっている。本調査研究の調査対象地である堺市は83万の人口規模を有し、平成18年に政令指定都市へ移行した。近年は少子高齢化や核家族化の進展等により、高齢者世帯、子育て世帯など社会的支援を必要とする世帯が増加している。本調査研究は、自立支援時代に対応した効果的な保健福祉サービスのあり方について検討したものである。

本研究の企画及び実施にあたっては、研究委員会の委員長及び委員をはじめ、関係者の方々から多くのご指導とご協力をいただいた。

また、本研究は、競艇の交付金による日本財団の助成金を受けて、堺市と当機構が共同で行ったものである。ここに謝意を表する次第である。

本報告書が広く地方公共団体及び国の施策展開の一助となれば幸いである。

平成20年3月

財団法人 地方自治研究機構
理事長 佐野 徹治

目 次

序章 調査の概要	3
1 調査研究の背景・目的	3
2 調査研究の項目と方法	5
3 調査研究の体制	8
第1章 保健福祉サービスに係る堺市の現状	11
1 人口・世帯・要支援者等の動向	11
2 地区別の動向	14
3 要支援者の動向	18
第2章 保健福祉に係る市民のサービス利用・意識の現状及び課題	25
1 市民（20歳以上65歳未満）	25
2 子育て世帯（6歳未満の子どもがいる世帯）	30
3 高齢者（65歳以上）	35
4 社会的支援と保健福祉サービスのあり方	40
第3章 保健福祉に係る行政体制・サービスの現状及び課題	49
1 調査の概要	49
2 行政体制の現状	50
3 職員の現状	53
4 サービスの実施体制の現状	55
5 サービス調整・機関の現状	58
6 市民対応の状況	60
7 区役所における保健福祉サービスのあり方	62

第4章 保健福祉に係るサービス供給主体（外郭団体等）の現状及び課題	67
1 団体の組織体制の現状	67
2 各団体の事業	70
3 団体の経営状況	74
4 今後の団体運営について	76
第5章 自立支援時代における効果的な保健福祉サービスのあり方	81
1 保健福祉サービスを取りまく現状と課題	81
2 自立支援時代の効果的な保健福祉サービスの方向性	84
3 実現に向けたロードマップ	86
4 自立支援時代に対応した行政組織のあり方	91
5 自立支援時代に対応した外郭団体との関係構築のあり方	102
委員会・幹事名簿	115

序章 調査の概要

序章 調査の概要

1 調査研究の背景・目的

(1) 調査研究の背景

近年、地方分権や三位一体改革の推進によって地方自治体の政策能力や財政運営能力が問われている中、保健福祉を取り巻く環境は大きな変革期を迎えている。

このような状況を背景に、堺市は平成 17 年 2 月 1 日に美原町と合併し、平成 18 年 4 月 1 日には、関西では 4 番目の政令指定都市に移行した。政令市への移行に際し、「自由都市・堺 ルネサンス計画」を策定し、行財政改革のより一層の推進とあわせて、本市の持続的な発展と市民福祉の向上をめざしたまちづくりを推進している。

保健福祉をめぐる最近の国の動向として、介護保険制度の改正や障害者自立支援法の制定、医療制度改革など保健・福祉・医療に関する制度の見直しが進められている。また、効率的な行財政運営が求められていることを受け、規制緩和、NPO 法人法制整備、「指定管理者制度」や「地方独立行政法人制度」の導入、PPP（公民パートナーシップ）の活用などの流れの中で、保健福祉をはじめとする様々な公的サービスの実施主体は、従来の官公庁だけのものから、公益法人や営利法人、NPO、また市民との協働など多様化してきている。

さらに少子高齢化が一層進行し、今後、地域社会での担い手世代の減少により経済活力や地域活力の衰退が見込まれるとともに、支援が必要な市民の増加に対し介護や養護機能の低下など保健福祉をめぐる環境は大きく変化することが予想される。

このような状況のもと、市民一人ひとりが自立した家庭生活・社会生活を営むことができるよう、適切に支援できる保健福祉サービスの提供体制や必要な保健福祉サービスを市民が効果的に選択できる環境づくりを構築し、市民誰もが生涯を通じ安心・安全に生活を営むことができるノーマライゼーション社会の実現が求められている。

(2) 調査研究の目的

市民一人ひとりの自立した生活を適切に支援できる保健福祉サービスの提供体制や環境を構築するために求められる行政の組織体制や保健福祉を担う外郭団体等の今後の望ましい方向性を模索し、自立支援時代における効果的な保健福祉サービスのあり方について検討するために、下記の 4 項目を明らかにすることを目的とした。

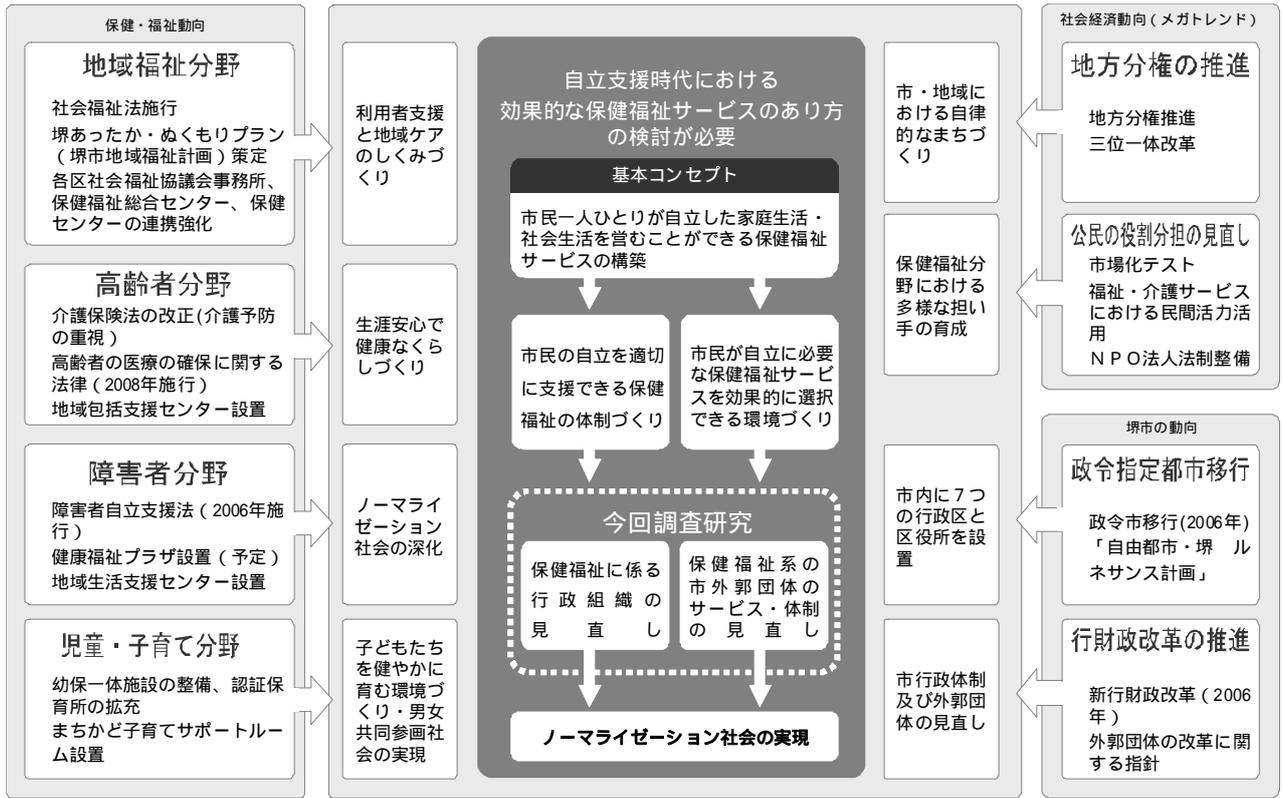
保健福祉サービス利用に係る市民の行動及び意識の把握

保健福祉サービス提供に係る行政組織の現状と課題の把握

保健福祉サービス提供に係る公的保健福祉主体（特に外郭団体）の現状と課題の把握

自立支援時代における効果的な保健福祉サービスのあり方の検討

図表0 - 1 調査の背景と目的



2 調査研究の項目と方法

(1) 調査研究の項目

調査の目的を踏まえ、調査項目として次の5項目を掲げた。報告書の各章は本項目にしたがい、取りまとめている。

- 1 保健福祉サービスに係る堺市の現状
- 2 保健福祉に係る市民のサービス利用・意識の現状及び課題
- 3 保健福祉に係る行政体制・サービスの現状及び課題
- 4 保健福祉に係るサービス供給主体（外郭団体等）の現状及び課題
- 5 自立支援時代における効果的な保健福祉サービスのあり方

報告書の各項目（章）の概要は次のとおりとなっている。

1 保健福祉サービスに係る堺市の現状（第1章）

効果的な保健福祉サービスのあり方を検討する前提として、本市の保健福祉サービスを利用する市民の動向を把握し、保健福祉サービスをめぐる問題点・課題の分析を行うことが必要である。

そこで、本項目（章）では、本市の人口の動向や少子高齢化の進展、支援が必要な市民の状況、地域福祉を支える住民自治組織の現状などについて各種統計データにより取りまとめを行った。

2 保健福祉に係る市民のサービス利用・意識の現状及び課題（第2章）

効果的な保健福祉サービスのあり方を検討するにあたり、市民は保健福祉サービスをふだん利用する際、その内容や提供方法・体制などについて、どのように感じ、どのような要望をもっているのか等の意識の現状や実態を把握することが必要である。

そこで、一般市民をはじめ、子育て世帯や高齢者といった社会的支援の必要性が高いと考えられる市民を対象に、家庭や社会での自立状況や地域との関り、保健福祉サービスの利用状況、サービス提供主体に対する考え方等について把握することを目的にアンケート調査を実施した。

本項目（章）では、このアンケート調査の結果を踏まえ、市民の保健福祉サービスをめぐる実態やニーズ等について取りまとめを行った。

3 保健福祉に係る行政体制・サービスの現状及び課題（第3章）

市民の保健福祉サービスに対する様々なニーズに応えるためには、それらに応じた適切な社会的支援の充実が重要である。今後、保健福祉サービスにおける支援のあり方を検討していくにあたり、行政のサービス提供体制の現状や今後の課題について把握し、市民アンケートにより明らかになったニーズとの乖離を分析するなど、本市における保健福祉サービスの体制面での課題を明らかにすることが必要である。

そこで、本市内部の保健・福祉サービスの提供状況等を把握することを目的に、保健福祉に係る部課に対してアンケート調査を実施した。

本項目（章）では、このアンケート調査の結果を踏まえ、関係部署での保健福祉に係る取組みの現状や今後の課題等について取りまとめを行った。

4 保健福祉に係るサービス供給主体（外郭団体等）の現状及び課題（第4章）

市民の保健福祉ニーズを支援する社会的資源のひとつとして市外郭団体は重要な役割を担っている。しかし、本市においても行財政改革が一層推進されており、団体を取り巻く状況は厳しくなっている。このような状況の中、各団体は、今後の経営のあり方や経営改革の方向性を明確にし、自律した経営環境を実現することが求められている。

そこで、市民の自立を支援するサービスの提供主体として求められる役割や今後の取組みのあり方、方策を検討するため、団体の組織運営や経営の現状、問題点・課題等を把握することを目的に、アンケート及びヒアリングによる調査を実施した。

本項目（章）では、このアンケート調査の結果を踏まえ、各団体での保健福祉に係る取組みの現状や今後の課題等について取りまとめを行った。

5 自立支援時代における効果的な保健福祉サービスのあり方（第5章）

前章までの保健福祉サービスに係る現状の把握や市民ニーズの分析等を通じ明らかになった問題点・課題を踏まえ、支援が必要な市民の状況や地域福祉の取組み等の地域性をはじめ、サービス提供主体など社会的環境の現状や今後の動向などを勘案し、本市の特性に応じた保健福祉のあり方について検討する必要がある。

本項目（章）では、他政令指定都市での具体的な取組事例などを参考にしながら、調査・研究テーマである、自立支援時代における効果的な保健福祉サービスのあり方に関する提言について取りまとめを行った。

(2) 調査研究の方法

調査項目について明らかにするため、下記の調査を行った。

図表 0 - 2 調査研究の方法

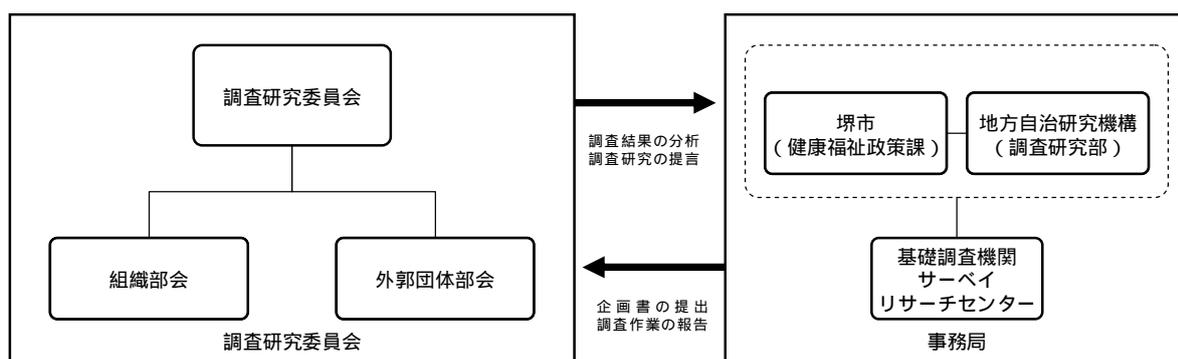
調査研究方法	摘要
市民意識調査(1) (一般)	調査対象：20歳以上65歳未満の市民1,000人(住民基本台帳から年代別層化無作為抽出) 調査内容：保健福祉サービス利用に係る現状及び意識 調査方法：アンケート調査、調査票を郵送配布・回収 調査時期：平成19年9～10月実施
市民意識調査(2) (子育て世帯)	調査対象：6歳未満の子どものいる1,000世帯(住民基本台帳から子どもの年齢別層化無作為抽出) 調査内容：母子保健、児童福祉サービス等に係る現状及び意識 調査方法：アンケート調査、調査票を郵送配布・回収 調査時期：平成19年9～10月実施
市民意識調査(3) (高齢者世帯)	調査対象：65歳以上の市民1,000人(住民基本台帳から高齢者の年代別層化無作為抽出) 調査内容：高齢者保健福祉、介護サービス等に係る現状及び意識 調査方法：アンケート調査、調査票を郵送配布・回収 調査時期：平成19年9～10月実施
関係機関調査(1) (障害者団体等)	調査対象：障害者福祉に係る当事者団体 調査内容：組織・会員等の状況、障害者保健福祉サービス等に係る現状及び意識 調査方法：アンケート調査、調査票を郵送配布・回収、調査結果を基にヒアリング調査 調査時期：平成19年9～12月実施
関係機関調査(2) (外郭団体)	調査対象：保健福祉サービスに係る市外郭団体(社会福祉協議会、福祉サービス公社、社会福祉事業団) 調査内容：組織概要、サービスの提供状況、利用者の状況、今後の運営等 調査方法：調査票を郵送配布・回収、調査結果を基にヒアリング調査 調査時期：平成19年9～12月実施
関係機関調査(3) (その他団体)	調査対象：市民の自立支援に係る市内関係機関・団体等 調査内容：市民の自立支援に係る現状と課題 調査方法：ヒアリング調査 調査時期：平成19年10～12月実施
行政部課調査	調査対象：健康福祉局、子ども青少年局、区役所の関係部署 調査内容：組織・体制、提供サービス、利用者ニーズ、サービス調整・連携 調査方法：調査票を配布・回収 調査時期：平成19年9～10月実施
政令市調査 文献調査	調査対象：政令指定都市(堺市を除く16団体) 調査内容：行政体制、区役所における保健福祉サービスの提供、外郭団体等の今後のあり方等 調査方法：調査票を郵送配布・回収 調査時期：平成19年9～12月実施

3 調査研究の体制

学識者、行政関係者等で組織する「自立支援時代における効果的な保健福祉サービスのあり方に関する研究委員会」を設置し、調査結果の分析及び調査研究結果の取りまとめを行った。また、委員会の下に「組織部会」、「外郭団体部会」を設け、各部会において調査結果の分析等について具体的な検討を行った。委員会は3回、部会は各2回開催した。

また、調査研究委員会の監督・指導・指示を受け、調査研究の具体的な作業を行うため、堺市（健康福祉政策課）及び地方自治研究機構（調査研究部）で構成する事務局を設置するとともに、調査等の一部を基礎調査機関・サーベイリサーチセンターに委託して実施した。

図表0 - 3 調査研究の体制



第1章 保健福祉サービスに係る堺市の現状

第1章 保健福祉サービスに係る堺市の現状

1 人口・世帯・要支援者等の動向

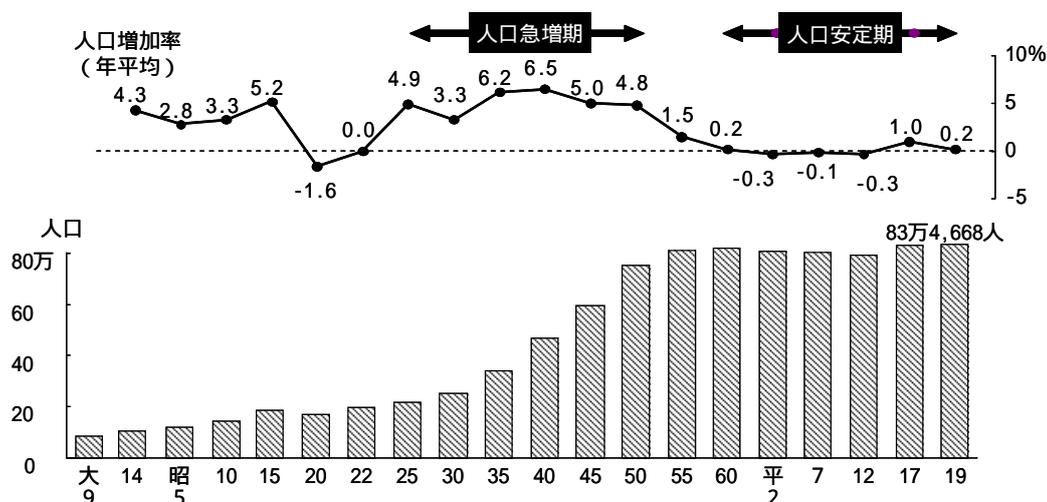
(1) 人口動向

平成19年現在の堺市の人口は83.5万人（平成19年10月推計人口）となっている。

人口推移をみると、戦後の昭和期には年率4～6%の高い増加率をみせていたが、平成期に入ってから人口が減少した時期もみられ、過去5年間では0.2%と安定した推移をみせている。

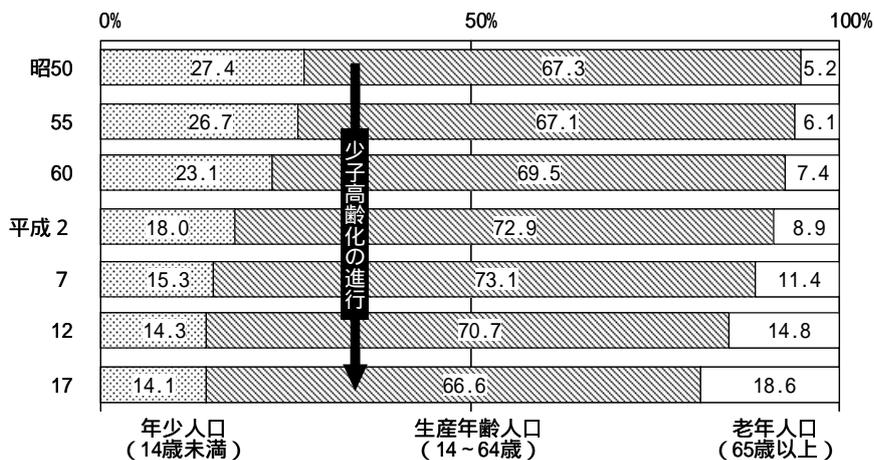
人口は安定期となっているものの、人口構造では少子高齢化が進行している。平成17年現在の年少人口は14.1%、老年人口は18.6%となっている。今後も総人口は横ばいのまま推移し、団塊の世代を含む生産年齢人口が高齢期に移行すると、高齢化が一層進行するものと見込まれる。

図表1-1 堺市の人口及び人口増加率の推移



資料：総務省統計局「国勢調査」(各年分) 堺市「平成18年度版堺市統計書」(平成18年) 堺市「推計人口・世帯数」(各年分)を基に作成

図表1-2 堺市の人口構造の推移



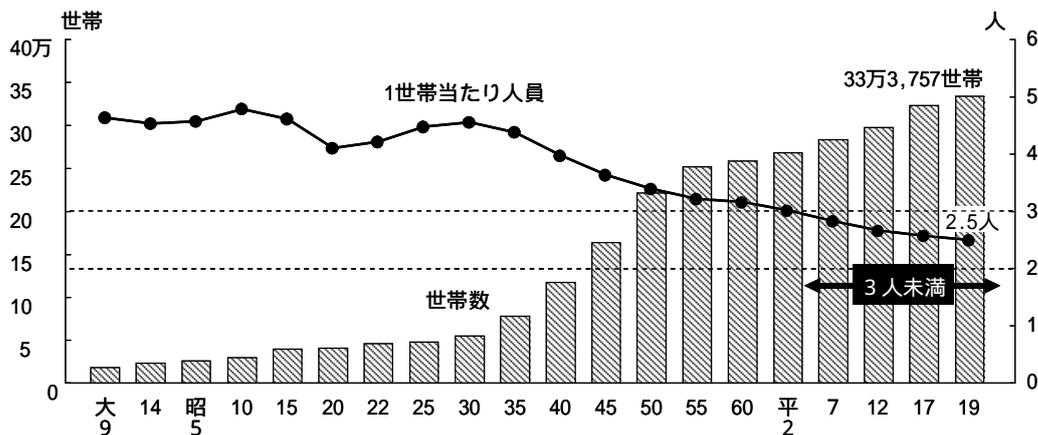
資料：総務省統計局「国勢調査」(各年分)

(2) 世帯動向

平成 19 年現在の堺市の世帯数は、33.4 万世帯（平成 19 年 10 月推計人口）で、1 世帯当たり人員は 2.5 人となっている。1 世帯当たりの人員数は、昭和 30 年以降低下傾向にあり、世帯の小規模化が進行している。

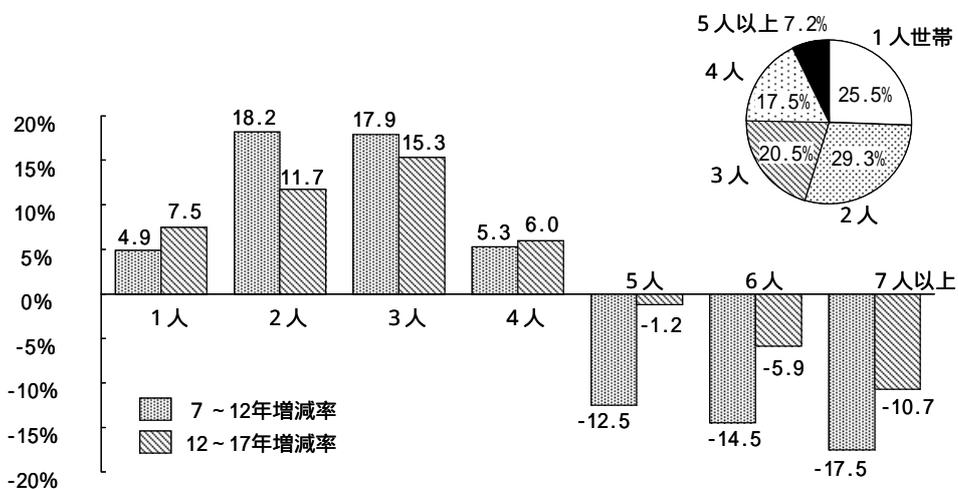
世帯の内訳は、2 人世帯が 29.3%と最も多く、ついで 1 人世帯の 25.5%となっており、世帯員が 3 人未満の世帯が全体の半数以上を占める。過去 5 年間の増加率をみると、5 人以上の世帯は減少し、4 人以下の世帯の増加率が高くなっている。近年は 1 人世帯の増加率が上昇する傾向を示している。

図表 1 - 3 堺市の世帯及び世帯人員の推移



資料：総務省統計局「国勢調査」(各年分)、堺市「平成 18 年度版堺市統計書」(平成 18 年)、堺市「推計人口・世帯数」(各年分)を基に作成

図表 1 - 4 人員別世帯の状況



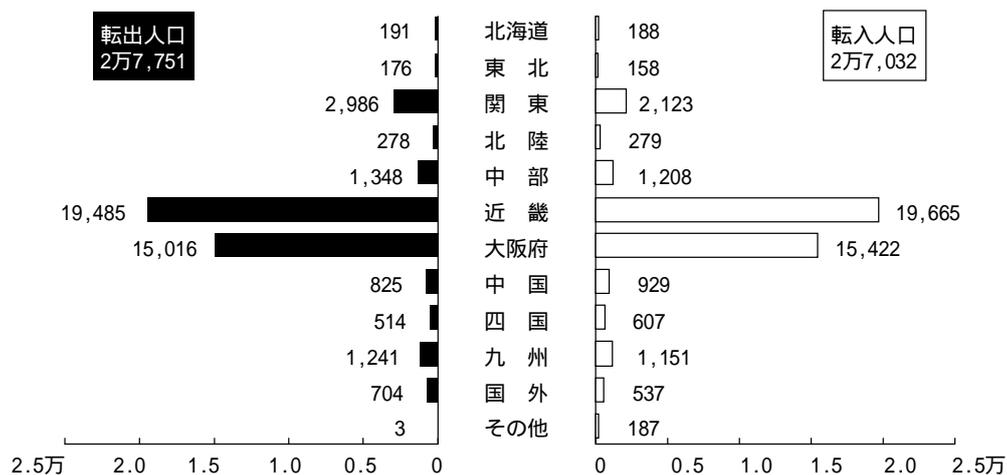
資料：総務省統計局「国勢調査」(各年分)を基に作成

(3) 都市化等の動向

堺市の総面積は 149.99k m²で、このうち可住地面積 145.54k m²(可住地比 97.03%)となっており、政令指定都市のなかでは、川崎市に次いで面積が狭小で、人口密度が稠密な地域特性を有している。

平成 17 年の人口動態をみると、自然動態では、出生数 7,499 に対し死亡数 6,430 で自然増(+1,069)だが、社会動態では、転入数 2 万 7,032 に対し転出数 2 万 7,751 で、やや社会減(-719)となっている。

図表 1 - 5 堺市の転入・転出人口の状況(平成 17 年)



資料：堺市「平成 18 年度版堺市統計書」(平成 18 年)を基に作成

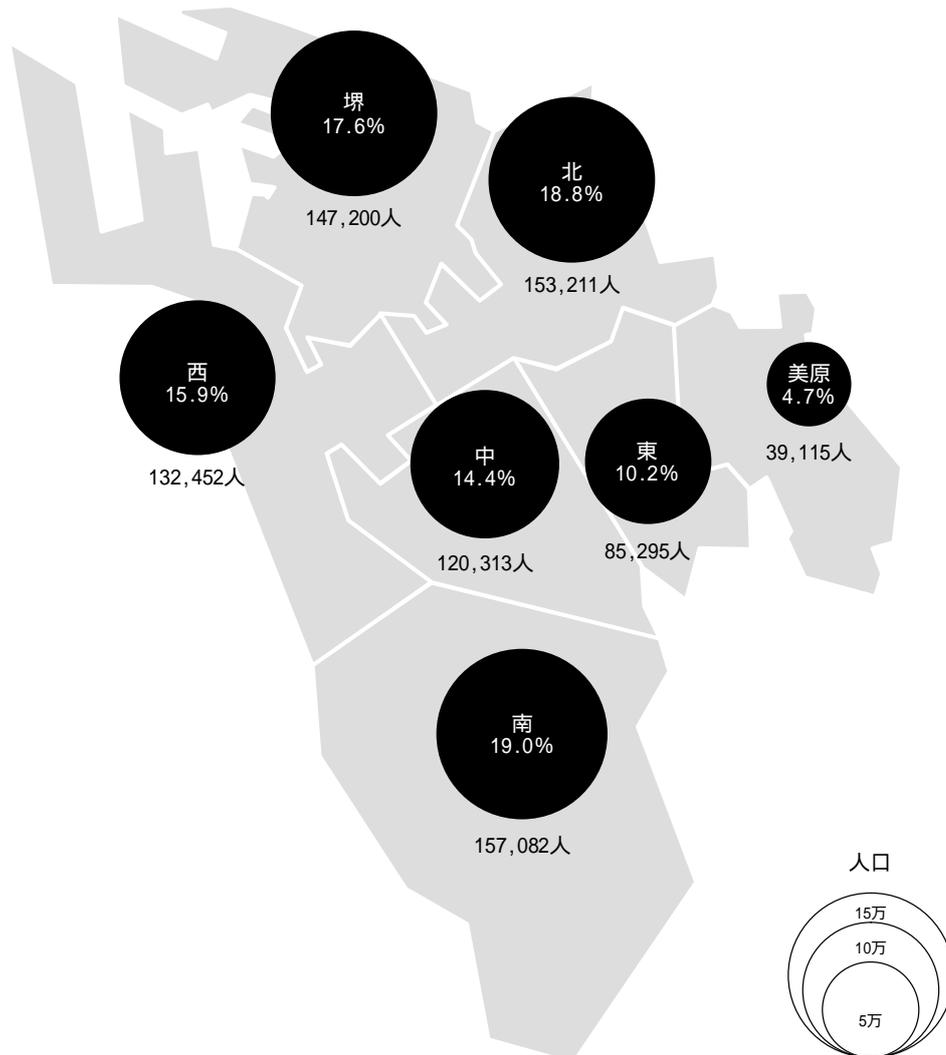
2 地区別の動向

(1) 人口

平成 19 年現在の地区別人口をみると、1 区当たりの平均人口は 11 万 9,238 人となっている。(平成 19 年 10 月推計世帯数)

人口の最大区が南区の 15 万 7,082 人(19.0%)で、最少区が美原区の 3 万 9,115 人(4.7%)となっており、約 12 万人の差となっている。

図表 1 - 6 地区別にみた堺市の人口(平成 19 年現在)



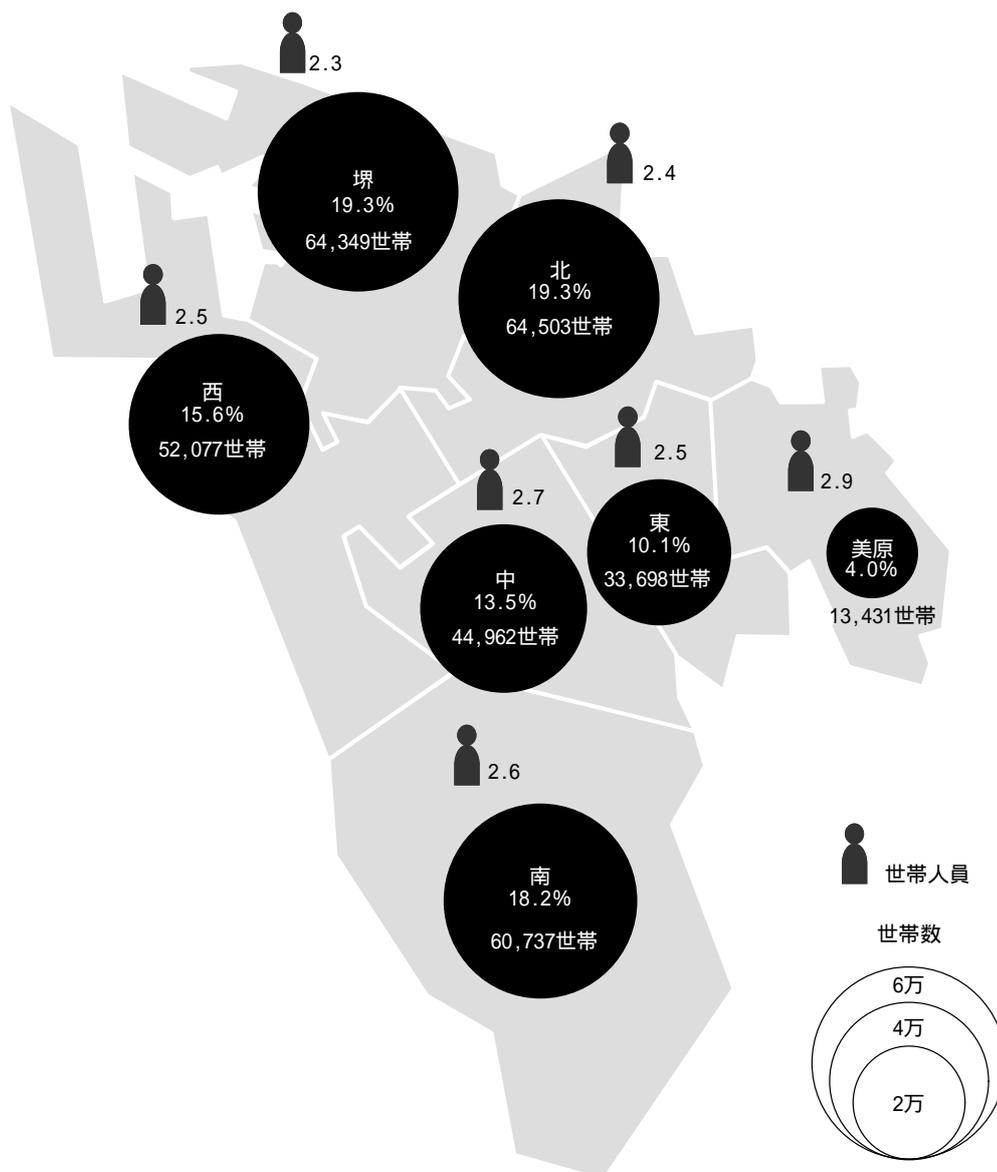
(2) 世帯

平成19年現在の地区別世帯数の1区当たりの平均世帯数は4万7,680である。(平成19年10月推計人口)

世帯数の最大区が北区の6万4,503世帯(19.3%)で、最少区が美原区の1万3,431世帯(4.0%)となっており、約5万世帯の差となっている。

1世帯当たりの人員は、堺市平均は2.5人となっており、世帯規模が最も大きい区は美原区で2.9人、最も小さい区は堺区で2.3人である。

図表1-7 地区別にみた堺市の世帯(平成19年)

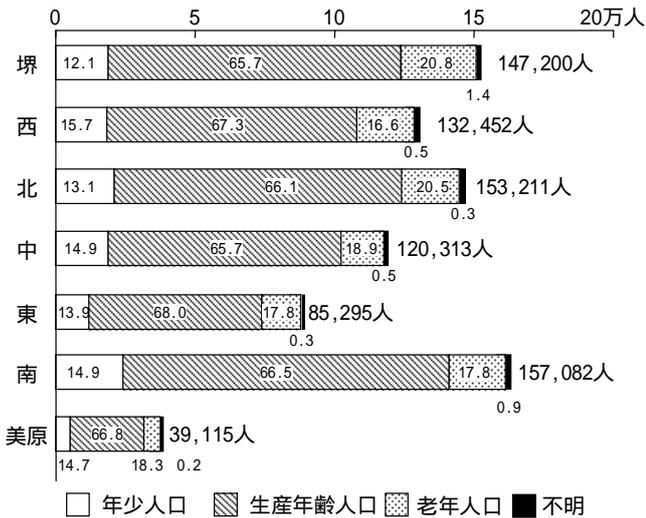


(3) 人口構造

高齢化が最も進行している区は堺区で、老年人口比率は 20.8%となっている。これに対し高齢化の進行が遅い区は西区で、同 16.6%である。一方、少子化が最も進行している区は堺区で、年少人口比率は 12.1%、逆に進行が遅い区は西区で同 15.7%となっている。

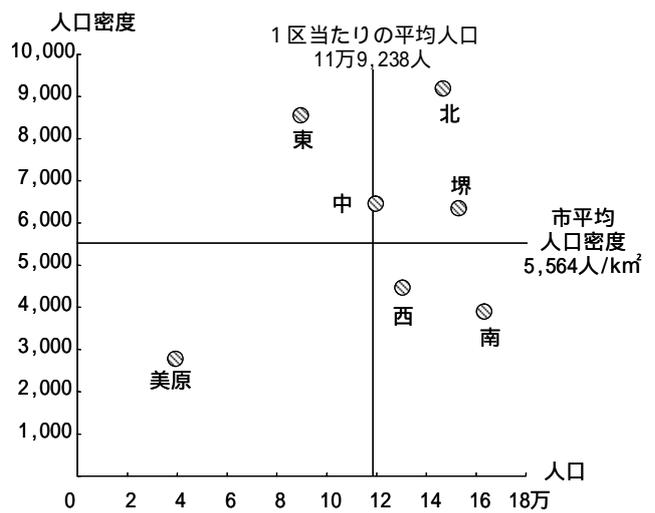
美原区は人口規模・人口密度とも市平均を大きく下回るのに対し、北区、堺区、中区は市平均を上回っている。また、南区、西区は人口密度が低く、東区は人口規模が小さい。

図表 1 - 8 地区別の人口構造の状況 (平成 17 年)



資料：総務省統計局「国勢調査」(平成 17 年 10 月)を基に作成

図表 1 - 9 地区別の人口密度・平均人口の状況 (平成 19 年)



資料：堺市「平成 18 年版堺市統計書」(平成 18 年)を基に作成

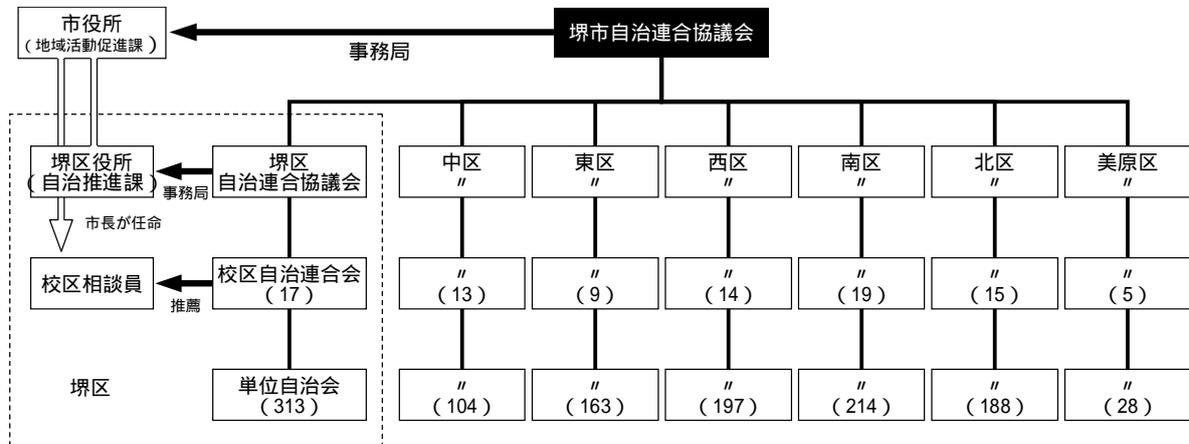
(4) 住民自治組織の現状

町内会・自治会は、市連合協議会（全市レベル）、区連合協議会（行政区レベル）、校区自治連合会（小学校区レベル）、単位自治会（町内会・自治会レベル）の4層で構成されている。

校区自治連合会には、市長が任命した校区相談員が配置され、地域活動を実施している。

区連合協議会の事務局は、区役所自治推進課に設置されている。

図表1-10 住民自治組織の現状（平成19年5月）



注) 堺区以外の他の6区も同様の組織を確保

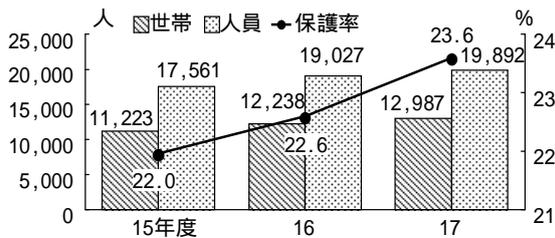
3 要支援者の動向

(1) 要支援者の動向

市人口が安定期にあるにもかかわらず、少子高齢化の進行、世帯規模の縮小、経済格差の拡大、ノーマライゼーション社会の進展等により、地域で支援を必要とする市民は増加する傾向にある。

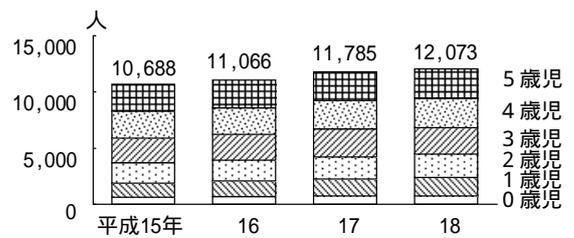
要支援者数は、生活保護受給者数が2万（平成17年）で対前年に比べ4.5%増、保育所利用児童数は1.2万（平成18年）で同2.4%増となっている。また要支援・介護高齢者は3.3万（平成17年）で同8.1%増、障害者手帳等保持者は4.5万（平成18年）で同6.1%増となっている。

図表1-11 生活保護受給者・世帯の推移



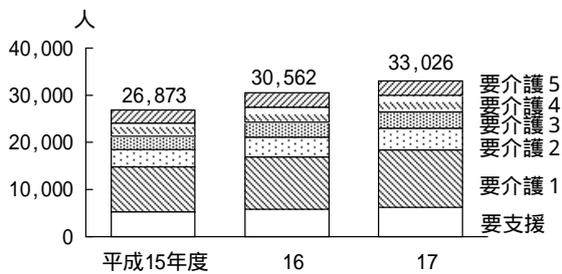
資料：堺市健康福祉局

図表1-12 保育所利用者の推移



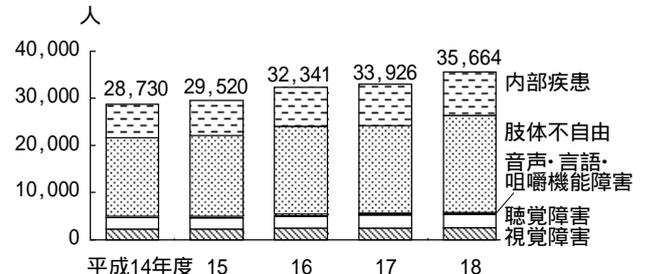
資料：堺市子ども青少年局

図表1-13 要支援・要介護高齢者の推移



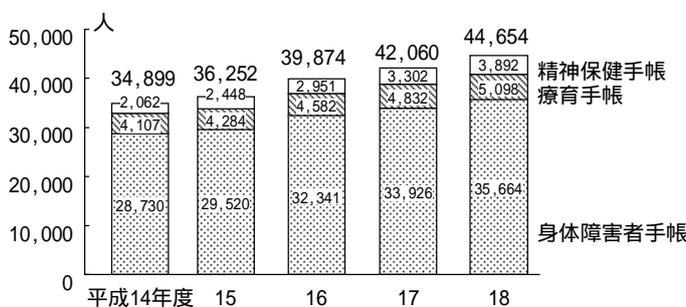
資料：堺市健康福祉局介護保険課

図表1-14 身体障害者手帳所持者数の推移



資料：堺市健康福祉局障害福祉課

図表1-15 障害者手帳等所持者数の推移



資料：堺市健康福祉局障害福祉課

(2) 分野別の支援動向

分野別の支援動向としては、近年、専門的な自立支援の拡充が必要となってきた障害者、ホームレス、外国人の各分野別の支援動向を整理する。

ア 障害者

障害者の状況については、「第3次障害者長期計画」に基づき、以下のとおり取りまとめを行った。

障害者の推移

前項でみたとおり、本市の身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳の交付者数は、いずれも年々増加傾向にある。また、難病患者のうち、特定疾患医療受給者証交付者数も漸増する傾向がみられる。

家庭状況

「堺市障害者実態調査」(平成16年度)をみると、身体・知的・精神障害者の同居者は、身体障害者では配偶者、知的障害者と精神障害者では親との同居が多くなっている。ひとり暮らしの割合は、精神障害者で3割程度、身体障害者、知的障害者では1割程度となっている。

障害者の保健福祉サービスに対する意向

「堺市障害者実態調査」によれば、身体障害者の充実意向が高い福祉サービスとしては、「年金などの所得保障の充実」が最も多く、次いで「医療体制の充実」、「働く場の確保」が続く。

知的障害者については、「医療体制や内容の充実」、「年金などの所得保障の充実」が最も多く、次いで「働く場の確保」、「将来の自立生活や就労を支える指導・援助充実」、「障害者に対する周りの人の理解を深める啓発」となっている。

精神障害者については、「医療や生活の相談窓口」、「精神障害者保健福祉手帳の利用サービス」、「年金などの所得保障」が高い割合を示している。

難病患者については、「情報提供」を望む患者が最も多く、以下、「難病センター」、「相談会」が続いている。

自立支援

市では、第3次障害者長期計画に基づき、さまざまな障害者施策を計画的に推進し、障害者の家庭や地域社会における総合的な自立支援を進めている。同計画では、今後の障害者の自立支援の課題については次の3つをあげている。

障害者の自立生活に向けた基盤の充実

障害者自立支援法の施行により、障害者の自立生活に向けた取組が強化される一方で、障害者数の増加に伴い、障害者の自立生活に向けたさまざまなサービスの充実や就労支援等の推進が求められる。このため、これらのニーズに対応した支援を総合的に展開していくために、障害者が自らの選択により、主体的に地域の中で自立した生活を送ることができるように、多様な基盤の整備・充実が必要となってくる。

障害者の不安の解消と自主性の発揮をサポートする体制づくり

障害者が自立した生活を送るためには、障害者が自主性・主体性を発揮して、自らの選択において生活をつくりあげていくことが必要となる。このため、各種の相談窓口の整備や情報提供体制の充実を通じ、障害者自身の生活上の不安解消と自主性・主体性等の涵養を図るとともに、関係機関における連携強化や効果的な情報提供が必要となる。

障害者とともに生きる社会の形成

共生の社会づくり、誰もが「当たり前」に暮らすことのできる地域づくりの実現を図るため、障害者に対する偏見の解消や障害者の活躍する場の拡大などを行う必要がある。きめ細かい啓発活動を推進し、療育・教育・就労・地域生活などのさまざまな場面において、社会の一員としてその個性が尊重されるように施策等の配慮を行っていくことが重要となる。

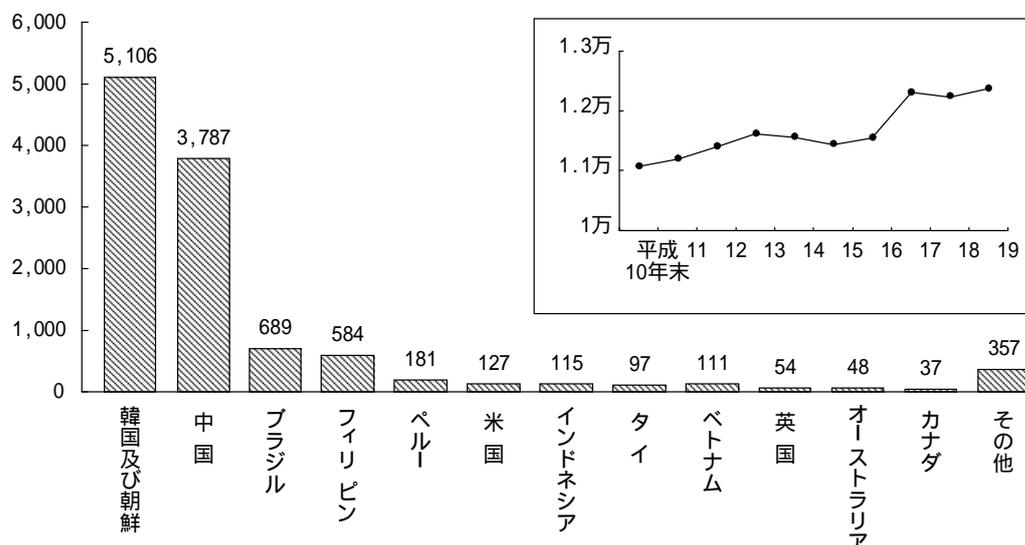
イ 外国人

平成 19 年 12 月現在、堺市の外国人登録者は 1 万 2,370 人、8,298 世帯となっている。近年の動向としては、就学・就労を目的に中国をはじめ多様な国・地域から堺市に転入・居住する外国人が増加してきており、今後は、住民サービスはもとより、子育て、介護、障害等の保健福祉サービスを利用する外国人も増加していくことが予測される。

このうち日本語の十分な習得ができていない外国人については、言語や文化の違いから、自立した日常生活に必要な情報の収集、保健福祉サービスの利用、関係機関・関係者との意思の疎通などが困難となっているケースが多くみられる。

市では、こうした課題に対応するため、ホームページ、市ハンドブックの多言語による外国語版を作成するとともに、市内の通訳ボランティアと連携して、保健福祉に係る相談やサービス提供などを行っている。

図表 1 - 1 6 堺市の外国人登録者人口の推移及び国籍別登録者数の状況



資料：堺市

ウ ホームレス

厚生労働省が平成19年に実施した「ホームレスの実態に関する全国調査報告書」によると、都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を起居の場所として日常生活を営んでいるホームレスは、全国で約1.9万人、主な生活場所は、都市公園（35.9%）、河川（31.8%）、道路（11.1%）等となっている。地域別のホームレス数をみると、都道府県のなかでは大阪府が4,911人と最も多く、全体の26%を占めている。また、府下ホームレスの83%が大阪市内を生活場所としている。

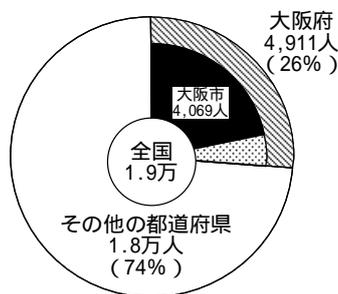
平成19年調査では、堺市内のホームレスは133人が確認されているが、前回の平成15年調査の280人と比較すると大きく減少している。この背景としては、北区金岡地区に「ホームレス自立支援センターおおいずみ」が設置され、市内の公園、道路等で生活をするホームレスの自立が促進されたことがあげられる。

ホームレス自立支援センターおおいずみは、入所定員50名。入所者に対しては、原則として3ヶ月以内（最長6ヶ月）の利用期間中に、宿泊食事の提供をはじめ、職業・生活保健その他身の上の相談指導、就労・住宅確保に向けた支援、健康状態・体力の回復等の自立支援プログラムが提供される。

ホームレスの自立支援における今後の課題としては、社会経済的な要因、気象・季節的な要因、国・自治体の自立施策の状況などによって、ホームレスの数や生活場所に異動が生じることから、国や府・周辺市町村とも連携した広域的な自立支援の取組が必要となっている。

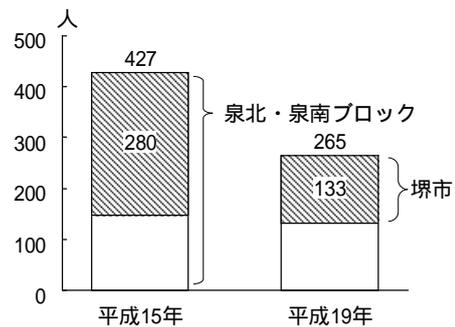
また、自立支援センター等の支援によって、自立条件が確保された人に対しては、地域社会のなかで就労や居住の確保を図ることが必要となり、そうした生活の場の確保にとどまらず、地域社会の理解や協力等も必要となる。

図表1-17 全国のホームレス数



資料：厚生労働省：ホームレスの実態に関する全国調査報告書（平成19年4月）

図表1-18 堺市のホームレス数



資料：厚生労働省：ホームレスの実態に関する全国調査報告書（平成19年4月）

第2章 保健福祉に係る

市民のサービス利用・意識の現状及び課題

第2章 保健福祉に係る市民のサービス利用・意識の現状及び課題

保健福祉サービスに係る市民のサービスの利用及び意識の現状については、市民、子育て世帯、高齢者を対象とした市民アンケート調査結果及び関係機関へのヒアリング調査結果等から取りまとめを行った。

1 市民（20歳以上65歳未満）

(1) 調査概要及び属性

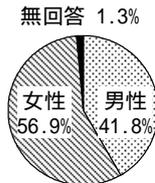
20歳以上65歳未満の市民1,000人を対象に、アンケート調査票を郵送により配布し、郵送により回収した。回収結果は、有効回収票が371票、回収率は37.1%となっている。

回答者の基本属性をみると、性別は、「男性」41.8%、「女性」56.9%で女性比率が高くなっている。

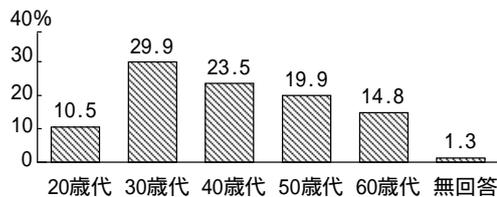
また年齢構成をみると、「20歳代」が10.5%、「30歳代」が29.9%、「40歳代」が23.5%、「50歳代」が19.9%、「60歳代」が14.8%で、30・40歳代が過半数を占める。

若い世代の回答者が多数を占めるため、「健康」が84.1%を占め、日常生活上の自立度は高い。

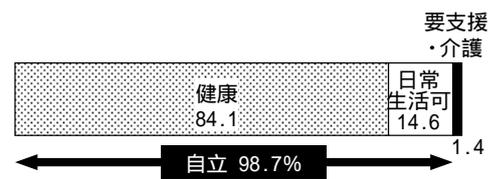
図表2-1 性別の状況



図表2-2 年齢別の状況



図表2-3 自立度

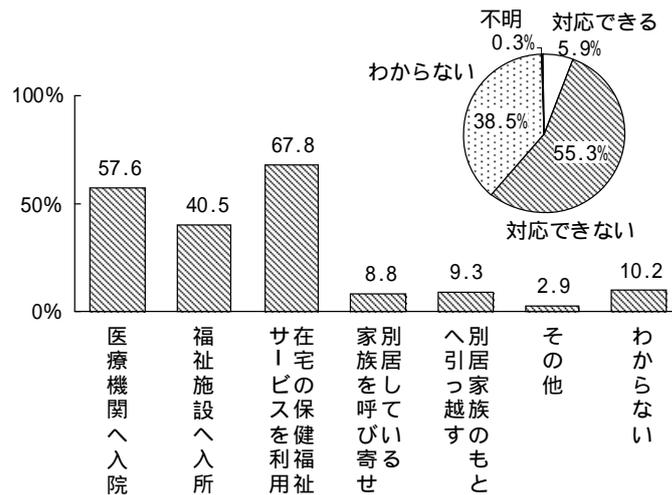


(2) 家庭的自立

家庭内で介護などが必要な家族が出た場合、今の家族だけで介護などの対応ができるかどうかについてたずねた。「対応できる」との回答は5.9%に対し、「対応できない」が55.3%となっており、家庭の介護力の低下・弱体化が回答結果から読み取れる。

なお、対応できない場合の対応については、「在宅の保健福祉サービスを利用」(67.8%)、「医療機関へ入院」(57.5%)、「福祉施設へ入所」(40.5%)となっており、医療・福祉サービスのニーズが高くなっている。

図表 2 - 4 家族介護の対応性



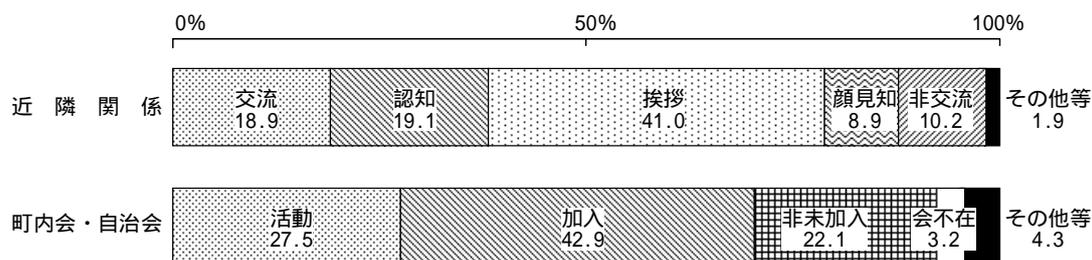
(3) 社会的自立

近所等の近隣関係についてみると、「挨拶程度」が41.0%で最も多く、「交流がない」という市民が10.2%となっている。「交流」や「認知」など比較的親密な関係にある人は38.0%で、近隣関係が希薄な人が半数以上を占める。

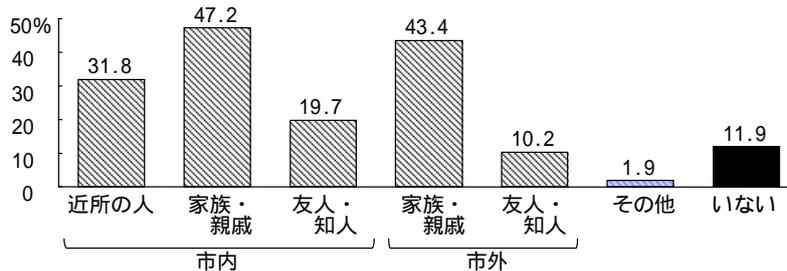
町内会・自治会への加入についてみると、加入世帯が70.4%に対し、未加入世帯が22.1%となっているが、そのうち「活動」に関っている人は27.5%で、加入していても活動に参加していない世帯が多い。

緊急時などの支援者を見ると、市内・市外の「家族・親戚」をあげる世帯が多く、それに比べると「近所の人」は少ない。また、支援者が「いない」という世帯が11.9%あり、全体に占める割合は低いものの、無視できない数値である。

図表2-5 地域組織・活動への参画



図表2-6 緊急時等の支援者



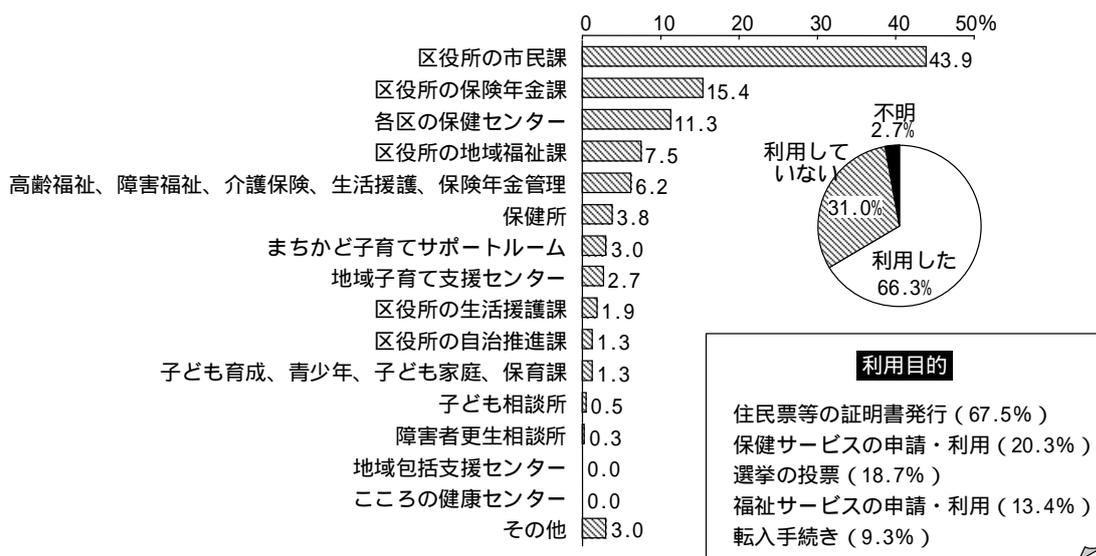
(4) 市役所・区役所の利用

過去1年間に行政機関を利用した人は66.3%で、利用した行政機関は「区役所の市民課」が最も多い。

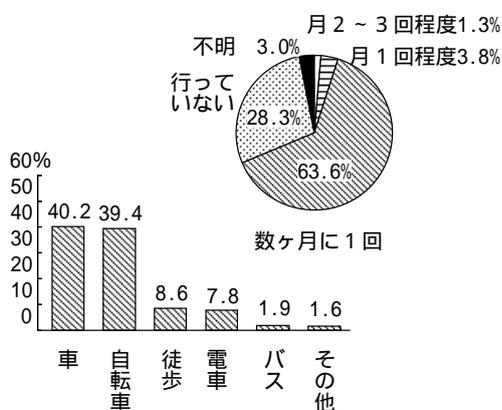
過去1年間の区役所の利用頻度をみると、「数ヶ月に1回程度」が63.6%となっており、利用目的としては「住民票等の証明書発行」(67.5%)が最も多く、次いで「保健サービスの申請・利用」(20.3%)や「選挙の投票」(18.7%)、「福祉サービスの申請・利用」(13.4%)となっている。

区役所利用上の問題点で多いものは、「利用できる日時」(29.4%)や「自宅からの距離」(20.5%)で、利便性の問題を指摘する人が多い。

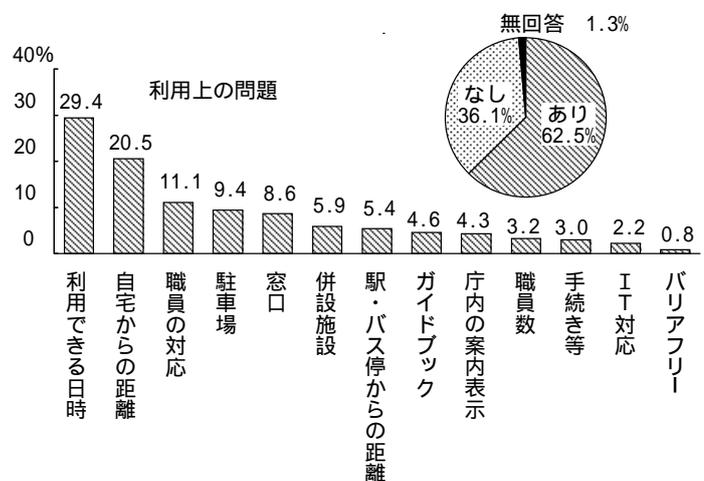
図表2-7 行政機関の利用



図表2-8 区役所の利用頻度及び交通機関



図表2-9 区役所の利用上の課題



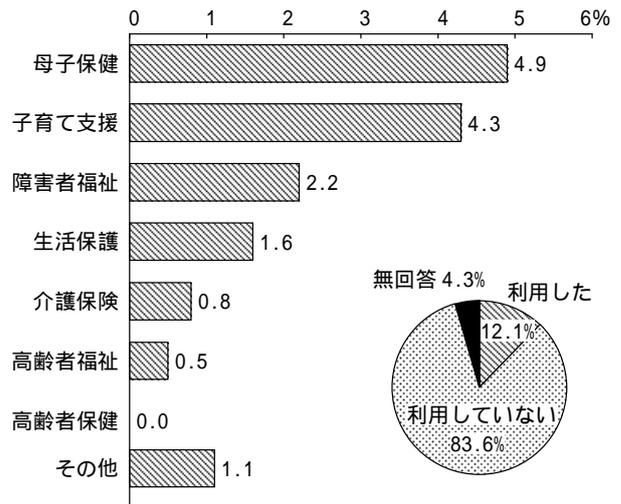
(5) 保健福祉サービス利用

過去1年間に保健福祉サービスを利用した世帯は12.1%で、そのうち「母子保健」が4.9%、「子育て支援」が4.3%となっており、児童に関するサービスへの利用ニーズが高い。

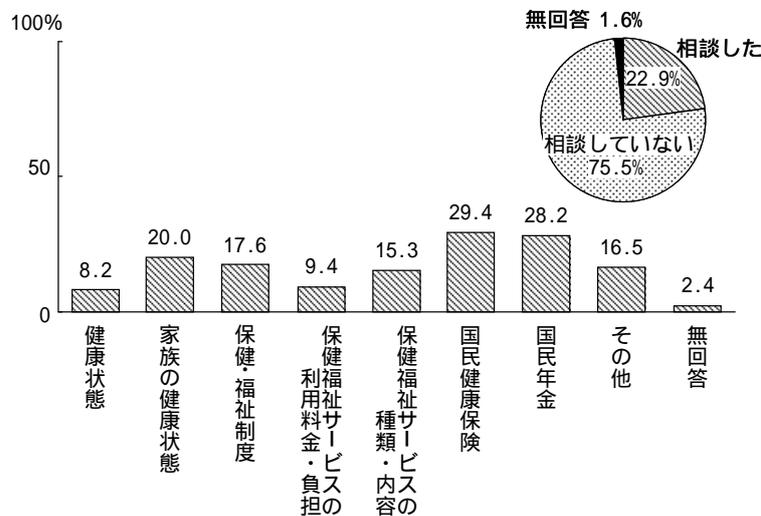
また、行政の相談窓口等を利用した世帯は22.9%で、「国民健康保険」(29.4%)や「国民年金」(28.2%)に関する相談が多い。

相談に対する評価は、「十分に納得できる内容であった」が16.5%、「ある程度納得できる内容であった」が55.3%となっており、概ね良好な評価となっている。

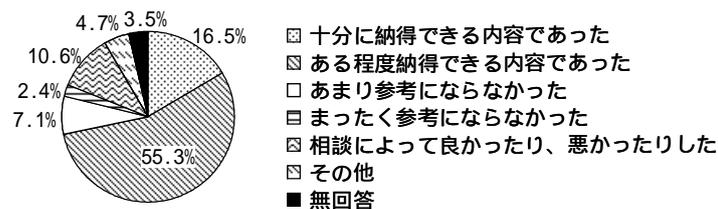
図表2-10 サービスの利用



図表2-11 相談の利用



図表2-12 相談についての評価



2 子育て世帯（6歳未満の子どものいる世帯）

(1) 調査概要及び属性

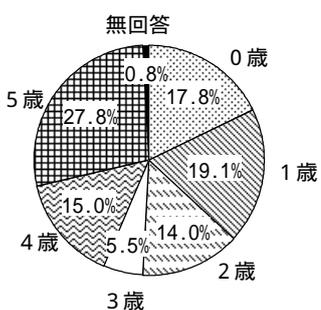
6歳未満の子どもがいる世帯1,000世帯を対象に、アンケート調査票を郵送により配布し、郵送により回収した。回収結果は、有効回収票が472票、回収率47.2%となっている。

回答世帯の基本属性をみると、家族構成は、「夫婦と子どもの世帯」が80.9%を占め、ひとり親世帯（「自分と子ども」）は3.6%となっている。

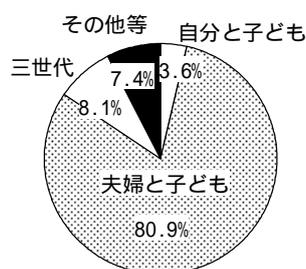
日中の子どもの居場所は、「自宅」が51.5%、「幼稚園」が29.9%、「保育所」が23.9%で、保育サービスを利用している世帯も少なくない。

なお、主たる育児者は「母親」が95.6%で圧倒的に多く、「父親」は1.7%となっている。

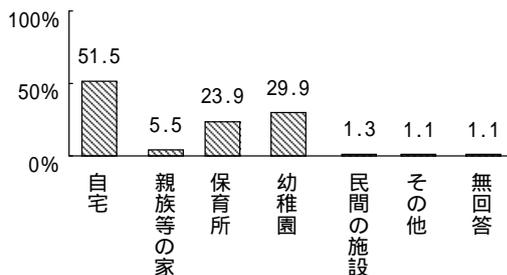
図表2-13 子どもの年齢



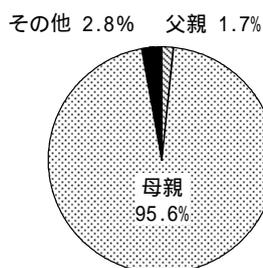
図表2-14 家族構成



図表2-15 日中の子どもの居場所



図表2-16 主たる育児者

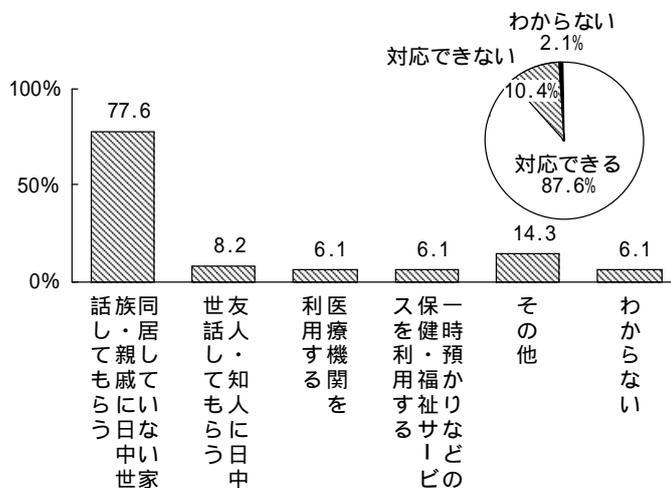


(2) 家庭的自立

子どもが病気などになった場合、今の家族だけで介護などの対応ができるかどうかについてたずねたところ、「対応できる」世帯は87.6%に対し、「対応できない」は10.4%となっている。

対応できない場合は、「同居していない家族・親戚に日中世話をしてもらおう」が77.6%で最も多い。

図表2 - 17 病児への対応性



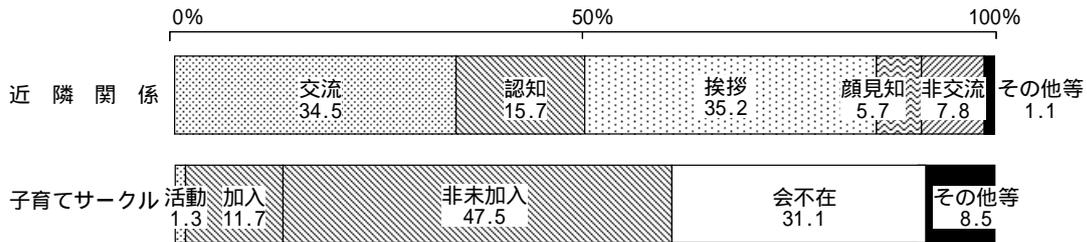
(3) 社会的自立

近所等の近隣関係をみると、「挨拶程度」(35.2%)と「交流がある」(34.5%)がほぼ同程度を占める。これに対し「交流がない」は7.8%で、前述の一般市民の回答結果に比べ、「交流」の割合が高くなっており、子育てという共通の話題で近隣とのつながりができている様子がうかがえる。

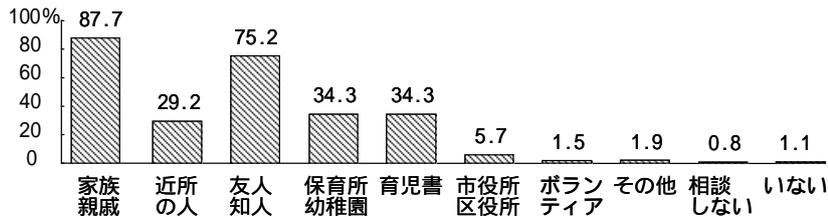
しかし、子育てサークルへの加入状況をみると、加入世帯が13.0%に対し、未加入世帯が47.5%で、子育てに関する社会的な活動には関心は低い。

子育てで困ったことや相談ごとが発生した場合の対応について、「家族・親戚」(87.7%)や「友人・知人」(75.2%)をあげる世帯が多く、子育て世帯にとって地域の子育て仲間の存在は大きい様子がうかがえる。

図表 2 - 1 8 地域組織・活動への参画



図表 2 - 1 9 子育てで困ったことや相談ごとがあった場合の対応



(4) 市役所・区役所の利用

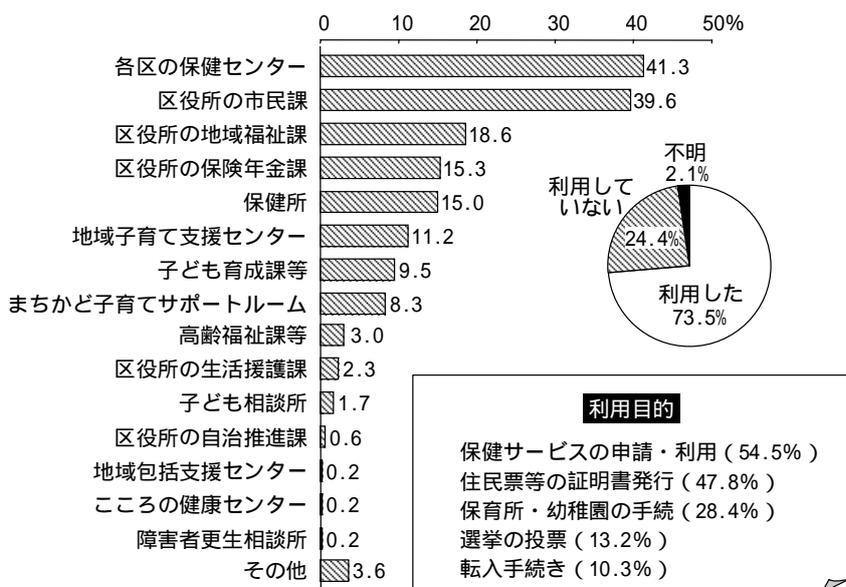
過去1年間に行政機関を利用した人は73.5%で、利用した行政機関は「各区の保健センター」が最も多い。

過去1年間の区役所の利用頻度をみると、「数ヶ月に1回」が76.5%を占め、利用目的は「保健サービスの申請・利用」(54.5%)や「住民票等の証明書発行」(47.8%)が多い。

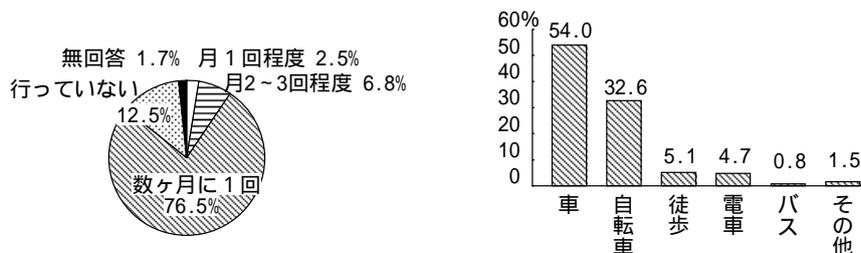
区役所利用上の問題点は、「利用できる日時」(23.7%)

「自宅からの距離」(21.6%)が多く、一般市民同様、利便性に問題を感じている世帯が多い。

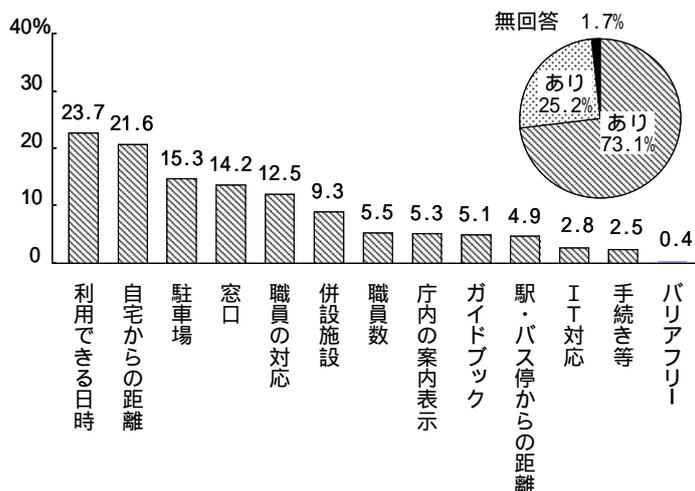
図表2-20 行政機関の利用



図表2-21 区役所の利用頻度及び交通機関



図表2-22 区役所利用上の課題



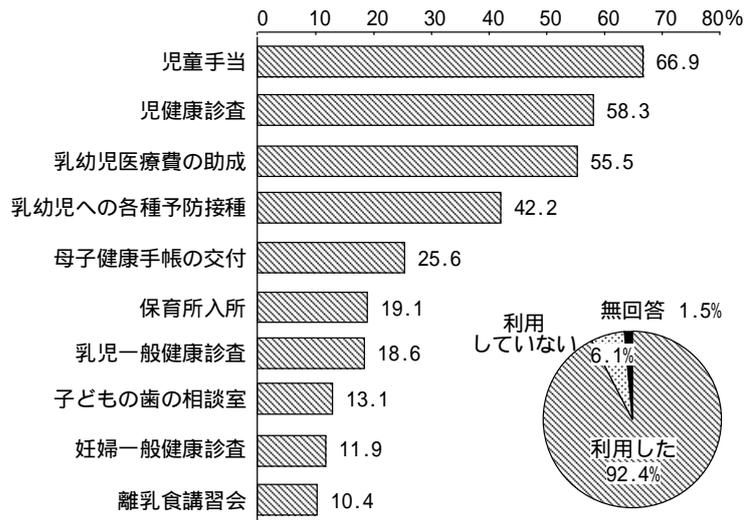
(5) 保健福祉サービス利用

過去 1 年間に保健福祉サービスを利用した世帯は 92.4%で、そのうち「児童手当」が 66.9%が多い。これに次いで「児健康診査」(58.3%)、「乳幼児医療費の助成」(55.5%)、「乳幼児への各種予防接種」(42.2%)などが多くなっている。

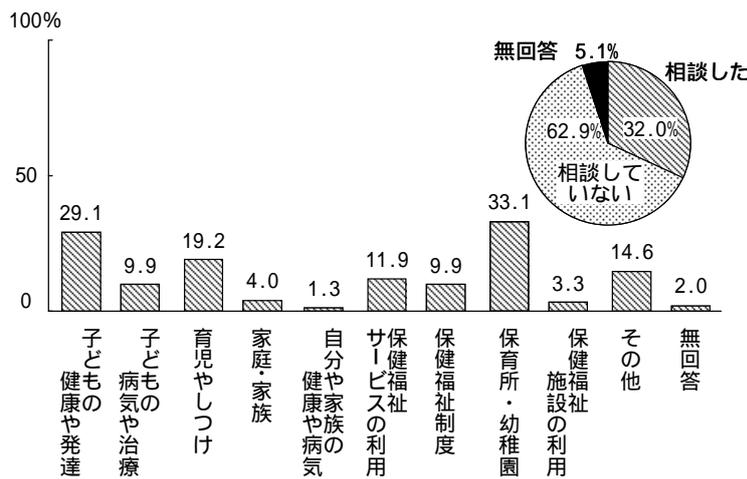
行政の相談窓口等を利用した世帯は 32.0%で、相談内容は「保育所・幼稚園」(33.1%)に関するもの他に、「子どもの健康や発達」(29.1%)や「育児やしつけ」(19.2%)など、子どもの養育上の相談が上位となっている。

相談に対する評価は、「十分に納得できる内容であった」が 18.5%、「ある程度納得できる内容であった」が 47.0%となっており、概ね良好な評価となっている。

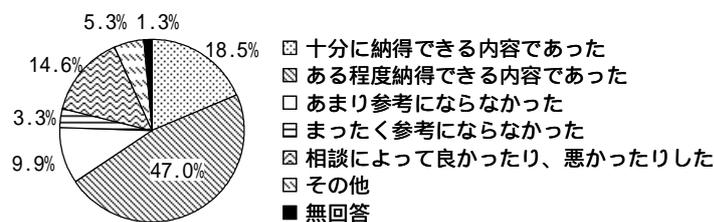
図表 2 - 2 3 サービスの利用



図表 2 - 2 4 相談の利用



図表 2 - 2 5 相談の評価



3 高齢者（65歳以上）

(1) 調査概要及び属性

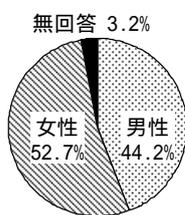
65歳以上の高齢者1,000人を対象に、アンケート調査票を郵送により配布し、郵送により回収した。回収結果は、有効回収票が600票、回収率60.0%となっている。

回答者の基本属性をみると、性別は、「男性」が44.2%に対し「女性」が52.7%で女性比率が高い。

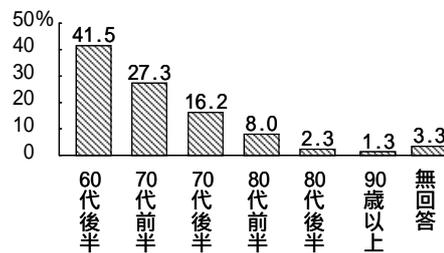
年齢構成は、「60代後半」が41.5%、「70代前半」が27.3%、「70代後半」が16.2%、「80代前半」が8.0%、「80代後半」が2.3%、「90歳以上」が1.3%となっており、前期高齢者が68.8%（60代後半+70代前半）、後期高齢者（70代後半以降）が27.8%で、介護の必要性が高まる後期高齢者が回答者のほぼ3人に1人を占める。

日常生活の自立度をみると、「自立」が84.2%と大部分を占めるが、「要支援・要介護」が13.9%となっている。

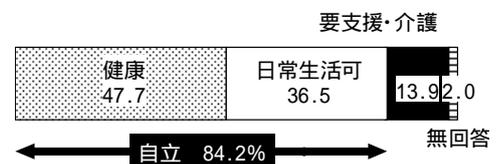
図表2 - 2 6 性別の状況



図表2 - 2 7 年齢別の状況



図表2 - 2 8 自立度

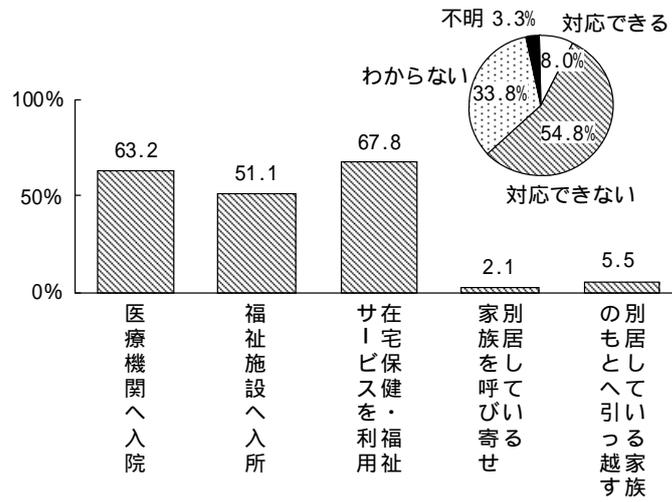


(2) 家庭的自立

家庭内で介護などが必要な家族が出た場合、今の家族だけで介護などの対応ができるかどうかについてたずねたところ、「対応できる」は8.0%に対し「対応できない」が54.8%で、高齢者世帯の介護力の低下・弱体化が回答結果から読み取れる。

対応できない場合、「在宅サービスの利用」(67.8%)や「医療機関へ入院」(63.2%)、「福祉施設へ入所」(51.1%)などで対応するとしており、医療・福祉サービスに対するニーズは全般的に高い。

図表 2 - 29 家族介護の対応性



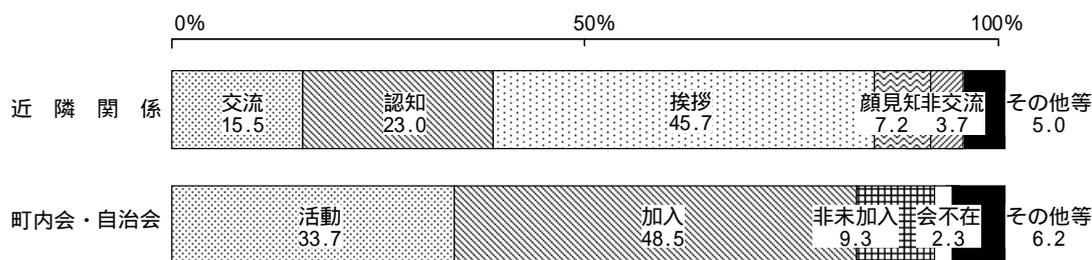
(3) 社会的自立

近所等の近隣関係をみると、「挨拶程度」が45.7%で最も多い。これに対し「交流がない」は3.7%で、65歳未満の人の結果に比べると低いものの、「交流」(15.5%)や「認知」(23.0%)などの比較的親密な関係にある割合はほとんど変わらず、挨拶程度の付き合いか顔見知り程度の人が多い。

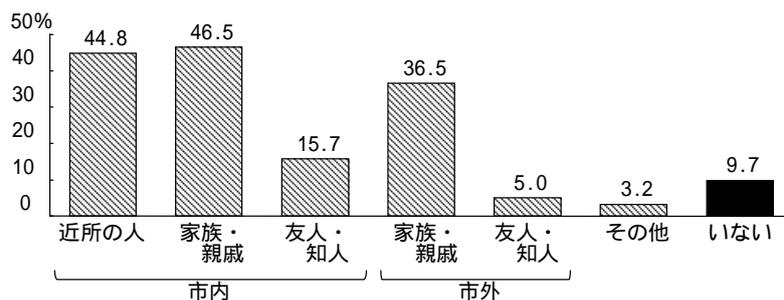
町内会・自治会への加入状況をみると、加入世帯が82.2%、未加入世帯が9.3%であり、65歳未満の人の結果に比べ加入率は高く、活動度も高い。

緊急時などの支援者をみると、市内では「家族・親戚」、「近所の人」をあげる世帯が多く、65歳未満の人とは異なり、近隣に援助を求められる人が比較的多い。しかし、「いない」という人が9.7%おり、援助の対象から外れている可能性がある人も、僅かだが存在している。

図表2-30 地域組織・活動への参画



図表2-31 緊急時等の支援者

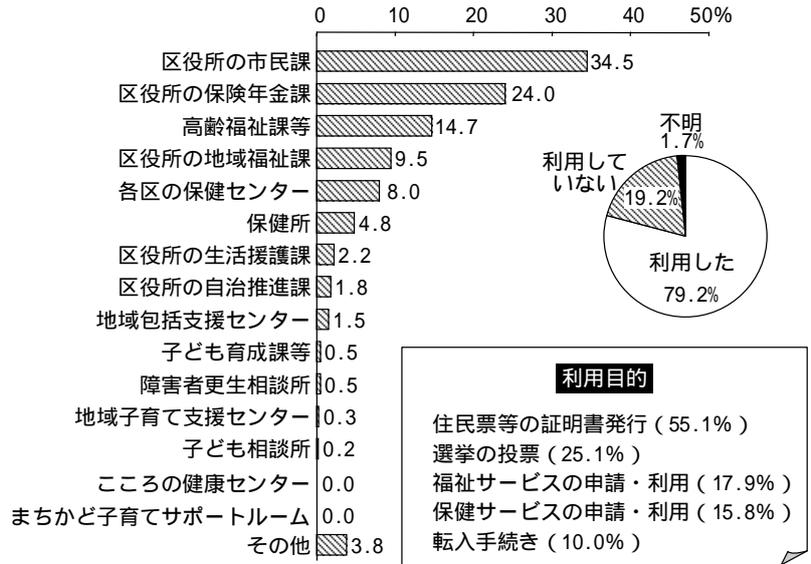


(4) 市役所・区役所の利用

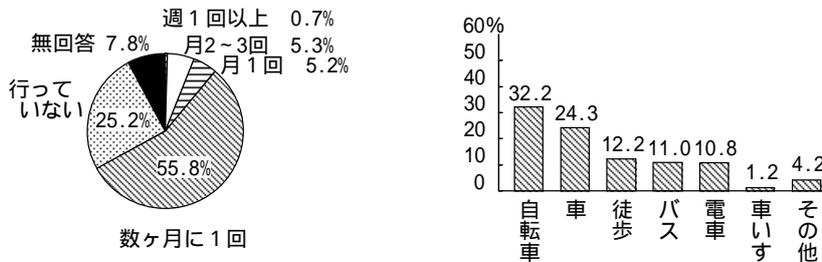
過去1年間に行政機関を利用した人は79.2%で、利用した行政機関は「区役所の市民課」が最も多い。利用目的は「住民票等の証明書発行」が55.1%で最も多くなっている。

過去1年間の区役所の利用頻度は「数ヶ月に1回」が55.8%で、区役所利用上の問題点は、「自宅からの距離」(30.3%)や「駅・バス停からの距離」(8.2%)などアクセス面での問題が上位となっている。

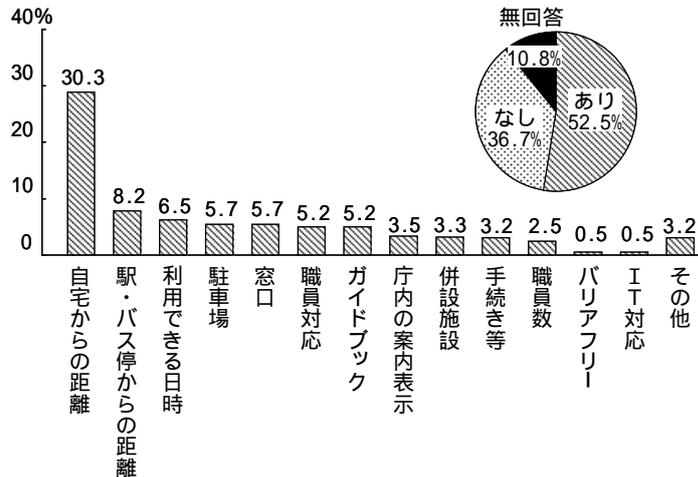
図表2-32 行政機関の利用



図表2-33 区役所の利用の頻度及び交通機関



図表2-34 区役所利用上の課題



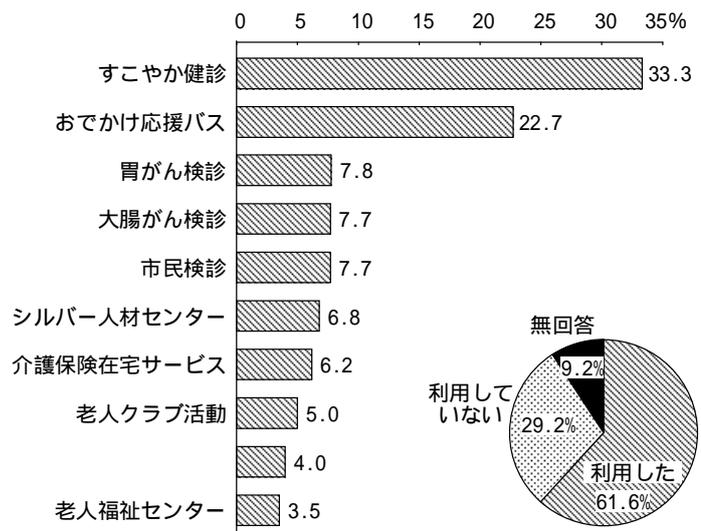
(5) 保健福祉サービス利用

過去1年間に保健福祉サービスを利用した人は61.6%で、「すこやか健診」が33.3%で最も多く、次いで「おでかけ応援バス」(22.7%)となっている。

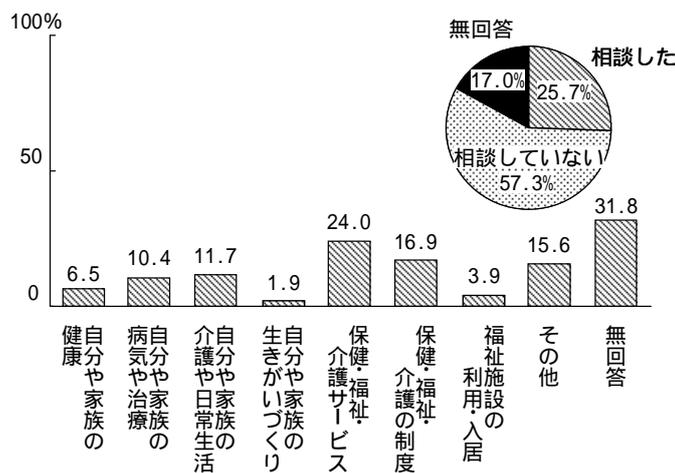
行政の相談窓口等を利用した世帯は25.7%で、相談内容は「保健・福祉・介護サービス」(24.0%)や「保健・福祉・介護の制度」(16.9%)に関するものが多い。

相談に対する評価は、一般市民、子育て世帯同様、「十分に納得できる内容であった」が18.5%、「ある程度納得できる内容であった」が47.0%となっており、概ね良好な評価となっている。

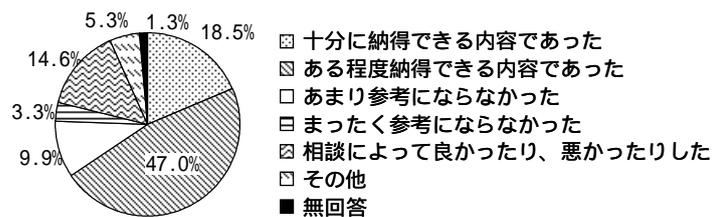
図表2-35 サービスの利用



図表2-36 相談の利用



図表2-37 相談の評価



4 社会的支援と保健福祉サービスのあり方

(1) 市民の家庭的自立に必要な社会的支援

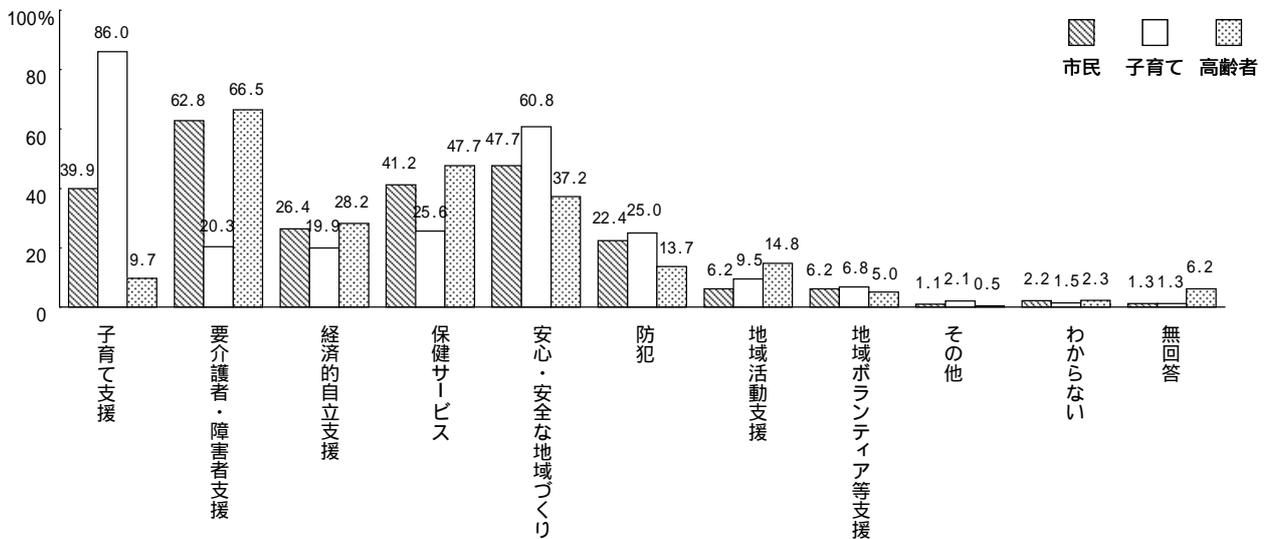
家庭的自立に必要な社会的支援について求めているものをみると、一般市民は、「要介護者・障害者に対する支援やサービスの拡充」が62.8%で最も多く、次いで「安心・安全な地域づくりに対する支援やサービスの拡充」(47.7%)が続いている。

子育て世帯では、「育児や子育てに対する支援やサービスの拡充」が86.0%で最も多く、次いで「安心・安全な地域づくりに対する支援やサービスの拡充」(60.8%)が続いている。

高齢者では、「要介護者・障害者に対する支援やサービスの拡充」が66.5%で最も多く、次いで「健康維持・向上のための保健サービスの拡充」(47.7%)が続いている。

高齢者を含めた市民全体としてみると、「要介護者・障害者に対する支援やサービスの拡充」に対する社会的支援のニーズが大きい。

図表 2 - 3 8 家庭的自立に必要な社会的支援



(2) 社会的自立の課題

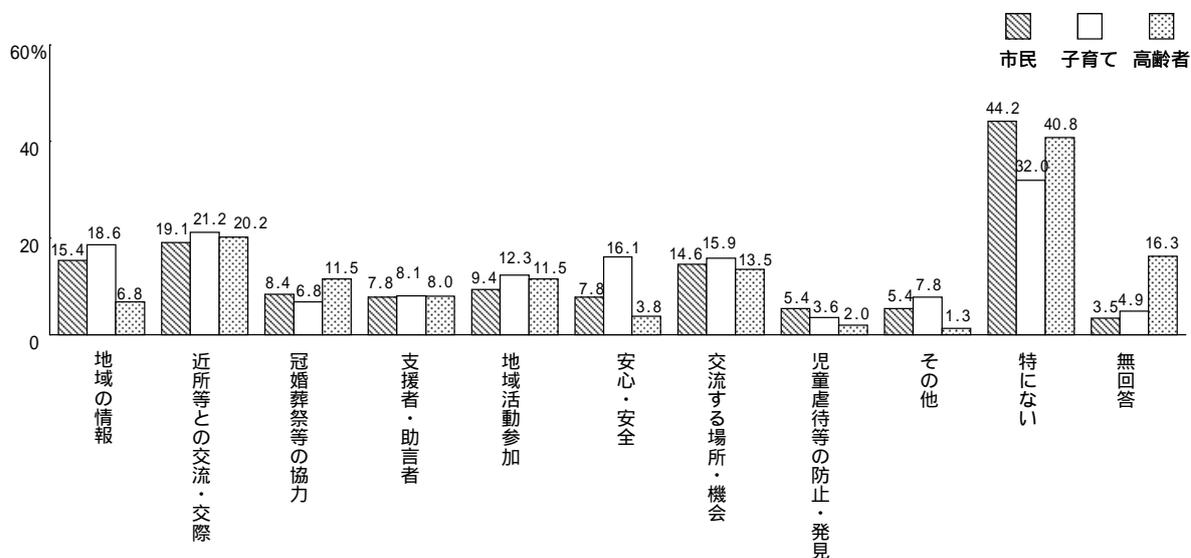
地域生活で困っていることを調査した。一般市民では、「特にない」が44.2%で最も多いが、困りごととして「近所・近隣の人との交流・交際がない、少ない」(19.1%)、「地域の情報が入らない、わからない」(15.4%)、「地域の人々が交流する場所や機会がない、少ない」(14.6%)が多い。

子育て世帯の場合も「特にない」が32.0%で最も多く、困りごとは「近所・近隣の人との交流・交際がない、少ない」(21.2%)、「地域の情報が入らない、わからない」(18.6%)、「安心・安全」(16.1%)となっている。

高齢者も同様の傾向で、「特にない」が40.8%で最も多く、困りごとは「近所・近隣の人との交流・交際がない、少ない」(20.2%)、「地域の人々が交流する場所や機会がない、少ない」(13.5%)が多い。

近所づきあいなど近隣関係の希薄化が進む一方で、市民の意識においては近隣との交流について潜在的なニーズが上記結果からうかがえる。

図表2 - 39 社会的自立の課題



(3) 区役所改善の方向

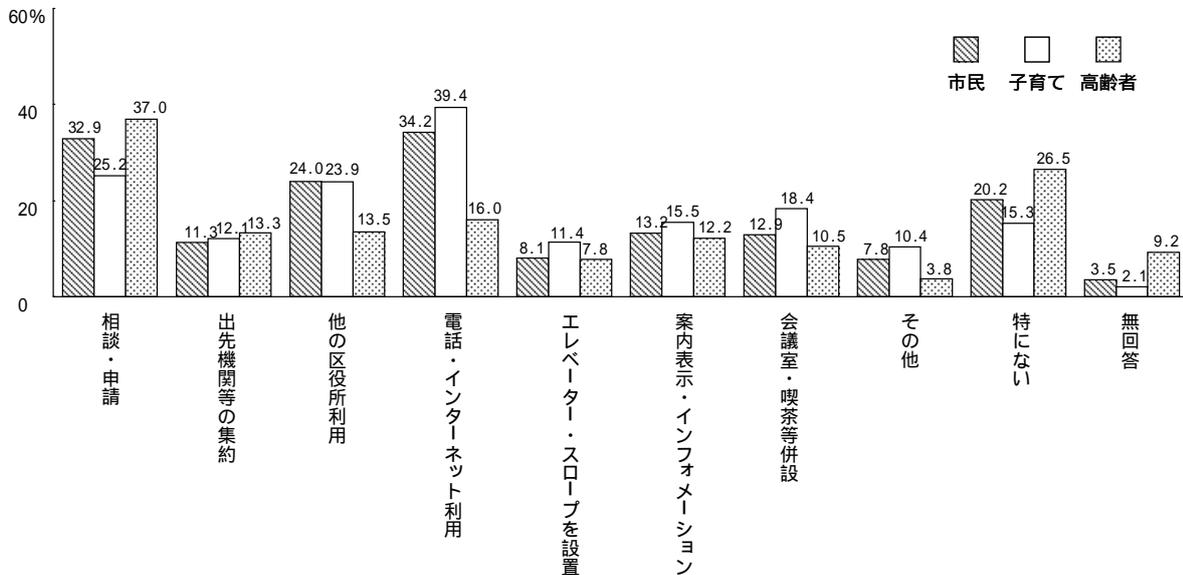
区役所を利用しやすくするための改善の方向についてたずねた。一般市民では、「電話やインターネットなどでサービスを受けられるようにする」が34.2%で最も多く、次いで「地域の区役所であらゆる公的なサービスの相談や申請を可能にする」(32.9%)が続いている。

子育て世帯では、「電話やインターネットなどでサービスを受けられるようにする」が39.4%で最も多く、次いで「地域の区役所であらゆる公的なサービスの相談や申請を可能にする」(25.2%)が続いている。

高齢者では、「地域の区役所であらゆる公的なサービスの相談や申請を可能にする」が37.0%で最も多くなっている。また「特にない」(26.5%)が一般市民、子育て世帯に比べ高い。

市民全体としては、1か所ですべての相談や手続きができる「ワンストップサービス」へのニーズが高くなっている。

図表2 - 40 区役所改善の方向



(4) サービス改善の方向

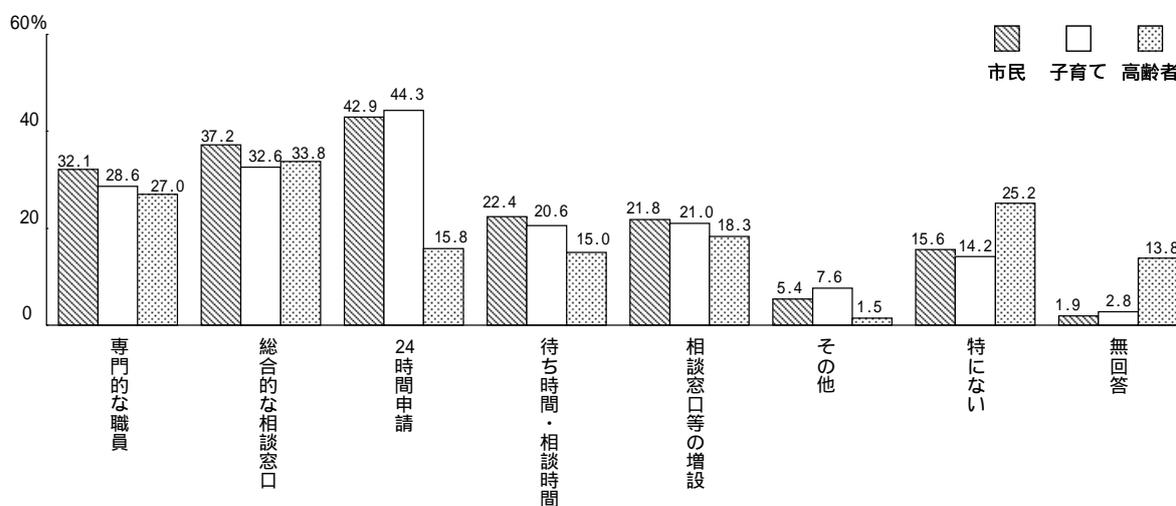
市が提供する保健・福祉サービスを市民が効率的・効果的に利用するための改善・対応策についてたずねた。一般市民では、「電話やインターネットなどを利用し、24時間申請等を可能にする」が42.9%で最も多く、次いで「さまざまな分野にわたる総合的な相談窓口などを設ける」(37.2%)となっている。

子育て世帯でも、「電話やインターネットなどを利用し、24時間申請等を可能にする」が44.3%で最も多く、次いで「さまざまな分野にわたる総合的な相談窓口などを設ける」(32.6%)となっている。

高齢者では、「さまざまな分野にわたる総合的な相談窓口などを設ける」が33.8%で最も多く、次いで「専門的な相談や助言を行える職員・スタッフを増やす」(27.0%)となっている。

若い世代ではインターネットなどによる利便性の向上を求める声が多いが、市民全体としては、1か所であらゆる分野の相談に対応可能な「総合相談窓口」へのニーズが高くなっている。

図表2-41 保健福祉サービスの改善の方向



(5) 保健福祉サービスのあり方

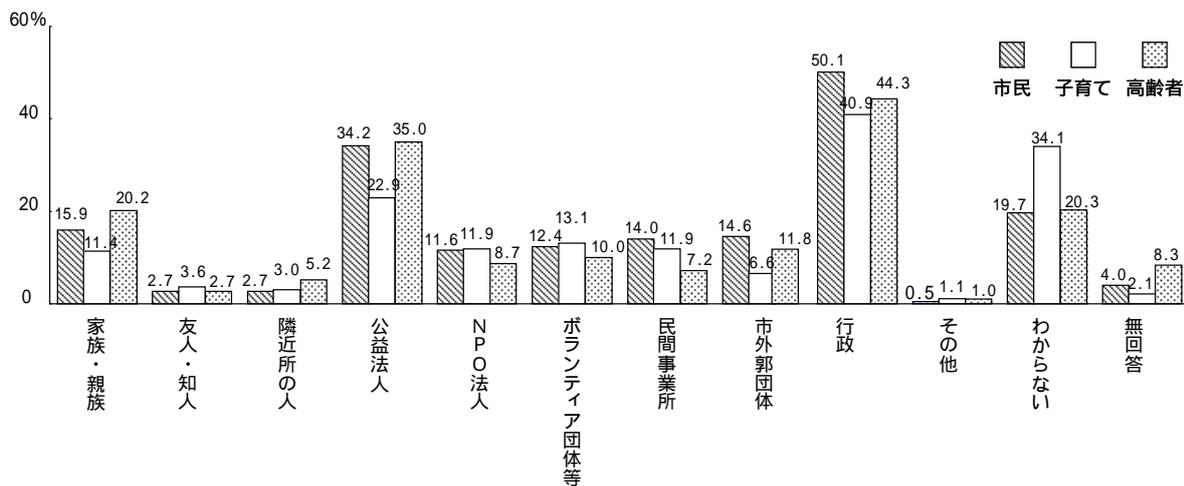
保健福祉サービスの担い手についての市民の考えをみると、「行政」が一般市民、子育て、高齢者ともに最も高い割合を示し、次いで社会福祉法人等の「公益法人」が高くなっている。なお、公益法人に比べ「市外郭団体」の割合が低くなっているが、本市の保健福祉に係る外郭団体（堺市社会福祉協議会、堺市福祉サービス公社、堺市社会福祉事業団）はいずれも公益法人であり、回答者の中には公益法人として外郭団体を含めて回答している人もいることが考えられる。したがって市外郭団体に対する回答結果の評価には留意する必要がある。

一方、インフォーマルな担い手として「家族・親族」は、特に高齢者で高い割合を示している。

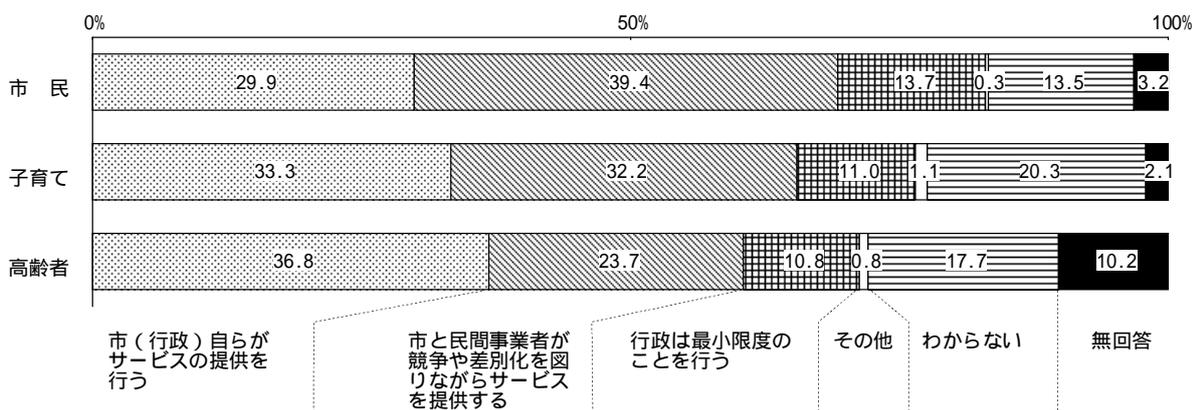
保健福祉サービスの提供方法については、市民では「市と民間事業者が競争や差別化を図りながらサービスを提供する」が最も高い。子育て世帯、高齢者では「市（行政）自らがサービスの提供を行う」が高くなっており、直接的にサービスを利用する機会が多い人においては、サービス提供について市（行政）に信頼を寄せている人も少なくない。

行政の役割については、「民間事業者の指導や監督の強化」、「計画づくりや事業者の育成」が高くなっている。

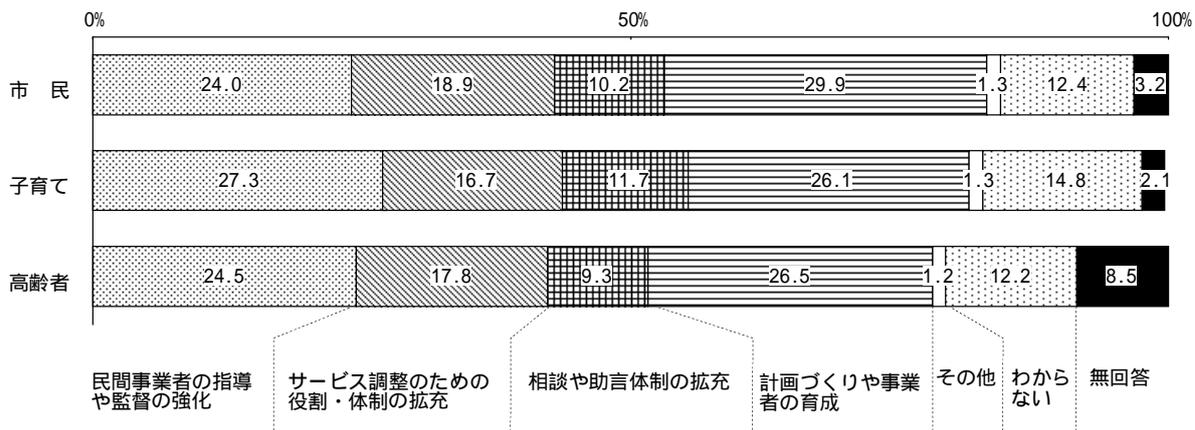
図表 2 - 4 2 保健福祉サービスの担い手



図表 2 - 4 3 保健福祉サービスの提供方法



図表2-44 保健福祉サービス提供における行政の役割



(6) 外郭団体のあり方

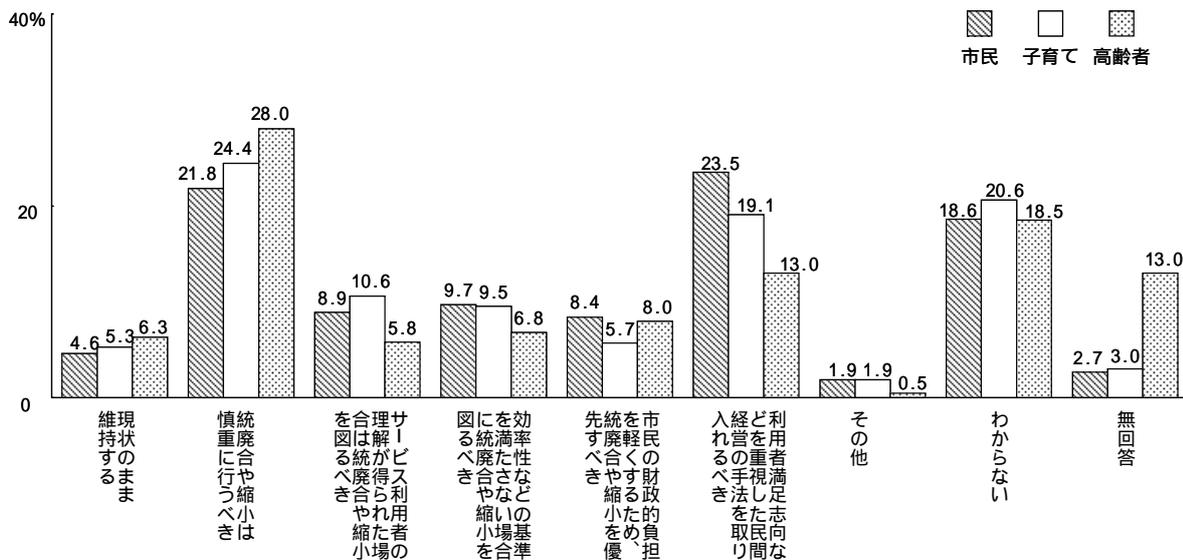
外郭団体の今後のあり方について市民の考え方をたずねた。一般市民と子育て世帯では「利用者満足志向などを重視した民間経営の手法を取り入れるべき」と「統廃合や縮小は慎重に行うべき」が高い割合を示しており、高齢者では「統廃合や縮小は慎重に行うべき」が高い割合を示している。

いずれも外郭団体の統廃合・縮小については必ずしも否定的ではないが、慎重派が多い。

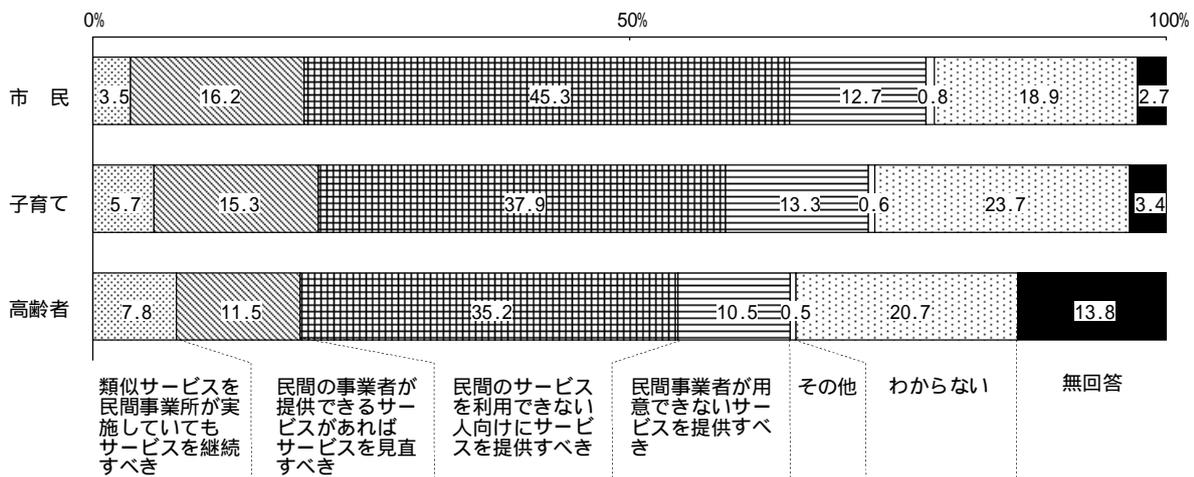
外郭団体と民間事業所との役割分担について市民の考え方をみると、いずれも「民間のサービスを利用できない人向けにサービスを提供すべき」が高い割合を示している。

民間のサービスを利用できない人など制度の間隙にある人へのサービス提供については、外郭団体に大きな役割があると市民の多くは認識しており、そのような人への支援が後退するような団体の見直しは慎重にあるべきとの考えが調査結果からうかがえる。

図表 2 - 4 5 外郭団体のあり方



図表 2 - 4 6 外郭団体と民間事業所との役割分担



第3章 保健福祉に係る

行政体制・サービスの現状及び課題

第3章 保健福祉に係る行政体制・サービスの現状及び課題

1 調査の概要

保健福祉に係る行政体制・サービスの現状及び課題については、市資料及び平成19年9～10月に健康福祉局、子ども青少年局、区役所の保健福祉担当課を対象に実施した「行政部課調査」(アンケート調査)の結果(調査票を対象となる47課に配布し全課から回答)から取りまとめを行った。

調査の対象とした部課は下表のとおりである。

図表3-1 調査対象部課

局名	部名	課名
健康福祉局	福祉推進部	高齢福祉課、障害福祉課、障害者更生相談所、介護保険課、生活援護管理課
	保険年金担当	保険年金管理課
	健康部	健康医療企画課、健康増進課、精神保健福祉課、こころの健康センター
	保健所	医療対策課、食品衛生課、環境衛生課
子ども青少年局	子ども青少年育成部	子ども育成課、青少年課
	子育て支援部	子ども家庭課、保育課
	子ども相談所	
区役所	堺区	生活援護第一課、生活援護第二課、地域福祉課、堺保健センター、保険年金課
	中区	生活援護課、地域福祉課、中保健センター、保険年金課
	東区	生活援護課、地域福祉課、東保健センター、保険年金課
	西区	生活援護課、地域福祉課、西保健センター、保険年金課
	南区	生活援護課、地域福祉課、南保健センター、保険年金課
	北区	生活援護課、地域福祉課、北保健センター、保険年金課
	美原区	生活援護課、地域福祉課、美原保健センター、保険年金課

2 行政体制の現状

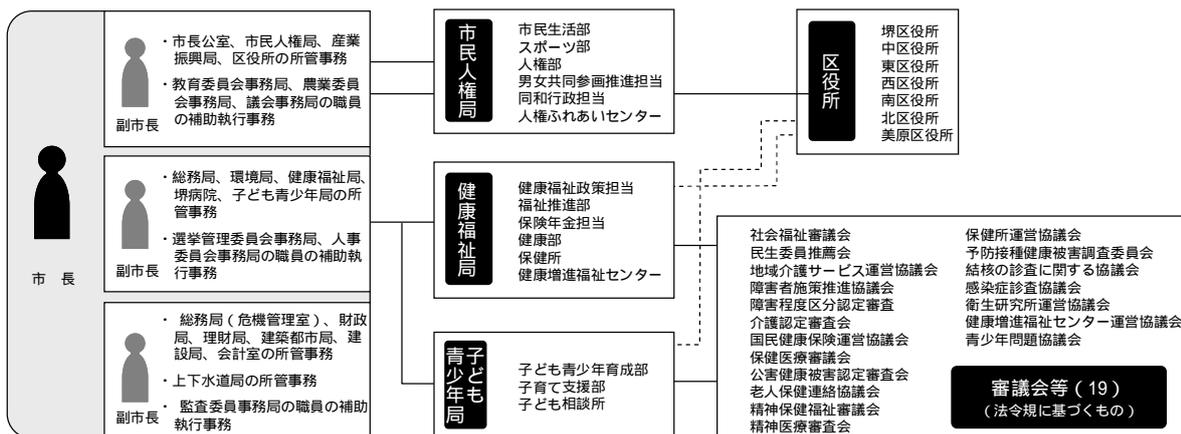
(1) 堺市の行政体制

市の本庁組織として、市長部局には 11 局、38 部、97 課が設置（平成 19 年現在）されている。そのうち、保健福祉行政を担うのは健康福祉局、子ども青少年局の 2 局である。

市長の補佐及び市長権限を一部委任され事務の執行、組織の活性化、円滑な行政運営を助ける役割を担う副市長が 3 名配置されている。

また、保健福祉関連審議会等（法令規に基づくもの）が 19 設置されている。

図表 3 - 2 本庁組織の現状



(2) 区役所の体制

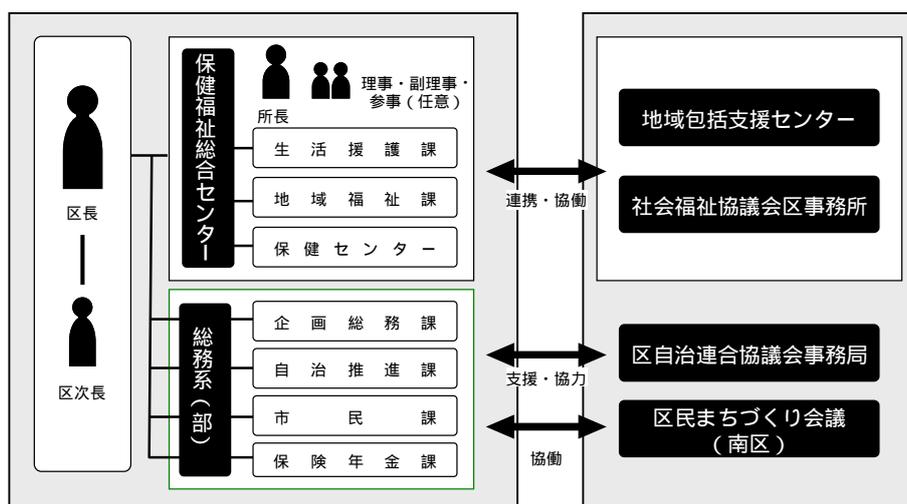
平成19年現在、政令指定都市制度に基づき、市内に7行政区・区役所が設置されている。

各行政区の区長（局長級）の下に、保健福祉総合センター、総務系（南区、美原区では総務部を設置）課が配置され、保健福祉総合センターには、生活援護課、地域福祉課、保健センターが配置されている。

保健福祉総合センターが、区役所建物内に一体的に設置されているのが3区ある。しかし、分離して設置されている区が4区あり、アクセス面や関係部署間での連携などに課題を残している。

また区役所には、地域包括支援センター、社会福祉協議会区事務所、区自治連合協議会事務局等も設置されている。

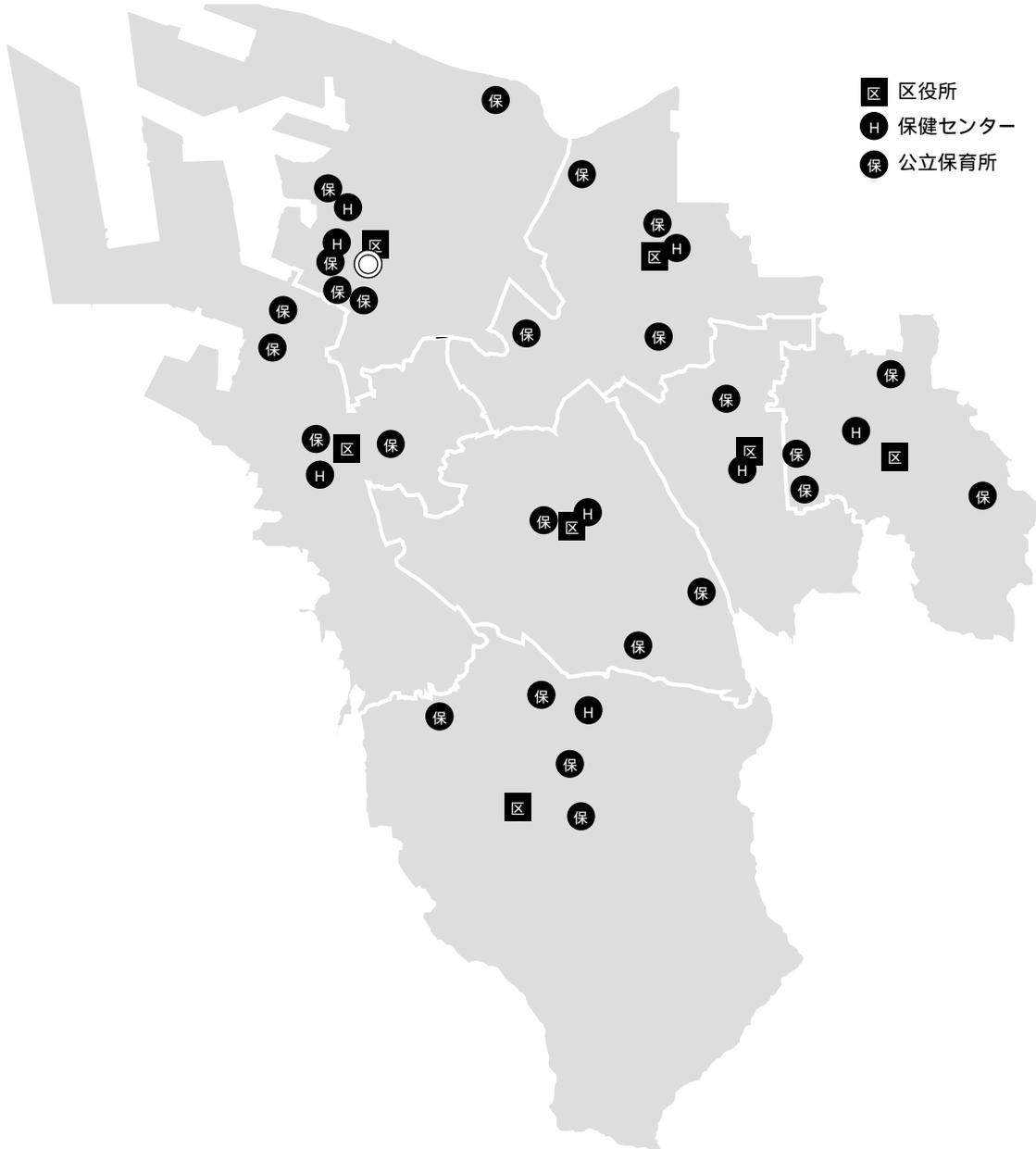
図表3-3 区役所の現状



(3) 行政機関の配置

主な保健福祉系の行政機関等の配置状況は下図のとおりとなっている。

図表3 - 4 行政機関の配置状況（平成19年現在）



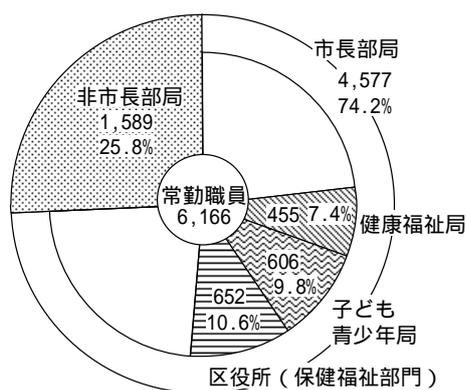
3 職員の現状

(1) 保健福祉職員の体制

平成19年現在の堺市職員（常勤職員）は6,166人で、そのうち市長部局には4,577人が配置されている。局別にみると、健康福祉局は455人、子ども青少年局は606人が配属され、両局の職員数で職員全体の17%を占める。また、区役所には、保健福祉部門（保健福祉総合センター及び保険年金課）の職員として652人が配属されている。

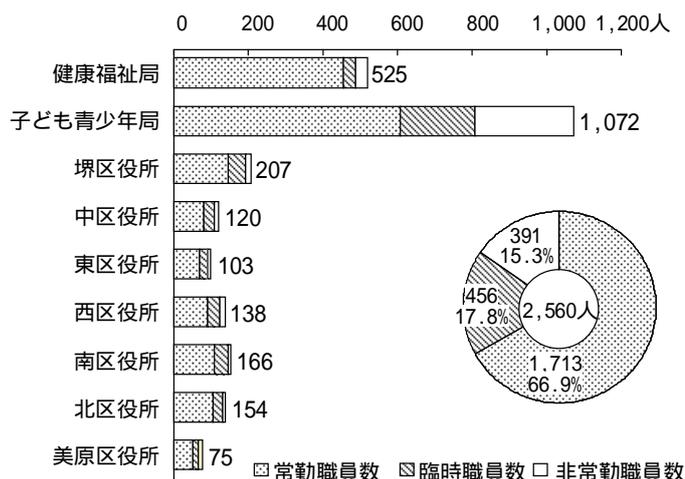
このうち、市民向けの保健福祉サービスを所管する部課の職員数は、常勤職員以外にも非常勤職員、臨時職員が配置され、総数では2,500人以上が従事している。

図表3-5 堺市の職員の状況(平成19年)



資料：堺市議会事務局「平成19年度版市政概要」

図表3-6 本庁及び区役所の保健福祉部門職員の状況(平成19年)

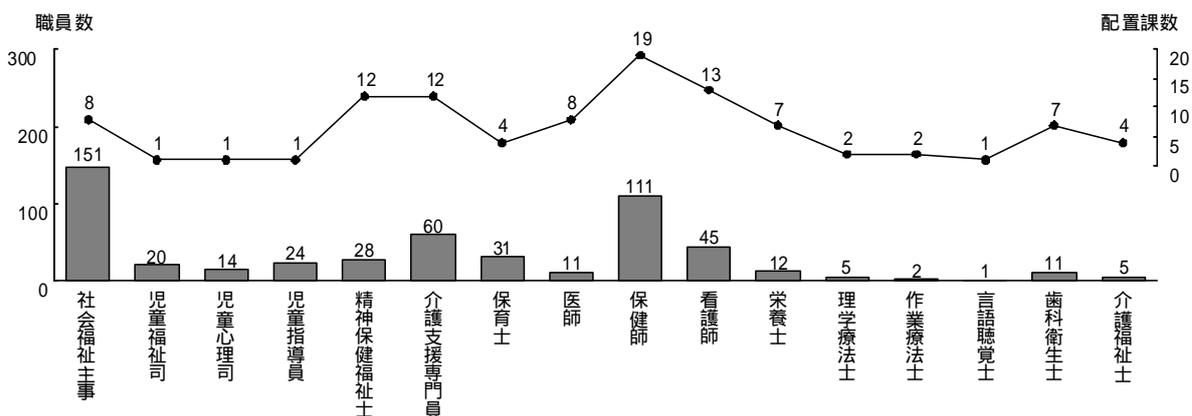


(2) 保健福祉専門職の配置

健康福祉局と子ども青少年局の2局及び区役所（保健福祉総合センター及び保険年金課）の調査対象47課において、保健福祉専門職を配置している課は31課、未配置は9課（回答ベース、不明・無回答は7課）となっている。

配置が多い専門職は、「保健師」（19課配置）で、以下「看護師」（13課）「精神保健福祉士」（12課）「介護支援専門員」（12課）となっている。職員数では、「社会福祉主事」が151人で最も多く、以下、「保健師」111人、「介護支援専門員」60人となっている。

図表3-7 保健福祉専門職の配置状況(平成19年)



(3) 局別別の職員配置（常勤職員、健康福祉政策課調べ、平成 19 年現在）

健康福祉局の本庁組織は 291 人、出先組織等は 164 人、子ども青少年局の本庁組織は 92 人、出先組織等は 514 人の配置となっている。また、各区役所の保健福祉系（保健福祉総合センター及び保険年金課）の職員数は、52 人～147 人となっている。

専門職については、区役所では「社会福祉主事」「精神保健福祉士」「介護支援専門員」「医師・歯科医師」「保健師・看護師」「歯科衛生士」「栄養士」等の配置がみられる。

図表 3 - 8 本庁・出先等・区役所の保健福祉系職員（常勤職員）の状況

区分	部課	職員数
健康福祉局	本庁 政策担当部署（局所属を含む） 福祉推進部 健康部 保健所 計	36 人 133 人 52 人 70 人 291 人
	出先等 計	164 人 455 人
子ども青少年局	本庁 局所属 子ども青少年育成部 子育て支援部 計	8 人 28 人 56 人 92 人
	出先等 計	514 人 606 人
堺区役所	保健福祉総合センター センター所属 生活援護一二課 地域福祉課 保健センター 計	2 人 52 人 33 人 35 人 122 人
	保険年金課	25 人
	その他	72 人
	計	219 人
中区役所	保健福祉総合センター センター所属 生活援護課 地域福祉課 保健センター 計	1 人 18 人 21 人 22 人 62 人
	保険年金課	18 人
	その他	42 人
	計	122 人
東区役所	保健福祉総合センター センター所属 生活援護課 地域福祉課 保健センター 計	1 人 13 人 20 人 19 人 53 人
	保険年金課	15 人
	その他	34 人
	計	102 人
西区役所	保健福祉総合センター センター所属 生活援護課 地域福祉課 保健センター 計	3 人 22 人 25 人 23 人 73 人
	保険年金課	19 人
	その他	45 人
	計	137 人
南区役所	保健福祉総合センター センター所属 生活援護課 地域福祉課 保健センター 計	2 人 29 人 24 人 31 人 86 人
	保険年金課	22 人
	その他	50 人
	計	158 人
北区役所	保健福祉総合センター センター所属 生活援護課 地域福祉課 保健センター 計	2 人 29 人 24 人 34 人 86 人
	保険年金課	19 人
	その他	45 人
	計	150 人
美原区役所	保健福祉総合センター センター所属 生活援護課 地域福祉課 保健センター 計	1 人 6 人 17 人 15 人 39 人
	保険年金課	13 人
	その他	44 人
	計	96 人

(注) 堺区役所地域福祉課の職員数は、大仙西福祉相談所の職員数を含み、同保健センターの職員数は、ちぬが丘保健センターの職員数を含む。

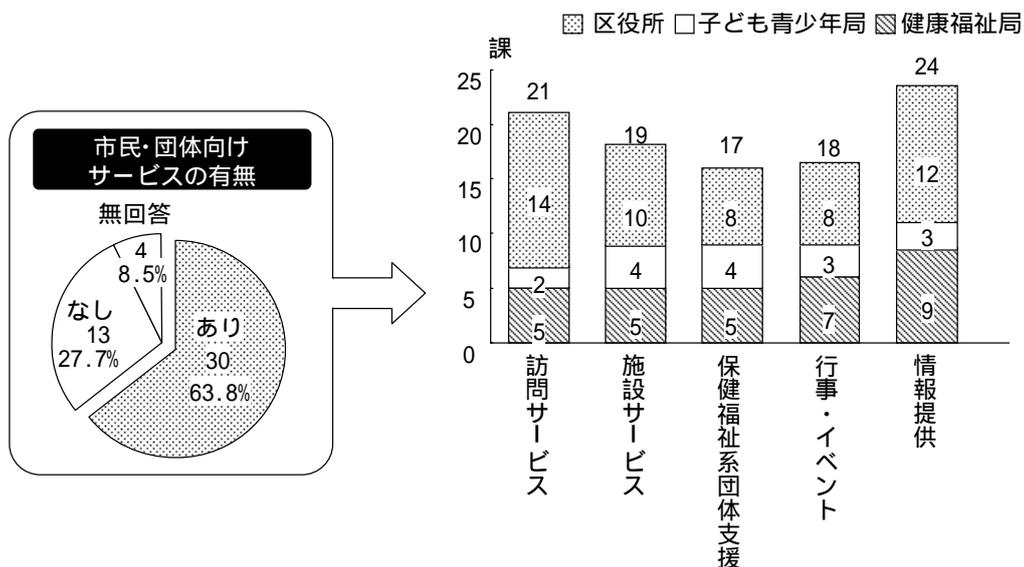
4 サービスの実施体制の現状

(1) サービスの種類

市民又は市内各種団体向けのサービスの実施状況をみると、何らかのサービスがある課は30課、サービスがない課は13課となっている。

サービスの内容をみると、「情報提供を実施している」が24課で最も多く、次いで「訪問サービス」(21課)となっている。

図表3-9 市民・団体向けのサービスの種類

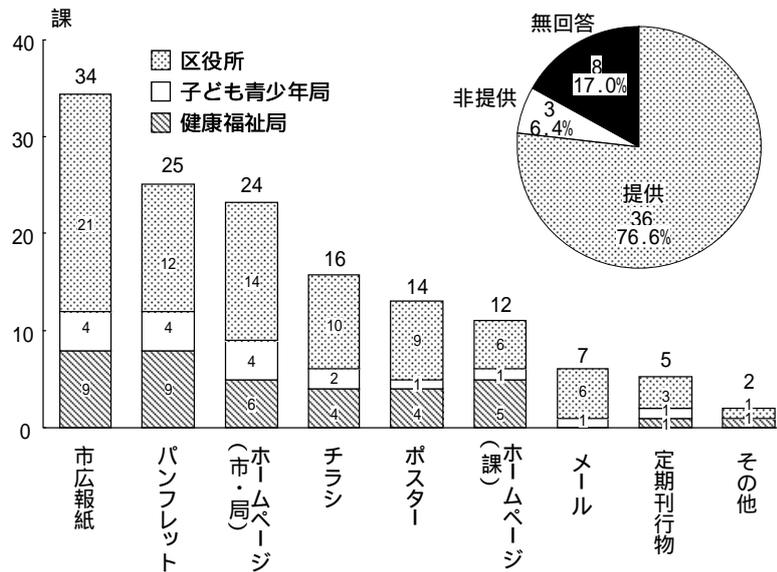


(2) 情報提供

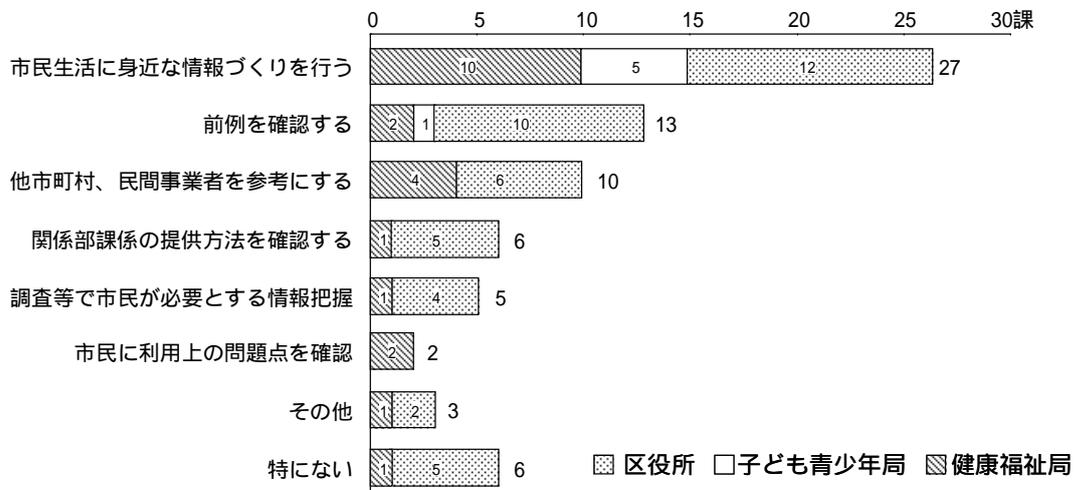
全体で 36 課 (76.6%) が何らかの情報提供を実施しており、情報提供の方法については、「市広報紙」が 34 課と最も多く、以下、「パンフレット」25 課、「市・局作成のホームページ」24 課となっている。

情報提供にあたって留意していることは、「市民生活に身近な情報づくりを行う」が 27 課と最も多く、以下、「前例を確認する」13 課、「他市町村、民間事業者を参考にする」10 課となっている。

図表 3 - 1 0 情報の提供方法



図表 3 - 1 1 情報の留意点



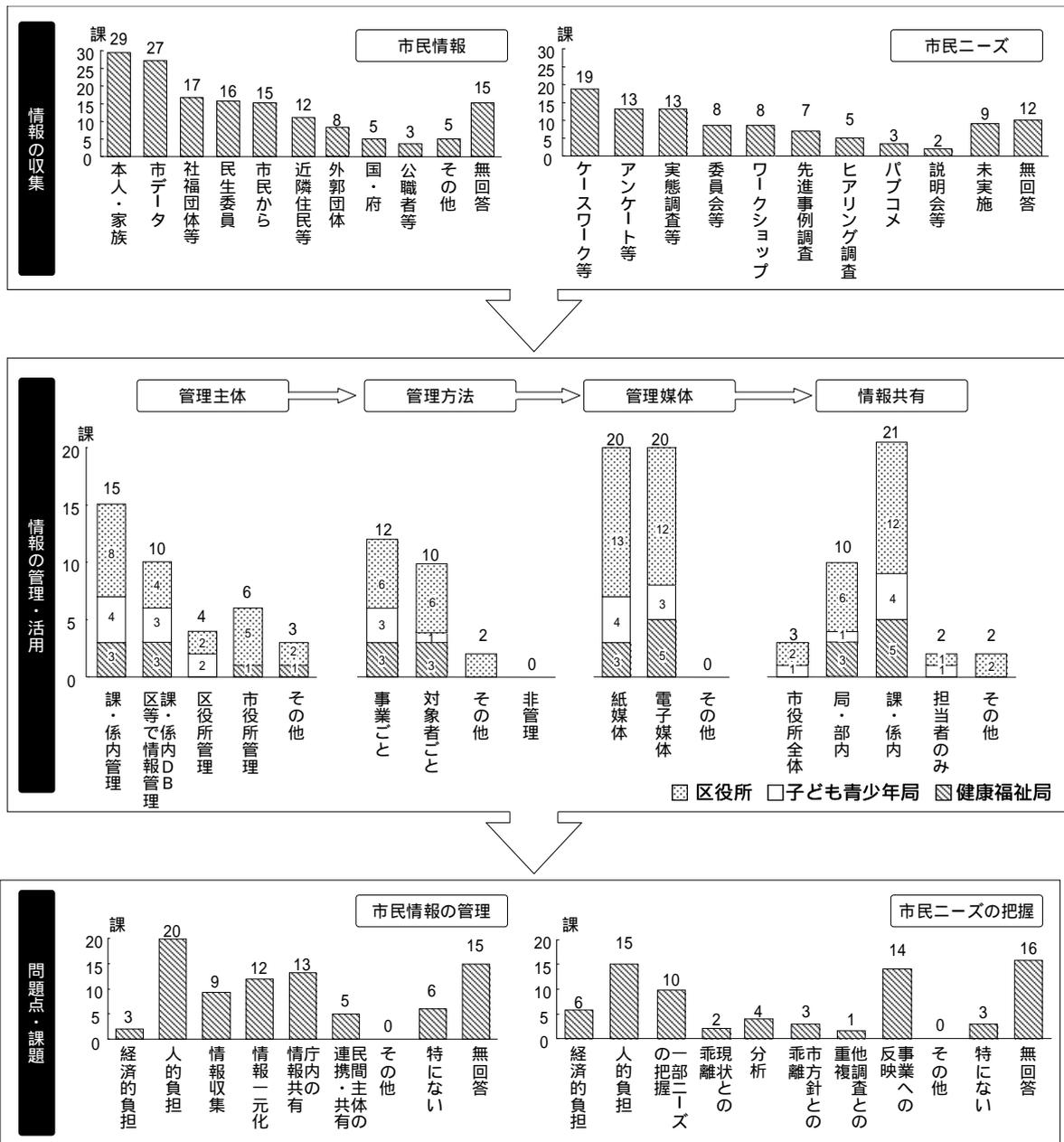
(3) 市民情報の収集・管理

市民情報の収集方法は、「本人・家族」(29課)と「市が保有のデータ」(27課)が最も多い。また、市民ニーズの把握方法は、「ケースワーク、ケーススタディ」(19課)が最も多い。

情報の管理・活用については、「課・係内」での管理・活用が多くなっている。

市民情報の管理、ニーズの把握における問題点・課題について、情報管理面では「人的負担」、「庁内の情報共有」、「情報の一元化」が、市民ニーズの把握面では「人的負担」、「事業への反映」、「一部ニーズの把握」などがそれぞれ多くなっている。

図表3-12 市民情報の収集・管理の状況



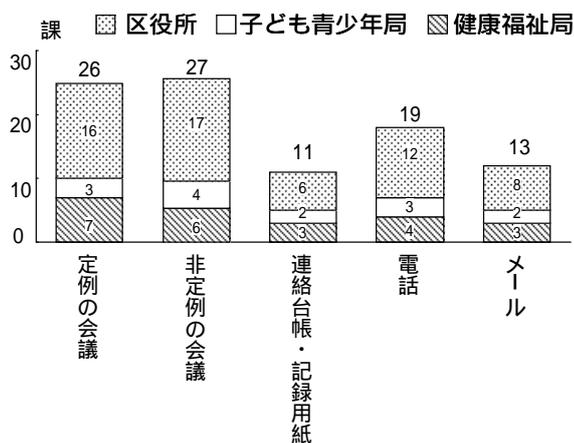
5 サービス調整・機関の現状

(1) サービス調整の手法

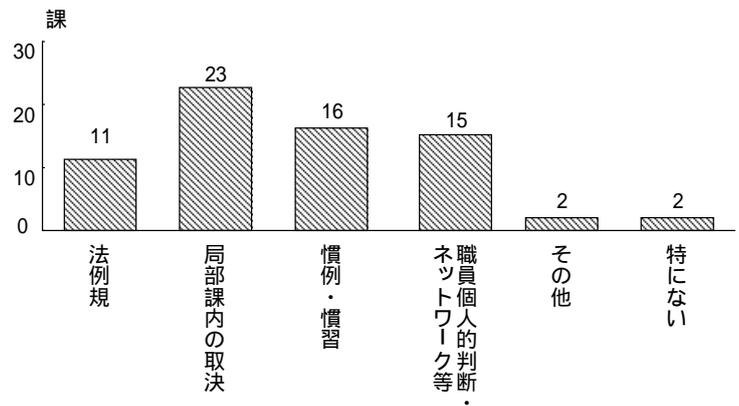
職員が日常的に行うサービス調整の手法は、「定例会議」が26課、「非定例会議」27課、「電話」19課となっており、会議形式が多い。

サービス調整の根拠は、「局部課内での取り決め」が23課と多く、次いで「慣例・慣習」が16課となっている。

図表3-13 サービス調整の手法



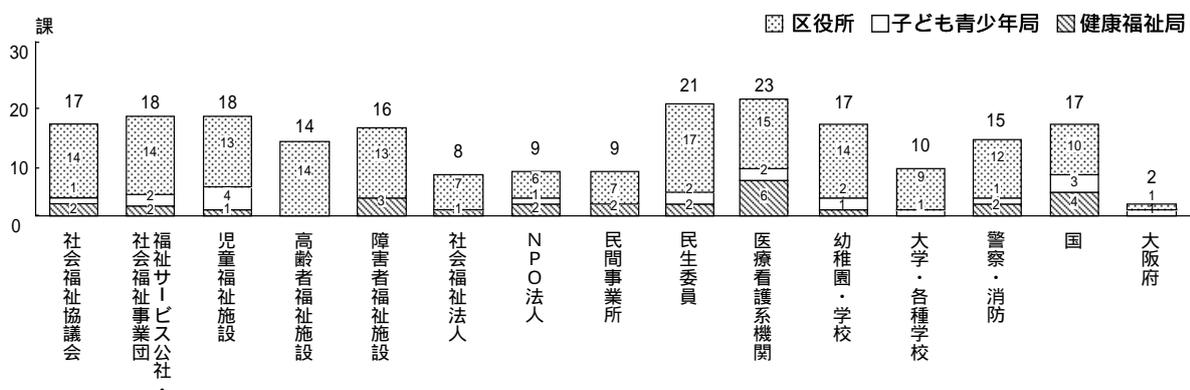
図表3-14 サービス調整の根拠



(2) サービス調整の対象（範囲）

サービス調整の対象（範囲）をみると、「医療看護系機関」が23課で最も多く、以下、「民生委員」21課、「福祉サービス公社・社会福祉事業団」と「児童福祉施設」が18課となっている。

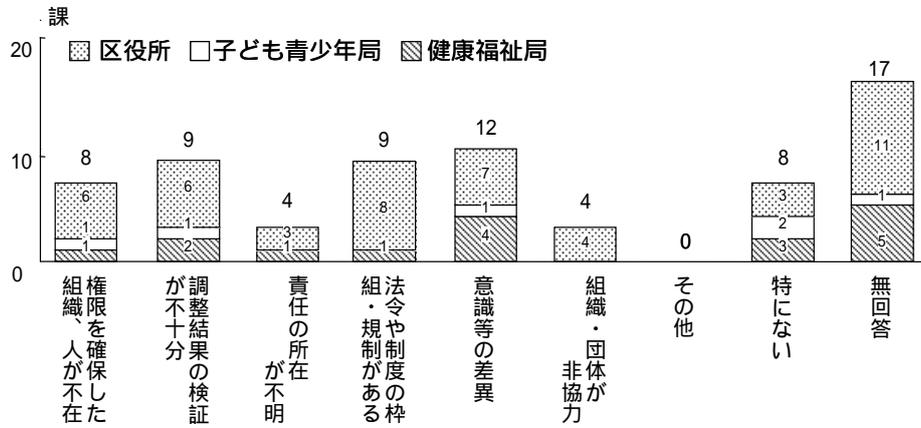
図表3-15 サービス調整の対象（範囲）



(3) サービス調整上の問題点・課題

サービス調整上の問題点・課題については、「調整組織・団体の取組の意識等が異なり十分な調整が図れない」が12課で最も多くなっている。

図表3 - 16 サービス調整上の問題点・課題



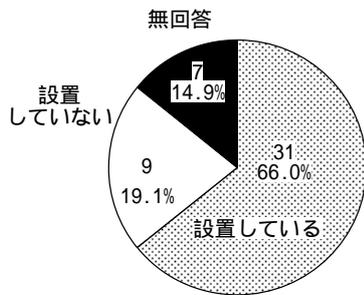
6 市民対応の状況

(1) 相談

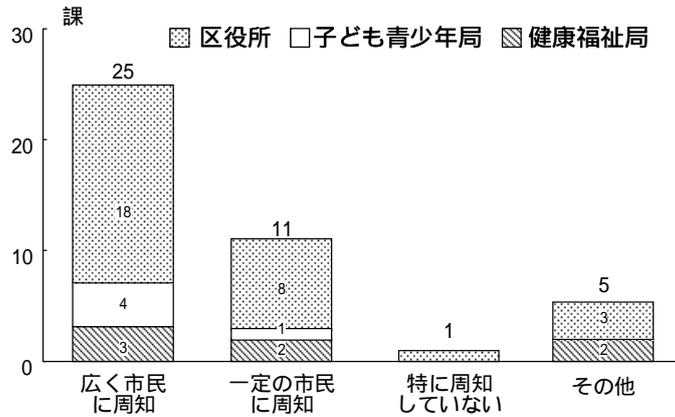
相談窓口を設置する課は31課で、42の窓口が設置されている。周知方法は、25課で広く市民に周知しており、周知媒体としてはホームページ、市区広報紙の活用が多い。

対応する職員は、窓口の性格等によって異なり、問題点・課題でも「対応人員」をあげる課が多い。

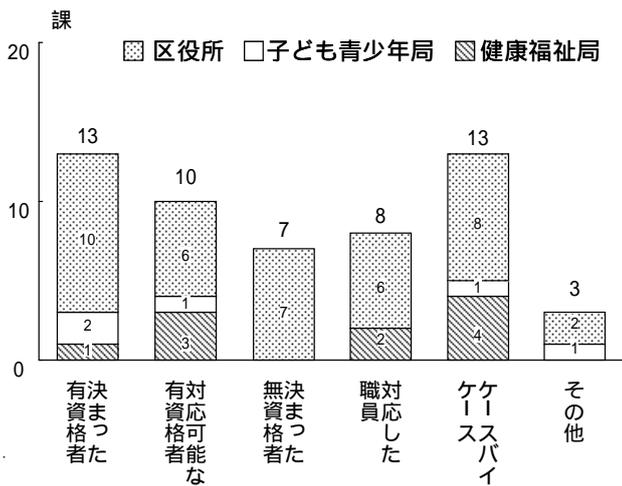
図表3 - 17 相談窓口の有無



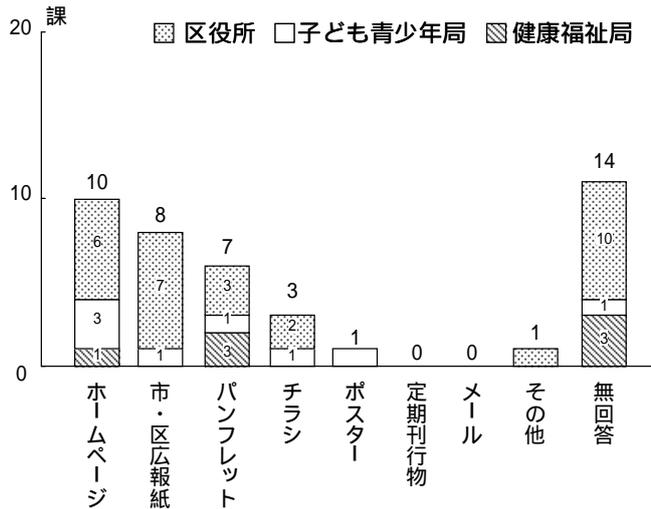
図表3 - 18 周知方法



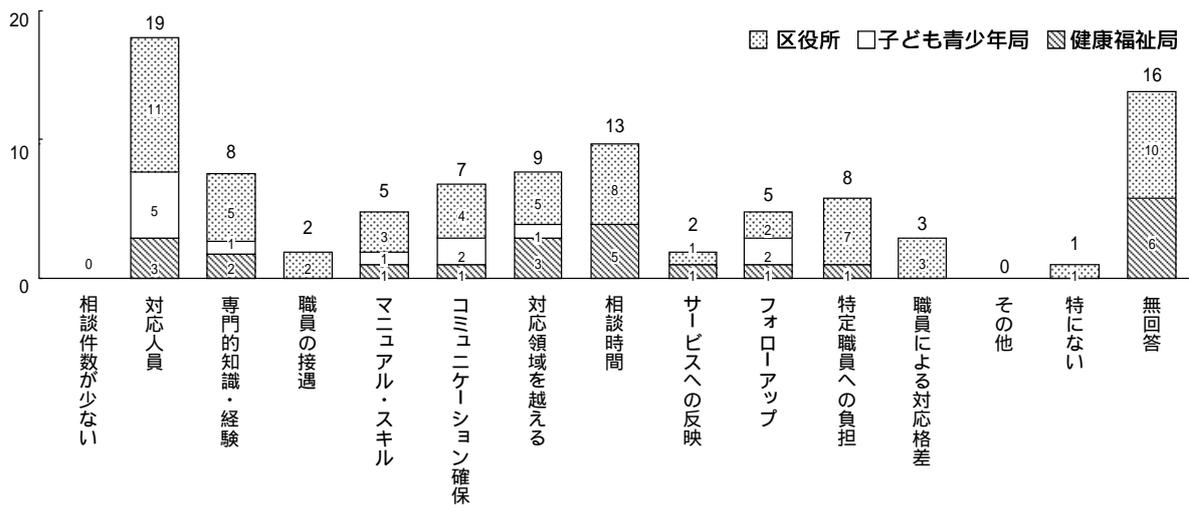
図表3 - 19 対応職員



図表3 - 20 周知のための媒体



図表3-21 問題点・課題

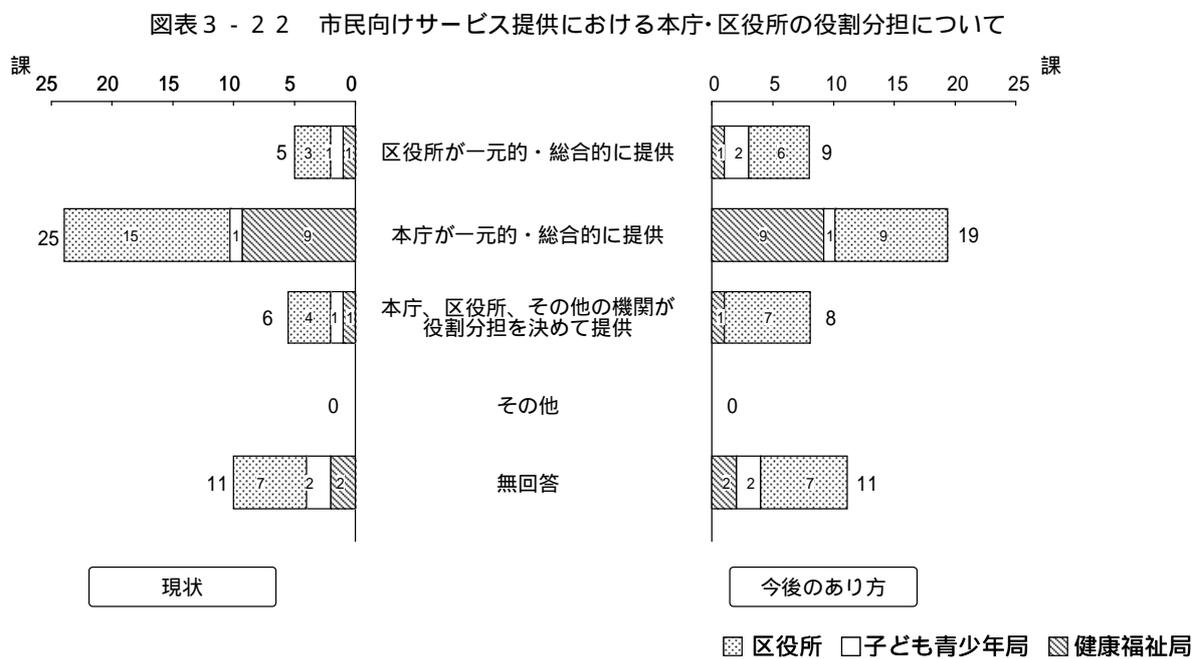


7 区役所における保健福祉サービスのあり方

(1) 本庁・区役所の役割分担

本庁と区役所の役割分担について、現状並びに今後のあり方ともに、「本庁が一元的・総合的に提供」が最も多くなっている。

これに対して、「区役所が一元的・総合的に提供」、「役割分担を決めて提供」との意見は少ない。

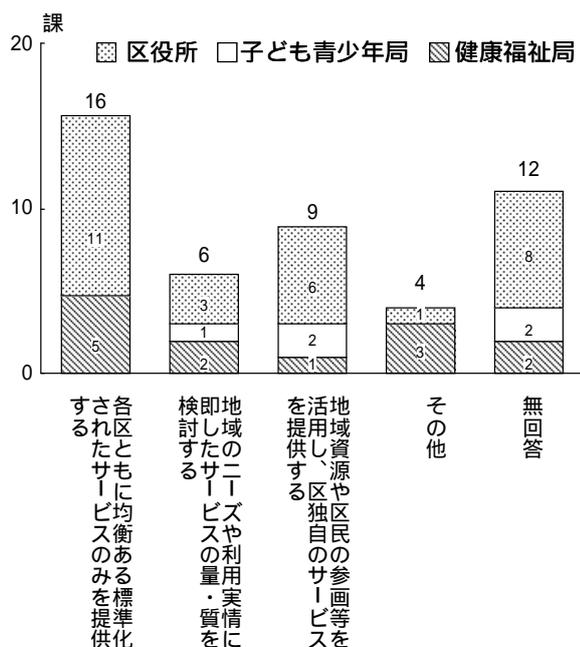


(2) 区におけるサービス提供

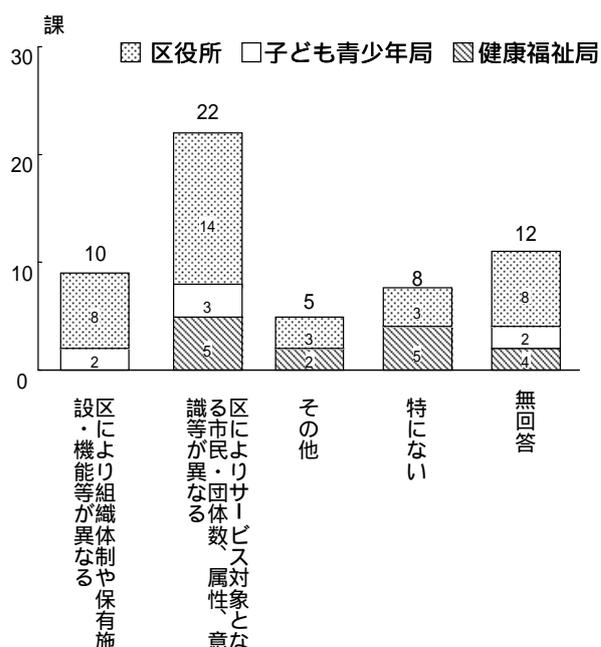
区において提供するサービスの量・質については、「各区ともに均衡ある標準化されたサービスのみを提供する」が16課で最も多くなっているが、「地域資源や区民の参画等を活用し、区独自のサービスを提供する」(9課)、「地域のニーズや利用実情に即したサービスの量・質を検討する」(6課)の回答もみられた。

区におけるサービスの提供の課題については、「区によりサービス対象となる市民・団体数、属性、意識等が異なる」が22課と最も多くなっている。

図表3-23 区におけるサービスの量・質について



図表3-24 区におけるサービス提供の課題



第4章 保健福祉に係るサービス供給主体

(外郭団体等)の現状及び課題

第4章 保健福祉に係るサービス供給主体（外郭団体等）の現状及び課題

保健福祉に係るサービス供給主体の現状及び課題については、堺市社会福祉協議会、堺市福祉サービス公社、堺市社会福祉事業団の3つの市外郭団体を対象に実施したヒアリング調査、書面調査等の結果から取りまとめを行った。

1 団体の組織体制の現状

(1) 各団体の概要

社会福祉協議会は地域福祉の推進、福祉サービス公社は高齢者施策に関する事業、社会福祉事業団は障害児療育に関する事業を、それぞれ主要な事業として位置づけ取り組んでおり、3団体がそれぞれの専門分野で主体性を発揮している。

図表4 - 1 団体の概要

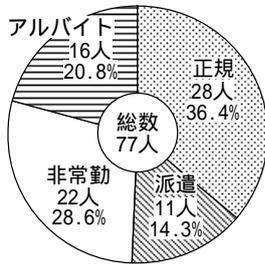
区分	堺市社会福祉協議会	堺市福祉サービス公社	堺市社会福祉事業団
法人格	社会福祉法人	財団法人	社会福祉法人
設立年月日	昭和27年5月設立 昭和35年4月（法人格取得）	平成8年4月1日	平成5年7月
設立目的	堺市における社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の健全な発達及び社会福祉に関する活動の活性化により、地域福祉の推進を図ることを目的とする。（定款第1条）	公的部門における安定性・継続性と民間部門の創造性・効率性、また市民の連帯意識と自発性を結合し、在宅保健福祉サービスに関する意識の普及啓発、情報の収集と提供、相談及び助言、人材の育成と確保、調査研究、有償保健福祉サービスの提供、市の保健福祉サービス事業の受託、在宅保健福祉サービス提供の拠点施設となる老人福祉センターの運営管理などの事業を通じて市民の保健福祉の増進と向上に寄与する。（設立趣意書より抜粋）	福祉サービスを必要とする者が、心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その他あらゆる文化の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢及び心身の状況に応じ、地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されるよう援助することを目的として、以下の事業を行っている。 ・第1種社会福祉事業 肢体不自由児通園施設の受託経営 知的障害児通園施設の受託経営 ・第2種社会福祉事業 相談支援事業の受託経営
事業概要	ボランティア・市民活動のサポートと情報の発信、コーディネート 福祉教育の推進 校区福祉委員会活動の支援 介護者家族の会への活動援助 ファミリー・サポート・センター、障害者情報サロンの運営 生活福祉資金の貸付 地域福祉権利擁護事業 心配ごと・福祉相談 共同募金活動など	在宅保健福祉サービスに関する普及啓発、相談及び助言 在宅保健福祉サービスに関する研修 市からの在宅保健福祉サービスに関する事業の受託 訪問介護事業、介護予防訪問介護事業、居宅介護支援事業 地域包括支援センターの受託経営 障害者自立支援法に基づく障害福祉サービス事業、移動支援事業 堺市の福祉施設の経営など	下記施設の指定管理者としての管理・運営 ・肢体不自由児通園施設（第1もず園、第1つぼみ園） ・知的障害児通園施設（第2もず園、えのきはいむ、第2つぼみ園） ・診療所（もず診療所、つぼみ診療所） ・堺市発達障害者支援センター療育・相談機能 ・通所教室（めだか親子教室、のびっこ教室、はいはい教室、つばさ教室） ・親と子の療育支援センター「おおぞら」

(2) 人員体制

ア 堺市社会福祉協議会

全職員数は77人で、そのうち「正規職員」が28人、36%を占め、次いで「非常勤職員」が22人、29%となっている。「管理職」11人のうち、10人が「派遣職員」となっている。

図表4-2 社会福祉協議会の人員体制及び正規職員・派遣職員の内訳

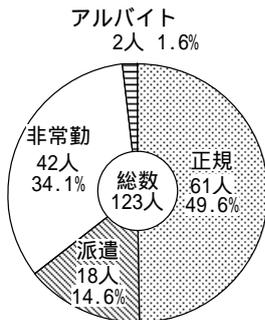


区分	計	総務課	福祉事業課	地域福祉課	区事務所	その他
正規職員	28人	9人	6人	5人	8人	-
事務職	28人	9人	6人	5人	8人	-
専門職	0人	-	-	-	-	-
派遣職員	11人	-	1人(兼務)	1人	8人	2人
事務職	11人	-	1人(兼務)	1人	8人	2人
専門職	0人	-	-	-	-	-

イ 堺市福祉サービス公社

全職員数は123人で、そのうち「正規職員」が61人、49%を占め、次いで「非常勤職員」が42人、34%となっている。「正規職員」「派遣職員」の大部分が、地域包括支援センターの「専門職」である。

図表4-3 福祉サービス公社の人員体制及び正規職員・派遣職員の内訳

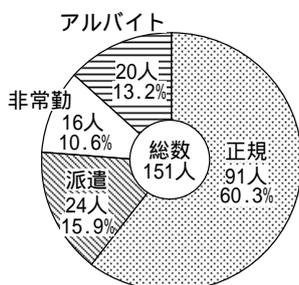


区分	計	総務事業部門	地域包括支援センター
正規職員	61人	17人	44人
事務職	4人	2人	2人
専門職	57人	15人	42人
派遣職員	18人	4人	14人
事務職	5人	4人	1人
専門職	13人	-	13人

ウ 堺市社会福祉事業団

全職員数は151人で、そのうち「正規職員」が91人、60%を占め、3団体の中で正規職員の比率が最も高い。障害児を対象とした通園施設を運営しているため、その特性上、「専門職」の占める割合が「正規職員」「派遣職員」とも高い。

図表4-4 社会福祉事業団の人員体制・派遣職員の内訳



区分	計	総務系	肢体不自由児通園施設	知的障害児通園施設	その他
正規職員	91人	3人	34人	50人	4人
事務職	3人	3人	-	-	-
専門職	88人	-	34人	50人	4人
派遣職員	24人	2人	9人	13人	-
事務職	5人	2人	1人	2人	-
専門職	19人	-	8人	11人	-

(3) 組織運営面での問題点・課題

社会福祉協議会では、組織体制を強化するにあたり、「職員体制の充実」や「人材の養成」が課題として挙げられている。

福祉サービス公社では、事務局の職員体制について、事業内容の継続性やノウハウの蓄積の面において、「公社独自のプロパー職員の配置」が課題となっている。

社会福祉事業団では、福祉サービス公社同様、「プロパー職員の育成」と派遣職員との役割分担が課題として挙げられている。

いずれの団体においても、組織体制強化の中核は、人材であることで認識は一致しており、事業の継続性、専門性の向上を図るためにも、プロパー職員の確保が大きな課題となっている。

図表4 - 5 各団体の組織運営面での問題点・課題

堺市社会福祉協議会	堺市福祉サービス公社	堺市社会福祉事業団
<p>福祉のまちづくりをめざして、地域福祉をすすめる事業の拡大に努め、常に効率的な事務執行の努力を行うなど、政令指定都市社協として区事務所機能の充実＝市民に理解され認知される社協づくりに取り組んでいる。</p> <p>企画調整や支援など、市民（地域）や行政から期待される社協業務の質、量が高まる中で、期待に応えられる人員体制が取れない状況があり、組織運営を強化するためには人員体制の充実や人材の採用・養成（優れた人材の確保）が急務の課題である。</p>	<p>事務局のあり方について、専任の公社プロパー職員の配置がなく、市からの派遣職員が主たる業務を担当している。</p> <p>派遣職員は原則3年間の派遣となっており、同時期に複数の職員が入れ替わるなど、事業内容の継続性やノウハウの蓄積面で課題が多くあり、改善を要する状況にある。</p>	<p>団体が設立されて、まだ10数年程度しか経過しておらず、団体の幹部職員を派遣職員が担っている。プロパー職員の幹部育成が人材育成と係って急務と考えている。</p> <p>年々派遣職員の比率を引き下げてきているが、今後は派遣職員とプロパー職員の構成比率をどうすべきか、役割分担をどう考えていくべきか、検討を要する。</p>

2 各団体の事業

(1) 事業内容と財源

ア 堺市社会福祉協議会

「法人運営事業」(理事会・評議員会等の開催や役員に対する研修経費、職員の人件費等)が全事業の45.8%(金額ベースで304,299千円)を占めるが、これを除くと、「福社会館運営事業」(139,339千円、21.0%)や「小地域ネットワーク活動推進事業」(78,828千円、11.9%)の割合が高い。

事業の財源は、「市補助」が全体の72.0%(478,402千円)を占めている。

図表4-6 事業内容別にみた財源(社会福祉協議会)

(単位:千円)

事業名	受託	市補助	介護保険	自主財源	その他	共同募金	収入計	構成比
法人運営事業	2,368	263,325		25,988	4,433	8,185	304,299	45.8%
ボランティア活動推進事業	16,132	17,501			6,843	12,728	53,204	8.0%
校区福祉委員会活動推進事業	1,400	7,911				3,530	12,841	1.9%
小地域ネットワーク活動推進事業		76,762				2,066	78,828	11.9%
共同募金配分金事業						12,992	12,992	2.0%
福祉サービス利用援助事業		13,640			855		14,495	2.2%
資金貸付事業	1,698				4,493		6,191	0.9%
子育て支援事業	16,808						16,808	2.5%
障害者生活支援事業	2,600						2,600	0.4%
福社会館運営事業	9,602	99,263			30,474		139,339	21.0%
基金事業・積立事業				18,551			18,551	2.8%
デイサービス事業					221		221	0.0%
生きがい対策事業	3,830						3,830	0.6%
事業計	54,438	478,402	0	44,539	47,319	39,501	664,199	100.0%
構成比	8.2%	72.0%	0.0%	6.7%	7.1%	5.9%	100.0%	-

イ 堺市福祉サービス公社

「地域包括支援センター運営事業」が全事業の55.2%(金額ベースで511,068千円)を占め、次いで「老人福祉センター運営事業」(191,053千円、20.6%)、「居宅介護等事業」(106,432千円、11.5%)が続いている。事業の財源は、主要な事業である「地域包括支援センター運営事業」が市からの受託の関係で、「受託」が全体の70.4%(651,452千円/このうち地域包括支援センター運営事業が448,298千円)を占め、次いで「保険給付」が27.2%(252,105千円)となっている。

図表4-7 事業内容別にみた財源(福祉サービス公社)

(単位:千円)

事業名	受託	市補助	保険給付	自主財源	その他	収入計	構成比
普及啓発事業		953			5,656	6,609	0.7%
有償サービス事業					1,668	1,668	0.2%
生活援助員派遣事業	689				76	765	0.1%
母子家庭等日常生活支援事業	266					266	0.0%
地域包括支援センター運営事業	448,298		62,770			511,068	55.2%
介護予防事業	11,171					11,171	1.2%
老人福祉センター運営事業	191,028				25	191,053	20.6%
居宅介護支援事業			12,966		474	13,440	1.5%
訪問介護事業			73,106		7,559	80,665	8.7%
居宅介護等事業			100,781		5,651	106,432	11.5%
堺市障害者移動介護事業			2,482			2,482	0.3%
事業計	651,452	953	252,105	0	21,109	925,619	100.0%
構成比	70.4%	0.1%	27.2%	0.0%	2.3%	100.0%	-

ウ 堺市社会福祉事業団

事業団は、「知的障害児通園施設運営（3か所）」「肢体不自由児通園施設運営（2か所）」「障害児等地域療育支援事業」を実施し、事業費は1,072,098千円となっている。

いずれの事業も市からの受託で、「自主財源」は468千円となっている。

図表4 - 8 事業内容別にみた財源（社会福祉事業団）

（単位：千円）

事業名	受託	市補助	介護保険	自主財源	その他	収入計	構成比
知的障害児通園施設運営（3か所） 肢体不自由児通園施設運営（2か所） 障害児等地域療育支援事業	1,072,098			468		1,072,566	100.0%
事業計	1,072,098	0	0	468	0	1,072,566	100.0%
構成比	99.96%	0.00%	0.00%	0.044%	0.00%	100.00%	-

(2) 事業運営面での問題点・課題

社会福祉協議会は、「地域福祉の推進団体」として、地域団体やボランティア・NPO等との協働や支援など、地域支援の役割を担っており、その役割への期待に応えられる「人材の養成」と「人材の確保」を課題として挙げている。

福祉サービス公社では、主要事業である「地域包括支援センター運営事業」の受託継続にあたり、専任の専門職員の配置が課題となっている。

社会福祉事業団では、事業の大部分が市からの委託のため、独自財源がない状況であり、今後、自立した経営を進めるにあたっては、迅速で柔軟な対応をとることができる体制づくりが課題となっている。

社会福祉協議会、福祉サービス公社は「人材確保」、社会福祉事業団は「財源確保」が大きな課題となっている。

図表 4 - 9 各団体の事業運営面での問題点・課題

堺市社会福祉協議会	堺市福祉サービス公社	堺市社会福祉事業団
<p>2000年の社会福祉法制定において、地域福祉の推進団体として位置づけられている本会は、自治会、校区福祉委員会、民生委員児童委員会等の地域団体やボランティア・NPO等の市民活動との協働や支援（以下「地域支援」という。）に加え、行政や市民とともに堺市の地域福祉をデザインし、牽引する役割が期待されている。</p> <p>また、2006年からは従来の市町村社協の機能に政令指定都市社協の機能が加わった。</p> <p>近年、地域住民やボランティア・NPOによる市民活動や地域福祉活動が活性化しており、社協への地域支援機能がより一層行政や市民から求められている。</p> <p>このように社協職員の求められる援助技術が高度化、多様化するなか、期待に応えられる人材の養成と、人材の確保が当面の課題である。</p>	<p>訪問介護等事業については、介護保険法の見直し等により、介護報酬単価が全体的に引き下げられたことや利用者数の減少、さらにはサービス提供責任者の勤務体制の見直し等により運営が厳しい状況にあるため、効率的な運営方法を模索中である。</p> <p>地域包括支援センター運営事業については、市からの受託期間が平成18年度から平成20年度までの3年間となっており、必要な職員配置についても、保健師等の市派遣者を除き、そのほとんどが期限付採用となっている。今までも退職に伴う欠員補充にあたっては、質の高い職員の採用が困難となってきており、職員のモチベーションの向上も期待できにくくなっている。</p> <p>引き続き受託を継続する場合には、基本配置の専門職員については、専任配置が望まれるところである。</p>	<p>当団体の将来方向について、団体内部では「今後の事業団のあり方」素案を作成し、職員説明も終え、方向性を確認している。今後委託者である市との協議を行い、正式に中期計画を作成していきたいが、遅れがちであること。</p> <p>市の外郭団体改革でも団体の自立化が言われているが、当団体の運営は全額委託料で賄われている。（利用料収入は市の収入として処理）かつ、余剰が出ても委託料は全て精算返還する取決めとなっている。</p> <p>このため、自立化を図るにしても独自の財源が全くない。</p> <p>こうした中で、自立に向けてどう事業展開を図ればよいのか、また、自主事業を行うにあたって職員採用や事業実施等理事会とは別に市の承認が必要であり、迅速で柔軟な対応がとりにくい。</p>

(3) 顧客志向の経営をめざす上での問題点・課題

社会福祉協議会は、市民の多種多様なニーズに沿った支援を行うために、「より顧客の身近で支援する体制の整備」とともに、より地域に密着した区事務所に対して、「顧客志向の経営を念頭に置いた人材の養成と、体制の充実」を課題として挙げている。

福祉サービス公社では、「民間事業者の模範となるよう職員の資質向上」をめざし、顧客満足度を高めることが課題となっている。

社会福祉事業団では、自主財源がないこと、また市民ニーズの把握についても市との間で定期的な協議の場がないことから、迅速な対応が図れていないことが課題となっている。

市民の多様なニーズに対応し、民間事業者との競争や差別化を図っていくには、各団体それぞれが独自の視点を持ち個性を發揮しながら、専門性・公益性の高いサービスの提供主体となるようステップアップを図ることが求められる。

図表4-10 各団体が顧客志向の経営をめざす上での問題点・課題

堺市社会福祉協議会	堺市福祉サービス公社	堺市社会福祉事業団
<p>社協は従来より基本要項の中で「住民主体の原則」を掲げ、コミュニティワーク手法で地域支援を行っている。</p> <p>地域の主体性を重視する支援という特性上、顧客（校区福祉委員会等の地域団体や市民団体・ボランティアなど）のニーズは多種多様であり、かつ顧客のニーズに寄り添う支援を行うには、より顧客の身近で支援する体制の整備が必要不可欠である。</p> <p>現在、直接顧客に支援している区事務所には、各区に3名（市応嘱職員、社協プロパー職員、非常勤職員）を配置しているが、顧客志向の経営という意味では十分とはいえない。区事務所における人材の養成と、体制の充実が課題である。</p>	<p>顧客ニーズや満足度については、そのつど利用者の意見等を把握し、相談体制の充実や質の高いサービス提供が可能となるよう努めているところであり、民間事業者の模範となるよう職員の資質向上を目指している。</p>	<p>外郭団体のメリットは、採算面で民間では実施しにくく行政では公平性の確保の点等から即応しにくい市民ニーズに対して、団体の持つ専門性を生かして先駆的にまた柔軟に対応ができるところにあると考えている。</p> <p>利用者ニーズや満足度調査は、毎年実施し、高い評価を得ている。しかし、上記にも記載の通り、当団体には自主財源がなく、また利用者ニーズのみならず、広い市民ニーズとなると、市との間で定期協議的な場が確立しておらず、事業実施までにむしろ時間を要し、迅速な対応が図れていないこと。</p>

3 団体の経営状況

(1) 財産状況

ア 堺市社会福祉協議会

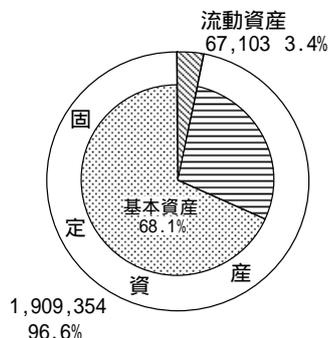
「固定資産」が全体の97%を占め、大部分が「基本資産」となっている。

図表4-11 社会福祉協議会の財産状況

(単位：千円)

区分	法人全体	特別	計
流動資産	67,103	0	67,103
固定資産	1,909,354	0	1,909,354
うち基本資産	1,345,495	0	1,345,495
(市出資率)	0%	0%	0%
資産計	1,976,457	0	1,976,457

(平成19年3月末現在)



イ 堺市福祉サービス公社

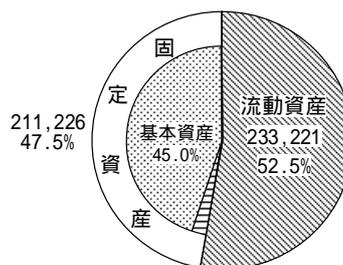
「流動資産」が53%を占める。また、「固定資産」も48%を占め、大部分が「基本資産」で、市の出資率は100%である。

図表4-12 福祉サービス公社の財産状況

(単位：千円)

区分	法人全体	特別	計
流動資産	233,221	0	233,221
固定資産	211,226	0	211,226
うち基本資産	200,000	0	200,000
(市出資率)	100%	0%	100%
資産計	444,447	0	444,447

(平成19年3月末現在)



ウ 堺市社会福祉事業団

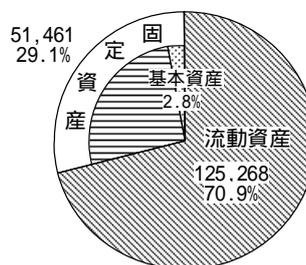
「流動資産」が全体の71%を占め、「固定資産」のうち「基本資産」の占める割合は3%で、市の出資率は100%である。全体に占める割合は低いが、「預金利子、公衆電話手数料等」により、自主的に財源確保に努めている。

図表4-13 社会福祉事業団の財産状況

(単位：千円)

区分	法人全体	特別	計
流動資産	125,268	0	125,268
固定資産	51,461	0	51,461
うち基本資産	5,000	0	5,000
(市出資率)	100%	0%	100%
資産計	176,729	0	176,729

(平成19年3月末現在)



(2) 経営全般の状況

各団体の経営状況を把握するため、経営状況の自己分析を行う項目を調査票に盛り込んだ。

自己分析を行なうための経営診断シートは、「静岡県外郭団体の経営に関する指針」を参考にした。

回答結果からみると、各団体において経営上取組みが望まれる項目の主なものは下記のとおりである。

組織運営上の問題点・課題にも関連するが、組織の硬直化や組織改革の停滞を避けるためにも、年齢バランスに配慮した人員配置の検討が求められる。

また、民間のサービス事業者との差別化を図れるよう、どのような支援を提供すれば、団体の独自性・個性が発揮できるかを検討するため、支援の必要な市民のニーズや満足度を定期的に把握し、その結果を事業にフィードバックすることで、計画的かつ効果的な事業展開を図っていくことが必要である。

なお、経営診断シートは、民間法人の経営方法や内容に倣うべく作成されたものであるため、公益性の強い各団体の設立趣旨・目的、実施している事業やその対象者などを踏まえると、各団体の特性上なじみにくいものがあるので、結果の読み取り上注意が必要である。

図表4 - 1 4 各団体において経営上望まれる取組み（主なもの）

堺市社会福祉協議会	堺市福祉サービス公社	堺市社会福祉事業団
常勤職員の年齢バランスに配慮した人員配置、採用計画の実施 市民満足度調査の定期的な実施 市民ニーズの把握・調査の定期的な実施など	常勤職員の年齢バランスに配慮した人員配置、採用計画の実施など	市民ニーズの把握・調査の定期的な実施 事務費削減のための対策の検討、実施 業務のシステム化、OA導入の要否に関する定期的な検討など

4 今後の団体運営について

(1) 外郭団体の保健福祉分野での役割に対する考え

社会福祉協議会は、社会福祉法第 109 条に規定する「地域福祉の推進役」として中核的団体となることが大きな役割と考えている。

福祉サービス公社は、事業の柔軟かつ先駆的な取組みができる団体として役割が大きいと考えている。

社会福祉事業団は、障害児に特化したワンストップサービスの提供など、民間では発揮しにくい公共性の高い障害福祉施策事業の担い手としての役割が大きいと考えている。

今後、各団体が考えていくべきことは、市民から団体に求められている事業を自ら提言し実践しながら、団体の存在意義を導き出せる取組み（例えば、地域福祉に貢献する事業や研究・研修機関としての位置づけ、評価機関・チェック機関としての役割など）が何かを検討することが求められる。

図表 4 - 1 5 各団体の保健福祉分野での役割に対する考え

堺市社会福祉協議会	堺市福祉サービス公社	堺市社会福祉事業団
<p>社会福祉法第109条に規定する「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として、その機能を果たすことが本会の使命である。</p> <p>保健福祉分野においても、地域福祉推進のための中核的な団体となることが本会の役割と考えている。</p>	<p>公社設立目的のとおり、行政が直接施行するよりも、より柔軟に対応できる事業施行や先駆的な取組みについて、公社の果たす役割には大きなものがある。</p>	<p>現行の障害児通園施設運営事業を発展させ、堺市における障害児の発見後のフォローから多様な療育の提供、地域生活支援、そして青年期に至る総合的で一貫したサービスの提供を図っていきたい。（障害児支援のワンストップサービスの提供）</p> <p>自主財源の確保の意味からも、保育所等児童福祉施策の受け皿となる事業展開も図り、児童福祉分野での役割を果たしていきたい。</p> <p>民間では発揮しにくい公共性が求められる障害福祉施策事業の担い手となっていく。</p>

(2) コスト削減や収益向上など自立経営に向けた経営能力向上に対する考え

社会福祉協議会では、利益を追求しない団体の性格上、民間の経営手法の導入はなじまないため、事務事業の効率化や消耗品等の支出削減、入札による業者選定、外部への事業委託などにより、社協なりの経営努力を行うことが必要と考えている。

福祉サービス公社では、ほとんどの業務が市からの受託業務であることから、公社が自立経営することについては考えにくい。

社会福祉事業団では、人事評価制度の検討など、個々の職員の成果に視点を置きコストや収益性を考えるとともに、受託事業のみの運営から生じるコスト意識の低さに課題があると考えている。

福祉サービス公社や社会福祉事業団の場合、設置自治体である堺市から委託されているがために（出資金が自治体100%のために）民間法人のように自由に事業が実施できないのが現状である。

3団体は、一般の社会福祉法人（民間法人）とは性格が異なるが故に、市が委託料を支出する根拠を見出せるような存在意義（＝民間法人とは異なる役割と社会的使命）の明確化とともに、その意義について、市民も含め設置自治体である市にも理解してもらえる取組みが求められる。

図表4 - 16 各団体の自立経営に向けた経営能力向上に対する考え

堺市社会福祉協議会	堺市福祉サービス公社	堺市社会福祉事業団
<p>収益を追求しない多様な事業を主としているため、民間の経営手法をそのまま取り入れることは社協経営になじまない部分があるが、団体としての経営努力は当然必要である。会員会費制度の実施、受益者負担の導入（会館冷暖房費の徴収や資料代の実費負担など）のほか、共同募金、年間助け合い運動、歳末たすけあい運動のより一層の推進を図っている。</p> <p>また、経営能力を高めるための具体的な取組みとして、事務事業の効率化や消耗品等の支出削減、入札による業者選定、外部への事業委託によるコスト削減などを行っている。</p>	<p>効率的かつ効果的な事業執行を行うことにより、より適正な経営環境を構築することやコスト削減に努めることは当然のことであるが、ほとんどの業務が市からの受託業務であるため、公社が自立経営することについては考えにくい。</p>	<p>これまでも、市とは別の給料表（福祉職給料表）の導入や職員配置の見直しなどに取組み、コスト削減に努めてきた。今後とも、そうした取組みを継続していくが一律的な取組みもさることながら、職員の意欲向上に繋がる人事評価制度の検討など、個々の職員の成果に視点を置きコストや収益性を考えていきたい。</p> <p>現在は、市からの受託事業のみの運営であり、その全てが委託料でまかなわれている。このため、事業団全体としてはどうしてもコスト意識の甘さが見受けられる。慎重に検討しなければならないが、今後は自主事業の容認とともに委託料の定率化なども場合によっては、検討課題と考えている。</p>

(3) 団体において経営改革を進める上で特に重要なこと

社会福祉協議会では、「職員の技術力や支援力を高めること」「自主財源の確保」「区事務所の充実を図り、市民や機関・団体と連携した地域福祉の推進」などが重要と考えている。

福祉サービス公社では、「職員の意識改革やモチベーションの向上」「中核的職員の専任プロパーの採用による事業内容の継続性やノウハウの蓄積」などが重要と考えている。

社会福祉事業団では、「目標管理による職員の経営意識の向上」「経営コンサルタントによる、定期的な運営助言」「事業団の運営チェックのための評議員会の設置」などが重要と考えている。

各団体とも、経営改革推進にあたっては、職員の意識改革、モチベーションの向上が課題と考えている。

図表 4 - 17 各団体において経営改革を進める上で特に重要なこと

堺市社会福祉協議会	堺市福祉サービス公社	堺市社会福祉事業団
<p>内部に対しては、職員の意識改革を継続して行い、職員の技術力や支援力を高めることが特に重要と考えている。</p> <p>事務の効率化や事業の整理を図り支出削減を継続的に実施し、自主財源の確保に努めることも重要である。</p> <p>対外的には、情報公開や法令遵守等の経営責務を果たしながら、区事務所の充実を図り、市民や機関・団体と連携して、地域福祉をすすめていくことが社協機能の充実につながると考えている。</p>	<p>公社の業務は高齢者や障害者等の福祉分野における先導的役割を担うものとして、職員の意識改革やモチベーションの向上はとりわけ重要なことである。</p> <p>主たる業務を担う職員のほとんどが派遣職員であったり、期限付き採用職員であることから、事業内容の継続性やノウハウの蓄積に弱い面があるため、中核的職員については、専任プロパーの採用が望まれる。</p>	<p>職員の経営意識の向上を図るために、今年度は試みに職員個々の業務目標を明確にするために、業務目標カードを作成し、目標管理を行っている。</p> <p>今後、本格実施ができるように努め、職員の経営意識の醸成につなげていきたい。</p> <p>経営コンサルタントによる、定期的な運営助言も必要と考えている。</p> <p>民間法人でない外郭団体としての役割を発揮していくために、市民の目で見えて団体運営がどう行われているか等、運営チェックのために評議員会の設置を急ぎ、内容の充実を図る。</p>

第5章 自立支援時代における

効果的な保健福祉サービスのあり方

第5章 自立支援時代における効果的な保健福祉サービスのあり方

1 保健福祉サービスを取りまく現状と課題

(1) 保健福祉サービスに係る現状

堺市の保健福祉サービスを取りまく現状として、大きくは次の5つがあげられる。

- | | |
|-----|-----------------------|
| 現状1 | 少子高齢化の進展や核家族世帯の増加 |
| 現状2 | ノーマライゼーション社会の進展 |
| 現状3 | 格差社会の深刻化等の新たな社会問題の顕在化 |
| 現状4 | 市民主体の保健福祉のまちづくりの進展 |
| 現状5 | 都市化の進展と大都市問題の発生 |

現状1 少子高齢化の進展や核家族世帯の増加

少子高齢化の進展、新たな社会経済問題の発生等により、自立支援を必要とする市民・世帯が増加する傾向にある。

また、核家族化の進展、高齢者世帯の増加等により、子育て、介護等の対応力の低下している家庭もみられる。市民意識調査結果をみても、家庭内で介護などが必要な家族が発生した場合には、半数以上の市民が家族だけでは対応できないと回答しており、潜在的な自立支援ニーズが高い現状もうかがえる。

現状2 ノーマライゼーション社会の進展

誰もが共生できる社会 = ノーマライゼーション社会の理念の浸透に伴い、年齢や心身の状態に関係なく市民誰もが住みなれた家庭や地域社会で自立して生活を営むことができる社会づくりが求められてきている。これに伴い、在宅保健福祉サービスの拡充、地域福祉体制の整備、施設・制度のバリアフリー化、ユニバーサルデザインに基づくまちづくりの進展など、誰もが自立して生活を営むことができる環境の整備が進み、家庭や地域社会で自立した生活を営む要介護高齢者、障害者等の市民が増加してきている。

現状3 格差社会の深刻化等の新たな社会問題の顕在化

加齢、失業、低所得等によって増加する生活保護世帯等への対応が必要となってきた。また、格差社会等の新たな社会問題の顕在化により、ホームレス、引きこもりなど新たな自立支援ニーズが発生してきており、その対応が必要となってきた。

現状4 市民主体の保健福祉のまちづくりの進展

介護保険制度の導入、NPO法人制度の創設、指定管理者制度の導入などにより、民間主体による保健福祉サービスの提供、施設の管理・運営などが活発化してきている。

また、学校区などの市民の日常生活圏をベースとした地域住民が主体となった地域保健福祉活動の取組も増加してきている。

現状5 都市化の進展と大都市問題の発生

都市化の進展により、保健福祉サービス需要が増大するとともに、市民と行政との関係の希薄化・疎遠化などが顕在化してきている。現在、市では市内7区役所に保健福祉総合センターを設置し、市民誰もが総合的な保健福祉サービスを身近な区役所を通じて利用できる体制が整備されている。

今後は、市内各地域の地域特性やコミュニティの状況に対応したきめの細かい保健福祉サービスの提供や自立支援ニーズへの対応等が必要となっ

(2) 保健福祉サービスに係る課題

堺市の現状を踏まえ、保健福祉をとりまく課題として、大きくは次の5つがあげられる。こうした課題に対応するため、今後の堺市の保健福祉サービスのあり方として、「本市の社会環境の変化」と「保健福祉サービスの変容」への対応が必要となってきた。

課題1 要支援者や自立支援ニーズの増大（サービス量の増大）

要支援者が増大するとともに、自立支援を必要とする市民や家族、地域社会から支援ニーズが増大し、保健福祉サービスの量が増大していくことが考えられる。

課題2 自立支援・生活支援ニーズの多様化・高度化（サービスの質の変化）

少子高齢化の進展やライフスタイルの多様化等に伴い自立支援・生活支援ニーズも多様化・高度化する傾向がみられる。こうしたなかで高齢者、障害者等の高度で専門的な自立支援・生活支援ニーズを有する市民も増加する傾向を示している。このため、市民が必要とするサービスの質についても大きく変化していくことが考えられる。

課題3 生活圏ベースの保健福祉体制の拡充（サービス提供体制の再編）

各区役所に保健福祉総合センターが設置され、身近な地域においてワンストップ型の保健福祉サービスが利用できる環境整備が進められている。また、市民や地域社会を主体とした地域保健福祉活動も活発化してきていることから、今後は、学校区等の日常生活圏をベースとした保健福祉サービスの展開や体制の構築など、サービス提供体制の再編が必要となっている。

課題4 公民協働の深化と担い手の多様化(サービス提供方法の多様化)

地方分権や市民主体の保健福祉のまちづくりの進展等に伴い、保健福祉体制の構築やサービスの展開において公民の協働が深化するとともに、サービス提供主体の多様化などが顕著になってきている。このため保健福祉サービスの提供方法の多様化に対応していく必要がある。

課題5 新たな福祉領域の生起(サービス対象領域の拡大)

社会経済の変化に伴い、新たな福祉領域が生起するとともに、こうした分野における自立支援等のサービスの拡充が必要となってきた。



本市の社会環境の変化

保健福祉サービスを取り巻く堺市の社会環境が変化してきており、効果的なサービスを展開するために変化への適切な対応が必要

保健福祉サービスの変容

自立した生活を確保するために必要な保健福祉サービスが変容してきており、自立支援時代に対応した保健福祉サービスの量や質の確保が必要

2 自立支援時代の効果的な保健福祉サービスの方向性

自立支援時代に対応したより効果的な保健福祉サービスの展開を通じ、年齢や心身の状態、経済的状況等に関係なく、市民誰もが、住み慣れた地域社会のなかで等しく文化的で自立した生活を営むことができる「ノーマライゼーション社会の実現」を図る。

その方向性としては、次の3つがあげられる。

堺市における保健福祉のまちづくりの目標

ノーマライゼーション社会の実現

保健福祉サービスの3つの方向性

自立支援を必要とする市民を社会的にサポートできる環境の構築

市内各地域の自立支援ニーズの把握と市民の生活圏をベースとした支援体制の強化

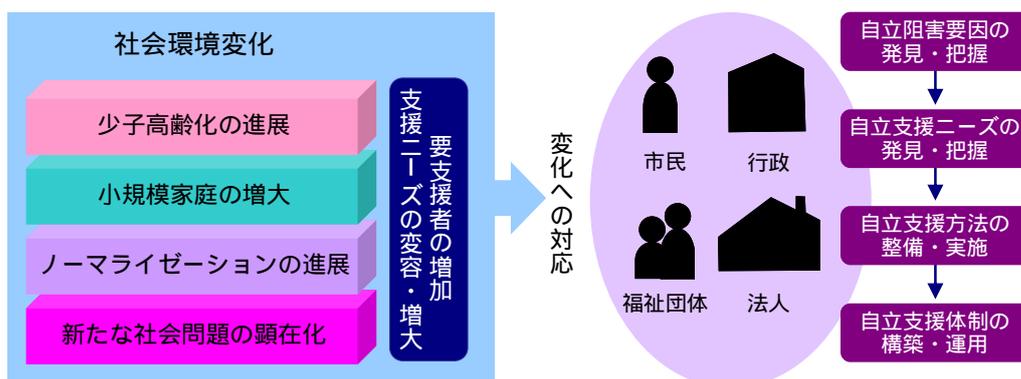
有限な保健福祉資源の有効活用を通じた保健福祉サービスのパフォーマンスの向上

サービスの方向
1

自立支援を必要とする市民を社会的にサポートできる環境の構築

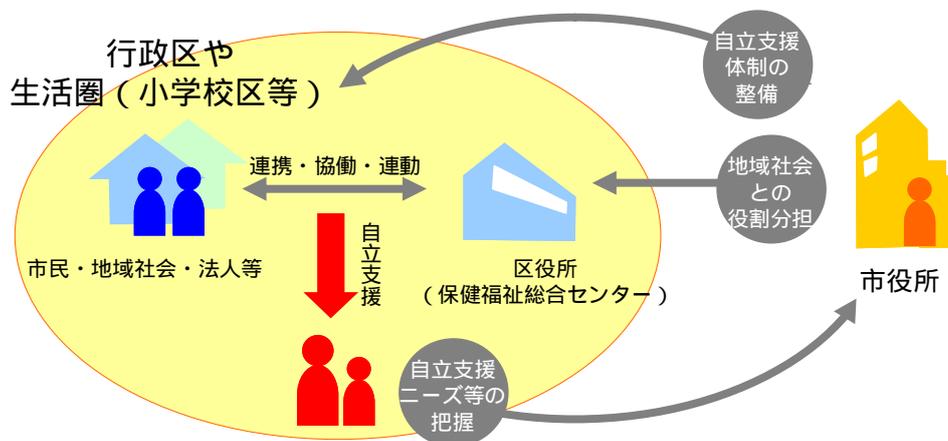
少子高齢化の進展、小規模家庭の増大、新たな社会問題の顕在化等によって、自立支援を必要とする市民の増加、支援ニーズの多様化が顕在化してきている。

市民の自立を阻害する要因や自立支援ニーズ等を的確に発見・把握できる社会環境の整備を図るとともに、支援を必要とする市民を迅速かつ効果的にサポートできる支援方法の整備・実施、支援体制の構築・運用を図る。



サービスの方向 2 市内各地域の自立支援ニーズの把握と市民の生活圏をベースとした支援体制の強化

大都市・堺の地域特性や市内地域的な現状・課題を踏まえた効果的な支援を実施するため、地域社会の構成主体と行政とが連携・協働・連動しながら、地域の自立支援ニーズの把握、生活圏をベースとした支援が行える体制の強化を図る。



サービスの方向 3 有限な保健福祉資源の有効活用を通じた保健福祉サービスのパフォーマンスの向上

人材、拠点・施設、サービス、財源等の有限な保健福祉資源を、サービスの調整・連携、新たな手法導入 (IT等) などを通じて、より有効に活用できる環境を整備する必要がある。

増大、多様化していく支援ニーズに適切に対応できる、人材等の資源確保を適切に行うとともに、資源の有効活用を通じて、支援内容の多様化・高度化を図る。



3 実現に向けたロードマップ

(1) 整備プロセスの考え方

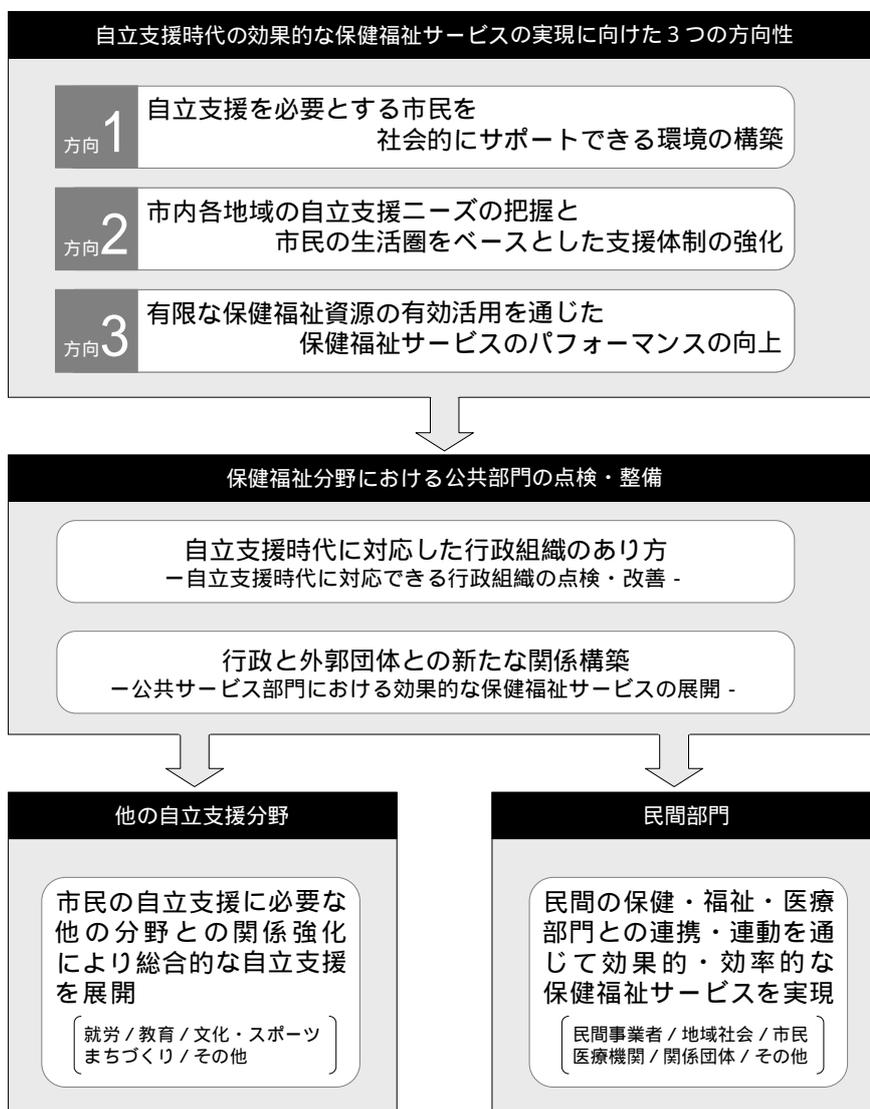
3つの方向性により本市の自立支援時代に対応した効果的な保健福祉サービスを実現するためには、段階的な整備のプロセスが考えられる。

第一段階としては、自立支援時代に対応した効果的な保健福祉サービスの展開が可能な公共部門を整備することが重要である。このためには、自立支援時代に対応した行政組織のあり方を検討するとともに、保健福祉サービスを担う外郭団体と行政との新たな関係構築を図る必要がある。

第二段階としては、就労・教育等の市民の自立した家庭生活・社会生活に密接な分野との関係を強化し、より総合的な自立支援を展開することが必要となる。

また、保健福祉活動・サービスを展開する民間の保健・福祉・医療部門との連携・連動性を高め、市民が必要な時に最適なサービスを効果的・効率的に利用できる環境を構築することが必要となる。

図表5-1 保健福祉サービスの整備の考え方



(2) 公共部門の点検・整備に向けたロードマップ

ア 自立支援時代に対応した行政組織のあり方

行政組織のあり方については、本市では、少子高齢化、大都市型の行政需要等に対応するため行政組織の見直し、再編が既に実施されている。保健福祉部門においては、生活援護、地域福祉、地域保健（保健センター）を総合的に展開できる保健福祉総合センターが区役所ごとに設置され、保健福祉に関する相談やサービスの調整・提供を行える総合性のある行政機関として機能している。

今後の短・中期的課題としては、本庁と各区役所・保健福祉総合センターの機能・役割分担の見直しや市民課、保険年金課等の市民の利用頻度が高い区役所内の他のセクションや窓口との連携強化などを通じ、再編後の組織を効果的に運用できる体制づくりが必要となる。

また、今後継続して取り組む課題としては、区役所と保健センターが分離している行政区があるため、市民の利便性を高めるためにも、区役所と保健センターの統合等を図ることにより、複数の施設・機関を利用することなく、区役所のみで保健福祉サービスの相談・調整・利用等が行えるワンストップ型庁舎等の整備を図る必要がある。

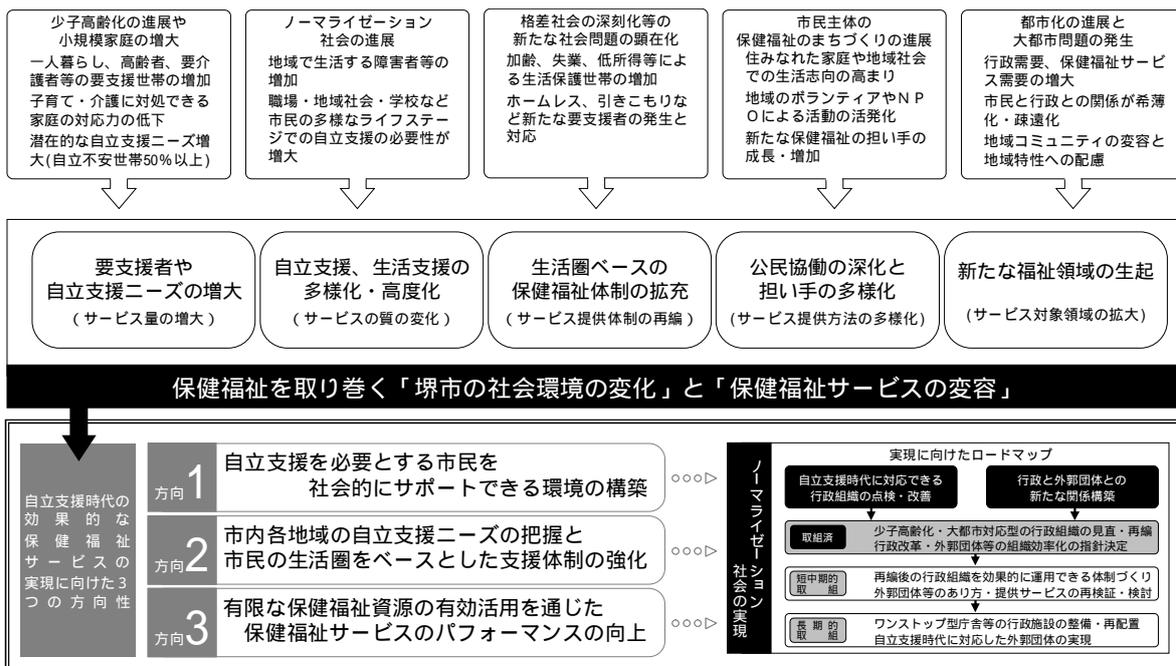
イ 外郭団体と行政との新たな関係構築

堺市では、財政健全化と活力あるまちづくりを目指して、平成15年に「行財政改革計画」を策定し、その中で外郭団体の改革を重要な課題として位置づけている。これに基づき、平成16年に「外郭団体の改革に関する指針」を策定し、行政を取り巻く社会経済状況の変化や公的関与の必要性などを考慮して、外郭団体のあり方を基本から見直し、時代の変化や新たな市民ニーズに対応できるよう、各外郭団体の役割や事業の再構築を求めることとした。

これに基づき、保健福祉に係る3つの外郭団体においては、各団体の現状や課題、今後の方向性を踏まえて、自己改革を通じて保健福祉サービスの活性化と効率化を図るとともに、自主・自立的な経営基盤を確立することを目指した取組を実施している。

今後の短・中期的課題としては、市民の自立した家庭生活・社会生活において外郭団体が果たす役割や外郭団体に期待される市民ニーズ等に十分に配慮しながら、自立支援時代に対応した外郭団体のあり方、サービスの提供等について再検証・検討等を行い、長期的には市民の自立した生活を支える外郭団体の実現を図ることが重要となる。

図表5-2 自立支援時代に対応した効果的な保健福祉サービスの展開の考え方



4 自立支援時代に対応した行政組織のあり方

(1) 現状と課題、今後の方向性

ア 市民と行政機関の関係

Point 1 市民の利用実態に即した組織・体制の整備が必要

市民が利用する行政機関は、区役所の市民課、保険年金課といった保健福祉総合センター以外のセクション・窓口の利用が中心となっている。また、区役所の改善点として、「地域の区役所であらゆる公的なサービスの相談や申請を可能とする」をあげる市民が多くなっており（市民 33%、子育て 25%、高齢者 37%）区役所における一体的・総合的なサービスの利用が可能な体制の整備が求められている。

市民に最も身近な行政機関としての区役所のあり方・機能の検討
保健福祉総合センターとその他セクション（市民課・保険年金課）との連携強化

Point 2 サービスに関する知識・経験が不足した市民のサポートが必要

区役所等の保健福祉に係る相談を受ける際に、事前準備等を「特に何もしない」市民が多くなっている（市民 46%、子育て 32%、高齢者 40%）。こうしたことから、保健福祉制度やサービスについての情報や知識が必ずしも十分ではない市民が、区役所等の保健福祉窓口を利用するケースが多い現状がうかがえる。

地域社会（校区等）における問題・課題の解決能力の向上・確保
相談・申請等のサービス利用の利便性や対応力の向上・確保

Point 3 市民の生活スタイルと行政組織とのギャップ解消が必要

身近な行政機関である区役所の利用頻度は、「数ヶ月に1回」の市民が大半を占めており（市民 64%、子育て世帯 77%、高齢者 56%）市民が行政機関を利用する機会は必ずしも多くない現状にある。

また、区役所の利用上の問題として、「物理的な遠隔性（自宅・公共交通からの距離等）」、「利用時間」をあげる市民が多く、市民の生活スタイルと行政機関（区役所）との乖離が指摘されている。

限定的な市民と行政とのアクセス機会の質的な改善
区役所等の行政機関との遠隔性（時間・距離・情報等）の解消

Point4 公共部門の拡大に伴い新たな職員の能力・資質の確保が必要

保健福祉サービスの担い手として、行政に対する期待が高くなっている。しかし、年齢、家族構成、障害等の種類・レベルによって市民の支援ニーズは大きく異なっており、こうしたニーズに対応できる職員の能力・資質の確保が必要となっている。また、社会の成熟化に伴い、市民の行政職員に対する意識も変化してきており、コンプライアンスの確保、コスト・ベネフィットの重視等、時代の変化やニーズに対応できる職員の能力・資質の確保も重要となっている。

新しい時代のサービス提供体制に係る市民啓発・情報提供(新しい行政職員の役割等に対する理解)

公的サービスにおける個別的・専門的な支援ニーズの的確な把握・分析能力の確保

イ 行政組織・体制の現状

Point 1 行政組織・機能の縦割り・庁舎分散などの課題解決が必要

保健福祉サービス所管局は健康福祉局と子ども青少年局となっている。区役所には保健福祉総合センターが設置され保健福祉部門が統合されている。ただし、保健センターが区役所と分離している区が4区(堺、西、南、美原)となっている。

市民の利用頻度が高い市民課、保険年金課は、保健福祉総合センターと機能的・物理的に分離している(調整機能が不在、設置フロアーが別等)。

本庁局間部の連携性・一体性の確保と区役所における権限・機能の集約化

区役所の保健福祉セクションとその他のセクションとの連携性・一体性の確保

Point 2 限られた行政資源(人・能力等)を有効活用できる体制構築が必要

区役所が所管する人口・世帯数(平均11.9万人、4.8万世帯)は一般市レベルとなっている。これに対して、本庁に属する保健福祉サービス所管局職員は約400人、各区役所職員(保健福祉部門)は50~150人規模となっている。相談やサービスの提供における職員数、専門性等の不足・不在が課題となっている。

また、区役所内に地域包括支援センター、社協区事務所、区自治連合協議会事務局などの市民ニーズ、地域情報を確保した機関・組織が配置されている。

区役所と市民・地域社会をつなぐ中間組織・機能の導入

区役所と市民・地域社会のネットワークを果たす関係団体・機関との連携

Point 3 情報提供等の市民の自立支援ツールの多様化等が必要

接遇研修等の市民との新たな対応・対話手法は区レベルで導入（南区等）されている。市の情報提供手段は、市・区広報が中心で、ホームページ等の活用は限定的となっている。また、市民ニーズ収集、相談、サービス申請等での利活用は限定的となっている。

市民の視点に立った行政組織の見直し・構築（利用しやすさ、快適さ）
 市民のライフスタイルに対応した組織・サービス（相談、申請等）のあり方の検討（Web活用等）
 市民・行政・関係機関間の双方向型の人・サービス・情報の交流体制の確保

Point 4 一定の制約下での保健福祉職員の新たな専門性・資質の確保

行財政改革と保健福祉サービスの民間委託（指定管理者制度等）の進展により、組織・職員のサービスの監理体制・能力が必要となってきている。また、制度改正、新たな支援ニーズに対応するための新たな専門性の必要性も増大している。

個人情報保護、コンプライアンス確保等のサービス提供に伴う新たな対応能力・資質の確保
 職員の新たな専門性・資質の確保に向けた人材育成

ウ 「行政組織のあり方」の方向

「行政組織のあり方」の方向としては、次の4つがあげられる。

- 方向1 市民との制度的・物理的乖離を解消できる行政組織
- 方向2 市民の自立支援ニーズに対応できる行政組織
- 方向3 市民のライフスタイルに適応できる行政組織
- 方向4 新たな専門性に対応できる行政組織

(2) 行政組織のあり方

方向1

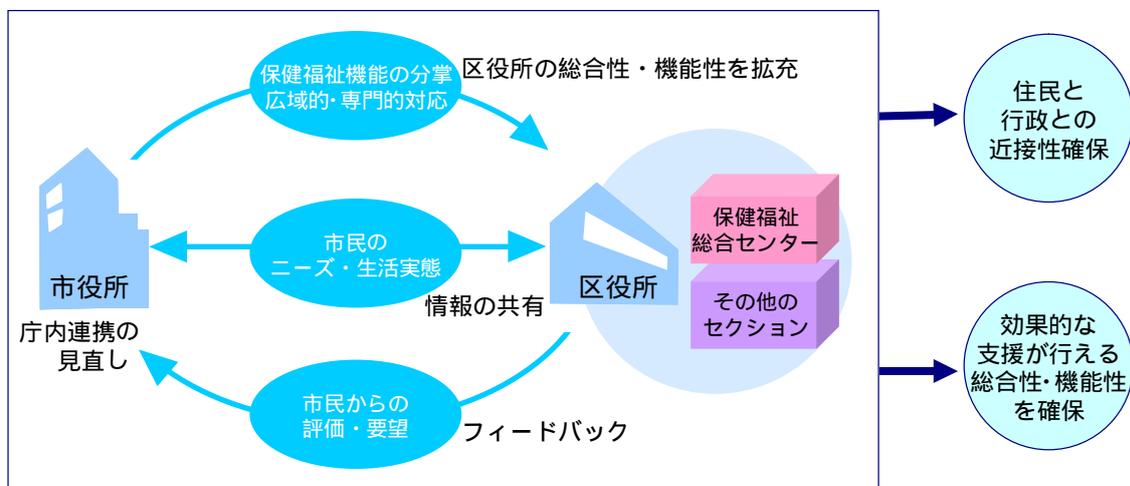
市民との制度的・物理的乖離を解消できる行政組織

- 住民の自立を支える保健福祉体制の確保へ -

組織づくりの方向性

住民生活に密接な自立支援サービス（健康づくり、子育て、介護、生活保護等）は区役所（保健福祉総合センター）が担い、住民と行政との近接性を確保するとともに、迅速で効果的な自立支援を図ることができる総合行政機関として機能性を向上させる。

広域的サービス、専門性の高いサービスについては、市役所（本庁）、専門行政機関等が区役所と連携して、市民の自立を支援する。



環境

保健福祉サービスやまちづくりに係る本庁組織（健康福祉局・子ども青少年局・市民人権局・審議会等）の連携等の見直し

区役所の保健福祉等の支援機能の強化と一体的支援のための体制・物理的環境の整備

取組例

区役所における保健福祉機能、自立支援機能の強化
その他

サービス・体制

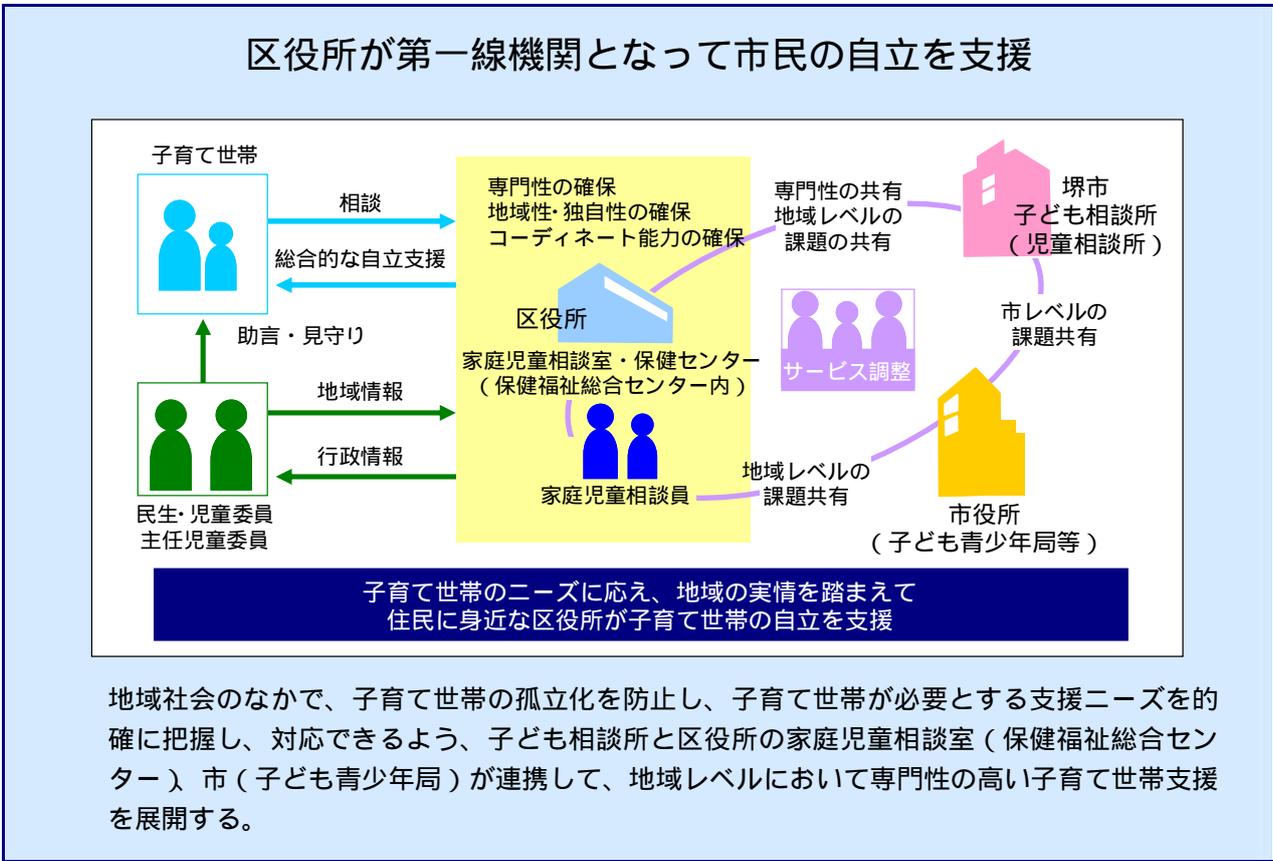
自立支援時代に対応した総合相談窓口、サービス調整機能の見直し・強化

支援に必要な市民情報、支援ニーズ等の収集と一元的管理・共有化の強化

取組例

自立支援型の総合相談窓口の設置
自立支援対応型の情報データベースの構築と管理・活用手法の確立

組織づくりの展開例



人材

保健福祉総合センター長の権限・機能の強化（事務委任・分掌）

市民対応（接遇、相談、電話・メール対応等）職員の育成等

取組例

市民対応職員の育成・研修

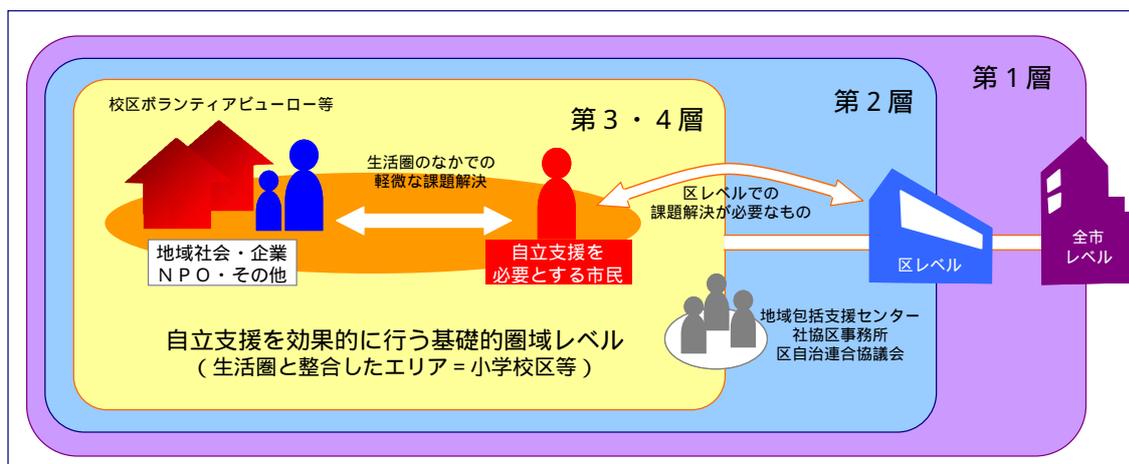
市民の自立支援ニーズに対応できる行政組織

- 大都市型の都市問題に適切に対応できる地域へ -

組織づくりの方向性

都市化、少子高齢化等の進展によって増加、多様化していく自立支援ニーズに対応していくため、住民の身近な生活圏（小学校区等）における自立支援体制・機能を構築する。

生活圏での自立支援体制・機能の構築により、地域特性や市民ニーズに対応した支援ニーズ・課題の発見、要支援者への対応等、迅速かつ効果的な自立支援を展開する。



環境

小学校区、自治連合会の区域等の生活圏を単位とした自立支援体制を整備（エリアの設定、地域での支援体制構築）

校区ボランティアビューロー、校区福祉委員会等の各地域での取組成果や「堺市地域福祉計画」の理念・体制等と整合を図る

取組例

生活圏ベースの第3、4層目の自立支援エリアの検討・設置
区役所（保健福祉総合センター）における地域（生活圏対応）福祉担当セクションの設置

サービス・体制

各区役所の保健福祉総合センター（地域福祉課）内に、生活圏エリアの所管・支援セクションを整備

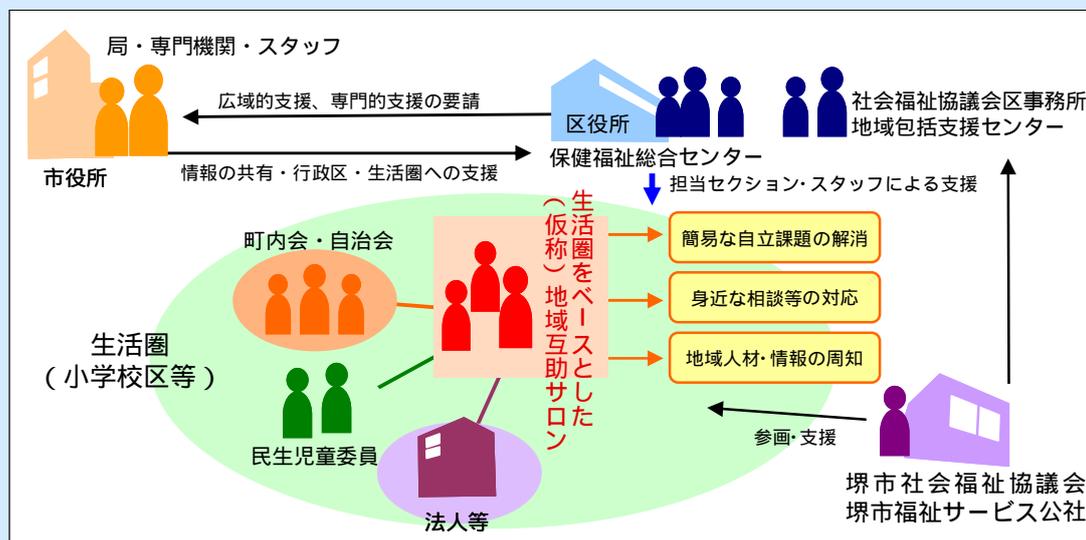
社会福祉協議会区事務所、地域包括支援センター、町内会・自治会等との連携を強化し、生活圏ベースでの地域互助システムを構築

取組例

生活圏をベースとした（仮称）地域互助サロンによる地域コミュニティの浸透

組織づくりの展開例

住み慣れた生活圏(小学校区等)で自立に必要なきめ細かい支援を



生活圏(小学校区等)をベースとした地域互助システム「(仮称)地域互助サロン」の整備により、生活圏における簡易な自立課題の解消、身近な相談等の対応、地域の保健福祉人材や情報の周知等を図り、地域の保健福祉課題・自立阻害要因等を自律的に解決・除去。

人材

保健福祉総合センター内に生活圏(小学校区等)レベルでの支援やコーディネートを担当する職員・人材等を確保

社会福祉協議会区事務所、民生委員児童委員、町内会・自治会等の地域の保健福祉人材、まちづくり人材との連携・協働の深化

取組例

行政OB、保健福祉有資格者、団塊世代住民等の活用
生活圏レベルでのコーディネーターの育成等

その他

生活圏(小学校区等)ベースでの活動拠点整備

取組例

地域会館等における活動拠点の整備
地域の保健福祉施設・団体等における拠点等の整備

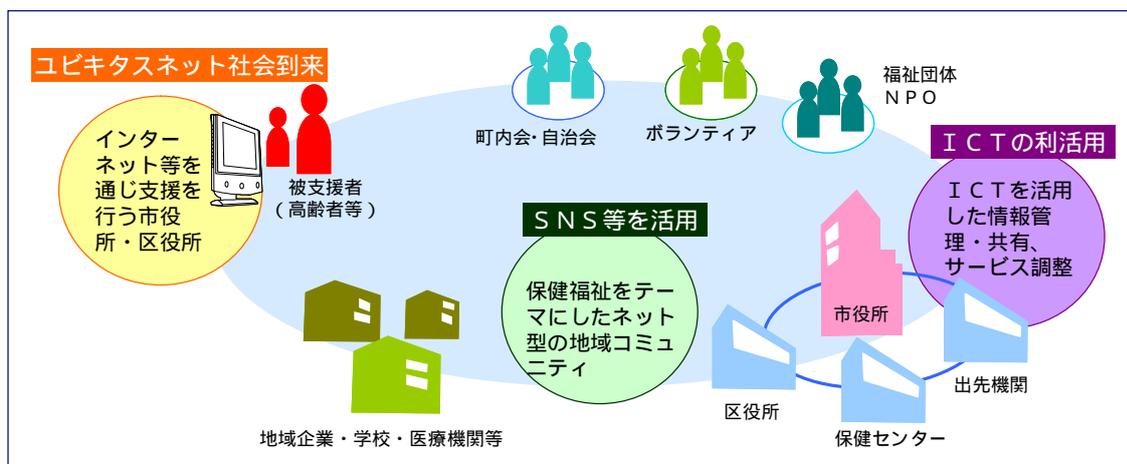
市民のライフスタイルに適応できる行政組織

- 新たな技術・仕組を生かした組織力を -

組織づくりの方向性

ユビキタスネット社会に対応した新たなICT等の活用により、自立支援対象の拡大や効果的な自立支援体制の構築を図る。

ICTの導入により、インターネットを通じた支援体制の構築、行政機関内の保健福祉情報の管理・共有、サービス調整、保健福祉をテーマとした新たなネット型の地域コミュニティの育成など、新たな支援やサービスの提供などが可能となる。



環境

ICTの利活用による、効果的な保健福祉業務の運営

ICTの利活用により、保健福祉行政内部の情報共有及びコミュニケーションを活性化

サービス・体制

次世代ICT政策のu-Japan政策に基づく、ユビキタスネット社会到来を踏まえ、高齢者や障害者にも優しいユーザーインターフェイスを備えた、相談・申請等が行えるネット環境の整備

取組例

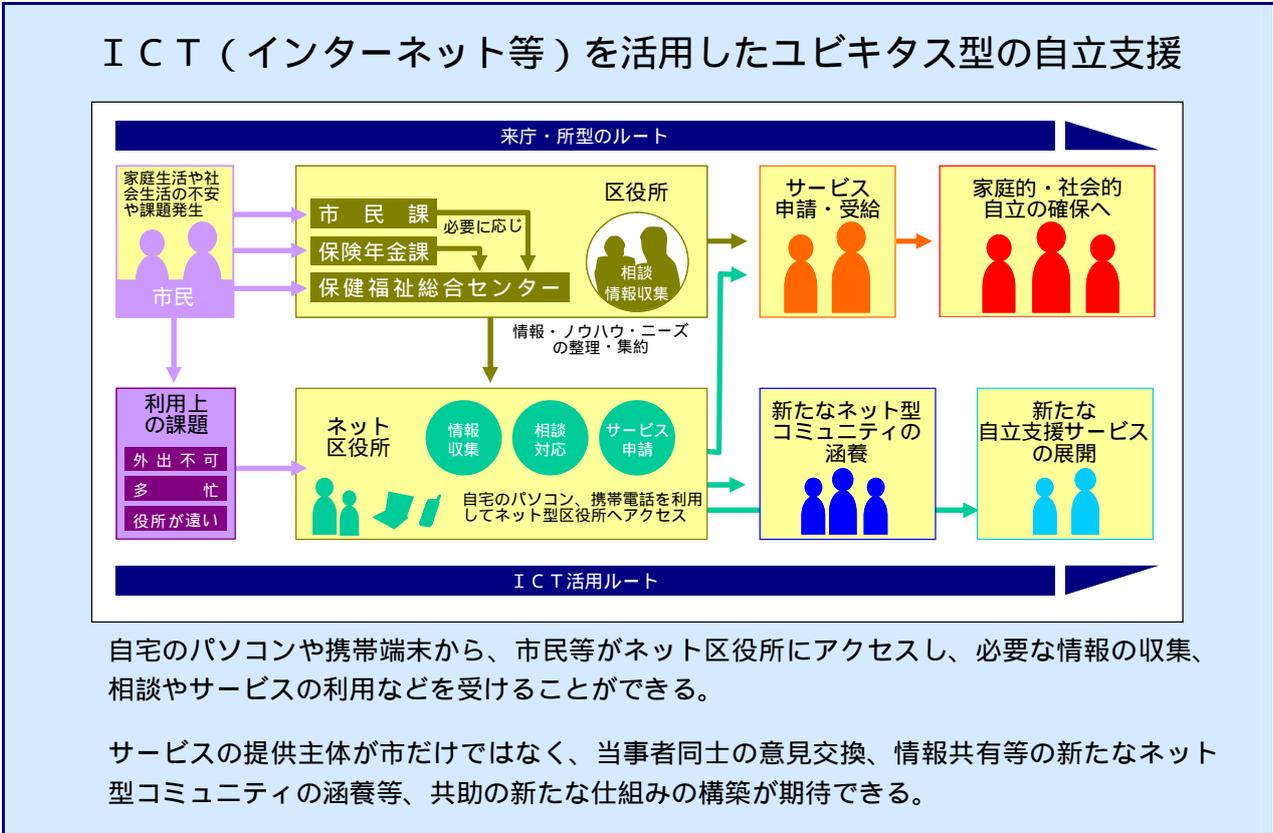
保健福祉情報の一元的管理・活用、ニーズ分析
ICTによるサービスの調整体制の確保

取組例

ネット区役所・相談窓口の開設
公的個人認証を活用したオンライン申請、届出等の保健福祉サービスの実施

ICT Information and Communication Technology の略で、情報通信技術を活用したコミュニケーションの意
 SNS Social Networking Service の略で、ネットワーク上で人間関係を広げ、交流することを目的とした場
 所を提供するサービス
 ユビキタスネット社会..... ユビキタスとは「至る所にある」の意。「いつでも・どこでも・何でも・誰でも」という次世代のユビ
 キタスネット社会では、高齢者等を含め誰でも簡単に機器やサービスを利用できる「ユニバーサル」な
 社会も実現。

組織づくりの展開例



人材

SNS等を活用して、住民、NPO、ボランティア、地元企業、行政等が参加する活力ある新たな地域コミュニティの実現のための体制構築

取組例

保健福祉ネットコミュニティ育成（子育て支援、介護等）

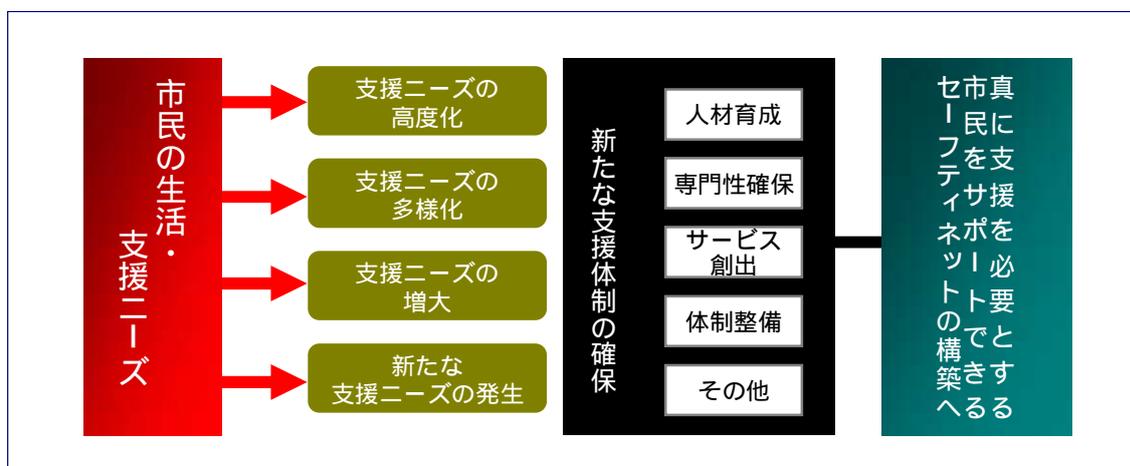
新たな専門性に対応できる行政組織

- 真に支援が必要な人をサポートできるセーフティネットの構築へ-

組織づくりの方向性

市民生活・支援ニーズの変化・変容により、支援ニーズの高度化・多様化・増大、新たな支援ニーズの発生などが、今後進展することが考えられる。

こうした社会環境の変化に対応した人材育成、専門性確保、サービス創出、体制整備等の新たな支援体制の確保により、真に支援を必要とする市民をサポートできるセーフティネットの構築を図る。



環境

ノーマライゼーション社会、国際化の進展、格差社会の深刻化等の新たな社会問題の顕在化等に対応した新たな支援体制の構築

サービス・体制

新たな自立支援サービス等の整備による、社会環境の変化に対応したセーフティネットの構築

取組例

新たな自立支援ニーズ等の把握・研究（実態把握調査、意識・意向調査）

取組例

ホームレス等の新たな自立支援プログラム（地域社会復帰プログラム等）の整備
外国人等に対する自立支援体制の整備（多言語対応型の保健福祉情報の提供等）

組織づくりの展開例

**重層性・捕捉性を確保したセーフティネットの構築により
自立上のリスクに対応し、市民の安心・安全を確保**

重層性を確保したセーフティネット

自立課題・問題

重層的セーフティネットにより
多様なレベルの自立課題に対応

捕捉性を確保したセーフティネット

制度の間隙を埋めるSN

これまで対応できていなかった制度の
間隙分野や新たな分野にセーフティネットを構築

自立支援が必要な人を適切にサポートするために、よりきめの細かいセーフティネット（SN）の構築を図る。

構築の方向としては、 日常的、基幹的なSNだけでなく専門的SNを確保し、重層的なSNにより、市民の自立を確保する。また、 制度の間隙にあつて対応できていない分野、新たな自立支援課題・ニーズにより対応が必要となつてきている分野へのSNを確保する。

人材

新しい専門性等に対応した人材の育成

その他

新しい時代の公的サービスについての市民周知

取組例

専門研修等の人材育成プログラムの確保

取組例

情報提供・啓発活動の実施
講習・公演会、イベント等の開催

5 自立支援時代に対応した外郭団体との関係構築のあり方

(1) 現状と課題、今後の方向性

ア 市民からみた外郭団体のあり方（市民アンケート調査結果等から）

Point 1 サービスの担い手として市民が外郭団体を含む公的セクターを評価

市民の多くが、保健福祉サービスの担い手として行政と公益法人を評価している。外郭団体は、社会福祉法人、財団法人として、行政や他の民間団体・組織が担えなかった保健福祉サービスを展開してきた実績を有しており、市民の多くが保健福祉サービスの担い手として外郭団体を評価している現状がうかがえる。

一方、保健福祉サービスの提供において行政が担うべき役割としては、「行政は最小限度を行う」と考える市民は少数となっており、「市（行政）自らがサービスを提供する」や「市と民間事業者が競争や差別化を図りながらサービスを提供する」ことが望ましいと考える市民の割合が高くなっている。特に子育て世帯や高齢者など、現在、保健福祉サービスを利用している割合が高い市民層では、「市自らがサービスを提供する」ことが望ましいと考える市民・世帯の割合が高くなっている。

このことから、市民の多くが、行政をはじめ公益法人等の信頼できる公的主体によって保健福祉サービスが提供されることを求めている現状がうかがえる。

外郭団体も含め、市民の信頼や期待、市民が必要とする自立支援ニーズ等に適切に対応していくことができる公共セクターの確保が求められる。

市民ニーズに対応できる公共セクターの確保

Point 2 外郭団体に対し、独自領域での役割を期待する市民が多い

外郭団体と民間団体との役割分担については、「民間の事業者が提供できるサービスであればサービスを見直すべき」は市民 16%、子育て世帯 15%、高齢者 12%となっており、一定の割合の市民が民間で実施できる保健福祉分野のサービスについては、外郭団体以外の民間事業者が担うことを求めている。

これに対して、外郭団体が担うべき役割については、「民間のサービスを利用できない人向けにサービスを提供すべき」は、市民 45%、子育て世帯 38%、高齢者 35%と、市民各層で高い割合を示している。

外郭団体が独自に果たす役割を検証・評価

市民ニーズに対応した外郭団体が果たす新たな役割・領域を創出

Point 3 外郭団体の統廃合・縮小は慎重派の市民が多い

外郭団体の統廃合については「効率性などの基準を満たさない場合に統廃合や縮小を図るべき」は少数となっており(市民 9.7%、子育て世帯 9.5%、高齢者 6.8%)、「統廃合や縮小は慎重に行うべき」が高い割合を示している(市民 21.8%、子育て世帯 24.4%、高齢者 28.0%)。

しかし、外郭団体を「現状のまま維持する」と考える市民は少数となっており(市民 4.6%、子育て世帯 5.3%、高齢者 6.3%)、経営面において「利用者満足志向などを重視した民間経営の手法を取り入れるべき」が高い割合を示すなど(市民 23.5%、子育て世帯 19.1%、高齢者 13.0%)、社会環境、要請に応じた組織の改革・改善を求めるものとなっている。

外郭団体の適切な評価と見直し

イ 市及び外郭団体の現状

Point 1 新しい公共空間の担い手としての外郭団体の位置づけが必要

市では、政令指定都市にふさわしいスリムで強じんな行政体力を身につけるため、従来の減量型改革から構造的な改革に重心をおいた「行政経営改革」へ質的転換を推進している。

これまで行政が担ってきた保健福祉サービスにおいても、行政責任の下、多様な実施主体が分担していくことが必要。

公共セクターとしての外郭団体の見直し・検討
時代に対応した外郭団体と行政との新たな関係構築

Point 2 各外郭団体の役割と今後の社会的使命の明確化が必要

各外郭団体が市民の保健福祉ニーズに対応するため、独自の事業を展開し、市民の自立した生活を支援している。

福祉サービス公社では、在宅サービスの実施、地域包括支援センターの運営を通じ、要介護者の自立を支援している。

社会福祉協議会では、地域福祉の基盤整備（校区福祉委員会の設置推進等）を通じ、地域社会の自立支援体制の構築を図っている。

社会福祉事業団では、障害児通園施設等の運営を通じ、障害児と家族の自立支援を実施している。

各外郭団体の事業によって自立が支えられている市民・家庭の生活を堅持

Point 3 市の改革指針に基づいた外郭団体自らの主体的取組が必要

「外郭団体の改革に関する指針」では、各外郭団体が自ら積極的に自己改革に取り組み、活性化と効率化を図り、自主・自立的な経営基盤を確保することを求めている。

個別団体の方向性として、福祉サービス公社はサービス提供において他の外郭団体との役割分担を明確にし、一部事業の整理・再編、社会福祉協議会は社協の趣旨から適当でない事業は、再編・整理しながら体制整備を推進、社会福祉事業団は障害児通園部門のほか、適当な民間事業者の確保が困難な部門の専門性を生かして管理代行し、事業拡大を図ることとされている。

市指針に基づく外郭団体自らの改革の実行と達成

ウ 「外郭団体と行政との関係構築」の方向

「外郭団体と行政との関係構築」の方向としては、次の3つがあげられる。

- 方向1 公的セクターとして市民の自立を支援できる外郭団体
- 方向2 他のセクターが提供できない独自の自立支援を行うことができる外郭団体
- 方向3 市の改革理念・方針と整合・合致した外郭団体

(2) 外郭団体との関係構築のあり方

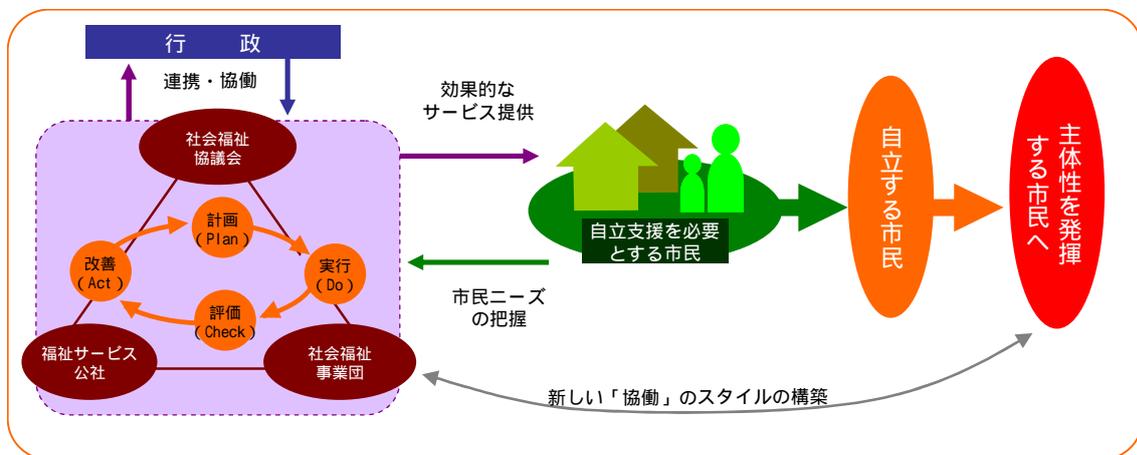
方向 1

公的セクターとして市民の自立を支援できる外郭団体 - 新しい公共サービスの担い手へ -

関係構築の方向性

行財政改革の進展、公的保健福祉サービスの適正化等により行政が対応できる保健福祉領域が変容しているものの、新たな支援ニーズの発生やニーズの多様化・専門化など、市民の自立を支援する公共領域は拡大する傾向にある。

新たな公共領域を担う存在として、市民の自立を支援できる外郭団体の役割の見直し、機能創出等を図る。



組織機能

市の行財政改革と連動した新しい保健福祉分野・サービスの担い手としての外郭団体の役割の確保

役割分担

市民ニーズの把握からサービスの計画・実施に関する自己評価とサービスの質向上を図るサイクル（P D C A）の確立

取組例

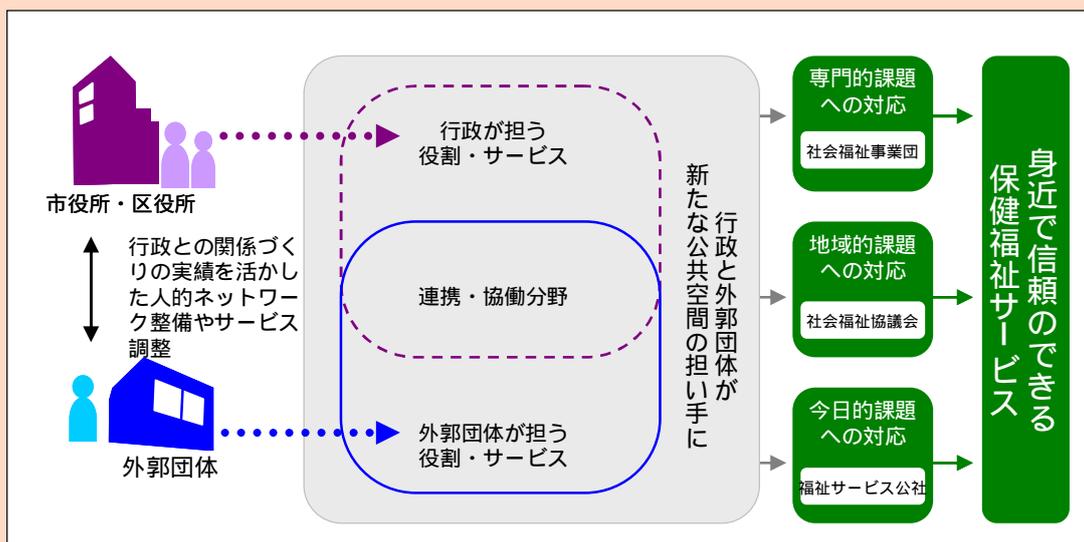
時代のニーズや要請に対応した事業の再編・整理による組織体制の整備
民間事業者の確保が困難な部門について専門性を生かした管理代行

取組例

電子メール・郵便・FAX等を活用した市民意見提案制度の導入
利用者が参加する第三者評価制度の導入や苦情対応のシステムづくり
ISO9001の認証取得

関係構築の例

住民に身近で信頼のできる保健福祉サービス



行政と外郭団体がこれまでの関係づくりの実績を活かし、堺市に整備が必要な保健福祉に係る公共空間の整備を担い、専門的課題、地域的課題、今日的課題に対応できる市民にとって身近で信頼のできる保健福祉サービスを展開。

サービス

行政主導型のサービス提供主体から市民の自発性・自立性を引き出す主体としての機能の強化

市民・行政との新しい「協働」のスタイルの構築

取組例

- 市民が事業提案し、市と協働して事業を実施する協働事業提案制度の創設
- コミュニティソーシャルワーカーの設置

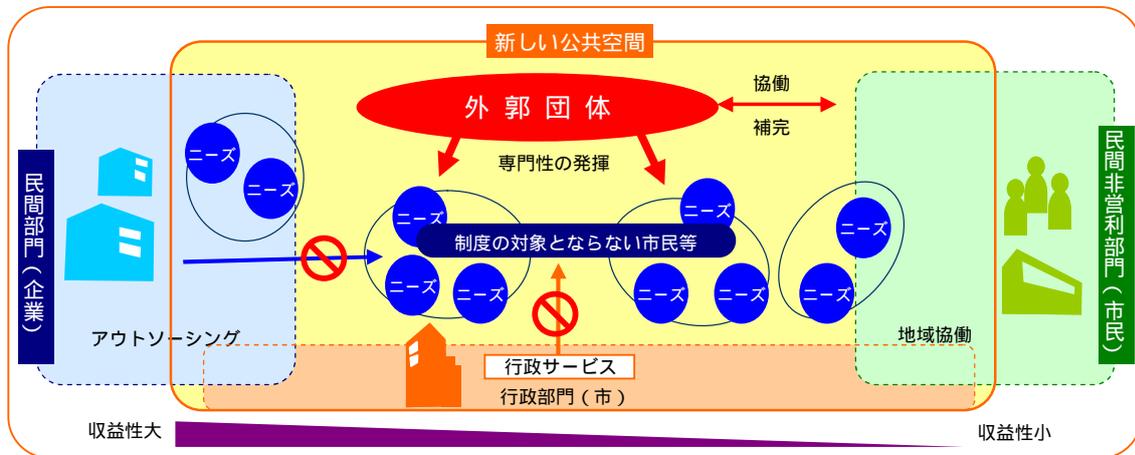
他のセクターが提供できない 独自の自立支援を行うことができる外郭団体

- 市民の自立を確実に支援する存在へ -

関係構築の方向性

行財政改革が推進される中、福祉サービスの提供セクターとして外郭団体を取り巻く状況は厳しくなっており、各団体は、今後の経営の方向性を明確にするとともに、団体の自主性を高め、自律した経営環境を実現することが求められている。

市民の自立を安全・確実に支援する機関として、他セクターと異なる外郭団体の役割分担と存在意義の明確化を図る。



組織機能

既存の制度・サービスの対象とならない市民のニーズへの対応

他セクターとの役割分担と存在意義の明確化

役割分担

外郭団体固有の能力・役割の検証

取組例

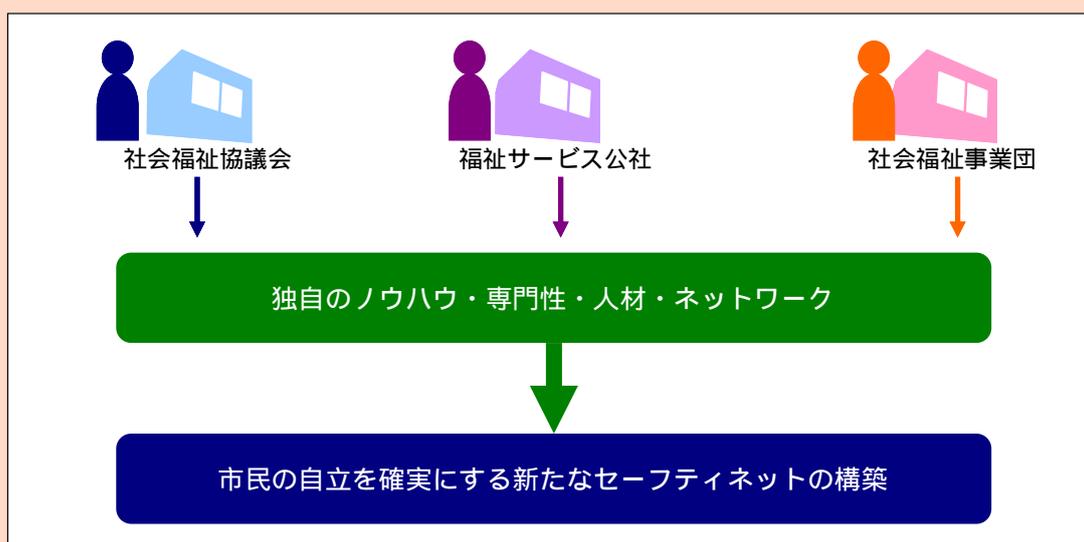
新たな分野や制度の対象とならない市民へのサービス提供
虐待を受けた高齢者等要援護者への支援や受け入れ

取組例

サービス事業者に対する指導・監督
コミュニティソーシャルワーカーの設置

関係構築の例

外郭団体の特性を活かしたセーフティネットの構築



各外郭団体が有する独自のノウハウ・専門性・人材・ネットワークを活かして、市民の自立を確実にする新たなセーフティネットを構築。

サービス

NPO等他団体との連携・協働による効率的・効果的なサービス提供

総合的な市民の自立支援に向けた体制づくり

取組例

- 傾聴ボランティア等を実施するNPOとの養成講座の共同開催
- NPOからの共同事業の提案募集

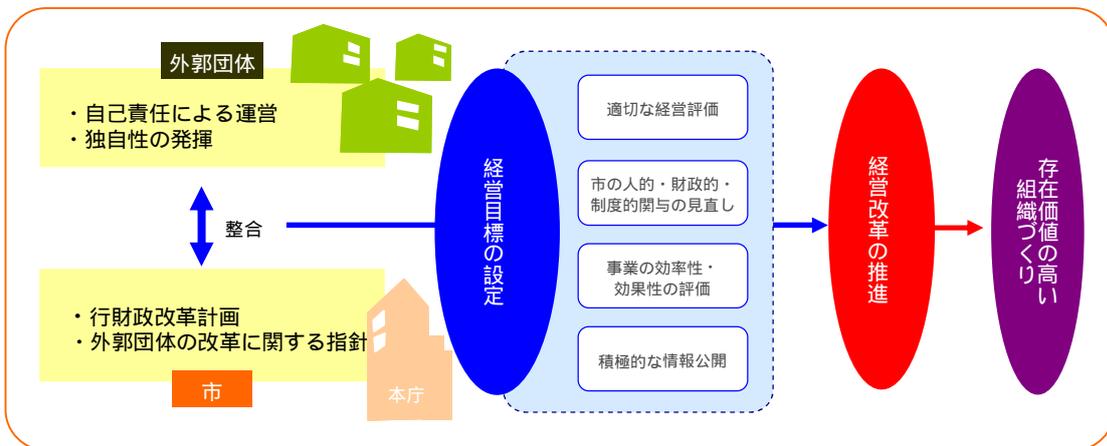
市の改革理念・方針と整合・合致した外郭団体

- 市民に理解と支持を得られる組織へ -

関係構築の方向性

市の改革指針等と連動・連携しながら、市民の理解と支持を確保できる外郭団体の経営の改革・安定化等を図る。

経営目標を設定するとともに、適切な経営評価、市の人的・財政的・制度的関与の見直し、事業の効率性・効果性の評価、積極的な情報公開等を通じて、経営改革の推進を図り、市民にとって存在価値の高い組織づくりを目指す。



組織機能

団体経営の効率化の推進等、定期的な経営評価と経営の透明化の推進

役割分担

市の関係・関与の見直し等、外郭団体の特性に応じた自主性・自立性を発揮するための環境整備

取組例

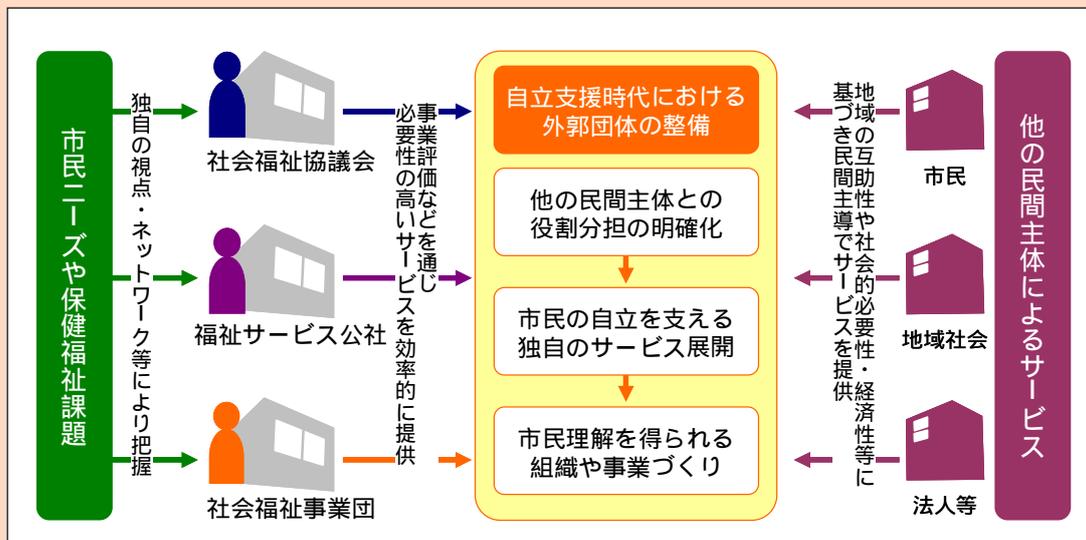
外部監査制度の導入
市民との協働の視点を取り入れた事業評価方法の研究

取組例

バックオフィス(事務管理)業務や職員研修等の共同化

関係構築の例

組織・事業の見直しを通じ真に必要とされる外郭団体へ



各外郭団体が確保している独自の視点・ネットワークから把握した市民ニーズ、保健福祉課題に基づき、真に必要なサービス等を実施。他の民間主体が担うことが適切なサービス等については、適切な役割分担を図り、行政でも他の民間主体でも実施することができない独自のサービス展開などを通じ、市民理解を得られる組織づくり、事業づくりを展開。

サービス

経営改善目標の明確化と実行性の担保等、数値目標設定による目標管理の実施

取組例

- 自立経営に向けた経営改革の方針・目標を定めた経営計画の策定及び事業評価システムの確立
- 職員に対する目標管理制度や自己啓発援助制度（SDS）等の導入

委員・事務局名簿

委員会・幹事名簿

委員長	澤井 勝	奈良女子大学名誉教授
委員	小野 達也	大阪府立大学人間社会学部准教授
	田中 勉	堺市健康福祉局健康福祉政策担当部長（平成19年10月まで）
	西出 茂春	堺市健康福祉局健康福祉政策担当部長（平成19年11月から）
	谷口 清治	堺市子ども青少年局子育て支援部長
	古川 末治	堺市南区役所南保健福祉総合センター所長
	今井 龍也	堺市美原区役所美原保健福祉総合センター美原保健センター所長
	中島 次男	財団法人地方自治研究機構総務部長兼調査研究部長
幹事	森 浩二	堺市健康福祉局健康福祉政策課長
	西野 正治	堺市健康福祉局健康福祉総務課長
	藤原 秀民	堺市健康福祉局福祉推進部高齢福祉課長
	吉田 和彦	堺市健康福祉局福祉推進部障害福祉課長
	森下 由放	堺市健康福祉局福祉推進部介護保険課長
	稲岡 一	堺市健康福祉局健康部健康増進課長
	植西 昌彦	堺市健康福祉局健康部精神保健福祉課長
	定 真紀子	堺市子ども青少年局子ども青少年育成部子ども育成課長
	坂口 廣志	堺市子ども青少年局子育て支援部子ども家庭課長
	井上 高年	堺市子ども青少年局子育て支援部保育課長
	谷口 裕子	堺市南区役所南保健福祉総合センター地域福祉課長
	松永 初美	堺市堺区役所堺保健福祉総合センター堺保健センター次長
	山本 恭久	堺市社会福祉協議会事務局長
	田中 英行	堺市福祉サービス公社事務局長
	渡辺 剛史	堺市社会福祉事業団事務局長
事務局	水谷 一則	堺市健康福祉局健康福祉政策課課長補佐
	久保 裕美	堺市健康福祉局健康福祉政策課
	桑野 斉	財団法人地方自治研究機構調査研究部主任研究員
	柴 孝宏	財団法人地方自治研究機構調査研究部研究員
	岩崎 琢人	財団法人地方自治研究機構調査研究部研究員
基礎調査機関	小林 正和	株式会社サーベイリサーチセンター主任研究員

（順不同）

自立支援時代における効果的な
保健福祉サービスのあり方に関する研究

- 平成 20 年 3 月 発行 -

財団法人 地方自治研究機構

〒102-0082

東京都千代田区一番町 25 番地

全国町村議員会館 3 階

電話 03 (3237) 1411 (代表)

印刷 株式会社 大應