

---

# 平成29年 第1回定例会

## 一般質問 小峰由枝議員

平成29年 2月24日

---

### ▶質問

支え合い認め合う、励ましの地域づくりの必要性を感じ、地域福祉計画についての質問をいたします。

誰もが互いに尊重し合い、それぞれの住み慣れたところで安心して健康に暮らせる福祉コミュニティの実現に向け、社会福祉法では、平成12年に地域福祉の推進が明確に位置づけられ、平成15年には市町村地域福祉計画策定に関する規定が施行されております。こうした地域福祉に関する法改正は、福祉というと高齢者、障がい者、児童などの限られた対象へのサービスと捉えられがちだったものを、地域社会での多様な人々の多様な生活課題に地域全体で取り組む仕組みとして捉え直し、あらゆる人が安心して生活できるよう、受け身ではなく、区民、行政、事業者が協力していく必要があるという考え方に基づいております。

そこで質問をいたします。社会福祉法において市町村地域福祉計画が規定されておりますが、本区として、これまでどのような理念のもと取り組みをしてきたか、具体的にお聞かせください。

社会が大きく変容してきている現在、既存の制度だけでは支援し切れない、制度のはざままで苦しんでいる方々が増えてきていると実感しています。先日、私は長い間外出されていない方とお会いしました。「うちの子ひきこもりで」と、ご家族の皆さんも大変ご苦労されておりました。ご本人にとっては、部屋の外に踏み出すことは大変勇気の要る中、私と会ってくださいました。私も感謝と敬意を感じながら少し話をさせていただき、保健師さんにつなげられるよう対応しました。数日後、やはりお会いするのは難しいと家族から断りの連絡があり、親御さんも保健師さんに会ってもらえませんでした。ご本人

やご家族が拒否をされれば医療機関につなげることも、それ以上手を打つこともできません。ひきこもるご本人はもちろんのこと、ご家族もここに至るまで、どれだけつらい思いを抱えていらしたのかと思うと胸がいっぱいになります。

孤立化が進めば、ご家族の専門的知識が不十分のまま、悪循環から脱することが難しくなると聞きます。それに加え、親御さんがご高齢になれば、ご自身の病気や経済的な問題、そして生活そのものが脅かされていくことは容易に予測できます。一軒のご家庭でも、お子さんの医療、自立、就労、親御さんの健康、経済、介護など、様々な支援の必要性が浮かび上がってきます。

ほかに、いわゆるごみ屋敷と言われるような、物に囲まれながら生活をしている独居の高齢者の方、多重債務を抱え、病気になってもその上で仕事を続けるご家族、親子で地方から引っ越してきても地域になじめず孤立化し、不安を抱える中で子どもが不登校になり、どこにも相談できずにいるご家庭、親御さんが亡くなった後の精神疾患のご子息、DVの連鎖など、やり場のない苦しみを感しながら、SOSも出せず、日々の生活を送っている方が大田区にもたくさんいらっしゃると思います。

このような問題は、今までは家族や親族、地域で何とか解決してきたものと思いますが、現在、行政が手を尽くしても尽くしても救い切れない、今やこうした複雑な問題は、一つの窓口や一つの機関の対応では追いつかず、複数の機関が対応しないと対処できない状況であり、そして、そもそもそれを支える支援がないというような状況であるとも思います。

大田区でも、例えばJOBOTAのような機関はこのような支援をしていると思いますが、こうした制度のはざまに陥った方々が安心して暮らせる社会が今こそ必要と考えます。このようなことについて、本区はどのように受け止めていらっしゃいますでしょうか、お聞かせください。

先日、大阪府豊中市に視察に行かせていただきました。豊中市には、社会福祉協議会を中心に、地域の力を引き出し、住民と一緒にごみ問題やひきこもり問題などの制度のはざままで苦しむ人たちを助ける仕組みがありました。豊中市では、社会福祉法の地域福祉計画に関する規定を受け、平成16年に豊中市地域福祉計画を豊中市と社会福祉協議会

で共同作成し、地域福祉の活動拠点の確保、そして、小学校区単位で福祉なんでも相談窓口、さらに、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）を設置しました。なんでも相談窓口で受けた相談は、コミュニティソーシャルワーカーを中心に、PTAや民生委員、個人のボランティア登録などで構成された福祉委員が受け、地域福祉ネットワーク会議につなぎ解決を目指します。ここで解決できない問題は、市の課長級のライフセーフティネット総合調整会議に上げ、そこで解決できる仕組みをつくっていくというものです。

コミュニティソーシャルワーカーのことは、以前、田村議員、野呂議員も本会議で取り上げていらっしゃいましたが、NHKのドラマ「サイレント・プア」で深田恭子さんが主演し放映され、今や全国に広まりつつあります。豊中市では、コミュニティソーシャルワーカーは社会福祉協議会が担っており、地域の課題の発見、共有、解決を住民とともに進め、行政と協力して、これまで、ごみ屋敷リセットプロジェクト、徘徊SOSメールプロジェクト、男性介護者・若い介護者交流会など、新たな事業や必要な仕組みをつくってきました。

「サイレント・プア」の主人公のモデルであるコミュニティソーシャルワーカーの勝部麗子さんに直接話を伺ってきました。「制度のはざまにある人は、自分からSOSを出せないんです。その人を救うということは、こちらから見つけなくてはなりません。そこで地域の力が必要となります」とのことでした。そして、ごみ屋敷リセットプロジェクトの制度をつくった経緯を伺うと、ごみ屋敷問題は、社会的に排除され、孤立した人たちの声にならないSOSだと捉え、行政、関係機関、住民ボランティア、そしてコミュニティソーシャルワーカーなどで会議にかけ議論し、本人に経済的負担のいかないうルールをつくり出したものだという仕組みでした。強制的にごみを片づけるのではなく、本人に寄り添い、その人の尊厳を尊重しているので、これまでごみ屋敷と言われる問題で対応した400件のうち、もとに戻ったケースはほとんどないとのことでした。

また、豊中市にはひきこもりの方が約2300人おられるそうですが、そのうちの200人に支援の手が届き、さらに82人が外に出られるようになった。そして、30の方が就労できるようになったそうです。「無縁社会と言われていますが、できる範囲でなら地域のために何かしたいという方は意外に多いんです。人はいつからだって変われると確信できます」と勝部さんはおっしゃっていました。批判していた住民がごみの片づけを手

伝ってくれたときなどにだご味を感じるそうです。

人とのつながりが希薄化している今だからこそ、支え合う励ましの地域づくりを構築していくときだ、いけるときだと感じます。それに当たっては、1 地域福祉活動の活動基盤となる拠点の確保、1 地域福祉の人材の育成、1 地域福祉を推進するための仕組みの充実、1 事業推進のための行政機能の充実、1 身近な相談窓口の確保、1 行政、地域、事業者とのパートナーシップの構築、以上のような仕組みや制度が本区としても必要と考え、要望いたします。

これらは一朝一夕にできるものではないと思いますが、ほかの自治体でも寄り添い型やアウトリーチの取り組みを行っているところがあります。本区でも制度のはざままで苦しんでいる方がまだまだたくさんいらっしゃると思います。コミュニティソーシャルワーカーの設置や育成、住民力の引き上げを含め、支え合う地域づくりのために、今後の大田区地域福祉計画が大変重要であると認識します。

現行の大田区地域福祉計画は平成 30 年度までが対象期間であり、次期改定が迫っています。平成 31 年度以降の大田区地域福祉計画では、国における地域共生社会の考え方も踏まえながら、支え合う励ましの地域づくりについて、本区としてどのような方向性をお考えでしょうか、お聞かせください。

次に、母子支援事業のことについて伺います。

大田区では、平成 28 年 4 月から 12 月までの間に 4767 人の新しい生命が誕生し、産声を上げました。少子化と言われる中、少しずつですが、本区としては出産数が増えているようです。本年 4 月からスタートした切れ目のない支援、出産・育児支援事業「かるがも」ですが、はや 1 年になろうとしているところで、立ち上げのご苦労が多い中、関係部局に大変にご尽力いただいております。

妊婦面接においては、今までは妊娠届の提出時に母子健康手帳を受け取る仕組みでしたが、そこに保健師さんとのマンツーマンによる面接が入り、妊産婦の心身ともの健康状態を把握できるようになりました。出産を控えたお母さんにとって、保健師の面接が行政との大切なファーストコンタクトになります。本庁舎か地域庁舎であれば、妊娠届を出すとその場ですぐ面接できるという画期的な仕組みですが、面接率が 65% と伺いまし

た。特別出張所と土日・夜間の本庁舎の妊娠届の提出は、母子健康手帳の受け取りのみで、予約をして再度赴かないと面接もカタログギフトの受け取りもできません。今回の土日・夜間の妊娠届の提出数を見ますと 672 件、うち面接数 345 件と面接実施率は 51.3% で、327 人の方が面接を受けられませんでした。

仕事をしていると、土日・夜間の提出が多くなるのは無理もないことだと思いますが、そもそもこの制度を知らなかった方が私の周りにも何人もいらっしやり、お伝えすると慌てて面接を受けに行き、カタログギフトをいただいたと喜んでいらっしやいました。さらに面接率を上げ、保健師さんと顔の見える関係を築くために周知拡大する必要があると考えます。

以前、本会議で岡元議員が、医療機関と連携し、ポスター掲示などを提案されていましたが、その後の状況はいかがでしょうか。

また、ホームページなどに妊娠届からの流れを図解などし、わかりやすく表示する。そして、特別出張所並びに土日・夜間の本庁舎提出の際は、面接・ギフト贈呈の夢のあるチラシの配付とともに、口頭説明することを要望しますが、いかがでしょうか。

保健師さんにおかれましては、この面接のほか、すこやか赤ちゃん訪問、健診、がんや精神疾患対応など多くの業務も兼務しながら、大田区として独自の母親へのサポート支援も行い、また、地域包括的役割も担ってくださっており、高く評価いたします。

さて、昨年7月から新規事業として始まったばかりのきずなメールですが、「おなかの赤ちゃんの状況がわかってうれしい。とてもいとおしくなってくる」など大変好評で、お母さんと子どもの温かい絆のツールになっています。また、「子ども向けだけでなく、離乳食講座やヨガ教室など、大田区でお母さんのためにやっている無料イベントなども教えてもらえるとうれしい」など、情報提供の拡充を望むご意見も多くいただいています。先日、こども文教委員会で視察させていただいた東糀谷児童館の乳幼児対象のモデル事業も、「友達のお母さんから聞いて、遠かったけど自転車で遊びに来ました」という利用者の方もいらっしやいました。

きずなメールは子どもが3歳になるまで発信されますが、区の乳幼児にかかわる細や

かなイベントなどの情報も、川崎市の大変充実しているかわさき子育てアプリなどを参考にするなどして、きずなメールの情報拡充を要望しますが、いかがでしょうか。

東京都は平成 27 年 4 月に、ゆりかご・とうきょう事業を掲げた東京都子供・子育て支援総合計画に「今後、東京版ネウボラとも言うべき、妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援の仕組みづくりを進めていきます」とうたっています。それを受けて大田区かるがも事業が開始されたと認識します。私も昨年度の本会議において「ネウボラ導入を」と質問させていただきましたが、ネウボラの研究をされている吉備国際大学の高橋睦子教授は、身近で信頼できる専門職の確保と養成が大切だと示されています。

さらなる支援サービスの質の向上のために、保健師・助産師対象のネウボラ先駆者などによる寄り添いの研修・ブラッシュアップを望みますが、いかがでしょうか。

かわいい赤ちゃんが生まれ、出産直後 1 か月は良好な母子の愛着形成をする最も大切な時期だそうです。しかし、お母さんはホルモンバランスの急激な変化から精神的にも不安定になるので、十分な休息、家族のサポートが必要な時期になるとも言います。現在、核家族が進み、親が仕事をしていたり、遠距離であれば子育て支援は受けにくいと考えます。現状は晩婚、晩産のリスクを抱えた 35 歳以上の高齢出産の方も多いようです。本区の 40 歳以上の高齢出産の方は、平成 27 年度では 6089 人中 474 人で 7.8%でした。親の介護もあるダブルケアを抱えていらっしゃる方もいると思います。

一方、お母さん自身もずっと仕事をしてきて、いきなり出産、子育ての現実に向かい地域との交流が全くない現代の子育てという孤独感に直面し、一日中赤ちゃんに向き合えば健常な状態を維持することは難しくなると想像します。また、産後 1 か月から 3 か月までが産後うつになる可能性が高いとも言われています。1 か月健診でドクターから「普通の生活に戻っていいですよ」と言われると、ご主人も周りの支援もすつとなくなる。そして、育児は私の仕事だと責任を感じれば、何から何まで全て一人でやるワンオペレーション育児が始まる。体調回復もままならないうちに子育てが加わっている状態の中、子どもは泣きが強くなる、昼夜逆転、母乳が切れる、どのぐらいミルクをあげていいのかわからない、妊娠前からの疲れもある。一生懸命であればあるほど産後うつになっていくことは無理もなく、誰にでも起こり得る問題だと認識します。そのような理由から、虐待が多いのは 0 歳児だそうです。

産前産後の重要性は各地で見直され始め、国も支援に乗り出してきています。この産後の大切な時期に、産後の母親ケアについては充足していない場合があります。産後の母親は、自分が大切にされてこそ、子どもに対する愛着形成、さらには夫に対しても理解してもらえらる精神を保つことができます。

児童虐待は母親に寄り添う産後のケアが大事であるということに着目した中野区は、2年前から産後の手厚い支援として、産後ドゥーラ協会と連携し、食事や掃除だけでなく、沐浴、赤ちゃんや上の子どもの世話、産後の外出、時にはお母さんの昼寝ができるような母親への支援を1時間1000円で提供しています。ドゥーラはギリシャ語で経験豊かな女性のことで、50時間の講習で食育や徹底してお母さんへの寄り添いを学ぶとのこと。利用者からは「こんなすばらしい制度だったんですね。単純に手伝ってもらっただけかと思っていましたが、心に火がともったようです」と話されていたそうです。このように、産後のお母さんの心に寄り添うことは極めて重要だと思います。高齢者にはデイサービス、デイケア、ヘルパー、レスパイトのためのショートステイがあるように、子育てにも十分な支援が必要な時代になってくると考えます。

保健師さんがサポートしたい子育て中のお母さんを見つけても、支援する仕組みが十分でなければ切れ目のない支援にはなりません。中野区の一例を紹介させていただきましたが、産前産後のお母さんのケアを厚くするために、本区としてはどのようにお考えでしょうか、お聞かせください。

産後ケアとしては、本区としても社会福祉協議会、家庭支援センターなどもサポートしておりますが、産後のお母さんからは一時保育の要望が多い課題も鑑みて、今後、産前産後ケアや一時保育の需要と供給のバランスがとれる頃合いを見て、育児応援カタログギフトに育児支援券を加え、産後ケアに使える金券を選択できる項目として加えるよう検討していただけるよう要望いたします。

春に向かい、桜のつぼみが枝につき始めました。大田区の皆様のお一人おひとりの心に桜の花がさらにらんまんとう開花することを願ひまして、私の質問を終わります。ありがとうございました。

<回答>

---

## ▶ 中原福祉部長

私からは、福祉分野3問の質問にお答えいたします。

まず、地域福祉計画に関するご質問ですが、本区では地域福祉計画を平成6年から策定開始しております。この計画では、「支えあい」という言葉を重要な理念の一つとして一貫して掲げています。平成30年度までを対象とする現計画では、「ともに支えあい、地域力ではぐくむ安心して暮らせるまち」を基本理念としております。この基本理念の実現のため、「地域づくり」、「人づくり」、「基盤づくり」という三つの基本目標を掲げ、本区における地域福祉を推進してまいりました。

具体的には、「地域づくり」は支え合う地域をつくるため、高齢者見守りキーホルダー登録事業などの見守り・支え合いネットワークの充実のほか、障がい者総合サポートセンターにおける障がい児・者にかかわる情報・人の交流づくりなどに取り組んでいます。また、「人づくり」では、小中学校での障がい理解や福祉体験といった福祉教育の推進のほか、福祉従事者の人材育成などに取り組んでおります。さらに、「基盤づくり」では、地域福祉を進める基盤をつくるため、成年後見制度利用支援や虐待防止の強化といった要援護者の権利擁護の推進のほか、災害時要援護者支援などに取り組んでまいりました。今後とも、地域力を活かし、全ての人が生涯住み慣れた地域でいきいきと暮らせるよう、基本理念の実現と地域福祉の推進に着実に取り組んでまいります。

次に、制度のはざまに関するご質問です。議員お話しのとおり、いわゆる制度のはざまに置かれてきた方々への支援は重要であり、その支援を強化するために、平成27年4月、「生活困窮者自立支援法」が施行されました。区においては、地域福祉課をはじめ、生活再建・就労サポートセンターJOBOTA、社会福祉協議会などにおいて、多様で複合的な課題を抱え、制度のはざままで生活困窮に陥っている方々の相談をお受けし、その方々の状況に応じた支援を行っております。特にJOBOTAでは、「孤立させない支援」をキーワードに、ハローワークと連携した就労支援事業、ひきこもり状態などですぐに就労することが困難な方への就労準備支援事業、家計管理に課題を抱える方への家計相談事業など、相談者一人ひとりの課題に応じた支援メニューを用意し、関係機関とも緊密に連携をとりながら支援を実施しています。今後も、関係機関や地域との連携のもと、相談者に寄り添った支援を推進してまいります。



次に、次期地域福祉計画策定に関するご質問です。高度情報化や成熟社会、少子高齢化の進展といった社会状況の変化の中で、地域における福祉や生活課題は多様化・複雑化しており、これまで以上に区民、事業者、行政などの地域に暮らす全ての人々が支え合い、様々な側面から対応していくことが重要と考えております。現在、国では、厚生労働省の「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部を中心に、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、高齢・障がい・子どもといった世代や分野を超えて「丸ごと」つながる地域共生社会の実現に向けた取り組みが進められております。先般、国が公表した当面の工程表においては、社会福祉法を改正し、地域福祉計画に福祉分野の共通事項を記載することで、他の福祉計画の上位計画として位置づけることが示されております。

一方、区では、これまで「地域力」を中心に、「切れ目のない支援」、「予防的取り組み」という三つの視点を重視し、高齢・障がい・子ども等、福祉分野における総合的支援に取り組んでまいりました。こうした取り組みは、現在、国が議論している地域共生社会と軌を一にした考え方であり、区といたしましては、これまでの包括的支援をさらに深めるとともに、世代や分野にとらわれない、区民や地域の多様な活動主体がみずから参画していくための支援体制を構築していくことが必要と考えております。福祉の総合計画となる地域福祉計画が担う役割は今後一層重要となってまいります。平成29年度は次期地域福祉計画策定に向けた実態調査を予定しております。実態調査の結果や国の動向なども注視しつつ、大田区ならではの地域の力を活かした包括的支援体制の構築に焦点を当て、計画策定を進めてまいります。私からは以上でございます。

## ▶ 渡邊保健所長

私からは、母子支援事業に関する5件の質問に順次お答えいたします。

まず、かるがも事業における「妊婦面接」の周知のうち、医療機関へのポスター掲示についてのご質問ですが、医療機関に対してのポスター掲示の依頼は、本事業開始直前に大田区内の妊婦健診を実施している全ての産婦人科医療機関に保健師が直接お伺いし、事業の説明をするとともに、ポスター掲示とチラシ配付をお願いいたしました。

次に、ホームページでの「妊婦面接事業」紹介におきましては、子どものカテゴリーで「妊娠したら」の表題の中に記事を掲載しておりますが、よりわかりやすく表示するよう工夫を重ねてまいります。また、特別出張所、土日・夜間窓口の対応につきましては、ご案内のチラシを渡すとともに、事業の周知及び説明をお願いしております。初年度の事業ということで妊婦面接率も徐々に上がってきているところでございますが、さらに面接率の向上を図るため、今後とも事業の周知に努めてまいります。

次に、きずなメールの情報拡充についてのご質問ですが、きずなメールでは、毎月、日時を指定して区からのお知らせ記事を3本掲載することができる仕組みになっております。保健所の情報だけでなく、こども家庭部等からも掲載記事を集め、情報を担当部局のURLとともに掲載しております。担当部署が発信している情報をさらに調べることができるようになっております。今後とも、有効活用いただけるよう、関係部局と連携し、より利用者のニーズを踏まえた情報提供に努めてまいりたいと思っております。

次に、保健師・助産師対象のネウボラ先駆者などによる研修・ブラッシュアップについてのご質問ですが、保健師、助産師は、教育課程において母子保健について学んでおります。しかし、妊娠、出産、子育てを取り巻く環境は大きく変わっております。そのため区では、保健師、助産師に対して専門分野に関する幅広い研修を適宜行い、日々の変化に対応できる資質の向上を図っております。引き続き、切れ目のない支援の充実のため、研修も充実してまいります。

最後に、産前産後のお母さんへのケアを厚くするための方向性についてのご質問ですが、産前産後のお母さんへの支援については、健康やメンタルや育児などの専門職による相談業務と、お母さんへの育児あるいは家事の負担軽減となる生活支援の両面において重要であり、いくつもの組み合わせが必要かと考えております。そのために、こども家庭部等関連部局とより連携しつつ検討をしてまいりたいと思っている所存でございます。私からは以上です。