

### 第3章 板橋区におけるこれからの取り組みについて

先般、板橋区は、「いたばし2005計画」の後半5か年の計画として、「板橋区中期総合計画」を策定した。

この中期総合計画においては、新世紀初頭の主要課題を三つ掲げているが、その一つとして「生涯を通じた健康・福祉の実現」がある。その中には、地域社会の活力は、様々な世代が共に暮らすことによって受け継がれるものであり、仕事や人々との交流を持続し、各世代が健康で生き生きと暮らせる地域社会づくりに、区と区民の協働で取り組むことがより一層重要な課題となっているという記述が見られる。

この記述一つを採ってみても、従前の第2次実施計画が策定された時点と比べて、区と区民の協働がさらに大きくクローズアップされており、区政における位置づけも重要性が増していることがうかがわれる。

さて、第2章第4項では、第2次実施計画における計画事業の中から、地域住民の自発的なコミュニティ活動の事例を幾つか取り上げてきた。本章では、第2章第2項「板橋区におけるコミュニティ関連施策の体系」等で触れながら、第4項では具体的事例を紹介しなかった「ともに支えあうあたたかいまちづくり」の分野について、前章までとは少し視点を変えて取り上げる。また、併せて板橋区におけるこれからの取り組みについても展望してみることとしよう。

#### (1) 第2次実施計画における「ともに支えあうあたたかいまちづくり」の分野

第2次実施計画における当該分野は、「生涯健康づくりの推進」、「在宅ケアシステムの確立」、「社会参加・自立支援サービスの展開」、「のびやかな子どもの育成」、「保健・医療・福祉の基盤整備」の5本の柱(大分類)で構成されており、保健衛生及び高齢者・障害者・児童福祉の各施策領域にまたがっている。

第2次実施計画のおおもとの計画である基本計画「いたばし2005計画」においては、それぞれの分野毎に、「現況と課題」、「施策の方向」、「施策」、「計画事業」という順序で体系的に記述がなされている。

それでは第2章第2項と重複する嫌いもあるが、「ともに支えあうあたたかいまちづくり」の分野において、区民の自主的活動への支援、或いは区民との協働について、区が如何なる問題意識を示しているのか概観してみる。

## ア 大分類別に見る区民の自主的活動への支援、区民との協働の要素

第1の「生涯健康づくりの推進」では、施策「健康づくり活動の推進」において「健康福祉都市宣言」に基づき、健康と福祉のまちづくりを区と区民との協働により推進するという方向性が示されている。その具体的な取組みは、健康づくりを総合的・体系的に推進するため推進協議会を設置し、地域健康会議を開くなど健康づくり推進体制を整備するとともに、区民の多様な活動を推進する人材として健康づくり推進員を養成するというものである。

第2に「在宅ケアシステムの確立」であるが、ここでは、現況と課題に係る認識の中で、区民との協働により高齢者・障害者を社会全体で支える在宅ケアシステムの確立に取り組んでいく必要があるということを述べている。

次に、第3の「社会参加・自立支援サービスの展開」であるが、施策「社会参加の促進」において、生涯学習、文化、スポーツ・レクリエーションなど的高齢者・障害者の自主的な活動の支援のほか、高齢者や児童・生徒との世代間交流や、障害者と健常者との交流の促進により、共に生きるまちづくりを進めるという方向性を掲げている。

第4の「のびやかな子どもの育成」については後述することとして、第5の「保健・医療・福祉の基盤整備」では、きめ細かいサービスを展開するためには、ボランティアや福祉活動団体、民間福祉機関との協働による地域福祉体制の確立が不可欠であるという現況と課題に係る認識の下に、3本の施策の方向が体系化されている。そのうち、施策「地域福祉推進体制の整備」では、保健・医療・福祉の関係各機関並びに地域におけるボランティア活動や民間活動団体の協力体制を確立するという方向性が提示されている。また、施策「保健・福祉活動を支える人づくり」では、地域における保健・福祉活動の担い手となるボランティアの養成・確保に努めるとともに、自主的活動を支援し、熱意と能力のある人づくりを推進するという方向性も掲げられている。

以上は、「現況と課題」や「施策の方向」のレベル、或いは「施策」レベルでの記述であるが、さらに、これらを計画事業レベルまでブレイクダウンするとどうだろうか。

確かに、保健・衛生の領域に係る第1の柱では、第2次実施計画において健康づくり推進員を3か年で150名養成するという内容で計画事業化されているだけでなく、第2章第4項でも紹介したように、地域健康会議における先駆的試みも見られる。しかしながら、主に福祉の領域に関連するその他の柱では、計画事業レベルで見ると、区民と

の協働を進めるためのソフト面での仕掛けを具体的に担保する事業が、それほど多く計画化されているとは、必ずしも言えないであろう。

ここまで見てきたところ、「ともに支えあうあたたかいまちづくり」の分野においては、現況と課題、或いは施策の方向性では、区民との協働や区民自らが行う活動を直接的に支援するという視点からの問題意識は一定程度見られるものの、事業レベルで該当する具体的な取組みは特に計画化されていない。もっとも、施設建設事業等に見られるように、目標量や事業量の数値化やスケジュール管理が比較的容易な事業は計画事業化されやすい反面、仕掛けづくり等のソフト事業は計画事業には馴染みにくいという側面があることも考慮すべきであり、多少割り引いて評価を下すことが必要である。実際、非計画事業における協働の取組みも確かに行われているし、第2章で見たように、計画の施策の体系においても、区民との協働や区民の自主的活動への支援という要素が盛り込まれていることは間違いない。しかし、福祉は、環境・リサイクルやまちづくり等と並んで、住民の参加や協働のインセンティブが最も働きやすい領域であると一般的に言われている。それだけに、計画事業においても、区民参加や区民との協働の要素がさらに数多く散見されるという様相を呈することこそが、これからの計画に期待されることではないであろうか。

#### イ 「のびやかな子どもの育成」に見る区民の自主的活動への支援、区民との協働

さて、残る第4の柱「のびやかな子どもの育成」について見ると、まず、現況と課題については、家庭の中で育児不安を抱える母親への相談機能の強化を始めとして、育児グループなど地域社会の中で子育てや健全育成が行える体制づくりが必要となっているという認識がある。また、安心して子育てができる環境づくりを進めるため、地域全体で取り組むことが必要という問題意識もある。

この柱には3本の施策があるが、そのうち「子育て支援の充実」では、子どもに関する総合相談の実施や地域活動の組織化等の機能を担う「子ども家庭支援センター」を整備することが盛り込まれている。また、施策「健全育成の推進」では、関係諸機関や地域・家庭との連携による児童の健全育成のための環境づくりのほか、ボランティア活動など児童が地域で活動するための機会の確保に努めるという方向性が示されている。

さらに計画事業「子ども家庭支援の充実」では、子どもと家庭に関する総合相談、子ども家庭サービス等の提供や、地域において広く子どもと家庭に関する支援ネットワー

クを構築するため、「子ども家庭支援センター」を新設することになっている。また、施策「保育の充実」においては、産休・育休明けからの低年齢児の保育受入体制を整備するため、家庭福祉員が自宅の一部を開放して児童を預かる「家庭福祉員の拡充」が計画事業化されている。

#### ウ 子ども家庭支援センター関連事業における区民の自主的活動支援

計画事業「子ども家庭支援の充実」の根幹をなす「子ども家庭支援センター」は、既に開設済である「子育てなんでも相談室」の機能を拡充する形で計画化されており、平成13年4月の開設予定である。

このセンターは、子どもと家庭に関するあらゆる相談に応じるとともに、必要な支援を関係機関と協働により提供していく中心的な役割を担う施設として設置するものである。ここで展開される事業は、総合相談（子育て相談、必要に応じての訪問調査）

情報提供（機関紙発行、関係機関に関する情報提供等）、関係機関との調整、地域活動の組織化（児童虐待に関するグループワーク活動の実施）、児童虐待に関すること（児童虐待防止ネットワークの整備、児童虐待防止協議会の開催、啓発活動）その他（ファミリー・サポート、ショートステイやトワイライトステイ等の子ども家庭在宅サービス）等である。

このうち、区民の自主的活動への支援という観点から見て、最もふさわしいと思われるファミリー・サポート事業について概観することとする。

区民の誰もが、住み慣れた地域で、健康で安心して暮らしつつけていくことができ、いつでも必要な時に必要なサービスを選択・利用できる「生涯を通じた保健と福祉のまちづくり」を目指し、「いたばし健康福祉都市宣言」を実現していくために、平成11年3月に板橋区地域保健福祉計画（計画期間：平成11～17年度）が策定された。この計画には五つの基本的方向があるが、その一つである「子どもたちの健やかな成長のために」の中の施策課題「子育てを支援する環境づくり」の施策項目において、「地域の子育て支援」及び「多様な保育ニーズへの対応」が位置づけられている。そして「地域の子育て支援」では基本計画事業として「子育てサークルへの支援」が、「多様な保育ニーズへの対応」では基本計画事業として「ファミリー・サポート・センター」が、それぞれ計画化されている。

「子育てサークルへの支援」は、子育てを通じた自主的な活動を支援し、育児の楽し

さを広げることを目標とし、子育てサークル交流会の開催の援助、参加団体や会員増に対する支援をするという整備内容である。これに対して、「ファミリー・サポート・センター」は、残業、疾病、地域活動等で子どもの短時間保育を希望する区民に、育児援助を行う区民を紹介する仕事等と育児の両立支援事業であり、区民参加の育児援助活動の推進が目標である。平成11年度から13年度までの3か年を計画期間とする地域保健福祉計画の実施計画では、毎年度、育児援助者講習会への参加50人、事業費300万円という内容で計上しており、平成12年3月末の会員数は、援助会員106人、利用会員1,046人、合計1,152人となっている。

## (2) 福祉の領域におけるこれからの取組み

それでは、板橋区の福祉行政を取り巻く状況の中で、今まさに生じつつある協働の動向を事例として取り上げることとし、区民やNPOとの今後の協働のあり方を考えるうえでの一助としたい。

### ア 児童虐待防止ネットワーク

ここ数年来、著しく増えているが故にクローズアップされており、緊急の取組みが要請されている社会問題として児童虐待がある。マスコミの報道等により社会的認知が浸透していることもあいまって、全国の児童虐待相談件数も、平成6年の1,961件から平成11年には11,631件と約6倍にも達する勢いで鰻上りに増大している。板橋区をはじめ北区及び荒川区を管内に含む北児童相談所の相談件数を見ても、平成11年度は平成8年度の4.3倍となっており、板橋区内に限っても、同時期比で約4.2倍と急増している。そのため、児童相談所だけでは最早対応が困難になりつつあり、関係機関や地域住民との相互の連携の下での、地域社会全体による取組みが強く求められている。

児童虐待問題に係わる関係機関としては、東京都の機関である児童相談所のほか、福祉事務所、健康福祉センター（保健所）、学校、保育園、児童施設、医療機関、民生・児童委員等があるが、平成13年4月以降は、これらに前述した子ども家庭支援センターが新たに加わることになる。

この子ども家庭支援センターの開設に先立ち、板橋区では、増大の一途をたどる児童虐待問題に対応するため、平成12年7月に児童虐待防止協議会を立ち上げた。協議会

のメンバーには、区の関係部課長のほか、北児童相談所、板橋警察署、区立・私立の幼稚園や保育園の園長代表、区立小学校校長代表、民生・児童委員協議会代表、人権擁護委員や保護司会の代表、医療機関関係者代表が名前を連ねている。

児童虐待防止協議会の目的は、大別すると、児童虐待防止ネットワークの構築と板橋区版の児童虐待防止マニュアルの作成である。そのうち、児童虐待防止ネットワークは児童虐待防止協議会に参画している関係機関を母体として、より広く広い範囲で、地域の児童を見守り、虐待の防止や早期発見に迅速、的確に対応することを主眼とするものである。

例えば、学校や保育園、幼稚園、児童館、学童クラブ等の児童の集団生活の場、或いは健康診査や診療の場など、児童が家族以外の第三者の目に触れる機会がある。今後、児童虐待防止ネットワークに参画する関係機関や関係者は、このような機会を的確に捉えて、虐待の兆候を見逃さずに対処していくことが求められる。

確かに、虐待されている児童が通学・通園しているなど、家庭の外の世界に何らかの形で継続的につながっていさえすれば、虐待の早期発見の可能性も比較的高いと言えるであろう。しかし、虐待されている児童が通学や通園等をしていない場合に、家族以外の第三者が如何に虐待の兆候を察知するかという問題がある。即ち、児童虐待とは、家庭という外界から閉ざされた密室の中で専ら行われるものであるが故に、子どもと外界との接触が少なければ少ないほど、第三者が虐待の兆候を察知することは困難になるのである。もっとも、かかる場合であっても、中には、健康福祉センターにおける乳幼児健診や、生活保護世帯に対する福祉事務所のケースワーカーの訪問等で児童虐待が発見されることもありうるが、そのような場面で発見されることは、むしろ僥倖に近いと言わざるをえないであろう。

以上のことから、児童虐待の早期発見においては、民生・児童委員を始めとする地域住民の理解と協力が不可欠である。特に、民生・児童委員は、従来から児童福祉の領域で活動していたことは紛れもない事実ではあるが、区との関係で見ると、どちらかと言えば、高齢者福祉や生活保護の関係で行政と協働して活動する場面が多かったと言えよう。しかし、今後は、民生・児童委員は児童虐待防止ネットワークに参画する関係機関の一つとして、区と連携して強力なパートナーの役割を發揮していくことが期待される。

そして、児童虐待防止ネットワークが健全に機能していくためには、ネットワークに

参画する関係機関に所属する全ての関係者が児童虐待に関する問題意識と知識を持つとともに、実際に虐待の場面に遭遇した時の対処の仕方を心得ておく必要がある。これらネットワーク機能の実効性を担保すべく、児童虐待防止協議会における児童虐待防止マニュアルの検討が今まさに佳境を迎えており、本年4月には世に出る運びとなることであろう。

## イ ホームレス問題

我が国では、平均失業率が戦後最悪の数値で高止まりを続けるなど、バブル経済崩壊以降、「失われた10年」と呼ばれる深刻な構造不況に見舞われている。これに軌を一にするが如く、路上生活者、所謂ホームレスが急増している。その数は全国で約2万人に達しており、そのうち9割が5大都市（東京、大阪、名古屋、横浜、川崎）に集中している。東京23区に限ってみても、平成12年8月現在で約5,700人を数え、平成7年に比べて約1.7倍も増えている。

ホームレス問題は大都市特有の構造的な社会問題となっているが、この問題を巡っては都民の間でも様々な意見があり、中には、ホームレスであるという現状は本人の責任に専ら起因するというような厳しい見方をする人々も少なくない。

しかし、ホームレスからの聴き取り調査では、彼らの6割はかつては安定的就労をしていたこと、そして、大半は求職活動を行っており、就労を望んでいるという結果が出ている。また、7割は、解雇、倒産、病気等の本人の望まない理由による失職というデータもある。言わば、必ずしも本人の自己選択ではないままに現在の生活を余儀なくされているという傾向があるのであり、食事の確保もままならない厳しい生活環境に長期間晒されていることで、心身共に疲弊しているというのが実態である。

このようなホームレス問題に対して、東京都と特別区は、国の財政的支援を仰ぎながら、平成12年度には路上生活者自立支援センターを共同で設置し、ホームレスが常勤の仕事に就いて社会復帰することを目指す事業を立ち上げた。そして、さらに緊急一時保護センターやグループホームの平成13年度設置に向けて、福祉担当部門での検討・協議が鋭意行われているところである。

これらの施設のうち、緊急一時保護センターやグループホームの設置区の決定方法等については未だ確定していない部分が多いが、少なくとも先行する自立支援センターに限ってみると、ブロック（23区を5ブロックに分割）単位で1か所ずつの設置とし、

1か所の設置期間は5年間に限定するという取決めがなされている。従って、緊急一時保護センターやグループホームも含めて、近い将来、板橋区にも3種類の施設のうちのいずれかが設置される順番が回ってくると予想したとしても、あながち不自然なことではないと思われる。

一方、都内には、ホームレスに対して何らかの支援を行っているNPOやボランティア等の民間団体が活動している。これらの民間団体は、その成立の経緯も多種多様であり、その活動内容についても、宿泊所やグループホームのほか、食糧支援、地域巡回による生活相談、医療・看護サービス、企業と連携しての雇用機会の創出など、団体毎に様々な創意工夫を凝らして多彩な活動を展開している。

これらの民間団体の中には、ここ数年の間に、都内だけでも40数か所の宿泊所を運営するまでに急成長したNPO法人が含まれているが、同法人の運営する宿泊所は、板橋区内においても既に3か所が開設済である。3か所とも平成12年度中に進出してきたばかりであり、区としては、このNPO法人との関係を如何に構築していくかについて、今まさに模索している最中である。

以上、ホームレスに係る施設は、都区共同による設置運営であれ、民間団体による設置運営であれ、一般的には総論賛成・各論反対というドグマに陥りやすい類の施設である。地域住民の側からすると、コミュニティの中に一種の異質性を受容し、共生していくという覚悟を余儀なくされるのであるから、従来は、ややもすると、それが公共性と地域エゴの相剋というコンフリクトを惹起する契機になりがちであった。今後とも、ホームレス問題に係る官民の動向については、暫く目が離せない状況が続いていくものと思われる。

#### ウ 協働及びコミュニティに関する一考察

趣味活動やサークル活動等を母体とし、その延長線上において何らかの形でまちづくり活動に住民が自主的に参加する場合や、地域の特色ある公園づくりへの参加等では、何かを創造する喜びや新たな交流の拡大への期待など、ポジティブな要素が相当程度含まれている。また、参加するもしないも比較的自由であり、個人の自発性や関心の有無如何に係っていることが多い。

これに対して、児童虐待防止の取組みに参画する場合においては、「虐待を発見し、防止しなければならない」ということになるのであり、そこでは「...しなければならない」

という、一種「当為」とでも呼ぶべき意識が働く。

また、ホームレスの問題にしても、自らの地域に「異分子」が進入してきた時に、排除の論理に拠って立たずに地域コミュニティへの受入れを選択する場合、そこには「楽しいからそうする」とか「そうしたいからそうする」というような、肯定的で前向きな住民感情が働いているとは、必ずしも言えないであろう。

要するに、住民参加や協働と一口に言うけれども、課題によっては住民の自主性や自発性に任せるだけでは済まない局面も、時にはありうるということである。逆説的に言うならば、当為的又はネガティブな意識や感情が働く地域課題であったとしても、課題の解決に向けて、住民がどのように参画し、協働しようとしているのかを見れば、その地域コミュニティの自律度や成熟度がどの程度であるかを推し量ることができるということではなかろうか。