



日本共産党 鈴木とよこ議員

2021年9月市会 代表質問と答弁の概要

2021年9月30日

■コロナ禍の実態に寄りそった子育て支援を

山科区選出の鈴木とよこです。日本共産党京都市会議員団を代表して市政一般について質問いたします。

まず京都市の子育て支援策についてお聞きします。「行財政改革計画」では、子育て支援分野の福祉リストラ・削減の方向が示されていますが、この間のコロナ禍において、子育て世代も経済的な影響を大きく受けています。ただでさえ子育てにはお金がかかります。その上に、コロナ禍の下、収入が減っている家庭がたくさんあります。子育て世帯生活支援特別給付金の実施も行われていますが、もっともつと応援すべき時に、利用料金の値上げや制度の改悪を示す。この事自体が許されないことだという認識がありますか。行財政改革案への市民意見募集には支援の充実を求める意見が寄せられたにもかかわらず、若者・子育て層に対して、「これまで身の丈に合わない支出、福祉策を実施してきた。今後は国基準をベースに見直ししていく」との見解です。しかし、これまで京都市は、国基準そのものが低く不十分だという判断をして、自治体としてやり繰りをし、国基準に上乘せしてきたのではありませんか。

他都市は、国基準では不十分であるとのことの認識を深め、急速に支援の力を入れようとしています。例えば、兵庫県の明石市の子育て支援は、中学校の給食は無料、医療費は中学校3年生まで無料、保育料は二人目から無料、その他にも子育て世代応援のメニューが整えられています。その結果、ここ数年実際に子育て層の人口増が実現しています。子育て環境として、医療・保育・教育にかかわる福祉がどうなっているのかが極めて重要であり、充実させてこそ子育てがしやすい、子育てをしたいと思える京都市になるのではありませんか。地方自治体の役割は、福祉の増進。そしてその実践は、目の前の費用のみを議論し、削減するのではなく、総合的・トータルに分析し政策を立てて推進していくことではありませんか。今やらなくてはならないことは、改悪ではなく小学生のむし歯治療の無料化の維持、保育料・学童保育利用料・放課後デイサービス等の子どもにかかわる費用負担をさらに軽減すること。子育て世代の困窮に応え、思い切った子育て支援の充実を図ることではありませんか。いかがですか。

(答弁→吉田副市長) 学童クラブ事業の利用料金について。本市会において、利用実態に応じた体系になるよう提案している。制度再構築後は、利用時間の選択にもよるが、月額ベースで、約4割の方は利用料金が下がり、約2割の方は利用料金が変わらないものと考えている。

さらに、保育士の処遇改善のための補助金等を削減する方針も打ち出されていますが、そのことに対し多くの保護者、保育士、園長先生から不安と懸念の声が寄せられています。保育士不足はどこでも大変な問題です。このままこの方針を進めれば、保育士の確保をさらに困難にするとともに、子ども達の安全や命を脅かす事態が起こりかねません。例えば、過去の事故の教訓から配置している夏のプールの監視員が配置できなくなる、保育士を常勤から非常勤に変えなくてはならないなどの声が現実になっています。保育の質の低下につながる補助金の削減を京都市は決して行ってはならないと考えますが、いかがですか。

(答弁→吉田副市長) 民間保育園等職員の給与等運用事業補助金について。保育士の人件費については、保育園の収入が支出を約 42 億円も上回るとの調査結果等とあわせて、条例で定めている保育士の配置基準と現行の保育士の給与水準は全体として維持していく。補助金の見直しが、直ちに、保育の安全の低下や保育士の勤務形態の転換につながるという指摘はあたらない。

■気軽に相談・申請できる生活保護制度へ

扶養照会の廃止について、ケースワーカーの総数増を

次に生活保護の運用についてお伺いします。日本は、そもそも生活保護を利用する資格がある人のうち実際に利用している人の割合を示す捕捉率が世界と比べても極端に低いのが実態です。そして、コロナ禍の中、多くの地域で食料品や生活用品を困っておられる学生や市民に提供する取組がおこなわれ、9月25日時点、104箇所、9195人の利用があったとのこと。食事もまともにとれない市民の実態が浮き彫りになりました。会場では、相談コーナーも設置され、生活保護につながったケースもあります。今後、コロナ感染収束の目途が立たない状況も考えれば、早急に生活保護制度が必要な市民に届くこと、つまり憲法25条の定める生存権の保障が行き届くよう地方自治体として手を打つ必要があると考えます。この間、国は生活保護を申請したい方へ、「生活保護の申請は国民の権利です。生活保護を必要とする可能性はどなたにもあるものですので、ためらわずにご相談ください」とホームページに示しました。京都市もホームページを3月5日に更新しています。問題は、ホームページで示すだけでは解決されないということです。今回、私はすべての行政区と支所の方から聞き取り調査を行いましたので、現場の意見や状況も踏まえて3点、課題を指摘し提案を行います。

1点目は、もっとも重要であり根幹をなす、生活保護を必要とする市民が躊躇することなく相談・申請ができる環境を整える課題についてです。各行政区の担当の方との意見交換で一致したことは、「生活保護だけは受けたくない」という、根強い感情の影響があるのではないかという点でした。その受けたくない、遠ざけてしまう要因は何なのか。4月29日発売のある雑誌が、「生活保護という命綱があるじゃないか」と銘打って7ページの特集を組んでいました。その中では、従前から世界に比べて日本の捕捉率の低さの原因として、利用を阻む最大要因は「家族に知られるのが嫌」という心理的抵抗感があること。支援団体等が行った実態調査、アンケートから指摘しています。この指摘は、京都市内で活動され、毎年京都市の保健福祉局とも懇談されている「生活と健康を守る会」の会員さんに聞いても同様の見解でした。そこで、クローズアップされている扶養照会の運用が現場でどうなっているのか聞き取りました。国からの事務連絡が本庁からあり、一定基準が明確になり助かる。また、京都市では従前より本人から扶養関係にある方との関係性等を聞き取り必要な扶養照会に心がけてきたとも言われました。そして、異口同音に、扶養照会で金銭的な支援が得られるのは極めて少数であり時間ばかりがかかり実はないとの一致した見解でした。ただ、特に高齢者の場合は、入院や死亡などの時のために親族を把握しておくことは重要。中にはこじれていた関係が少しだけ良くなることもある。母子家庭の場合に、本来の支援が阻まれていないか、その確認は必要だという意見もありました。ということは、そもそも金銭的に支援が親族から受けられないから相談・申請に来られるわけであり、受給を確定するためのプロセスではなく、受給開始後に、CW(ケースワーカー)との信頼関係の中で情報を得ていくことで事足りるということをご共有させて頂いた次第です。ぜひ、京都市から国に扶養照会の廃止を要望して頂きたい。少なくとも扶養照会は、拒否することが可能なことを申請者に伝え、「照会されては困る。やめてほしい」と言われた時にはやらないことをさらに徹底して頂きたい。いかがですか。

また、「生活保護は権利であり、困った時には躊躇なく区役所に相談を」というメッセージをもっと市民に届くように啓発すること。具体的には、札幌市のように「生活保護の申請は国民の権利です」というポスターを作製し市民の誰もが目にするところ、例えば、バスや地下鉄、コンビニエンスストアなどに掲示することを求めます。市民しんぶんは、「行財政改革計画」の特集を組むのではなく、コロナ禍で

命にかかわる事態が進行していることを認識し、生活保護は権利であることとともに正確な生活保護制度の情報提供こそを特集すべきではありませんか。日常的に情報提供を幅広く行い、啓発していくことを提案しますが、いかがですか。

(答弁→市長) コロナ禍が長期化する中、市民のいのちと暮らしを守る最後のセーフティネットである生活保護制度の役割は、これまで以上に重要となっている。扶養照会については、国通知で示されている照会対象の緩和の内容を具体的にお知らせしている。また、毎月の市民しんぶんにおいても、各区役所・支所の相談窓口を紹介するなど、あらゆる方法で市民の方々に周知しており、生活保護の申請や扶養照会に関しても、本人の意向を十分に聞きし、丁寧な対応に努めている。

2点目は、CWの配置に関することです。国においては、社会福祉法で定められている標準配置数は、都市部では生活保護世帯数80に対してCW1人です。京都市は、平成23年から京都方式という手法での配置となっています。高齢者は120世帯、母子は60世帯、障害・疾病は80世帯、その他60世帯と数的傾斜をつける手法です。例えば令和2年度でみると、社会福祉法に規定する標準数でいくと396人の配置が求められますが、京都方式では361人であり、CW総数が35人少ない配置となっています。聞き取りした全ての行政区・支所で、1人当たりの平均担当世帯は80世帯を大きく超えていました。新人職員の割合が多いことや新人職員へのOJT教育、子育てや介護を担う職員への配慮等もあり一部のCWへの負担が多くなっている実態もあります。京都方式では、高齢者世帯は120世帯に1人ですが、高齢者だから時間がかからないという安易な考えは成り立ちません。日常生活をとりまくITの進化に伴う生活様式の変化、認知症の出現、アルコールやお金の管理をはじめCWの支援の必要度は10年前と比べても各段に高くなっているのです。たとえ介護保険制度につながったとしてもCWの関わりは重要です。

CWの仕事は、制度の変更や改善も反映して事務量の増大は半端ないものになっています。例えば、年金の支給にかかわる事務も2019年10月から開始された年金生活者支援給付金により頻回な確認と支給額の確定作業が必要です。高齢者の方も多くの方が働いておられますので、その収入認定作業も必要です。今回の聞き取りでは、実に多種多様な事務があること、しかもその事務は、単に事務のパートでは置き替え出来ない内容がほとんどだということも理解できました。そうした状況において、現場が困っている大きな点として、ただでさえ不足している人員体制において、年度途中で育休や病欠などが発生する欠員問題が指摘されていました。これらの現場の困難を解決し、CWの本来の業務として重要な受給者の方へ寄りそい信頼関係をつくり支援する時間を確保するには、また、どう必要とする市民が生活保護等の施策にたどりつくようにするのか、アウトリーチしていく役割を果たすためにも、標準数を下回っている状況を直ちに改善し、国が示す80世帯に対して1名のCWの配置を行い、総数を増やすこと。また、欠員が出た時には現場任せではなく、原則補充することが求められていますが、いかがですか。

3点目は、CWの専門職としての配置と育成に関する提案です。現在、新卒職員の50%は2~3年、CWへ配属された後は他分野への異動という流れになっており、必要な知識を学び、一定経験が積み、さあこれからが力の発揮どころという時点で異動となるのです。福祉職の採用が10年前より始まっていますが10人程度であり、CW分野への配置は限られている状況です。中には自ら社会福祉士の資格をとる方もおられると聞きましたが、市としても社会福祉士主事任用を取得するよう努力されていることは承知しています。しかし、社会福祉にかかわる知識を有し、社会福祉の現場で働こうという意識を持った新卒の方をもっとCWとして配属できるよう、福祉職枠での採用数を多くすることを提案します。また、生活保護という現場は、対人支援業務であり、幅広い福祉・医療等の制度や知識を駆使していくスペシャリストの職種です。経験年数のバランスを意識した配置と育成を行うことを求めますが、いかがですか。

11 行政区と 3 支所の実際に運用されている現場のリアルな声・要望を元に提案しています。また、コロナ禍の教訓は、ケアにはゆとりが必要だということです。福祉の増進を図るといふ地方自治体の基本的な役割を發揮する観点より真摯にお答え頂くようお願いいたします。まず、ここまでの答弁を求めます。

(答弁→市長) 生活保護ケースワーカーについて。国が示す標準数を念頭に、令和 3 年度は、専任の面接相談員を含めて 382 名を配置し、加えて、各区役所・支所におけるハローワークのサテライト機能の設置や年金及び医療相談に関する専門職員を配置している。福祉職について。現在 104 名の職員が生活保護をはじめ福祉行政の各分野で活躍しており、継続して採用していく。また、ベテランと若手をバランスよく配置することで人材育成を図るとともに、欠員が生じた場合には、必要な対応を適宜行ってきた。

■高齢者施策の充実を、敬老乗車証を守れ

高齢者福祉分野についてお尋ねいたします。まず第 1 に京都市の認知症施策についての提案です。今回の代表質問をするにあたり、京都市含む旧 5 大都市の状況調査、党議員団として地域包括支援センターへのアンケート、認知症の人と家族の会の役員さんとの懇談、インタビューなどを行いました。今回は 4 点の課題を指摘し提案いたします。1 点目は、多くの認知症施策が実施されていますが、その各施策が必要な方に届いているのかという点です。認知症の人と家族の会の役員さんとの懇談では、相談を受けてまずのつなぎ先は、やはり地域包括支援センターだと言われていました。そして地域包括支援センターの方の忙しさが分かるだけに体制をなんとか強化してほしいとの強い要望でした。本市の掲げる認知症初期集中支援チームをはじめ認知症施策・事業を推進していく上での核となる、施策につなぐ機関である地域包括支援センターの人員を増やすことが必要だと考えますが、いかがですか。

2 点目は、地域包括支援センターからのアンケートでは、各行政区での実践の格差があるという指摘がありました。その上に、コロナ禍の下、オレンジカフェや認知症サポーター養成講座など各団体や地域と連携し構築されてきた取組が、コロナ感染症対策をすることにより残念ながらブレーキがかかっているという厳しい実態が続いています。京都市においては、2025 年認知症高齢者数は約 8 万 8 千人、概ね中学校区にあたる日常生活圏域当たりで換算すると約 1160 人と言われています。認知症は誰もがなりうるもの。認知症になっても住み慣れた地域で自分らしく暮らし続けられること。その実現のためには、京都市として認知症施策推進の位置付けを高めていくことが重要です。そのためにも、ぜひ、市長に認知症にやさしいまちづくりを推進する宣言や条例の策定をしていただき、市民の認知症に対する意識・行動変容の効果を高め、全ての行政区で関係団体との連携や実践が活発になるよう求めますが、いかがですか。

3 点目は、他都市が実施している認知症のスクリーニング検査の実施です。神戸市は、認知症診断助成制度により実施。横浜市・名古屋市では、もの忘れ検診を実施しています。京都市では、医療機関でお達者検診と名付けてオリジナル検診を実施されているところや自費での脳ドック検診もされておりますが、認知症の早期発見という課題を、公的な検診として広めていき、気軽に躊躇なくチェックできる機会をつくることが極めて重要であると考えますが、いかがですか。

(答弁→保健福祉局長) 地域包括支援センターについては、設置開始時の 181 人から、今年度 316 人まで増員するなど、政令市の中でも充実した体制となっており、認知症に関する正しい理解の普及に取り組んでいる。また、認知症サポート医の養成や認知症初期集中支援チーム、認知症疾患医療センターの設置等により、認知症の早期発見・早期対応に向けた支援体制、並びに地域での医療・介護の連携体制を構築してきた。条例制定や公的な検査の実施までは考えていない。

第2は、「行財政改革計画」として取り上げられている敬老乗車証制度についてです。現行の敬老乗車証制度は、単にバスや地下鉄が安価に利用できるということだけではなく、その他に付随する大きな高齢者施策としての値打ちがあるということを確認されているかということです。外出を促すことによる介護予防という側面としかも単にフレイルなど身体的な予防だけでなく、認知症予防としてもエビデンスのある制度だということです。2015年9月21日のアルツハイマーデーに先んじて、ある有名メーカーが行った調査・発表は、具体的なデータを根拠に明らかに目的をもってお出かけをすることが認知症発症への予防効果、認知症の進行を防止することに効果があることを示しています。そして、かつて行われた名古屋市の敬老パス制度の調査では、パスを利用してお出かけした時の1回の平均消費額は4210円。その当時直接効果は、316億円といわれていたように、経済効果は計り知れないものがあります。また、自動車の利用機会を減少させる環境効果も少なくありません。このように、京都市としても効果を検証し、広く課題を総合的な視点でとらえ、地方自治体の知見を発揮することが必要であり、現在の敬老乗車証制度の改悪はしてはならないと考えますが、いかがですか。

(答弁→吉田副市長) 敬老乗車証について。客観的・定量的な効果の検証手法は確立されていないが、制度目的である高齢者の社会参加支援に役立っているものと認識している。現制度のまま維持していくことは困難であり、制度目的を維持し、持続可能なものとして見直していく。具体的には、交付開始年齢を段階的に上げるとともに、負担金の見直しをお願いするもの。現在月250円を負担している全体の6割以上の利用者の方が、見直し後も月750円の負担で、これまでどおり市バス・地下鉄等のフリーパスを利用できる。また、生み出された財源の一部を、敬老バス回数券の導入等、交付率や利便性の向上につながる新たな取組に充てるもの。

第3は、介護保険制度についてです。20年前に創設された介護保険制度ですが、介護保険料負担は既に限界にきています。その上、8月からは特別養護老人ホーム等の入所やショートステイ利用時の低所得者の食費・居住費を軽減する補給給付制度が改悪されました。今回の改悪の柱の第1は資産要件の見直しです。これまでは預貯金が単身世帯は1千万円以下、夫婦世帯は2千万円以下の要件でしたが、単身世帯は収入に応じて500万～650万円、夫婦世帯では1500万～1650万円と変わりました。収入は変わらなくても、預貯金額により制度からはじき出されることが起こります。結果、年間収入が50万円以下でもユニット型で食費と居住費合わせると月6万9千円の負担増になる。特養の多床室でも月4万8千円、その他の3施設の多床室でも月3万3千円の負担増です。また、第2の改悪の柱として食費の負担増があります。本人の収入が120万円から155万円以下で日額650円から1360円と今まで月2万円の負担が月4万2千円となっています。食費の負担増は、お泊りのサービスであるショートステイにも及んでおり、日額210円～650円の引き上げとなったため、1週間利用すれば、最大4550円の負担増となります。

多くの方の預貯金は苦しい生活の中でも「少しでも子どもや孫に残したい」との思いや葬儀のためと貯めておられるお金です。政府は、施設入所したければ預貯金を使いきれればいい。とれるところからはとことん取るという考えです。介護されている家族の方からは、「これでは退所させなくてはならなくなる」という悲痛な声もお聞きしています。また、入所の順番が来ても費用が工面できない人が続出する危険があります。ぜひ、京都市として実態調査を行い、結果をもとに国に対して制度を元に戻すよう働きかけて頂きたい。退所に至らないよう、必要なショートステイが利用できないことにならないよう手立てを講じ頂きたい。いかがですか。

(答弁→保健福祉局長) 介護保険制度について。国において介護保険施設の入所者の実態を把握したうえで、在宅で介護を受ける方との負担の公平性や、能力に応じた負担の観点

から行われたものであり、退所に至ることや、必要なショートステイが利用できなくなることはない。介護保険は全国一律の制度であるため、独自に施設入所者の負担軽減を行うことは本市として行う考えはない。国に対して必要に応じて要望していく。

第4として、社会福祉協議会に対する支援についてです。身近な学区社協の活動は、高齢者の生活を支え介護予防をはじめなくてはならない存在となっています。コロナ禍の中で「つながる」取組や活動が延期、中止となり地域福祉活動に多大な影響が出ています。高齢者は外出を控え、居宅で長い時間を過ごすことになりフレイルが進行していると、担当されている方々から聞いています。社協の活動にも今後、ITなど新しい要素も取り入れながらコロナ禍にあっても役割が発揮できるような京都市としてさらなる支援が必要となっています。そんな時に、家賃等の減免及び補助金をなくすなど真逆のことを行うことは決して許されないのでありませんか。いかがですか。

(答弁→保健福祉局長) 社会福祉協議会への支援について。本市の事業を多数実施している大切なパートナーであり、地域福祉の中核を担う極めて重要な団体。全市的な方針の下、補助金や公有財産の使用料等について点検を進めているが、社会福祉協議会の財務状況等を十分踏まえたうえで、社会福祉協議会と本市双方の財政が持続可能なものとなるよう、また、日々の活動で築かれた地域の関係を維持し、長年培われた地域福祉活動等に支障が生じることがないように、十分に協議を行う中で、丁寧に対応していく。

地元の課題

■ラクトスポーツプラザの再開を

最後に、地元課題として2点について強く要望し、質問いたします。今年4月1日に突然、建設局所管の指定管理者制度として運営されているラクトスポーツプラザが事業休止しました。ラクトスポーツプラザとは、山科駅前地区再開発の時に市民にとっての公的な施設としてスタートしたものです。コミュニティルームは継続運営されているものの、プール・ジム・スタジオは、コロナ禍において赤字が大幅に見込まれるためというのが理由で休止とされたままです。今回の中止の判断は、指定管理者制度において委託事業者が決定したのではなく、京都市が判断したことです。利用者の方を中心にラクトスポーツプラザの運営継続を求める有志の会が立ち上げられ活動されています。委員会の質疑でも取り上げましたが、山科区には他にもプールやジムがあるからそこに行けばいいじゃないかでは済まないのです。

ラクトは、障害者割引制度や会員制度以外に1回1回の利用が可能であることをはじめ、ラクトでなくては通えないという方もたくさんおられます。わたしは、京都市の公的な責任をいとも簡単に放棄した今回の在り方に怒りを覚えます。有志の会の皆さんは、なんとしても再開してほしいと建設局への要望活動をされています。そもそも指定管理者制度において、利用料金を基本とする委託では、今後もコロナのような事態が起これば事業者が大きな赤字を招くことは明らかです。公的な役割を持つ施設は、利用料金制度はとらないことが求められると思います。コロナ収束後の利用者確保については、有志の会の皆さんは行政と力を合わせていきたい、山科区の公的施設を守っていこうと声を上げられています。この声を真摯に受け止め、早期に再開することを求めますが、いかがですか。

(答弁→建設局長)

ラクト健康・文化館は、コロナ禍の影響によりプールやトレーニングジム等の利用者数が大幅に減少した。この間、新型コロナウイルスの感染状況や民間スポーツ施設からの意見聴取、経営動向の把握などに努めてきたが、依然として、コロナ禍の影響が継続していることや、収束後の利用者の回復の見通しも不透明である。引き続き、厳しい財政状況を踏まえ、安定かつ持続可能な施設運営の在り方について、慎重に検討していく。

■山科区の住民の交通権の保障を

もう1点は、山科区のバスの運行問題です。山科区は京都市バスが走らなくなった行政区。京都市のMM（モビリティ・マネジメント）活動を必死に頑張ってもらえた地域の皆さんから、京都市への失望と怒りが渦巻いていることを自覚して頂きたいと思います。鏡山循環バスの夕方1便増やしてほしい。大塚・小山地域の利便性の向上を。市長が約束された市バスの一部共同運行の行方。小金塚の循環バスは、これで本格運行と思った時にコロナ。しかし現在でも小金塚の巡回バスは、外出確保の命綱として利用されています。どれをとっても、山科区民は、京都市の周辺区、その中の特別に困難を抱えている周辺地域で、地域住民が自ら行動し、車に頼ることなく公共交通を利用する活動、そしてその利用したくてもそのバスがないところをも解決しようと頑張っておられるわけです。京都市が本来は、京都市内の交通不便地域の調査をし、分析とともにそこに対して計画的に京都市自身が改善していくのが本来の地方自治体の役割のはずです。それもせず、今回小金塚の循環バスへの支援の終了はもっての他。許されるはずがありません。また、小金塚地域の高齢化を考えれば、今検討されている地域の共助の力でバス運行することはどう考えても現実的ではありません。これまで住民の方々が頑張ってもらえたMM活動をしっかり支援するとともに、市長、責任をもって山科区民の足を守る、交通権を保障するよう求めますが、いかがですか。

（答弁→鈴木副市長）山科区の交通問題について。今年度はバス事業者のご尽力により独自で実証運行を継続されているが、事業の採算性、さらにはバス事業者の経営環境の悪化により、本格運行への移行は難しい状況にある。本市としては、本年度予算で計上した地域の共助による生活交通の確保に対する支援の活用も含め、引き続き全力でサポートしていく。今後とも、本市としては、交通事業者、関係行政機関、地域住民等との連携を一層強化し、しっかりと協議することとしており、山科地域をはじめ、市内の生活交通の確保に向け、全力で取り組んでいく。

以上で、代表質問を終わります。ご清聴、ありがとうございました。