

日本共産党 鈴木 とよこ議員

2019年11月京都市会 代表質問と答弁の概要

2019年12月4日



日本共産党を代表して質問いたします。山科区選出の鈴木とよこです。

1、地域包括支援センターの業務・役割の増大について

私は、今春4月に市議員になるまで地域包括支援センターのセンター長として4年半働いてきた経験と、共産党市議員団が実地した地域包括支援センターとヘルパー事業所へのアンケート調査に寄せて頂いた切実な声や要望を含め質問致します。

地域包括支援センターは、愛称を高齢サポートと呼ばれ、介護等に関する相談窓口や高齢者支援の拠点として重要な役割を果たしています。市内にある61箇所の地域包括支援センターはすべて京都市から委託を受けた法人が運営しています。保健師等、社会福祉士、主任ケアマネの資格を持つ専門職と要支援等の担当をするケアマネジャー等で構成され、職員数は、高齢者人口等の割合により決まっています。

近年、困難ケースの相談が多く、その対応には時間がかかります。認知症・精神疾患・貧困・孤立・家族間の問題・ゴミ屋敷・いわゆる8050問題等、地域包括支援センターだけでは解決がつかない事例も多く、他の分野との連携もかせません。専門職は、相談だけでなく虐待対応をはじめ、地域ケア会議の開催、認知症カフェ、認知症サポーター養成講座、声掛け訓練、地域の支え合い事業の開発などに多岐にわたり2006年創設時から比べ業務量が大幅に増大しているのです。事業をすすめるための連携は、地域の介護事業所、民生委員・老人福祉員、社会福祉協議会、自治連、区役所担当者との日常的なつながり、病院・クリニックなど医療機関とのかかわりも強化されています。

専門職は息つくまもない忙しさと、精神的な負担感が相当にあります。京都市として地域包括支援センターの業務量や果たすべき役割が膨大に増えているということへの認識をお聞かせください。

(答弁→村上副市長) 社会情勢の変化とともに相談内容も多様かつ複雑なものとなっており、対応が困難な事例も増えていることは承知している。

2、地域包括支援センターの体制強化、専門職増員を

地域包括支援センターの運営に関するアンケートでは、どこのセンターもマンパワーが不足している。京都市の基準とする人員配置では決定的に足りないとの回答でした。

認知症施策として認知症初期集中支援チームの稼働が始まり、センターの負担軽減になっているかとの質問には、確かに認知症の初期対応の解決には有効であるが、センターの職員の費やす時間は逆に増えているということでした。自由欄には、不足するマンパワーのために、求められる必要な業務が遂行できないという苦悩に満ちたコメントがあふれています。

京都市からの委託料は、決められた人員配置基準で、1名につき500万円入りますが、この500万円という金額は、2006年の創設時から全く変わっていません。12年間給与が上がっていないということになります。また、500万円はまるまる給与になるのではなく、パソコンなどの機器、改定ごとに更新料がかかる業務用CPソフトなどの経費も含まれています。

法人の建物に同居していない場合は、かなりの家賃がかかります。法人が赤字覚悟で専門職を増員することは困難です。要支援1.2の方等に対するケアプラン作成業務がありますが、京都市は、ケアプラン代だけで介護予防ケアマネジメント業務をペイすることを想定しています。標準件数を100件、上

限を 120 件と規定されていますが、かなりのスキルがあるケアマネで 80 件、通常は 60 件程度がやっとです。ケアプラン 1 件の報酬はきわめて低くそれだけでは人件費すら賄うことは困難です。人手がないので担当できないと断ることができない事業所です。法人が持ち出しでケアマネを増員するか、専門職に多くの件数を持たせるしかないわけです。

その他、アンケートには、切実な要望と意見があふれていましたが、最も多く強い要望は、専門職の増員と委託料の増額、ケアマネ受け持ち標準件数の見直しと人件費の補填など体制の強化でした。

高齢者施策を推進する中核的存在の地域包括支援センターの機能の充実が益々求められています。まずは、直ちに京都市が独自に予算を組んで、すべてのセンターで 1 名の専門職の増員をはかることが必要だと考えますが、いかがですか。

(答弁→村上副市長) 地域におけるセンターへの期待はますます高まっており、必要な体制を確保していくことは重要な課題だ。平成 19 年度から担当地域の高齢者人口等に応じて国基準を上回る人員配置を行い、平成 24 年度にはひとり暮らし高齢者全戸訪問のための増員を行うなど順次体制の充実を図っている。

今後も各センターの担当地域の特性や高齢者数などの現状、センター間の必要な事務経費の相違など精査し、必要な体制を確保する。

先ほど、地域包括支援センターの体制についてお伺いしました。今の状況で、本当に大変なんだという実態、声を是非聞いて頂きたいと思います。

3、ホームヘルパー確保へ、介護職員の処遇改善を

ヘルパー事業所へのアンケートから 2 つのことが見えてきました。

1 つは、介護職員の確保についてです。どの分野も大変な状況ですが、ヘルパー部門は相当に困難な状況があります。募集しても全然集まらない。ヘルパーの高齢化は深刻であり、中には 70 歳以上が 6 割との事業所もありました。地域包括支援センターへのアンケートからも、ヘルパー不足がネックとなり、サービス依頼をしてもなかなか受けてもらえないとの声が多数寄せられています。ヘルパーは、ロボットで置き換えられる業務ではありません。早急に対策が必要です。独自に介護職の処遇の改善策をはじめ本格的な支援に着手して頂きたい。いかがですか。

(答弁→保健福祉局長) 介護報酬の処遇改善加算で増額がはかられている。全国一律の制度であり、処遇改善を国に要望する。市として老人福祉施設協議会等と立ち上げた研究会で労働生産性の向上や担い手の裾野拡大について検討している。

4、総合事業—生活支援型の報酬引き上げ、支え合い型の中止を

2 つめは、総合事業の訪問型サービスの単価の問題です。

資格を有する専門職が行う身体介護中心の介護型と家事支援中心の生活支援型、専門職以外が行う支え合い型の 3 つのタイプがありますが、生活支援型の単価が介護型より 18% も安く事業の継続に支障があると、38 事業所のうち 31 事業所の声がありました。30 年度の統計によると介護型が 59.6%、生活支援型が 38.2%。支え合い型は 2.2% となっています。

京都市は、介護保険の家事援助と同等であり遜色ない単価だと言われます。しかし、身体介護と家事援助を組み合わせられ滞在時間が長い介護保険制度と違い、身体介護とセットできない生活支援型の 45 分間の 1 コマの単価では、ヘルパーの時間給と交通費、保険代の支払いだけで赤字になると。週 1 週 2 回の提供の場合、5 回 9 回となる月もあり時給を払うだけで赤字だと言われます。ヘルパー事業所は利用者さんの事を考え、無理に無理を重ね、ぎりぎりのところで踏ん張っています。

アンケートの中には、「夏頃には総合事業から撤退させてもらいます」という事業所もありました。介護保険対応の重度の方やターミナルの方の利用が増えており、人材不足も重なり総合事業の対応までできないというのが実状なんです、との声が本当にたくさんありました。

国は、全世代型社会保障を進めると言い、要介護 1、2 の生活援助は介護保険から外し総合事業に移行する方針を打ち出しています。そのこと自体がとんでもないことですが、受け皿がどこにもないというのが現状です。まず、しなければならないことは、生活支援型サービスの報酬を介護型と同様に引き上げ、安定してサービスが提供できるようにすることだと考えますが、いかがですか。

支え合い型サービスについて利用が進まないため、京都市は普及をすすめるという目的で啓発のパンフレットを作成されていますが、難病を抱えた方が受けておられる事例もありました。要支援認定、チェックリストの事業対象者へのヘルパー支援は、身体介護であれ、生活援助であれ、利用者の様々な変化を見逃さず、必要時に責任者に連絡できる力、自立支援を促す声掛けができる専門職が担わなくてはならないと考えます。専門職が支援しない支え合い型サービスは中止することを提案しますが、いかがですか。

(答弁→保健福祉局長) 生活支援型の報酬引き上げは、重度の方の生活援助を上回りバランスを欠く。

支え合い型サービスは高齢者の個別の状況に応じた必要なもの。生活援助に必要な知識の習得のとりくみを進める。

5、生活圏域へのコーディネーター配置を急ぐべき

地域には、介護保険や総合事業だけではできない困りごとや暮らしを支えるための必要な支援がたくさんあります。現状では学区社協のいくつかのボランティアや、NPO で比較的安価で提供されているところが少しある程度で、多くは高い料金を支払う自費サービスに頼らざるを得ない状況です。

京都市では、地域のコーディネーターは各行政区に 1 名のみの配置です。支えあいの仕組みづくり、サービスの創出のためには、地域まかせではできません。生活圏域への配置を急ぎ、公的な責任を果たすよう求めますがいかがですか。

(答弁→保健福祉局長) 各区 1 名配置したコーディネーターが関係機関との連携で、住民主体の居場所設置など新たな支え合い活動の創出を進めている。伏見区に 1 名増員した。必要な体制を検討する。

6、介護保険認定給付業務の民間委託は中止を

民間にできることは民間にと、区役所でおこなっている介護保険の認定・給付業務を 1 か所に集約、民間企業への委託事業の準備が進められています。今後の高齢化に伴い、業務が増えていくが、専門職の確保が困難になるというのが最大の理由です。

民間に任せることで業務を切り分け、少ない専門職の配置で、あとは一般の事務職で現在のサービスの質の低下は起こさせない。認定結果も現在より早めることができる。民間にはノウハウがあり、専門職は、現在は 10 名で考えている。既にこれまでから外部に事務的な仕事は委託しているとの説明もありました。

現在でも可能な業務の切り分けはすでに実施されており、これ以上の切り分けはできないと考えます。

認定と給付は介護保険の根幹です。10 名の専門職とその他の一般事務で行う業務では、介護保険スタート時から嘱託職員のみなさんが培ってきた知識とノウハウには決して置き換えることができないのです。

保険医協会の認定審査会委員をつとめる医師対象のアンケートでは、委託反対が 56%、賛成は 9%、委託により影響が出るが 70% を占めています。委託について、地域包括支援センターや地域のケアマネジャーの意見は、反対が 117 人、賛成が 6 人、わからないが 41 人でした。介護保険をよく知る専門家の意見は、委託に反対なのです。

今まで各区役所でいていないにされていた対応はほぼ不可能となり、市民サービスは低下します。専門職の確保が行政として困難なのではなく、本当の狙いは「住民福祉の増進」という自治体本来の役割を根本から覆し、公的責任を放棄し大企業の儲けの場に提供することに他なりません。本来、地方自治体

の職員が責任をもって遂行するべき業務です。

市の職員として現在の嘱託職員のみなさんは、誇りをもって日々努力をし、市民の社会福祉の増進を追求されています。この働きを保障しない、この矛盾に満ちた 130 人の解雇は許されません。市民サービスの質の低下をまねく民間委託は、今からでも中止すべきと考えますが、如何ですか。

(答弁→保健福祉局長) 委託は本市の責任の下実施するもので、市の責任が後退することはない。十分事前準備を行い、円滑に移行できるよう取り組む。

ケアマネ等の申請代行が9割であり、それ以外の市民からの相談には区・支所で答える。関係団体や審査会委員の意見も聞きながら業務を構築する。

現在の嘱託職員については、委託先への再就職や会計年度任用職員などの支援のため説明会を開催している。雇用者責任を果たす。

7、全員制中学校給食の実施に踏み切る決断を求める

中学校給食についてお伺いします。

どうして京都市は選択制の給食に固執するのですか。「家庭弁当持参か給食かを生徒・保護者が自由に選択できる本市の中学校給食は、各々の価値観に従い選択できる手法」であり、最善かのように言われていますが、共働きが増え家庭弁当をつくるのがどんなに大変になっているか。給食を注文してほしいけど「おかすが冷たいから給食は食べたくない」「みんなが食べていないからいやだ」と言われれば無理して作るしかない。作れなかったら何か買うようにとお金を渡す。お昼ご飯を何一つ持参することができず、給食の時間は教室から出ていく生徒もいるとのこと。これは子どもから聞いた話だと、地域のお母さんからお伺いしました。

中学校は義務教育です。食育は大変重要です。管理栄養士が考える献立でバランスのとれた給食を食べて、健康な心身が作られ、生きた教材として栄養についても生徒は学びます。

2018年度は、市内平均の利用率は26.7%まで低下しました。また、就学援助世帯の利用率は、要保護で55.3% 準要保護で50.1%です。貧困対策としても、すべての子どもに届かないのは大変大きな問題です。だからこそ、現在も文部科学省において、「学校給食の対象は在学するすべての児童または生徒に対してもれなく行われることを原則」とし、設置者に対して全員制の学校給食実施の努力義務が課されているのです。

利用率を上げるためネット注文や1週間単位の注文など工夫をすすめると言われますが大幅改善は見込めません。子どもの育ちを何より重要と考えるなら、全員制の給食にすることこそが最優先課題ではないのですか。何より、多くの市民の皆さんが求めているのです。全員制の給食に踏み切る決断を求めます。いかがですか。

(答弁→教育長) 昼食時間に担当が生徒の食事内容を把握し必要な指導を行っている。就学援助世帯は給食費は公費負担であり、経済的状況に左右されず選択できる。

現在おこなっている実態調査をふまえ、食指導の推進、献立の充実、週単位の注文やスマートフォンの決済など現行制度の充実に取り組む。

全員制給食を小学校と同様に行うには180億円も必要であり、他に優先すべき課題も多く困難。

8、若者・大学生への支援充実を

次に、京都市の若者・大学生等への支援の充実についてお聞きします。若者や大学生等への支援を強めることは、現在も未来に渡っても必要な施策のひとつです。

大学生にとって学費は非常に高く、私立大学で入学金と合わせると初年度学費は約140万円、国公立大学で約83万円です。来年度からの修学支援制度で一定の学生への支援が強められますが、すべての学生が学び続けることを考えたときには、対象の狭い国の制度ではカバーできない世帯があることは明らかです。

また、1994年に日本育英会から日本学生支援機構に変わり、奨学金支援が単なる教育ローンとなり、現在の貸与制奨学金制度によって、大学を卒業したときにはすでに大きな借金を抱えるしくみとなっています。40代まで奨学金を返し続ける労働者も少なくないどころか、奨学金によって破産する事例が後を絶ちません。低賃金で苦しんでいる若い世帯は、賃金が上がり給与にも格差が生まれ、未だに夜の11時、12時まで働いても手取りの給料は14、15万円という低賃金の若者もいます。

そういう状況を見たときに、地方自治体の役割が重要になります。京都市でも大学生や若者に対する支援を充実することが求められています。今まで京都市が国の責任でと言っている給付奨学金は札幌市並みの制度で2000人規模で支援したとしても1億5000万円、奨学金の返済支援制度に府の制度の倍額以上の予算を組んだとしても7400万円、若者への家賃補助を新宿区が行っている制度を基準に400人に支援したとしても1億9200万円、政令市並の通学定期券の割引率の引き上げを京都市が交通局に支援を行うとして3億8400万円、すべて実施しても、京都市予算のわずか0.1%、8億円で実施できます。こうした制度を求めても、お金がないと言って支援されていないのが現状です。

京都市でこそ、若者・大学生等への支援に思い切って予算を振り向けるべきです。いかがですか。

(答弁→総合企画局長) 全国規模で学生の動きがある状況をふまえば、公平性の観点から国が統一的に支援すべきで、国に給付型奨学金の着実な実施を求めている。低所得世帯の学生に対する国による就学支援制度が実施される。府の返済支援制度も周知している。

9、住民の声を反映させた山科のまちづくり

最後に、山科区のまちづくりについて伺います。

京都市は、2月に「京都刑務所敷地の活用を核とする未来の山科のまちづくり戦略」を決定しました。その中で、平成25年4月から京都市は、法務省に京都刑務所の将来の跡地活用等の検討を要望しているとありますが、去る11月15日に日本共産党京都市議員団として政府レクチャーに参加し国の状況を確認してきました。

法務省の見解は、『京都刑務所は平成13年に改築を終わった新しい部類の施設です。矯正施設の大部分は耐震基準を満たさない施設であり、現在も限られた予算の中で施設の改修をすすめているところですが、そういった中で新しい部類の京都刑務所について現状、移転計画はありません。引き続き現在地において地域と良好な関係を作って、施設を応援していきたい。』という内容でした。京都刑務所の移転は、全く見通しのない計画と言わざるをえません。

今回の「まちづくり戦略」は、市役所本庁が乗り出しトップダウンで進めているところに特徴があり、区民のまちづくりに対する願いが置き去りになっています。

そもそも未来の山科のまちづくりとうたっていますが、山科区民の暮らしの課題が取り上げられていません。高齢化の記述はあっても、貧困と格差の中での暮らしの苦しさには言及はなし。直近8月、山科区の就学援助率は小学校では21.6%で2番目に高く、中学校は29.2%と一番高い実態、多くの子どもが貧困の中で暮らしているのです。

交通問題では、地下鉄の開業に伴い市バスの廃止で高齢化率の高い周辺部では、山科駅や区役所に行くにも、病院や買い物に行くにも、移動が困難な「交通弱者」「買い物難民」が増えています。住民の運動でくるり山科、鏡山や小金塚での循環バスも走るようになっていますが、まだまだ不足しています。

高齢者のみなさんから、安価で趣味や習い事ができる老人福祉センターをもう一カ所ほしい。若者のための青少年センターを南部にもなど、たくさんの願いがあるのです。住民の声をしっかり反映させた、山科のまちづくり戦略が必要なのではないのでしょうか。

今、山科区では、住民のみなさんが交通問題のニーズを調査し、実現するために奮闘しています。「京都刑務所敷地の活用を核とする未来の山科のまちづくり戦略」は全面的に見直すべきではありませんか。

(答弁→市長) 定住者と呼び込み活力を高め、子や孫の世代が夢を描ける戦略を策定した。地元経済界、地域代表、学識者でつくる「山科の未来を語る懇談会」、13学区自治連合会会長の議論を行った。市民意見500人中7割が肯定的意見。刑務所敷地の活用には移転先等の課題があるが、必ず国を動かせると確信している。