

2015 年第二回定例会 一般質問

品川・生活者ネットワーク 吉田ゆみこ

介護保険改定に伴う品川区の取り組みについて

2000年に「介護の社会化」への期待を担って介護保険事業が導入され、2006年に介護予防制度が導入されました。2014年6月に成立したいわゆる「医療・介護総合確保推進法」では、予防訪問介護・予防通所介護が給付対象外となり、新しい総合事業に移行することになりました。総合事業の実施には、元気な高齢者も含め、NPOやボランティア、地縁組織などが多様なサービスの担い手として想定されており、自治体が責任を持って整備していくことになります。地域の社会資源の活用は生活者ネットワークも推進する立場ではありますが、公的制度による支援を受けてきた高齢者にこれまでと同じく必要なサービスを提供するための社会的資源を継続するには自治体として相当なコーディネート力が求められます。また、制度が変わることによるサービスの質の低下や、これまで高齢者の生活を支えてきたNPOなどの市民事業に与える影響などの懸念があります。この点に問題意識を持った市民団体が2014年10月から12月にかけて自治体の新しい総合事業に向けた準備についての調査も行いました。生活者ネットワークも同様の問題意識を持つ立場で、自立支援事業を行う市民団体と共に区への調査活動に参加しています。

今回の制度改定には介護報酬が減額されるということもあり、介護報酬の減額については事業の継続が困難になるということが予測されました。しかし、総合事業実施に当たった説明では、新たな加算制度によって、総合事業に移行してもほぼ今まで通りの事業継続が可能ということでした。以下4点質問します。

- Q.事業継続については区としても最大限手当をされていると思いますが、2ヶ月半たった現在、事業継続ができていない事業所の数をお尋ねいたします。総合事業に移行する前と現在どのような変化があったのか、具体的な数字をあげてお答えください。
- Q.また、その結果について当初の予測との違いがあるのか伺います。
- Q.もし、これまでの事業者の中に現時点でも総合事業に移行していないところがある場合、利用者にとってはサービス低下に繋がっているのではないかと懸念されます。まだ、事業継続に至っていない事業者を利用していた方たちへ区としてどのようなフォローを行ったのか伺います。
- Q.また、区としてはこの結果をどのように分析されているかを伺います。

次に働き手の確保という視点から質問します。介護報酬の減額は直接働き手の収入減につながり、介護従事者の離職に繋がります。品川区は第6期介護保険事業計画においても基本理念は「できる限り住み慣れた我が家で住み続けられる」をうたっています。2025年問題を視野に入れても介護従事者の確保は保険者として喫緊の課題です。2015年の3月予

算特別委員会では、処遇改善加算などを取り入れ、職員の処遇面には影響がない枠組みを作っていると答弁されています。

Q.新しい制度が始まった現在、想定どおりの効果を挙げているのかお伺いします。根拠となる数字を示して説明ください。

次に利用者の視点から質問をします。

まず、現在総合事業の予防事業を利用している方たちについてです。訪問介護の事業者への聞き取りを行ったところ、総合事業へ移行する際の「制度移行前の要支援利用者がサービスを継続利用できることを基本とする」という方針が功を奏し、その事業者では今のところは制度が変わってサービスが受けられなくなったという人はいない、ということでした。しかし、現在予防訪問サービス利用者の中で、比較的軽度な人たちは、次の更新時期に総合事業から外れてしまうことへの不安を持っているという声を聴きました。比較的元気ということは良いことですが、当事者にとってはその元気を維持するためにも何らかのサービスが必要です。そのためには地域での多様な生活支援サービスを充実させることと、そこへのスムーズな移行をフォローする体制が必要です。

Q.現在の利用者の中には、今後総合事業からはずれてしまう方たちが出ることが想定されます。そういう方たちがどれくらい出ると予想しているのか、そしてその方々へのフォロー体制をどのように構築していくのか具体的に伺います。

また、介護予防・日常生活支援総合事業ガイドラインでは、「基本チェックリスト」が提示され、これによって利用すべきサービス区分の振り分けを行うこととしています。この基準は前制度での二次予防介護者選定のための簡易的な項目であり、介護度の比較的軽度な要支援の利用者を効率的にサービスにつなぐことを重視したものでした。この基本チェックリストの活用については当初よりこれまでの要支援1と2の方たちを効率よく総合事業のサービスに振り分けることが優先され、介護認定を受ける権利が阻害されるのではないかと懸念の声が出ていました。

Q.質問の冒頭で触れた調査活動の報告書によれば、チェックリストの費用対効果を問うた質問に対し、品川区は「チェックリストを活用することによって二次予防対象者の把握が容易にできるようになったため、介護予防事業の案内がしやすくなり、事業への参加者増加につながった。」と積極的に評価しています。事業への参加者が増えた点については評価するものですが、一方で利用者が介護認定も自分の選択肢にあるということが理解できる必要があります。チェックリストによる振り分けと同じタイミングで介護認定についても知ることができるよう、区はどのような方法をとられているのか伺います。

次に多様な生活支援サービスの充実について質問します。

生活者ネットワークは、誰もが住み慣れた地域で安心して暮らし続けることを選択するた

めには市民自らも機能を作り出していくことが必要と考えています。多様なサービスの担い手を地域の中に作り出していくことに賛成の立場で質問します。

Q、「自治体が責任を持って多様なサービスを整備」していくということですが、すでにある地域センターのふれあいサポートや社会福祉協議会のさわやかサービス、シルバー人材センターのちょこっとサービスなどと、どのように連携して制度を作っていくのか伺います。

また、これまでも民間で地域の中に高齢者の居場所づくりや、お互いさまのたすけあいのしくみなどをボランティアで行っている団体がたくさんあります。今後はさらに増やしていく必要があると考えますが、そのためにはそういう人たちの登場を促すしくみが必要です。生活者ネットワークに届いている声の中で多いのはボランティアな気持ちはあっても、運営にかかる費用をすべて自分たちで賄うのは難しいという声です。いくらボランティアで始めた活動であっても、一旦地域の中の社会的なしくみとして機能し始めれば、ある程度の継続の責任は出てきます。自分たちで負担しながら継続させることを考えるとなかなか始めることに踏み切れない、という現状があります。運営費の中でも大きなものが、場所の確保にかかる費用と人件費です。そこで以下 2 点質問します。

Q、地域の多様な生活支援サービス充実のために、区としてどのような支援策をお考えでしょうか。例えば、場所の確保のための家賃補助や公的な施設の利用、空き店舗や空き家の活用も含めた支援策などが考えられると思いますが、今後の検討の可能性も含めて伺います。

Q、また、継続して運営していくためには多くの人がかかわることが必要です。始めた人たちは使命感を強く持ち、ほとんど無償で活動を始め継続することも可能なのですが、そこから新しい人の登場を促し、次の世代に活動をつないでいくためには有償ボランティア程度の手当ては必要になります。この点についての区の見解を伺います。

東京電力福島原発事故後の移動教室について

2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所の事故から4年3か月が経過しましたが、今なお事故は収束せず、原発事故の原因究明も進まず、国や東京電力の幹部の責任の所在も明らかになっていません。原発事故被害者は依然11万人が避難生活を余儀なくされ、その地に住まう人も安心を得ているとは言い難いのが現状です。

現に2014年7月14日付けの新聞報道には、「2013年の夏に、東電が第一原発3号機のがれき撤去の際、がれきの下敷きになっていた放射性の粉じんが飛散し、別の場所にいた作業員2人が被曝して頭部から最大1平方センチあたり13ベクレルのセシウムが検出され、また原発から20キロ以上離れた南相馬市の避難区域外の水田14カ所と、20キロ圏の避難区域内の5カ所で昨秋に収穫されたコメから基準値（1キロあたり100ベクレ

ル) 超のセシウムが検出された。」とありました。農水省は放射性物質の飛散が原因と推定しています。そして、この情報が公表されたのは事故の一年後でした。

このような状況のもと、一日も早い福島の復興が望まれる一方で放射能の影響は極力排除する努力も続けることが求められています。特に子どもたちの被ばくは限りなくゼロに近づけることが必要です。

若い世代や子を持つ親にとっては原発事故による放射能汚染の問題は心配ごとです。食や空気の問題だけではなく、学校教育における教育環境の変化についても生活者ネットワークには保護者の不安な声が寄せられています。その声に共通するのが「放射性物質」の存在を「気にしている！」と、声をあげにくい状況があるということです。

放射能の影響については、諸説ありますが、不安に思う個人を切り捨てて良いものではありません。なぜなら、不安の多くは事故当初から続く、政府や東電の無責任な発表や対応への不信感が元になっているからです。品川区は2011年の原発事故当時、学校給食の牛乳を飲まないことやお弁当持参を選択することについて理解を示され、対処されていたことは承知しています。これからも、原発事故について何も責任がない子どもたちを心配する親の気持ちに対する教育的配慮を教育委員会として学校に徹底くださるよう要望する立場で質問します。

品川区の中学校の移動教室は従来より7年生(中学1年生)が福島県の磐梯高原で実施されてきました。現在対象となる中学校は単独校、一貫校あわせて15校です。

2011年は原発事故による放射能汚染の影響が危惧され、急きょ全校中止、翌年2012年は全校が長野県菅平に変更しました。2012年4月24日教育委員会第7回定例会の記録では、菅平に決定した理由を①中学校の校長会や業者と協議して決定②移動時間や万が一の地震などの問題にも危険が少ない③2011年に予定していた磐梯高原と同規模の行程で実施できるよう検討し、施設の使い勝手も良い④磐梯と同等で実施できる施設を検討した結果、費用も安価である。以上のような報告によって、教育委員会です承された経緯があります。

ところが翌年の2013年には、戸越台中学校と荏原第一中学校が磐梯高原に移動教室の場所を移しています。この変更は放射能汚染を心配する保護者にとっては、心配の要因であったと推測されます。しかし2013年の4月教育委員会、第4回定例会の記録には、戸越台中学、荏原第一中学、2校が磐梯高原へ変更する報告・了承を経た記録が残っていません。以下2点質問します。

Q 菅平へ変更については教育委員会への報告と了承があったように、磐梯高原に戻るときも同様の手続きが必要であったと思います。教育委員会への報告と了承はあったのでしょうか。

Q 報告と了承があったとして、教育委員会として磐梯高原に戻る根拠としてどのような調査をされたのか。具体的にお答えください。

原発の廃炉作業は現在進行中であり、この質問の冒頭でも述べたように、2013年のがれき撤去の際の事故もありました。

移動教室に際しては常に災害が起きることも予測し、避難方法も確認しているという説明は受けましたが、福島については不測の放射能汚染が起きる蓋然性は高いと言えます。そこで以下2点伺います。

Q.一般的な災害時の想定とは別に、廃炉作業中の万が一の事故を想定した対策を用意しておくべきと考えますが、教育委員会としてのお考えを伺います。

Q.万が一不測の事態が起きた時の責任は区教育委員会にあると考えますが、その考えでよろしいのか見解を伺います。

その立場に立って伺うのですが、2013年10月教育委員会第13回定例会では「磐梯では放射線量への不安による保護者からの抵抗があるが、教育委員会事務局としては、安全性の確認ができているため磐梯高原での移動教室を実施したいと考えている」と学務課長は説明しています。

そして昨年2014年4月の同第6回定例会では磐梯高原に5校が行先を変更しています。その際の記録には、「2013年度も一部の保護者より、放射線に関する不安の声はあったが学校も実地調査を行い、放射線量の安全を確認したうえで説明会を開いているので、現在不安の声はほぼなくなった。」という学務課長の発言が記録されています。しかし、説明会はプログラムもすべて決まり、業者との契約も済んだ段階で開催されています。保護者もこの時点で反対しても計画変更には至らないということを承知なので反対の声を上げたくても上げられないということは十分に想像できます。そこで質問です。

Q.引用した2014年4月の第6回定例会の記録にある「現在不安の声はほぼなくなった」という発言はどのような方法で意見聴取を行った結果を元にしたものなのか伺います。

不安の声はほぼなくなった、という説明とは裏腹に生活者ネットワークには、不安を抱える保護者からの具体的な要望が届いています。例えば、行先の変更を決定する前には保護者にアンケートを実施してほしい。川遊びをする川、キャンプファイヤーで使う薪なども放射線測定をして公表してほしい等です。このような要望や不安に対し、流通しているから安全という説明で終わらせたり、不安意識過剰な人たちと切り捨てるのではなく、意見を聴く姿勢が必要と考えます。コミュニケーションをとることが不安の払しょくにつながるケースもあります。そこで質問です。

Q.区教委と学校長と保護者が話し合って思いを共有する場面を作るなど、不安を払しょくするための工夫と改善を求めます。この点についての見解を伺います。

今年度、磐梯高原の実地で放射線測定を5月に行った資料をいただきました。コースごとに3名の校長先生と1名の学務課職員が測定しており、測定の実施については評価して

います。保護者の方々からは、そういった調査結果を公表して説明会をしてほしいという声が届いています。調査結果の公表は不安を払しょくし、安心につながる一つの要素になると考えます。

Q.測定結果はすでに一元的なデータとしてまとめられて教育委員会にあるのですから、公表は容易と考えます。当該学校に公表するよう徹底することを求めます。実施の可能性を含めて見解を伺います。

(市民の政治参加のための情報公開について)

最後に市民が政治参加するための情報公開として、生活者ネットワークが継続して改正を求めている要綱の公開について伺います。

生活者ネットワークは市民力を生かしたまちづくり、自治する市民が地域の中で安心して暮らすまちづくりの一員として当事者意識をもてるようなしくみを議会という場で提案をしてまいりました。政治への市民参加の最低条件は情報が公開されていること。一部の人が情報が抱えることがないしくみを様々なところで求めてきました。

2009年改訂の品川区の長期基本計画には、「協働による区政運営を推進する」基本方針の個別施策に、「区政に関する情報を積極的に提供します」と明記してあります。例えば、福祉の項目や助成事業など、事業に自分や親族が対象になるのか対象外なのか電話や窓口に来なければわからない。もしインターネット上に公開されていれば来所困難な人や電話での会話が困難な人は、パソコンやスマートホンなどの活用で、昨今は手軽に情報が取得できるにも関わらず、わざわざ窓口に来なくては必要な情報が得られないのが現状です。要綱の公開は、事業を周知し、当事者意識を高めるだけではなく、区民サービスにもつながります。

生活者ネットワークの要綱の公開の提案について、過去の議事録では、2001年の総務委員会で、当時の総務課長が、要綱については基本的に非公開のものではないので、ある程度、時期、全体の流れの中で考えていくべきものという趣旨の答弁をされています。さらに2008年の決算特別委員会、2012年の予算特別委員会では、各要綱の性質等をよく考えながら、一定の検討を進めていきたいと前向きな答弁でした。その後、担当課では要綱の改正や見直しなど一定の整理をしていると伺っています。

改めて要綱の公開の実現に向けた進捗状況について以下、伺います。

Q.性質別に整理した要綱はどのような分類になったのか、具体的な数でお示しください。

Q.現段階で、実際区のホームページで公表されている要綱の数と、それが全要綱に占める割合もお示しください。

Q.公開の手法として、条例検索と同様に、要綱が一元的に公開されるという方が区民の要求にこたえられると考えます。

これらについて区の見解と実現に向けた進捗を伺います。