

必要な方が利用できる介護サービスの保障へ 府は役割発揮を

【田中議員】日本共産党、田中富士子です。通告に従い、知事並びに関係理事者の皆さんに質問いたします。

まず介護保険制度の問題についてです。介護保険は2000年4月開始以降、3年ごとに改訂され報酬引き下げと介護給付削減の連続でした。2005年には食費・居住費の原則自己負担化、一方で非課税世帯の人を対象とした負担軽減の制度「補足給付」が導入されたものの、2014年の法改正では「補足給付」対象の絞り込みが行われ、貧困・低所得の要介護者を施設から退所と入所を断念へと追い込みました。2014年改定では、「要支援1, 2」を保険給付から外し、同時に特養の入所対象が「要介護3」以上と絞り込みました。基本報酬も削減の一途で、2003年にマイナス2.3%、2006年にマイナス2.4%、2015年にマイナス4.48%と2021年までにマイナス5.74%もの削減が行われています。2024年度の改定では、介護報酬本体はプラス0.61%、「処遇改善加算」プラス0.98%、合計プラス1.59%の一方で訪問介護の基本報酬を2～3%引き下げました。訪問介護の基本報酬引き下げにより多くの事業所の経営が悪化し、介護事業所の倒産・廃業の数は、2024年1年間で過去最高の172件、その中で最多が訪問介護の81件、次いでデイサービスが56件、有料老人ホームが18件で、京都府では、4件の介護事業所が倒産しました。全国の自治体1741の中で、この半年間で介護事業所ゼロの自治体が10も増え、107市町村で介護事業所がゼロとなっています。京都府内では訪問介護事業所がゼロが笠置町、1カ所のみが大山崎町、和束町、井手町、南山城村、伊根町の5町村となっています。小規模訪問介護事業所は他の産業より賃金が10万円も低く、有効求人倍率は15.5倍、80代のヘルパーさんが働き、平均年齢65歳以上の方が事業所を支えている状況、人員不足による労働条件悪化は介護事業所全体に広がっており、人手不足に歯止めがかかりません。

そこで伺います。2024年度の訪問介護の基本報酬の引き下げは、訪問介護事業所の36.7%が赤字である中、サービス付き高齢者住宅などに併設されている利益率が高い訪問介護を含めて黒字と判断したものです。報酬を元に戻し、改定された時点まで遡及すべきと考えますがいかがですか。

介護保険制度が24年前に始まってから、連続的な介護報酬の引き下げにより、小規模介護事業所は介護従事者の賃上げができず、人手不足の加速で倒産廃業に追い込まれています。報酬を引き上げるとともに、介護保険への公費投入によって、介護従事者の所得を保障するとともに、人手不足に対する支援を行うべきと考えますがいかがですか。

高齢者の増加で介護要求が高まる一方で、認定に時間がかかり、ケアマネ不足で介護計画が追い付かず、介護にたどり着けない事態が広がっています。学区域の総合事業に移行した要支援1, 2の方への支援サービスは安定運営ができず不足しています。一方で介護度1以上の方への家事支援の介護報酬引き下げにより、ヘルパー不足を理由に家事支援を断る事業所が出ており在宅介護が崩壊してきています。更に、低所得者が入れる特別養護老人ホームが少なく、在宅介護が増加する中で、介護を

家族が担わなくてはならない件数も増加し、2022年の介護離職は10万人以上と増加しています。介護疲れで悲惨な介護殺人は2019年から2022年までに全国で50件起こっています。政府は次の介護保険制度改定で、利用料の原則2割負担や、3割負担の基準引き上げ、要介護度1、2の生活援助まで「総合事業」に移行、ケアプランの有料化、多床室での室料徴収を拡大、低所得層への補足要件の資産要件に不動産を加える、現在40歳以上の被保険者の範囲を拡大、福祉用具を「貸与」から「販売」に切り替えるなど、自己負担をさらに増やす計画で、これでは低所得者が介護保険から排除されるばかりです。

そこで伺います。いま、介護崩壊が進行し、「保険あって介護なし」です。介護保険制度全体を見直し、要介護者の誰もが使える制度にすべきです。いかがですか。ここまでの答弁をお願いします。

【知事・答弁】 田中富士子議員のご質問にお答えいたします。

介護保険制度についてでございます。介護保険制度は、家族の負担を軽減し、介護を社会全体で支えることを目的に平成12年度に創設された制度であり、地域社会に定着しております。

国が3年ごとに行う介護報酬改定につきましては、社会保障審議会において、事業所の経営実態調査の結果などを踏まえ、開業事業者や利用者の代表、学識経験者による議論を経て行われているものと承知しております。令和6年度の介護報酬改定につきましては、地域包括ケアシステムの深化・推進、良質な介護サービスの効率的な提供に向けた働きやすい職場づくり、制度の安定的持続、持続可能性の確保などを基本的な視点として実施されたところでございます。

訪問介護事業につきましては、報酬単価が引き下げられた一方で、人材の確保・定着が大きな課題であることから、処遇改善加算は他の介護サービスと比較して高い加算率とされたところであり、現在、これらの介護報酬改定の影響については国において検証が進められているところでございます。

訪問介護などの介護事業所は、国の定める公定価格により経営を行うこととなるため、京都府では、これまでから国に対して、報酬改定が介護事業所経営に与える影響を十分検証するよう要望してきたところでございます。今回の検証結果も踏まえまして、国の責任において介護事業所が安定的に経営できるよう要望してまいりたいと考えております。今後とも、府民の皆様が安心して介護を受けていただけるよう取り組んでまいりたいと考えております。

その他のご質問につきましては、関係理事者から答弁させていただきます。

【井原健康福祉部長】 介護報酬についてでございます。介護報酬につきましては、事業所の経営状況や物価動向を踏まえて国において設定されており、平成29年度以降の報酬改定においては、いずれもプラスの改定率となっているところでございます。

介護事業所は、国が定める公定価格により経営を行っていることから、国の責任において介護従事者の所得水準の確保を図るべきであり、これまでから、国において、介護従事者の処遇改善にかかる報酬改定や補助制度の創設が逐次実施されてきたところでございます。

また、京都府では、介護事業所の人手不足を解消するため、京都府福祉人材研修センターなどでの就職支援や、働きやすい職場づくりを進める京都福祉人材育成認証制度の推進などにより、介護福祉人材の確保・定着に取り組んでいるところでございます。

次に、介護保険料・利用料についてでございます。

介護保険制度の創設から24年が経過しますが、介護を必要とする方の増加に伴い、介護給付費の総額は3.3倍に増加しており、被保険者の介護保険料や介護サービスに要する利用料も増加傾向にございます。低所得者の方に対しましては、国において介護保険料の軽減措置が講じられるとともに、介護保健施設に入所する方への食費・居住費の一部を補助しているところでございます。

今後も高齢化の進行が見込まれる中、介護保険制度を維持していくためには、給付と負担、負担のバランスをとりながら、安定的な制度とすることが求められております。このため、国に対しては、持続可能な介護保険制度の構築に向けて、国の負担割合の増加を含め、公費負担のあり方などについての見直しを行うことを要望しているところでございます。

今後とも、国の動向を注視しながら必要な対応を講じてまいります。

【田中議員・再質問】再質問させていただきます。

訪問介護事業所への支援について再質問します。京都社会保障推進協議会は、訪問介護の基本報酬が2024年度改定で減額されたことに対して、京都府内で訪問介護を行う828事業所にアンケートを実施したところ、複数回答で「経営悪化」が90%、「新規採用が困難」が67%、「職員の賃金引き下げ」が45%で、「廃業を考えないといけない」とする意見も上がっていたということです。国制度はすぐには改正できませんが、廃業の危機にある介護事業所への支援はどうしても必要ではないでしょうか。今こそ京都府が支援を行うことが必要ではないですか。お答えください。

【知事・再答弁】田中富士子議員の再質問にお答えをいたします。

先ほど答弁いたしましたように、介護報酬の改定につきましては、国の社会保障審議会においてさまざまな議論を経て検討が加えられたものと認識しておりますけれども、今その検証について実施されているところでございまして、我々もその検証結果を踏まえまして、介護事業所が安定的に経営できるように要望してまいりたいと考えております。

また、その上で、京都府といたしましては、長期化する物価高騰への対応や、京都府の介護従事者の人材確保・定着の観点から、医療機関等物価高騰対策事業や京都福祉人材育成認証制度などによりまして、訪問介護事業者について引き続き支援をしてまいりたいと考えております。

【田中議員・指摘要望】ご答弁をいただきましたが、今、高齢者の人数が増えている一方で、やはり年金などが低い方々が2割、女性も低年金の方が多い中で、高齢者の施設へと入ることができない方々が在宅へと取り残されていると思っております。そういう在宅で暮らされている皆さん、特に地域の便の悪いところなど、やはり介護が必要だというふうに思います。そういう中で、高齢者の生活

を支えるために介護事業者の存続がどうしても必要だと思えます。訪問介護基本報酬をもとに戻すことは早急に必要です。

また、介護事業所の経営を安定化させ、介護従事者の所得保障で人手をふやすためには、介護保険制度全般の見直しとともに、国費の投入をふやすことが必要と考えます。要介護者の誰にも届く介護保険制度にすることを求めて、次の質問に移ります。

不登校の子どもによりそうため少人数学級をすすめよ

【田中議員】次に不登校の子どもに寄り添う支援についてです。全国の不登校児童生徒数は2023年度に前年度より4万7434人増加し過去最高の34万6482人になり、京都府でも前年より1583人増え6210人となっています。近年、子どもの不登校、いじめ、自殺などの問題が深刻化している中で、文部科学省が特に不登校について対策が必要とし、令和5年3月31日に「誰一人取り残さない学びの保障に向けた不登校対策」(COCOLOプラン)を取りまとめています。児童生徒の保護者、担任教師等を対象に「学校生活に対する調査」を実施し、その結果、不登校の関連要因は「仲の良い友達がない」、「先生とあわなかった」などの人間関係に関わることと、「宿題ができない」、「成績が落ちた」、「学校の決まりごと」など学校生活に関わること、また、「体の不調」、「気持ちの落ち込み、いらいら」、「夜眠れない・起きられない」などの心身や生活リズムについてなどの要因が分析されています。

子どもは言葉で十分表現できず、身体や行動に現れます。心をすり減らした子どもがとる最後の行動が不登校であり、同時に不登校になることで更に傷ついています。個々の子どもの不登校要因は様々ですが、不登校の要因の中に学校の制度的な問題もあるのではないのでしょうか。2012年に導入された全国学力テストは、その点数の公表が、子ども同士、クラス同士、学校間、自治体間の競争の激化を起し、公教育が変質してきたという点が大変重要です。全国学力テストは成績向上と意欲・自主性向上を競い合うため、学校の様々な活動すべてに管理や規制が強まり、教員の長時間・過重労働、教員の精神疾患の増加、そして子どもの不登校の急増など、異常な状況が起こっているのではないのでしょうか。教員も子どもももっと楽に快適に学校に行けることが必要です。欧米諸国では、一人一人の子どもに寄り添う教育を重視し、そのためには20人以下学級が必要としています。議員団が今年視察した山梨県では25人学級を実現されています。25人学級の効果や評価は、教員にとっては、「様々な業務の負担が軽減され、児童の支援・指導の時間が確保できるようになった」「学級事務が軽減されたことで、退勤時間の早まり、自己研鑽の時間の増加、働き方にも良い影響を与えている」などの回答がありました。子どもにとっては、「教員や友達に自身のことを伝えやすくなった」「児童が学級内で発言する機会や、児童一人ひとりに対する教員の声掛けの回数が増加し、学力の素地となる関心・意欲の向上につながると考えられる」などの回答が出されています。学級の人数をより少なくすることで、教員の負担軽減となり、子どもに寄り添うことができるとともに、子どもも自分の気持ちを友達や教員に伝えやすくなっていると思えます。

京都府教育委員会では京都式少人数教育にとりくんでいます。小学校で2割、中学校で7割の学級が30人以下になっていません。国は小学校の全ての学年で35人以下学級とするとともに、中学校においても学級編成基準を35人以下へ改める方針を示しています。少子化による児童生徒数の減少なども踏まえると、教員確保や予算確保の面で条件は整っています。不登校児童生徒数が急増している今こそ、府独自に全ての小・中学校のクラスを30人以下の少人数学級にすべきと考えますがいかがですか。

SC・SSWの体制強化とフリースクール運営や利用への支援を

【田中議員】次に不登校の子どもへの対応ですが、言葉で十分表現できない子どもは、「つらい」状態が続き不登校になっているので、子どもの心をそのまま受けとめることが必要です。要因が何であれ、子どもが心の傷をいやす時間が必要であり、長引く不登校の子どもや保護者を支えるためには学校の支援が必要です。この10年間で特別支援学級の子どもの数は2倍に、特別支援学校の子どもの数は1.5倍から2倍に増加しています。また、子どもの貧困は6人に一人となるなど、困難を抱える子どもが増加しています。心が傷つき、学校に行きたくてもいけない子どもが家で過ごし、子どもも保護者も不安の中で過ごされています。子どもや保護者の不安に寄り添うために、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーは重要な役割になっています。相談機能が学校内にあれば安心できるのではないのでしょうか。

そこで伺います。国の基準では、公立小中学校のスクールカウンセラー配置は週4時間、スクールソーシャルワーカーの配置は週3時間のみとなっていますが、様々な困難を抱える児童生徒数が大きく増加する中、スクールカウンセラーとスクールソーシャルワーカーの配置が著しく少なく、相談したくても予約制で1カ月待ちとなるなど、相談や支援に応じられていません。先日お聞きした、スクールソーシャルワーカーの方は『多くの学校を掛け持ちする今の体制では、すべての事案にとっても対応できない。』ことや『京都府では、スクールカウンセラーとスクールソーシャルワーカー全てが28時間以内の会計年度任用であり、不安定で低所得、若い方が続けることができず、入れ替わりが激しい』とおっしゃっていました。スクールカウンセラーもスクールソーシャルワーカーも経験が必要な仕事であり、雇用の常勤化など増加する相談に対応できる常設の機能が必要と考えますがいかがですか。

次に、不登校の子ども居場所についてです。府内の小学校では約80%、中学校では90%が校内別室を設けています。しかし、別室には居場所サポーターの大学生などが、小学校では16校に週12時間、中学校では22校に週14時間の配置に留まっており、無免許の大学生が入れ替わり配置され、体系的な支援ができていません。一方で府内18の市町に教育支援センターが設置されているものの、学年制限や人数に限りがあるなど多くの不登校の子どもを受け入れ切れていません。先日、府議会で亀岡市の府認定フリースクール「学びの森」の視察をしましたが、「学びの森」は小・中学生30人に対し指導者10人で、子ども達は自分のペースの学習と個別指導で、学校登校に認定されており、遠くから電車でくる子どももいました。こうした府の認定スクールとして年間50万円の補助を受けている施設でさえ、運営が厳しいということです。認定フリースクールは府内6ヶ所しかなく、ほとんどの施設はボランティアに支えられた厳しい運営をしています。利用する子どもの家庭負担は週5日で月4、5万円と重くのしかかります。また、昨年オンラインフリースクールが行った調査では、不登校の保護者のうち18.7%が『仕事を辞めざるを得なかった』と回答しており、精神的にも経済的にも非常に重い負担があります。他の自治体では、長野県は、学び支援が25ヶ所、140万～200万円を補助、居場所支援が2ヶ所、48万から60万円の補助と合計37ヶ所を補助しています。また、他にも福岡県、鳥取県、群馬県、神奈川県なども、不登校が急増する中で施設運営への支援を創設・拡充しています。利用者支援では、三重県では14施設に一人上限1万5千円支援するなど、利用者負担を軽減しています。

そこで伺います。学校に行けない多くの子どもの居場所がフリースクールとなっていますが、この10年で府内の不登校児童生徒数は2倍以上になっています。京都府では運営経費の補助対象となる認定フリースクールは6ヶ所で、この10年は施設数・補助額とも増えていませんが、本府の認識と対策はどうですか。また、実態に合わせてフリースクールの運営経費への補助の拡充や利用料に対する新たな支

援を行うべきと考えますがいかがですか。

【前川教育長・答弁】 田中富士子議員のご質問にお答えいたします。不登校の子どもに寄り添う支援についてでございます。

30人以下の少人数学級についてでございますが、個々の児童生徒の状況に応じた教育を行うため、指導体制の充実を図ることは重要であると考えております。そのため、現在、少人数学級や少人数授業を市町教育委員会が柔軟に選択できる京都式少人数教育や、専科教員の配置などを実施しているところでございます。一方で、府独自に一律に30人以下学級を実施する場合には、財源だけでなく、教員の人材確保などの大きな課題があるものと考えております。府教育委員会といたしましては、引き続き、計画的な教員定数の改善を踏まえた学校における指導体制の充実に努め、不登校児童生徒や特別な支援を要する児童生徒はもとより、子ども一人一人に丁寧な指導ができる教育環境の整備に取り組んでまいります。

次に、スクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーの配置等による相談体制の充実についてでございます。不登校は、児童生徒はもちろん、家族にとっても心理的な負担となることから、専門家による心のケアを行う体制を整備することが重要であると考えております。そのため、府教育委員会では、児童生徒や保護者へのカウンセリング等を行うスクールカウンセラーと、福祉関係機関との連携により児童生徒や家庭への支援等を行う「学び生活アドバイザー」、いわゆるスクールソーシャルワーカーを全ての公立小中学校や各市町の教育支援センターに配置、派遣しております。また、従来、別室と呼ばれておりました校内教育支援センターなどにおいて、不登校傾向の児童生徒への教育相談や学習支援を行う「心の居場所サポーター」を、希望するすべての公立小中学校や各市町の教育支援センターに配置しております。

こうした配置等の充実に加え、支援の方法についても、スクールカウンセラー等が児童生徒や保護者等に個別に対応するだけでなく、例えば児童生徒全体を対象としたSOSの出し方についての講座や不登校児童生徒への関わり方についての教員研修など間接的な支援も実施しており、一人でも多くのニーズに対応できるよう取り組んでいるところでございます。さらに、各学校における教育相談体制のほか、京都府総合教育センターにおける常設の体制として、臨床心理士等による来所相談等を実施するとともに、「ふれあい・すこやかテレフォン」や「不登校相談ダイヤル」を設置し、電話による相談も受け付けております。今後も、不登校児童生徒やその保護者の様々なニーズに応えられるよう、教育相談体制の充実に努めてまいります。

次に、フリースクールへの支援についてでございます。不登校児童生徒が学びを継続し、自らの進路を主体的に捉え、社会的な自立を目指すことができるようにするためには、学校の内外を問わず、個々の状況に応じた学びの場を提供することが必要でございます。そのため、府教育委員会では、不登校児童生徒の居場所として、校内教育支援センター、各市町の教育支援センター、京都府認定フリースクールなど、様々な学びの場の構築を支援してまいりました。このうち、フリースクールに対する運営経費の補助を行っている都道府県は、昨年度時点で京都府を除いて9件であり、その補助の仕組みはさまざまでございます。こうした中、本府の助成が著しく少ないものとは考えておりませんが、今後、不登校児童生徒への支援の在り方を総合的に検討する中で、他府県の取り組みを参考にしながら、フリースクールの認定制度や支援なども含め、連携の在り方を研究してまいりたいと考えております。利用料への補助については、不登校児童生徒が学ぶ場として、校内教育支援センターや各市町の教育支援センター、学習塾、近年ではオンラインを活用したアプリなど、さまざまな選択肢がある中で、フリースクールの

みを支援することの公平性や、府と市町との役割分担の観点からも、慎重に判断する必要があると考えております。府教育委員会といたしましては、不登校により辛い思いをされている児童生徒や保護者に丁寧に関わり添いながら、子どもたちを誰一人取り残すことがないように、不登校対策の一層の充実に努めてまいります。

【田中議員・再質問】

2点、再質問させていただきます。一つは、少人数学級についての再質問です。

不登校の児童生徒が増える中で、教員が子どもに寄り添えるような、その時間を保障することが必要だと考えております。そういう中で、ご答弁いただきました京都式少人数教育の中では、やはりクラスの人数が30人以下になっていない、その穴埋めをしているのがやはり非正規雇用の先生方になっているのではないかと思います。そういうことで、やはり30人以下の学級にすることで常勤の先生一人をつけることができるように思います。そういうことで、担任の先生が十分に子どもに寄り添えるような、そういう時間を保障するためにも必要だというふうに考えておりますが、いかがでしょうか。

2つ目に、相談機能の常設化についてですが、対人関係が苦手な子どもたちが多く、学校内に個別に相談できる相談室が欲しいという保護者の願いが強いものです。学校にもほかの施設にもいけない子どもを支えるためには、相談体制が週に1回では全く足りておらず、常設がどうしても失礼だと考えますが、再度お答えください、

【前川教育長・再答弁】田中富士子議員の再質問にお答えいたします。30人学級の実施についてでございます。先ほどもご答弁いたしました。教育委員会では、児童生徒の状況に応じ、少人数学級や少人数授業を市町教育委員会が柔軟に選択できる京都式少人数をこれまでから実施してきており、市町教育委員会からも高く評価をいただいているところでございます。

こうした中、一律に30人以下学級を実施する場合には、財源だけでなく、教員の人材確保、小中学校すべてを30人以下学級にしようと思えば、教員が新たに312人、試算で必要になってまいります。こういったことを考えますと、府教育委員会といたしましては、国の定数改善の方針も踏まえ、引き続き、学校における指導体制の充実に努め、一人ひとり丁寧に指導できる京都式少人数教育を中心とした環境整備に取り組んでまいりたいと考えております。

次に、スクールカウンセラーとスクールカウンセラーの配置についてでございますが、府教育委員会では、これまでから、対面や電話、SNSを活用した相談事業のほか、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、「心の居場所サポーター」の配置など、教育相談体制を総合的に充実することに努めてまいりました。各市町が設置する教育支援センターの機能充実やフリースクールが行う教育活動への支援なども含めてでございます。こうした中、例えばスクールカウンセラーの配置については、各市町村がそれぞれの地域の実情や学校の状況に応じて柔軟に対応できるように、平成23年度から総時間数を配分する制度をにするとともに、平成30年度からは未配時校にも巡回派遣ができるようにいたしました。また、平成6年度からは、全小中学校に週1回カウンセラーを配置しております。このように、スクールカウンセラーの配置充実に努めてきたところでございますが、スクールカウンセラーをしていただく公認心理師ですとか臨床心理士ですとかという方の人材の確保についてもかなり難しいところもございます。高い資質も確保しながら人材を確保する点ということも含めまして、スクールカウンセラーの今後の配置について考えてまいりたいというふうに考えております。

【田中議員・指摘要望】 ご答弁ありがとうございました。原因を問わず、不登校で苦しんでいる子どもたちを支えることがどうしても必要だというふうに思います。子どもに寄り添い、話を聞く中で安心感が積み重なることが子どもの成長の糧となるというふうに思います。そのためには、不登校の子どもをしっかりと支えられるような学校の体制が求められます。教員を増やしていただく、教員のなり手を増やすことがどうしても必要ではないでしょうか。そして、教員が子どもたちに寄り添うような時間的余裕を持たせることがどうしても必要だというふうに思います。そして、学校内に常設の相談機能が必要になるような状態があります。そしてまた、子どもに合った居場所としてフリースクールの必要性が高まっており、フリースクールの運営を支える京都府の力添えが必要だというふうに思います。ぜひとも、不登校になってしまう子どもや保護者の気持ちに寄り添って、京都府が支援を広げていただくことをお願いしまして、私の質問を終わらせていただきます。ありがとうございました。