

平成30年第4回定例会 一般質問

高齢者福祉施設における食の支援について

(1回目)

日本の高齢化は依然として早い速度で進んでおり、直近の総務省統計局の人口推計によると平成30年6月1日現在における65歳以上の高齢者人口は3,544万人で、総人口に占める割合、高齢化率は28%となっています。

本市における状況を見ますと、高齢化率では、平成2年の国勢調査では11.6%であったのが、平成27年の国勢調査では31.8%と増加し、直近の平成30年12月1日現在の住民基本台帳では32.9%と非常に高い割合で高齢化が進んでおります。

高齢化の進行に伴い、市では様々な高齢者に対する施策・支援を行っているところでありますが、全国的に、超高齢化社会の到来に伴って、疾患や加齢等により安定した経口摂取が困難な高齢者が多くなっているとのことで、食の支援を必要とする高齢者が急増しているとも言われています。

食の支援については、高齢者福祉施設・在宅の双方で行われることが必要と考えるところであります。高齢者福祉施設について言いますと、旭川市にも数多くの様々な種類の高齢者福祉施設があり、それらの施設に入所などを行っている高齢者の中には、咀嚼嚥下困難や塩分制限、糖尿病・腎臓病などに対応する食支援が必要な方が多くおり、各施設においてはそれらの方々に対する支援が急務であると考えられます。

施設において、食支援に携わる者として配置されているのが栄養士ですが、高齢者福祉施設が増えている状況の中で、有料老人ホームなどにおいては、栄養士が配置されていない施設もあるものと聞いております。

旭川短期大学生活学科の学生さんが市内の一部の地域において調査した結果によると、栄養士が配置されていない施設があり、その施設では、介護士や調理師、あるいは資格を持たない職員が食事管理をしていることもある、とのことでした。

そこで、最初にお伺いしますが、旭川市における高齢者福祉施設における栄養士の配置状況について、お答え願います

とりわけ有料老人ホームの現況については、どのようになっているのかもお答え願います。

養護老人ホーム等の老人福祉施設における栄養士の配置基準については、「旭川市養護老人ホームの設備及び運営の基準に関する条例」ほか、条例で規定されておりますが、その他の有料老人ホーム等の施設については、法的整備が不十分ではないかとも思われます。

そこでお伺いしますが、有料老人ホームにおける栄養士の配置基準はどのような形で決まっているのか、お聞かせ願います。

(答弁) 指導監査課

答 1 本市の高齢者福祉施設における栄養士の配置状況についてであります、特別養護老人ホームは、24施設で21人、養護老人ホームは、3施設で3人、軽費老人ホームは、9施設で9人、介護老人保健施設は、11施設で14人、介護療養型医療施設は、7施設で8人、有料老人ホームについては、228施設で12人配置されていると把握しております。

なお、特別養護老人ホームで入所定員が40人以下の場合は、他の社会福祉施設の栄養士との連携を図ることにより当該施設に栄養士を置かないことができることとされており、24施設中4施設は栄養士の配置を行っていないものであります。

(答弁) 長寿社会課

答 2 有料老人ホームにおける栄養士の配置基準につきましては、厚生労働省老健局長通知に基づき「旭川市有料老人ホーム設置運営指導指針」を定め、入居者の数及び提供するサービスの内容に応じ栄養士を配置することとしております。

高齢者福祉施設における食の支援について

(2回目)

1回目の質問で有料老人ホームの栄養士の配置状況についてお伺いしました。「旭川市有料老人ホーム設置運営指導要綱」第3条により、市は実地検査に基づき、有料老人ホームの設置運営に関する必要な指導を行うことができるとされております。

また、「旭川市有料老人ホーム設置運営指導指針」では、第7項に職員の配置基準として栄養士の配置が、第9項に食事サービスの基準として栄養士による献

立表を作成することが規定されています。

市では、この指導要綱、指導指針に基づき、栄養士の配置状況等について、検査や指導等を行っているのか、その状況についてお答え願います。

「食べる」ということは、栄養状態や病態の改善だけではなく、食べる楽しみや生きる意欲に直接つながるものであることから、食支援は生活支援の中でも重要なものと考えます。

このことから、高齢者福祉施設における入居者への食支援を充実させる必要があり、支援に当たっては、栄養士の適正配置が求められるものと考えます。

このような視点から、市では有料老人ホームにおける栄養士の適正配置について、どう認識しているのかお聞かせ願います。

(答弁) 指導監査課

答1 有料老人ホームにおける栄養士の配置状況等についての検査や指導についてであります。年1回提出していただいている現況報告書において、栄養士を含めた職員の配置状況を把握しているほか、立入検査時において、各施設又は食材納入業者において栄養士による献立表を作成しているか等適切な食事提供が行われているか確認しているところであります。

(答弁) 長寿社会課

答2 有料老人ホームにおける栄養士の適正配置に係る認識についてであります。

旭川市有料老人ホーム設置運営指導指針を踏まえ、各有料老人ホームに栄養士を配置することが望ましいとは考えておりますが、その栄養士の人件費が入居者の費用負担の増加につながることも想定されるため、栄養士を配置しない場合であっても、食材の納入業者の栄養士が関与するなど、食事の質の維持・向上に努めていくような施設運営を求めて参りたいと考えております。

高齢者福祉施設における食の支援について

(3回目)

福祉施設に入所していなくても、独居のため十分な栄養が摂れていない高齢者や、老老介護によりどのように食事を提供したらよいか対応できない家庭も少なくないと聞いています。

また、今後の2025年問題に備えて在宅医療、在宅看取り(みとり)への移行

が進められる中で、在宅での食支援の重要性は、一層高まっていると言われて
います。

しかし、専門的知識を持つ人材や療養環境の整備不足から適切な栄養管理や食
支援に繋がっていないといった課題も挙げられています。

このような状況の中で、今後の高齢者に対する食支援に当たり、栄養士が果た
す役割はますます重要となって来るものと考えますが、市としての認識をお聞
かせ願います。

次に、栄養士の育成については、市では保健所が「社会福祉施設栄養士研修会」
を実施する等しておりますが、この研修の目的と内容、その効果についてお聞
かせください。

先程の旭川短期大学生活学科の学生さんが調査した有料老人ホームの中には、
栄養士が看護師、介護士と連携して栄養管理が徹底されている施設もあり、そ
の施設については、栄養士が関わった栄養管理及び食支援が施された結果、利
用者の中で経管栄養（胃瘻）から経口栄養への移行に成功した事例が数例ある
とのことでした。

この事例に見られるように、栄養士が介入し、看護師、介護士など様々な職種
が連携・協働することで、高齢者の食支援に大きな効果をもたらすことが期待
できるものと考えます。

今後、高齢者福祉施設の利用者、そして在宅の高齢者の食支援のためにも、市
としても知識、技術及びコミュニケーション能力を持った栄養士の養成に力を
入れていく必要があるものとも考えます。

これらのことについて、市の認識をお聞かせ願います。

（答弁）長寿社会課

答 1 栄養士が果たす役割についてであります。高齢者にとって、適切な栄
養摂取を行うことは、病状や要介護状態の悪化防止や改善に大きな役割を果た
すほか、高齢者の生活の質（QOL）の向上にもつながるものであり、専門知識を
有する栄養士の存在は重要なものであると考えます。

（答弁）保健所保健指導課

答 2 本市では、平成 12 年の保健所設置以降、地域保健法の理念を踏まえ、
地域保健に携わる人材の資質向上を図るため、研修会等の取組を行ってきてお
ります。

「社会福祉施設栄養士研修会」につきましては、高齢者福祉施設を含む社会福

社施設の栄養管理業務に従事している管理栄養士・栄養士等を対象に、給食施設における専門職としての資質の向上を図ることを目的として、年1回開催しているものであります。

内容としましては、実践性を重視し、入所者や利用者の年齢や疾病等の特性に合わせた講義とグループワークとなっており、今年度は『高齢者の血圧管理』の講義の後、『施設における減塩対策』についてグループワークを行っております。

研修会終了後のアンケートでは、今後の業務に生かせる内容であったとの回答や、特に、グループワークについては、他施設の考え方や現状を話し合うことにより、自分達の施設の新たな問題点が見つかるなどの良い機会になったとの意見が寄せられており、研修会は栄養士にとって有益なものであると考えております。

(答弁) 保健所保健指導課

答3 高齢化の進展に伴い、高齢者の栄養管理や食支援は健康の維持や生活の質の向上を図る上で課題となっており、栄養士の役割はますます重要になってくるものと考えております。

これらの課題に対する取組において、栄養士がその専門性を発揮するとともに、保健や医療、福祉や介護などの領域における専門職と連携することが必要であると認識しております。

そのため、より高い専門性と実行力を持った栄養士を育成し、その活動を通じて、栄養管理の質や食生活の向上を図っていくことが重要でありますことから、今後におきましても、知識や技術を高める研修の充実など、栄養士の資質の向上に向けた取組を進めてまいりたいと考えております。

生活困窮者の住居確保について

(1 問目)

生活困窮者の自立支援において、住居の確保は重要なことと考えおります。一方、市内で不動産業を営む方から、所有する賃貸物件での生活保護受給者の家賃滞納で困るケースがあるとの話も聞いております。

市営住宅入居者の家賃のように、市が天引き(代理の納付制度)により支払いを行えないのかということを知りました。

生活保護の状況としては現在 9, 923 世帯あり、内訳としては高齢者世帯 5, 550 世帯、母子世帯 617 世帯、傷病(しょうびょう)障がい世帯 2, 468 世帯、その他の世帯 1253 世帯、停止世帯 35 世帯あり、家賃の上限が単身世帯 28, 000 円、2人世帯 34, 000 円、3~5人世帯が 36, 000 円、6人世帯 39, 000 円、7人以上が 44, 000 円と決まっています。しかし市営住宅でもそうですが、民間の賃貸住宅でも滞納があるという事で、市営住宅においては家賃滞納があった場合、家賃相当分を直接家主(市)に払うことが可能と聞いておりますが、民間住宅において家賃滞納の相談があった場合、市はどのような対応をとっているのか。

(答弁) 福祉保健部長

生活保護制度におきまして、住宅扶助は保護世帯の世帯主に対し金銭給付することが原則となっておりますが、家賃の滞納等がある場合、市営住宅と同様に民間住宅においても、債権者である家主に対し直接家賃を支払えるという「代理納付の制度」が、平成18年4月1日から法改正により創設されております。

これに伴い、旭川市におきましても平成20年度からこの制度を導入しており、家賃の滞納により家主からの申出があった場合をはじめ、保護受給者の金銭管理に不安がある場合や家賃納付の利便性から保護受給者が希望する場合などを対象といたしまして、代理納付を行っているところでございます。

生活困窮者の住居確保について

(2 問目)

民間の賃貸物件についても、平成20年から代理納付制度による支払いが可能であることが分かりましたが、この制度を知らない家主の方々も多くおり、困っている方もいるものが現状です。

代理納付制度の実績はどうなっているか？

また、代理納付制度をすることで、生活保護受給者にとっても家賃納付の手間

がかからなくなり、家主にとっても集金の手間、滞納のリスクもなくなると思いますが、代理納付制度の実施に当たって課題などはあるのですか。お答え願います。

（答弁）福祉保健部長

代理納付の実績でございますが、直近の本年１２月における取扱件数で申し上げますと、市営住宅が２５８件、道営住宅が１０件、民間住宅が１２７件となっております。

次に、実施に当たっての課題でございますが、家賃滞納者以外の保護受給者への勧奨が行き過ぎた形になってしまいますと、自立助長という生活保護の本来の主旨を損ねることとなったり、又は保護受給者に対し抵抗感を与えてしまう恐れなどもあるものと考えております。

また、事務処理上の課題としましては、例えば、収入があつて住宅扶助費が家賃の実額に満たない場合や、過去の滞納分に対しましては代理納付ができないこと、また保護が遡及して廃止となった場合等においては家主に対し住宅扶助費の返還を求めることとなりますが、中には返還が容易に進まない場合もあるといったことなどが挙げられます。

ただ、御質問にもありましたように、代理納付を実施することで、家賃の滞納によるトラブルが解消され、保護受給者と家主双方にとってメリットが期待できる面があるのも事実でありますので、そうした様々な事情、状況等を勘案する中で、適切な取扱いに努めているところでございます。

生活困窮者の住居確保について

（３問目）

民間で１２７件という事でありましたが、私の知り合いでも３軒ほどの物件を持っていて、滞納される方の話、夜逃げの話などいろいろと聞きますが、代理納付の積極的な周知、活用の検討を進めるべきと思いますが、本市としての対応、取組をどのように進めるかお答え願います。

（答弁）福祉保健部長

厚生労働省の通知では、家賃の滞納等のトラブルにつきましては、本来、家主

と入居者である保護受給者との間で解決されるべきものであり、代理納付は保護の方法の特例とされておりますこと、また、代理納付を一般化することは、いわゆる貧困ビジネスを助長する恐れもありますことから、慎重な取扱いが求められるものと認識しております。

しかし、その一方、住宅扶助として用途が特定された扶助費を一般生活費に充当することは生活保護法の趣旨に反することとなりますので、これまでも民間住宅を運営される方々に対しましては、家賃の滞納があった場合、速やかに市に御相談いただけるようお願いしてきたところでございますし、今後とも、機会を捉えてこうした周知に努めて参りたいと考えております。

また、保護受給者の中には、金銭管理に自信がないという方や利便性を望まれる方もいらっしゃいますことから、こうした方々への制度の周知につきましても更に徹底を図っていくことで、保護受給者が安定的に住居を確保できる環境を整えていきたいと考えております。

窓口業務の委託について

(1回目)

次に窓口業務の委託についてです。

本市の財政状況につきましては、第3回定例会におきまして決算審査をする中で、財政調整基金の取崩状況や各種財政指標を見ても、非常に厳しいという議論がなされたと認識しているところであります。

一方で、今後につきましても、新庁舎の建設をはじめとする様々な事業や課題が多くあるものと考えており、財政状況が好転する見通しも、なかなかつかない状況にあるものと思います。

そこで、行革の視点から窓口業務の委託について質問をしたいと思います。

窓口業務につきましては、新庁舎において総合窓口化するという案が示されたところでありますが、窓口業務の委託につきましては、行革プログラム2016において、その実施を検討することとされており、また、国においてもトップランナー方式の候補事業とされるなど、促進を図っているものと捉えております。

本市の財政状況を考慮すると、その検討を進めるべきと考えますが、まず、委託を検討する背景やその内容、本市における現在の検討状況についてお答え願います。

(答弁) 行政改革担当部長

窓口業務の委託につきましては、平成27年度の総務大臣通知において業務の点検が求められ、委託可能な範囲が整理されているとともに、交付税措置の対象となるトップランナー方式の対象の候補にもなっているところであります。本市におきましては、行財政改革推進プログラム2016において、その検討を進めることとしているところでありまして、今年度、国が委託可能と整理している窓口25業務について、関係部局に対し調査を行い、個々の事業における委託の可否や経費的なメリット等について検討を進めているところであります。

現在の検討状況であります。市民課や国民健康保険課、税制課等の窓口業務等について担当課において委託可能とされましたことから、その実施に向けて協議を進めているところであります。

また、委託の内容であります。窓口業務のうち申請の受付や証明書の交付などの業務を委託し、交付等の決定は市の職員が担うというように役割分

担の明確化をすることにより、職員の能力を例えば判断を伴う業務など、本来職員が担うべきものに集中することができるようにしようとするものであります。

窓口業務の委託について

(2回目)

窓口業務の委託についてであります。

国においても委託できる範囲を整理し、また、交付税措置の対象候補とするなど全国的に推進を図っているということでありました。

また、現在検討している内容では、市民課等の窓口を委託することを検討しているとのことではありますが、より具体的にメリットとデメリット、財政効果が見込めるとしたらいくらなのかということについてお答え願います。

また、この委託により市民サービスへの影響がないのかどうかについてもお答え願います。

更に委託する時点における臨時、嘱託職員の待遇についても気になるところです。正職員であれば人事異動により対応されると思いますが、臨時、嘱託職員はどうなるのか合わせてお答えください。

(答弁) 行政改革担当部長

窓口委託のメリットといたしましては、職員の能力を本来正職員が担うべき判断、意思決定などの業務に集中できることのほか財政的なメリット、これについては、現在の検討状況で年間7千万円程度の経費削減を見込んでいるところでありまして。

デメリットではありますが、特に注意を要する点といたしまして、委託業務と労働者派遣との混同がされないような整理が必要であるものと考えております。

具体的には、委託先で雇用された職員に対し、市の職員が直接指示等を行うことはできないということになっておりますので、委託先の窓口職員と協議等が必要な場合は各課に配置する責任者を行うことや、あらかじめ様々な場合を想定して業務の仕様書を作っておくことにより対応する必要があります。

また、市民サービスへの影響ではありますが、変更点といたしましては、現在窓口にいる者が職員から委託先の社員になることとありますので、特段市民サービスへの影響はないものと考えております。

次に、臨時職員、嘱託職員への対応についてではありますが、基本的には

委託の際に雇用されている職員については、希望があれば委託先で雇用できるような仕様を考えておりますし、給与につきましても、委託前より下回ることはないように検討を進めてまいります。

窓口業務の委託について

(3回目)

窓口委託につきまして、年間で約7千万円の経費の削減を見込んでいるということであり、かつ、市民サービスが低下することもないということで、財政状況が厳しい本市にとっては非常に大きな効果があるものと考えます。

また、臨時、嘱託職員も希望すれば雇用され、給与も下がらないということでもあります。

労働者派遣との関係など課題はあるということではありますが、引き続き実施に向けて検討を進めていただきたいという事を申し添えておきます。

新庁舎について

(1回目)

先月11月19日から20日に、新潟県長岡市、栃木県栃木市、栃木県佐野市へ視察に行って来て思ったことなども含め、質問させていただきます。

12月3日に開催された総務常任委員会において、旭川市総合庁舎建替基本設計(案)の見直しについて報告がありました。

主な見直しの内容については、これまでの方針を変更して、1階に総合窓口を設置したこと、それに伴い市民活動スペースを見直し縮小したこと、分散化を解消するなどのため2階から4階までの面積を増加したことなどがあります。

私は、第2回定例会の一般質問で、当初に示された基本設計案では、分散化や狭隘さが解消されないことについて、懸念と疑問を持っていることを述べさせていただきました。

今回の見直し案で教育委員会や農政部、農業委員会事務局といった部局が新庁舎と第2庁舎に集約することができ、分散化が当初案に比べて解消されることとあります。

しかし、それでもまだ十分とは思えず、監査事務局や選挙管理委員会などは水道局庁舎を利用する計画とのことであり、その後は建設されるかどうかも全く未定である2期棟へ入居するとの計画であるようです。

佐野市では、井川佐野市議会議長さまから、多くの市民の方からの声を取り入れ、当初設計では10階建を予定していたものを7階建に変更したけれど、使用してみるとやはり狭く、あと2階は必要だったとのことでした。そして担当者の方からは、市民の方は基本的に1階、2階で手続きなどを行いたいので、窓口関係部局をもう少し1階にすればよかったとのことでした。建ててしまっただけでは手遅れになってしまいます。まだ変更のできる今のうちにしっかり考えなければならぬと思います。

今回、2階から4階までの面積の増加で約750㎡を確保できたと言いますが、まだまだ狭いのではないかと考えています。

議会や市民からの意見を受けて、1階に総合窓口を設置しましたが、そのスペースは十分であると確信を持って言えるのでしょうか。また、その総合窓口を設置したことにより、これまで市がこだわってきた市民活動スペースが大幅に縮小されました。

結果的に1階の建設面積が狭いため、市民に開かれたパブリックゾーンにはなっておらず、総合窓口スペースも十分ではなく、行える各種手続も十分満たし

ているとは言えないと考えます。

このようなことからすると、1階から2階くらいまでのフロアスペースは更に広い建設面積を確保するほうが、将来的にも良いのではないかと考えます。そのためには、先に議会棟を解体してプランする方法か、まず、計画敷地で建設し、移転後に1～3階部分を増築する方法もありますが、このような検討は行ってきたのか、お聞かせ願います。

建設規模どころか、できるかどうかも分からない2期棟を見据えた基本設計案を作るよりも、現在計画している新庁舎の面積を増やして、より分散化を解消し、移転後に各スペースが狭くて支障があるといったことのないようにすべきではないかと考えますが、ご見解をお聞かせ願います。

次に、現在の総合庁舎は解体する方針に変わりはないのかをお伺いします。変わりないものとするならば、現庁舎解体後は駐車場とする計画のようですが、将来の増築部分として利用し、パブリックゾーンと一体となるイベントスペースとして利用可能にしておく等多目的に利用が可能になるとも考えますが、ご意見があればお聞かせ願います。

(答弁) 庁舎建設担当部長

① 新庁舎についてのお尋ねですが、まず、総合窓口のスペースにつきましては、組織機構を見直した上で、必要な面積は確保できており、十分総合窓口が機能するスペースとなっております。

② 次に、建設面積確保の手法についてでございます。

新庁舎の建設に当たり議会を先に解体する手法については、基本計画策定時に庁内でも検討をいたしました。新庁舎建設完了までの間の代替機能整備の確保が難しいことや、これに要する費用との兼ね合いから、この建設プランは困難であると判断したところであります。

また、建設後低層階を増築するプランについては、文化会館の今後の方向性が定まっていない現段階では、具体的な増築を想定しての設計は困難であると考えたところでございます。

③ 次に、現在計画している新庁舎の面積を増やしてはどうかということですが、基本計画でお示ししましたとおり、新庁舎建設に当たっては、2期に分け段階的な整備とすることで、将来の人口減少などの社会情勢の変化にも柔軟に対応していこうとするものであり、それまでの間、一部分散化が残る点

については、やむを得ないと考えております。

しかし、御指摘がありましたように、2期棟の建設までの間集約が見送られる部局があることや、建設用地が限られている点など難しい事情もございますことから、各スペースが狭く、使い勝手が悪くなることがないように、関係各課と協議を密に行い、市民や職員の動線をしっかりと把握し、効率的な執務スペースとなるよう検討してまいります。

新庁舎について

(2回目)

第2回定例会で、「将来にわたり子どもたちにも借金を背負わせることにもなりますので、新庁舎建設については、後年にわたり利便性もよく旭川らしさのある素晴らしい庁舎であると言われるような庁舎となるために、より慎重に、市民の多くが納得できるよう進めていただきたい」旨を述べさせていただきました。

越後長岡藩初代藩主牧野忠成は領民の方々に興味があり、お祭りなどにも参加していた事で、身分制度ははっきりとしていたが、垣根の低い、何事もお伝えしやすいお殿さまだったことから、官民を明確に区分するのではなく、官民の境界が曖昧な形を表現すると、行政と市民の活動が市松模様のように混ざり合った場所を表しており、それが建物にも表現されていました。

100億円以上の投資をすることになりますから、後年にわたり利便性もよく旭川らしさのある素晴らしい建物にすることはもちろんですが、併せて新庁舎が地元経済の活性化に可能な限り繋がることも必要なのではないかと考えます。

将来に借金を作るだけではなく、100億円の投資に伴う経済効果を少しでも、いかに生み出すか、そういった視点でも考えていくべきではないかと考えます。

ご所見をお伺いします。

(答弁) 庁舎建設担当部長

今回の新庁舎建設は、100億円以上の非常に大きな事業規模となりますことから、その建設費用をいかに地元波及させるかということは、重要な要素であると考えております。

そのため、新庁舎建設に当たりましては、オール旭川で取り組んでいくことを目指し、これまでも地元業者と協議を重ねてきているところであります。今後も協議を続けてまいります。できるだけ市内の業者により新庁舎建設を進めていくことで、地元経済の活性化につなげるとともに、旭川市民みんながつくった新庁舎として親しまれるよう取組を進めてまいります。