

名古屋市の厚生院特養を守る運動と展望

名古屋市厚生院を守る会事務局
吉田 孫之

はじめに

名古屋市で唯一の公設公営の特別養護老人ホームである「厚生院」特養が段階的廃止の危機に直面している。市の計画では、300人定員の現状から2023年3月末に100人縮小、さらに2025年3月末に100人縮小、2028年3月末に廃止という段取りで、すでに2021年1月から新たな入所申し込みを停止してしまっている。

私たちは、こうした動きを止めるために2021年9月2日、「名古屋市厚生院を守る会」を結成し、署名運動などをすすめている。

小論では、厚生院特養の廃止提案に至る経緯と問題点、厚生院が地域の中で果たしている役割を明らかにするとともに、市の介護保険施設に関する基盤整備の危機的な現状と問題点を提起し、「守る会」の運動の意義と展望を述べることにする。

十分な説明なしに、「既成事実化」する市の姿勢

私たちが名古屋市厚生院の廃止計画を知ったのは2020年秋のこと、市第8期介護保険事業計画にあたる「はつらつ長寿プラン名古屋2023」の作成過程において、その素案が発表された頃のことである。市が公式に市民に向けて具体的な廃止計画を発表したのは、この事業計画のパブリックコメントを求める「概要版」の中のことで、それは2020年12月であった。

市議会においては、それに一年ほど先立つ2019年12月26日に開かれた市議会財政福祉委員会の場で所管事務調査として廃止する方向

性が示されてはいる。しかし、その場で地元選出議員から地元住民への丁寧な説明をするように求められ、「地元の皆様に対しましても説明できる機会をいただくなど、しっかりと丁寧に対応させていただきたい」と答弁しているにもかかわらず、市当局はその後、地元住民に対する説明会などを開かず、入所者や家族に対しても簡単な説明文書を渡すだけで家族を集めて意見交換の場を持ったという形跡はない。

このように市民や当事者へのきちんとした説明がされないまま、一方で、存続を求める私たちに対しては「今更何を言っているのか？」という廃止推進派からの「今更論」が漏れ聞こえてくるようになった。これは、民主的な手続きを踏まえずに計画だけを進行させ、あたかもそれを「既成事実」であるかのごとくに見せかけることによって反対意見を抑える手法といえよう。しかし、正式に厚生院特養の廃止が決まっていないことは、つい最近2021年12月27日に行った愛知県社会保障推進協議会（以下、「社保協」）と市介護保険課との懇談でも確認しあっている事項である。

なお、特養に先行して厚生院附属病院については名市大への統合方針がより具体的に示され、2021年12月8日市議会本会議において共産党以外の各党の賛成で関係条例が廃止され、名古屋市立大学への統合が決定されてしまった。だが、繰り返しになるが、このことと厚生院特養の廃止は直接的に連動はしない。

たとえ旧厚生院附属病院が名市大の傘下になったとしても特養との連携は十分可能だ。

「公」から「民」への流れで稀少化する公設民営の特養

前述の懇談で市は、特養の整備状況とは関係なく、「大前提として、公の施設の在り方の見直しという大方針に基づき検討した結果、民間でも可能であると確認できたので見直すもの」（厚生院あり方検討担当主幹）と述べた。

社保協の要請に対する2021年5月31日付けの市の回答でも廃止の理由について、「厚生院が担ってきたセーフティネットの機能は民間の施設でも担っていただいていると認識しているからだ」と述べている。

市のこの方針の始まりを当局資料から遡ると、松原市政の時代2007年3月に発表された「公の施設のあり方に関する報告書」に至る。ただ、まだこの時期は一般論が述べられているのみである。

厚生院のあり方が俎上にのぼったのは2015年2月にまとめられた「公の施設等における民間活力活用の総点検を踏まえた取組方針について」が始まりとなる。ただし、ここで厚生院は検討の対象となった28施設には入っているが、点検委員が具体的に助言をする6対象施設にまでは至っていない。ここで示された取組方針は「今後の厚生院の果たすべき役割や、それに基づく運営手法など必要な事項について検討していく」と述べるにとどまっている。

この方針を受けて、特養の廃止方針に至る方向が示されたのは、市「厚生院のあり方検討会」（2017年12月27日～2020年10月30日までに4回開催）になる。この最後の会議に提出された「健康長寿に向けた医療・研究等の新たな取組みについて（素案）」によると、「特別養護老人ホームについては、民間施設の整備状況等を勘案しつつ、将来の廃止を視野に入れて、規模の縮小を図ること」（素案1ページ）とある。検討会は方針を決定する場ではないが、この段階に来て「廃止」という用語が初めて使われ、方向性が示された。

とはいえ、「民間でできるものは民間で」

という方針は、もともと市にとどまるものではない。むしろ国の大方針であって、市はただそれに従っているに過ぎない、ともいえる。しかし、だからこそ、この方針を覆すのは容易ではない。

全国的にも公設公営の特別養護老人ホームは圧倒的な少数派になってしまっている。市内の特別養護老人ホームは地域密着型を含めて現在120施設、定員8,800人になるが、公設公営は厚生院特養のみだ。

それどころか今や、政令市20市のうちで公設公営の特養は名古屋市厚生院と大阪市立弘済院第二特養しかない。筆者が昨年、弘済院第二特養に電話で状況を聞いたところ、場所を移転し、2025年より老人保健施設に衣替えることが決まっている、とのことだった。つまりは、やがて政令市のなかで公設公営の特養は厚生院のみになる。しかし、それは時代遅れなのではない。むしろ、時代の先端を担う希望の星なのだと私は思っている。

名古屋市厚生院の歴史は古く大正時代にまで遡る。特別養護老人ホームの認可を受けたのも介護保険誕生のはるか前1963年のことであり、その時から附属病院と救護施設を併せもった複合施設として市内瑞穂区にあった。その後、1982年に現在地、名東区に移転、現在に至る。市内でもっとも歴史のある老舗の特養である。

もちろん古いから良いと言うつもりはない。

「附属病院・特別養護老人ホーム・救護施設の3つの機能を有する複合施設であり、医療を中核としてそれぞれの機能を相互に活用し、医療・介護・福祉サービスを一体的に切れ目なく提供する施設」（市の説明）であるという役割が、民間施設ではほとんど担いきれず、公設公営だからこそ可能だからである。

それがなぜ時代の先端なのかは、ケアプランの作成業務を行い、施設との関わりが深いケアマネジャーさん（居宅介護支援事業所）へのアンケート結果が示している。

「厚生院特養の廃止は困る」が85.7%と圧倒的～ケアマネジャーのアンケート

私たちがアンケートを取ろうとしたきっかけは、社保協の要請に対する市の回答に、あるケアマネジャーさんが怒っている、という話からだった。

それは、「市内の居宅介護支援事業所に行ったアンケートでは、『身元引受人がない』等といった理由で特別養護老人ホームの入所に困るといった回答は見受けられず」（前述5月31日付け回答）という部分だ。そのケアマネジャーさんは、「居宅介護支援事業所が身元引受人問題で困っていないはずはない」と言うのである。

実際、この回答は、そのもとになった「名古屋市厚生院のあり方検討にかかる基礎調査報告書」（2019年3月・<株>日本能率協会総合研究所に委託）から都合の良い部分だけを抜き書きしている、ということが分かった。原文は、「『身元引受人がない方』については『身元保証サービスを利用すれば入所できる』との回答があり、身元引受人がない、生活保護を受けているといった理由で特別養護老人ホームの入所に困るといった回答は見受けられなかった」と、身元保証サービスの利用を前提とした記述になっていたのである。しかし、身元保証サービスを利用する費用を持たない人の対応にこそ現場のケアマネジャーは困っている。また、この記述のもとになった調査についても、市内約800カ所ある居宅介護支援事業所のうち、わずか15カ所だけを抽出してヒアリングした結果だったということも付け加えておきたい。

もっとも、この調査報告自体は、現状の特別養護老人ホームの状況を知る上で貴重な内容を含んでおり、問題を検討するうえでの基礎資料といえる。たとえば、厚生院特養が「身元引受人のいない人」を21.0%（他の民間特養の20倍）、「生活保護受給者」を26.3%（同5.6倍）引き受けているということはこの調査によって分かったことだ。

2021年9月10日から25日にかけてFAXを利用して実施したアンケートの調査結果は私たちの予想を超えるものだった。

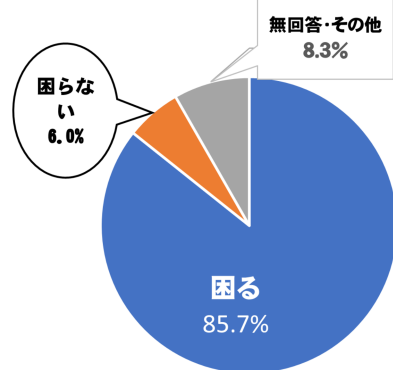
市内の居宅介護支援事業所、いきいき支援センターのうちFAX送信ができた765施設のうち回答があったのは133事業所（回収率17.4%）。大半が初めの1週間のうちに回答が届いた。（回答の「まとめ」は愛知社保協のホームページ

<<http://syahokyo.airoren.gr.jp/uploads/2021/11/ae4af64a7348246e3bd1fef7ef86b0c0.pdf>>に掲載中）

最大の特徴は、厚生院特養の廃止は「困る」とする回答が85.7%と圧倒的多数だったことである。（図1）

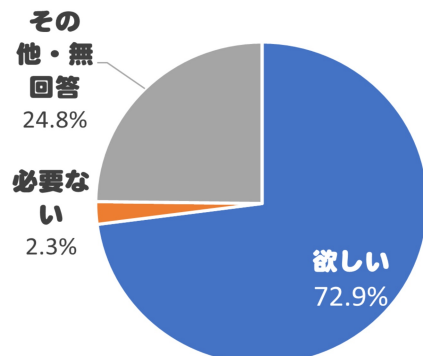
全体的には、多くのケアマネジャーが、医療ケアや困難事例を抱える高齢者の対応に苦

図1 厚生院の廃止は「困る」か？



「名古屋市厚生院を守る会」によるアンケート（2021年9月）結果より

図2 身近な地域に厚生院のような施設が欲しいか？



「名古屋市厚生院を守る会」によるアンケート（2021年9月）結果より

慮しつつ厚生院に対して熱い期待を寄せていることが明らかになった。また、行政に対して、「現場の実情をもっと知って欲しい」という気持ちが渦巻いていることも読み取れた。極めつきは、廃止どころか、「厚生院のような施設をあなたの地域にも作って欲しいか？」とする問いに、「欲しい」とする回答が72.9%にも及んでいることであった(図2)。

この結果をそのままにするのはもったいない、と、2021年10月11日に記者会見を行い、翌12日には「中日新聞」の市民版トップに大きく記事が掲載された。

以降も「中日新聞」は、「守る会」が2021年11月13日に主催した「署名スタート集会」など、この問題についてはかなり積極的に報道を続けてくれている。

県内の介護保険施設の整備状況は深刻

調べていくうちに、愛知県全体の施設整備がテンポダウンしており、やがて深刻な事態を迎えかねないことに気付いた。

社保協の調査によると、県内の特別養護老人ホームには、まだ1万人を超える(このうち、名古屋市は3,538人)待機者がいる。

にもかかわらず、県の介護保健事業支援計画にあたる「第8期愛知県高齢者福祉保健医療計画」では3年間で1,064人分と待機者数の10分の1程度しか県全体で整備の見込みがない。今後、2025年や2040年に向けて要介護認定者が増え続けると予測されているにもかかわらず、第7期計画の整備目標と比べて約6割という減速状態に陥っているのである。

介護老人保健施設の整備状況はさらに深刻で、県計画では県全体がゼロ(当然ながら名古屋市もゼロ)という状況である。

基盤整備が進んでいない大きな理由として人材不足が挙げられる。その解決のためには全産業労働者の平均よりも月額約8万円も低い賃金の改善が必至だが、岸田政権の政策はこの格差是正にはほど遠い。民間が運営する施設では介護報酬の抑制策が従業員の処遇改善の妨げになっている。

この間、民間に整備を促しても手を挙げる業者がない、という事態も生まれている。その原因も元をたどれば低介護報酬に行き着くだろう。名古屋市では「医療対応型特養」を整備しようと募集をしているが、応じる業者がない状況が続いている。介護保険課によると、2021年度は2カ所の募集をしたが、昨年8月時点で諦めた。それより以前、西区役所の跡地にも建設を試み、地元説明会も開いたうえで2018年度と2019年度の2年度にわたって募集したものの応募がなく建設を断念している。

一方、市町村にとっては、施設を増やせば介護保険財政が膨らむことになり、すでに加入者にとって高すぎる介護保険料のいっそうの引上げに連動するというジレンマを抱えている。そのため、整備に消極的になっていることも考えられる。その口実にしばしば使われるのが、在宅重視という「錦の御旗」である。

しかし、「在宅」と言っても介護離職をする人は一向に減らず、最近ではヤングケアラーの問題が浮き彫りになっているように、伝統的な「家族介護力」は低下するばかりだ。

厚生院アンケートで改めて分かったのは、施設に入れなかったがために、余儀なく在宅療養を選ばざるを得ない人が現実に存在しているということだ。

こうした状況のもとで、高齢者の「住宅」と位置づけられる「サービス付き高齢者向け住宅」(サ高住)や、「住宅型有料老人ホーム」の整備に目を向けると国が言い、待ってましたとばかりに市町村の目が向けられている。しかし、この整備についての責任の所在はまったく曖昧。一方、こうした住居で、まともな所に住むことができるのは、経済的に比較的余裕のある高齢者(あるいは経済支援ができる家族がいる場合)だけである。

こうした状況のもとで、利用者や家族の負担が少なく、安心した介護を受けられるのが公設公営の特養ではないか? どう考えても、厚生院特養を廃止するのはもったいない。

運動の意義と展望

市民の共有財産である名古屋市厚生院を廃止する道理はない。

「民間でできるものは民間」という方向性そのものが間違っており、水、電気など市民の生命に直結するインフラや医療、介護などの社会保障、教育、文化などは公共が担うことが原則だと私は考えており、厚生院特養を守る運動がこうした方向転換を促す一助になれば良いと思っている。

が、それより何より、すでにその「民間」が音を上げ始めている。

厚生院特養への攻撃材料にされているのが3億円といわれる「赤字」分を市の一般会計から補填していることだが、それがあから低介護報酬のもとでも職員の待遇を保証でき、その結果、ケアマネジャーに厚く信頼され、市民、利用者、家族などから深く感謝される存在になり得ているのではないか。

この「市民の宝物」を守るために、まずは、現在停止中の入所募集を再開することができれば、廃止方針の撤回は不可能ではない。その見通しは十分あると私は考えている。(了)