

健康長寿 15 年プラン（仮称）の提案について —介護保険料の値上げをくいとめる長期的・総合的戦略—

ハイリスクアプローチからポピュレーションアプローチへの転換への提案

口腔ケアの徹底を

【山口議員】介護保険料の値上げをくいとめる長期的総合的な戦略について、予防という観点から、健康福祉局長に数点うかがいます。

残念ながら介護保険料の値上げが提案されています。この値上げを止めるには、国の負担割合を増やし、市の一般財源からも相当額を繰入れる必要があります。あわせて、市民の健康度を高めて疾病を予防し介護費用の発生を抑える介護予防の本格的展開が求められます。

名古屋市でも新総合事業などの介護予防にとり組んでいます。介護保険会計では、予防にかかる費用は一定の範囲に抑えられ、一般財源の施策とあわせてもできることは限定されがちです。ところで介護予防とは何か。必要な介護サービスを抑え込むことではありません。予防すべきは疾病であり、介護はしっかり保障すべきものです。

さて、介護予防が本来の効果をあげれば、健康寿命が伸び、保険料も上げなくて済む財政効果も期待できます。しかしそのためには、予防にかかる費用も限定され、3年単位となっている現在の介護保険事業計画の枠にとらわれない長期的総合的な戦略が必要ではないでしょうか。

その戦略に盛り込むべき介護予防施策を二つ提案します。共通するのは、ハイリスクアプローチからポピュレーションアプローチへの転換です。

ハイリスクアプローチとは、要介護になりそうな人、病気になりそうな人を選び出し、つまり健康リスクが高い人に重点的に働きかける手法です。感染症対策には効果的でしたがメタボ対策や介護予防では十分な効果があがりません。

かわっていま予防医学で注目される考え方がポピュレーションアプローチ。リスクの高い人たちだけでなく、健康状態が良い人も含め、大勢の市民を対象にした施策で、全体の健康度をあげようとするものです。

働きかける対象を広げ、継続的に取り組むことが成果を生む鍵です。いちばんの実例が敬老パスだと思います。多くの高齢者に活用してもらうことで大きな健康増進効果をあげています。この手法をさらに意識的に展開しましょう。

第一は、口腔ケアの徹底です。（パネルを掲げ）国の中医協（中央社会保険医療協議会）にも、口腔機能の管理によっていずれの診療科でも在院日数の削減効果が認められたと報告しています。10年かけた調査です。在宅の要介護者を含めた多くの患者・市民に口腔ケアを徹底することが、誤嚥による肺炎や全身状態の悪化を防ぎ、介護や医療の費

用を抑制します。

そこで、口腔ケアに取り組む条例をもつ名古屋市でこそ、徹底した口腔ケアによる疾病予防・介護予防に取り組むことを提案します。口腔ケアによる疾病予防効果についてどう認識していますか。まずモデル的に保健所からよびかけて市立病院などから入院患者への口腔ケア、本格的に始めてはどうか。答弁を求めます。

口腔ケアの重要性について普及啓発したい（局長）

【健康福祉局長】本市では、平成 25 年 3 月に「歯と口腔の健康づくり推進条例」を制定し、ライフステージに応じた歯科検診や歯科口腔保健指導等、歯と口腔の健康づくりに関する施策を総合的かつ効果的に推進することとしております。

口腔疾患が誤嚥性肺炎の原因となったり、糖尿病の発症リスクを高める等、全身の健康と深い関係を有することは広く指摘されており、口腔の健康の保持・増進が、疾病の予防につながるものであると認識しております。

保健、医療、福祉の関係機関と連携して、在宅や病院等で療養されている方の口腔ケアが十分になされますよう、その重要性について普及啓発してまいりたいと考えております。

高齢者サロンの拡大を

【山口議員】提案の第二は、いまでも取り組まれている高齢者サロンの抜本的拡大です。名古屋市ははじめて 3 年、現在、市が把握する高齢者サロンは昨年度で 759 か所となり、また共生型サロンも 289 か所と聞いています。そのうち本市が運営助成したものは 283 件、延べ実施回数 9439 回、延べ参加者数 13 万 9211 人となっています。がんばっているといます。

認知症になりそうな人、骨折などのリスクが高い人だけに参加を呼びかけても、「あなた、痴ほうになりそうだからおいで」と言われても、「私はまだ大丈夫だから」と、なかなか参加してもらえなかったが、思いきって対象を広げてみたら、気軽に集まれるようになり、来てほしい人も来てくれるようになった、こういううれしい報告も聞いています。

この分野で注目されているのが愛知県武豊町の「憩いのサロン」の活動です。「元気な高齢者を増やし、介護予防事業の実施・充実を図る」ことを目的に、大学の協力も得て取り組み始めて 10 年。いま国も注目する効果が報告されています。

地域ごとに徒歩 15 分以内で行ける場所に、住民主体できめ細かくサロンの開催をすすめた結果、町の 65 歳以上人口の約 1 割が参加する規模になり、目に見える成果が生じています。（パネル掲げて）

5 年間の追跡調査で、要介護認定率はサロンに参加しない人たち 14%、サロン参加者 7.7%と約半分に抑えられました。認知症発症もサロン参加者は 3 割少なくなりまし

た。サロンの事業費に年間 630 万円投入したが年間 1500 万円程度の介護給付費が抑制できたと試算されています。こちらも 10 年コツコツ取り組んできた成果です。

人と人とのつながりをつくり、広げ、孤独を防ぎ、生きがいを生み出す。健康づくり、仲間づくり、地域づくりが一体に取り組みられ、介護予防の効果を高めています。

そこどうかがあります。名古屋市では高齢者サロンの参加規模をどこまで、どのように増やす計画でしょうか。

高齢者サロンを小学校区ごとに整備する目標で拡充に努める（局長）

【健康福祉局長】高齢者サロンは、高齢者の方が地域の身近な場所に集い、交流する場であり、仲間づくりや外出の機会の確保、ひいては介護予防につながることから、本市では、平成 27 年度から高齢者サロンに対する開設及び運営助成などにより活動支援をしております。

高齢者サロンの設置につきましては、「はつらつ長寿プランなごや 2015」において、平成 29 年度の目標を 600 か所と掲げ、平成 29 年 12 月現在で目標を超える 852 か所となっているところですが、まだ高齢者サロンのない小学校区がございます。

今後も、高齢者の身近な居場所となるよう小学校区ごとに整備することを目標として、拡充に努めて参りたいと考えております。

サロン参加で要介護認定率が半減した時の介護給付費の抑制額は

【山口議員】そして武豊町のようにサロン参加者の要介護認定率が半減すれば介護給付費はいくら抑制できますか。

参加者の要介護認定を把握してないので算定できない（局長）

【健康福祉局長】現在、高齢者サロン参加者の要介護認定の状況を把握してございませんので、介護給付費の抑制額を算定することはできません。しかし今年度から市内 5 区におきまして、高齢者サロンに参加している方と、参加していない方の要介護認定の状況を経年的に調査し、高齢者サロンの介護予防効果を検証する取り組みをモデル的に始めております。

この調査によりまして、要介護認定率にどのような差が出るのかなどの介護予防効果を把握できれば、介護給付費の抑制効果も把握できるのではないかと考えております。

公衆衛生行政の推進にはたす名古屋市保健所長の役割は

【山口議員】二つの例を出しましたが、10 年、15 年先を見据えた戦略が必要です。すでに「健康なごやプラン」は 10 年計画として作られています。敬老パスも 10 年先まで見通した収支予測が示されました。陽子線治療は 20 年間、一般財源から支えます。

効果が目に見えるまで時間がかかる介護予防こそ長期的な計画が必要ではないでし

ようか。

また、狭い意味での健康づくりだけでなく、生きがいと仲間をつくる生涯学習やバリアフリーなど外出しやすい街づくりなど、幅広い分野の取り組みが必要です。

この総合的な取り組みこそいまの時代に必要な公衆衛生行政です。このたび 16 保健所が 1 保健所 16 センターとして再編されます。名古屋市の公衆衛生行政の事実上のトップとなる名古屋市保健所長が生まれます。

新しい保健所長には、こうした課題に見識をもち、長期的総合的な戦略を立案・推進できる方が必要です。

公衆衛生行政の先頭に立つ名古屋市保健所長にどんな役割を期待し、また市の行政組織内でどう位置づけるのか、答弁を求めます。

局長級の医監として健康施策を総合的に推進（局長）

【健康福祉局長】議員ご指摘のように、市民の健康寿命の延伸に向けた取り組みを広範に進めることは重要な課題であると認識しております。

平成 30 年度、新たに設置する市保健所長には、その医学的知見に基づき、福祉分野との連携も視野に入れつつ、市民の健康に関する施策を長期的かつ総合的に推進するにあたって、中心的な役割が求められます。

こうした点を踏まえ、公衆衛生行政の責任者である市保健所長は、局長級の医事職である医監として位置付け、健康施策を総合的に推進してまいりたいと考えております。

長期的な介護予防・健康長寿のまちづくりに積極的な投資、攻めの財政措置を

【山口議員】長期的総合的な戦略にふさわしい財政措置も必要です。介護予防の効果があがるまで、高齢者の負担が増えるのをどういとめるか。提案されている介護保険料の値上げは基準額で年間 5,964 円です。値上げによる市民負担増は年間約 33 億円。高齢者には重い負担です。

そこで提案です。先日の代表質問で局長は「介護保険料を抑えるための一般財源からの繰り入れは考えていない」と答弁されました。介護保険は全国一律だから、と私たち何度も聞かされてきました。

ところが全国一律のはずなのに、要支援へのサービスなど介護予防については保険給付から切り離して地域支援事業という市町村事業とされました。

それならばこの介護予防にあたる地域支援事業に充てる保険料については、市町村の判断で、一般財源を投入する選択肢があっても良いではありませんか。

第 7 期計画期間では、地域支援事業費に約 400 億円が予定されており、その 23% が第一号被保険者の保険料です。3 年間で 92 億円、年間約 30 億円です。

効果があがるまで一定の年数が必要な介護予防の分野に限って、一般財源を繰り入れ、保険料の値上げを抑えることはできませんか。

あわせて長期的な介護予防、健康長寿のまちづくりにこそ積極的な投資、攻めの財政措置が必要ではありませんか。答弁を求めます。

継続した健康づくりの支援は重要だが、一般財源を投入し、保険料を引き下げることは考えていない（局長）

【健康福祉局長】介護予防事業につきましては、介護保険法の地域支援事業として実施しておりますので、介護給付費等を賄う財源といたしまして、国・県・市の公費による負担割合及び被保険者の保険料による負担割合が法令で定められております。

本市といたしましては、この割合を超えて一般財源を投入し、保険料を引き下げるということは考えておりません。

しかしながら、市民が生涯にわたり健康で生き生きとした生活を送ることができますよう、元気なうちからの継続した健康づくりを支援することは行政の重要な役割であると認識しております。長期的な展望を持って、介護予防にもつながる健康づくりの施策を推進してまいりたいと考えておりますのでご理解を賜りたいと存じます。

一般財源の投入は法律で禁じられているのか（再質問）

【山口議員】健康長寿15年プランの提案についても答弁をいただきました。

口腔ケアやサロンも思いきって展開してこそ効果が見えてきます。

やれば良いこととわかっていても、費用を考えると、しり込みしてしまう。ここを思いきって突破して頂きたいと思います。

問題は高齢者の負担です。介護保険料は、このままの制度が続けば、まだまだ上がります。介護が必要な方へは十分な介護を提供しつつ、健康度を高めて保険料の値上げを抑える。でも、その前に負担増で暮らしが成り立たなくなってしまうのはしかたがない。

そこで健康福祉局長に再度、うかがいます。

一般財源を投入しての保険料引き下げは考えておりません、との答弁でしたが、国民健康保険でも投入していますよね。

「できない」という答えならわかるけど、「考えていない」という答弁の意味はなんですか。「法的にはできるんだけど、やらない」ということなのか、一般財源の投入は法律で禁じられているのか、教えてください。

地方自治法に基づく「助言又は勧告」として国から示されている（局長）

【健康福祉局長】法令で定められた負担割合を超えて一般財源を投入しないことについては、法律で定められているものではなく、地方自治法に基づく「助言又は勧告」として国から示されているところがございます。

予防に充てる保険料については思い切って引き下げを（意見）

【山口議員】法律で禁止されていないのです。地方自治法に基づく「助言又は勧告」は、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮したものでなければならないし、助言又は勧告は「できる」規定で、強制的なものではありません。

保険料をどうするか、市民の負担増をどう抑えるかどうかは名古屋市の判断でできるんです。市長さんは介護保険に批判的な意見を示し、何かというと介護特区だといいます。が、国が、国が、と言っているのはあなたなのですよ。

介護保険は、国が、ではなくて名古屋市が決められる。そして市長さんは予防に力を入れていきますよね。予防に力を入れる名古屋市こそ、介護保険に関しても負担を抑える。提案したように予防に関する部分、地域支援事業にかかる部分についてはおもいきって保険料を引き下げる、こういう政治的な決断をするべきだと思います。

高齢者の負担増を抑えましょう。30 億円を超える市民税の減税も見直す時期ですから、市長には局長ともしっかり相談をしていただいて、予防のために、予防に充てる保険料については思い切って引き下げる、その決断を求めます。

災害ガレキの発生と長期湛水域への対応について

—名古屋市災害廃棄物処理計画を踏まえて—

災害ガレキは市内に留まらず、広域的に発生するのではないか

【山口議員】次に、災害ガレキと長期湛水域への対応について、防災危機管理局長に質問します。

港横浜で、市民の憩いの場となっている山下公園、実はこの公園は関東大震災で発生したガレキを埋め立て造成された公園です。

2016 年 10 月、名古屋市環境局から南海トラフ巨大地震の発生に伴う災害ガレキの発生量を推計した災害廃棄物処理計画が公表されました(パネル掲げて)。

一目瞭然です。想定される最大クラスの地震で名古屋市では 790 万トンの災害ガレキが発生する。港区が 227 万トンで市内最多、ついで中川区、南区と続きます。津波堆積物も 5 区で 144 万トンの発生も想定されています。

さらにガレキ処理のための仮置場が 250ha 必要。一次仮置場 100ha、小学校校庭が 333 カ所分。仮設焼却炉を含む二次仮置場 150ha、ナゴヤドーム 6 個分の仮置場が 5 カ所必要ですが、市有地ではまったく足りません。焼却や最終処分も問題で、仮設の焼却炉の建設や広域処理も必要と推計しています。

私はこの推計を踏まえて、名古屋港管理組合議会で、臨港地区での震災ガレキの発生量や仮置場について質問しました。

ガレキの発生量については、「発生量の推計は極めて困難だが、多くの災害ガレキが、河川から港湾区域内に流入することが想定される」「港湾機能を早期に回復させるため、

港に流入した災害ガレキを揚収し、仮置き等必要な処理を行う必要がある」という回答でした。

つまり市内で発生する以上のガレキが港に流れてくる、そのガレキも急いで陸に揚げなければならず、その仮置きスペースも必要だ、というのです。

災害ガレキ発生量の推計方法は国の指針には示されていません。名古屋市の推計はその点で先駆的ですが、災害ガレキについて市内からの発生量の予測だけでは災害への備えとしては不十分ではないでしょうか。

南海トラフ巨大地震が発生した場合、災害ガレキは市内に留まらず、広域的に発生すると想定されます。発生する災害ガレキについて、あらためて統括局としての認識をうかがいます。

大量の災害がれきに加え、河川などからの流入、市域外からの港湾区域内への流入が考えられるが、発生量の推計は極めて困難（局長）

【防災危機管理局长】議員ご指摘のとおり、平成 28 年度に策定された名古屋市災害廃棄物処理計画において、市内の災害がれき発生量は、本市独自の南海トラフ巨大地震被害想定における建物被害等を基礎データとして、約 789 万トンと推計されているところでございます。

しかしながら、南海トラフ巨大地震等大規模災害発生時には、大量の災害がれきが発生するのみに留まらず、河川などから港湾区域内に災害がれきが上流部から流入することも想定されますほか、名古屋港は広範囲であり市域外からも、海の流れによって、大量の災害がれきが港湾区域内に流入することも考えられます。しかし、その発生量を推計することにつきましては、港湾管理者から極めて困難であると聞いているところであります。

また、これらの処理方法については、広域的な相互協力が不可欠であるため、国、県及び港湾管理者と連携を図っていけるよう、関係局とともに検討してまいります。

長期にわたる湛水域を想定した防災対策を

【山口議員】この計画書には、名古屋の地域特性として、南海トラフの巨大地震では地殻変動により地盤が沈下し、ポンプ所の被災とあわせて、浸水した海水を排水できず、長期湛水域の形成も予測され、清掃工場や環境事業所が一時的に機能できないことも想定する必要がある、としています。（パネルを掲げる）。ガレキを南陽工場に持っていきこうと思っても、「水につかって運べんよ」と、というのが環境局の立場だと思います。

愛知県の「東海地震・東南海地震・南海地震等被害予測調査報告書」によれば、名古屋港周辺の地殻変動による沈降量は、概ね 20cm から 60cm とされています。

名古屋港の背後に広がる海拔ゼロメートル地帯では、津波による浸水だけでなく、津波が収まった後も、潮の干満による浸水が継続し、長期にわたる湛水が予想されます。

名古屋港は、災害時に、大規模な広域防災拠点として支援物資等の受け入れ拠点になると想定されています。しかし、長期の湛水化で市街地との交通が遮断されたらどうでしょう。湛水地域では避難所の開設すらできません。

ところが防災危機管理局から出されている浸水被害予測には、浸水までの時間や浸水の範囲や、どれだけ沈むのか、深さの想定はありますが、どれくらいの期間、水がたまった状態つまり湛水が続くのか、という視点からの対策が見受けられません。

防災対策の基本に、港区など海拔ゼロメートル地帯ではかなり長期にわたる湛水域の形成を想定する必要があると考えますが、いかがでしょうか。危機管理局長に答弁を求めます。

湛水排除は広域的な課題であり、応急復旧活動や排水作業は広域的な相互協力が不可欠。国や県、多くの団体と連携・協力を図りながら対応したい（局長）

【防災危機管理局長】本市の名古屋市震災対策実施計画の基本方針では、過去の地震を考慮した最大クラスの地震を見据えて、ソフト、ハード両面から対策を推進することとしています。

あわせて、想定外をなくすために、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震に対しましては、住民避難を軸に、命を守るための対策を推進することとしています。この基本方針に基づきまして、南海トラフの地震対策として、現在、津波避難ビルの確保や山崎川の堤防耐震補強工事などを進めているところでございます。

また、名古屋港管理組合におきましては、防潮壁の液状化対策や堀川口防潮水門の耐震補強などを進めているほか、国におきましては、南海トラフ巨大地震を想定し、津波が越流しないとされる高潮防波堤の改修工事がすでに行われたところでございます。

一方で、名古屋港の背後地域には、海拔ゼロメートル地帯が広がっており、標高が低い地域で津波による浸水が発生した場合には、津波が収まった後にも自然排水ができず、長期にわたって湛水する可能性があるかと認識しています。

発災後の湛水排除につきましては広域的な課題でもあり、現在、本市も参加する国の会議において検討していますが、応急復旧活動や排水作業については、広域的な相互協力が不可欠であるため、国、県など関係自治体や様々な団体と連携・協力を図りながらしっかりと対応してまいりたいと考えております。

国や関係自治体を引っ張り、積極的にイニシアチブを発揮し、対策を急げ（意見）

【山口議員】被災後の、まちと港の姿をリアルに想像してほしいんです。789万トンとのガレキはどんな量でしょう。東日本大震災、岩手県での災害ガレキ発生量が618万トン。その1.27倍です。

2000年の東海豪雨のガレキは3万8千トン。その207倍です。量だけでなく、悪臭

やアスベストの飛散への備えも考えなければなりません。

湛水被害についても想像力を働かせていただきたい。「伊勢湾台風災害誌」には、こうあります。

「南陽町のごときは湛水 60 日間に及び、富田町一帯は 20 日～40 日、港区、南区は 20 日から 30 日間の湛水をみたところが大部分であった。その水位も南区道徳地区の 3 m を最高に、1.5m から 1 m のところが南・港区一帯に広く存在し、0.5m のところはその後にはなはだ広く存在している」

広域的な連携・対応というだけでなく、防災危機管理局には国や関係自治体を引っ張っていく積極的にイニシアチブを発揮し、対策を急いでいただきたい。

私は、以前の質問で「臨海部のマスタープラン」が必要だと指摘しました。このエリアには、通常はスポーツ施設や緑地公園などで、そして災害時にはいろんな面で柔軟に活用できるオープンスペースを意識的に確保していただくことも要望しておきます。