

宮城県精神保健福祉審議会の制度的役割に照らした宮城県立 精神医療センター建替え候補地検討に関する意見書～

宮城県精神保健福祉審議会 会長 様

宮城県保健福祉部(精神保健担当主管課)御中

宮城県精神保健福祉審議会 委員

草場 裕之

第1 提出の趣旨(審議会の役割と権利条約の観点)

宮城県精神保健福祉審議会(以下「審議会」という。)は、精神障害当事者の生活と尊厳、地域における支援体制、医療提供の質と安全を、専門的知見と当事者参画を通じて検討し、行政による施策形成・実施の妥当性を担保するために置かれた重要な制度である。精神保健医療福祉の領域では、行政判断が当事者の権利・生活・生命に直接かつ深刻な影響を与え得る以上、審議会は単なる形式的な意見聴取機関ではなく、地方自治の下で行政権を規範的に拘束する「熟議の回路」として位置付けられねばならない。(令和5年度第1回審議会 当職意見書を参照されたい)

特に、障害者の権利に関する条約(以下「権利条約(CRPD)」という。)は、障害のある人に関する法令・政策の決定過程への緊密な協議と積極的関与(同条約4条3項)を要請し、地域社会で自立して生活する権利(19条)、健康享受の権利(25条)、平等と無差別(5条)等を保障している。精神医療センターの建替え候補地の選定、工程、施設機能は、当事者の地域生活の継続性や治療・支援の質を左右する重大事項であり、権利条約の観点からは、情報の開示、実質的参加、合理的配慮、透明で公正な比較衡量が不可欠である。

ところが、近時の宮城県立精神医療センター(以下「精神医療センター」という。)建替え候補地をめぐる県の説明・運用には、①現地建替えの合理性に対する具体的検討の欠如、②がんセンター跡地等の候補提示に伴う条件・不利益の不説明、③医療再編と結び付けた議論設計による当事者・患者間の分断誘発、④当事者参画の矮小化、⑤審議会不開催等による審議会機能の空洞化(審議会の名による追認化)という重大な懸念がある。

よって、審議会委員として任期満了を目前に控える現時点において、審議会の制度的役割と権利条約の要請を踏まえ、手続の是正と政策判断の規範的再構成を強く求めるため、本意見書を提出する。

第2 前提となる状況認識

1. 精神医療センターは老朽化が著しく、療養環境の改善は緊急の課題である。
2. 県は従前の議論(富谷移転案等)において、精神医療センターについて「早期建替え」を繰り返し強調してきた。
3. にもかかわらず近時は、早期建替えの工程・財源・暫定措置の具体化よりも、候補地の提示が先行し、しかも候補地間比較に不可欠な前提条件(遅延リスク、不利益、暫定措置等)が十分に示されていない。
4. さらに、当事者参画を「意向調査(アンケート)」へ矮小化し、建物計画や提供される医療内容を「報告事項」として処理しようとする方向が見受けられ、権利条約が求める意思決定過程への実質的参加を満たさないおそれがある。
5. 審議会の開催が確保されないまま、書面意見提出の有無等を根拠として「審議が行われた」かのように扱う運用がなされるなら、審議会制度それ自体が空洞化し、当事者参画は名目的なものとなる。

第3 意見(現地建替えが原則であり、かつ不可欠である)

1 精神医療は「地域生活の権利」と結合しており、候補地選定は権利保障の問題である

精神医療は、入院医療の提供にとどまらず、地域で暮らす当事者の生活基盤(外来、訪問、デイケア、アウトリーチ、危機対応、関係機関連携、家族支援、権利擁護等)と結び付いて初めて機能する。権利条約19条が保障する地域生活の権利の観

点からすれば、精神医療センターは「地域で暮らし続けるための中核」であり、その立地やアクセス、周辺社会資源との接続は、当事者の生活史・支援関係・回復環境を含む総体として評価されるべきである。

したがって、建替えに伴う移転や長期の機能制約は、単なる「施設の場所の変更」ではなく、当事者の生活と回復過程そのものを不連続にし得る点で、権利保障上の重大問題である。

2 現地建替えの論点(騒音等)について、具体的事情に即した説明が欠落している

現地建替えについて、県が工事中の騒音・振動等を理由に困難性を示唆するのであれば、審議会の医師・看護師等の専門委員が判断可能となるよう、少なくとも、

- 影響を受け得る患者群の状態像(急性期、措置入院・医療保護入院、感覚過敏、トラウマ反応、身体合併症等)
- 騒音・振動の程度、時間帯、期間
- 症状悪化、興奮、転倒、自傷他害リスク等の具体的リスク評価
- 工区分け、遮音、工事時間制限、仮設動線、暫定病棟運用等の回避策

を、具体的事情に即して提示し、審議会の専門的検討に付すべきである。抽象的な「うるさいから難しい」との叙述は、審議にも県民への説明にもならず、権利条約が求める合理的配慮・実質的平等の観点からも不十分である。

3 「早期建替え」を掲げる以上、現地建替えを第一順位として具体化すべきである

県が従前繰り返し強調してきた「早期建替え」をなお政策目標として維持するのであれば、現地建替えを第一順位として、工程(基本計画・設計・着工・供用)と財源、暫定措置を具体化し公表することが合理的帰結である。

ところが現実には、早期建替えが後景に退き、候補地提示のみが先行している。これは従前の説明との整合性を欠き、当事者・県民の信頼を損なうものである。

第4 意見(がんセンター跡地候補化が分断と遅延を招く)

1 統合計画(がんセンター＋日赤)の不確実性と、延期時の不利益不説明は、審議を不可能にする瑕疵である

精神医療センター建替え候補地として「がんセンター跡地」を提示するのであれば、当該跡地の利用可能時期は、がんセンターと日赤の統合計画の進捗(延期・変更・停

滞を含む)に左右され得る。よって県は、統合が予定どおり進まない場合に精神医療センター側が被る不利益(着工遅延、暫定措置長期化、費用増、職員確保困難、療養環境悪化の固定化等)を具体的に説明しなければならない。

しかし現状、その説明は著しく不足している。説明を欠いたまま候補地として示すことは、比較衡量の前提情報を欠落させ、審議会による合理的審議を不可能にする。

2 候補地設定が当事者・患者間の分断を誘発し、権利条約の「参加」を損なう

がん医療再編には、がん患者・家族、地域住民、医療従事者の切実な利害がある。精神医療センター建替えをそれと結合し、「精神のために／がんのために」という対立構図を形成すれば、当事者・患者間の分断が生じる。富谷移転案の局面でも、地域ごとの利害対立が強調され当事者間対立が生じかけた経過がある。

権利条約が求めるのは、当事者の声が尊重され、相互に排除されない意思決定過程である。分断を誘発する議論設計は、当事者参画を実質的に損ない、最終的には建替えの遅延を招く。

3 分断は合意形成を破壊し、結果として早期建替えに反する

対立が生じれば、審議・協議は長期化し、早期建替えは遠のく。県が早期建替えを真に志向するなら、分断の火種となる議論設計を避け、現地建替えを軸に工程を確定させるべきである。

4 従前、候補地として常に挙げられてきた「がんセンター西隣案」が欠落している理由の説明がないことは、審議の前提を欠く重大な瑕疵である

従前の議論においては、精神医療センター建替え候補地として、がんセンター跡地のみならず、「がんセンター西隣案」が繰り返し候補として俎上に載せられてきた。ところが近時の資料・説明では、同案が検討対象から欠落しているにもかかわらず、その理由が一切説明されていない。

しかも、同案については、**地主全員が書面で同意している旨**が、当委員が審議会の場においても複数回指摘してきた経過がある。そのような書面同意が存在する以上、同案は、実現可能性や工程の見通しを比較衡量するうえで、極めて重要な選択肢である。これを検討対象から外するのであれば、県は、

- ・ 外した具体的理由(法的・技術的・財政的・工程的障害の有無)

- 当該障害が克服可能か否か
- 他案との比較(遅延リスク、暫定措置の長期化、費用増、周辺社会資源との接続等)

を、審議会及び県民に対して説明しなければならない。

候補地提示は行政裁量の行使であるが、裁量であるがゆえにこそ判断過程の透明性と説明責任が不可欠である。権利条約4条3項が求める当事者参加は、意思決定に影響し得る情報が開示され、選択肢が公正に比較されることを前提とする。重要な候補地を説明なく欠落させることは、当事者参画を実質的に無効化し、審議会を追認機関へと墮させる危険をもつ。

よって、同案を欠落させるのであれば理由を明示し、同案を含めた比較衡量を改めて審議会の審議事項として取り上げることが不可欠である。

第5 手続・運営に関する意見(当事者参画の実効性と審議会空洞化の是正)

1 重要事項を「報告事項」に矮小化してはならない

候補地、工程、施設機能は、当事者の生活と医療に直結する重大事項である。にもかかわらず、資料が直前に提示され、当事者委員が責任ある意見形成をする時間が確保されず、質疑や補足説明が尽くされない運用が続けば、審議会の役割(専門的・民主的な施策形成の担保)が空洞化する。

2 当事者参画をアンケートに矮小化してはならない(権利条約4条3項)

当事者参画が「アンケート(意向調査)」へ矮小化され、建物計画や提供医療の内容が「報告事項」として一方的に示されるにとどまるなら、それは参画ではない。建替えは“箱”の議論ではなく、そこで提供される医療・支援の質の議論である。

権利条約の求める参加は、統計的な意向把握に置き換えられるものではなく、当事者の生きた経験(lived experience)が、政策形成の場で言語化され、反映されることを要する。建替えに関しては、建物・動線・生活空間・面会環境・回復支援環境・地域資源との接続、ならびに急性期対応、身体合併症対応、救急、地域移行支援、アウトリーチ、家族支援、権利擁護等の医療・支援内容を、審議会の審議事項として扱うことが不可欠である。

3 当事者委員が継続参加できる運用が必要である

当事者委員が実質的に審議へ参加できるよう、資料の事前提出期限の厳守、要点整理、分かりやすい説明、発言機会の確保、必要に応じたヒアリング等を制度化すべきである。

4 審議会を開催せず、書面意見提出がなかったことをもって「審議があった」かのよ うに扱うことは許されない(審議会制度の空洞化)

建替え候補地、工程、施設機能といった当事者の生活と医療に直結する事項について、審議会を開催せず、仮に事務局から書面意見提出の機会が形式的に示されたとしても、「書面意見の提出がなかった」ことを根拠に、審議会が何らかの審議を行った、あるいは審議会として一定の議論や了承が形成されたかのように扱うことは、到底許されない。

審議会はこれまで、当事者委員、家族会委員、医師・看護師等の専門委員が、相互に意見を聴き合い、質疑と補足説明を重ね、具体的事情を踏まえた「生きた意見」を集約してきた経過がある。精神保健医療福祉は、当事者の生活史、地域資源の実情、医療提供の現場の制約を踏まえた対話による合意形成を不可欠とする。ゆえに、審議会が会議体として討議を尽くすこと自体に制度的意義がある。

この手続(他委員の意見聴取、当事者・家族会委員を交えた討議、資料への質疑と説明の積み重ね)を欠いたまま、審議会の議論がなされたと看做す扱いは、審議会の存在理由を空洞化し、当事者参画を形式に墮させ、審議会の名を借りて行政判断の正当性を外観的に補強することにほかならない。

したがって、当該手続を経ていないにもかかわらず「審議会で議論が行われた」または「審議会として一定の整理がされた」かのよように扱うことは、審議会制度の正統性を毀損するものであり、審議会を“道具化”する暴論であると厳しく批判せざるを得ない。

第6 結論(要望)

以上を踏まえ、県及び審議会に対し、次の事項を強く要望する。

1. 現地建替えを第一順位として明確に位置付け、工程(基本計画・設計・着工・供用開始)と財源見通し、老朽化対策(暫定措置)を、県の責任で具体化・公表すること。

あわせて、現地建替えに関し騒音等を論点とするのであれば、患者像・病棟運用・工区分け等の具体事情を示し、医師・看護師を含む審議会に専門的判断を可能にする説明を行うこと。

2. 当事者参画の実効性を確保するため、精神病当事者委員を1名追加し、少なくとも当事者委員が複数名となる体制を整えること。

併せて、当事者参画を「アンケート(意向調査)」に矮小化しないこと。具体的には、

(1) 建物計画(病棟配置、生活空間、動線、面会環境、回復支援環境、周辺生活資源との接続)

(2) 提供される医療・支援の内容(急性期、身体合併症対応、救急、地域移行支援、訪問・アウトリーチ、家族支援、権利擁護等)

について、患者・当事者の意見を前提に、審議会の審議事項として扱い、県の一方的な報告事項にとどめない運用を徹底すること。

3. がんセンター跡地を、精神医療センター建替えの“優先候補”として前提化しないこと。

仮に検討対象に残すとしても、がんセンターと日赤の統合が延期・変更・停滞した場合に精神医療センター建替えが受ける不利益(遅延、暫定措置の長期化、費用増、職員確保困難等)を具体的に示し、早期建替えと矛盾しない工程上の整理を行うこと。

4. 従前の検討で候補地として挙げられてきた「がんセンター西隣案」について、検討対象から外したのであれば、その理由を具体的に説明し、地主全員の書面同意の存在も踏まえ、同案を含めた比較衡量を審議会の審議事項として実施すること。

(同案の除外が適法・合理的であることを示すだけの説明がない限り、候補地検討は公正性を欠く。)

5. 審議機会を実質的に確保すること。

当事者委員が責任ある意見形成を行えるよう、資料提出期限の厳守、要点整理資料の付与、必要に応じたヒアリングの実施等により、審議を成立させる手続運用を行うこと。

また、審議会を開催しないまま、書面意見提出がなかったこと等をもって「審議が行われた」かのように扱う運用を明確に否定し、会議体としての討議・意見集約を経ない限り審議会の議論が成立しないことを確認すること。

6. 「病院再編(がん医療)」と「精神医療センター建替え」を政治的に相互利用しないこと。

県は、がん医療再編に関する説明責任と、精神医療の権利保障を、それぞれ独立に果たし、当事者を政策目的のための手段として利用する構図を生まないこと。

以上