

堺市立八田荘老人ホームのあり方提言（案）

1. 全国的な状況

(1) 高齢者を取り巻く状況

①人口減少と少子高齢化の急速な進展

全国的に人口減少と少子高齢化が進んでおり、内閣府の平成 29 年版高齢社会白書によると、我が国の高齢化率（人口に占める 65 歳以上の割合）は、2016 年には 27.3%であったのに対し、2020 年には 28.9%に、2036 年には 33.3%になると見込まれている。

高齢化に伴い、要介護認定者数も増加すると見込まれており、また認知症高齢者や高齢者のみ世帯についても、今後も増えていくものと予測されている。

②介護費用の増大と介護保険料の上昇

高齢化に伴う要介護認定者数の増加、介護保険サービス利用者数の伸びなどにより、介護費用が増大している。厚生労働省によると、2016 年度には、介護費用の総額は、介護保険制度導入時から約 3 倍の約 10 兆円になるとともに、介護保険料の全国平均は 5,000 円を超え、2025 年度には 8,000 円を超えることが見込まれている。

こうしたことから、介護保険制度の持続可能性の確保が重要な課題となっている。

(2) 高齢者向け住まいの状況

①高齢者向け住まいの多様化

高齢化に伴う医療的ニーズの高まりや認知症高齢者、高齢者のみ世帯の増加により、高齢者のニーズも多様化しており、それに対応するための、高齢者向けの住まいも多様化しているところである。

老人福祉法が制定された 1963 年（昭和 38 年）には、老人福祉施設として特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、軽費老人ホーム等が、他の高齢者向けの住まいとして有料老人ホームが、それぞれ制度化された。このうち特別養護老人ホームについては、2000 年（平成 12 年）の介護保険制度の導入により、介護保険制度上の施設としても位置づけられることとなった。その後、2006 年（平成 18 年）の介護保険法改正により地域密着型特別養護老人ホームや認知症対応型グループホーム等が創設され、さらに 2011 年（平成 23 年）にはサービス付き高齢者向け住宅が登場した。

このように、現在では対象となる高齢者のニーズに合わせ、様々な高齢者向けの施設が存在している。

②養護老人ホームの状況

ア 養護老人ホームとは

養護老人ホームは、概ね 65 歳以上で、経済的理由や環境上の理由により、在宅において一人で生活することが困難な方を入所させ、養護し、自立した日常生活や社会参加などの支援を行うことを目的とした施設である。

1963 年（昭和 38 年）制定の老人福祉法により制度化され、施設の管理基準は厚生省令の「養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」により定められている。

また、施設の設置や運営は、都道府県や市町村だけでなく、公益性の高い民間の法人である社会福祉法人によって行うことも可能である。

公立施設、民間施設に関わらず、対象者の施設への入所決定は、入所措置として市町村が行い、利用者の負担金についても、市町村により予め決められている。また、入所措置にかかる費用についても、公費により負担されている。

イ 養護老人ホームに対する国の考え方

国は、今後、高齢化の更なる進展に伴い、社会的孤立の問題等が顕在化し、介護ニーズや介護以外の生活課題を抱える低所得の高齢者が増加することが見込まれることから、居宅での生活が困難な低所得の高齢者に対する受け皿として、措置施設である養護老人ホームが果たすべき役割はますます重要なものになる、としている（2018年3月6日 厚生労働省 全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料）。

ウ 養護老人ホームにおける施設数や設置・運営主体の推移

全国的な養護老人ホームの施設数については、総数にそれほど大きな変動はみられないが、2008年度（平成20年度）を境に公立施設の割合と民間施設の割合が逆転し、現在は、公立施設が約3割、民間施設が約7割となっている。

なお、公立施設については、以前は公営によるものが多数であったが、その数は大幅に減少している。一方、指定管理者制度等の民営によるものは、概ね横ばい傾向であるものの、施設総数に占める割合は2割にも満たない状況である。

2. 堺市における状況

（1）高齢者を取り巻く状況

①高齢者の状況

堺市においても、総人口は減少傾向にある一方で、高齢化は今後も更に進み、高齢化率は2016年の26.9%から、2020年頃には28.1%となる見込みである。

また、高齢者のみの世帯数及び一人暮らし高齢者世帯数や、要介護認定者数、認知症高齢者数についても増加が続いており、今後も増えていくものと見込まれる。

②介護費用の増大と介護保険料の上昇

全国的な状況と同様に、堺市においても介護保険事業費は年々増加しており、今後も更に増大するものと予測される。それに伴い、介護保険料が上昇していくことが見込まれる。

（2）高齢者向け住まいの状況

①高齢者向け住まいの設置状況

堺市においても高齢者向け住まいは多様化しており、2017年10月1日現在で、特別養護老人ホームが37施設、養護老人ホームが2施設、軽費老人ホームが11施設、地域密着型特別養護老人ホームが11施設、認知症対応型グループホームが69施設、有料老人ホームが92施設、サービス付き高齢者向け住宅が62施設となっている。

②養護老人ホームの状況

堺市内に2施設設置されている養護老人ホームのうち、市立は八田荘老人ホームの1施設であり、もう1施設は民間施設である。定員は八田荘老人ホームが120人、民間施設が70人、2017年3月末現在の入所稼働率は前者が97.5%、後者が85.7%となっており、

どちらの施設でも高い入所稼働率を保っている。

今後も、居宅での生活が困難な低所得の高齢者に対する受け皿として、養護老人ホームは重要な役割を担っていくことから、当該2施設については、今後も維持していくべきものとする。

(3) 市の行財政改革の取組

一方で、堺市における人口減少及び少子高齢化と、それに伴う人口構成の変化により、介護保険事業費の増大だけでなく、社会保障関連費の更なる増加や税収の減少等が今後見込まれている。こうしたことから、堺市では、市の持続的な発展に向けた、「質の高い公共サービスの実現」と「弾力的な行財政基盤の構築」を達成するため、行財政改革の取組が進められているところである。

2014年度～2017年度までを計画期間とする第2期行財政改革プログラムにおいては、重点分野のひとつとして、「市の関与の見直し」を掲げ、公の施設の管理運営の方法の見直しや市立保育所の民営化の推進などが進められてきた。また、現在策定中の第3期行財政改革プログラム（案）においても、行財政改革の視点のひとつとして、「多様な主体の協働と民間活力の活用の推進」を掲げ、「公がやるべきことは公で」「民でできることは民に」を基本とする姿勢が示され、民間活力の効果的な活用に取り組むこととされている。

こうした行財政改革の取組を受けて、市立の高齢者福祉施設においてもまた、市の関与の見直しや、民間活力の効果的な活用などについて、検討が進められているところであり、そのひとつとして今般、市立の養護老人ホームである八田荘老人ホームのあり方について、本懇話会において検討することとなったものである。

3. 八田荘老人ホームのあり方

(1) 現状

①八田荘老人ホームの概要

八田荘老人ホームは、堺市が設置している養護老人ホームであり、1960年に開設され、1998年に建替えられている。また、従来は市の直営であったが、2009年度からは指定管理者制度を導入し、現在、民間の社会福祉法人により管理運営されている施設である。

②八田荘老人ホームの現状

ア 入所者の状況

入所者の平均年齢は81.3歳、平均入所年数は約6年、要介護認定者の割合が約7割となっており、入所者の高齢化や要介護認定者が年々増加傾向にある。

また、退所の理由についても、長期入院や特別養護老人ホームといった介護施設等への転所が多く、入所者における医療や介護のニーズが高まっていることが伺える。

イ 市の経費

運営費である指定管理料については、近年大きな変動はなく、一定水準で推移している一方で、施設の建替えから20年が経過し、施設の老朽化に伴う修繕等の施設保全費が増加傾向にある。

(2) 課題

①高まる医療や介護のニーズへの対応

入所者における医療や介護のニーズが高まっており、これらのニーズへの迅速かつ柔軟な対応が求められている。

②今後の施設の老朽化に伴う、施設保全のための公費負担の増加

市の試算によると、施設の耐用年数を60年と想定し、今後40年間にわたり施設を維持していくために、13億2千万円が公費として必要とのものである。これは、一般的には設置から40年前後で建替えが行われることが多く、また入札等による落札減も見込まれることから、実際要する費用としては試算よりも少ないと考えられるが、いずれにせよ、今後、施設保全のための公費負担の増加が想定される。

③指定管理者制度による限界

養護老人ホームは、市の措置制度に基づき入所者の受け入れを行うため、体育館や文化会館といった他の市の公の施設とは異なり、営業努力による利用者数の増加やそれに伴う利用料収入の増加に対し、インセンティブを求める性質の施設ではない。このため、八田荘老人ホームに指定管理者制度を導入した2009年度当時には、運営費の削減や入所者サービスの向上など、導入による効果が一定あったものの、何期にもわたり指定管理者制度を続けていくなかで、競争性が低下し、その結果として、サービス水準や運営費における一定水準での硬直化がみられる。

また、八田荘老人ホームのような入所施設では、日々変化する高齢者の状況やニーズに応じて、人員配置やサービス内容の一部を変更するなど、民間ノウハウをより活用しながら迅速かつ柔軟な対応を行うことが必要な場合がある。一方で、指定管理者制度では、市の仕様書や事業者による事業計画等に基づいた施設の管理運営が要求されるため、上記のような対応には一定の制約がある。こうしたことから、八田荘老人ホームの場合においては、今後も入所者の医療や介護のニーズの高まりに伴い、より迅速かつ柔軟な対応が求められていく中で、指定管理者制度を導入していると、そのような対応が難しくなる。

こうした施設の特性や制度上の制約等から、養護老人ホームについては、指定管理者制度では、サービス向上において民間ノウハウを発揮する余地が限られる。

さらに、指定管理者制度では、一定期間ごとに指定管理者が変わる可能性があるため、環境変化に対する不安・ストレスなど、入所者へ与える影響も少なくない。実際に他市の養護老人ホームにおいて、入所者からの環境変化に対する不安の声が多数あったという例も聞く。

(3) 今後の方向性

養護老人ホームは、居宅での生活が困難な低所得の高齢者に対するセーフティネットとしての機能を有し、今後も重要な役割を担っていく施設であることから、八田荘老人ホームは今後も必要な施設である。

しかし、上記に挙げた、高まる医療や介護のニーズへの対応や、今後の施設保全のための公費負担の増加、指定管理者制度による限界といった、現在の八田荘老人ホームが抱える課題の解決に向けては、指定管理者制度を導入した市の施設ではなく、今後、別の方向性について検討する必要がある。

養護老人ホームの設置や管理運営は、市町村等だけでなく、民間の社会福祉法人でも可能であり、民間施設であっても、基本的な入所者の処遇は変わるものではない。むしろ、医療や介護との連携や、迅速かつ柔軟な対応など、民間事業者が持つ資源やノウハウがより発揮されている施設もある。

また、養護老人ホームの制度上、必要とする人を施設に入所措置するとともに、措置にかかる費用を公費負担することは、民間施設であっても、市が果たすべき役割として市が担い続けるものである。

こうしたことから、以下の点に留意しながら、八田荘老人ホームを民営化(民間譲渡)し、民間の施設とすることについて、市は検討する必要がある。

(4) 八田荘老人ホームの民営化(民間譲渡)にあたって留意すべき点

- ① 養護老人ホームはセーフティネットとしての機能を有する施設であり、今後も必要な施設であることから、市は、八田荘老人ホームを含めた養護老人ホームの継続性を確保すべきである。
- ② 民間事業者の持つノウハウを最大限生かし、サービス向上につなげるため、八田荘老人ホームの譲渡時には、サービス向上につながる自由度の高い条件設定等を適切に行い、競争性を確保するとともに、優良かつ先進的な事業者を選定すべきである。
- ③ これまでのサービスの質を落とさせないために、譲渡後においても、市によるサービス水準の確認等を充実させるべきである。また、入所者の医療・介護のニーズ等への迅速・柔軟な対応や、地域との連携や支援など、サービス水準の更なる向上に向けて、民間事業者とともに取り組むべきである。
- ④ 民営化により削減された公費については、施設に対する整備補助など、高齢者福祉施設の環境整備に活用するとともに、生活困窮や虐待などにより様々な困難な生活課題を抱えている高齢者への対応をはじめ、市が取り組むべき課題解決のために、有効活用すべきである。