

川崎市高齢者・障害児者福祉施設
再編整備計画の検証について

令和3（2021）年8月

川崎市

はじめに

本市では、高齢者・障害児者福祉施設の整備を計画的に行ってきましたが、施設の老朽化や多様化・複雑化する福祉ニーズに対応する必要から、限りある施設を効率的・効果的に活用し、移転・建替えと合わせた利用定員の増員や施設機能の集約・再編等を行うとともに、民間によって質の高いサービスを安定的に提供することが可能となっている公設施設については、民設化するなど民間活力を活用することとし、平成30年3月に「川崎市高齢者・障害児者福祉施設再編整備基本計画・第1次実施計画」を策定しました。

その後、計画に基づき公設施設の民設化を進めるなか、特別養護老人ホーム8施設のうち3施設は移管先運営法人の公募において応募が得られず、1施設は運営を一時休止することとなり、2施設は指定期間を3年間延長することとなりました。施設の一時休止等に伴い、コロナ禍において入居者の皆様に他施設に移転していただくなど、入居者及び御家族の皆様に多大な負担を生じさせてしまったことから、庁内で検証体制を整えるとともに、外部有識者の方々からの意見等もいただきながら、検証作業を進めてまいりました。

本書においては、これまでの検証により明らかになった課題とそれに対する改善策、また、今後の方向性などについて取りまとめており、今後、同様の事態を生じさせることの無いよう円滑な計画推進に向けて活かしてまいります。

<目 次>

1	これまでの経過について・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	検証について・・・・・・・・・・・・・・・・	2
3	検証結果について・・・・・・・・・・・・・・・・	4
4	再編整備計画（第1次実施計画）の変更について・・・・・・・・	12
	参考資料 民間特別養護老人ホーム等大規模修繕補助制度について・・・・・・・・	13

1 これまでの経過について

「川崎市高齢者・障害児者福祉施設再編整備基本計画・第1次実施計画（平成30年3月策定）」において、一定の福祉施設については、民間により質の高いサービスが十分提供されるようになってきたことから、築年数が比較的新しく引き続き利用可能な公設施設については、指定期間の更新時期を捉えながら公募による譲渡又は貸付による民設化を図ることとしました。

【計画の進捗状況（公設福祉施設：対象47施設）】（令和3年4月1日現在）

＜民設化・廃止済み施設：16施設＞

特養5施設、障害者支援・通所施設7施設、老人デイサービスセンター4施設（廃止）

＜民設化予定施設：11施設＞

特養3施設、障害者支援・通所施設等8施設

＜廃止予定施設：3施設＞

障害者通所施設、障害者グループホーム、福祉ホーム

＜指定管理継続施設：17施設＞

養護老人ホーム、障害者支援・通所施設、療育センター等

しかしながら、公設の特別養護老人ホーム8施設のうち3施設については、令和3年度からの譲渡による民設化に向けて移管先運営法人の募集を行いました但応募がなく、また、その後においても、指定管理者や関心を示す法人との譲渡に向けた協議が調わなかったことから、1施設は運営を一時休止、2施設は指定期間を変更（3年間の延長）し運営を継続することとなりました。

施設の一時休止に伴い、コロナ禍において入居者に他施設へ移転していただくなど、入居者及び御家族に多大な負担を生じさせてしまったことを重く受け止め、今後の取組において同様の事案を再度発生させることの無いよう、この度の原因・課題について検証を行い、課題解決策を検討することとしました。

施設名	定員	指定管理者 (令和3年3月まで)	令和3年4月の状況
こだなか	50名	社会福祉法人 白山福社会	一時休止
陽だまりの園	50名	社会福祉法人 照陽会	指定管理制度による運営継続 ※令和5年度末まで (指定期間3年間延長)
しゅくがわら	68名	社会福祉法人 鈴保福社会	

2 検証について

はじめに、計画策定前後の経過を振り返り、次に問題点や原因を抽出の上、今後の計画推進に支障を来たすことが無いよう課題の解決策と今後の方向性について検証及び検討を行いました。

(1) 検証の視点

① 再編整備計画策定の振り返り

計画の策定経過の振り返り、民設化に向けた課題の認識・把握など

② 全体的な課題の検証

民設化に移行する過程において、法人との意見交換が適切に行われてきたか、公募におけるリスクを想定したスケジュール管理ができていたか、また、具体的な条件を提示していたかなど

③ 特養3施設の課題の検証

ア 小規模定員かつ多床室における運営の採算性、将来的な修繕に係る法人費用負担など

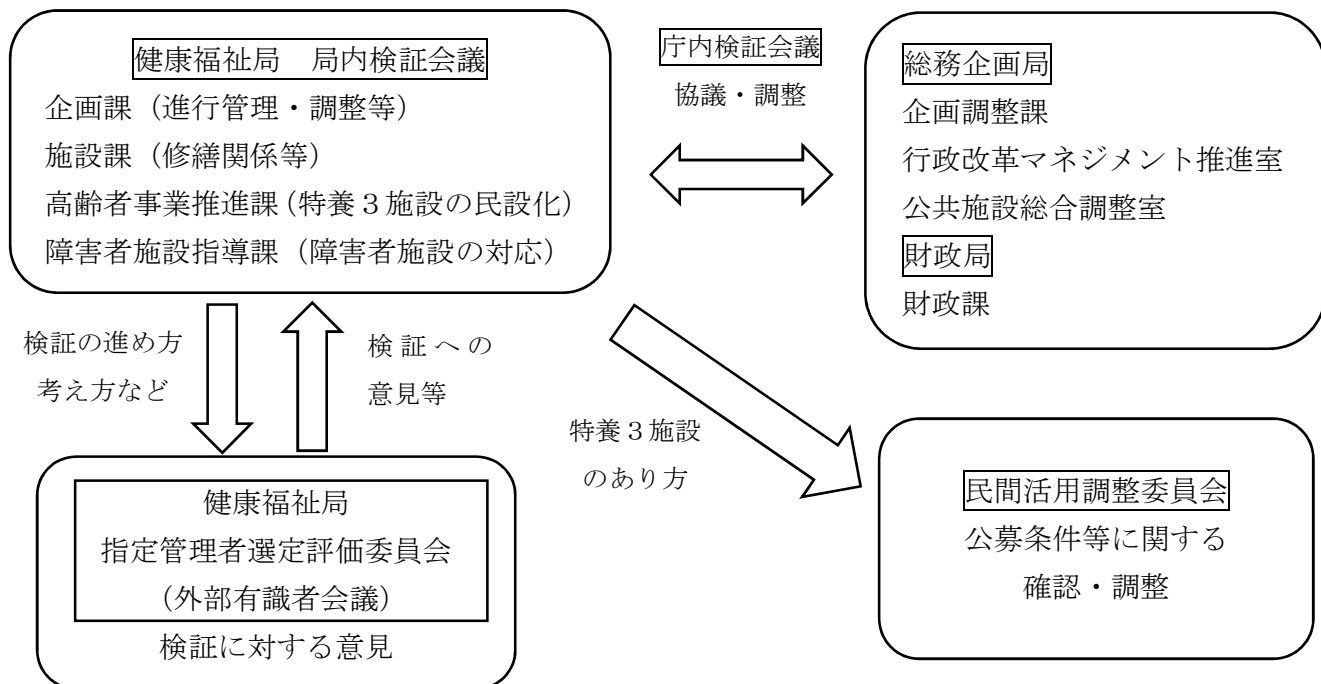
イ 譲渡民設化に係る諸条件（原則20年以上の運営、土地の更地返還など）

(2) 検証体制

検証にあたっては、計画を策定した健康福祉局のほか、庁内での協議・調整も図る必要があることから、総務企画局及び財政局も含めた体制としました。

また、検証の進め方や考え方について外部有識者からの意見を反映させることとし、これまで本計画の策定経過などを報告してきた本市附属機関である「川崎市健康福祉局指定管理者選定評価委員会」に御意見をいただくこととしました。

庁内検証及び外部委員からの意見を踏まえて特養3施設のあり方（方向性及び公募条件等）を取りまとめた後、民設化に向けた庁内調整を行う場としては、本市「民間活用調整委員会」に諮ることとしました。



(3) 検証経過（検証会議等の開催状況）

- ① 健康福祉局 局内準備会（全6回：令和3年3月～5月）
- ② 健康福祉局 局内検証会議（全4回：令和3年5月～8月）
- ③ 庁内検証会議（全3回：令和3年5月～8月）
- ④ 健康福祉局指定管理者選定評価委員会（全2回：令和3年5月、8月）

3 検証結果について

計画策定の経過を振り返るなかで問題点等を抽出し、その対応や解決策について取りまとめました。

【再編整備計画策定の振り返り】

○ 関係施設事業者等への対応経過

平成30年3月の再編整備計画策定に至るまで、平成28年10月には「高齢者・障害児者福祉施設の再編整備に関する検討状況について（中間報告）」、平成29年3月に「高齢者・障害児者福祉施設再編整備基本方針」を策定。市議会（健康福祉委員会）へ報告するとともに、関係する施設事業者等に対し説明を行い、計画に対する様々な意見・要望等をいただきました。

また、事業者へアンケート調査を実施し、法人経営や施設運営に関する課題等の把握に努めてきました。

※法人意向調査の結果は計画の第4章に掲載

○ 事業者説明等から把握した課題及び意見への対応

施設事業者等への説明の中で寄せられた様々な意見については、計画上における課題として捉え、その解決に向けた支援策の検討・調整等を行っていくこととし、その考え方について基本計画に位置付けました。

○ 計画策定後における状況

本市としては、計画策定段階における関係団体への説明やパブリックコメント等から得られた関係者の意向を踏まえた計画策定により、公設施設の民設化について理解を得られたとの認識を持っていましたが、民設化に向けた諸条件や具体的な支援策等に係る説明が不足していたことにより、民設化の公募にあたっては、当事者である特別養護老人ホームの一部運営法人から民設化手法や公募時期等の再検討に関する要望書の提出を受けるなど、双方の認識に齟齬が生じていることが明らかになりました。

(1) 民設化に向けた取組における主な問題点について

① 関係法人等との会話の不足（共通事項）

○本市では、再編整備計画の策定に向けて、関係団体等への説明やパブリックコメントによる意見徴収、譲渡民設化に向けた運営法人との意見交換等を実施してきましたが、計画策定から公募に至るまでの間、運営法人との意見交換及び丁寧な説明が不足していました。

② 老朽化した施設に対する対応（共通事項）

○老朽化した施設の譲渡を受けるにあたり、運営法人は、その将来にわたる修繕費の負担がリスクとなります。一方、再編整備計画では民間施設の長寿命化に対する支援として、経営状況や金利等に左右されず修繕が実施できるよう必要な支援を行っていくことが位置付けられていますが、その支援策の具体的な内容を示すことができませんでした。

③ 譲渡民設化の諸条件に係る認識の不足（共通事項）

○継続した施設運営を担保するため、譲渡民設化する上での条件とした「原則20年以上の運営継続」や、土地の貸付契約における契約満了時の「更地返還」等に関して、将来的に法人が抱えるリスクに対して認識が不足していました。

④ 応募が得られないことに対する認識の不足（共通事項）

- 指定管理施設の運営や施設譲渡のリスクに関する評価は、施設状況や法人によって異なることから、運営法人及びその他の法人からも譲渡民設化の公募への応募が得られない場合も想定し、スケジュール管理を行う必要がありましたが、その認識が不足していました。
- 運営法人が存在する場合、当該施設の譲渡については、引継ぎに関する問題のほか、運営法人の公募における優位性等から、他法人からの応募が得られにくい状況（実態）がありました。

⑤ 公募情報の案内（共通事項）

○公募情報については、多くの応募が得られるよう、できる限りの広報を行う必要がありますが、本市ホームページへの掲載のみであったことから、運営法人以外からの問い合わせが少数でした。

⑥ 民設化後の経営に対する不安（特養3施設）

- 施設の入居者や利用者への影響を考慮し、原則、現施設運営を承継することを条件としていたため、応募側から採算性を踏まえた事業提案を得られにくい状況がありました。
- 各施設の老朽化に伴う将来的な負担や、施設の運営状況、運営法人の経営状況等に起因する将来的な採算面における不安が大きい状況がありました。

○小規模定員かつ多床室は、ユニット型個室に比べて給付費が低いことや、規模の大きい施設に比べ、人件費率が高く、数名の退所が稼働率に大きく影響するなど、経営が不安定になりやすい傾向があり、譲渡後、施設運営を継続していくことに対する不安の一因となっていました。



【これまでの特別養護老人ホーム整備の考え方】

- 本市は都市部であり用地確保が困難なことから、小規模な施設の整備を推進し、居室形態については市民ニーズに対応するため、比較的利用しやすい料金である多床室の整備を進めてきました。

【小規模施設に関する課題及び支援策】

- 小規模施設は経営が不安定になりやすい傾向があることから、定員60名までの小規模施設における入居者処遇の向上を図るため、職員雇用費助成を実施しています。

(2) 民設化に向けた課題への対応及び解決策等について

民設化の取組に対する問題点等を踏まえ、今後予定されている特別養護老人ホーム3施設をはじめとする、福祉施設の民設化に向け、次のとおり対応を図っていきます。

① 関係法人への対応

- 施設のあり方については、地域ニーズ等を踏まえ、本市としての考え方・方向性（特養床数や併設サービス）を整理します。

○運営法人や問い合わせがあった法人等に対し、本市の考え方や手続きの進め方などについて、より丁寧な説明と会話を行い、計画推進に向けた調整を進めていきます。

② 老朽化した施設に対する対応

○本市の特別養護老人ホームについては、人材確保の課題等により、近隣都市と比較し人件費率が高く、収益性が低い傾向があり、大規模修繕のための資金が積み立てられない現状があることから、必要な修繕を計画的に実施できるよう、令和3年度に※大規模修繕補助制度を創設しました。これにより、譲渡民設化における施設の修繕に係るリスクの軽減を図ります。

※参考資料参照

③ 譲渡民設化の諸条件に係る丁寧な説明

○「原則20年以上の運営継続」及び「土地の更地返還」については、社会情勢の変化や施設・法人の運営状況を勘案し、協議・調整を行うことができる等の整理を行い、関係法人に改めて説明していきます。

④ 応募が得られないこと等を想定した進行管理

○応募が得られないことや、運営法人が変わることも想定し、再度の公募や施設運営の引継ぎ等に十分な期間を設けるなど、適切なスケジュールの管理に努めていきます。

⑤ 公募情報の案内

○より多くの応募が得られるよう、本市ホームページへの掲載に加え、業界紙への掲載やメール機能を活用するなど幅広く案内していきます。

⑥ 民設化後の経営に対する不安への対応（特養3施設の公募）

○指定期間中における修繕状況を踏まえ、民設化に至るまでに老朽化対策を実施します（3施設）。

○市の考え方や現施設運営の承継を原則としつつ、併設サービスについては、一定条件の下、民設化後の事業転換等の提案も受入れ可能とします（陽だまりの園、しゅくがわら）。

○施設運営に対する支援策として、対象外となっている職員雇用費助成の適用について検討します（しゅくがわら）。

(3) 職員雇用費助成について

① 特別養護老人ホームの経営状況

○譲渡民設化の取組を進める中で、定員60名を超える施設運営法人からも経営が厳しいとの意見が示されるとともに、運営上における支援の要望を受けたことから、特別養護老人ホーム経営の傾向について確認を行いました。

【特養経営の傾向】

全国の傾向：定員70名未満の施設では経営が不安定

(独立行政法人福祉医療機構の分析)

市内の傾向：定員70名未満の施設では赤字比率が大きい

(決算状況から確認)

市内特養の赤字比率

施設規模	令和2年度	令和元年度	平成30年度
70～79名定員 (5施設)	25%※	40%	40%
60～69名定員 (6施設)	66%	83%	50%
50～59名定員 (4施設)	75%	75%	50%
20～29名定員 (9施設)	55%	66%	55%

※1施設(市外法人)がR2決算未公表のため4施設で算出 R3.8.26時点

② 職員雇用費助成の対象範囲の拡大案

○民設化ができなかった3施設の検証結果や特別養護老人ホームの経営状況を踏まえ、小規模施設に対する支援策の必要性が生じていることから、安定した質の高いサービス提供が確保されるよう職員雇用費助成の対象範囲の拡大に向け庁内調整等を行っていきます。

	定員規模	条件	助成額 (1施設)	対象 施設数	助成額 (全体)
		次の員数の介護職員等を法令の最低基準を超えて雇用すること			
現 行	10～50名	2名	5,940千円	1	65,340千円
	51～ <u>60</u> 名	1名	2,970千円	<u>3</u>	8,910千円 (総額) 74,250千円
拡 大 案	10～50名	2名	5,940千円	1	65,340千円
	51～ <u>69</u> 名	1名	2,970千円	<u>6</u>	17,820千円 (総額) 83,160千円
				<u>3施設増</u>	<u>8,910千円増</u>

※対象となる3施設：夢見ヶ崎(定員64名)、太陽の園(定員66名)、しゅくがわら(定員68名)

- (4) 特別養護老人ホーム3施設のあり方(方向性及び公募条件等)について
民設化に向けた課題への対応及び解決策については外部有識者の意見を踏まえ、現在一時休止となっている「こだなか」と、指定期間の変更を行った「陽だまりの園」及び「しゅくがわら」の譲渡民設化に係る公募に向けた方向性について次のとおり整理しました。

① 健康福祉局指定管理者選定評価委員会(外部有識者)の主な意見

ア 第1回委員会(令和3年5月24日)

- (複数の法人から提案が寄せられていることを受け、)施設に対する提案があることは良いが、市の高齢者施策の方針を反映するように(こだなか)。
- 住民が本当に利用したいと思う施設を精査する形で選定していただきたい(こだなか)。
- 年度ごとに実施している指定管理者評価では、事業者意見も踏まえ課題解決につなげるように(陽だまりの園、しゅくがわら)。

イ 第2回委員会(令和3年8月5日)

- 併設を求めるサービスが経営にプラスになることやニーズが見込まれることを示すべきである(こだなか)。
- 併設サービスについては、地域ニーズを把握する必要がある。地域包括ケアシステムの中で在宅生活を支えていくような取り組みをしていただきたい(こだなか)。
- 地域の福祉を向上させるため、市が施設の方針を示すことが必要(陽だまりの園、しゅくがわら)。

② 「こだなか」について

【公募に向けた方向性】

- 定員数は第8期計画で位置付けている50名を基本とします。また、併設サービスについては、高齢者実態調査の結果等を踏まえ、中原区に少ない(看護)小規模多機能型居宅介護を設置します。

【施設に対する考え方】

特別養護老人ホーム：定員50名(従来型多床室)

併設サービス：小規模多機能型居宅介護又は、看護小規模多機能型居宅介護

【市内の事業所数】

令和3年7月1日現在

	川崎区	幸区	中原区	高津区	宮前区	多摩区	麻生区	合計
小規模多機能型 居宅介護	5	7	4	8	9	10	7	50
看護小規模多機 能型居宅介護	1	1	1	6	2	2	4	17

○施設の老朽化への対応として、市負担金を活用した移管先法人による修繕の実施や、令和3年度に創設した民間特別養護老人ホーム等大規模修繕補助制度の適用について、公募要項に明記します。

③ 「陽だまりの園」、「しゅくがわら」について

【公募に向けた方向性】

- 現入居者や併設サービス利用者に不利益が生じることの無いよう、現施設の定員及びサービス内容を承継することを原則とします。ただし、併設サービスについては、民設移行後における近隣の充足状況や、地域ニーズを踏まえ、「利用者の円滑な移行」と「跡スペースの有効活用」を条件に、本市と協議の上、廃止や他サービスへの転換も可能とすることを公募要項に明記します。
- 施設の老朽化対策として、令和3年度に市負担金を活用し、運営法人による修繕を実施するほか、民間特別養護老人ホーム等大規模修繕補助制度の適用について、公募要項に明記します。
- 「しゅくがわら」については、小規模定員かつ多床室施設の経営が不安定になりやすいことを考慮し、現在対象外となっている職員雇用費助成の適用に向けた具体的な調整を進めます。

④ 【公募の時期】

ア 「こだなか」について

一時休止している施設であるため、施設運営の早期再開を目指し、令和3年10月の公募に向けた調整を進めます。

イ 「陽だまりの園」、「しゅくがわら」について

令和6年3月末の指定期間満了を見据え、令和4年9月の公募に向け調整を進めます。

(5) 指定管理者制度継続施設について

指定管理者制度を継続する施設については、外部有識者からの意見も踏まえ、次の視点から取組・検討を継続していきます。

【健康福祉局指定管理者選定評価委員会（外部有識者）の主な意見】

- 市として評価するだけでなく、事業所からも意見を聞いた上でまとめ、次の課題につなげるというような評価とすべき。
- 原則5年の指定期間については臨機応変に対応できるよう検討すべき。

- ① 事業者の募集・選定に係る各種プロセスについて、適切にスケジュール管理を行っていきます。
 - 指定管理者が変わる場合は、施設利用者の引き継ぎ等が必要となるとともに、応募が無い場合は施設の運営が休止となり、利用者に不利益が生じることから、年度評価やモニタリング等の機会を捉え、現行指定管理者に次期指定期間における運営継続の意思を確認するなど、事業休止へのリスクに備えていきます。
- ② 年度ごとの指定管理者評価等において、将来的な施設運営に関する意見や課題も含めて、法人の考え方を把握するとともに必要な改善を行っていきます。
 - 年度評価等の機会を捉え、指定管理者から寄せられた意見等を把握の上、評価に反映させるとともに、施設運営上の問題点・課題等の把握・改善に努め、指定管理者と協議・調整を行いながら、より良いサービスが提供できるよう取り組んでいきます。
- ③ 中長期的な施設運営の観点から、施設特性等を踏まえ、原則5年とする指定期間の設定について調整を行っていきます。
 - 福祉施設は利用者との関係性が重要であり、安定的したサービスを継続的に提供することが望まれていることから、原則5年とする指定期間については、施設の特性を踏まえ5年以上の期間に設定することなど、非公募更新制の導入と併せて検討していきます。

4 再編整備計画（第1次実施計画）の変更について

（1）変更内容について

① 特養3施設の民設化時期

○当初の計画においては、特養3施設の譲渡・民設化の時期を令和3年度としていたことから、次のとおり計画の変更を行います。

ア 「こだなか」：令和3年度 → 令和4年度

イ 「陽だまりの園」、「しゅくがわら」：令和3年度 → 令和6年度

② 新たに創設した補助制度等の反映

○再編整備計画本編で具体的な内容が示されていなかった支援策として新たに創設した補助制度の内容や、これまでの計画変更の内容を反映させていきます。

（2）計画変更の時期について

検証結果を議会に報告後、速やかに行います。

民間特別養護老人ホーム等大規模修繕補助制度について

1 本市における特別養護老人ホームの状況

○市内における特別養護老人ホームの半数近くが築20年以上を経過している。

施設種別	施設数	うち築20～29年 経過施設	うち築30年以上 経過施設
特別養護老人ホーム	57か所	15か所	8か所

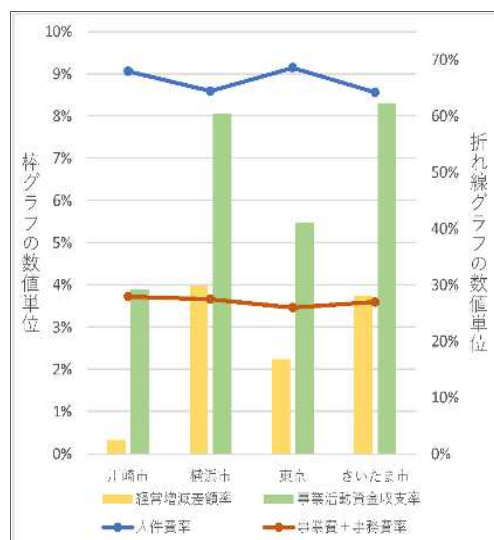
○固定資産台帳等で市内の各施設における修繕状況を確認したところ、法定耐用年数を過ぎて修繕を実施している施設が7割超となっており、計画的な修繕の実施ができていない状況となっている。

○国土交通省による仕上及び設備の耐用年数は、部位に応じて15～30年程度とされ、築年数の経過とともに大規模修繕の必要性が高まっている。

○施設の老朽化の進行に伴い、大規模修繕に対するニーズが高まっており、施設運営法人や関係団体からは、施設の修繕等に対する補助制度の創設に対する要望があがっている。

2 特別養護老人ホームの収益性に関する近隣他都市比較

○本市では近隣他都市の平均に比べ、人件費率が高く、本業の利益率である「経常増減差額率」が近隣他都市の平均に比べ低水準となっており、内部留保がためられない状況となっている。これは、介護人材不足による人件費の高止まりや、本市が低所得者への配慮から多床室の整備を推進してきたことなどが、法人の経営に影響を与えているものと考えられる。



3 民間特別養護老人ホーム等大規模修繕補助制度の創設について

○本市の特別養護老人ホームは、近隣他都市と比較し、人件費率が高く、収益性が低い傾向があり、施設の老朽化への対応が迫られる中、大規模修繕のための資金が積み立てられない現状があることから、必要な修繕を計画的に実施できるよう、令和3年度に大規模修繕補助制度を創設した。

4 民間特別養護老人ホーム等大規模修繕補助制度の概要

【施行日】	令和3年4月1日
【目的】	民間特別養護老人ホーム等の計画的な修繕を促進し、施設の長寿命化と安全・快適に施設を利用できる環境整備を行うことを目的とする。
【対象施設】	○市内の民間特別養護老人ホーム及び民間養護老人ホーム ※築10年を経過している施設が対象となります。
【補助率】	○ <u>1/2</u> ※ 但し、旧公設施設及び措置制度下に開設した施設は、 <u>その期間に応じて最大で3/4を上限とします。</u>
【補助上限額】	○原則 <u>補助基準額（100,000千円）× 1/2 = 50,000千円（補助上限額）</u> ○旧公設施設施設及び措置制度下に開設した施設 <u>補助基準額（100,000千円）× 3/4 = 75,000千円（補助上限額）</u>
【対象工事】	○長寿命化に資する、建築工事、設備工事、設備更新等に係る直接・間接工事費及び工事監理費
【事業期間等】	○社会福祉法人による <u>2か年事業</u> (補助事業費に対する出来高：初年度5%、次年度95%) ○当該補助制度の活用は <u>10年間に1回</u>
【対象施設数】	○各年度10施設程度 ○原則、 <u>築年数が古い施設を優先</u>
【補助条件等】	○補助申請時に、施設の長寿命化に資する「 <u>中長期保全（修繕）計画</u> 」を提出 ○施工業者の決定は、原則、川崎市内業者による一般競争入札