

第6回 四市複合事務組合特別養護老人ホーム三山園あり方検討審議会議事録

1. 日時 令和5年3月13日（月）午後2時～午後2時50分

2. 場所 船橋市役所9階 第1会議室

3. 出席者

(1) 第1号委員

鏡諭委員（会長） 鈴木敦子委員 綱島照雄委員

徳永幸生委員（副会長） 西尾真治委員

(2) 第2号委員

土屋仁志委員 島本博幸委員 糟谷龍郎委員 菅井智美委員

(3) 事務局

村山事務局長 白土管理次長 谷内副主幹 坂尻三山園長

馬場管理係長 木谷主任主事 岡田主事 伊藤弁護士 岡本弁護士

(4) 関係市

船橋市高齢者福祉課：田中課長

習志野市高齢者支援課：川窪課長

八千代市長寿支援課：岡崎課長

鎌ヶ谷市高齢者支援課：根岸課長

4. 傍聴者 1人

5. 日程

(1) 答申案について

(2) その他

6. 概要

答申案の審議を行い、案の修正及び数値の確認後、次回の審議会で答申をすることとなった。

7. 経過

（鏡会長）

定刻となりましたので、ただいまから第6回特別養護老人ホーム三山園あり方検討審議会を開催いたします。

本審議会につきましては、原則公開となっておりますが、説明の中で個人情報

等、非公開とすることが適切である場合には、一部を非公開といたします。
事務局からの説明において非公開とすべき内容はございますか。

(白土管理次長)

特にございません。

(鏡会長)

はい、ありがとうございます。

それから本日傍聴者はいらっしゃいますか。

(白土管理次長)

はい、1人おります。

(鏡会長)

はい、ありがとうございます。

傍聴される方におきましては、お渡ししております傍聴券の裏面の注意事項をご確認いただき、お守りいただきますようお願い申し上げます。よろしく願いいたします。

また、三山園職員労働組合から私あてに申出書の提出がありました。先ほど配付させていただきましたが、委員の皆様にはご一読いただき、審議の参考にしていただければと思います。

それでは本日の議事に入ります。日程第1、答申案の審議についてです。

答申案の作成につきましては、前回の審議会において私に一任いただきましたので、事務局とともにこれまでの5回にわたる審議の結果を取りまとめて作成いたしました。

答申案をもとに、各委員からのご意見をいただきまして答申を確定したいと考えております。

それでは事務局から答申案の説明をお願いします。

(白土管理次長)

特別養護老人ホーム三山園あり方検討審議会の答申案は、令和4年5月17日開催の第1回審議会から令和5年1月12日開催の第5回審議会までにおきまして、ご審議され、ご意見が出されました事項につきまして、取りまとめさせていただきましたので、ご説明させていただきます。

まず、構成といたしましては、諮問事項を記載し、次に答申、答申に至った理由、答申への附帯意見、あり方検討審議会の審議経緯、三山園の概要、最後に審

議会で使用した資料を基にいたしました検討資料を記載する流れとしています。

ご説明の前に、検討資料について、これまでの審議会において使用した資料より一部修正し、記載している箇所がございますのでご説明させていただきます。

22ページをお開きください。

第4回審議会において使用しました、増収後の分賦金推計の表になります。第4回審議会において、令和5年度の金額については、見込み額としておりましたが、今回の検討資料においては、確定額としておりますので数字が異なっております。修正は以上となります。

それでは説明に入らせていただきます。

1ページをお開きください。三山園あり方検討審議会では、諮問事項の介護保険法施行後の状況の変化及び施設の現状等を踏まえた公設公営施設としての特別養護老人ホーム三山園の役割及び今後のあり方について、ご審議いただきました。次に答申及び答申に至った理由、2ページには附帯意見が記載してありますが、3ページからの審議経緯で、まずは今までの審議会における審議内容を再度ご確認いただき、その後に答申及びその理由についてご説明させていただきます。

3ページをご覧ください。審議経緯です。これまでの審議会での審議内容及びご意見などをまとめたものとなります。

1. 公設公営施設としての役割の検討について

(1) 経緯

四市複合事務組合は市町村等が行う事務の一部を複数の市町村等が共同で行うために昭和45年10月に船橋市、習志野市、八千代市、鎌ヶ谷市によって設立された。現在では、三山園と二か所の斎場の設置、整備、管理及び運営を行っている。

三山園は、関係市内で唯一の特別養護老人ホームとして昭和47年6月に開設され、当初は老人福祉法に基づき措置の受け入れを行う公助の制度下において運営していたが、平成12年度に介護保険法が施行されると、利用者がサービスを選択し契約して入所する互助の制度へと転換した。

介護保険法の施行に伴い、民間事業者が次々と参入したことにより、全国的に公設施設の事業譲渡や指定管理者制度の導入などが進み、運営を民間事業者に任せる自治体が増加していたが、三山園については、民間施設の模範となる質の高いサービスの提供を行うことで、関係市内における中核的な施設としての役割や、緊急的な措置や短期入所の受け入れ先の役割なども踏まえ、運営経費を介護報酬で賄うことを前提に、公営施設として運営を続けることとなった。

(2) 介護サービスの提供について

介護保険制度下において、公設公営施設として運営を続けている三山園は、民間施設の模範となり、地域において先導的な役割を担える施設を目指し、認知症に特化したパーソン・センタード・ケアを掲げ運営をしてきた。

しかしながら、現状では、認知症の度合いを表す日常生活自立度をみると、三山園の利用者は、全国平均と比較しても自立度の高い利用者が多く、医療面等においても、公設公営施設として、特に重い認知症の利用者を受け入れているといった実態を確認することはできなかった。

このように、三山園は民間施設への指導や技術供与するような先導的な役割を担うことができる特筆した施設とは言えない状況にある。また、介護報酬を財源とした自立運営を行うことが求められている現状において、人件費を含む各種経費が民間施設と比較し高額なこともあり、十分な職員配置をすることができておらず、利用者に対する看護・介護職員の配置人数が近隣民間施設等の平均で利用者2.26人に対して1人配置しているところ、三山園では2.74人に対して1人の配置であり、手厚いケアが行えているとは言い難い。

(3) 困難事例への対応について

三山園は、措置入所について相談しやすい施設として関係市から認知されていることから、他の同種施設と比較しても受け入れ実績が多いものの、措置入所件数の割合は、関係市全体の1割程度に留まっている。今後も三山園が公設公営施設として継続する場合には、関係市から現状と同様の協力体制の維持を求められているが、それ以上に民間施設とは異なる特別な役割を求められている状況にはなかった。

また、現状において、関係市内では民間施設の整備が進んでおり、今後も建設が予定されていることや、公設公営施設のない地域においては、その役割がすべて民間施設に吸収されていることなどに鑑みると、民間施設で十分に対応が可能な環境が整っているといえる。

千葉県内においては510施設ある特別養護老人ホームのうち、公設公営施設は令和5年度末に三山園のみとなることが確認できており、県内自治体は、公設公営施設に頼ることなく困難事例を解決しているということがわかる。

なお、緊急短期入所については、船橋市は原則、当番制により各施設持ち回りで利用者の受け入れを行っており、他の関係市においても三山園の公設公営施設としての優位性は確認できなかった。

以上を踏まえると、公設公営施設として開設された当初の役割は達成されており、現時点で三山園が民間施設と比較して手厚いケアを実施しているという確認はできず、また、今後の民間施設にはない特別な役割を見出すことも困難で

ある。

2. 今後のあり方の検討について

(1) 財政面の検討について

平成21年度に施行された地方公共団体の財政の健全化に関する法律においては、公営企業の抜本的改革の推進を行うことや、事業の継続、サービスの提供自体が必要である場合にあっては、採算性の判断を行い、完全民営化・民間への事業譲渡等について検討するよう通知が出されていた。

その中で三山園は、介護保険法施行後も建替え時の起債の償還金等については、関係市から公費による負担金を受けていたものの、運営経費については介護報酬で賄うことを前提に運営していた。しかし、人件費を含む各種経費が民間施設と比較し高額なことなどにより経営が圧迫され、平成22年度以降は赤字が常態化し、内部留保金を取り崩しながら運営を続けていた。

これらの状況を踏まえ、三山園は赤字を脱却するため平成28年度に経営再建計画を策定し、人件費を抑制することで一時は内部留保金の取り崩しを抑えることができたが、労働基準監督署からの是正勧告により再び人件費が増加し、令和3年度から運営経費を介護報酬だけでは賄えなくなったため、関係市から分賦金を受けて運営する状況となっている。

審議会においては、経営改善のためのシミュレーションを行ったが、現実的には実施することが難しい人件費の削減や、運営方法の変更等を踏まえた事業の見直しを行い、最大限の増収を見込んでもなお、介護報酬だけで運営経費を賄うことができず、今後の運営においても分賦金が必要となるという結果となった。

これらのことから、公設公営施設としてのこれまでの役割が達成され、関係市から新たな役割についても要望のない現状を踏まえると、公費を投入し続けるための積極的な意義を見出せず、公設公営での継続は介護保険制度下において適切とはいえないとの結論に至った。

(2) 運営形態等の検討について

上記のとおり、三山園を直営で運営し続けることは適切とはいえない状況ではあるものの、現在、三山園においては、入所者数、待機者数が一定数おり、今後も高齢者数、高齢化率の増加が見込まれているため、特別養護老人ホームとしての機能は残すべきだと考えられることから、事業廃止は選択肢となり得ず、指定管理者制度の導入または社会福祉法人への移譲の2つの選択肢に焦点を絞り、検討を行った。

指定管理者制度の導入または社会福祉法人への移譲をした場合、介護報酬により本部経費も賄い、職員も多く配置できている法人であれば、今までに蓄積し

てきた特別養護老人ホームの経営や運営等のノウハウを活用し、効率的な施設運営や質の高い介護サービスの提供などが期待できる。

また、四市複合事務組合の介護施設は三山園1施設のみであるが、社会福祉法人では複数の施設運営を行っている場合が多く、職員の配置転換等による人材育成や人事交流、それに伴う介護サービスの質の向上が期待でき、今般のコロナ禍においても他事業所からの職員の応援体制の確保ができるなど、危機管理体制においても優れている。

これらはいずれの選択肢にも共通するメリットであるが、指定管理者制度を導入した場合については、有期契約であることから事業者の変更により、利用者が不安定な状況に置かれてしまう可能性がある。また、指定管理者となった法人も、施設の定員や事業形態の変更など、サービスの質の向上や収支改善を図るための大胆な手法を取ることができず、施設運営の方策を検討する上で制限がかかってしまうことなどが懸念される。

さらに、今後の大規模改修費用や経常的な施設修繕費用等について、民間事業者が介護報酬においてその費用を捻出していることを鑑みれば、その費用について今後も公費で負担し続けることとなり、社会福祉法人への移譲にはないデメリットが存在する。

以上のことから、三山園は特別養護老人ホームとしての機能を継続しつつ、社会福祉法人への移譲が妥当である。ただし、移譲にあたり、条件面等において受入法人との調整が困難な場合は、一定程度の期間、指定管理者制度を導入し、可能な限り速やかに社会福祉法人への移譲をすることが望ましい。などの審議内容及びご意見がありました。

1 ページに戻っていただき、答申に至った理由になりますが、答申の案を考える中で、審議内容及びご意見などから1つ目として、三山園が公設施設として社会的資源が少なかった開設当初より担っている、措置を必要とする高齢者が入所し、暮らし続ける施設としての特別養護老人ホームの機能や、緊急短期入所などの困難事例の対応という役割については、介護保険法施行後、すべての民間施設にも同様に課されていること。

2つ目として、今あげました特別養護老人ホームの機能は、民間施設の増加により、対応が可能な環境は整ってきており、三山園の公設公営施設としての先導的な役割は概ね達成されたこと。さらに、民間施設とは異なった役割についても見出すことが困難であること。

3つ目として、民間施設が本部経費を含めて介護給付費及び自己負担金のみで運営していることに鑑みると、公設施設が介護報酬で賄えない運営経費の赤字分を公費で補填することは、介護保険制度下において適切な運営とはいえないこと。

4つ目として、三山園において入所者数、待機者数が一定数おり、今後も関係市において高齢者数、高齢化率の増加が見込まれているため、特別養護老人ホームとしての機能は残すべきと考えられること。

5つ目として、介護保険法施行後に民間事業者が蓄積してきた特別養護老人ホームの経営や運営などのノウハウを活用することで、効率的な施設運営や人材の有効活用などにより介護サービスの質の向上が期待できること。

6つ目として、指定管理者制度については、有期契約であることから事業者の変更により、利用者が不安定な状況に置かれてしまう可能性があることや、今後の大規模改修費用等について、公費負担が生じること。などのご意見があげられていました。

以上のことから、答申の案として、公設公営施設としての特別養護老人ホーム三山園の役割については、現時点において、介護保険法施行後に数多く参入している非公設施設との間に大きな差異は認めがたい状況であり、公設公営施設として開設された当初の役割は達成されたものと考えられる。

このため、三山園の今後のあり方としては、三山園において入所者数、待機者数が一定数おり、今後も高齢者数、高齢化率の増加が見込まれているため、特別養護老人ホームとしての機能を継続しつつ、社会福祉法人へ移譲することが妥当である。といたしました。

2ページになりますが、答申の案におけます特別養護老人ホームとしての機能を維持しつつ、社会福祉法人へ移譲する際に、考慮すべき事項などの附帯意見としては、

- (1) 現在の利用者が希望した場合、引き続き利用できるよう対応するとともに、利用者及びその家族への影響が最小限となるよう考慮すること。
- (2) 医療機関との連携を図り、医療体制を確保するよう努めること。
- (3) 社会福祉法人への移譲後も可能な限り近隣住民の利便性が確保されるよう移譲先法人と協議すること。
- (4) 社会福祉法人への移譲に関する条件等について、関係市と十分に協議すること。
- (5) 土地及び建物については、建替え時の補助金の返還要件及び今後必要となる大規模改修等の要件も踏まえ、貸付、譲渡等の条件を十分に検討すること。
- (6) 市場調査等の結果、移譲先法人となる社会福祉法人を見つけることが困難であると認められる場合には、指定管理者制度の導入を検討すること。やむを得ず指定管理者制度を導入する場合にあっては、可能な限り速やかに社会福祉法人への移譲を行うこと。
- (7) 社会福祉法人への移譲後も介護サービスの提供に支障を来さないよう、

施設、設備、介護サービス提供体制等の引継ぎについてスムーズに行うよう努めること。

といたしました。6ページには、三山園の概要を記載し、7ページ以降は、今までの審議会での資料を基に検討資料を記載させていただきました。説明は、以上です。

(鏡会長)

はい、ありがとうございます。この答申案について、何かご質問等ございますでしょうか。ご発言される時は、お名前をおっしゃってからお願いいたします。いかがでしょうか。

事前のやり取りの中で事務局を通して鈴木委員からご意見があるということをお伺っておりますが、いかがですか。

(鈴木委員)

はい、鈴木です。

まずは1ページの答申に至った理由(6)のところ、指定管理者制度については、今後の大規模改修費用等について公費負担が生じること、とありますが、大規模改修費用は民間譲渡でもどの形態でも生じると考えます。以前の審議会において、西尾委員もおっしゃっていたかと思えます。現状必要な大規模改修費用は既に発生しているからです。

次に2ページの(4)社会福祉法人への移譲に関する条件等に関しては、機会損失を考慮して検討していただきたいと考えます。土地や建物の譲渡または貸付について、無償譲渡や無償貸付というお話も出ていました。無償にすると本来得られるべきであった賃貸借等の利益について得られなくなり、機会損失ですので、実際のお金が出ていかなくともコストとして認識し条件を検討していただきたいと考えます。

また、(6)で指定管理者制度の導入を検討すること、とありますが、これは本当に最終手段であり、私は出来るだけ社会福祉法人へ移譲することが望ましいと考えています。介護職の人員の求人は難しいといわれている中で有期間の契約である指定管理のために人材を確保して応募してくるのは難しいのではないのでしょうか。

このようなことを踏まえて移譲の条件の設定について今後検討していく必要があるかと考えております。

(鏡会長)

はい、ありがとうございます。ただいまのご意見に対していかがですか、事務

局。

(村山事務局長)

事務局長です。土地や建物を含めた移譲の条件については、サウンディング調査等をまだ実施しておりませんので、どのような条件で社会福祉法人が事業譲渡に同意してもらえるかについては分かっておりませんが、他市の事例では建物を無償で譲渡したり、土地を無償で貸与したりすることなどで、施設修繕費用を移譲先の法人が請け負っている場合が多くありました。

それを踏まえ、今後調査結果に基づいて、手を挙げやすい条件や譲渡方法について検討していきたいと考えております。

(鏡会長)

はい、ありがとうございます。鈴木委員いかがでしょうか。

(鈴木委員)

鈴木です。答申に至った理由(6)に関してはいかがでしょうか。

(村山事務局長)

事務局長です。ご指摘いただいたとおり様々な要件がございますので、それらを踏まえて今後検討していきたいと考えております。

(鏡会長)

はい、西尾委員どうぞ。

(西尾委員)

1 ページ目の答申に至った理由(6)に関してですが、大規模改修費用等については、いま必要となっている費用と、今後使用する先で発生する費用の2種類があると思います。

前者については、約6億円と推計されていますが、これは民営化するとしても公費で負担しなければならない可能性が高いため、民営化でも指定管理者制度でも同じ条件になると思います。

一方、後者については、民営化した場合には民間の負担となり、指定管理者制度の場合は公費負担となるため、確かに指定管理者制度のデメリットといえることができると思います。

ここでは、今後の大規模改修費用と書いてあるので、直近に必要な6億円の改修費用ではなくて、今後必要となる費用について記載しているので、これはこれ

で問題ないのかなと思います。ただ、いま必要な6億円の大規模改修費用についても、民営化すれば公費で負担しなくともよいと受け取られる可能性があるもので、そこは注意が必要かと思います。

関連して、この部分の記述について気になることがあります。

この記述の元になっている審議経緯の詳細が5ページの下から2段落目になるかと思いますが、若干ニュアンスが違うのではないかなと思います。ここでは、公費負担のみを問題としているのではなく、民間施設には投じていない公費を引き続き投入することになるため、民間施設との公平性・公正性が担保できないということが書かれています。

その趣旨を答申に至った理由(6)の表記にも反映した方がよいと思います。

(鏡会長)

西尾委員のおっしゃるとおり、民間施設にはない公費を投入するという議論が今までにあったので、民間との公平性について入れるべきかと思います。また、1ページの(6)について「今後の大規模改修費用等について公費負担が生じること」という部分を「公費負担が生じることが見込まれる」といったような、あくまで見込みであることがわかる表現に全体的に変更することでいかがでしょうか。

(一同頷く)

(鏡会長)

それでは、そのような形で修正していただきたいと思います。

他にはいかがですか。徳永委員。

(徳永委員)

はい、徳永です。18ページ、他施設と比較して給与面での待遇が確保されているものの、分賦金を増額しなければならずというところですが、三山園は利用率が高くこれ以上の増収は難しいというお話がこれまでもあったかと思います。9ページの職員配置のところでも記載がありますが、「分賦金を増額しなければ」の前に「介護報酬の増額は見込めず、」という文言を入れた方がよいかと思っています。

(谷内副主幹)

事務局です。ご指摘のとおり、審議経緯には記載されている介護報酬の増額は見込めない旨の文言について検討資料には記載が無いので、同様に文言を入れ

て修正させていただきます。

(鏡会長)

それでは、よろしく申し上げます。

他にはいかがでしょうか。はい、土屋委員。

(土屋委員)

船橋市です。11ページの72分の1というところが少しわかりにくいというか、少しご説明いただきたいのですが。

(谷内副主幹)

はい、事務局です。72分の1の72は関係市内の特別養護老人ホームの施設数で、1は三山園を指します。措置入所を各施設が均等に受け入れていた場合、この72分の1の約1.39%になりますが、三山園は関係市の措置入所件数143件に対し12件の受け入れを行っており、約8.39%の割合ということで三山園は措置入所を多く受けているということになります。記載が分かりづらいうということであれば修正させていただければと思います。

(鏡会長)

確かに分かりにくいかもしれませんね。わかりにくい部分については、次回までに修正させていただくということで。いかがでしょうか、土屋委員。

(土屋委員)

はい。それともう1点ありまして、14ページの建設予定施設数に関して、調査段階では90床と回答させていただきましたが、それとは別に、介護保険計画上では令和3年から5年にかけて190床の予定となっています。

現時点では令和6年度にも1施設の予定があり、推計としてどの数値を記載すべきか、という点についてお聞きしたいです。

(鏡会長)

はい、今の意見について事務局どうですか。

(谷内副主幹)

はい、事務局です。数値に関しては、調査時点で推計値であったりしたものが確定値に代わっている部分がかただけでなく他の数値などにおいてもありますので、次回までに関係市の皆様にもご協力いただき確認していければと考えて

おります。

(鏡会長)

はい、ありがとうございます。数字に関しては次回までに精査していただきたいと思います。あと15ページの通所介護事業所数のところでは、令和4年4月1日現在の標記があるので、統一して記載した方が良いかと思います。

その他はいかがでしょうか、はいどうぞ菅井委員。

(菅井委員)

鎌ヶ谷市です。12ページの措置入所件数の推計において、令和4年8月16日現在、3人と記載があります。毎年2件程度と推計を出しており、この3人というのは当時の実績を参考までに記載したものですので、答申の中では削除したいと思うのですが。

(鏡会長)

そのあたりの数値の関係については先ほどと同じところ修正等していただければと思います。他にいかがでしょうか。

特にないようであれば、これで終わりにしたいと思います。

各委員におかれましては、今後、答申の修正や追加などのご意見等がありましたら、4月中旬までを目途に事務局へご連絡をお願いします。

4月14日まででいかでしょうか。

(一同頷く)

(鏡会長)

はい、それでは14日までといたします。そして、いただいたご意見をもとに事務局と調整して次回の審議会において皆さんにお示しする、この様に進めることとします。

また、数字等の確認につきましても関係市の方にはご協力いただければと思います。

最後に日程第2、その他に入ります。

委員の皆様や事務局から何かございますか。

(白土管理次長)

管理次長です。次回の審議会について、当初は5月12日を予定していたのですが、諸般の事情によりもう一度日程を組み直しております。再度、日程調整を

して会場とともにお知らせしたいと思います。

(鏡会長)

はい、よろしく願いいたします。年度を跨ぐということで2号委員の方は人事異動により変更があるかと思いますが、そこも含めて引継ぎをしていただければと思います。

他いかがですか。よろしいでしょうか。

それでは、以上を持ちまして第6回特別養護老人ホーム三山園あり方検討審議会を終了させていただきます。ご協力ありがとうございました。