

四市複合事務組合特別養護老人ホーム三山園  
今後のあり方に関する基本方針

令和5年11月29日

四市複合事務組合

## 目 次

1. 四市複合事務組合特別養護老人ホーム三山園今後のあり方に関する基本方針策定にあたっての経緯	1
2. 基本方針策定にあたり検討した事項	2
(1) 介護保険制度及び公設の特別養護老人ホームの現状について	
(2) 三山園の施設整備状況について	
(3) 三山園の財政状況について	
(4) 三山園の収支改善策について	
(5) サウンディング型市場調査について	
(6) 職員との意見交換会の実施について	
(7) 関係市との協議について	
(8) 土地・建物について	
3. 今後のあり方に関する基本方針	7
(1) 基本的な事項について	
(2) 利用者及びその家族への対応について	
(3) 介護サービスについて	
(4) 利用料金について	
(5) 業務の引継ぎについて	
(6) 職員の処遇について	
(7) 財産の取り扱いについて	
(8) 移譲先法人の選定条件について	
(9) 移譲先法人の選定方法について	
(10) 移譲時期について	
4. 今後のスケジュール（予定）	9

## 1. 四市複合事務組合特別養護老人ホーム三山園今後のあり方に関する基本方針策定にあたっての経緯

特別養護老人ホーム三山園(以下「三山園」という。)は、船橋市、習志野市、八千代市、鎌ヶ谷市(当時は鎌ヶ谷町。以下あわせて「関係市」という。)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。

同法の施行に伴い、民間事業者が次々と参入したことや、地方公共団体の財政の健全化に関する法律が平成21年度に施行されたことにより、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、それらの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使命、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、公設公営施設として運営を続けることとなった。

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、同年度以降、三山園は内部留保金を取り崩しながら運営を続けてきた。

その後、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年度からは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施設を運営する状況となっている。

このような状況から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(以下「あり方検討審議会」という。)が設置されることとなり、同審議会において、三山園が公設公営施設として設置された経緯、介護保険制度下における役割、施設の運営状況、財政状況、今後取りうる運営形態等について、様々な視点から各専門分野の委員の方々による審議がなされた結果、「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。」との答申がなされた。

この答申に基づき、今後の方針を決定するため、四市複合事務組合及び関係市で構成する事業運営協議会において、次の項目について検討し、「四市複合事務組合特別養護老人ホーム三山園今後のあり方に関する基本方針」(以下「基本方針」という。)を策定することとした。

## 2. 基本方針策定にあたり検討した事項

### (1) 介護保険制度及び公設の特別養護老人ホームの現状について

平成12年4月に介護保険制度が開始され、これまでの老人福祉法による行政が利用するサービスの種類や施設を行政処分として決定する措置制度から、利用者の選択により多様なサービスを総合的に受けられる契約制度へと移行したことで、数多くの民間事業者(社会福祉法人)が事業に参入し、三山園が担ってきた関係市内における中核的な施設としての使命や緊急的な措置、短期入所の受け入れ先としての役割については、同様の役割が社会福祉法人にも求められるようになるとともに、競争原理が生まれたことによりサービスの質の向上が図られた。

介護保険制度開始以来、利用者数や介護事業者の経営状況、介護職員の処遇、物価の動向等、様々な要因を踏まえ、3年ごとに制度改正、介護報酬の改定あるいは新規サービスの創設などが行われており、国民一人一人が状態に応じた適切なサービスが受けられるよう制度の維持、改善が図られている。

平成21年4月に地方公共団体の財政の健全化に関する法律が施行され、平成21年7月8日付の総務省通知「公営企業の運営にあたっての留意事項」により公営企業の事業廃止や事業譲渡に向けた方針が明確に提示されたことで、各自治体が運営していた介護サービス事業については、社会福祉法人への移譲や指定管理者制度の導入、事業廃止などの改革が進められた。

厚生労働省が行った「令和3年介護サービス施設・事業所調査」によれば、全国に介護老人福祉施設(特別養護老人ホーム)は8,414施設(令和3年10月1日現在)あり、そのうち社会福祉法人が開設主体である施設数は95.1%を占め、公設施設は5%未満となっている。

千葉県内においては、特別養護老人ホームは524施設(令和5年11月1日現在)あり、今年度に大多喜町が運営する大多喜町特別養護老人ホーム及び地方独立行政法人総合病院国保旭中央病院が運営する東総園が事業廃止したことから、公設施設は4施設(約0.8%)となっている。

なお、公設施設のうち3施設は指定管理者制度を導入しており、公設公営施設は三山園のみとなっているのが現状である。

また、複数の施設を運営している社会福祉法人が多く見受けられ、職員の配置転換等により人材の有効活用、資質の向上を図っている一方で、公設公営施設は、行政特有の予算や組織形態等の制約により、運営形態が硬直化し、多様化するサービスに対して柔軟に対応することが難しく、補助金が非該当となる場合もあるなど、社会福祉法人と比較し不利とらざる得ない状況にあることが認められた。

## (2) 三山園の施設整備状況について

昭和47年に建設された三山園は、施設の老朽化及び介護保険制度に対応するため平成16年に建替えを行い、短期入所生活介護事業所の定員を3名から20名に拡大し、認知症専門通所介護事業所も新規で併設した。

その後、認知症専門通所介護事業所は平成18年の介護保険法改正により、認知症対応型通所介護事業所となり、定員を10名から12名に拡大している。

建物は鉄筋コンクリート造3階建てとなっており、主要構造部分についての著しい劣化は見られていないものの、建替え後、約20年が経過していることから、空調設備や外壁、屋上防水などの大規模な改修が今後必要な状況となっており、全ての改修を行った場合、約6億円※の修繕費用が必要となる見込みとなっている。

※修繕に要する金額を見積ベース(令和3年度徴取)で算出

## (3) 三山園の財政状況について

介護保険法施行後、三山園の施設建替え時の起債償還金については、関係市からの分賦金として公費を投入していたのに対し、その運営経費については介護報酬で賄うことを前提としていた。

しかし、施設の老朽化による修繕料の増加や人件費を含む各種経費が民間施設と比較して高額であることなどにより経営が圧迫され、平成21年度に79,224千円あった内部留保金(繰越金)が、平成27年度には40,781千円まで減少した。

このような状況を踏まえ、平成28年度に経営再建計画を策定し、修繕費用の平準化のため施設等整備基金の新設や、赤字を脱却するため給与体系を変更し人件費を抑制することで一時は内部留保金を増やすことができたが、令和元年度に船橋労働基準監督署から是正勧告を受けたことにより、再び人件費が膨らんだことで内部留保金が大幅に減少し、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、その後は関係市からの赤字補填を受けなければ運営できない状況となっている。

今後も恒常的に赤字補填が必要となる見込みであるが、その大きな要因としては人件費が挙げられ、公益社団法人全国老人福祉施設協議会が行った「令和3年度収支状況等調査」(以下「収支状況等調査」という。)によると、サービス活動収益に対する人件費比率は全国平均66.2%のところ、三山園は73.1%となっている。

また、黒字施設の人件費比率平均は62.6%、赤字施設の同平均は70.9%となっているところ、三山園では経営再建計画によって平成29、30年度に限り64%程度に抑えることができたものの、是正勧告を受けた令和元年度以降は毎年黒字施設の平均を10%以上上回っており、赤字施設と比較しても常にこれを上回っている状況にある。

なお、民間事業者においては介護報酬で賄っている施設長(園長)及び介護報酬請求等に要する本部経費についても、三山園については公費で賄っており、それを加えた場合、人件費比率は77.6%となる。

#### (4) 三山園の収支改善策について

赤字運営を解消するためには人件費を抑え、増収を図る必要があるが、地方公共団体における給与体系の関係上、一人当たりの人件費を抑制することは難しく、また、厚生労働省が調査している「令和2年度介護事業経営実態調査」によれば、全国平均では利用者2.0人に対して看護・介護職員(常勤換算)が1人配置されているところ、三山園は令和5年6月時点で利用者2.49人に対して1人の配置となっており、サービスの質を維持するためには人員を削減して人件費を抑制することもできない状況にある。

また、増収のためには、施設の利用率を上げることや介護報酬の各種加算を取得する方法、手数料等の導入による利用者負担の増額などが主なものとして挙げられる。

しかし、収支状況等調査による令和3年度特別養護老人ホーム利用率の全国平均94.0%(入院等含む)に対し、三山園は97.0%であり、平成29年度から令和3年度までの5年間の平均が97.8%と全国平均と比較しても高く、これ以上利用率を上げていくことは困難であると考えられる。

介護報酬の各種加算についても、施設運営形態や設備等に基づいて算定できる主な加算を取得しており、取得できていない加算についてはICTなど機器の導入などが必要となり、取得したとしてもそれに伴う費用が発生することから、大きな増収には結びつかない状況である。

また、手数料等の利用者負担については、現状必要最低限の費用のみ徴収しており、増額とした場合一定程度の増収効果は見込まれるものの、赤字解消に至るほどとはならない。

#### (5) サウンディング型市場調査について

基本方針を検討するにあたり、市場の動向を把握する必要があることから、民間事業者との直接の対話によりその意見や新たな事業提案の把握等を行うサウンディング型市場調査(以下「サウンディング調査」という。)を行ったところ、現地見学会に7法人が参加し、そのうち5法人から直接意見聴取をすることができた。

各法人からは社会福祉法人としての将来的な事業設計、人手不足が深刻化している中での取り組みや人材確保の方法、法人の理念やサービスの質の向上のために行っていることなど、多種多様な意見や運営方法を聞くとともに、三山園を社会福祉法人へ移譲することとした場合の諸条件等について聞き取りを行った。

各法人に共通していた部分として、人手不足が今後も続いていくことを見据え、ICTの導入による業務改善や、それらを利用することでサービスの質の向上などを行っており、三山園の運営においてもそれらの導入は必須要件となるとの意見が多くあった。

また、安定的な事業運営を継続する上で人員が必要となることから、移譲前に三山園に勤務する全ての職員(再任用職員及び会計年度任用職員を含む。)について、条件等は異なるものの、全ての法人が面談等を行った上で基本的に全職員を受け入れたいとの意向であった。

土地・建物の譲渡・貸与条件については、全法人が土地については無償譲渡または無償貸与、建物については無償譲渡が好ましいとの回答であった。

理由として各法人から様々な要因が挙げられたが、介護保険制度の開始当初に受けるこ

とができた手厚い建設費等の補助金が減少したことや、近年の介護報酬改定、平均利用率の減少等により特別養護老人ホームのサービス活動収益も低下しており、内部留保金を貯めることが難しい状況とのことであった。

また、三山園の建物について、大規模修繕が今後見込まれていることを鑑みると、土地・建物に初期費用を投じることは、経営的に大きなリスク要因となり、それにより人件費を抑える必要が出てきてしまうことで、職員に残留してもらえないことを危惧しているとのことであった。

土地については、無償であれば譲渡・貸与についての条件設定はなかったが、建物については、事業運営を行う上で必要となる形態の変更や改修等を行う上で自由度が必要となるのが、貸与ではなく譲渡での形態を希望する理由であるとのことであった。

#### (6) 職員との意見交換会の実施について

基本方針を検討するにあたり、職員の処遇は重要な事項となることから、あり方検討審議会の設置経緯や答申、サウンディング調査結果、基本方針(案)などについて意見交換会を実施した。

サウンディング調査結果に関する意見交換会においては、職員から移譲が決まった場合の職員の処遇についての質問が多くあったため、当該調査に参加した全ての法人から安定的な事業運営を継続する上で、現在三山園で勤務する職員が必要と考えていること、事業譲渡を受けるのであれば面談等を行った上で基本的に全職員を受け入れたいとの意向であったことなどを説明した。

その後、サウンディング調査による法人からの要望をもとに職員に対し、移譲先法人での雇用に関するアンケート調査を実施したところ、多くの職員から「条件次第で移譲先法人での雇用を考えている」との回答があったが、その条件面については、給与体系や福利厚生に関する事項などについて重要視する意見が多かった。

その他、三山園が他施設での受け入れが困難な利用者を受け入れていることなどについて、移譲先法人がその役割を引き継ぐべきとの意見もあった。

#### (7) 関係市との協議について

三山園の事業譲渡については、関係市の行政運営にも大きく影響が出ることから、基本方針の策定にあっては関係市とも十分に協議を重ね検討した。その中で、関係市からは、今まで三山園が公設公営施設として担ってきた関係市の利用希望者の優先的な受け入れや、緊急的な措置入所などにおいて、社会福祉法人へ移譲した場合においても、その役割を一定程度残したいとの意向があった。

また、移譲後も安定的な事業運営を継続するためには、サウンディング調査の結果からも、現在三山園で勤務する職員が必要であり、また、職員との意見交換会やアンケート結果においても「条件次第で移譲先法人での雇用を考えている」との回答が多くあったこと、また、高齢化が進み今後も介護人材の不足が見込まれることなどから、職員が移譲先法人で働きたいと思えるような条件を整えられるように留意し、選定基準や選定方法を検討すべきとの意見があった。

#### (8) 土地・建物について

サウンディング調査及び職員との意見交換会の結果を踏まえ、土地・建物の取り扱いについて検討した。

不動産鑑定評価を行ったところ、土地は約2億円、建物は約2億6千万円との評価額となっており、現状の特別養護老人ホームという使用用途の特殊性や今後見込まれている施設修繕費用などの影響で、一般的な近隣宅地の市場価格と比べて低い評価となっていたが、事業譲渡を受ける社会福祉法人にとっては受け入れ職員の待遇面など運営費用を考える際に、不動産鑑定額を譲渡価格とした場合、大きなリスク要因となると考えられる。

以上の検討結果に基づき、三山園の今後のあり方について、次の通り、基本方針を策定する。



### 3. 今後のあり方に関する基本方針

#### (1) 基本的な事項について

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とする。

#### (2) 利用者及びその家族への対応について

移譲後においても現在実施しているサービスを継続するものとし、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与える影響について最大限配慮し、影響が最小限となるよう考慮しながら移譲手続きを進めていくこととする。

#### (3) 介護サービスについて

移譲先法人に求める介護サービスについては、従来のサービスが継承されることを前提とするものの、それにとどまらず、法人の創意工夫により今後の更なる高齢化社会や多様化する市民ニーズに対応するサービスの拡充と高齢者福祉の増進を求めるものとする。

#### (4) 利用料金について

法人ごとに設定することができる介護保険適用外の日常生活費や負担限度額の無い利用者の食費等について、現在の費用と比較して著しく不合理な料金設定とならないよう求めるものとする。

#### (5) 業務の引継ぎについて

業務の引継ぎにあたっては、十分な期間を設けるとともに、事務手続きのほか、利用者の生活に支障を来すことのないよう行うこととする。

なお、具体的な手法、体制については、四市複合事務組合と移譲先法人が協議、調整の上で決定するものとする。

#### (6) 職員の処遇について

現在三山園で勤務する職員は、現在の利用者を最も把握しており、利用者及びその家族が安心して継続利用でき、安定的な事業運営を継続する上で必要であることから、移譲先法人での就労を希望する職員について、引き続き雇用するよう移譲先法人に求めるものとし、職員に対しても可能な限り移譲先法人で就労してもらえよう働きかけを行うものとする。

#### (7) 財産の取り扱いについて

土地については貸与とすることで、移譲先法人が特別養護老人ホームとして継続することを担保し、また関係市の利用者を一定程度優先的に受け入れるなど、三山園が今まで担ってきた公設公営施設の役割を部分的に担うことを求めるものとする。

建物及び付帯設備、備品については、今後見込まれる施設修繕や、運営方法の変更に伴う改修など、法人により対応方法等が異なることから、移譲先法人による運営の自由度を鑑み譲渡するものとする。

#### (8) 移譲先法人の選定条件について

移譲先法人は、介護保険施設の運営実績を有する社会福祉法人のうち、以下の条件を満たす法人から選定するものとする。

- ① 利用者及びその家族が安心してサービスを受けられる体制を確保し、利用者に対するサービス提供に支障を来さないようスムーズかつ適切な移譲ができること。
- ② 現在三山園で勤務する職員のうち移譲先法人での就労を希望する全ての職員と面談を行い、条件面等について従前の職員の処遇を考慮した上で、積極的に採用を行うこと。
- ③ 関係市の利用希望者を一定程度優先的に受け入れることができること。
- ④ 緊急的な短期入所や虐待等による措置入所など、困難事例の入所要請に対し、可能な限り受け入れる体制を確保できること。
- ⑤ 将来に渡りサービスを継続するための安定した財政基盤を有していること。
- ⑥ 関係市との連携を図り、創意工夫による先進的なサービスを取り入れ、関係市内の高齢者福祉サービスの充実に寄与できること。
- ⑦ 医療機関と連携を図り、適切な医療体制を確保できること。

#### (9) 移譲先法人の選定方法について

移譲先法人の選定にあたっては、利用者及びその家族が安心してサービスを受けられることや安定的なサービス提供のほか、サービスの質の向上、現在三山園で勤務する職員への対応、土地・建物など財産の取り扱いなど、検討すべき内容が多岐にわたることから、選定委員会を設置し、提案内容を様々な視点から評価でき、公平性も担保することのできる公募型プロポーザル方式で選定するものとする。

また、評価基準については、職員との意見交換会や関係市との協議結果、利用者家族からの意見などにも十分に留意し、検討の上、決定するものとする。

#### (10) 移譲時期について

令和7年4月1日を目途とする。

#### 4. 今後のスケジュール（予定）

予定時期		内 容
令和5年	11月	・基本方針決定
	12月	・利用者及びその家族への基本方針の説明
令和6年	2月	・令和6年第1回定例会 令和6年度予算・選定委員会設置条例に関する議案提出
	3月	・選定委員会委員選任
	4～6月	・プロポーザルによる公募
	7～8月	・選定委員会開催
	9月	・移譲先予定法人の決定 ・利用者及びその家族への移譲先予定法人の説明 ・職員への移譲先予定法人の説明、意向調査
		10月
	11月	
	12月	・組合規約改正に伴う関係市による議決 ・職員の最終意向調査
令和7年	2月	・条例改正（定例会）
	3月	・法令上の諸手続き（施設廃止届など） ・例規改正（規則、運営規程等）
		4月