２川健高事第１３８５号
令和　３年　３月２４日

川崎市老人福祉施設事業協会
会長　成田　哲夫　様

川崎市長　福田　紀彦

令和３年度老人福祉施設に関する予算要望について（回答）

本市における高齢者福祉施策の推進につきましては、日頃から御理解、御協力をいただき厚くお礼申し上げます。

さて、令和２年１２月２５日付け御要望のありました「令和３年度老人福祉施設に関する予算要望書」に対しまして、別紙のとおり回答いたします。

（川崎市　健康福祉局　長寿社会部
高齢者事業推進課　課長　中村）
電　話　０４４－２００－２６４７
ＦＡＸ　０４４－２００－３９２６
E-mail　40kosui@city.kawasaki.jp

令和３年度　老人福祉施設に関する予算要望書に対する回答

１　地域包括ケアシステムの構築に向けた連携について

【要望内容】

川崎市（以下「市」という）は、「誰もが住み慣れた地域や自らが望む場で安心して暮らし続けることができる地域の実現」を目指す地域包括ケアシステムの構築を進めておられますが、その理念に深く共感するとともに、心から敬意を表するところでございます。

本協会の会員施設は、従来から地域の一員として、また、地域に開かれた施設として、施設福祉サービスの提供にとどまらず、施設資源を活用した多様な形での公益的な取組みを行っております。また、多くの施設が、それぞれの地域で、地域包括支援センターとしての役割を担うなど、「地域の拠点」である老人福祉施設のネットワークが、地域包括ケアシステムをはじめとする川崎市の地域福祉を支えているものと自負しております。

各施設は、旺盛な市民の需要に可能な限り応えながら、提供するサービスの質の向上に努めてきたところでございますが、特に地域福祉を下支えする「最後の砦」として、医療的ニーズの高い重度高齢者の受入や看取りなど、終の棲家としての役割が求められ、これらに対応していくことが、従来にも増して重要となっております。

大半の施設は、条件付きながらストマ・酸素吸入のケア、胃瘻・喀痰吸引・尿道カテーテルなど医療的ケアやターミナルケアに努めておりますが、医師の夜間・休日対応や看護師の夜間の配置などの課題を抱えております。

厳しい介護報酬経営のもとで看護師配置などの充実を図ることは困難であり、近隣の都市では、医療的ニーズの高い重度高齢者受入の割合に応じて助成金を交付する制度を設けている事例もございます。

市におかれましては、地域包括ケアシステム構築に向けて介護と医療との連携をさらに進めるため、特別養護老人ホームの看護師配置の充実、医療系関係機関・団体との連携・調整の強化、２４時間体制の訪問看護ステーションの開設など、取組みの強化に向け御尽力を賜りますようお願い申し上げます。

【回答】

現在進められている医療・介護制度改革によって、「病院完結型医療」から「地域完結型医療」への転換が図られる中で、高齢者福祉施設では、中重度者支援への重点化とともに、医療ニーズへの対応が求められるようになってきております。

施設における医療提供のあり方につきましては、本市としても課題であると考えており、令和元年６月に「高齢者福祉施設における医療対応に関する実態調査」を実施するとともに、昨年８月に首都圏９都県市共同で、実態把握を踏まえた対策を講じるよう、国に対して要望を行いました。

今後とも、市内施設において適切なサービスが提供されるよう、川崎市在宅療養推進協議会等による医療と介護の円滑な連携に向けた取組を着実に進めるとともに、国に対して制度や報酬の改善を働き掛けるなど、必要な対応を図ってまいりたいと存じます。

2　福祉避難所の設置・運営の強化について

【要望内容】

市は、防災対策を最重点課題として取組んでおられます。その一環として、特別養護老人ホームなどの社会福祉施設は、二次避難所（福祉避難所）として位置付けられています。

「災害による関連死」を回避する観点から、対象者について発災直後の重点化と選別化など、開設・運営マニュアル改訂の方向性が市から示されておりますが、近年の地震や集中豪雨など自然災害の恐ろしさは全ての市民が肌で感じているところであり、災害時、施設はできる限り入居者や市民のために持てる機能を発揮したいと考えております。

発災時には、行政・施設とも混乱をきたす中で、極めて限られた人員で入居者の安全と運営を維持しなければなりません。

そのためには、被災状況に応じ法人・施設相互及び行政との間で情報を共有するためのネットワークの強化が重要であり、近隣の都市では、施設相互及び区役所との間で被災状況や必要な物資・人員の情報を共有するためのシステムを導入している事例もございます。

また、避難のため身を寄せる住民への対応についても、行政や関係団体、在宅介護事業者、ボランティア等との適切な協力・連携が不可欠です。

市におかれましては、各施設が災害時においても事業を継続し、さらに福祉避難所として機能することができるよう、法人・施設とともに協力・連携を構築するためのマニュアルづくりや情報を共有するためのネットワークシステムの導入など、体制整備のための取組を推進されますようお願いいたします。

【回答】

発災時には、限られたマンパワーで施設に入所中の方々の安全を確保しながら、二次避難所開設の必要性を判断しなければなりませんが、開設にあたっては、施設運営法人や関係機関の協力が必須になると考えます。

二次避難所（福祉避難所）の確保・運営に関する基本的な考え方を整理するとともに、実効性のある運営のためのマニュアル整備等については、施設運営法人や関係団体等と協議を進めてまいります。

市内福祉施設との協力・連携体制構築のためには、災害時の情報共有は重要と考えており、災害時福祉施設情報共有システム構築を令和３年度に予算を計上し整備に取り組んでまいります。

なお、令和元年度から、二次避難所の機能の充実を図り、福祉施設の防災力

を高めるため、「発災時初動訓練」及び「二次避難所開設訓練」を実施する施設に対して、開設・訓練に必要な物資の購入費の一部を負担する事業をはじめており、令和３年度予算においても計上しております。

３　介護人材確保に向けた連携について

【要望内容】

介護人材の確保・養成・定着の問題は厳しさを増しており、絶対的な不足と言える状態が続いています。

厳しい状況は、介護職の有効求人倍率や離職率の高さ、養成施設の生徒数の減少、職員の退職に伴い補充されるパート職員や派遣職員の増加などとなって表れており、人材の確保を競い合う現在の状況は、今後、全国で２０２５年までに３４万人、２０３５年までに６８万人の不足が見込まれるなど、より一層深刻化することが想定されます。

法人・施設は、できることは全て行うことが必要と存じ努力を重ねておりますが、介護人材の確保の問題は、地域福祉を支える老人福祉施設の存続に関わる問題であり、法人・施設のみならず、行政、関係機関・団体をはじめ市民全体に関わります。

近隣の自治体では、外国の政府やと都市と直接「介護人材の確保に関する覚書」を締結するなど、都市を挙げて取り組んでいる事例もございます。

また、介護人材の確保・定着を図るため、介護職員の家賃補助を行う自治体が増えており、中には、福祉避難所として災害対応要員を配置することを条件とするものや、ＵＲや公社の団地に居住し、地域活動に参加することを条件とするものなど、複数の行政課題の解決を図っている例などもございます。

家賃補助は、保育士においては既に制度化され、効果を上げているところでございますが、介護職員について当該制度を持たない市内の施設は、制度を有する近隣自治体の施設との人材獲得競争において、不利な状況に置かれております。

東京都、横浜市の間に位置し、両都市に人材が流出しやすい立地条件にある本市においては、他地域からの人材の受入れを支援する仕組みの構築が急務です。

今年度、関東ブロック老人福祉施設連絡協議会が実施した「特別養護老人ホーム平成３１年度決算に基づく派遣職員に関する調査結果」によりますと、派遣実績のある施設の割合は、８都県市（東京都、神奈川県、埼玉県、川崎市、横浜市、相模原市、さいたま市、千葉市）全体で７３．５１パーセントであるのに対し、市内施設では、９７．３パーセントに達しています。

また、派遣実績のある施設が負担した平均金額及び派遣職員１人当たりの平均金額についても、８都県市全体の平均金額が、それぞれ１千８７１万円及び１７３万円であるのに対し、市内施設の平均金額は、それぞれ２千４３２万円及び１９２万円と、いずれも全体平均金額を大きく上回っております。

特に、１施設当たりの金額は、東京都の１千８９６万円や横浜市の２千２５２万円を上回り、８都県市で最も高く、市内施設の経営上の大きな負

担となっております。

一刻も早い対応をお願いいたします。

さらに、中長期的な取組として、川崎市の立地条件や先端技術の集積などの特性を踏まえ、戦略的・総合的に施策を立案し、対策を進める必要がございます。

特に、外国人人材の相当数の雇用と養成による対入居者比率の改善やＡＩ・ロボットの活用による業務の効率化を図る取組を着実に進めるとともに、定着率の改善、研修の強化等を図ることが重要でございます。

市におかれましては、例えば行政及び関係者による「介護人材確保に係る戦略的会議」等の設置を検討していただき、その下で課題解決に向けた個別の対応策（外国人人材の雇用、ＡＩ・ロボットの活用等）を進めるなど、戦略的・総合的かつ機動的に取組を推進されますよう、お願いいたします。

併せて、人材の確保・養成・定着につながる施策・事業について、情報の提供と共有のさらなる強化を図っていただくようお願い申し上げます。

【回答】

介護人材の確保・定着の支援につきまして、本市は、人材の呼び込み、就労支援等において、国や県は介護報酬等の制度設計や環境整備等において、それぞれが役割を果たしながら、取り組みを進めていくことが重要であると考えております。

本市におきましては、第７期計画に基づき、「人材の呼び込み」、「就労支援」、「定着支援」及び「キャリアアップ支援」や「介護人材マッチング・定着支援事業」を行ってきたほか、新たな人材確保策として、「川崎市国際介護人材サポートセンター」による各種研修のほか、外国人大学生のインターンシップによる受入れ支援などを行い、海外大学等と市内介護事業所とのルートづくりを開始しているところでございます。現在のコロナ禍においては、状況の推移を把握しながら再開に向けて取組を進めてまいりたいと考えております。

また、介護職員の家賃補助につきましては、介護人材確保策の効果的手法について、他都市の実例や事業所団体の意見を伺いながら、検討してまいりたいと考えております。

令和２年度からは「介護ロボット等導入支援事業」を開始しており、介護ロボットのレンタルや人材フォーラムの実施など、導入意欲の向上につなげる取組を進めているところでございます。

また、介護職員の処遇につきましては、２０１９年６月の九都県市首脳会議において、都市部特有の課題として人件費や物件費が全国に比べ高い状況にあることから、国に対し、都市部の実情などを踏まえた介護報酬とするよう要望を行ったところです。

今後につきましても、介護事業者への各種調査の結果や、関係団体からの御意見等も踏まえながら、人材の確保・定着につながる施策について、関係団体等に広く情報提供を行うとともに、老人福祉施設協議会の人材プロジェクト委員会などと連携を図ってまいります。

4　指定管理者施設の民設化について

【要望内容】

市は、平成３０年３月、「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」（以下「実施計画」という。）を策定し、公設施設（指定管理者施設）の見直し・再編を進めておられます。

協会関係の指定管理者施設としては、特別養護老人ホーム８施設、養護老人ホーム１施設がございますが、当面指定管理者制度による運営を継続するとされる養護老人ホームを除く特養８施設のうち、５施設（夢見ケ崎、すみよし、こだなか、陽だまりの園、しゅくがわら）は「譲渡による民設化」、２施設（多摩川の里、ひらまの里）は「貸付による民設化」、１施設（長沢壮寿の里）は「２年間の貸付けの後建替え」とされ、本年２月から、移管先運営法人の募集手続が開始されました。

しかしながら、「実施計画」は、平成２７年度の指定管理者募集の際の条件であった「非公募更新制」の導入を変更して策定されたものであり、特に、「譲渡による民設化」とされた施設にとりましては、無償の「貸付による民設化」とされた施設と比べ、譲渡の条件とされる原則２０年以上の運営中に必ず到来する大規模修繕若しくは建替えのために多額の資金が必要となるなど、運営する上での負担や経営上のリスクに差異があることから、利用者の負担増が生じる懸念に加え、拭えぬ「不公平感」のあることを御理解いただきたいと存じます。

さらに、応募の可否を判断する上で重要かつ不可欠の条件である、大規模修繕等に対する市の支援制度の具体的な内容が明らかでない中で、本件募集は実施されたものでございます。

その結果、「譲渡による民設化」とされた５施設のうち、３施設（こだなか、陽だまりの園、しゅくがわら）については応募する法人がなく、１１月の時点で来年４月以降の運営主体が決まっていないという、極めて憂慮すべき事態に陥っています。

もとより、介護保険制度創設前から市内で特別養護老人ホームを運営してきた社会福祉法人は、法人選定順序の慣例として、設立法人順序により新規施設運営を市から依頼され、福祉の精神により受託してまいりました。

そして、施設におけるサービスの水準は、長年にわたって多くの職員が、日々利用者や地域の方々と向き合いながら築いてきた信頼と安定した施設づくりの中で培われたものでございます。

市におかれましては、こうした経緯に御配慮いただき、関係する法人に丁寧に説明するとともに、実情を踏まえた条件を設定するなど、この事態を解消する手立てを早急に講じてくださいますようお願いいたします。

【回答】

「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」におきましては、公設施設の民設化を図る特別養護老人ホーム８施設について、現行の指定期間が経過した後に、譲渡又は貸付により民設化を図ることとしておりま

したが、８施設のうち、２施設（陽だまりの園、しゅくがわら）については、指定期間の変更（３年間の延長）、１施設（こだなか）については、継続困難となったものであり、一時休止の判断をしたものです。

「こだなか」については、譲渡民設化に係る課題について検証を進めていく中で、増床やサテライト化等、様々な整備手法を含め、検討を進めてまいります。また、「陽だまり園」、「しゅくがわら」については、施設運営法人等と譲渡民設化への課題の解決に向けた意見交換を行いながら、令和６年度以降の運営に向けた公募の実施について、調整を進めてまいります。

５　特別養護老人ホームの修繕及び建替えについて

【要望内容】

施設の老朽化への対応につきまして、「実施計画」では、老朽化や将来の維持管理費の負担等を考慮しながら、必要に応じてリノベーション(用途変更・機能向上)も含めた検討を行いつつ「６０年以上の長寿命化を図ることを原則」とし、建替えにメリットがある場合は、入所施設では「概ね築３５年以上で建替え可能」という基本的考え方が示されております。

築３５年以上の民設の特養は、現在、３施設（恒春園、みかど荘、太陽の園）ございますが、他に築３０年以上の施設が４施設（柿生アルナ園、幸風苑、和楽館、あさおの丘)、築２０年以上の施設が８施設ございます。さらに、公設施設のうち令和５年度に建替えが予定されている１施設（長沢荘寿の里）を除き民設化の対象となっております７施設についても、６施設（多摩川の里、すみよし、こだなか、ひらまの里、夢見ケ崎、陽だまりの園）は既に築２０年以上が経過し、１施設（しゅくがわら）も間もなく築２０年目を迎えるなど、老朽化が進行しております。

いずれの施設も、ライフサイクルコストを低く抑えるため、計画的に修繕を行い、長寿命化を図る必要がございます。

しかしながら、市内の特養の経営は大変厳しい状況にあり、川崎市社会福祉協議会において実施した「第２回神奈川県特別養護老人ホーム実態調査　川崎市版の集計結果報告（以下「集計結果報告」という。）によりますと、市内の特養の約３５％（従来型では約４０％）が収支差額率０％を下回る赤字状態という深刻な結果が出ており、必要な修繕を行うこともままならない状況にあります。

また、建替えを行う場合は、資金計画の問題に加え、現在入居している方や施設で働く職員の行き場の確保などの課題もございます。

「実施計画」では、民設施設再編整備について、「社会福祉法人への経営支援」とともに、「市有地貸与による法人支援」、「施設建替え等に対する支援」及び「長寿命化等に対する支援」の方針が示されておりますが、現時点で制度化には至っておらず、その具体的な内容も明らかではありません。

中でも「施設建替え等に対する支援」では、基本的な考え方として建設費補助から減価償却費相当分を控除するとされておりますが、実際のところ、この条件での建替えは不可能なのではないかと懸念しております。特に指定管理施

設ではそもそも管理を受託した法人が減価償却費を考える制度にはなっておりません。

いずれにせよ、厳しい介護報酬経営のもと、必要な資金を捻出するのは大変困難であると言わざるをえません。仮に融資による資金調達が可能であっても、多額の借入金は、金利の負担に加え、返済が滞るおそれがあるなど、将来に渡り法人の経営を圧迫し立ち行かなくなった法人は、統合や合併しか手立てが残されていない状況に追い込まれてしまいます。

こうしたやむにやまれぬ状況を御理解いただき、例えば「長寿命化を図るための計画的な修繕」から「施設建替え」に至るライフサイクル全般にわたるモデルケースを設定し、徹底して可能な手法を検討した上で実効性のある支援制度を構築するなど、課題の解決を図る特段の御配慮を早急に賜りますようお願い申し上げます。

【回答】

「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」では、法人への支援策として、社会福祉法人の経営改善に資する支援や福祉人材の確保、定着、育成に対する支援、施設の長寿命化、建替え等に対する補助制度による支援を一体的に行っていく必要があるものと考えております。

また、川崎市社会福祉協議会への補助事業により、専門家による経営相談や経営健全化に資する計画策定の支援をはじめ、運転資金の融資制度を実施するとともに、研修会の開催による福祉人材の育成など、社会福祉法人の経営改善に資する支援を引き続き実施してまいります。

特別養護老人ホームの老朽化に伴う大規模修繕については、これまでの故障等が発生してから修繕等を行う「事後保全」から、躯体保護工事や主要設備の計画的な修繕や更新等に基づき実施する「予防保全」への転換を図り、本市が目標としている６０年以上の継続可能な施設運営を目指すため、令和３年度より「民間特別養護老人ホーム等大規模修繕補助制度」の運用を開始してまいります。

なお、法人の経営状況等を鑑み、市有地貸与による支援を継続するとともに、建替え補助制度の対象となる施設についても、原則、大規模修繕を実施していただくこととし、施設の劣化が著しいなどの特別な事情がある場合においては、建替え補助制度を選択できることで対応してまいりたいと考えております。

６　第８期川崎市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画について

【要望内容】

新システムが稼働してから１年余が経過し、通年にわたるデータの蓄積及び本年７月に行ったシステムの改修により、特別養護ホーム入居申込の実態がより明らかとなりました。

平成３１年に受付を行った新規申込者数が２，６４５人

（内　市民は２，３３１人）であるのに対し、令和２年４月時点でシステムに登録されている申込者の数は２，８４０人（内　市民２，５４０人）とかなり近接しております。

また、システム改修により本年７月１日から始めている「受付情報」の集計によりますと、７月１日から１０月末日までの４箇月間に、施設側で受付を行い「相談」に進んだものが２４７件に対し、入居希望者側の事情で保留となったものが１５６件、医療ケアへの対応など施設側の事情で保留となったものが４０件と、申込の４割以上が入居に結びつかないという結果が出ております。

これらのことから、１年間の新規申込者２，６４５人の内、受付をして「保留」とならず「相談」に進むのは、５割強の１，５００人程度と想定されますが、平成３１年度中に施設に入居した方は１，５０８人ですので、現時点における川崎市内の特別養護老人ホームの床数は、全体では既に需要を満たしていると考えられます。

一方、特別養護老人ホームの床数と申込件数を地区別に見ると、本年４月３０日時点で、川崎区では床数５５５床に対する申込件数が１，９９４件で１床当たり３．５９件であるのに対し、麻生区では床数９７５床に対する申込件数が１，５２７件で１床当たり１．６件と、依然として市内南部と北部の二極化が著しく、２倍以上の開きがあります。

また、前述の「集計結果報告値」によりますと、川崎市内特養の平成３０年度における１日当たり利用率は、従来型で９３．８６％、ユニット型で９１．９３％となっており、これは、独立行政法人福祉医療機構が全国の特養を対象に行った「平成２８年度特別養護老人ホーム経営状況調査」における従来型赤字施設の平均利用率９４．５％及びユニット型赤字施設の平均利用率９１．９％と比べても、大変厳しい数字です。

さらに、短期入所のみの利用率は８２．０６％で本入所と比べ更に低稼働の状態にあります。

市におかれましては、特別養護老人ホームとともに、介護付き有料老人ホームなど、高齢者の多様な居住環境の整備や在宅サービスの充実を進めてこられたと存じます。こうした中、特別養護老人ホームの入居申込者には「まだ在宅のままでいいです。」といった入居調整への回答や「介護付き有料老人ホームに入居しているので特養には入居しません。」といった入居申込の取下げなど、状況も大きく変化してきており、介護付き有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅などとの競合も激化しております。

加えて、昨年９月に厚生労働省より「再編・統合について特に議論が必要」とされた、川崎市井田病院を含む全国４２４の公立・公的病院について、その名称が公表されたところでございますが、今後進むと思われる病床の機能転換の動きについても注視していく必要がございます。

今後の計画によりますと、令和４年度までに特別養護老人ホーム３施設、計３８０床が整備され、さらに既存の１施設について建替えにより増床されることが決定されておりますが、現在の状況を踏まえますと、南北間の不均衡を是正するための誘導策や短期入所床の本入所床への転換など、既存の施設をより効率的に活用するための施策が有効と思われます。また、民設施設の老朽化が進んでいる状況を踏まえますと、今後につきましては、新規施設の整備ではな

く、むしろ既存施設の大規模修繕等による長寿命化や建替えにこそ注力すべきと考えます。

市におかれましては、現在、第８期川崎市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画の策定に向け作業を進めておられることと存じますが、介護付き有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅など、特別養護老人ホーム以外の施設の実態や病床の機能転換の動向についても十分把握した上で、現状を踏まえた効果的な施策を立案されますようお願い申し上げます。

【回答】

特別養護老人ホームの整備につきましては、「第７期計画かわさきいきいき長寿プラン」に基づき、医療的ケアが必要な方や、高齢障害者の受入れを推進しながら、平成３０年度から令和２年度までの３年間で３６０床の整備を進めております。

また、「第８期計画」を策定する上で行った、高齢者実態調査において、多くの高齢者の方々が「介護が必要になった場合でも自宅で暮らしたい」と望まれていることから、「居宅サービス」や２４時間の随時対応が可能な「定期巡回・随時対応型訪問介護看護」をはじめとした「地域密着型サービス」など、要介護度の比較的高い高齢者の在宅生活を支えるための取組を進めてまいります。

施設入所を希望される方の中には、「医療的ケア」が必要な方もいることから、特別養護老人ホームの新規設置の折には、医療的ケアが必要な方を定員の１割以上受け入れることなどを公募の要件として、専門職の配置も含めた整備を進めているところです。

今後も、特別養護老人ホームでの医療的ケアが求められる状況の中、施設内での各職種における専門性や役割分担などについて、実態の把握に努めるとともに、介護付有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅など、他の施設・居住系サービスをバランス良く組み合わせた介護サービス基盤の整備を行いながら、高齢者が住み慣れた地域や自ら望む場所で安心して暮らせるよう取組んでまいります。