

養護老人ホーム大根占錦江園 民営化実施計画

目次

1	計画策定の目的	1
2	錦江園の現状と課題	1
	(1) 養護老人ホームの位置づけ	
	(2) 入所者の状況	
	(3) 対象者の推移	
	(4) 施設の運営費	
3	錦江園の民営化の妥当性検証	6
	(1) 公共施設民営化ガイドラインによる検証	
	① 「サービスの水準が向上又は維持され、町民ニーズへの柔軟な対応が可能になること」の検証	
	② 「行政改革の効果、特に経費の節減につながること」の検証	
	③ 「地場企業の育成、雇用創出等、地域活性化が図られること」の検証	
	(2) 施設の持つ様々な問題からの検証	
	① 現状から見た民営化の妥当性	
	② 利害関係者に及ぼす影響から見た民営化の妥当性	
	③ 新たな施策の展開	
4	民営化の基本方針	9
5	移管先の選定	9
6	計画の推進スケジュール	10

平成25年9月
錦江町

1 実施計画策定の目的

本計画は、行政サービスの効率化や住民の福祉向上を目的にして平成24年度に策定した「第2次錦江町行政改革大綱」に基づき、実施事項の中で重点項目の一つとして掲げられた「養護老人ホーム錦江園の民営化の検討・実施」について、基本的な考え方や手法・スケジュールを示したものです。

検討にあたっては、行政の高齢者福祉サービスとしての養護老人ホーム大根占錦江園（以下「錦江園」という。）の必要性や、民営化方式の妥当性を検証するとともに、錦江園の現状、運営費、施設の利便性などの課題・問題に対する調査・分析を行っています。

本町の高齢化率は39.51%（H25.4.1の人口8,730人、65歳以上人口3,449人、住基人口による。）で、県内でも高く、また少子化・人口減も加味され、景気も回復が遅れ、依然厳しい経済状況の中、高齢者の生活を取り巻く環境は大変厳しいものがあります。

また、本町は過疎地域ではありますが、まだ家族や地域の「養護機能」が残っており、錦江園の入所要件該当者は高齢化に比例して増加するまでは至っていない状況となっています。しかしながら、ひとり暮らしや高齢者世帯は増加することが今後も予想されます。

一方、世界的な金融危機による景気の低迷や原油価格の高騰などにより、新卒者の内定率も余り芳しくない状況ではありますが、政権交代による景気回復の対策が今後にどう影響するのか注視することが肝心であります。しかし、町政を担うに当たりましては、合併特例措置終了による普通交付税の減少などが危惧され、本町におきましても厳しい財政運営を強いられることが予想されます。

このような中におきまして、より効率的で質の高い高齢者福祉サービスが求められていることから、錦江園におきましては、積極的に民間活力の導入（民営化）等を進め、高齢者福祉サービスの充実・向上に努める必要があります。

2 錦江園の現状と課題

2-（1） 養護老人ホームの位置づけ

養護老人ホームは、老人福祉法第5条の3に規定された老人福祉施設であり、介護施設である特別養護老人ホームとは異なり、環境上の理由や経済的理由によって在宅での生活が困難な高齢者を行政が入所を決定する措置施設です。

平成17年度に国の三位一体の改革の一環として、老人保護措置費（国庫負担金、県負担金）が廃止され、一般財源化（財源の一般化）が行われる等の改正が行われました。

平成12年度から始まった介護保険制度に伴い、高齢者福祉分野では、「要介護」、「介護予防」に注目が集まり、養護老人ホームについての意義や役割については詳しく検討がなされないま

ま、平成18年度には、施設の目的、入所要件、介護保険サービスの利用を可能とする介護保険法の改正が行われました。

このような状況の中で養護老人ホームは、日常生活や住居に困るなど多様な生活問題を抱えた高齢者の方が入所する措置施設でありますので、なおその役割・意義は大きいところです。

錦江園は、昭和40年6月に事業を開始して以来、47年の長い歴史を持つ施設であり、事業開始当時に入所定員50名から始め、昭和47年3月に増築し定員を70名としました。その後、施設の老朽化に伴って建て替え工事を行い、将来の高齢者福祉を支える事業を展開するため錦江園と屋根を同じくするデイサービスセンターの建設に着手し、平成8年11月に完成し、「大根占錦江園」と「デイサービスセンターまつさき」として事業展開してきました。これにより扉一枚で双方の行き来も可能となり、交流事業や災害等の緊急避難対策にも役立っているところです。

錦江園には平成24年8月1日現在、65人が入所していますが、このほかにも生活指導型ショートステイ事業を実施し、3人までの受入れが可能となっています。

① 対象施設

養護老人ホーム大根占錦江園（デイサービスセンターまつさき含む。）

所在地 錦江町馬場1134番地1

土地 5,511.63m²

建物 2,723.74m²（養護老人ホーム部分）

477.04m²（デイサービスセンター部分）

32.70m² 平成16年9月 増築（厨房の下処理室）

計 3,233.48m²

構造 鉄筋コンクリート造 2階建て

建築年 平成8年11月 竣工

定員 70名（1人部屋30室、2人部屋20室 計50室）ショートステイ3名（3室）

② 職員の状況

平成25年4月1日現在（単位：人）

区分	計	職員	非常勤職員	一般養護老人ホーム職員配置基準
園長(施設長)	1	1		1
主任生活相談員	1	1		1
生活相談員	2	1	1	2
栄養士	1	1		1
主任支援員	1	1		1
支援員	6	6		4
調理員	6	1	5	4
看護師	1	1		1
事務員	1	1		1
介助員	2		2	0
夜間介助員	4		4	0
合計	26	14	12	16

<p>老人福祉法 抜粋</p> <p>(老人ホームへの入所等)</p> <p>第11条 市町村は、必要に応じて、次の措置を採らなければならない。</p> <p>(1) 65歳以上の者であつて、<u>環境の理由及び経済的理由</u>により居宅において養護を受けることが困難なものを当該地方公共団体の設置する養護老人ホームに入所させ、又は当該市町村以外の者の設置する養護老人ホームに入所を委託すること。</p> <p>(養護老人ホーム)</p> <p>第20条の4 養護老人ホームは、第11条第1号に係る者を入所させ、養護するとともに、<u>その者が自立した日常生活を営み、社会的活動に参加するために必要な指導及び訓練その他の援助を行うこと</u>を目的とする施設とする。</p>
--

○環境上の理由	<ul style="list-style-type: none"> ・入院加療を要する病態でないこと。 ・家族や住居の状況など、現在置かれている環境の下では在宅において生活することが困難であると認められること。
○経済的理由	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護法による保護世帯であること。 ・世帯の市町村民税の所得割が非課税であること。 ・災害その他の事情により世帯の生活の状態が困窮していると認められること。

2- (2) 入所者の状況

平成25年4月1日現在、錦江園の入所者の状況は、錦江町による措置者55人に、町外からの措置者8人を加えた63人が入所し、男女別には73%を女性で占めています。平均年齢は87歳5月で、最高年齢は101歳となっており、全体の約70%を85歳以上で占めています。また、入所者の65%が5年未満の入所者で、平均入所年数は約5年となっておりますが、一方では15年以上の入所者が5人で、その中でも入所期間の最高は22年となっているところです。

加齢とともにADL（日常生活動作）の低下で、要介護者は年々増加の傾向にあります。現在の要介護・要支援認定者の数は28人となっており、全体の44.4%と約半数近くを占めています。特に要介護3から要介護5までの入所者が5人となっており、歩行、入浴、食事及び排泄等の全介助が必要となっている状況です。施設では、入所者の身体機能の低下に見合った対応が求められ、毎日の生活も「支援」から「介護」へと変化しつつあり、介護保険サービスを利用する入所者も増加傾向にあります。

入所者の負担金は、約44%の28人が9,100円未満で、更にこの内の11人が負担金「0円」と低所得者の入所となっているところです。

① 錦江園入所者の内訳（平成25年4月1日現在） (単位：人)

定員	男女別	入所者数		錦江町	他町からの入所者		
		人数	割合		計	南大隅町	肝付町
70人	男性	17	27.0%	16	1	1	

	女性	46	73.0%	39	7	6	1
	合計	63	100.0%	55	8	7	1
	割合	90.0%		87.3%	12.7%	—	—

② 5歳段階別・性別入所者数内訳 ※ 平成25年4月1日現在 (単位：人)

年齢 性別	60～ 64歳	65～ 69歳	70～ 74歳	75～ 79歳	80～ 84歳	85～ 89歳	90～ 94歳	95～ 99歳	100歳 以上	計
男性	1	0	1	3	4	5	3	0	0	17
女性	0	0	0	2	8	13	18	4	1	46
合計	1	0	1	5	12	18	21	4	1	63
割合	1.6%	0.0%	1.6%	7.9%	19.0%	28.6%	33.3%	6.4%	1.6%	100.0%

③ 平均年齢・最高年齢

	平均年齢	最高年齢
男性	82歳6月	93歳
女性	89歳3月	101歳
平均	87歳5月	—

④ 入所期間の状況 (単位：人)

	計	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 15年未満	15年以上	平均 入所期間
男性	17	3	4	4	5	1	0	4年1月
女性	46	12	10	8	8	3	5	5年
計	63	15	14	12	13	4	5	4年9月
割合	100.0%	23.8%	22.2%	19.1%	20.6%	6.4%	7.9%	—

⑤ 入所者 介護保険要介護認定状況 (単位：人)

	計	要支援1	要支援2	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5
男性	4	2	0	0	2	0	0	0
女性	24	11	3	4	1	2	2	1
計	28	13	3	4	3	2	2	1
割合	100.0%	46.5%	10.7%	14.3%	10.7%	7.1%	7.1%	3.6%
入所者数に 対する割合	44.4%	20.6%	4.8%	6.4%	4.8%	3.2%	3.2%	1.6%

⑥ 入所者負担金の状況 (単位：人)

徴収月額 (月)	人数	構成比%	収入階層区分 (年)
0円	11	17.5	0円～ 270,000円
1,000円～ 9,100円	17	27.0	270,001円～ 420,000円
10,800円～ 27,500円	13	20.6	420,001円～ 640,000円
30,800円～ 49,800円	17	27.0	640,001円～1,000,000円
51,800円～ 81,100円	4	6.3	1,000,001円～1,500,000円
150万円超過額×0.9÷12月+81,100円	1	1.6	1,500,001円以上
計	63	100.0	

※「収入」とは、前年の収入から、租税、社会保険料、医療費等の必要経費を控除した後の収入をいう。

2- (3) 対象者の推移

錦江町内の65歳以上の高齢者の人口、高齢化率、独居高齢者世帯は下記の通りとなっております。人口の減少に反比例し、独居高齢者世帯数は増加しております。

(町内の65歳以上人口及び単独世帯)

住民基本台帳による

		男	女	計	総人口	高齢化率
65歳以上人口	H25. 4. 1	1,375人	2,074人	3,449人	8,730人	39.51%
	H24. 4. 1	1,394人	2,090人	3,484人	8,921人	39.05%
		独居高齢者	総世帯数	割合		
世帯数	H25. 4. 1	1,093世帯	4,149世帯	26.34%		
	H24. 4. 1	1,086世帯	4,188世帯	25.93%		

2- (4) 施設の運営費 (平成23年度決算)

法による養護老人ホームの運営は、本来は国基準による措置費と利用者負担金で賄うべきですが、現状の当施設では入所者数に対する国庫基準措置費に対し、実際の事業費は毎年、一般財源ベース (町費負担) の比較において、差し引き約5千万円の補てんを余儀なくされています。

(歳入)

項目	金額	備考
他町措置費	16,517,303円	南大隅町14,638,313円、肝付町1,878,990円
錦江町入所者負担金	18,669,450円	入所者17,375,530円、扶養義務者負担金1,293,920円
錦江町措置費相当額	92,377,268円	錦江園措置費127,564,021円－他町措置費16,517,303円－錦江町入所者負担金18,669,450円
不足補填額	46,880,729円	年間運営費174,444,750円－錦江園措置費127,564,021円
年間歳入額計	174,444,750円	

(歳出)

項目	金額	備考
人件費	125,304,973円	給料52,047,198円、職員手当等38,305,418円、共済費18,355,854円、賃金16,596,503円
事業費	49,139,777円	主なもの 需用費40,050,368円、委託料5,486,205円 扶助費1,594,528円
年間歳出額計 (年間運営費)	174,444,750円	

⇒ 養護老人ホームの年間運営費は、1.744億円

⇒ 収入は、錦江町措置費0.924億円 (52.9%)、他市町村措置費0.165億円 (9.5%)、入所者負担金0.186億円 (10.7%)、不足補填額0.469億円 (26.9%)

⇒ 支出は、人件費1.253億円 (71.8%)、事業費0.491億円 (28.2%)

「錦江町措置費」……養護老人ホームを運営するにあたり、錦江町が負担すべき経費

「他市町村措置費」…養護老人ホームを運営するにあたり、入所措置をしている他市町村が負担すべき経費

「入所者負担金」……養護老人ホームの入所者が、収入に応じて負担すべき負担金

「不足補填額」……養護老人ホームを運営するにあたって、国の定める基準の枠内で運営すべきであるが、基準を超過しているため、錦江町が不足補填している経費

3 錦江園の民営化の妥当性の検証

3- (1) 公共施設民営化ガイドラインによる検証

本町におきましては、高齢化率の数字が表すように若者流失による超高齢社会の中で、高齢者の一人暮らし世帯も増える傾向にあり、在宅高齢者福祉のセーフティネット構築の面、さらには既存入所者の存在なども考慮すると、養護老人ホームの必要性・有効性は非常に高いと考えられます。

ここでは、現行の直営で行っている錦江園の点検を行い、民営化の妥当性の検証を行うにあたっては、「錦江町公共施設民営化ガイドライン」により、本町が行っている事業の民営化等に関する基本的な考え方をもって、以下の3つの視点により検証します。

① 「サービスの水準が向上又は維持され、町民ニーズへの柔軟な対応が可能になること」の検証

運営につきましては、公・私立とも、国の定める「養護老人ホームの設備と運営に関する基準」に従い実施されなければならないとされており、従事する職員について資格要件など専任職員の配置を要求されています。しかし、専門職の確保、配置は実施されていないのが実情です。民間における職員確保は可能であるとともに、効率的な職員配置により専門性や処遇のノウハウ等が確保され、一貫した運営と入所者の処遇の向上が期待できます。

② 「行政改革の効果、特に経費の節減につながること」の検証

老人福祉法第15条第4項において、「社会福祉法人は厚生労働省の定めるところにより、都道府県知事の許可を受けて、養護老人ホーム又は特別養護老人ホームを設置することができる。」と定められており、市町村以外の社会福祉法人が養護老人ホームを設置・運営することを認めています。

本町内におきましては、民間社会福祉法人経営の2つの特別養護老人ホームと1つの介護老人保健施設、2つのグループホームが運営されているため、必ずしも市町村が行わなければならない業務ということはありません。

三位一体改革により老人保護措置費が一般財源化されたことにより、町費の負担が従来より増えています。民営化すれば施設運営経費は当然運営主体の負担となり、町の負担は法定の老人保護措置費相当分だけとなります。

③ 「地場企業の育成、雇用創出等、地域活性化が図られること」の検証

行政は人件費抑制を迫られており、地方財政を鑑みると、その流れは今後も加速するものと考えられ、職員の採用抑制は不可欠なものとならざるを得ません。

一方、民間では町内にも老人施設を経営している社会福祉法人が複数あります。それらの団体が事業主体となることにより、若年層の新たな雇用にもつながり、地域が活性化するものと考えます。

3- (2) 施設の持つ様々な課題・問題からの検証

錦江園民営化の妥当性の検証を行うにあたっては、本町の置かれた現状・利害関係者に及ぼす影響・新たな施策の展開の3つの視点から分析し、錦江園の民営化の妥当性を検証します。

1 現状から見た民営化の妥当性

(1) 入所者への対処

この施設への入所条件としては、環境の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難な方となっておりますが、入所時は身体的自立状態でも加齢とともに介護が必要になってくる場合があります。このような場合には、入所者及び身元引受人と相談し、デイサービスの利用と併せて特別養護老人ホームへの入所を申請しますが、待機者が多く申請しても直ぐに入所できるわけではありませんので、その間は養護老人ホームでの入所生活を余儀なくされているのが実態であります。

特に、公立の施設では職員の異動が行われ、専門職の設置は見込めない現状にあります。そのため、入所者の多くは後期高齢者となっておりますので、入所者への専門的な指導がうまくできず、入所者のニーズに十分な対応ができていないため、介護度が高くなると寝たきり状態になるという状況にあります。このような事から、入所者の福祉の向上に寄与しているとは言い難いところであります。

しかしながら、民間活力を活用した場合には、民間の専門的な管理・運営体制、民間施設との連携、ノウハウの活用が可能となるため、入所者へのサービスの向上につながるものと考えられます。

(2) 財政面からの検討

景気の動向が芳しくない状況が続いており、町税や国税の大幅な落ち込みが予想されるとともに、地方交付税や国庫支出金などが抑制されるなど、地方財政に与える影響はますます深刻化してくる恐れがあります。

また、本来の錦江園の運営は、国が定めた措置費と負担金で賄うべきであります。毎年度町の一般会計からの補填を余儀なくされており、民間で運営した場合は、町からの補填が不要になることが見込まれるところです。これは、経営方針や効率的な運営により民間の持つノウハウが生かされることが期待できるからです。

(3) 県内施設の設置・運営状況

県内39箇所の養護老人ホームは、自治体（11施設）、広域事務組合（1施設）、民間社会福祉法人（27施設）により運営されています。

直近では、鹿屋市が平成22年4月から1施設を社会福祉法人に譲渡しており、各自治体運営施設の民間委譲が進んでいます。

県内の養護老人ホームの状況

平成24年4月現在

単位：か所

市町村立	社会福祉法人	社会福祉事業団	一部事務組合	合計
11	26	1	1	39

県内の公立養護老人ホームの民営化状況

単位：か所

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24
移行施設数	0	0	1	1	2	2	1	3	0	0

(4) 職員の定員適正化計画からの検討

定員適正化計画を推進するための方策として、「組織・体制の見直し」を進めていこうとしているところですが、今後はさらに「住民サービス向上に向けた取組み」において、民間委託等の推進を図ることを目標に、民間活力を活用することで、更なる職員数の抑制を図る必要があります。

2 利害関係者に及ぼす影響から見た民営化の妥当性

養護老人ホームの運営は、法の中で国が定めた措置費と利用者や一部扶養義務者からの負担金で賄っており、民営化後もこの枠組みは変わりません。

また、現状の入所者は介護を必要とする人が約半数を占め、介護度も重度化傾向にあり、現状の施設やスタッフでは十分なサービスの提供が出来ない状況にあります。行政直営による運営から、施設の所有も含めた民間社会福祉法人の多様な工夫による運営によって、専門的なスタッフ配置や施設の連携・活用が可能となり、現状よりサービスの向上が図られ、民営化後の利用者の負担は変わらず、同等以上のサービスを受けることが出来ます。つまり民間へ移行することが最適であると考えます。

3 新たな施策の展開

社会保障制度の見直しで国庫負担率が切り下げられる中で、団塊世代の方が高齢者となることから高齢化は加速し、町の福祉予算は年々増大していくものと思われます。高齢化率も上昇し超高齢社会による扶助費の増加を始め、民生費の増加は深刻で、これらへの対応策が行政の課題であり既存事業の見直しや民間移管によるコスト削減が求められています。

本計画に掲げる養護老人ホームの民営化により捻出された財源は、今後の新たな福祉施策を展開する貴重な財源として有効活用していくことが期待できます。

4 民営化の基本方針

基本方針

錦江園の民営化にあたっては、入所者やその家族に対して十分な説明や配慮が必要な事から、入所者に引き続き快適な入所生活を送ってもらえるよう、以下の基本方針を定め、スムーズな移行を目指すこととします。

- ① 民営化に際しては、積極的に情報を公開するとともに、入所者及びご家族に十分な説明を行い、理解と協力を得ながら進めること。
- ② 民営化する際の引継ぎについては、移管先法人とにより合同で引継ぎを行うこと。
- ③ 錦江園の機能の継承・充実などサービスの質の向上をめざすとともに、入所者の身体的自立・社会的活動への参加に向けた支援体制の充実を進めること。
- ④ 法定化された職員配置基準等を最低ラインとし、専門職の配置など支援サービスの量に係る一定水準を確保することで、入所者を含め地域社会の多様なニーズに柔軟に対応できる運営体制をとること。
- ⑤ 職員の処遇については、移譲先である民間事業者に対し、雇用を希望するすべての職員が受け入れられるよう指導・助言を行うこと。また、正規職員においては、任用替えを要するケースも想定されるため、それぞれの意思を尊重した対応を図ること。

5 移管先の選定

移管先法人の詳細な募集条件につきましては、外部の有識者やご家族の代表などで構成される養護老人ホーム大根占錦江園事業者選定委員会（仮称）で協議することとします。

5-1) 移管後の運営主体

運営主体は、社会福祉法人とします。なお、社会福祉法人格を持たない者については、移管前に確実に社会福祉法人格を取得できる見込みのある者とします。

5-2) 民営化（移管）の選定基準及び移管の条件の基本方針（案）

■ 「選定基準」及び「移管の条件」の基本方針（案）

- 1 老人福祉の理念・公共性・公益性を持ち、福祉行政を十分理解し、本町における老人福祉行政に積極的に協力する法人であること。
- 2 国の示す「養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」及び今後定める「養護老人ホーム大根占錦江園事業者選定基準」並びに「移管の条件」を満たしていること。
- 3 入所者及び今後利用する予定者の生活を重視し、入所者の視点に立った養護を実施する法人であること。併せて、従前の養護老人ホームの養護内容を継承しつつ、入所者等の理解と協力を求める姿勢が認められる法人であること。

6 計画の推進スケジュール

入所者への影響に配慮した十分な引継ぎ期間の確保、入所者及びご家族との信頼関係を構築するための十分な説明・周知期間の確保が必要であることから、民営化については平成27年度から実施することとします。

		平成24年度		平成25年度	
4月			民営化部会	錦江園民営化実施計画書(案)協議、検討	
5月	検討会議	錦江園民営化検討リーダー会議	推進本部	錦江園民営化実施計画書(案)説明、決定	
6月			民営化部会	募集要領・選定要領(案)作成準備	
7月	検討会議	行政改革大綱作成会議等	民営化部会	募集要領・選定要領(案)作成	
			推進本部	募集要領・選定要領(案)決定	
8月			入所者・家族	関係者への説明・意見交換会	
9月	検討会議	行政改革大綱(案)募集	入所者・家族	関係者への説明・意見交換会	
			選定委員会	実施計画・募集要領・選定要領(案)協議・決定	
10月	民営化部会	公共施設民営化ガイドライン・錦江園民営化実施計画(案)作成準備	町	事業者公募	
11月	民営化部会	公共施設民営化ガイドライン作成打合せ等	町議会	錦江園民営化「募集要領・選定基準」の報告	
	推進本部	公共施設民営化ガイドライン(案)説明、承認	町	募集説明会・施設見学会	
12月	推進委員会	行政改革大綱(案)諮問	町	募集締切	
			選定委員会	面接等審査	
1月	民営化部会	錦江園民営化実施計画(案)作成準備	選定委員会	候補事業者の決定・答申	
	推進委員会	・行政改革大綱(案)に基づく検討 ・公共施設民営化ガイドライン(案)諮問について	町	職員組合提示 職員に対する説明会、意向聴取 職員定数適正化計画の見直し	
2月	民営化部会	錦江園民営化実施計画(案)作成準備	町	候補事業者の決定	
3月	推進本部	・行政改革大綱(案)に基づく答申 ・公共施設民営化委ガイドライン(案)に基づく答申	町議会	候補事業者の決定	

	平成26年度	
4月		
5月		
6月		
7月	鹿児島県	高齢者・介護保険課と事前協議
8月	移管法人	移管に関する条件協議 協定書作成
9月	町議会	事業者を報告
10月	入所者・家族	事業者と入所者・家族会との 意見交換会
11月		
12月	町議会	「関係条例廃止条例」を上程 施設の普通財産化、財産処分 の手續
	県	財産処分の手續（補助事業）
	町	協定締結
	移管法人	引継ぎ開始
1月	移管法人	引継ぎ
2月	移管法人	引継ぎ終了
	鹿児島県	協定書、各種契約の締結 廃止届提出
3月		
4月		法人への移管