

「洛西ふれあいの里保養研修センターの

今後のあり方に関する基本方針」

平成 2 5 年 4 月

京 都 市

第1 はじめに

1 基本方針策定の背景

我が国においては、平均寿命が伸び、人口の高齢化が急速に進むと同時に少子化が進行しているため、人口構成が大きく変化し、4人に1人が65歳以上という、いずれの諸外国も経験したことのない本格的な超高齢社会が到来しようとしています。

このような超高齢社会に対応するため、本市では、「高齢者一人ひとりが、自らの意思に基づき、住み慣れた地域でいきいきと健やかに暮らせる「健康長寿のまち京都」をみんなでつくる」を基本理念とした「京都市民長寿すこやかプラン」（以下「長寿すこやかプラン」という。）を平成24年3月に策定し、170項目の施策・事業を掲げ、高齢者福祉施策を総合的に推進しています。また、長寿すこやかプランでは、高齢者の社会参加を促進するための多様な生きがいを推進することとしている一方で、利用者ニーズや社会情勢の変化を的確に捉え、高齢者の生きがいをいづくりに資する施設のあり方について検討を行うこととしています。

このような状況の中、「京都市洛西ふれあいの里保養研修センター（以下「保養研修センター」という。）」は、高齢者の保養、健康の保持や、社会福祉に関する市民の活動の促進を図るために平成6年6月に開所し、これまで多くの高齢者に保養の場を提供してきたとともに、各種研修等を通じて介護職員をはじめとする社会福祉施設職員の質の向上に大きく寄与してきました。

しかし、保養研修センターの開所から間もなく20年を迎えようとしている中、この間の高齢者を取り巻く社会環境やライフスタイルは大きく変化しており、宿泊利用者の低迷や設備の経年化の進行等、保養研修センターを取り巻く状況についても開所当初から大きく変化しています。

また、依然として厳しい経済情勢が続く中、本市税収についても大幅な伸びが見込めない中、本市では、財政構造改革を着実に推進するために、総人件費の削減や公共投資の抑制、市債残高の縮減、さらには、資産有効活用等による財源確保に取り組んでいます。

とりわけ、高齢化の進展等による社会福祉関係経費の自然増は、毎年25億円ずつの増加が見込まれており、市民のいのちと暮らしを守るためのこれらの財源確保が急務となっています。このため、改革を徹底し、あらゆる事務事業について見直しを進め、新たな財源を早急に確保する必要があります。

このような状況を受け、本市では、長寿すこやかプランに加え、京都市基本計画に掲げる重点戦略と行政経営の大綱の推進を目的として平成24年3

月に策定した「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画においても、指定管理者制度を導入してもなお施設の維持管理等に多額の経費を要している保養研修センターについて、「宿泊施設の休廃止も含めたあり方の検討」を掲げているところです。

これらを踏まえ、保養研修センターが現在の社会情勢や利用者ニーズに的確に合致しているものとなっているか点検を加え、その点検結果に基づき保養研修センターの今後のあり方を検討することとしました。

2 洛西ふれあいの里保養研修センターあり方検討委員会における検討

保養研修センターの今後のあり方に関する検討に当たっては、検討過程の透明性を図るとともに、社会福祉や利用者ニーズ、また、地域住民の意見や経営の視点を踏まえた検討を行うために、学識経験者、高齢者団体、社会福祉団体、地元自治連合会等で構成する「洛西ふれあいの里保養研修センターあり方検討委員会」（以下「検討委員会」という。）を平成24年10月に設置しました。

検討委員会において、宿泊機能・貸館機能、研修機能及び生きがいつくり機能の機能ごとに利用者分布や利用状況、経費面、各機能ごとの周辺状況等からの検討をいただき、延べ4回に亘る集中的かつ丁寧な議論・検討を行っていただいた後に、本市は平成25年3月に検討委員会から提言を受理しました。

本市では、検討委員会からの提言を十分に斟酌するとともに、平成25年3月に、より多くの市民の皆様からのご意見をお伺いするためにパブリックコメントを実施し、それらを踏まえて本市としての保養研修センターの今後のあり方に関する基本方針を策定しました。

第2 保養研修センターについて

1 保養研修センターの設置目的

「洛西ふれあいの里」は、多くの市民とのふれあいを通して、障害のある方の福祉の増進、高齢者の保養及び健康の保持並びに社会福祉に関する市民の活動の促進を図るために、平成元年4月に設置され、順次、療護園、デイ・サービスセンター、更生園、授産園及び保養研修センターの各施設が配置されました。

このうち、保養研修センターについては、平成6年6月に、高齢者の保養及び健康の保持並びに社会福祉に関する市民の活動の促進を図ることを主目的に設置され、保養、研修、会議のための施設提供、高齢者の健康等に関する相談や教養講座のほか、社会福祉に関する研修等の事業を実施しています。

2 保養研修センターの概要

(1) 保養研修センターの土地・建物

土 地	所在地：京都市西京区大枝北沓掛町1丁目3番地の1 敷地面積：2,469㎡ <ul style="list-style-type: none"> ・第1種中高層住居専用地域 建ぺい率：50% 容積率：150% 高度地区：15m ・西京桂坂地区計画 			
	構 造	○ 鉄筋コンクリート造 地下1階地上4階建 ○ 延床面積：4,107㎡		
建 物	施 設	階層	面積	主な施設
		地階	約780㎡	駐車場（12台）
		1階	約1,210㎡	事務室、研修室（3室）、情報提供コーナー、図書コーナー、喫茶・レストラン
		2階	約1,060㎡	介護実習室、介護機器展示室、健康増進室、創作実習室、和室「大枝（81畳）」・「柿（12畳）」・「竹（茶室仕様／8畳）」
		3階	約960㎡	宿泊室（和室／定員4名／9室、洋室／定員3名／5室）、浴室
		4階	約90㎡	機械室
ふれあい広場	○敷地面積：約6,750㎡ 芝生の広場（ステージ付）、散策の森、スポーツ広場（ゲートボール場2面）、駐車場（12台）			

(2) 保養研修センターの実施事業

ア 保養，研修，会議のための施設の提供

保養・研修等のための宿泊室の提供，研修・会議等のための研修室の提供

イ 高齢者の健康等に関する相談

健康増進室での健康づくり講座，体力測定，骨密度測定等

ウ 高齢者に対する教養講座等の実施

陶芸，水墨画，茶道，フラワーアレンジメント，囲碁等

エ 社会福祉に関する研修

社会福祉施設新任職員研修・管理職員研修等

オ 介護実習・普及センター事業

市民向け介護講座，介護機器普及事業（介護機器相談事業，福祉用具提供事業，福祉用具展示等）

第3 保養研修センターの今後のあり方

1 宿泊・貸館機能

(1) 現 状

宿泊利用者は、高齢者による利用が50%、また、宿泊を伴う社会福祉研修での利用が6%に止まる一方で、高齢者以外や修学旅行での利用が多くを占め「高齢者の保養及び健康の保持のための宿泊」、「社会福祉研修と一体となった宿泊」という保養研修センターの設置目的と利用実態とが乖離している状況にあります。

また、保養研修センターが設置された平成6年以降、市内のホテル・旅館の客室数は1.5倍と大幅に増加するとともに、バリアフリーに関する法律の施行によって、バリアフリー基準に適合した民間ホテルも増加しています。

さらには、高齢者のライフスタイルの多様化や、スーパー銭湯等のその他公衆浴場が増加するなど、高齢者のレジャーも多様化してきており、保養研修センターを取り巻く状況は、開所当初と比較して大きく変化している中で、立地上の課題もあり、市内の他の民間宿泊施設と比較しても大きく稼働率が低迷しています。

このように保養研修センターを取り巻く状況が大きく変化し厳しい経営環境となっている中、保養研修センターの開設当初は、目標である宿泊稼働率が約65%に上る時期があったものの、現在の稼働率は約45%にまで低下しています。

また、貸館機能についても、近年の「キャンパスプラザ京都」（下京区）や「ひと・まち交流館京都」（下京区）の開設等、交通アクセスの良い市内中心部において、無料や低額で利用できる研修会場の増加等によって稼働率は約32%と低迷しており、過去最も高い稼働率の時期と比較しても約10%低下しています。

このように宿泊及び貸館機能の稼働率の低迷によって利用料金収入が伸び悩んでいるため、利用料金のほかに宿泊・貸館の運営経費として毎年約102,000千円を要しています。

さらには、現在の宿泊者に占める京都市民の利用割合が約3割に止まる中、宿泊者1人当たり13,191円を本市が負担している状態となっており、京都市民以外の特定のサービス利用者に受益が偏っており、経費面から見直しの必要があります。

これらに加え、開所から約20年が経過する中、空調等の設備の経年化が進行しており、今後、こうした設備の更新のための改修工事が必要とな

るとともに、民間のホテル・旅館と同様に稼働率の維持、向上のために大規模なリニューアル工事を実施するにも多額の経費を必要とします。

また、保養研修センターに類似する施設である全国の多くの老人休養ホーム（※）においても、近年の社会環境の変化の中で利用者数が減少するなどの要因で、その設置数はピーク時の71箇所から28箇所へと大きく減少しています。

（※）老人休養ホーム

「老人休養ホーム設置要綱」（昭和40年厚生省社会局長通知）に基づき、高齢者に低廉で健全な保健休養のための場を提供し、老人の心身の健康の増進を図ることを目的に、地方自治体に設置を促進していたもの

（2）宿泊・貸館機能の今後のあり方

保養研修センターは、開設から約20年もの歳月が経過し、急速な少子高齢化の進行、急激な社会経済情勢の変化等、保養研修センターを取り巻く状況は大きく変化しています。

とりわけ、バリアフリー化の進展や民間の代替施設の増加等により、保養研修センターの宿泊・貸館機能の稼働率は低迷し、今後大幅な改善の見通しが立たぬまま、毎年、多額の公費を投入し運営している状況にあります。

さらには、宿泊機能については、市外からの利用が多くを占め、京都市民の利用がわずかに3割程度に止まっている実状にあり、京都市民の利用施設としての抜本的な見直しが不可欠な状況になっています。

平成18年度からは指定管理者制度を導入し、民間活力による効率的かつ創意工夫を凝らした施設運営に努めてきましたが、前述のとおり、現在の保養研修センターの置かれた状況は極めて厳しいものとなっています。

このため、今後、利用者数の大幅な改善の見通しが立たず、高齢者福祉分野をはじめとする福祉関係予算の増大が見込まれる中、限られた財源をより有効に活用する観点から、宿泊・貸館機能については廃止することとします。

なお、廃止に当たっては、宿泊の予約申込等での利用者の混乱を避けるために、十分な周知期間を設けることとします。

2 研修機能

(1) 現 状

高齢化の進展に伴い、要介護高齢者の増加により介護ニーズが増加するとともに、単身高齢者等の高齢者世帯の増加にもみられるように高齢者を支える家族を巡る状況も変化しており、今後、質の高い介護サービスを安定的に提供していくためには、介護人材の安定的な確保とその資質向上が求められています。

平成19年から平成37年にかけて、生産年齢人口（15～64歳）は約15%減少し、労働力人口も約5～13%程度減少すると見込まれている中、現行の介護サービス水準を維持・改善させるためには、現在の1.5倍以上の介護職員の確保が必要になると見込まれています。

このような状況の中、民間の介護事業者等における人材育成の取組において、公的機関が開催する研修ニーズが高くなっており、今後、介護人材の量的確保と併せて、介護職員の質的な向上が求められる中、研修ニーズが一層増加するものと考えられます。

さらには、介護職員の勤務状況等を考慮した研修会場のアクセス面での配慮等、研修を受講しやすい環境づくりも求められます。

このため、本市では、平成15年6月に高齢者の権利擁護を中心とした専門機関として、「ひと・まち交流館京都」内に京都市長寿すこやかセンター（以下「長寿すこやかセンター」という。）を設置し、保養研修センターでは、高齢者介護の研修の他、社会福祉施設全般の職員を対象とした研修を実施し、長寿すこやかセンターにおいては、認知症を中心とした高齢者介護に関する研修を実施しています。

両センターは民間活力の導入と効率的な運営を行うため、指定管理者制度を導入し、両センターの長所を生かした研修の一体的な事業展開を図っており、講義が主となる研修は交通アクセスが良い長寿すこやかセンターで開催し、介護機器を使用する実技が主となる研修は介護機器の展示を行っている保養研修センターで開催しています。

このように、近年では、研修受講者の勤務シフト等を考慮した利便性の観点から、講義が主となる研修については、交通アクセスの良い「ひと・まち交流館京都」や市内中心部のその他の会場での研修開催が増加しており、全体として、保養研修センターから「ひと・まち交流館京都」等の他の会場へと研修会場をシフトしています。

(2) 研修機能の今後のあり方

研修機能については、介護職員をはじめとする社会福祉施設職員への研修ニーズがますます高まる中、今後、一層の研修の充実と併せて、研修受講者が受講しやすい環境づくりの推進が要請されています。

現在、保養研修センターにおいては、主に介護機器展示室を活用した実技を中心とする研修を実施しています。

しかし、保養研修センターの立地条件上、研修受講者の勤務地から保養研修センターまでの移動に相当の時間を要しており、各社会福祉施設においては、研修に参加する職員の勤務シフトの補てんが課題となっています。

このため、「ひと・まち交流館京都」内という交通アクセスの良い立地にあり、既に多くの高齢者福祉に関する研修を実施し、専門的なノウハウを持つ長寿すこやかセンターへと研修機能を一体的に統合・拡充することにより研修環境を整備し、介護をはじめとする社会福祉に携わる専門職員の資質向上を図ります。

3 生きがづくり機能

(1) 現 状

教養講座については、高齢者の生きがづくりの活動拠点となっているものの、地域住民の利用が多く、利用者が固定化している傾向にあります。

また、健康増進室についても、地域住民の利用が多く、利用者が固定化している傾向にあります。また、健康増進室に設置するトレーニングマシンについては、経年化が進んでおり、その更新には、今後、多額の経費が必要となります。

さらには、市内における民間企業等によるフィットネスクラブ事業所数も大幅に増加しているとともに、近年、本市では、トレーニングマシンを使用しない高齢者向け筋力トレーニングプログラムの普及促進に取り組んでおり、生きがづくり機能を取り巻く状況も変化しています。

(2) 生きがづくり機能の今後のあり方

教養講座や健康増進事業の生きがづくり機能については、利用者の固定化傾向や民間企業が展開するフィットネスクラブ事業所数の増加等を踏まえ、廃止することとします。

しかし、研修室をはじめとする貸館の利用実態として、地元西京区大枝・桂坂学区（以下「大枝・桂坂学区」という。）の地域住民の皆様による各種同好会活動等の地域の自主的な高齢者の生きがづくり活動が非常に活発

に行われており、地域コミュニティの維持・向上に大きく寄与しているなど、地域の自主的な活動拠点となっています。

また、これまで保養研修センターで実施してきた健康増進事業については、大枝・桂坂学区の地域住民の皆様をはじめとする市民の皆様の介護予防等健康づくりに大きく寄与してきました。

このため、今後、地域コミュニティや健康づくりの維持・向上のためにも、大枝・桂坂学区において、その代替機能の確保に向け検討を進めます。

4 保養研修センターの土地・建物の活用策の検討

保養研修センターは、高齢者の健康の保持、社会福祉に関する市民活動の促進等を目的として設置されたものであり、今後、少子高齢化が進展し、ますます福祉ニーズが高まる中、時代のニーズ、地域のニーズを十分に踏まえた活用策を検討する必要があります。今後、限られた本市の財源の中で、効率的かつ効果的な施設運営を行っていくためには、公民の適切な役割分担の視点が欠かせません。

このため、民間活力を導入し、公募により土地・建物の活用策に関する提案を受け付けることとします。提案の採択に当たっては、検討委員会を発足させ、提案内容について、多角的に検討を進めることとします。

5 まとめ

保養研修センターは、検討委員会からも、これまでの取組について評価をいただいたとおり、バリアフリー化が大きく進展していない時代において、市内で唯一の宿泊が可能な高齢者の保養施設であるとともに、宿泊と一体となった研修施設として、高齢者の保養や健康の保持、また、介護職員をはじめとする社会福祉職員の質的向上にこれまで大きく寄与してきました。さらには、地域住民の皆様に変え親しまれ、地域コミュニティの拠点となっており、地域においても大きな役割を果たしてきました。

しかし、保養研修センターの設置から約20年の歳月が経過し、福祉施策を取り巻く環境は大きく変化しており、また、行政の果たすべき役割も大きく変わってきています。

今後、この基本方針に基づき、必要な見直し及び検討を鋭意進めるとともに、引き続き、市民のニーズに応じた高齢者福祉施策の推進に取り組んでまいります。