

洛西ふれあいの里保養研修センターの 今後のあり方についての提言

洛西ふれあいの里保養研修センターあり方検討委員会

平成25年3月

目 次

1	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	各機能別の検討・・・・・・・・	2
	（１）宿泊・貸館機能・・・・・・・・	2
	（２）研修機能・生きがいつくり機能・・・・・・・・	3
	（３）保養研修センターと地域との関係・・・・・・・・	5
3	提 言・・・・・・・・	5
	（１）宿泊・貸館機能・・・・・・・・	5
	（２）研修機能・生きがいつくり機能・・・・・・・・	6
	（３）地域の自主的な活動拠点としての機能・・・・・・・・	7
	（４）まとめ・・・・・・・・	7
4	おわりに・・・・・・・・	7
	(参考資料)・・・・・・・・	8

1 はじめに

我が国においては、いずれの諸外国も経験したことがない本格的な人口減少社会が到来し、人口構成の劇的な変化が進行している中、京都市においても少子高齢化の一層の進行によって、市民の4人に1人が65歳以上の高齢者となる時代を目前に控えている。

また、依然として厳しい経済情勢が続く中、京都市税収についても大幅な伸びが見込めない中、高齢化の進展等による社会福祉関係経費の自然増は、今後、毎年25億円ずつ増加していくものと見込まれており、もともと財政基盤が極めて脆弱な京都市においては、あらゆる事務事業について、その時々々の市民ニーズに的確に応えたものとなっているか検討を加え、スクラップアンドビルドを基本とした事業の推進体制を構築することが求められている。

とりわけ、京都市が設置する公の施設については、指定管理者制度の導入等によって効果的かつ効率的に運営されなければならないことは当然として、一旦設置した施設については、毎年度多額の維持管理経費を必要とすることを踏まえ、公民の役割分担の明確化及び適切な受益者負担のあり方等に特に留意しながら、不断の点検を行っていくことが必要である。

こうした中、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、平成6年6月に開所した「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。）」については、これまで京都市の高齢者福祉の推進に大きな役割を果たしてきたところであるが、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る。

このため、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月に策定された「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画においては、「保養研修センターの宿泊施設の休廃止も含めたあり方の検討」が掲げられている。これを受けて、平成24年10月に、今日的視点に立った保養研修センターの今後のあり方を多角的に検討するため本検討委員会が設置され、延べ4回の集中的な議論を経て、この度、その検討結果を提言として取りまとめた。

京都市におかれては、本検討委員会からの提言を最大限尊重し、今後の保養研修センターのあり方に関する施策の具体化に向けて、速やかに取り組まれるよう要請する。

2 各機能別の検討

保養研修センターは複数の機能を持ち合わせた複合施設であることから、本検討委員会における今後のあり方の検討に当たっては、施設の機能ごとの利用状況や収支状況、さらには周辺環境や市民ニーズ等を分析しながら進めることとした。

(1) 宿泊・貸館機能

ア 利用者の状況

貸館は高齢者等の利用が多くなっているものの、宿泊について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%に留まる一方で、修学旅行及び宿泊を伴う民間企業研修等での利用が44%を占めており、「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る。

また、宿泊利用者のうち、京都市民については全体の約3割(※)に留まっており、ほとんどが市外からの宿泊利用となっている。

(※) 宿泊代表者をカウントしたもの

イ 周辺環境の変化

保養研修センターが設置された平成6年以降、京都市内におけるホテル・旅館の客室数は1.5倍と大幅に増加しており、また、全国にチェーン展開しているホテルを中心として、市内中心部の立地にもかかわらず、宿泊料金が安価な宿泊施設も増加している。

あわせて、バリアフリーに関する法律の施行によって、民間のホテル・旅館においてもバリアフリー構造を有することが一般化してきており、行政が提供することによる比較的低廉な宿泊料金の設定や、高齢者及び障害者の宿泊利用に配慮したバリアフリー構造という保養研修センターの宿泊施設としての優位性が失われている状況にある。

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いる中、競合する民間施設はホテル・旅館等の宿泊施設に限られなくなっている。

このため、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おり、京都市郊外に位置する立地条件と相俟って、厳しい経営環境になっている。

ウ 稼働率の状況

(ア) 宿泊機能

保養研修センターの開所当初は、宿泊稼働率が約65%に上る時期があった。

しかし、上記のとおり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、指定管理者においては、修学旅行向けの教育旅行プランや「京都・嵐山花灯路」とタイアップした取組等を企画するなど、最大限の経営面努力を行っているが、現在の稼働率は約45%にまで低下しており、当初の稼働率目標である65%を大きく下回っている。

(イ) 貸館機能

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、市内中心部における交通アクセスの良い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%低下している。

しかし、大枝・桂坂学区住民の各種同好会活動等による教養目的での研修室利用は多く、地域住民の高齢者の生きがい活動支援や介護予防教室の開催等、地域住民同士が交流を深めるためのスペースとして利用されている。

エ 経費面の状況

以上のような宿泊及び貸館機能の稼働率の低迷によって利用料収入は伸び悩んでおり、利用料収入とは別に宿泊・貸館の運営経費として約102,000千円を要している。

また、開所当初から採算性よりも市内に居住する高齢者の保養と健康の保持、福祉の向上等を図ることを主たる目的として運営されてきたものの、現在の宿泊者に占める市民の利用割合が約3割に留まる中、全宿泊者1人当たり13,191円を京都市が負担している状態となっており、特定のサービス利用者に受益が偏っている。

オ その他

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、近い将来、こうした設備の更新のための改修工事が必要である。加えて、一般的には宿泊設備の陳腐化が客離れの原因の一つとなることから、民間のホテル・旅館においては稼働率の維持、向上のために大規模なリニューアル工事が実施されることがあるが、そのためには多額の経費が必要となる。

(2) 研修機能・生きがいづくり機能

ア 研修機能の検討

(ア) 研修を取り巻く状況

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、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不可欠である。

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。この結果、現行の介護サービス水準を維持・改善しようとする場合、労働力人口に占める介護職員数の割合は平成19年から平成37年にかけて現在の1.5倍以上になる必要があると見込まれている。

平成23年度介護労働実態調査結果（（財）介護労働安定センター実施）では、人材育成の取組のための方策として、「自治体や業界団体が主催する教育・研修には積極的に参加させる」と回答した事業所が京都府内で45.5%あり、各事業所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い。

以上のことから、今後、介護人材の量的確保と併せて、研修の充実や新たなキャリアアップ制度の構築など、職員の質的向上が求められており、今後、研修ニーズが一層増加するため、研修頻度を増加させる必要がある。

さらに、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が求められている。

（イ）京都市域における研修の実施状況

京都市では、平成15年6月に複雑・多様化する高齢者の保健・福祉を中心とした諸問題に対応できる専門性を有した専門機関として、「ひと・まち交流館京都」内に「長寿すこやかセンター」を設置している。

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されているが、「長寿すこやかセンター」においても、認知症を中心とした高齢者介護に関する研修が実施されている。

現在の保養研修センターと「長寿すこやかセンター」の指定管理の開始年度である平成23年度から、両センターの指定管理者である（福）京都市社会福祉協議会において、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されている。

また、近年では、研修受講者の利便性の観点から、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「長寿すこやかセンター」等の他の会場へと研修会場がシフトされている。

イ 生きがいづくり機能の検討

教養講座については、地元住民の利用が多く、高齢者の生きがいづくりの活動拠点になっているが、その活動実態については利用者が固定化している傾向にあるため、地域住民による自主的なサークル活動に近くなっている。

健康増進室については、地元住民による利用が多いが、経年化しつつあるトレーニングマシンの更新には、今後、多額の経費が必要となる。また、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、京都市では、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いる。

(3) 保養研修センターと地域との関係

大枝・桂坂学区等の施設周辺の住民は、これまで地域福祉活動等の拠点として保養研修センターを積極的に活用し、施設の運営にも協力してきた。一例を挙げれば、地域住民の自主的な各種同好会活動等による教養目的での研修室利用は多い。

その他にも、地域の高齢者の生きがい活動支援や、介護予防教室の開催等、地域住民同士が交流を深めるためのスペースとして利用されており、保養研修センターは地域コミュニティの維持、向上及び地域福祉の発展に寄与している。

3 提 言

(1) 宿泊・貸館機能

まず、保養研修センターの中核的な機能である宿泊・貸館機能については、バリアフリー化が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、宿泊が可能な研修施設として、高齢者の保養や健康保持、福祉の向上に保養研修センターが果たしてきた役割は大きいと言える。

しかしながら、現在では、民間宿泊施設においてもバリアフリー化が進展し、高齢者や障害のある方が宿泊できる体制が整ってきており、民間での代替施設も充実してきていることに加え、保養研修センターの設置目的である高齢者の保養目的での利用が宿泊者の半数しか満たされておらず、また、立地上の課題から結果的に稼働率も大きく低下している状況にある。

こうした現状から、今後、宿泊・貸館機能の稼働率を大幅に改善させることは難しく、また、行政が提供するサービスとしての性質上、宿泊等の利用料金の大幅な値上げも困難であり、京都市からの財政支出に依存する体質から脱却できる可能性は極めて低く、かつ、宿泊利用者の大半が市外からの利

用であることを踏まえると、京都市の貴重な税収が市民以外の特定のサービス利用者の受益に費消されている問題がある。

なお、保養研修センターに類似する施設として、高齢者に低廉で健全な保養休養な場を提供し、高齢者の心身の健康の増進を図ることを目的に、これまで全国に多くの公立による老人休養ホームが建設、運営されてきたが、近年の社会環境の変化の中で利用者数が減少するなど、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る。

以上のことを踏まえれば、公民の役割分担や、適切な受益者負担のあり方という視点から見て、高齢者の保養、健康の保持のための宿泊施設を京都市が多額の税金を投入してまで運営する役割は、すでに終わったものと言わざるを得ず、現在、宿泊・貸館機能の経費として要している約102,000千円については、今後必要とされる他の施策に有効に活用されるべきである。

(2) 研修機能・生きがいきり機能

保養研修センターのもう一つの大きな役割である研修機能についてであるが、近年は、研修受講者や講師の利便性を考慮し、講義が主となる研修については、「ひと・まち交流館京都」へと研修会場がシフトしている状況にあり、今後とも、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、一層、研修を充実するとともに、研修受講者が受講しやすい環境づくりを推進していかなければならない。

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が実施されているが、保養研修センターの立地条件上、社会福祉施設から保養研修センターまでの移動に相当な時間を要しており、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負担になっているという課題が顕著となっている。

このため、交通利便性の高い「ひと・まち交流館京都」において、保養研修センターの介護機器展示室に代わる実技研修が実施できる環境整備を図るとともに、「長寿すこやかセンター」において現在実施されている様々な研修機能との一層の一体化を行うことによって、社会福祉施設職員が受講しやすい研修環境を整備していくべきである。

また、教養講座や健康増進事業の生きがいきり機能については、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者数の増加等を考慮すると廃止することも止むを得ないと考えられる。

なお、研修機能の「長寿すこやかセンター」との一体化の検討に当たっては、一体化後も現在の研修機能に関する経費と同額を要するのであれば、その意義が薄れることから、経費面についても十分に精査を行い、一体化のメリットを最大限に生かす必要がある。

(3) 地域の自主的な活動拠点としての機能

研修室をはじめとする貸館の利用実態として、大枝・桂坂学区の地域住民による桂坂各種同好会活動等、地域の自主的な高齢者の生きがい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。

このため、今後の地域コミュニティの維持・向上のためにも、大枝・桂坂学区において、貸館の代替機能については不可欠である。

(4) まとめ

以上述べてきたとおり、開所当初から社会環境が大きく変化する中で、京都市として保養研修センターを今後も設置、運営していく意義は失われていると判断される。

しかし、保養研修センターの施設は、開所から20年近くが経過し、機械設備等の経年化は進んでいるものの、昭和56年のいわゆる「新耐震基準」以後に建設されたものであり、十分なメンテナンスを施していけば、今後もまだまだ有効に使用できる建物である。

したがって、施設の今後の活用については、時代のニーズを十分踏まえつつ、建物を他の用途のために有効に活用していくことを検討していくべきであるとともに、その検討に当たっても、京都市の厳しい財政状況や建物の維持管理経費に毎年度多額の税金を投入しているという状況を踏まえ、決して先送りすることなく、早急に具体化を図っていくべきである。

さらには、保養研修センターの今後の活用策については、西山文化が息づく桂坂地域に位置し、また、周辺に支援学校や福祉施設、大学が集積しているという地域の特色、これまでの地域が活用してきた経過及び地域ニーズを十分に踏まえたうえで検討される仕組みを設けるべきである。

4 おわりに

本検討委員会においては、保養研修センターの今後のあり方について、様々な立場の委員から真摯な意見が出されるとともに熱心な議論が交わされ、地域からの声も踏まえて本提言を作成した。

特に強調したい点は、京都市の財政力に僅かながらにも余力があるうちに、保養研修センターの新たな活用法を検討すべきである。

また、その活用策の検討に当たっては、これまでの地域が活用してきた経過や地域ニーズを十分に踏まえ、活用策に反映するべきである。

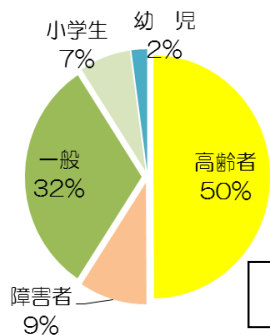
京都市におかれては、本検討委員会での議論・提言の趣旨を十分に斟酌して、保養研修センターの今後のあり方を早急に検討していくとともに、今後の一層の高齢化の進展を見据えて、高齢者福祉施策を着実に推進されることを要請する。

(参考資料)

1 宿泊機能（貸館を含む。）

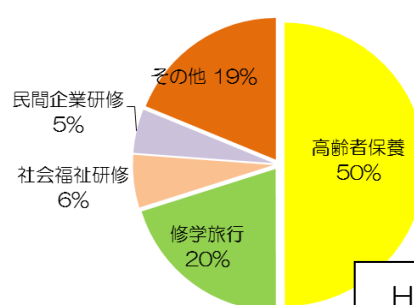
利用者分布

宿泊者の利用者分布



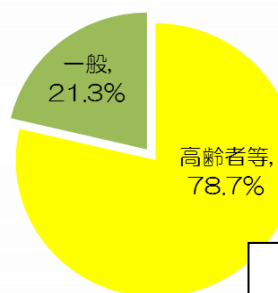
H23 実績

宿泊の目的別



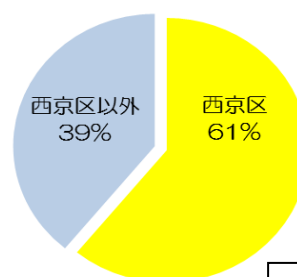
H23 実績

貸館の利用者分布(※)



H23 実績

研修室の利用者分布

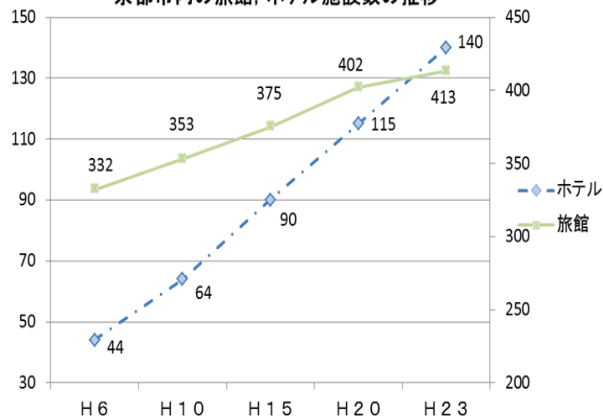


H23 実績

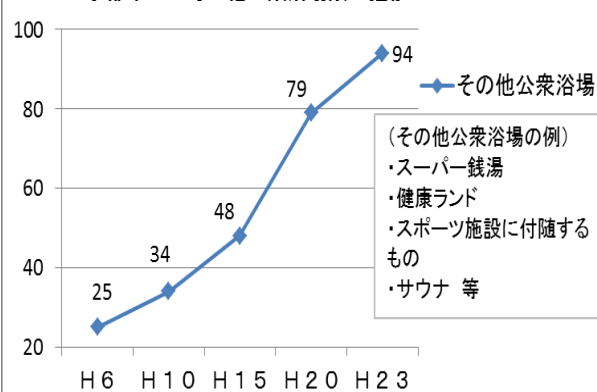
※ 社会福祉研修等の保養研修センター事業利用者を除く

周辺環境の変化

京都市内の旅館、ホテル施設数の推移

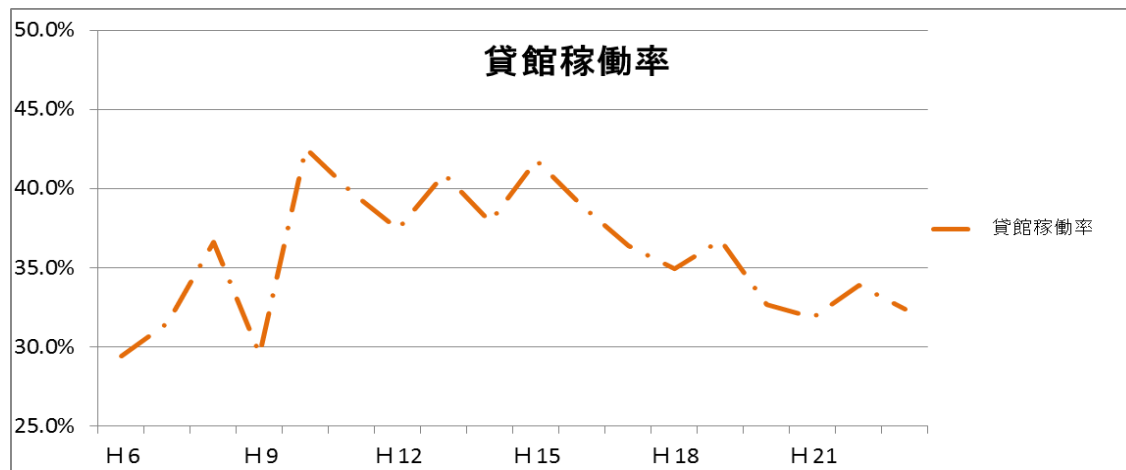
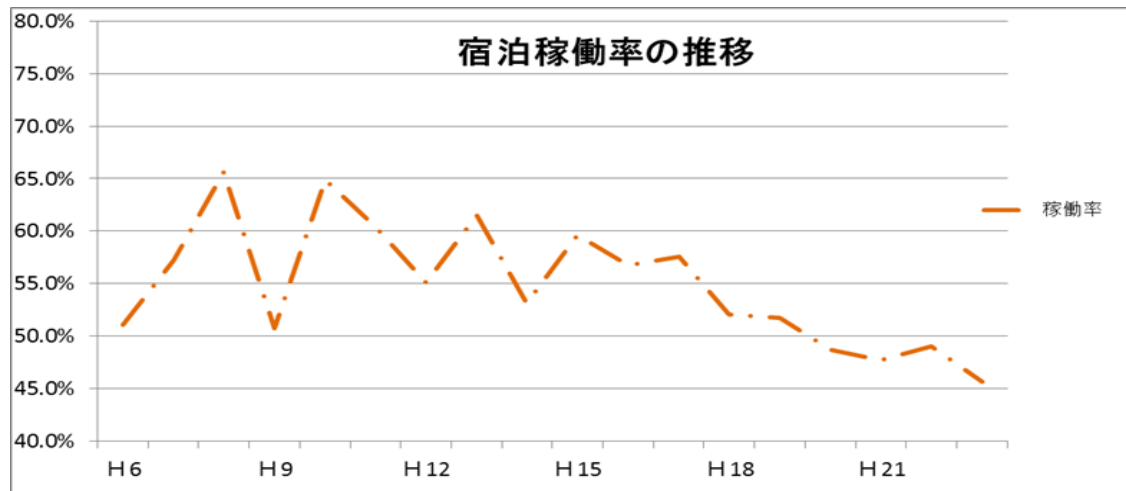


京都市内のその他公衆浴場数の推移



(その他公衆浴場の例)
・スーパー銭湯
・健康ランド
・スポーツ施設に付随するもの
・サウナ 等

宿泊・貸館の稼働率の状況



宿泊・貸館の経費面の状況

□機能別の京都市からの委託料（H23実績）

宿 泊	79,358,713 円
貸 館	23,190,262 円
合 計	102,548,975 円

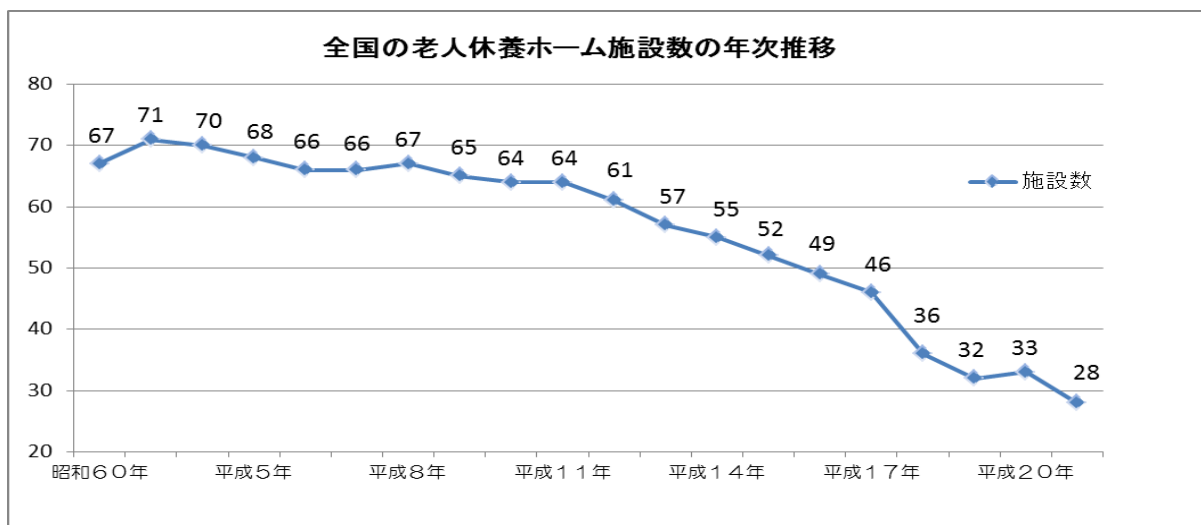
□宿泊者1人当たり（貸館利用件数1件当たり）経費

宿 泊	13,191 円
貸 館	13,191 円
合 計	26,382 円

□市内民間宿泊施設の稼働率・保養研修センター設立時の稼働率目標

民 間	約75%（観光庁調査：H23実績）
保養研修センターの当初目標	約65%（当時の全国の老人休養ホームの平均稼働率）
保養研修センターの現状	約46%（H23実績）

全国の老人休養ホームの状況



(出典) 厚生労働省 社会福祉施設等調査結果の概況

2 研修機能・生きがいづくり機能

研修を取り巻く状況（1）

□介護職員の推移と見通し

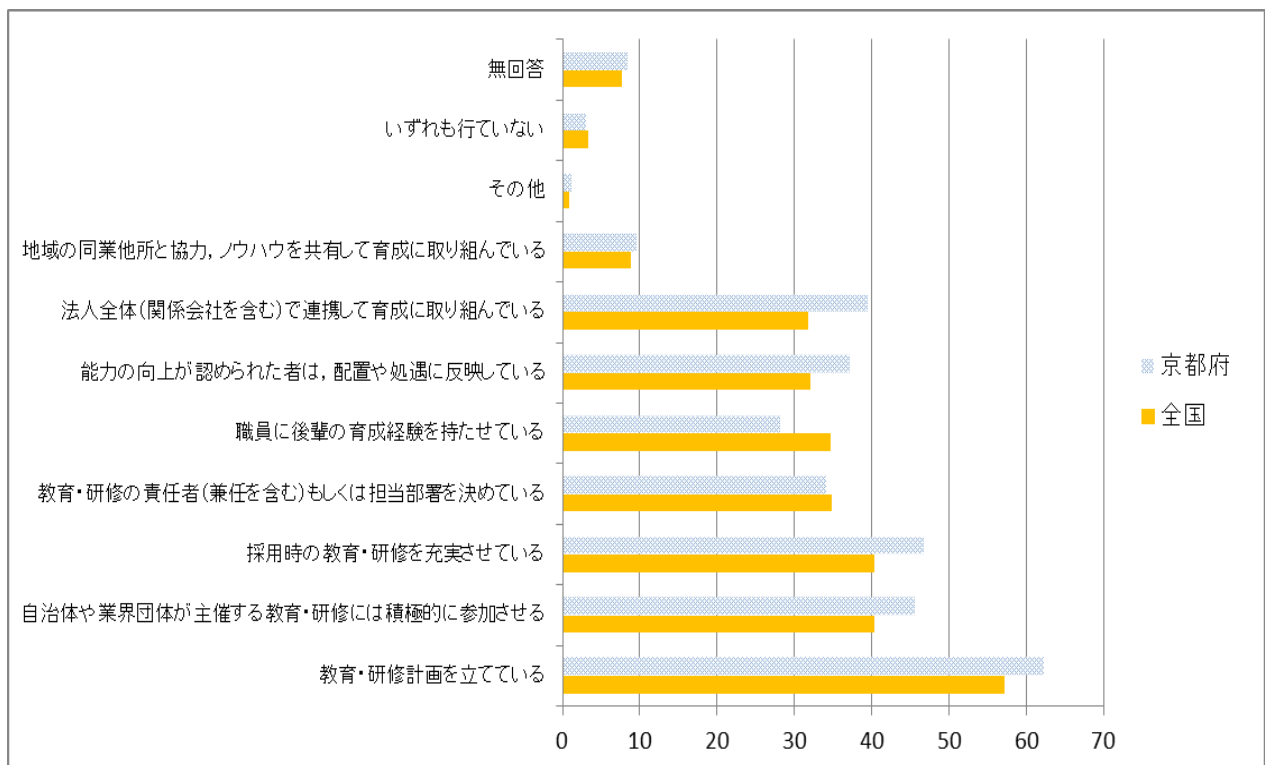
	平成12年度 (2000年度)	平成24年度 (2012年度)	平成27年度 (2015年度) <u>(推計値)</u>	平成37年度 (2025年度) <u>(推計値)</u>
介護職員	55万人	149万人	167～176万人 (164～172万人)	237～249万人 (218～229万人)
介護その他 職員	26万人	70万人	81～85万人 (77～81万人)	128～134万人 (102～107万人)

（出典）厚生労働省

「介護職員の処遇改善等に関する懇談会」資料（H24.5.11 開催）

研修を取り巻く状況（2）

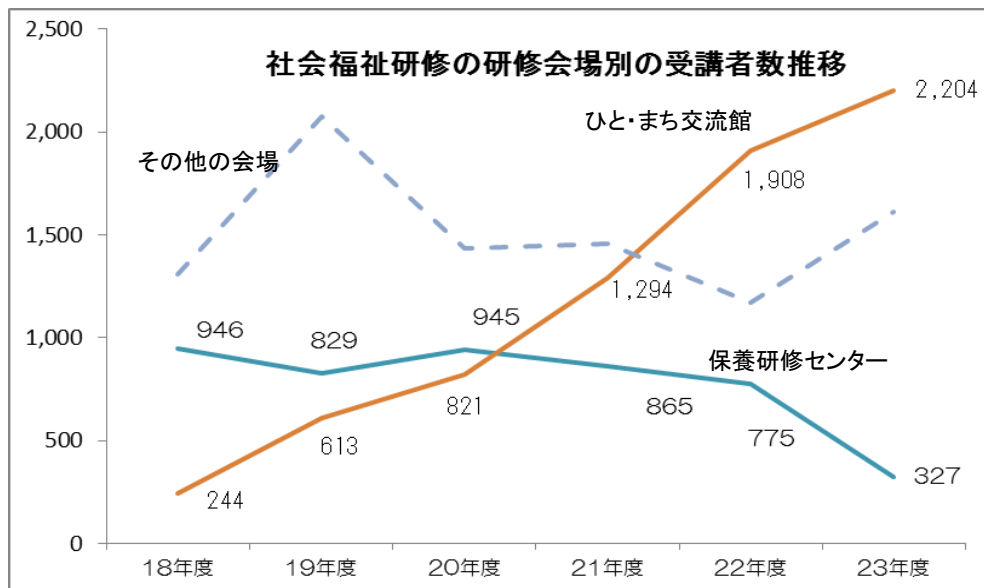
□人材育成の取組のための支援



（出典）（財）介護労働安定センター 平成23年度介護労働実態調査

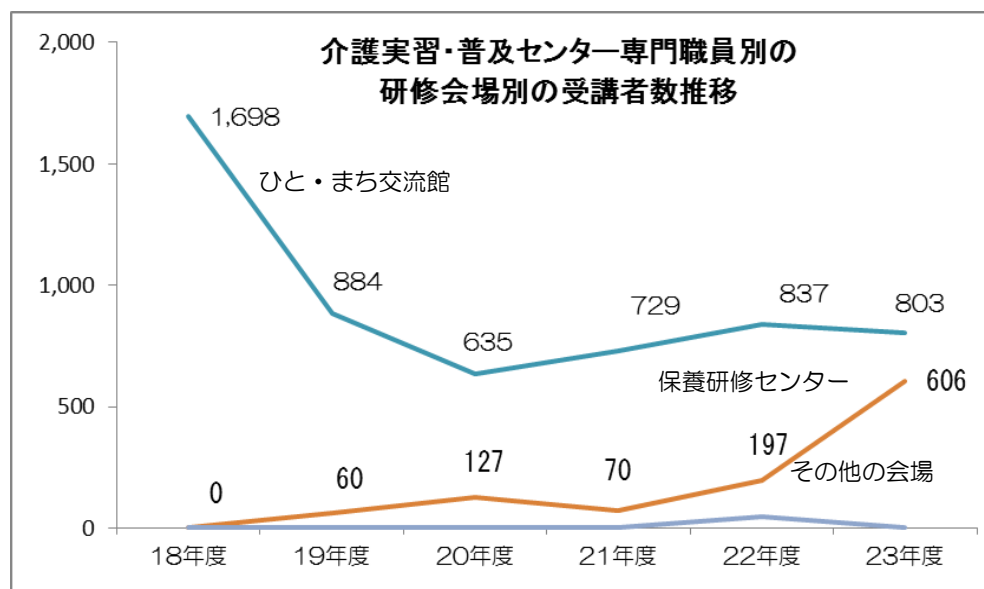
現在の研修会場別の受講者数推移（1）

□社会福祉研修の研修会場別の受講者数推移



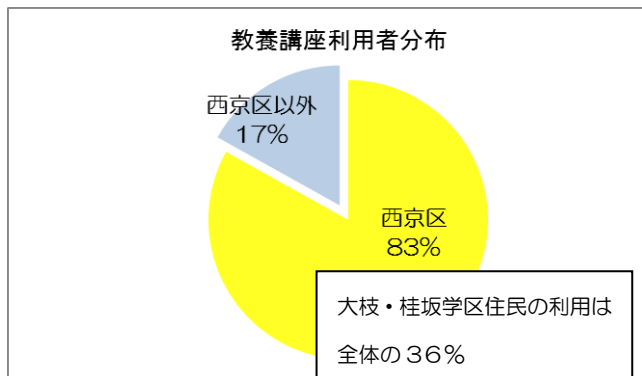
現在の研修会場別の受講者数推移（2）

□介護実習・普及センター専門職員別の研修会場別の受講者数推移

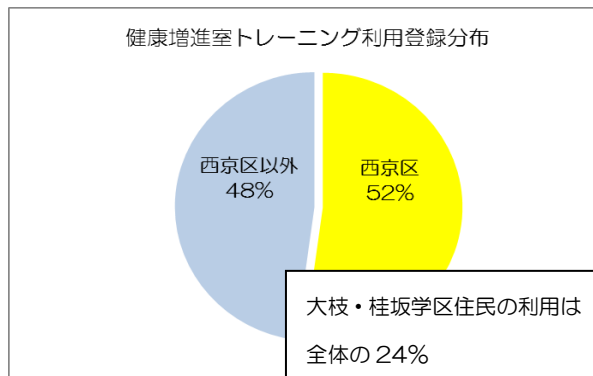


生きがいきり機能の状況

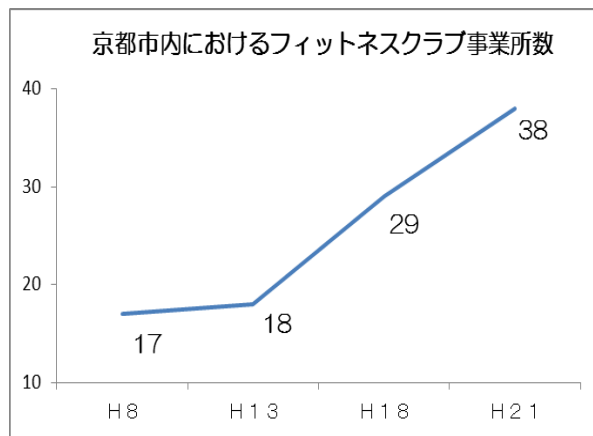
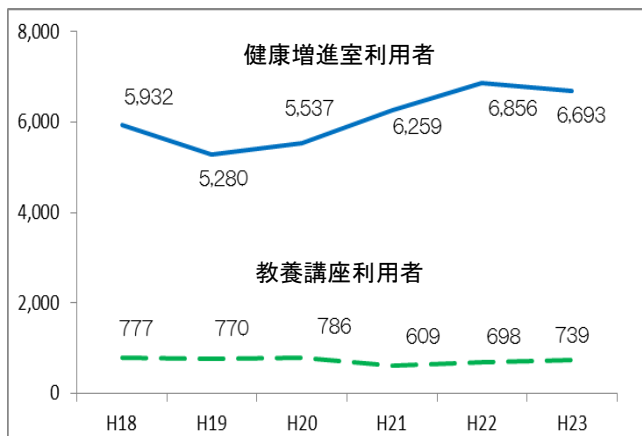
□教養講座の利用者分布（H23 実績）



□健康増進室トレーニング利用登録数（H23 実績）



□教養講座・健康増進室の利用状況



洛西ふれあいの里保養研修センターあり方検討委員会

委員名簿

氏 名	所属団体等
大田垣 義夫	市民公募委員
◎岡本 民夫	同志社大学 名誉教授
菊池 潤治	桂坂学区自治連合会 会長
○北村 亘	大阪大学大学院法学研究科 准教授
八田 泰孝	日本公認会計士協会 京滋会
平田 和洋	京都市社会福祉施設連絡協議会
南 恵美子	京都府国民年金基金 理事長
山田 敬一	京都市老人クラブ連合会 会長
塩見 徹也	京都市保健福祉局長寿社会部 部長

◎：委員長 ○：会長職務代理

(五十音順・敬称略)

これまでの検討経過

検討委員会開催日	議 題
第 1 回検討委員会 平成 2 4 年 1 0 月 3 1 日（水）	・ 洛西ふれあいの里保養研修センターあり方検討委員会設置目的について ・ 会長の互選，会長職務代理者の指名 ・ 保養研修センターの概要及び今後の議論の方向性 ・ 保養研修センター見学
第 2 回検討委員会 平成 2 4 年 1 1 月 2 9 日（木）	・ 宿泊部門の検討について ・ その他
第 3 回検討委員会 平成 2 4 年 1 2 月 2 7 日（木）	・ 研修機能等に関する今後のあり方検討 ・ その他
第 4 回検討委員会 平成 2 5 年 2 月 4 日（月）	・ 「洛西ふれあいの里保養研修センターの今後のあり方についての提言（案）」について ・ その他