

京都市高齢者施策推進協議会	
第2回 (H29.3.28)	資料2

多様な立地での特別養護老人ホームの 整備に向けた提案について

平成29年3月

京都市高齢者施策推進協議会

1 はじめに

京都市においては、「高齢者の住み慣れた地域での生活の継続」という地域包括ケアの理念を踏まえ、これまでから地域に根差した小規模な施設・居住系サービスの整備を基本として介護基盤整備をすすめてきた。

そして、国における施設サービスの将来推計や、「介護離職ゼロ」に向けて特別養護老人ホーム（以下「特養」という。）をはじめとする介護基盤の前倒し・上乗せ整備の要請、さらには、京都市における特養の入所申込者数の状況からも、今後、更なる安定的な量の確保が求められている。

しかし、昨今の京都市内におけるマンションやホテル需要を考慮すると、公定価格である介護保険事業では、市街地での採算の見合う大規模な土地の確保は非常に困難になっており、今後の安定的な特養整備が危惧される。

2 今後の特養整備の考え方と具体的な整備促進策についての提案

これらの現状を踏まえ、市民ニーズの高い特養整備を将来にわたり安定的に担保するため、多様な立地において特養整備が可能となるよう、京都市に対して次の提案を行う。

なお、提案に至った背景の詳細については別添参考資料を参照されたい。

<提案その1 地域密着型特別養護老人ホームの整備促進策>

特に土地の確保が困難な市内中心部の日常生活圏域での整備促進策に向けた1ユニットの定員の緩和について

(1) 現状

地域密着型特養の運営に当っては、国基準等が次のとおり定められており、京都市においても国基準等に沿った運用がなされている。

- ① 一のユニットの入居定員は、やむを得ない場合を除いて10人以下とする。
- ② 夜間の職員体制は、2ユニットごとに1人以上の職員（介護又は看護職員）を配置

③ 1人の夜勤者は1つの階のみ担当し、別の階のユニットを担当することは不可
このため、通常、地域密着型特養整備においては、採算上、同一階に2ユニット（定員20人）以上を配置することとなるため、一つの階で少なくとも約700㎡（1ユニット約350㎡）の面積が必要となり、建ぺい率を考慮した場合、必要な敷地は約1,000㎡以上の規模となる。

このことが市内中心部で地域密着型特養整備が進まない一要因となっている。

(2) 対応策

用地取得が困難な市内中心部において地域密着型特養整備を促進するためには、規模の小さな施設でも採算性が確保できる新たな仕組みが必要である。

狭小な敷地では、1フロアに1ユニットしか確保できず、一定数の定員の確保のためにはユニットが2つのフロアにまたがることとなるため、夜間、合計2人（1フロア1人）の職員配置が必要となり、採算性が悪化する。

このため、敷地の都合上など、やむを得ない場合に限り、夜間、職員1人でケアする入所者は最大20人とする等のルール化を図った上で、総ユニットの半数の範囲内で1ユニット2人程度の定員増加を可能とするよう求める。

(3) 留意事項

1ユニットの定員を2名程度増加した場合、夜勤者1人が担当する入所者数は減少するものの、日中の時間帯においては職員1人が担当する入所者数が増加することが予測される。

このため、京都市においては、事業者に対して、入所者処遇が低下しないよう、国基準（3：1＝入所者3人につき職員1人）を上回る職員配置を求めるなどの対応を行うべきである。

<参考：特別養護老人ホームの人員、設備及び運営に関する基準について（平成12年3月17日 老企第43号 厚生省老人保健福祉局長通知）>（抄）

第5 ユニット型指定介護老人福祉施設 3⑤③ユニットの入居定員

ユニット型指定介護老人福祉施設は、各ユニットにおいて入居者が相互に社会的関係を築き、自律的な日常生活を営むことを支援するものであることから、一のユニットの入居定員は、10人以下とすることを原則とする。

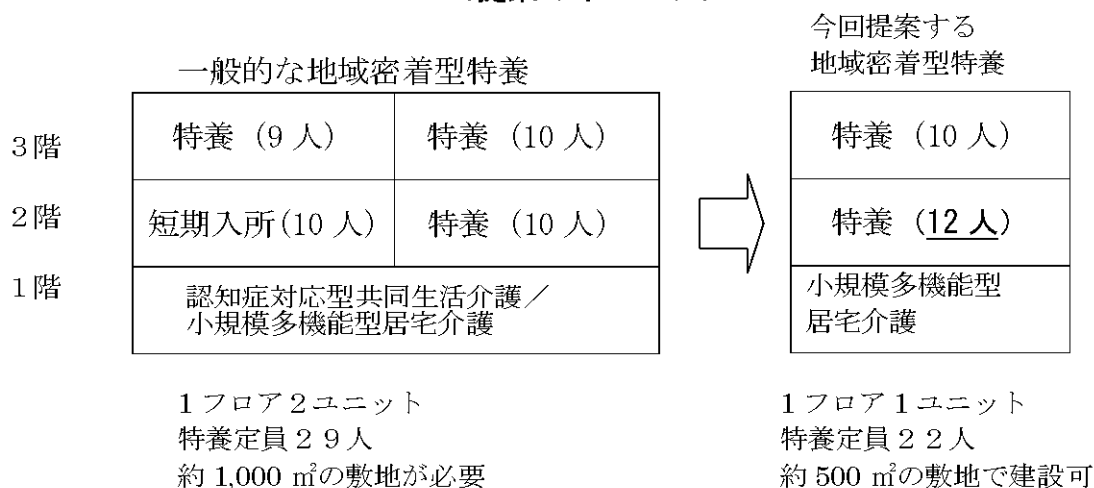
ただし、敷地や建物の構造上の制約など特別の事情によりやむを得ない場合であった、各ユニットにおいて入居者が相互に社会的関係を築き、自律的な日常生活を営むことを支援するのに支障がないと認められる場合には、入居定員が10人を超えるユニットも認める。

なお、この場合にあっても、次の2つの要件を満たさなければならない。

イ 入居定員が10人を超えるユニットにあっては、「おおむね10人」と言える範囲内の入居定員であること。

ロ 入居定員が10人を超えるユニットの数は、当該施設の総ユニット数の半数以下であること。

<提案のイメージ>



＜提案その２ 広域型特別養護老人ホームの整備促進策＞ 市街化調整区域を活用した広域型特養整備の検討について

(1) 現状

- ・ 特養整備については、今後の施設利用者数の見通しや、国からの「介護離職ゼロ」に向けた特養をはじめとする介護基盤の前倒し・上乗せ整備の要請、さらには、京都市における特養の入所申込者数の状況からも、今後も安定的な整備が求められている。
- ・ 一方、第6期プラン中に開所した（開設予定を含む。）広域型特養4施設のうち3施設については、すべて市有地（売却による元市有地を含む。）であるという状況にある。
- ・ また、昨今の京都市内におけるマンションやホテル需要を考慮すると、広域型特養の整備に向け、市街地において公定価格である介護保険事業の採算の見合う3,000㎡程度の土地の確保することは非常に困難になってきている。

(2) 対応策

今後、ニーズの増加が予測される特養の安定的な供給の確保と昨今の介護保険事業における採算に見合った土地取得の困難性を鑑み、特例的に市街化調整区域における広域型特養整備を可能とするよう求める。

(3) 留意事項

市街化調整区域において広域型特養整備を認める場合、緊急時における入所者への医療提供の確保の必要性から立地要件を設けることを求める。

また、市街化調整区域において広域型特養を整備する場合、市街化区域の特養と介護報酬が同じである一方、整備用地の確保に要する費用は低廉になることが予測される。

このため、整備事業者に対しては、積極的に地域活力の促進や介護の担い手の給与水準の向上等に係る取組を求める。

これらの他、地域包括ケアの理念を踏まえて、市街化調整区域に整備が集中しない仕組みの検討を求める。

3 おわりに

特養については、比較的低廉な利用料金で在宅での生活が困難な中重度の要介護者を支える施設である。

その役割は、今後の一層の高齢化の進展とともに、高齢者を支える家族のライフスタイルの多様化等に伴い益々高くなっている。

しかし、京都市内では、マンションやホテル需要等に伴い、特養用地としての土地取得が非常に困難な状況にあり、将来に亘る安定的な特養整備に課題がある。

本協議会では、今後も将来に亘り安定的に特養整備を担保するために、用地面からその対応策について検討した。

京都市においては、特養に求められる社会的要請に的確に応えるために、この提案を十分に踏まえて取組を進められたい。

提案に至った背景

1 京都市の高齢化及び要介護認定者数の状況について

(1) 高齢者人口の増加について

京都市の近年における総人口及び65歳以上の高齢者人口等の推移を見ると、総人口は減少傾向にあるものの、高齢者人口は増加し続けている。

とりわけ、平成24年から、いわゆる「団塊の世代」が順次高齢期を迎えた結果、高齢者人口は平成27年で391,400人と平成22年から約61,000人増加し、高齢化率（総人口に占める65歳以上人口の割合）についても、平成27年は27.5%と、平成22年から4.5ポイント上昇している。

また、国立社会保障・人口問題研究所の推計（平成25年3月推計）では、京都市における高齢化率は、平成37年（2025年）には30%を超え、平成52年（2040年）には36.8%に達することが見込まれており、今後も増加が見込まれている。なお、京都市の高齢化率は今後も全国平均を上回ることが推計されている。

<これまでの高齢化率の推移>

	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年
京都市	11.4%	12.7%	17.2%	19.9%	23.0%	27.5%
全 国	10.3%	12.1%	17.4%	20.2%	23.0%	26.7%

<今後の高齢化率の推計>

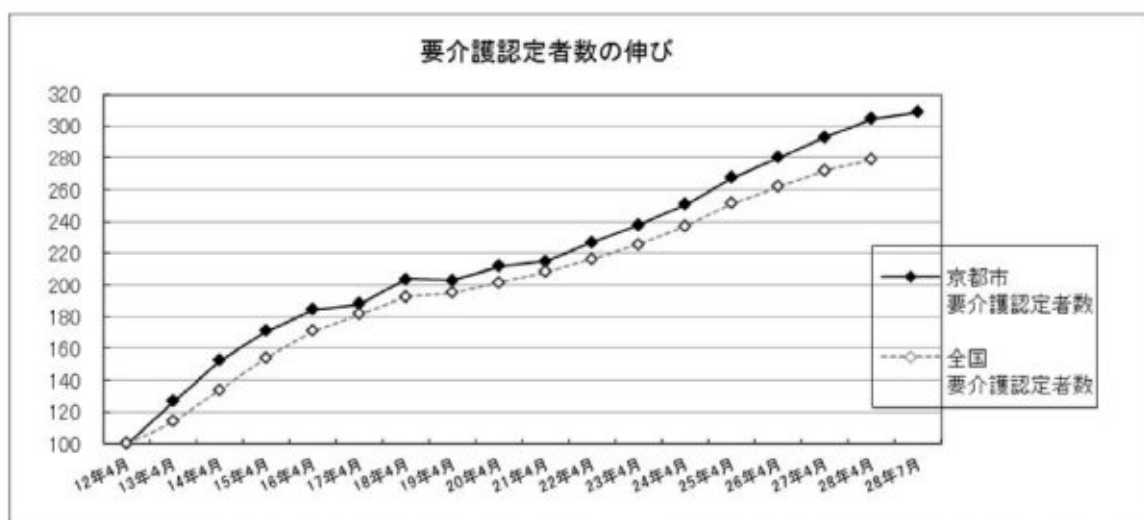
	平成32年	平成37年	平成42年	平成47年	平成52年
京都市	29.5%	30.4%	31.7%	33.7%	36.8%
全 国	29.1%	30.3%	31.6%	33.4%	36.1%

(2) 要支援・要介護認定者数の増加について

高齢化の進展に伴い、要支援・要介護認定者数は今後も増加を続け、団塊の世代全員が75歳以上となる平成37年度（2025年度）には、65歳以上の第1号被保険者数に占める要支援・要介護認定者数の割合である出現率（以下「出現率」という。）は、平成28年度の21.03%（81,057人）に対して、28.16%（107,951人）まで上昇する見込みとなっている。

なお、京都市の出現率や要介護認定者数の伸びは全国平均と比較しても大きく上回っている状況にある。





<総人口及び高齢化率等の今後の推計>

(人)

			平成 26 年	平成 27 年	平成 28 年	平成 29 年	平成 32 年	平成 37 年
総人口			1,469,253	1,472,803	1,468,867	1,464,932	1,453,125	1,421,963
65 歳 以上	人口	382,430	406,787	411,127	415,467	428,486	431,899	
	構成比	26.0%	27.6%	28.0%	28.4%	29.5%	30.4%	
	65 ～ 74 歳	人口	202,705	208,878	206,143	203,407	195,200	156,441
		構成比	13.8%	14.2%	14.0%	13.9%	13.4%	11.0%
	75 歳 以上	人口	179,725	197,909	204,984	212,060	233,286	275,458
		構成比	12.2%	13.4%	14.0%	14.5%	16.1%	19.4%

2 介護基盤整備の状況について

(1) 介護基盤整備の考え方

京都市では、京都市民長寿すこやかプラン（以下「プラン」という。）に基づき要介護高齢者の在宅生活を支えるために、「小規模多機能型居宅介護」、「定期巡回随時対応型訪問介護等」等の居宅系サービスの整備を着実に推進するとともに、在宅生活が困難な重度の要介護者のため、認知症グループホームや地域密着型特養等の地域に根差した小規模な施設・居宅系サービスを重点的に整備することとしている。

整備に当たっては、京都市が公募において選定している認知症グループホームについては、プラン上は行政区単位での整備を進めることとしているが、実際の事業者選定当たっては、各日常生活圏域（76 圏域）（概ね中学校区数）（以下「圏域」という。）の整備状況に応じて優先度を設け順位付けすることとしている。

しかし、市民ニーズが高く整備の必要性が特に高い特別養護老人ホーム（以下「特養」という。）については、整備用地として、通常、定員 29 名以下の地域密着型特養で約 1,500 ㎡、定員 30 名以上の広域型特養が約 3,000 ㎡必要となり、市街化区域での用地確保が極めて困難な状況である。このため、市街化区域での用地確保を前提とした各圏域ごとの整備については現実的に困難な状況にある。

(2) プランに掲げる施設・居宅系サービスの整備目標数について（整備目標数の考え方）

プランに掲げる特養をはじめとした施設・居宅系サービスの整備目標数については、各サービスの想定される利用者の認定者数の占める割合が、前期計画と概ね同水準となるよう推計し設定している（第 4 期（H21～H23）：4,931 人分、第 5 期（H24～H26）：5,536 人分、第 6 期（H27～H29）：6,105 人分）。

このため、高齢化の進展に伴う要支援・要介護認定者数の増加に伴い、今後も一定数の整備が求められる。

(3) 特養の整備状況

特養については、サービス利用者数の推計等に基づき、プランに 3 年ごとに整備目標数を位置付けて整備を推進してきており、これまで概ね整備目標を達成している状況にある。

① 整備目標数に対する状況

（単位：人）

	第 4 期（H21～H23）	第 5 期（H24～H26）	第 6 期（H27～H29）※
目 標	4, 9 3 1	5, 5 3 6	6, 1 0 5
実 績	4, 9 0 0	5, 5 2 8	6, 0 8 3
達成率	9 9. 4 %	9 9. 9 %	9 9. 6 %

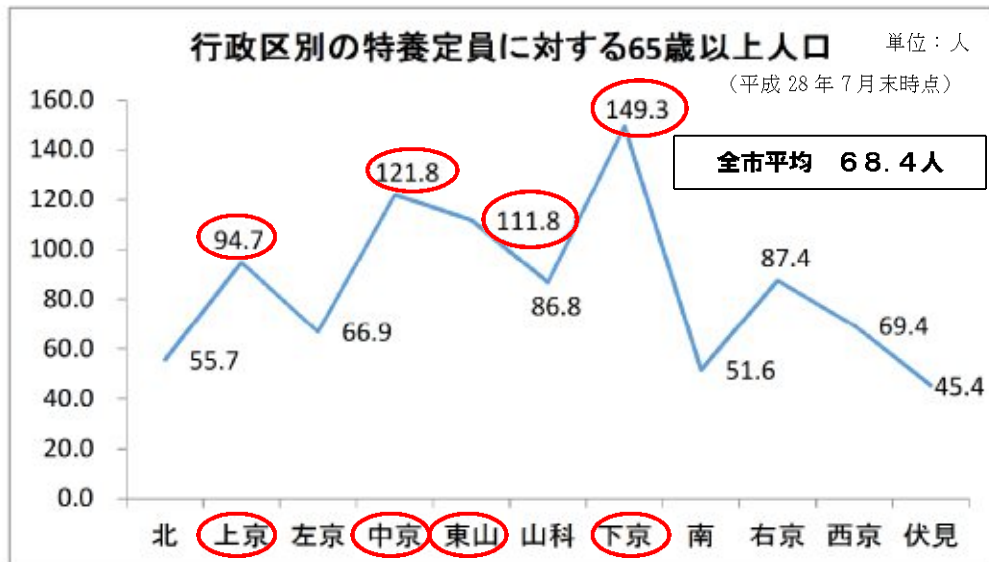
※第 6 期については、平成 2 9 年 2 月末時点の公募実績

② 各圏域の整備状況

これまで特養については、プランに基づき、全市単位で整備が進められている。

その結果、市内 7 6 圏域（概ね中学校区数）のうち、特養が未整備である圏域は 2 1 圏域となっており、傾向としては、上京区（2/4）、左京区（5/10）、中京区（2/6）、東山区（1/3）、下京区（3/5）の概ね市内中心部の土地取得が困難なエリアに特養未整備の圏域が多くなっている。

また、市内中心部の行政区においては、特養定員に対する 6 5 歳以上人口の比率や出現率についても、他の行政区と比較して高くなっており、特養整備が求められるものの、用地確保が困難なため、これらの圏域では他の行政区以上に整備が進捗しない状況にある。



(4) 市民ニーズの高い特養利用者の将来推計と今後の必要性

国の推計では、平成 27 年（2015 年）の施設利用者数を 100 とした場合、平成 72 年（2060 年）の同利用者数は 212 と推計しており、引き続き、要介護高齢者の在宅生活を支えるための居宅系サービスの整備を推進するものの、今後も一定数の施設サービスを整備する必要がある。なお、平成 52 年（2040 年）の京都市の高齢化率の将来推計 36.8%は、全国平均 36.1%を上回っており、その必要性は高い。

また、過去の推移（介護保険制度が発足した平成 12 年以降）からも、京都市における特養整備数の伸びは、国の同時期における整備数の伸びを上回っている状況にある。

今後、京都市における高齢者数及び要支援・要介護認定者数は、更なる増加が見込まれることから、施設利用を必要とする人の伸びが予測される。

さらに、平成 27 年 12 月には、国における一億総活躍社会の実現に向けた「新三本の矢『安心につながる社会保障』（介護離職ゼロ）」がとりまとめられ、2020 年代初頭までに、

- ① 介護サービスが利用できずにやむを得ず離職する方をなくす（介護を理由とする離職者は近年毎年 10 万人前後発生）。
- ② 特養に入所が必要であるにもかかわらず自宅で待機している高齢者を解消するために（特養への入所申込者のうち在宅で要介護 3～5 の方は約 15 万人存在）、平成 27 年度補正予算において、全国で約 12 万人分の介護基盤整備の前倒し・上乗せ整備をするための予算措置等が講じられたところである。

<特養の定員数の推移>

	平成 12 年時	平成 26 年時
京都市	2,774 人	5,331 人 [約 1.92 倍]
全国	298,912 人	538,900 人 [約 1.8 倍]

出典：厚生労働省「厚生労働省（老健局）の取組について」（平成 27 年 4 月 10 日）

<全国の要介護認定者数・施設利用者数の見通し>



（資料）「人口推計」（総務省）、「介護給付費実態調査（平成 26 年 10 月調査分）」（厚生労働省）、「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）（推計方法）性・年齢階級別認定率、年齢階級別施設利用率が現状（平成 26 年）のまま変わらないとして、これを将来推計人口に乗じて機械的に推計。なお、制度改正（予防給付の地域支援事業への移行等）による影響等は織り込まれていない推計であるため、留意が必要。

出典：社会保障審議会介護保険部会（第 55 回）（平成 28 年 2 月 17 日）

＜京都市の要支援・要介護認定者数及び出現率の推計＞

(人)

	26 年度 (参考)	29 年度	32 年度	37 年度
第1号被保険者数	371,515	386,697	386,894	377,946
要支援・要介護認定者数	77,719	90,096	99,429	107,951
うち、第1号被保険者数	76,266	88,672	97,933	106,415
出現率	20.53%	22.93%	25.31%	28.16%

注1：平成26年度（斜線）は10月1日現在の実績値，平成29年度以降（太枠内）は推計値

注2：第1号被保険者数はプラン策定時の住民基本台帳人口等から推計（出典）第6期京都市民長寿すこやかプラン

＜参考：京都市における特養の入所申込者数の推移＞

	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度
申込者数	5,334 人	5,736 人	5,722 人	4,616 人	4,754 人

※平成 27 年 4 月1日以降，特養の入所者は原則要介護3以上に制度変更。

3 特養整備の現状と課題

① 地域密着型の公募状況

第6期京都市民長寿すこやかプラン（計画期間：平成27年度から平成29年度）（以下「6期プラン」という。）当初の平成26年5月から平成27年5月までの計5回にわたり実施した公募において、定員29人以下の地域密着型特養については、主に採算性に見合う土地確保の困難性、介護の担い手不足、工事費の高騰及び介護報酬の改定により、1施設分（定員29人分）しか応募がなかった。

② 特養の整備促進に向けた取組について

京都市では、6期プランに掲げる整備目標の確実な達成に向けて、公募の定期実施により事業者が応募しやすい環境を整えたほか、地域密着型特養及び地域密着型特定施設を整備する場合には、より採算性の高い認知症グループホームを公募によらず併設できるようにするなど、整備事業者のインセンティブを高める手法を取り入れ、特養の整備促進に取り組んできた。

その結果、平成27年8月から平成28年5月までに実施した計3回にわたる公募では、新たに地域密着型特養を6施設分（172人分）選定しており、一定の進捗が見られている。

さらに第6期においては、これまでの公募への応募状況等を見ると、広域型サービスは地域密着型サービスに比べて採算性が高く、事業者の整備意欲が高い状況にあることから、広域型と地域密着型の両方のサービス区分のある特養（及び特定施設）については、平成28年5月の公募から、公募の際に広域型、地域密着型の区分をなくし、1つのサービスとして公募を行うことで、事業者に対して整備の選択の幅を広げ、市民ニーズの高い特養整備を着実に推進することとした。

その結果、平成28年8月に実施した公募では、広域型特養1施設（70人）分の応募があり、その成果が現れている。

③ 今後の特養整備に向けた課題について

京都市における特養の整備促進に向けた取組により、6期プランに掲げる整備目標の達成に向け、概ね順調に整備が進捗しているものの、一方で、京都市内はマンションやホテル需要が高く、民間による調査（※）では近畿圏の他の都市と比較しても高値で売買されていることが示されており、公定価格である介護報酬では特養整備に必要な一定規模以上の土地取得が困難な状況にあることが課題として挙げられる。

なお、6期プランに新たに開所した（予定を含む。）広域型特養4施設のうち、3施設については、市有地（売却による元市有地を含む。）を活用したものであり、民有地での一定規模以上の土地確保が困難な状況にあり、今後の特養の安定的な供給に向けて、対策が必要な状況にある。

※出典：㈱不動産経済研究所 「近畿圏のマンション市場動向 ― 2016年のまとめ ―」