

新たな特別養護老人ホームの整備促進策について ～安心安全の高齢化社会の実現に向けて～

京都市では、これまで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、特別養護老人ホーム（以下「特養」という。）の整備計画を立て着実に整備してきました。

しかし、近年、急速な高齢化の進行に伴う要介護者の増大により、特養の需要が高まる一方、地価の高騰や特養の整備可能な土地が減少傾向にあることにより、これまでの整備手法だけでは、今後、プランに定める特養の整備目標数の達成が困難になることが想定されます。

このような状況に対応するため、平成29年3月28日に京都市高齢者施策推進協議会からいただいた御提言等を踏まえ、以下のとおり、3つの新たな特養整備促進策を実施してまいります。

1 市街化調整区域内における特別養護老人ホームの整備

[詳細 P2～](#)

(1) 概要

平成14年以降認めていなかった市街化調整区域内の特養の整備について、利用者の安心の確保や地域経済の活性化へ資する取組等を実施する事業者には、道路や下水道等の公共施設が既に整備されている場所であること等を条件に整備を認めることとしました。

(2) 実施時期

平成29年12月（予定）公募から実施します。

2 地域密着型特養のユニット定員の緩和

[詳細 P8～](#)

(1) 概要

1ユニット当たりの定員の上限を10人までとしている地域密着型特養について、市内中心部でも比較的確保が容易な500㎡程度の土地でも整備・運営が可能となるよう1ユニット当たりの定員を10人から12人に緩和することとしました（※ただし、総ユニット数の半数以下）。

(2) 実施時期

平成29年8月28日（月）の公募から実施しています。

3 短期入所生活介護事業所から特養への転床

[詳細 P9～](#)

(1) 概要

特養は市民ニーズが高く、ほぼ満床である一方、短期入所生活介護事業所（以下「短期入所」という）では空床（171人分/日）が発生しています。このため、特養に併設される多床室を含む短期入所から特養への転床を認めることにより第6期プランに掲げる特養の整備目標数を確保することとしました（※転床数は第6期プランの整備目標数の未達成分である22人分を目安とします。）。

(2) 実施時期

平成29年8月28日（月）の公募で実施しています。

1 市街化調整区域内における特養の整備

(1) 概要

平成14年以降認めていなかった市街化調整区域内における特養整備について、利用者の安心の確保や地域の自然と調和した快適な暮らしを実現し、地域経済の活性化へ資する取組等を実施する事業者には、道路や下水道等の公共施設が既に整備されている場所であること等を条件に特養の整備を認めることとしました。

※ 市街化調整区域…開発行為や建築行為が原則として制限されている区域。

面積は、約33,000haで市街化区域(15,000ha)の約2倍の規模

(2) 市街化調整区域で特養の整備が必要となる背景

ア 京都市では、従来、約33,000haと市街化区域の約2倍の市街化調整区域を設け、メリハリのついた土地利用を進めてきました。このような中で市街化調整区域への特養の立地については、かつては許容していたものの、市街化区域で特養の整備が可能な土地の取得が比較的容易であったこと及び「高齢者の住み慣れた地域での生活の継続」という高齢者福祉施策上の考えを反映し、平成14年にこれを認めない方針としました。

イ その後、市街化区域内での特養整備を着実に推進し、平成20年度からの10年間で、1,870人分を整備してきました。

ウ 一方で、高齢化は急速に進んでおり、約20年前の平成7年には高齢化率は、14.6%であったものが、平成27年には26.7%に、いわゆる団塊の世代が全て75歳以上の後期高齢者となる2025年(平成37年)には30.4%になることが見込まれ、継続的な特養整備が必要となっています。

エ しかし、市街地の地価の高騰や特養の整備が可能な土地が減少傾向にあることから、市街化区域において、特養の採算に見合うまとまった土地(約3千㎡)の確保が困難になっており、現に第6期プラン中に整備する30床以上の広域型特養の4施設(※)のうち、3施設は市有地を活用しています。

※ 4施設のうち3施設(深草しみずの里:旧消防学校, ライトハウス朱雀:旧中京市民活動いきいきセンター, うずまさ共生の郷:旧右京区役所)が市有地を活用, 民有地の1箇所は、現在、醍醐地域で、建設中のひかる苑(仮称)

オ このため、平成29年3月に、京都市高齢者施策推進協議会から、市街化調整区域内の特養整備を検討することについて御提案をいただきました。

<これまでの高齢化率の推移及び今後の推計>

	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	平成32年	平成37年
京都市	14.6%	17.2%	19.9%	23.0%	26.7%	29.5%	30.4%
全国	14.6%	17.4%	20.2%	23.0%	26.7%	29.1%	30.3%

※ 国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の推計(平成25年3月推計)

<これまでの特養の整備数>

(単位:人分)

20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	
195	88	75	329	185	206	237	139	150	266	
									合計	1,870

(3) 市街化調整区域内で特養の整備を認める4つの要件

ア 利用者の安心を確保し、地域と調和した快適な暮らしの実現

利用者の皆様の安心を確保し、地域の自然と調和した快適な暮らしを実現するため、医療機関から車で6分程度で駆けつけられる距離（概ね2km圏内）に整備するとともに、市内産の木材、地元農産物の使用や地域との積極的な連携等、地域と調和した施設とすることで、利用者の安心の確保や快適な暮らしを実現します。

イ 地域経済の活性化への取組

市街化区域と比較して、整備用地の確保に要する費用が低廉になるため、事業者には積極的に地域活力の促進や地場産業の継承に資する取組を行っていただきます。

(ア) 雇用の創出や地元産材の活用など、地域活力の促進や地場産業の継承に資する取組を行う。

(イ) 施設の整備及び運営において市内企業を積極的に活用する。

ウ 介護の担い手の確保の取組

労働環境や処遇の改善が更に進むよう、事業者には正規職員の割合を65%以上（全国平均60.2%）とすることを求め、給与水準等の処遇改善向上に向けた取組を行っていただきます。

エ 利用者の負担軽減

利用者が必要な介護サービスを適切に選択していただけるよう、当該特養を運営する事業者自ら利用者の負担軽減（低所得の方の利用料の25%を減額）を実施していただきます。

(4) 実施時期

平成29年12月（予定）の公募から実施します。

なお、今回の整備方針は、いわゆる団塊の世代の全てが後期高齢者（75歳以上）となる8年後の2025年度（平成37年度）までは継続し、その後は特養の需給状況を検証のうえ、判断してまいります。

(5) 整備・運営を行う事業者の応募資格等

京都市では、特養を整備・運営する事業候補者を公募により選定しています。

市街化調整区域内で特養（なお、対象は定員30人以上の広域型特養とします。）の整備・運営を行う事業候補者の応募資格及び整備条件については、(3)の4つの要件に加え、地域包括ケアシステムを進めていくという観点から、以下のとおりとします。広域型特養の整備によってより入所しやすい状況を確保するとともに、併せて地域密着型特養の整備も誘導します。

ア 応募資格

(ア) 既に市内で定員29人以下の地域密着型特養を運営している法人（現在、23法人）

(イ) 同時に地域密着型特養を整備する法人

イ 整備条件

(ア) 利用者の安心の確保と快適な暮らしの実現

- a 設置する特養と密接に連携する医療機関を近隣に確保すること。

<運用基準>

項目	運用基準	理由
医療機関との密接な連携の確保	利用者の健康管理や急病時の円滑な対応等の協定が締結できること。	利用者の健康を守り，安心・安全を確保するため
連携する医療機関の要件	救急告示病院に指定されていること。	利用者の急病等に対応できる受入体制が確保されている必要があるため
近隣での確保	医療機関から計画地が概ね2 km圏内にあること。	利用者の緊急時に迅速な対応を可能にするため

- b 市内産木材，地元農産物の使用や地域との積極的な連携等，地域の自然との調和のとれた施設とすること。

(イ) 地域経済の活性化への取組，介護の担い手の処遇改善の還元の実施

提案要件	理由
a 雇用の創出や地元産材や地元農産物の活用など地域活力の促進，地場産業の継承に資する取組	地域活力の促進や低廉な用地取得費の市民，利用者への還元
b 社会福祉・施設の整備・運営時の市内企業の積極的活用 ※ 「施設整備の発注先」「施設運営時の清掃」「調理等の委託先」の少なくとも一つに市内企業が含まれること。	
c 介護の担い手の給与水準向上等，処遇改善の実施 ※ 正規雇用の職員を65%以上（全国平均60.2%）とする取組を実施すること。	
d 利用者に対する社会福祉減免の実施 ※ 低所得者の利用料を25%減額すること。	

この他，施設運営と地域の連携等を確保する観点から施設運営上必要な駐車場を確保することとします。

(6) 事業者選定の流れ

ア 京都市高齢者施策推進協議会における審査

(ア) 第1段階

市街化調整区域における案件について，上記要件を満たしているかを審査

(イ) 第2段階

第1段階の審査に合格した案件について，事業者の実績及びサービスの質の確保等を審査

- (ウ) (ア) 及び (イ) の審査を経て選定した案件を「仮選定」とします。

イ 京都市開発審査会における審議及び都市計画局における審査
都市計画法等の関連法令に基づいているかを審査（応募前に事前協議が必要）

- ※ 最終的に、上記ア及びイの審査を経た案件を選定することとします。
- ※ なお、応募定員が募集定員を上回り、市街化区域内の整備案件と競合し、かつ第２段階の審査結果が同点の場合、市街化区域内の案件を優先して選定します。
- ※ 市街化調整区域における許可については、市街化を促進しないことを前提としています。そのため、他の案件と同様に、特養の整備についても、事前相談、公募仮選定後の開発許可申請等を行い、開発審査会においては、道路や下水道等の公共施設が新たに整備の必要がないものであること等の審議を行います。

(別紙資料)「特養公募選定及び開発許可の手続の流れ」参照)

参考1 特別養護老人ホームについて

日常生活で常に介護が必要で、在宅の生活が困難な方に、日常生活の介護、健康管理などを行います。新規に入所される場合は、原則として要介護3以上であることが要件となります。

なお、介護保険法上、特養は定員30人以上の比較的大規模な特養を、地域密着型特養は、定員29人以下の比較的小規模な特養を指します。

参考2 市街化調整区域の概要

市街化調整区域とは、都市計画区域のうち、市街化を抑制する区域に対して指定されます。

この区域内では、開発行為、建築行為が原則として制限されております。市内の市街化調整区域の面積は、約33,000haが指定されており、市街化区域の約2倍の規模となります。



参考3 地価の高騰について

直近の3年間の地価について、市内全域では、平米当たり約3万円、中心5区(※)では、約5万3千円上昇しており、特養を運営できる土地を購入するには約9千万円～1億6千万円程度の追加資金が必要となっています。

※ 中心5区…北区，左京区，上京区，中京区，下京区

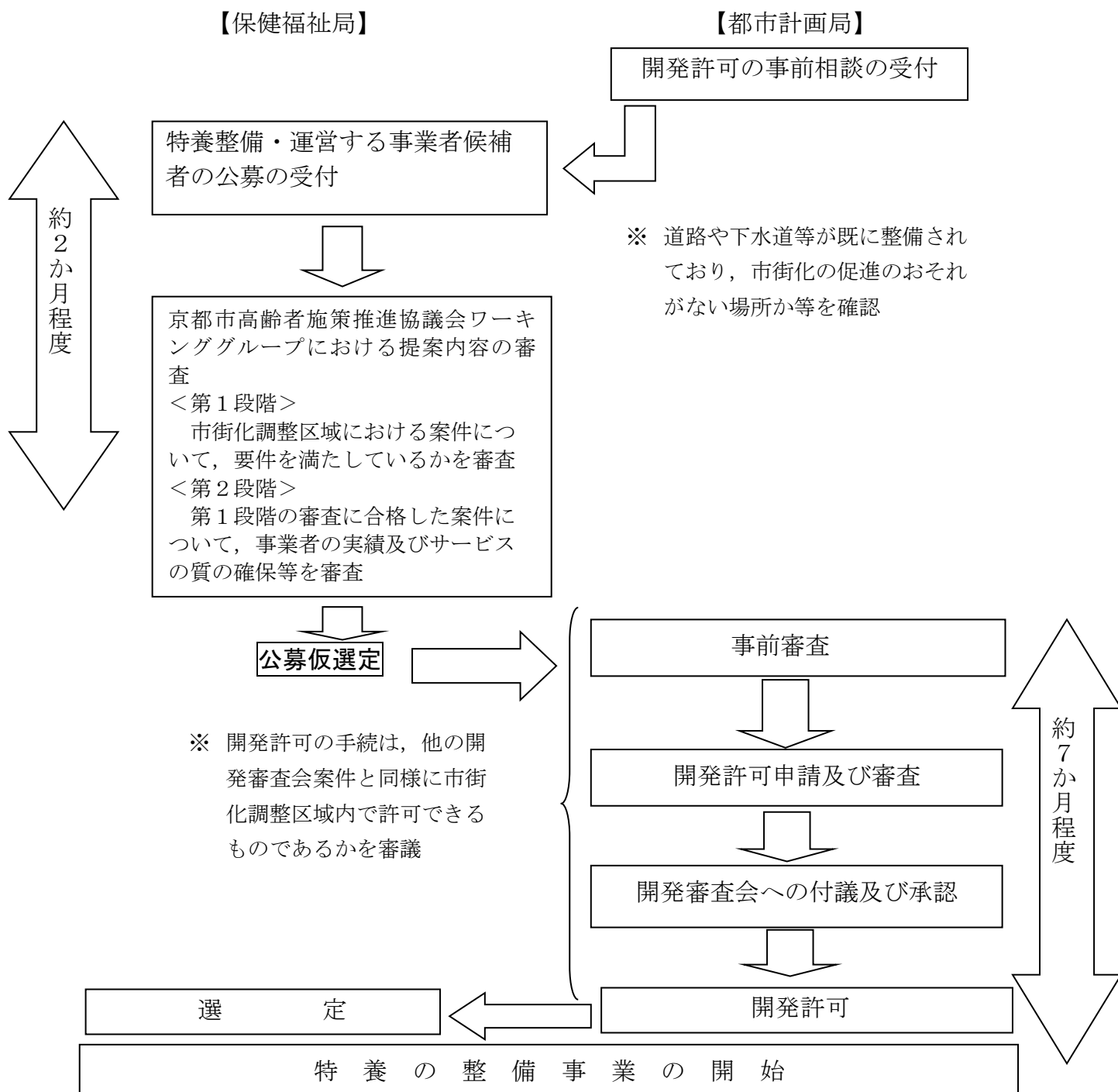
<京都市内の1㎡当たりの地価>

(単位：円)

	平成27年	平成28年	平成29年
京都市全域の平均	279,800	285,000	308,900
中心5区の平均	389,700	406,000	443,000

※ 国土交通省土地鑑定委員会の公表資料による。地価は毎年1月1日時点。

<特養公募選定及び開発許可の手続の流れ>



※1 市街化区域内の特養整備と同様、併せて建築確認等の他の法令に基づく許可を得ることが必要です。

※2 京都市高齢者施策推進協議会での公募仮選定をもって、京都市開発審査会での了承が得られることを保証するものではありません。

※3 手続に要する期間は目安です。申請書類等の補正期間は含みません。

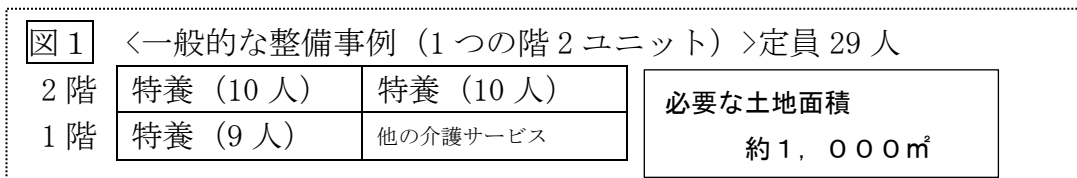
2 地域密着型特養のユニット定員の緩和

(1) 背景及び概要

ア 地域密着型特養（入所定員29人以下の特養）の「1ユニット当たりの定員の上限は10人まで」となっています。

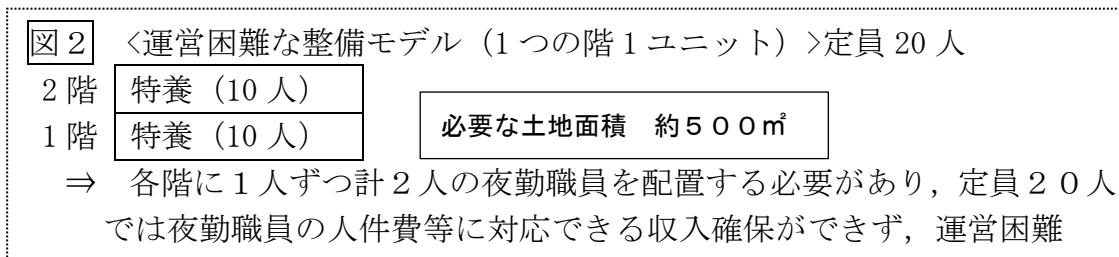
更に運営に当たっては、利用者20人ごと、かつ、各階ごとに1人の夜勤職員を配置する必要があります。

イ このため、図1のように、1つの階の定員を最大20人としたうえで、他の介護サービスと合わせて2階建て以上で整備することが一般的となっています。



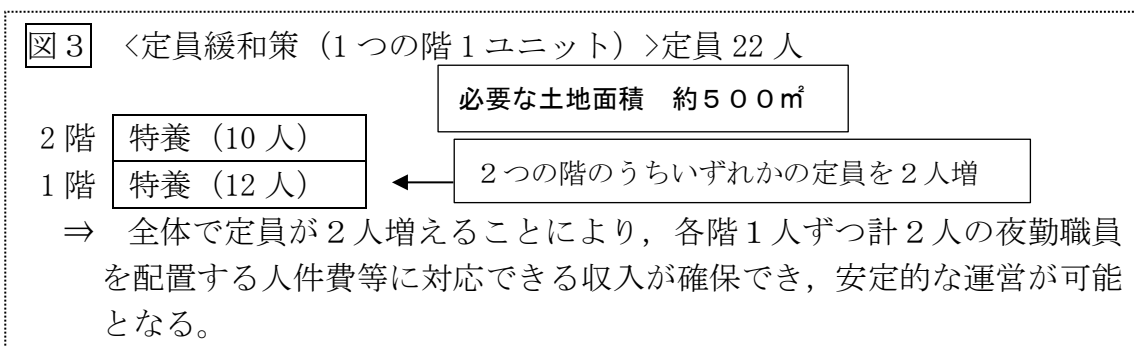
ウ この場合、約1,000㎡の土地が必要となりますが、市内中心部では確保が困難となっており、市内中心部で地域密着型特養の整備が進まない原因の一つとなっています。

エ 市内中心部でも比較的確保が容易な500㎡程度の土地で整備しようとする場合、図2のように1つの階の定員を10人としたうえで、2階建てとする整備モデルも考えられますが、夜勤職員2人の人件費等に対応できる収入確保ができず、運営が困難となるため、市内での整備事例はありません。



オ このような状況を受け京都市高齢者施策推進協議会から「1ユニット当たりの定員の上限は『10人まで』としている本市の取扱いを、国基準で認められている「総ユニット数の半数以下」の範囲で緩和すること」について、御提案をいただきました。

カ これを踏まえ、図3のように1つの階のユニットの定員を12人まで緩和して夜勤職員の人件費等に対応できる収入確保を可能とし、市内中心部での地域密着型特養の整備促進を図ることとします。



(2) 実施時期

平成29年8月28日（月）から公募を実施します。

3 多床室を含む短期入所生活介護事業所から特養への転床

(1) 背景及び概要

ア 特養については、順調に整備を進めてきており、第6期プランにおける進捗状況は次のとおりとなっています。

表1 第6期プランにおける特養の整備進捗状況

第6期プランの特養の整備目標数	6, 105人分
現在までの特養整備数(※)	6, 083人分
整備目標数との差	22人分

※ 平成30年3月末までの開所予定分を含む。

イ 特養は市民ニーズが高くほぼ満床である一方、短期入所の約15%は空床となっており、空床数は一日当たり約170人分になります。

表2 平成28年度の市内の短期入所生活介護事業所の状況

定員	1, 103人分
空床率	15.5%
空床数	171人分/日

ウ このため、特養に併設される多床室を含む短期入所をよりニーズの高い特養に転床することにより、第6期プランに掲げる特養の整備目標数を確保していくこととします。

なお、転床数は、第6期プランの整備目標数との差である22人分を目安とします。

(2) 実施時期

平成29年8月28日(月)から公募を実施します。

公募に当たって、転床を希望する事業者が募集数を上回った場合は、公募時の事業者の選定において、後期高齢者(75歳以上)人口当たりの短期入所定員が多い行政区に所在する事業者を優先するとともに、多床室の間仕切りを個室的しつらえ(※)としている事業所を評価する等、利用者のニーズに沿った事業所が評価されるよう取り組んでまいります。

※ 通常、多床室の間仕切りは、カーテンですが、間仕切りを障子やふすまを活用した改装等、利用者のプライバシーの保護の取組を評価。