



養護老人ホームはにしな寮の
在り方に関する提言



令和 5年 12 月 21 日

養護老人ホームはにしな寮在り方検討委員会

1 養護老人ホームはにしな寮在り方検討委員会設置の背景

現在、長野広域連合では、長野地域9市町村(長野市、須坂市、千曲市、坂城町、小布施町、高山村、信濃町、小川村及び飯綱町であり、以下「関係市町村」という。)による養護老人ホーム(2施設)と特別養護老人ホーム(4施設のうち、1施設は移管先が決定している。)の運営に加え、デイサービスセンター(1事業で移管先が決定している。)、在宅介護支援センター(1事業で移管先が決定している。)(以下総称して「高齢者福祉施設等」という。)を運営していますが、高齢者福祉施設等の収支は、経費が収入を上回る支出超過の状況にあり、不足する財源は、財政調整基金を取崩して繰入れているほか関係市町村の負担金によって補っています。

過去、老人ホーム等の高齢者福祉サービスの提供は、行政が中心に担ってきましたが、簡素で効率的な行政への転換に関心が高まっている中、高齢者福祉施設等の運営主体は、行政から社会福祉法人をはじめとする民間事業者へと移行が全国的に加速しています。

このような状況の中、長野広域連合が運営していました施設については、以下のとおり社会福祉法人への運営移管を進めてきています。

施設	豊岡荘	久米路荘	須坂荘	杏寿荘	七二会荘
移管先法人	社会福祉法人 光和福祉会	社会福祉法人 ウエルフェアコスモス	社会福祉法人 グリーンアルム福祉会	社会福祉法人 大志会	社会福祉法人 長野南福祉会
移管先法人での 運営開始日	令和6年4月1日から 運営予定	令和5年4月1日	令和3年4月1日	平成26年4月1日	平成22年4月1日

なお、現在は、令和4年度に移管先が決定しました特別養護老人ホーム豊岡荘について、令和6年4月の運営移管に向けて、円滑な引継ぎができるよう準備を進めているところです。

運営移管に当たっては、現在、令和3年度から施行の「長野広域連合広域計画」に掲げる高齢者福祉施設等の管理・運営における方針のもと、長野広域連合が運営する全ての高齢者福祉施設等について、民間主体への移管の対象として、検討しています。

令和5年度は、「養護老人ホームはにしな寮」を対象に運営移管事務を着手することとしておりましたが、養護老人ホームは、特別養護老人ホームとは異なり、行政の役割の大きい措置施設であること、施設も本年度末で築42年が経過し老朽化が進んでいること、施設の引き受け意欲のある法人がないことなどから、令和5年7月1日に養護老人ホームはにしな寮(以下「はにしな寮」という。)在り方検討委員会を設置し、はにしな寮の在り方について調査及び検討を行い、提言をまとめることとなりました。

2 養護老人ホームを取り巻く状況及びはにしな寮の現状と課題

(1) 養護老人ホームを取り巻く状況

① 総人口の減少と高齢化率の上昇

- 2020(令和2)年10月1日現在、日本の総人口は1億2,614万6千人で、2015(平成27)年から94万9千人減少しており、減少傾向にあります。
- 65歳以上の人口は、3,602万7千人で、2015(平成27)年から223万7千人増加しており、高齢化率は、26.2%から28.6%に上昇しています。

<2020(令和2)年度国勢調査結果>

② 65歳以上の約5人に1人が一人暮らしで今後も増加の見込

- 65歳以上の一人暮らし世帯(者)は、671万7千世帯(人)で、65歳以上人口に占める割合は19.0%であり、65歳以上の約5人に1人が一人暮らしとなっています。2005(平成17)年まで遡ると、単独世帯の割合が、この15年間で3.9ポイント上昇しています。
- 内閣府の令和5年度版高齢社会白書によると、2040(令和22)年に、高齢者の一人暮らし世帯(者)は、896万3千世帯と推計され、確実に増えていくものと見込んでいます。

<2020(令和2)年度国勢調査の結果>

③ 高齢者世帯の生活保護受給世帯は、今後も引き続き、増加の見込

- 生活保護受給状況では、この20年間で84万世帯増加しており、そのうち、高齢者世帯は55%(91万世帯)で、高齢者世帯のうち単身(一人暮らし)世帯が、92%(84万世帯)となっています。今後も引き続き、高齢者世帯の生活保護受給世帯が増加していくものと推察されます。

<2022(令和4)年6月厚生労働省社会保障審議会生活保護部会資料>

④ 高齢者世帯の中で、収入が「公的年金・恩給」のみの世帯が、約4割

- 2021(令和3)年、高齢者世帯の1世帯当たりの平均所得金額は、318万3千円で、そのうち公的年金・恩給が199万9千円と最も多くなっています。
- 公的年金・恩給を受給している高齢者世帯の中で、「公的年金・恩給の総所得に占める割合が100%の世帯」は、44%となっています。

<2022(令和4)年厚生労働省国民生活基礎調査概況資料>

⑤ 公的年金が主な収入となる人のうち、年金額が100万円未満の人が約4割

- 公的年金が主な収入となる人のうち、年金額が100万円未満の人が39.6%となっています。

<2017(平成29)年 厚生労働省 年金制度基礎調査(老齢年金受給者実態調査)>

⑥ 無年金者が、最大で118万人、65歳以上では42万人、今後も増加の見込

- 2007(平成19)年の旧社会保険庁調査によると、無年金見込み者を含めた無年金者が増加しており、最大で118万人、65歳以上では42万人、65歳未満では76万人と推計されています。
- 推計後17年が経過し、その間に年金加入期間の短縮制度が創設され、受給が可能となった人もいますが、受給額は加入期間に合わせ、低額な年金となっており、50才以上の方で無年金者が今後増加するとの予測もあります。

⑦ 引き続き、養護老人ホームへの措置者の定員数は一定数が必要

- 介護保険制度が定着し、在宅生活の継続ができる基本的な体制は確保されてきていますが、今後も、単身世帯又は高齢者のみ世帯、親子のみの高齢者世帯等で低所得の高齢者が増加してくると見込まれています。地域社会の中で関係性を築けずに在宅生活継続が困難な高齢者も増加してくると見込まれるため、引き続き養護老人ホームへの措置者の定員は一定数が必要となるものと考えられています。

⑧ 空床利用型の個人契約入所制度の整備による施設の有効活用

- 一方では、養護老人ホームの措置者数が市町村の考え方により増減する傾向もあるため、空床になった際は、空床利用型の個人契約入所を受け入れできる制度を整備し、施設の有効活用ができるようにしています。

(2) はにしな寮の現状と課題

① 施設改修(令和5年6月20日現在)について

- 現在の建物は昭和57年度竣工で、令和5年度末で42年が経過します。
- 鉄筋コンクリート建物は50年程度の耐用年数とされてきましたが、最近では公共の建物等で60年から70年の長寿命化を図るため、大規模修繕を行うことも増えてきています。
- はにしな寮の建物は、平成30年頃に10年程度の使用(通常の耐用年数50年)を想定し修繕等を行ってきました。
- 今後、長期使用を想定すると、外壁・屋根の補修、エレベーター更新、給湯設備、暖房設備更新、浄化槽更新等建物・機械設備の大規模修繕が必要となっています。
- 現状で長寿命化(15年から20年程度使用)を想定した大規模修繕費用を試算していますが、概ね10億円程度(現段階で算出困難箇所を含む。)の改修費を要するものと推定されています。
- 現在の建物を早急に大規模修繕(長寿命化)した場合でも、あと15年～20年程度が限界だろうと見込まれています。(建物検査実施事業所からの聞き取り)
このことから、建て替え計画策定から建物の完成までを10年と見込むと5年から10年後には、建て替えの検討が必要となります。
- 建て替えに際して、現在の場所は土砂災害警戒区域内(イエローゾーン)となっており、建て替えが許可されないため、新たな建設地を用意する必要があります。

② 施設の入所者について

- 今後も一定数の養護老人ホーム入所者は見込まれますが、入所者の状況等を考慮すると、近年、都市部においては、近隣者との関係性が益々希薄になってきている一方で、農村部においては、以前ほどではありませんが、近隣住民からの声掛けや見守りなど相互扶助がまだ有効に働いている状況と推察されます。このことから、農村部の多い地域からの入所者は少なく、長野市・千曲市(市部)からの入所者が9割弱を占めています。
- 市部からの利用が今後も多いままと想定すると、はにしな寮の所在地は入所が想定される市部から遠距離となっており、入所先選定の際に不利になるものと思われます。また、施設の建て替えを想定した場合、坂城町以外の町村からの入所は、現在の所在地では選択されない施設になるものと想定されます。このため、現在地で坂城町と千曲市の入所者に特化した施設として建設(施設規模を含む。)するか、又は、長野市と他市町村も含めた広いエリアから入所者を迎えらるる場所に建設するか、併せて、その際の職員配置及び業務の効率化なども検討する必要があります。

③ 施設に勤務する職員について

- 現在は職員の欠員なく確保できていますが、職員に欠員が生じ、新たに職員を募集しても応募がなく、なかなか雇用できる職員がいない状況が続いていました。
- 職員の平均年齢が上がってきており、常勤職員(正規職員及びフルタイム会計年度任用職員)の平均年齢は56歳を超えており、会計年度任用職員(非常勤職員)全体では、60歳以上の職員が8割を占めています。
- 長野広域圏域内の養護老人ホームを運営している法人と比較すると、はにしな寮は、施設に勤務する正規職員の平均年齢(53.2歳)が高く、平均勤務年数(26年)も長く、一人当たりの平均人件費(事業主負担分含む、8,209千円)も高い状況(令和4年度決算)です。

- 今後、年齢的に勤務できないということで、退職者が増加するものと見込まれ、補充職員の確保には、相当の困難があるものと想定されています。
- 会計年度任用職員は、施設(はにしな寮)で職員募集を行っていることから、応募者は、近郊の住所地からの通勤となっていますが、正規職員は、片道の通勤距離 20 km以上の職員の割合が、6割近くを占めています。

④ 施設の職員確保について

- 全産業で人材確保が困難となってきている状況があり、特に介護施設は求職者が少ない業種となっています。
- 介護施設は大幅な合理化や機械化ができにくい業種で、人手に頼らざるを得ない面が多くあります。
- 長野広域連合では、民間の社会福祉法人への運営移管を進めている中、本広域連合の運営する施設が少なくなり、はにしな寮が他の施設から離れた場所に孤立している状況となっております。このため、はにしな寮に勤務できる正規職員が年々減ってきており、今後の職員確保及び人事異動における対応などを検討する際の重要な課題であり、喫緊の課題となっています。
- 今後、施設の建て替え等の検討がなされる場合には、職員の通勤範囲の考慮や職員を確保しやすい新たな場所の検討、広域内の他の施設と合築することにより、職員配置及び業務の効率化を図るなどの検討が必要となります。

⑤ 施設の運営の合理化について

- 養護老人ホームは措置費を主な財源とし、一部介護報酬(特定施設分)を含めて運営をしています。
- 措置費単価が平成 18 年から約 20 年間改定されていない状況等もあり、財政的には厳しい運営を強いられています。
- 国は社会福祉法人の統合等を含め大規模な施設運営を推奨する方向になっており、スケールメリットを活用した運営を目指しています。
- はにしな寮は定員 60 人の養護老人ホーム単体施設のため、スケールメリットが効きにくい状況にあります。
- 現在地の施設では、運営の合理化については、対応できるものは限られており、可能なものから順次対応をしていますが、今後、建て替えの検討が行われる際には、運営の合理化に向けて、以下の 5 項目を念頭に、総合的に検討し、入所者・職員の安定した確保と運営の効率化を図れるようにする必要があります。
 - (1) 入所者・職員の利便性を考慮した地域での建て替え
 - (2) 職員が確保(異動)しやすい地域での建て替え
 - (3) スケールメリットが活用できる施設規模
 - (4) 他の施設との合築により職員配置及び業務の効率化
 - (5) 安定的な収入確保等を目指し、**※一般型特定施設・外部サービス利用型特定施設**の設備基準や運営効率を比較検討し、設備基準等に適合できる施設整備

※ **一般型特定施設・外部サービス利用型特定施設** … 施設の介護職員が介護保険サービスを行う場合を**一般型特定施設**で、外部の訪問介護ステーション等からヘルパーが施設へ来て、介護保険サービスを受ける場合を**外部サービス利用型特定施設**といいます。

3 提言に当たって施設の在り方の方向性の経緯について

(1) 施設の老朽化(令和5年度末：築42年)・赤字運営(令和4年度決算：約4,800万円の赤字)

施設の引き受け意欲のある法人なし

現状では民間の社会福祉法人への移管は困難

(2) 養護老人ホームは、措置施設であり、今後の社会情勢の変化により、単身世帯又は高齢者のみの世帯、低所得の高齢者など在宅生活の継続が困難な高齢者が増加する見込

一定数の措置者数を受け入れる施設が引き続き必要

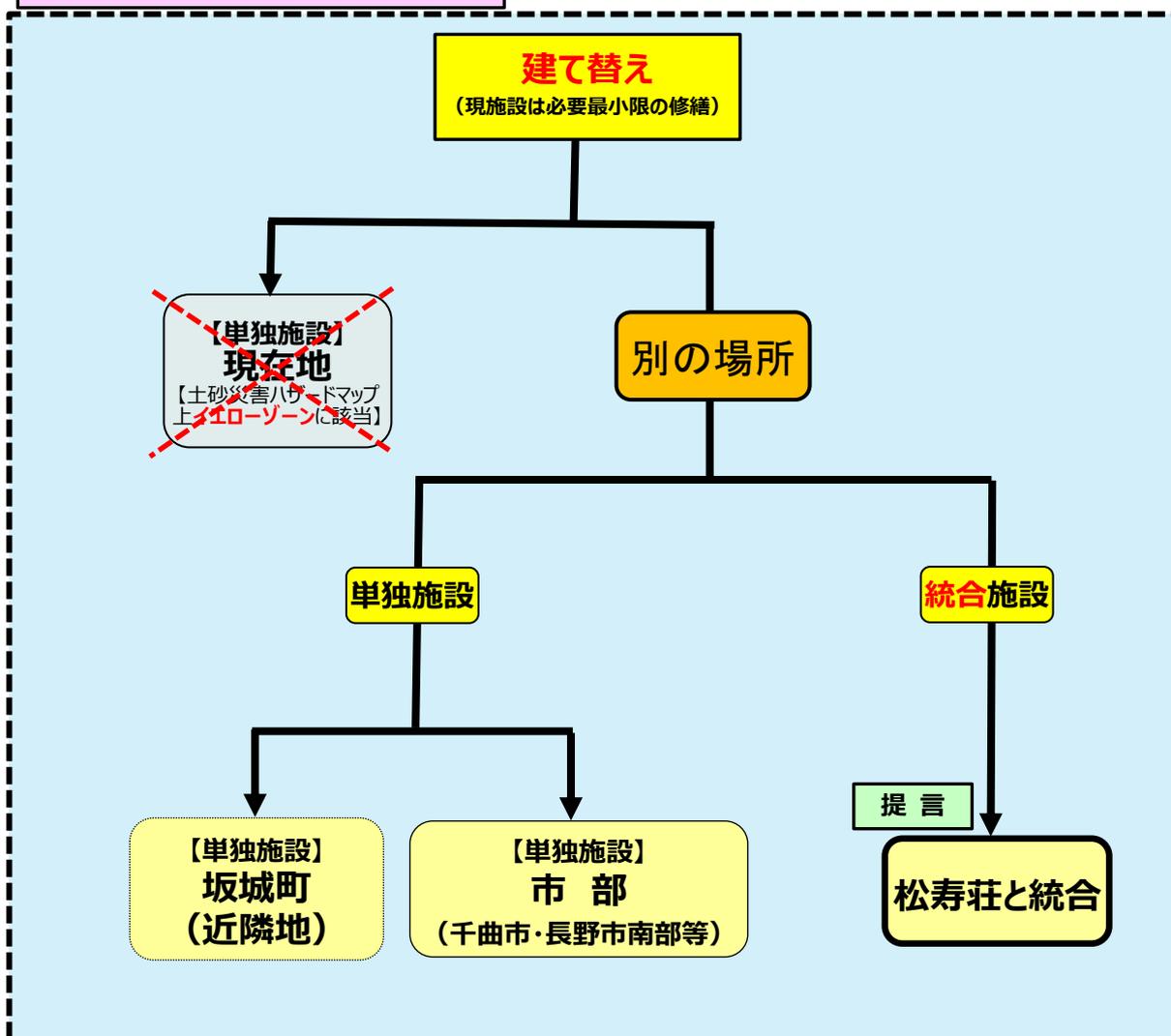
措置施設であり、施設を廃止することはできない

(3) 長寿命化の大規模修繕を行っても15年から20年が限度(修繕費概ね10億円程度、費用対効果に疑問)、建築計画(土地取得含む。)から施設の完成まで10年ほどかかる。

大規模修繕を行っても、5年～10年後には建て替えの検討が必要

施設の長寿命化ではなく、**建て替えの検討が必要**

施設の在り方の方向性の検討経過の流れ



4 提言及び提言理由

養護老人ホームの運営の合理化に向けて、以下のとおり提言します。

なお、提言を実現するための検討事項を踏まえ、今後、長野広域連合内で、総合的な視点から十分な検討が必要です。建て替えには一定の期間を要しますので、早急に対応方針等を定め、実施していただきたいと思えます。

【提言内容】

養護老人ホームはにしな寮と養護老人ホーム松寿荘を統合し、新たな場所に建設できるようにすべきと考えます。

【提言に至った経過及び理由】

「養護老人ホームはにしな寮」は、本年度末築 42 年を経過し、施設の老朽化がかなり進んでいます。

現段階で、長寿命化のための、大規模改修に取り掛かったとしても、施設を利用できる期間は、15 年から 20 年が限界と専門事業者等からの聞き取りで判明しています。建物の建て替え計画策定から完成までを 10 年と見込むと大規模改修を行ったとしても、改修の 5 年から 10 年後には、建て替えの検討が必要となります。また、この大規模改修には、費用算出の困難な箇所を含めて、概ね 10 億円程度の費用を要するとのことで、費用対効果の観点からも疑問が生じます。

以上のことから、施設の長寿命化ではなく、建て替えを検討する必要があるという判断に至りました。

次に、建て替えの場合は、現在地か又は別の場所かについて、審議いたしました。現在の場所は土砂災害警戒区域内(イエローゾーン)となっており、建て替えが許可されないため、別の場所に建設する必要があると判断いたしました。別の場所に建設の場合、現在の「養護老人ホームはにしな寮」の定員数をそのまま保有し、単独で坂城町内及び近郊地、あるいは、千曲市や長野市南部等に建設するのか、または、同じく施設の老朽化が進んでいる「養護老人ホーム松寿荘」と統合し、新たな場所に建設するのかを審議いたしました。

養護老人ホームの単独の運営は、安定的な収入確保が難しいので、運営の合理化の観点から、スケールメリットが活用できる施設規模と職員配置及び業務の効率化等を図る必要があります。そのためには、「養護老人ホームはにしな寮」と「養護老人ホーム松寿荘」を統合すること、また、現在の松寿荘の所在地では、はにしな寮の 60 床分の増床分を建設する土地の広さがないことから、新たな場所に建設できるようにすべきとの判断に至りました。

なお、現在の養護・特養松寿荘を現行の定員数のまま、現在の所在地で改修することはできない状況にあります。

以上から、立地条件、利便性、経営の安定性等を総合的に判断すると、両施設を統合し、新たな場所に建設するという結論に至りました。

<検討事項>

改築の時期や建設場所などの検討、建設に必要な費用や補助金等の財源の確保など課題等を明確にした上で、早急に基本方針等を検討・決定し、実施していく必要があります。

<参考>

養護老人ホーム松寿荘(100 床)は、特別養護老人ホーム松寿荘(70 床、短期 4 床)との併設で、築 37 年以上経過しており、長寿命化に要する費用は、概ね 10 億円程度を要するとのことであり、養護老人ホームはにしな寮と同様に 5 年から 10 年後には、建て替えの検討をする必要があります。

また、養護老人ホーム松寿荘を別の場所に建設することで、養護老人ホーム松寿荘部分を解体することとなりますが、これにより、併設している特別養護老人ホーム松寿荘の改築も可能となり、将来的に、現行の広域計画の基本方針に沿った社会福祉法人への運営移管が可能になると考えます。

5 検討委員会の審議経過

期 日	協 議 事 項
令和5年 8月1日(火)	第1回在り方検討委員会 ・はにしな寮の現状と課題（施設の定員、居住環境、施設の老朽化、施設整備計画、圏域内の高齢者の現状等） ・全国及び県内の養護老人ホームの現状と課題について
9月15日(金)	第2回在り方検討委員会 ・はにしな寮の視察 ・はにしな寮視察後の意見交換 (はにしな寮の現状と課題を踏まえ、今後の在り方について意見交換)
10月13日(金)	第3回在り方検討委員会 ・はにしな寮の現状及び課題等に対する関係市町村の意見及び長野圏域内の社会福祉法人の運営状況等について報告 ・関係市町村の意見及び長野圏域内の社会福祉法人の運営状況等を踏まえ、はにしな寮の在り方に関する提言について（方向性案）審議
11月10日(金)	第4回在り方検討委員会 ・関係市町村の意見及び長野圏域内の社会福祉法人の運営状況等を踏まえ、はにしな寮の今後の在り方について提言（素案）審議
12月18日(月)	第5回在り方検討委員会 ・はにしな寮の今後の在り方について提言（まとめ）
12月21日(木)	「はにしな寮」の今後の在り方について広域連合長へ提言書提出（在り方検討委員会を代表して委員長から提出）

6 長野広域連合養護老人ホームはにしな寮在り方検討委員会委員名簿

委員区分	氏 名	役 職 名 等	選出区分
委員長	松 岡 英 子	信州大学 名誉教授	学識経験者 (社会福祉・介護)
副委員長	沖 弘 宣	前社会福祉法人飯綱町社会福祉協議会 事務局長	学識経験者 (社会福祉全般)
委員	大 橋 房 夫	大橋房夫税理士事務所	学識経験者 (法人経理)
委員	北 原 孝	長野市保健福祉部高齢者活躍支援課 課長	土地所有 市町村担当職員
委員	滝 沢 英 俊	御所沢区（地元地区） 区長	地域関係者
委員	塚 田 明	坂城町民生児童委員協議会 会長	地域関係者
委員	成 澤 和 美	四ツ屋区（地元地区） 区長	地域関係者
委員	鳴 海 聡 子	坂城町福祉健康課 課長	施設所在地 市町村担当職員
委員	原 宏	長野市保健福祉部地域包括ケア推進課 課長	土地所有 市町村担当職員
委員	樋 口 隆 教	一般社団法人長野県高齢者福祉事業協会 常務理事兼事務局長	民間諸団体 代表者
委員	宮 尾 憲 夫	千曲市健康福祉部 部長	土地所有 市町村担当職員
委員	宮 澤 正 人	千曲市健康福祉部高齢福祉課 課長	土地所有 市町村担当職員
委員	宮 下 和 久	社会福祉法人坂城町社会福祉協議会 事務局長	民間諸団体 代表者

(敬称略・正副委員長を除き五十音順)