

**富田林市ケアセンターの運営等の
あり方についての意見書**

令和5年2月

富田林市ケアセンターあり方検討委員会

1. 富田林市ケアセンターあり方検討委員会について

富田林市ケアセンター（以下、「ケアセンター」という。）は、平成元年に政府が策定した「高齢者保健福祉推進10カ年戦略（ゴールドプラン）」を受けて、高齢者等が住みなれた我が家や地域を基盤に、健康で長寿の喜びを実感して暮らせる在宅介護サービス供給体制の拠点として平成8年に開設されました。

その後、平成12年には介護保険制度が施行され、これまでの行政の措置による制度として運用されてきたものが、利用者と事業者との契約に基づく保険サービスとなり、様々な民間企業の参入が始まりました。そして、介護需要の高まりとともに介護施設の不足が発生し、平成15年（中野町）には、本市2施設目となる介護老人保健施設（入所定員120名）が民間事業者により開設されました。

また、ケアセンターは開設後、財団法人富田林市福祉公社を委託先とした管理委託制度により運営されてきましたが、平成18年度からは同法人を指定管理者として指定し、指定管理者制度により運営されています。この指定管理者制度は、民間のノウハウを活用し、住民サービスの向上と効率的運営を目指すことを主眼としており、貸し館施設やスポーツ施設においては特にその有効性が認められるところですが、特に高い専門性が要求される介護施設においても最適な運営手法であるのかについては、判断が難しいところです。

このように開設当初から施設を取り巻く環境が大きく変化している中で、平成30年に富田林市公共施設再配置計画（以下、「再配置計画」）が策定され、ケアセンターの機能及び建物についての再配置方針が示されたことを踏まえ、今後の持続可能な行財政運営に向けたケアセンターの運営等のあり方について検討するため、この委員会は設置されました。

2. 委員構成

区分	氏 名	所属等
1号委員 (学識経験者)	久 隆浩	近畿大学教授
	北川 和郎	弁護士
	江本 卓也	金融機関職員 ※第1回委員会まで
	宮田 稔也	金融機関職員 ※第2回委員会から
	正木 隆行	税理士
	野村 恭子	民生委員・主任児童委員
2号委員 (介護保険制度に 関し専門的知見 を有する者)	船本 淑恵	大阪大谷大学教授
	新谷 芳子	高齢者保健福祉計画委員 公募市民
	日比 三七子	高齢者保健福祉計画委員 公募市民

3. ケアセンターの概要

▶ 施設全体に関する情報			
条 例 等	富田林市ケアセンター条例（平成8年条例第13号） 富田林市ケアセンター条例施行規則（平成8年規則第8号）		
施設構成	介護老人保健施設（以下、「老健施設」） 健康づくり・世代間交流施設（以下、「ウェルネス施設」）		
▶ 土地に関する情報			
所 在 地	富田林市向陽台1丁目4番30号		
地 目	宅地	敷地面積	12,048.90 m ²
法令等に 基づく制限	用途地域	第1種低層住宅専用地域（市街化区域）	
	建 蔽 率	50%	容 積 率 100%
▶ 建物に関する情報			
築 年	平成8年	延床面積	10,819.56 m ²
階 数	地上2階、地下1階	構 造 等	鉄筋コンクリート造

4. 富田林市公共施設再配置計画の再配置方針

機能方針	介護老人保健施設機能は維持 健康づくり・世代間交流機能はあり方を検討
建物方針	民間事業者への譲渡等を検討

5. 検討委員会の経過（概要）

	日時・場所	議案
第1回	令和3年10月22日 市役所(庁議室)	・ケアセンター施設見学 ・ケアセンターのあり方検討について ・サウンディング型市場調査実施要領について
第2回	令和4年2月18日 市役所(全員協議会室)	・第1回委員会で提案を受けた検討資料について ・サウンディング型市場調査の報告について ・指定管理者からの意見聴取 ・あり方検討の方向性について
第3回	令和4年8月19日 市役所(庁議室)	・これまでの検討内容の振り返りについて ・あり方検討の方向性について
第4回	令和4年12月27日 市役所(庁議室)	・サウンディング不参加事業者の実態把握調査報告 ・委員会意見書(案)について

6. 検討工程の概要

日程	内容
令和3年7月	ケアセンターあり方検討委員会設置
令和3年10月	ケアセンター施設見学実施 第1回ケアセンターあり方検討委員会開催 ・検討を始めるにあたって、なぜ検討するのか、何を検討するのか等について市の説明を受けて議論。 →第2回委員会に向けて検討資料の提案

	<ul style="list-style-type: none"> ・市が実施を予定しているケアセンターの活用に係るサウンディング型市場調査の実施要領の内容について議論。 ➡DMの案内先について提案
令和3年11月	<p>サウンディング型市場調査実施要領の公表</p> <p>関係事業者へ案内送付(97事業者)</p>
令和3年12月	<p>事前説明会及び現地説明会(6事業者)</p>
令和4年1月	<p>サウンディング型市場調査の実施(2事業者)</p>
令和4年2月	<p>第2回ケアセンターあり方検討委員会開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第1回委員会で提案した検討資料について市の説明。 ・実施されたサウンディング型市場調査について、2事業者の提案内容などの結果報告を受けて議論。 ➡調査の実施時期について意見 ➡施設譲渡後のサービス継続性の担保について意見 ・指定管理者から「施設の現状と公の施設としての施設運営」についての説明を受けて議論。 ➡市の指定管理者評価指標について意見 ・あり方の方向性として市が示した2案についての説明を受けて議論。 ➡各案の内容と再配置方針との整合性について確認 ➡2案の妥当性確認のため、サウンディング実施事業者への再提案について意見(第3案検討のため)
令和4年7月	<p>サウンディング実施事業者への再提案の意向確認</p> <p>➡再提案の意向なし</p>
令和4年8月	<p>第3回ケアセンターあり方検討委員会開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これまでの検討内容を振り返り ・第2回委員会で提案したサウンディング実施事業者への再提案の打診について市の報告 ・選択し得るあり方の方向性、並びに委員会意見について議論 ➡サウンディング不参加事業者に対する不参加理由の確認について意見
令和4年10月	<p>サウンディング不参加事業者に対する調査の実施(94事業者)</p> <p>➡主に不参加理由についてアンケート形式で確認(回答:29事業者)したほか、事前説明会及び現地説明会の参加事業者にはヒアリング形式で調査を実施(回答:5事業者)。</p>

令和4年12月	<p>第4回ケアセンターあり方検討委員会開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ サウンディング不参加事業者の実態把握調査結果について、市の報告を受けて議論 <ul style="list-style-type: none"> ➡引き受け手の確保に向けて、市外を本拠地とする事業者の招致の難しさのほか、異業種からの新規参入、団塊の世代の施設需要に応じた検討の必要性について意見。 ・ 委員会意見書について <ul style="list-style-type: none"> ➡市長への意見具申に向けて、素案を基に構成や追記すべき事項について議論。
---------	--

7. 検討の経過

令和3年10月から始まった本委員会によるケアセンターのあり方検討ですが、そのテーマは、平成30年に策定された「富田林市公共施設再配置計画（前期）」に示されたケアセンターに関する再配置方針に基づくものであること、そして介護報酬のみで運営費用を賄いきれていない老健施設機能のコスト（指定管理料）の妥当性でした。この点、再配置方針では、ケアセンターが有する施設機能と建物について、それぞれ老健施設機能は“維持”、ウェルネス施設機能は“柔軟にあり方を検討”、建物は“民間事業者への譲渡等を検討”と示されています。

この検討に当たり、市では公営から民営への転換も含めたケアセンターの有効な活用方法について、民間事業者等からさまざまなアイデアを収集するため、サウンディング型市場調査（以下、「サウンディング調査」という。）を実施する旨、第1回委員会で報告を受けました。委員会としては、その調査実施要領の内容を確認し、施設管理系の事業者など医療・福祉系の事業者以外への案内送付などについて意見を述べたほか、検討資料として民間事業者も含めたスポーツ施設、貸し館施設の分布状況や、利用者の居住地域の状況等の提示も求めました。その後、令和4年1月にサウンディング調査が実施されましたが、現地説明会には6事業者の参加があったものの、最終的にサウンディングの実施に至ったのは2事業者であり、第2回委員会において実施結果の報告を受けました。

委員会としては、まず調査が 2 事業者にとどまった理由について、長引く新型コロナウイルス感染症蔓延の影響による経済不況により、各事業者とも現有事業の維持に手いっぱい、新事業に乗り出す余力がなかったのではないかと意見が出されました。また、令和 4 年度中にあり方の方向性を示すという市の方針に対し、コロナ禍終了までの結論の先送りについて意見が出されたほか、現在の指定管理者である富田林市福祉公社に対するヒアリングを実施し、施設の現状と公の施設としての施設運営、並びに指定管理者制度であるが故に制限を受けることについての意見を聴取しました。

また、同日、サウンディング調査の結果を踏まえたあり方の方向性として、選択し得る 2 つの案が市より示されましたが、提案に係る条件整理のために、前段で、施設の譲渡や貸付に対する市場の考え、再配置計画において検討事項とされたウェルネス施設機能のあり方等についての検討結果の報告がありました。

報告によると、サウンディング調査では、全く提案の得られなかった施設の譲渡は困難である、運営方法については指定管理者制度の需要が高い、老健施設機能及びウェルネス施設機能の 2 機能については効率面から一体的管理の需要が高い、最後にウェルネス施設の原状を変更しての施設運営について需要がなかった、とのことでした。次に、ウェルネス施設の温水プールについて、夏季のみ利用できる市民プール（桜ヶ丘町）のほかに、自由に歩いたり遊んだりできる一般利用可能な民間プールは周辺に存在せず、民間代替性が低い状況にあることに加え、サウンディング調査においても、プール以外の施設に原状を変更するなどの有効な活用案が得られなかったことから、公営・民営を問わず存続が適当。一方で、トレーニングジムについては、周辺に民営の同種施設が複数存在することから民間代替性が高く、公営であれば存続、民営であれば存続を求めないとするウェルネス施設のあり方の方向性案が示されました。

そのうえで示された 2 つの案は、いずれも施設の一体的管理を前提とするもので、一つは事業者に施設を貸付けて、現在の公営サービスを民間サービスとして提供する A 案、そしてもう一つは指定管理者制度を継続する B 案でした。A 案は、サウンディング調査において唯一得られた貸付提案をベースとされて

いましたが、同提案では施設使用の対価（貸付料）を 0 円と設定した上で、施設の修繕や清掃などの施設管理も市が担うというものであったところ、市は市有財産を使用して収益を上げるための活動を行わせる以上、その維持管理費用について借主にも一定の負担を求めるべきと考えを反映させたことから、A 案は市場の考えとは一部乖離していました。なお、同提案の中では、温水プールを運営するための前提条件として、運営費用に対する金銭的補助を受ける必要があるとしており、市としては、貸付提案そのものの少なさに加えて、それとも乖離する案であるため手を上げる事業者が現れるのかといった懸念があり、さらに市場の見方として貸付料 0 円が相当ということであれば、形として再配置方針に近いものではあるものの、仮に事業者が現れたとしても市に実質的なメリットが見い出せないというのが、市の A 案に対する見解でした。

そして B 案は、現在の指定管理者による管理運営を継続する一方で、本節冒頭にもあった介護報酬のみで運営費用を賄いきれていない老健施設機能のコスト（指定管理料）の妥当性について、他の民間老健施設と同様に、老健施設機能部分については独立採算を前提に積算するというものでした。この B 案について市は、サウンディング調査の結果からも比較的に実現性が高く、また指定管理者制度（公営）ではあるものの、極めて民営に近い公営といえ、コストも低減するとの見解を示しています。

これを受け、本委員会としてこの 2 つの案を検討したところ、スイミングスクールとは一線を画す市営プールの役割や、施設運営に係る市のコスト低減について意見が出されたほか、貸付提案を行った事業者に再提案を打診することについて市に要請しました。これは、老健施設機能部分について、独立採算であるならば民営に近い公営であり、コストも低減するとの市の見解は理解できるものの、この検討を始めた趣旨からすると、より再配置方針に近い貸付提案が出ているのだから、さらに聞き取りを行うことで、A 案とも違う第 3 の案が引き出せるかもしれないとの狙いがありました。

その後開催された第 3 回委員会では、市が貸付提案を行った事業者に対して行った再提案の打診の結果について、コロナ禍の長期化により利用者数の回復が遅れていることに加えて、ロシアのウクライナ侵攻などの影響による燃料価格

や物価の高騰で、収入面・支出面共に厳しい運営状況にあり、再提案できる状況にない旨の回答を得たとの報告がなされました。また、市はこの回答を受け、令和6年度からの施設の管理運営方法について、再配置計画において示された各方針を整理しながら、現状出し得る検討結果（あり方の方向性案）を、以下の通り当委員会に示しました。

『再配置計画の建物方針については、“民間事業者への譲渡等を検討”とされているところ、サウンディング調査の内容から譲渡は困難、貸付についても極めて限定的に検討されるもので、実質的には困難である。また、機能方針としては、老健施設機能については、元々「維持」の方針だが、あり方を検討とされた温水プールを始めとするウェルネス施設機能については、サウンディング調査並びに指定管理者からの意見聴取の結果から、現状の機能構成による運用が適当と考えている。

これを踏まえた令和6年度以降のケアセンターの管理運営の方向性としては、第2回委員会で示した、あり方検討の方向性2案のうち、A案の一体的貸付は計画とは整合するものの実現性が低く、市としては、B案、老健施設機能の独立採算を前提とした指定管理者制度の継続を進めたいと考えている。

一方で、委員会意見にもあったとおり、コロナ禍、ロシアのウクライナ侵攻等により、施設需要や係る経費について大きく変動が生じている中で、事業者の提案も2団体にとどまるなど、決して十分な実施状況とは言えず、結果として適切なあり方の方向性案が提示できたとは言い難いとも考えている。そのため、これをあり方の最終的な結論とはせず、経済状況も含め、適切な検討時期を見定めて、改めてサウンディング調査を実施するなどしていきたい。また、この間に、課題となっている、老健施設・ウェルネス施設の光熱水費等の明確な費用按分を進め、次の検討機会に、より具体的な機能別の検討・議論が行えるよう備えたい。』

というものでした。これに対し委員からは、再検討時期の目途についてのほか、サウンディング調査の参加が少なかった理由について、不参加であった事業者に対してヒアリングするなどして、その内容を把握しておくべきとの意見が出されました。

そして、第4回委員会では、第3回委員会での意見を踏まえ、市がサウンディング調査に不参加であった事業者に対して実施した意見聴取の結果報告がありまし

た。調査は、サウンディング調査において現地説明会に参加した5事業者（参加は6事業者、1事業者は調査に参加）に対しては電話によるヒアリング形式、それ以外の88事業者に対してはアンケート形式（調査票を送付）で実施され、以下のとおり調査結果の報告を受けました。

『アンケート調査については、88事業者のうち29事業者より回答があり、その内訳はビル管理・メンテナンス系が13、介護事業者が9、スポーツ系（スイミング）4、医療系2、スポーツ系（フィットネス）1。質問項目は、①業務種別、②サウンディング調査にご参加いただけなかった理由、③「ケアセンターの活用を検討する前提条件として、本市に求めること」（自由記述）、の3問とした。

主な不参加理由としては、富田林市での「事業展開や拡大を考えていない」が9団体、「収益が見込めない」が7団体、続いて「コロナ禍による経済情勢の悪化」「事業展開する上での人材確保」「施設の建物や設備の老朽化」であった。現地説明会にも不参加ということで、そもそも関心がなかったと考えられるが、医療介護系事業者では経済情勢の悪化や人材確保が困難な中で、市域を超えての事業展開（拡大）は考えていないこと、それに加えてビル管理・メンテナンス系事業者では、施設設備の老朽化等により収益を見込めず、専門外の業務にまで参入することを考えられない、スポーツ系事業者でも同様に人材確保が困難、施設の老朽化により事業展開（拡大）は考えられないというものであった。また、本施設の主な利用者が高齢者ということもあり、団塊の世代の需要動向を今後の運営課題として挙げる事業者もあった。

次に、ヒアリング調査については、医療法人3団体、ビル管理・メンテナンス事業者2団体に実施した。なお、医療法人はいずれも老健施設の運営を行っている市外の法人。

医療法人の不参加理由を大きくまとめると、『維持管理コスト』…建物がしっかりしており、維持管理コストが高んで採算が採れないのではないかとの懸念。『設備関係』…現地説明会では設備等の状況が判断できなかった。『専門業務外』…ノウハウのある、介護保険事業に関しては何らかの提案ができそうだったが、プールや健康講座等は専門外で、総合的な提案ができなかった。『立地条件』…母体の医療機関

とその併設老健施設は、同一エリアの中で展開する方が経営面においてもメリットが多いが、そのエリア外。『経営状況』…黒字経営を担保できるかを判断するに当たり、現地説明会では、老健施設運営の経営収支や職員数、給料、入所稼働率、建物の維持コスト等の具体的な数字を確認できなかったといった意見をいただいた。

また、ビル管理・メンテナンス事業者については、アンケート調査と同様に介護事業やウェルネス事業の運営は『専門外』の業務であり、具体的な提案はできないとの意見であった。

新型コロナウイルス感染症による影響については、医療法人、ビル管理・メンテナンス事業者共に大きな影響を受けている旨を確認。医療法人からは、老健施設運営は医療機関と連携した運営が不可欠であるが、サウンディング調査の実施時期はコロナ禍により老健施設はもとより、母体となる医療機関がさらに大きな打撃を受けており、現有施設の維持に手いっぱい、新たな事業展開の検討が困難な状況であったとの意見を聴取した。

また、他市で指定管理者としてスイミング事業を展開しているビル管理・メンテナンス事業者によると、特にコロナ禍の影響を大きく受けている分野であり、一度離れてしまった利用者はコロナ終息後もすぐには戻ってこない。それでも、スイミングやウェルネス事業は、今後ますます増加が想定される高齢者にとってはニーズが高く、いずれまた利用者が増えていくと見込めるものの、一定の期間が必要。さらに、著しい光熱水費等の高騰で支出増加が追い打ちをかける現状で、事業撤退や倒産する民間の運営事業者も多く、こちらも事業拡大の検討は困難とのことであった。

このほか、ヒアリングを実施した事業者からは、現在は老健施設入所待機者が少なく、ベッドの稼働には営業努力が欠かせない。介護報酬面では「基本型」「在宅強化型」「超強化型」といった算定基準が設けられ、それぞれにおいて在宅復帰率やベッド回転率等の指標が定められているため、より高い報酬を得るためにはより経営努力が求められるといった老健施設運営の厳しさについての意見を聴取した。

アンケート調査や個別ヒアリングからは、サウンディング調査への参加事業者数が少なかった要因として、コロナ禍での厳しい経営状況の中で、新たな事業参入や事業拡大が困難な時期であったというのは、一定の要因といえることが確認できた。同

時に、ケアセンターは一体的管理を前提とされており、老健施設機能、ウェルネス施設機能の経費按分が不明な中で、民間事業者が参入するには提案しにくかったという課題があり、仮に機能別のコスト按分を示すことができれば、提案事業者の選択の幅を広げることができたのではないかという課題も見えた。』

というものでした。これに対し委員からは、老健施設の運営は地域性がある事業であり、報告の内容からも市外の事業者にも目を向けても譲渡・貸付の実現性は低い。一方で、市内事業者には大規模施設を担えるほどの経営体力を持つ事業者は少ないため、簡単ではないが、育成していくことの必要性も感じているとの意見が出されました。ほかにも、他市の成功事例を受けて異業種からの新規参入の可能性や必要なサービスに対する国の制度設計の厳しさ、いわゆる団塊の世代が今後与える需要への影響についても意見が出されました。

最後に、これまでの検討経過を踏まえ、市長に対する意見具申の内容について話し合い、委員会の全工程を終了しました。

8. 検討結果

令和3年10月22日付けて諮問を受けました富田林市ケアセンターの運営等のあり方について検討を行った結果、次のとおり意見します。

【意見】

令和6年度以降のケアセンターの管理運営方針として、市として検討された方向性案のうち、「指定管理者による施設の一体的な管理運営を継続する」ことが妥当であると考えます。

まず、一体的な管理運営を妥当とする理由としては、ケアセンターの熱源設備や中央監視装置などの大規模な設備がそもそも一体的な運営を想定して設計されたものという点であり、サウンディング調査の結果から事業者の需要とも一致していることが確認できたためです。また、条例改正を伴う施設の原状変更についても提案がなく、民間代替性の観点からも、一体的運営に係るウェル

ネス施設機能のあり方の検討について、現状機能を存続させるという市の考えは理解できるところです。ただし、これについて、機能別の管理運営の検討を行うには、これらの設備に関連する費用や光熱水費等の経費が明確に按分されていなければなりません。それができていないために各機能のコスト計算が困難となり、サウンディング調査の事業者提案にも少なからず影響があったのではないかとこの一定の愁いがあります。

次に、指定管理者制度による管理運営を妥当とする理由としては、サウンディング調査において、建物の貸付による運営提案があったものの、その内容は使用対価（貸付料）を無償とし、さらに市が建物管理を行い、その経費を負担するというものであり、これを実質的なメリットが無いと市が判断したことには合理性があると考えたためです。一方で、前節冒頭にも示した委員会検討テーマの一つである『介護報酬のみで運営費用を賄いきれていない老健施設機能のコスト（指定管理料）の妥当性』については尚課題が残るところ、市は次回指定管理者選定の際の指定管理料について、老健施設機能部分は独立採算（指定管理料0円）を前提とするとしており、これについても再配置計画の再配置方針に照らして齟齬がないと考えられます。また、サウンディング調査では、ウェルネス施設機能の指定管理者制度による運営の需要も確認できたところであり、これらを踏まえると、積極的理由ではないものの指定管理者制度による管理運営が現状における最適解と言えます。

最後に、今回の検討は、新型コロナウイルス感染症感染拡大という未曾有の事態の影響下で行われたものであり、緊急事態宣言や蔓延防止等重点措置による各方面での利用控えなど、多くの事業者が経済的にダメージを受けていた中での実施となりました。サウンディング調査が最終的に2事業者の提案にとどまっていることにも、その影響があったものと考えますが、本検討において、この調査結果が大きな判断要素となっていることから、多くの提案をいただけなかった点については残念な思いがあります。

以上のことから、現時点における判断として、指定管理者による施設の一体的な管理運営の継続が妥当とは考えますが、その前提として適切な時期に再検討することを意見として付します。そして、その再検討に向けて、検討・準備

すべきことについて付す意見を、以下に示します。

再配置計画に示された再配置方針の実現に向けては、ケアセンターは建物の老朽化のみならず、老健施設機能とウェルネス施設機能という性質の異なる機能を併せ持ち、且つそれらの一体的管理を前提とした施設であるが故に運営を難しくしているという課題があります。前者については巨額の費用を投じる必要があるためすぐに解消することが難しい面もありますが、後者については少なくとも事業者が機能別の管理・運営を具体的に検討できる状況にしておく必要があります。そのための一歩として、詳細な施設コストの情報を提供し、各機能のコストの見える化を進めていただきたいと思います。

その上で、老健施設機能の運営に興味を示す可能性がより高い市内の医療・介護系事業者のほか、一見関連のなさそうな業種からの参入の可能性を含め、多彩な業種にまで視野を広げてください。また、人口比率において大きな割合を占めるいわゆる「団塊の世代」の介護需要は、本検討においても少なからず影響を与えるため、次回検討においては高齢者福祉担当部局等とも連携しながら、その需要変動に応じて、施設の転用も含めた検討をしていただきたいと思います。

以 上