

提言Ⅱ 老朽化した社会福祉施設の建て替え問題に関する提言

1 提言の背景

東京都内では、建築後 30 年を超える老朽化した社会福祉施設が数多く存在している。また、昭和 56 年の建築基準法新耐震基準に適合しない建物も多く存在している。このような建て替えの必要な社会福祉施設の実態とその課題について、東京都社会福祉協議会高齢者施設福祉部会では、都内の特別養護老人ホーム（以下、特養）と区市町村、特養普及率の高い三県（島根、石川、福井）の特養と市町村にアンケート・ヒアリング調査をし、部会内に建替問題対策検討委員会を設置して分析と提言をまとめた。

建て替え問題は特養に限らず、東京の社会福祉施設全体の課題といっても過言ではない。高齢者施設福祉部会の取り組みを参考にしながら、大都市における社会福祉施設の建て替えの困難性の実態や阻害要因を明らかにしていき、建て替えに必要な施策等について提言する。

2 建替問題対策検討委員会からの提言

建替問題対策検討委員会では、平成 22 年 6 月に実施した「東京都内特別養護老人ホームの建て替えの困難性に関するアンケート・聞き取り調査」の結果から、**「今後、都内においては、特養等の新設のニーズが引き続き高まっていくと予測されるが、既存施設が地域において果たしている役割を考えると、新設以上に“建て替え”に力を注いでいくことが必要だ**」と結論付けている。

その理由として「特養等には、ショートステイ、デイサービス、居宅介護支援事業所などが併設されていることが多く、また、介護福祉士、社会福祉士、看護師などをはじめ様々な専門職が連携して働いている地域の大切な社会資源であり、加えて、地域の大事な雇用の受け皿にもなっている」ことを上げた。その上で、「地域に根差した特養等がなくなった場合の地域住民に対するダメージは計り知れない。また、用地がないからと言って特養を安易に他地域へ移設することは、『住み慣れた地域で暮らし続ける』という介護保険のローガンを放棄することと同義である」とし、委員会の結論として「東京都は、『東京には大都市特有の地価や人件費水準が高いという地域性があり、それを踏まえた新たな形態の施設の創設とその展開を目指すことが大切である』と回答したが、既存施設の建て替えに対する効果的な方策を早急に打ち出さなければ、今後、都内の特養等は、増加が見込めないばかりか減少していく危険性が高まっていると考える」と警告を発している。

3 特別養護老人ホーム等の建て替えを推進させる施策の提案

高齢者施設福祉部会では、特養等の社会福祉施設の建て替えを推進させる施策について以下のとおり提案をしている。

提案Ⅰ 建て替え中の施設の利用者と職員を受け入れる施設の建設

部会から「建替時仮移転用共同利用施設」の設置を提案（※）。必要な土地確保が最大の課題。

提案Ⅱ サテライト型を利用した分散建築

「サテライト型居住施設」は、人員・設備基準の一部緩和に加え、平成18年4月から全国的に土地・建物が賃借でも可能に。

提案Ⅲ 公的施設の統廃合・老朽化団地の建て替え等に伴う公有地の優先利用

財源確保については、介護報酬の地域係数是正を必須とした上で、平成15年5月、東京都住宅供給公社は「公社一般賃貸住宅の再編整備計画」を策定。国有地については、平成22年7月、「新成長戦略」により定期借地も可能に。

提案Ⅳ 施設整備費補助金を建て替えに対しても交付するよう制度の拡充

現状では老朽化した特養等については改修経費の補助のみ。

提案Ⅴ 建て替え経費を確保できる介護報酬の設定

大規模修繕・建て替えのため内部留保資金の必要性について訴え理解を得ることが必要。

- 住宅供給公社の「再編整備計画」にもとづくサービス付き高齢者向け賃貸住宅等整備事業では、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の「高齢者居宅生活支援事業」を運営する事業者を募集。

政令によりショートステイは対象となっているが、サテライト型居住施設は対象外となっているため、応募ができない。

- 行政による公的施設の再編整備の検討において、新たに整備する施設の対象にサテライト型居住施設が含まれる場合もあるが、国レベルでの補助制度が未整備のため区市町村行政においても補助等の協力を得ることが厳しい。

提案Ⅱ、Ⅲを進めるために必要なこと

①高齢者の居住の安定確保に関する法律施行令の改正

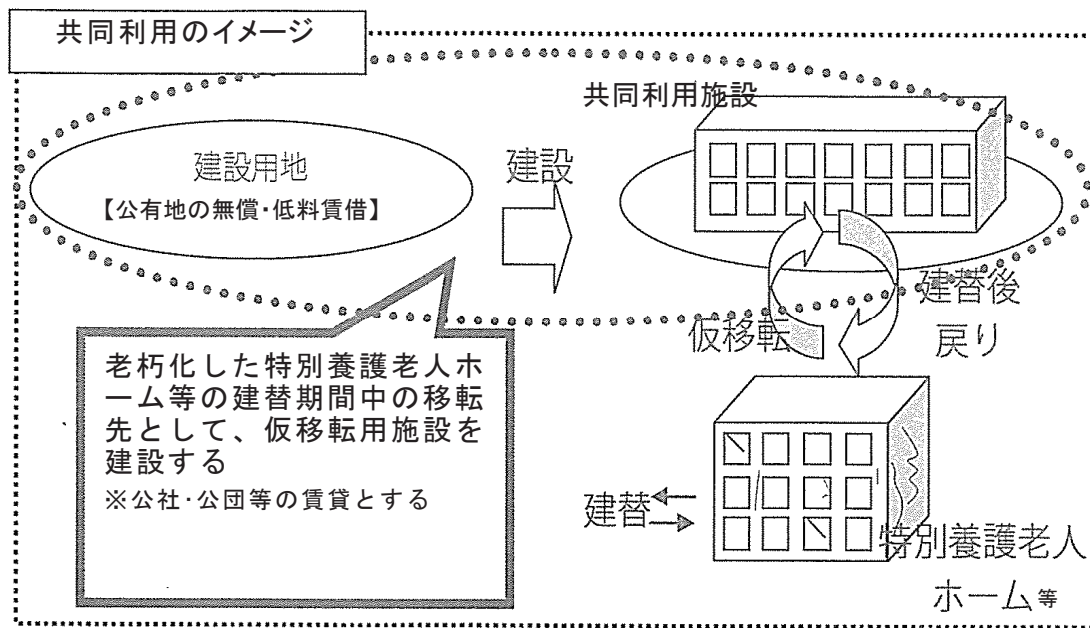
「高齢者居宅生活支援事業」でサテライト型居住施設を対象に。

(現在、老人短期入所、小規模多機能型居宅介護、認知症対応型老人共同生活援助、特定施設入居者生活介護等は対象)

②サテライト型居住施設に対する補助制度の整備

※「建替時仮移転用共同利用施設」の設置を提案

公有地を活用した建替時仮移転用共同利用施設の設置



交代による施設利用

利用希望施設募集のコーディネートを東社協が行う

H31	H32	6月	H33	H34	6月	H35年1月
A特養		交代期間	B特養		交代期間	C特養

- ※ 交代期間はショートステイ事業を運営
- ※ 建て替え中も利用者や職員は継続・維持ができる
- ※ 共同施設利用は賃貸料金を払うのみ

高齢者施設福祉部会の取り組みを紹介しながら社会福祉施設の建て替え問題を検討してきたが、高齢関係施設だけではなく、障害、児童、保育、生活福祉等の各施設においても同様の課題はあり、事業を継続しながら、また、職員を継続雇用しながら地元において建て替えができれば、一番望ましい。地域に根ざした施設として、大都市において施設の建て替え問題は課題が多い。公有地や公共施設を活用しながら、建替時仮移転用共同利用施設を通じた建て替え対策は、新たな光明として注目するに値する。建て替え時にこれまで以上に地域に開放した事業や地域の要支援者のためにも活用できる施設として生まれ変わればさらに地域に根ざした施設として愛されるに違いない。

4 「東京都内特別養護老人ホームの建て替えの困難性に関するアンケート・聞き取り調査」の概要

(1) 特別養護老人ホーム入所へのニーズの存在

建替問題対策検討委員会では、まず、「特養入所へのニーズの存在」を明らかにすることから手がけた。

平成21年度都道府県別「特別養護老人ホームの入所申込者の状況」によると※1、第1位は東京都で43,746人、次いで兵庫県25,100人、神奈川県22,865人、北海道22,420人、広島県19,680人となっており、東京都の入所申し込み者（待機者）の数は突出していることは顕著である。

都内特養の定員数が33,490人に対し※2、同数以上を整備したとしても、さらに10,000人以上も申込者が上回っていることが明らかになった。

※1 入所申込者数=平成21年度「特別養護老人ホームの入所申込者の状況」の都道府県の状況（厚生労働省）。入所申込者数は、在宅、施設、医療機関などを問わず、死亡者を除いた上で、重複申込を除くために名寄せをした人数

※2 特養定員数=平成19年介護サービス施設・事業所調査結果の概要（厚生労働省）

(2) 東京都の特別養護老人ホーム等の整備計画

平成21年9月に厚生労働省老健局が発表した「介護保険第3期（平成18～20年度）市町村介護保険事業計画及び都道府県介護保険事業支援計画における介護給付等サービス量の見込みと実績の比較について」の調査結果を見ると、東京都は特養の整備実績数が1,638であるのに対して、事業計画の見込み定員数（ベッド数）は3,392であり、マイナス1,754と大きく下回っている（表1）。

また、表1の高齢者人口増加数上位5都府県の平均達成率67.4%、高齢者人口増加数下位の5県の平均達成率87.4%に対して東京都は48.3%である。未達成数は神奈川県に次いで全国最下位から2番目である。

この調査結果の全体的な傾向として、今後、高齢者人口が急増し、特養のニーズが高まる大都市部においては施設整備が進まず、逆に高齢者人口が増えない地方ほど整備実績が良好だったことがわかる。

表1 高齢者人口増加数と特養の整備計画見込数に対する実績数と達成率

		年間平均 増加数(人)	①見込数 (ベッド数)	②実績数	①-②未達成数 (実績数-見込 数)	②/① 達成率	
高 増 加 者 人 口 上 位	1	東京都	83,000	3,392	1,638	-1,754	48.3%
	2	神奈川県	69,000	5,761	3,885	-1,876	67.4%
	3	大阪府	68,000	3,491	1,951	-1,540	55.9%
	4	埼玉県	63,000	5,695	5,346	-349	93.9%
	5	千葉県	53,000	2,297	1,088	-1,209	47.4%
		平均		4,127	2,781	-1,345	67.4%
高 増 加 者 人 口 下 位	43	岩手県	5,000	684	548	-136	80.1%
	44	鹿児島県	4,000	463	439	-24	94.8%
	45	秋田県	3,000	646	567	-79	87.8%
	45	山形県	3,000	314	324	+10	103.2%
	47	島根県	2,000	228	160	-68	70.2%
		平均		467	408	-59	87.4%

※厚労省：第3期(H18～H20)介護保険事業支援計画における介護給付費等サービス量の
見込と実績より作成

※高齢者人口増加数：総務省統計局「平成19年5月推計」より

(3) 「東京都内特別養護老人ホームの建て替えの困難性に関するアンケート・聞き取り調査」の概要

①調査のねらいと目的

東京都においては上記の状況にあるように、今でも施設の整備が大幅に遅れているのに加え、現存する施設についても老朽化が進んでいる現状がある。それへの対策を怠っていると、東京においては介護保険法の趣旨である「住み慣れた地域で生活を送る」ことの実現が極めて困難となりかねない。

そこで本調査では、「既存の特養を同一区市町村内に建て替えることが可能であるか」に焦点を定めて、次の三つの目的で調査研究を行った。

「第1の目的」は、東京都においては、地方と比較して特養の建て替えが困難である実態を明らかにすること。

「第2の目的」は、建て替えを阻害する要因を検討すること。

「第3の目的」は、都内に建て替えを推進するための施策を探ること。

②調査の手法、回収状況

まず、特養のニーズと建て替えの困難性を検討する前提として、新設の特養の整備状況について統計資料を用いて上記のとおり分析をしたうえで、次に、アンケート・聞き取り調査を実施した。

アンケート調査では、東京都並びに特養整備率が高い都道府県の全国1位～3位である島根県、石川県、福井県内の特養の施設長、施設整備に係る区市の行政職員に対して、調査票をFAXまたは郵送してデータを収集した。

聞き取り調査では、東京都、島根県、石川県、福井県の特養整備に係る職員に対して、

調査協力依頼をして面接を実施した。三県に共通の質問票を準備し、面接時に回答してもらうという半構造化面接の手法で行った。

回収／配布数は、東京の特養施設長 192／399 (48.1%)、都内区市町村の施設整備担当職員 44／62 (71.0%)、三県特養施設長 71／202 (35.1%)、三県市町村施設整備担当職員 13／23 (56.5%) という状況だった。

③アンケート調査の概要

◎都内特別養護老人ホームの状況は以下のとおり。

建て替えの希望 「ある」	65 施設/192施設(33.9%)
-----------------	---------------------------

(調査結果より)

(参考) 昭和56年以前に建築された施設 **62**施設/399施設(15.5%)

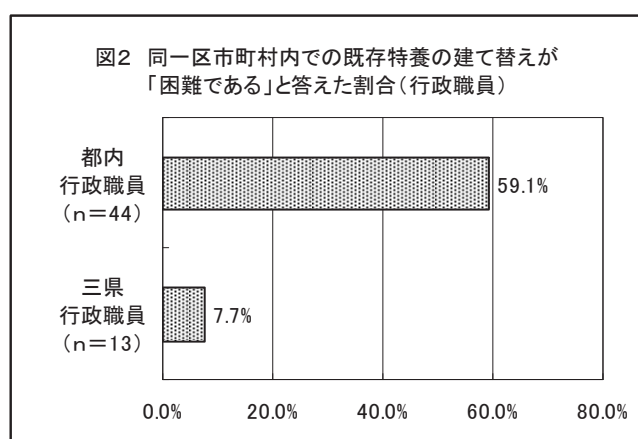
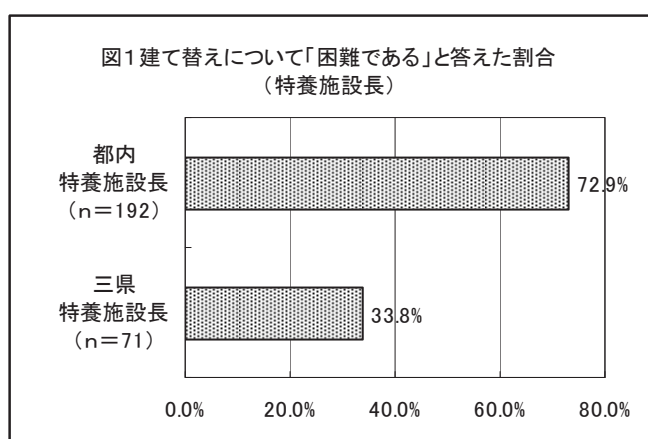
(高齢者施設福祉部会会員データより)

◎「第1の目的」：特養の建て替えが困難である実態

特養建て替えのニーズがあっても「建て替えは困難」としている東京都内の施設長の回答は72.9%。それに対して、島根県、石川県、福井県の三県（以下三県）の施設長は33.8%だった（図1）。さらに、「建て替えをする場合に既存の施設を運営しながら新設する用地の確保ができるか」との問いに対しては、「現在の施設から離れた場所を取得する必要がある」と答えた都内施設長は71.9%だったのに対し、三県の施設長は45.1%だった。

また、行政に対して、同一区市町村内において既存の特養を建て替えることについて聞いたところ、「困難である」と答えた都内行政職員が59.1%だったのに対し、三県行政職員は7.7%だった（図2）。

現場の施設長並びに行政職員の回答から東京都と整備が進んでいる県との建て替えの困難さについて大きな地域格差が認められた。

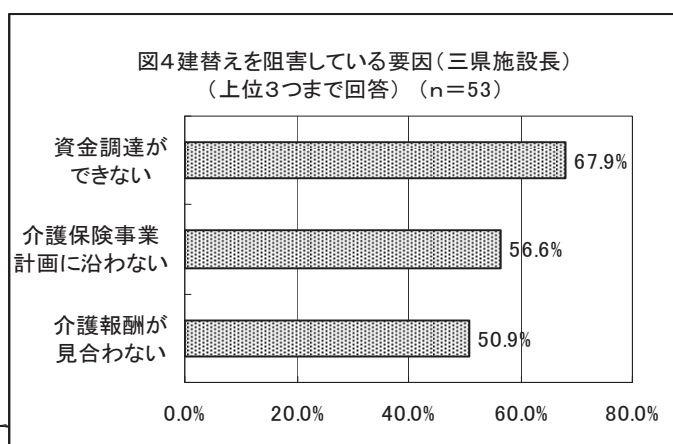
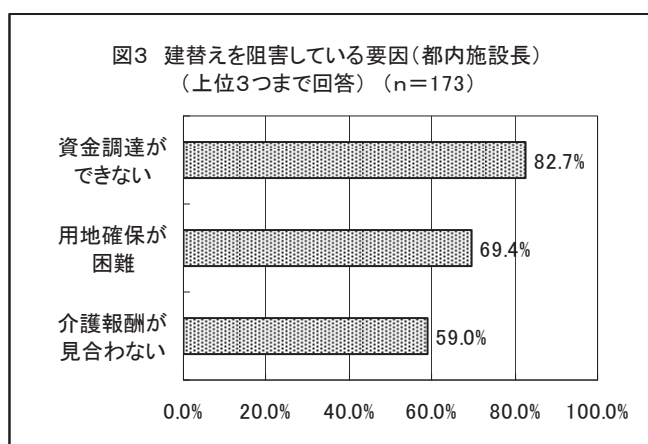


◎「第2の目的」：建て替えを阻害する要因

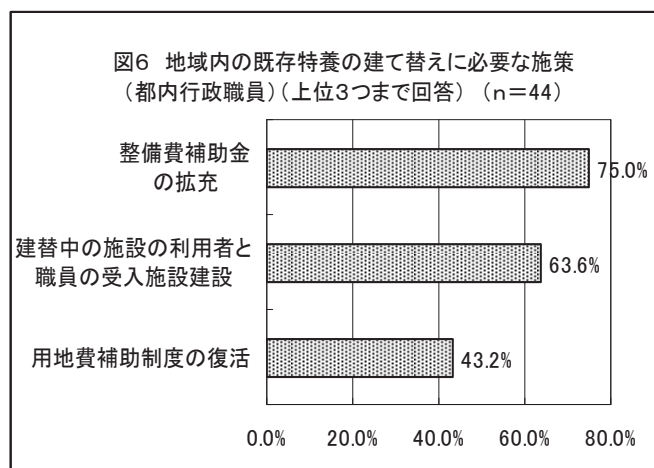
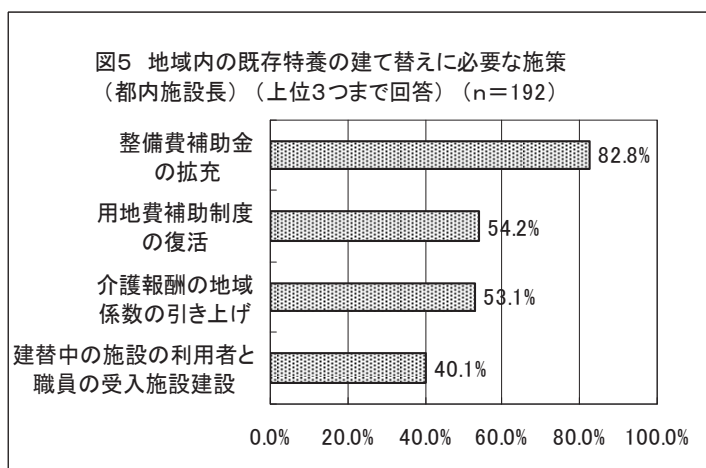
建て替えを阻害している要因について（上位3つまで回答）は、都内施設長は①「資金調達ができない」82.7%、②「用地確保が困難」69.4%、③「介護報酬が見合わない」59.0%の順であった（図3）。一方、三県の施設長は、①「資金調達ができない」67.9%②「介護保険事業計画に沿わない」56.6%③「介護報酬が見合わない」50.9%であった（図4）。都内では「用地の確保が困難」であること、三県では「介護保険事業計画に沿わない」ことが地域ごとの特性を示している。

しかしながら、三県で「介護報酬が見合わない」と考える施設長が50.9%もいることは特筆すべきことである。なぜなら、地方においても見合わない介護報酬に対して、たった6.8%※の上乗せしかされていない特別区内の介護報酬はあまりにも妥当性を欠くのではないかと考えるからである。

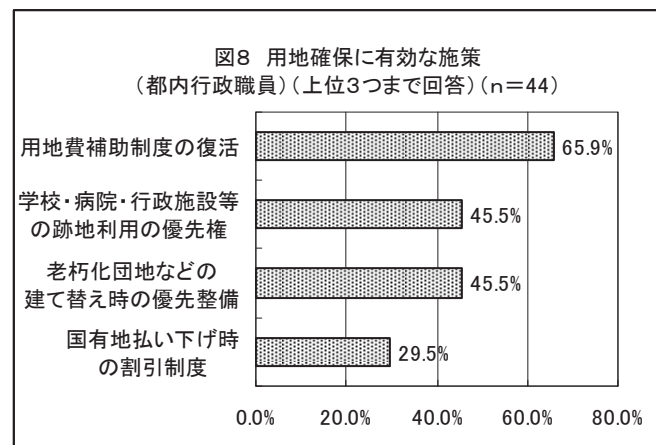
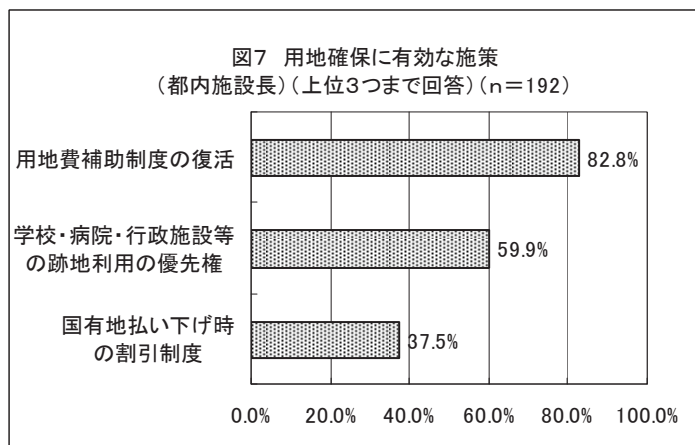
※調査時の特別区の地域係数（上乗せ割合）15%に特養の人件費率45%をかけた割合



建て替えに必要な施策について（上位3つまで回答）は、都内施設長は①「整備費補助金の拡充」82.8%②「用地費補助制度の復活」54.2%③「介護報酬の地域係数の引き上げ」53.1%の順であった。都内行政職員は①「整備費補助金の拡充」75.0%②「建て替え中の施設の利用者と職員を受け入れる施設の建設」63.6%③「用地費補助制度の復活」43.2%であった。現場の施設長と行政の認識があまり変わらないことを示している。「建て替え中の施設の利用者と職員を受け入れる施設の建設」は都内の施設長も4番目（40.1%）に挙げており、建て替えを促進する有力な施策の一つに成る可能性があると考えられる。



また、用地の確保に有効な施策（上位3つまで回答）は、都内施設長は、①「用地費補助制度の復活」82.8%②「学校・病院・行政施設等の統廃合をした場合、跡地利用の優先権」59.9%③「国有地払い下げ時の割引制度」37.5%の順であった。都内行政職員は①「用地費補助金の復活」65.9%②「学校・病院・行政施設等の統廃合をした場合、跡地利用の優先権」45.5%③「老朽化団地などの建て替え時の優先整備」45.5%④「国有地払い下げ時の割引制度」29.5%であった。「用地費補助制度の復活」と学校・行政施設、団地など公有地利用の優先権が現場と行政が共通した施策だった。



◎アンケート調査結果全体の考察

平成 21 年に厚生労働省が大都市における施設整備阻害要因であるとして公表しているものは以下の3点である。

施設の建て替えを困難にしている要因

- A：収支が成り立ちにくいこと
- B：人材の確保が難しいこと
- C：基盤整備のための補助が不十分であること
- D：地価が高く土地確保が困難であること

今回のアンケートからも、まさにこれらを裏付ける結果が導き出された。特養等の大型施設はAからDの全部が、グループホームなど小規模施設にはAとBが大きな影響を及ぼしていると考えられる。そして、AとBに影響を与えている要因が介護報酬である。介護報酬が安いから職員の待遇改善が進まず、その結果として人材確保が困難になると考えられる。このことが建て替え問題にも大きな影響を与えていることは、今回のアンケート結果からも窺える。

また、東京都においては、用地取得費並びに建築費を積立てることが可能な介護報酬水準になっていないため、Cの「補助金」頼みの状況になっていると考えられる。介護報酬の地域係数（上乘せ割合）は、平成 24 年度の制度改正により若干の改善があったが、まだまだ地域毎の物価や賃金水準が充分反映しておらず、地域的公正を欠いている状況である。

Dの用地確保に有効な施策については、「用地費補助制度の復活」に加えて、「学校・病院、行政施設等の統廃合をした場合、跡地利用の優先権」「老朽化団地などの建て替え時の優先整備」並びに「国有地払い下げ時の割引制度」の実施などの回答が多く寄せ

られた。

◎聞き取り調査の概要

聞き取り調査では、特養の普及率の高い島根・石川・福井の三県と、東京都に対して聞き取り調査を行った。

「建て替えニーズへの対応」について、三県では「昭和 56 年以前の耐震基準を満たしていない施設の建て替えを行った（島根）」、「特養が減らないように平成元年から 10 年間で 3 施設を建て替えた（石川）」、「この 3 年間の建て替えは、すべて既存の施設の隣接地において行った（福井）」と回答したのに対し、東京都は「建て替えの 1 つの手法として『分散改築』や『サテライト型特養』にして少額の初期投資で整備することが可能」とあくまで建て替えの手法の可能性に触れたにとどまった。

また、「待機者対策」については、三県とも「将来にわたって高齢者が増える状況はない」「特養入所ニーズは満たしている」との回答に対し、東京都は特養の整備が他県と比べて進んでいない現状を認識しながらも「都内の要介護者の急増に対しては、特養にこだわらずに大都市型の新しい施設の創設の必要性」について言及している。

三県においては、いずれの県も高齢者が「住み慣れた地域で暮らし続ける」を基本にして、既存施設の地域内での建て替えとユニット型への改修に力を注いでいる状況であるのに対して、東京都は同一地域内での特養の建て替えではなく、大都市型の新しい施設の創設の必要性を模索している姿勢が明らかとなった。三県とは違う方向性からどのような対策が示されるか興味深い。