

# 厚生文教常任委員会所管事務調査報告書

本委員会の所管事務調査として、閉会中の継続調査に付託された事件について、調査の経過及び結果を会議規則第 77 条の規定により報告する。

平成 26 年 2 月 24 日

上富良野町議会議長 西 村 昭 教 様

厚生文教常任委員長 金 子 益 三

記

調査事件名 先進市町村行政調査の件

## 調査の経過

本委員会は、平成 25 年第 3 回定例会において、本委員会の閉会中の継続調査として申し出した先進市町村行政調査について平成 25 年 9 月から 4 回の委員会を開催し、「特別養護老人ホームラベンダーハイツの運営について」及び「健康寿命の延伸について」の調査を進めることとした。現状把握のための事前研修を行い、先進市町村の選定協議を進め、平成 25 年 11 月 24 日から 28 日までの間、鹿児島県の出水市・さつま町、大分県の別府市・豊後高田市を視察し調査を行った。

## 1 健康寿命の延伸について

### (1)鹿児島県さつま町 人口 24,109 人（平成 22 年国調）

さつま町は、鹿児島県北部の内陸地域に位置する町であり、平成 17 年に宮之城町、鶴田町、薩摩町が合併した鹿児島県最大の人口を擁する町である。

#### ア 宣言までの経緯

平成 23 年 2 月に、町長マニフェストに掲げられた「まちぐるみ健康増進運動」を推進するため「さつま町民大会」において「さつま町健康づくり推進の町宣言」を行い、住民一体となって健康寿命の延伸に取り組んでいる。

宣言までの経緯は、平成 21 年 7 月から約 1 年 9 カ月の準備を行い、役場内部、関係各機関や団体と宣言後の具体的施策や推進体制など計画的で綿密な協議を経て宣言に至っている。

#### イ 「さつま町健康づくり推進の町宣言」の内容について

さつま町民の一人ひとりが健康で楽しく、いきいきと暮らすことができることを願い、ここに「さつま町健康づくり推進の町」を宣言します。

一、栄養・運動・休養の三本柱で健康づくりを推進します

一、毎日、朝ごはんを食べて活力ある一日を過ごします

- 一、日ごろから健康に留意し、定期的に健康診査を受診します
- 一、健康体操で、こころとからだの健康づくりに努めます
- 一、地産・地消で、食の安全を確保し食育を推進します

## ウ 宣言後の具体的施策について

健康づくりの主な具体的取り組みは次のとおりである。

- |                   |            |
|-------------------|------------|
| ①町民の健康づくり意識の醸成    | ⑦医師の確保     |
| ②健康づくり推進大会の開催     | ⑧8020運動の推進 |
| ③予防事業の推進(医療費の抑制)  | ⑨こころの健康づくり |
| ④自発的健康づくりの推進      | ⑩健康教室の開催   |
| ⑤健康づくりコーディネーターの設置 | ⑪食育の推進     |
| ⑥健康体操の実施          |            |

## エ 健康づくり推進体制

行政の健康づくり事業は「健康増進課」が中心となって「健康いきいき“元気さつま”」の実現に行政各分野で果たす役割や内容を明確にし、全分野一丸となって「さつま町健康づくり推進本部」を設置しての推進体制を整えていた。

また、住民組織による推進体制は、地域の健康づくり事業の実施と、特定健診の受診勧奨を行う「健康づくり推進員」152名と、食生活に関する指導・助言、8020運動を進める「食生活改善推進員」97名が地域に配置されている。

そのほか、地区行政推進員20名、公民会行政連絡員138名、民生児童委員95名、在宅福祉アドバイザー287名、母子保健推進員18名、認知症サポーター425名、こころの健康づくりサポーター27名、子育てサポーター21名、災害時要援護者支援制度支援員612名が各地域に配置され、行政と地域が有機的に補完し合って健康づくりに取り組んでいた。

## オ 特長的な健康づくり事業について

### ・健康さつまポイント事業

全町民を対象に平成24年度から医療費削減と健康意識の向上を目的に取り組んでいた。町の主催事業である特定健診・特定健診結果報告会・後期高齢者健診の受診・がん検診の受診と個人による特定健診個別受診・職場健診の受診・人間ドック受診は2ポイント、町が主催する各種教室・町民大会・健康相談は1ポイントが付与される事業で、毎年行われる「さつま町民大会」において1口5ポイントで抽選会が行われ、健康に関する商品や現金などがプレゼントされていた。

### ・特定健診受診勧奨推進事業

健康寿命の延伸策として特定健診受診率と、特定保健指導実施率の向上に健康づくり推進員と自治役員の地域の力を活用しながら積極的に取り組

んでいた。

特定健診受診率の目標を 65%と定め、達成した地区には 5 万円の褒賞金制度により住民の受診勧奨活動を進めており、この事業により 20 地区のうち 19 地区が 65%以上を達成し、全町的には前年度 53.9%が 70.4%と受診率が 16.5 ポイントも飛躍的に向上していた。

## まとめ

さつま町の「健康づくり推進の町宣言」は、町民の健康づくりへの関心の機運を行政と住民で高めながら計画的に進められてきていた。

特に、庁内に「健康増進課」を設置するとともに、138 自治公民会(当町の町内会)に健康づくり推進員、食生活改善推進員、在宅福祉アドバイザーを 500 名以上委嘱し、特定健診受診率の向上対策と健康さつまポイント事業の実践を二枚看板として地域の末端まで網羅した組織を活用し推進していた。

当町は、特定健診受診率は北海道で 1、2 番を競う位置にあることは保健福祉課の保健師の活動によるところが大きいと評価するが、住民一人ひとりが健康に関心を持ち、日ごろから健康づくりに取り組むことが重要であると考えることから、さつま町の全員野球の実践による健康づくりは大いに参考となった。

## (2)大分県豊後高田市 人口 23,906 人 (平成 22 年国調)

豊後高田市は、大分県の北部に位置し、平成 17 年真玉町、香々地町と合併し豊後高田市が誕生した。田舎暮らし人気ナンバーワンを目指し、さまざまな施策で町づくりを展開している。

### ア 健康づくりの目標

豊後高田市の平均寿命と健康寿命は、大分県 18 市町村中 17 位と短いという現状をふまえ、市を挙げて健康寿命の延伸、医療費・介護費の適正化に取り組んでいる。

また、健康づくりに向けての目標は、「健康寿命の 3 年延長」「運動の推進で医療費の抑制と削減に挑戦」「運動大好き人口 60%超」という明確な目標を掲げ、その目標達成のため地域と住民、行政が一体となって様々な健康づくりの事業が展開されていた。

### イ 健康づくりの推進体制

行政の推進体制は、「子育て・健康推進課」と「ウェルネス推進課」が中心となり全庁的な連携のもと推進体制が確立されていた。

一方、住民組織体制の活用としては、各自治会から選出された「健康推進員」190 名と、食生活改善推進協議会に「減塩お助け隊」60 名など地域、住民を巻き込んだの全市一丸となつての健康づくりを推進していた。

## ウ 健康づくり推進プロジェクト

「健康」は、市民一人ひとりの健康づくりに対する自主的で積極的な意思に基づく努力と、それを社会全体で支援することが必要との考えから、住民の「気づきとやる気」を喚起する事業に重点が置かれていた。

特に、市民の中で約7割が健康づくりに無関心な層で、この7割の方への効果的な働きかけと行動変容の喚起につながる事業に重点が置かれ、さらには、現在、運動習慣者(週2日以上30分間以上運動を実施している人)が30%であるのを、5年後には60%以上にしようとの数値目標を掲げて、あらゆる健康寿命の延伸に向けたプログラムが進められていた。

具体的に市民向けの事業は、「歩く」を基本とする8つの事業からなっている。

①ラジオ体操&ウオーキング ②健康づくり教室 ③チャレンジウオーキング ④健康ウオーク ⑤健康マイレージ事業 ⑥体力テストの日 ⑦e-wellness ⑧健康運動教室である。

8つの事業のうち、特に注目する事業について次に紹介する。

### ・健康マイレージ事業

健康づくりに関心の低い市民を対象にしたもので、市主催の健康ウオーキング・運動教室・特定健診・体力テスト・栄養教室など約30の事業に参加すると、それぞれ定められたポイントを獲得することができる。獲得ポイントが1万ポイント以上の方の中から抽選で「健康づくり推進大会」において1万円相当の商品券が褒賞される事業である。

この事業の実施により、健康づくり事業への参加者が飛躍的に増加するとともに、特定健診やがん検診の受診率が向上したとのことであった。

### ・e-wellness事業

『健康のために「歩いているから大丈夫」「健診を受けているから安心」と思っていないませんか？実は、それだけでは健康づくりは50点なのです。寝たきりやメタボにならない身体づくりは「歩くこと、筋トレ、食事コントロール」の三位一体の取り組みが必須である』と説く筑波大学久野教授の指導連携のもと実施されている事業で、個人の年齢や体力レベルに合った運動・栄養プログラムを提供し支援するシステムの事業である。

具体的には、トレーニング用バイクを利用した有酸素運動を主体にしたもので、トレーニング中のデータが直接大学に送られ、毎月の成果に基づき健康度の達成状況が把握できる結果が送られてくる。その科学的に分析されたデータに基づき保健師や栄養士の指導のもと、目を見張る成果が得られているとのことであった。

## まとめ

豊後高田市の健康づくりに向けての取り組みの中で、特に、参考となる点を次に報告する。

(1) 健康づくりの目標とターゲットが明確

目標は、「健康寿命の3年延長」と「運動の推進で医療費の抑制と削減に挑戦」、「運動大好き人口60%超」を掲げ、ターゲットは健康づくりに関心の低い層を現在の30%から60%への底上げを目指していた。

(2) 地域力の活用と行政あげての推進体制

「健康推進員」「減塩お助け隊」の活用を図るとともに、行政内部の協力体制による推進が図られていた。

(3) 科学的根拠に基づいた健康づくり事業

筑波大学との連携のもと科学的根拠に基づいた事業により大きな成果を上げていた。

(4) 健康づくりの手段が豊富

「歩く」を基本とした8つの健康づくり事業が行われていた。「歩こう条例」の制定も検討されていた。

(5) 健康づくり喚起事業に重点

市民に「気づきとやる気」を起こさせるため、報奨制度を取り入れた事業により成果を上げていた。

(6) 歩くための環境整備

夜にウォーキングをする人たちのため歩道の照明整備、段差の解消に建設部門が積極的にかかわっていた。

明確な目標のもと行政と住民が一体となって健康づくりが進められており、特に「歩く」を基本とした取り組みや、大学との連携はわが町にとっても大いに参考にすべきであると考えます。

## 2 特別養護老人ホームの運営について

### (1) 鹿児島県出水市 人口 55,621人（平成22年国調）

鹿児島県の北西部に位置し、陸の三方を阿久根市、薩摩川内市、さつま町、伊佐市、熊本県水俣市と接し、北西は八代海（不知火海）に面している。平成18年に旧出水市と高尾野町、野田町の1市2町が合併して現在の出水市となっている。

#### ア 公設民営化についての考え方

出水市特別養護老人ホーム「紅葉園」は、昭和46年4月に定員50名の施設として開園した。その後、定員を55名に増員するとともに、短期入所事業にも取り組み、高齢者福祉の中心的役割を担っていた。平成13年に施設の老朽化により移転新築を行い、通所介護事業も開設し、近隣市町からも多くの利用者を受け入れていた。

その後、出水市は、平成18年3月18日に1市2町による合併が行われ、当時167あった保育所や特別養護老人ホームなど「公の施設」の見直し検討が行われ、多くの施設が民営化されることとなった。

特別養護老人ホームについては、民間への移譲も検討され、行政改革の目的である効率的・効果的運営、官と民の適切な役割分担を図る観点から、それまで市による運営の特別養護老人ホームの民間移譲が進められていた。

## イ 公設民営化の経過

公設民営化による移譲は、プロポーザルで2法人を選定し、競争入札方式により入札が行われ、社会福祉法人鶴寿会が特別養護老人ホーム「紅葉園」の移譲先に決定となった。鶴寿会が選定された理由は、既に、特別養護老人ホーム「鶴寿園」と「敬老園」を市から移譲を受けているとともに、60床全室個室型ユニットの「華の家」の運営実績があったことによる。

平成25年4月1日に出水市より「特別養護老人ホーム 鶴寿会たかおの」及び「デイサービスセンター 鶴寿会たかおの」が社会福祉法人鶴寿会に移譲され、運営が開始された。

今回の入札結果については、土地9千770万円、建物3億4千70万円の評価物件が土地1億1千724万円、建物4億2千928万2千円で応札され、1億812万2千円という大幅に上乘せがされ、市の財政に大きく寄与した事も出水市にとっては大きな成果の一つとなっている。さらに民営化後すぐに6千821万円の改築工事等が行われるなど、入所者、職員にとってより良い環境へ改善され積極的な運営が進められ、公設民営化として移譲された特別養護老人ホームは「鶴寿会たかおの」として新たに地域の施設介護の役割を果たしている。

## ウ 公設民営化後の運営状況及び効果

公設民営化後の法人による運営は、大きな効果が現れている。「入居者、家族、職員にとって良いことはすぐに行う」この考え方は、様々な場面で現れており、一例をあげると、地域住民や家族の参加を得ての夏まつりや敬老会が盛大に行われるようになった。

食事については、大手の民間業者に委託を行い食中毒予防にも十分な配慮がされるとともに、管理栄養士を、法人が1人、委託先が1人の複数配置を行うことにより、介護報酬の増額が図られ、そのことにより入所者へ環境整備、職員の処遇向上へと振り向けられていた。

## まとめ

特別養護老人ホーム「鶴寿会たかおの」は、元々公設公営で運営されていた施設が、市町村合併による行財政改革の一環として、公設民営化が行われていた。視察受け入れ先の社会福祉法人は、老人保健施設も持つ吉井中央病院が経営母体となり、地域の医療・福祉・介護に対して一方ならぬ思い入れがあり、入居者第一主義、そこで働く従事者により良い環境づくりを中心に考えながら施設を運営していることに非常に強い自負があった。また、我々もその事を強く感じさせられた。

法人の運営の根幹には、「高齢者介護のあらゆる活動を通じ利用者様の尊厳

を守り地域社会に貢献する」を基本理念に掲げ、①利用者本位のサービス提供②家庭的な雰囲気と誠心誠意の対応③地域社会への貢献④関連施設・関係者との連携の4本の基本方針のもと地域の特色を活かし、ふるさとの老いを憩える施設として日々鋭意努力がなされていた。

## (2)大分県別杵速見地域広域市町村圏事務組合

別府市、杵築市、日出町で構成された一部事務組合であり、「藤ヶ谷清掃センター」というゴミ処理施設などを運営している。

### ア 民設民営化についての考え方

特別養護老人ホーム「広寿苑」は、昭和50年4月1日に開設以来30数年が経過し、建物の老朽化や設備の劣化が著しく、広範囲にわたり改修が必要な状況となっていた。

また、特別養護老人ホームを取り巻く状況は、入所者の環境改善、プライバシー保護、バリアフリー化、設備内容の充実などが課題となっており、早急な施設整備が求められていたが、これまでの公設公営方式で建て替え維持することが財政面から困難な状況にあった。民間ならではのスピード感・柔軟性ある対応力等、民間の力を活かすことが必要との判断のもと、平成18年10月施設の廃止と民設民営化による施設の移管決定に至った。

### イ 民設民営化の経過

平成21年9月に特別養護老人ホーム選定委員会設置要綱が制定され、選定委員は福祉関係者、入所者家族会代表、地域の代表、大学教授、公認会計士等で構成され、公平公正に審査が行われた。移譲先の選定にあっては、プロポーザル方式が取られ、法人の過去1年間の決算書の提出、また、10年間の事業計画書などの提出を求め、選定委員の審査を経て、「社会福祉法人 太陽の家」が移譲先に決定することとなった。

平成23年3月に法人と基本協定の締結が行われ、その後、施設の新築が行われ、平成24年4月から特別養護老人ホーム「太陽の家 広寿苑」として民設民営化による事業が開始された。

### ウ 民設民営化後の運営と効果

広寿苑の移譲を受けた社会福祉法人「太陽の家」については、入所者の対応はもちろんの事、それまで働いていた職員の処遇についても公設公営化の時よりも民営化してからのほうが優遇されていた。正職員6名、臨時職員33名の39名の職員体制であったのが、移譲後、正職員は自己都合による退職者4人をのぞいて、正職員が19名、臨時職員16名の35名体制となったが、正職員が大幅に増加し改善が図られていた。

また、民設時において現在主流である個室ユニット型を導入することによって入所者の負担が約2万5千円から3万円程度負担増となることから、杵築市

の高齢者のためのゴールドプラン条例において制定されている多床室を 36 床以上設置する要件を広寿苑は 50 床に増床したことによって、既存の入所者に対して負担増を抑えるとともに、公共性も一定程度維持をしていた。

既に施設を利用していた入居者の 9 割が、元々杵築市に在住していたことから建替えにおいても杵築市山香地区に選定をし、さらに病院に隣接した土地を選び入居者やその家族へ利便性の配慮も行われていた。

公設公営化の広寿苑が社会福祉法人「太陽の家」に移譲されたことによって、別杵速見地域広域市町村圏事務組合内において公設公営の介護施設はなくなり、行財政改革の効果も大きく、また、利用者の長期的に安定した施設介護サービスを受けることが確立された。

### まとめ

今回視察をした広寿苑は、公設公営の特別養護老人ホームを社会福祉法人が土地の無償貸与を受けて、建物は法人により建設することが条件となっていた。その後、5 年間の事業運営後に経営状況、入居者状況、職員の状況、土地の目的外使用の有無などについて調査を行い、法人の運営が安定的で目的通り運営されていることを確認し、事務組合から土地が無償で譲渡されるという方式を取っていた。

民間に施設を移譲したことにより、事務組合としては建設にかかるコストが発生しないこと、人件費が生じないこと、また、サービスの提供面では多様化・高度化する住民ニーズに素早く対応できるなどの大きな成果が見受けられた。さらには行政のスリム化に加えて、新しい事業機会の創出にもつながり経済効果などにも波及されたことのメリットがある。

一方で心配されていた民営化によって利用者の負担金が増加する可能性を条例で抑制を図り、そのことが公共性も保つことにつながっていた。土地の無償貸与から無償譲渡に至る条件や、利用者料金を安価に保つための条件整備を行政が利用者や住民のために整備をして、さらにサービス面や処遇面を向上させながら民営化がすすめられていた。官民一体となつての地域福祉政策はわが町においても非常に参考になる。

また、今回視察をした特別養護老人ホーム 2 か所の研修先において共通することは、地域を熟知した社会福祉法人が運営を担っている事から職員の配置、利用者の利便性は十分なものになっていた。また、公ではできない施設の改善等も即応でき利用者の利便性が向上していた。そして、最も重要な自治体のスリム化が進んでおり、わが町の地域福祉を振興する上で参考にすべきと考える。