

平成13年度老人保健
健康増進等事業による
補助を受け作成

新型ケアハウス整備・運営事業のための PFI導入マニュアル

平成14年2月

地域ケア政策ネットワーク

はじめに

平成11年9月の「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法)の施行以後、これまでに(平成13年11月時点)、港湾施設、図書館、コミュニティセンターなど全国の自治体で35のPFI(Private Finance Initiative)プロジェクトが具体的に始まっている。

厚生労働省では、「規制改革推進3か年計画」(平成13年3月閣議決定)に沿ってケアハウスの設置経営について民間参入を図るとともに、その制度改革によって参入が認められた株式会社等についても施設の建設について一定の支援を行うことを主目的として、平成13年度補正予算において、PFI法に基づき地方自治体が賃貸を前提にしてケアハウスを買い上げる方式(いわゆる「BTO(Build, Transfer and Operate)方式」)をとる場合にその買い上げ費用に対して整備費の補助を行う制度を創設した。

これにより、ケアハウスについてPFI方式によって整備を行う条件は整ったが、PFI制度そのものがまだなじみが浅く、また、手続き的に煩瑣な面があること等から、実際には、運用のノウハウが示されなければ、現実の取り組みには至らないと懸念される。とくに、福祉施設に関しては、一件あたりの事業規模が比較的小さいことから、PFI手続きのための資料づくりや調査を外注する金銭的な余裕のある自治体は非常に少ないと考えられる。また、PFI手続きに加えて、施設・設備整備費補助金申請等の手続きもあり、両者を統合的に進める必要がある。

このため、ケアハウスPFI専門委員会では、PFI方式に則ってケアハウスの整備・運営を行おうとする地方自治体のためのマニュアルの作成を行った。このマニュアルは、

- ① PFI手続きをできる限り簡素な形で取り入れていること
- ② PFI手続きに必要な各種文書のひな型を示していること

等の特徴とし、このマニュアルを活用すれば、地方自治体においてケアハウスのPFI手続きの全てを実施できるものとする。

平成14年2月

市町村と産業界連携推進会議
ケアハウスPFI専門委員会

目次

はじめに

1 ケアハウスにおけるPFI導入の考え方	5
1-1. 今回のスキームにより整備が想定されるケアハウスの内容	6
1-2. 新型ケアハウスをPFI方式で整備する意義・効果	8
1-3. 新型ケアハウスの政策的位置づけ	8
1-4. 公有地活用型及び民有地活用型の位置づけ	9
2 新型ケアハウスにおけるPFI方式の導入プロセス	11
2-1. PFI方式による新型ケアハウスの事業化の基本的な流れ	12
2-2. 標準的な進め方	14
2-3. PFI法に基づく事業化の具体的な手順と手続き	15
2-4. PFI方式による新型ケアハウス整備に係る補助手続きフロー	24
3 PFI手続きにおいて使用する様式例	25
(様式1) 新型ケアハウス整備等事業 実施方針	27
(様式2) 新型ケアハウス整備等事業に係る特定事業選定書	45
(様式3) 新型ケアハウス整備等事業 募集要項	49
(様式3-1) 募集要項	51
(様式3-2) 審査基準書	72
(様式3-3) 建築仕様書	74
(様式4) 新型ケアハウス整備等事業 契約書案	75
(様式4-1) 基本協定書	76
(様式4-2) 整備契約書	82
(様式4-3) 賃貸借契約書	93
参考資料	117
(1) 老人福祉法(昭和38年法律第133号)(抄)	118
(2) 社会福祉法(昭和26年法律第45号)(抄)	118
(3) 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律 (平成11年法律第117号)(抄)	119
(4) 軽費老人ホームの設備及び運営について (昭和47年2月26日社老第17号厚生省社会局長通知)	122
(5) 軽費老人ホームの設備及び運営について (昭和47年3月29日社老第24号厚生省社会局老人福祉課長通知)	126

1

ケアハウスにおけるPFI導入の考え方

1-1. 今回のスキームにより整備が想定されるケアハウスの内容

- ・PFI制度を利用して整備が進められるケアハウスについては、その位置づけや整備形態、市区町村の関与形態等が後述のとおりこれまでのケアハウスと性格を異にするものであり、従来のものと明確に区別するために、「新型ケアハウス」と呼称する。

*PFI制度を利用して整備する場合にも、従来型（介護機能を内包していないタイプ）のケアハウスを整備することも不可能ではないが、平成14年度からは、ケアハウスの整備の際には、とくに都市部において、下記の条件を備え、介護機能を内包したタイプが国庫補助について優先的に取り扱われることとされており（「平成14年度老人福祉施設整備に係る協議基準等について」（平成14年1月11日老計発第0111001号））、本稿においては、とくに断りのない限り、「新型ケアハウス」とは、下記のとおり、グループケアユニットに分かれた構造で整備されて介護機能を内包したタイプを指すものとする。

(1) 構造

- ・従来型ケアハウスと同様に全室個室又は夫婦部屋とした上で、入居者10人程度を単位として小規模のグループケアユニットに分かれた構造とすることを原則とする。

*社会福祉施設・設備整備費の国庫補助を受けて整備することから、構造は「軽費老人ホーム設置運営要綱」に準拠するものとなるが、構造基準等についても今般改正されたところである。（→参考資料（4）、（5））

(2) 介護サービス

- ・介護保険法に基づく「特定施設入所者生活介護」の指定を受け、特別養護老人ホームと同等の介護サービスを提供する。

→これによって、入居者の要介護度が高くなった場合でも、当該施設から退居することなく、継続してケアサービスを受けることが可能となる。

(注) 特定施設入所者生活介護では、要介護者である入居者と介護職員の配置基準が3：1とされているが、より手厚い職員配置とすることも可能。（3：1より手厚くした場合には、入居者から別途費用負担を求めることも可能。）

(3) 対象者

- ・原則として、要介護1又はそれより重い要介護者が入居できる（要介護者の優先的入居）。

(注) 例外としては、要介護1で入居した後に要介護度が改善した場合、要介護者の配偶者が要介護者と一緒に入居する場合、入居希望者に家庭面での事情がある場合等が考えられる。これらの場合には、個々のケースに応じて地方自治体と事業者との間で調整を行うことが可能である。

(4) 運営者（事業者）

- ・株式会社、NPO法人、医療法人、社会福祉法人等から公募により選定する。
- ・社会福祉法人以外の法人形態の場合には、社会福祉法に基づくケアハウス設置の許可を都道府県知事（政令指定都市及び中核市の場合は、市長）から受ける必要がある。

（注）都道府県知事の許可が行われる際の基準については、各知事の判断によることとなるが（自治事務）、その際の参考になる考え方が、厚生労働省より示されている。（参考資料（4）、（5））

(5) 用地

- ・地方自治体が公有地を事業者に対し貸与することを原則とする。

（注）地方自治体が民有地を借りた上でBTO方式により施設を整備する場合も制度的には想定されている。（参考資料（5））→下記1-4を参照。

(6) 入居者の費用負担

- ・個別のケース及び要介護度によって異なるが、例え、次のようなイメージとなる。

＜要介護3、特別区、定員50人、単独設置の場合＞

「生活費」（食材料費） 4.5万円（+冬期加算あり）

「事務費」（事務等人件費） 4.2万円

「管理費」（建物及び敷地の賃料） 4万円程度

*この部分は、地域によって差が大きいので、注意が必要。

「個室の光熱水費」 1万円程度（実費）

「介護費」 2.1万円（介護保険自己負担）

*なお、人員配置を3：1よりも厚くした場合には、上乘せ配置負担を別途徴収することができる。（2.5：1で通常は5万円程度。）

- ・「事務費」については、入居者の収入の状況によって負担軽減措置があり、事業者が事務費徴収額の減額を行った場合には、事業者が負担した部分は「軽費老人ホーム事務費補助金」に基づく助成の対象となる。
- ・上記の「介護費」及び「個室の光熱水費」に加え、「特別なサービスに要する費用」（資料（4）：第4の2（6））として徴収することが可能な費用もある（資料（5）：3（4）ア）。

(7) 入居者の保護について

- ・従来は、利用料のうち「管理費」部分については、施設の判断によって入居時一括払いや併用払いが採られることも多かったが、今般の「軽費老人ホーム設置運営要綱」の改正により、今後新設されるケアハウスにおいては、利用者の希望も考慮しつつ、原則として分割払いとするよう義務づけられたところである。

- ・その他、P F I制度を利用して整備されるケアハウスであっても、老人福祉施設の一つとして、入居者の保護が十分に行われることが前提である。したがって、言うまでもないことではあるが、事業を実施する自治体は、P F I事業者との契約の際にも、入居者の保護が十分に図られているかどうかを検証するために定期的なサービス評価を事業者にも義務づけるとともに、万が一事業者が撤退したり、事業内容が不適切と判断されたために当該自治体として契約を解除した場合には、事業者はもちろんであるが、当該自治体も入居者保護を図ることについて責任を持つ必要があることに留意すべきである。
- ・また、事業者においては、「軽費老人ホーム事務費補助金」を受けつつケアハウスの運営を行うこととなるが、交付決定の際に「事業を中止し又は廃止する場合には、厚生労働大臣の承認を受けなければならないこと」という条件を付すこととなっており（「軽費老人ホーム事務費の国庫補助について」(昭和40年4月1日厚生省社第168号)）、そのことから分かるように、ケアハウスの運営から安易に撤退することは認められていないことにも留意すべきである。

1-2. 新型ケアハウスをP F I方式で整備する意義・効果

(1) 特別養護老人ホーム入所希望者の受け皿機能

- ・都市部を中心に特別養護老人ホームへの入所希望が増大傾向にあり、各市区町村においては在宅サービスとともに必要な範囲で施設サービスについても拡充を図ることとなる。その中で、各市区町村における基盤整備の選択肢を拡大するという趣旨から、特別養護老人ホームの整備に加えて、土地取得が困難であること等の理由で特別養護老人ホームの整備が困難な場合等における代替的手段として、各市区町村において未利用公有地を活用する一つの手法であるP F I制度を活用してケアハウスを整備することが可能となる。また、このことにより、新型ケアハウスが特別養護老人ホームの入所希望者の受け皿機能を果たし、利用者としてのサービスの選択肢が拡大されることが想定される。

(2) 民間企業等のノウハウの活用による施設整備及び運営の効率化とサービスの向上

- ・P F I方式を用いることによって、公募により、民間企業等の中から、安定した資金力、高いレベルのケアのノウハウ等を有する事業者を選定できる。
- ・この結果、施設の建設に際しては、地方自治体が自ら建設する場合に比べ、施工期間の迅速化や建設費用の低減を図ることができる。また、運営に関しても、民間の創意工夫とノウハウに基づいた効率的なサービス提供が期待される。

1-3. 新型ケアハウスの政策的位置づけ

(1) 新型ケアハウスへの公的な支援の必要性

- ・今回、P F I方式により整備される新型ケアハウスについて市区町村の買い取り費用に対する施設整備費補助が行われる理由は、現実の問題として、現在、痴呆性高齢者などの重度の要介護者を受け入れる生活施設としては、特別養護老人ホームか民間の有料老人ホームなどしかないことにある。そこで、都市部を例にとると月額20万円程度を負担

できるような中間所得層の高齢者を主たる対象として、一定程度公費を投入し安心して生活できる施設を確保することを目指しているものである。

(2) 介護保険事業計画（老人保健福祉計画）とのかかわり

- ・ 15年度から19年度までの第2期計画については、厚生労働省が平成13年12月に公表した参酌標準（介護サービス提供量を見込む上で参考とすべき基準）に係る基本的考え方の中で、「特定施設入所者生活介護」の指定を受けたケアハウス等及び痴呆性高齢者グループホームを合わせて、高齢者人口の0.3%とすることが目標とされており、「新型ケアハウス」も、それに含まれるものとして整備量を見込むこととなると考えられる。

1-4. 公有地活用型及び民有地活用型の位置づけ

(1) 基本的考え方

- ① これまでは、ケアハウスの設置主体のほとんどが社会福祉法人であった。安定的・継続的に事業を運営するという趣旨から、社会福祉法人は事業に要する不動産（建物、土地等）を自己所有するか国・地方公共団体から貸与等を受けるかのどちらかとするのが原則として義務づけられているため、施設を設置する主体が土地を民間から賃借して運営することはほとんど想定されていなかった。
- ② また、これは、土地に関する費用は入居者から徴収することが認められていなかったことと相まって、低所得者にも一定の配慮を行い、入居者の家賃負担相当額を実質的に低く抑える効果が見られていたものである。
- ③ 今回、PFI制度を活用した新型ケアハウスの整備スキームを導入するにあたって、新規に補助の対象とすることとなったBTO方式では、当該自治体が土地を民間から借り受ける形も十分に想定されるため、厚生労働省において関係通知の改正が行われ（参考資料（4）、（5））、PFI制度（BTO方式）を利用した場合には土地を第三者から賃借するケースもあることが明記されるなど、規制緩和が行われたところである。
- ④ 公有地活用型については、自治体の判断で施設及び土地の賃借料を併せて軽減することなどによって、上記②のような利用者の保護に配慮しつつ普及を図ることが比較的容易である。また、施設及び施設用地の所有者を同一とすることによって、権利関係が簡素化されて円滑な事業遂行が可能となる。したがって、新型ケアハウスの整備においてはあくまでも公有地活用型が原則であると考えられる。しかしながら、新型ケアハウスを特別養護老人ホームの入所希望者の受け皿として位置づけた上でそれなりの数量の整備をしようとする場合には、公有地活用型では限界があるため、例えば、初期においては公有地活用型について重点的に整備し、手続等についてのノウハウが蓄積された段階で民有地活用型についても整備を広げていくことが考えられる。その際の基本的な考え方は次のとおりである。

(2) 民有地活用型の考え方や留意事項等

①前述のとおり、施設・設備整備費補助金の対象となっているBTO方式での整備においては、建物を所有しているのは地方自治体であるため、土地を賃借した上で施設用地として準備するのは必ず当該自治体の役割となる。したがって、その具体的な手続については、このマニュアルにおいて述べている公有地活用型と基本は大きく異なることなく、実施方針を公表する時点において施設用地が賃借等の形で既に調達されている場合には、実施方針等において、

- ・ 施設用地が民有地である旨
- ・ 当該施設用地について当該自治体が保持している権利の種類（地上権か賃借権か等）
- ・ 必要に応じて、当該施設用地に関して当該自治体が支払う賃料等の額

等を明記し、また、実際に契約を結ぶ際の協定書等において必要に応じて修正を加えることで足りると考えられる。

また、国庫補助の手続等においては、当該自治体が借地において安定して当該施設を継続的に所有することが確実であることを示す挙証資料を求められることとなると考えられる。いずれにせよ、当該用地に係る権利を安定的に保持することは自治体側の義務であるため、民有地を活用することにより施設の安定的な運営が阻害されるような事態を招かないように注意する必要があるであろう。

*施設の安定的な運営という趣旨にかんがみれば、ケアハウスを整備する際に適当な公有地が無い場合には、民有地を借り受けるという選択肢に加えて、当該民有地を買い取ることも検討することが考えられる。この点については、PFI事業者に貸し付ける目的で用地を取得する場合には、必要に応じて資金手当のための地方債措置を講じることが可能とされているところである（平成12年3月29日自治調第25号自治省財政局長通知）。

②また、地方自治体として施設用地を調達せずに、PFI事業に応募してくる事業者が施設用地を併せて調達するよう実施方針において求めることも考えられる。このような場合には、事業者が調達してきた土地について、例えば土地の広さ、日当たり、傾斜、水はけ、周辺の状況（騒音、幹線道路に近いかどうか等）その他の観点について、それぞれの観点の相関関係（重み付け）も含め、恣意性を排除して客観的に評価するための審査基準を策定することが必要となる。（具体的な審査基準については、地域差が大きく技術的に困難なこともあり、このマニュアルにおいて標準的な例を示すことはなじまない。）

③なお、実施方針策定前に、施設用地の調達については特定の企業等の所有地を借り受ける契約を結び、当該土地にケアハウスを整備する内容の実施方針を策定・公表した後で、当該土地を所有する企業が別途PFI事業者として応募することも不可能ではない。しかしながら、そのような形でPFI事業に応募したとしても、他の事業者と比較して有利な取扱いが保障されるものではない（有利な取扱いを行ったとすると、客観的な事業者選定を求めるPFI制度の趣旨に反することとなる）ことに留意する必要がある。