

佐賀県立福祉施設あり方検討委員会

報 告 書

平成17年3月

目 次

(頁)

1	はじめに	1
2	県立福祉施設の果たしてきた役割	2
3	県立福祉施設をめぐる課題	4
4	県の福祉行政の役割	7
5	県立福祉施設のあり方検討に当たっての基本的な視点	12
6	県立福祉施設の今後の基本的な方向	15
7	各施設の今後のあり方	
	(1) 高齢者等福祉分野	20
	(2) 児童等福祉分野	27
	(3) 障害児(者)福祉分野	33
8	むすび	48

【資料編】

県立福祉施設の一覧
国の動向と県立福祉施設等の設置状況
県立福祉施設の概要
アンケート調査等実施結果の概要
県立福祉施設の経営状況
効果的・効率的な施設経営と運営について(制度等のまとめ)
委員会における検討経過
県立福祉施設あり方検討委員会設置要綱
県立福祉施設あり方検討委員会部会運営要領
佐賀県地域福祉支援計画[概要]
さがゴールドプラン21[概要]
佐賀県新障害者プラン[概要]
佐賀県次世代育成支援地域行動計画(仮称)[概要]

1 はじめに

現在、県では、県立福祉施設として、救護施設や知的障害者更生施設など8つの福祉施設を県が直接運営し、養護老人ホームや児童養護施設など6施設については管理運営を委託している。

これら福祉施設については、県や市町村などの公立によるもののほか、社会福祉法人による整備が進んできており、施設の種類によっては、民間立の施設が大部分を占める状況にある。

また、近年、少子高齢化の急速な進展や核家族化など地域社会・家族機能が大きく変化する中で、福祉サービスに対する利用者のニーズは増大し、多様化・高度化しており、これからの福祉施策には、従来の限られた対象者の保護・救済から、すべての国民を対象としたサービス提供が求められている。

また、地方分権の進展や福祉制度の改革によって、本来的に住民に身近な行政を担っていく主体としての市町村の役割が重視されてきており、県の福祉行政の役割は、広域的・専門的な立場から市町村等のバックアップや調整をしていく機能を担ったり、県全体の福祉を計画的に推進していくなど、その役割を特化し、県全体の限られた財源の中で効果的・効率的な福祉の運営に取り組んでいくことが求められている。

このような中、今後の県の施設福祉行政の取り組みに当たっては、民間との役割分担を明確にし、時代にあった福祉サービスの向上を図るため、利用制度における適切なサービス提供のための様々な支援、事業者指導、利用者の権利擁護、人材育成や、児童虐待、発達障害等新たな福祉ニーズへの対応などに重点を移していく必要があり、県自らが福祉サービスを直接あるいは委託して提供している県立福祉施設の今後のあり方を検討することが必要となっているとの観点から、「県立福祉施設あり方検討委員会」は、平成16年5月に設置された。

当委員会においては、学識経験者や施設関係者のみならず、利用者や一般県民の立場からも委員として参画し、それぞれの立場から、県立福祉施設の今後の方向性について検討を重ねた。

検討に当たっては、全体委員会を5回開催し、施設種別ごとに3つの部会に分かれ集中的な審議をそれぞれ5～6回実施するとともに、施設現場の視察・ヒアリング、利用者・家族等や職員へのアンケートなども実施した。また、委員会と部会は公開し、委員会は議事録を、部会は概要等をホームページに掲載するなど透明性の確保にも努めた。

以上のように、県立福祉施設の今後のあり方について、調査・検討を行ってきたが、これらの意見等を取りまとめたので、その結果を報告する。

2 県立福祉施設の果たしてきた役割

わが国の福祉施設は、戦前は救護法により、生活困窮者対策・救貧対策の一環として、もっぱら民間の慈恵に委ねられていたが、戦後、戦争被災者や海外からの引き揚げ者の急増による生活困窮対策や孤児・浮浪児等の保護などを中心として整備されてきた。

本県の福祉施設も、このような時代背景の下、県民の福祉施設に対するニーズに応えるため、障害者や生活困窮者などを保護対象として整備されてきた。児童福祉や老人福祉分野では民間で先駆的に取り組まれたものの経営が行き詰まったり、障害分野では民間の参入があまり図られなかったことから、概ね県立主導により、昭和20年代以降、児童養護施設、養護老人ホーム及び障害者施設等各分野の福祉施設の整備が進められた。

高齢者施設としては、軽費老人ホーム「いずみ荘」が、老人福祉法(昭和38年)の施行に伴い、県立施設では全国で4番目に創設され、生活保護法下の佐賀養老院を前身とした養護老人ホーム「佐賀向陽園、伊万里向陽園」は昭和25年に民間から県に譲渡された。

また、「日の隈寮」は昭和38年県下初の生活保護法の救護施設として開設された。

児童養護施設としては、昭和15年民間施設として乳児院が設立されたが、昭和22年県に移管され「みどり園」と改称し、昭和39年からは県直営となった。児童養護施設「聖華園」も、昭和24年に民間施設として認可され戦災孤児及び貧困家庭の子供を収容していたが、その後県立施設となっている。

知的障害児(者)施設としては、知的障害児施設「春日園」が、昭和28年に精神薄弱児施設として開設され、平成5年には重度棟を設置し、在宅の知的障害児(者)への地域療育なども行っている。知的障害者更生施設として、九千部学園が昭和37年に全国で7番目、九州では最初に設置され、開設以来一貫して園生全員の就職による社会参加に取り組んでいる。

また、知的障害者を受け入れる入所施設が不足し、民間施設の創設がすぐには期待できない中で、親の会の強い要望で、更生施設と授産施設を併せ持つ総合援護施設として昭和46年に知的障害者総合援護施設「佐賀コロニー」が県立施設として設置された。

さらに、知的障害者が就労するには住居等の問題があったことから、父母の会等の強い要望により、通勤寮として、昭和44年に九千部寮が、ついで昭和51年に金立寮が設置された。

昭和50年代、県内には肢体不自由児の療育を除いて、障害をもつ幼児に対して、きちんとした形での療育が行われておらず、早期発見・早期療育の要望が強かったことから、昭和58年に知的障害児通園施設「くすのみ園」が開園した。

身体障害者施設としては、「希望の家」が、身体障害者更生指導所を前身とし、昭和48年から49年にかけて、更生施設、授産施設、療護施設の3つの施設が複合した身体障害者更生援護施設として開所された。

婦人の施設としては、売春防止法制定(昭和31年)により、佐賀婦人寮が昭和33年に県内唯一の婦人保護施設として設置された。現在では、配偶者からの暴力被害者の保護の観点から役割が増加している。

3 県立福祉施設をめぐる課題

(1) 施設福祉から在宅・地域福祉へ

増大するニーズに対して福祉施設を拡充・整備(戦後から昭和期の福祉)

戦後の福祉は、行政の措置制度に基づき、行政や行政から委託を受けた社会福祉法人による一律のサービスを提供する福祉施設を中心に対応してきた。

福祉の拡充期においては、保育、高齢者、障害者等各分野において、民間施設の設置を促進し、施設福祉サービスを拡充してきた。

多様化するニーズに対して在宅福祉を拡充(平成期の福祉)

家族を取り巻く状況や社会構造が大きく変化し、個人の生活スタイルも多様化する中で福祉も一般化してきた。

高齢者、障害者の在宅志向に適切に対応するため、住民に身近な市町村において施設サービスと在宅サービスを一体的に提供するシステムを構築することとし、特に、在宅福祉サービスを拡充してきた。

すべての人が共生社会を目指す地域福祉へ(これからの福祉)

利用者本位の制度への転換、在宅福祉サービスの充実など、これまでの福祉の改革を背景に、障害者、子ども、高齢者など福祉サービスの利用者を支援する仕組みを地域社会の中で構築し、すべての人が地域で生き生きと自立した生活が送れるような「共生社会」を目指した地域福祉を推進していくことが必要となっている。

(2) 行政の措置制度から利用者が選択する制度への流れ

県から市町村への措置権の委譲(県と市町村の役割分担の変化)

平成2年に福祉関係8法の改正が行われ、平成5年度から、高齢者・身体障害者に係る事務について住民に身近な市町村においてきめ細かな福祉サービスが実施できるよう県から市町村へ措置権が委譲された。

また、平成14年度から精神障害者に係る事務が保健所から市町村へ、さらに、平成15年度からは知的障害者に係る事務についても市町村に委譲されるなど、福祉サービスを巡る県と市町村の役割分担が変化してきた。

画一的な措置から対等な関係の契約制度・利用制度へ

児童分野においては平成9年に保育所の選択(利用)制度に変わり、高齢者分野においては平成12年に介護保険が導入され、障害者分野においては平成15年に支援費制度が導入(障害児の施設サービスを除く。)された。

(3) 多様な福祉サービスの担い手の参入

民間福祉施設の整備充実

わが国の福祉は、昭和30年代後半の福祉六法(生活保護・児童・母子寡婦・知的障害・身体障害・老人)の制定以降、経済成長などを背景として、各分野で多くの福祉施設が整備された。施設の整備については、行政が先導的な役割を担ってきたが、昭和50年代後半から施設数が増大する中で、行政や行政からの委託を受けた施設だけでなく、民間(社会福祉法人)による各種の福祉施設の整備が進展し、施設数、利用者数でも大きなウェイトを占める状況となってきた。また、利用者の処遇の面でも重度対応の取組も進み、さらに、地域福祉の拠点として在宅福祉サービスを支援する機能も充実してきた。

多様な民間のサービス提供主体の参入

現在、政府全体において、「民間にできることは民間に」、「地方にできることは地方に」との原則の下に、一層の規制改革や地方分権が推進されている。

また、多様化する住民のニーズにより効果的・効率的に対応するため、平成15年に地方自治法が改正され、公の施設の管理について「指定管理者制度」が導入された。

(4) 福祉を巡る新たな動き

施設入所型の福祉から地域生活への移行を進める観点で、障害者基本計画・新障害者プランにおいても、障害者が身近なところで利用できる通所施設の整備を促進することなどの方向性が示された。

このような地域生活移行への施策の転換は、全国的な潮流となっており、様々な試みも展開されてきた。知的障害者の福祉のあり方を巡っては、「みやぎ知的障害者施設解体宣言」など脱施設化の議論が活発化してきており、また、地域生活支援へ向けた高齢者、障害者のグループホームなど創意工夫を凝らした取り組みも活発化してきた。

(5) 福祉サービスの利用者を支援し、利益を保護する仕組みの整備

サービスの利用者と提供者との間の対等な関係の確立と、増大・多様化する福祉ニーズに対応するサービスを確保するための支援制度も、地域福祉権利擁護事業(平成11年度)や苦情解決制度(平成12年度)、第三者評価制度(平成14年度)などと整備されてきた。

(6) 施設整備等に対する国の支援の方向

障害者施設整備に関しては、施設から地域生活への移行を推進する観点から、入所施設は地域の実情を踏まえ真に必要なものに限定する方向が示され、これに伴い入所施設の整備費は原則として国の補助対象としないこととし、代わりに通所授産施設などを重点的に整備することとされた。

(7) 福祉施設に求められている運営面の対応や機能

県立と民間とを問わず福祉施設には、利用者本位のサービス提供と地域生活支援のための施設の機能などが求められている。

サービスの質についての自己評価と積極的な情報公開

支援費制度の趣旨に沿ったサービス提供

利用者の立場に立ったサービス契約

苦情や問題の解決への積極的な対応

サービス等についての第三者評価への積極的な対応

(8) 施設の老朽化と職員年齢構成

県立施設は民間に先駆けて整備してきたこともあり、施設が老朽化し、個室化などの対応も進展していない。

また、これまで施設の整備とともに人材を確保してきており、年齢構成も40歳代、50歳代の比重が高くなっている。

(9) 行政の組織運営

行政は、公権力を直接行使するもの(許認可など)や、教育・行政指導、秘密性・機密性の高い事業、行政に対する信頼性が特に高い事業、行政運営上著しく安定性及び公平性が必要な事業、プライバシーの保護を特に要する事業、など行政自らが実施する(現在のところ民間委託になじまない)ものに取り組むため、組織の運営について、人事管理、財務管理、業務管理などが民間とは異なるシステムとなっている。

今日、各種の法令等により規定され固定的であった行政システムについても弾力化が検討されつつあるが、一定の制限があり、民間と同じようなサービスを行う分野においては、一般に行政の構造的な硬直性・非効率性などが指摘されているところである。

4 県の福祉行政の役割

これからの県の福祉行政は、家庭内暴力、児童虐待など新たな福祉ニーズとともに、増大・多様化する県民の福祉へのニーズに対して、的確に対応していくとともに、障害者・高齢者・児童などを問わず県民一人ひとりが地域社会の中で、ふつうの生活を送ることができるよう、総合的な生活支援の福祉の実現を目指した積極的な施策の推進が必要となってきた。

また、これまでの福祉の制度改革や地方分権の動向などを踏まえた市町村や民間、さらには、NPOなどとの役割分担、協働に基づき、県全体として効果的・効率的に福祉サービスを提供し、利用できる仕組みを確立し、これが維持・充実していくよう、県全体の福祉についての総合的・計画的な経営へ向けた努力と責任が課されている。

(1) 福祉サービスの提供についての県の役割の変化・重点化

これまでの画一的な措置制度から利用者の自己選択・自己決定による福祉サービス利用制度への転換は、社会福祉における公的責任のあり方も転換させるものとなった。

措置制度における公的責任は、「行政の義務」から生じる実施責任であり、利用者の権利よりも行政の権限が先行し、行政主体の施策・制度としての性格が強かった。

今日の福祉改革により、利用者の権利擁護が福祉サービスの基本的な視点となり、公的な責任は、行政権限の行使ではなく、利用者の権利を保障することが第一義的なものとなった。

このため、福祉についての県の役割は、従来型の事業や事務を見直し、

県内において、多様な事業主体の参画と積極的な取り組みを促進し、利用者本位の福祉サービスを提供するシステムを構築すること

利用者が安心してサービスを選択・利用できる仕組みづくりやフォローアップなどの支援機能を整備すること

限られた財源の中で、県民の信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上が図られるよう、県内の福祉の取組を計画的に推進していくことなどが、これからの県の福祉行政の主要な課題となっている。

利用者本位の福祉システムの構築

障害者、高齢者、児童などの福祉サービスについて、これまでの施設や在宅福祉サービスの充実と時代にあった見直しを行いながら、利用者の選択を保障するために、必要とされる福祉サービスの供給の量と質を確保するための施策に重点的な取組を図ることが求められている。

特に、宅老所や小規模グループホームなど地域生活支援、児童虐待など県民の多様な福祉ニーズに対応できるサービス基盤を整備していくことが求められている。

県民が安心してサービスを選択・利用できる仕組みづくり

県の役割、福祉についての公的責任は、福祉サービス提供者の透明性を担保し、苦情解決のシステム化、サービスの質の評価など従来の「実施責任」から、社会福祉の枠組みやサービス水準の確保、フォローアップなどの「管理運営責任」へと転換し、利用者の権利を尊重するための諸施策に積極的に取り組んでいく必要がある。

総合的な情報提供サービスの充実

権利擁護事業の充実

苦情処理制度の確立と適切な運用

福祉人材などの育成や資質の向上のための施策の充実

監査業務の充実

第三者評価システムの構築と適切な運用

サービスの質と効率性の向上

限られた財源と定められたサービス価格の中で、利用者本位の質の高いサービスを効率的に実現するためには、多様なサービス提供主体による競争原理が働き、創意工夫によるサービスの競い合いが行われることと、併せて誰もが安心して選択・利用できるような環境づくりが必要であるとされており、福祉サービスについても、サービスの質の向上と効率性が同時に求められる状況となっている。

(2) 県の福祉行政を取り巻く状況

国の財政運営と構造改革

現在進められている国の財政運営と構造改革は、地方の福祉行政の運営にも大きな転換をもたらすものである。

(財政運営の方向)

主要予算では社会保障関係費が、一般歳出の4割、地方への国庫補助金等の6割を占め、少子高齢化の進展の中で、社会保障関係費の伸びの抑制が、わが国の財政運営上の最大の課題となっている。

(福祉施策の方向)

将来にわたり維持可能な制度となるよう介護保険制度を見直すため、介護予防、施設における個室・ユニット化、第三者評価の義務付け、「ホテルコスト」等の利用者負担の見直しや、障害者の雇用・就業、自立を支援するため、在宅就労や精神障害者の雇用促進、地域生活支援のためのハード・ソフトの基盤整備等の施策についての法的整備を含めた充実強化、などが掲げられている。

(三位一体改革)

地方自らの支出を、自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築につながるよう三位一体の改革が進められている。

(国の補助金等)

平成16年度予算において、十分な財源移譲が確保されないままに国から地方への補助金の一部が廃止された。これに伴い、佐賀県でも、265億円の財源不足となり、事業費の削減や基金の取り崩しなどで対応することとなった。平成17年度予算においても、国庫補助負担金の大幅な改革が実施される見込みである。

全国における各県独自の福祉施策への取り組み

福祉施策については、国の制度に基づき全国共通で取り組んでいる事業のほか、各県の実情に応じて、国の制度にない事業や政策的に必要な事業、先導的なモデル事業など独自の観点から実施されている。財政的な制約が強まる中、事業の実施に当たっては、既存事業の見直しなどを行い、費用対効果などを見極めながら対応されている。

高齢者福祉では、介護予防、地域生活支援、虐待対策など、障害者福祉では、地域生活支援、就業支援対策など、児童等の福祉では、児童虐待、次世代育成支援など、地域福祉では、世代間交流、福祉の風土づくり、バリアフリー・ユニバーサルデザインへの対応などに取り組まれている。自殺予防のためのうつ病対策、社会的ひきこもり、自閉症・発達障害支援対策などを強化する事例も見られる。

(3) これからの県の福祉行政の役割

福祉の運営責任(地方分権)

平成11年に地方分権一括法が成立し、社会福祉行政においても、国家責任による生存権保障である生活保護以外の障害者、高齢者、児童福祉は地方自治体が主体的に実施する事務となった。

さらに、今日の「国から地方へ」「官から民へ」の国の改革が進められる中で、福祉行政についての国・県・市町村の三層構造に大きな変革が迫られている。

これまで、県は、障害者・高齢者・児童などの福祉事業について、施設の整備や在宅のソフト事業など県内の市町村や福祉事業者の要望などを取りまとめて国へ申請してきたが、今後は、限られた予算枠の中で、県自らが県内の各種の福祉事業の予算などを決定していくこととなる。

このため、県民満足度を最大限に高めていく視点から、県の福祉予算について適切な運営とともに、配分や予算の内容、事業効果など県民に分かりやすく情報を提供するなどの十分な説明責任を果たすことが一層求められている。

地域生活支援

地域生活支援は、障害者・高齢者・児童などすべての福祉に共通した課題であり、県の福祉行政の主要な課題として位置付け、積極的な対応を図る必要がある。

(新障害者プランの策定)

県では、平成16年3月に平成16年度から10か年間の障害者施策の基本となる、新しい「佐賀県障害者プラン」を策定した。

プランの策定に当たって実施したニーズ調査では、在宅の障害者の約9割、施設利用の障害者の約4割が地域生活を希望しており、プランの主要な数値目標の一つには、施設から地域生活移行者の数を平成20年度までに90人と掲げている。

プランの重点的な視点としては、次のとおり。

- ア) 障害者がサービス提供事業者と対等な関係に基づき、主体的かつ適切な選択・決定ができるよう生活支援体制の整備を推進
- イ) 地域生活支援のための基盤づくりのため、障害者及び家族を支えていくための在宅サービスの充実や、グループホーム等の生活の場の確保とともに、こころのバリア、建築物などの生活空間のバリアの解消を推進
- ウ) 精神障害者の地域生活支援や、入院患者のうち「退院可能者」の社会復帰を促進するための施設の整備やホームヘルプ、ショートステイなどの支援事業を推進

(地域福祉の推進)

障害者や高齢者など県民の誰もが、住み慣れた地域社会の中で自立した生活ができるようにするためには、住民相互の助け合いや地域の様々な社会資源の活用により、総合的な福祉サービスを提供するための取組である地域福祉の推進が重要である。

平成12年に社会福祉法において「地域福祉の推進」が明確に位置付けられ、その方策として市町村に「地域福祉計画」、都道府県には「地域福祉支援計画」の策定が求められた。

県では平成16年3月に、市町村における地域福祉計画の円滑な実施を支援するため、地域福祉支援計画を策定し、併せて市町村における地域福祉計画づくりを促進している。

福祉サービス利用の管理運営

県の福祉行政の役割として、県内の各種の福祉サービスについての「管理運営責任」を果たしていくことが、これからの福祉の基盤づくりにおいて最も重要である。

このため、平成11年から、判断能力が十分ではない方々に対する福祉サービスの利用援助などを行う「地域福祉権利擁護事業」に取り組み、平成12年からは、福祉サービスの利用者等からの苦情を適切に解決し利用者の権利を養護する「福祉サービス苦情解決制度」を実施してきた。

福祉サービスに係る「第三者評価事業」については、認知症高齢者グループホームに係る第三者評価事業が平成14年度から先行して実施されているが、今後は、福祉サービス全般について、取り組みを拡充していくことが求められている。

新たな福祉ニーズへの対応

(児童虐待への対応)

平成16年度の児童虐待防止法改正により、児童虐待の定義の見直し、児童虐待に係る通告義務の拡大などが行われ、児童福祉法改正により、市町村が指導相談の窓口となり地域のネットワークを構築するとともに、県には、児童相談所の専門機関としての機能強化が求められることとなった。

県では、児童相談所の体制強化に取り組むとともに、虐待を受けた児童が入所している児童養護施設が虐待によるケアと早期の家庭復帰支援を行う体制整備に対する支援に取り組んでいる。今後とも、県(児童相談所等)と市町村、児童養護施設、教育、警察など関係機関等のネットワークの構築を図りながら、児童虐待の予防、早期発見、迅速な対応、虐待を受けた児童へのケアなど総合的な機能強化を図る必要がある。

(DV被害女性の支援)

平成16年4月に総合的な窓口として「佐賀県DV総合対策支援センター」が設置され、一時保護が必要なケースなどについては、婦人相談所(総合福祉センター内)へ引き継がれ、佐賀婦人寮も受け皿となっている。

(発達障害などへの対応)

教育の現場においては、学習障害、注意欠陥、多動性障害、高機能自閉症など様々な課題に直面しており、特別支援教育の充実を図るため、教育と福祉・保健・医療との密接な連携による児童生徒一人ひとりのニーズに応じた対応が必要となっている。

(その他の課題)

その他、介護予防対策事業や元気な高齢者に対する施策、障害者や高齢者の自立と社会参加を促進するための福祉用具や住宅改修等に関する普及促進・研究開発・情報提供、総合的な母子家庭等の自立支援対策などの課題がある。

5 県立福祉施設のあり方検討に当たっての基本的な視点

佐賀県においては、オープン・現場主義・県民協働の3つの視点で県民満足度を高める県政を推進しており、県立福祉施設のあり方の検討においても、これらの視点とともに、検討のプロセスそのものを重視し、県民に公開しながら、県民協働で検討を進めていくこととした。

(1)利用者・県民の立場からの視点

現在の利用者・家族などの立場

施設によっては、利用者にとって長年住み慣れた居場所であることや利用者の家族の立場に立った検討が必要であり、施設のサービス内容と負担など利用者に対して積極的に情報を提供し、利用者の立場に立った選択を支援することが必要である。

今後の利用者としての県民の立場

施設福祉から在宅福祉、さらに地域生活支援へと福祉の考え方がシフトしつつある。現実には地域生活を送る上で様々な課題も抱えているが、これらの課題に対応していくこと自体が地域におけるふつうの生活であり、共に支え合う福祉を県民協働で創造していくという福祉の方向性を見極め、県民がどのような施設運営とサービスを選択していくのか、今後の利用者あるいは家族としての県民の立場から検討を行う必要がある。

福祉のあり方を県民協働で考え進めていく立場

これからの福祉は、地域住民の支え合いや福祉サービスと連携しながらサービスを必要とする人の生活を県民協働で支援していく方向を目指しており、福祉はすべての県民に共通する課題となっている。

このような県民協働の視点に立つ時、県民は福祉サービスの利用者としての立場だけでなく、その財源を負担する立場でもあり、福祉サービスが効果的・効率的に提供される仕組みづくりや運営体制などを検討していくことが求められる。

さらに、今後、県民の福祉ニーズに適切に対応するための行政と民間の役割分担のあり方を踏まえて、県が施設を設置運営する役割や位置付け、運営に伴う費用などについて、県として説明責任を果たしていく必要がある。

(2)あり方検討の前提と大枠

福祉の改革が進む中で、利用者本位、県民の立場・視点に立って、県全体の福祉サービスを高度化・充実する観点から、行政と民間との役割分担を明確にしながら、県立福祉施設について、「県でなければならないサービスは何か」、「民間にできることは民間に委ねる」という視点に立ってあり方を検討する。

県全体の施設福祉サービスの現状や方向性を見据えた中で、県立福祉施設を取り巻く現状と課題を整理し、今後のあり方を明らかにする。

県立福祉施設全体のあり方とともに、それぞれの施設ごとに設置・運営のあり方や役割な

どについて、見直し検討を行い、基本的方向をまとめる。

(3)分野別のあり方検討

県立福祉施設は、高齢者等の施設、障害児(者)の施設、児童等の施設に区分され、あり方検討委員会では、3つの部会に分かれて、それぞれの施設ごとに今後のあり方を検討する。

当該分野についての県全体の施設福祉からの位置付け

県全体の施設福祉からの位置付け

- ・ 県全体の福祉サービスの高度化・充実を図る観点からあり方を検討
- ・ その他必要な事項

施設ごとの個別検討

今日の福祉から見た施設の役割についての評価

- ・ 設置目的などからして、施設そのものの存在意義が薄れていないか、また、県立施設として今後も必要か、など

利用者の立場に立ったハード・ソフト面のサービスの現状等とあり方

- ・ 利用者ニーズや設置目的との適合性において、施設におけるサービス内容の現状など
- ・ 施設を利用した在宅サービス、地域生活支援への取り組み状況など
- ・ 支援費制度への転換への対応状況など
- ・ QOLの観点からの施設の現状など

「民間にできることは民間に委ねる」視点からの検討

- ・ 民間においても実施している、あるいは実施できるサービス内容かどうか
- ・ サービスの内容(ハード面・ソフト面)の民間との比較検討
- ・ サービスの内容とコスト面からの民間との比較検討
- ・ 比較検討については全国的な動向なども参考

「県でなければできない業務」の明確化

利用者や県民にとって、「県立県営施設」とは何か

【県でなければできない業務の例示】

- ・ 現在の福祉のサービス制度では対応できない先駆的・先進的取り組み
- ・ 複合するニーズへの対応など制度の狭間となるケースへ対応し、福祉サービス全体のセーフティネットの役割
- ・ 民間でのサービスが育成されていない分野や民間ではカバーしにくい不採算部門など、あるいは県全体の福祉の高度化・充実の観点から必要となる分野など

県の福祉サービス提供の仕組みについて

当面は県でなければならない業務についても、サービスの内容とそれに伴うコストとの関係や第三者評価(県民の評価)による定期的な検証と評価が必要ではないか。

従来の措置に基づく画一的なサービス提供から利用者本位へと福祉の制度は転換したが、こうした福祉の改革の中で、行政(県)の仕組みによる施設管理・運営(人事・財務管理・業務管理)の機能には課題が多いことも指摘されており、本来の機能を高めていくことだけでなく、これから求められる機能を付加していくこと、さらに、運営などについても新しい時代にあったものにあわせていくことが求められるのではないか。

6 県立福祉施設の今後の基本的な方向

(1) 県の福祉行政のあり方

(福祉サービスの变化)

戦後の増大する福祉ニーズに対応し、全国的にも行政主導で福祉施設の整備拡充を図ってきた時代、民間福祉の拡充とともに家族を取り巻く環境の変化などを背景に、福祉が一般化してきた時代、施設福祉から在宅福祉への志向が高まってきた時代などを経ながら、今日、障害者、児童、高齢者など福祉サービスの利用者を支援する仕組みを地域社会の中で構築し、すべての人のニーズと適性に応じた自立支援を通じて、地域で生活ができるような「共生社会」の実現が目指されている。

(制度の改革)

福祉の制度は、行政の画一的な措置制度から、介護保険制度や支援費制度など、利用者とサービス提供者との対等な関係に基づく契約・利用制度へと改革された。

さらに、障害者の福祉を巡っては、平成16年6月の障害者基本法の改正とこれに基づく、改革のグランドデザインが提示され、これまでの保護等を中心とした仕組みから、障害者のニーズと適性に応じた自立支援を通じて、地域生活を促進するための仕組みへと転換されることとなった。

(県と市町村の役割の変化)

福祉行政は、国・県・市町村の三層構造が大きく変化し、各種の福祉に関する事務が県から住民に身近な市町村へ委譲され、県の役割は、県全体の福祉制度・サービスの効果的・効率的な運営、民間を中心に提供される福祉サービスの振興とサービスの利用についての、監査、権利擁護、第三者評価、苦情処理などの管理運営、各種の福祉の計画づくり、広域的・専門的な観点からの支援・調整などが基本的なものとなる。

(新たな福祉ニーズの増大)

県の福祉行政は、介護保険の見直し、新たな障害者保健福祉施策の推進などニーズの増大・多様化に対応して一層の充実が求められる中で、さらに、障害者、児童、高齢者など誰もが地域で自分らしい生活が送れるような支援、施設から地域生活への移行の支援などの基盤づくりとともに、児童虐待、DV、発達障害など新たな課題に対しても対応が必要となっている。

(民間福祉の充実)

民間福祉施設の整備が進展し、施設数、利用者数でも大きなウェイトを占めるようになり、サービス面でも重度対応の取り組みも進み、施設での生活を支えるきめ細かなサービスや地域福祉の拠点としての在宅福祉、地域生活支援サービスなどにも柔軟かつ積極的な取り組みが進展してきている。

(民間にできることは民間に委ねる取り組みの進展)

福祉施設については、支援費制度への転換などもあり、これまでも公立施設の民間移譲等が進展してきた。

さらに、多様化するニーズにより効果的・効率的に対応しサービスの向上を図るため、地方自治法改正により指定管理者制度が導入され、さらに、民間では困難なサービスの提供については地方独立行政法人制度が具体化し、民間移譲との比較検討などが求められる中、今日では少なくなった県立県営施設や県事業团委託施設など公の施設についても、民間移譲や委託、事業団の民営化などの検討や具体的取組が全国的に進展している状況である。

(三位一体の改革などの取り組み)

地方自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やすとともに、国と地方を通じて、簡素で効率的な行財政システムの構築につながるよう三位一体の改革が進められており、厳しい地方財政運営の下、限られた財源の中で、県民満足度を最大限に高めていく視点から、県の福祉予算について、適切な運営と配分についての説明責任が求められている。

(県の福祉行政の責務等)

このような福祉の改革が進む中で、県は県全体の福祉行政とともに県立福祉施設を運営しているが、定められた福祉制度の価格等のシステムのもとで、民間福祉施設などの経営努力によって多様なサービスが提供されており、県の福祉行政の中でも施設福祉サービスについては、地域においてサービス提供の基盤を整備し、これらのサービスを利用者が安心して利用できるような仕組みづくりに責任を持つという役割が重要なものとなっている。

また、福祉を必要とする一人ひとりのニーズと適性に応じたきめ細かな支援が求められており、さらに、児童虐待など新たな課題にも適切に対応していくため、限られた財源を効果的・効率的に福祉サービスの向上に結びつけていくことが、県の基本的な責務である。

(2) 県立福祉施設の基本的な方向

これまでの変化する時代背景の下で、県立福祉施設は、民間の参入がさほど図れない状況の中で、県立主導による施設運営がなされ、重要な役割を担ってきた。

しかし、時代とともに、民間福祉施設の整備充実が図られ、県内においても、民間福祉施設が各分野で整備され、民間の特性である柔軟性や創意工夫を活かし、運営面やサービス面でも充実し、重度対応も進んできており、地域生活支援などについては、むしろ県内の福祉サービスを先導している状況となっていることから、現在県立施設が行っているサービス内容については、県立施設でなければ取り組みが困難なものとは言えなくなってきた。また、全国的にみても、県立県営施設での運営は少なく、今日の制度改革や福祉の改革を踏まえ民営化などの検討が進められている。

また、特別な支援機能が付加されていない一般的な福祉施設の機能については、社会福祉法その他の法律に基づき、施設種別ごとに事業内容や職員配置基準が定められ、そのサ

サービス内容は一定水準を確保するようされており、このような観点からしても、現状のサービス内容であれば、必ずしも県立施設でなければならないものとはいえない。

さらに、行政の組織の運営については、人事管理・財務管理・業務管理など民間とは異なるシステムとなっており、特に、民間と競い合いながら利用者本位のサービスを提供するという事業分野においては、運営面や管理面で、予算制度や人事制度などで制約をうける行政組織としての県立施設の諸問題については、一般的に指摘されるところである。

このほか、介護保険事業をはじめとして施設サービスの提供がほとんど民間となりつつある中で、県が事業者指導権限を有していることと県自らが施設を運営あるいは委託することの関係についても留意する必要がある。

こうしたことから、現在県立施設として提供している施設サービスについては、「民間にできることは民間に委ねる」、さらに、「民間の柔軟さ、きめ細かな利用者本位のサービス提供、経営努力と活力」に期待するところが大きく、基本的な方向としては、民間へ移行する視点に立つことが望ましいものとする。

また、県立施設としての役割が終了し、施設老朽度から施設を維持することが困難なものについては、廃止に向けて取り組むべきと考える。

当面の県立福祉施設の役割としては、民間の取り組み状況なども踏まえて、制度の狭間など国の支援の対象となりにくい方々への支援や民間では困難な支援機能などに特化していくことが望ましいと考える。

県営施設

現在提供しているサービス内容であれば民間で運営が可能であることから、基本的には民間へ移行していくことが望ましい。

しかし、施設規模や定員が大規模で複合的な機能を持つ施設もあること、施設が総じて老朽化していることなどの課題を抱えており、一方では、受け皿となる民間法人の状況などを考慮することが必要である。

こうしたことから、様々な角度から民間の参入が可能となるような条件整備や情報提供に努めていくとともに、民間移行について状況に応じた対応を検討していくべきと考える。

また、この検討とともに、民間では困難な相談支援機能などに機能を特化していくことについても同時に検討していくことが必要である。

委託施設

施設の整備は県で行われているものの、当初から民間法人に委託されており、現在では、国の制度で定められたサービス価格の範囲で運営され、サービスの提供についても柔軟な対応がなされていると思われる。

しかし、県立施設であるために、サービス向上のための施設改修などが受託者のみの判断ではできず、各種の助成も受けられないなどの制約もある。

施設の種類にもよるが、一般的に設置から運営までを民立民営としてサービス提供が可能な施設については、あえて、県からの委託を受けて運営するという形態よりも、民間による自立運営が望ましい。

さらに、委託施設であることから指定管理者制度への対応が必要であるが、施設サービスが、長期間、毎日の生活の中でサービス提供を行っていくものであることを考慮すると、一定期間ごとにサービス提供者が変わることもある指定管理者制度の適用は十分な検討が必要である。

こうしたことから、現在委託している施設については、諸条件が整えば、民間移譲に向けた検討を進めていくべきと考える。

(3) 配慮すべき事項

県立福祉施設の中には、単に民間への移譲等の問題だけでなく、施策面からの検討や民間との役割分担を踏まえた施設の位置付けの検討が必要であったり、県内には類似の施設がないものもあり、さらに、地域生活支援や生活の質を高める施設サービスが求められる中で、大規模施設であることなど課題を抱えており、これらの課題に適切に対応していく必要がある。

老朽化や大規模な施設への対応

県立施設には、老朽化していたり不十分な居住環境など課題を抱えている施設や、施設規模や定員が県内類似施設に比べ大規模な施設があり、こうした課題へ対応していく必要がある。

民間移行や機能強化等の計画づくり

今後、民間への移行や当面県として取り組むサービスの充実へ向けて着実に進めていくためには、実効性のあるプログラムづくりが必要である。

また、これらの計画づくりとともに、民間の積極的な参入を促進するための情報提供や、県立施設運営に民間の先進的なサービス提供への取り組みを生かしたり、積極的な情報公開、第三者評価の導入に取り組む必要がある。

さらに、これまでの県という行政システムの中で実施してきた施設の管理・運営とサービス提供の問題などの検証も踏まえ、県立施設の効果的・効率的な運営の検討が求められる。

現在のサービス利用者への配慮

施設によっては利用者にとって長年住み慣れた居場所であったり、長年の施設運営により蓄積されたサービスノウハウにより一定のサービス提供を行っており、指定管理者制度などに伴って経営環境が変わる場合であっても、現在サービスを利用されている方や家族等に十分配慮した対応が必要である。

福祉の制度改革への対応

障害者福祉では、今後の障害者保健福祉施策(改革のグランドデザイン)において、利用者本位の施設とするため、施設の目的を明確化することとし、自立のための支援機能と生活の場としての機能を区分した考えが示されている。

児童福祉では、児童福祉法改正により、乳児院あるいは児童養護施設でも、子どもの状況に応じて、乳児期から就学前までの継続した養育が可能となる。

高齢者福祉では、養護老人ホームや軽費老人ホーム利用者の介護ニーズを介護保険制度により対応する方向が示されている。

県立福祉施設についても、これらを踏まえた対応が必要である。

県内福祉サービスの充実・高度化

今回のあり方検討を意義あるものとするため、今後、県立福祉施設の民間移行等の計画づくりや積極的な見直しを行うとともに、地域生活支援のための環境整備など県内福祉サービスの充実・高度化を図る施策に人材・財源を振り向けていく必要がある。

なお、配慮すべき事項としては、県立施設のそれぞれが抱えており、具体的には、7の「各施設の今後のあり方」に掲げている。

7 各施設の今後のあり方

(1) 高齢者等福祉分野

救護施設「日の隈寮」

【施設の役割】

救護施設は、戦後、多数の戦災孤児や浮浪者、身寄りのない者を抱えた時代の要請を受け、生活保護法(昭和25年制定)の下に法制化されたものである。

「日の隈寮」(定員70名)は、昭和38年、県下初の救護施設として開設され、これまで、身体障害者、知的障害者、精神障害者など障害の種別を問わず、あらゆる障害に対応できる県立唯一の福祉施設として、社会的ニーズに応えてきた。

また、現在、県内には、民間救護施設である「しみず園」(定員100名)があるが、日の隈寮と同様、時代の変遷に対応しながら、大きな役割を担ってきた。

これから、さらに、経済の縮小や家族形態の変化等が進む中で、精神障害者、ホームレス、生活障害者などが増加し、他の施設では受け入れ困難なセーフティネットの施設としてのニーズがますます高まることが予想されることから、今後とも救護施設自体の役割は大きく、現在の2か所の救護施設は必要であると考えられる。

【サービスの現状等】

施設の面では、昭和38年に開設されて以来、既に40年を経過し、これまで根本的な改修も行われていないことから、施設の老朽化がかなり進んでいる状況にある。

また、施設利用者の高齢化に伴うバリアフリー化や多人数部屋(6人部屋)の解消など、諸問題が残されており、利用者の安全面やプライバシーに配慮した施設整備の緊急の必要性に直面していると思われる。

ソフト面では、他の社会福祉施設と異なり、多様な種類の障害のある方々や重複障害のある方々が利用され、個々の利用者に対する支援も複雑多岐となっており、それらに対応できる専門知識と豊富な経験が、より一層求められている状況にあることから、今後は、個人支援の更なる充実を図るため、職員の専門性、総合能力の向上が必要となっている。

特に、現在の利用者の中には、精神疾患者の割合が高いことから、専門的な対応能力を有する職員の配置も必要と考える。

なお、これまでは、施設利用者の生活支援サービスが中心であったが、今後は、自立支援を目的としたサービスの提供も検討していくことが望ましい。

【施策・制度の動向】

厚生労働省の社会保障審議会福祉部会、生活保護制度の在り方に関する専門委員会において、生活保護制度の見直し検討がなされた。

当該委員会では、救護施設のあり方として、他法の専門的施設が充実してきているため、それらの施設に移っていくべきではないか等の意見も一部にあったものの、救護施設は、

重複障害者など他法の専門的施設で対応が困難な要保護者のほか、様々な理由により居宅生活が困難な社会的入院患者、ホームレス、社会生活への適応が十分でない者等に対し、生活支援を行うための施設として機能しており、今後も社会情勢に応じて柔軟に対応できる施設として期待が大きいとの見解が示されている。

【今後のあり方】

これまでの変化する時代背景の下で、身体障害者や知的障害者等の施設不足を補う施設として、民間の参入がさほど図れない状況の中で、県立主導による施設運営がなされ、重要な役割を担ってきた施設であると言える。

しかし、時代とともに、民間施設の力量も徐々に高まり、県内の類似施設も同様であるが、民間の特性である柔軟性を生かし、運営面やサービス面でも成熟してきた今日、県立施設でなければ取り組みが困難な先進的事業等を明示することは難しく、県営施設として先駆的、指導的運営を行う必要性が薄らいできていると思われる。

また、救護施設の全国の状況を見ても、公設民営施設を含めると約80%が民間運営であり、県立県営施設は、全国180施設中5施設(約3%)のみとなっている。

さらに、運営面やサービス面で、民間施設が県営施設と何ら遜色ない今日の状況を踏まえて長期的な視点から見た場合、経営面(財政面)や人的な面においても、民間での施設運営が効率的であり、より柔軟できめ細かい対応が可能と思われ、民間ではカバーしにくい不採算部門を県が担うという側面も意義が薄らいできている。

以上のことから、民間のもつ柔軟性を活用したサービス提供を図るべく、施設管理面も含め、民間移行へ向けて検討を進めていくべきと考える。

【配慮すべき事項】

社会的入院患者、ホームレス、生活障害者などの今日的ニーズに対応した効率的・効果的運営や、利用者の自立支援に向けたサービス機能の充実が求められており、民間へ移行する際にも、こうした機能の充実について配慮する必要がある。

また、当施設が取り組んできた地域との交流、支援体制については評価できるものであり、これらの取り組みにも配慮していくことが望まれる。

なお、現施設は、老朽化や不十分な居住環境などの諸問題を抱えており、当施設を引き受ける民間団体が限られ、民間移行までに一定の期間を要することが考えられるが、民営化の検討如何に関わらず、施設利用者の安全面やプライバシーの確保のためにも、施設の整備について配慮すべきである。

軽費老人ホーム「いずみ荘」

【施設の役割】

軽費老人ホームいずみ荘は、昭和38年の老人福祉法制定にあわせて県立福祉施設として創設された。

軽費老人ホームは、経済的理由や精神的・身体的理由、身寄りがいないなどの理由により自宅での生活が困難な高齢者に対して日常生活の場を提供する施設である。養護老人ホームとの違いは、軽費老人ホームはあくまで利用者との契約施設であり、入居費用が支払えることを条件としていることである。養護老人ホームの場合は、収入に応じた費用徴収が行われるが、基本的に公費負担である。

軽費老人ホームと同種の民間施設としてはケアハウスがあり、県内24施設、定員835名を数えており、軽費老人ホームと同様に収入額に応じた事務費補助により、負担額の軽減を行っている。

ケアハウスは平成6年以降順次整備され、従来型の軽費老人ホームに替わり、日常生活支援による住居型施設の中心となっている。

【サービスの現状等】

施設は昭和38年開設から40年余を経過し、大規模な改修も行われておらず老朽化している。また、階段など段差が多くバリアフリー化されていない。

定員70名に対して、施設の老朽化、ケアハウスの充実等により空き室が多く、軽費老人ホームに対するニーズは低下していると考えられる。

いずみ荘の利用料は他民間施設と比較し安く設定されているが、民間のケアハウス入所者と比べて妥当であるのか、民間施設であるケアハウスが充実してきた現在では比較検討の必要がある。

入所者は介護の観点からは自立した高齢者であり、自由行動とプライバシーを確保された居住の場となっているが、この場合に県立施設である意味が捉えにくい。また、心理的ケア等のサービスも十分行われていないのではないかと。

【施策・制度の動向】

平成16年10月28日に「養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像研究会・報告書」において、軽費老人ホーム利用者の介護ニーズを介護保険制度により対応することの徹底と居室面積の確保をはかり、多様な住まい方の選択肢の一つと位置づけている。

軽費老人ホームには、軽費老人ホーム2種類(A型、B型)、ケアハウスの三類型があり、制度的に類似しながら基準が異なるなど複雑化している。

そのため、将来的には、三類型をケアハウスに統一することが望ましいとされ、既存の軽費老人ホームは建て替え時にケアハウス移行が方向づけられている。

【今後のあり方】

軽費老人ホームに関しては、全国では、民間ケアハウスが整備されるのに伴い、都道府県立の軽費老人ホームは廃止、民間譲渡がされている。

軽費老人ホームは、介護保険制度では居宅と位置づけられ、いずみ荘利用者は介護保険サービスを受けることが可能であるが、いずみ荘では介護保険サービスの提供までは行われていない。

介護保険事業が民間主体のサービス中心のなかで、県が介護サービスを提供することは、県が事業者指導権限を有し、行政と民間の役割分担の観点からも適切とは考えられない。

民間介護保険サービスを施設内に受け入れることは、軽費老人ホーム自体のサービス内容との関係では、まさに老人用居宅の提供のみとなり、このような県立施設を維持することの妥当性はない。

介護保険サービス提供をも含む軽費老人ホームへの改修は、制度動向からすれば県立ケアハウスを整備することになるが、その場合の利用料はケアハウスの水準を基本に同程度の額とする必要があるが、民間ケアハウスの整備が進んでいる現状では、そこまでの施設整備を行う必要性は考えられない。

以上のことから、軽費老人ホームいずみ荘は県立施設として保持する必要性は低く、施設老朽度を勘案すると廃止もやむを得ないと考える。

【配慮すべき事項】

廃止するとした場合には、新規募集の停止とあわせて、現利用者の行き先については十分配慮していくことが必要である。利用者の家族の状況、健康状態、身体状況等や一人ひとりの希望を十分に把握し、その実状や本人の希望に応じた新たな居住場所に円滑に移ることができるよう、施設の斡旋や関係機関との調整など誠意をもって対処することが望まれる。

また、施設を廃止するまでの間の施設運営等についても、利用者にとり適切なサービスを確保しつつ、効果的・効率的な経営を行うことが必要である。

養護老人ホーム「佐賀向陽園、伊万里向陽園」

【施設の役割】

養護老人ホーム佐賀向陽園及び伊万里向陽園の沿革は、大正6年に開設された佐賀養老院に始まり、戦後、生活保護法に基づく養老院として民間公益法人による経営がなされていたが、戦後の経済混乱のなかで経営が行き詰まり、昭和25年に県がその経営移管を受けて、県立施設とした上で、社会福祉法人佐賀県社会福祉協議会に運営委託を行い、現在に至っている。

養護老人ホームは経済的理由や精神・身体的理由、かつ身寄りがないなどの家庭的理由により入所措置が行われているが、現在の社会・経済情勢下でも入所が必要な待機者は多く、県内における養護老人ホーム定員の確保は今後とも必要であり、両施設とも施設運営を継続する必要がある。

【サービスの現状等】

養護老人ホームについては、平成12年4月の介護保険法施行後も引き続き老人保護措置により利用決定・運営が実施され、利用者は介護保険料の負担はありながら、養護老人ホーム利用は居宅ではなく介護保険施設でもないとの理由で介護給付がなされていない。

しかし、一方では利用者の高齢化のなかで、介護認定を受けた利用者が増加し、老人保護措置費の病弱者加算による増加職員によるサービスが行われている。また、従来、特別養護老人ホーム及び養護老人ホームが同じ措置施設であった時には、養護老人ホーム利用者の身体状態等が悪化した場合は措置換えにより、特別養護老人ホームを利用させることが行われてきたが、介護保険法施行後は、特別養護老人ホームが契約利用になったこと、特別養護老人ホーム利用希望者の多さもあり、特別養護老人ホームへの利用が困難となっている。

また、県立施設であるために、サービス向上のための施設改修は受託者のみの判断ではできない。県立施設であるが故に民間財団からの助成も対象となりにくい等の課題も公設民営施設としてある。

こうした背景のなかで、佐賀向陽園及び伊万里向陽園は、エレベーター設置などの環境改善に加えて、行事やクラブ活動等による施設内生活の充実に努力され、要介護者のサービスにも努力されていると判断できる。

なお、佐賀向陽園は昭和60年に全面改築し、全室個室化した。伊万里向陽園は昭和62年に大規模改修、昭和63年に増築し、全室個室化しているが、全般的な施設老朽化があり、施設構造上、バリアフリーの面での課題がある。

【施策・制度の動向】

平成16年10月28日に「養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像研究会・報告書」において、養護老人ホーム入所者の介護ニーズを介護保険制度により対応する方針が示された。

養護老人ホームに介護保険制度を導入する手法としては、外部介護サービスを利用する、介護サービス内包型の特定施設入所者生活介護事業者となる(ケアハウスへの転換)、外部介護サービス利用と介護サービス内包型施設の混合型となるという3類型が示されている。

つまり、養護老人ホームの将来は、民間サービスを中心とする介護保険事業との関係で進むことになる。

【今後のあり方】

佐賀向陽園・伊万里向陽園については、施設整備が県において実施され、土地・建物も県有財産であるが、当初から運営は社会福祉法人佐賀県社会福祉協議会に委託されていること及び県内の養護老人ホームについても、民間社会福祉法人により自立運営されていることから、民間社会福祉法人により運営される施設と考えられる。

現時点での養護老人ホームの事業内容、職員配置基準は法定されており、そのサービス内容は一定水準を確保するようされており、県立施設でなければならないというサービス内容は無い。現状でも、両向陽園は民間委託で運営され、委託法人の経営努力により水準の高いサービスが提供されている。

地方自治法の指定管理者制度の導入は公立施設運営のサービス向上と運営の効率化を図る目的ではあるが、既に民間委託された本施設については、指定管理制度という現状の委託と同種の制度よりもより自由な運営ができる方が望ましい。

高齢者サービスを内容とする養護老人ホームでは、長期間、毎日の生活の中でのサービスを提供するものであり、一定期間ごとにサービス提供者が変わることもある指定管理者制度を適用することが妥当かの疑問がある。また、各施設の長年における運営に基づく優れた特色を維持発展させる上でも同一法人による期限のない運営がより望ましい。

養護老人ホームに関する制度改正内容は、介護保険事業という民間サービス導入を前提としており、養護老人ホームの施設運営の観点からも現在以上に民間に委ねる視点が必要と考えられる。他方からすれば、県が老人福祉施設を保有する必要性はないと判断される。

養護老人ホームの介護ニーズに介護保険事業を導入する場合に、施設における生活支援と介護サービス提供の調整を円滑・的確に行うための手法として、同一民間法人による養護老人ホーム経営と介護保険事業所経営が考えられるが、指定管理制度の下で、現行の養護老人ホーム運営以外の民間業務を対象とすることが果たして県として可能かどうか不明である。民間介護保険事業者を指導監督すべき県が同時に介護保険事業を委託先に認めることは、県権限との関係から慎重であるべきと考えられる。

養護老人ホーム利用者への介護サービス提供は、現在の老人保護措置費の算出根拠から考えれば、その人員配置基準の変更と措置費額の変更が生ずる可能性がある。このことへの将来の経営対応を図る趣旨でも介護事業展開にできるだけ障害のない運営形態が望ましい。

以上のことから、養護老人ホーム佐賀向陽園・伊万里向陽園については、民間移譲に向

けて検討を進めていくべきと考える。

【配慮すべき事項】

昭和 25 年以来 54 年余にわたり施設運営委託を受けている社会福祉法人佐賀県社会福祉協議会は、これまでの経営努力やサービスノウハウにより一定水準のサービスの提供を行っており、民間移譲を検討する際には、利用者へのサービス水準の継続について十分配慮することが必要である。

(2) 児童等福祉分野 乳児院「みどり園」

【施設の役割】

昭和 15 年に佐賀県助産婦会が貧困家庭の乳児の養護を目的として附属乳幼児保育園を設立したことに始まり、終戦後、社会事業が関心事となり、県が助成をはじめ、後に県の委託事業となった。

昭和 22 年に県へ移管され「佐賀みどり園」と改称した。以来、経営主体は社会福祉協議会、恩賜財団済生会、県直営と変遷を重ねたが、「家庭で養育できない乳児」を養育する県内で唯一の乳児院として入園児の養育にあたってきており、昭和 39 年に県直営となり、昭和 56 年からは短期入所の受け皿にもなっている。

新生児からの乳児の養育機能、障害児・病虚弱児等の養育機能、被虐待児に対する援助機能をもつとともに、被虐待児の緊急保護等の一時保護受託機関の機能も併せ持ち、乳児の養育に関する専門施設として位置付けられている。

そのほか、多数の実習生を受け入れ指導することで、次代を担う乳児保育等の専門スタッフや看護師の養成機能も果たしている。

こうした中、社会情勢等の変化により、児童の置かれている環境は大きく変化し、離婚や児童虐待等適切な育児の困難な家庭が増加しており、家庭に代わって乳幼児を育てる乳児院は必要不可欠な施設となっている。

また、保護者の事故や疾病等による突然の入院や、一時的な育児困難の状況等へ対応する短期入所や育児不安の母親等への育児支援等の役割も重要となっている。

【サービスの現状等】

看護師や保育士の養護により、乳幼児にとって心身ともに安定した生活ができる場を提供している。

しかし、施設は老朽化しており居室等は狭く、親や身内の面会時にゆっくりと過ごすスペースがない。家庭復帰に向けた家族との面会や相談の時間を増やしていくためには面会室や相談室が必要である。

他県の民間乳児院では、乳児院の機能だけでなく、地域に開かれた育児の相談センターなどとして多様なサービスに取り組んでいる状況である。

【施策・制度の動向】

児童福祉法の改正により、乳児院でも、あるいは、児童養護施設でも、子どもの状況に応じて、乳児期から就学前までの継続した養育が可能となり、こうした制度の改正も視野に入れた検討が必要である。

【今後のあり方】

県内唯一の施設で、県立県営である。全国 115 の乳児院のほとんどは民間で運営されて

いる(民立民営 100、県立県営6、県立民営等9)。また、現在、県立県営で運営されている施設についても、今日の福祉の改革、福祉サービス提供者の官から民への流れや法の改正などを背景に民営化に向けた検討がなされている。

すでに多くの民間が運営しており、県営施設と同様に職員配置基準等は法定され、そのサービスは一定水準を確保するようにされており、柔軟できめ細かなサービス提供も行われていることから、必ずしも県立での運営である必要はないと思われる。

乳児院については、県内に不可欠な施設であるものの、将来的には民立民営が望ましいと思われる。

しかし、他県の乳児院の運営状況を見ると、乳児院の単独施設は 20%で、多くは他の福祉施設との複合経営で運営されているところが多い。

当面は現状サービスを前提に、県立県営施設としての運営が必要であるものの、民営化など運営のあり方、施設の老朽化への対応、児童養護施設との関係などの課題を総合的に検討する必要がある。

また、県立施設であっても、家庭の機能低下に伴う乳児の育児や地域に開かれた育児支援に役立つ取り組みを行うとともに、効果的・効率的な施設運営に努める必要がある。

こうしたことから、様々な角度から民間の参入が可能となるような条件整備及び情報提供に努めるとともに、状況に応じて施設の委託(指定管理者制度の活用)や民間移譲等の民間移行について検討する必要がある。

【配慮すべき事項】

今後、児童虐待や親子関係の再構築に向けた家族支援など、きめ細かな専門的な支援・相談機能の充実について一層求められる状況にあり、仮に民間での運営を検討する際にも、こうした機能の充実についても継続されるよう配慮することが必要である。

児童養護施設「聖華園」

【施設の役割】

戦後、戦災孤児及び貧困家庭の子供を保護するため、昭和24年に佐賀県母子愛護連盟「聖華園」として認可された。戦後の復興期には全国で養護施設が増加したが、浮浪児等が多かった。経営的に厳しいことから県に移管され、昭和28年からは県社会福祉協議会に委託し、現在に至っている。

高度成長期以降、父母の行方不明や離別による児童の保護が増加している。また昭和48年に高校入学が認められ、高校在学中の児童が増加してきた。

昭和60年頃以降、一時期少子化傾向により施設の定員割れが生じた。また、要保護児童施策から児童の自立支援へと施設機能が変わってきた。

社会情勢等の変化により、児童のおかれている環境が大きく変化し、経済的問題を含め、親の育児能力の低下がみられるなかで、児童養護施設としての役割は、家庭に代わり児童を養護するものであり、必要不可欠な施設である。

さらに、少子化でありながら、児童虐待などは増加傾向にあり、児童養護施設に対するニーズは増大している状況にある。

【サービスの現状等】

現在、「児童の自立支援計画」を策定し、それに基づき児童の処遇に努めている。虐待を受けた児童の入所が増加していることから、平成16年度にファミリーソーシャルワーカー、心理職員を採用し対応している。

職員の暖かい愛情、熱意によって施設は運営されているが、児童定員が70名と多く家庭的な対応も出来にくい面もある。

施設は老朽化しており、児童の居室は4人部屋、6人部屋であり、今日では窮屈な居住環境であると思われる。

一方では、広い敷地内で幼児期から高校生まで、幅広い年齢層での関わりがあり、伸び伸びと遊んだり、スポーツができる環境にある。

県内の6児童養護施設で唯一の県立施設であり、運営は県社会福祉協議会への委託で行われている。県内の児童養護施設の中で最も定員規模が大きいのが、民間施設と比べて提供するサービス等に差はない。しかし小規模グループケアなど施設整備を要する場合等機動的な対応の面で遅れをとっており、こういった面での課題も抱えている。

【施策・制度の動向】

2歳までが乳児院で幼児からは児童養護施設というこれまでの制度が見直され、子どもの状況に応じて、乳児期から就学前までの一貫した支援による運営が可能となることから、これらの動向も踏まえる必要がある。

【今後のあり方】

施設の整備は県で行われているものの、現在、社会福祉法人佐賀県社会福祉協議会に委託されており、指定管理者制度の導入に伴い、対応が必要な施設である。

県内の児童養護施設の状態をみると、民間の社会福祉法人において自主的な運営を行っており、基本的には民間移譲が可能な施設と考えられる。また、心身ともに成長段階である児童を養護する施設であることから、一定期間ごとにサービス提供者が変わることもある指定管理者制度を適用するよりも、施設の長年における運営に基づく優れた特色を維持発展させる上でも同一法人による継続した運営がより望ましい。

しかし、聖華園は、県内の他の児童養護施設に比べて定員の規模が大きく、小規模グループケアの導入や老朽化している施設の取扱いなどを含めて検討することが必要である。

また、児童養護施設については、家庭の養育機能が低下した中で、施設入所時から家庭復帰や自立支援のプログラムに取り組むなどの対応が求められている。

こうしたことから、聖華園については、当面は施設運営の委託(指定管理者制度の活用)で対応していくものの、様々な角度から民間の参入が可能となるような条件整備及び情報提供等に努め、民間移譲について検討することが必要である。

【配慮すべき事項】

児童養護施設「聖華園」については、昭和 28 年以来 50 年にわたり委託を受けて運営を行っている社会福祉法人佐賀県社会福祉協議会の経営努力や処遇ノウハウの蓄積により一定水準のサービスを行っており、民間移譲を検討する際には、利用者へのサービスの水準の継続について十分配慮することが必要である。

また、児童養護施設等を巡る課題として、自閉症、発達障害など、より専門的な支援が必要となってきており、他の県立施設等において、児童や家族に対する通所や入所による支援・相談体制の充実について検討する必要がある。

婦人保護施設「佐賀婦人寮」

【施設の役割】

佐賀婦人寮は、昭和31年5月に制定された売春防止法に基づき、昭和33年に県内唯一の婦人保護施設として設置された。

運営については、当初から社会福祉法人佐賀県社会福祉協議会に業務を委託し、現在に至っている。

設置当初は、性行又は環境に照らして売春を行う恐れのある女子が大部分を占めていたが、昭和30年代後半にはその数(割合)も減少してきた。

50年代後半になると入所者は減少傾向となったが、60年代に入ると、時代の変化とともに、精神的に不安定な女性の転落未然防止のため「社会的要保護女子」も保護の対象となった。

近年は、社会情勢の変化とともに入所者は多様化し、売春の恐れがある女性の他、知的障害者、軽度の精神障害者等社会生活を営む上において障害を持つ女性の自立支援も行っている。

また、平成14年の「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」の全面施行により、配偶者からの暴力被害者(DV被害者)も、法律上婦人保護施設において保護することができることとされ、佐賀婦人寮の果たす役割が増えている。

こうしたことから、売春防止法に基づき設置された施設ではあるが、家庭環境の破綻や生活困窮のほか、暴力被害者に対する保護・自立支援としての役割が高まっている。

全国的にも売春防止法上の施設機能としては必要性が薄れてきているが、DV関係では、県内に民間のシェルターはなく、唯一の婦人保護施設であることから、当面必要な施設である。

【サービスの現状等】

昭和33年に設置された施設であり、老朽化している。また、居室は5部屋に15名の入所で満室の状態である。入所者の抱える問題も様々であり個室を望む声も多い。

自立のための支援や相談が必要であるが、面接室や相談室がなく、対応する心理職員など、自立支援機能が不足している。

夜間は機械警備を導入しているが、女子職員1名の当直でDV被害者対応施設としては警備上の不安がある。

立地場所としては、静かな環境で、交通面はやや不便なところもあるが、市街地にあることで就業面では恵まれている。

【施策・制度の動向】

現在、県内のDV対策の充実のために、婦人寮を含む県内全体の体制づくりなどの検討が行われており、婦人相談所(総合福祉センター内)との連携、さらには、自立への次の段階であるステップハウス等の整備促進なども課題となっており、これらの方向も見極めてい

く必要がある。

【今後のあり方】

施設の整備は県で行われているものの、現在、社会福祉法人佐賀県社会福祉協議会に委託されており、指定管理者制度の導入に伴い、対応が必要な施設である。この施設は、県に限らず市町村、社会福祉法人等も設置できている。全国をみると、県立県営 21 施設、県立民営 12 施設、民設民営 15 施設といった状況になっている。

現在でも、委託法人による経営努力により一定のサービス水準が提供されており、必ずしも県立施設である必要はないものの、県内では唯一の婦人保護施設であり、施設の特異性や経営面などから、民間での設置・運営には課題があると思われ、施設の老朽化の問題もある。

また、自立までの通過施設として利用者の人権に配慮した相談・支援機能の強化に努めていく必要がある。

こうしたことから、佐賀婦人寮については、当面は施設運営の委託(指定管理者制度の活用)で対応していくものの、様々な角度から民間の参入が可能となるような条件整備及び情報提供に努め、民間移譲について検討することが必要である。

【配慮すべき事項】

婦人保護施設「佐賀婦人寮」については、昭和 33 年以来 40 数年にわたり委託を受けて運営を行っている社会福祉法人佐賀県社会福祉協議会の経営努力や処遇ノウハウの蓄積により一定水準のサービスを行っており、民間移譲を検討する際には、利用者へのサービスの水準の継続について十分配慮することが必要である。

(3) 障害児(者)福祉分野

障害児(者)福祉施設の全体的な方向性

【施設全体から見た方向性の検討】

県立福祉施設の中でも障害児(者)の施設は、施設数も多く、大規模な施設もあり、さらに、民間を含めた県内の施設において一定のウエイトを占めており、県全体の障害者福祉施設のあり方にも関わることや障害者施設の機能の見直しと再編の中で、施設間の関連性も高まることなどから、施設全体の基本的方向を見極め、個別の施設ごとのあり方を明確にしていく必要がある。

【施策・制度の動向】

(佐賀県新障害者プラン)

県では、平成16年3月に平成16年度から10か年間の障害者施策の基本となる、新しい「佐賀県障害者プラン」を策定したところである。

このプランでは、障害者が、将来に夢を持って、地域の中で健康で安心して生活し、その持てる能力を十分に発揮しながら、社会の一員としてあらゆる分野に参加・参画することができる社会の実現を目指すことを基本目標としている。

具体的な施策の方向としては、障害者がサービス提供者と対等な関係に基づき、主体的かつ適切な選択・決定ができるよう、ケアマネジメント実施体制の整備等、生活支援体制の整備を図ることとしている。

また、障害者が住み慣れた地域での生活を送ることができるよう、地域生活のための基盤づくりについて重点的に推進することとし、自立生活のための住まいの場の確保としてのグループホームや福祉ホームの整備推進や、ホームヘルプ・デイサービス・ショートステイ等の在宅サービスの量的・質的充実を図ることとしている。

さらに、地域生活支援としては、地域での生活を望む施設入所者の地域生活への移行を促進するため、入所施設に対し社会生活技能を高めるための支援を行うこととし、また、障害者施設は、各種在宅サービスを提供する在宅支援の拠点として地域の重要な資源と位置づけ、その活用を図ることとしている。

(国の施策の動向)

障害者基本法の改正に続き、今後の障害者保健福祉施策(改革のグランドデザイン)では、これまでの保護等を中心とした仕組みから自立支援型システムへの転換が示され、福祉施設のあり方についても見直しが必要とされている。

これまでも障害者の施設について、例えば、更生施設は本来は通過施設として自立支援の機能が目的であったものが、日々の生活を支える居住支援サービスと一体的に提供される中で、実態として療護施設との違いが不明確となっていることなどの問題点も指摘されてきた。

改革のグランドデザインでは、混在化・不明確化している既存の施設の機能を見直し、大

きくは、居住機能と自立訓練、就労支援など施設の支援機能を区分しながら、利用者本位の支援プログラムを整備することとされている。

<施設機能の再編>

障害者のニーズと適性に応じた自立支援の観点から、障害者保健福祉施策全体の体系を構築し、施設の機能も施策体系の中に位置付け、見直し・再編することが求められている。

現行の施設のサービス体系を、生活の維持・向上や機能訓練・生活訓練、あるいは就労移行のための支援など、その機能に着目して再編、整備することとされている。

障害者の就労支援については、企業等での就労へ移行するためのプログラムをはじめ、一定の工賃を得ることのできる活動等の支援プログラムの提供など多様な形態が検討されている。

施設を地域に開かれたものとするため、入所者だけでなく地域の障害者も利用可能とすることが求められている。

居住支援サービスについては、障害者支援施設、ケアホームや一般住宅への入居も含めて再編が検討されている。

改革のグランドデザインでは、利用者本位の施設とするため、施設の目的を明確化することとし、自立のための支援機能と生活の場としての機能を区分した考え方が示された(グランドデザインに沿った新体系への移行は、概ね5年程度とされている。)

このような中、県立施設こそ率先して、施設本来の目的としてきた支援機能と生活の場としての機能の再点検を行い、さらに県立施設として県内の民間福祉施設の状況を踏まえながら、民間には実施が困難で、民間から期待されるような、県でなければできない支援機能などに着目すべきと考えられる。

改革のグランドデザインが目指す障害保健福祉施策の総合化、障害者のニーズと適性に応じた自立支援への転換などに沿って、各種支援施策の一層の多様化・高度化が求められることから、県・市町村、民間等がそれぞれの役割を果たしながら一体となって連携し、効果的・効率的なサービス提供に取り組んでいくことが求められている。

<制度の持続可能性の確保>

障害者の福祉サービスについては、既存の保険制度等と比較して持続的な仕組みとしては脆弱であり、給付の重点化・公平化、制度の効率化・透明化を図る抜本的な見直しが必要不可欠とされている。

障害者の施設福祉サービスは、支援費制度の下で民間を中心に運営されているが、制度の改革や財政状況などに関わらず普遍的に必要な視点として、県立県営施設についてもサービスの質や内容、コストを明らかにしていくことが求められている。このことは、コストの議論は避けてサービスの内容ばかりを問題にしたり、逆にコストばかりを問題にするというのではなく、両者を併せた費用対効果を適切に評価しようとするものである。(当委員会においても、支援費制度の下では、民間は国の定めたサービス価格の範囲で運営してい

ることに比べて、県立県営施設の超過負担についてはその内容などの説明責任があるとの議論もあった。)

【サービスの現状等】

現状において、授産、更生、療護など施設の性格は分かれているが、実態はそれぞれの支援機能や相互の違いが分かりにくくなっており、さらに民間の施設との違いや役割分担なども明確になっていない状況である。

一般的に言われる重度対応についても、民間施設での取り組みも進んできており、これからの課題でもある地域生活支援や入所者以外に開かれた施設サービス機能についても、むしろ民間の施設において先進的な取り組みがなされている状況である。

施設によっては、建物の老朽化に伴う施設整備や個室化等の居住環境が不十分であり、利用者の居住環境の向上が求められている。

【今後のあり方の基本的な方向】

(基本的な方向は民間への移行)

県立福祉施設のサービスの内容、民間にできることは民間に委ねる視点、さらに、県でなければできないサービスの明確化などを通して、県立福祉施設のあり方を検討したが、これからの障害者の施設福祉サービスの提供主体としては、「民間の柔軟さ、きめ細かな利用者本位のサービス提供、経営努力と活力」に期待するところが大きい。

また、今後の県立福祉施設の当面の役割としては、各種の支援機能の中でも民間では困難な支援機能に特化していくことが望ましいものと考えられる。

したがって、現段階で県立福祉施設が実施している居住機能など生活支援型のサービスや一般的な授産の機能などについては、基本的には民間に委ねていく視点に立つことが望ましい。

(当面、県で実施することが考えられるサービス)

本県では、現状において多くの県立県営の障害児(者)の施設を抱えており、中には規模の適正化が必要な大規模な施設もあり、老朽化した施設もある。また、それぞれ福祉施設は利用者に対して安定した継続的なサービスを提供していることから、民間移譲等に当たっても条件面の整備など様々な課題を抱えており、これらを踏まえた対応が求められる。

民間への移行期間であっても、福祉の改革は進展しており、利用者にとっては支援の場であり、サービスの充実と効果的・効率的な施設運営が必要である。

さらに、この間において、当面は県でなければできないサービスや民間の取り組み状況などを踏まえて、今後県の施設福祉サービスに関連して必要と考えられる役割としては、

- ・ 民間では支援が困難な方々や制度の狭間で国の支援の対象になりにくい方々に対するセーフティネットとしての施設サービスの提供、
- ・ 民間では実施することが困難な自立支援サービス、
- ・ 障害の早期発見など県の相談支援機関と連携した発達障害など新たな問題、地域生活

支援に対する相談支援機能、雇用施策と連携した専門的相談機能などが考えられる。

地域生活支援、相談支援機能などのサービスについては、従来型の入所機能を中心とした社会福祉施設とは異なり、新たなサービス分野であり、今後福祉サービスを一元的に実施することが期待されている市町村との役割分担を踏まえて、県としては、広域的・専門的な立場から地域生活支援など必要なサービスの内容と事業規模などを見極めていくことが必要である。

【配慮すべき事項】

(地域生活支援への積極的かつ計画的な取り組み)

これからの障害者福祉の基本的な方向は、保護等を中心としてきた仕組みから障害者のニーズと適性に応じた自立支援を通じて、地域での生活を促進する仕組みへ転換することとされた。

しかし、現状では、障害者が地域でふつうの生活を送れるような環境が十分に整っている状況にはなく、今後、県、市町村を中心とした障害者保健福祉施策の積極的な取り組みが不可欠であり、障害者の地域生活を支える「住む」、「働く」、「様々な面での相談支援体制」、「社会参加」、「権利擁護体制の確立」、「地域生活を支える福祉施設の機能強化」など行政、関係機関団体、事業所、NPOなどはもとより、広く県民の障害等に対する理解と支援を得るための取り組みを行いながら、障害者がふつうの生活を送れるようなトータルな地域社会の仕組みづくりを着実に進めていく必要がある。

このため、今回のあり方検討を意義あるものとするためには、今後、県立施設の民間移譲等の計画づくりだけでなく、「障害者のニーズと適性に応じた自立支援」を通じて地域での生活を促進するため、県、市町村、福祉関係団体等の役割分担と連携など地域生活支援へ向けた「佐賀県版のグランドデザイン」の作成も考えられる。

また、県は市町村や関係機関・団体などと連携し、グループホーム等の生活の場をはじめ地域における総合的支援体制を整備するため、県立福祉施設の見直しとともに、サービス提供体制の計画的推進、広域的・専門的な地域生活支援、市町村等との連携や支援など、地域生活支援のための施策に人材・財源を振り向けていく必要がある。

(共通の理解の促進と利用者や家族などの安心の確保)

障害者にとって、個々の障害の種別、程度または家族の置かれている状況等により、生活の場としての入所施設の機能が求められているのは言うまでもない。

障害者を保護する立場を中心に考えるのか、極力自己実現ができるよう支援する立場や可能な限り地域生活にチャレンジすることも含めて考えるかの違いでもあり、単に施設から地域への理念だけが先行すると、障害者だけでなく家族などの不安も大きい。

また、今回のあり方検討において行われた施設の利用者と家族のアンケート調査では、地域生活への意向は利用者本人よりも家族は低くなっていることに留意する必要がある。

なお、民間移譲などによるサービス提供の環境等の変化に関しては、利用者や家族の

立場に立った十分な配慮が必要である。

また、障害者の地域生活支援の取り組みや地域社会の仕組みづくりを着実かつ具体的に進めるとともに、福祉施設自体が地域社会へ開かれたものとなり、ノーマライゼーションの理念から施設の生活をふつうの生活に近づける取り組みなども重要であり、さらに、福祉施設が生活の場としての機能だけでなく、自立生活等に向けた訓練機能など、障害者のライフステージの中の一つのステージとして必要な支援機能を担うものとの認識が必要である。

(民間移譲等の計画づくり)

今後、県立福祉施設の現在の状況を出発点として、民間への移行や当面県として取り組むサービスの充実へ向けて着実に進めていくためには、実効性のあるプログラムづくりが必要である。

- ・ 民間移譲等の計画(民間移譲のための条件整備など)
- ・ 民間移譲を念頭に置きながら規模の適正化など経過的な対応に関する計画
- ・ 当面は県でなければできないサービスについての機能強化計画 など

さらに、これらの計画づくりとともに、

- ・ 民間の積極的な参入を促進するための情報提供に取り組む必要がある。
- ・ 当面の間、県立として一定のサービスを提供する場合においても、利用者本位・県民の視点に立って、さらに、民間の先進的なサービス提供への取り組みも参考にしながら、施設運営に生かしていくとともに施設運営の現状等に関する積極的な情報公開、第三者評価の導入に取り組む必要がある。
- ・ また、これまでの県という行政システムの中で実施してきた施設の管理・運営とサービス提供の問題などの検証も踏まえて、当面県がサービスを提供する場合においても施設の効果的・効率的な運営のための組織のあり方も含めた検討が求められる。
- ・ また、民間では支援が困難、制度の狭間などで国の制度の対象になりにくい方々への支援などについては、県としての取り組みを検討するとともに、一方では、県の職員には福祉の専門職として専門的知識・技術の向上を図っていくことが求められる。

知的障害者総合援護施設「佐賀コロニー」

【施設の役割】

佐賀コロニーは、昭和 46 年に知的障害者更生施設と知的障害者授産施設を併設する総合援護施設として開所した。

開設当初は、県内に福祉施設も少なく、県立施設として先駆的役割を果たしてきたものの、近年は民間施設の質的、量的整備が進み、民間施設とのサービスの内容等に大きな差はみられなくなっている。

佐賀コロニーは定員数が 320 名(更生 200 名、授産 120 名)と大規模な施設となっており、このこと自体が大きな課題となっている。

今後入所者の地域移行を推進するにあたって、グループホーム等の住居の確保や日中活動の場の確保等地域で安心して暮らせる環境の整備に期間を要することが予想されることから、入所施設としての役割は今後一定期間は必要と考えられる。

【サービスの現状等】

利用者の平均入所期間が授産施設で 17 年、更生施設で 19 年を超えるなど長期化しており、これに伴い平均年齢が授産施設で 47 歳、更生施設で 43 歳を超えるなど利用者の高年齢化が進んでいる。

また、利用者のうち障害程度区分 A 判定(重度)の方が全体の 65%を占めるなど重度化しており、また自閉症や行動障害、重複障害の利用者も増加している。

施設は昭和 46 年に建築され、30 年以上を経過し老朽化が進み居住環境が悪化している。また居室は 4～5 人部屋であり、プライバシーの保護の面や利用者の精神的な安定の面からも課題があり、施設の生活を「ふつうの生活」に近づけるためには、今後個室化、ユニット化などの対応が求められる。

平成 12 年度から 15 年度の退所者は 66 人であるが、29 名は他の施設等(長期入院含)への移動であり、就職・グループホーム・通所授産施設等への移行は 32 名にとどまっており、利用者の意思や能力に応じた地域生活移行への取り組みがなかなか進んでいない面も見受けられる。

居住棟・授産棟などが約 10ha の敷地に配置され、定員も 320 名を数える大規模施設であり、今後利用者の地域移行を進めながら、適正規模まで施設を縮小することも検討する必要がある。

また、広大な敷地があることから、民間も含めてこれを活用した様々な取り組みを検討することが可能である。

【施策・制度の動向】

障害者施設の機能の明確化は、これまでも課題となっており、改革のグランドデザインを契機に、現在の授産と更生施設の機能の見直しと再構築へ向けた取り組みの中で、今後どのような施設の機能を見出していくのか早急な検討が求められる。

実態としては、居住支援サービス型の大規模施設と思われ、施設が老朽化しており、今後改築等を行う場合、現在の国の制度では、現状の施設の機能と規模をそのまま継続し整備することには、施設整備の支援は見込めない状況である。

【今後のあり方】

県内には、他に民間の更生施設が10ヶ所、民間の入所授産施設2ヶ所あるが、いずれもサービスの内容や機能的に大きな差はみられないことから、基本的には民間での運営が可能な施設と考えられる。

特に、授産施設については、民間ならではの柔軟な発想で取り組むことが期待できることから、通所施設への転換も含め、あえて県立で行う必要性は低いものと思われる。

しかし、県内の民間施設と比較して施設が大規模であることから、現状のままで民間が運営することには課題があるとともに、地域移行の進展に伴う規模縮小なども想定されることから、様々な角度から民間の参入が検討できるよう、情報提供を行いながら、「民間にできることは民間に委ねる」ことを検討することが求められる。

また、強度行動障害等、民間で受入困難な利用者に対するセーフティネットとしての機能については、当分の間県がその役割を担うことも考えられる。

【配慮すべき事項】

県は、関係機関等と連携し、グループホーム等の生活の場をはじめ、地域における総合的支援体制を整備していくことが必要である。

施設機能としての地域生活支援については、市町村と県の役割分担を踏まえて、その必要性和実効性などを勘案して検討していくことが求められる。

地域生活移行や大規模施設の解消については、民間移行に関わらず取り組むべき課題であり、民間移行の検討とともに、現在の施設の運営の中でも積極的な対応が求められる。

また、地域への移行が少数に留まっていることから、日中活動の場やグループホーム等への助言・支援等を行うなど、佐賀コロニー等施設から地域移行した障害者をバックアップしていくことが考えられる。

身体障害者総合援護施設「希望の家」

【施設の役割】

希望の家は、昭和48年に肢体不自由者更生施設として開所し、翌49年に授産施設及び療護施設を併設した複合施設として開設した。

開設当初は、県立福祉施設として先駆的役割を果たしてきたものの、近年は民間施設の質的、量的整備が進み、民間施設との役割分担が明確化されていない面も見受けられる。

障害者の社会復帰、自活を目的として必要な訓練等を行う「更生部門」「授産部門」においては、利用者のニーズの変化等により、入所期間が長期化するなど、施設の目的と実態に乖離が生じており、地域生活移行等に対応した支援が求められている。

今後、利用者の地域移行を推進するに当たっては、地域での住居の確保や日中活動の場の確保等地域で安心して暮らせる環境の整備に期間を要することが予想されることから、入所施設としての役割は今後とも一定期間必要と考えられる。

【サービスの現状等】

利用者の平均入所期間が授産施設で11年、療護施設で14年となるなど長期化しており、これに伴い平均年齢が授産施設で51歳、療護施設で56歳を超えるなど利用者の高年齢化が進んでいる。

また、利用者のうち障害程度区分A判定(重度)の方が全体の56%を占めるなど重度化しており、重度重複加算対象者も全体の約11%を占めている。

更生部門は定員30名に対し利用者10名、授産部門は定員40名に対し利用者31名と、定員割れが生じている。

施設は昭和48年に建築され、30年以上経過し老朽化が進み居住環境が悪化している。また居室は6人部屋が8室あるなど、利用者のプライバシー保護の面や精神的安定の面からも課題があり、今後個室化、ユニット化などの対応が求められる。

社会復帰を目的とする更生部門では、昭和48年度から平成15年度までの退所者は284人であるが、家庭復帰などの地域生活移行は139人に留まっており、143人は他の施設等(希望の家授産・療護施設、長期入院を含む)への移動となっており、利用者の意思や能力に応じた地域生活移行への取り組みがなかなか進んでいない面も見受けられる。

【施策・制度の動向】

身体障害者の更生施設については、期限を定めたプログラムに基づき、必要な訓練を行い、地域生活への移行を促進する機能を強化する方向にある。

授産と療護についても、居住支援とともに生活福祉事業と就労支援事業などに再編される方向にある。

【今後のあり方】

県内には、他に民間授産施設(入所)が2ヶ所、民間療護施設が5ヶ所あるが、サービスの内容や機能的に大きな差はみられないことから、基本的には民間での運営が可能な施設と考えられる。

更生施設に関しては、全国の身体障害者更生施設の状況をみると、基本的には民間での運営が可能な施設と考えられるが、県内で唯一の更生施設であり、またリハビリなどその機能強化が求められている状況から、民間法人等の動向も踏まえ、運営主体について検討していく必要がある。

また、地域移行の進展に伴う規模縮小も想定されることから、様々な角度から民間の参入が検討できるよう情報提供を行いながら、「民間にできることは民間に委ねる」ことを検討することが求められる。

重度重複障害等民間で受入困難な利用者に対するセーフティネットとしての機能については、当分の間、県がその役割を担うことも考えられる。

なお、リハビリ機能については、今後も十分な支援が必要とされることから、その機能強化について検討する必要がある。

【配慮すべき事項】

県は、関係機関等と連携し、生活の場をはじめ、地域における総合的支援体制を整備していくことが必要である。

自立可能な利用者については、今後、個別の地域移行プログラムを策定し、地域での自立生活への移行を促進しながら、施設規模を順次縮小していくことが必要である。

また、地域への移行が少数に留まっていることから、日中活動の場やグループホーム等への助言・支援等を行うなど、希望の家等施設から地域移行した障害者をバックアップしていくことが考えられる。

なお、利用者の高齢化・重度化等に対応するため、少人数のユニットケアを基本とした支援策を検討し、併せて居住環境を整備していくことが考えられる。

知的障害者更生施設「九千部学園」

【施設の役割】

九千部学園は、昭和37年の開設以来、養護学校等を卒業した者を3年間の期限付きで職業訓練・自活訓練を実施し、就職させることを目的とした知的障害者更生施設であり、全国ではあまり例のないユニークな施設といえる。

就労に対する障害者のニーズが高まるなか、直接就業に結びつき障害者の自立を促進する施設機能については今後とも重要な施設と考えられる。

【サービスの現状等】

平成8年に改築を実施しており、居室環境等については特に問題はない。

在宅の障害者に対する就労支援、相談事業等を行う生活支援センターについて、現実的に卒園者のみが登録されている状況であり、地域に広く開放されたセンターとしての機能強化について検討すべきである。

【施策・制度の動向】

企業等において就労を希望する障害者に対して期限の定められたプログラムに基づき、職場適応訓練等を通じて必要な知識、能力を育成するための訓練を行う事業と住まいとしての障害者支援施設をあわせた位置付けとなる方向である。

【今後のあり方】

民営化などの検討の以前の問題として、知的障害者の一般就労の促進のための施設として、今後どのように位置付けていくか議論が分かれるところである。

障害者の就労支援については、今後とも拡充強化する方向にあり、3カ年間の教育訓練機能も含めて障害者の意欲と能力に応じて職業生活を設計・選択できるような支援体制の確立の中で位置付けを検討する必要がある。

また、現在のサービスの状況から見て、民間において取り組むことが困難なものとは言えないものと思われる。

【配慮すべき事項】

障害者の就労支援については、国において拡充強化が図られることとなっており、一般就労支援についても雇用施策との連携によるプログラムなどが示されることから、今後これらも踏まえて、県でなければできない就労支援サービスについて検討する必要がある。

障害者の就業施策が見直される中で、施設機能のあり方自体の検討が必要であり、早期に方向性を見出し、その上で民間にできることは民間に委ね、逆に県でなければできないサービス部分があれば、県として取り組んでいくなどの対応が求められる。

現状のシステムを継続し、県立県営施設として維持する場合においても、より効率的・効果的な運営について検討することが必要である。

知的障害児施設「春日園」

【施設の役割】

知的障害のある 18 歳未満の児童を入所させ、保護するとともに、必要な知識・技能を修得させ、社会生活ができるように指導・訓練を行うことを目的として昭和 28 年に設置された施設であり、県西部の「くろかみ学園(民間)」と県中部に位置する本園で、全県下をカバーしている。

また、平成 5 年度からは、在宅の知的障害児・者に対する指導援助を推進するため短期入所事業や地域療育等支援事業を実施している。

近年、少子化の進行や養護学校高等部の整備に伴い 18 歳未満の児童の施設利用者が減少している。昭和 41 年当時は 80 名の定員だったが、暫時減少し、現在は 50 名の定員に対し近年は常時 36 名程度の利用者に留まるなど、入所施設としてのニーズは減少しているものと思われる。

しかし、在宅の障害児サービスのニーズは高まっており、在宅支援機能の強化が求められている。

【サービスの現状等】

施設は平成 5 年に改築しており、居室環境等については特に問題はない。

少子化の影響等から定員割れが続いており、適正な定員の設定が課題となっている。

近年の入所児童の傾向として、重度の知的障害や自閉症等の強い行動障害などをもち、特に処遇が非常に難しい児童が増加しており、専門的かつ高度な療育が求められている。

【施策・制度の動向】

障害児の施設については、措置事務を県から市町村に委譲し、施設の機能についても見直しを行い、新たに、教育と連携して「発達支援・育児支援システム」を整備する方向である。

【今後のあり方】

県内には、他に民間知的障害児施設が 1 つあるが、機能的に大きな差はみられないことから、入所施設としての機能については基本的に民間での運営も可能な施設と考えられる。

しかし、現在の傾向として、自閉症児等対応が困難な利用者や、児童虐待など緊急を要する利用者も増加しており、民間の状況もみながら、これらに対応する支援機関としての役割が考えられる。

【配慮すべき事項】

発達障害等多様化した障害に対応したより高度で専門的な援助・支援を行うため、療育プログラムなどの専門的知識の習得等職員の技術向上が必要であると考えられる。

また、くすのみ園との統合等、施設機能の再構築を検討する必要がある。

なお、デイサービス等在宅サービスの充実を図り、地域における在宅福祉の拠点としての機能強化についても検討すべきである。

知的障害児通園施設「くすのみ園」

【施設の役割】

くすのみ園は、知的障害児に対する早期の療育指導を行うことを目的に昭和58年に開園した。この間、県立施設として、在宅の障害児等を対象とした外来通所指導や、全県下を対象とした巡回療育指導等に取り組み、県内の障害幼児に対する療育の中核的施設として機能してきた。

発達障害など、多様化する障害への療育指導に関する機能の必要性はさらに高まっており、より専門的な対応が求められている。

【サービスの現状等】

通園施設であるため、利用者は近隣地域に限られており、他の地域へのサービスの提供が不足している。

近年、障害児の療育技術の普及が図られた結果、保育所等への受入が促進され、児童を受け入れる場の整備が図られているが、その一方、発達障害等多様化した障害に対応したより高度で専門的な援助技術が求められており、職員の専門性の向上も求められている。

【施策・制度の動向】

障害児の施設については、措置事務を県から市町村に委譲し、施設の機能についても見直しを行い、新たに、教育と連携して「発達支援・育児支援システム」を整備する方向である。

【今後のあり方】

全国の知的障害児通園施設(240ヶ所)のうち、市町村設置が149ヶ所(62%)、社会福祉法人設置が79ヶ所(33%)となっており、都道府県設置は「くすのみ園」も含め4ヶ所(2%)にすぎない(うち3ヶ所は事業団運営)など、通園施設機能については基本的に民間での運営も可能な施設と考えられる。

しかし、発達障害等多様な障害への療育指導に関しては、県内でも一部の民間法人等で対応しているものの、まだ十分な状況ではない。県内では、発達障害等多様化する障害の早期発見、早期療育の機能が求められており、地域における発達障害児等を抱える施設への支援、相談援助等の支援センター的な役割の強化なども考えられる。

【配慮すべき事項】

より専門性の高い職員の養成を図るべきである。

春日園との統合等、施設機能の再構築について検討する必要がある。

知的障害者通勤寮「九千部寮、金立寮」

【施設の役割】

九千部寮(昭和 44 年開設)、金立寮は(昭和 51 年開設)は、就労している知的障害者に対し、居室を提供し、自立した生活に必要な助言及び指導を行うことを目的として設置した施設であり、開設当初から財団法人佐賀県手をつなぐ育成会に管理運営を委託している。

九千部学園や佐賀コロニーからの利用者を受け入れており、日常生活の支援、就労の場の確保等、働く障害者の生活訓練の場として機能を果たしてきた。

今後とも、地域社会での自立生活に向けた通過型の基幹的施設としての機能が必要とされるものと考えられる。

【サービスの現状等】

九千部寮では、利用者の平均入所期間が男性で4年6月、女性で8年となっているが、最長の方で18年を超えている状況にある。金立寮では、平均入所期間が男性で13年、女性で11年10月となっており、最長入所期間は27年を超えており、金立寮の入所期間の長期化が顕著である。

九千部寮は、平成 11 年に移転改築をしており、また居室も2人部屋で整備されているため、概ね問題はない。

しかし、金立寮は、老朽化が進んでおり、また、利用者一人あたりの居室面積が5㎡余りで、国の施設基準の下限である6.6㎡を下回る状況となっている(現在は3.3㎡以上での経過措置)。居室も4人部屋であり、プライバシーの保護の面また入所者の精神的な安定の面からも課題があり、今後2人部屋化、個室化などの対応が求められている。

九千部寮の平成8年度から15年度までの退所者は35人であり、そのうち就労・家庭復帰等地域生活への移行は32人である。

金立寮の平成6年度から15年度までの退所者は12人であり、そのうち就労・家庭復帰等地域生活への移行は5人に留まっている。

地域への移行が少数に留まっていることから、今後、障害者の地域生活移行に向けた支援体制の充実を図り、自立可能な利用者については、積極的に地域での自立生活への移行を推進することが求められる。

【施策・制度の動向】

現在、通勤寮は、居住支援と自立生活支援の機能を有しているが、改革のグランドデザインが具体化する中で位置付けなど今後の国等の動向を見極めながら施設機能の構築を図っていく必要がある。

【今後のあり方】

施設の整備は県で行われているものの、既に運営は財団法人佐賀県手をつなぐ育成会に委託されており、指定管理者制度の導入に伴い、対応が必要な施設である。

全国の通勤寮(124)のうち社会福祉法人が設置運営主体となっているものが全体の75%を占めており、都府県が設置主体(全て民営)となっている通勤寮は19カ所(15.3%)にすぎないなど、民間の法人等において自主的な運営がなされており、基本的に民間移譲も可能な施設と考えられる。

県立福祉施設として特に強化すべきサービスではないが、県内の知的障害者更生施設等の利用者の地域生活移行が進む中、入所施設から地域へ移行する間の通過型訓練施設として、地域移行希望者等を積極的に受け入れることで、その自立支援を促進する役割が求められている。

さらに地域において就労し、単身で自活している知的障害者の生活上の相談に応じ、助言を行うなど、地域での生活に必要な支援を行う生活支援センターとしての機能の付加について検討する必要がある。

【配慮すべき事項】

支援費施行に伴い、より効率的、効果的な運営が求められており、運営体制等について検討が必要である。

8 むすび

～ あり方検討を意義あるものとするために～

本委員会は、今日の社会経済情勢において、福祉行政を取り巻く環境や福祉の改革などが大きく進展・変化する中で、県全体の福祉サービスの充実・高度化、効果的・効率化を図る観点から、県が求められる福祉行政の方向性を明らかにし、一方で、今日では民間がその多くを担っている施設福祉サービスと県立福祉施設のサービスの現状と今後の民間との役割分担を踏まえ、県立福祉施設の今後のあり方について報告書を取りまとめた。

検討の結果、県立福祉施設のサービスについては、「民間にできることは民間に委ねること」、さらに、「民間の柔軟さ、きめ細かな利用者本位のサービス提供、経営努力と活力」に期待するところが大きく、県立施設としての役割を終えたものについては、基本的には民間に委ねたり廃止することが望ましい。

また、当面県で実施することが考えられるサービスとしては、施設福祉から地域福祉へ、また、保護・措置から自立支援への流れが強まる中で、地域福祉サービスや自立、就労促進の支援機能など民間では実施が困難なものや、DVや児童虐待、発達障害児などに対する制度の狭間に対応したセーフティネットの役割など、必要に応じ役割を特化したものとすべきであり、このサービス提供にかかる施設運営に当たっても、効果的・効率的な対応が求められるものである。

なお、県立福祉施設においては、施設の老朽化や適正運営規模等の問題を抱えており、民間移譲等に当たっては、その他の様々な課題もあることから、民間移譲等の計画づくりや民間の積極的な参入を促進するためにはそれらの整理と適切な情報提供などにも取り組んでいく必要がある。

この報告書には、民間移行や民間移譲、民間委託(指定管理者制度)などの方向性を示しているが、あり方検討を受けて、今後これらの実施に当たっては、現に施設サービスを利用されている方々などの立場に十分配慮しながら対応していくとともに、移譲する場合の相手方となる社会福祉法人等のサービス等の事業実績や経営能力等について十分に検討されることが必要なことは言うまでもない。

さらに、委員会としては、報告書を取りまとめるに当たり、以下の点について要望する。

- ・ 障害者の福祉について国の改革のグランドデザインが公表されたが、障害者のみならず、高齢者、児童福祉もあわせて、時代の変化や地域移行という新たな潮流が生じていることに鑑み、改革のグランドデザインの趣旨を踏まえた、佐賀県の実情にあった新しい福祉施策の構築と福祉サービスの提供システムの全体像を示したビジョンの策定が必要
- ・ ビジョンの策定に伴い、既存の福祉に関する個別計画・プラン等についてもあわせて見直し、ビジョンとの整合性を図りながら、常にバージョンアップを目指すことが必要

- ・ あり方検討を受けて、県が具体的な検討を進めるに当たっては、民間移譲だけを目的とするのではなく、民間施設の支援なども含めて県の新たな福祉施策のビジョンを明らかにしながら、県立福祉施設の役割や民間移譲などの計画づくりに取り組むことが必要
- ・ ビジョンと個別の計画等については、計画の内容や達成状況などの評価及び進行管理の仕組みをつくり、関係者はもとより、広く県民に公開と説明を行いながら取り組むことが必要
- ・ 個別の施設の民間移譲のための新しい委員会や専門部署が必要であり、あり方検討を受けて、県内民間福祉施設や市町村など関係機関と十分な協議等を行うことが必要

佐賀県においては、この報告書を受け止め、今回のあり方検討を意義あるものとするため、今後、時代の流れに即応した県としての福祉施策のあり方を再構築する中で、県立福祉施設の見直しに積極的に取り組みながら、地域生活支援のための環境整備など県内福祉サービスの充実・高度化を図る施策に人材・財源を振り向けていくことにより、県民全ての願いである共生社会の実現に向けて地域福祉の推進につながるよう、県の福祉行政の役割をこれまで以上に果たしていくことを切に期待する。

佐賀県立福祉施設あり方検討委員会

区分	氏名	所属・役職名等	備考
学識経験者	新富 康央	佐賀大学高等教育開発センター長	委員長
	池田 高良	長崎大学名誉教授	副委員長
	北岡 賢剛	滋賀県社会福祉事業団企画事業部長	
	倉田 康路	西九州大学大学院教授	
	齊場 三十四	佐賀大学医学部教授	
	田口 香津子	佐賀女子短期大学	
福祉サービス提供者	諫山 眞司	知的障害者更生施設 富士学園園長	
	井上 定保	児童養護施設 慈光園園長	
	山口 敏伸	特別養護老人ホーム 桂寿苑 主任介護支援専門員	
福祉サービス利用者等	長澤 雅春	佐賀女子短期大学国際交流センター長	
	本告 ミヨ子	佐賀県手をつなぐ育成会副会長	
	森 久美子	呆け老人をかかえる家族の会佐賀県支部代表	
経営者・労働者関係	青山 祐二	佐賀県経営者協会専務理事	
	中原 昭子	日本労働組合総連合会佐賀県連合会女性委員長	
ボランティア・NPO関係	迎 知子	佐賀県ボランティア連絡協議会副会長	
	吉村 香代子	NPO 法人たすけあい佐賀副代表	
公募委員	大坪 武裕	-	
	永松 万一郎	-	
	松尾 イツヨ	-	
行政関係者	荒金 健次	佐賀市保健福祉部社会福祉課長	
	重藤 和弘	佐賀県健康福祉本部長	