

大笹生学園のあり方について（意見答申）

福島県社会福祉審議会児童福祉専門分科会
令和2年3月3日

◆ はじめに

福島県社会福祉審議会では、平成28年6月に「県立社会福祉施設のあり方専門分科会」を設置し、県立社会福祉施設の役割やこれからの方向性について調査審議を行い、県に対して同年10月に意見を具申した。

県では当審議会の意見を踏まえ、同年12月に県における今後の見直しの方向性を対応方針として取りまとめ、各施設のあり方見直しの具体的な手順、方策、時期等を定めた工程表を平成29年度中に策定することとし、平成30年2月に、大笹生学園のあり方見直し工程表を策定した。その中で、「新園舎における運営経費の推移や今後の入所児童数の見込み、重度の知的障がい児や自閉症など専門性の高い処遇を必要とする児童への対応などについて、現施設の課題や実情を踏まえながら整理した上で、今後の施設の運営方法について検討する。」としており、令和元年10月、県から当審議会に対して諮問がなされた。

1 大笹生学園のあり方検討の背景と果たすべき役割

(1) 社会情勢の変化による新たな課題等

ア 大笹生学園の概要（施設及び措置児童の状況等）

大笹生学園（以下「学園」という。）は、児童福祉法に基づく児童福祉施設で、同法第42条で「障害児入所施設は、次の各号に掲げる区分に応じ、障害児を入所させて、当該各号に定める支援を行うことを目的とする施設とする。」、同法42条第1号で、「一 福祉型障害児入所施設 保護、日常生活の指導及び独立自活に必要な知識技能の付与」と規定されている。

学園は、昭和26年（1951年）に本県における最初の精神薄弱児施設（当時）として、定員50名で開設された福島市内にある県立施設であり、現在は、福祉型障害児入所施設（主たる対象：知的障害児）として運営されている。

現在の建物は、従前の建物の老朽化のため、平成26年（2014年）に敷地内において、全面改築されたもので、改築を機に全室個室化を図り、県内の同種施設8施設中、3番目にユニットケアを導入した。

現在、入所定員は45名で、ほかに短期入所5名となっている。なお、直近（令和元年度）の月平均の入所児童数は、30.7人、措置入所と契約入所の割合は6対4となっている。ここ数年の入所状況をみても、月平均入所児童数は30数名でほぼ横ばいの状況で推移している。

イ 国の動きを踏まえた新たな課題

第一に、厚生労働省が令和元年11月に公表した「障害児入所施設の在り方に関する検討会・中間報告（以下「中間報告」という。）によれば、障がい児入所施設が担うべき機能として、①発達支援機能、②自立支援機能、③社会的養護機能、④地域支援機能、の4つが整理されているところである。

①発達支援機能

ケア単位の小規模化が推進されていることから、ユニットケアを療育の基本とする。また、ケアニーズの高い入所児童が多くなっており、特にきめ細かい支援が必要になることから、職員の高い専門性が求められている。

②自立支援機能

入所児童が円滑に地域生活に移行できるようにするため、早い時期から退所後を見据えた支援が重要であり、本人支援の強化を図るとともに、保護者や関係機関との連携強化による多職種連携が必要とされており、ソーシャルワーカー等（社会福祉士・精神保健福祉士）の専門職配置を促進すべきである。

③社会的養護機能

強度行動障がい、医療的ケア、虐待等による愛着形成の問題など、複合的な課題を抱える障がい児への更なる支援を行う必要があることから、職員のスキルアップを図るとともに、児童相談所や児童養護施設等の関係機関や各種の社会資源と連携を強化する必要がある。

④地域支援機能

地域の児童発達支援センター等と連携し、地域の障がい児と家族を支える中核的機能の役割を担う必要がある。具体的には、ペアレント・トレーニングや家族に対する精神面でのケア、カウンセリング、親の会や家族会などの当事者の組織化などに取り組むべきである。

また、障がい児が在宅生活を送る上で、家族のレスパイトも重要であることから、短期入所に積極的に取り組んでいくべきである。

第二に、入所児童の状況をみると、被虐待児（疑いを含む）の割合が3割を超えるなど、社会的養護を必要とする児童が多く含まれており、平成29年8月に取りまとめられた「新しい社会的養育ビジョン」においても、障がい児入所施設も社会的養護の役割を担っているという認識を深める必要もある、とされている。

また、18歳以上の入所者については、子どもから大人にわたる支援の継続性を確保しつつ、より適切な支援が行われるようにする観点から障がい者施策（障害者総合支援法）で対応することとされ、18歳以上の障がい児入所施設入所者への対応（いわゆる「過齢児問題」）、とりわけ福祉型については、現に18歳以上の入所者が、障がい児入所施設の指定を受けていることをもって障がい者支援施設の指定基準を満たすものとみなす措置が令和3年3月31日までとされており、当該期限までに18歳以上の入所者の地域生活移行など個別支援が必要な状況にある。

以上のような状況から、福祉型障害児入所施設を取り巻く状況や果たすべき役割が従前に比べ大きく変化してきており、これまで以上に機能の充実・強化が求められている。

(2) 大笹生学園が果たすべき役割と施設運営上の課題
(入所児童に対する療育、地域における役割等)

学園は、県北地域における福祉型障害児入所施設（主たる対象：知的障がい児）で、当該地域の障がい児福祉施策の中核をなすものであり、今後とも地域にとって必要性の高い施設である。

厚生労働省の中間報告によれば、「障害児の養育の特質にかんがみれば、障害児入所施設における支援は、障害に対する正確な理解と、障害特性に応じた環境の提供に加え、できる限り良好な家庭的環境の中で、特定の大人との継続的で安定した愛着関係の下で行われる必要がある。このため、ユニット化等によりケア単位の小規模化を推進すべきである。」とされているところであり、民間でも積極的に取り入れられ、現在、学園でも採用しているユニットケアによる療育は、継続すべきである。

また、前述のとおり、「中間報告」では、障害児入所施設が担うべき機能として、①発達支援機能、②自立支援機能、③社会的養護機能、④地域支援機能、の4つが整理されているところであり、学園においても、当該機能の充実・強化に向け、これまで以上に積極的に取り組むべきである。

しかしながら、学園の職員体制をみると、非常勤及び専門員を除く職員、36名が配置されているが、そのうち約4割の職員は事務職員（行政職）となっているほか、専門職においても定期的な人事異動により、スーパーバイズを担える職員が少ないなど、施設職員の専門性の担保が課題となっている。そのため、入所児童に占める重度障がい児の割合が、県内の民間施設平均と比較して、学園は10%程度低くなっている。

また、地域支援機能の強化も求められているところであるが、入所支援サービス以外の部分でのサービス活動収益を比較すると、民間施設の約4分の1と低く、この分野の機能強化も課題の一つである。

一方、経営効率の観点から見ると、施設入所定員（45人）に対する入所児童数が30人（令和元年11月1日現在）で、定員に対する充足率は約67%であり、民間施設の平均である約77%と比較すると低い傾向にある。このことは、施設の収入の大半を占める措置費収入及び給付費収入に直結するだけに、改善が必要な項目である。

＜民間法人運営施設との入所児童数比較＞

項目 \ 施設名	施設A	施設B	施設C	施設D	施設E	A～E 平均	大笹生 学園
定員	30	30	30	30	40	—	45
11/1現在入所児童数	28	21	17	31	24	—	30
定員充足率(%)	93.3%	70.0%	56.7%	103.3%	60.0%	76.7%	66.7%

また、平成29年度における施設の収支を比較すると、総収入に占める人件費の割合（人件費率）が約263%と非常に高く、「独立行政法人福祉医療機構」の調査による人件費率の全国平均の約67%と比べ、約4倍となっており、このことが主な原因と思われるが、施設の収支は、恒常的に歳出超過（赤字）となっている。

さらに、平成29年度決算ベースの数字を基に、施設における年間支出を1年間の総入所児数で除して、入所児童一人当たり1ヶ月にかかる経費を算出したところ、民間施設の平均が約35万4千円であるのに対し、学園は約84万7千円と、民間施設に比べ、約2.4倍もの経費を費やしており、提供サービスの質・量ともに民間に比べて早急な改善策を講ずる必要がある学園において、費用対効果の高い運営がなされているとは言えない状況のため、財務体質の改善は喫緊の課題であり、運営体制の抜本的見直しが急務といえる。

＜民間法人運営施設との収支等比較（平成29年度決算ベース）＞

施設名	施設A	施設B	施設C	施設D	施設E	大笹生学園
収入(千円)	130,733	92,092	96,440	177,289	188,469	99,255
支出(千円)	129,815	88,099	91,503	172,879	175,870	317,675
人件費(千円)	93,515	65,795	70,251	113,569	121,972	261,396
29年度 年間入所児童数	333	282	237	358	645	375
児童一人当たり かかる経費 (千円/月)	354					847
総収入に占める人件 費の割合(人件費率)	71.5%	71.4%	72.8%	64.1%	64.7%	263.4%

2 大笹生学園の施設運営方法

学園の運営体制を見直すに当たり、当専門分科会としては、県立民営方式、いわゆる「指定管理者制度」を導入し、県と指定管理者が連携・協力して事業を行い、効率的かつ質の高いサービスの提供を目指すべきである。

(1) 民間運営が望ましいとした理由

全国都道府県に対して行った照会の結果、公営社会福祉施設見直しのメリットとして、施設の運営主体が、公営から民間へ変わったことにより、施設運営に柔軟性が生まれ、結果として、支援の充実に繋がっているとの意見が多く、具体的には、

「既に同様の施設を運営してきた社会福祉法人などであれば、関連施設での経験やノウハウを持ったスペシャリストも多いため、公的施設と比較して利用者の求めるニーズや施設における課題などに、迅速に対応することが可能となり、結果、利用者ニーズに応じたサービスの提供が行える。」

「自主的・長期的な法人運営による安定した職員雇用確保が可能となり、一人の職員に対する教育や研修等が高いレベルで継続的に行われることにより、専門的スキルの向上が図られ、利用者サービスの質の向上が図られた。」

「法人内の関連施設との連携が図りやすく、児童から成人への支援の移行がスムーズになった。」

など、柔軟な施設運営が可能となることにより、利用者サービスが、公営に比べ向上していることが明らかになっている。

事実、県内の民間法人においても、相談支援アドバイザーを配置するなどして、身近な地域での障がい児の療育支援を積極的に行っている法人や、施設に入所・相談・支援等の複数の機能を持たせるなど、総合的な児童発達支援センターとして、福祉サービスをワンストップで提供する法人もあるなど、各法人の創意工夫で様々なサービスの提供を行うなど、支援の充実を図るとともに、入所支援サービス以外の分野でのサービス活動収益を上げることに力を入れている。

しかしながら、学園の現状をみると、前述のとおり、職員体制の問題から、施設職員の専門性の担保が課題となっており、現状のままでは、民間施設と比較して、特に、入所支援サービス以外の分野における提供サービスの差が拡大していくものと思われる。

なお、全国都道府県に対する照会の結果、公営社会福祉施設見直しに伴うデメリットについて、具体的に挙げた自治体はなかった。

以上のことから、今後の学園の運営方法を検討した結果、民間と比較して遅れている、効率的な施設運営やサービスの質の向上を図る意味から、現在の県立県営ではなく、民間による施設運営へ移行することが望ましいと考える。

(2) 指定管理者制度導入とした理由

民間による運営とする場合、「民間への移譲」と「指定管理者制度」の2つが考えられる。

まず、「民間への移譲」であるが、県の人的・財政的負担は解消されるものの、移譲は原則有償であり、法人側の経済的負担が大きいこと、施設の所有も含め、施設運営が県から民間に一気に変わることで入所児童が不安定化するなど、これまで同様の施設サービス等が提供されるのか否かといった懸念もある。

一方、「指定管理者制度」については、施設は、引き続き県の所有（県有施設）であることから、一定程度の県の関与が可能となる。

まず、指定管理者を公募する際の「指定管理者仕様書」で、施設運営に関して、県の基本的な考え方等を示し、施設で提供しているサービスの維持等を担保させることが可能となる。また、毎年度の事業報告等に基づき管理状況を把握することで、施設のサービス内容等に関して県が具体的に関与することも可能である。

さらに、制度的には、指定管理委託移行当初の一定期間、県の職員（学園で処遇を担当していた職員等）を受託法人に派遣することが可能であり、こうした方策により、学園のスムーズな民間への運営移行が可能となるほか、入所児童の不安定化を防止し、学園でのサービス提供方法等の激変を緩和する効果も期待できる。

以上のことから、学園の運営方法を変更するに当たっては、「民間への移譲」ではなく、一定程度県の関与が可能な形で運営を民間に委ねることができる「指定管理者制度」の導入が望ましいと判断した。

なお、導入に当たっては、入所児童の処遇を第一に考え、施設運営及び利用者サービスの円滑な引継等が行われるよう、十分に配慮しながら進めていく必要がある。

◆ むすびに

本答申は、これまで大笹生学園が果たしてきた役割や現況を鑑み、施設を取り巻く状況の変化、また、厚生労働省が令和元年11月に公表した「障害児入所施設の在り方に関する検討会・中間報告」により、これからの障がい児入所施設が担うべき機能等が整理されたことなどを踏まえ、施設が今後どうあるべきかといった観点から審議し、その基本的な方向性について、提言したものである。

障がい児支援においては、家族や周囲との関係等を含めた形で本人をとらえ、成長発達を中心においた関わりが重要であるが、最近の入所児童の状況を見ると、重複障がい児や被虐待児等、ケアニーズの高い入所児童が多くなっており、こうした複合的な課題を抱える障がい児への更なる支援を図る必要があることから、施設機能の充実が求められている。

県においては、本答申の提言を踏まえ、大笹生学園のあり方について早急の方針を固め、運営の効率化及び施設サービス機能の充実を目指して、具体的な手順・方策や時期などを明らかにしていく必要がある。

本答申が、本県における障がい児福祉の向上に繋がるとともに、入所支援サービスのみならず、地域支援サービスを含めた質の高いサービスの提供に貢献できれば幸いである。

◆ 委員名簿

氏 名	所 属	備 考
篠原 清美	福島県民生児童委員協議会	
安齋 節子	福島県保育協議会	
吉川 三枝子	福島県婦人保護推進会	
原 寿夫	福島県医師会	
板垣 俊太郎	福島県医科大学医学部神経精神医学講座	
鎌田 真理子	医療創生大学教養学部	会長
原野 明子	福島大学人文社会学群人間発達学類	副会長
渡辺 和子	福島県弁護士会	
三保 恵一	福島県市長会	
渡部 光子	福島県婦人団体連合会	
本名 由美	公募委員	

◆ 審議経過等

開催日	会議名等	内 容
令和元年10月30日	福島県社会福祉審議会 第1回児童福祉専門分科会	<ul style="list-style-type: none"> ・「大笹生学園のあり方」諮問 ・大笹生学園の現状及び施設のあり方の検討
令和2年 1月10日	福島県社会福祉審議会 第2回児童福祉専門分科会	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉型障害児入所施設の運営に関する全国照会結果について ・大笹生学園の運営に関する意向調査結果について ・大笹生学園のあり方について
令和2年 2月 4日	福島県社会福祉審議会 第3回児童福祉専門分科会	<ul style="list-style-type: none"> ・大笹生学園のあり方（意見答申）（案）について ・郡山光風学園の現状及び今後の運営について（報告）
令和2年 3月 3日	大笹生学園のあり方に係る意見答申の提出	