

平成26年8月29日

市川市長 大久保 博 様

市川市社会福祉審議会
会 長 岸 田 宏 司

サービス向上のための施設再整備方針について(答申)

平成26年5月14日付、市川市社会福祉審議会へ諮問のありました標記の件について、
当審議会において慎重審議の結果、別紙のとおり取りまとめましたので、報告いたします。

答 申

サービス向上のための施設再整備方針について

I. 本答申の概要と審議事項について

1. 諮問内容と審議事項について

平成12年、従来の福祉制度を大きく見直す社会福祉基礎構造改革が実施され、年齢、障害、病状などに関わらず、地域社会において誰もが必要な支援を得られるよう、介護保険制度の導入など新たな仕組みの確立が図られてきた。

障害者についても、障害者数の増加や障害の重度化、重複化などを背景にした諸課題への対応として、従来の措置制度の見直しをはじめ、個人の自立と選択を尊重した利用契約制度の導入など法制度の整備が進められてきた。

このように障害者を取り巻く社会的な制度や仕組みは大きく変化しており、市川市でも平成20年3月には従来の「市川市障害者施策長期計画」を見直し、平成20年度から29年度までを計画期間とする市川市障害者計画(基本計画)を策定し、「誰もが自分にあった生活を選ぶことができ、安心してらせるまち」を将来像として掲げ、総合的に計画を推進している。

障害者の自己実現の場でもある日中活動の場については、昭和49年から平成元年までの15年間に8箇所の公立障害者施設を整備し、障害者の就労や社会参加、日常生活の質の向上などを目指し生活支援の一翼を担ってきた。

しかしながら近年では、障害者の暮らしの場に対する考え方は設立当時とは大きく変化し、国の施策が入所施設から地域生活へ移行を進めるという動きの中で、障害者一人ひとりのサービスニーズは多様化し、地域における支援体制の確立と充実が課題となっている。

今回、市長から諮問を受けた「サービス向上のための施設再整備方針について」は、厳しい財政状況のもとにあっても、利用者のサービス向上が図られ、多様な市民ニーズに十分対応できる施設の在り方や、現状を踏まえた公立障害者施設の役割を見直すことも含め、新たなニーズに適切かつ迅速に対応できるよう、検討するものである。

審議事項

- ① 公立施設の役割やあり方について
- ② 公立施設の民営化について

審議事項①は日中のサービス提供のみにとどまり、近年多様化するサービスニーズに対応できていない現状を踏まえ、今後地域に十分な支援体制を構築するための新たな役割やあり方について検討するものである。

審議事項②は厳しい財政状況の下にあっても、利用者のサービス向上が図られ、多様な市民ニーズに十分対応できるよう、管理運営手法の見直しについて検討をするものである。

Ⅱ. 公立施設について

1. 公立障害者施設整備の経緯、経過

昭和49年	松香園(精神薄弱者通所更生施設)	開設
昭和52年	国分福祉作業所(現チャレンジ国分)	開設
昭和57年	明松園(精神薄弱者通所授産施設)	開設
	南八幡福祉作業所(現南八幡ワークス)	開設
昭和61年	行徳福祉作業所(現フォルテ行徳)	開設
	身体障害者福祉センター	開設
平成元年	梨香園(精神薄弱者通所更生施設)	開設
平成10年	南八幡福祉作業所を増設 (現南八幡メンタルサポートセンターとなる部分)	
平成11年	精神薄弱者福祉法から知的障害者福祉法へ名称変更	
平成12年	南八幡福祉作業所の名称を南八幡ワークス及び 南八幡メンタルサポートセンターへと変更(機能等を分離)	
平成18年	障害者自立支援法施行	
平成21年	障害者自立支援法の事業体系に移行 行徳福祉作業所、国分福祉作業所の名称を変更	
平成23年	南八幡ワークス指定管理者制度導入	
平成25年	障害者総合支援法施行	
〃	松香園指定管理者制度導入	

市内の公立障害者施設の多くは建設から25年以上が経過しており、今後は老朽化に伴う修繕費の増大が想定される。また利用者の多数が40歳代後半を迎えるなど、本人及び親の高齢化は予想されていたことであるが、今まで地域生活を送る上での支援について、十分な対策が講じられてこなかった。高齢化による介護力の低下などから施設への通所が困難になるなど日常生活における何らかの支援の必要性が高まっている。

2. 公立施設概要

障害者施設名他	日中活動内容	職員数	構造・面積など	沿革	市の負担額
チャレンジ国分 国分3-22-27 就労継続支援B型 (35人)	就労支援 受注作業 外出支援	正 規 6人 非常勤 2人	鉄骨造1階建 延床面積 504㎡ 築年 S63年 敷地面積 2192.49㎡ (行政財産) ※同一敷地内に民間事業所有	S52 松香園内に開所 国分福祉作業所35人 S63 現在地に新築移転 H21 就労継続支援B型へ事業移行 チャレンジ国分へ名称変更	▲18,000千円
フォルテ行徳 本行徳1-5 生活介護 (21人) 就労継続支援B型 (10人)	就労支援 受注作業 生活支援 外出支援	正 規 8人 非常勤 1人	鉄筋コンクリート造 2階建 延床面積 956㎡ 2階 496㎡ (フォルテ行徳) 1階 460㎡ (身障センター)	S61 開所 行徳福祉作業所31人 H21 就労継続支援B型・生活介護へ 事業移行 フォルテ行徳へ名称変更	▲27,000千円
身体障害者福祉センター 本行徳1-5 地域活動支援センター ※登録制	創作的活動 生活支援 外出支援	正 規 3人 非常勤 2人 再任用 1人	築年 S61年 敷地面積 1074.9㎡ (行政財産)	S61 開所 身体障害者福祉センター H18 地域活動支援センターへ移行	▲42,000千円
明松園 中国分2-17-21 生活介護 (40人)	受注作業 生活支援 創作的活動 外出支援	正 規 13人 非常勤 1人	鉄骨造2階建 延床面積 802.02㎡ 築年 S57年 敷地面積 1501.23㎡ 年額1,501円 ※国有地を賃借	S57 開園 通所授産施設40人 H21 生活介護へ事業移行	▲72,000千円
梨香園 大町77-19 生活介護 (50人)	受注作業 生活支援 創作的活動 外出支援	正 規 14人 非常勤 4人 再任用 1人	鉄骨造1階建 延床面積 854.5㎡ 築年 H元年 敷地面積 3210.24㎡ ※民有地を賃借 賃借料年額580万円	H元 開園(通所更生施設50人) H21 生活介護へ事業移行	▲62,000千円
メンタルサポートセンター 南八幡5-20-3 地域活動支援センター ※登録制	相談支援 創作的活動	正 規 4人 非常勤 4人	鉄筋コンクリート2階建 延床面積 282.28㎡ 築年 昭和40年 敷地面積 3067.88㎡ (行政財産) ※敷地内に勤労福祉センター 分館 南八幡ワークス 南八幡 デイサービスセンター あり	H10 開所 通所授産施設 南八幡福祉作業所 H12 地域生活支援事業へ移行 南八幡ワークスへ名称変更、 H12 南八幡メンタルサポートセンター (障害者施設課)となる H17 障害者支援課に所属 H18 地域活動支援センターI型へ移行	▲33,000千円
直営施設 計					▲254,000千円
松香園 国分3-20-2 生活介護 (50人)	受注作業 生活支援 創作的活動 外出支援	※職員 配置なし	鉄骨造2階建 延床面積 1395.79㎡ 築年 H22年 敷地面積 2323.94㎡ (行政財産)	S49 開園 通所更生施設30人 S63 定員35人 H21 生活介護へ事業移行 H22 定員40人 H25 指定管理者 (福)佑啓会へ運営移行	▲34,000千円
南八幡ワークス 南八幡5-20-3 就労移行支援 (18人) 就労継続支援B型 (12人)	就労支援 受注作業 生活支援 創作的活動 外出支援	※職員 配置なし	鉄筋コンクリート造 ※勤労福祉センター分館 3階建(1階部分) 延床面積 341.71㎡ 築年 S44年	S57 開所(南八幡福祉作業所30人) H12 南八幡ワークスへ名称変更 H21 就労移行支援 就労継続支援B型 H23 指定管理者 (福)サンワークへ運営移行	▲2,000千円
公立施設 計					▲290,000千円

※平成25年度概算収支等を基に算出しています。

※市の負担額については歳入から運営経費(指定管理施設は指定管理料)を差し引いたものとなっています。

※指定管理2施設については、直営時に比べ市の歳出は大幅な削減となっています。

Ⅲ. 市内における障害福祉サービスの現状と課題

1. 障害者及び特別支援学校等卒業生の推移

(1)障害者手帳所持者数の推移

平成20年度～25年度の障害者手帳所持者数の推移を見ると、20年度と25年度の対比による障害種別ごとの増加率は、身体障害者で19.5%の増、精神障害者で79.1%増加、知的障害者で30.5%増加となっている。これらの各障害の増加率と総人口に占める障害者の割合を勘案し、将来の障害者数を推計すると、平成32年までは手帳所持者数が増加していくことが想定される。今後、高齢化に伴う身体障害者の増加や、精神障害者の増加率が予想より高くなれば、人口が減少するにも関わらず、障害者数が横ばい、あるいは増加することも予想される。

(2)特別支援学校卒業生の推移

須和田の丘、県立市川、県立船橋特別支援学校、大野学園高等学校及び市内の特別支援学級(難聴、情緒、言語を除く)に通学する市内在住生徒数は554人である。これまでの傾向によると卒業後の進路として約30%が就職、残る70%が通所施設利用となっているため、平成25年度から平成36年度の12年間での通所施設利用者は388人となることが想定される。また、この通所施設利用者想定数には重度の知的障害と身体障害がある重症心身障害者が25人含まれ、そのうち8人には、たん吸引・胃ろうなどの医療的ケアが必要な生徒である。

2. 障害福祉サービスの現状

(1)日中活動系サービスの現状

平成25年11月時点での民間を含む市内障害福祉サービス提供事業所の定員、在籍者の状況は、就労継続支援A型とB型の在籍者が定員を上回る他は、在籍者数が定員数を下回っている。しかしながら、生活介護については、特別支援学校卒業生の多くがこのサービスを希望すること、また、人材確保等の理由からすぐにはサービスの拡大が難しいサービスであることから、今後は不足することが想定される。また、重症心身障害者(重心)については、生活介護サービス内で受け入れを行う仕組みとなっており、重心受入可能定員だけで比較した場合、すでに在籍者数が定員数を上回っている状態であり、今後の受け入れについては生活介護同様、不足が見込まれる。

(2)日中活動系以外のサービスの現状

日中活動系(通所系)サービス以外については、介護保険においてサービス提供を実施している事業者が参入し易い居宅系のサービス(ホームヘルプ)などの事業数は増えてはいるが利用者の需要を満たしてはいない。また短期入所などサービス提供に専用の設備や人員が必要なサービスについては事業所数が少ない。市内にある短期入所サービスは常に定員に達している現状であり、緊急時などは市外の事業所の利用となるケースが非常に多い。また、重症心身障害者の短期入所の受け入れが可能な施設は市内には存在しない。地域での生活を支えるためにグループホーム増設、また居宅介護や在宅者への夜間見守り支援など、地域における多様な住まいの場への支援の充実が望まれる。

3. サービス提供主体の現状及び偏在性について

(1) 公立施設の現状

公立障害者施設は、民間施設が市内に存在していなかった昭和49年以来、日中活動の場としてサービスを実施してきた。民間事業所が初めてできた昭和62年当時は、公立施設利用率が定員ベースで94.3%と、市内の日中活動系サービスの中心的役割を担っていたが、現在の比率では24.5%と日中活動サービス事業所全体の約4分の1を占めるに過ぎず、現状では民間事業者がサービスの中心的な担い手となっている。また、公立施設ではこれまで重度利用者の支援を主に担ってきたが、これらのサービスは設備やスタッフを揃えるなどの条件を整えれば民間法人でも実施が可能なサービスであることから、今後は公と民の役割分担を明確にしたうえで、本市の経営方針である「民でできるものは民に任せる」という原則のもと、民間では取り組みが難しいサービスへと軸足を移していくことが求められる。

また、施設利用者の障害の重度化、家族の高齢化による介護力の低下も顕著になっており、日常生活においても何らかの支援が必要な世帯が増加傾向にある。すでに施設内だけでの支援では地域生活を維持できない状況が生じつつあり、今後は施設内にとどまらない、家庭や地域に出向いての総合的な支援が求められていくことになる。

一方で、各施設はいずれも老朽化が著しく、松香園を除く全施設が築25年を超えるなど、今後修繕費の増大が予想される。

こうした状況の中、本市の財政状況は平成26年度当初予算では歳入の依存財源比率が対前年度比で11.3%増加し、30.3%、約397億円となるなど、厳しい状況である。また、公立施設における財政状況は平成25年度決算見込みでおよそ2億9,000万円の支出超過となっており、コスト縮減が課題となっている。例えば支出超過の原因の大部分は人件費となっていることから、ベテラン職員と若手職員とをバランス良く配置するなどの工夫をすることによる支出超過の改善も図ることや、運営手法の見直しが喫緊の課題となっている。

(2) 民間事業者の現状

市川市内で通所サービスを実施している民間事業者は平成25年11月現在、20法人である。その運営主体の内訳は、社会福祉法人が4法人、NPO法人が13法人、株式会社が3法人で、施設の運営年数は9年以内の法人が全体の6割を占めている。法人の割合ではNPO法人が65%と多く、比較的新しいNPO法人が通所施設の大きな部分を担っていることが本市の特徴として挙げられる。

施設の定員規模は、10人以下の施設が多く、平均の定員数は14.3人と小規模な施設がほとんどを占めている。

比較的定員規模の小さな法人が地域に根ざした活動を行い、障害理解を広めるとともに利用者の地域生活を支え、各法人が連携して、サービスの質の向上を図っている。

なお、アンケートの結果を見ると、民間事業者が実施しているサービスについては、職員配置等の設置条件が比較的緩やかで、設置や運営が他のサービスに比べて実施しやすいサービスである地域活動支援センターが最も多く、次いで就労継続支援B型が多くなっている。

一方、特別な施設や設備が必要で職員配置も多く求められる生活介護など、重度の方のサービスや、法人と利用者が雇用契約を結ぶ必要がある就労継続支援A型は少ないという結果となっている。

4. 現状を踏まえた障害福祉サービスの課題

現状を踏まえ、障害福祉サービスの課題を整理した結果、審議事項を検討する上では、以下の2点の課題解決に向けた視点が重要と判断した。

1. 障害者一人ひとりが住み慣れた地域で暮らすための支援拡充

- ・重症心身障害者など重度の障害がある方への日中活動の場
- ・特別支援学校卒業生の進路先としての日中活動の場
- ・高次脳機能障害など、より支援に時間や労力が必要な方への支援の場所
- ・きめ細やかな相談支援体制の構築
- ・重症心身障害者や強度行動障害のある方等も利用できる短期入所、日中一時支援の場所
- ・住まいの場、ホームヘルプの充実
- ・継続的な在宅生活を支えるための夜間における見守り支援の充実

2. 公立障害者施設の管理運営を行うサービス提供主体と方法のあり方の再検討

- ・バランスのとれた職員配置
- ・増大する行政コストの削減
- ・多様化する利用者ニーズの対応
- ・施設毎の事業実施内容を考慮した、今後の運営方法

5. 障害者施設で提供すべきサービスの望ましい姿(将来像)

現在

地域的に障害種別ごとに偏りがあり、身近な福祉サービスが不足している

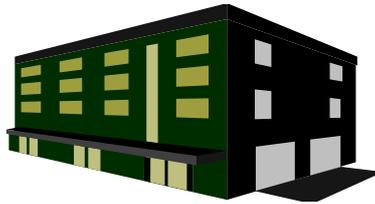


拠点送迎が中心
拠点のバス停までは家族の送迎が必要

地域から自力または送迎バスにて通所
遠い方は1時間以上かかる人も



基本的には施設内の支援に
止まっている



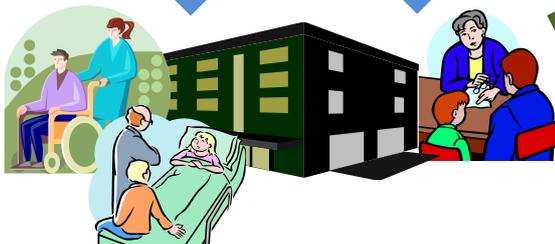
サービスは1~2種類のみ。
夕方までで終了してしまうため近年のサービスニーズには応えられていない。

民営化すると

将来

市内を既存公立施設の立地面から、それぞれの地域で拠点となる施設を整備し
十分な支援体制を構築

ドアツードア送迎を含むきめの細かい送迎
時間は概ね1時間以内を目指す



地域に向いての相談支援等アウトリーチ型支援

他施設や他機関と連携し地域生活をサポート



日中活動以外にも短期入所、相談支援事業、居宅介護、グループホームなど、多様なサービスを提供しながら、居場所や地域のケアステーションとしての機能強化を図る。

IV. 答申

① 公立施設の役割やあり方について

(結論)

本市における公立施設について、これまでの通所サービスから新たなニーズに向けての転換を図るべきである。

(理由)

本市は、これまで民間施設のない時代から公の役割として日中活動系の通所サービスを直接実施してきたが、近年では民間の力が高まっており、その役割も一定の成果を果たしたと思われる。今後は、市民ニーズに対応した多様なサービスを提供していけるよう、民間事業所等を下支えする役割へと軸足を移すべき時期に来ていると考える。

その一方、公立施設では現在まで、民間事業所で受入が難しい障害者について対応してきた実績もある。このような難しいサービスニーズに対応していくため、法の対象から外れるものの、何らかの支援が必要な方、また支援困難者などへの対応、さらには市内障害福祉サービスにおける支援の質を担保するための職員研修や人材の育成等の後方支援をしていくことこそが、公の役割と認識し、果たすべき役割の転換を図るべきと判断する。

② 公立施設の民営化について

(結論)

公立施設は初期の目標に到達しているため、新たなサービスニーズへの対応へ転換が必要とされており、移行できるものは民営化するべきである。

(理由)

公立施設の民営化については、毎年多額の支出超過が生じている現状を考えると、推進をしていかざるを得ないものとする。

サービスの望ましい姿を実現するためには、施設の大規模改修や新たなサービス展開のための人員配置などが必要となる。しかしながら老朽化した施設の修繕費や毎年約2億9,000万円もの支出超過の運営体質など財政的な課題も多く抱え、利用者ニーズに対応するサービスの更なる向上は難しい現状がある。

一方、本市においては、社会福祉法人はもとより、NPO法人、株式会社など多様な事業主体の参入が図られ、これらの民間法人が多くの障害福祉サービスを実施して障害のある方の地域生活を支えている。

このように民間の力がますます高まってきている中、障害のある方の多様なニーズに応えていくためには、民間のノウハウや活力を積極的に導入し、対応していくことが重要である。その実現方法として公立施設を民営化していくことは有効な手段であり、そこで削減された行政コストを新たなニーズへの効果的な対応を図ることへと振り向けていくべきであるとする。

なお、具体的な民営化の手法等については、今後の社会動向や市民ニーズ等を勘案し、適宜、最適な方法を採用するべきであるとするが、現状の障害福祉サービスの課題を十分踏まえた、サービスの望ましい姿を実現できるような民営化を推進していくべきであるとする。また、これらの答申は、今後検討される障害福祉計画に繋がっていくものである。

V. 附帯意見について

3回にわたる審議を通じて、各委員より数多くの有益な意見が提案された。
今後の公立(行政)の新たな役割を含め、下記の意見を参考にしてもらいたい。

主な意見

- ・採算性の面で、民間が実施することが難しいサービスの計画的整備の推進
- ・高次脳機能障害等、市内に不足しているサービスの充足
- ・短期間では支援の方向性が見出せない等、処遇困難ケースへの対応
- ・将来的に予期せぬ新たな障害への速やかな対応
- ・身寄りのない方、低所得者層への支援の充実
- ・重度障害者の意思尊重のための成年後見人の公共性の保持を図る
- ・就労している人のフォローアップの充実
- ・自立支援協議会を通じての民営化に伴うサービスの検討
- ・現在の公立施設民営化の際は、当事者、家族に内容説明をし、理解を得ること
- ・答申を反映したグランドデザインの作成