

袖ヶ浦福祉センターの次期指定管理の方針(案)について

平成 28 年 10 月 24 日

1 次期指定管理の方針の概要

○平成 30 年度以降のセンターの管理運営

- ①指定管理者制度の運用を見直して、養育園（福祉型障害児入所施設）、更生園（障害者支援施設）を分割して、それぞれ指定管理とする。
- ②養育園、更生園ともに公募で指定管理者を選定することとする。
指定管理期間については、両施設とも平成 30 年度から平成 34 年度までの 5 年間とする。
- ③診療室については、当初は更生園と併せて指定管理とするが、利用者を地域の医療機関での受診に順次移行させ、地域の医療機関による受診体制の整備を進める。

2 これまでのセンターの見直しの進捗状況

集中見直し期間において取り組むとされた事項のうち、利用者主体のきめ細やかな支援に向けたソフト面の見直しや重層的なチェックシステムの構築については、着実に取り組まれており、効果が現れている。

一方で、少人数を対象としたケアへの転換に向けたハード面の見直しや、定員規模の縮小に向けた取組みにおける更生園の利用者の移行については取組みを一層進める必要があり、また強度行動障害者の県内の支援実施体制の構築については、地域の各施設・グループホームで強度行動障害のある方の受入れを進めるためには、さらなる支援ノウハウの普及が必要である。

[見直しの主な状況]

①更生園・養育園の管理運営（指定管理者制度等）のあり方を見直し

第 5 次障害者計画の周期とあわせ、平成 27 年度から平成 29 年度までの 3 年間を集中見直し期間とし、見直しの進捗については千葉県袖ヶ浦福祉センター見直し進捗管理委員会に、進捗状況等を報告し評価を受けた。

センターの管理運営については、平成 28～29 年度までの指定管理者として非公募で事業団を指定して管理運営を行わせた。また答申に基づき、集中見直し期間終了時点において、民間法人が参入しやすいよう養育園と更生園をそれぞれ単独の県立施設として管理運営できる体制整備の検討を行った。

②少人数を対象としたきめ細やかなケアへの転換

ソフト面の見直しとして、利用者主体の支援に向けて、個別施設計画の作成・モニタリングなど支援のあり方を見直しを行っている。また開放性の向上に向けて、施設をより少なくし、利用者の作品の掲示等により親しみやすく出入りしやすい環境改善を行っている。

ハード面の見直しについては、養育園においては、第2寮の2ユニット化工事や、劣化した窓ガラスの交換など開放的で明るい住環境となるような取組みが行われたが、更生園については、居室扉の改修などバリアフリー化は進めたものの、小規模ケアに向けた整備については、現在の建物が大規模集団ケアを前提として建設されていることから、引き続き整備を進めていく必要がある。

③定員規模の縮小に向けた取組み

養育園については、定員規模の縮小が順調に進んでおり、集中見直し期間終了後の平成29年度末には利用者数を概ね半減できる見通しである。

(平成26年度当初 定員80名 → 平成29年度末 利用者数見込40名程度)

更生園については、利用者の民間施設・地域移行を推進するため、「袖ヶ浦福祉センター利用者受入等支援事業」を実施し、グループホームの創設や施設改修などの整備を支援してきたが、手挙げした法人と利用者・保護者とのマッチングに課題があり、利用者の移行が十分に進んでいない状況にある。

(平成26年度当初 定員90名 → 平成29年度末 利用者数見込75～80名程度)

強度行動障害者支援実施体制の構築については、「強度行動障害のある方への支援者に対する研修」を実施しているところであるが、地域の各施設・グループホームで強度行動障害のある方の受入れを進めるためには、さらなる支援ノウハウの普及が必要である。

④県や外部による重層的なチェックシステムの構築

県による監査において、抜き打ち検査や民間人材によるチェックなども行われるようになり監査の強化が図られている。

パーソナルサポーター等の外部専門職の派遣や保護者や外部有識者の参加した権利擁護委員会の活動などにより権利擁護の仕組みの強化が図られている。

研修については、外部機関も活用し、虐待防止・権利擁護の研修や専門知識・技術の向上に関する研修が行われている。

3 見直しの進捗状況を踏まえた管理運営方法の検討

(1) センターの一体・分割運営の検討

○養育園（福祉型障害児入所施設）と更生園（障害者支援施設）は施設の位置づけが異なり、必ずしも一体的な運営は必要としていないため、「一体運営の見直し・分割を図り、小規模ケアとガバナンスが徹底された民間法人の参入を促す」ことを目指す旨が答申において指摘されている。

○現在の養育園と更生園では規模縮小の進捗状況が異なっている。

養育園は平成29年度末に定員規模の縮小の目標が実現できる見通しであり、平成30年度からは平常運営が可能な状況にある。

更生園は利用者の移行が進んでおらず、平成30年度以降も利用者の移行を進めていかなければならない状況にある。

○以上のことから、養育園と更生園を分割して、それぞれを指定管理とする。

(2) 指定管理者の選定方法の検討

○平成28年度から平成29年度までについて、見直しを着実に実施するため、非公募で事業団を指定管理者に指定してきた。

○養育園は、定員の縮減の目途がたち、平成30年度からは緊急時を脱した平常運営が

可能な状況にあり、県内の他の民間法人の参入を促すことができる。

○更生園は、平成30年度以降も引き続き利用者の移行を進めていく必要があるが、これまで利用者の移行が進まなかったことを踏まえ、事業団以外にも広く他の民間法人から利用者移行に向けた提案を求め、県と指定管理者において民間施設・地域への移行の取組みを引き続き進めることが必要である。

○以上のことから、養育園と更生園は公募により指定管理者を募集することとする。

(3) 指定管理期間の検討

○県全体の指定管理者制度のガイドラインでは、指定管理期間は、競争性の確保、サービスの継続性や安定性などを踏まえて、指定管理の更新施設は5年を基本とするとされている。

○特に更生園については、次期指定管理期間中に利用者の移行を進めていかなければならない状況にあり、グループホーム等の必要な整備やマッチングには十分な時間が必要である。

○以上のことから、養育園と更生園の指定管理期間は5年間とする。

4 それぞれの施設の指定管理の方針

[養育園]

(1) 基本的事項

○公募により指定管理者を選定。

○指定管理期間は平成30年度から平成34年度までの5年間。

(2) 方向性

○養育園は、社会的養護の必要性が特に高い児童を支援していることから、県立施設の公的責任として、被虐待児童のシェルター機能（セーフティネット機能）や、保護者と利用者、地域をつなげる相談・療育支援などの機能・役割を果たす。

(3) 指定管理者の役割

○指定管理者は、被虐待児童のシェルター機能や、在宅の強度行動障害のある児童に対する支援を行うため、特に短期入所の支援に注力することとする。

○保護者と利用者、地域をつなげる相談・療育支援などの実施により、利用児童の地域・家庭への復帰を目指す。

[更生園]

(1) 基本的事項

○公募により指定管理者を選定。

○指定管理期間は平成30年度から平成34年度までの5年間

(2) 方向性

○第三者検証委員会の答申にあるように、県立施設として強度行動障害支援等拠点としての機能・役割を果たす。

県は、移行をさらに進めるため、第4期指定管理期間の間に強度行動障害の加算制度等の見直しを行い、県内における民間法人による強度行動障害者支援の体制を構築する。

○更生園の平成30年度当初の定員は80名程度とするが、少人数を対象としたきめ細やかなケアへの転換や組織・人材ガバナンスの徹底のため、第三者検証委員会の答申に掲げられた「千葉県知的障害者福祉協会等の協力を得ながら、利用者を計画的に民間・地域移行することにより、定員規模を現行の半分程度に縮小することを目指す」取組みを次期指定管理期間でも引き続き行う。

※「定員規模を現行の半分程度」…最終報告が答申された平成26年8月の更生園の定員は90名であり、50名程度がこれに相当する。

○次期指定管理期間中の新規の利用者の受入れは、県との協議事項とする。

なお、新規利用者については、3年程度の間には状況を確認し、地域への移行を図るようにする。

(3) 指定管理者の役割

○指定管理者は、利用者の地域移行を進めるために園内に移行支援をさらに進める組織をつくる。

○移行先については、指定管理者自らがグループホームを創設するなどして、指定管理期間中に利用者を地域に移行する。

(4) 県の関与

○県は、更生園においては規模縮小が十分に進まなかったことを踏まえ、指定管理期間中の利用者の移行が進むよう支援制度を検討する。

○定員の縮減に向けて利用者・保護者が不安を抱くことの無いよう十分な情報提供を行うとともに、指定管理者とともに移行に向けた取組みを進める。

(5) 診療室

○診療室は、第4期指定管理の当初は利用者の診察を引き続き行うこととし、更生園と併せて指定管理者を指定する。

○指定管理期間中に更生園、養育園の利用者を地域の医療機関での受診に順次移行できるよう地域の医療機関による受診体制の整備を進める。

5 中長期的なセンターのあり方

○袖ヶ浦福祉センター（養育園、更生園、診療室）の中長期的なあり方については、集中見直し期間でのセンターの見直し状況の総括評価とともに方向性を示すよう、見直し進捗管理委員会の意見を受けながら、検討を進める。

6 今後のスケジュール（案）

H28. 10. 24	第10回見直し進捗管理委員会	} 次期指定管理の方針(案)を議論
H29. 1月	第11回見直し進捗管理委員会	
H29. 3月	第12回見直し進捗管理委員会	28年度の見直しの進捗状況評価

○次期指定管理については、見直し進捗管理委員会の意見を反映させて募集要項を策定し、平成29年度当初から公募を行う予定。

袖ヶ浦福祉センター利用者の移行の状況

○更生園

	更生園（目標定員 50 人）		
	定員	利用者数	利用者の退所状況
平成 26 年 4 月 1 日現在	90 人	90 人	年度中の退所者 3 名 （死亡 3 名）
平成 27 年 4 月 1 日現在	90 人	87 人	年度中の退所者 3 名 （グループホームへの入居 1 名、 家庭復帰 1 名、死亡 1 名）
平成 28 年 4 月 1 日現在	90 人	84 人	年度中の退所見込者は、※ 1 のとおり
平成 29 年 4 月 1 日見込み	90 人	80 人程度	年度中の退所見込者は、※ 2 のとおり
平成 30 年 4 月 1 日見込み	80 人	75～80 人 程度	

この他に短期入所（ロング）が 6 名いる。

※ 1（28 年度中の退所見込者）

移行先等	移行見込者数	状況
グループホームへの移行	2 名程度	28 年度中に創設予定のグループホームに 2 名程度移行見込み。
民間施設への移行	2 名程度	8 月に 1 名移行。 他にも高齢・高介護の移行を申し出た施設がある。

※ 2（29 年度中の退所見込者）

法人名	移行見込者数	状況
グループホームへの移行	2 ～3 名程度	29 年度に創設予定のグループホームに 2～3 名程度移行見込み。

○養育園

	養育園（目標定員 40 人）		
	定員	利用者数	利用者の退所状況
平成 26 年 4 月 1 日現在	80 人	71 人	年度中の退所者 9 名 （グループホームへの入居 3 名、 障害者支援施設入所 2 名、家庭 復帰 4 名）
平成 27 年 4 月 1 日現在	80 人	62 人	年度中の退所者 13 名 （グループホーム・生活ホームへ の入居 5 名、障害者支援施設入 所 5 名、家庭復帰 3 名）
平成 28 年 4 月 1 日現在	50 人	49 人	うち年長児 10 名 年度中の退所見込者は※ 1 の とおり
平成 29 年 4 月 1 日見込み	50 人	45 人程度	年度中の退所見込者は、※ 2 のとおり
平成 30 年 4 月 1 日見込み	40 人	40 人以下	

※ 1（28 年度中の退所見込者）

寮名	退所見込者数	状況
1 寮	2 名程度	・ 4 月に 1 名が強行対応のグループホームに移行。 ・ 10 月に年長児利用者 1 名が施設に移行見込み。
2 寮	1 名	・ 6 月に利用者 1 名がグループホームに移行。
3 寮	1 名程度	・ 利用者 1 名がグループホーム移行に向けて協議中。
4 寮	—	

※ 2（29 年度中の退所見込者）

退所見込者数	状況
—	・ 制度改正により、H30 年度からは 20 歳以上は障害児入所施設 に在籍し続けることはできなくなる。 H30 当初に 20 歳未満の利用者は最大で 39 名。

第三者検証委員会答申（抜粋）

Ⅵ センターは今後どうあるべきか。

2 今後のセンター・事業団のあり方について

1で述べたとおり、センターは、平成15年以降、「施設福祉から地域福祉へ」という国全体の流れの中、利用者の地域移行を進めるとともに、県立施設としての役割を明確にするため、当時、民間施設では支援が困難であった強度行動障害者や医療的ケアが必要な者の受入れ、被虐待児のセーフティネット機能等に特化するという方針を掲げてきた。

しかしながら、センターは、地域移行を進めてもなお、総定員170名の大規模施設であり、特に更生園は昭和50年代前半に障害者コロニー（注）として建設された280名定員時の建物がそのまま使用されている。こうした中で、上記方針の下、県内各地から最重度の利用者がセンターに集中し、結果として、組織・人材ガバナンスが困難となり、利用者本位のきめ細かな支援がなされないばかりか、地域や保護者との関係も薄れ、孤立した閉鎖空間として県や外部のチェックも働かず、虐待のリスクを増長していた。

現在では、民間の支援技術が向上し、グループホームなど地域資源の整備が進みつつあり、このため、手厚い支援が必要な利用者をセンターのみが受け入れるのではなく、県全体で支援していくことができるよう、支援のあり方を転換する必要がある。

これらを踏まえ、センターの閉鎖空間としての性格を薄め、虐待を根絶するためにも、以下のような見直しを図る。

（注）重度障害者の終生保護の場として設置された大規模施設。昭和46年に旧国立コロニーのぞみの園が開設され、これに前後して、地方でも相次いで設立された。

（1）今後の養育園及び更生園のあり方について

〔早急に取り組むべき事項〕

- ① 虐待のリスクを極小化し、個々の利用者に合った適正な支援を確保するためには、支援のあり方を大規模集団ケアから少人数を対象としたきめ細かなケアに転換するとともに、組織・人材マネジメントが機能するための施設規模とする必要がある。

このため、養育園、更生園とも、新規入所の停止を継続し、千葉県知的障害者福祉協会等の協力を得ながら、利用者を計画的に民間・地域移行することにより、定員規模を現行の半分程度に縮小することを目指す。もって、きめ細かなケアを進め、個々の利用者に合った暮らしを確保する。

なお、定員規模の縮小に当たっては、移行する利用者に合った支援が受けられる移行先の選定・調整や、受入側の支援体制の確保、利用者・保護者への十分な情報提供や不安の解消に関して、県が積極的に支援することに加え、関係者が一体となって取り組む必要がある。

- ② ①の実現を図るため、県は、以下のとおり全県の支援体制の整備に取り組む。

- ・県全体の入所施設の需給把握を行い、障害児者に対する県全体での支援体制を構築する。（参考資料12及び参考資料13）
- ・養育園の規模縮小に当たっては、県全体で、社会的養護を必要とする障害児の受入先を確保す

る。

- ・強度行動障害者に対する支援については、センターのみが担う（一極集中）という従来の支援体制を見直し、研修の充実による人材育成をはじめ、民間法人により、県内各地で強度行動障害者支援を実施する体制の構築を図る。

- ③ 施設の構造として、居室等の生活空間が奥まったところにあり、職員も管理しにくく、外部の目が入りにくい閉鎖性が、虐待リスクを増長しており、閉鎖性の解消に向けた取組みを進める。具体的には、利用者の障害特性に応じた開放的で明るい住環境・生活空間となるよう、施設整備等により改善を図る。また、施設に安易に頼らない支援や、県からの外部専門職の派遣・保護者や地域関係者による定期的な巡回等の重層的なチェックシステム（後述（４））を構築する。

[目指すべき方向性]

- ① 養育園は、社会的養護の必要性が特に高い児童を支援していることから、県立施設の公的責任として、被虐待児童のシェルター機能（セーフティネット機能）や、保護者と利用者、地域をつなげる相談・療育支援などの機能・役割を果たす。
- ② 更生園は、民間法人による強度行動障害者支援の体制が構築されるまでの間、当面、県立施設として、民間のモデルとなる強度行動障害支援等拠点としての機能・役割を果たす。

※ 診療室は、各園から離れ独立した組織であり、医療職と支援員の連携が不十分であったため、養育園・更生園の定員規模縮小後は、各園の保健室等の附属部門として再編し、医療職と支援員の有機的な連携を図る。

（２）今後の養育園及び更生園の管理運営（指定管理者制度等）のあり方について

[集中見直し期間の設定]

センターの見直しを緊急対応として着実に進めるため、第五次県障害者計画の周期と整合を図った上で「集中見直し期間」を設定し（本書５ページ以降参照）、その間は、事業団を指定管理者として指定し、県が現在同様運営に強く関与するとともに、重層的なチェックシステムの構築（後述（４））を図りながら、見直し（規模縮小）に向けた取組みを促す。

[一体運営の見直し]

養育園及び更生園は施設の位置付けが異なり、必ずしも一体的な運営を要しないことから、小規模ケア及び組織・人材ガバナンスの徹底のために、施設の小規模化に加え、集中見直し期間終了時には、指定管理者制度の運用を見直し、養育園と更生園の一体運営の見直し・分割を図り、小規模ケアとガバナンスが徹底された民間法人の参入を促す。これにより、事業団以外の事業主体の受託の可能性も広がる。

ただし、当面、民間の参入が困難な場合は、支援ノウハウの活用を期し、引き続き県の強い関与及び知的障害者福祉協会のバックアップの下、事業団が継続して運営することも考えられる。

[見直しの進捗管理]

これらの見直しの実効性を確保するため、外部の第三者の評価を受けながら、進捗管理を図る。

（３）今後の千葉県社会福祉事業団のあり方について

今後、小規模化により必然的に職員減を伴うこととなり、現に支援に当たっている職員のモチベーションの低下も懸念されるが、指定管理者制度への移行時の教訓を踏まえ、施設長等が強いリーダーシップを発揮し、利用者本位の適切な支援を可能とし組織・人材のガバナンスを機能させるための施設規模の縮小、見直し期間中の事業団の役割等、抜本的改善の方向性を事業団職員と共有し、また職員の主体的な提案を施設運営に反映させることで、職員の士気を上げ、志の高い職員が一丸となって見直しに取り組む体制を確保する。

- ① 集中見直し期間中、千葉県知的障害者福祉協会の協力を得て、民間施設との交換研修（事業団職員の民間施設への派遣及び民間施設からの指導的立場にある職員の受入れ）を実施し、これまで一部に見られた職員本位の支援姿勢を利用者本位の支援姿勢に早急に改め、支援の質及び意識の向上を図る。
- ② 集中見直し期間の終了後、①の民間との交換研修を通じて、研修を受けた事業団職員に主体的にセンターをリードする役割を担わせるなど、職員のモチベーションの向上を図る取組みを進める。
- ③ 県内各地で強度行動障害者支援を実施する体制が構築されるよう、県内関係機関等と協議しながら、これまで培った強度行動障害者支援に係るノウハウの情報発信・事例報告会での討議等を通じ、民間施設等との連携を強化する。
- ④ 県は、県立施設の設置者として、見直し計画に基づく運営理念（県立施設としての役割）を明確に示し、その理念を浸透させるため、現場に精通し、県の見直し計画を強力に推し進めることができる者が、事業団の役員・顧問、事務局管理職となるよう責任を持って調整を図り、執行体制を強化する。
- ⑤ センターの運営に注力し、少人数を対象とした利用者本位のきめ細かな支援を実現するため、自主事業（アドバンスながうら、児童デイサービス、グループホーム、生活介護事業所）については、計画的に民間移譲していく。その上で、他法人の相談支援事業所との密接な連携など民間・地域との交流を強化する（国が次期障害者福祉計画指針で示す「地域生活支援拠点（参考資料 14）」の機能）。
- ⑥ 幹部が支援現場における利用者処遇の実態をきめ細かく把握し、適切に職員を指導するため、幹部の意識向上を図るとともに、利用者の居住空間から離れた位置にある管理部門の配置について見直す。

（４）県や外部による重層的なチェックシステムの構築について

県や外部による様々なチェック体制は整備されていたが、虐待を見抜くことに関しては、実質的に機能していなかったため、以下によりチェック体制を強化する。

- ① 県の監査・モニタリングにおいて、県独自に実態を把握するという意識を持って、報告書類のチェック中心ではなく、施設内巡回の時間を拡大するとともに、幹部のみならず支援員からも聴き取りを行うほか、適宜、抜き打ち検査を実施する。また、外部有識者による運営状況評価において、実質的なチェックを受けられるよう、県独自に把握した情報を提供し、現場の支援状況の確認を受ける等、運用の強化を図る。

- ② 外部チェックの強化のため、パーソナルサポーターや相談支援アドバイザーを継続して派遣するとともに、虐待防止委員会への外部有識者の参加、苦情解決第三者委員の相談体制・巡回、保護者の定期的な巡回等を確保する。
- ③ 国が計画指針で示す「地域生活支援拠点（参考資料 14）」のうち、相談支援機能を担う、事業団以外の民間法人が運営する相談支援事業所において、県立施設利用者の計画相談及びモニタリングを実施することにより（※現在は事業団内事業所が実施）、支援を客観的に評価し、外部性や地域との関係を確保する。
- ④ 千葉県発達障害者支援センター等を活用し、職員に対し計画的に研修を行い職員の支援の専門性を高めるほか、アンケートの実施などにより研修の成果等を外部機関がチェックする。
- ⑤ 指導監査において、現場支援に精通し、権利擁護に関する専門性の高い民間の人材によるチェックも活用する。