

千葉県袖ヶ浦福祉センター見直しの進捗に関する

総括評価（答申）

平成30年8月

千葉県社会福祉審議会

目 次

1	これまでの経緯	1
2	第三者検証委員会の最終報告（答申）の概要	2
3	進捗管理委員会の開催状況及び現地確認調査等の実施状況	4
4	中間意見（付帯意見）の概要	6
5	国や他県での取組状況	8
6	集中見直し期間における進捗状況及びその評価	10
	Ⅰ 今後のセンターのあり方について（集中見直し期間の3年以内に早急に 取り組むべき事項）	10
	Ⅱ 今後のセンターの管理運営のあり方について	22
	Ⅲ 今後の千葉県社会福祉事業団のあり方について	24
	Ⅳ 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	29
7	提言	33
8	審議を通じての委員会の意見の整理	34
9	委員名簿	41

1 これまでの経緯

千葉県袖ヶ浦福祉センター（以下「センター」という。）は、福祉型障害児入所施設（養育園）、障害者支援施設（更生園）等によって構成され、知的障害のある子どもには、自立した生活に向け、必要な知識・技能を提供し、知的障害のある人には入浴・排せつ・食事等の介護を行うとともに、創作的活動又は生産活動の機会を提供している。

施設の管理運営については、平成18年度に従前の管理委託制度から指定管理者制度に移行し、社会福祉法人千葉県社会福祉事業団（以下「事業団」という。）が指定管理者として管理運営を行っている。

平成25年11月26日に、センター養育園において利用者の死亡事件が発生し、千葉県（以下「県」という。）において立入検査を実施したところ、複数人の職員が、複数の利用者に対してそれぞれ暴行を行っていたことが確認された。そのため、平成26年1月16日に千葉県社会福祉審議会の専門分科会として千葉県社会福祉事業団問題等第三者検証委員会（以下「第三者検証委員会」という。）を設置し、県から諮問があった事業団によるセンターにおける虐待事件問題、事業団のあり方及びセンターのあり方について、12回の会議を開催し、一部委員による現地調査・関係者からの意見聴取を8回行ったほか、センター利用者の保護者及び県内居住系事業者に対するアンケート調査並びに県監査・モニタリング担当者に対するヒアリングを実施し、会議等の場以外にも、随時、委員が資料等を確認するなどの検証作業を行い、平成26年8月7日に最終報告（答申）が提出された。

最終報告（答申）では、虐待の主な原因や、センター・事業団の指導監督等に関する県の責任、また、今後のセンター・事業団のあり方、県や外部による重層的なチェックシステムの構築、さらに早急に取り組むべき事項として、個々の利用者に合った適正な支援を確保するため、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支援を可能とする小規模ケアへの転換や利用者の民間施設・地域移行による定員規模の縮小（半分程度を目指す）、センター及び事業団の見直しの進捗については、集中見直し期間を設定し、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ことなどについての提言がまとめられた。

センター及び事業団の見直しの進捗に当たっては、その実効性を確保するため、第三者検証委員会を改編した、千葉県袖ヶ浦福祉センター見直し進捗管理委員会（以下「進捗管理委員会」という。）が設置され、県から平成26年9月1日に見直しの進捗について調査審議の諮問がなされた。

県及び事業団では、平成27年度から平成29年度までを集中見直し期間として、センター及び事業団の見直しに向けた役割及び目標と、その取組の実施内容を平成27年4月1日に公表し、これまで進捗管理委員会の評価を受けながら見直しに取り組んできたところである。

2 第三者検証委員会の最終報告（答申）の概要【平成26年8月7日】

センターでは、県立施設として民間施設では支援が困難であった障害児者の受入れ等に特化するという既定の方針の下、地域移行を進めてもなお大規模施設で、県内各地から最重度の利用者が集中し、組織・人材ガバナンスが困難となるなど虐待のリスクが増長していた。その反省を踏まえ、虐待のリスクを極小化し、ガバナンスを働かせ、個々の利用者の特性に合った適正な支援を確保する必要がある。

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、今後のセンターや事業団のあり方、県や外部による重層的なチェックシステムの構築等について、以下の見直しを図るよう提言を行っている。

（1）今後のセンターのあり方について

〔早急に取り組むべき事項〕

- ・大規模ケアからきめ細かな支援を可能とする少人数ケアに転換する。
- ・利用者の民間施設・地域移行により定員規模を縮小する（半分程度を目指す）。
- ・養育園規模縮小に当たって県全体での障害児の受入先を確保する。
- ・県内各地で民間法人による強度行動障害支援体制を構築する。
- ・閉鎖性の解消に向けた取り組み（障害特性に応じた施設整備等による改善や外部専門職の派遣等によるチェックシステムの構築）を進める。

〔目指すべき方向性〕

- ・養育園は、公的責任として被虐待児のシェルター機能や利用者と保護者、地域をつなげる相談・療育支援等の機能・役割を果たす。
- ・更生園は、当面、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。

（2）今後のセンターの管理運営のあり方について

- 第五次県障害者計画の周期と整合する「集中見直し期間」（平成29年度末まで）を設定する。
- 外部の第三者の評価を受けながら見直しの進捗管理を行う。
- 集中見直し期間中は、県の積極的な関与の下でセンター・事業団の見直しを進めるため、県の責任において事業団を非公募で指定する。
- 集中見直し期間中に民間法人がセンターの運営に参入しやすい環境整備を図り、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・分割により民間法人の参入を促す。

(3) 今後の千葉県社会福祉事業団のあり方について

- 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を実施し、支援の質及び意識の向上を図る。
- 県内関係機関等と協議しながら、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。
- 支援現場に精通した者の事業団顧問等への就任により執行体制を強化する。
- センター運営に注力するため自主事業について計画的に民間移譲する。

(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

- 施設内巡回時間の拡大、支援員からの聴き取り、抜き打ち検査の実施等により、県の監査・モニタリングを強化する。
- パーソナルサポーター等の派遣、虐待防止委員会への外部有識者の参加、保護者の定期巡回等により、外部チェックを強化する。
- 外部の相談支援事業所の計画相談・モニタリングにより支援の客観的評価を行う。
- 外部機関により計画的に研修を実施し、外部機関が研修成果等を確認する。
- 指導監査において現場支援に精通した民間人材によるチェックを活用する。

3 進捗管理委員会の開催状況及び現地確認調査等の実施状況

進捗管理委員会では、19回の会議を開催するとともに、委員による現地確認調査を行いながら、見直しの進捗状況の確認及びその評価を行ってきた。

(1) 進捗管理委員会の開催状況

回数	日時	議題等
第1回	平成26年11月13日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて 指定管理者モニタリングについて 社会福祉事業団自主事業における不祥事の発生及びその後の対応
第2回	平成27年2月2日	<ul style="list-style-type: none"> 第五次障害者計画（素案）について 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第3回	平成27年3月24日	<ul style="list-style-type: none"> 第五次障害者計画（案）について 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて 平成26年度までの見直しの進捗評価（案）
第4回	平成27年6月2日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第5回	平成27年8月31日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第6回	平成27年11月19日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて 指定管理者モニタリングについて
第7回	平成28年2月8日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第8回	平成28年3月16日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて 平成27年度までの見直しの進捗評価
第9回	平成28年6月30日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第10回	平成28年10月24日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第11回	平成29年1月17日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第12回	平成29年3月21日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて 平成28年度までの見直しの進捗評価
第13回	平成29年7月25日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第14回	平成29年10月31日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第15回	平成30年1月23日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて
第16回	平成30年3月19日	<ul style="list-style-type: none"> 千葉県袖ヶ浦福祉センターの見直しについて 平成29年度までの見直しの進捗評価
第17回	平成30年5月17日	<ul style="list-style-type: none"> 総括評価について
第18回	平成30年7月9日	<ul style="list-style-type: none"> 総括評価（素案）について
第19回	平成30年7月27日	<ul style="list-style-type: none"> 総括評価（案）について

(2) 委員による現地確認調査等の実施状況

調査日	委員数	調査の内容
平成 26 年 12 月 15・16・18 日	1 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 27 年 1 月 15・16・19 日	2 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 27 年 5 月 18・19 日	2 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 27 年 10 月 20 日	6 名	指定管理者モニタリング調査
平成 28 年 1 月 13 日	2 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 28 年 5 月 16 日	1 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 28 年 11 月 10 日	4 名	指定管理者モニタリング調査
平成 28 年 12 月 7 日	1 名	指定管理者モニタリング調査
平成 29 年 1 月 23 日	2 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 29 年 5 月 15 日	1 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 29 年 10 月 17 日	5 名	指定管理者モニタリング調査
平成 30 年 1 月 19 日	3 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 30 年 3 月 9 日	1 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 30 年 3 月 12 日	1 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認
平成 30 年 7 月 9 日	6 名	千葉県袖ヶ浦福祉センターの改善状況の確認

4 中間意見（付帯意見）の概要【平成29年3月21日】

進捗管理委員会では、平成29年度末までに第三者検証委員会最終報告の提言内容が達成できるところとできないところの見通しがかなりの確度で見えてきたことに伴い、平成30年の夏頃を予定している総括評価の中間意見を取りまとめて、平成28年度評価の付帯意見として、以下のとおり書面で公表を行った。

（1）意見の骨子

- ・養育園は、改善がみられ、県立施設として公募による民間法人による指定管理を続ける社会的意味があると、中間意見では判断している。
- ・更生園は、改善が見られる部分はあるものの重要な事項で改善がみられず、現在の県及び事業団の進捗体制では、県立施設としての支援の水準に達することが困難である。
- ・重要な事項での改善及び支援水準の向上が県立施設としてのレベルに次期障害者計画の終了時点（平成32年度末）までに達成できない場合は、県立施設ではなく、民営の入所施設としての経営を予定し、再度の公募による指定管理は行わないものとすべきである。

（2）県立施設としての意味

第三者検証委員会の報告書は、更生園、養育園ともに定員の約半数程度までの削減を提言した。定員の削減は、ただ単に人数を少なくすることを目的としたものではなく、袖ヶ浦の県立施設で暮らす方々への個別の特性に応じた支援が可能になるための前提条件として設定したものである。

第三者検証委員会の最終報告において、「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者支援等拠点としての機能・役割を果たす」とされていた。現在、民間施設で支援レベルが向上しているところが見られる一方、更生園は、現状の支援レベルでは「民間のモデル」たり得ないと評価せざるを得ない。通過型と位置づけられている強度行動障害の支援事業においても現在までに一人として他への移行ができないなど通過型施設として機能せず、更生園は県の施策が実行できない県立施設となっている。

他の民間法人に対する強度行動障害者支援の体制が県において整備されつつあるとは言い難い中、更生園では、地域移行が十分に進まず、開放性の向上も期待されるものには達しないことから、将来的に地域や保護者との関係も薄れ、再び孤立した閉鎖空間になる可能性が高い。これは指定管理者の問題というよりは、県の施策実施責任の問題である。

（3）分離した後の将来展望

養育園は、平成29年度末をもって、事件後の緊急対応による進捗管理体制から離れることが可能だと判断している。

更生園は定員の半減目標が達成できず、支援内容も可視化できず、一人ひとりの利用者への支援を見据えた個別支援のスーパーバイズも存在せず、旧来の管理型支援がそのまま継続していることが伺える。現状において、すぐに深刻な虐待行為が発生するとは考えていないが、将来的にそうした事態が発生する土壌がなお存在していると判断せざるを得ない。そもそも日中支援が実質的になされない現状は、それ自体がネグレクトとも評価されるべき事態である。この現状が、一年や二年で改善されるようであれば、まだまだ再建策を検討する余地もあるかと思うが、事件発覚から3年、進捗管理から2年たった今の段階の状態を見る限り、このままの運営体制で施設を維持し続けても、県立施設として県が策定した施策の実現ができる施設にはなりえない可能性が高い。このままでは、県立施設として維持する意義は乏しいものと中間意見では評価せざるを得ない。

更生園については、次期指定管理期間においても、現状のような体制が続くのであれば、県立施設ではなく、小規模な通常の入所施設とし、現在の利用者を受け入れる施設や強度行動障害者の支援の拠点となりうる多数の施設等を県が他に整備するべきである。

その過程で、現入所者に寄り添い、今以上の生活の保障をすることは、県としての当然の責務である。

5 国や他県での取組状況

国や他県の障害者支援施設において考慮すべき事例があったため、その概要を記載する。

(1) 国立のぞみの園の在り方の検討

国立のぞみの園は、これまで入所者の地域移行推進と、重度知的障害者へのモデル的支援実施と研究成果の情報発信を行うことで知的障害者の福祉の向上に貢献してきたが、高齢化等により地域移行が困難になりつつある利用者の処遇や今後の事業展開、財政問題、施設の老朽化などの状況の変化を受け、中長期的な運営方針について検討するため、在り方検討会を設置した。在り方検討会においては平成30年2月に報告書として検討結果が取りまとめられ、その内容については次のとおりである。

○基本的な在り方

①国立のぞみの園の役割

障害者の高齢化や重度化、地域生活への移行を希望する障害者の増加など、障害保健福祉施策を取り巻く環境の変化を見据えながら、全国の施設での取組状況を把握し、国として行うべき事業に重点を絞って役割を担うべきである。

一方、先導的な取組については支援方法、職員配置、財源等も含めた経営のモデルとなる必要があり、従来の実施方法を検証し、全国で実践可能となるようにすべきである。

②運営主体

実施すべき事業を担う運営主体として独立行政法人がよいのか検討する必要がある。

○実施すべき事業内容

①旧法人時代からの入所者に係る支援

地域移行の推進、新たな移行先の選択肢の提示、医療的ケアの在り方の検討

②有期入所者に係る支援

強度行動障害者、矯正施設を退所した知的障害者の支援継続と支援の在り方の検討、調査研究結果の発信

③調査・研究、養成・研修及び援助・助言

これまでの取組の継続と、全国の先駆的実践の集約・ネットワーク化の検討

④附帯業務

本体事業と関連の薄い付帯事業について、縮小、廃止及び移譲を含めて抜本的に検討

○業務運営

①経営改善：中長期的に運営を維持できるよう事業内容や運営体制の早急な見直し

②実施場所：より身近な地域で運営するための方策の検討の継続

③老朽化した建物：未使用の建物の処分の計画的な策定・実施

○スケジュール

第四期中期目標期間（平成30年度～平成34年度）中において、地域移行の更なる推進、運営費交付金の削減を行うべきである。さらに、人員体制、雇用管理の在り方及び事業内容の検討、運営主体、実施場所等、中長期的在り方についての具体化について、厚生労働省と協議し、早期に着手するべきである。

（２）神奈川県における津久井やまゆり園事件

平成２８年７月２６日、神奈川県立障害者支援施設の津久井やまゆり園において、突然の凶行により、１９人の尊い命が奪われ、２７人が負傷するという事件が発生した。

神奈川県は当初、津久井やまゆり園の再生に向けて「現在地での全面的建替え」の方向性を示したが、その後、様々な意見が出されたことを踏まえて、津久井やまゆり園再生基本構想策定に関する部会を設置した。神奈川県においては、部会から提出された検討結果報告書の内容を尊重し、平成２９年１０月に「津久井やまゆり園基本構想」が取りまとめられ、その内容については次のとおりである。

○基本的な考え方及び具体的な仕組み等

① 利用者の意思決定支援

利用者一人ひとりごとの意思決定支援チームの設置、利用者及び家族等への説明や見学、体験機会の提供、意思決定支援検討会議の開催等、利用者の心身の状況や意思の変化等に対応するため、継続的に意思決定支援を行う

② 利用者が安心して安全に生活できる場の確保

（ア）利用者の生活の場の確保

すべての利用者が安心して安全に生活できる入所施設の居室数の確保を前提とした上で、利用者本人の選択の幅を広げるための複数の生活の場の選択肢用意、入所施設の小規模化や再入所の仕組み等、安心して地域生活に移行できる仕組みを構築する。

（イ）専門性の高い多様なサービスの提供

入所施設における医療的ケアや強度行動障害のある利用者への対応など専門性の高い入所支援機能を維持し、短期入所や相談支援など、地域生活を支える拠点機能の充実強化を図る。

③ 利用者の地域生活移行の促進

地域生活における専門的支援の継続的な提供の仕組みづくり、グループホームの整備促進及び運営のバックアップ、社会福祉法人等との連携により地域生活移行を促進する。

6 集中見直し期間における進捗状況及びその評価

進捗管理委員会では、第三者検証委員会答申の趣旨を踏まえ、集中見直し期間中において、事業団及び県から報告のあった取組状況について、進捗管理委員会委員の調査・確認に基づき、次のとおり評価をまとめた。

I 今後のセンターのあり方について（集中見直し期間の3年以内に早急に取り組むべき事項）

（1）少人数ケアへの転換

【趣旨】

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、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。

【取組内容】

○少人数ケアに向けた施設整備について、県から以下のとおり報告を受けた。

養育園は5つの寮のうち、虐待死亡事件のあった第2寮について、平成27年9月からユニットを2つに分け、6ユニット体制とした。また、18歳以上の加齢児や特別支援学校高等部を卒業した児童のグループホームや障害者支援施設への移行が進み、1ユニット当たりの平均児童数は、事件前の平成25年4月1日時点の15.8名から平成30年4月1日時点では6.0名となり、ユニット内の人数が60%以上減少した。

更生園は入所者の地域移行が進まず、1ユニット当たりの平均入所者数は、平成25年4月1日時点の10.0名から平成30年4月1日時点では8.9名と、約1名の減にとどまっている。

◆支援体制状況（各年4月1日現在）

※支援員には契約・パート支援員を含む

養育園	H25		H26		H27		H28		H29		H30	
	児童	支援員	児童	支援員	児童	支援員	児童	支援員	児童	支援員	児童	支援員
第1寮	20	11	20	11	19	11	12	9	9	8	7	9
第2寮	東	14	17	13	17	11	15	4	15	4	15	3
								6		6		5
第3寮	19	16	16	11	13	12	11	11	10	13	7	11
第4寮	19	10	16	8	15	12	8	12	5	10	0	9
第5寮	7	7	6	8	4		8		7		8	
計	79	61	71	55	62	50	49	47	41	46	30	42
ユニット数	5		5		5		6		6		5	
ユニット平均	15.8	12.2	14.2	11.0	12.4	10.0	8.2	7.8	6.8	7.7	6.0	8.4

※第4寮の児童が第5寮（地域移行を目指す児童がグループホームに近い形で生活する寮）に移ったため、平成30年4月現在、第4寮児童は0名となっている。

更生園		H25		H26		H27		H28		H29		H30	
		入所者	支援員	入所者	支援員	入所者	支援員	入所者	支援員	入所者	支援員	入所者	支援員
第1 G	桧	9	11	13	10	12	9	12	11	12	9	12	11
	竹	13	15	11	15	10	12	10	12	10	12	9	10
	松	13	11	13	12	12	11	11	11	11	11	11	11
	楓	12	10	12	11	12	11	12	12	12	12	11	11
第2 G	そよかぜ	4	9	3	9	3	21	4	23	4	22	4	22
	さつき	9	15	9	15	9	21	7	23	7	22	7	22
	ひまわりA	9	21	8	20	8	18	8	24	8	22	8	20
	ひまわりB	9	21	9	20	9	18	9	24	8	22	7	20
	わかば	12	11	12	11	11	11	11	12	11	11	11	9
計		90	103	90	103	86	93	84	105	83	99	80	94
ユニット数		9		9		9		9		9		9	
ユニット平均		10.0	11.4	10.0	11.4	9.6	10.3	9.3	11.7	9.2	11.0	8.9	10.4

○養育園のユニットの児童数減少に伴う支援の変化について、事業団から以下のとおり報告を受けた。

<児童一人ひとりと関わる時間の増加>

児童と職員が1対1で関わる時間を毎日持ち、個々の障害特性や本人の希望に合わせた余暇活動や一日を振り返る面談等を行い、時間の持て余しによる行動問題が軽減するとともに、児童が褒められる機会が増えることで適切な行動への変化に繋がっている。

また、外出について、以前は休日にグループ単位で実施していたが、現在は一人ひとりの希望に合わせた内容で実施し、休日だけでなく平日の下校後にも実施できるようになった。また、外出の際には、地域での生活に向けて、公共交通機関の利用や公共の場でのマナーの習得などの機会を持つよう努めている。

<行動問題の未然の防止>

事件以前は、児童の行動問題（自傷・他害・器物破損等）が連鎖的に起きる場面も多くあり、起きた行動問題に対応することで精一杯であったが、現在は、行動問題の起きる時間帯や回数、起きる前の状況等のデータを収集し、記録の数値化を行うことで、個人の経験則や主観ではなく、客観的に行動を捉え、行動が起こりやすい場面の活動内容や支援方法、スケジュールの提示方法の変更等を、職員間で統一して行い、行動問題の未然の防止に努めている。

また、事件以前は、専門性の高い職員が一部の利用者に限って「構造化」を取り入れた支援を行っていたが、現在は各寮の職員間で統一して行っている。また、「注目・逃避・獲得・感覚」など、行動の機能（目的）に着目し、仮説を立て、取組期限を明確にし、「PDCAサイクル」に基づいた支援を行っている。

<寮内環境の向上>

寮内の児童数が減り、児童同士の接触が少なくなったため、対人刺激を起因としたトラブルや行動問題が減少した。また寮内が以前より静かになったため、音の刺激に敏感な児童も落ち着いて生活ができるようになった。

また、全室個室として使用できるようになり、プライベートな時間をゆっくり過ごせるようになった。また、空いた部屋をシアタールームやプレイルームとして活用し、余暇の充実に繋がった。

【評価】

養育園については、開放性の向上を目的とし、利用者の人間性に配慮した個別支援が実現できつつある。また、新規入所の停止と18歳以上の利用者の退所に伴う人数減から一部少人数ケアが可能になっている。但し、ソフトの支援体制が明示されていない。事件のあった第2寮の分割のみが主要な成果である。

更生園については、少人数ケアの試行すらなされず達成できていない。総体として、大規模施設時代の集団処遇が継続している。センター全体をどう「少人数ケアに転換する」のか、そのためのハードウェアをどう整備をするのか、これらについては未だに方法論さえも提示されていない。

施設環境の整備は、更生園と養育園のうち、養育園の4寮中1寮の分割がなされたのみで、当初求められた少人数ケアに転換し、利用者が虐待のリスクなく暮らすという姿は実現できなかった。少人数ケアは、ハード面だけに頼らずとも、ソフト面で工夫できるところもあるが、その方法論も提示されていない。なお、養育園については、事件後ソフト面での改善が見られるが、これは定員減少に伴う一時的現象であり、恒常的な変革が行われているものとは言えない。

(2) 半分程度を目指す定員規模の縮小

【趣旨】

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、定員規模を平成26年度当初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。

【取組内容】

○定員規模の縮小に向けた取組について、事業団及び県から以下のとおり報告を受けた。

大規模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ため、養育園、更生園とも新規入所の停止を継続し、利用者の民間施設・地域への移行を進めたところ、養育園については定員規模の半減を達成したが、更生園は達成できなかった。

更生園ではこの間、他法人のグループホームや入所施設、生活介護事業所等の見学や保護者会の研修会、グループホームに移行された方の保護者との意見交換会等で情報提供を重ねてきたことで、移行に向けた他法人との調整機会が29年度から増加しており、30年4月1日現在、10名程度の方が移行先の調整を行っている。ご本人中心の考えで、見学や体験の機会等を利用して、丁寧に意思決定のプロセスを踏み、対応している。

◆養育園・更生園の利用者数の推移

(各年度4月1日時点)

施設別	H26.4.1 定員数	利用者数		退所者数 ①－②	集中見直し期間終了時 (H29年度末)の目標
		H26 ①	H30 ②		
更生園	90名	90名	80名	10名	50名程度
養育園	80名	71名	30名	41名	40名
計	170名	161名	110名	51名	90名程度

◆退所者の移行先等内訳

施設別	移行先				
	グループ ホーム	障害者 支援施設	自宅復帰	死亡	計
更生園	3	1	1	5	10
養育園	21	11	9	0	41
計	24	12	10	5	51

○移行に関するマッチング・調整の実施について、事業団及び県から以下のとおり報告を受けた。

更生園利用者の地域移行に向けた、日中活動やグループホーム・障害者支援施設の体験利用・宿泊や、更生園保護者会によるグループホームや入所施設の見学等を実施した。

また、利用者や保護者の不安の軽減と支援の継続性を確保するため、移行先法人への事業団職員の長期派遣や訪問・電話によるフォローアップを実施するとともに、移行後のフォローアップを行う中で、グループホームでの生活の課題を再認識し、移行後の生活を想定した作業内容や休憩時間の過ごし方、生活スキルの獲得などの取組みを実施した。

さらに、移行を進めるための方策について意見を聴くため、知的障害者福祉協会、相談支援事業者、外部有識者、事業団、県からなる移行ワーキンググループを定期的に開催した。

○利用者及び保護者への情報提供並びに保護者との関係強化について、事業団及び県から以下のとおり報告を受けた

保護者会役員会と事業団職員との会議の定例化や、保護者の意見をセンター運営に反映するための「運営協議会」を設置した。

また、保護者の民間施設見学や保護者会の行事等については、事業団及び県職員も参加し、意見交換を行うとともに、移行についての不安や疑問の解消に向け、更生園保護者と、更生園からグループホームに移行した方の保護者との意見交換会を実施した。

さらに、利用者の地域移行を含めたセンター見直しに関する保護者説明会（事業団・県の共催）を開催し、状況等を報告するとともに、事業団広報誌の発行等による保護者への情報提供を行った。

【評価】

養育園においては、前述のように新規入所の停止と原則18歳以下という年齢要件があることから、定員の半減目標に達している。また、それは、パーソナルサポーターの制度を組み入れたことによるところが大きいですが、パーソナルサポーターから学んだことを園全体へ定着する努力はなお必要である。

更生園においては、定員の削減がようやくこの1、2年で数人が移行できたにとどまっている。理由として考えられることは、移行に関するマッチング・調整の実施において、利用者本人の意思決定支援の取り組みが見えないことや、日頃から当たり前の地域生活を意識した支援の取り組みができていないことが挙げられる。また、このことは、更生園が県内の他の福祉資源から孤立していることも大きな原因と考えられるため、県の責任は大きいと言うべきである。

(3) 障害児の受入先確保

【趣旨】

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。

【取組内容】

○障害児の受入先の確保について、県から以下のとおり報告を受けた。

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ため、40名相当の施設の新設等を支援することとし、障害児入所施設を運営する民間法人を公募により決定し、その施設整備に対して国庫補助に加え、県単独の上乗せ補助を実施した。

公募の際の募集要項では、強度行動障害のある児童にも対応した少人数を対象にしたケアを行うことを原則として、児童相談所において入所が必要と判断した児童を受け入れるとともに、児童の一時保護も行うことを施設の役割とし、施設開所後の運営については、必要に応じて県の指導を行うこととしている。

整備年度	施設名	所在地	定員	H30.7.1現在 入所児童数	施設整備	開所日
H27	ふる里学舎千倉	南房総市	20名	19名	大規模改修	H28.4.1
H29	わかたけきつず	柏市	20名	7名※	創設	H30.4.1

※この他に一時保護児童5名

【評価】

2つの新規施設整備を行ったこと自体は評価できる。しかし、2つの施設の現行の稼働状況については、県による把握・関与が不十分であり、養育園の定員縮小に伴う代替施設として今後どのような役割を果たしていくのかを踏まえた現状分析、今後の見通しについても明らかにする必要があると考える。

(4) 強度行動障害支援体制の構築

【趣旨】

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者支援を実施する体制の構築を図る。

【取組内容】

○強度行動障害のある方の支援者に対する研修の実施について、県から以下のとおり報告を受けた。

強度行動障害のある方に対する支援を適切に行うため、平成26年度から支援に携わる職員を対象とした研修を実施し、高度な知識と支援スキルを持つ人材を養成した。

また、研修受講者の実践成果を発表する公開実践報告会を開催し、入所施設、グループホーム、通所事業所、相談支援事業所、障害児施設、特別支援学校等の職員も参加した。

なお、受講者の対象事業所に平成29年度から生活介護事業所、平成30年度からは共同生活援助事業所を加えるなどの見直しを行った。

研修内容

応用行動分析や構造化、指導技術に関する講義・演習、自施設の対象利用者に関する記録検討、施設訪問指導等を受け、年度末に実践内容の公開実践報告会を実施

◆受講者数一覧

年度	受講者種別				実践報告会 一般参加者数
	入所施設	障害児入所	生活介護	計	
H26	15	1	—	16	309
H27	16		—	16	258
H28	14	2	—	16	259
H29	12		4	16	333
計	57	3	4	64	1,159

○強度行動障害のある方への支援体制構築事業（モデル事業）の実施について、県から以下のとおり報告を受けた。

強度行動障害のある方への支援体制構築事業（モデル事業）を実施し、強度行動障害のある方への支援のあり方検討会において、その内容を検証した。このモデル事業を元に、袖ヶ浦福祉センター利用者受入等支援事業を創設し、民間施設等でセンターの強度行動障害等のある利用者を受け入れられるよう、障害特性に合ったグループホームの創設や施設改修の整備費用及び支援員の追加配置費用の補助を実施した。

◆施設整備費用及び支援員追加配置費用補助状況（30年度見込含む）

年度	法人名	整備 補助	移行 時期	移行者内訳			支援員 加配補助
				更生園	養育園	短期	
H27	グループホーム	創設	H28.4月	強行1	強行1		有
H28	障害者支援施設	改修	H28.8月	行動1			有
H29	グループホーム	創設	H29.8月	強行1			有
	障害者支援施設	—	H30.2月		強行1		有
	グループホーム	創設	H30.4月			行動1	有
			H30.6月	強行1			有
H30	グループホーム	創設	H30冬頃	行動2		行動1	有
計				強行3 行動3	強行2	行動2	

【評価】

県が、各種研修を実施し、また、移行に向けた各種費用補助を実施した点は、評価する。研修の実施により、県内での強度行動障害の支援の中核的な人材が育成されつつあるが、県内全域の強度行動障害支援を担うには質・量ともまだまだ不十分である。また、センターの強度行動障害支援体制についても同様であって、センターの支援内容は、県内の中核的なものと比べて、低レベルに留まっている。この3年間の経過を踏まえるならば袖ヶ浦福祉センターは県内の強度行動障害者支援のモデルとは到底言えず、県内で強度行動障害者が利用している多くの福祉施設の中の一つに過ぎないと言ふべきである。

地域移行の取り組みが必ずしも円滑に進まない中、現行の取り組み内容を検証する必要があるのではないかと。支援者に対する研修の実施等、現行の取り組みをもって、県内での地域型の強度行動障害の支援の体制が整備されているとの評価を行うのは困難であると考え。事件の背景となった県内の支援体制の未整備への反省が県の施策に十分反映されていないのではないかと。

(5) 閉鎖性の解消

【趣旨】

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、施錠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を構築する。

【取組内容】

○開放性の向上について、事業団から以下のとおり報告を受けた。

保護者や特別支援学校職員、外部第三者委員等による定期的な施設内巡回を行うとともに、センターふれあい祭り等の開催に当たっては地域住民や学生ボランティアの参加や出店を行った。

また、地域自治会や他法人の行事等については、更生園利用者や養育園児童及び、職員も積極的に参加した。

なお、施錠管理については一般的な戸締まりの考え方の徹底を進めるとともに、利用者の作品の掲示や花壇作成等の住環境改善に向けた取組を実施した。

〔日中の施錠の取り止め等をした主な箇所〕

- | | |
|-----|---|
| 養育園 | 正面玄関、各寮玄関、階段、第3寮ベランダと居室入口と窓の鍵の自己管理（一部利用者）、第4寮ベランダ、さくら荘全面 |
| 更生園 | 各寮棟の玄関、ひまわり荘A棟階段前出入口、そよかぜ荘西側の二重施錠の廃止、桧・竹・松寮の出入口・デイルーム等の日中開放 |

〔住環境改善に向けた取組み〕

- | | |
|-----|--|
| 養育園 | 第2寮前に利用者の作品等を掲示、第1寮居室へのカーテン設置、利用者によるDVDや本などの選択機会の増加、電子レンジの設置、各寮食堂での炊飯開始、各寮内などの装飾充実 |
| 更生園 | 中央玄関、デイルーム・各寮内・食堂等に利用者の作品等を掲示、竹寮前庭花壇作成、保護者会と共に中央玄関・廊下壁・スロープのペンキ塗装や花壇等の除草作業の実施、季節の装飾や写真等の掲示 |

○施設環境の整備（ハード面の見直し）について、県から以下のとおり報告を受けた。

少人数を対象としたケアへの転換を図るため、養育園第2寮を2ユニット化するとともに、第2寮、第3寮のユニットバスの増設及び、第3寮の既存浴室のユニットバス化を実施した。

また、開放的で明るい住環境の構築に向け、劣化した窓ガラスやシャッターの交換や養育園第1・3寮のトイレを改修した。

また、安全性の確保の観点から、更生園のスロープの段差解消、竹寮の床、松・楓寮の居室扉を改修するとともに、利用者の怪我の原因究明のため、更生園の居住棟共有スペースに安心カメラを設置した。

また、集中見直し期間後の施設環境の整備については、平成29年11月に千葉県県有建物長寿命化計画において、施設のあり方の検討を行うことを前提に、今後10年以内に建替えの着手を目指す施設として位置付けた。

○外部専門職の派遣等によるチェックシステムの構築について、事業団及び県から以下のとおり報告を受けた。

権利擁護の仕組みの強化については、利用者ニーズの実現に向けた支援の質の向上を図る目的で、パーソナルサポーターや相談支援アドバイザー等の外部専門職による支援状況確認等を実施するとともに、権利擁護委員会への保護者や外部有識者の参加、苦情解決第三者委員や保護者、特別支援学校教諭による定期的な巡回等を実施した。

- ・ パーソナルサポーター…計14人（特定利用者計26人 訪問計467回）
- ・ 相談支援アドバイザー…計6人（支援環境等の確認 計19回）

また、外部事業所による計画作成の強化については、支援を客観的に評価し、地域との関係性を確保するため、民間法人が運営する相談支援事業所において、利用者の計画相談及びモニタリングを実施した。

さらに、研修時の外部機関の活用については、外部講師を活用した内部研修として、虐待防止やコンプライアンスに関する研修、専門知識や技術の向上に関する研修（強度行動障害スーパーバイズ研修、ソーシャルスキルトレーニング研修、愛着障害研修等）を行うとともに、外部研修等に参加した職員による伝達講習や研修報告を実施した。

【評価】

養育園については、特別支援学校教員との相互交流など、外部との接触の機会が職員において増えている。利用者の代弁者としてパーソナルサポーターを導入したことも開放性の向上に役立っている。日中の施錠のとりやめは、未だ施錠箇所が多いが相対的に評価できる。

更生園については、外出の機会も依然として少なく、施錠管理も続いており、職員が利用者を監視するというタイプの支援が続いている。総体として居住環境、施設の開放性は過去を払拭していない。施設の建物の構造や設備面からくる制約が残る。

開放的で明るい住環境の構築、安全性の確保については、老朽化建築物の補修の域を越えていない。開放性とは、様々な人が出入りできる場を作ること、バスが1時間に一本など、隔離・密室性が克服できていない。日中人が居なくなったときに施錠を辞めることで開放性を向上させたとの報告にあるように、更生園における環境改善に向けた取組みは虐待防止という視点からの「開放性の向上」ではない。

（６）きめ細かなケア（生活の場での改善点）

【趣旨】

答申では、「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」とされていたが、その趣旨は、まずは、当たり前の生活を確保することにある、さらに、個人個人の意向に添った生活を目指すということにある。

【取組内容】

○きめ細かなケア（生活の場での改善点）について、事業団から以下のとおり報告を受けた。

個々の利用者にふさわしい支援を実現するため、進捗管理委員会委員による個別支援計画の作成指導、パーソナルサポーターによる本人との面談や支援記録の確認に基づく提言、指定管理者モニタリングや改善の進捗に関する確認調査における指摘等を受け、利用者主体の支援に向けた見直しを行った。

個別支援計画のモニタリング等については、看護師や栄養士等の専門職が参加するとともに、保護者の参加が得られるよう努め、一人ひとりのニーズに合った支援の実現を目指している。養育園では、個別支援計画やモニタリングの内容をわかりやすく説明する資料を作成し、児童に説明を行っている。

また、利用者本人の意思表示を促し、意思決定の力を育てるとともに自己選択を尊重した支援の質の向上に努めるため、様々なテーマで話し合う児童ミーティングや本人部会を実施している。児童ミーティングについては、全ての寮から１、２名の児童が集まり、食事や健康管理、余暇の過ごし方など、様々なテーマで、必要に応じて栄養士や看護師等の専門職も交えて話し合い、食事メニューや余暇の過ごし方等の希望を取り入れている。

強度行動障害等のある方の日中活動については、職住分離を進めるため、一日過ごす環境として、食堂や休憩室を備えた新たな作業場を平成２９年度に整備し、個別のブースで、一人ひとりに合った活動を行えるようになった。今後も作業内容や活動場所への移動方法等、充実した活動の提供方法を検討していく。また、強度行動障害等のある方の豊かな暮らしに繋げるため、一人ひとりの希望、興味関心に合わせて、電車や路線バス、車などで温泉、レジャー施設、ショッピングモールなど遠方の外出を実施し、平成２９年度からは個別に一泊旅行を実施するなど、楽しみや経験の機会を増やしている。また、事前に内容や行き先、食べたいものなどを写真等で提示し、選択する機会を設け、一人ひとりの興味関心に合わせて外出を実施し、経験を重ねることで外出内容の幅が広がっている。

食事の提供に当たっては、歯科医師、看護師、栄養士等の専門職と支援員が利用者の現状と支援方法、連携方法等について協議し、平成２９年度から専門職が昼食時の食事提供状況の確認や食事提供方法の実演指導等を行うとともに、温かい食事を提供するための温冷配膳車の導入、本人部会等を通して得られた要望の献立への反映、外食や調理実習等による一人ひとりの嗜好に合わせた食事の提供を行っている。

【評価】

食事の提供方法や外出機会の拡大、日中活動の内容等、利用者サービスの改善に向け一定の努力が認められる。

食事について、「温冷配膳車」の導入や食堂での炊飯が行われつつあるが、食事を居住場所で作り、居住場所で提供されることは、大規模施設としての設備環境では困難である。温冷配膳車の配置は地域では当然のサービスを回復したに過ぎないし、目新しい実践とは言えない。食事支援における歯科医等専門職との連携は、目新しい実践とは言えず、日々の選択食の導入、利用者さん毎のイベントにも着目して創意工夫、実践が必要である。

日中活動について、行動障害に関する支援は、乏しいことを過去度々指摘した。平成29年度に、日中活動の改善に一定の方針、枠組みで取り組み始めたが、現段階では、従来の枠組みを大きく超えた実践が組織的に展開されていない。例えば、職住分離の場の整備には取り組んでいるが、職の内容はまだ課題活動が主であり、これを機会に利用者に向けた達成感を持てる活動を取り入れたり、地域に出て地域貢献となる活動を見つかることもできていない。日中活動の場はあまりに老朽化し、雑然としていた場を施設として一般的なレベルの場に整備したに過ぎない。

外出について、更生園は外出の機会も依然として少なく、外出機会の増加は以前には散歩すらプログラムに無かったことから回復に過ぎない。また、地域で暮らすことを前提とした取り組みにつなげる視点を、個々の職員の方々が支援場面でどれだけ意識し、個別支援計画にどう位置づけ、どのような評価が行われているか検証の余地がある。

インテリアなどについては、養育園、更生園とも工夫がされて、現在の老朽化した建物内での職員の工夫とできる限りの努力として評価するが、施設内の掲示物は一人ひとりの暮らしを意識した取り組みというレベルでは無い。また、本人参加を大事にすべきである。

自己決定については、個別支援計画の作成方法やモニタリングへの専門職、保護者の参加、利用者自身への説明、本人部会の開催、サービス満足度調査の見直し等、利用者本位のサービスに向けての取り組みも行われている。本人部会（児童ミーティング）の取り組み自体は良いが、願いを引き出し育てるプロセス、意思決定を育て、促すためにどのような取り組みを行っているのか。もっと日常的に経験・体験の機会を設け、積み重ねないと本人の願いや意思は育たない。

総体的な評価としては、管理運営方法や支援内容に係わる発想自体、いまだ従前からの取り組み内容に拘束されている。県立施設の設置目的を踏まえた管理運営方法並びに支援内容全般について点検・見直し、県内施設の実践モデルとなるべく、施設運営の方法及び利用者サービス内容の充実に努めて欲しい。施設の設備等ハード面、支援メニューのレパトリーからも、県立施設に求められる実践レベルに到達との評価は難しい。大規模集団での支援が虐待の要因との反省から、少人数ケアに「転換」を求めたが、事業団の実施した支援の見直しは「改善」に過ぎず、「転換」には相当しない。事業団による取り組みは、施設として最低限の水準を回復したに過ぎない。

Ⅱ 今後のセンターの管理運営のあり方について

(1) 集中見直し期間の設定

【趣旨】

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5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、その間は、事業団を指定管理者として指定し、県が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を図りながら、見直し（規模縮小）に向けた取組みを促す。

【取組内容】

○集中見直し期間の設定について、県から以下のとおり報告を受けた。

平成26年度において、第五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て設定した。

集中見直し期間中は、県の積極的な関与の下でセンター・事業団の見直しを進めるため、県の責任において、平成28年度から平成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、センター及び事業団の見直しに取り組んだ。

【評価】

前述の「Ⅰ. 早急に取り組むべき事項」における、進捗管理委員会の評価のとおり、設定された集中見直し期間においての見直しは、達成には至っていない。これは県の責任が大きい。

(2) 一体運営の見直しと民間法人の参入

【趣旨】

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。

【取組内容】

○平成30年度からの指定管理者の募集について、県から以下のとおり報告を受けた。

集中見直し期間終了時点において、民間法人がセンターの運営に参入しやすくなるよう、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に向け検討し、養育園と更生園を分割して指定管理者を募集するため、平成29年2月議会で設置管理条例を改正した。

平成29年4月から養育園と更生園の指定管理者を分割して募集したところ、それぞれ事業団からのみの応募であった。有識者からの意見聴取を実施した上で、指定管理者選定委員会にて審査を行い、平成29年9月県議会の議決を経て、事業団を養育園と更生園それぞれの指定管理者として指定した。

【評価】

まず、指定管理の手続きについて、進捗管理委員会と県との間で認識の齟齬があったことを指摘したい。確かに、一体運営を見直し、2つの施設を分割して公募する方針を取ったことは、最終報告に沿っており、進捗管理委員会でも確認されて、実施されている。しかし、本来、進捗管理委員会は第三者検証委員会答申に沿った展開がなされるよう指導助言し、評価をする機関である。センターの今後のあり方についても、虐待に対する自浄能力があるか否か、今後継続しても意味があるかなど、県は公募条件や、公募手続などについて十分に検討し、進捗管理委員会の評価を待つべきであった。しかし経過を見るならば、県側からの指定管理の手続きが既定のものとして先行し、結果的には①当初期待されていた主要な目標であった民間法人の参入はなされず、そのためにどのような努力がなされたか県から明示されず、②事業団が進捗管理委員会の評価がないまま今後5年間の事業の存続が自動的に決まった。③その事業形態も、当初の定員の半減・ケアの少人数化という、答申が要請した目標を全く達成できないまま決まった。これらは、集中見直し期間と指定管理期間のずれ、あるいは障害者計画の期間と指定管理期間のずれが一つの原因である。結果として、進捗管理委員会の存在を軽視したものであったと言わざるを得ない。

（３）見直しの進捗管理

【趣旨】

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。

【取組内容】

集中見直し期間中に外部の第三者の評価を受けながら、見直しの進捗管理を行うため、「千葉県袖ヶ浦福祉センター見直し進捗管理委員会」を設け、各年度において、進捗管理委員会に当該年度の進捗状況を報告し、評価を受けた。

【評価】

県は、第1回進捗管理委員会において平成26年度中に今後3年間の見直しの進行予定を示すよう指摘を受け、第2回進捗管理委員会で行程表を示した。また、毎年のモニタリングも行っている。しかし、「見直しの実効性」が確保されたかどうか、明確に判断する材料を委員会としては持っていない。

ただ、パーソナルサポーターを入れて、外部との交流を図った点は、評価できる。

Ⅲ 今後の千葉県社会福祉事業団のあり方について

【趣旨】

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) 職員本位の支援姿勢を利用者本位に早急に改める

【趣旨】

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。

【取組内容】

○職員本位の支援姿勢を利用者本位に早急に転換することについて、事業団から以下のとおり報告を受けた。

法人運営に関する見識を広めるため、他の民間施設へ長期の研修出向や短期の派遣研修を実施するとともに、他の民間施設での宿泊研修や体験研修、見学研修を実施した。

また、利用者本人の意思表示を促し、意思決定の力を育てるとともに自己選択を尊重した支援の質の向上に努めるため、様々なテーマで話し合う児童ミーティングや本人部会を実施するなど、利用者の要望等を当たり前のものとして受け止め、その実現に努めている。

【評価】

本人が暮らしやすい環境の設定や、支援の仕方からは、本人の意向確認の様子が見られないので、利用者本位が職員に理解され実践が定着しているとは思えない。

(2) 研修を受けた職員の登用などによるモチベーションの向上

【趣旨】

集中見直し期間の終了後、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。

【取組内容】

○研修を受けた職員の登用等について、以下のとおり事業団から報告を受けた。

民間施設で長期研修を行った主席支援員2名及び支援員2名のうち、支援員2名については、主席支援員へ昇任の発令を行い、現在は4名とも主席支援員として、支援現場をまとめ、リーダーと共に寮運営を行っており、積極的に所内研修の講師を務め、日頃から支援員に助言を行うなど、知識を現場支援に繋げる役目を務めている。

職員のキャリア形成のため、階層別研修を実施するとともに、若手職員による各種研究を奨励し、認知症や易骨折等について研究活動を行っている。

また、意思決定支援、暮らしの楽しみや生活の質を向上させる取組み、支援で困っていること等について話し合う場として、少人数によるグループディスカッションを毎月実施し、話し合った内容を支援や研修に取り入れている。

事業団のミッションや組織体制、目指す支援などについて、若手職員によるプロジェクトチームが検討し、職員へ周知することで、目指すべき方向性等の意識の統一及び職員のモチベーション向上に繋がった。

さらに、広報委員会やリスクマネジメント委員会等の活性化のため、委員長を自薦他薦により現場職員から登用した。

【評価】

他施設で職員の長期研修を行ったことは評価する。また様々な活動を行ったという報告はあるが、具体的にどのような成果があったのかが進捗管理委員会には見えなかった。例えば、事業団のミッションや、目指す支援及び少人数ケアを担保するような組織体制などについてのプロジェクトチームの成果は見えなかった。

また、事業団として、個々の職員のキャリアパスをどう整備していくのかは、最後まで見えなかった。

（３）県内各地で強度行動障害支援体制が構築されるよう民間施設等との連携強化

【趣旨】

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、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。

【取組内容】

○県内各地での強度行動障害支援体制構築に向けた民間施設等との連携強化について、事業団から以下のとおり報告を受けた。

強度行動障害等のある利用者が移行したグループホームを運営する法人や自主事業を移譲した２法人への職員派遣研修などを実施するとともに、強度行動障害支援検討会を開催し、強度行動障害等の支援ノウハウなどの情報発信を行った、

【評価】

県内各地の施設で強度行動障害者支援を担える場所は増えていると評価しているが、それらとセンターとの間の連携がどのようにとられているのか、進捗管理委員会には見えていない。

（４）県は運営理念を提示し、事業団はその理念を遂行する執行体制を強化する

【趣旨】

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。

【取組内容】

○事業団の執行体制の強化について、事業団及び県から以下のとおり報告を受けた。

事件当時の役員を刷新し、支援現場、障害者の権利擁護に精通した者を登用するとともに、センター・事業団の見直しの議論を深めるため、県職員も参加する理事運営会議を開催した。

また、平成２９年度の社会福祉法改正に伴い、改正趣旨に添った理事等役員及び評議員を選任するとともに、保護者会役員との情報共有や協議の場を確保するため、事業団運営協議会を設置した。

【評価】

県が第2回見直し進捗管理委員会で示した運営理念は、従来議論してきた県立施設としての役割を示したに過ぎない。将来的に見て、千葉県福祉資源と連携を取ったセンターの運営理念をどうするかについては、最後まで示されなかった。これが改革を遅らせた原因とみられる。すなわち、県立施設としての将来像の提示が無かったのである。県立施設などの重要事項については、県が最終的に決定権限を持つが、県は将来像を提示してこなかった。事業団の努力不足はあったにしても、現行の建物内では少人数を単位としたケアは不可能であり、将来像を出さなかったことは事業団の士気をくじいたし、今後このまま現状を容認することは利用者の人権侵害にあたる。

執行体制についても、現在は全て、事業団の出身者で、理事長を除き、持ち上がりの人事であり、外部の文化の導入に課題を残した。

県は、そもそも入所支援施設の役割、あり方、入所でない個々の暮らし方を県内各地でどう作っていくかの理念を持つべきである。そうすることで、更生園職員の努力のみによらずに、更生園利用者の地域移行先がもっと早く用意できたのではないかと。

事業団は、社会福祉法人として、ガバナンスの強化、事業運営の透明性が求められる中、虐待死亡事件を引き起こした責任を踏まえ、改善に向け、主体的に取り組むとともに、自らのその時々での取り組みや今後の運営方法について、積極的に説明責任を果たすことが必要不可欠と考える。現行では、取り組みの自主性、情報発信ともに、姿勢としてあまりに不十分である。

また、ガバナンスの意味で言えば、理事会、評議員会等が本来の役割・機能を果たせる形態となっているのか、一連の改善の取り組みの進行管理にどう関わっているのか、理事会・評議員会の関与の在り方も今後、再検討される必要がある。

（５）センター運営への注力（自主事業の民間移譲）

【趣旨】

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、自主事業については計画的に民間移譲していく。

【取組内容】

○センター運営へ注力するため、自主事業の民間移譲について、以下のとおり事業団から報告を受けた。

事業団の実施していた下記の自主事業を計画的に他の民間法人に移譲した。

- ・アドバンスながうら（障害者支援施設、生活介護、就労継続支援B型）
- ・放課後等デイサービス虹の子

- ・代宿地域支援センター（共同生活援助、生活介護、相談支援）
- ・ながうら地域支援センター（共同生活援助、相談支援）
- ・ジョブくらなみ（就労継続支援B型）

【評価】

事業団は、配置基準を超える職員数や経験の蓄積等の優位性が利用者さんへの支援内容の創意工夫に生かされていない。

また、第三者検証委員会の答申で示された自主事業の民間移譲は結果的には地域型の機能を排除したが、当時は虐待が蔓延し自浄作用が失われていた実態があり、センターの運営に注力し、内部規律を高めるという意味でやむを得なかった。

（６）幹部の意識向上と現場掌握

【趣旨】

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。

【取組内容】

○事業団幹部職員の意識向上と現場の掌握について、事業団から以下のとおり報告を受けた。

施設長等が忙しい時間帯や応援要請時だけでなく、積極的に支援現場に入り、利用者や職員の様子を確認や声かけを行い、処遇状況の把握を行っている。

また、理事長が各寮を巡回し、利用者や職員への声かけや利用者の食事への同席、研究チームへの助言等を積極的に行うなど、現場の把握を行っている。

なお、管理部門の配置の見直しとして、理事長室を中央棟３階へ、事務局の総務部門、経理部門を中央棟２階へ移転した。

【評価】

幹部は直接処遇職員と話をしたり、実態の把握に努力し、一定程度、職員間の良い雰囲気を醸し出すことができた。また、管理部門の配置換えも一定の効果があった。

Ⅳ 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

【趣旨】

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、重層的なチェックシステムを構築し、チェック体制を強化する。

(1) 県の監査・モニタリングの強化

【趣旨】

県は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し、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。

【取組内容】

○県の指導監督等の強化について、県から以下のとおり報告を受けた。

県の監査において、報告書類のチェックだけでなく、施設内巡回時間の拡大、管理職、リーダー、支援員それぞれからの聴き取り、抜き打ち検査の実施等により支援の実態の把握に努めた。

また、指定管理者のモニタリングについては、進捗管理委員会委員による運営状況評価において、事前に県の監査等で把握した情報を提供した上で、現場の支援状況の確認を受けるなど運用を強化した。

【評価】

県の指導監督の強化、監査の強化、監査時の民間人材によるチェック、指定管理者のモニタリングの強化は、丁寧を実施された。他方、進捗管理委員会が行ったモニタリングの調査結果が9月に実施された指定管理者の選定に反映されていない。これは、そもそもモニタリングが指定管理者の選定とは別の目的を持って実施されていることに由来するもので、その結果として進捗管理委員会の意見が指定管理者の選定に反映されなかった。

（２）外部チェックの強化

【趣旨】

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。

【取組内容】

○外部有識者等によるチェックの強化について、事業団及び県から以下のとおり報告を受けた。

利用者ニーズの実現に向けた支援の質の向上を図る目的で、パーソナルサポーターや相談支援アドバイザー等の外部専門職による支援状況確認等を実施するとともに、権利擁護委員会への保護者や外部有識者の参加、苦情解決第三者委員や保護者、特別支援学校教諭による定期的な巡回等を実施した。

- ・ パーソナルサポーター…計 14 人（特定利用者 計 26 人 訪問 計 467 回）
- ・ 相談支援アドバイザー…計 6 人（支援環境等の確認 計 19 回）

【評価】

パーソナルサポーターの導入は、養育園の改善において多大な役割をもたらした。利用者一人ひとりの意向を十分に把握することが困難な大規模型入所施設においては、常に職員・保護者いずれの立場にも立たない、本人の立場に立った代弁者が必要である。パーソナルサポーターは、当初は、緊急避難であったが、次第に外部の施設文化の導入、利用者にとっては外部の頼れる相談相手ということで、様々に有効な機能を果たした。これは日本で初めて試みられた意思決定支援の仕組みである。パーソナルサポーターによる意思決定支援により、利用者はニーズの実現に繋がった。

相談支援アドバイザー等については、明確な成果報告がなく、機能は不明である。また、権利擁護委員会への保護者や外部有識者の参加、苦情解決第三者委員や保護者、特別支援学校教諭による定期的な巡回等の実施は、良かったにしても成果報告がなく、特に苦情解決の制度は「実質的に機能していない」実態が見られた。外部チェックとしても、外部の人の訪問、第三者委員の訪問などあるが、具体的に人権侵害の指摘を行うような内容、つまりチェックシステムにまでは至っていない。また、モニタリングにおいて指摘した点について改善がない部分が見られた。

（３）外部の相談支援事業所による計画相談・モニタリング

【趣旨】

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、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、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。

【取組内容】

○外部の相談支援事業所による計画相談・モニタリングの実施について、事業団から以下のとおり報告を受けた。

支援を客観的に評価し、地域との関係を確保するため、民間法人が運営する相談支援事業所において、利用者の計画相談及びモニタリングを実施した。

【評価】

相当数が外部の相談支援事業所を使えたことは、自己完結的な体質の打破に有効に作用した。ただ、それでも外出の機会が少ないなど、計画が本人の生活の質の向上に反映してない側面が残っている。相談を外部化するという形式面だけでは足りないということである。

（４）外部機関による研修、チェック

【趣旨】

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。

【取組内容】

○外部機関による研修、チェックについて、事業団から以下のとおり報告を受けた。

虐待防止やコンプライアンスに関する研修、専門知識や技術の向上に関する研修（強度行動障害スーパーバイズ研修、ソーシャルスキルトレーニング研修、愛着障害研修等）に外部講師を活用したセンター内部研修を実施するとともに、外部研修等に参加した職員による伝達講習や研修報告を行った。また、研修後にアンケートを行い、印象に残ったキーワードとその理由、感想、要望等を確認し、アンケートによる意見を元に今後の研修の実施内容等について検討を行った。

【評価】

虐待防止、不適切支援の防止については、枠組みとしては既に十分に取り組まれており、研修も概して充実して行われている。他方、「権利擁護」の実体化、すなわち個々の利用者毎の暮らしの質を多角的に検討する実践が必要であり、また、研修の成果等について外部機関のチェックを受けることは重要な指摘事項であるが、実施されていない。

（５）民間人材による指導監査のチェック

【趣旨】

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。

【取組内容】

○民間人材による指導監査でのチェックについて、県から以下のとおり報告を受けた。

県の監査等において、進捗管理委員会委員による個別支援計画の確認等を並行的に取り入れ、支援の質のチェックを実施した。

【評価】

本来は、進捗管理委員会委員以外の専門家による指導監査でのチェックを想定していたが、実際には進捗管理委員会によって行われた。

そのため、進捗管理委員会の終了に伴い、民間人材によるチェックが行われなくなるため、進捗管理委員会が終了した後も、外部の目による重層的なチェックシステムを構築することが求められる。

7 提言

進捗管理委員会では、前章に整理した評価を踏まえ、今後のセンターのあり方等について、次の提言を行う。

- (1) 県は、更生園について、新規入所者の受入停止を今後も継続すること。
- (2) 県は、更生園での有期の新規入所者の受入れも停止すること。
- (3) 県と事業団は、更生園の新規入所者の受入停止を継続しながら、地域移行の努力を責任を持って行うこと。
- (4) 事業団が、センター利用者の地域移行先として、少人数の地域密着型の居住支援を自主事業で試みる場合、県はこれを認めること。
- (5) 県は、センターの今後のあり方を検討するための委員会を設置すること。なお、この委員会は地域移行を念頭においた委員構成とすることが望ましい。
- (6) 県は、センターがあることに依拠しない県内全域の強度行動障害者の支援システムの構築を検討すること。
- (7) 更生園については、第六次千葉県障害者計画の終了時点までに、県立施設として存続するかどうかを(5)の委員会で判断すること。もし県立施設としては廃止する場合は、民間移譲の方法を指定管理の残りの2年間で検討し、利用者の方々の処遇については、県が責任を持って対応すること。
- (8) 更生園の建物については、小規模で少人数ケアのできる建物とし、大規模入所施設としての建替えは行わないこと。なお、建替えに当たっては、利用者の社会参加が容易であり、共生社会の理念に沿った場所を選定すること。
- (9) 養育園については、県立施設として指定管理による運営を継続するかを、(5)の委員会で判断すること。また、新規入所者の受入れをいつ再開するかも、(5)の委員会で判断すること。
- (10) 養育園については、短期の有期利用（例えば6か月から1年程度）を実施し、家庭復帰や地域移行ができる施設を目指すこと。
- (11) 県は、児童相談所も含めた県内全域の障害児の療育環境の体制づくりを検討すること。
- (12) 養育園の建物については、大規模入所施設として建築されており、地域の中での小規模で少人数ケアのできる建物への建替えを検討すること。なお、建替えに当たっては、利用者の社会参加が容易であり、共生社会の理念に沿った場所を選定すること。

8 審議を通じての委員会の意見の整理

I はじめに

平成25年11月下旬に起きたセンター養育園第二寮の虐待死亡事件は、当時の世間を驚かせた。支援職員が先のとがった靴で、ソファで寝ている利用者を蹴り、死亡させた。それだけでも非難に値するが、その背後には、養育園のみならずセンター全体で多くの虐待行為が行われていたこと、また、数年にわたって継続的な虐待行為が複数の利用者に対して、複数の職員によって行われていたことを指摘すべきである。しかも、その間に報告を受けていた施設長を含めセンターの職員の誰一人として通報を行わなかった事実がある。他方で施設の記録はすべて書類上完備しており、虐待防止委員会も開催され、虐待防止に対する施設の対応は、ほぼ満足のいくものであるとの外部評価まで行われていた事実がある。要するに、書類上、外見上は、素晴らしい施設であるとの外観を世間に対して与えながら、実態はまったく違った虐待行為が行われていたということが、この事件の一番の問題であった。

II 前提となる認識

提言の前提となる基本的な認識は以下のとおりである。

- (1) 前述のように事件当時のセンターの運用は、書類上や外見上と異なる運用が行われていることが基本的な施設の問題であったが、幾分は改善したものの、この点についての懸念は当委員会においてなお解消していない。
- (2) 平成29年の中間意見でも指摘したように、更生園については、定員削減目標が達成されることがなかった。このことは、千葉県全体の福祉資源が、更生園とつながりを欠いていることを意味しており、現状では改善の見通しは厳しいと言わざるを得ない。これは事業団の責任というより県の責任だと認識している。
- (3) 更生園においては、支援の質も利用者の方々を一人ひとり個性を持った人として支援しているのかどうか懸念を抱くところがある。これは中間意見でも指摘したところである。
- (4) 県並びに事業団には、これまでの進捗管理委員会の経過から見て、自発的な改善能力が充分ではないように思える。特に、事業団の現在の状況は、障害者の支援施設の運営主体として容認できるレベルではないのではないか。
- (5) 以上4点は、第三者検証委員会の提言の進捗管理としての基本認識であるが、進捗管理とは別に、事件後に日本の大規模入所施設的环境が変わりつつあることも認識しなければならない。すなわち、国立のぞみの園の新規受入停止方針や、津久井やまゆり園の建替えの見直し、そして地域移行の推進方針である。行動障害のある方々は基本的に集団生活に向かないのであるが、その方々を大規模入所施設に集めて「集団生活」を強いることの背理が、国中に認識されているのである。

Ⅲ 委員からの意見

審議においては、委員から以下の意見があったことを付記しておく。

(1) 県立施設のあり方について

(大規模施設の由来)

- 県立施設は、当初、今日の特別支援学校などの児童の受入先がない時代に、行政が先駆的に設置したものが多く、そして、県立の成人施設は、児童施設の人達の受入れの場が必要とのことで、更生施設が全国的に一斉にできた当時に、障害の重い人を県単位で、コロニーという形式で大規模に、人里から離れた風光明媚な場所で、終生受け入れるという経緯でできている。センターもこの文脈で成立し、その性格が長年続いている。既に、福祉は地域の時代になり、全国のコロニーも廃止や地域展開をするという流れの中で、県は、明確な方針を出せないまま指定管理という形で、施設を継続してきた。この基本的な性格が、今日もセンターを支配している。

端的に言えば、千葉県の、障害の重い人を一手に終生引き受けて、面倒をみるという重圧、それも人の目から隔離された場という誘因が、虐待事件の真の原因であり、この2条件を変えない限り、虐待はなくせない。県立施設が、従来の終生保護機能に固着するならば、存在意義はないというべきである。

- 新しい地域の時代に沿って、県立施設の役割を問えば、それは、障害の重い人を一時的に期限を定めて引き受け、濃厚な支援を行ない、地域に戻る生活を支援する機能である。民間施設では、こうした機能を整備することは人材、財政的に困難であり、時代の先駆的な仕事でありながら着手できない。ここに、県の新しい県立施設の役割があると考えられる。国立のぞみの園では、そうした方向が模索されようとしている。しかし、更生園においては、有期限で受け入れた利用者が、期限をすぎてもなお移行できない例が多く、有期とは名ばかりである。従って、こうした県の役割については、センターではなく、別の方法を模索すべきである。

(過剰な職員配置)

- センターの50年以上にわたる歴史の中で「県立施設として」ふさわしい職員を配置し、体制を組み、処遇困難な利用者を受け入れてきた時期は確かに存在していたことは、県内の福祉関係者も認めている。
- 支援の質は、量を満たせば高まるのではなく、利用者に対して、より良い支援を目指す職員の中で高まっていくものである。事件後4年間の経過の中で、利用者数が減少しても、職員の人数はその割合で減少することなく支援が行われてきている。利用者の人数とともに職員の人数を減少できないことが物語っているのは、利用者支援について「質を高めていく発想」からではなく、「量で補う発想」から脱することができなくなっていることである。

- 第三者検証委員会において、養育園・更生園の定員の半減が求められたときに、県は職員の人数も半減することに取り組むべきであった。その点に、第三者検証委員会、進捗管理委員会とも進言せずにきていることから、職員の過剰配置は今まで何事もなかったように行われてきている。これは進捗管理委員会の責任である。千葉県下において、類をみない職員配置をして利用者支援を実施していることがまかり通っていることが、千葉県下における他強度行動障害児・者に対しての、本来実施されるべき支援が滞ってしまっていることにも直視していただきたい。センターの養育園・更生園に入所されている方々が千葉県下すべての強度行動障害児・者ではない。
- 県は、強度行動障害支援者養成研修等も障害者支援施設の職員の全員受講を目指して取り組んでおり、ここ数年で強度行動障害児・者が地域で生活するためのグループホームを含めた体制が整えられようとしている。今後、県は、センターに特化せず、「県立施設」ではなく、民間の社会福祉法人等による、強度行動障害児・者の受入れに力を注ぐべきである。

（２）養育園のあり方について

（児童施設は家庭的であるべきだ）

- 地域資源が充実した今日、児童期に集団生活を強いられる施設生活は、害はあっても、利用者にはプラスはない。何よりも家庭生活での安心が必要な時期に、文化から離れた施設で集団生活を強いられる発達障害児の心の傷は大きい。施設では、隠れた場所での虐待の可能性も少なくなく、逃げ場のない利用者には細心の留意が必要である。基本的には、地域の学校に通うのが好ましい。ただ、家庭での虐待を背景にした施設利用ニーズは少なくない。
- 児童施設には、家庭生活のような少人数での支援体制、隔離でなく社会参加が容易に実現できて、共生社会の生活が担保されること、の２点は必須要件である。加えて、児童相談所との家庭復帰の協力体制、早期からの地域復帰プログラムの実施、パーソナルサポーターのような外部との繋がりを担保することが、人権侵害を防ぐ児童期の支援となる。

こうした支援を考えると養育園の現在の立地は問題である。本来隔離する必要のない被虐待児が、コロニーに隔離されるのは理不尽である。今の場所に固執することはなく、もし県立施設を続けるのであれば、社会参加がより容易にできる場所に移すべきである。

なお、強度行動障害支援事業については、事件の関係もあり、安易に復活すべきではないと考えるが、世間のニーズが高いのであれば、有期・有目的の支援は、時期をみて行うのが妥当と考える。

(3) 更生園のあり方について

(強度行動障害支援事業の失敗)

- 更生園は、平成16年から千葉県内の民間施設では受入れが困難な強度行動障害者の支援事業を開始し、委員の一人も入退所等審査会議委員としてその後の経過を詳細に見続けてきた。確かに、開始当初は県内の中核的役割を果たしていたが、事業開始から3年経過した時点で当初の目的から後退し始め、本来は各利用者3年間限定の支援を行った後に地域移行する通過型の仕組みが定められていたにもかかわらず、実行されなかった。そのため強度行動障害に関する施設内支援の段階から地域での支援を行う段階への進歩が止まってしまい、虐待事件を引き起こす、施設の閉鎖性につながった。

(県内他施設の向上)

- 県は利用者の受け皿となる施設や強度行動障害者の地域の拠点となりうる施設を県内各地に整備し、更生園もそのうちの一つとしての機能を果たすことが妥当である。県内の民間入所施設の一部では強度行動障害についての支援レベルが向上しており、もはや更生園には他施設と比べて優位性は乏しく、集中見直し期間における状況から推測する限り今後も進歩は期待できない。入所者の地域移行を十分に実行できないこと自体が、支援レベルの停滞につながっている。
- 現在の更生園が、指導的・モデル的役割を果たすべき県立施設としての必須要件を満たせていない要因は、県内の行動障害の状態にある知的障害者を1か所に集めて施設内支援を行うという方針自体にある。
- 「千葉県社会福祉事業団による千葉県袖ヶ浦福祉センターにおける虐待事件問題、同事業団のあり方及び同センターのあり方について（答申）」に従って更生園は定員を削減すること、そのうえで民間の入所施設として継続するのが妥当であり、平成35年の指定管理期間終了とともに、県立施設としての指定管理を終了し、民間施設とする方向性を打ち出すべきである。
- 集中見直し期間後の施設環境の整備、建替えの着手を目指す施設として位置づけることは、どのような判断からなのか。県の福祉財政を考慮すると、県の財政を投じることが必要であるか否かの判断を慎重にすべきである。民間移譲を検討し、県立施設としての建替えは見直すべきである。
- 現在の利用者ご本人の意向は大切である。県と更生園の責任においてご本人とご家族の意思決定の前提となる複数の望ましい選択肢を用意し、ご本人の生活を向上させ、権利侵害防止の可能性を拡大する必要がある。その際に「福祉施設で暮らしている人たちの生活向上のための指針」（健康福祉政策課発行）が大きな参考になる。

(大規模収容施設の限界)

- 更生園は、最もコロニー構想の持つ深刻な矛盾を抱えた施設であり、出口はほぼ無く終生、隔離された場で、強度行動障害を持つ人を集約的に支援するという、最大の虐待要因を抱えている施設である。第三者検証委員会は、最終報告（答申）で、少人数のケアに転換すること、ガバナンスを高めるために定員を半数に減らすことが、虐待のシステム的な解決につながると求めた。しかし、更生園に関しては、少人数のケアには全く転換できないことがほぼ確定し、定員を半数に減らすという目標にも到達できなかった。そのことは、組織的に改革ができなかったため、今後も虐待が起きる可能性があるということを示している。
- 定員の削減が進まなかった原因については、汲むべきものもある。そもそも更生園はかつてコロニーで、400名近い利用者の多人数での集団生活を前提としたハードウェアであり、この建物による制約が移行を妨げたと考えられ、時間の遅れは汲むべきものがある。

(4) 事業団のあり方について

(事業団の置かれた立場)

- 事業団のあり方では、事業団という性格そのものに矛盾がある。県の外郭団体として、責任の所在の曖昧化、決定権なき実施(下請け)組織となりやすい点がある。県が直轄であれば、今回のような事態は無かった、また事業団が単独であれば自己責任と自己決定でより良い支援ができたと思われる。その象徴が、更生園の老朽化した建物で、誰も責任がなく、人権は無視されて放置されている。
- もしも、事業団が望むならば、民間法人になるべきである。その際には、障害の重い人達を支援しているという性格から、財政的に相当の配慮をするのが、一般的である。

(5) 県の役割について

- 日本のみならず、世界的に見ても、民間の充実とともに、行政が直接支援に手を出すのは減っている。むしろ欠けているのは監査機能であり、この点ではイギリスのCQCという第三者機関は、地域生活を含め、全ての福祉、医療に関する監査をする独立機関であり、こうした仕組みを、県でも検討する必要がある。緊急対応として試行的に行われたパーソナルサポーターはそうした仕組みであったと評価できる。

①虐待防止への取り組み

- パーソナルサポーターについて、委員の中には、3年間に1千万円弱の費用がかかり費用対効果は疑問であるとの意見もあるが、施設生活の中でご本人の立場にたった支援を組み立てるためにはむしろ安いという評価もある。

パーソナルサポーターが利用者の代弁者としての役割を果たすとともに、より利用者の意向に配慮した支援方法を支援員に助言することで権利擁護の仕組みが強化される。

もっとも、委員の中にはパーソナルサポーターという外部の人たちに頼ったままで終えてはいけない、との評価もあるが、パーソナルサポーターの本来の役割は、利用者の意思を支援に結びつけることにあり、職員の指導をすることを目的とするものではなく、一人ひとりの意思を確認することが困難な大規模入所施設である限りは、どんな立派な施設であっても本質的に必要なものであるとの意見もある。

- 個々の意識改革もあるイギリスの監査では、職員の質は、研修にどのくらい参加しているかで判断されている。しかし、基本は、地域社会で生きることが虐待を防ぐと考えられる。障害の重い人を終生支援する隔離された入所施設では、水面下で、類似の虐待や人権侵害が行われている可能性が高いと考えられる。
- 平成29年度、更生園における虐待が疑われた事案に関して、県から進捗管理委員会に対して、口頭の報告で済まされてしまった。このような案件があった場合は、これまでのように書面をもって進捗管理委員会に報告すべきであった。虐待に対する意識の風化が見て取れる。

②強度行動障害のある方への支援体制の整備への取り組み

- 県内の地域の小規模な生活介護事業所においても、強度行動障害者支援のレベルが向上しており、全県的に対応すべき段階に入っている。今後は県内の一つのセンターに集約するのではなく、各入所施設のみならず、各市町村の多数の支援拠点で分散して少人数の支援を行うべきである。強度行動障害の人は、障害者の中でも最も理不尽な扱いを受けている人たちである。この人たちに対する支援の向上は、当事者の権利擁護につながるのみならず、他の障害者に対する支援のレベルを上げるために極めて有効だといえる。

(6) その他

- 現在の更生園の利用者の生活環境は誰の目から見ても劣悪としか言いようがなく、そこに隔離して住まわす事自体が人権侵害と言える。事業団の自助努力により一定の改善は見られているが限界があり、現在の状態はまさしく中間意見で指摘した県立施設として求められる機能・水準を到底満たすものではない。

すでに事件から数年経過しているが今までに大きな変革はなかった。今後このままこの劣悪な環境での隔離状態を維持することは人権侵害であり、この状態を県は放置することなく、利用者に早急に別な場を準備する必要があると思われる。

- 事業団の職員は、この間、過去を反省し自助努力をして、一定の成果をみていることは、特記事項としてあげたい。ただし、その努力は、前記の立地、建物等の要件から、十分に県立施設として求められる水準に至っていないことも事実である。

県、事業団理事者、幹部職員、一般職員等々、事業団の運営に関わる一人ひとりが、そこを利用される方々の命、暮らしの質、生活向上を最優先課題と位置づけ、各々の責任と使命を改めて自覚し、強い意識を持って改善、サービス向上に取り組むことが必要不可欠と考える。

事業団においてはこの3年間、県の主導的な監督、進捗管理の枠組みのもとで、改善への取り組みが行われた。理事者や幹部職員、一般職員の方々からは会議やモニタリングの聴き取りに際し口々に、再生に向け改善に向けた取り組みが着々として進んでいることが語られる一方、モニタリングの機会等に垣間見える利用者さんの姿を見るに、それら改善の取り組みを通じ、個々の利用者さんにとって人間に相応しい生活環境が用意され、かつ豊かな暮らし、サービス内容が確保されているかについては、引き続き慎重に分析・評価する必要があると考える次第である。

繰り返しになるが、外出の機会をとってしても、食事内容、食事場面、日中活動、ひいては利用者さんの支援に携わる職員の方々の姿ないし生活環境等々、そのいずれから、他の施設の模範となる県立施設の取り組みとして、なお許容できないもどかしさを感じる。また、文字、文章で表されることで実態が大きく異なって見える危険性さえ感じるところで、評価することも難しさを感じている。事業団の現状を見るに、今後も内部・外部両面での何らかの進捗管理（PDCA）の枠組みが必要不可欠であろう。

9 委員名簿

(敬称略)

	氏 名	役職等	備考
座長	さとう しょういち 佐藤 彰一	弁護士 国学院大学法学部教授	
委員	むらやま その 村山 園	千葉県手をつなぐ育成会権利擁護委員会委員長	
委員	おおや しげる 大屋 滋	千葉県自閉症協会会長 旭中央病院脳神経外科部長	
委員	かねこ けいいち 金子 恵一	千葉県社会福祉協議会事務局長	
委員	みしま たかお 三島 卓穂	元(公財)鉄道弘済会弘済学園園長	
委員	はやさか ゆみこ 早坂 裕実子	前千葉県知的障害者福祉協会権利擁護委員会委員長 (福)まつど育成会統括施設長	平成 29 年 7 月 24 日まで
委員	はまもと のりこ 濱本 典子	千葉県知的障害者福祉協会権利擁護委員会委員長 (福)千葉県手をつなぐ育成会でい・さくさべ施設長	平成 29 年 9 月 1 日から