

〔原著論文〕

県立障害福祉施設の存在意義と今後の方向性
— 新潟県における障害福祉施設の現状と課題の検討 —

塩見義彦

キーワード： 県立社会福祉施設、高コスト体質、民営化、サービスの質、人材育成

A Sense of Presence and a Future Course of the Prefectural Social Welfare
Institutions for the Disabled
— By Considering the Present State and Tasks of the Social Welfare
Institutions for the Disabled in Niigata Prefecture —

Yoshihiko Shiomi

Abstract

The trend of many municipal corporations committing their social welfare institutions to private ones or getting rid of administering them, has rapidly been accelerating all over the country. I restudied a sense of presence of prefectural social welfare institutions. Comparing prefectural social welfare institutions with private ones, they have various structural problems of their costing nature, their self-righteousness and principle of 'safety-first', and so on. Committing their services which can be carried out by private institutions to private institutions, the prefectural administration will be expected to arrange and superintend the circumstances to guarantee the quality of services so that the services should be carried out fairly and rationally. However it is very important and characteristic that the administrative staff needs to work in the institutions in order to put these services surely into operation. To abolish all the prefectural social welfare institutions means that the prefectural administration becomes an effete organization which is separated from the actual services. Therefore, the prefectural administration should continue to administrate selected social welfare institutions and to keep a field where private institutions are ill fitted, including raising the talent. In principle, it should commit the other social welfare institutions to private ones.

Key words: prefectural social welfare institutions, costing nature, committing to private institutions, quality of services, rearing the talent

要旨

自治体が、公立福祉施設を民営化し運営から撤退する動きが、全国各地で加速してきている。そこで改めて県立県営施設の存在意義について検討・考察した。

県立施設の現状を法人立施設と比較する

と、高コスト体質、独善性と事なかれ主義等様々な構造的問題点を抱えている。やはり民間でもできる事業は民に委ねた上で、事業が公正で合理的に執行されるよう、サービスの質を担保するための環境を整え、監視するのが県行政に期待される役割である

塩見義彦 新潟医療福祉大学 社会福祉学部 社会福祉学科
[連絡先] 〒950-3198 新潟市島見町1398番地
TEL・FAX : 025-257-4475
E-mail : shiomi@nuhw.ac.jp

と言えよう。ただ、こうした業務を的確に行うためには、施設現場を経験していることがきわめて重要な専門的な行政分野と言える。県立施設を全廃することは結果的に行政が現場から遊離した弱い組織となる事を意味する。県は民間施設が不得手とする分野の施設機能と職員の人材育成の意味も含めて限定的に一部施設を継続運営することとし、他は原則全施設民営化するのが今後の方向であろう。

I はじめに

自治体が、公立福祉施設を民営化したり運営から撤退する動きが、平成14年半ば頃から全国各地で急激に加速してきている。その主な理由として、民間施設が充実したため行政機関が施設を整備・運営する必要性が薄れてきたとされたことや公立施設が多様なニーズに柔軟に対応することが難しいことがあげられている。さらに、自治体の財政難の深刻化がこの動きに拍車をかけている事も否めない要因であろう。

新潟県においても、こうした動きの一環として、平成15年7月県庁福祉保健部に、新潟県における障害福祉施策の方向性並びに県立障害福祉施設の役割及び位置づけ等を検討することを目的として、「新潟県障害福祉施設検討委員会」が設置された。筆者もその委員の一人として検討に参加する機会を与えられ、改めて今まで県福祉行政の一端を担ってきた歴史とその結果を再検討させられた。そこで、委員会の結論とは別に、現在は立場を変えて、障害者福祉問題に関する一研究者としての立場で、新潟県立県営の障害者福祉施設（主として知的障害関係施設）を取り巻く背景・環境と施設実態から県立障害者福祉施設の存在意義と今後の方向性について再検討した。

II 背景

1 国の障害者福祉施策の動向

平成12年に、「基礎構造改革」として実施された社会福祉事業法等の改正は、昭和26年の社会福祉事業法制定によって体系化された戦後社会福祉制度以来の大改革であった。とりわけ、福祉サービスの利用制度が、「行政が行政処分によりサービス内容を決定する措置制度」から「利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択する契約制度」いわゆる支援費制度に改正されたことは、施設の存在そのものをも見直す契機となった。このことは、従来のいわばパターンリズムによる措置制度に寄りかかった施設の安定運営、言い換えれば国・県の手厚い財政的庇護の下で受託者意識での施設運営から、事業者の提供する「サービスの質」いかんによっては定員割れを招くという、市場原理・競争原理が社会福祉施設経営の分野に導入されたことであり、社会福祉事業者の自主性がより強く求められる時代となったことを意味する。

欧米先進諸国と同様にわが国においても、近年、規制緩和を進め、外資を含めた民間企業があらゆる分野に参入可能となるような環境を整え、競争を通じたサービスの改善を進めるべきであるという主張が強まっていたが、ようやく日本の福祉サービスにおいても、一部限定的範囲内とはいえ競争原理が働く素地ができたことは、利用者にとってサービスの質が向上しメニューが増えることとなり、意義深いことである。しかし、この市場原理・競争原理が働く中で、県立県営の福祉施設が存在する意義については、いくつかの問題点があり、再検討を求められている。

次に、こうした支援費制度の実施という環境の変化と同時に、県立施設のあり方を検討する際に考慮すべき重要な要因として、平成14年12月に策定された国の「新障害者

基本計画及びその重点施策実施5カ年計画(新障害者プラン)^(註1)がある。

同プランの特に注目すべき点は、施設に関する次の2点である。第1の点は、障害者本人の意向を尊重しながらも、施設入所者の地域生活への移行を積極的に推進する方向を鮮明に打ち出したことである。第2の点は、施設のあり方の見直しである。入所施設の新規整備は、地域の実情を踏まえ、真に必要なものに限定すると同時に、障害者施設は、在宅支援の拠点として地域の重要な資源と位置付ける、という方針である。これらはいずれも、いわば脱入所施設の方向性を国として明確に打ち出したものと言える。

同じ視点で見ると、国の動向として見落としてはならないものに、「国立コロニーのぞみの園」を巡る動きである。平成15年に公表された『国立コロニー独立行政法人化検討委員会』報告書^(註2)は、次のように提言している。

- (1) 知的障害者の地域生活を支援し、知的障害者の自立や社会参加を促進することが喫緊の課題であるため、国立コロニーの施設機能と運営は時代のニーズにマッチしたものに大きく転換し、独立行政法人として効率的運営を迫る必要がある。
- (2) 現在入所している人が、たとえどのような重度の知的障害者であっても、その人の地域での生活が可能になるように支援することこそ、国立コロニーが目指すべきモデル処遇でなければならない。
- (3) 今後、新たな入所者を受け入れないことを基本とし、現在の入所者については効果的なモデル処遇を行うことにより地域への移行を積極的に進め、できれば3年から5年のうちに入所者を半減させたい。

ここで注目すべきは、(2)の重度知的障害者の処遇の方向性である。同年10月に「独立行政法人 国立重度知的障害者総合施設

のぞみの園」に移行している同法人が、最重度知的障害者といえども基本的にはノーマライゼーションの理念に基づき、知的障害者の地域生活を支援し、自立や社会参加を促進していこうとする基本姿勢を提言したことである。このことは非常に大きな方針転換であるといえる。従前は、最重度の知的障害者については、家庭・地域での生活は困難であるが故に、施設に収容して家族の負担を軽減しようとする方針であった。今回打ち出した方針は、障害者本人の側に立った、まさに180度の方向転換であるといえる。

また、こうした委員会報告書の間まとめの段階で、当事者団体である「社会福祉法人 全日本手をつなぐ育成会」が平成15年5月に見解を表明している。その内容は、地域生活支援策をさらに充実すべきであるとする条件を付けながらも、基本的に「高く評価し、心から賛意を表します。」^(註3)としている点に注目する必要がある。

2 他都道府県の動向

東京都は、福祉施設運営から原則として撤退する方向で具体的施策を進めている。平成14年「都立福祉施設改革推進委員会報告書」^(註4)が都に提出され、それを受けての実施である。都営の福祉施設は、特別養護老人ホームや児童養護施設、障害者施設などが計36カ所あるが、障害者施設と都内の児童養護施設は民間に移譲、都外の児童養護施設と特養などは縮小、将来は廃止する方針である。都立福祉施設を一定の時間をかけて逐次減少させていく方針を決定した理由として、「都の果たすべき役割は、サービスの直接提供者ではなく、誰もが安心してサービスを選択・利用できる福祉システムを構築、維持・向上させていくという役割である」としている。その理由として、民間施設が不足していた時代には都立施設

は重要な役割を果たしてきたが、今日では、民間施設が量的・質的に充実してきているため、その役割が変化してきたことをあげている。

宮城県においては、「船形コロニー」の運営主体である宮城県福祉事業団が、平成14年11月『施設解体』みやぎ宣言^(註5)をしている。全国的に見ても、施設の縮小・分散の動きはあったが、2010年までと期限を限定して、現在のコロニーの入所者全員を地域生活に移行させたいという方針は画期的であり、今後の福祉施策にも大きな影響を与えるものと思われる。

その他、愛知県や埼玉県、赤字再建団体転落の危機にあるともいわれている大阪府等においても、公立福祉施設を民営化する方針を打ち出している。いずれも東京都と同じような理由を挙げている。

以上のような公立福祉施設の民営化の動きは、全国の都道府県・特別市に見られる。なお、市町村立施設では、より顕著に見られる。施設を公設公営で運営する財政規模の小さい市町村にとっては、財政の悪化はさらに負担感を強めている。人件費が高水準で推移して、市町村財政を圧迫しており、さらに施設の老朽化に伴って改築問題が生じてきたりするなどの要因が、民営化や経営委託の動きを加速している。

3 新潟県の施策の動向

1) 施設設置主体の性格

新潟県における障害児者施設福祉サービス基盤の整備は、主に県主導・県主管で進められてきた経緯がある。例えば、知的障害児施設「N学園」、「S学園」は当初一部事務組合等で開設されたが、数年後には県立移管されている。県立移管の主な理由は、いわゆる超過負担の問題であったと言われており、県側に、障害児福祉施設の運営は基本的に県が担当するのが妥当・適正であるという理論的認識はなかった。従って、県内で知的障害児通園施設第1号として昭和32年に新潟市が開設した「M園」は、現在も新潟市が管理運営をしている。

以上のような経緯によって、平成15年4月1日現在、県内に存在する9知的障害児入所施設すべてが公立公営であり社会福祉法人立は皆無である、という他都道府県にはあまり見られない特異な現象を呈している(知的障害児入所施設の経営主体別全国状況は、民営施設が76%である¹⁾)。これに似た現象は、障害者援護施設や老人福祉施設においてもみられる。新潟県においては、他府県に見られるいわゆるオーナー理事長と言われる、福祉への信念を持ち自らの資産を提供して施設を建設し、運営しているという篤志家は、殆どいないといわれている。

表1 知的障害者更生施設(入所)の設置主体別状況

	新潟県 (H.15.4.1)		全国の状況 (H.13.10.1)			
	設置経営主体		設置主体別		経営主体別	
	施設数	定員	施設数	定員	施設数	定員
県立	6	335	189	17,145	70	5,248
一部事務組合	5	230				
社会福祉法人	24	1,345	1155	72,097	1,274	83,994
合計	35	1,910	1344	89,242	1,344	89,242
民間割合	68.6%	70.4%	85.9%	80.8%	94.8%	94.1%

備考) 1. 新潟県には公設民営施設はない。

2. コロニーにいがた白岩の里は各部を一施設として計上

3. 新潟県内の入所型知的障害者授産施設はコロニーにいがた白岩の里1ヵ所のみである。

る。純粋な法人立施設と言えるのは、県内2～3の施設である。しかし、これら施設も中心は医療法人であり、施設整備にあたっては国・県の法定補助金額を上回る多額の県・市の単独上積み補助を受けている。

平成15年4月1日現在、県内に社会福祉法人立知的障害者援護施設は全部で74カ所(入所更生24、通所更生8、通所授産35、小規模通所授産3、福祉ホーム4)あるが、前記施設を除き、すべてがいわば官製の社会福祉法人立施設であると言える。土地・建物等の施設設備整備に必要な原資は、そのほぼ全額を施設入所対象地域の構成市町村と国県の補助金を受けて整備されている。また、法人理事は多くの場合、首長や市町村の推薦を受け就任している。従って、他府県の社会福祉法人と異なり、理事会が行政機関から独立して独自性を持って機能しているかという点については疑問がある。新潟県における社会福祉法人立施設は、実質的には、一部事務組合立の施設と似た性格を持っているといえる。

2) 新潟県の財政と施策の基本方針

新潟県の財政は、他都道府県と同様、長引く景気の低迷のため県税収入が伸び悩み、その反面、支出においては公債費・人件費などの義務的経費が増加しており、ここ数年は大幅な収支不足の状況が続いている。そのうえ、これまで歳出水準を維持してきた県の財政調整基金等主要3基金の残高は大幅に減少、国の地方交付税削減や県債の償還の本格化、介護保険制度などに伴う新たな行政需要の増大などによって、健全な財政構造への転換を図ることが不可避の課題となっているのが現状である。

こうした状況に対応するため、県の総務部新行政推進室では、平成14年4月、民間の活力と優れた創意工夫を導入し、効率的かつ効果的なサービスの提供を図ることと県行政のスリム化を図ることを目的として、

「民営化推進の基本方針」及び「外部委託推進のガイドライン」を定め、さらに同年6月には「外部委託・民営化等の推進要綱」^(註6)を策定している。

同推進要綱の目的は、「①民間の智恵と、住民の自主的な選択に基づく県民サービスの向上、②県としての優先度の高い業務への経営資源の重点配分と行政執行体制のスリム化、③民間のビジネス機会・雇用の拡大。」である。そして、福祉施設に関連する具体的取り組み内容として、次の2点をあげている。

「①外部委託：県の業務運営のあり方の見直しを行う中で、委託可能性等について具体的な検討を行う。他県での検討事例等も踏まえ、その推進を図る。

②民営化の推進：県の施設を中心に『最も適切なサービスの提供のあり方』の視点から、業務の運営、施設別の行政コスト等について評価を行う。PFI^(註7)、外部委託等も視野に入れ『最も適切なサービス提供のあり方』(将来的な方向性)を検討する。」

なお、新潟県においては、「外部委託・民営化等の推進要綱」策定以前に、既に、県立知的障害者更生施設「R園」の改築に際し、PFIを導入して民間活力の活用に一歩踏み出している。

Ⅲ 法人立施設と比較した県立障害福祉施設の現状と課題

1 高コスト体質

1) 人件費の官民比較

国民の厳しい指弾を受けている公務員の賃金制度は、新潟県においては年々是正され、国家公務員の給与水準と比較したラスパイレス指数も低下してきている。特に、ここ数年極めて厳しい削減計画が断行されている。しかし、地元企業と比較すると、なお高いというのが一般県民の見方である。例えば、県立障害者施設の生活支援員等に、

今なお支給される調整給（本俸の約12～3%相当）は民間施設ではすでに削減される方向にある。

こうした給与水準そのものの他、県立施設に勤務する職員の平均年齢が民間施設に比較して高いといった条件や県立施設の入所率の低さも重なり、障害児者福祉施設入所者1人あたりに要する人件費を法人立施設と比較すると、県立施設の方が約1.9倍と高くなっている（注：根拠は県福祉保健部障害福祉課作成の資料に基づく。詳細資料を提示すべきであるが、紙面の都合と検討委員として特殊な立場で入手したものであるため、後日県が資料を公開した時点で補足することとする。以下同様）。また、県立施設全体で見た場合、運営費支出全体の71.2%が人件費であるのに比べ、法人立施設では66.6%とかなり低い。

その他、処遇に必要な経費を含めた施設運営関係経費等のコスト比較では、県立施設は法人立施設の約1.5倍の支出をしている。

2) 直接処遇職員数の官民比較

県立及び法人立の知的障害者更生施設（入所）に勤務する生活支援員、作業指導員、看護師のいわゆる直接処遇に携わる職員の合計を、定員50人規模に換算して官民比較すると、県立施設（常勤換算22.5人。なお、非常勤職員は常勤換算している。以下、同様）には法人立施設（常勤換算17.0人）の約1.3倍の職員数が配置されている。ただし、職員数について検討する時、その施設に入所している利用者の障害程度が深く関連していることを考慮する必要があるが、重度・最重度障害者を入所対象とする「C施設」の成人部を除いた場合は常勤換算17.3人となり、県立施設と社会福祉法人立施設の間に大きな違いは認められない（新潟市が中核市であるため、新潟市所管の社会福祉法人立施設3カ所はデータがなく除外している）。とはいえ、県立施設全体の31.5%が最

重度の障害者であるのに対し、法人立の場合全体の22.1%にとどまっているのは軽視できない事実である。なお、重度障害者の割合は、県立施設の場合41.7%であるのに対し、法人立の場合には45.7%と若干多い割合を示している。

3) 施設入所率の官民比較

障害福祉施設の官民コスト比較をする際に忘れてはならない問題は、施設の入所定員に対する入所者数、いわゆる入所率の問題である。法人立施設の場合は、欠員が生ずれば直ちに新規入所を図り、収入の確保に努めるが、県立施設の場合、入所希望が出てくるのを待つという姿勢で、自ら入所者を捜して収入増の努力をするということは殆んどない。法人立施設の場合は、入所率の低下は収入の減少と直結、施設経営そのものに甚大な影響があるが、県立施設の場合には、収入は収入、支出は支出で、別々に予算計上してあるため直接的に痛痒を感じることはない。入所者が増えても、仕事量が増加するだけで、給与の増減に関係がない、という構造的問題をはらんでいると言えよう。

例として、佐渡にある県立知的障害児施設「S学園」では定員50人に対して入所児数16人（平成14年4月1日現在）という状態である。離島という特殊性があるにしても、こうした定員割れ状態が何年も続いているにもかかわらず施設が存続していること自体に、県立施設の持つ特殊性があると言えよう。県立障害児者関係施設全体の定員515人に対して、入所児者総数445人で、充足率86.4%である（平成14年4月1日現在）。民間施設では、常にほぼ100%の充足率である。いまなお施設新設の要望が一部に存在していることを考えれば、意識改革が求められる現象の1つであると言える。

以上のように、人件費及び職員数の問題等様々な要因がからんで、収支差額は県立

施設全体で毎年14億円強にのぼり、その額を県費負担している。これに対し、多くの民間施設では剰余金を計上している現状も併せて考えると、一般的には県立施設の非効率性が顕著であるといえる。

2 競争原理・市場原理における県立施設の独善性と競争意識

行政が提供するサービスの改善を求める世論が高まっているが、行政の根本的弱点はライバル不在と言う点にある。第2、第3の県庁というものが無いように、第2の「A園」や第2の「C施設」というものは存在しないのである。例えば、「A園」が近隣の施設と競争・努力して、優位に立とうといった意識は、少なくとも今まではまったく無かったと言ってよい。県立知的障害者施設は、知的障害者福祉法および関連法規を基本に、国及び県その他関係機関等の通知・通達や施設独自の運営方針に盛り込まれた施設目的の達成に向けて、事故のないよう公平・公正に日常処遇に日々坦々と努めているのが実態であり、そこには全く競争意識は存在しないと言ってよい。しかし、敢えて言うならば、県立施設は、人員配置、処遇面ともに県内福祉施設の平均レベル以上であるという自負心は持っていると言える。

3 公務員の人事評価制度と事なかれ主義

公務員の人事評価のあり方については種々議論のあるところであるが、特に、減点主義的傾向があると非難する声が強い。減点主義の社会に、競争意識は生まれない。むしろ、いかに失敗無く、事故無く、規則に従って処遇をするか、ということが主な関心事となる。成果の多寡と人事評価が直結せず結果的に大差ないとなれば、サービスは向上しない。この公務員の人事評価・給与制度と怠け病の負の連鎖については、

最近、人事院でも改革に着手しているようであるが、法律に違反する行為をしない限り身分は保障され、年功序列によって給与も年々上昇していくシステム(職階制の範囲内ではあるが)は、労働組合を増長させ、「既得権」に固執する古いタイプの公務員像を維持する結果をまねいている。このことが施設利用者へのサービス業としての施設の目的とはほど遠い存在に止まる一因となっている。

その一例が、給食時間の問題である。朝食が遅く夕食が早すぎる問題は、県立病院に端を発して一時期大きな社会問題となり、一般家庭における食事時間帯に合わせた時間に給食を提供すべきであるとする運動がおきた。そうした時代の趨勢に呼応して、県内福祉施設においても大改革が行われた。しかし、現状において、いまなお県立施設の中に夕食が17時という施設がある。夕食開始時間は、法人立施設では全体の7割が18時開始である。利用者の幸せは、反面、その時間帯に働かなければならない職員の負担感を増すことになる。しかし、夕食を17時に食べなければならない施設利用者は不幸である。こうした現象の根源には、県立病院同様の病根“まず職員の労働条件ありき”の発想がある。利用者主体が軽視され、職員自身の置かれている立場がサービス業でもあることを忘れ、いまだ“お上”意識が根強く染み付いているためと思われる。一方、管理者も当然、夕食時間を遅らせることの重要性を承知しているが、この問題を解決するには、現業労働組合との激しい組合交渉が予想されるので、万事事なかれ主義で、見て見ぬふりをする管理者がいるのも事実である。

4 予算システムの問題

県立施設では、収入と支出が直結していない点については先に指摘したが、もう一

点、予算システムに柔軟性が欠けるという問題がある。施設現場において、新規事業を企画実行しようとする場合、まず予算を獲得する必要がある。しかし、新規事業に取り組もうとして予算要求しても、施設個別の要求は殆ど通らない。これに比べて、民間施設の場合には、予算編成執行権限のある者が日常的に処遇現場と密接な関係にあり、新規事業を立ち上げようとする場合もすぐに的確な判断を下すことができる。県立施設の場合には、最終的には本庁財政課が査定するため、施設現場と予算編成部門が心理的にも物理的にも離れ、それぞれ別個に機能しているので、その要求内容は行政事務担当者には理解されがたい。さらに昨今の厳しい財政状況下において、担当者の姿勢はいつそう硬くなっている。結果として、積極的新規事業案は、予算が認められず実現は困難となる。組織が大きすぎることによる弊害である。

5 県立施設職員の保守的体質

新規事業を実行に移そうとする際に、隘路となるのは予算の問題だけではない。もうひとつの壁は、先輩古参職員などの考え方である。古参職員は年齢が高いためもあり、とかく体力的問題を抱え“労働強化”を嫌う傾向がある。当然の帰結として建設的提案も骨抜きにしていまいがちで、結果として何もできない。利用者の処遇改善は、あくまでも一定の枠内での検討課題となる。労働組合の古い体質と発想が常に頭をもたげて、建設的意見を否定しがちな傾向が県立施設にはよく認められる。

企業と同じ視点で福祉施設を見るのは必ずしも妥当ではないが、しかし、サービス精神に徹し、常に時代の変化や利用者のニーズにシなやかに対応しつつ、無駄を排し効率的運営を行うよう心がけることなど、学ぶべき点は多いと考える。常に“ことなか

れ主義”によって、日々“水流るるがごとき運営”をしていたのでは、時代にとり残され、官僚主義とマンネリズムだけが残る。

IV 県立県営施設の役割

以上、様々の問題点を指摘してきたが、いずれも県立施設の存続そのものを否定する大きな要因となりうるものである。前述の様々の背景や他府県の動向、県の「民営化推進の基本方針」等考え合わせると、県立県営障害福祉施設は原則的には廃止するのが妥当である。現施設利用者に対しては本人の意思を尊重して積極的に地域移行をすすめる。なお、施設が必要ならば民間施設として社会福祉法人等が運営できるように条件整備すべきである。しかし、県立県営障害福祉施設の存在意義を全面否定すべきか改めて検討すると、県立施設独自の役割も見えてくる。

県立施設の役割を考える際に確認しておかなければならない点がある。第1に県立施設の超過負担を「赤字」と表現して、マイナスイメージで非難する人達がいるが、それは適当でないと考える。投資資金の効率性という問題は残るにしても、福祉施設は営利を目的としたものではなく、そこに投入された経費は基本的にはサービスとして施設利用者へ還元されていくものである。第2に、人件費が民間に比較して高額であると批判する人が多いが、それとても高額であるが故に優秀な人材を確保しうることや手厚い処遇を可能にすることを考えれば、必ずしも一概に否定しえないことである。従って、投入額に対する施設利用者の満足度すなわちサービスの質が問題になってくる。最終的には福祉サービスのレベルをどこに設定するのかという問題になるのではないかと考える。従って、議論とするならば、支援費収入と支出の差額がプラスかマイナスかの問題よりもむしろ期待値と

経費投入効果の評価という観点あるいは支援費単価の妥当性という観点で検討すべきである。

第3に、県立施設は、法人立に比較して、財政的に懐の深さがあり、真に県民ニーズにこたえる有意義な事業であるならば、相当額の税金の投入も可能であるという特殊な条件を備えている。

このように考えると、県立施設が果たすべき役割として次のような点が挙げられる。

1 セーフティネット的機能としての県立施設

今後、脱施設化といった知的障害者福祉行政の新しい課題を達成するために、効果的・モデル的処遇を行い民間施設利用者が地域社会へ移行した結果、民間施設の経営がたちいかななくなるといった事態も予想されるが、そうした場合に、当面の現実的対応として県立施設利用者が出身地域の施設に移行することも考えられる。また、その逆に地域の施設に入所が困難な場合や緊急避難的利用者等の受け入れなど最後の砦としての安心・安全の保障の場としての機能を果たすこと、等々「セーフティネット的機能」や「ダム機能」としての県立施設の役割は残るであろう。

2 調査研究、情報収集・発信機能

障害者福祉施設が発足して既に数十年の歳月が過ぎているが、その割に施設経営や処遇実践に関する基礎的データや調査研究成果が不足している。一方、21世紀は少子高齢化が進行し、高齢化や少子化の問題に政策の重点が移動している。加齢等により心身機能や日常生活能力が衰える利用者に対し、施設現場において健康を維持し、生き甲斐・充実感が持てる生活を継続できるよう支援する処遇など、高齢期に視点を置いた処遇の調査研究の課題は多い。ただ、

これらは県立施設だけではなく、民間施設も積極的に種々の実践的研究の成果を報告しているが、そうした情報を集め、専門的検討を加えて、県下の施設に発信する業務は県立施設が担うべきである。

3 教育訓練・人材育成の機能

現在、新潟県の児童・障害者分野においては県立施設があり、そうした現場経験のある専門職員が施策立案・施設整備・指導監査など県庁各課の行政の場で活躍してきたが故に、新潟県の児童・障害者福祉施策は着実に発展してきたと言える。その反面、県立の高齢者福祉施設は県内にない事もあり、特別養護老人ホーム等老人福祉施設の県監査は施設勤務経験のない事務職員が行っているのが実態である。監査担当者は十分な知見のない部分は避ける傾向があるため処遇面が軽視されがちであり、且つ、監査する側に法人施設の複式簿記に関する知識が不足しているといった弱点がある。他方、監査を受ける側は同一業務に何年も従事したベテラン職員であるため、結果として監査する側が軽くあしらわれがちであるのが実態である。現場の施設長たちが監査終了後の同業者との会合の場で、その状況を揶揄しているのを聞くにつけても、県の施設指導監査担当者は施設現場の経験無しに規則・通知だけに基づく指導監査をすることがないよう、各福祉分野において現場経験をふまえて的確に指導監査を行うことができるシステムを早急に確立する必要がある。施設における人権侵害などの不祥事がしばしばマスコミによって報道されているが、監査は施設利用者の人権を守る観点からも厳正且つ公正に行われる必要がある。

県福祉行政が今後担当すべき重点は、専門的立場からの施策立案、知的障害者更生相談所・児童相談所等専門相談機関による市町村支援、保護者への専門的直接的指

導・支援と福祉施設等の指導監査業務へと移行していくものと思われる。こうした専門的業務を的確に行うためには施設現場の経験がきわめて重要であるといえる。それは、福祉はまさに知識、技術およびヒューマンイズムの3条件を兼ね備えた人による全人格的な業務であり職業であるという特殊性に起因しているとも言える。そのために、職員の教育訓練・人材育成機能として県立施設の位置づけと役割は重要である。仮に県立施設を全て民間移管して、前記業務が十分な専門的知識・経験なしに実施されていくようになるならば、結果的に行政が現場から遊離した弱体な組織へと変質していくことを意味する。

4 民間施設での処遇困難なケースへの対応

障害程度がいかに重くとも、また、自閉傾向、問題行動があるとしても、状況によっては地域での生活或いは民間施設で対応は可能である。しかし、強度行動障害のなかでもある一部の人（特別手厚い人的配置を必要とするケース）や病弱等医療的ケアを常時必要とする知的障害者など民間施設では対応困難なケースが存在するのをもまた厳然たる事実である。そうした特異な処遇困難ケースは、やはり県立施設が担当しなければならない部門であると言えよう。

5 就職前指導

養護学校卒業後直ちに就職することは困難であるが、2～3年の短期間の訓練により就職による社会的自立が可能な人達がいる。比較的軽い知的障害者に対し個々の適性・能力に応じた基本的職業能力・社会生活能力を身につけさせ、就職自立を図る機能を持つ施設が必要であるが、こうした部門もまた法人立施設が苦手とする分野である。2～3年訓練して、社会生活能力が身

に付くと次々退所させるということは、施設にとって負担感のみが残る部門である。法人立施設は生活施設機能型を最も得意としているため、こうした短期訓練型施設機能は敬遠されがちである。

職業的自立を目指す訓練は、現在の県の施設体系では授産施設で行われている。授産施設は、一般的には知的障害者福祉法第21条の7に規定されているように、自活訓練とともに職業に就きそこで自活する施設である。一般の授産施設と異なり、職業自立を目的とする訓練機関としての機能を優先した施設はやはり県立施設が担わなければならない部門と言えよう。

以上、県立施設の役割を考えてみると、現在の知的障害児者総合援護施設「C施設」は改築後間もないこともあり、改築時の施設目的と前記県立施設の担うべき役割・課題に適合するものがある。総合援護施設には企画相談室（情報収集・発信）、診療室（病弱等医療を常時必要とするケース対応）があり、様々の知的障害児者が利用している（研修機能）ことや高齢期更生棟（高齢期の調査研究 等）が整備されているなど、県の担うべき役割にふさわしい施設機能であると言える。ただし、定員規模（特に社会復帰棟の定員100人は、開設以来、常時定員割れ状態にある。また、最重度の知的障害者75人を1ヵ所に収容することにも無理がある。）については削減を検討する必要がある。

以上、県立施設として担うことが望まれる施設機能を列記してきたが、しかし、これら機能・役割も、さらに突き詰めて公務員という身分の人間でなければ絶対的に不都合な事項は何かを精査する必要がある。民間施設では経済的にペイしない部門であっても、それが支援費の県単加算などの金銭的問題で解決するのであるならば、敢えて

公務員という職にある人間が担当する必要性はなくなる。このように考えてくると最終的に残るのは、障害福祉行政を担う職員として業務を的確に遂行するために必要な教育訓練・人材育成のための施設機能だけであるとも言える。仮に、そうした機能を担保しうるのであれば、「C施設」もまた県立県営である必然性はなくなる。ただ、障害者の保護者にとって今なお最後の寄り辺と考えられている障害者福祉施設の最終的責任は当然ながら自治体にある。運営主体は仮に独立行政法人等が運営するとしても、必要額の資金の投入は覚悟する必要がある。今日の経済至上主義の社会において、赤字・黒字、超過負担といったレベルの議論だけではなく、県として担当すべき業務は責任を持って担うという基本的姿勢が必要である。

V 結論

戦後、県民福祉の基本的インフラとサービスを支えてきた県立福祉施設であるが、日本社会がここまで成熟し、かつ制約された財政条件下で少子高齢化に対応しなければならないという状況においては存立基盤自体の見直しが必要である。確かに、県立福祉施設は当初、地域社会の実態に基づき、民間が参入しにくい分野を補いそれなりに重要な役割を担ってきた。しかし、東京都が主張するように、民間施設が質・量ともに整備されてきた今日、今までの県立施設のままではよいということにはならない。しかし、硬直化した県立施設のサービスや経営体質を自助努力で改善するには、あまりにも根深い構造的欠陥を内蔵しており、それを内部から変えることは至難の業である。さらに、支援費制度の実施によって、市場原理・競争原理がとり入れられた状況下で、仮に県立施設が民間福祉施設と競争が可能であったとしても、結果として税の効率的

かつ公平・公正な使い方とならないことは明らかである。

障害者福祉施設サービスは、県全体で考えれば、県民のごく一部の人達に対する個別的直接的サービスである。そうした業務はもっと住民に直結した、より適切にそのサービスを提供しうる部門が担当すべきである。住民に対する直接的サービスは、やはり民間でやれるものは民間に任せるべきである。前述のとおり、県内の社会福祉法人はいずれも市町村のバックアップを背景とした安定運営をしている。このことから民間移管する際には充分精査するにしても、いずれの法人も条件面で不安は比較的少ないと言えよう。

こう考えてくると、行政サービスの対象者と血脈の通じた、地に足のついた福祉行政遂行のため、一部県立施設は職員の徹底した意識改革の下、今後とも県立県営施設として残すことが必要である。他県等に見られる県立県営施設全廃方針は、障害者福祉行政の特殊性を軽んじた、あまりにも極端すぎる考え方のように思える。各県とも財政状況が極めて苦しいという背景は充分理解できるが、行政姿勢の本質論議を軽視した安易な方針と言えよう。なお、新潟県においても他の障害者福祉施設は県立施設としては一旦廃止して、社会福祉法人立等施設に移行するのがよい。その際に、利用者の地域移行のことを考えれば需給関係をさらに精査して妥当な定員に縮小することが必要である。そうしなければ最終的にそのツケは県民に回ってくることとなる。

福祉サービスにとって最も重要なことは、「利用者の利益」を第一に考える姿勢である。福祉分野においても効率性を重視することは大切であるが、過度な効率性の追及は「利用者の利益」を軽視し、サービスの低下を招く危険性を内包している。効率性の追求だけに陥るのを防ぎ、公益性や安全・安

心を維持する仕組み作りは欠かせないことであり、民間でもできる事業は民に委ねた上で、事業が公正で合理的に執行されるよう監視し、積極的情報公開や第三者によるサービス評価の仕組み作り、施設利用者の人権擁護のための社会システムなどサービスの質を担保するための環境を整え、制度支援するのが、県に期待される役割であると言えよう。

VI おわりに

新潟県の障害者福祉行政に携わっていた当時は、いわば様々な事象から当然の帰結と考えたレールの上を無我夢中で走ってきた。しかし、今、その立場を離れ、40年の障害者福祉行政の流れを客観的に振り返ってみると、筆者の行ってきたことは、極端な言い方ではあるが、障害者と言われる人達を福祉という名の下に“管理”し、施設収容という“隔離”を行っていたのではないかと、左手でノーマライゼーション思潮の重要性を唱える一方、右手で障害者の保護者団体のいう、いわゆる「保護者亡き後」の大合唱に迎合して収容型施設を次々と建設してきたように思われる。本当の意味での、障害者本人のための福祉に尽力してきたのか疑問さえわいてくる。こうした反省の上に立ち今言えることは、これからは、障害者本人の意思をさらに尊重し、地域社会への移行、脱収容施設化を推し進め、真のQOLを考えていく必要があるということである。

障害者支援費制度はいわば、障害者本人に、より具体的に、より分かり易く、ニーズに対応した情報を提供することにより、「障害者本人」が自ら判断し、本人の意思に基づいて、自らの生活に必要なサービス利用を決定する事が可能な制度であるといえる。自治体や福祉関係者は、それにどうこたえるかが問われている。福祉行政担当者

や福祉サービス提供者は、もっと謙虚に且つしなやかに時代に対応していくことが求められていると言えよう。

文献

- 1) 財団法人 厚生統計協会：国民福祉の動向. 50(12). 2003.

註

- 註1) 厚生労働省障害者推進施策推進本部：新障害者基本計画及びその重点施策実施5カ年計画（新障害者プラン）. 2002年12月24日
- 註2) 国立コロニー独立行政法人化検討委員会（岡田喜篤座長）：「国立コロニー独立行政法人化検討委員会」報告書. 2003年8月8日
- 註3) 社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会：『国立コロニー独立行政法人化検討委員会』中間とりまとめ」に対する見解 2003年5月23日
- 註4) 都立福祉施設改革推進委員会（北沢清司座長）：都立福祉施設改革推進委員会報告書. 2002年6月27日
- 註5) 社会福祉法人宮城県福祉事業団：明日に向かっての翔きプラン. 2004年3月（『施設解体』みやぎ宣言）2003年11月23日理事長講演）より
- 註6) 新潟県総務部新行政推進室：外部委託・民営化等の推進要綱. 2002年6月27日
- 註7) 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」平成11年法律第117号を活用した公設民営方式