佐久広域連合社会福祉施設のあり方について

提　言　書

平成２２年３月

佐久広域連合社会福祉施設のあり方検討懇話会

目　　　　次

○　はじめに　1

１　社会福祉施設等を取り巻く環境の変化　2

２　佐久広域連合が運営する社会福祉施設等の運営状況と課題　5

３　社会福祉施設のあり方の提言　9

４　社会福祉施設のあり方の提言（具体的事項）　10

○　むすび　～住民と行政の協働による福祉を創造するために～　14

○ はじめに

高齢社会の進展により、地域社会を取り巻く環境や家族機能が大きく変化する中、誰もが迎える高齢期をどのように過ごすかは、個人にとっても社会にとっても大きな課題となっており、将来に向けて、それぞれの地域において、高齢者の急増と人口減少に対応できる社会システムの構築が極めて重要となっています。

また、社会福祉基礎構造改革や平成12年度の介護保険制度導入等により、これまでの福祉施策のように限られた対象者の保護・救済から、すべての住民を対象にしたサービスに変わるなど、社会福祉制度の仕組みが大きく変化してきました。

このような状況を受け、佐久広域連合が運営する社会福祉施設のあり方を検討するため、平成21年12月に「社会福祉施設のあり方検討懇話会」が設置されました。懇話会では、佐久広域連合が策定した「社会福祉施設のあり方について（素案)」を基に、福祉制度の変遷や地方分権による行政と民間との役割などを踏まえながら、将来的な社会福祉施設のあり方について検討を行いました。

当懇話会においては、佐久地域で長年にわたり地域福祉に携わってきた者のみならず、住民の立場からの参加も得る中で委員を構成し、それぞれの視点から、佐久広域連合が運営する社会福祉施設のあり方について、さらには、社会福祉施設が地域福祉の拠点としての役割を果たすことから、地域福祉向上の観点からも検討を重ねました。

検討にあたっては、これまで全体会議を5回開催するとともに、施設運営の状況を把握するために見学を実施し、さらには、地域住民の意見や、佐久地域で地域福祉の第一線で相談援助に携わっている関係者から地域の実情や意見を参考として聴取するなどしました。

以上の経過から、佐久広域連合の社会福祉施設の将来のあり方についての意見を取りまとめ、ここに提言します。

１ 社会福祉施設等を取り巻く環境の変化

(1) 高齢者の急増と総人口減少社会の到来

我が国においては、団塊の世代が75歳以上になる2025年には、いわゆる2025年問題として、高齢化率が30パーセントを超え、その時の総人口が現状より８パーセント減少するという事態に直面することが予測されています。

さらに、2050年には、高齢化率は40パーセントとなり、総人口は現状より25パーセント減少すると推定されています。

佐久地域の市町村においても、高齢化の進展の大きな変動が予測され、画一的な変化ではなく、市町村の特性により非常に大きな格差が生じることになります。

また、将来に向けては、2025年問題に対応できる地域包括ケアシステムとして、ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活圏域（概ね中学校区程度）で適切に提供できるような地域での体制づくりが極めて重要とされています。

(2) 社会福祉に関する制度改革

国の社会福祉基礎構造改革の流れの中で、介護保険制度では、従来の「措置制度」から、利用者がサービスを選択する「契約制度」に移行するなど、社会福祉の仕組みが大きく変わりました。また、利用者本位の福祉制度への転換により、従来の施設入所中心の施策から、すべての人々が、できる限り家庭や地域の中でその人らしい自立した生活を送れるよう、地域生活支援の施策へと転換されています。

社会福祉基礎構造改革の理念を基に社会福祉法が改正され、介護保険制度では、多様な事業主体が介護サービス事業に参入することとなりました。これに伴い、行政の役割は、地域に必要な福祉サービスが提供されるよう、そのための環境づくりや条件づくりを行うこととされ、サービス基盤整備の支援、利用者のサービス利用と権利擁護の保障などが第一義的なものになっています。

また、社会福祉施設のサービスにおいて、利用者の負担は、措置費や介護保険など国の制度として定められており、また、施設サービスの内容は、施設設備基準、職員配置基準などに定められているなど、制度上、自治体が運営する施設と社会福祉法人等が運営する施設による違いはなく、サービス利用者は、施設の介護サービスの内容によって、自ら利用したいサービスを選択する仕組みとなっています。

さらに、利用者がサービスを選択して利用する制度へ移行したことから、サービスの利用者と提供者（事業者）との対等な関係の確立と、多様化する福祉ニーズに対応するサービスの確保が求められるようになり、苦情解決制度、第三者評価制度などが整備されています。

(3) 社会福祉法人等による施設整備・運営の進展

施設サービスの提供は、これまで行政が主導的な役割を果たしてきましたが、社会福祉制度の充実により、高齢者等の介護分野では、ほとんどの分野で社会福祉法人等の民間事業者によるサービス提供が行われている状況となっています。

また、様々な種類の障害のある方が入所している救護施設に関わる分野においても、施策の流れとして、在宅支援や地域生活支援などへ移行しており、社会福祉法人等においても、多様化したニーズに対して積極的なサービス提供に取り組んでいます。

佐久地域の社会福祉施設の整備・運営においても、戦後間もない時期から市町村などの自治体が中心となって進めてきましたが、平成の時代に入り、社会福祉法人等が施設整備、施設運営の中心的な役割を担うようになってきています。
全国的に見ても、社会福祉施設については、社会福祉法人等によって設置運営されている実績が多く、むしろ一般的となっている状況です。

社会福祉法人等においては、施設の個性化を図りながら、小回りのきいた柔軟な対応を行っており、また、入所施設のみならず、在宅福祉の分野などにおいても複合的なサービスを提供するなど、ニーズに的確に対応するために創意工夫を凝らした運営を行っています。

(4) 住民意識の変化と地域課題

（社会福祉施設のあり方の検討に係る関係機関等へのアンケート調査結果を踏まえ）

介護保険制度による契約制度への移行に伴い、利用者の「受益と負担」に対する認識がより深まり、サービス提供者に対する要望が一段と高度化・多様化しています。

あわせて、介護サービスを利用するとき、利用する本人やその家族は、提供主体が自治体か民間事業者かといった観点でなく、どのようなサービスが提供されるかを選択の基準とするようになってきています。

また、施設福祉中心の施策から地域生活移行への転換が全国的な潮流となっており、施設福祉においても、利用者は住み慣れた地域で、家庭的な雰囲気の中で暮らしたいという傾向が強まっています。

施設介護を必要とする高齢者の中には、介護が必要な状態に加え、医療的ケアが必要となっているケースが増えています。

(5) 住民と行政の協働による新しい福祉

介護保険法に基づく介護サービスなどの公的福祉サービスは、公共的資本となる基盤整備が計画的に進められ、質、量ともに充実してきました。

しかしながら、制度の谷間にある者に対応ができない問題や、住民の多様なニーズをすべて公的サービスで対応することへの限界などが表面化しています。

このような状況から、公的な福祉サービスの充実整備を図りながら、地域の身近な生活課題に対応する、地域での支え合いの新しい仕組みを整備することが、今後の地域福祉の課題となっています。

今後は、行政だけでなく、住民福祉の向上の理念を持った多様な民間主体が担い手となり、従来行政が担ってきた活動に加え、きめ細かな活動により地域の生活課題を解決する、住民と行政の協働による「新しい福祉」を創り出すことが時代の要請となっています。

2 佐久広域連合が運営する社会福祉施設の運営状況と課題

(1) 施設等の設置・運営状況

佐久広域連合では、特別養護老人ホーム5施設、養護老人ホーム1施設、救護施設1施設を設置しています。

① 特別養護老人ホーム（勝間園、美ノ輪荘、豊昇園、徳花苑、塩名田苑）

特別養護老人ホームは、昭和38年の老人福祉法制定により、高齢化の進展で増加した要介護状態の高齢者の介護施設として導入されたもので、佐久地域では、昭和40年代後半から高齢者介護施設の必要性が高まり、整備されてきました。

佐久広域連合が運営する特別養護老人ホームは、昭和50年以降、高齢者介護施設の必要性が高まり、高齢者の施設介護需要に対応するため、地域の均衡を図りながら、計画的に特別養護老人ホームを整備してきました。

その後、平成12年の介護保険制度の発足によって、介護老人福祉施設として、利用者と契約により、介護報酬の中で運営されています。

特別養護老人ホームは、佐久地域には、15施設970名の定員数が確保されています。自治体が運営している施設は、佐久広域連合が運営する5施設のみで、残り10施設は、社会福祉法人が運営しています。

なお、佐久広域連合の特別養護老人ホーム徳花苑は、立科町を指定管理者に指定し、管理運営が行われています。

② 養護老人ホーム（勝間園）

養護老人ホーム勝間園は、旧臼田町が昭和26年に開設した町立偕楽園の事業を承継し、昭和49年に佐久地域広域行政事務組合に移管、改築されました。その後、旧一部事務組合から事業を承継した広域連合が共同処理する事務に定めて運営しています。

施設の立地上、南佐久地域を中心に圏域全体から入所しています。

養護老人ホームは、佐久地域全体で3施設240名の定員数が確保されていますが、介護保険制度が導入されて以降、市町村の養護老人ホーム待機者が減少していることから、勝間園においては、平成22年4月から、定員を100名から90名へ変更する予定となっています。

③ 救護施設（清和寮）

救護施設清和寮は、昭和35年に旧臼田町に開設した臼田町外８ヶ町村救護施設組合の事業を承継し、昭和56年に佐久地域広域行政事務組合に移管、改築されました。その後、旧一部事務組合から事業を承継した広域連合が共同処理する事務に定めて運営しています。

救護施設は、戦後混乱期の多数の戦災孤児、身寄りのない者を抱えた時代の要請を受け、生活保護法により制度化された施設です。

長野県内に7施設（664名の定員数）ある救護施設のうち、東信地区には清和寮1か所のみの設置となっています。身体、知的、精神などの障害の種別を問わず、あらゆる障害者に対応できる福祉施設として、県内各地から入所しています。

なお、佐久広域連合が運営する社会福祉施設については、運営経費の節減とサービス向上を図るため、平成15年以降、給食調理業務を民間事業者に委託して運営を行っています。

【別紙　施設一覧表参照】

(2) 佐久広域連合の社会福祉施設が果たしてきた役割

戦後間もない時期に、時代の要請から、地域の施設福祉に対するニーズに応えるため、障害者や生活困窮者などの保護を対象として、市町村、一部事務組合により整備が進められてきました。

その後、施設の老朽化による建替えを期に、市町村事務の共同処理化として、佐久広域連合の前身である佐久地域広域行政事務組合に移管され、広域的に施設整備が図られてきました。さらに、特別養護老人ホームについては、高齢者介護施設の需要が高まり、市町村の要請を受けて、圏域の均衡を図りながら施設整備を行い、地域ニーズに対応してきました。

このような経過のもとに整備されてきた佐久広域連合の施設は、佐久地域の中ではその運営規模が格段に大きく、周辺地域の拠点として、長年にわたり培ったノウハウが蓄積され、関係機関や地域との結びつきが保たれた施設運営がなされています。

(3) 施設運営上の課題

① 全般的な課題

施設福祉サービスの担い手として、社会福祉法人等による施設整備が進展し、特色ある多様なサービスが拡充していることを踏まえ、広域連合が運営するそれぞれの施設の役割を見直したうえで、中長期的な方向性について検討する必要があります。

一方で、佐久広域連合の運営している社会福祉施設は、これまで、地域に先駆けて整備してきたことから、建物の老朽化が進み、近い将来建替えを検討する時期にあります。

また、民間施設と大きく異なる点として、職員が短期的に人事異動をする仕組みとなっており、特に、組織の中で現場を預かる施設長が人事、財務、運営管理のマネジメントを総合的に行うことが難しい環境にあることから、多様な施設サービスが求められる中で、中長期的に利用者や地域に柔軟に対応し、小回りのきいた、特色ある施設運営がしづらい状況にあります。

② 個別的な課題

ア 特別養護老人ホーム（勝間園、美ノ輪荘、豊昇園、徳花苑、塩名田苑）

高齢化の進行によって、高齢者の施設入所の需要は高まっており、多くの入所待機者を抱えています。

昭和50年代に建設された施設については、利用者の利便性に配慮して、定期的に施設改修を行っていますが、今後の施設維持改修費の増加や根本的な居住環境の改善の必要性を踏まえ、改築時期を検討する時期が到来しています。

イ 養護老人ホーム（勝間園）

養護老人ホームについては、古くは生活保護法による養老施設でしたが、昭和38年の老人福祉法によって、老人福祉施設として位置づけられました。平成12年に介護保険制度が導入された以降も、措置制度によって運営される施設となっています。

養護老人ホームは、経済的理由や精神・身体的理由があり、かつ、身寄りがないなどの家庭的理由がある方を対象として、市町村による入所措置が行われていますが、介護保険制度が導入されてから、待機者数は著しい減少傾向にあります。

介護保険制度が導入される前は、養護老人ホーム、特別養護老人ホームともに措置施設であったことから、養護老人ホーム利用者が要介護の状態になった場合には、措置換えにより特別養護老人ホームへ入所させることが行われてきました。

介護保険制度導入後は、原則として、特別養護老人ホームが契約による利用になったこと、さらに、特別養護老人ホームへの入所希望者が多いことなどから、特別養護老人ホームへの入所が困難となり、養護老人ホームが「特養化」している状況にあります。

また、養護老人ホームに要介護状態の入所者が増加していることから、居室等の改修を実施しているものの、全般的な施設の老朽化や施設構造上の問題から、居住環境の面の改善が進まない状況となっています。

ウ 救護施設（清和寮）

高齢者介護施設と異なり、様々な種類の障害のある方や重複障害の方が利用しており、施設利用者に対する支援も多様化しています。

清和寮の入所者は、入所期間が長く、高齢化により要介護状態の高齢者や重複障害を持つ方が多い状況です。本来、身体障害者療護施設、知的障害者更生施設、特別養護老人ホーム等の対象者となるべき方々が救護施設へ入所されている実態があります。これらの施設整備がなされれば、介護施設への入所が適当とされるケースも多く存在しています。

また、社会生活への適応が十分でない方やホームレスなどに対し、社会的な生活支援を行っています。

清和寮においても、要介護状態の入所者が増加していることから、これまでも、入所者のニーズに対応するための居室等の改修を実施しているものの、将来的にも居住環境の改善面で課題があります。

３ 社会福祉施設のあり方についての提言

社会福祉施設等を取り巻く環境の変化や、佐久地域における地域福祉の実情、佐久広域連合の施設の状況や課題等を踏まえ、今後の社会福祉施設のあり方について、次のとおり提言します。

(1) 社会福祉施設は、住民の生活に身近な社会資源であり、必要な福祉サービスの提供という公共的な役割を果たす必要があります。

(2) 入所施設のサービスは、可能な限り住み慣れた地域の中でそれまでと変わらない生活を送ることができるようサービスを提供することを目指すべきです。

(3) 住民や施設利用者の視点に立って、地域に必要な施設サービスの充足、維持向上を目指した継続的な運営が求められます。

(4) 地域福祉サービスの拠点として、複合的・包括的機能を備え、地域の様々な社会資源、日常生活圏の中でのサービス提供機関や他分野との連携による拠点機能を備えた総合的・中核的施設が必要です。

(5) 施設運営に求められる方向として、施設サービスによる支援を施設の中で完結するのではなく、利用者の自立支援のため、施設機能の特性を十分活かした在宅の地域生活支援へつなげていくことが必要です。

(6) 今後の社会福祉施設の設置・運営主体は、制度整備により、福祉サービス提供の主たる担い手とされている社会福祉法人等となることが望ましいと考えます。

(7) 行政は、直接的な施設運営から、地域で必要なサービスが整備されるための環境づくり・条件づくりや、社会福祉法人等では担えない分野に役割を特化していくことが望ましいと考えます。

４ 社会福祉施設のあり方についての提言（具体的事項）

社会福祉施設のあり方についての具体的事項として、次のことについて、併せて提言します。

(1) 今後のあり方について

① 社会福祉法人等への移管は、施設ごとの地域での役割を勘案して、移管できる環境が整った段階で順次実施していくことが望ましいと考えます。

② 移管する社会福祉法人等のサービスの実績や経営能力などの検討と、住民への適切な情報提供に取り組む必要があります。

③ 移管にあたっては、利用者・家族に対して十分な説明を行い、現状のサービスの維持・向上が図られる方策を講じる必要があります。

(2) 環境の整備について

① 社会福祉施設は、広域的で公共的な役割を有することから、一定程度の条件整備を行うことで、社会福祉法人等が参入しやすい環境を整える必要があります。

② 既存施設を移管する場合は、現行の施設が将来的な施設修繕費用などの諸問題を抱えていることから、一定の条件整備、財政支援について配慮することで、社会福祉法人等が参入しやすい環境を整える必要があります。

③ 施設を建て替える場合は、これまで地域と施設が構築してきた関係を継続、発展できる方法の検討や地域福祉ニーズに対応できるよう整備することが必要となります。また、施設利用者が広域的な範囲に及ぶことから、広域的な財政支援が必要です。

④ 地方自治法に基づく指定管理者制度では、公設施設のサービス向上と運営の効率化を図る目的で、社会福祉施設も検討の対象とはなりますが、施設福祉サービスは、長期間、毎日の生活の中でサービスを提供するものであり、一定期間ごとにサービス提供者が変わる可能性がある指定管理者制度を適用することが妥当かの疑問もあります。これまで施設がその地域で

長年にわたる運営により築いた特色を維持発展させる上でも、同一法人等が将来にわたって運営できる環境を整備することが望ましいと考えます。

(3) 施設ごとの個別事項

（Ⅰ）特別養護老人ホーム（勝間園、美ノ輪荘、豊昇園、徳花苑、塩名田苑）

① 特別養護老人ホームの需用が高まっていることから、老朽化している勝間園、美ノ輪荘は、施設の改築の検討をする必要があります。なお、美ノ輪荘については、集落と離れていることから、地域福祉の拠点として住み慣れた地域での生活が継続できるよう、立地条件などの検討が必要です。

② 徳花苑については、施設開設からの経緯と、現在は指定管理者制度を適用して立科町が運営していますが、その地域で長年にわたる運営により築かれた特色を維持発展させる上でも、立科町の意向を踏まえながら、移管先の検討が必要と考えます。

（Ⅱ）養護老人ホーム（勝間園）

① 市町村では養護老人ホーム待機者が減少しているものの、他の施設では入所要件に合わない高齢者のセーフティネットの役割として、養護老人ホームを確保することは必要と考えます。ただし、今後の待機者の状況や介護保険制度を含めた動向に留意して、圏域全体の定員数を考慮した適正規模の検討が必要です。なお、養護老人ホームが措置制度の下での入所施設であることから、潜在的ニーズも把握する必要があります。

② 平成18年の介護保険制度の見直しに際して、要介護の状態にある利用者については、介護保険制度によるサービスを利用できることとなるなど、制度の見直しが進んでいます。今後も、将来的な養護老人ホームに係る制度改正に留意していく必要があります。

③ 施設が老朽化していることから、関係市町村と協議の上、改築の検討が必要です。

（Ⅲ）救護施設（清和寮）

① 他の社会福祉施設が整備されてきたことから、待機者は減少傾向にあり

ますが、他の施設では受け入れ困難な方のセーフティネットの役割として、引き続き一定規模の施設機能の確保は必要と考えます。

(4) 今後さらに検討すべき課題

① 福祉施設には公共的な空間があり、専門的な職員が配置されています。施設の建替えを行う場合は、施設の人的・物的資源を地域に展開し、地域の拠点として住民に活用され、地域全体を支援するよう、地域ニーズに合わせ、包括的支援機能を兼ね備えることが必要です。こうした拠点として整備することで、仮に施設への入所が必要となったとしても、地域での在宅サービスとの連続性や入所前の地域とのつながりを維持した生活を継続することが可能となります。また、施設の場所、適正規模の整備等の検討が必要です。

② 佐久地域は全国有数の健康長寿の地域として、住民、保健・医療関係者、行政が一体となって地域づくりをしてきました。また、時代に先駆けて、保健・医療・福祉の連携による包括的地域ケアの体制が構築されています。施設の建替えを行う場合は、これまでの経緯と将来に向けた地域ニーズに対応できる複合的・高次機能を持つサービス提供体制が必要と考えます。

③ 特別養護老人ホームの整備にあたっては、個人の尊厳を守り、個性や生活のリズムを保つ観点から、国の指針による「個室・ユニット型」を基本としながらも、今後の圏域内の施設整備の動向、地域ニーズ、地域的なバランスを十分踏まえて検討する必要があります。

④ 介護施設の需用は高まっているものの、施設整備が充足されていない実情と、高齢者の施設介護に至る経緯は個別に異なっても、在宅で支えきれない逼迫した状況にあることなどを勘案し、施設の入所判定においては、平等・公平性と頻繁な見直し機会を設けることで、地域ニーズに対応することが必要です。

(5) 広域連合に期待するもの

① 介護保険制度が発足して10年が経過しますが、介護給付費は高齢化の進展を上回る伸び率で急激に増えており、将来、住民の保険料負担は相当高い水準になることが予想されています。さらに、国、地方自治体を通じて

厳しい財政状況が続く中、介護保険制度が住民に公平性の確保に配慮しつつ、より効率的な保険運営が行えるよう、国の動向に注視しながら、地域の実情に合う効率的な運営方法を研究することを望みます。

② 市町村では第5期介護保険事業計画の策定を控えている中、国の介護保険制度施策の動向に注視して、佐久地域にあるべき施設福祉サービスとその整備に向けた検討が必要となります。

③ 佐久地域は人口規模の小さい町村が多く、地域の中で最適なケアシステムの構築にあたって広域型福祉施設の役割も大きく、広範囲から入所することから、広域連合としての主体的な関わりに期待します。

④ 福祉サービスの提供主体として、施設福祉の分野においても社会福祉法人等が占める割合が高くなる中で、当面、佐久広域連合が運営する社会福祉施設についても、構造的な転換を行い、サービスの質の向上と効率的な運営を図ることが望まれます。

また、施設は地域福祉の拠点として住民の期待も大きく、施設長のマネジメント力が発揮できる条件整備、専門職員の養成、職員の資質向上の方策などにも期待します。

⑤ 広域連合の職員については、社会福祉施設の分野で培った力を今後とも発揮できるように配慮することや、具体的な移管計画を策定する段階で、職員の処遇が不利益にならないよう、構成市町村とも十分協議し、適切な対応が図られるよう望みます。

○ むすび　～住民と行政の協働による新しい福祉を創造するために～

社会福祉施設のあり方検討懇話会では、社会福祉を取り巻く環境の変化に対応することや、地方自治体の厳しい財政状況も踏まえ、佐久広域連合が運営する社会福祉施設のあり方について提言をまとめました。

この提言は、佐久広域連合が運営している「社会福祉施設のあり方について」の基本的な方向性を示しています。今後予定する広域計画の策定や、社会福祉施設の移管や再整備など具体的な推進計画の策定に際して、この提言の方向性を踏まえながら、その詳細について、構成市町村と十分協議し、市町村の計画との整合を図った上で定められていくことを期待します。

社会福祉制度や施策が大きく変わる中、佐久地域では、高齢化率の上昇が他の地域より先行している状況があり、今後とも社会福祉サービスの必要性も高まるので、広域連合において、このあり方の検討が継続的に行なわれる必要があります。同時に施設の建替え時期と地域に必要とされる施設整備が遅れることのないよう、スピード感を持って取り組んでいくよう要望します。

地域に求められる行政の役割として、施設福祉から地域福祉へ、措置から契約、自立支援の流れへ移っていく中で、この分野において広域連合の役割・責任が軽減されるものではなく、地域福祉サービス提供体制の確保策として、社会福祉法人等の事業者を側面から支えていく役割を果たしていくことや、あらゆる人々のすべての権利が擁護されるよう成年後見制度の活用の体制づくりなど、新たな役割を果たすことが求められるところです。

これまで自治体が運営してきた施設が社会福祉法人等に移管されることで、住民や施設利用者に福祉が後退してしまうのではないかという誤解や不安を抱かれぬよう、これからの社会福祉施設のあり方として、地域における「新たな支えあい」により、住民と行政との協働による新しい福祉のまちづくりの拠点として、これまで培われた保健・医療・福祉の包括的地域ケア体制を維持発展させながら、この提言が「佐久モデル」として、今後の福祉施策の第一歩となるよう願うところです。