

福祉園の民営化に関する 考え方（案）

令和2年4月

板橋区福祉部障がいサービス課

--目次--

1	区立福祉園民営化に係る検討の経緯・目的	1
2	区立福祉園の現状	2
	(1) 沿革	
	(2) 事業概要	
	(3) 指定管理の状況	
	(4) 利用状況及び今後の見込み	
	(5) 区立福祉園を取り巻く現況・課題	
3	民営化検討の視点	4
	(1) 利用者説明会での意見	
	(2) 運営経費について	
	(3) 障がい程度の重い方の受け入れ	
	(4) 施設の改修経費等	
	(5) 指定管理者制度及び民営化のメリット・デメリット	
4	民営化に関する基本方針	6
	(1) サービス水準の維持	
	(2) 改築（改修）時に導入を検討	
	(3) 改築（改修）への対応	
	(4) 民営化の手法	
	(5) 事業者の選定	
5	今後の区への対応と進め方	7
6	今後のスケジュール（予定）	8
	(1) 区立福祉園の民営化に関する考え方	
	(2) 指定管理者の選定等	
	(3) 民営化導入に関する検討	

1 区立福祉園民営化に係る検討の経緯・目的

- 区では、基本目標を「一人ひとりが、自分らしく社会参画できる地域づくり」とする、「第5期障がい福祉計画・第1期障がい児福祉計画（平成30年3月策定）」に基づき、障がいのある人もない人も、ともに育ち、ともに働き、ともに支えあいながら生きる地域社会の構築をめざし、取り組みを進めています。

障がい福祉施策においては、障がいのある方の重度化・高齢化や親亡き後を見据え、障がいのある方の生活を地域全体で支える「地域生活支援拠点等」の整備、発達障がいや医療的ケアを必要とする方々への切れ目のない支援など、ライフステージに応じた環境整備が求められています。
- そのような中、区では、板橋区基本計画2025の実施計画である「いたばしNo.1実現プラン2021」（平成31年1月策定）において、将来を見据えた持続可能な区政経営の実現に向け、既存の行政サービスのあり方について、固定観念を持つことなく見直し、財政基盤の確立をめざすとしています。同計画において、区立福祉園についても「民営化の検討」が位置づけられてきました。
- 令和2年度一般会計予算（2,219億円）における福祉費（1,286億円）の割合は58%となっており、私立保育所運営経費や障がい者自立支援給付費が毎年増加している状況にあります。今後も同様の傾向が続くものと見込まれる中、福祉園においても、限られた予算で効率的・効果的なサービスを提供していくことが求められています。
- こうした状況を踏まえ、区立福祉園の民営化にあたっては、以下の観点から、検討を進めていくこととしています。
 - ① 「第5期板橋区障がい福祉計画・第1期障がい児福祉計画」に基づき、「一人ひとりが、自分らしく社会参画できる地域づくり」をめざして、切れ目のない支援を具現化できるよう検討します。
 - ② 安定的かつ効果的な福祉園運営手法のひとつとして、民営化を検討します。
 - ③ 保護者や利用者の声を聞き、段階的に説明を行いながら方向性を出します。
 - ④ 現運営事業者へのヒアリング等を行い、現状を踏まえたうえで、課題解決手法のひとつとしての可能性を検討します。
 - ⑤ 民間運営事業者へのヒアリング等を行い、より良い事業運営方法を模索します。
- 昨年12月には、各区立福祉園における説明会や関係団体との話し合いを行い、いただいたご意見等を踏まえ、サービス水準の維持・向上が図られる運営手法を検討してきました。

このたび、持続可能な区政経営の実現とともに、今後も増加が見込まれる障がい者（児）へ、充実した障がい福祉サービスを継続的かつ安定的に提供していくため、将来に向けた福祉園の効率的・効果的な運営について、「福祉園の民営化に関する考え方（案）」を作成しましたので報告します。今後は、本案へのご意見をいただき、「福祉園の民営化に関する考え方」をまとめていきます。

2 区立福祉園の現状

(1) 沿革

昭和 47 年（1972 年）の加賀福祉園開設以降、順次施設を開設し、現在 9 園を指定管理者制度により運営しています。

運営方法については、平成 17 年度まで、区直営及び委託事業で運営し、平成 18 年度からは、地方自治法改正に伴い、民間法人のノウハウを活かした運営とするため、指定管理者制度を導入しました。指定管理者の選定にあたっては、全区立福祉園をプロポーザル方式により選定し、令和 2 年度で 3 期（15 年）となります。なお、三園福祉園は、平成 23 年度の開設時より、指定管理者制度を導入しています。

(2) 事業概要

現在、区立福祉園では、障害者総合支援法第 5 条に規定する生活介護、就労継続支援 B 型及び、児童福祉法第 43 条に規定する福祉型児童発達支援センターのサービスを実施しています。

また、赤塚福祉園では、ご家族の疾病、事故及び冠婚葬祭などにより、一時的にご家庭で介護を受けられなくなった方のお預かりもしています（緊急保護）。

① 区立福祉園の状況

施設名	築年数	サービス内容（定員）
加賀福祉園	40 年	生活介護（25名）・就労継続支援 B 型（60名）・児童発達支援（30名）
小茂根福祉園	38 年	生活介護（40名）・就労継続支援 B 型（30名）
高島平福祉園	34 年	生活介護（36名）・就労継続支援 B 型（50名）※ 分場を含む。
蓮根福祉園	31 年	就労継続支援 B 型（60名）
前野福祉園	29 年	就労継続支援 B 型（30名）
赤塚福祉園	27 年	生活介護（60名）・就労継続支援 B 型（40名）・緊急保護（8名） ※ 赤塚ホームを含む。
徳丸福祉園	23 年	生活介護（90名）・就労継続支援 B 型（40名）
小豆沢福祉園	19 年	生活介護（54名）
三園福祉園	9 年	生活介護（40名・うち重症心身障がい者10名）

② サービス内容

サービス名	内 容
生活介護	常に介護を必要とする方に、日中、排せつ、食事の介護などを行うとともに、創作活動・生産活動の機会を提供します。
就労継続支援 B 型	一般企業などでの就労が困難な方に、働く場を提供するとともに、知識及び能力の向上のために必要な訓練を提供します。
重症心身障害児（者）通所事業	重度の知的障がい及び重度の肢体不自由が重複している方を対象に、地域で生活していくために必要な療育などを行います。
児童発達支援	日常生活における基本的な動作の指導、知識技能の付与、集団生活への適応訓練などを行います。
緊急保護	在宅の障がいのある方が介護者等の介護を受けられない場合、登録・申請を受け、一時的な保護を行います。

(3) 指定管理の状況

区立福祉園は、平成 18 年度以降、3 期（15 年）にわたり、指定管理者制度により運営を行ってきました。区は、指定管理者に対して管理運営に係るモニタリング及び評価を実施しており、いずれの園においても「適正」の評価となっています。

しかしながら、運営経費である指定管理料は増加傾向にあるため、要因を分析し、改善を図っていく必要があると考えています。

(4) 利用状況及び今後の見込み

区立福祉園は、近年、定員が埋まっている状況が継続しています。民間事業所については、新規開設の施設を除くと、例年の新規受け入れ可能人数は、定員の 1 割程度で推移しています。

通所サービスの新規利用者は、特別支援学校高等部卒業生が中心となっており、毎年 80 名程度の卒業生のうち、約半数の方々が民間事業所も含めた通所サービスを利用しています。

生活介護及び就労継続支援 B 型サービスについては、今後整備が予定されている施設も含めると、区立及び民間事業所による供給数によって、一定期間は需要を満たす予測となっていますが、将来的には不足が見込まれます。このうち重症心身障がい者を受け入れる施設については、より不足が見込まれる状況となっています。

※ 民間施設の状況

令和 2 年 3 月現在、板橋区における民間の生活介護事業所は 7 箇所、就労継続支援 B 型事業者は 24 箇所、東京 23 区内においては、生活介護事業者が 171 箇所、就労継続支援 B 型事業者は、464 箇所となっています。なお割合は下記のとおりです。

《民間事業所の割合》

	板橋区内				東京 23 区内			
	公立	民間	全体	民間割合	公立	民間	全体	民間割合
生活介護	7 施設	7 施設	14 施設	50.0%	94 施設	171 施設	265 施設	64.5%
就労 B 型	7 施設	24 施設	31 施設	77.4%	64 施設	464 施設	528 施設	87.9%

23 区内の民間事業所の割合は、生活介護事業が約 65%、就労継続支援 B 型事業が約 88% となっており、特に就労継続支援 B 型において、民間事業所の割合が高い状況となっています。

(5) 区立福祉園を取り巻く現況・課題

① 現況

区立福祉園と民間事業所利用者の障がいの程度を比較すると、生活介護事業及び就労継続支援 B 型事業ともに、区立福祉園利用者の障がいの程度が重く、民間事業所では受け入れが難しい方を多く受け入れている状況があります。このことから、区立福祉園がセーフティーネットの役割を担っている実態がうかがえます。これは、障がいの程度が重い方の受け入れには、人員体制を厚くする必要があり、民間事業所において、対応が困難な場合があることが考えられます。

② 課題

こうした現況を踏まえると、今後、高齢化及び重度化の進展が見込まれる中では、障がいの程度の重い方の受け入れについて、対応を検討していく必要があります。

また、多くの施設が築 25 年以上経過し、設備を含めた維持補修工事が多くなっています。「いたばしNo.1 実現プラン 2021」の「公共施設等ベースプラン」では、区立福祉園の施設更新時期が、第 2 期（令和 8 年～13 年）、第 3 期（令和 13 年～18 年）、第 4 期（令和 18 年～23 年）に渡って位置づけられています。

さらには、「地域生活支援拠点等」の整備をはじめとする、ライフステージに応じた切れ目のない支援の充実など、障がい福祉施策全体において新たな行政需要が山積しているため、将来的な区全体の財政状況も踏まえ、障がい福祉サービス全体に要する経費への工夫が必要となっています。

3 民営化検討の視点

(1) 利用者説明会での意見

令和元年 12 月 4 日から 23 日までの間において、「区立福祉園民営化の検討の考え方」について、区立福祉園 9 施設の利用者及び家族に説明会を行いました。

その中で、主に次のような意見が寄せられました。今後も段階的に意見を伺い、区として対応を図っていきます。

- ・ サービス水準の低下への懸念
- ・ 継続利用ができなくなることへの不安（特に重度の方）
- ・ 事業者の安定的な運営に関する不安
- ・ 法人が変わることへの不安

(2) 運営経費

区立施設において、運営経費は全て指定管理料で賄われますが、民営化の場合、東京都の補助があるものの、運営経費に係る収入である国の自立支援給付費割合が 5 割程度となっています。

そのため、区立福祉園の民営化にあたっては、現況において、より手厚い支援を要する方を受け入れている状況に鑑み、サービス水準を維持していく観点から、区による一定の補助をしていく必要があると考えています。

(3) 障がい程度の重い方の受け入れ

区立福祉園においては、民間事業所と比較して、障がい程度の重い方の割合が高い傾向にあります。加えて医療的ケアのある方や強度行動障がいのある方など、より手厚い支援が必要な方の受け入れが大きな課題となります。

現状、区立福祉園においては、法定の人員を超える支援員の配置をすることで、より手厚い支援を必要とする方を受け入れており、民間施設において受け入れの難しい方のセーフティーネットとしての機能を果たしていると言えます。

そのため、民営化を導入するにあたっては、これまで区が果たしてきた公的責任を果たすべく、支援員配置に係る補助を行うほか、受け入れ拡大を図る必要があると考えています。

(4) 施設の改修経費等

区立福祉園は、多くの施設が築 25 年以上経過しており、老朽化が進んでいる状況にあります。

そのため、今後、改築・大規模改修や施設修繕等に係る多額の施設維持経費が必要となることを見込まれており、民営化した際の運営面で大きな負担となることが想定されています。

このことは、現法人を含めた事業者との協議の中においても、大きな課題として取り上げられており、民営化をする際には、区による一定の支援が必要であると考えています。

(5) 指定管理者制度及び民営化のメリット・デメリット

利用者説明会等でいただいたご意見や事業者等との協議を踏まえ検討を進めてきた中で、指定管理者制度と民営化により生ずるメリット・デメリットとして以下のことが考えられます。

	指定管理者制度	民営化
メ リ ツ ト	<ul style="list-style-type: none"> ・区立であることの安定感・安心感がある。 ・区からの指定管理料により、経費面で安定している。 ・支援員が充実しており、障がいの程度の重い方が安心して通うことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・経費節減等により得た財源を充てることで、障がいサービス全体の充実を図ることができる。 ・事業者の現場判断により柔軟性とスピード感のある対応が可能となるため、開設日・時間の延長や新たなサービスの提供等、よりニーズに則した取組が期待できる。 ・同一の法人による運営が図られることで、継続的な支援を受けられるため、利用者へ安心感を与えることができる。 ・長期的な視点による人材確保や人材育成が可能となる。
	指定管理者制度	民営化
デ メ リ ツ ト	<ul style="list-style-type: none"> ・5年ごとに事業者選定を行うため、短時間で運営法人が変更となる可能性があり、サービス充実のための積極的な投資が行われない。 ・一定程度区の関与があるため、民間と比較して、運営面での柔軟性・スピード感が乏しい。 ・区の経費負担が多い(運営経費・施設改築改修経費)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・区立と比較し、収入確保の安定性に欠け、事業者の撤退リスクがある。 ・サービス水準より、採算性が重視される恐れがある。 ・民営化法人の選定の際に、それまでの事業者以外の事業者となる可能性があり、利用者が慣れるまで、時間がかかる。 ・経費の圧縮が必要になるため、職員人件費や体制に影響が出る可能性がある。 ・施設の職員数により、障がいの程度の重い方が、受け入れてもらえない可能性がある。

※ 他区の状況

障がい福祉施設における 23 区の民営化の実施状況は、4 区(墨田区・杉並区・足立区・葛飾区) 18 施設となっており、区立施設全体(約 180 か所)では、民営化導入施設が約 10%となっています。

4 民営化に関する基本方針

以上のように、民営化にあたっては、様々な課題があるものの、区の将来的な障がいサービス全体の充実とともに、長期的視点では、福祉園におけるサービスの充実、運営の効率化を図る一方策として、各区立福祉園の状況等を踏まえ、民営化を導入する必要があると考えます。

しかしながら、セーフティーネットとしての役割など区が担ってきた公的責任は、今後も果たしていく必要があると考えているため、民営化を導入するには、利用者説明会におけるご意見や民営化により想定されるデメリットなどの課題を解決しうる手法を整備し、民営化園のサービス水準の維持を図るとともに、利用者が安心して利用し続けられる環境を構築します。

(1) サービス水準の維持

他区や民間事業所のサービス内容を踏まえ、公平性及びセーフティーネットの役割の視点に立ち、サービス内容を精査し、民営化園のサービス水準の維持を図るとともに、継続的かつ安定的な事業運営の担保、障がい区分の重い方の受け入れ先の確保を図るため、区による支援を行っていきます。

障がいの程度の重い方への対応と受け入れの確保については、民営化導入園において区立福祉園と同様の支援員が配置できるよう、支援員配置に係る補助を行うほか、民営化後の利用者の受け入れについては、区立福祉園と同様に、区と協議の下、調整を図っていくこととします。

また、障がい区分の重い方の受け入れ先の拡大を図っていきます。

(2) 改築（改修）時期を考慮した導入の検討

民営化を導入する際は、施設の改築・改修の時期を考慮して実施することとし、次期指定管理期間（令和3年度～7年度）から次々期指定管理期間（令和8年度～12年度）への更新時における民営化の導入を検討していきます。以降については、民営化した園の効果検証の上、次の民営化の導入を検討していきます。

(3) 改築（改修）への対応

円滑な事業運営を行っていくためには、運営方針・内容に沿った施設であることが重要であり、施設建設や改修にあたっては、事業者の責任において実施するものとします。

一方、施設建設や大規模改修は多額の経費を要するため、運営に係る収入が5割程度の現行の制度下においては、事業者の工夫のみでは安定的な運営に支障が生じることが見込まれます。そのため、多額の経費を必要とする改修等については、一定程度、区が補助をすることとします。

(4) 民営化の手法

民営化の手法については、該当園の状況等を踏まえ、以下の手法から選択し、導入していきます。

① 現福祉園の民営化と合わせた建て替え

利用者への影響等、施設の特性上、居ながらの改修が困難であるため、老朽化が進んでいる施設については、区において代替用地を確保のうえ、運営事業者による施設建設及び運営による手法を取り入れます。

なお、土地については、定期借地権設定契約により貸付を行います。また、施設建設にあたっては、国や東京都の補助を活用するとともに、区からの補助を導入することで、事業者負担の軽減を図ります。

② 現福祉園の建物の譲渡

老朽化の度合いが低く、継続的な使用が可能な施設については、運営事業者へ建物を無償譲渡し、土地については、定期借地権設定契約により貸付を行います。なお、大規模改修等、多額の経費を要する改修を行う場合には、状況に応じて区からの補助による支援を行います。

③ 複数の施設を集約したうえでの民営化

スケールメリットを生かした運営による効率化等の観点から、状況に応じて、複数の福祉園を集約することが考えられます。この場合においては、区において代替用地を確保したうえでの運営事業者による施設建設や、公共施設の無償譲渡を含め、状況に合わせて対応していきます。

なお、土地については、定期借地権設定契約により貸付を行うとともに、施設建設や改修に伴う経費への区の補助による支援を行います。

(5) 事業者の選定

事業者の選定については、プロポーザル形式による公募を原則とします。選定にあたっては、選定委員会を設置し、運営実績や運営能力、事業計画、経営状況等を総合的に判断し、区立福祉園と同等の水準のサービスに併せ、新たなサービスの提案など、質の高いサービスを実現できる法人を選定します。

なお、利用者の不安解消を図るため、それまでの指定管理事業者が参入しうる事業スキームとするとともに、継続利用を希望する利用者の受け入れなどの条件設定等を取り入れていきます。

5 今後の区への対応と進め方

今後、本案へのご意見をいただきながら、福祉園の障がい福祉サービスの充実と効果的・効率的な運営をめざし、「福祉園の民営化に関する考え方」をまとめていきます。

以降は、区立福祉園の改修計画を検討・策定するとともに、民営化導入園の検討を進めていきます。なお、民営化導入園の選定にあたっては、対象園利用者及びそのご家族等のご意見を伺い、段階的な説明により、ご理解を得ながら進めていきます。

また、民営化はあくまでひとつの手法であるため、民営化のみならず、現在の指定管理のあり方を検証の上、改善を図っていく必要があると考えています。

そのため、今年度予定している次期指定管理者（令和3年度～令和7年度）の選定に向け、より効果的・効率的な運営手法及び事業内容等の検討を進めていきます。

6 今後のスケジュール（予定）

（1）区立福祉園の民営化に関する考え方

令和2年5月中旬	区議会健康福祉委員会報告
5月～6月	説明会（利用者・保護者・福祉園）
6月～8月	「区立福祉園の民営化に関する考え方」作成
8月下旬	区議会健康福祉委員会報告
9月～10月	説明会（利用者・保護者・福祉園）

（2）指定管理者の選定等

令和2年4月～6月	指定管理に関する検証
6月～12月	次期指定管理者の選定（令和3年度～令和7年度）

（3）民営化導入に関する検討

区立福祉園改修計画及び民営化計画の検討・策定は、次々期指定管理者（令和8年度～）を選定すべき時期に向け、段階的な説明を踏まえ、行っていきます。