

**福祉部の所管する  
法人及び公の施設のあり方について**

平成 26 年 10 月

**福 祉 部**

## 目 次

■はじめに.....	1
1 公共の提供する施設サービスのあり方.....	2
2 岡崎市福祉事業団のあり方について.....	4
3 岡崎市社会福祉協議会のあり方について.....	9
4 岡崎市シルバー人材センターのあり方について.....	15

## ■はじめに

岡崎市社会福祉協議会（以下「社協」という。）と岡崎市福祉事業団（以下「事業団」という。）は、社会福祉法人として本市の社会福祉の発展に大きな役割を果たしてきた。

しかし、社会福祉を取り巻く環境は大きく変化してきており、平成 12 年の社会福祉基礎構造改革により社会福祉法人制度の幅広い見直しが行われるとともに、介護保険法・障害者総合支援法など福祉関連法令の整備や度重なる改正、措置制度から契約制度への転換、福祉サービスにおける民間企業等の参入、福祉ニーズの多様化・複雑化、既存の社会保障や福祉政策にとどまらない切れ目のない生活支援サービスへの期待などにより、社会福祉法人としての役割、経営の在り方等について見直しが必要となっている。

公益社団法人岡崎市シルバー人材センター（以下「シルバー人材センター」という。）は、公共性、公益性が極めて高い事業として着実な発展を遂げてきており、就業を希望する高齢者に対し、その機会を確保し、就業を通して高齢者の生きがいがづくりや社会参加のために重要な役割を果たしてきた。

また、平成 24 年から公益社団法人となり、引き続き高齢者福祉の一翼を担っていくことになるが、今後対峙する超高齢社会への対応として更なる組織強化と経営改革が求められている。

これら 3 法人のあり方を検討していくうえで、福祉部の所管する公の施設についての見直しも必要不可欠となる。

公費を投入するサービスであるので、当然行革の視点も重要となるが、福祉ニーズを的確に捉えたうえで、他の行政施策との連携、あるいは民間サービスとの均整を図ることが肝要である。

以上のことを踏まえ、福祉部の所管する法人及び公の施設のあり方を示し、着実な実行を期するものである。

## 1 公共の提供する施設サービスのあり方

○経済状況の悪化による財政不安や建物の老朽化による修繕や更新費用が増大することが懸念され、全国的に公共施設配置の見直しが行われている。本市においても福祉施策の主体となる市が、真に公共として行う福祉施設サービスの必要性・妥当性が問われている。

○本市における福祉施設サービス毎の民間の充足状況については、以下のとおりとなる。

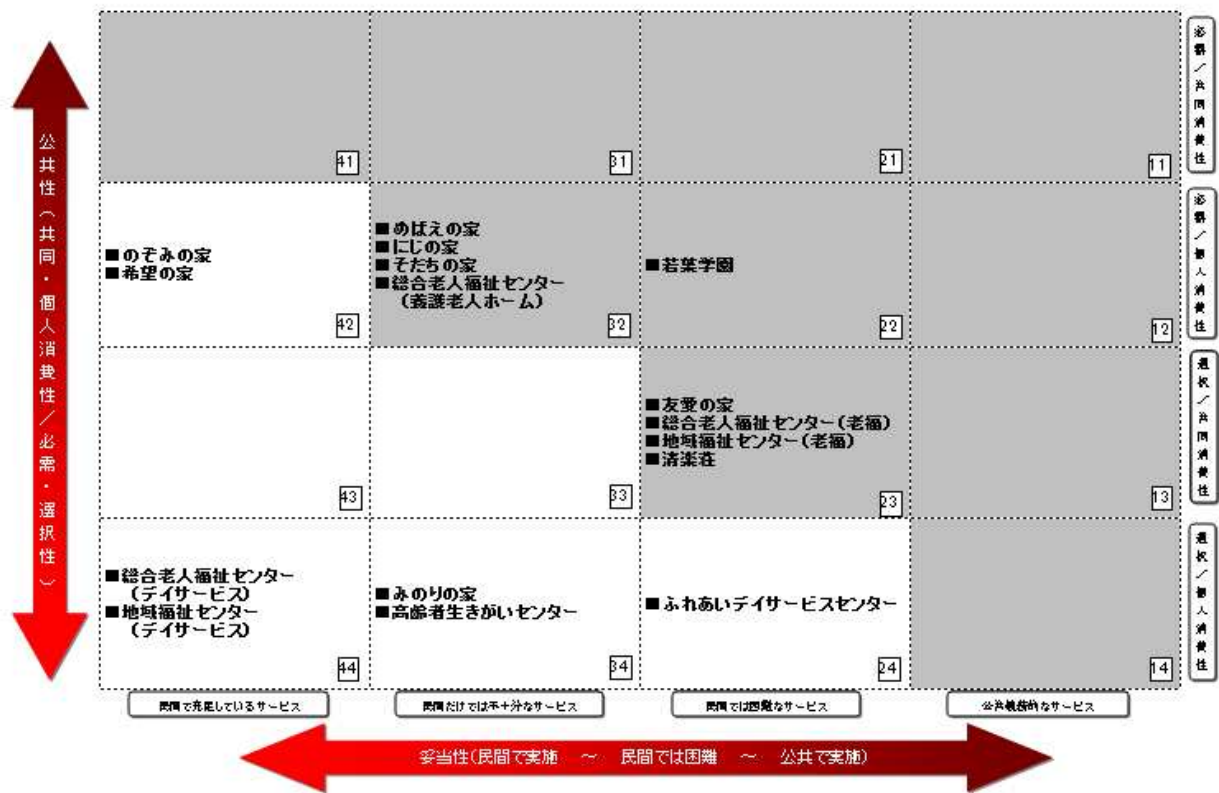
	事業	事業所数	充足状況	指定管理施設
高齢者サービス	養護老人ホーム	1 (1)	民間不十分	高年者センター
	老人短期保護	1 (1)	民間不十分	高年者センター
	老人福祉センター	6 (6)	民間困難	高年者・地域福祉センター
	通所介護事業	9 1 (6)	民間充足	高年者・地域福祉センター
	通所介護事業 (認知デイ)	9 (2)	民間不十分	高年者・地域福祉センター
	高齢者生きがいセンター	2 (2)	民間不十分	花園・美合
	生きがい通所生活支援事業	2 (2)	民間困難	ふれあいデイ・清楽荘
障がい福祉サービス	児童発達支援	4 (1)	民間不十分	めばえの家
	児童発達支援センター	1 (1)	民間困難	若葉学園
	地域活動支援センター	2 (1)	民間困難	友愛の家
	就労移行支援	3 (1)	民間充足	希望の家
	就労継続支援 (B型)	2 3 (2)	民間充足	希望・のぞみの家
	生活介護	2 0 (3)	民間不十分	のぞみ・そだち・にじの家
	日中一時支援事業	1 7 (1)	民間充足	みのりの家
	障がい者自立生活訓練事業	1 (1)	民間不十分	みのりの家

\* 括弧は岡崎市福祉事業団及び岡崎市社会福祉協議会の指定 (内数)

\* こども発達センターの整備に伴い、児童発達支援センターとしてめばえの家・若葉学園を統合

○社会環境の変化により、施設を設置した初期と目的との乖離が生じている施設あるいは、公共が先導的に実施してきたが、民間の充実により飽和状態になっている事業が散見される。

○本市が実施している事務事業評価（公共性評価・妥当性評価）から性質分けを行い、その施設の置かれる現状分析については、以下のとおりである。



○福祉施設においては、介護保険や支援費制度の定着により、民間事業者においても運営ノウハウが蓄積されつつあるなかで、従前の指定管理者を公募の方法によることなく選定することについての妥当性が低くなることが想定される。また公募が採用された場合は、指定管理料が減額されるケースも報告されている。

○一方で、公共施設全般の老朽化が懸念されるなか、維持費や改修・修繕費、改築費の支出が今後相当額見込まれる。

○福祉部の所管する公の施設としては、施設サービス水準を維持しつつ、民間では困難な施設は市直営や指定管理で、その他についてはできるだけ民営化を図っていく。

## 2 岡崎市福祉事業団のあり方について

### ■現状と今後の方向性

- 介護保険制度の改正や、「指定管理者制度」の導入など、急速に変化する社会の流れに即した効率性の高い施設経営と個々の利用者のニーズを的確にとらえた上質なサービスの提供が求められている。
- 事業団は、市が出資する法人であるとともに、職員の派遣も行っており、財政的にも人的にも支援を行っている団体である。
- 市の外郭団体として社会資源が少なかった時から本市の施設サービスをけん引してきたとともに、同じ要介護度の中でも、民間では受け入れてくれなかった方を受け入れるなど、高い意識を持った取り組みが行われている。
- その一方で、正規職員の平均年齢が低く、事業経営の大半を派遣職員が計画し実施してきた過去の経緯から、事業団採用常用職員が管理職として育っていない現実もある。
- 財務状況については、財務の安定性、コスト合理性、収益性などに大きな問題は見られなかった。しかしながら、事業団の収益基盤は指定管理に依存している状況であり、指定管理が受託できなかつた場合は、雇用継続にも影響がでることが懸念される。
- すなわち、指定管理者制度のもとでの施設運営は、指定管理期間が5年程度であるため、職員の雇用をはじめ、安定して質の高いサービスを提供することに制約がある。
- 事業団にとって、長期的に自立的な経営を継続できる条件を確保することが必要であり、そのひとつの方策として施設譲渡を検討していく。

(事業団のメリット)

- ・長期的に経営を継続できる事業環境に移行することで、安定した雇用が実現でき、若手人材の計画採用、長期的な視点での人材育成が可能となる。
- ・指定管理者の選定が公募となり、結果として選定に至らなかつた場合の致命的な経

営問題の発生を解消できる。

- ・事業団の保有資産となることで、事業団の経営判断による施設改修・建替が可能となる。

(市または市民にとってのメリット)

- ・法定給付金等で独立採算にて事業を実施している民間施設があるなかで、出資法人である事業団においても一層の民間的視点での経営体質の強化が求められている。公募を経ることなく事業団への指定管理が継続されることで、事業団経営の主体性が低下し、経営体質の強化が進まないことも懸念されるため、施設を譲渡することで事業団の経営主体性の発揮が期待され、経営体質の強化が進むことが期待できる。
- ・増大が懸念される将来の大規模修繕や建て替え費用について、公の施設であると対象外となる国の補助金が、民間施設となると補助対象となるため市の負担が軽減される。
- ・サービスや支援を受ける人が特定される施設については、担当者やサービスの内容が変更されることは、利用者にとって不安を招き、精神的な負担を与えることが危惧される。とくに、重度または重複重度の障がい者が利用する施設については、利用者が特定のであり、サービスが継続して行われる条件が必要であるため、事業団による施設運営の継続性を担保することで、利用者の不安解消を図ることができる。

## ■施設譲渡のスキーム

○譲渡対象施設は、以下のとおりである。

施設名	名 称	備 考
中央地域福祉センター 北部地域福祉センター 南部地域福祉センター 西部地域福祉センター 東部地域福祉センター	老人デイサービスセンター  老人福祉センター	  ・収益性がない ・高齢者や介護サービス全般的な検討が必要
総合老人福祉センター	老人デイサービスセンター	
	養護老人ホーム	・措置施設
	老人福祉センター	・収益性がない ・高齢者や介護サービス全般的な検討が必要
	美合高齢者生きがいセンター	
福祉の村	若葉学園 ⇒ PFI 関連	
	めばえの家 ⇒ PFI 関連	

そだちの家	・セーフティネットの役割 ・収益性が厳しい
希望の家	
のぞみの家	
友愛の家 ⇒ PFI 関連	
にじの家	・セーフティネットの役割 ・収益性が厳しい
みのりの家	・収益性がない
福祉の村体育館 ⇒ PFI 関連	
老人センター清楽荘 ⇒ 廃止	

### (福祉の村)

- 「若葉学園」、「めばえの家」、「友愛の家」及び「福祉の村体育館」は、こども発達センター等整備に係るPFI事業として整備・運営していく。清楽荘は廃止する。
- PFI事業以外の5施設「そだちの家」、「希望の家」、「のぞみの家」、「にじの家」及び「みのりの家」については、次期指定管理期間に譲渡を検討していく。
- 中でも「そだちの家」、「希望の家」及び「のぞみの家」については、次期指定管理期間内（3～4年後目途）に、事業団の経営状況を見極めつつ順次建物の無償譲渡の目途を立てていく。ただし、「そだちの家」については、他の民間事業所が敬遠しがちな他害・自傷行為のある重度障がい者を受け入れるセーフティネットとしての役割を果たしており、手厚い人員配置等による収益的に厳しい施設であるため、市として他の民間事業所を含めたセーフティネット構築支援策（財政的支援）を講じることを踏まえた譲渡とする必要がある。
- 「そだちの家」同様、「にじの家」についても他の民間事業所が敬遠しがちな医療行為が必要な重度重複障がい者を受け入れるセーフティネットとしての役割を果たしているが、手厚い人員配置に加え看護師等の専門職配置が必要であり、収益性・人材確保の点から市として他の民間事業所を含めてセーフティネットを構築することが可能かを検討し、譲渡を判断する必要がある。
- 「みのりの家」については、収益性が見込めないため、民間だけでの経営は困難であり、市としてこの障がい者サービスを継続するのか、或いは、事業形態の見直しを図るのかを検討し、譲渡を判断する必要がある。



### (高齢者施設)

- 総合老人福祉センター及び市内5ヵ所の地域福祉センターについても、将来的には譲渡を視野に入れて検討していく。
- 時期については福祉の村各施設譲渡後の経営状況を見極めていく必要があることから、事業団が策定する組織自立化計画(10ヵ年計画)と歩調をあわせて10年程度を目途する。
- 但し、老人福祉センターについては収益性が見込めないため、民間だけでの経営は困難である。市としてこの高齢者サービスを継続するのか、或いは、事業形態の見直しを図るのかなどの検討が必要である。これらのことが解決されない場合は、譲渡について再考が必要となる。

### ■譲渡に係る留意点

- 広く市民が利用する施設(高年者センター、地域福祉センター)においては、市民サービスや施設のあり方を含めた検討が必要であることから、当面、指定管理者制度を継続することが望ましい。そのため、譲渡を検討するものは、市内にて民間施設での代替性があり、利用者が特定されるものを対象とすることとする。
- 譲渡については、単に市の経費削減の観点からだけでなく、市民サービスの継続的利用による不安解消の視点が必要であり、中期的に事業団経営が自立できる条件にて譲渡することが必要である。そのため、随意契約による移管を行うとともに、施設が再建築までの経営体力を前提とした譲渡条件の確保が必要である。
- 譲渡は、サービスの継続が前提となるため、10年以上事業継続するよう譲渡契約等で担保していくこととする。
- 特に、セーフティネット機能を担う施設については、その機能が維持できるよう配慮していく。
- 老朽化に伴い多額の費用が必要となる施設の建て替えや大規模修繕について、現在のまま市の施設であると対象にならない国庫補助金が、事業団に譲渡することにより対象となり、これにより国2分の1、市4分の1、事業団4分の1の費用負担で可能となる。社会福祉施設の補助制度は改廃が多いが、仮に将来制度が廃止されたとしても、現在ある制度の費用負担は維持していく。

- その際には、事業団負担分のうち、譲渡以前の減価償却相当額の財源措置も勘案していくこととする。
- 補修等にあたっては、移管後においては譲渡を受けた団体の自主的な判断、対応のもと実施されることが必要である。そのため、譲渡にあたっては、現状において不具合や問題があり、譲渡後直ちに修繕が必要とならないよう、事前の修理・補修を実施する必要がある。
- 施設等の移管は、事業団の経営体質の強化を狙いとしているものでもあるため、全施設の移管については、事業団の経営状況（職員数の適正化、人材育成の進展など）の評価・検証をしつつ、一定期間を経て段階的に実施していく。
- 市が行っている財政的・人的支援については、関係部署と協議して早急に方針を決定する。

### 3 岡崎市社会福祉協議会のあり方について

#### ■現状と今後の方向性

- 社協は、社会福祉法第109条に規定された、地域福祉向上のための唯一の社会福祉法人である。
- 少子高齢化の進行や孤立死や自殺、ひきこもりなどの社会的孤立の問題、経済的困窮や低所得の問題、虐待や悪質商法など権利擁護の問題など、地域における生活課題は深刻化し広がっているなか、誰もが安心して暮らすことができる福祉のまちづくりを使命とする社協には、こうした今日的な地域福祉の課題を受け止め、その解決に向けた取り組みを図ることが強く求められている。
- こうした背景のなか、社協としてなにをすべきなのか、なにができるのかということを確認することは、他の社会福祉法人との違いを確認することであり、社協ならではの事業展開することに存在価値がある。
- 平成27年度から予定されている介護保険制度の改正では、地域包括ケア体制の構築に、「互助」や「新たな公共」の概念を取り込んだ画期的な内容となっている。
- 今後、市が中心となって取組んでいく地域包括ケア体制構築のなかで、社協は、生活支援サービスの担い手として期待される町内会や老人クラブ、学区福祉委員会などの地域コミュニティ型市民活動団体や、ボランティア、NPO、サービスを必要とする高齢者等を支援する団体などのテーマ型市民活動団体、地域資源である学校や社会福祉施設などをコーディネートしていくことが期待される。
- 「新たな公共」の創出が期待されるなか、行政と社協が担う「公共」の役割を果たしていくとともに、高い民間性も発揮することで地域福祉を総合的に推進していく社会福祉法人として更なる強化・発展を期する。

#### ■コミュニティワークの強化

##### (小地域ネットワークづくり)

- 地域課題へ対処するため、ネットワークづくりの必要性・重要性は従前から周知のことであり、第1次地域福祉計画から標榜してきた。

○しかしながら、ネットワークづくりは一朝一夕で構築できるものでもなく、目に見えて変化があるものではないため、意識はしていてもなかなか取りかかれぬ課題でもあった。

○そんななか、平成24年度に第2次地域福祉計画が施行されてから、小地域ネットワークづくりモデル事業を2か年に渡り実施し、一定の成果を挙げることができたため、これを検証・分析したうえで、全市展開できるよう市と社協が連携して小地域ネットワークづくりを推進していく。

○そのためには、社協自らが積極的に地域に出向いてニーズを発見することが肝要であり、アウトリーチ機能の強化が求められる。

○また、ニーズに関する情報が集まりそうな地域コミュニティや社会資源にネットワークをつくり、情報が入ってくる流れをつくるとともに、住民との接点を積極的に持つことも効果的である。様々な人が集まれる居場所を設けることによって、仲間作りが促され、ニーズが掘り起こされたり、具体的な解決も進んでいく可能性がある。学区福祉委員会などが展開しているサロン活動にも積極的に関与していく必要がある。

#### **(コミュニティソーシャルワーカーの配置)**

○ネットワークの中で、様々な福祉ニーズをキャッチしていくことになるが、特に、制度の狭間で深刻な生活課題を抱える人々への対応には、住民の見守りや支援だけでは対応が難しくことも多々ある。孤立、サービスや支援の拒絶、ひきこもりなど見えにくい生活課題が広がるなかで、地域に出向き住民と協働して様々な生活課題を発見し、個別支援と支援のネットワークづくりを行う福祉の専門職としてコミュニティソーシャルワーカー(CSW)の配置が必要であると考えている。

○今後、支所単位もしくは中学校区にCSWを配置していくにあたり、コミュニティワークや個別支援を実践している社協にその役割を担うことを想定している。

○配置にあたっては、介護保険制度の改正で地域支援事業に位置付けられる「生活支援サービスコーディネーター」との整合性を図っていくことに留意する。

#### **(学区福祉委員会の発展)**

○平成10年度より地域内での孤立防止のため、社協が中心となって小学校区を単位として学区福祉委員会の設立を進め、平成23年度には市内全小学校区で設立された。学区福祉委員会は、地域住民が主体であるため、俊敏に地域課題をキャッチす

ることができるとともに、地域ならではのきめ細かな活動が展開できる。

○しかしながら、地域では後発の組織であるが故に、認知度が低いという現状もあるなか、地道な活動を通じて、或いは、地域の福祉ニーズに的確に対応することにより少しずつ活動が地域に認知されてきている。

○これから学区福祉委員会は、介護保険制度の改正による生活支援の担い手として期待されるとともに、地域で果たしていく役割を思慮すると、社協は、今まで以上に実践的な活動支援が必要となってくる。

### ■中間支援組織機能の強化

○介護保険制度や生活困窮者制度の改革により高齢者はもちろん、障がい者や生活困窮者を含めた地域包括ケア体制の構築が急務となっている。特に介護保険制度改正における要支援者への生活支援サービスの新設が予定されている。

○各制度改正により、地域福祉と介護保険・障がい者制度などとの垣根がなくなり混然一体になりつつあるなかで、今後地域で対峙していくためには、学区福祉委員会、ボランティア団体、シルバー人材センターなど地域支援者の育成強化が急務であり、地域や一人一人の課題を見極め、地域支援者につなげるなどコーディネート機能や困ったときの最初の相談窓口機能、民生委員などとの連携強化などが求められる。

○社協は、これらを支援していく中間支援組織としての役割を果たしていくとともに、ニーズにあった情報提供や住民との協働も担っていくも必要である。

○また、ボランティアセンターを運営する社協としては、引き続き登録団体や個人ボランティアを支援していくとともに、ボランティア人口の拡大のための仕掛けが必要となってくる。

○より多くの住民や団体が参画していくことでその地域の福祉向上につなげるといった「高福祉・高参加」の取組みが重要であるため、福祉の充実を目的としたボランティア団体のみを対象としているのではなく、多様なボランティア・市民活動団体と連携し、様々な参画の場・活動を支える仕組みを創出し、担い手の発掘・育成に務めていく。

○防災面では災害ボランティア支援センターの実施主体として、機能強化が求められ

る。

## ■相談・支援体制の強化

### （相談体制の強化）

- 社協は、地域包括支援センターや障がい者支援事業、日常生活自立支援事業や心配ごと相談、巡回相談などよろず相談から福祉的な相談まで幅広く行っている。平成25年度からは、「障がい者基幹相談支援センター」と「基幹型地域包括支援センター」を受託しており、今後も社協の特徴を活かした効果的な活動が期待される。
- また、生活保護法の一部改正とともに、生活困窮者自立支援法が成立したことにより、平成27年度から自立相談支援事業等の実施が行政に義務付けされている。これを受けて平成26年度には生活困窮者自立促進モデル事業の一部を社協に委託している。
- 社協は、低所得者や生活困窮者に対して、生活福祉資金貸付事業や日常生活自立支援事業などの相談を行うほか、善意銀行や歳末たすけあい運動等による支援も行っている。今後も行政と連携して生活保護に至る前の段階から早期に支援を行い、生活困窮状態からの早期自立支援を社協として行っていくべきである。
- 将来的には高齢者・障がい者・生活困窮者などの相談が一元的に行うことができる総合相談体制を構築するにあたり、更なるスキルの向上を求めていくとともに、一箇所ですることができる場所を確保について検討していく。

### （成年後見センターの設置）

- 高齢化の進行や障がい者の地域移行の推進などにより、地域における権利擁護支援を取り巻く状況は大きく変化している。今後、成年後見制度や日常生活自立支援事業等の権利擁護については、生活支援を必要とする人や家族、そうした人々にかかわる福祉関係者からの相談・援助機関等からの相談を受け、必要な制度やサービスの利用につなげていく支援が求められる。
- また、厚生労働省は、介護保険制度改正で「認知症の人は、精神科病院や施設を利用せざるを得ない」という考え方を改め、「認知症になっても本人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域のよい環境で暮らし続けることができる社会」の実現を目指すとして認知症施策の推進を掲げている。

○こうしたことを踏まえ、市としても成年後見センターの設置が必要であると考えている。そして、これを担っていくのは、基幹型の相談センターを有しており、従前より日常生活自立支援事業を実践してきている社協が適当であると思われる。

## ■組織機能の強化

### (組織の充実)

○地域福祉の重要性の高まりにつれ、必然的に社協の果たす役割の重要性も高まってくる。今後、CSWの配置や各種相談センター、成年後見センターの設置などが進めばそれなりに人員が必要となってくる。事業計画と合わせて人員配置計画の策定が急務となってくる。

○一方で、市では実施している事務事業評価などPDCAサイクルをまわす仕組みがないため、業務のスクラップアンドビルドが行われていない。業務のスクラップをせずに、新しい業務が積み重なっていくことにより、社協職員の業務量は増大の一途をたどっている。マネジメント機能の構築が求められる。

○また、地域福祉の中核的な組織としてネットワークの中心にいる社協は、様々な団体との連携が必須となってくる。特に緊密な関係が求められる民生委員児童委員や同じく災害時に連携が求められる日赤岡崎地区の事務局機能を社協が担うことで連携強化を目指すことを検討していく。

○機能強化に伴い活動拠点の強化も必要となるが、現状は、福社会館が飽和状態であるため、機能強化のための場所の確保が急務である。他市にみられる社協会館といった社協固有の活動拠点が設けられないか検討していく。

○平成22年度に第2次地域福祉計画策定のために行ったアンケートによると社協の認知度は、「聞いたことはあるが、どんな活動をしているかあまり知らない」と「まったく知らない」をあわせた人の割合が82.0%となっているため、社協の役割や活動の意義をアピールしていく必要である。

### (安定的な財源の確保)

○社協は、収益性の皆無な地域福祉の推進を責務として行っているため、今までどおり公費助成の根拠を明確にしたうえで、真に必要な部分での補助金は必要である。

○必要な補助金は交付する一方で、委託事業への転換の可能性の検討も行う。

- また、会費及び自主財源の確保に積極的に取り組むことも重要である。会費については、魅力的な活動を続けることで会員確保につなげていくことを期待するとともに、日赤岡崎地区の事務局機能を担うことになれば社資募集のノウハウを会費募集に生かすことができると思われる。
  
- 自主財源については、県内社協の自主財源比率を調査したところ、「補助受託金収入／自主財源」が1.06と県平均0.82より高い状況がみられたため、社協にふさわしい自主事業を展開することで自立的な収入基盤の強化が求められる。



## 4 岡崎市シルバー人材センターのあり方について

### ■現状と今後の方向性

- シルバー人材センターの目的は、定年退職者その他の高年齢退職者の希望に応じた臨時的かつ短期的な就業の機会を確保し、組織的に提供することにより高齢者の能力の積極的な活用を図り高齢者の福祉の増進に資することである。
- 公益法人化により、遊休財産額の保有の制限など利益は出せない仕組みになったが、一生懸命売り上げを増やしても、利益は出してはいけないため補助金が減るだけ、それなら売り上げを増やしてもしかたないという意識を持つことは、設立趣旨に反することである。
- しかしながら、契約金額あたりの国・市補助金交付総額と会員一人あたり契約金額を中核市のシルバー人材センターと比較してみると、シルバー人材センターは、会員一人あたり契約金額は全国平均付近にあるが、契約金額あたりの国・市補助交付総額が2番目に高く、自主事業の規模と比較して補助の割合が高くなっていることが特徴である。
- シルバー人材センターの財源は、事業収益と国からの補助金に市も上乗せとして補助金を支出している。しかし、市の補助金は、国の算定基準を大きく上回っている。将来的には、契約金額あたりの補助交付率を中核市平均程度の水準にする必要がある。
- そのためには、売上増が必須となるが、平成24年度にシルバー人材センター自らが経営改革5ヶ年計画を策定したため、その着実な実行が求められる。

### ■経営改革について

- 経営改革5ヶ年計画では、会員数・就業率・契約金額（委託・請負事業）の増について数値目標が掲げられており、目標達成のために具体的な行動計画も規範してある。
- 中期的な計画としては、計画どおり実行されれば経営改善が期待される。

○また、今日的な福祉ニーズへの対応する事業、女性会員の増につながる仕事開発、地域包括ケア、あるいは生活支援サービスにおける地域支援者としての業務を請け負えないかなどの検討も必要である。