

(注) 県 0B1 名を含む。

一方、なつどまりにおいては、プロパー職員が減少する一方で、県派遣職員が増加している。施設側の説明は次のとおりであった。事業団全体のプロパー化の方針の下、事業団全体で人事異動を行ったが、職員の家庭事情等を考慮した結果、なつどまりで一時的に県派遣職員が増加したものであって、県からの新たな受け入れではない。

なお、事業団全体では、上記期間中に県派遣職員は 50 人から 35 人へ 15 人減少、プロパー職員は 133 人から 131 人へ 2 人減少し、非常勤・臨時職員は 25 人から 39 人へ 14 人増加している。

⑤ その他

「第 3 外部監査の結果」の退職給与引当金の項目で述べたとおり、退職金についての簿外債務が生じている。この問題については、民営化後の事業団に丸投げすることなく、県の責任をもった対応が期待される。

3. 事業団の独立民営化にあたっての課題

前述のとおり、第四次行政改革大綱により、事業団は平成 19 年度までに独立民営化することとなった。前記「基本計画」が目指す「自主的・自立的経営」は中・長期的展望ではなく早急の課題となった。

事業団自身が策定した「基本計画」とは別に、青森県が組織した「青森県すこやか福祉事業団検討委員会」から平成 16 年 3 月に「青森県すこやか福祉事業団のあり方に関する平成 15 年度報告書」が作成されている。第四次行政改革大綱における事業団に関する基本的方針は、この報告書に示された方針に沿っている。しかし、当該報告書には民営化を検討するにあたっての数字上の裏づけが必ずしも十分といえないことから、人件費を中心に私どもが独自に試算を行うとともに、民営化に際して留意すべき事項を示してみたい。なお、事業団が運営を受託している種類の施設については、民間施設数が少ないことから、県内同種施設の民間データ及び全国的な統計データを参考とすることは限界があった。

(注) 以下の試算は、計算の簡便化を図る意味で、県派遣職員の引き揚げにより、県派遣職員に係る人件費がそのまま削減されるという前提で行っている。現実には、福祉サービスの質を維持するため、必要最低限度の代替職員（常勤または非常勤）の確保が必要となり、県派遣職員人件費がまるまる削減できる訳ではない。

3.1 県派遣職員の引き揚げによる県の負担減少額について

県が事業団に支払う管理運営委託料には、県派遣職員に関わる人件費分が含まれている。当該県派遣職員に関わる人件費は、平成 15 年度ベースで 335,278,909 円（数字は事業団作成）であることから、平成 15 年度の県費持出額約 936 百万円から当該 335 百万円を控除した約 6 億円が、県費持出減少額となる。

3.2 独立民営化後の人件費について

県の負担減少とは逆に、事業団側には約 6 億円の支出超過が発生することになる（ただし、以下で述べるように、独立民営化後は民改費が期待できるので、その分支出超過額は縮小する）。事業支出に占める人件費支出の割合が高いことを考慮すると、当該支出超過額を解消するためには、残された事業団職員の人件費の削減は避けられないものと考えられる。

措置施設と支援費施設の経営は一般的に厳しいものとされており、加えて事業団は、

間接部門である事務局を抱えている上に県独自の政策的事業を行っている。独立民営化にあたっては限られた「ヒト・モノ・カネ」から成る経営資源をどのように配分していくかが課題となる。

(1) 措置施設について

事業団を独立民営化した場合の措置費収入から、どの程度の人件費削減が必要になるかを試算してみる。

① 安生園及び釜臥荘

養護老人ホームについては、県内に10施設あるが、その内訳は県立2施設(安生園、釜臥荘)、市町村立4施設、民間4施設である。全国的には公立578施設、私立375施設である(平成14年度社会福祉行政業務報告:厚生労働省大臣官房統計情報部編)。

民間施設の場合は県費持出がないので、民間の各施設は基本的に措置費による収入でまかなっているはずである(但し、民間施設の場合は民改費が含まれる)。

事業団が民営化されて県費持出額がなくなった場合に、人件費についてどの程度の削減が必要になるのかを試算した。試算にあたっては、平成15年度の県費持出額(A)から県派遣職員分の人件費総額(事業団集計:安生園51,826,524円、釜臥荘53,639,978円)を控除して、民営化後の支出超過額(B)を算出し、先に検討した人件費率(C)を乗じて、収支均衡に必要な人件費削減額(D)を算定した。更に、平成15年度の人件費総額実績(F)から県派遣職員の人件費総額を控除して、独立民営化後の人件費総額(G)を算定し、削減率を算定した。削減率の算定にあたっては独立民営化後に加算される民改費(E)を考慮した。

(表6-1: 人件費要削減額)

(単位: 円)

	県費持出額 A	支出超過額 B	人件費率 C	人件費対応分 D=B×C	民改費 E	人件費実績 F	調整後人件費 G	削減率 (D-E)/G
安生園	93,597,293	41,770,769	64.4%	26,900,375	19,590,132	177,198,619	125,372,095	5.8%
釜臥荘	51,468,027	△2,171,951	70.5%	△1,531,225	9,148,572	114,877,386	61,237,408	△17.4%

(民改費の試算根拠)

安生園 19,590,132円=A+B

A 病弱者等介護対象者分: 一般事務費等(含寒冷地手当等)118,464円×改善費加算率16%(A階級)×35人×12ヶ月=7,960,776円

B 病弱者等介護非対象者分: 一般事務費等(含寒冷地手当等)93,148円×改善費加算率16%(A階級)×65人×12ヶ月=11,629,356円

釜臥荘 9,148,572円=C+D

C 病弱者等介護対象者分: 一般事務費等(含寒冷地手当等)159,147円×改善費加算率11%(D階級)×定員21名×12ヶ月=4,411,548円

D 病弱者等介護非対象者分: 一般事務費等(含寒冷地手当等)123,747円×改善費加算率11%(D階級)×定員29名×12ヶ月=4,737,024円

一般事務費等は定員により異なる。加算率の階級は、施設に在職する平成15年度末時点の職員の平均在職年数による。定員と入所者数は一致するものとして算定した。以降の算定においても同様とする。病弱者等介護対象者の人数は平成15年4月1日時点の人数をもとに算定した。

上記より、収支均衡のためには、安生園について5.8%の人件費削減が必要であるとの計算結果となった。一方、釜臥荘については人件費の削減なしに収入超過となる。後述する知的障害児施設及び知的障害者施設と比較して、削減率は小さい。

養護老人ホームへの入所決定は、本人または家族からの相談を受けた市町村が入所の必要性について判定を行って、施設への入所依頼を行う。市町村長は依頼を受けた施設からの内諾を得て措置決定を行う。

入所者の中には介護保険の要介護に該当する者もいるが、養護老人ホームへの入所は、基本的に自立できる人を対象としており(要介護認定が3以下)、職員の手間については、知的障害児施設及び知的障害者施設よりも格段に小さい。とはいうものの、県内の同種民間施設の人件費率の平均(約62.3%)と比較すると(盲ホーム1施設を除く)、安生園(64.4%)と釜臥荘(70.5%)の水準は高い。

なお、平成16年3月末時点で、釜臥荘にはプロパー職員が7名在籍していたが、民間の社会福祉法人に転籍を希望するのは2名にとどまる予定である。したがって、事業団は措置費収入を失ったにもかかわらず、5名分の職員の人件費を負担しなくてはならなくなった。

② 八甲学園

知的障害児施設については、県内に7施設あるが、その内訳は県立1施設(八甲学園)、その他公立6施設(市立2、一部事務組合立4)である。全国的には公立107施設、私立155施設である(平成14年度社会福祉施設等調査報告)。知的障害「者」に関わる施設が支援費制度に移行したのに対して、知的障害「児」施設は(在宅サービスを除き)措置制度のままである。

事業団が民営化されて県費持出額がなくなった場合に、人件費についてどの程度の削減が必要になるのかを試算した。試算にあたっては、平成15年度の県費持出額(A)から県派遣職員分の人件費総額(事業団集計:79,868,078円)及び平成15年度の退

職金 282,300 円を控除して、民営化後の支出超過額 (B) を算出し、人件費率 (C) を乗じて、収支均衡に必要な人件費削減額 (D) を算定した。更に、平成 15 年度の人件費総額実績 (F) から県派遣職員の人件費総額及び退職金を控除して、独立民営化後の人件費総額 (G) を算定し、削減率を算定した。削減率の算定にあたっては独立民営化後に加算される民改費 (E) を考慮した。

(注) 下記の人件費率 (C) 79.5%は、施設のみで再計算を行った結果である。ちなみに、前述 (表 2) の人件費率 75.3%はグループホーム経理区分及び短期入所事業経理区分を含めて算定したものである。

(表 6-2 : 人件費要削減額)

(単位 : 円)

	県費持出額	支出超過額	人件費率	人件費対応分	民改費	人件費実績	調整後人件費	削減率
	A	B	C	D=B×C	E	F	G	(D-E)/G
八甲学園	215,395,299	135,244,921	79.5%	107,519,712	17,929,728	333,914,946	253,764,568	35.3%

民改費の試算 : 17,929,728 = 一般分保護単価 (丙地域) 155,640 円 × 改善費加算率 15% (B 階級) × 暫定員 64 名 × 12 ヶ月

上記より、収支均衡のためには、総額で 35.3%の人件費削減が必要である。人件費の削減は、給与の削減もしくは人員の削減が主な方法となる。

知的障害児施設への入所決定は、保護者からの相談を受けた児童相談所が入所の必要性について判定を行って、施設への入所依頼を行う。児童相談所は、依頼を受けた施設からの受諾をうけて措置決定を行う。八甲学園は、従来より県内唯一の県立施設ということもあり、重度の障害児を積極的に受け入れてきた経緯があり、入所者に占める重度障害児の割合 (下記障害者区分における最重度及び重度の割合) が 64%と高い水準となっている。

(表 7-1 : 障害程度)

	平成 15 年度
八甲学園	48 人
最重度	15 人
重 度	16 人
中 度	4 人
軽 度	13 人

(出典 : 八甲学園の概要平成 16 年度 10 月 1 日版)

なお、県内の同種公立施設における重度障害児の割合は以下のとおりである。八甲学園よりも重度障害児の割合の高い施設もあるが、最重度と重度の区分は不明であり、施設側の負担が八甲学園よりも重いとは一概にはいえない。

(参考)

	平成 15 年度
A 施設	81.0%
B 施設	38.6%
C 施設	55.2%
D 施設	50.8%
E 施設	68.9%
F 施設	63.3%

(出典 : 県資料)

さらに、以下の点についても考慮しなければならない。

1) 強度行動障害特別処遇事業について

強度行動障害児とは、「生活環境に対する極めて特異な不適応行動を頻繁に示し、日常生活に困難を生じている」児童をいい、その判定は、11 項目の行動障害の内容 (「ひどい自傷」、「強い他傷」、「激しいこだわり」など) について点数付けを行い、20 点以上の場合に認定される。県内で当該事業を行う施設は八甲学園のみである。定員は 4 名であり、当該児童の受け入れにあたっては、指導員 2 名、精神科医師 1 名、心理療法を行う職員 1 名を特別に配置することが必要であり、措置費上の加算はあるが、当該加算の期間は対象児童が回復したか否かを問わず 3 年間で限度である。

2) 障害の多様性について

措置費上の障害区分はいわゆる IQ により、最重度・重度・中度・軽度に区別されるが、症状から分類すると前出の強度行動障害の他、自閉症、注意欠陥多動性障害など多様である。措置費上の障害区分とこれらの症状は結びついてはいえず、平成 16 年 4 月 1 日の時点で、強度行動障害に該当する 9 名の内訳は最重度 8 名、中度 1 名である。自閉症 (注) に該当する 22 名の内訳は最重度 12 名、重度 8 名、中度 2 名である。注意欠陥多動性障害に該当する 1 名は中度である。

(注) 自閉症については定義が明確ではなく、実際に医師の認定を受けた児童に加えて、施設の側から見て可能性のある児童の人数を含む。

3) 児童福祉施設最低基準等について

児童福祉施設最低基準第42条及び49条において、知的障害児施設は「調理員を置かなければならない」と定められており、調理業務の包括的な外部委託は認められていない。構造改革特区において、限定的に、調理義務の委託を受けた業者が、施設に設置されている調理室で調理を行う形の外部委託が認められているだけである。また、洗濯業務については、外注化は禁止されていないが、汚れの度合いが激しく、仮に外注するとしても事前に施設の側で付着物の取り除きを行わなければならないなど、外注化による業務効率化については限界がある。

4) 通学について

知的障害児施設の特徴として、(養護)学校への通学を抱えていることが挙げられる。養護学校は青森県立青森第二養護学校と青森県立青森第二高等養護学校である。高等養護学校については入所者が市営バスで通学しているが、養護学校については小学部からであり、送迎が必要となる(他県では養護学校と施設を併設したり、養護学校の教員が施設に向かうケースもあるようである)。学校の行事に合わせたり、具合が悪くなった児童があれば迎えに行くなど、職員の勤務シフトが施設単独では決定できないことは、他の施設と異なる点である。

八甲学園は原則18歳までの児童を受け入れているが、家庭の事情などにより、中軽度は20歳まで、重度・最重度については無制限に入所を受け入れている。障害「児」の施設ではあるが、養護学校に通わない、いわゆる年長児を抱えており、学童のみの場合とは別の職員のシフトも必要となる。

平成14年8月1日時点では、18歳以上の児童の数が34名(最年長29歳)、割合にして44.7%であったが、平成16年10月1日時点では、18歳以上の児童の数が15名(最年長24歳)、割合にして31.3%にまで減少した。これは、支援費制度や在宅に関する保護者への説明など、施設側の努力によるところが大きい、それでも児童の平均年齢は17.3歳と依然高い水準にある。

(2) 支援費施設について

「なつどまり」の各施設は、平成14年度までは措置費対象施設であり、平成15年度から支援費対象施設に移行した。なつどまり全体では、平成14年度の措置費収入は512,595千円(事業団作成：請求ベース。支援費制度移行整備費等は除く)であったのに対し、平成15年度の支援費収入は521,712千円(事業団作成：請求ベース。年度ベース)であり、9,000千円程度の増収となった。

① しらかば寮(知的障害者更生施設)

知的障害者更生施設(入所)は、県内に35施設あるが、その内訳は県立1施設(し

らかば寮)、その他公立6施設(市立2、一部事務組合立4)、民間28施設である。全国的には公立191施設に対して私立1,213施設となっている(平成14年度社会福祉行政業務報告：厚生労働省大臣官房統計情報部編)。

事業団が民営化されて県費持出額がなくなった場合に、人件費についてどの程度の削減が必要になるのかを試算した。試算にあたっては、平成15年度の県費持出額(A)から県派遣職員分の人件費総額(事業団集計：41,703,912円)及び平成15年度に未計上の支援費3月分(事業団作成：22,140,990円)を控除して、民営化後の支出超過額(B)を算出し、人件費率(C)を乗じて、収支均衡に必要な人件費削減額(D)を算定した。更に、平成15年度の人件費総額実績(E)から県派遣職員の人件費総額を控除して、独立民営化後の人件費総額(F)を算定し、削減率を算定した。

(注) 人件費率については、八甲学園と同様、施設のみで再計算している。

(表6-3：人件費要削減額)

(単位：円)

	県費持出額 A	支出超過額 B	人件費率 C	人件費対応分 D=B×C	人件費実績 E	調整後人件費 F	削減率 D/F
しらかば寮	203,794,725	139,949,823	79.2%	110,840,260	359,740,218	318,036,306	34.9%

(注) 支援費制度には民間給与改善費はない。

上記より、収支均衡のためには、総額で34.9%の人件費削減が必要である。人件費の削減は、給与の削減もしくは人員の削減が主な方法となる。

しらかば寮は、民間施設では受け入れ困難な重度の知的障害者を積極的に受け入れてきた経緯があり、入所者に占める重度障害者の割合(下記障害者区分におけるAの割合)が78.75%と高い水準となっている。なお、県内の同種民間施設平均は69.8%〔青森県すこやか福祉事業団検討委員会〕の調査による〕である。

(表7-2：障害区分)

	平成15年度
しらかば寮	80人
障害区分A	63人
障害区分B	15人
障害区分C	2人

(出典：年報なつどまり平成15年度版)

加配置かどうかを検討するにあたっては、以下の点についても考慮しなければなら

ない。A, B, C の障害区分は支援費制度上の区分であり、旧措置費の区分では以下のようになる。

(表 7-3 : 障害区分)

	平成 15 年度
しらかば寮	80 人
最重度	43 人
重 度	19 人
中 度	14 人
軽 度	4 人

(出典：年報なつどまり平成 15 年度版)

措置費の時代はいわゆる IQ に応じて障害程度が区分されていた。一方、支援費制度においては、「衣服の着脱の介助」の必要性、「入浴の介助、入浴中の見守り等」の必要性など多数の項目につき点数をつけ、合計点で区分する方式に変更された。

支援費制度における障害区分 A は、実質的には措置費における最重度と重度を包括する形となっており、しらかば寮においては、障害区分 A における最重度の割合が 68% と高い水準になっている。

それでは、同じ障害区分 A でも、旧措置費上の最重度と重度では、どのくらい職員の手間の差があるのか検討してみる。しらかば寮の職員向けに、入居者が「起床」、「洗面、歯磨」、「着脱」などの日常生活において、どの程度の支援を必要とするかについてのリストが存在する。当該リストを閲覧したところ、例えば「洗面、歯磨」について、全面支援を必要とする 18 人は全て最重度区分の入所者であり、一部支援を必要とする 16 人についても半数以上は最重度区分の入所者であった。また、「ベッドメイク」については、全面支援を必要とする 18 人は全て最重度区分の入所者であり、一部支援を必要とする 14 人についても 13 人が最重度の区分の入所者であった。

従って、同じ障害区分 A であっても、旧措置費上の区分である最重度か重度かで、施設側の負担は異なることがわかる。支援費制度においては、障害区分に応じた配置基準の加算があり（しらかば寮においては、配置基準 28.8 人の内訳は、職員常勤換算分が 18.6 人、障害程度区分に応じた加算が 10.2 人である）、障害区分 A について障害区分 C よりも多くの人員を配置することが要請されている（注）。しかしながら、障害区分 A の幅は広いことから、最重度が多いか重度が多いかで、支援費における配置基準に沿った人員配置では、過小の場合と過大の場合両方ありうることになる。

(注)知的障害「児」の施設同様、強度行動障害特別処遇事業を行ってれば、支援費の加算はあるが、なつどまりでは当該事業を行っていない。

② さつき寮（知的障害者授産施設）

知的障害者授産施設（入所）は、県内に 3 施設あるが、その内訳は県立 1 施設（さつき寮）、その他公立 2 施設（市立 1、一部事務組合立 1）である。一方、全国的には公立 49 施設に対して私立 180 施設となっている（平成 14 年度社会福祉行政業務報告：厚生労働省大臣官房統計情報部編）。入所型の授産施設については、民間による設置事例が少ないが、授産事業を行うことが可能な障害程度の障害者については、施設型ではなく通所型の施設で対応していこうとする傾向があり、新規の開設は通所型が主流となっているとの意見もある。従って、民間施設が少ないことをもって直ちに、民営化が困難であるとの結論は出せない。

知的障害者授産施設（通所）は、県内に 25 施設あるが、そのほとんどが民間施設である。一方、全国的には公立 186 施設に対して私立 905 施設となっている（平成 14 年度社会福祉行政業務報告：厚生労働省大臣官房統計情報部編）。

(注)さつき寮は入所型の施設であり、通所部を併設しているにとどまる。

しらかば寮同様、事業団が民営化されて県費持出額がなくなった場合に、人件費についてどの程度の削減が必要になるのかを試算した。試算にあたっては、平成 15 年度の人件費持出額（A）から県派遣職員分の人件費総額（事業団集計：20,844,824 円）及び平成 15 年度に未計上の支援費 3 月分（事業団作成：入所部 19,808,400 円＋通所部 1,845,100 円）及び平成 15 年度の退職金（3,575,257 円）を控除して、民営化後の支出超過額（B）を算出し、人件費率（C）を乗じて、収支均衡に必要な人件費削減額（D）を算定した（人件費率については施設のみで再計算した）。更に、平成 15 年度の人件費総額実績（E）から県派遣職員の人件費総額及び平成 15 年度の退職金を控除して、独立民営化後の人件費総額（F）を算定し、削減率を算定した。

(表 6-4 : 人件費要削減額)

(単位：円)

	県費持出額	支出超過額	人件費率	人件費対応分	人件費実績	調整後人件費	削減率
	A	B	C	D=B×C	E	F	D/F
さつき寮	102,838,119	56,764,538	77.4%	43,935,752	255,966,779	231,546,698	19.0%

上記より、収支均衡のためには、総額で 19.0%の人件費削減が必要である。

さつき寮においても、重度の障害者の受け入れ割合が問題となる。しらかば寮と同じ理由から、入所者に占める重度障害者の割合（下記障害者区分におけるAの割合）は16.3%であり、県内の同種民間施設平均の12.0%（「青森県すこやか福祉事業団検討委員会」の調査による）より高くなっている。

（表7-4：障害区分）

	平成15年度
さつき寮（入所）	78人
障害区分A	13人
障害区分B	55人
障害区分C	10人

（出典：年報なつどまり平成15年度版）

（表7-5：障害区分）

	平成15年度
さつき寮（通所）	15人
障害区分A	1人
障害区分B	12人
障害区分C	2人

（出典：年報なつどまり平成15年度版）

一方、しらかば寮の場合とは異なり、さつき寮においては授産事業に従事することができる程度の障害者を対象としているので、旧措置費上の最重度の入所者はいない。

（表7-6：障害区分）

	平成15年度
さつき寮（入所）	78人
最重度	0人
重 度	22人
中 度	35人
軽 度	21人

（出典：年報なつどまり平成15年度版）

（表7-7：障害区分）

	平成15年度
さつき寮（通所）	15人

最重度	0人
重 度	3人
中 度	8人
軽 度	4人

（出典：年報なつどまり平成15年度版）

（3）施設に関する採算性検討のまとめ

以上、各施設について削減率を検討したが、施設によって収支均衡のための削減率が大きく異なることがわかる。収支均衡は最終的には事業団全体で保てればよいのであるから、上記の削減率はあくまでも参考値であるが、その場合であっても、独立民営化後の特定の施設が著しく収支を悪化させることは望ましいことではない。

人員の削減については、釜臥荘からの異動5名（プロパー職員7名－民間施設転籍予定2名）が増加することを考慮しても、県派遣職員の撤退により22名（施設のみ。釜臥荘の6名は除く。平成15年度末ベース）が減少することを勘案すると、削減の余地は大きくはないものとする。「基本計画」にある早期退職制度の導入や非常勤職員等の比率引き上げも、人件費の削減には有効であるが、一番効果の大きいのは給与体系自体の見直しであろう。この点については後述する。

以下、各施設について意見を述べる。

① 安生園

施設単体では比較的余裕があるが、独立民営化後は他の施設の収支を支える側に回ることが予想される。従って、他の施設と同様に人件費削減を検討する必要がある。介護・看護の職員については、現在ほぼ最低基準で対応しており、人員削減の余地は小さいものとする。

安生園は、他の施設と異なり汚れ物が少ないことから、洗濯員はアルバイトで対応しており、他の施設が山の中にあるのに対して街中にあり、歩行に問題のない入所者が多いことから、運転員もいない。

調理については、先行して外注化したなつどまりを参考に、自前でまかなうか外注するかを検討する必要がある。業務当直については、他の施設については常時監視が当然であるから、児童指導員など現場の職員が行っているのに対し、安生園では別途職員を雇っており、他の施設とのバランスも検討するべきであろう。

② 釜臥荘

平成17年4月1日より、県内の民間の社会福祉法人に譲渡が決定済であるが、経営的には事業団の施設の中では一番余裕があったと考える。上述したように、民間に譲渡後は措置費収入がなくなるにもかかわらず、民間施設への転籍を希望しないものに