

みられるというのである。洛南寮入所者の全員について介護認定を申請したと仮定した場合、殆どの者が介護認定の該当者となり、特別養護老人ホームへの入所が可能であるということもあり得る。

洛南寮養護老人ホームの入所者についての問題点は、以下のとおりである。

- ① 養護する者がいない人の入所ケースが多いため、入所期間が長期化する。
- ② 入所の長期化により、あわせて入所者の高齢化、痴呆化が進行している。
- ③ 65歳以上の比較的元気な高齢者が入所しているはずの施設が、特別養護老人ホームと変わらない状況になっている。

4. 洛南寮の救護施設機能

(1) 救護施設の設立経緯及び展開

わが国における社会福祉の歴史を紐解くと、それは明治時代に制定された「恤救規則」まで遡る。その後、アメリカを発端とする世界的経済恐慌に巻き込まれ深刻な経済状況という社会不安のもとで、昭和4年「救護法」が制定された。「救護法」の法的役割は昭和21年の旧生活保護法に受け継がれ、その後、昭和25年に現行の新生活保護法が公布されることとなった。

救護施設は、この新生活保護法のもとに創設された保護施設であり、創設時より社会福祉施設の原点をなしてきた。この間、知的障害者施設の不足を補い、緊急救護施設の設立により精神障害者施設の不足に対応するなど、救護施設はあらゆる障害に対応できる唯一の施設として常に柔軟に社会ニーズに応えてきた。

制度創設から50年以上が経過し、当時と比べ経済社会や他の社会保障制度等、生活保護制度をとりまく環境は大きく変化したといえる。

高齢者福祉の分野においては、介護保険制度の導入から早くも2年が経過し、また、身体障害者・知的障害者福祉分野においても、平成15年度からは支援費制度が導入される。ほとんどの福祉施設でこれまでの「措置」から「契約」制度への大転換となる。この制度のもとでは、利用者は「措置される側」から「自ら選ぶ側」になり、福祉分野においても、いよいよ市場・競争原理がもちこまれることになった。しかし、生活保護制度、そして救護施設に関しては、この度の支援費制度の導入に対しても対象外とされた。

救護施設が支援費制度の対象外とされた主たる理由は、生活保護制度、救護施設の

特殊性——社会のセーフティネット(最後の砦)としての社会的・歴史的な役割——が、簡単に「契約」へと転化できない性格のものであると同時に、救護施設の存在とその社会的役割が社会福祉制度全体のなかで必ずしも重要視されていないことにあるものと考えられる。

経営に関し自主性や創造性を発揮する時代において、救護施設はその流れから離れた例外施設とされている。施設においては、入所の長期化という慢性的な問題を抱え、経営効率はきわめて悪い状態にあり、救護施設をとりまく状況は非常に厳しいと言える。

このような状況のなかでも、救護施設は、昔とかわらず社会のセーフティネットとして他の福祉施設にはできない重要な役割を果たしているといえるのか、ということについて以下で検討していきたい。

(2) 救護施設の現状

1) 利用長期化の問題

洛南寮救護施設における入所者の利用期間はつぎのとおりである。

(平成14年11月1日現在)

1年未満	1～3年	3～5年	5～10年	10～15年	15年～	計
5人	15人	11人	14人	11人	41人	97人

15年以上の入所者は41人であり、全体の40%以上にもなる。さらに、41人についてももう少し詳しく見ていくと、15～19年13人、20～24年3人、25～29年7人、30～34年11人、35～39年8人、40～44年1人という結果である。洛南寮救護施設においては、入所者の利用が非常に長期化していることがわかった。

入所の長期化が洛南寮だけの問題であるのかについて調査するため、他の施設について検証してみた。以下は、北海道にあるE施設という救護施設(民設民営)における入所者の入所期間を示したものである。

(平成14年4月1日現在)

1年未満	1～3年	3～5年	5～10年	10～15年	15年～	計
11人	13人	18人	34人	14人	75人	165人

15年以上の入所者は75人であり、これは全体の45%を超える高い数値であることがわかる。救護施設においては、洛南寮に限らず、入所が長期化する傾向にあるといえる。救護施設において入所が長期化している原因を究明するため、洛南寮における過去5年間の入退寮の状況を検証してみた。

(単位：人)

月 別	入寮者	退 寮 者 数							計	延人員
		入 院	転 送	帰 郷	死 亡	就 職	その他			
H9年度	8	1	1	1	5	1	0	9	33,090	
H10年度	7	0	4	0	1	0	1	6	32,436	
H11年度	7	2	1	0	1	0	1	5	33,856	
H12年度	10	1	3	0	2	0	1	7	33,670	
H13年度	7	3	2	0	1	0	0	6	35,217	
計	39	7	11	1	10	1	3	33	—	

上記のデータによれば、洛南寮で過去5年間に社会復帰した者はたった5人であり、内訳としては、「帰郷」1人、「就職」1人、そして「その他」の3人であった。

救護施設は、生活保護法上の施設であることから、入所者は生活困窮者で、かつ在宅で家族に養護する者がいない障害者である場合が多く、帰郷(家族による引取り)ということはまず考えられない。就職するなどして自立していく以外に社会復帰の道はないといっている。

救護施設の目的は、「入所者の社会復帰を助けることは今日的課題としてありながらも、在宅で障害等により生活困難な要保護者の生活扶助を行うこと」とされている現状から、実際に社会復帰した者は5年間で5人という状況にとどまっている。

一方、洛南寮においては、「死亡」や「転送」といった退所理由が、他の理由に比べ意外と多いことに気づく。「転送」については、高齢化により介護が必要となり、特別養護老人ホームに入所するケースがほとんどである。

つまり、洛南寮の現況からいえば、入所者が高齢化し特別養護老人ホームに移ったり、または亡くなったりすることがなければ、基本的に退所していくケースはほとんどないものと考えられる。

以下は、洛南寮救護施設における年齢別入所者数である。

(平成14年3月31日現在)

	男	女	計
	人	人	人
40 ~ 49	1	3	4
50 ~ 59	22	12	34
60 ~ 64	9	11	20
65 ~ 69	6	5	11
70 ~ 74	3	7	10
75 ~ 79	5	6	11
80 ~ 84	0	6	6
計	46	50	96
平均年齢	61.2 歳	63.9 歳	62.6 歳

※ 最高齢者は、83歳の女性である。

洛南寮においては、長い歴史のなかで入所の長期化が慢性化し、それに伴い入所者の高齢化も進行していったと考えられる。

昭和48年に京都市が救護施設「和光寮」を廃止したことにより、それ以降、京都府における救護施設は洛南寮ただひとつとなっている。京都府における救護施設の定員は100人であることから判断すれば、洛南寮の救護施設としての社会的役割はきわめて大きいはずである。しかしながら、洛南寮における入所者の受入状況から判断すれば、その役割を果たしているとは言い難い。

以上の検証の結果、洛南寮救護施設がおかれた状況については、つぎのような問題点が明らかになった。

- ① 入所者は、家族に養護する者がいない障害者であるケースが多く、入所は必然的に長期化している。
- ② 入所の長期化については、洛南寮に限らず、救護施設全体が抱えている問題である。
- ③ 入所が長期化する原因は、社会復帰していく入所者がほとんどいない、ということにある。
- ④ 救護施設は18歳以上の人が入所の対象とされることから、入所者は比較的若い人が多いはずであるにもかかわらず、実態は、養護老人ホームとあまりかわらない状況になっている。

Ⅲ 監査の結果

1. 収支計算の合規性

監査手続については、特定取引等の抽出に基づき試査により検証した。一部会計帳簿につき、通査、証憑突合の監査手続を実施したものの、計算書類や提出された資料等それ自体の正確性を直接の目的とする監査手続は実施していない。

洛南寮につき監査を行った結果、特に問題は認められなかった。

2. 問題点の指摘

洛南寮にかかる監査の結果、以下のような問題点を指摘したい。

(1) 委託先の選定及び業者委託の要否

- ① 指名競争入札が実施されているにもかかわらず、各業務の委託金額について、

価格の変動がほとんど見られない。

- ② 現在外部委託している業務のなかには、プロでなくともできる業務がある。高コストのいわゆるプロないし業者に依頼するよりも、ボランティアによる支援を受け入れ、パートを積極的に活用する。

(2) 給食費にかかる原価計算の必要性と外部委託の検討

- ① 給食の提供業務全体にかかる費用の把握を行っていないため、直営による費用対効果が検証できない。
- ② 給食費にかかるコスト計算を行うことが必要である。
- ③ 外部委託への移行について検討することが必要である。

(3) 民間施設との人件費格差

- ① 洛南寮における職員給与は他の民間施設のそれに比較し相当高い。
- ② 上記の原因は、本俸が高く設定された行政職給料表と教育職給料表(2)との合成給料表を採用していることに加え、本俸が非常に高いベテラン職員を多く雇用しているためである。
- ③ 民間施設では、制度転換による経営状況の変化に対処するため、給料表や期末・勤勉手当など給与体系の見直しを積極的に行ってきたが、事業団においては、制度的硬直性が壁となり、給与規程の見直しを含めその時々を経済情勢等に応じた経営を為し得てきたとは言い難い。

(4) 養護老人ホームの利用者の減少

- ① 洛南寮養護老人ホームが設置された当時に比べ、老人福祉施設は相当数増加しており、洛南寮の必要性は低下している。それは、洛南寮に限らず、養護老人ホーム全体についていえることである。
- ② 現在の養護老人ホームの社会的位置付けは、特別養護老人ホームに入所するための待機所としての役割が大きくなってしまっている。
- ③ 今後予想される老人福祉分野の競争化時代において、現状を維持したままで運営を続けていくことは、経営効率の点からみて危機に瀕する可能性が大きい。

(5) 養護老人ホームにおける入所者の高齢化及び痴呆化の進行

- ① 養護老人ホームにおいては、養護する者がいない人が入所するケースが多いため入所期間が長期化する。

- ② 入所が長期化することにより、あわせて入所者の高齢化、痴呆化が進行する。
- ③ 65歳以上の比較的元気な高齢者が入所しているはずの養護老人ホームが、特別養護老人ホームと変わらない状況になっている。

(6) 救護施設における入所の長期化

- ① 救護施設の入所者は、家族に養護する者がいない障害者であるケースが多く、入所は必然的に長期化していく。入所の長期化については、洛南寮に限らず、救護施設全体が抱えている問題である。救護施設は18歳以上の人が入所の対象とされることから、入所者は比較的若い人が多いはずであるにもかかわらず、実態は、養護老人ホームとあまりかわらない状況になっている。
- ② 入所が長期化する原因は、社会復帰していく入所者がほとんどいない、ということにある。
- ③ 入所の長期化という慢性的な問題を抱え、経営効率はきわめて悪い状態にあり、京都府唯一の救護施設としての社会的役割を果たしているとは言い難い。

以上のことから、養護老人ホーム及び救護施設は、移譲も視野に入れた抜本の見直しが必要である。

IV. 監査の意見

以下では、洛南寮の今後の在り方を検討する上で考え得るいくつかのケースを想定し、それぞれについての意見を述べることとする。

1. 洛南寮の養護老人ホーム

先述したように、洛南寮が、現在のまま養護老人ホーム単独の経営を続けていくことは、社会的必要性や経営効率の観点からみて、近い将来非常に厳しい状況に直面することが予想されるため、洛南寮養護老人ホームを存続させていくためには、特別養護老人ホームとの併設又は救護施設化を検討する必要性が生じる。

養護老人ホームと特別養護老人ホームの併設又は救護施設化を行った場合には、つぎのようなメリットがあると考えられる。

- ① 入所希望者の減少している養護老人ホームの一部を特別養護老人ホームへ転用することにより、施設全体として安定した入所者を確保できる。
- ② 入所者は、自分が介護の必要な状態になったときに同じ施設内の特別養護老人

ホームに移動できるということで、安心して養護老人ホームに入所することができる。

- ③ 管理部門をひとつにできる、食事を一緒にできる等々のスケールメリットを受できる。
- ④ 救護施設に転用する場合は、比較的大規模な修繕の必要もなく、現居室を救護施設の個室として転用することにより可能である。

ただし、併設については、それにかかるコストの面を無視することはできない。洛南寮養護老人ホームを特別養護老人ホームと併設した施設に変更するためには、現状では施設基準を充たさないため、相当規模の改修費用を必要とするからである。多額の資金を投じて洛南寮養護老人ホームの存続に固執するよりも、今後、特別養護老人ホームの整備が進むことから、廃止、又は既存の特別養護老人ホームに移譲することが、経営効率の観点からみれば、優先されるべき選択肢であると判断する。

2. 洛南寮の救護施設

(1) 改革を条件とする継続についての検討

京都府内(京都市を除く)における障害者数の推移は以下のとおりである。年を追うごとに障害者数は増加しており、総数の増加に加え、重度化、高齢化も非常に進んでいると考えられる。

	S35 (1960)	S45 (1970)	S55 (1980)	H2 (1990)	H12 (2000)	H13 (2001)
	人	人	人	人	人	人
知的障害者	—	—	1,979	4,141	6,333	6,567
身体障害者	4,051	8,740	19,088	34,946	50,573	51,879
精神障害者	—	—	—	—	1,941	2,371
計	4,051	8,740	21,067	39,087	58,847	60,817
生活保護受給者 (被保護実人員)	10,123	9,794	12,895	9,567	8,086	8,590
保 護 率	14.3 %	11.8 %	12.2 %	8.4 %	6.9 %	7.3 %

つぎは、洛南寮救護施設における過去5年間の入所人員の推移であるが、利用率は5年間増加し続けていることがわかる。

	定員	入所人員	利用率
H9年度	100人	89人	89%
H10年度	100	90	90
H11年度	100	92	92
H12年度	100	95	95
H13年度	100	96	96