

独立行政法人国立重度知的障害者総合 施設のぞみの園の平成19年度の業務 実績の評価結果

平成20年8月18日
厚生労働省独立行政法人評価委員会

1 平成19年度業務実績について

(1) 評価の視点

独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園（以下「のぞみの園」という。）は、平成15年10月に新たに独立行政法人として発足し、平成19年度は法人設立後5年度目にあたる。

今年度ののぞみの園の業務実績の評価は、平成15年10月に厚生労働大臣が定めた中期目標（平成15年度～19年度）の最終年度（平成19年4月～20年3月）の達成度についての評価である。

当委員会では、「厚生労働省所管独立行政法人の業務実績に関する評価の基準」及び個別項目毎の評価の視点等に基づき、平成18年度までの業務実績の評価において示した課題等、さらには、「独立行政法人整理合理化計画（平成19年12月24日閣議決定）」、総務省政策評価・独立行政法人評価委員会から寄せられた意見や取組方針も踏まえ、評価を実施した。

のぞみの園の設立目的は、独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園法（平成14年法律第167号。以下「法」という。）により、その前身である特殊法人心身障害者福祉協会と比較して、自立（地域移行）のための先導的かつ総合的な支援の提供等へと大きく変更されたため、その設立目的に沿った業務運営への転換が求められるとともに、他の独立行政法人と同様に効率的な業務運営が求められている。

なお、のぞみの園が行う業務のうち、重度知的障害者の自立支援のための取組は、法人の設立目的の変更に伴い、これまでのいわば「終生保護」から「地域生活への移行」へと支援の方向が大きく変わる事となったことから、施設利用者及び保護者・家族等の理解はもとより、施設利用者を支援する職員の意識の改革等を図った上で推進される必要がある。このようなことから、自立支援の取組の評価に当たっては、数値目標の達成状況に着目することはもとより地域移行に向けての条件整備全般にわたって、施設利用者一人ひとりに対してどのような取組を行ったか、そのプロセスが重要であることを特記しておきたい。

(2) 平成19年度業務実績全般の評価

のぞみの園は、法の定める設立目的に沿った業務運営の着実な実施が求められるとともに、他の独立行政法人と同様に効率的な業務運営が求められている。

こうした課題がある中で、のぞみの園は、平成18年10月から障害者自立支援法の新事業体系に移行し、「居住の場」と「日中活動の場」を分離したサービスを提供しているが、平成19年度においては、移行後半年が経過し、①施設利用者にとって必要なサービスが切れ目なく効果的に提供される仕組みとなっているか、②サービス内容が障害者自立支援法の趣旨を体現したものとなっているか等の視点から随時事業の実施状況を点検し、こうしたサービスの転換が施設利用者に対するサービスの低下に

繋がらないよう、細心の注意を払いながら取り組んできた。

このような中で、効率的な業務運営への取組については、中期目標を踏まえた人件費の削減を進めてきたところであり、平成19年度は、①人員について、人事に関する計画に基づき削減を行うとともに、②役職員の給与水準について、平成16年度から4年連続で3.5%の引き下げを実施した。また、地域移行等の伸展により、施設利用者の減少に合わせた効果的かつ効率的なサービスを提供する観点から、生活支援部の生活寮を再編するなど、業務運営の効率化に向けて積極的に取り組んでいることが認められる。

さらに、平成19年度において競争入札を新たに2件実施するなど合理化に努めており、これらの経費節減の取組を行った結果、中期目標に掲げられた運営費交付金の削減目標（13%以上の削減）を達成したことを評価する。

なお、内部進行管理の項目に関連して、平成19年度当初に施設利用者の所在不明事故が発生し、現時点においても未解決となっているが、こうした事故の発生は、施設運営上最も重要な「施設利用者の安全の確保と生命の尊重」という基本原則が守られなかった憂慮すべき事態であることを、管理監督する立場である役員、並びに幹部職員はもとより法人職員の一人ひとりが十分認識する必要がある。のぞみの園としては、支援に当たる職員に対して、支援の対象が重度の知的障害者であることを改めて意識をさせ支援方法等を再確認させるとともに、こうした所在不明事故を含む事故防止対策に早急かつ徹底的に取り組むことが必要である。

重度知的障害者の自立（地域移行）に向けた取組については、のぞみの園の施設利用者の多くが長期にわたり在籍しており、かつ、高齢化していることを勘案し、施設利用者及び保護者・家族等の意向を尊重しつつ、障害特性に合わせたより具体的な地域生活への移行に向けて受入先との調整を行うなど、一人ひとりの人権・個性を尊重した、丁寧な手順を踏んだ取組が、引き続き行われているものと認められる。

こうした取組を行う中、平成19年度においては、新たに、地域生活をイメージとして捉えることができるVTRを製作し、地域移行の説明等に活用するとともに、地域生活体験ホームを市街地に新規開設し、施設利用者の自立の状況に応じた最適な期間と場所が選択された宿泊体験、地域生活体験等を実施できるようにするなど、地域移行の拡大に繋がる取組を工夫して積極的に行っていることを評価する。

これらの取組の結果、平成19年度においては、過去最大の19名の施設利用者が出身地での地域生活のためののぞみの園を退所するとともに、関係自治体や事業所と調整中となっている者が22名（平成20年3月末時点）となるなど、着実に成果を上げてきている。

しかしながら、地域移行の推進については、以上のような努力が認められたものの、結果として、中期目標に掲げる自立支援（地域移行）のための取組に関する数値目標を達成することはできなかった。地域移行に関しては、「(1) 評価の視点」で記述し

たとおり、数字だけでなくそのプロセスも重要と認識しており、今後も、施設利用者本人や保護者・家族等に対する丁寧かつきめ細かい対応を継続しつつ、施設利用者本人の意向を最大限尊重した地域移行が早期に実現するよう、一層の取組の充実を図りたい。

また、のぞみの園の設立目的に沿った調査・研究や研修については、のぞみの園の特色である重度・高齢の知的障害者の地域移行に関することや、医療的ケアに関すること等をテーマとした調査・研究及び研修を実施したほか、障害者自立支援法の新しいサービスである行動援護の全国的な普及を目的として、①行動援護従業者のニーズを把握することを目的とした調査・研究に取り組むとともに、②行動援護従業者の養成を推進するための全国規模の中央セミナーを平成18年度から継続して実施している。特に、行動援護に関しては、都道府県が実施する養成研修事業がより効果的なものとなるよう、平成18年度の研修用テキストの作成に引き続き、演習プログラムの開発に取り組んだところであり、障害者自立支援法の円滑実施という国の重点課題に適確に対応した試みとして評価をしたい。

今後も、国のモデル施設として、行動援護について全国的な普及に向けて引き続き努力するとともに、のぞみの園で行う調査・研究や研修が全国の知的障害者の支援に従事する者等の資質の向上に一層役立つものとなるよう、より高い目標を設定し、質と量の両面からさらに充実を図っていくことを希望する。

これらを踏まえると、平成19年度の業務実績については、全体としてはのぞみの園の設立目的である「重度の知的障害者に対する自立のための先導的かつ総合的な支援の提供、知的障害者の支援に関する調査及び研究等を行うことにより、知的障害者の福祉の向上を図ること」に資するものであり、中期目標の達成に向けて努力をしたものと評価できる。

なお、中期目標に沿った具体的な評価結果の概要については、2のとおりである。また、個別項目に関する評価結果については、別紙として添付した。

2 具体的な評価内容

(1) 業務運営の効率化に関する措置について

業務運営体制の整備については、①施設利用者の減少を踏まえて、生活支援部の生活寮を再編（20か寮→19か寮）するとともに、効果的なサービス提供の観点から、施設利用者の障害特性や自立の状況等に応じて転寮を段階的に実施、②日中活動を効果的かつ効率的に提供するため、活動支援部の班編成の見直し等を実施し、それに伴う職員の効率的な配置を行ったほか、地域移行や調査・研究を推進するための人材の確保に取り組むなど、計画的に業務運営の整備に取り組んだと認められる。

また、「行政改革の重要方針」を踏まえた人件費縮減の取組に対しては、①平成19年度の人事に関する計画に基づき人員（定員）を9人削減し、数値目標に掲げる「平

成18年度からの5年間で5%以上削減」を2年間で達成（8.5%の削減）、②役職員の給与水準について、平成19年度においても計画的に3.5%の引き下げ等を行うことにより、人件費総額（退職手当を除く）について1億円を超える縮減（対前年度比）を行ったことを評価する。

なお、こうした取組を行う一方で、支援する専門職員の質の確保や責任体制、職員の士気の維持も重要であることから、定年退職者の後補充を抑制しつつ、必要な部門への常勤職員の確保についても十分留意することを希望する。

経費の節減については、平成19年度においては、前述した人件費総額の縮減に取り組んだほか、競争入札の導入等により業務物件費の削減を図った。併せて、自己収入の増加に向けて、診療収入の増加や地方自治体からの受託事業の拡大等にも努めており、こうした取組を継続的に行った結果、中期目標において設定された運営費交付金の節減目標（13%以上の節減）を達成できたことを評価する。

効率的な施設・設備の利用については、地域との交流を図るためのふれあいフェスティバルを開催し、地域住民、ボランティアなど多くの人々の参加を得たほか、各種セミナーや研修会を地域の関係者に開放し好評を得たことを評価するが、今後も、実施回数の増や広大な敷地の効果的な活用等、さらに有効な活用方策を検討されたい。一方、のぞみの園の資産である土地については、事業規模に比較して資産の額が多額となっているが、所有の必要性等を含めて検討を行うことが望まれる。

業務運営における合理化の推進については、①清掃業務及びゲストハウス運営業務について平成19年度契約分から競争入札を導入、②中期目標期間において、外部委託12業務、競争入札8件を実施し中期目標を達成するなど、合理化を計画的に進めた点を評価する。

内部進行管理の充実については、平成19年度当初に施設利用者の所在不明事故が発生し、現時点においても未解決となっているが、のぞみの園が施設を運営する上で、施設利用者の生命と安全を守ることが最も尊重されるべきものであるにも関わらず、このような深刻な事故が起こってしまったことについて、極めて遺憾と言わざるをえない。のぞみの園においては、当該利用者の所在確認に引き続き努力するとともに、二度とこのような事故が起こらないよう、管理監督する立場である役員、並びに幹部職員はもとより法人職員の一人ひとりに対して、「施設利用者の安全を守り、生命を尊重する」という基本の徹底と支援方法等の再点検を行うなど、再発防止に向けた最大限の対策を講じる必要がある。

また、事故防止対策として、これまで法人組織内に「事故防止対策委員会」を設置し、事故事例の分析と注意喚起を図ってきたが、平成19年度の事故件数は、前年度と比較して総じて減少していないことから、さらにこうした仕組が十分に効果を上げるよう取組の徹底に努められたい。施設利用者の重度・高齢化等により抜本的な解決が困難という背景があったとしても、施設利用者の安全の確保、健康の維持の観点か

ら、事故防止に向けて不断に努力することは重要であり、引き続き発生原因の分析や事故防止策の工夫を行うことが必要である。

なお、この項目の評定に当たり、当委員会としては、事故防止を除いたその他の事項（モニタリングによる業務運営の進行管理、感染症対策等）については、概ね計画どおり進んでいるものと評価するが、上記のような所在不明事故の発生の重大性に鑑み、法人の自己評価より低いC評価とし、再発防止に向けた取組に万全を期すことを希望する。

（2）国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する措置について

① 自立支援のための取組

平成16年度の5名、平成17年度の6名、平成18年度の14名に続いて、平成19年度は過去最大となる19名の施設利用者が出身地のケアホーム等に移行するため、又は出身地の施設を経て地域での生活に移行すべく、のぞみの園を退所した。施設利用者の年齢、在籍期間及び地域の受入環境等の概して良い条件とは言えない中で、こうした成果を上げるため、地域移行を推進するための人材の確保、施設利用者及び保護者・家族等への懇切な説明、施設利用者への地域生活体験事業の実施、受入先機関・自治体等への協力要請等を時間をかけて粘り強く行ったほか、平成19年度においては、新たに、①施設利用者本人及び保護者等に対し、地域生活に関する具体的なイメージを描けるよう、地域移行したケアホーム利用者の生活を紹介したVTRの制作、②地域移行に関し重点的に協力を求める都道府県を定め、個別調整を強化、③地域生活体験ホームを市街地に1か所新設するとともに、施設利用者の自立の状況に即した、最適な期間と場所を選定した宿泊体験、地域生活体験等を積極的に実施した。施設利用者の多くの出身地域においては、ケアホーム等の居住サービスや、日中活動を提供するサービス等が不十分で受入体制が未整備な状況の中で、受入先の支援内容や地域の基盤整備等を確認しつつ、地域生活への移行に積極的に取り組んでいることは評価できる。

なお、こうした努力は認められるものの、これまでの地域移行の実績と「入所者数を中期目標期間中に3割から4割程度縮減する」という数値目標との間には、まだ大きな開きがある。しかしながら、当委員会としては、「(1) 評価の視点」に示したとおり、どのように地域移行に取り組んだか、そのプロセスについても重要であると認識しており、引き続き丁寧に手順を踏み一人ひとりの人権・個性を尊重し、本人の意向を常に最優先した地域移行に取り組んでいくことを希望する。

今後は、施設利用者及び保護者・家族の高齢化等が進み地域移行の条件が益々難しくなるものと想定されるが、例えば、①出身自治体等との連携を強化し、施設利用者の障害特性や自立の状況に合わせた受入先を確保するなど、多様な選択肢の提供、②保護者・家族等に対し受け入れやすい地域移行の説明の仕方の工夫や、保護

者懇談会等の説明の機会に参加されていない保護者・家族等への働きかけを積極的に行うこと等により、施設利用者本人の意向が常に最優先されるよう、一層のきめ細かい対応を期待したい。

② 調査・研究

調査・研究については、平成19年4月から外部の人材の登用等により研究体制を整備し、中期目標に基づき重度・重複の知的障害者の地域移行に関する調査・研究、医療的なケアに関する調査・研究を引き続き実施したほか、障害者自立支援法の新サービスである行動援護の普及に資するための調査・研究を計画的に進めているが、さらに多くの調査・研究の実施に向けて、自主財源の活用など、研究費用の捻出に留意しつつ、より高い目標を設定し積極的に取り組むことが望まれる。

一方、調査・研究の内容については、のぞみの園のフィールドを活かした地域移行等の調査・研究に成果を上げたと認められるが、今後は、国のモデル施設として、知的障害関係分野における先駆的な調査・研究や国外の知的障害関係情報等の収集・分析等、民間では対応が困難なテーマ設定、内容等とすることが望まれる。なお、調査・研究の実施に当たっては法人職員が中心となって進めてきたが、人員削減が図られる中、実効性のある調査・研究を行うためには法人職員だけでは限界があると思われるので、今後は、例えば、全国の知的障害者の支援に当たる者の協力や外部の大学・研究機関等の研究者を効果的に活用するなどにより、より規模の大きいプロジェクト研究を企画するなど、研究テーマと規模に合わせて全国の有用な人材を活用して実施することも検討されたい。

また、調査・研究成果の積極的な普及・活用については、ホームページ上での研究結果の公表やニュースレターへの掲載、研究紀要の発行、並びに講演会や学会での発表などにより行っているが、学会や研修会等の機会の一層の活用など、さらに広く周知していくことを希望する。

なお、平成16年度からの3カ年事業により実施した調査・研究の一部として、その成果をどのように実践に繋げていくか検討するため、のぞみの園が中心となり発足させた「群馬県知的障害者の医療を考える会」については、調査・研究の実施期間が終了した平成19年度においても、引き続き活動を継続させており、調査・研究の成果がその枠を超えて拡大した一つの好事例となったものと認められる。

③ 養成・研修

養成・研修事業に関しては、知的障害者に関わる福祉や保健医療に従事する者の資質向上を図るため、福祉セミナー等を積極的に実施している。このうち、行動援護に関しては、障害者自立支援法に基づく事業の速やかな全国的拡大という国の重点課題に対応するため、平成18年度から計画的に取り組んできたものであり、平

成19年度においても、行動援護従業者を養成するための演習プログラムを開発し、それを実践するための全国規模の中央セミナーを2回開催した。特に、この演習プログラムの開発に当たっては、平成19年7月に開催した中央セミナーにおいて実践した演習プログラムをより効果的にするため積極的に改良を加え、平成20年3月の中央セミナーにおいて実践することで、プログラム内容の確立に至っており、今後の行動援護の本格的な実施に向けた国の取組を後押しするものとして意欲的に対応したものと認められる。

今後も、国のモデル施設として、行動援護の全国的な普及に寄与する取組を継続するとともに、知的障害者の支援の向上を図るため、知的障害者に関わる福祉や保健医療に従事する者や、将来従事することを希望する者等に対する実習を含めた養成・研修事業の充実に努めていくことを期待する。

なお、この項目の評定に当たり、当委員会としては、養成・研修に概ね計画どおり取り組んでいることは評価をするが、そもそも評価の基準となる数値目標が低く、平成18年度と比較して顕著な増加は見られないことなど、一層の取組を期待するものとして、法人の自己評価より低いB評価とするものである。

④ 援助・助言

援助・助言については、のぞみの園の業務や援助・助言に関する広報に努めたことにより、平成19年度においては、その実績が大幅に増加したことを評価する。

今後は、中期目標に掲げる「重度知的障害者の地域への移行に向けた取組に関する援助・助言」の件数の増加にも留意して取組を行うことにより、一層の利用拡大に努められたい。

⑤ その他の業務（附帯業務）

その他の業務（附帯業務）のうち、診療所については、施設利用者に対する医療の確保と地域の知的障害者等への医療の提供を積極的に進めたことにより、診療件数及び診療収入について着実に増加させていると認められる。

今後、診療所は、高齢化する施設利用者に対するかかりつけ医として、その役割の重要性は益々高まることが考えられることから、その機能の充実とともに、一層の効率的な業務運営を図るための方法等について、幅広く検討を進めることが望まれる。

なお、この項目の評定に当たり、当委員会としては、上記のような取組は評価するものの、福祉系大学や専門学校の学生等に対する実習・見学等の受入について、平成18年度と比較して顕著な増加は見られないなど、全体を判断して法人の自己評価より低いB評価とした。今後は、実習内容の充実に努め、学生等にとって魅力ある実習を提供することにより、受入拡大に積極的に取り組むことを希望する。

- ⑥ サービス提供に関する第三者評価の実施及び評価結果の公表等のぞみの園における業務運営や施設利用者に対する支援の状況について、第三者評価委員会に対し報告し、意見等を受けるなど、概ね計画どおり実施している。
- また、業務の電子化については、着実に取組を進めている。

(3) 財務内容の改善等について

運営費交付金以外の収入（自己収入）の確保については、地方自治体からの受託事業の拡大、施設利用者や地域の知的障害者等に対する診療収入の増加等の収入増に向けた努力が見受けられ、概ね計画どおり進展している。

職員の採用等の人事に関する計画については、人員の削減を計画どおり達成するとともに、役職員給与の引き下げを実施することにより、課題となっている人件費の縮減に意欲的に取り組んでいることを評価する。

また、施設・設備に関する計画については、計画どおり実施したことが認められる。

(4) 「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）等への対応について

① 給与水準の適切性等について

のぞみの園の給与水準は、現時点において概ね適切であると認められる。

なお、今後の課題として、のぞみの園の福祉職の給与水準について、国や民間施設の福祉職との比較を含めた検証を行うことを希望する。

② 随意契約の適正化について

随意契約については、適正に処理されていると認められる。

③ 目的積立金について

（該当なし）

④ 保有資産について

のぞみの園の資産である土地は、事業規模に比較して資産の額が多額となっているが、所有の必要性等を含めて検討を行うことを希望する。

⑤ 官民競争入札の活用状況について

（該当なし）

⑥ コンプライアンス体制の整備状況等について

コンプライアンスの実施体制については、一応の整備がなされていると認められるが、実際の運用に当たって、平成19年度当初に発生した所在不明事故への対応を踏まえ、内部統制・ガバナンスの強化を図るための内部ルールやマニュアルの整備など、さらに効果的な仕組づくりについて、検討することを希望する。