(独) 国立のぞみの園の在り方の見直しについて

【現状・課題及び論点(案)】

1. 基本的な在り方

(1) のぞみの園の役割について

■ 現状

- のぞみの園は、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を目的とする。(のぞみの園法第3条)

■ これまで出された課題

- 障害者の高齢化、重度化や地域生活への移行を希望する障害者の増加など障害保健福祉施策を取り巻く環境の変化を見据えながら、のぞみの園に求められる役割を考える必要がある。
- 著しい行動障害を有する者をグループホームで適切にケアする先駆的事例や自治体等から民間へ実施主体を移行した先駆的事例が存在することを考慮する必要がある。
- 旧法人時代からの入所利用者については、利用者本人や家族の不安が生じないよう、最後まで責任をもって支援するというメッセージを発信する必要がある。
- 先導的な取組は、支援方法、人材、職員配置、お金等も含めた経営のモデルとなる必要がある。

■ 論点(案)

- 全国の施設での取組状況を勘案し、国として実施すべき事業に重点を絞って、役割を担うべきではないか。
- 障害者の高齢化や重度化が進行する中、地域移行という視点を重視しつつ、需要に応じていくべきではないか。
- 今後、従来の実施方法を検証し、支援方法、職員配置、資金等について、全国の施設で実践可能となるようにすべきではないか。

■ 意見等

- 時代の変化に応じ、対象者や支援内容は変化するので、ニーズを捉えることが必要ではないか。
- 国は最後まで責任をもって入所利用者を支援するというメッセージが重要である。
- 施設入所支援は、他の法人でも実施できるが、国で実施する必要があるのか。
- 先導的な取組は、支援方法、人材、職員配置、お金等も含めた経営のモデルが必要。モデル的にできる施設にお金を配分する仕組みをつくる必要があるではないか。

■ 第2回検討会の事例発表の概要

- 社会福祉事業団を民営化し、独自の給与制度を創設し、経営の安定化をめざしながら、自分たちの力で幅広い支援の充実に取り組んだ先駆的な事例。
- 県立施設を民間移譲し、県内外からのアクセスがよい場所に移転するとともに、医療面の充実も図った先駆的な事例。
- 障害の特性に合わせた住環境を整備したグループホームで著しい行動障害を有する者の支援に取り組む先駆的な事例。
- マンツーマンによる集中支援を行うなど独自の手法で行動障害の軽減に取り組む先駆的な事例。

(2) 運営主体について

■ 現状

- 平成15年に国立コロニーのぞみの園の組織形態を特殊法人から独立行政法人に移行。

■ これまで出された課題

- 運営主体について、独立行政法人がよいのか、検討する必要がある。

■ 論点(案)

- 「2. 事業内容」で検討した結果、実施すべきとされた事業を担うにふさわしい主体となるよう見直しを行うべきではないか。その際、障害者総合支援法の施行により障害福祉サービスが全国的に普及している状況も踏まえた検討を行うべきではないか。

■ 意見等

- 民間が全て受けてしまってよいのではないかと、いう極端な考え方がある一方、今の独立行政法人という立て付けを維持しているというのは、それなりの政策的な意味があるのではないか。
- 高崎市に対してかなり貢献していることなどは、独立行政法人でなくてもいいと思える。
- 社会福祉法人でもあるべきものが用意されていれば運営できる。今のような国が責任を持つ独立行政法人であるという仕組みは必要ないのではないか。

2. 事業内容

(1) 旧法人時代からの入所利用者に係る支援について

■ 現状

- 平成15年に独立行政法人に移行した際、政策目標が定められ、入所者の地域移行を進め入所利用者の減少を目指すこととなった。このため、現在、新たな入所は受け入れていない。
- 地域移行が鈍化している状況がある。

■ これまで出された課題

- 旧法人時代からの入所利用者については、今後も更に、地域移行を推進する必要がある。

■ 論点(案)

- 平成30年度障害福祉サービス等報酬改定で新設が予定される重度障害者を対象としたグループホームや特別養護老人ホームなど、これまで移行先としてこなかった選択肢を提示しながら、引き続き、地域移行を推進していくべきではないか。
- 地域移行を大きく進めていく中で、社会福祉法人等が役割を担えるか検討するべきではないか。
- 高齢化が進み常時医療的ケアが必要な者については、別途検討するべきではないか。
- サービスを担う主体については、上記の考え方を踏まえ、具体的に考えていくべきではないか。

■ 意見等

- のぞみの園でなければできないような施設入所支援というのものもあるはず。新規入所はゼロでなければいけないのか。
- 入所者の削減、地域移行の推進という障害福祉計画の基本指針を国が定めている限り、どのような重い障害の方も地域移行を前提にする必要があるのではないか。
- 地域移行が鈍化しているが、御本人が重度だから地域移行できないのではなく、受皿の社会資源がないから。地域生活ができるよう行政で支援する必要があるのではないか。
- 重度知的障害者(高齢知的障害者含む)のモデル的な支援としての地域移行を引き続き推進していく必要があるのではないか。
- 高齢化した障害者についてはターミナルケアを含めた質の高いサービスを提供していく必要があるのではないか。
- 医療的ケアや行動障害を有さない者が一定数いることを踏まえ、特別養護老人ホームへの地域移行のモデル的实践が期待されるのではないか。

(2) 有期入所利用者に係る支援について

■ 現状

- ①著しい行動障害を有する者等、②矯正施設を退所した知的障害者について、有期での入所支援を実施。
- 著しい行動障害を有する者については、待機者があり、矯正施設退所者については、待機とはなっていないが、入所の要望・相談がある。
- 民間においても、著しい行動障害を有する者を受け入れる施設はあるが、全国的に少ない状況。

■ これまで出された課題

- 待機者や要望等があることから、著しい行動障害を有する者等、矯正施設退所者については、引き続き支援する必要がある。
- 今まで行ってきた有期の施設入所機能をセーフティネット機能と位置づけるべきかどうか検討する必要がある。

■ 論点(案)

- 地域では支援が難しい者に対象を限定して支援を実施すべきではないか。
- これまで有期で支援してきた著しい行動障害を有する者等や矯正施設退所者については、引き続き機能を担うことが適当ではないか。
- セーフティネット機能については、調査研究等により、実態の把握に努めていくべきではないか。

■ 意見等

- のぞみの園の研究成果によって行動障害に対応できる施設が出ているが、まだまだ足りないと感じている。民間で全て対応できるとは限らない。
- 今までは施設入所機能としていたが、セーフティネット機能と位置づけ、行動障害の方、矯正施設退所者あるいは虐待を受けた方たちのセーフティネットの場所とすべきではないか。
- セーフティネットと言っても、のぞみの園が日本中をカバーできるのか。一定のセンター的機能を果たすのは、各地域の中で必要ではないか。
- セーフティネットの機能はのぞみの園でなければ持てないのか、又はのぞみの園以外でも持てるのか、見極める必要があるのではないか。
- 支援の対象については、ニーズの所在と実際の世の中にある供給体制、資源の整備状況を踏まえて、のぞみの園はどこに事業領域をもつべきか、見極める必要があるのではないか。

(3) 調査・研究、養成・研修及び援助・助言について

■ 現状

- のぞみの園のフィールドを活かした実践成果をまとめた調査研究を実施。
- この他、知的障害者関係施設等の職員に対する養成・研修の実施や地域移行やサービス支援技術等に関する援助・助言を実施。

■ これまで出された課題

- のぞみの園のフィールドを活かした実践成果を全国に発信して行くため、引き続き研究する必要がある。
- 有期入所者の入所前の調整や退所後の処遇についてアウトリーチで支える方法について実践・研究し、さらに、全国で実施している研修をサポートする必要がある。
- 盲ろう者及び高次脳機能障害者への情報提供やケアの在り方を検討する必要がある。

■ 論点(案)

- のぞみの園のフィールドを活かした支援の実践成果を引き続き全国に発信するべきではないか。
- 盲ろう者等への支援など新たな課題としてあげられた事項については具体的なニーズの把握に努めていくべきではないか。
- 調査研究の方法として、自らフィールドを持って行うほか、全国の先駆的実践を集約しネットワーク化を図ることも考えるべきではないか。

■ 意見等

- 支援が困難な人たちの最小限のフィールドをもって、支援の方法論を調査・研究し、国として発信していくべきではないか。
- 研究部門だけ切り離して独立行政法人として引き続き実施してはどうか。
- 研究部門については国レベルの成果を上げているが、これは、診療所の機能があることと、独立行政法人という組織だからできることではないか。
- 研究部門を抜本的に改革し、①治療・改善及び地域に戻す機能、②入所前の調整や退所後のフォロー等全国の施設・事業者をアウトリーチで支える機能、③職員の支援の向上のための研修等の運営・企画等を行う機能に移行してはどうか。
- 盲ろう者や高次脳機能障害者への支援について、のぞみの園という今あるフレームを活用して実施してはどうか。

(4) 附帯事業について

■ 現状

- (1)～(3)に関連する事業として、①診療所、②短期入所、③就労移行支援、④就労継続支援B型、⑤多機能型(就労移行支援、就労継続支援B型)、⑥共同生活援助、⑦生活介護、⑧児童発達支援、⑨保育所等訪問支援、⑩放課後等デイサービス、⑪相談支援(受託事業)、⑫日中一時支援(受託事業)、を実施している。

■ これまで出された課題

- 今後、事業の効率化を図る上で、現行の附帯事業の廃止等を含めた棲み分けが必要ではないか。

■ 論点(案)

- 本体事業との関連の薄い附帯事業については、国で行うべき事業との関係から縮小、廃止及び移譲を含めて抜本的に検討するべきではないか。
- のぞみの園の診療所は、入所者に必要な医療を提供し、支援の質を高めていることから、「2. 事業内容」の(1)及び(2)と密接に関連すべき機能として捉えるべきではないか。
- 引き続き、国として役割を果たすべき事業について具体的なニーズの把握に努めていくべきではないか。

■ 意見等

- 本体事業との関連の薄い附帯事業については、国で行うべき事業との関係から縮小、廃止及び移譲を含めて抜本的に検討する必要があるのではないか。
- 専門の施設でないと対応できない被虐待児が増えていると感じている。のぞみの園では発達障害の支援をしていて、診療所で診察や治療を行っていることから、障害児の支援に取り組んでいくことを期待してよいのではないか。
- 支援の対象については、ニーズの所在と実際の世の中にある供給体制、資源の整備状況を踏まえて、のぞみの園はどこに事業領域をもつべきか、見極める必要があるのではないか。

3. 業務運営

(1) 経営改善について

■ 現状

- 独立行政法人として運営しているが、入所者が減少する中で、事業収入の確保が難しく、運営を維持することが困難になりつつある状況。

■ これまで出された課題

- 入所者が減少する中、事業の見直し、運営体制等の見直しが必要ではないか。
- 経営改善については、新しい給与制度の導入等により人件費率を抑制することが必要ではないか。

■ 論点(案)

- 重度知的障害者(高齢知的障害者含む)への対応は、全国の知的障害者施設に共通する普遍的な課題であり、そうしたことを踏まえて経営の効率化を具体的に検討すべきではないか。
- その際、運営部門別の収支項目についての分析を行いつつ、人員体制や給与体系を含めた検討をすべきではないか。

■ 意見等

- 入所者が減少する中、事業の見直し、運営体制等の見直しが必要ではないか。
- 経営改善については、中期経営計画を策定し、経営状況を進捗管理するとともに、単年度収支の黒字化を目指す必要がある。具体的には、新しい給与制度の導入により人件費率を抑制し、職責の見直しと自己評価等、自己選択を中心とした多様な働き方の提示が必要ではないか。

(2) 実施場所について

■ 現状

- のぞみの園は、昭和46年の開園当初から現在の高崎市に位置している。

■ これまで出された課題

- 引き続き、現在地のままでよいのか、検討する必要がある。

■ 論点(案)

- 地域移行の理念や共生社会の実現を踏まえ、現在よりも、より身近な地域で運営すべきではないか。

■ 意見等

- 入所者が半分近く地域移行されていることを考えると、あの場所でもなくてもできるのではないか。
- 事業の見直しに伴って、現在の場所で行うか、他の場所で行うのが適切なのかの検討が必要ではないか。

(3) 老朽化した建物について

■ 現状

- 建築年数によって建替の必要度は異なるが、既に耐用年数を超過しているもののほか、耐用年数が近づいているものが多い。

■ これまで出された課題

- 多くの建物が老朽化している中で、入所者の処遇にふさわしい整備や未使用の建物の処分を計画的に策定する必要がある。

■ 論点(案)

- 建物については、利用者数の見込み、処遇などを踏まえ、総合的に勘案した上で計画を策定すべきではないか。

■ 意見等

- 利用者のQOLを考えると、建物の整備は早めに解決しなければならない問題であり、実施場所の検討と一緒に議論すべきではないか。
- 他の場所で行う場合、新たな施設の建設に要する費用などについて検討が必要ではないか。

4. スケジュール

■ 現状

- 現在、平成25年3月に定めた第3期中期目標(平成25年4月1日から平成30年3月31日までに達成すべき業務運営に関する目標)に基づき運営。
- 第4期中期目標(平成30年4月1日～平成35年3月31日までの目標)については、独立行政法人評価制度委員会(総務省)等の意見等を踏まえ、平成30年2月頃に策定予定。
- 将来を見据えた工程表が策定されていない。

■ これまで出された課題

- 将来を見据えた工程表を示す必要がある。

■ 論点(案)

- 中長期的なあるべき姿を示した上で、第4期で行うべき見直しについての具体的な工程を考えていくべきではないか。
- 具体的内容については、第4期において、以下の事項を行う。
 - ・ 地域移行の更なる推進
 - ・ 運営費交付金の削減
- 以下については、第4期の早期に着手する。
 - ・ 収支分析を行いつつ、人員体制、給与体系及び事業内容の検討。
 - ・ 運営主体、実施場所等、中長期的在り方について具体化を図る。

■ 意見等

- 第4期の世間に対する示し方、見せ方も含めて、次につながるようなことを議論すべきではないか。