

平成 26 事業年度

監 査 報 告

独立行政法人
国立重度知的障害者総合施設のぞみの園

監 査 報 告

独立行政法人通則法（以下「通則法」という。）第 19 条第 4 項及び同法第 38 条第 2 項の規定に基づき、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「法人」という。）の平成 26 事業年度（平成 26 年 4 月 1 日～平成 27 年 3 月 31 日）の業務、事業報告書、財務諸表（貸借対照表、損益計算書、利益の処分に関する書類、キャッシュ・フロー計算書、行政サービス実施コスト計算書及びこれらの附属明細書）及び決算報告書について監査を実施し、その方法及び結果を取りまとめたので、以下のとおり報告する。

1. 監査の方法及びその内容

各監事は、監査計画に基づき、理事長、理事、内部監査部門等、その他職員（以下「役職員等」という。）と意思疎通を図り、情報の収集及び監査の環境の整備に努めるとともに、役員会等に出席し、役職員等からその職務の執行状況について報告を受け、必要に応じて説明を求め、法人の各部等において業務、財産の状況及び厚生労働大臣に提出する書類を調査した。また、役員（監事を除く。以下「役員」という。）の職務の執行が通則法、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（以下「のぞみの園法」という。）又は他の法令に適合することを確保するための体制その他法人の業務の適正を確保するための体制（以下「内部統制システム」という。）について、役職員等からその整備及び運用の状況について報告を受け、必要に応じて説明を求めた。

さらに、当該事業年度に係る財務諸表及び決算報告書（以下「財務諸表等」という。）について検証するに当たっては、会計監査人が独立の立場を保持し、かつ、適切な監査を実施しているかを監視及び検討するとともに、会計監査人からその職務の執行状況について報告を受け、必要に応じて説明を求めた。また、会計監査人から会社計算規則第 131 条で定める「会計監査人の職務の遂行に関する事項」と同様の事項の通知を受け、必要に応じて説明を求めた。

以上の方法に基づき、法人の当該事業年度に係る業務、事業報告書及び財務諸表等の監査を行った。

2. 監査の結果

（1）法人の業務が、法令等に従い適正に実施されているかどうか及び中期目標の着実な達成に向け効果的かつ効率的に実施されているかどうかについての意見

① 自立支援のための取組

ア 地域移行に向けた取組

本年度は 5 人の入所利用者が地域での生活に移行することができた。年間 5 人程度の地域移行を目標に掲げ、これを達成した。地域移行者は独立行政法人発足（平成 15 年 10 月）から本年度までの間で、160 人となった。

入所利用者の平均年齢は60歳を過ぎ、高齢化とともに疾病や機能低下に対するきめ細かい支援が求められている。こうした状況を踏まえ、地域支援部地域移行係を中心に各部が連携し、法人全体で取り組んでいるところである。利用者の障害の特性に配慮するとともに重度化、高齢化にも配慮し、保護者の不安感の解消に努め、地域生活体験ホームでの宿泊体験や関係者のネットワークと連携し、移行先事業所の開拓に取り組んでいる。また、移行後においては、地域の生活に定着できるように計画的に訪問し、移行先事業所等と連携し、フォローアップを行っている。

時間の経過とともに、地域移行が難しいと思われる利用者が多くなってきていることも踏まえつつ、細心の注意をもって、利用者及び保護者の思いや希望に寄り添い、地域での安全で安心できるくらしの実現に向け、取り組む必要がある。

イ 施設入所支援事業の取組

生活支援部に15か寮を設置し、260人（平成27年3月31日現在）の利用者が生活している（平成27年4月1日に第6次寮再編成を実施し、2か寮を減じ13か寮とした）。

利用者の健康と安全、利用者主体の個別支援計画の実践、利用者個々のニーズや障害の特性に応じた日中活動の充実などを重点に取り組んでいるところである。また、定期的に部内会議を開催し、情報の共有、共通の理解、意見の交換をし、丁寧な支援、丁寧な介護の周知徹底を図っている。

利用者の高齢化に対応した支援として、高齢者支援寮において専門性の高い支援について援助実践を通して支援方法の検討をしたり、認知症ケア研究班や高齢者支援事例検討会（医療的ケア班・機能低下班）を設置し、調査・研究や事例を報告書にまとめるなど、適切な支援に向け取り組んでいる。

また、著しい行動障害を有する知的障害者に対する支援においては、行動の改善を得て、退所に至るまで有期限での受入れと支援を行っている。本年度は継続4人に新規2人を受入れ、計6人であった。障害特性や行動特性に配慮した特別支援寮での生活支援や、日中活動支援を行っている。大きな特色として、法人の診療部と情報共有を図り、福祉と医療が連携した支援を行っている。

なお、本年度、法人の研修体系が体系化された。職員は、利用者に対応する支援者という立場から、その専門性や技術の向上を常に図る必要があることから、これらを重視した法人内研修を計画的に実施する必要がある。

ウ 矯正施設を退所した知的障害者に対する支援の取組

平成20年度から有期限を条件に受入れし支援を行っている。本年度までの間に受入れた人数は23人（男性20人、女性3人）であり、地域移行者は13人である。本年度は4人（男性2人、女性2人）を受入れ、地域移行者は2人であった。移行後においては、移行先事業所等と連携を図り、定期的に訪問し、フォローアップを行っている。

「援助・助言」の業務における矯正施設退所者に関する相談は46件（前年度は

45 件)であった。相談の状況は、地域別では、北海道から沖縄県まで多くの都道府県から寄せられている。また件数では、群馬県内及び関東近県からの相談が多い状況であり、内容としては入所依頼が約 6 割、相談が約 4 割である。

また、講師派遣にも力を入れており、本年度の派遣件数は 25 件であった。さらに、矯正施設退所者支援に係る支援者養成現任研修の受入れも行っているところである。本年度は、1 人であったが、目標人数を目指し一層の取組みが必要である。

その他、法人内職員研修や支援施設等の職員に向けた全国セミナー及び研修会の実施、調査研究に継続して取り組んでいる。

今後も、こうした積極的な取組みをとおして、矯正施設退所者支援における法人の重要な役割を果たすことが必要である。

エ 発達障害児等への支援

発達障害のある子どもを対象にした障害児通所支援センター「れいんぼ～」を開設し 2 年目を迎えた。児童発達支援と放課後等デイサービスの 2 つの事業を行っている。利用者の状況は、児童発達支援は前年度と比較し約 1.7 倍増の延べ 1,646 人、放課後等デイサービスは約 1.3 倍増の延べ 1,971 人であった。

一人ひとりの実態にあったプログラムを用意しており、そのプログラムの一層の充実及び保育所等訪問による相談援助の支援にも取り組んだ。

また、保護者を対象とした学習会を定期的開催し、保護者への支援に取り組んでいる。就学前から成人までの切れ目のない支援が重視される中、子どもと保護者への支援の強化や、関係機関との連携を強化し、諸課題に対応していく必要がある。

② 援助・助言の取組状況

知的障害者の支援に関して、障害者支援施設の求めに応じて援助・助言を行うことがのぞみの園法で定められている。年間をとおして、各部の連携のもとに、援助・助言の利用拡大に努め、専門的かつ効果的な援助・助言の提供に取り組んでいる。周知を図るため、ホームページの活用、関係者・関係機関に発送しているニュースレター（年 4 回発行）への援助・助言の実施についての掲載や、PR のためのパンフレットを作成し、地方自治体や知的障害者関係施設等に配布する等取り組んでいる。

本年度の援助・助言の件数は、相談関係が 196 件（前年度 160 件）、講師派遣が 153 件（前年度 96 件）、合計 349 件（前年度 253 件）であり、約 1.3 倍の増加である。都道府県別では、援助・助言は 35 の都道府県から問い合わせがあり、講師派遣については 29 の都道府県に訪問し講演を行った。

援助・助言について、あらゆる機会をとらえ、周知を図るとともに、専門的かつ効果的に情報提供が行われるよう一層充実した取組みが必要である。

③ 個人情報の管理状況

個人情報管理の重要性は、全員に十分認識され大切な理念として定着している。

しかし、昨今のネット社会の広がりは便利さの陰で情報漏洩リスクを拡大させていて、社会福祉施設の職員がネット上に不用意に利用者に関する文書や画像を流出させた事案や、個人情報を書き込まれたUSBや書類を紛失したといった類の事案が頻発し、報道されている。ICTの活用は時代の要請であるが、情報漏洩リスクが隣り合わせにあることの緊張感を持ち続け役職員の倫理観に訴えていくと同時に、法人として利用環境の整備を図っていくことが喫緊の課題である。

なお、本報告書をまとめているさなかに、大量の個人情報漏洩が発生したとの報道があった。法人としても直ちにみずからの状況を再点検しているところであるが、なお一層の情報漏洩防止に意を用いるべきである。

(2) 法人の内部統制システムの整備及び運用についての意見

- ① ここで前年度末に発覚した「虐待が疑われる事案」について触れるべきであるが、この重大性に鑑み虐待防止に向けた取組状況について別項を設けることとし、ここではそれ以外の状況について述べることにしたい。

内部統制システム強化の取組みは、ほぼ前年度までと同様に進められた。毎週開催される幹部会議で足元の運営状況について情報共有を図り、そこで発せられた理事長等からの指示を幹部職員が各部において職員に伝達した。さらに、月刊の園内報「きずな」に前1か月間の理事長発言が掲載され、役職員全員に配布された。

週単位で行われる会議とは別に、年度計画についての進行管理を目的とした「モニタリング評価会議」を四半期ごとに開催したほか、事故防止対策及び防災対策等、リスク回避や軽減への取組及び業務内容の情報公開等が実施された。また、内部統制向上検討委員会を年4回開催し、リスク対応計画や阻害要因分析をもとに業務改善に努めた。さらに、年度計画に基づいた内部監査を実施し適切な統制環境の確保を図った。

業務改善の好事例を一つだけ挙げておく。前年度、深夜に紙おむつを異食した利用者が窒息死する痛ましい事故があったが、その後試行錯誤の末、使い勝手、快適感、コスト面に優れたおむつの組み合わせ使用にたどりつき定着させた。利用者本位の支援に叶う事例といえる。

一方で、残念ながら利用者に対する「誤与薬」は根絶には至らなかった。幸いにして大事に至る事例はなかったが、1件の誤与薬が支援員等に過剰な意識を生み連鎖発生したかのような時期があった。ジェネリックへの切り替えが一因とする見方もあるが、個々の事案を分析した結果、発生理由では「思い込み」と「ダブルチェック不足」が多かった。こうした経緯を踏まえ、理事長が支援員全員を対象にロールプレイングを取入れた勉強会を早急に実施することを指示した。勉強会の講師には診療部の医師を含めた各部の幹部職員が務め、小集団でのロールプレイングを交えた討議も加えられた。今後は支援員等への継続的な注意喚起と、与薬のルールやシステムを工夫し改善していくべきである。

また、重大事故に結びつきかねないヒヤリ・ハット事案についても、マンネリに

陥ることなく、個人の注意力によって回避できる事故の絶無を期して利用者支援を進めていくと同時に、誤与薬対策と同様に細かな改善の積み重ねが重要である。

② 虐待防止に向けた取組状況について

平成 26 年 3 月、法人は利用者虐待が疑われる事案の発生を高崎市に通報したが、これを受け同年 4 月に同市の監査が実施され、6 月に改善勧告を受けた。勧告理由は、第一に虐待が疑われる事例を発見していながら通報を行わなかったことは法令違反であり、第二に市が行った法に基づく調査に対し協力的でなかったとして、これら二点について改善勧告を受けた。この結果、「勧告事項改善報告書」と、同時に改善を求められた「虐待の防止」、「身体拘束の禁止」、「個別支援計画」についての「改善結果報告書」の提出を行った。

また、再発防止に向けてただちに職員研修会を開催するとともに、「虐待防止に関する規則」、「身体拘束に関する基準」を改正し、懸案であった「支援・介護マニュアル集」を完成させ、その説明会を開催するなど再教育を図った。そして弁護士や障害者居宅支援事業所の代表者 2 名を含む「虐待防止対策委員会」を毎月開催し、支援についての利用者及び保護者等に対する説明責任と監視体制を強化した。さらに、「のぞみの園障害者虐待防止チェックリスト」及び「早期発見チェックリスト」を作成し、定期的に自己点検を開始した。

9 月には「虐待が疑われる事案の再発防止の検討のための第三者委員会」を立ち上げた。第三者委員会は学識経験者、弁護士、施設経営者等 7 人で構成され、さらに、厚生労働省から 2 人とのぞみの園保護者会から 1 人の 3 人がオブザーバーとして加わり、合計 7 回開催され 3 月に最終報告書がとりまとめられた。

第三者委員会報告書の概要は以下のとおりである。

まず、虐待が疑われる 2 つの事案の事実認定について述べられている。一つ目の事案については「虐待の事実があったかどうかの認定はできなかった」とし、もう一つの事案については「危険回避のためであったとはいえ、不適切な行為であった」とした。

次に、これら事案の背景にある法人における利用者支援の課題として、「虐待防止体制の不備」、「利用者支援に関する認識不足」、「寮の不十分な管理体制」、「風通しの悪い職場環境」の 4 項目が指摘された。そして今後の対応策として、「通報義務の徹底及び虐待防止体制の整備」、「利用者本位の支援の徹底」、「管理体制の整備」、「風通しの良い職場づくり」の 4 項目が必要であると結論づけた。この中で、現場の支援員自身が古い体質から脱却して利用者本位の支援に徹することや、そのための訓練・指導が求められ、一方で、理事長、理事が直接現場に足を運び、寮の運営状況を日常的に把握することなど、組織を挙げて再発防止に取り組むことなどが記されている。

通報してから第三者委員会の報告書が示されるまでちょうど 1 年間、事案の調査に始まり、監査権限のある高崎市への対応と、第三者委員会への対応、そして法人自身が行わなければならない再発防止に向けた体制整備（マニュアルの整備、全職

員を対象にした複数回にわたる研修活動など) について、役職員全員がそれぞれの立場で膨大な時間とエネルギーを費やしてことに当たってきた。社会福祉施設としてあってはならない不祥事に対する反省をもとに、今後の対応策として示された諸項目をどのようにして生かしていくか、それを支える法人運営を可能とする体制をどのように持続的かつ発展的に構築していくか、一人ひとりがそれぞれの持ち場で実践していくことが求められている。

(3) 役員の職務の遂行について

前項で記したように、利用者虐待が疑われる事案については、高崎市から、市への通報が遅れたことが法令等を遵守していないとして改善勧告を受けており、利用者支援に関する内部統制に不十分な点があったと認められるが、現在その改善・強化が図られていることを確認している。

なお、本件以外には、役員の職務の執行に関する不正の行為又は法令等に違反する重大な事実とは認められない。

(4) 財務諸表等についての意見

平成 26 事業年度の財務諸表（利益の処分に関する書類は除く。）については、独立行政法人会計基準に準拠して作成されており、法人の財政状況、運営状況、キャッシュ・フローの状況及び行政サービス実施コストの状況を全ての重要な点について適正に表示しているものと認める。

利益の処分に関する書類については、法令に適合していると認める。

決算報告書については、法人の長による予算の区分に従って決算の状況を正しく表示しているものと認める。

会計監査人新日本有限責任監査法人の監査の方法及び結果については、相当であることを認める。

(5) 事業報告書についての意見

平成 26 事業年度の事業報告書については、法人の財政状態及び運営状況を正しく示しているものと認める。

3. 独立行政法人改革等に関する基本的な方針等過去の閣議決定において定められた監査事項についての意見

(1) 随意契約の見直しの状況

法人の会計規程は、随意契約の取扱いについて国と同一基準を設けている。契約監視委員会は規程に従い年 2 回開催され、その議事概要はホームページに開示した。契約監視委員会における事案の扱いについては、従来どおり事前協議を心がけて運営された。

また、契約監視委員会で協議の対象とならなかった小口支払を含むすべての随意契約について、監事が事後的に点検したが、これらを含め特に指摘すべき問題点はなかった。

＜平成 26 年度の契約状況＞

平成26年度			平成25年度			前年度比	
競争性の ある契約	競争性の ない随意 契約	全契約の 合計	競争性の ある契約	競争性の ない随意 契約	全契約の 合計	競争契約	随意契約
(34%)	(66%)	(100%)	(39%)	(61%)	(100%)	(-5%)	(+5%)
16件	31件	47件	19件	30件	49件	-3件	+1件
(68%)	(32%)	(100%)	(63%)	(37%)	(100%)	(+5%)	(-5%)
3.4億円	1.6億円	5.0億円	2.2億円	1.3億円	3.5億円	+1.2億円	+0.3億円

なお、競争性のない随意契約 31 件のうち、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」に該当するものが 19 件（内訳：PCB 処理委託費用、官報公告費用、土地取得費用、上下水道料金、ガス料金）、「入札不調」によるものが 12 件（電気料）である。

(2) 保有資産の見直しの状況

本年度、会計検査院から指摘を受けていた遊休地の再活用が進められた。場所は園内北側入り口にある旧管理棟の跡地（更地）で、今般シイタケ栽培のためのハウス増設と果樹園の整備を行うこととし、建設に着手した。これらは就労継続支援 B 型事業のための施設で、完成は平成 27 年夏頃を見込む。なお、シイタケは群馬県の品評会で銅賞を獲得し、きのこ類の売り上げは着実に伸びている。

今春、利用者の減少に対応するため、15 あった生活寮を 2 か寮閉鎖する第 6 次の寮再編成を実施した。ここ数年、死亡及び移行による退所者は年間約 20 人に上っており、今後も縮小に向けた再編成が避けてとおれない。空き寮の問題と寮舎の老朽化は年を追うごとに進むと思われる。また、震災で一時避難し法人の寮を利用している社会福祉法人友愛会の地元福島での施設再建に伴い、来春の退所が決定した。誠に喜ばしい報せである反面、法人にとっては空き寮問題に拍車をかけることになる。さらに、受変電設備や敷地内にある橋などインフラの老朽化が差し迫ってきている。こうした状況を重くみて、理事長から、場当たり的な対応とせず将来を見据え総合的な対策を講じるよう指示が出ている。予算との折り合いをつけなければ進まない問題であり、適切な対応が求められる。

(3) 給与水準の適正化等の状況

これまでと同様に国家公務員の給与構造改革を踏まえ、人件費総額及び常勤職員数の削減についての年度計画数字は達成した。今後予想される入所利用者の減少に伴い、良質な利用者支援体制の維持と効率的な人員の運用をバランスよく達成していくことが求められる。

一方、本年度は懸案であった「人事評価制度」を立ち上げ、これについての研修会を実施したほか、下期には人事評価の試行が始まり、期首面談が行われた。同時に、人事

評価制度と一対をなす職員研修制度が体系化され、職員のスキルアップや適正配置を実施していくための基盤が整った。新制度の早期定着と適正な運用を期待する。

以上、監査の折に口頭で意見を述べたり要望を行ったが、特に文書により指摘すべき問題は認められなかった。今後とも利用者本位の支援の視点から業務運営に最善を尽くし、本中期計画が達成できることを期待する。

平成27年6月19日

独立行政法人

国立重度知的障害者総合施設のぞみの園

監事（非常勤）

関 卓哉 

監事（非常勤）

萩原 弥生 