

(独) 国立のぞみの園の在り方検討会
— 報告書 —

平成 30 年 2 月 27 日

目 次

はじめに	1
I 国立のぞみの園の現状	2
1 入所者の状況	
2 財務の状況	
3 建物の状況	
4 運営の状況	
II 基本的な在り方	5
1 国立のぞみの園の役割	
2 運営主体	
III 事業内容	6
1 旧法人時代からの入所者に係る支援	
2 有期入所者に係る支援	
3 調査・研究、養成・研修及び援助・助言	
4 附帯業務	
IV 業務運営	9
1 経営改善	
2 実施場所	
3 老朽化した建物	
V スケジュール	11
開催状況	12
構成員名簿	13
参考資料	

(独) 国立のぞみの園に関する調査結果

平成 29 年 10 月 23 日 (独) 国立のぞみの園の経営等に関する調査研究作業チーム

はじめに

- 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、「国立のぞみの園」という。）は、昭和46年4月に現法人の前身である特殊法人心身障害者福祉協会が、「国立コロニーのぞみの園」として開設し、重度知的障害者のモデル的な処遇を行う施設として位置づけられた。
- その後、平成15年10月に国立コロニーのぞみの園の組織形態が特殊法人から独立行政法人に移行され、国立のぞみの園の施設機能と運営は、知的障害者の地域生活の支援、自立や社会参加の促進など、時代のニーズに合致したものに大きく転換した。
- 国立のぞみの園は、これまでの間、入所者の地域移行を推進するとともに、重度知的障害者のモデル的支援の実施とその研究成果を全国の障害者支援施設等へ情報発信を行い、知的障害者の福祉の向上に貢献してきた。
- しかしながら、高齢化等により地域移行が困難になりつつある利用者の処遇や今後の事業展開、財政の問題、施設の老朽化など近年の国立のぞみの園を取り巻く状況が大きく変化してきている。
- このため、国立のぞみの園の中長期的な運営方針を検討する場として、平成29年5月に本検討会を設置し、これまで計5回にわたり議論を重ねてきたところであるが、今般、以下のとおり検討結果を取りまとめたので報告する。

I 国立のぞみの園の現状

1 入所者の状況

- 国立のぞみの園の入所者数は、平成 15 年度末の 496 人から平成 28 年度末の 238 人に減少し、開設当初の半数以下となっている。

このうち、旧法人時代（平成 15 年 10 月の独立行政法人化以前。以下同じ。）の入所者数は平成 29 年 4 月 1 日現在 224 人であり、平均年齢は、65.4 歳、平均障害支援区分は 5.9 となっている。

また、65 歳以上の入所者数は 130 人で、全体の 58%を占めている。このように、入所者の重度化・高齢化が進んでいる状況にあり、今後もその傾向が進むものと予想される。

- 一方、著しい行動障害等を有する者及び矯正施設を退所した知的障害者については、現在、有期で 15 人を受け入れており、平均年齢は 29.5 歳、平均障害支援区分は 5.2 となっている。

2 財務の状況

- 財務の状況をみると、事業経費は、平成 16 年度の 4,225 百万円から平成 28 年度の 3,178 百万円となり、1,047 百万円の減、事業収入は、1,704 百万円から 1,808 百万円となり、104 百万円の増、運営費交付金は、2,315 百万円から 1,200 百万円となり、1,115 百万円の減となっている。

このように、平成 15 年 10 月の独法化以降、地域移行の推進などによる入所者の減少により、事業経費、運営費交付金も減少となっている。

※事業経費、運営費交付金は、退職手当支給額を除いたもの

3 建物の状況

- 国立のぞみの園の敷地総面積は、約 230 ヘクタール（約 70 万坪）となっており、広大な土地には、入所者の生活の本拠地である各生活寮、

作業や訓練等のための就労・活動支援棟、治療訓練棟、診療所等があり、利用者の支援にあたっている。その他、総務部事務所、事業企画部事務所、文化センターなどがある。

これらの建物の多くは、老朽化しており、残りの耐用年数が5年未満の建物、耐用年数を超過している建物が多い。

4 運営の状況

(1) 新規入所の停止

○ 平成15年10月に組織形態を特殊法人から独立行政法人に移行する際、それに先立ち、同年8月に取りまとめられた「国立コロニー独立行政法人化検討委員会」報告書において、「今後、新たな入所者を受け入れないことを基本とし、現在の入所者については、地域への移行を進めていかなければならない」とされたことから、今後、新たな入所者は受け入れないこととなった。

(2) 地域移行の推進

○ 独立行政法人に移行した当時、知的障害者福祉行政は、ノーマライゼーションの理念に基づき、知的障害者の地域生活を支援し、知的障害者の自立や社会参加の促進を基本的方向とすることが求められていた。このため、国立のぞみの園の施設機能と運営も、こうした時代の要請に応じることができるよう早急に転換していく必要があった。

○ また、前述の報告書においても地域移行の推進が提起されたことから、国立のぞみの園においては、重度知的障害者の地域への移行に向けたモデル的な処遇を行うこととし、入所者の地域移行を積極的に推進することとなった。その結果、独立行政法人化以降、平成29年3月末時点で、170名が地域移行している。

(3) 有期入所者の受入

- 国立のぞみの園は、これまで培ってきた福祉と医療との連携による支援の専門性を活用して、重い障害がある人の地域生活を支えるモデル的な支援に取り組むこととし、平成 23 年度から、著しい行動障害のために地域での生活に様々な困難を抱える知的障害者を有期限で受け入れ、その支援の在り方の検討と支援方法の開発に取り組んでいる。
- また、平成 20 年度から、家族や生活環境などの要因で罪を犯し、矯正施設を退所後に地域生活を行うことが難しい知的障害者を有期限で受け入れている。

(4) 診療所の機能を活かした支援

- 診療所は、入所者をはじめ地域で生活する知的障害者や発達障害児・者が安心して受診できる医療機関として、医療スタッフと設備等を確保し、医療サービスの提供を行っている。
- 具体的には、施設利用者の高齢化、機能低下等に対応した適切な医療を行っており、入院病棟では 13 床の病床を整備し、入所者の疾病等の際に使用している。
一方、地域の知的障害者等に対しても診療を行っており、平成 28 年度の外来患者の受入件数は 5,845 件となっている。

(5) 支援の実践を踏まえた調査・研究

- 調査・研究については、障害福祉施策の動向や社会的ニーズを踏まえ、障害福祉施策の推進に資するテーマを設定して、その成果が全国の障害者支援施設等で活用されるなど実効性のあるものとなるよう努めている。

- また、これまで培ってきた福祉と医療の連携による支援の専門性を活用して、重い障害がある人の地域生活を支えるため、国立のぞみの園のフィールドを活かした実践結果をまとめた調査・研究を実施している。

II 基本的な在り方

1 国立のぞみの園の役割

- 国立のぞみの園は、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第3条により、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されている。

- 障害者の高齢化や重度化、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、国立のぞみの園に求められる役割を考える必要がある。

このため、国立のぞみの園は、全国の施設での取組状況を把握し、それを踏まえて、国として実施すべき事業に重点を絞って、役割を担うべきである。

- 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、要請に応じていくべきである。

また、旧法人時代からの入所者については、入所に至った経緯や現状を踏まえ本人や家族の不安が生じぬよう、国として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。

- また、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事例が存在することを考慮する必要がある。

- 一方、先導的な取組を行うに当たっては、支援方法、人材、職員配置、財源等も含めた経営のモデルとなる必要がある。
今後、従来の実施方法を検証し、支援方法、職員配置、財源等について、全国の施設で実践可能となるようにすべきである。

2 運営主体

- 平成 15 年 10 月に国立コロニーのぞみの園の組織形態が特殊法人から独立行政法人に移行されて以降、国立のぞみの園が独立行政法人として行ってきた業務については、政策的な意味がある一方、社会環境等の変化に伴って見直していくべき部分もあると言える。
また、自治体等から民間へ実施主体を移行した事例が存在することを考慮する必要がある。
以上のことを踏まえて、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。

- 以下の「Ⅲ 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ある。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ある。

Ⅲ 事業内容

1 旧法人時代からの入所者に係る支援

- 平成 15 年 10 月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者の減少を目指すこととなったため、現在、新たな入所は受け入れていない。
- また、これまでの地域移行者数は、平成 29 年 3 月末の時点で 170 名であるが、第 1 期中期目標期間（平成 15 年度～平成 19 年度）で 44 名、

第2期中期目標期間（平成20年度～平成24年度）で106名、第3期中期目標期間（平成25年度～平成28年度）で20名となっており、近年、地域移行者数が減少している状況にある。

- しかしながら、国が定める障害福祉計画の基本指針において、「福祉施設の入所者の地域生活への移行」が定められていることから、今後も更に、地域移行を推進する必要がある。
- このため、今後は、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の障害者への支援を可能とする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ある。
- また、今後、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ある。
- 高齢化が進み、常時医療的ケアが必要な者については、その支援の在り方について、検討する必要がある。

2 有期入所者に係る支援

- 国立のぞみの園は、①著しい行動障害等を有する者、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しており、平成28年度までに、著しい行動障害等を有する者については15人、矯正施設を退所した知的障害者については、32人をそれぞれ受け入れてきた。
- 著しい行動障害等を有する者については、常に数十名の待機者がおり、その対応は大きな課題となっている。また、矯正施設を退所した知的障害者については、刑期が不明確なことから待機は発生しないが、入所の要望・相談が恒常的に寄せられている状況である。

○ このような状況から、著しい行動障害等を有する者、矯正施設を退所した知的障害者については、国立のぞみの園において、引き続き支援を行う必要があるが、全国の施設の支援の状況を踏まえて、支援の在り方を検討すべきである。

○ また、これらの取組みは全国的な規模で普遍化されることが必要である。このため、これらの利用者に関わる国立のぞみの園における実践についての調査研究の結果を積極的に発信することが望まれる。

3 調査・研究、養成・研修及び援助・助言

○ 調査・研究については、障害福祉施策の動向や社会的ニーズを踏まえて、テーマを設定するとともに、これまで培ってきた福祉と医療の連携による支援の専門性を活用し、国立のぞみの園のフィールドを活かした調査研究を実施してきた。

○ また、養成・研修については、全国の障害者支援施設従事者等を対象に、国の政策課題や全国の障害者支援施設等において関心の高いテーマを取り上げ、研修会やセミナーを開催してきた。養成・研修の成果等については、全国の障害者支援施設等で活用されるよう、実効性のあるものにするため、内容等を具体的に設定し、成果等を発表する機会を設けてきた。

○ さらに、援助・助言については、全国の障害者支援施設等の求めに応じ、行動障害の支援や矯正施設を退所した知的障害者の支援等について、国立のぞみの園の専門的・先駆的な取組みや調査・研究の成果等に基づき、援助・助言を実施してきた。

- 国立のぞみの園のフィールドを活かした支援の実践成果を全国に発信するため、引き続き、調査・研究、養成・研修及び援助・助言を実施すべきである。
- また、調査研究の方法として、全国の先駆的实践を集約しネットワーク化を図ることも検討すべきである。

4 附帯業務

- 上記1～3に関連する事業として、①診療所、②生活介護、③自立訓練、④就労移行支援、⑤就労継続支援B型、⑥多機能型（就労移行支援、就労継続支援B型）、⑦共同生活援助、⑧短期入所、⑨児童発達支援、⑩保育所等訪問支援、⑪放課後等デイサービス、⑫相談支援（受託事業）、⑬日中一時支援（受託事業）、を実施している。
- 今後、事業の効率化を図るため、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たうえで、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べきである。
- また、国立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、「Ⅲ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ある。

IV 業務運営

1 経営改善

- （独）国立のぞみの園の経営等に関する調査研究作業チームが取りまとめた調査結果の将来の見通し（図表16-2）によると、事業収入は平成28年の1,808百万円から平成34年には1,479百万円となり、329百

万円の減収となることが見込まれている。また、この傾向は入所者の減少に伴い、今後も継続することが見込まれ、中長期的に運営を維持することが困難になりつつあることから、事業内容、運営体制等の見直しが必要である。

- また、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ある。
- その際、これらの検討については、第4期中期目標期間の早期から、運営部門別の収支項目についての分析を行いつつ、人員体制や雇用管理の在り方を含め、早急に実施すべきである。

2 実施場所

- 国立のぞみの園は、昭和46年の開園当初から現在の高崎市にあり、最寄りのJR高崎駅から西へ約5kmに位置し、車で約15分の距離にある。
また、総面積約230ヘクタールからなる広大な敷地は、高崎市を臨む丘陵地にあり、起伏が激しく、市街地から孤立し地域に溶け込んだ場所とは言い難い。
- 入所者が地域移行などにより開園当初から半分以下となった状況や地域移行の理念、共生社会の実現等を踏まえ、現在よりも、より身近な地域で運営すべきであり、その方策については引き続き検討する必要がある。

3 老朽化した建物

- 建物については、建築年数によって建替の必要度は異なるが、全58件のうち9件が既に耐用年数を超過しているほか、24件が10年以内に耐用年数を超過する見込みである。

- このため、老朽化した建物については、今後の利用者数の見込みや入所者の処遇に相応しい設備のあり方や実施場所等を総合的に勘案した上で、未使用の建物の処分を計画的に策定すべきである。

V スケジュール

- 国立のぞみの園は、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、運営している。
- 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、平成 29 年度中に策定することとなっている。
- 今後は、本報告書を踏まえた上、第 4 期において、地域移行の更なる推進、運営費交付金の削減などを行っていくべきである。
- さらに、以下の事項については、厚生労働省と国立のぞみの園で協議し、第 4 期の早期に着手するべきである。
 - ・ 収支分析を行いつつ、人員体制、雇用管理の在り方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の具体化

(独) 国立のぞみの園の在り方検討会 開催状況

○ 第1回

- ・日時 平成29年5月24日(水) 13:00-15:00
- ・議事 (1) (独)国立のぞみの園の在り方検討会の開催について
(2) (独)国立のぞみの園の現状と特色について
(3) その他

○ 第2回

- ・日時 平成29年7月31日(月) 14:00-16:00
- ・議事 (1) 事例発表について
(2) 前回の議論を踏まえた課題の整理について
(3) その他

○ 第3回

- ・日時 平成29年10月23日(月) 13:30-15:30
- ・議事 (1) (独)国立のぞみの園に関する調査結果について
(2) その他

○ 第4回

- ・日時 平成29年12月18日(月) 10:00-12:00
- ・議事 (1) 現状・課題及び論点(案)について
(2) その他

○ 第5回

- ・日時 平成30年2月27日(火) 13:30-15:30
- ・議事 (1) 「(独)国立のぞみの園の在り方検討会」報告書(案)について
(2) その他

(独) 国立のぞみの園の在り方検討会 構成員名簿

石渡 和実 東洋英和女学院大学大学院人間科学研究科 教授

大塚 晃 上智大学総合人間科学部社会福祉学科 教授

菊地 達美 日本知的障害者福祉協会 副会長

北岡 賢剛 社会福祉法人グロー（旧滋賀県社会福祉事業団）理事長

小林 啓一 群馬県健康福祉部 障害政策課長

佐々木桃子 全国手をつなぐ育成会連合会 副会長

◎佐藤 進 埼玉県立大学 名誉教授

千葉 正展 独立行政法人福祉医療機構経営サポートセンター 参事

(オブザーバー)

遠藤 浩 独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園
理事長

(五十音順、敬称略、◎は座長)