

独立行政法人国立重度知的障害者総合 施設のぞみの園の中期目標期間の業務 実績の最終評価結果

平成 2 0 年 8 月 2 7 日
厚生労働省独立行政法人評価委員会

1 中期目標期間（平成15年10月～平成19年度）の業務実績について

（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、特殊法人心身障害者福祉協会が平成15年10月に新たに独立行政法人として発足したものである。

本評価は、平成15年10月に厚生労働大臣が定めた第1期中期目標期間（平成15年10月～平成20年3月）が平成20年3月末に終了したことに伴い、第1期中期目標期間全体の業務実績についての評価を行うものである。

のぞみの園に対しては、特殊法人から独立行政法人となった経緯を踏まえ、弾力的・効果的な業務運営を通じて、業務の効率性、質及び透明性の向上により国民の求める成果を得ることが強く求められている。

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、各年度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、最終評価を実施した。

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）中期目標期間の業務実績全般の評価

当委員会においては、のぞみの園が独立行政法人として発足して以来、「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」というのぞみの園の設立目的に照らし、業務により得られた成果が、どの程度寄与するものであったか、効率性、有効性等の観点から適正に業務を実施したか、などの視点に立って評価を行ってきた。中期目標期間の業務実績全般については、次のとおり、適正な業務の実施に向けて努力をしたものと評価できる。

業務運営の効率化に関しては、のぞみの園の設立目的に沿った業務運営を行うため、重度知的障害者の自立（地域移行）に向けた推進体制を整備するための組織改編を平成16年度及び平成17年度に行ったほか、併せて、地域移行に伴う施設利用者数の

減少を踏まえた生活寮の再編を平成17年度及び平成19年度に行い、施設利用者への支援が効果的に提供されるよう計画的に取り組んだ。特に、平成18年度においては、障害者自立支援法による新事業体系への移行に併せ、同法の理念である「居住の場」と「日中活動の場」を分離したサービスへの転換を図ったが、同法の理念の徹底と効果的な実施を図るため、職員の意識改革を含めサービス提供体制の整備を図ったところであり、中期目標期間全体を通じて、地域移行の推進を図るための業務運営体制の整備に積極的に取り組んできたことを評価する。

業務運営の効率化に伴う経費節減に対しては、中期目標において設定された運営費交付金の13%以上の節減に向けて、役職員の計画的な給与の引き下げや、施設利用者の減少に伴う常勤職員の削減による人件費の縮減、外部委託や競争入札等の導入による業務委託費の削減を図るなどの取組を積極的に行ったことにより、平成19年度予算における運営費交付金を独立行政法人化以前（平成14年度）と比較して約4億円が削減でき、中期目標を達成したことを評価する。

また、地域移行の取組については、施設利用者の年齢、在籍期間及び地域の受入体制等の概して良い条件とは言えない中で、平成20年3月末までに44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したほか、関係自治体や事業所と調整中の者が22名いるなど、着実に成果を上げてきたことが認められる。一方で、中期目標に掲げる数値目標と実績との間には、大きな開きがあるが、当委員会としては、「(1)評価の視点」に示したとおり、施設利用者及び保護者・家族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、一人ひとり人権を尊重して丁寧に手順を踏んで取り組んでいることを評価したい。

さらに、調査・研究及び研修については、重度・重複の知的障害者の地域移行に関する調査・研究に取り組むとともに、全国の知的障害者の福祉・保健医療等の業務に携わる者の資質の向上を図るためのセミナー等を積極的に実施している。セミナーのテーマについては、障害者自立支援法の事業展開等の社会的ニーズの高いものや、同法に基づく新サービスである行動援護に関することなど、知的障害者の支援の向上に繋がる内容を取り上げ、企画・実施しており、着実に努力していることが認められる。

一方で、最終年度の平成19年度に施設利用者の所在不明事故が発生しており、人命を預かる施設として、このような事故が二度と起きないように、支援方法等を再確認するなど、再発防止に向けた取組に万全を期することを強く希望する。

以上のことを踏まえ、今後の業務運営に当たっては、主に次の点に留意する必要がある。

- ① 管理監督する役員、幹部職員はもとより法人職員一人ひとりが、重度の知的障害者への支援に携わる重みを改めて心に刻み、「安全の確保と生命の尊重」という基本原則に即して、施設利用者の立場に立った支援を提供すること。
- ② 地域移行については、今後も地域移行のプロセスを重視し、施設利用者本人や保

- 護者・家族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されるよう、取組の一層の充実を図ること。
- ③ モデル事業を通じて、国の政策課題である「行動障害等を有するなど、著しく支援が困難な障害者に対する支援」に取り組むなど、独立行政法人として、特色のある先駆的な取組を行うこと。
- ④ 調査・研究及び研修については、従来の重度・重複の知的障害者の自立（地域移行）に関することのほか、国の政策目標の実現に資する分野や、民間では対応が難しい先駆的な分野について、関係機関や大学等との連携・協力により実施するなど、質と量の両面からより高い目標を設定し、さらに充実を図ること。
- なお、中期目標に沿った個別業務の評価結果の概要については、2のとおりである。個別項目に関する評価資料については、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ついて

業務運営体制の整備については、中期目標期間中、既存の部・課室の統廃合を行いながら、①平成16年度には、地域移行を推進するための組織体制を強化するとともに、地域移行の推進と施設利用者の支援を総合的に提供するため、地域支援部を含む直接支援部門を総合施設として統合、②平成17年度には、法人運営の効率化を図るため、総務・施設管理部門と直接支援部門を分離し、法人事務局を設置、③平成18年度には、障害者自立支援法により、「居住の場」と「日中活動の場」に分離されたサービスを切れ目なく提供するための事業調整を行う部を新設するなど、柔軟に組織の改編を行い、施設利用者に対するサービスの質の向上及び地域移行の推進、並びに法人運営の効率化を図ってきたことが認められる。特に、平成17年度及び平成19年度においては、施設利用者の減少等を踏まえ、施設利用者の態様に応じて効率的かつきめ細かな支援を行うことができるよう、生活寮を再編（22か寮→19か寮（合計で3か寮を削減））するなど、組織体制の見直しを計画的に実施してきたことを評価する。

経費の節減については、平成16年度から平成19年度まで継続的に、①役職員の給与の引き下げや常勤職員数の抑制等により人件費の縮減を図るとともに、②外部委託や競争入札等の導入により業務委託費の節減等を図るなど、積極的に取り組んできている。また、自己収入の確保対策として、通所系サービスの充実や体育施設の有償化、地方自治体からの受託事業の拡大等の努力も認められる。その結果、平成19年度の運営費交付金（予算）は、25.5億円となり、独立行政法人化以前よりも、約4億円の減少、13.1%減となり、中期目標において設定された「運営費交付金の13%以上節減」が達成されたことを評価する。

なお、引き続き経費節減を進める一方で、支援する専門職員の質の確保や職員の士気の維持も重要なことから、定年退職者の後補充を抑制しつつ、常勤職員の計画的な

確保にも十分留意することを希望する。

効率的な施設・設備の利用については、少人数の共同生活を通じて社会性を養う地域生活体験事業を職員宿舎の空き室を利用して実施するなど、効果的な活用に努めている。また、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積極的に開放し、好評を得ているが、実施回数の増や広大な敷地の効果的な活用等、さらなる有効な活用方策について検討されたい。また、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。なお、近隣の地域住民への開放の視点だけでなく、全国組織の関係団体等と連携・協力し、全国規模の広がりをもった各種セミナーや研修会等を開催するなど、取組の拡充を検討されたい。

業務運営における合理化の推進については、独立行政法人化以前から多くの業務を外部委託しており、中期目標期間中に外部委託の拡大には至らなかったが、順次、競争入札又はプロポーザル方式の導入による契約の競争化を図っており、業務委託費の削減に努力してきたことが認められる。この結果、業務委託費については、平成19年度は1.66億円となり、独立行政法人化以前（平成15年4月契約分2.53億円）と比較して、約87百万円の節減が図られていることを評価する。

内部進行管理の充実については、モニタリング評価会議の定期的な開催による業務運営の進行管理や、施設利用者等の健康・安全を確保するための組織的な取組を行っており、施設利用者の高齢化に伴う身体機能の低下等が進む中、感染症の集団発生の防止（平成19年度）や事故件数の増加の抑制などの一定の成果が認められる。

一方で、平成19年度当初において、施設利用者が所在不明となり、現時点においても未解決となっている事故が発生したが、管理監督する役員、幹部職員はもとより法人職員一人ひとりが、重度の知的障害者への支援に携わる重みを改めて心に刻み、「施設利用者の安全を守り、生命を尊重すること」が全てに最優先されることをあらためて原点にかえて再度認識するとともに、こうした観点から支援方法等を再点検し、より良い支援の提供に徹底して取り組まされたい。また、これまで実施してきた事故防止対策について、以上の観点から再検証し、起こりうる事故を様々な観点より想定し、危険を予測する能力を向上させるなど効果的な事故防止対策に工夫して取り組むことが必要である。さらに、同様の観点から、セキュリティ対策や防災対策の強化に努めることが望まれる。

(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ついて

① 自立支援のための取組

中期目標期間中において、44名（平成16年度5名、平成17年度6名、平成18年度14名、平成19年度19名）の施設利用者が出身地のグループホーム、ケアホーム等に移行するために、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。これまでの地域移行に向けた組織体制の整備、施設利用者及び保護者・家族への懇切な説明、受入機関・自治体等への協力要請、地域移行への段階的メニューとしての地域生活体験事業の実施等の地道な努力が結実したものと思料される。このほか、さらに22名が関係自治体や事業所と調整中（平成20年3月末現在）となるなど、施設利用者の多くの出身地域において、グループホーム、ケアホーム等の居住サービスや、日中活動サービス等の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丁寧に取り組んでいることを評価する。

一方、中期目標においては、「入所者の地域への移行を積極的に推進し、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」こととされているが、当該目標とその実績との間にはまだ大きな開きがある。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、そのプロセスが重要と認識しており、引き続き、一人ひとり人権を尊重し、丁寧に手順を踏んで地域移行に取り組んでいくことを希望する。

なお、今後は、施設利用者及び保護者・家族等について高齢化等が進み、益々地域移行への条件が困難となることが想定されるが、施設利用者の障害特性や自立の状況等に合わせて多様な選択肢を提供するなど、施設利用者の意向を最大限尊重して効果的な取組を実施することにより、施設利用者が希望する地域移行が早期に実現できるよう、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、のぞみの園の設置目的である重度知的障害者の自立（地域移行）に関する研究に重点を置いて取り組み成果を得ているが、さらに多くの調査・研究の実施に向けて、より高い目標を設定して努力する必要がある。なお、平成16年度から平成18年度の3カ年計画により、重度・重複の知的障害者の地域移行に関する研究を行ったが、この研究を進める中で、のぞみの園が中心となって、地域の福祉・医療関係者等から構成される「群馬県知的障害者の医療を考える会」を発足させ、障害のある人々が地域生活をする上で課題となる医療的支援の確保の問題について具体的に取り組むなど、地方自治体レベルでのモデル的な研究として、その成果の普及・活用方法を含め方向性を示したものと認められる。

今後は、民間では対応が難しい先駆的な調査・研究や国外の知的障害者関係情報等の収集・分析、関係機関・施設との連携によるプロジェクト研究に取り組むなど、独立行政法人として特色のあるテーマ設定や内容とすることが望まれる。なお、実施に当たっては、独自の人材の登用等にも限界があると思われることから、例えば、全国の知的障害者の支援に当たる者からの協力や、外部の大学・研究機関等の研究者の活用などにより、研究テーマに即した共同研究体制を確保して対応を図ることも検討すべきである。

また、調査・研究成果の積極的な普及・活用に関しては、これまでも、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、講演会や学会での発表などにより行っているが、なお一層広く周知していくことが必要である。

③ 養成・研修

養成・研修については、全国規模のセミナー等を平成17年度から軌道に乗せ、全国の知的障害者の福祉・保健医療等の業務に携わる者の資質向上を図ることを目的として実施している。セミナー等の内容については、喫緊の課題である障害者自立支援法に関するテーマや、知的障害者の健康管理等の社会的なニーズの高いテーマを選択して企画・実施しており、参加者から好評を得ている。また、平成18年度及び平成19年度においては、障害者自立支援法による新サービスである行動援護の中央研修を全国で初めて実施しており、今後の行動援護の本格的な実施に向けて、国の取組を後押しするものとして意欲的に取り組んでいると認められる。

今後も、知的障害者の支援の一層の向上のため、のぞみの園における支援業務を通じて培った援助の理念と技術を、関係業務に従事する者の育成に活かすべく、実施回数及び内容について、さらに高い目標を設定し、養成・研修事業の一層の充実に努めていくことを期待する。

④ 援助・助言

援助・助言については、援助・助言業務に関する広報に努めたことにより、平成19年度において、大きく実績を伸ばしている。今後も、地域移行や障害者自立支援法に基づくサービスモデルの情報提供など、のぞみの園の果たすべき役割は大きいことから、一層の利用拡大に繋がる取組を工夫して実施することを希望する。

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医療の確保を図りつつ、地域の障害者医療に貢献する観点からも、一層の有効活用と効率的な業務運営を図るための方法等について検討することを希望する。

また、その他の業務（附帯業務）のうち、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は、今後、実習内容の充実を図り、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

のぞみの園独自の評価基準を策定するなど、段階的に準備を行い、平成18年度において第三者評価委員会による評価を受けるとともに、その評価結果について、ホー

ムページ等で公表するなど、概ね計画どおり実施した。

(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、通所系サービスの実施や、体育施設の有償化、地方自治体からの受託事業の拡大等の収入増に向けた努力を継続的に実施してきており、総事業費に対する自己収入の割合は、平成19年度（予算）において、38.8%となるなど、中期目標において設定されている平成16年度から平成19年度の各年度において「自己収入の比率38%以上」を達成したことを評価する。

また、職員の採用等の人事に関する計画については、役職員の給与の引き下げを実施するとともに、定年退職者の後補充をできる限り抑制するなど、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が認められる。これらの取組により、平成19年度人件費総額は24.5億円となり、独立行政法人化以前（平成14年度）と比較して、約6億円削減されたほか、人員についても、平成19年度末で279名となり、期初の常勤職員数（310名）に対し90%となるなど、中期計画に掲げる「期初の90%とする」という目標を達成したことを評価する。