

「愛名やまゆり園虐待事案に関する第三者委員
会中間報告書」による県への指摘に係る
検証結果報告書

令和7年3月
神奈川県

目次

1	はじめに	1
2	中間報告書で指摘された虐待が疑われる事案への対応	3
	（1）調査結果	3
	（2）監査結果と処分	3
3	中間報告書で県が検証すべきとされた事項等への対応	4
	（1）中間報告書で県が検証すべきとされた3項目	5
	ア かながわ福祉プラン基本計画の未達成（個室化等について）	5
	イ 県直営施設で行われていた支援内容とその影響について	5
	ウ 神奈川県強度行動障害対策事業の総括について	7
	（2）県として検証が必要と判断した2項目	10
	ア 県の関与について	10
	イ 個別事案の対応状況について	12
4	考察	13
	（1）生活環境面における課題	13
	（2）生活支援面における課題	13
	（3）県による運営指導上の課題	16
	（4）地域生活支援の課題	16
5	具体的な対応策	18
	（1）生活環境面における課題への対応	18
	（2）生活支援面における課題への対応	19
	（3）県による運営指導上の課題への対応	20
	（4）地域生活支援の課題への対応	20
6	共同会及び園における改善の進捗管理等	22
	（1）県職員の派遣を計画	22
	（2）モニタリングの改善・強化	22
	（3）アドバイザー会議への県の参画	23

1 はじめに

令和5年11月、神奈川県立の障害者支援施設である愛名やまゆり園（以下「園」という。）において、生活支援員が、利用者を蹴る、叩く、足をかけて転倒させるといった暴力をふるい、骨折させ、逮捕されるという事案が発生した。同年12月には、園に勤務する別の生活支援員が利用者の額をスプーンで叩くという事案が発生している。

これらを受け、園の指定管理者である社会福祉法人かながわ共同会（以下「共同会」という。）は、虐待行為の背景と原因を解明し、問題点を調査分析することにより、園並びに共同会の課題追及を行うことを目的として、令和6年4月「社会福祉法人かながわ共同会愛名やまゆり園虐待事案に関する第三者委員会」（以下「第三者委員会」という。）を設置した。

第三者委員会は、書面による調査のほか、園の職員を対象にヒアリングを進め、令和6年10月「社会福祉法人かながわ共同会愛名やまゆり園虐待事案に関する第三者委員会中間報告書」（以下「中間報告書」という。）としてとりまとめ、虐待が疑われる38事案を指摘するとともに、共同会や県に対する改善提案等を行った。

県は、中間報告書のうち、虐待が疑われる38事案について、関係自治体に虐待通報を行うとともに、事実確認のための調査に入り、同年10月には、特別監査に切り替え、調査を進めた。

一方、県は、第三者委員会から指摘されるまで、園における虐待が疑われる事案を把握できておらず、このことを重く受け止め、令和6年10月に県立施設支援改善チーム（以下「県支援改善チーム」という。）を庁内に立ち上げ、中間報告書で指摘された問題点等を検証し、改善策の検討を進めた。

具体的には、中間報告書で県が検証すべきとされた3項目に加え、県によるこれまでの監査やモニタリングのあり方など、検証が必要と判断した2項目について、行政文書の確認や関係者からのヒアリング等により事実確認や考察を行った。

なお、共同会においても、法人内に支援改善チーム（以下「法人チーム」という。）を設置し、支援の改善等に向けた取組を開始するとともに、第6期中期計画の取組項目と、令和5年度に起きた虐待事案に対する改善計画（第1次、第2次）の取組項目を包含する「かながわ共同会法人改革・愛名改善等実行プラン」（以下「改革実行プラン」という。）を作成し、令和7年2月に県に提出した。

本報告書は、こうした経緯を踏まえつつ、法人が作成した改革実行プランの内容を考慮して、中間報告書で示された指摘等への県の対応の方向性を示すものである。

県は、愛名やまゆり園の一日も早い信頼回復と運営の正常化を目指し、これらの対応に全力で取り組むとともに、当事者目線の障害福祉の実現に向けて、

令和5年12月に策定した「県立障害者支援施設の方向性ビジョン」（以下「方向性ビジョン」という。）で示した役割や方向性を踏まえ、地方独立行政法人化への移行も含め、柔軟な組織執行体制について検討していく。

（本報告書策定までの経緯）

令和5年11月2日	元職員による利用者への暴行事件発生
30日	共同会が県に改善計画（第1次）を提出
12月16日	別の職員が利用者の額をスプーンで叩く虐待事案が発生
令和6年3月29日	共同会に対して監査結果に基づき行政処分（新規入所者の受入停止6か月間）の実施
4月1日	第三者委員会設置
4月4日	指定管理におけるモニタリングに基づく改善勧告を実施
30日	共同会が県に改善計画（第2次）を提出
6月10日	元職員が公判で「自分の部署では半数程度の職員が虐待に関わっている。」などと証言（判決は傷害罪等で懲役2年、執行猶予4年）
9月30日	第三者委員会による中間報告書の取りまとめ
10月4日	第三者委員会から県に、虐待の疑いがある事案38件の情報提供
7～8日	県から関係自治体へ虐待通報
10日	第三者委員会が中間報告書を公表 → 県支援改善チーム及び法人チームの立ち上げ
令和7年2月10日	共同会が県に改革実行プランを提出

2 中間報告書で指摘された虐待が疑われる事案への対応

県は、令和6年10月8日以降、「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」（以下「障害者虐待防止法」という。）を所管する関係自治体と合同で、ヒアリング調査を実施した。同年10月28日からは、障害者総合支援法第48条の規定に基づく特別監査に切り替え、調査を進めた。

県は、第三者委員会から指摘され、市町村に通報した38事案に加え、中間報告書の内容等から県が必要と判断した6事案の、計44事案について調査を行った。

（1）調査結果

県による調査結果は次のとおり。

人格尊重義務違反とした事案	7事案
うち 虐待	4事案
不適切支援	3事案

（虐待とした事案 4事案）

- おやつ時間帯にボールにお菓子を山盛りにして、それを利用者に餌付けするようにして配っていた。（心理的虐待）
- コーヒー好きの利用者に缶コーヒーを渡す際、2人3人の職員がパス回しをして、利用者が貰えないことで慌てて混乱するのをからかうような行為があった。（心理的虐待）
- 利用者に他の職員の悪口などを吹き込んで、言わせることがあった。（心理的虐待）
- 食事の場面で、利用者に「食べるまで席を動くな」「咀嚼は何回しろ」と指示をしていた。（心理的虐待）

（不適切支援とした事案 3事案）

- 職員が利用者の服の襟をネコの首をつかむように持って誘導していた。
- 怪我の防止のために職員が利用者をY字帯で立ち上がれないようにしていた。
- 散髪をする時、動きが激しい人の体を、職員が押さえていた。

（2）監査結果と処分

県と関係自治体が合同で実施した調査において、利用者への虐待や不適切な支援などの行為があったことを確認し、共同会に対して、監査の実施結果を令和7年2月に伝達した。

行政処分については現在調整中である。

3 中間報告書で県が検証すべきとされた事項等への対応

県は、中間報告書で指摘された3項目に加え、県として必要と判断した2項目について事実確認を行った。

(中間報告書で県が検証すべきとされた3項目とその概要)

項目	概要
① かながわ福祉プラン基本計画の未達成（個室化等について）	県は福祉施設の個室化等を推進するとしていたが、達成されていない。
② 県直営施設で行われていた支援内容とその影響の検証について	愛名やまゆり園における不適切な支援は県が運営していた時から続いていたもので、共同会が運営するようになってから、県がその支援が不適切と指摘する姿勢が職員の不信感を生んでいる。
③ 神奈川県強度行動障害対策事業の総括について	県は強度行動障害対策事業を終了したが、具体的な理由や総括が示されていない。

(県として検証が必要と判断した2項目とその概要)

項目	概要
① 県の関与について	「津久井やまゆり園の支援内容にかかる『県の関与』の検証調査報告書」（令和3年3月）（以下「『県の関与報告書』」という。）で策定した、改善策が有効に機能していたか。
② 個別事案への対応状況について	「障害者支援施設における利用者目線の支援推進検討部会」での検証（平成31年3月末日まで）以降に、愛名やまゆり園から収受した全ての事故報告や虐待事案等に、県が適切に対応していたか。

(事実確認の方法)

- ・ ヒアリング調査（令和6年12月3日から令和7年1月16日）

過去にせせらぎ寮に配属された職員を中心に、県から共同会に運営を引き継ぐ前後から平成30年度までの間の支援内容等を知る、県職員や共同会

職員等 13 名について、対面によるヒアリング調査を行った。

- ・ 書面調査（令和 6 年 11 月 26 日から令和 6 年 12 月 24 日）
利用者のケースファイル、台帳、アセスメントシート及び個別支援計画書等について、愛名やまゆり園で調査を行うとともに、県に保管されていた文書について、延べ 7 日間の書面調査を行った。（平成 3 年度から現在まで）
- ・ 現状確認（令和 6 年 11 月 7 日から令和 7 年 2 月 7 日現在、延べ 78 日）
愛名やまゆり園の生活支援について、県支援改善チームの職員が直接利用者支援にあたるとともに、園内研修や利用者のカンファレンスに参加するなどして、現場の状況を確認した。

（１）中間報告書で県が検証すべきとされた 3 項目

ア かながわ福祉プラン基本計画の未達成（個室化等について）

- 愛名やまゆり園の生活棟は 6 寮で構成され、各寮に多床室が 3～4 室ずつ残っており、それらのうち一部には簡易的な間仕切りが設置されていた。
- 生活棟全体として老朽化が進んでいることを現地で確認した。
- 県は共同会に管理運営委託した平成 12 年度以降、個室化等の生活環境の整備を行っていなかった。
- 現存する多床室の簡易的な間仕切りは、よりよい生活の場を利用者に提供することを目的に、共同会が県と協議して設置したものであった。
- 「かながわ福祉プラン基本計画」にある施設整備は、その実行計画である「第二やまゆり計画」（平成 3 年度からの 5 か年計画）に位置付けられた厚木精華園、津久井やまゆり園等の施設整備を示していた。
- 愛名やまゆり園については、昭和 55 年度からの「やまゆり計画」で整備された施設であり、「第二やまゆり計画」の対象施設ではなかった。
- 昭和 41 年に整備された地域サービス棟は、平成 12 年度に家族会から老朽化を指摘されていたが、現在に至るまで改修されておらず、日中活動にほとんど利用できない状態にある。また、隣接する職員公舎も利用できない状態にある。
- なお共同会は、日中活動の場の不足に対応するため、共同会が通所利用者の食堂として設置した建物を転用し、活動場所を確保している。

イ 県直営施設で行われていた支援内容とその影響について

（運営委託時から平成 10 年代までの状況）

- 委託前の県直営の頃には、全利用者が午前・午後ともグループ活動に参加しており、現在のように日中を寮で過ごす利用者はいなかった。
- 当時の様子として、利用者が職員を怖がる様子を見ることがあり、支援への不信感があった、と言う家族もいた。

- 平成12年度の個別支援会議録から、委託前に担当していた県職員も会議に参加するなど、文書以外にも引継ぎが行われていたことを確認した。
- 確認した引継文書には、中間報告書で指摘されたタンスの鍵や職員手作りの鍵といった記載はなかったが、ヒアリングからは、過飲水や異食を防止するための一時的な施錠、他害のある利用者から他の利用者の身の安全を守るためのタイムアウトやホールディングなど、県が運営していた頃の支援が引き継がれていたことを確認した。
- 県から委託を受けた後のせせらぎ寮の様子について、引継ぎを受けた複数の共同会職員から次のような話があった。

- ・ 引き継がれた内容以上の支援をしよう、との思いであった。
- ・ 当たり前の生活を保障するため、それまで隔日・日中に行っていた入浴を、毎日・夕食後に実施するよう職員の勤務体制を組み直した。
- ・ 利用者の生活の幅を広げるとともに利用者を理解するため、個別の余暇として「コンビニにおやつを買いに行く」「ロマンスカーに乗る」「山登りをしてカップ麺を食べる」など、幅広い活動を始めた。
- ・ 利用者が理解しやすいコミュニケーション方法を探るため、職員の声量や声掛けの内容等について工夫した。また、その成果を客観的なデータとしてまとめ、愛名やまゆり園全体の支援向上を目的とした「体験交流セミナー」で共有した。
- ・ かつては目の前にいる利用者一人ひとりと真剣に向き合う姿勢があった。
- ・ 職員同士で意見を出し合い、ぶつかることもあったが、意見が言いやすい雰囲気があった。
- ・ うまくいったことは取り入れ、うまくいかなかったことは改めていくという雰囲気があった。

（平成20年代前半までの状況）

- 管理運営委託から指定管理者制度に移行した平成18年度頃には、「地域生活支援プロジェクト」が愛名やまゆり園で立ち上げられ、平成22年度に共同会が開設したグループホームには、せせらぎ寮からも4名の利用者が移行した。
- 当時は「あいなまつり」などの行事だけでなく、普段の日中活動にも多くのボランティアが参加していた。

（平成20年代後半以降の状況）

- 平成25年度の指定管理料の人件費分の重複受領にともなう返還、平成28年度の津久井やまゆり園事件、令和元年度の元園長の逮捕等の影響を

受け、県による共同会及び愛名やまゆり園への運営指導は、手続きの適切さや記録の強化を現場に求めるなど、次第に管理的なものへと変化していた。

- この頃の様子として複数の職員から、平成20年度の障害者自立支援法に基づくサービス体系への移行に伴う個別支援計画等の書類の増加や、平成24年度に施行された障害者虐待防止法の影響による「ひやりはっと」「事故報告書」等が徹底されるようになり、直接支援以外の事務負担を強く感じるようになっていたという話があった。
- 生活支援についても、平成22年3月11日に発生した東日本大震災をきっかけに安全・安心が優先されるようになり、利用者の高齢化等による状態像の変化を踏まえ、寮の再編成や日課の見直しが行われた。
- せせらぎ寮では、午前の日中活動が園外散歩からドライブ中心となり、午後の日中活動は入浴中心となり、地域とのつながりが減るなど、利用者の生活が単調なものへと変化していた。
- こうした変化に加え、せせらぎ寮では職員が異動したことで、管理運営委託直後のような組織風土は継承されず、閉鎖的な寮運営に変化していた。
- なお現在では、せせらぎ寮をはじめ各寮に数名ずつ、寮の外の日中活動に参加できていない利用者がいることを確認している。

ウ 神奈川県強度行動障害対策事業の総括について

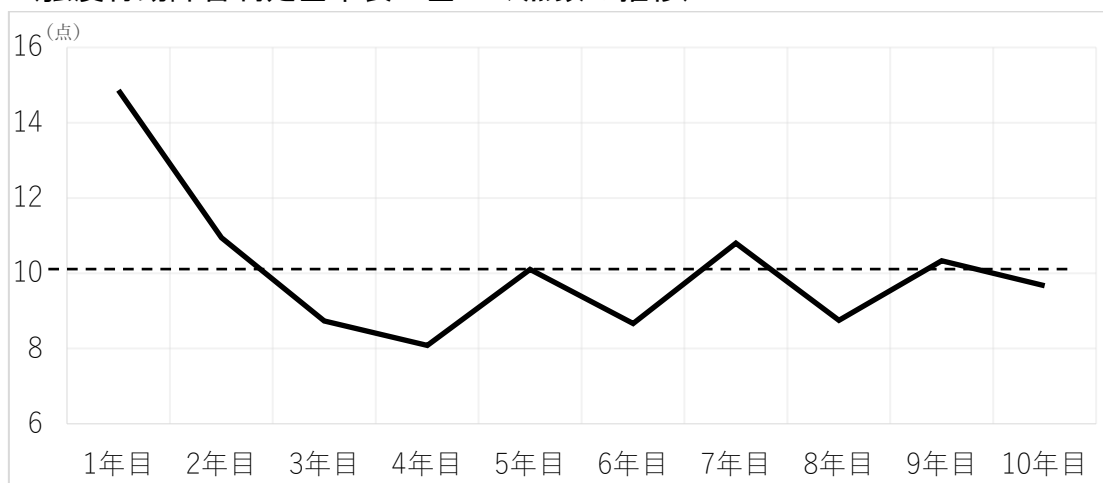
- 国は、「強度行動障害特別処遇事業の実施について」（平成5年4月1日児発第310号厚生省児童家庭局長通知）により強度行動障害児者への支援を事業化し、平成10年からは強度行動障害特別処遇加算費として国庫補助（以下「国事業」という。）を行ってきた。
- 県は、強度行動障害の状態にある障害児者を積極的に受け入れるため、平成5年度から県立施設の専門機能強化の一環として個室等の整備を順次開始し、平成9年度からは「神奈川県強度行動障害対策事業」（以下「県強行事業」という。）として、それぞれの施設の受入定員を定め、行動障害のある障害児者の受入れ等を開始した。
- 愛名やまゆり園については、平成12年度に行われた管理運営委託に優先的に取り組むため、運営が軌道に乗った時点で施設整備や人員配置を行った上で受入れを県が検討するとされていた。しかし、施設整備や人員配置が行われないまま、利用者の受入れを続けていた。

(中核施設と実施施設)

	施設名	対象地域	対象	受入定員	開始年度
中核施設	中井やまゆり園	県西圏域 湘南東部・西部圏域	成人	12名	H12
		県域	成人	8名	H14
実施施設	ひばりが丘学園 (現 子ども自立生活支援センター)	県域	児童	4名	H9
	三浦しらとり園	横須賀・三浦圏域	児童 成人	4名	H14
	津久井やまゆり園	県域	成人	4名	H9
	愛名やまゆり園	県央圏域	成人	4名	未実施
	七沢学園	県央圏域	児童 成人	4名	H9

- 県は、平成14年度には中井やまゆり園を中核施設と位置付け、専用棟（8名）を整備して国事業を行うこととし、3年間の有期限で、特に行動障害の著しい方への専門的・集中的支援を行いながら、段階的に実施施設（各県立障害者支援施設）への移行を目指してきた。
- あわせて、各実施施設に県強行事業担当職員を配置、中核施設である中井やまゆり園を中心に、各実施施設や圏域の支援者等に対して研修を行うなど、人材養成と支援方法の周知を行ってきた。
- こうした取組の結果、記録が残っている平成16年度から令和元年度までの対象利用者58名のうち、国が示した「強度行動障害判定基準表」を用いた判定により、一定の点数以上になる著しい行動障害のあった利用者22名の判定結果の平均値を確認したところ、概ね4年程度で点数は下がっていた。

(強度行動障害判定基準表に基づく点数の推移)



- 一方で、記録が残っている平成9年度から平成30年度までの移行先の状況を確認したところ、行動障害の状態が軽減されても、県強行事業の本来の目的であった中核施設から実施施設へ・実施施設から民間施設等への移行は進まなかった。

(事業終了後の移行先の状況 (平成9年度～30年度))

(人)

施設	在宅	民間施設	他 実施施設	移行なし	合計
中井やまゆり園	1	1	2	18	22
子ども自立生活支援センター	2	8	4	4	18
津久井やまゆり園	0	1	0	10	11
愛名やまゆり園	0	0	0	0	0
三浦しらとり園	0	2	0	10	12
七沢学園	3	6	0	4	13
合計	6	18	6	46	76

- 令和3年度に、中核施設である中井やまゆり園において、長時間に及ぶ身体拘束等の不適切な支援が行われていたことが明らかになった。
- それらの不適切な支援の多くは、障害者一人ひとりを見ずに、過剰な刺激抑制や環境調整が行われたものであり、県強行事業の中心であった中井やまゆり園から、事業を通じてこうした支援が各県立施設に広がることに危機感を抱き、県は神奈川県当事者目線の障害福祉推進条例の施行にあわせ事業を廃止した。
- 廃止に先立って行われた関係団体等への説明の中で、障害のある方の地域生活を支える役割を果たしてきた県強行事業の代替策を示すべき、

との意見があったが、行動障害等により地域での生活に困っている方をどう支えるべきか、代替策を示していない。

(2) 県として検証が必要と判断した2項目

ア 県の関与について

- 県は、県立障害者支援施設における不適切な支援が、二度と見逃されることがないように、運営指導に対する外部評価の導入や定期モニタリングの充実強化等改善策を、令和3年3月に「県の関与報告書」としてとりまとめている。

(「県の関与報告書」における改善策)

- (1) 県の運営指導について外部評価を導入
- (2) 施設横断的に多職種で検討、研究する場の設置（施設利用者支援研究会）
- (3) 定期モニタリングの充実強化
- (4) 組織執行体制の充実強化
- (5) 現行の取組の継続的な実施等
 - ア 身体拘束の「見える化」
 - イ 研修の充実

- 上記5項目の改善策のうち、すでに実施が完了している「(4)組織執行体制の充実強化」を除く4項目の実施状況について、関係書類の確認、県担当者や愛名やまゆり園職員等へのヒアリング等を実施した。
- (1)の外部評価について、県は定期モニタリングを実施し、その結果や指導の状況を神奈川県障害者施策審議会に報告することとしていたが、令和5年度に実施した中井やまゆり園の結果は報告していなかった。
- (2)については、施設横断的に多職種で検討、研究する場として「県立障害者支援施設多職種研究会」を、令和3年度から令和5年度までに計7回実施していた。
- 毎回、事例検討やグループワークが行われ、令和4年度後半以降の対面開催になってからは、特に活発に活動が行われており、参加者からも、毎回多くの学びが得られるといった意見に加え、今後のテーマについても積極的に提案がされていた。
- (3)の定期モニタリングについて、施設内のラウンド、関係書類の審査、職員ヒアリングに加え、利用者ヒアリングを行うこととしていたが、次表のとおり計画どおりに実施されておらず、中には一度も定期モニタリングを行っていない施設もあった。
- なお、定期モニタリングを中心とした改善策の流れとしては、各県立障害者支援施設が自己点検を行い、その結果を踏まえ、県本庁職員（2～3名程度）と各県立障害者支援施設から選任された「当事者目線の支援推進

マネージャー」（２～３名程度）が、１施設あたり５日間（令和５年度は３日間に短縮）のモニタリングを実施し、その結果を神奈川県障害者施策審議会に報告、としていた。

（定期モニタリング等の実施状況）

	令和３年度			令和４年度			令和５年度			令和６年度		
	自己点検	モニタリング	施策審	自己点検	モニタリング	施策審	自己点検	モニタリング	施策審	自己点検	モニタリング	施策審
さがみ緑風園											（休止中）	
中井やまゆり園	○	⑤	○	○			○	③		○		
芹が谷やまゆり園	○			○	⑤	○	○			○		
津久井やまゆり園	○	④	○	○			○			○		
愛名やまゆり園	○			○	⑤	○	○			○		
厚木精華園	○			○			○	③	○	○		
三浦しらとり園	○			○	⑤	○	○			○		
七沢学園												

※ 丸数字は実施日数

- 令和４年度に定期モニタリングを受審した愛名やまゆり園からは、「県本庁の担当者だけでなく、他の法人の職員も参加することで、より幅広い視点で助言を得られたことが参考になった」と感想があり、他の受審施設のアンケートにおいても効果的と受け止められていた。
- また、定期モニタリングに参加した当事者目線の支援推進マネージャーからも「日程調整や受審側の負担はあるものの、他施設の好事例や改善方法が自分たちの参考になり有意義だった」という意見があった。
- なお、県本庁は効果測定が不十分なまま、業務過多により実施が困難であるという理由で、令和６年度は定期モニタリングを休止している。
- (5)の現行の取組の継続的な実施等について、各県立障害者支援施設における身体拘束の状況を、県のホームページ上で定期的に公表しており、件数は、令和２年１２月の９８件から、令和６年１０月時点で１６件と、８２件減少していた。

- また、職員研修については、令和3年度から令和5年度までは、県立障害者支援施設の職員を対象に、階層別のグループワークを中心とした研修を実施し、令和6年度からは、県立障害者支援施設における当事者目線の障害福祉を実践するため、「コンサルテーション研修」として実施している。

イ 個別事案の対応状況について

- 令和2年度の「障害者支援施設における利用者目線の支援推進検討部会」における検証作業以降の平成31年4月から令和6年7月までに、愛名やまゆり園から県が収受した全ての事故報告書等65件について、県として適切に対応していたか検証を行った。
- 65件のうち、事案発生後の対策・対応が不明確なもの、同様の事案が再発するなど、愛名やまゆり園における再発防止策が有効に機能していない可能性があるものが、計15件あることを確認した。
- これら15件については、現地調査を含め対応状況の確認を行ったところ、全ての事案について愛名やまゆり園では再発防止策がとられていた。
- 具体的な再発防止策として、例えば、見守りカメラを積極的に活用して事故原因の特定を行う、リスクマネジメント委員会等で再発防止策の検討を行いその結果を全職員に共有する、といった取組が行われていた。
- 一方、県本庁は、事故報告書等を収受した後の手順を明確に定めておらず、他施設の報告書が、愛名やまゆり園の事故報告書として、紛れて管理されていたものも1件あった。
- なお、この65件の中には、第三者委員会から県に指摘があった38件の虐待が疑われる事案は含まれていなかった。

4 考察

ここまで、中間報告書の項目等に沿って確認した事実をもとに、生活環境面における課題、生活支援面における課題、県による運営指導上の課題及び地域生活支援の課題の4点に整理し、考察する。

確認した事実	考察における整理
(1) ア かながわ福祉プラン基本計画の未達成（個室化等について）	(1) 生活環境面における課題
(1) イ 県直営施設で行われていた支援内容とその影響について	(2) 生活支援面における課題
(2) ア 県の関与について (2) イ 個別事案の対応状況について	(3) 県による運営指導上の課題
(1) ウ 神奈川県強度行動障害対策事業の総括について	(4) 地域生活支援の課題

(1) 生活環境面における課題

- 県は、共同会から生活環境改善のための協議を受けていたが、そこで暮らす利用者の生活の質の低下を危機感としてとらえることができず、抜本的な対策を講じてこなかった。
- その結果、プライバシーの確保が不十分な環境の中で、他者とのトラブルが頻発するなど、利用者支援を行う上での深刻な課題が生じ、施錠といった不適切な対応につながりやすい状況にあった。
- また、活動場所が不足し、寮外の日中活動に参加できていない利用者が各寮に数名ずつおり、利用者、職員ともに閉鎖的な環境に置かれ続けていた可能性がある。
- こうした生活環境の改善の遅れや日中活動の場の不足は、利用者の毎日の暮らしを著しく制限するだけでなく、「この生活環境で障害者が暮らすことを県が容認している」との現場職員の人権意識等に大きな影響を及ぼしていた可能性がある。

(2) 生活支援面における課題

県直営施設で行われていた支援内容とその影響を中心に、愛名やまゆり園を取りまく状況の背景等について、時系列で考察する。

(運営委託時から平成10年代までの状況)

- 県立障害者支援施設では、管理的で閉鎖的な支援に陥りやすいとされる大規模な入所施設の中で、民間施設では対応が難しいとされた利用者の支援を行ってきており、その中では利用者の安全安心という理由により長時

間の居室施設等が行われていた。

- 県が共同会に引き継いだ支援の中には、利用者の行動を制限することを目的とした施設やホールディングといった不適切な対応も含まれていた。
- しかし、引継ぎを受けた共同会の職員は、不適切な対応の改善も含め、強い責任感と熱意をもって施設運営にあたっていた。特にせせらぎ寮では、公共交通機関を使って外出するなど、毎日の生き生きとした生活があった。
- なお、平成18年度に指定管理者制度を導入した際、県は、平成12年度当時から業務内容に大きな変化がなかったため、管理運営委託時の仕様のまま指定管理業務の基準等を定めていた。

（平成20年代前半までの状況）

- 障害者自立支援法の施行等により、「施設から地域へ」という流れが明確になるとともに、入所施設における昼間の支援が、入浴支援を含む生活介護等のサービスとして位置付けられた。
- 共同会においても同園の利用者の地域生活移行が進んだことによる利用者の入れ替わり、また、利用者の高齢化等を受け、寮の再編成が行われた。
- 日中活動においては、夜間よりも手厚い職員配置のある、昼間に入浴する考えが強まり、同園での午後の日中活動が入浴中心となるとともに、活動内容も園外散歩からドライブ中心になった。
- その結果、職員にとっては、利用者の健康状態の把握や、安全面の管理をしやすくなったが、地域とのつながりがなくなった利用者の生活は、閉鎖的で単調なものへと変化していった。
- また、国では、障害者虐待防止法や障害者の権利に関する条約の批准等による人権意識の高まりを踏まえ、障害福祉サービス等の基準改正や報酬改定を行い、適切にサービスを提供していることの説明責任を求め、記録等の充実・強化を行った。そうした影響により現場職員の事務負担が増えた。
- 県や共同会及び愛名やまゆり園の幹部職員は、こうした法令等の理念や主旨を、現場職員に十分に浸透させることができないまま、事務手続きだけを徹底するような指導や運営を続けてきた。
- その結果、法の理念や主旨を支援に反映させるよりも、事務処理を優先させるような管理的な組織風土が形成されていったと考えられる。

（平成20年代後半以降の状況）

- 県は、平成28年度からの2期目の指定期間においても指定管理業務の基準等を見直さず、また個室化等の生活環境の改善も行わなかった。
- その後、県は、令和2年1月に設置した「津久井やまゆり園利用者支援検証委員会」における厳しい指摘を踏まえ、県立障害者支援施設における身体拘束の廃止等の取組を進めることとした。

- 県本庁は、施設や身体拘束等を早急に廃止するよう、危機感をもって共同会や園への指導を続けた。
- 現場職員は、県の指導の主旨については理解を示していたものの、必要な支援体制が整わないまま様々な改善を立て続けに求められ、疲弊していた。
- このような状況の中で、身体的・精神的な負担が増加し続けていた現場職員の間で、業務の困難さや体制の不備、そこからくる負担感について「いくら言っても聞き入れてもらえない」といった無力感が広がり、業務に対して受け身になるなど、支援に対する主体性が急速に損なわれ、当初想定していた民間の柔軟性を活かした施設運営や利用者支援の創意工夫等に至らず、職員の育成にも影響したと考えられる。

(現在の状況)

- このように、県は、指定管理者との間で、当初には想定していなかった取組を園に求める一方で、共同会からは年度協定で定めた人員配置を満たしていない状況についての報告を受けていた。
- しかし、県は指定管理業務そのものを見直さなかったため、指定管理者は自らの努力や現場職員の工夫で対応せざるを得ない状況が続いた。
- その結果、支援現場においては、慢性的な業務過多と人員不足に陥り、職員間のコミュニケーションも減少し、かつてみられたような支援の工夫や議論が十分に行えなくなった。加えて、人材育成は停滞し、支援改善に向けた前向きな意欲がもてなくなったものと考えられる。
- また、利用者支援についても安全・安心を優先するようになり、結果的に利用者の生活が次第に単調化し、地域社会とのつながりも希薄になったと考えられる。
- 園の利用者が、充実した活動や地域とのつながりの中で尊重され、尊厳を取り戻し、望む暮らしを実現できることが、何よりも重要である。県は、現場職員が主体的に支援を行うことができるよう、体制整備等に取り組むことが必要である。
- また、人材育成に当たっては、現場での OJT を通じた現場職員の育成だけでは限界がある。リーダーシップや人材マネジメントのスキルの向上といった視点も踏まえて、効果的かつ包括的な人材育成の検討が必要である。
- なお、職員数の課題については中間報告書でも指摘されているとおりであり、県として、現場の努力や工夫ではなく、仕組みとして対応できるよう条件を整えることが必要である。
- また、大規模な県立施設において「民間施設で対応が困難な方を受入れる」としていたこと自体に無理が生じた結果とも考えられ、方向性ビジョンで示したように県立施設の役割や生活環境を見直していくことが重要である。

(3) 県による運営指導上の課題

以下、県による運営指導上の課題について考察する。

(「県の関与報告書」における改善策の実施状況について)

- 定期モニタリングや障害者施策審議会への報告といった、「県の関与報告書」が作成された経緯や、その重要性が県庁内で全く引き継がれておらず、その内容の変更や取組の休止が組織決定されていた。
- 現場からは、これらの取組が支援の質を維持・向上させる上で一定の効果があると認識されており、定められたとおりに定期モニタリング等が実施されていれば、利用者への暴行や不適切な支援を早期に察知できた可能性もあった。
- そのため、この改善策に継続的かつ効果的に取り組むことができるよう、その内容を見直す必要がある。

(個別事案の対応状況について)

- 県は、県立障害者支援施設内での事故の発生を予防するとともに、再発防止を図るため、また、万が一事故が発生した際に迅速かつ適切に対応するために、各施設に速やかな事故報告等を求めている。
- 15件もの重要な報告書が適切に管理できていなかったことから、速やかに対応策を講じる必要がある。

(4) 地域生活支援の課題

- 平成15年度以降、県立障害者支援施設は民間施設では対応が難しい障害者を受け入れる役割を担うと整理されてきたことから、著しい行動障害のある利用者を中核施設や実施施設で受け入れる県強行事業を行ってきた。
- この事業により、地域で危機的な困難を抱える障害者を受け止めてきたことは事実であるが、この事業による成果が利用者の生活の質の向上につながらなかったため、地域の関係機関等と協力関係を築くことができず、行動障害が軽減されても利用者は県立障害者支援施設に残り続けた。
- 当初は、そうした利用者に対しても、各施設に配置された県強行事業担当職員が中心となって支援の質を高めるための取組を行っていたが、職員の異動等により、次第に支援の内容や考え方が変質していった。
- 利用者の日々の変化に応じて、支援内容を適切に見直すことができる職員がいなくなり、危機対応としての「刺激を与えない」といった対応だけがマニュアルとして残り続けた。その結果、強度行動障害判定基準表上の点数を下げることだけが目的化し、漫然と同じような対応が続けられていたものと考えられる。
- こうした実態については県強行事業の担当者会議でたびたび議題として

取り上げられていた。しかし、県は抜本的な見直しを行わないまま事業を継続し、結果的に中核施設等での身体拘束や過剰な刺激の抑制にまで至った。この点について、県として反省する必要がある。

- 適切な支援が行われていなかった中核施設等での現状を踏まえれば、県強行事業を廃止するという判断は妥当であったが、事業廃止に至った背景等についての総括がなかったため、現場職員や地域の関係者を混乱させた。
- これまでの、現場職員や地域の関係者による、行動障害のある利用者への支援の積み重ねは、今後の支援のあり方を検討していく上で重要な基盤となる。
- 今後、県強行事業の代替策を検討していくに先立ち、改めて現場職員や地域の関係者との対話を重ねる中で、事業廃止の経緯等について説明するとともに、行動障害などにより地域生活が困難とされる障害者をどのように支えるべきかといった事業の本来の目的に向けて、その意図を共有しながら丁寧に進めていくことが不可欠である。

5 具体的な対応策

検証結果を踏まえ、考察で示した4つの課題について、今後の県の対応の方向性ととともに、具体的な対応策を示す。

(1) 生活環境面における課題への対応

○ 多床室の解消等

多床室は、入所利用者の減少に合わせ、個室としての利用を検討する。その際、利用者定員と職員数の適正化を進め入所利用者の生活の立て直しを行い、安定的な運営体制を確保する。利用者の移行調整が必要な場合には、利用者本人とその家族等へ丁寧な説明を行い、同意を得ながら進める。

生活環境の改善に必要な緊急的な改修を検討するとともに、地域に溶け込んだ暮らしの実現、施設が担うべき将来的な機能についての検討を進める。

○ 日中活動の活性化

利用者の生活の質の向上を図るとともに、地域とのつながりの中で意思決定支援を推進するため、毎日活動できる場所及び支援体制の確保について検討を進め、日中活動を活性化させる園の取組を支援する。

○ 短期入所の代替策の検討、実施

新規の短期入所の受入制限を検討するにあたり、そのことが地域で暮らす障害者のいのちに係わるような重大なリスクとならないよう、緊急時の家庭支援に必要な対応策等について、市町村や地域の関係者と検討し、実施する。

○ 長期入所の受入停止及び短期入所の新規受入制限の検討

利用者定員と職員数の適正化を図り、入所利用者の生活の立て直しを行うため、新規入所の受入れを停止するとともに、地域の事情を勘案しながら、新規の短期入所の受入れの制限を検討する。

○ 職員数と利用者数の適正化

当事者目線の利用者支援に、安定的かつ継続的に取り組むことができるよう、令和5年度から新たに指定管理を始めた他の県立施設を参考に、職員数と利用者数の適正化について検討を進める。

(2) 生活支援面における課題への対応

○ 日中活動の活性化（再掲）

利用者の生活の質の向上を図るとともに、地域とのつながりの中で意思決定支援を推進するため、毎日活動できる場所及び支援体制の確保について検討を進め、日中活動を活性化させる園の取組を支援する。

○ 県福祉職の派遣

当事者目線の支援が実行できる運営体制となるまでの間、マネジメント改革の支援や、意思決定支援、地域生活移行及び日中活動を推進するため、県福祉職を派遣する。

また、福祉職に限らず、県職員が県立施設での支援を理解するための取組を検討する。

○ 県職員と利用者との交流の機会の確保

ともに生きる社会かながわ憲章や当事者目線の障害福祉推進条例の理念を具現化していくため、まずは県職員が、県立施設の利用者の暮らしを理解することを目的として、県職員と利用者との交流について検討する。

○ 利用者の地域での暮らしの場の確保

本人の望む暮らしの実現に向け、地域の関係者等と連携しながら既存のグループホームや在宅サービスの利用調整を行う。

○ 障害当事者等外部人材の活用

客観性や専門性を担保するため、障害当事者や他法人の支援者、専門家など第三者が定期モニタリングに同行するなどにより、支援現場が助言を受けられる仕組みを検討する。

○ 意思決定支援への県職員の関与

法人が主体的に進める意思決定支援に基づく地域生活移行の取組について、県本庁職員のカンファレンスへの参加や、関係機関との調整に協力するなど、必要に応じた直接的な支援を行う。

○ 職員研修の充実

県立施設の職員のさらなるスキルアップや意識改革を進めるとともに、マネジメント層がリーダーシップや人材マネジメントのスキル向上を図れるよう、学び直しや他の法人との派遣交流など、県立施設の人材育成のあり方について検討する。

○ **既存補助事業の拡充等**

意思決定支援に基づく地域生活移行を促進するため、既存の補助事業を効果的に活用できるよう、既存補助事業の拡充や、新たな支援策を検討する。

○ **職員数と利用者数の適正化（再掲）**

当事者目線の利用者支援に、安定的かつ継続的に取り組むことができるよう、令和5年度から新たに指定管理を始めた他の県立施設を参考に、職員数と利用者数の適正化について検討を進める。

（３）県による運営指導上の課題への対応

○ **県の監査及びモニタリングの改善**

虐待防止や早期発見の観点から、県の監査において、指定基準の順守に加えて、当事者目線の支援の実践状況の視点を追加し、利用者一人ひとりの支援の把握・確認に努めることとする。

県のモニタリング等の取組について、現場職員が主体性を発揮できるよう、改善を指示するだけでなく、支援を一緒に考えるなど、より効果的な内容や体制を見直す。

○ **障害当事者等外部人材の活用（再掲）**

客観性や専門性を担保するため、障害当事者や他法人の支援者、専門家など第三者が定期モニタリングに同行するなどにより、支援現場が助言を受けられる仕組みを検討する。

○ **事故報告書等を収受した後の対応手順の策定**

事故報告書等を収受した際に、適切に対応するための庁内の対応手順を定める。

（４）地域生活支援の課題への対応

○ **県強度行動障害対策事業の代替策の検討、実施**

市町村や地域の関係者等とともに、地域で困難な状況にある障害者への集中的支援に必要な、核となる人材の育成を進めるなど、地域の体制整備について検討を始め、速やかに実施する。

○ **短期入所の代替策の検討、実施（再掲）**

新規の短期入所の受入制限を検討するにあたり、そのことが地域で暮らす障害者のいのちに係わるような重大なリスクとならないよう、緊急時の

家庭支援に必要な対応策等について、市町村や地域の関係者と検討、実施する。

○ **長期入所の受入停止及び短期入所の新規受入制限の検討（再掲）**

利用者定員と職員数の適正化を図り、入所利用者の生活の立て直しを行うため、新規入所の受入を停止するとともに、地域の事情を勘案しながら、新規の短期入所の受入の制限を検討する。

6 共同会及び園における改善の進捗管理等

県は、次の取組を通じて、共同会や愛名やまゆり園の改善に向けた取組状況について適切に把握し、その結果を県議会に定期的に報告する。

また、県の対応策についても、速やかに実行に移すために庁内調整を進め、その進捗状況についても、議会を始め、利用者やご家族、地域の関係機関等へ適宜報告しながら、愛名やまゆり園の運営の一日も早い正常化と信頼回復に努める。

(1) 県職員の派遣を計画

愛名やまゆり園等への派遣を計画している県職員については、利用者支援に関することだけでなく、指導的立場で、園の運営やガバナンスに対して助言指導を行うとともに、園の改善の進捗状況を確認する役割も担うこととする。

(2) モニタリングの改善・強化

令和3年3月に、定めた「県の関与報告書」について次のとおり改善・強化を図り、愛名やまゆり園や他の県立施設の支援の改善に向けた取組を進める。

ア 施設横断的に多職種で検討、研究する場の設置（継続）

多職種研究会については、方向性ビジョンで示したような福祉科学研究や人材育成を中心に取組を進める。

イ 定期モニタリングの実施

(7) 各県立障害者支援施設による自己点検（強化）

自己点検については、毎年度実施することとする。

(4) 県（障害サービス課）による定期モニタリング（改善、強化）

障害サービス課職員に他の県立障害者支援施設の職員も加わった「支援サポートチーム」を組織し、各施設に対して、年に一度、定期モニタリングを実施する。モニタリングの日数については柔軟に対応できるものとする。

また、客観性や専門性を担保するため、チームメンバー以外に障害当事者等の第三者が同行するなどについて、柔軟な対応を検討する。

(ウ) モニタリング結果の通知（改善）

モニタリング結果については、施設運営に係る重要な確認の機会となることから、モニタリング実施後速やかに、県（障害サービス課）から実施施設に通知する。

ウ 身体拘束の「見える化」（継続）

公表の内容については適宜検討する。

エ 研修の充実（継続）

引き続き、県職員として、身体拘束に関する認識を高めていく。また、具

体的な研修の内容については、適宜見直しを行っていく。

オ 県の運営指導に係る外部評価（改善）

県立障害者支援施設に対し県が実施する定期モニタリング等の取組が、持続的かつ的確に行われているかを評価し、必要に応じた見直し・修正について意見を得られるよう、今後の神奈川県障害者施策審議会への報告の方法を工夫する。

（３）アドバイザー会議への県の参画

改革実行プランの進捗管理をするために、共同会が設置する「（仮称）法人改革アドバイザー会議」の委員に県も参画し、法人の改革について、状況を確認していく。