

平成30年度厚生労働科学研究費補助金
(障害者政策総合研究事業(身体・知的等障害分野))
総括研究報告書

研究課題名(課題番号): 障害者の福祉的就労・日中活動サービスの質の向上のための研究
(H30-身体-一般-007)

主任研究者: 原田 将寿(独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園)

【研究要旨】

障害福祉サービスを提供する事業のなかで、通所による日中活動を提供する生活介護事業所、就労継続支援B型事業所は、事業所数、利用者数ともに年々規模が拡大しており、障害者の日中活動、福祉的就労の場として中心的役割を担っている両事業について、その実態を明らかにするとともに、サービスの質を担保するための評価及び指標についての考察が重要である。当法人では平成29年度厚生労働科学特別研究事業「障害者の福祉的就労・日中活動サービスの質の向上に関する研究」において、全国の事業所を対象としたアンケート調査を実施した。本研究では、さらなる実態把握のための全国規模の調査を行い、さらに生活介護事業所、就労継続支援B型事業所の責任者、有識者等を交えた研究検討委員会等の研究実施体制により、サービスの質を評価する方法及び指標の提案を行うことを目標とし、その成果として、ガイドラインや好事例集の作成等を目的として行うものである。

具体的には、調査として、生活介護事業所、就労継続支援B型事業所の指定権限がある全国の都道府県、政令指定都市、中核市を対象としたアンケート調査を行い、自治体が実施した実地指導・監査の結果や、地域から寄せられる生活介護、就労継続支援B型事業所に係る問い合わせ等について把握した。さらに、調査研究及び成果物作成の遂行を目的として、①研究検討委員会、及び②ガイドライン作成及び事例集作成ワーキング会議、③事業所ヒアリング調査を実施した。そして、上記の調査研究及び委員会等を踏まえ、本研究の成果物として、①「自己点検チェックリストのためのガイドライン案」、②「自己点検チェックリスト案」、③「生活介護事業所・就労継続支援B型事業所 実践事例集」を作成した。

以上の調査研究の実施と、成果物の作成により、今後の障害福祉施策の推進に資すると考えられる。

分担研究者			
大村美保	筑波大学人間系助教	名里晴美	社会福祉法人訪問の家 理事長
相馬大祐	福井県立大学看護学部講師	辻佳子	社会福祉法人たかおか万葉福祉会 かたかご苑 支援課長
研究協力者		熊川嘉一郎	社会福祉法人ライン工房 社会就労センターライン工房 統括施設長
朝日雅也	埼玉県立大学 保健医療福祉学部社会福祉子ども学科 教授	中村公昭	社会福祉法人緑の風 千代田区立障害者就労支援施設ジョブ・サポート・プラザちよだ 所長
志賀利一	社会福祉法人横浜やまびこの里 相談支援事業部 部長	ボーン・クロイド	NPO 法人カラフル・コネクターズ 代表
岸田隆	社会福祉法人森と木 総括センター長	松本真悟	社会福祉法人電機神奈川福祉センター 常務理事・管理部長
石井貴之	社会福祉法人昴 ショートステイすばる 管理者		

藤村昌之	ハローワーク飯田橋
村上和子	社会福祉法人シンフォニー 理事長
大垣勲男	社会福祉法人伊達コスモス 21 常任理事・統括事業管理者
志賀正幸	社会福祉法人つかさ会 理事長
榊原典俊	社会福祉法人青葉仁会 理事長
森川敬介	社会福祉法人総合施設美吉野園 大淀園 施設長
金和史岐子	社会福祉法人玉医会 たまきな 荘 施設長
桑原隆俊	社会福祉法人厚生協会 わかふ じ寮 施設長
鈴木暢	社会福祉法人ひばり ハートピ ア湘南 所長
田中正博	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園参事
日詰正文	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園研究部研究部長
古川慎治	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園事業企画部次長
清水清康	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園事業企画部事業企画管理課長補佐
村岡美幸	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園研究部研究係
佐々木茜	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園研究部研究係
古屋和彦	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園研究部研究係
岡田裕樹	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園研究部研究係

A. 研究目的

障害福祉サービスを提供する事業のなかで、通所による日中活動を提供する生活介護事業所、就労継続支援B型（以下、就労B型、という）事業所は、事業所数、利用者数ともに年々規模が拡大している。平成29年（2017年）では、就労B型事業所は全国で約1万1千事業所であり、生活介護事業所も障害者支援施設の生活介護を含めると約1万事業所である。生活介護、就労B型は、障害者の日中活動、福祉的就労の場として中心的役割を担っており、その実

態を明らかにするとともに、サービスの質を担保するための評価についての考察が重要であることから、当法人では平成29年度厚生労働科学特別研究事業「障害者の福祉的就労・日中活動サービスの質の向上に関する研究」において、「生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所の利用者及びサービス内容等の実態に関する調査」として、全国の事業所4,000カ所（各2,000カ所ずつ）を対象として、アンケート調査を実施し、2,017事業所（回収率50.7%）よりデータを得ることができた。その結果、全国の生活介護、就労B型事業所は特に、地域で暮らす高齢や重度の障害がある利用者の支援を行う受け皿となっていることがわかった。また長距離の送迎支援等の実態から、地域の社会資源の不足や高齢化、過疎化などの地域の課題が影響を及ぼしていることが推察された。

本研究では、平成29年度実施した調査を基盤として、さらなる実態把握のための全国規模の調査を行い、さらに生活介護事業所、就労B型事業所の責任者、有識者等を交えた研究検討委員会等の研究実施体制により、サービスの質を評価する方法及び指標の提案を行うことを目標とする。その成果として、ガイドラインや好事例集の作成等を目的として行うものである。

以上、調査研究の実施と、成果物の作成により、今後の障害福祉施策の推進に資すると考えられる。

B. 研究方法

平成29年度は以下の調査研究を実施した。

1) 都道府県・政令指定都市・中核市における生活介護・就労継続支援B型事業所の評価についての実態調査

■調査対象：全国の都道府県、政令指定都市、中核市121自治体

■調査期間：平成30年9月27日～10月19日

■調査方法：郵送方式によるアンケート調査

■調査内容：①生活介護、就労B型事業所の平成29年度実地指導・監査の状況、②生活介護、就労B型事業所に関して自

治体に地域から寄せられている苦情等、
③生活介護、就労B型事業の課題

なお、本研究では、上記の調査研究及び成果物作成の遂行を目的として、以下を実施した。

①研究検討委員会：本研究の実施にあたり、研究代表者・研究分担者・事務局、さらに生活介護事業所、就労B型事業所の責任者、有識者等を交えた研究検討委員会を設置した。研究検討委員会は年2回実施し、調査研究全体の計画の詳細ならびに進捗の管理、さらに結果のまとめ方等について議論を行った。委員の人選に関しては、平成29年度「障害者の福祉的就労・日中活動サービスの質の向上に関する研究」における研究検討委員の継続を基本とし、さらに、生活介護、就労B型事業にかかわりが深く知見がある障害者団体から参加してもらった。

②ガイドライン作成及び事例集作成ワーキング会議：研究検討委員会の委員により、ガイドライン作成を目的とする「ガイドライン作成ワーキングチーム」、ならびに好事例集を作成することを目的とする「事例集作成ワーキングチーム」を立ち上げ、研究検討委員会と連動しながら検討を行った。

③事業所ヒアリング調査：アンケート調査結果等を参考に、特徴的な実践や質の高いサービスを提供している事業所を訪問することにより、管理者ならびにサービス管理責任者等より事業所運営、サービス内容、利用者像について、より詳細な聞き取りを行い、アンケート調査結果の分析を補足するとともに、上記の事業所の実践例を取りまとめ、実践事例集の作成を行った。

上記及び平成29年度実施した「生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所の利用者及びサービス内容等の実態に関する調査」を含めた調査・研究の結果を基に、その成果物として以下を作成した。

①ガイドライン等の作成：生活介護事業、就労B型事業のサービスの質を評価する方法及び指標の提案を目標とした。具体的には生活介護事業所、就労B型事業所における

基本的なサービスや環境の設定、権利擁護に配慮した支援等、今後の事業運営の指針となるためのガイドライン等を作成した。

②実践事例集の作成：全国の事業所から抽出した、生活介護事業所、就労B型事業所の運営やサービスの指針となる好実践を取りまとめ、実践事例集を作成した。

C. 研究結果

1) 都道府県・政令指定都市・中核市における生活介護・就労継続支援B型事業所の評価についての実態調査：96自治体（回収率79.3%）から回答があった。

●平成29年（2017）度の実地指導・監査の状況について

実地指導・監査を実施した事業所の数は、生活介護が1,855事業所、就労B型が2,281事業所で、96自治体における全事業所数と比すると、生活介護、就労B型ともに約3割の事業所に対して実地指導・監査が実施されていることになる。そのうち、文書指摘を行った事業所の数は、生活介護が883事業所、就労B型が1,466事業所で、実地指導・監査を行った事業所数に対する割合は、生活介護が47.6%、就労B型が64.3%であった。

文書指摘を行った事業所の具体的な指摘内容の割合は、生活介護は、「運営に関する基準」が77.1%、「その他」が32.7%、「人員に関する基準」が7.7%、「設備に関する基準」が2.7%であった。就労B型は、「運営に関する基準」が74.8%、「その他」が36.0%、「人員に関する基準」が7.4%、「設備に関する基準」が2.9%であった。実地指導・監査を行った事業所のうち、「勧告」を行った事業所の数は、生活介護は4事業所、就労B型は7事業所であった。また、「行政処分」を行った事業所の数は、生活介護は9事業所、就労B型は13事業所であった。

実地指導・監査を行った事業所のうち減算処分を行った事業所の数は、生活介護は118事業所、就労B型は71事業所

で、実地指導・監査を行った事業所に対しての割合は、生活介護は6.4%、就労B型は3.1%であった。具体的な処分内容は、生活介護は「医師未配置減算」が66事業所(3.6%)、「生活介護計画未作成減算」が19事業所(1.0%)、「開所時間減算」が17事業所(0.9%)、「サービス提供職員欠如減算」、「サービス管理責任者欠如減算」が6事業所(0.3%)、「定員超過利用減算」が4事業所(0.2%)であった。就労B型は、「就労継続支援B型計画未作成減算」が42事業所(1.8%)、「サービス提供職員欠如減算」が15事業所(0.7%)、「サービス管理責任者欠如減算」が14事業所(0.6%)であった。

●地域（利用者、家族、他事業所、関係機関、地域住民等）から寄せられている苦情等について

回答があった96自治体のうち、苦情等については、生活介護は60自治体(62.5%)、就労B型は68自治体(70.8%)から記述回答があった。記述された回答を、その内容別に「支援に関すること」「運営に関すること」「地域に関すること」「制度に関すること」「特になし」の大項目に分類し、さらにその項目ごとの具体的な内容を小項目に分類した。その結果、大項目では、生活介護は「支援に関すること」が51.4%、「運営に関すること」が10.5%、「地域に関すること」が16.2%、「制度に関すること」が3.8%、「特になし」が18.1%であった。就労B型は、「支援に関すること」が63.0%、「運営に関すること」が10.2%、「地域に関すること」が10.2%、「制度に関すること」が7.1%、「特になし」が9.4%であった。生活介護、就労B型いずれも「支援に関すること」についての回答が最も多く、生活介護は次いで「特になし」「地域に関すること」、就労B型は「運営に関すること」「地域に関すること」が多かった。

●自治体の生活介護、就労B型事業について課題と思われること

回答があった96自治体のうち、課題については、生活介護は72自治体(75.0%)、就労B型は81自治体(84.4%)から記述回答があった。

記述された回答を、その内容別に「支援に関すること」「運営に関すること」「地域に関すること」「制度に関すること」「特になし」の大項目に分類し、さらにその項目ごとの具体的な内容を小項目に分類した。その結果、大項目では、生活介護は「支援に関すること」が27.3%、「運営に関すること」が10.6%、「地域に関すること」が39.4%、「制度に関すること」が12.9%、「特になし」が9.1%であった。就労B型は、「支援に関すること」が47.1%、「運営に関すること」が22.9%、「地域に関すること」が13.7%、「制度に関すること」が10.6%、「特になし」が5.7%であった。

D. 考察

1) 都道府県・政令指定都市・中核市における生活介護・就労継続支援B型事業所の評価についての実態調査：

●本研究でのアンケート調査結果より、実地指導・監査での減算処分の内容や、地域から寄せられている苦情や課題等の回答内容から、生活介護事業所、就労B型事業所において、個別支援計画作成等の基準省令の遵守はさることながら、利用者の権利擁護や利用者個々の特性に合わせた支援の実施が現状の課題であると言える。利用者の権利擁護については、虐待の疑いのある不適切な行為や日常の支援のなかでの職員の利用者に対する態度や言動について言及されたものが多かった。個別支援では、障害特性に合わせた支援や作業環境の改善について言及されたものが多く、さらに就労B型では、工賃の多寡に関する問い合わせが多かった。平成29(2017)年度の調査では、就労B型事業所において「事業運営で課題と感じていること」は、就労B型では「利用者の工賃」が最も多か

った。就労B型において、利用者の工賃が大きな課題の要素となっていることがうかがえた。さらに、地域の社会資源の不足や地域間の社会資源、サービスの格差が課題であり、地域ごとの障害ある人たちのニーズに即した社会資源やサービスの在り方の検討が重要であると考えられる。

上記の調査研究及び成果物作成の遂行を目的として、以下を実施した。

①**研究検討委員会**：研究実施体制として、研究代表者、分担研究者、及び研究協力者により研究検討委員会を設置した。そのなかで、障害者団体3団体（日本知的障害者福祉協会、全国身体障害者施設協議会、社会就労センター協議会）より委員として参加してもらった。

●第1回会議（実施日：平成30年7月31日）：平成30年度の研究目的及び成果目標の確認と、具体的な研究目的の検討を行った。

●第2回会議（実施日：平成31年3月4日）：「都道府県・政令指定都市・中核市における生活介護・就労継続支援B型事業所の評価についての実態調査」の経過報告、ガイドライン作成ワーキンググループ及び事例集作成ワーキンググループ会議の報告、ガイドライン作成ワーキンググループにより作成したガイドライン案の確認と、最終的な意見交換などを行った。

②**ガイドライン作成及び事例集作成ワーキング会議**：研究検討委員会の委員により、ガイドライン及び実践事例集を作成することに特化したワーキンググループを編成し、研究検討委員会と連動しながら検討を行った。ガイドライン作成ワーキンググループは14人、事例集作成ワーキンググループは5人の委員により行った。

■ガイドライン作成WG

●第1回会議（実施日：平成30年9月11日）：ガイドラインのコンセプトの検討及

び事務局が作成した素案についての意見交換を行った。

●第2回会議（実施日：平成31年1月10日）：第1回会議での議論を踏まえたガイドライン案についての意見交換を行った。

■事例集作成WG

●第1回会議（実施日：平成30年8月23日）：実践事例集のコンセプトの検討及び事務局が作成した構成案についての意見交換を行った。

●第2回会議（実施日：平成31年1月11日）：ヒアリング調査の結果の報告及び意見交換を行った。

●第3回会議（実施日：平成31年2月22日）：ヒアリング調査の結果の報告及び意見交換及び事例集の作成作業を行った。

③**事業所ヒアリング調査**：全国の生活介護、就労B型事業所を対象に、訪問によるヒアリング調査を実施した。対象となる事業所は、平成29年度アンケート調査結果より抽出した事業所、障害者団体、厚生労働省等からの推薦、その他検討委員、有識者からの推薦によって選定した。実施期間は平成30年9月から平成31年3月とし、33事業所の訪問調査を行った。調査内容は、①事業所の基本情報、②実践の具体的な内容、③地域との関係、地域の状況などとした。訪問によるヒアリング調査は、事務局及び検討委員により実施した。

上記の調査研究及び検討委員会等を踏まえ、以下を作成した。

①**「自己点検チェックリストのためのガイドライン案」**：生活介護事業、就労B型事業のサービスの指標となるものとして、研究検討委員会及びガイドライン作成ワーキンググループにより、生活介護事業所、就労B型事業所のガイドライン案を作成した。詳細は以下の通りである。

●枠組みは、先行資料である「放課後等デイサービスガイドライン」を参考とし、「総則」「設置者・管理者向け」「サービス管理責任

者向け」「従業者向け」の4本の柱で構成した。

●調査研究の結果を踏まえ、コンセプトとして、特別なものを求めるのではなく、障害ある人たちを支援するうえでの基本的な姿勢や事柄、守るべきもの、役割などを示すものとした。

●具体的な内容として、利用者の主体的な生活と自己実現、利用者の権利・利益の保障、地域への社会参加の実現などを、生活介護、就労B型共通の役割として明記した。

●あわせて作成した「自己点検チェックリスト」「実践事例集」に対し、それぞれに対応、連動して活用できる体裁とした

②「自己点検チェックリスト案」：生活介護事業、就労B型事業のサービスの質を評価する資料として、自分たちの支援を振り返り、自己評価をするためのツールとなる「自己点検チェックリスト案」を作成した。詳細は以下の通りである。

●「社会参加・地域連携に取り組んでいる」「権利擁護・虐待防止に取り組んでいる」「業務改善の仕組みがある」「利用者の状況に応じた支援を行っている」等の10の大項目に、それぞれ小項目を5問ずつ設定し、全部で50問のチェック項目を設定した。

●各小項目を「できている」「あまりできていない」「概ねできている」「できていない」の4件法で評価し、全項目の評価は、「自己点検チェックチャート」に図として反映され、自分たちの事業所の取り組んでいる点、課題点などが視覚化される体裁とした。

●各項目について、具体的に記載されているガイドライン案の対応箇所をあわせて示し、連動して活用できるものとして作成した。

③「生活介護事業所・就労継続支援B型事業所 実践事例集」：生活介護事業所、就労B型事業所の運営やサービスの指針となるためのものとして、研究検討委員会及び事例集作成ワーキンググループにより、好事例を取りまとめた「実践事例集」を作成した。詳細は以下の通りである。

●コンセプトとして、調査研究の結果を踏まえて、課題として考えられる「社会参加の機会、地域とのつながりをどう保障しているか」「多様な人たちをどう支援しているか」とし、総じて、どこの事業所でも直面しているような課題に対して、悩みながら知恵を出して工夫しているような事例を取り上げるものとした。特に、医療的ケア、強度行動障害、高次脳機能障害、難病、引きこもり、矯正施設退所者など、多様な背景のある利用者を支えている事例や、高齢化への対応についての事例を積極的に取り上げた。

●上記のコンセプトに合致する25事業所を掲載した。

●事例に対応するガイドライン案の項目を示し、連動して活用できる体裁とした。

さらに、平成29年度の調査研究もあわせた2年間の研究結果の報告の場として、平成31年1月18日(金)品川フロントビルにて、「研究報告会 障害者の福祉的就労と日中活動サービスー就労継続支援B型・生活介護の事業と支援のあり方についてー」を開催した。参加者は多くが生活介護事業所、就労B型事業所の管理者や支援者の方々に、当日は全国各地から153名の参加があり、ガイドラインについての意見を広く集める機会となった。

【文献】

- 1) 厚生労働省：平成28年社会福祉施設等調査の概況
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/17/index.html>
(2019年3月31日最終閲覧)
- 2) 障害者総合支援法事業者ハンドブック 指定基準編—人員・設備・運営基準とその解釈 中央法規
- 3) 岡田裕樹、大村美保、相馬大祐、志賀利一、信原和典、古屋和彦：生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所の利用者及びサービス内容等の実態に関する調査 国立のぞみの園研究紀要 2018

4) 厚生労働省:放課後等デイサービスガイド
ライン

<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/000082831.html>

(2019年3月31日最終閲覧)

G. 研究発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし