

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))

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)
分担研究報告書

分担研究課題名 : 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

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)

分担研究者 : 大村美保 (筑波大学)

相馬大祐 (福井県立大学)

研究協力者 : 日詰正文、古屋和彦、岡田裕樹

(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

本研究は、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いる生活介護事業所、就労継続支援B型事業所について、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、生活介護、就労B型事業所の各自治体における状況について把握した。具体的には、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B型事業所に係る問い合わせ等について尋ねた。その結果、生活介護事業所、就労B型事業所において、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十分に行われていない状況であり、これらが今後のサービスの質の評価に関わる重要な要素であると考えられた。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た。

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。¹⁾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、国立のぞみ園では、平成29年に「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、全国の生活介護、就労B

型事業所を対象とした実態調査を実施した。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。

本年度の研究では、さらなる実態調査として、生活介護事業所、就労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、生活介護、就労B型事業所の課題点について把握することを目的に、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B型事業所に係る問い合わせ等についての調査を実施した。

B. 研究方法

全国の都道府県、政令指定都市、中核市 121 自治体に対し、郵送によるアンケート調査を実施した。平成 30 (2018) 年 9 月 27 日から平成 30 (2018) 年 10 月 19 日を調査期間とし、96 自治体 (回収率 79.3%) から回答を得た。

調査内容は、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 型事業の課題とした。

なお、調査の手続きについては、国立のぞみの園調査研究倫理審査委員会で承認を得た。

C. 研究結果

1. 平成 29 年 (2017) 度の実地指導・監査の状況について

回答があった 96 自治体において、平成 29 年度実施された生活介護事業所および就労 B 型事業所を対象とした実地指導・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 事業所であった。平成 29 (2017) 年の 96 自治体における全事業所数と比べると、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。(表 1)

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する割合は、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。(表 2)

表 1 具体的な指摘があった事業所の数 (重複回答あり)

		人員に関する 基準	設備に関する 基準	運営に関する 基準	その他	合計	
生活介護	事業所数	68	24	681	289	994	n=883
	割合	7.7%	2.7%	77.1%	32.7%	112.6%	
就労 B	事業所数	108	42	1096	528	1666	n=1,466
	割合	7.4%	2.9%	74.8%	36.0%	113.6%	

表 2 項目ごとの減算処分を行った事業所の数 (重複回答あり)

		定員超過利用 減算	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	計画未作成 減算	開所時間 減算	医師未配置 減算	合計	
生活介護	事業所数	4	6	6	19	17	66	118	n=1,855
	割合	0.2%	0.3%	0.3%	1.0%	0.9%	3.6%	6.4%	
就労 B	事業所数	0	15	14	42			71	n=2,281
	割合	0.0%	0.7%	0.6%	1.8%			3.1%	

2. 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（表3）。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。（図1）

大項目ごとのさらに具体的な内容を小項目として分類した結果は以下の通りである。な

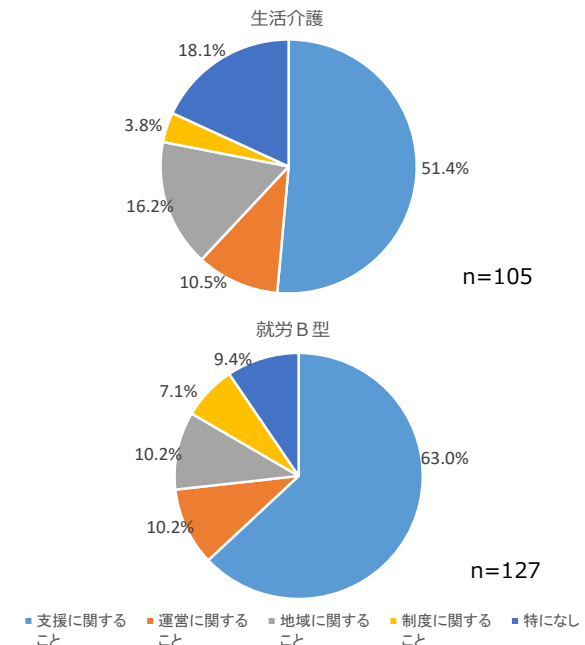


図1 大項目の内容別割合

表3 地域から寄せられている苦情等についての回答の大項目、小項目

事業	大項目	小項目	該当する具体的な内容
生活介護	支援に関すること	支援の質	障害特性、個々に適した支援 利用者間の待遇の差 など
		事業所・職員の対応	事業所職員の対応、言動、態度 トラブルの対応 虐待等不適切行為 など
		サービス内容	サービスの内容、提供時間、支給量など
		その他	
	運営に関すること	人員・体制	医師、看護師、支援員等の配置、確保 など
		設備・環境	事業所の設備、環境について
		その他	
	地域に関すること	資源の不足	地域の事業所等社会資源について
		事業所の利用	事業所の利用について
		近隣との関係	近隣住民からの苦情、トラブルなど
その他			
制度に関すること		生活介護の制度について	
特になし			
就労B型	支援に関すること	工賃	工賃の多寡 支払い方法 利用者間の差 など
		支援の質	障害特性、個々に適した支援 作業の内容 など
		事業所・職員の対応	事業所職員の対応、言動、態度 トラブルの対応 虐待等不適切行為 など
		サービス内容	サービスの内容、提供時間、支給量など
	運営に関すること	人員・体制	支援員の不足、体制の不備 など
		設備・環境	事業所の設備、環境について
		その他	
	地域に関すること	資源の不足	地域の事業所等社会資源について
		事業所の利用	事業所の利用について
		近隣との関係	近隣住民からの苦情、トラブルなど
その他			
制度に関すること		就労B型の制度について	
特になし			

お、割合(%)は、全ての回答数(生活介護 105、就労B型 127)に対する割合の数値である。

(1) 生活介護

①支援に関すること

支援に関することでは、「事業所・職員の対応」が28.6%、「支援の質」が14.3%、「サービス内容」が6.7%、「その他」が1.9%であった。

②運営に関すること

運営に関することでは、「人員・体制」が6.7%、「設備・環境」「その他」が1.9%であった。

③地域に関すること

地域に関することでは、「資源の不足」が5.7%、「事業所の利用」が1.9%、「近隣との関係」が1.0%、「その他」が7.6%であった。

④制度に関すること

制度に関することでは、他事業との併用や、65歳到達後の継続利用、報酬単価についてなどがあった。

(2) 就労B型

①支援に関すること

支援に関することでは、「事業所・職員の対応」が27.6%、「工賃」が16.5%、「支援の質」が15.0%、「サービス内容」が2.4%、「その他」が1.6%であった。

②運営に関すること

運営に関することでは、「人員・体制」が5.5%、「設備・環境」が0.8%、「その他」が3.9%であった。

③地域に関すること

地域に関することでは、「資源の不足」が3.1%、「事業所の利用」が2.4%、「近隣との関係」が3.9%、「その他」が0.8%であった。

④ 制度に関すること

制度に関することでは、報酬改定や平均工賃、就労アセスメントについてなどがあった。

3. 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(表4)。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9.8%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。(図2)

大項目ごとのさらに具体的な内容を小項目として分類した結果は以下の通りである。な

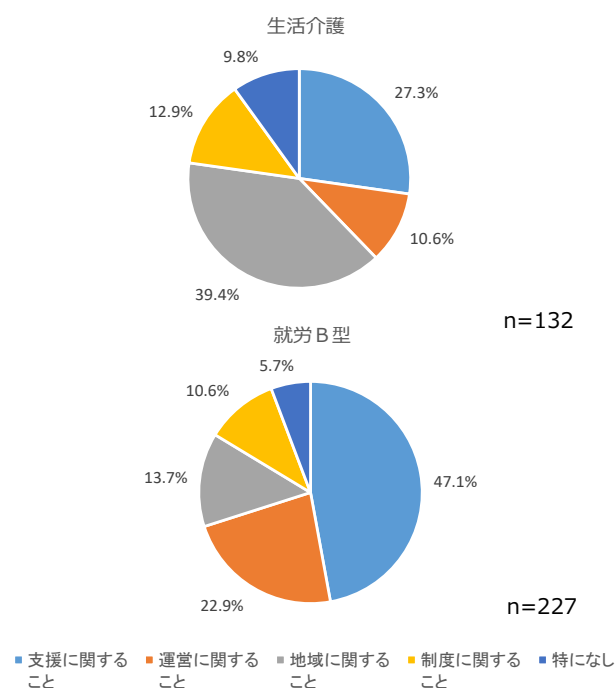


図2 大項目の内容別割合

表4 自治体の生活介護、就労B型について課題と思われることの回答の大項目、小項目

事業	大項目	小項目	該当する具体的な内容
生活介護	支援に関すること	支援の質	多様な障害、特性の理解、対応 事業所間の質の差 研修等質の向上の取り組み
		高齢化	利用者、家族の高齢化への対応
		支援計画・記録	個別支援計画の内容、事業所内での共有 記録の重要性
		送迎	送迎支援について
		その他	
	運営に関すること	人材確保	医師、看護師、支援員等の配置、確保 有資格者の拡大
		提供時間	サービス提供時間について
		職員の定着	職員の定着率
		基準の遵守	人員配置等基準の遵守
	地域に関すること	医療的支援が必要な人の受け入れ先	医療的な支援が必要な人を受け入れられる事業所の地域での不足
		重度の障害のある人の受け入れ先	重度、行動障害がある人を受け入れられる事業所の地域での不足
		入浴対応	入浴支援ができる事業所の地域での不足
		地域格差	自治体内での事業所数の偏在 ニーズへの対応の格差
		事業所の不足	地域での事業所数の不足
		その他	
	制度に関すること	制度・仕組み	生活介護の制度や仕組みについて
		監査	実地指導・監査について
共生型		共生型サービスについて	
その他			
特になし	なし		
就労B型	支援に関すること	工賃	地域の平均工賃の水準 水準向上への手立て
		支援の質	障害特性に応じた作業 障害特性、多様な障害の対応 事業所間の質の差
		高齢化	利用者、家族の高齢化への対応
		支援計画・記録	個別支援計画の内容、事業所内での共有 記録の重要性
		就労支援	一般就労への事業所の取り組み、意識の向上
		送迎	送迎支援について
		医療的支援・健康管理	医療的な支援が必要な人の支援、健康管理
	その他		
	運営に関すること	人材確保	支援員等人材の確保 有資格者の拡大
		基準の遵守	会計基準の理解、人員配置等基準の理解と遵守
		健全な運営	運営内容、サービス内容の透明性について
		職員の専門性	事業所間での取り組み、スキルの差
		他事業との差別化	多機能型での生活介護との差別化
	その他		
	地域に関すること	医療的支援が必要な人の受け入れ先	医療的な支援が必要な人を受け入れられる事業所の地域での不足
		重度の障害のある人の受け入れ先	重度、行動障害がある人を受け入れられる事業所の地域での不足
		入浴対応	入浴支援ができる事業所の地域での不足
		地域格差	自治体内での事業所数の偏在 ニーズへの対応の格差
		事業所の不足	地域での事業所数の不足
		事業所の過多	地域での事業所の増加、事業所数の過多
その他			
制度に関すること	制度・仕組み	就労B型の制度や仕組みについて	
	監査	実地指導・監査について	
	共生型	共生型サービスについて	
	報酬改定	平成30年4月の報酬改定について	
	その他		
特になし	なし		

お、割合(%)は、全ての回答数(生活介護 132、就労B型 227)に対する割合の数値である。

が3.0%、「送迎」が2.3%、「その他」が1.5%であった。

(1) 生活介護

① 支援に関すること

支援に関することでは、「支援の質」が15.9%、「高齢化」が4.5%、「支援計画・記録」

② 運営に関すること

運営に関することでは、「人材確保」が5.3%、「基準の遵守」が3.0%、「職員の定着」が1.5%、「提供時間」が0.8%であった。

③地域に関すること

地域に関することでは、「医療的支援の必要な人の受け入れ先」が15.9%、「重度の障害のある人の受け入れ先」「地域格差」が6.1%、「入浴対応」が4.5%、「事業所の不足」が3.8%、「事業所の過多」「その他」が1.5%であった。

④ 制度に関すること

制度に関することでは、「制度・仕組み」が6.8%、「監査」「その他」が2.3%、「共生型」が1.5%であった。

(2) 就労B型

①支援に関すること

支援に関することでは、「工賃」が22.5%、「支援の質」が8.8%、「就労支援」が5.7%、「高齢化」「支援計画・記録」が3.1%、「送迎」「医療的支援・健康管理」「その他」が1.3%であった。

②運営に関すること

運営に関することでは、「基準の遵守」が9.3%、「健全な運営」が7.0%、「人材確保」が3.1%、「職員の専門性」「他事業との差別化」が1.3%、「その他」が0.9%であった。

③地域に関すること

地域に関することでは、「医療的支援の必要な人の受け入れ先」が3.5%、「地域格差」「事業所の過多」が2.6%、「事業所の不足」「その他」が1.8%、「重度の障害のある人の受け入れ先」が0.9%、「入浴対応」が0.4%であった。

④制度に関すること

制度に関することでは、「報酬改定」が4.8%、「制度・仕組み」が3.1%、「その他」が1.3%、「監査」が0.9%、「共生型」が0.4%であった。

D. 考察

1. 結果についての分析

(1) 平成29年度実地指導・監査の状況についての実績

調査結果について、実地指導・監査を実施した事業所数に対して、文書指摘を行った事業所数の割合が、生活介護が47.6%、就労B型が64.3%であり、特に就労B型において高い割合であった。そのうち、具体的な基準項目では、生活介護、就労B型いずれも「運営に関すること」が約7割を占めていた。「運営に関すること」には、生産活動や工賃の支払い、食事の提供、健康管理、運営規程、衛生管理等、協力医療機関等など事業運営、サービス提供の根幹となる項目であり、重要かつ広範囲な項目である。²⁾

勧告を行った事業所数は、生活介護は4、就労B型は7であった。勧告の内容については、生活介護では「虐待事案」に対する措置や再発防止のための改善等が多く、就労B型では虐待案件や法令遵守、人員配置、個別支援計画作成の不備などであった。

減算処分の内容ごとの文書指摘を行った事業所数に対する割合では、生活介護は「医師未配置減算」が3.6%、「生活介護計画未作成減算」が1.0%で、就労B型は、「就労継続支援B型計画未作成減算」が1.8%であった。生活介護、就労B型いずれも個別支援計画未作成減算が上位であり、利用者の支援において必須である個別支援計画が未作成の事業所が一定数あることが明らかになった。

(2) 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

調査結果より、生活介護、就労B型いずれも、大項目では「支援に関すること」が最も多かった。小項目ごとの内容では、生活介護は、「事業所・職員の対応」「支援の質」が多く、就労B型は、「事業所・職員の対応」「工賃」「支援の質」が多かった。

生活介護、就労B型いずれも「事業所・職員の対応」に関する回答が最も多く、全体の約3割を占めていた。「事業所・職員の対応」に関する回答のうち、頻出するワードについてキーワード検索を行った結果、「虐待」が生活介護は7回、就労B型は7回で最も多く、次いで、

「態度」「暴言」が多かった。職員の利用者に対する虐待行為の疑いや、職員から利用者に対しての態度、暴言等に関する問い合わせが行政機関で受け付けられている頻度が多いことがうかがえた。

また、「支援に関すること」に関する回答のうち、頻出するワードについてキーワード検索を行った結果、生活介護では、「サービスの質」（3回）、「障害特性」（2回）が多く、就労B型では、「作業環境」「トラブル」（3回）、「障害特性」「サービスの質」（2回）が多かった。障害特性に合わせた支援に関しての問い合わせや、さらに就労B型では、利用者に合った作業環境に関する問い合わせの頻度が多かったことがうかがえた。

就労B型では、「工賃」に関する回答が多く、そのうち頻出するワードについてキーワード検索を行った結果、「安い」「低い」「向上」「少ない」といったワードが多かった。利用者に支払われる工賃に関して、現状への不満や高い金額を求める問い合わせが多いことがうかがえた。

その他、「サービス内容」や地域に関することでの回答で、「送迎」に関する回答が多かった。「送迎ルートが限られていて利用できない」といった利用を希望するものから、送迎車の駐車場所や運転の危険性などに言及する問い合わせが多かったことがうかがえた。

（3）自治体の生活介護／就労継続支援B型事業について課題と思われること

調査結果より、生活介護と就労B型では傾向に相違があり、生活介護では、大項目で「地域に関すること」が最も回答が多く、次いで「支援に関すること」であった。小項目では、「医療的支援の必要な人の受け入れ先」、「重度の障害のある人の受け入れ先」が多く、合わせて全体の約2割であった。これに、「入浴対応」「事業所の不足」を合わせると約3割を占めており、支援度の高い障害のある利用者の受け入れ先が課題とする回答が多かった。総じて、地域に必要な社会資源が不足していることや地域格差が生じていることが背景にあ

ると推察され、それにより地域の障害のある人たちのニーズに応えられていないことについての言及が多かった。

就労B型では、大項目では「支援に関すること」が約半数で、次いで「運営に関すること」が多かった。小項目では、「工賃」が過半数であり、具体的には、自治体の工賃水準への言及や、意識の低い事業所への対応等が多かった。次いで「基準の遵守」「支援の質」「健全な運営」が多かった。具体的には、会計基準や人員配置等の基準についての認識の不足やサービス内容の不透明さについての言及が多かった。また、「医療的支援が必要な人の受け入れ先」「重度の障害のある人の受け入れ先」が一定数あり、就労B型においても地域の社会資源の不足が課題となっていることがうかがえた。

2. 考察

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³⁾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、「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。

E. 結論

利用者の権利擁護と利用者の特性に合わせた個別支援、地域のニーズへの対応は、生活介護事業所、就労継続支援B型事業所のサービスの質の評価に関わる要素であると言える。生活介護事業所、就労B型事業所が、地域の行政や関係機関と連携し、これらの要素を具現化する実践を行うことが重要である。

【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 p 46-54

G. 研究発表

特になし

1. 学会発表

特になし

H. 知的財産権の出願・登録状況

特になし