

令和元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) : 総合支援法の見直しに向けたサービスの実態の把握及びその効果の検証
のための研究 (H30-身体・知的一般-004)
分担研究報告書

分担研究課題名 : 重度障害者等包括支援の実施方法及び運営方法に関する研究

主任研究者 : 櫻井久雄 (国立重度知的障害者総合施設のぞみの園)
分担研究者 : 口分田政夫 (びわこ学園医療福祉センター草津)
研究協力者 : 日詰正文、古屋和彦、村岡美幸、古川慎治
(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、制度の仕組みが誕生してから10年以上が経過している重度障害者等包括支援について、全国での利用実績が少なく、実施事業所の普及が進んでいない現状のなか、現場で実際の支援を行っている事業所の担当者より、利用者および指定事業所を増やすための改善課題等を抽出し、次期報酬改定の見直しのための基礎資料とすることを目的とした。方法として、指定を受けている事業所を対象にアンケート調査形式でグループインタビューへの協力の意向確認を行い、協力意向のあった事業所の担当職員の参加によるグループインタビューを開催し聞き取り調査を実施した。この結果、重度障害者に暮らしやすい支援ができることなど、制度の良い点が挙げられるとともに、対象条件の緩和や報酬改定の検討などの改善点が挙げられた。また、今回の研究の成果物として、自治体、事業所および当事者の家族等に向け、制度の理解および利用促進を目的としたリーフレットを作成した。考察として、①制度の内容、対象者像を分かりやすく解説したリーフレット、好事例集等のツールを活用して情報を広めること、②対象条件の緩和と報酬改定の検討を行うことの2点が今後の課題と考えられた。

A. 研究目的

1. 背景

重度障害者等包括支援事業は、仕組みが誕生してから10年以上が経過しているが、先行研究による実態調査等により、全国で30人程度の実績しかなく、実施事業所数も10事業所程度と普及が進んでいないことが明らかとなっている¹⁾。

先行研究で古屋ら(2019)が指定を取得し実際に支援を行っている事業者を実施したヒアリング調査では、多くの事業所が、独自に制度の解釈を行い、重度の利用者の支援を行っているが、その制度解釈に確信をもって取り組んでいないことが分かった。理由の一つとして、この制度の具体的な実施方法及び運営方法等のわかりにさが指摘された²⁾。これらの先行研究の結果より、多くの自治体や事業所に理解が浸透せず、指定事業者が増えないと考えられた。

2. 目的

本研究では、重度障害者等包括支援の指定を受けている事業所数を再調査するとともに、実際にこの制度を利用した支援を実施している事業所の職員を対象に、意見交換会(以下、グループインタビュー)を実施し、この制度の利用者および指定事業所を増やすための課題について調査し、次期報酬改定に向けての基礎資料とすることを目的とする。

B. 研究の方法

本研究では、以下の3つの調査とリーフレットの作成を行った。

1. 指定事業所数の把握のための調査

■調査対象 : 都道府県、指定都市、中核市(指定権限のある125自治体)

■調査方法 : アンケート調査

■調査内容 : ①指定を受けている事業所名、②

管理者名、③郵便番号、④住所、⑤電話番号、⑥E-mail アドレス等

2. グループインタビューへの参加確認のための調査

- 調査対象：指定を受けている事業所
- 調査方法：アンケート調査
- 調査内容：グループインタビューへの協力確認

3. 利用者および指定事業者を増やすための課題調査

- 調査対象：2の調査結果より、参加の同意が得られた事業所の職員
- 調査方法：グループインタビューでの聞き取り調査
- 調査内容：制度の良い点と改善すべき点等

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にて承認を得て実施した。

C. 調査結果等

1. 事業所数の把握

指定権限のある 125 自治体へのアンケート調査（悉皆調査）を実施した。その結果、125 の自治体より回答があり（回収率 100%）、令和元（2019）年 8 月 1 日現在で、重度障害者等包括支援の指定を受けている 20 事業所の名簿を回収した。内訳をみると、都道府県で 12 事業所、指定都市で 4 事業所、中核市で 4 事業所であった。

2. グループインタビューへの協力確認

都道府県、定都市、中核市へのアンケート調査の結果で得られた、重度障害者等包括支援の指定を取得している 20 事業所へのアンケート調査形式による協力確認を実施した。その結果、14 事業所より回答があり（回収率 70.0%）、協力を辞退した 3 事業所を除く 11 事業所を対象とした。

3. この制度の利用者・指定事業者を増やすための課題（グループインタビュー）

本研究では、この制度の良い点として「対象

となる人が柔軟に組み合わせられる、新規サービスや支給決定量の変更手続きがすぐに対応等できるのが重度包括の強み」、「パーソナルアシスタンスを暮らしに導入したいと思っている方がおられた場合、工夫次第で有効な利用ができる」、「上手に使えば、本人たちにとって非常に暮らしやすい支援ができる制度だ」などが挙げられていた。

一方、改善してほしい課題として、「1 日でサービス提供した時間数が 10 時間以内なら、積上げ式に近い報酬にできる加算の対象になるように、重度包括で短いサービス提供利用者でも事業所を増やすため、メリットがあるようにできないだろうか」、「重度包括の理解（メリットなど）を行政・事業所・ご家族にもっと知って頂くことが必要」、「コーディネーターと緊急時の直接支援の両方をできるような、相談支援の地域定着を兼ねた重度包括支援事業所であればニーズがある」、「事業を継続する気を失いかけていたが、さらに事業を継続するためのヒントがいただければ、今後も検討していきたい」、「外部の方が相談だと使用する事業所の加算状況が読み取れず単位数が計算しにくい」、「マンツーマンの支援の解釈は何処にも明記されておらず理解が難しい」、「卒業生を送り出したら新たな人を受けていくという循環ができればと思う」、「重度障害者と言われると、名称から利用できないと考えるのではないか」、「24 時間のサービスが必要な方がいるが、対象条件が厳しく重度包括対象にならない。重度包括を継続していくのであれば、対象条件の緩和と報酬の改定を検討していくしかないのでは」、「そこに係るヘルパーや支援員の担い手が少なすぎる」などが挙げられた（表 1 参照）。

その他として、「自治体に提出する事故報告書は、事故を起こした者が委託先事業所のヘルパーの場合でも、重度包括の事業者の名前で提出するように自治体より指導を受けたが実際とは全くそぐわない」、「重度訪問介護で入院中の支援が可能となったが、何故、重度包括の重度訪問介護では入院中の支援が不可」、「重度包括で支援を行ってきた方が現行のサービスを利用できるようになれば、現行のサービスに移行（重度包括卒業）し地域で暮らすための手厚い支援体制へとすすめる」などが挙げられた。

表 1 グループインタビューによる聞き取り調査の主な結果

重度障害者等包括支援の利用者および事業所を増やすうえでの課題
<p>・委託事業所の話を知ると「報酬単位が低いから、高くできないか」という声が多い。重度包括の対象者が多くのサービスを受けていて、報酬単位があげにくいことは理解できる。対象となる人が柔軟に組み合わせられる、新規サービスや支給決定量の変更手続きがすぐに対応等できるのが重度包括の強み。例えば1日でサービス提供した時間数が10時間以内なら、積上げ式に近い報酬にできる加算の対象になるように、重度包括で短いサービス提供利用者でも事業所を増やすため、メリットがあるようにできないだろうか。</p>
<p>・パーソナルアシスタンスを暮らしに導入したいと思っている方がおられた場合、工夫次第で有効な利用ができると思う。</p>
<p>・重度包括の理解(メリットなど)を行政・事業所・ご家族にもっと知って頂くことが必要かと思う。そのためにリーフレットの作成・配布は有効かと思う。</p>
<p>・以前相談支援をしていた経験から、コーディネートと緊急時の直接支援の両方をできるような、相談支援の地域定着を兼ねた重度包括支援事業所であれば、(兼務すればそういう事業所を作るのは可能ですが、それに対する単価の補償も含めて) 重度の人や精神病院の地域移行や、入所の一手手前の人を支えて地域定着を応援するなど、ニーズがあるように思う。</p>
<p>・上手に使えば、本人たちにとって非常に暮らしやすい支援ができる制度だということは再確認できた。そしてこの制度は、重い障がいのある人たちが主体者として、共生社会を実現することにもつながるものではないかと思う。事業を継続する気を失いかけていたが、さらに事業を継続するためのヒントがいただければ、今後も検討していきたいと思う。</p>
<p>・事業所も職員の生活を守る必要があるため、負担の多い事業は取り組みにくいと思われる。利用者、事業者にメリットがある仕組みを作ったうえで、それを伝えていけば重度包括も検討対象となるのではないかと考える。</p>
<p>・制度の理解を増やすのと単位の読み取りに困難さがある。外部の方が相談だと使用する事業所の加算状況が読み取れず単位数が計算しにくいことがある。</p>
<p>・重度包括の中に生活介護、グループホームのプランになっている所にマンツーマンの支援の解釈は何処にも明記されておらず理解が難しい。</p>
<p>・元々重度包括支援事業所の業務はコーディネートが主で、囲い込み型は本来ではないということだと思っている(究極の囲い込み型であることは自覚している)。ただ現実問題マンパワーを考えると、今の単価では囲い込み型しかできないように思う。究極の囲い込み型の私どもとしては、在宅支援や通常の入所支援で対応困難である人を、一対一の支援で支援を確立していくことで、訓練的という話もありましたが本人の生活スキル獲得につなげていく、そして卒業生を送り出したら新たな人を受けていくという循環ができればと思う。</p>
<p>・事業運営をしていく上で、経営面の安定が最低条件。事業を行うと赤字になる事が見えていればそれでもやる事業者は出て来ないと思う(社会福祉法人の公益的取組の一つとして、ある意味義務化すれば事業者は必然的に増えるのではと思うが)。</p>
<p>・利用促進についても、まず事業運営する事業者がいなければ、利用者数も増えない。また、名称の変更も検討しても良いのではないかと。重度障害者と言われると、名称から利用できないと考えてしまうのではないかと思った。</p>
<p>・重度包括の継続というよりも、どうしたら重度の障害の方に暮らしやすいサービスが提供出来るのかを考えていきたい。強度行動障害の方以外にも、本人の状態や家族の状況から、24時間のサービスが必要な方がいる。当事業所でも、24時間のサービスが必要な方がいるが、対象条件が厳しく重度包括対象にならない。重度包括を継続していくのであれば、対象条件の緩和と報酬の改定を検討していくしかないのではと思う。又、どんなに良い制度が出来ても、そこに係るヘルパーや支援員の担い手が少なすぎる。</p>

4. リーフレットの作成

また、今回の研究の成果物として、調査内容を網羅し、自治体、事業所および当事者の家族等に向け、制度の理解および利用促進を目的としたリーフレット（web版）を作成した（資料に添付）。

D. 考察

本研究により、指定を取得している事業所で、実際の支援を行っている担当者の考えとして、重度障害者等包括支援の良い点として、制度を理解した上で上手く使えば、重度障害者が暮らしやすい支援ができる制度だが、制度の理解（読み取りと解釈）の点で難しさや疑問があることが明らかとなった。また、この制度を広めるうえでの改善点として、利用者の判定基準における起居動作（寝返り）の有無等の条件を緩和するなどの対象条件の緩和と、モニタリング業務や請求業務などの事務作業業務等を評価するなどの報酬改定の検討を求めていることが明らかとなった。

これらを踏まえて、今後の課題を2点挙げる。1つ目は、自治体、事業所および重度障害者の家族等に、この制度を広く認知してもらうことを目的に、制度の内容、対象者像を分かりやすく解説したリーフレット、好事例集等のツールを活用して情報を広めること等が現時点では必要であると考えられる。2つ目は、利用者、事業者双方に利点のある制度とすることを目的に、対象条件の緩和と報酬改定の検討を行うことである。

【文献】

- 1) 志賀利一、古川慎治、田中正博、信原和典、古屋和彦：重度障害者等包括支援事業のサービス利用の実態と運営上の課題 国立のぞみの園研究紀要，10：51-60（2017）
- 2) 古屋和彦、日詰正文、岡田裕樹：重度障害者等包括支援事業のサービスの利用実態調査 国立のぞみの園研究紀要，12：23-28（2019）
- 3) 平成 30 年度障害福祉サービス等報酬改定の概要
<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000202403.pdf>
- 4) 厚生労働省 社会・援護局 障害保健福祉部障害福祉課 事務連絡「平成 30 年4月以降の重度障害者等包括支援の取扱いについて」（平成 30 年3月30日）
<https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kenko/syofuku/files/zyuudo300330.pdf>

G. 研究発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし