

令和4年度障害者総合福祉推進事業
障害福祉サービス等の評価のための基準等の作成に関する研究
事業報告書

令和5年3月

PwC コンサルティング合同会社

概要

【事業の目的】

近年、障害福祉サービスを提供する事業者が増加傾向にあり、そのサービスの質の確保は重要な課題となっている。これまでも、障害福祉サービス等指定基準、障害福祉サービス等の報酬における評価及び障害福祉サービスの情報公表制度等、様々な手法により質の確保・向上が図られてきた。

「障害者総合支援法改正法施行後3年の見直しについて～社会保障審議会障害者部会報告書」（令和4年6月13日社会保障審議会障害者部会）においても、次の指摘がなされている。

○今後、サービスの質の評価についてさらに検討を進める上では、

- ・利用者本人の希望やニーズに十分対応したサービスが提供されているか
- ・閉鎖的にならず、外部に開かれた透明性の高い事業運営が行われているか
- ・専門的な知見も踏まえたより質の高い支援や、地域ニーズを踏まえた支援・取り組みが行われているか

といった視点が重要である。

○検討に当たっては、事業所の規模の大小にかかわらず、取り組むことのできる仕組みとすることや、利用者本人の意向やニーズを反映して評価する際には、本人の意向を丁寧に汲み取ることが重要であることに留意が必要である。

○居住や生活の場であり、運営が閉鎖的になるおそれのあるサービス類型については、地域の関係者を含む外部の目を定期的に入れることが、事業運営の透明性を高め、一定の質の確保につながるものと考えられ、介護分野の運営推進会議を参考とした仕組みを導入することが有効と考えられる。

以上の背景のもと、居住系の障害福祉サービスである入所施設及びグループホームにおいて、介護保険サービスにおける運営推進会議の仕組みを参考に、事業運営の透明性を高め、施設サービスの質の確保を図る取組の導入を検討すること、及び取組の実施のための手引きを作成することを目的に実施した。

【実施方法】

現場有識者、学識経験者等から成る検討委員会を組成し、7回に渡って議論を行った。

また、検討委員会においては、議論の他、障害福祉サービスにおける質の評価の取組及び介護保険制度における運営推進会議の実践事例について、計8事業者からヒアリングを実施した。

【考察】

全7回の議論を踏まえ、以下の考察を本報告書に盛り込んだ。

- (1) 地域連携推進会議の導入による質の評価の実施可否
- (2) 地域連携推進会議の導入以外の質の確保方策
- (3) 地域連携推進会議の手引きの活用
- (4) 地域連携推進会議の周知、浸透
- (5) 市町村の関与

目次

1. 事業目的と方法	5
(1) 背景	5
(2) 目的	5
(3) 事業概要・方法	5
(4) 事業の実施経過	9
2. 事業実施結果	10
(1) 障害福祉サービスの質の評価の取組についてヒアリング	10
(2) 介護保険サービスの質の評価の取組（運営推進会議）についてヒアリング	17
(3) 介護保険サービスを参考とした仕組みの導入	23
3. 考察	24
(1) 地域連携推進会議の導入による質の評価の有無	24
(2) 地域連携推進会議の導入以外の質の確保	24
(3) 地域連携推進会議の手引きの活用	24
(4) 地域連携推進会議の周知	24
(5) 市町村の関与	25
(6) まとめ	25

1. 事業目的と方法

本章では、本事業の背景と目的、目的を達成するための方法について記載する。

(1) 背景

近年、障害福祉サービスを提供する事業者が増えてきており、そのサービスの質を確保することが重要な課題となっている。これまでも、障害福祉サービス等指定基準、障害福祉サービス等の報酬における評価及び障害福祉サービスの情報公表制度等、様々な手法により質の確保・向上が図られてきた。

また、「障害者総合支援法改正法施行後3年の見直しについて～社会保障審議会障害者部会報告書」（令和4年6月13日社会保障審議会障害者部会）においても、次の指摘がなされている。

- 今後、サービスの質の評価についてさらに検討を進める上では、
 - ・利用者本人の希望やニーズに十分対応したサービスが提供されているか
 - ・閉鎖的にならず、外部に開かれた透明性の高い事業運営が行われているか
 - ・専門的な知見も踏まえたより質の高い支援や、地域ニーズを踏まえた支援・取り組みが行われているか

といった視点が重要である。

- 検討に当たっては、事業所の規模の大小にかかわらず、取り組むことのできる仕組みとすることや、利用者本人の意向やニーズを反映して評価する際には、本人の意向を丁寧に汲み取ることが重要であることに留意が必要である。
- 居住や生活の場であり、運営が閉鎖的になるおそれのあるサービス類型については、地域の関係者を含む外部の目を定期的に入れることが、事業運営の透明性を高め、一定の質の確保につながるものと考えられ、介護保険分野の運営推進会議を参考とした仕組みを導入することが有効と考えられる。

また、令和4年12月には、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律等の一部を改正する法律が公布された。障害者や難病患者等が地域や職場で生きがい・役割を持ち、医療、福祉、雇用等の各分野の支援を受けながら、その人らしく安心して暮らすことができる体制の構築を目指すこととされている。このため、本人の希望に応じて、施設や病院からの地域移行、その人らしい居宅生活に向けた支援の充実が改正内容に盛り込まれている。本改正内容も踏まえつつ、利用者が地域で暮らしていける仕組みが求められている。

(2) 目的

以上の背景のもと、居住系の障害福祉サービスである、入所施設、グループホームにおいて、介護保険サービスにおける運営推進会議の仕組みを参考に、事業運営の透明性を高め、施設サービスの質の確保を図る取組を導入することを検討するとともに、取組の実施のための手引きを作成することを目的とする。

(3) 事業概要・方法

本事業では、現場有識者、学識経験者等で構成する検討委員会を組成し、居住系の障害福祉サービスである、入所施設、グループホームにおいて、事業運営の透明性を高め、施設サービスの質の確保を図る取組を導入すること及び、取組を実施するための手引きを策定するための議論を行うとともに、介護保険サービスにおける運営推進会議の実践事例や障害福祉サービスにおける自己評価等の取組を実施している事業者に対するヒアリングを実施した。

①検討委員会

ア. 検討委員会委員・事務局体制

検討委員会委員は図表1のとおりである。なお、座長には曾根氏が就任した。

図表1 検討委員会委員

氏名	所属
阿部 一彦	社会福祉法人日本身体障害者団体連合会 会長
荒井 隆一	日本グループホーム学会 代表
飯山 和弘	一般社団法人日本メンタルヘルスピアサポート専門員研修機構
岩上 洋一	社会福祉法人じりつ 理事長
片桐 公彦	社会福祉法人みんなでいきる 理事
金丸 博一	NPO 法人日本相談支援専門員協会 副代表理事
久木元 司	公益財団法人日本知的障害者福祉協会 政策委員会委員長
斉藤 正行	一般社団法人全国介護事業者連盟 理事長
佐々木 桃子	一般社団法人全国手をつなぐ育成会連合会 副会長
白江 浩	全国身体障害者施設協議会 副会長
曾根 直樹	学校法人日本社会事業大学 准教授
水流 源彦	社会福祉法人ゆうかり 理事長
中村 孝一	認知症介護研究・研修東京センター 研修部長
米澤 祐介	熊本県健康福祉部子ども・障がい福祉局障がい者支援課 課長

(五十音順、敬称略)

検討委員会オブザーバー及び実施事務局の体制は図表 2 及び図表 3 のとおりである。

図表 2 オブザーバー

氏名	所属
米岡 良晃	厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課 課長補佐
高橋 邦彦	厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課 課長補佐
今井 貴士	厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課地域生活支援推進室室長補佐
金川 洋輔	厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課 地域生活支援推進室 障害福祉専門官（精神障害担当）

図表 3 事務局

氏名	所属
東海林 崇	PwC コンサルティング合同会社 公共事業部 ディレクター
栗城 尚史	PwC コンサルティング合同会社 公共事業部 マネージャー
当新 卓也	PwC コンサルティング合同会社 公共事業部 マネージャー

イ. 検討委員会開催状況

検討委員会の実施状況は図表4のとおりである。なお、新型コロナウイルス感染症の感染拡大状況を踏まえ、会議は原則オンライン開催とした。

図表4 検討委員会開催状況

開催日	主な議題
第1回 令和4年8月23日	<ul style="list-style-type: none">・事業概要説明・障害福祉サービスにおける質の評価の取組の現状・介護保険サービスにおける質の評価の取組の現状・障害者支援施設、共同生活援助における質の評価の考え方
第2回 令和4年9月29日	<ul style="list-style-type: none">・第1回検討会のご指摘を踏まえた課題整理・障害福祉サービスの質の評価の取組についてヒアリング
第3回 令和4年11月15日	<ul style="list-style-type: none">・介護保険サービスの質の評価の取組（運営推進会議）についてヒアリング
第4回 令和4年12月20日	<ul style="list-style-type: none">・本調査研究のゴールと全体像の再確認・本調査研究の背景・目的・成果物の再確認・障害福祉サービス事業所ヒアリングのまとめ・障害福祉サービス事業所における評価の取組の課題・介護保険サービス事業所ヒアリングのまとめ・介護保険における運営推進会議の効果と課題・障害福祉版運営推進会議（仮称）の創設にあたり、ご議論いただきたい内容
第5回 令和4年12月27日	<ul style="list-style-type: none">・本調査研究のゴールと全体像の再確認・第4回検討会における主な意見・障害福祉版運営推進会議（仮称）の骨格・障害福祉版運営推進会議（仮称）の内容について・障害福祉版運営推進会議（仮称）の手引きの項目について・障害福祉版運営推進会議（仮称）のイメージについて
第6回 令和5年1月30日	<ul style="list-style-type: none">・本調査研究のゴールと全体像の再確認・障害福祉版運営推進会議（仮称）の内容について・障害福祉版運営推進会議（仮称）の手引きの項目について
第7回 令和5年3月2日	<ul style="list-style-type: none">・地域連携推進会議の手引き案・報告書案

②障害福祉サービスの質の評価の取組についてヒアリング

障害福祉サービスのうち、入所施設、グループホームを運営している事業者からヒアリングを行った。ヒアリングに協力いただいた事業者は、図表5のとおり。

図表5 障害福祉サービスヒアリング対象

氏名	所属
宇田 辰彦	社会福祉法人みどりの町障害者支援施設 ルネサンスほんごう
菊池 禮子	社会福祉法人北海道社会福祉事業団 だて地域生活支援センター
中川 博之	社会福祉法人雪の聖母園 ライフネットゆうばり
三苫 卓巳	社会福祉法人福岡コロニー なのみの里

(五十音順、敬称略)

③介護保険サービスの質の評価の取組（運営推進会議）についてヒアリング

介護保険サービスの運営推進会議を実施している事業者からヒアリングを行った。ヒアリングに参加いただいた者は、図表6のとおりである。

図表6 介護保険サービスヒアリング対象

氏名	所属
岡村 和恵	ルミナス株式会社 グループホームひかり
小木曾綾子	有限会社耕グループ 看護小規模多機能ホームくわのみ
高橋 恵子	有限会社せせらぎ グループホームせせらぎ

(五十音順、敬称略)

(4) 事業の実施経過

本事業は令和4年5月27日に事業の内示を受け、令和5年3月31日まで、次の経過で事業を実施した。

図表7 事業経過

	検討委員会	ヒアリング実施	手引き・報告書
令和4年 8月	第1回委員会		
9月	第2回委員会	障害福祉サービス事業所 ヒアリング	
10月			
11月	第3回委員会	介護保険サービス事業所 ヒアリング	
12月	第4回委員会 第5回委員会		
令和5年 1月	第6回委員会		↑ 手引き案 作成
2月			↑ 報告書案 作成 ↓
3月	第7回委員会		↓ 報告書まとめ 手引き完成

2. 事業実施結果

本章では、本事業において実施した事業の結果について記載する。

(1) 障害福祉サービスの質の評価の取組についてヒアリング

障害福祉サービス事業者からのヒアリング概要について記載する。

①社会福祉法人みどりの町 ルネサンスほんごうにおける障害福祉サービスの質の評価の取組みについて

社会福祉法人みどりの町 ルネサンスほんごうは、広島県三原市で障害者入所施設を運営している。

図表8 社会福祉法人みどりの町 ルネサンスほんごう ヒアリング概要

入所施設の概要	<ul style="list-style-type: none">・入所支援が39名、平均年齢63歳、平均支援区分5.6。知的障害者中心だが、精神障害者、身体障害者も利用可能。強度行動障害対象が15名。・全室個室。2，3階が居住階で中央に食堂や浴室がある。1階が作業や上階で対応できないもの（管理、浴室、洗濯など）への対応、機能訓練のスペースになっている。
施設の課題	<ul style="list-style-type: none">・障害特性と環境の調整について課題がある。・利用者が高齢化していく中で、その保護者も高齢化している。オンライン面会をセッティングしても家族がウェブを使えないことがあった。
事業運営評価の実態	<ul style="list-style-type: none">・事務所運営に関する評価については、月1回法人の各拠点長による調整会議を行い、利用者、スタッフの状況報告と収支報告を行う。・法人の監事が各事業所の監査を行う。・内部評価として、全スタッフが評価を実施する。第三者評価を行わない年にも実施している。目的は評価自体ではなく、どんなことが評価項目であるかを周知することである。評価の流れは、まずスタッフによる自己評価を集計し、改善すべき点があれば朝礼で報告する。改善すべき点については、スタッフも含めて改めて議論する。

<p>第三者評価の実態</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 数年に1回第三者評価を実施する。 ・ 今年度は、広島県社会福祉士会に委託した。 ・ 第三者評価の効果は以下の2点。 <ul style="list-style-type: none"> ① 法人内や利用者に情報提供が出来、サービスの質の向上に取り組んでいることをアピールできる。 ② 客観的な評価により、現状を把握し課題を明らかにできる。事業所の研修で不足している部分が明確化された。 ・ 評価の結果は以下の3点で活用している。 <ul style="list-style-type: none"> ① 理事会に資料として提出する。 ② 新人職員研修の達成評価リスト作成の際の参考にする。 ③ 次年度の目標作成会議で取り上げ、意見交換を実施する。
<p>評価方法の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢知的障害者について、支援の評価と介護の評価をどのようにするのかについて課題がある。 ・ 日中活動の評価について、個別支援が重点的に評価される傾向がある。しかし、集団で活動を行うことで個別支援につながることもあると考えており、集団活動が個別支援をカバーしている部分の評価に課題がある。
<p>評価手法の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ ペーパーでのやり取りが煩雑で時間がかかり、負担感が大きい。システム化して簡素化できる部分はないか。 ・ 知的障害者へのアンケートの実施は難しい場合がある。 ・ 評価がどこで利用され、誰が見ているのかが分からない。 ・ 他の事業所との比較を知ることができない。地域内だけでなく全国とも比較出来たらよい。 ・ 第三者評価の公表結果はWAM NETで確認できるが、入所希望者が施設を採す際にこれを利用する状況はあまりない。

②社会福祉法人北海道社会福祉事業団 だて地域生活支援センター らいとにおける障害福祉サービスの質の評価の取り組みについて

だて地域生活支援センターらいととは、北海道伊達市で知的障害者の日中サービス支援型共同生活援助を実施している。

図表9 だて地域生活支援センター らいと ヒアリング概要

事業所の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・センターでは知的障害者の地域生活支援を50年にわたり行っている。 ・業務委託で、外部理学療法士がコンサルティング業務を行い、支援方法に関する相談等を通じて職員のスキルアップを図っており、新人の育成機関としての機能も付加している。 ・短期入所も受け入れている。 ・利用者の高齢化が進んでいる。 ・介護保険を受ける利用者が増加し、介護認定も増えている傾向にある。 ・利用者は17名、平均年齢は71.4歳、平均支援区分は5.16。日中活動を行うのは6名で、他の11名は他の事業所を利用する。
日中活動の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者のペースや希望に合わせて日中活動を実施する。利用者が希望しなければその日は参加しない、ということもある。 ・日中活動のエリアは地域との交流エリアも兼ねている。新型コロナの影響で地域住民の利用が制限されている。 ・日中活動の内容は、高齢者向けデイサービスと似ているが、より簡単なルールや単純な動作にしている。動作の1つ1つに意味を持たせ、例えば屈伸運動や体を伸ばす運動などを出来るようにしている。
協議会への報告の実態	<ul style="list-style-type: none"> ・伊達市の自立支援協議会に参加している。経過などを報告し、また要望をもらっている。現在は、新型コロナウイルス感染症の影響で会議時間に制約があり、簡単な状況報告のみとなっている。 ・自立支援協議会の高齢者部会では、他の事業者と意見交換を行う。介護保険の介護サービス包括型グループホームの職員等からの話が勉強になることも多い。 ・事業者側からの発信方法の工夫が必要と考えている。例えば、日中活動の見学、動画での発信等。

<p>事業運営の評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・2012年から3年間、2つの外部評価機関から第三者評価を受審した。 ・評価機関によって取り組み方が異なり、評価にばらつきがあった。このため、近年は関係者に誤解を与えかねないとして、受審を見合わせている。 ・事業運営を見直す良い機会となったが、受審に向けての現場の負担感が大きいことがわかった。 ・外部評価機関による第三者評価に代わり、苦情相談日や利用者満足度調査の実施、オンブズマンの受け入れ、虐待防止委員会への報告を支援センター全体で行う。いずれも第三者の視点を取り入れる努力をしている。 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 苦情相談日を隔月で設けている。相談は第三者の委員が受け、相談内容は事務所に伝えられる。内容によっては、必要に応じて指導などが行われる。 ➤ 利用者満足度調査では、日常支援を行っている担当者以外が利用者に質問を行う。言葉で回答するのが難しい利用者には表情のマークを使うなど工夫する。その方法でも回答が困難な場合は、回答困難で整理している。現場の負担はあるが、担当外の入所者の様子を知る機会になっている。必要な場合は、指導や虐待防止委員会に報告を行う。 ➤ オンブズマンは、複数名の利用者と職員から聞き取り調査、指摘事項の提示を行い、事業所が書面での改善案の回答を行う。聞き取り調査に大きな負担感はない。改善案を回答する際は、利用者や職員の意見に対してどのように答えるかを考える良い機会となっている。
<p>評価の手法に関する意見</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・事業所の多くは人手不足なので、負担感の少ない手法がありがたい。 ・人相手の仕事なので、プロセスを数字で表す等、日常生活支援に関する評価は難しいと考える。 ・公平で客観的な視点と普遍的な基準を示して欲しい。

③社会福祉法人雪の聖母園 ライフネットゆうばりにおける障害福祉サービスの質の評価の取り組みについて

社会福祉法人雪の聖母園 ライフネットゆうばりは、北海道夕張市で日中サービス支援型共同生活援助を実施している。

図表 10 社会福祉法人雪の聖母園 ライフネットゆうばり ヒアリング概要

夕張市の特徴	<ul style="list-style-type: none"> 札幌市と旭川市の都市圏から近い。 旧採炭地で、現在の人口はピーク時の5.6%まで激減した。 障害者率が全国平均の2倍になっている。
夕張市とライフネットゆうばりの取り組み	<ul style="list-style-type: none"> 様々な協議会（自立支援協議会、障害児関係の協議会、医療関係の協議会など）で情報の共有が可能になるようにしている。 コンパクトシティ計画を推進している。小さな町が点在していたのを、事業所のある場所に機能をまとめている。 ライフネットゆうばりでは、夕張市の委託事業を3つ（生活保護受給者就労支援事業、生活困窮者自立相談支援事業、子ども家庭総合支援拠点事業）受託し、ワンストップの支援をする方向で動いている。事業所の相談窓口から夕張市の窓口へつなげ、会議を起こせる体制を取っており、機動性がある。
事業所の特徴	<ul style="list-style-type: none"> グループホーム、サテライトを運営している。 地元出身の利用者が多い。 ライフネットゆうばりの利用者は、日中サービスグループホームには21名（内短期1名）、介護包括グループホームには21名（内サテライト4名）、通所は7名。
自立支援協議会への報告	<ul style="list-style-type: none"> 自立支援協議会のメンバーは、全国身体障害者施設協議会の職員、学校の校長先生、行政等。 総会では事業計画と事業報告を発表する。自身が自立支援協議会の会長であり、客観的評価が出来ているのかについては課題がある。 報告では事業の理解や関心が得られており、病院などの多職種との連携や施設の見学希望に繋がっている。 地域の有識者が限られているため、様々な会でメンバーが被ることがあり、会が形骸化している部分もある。馴れ合いが起こらない方策が必要であると感じている。

<p>第三者評価の実態</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・高額な評価事業は利用できない。 ・法人評議員1名による評価を年2回受けている。1回目は評議員が作業見学や建物全体の見学をし、その評価を受けて事業所で改善点を検討している。2回目は評議員が利用者個別面談を行い、生活の中での苦情や課題を聞き、事業所に報告をしている。 ・事業体ごとに1名ずつ評議員を配置している。それぞれ第三者委員を立て、年1回勉強会を開いている。 ・評価により事業が改善した例として、利用者の居室を変え、また利用者の接点を考えた結果、新しい建物を建てる際の参考になったり、利用者同士のトラブル防止にも繋がっている。 ・評価だけでなく運営上のアドバイス等ももらっている。
<p>第三者による評価の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・小規模な事務所に過剰な負担なく客観性を持たせる第三者性を担保することに関して課題がある。評価を受ける機関との関係性が市町村によって異なるので、どの地域においても透明性を確保する仕組みを作るのは難しい。

④社会福祉法人福岡コロニー なのみの里における障害福祉サービスの質の評価の取り組みについて

社会福祉法人福岡コロニー なのみの里は、福岡県古賀市で障害者支援を行い、入所支援を実施している。

図表 11 社会福祉法人福岡コロニー なのみの里 ヒアリング概要

事業所の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・管理組織については、事業所を超えた連携が取れる体制になっている。 ・入所者は現在 30 名。利用者は知的障害者が中心で、平均支援区分は 4.6、平均年齢は 50 歳前後。高齢化や介護は大きな比重を占めていない。 ・個室は少なく、2 人部屋が多い。 ・生産活動に取り組み、工賃を支払うことも出来る。 ・訓練要素もあり、洗濯や掃除を班ごとに行う。 ・法人設立の背景として、福岡県古賀市の障害者親の会の活動が関わっていたこともあり、現在でも家族会や保護者会との関係が強い。
法人独自の第三者評価	<ul style="list-style-type: none"> ・法人で第三者委員を 2 人（弁護士と心理カウンセラー）選任する。 ・弁護士は個人的な法的トラブル等にも対応している。現在依頼している弁護士事務所では患者の権利に関するオンブズマンの事務局を務める等の活動をしているため、当事者に関して厳しい評価が可能。 ・心理カウンセラーは利用者のメンタルに関する相談を行ったり、支援員のケースカンファレンス時に協力いただいている。 ・委員が 3 か月に 1 度法人に来所し、利用者やその家族、職員の個別相談に応じている。委員が実態を把握した上で、運営の評価につながっている。 ・評価の内容は以下の 2 点 <ol style="list-style-type: none"> ① 虐待防止に関する評価では、セルフチェックシートの集計結果について評価を受ける。具体的にはそのシートの活かし方や課題解決に向けた組織の在り方について助言を得る。 ② 苦情受付や相談に関する評価では、苦情受付とその対応について報告し、評価を受け、リスク管理も含めた助言をもらう。 ・弁護士事務所には、事業運営において法的な課題が生じた際の相談にも応じて頂いている。必要に応じて弁護士に依頼し、問題解決までお願いする。 ・評価は年 2 回行う。委員会を開催し、参加者は第三者委員の他に理事長、常務理事、各事業所の管理者。個別の案件が生じた場合はその都度評価を行う。委員会で話した内容は可能な限り現場職員へフィードバックを行う。
法人独自の第三者評価の負担感	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者委員は助言を得られる心強い味方という認識で、評価による負担感はない。 ・県の福祉士会による第三者評価よりも、法人で行っている第三者評価の方が金銭的負担は小さい。

<p>その他の評価手法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・福岡県の知的障害者福祉協会に加盟し、日常的な相談、助言、権利擁護に関する研修の実施などのサポートを受けている。コロナ禍前は出前研修や出前講座も行い、部会の委員が各事業所に出掛け、実施していた。 ・養成校から実習生受け入れの際は、実習終了後にアンケートを実施し、サービスの質の評価を受けている。 ・コロナ禍前は、ボランティアの受け入れも多く、そこで情報交換も行っていった。コロナ禍で、客観的に施設や職員を見てもらう機会が減っている。 ・毎年、満足度調査を実施する。利用者やその家族にアンケートを依頼している。
<p>運営に関する課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・家族や保護者が求める入所支援と実際に提供する支援の擦り合わせが出来ていないことも多く、検討が必要と考えている。 ・安全対策が優先されるため、利用者等からの要望全てに応えられないこともある。長期的に解決すべき問題ではあるが、資金面での課題や利用者が慣れ親しんだ環境を変える必要のある場合もあり、なかなか解決できない。 ・障害者入所施設に関する地域の理解を得られないことも多い。運営推進協議会で果たせる役割があるのではないかと考える。
<p>家族、保護者による評価に関する課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・満足度調査において、家族は入所の実態を隅々まで知っているわけではないため「分からない」という回答も多い。 ・家族が高齢化し家族会や保護者会が無くなった場合に、どのように評価を取りまとめ、個別のニーズに対応できるかについても今後検討する必要がある。 ・利用者家族の高齢化により成年後見人を付けたケースもあるが、後見人と利用者の関係が遠く、実態を把握出来ていない場合もある。 ・家族会と施設の関係が密接であることに抵抗感がある利用者家族も増え、関係性のバランスを見直す必要がある。

(2) 介護保険サービスの質の評価の取組（運営推進会議）についてヒアリング

介護保険サービス事業者からのヒアリング概要について記載する。

① ルミナス株式会社 グループホームひかりにおける介護保険サービスの質の評価の取組みについて

ルミナス株式会社 グループホームひかりは、首都圏を中心に8か所で認知症対応型共同生活介護サービス（認知症高齢者グループホーム）を運営している。

図表 12 ルミナス株式会社 グループホームひかり ヒアリング概要

<p>運営推進会議の実態</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・運営推進会議は、事務所の応接室にて2か月に1回開催する。開催頻度に負担感はなく適切な間隔と考えている。逆に、開催頻度がこれよりも少ないと資料作成が大変になる。 ・会議の時間は、参加者の負担を考慮して2時間程度になるようにしている。 ・運営推進会議のメンバーは、近隣住民、民生委員、自治会、利用者、利用者家族、事業所のスタッフ、事業所の計画作成担当者、区の職員、地域包括支援センターの職員。 ・偶数月の第2月曜日というように固定している事業所もあるが、固定していない事業所では毎回日程調整を行っている。 ・会議資料や話し合った内容を報告書にして行政に提出。報告書の内容は、入居状況、事故の発生状況、活動報告等を含む。 ・会議で話し合う内容は、資料に沿った報告と、地域の中でどのように認知症高齢者の活躍の場を増やすかについて扱っている。前者は形式上で済ませ、後者に多くの時間を割くようにしている。また、認知症理解促進のために事業所の新聞を発行し、地域に配布するようお願いすることもある。 ・会議は地域との交流や継続した関係性構築をする場であり、大切な時間であると認識している。
<p>運営推進会議開催による効果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・会議に利用者が参加することで、地域へ発信する場となり、地域交流がさらに促進される効果がある。 ・計画作成担当者が参加することで、地域と事業所を繋げる役割や、地域包括支援センターのケアマネージャーと連携する役割を担うことが出来る。 ・会議の内容を活用した事例は、地域の困りごとを事業所で解決し、その中で利用者が活躍する場を作ったことや、逆に地域が事業所をサポートしてくれたことがある。 ・会議が周囲の評価に繋がった例として、第三者評価や外部評価、公表制度の中の審査の評価項目に地域活動があり、そこで評価されたことや、優良介護サービス事業所の認証を得たことが挙げられる。

<p>運営推進会議 の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・会議の日程調整が大変で現場の負担になっている。例えば行政は土日に対応出来ないが利用者家族は平日に参加することが厳しい場合や、区の職員と地域包括支援センターの職員が同時に参加することが難しい場合がある。 ・2か月に1回の開催頻度は、地域住民にとっては負担かもしれない。 ・オンライン化すれば負担は減るが、行政や高齢者が対応できずコロナ禍でもオンライン化が進まなかった。 ・書類の提出のみだと地域交流できるメリットがなくなるので、逆に負担になる。 ・行政に提出する報告書の書式に沿って資料作成するが、会議には必要ない事項も含まれている。 ・会議が一方的な報告のみに留まらずに、地域住民から地域の情報を引き出し地域の交流に繋げるには工夫が必要と考えている。 ・運営推進会議を活用した外部評価は行っていない。外部評価を行うと会議の意図が変わるため、参加者への事前説明が必要と考えている。
<p>その他の評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・毎年、利用者家族向けに満足度調査アンケートを行っている。事業所では気付かなかった、家族の立場で気になったことを明らかにすることが出来ている。また厳しい意見を得ることもある。

②有限会社耕グループ 看護小規模多機能ホームくわのみにおける介護保険サービスの質の評価の取り組みについて

有限会社耕グループ 看護小規模多機能ホームくわのみは、岐阜県恵那市で看護小規模多機能型居宅介護サービスを実施している。

図表 13 有限会社耕グループ 看護小規模多機能ホームくわのみ ヒアリング概要

事業所の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・有限会社耕グループでは、以下を運営している。 認知症対応型共同生活介護（グループホームくわのみ） 訪問看護ステーション（くわのみ訪問看護ステーション） 居宅介護支援事業所（くわのみ福祉よろず相談所） 認知症対応型通所介護（くわのみデイサービス） 看護小規模多機能型居宅介護（看護小規模多機能ホームくわのみ） 定期巡回・随時対応型訪問看護介護（定期巡回ステーションくわのみ） サービス付き高齢者住宅（くわのみハウス）
運営推進会議の実態	<ul style="list-style-type: none"> ・会議の頻度は、グループホームと看護小規模多機能ホームは2カ月に1回、デイサービスとサービス付き高齢者住宅、定期巡回ステーションが6カ月に1回となっている。 ・月の第3水曜日の10時半からと時間を固定して行う。 ・会議のメンバーは、部署ごとの主任または副主任、市の職員、民生委員、地域住民、利用者家族、介護相談員。定期巡回・随時対応型訪問看護介護（定期巡回ステーションくわのみ）が会議に加わる際は医療関係者も出席する。 ・会議時間は1時間になっている。 ・3部署同時に発表を行い、グループホーム、看護小規模多機能ホーム、もう一部署という形をとる。各部署10分ずつ発表する。発表の後、参加者からの感想や質問、要望、助言を募る時間を設ける。 ・報告内容は項目を決めており、事業所全体の活動、各事業所の様子と課題を含む。 ・コロナ禍前は会議前に介護相談員が利用者と面談をし、内容を会議で発表していた。 ・会議内容を活用する場面は、地域連携の見直し、ヒヤリハットやアクシデントの再発防止がある。特に後者に関して、外部の目があることで改めて見直しができるという効果がある。 ・運営推進会議による外部評価は今後行う予定。職員が行った自己評価を発表し、会議で評価を受ける形を検討している。参加者へ評価の基準や内容等の事前説明が必要と考えている。 ・透明性の観点から、会議では地域交流だけでなく、権利擁護の詳細を明らかにすることも重要と考えている。

<p>運営推進会議 の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民や利用者家族は、他施設と比較する機会がなく、評価が出来ているか疑問がある。 ・人手不足の中で会議の資料作成に時間がかかる。負担はあるが、会議は地域による理解促進のための大切な時間として捉えている。 ・3部署同時に行うため報告に時間がとられてしまい、具体的な評価や助言が得られにくくなっている。 ・地域の話題になり議題からそれてしまうこともある。現在の会議ではそれも地域交流と捉えているが、外部評価を視野に入れるならば視点をしっかり絞ったものにしなければならない。
<p>運営推進会議 による外部評 価の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・外部評価機関による外部評価は専門家が行うが、運営推進会議による外部評価は素人が行うので手探り状態になっている。専門家よりもかみ砕いて説明する必要がある。一般の人にも分かりやすい評価基準と、評価の形に合わせた報告発表が必要と考えている。 ・職員からの発表だけでなく、実際に施設を見てもらわないと客観的な評価は難しい。 ・参加者は事業所と継続的な関係を持つため客観性が保持できない。 ・運営推進会議にて年1度外部評価を行うならば、現在の和気あいあいとした雰囲気にならないよう注意する必要がある。

③有限会社せせらぎ グループホームせせらぎにおける介護保険サービスの質の評価の取り組みについて

有限会社せせらぎ グループホームせせらぎは、熊本県上益城郡で認知症対応型共同生活介護サービスを提供している。

図表 14 有限会社せせらぎ グループホームせせらぎ ヒアリング概要

事業所における評価	<ul style="list-style-type: none"> ・外部評価機関による外部評価の代わりに、運営推進会議による外部評価を行っている。 ・評価には、厚生労働省が日本認知症グループホーム協会と協議して作成したチェックシートを用いている。 ・評価の流れは、まずチェックシートに全職員が記入する形で自己評価を行う。ここで厳しい意見が出ることもある。また、グループホームの考え方に関する職員の教育ツールとしても利用している。次にそれを基に事業所全体の評価を作成する。職員によって評価の仕方にばらつきがあるので、ケアマネージャーが調整を行って事業所全体の評価とする。最後に、運営推進会議の中でさらに評価をもらう。
運営推進会議の実態	<ul style="list-style-type: none"> ・運営推進会議は2か月に1回開催する。期間は短い、報告内容はその期間での出来事が多いため変化がある。 ・運営推進会議のメンバーは、農村地域住民、区長、民生委員、民生委員をサポートする町の福祉推進委員、行政からは福祉課の職員、地域包括支援センターの職員。 ・農繁期になると農村地域住民の参加者が減ることもある。農繁期や行政が忙しい時期にならないように会議日程の調整を行っている。 ・運営推進会議の議題は、チェックシートから地域と連携や協力して取り組みたい事柄を抜き出して扱っている。会議で出た意見をチェックシートに書き入れ、地域住民が感じていることを記録している。 ・会議ではチェックシートの評価項目を6分割して扱い、1年で外部評価の項目を網羅できるような形になっている。 ・コロナ禍で書面での会議が増え、アンケート等の書類を用いて状況を発表した。実際の会議の開催は3分の1になった。実際に施設に訪問できない代わりに写真を用いて状況を報告している。 ・農村地域の住民にも理解できる言葉で説明する工夫が必要である。また、文書での記入を嫌がる参加者もいるので、発言を筆記する形で残している。 ・運営推進会議は地域との交流会という役割が大きい。地域住民からの意見も聞き入れ、地域密着型として地域になじめるように取り組んでいる。継続的な関係を構築することで、災害時の助け合いや認知症、グループホームの理解促進などに繋がっている。

外部評価機関による評価と運営推進会議による外部評価の違い	<ul style="list-style-type: none">・外部評価機関による評価はコスト面での負担が大きい。・外部評価機関による評価では、新たな気づきが多かった。他の事業所等と比較する視点で見えてくれる。・運営推進会議では、地元の人や行政との相互理解が深まる。・外部評価機関による評価と運営推進会議による評価は両方あってもよいのではないか。
------------------------------	---

④医療法人悠紀会 しいの木の里における介護保険サービスの質の評価の取り組みについて

医療法人悠紀会 しいの木の里は、熊本県山鹿市で小規模多機能型居宅介護サービス、住宅型有料老人ホームを運営している。

図表 15 医療法人悠紀会 しいの木の里ヒアリング概要

法人の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・地域密着型サービスを3つの施設で運営している。 認知症グループホームと共用型認知症通所介護（ゆうきの家） 小規模多機能型居宅介護（ライフサポートいわさき） 小規模多機能型居宅介護と住宅型有料老人ホーム（しいの木の里）
運営推進会議の実態	<ul style="list-style-type: none"> ・運営推進会議は、偶数月の第4金曜日のように特定の日を決めて開催する。案内も毎回配布する。 ・運営推進会議のメンバーは、区長、民生委員、老人会長、婦人会長、市の職員、地域包括支援センターの職員、九州看護福祉大学の看護科教授（年に数回）、医療法人の相談員、薬剤師、事業所利用者。 ・年1回、家族会との合同開催を行っている。また、年1回消防署での防災訓練との同時開催を行っている。 ・報告内容は、2か月の生活状況等について写真を用いた発表、また施設の状況（事故報告、苦情、要望、虐待等）を含む。年度の終わりには、自己評価、外部評価、改善計画の提案も盛り込む。さらに、地域行事に関することや、地域の課題・ニーズを参加者から発言してもらう時間を設ける。加えて、相談員や包括センター職員による短い講座を行うこともある。 ・運営推進会議の効果は以下の通り。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 初めは、頻度が多すぎるという批判的な意見もあったが、徐々に認知症に対する理解が得られている。 ➢ 行政からの理解や協力が得られるようになった。 ➢ 地域交流が増え、地域の行事への参加に繋がった。 ➢ 防災に関するアドバイスを受けられた。 ➢ 負担感はあるが、行政や地域からの理解を得られる良い機会となっている。

<p>ゆうきの家での評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・グループホーム（ゆうきの家）では運営推進会議による外部評価は行っていない。 ・自己評価 49 項目を全てのスタッフが記入し、それをもとに事業所全体の自己評価を実施する。評価項目には虐待防止、身体拘束のないケアの実践等が含まれる。自己評価は、それらを考える機会になっている。 ・49 項目のうち 13 項目は運営推進会議で扱うもの、20 項目は外部評価に係るものとしている。今後は、1 年かけて運営推進会議による外部評価を行う予定になっている。 ・外部評価機関による評価を受けた際は、管理者だけでなく他のスタッフとの間で話し合いの場を設け、目標達成計画を立てている。
<p>しいの木の里での評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・しいの木の里では運営推進会議による外部評価を行っている。 ・運営推進会議で扱うのは、ゆうきの家でも行っていた自己評価の項目の中から 3 つと、地域との関わりについての項目が含まれる。 ・会議での内容を踏まえ総括表を作成し、次の会議で報告、評価を確定させ、公表する。公表は、事業所内の掲示、市町村と地域包括支援センターへの提出によって行う。 ・評価の目標設定は数値で示すようにし、評価しやすい工夫をしている。 ・会議で扱った内容によって改善された点も次回の会議で報告する。 ・運営推進会議による外部評価を実施して気付いたことは、外部評価機関からの評価と異なり、利用者と家族に対するアンケートがなくなり、利用者と家族からの評価が分からなくなった。 ・家族に必要な情報が伝わっていないことが分かった。これらを踏まえ、家族会を開催し評価を行うことにした。 ・年度の初めに評価の計画を立て、メンバーに伝えることが重要である。
<p>運営推進会議の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・コロナ禍で対面開催が難しい。 ・議題に変化がなく、メンバーの会議に対する意欲が下がってしまう。 ・地域住民から、参加に対して理解が得られない。初回参加時は案内や会議の冒頭で、運営推進会議について説明する必要がある。 ・謝礼をどうするか。現状は、年 1 回お歳暮という形を出している。他の事業所では、出していない所、一回三千元出している所等、対応はそれぞれになっている。 ・外部評価機関による評価も何年かに 1 回は必要。運営推進会議による評価では、他事業所との比較を用いた視点や専門家からの評価に欠ける。

(3) 介護保険サービスを参考とした仕組みの導入

本事業においては、介護保険サービスを参考として、居住系の障害福祉サービスである入所施設、グループホーム（以下「施設等」という。）の事業運営の透明性を高め、施設等サービスの質の確保を図る取組の導入及び新たな会議体を運営するための手引きを策定するため、学識・現場有識者による検討会を計7回開催し、議論を行った。

議論を重ね、介護保険サービスを参考とした仕組みを導入することについて、合意が得られ、その会議体を「地域連携推進会議」という名称にすることとした。

地域連携推進会議は、①施設等やサービスの透明性・質の確保、②施設等と地域の連携、③利用者の権利擁護の3点の目的を効果的かつ確実に達成するため、会議体の設置に加えて、地域連携会議の構成員の中から事業所に訪問していただく者（以下「地域連携推進員」という。）を複数人選出し、施設等を訪問する仕組みとした。

また、検討会での議論を踏まえ、地域連携推進会議開催の手引き及び地域連携推進員が施設等を訪問する際のポイントについて作成した。（別冊参照）手引きには、1. 地域連携推進会議が検討された背景・経緯、2. 会議の目的・役割、3. 会議の構成員と人数、4. 会議の開催頻度・設置主体、5. 会議の議題の内容、6. 地域連携推進員の位置づけ、7. 地域連携推進員の訪問の際のポイント、8. 開催までの流れ、を記載し、別紙に地域連携推進員の手引きとして施設等訪問の際のポイントをまとめた。

3. 考察

本章では、検討委員会におけるヒアリング、議論を通じて明らかになった施設等の運営の透明性の確保・サービス質の確保等における今後の課題等について言及する。

(1) 地域連携推進会議の導入による質の評価の実施可否

地域連携推進会議を導入することにより、施設等に外部の目が入ることで、サービスの透明性を図り、質を確保することには期待出来る一方、質を評価することは困難である。

このため、本事業においては、質の評価を目的とせず、施設等運営等に外部の目を入れることで質の確保を行うこととしたが、質の評価については、今後更なる議論が必要と考えられる。

(2) 地域連携推進会議の導入以外の質の確保方策

前述のとおり、地域連携推進会議は質の評価を目的とはしておらず、質の確保を目的の一つとしているが、質の確保を行う手段として、例えば、人員体制を手厚くする、管理者にも研修を必須とするなど、様々な手段がある。

地域連携推進会議の導入以外の質の確保のための手法については、質の評価とあわせて今後、改めて議論する機会が望まれる。

(3) 地域連携推進会議の手引きの活用

本事業においては、学識経験者、現場有識者等で組成した検討会における議論を踏まえ、地域連携推進会議の手引きを作成した。しかし、手引きを活用し、地域連携推進会議を実際に開催した場合、何に課題があるか等の実践的な場を踏まえて、手引きを更新する必要がある。

これを踏まえ、地域連携推進会議の制度化前に、実践的な場における課題抽出等が可能な機会が望まれる。

(4) 地域連携推進会議の周知、浸透

地域連携推進会議を全国の事業所に周知する際には、地域連携推進会議は、それぞれの施設等で生活している生活者が、地域の行事に参画することで、地域の中で主体的に生きることが出来るようになる機会であり、生活者の希望を聞く機会であるという視点も踏まえる必要がある。

また、地域連携推進会議を形骸化させず、浸透させるためには、「指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準」に盛り込むことや、都道府県等が指定する際に指導すること、事業所において研修を行う仕組みにすることが必要。

介護保険の運営推進会議は、有意義に活用している事業者がある一方で、会議の開催が形骸化している事業者もある。障害福祉サービスの地域連携推進会議が形骸化されないよう、会議の運用方法や事業者への周知の仕方については、上記のような工夫が必要ではないか。

(5) 市町村の関与

市町村は、事業者や施設等との関わりが希薄な場合もあるが、管内にある施設等には、市民等が利用する場合も多いことから、本来は施設等のサービス、運営の質について、市町村に考えていただく機会を増やすべきである。

地域連携推進会議の議事録の報告先については、引き続き厚生労働省にて検討することとなっているが、市町村の関与の在り方も含めて検討が必要ではないか。

(6) まとめ

障害福祉サービスを提供する事業者が増えることは、障害児者やその家族にとって、選択肢が増えることであり、喜ばしいことである一方、そのサービスの質の担保をいかに行うかが課題となる。本事業では、介護保険サービスの運営推進会議を参考として、障害福祉サービスの入所施設、グループホームに地域連携推進会議を導入するための検討を行ったが、居住系のサービスに限らず、通所サービスにおける透明性・質の確保も課題となっており、今後も障害福祉サービスの質を向上させる仕組みについて、検討が望まれる。

令和4年度障害者総合福祉推進事業

障害福祉サービス等の評価のための基準等の作成に関する研究

発行日：令和5年3月

編集・発行：PwC コンサルティング合同会社