

神奈川県 御中



2026年2月26日
TMI 総合法律事務所
弁護士 境田 正樹
同 松下 茜
同 小塩 康祐
同 新村 凌大

神奈川県立中井やまゆり園の個別支援計画作成手続における手続瑕疵について (最終報告書)

第1 本報告書の目的・性質

本報告書は、神奈川県所在の指定障害者支援施設¹である神奈川県立中井やまゆり園（以下「本施設」という。）において、本施設の利用者（以下「利用者」という。）の本人参加による個別支援計画の作成を適切に行っていなかった事案が発生したことを受けて、個別支援計画の作成に係る一連の業務について、関係法令に基づき適正に行われ、正当に介護給付費の報酬が請求されているか、法的及び制度的観点からの検証を行うことを目的とする。

本報告書は、2026年1月9日～2026年2月26日を調査期間とし、神奈川県より提出された資料（神奈川県より提供を受けた個別支援計画一連の書類（一部）を含む。）及び2026年1月15日に実施した本施設の利用者の暮らしの場面を含む視察、本施設職員らからのヒアリング調査を基に検証を行っている。なお、本報告書は、2026年2月12日に提出した中間報告書について、2026年2月26日時点までに追加で収集・確認することができた資料、関係者からの聴取結果その他の調査結果に基づき、追加で検討すべき事項を加筆し、修正した最終報告である。また、関係者からの聴取事項については、その内容が正確であることを前提としており、正確性につき検証を行っていない。今後、神奈川県や本施設による追加的な調査の過程において新たな事実関係が判明した場合には、本報告書の内容が修正・補充される可能性がある。

¹ 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 29 条 1 項

第2 法制度の概要

1. 障害者総合支援法に基づく報酬給付制度

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（以下「法」という。）においては、市町村は、支給決定²を受けた障害者等（以下「支給決定障害者等」という。）³が、指定障害福祉サービス事業者又は指定障害者支援施設から指定障害福祉サービスを受けた場合には、当該支給決定障害者等に対し、介護給付費を支給することとされている（法第 29 条第 1 項）。もっとも、支給決定障害者等が指定障害福祉サービス事業者等から実際に障害福祉サービスの提供を受けた場合には、介護給付費は、当該支給決定障害者等に直接支給されるのではなく、市町村が、当該支給決定障害者等に代えて、当該指定障害福祉サービス事業者等に対し、当該サービス提供に係る介護給付費を支払う仕組みが採られている（法第 29 条第 4 項）。そして、市町村が指定障害福祉サービス事業者等に対して介護給付費を支払った場合には、当該支給決定障害者等に対する介護給付費の支給があったものとみなされるとされている（法第 29 条第 5 項）。

2. 報酬減算について

介護給付費の具体的な算定方法については、法に基づき、「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に基づく指定障害福祉サービス等及び基準該当障害福祉サービスに要する費用の額の算定に関する基準」（厚生労働省告示第 523 号、その後の改正を含み、以下「報酬告示」という。）⁴が定められ、合わせて、「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に基づく指定障害福祉サービス等及び基準該当障害福祉サービスに要する費用の額の算定に関する基準等の制定に伴う実施上の留意事項について（平成 18 年 10 月 31 日 障発第 1031001 号）」（以下「留意事項通知」という。）⁵が発出されている⁵。報酬告示においては、施設基準（後記 3. に定義する。）第 23 条の規定に従い、個別支援計画が作成されていない場合に介護給付費を一定割合減額するとされており（報酬告示別表第 6 の 1 ハ注 4 (2) 又は第 9 の 1 注 2 (2)）これを受けて、留意事項通知において、個別支援計画の作成に係る業務が適切に行われていない場合の、介護給付費の報酬減算措置について定められているところ、減算事由は以下のいずれかである（留意事項通知第二の 1 (10) ④）。

- (一) サービス管理責任者による指揮の下、個別支援計画が作成されていないこと。
- (二) 指定障害福祉サービス基準又は指定障害者支援施設基準に規定する個別支援計画の作成に係る一連の業務が適切に行われていないこと。

² 法第 19 条第 1 項

³ 法第 5 条第 24 項

⁴ 厚生労働省ウェブサイト：https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=83aa8477&dataType=0&pageNo=1

⁵ 厚生労働省ウェブサイト：<https://www.mhlw.go.jp/content/001494356.pdf>

減算事由のいずれかに該当する場合、該当する月から、当該状態が解消されるに至った月の前月まで、減算事由のいずれかに該当する利用者につき減算がなされ得る。この場合の算定される単位数は報酬告示及び留意事項通知によれば以下のとおりである。

- ・減算が適用される月から3月未満の月については、所定単位数の100分の70
- ・減算が適用される月から連続して3月以上の月については所定単位数の100分の50

3. 個別支援計画の作成手続

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に基づく指定障害者支援施設等の人員、設備及び運営に関する基準（平成十八年厚生労働省令第百七十二号）（以下「施設基準」という。）は、個別支援計画の作成手続について、以下のとおり定める⁶。

（施設障害福祉サービス計画の作成等）

第二十三条 指定障害者支援施設等の管理者は、サービス管理責任者に施設障害福祉サービスに係る個別支援計画（以下「施設障害福祉サービス計画」という。）の作成に関する業務を担当させるものとする。

2 サービス管理責任者は、施設障害福祉サービス計画の作成に当たっては、適切な方法により、利用者について、その置かれている環境及び日常生活全般の状況等の評価を通じて利用者の希望する生活及び課題等の把握（以下「アセスメント」という。）を行うとともに、利用者の自己決定の尊重及び意思決定の支援に配慮しつつ、利用者が自立した日常生活を営むことができるように支援する上での適切な支援内容の検討をしなければならない。この場合において、サービス管理責任者は、第二十四条の三第一項の地域移行等意向確認担当者（以下「地域移行等意向確認担当者」という。）が把握した利用者の地域生活への移行に関する意向等を踏まえるものとする。

3 アセスメントに当たっては、利用者が自ら意思を決定することに困難を抱える場合には、適切に意思決定の支援を行うため、当該利用者の意思及び選好並びに判断能力等について丁寧に把握しなければならない。

4 アセスメントに当たっては、利用者に面接して行わなければならない。この場合において、サービス管理責任者は、面接の趣旨を利用者に対して十分に説明し、理解を得なければならない。

5 サービス管理責任者は、アセスメント及び支援内容の検討結果に基づき、利用者及びその家族の生活に対する意向、総合的な支援の方針、生活全般の質を向上させるための課題、施設障害福祉サービスごとの目標及びその達成時期、施設障害福祉サービスを提供する上での留意事項等を記載した施設障害福祉サービス計画の原案を作成しなければならない。この場合において、当該指定障害者支援施設等が提供する施設障害福祉サービス以外の保

⁶ 厚生労働省ウェブサイト：<https://www.mhlw.go.jp/content/001216015.pdf>

健医療サービス又はその他の福祉サービス等との連携も含めて施設障害福祉サービス計画の原案に位置付けるように努めなければならない。

6 サービス管理責任者は、施設障害福祉サービス計画の作成に係る会議（利用者及び当該利用者に対する施設障害福祉サービス等の提供に当たる担当者等（地域移行等意向確認担当者を含む。）を招集して行う会議をいい、テレビ電話装置その他の情報通信機器（以下「テレビ電話装置等」という。）を活用して行うことができるものとする。）を開催し、当該利用者の生活に対する意向等を改めて確認するとともに、前項に規定する施設障害福祉サービス計画の原案の内容について意見を求めるものとする。

7 サービス管理責任者は、第五項に規定する施設障害福祉サービス計画の原案の内容について利用者又はその家族に対して説明し、文書により利用者の同意を得なければならない。

8 サービス管理責任者は、施設障害福祉サービス計画を作成した際には、当該施設障害福祉サービス計画を利用者及び当該利用者に対して指定計画相談支援(法第五十一条の十七第二項に規定する指定計画相談支援をいう。)を行う者に交付しなければならない。

9 サービス管理責任者は、施設障害福祉サービス計画の作成後、施設障害福祉サービス計画の実施状況の把握(利用者についての継続的なアセスメントを含む。以下「モニタリング」という。)を行うとともに、少なくとも六月に一回以上(自立訓練(機能訓練)、自立訓練(生活訓練)又は就労移行支援を提供する場合にあっては、少なくとも三月に一回以上)、施設障害福祉サービス計画の見直しを行い、必要に応じて、施設障害福祉サービス計画の変更を行うものとする。

10 サービス管理責任者は、モニタリングに当たっては、利用者及びその家族等との連絡を継続的に行うこととし、特段の事情のない限り、次に定めるところにより行わなければならない。

- 一 定期的に利用者に面接すること。
- 二 定期的にモニタリングの結果を記録すること。

11 第二項から第八項までの規定は、第九項に規定する施設障害福祉サービス計画の変更について準用する。

※太字部分は、2024年4月1日改正箇所を示す。

上記のとおり、施設基準第23条によれば、個別支援計画の作成に際しては、以下の手順により行われなければならないと整理できる。

なお、個別支援会議への利用者本人の同席は、上記のとおり2024年4月1日施行の施設基準の改正により導入されたものであり、同施行日以降の個別支援会議において求められる要件となっている。

- アセスメント面接の実施

- 個別支援計画原案の作成
- 個別支援会議（利用者本人同席）
- 会議内容を原案に反映
- 個別支援計画の利用者又は家族への説明・文書による同意取得
- 個別支援計画に基づくサービス提供
- モニタリング面談

4. 基準通知

施設基準については、厚生労働省通知（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に基づく指定障害者支援施設等の人員、設備及び運営に関する基準について（平成 19 年 1 月 26 日障発第 0126001 号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）（以下「基準通知」という。）⁷も示されているところ、基準通知において、個別支援会議の内容として以下のとおり記載されている。

第三 3 (17) ②ア 個別支援会議の開催

利用者及び当該利用者に対する施設障害福祉サービス計画の提供に当たる担当者（地域移行等意向確認担当者を含む。）を招集して行う会議を開催し、当該利用者の生活に対する意向等を改めて確認するとともに、施設障害福祉サービス計画の原案について意見を求めること。

個別支援会議は、意思決定支援ガイドラインにおける意思決定支援会議と一体的に行われることが考えられるが、意思決定支援会議をより丁寧に実施するために、個別支援会議とは別に開催することも差し支えない。

なお、個別支援会議については、原則として利用者が同席した上で行わなければならないものである。ただし、例えば当該利用者の病状により、会議への同席自体が極めて困難な場合等、やむを得ない場合については、例外的にテレビ電話装置の活用等、同席以外の方法により希望する生活及びサービスに対する意向等を改めて確認することで差し支えない。

上記記載より、個別支援会議への利用者の同席は、同席が極めて困難である等のやむを得ない場合には、必須の要件ではなく、同席以外の方法による利用者意向の確認も許容されている。

第3 本件における前提事実及び問題点

1. 本施設について

(1) 施設概要

本施設は、神奈川県足柄上郡中井町に所在する、神奈川県立の指定障害者支援施設である

⁷ 厚生労働省ウェブサイト：<https://www.mhlw.go.jp/content/001469876.pdf>

8. 神奈川県によれば、2026年1月1日現在、利用者数は、入居定員140名中82名であり、内69名が最重度の障害程度を有している。他方で、職員数は常勤114名・非常勤等を含めると190名である。

(2) 運営方針等

本施設は、その基本理念として「人としての尊厳を重んじ、利用者本位（当事者目線）のサービスの提供に努め」ることを掲げ、利用者と職員が一体となり、誰もが個人として尊重され、その人らしい希望する暮らしを実現することを目指し、当事者及び当事者にかかわる全ての人の幸福を追求するとともに、併せて2026年度の独立行政法人による運営に対する準備を行うことを運営方針としている⁹。

(3) 当事者目線の支援改革プログラムの実施等

本施設においては、利用者の身体拘束や骨折事案等が発生・発覚したことを受けて、2021年9月に「県立中井やまゆり園当事者目線の支援改革プロジェクトチーム」が設置され、同プロジェクトチームの調査において、「事実であれば不適切な支援と思われる情報」が複数把握された。そこで、2022年3月に「県立中井やまゆり園における利用者支援外部調査委員会」が設置され、翌年9月には、同外部調査委員会から、県が把握した全91件の情報のうち、25件が「虐待が疑われる事案」と指摘を受けている。これらプロジェクトチーム及び外部調査委員会の指摘を受けて、県と本施設は、2023年7月に、「県立中井やまゆり園当事者目線の支援改革アクションプラン」（以下「本アクションプラン」という。）を策定、また2024年10月には、「県立中井やまゆり園における医療・健康管理問題改革委員会」を設置して、利用者の機能低下に関する課題や栄養に関する課題、医療に関する場面での課題への対処に取り組んできた¹⁰。

本アクションプランにおいては、改善プログラムを「Ⅰ 人生に共感し、チームで支援する」「Ⅱ 暮らしをつくる」「Ⅲ いのちを守る施設運営」「Ⅳ 施設運営を支える仕組みの改善」の4つの柱で整理して、利用者の人生を改めて振り返り理解するための人となりシートの作成、モニタリング会議への利用者本人の参加、利用者の声を聞き当事者主体の暮らしを作るための利用者自治会の定期的な開催、施設外拠点を中心とした公園清掃やリサイクル活動等の施設外活動の充実等の取り組み内容が提示されている¹¹。本施設の職員によると、本アクションプランに従い2023年度から2025年度にかけて本施設は運営の改善に取り組み、その結果、強迫性行動障害により外出することが一切出来なかった利用者が、上記施設外活動プログラム等を通して、レジャー施設に外出することが出来るようになるなど、成果

⁸ 神奈川県のウェブサイト：<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/a4b/cnt/f5889/p1204907.html>

⁹ 神奈川県ウェブサイト：<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/a4b/cnt/f5889/p1204898.html>

¹⁰ 神奈川県ウェブサイト：<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/dn6/rebirth.html>

¹¹ 神奈川県作成令和7年8月改定「県立中井やまゆり園当事者目線の支援アクションプラン」
<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/94138/r7actionplan.pdf>

を得ているとのことであった¹²。

(4) 支援体制について

本施設では、利用者 82 名に対し、支援員は常勤換算で 134.05 人が配置されており、交代制で 24 時間、利用者の生活を支援している。利用者は 7 つの寮に分かれて生活をしており、各利用者には担当職員が指定されている¹³。

2. 個別支援計画作成に係る問題点

神奈川県による調査によれば、本施設における個別支援計画作成については、施設基準に照らして以下の 3 つの問題点があることが、現在、把握されている。

(1) 面接の不実施

個別支援計画作成手続においては、施設基準第 23 条第 4 項及び第 10 項に基づいて、利用者本人との面接が求められているところ、本施設においては、個別支援計画作成に際し、利用者本人とアセスメント及びモニタリングのため特別に「面接」という機会を改めて設けてヒアリングを実施する等を行っていなかった（以下「本件手続瑕疵①」という。）。他方で、各利用者の生活に対する希望や好みなどは、担当職員（サービス管理責任者を含む。）が日常生活において利用者本人から聞き取った事項から把握し、その内容を日々の生活支援記録やアセスメントシート等に記録に反映させ、その内容を基に、個別支援計画を作成していた。また、本施設においては、言葉による意思表示が十分にできない利用者も多いことから、聞き取り内容だけでなく、利用者が日常生活で担当職員と実際に接する中で示す動作、態度、表情、食事の様子などを注意深く、丁寧に読み取ることにより利用者の意向や感情を汲み取ることに努め、その内容を基に個別支援計画を作成していた¹⁴。

(2) 会議への不同席

2024 年 4 月 1 日施行の改正により、施設基準第 23 条第 6 項に基づき、個別支援会議における利用者本人の同席が要求されていたところ、本施設においては、個別支援会議について、2024 年 4 月 1 日以後も、利用者本人を会議に招聘することなく、関係職員限りで実施されていた（以下「本件手続瑕疵②」という。）。

(3) 本人への個別支援計画の説明不実施

施設基準第 23 条第 7 項によれば、個別支援計画の原案の内容については利用者又はその家族に対して説明しなければならないところ、本施設において、個別支援計画について、利

¹² 2026 年 1 月 15 日におけるヒアリング事項

¹³ 2026 年 1 月 15 日におけるヒアリング事項

¹⁴ 2026 年 1 月 15 日におけるヒアリング事項

用者に説明することが実施されていなかった。もっとも、個別支援計画について、家族・後見人への説明及び同意の取得は実施されていた。

3. 中間報告後に確認された追加の問題点

中間報告の後に神奈川県より追加報告を受けたところによれば、本施設に関する個別支援計画作成に関して、以下の追加の手續瑕疵があったことが把握されている。

(1) 個別支援会議の未実施

本施設では、利用者 1 名について、2024 年上半期に係る個別支援会議が開催されず、個別支援会議録・個別支援会議開催諸記録も作成されていなかった（以下「本件追加瑕疵①」という。）¹⁵。もっとも同利用者の 2024 年上半期に係る個別支援計画については、個別支援会議において上程すべき事項を個別支援会議に出席すべき各担当者に文書にて回覧して決裁を経て作成されていた¹⁶。

(2) 個別支援計画原案への利用者（後見人）の同意の未取得

本施設では、利用者 1 名について、2024 年下半期、2025 年上半期、同下半期及び 2026 年上半期に係る個別支援計画原案について、利用者同意に代わる後見人の同意が未取得となっている（以下「本件追加瑕疵②」という。）¹⁷。神奈川県の調査によると、当該期間において、同利用者の後見人に変更があり、新後見人に対して個別支援計画の制度趣旨や内容として記載された事項の意味等について丁寧に説明し、十分な理解を得る必要があったことに加え、新後見人は仕事を持っていたことなどもあり、新後見人との連絡が電子メールベースで行われ、対面での説明等を実施する機会をなかなか設けることができなかつたことが、同意を取得するために時間を要したことの原因であり、また、本報告書提出時点では、本施設から新後見人への個別支援計画原案についての説明は既に実施されているものの新後見人から書面による同意をいただけていない状態となっている。なお、当該利用者について、本施設と利用者との間で締結される障害者福祉サービス利用契約については、新後見人からの同意を取得した上で更新がされている¹⁸。

(3) アセスメントシートの未作成

本施設では、2025 年 10 月に個別支援計画へのアセスメントシートの添付の有無を点検したところ、過去 5 年間に於いて、142 件の個別支援計画に、アセスメントシートの添付がなされていないことが確認された。また、利用者 11 名についてはアセスメントシートが未作

¹⁵ 神奈川県からの追加聴取事項

¹⁶ 神奈川県からの追加聴取事項

¹⁷ 神奈川県からの追加聴取事項

¹⁸ 神奈川県からの追加聴取事項

成であった¹⁹。なお、本施設においては、2019年に記録システム（以下「本記録システム」という。）を新規に導入した際に、アセスメントシートも定め、本記録システム上で作成されるようにセットされていたものの、本記録システム上でのアセスメントシートの作成について職員への周知が徹底されておらず、アセスメントシート作成の運用が定着していなかったことがアセスメントシートが未作成となった要因として考えられる²⁰。

また、同様に、個別支援計画作成に際し、モニタリング記録が作成されていない事例が1件確認された（上記アセスメントシート未作成と合わせて、以下「本件追加瑕疵③」という。）²¹。

他方で、本施設では、担当職員（サービス管理責任者を含む。）が日常生活において利用者本人から聞き取った事項や利用者が日常生活で担当職員と実際に接する中で示す動作、態度、表情、食事の様子などを注意深く、丁寧に読み取ることにより各利用者の生活に対する希望や好みなどを把握してアセスメントを実施しており、また、モニタリング（個別支援計画の実施状況の把握と利用者についての継続的なアセスメント）についても、同様に、日常生活において利用者本人と接し、サービスを提供する中で利用者の状況を把握することにより実施されている²²。

以上のとおり、追加事項を含めて、個別支援計画作成手続において確認されている6つの瑕疵につき、介護給付費の減算適用が妥当であるかを検討する。

第4 検討

1. 本件手続瑕疵①について

上記のとおり、本施設においては、個別支援計画作成に際し、利用者本人とアセスメント及びモニタリングのため特別に「面接」という機会を設けてヒアリングすることは実施していなかった。もっとも、利用者の担当職員が日常生活の中で日々利用者と直接対面し、利用者の言葉だけでなく態度、表情、食事の様子などを丁寧に観察することにより、こまめに利用者の意向や趣味・嗜好等を把握し、日々の支援記録への記録に努めていた。また、本施設では、個別支援計画とは別途作成されるサービス等利用計画策定に際し、相談支援専門員と本施設職員とが参加して行われるモニタリング会議は、利用者同席で開催するか、利用者が同席できない状況にある場合には別途利用者の意向を確認する機会を設ける運用がされていた。このモニタリング会議においても利用者に提供されるサービス全般についての意向の確認を行う機会が確保されていると評価できる。そして、このように利用者と接する中で把握された事項は、個別支援計画作成の際にも参照され、個別支援計画に反映されていた²³。

¹⁹ 神奈川県からの追加聴取事項

²⁰ 神奈川県からの追加聴取事項

²¹ 神奈川県からの追加聴取事項

²² 神奈川県からの追加聴取事項

²³ 2026年1月15日におけるヒアリング事項

個別支援計画の作成に際し、利用者との面接の機会を求める趣旨については、報酬告示等の2024年度改正の趣旨として、厚生労働省の公表資料において、「障害者本人の意思を尊重し、選択の機会を確保するため、意思決定支援を推進する」ことが明示されている²⁴。このような制度趣旨に照らすと、個別支援計画は、障害福祉サービスの内容や支援の在り方等、利用者に極めて密接に関わる事項を定めるものであることから、その作成過程において、利用者との面接の機会を確保し、その意向や希望等を把握・聴取した上で、これを個別支援計画に適切に反映させることが制度上要請されているものと考えられる。すなわち、面接の実施を求める趣旨は、形式的な手続の履践にとどまるものではなく、利用者の意思を尊重し、その意思に基づく選択及び意思決定支援を実質的に担保するための制度的手段として位置付けられているものと考えられる。

さらに、本施設における利用者には、その障害の程度により、面接等の改めた非日常の場面では、意思決定をする、あるいは意思決定の内容を職員に伝達することが難しい場合も想定される。施設基準第23条第2項においても個別支援計画の作成に際しては「適切な方法により、利用者について、…利用者の希望する生活及び課題等の把握（以下「アセスメント」という。）を行う」と定められ、同第3項は「アセスメントに当たっては、利用者が自ら意思を決定することに困難を抱える場合には、適切に意思決定の支援を行うため、当該利用者の意思及び選好並びに判断能力等について丁寧に把握しなければならない。」とする。これら記載を併せ考慮すると、本施設における個別支援計画の作成においては、必ずしも場を改めた形式的な「面接」を実施するのではなく、日常的な支援の過程において、利用者との間で行われてきた対面によるコミュニケーションから得られた情報を、個別支援計画の作成に利用するという、より「適切な方法」で、当該利用者の意思を丁寧に把握して、「面接」を代替してきたと評価できる。

このような手法は、利用者の生活実態や特性を踏まえつつ、その意向や希望等を継続的かつ丁寧に把握することを可能とするものとも言え、本施設においては、利用者の意思を尊重し、意思決定支援を実質的に確保する観点から、場を改めた面接を実施する方法に代わる手法として位置付けられていたもので評価することもできる。また、上記手法による「面接」は、上記の施設基準第23条が、個別支援計画の作成に際して利用者との「面接」を要求する趣旨にも合致するものであり、この点も上記評価の妥当性を補強する事情であるといえる。

したがって、本件において、本施設は、施設基準第23条第4項及び第10項の利用者本人との「面接」について、形式面においては必ずしも場を改めた面接の形態を採っていなかったものの、実質的にはこれを実施していたものと評価することができる。

2. 本件手続瑕疵②について

²⁴ 厚生労働省「令和6年度障害福祉サービス等報酬改定の概要」（2024年2月6日）5頁
URL：<https://www.mhlw.go.jp/content/001216035.pdf>

他方で、会議への同席について、施設基準第 23 条第 6 項は「利用者…を招集して行う会議をいい、テレビ電話装置その他の情報通信機器（以下「テレビ電話装置等」という。）を活用して行うことができるものとする」と定めるが、本施設では利用者は対面での出席あるいはテレビ電話等による同席のいずれもしていなかったところ、個別支援計画作成に際し、会議への同席措置は取られておらず、2024 年 4 月 1 日以降、施設基準第 23 条第 6 項所定の手続からの逸脱があったと評価される。

なお、前記基準通知より、個別支援会議については、原則として利用者の同席が必要であるが、やむを得ない場合については、例外的に同席以外の方法により利用者の意向等を改めて確認することで差し支えない旨示されているところ、本件手続瑕疵②の対象となった利用者のうち、同席することが極めて困難なやむを得ない場合と認められる場合も含まれている可能性は考えられる。ただし、2024 年の施設基準の改正において、「障害者本人の意思を尊重し、選択の機会を確保するため、意思決定支援を推進する」という目的のために個別支援計画への利用者の同席が求められることとなった経緯を踏まえれば、単に重度の障害があるという点は同席することが極めて困難なやむを得ない場合とは認められず、やむを得ない場合であると認められるのは体調や入院等により物理的に同席が困難である場合など限定的な場合に限られると解するべきであると考えられる。この点については個別の検証が必要であるが、仮に、やむを得ない場合と認められる利用者あった場合には、当該利用者については施設基準第 23 条第 6 項に違反しているとはいえないと考えられる。

また、上記のとおり、本施設では、個別支援計画とは別途作成されるサービス等利用計画策定に際し相談支援専門員と本施設職員とが参加して行われるモニタリング会議は、利用者同席で開催するか、利用者が同席できない状況にある場合には別途利用者の意向を確認する機会を設ける運用がされていた。この点、厚生労働省作成の「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン」²⁵においては、意思決定支援会議は、「相談支援専門員が行う「サービス担当者会議」やサービス管理責任者が行う「個別支援会議」と一体的に実施することが考えられる。」²⁶とされ、また、基準通知においては「個別支援会議は、意思決定支援ガイドラインにおける意思決定支援会議と一体的に行われることが考えられる」²⁷とされており、これらの会議は一体で行うことも認められている。本施設で実施されたモニタリング会議は、明確に個別支援計画の原案について利用者の意向を確認する意図をもって行われていたか否かについて明らかではなく、このモニタリング会議への利用者の同席をもって直ちに個別支援会議に利用者が同席していたと認めることは難しいと思われるものの、このように利用者への支援内容に関して利用者同席の下で意向を確認する場が設けられていたということは施設基準第 23 条第 6 項の改正により、個別支援計画に関して利用者の意向を適切に反映させようとした趣旨に沿うものであると評価できる。

²⁵ 厚生労働省社会・援護局障害保険福祉部長通知「障害福祉サービスの利用等にあたっての意思決定支援ガイドラインについて」（平成 29 年 3 月 31 日 障発 0331 第 15 号）

²⁶ 「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン」Ⅲ.1. (2)

²⁷ 基準通知第三 3 (17) ②ア

3. 本件手続瑕疵③について

上記のとおり、本施設において、利用者本人への個別支援計画の説明は実施されていなかった。もっとも、施設基準第 23 条第 7 項は、「サービス管理責任者は、第五項に規定する施設障害福祉サービス計画の原案の内容について利用者又はその家族に対して説明し、文書により利用者の同意を得なければならない。」と規定しているところ、利用者本人か家族のいずれかに説明していれば、同項の要件は充足すると考えられる。

本施設においても、家族・後見人への個別支援計画の説明及び同意取得は行っていたのであるから、施設基準第 23 条第 7 項の要件を充足しており、本件手続瑕疵③について、施設基準第 23 条第 7 項からの逸脱はないと評価できる。

4. 本件追加瑕疵①について

施設基準第 23 条第 6 項は、「個別支援計画の作成に係る会議（中略）を開催し、**当該利用者の生活に対する意向等を改めて確認するとともに**、前項に規定する施設障害福祉サービス計画の原案の内容について意見を求める」ことを要求している（なお、太字部分は 2024 年 4 月 1 日の改正により追記された部分である）。また、同項では、当該個別支援会議は「テレビ電話装置その他の情報通信機器（以下「テレビ電話装置等」という。）を活用して行うことができるものとする。」とされており、実際に参加者が集まった対面での会議は必ずしも要求されていないものの、文書での回覧で代替可能かどうかという点については解釈上明らかではない。

個別支援会議の開催を要求する施設基準の趣旨は、個別支援計画の原案について複数の担当者等が意見交換をする場を設けることによって、担当者それぞれの立場からの意見を取り入れることにより利用者の意向を反映した内容の個別支援計画を作成させることにあると考えられる。この点、担当者等が実際に出席し対面で実施される会議や、双方向での意思疎通が可能なテレビ電話装置に比べて、文書回覧という方法は、双方向での意見交換ができず、会議自体を開催したとの評価は難しいと考えられることから、上記施設基準の文言を踏まえると、個別支援会議を開催せず、文書回覧・決裁で代替した本件追加瑕疵①については、施設基準・基準通知に逸脱するものと評価される可能性は否定できない。

もっとも、文書回覧という方法であっても、個別支援会議において上程される文書について、個別支援会議に出席すべき担当者等で回覧されていることから、これについて各担当者等は意見を述べるのが可能であり、仮に各担当者等から何らかの意見が提出された場合には、文書等のやり取りにより会議が開催された場合と同等に意見を交換して個別支援計画に反映させることが可能である。また、各担当者等から特段の意見や異議が出されることなく承認の決裁がなされる場合においても、実際に会議が開催されていた場合でも特段の意見や異議が各担当者から提示されなければ原案どおりの個別支援計画となることが想定されていることと比べて遜色があるものではなく、文書回覧の方法でも各担当者からの意

見や異議の機会は確保されていたという評価もできる。そのため、文書回覧・決裁で代替した本件追加瑕疵①については、形式的には施設基準・基準通知に逸脱する可能性は否定できないものの、実質的には個別支援会議の機能を果たしていた部分も小さくなく、逸脱の程度は著しいとまでは評価されないと考えられる。

5. 本件追加瑕疵②について

施設基準第 23 条第 7 項は、個別支援計画原案の内容について利用者又はその家族に対して説明し、文書により利用者の同意を得なければならない旨定めているところ、本件追加瑕疵②において、2024 年下半期～2026 年上半期の計 4 回の個別支援計画原案について、利用者の同意に代わる後見人の同意を取得できていないのであるから、この点は施設基準第 23 条第 7 項から逸脱するものと評価される。

6. 本件追加瑕疵③について

施設基準第 23 条において、アセスメントシート作成自体は義務付けられておらず、本件追加瑕疵③のうち、アセスメントシート未作成のみをもって施設基準第 23 条からの逸脱があるとは評価できず、アセスメントが適切に行われている場合には、施設基準第 23 条からの逸脱はないと考えられる。一方で、モニタリングについては施設基準第 23 条第 10 項第 2 号において、特段の事情が無い限り記録しなければならない旨定められているところ、本件追加瑕疵③においても単に記録漏れがあったのであるから、特段の事情はなく、施設基準第 23 条第 10 項からの逸脱があると評価される。

アセスメントについては、施設基準は「適切な方法により、利用者について、その置かれている環境及び日常生活全般の状況等の把握を通じて利用者の希望する生活及び課題等の把握」を行うことを「アセスメント」と定義している。この点、上記第 3 の 2. (1)でも言及しているとおり、本施設においては、各利用者の生活に対する希望や好みなどは、担当職員（サービス管理責任者を含む。）が日常生活において利用者本人から聞き取った事項から把握し、その内容を基に、個別支援計画を作成していた。また、本施設においては、言葉による意思表示が十分にできない利用者も多いことから、聞き取り内容だけでなく、利用者が日常生活で担当職員と実際に接する中で示す動作、態度、表情、食事の様子などを注意深く、丁寧に読み取ることにより利用者の意向や感情を汲み取ることに努め、その内容を基に個別支援計画を作成していた²⁸。アセスメントシートの作成は、このようにして実施されたアセスメントの内容を記録し、他の担当者等と共有できるようにすることにより、個別支援会議等においてより利用者の意向を反映した個別支援計画を作成する際の議論に利用できるほか、施設基準の手続に従った個別支援計画の策定がされているか否かを本施設や県が検証する際にも有用であること、また、記録を通じてより丁寧なアセスメントの実施を期待できることなどの効果があると思われ、作成されることが望ましいと考えられるものではあ

²⁸ 2026 年 1 月 15 日におけるヒアリング事項

るが、このように、本施設において実際にアセスメントと評価できる事項を実施していることを前提とすると、アセスメントシート未作成のみをもって施設基準第 23 条からの逸脱があると評価されるものではないと考えられる。

7. 減算事由への該当性

上記のとおり、本件手続瑕疵①については、そもそも施設基準からの逸脱があるといえず、同基準から要求される「面接」は実質的に実施されていたと評価できる。ゆえに、この点は、報酬減算の根拠となり得ない。同様に、本件手続瑕疵③についても、家族・後見人への説明は実施しており、施設基準からの逸脱はなく、この点も報酬減算の根拠となり得ない。また、本件追加瑕疵③のうち、アセスメントシートの未作成についても、アセスメントが実際に履行されていることを前提とすれば施設基準からの逸脱はなく、報酬減算の根拠とはならない。

しかし、本件手続瑕疵②については、同席することが極めて困難等のやむを得ない事由のあった利用者（もしあれば）を除き、施設基準第 23 条第 6 項からの逸脱が認められる。また、本件追加瑕疵①については、上記のとおり施設基準に逸脱する可能性が否定できず、本件追加瑕疵②及び本件追加瑕疵③のうちモニタリング記録の未作成については、それぞれ施設基準からの逸脱が認められる。そのため、この施設基準からの逸脱が減算事由である「指定障害者支援施設基準に規定する個別支援計画の作成に係る一連の業務が適切に行われていないこと」に該当するかが問題となる。

(1) 減算規定の趣旨について

障害者総合支援法に基づく介護給付費について、同法に基づく介護給付費の障害者支援施設に対する支払には、障害者支援施設において利用者に提供された福祉サービスに対する対価としての性質がある。介護給付費は法により「主務大臣が定める基準」により算定されることとされており²⁹、これに基づいて報酬基準が定められている。このように報酬基準は、福祉サービスの提供と介護給付費の支払に関して、事業者が満たすべき基準を定めることで事業者に対してその基準の履行を促すとともに、提供されるサービスの体制や内容に応じた適切な報酬額を算出するための仕組みとして機能しているものと考えられる。報酬基準に基づく減算措置については、実際に提供された福祉サービスの品質が、法令等の要求する福祉サービス品質を満たしていない場合に、当該不足分について減算することを示すものと解する余地がある。

この報酬基準は指定障害者支援施設等の設置者が福祉サービスの提供にあたり人員、設備及び運営に関して遵守すべき³⁰とされる施設基準とは別に定められており、施設基準に違反したことが直ちに報酬基準において介護給付費の減算事由に該当するものではなく、介

²⁹ 法第 29 条第 3 項第 1 号

³⁰ 法第 44 条第 2 項

護報酬が減算されるのは、あくまでも報酬基準に定める減算事由に該当する場合と解されている。つまり、施設基準のいずれかに違反したことは直ちに報酬基準上の減算事由に該当するわけではなく、報酬基準における減算事由は、施設基準に違反する場合のうちでも限定的に、福祉サービスの質に関わると考えられる重要な事由に限られていると考えることができる。このような解釈は、2024年4月1日施行の個別支援会議への本人参加を必要とする施設基準の改正時のパブリックコメントにおいて、厚生労働省が、「やむを得ない事由がないにもかかわらず、本人参加ができていない場合は、個別支援計画未作成減算の対象と判断されるのか。」という質問に対して「本人参加ができていない場合であって、指定基準に規定する個別支援計画の作成に係る一連の業務が適切に行われていないと判断される場合は、個別支援計画未作成等減算が適用されます」と回答し、本人参加ができていないことのみをもって直ちに減算事由に該当するものではないという解釈を示している点にも整合する³¹。

今回問題となる減算事由は、報酬告示が定める「施設基準第23条の規定に従い、個別支援計画が作成されていない場合」を、より具体化するものとして示された留意事項通知において規定される2つの減算事由（①サービス管理責任者による指揮の下、個別支援計画が作成されていないこと、②指定障害福祉サービス基準又は指定障害者支援施設基準に規定する個別支援計画の作成に係る一連の業務が適切に行われていないこと）のうちの1つである。この規定は、指定障害者支援施設において福祉サービスの提供の基礎となる個別支援計画の作成を重要なものと考え、この個別支援計画がそもそも作成されていない場合や一連の業務に鑑み適切に作成されていないと判断できる場合には、福祉サービスの質にも影響があるものとして報酬基準においても介護給付費の減算事由に位置付ける趣旨であると考えることができる。そして、これらの規定は、施設基準第23条が、単に形式的に個別支援計画の作成を求めるとどまらず、利用者本人の意思を尊重し、これを適切に反映させた個別支援計画が作成されることを制度趣旨としていることを前提としているものと解される。

したがって、減算事由該当性の判断に当たっては、個別支援計画の作成過程を、個々の手続や要素を分断して捉えるのではなく、当該作成過程全体を一連のものとして評価することが相当であると考えられる。その結果、個別支援計画の作成過程全体を通じて、利用者本人の意思の把握や反映が実質的に確保されていないなど、施設基準第23条の趣旨に照らして不適切であると評価される場合には、「個別支援計画の作成に係る一連の業務が適切に行われていない」として、減算事由に該当すると評価される余地がある。他方、施設基準に規定される各要件のうち、形式的にその一部を充足していない点が認められるとしても、それのみをもって直ちに「一連の業務が適切に行われていない」と評価されるものではないと解される。すなわち、当該瑕疵の内容や程度、当該瑕疵が個別支援計画の実質や利用者本人の意思の把握・反映に与える影響等を踏まえ、個別具体的に判断することが必要である。

³¹ 2024年3月15日「令和6年度障害福祉サービス等報酬改定に伴う関係告示の一部改正等」に対して寄せられたご意見について 8頁 <https://public-comment.e-gov.go.jp/pcm/download?seqNo=0000270741>

(2) 本件手続瑕疵②について

本施設においては、本アクションプラン等を策定し、利用者の当事者としての視点を踏まえた施設運営の改善に取り組んできた結果、上記のとおり、実際に利用者の処遇や支援内容に一定の改善が認められる状況にある。また、個別支援計画の作成過程においては、「面接」と位置付けられた特別な場を設定することはできていなかったものの、上記のとおりサービス等利用計画策定に際し相談支援専門員と本施設職員とが参加して行われるモニタリング会議には原則として利用者が同席しており、また、日常的な生活支援の中で、職員が利用者と継続的に対面し、言語的な意思表示にとどまらず、態度や行動等も含めて、利用者の意向を丁寧に把握し、これを、個別支援計画の内容や実際の支援に反映させていた様子が認められる。

利用者本人の個別支援会議への同席は、利用者の意思を個別支援計画に反映させる上で重要なプロセスであり、軽視されるべきものではない。しかしながら、本施設においては、モニタリング会議や日常生活を通じて、利用者の意思を確認し、これを個別支援計画に反映させる一連のプロセスが継続的に行われていたことを踏まえると、本件手続瑕疵②によって、施設基準第 23 条が求める、利用者本人の意思を反映させた個別支援計画を作成するという制度趣旨が直ちに没却されるような結果が生じていたとまで評価し難い側面がある。

また、上記のとおり、本施設においては、利用者の意思を個別支援計画に反映させるプロセスが継続的に行われていたのであるから、留意事項通知及び施設基準第 23 条が要求する障害者福祉サービスの品質を満たしていたと考えられることも可能であり、上記の減算措置の趣旨を踏まえると、本件手続瑕疵②により減算事由に該当すると評価することは相当でないと考えられる。

さらに、利用者本人の個別支援会議への同席は、2024 年 4 月 1 日施行の制度改正により新たに導入された要件であるところ、神奈川県による報告によれば、同県の複数の市においても、個別支援計画作成に際して利用者本人の会議出席を確保できていない障害者支援施設が一定数存在しているものの、この場合においても、サービス管理責任者の指揮の下で、個別支援計画が作成されている限り、文書指導にとどめ、直ちに減算措置を講じていない運用がなされているとのことである。

これらの自治体における運用状況は、利用者本人の個別支援会議への同席を欠いた個別支援計画が、直ちに全体として不適切であると評価されるか否かという問題に加え、制度改正直後の段階において、障害者支援施設側が新たな要件に十分対応できていない場合に、その事実のみをもって直ちに減算措置を講じることが、現場の運営実務に過度の混乱をもたらすおそれがある点にも配慮したものと理解される。このような観点からすれば、このような自治体の対応は、直ちに不合理又は不当なものと評価されるものではないと考えられる。

(3) 本件追加瑕疵①について

上記 4. で述べたとおり、個別支援会議に代わり文書回覧の方法が施設基準上認められるか否かは明確ではないものの、個別支援会議において上程される文書について、個別支援会議に出席すべき担当者等で回覧されていれば各担当者からの意見や異議の機会は確保されていたと評価し得ると考えられる。そのため、文書回覧・決裁が施設基準上認められない方法であったとしても、この方法で個別支援会議を代替したことが、施設基準第 23 条が求める、利用者本人の意思を反映させた個別支援計画を作成するという制度趣旨を直ちに没却させるようなものであるとまで評価し難い。そのため、本件追加瑕疵①についても、この瑕疵のみにより直ちに減算事由に該当すると評価することは相当でないと考えられる。

(4) 本件追加瑕疵②について

個別支援計画への利用者（又はその後見人）の同意は、利用者（又はその後見人）が、実際に作成された個別支援計画について自らの意向や希望が反映されたものであるか否かを最終確認するプロセスとして重要なものであると考えられる。そのため、このプロセスが実施できていない場合には、個別支援計画が最終的に成立していたと評価できず、その瑕疵は小さいものではないと考えられる。

一方で、本件で後見人の同意を取得できなかった原因は、(i)旧後見人のから新後見人への後見人の交代があり、新後見人が仕事をしていること等による時間的な制約もあり、新後見人に対し、そもそも個別支援計画の制度趣旨がどのようなものであるか等の、個別支援計画の制度や内容について説明し、その理解を得ることに時間を要したという点にあり、やむを得ない側面が認められること、(ii)本施設から個別支援計画原案について新後見人への説明は既に実施されており、本施設として実施すべき事項は既に行われていること、(iii)新後見人は本施設と利用者との間で締結される障害者福祉サービス利用契約の更新については同意をしており、本施設を継続して利用する意思が確認できること、(iv)以上の点を踏まえて、本施設としては障害福祉サービス利用契約に基づきサービスの提供を継続する必要がある一方で個別支援計画原案への新後見人の同意を取得できないことをもって報酬が減算されるのは不合理と考えられることを踏まえると、本件のケースにおいて、後見人の同意が得られていなかったことは、直ちに 2024 年下半年から 2026 年上半期の個別支援計画について利用者本人の意思を反映させた個別支援計画が適切に作成されていないという評価に直結するものとはまでは評価しがたく、したがって、本件追加瑕疵②についても、この瑕疵のみをもって直ちに減算事由に該当すると評価することは相当でないと考えられる。

(5) 本件追加瑕疵③（モニタリング記録の未作成）について

上記第 3 の 3. (3)で確認しているとおおり、本施設では、日常生活の中で、利用者本人から聞き取りをした事項や担当者と接する中で示す動作、態度、表情、食事の様子などを丁寧に観察することにより、アセスメントやモニタリングを実施している。施設基準がモニタリング記録を求める趣旨は、実施されたモニタリング内容を記録し、他の担当者等と共有できる

ようにすることにより、個別支援計画へ利用者の意向を適切に反映させることにあると考えられる。またモニタリング記録の作成は、アセスメントシートの作成と同様に、施設基準の準に従った個別支援計画の策定がされているか否かを本施設や県が検証する際にも有用であること、また、記録を通じてより丁寧なモニタリングの実施を期待できることなどの効果があると思われる。

このようにモニタリング記録は適切に作成すべきものであるものの、その前提としてのモニタリング自体が実際に適切に実施されていることを前提とすれば、記録が作成されていないことのみをもって、施設基準が利用者の意向を反映した個別支援計画の策定を求める趣旨を直ちに没却するものあるとまでは、やはり認めがたいと思われる。したがって、本件追加瑕疵③（モニタリング記録の未作成）についても、この1点の瑕疵をもって直ちに減算事由に該当すると評価することは相当でないと考えられる。

(6) 本件追加瑕疵①～③を踏まえた検討

以上で検討したとおり、本件手続瑕疵②及び本件追加瑕疵①乃至③については、いずれについても、個々の手続的瑕疵の存在が、直ちに減算事由に該当すると評価することは相当ではないと考える。もっとも、今回中間報告の後に神奈川県より追加報告を受けたところによれば、本施設に関する個別支援計画作成プロセスにおいては、2024年の制度改正への未対応（本件手続瑕疵②（個別支援会議に利用者が同席していなかったこと））のみならず、上記で言及した本件追加瑕疵が発見されており、個別支援計画作成の一連のプロセスにおいて施設基準に照らして不十分な点があったことを認めざるを得ない。上記のとおり、個別支援計画の作成過程について、当該作成過程全体を一連のものとして評価し、その結果、個別支援計画の作成過程全体を通じて、利用者本人の意思の把握や反映が実質的に確保されていないなど、施設基準第23条の趣旨に照らして不適切であると評価される場合には、「個別支援計画の作成に係る一連の業務が適切に行われていない」として、減算事由に該当すると評価される余地がある。仮に本件手続瑕疵②又は本件追加瑕疵①乃至③のいずれかの瑕疵がある個別支援計画について、重疊的に瑕疵が生じている場合には、各瑕疵について単独では減算相当と評価されないとしても、それら瑕疵が重なり合うことにより、当該個別支援計画の作成過程全体を評価すると「個別支援計画の作成に係る一連の業務が適切に行われていない」として、減算事由に該当すると評価される余地がある可能性がある。

この点については、複数の瑕疵が重なることが直ちに減算事由に該当すると評価されるものではなく、個々の個別支援計画について、その一連の作成経緯等を仔細に分析した上で、当該個別支援計画の作成過程全体を通じて、利用者本人の意思の把握や反映が実質的に確保されていないなど、施設基準第23条の趣旨に照らして不適切であると評価されるか否かを検討する必要がある。

第5 結語

以上の検討をふまえると、本施設において指摘されている個別支援計画作成手続上の本件手続瑕疵①乃至③及び本件追加瑕疵①乃至③については、法その他関係法令・告示・通達等の基準や、各自治体における実際の運営実務の状況等を総合的に考慮した結果、個々の瑕疵が直ちに介護給付費の減算事由に該当すると評価することは相当ではないと考えられる。

本施設では、個別支援計画の作成に関し、2013年4月に障害者総合支援法の施行に合わせて、これまでの個別支援計画が「現在の計画は利用者のニーズが反映されていない」などの課題に対応するため「中井やまゆり園個別支援計画～作成マニュアル～」（以下「作成マニュアル」という。）を作成し、その後、障害者虐待防止法への対応の中で、行動制限実施計画が個別支援計画と一体をなすものと位置づけられたことなどから、2018年4月に作成マニュアルを見直している。また、2019年11月に発生した虐待事案に対する神奈川県障害サービス課からの勧告を受け、2021年4月にも作成マニュアルの見直しを行っていた³²。しかし、作成マニュアルについては、その後の各職員の周知や継続的な研修などの取り組みが十分になされず、そのために作成マニュアルの遵守が徹底できなかつた点は反省すべきところである。

本施設は、上記で言及したとおり、本アクションプラン等に基づき、利用者の処遇改善及び施設運営の改善を最優先課題として懸命に施設の改革に取り組んでいる。今回の個別支援計画作成のプロセスにおける瑕疵は、このように施設運営の改革に懸命に取り組む過程において、施設基準及び作成プロセスに定められた要件や手続の確認及び遵守、周知並びに制度改正への対応が後手に回った結果、施設基準の一部について十分な対応がなされていなかったこと、また、改正内容を十分に把握できていなかったことに起因して生じたものと考えられる。

もっとも、このような事情をふまえても、本施設においては、今後、施設運営の改善に加え、法令遵守の重要性を改めて認識し、マニュアル等の作成に加えて、これを職員に周知徹底し継続的な研修等により実際の業務運営に反映させることまで含めた法令遵守体制を整備することが求められる。また、法令遵守や制度改正への継続的な対応を可能とするため、県においては、継続的な制度内容の周知に努めるほか、特に制度改正に関する事項については、障害者支援施設をはじめとする事業者が円滑に対応できるよう、その内容や趣旨を分かりやすく整理した上で、適切な情報提供を行うことが求められる。

以上

³² 神奈川県からの追加聴取事項