

障がい福祉サービス利用者に対する介護保険制度移行期における支援  
のあり方に関する研究

○ 一般社団法人 友愛 伊藤幸子 (003851)

キーワード：介護保険制度移行期 65 到達時 障がい福祉サービス

## 研究目的

居宅介護や生活介護等これまで障がい福祉サービスを利用する障がい者が、65 歳到達時に介護保険制度移行となる際、さまざまな問題が散見される。たとえば、制度の違いによるサービス内容および利用手法、そして費用負担の問題などである。発表者自身も、介護支援専門員、相談支援専門員として従事し、高齢者および障がい者を対象として、ケアマネジメント実践を行っているが、それらの実践過程で、これまで障がい者が介護保険制度移行の際に戸惑っている現実遭遇してきた。とりわけ費用負担に関して、「これまで無料で利用できていたものがどうして有料となるのか」といった疑問に対して理解を求めることは容易ではない。

そこで、本研究では、障がい福祉サービス利用者に対する介護保険制度移行期における支援のあり方を考察する基礎的作業として、障がい者が介護保険制度移行期にかかえる問題について明らかにしたうえで、問題解決のための方策について考察することを目的とする。

## 研究方法

本研究は、文献研究で行う。具体的には、障がい者に対する介護保険制度移行期にかかわる法制度の動向について整理した上で、障がい者が介護保険制度移行期にかかえる課題について明らかにする。その上で、それらの問題解決のための方策について考察する。

## 倫理的配慮

本研究は、日本社会福祉学会研究倫理規程を遵守し、引用文献について原著者名・文献名・出版年・引用箇所・URL を明示した。

## 研究結果

### (1) 障がい者に対する介護保険制度移行期にかかわる法制度の動向

障がい福祉サービスを利用していた者に対する介護保険移行は、障害者総合支援法第 7 条において、「自立支援給付は、当該障害の状態につき、介護保険法の規定による介護給付、健康保険法の規定による療養の給付その他の法令に基づく給付又は事業であって政令で定めるもののうち自立支援給付に相当するものを受け、又は利用することができるときは政令で定める限度において、当該政令で定める給付又は事業以外の給付であって国又は地方公共団体の負担において自立支援給付に相当するものが行われたときはその限度において、行わない。」

と示されていることが、法的根拠であり、その給付に関しては、障害者総合支援法施行令に規定されている。

また、「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自立支援給付と介護保険制度との適用関係等について」(平成 19 年 3 月 28 日障企発第 0328002 号障障発第 0328002 号)では、介護給付費等と介護保険制度との適用関係について、「給付対象となる介護保険サービスが利用できる場合は、当該介護保険サービスの利用が優先される」とある。しかしながら、「障害者が同様のサービスを希望する場合でも、その心身の状況やサービス利用を必要とする理由は多様であり、介護保険サービスを一律に優先させ、これにより必要な支援を受けることができるか否かを一概に判断することは困難である」とも示している。

障害者総合支援法の利用者負担については、2008 年の障害者自立支援法（当時）違憲訴訟提訴により、2010 年 1 月に国と原告団・弁護団との間で「基本合意文書」が交わされたことを受け、市町村民税非課税世帯等の低所得者は、利用者負担は 0 円となっている。一方、介護保険制度では、生活保護世帯以外、市町村民税非課税世帯も 1 割負担が生じる。

岡山県において、月 249 時間の重度訪問介護を受けていた脳性麻痺の男性が、65 歳の誕生日を迎える直前の 2013 年 2 月に岡山市の通告で障害者自立支援法給付を打ち切られた。その後、介護保険制度申請により、96 時間分を介護保険利用、残りの 153 時間が障がい福祉サービスの支給決定となった。しかしながら、介護保険制度利用により、これまで自己負担額が 0 円であったものが、月額 15000 円の自己負担額を求められたこともあり、岡山市に対して決定取り消し等を求めて、裁判を起している。これに対して岡山地裁は、2018 年 3 月に、岡山市に対して決定を取り消し、慰謝料等を支払うよう命じている（岡山地裁 2018）。

そして、2016 年 5 月に成立した障害者総合支援法及び児童福祉法の一部を改正する法律では、高齢障がい者の介護保険サービスの円滑な利用を図るとして、65 歳まで長期間にわたり障がい福祉サービスを受けていた障がい者で、介護保険制度と障がい福祉サービスの併給（以下、併給と略す）利用および低所得者に対して、利用者負担を軽減できる仕組みを設けた。

介護保険法と障害者総合支援法の制度に関して、①社会保障制度体系、②利用手法、③支援者の制度理解の相違が明らかとなった。介護保険法と障害者総合支援法について、①では、前者が社会保険、後者が社会扶助である。②では、利用手法としてケアマネジメント技術が用いられ、ケアマネジメント過程を経ることに変わりがない。しかしながら、併給が円滑に行われないことから、これまで利用できていたサービスが利用できないなどの問題がある。また、ケアマネジメント過程において、前者は給付管理を実施して後者は行わないという決定的な違いがある。さらに、支給量に関して、介護保険制度は全国一律の支給量である<sup>1)</sup>が、障害者総合支援法の支給決定は市町村が行い、量に関して全国一律ではない（障害者総合支援法第 22 条）。サービス内容も訪問介護と居宅介護は同じ内容を実施するとはいえ、介護報酬と月あたりの総時間というように支給量の捉え方が違い、援助内容も市町村の判断によって異なる。

## （2）障がい者が介護保険制度移行期にかかえる問題点

### ①情報の周知

介護保険に移行した障がい者が利用していた障がい福祉サービスでは、居宅介護が 70.9%と最も多く、生活介護が 15.8%、短期入所が 6.8%であった。また、障がい者が 65 歳

を機にサービスを開始した介護保険サービスは、訪問介護が 58.8%と最も多く、通所介護 20.4%、訪問看護 8.8%であった（みずほ情報総研 2016）。

このように障がい者は 65 歳を機に、介護保険サービスに移行したり、介護保険サービスの利用を開始したりしているが、厚生労働省の調査結果（厚生労働省 2015）では、65 歳到達による介護保険制度への移行の案内を実施していない市区町村が 13.1%であり、周知はしていても 65 歳の 1 か月前という市区町村も 30.7%であった。また、介護保険制度と障がい福祉サービスの併給について、障がい者への情報周知を 7.7%の自治体実施していなかった。

自治体における障がい福祉サービスから介護保険サービスを円滑に行うための取り組みや工夫として、「65 歳到達の 6 か月前から関係者会議で介護保険申請からケアマネジャーの依頼、介護保険利用までの役割分担を決め、在宅生活継続に必要なサービスを調整する」といった取り組みがあげられている。また、60 歳を迎えた時点で介護保険サービス移行への説明を相談支援専門員が行っている自治体もある（みずほ情報総研 2016）。

## ②利用者負担の発生

介護保険制度へ移行した障がい者のなかで、所得区分に関しては、低所得が 42.9%と最も多く、次いで生活保護 33.7%となっている。併給を利用せず、介護保険制度のみを利用している障がい者の中で、移行前の障がい福祉サービスの自己負担額（月額）は、平均で 616 円であった。一方、介護保険サービス移行後の自己負担額は、平均で 7,189 円である（みずほ情報総研 2016）。介護保険制度と障害者総合支援法の整合性の問題として、利用者の負担額の点で 2 つの制度の違いが大きく、この 2 制度の併存に関して一般的理解が得難い（小澤 2018）。自治体意見としても、「介護保険移行に伴う利用者負担の発生及び増大が理解を得にくい」が、33.4%（厚生労働省 2015）で、介護保険制度移行の際の利用者負担の発生は、自治体としても理解を得るために苦慮しているところである。

先述したとおり、介護保険制度は応益負担で障害者総合支援法は応能負担であり、市町村民税非課税世帯等の低所得者については、利用者負担は 0 円であった。市町村民税非課税世帯であり、長年障がい福祉サービスを利用してきた障がい者には、この差異が受け入れがたく、審査請求における論点として、介護保険移行による利用者負担の増加があげられている（厚生労働省 2015）。

## ③支援者等の制度理解

障がい者が介護保険制度に移行した後も、併給で障がい福祉サービスを利用できるが、介護支援専門員に障がい福祉サービスの知識が少ないことも併給利用の妨げとなっている。先の調査の自由記述で、「ケアプランをケアマネジャーに作成してもらうときに、障がい福祉サービスについて詳しくないので作るのが難しい」とあり、その制度理解に課題があることがうかがえる。また、介護支援専門員と相談支援専門員では、サービスの種類や量の理解に差異がある、本人やケアマネジャーに制度の理解が不十分であるとの意見もあった（みずほ情報総研 2016）。

さらに、支援者に対して自治体における障がい福祉サービスから介護保険サービスを円滑に行うための取り組みや工夫として、介護支援専門員の連絡会に相談支援専門員が参加するといった機会を作り、情報共有を進めている自治体もあった（みずほ情報総研 2016）。

介護支援専門員と相談支援専門員、その双方はケアマネジメント過程を経る業務を行っ

ているとはいえ、介護保険制度や高齢者福祉の制度と児童を含めた障がい福祉の制度に対して、その理解度に隔たりがある。したがって、介護保険移行期において相談支援専門員が、介護保険制度利用になる際に起こる自己負担等の説明が利用者にとっかりとできていない実態がある。また、介護支援専門員についても、先述したとおり障がい福祉サービスのセルフプラン作成等の理解が乏しく、併給が円滑に進まない場合がある。

そして、業務に関わる人材に関して、研修等による認定などから介護支援専門員と相談支援専門員には大きく違いがある（小澤 2018）<sup>2)</sup>。介護支援専門員と相談支援専門員はどちらも国家資格ではないものの、前者は介護支援専門員実務研修受講試験の受験要件の見直しを受けて、受験資格者自体の範囲が狭くなり、時間数も増加となっている。相談支援専門員に関しても、2019年にカリキュラムの見直しが図られたが、研修受講に必要な要件については厳格ではない。

## 考察

本研究で、障がい者が介護保険制度移行期にかかえる課題として、①情報の周知、②利用者負担の発生、③支援者等の制度理解の3点か明らかとなった。これらの課題に対する問題解決の方策として、障がい者が介護保険制度移行期に介護保険利用となり、利用者負担発生によって起こる具体的な生活実態を明らかにし、研究を進めていくことが必要である。また、支援者等に対しても研修内容を含め、制度理解が促進される改善が求められる。

介護支援専門員は、介護保険制度の中で従事し、介護保険制度に関する知識や高齢者にみられる疾患等医療に関する知識が深い。また、相談支援専門員は、児童を含めた障がいに関する制度や障がい特性に関して精通している。しかしながら、65歳に移行する際の問題に焦点を当てたとき、もう少し知見を広げなければならないという意識を持つ必要がある。障がい者が65歳に到達するときに起こりうる事象について、予見しておく力が求められる。そして、介護支援専門員も併給という選択肢があることについて、利用者に情報提供していかなければならない。

## 注

- 1) 区分支給限度基準額内であり、総合事業は除く。また、解釈等に保険者の違いはある。
- 2) 相談支援専門員に関して、長谷川唯・桐原尚之は「相談支援専門員は実務経験と研修修了の要件を満たせばその資格が得られる」と資格要件の問題点を指摘する。

## 文献

長谷川唯・桐原尚之（2013）「障害者自立支援法における相談支援事業の仕組みにかんする考察-これからの相談支援事業の方向性を探る」『立命館人間科学研究』28.

厚生労働省（2015）「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自立支援給付と介護保険制度の適用関係についての運用実態調査結果」

<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12203000->

[Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Shougai-fukushika/chousakettuka.pdf](#) (2020. 8. 4)  
厚生労働省 (2015) 「介護支援専門員実務研修受講試験の実施についての一部改正について」平成 27 年 2 月 12 日老発 0212 第 2 号  
[https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=00tc0780&dataType=1&pageNo=1](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc0780&dataType=1&pageNo=1) (2020. 8. 4)  
厚生労働省 (2019) 「相談支援従事者研修事業の実施についての改正について」令和元年 9 月 10 日障発 0910 第 1 号  
<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/6430/00143367/190910kaiseituuti.pdf>  
(2020. 8. 4)  
みずほ情報総研 (2016) 「障害者の介護保険サービス利用等に関する実態調査」  
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/0000130381.pdf> (2020. 8. 4)  
小澤温 (2018) 「障害者福祉制度の近年の動向と課題」『社会保障研究』 Vol. 2, No. 4, <http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/sh18020401.pdf> (2020. 8. 4)  
岡山地裁判例 (2018) 「平成 25(行ウ)16 行政処分取消等請求事件」  
[https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/684/087684\\_hanrei.pdf](https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/684/087684_hanrei.pdf) (2020. 8. 4)