

静岡県における共生型サービスの拡がりの可能性

－共生型サービスの実態調査から－

○渡辺央（静岡福祉大学 会員番号 8343）、木下寿恵（静岡福祉大学 会員番号 6062）

Key Words：共生型サービス、高齢障害者、介護保険への円滑な移行

I 研究の目的

1. 「共生型サービス」の創設までの経緯

2018年度より、介護保険制度と障害福祉制度に新たに「共生型サービス」が創設された。一つの事業所において、介護保険法と障害者総合支援法、児童福祉法にまたがりサービスが提供されるというものである。

共生型サービスが創設される以前は、これまで障害福祉サービスを利用してきた障害者は、65歳になると、原則として優先的に介護保険制度に位置づけられたサービスを利用することになっていた。しかし、サービスを提供する事業所が変わることによって、障害者自身が新しい環境に適応するのに困難を伴ったり、新しいサービス提供者に自身の意思や要望を理解してもらうことへの負担感が大きいとの指摘が、従来よりあった。

共生型サービスの議論の出発点は、2015年2月23日に設置された「高齢の障害者に対する支援の在り方に関する論点整理のための作業チーム」における検討である。その後、2015年12月14日に社会保障審議会障害者部会がまとめた「障害者総合支援法施行3年後の見直しについて～社会保障審議会障害者部会報告書～」において、障害福祉サービスを利用してきた障害者が介護保険サービスを利用する場合に、継続して障害福祉サービス事業所がサービスを提供することができるようにする等の検討の必要性を指摘していた。

「共生型サービス」を創設するにあたっては、2015年度から地域創生交付金を活用し整備が始まった「小さな拠点(多世代交流・多機能型の福祉拠点)」の取り組みを参考にしている部分が多い。「小さな拠点(多世代交流・多機能型の福祉拠点)」とは、中山間地域等において生活・福祉サービスを一定のエリア内に集め、周辺集落と交通ネットワーク等で結んだものをいい、特に福祉拠点を指す場合には縦割りを排除し地域交流、地域支えあいの拠点として、多世代交流・多機能型のものを意味している。

「共生型サービス」という用語が初めて使用されたのは、2016年9月30日の第65回社会保障審議会介護保険部会においてであった。しかしながら、社会保障審議会介護保険部会における検討の背景には、2016年7月15日厚生労働省に設置された『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」での議論が大きく影響している。2017年2月7日に

『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」がまとめた『地域共生社会』の実現に向けた(当面の改革工程)」において、「共生型サービス」の創設が明らかに示された。

「共生型サービス」は、当初社会保障審議会障害者部会と介護保険部会では、障害福祉サービスを利用してきた障害者が介護保険サービスを利用する場合の活用しやすさのため考えられてきた。しかしながら、2016年6月2日の「ニッポン一億総活躍プラン」において『介護離職ゼロ』に向けた取組の方向」の一つとして「高齢者、障害者、児童等

が相互又は一体的に利用しやすいようにする」と示され、限られた人材の有効活用のために同一の事業所で一体的にサービスを提供することが考えられるようになっていった。

2. 「共生型サービス」の概要

「共生型サービス」として基準・報酬を設定している対象サービスは、①高齢障害者の介護保険サービスの円滑な利用を促進する観点から、介護保険と障害福祉両方の制度に共通するサービス、②現行の基準該当障害福祉サービスとして位置付けられているサービスとされ、「表1 共生型サービスの対象となる現行サービス」(以下、表1とする)のように整理することができる。

表1 共生型サービスの対象となる現行サービス

介護保険サービス		障害福祉サービス等	
ホームヘルプサービス	訪問介護	↔	・居宅介護 ・重度訪問介護
デイサービス	通所介護 (地域密着型を含む)	↔	・生活介護 (主として重症心身障害者を通わせる事業所を除く) ・自立訓練 (機能訓練・生活訓練) ・児童発達支援 (主として重症心身障害児を通わせる事業所を除く) ・放課後等デイサービス (同上)
	療養通所介護	↔	・生活介護 (主として重症心身障害者を通わせる事業所に限る) ・児童発達支援 (主として重症心身障害児を通わせる事業所に限る) ・放課後等デイサービス (同上)
ショートステイ	短期入所生活介護 (予防を含む)	↔	・短期入所
「通い・訪問・泊まり」といったサービスの組み合わせを一体的に提供するサービス※	(看護)小規模多機能型居宅介護 (予防を含む) ・通い	→	・生活介護 (主として重症心身障害者を通わせる事業所を除く) ・自立訓練 (機能訓練・生活訓練) ・児童発達支援 (主として重症心身障害児を通わせる事業所を除く) ・放課後等デイサービス (同上)
	・泊まり	→	・短期入所 (泊まり)
	・訪問	→	・居宅介護 ・重度訪問介護 (訪問)

※障害福祉サービスには介護保険の小規模多機能型居宅介護と同様のサービスは無いが、障害福祉制度の現行の基準該当の仕組みにおいて、障害児者が(看護)小規模多機能型居宅介護に通ってサービスを受けた場合等に、障害福祉の給付対象となっている。

「共生型サービス(資料4)」(第142回社会保障審議会介護給付費分科会、平成29年7月5日)を参考に、筆者作成

II 研究の視点と方法

1. 研究の視点

筆者らの所属大学がある静岡県では、2010年度から独自に「ふじのくに型福祉サービス」を創設し推進してきている。「ふじのくに型福祉サービス」は、「居場所」「ワンストップ」「共生型福祉施設」の3つの柱を掲げており、そのうちの「共生型福祉施設」は高齢者施設などで障害のある人や子どもなどに対する福祉サービスを提供するもので、「共生型サービス」に近い理念のもとで実施されている取り組みである。「共生型福祉施設」は共

生型サービスが開始された 2018 年 4 月 1 日現在、延べ 80 事業所・運営主体で実施されており、静岡県においては「共生型サービス」への移行がしやすい土壌にあるものと考えられる。

このような静岡県において、共生型サービス事業所数はサービスが開始され 1 年が経過した 2019 年 3 月現在 4 カ所、さらに約 1 年が経過した 2020 年 1 月現在 17 カ所となった。「ふじのくに型福祉サービス」の「共生型福祉施設」が普及している静岡県において、これらの事業所が共生型サービスを申請した背景にはどのような理由・要因があるのか、共生型サービスの創設の契機となった高齢障害者の介護保険サービスへの円滑な移行がなされているのか、それぞれの事業所における利用実態はどうか、静岡県における現状について把握することにより、今後当該県において共生型サービスが浸透していく可能性を検討したい。

2. 研究の方法

2019 年 11 月現在、静岡県内で共生型サービスの申請をしている 17 事業所の管理者・施設長に対して自記式質問紙調査を実施した。10 カ所から回答があった。

調査期間：2020 年 2 月 6 日～2 月 17 日

質問項目：「提供しているサービス種別と定員」「介護に従事している職種と職員数」

「取得している共生型サービス加算」「共生型サービスの申請日」「共生型サービスを申請した理由」「サービス利用実態の有無」「最近 1 年間におけるそれぞれの月の利用実態」「利用実態のない場合の理由」「65 歳以前からの利用者の有無と 65 歳以前に利用していたサービス種別」「排泄や入浴介助における『同性介助』の実施の有無」「『同性介助』を行っていない場合の理由」「介護保険サービスから転換した場合の『障がい者支援に関する研修』の有無」「障害福祉サービスから転換した場合の『高齢者支援に関する研修』の実施の有無」の 12 項目である

Ⅲ 倫理的配慮

本研究は「一般社団法人日本社会福祉学会研究倫理規程」の内容を遵守して実施した。調査対象の 17 事業所に対しては、調査票と共に調査に対する依頼書を同封して、調査の内容、目的等を示し、研究調査目的以外にはデータを利用しないこと、調査結果を公表する際には、個人及び事業所が特定できないように加工することを文書で説明した。調査に関しては任意であり、調査票の返送をもって同意を得られたものとした。

Ⅳ 研究結果

表 2 は「静岡県における共生型サービスの現状に関するアンケート結果」である。表 2 によれば、回答があった 10 カ所のうち、利用実態のない事業所は a の 1 カ所のみであった。利用実態のないと回答した 1 カ所も「入浴目的であることが多く、入浴設備が充実していないため利用につながっていない」ためであり、サービス提供を見据えたうえで申請していることが分かった。同性介助を実施していない事業所は c,d,f の 3 カ所であった。その理由としては、「職員が配置できていない」「同性介助を希望する人には対応して

いる」「希望がない限り円滑な業務を行うためにも同性介助にはこだわれない現状がある」ことを挙げていた。介護に従事している職員は介護職員・看護職員・生活相談員・管理者など様々な職種があったが、いずれの事業所においても女性職員が多く男性職員が少ないため、男性利用者が同性介助を希望したときに利用者の希望に添うことが難しい実態が明らかとなった。

表2 静岡県における共生型サービスの現状に関するアンケート結果

事業所	種別と定員 (介護保険)	種別と定員 (障害福祉)	介護に従事している 職種と職員数 (男性/女性)	取得している 加算	共生型サービス 申請日	共生型サービス 申請理由	サービス 利用実態	利用実態 ない理由	65歳以前 からの 利用者	同性介助 行うか	同性介助 しない理由	研修の有無 内容
a	通所介護と生活介護 あわせて13人		介護職員5(2/3) 看護職員3(0/3) 生活相談員2(1/1) 管理者1(1/0)	生活相談員 配置等加算	2018年9月		ない	年間1-2人 くらい見学 に来るもの の入浴目的 であること が多く、入 浴設備が充 実していない ため利用 につなげ ていない	いない	はい		実施 (障がい者の 施設に行き研 修を行った)
b	通所介護と生活介護 あわせて30人		介護職員11(0/11) 看護職員4(0/4) 生活相談員2(0/2) 管理者兼相談員1(0/1)		2019年3月	今後の「地域共生 型社会」の実現に むけて、本会とし て取り組みを開始 した	ある		はい *女性ス タッフのみ なので、男 性利用者の 場合は考え る必要あり			実施 (病気につ いて対応に ついては利用 者に合わせ て個別理解 ができるよ うに事前に 取り組ん だ)
c	通所介護25人	生活介護25人	介護職員6(0/6) 看護職員2(0/2)	福祉専門職 配置加算(1)	2019年4月1日	地域のニーズに 応えて	ある		いない	いいえ	職員が配置 できていな い	実施 (障がい者の 理解)
d	通所介護35人 訪問看護		介護職員10(2/8) 看護職員4(0/4) 生活相談員1(0/1)	福祉専門職 配置加算(1)	2019年4月1日	保険者からの依頼	ある		いない	いいえ	同性介助を 希望する人 には対応し ている	実施 (生活介護事 業所へ一日体 験(看護職 員))
e	短期入所生活 介護8人	短期入所8人	介護職員4(2/2)	福祉専門職 配置加算(1)	2019年4月1日	地域のニーズに 応えて	ある		いない	はい		実施 (障がい者の 理解)
f	通所介護33人	生活介護3人	介護職員7.5(0/7.5) 看護職員3(1/2) 生活相談員3(1/2)		2019年5月1日	・集客率につな がると思った ・障害者も共に 過ごせる場所 を提供したか った	ある		いる (2人)	いいえ	・現在の利 用者は特に 問題なく過 ぎせている (契約時には 尋ねている) ・希望がな い限り円滑 な業務を行 うためにも 「同性介 助」にはこ だわれない 現状がある	未実施
g	訪問介護70人	居宅介護10人	介護職員8(2/6)		2019年7月1日	介護保険サービス のみならず障害 福祉サービスを 提供し、より充 実した地域密着 型サービスを行 いたいと思っ た	ある		いない	はい (できるだけ)		実施 (利用者の難 病に関する資 料配布と把握 、支援方法に ついての検討)
h	通所介護と機能訓練 あわせて60人		介護職員3(1/2) 看護職員2(0/2) 生活相談員2(1/1)	福祉専門職 配置加算(1)	2019年8月1日	リハビリ強化型通 所介護施設には 設備・人的資源 が整っており、 障がいサービス の方にも役立 てたいと思っ た	ある		いない	はい		実施 (脳性麻痺の 心身機能につ いて)
i	通所介護と生活介護 あわせて20人		介護職員10(4/6) 看護職員3(0/3) 生活相談員1(0/1)	生活相談員 配置等加算	2018年6月1日	障害福祉サービス の生活介護を利 用者が介護保険 に移行しても、 今までと同じ 仲間や環境中 で継続した生 活が送れるよ うにとの希望 があった	ある		いる (2人) (生活介護)	はい		未実施
j	通所介護と生活介護 あわせて20人		介護職員8(2/6) 看護職員3(0/3) 生活相談員1(1/0)	生活相談員 配置等加算	2019年11月1日	・利用者が65歳 を迎え、その 後も今のサー ビス利用を 継続希望され た ・今後も同様 のケースが考 えられる	ある		いる (1人) (生活介護)	はい		未実施

表 2 の中から「共生型サービスの申請日」「共生型サービスを申請した理由」「65 歳以前から利用者の有無と 65 歳以前に利用していたサービス種別」「共生型サービス開始にあたっての研修の有無と実施した研修内容」に焦点を絞ったものが表 3「共生型サービスの申請日・申請理由、65 歳以前からの利用者の有無、開始にあたっての研修の有無と実施した研修内容」である。表 3 によれば、申請した時期は 2018 年度が a,b,i の 3 カ所、2019 年度は c,d,e,f,g,h,j の 7 カ所であった。申請理由から、65 歳以前からの利用者がある事業所は f,i,j の 3 カ所あり、高齢障害者の介護保険への円滑な移行を考えて取り組んでいることが分かった。65 歳以前からの利用者がない a,b,c,d,e,g,h の 7 事業所は、「障がい者の理解」「生活介護事業所への一身体験」「利用者の難病に関する資料配布と把握、支援方法について検討」「脳性麻痺の心身機能について」などの研修を行っており、障がい者支援を行ったことのない事業所においては、障がいに関する理解や支援方法に関する研修の必要性を感じていることが明らかとなった。

表 3 共生型サービスの申請日・申請理由、65歳以前からの利用者の有無、開始にあたっての研修の有無と実施した研修内容

事業所	共生型サービス申請日	共生型サービス申請理由	65歳以前からの利用者	共生型サービス開始にあたっての研修の有無 実施した研修内容
a	2018年9月		いない	実施 (障がい者の施設に行き研修を行った)
b	2019年3月	今後の「地域共生型社会」の実現にむけて、本会として取り組みを開始した	いない	実施 (病気について/対応については利用者に合わせて個別理解ができるように事前に取り組んだ)
c	2019年4月1日	地域のニーズに応じて	いない	実施 (障がい者の理解)
d	2019年4月1日	保険者からの依頼	いない	実施 (生活介護事業所へ一身体験〔看護職員〕)
e	2019年4月1日	地域のニーズに応じて	いない	実施 (障がい者の理解)
f	2019年5月1日	・集客率につながらなかつた ・障害者も共に過ごせる場所を提供しなかつた	いる (2人)	未実施
g	2019年7月1日	介護保険サービスのみならず障害福祉サービスを提供し、より充実した地域密着型サービスを行いたいと思った	いない	実施 (利用者の難病に関する資料配布と把握、支援方法についての検討)
h	2019年8月1日	リハビリ強化型通所介護施設には設備・人的資源が整っており、障がいサービスの方にも役立てたいと思った	いない	実施 (脳性麻痺の心身機能について)
i	2018年6月1日	障害福祉サービスの生活介護を利用者が介護保険に移行しても、今までと同じ仲間や環境の中で継続した生活が送れるようにとの希望があった	いる (2人) (生活介護)	未実施
j	2019年11月1日	・利用者が65歳を迎え、その後も今のサービス利用を継続希望された ・今後も同様のケースが考えられる	いる (1人) (生活介護)	未実施

表 2 の中から「共生型サービスの申請日」「最近 1 年間におけるそれぞれの月における利用実態」に焦点を絞ったものが表 4「共生型サービスの申請日とサービス利用実態が確認された時期」である。前述のとおり、サービス利用実態のない事業所は a の 1 カ所のみであった。a 以外のサービス利用実態のあった事業所の 9 カ所のうち、共生型サービスの申請日とサービス利用実態が確認された時期が同月または翌月であった事業所は c,g,h,j の 4 カ所、共生型サービスの申請日とサービス利用実態が確認された時期が 2 カ月以上空いている事業所が b,d,e,f,i の 5 カ所であった。共生型サービスの申請日とサービス利用実態が確認された時期が同月または翌月であった事業所 4 カ所のうち、65 歳以前からの利用者がいた事業所は j の 1 カ所のみであり、必ずしも高齢障害者の介護保険への円滑な移行を考えて申請している訳ではないことが分かった。

表4 共生型サービスの申請日とサービス利用実態が確認された時期

事業所	共生型サービス 申請日	サービス利用実態が 確認された時期	65歳以前からの 利用者
a	2018年9月	なし	いない
b	2019年3月	2019年11月	いない
c	2019年4月1日	2019年4月	いない
d	2019年4月1日	2019年10月	いない
e	2019年4月1日	2019年7月	いない
f	2019年5月1日	2019年10月	いる (2人)
g	2019年7月1日	2019年7月	いない
h	2019年8月1日	2019年8月	いない
i	2018年6月1日	2019年3月	いる (2人) (生活介護)
j	2019年11月1日	2019年12月	いる (1人) (生活介護)

注) サービス利用実態が確認された時期は、2019年3月から2020年2月の期間で調査したため、それ以前の利用実態は不明

V 考察

表3から、今回の調査において回答のあった事業所では、申請理由として高齢障害者の介護保険への円滑な移行を挙げているところが多く、共生型サービス創設時の原点を理解し実現しようとして、研修を実施し障がい者理解に努め、現状で最大限可能な支援を行っていることが分かった。65歳以前からの利用者があるf,i,jの3カ所は、共生型サービスの開始にあたって障がい者理解に関する研修は行っていなかった。しかし、65歳以前からの利用者がいないa,b,c,d,e,g,hの7カ所は、障がい者支援についての研修を行っており、高齢者と障がい者とは介護や支援の方法が異なると考えていることが推察された。このことから、共生型サービスにおいては、多様な利用者ニーズに対応できる人材の養成が求められていることが考えられる。

一方、表4を詳細に見てみると、b,d,e,f,iの5カ所は、共生型サービスの申請日とサービス利用実態が確認された時期に開きがあった。しかし、表3において前述の5カ所の「共生型サービスを申請した理由」を見てみると、既に65歳以前からの利用者があり将来的に共生型サービスの利用が見込まれる事業所もf,iの2カ所あったが、地域や保険者のニーズに応じて申請していた事業所がb,d,eの3カ所見られた。

いまずぐに共生型サービスの利用者がいなくても共生型サービスの申請を行っている事業所が存在するという事は、地域共生社会の理念の理解が進んでいることが伺える。共生型サービス事業所があることによりその地域における受け入れ態勢の土壌が整い、共生型サービスの利用の必要性が生じたときに即時に対応することが可能となる。このような現状は、静岡県における共生型サービスの拡がりの可能性を示唆しているであろう。

参考文献

1. 第 65 回社会保障審議会介護保険部会（2016 年 9 月 30 日）『ニーズに応じたサービス内容の見直し』
2. 第 70 回社会保障審議会介護保険部会(2016 年 12 月 9 日)『介護保険制度の見直しに関する意見』
3. 第 142 回社会保障審議会介護給付費分科会(2017 年 7 月 5 日)『共生型サービス(参考資料)』
4. 第 142 回社会保障審議会介護給付費分科会(2017 年 7 月 5 日)『共生型サービス(資料 4)』
5. 経済財政諮問会議（2016 年 4 月 18 日）第 6 回経済財政諮問会議資料 4『少子化対策について』
6. 木下寿恵、渡辺央(2018 年 2 月)「先駆的实践から見えてくる『共生型サービス』の展望」『静岡福祉大学紀要第 14 号』、47-56
7. 木下寿恵、渡辺央(2020 年 6 月 21 日)「静岡県における共生型サービスの実態と課題—障がい者支援の困難さに焦点をあてて—」『日本地域福祉学会第 34 回大会報告要旨集 CD-ROM』(武庫川女子大学)
8. 厚生労働省「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム」(2015 年 9 月 17 日)『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン—』
9. 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部(2017 年 2 月 7 日)『「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)』
10. 高齢の障害者に対する支援の在り方に関する論点整理のための作業チーム(2015 年 3 月 25 日)『高齢の障害者に対する支援の在り方について』
11. 社会保障審議会障害者部会（2015 年 12 月 14 日）『障害者総合支援法施行 3 年後の見直しについて～社会保障審議会障害者部会報告書～』
12. 「特定非営利活動法人デイサービスこのゆびとーまれ」パンフレット(2015 年 10 月)
13. 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター(2016 年 3 月)『「多世代交流・多機能型福祉拠点のあり方に関する研究」報告書』
14. 渡辺央、木下寿恵(2019 年 6 月 9 日)「静岡県における『ふじのくに型福祉サービス』と『共生型サービス』の関係性」『日本地域福祉学会第 33 回大会報告要旨集』(川崎医療福祉大学)、205