

【社会保障サービスと情報アクセシビリティ③】

共生型サービスの提供について ～福祉サービス提供の総合化、包括化¹の動向～

主席研究員 前田 穰

はじめに

社会保険審議会介護保険部会は、平成29年介護保険制度改正に向けた最終意見を2016年12月9日にとりまとめた。このとりまとめ意見等を踏まえて、介護保険法、社会福祉法等の関連法改正案をパッケージした形で「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案」²が通常国会に提出されている。また、平成30年報酬改定に向けた社会保険審議会介護給付費分科会での議論も3月末頃から始まる見込みである。

意見とりまとめでは、地域包括ケアシステムを深化させ「地域共生社会」の実現を図るために、その基盤整備として、高齢者と障害児者が同一事業所で介護保険と障害福祉のサービスを受けられる共生型サービスを新たに設けることが必要だとされており、今回の改正では共生型サービスが、初めて介護保険制度に位置付けられる予定である。

今回は、この共生型サービスが制度改正に上がってきた背景について見て行きたい。

1. 共生型サービスの現状

共生型サービスはこれまでも提供されてきている。高齢者、障害児者等を一緒にケアする富山型デイサービス³など富山県の取組みが有名である。

ただし、これまでの取組みは、サービス毎の指定基準を同時に満たすか、富山型の特区制度を活用した特例措置等によって基準を緩めて行われてきた。今回の改正により、特区申請によらずに障害福祉サービス事業所等でも介護保険事業所の指定が受けやすくなり、総合的なサービス提供を進める環境整備が進むことになる。

なお、富山型デイサービスの全国的な普及とともに、多世代交流・多機能型の福祉拠点である「共生型福祉施設」が広がりを見せてきており、東日本大震災の被災地や、中山間地や北海道などの居住地が点在している地域、都市部においても商店街の空き店舗などを改修した世代間交流などを行う拠点としてコミュニティの再生を担ってきている。

1 総合化とは、介護、障害福祉、子ども子育てなどの福祉サービスが一体で提供されること、包括化とは、福祉サービスを含め生活の困りごとをひっくるめて相談支援することを示す。

2 地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案
厚生労働省ホームページ>所管の法令等>国会提出法案>第193回国会（常会）提出法律案
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/193.html>

3 富山県厚生部厚生企画課「とやまの地域共生」地域共生のとやま：<http://www.toyama-kyosei.jp/develop/>

2. 共生型サービス新設の背景

今回新設される共生型サービスは、前述の制度改正の意見とりまとめでは「地域共生社会の実現の推進」のなかの『公的な福祉サービスの「丸ごと」への転換』の取り組みとして位置付けられている。

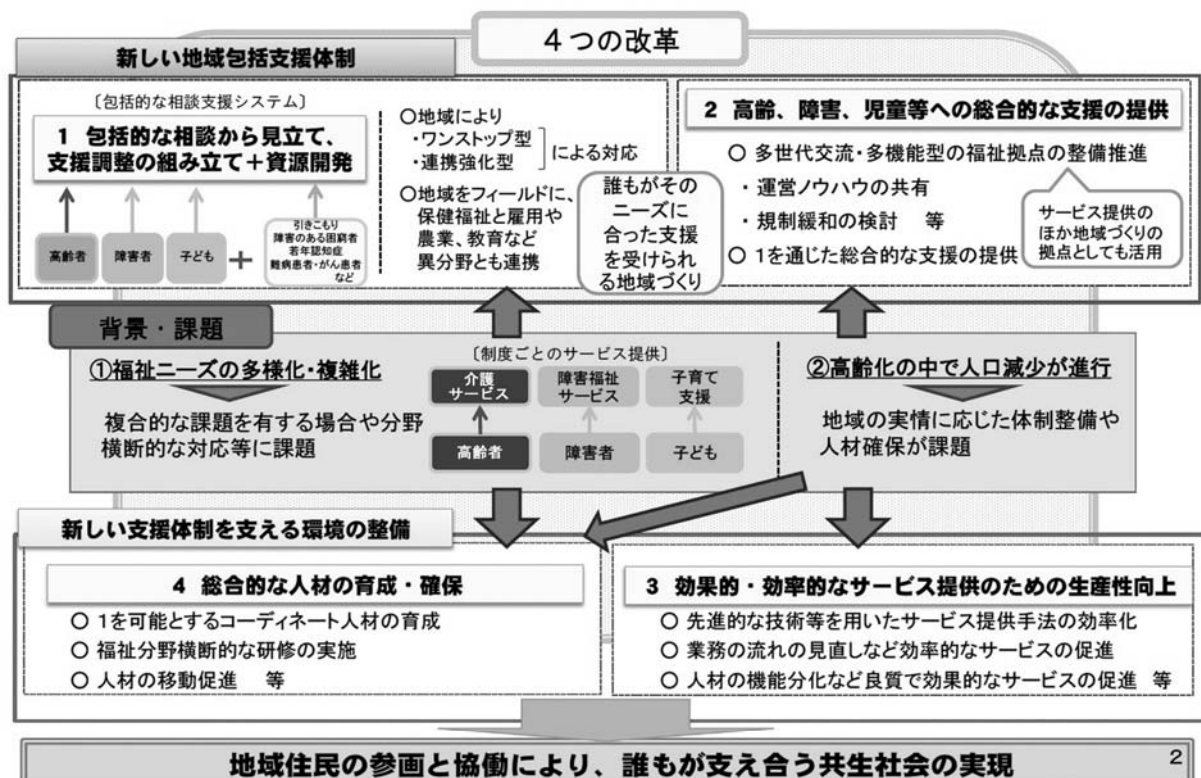
このような枠組みでの整理は、厚生労働省の部局横断的なプロジェクトチームで2015年9月にまとめられた「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（以下「新福祉ビジョン」）がベースとなっている。

「新福祉ビジョン」では、新たな時代に対応した福祉の提供は、地域住民の参画と協働により、誰もが支え合う共生社会の実現を目

指すことが必要だとし、新しい地域包括支援体制の構築のために①包括的な相談支援システムの構築と②高齢、障害、児童等への総合的な支援の提供、それを支える新しい支援体制を支える環境整備として③効果的・効率的なサービス提供による生産性向上と④総合的な人材育成・確保の4つの改革を提起している（図参照）。

『公的な福祉サービスの「丸ごと」への転換』の取り組みは、図の通り4つの改革の2. 高齢、障害、児童等への総合的な支援の提供に対応しているが、総合的なサービス提供拠点として前述の「共生型福祉施設」を意識しつつ、規制緩和の検討をしていくことが示さ

図 新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン



出典：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・幹事会
（資料1）概要説明資料より

http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougai/hokenfukushibu-Kikaku/siryoul_11.pdf

れている。また、ワンストップでの包括的な相談支援などとの連動も意識されている。

そして、そのコンセプトが2016年6月の「ニッポン一億総活躍プラン」（以下「総活躍プラン」）で政府方針となり、2016年7月に設立された「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部に引き継がれている。

このような「新福祉ビジョン」がまとめられた主な理由は、まず、家族や雇用関係など社会環境の変化のなかで支援が必要な状況が多様化・複雑化（表参照）していることに対して、介護や障害福祉、子ども・子育てなどの従来の縦割りの枠組みでは対処が難しい課

題が多くなってきていることである。また、福祉サービスの相談窓口やサービス提供体制が利用者の属性によって細分化されており、複数の課題を抱える利用者が多くなっている状況からも、利用しにくくなっていること、そして人口減少、高齢化の進行により、行政だけでは従来のようなサービス体制を維持することが難しくなることが予想されることなどにある。

なお、このような視点については、「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の設立趣旨⁴や、『平成28年版厚生労働白書』⁵にも反映されているので参照願いたい。

表 課題の多様化、複雑化

- 非正規雇用が2005年度から10年で346万人増加し、その内71%は60歳以上である。59歳以下の約88%は女性となっている。
出典：総務省「労働力調査（詳細集計）」
- 自立相談支援機関の相談者が抱える課題は、経済的困窮が46.7%となっているが多岐にわたり、複数の課題を同時に抱える者が58.2%と半数を超えている。
出典：平成27年度社会福祉推進事業「生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績、対象者像等に関する調査研究事業」（みずほ情報総研株式会社）
- 近所の人たちとの交流に関しても、60歳以上の男女で親しくつきあっているとの回答は2003年の52.0%からほぼ10年の2014年で31.9%に減っている。
出典：2003年：内閣府「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」、2014年：内閣府「高齢者の日常生活に関する意識調査」

出典：厚生労働省 2016年10月4日第1回地域力強化検討会 参考資料1 地域力強化を巡る状況より
<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikaku/0000139009.pdf>

4 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部設立の趣旨：

厚生労働省ホームページ＞政策について＞審議会・研究会等＞政策統括官（総合政策担当）が実施する検討会等＞社会保障担当参事官室が実施する検討会等＞「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部＞第1回「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部 資料の（資料1）「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部について
http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/000134707.pdf

5 『平成28年版厚生労働白書』：

第1部 人口高齢化を乗り越える社会モデルを考える

第4章 人口高齢化を乗り越える視点

第4節 暮らしと生きがいをともに創る「地域共生社会」へのパラダイムシフト

http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/16/d1/1-04_04.pdf

3. 共生型サービスの展開に向けて

今回の改正は、「総活躍プラン」に沿って行われているが、「総活躍プラン」では、子ども・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」の実現に向けて、地域課題の解決力の強化、福祉サービスの一体的提供、総合的な相談支援体制づくりなどの施策について行程が示されている。

総合的な相談体制づくりなどは、2020年～2025年を目途に全国展開することを目指している。

そのため、課題を把握し全国に横展開を図るためのモデル事業として「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」が2016年度から開始されている。

また、共生型サービスを提供する共生型福祉拠点の整備を全国的に推進するために、既存の制度の中で人員の兼務や施設の共用が可能な部分を整理した「地域の実情に合った総合的な福祉サービスの提供に向けたガイドライン」を2016年に作成している。

おわりに

「新福祉ビジョン」で示されている包括的な相談支援、効果的・効率的なサービス提供については、これまでに総合相談窓口の設置やICT活用動向など、実際の取組みの一端について紹介してきた⁶。今回取り上げた共生型サービスなどの総合的なサービスの提供とこれらの取組みによって、生活上の課題を丸ごと受け止める包括的な相談支援等の仕組みが出来るならば、福祉などの社会保障サービス全般へのアクセシビリティの向上が期待できる。その結果誰もがニーズに合った支援を

容易かつ総合的に受けられるようになれば、高齢化、人口減少がもたらす生活リスクは軽減することになると思われる。

一方で、世の中には、包括的な相談支援等の仕組みを作っても、積極的に助けを求められない人や、諦めてしまう人、拒否する人が存在している。また、貧困など困難な状態にあることにすら気づかない人が拡大しているとの指摘⁷もある。福祉サービスへのアクセスを阻害する要因を把握・分析し、そのような人たちでも適切に支援が受けられるように、必要に応じアウトリーチ型などの手を差し伸べる仕組みを地域が連携する中でつくる必要がある。

また、「新福祉ビジョン」が描く包括的な地域づくりは、地域の実情に応じて進めることとしているが、そのような地域づくりは、市町村の行政力や地域資源に影響されるため、居住地域によっては期待される地域づくりが進まない可能性も十分ある。

その点では、地域に密着しているJAやJA活動組織に対する期待が高まる可能性もあるであろう。

福祉などの社会保障サービスを総合的、包括的に提供する動きが、今後地域の暮らしにどのような影響を及ぼしていくのか注視していきたい。

6 『共済総研レポート』No.146 (2016年8月)、『共済総研レポート』No.148 (2016年12月)

7 藤田孝典『続・下流老人 一億総疲弊社会の到来』朝日新聞出版(朝日新書)2016年12月