

「多機能型福祉施設」の展望 ～共生型ケア¹のこれまでとこれから～

研究員 福田 いずみ

目次

1. 地域共生社会の実現に向けて
2. これまでの共生型ケアの経緯
3. 社会福祉法人による独自の取組み
4. 今後の展望

1. 地域共生社会の実現に向けて

わが国は少子化などの影響により人口減少局面に入っており、約1億2千万人の人口が2060年には約8,600万人にまで減少するといわれている。こうした中、2014年に日本創生会議が発表したレポートによれば、2040年には人口減少により消滅の可能性のある都市が896市町村に上ることが指摘されており、特に地方における人口減少は深刻な問題となっている。

このような背景のもと、厚生労働省は2015年9月に福祉ニーズの多様化や複雑化、人口減少などの福祉分野を取り巻く課題に対応するために「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」を取りまとめ、「多世代交流・多機能型福祉拠点」を推進することとした。その後、2017年2月には、「地域共生社会」の実

現に向けて（当面の改革工程）²において、地域共生社会の実現に向けた改革の骨格として、①地域課題の解決力の強化、②地域丸ごとのつながりの強化、③地域を基盤とする包括的支援の強化、④専門人材の機能強化・最大活用の4つの柱を掲げた。

そして、今年度から上記の4つの柱のうちの①～③に資する社会福祉法が改正・施行されることとなった³。今回の改正により、かねてから議論がすすめられていた子ども・高齢者・障がい者等、ケアの対象を限定しない分野横断的な共生型福祉の実現に向け、一歩前進したといえよう。本稿では、これまでの共生型ケアの取組みに焦点を当て、その発展の経緯や現状について述べるとともに、今後の展望について考えていく。

1 高齢者を対象とした介護、子どもを対象とした保育、障がい者福祉の分野横断的な福祉供給のあり方。

2 2017年2月7日厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定

3 ①住民相互の支え合い機能を強化し、公的支援と協働して、地域課題の解決を試みる体制の整備、②複合課題に対応する包括的相談支援体制の構築、③地域福祉計画の充実を実現するため、「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等を一部改正する法律（平成29年法律第52号）」により、社会福祉法（昭和26年法律第45号。）を改正し、平成30年4月から施行される。

2. これまでの共生型ケアの経緯

これまでの保育、介護および障がい等に関する福祉サービスは、縦割りの行政システムによって区分され、分断された形で提供されてきた。その結果、世代を超えた福祉サービスの姿からは大きく乖離していた。しかし、そのような中においてもこれまでの福祉制度の発展がそうであったように、地域のニーズや福祉現場の実践の積み重ねを通して、以前から「富山型」⁴をはじめ、「宅幼老所」⁵や、「多機能型福祉施設」等の名称で子ども・高齢者・障がい者に対する分野横断的な共生型ケアは取り組まれていた。

(1) 「富山型」の誕生

共生型ケアの進展には、1990年代の後半に活発化した「宅老所」⁶の運動と、それを支えた都道府県の単独事業による支援がある。対象別の福祉政策を展開してきた国が共生型ケアを政策化することに困難を抱える中で、共生型ケアは都道府県単位でスタートしている。宅老所の全国組織である「宅老所・グループホーム全国ネットワーク」は、1999年に宮城県で発足し、当時の浅野史郎知事が宅老所を支援したが政策化までには至らなかった。共生型ケアの政策化は、その後富山県で成功することとなる。こうした背景から共生型ケアは「富山型」とも呼ばれ、ケアの実践のみを示すものではなく、富山県の行政支援を含んだ概念として用いられている。富山

県の政策的支援は、1997年の「民間デイサービス育成事業」から始まり、富山県の共生型ケアの実践者との協働の中で政策が積み上げられていった。その象徴的な事業が、2002年に始まった共生型ケアの「富山型民間デイサービス企業家育成事業」である。この事業によって、県内の実践者等がネットワークを組むことで必要な支援策を明確化することができるとともに、効果的な普及が図られるようになった。

(2) 他県への普及

このような富山県の実践は、後に他県にも普及することとなる。その代表的なものの1つに2002年から始まった長野県の「宅幼老所」がある。これは、脱ダムをスローガンとして就任した当時の田中康夫知事の「地域に暮らす人の共有財産をよりよく維持・管理・創造しよう」とする考えが反映されたものである。長野県の支援策の特徴としては、拠点の整備補助と普及のために3分の2の高率の整備補助を設定した点が挙げられるが、普及の数を重視した結果「宅幼老所」と銘打っているものの、利用対象者の多くを高齢者が占めている⁷。

「富山型」の他県への普及としては、熊本県が2004年から実施している「地域の縁がわづくり推進事業」がある。この事業は、拠点（縁がわ）と地域と多様な住民との共生を目的としている。熊本県が地域との共生を目指

4 共生型ケアの先駆け的な取組み。高齢者、障がい者、子どもなど多様な利用者がお互いを支え合う取組み。1993年に始まった富山県の民間デイケアハウス「このゆびと一まれ」の実践が県の政策となり、他県や国からも注目を集め全国に普及した。

5 小規模で家庭的な雰囲気の中、高齢者、障がい者や子どもなどに対して1人ひとりの生活リズムに合わせて柔軟なサービスを行う取組み。

6 介護が必要な高齢者向けに提供されている民家などを利用した在宅介護支援施設。2006年の介護保険制度の見直しにより登場した「小規模多機能型居宅介護」のモデルとされる。

7 長野県の宅幼老所の件数は、2017年4月1日現在423件。運営主体の中には、佐久浅間農協、長野県厚生連、信州うえだ農協、洗馬農協、あづみ農協があり、いずれも高齢者を対象とした取組みを行っている。

<https://www.pref.nagano.lg.jp/kaigo-shien/kenko/kourei-sha/shisetsu/takuyorojo.html>

す背景には、「地域の縁がわづくり推進事業」が県の地域福祉支援の中心的なプログラムとして提示され、その他のプログラム（地域の結づくりや地域の仕事おこし）とともに地域福祉支援を推進していきたいという意向がある。そのために県は、市町村を経由せずに県の出先機関である地域振興局を通じて直接事業者への補助方式を取るなどして普及の強化に努めた。その他にも、北海道の「コミュニティハウス」や佐賀県の「地域共生ステーション」などが「富山型」を継承しているといわれる。

また、国による最初の共生型ケア施策は、2009年に内閣府によって導入された「フレキシブル支援センター事業」である。この事業は、富山県の実践や北海道釧路市の「コミュニティハウス」をモデルとしている。この施策の財源は離職者などへの緊急雇用対策のふるさと雇用再生特別基金が活用され、3年間の期限付きという方法で打ち出されたが、北海道と高知県以外にはあまり普及しなかった。その理由として4年目以降の対応や政策イメージについての十分な理解が得られなかったことが挙げられている。

普及をすすめた高知県では、4年目以降もこれまでの取組みを踏まえ、中山間地対策としての地域福祉の拠点である「あったかふれあいセンター」という共生型拠点の取組みを打ち出し、県の中心的な福祉プログラムとして事業を継続した。高知県と他県の違うところとして注目すべきポイントは、拠点整備費に加え人件費も補助の対象としたことである。また、「高知県民の誰でも利用できる」としたこの「あったかふれあいセンター」の特徴は、

「地域の共生」を目指してサテライト型を展開し、地域福祉コーディネーターの配置や人材育成を行い、市町村の地域福祉計画策定と一体的に推進している点である。

このような中山間地域への対応が新たな地域福祉の政策課題となるに伴って、これまでの共生型ケア拠点あるいは地域福祉の拠点の政策化の守備範囲が広がる傾向を見せている。この政策的な方向を推し進めているのが「まち・ひと・しごと創生戦略」⁸の中で提起されている「小さな拠点」である。本稿の冒頭でも述べた、人口減少に応じた福祉のまちづくりのための施策として子どもから高齢者、障がい者等の年齢や障害の有無を超えて地域で暮らす全ての人々を対象とした共生型の「多世代交流・多機能型福祉拠点の推進」では高知県の「あったかふれあいセンター事業」が1つのモデルとなっている。

なお、共生型ケアの実践拠点を把握する公式統計は存在しないが、富山県の調査による都道府県別の共生型ケア拠点の設置数は、図表1のとおりである。図表の示すとおり、都道府県の単独予算による支援の有無が設置数に反映されているといえる。回答のあった17都道府県の合計施設数は1,375件とされているが、共生型施設の定義が必ずしも明確でないことと、都道府県による把握の水準に格差があることを考慮しなければならない。例えば、熊本県の数については、「地域の縁がわづくり推進事業」が登録制を取っていることが影響している⁹。

8 まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）2017年12月22日

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h29-12-22-shiryoul.pdf>

9 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『厚生労働省平成27年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業「多世代交流・多機能福祉拠点のあり方に関する研究」報告書』pp.13-14 2016

図表 1 富山県把握による「共生型ケア拠点」の設置数

H27.7月末集計

共生型施設のある道県	サービスの対象者				施設数	都道府県単独予算による支援	
	高齢者	障害児者	子ども	その他		有	無
北海道	○	○	○	誰でも利用可	157		○
青森県	○	○	○		1		○
岩手県	○	○	○		1		○
宮城県	○	○			4		○
山形県	○	○	○		6	○	
栃木県	○	○	○		1		○
埼玉県	○	○			18		○
千葉県	○	○			1		○
富山県	○	○	○	誰でも利用可	111	○	
石川県	○	○			7		○
福井県	○	○	○		94	○	
山梨県	○	○	○		3		○
長野県	○	○	○	誰でも利用可	88	○	
岐阜県	○	○			62		○
静岡県	○	○	○	誰でも利用可	82		○
三重県	○	○			1		○
滋賀県	○	○	○		17		○
兵庫県	○	○	○		2		○
鳥取県	○	○	○	誰でも利用可	27	○	
広島県	○	○	○		8		○
山口県	○	○			12		○
徳島県	○	○			13		○
高知県	○	○	○	誰でも利用可	38	○	
佐賀県	○	○	○		76	○	
熊本県	○	○	○	誰でも利用可	519	○	
大分県	○	○	○	特に制限なし	4		○
宮崎県	○	○	○	誰でも利用可	18		○
沖縄県	○	○	○	誰でも利用可	4		○
28道県					1,375	8	20

<共生型施設不明と回答⇒17都府県>

秋田県、茨城県、群馬県、東京都、神奈川県、新潟県、愛知県、京都府、大阪府、奈良県
和歌山県、島根県、香川県、愛媛県、福岡県、長崎県、鹿児島県

<共生型施設なしと回答⇒2県>

福島県、岡山県

(出所) 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『厚生労働省平成27年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業「多世代交流・多機能福祉拠点のあり方に関する研究」報告書』

3. 社会福祉法人による独自の取組み

人口が増えていた時代と異なり、人口減少の時代においては、社会が抱える課題はより複雑なものとなってきている。単純な課題に対しては、いわゆる縦割りで対処療法的に個別対応することができたが、複合的な課題に対しては、横断的な対応が求められるようになる。

本稿の第2節で述べた共生型ケアの発展のプロセスには、「富山型」の普及と行政の補助金が色濃く反映されているが、その一方で地域のニーズや経営的な理由によって社会福祉法人等が運営する福祉施設においても、高齢者施設と保育所等を併設した共生型ケアは以前から取り組まれていた。厚生労働省の「社会福祉施設等調査」によると、老人福祉施設を併設する認可保育所の数は、1997年時点で310ヵ所、2003年の調査¹⁰では、519ヵ所となっている。このことから、かなり以前から子どもと高齢者の複合施設は存在し、徐々にその数が増えていたことが確認できる。

例えば、筆者が視察した熊本県の社会福祉法人千隆福祉会においては、介護保険制度が開始される以前の1995年から、過疎化と少子高齢化が深刻な地域のニーズに対応するために、従来から運営している保育所に高齢者のデイサービスセンターを併設し、地域に暮らす独居の高齢者への入浴介助や食事の提供を行っている。施設内では日常生活を通して、子どもと高齢者の自然な交流が生まれている。また同法人は、見守りを兼ねた高齢者への配食サービス等も行っている。

また、兵庫県社会福祉法人みかり会にお

いては、同法人の理事長が、欧米の福祉施設を視察した際に出会った共生型ケアの取組みに共感し、2008年から小規模多機能型居宅介護事業と幼保連携型認定こども園の幼老共生型の複合福祉施設の運営に取り組んでいる。近年はその他にも障がい者の就労支援を含めた多機能型の福祉施設を運営する等してケアの対象を広げ、共生型ケアに積極的に取り組んでいる。

社会福祉法人が共生型ケアに取り組む理由は、人口減少をはじめ過疎化や少子高齢化による地域における福祉サービスへのニーズとともに、それぞれの法人の理念や施設を維持・継続していくための対策という経営的な側面も大きく影響しているが、そればかりではなく、多様な世代が交流することで得られる相乗効果への期待という側面もある。關戸(2002)¹¹は、複合型施設における高齢者とのふれあいが幼児にもたらす教育的意義として、自分の存在価値の確認や多様な大人との接触による自己認知と最後まで話を聞いてもらえる等の受容経験に加え、伝統的な遊びといった文化の伝承をあげている。また、先述の社会福祉法人みかり会は、幼老共生ケアの実践を通して見えてきた高齢者への効果として、子どもとの関わりの中で自分の存在感や役割を見出すことができ、それが自信や自尊心の回復とともに生きがいにもつながっていると述べている¹²。

4. 今後の展望

これまで述べてきたように、高齢者、子ども、障がい者等に対する福祉サービスの複合

10 厚生労働省「社会福祉施設等調査」における「併設の状況」の調査項目は2003年で終了し、以降、国による全国的な調査は行われていない。

11 關戸啓子「複合型施設における高齢者とのふれあいが幼児にもたらす教育的意義」『日本家政学会誌vol. 53』No. 7 pp. 649-657 2002

12 社会福祉法人みかり会『幼老共生施設「ういず」説明資料』2018. 2より

的な共生型ケアの取組みは、様々な主体によって広がりを見せているものの、こうした取組みに関して国レベルでの明確な定義は今のところ存在せず、運営のあり方等については、都道府県レベルにおける補助の基準や個々の事業者の判断に委ねられており、十分な概念整理までには至っていない。

今、地域社会においては、高齢者の単身世帯の増加と孤独死や、子育ての悩みを相談する相手がないことによる育児困難がもたらす児童虐待等、各家庭の孤立を背景とする問題が顕在化し、社会問題となっている。

国がすすめている地域共生社会への取組みは、地域関係の希薄化や日本全体の人口が減少していく中においても、全ての人が安心して暮らし続けられる地域社会をいかに形成していくかを模索するものであると考える。その意味において多様なニーズに対する包括的な福祉サービスを担う共生型ケアの拠点となる「多機能型福祉施設」に対する法令や補助金などの整備をはじめ、資格制度の見直し等の福祉施策といった地域の実情を考慮した総合的なサービス提供の仕組みづくりが早急に求められる。

なお、今後も共生型ケアに関する先進的な実践事例の紹介や、政府の動向等について情報発信を行っていく予定である。

【脚注以外の参考文献】

- ・厚生労働省『宅幼老所の取組』2013
- ・人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会 全国市長会政策推進委員会・(公財)日本都市センター『人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会』報告書2016
- ・厚生労働省 地域福祉課 地域福祉課生活困窮者自立支援室 地域福祉課消費生活協同組合業務室 内閣府成年後見制度利用促進担当室『社会・援護局関係主管課長会議資料』資料4 2018年3月1日
- ・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『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』2015
- ・平野隆之「共生型ケア拠点の政策化の過程と今後の支援課題」『国際文化研修2015冬 vol. 86』pp. 17－22 2015
- ・広井良典『老人と子ども統合ケア』中央法規 2000
- ・林谷啓美、本庄美香「高齢者と子どもの日常交流に関する現状とあり方」『園田学園女子大学論文集第46号』pp. 69－87 2012