

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 16 日現在

機関番号：33919

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23720411

研究課題名(和文) 入所競争率2倍時代の特養の整備拡充に向けた地域的条件と介護保険の持続可能性

研究課題名(英文) A geographical study of promotion of construction of nursing homes and effect on long-term care insurance

研究代表者

杉浦 真一郎(SUGIURA, Shinichiro)

名城大学・都市情報学部・准教授

研究者番号：50324059

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円、(間接経費) 750,000円

研究成果の概要(和文)：高齢化が進む現代日本では、24時間介護の特養への期待は大きいですが、その供給不足は多くの入所待機者を生じさせている。三位一体改革を経た平成18年度以降は、国庫補助金時代の枠組みによる国の半額相当を都道府県が負担する仕組みが廃止されるなど、特養の整備をめぐる近年の制度諸環境の変化は、都道府県ごとの整備施策の裁量を拡大させた。

特養の整備主体となる各地方公共団体では、創設と既存施設の増改築の双方を同時に検討し、事業計画期間の前半で増改築を進め、最終年度末など遅い時期に創設分の整備を完了させる傾向がある。これには、計画期間中の整備事業の達成と、保険給付費の上昇抑止の両立を確保する観点が影響している。

研究成果の概要(英文)：Nowadays nursing homes are very popular in aging Japan, because they care the elderly persons who need their all-day services. The stock of nursing homes, however, have been in short, making a long waiting list in each home. The fiscal reform of Japan in the mid-2000s has also produced the wide variety of expenditure for building new nursing homes or reconstructing former homes, which each prefectures has an independence of constructing homes.

Prefectures plan for both newly constructions and reconstruct of the old homes in the same time. Through the three fiscal years of planning period for the long-term care insurance system, each prefecture tends to make reconstruction exceed newly construction, because it aims to restraint increase of insurance benefits that are caused by newly construction of nursing homes.

研究分野：人文学

科研費の分科・細目：人文地理学・人文地理学

キーワード：特別養護老人ホーム 施設整備 介護基盤 介護保険 三位一体改革 地域格差

1. 研究開始当初の背景

人口高齢化が進む我が国では、高齢者向け介護サービスの需要が急増している。とりわけ、24時間体制で専門的サービスが提供される施設系サービスへの国民的期待は大きく、その中核的サービスである介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム、以下では特養とする）への需要は着実に増加してきた。その結果、特養をめぐる、利用者とはほぼ同数の待機者が生じており、2000年代末までに入所競争率2倍時代を迎えることとなった。

特養の量的不足は、その代替的収容先として単価の高い医療施設への社会的入院を招くことで国民医療費を上昇させ、他方ではサービスの質的担保が困難な無届けの老人入居施設が乱立し、劣悪な住環境や火災等の生命に関わる問題を生じさせている。これらは、団塊の世代の高齢化が近づく中で、大都市圏を中心に、介護の受け皿の大幅な不足として深刻な問題をもたらす可能性が高く、施設介護サービスの基盤整備の必要性はこれまで以上に高まっている。

こうした点を踏まえ、本研究は、施設立地の地域格差への注目を主な視覚としてきた従来の諸研究から一步踏み出し、「特養の整備拡充を推進すべき」との明確な主張を打ち出し、そのためには、大都市圏および地方圏の各地域特性の下で、施設整備の拡充を実現するための地域的条件を探っていく必要があるのではないかとこの着想に至った。こうした考えの背景には、特養の整備を取り巻く近年の制度変化が影響している。

本研究の背景と構成を簡潔に述べれば、2000年代半ば以降、特養の整備には主として都道府県ごとの整備施策の裁量が拡大し、施設整備に関して、拡充の地域と停滞の地域とが、大都市圏/地方圏を問わず混在するようになっている。そこでは、施設の開設主体（その多くは社会福祉法人）である事業者に対する都道府県・市町村の財政的支援体制や、それに対応した事業者の立地・経営戦略が大きく関与していると予想される。

これに加えて、特養の立地は市区町村単位で運営される介護保険給付費の増大の要因となりやすいため、サービスを求める住民の声と介護保険の持続可能性との間のジレンマがしばしば指摘される。したがって、施設整備の拡充を論じる場合、市区町村レベルでみた介護保険財政への過度な負担増を回避する手段も同時に考察される必要があると考えられる。

2. 研究の目的

本研究では、先に述べた問題意識から、大都市圏を中心として団塊の世代が高齢期に突入する2010年代前半以降の介護環境を見据え、その中核的地位にある特養の整備拡充に向けた地域的条件を明らかにするとともに、介護保険の持続可能性に鑑み、保険財政への悪影響を抑制可能な特養の立地展開の

あり方について追究することを全体的な目的とする。その中で明らかにすべき具体的な内容は、以下のように、本研究を構成する3つの主な研究課題として整理できる。

第一に、整備拡充に向けた行政の役割を明らかにする。小泉政権の三位一体改革によって、従来の国による整備補助金の枠組みが廃止され、現在はとりわけ都道府県による整備拡充の可能性が高まっている。また国の経済対策の一環として「介護基盤の緊急整備（2009～2011年度）」が予算化され、国が定めていた量的規制も2010年度から緩和されるなど、整備への追い風が吹いている。そのため、都道府県・市区町村の財政的制約の中でも、整備施策への姿勢によって拡充/停滞の違いがより出やすくなっている。そこで、とくに近年の整備拡充の顕著な地域における県の役割に着目し、整備拡充の具体策を明らかにする。

第二に、特養の開設主体となる事業者（社会福祉法人）の立地戦略について明らかにする。ここでは、近年の特養の開設・運営主体の大半を占める社会福祉法人について、地元自治体による支援との関係も踏まえつつ、開設施設の特性、その事業規模や関連するグループ法人・組織との関係、開設に関わる資金調達方法、開設場所となる用地の保有・確保等の諸側面に着目し、それら事業者ならびに施設の属性から整備拡充の地域的条件を探っていく。

第三に、特養の整備拡充と介護保険の持続可能性の両立に必要な条件を明らかにする。一般に、施設の新設は保険給付を急増させると言われるが、従前の整備水準が異なる大都市圏と地方圏でもその影響の度合いは異なることが予想される。ここでは、特養の開設が介護保険財政に与える影響を把握するとともに、特定の市町村における過度な負担を回避するために、都道府県内のどのような地域に立地すれば保険財政への悪影響を回避しやすいのかとの観点から、施設の分散的な配置のあるべき姿を明らかにする。

3. 研究の方法

介護サービスの立地に関する既存研究は、その地域格差の客観的把握が主眼であった。これに対して本研究は、整備拡充を目指すべきとの立場を明確にした上で、それを実現している具体的な諸県の具体例からその地域的条件を解明し、政策的主張や社会的提言を試みる点で、地理学のみならず他分野を含めて独創的な取り組みである。本研究の結果、介護保険の持続可能性との両立を実現した整備拡充に向けた対応策を、整備の遅れた地域に対しても提示することが視野に入り、地域包括ケア推進に傾倒する昨今の政策動向とのバランスをはかる意義を持つものである。

はじめに、近年の整備拡充が著しい諸県として、一般財源化の影響を考慮すべく、従前

の枠組みが残っていた 2004（平成 16）年度とそれ以降の最新の整備率（高齢者人口当たりの整備水準）とを比較し、その上昇率の高い 7 県（福島・埼玉・茨城・山梨・新潟・愛知・栃木）を取り上げ、これら諸県のうち対応可能な数県に訪問調査を行った。調査では、整備を促進させた条件を明らかにするため、具体的には、一般財源化以降の施設整備に関する基本方針、待機者の状況（人数、待機場所等）、財政的制約に対する県独自の取り組み方、各県の領域をいくつかに分割した老人福祉圏域ごとの整備バランス、立地市町村への財政的支援の方法、開設事業者への支援体制などの聞き取りを行うとともに、県による介護保険事業支援計画や整備費補助要綱などの行政文書から、それら整備施策の裏付けとなる具体的な条件を把握することを試みた。

また、近年の整備拡充が顕著な 7 県の間にも、整備率には、大都市圏と地方圏との間に大きな開きがある。そこで、大都市圏の事例として、数年前まで 47 都道府県中で整備率が最も低かった埼玉県を、地方圏の事例として、2008 年の整備率が全国で第 1 位の福島県とを比較しながら、それら地域特性の違いと整備率の向上を促した地域的条件との関係について検討を試みた。

加えて、上記の諸県との比較の観点から、近年の整備がとくに停滞する諸県（主に、東京・沖縄・高知・青森の 4 都県）に着目し、これらの都県への訪問調査から、同様の項目について検討するとともに、単なる財政的制約とは異なる面での整備拡充を阻む要因について検証する。

4. 研究成果

超高齢社会の現代日本において、24 時間介護の老人福祉施設（特養）への国民的期待は大きく、その供給不足は多くの入所待機者を生じさせている。一方で、施設整備をめぐる近年の制度諸環境の変化は、都道府県ごとの整備施策の裁量を拡大させた。本研究では、行政の役割、事業者や介護保険財政への影響と制度の持続可能性の点から、近年の施設整備施策の実態を明らかにすることを試みた。

近年における特養の整備に関する制度には、「平成 16 年度まで」、「平成 17 年度」、「平成 18 年度以降」の 3 つの区切りが認められる。このうち「平成 16 年度まで」とは国庫補助金の時代を指しており、国が 2 分の 1、都道府県（政令指定都市）が 4 分の 1、事業者が 4 分の 1 という枠組みが基本であった。これに対して、平成 17 年度は、三位一体改革による国庫補助の廃止に伴い、「地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金」制度が導入され、補助単価が設定された。

平成 18 年度以降は、従来の国庫補助負担金相当額について、総務省所管による「特別の地方債」の発行が可能となったが、国の半額に相当する都道府県分は制度的には義務

でなくなったため、県によっては独自の負担を取りやめ、平成 17 年度の交付金制度に基づく国庫分（特養の定員 1 名当たり 225 万円）のみを補助することとしたケースも見られた。この「特別の地方債」においては、介護保険の下で入所者から居住費を徴収可能なユニット部分は起債対象とされていないため、施設内でのユニット部分と非ユニット部分との区分をどのように定義するのかが問題となるが、その厳密な区分方法などは、一部の都道府県からの文書等による照会にもかかわらず、厚生労働省からも総務省からも明示されていない。

特養を整備する都道府県および政令指定都市では、創設（いわゆる新規整備）だけでなく、既存施設のうち老朽化した施設の建て替えや、既存施設での増築等の手段を組み合わせる形で整備を進めている。その際に勘案すべきは、整備に伴って介護保険法上の介護老人福祉施設としての特養の供給増が保険給付費の上昇を招きやすいため、給付費の過度な上昇を抑止するためには、仮に住民からの整備の要望があるとしても、安易な施設整備は避けるべきとの点である。そのため、3 年ごとの介護保険事業（支援）計画の期間中であると、前半で増築分の整備を進め、後半とりわけ最終年度末を目途として、創設分の整備を進めることが多い。これは、計画期間中に計画上の整備目標量を達成することと同時に、可能な限り、給付費増をもたらすタイミングを遅くする効果を持つものであり、とくに施設利用者の増加が見込まれる施設立地市町村および近隣市町村には、介護保険者の立場から見て好都合の面があると言える。

事業者側からみて昨今の新規施設整備に伴う問題点としてしばしば指摘されているのは、施設職員の安定的な確保の問題である。創設の場合、近接する地域で同時に施設整備が生じることは、新たな職員確保の観点からは望ましいとは言えない面がある。そのため、都道府県によって事前に老人福祉圏域レベルでの時期的な調整が有効となる場合がある。

創設と増改築のいずれの手法を採用するかという点については、大都市圏地域の諸県では、しばらくの間は高齢者人口も増加する見込みであるため、なおも創設中心の整備が続き、これに比較的早期に整備された古い施設の改築が加わる形態が多い。一方で、今後の高齢者人口の伸びがさほど見込まれない地方圏の諸県では、すでに創設による整備はいくつかの比較的規模の大きな都市に限定され、むしろ施設ごとに 10～30 床程度の増築による、細かな供給増加策が主流となりつつあるなど、大都市圏との対照性が確認された。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

杉浦 真一郎, 高齢化社会と福祉サービスの立地, 地理, 査読無, Vol.57, No.8, 2012, pp.78-85

杉浦 真一郎, 福祉サービスの立地, 統計, 査読無, Vol.63, No.12, 2012, pp.2-11

〔学会発表〕(計 件)

〔図書〕(計2件)

杉浦 真一郎, 古今書院, 少子高齢化社会と福祉サービスの立地, 2013, pp.151-164

杉浦 真一郎, 古今書院, サービス供給の地域差と均衡化, 2012, pp.79-95

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

杉浦 真一郎 (SUGIURA, Shinichiro)

名城大学・都市情報学部・准教授

研究者番号: 50324059

(2) 研究分担者

()

研究者番号:

(3) 連携研究者

()

研究者番号: