

令和元年6月26日現在

機関番号：32617

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03353

研究課題名(和文) 地域包括ケアシステムによる高齢者の住まいとケアの保障 地域居住の実現への法的研究

研究課題名(英文) Housing and care options for older people through the Community-based Integrated Care Systems

研究代表者

原田 啓一郎 (Harada, Keiichiro)

駒澤大学・法学部・教授

研究者番号：40348892

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：今日の社会では、家族のあり方が変容し、家族機能が縮小している。このため、高齢者が住み慣れた地域でできるだけ長く生活を継続するために、高齢者の住まいとケアの関係を踏まえた地域包括ケアシステムの整備が求められている。虚弱な高齢者の生活に関するニーズは今後ますます高まり続けることから、介護保険による介護サービスのほか、生活支援サービスや家賃補助のための手当といった、地域で生活するための様々な社会的な支援のための法制度の整備が求められる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究により、これまで社会保障法学では検討が十分ではなかった「住まい」の法的問題について、高齢者の地域居住を実現するための地域包括ケアシステムの視点から考察を行うことで、高齢者の尊厳の保持や生活の主体性の確保から高齢者の住まいを捉え直す必要性を認識することができ、今後の基礎理論の構築に向けた基本的視座を獲得することができたといえる。本研究で得られた視座を今後精緻に検討することにより、高齢者の住まいのあり方をめぐる新たな視点を社会に提起することができよう。

研究成果の概要(英文)：In today's society, the meaning of the word "family" has changed and family functions have declined. Thus, for elderly people to continue to live in their familiar community as long as they want, community-based integrated care systems considering the relationship between houses and care for the aged are required. Since needs of frail elderly people for their life are expected to be demanded more and more in future, aside from care services of long-term care insurance, the development of legal systems is required to provide those people with social support services such as housing allowance and other livelihood support services, helping them to live in their community.

研究分野：社会保障法学

キーワード：地域包括ケア 高齢者 住まい 地域居住 施設

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

(1) 先進諸国では、これまでの病院中心のケア制度から、住み慣れた地域で医療と介護・福祉の統合を目指した統合ケア (integrated care) 体制へのパラダイムシフトが要求されている。わが国でも、住まい・医療・介護・予防・生活支援サービスが一体的に提供される「地域包括ケアシステム」の整備により、住み慣れた地域で住み続けること (エイジング・イン・プレイス (以下「地域居住」とする。)) を支援する方向へと医療・介護制度改革の舵が切られている。急性期病院の在院日数短縮化の流れの中で、これまで受け皿とされてきた特別養護老人ホームの増設が見込めない中、高齢者のケアを受ける場所は、病院から、安否確認・生活相談サービス等の日常生活サービスが提供される高齢者向け住宅等へと移行することが期待されている。今後、高齢者単身・夫婦のみ世帯の増加による家族介護力の縮減といった課題のなかで医療依存度の高い在宅高齢者への対応が必要となるため、高齢者の「住まい」と医療・介護・生活支援サービスの「ケア」を高齢者の虚弱化のニーズに適応させる機能をもたせた「地域包括ケアシステム」の整備が急務の課題である。

(2) 国外の先行研究では、地域居住は、高齢者の尊厳を守り、主体的な生活を重視するという生活環境をめぐるノーマライゼーションの思想を基礎とする概念であり、高齢者の住まいとケアの分離を指向するとともに、医療・介護・生活支援ニーズに柔軟かつ適切に対応できる統合ケアの仕組みのうえに成り立つものとして位置付けられている。

(3) わが国における地域居住をめぐる研究は主として社会福祉学系の研究を中心に一定の蓄積がみられるものの、法学的な理論研究は必ずしも活発であるとはいえない。高齢者単身世帯が増加する今日、これまでの医療・介護サービス保障法制をふまえたこれからの統合ケアのあり方として、高齢者の地域居住を実現するための地域包括ケアシステムの構築に向けた法学的な基礎理論の検討が重要な課題であるものの、社会保障法学での関心は低く、その研究は限られている状況にある。

### 2. 研究の目的

本研究は、これまでの医療・介護サービス保障法制をふまえたこれからの統合ケアのあり方として、高齢者の地域居住の実現という視角から、高齢者の住まいとケアの実施体制とその内容規制にかかわる諸論点について、法制度論及び法解釈論の観点から検討を試みるとともに、高齢者の地域居住の実現に向けた地域包括ケアシステムの構築の基礎理論の解明への足がかりをつかむことを目的とする。

### 3. 研究の方法

本研究は、高齢者の地域居住の実現に向けた地域包括ケアシステムの構築の基礎理論の解明に向けた基礎研究として位置付け、高齢者の住まいとケアに関する実施体制とその内容規制の法的分析および理論的研究を行うことにした。本研究は、主として文献調査・分析により行われた。

初年度である2016年度は、地域居住の国内外の理論動向の把握と概念整理、多様な高齢者住まいとケアのあり方の整理・分析を行った。2017年度は、高齢者の住まいに対する登録・監督・外部評価等の枠組みに関するわが国の法制度の考察と、居住費負担の社会化に関するフランス法の基礎的考察を行った。2018年度は、2017年度に引き続き、フランスの高齢者の住まいに関する法制度を検討し、要介護者の施設と自宅との中間に位置付けられる自立度の高い高齢者向けの住宅について、ケアとのかかわりを中心にその現状と法的課題の把握を行った。2017・2018年度は、フランスで資料収集などの現地調査を行い、高齢者の住まいに関する動向把握を行った。これら検討を踏まえ、3年間の研究の取りまとめ作業として、高齢者の住まいとケアの保障という観点から、常に変化し続ける高齢者の虚弱化のニーズに対応できる地域包括ケアシステムの構築のための基本的視座の獲得に向けた考察を行った。

### 4. 研究成果

#### (1) エイジング・イン・プレイス (地域居住) の理論動向

エイジング・イン・プレイスという概念は、画一的であった施設生活への問題意識を踏まえ、欧米諸国で発展してきたものである。わが国では、地域居住と訳されることがあり、住み慣れた地域で可能な限り生活し続けることを意味することが多い。近年の政策では、高齢者が住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、「住まい」「医療」「介護」「予防」「生活支援」が切れ目なく一体的に提供される体制の整備として、地域包括ケアシステムの構築が求められており、エイジング・イン・プレイスの考え方が大きく影響している。

エイジング・イン・プレイスの考え方には、地域居住を支える「住まい」の存在が欠かせない。概念の展開としては、自宅や高齢者住宅を幅広く指す、施設に対する代替的な概念として登場したものと理解することができる。しかしながら、今日、施設の概念は大きく変容し、その形態も多様化しており、画一的な旧来型の施設とは建物・居室のあり方や暮らし方も大きく異なる。このため、今日の地域居住を支える住まいは、高齢者住宅にとどまらず施設を含め、多様な種類の住まいが存在していると認識される。

## (2) 多様な高齢者の住まいとケアのあり方の整理

### わが国における高齢者の住まいの整理

わが国の高齢者福祉政策の変遷のなかで、時代の変化とともに登場する新たなニーズに対応するかたちで、新しい機能とサービスを提供する住まいが登場し、今日に至っている。高齢者の住まいは一般的には理解しづらいほど多種多様化が進んでおり、様々な視点での分類が可能である。高齢者の住まいを、ケアの提供のあり方との関係で整理をすると、「介護保険系住まい（介護保険施設）」「福祉系住まい（居住系施設）」「住宅系住まい（高齢者向け住宅）」「持ち家」の4類型に区分することが可能である。

「介護保険系住まい（介護保険施設）」は、介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）、介護老人保健施設（老人保健施設）、介護医療院といった介護保険法で「介護保険施設」として定められている施設を指す。これらの施設では、集住型の住まいとケアが24時間体制で一体的に提供されており、ケアは施設の職員が提供する。施設サービスの費用は要介護度や施設形態、職員の人数などで異なり、自己負担として費用の1割～3割の負担のほか、食費・居住費を負担する。

「福祉系住まい（居住系施設）」は、軽費老人ホームや介護付き有料老人ホーム、認知症高齢者グループホームなど、老人福祉法体系で規律される住まいのうち、介護保険施設以外の住まいを指す。ケアのあり方は、その種類により、住まいとケアの一体型（介護サービスの内付け）と分離型（介護サービスの外付け）に分かれる。

「住宅系住まい（高齢者向け住宅）」は、高齢者住まい法などの住宅関連法の体系で規律されるもので、サービス付き高齢者向け住宅（サ高住）がその代表である。生活支援サービスを付帯サービスとして提供する賃貸住宅では、住宅の提供者と生活支援サービスの提供者は同一事業者である（ただし、業務委託は可能）。それ以外の必要な介護サービスは、居住者自身で介護サービス事業者を選択し、個別に契約を締結する（介護サービスの外付け）。

高齢者の住まいとケアのあり方の関係については、介護保険系住まいと福祉系住まいでは、住居と生活全般にわたって事業主体が包括的に提供する形態が主であるのに対し、住宅系住まいでは、住宅とサービスを分離し、個別に契約を締結するのが一般的である。

### フランスにおける高齢者の住まいの整理

フランスもわが国と同様、多様な高齢者の住まいが存在する。入居する高齢者の要介護状態別にみると、食事や洗濯などの生活支援サービスが付随する自立度の高い高齢者向け住宅（自律住宅、サービス住宅など）、要介護状態の高齢者向けの施設（EHPAD）、常時療養管理が必要な要介護高齢者向けの長期滞在ケアユニット（USLD）に区分できる。自立度の高い高齢者向け住宅は施設と自宅の中間的な住まいとして認識されており、その種類により、主な設置主体や機能、提供される生活支援サービスの内容等に違いが見られる。また、EHPADは社会福祉・家族法典を根拠法とする福祉系の施設であり、施設におけるケアの質の担保をめぐる仕組みが整えられている。各住まいの費用負担では、居住費、生活支援サービス費、介護サービス費、医療費が区分されており、契約関係もそれぞれ異なる。居住している高齢者は、サービス利用関係ではサービス利用者・消費者、居住関係では居住者として保護を受ける。近年では、変化する医療・介護ニーズや高齢社会に対応するために、高齢社会への対応に関する法律が2015年に制定され、今日の高齢者の住まいに関する改革の起点となっている。

## (3) 高齢者の住まいと事業主体の法規制

高齢者の住まいの供給の多くを住宅市場に委ねるとすれば、継続的なサービスの質の向上や高齢者保護の観点から住宅市場での高齢者の住まいの社会性を確保するために、高齢者の住まいに対する行政や第三者機関による監督・外部監査体制の整備が必要になる。

介護保険系住まいと福祉系住まいについては、老人福祉法や介護保険法により人員や設備、運営に関する基準などが定められており、ストラクチャーベースでサービスの質を担保する法規制が整えられている。しかしながら、プロセスやアウトカムベースでサービスの質を継続的に担保する仕組みについては十分ではない。例えば、社会福祉法による福祉サービス第三者評価事業では、高齢者福祉サービスの受審は努力義務であり、受審率が低い事業がみられる。また、プロセスベースの質を評価しづらいなど継続的なサービスの質保証には限界がみられる。この点、虐待の発生可能性の高い時間帯である夜間帯に抜き打ちの調査を行うことでプロセスベースの質を評価する、民間の第三者評価・認証の事業者の取組みが注目される。

住宅系住まいについては、住まいとケアが分離されているので、質を担保する法規制は基本的には別体系となる。サ高住の場合、必須とされる生活支援サービスの基本サービス（見守り、相談）については、高齢者住まい法に基づき基準が定められているが、兼務や専門的知見という点からは課題が多い。

## (4) 高齢者の住まいとしての無届け施設

(3)のような法規制の下で提供される高齢者の住まい以外に、無届け施設と呼ばれる施設が高齢者の住まいとして一定の役割を果たしている例がみられる。こうした施設の一部では、生活困窮者や生活保護受給者に対して劣悪な居住環境や食事等のサービスを提供する一方、そのサービス内容に見合わない高額な料金を請求し、それを生活保護費などから支払わせて利益を得ており、社会問題化している。問題化している施設では、生活保護利用者等を対象とす

ること、住居のほか食事等の生活上のサービスを提供すること、サービスの内容に見合わない高額な費用を請求すること、生活保護費や年金から支払わせて利益を上げていること、といった共通点がみられることが指摘されている（猪俣正「住居・生活サービス商法被害」現代消費者法 10号（2011年）31頁）。問題化している施設への入居は、病院やケアマネジャーから身寄りのない高齢者が紹介されている実態も指摘されており、資力に欠けた高齢者の受け皿とされているのが実情である。

劣悪な住まいの環境とサービスの質の確保のため、政策的には無料低額宿泊施設を軸に基準の見直しなどを進めてきた。直近の改正では、社会福祉法関連で、住居の用に供するために施設（社会福祉住居施設）を設置して、第2種社会福祉事業を経営する際の新たな事前届出制の導入や同施設に対する法定の最低基準の創設といった無料低額宿泊所等の規制強化、生活保護法関連で、単独で居住が困難な生活保護受給者に対して、サービスの質が確保された施設（日常生活支援住居施設）において必要な日常生活上の支援を提供する仕組みの創設が行われている。

#### （5）居住費の社会化

地域居住の理念は住まいとケアの分離を指向するものであるが、住まいとケアの分離が進められると、持ち家以外の場合、居住費の負担が問題となる。今日の高齢者の主たる収入源は公的年金であり、その年金収入額からみた場合、家族が担っていた見守り等の生活支援機能や介護機能を外部化するために、「持ち家」からケア付きの民間賃貸住宅、あるいは民間賃貸住宅からケア付きの民間住宅への住み替えるためには、これ以上の居住費が新たに発生することになり、一般に家計は厳しくなる。このような高齢者の虚弱化ニーズに適合させる住み替えで生ずる家賃相当分は、高齢者の生活に欠かせないものであり、また、医療・介護サービスを受けるに際して必須の費用負担でもある。こうした生活上の新たな負担は多くの高齢者に発生するものであることから、既存の法制度で対応できない場合には、生活保護制度の住宅扶助も包摂し、低所得者に重点を置いた「住宅手当」という統一した給付で居住費負担の軽減を社会的に行うことも検討されるべきであろう。

この点、フランスでは、家族手当金庫（CAF）の手当として、個別住宅支援（Aide personnalisée au logement : APL）、家族住宅手当（allocation de logement familiale : ALF）、社会住宅手当（allocation de logement sociale : ALS）があり、古くから住宅に関する費用負担の社会化が進んでいる。手当には一定の所得制限があり、支給額は、居住地や世帯構成員（子供、被扶養者の人数など）、家賃、家の広さなどにより異なる。

#### （6）まとめ

高齢者の「住まい」が今日問われているのは、施設と自宅、あるいは施設ケアと在宅ケアといった従来の2分法的な区分にとられず、物質的・空間的な「住宅」だけでなく、住む場所としての「住まい」を、高齢者の尊厳の保持や生活の主体性の確保から捉え直す必要性が認識されるに至ったからであるといえる。高齢者が居住する場所を高齢者の住まいとして位置付け、プライバシーの確保と生活の場としての安心が保たれる空間づくりを目指す必要がある。こうした視点でみると、わが国の施設は居住環境のさらなる改善が必要である。また、高齢者の住まいを提供する事業に対しては、高齢者の住まいの社会性を重視し、居住者の視点に立脚した規律の密度を高めていくといった視点も必要である。高齢者の尊厳を守り、主体的な生活を重視するために、常に変化し続ける高齢者の虚弱ニーズに対応できる高齢者の住まいとケアの保障という観点から、地域包括ケアシステムの構築が求められている。

### 5. 主な発表論文等

#### 〔雑誌論文〕（計7件）

原田啓一郎「介護人材不足と高齢者の介護保障」法学セミナー767号（2018年）40-45頁（査読無）

原田啓一郎「[社会保障判例研究]生活困窮者に宿泊場所等を提供する施設をめぐる契約の有効性」社会保障研究3巻1号（2018年）129-136頁（査読有）

原田啓一郎「[社会保障と法政策]無料低額宿泊所といわゆる「貧困ビジネス」」社会保障研究3巻1号（2018年）126-128頁（査読有）

原田啓一郎「フランスの医療費適正化への取組みと近年の保健医療政策」健保連海外医療保障118号（2018年）8-14頁（査読無）

原田啓一郎「医療・介護サービス提供主体と特殊な法人形態」法律時報89巻3号（2017年）38-45頁（査読無）

原田啓一郎「フランスの診療報酬制度」健保連海外医療保障111号（2016年）12-19頁（査読無）

原田啓一郎「社会保険と事業主の届出義務」社会保障法31号（2016年）110-123頁（査読無）

〔学会発表〕(計 2 件)

原田啓一郎「高齢者の医療保障と法」日本社会保障法学会第 74 回大会・全体シンポジウム  
(2019 年 5 月 25 日・愛媛大学)

原田啓一郎「地域包括ケアの法的評価」社会保障法フォーラム 2018 (2018 年 12 月 8 日・  
東京大学)

〔図書〕(計 3 件)

原田啓一郎「住宅政策と福祉政策」増田幸弘・三輪まどか・根岸忠編著『変わる福祉社会  
の論点』(信山社、2018 年) 163-171 頁 (査読無)

原田啓一郎「医療制度の財政」日本医療経済研究機構『フランス医療保障制度に関する調  
査研究報告書【2016 年版】』(日本医療経済研究機構、2017 年) 39-51 頁 (査読無)

原田啓一郎「韓国人被爆者と原爆医療」岩村正彦編『社会保障判例百選 [第 5 版]』(有斐  
閣、2016 年) 230-231 頁 (査読無)

## 6 . 研究組織

(1)研究分担者

なし

(2)研究協力者

なし

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。