

令和 6 年 6 月 21 日現在

機関番号：18001

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2020～2023

課題番号：20K01336

研究課題名(和文) 低所得高齢者に対する居住・支援の包括的保障と養護老人ホームの役割に関する研究

研究課題名(英文) Study on comprehensive guarantee of housing and support for low-income older persons and on the role of "nursing home"

研究代表者

高田 清恵 (Takata, Kiyoe)

琉球大学・人文社会学部・教授

研究者番号：30305180

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、介護保険法施行後におけるわが国の高齢福祉分野において、老人福祉法に基づく措置制度と養護老人ホームの新たな目的・役割について、法的構造や法改正の動向、運用実態等をふまえて分析し、法的課題を指摘した。老人福祉法に基づき、措置制度には、介護保険だけでは十分に保障されない高齢者の介護・福祉ニーズに対して、市町村の義務や権限に基づいて補完的に保障する役割を負っていること、しかし、現状では十分に機能していない実態があることを明らかにした。その上で、背景にある法制度上の課題と運用上の課題について考察した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、介護保険法施行後、社会福祉学や社会保障法学においてほとんど着目されなかった老人福祉法上の措置制度および養護老人ホームに焦点をあて、目的や位置づけ、課題等について法的検討を行った点である。また、市町村や養護老人ホームを対象にヒアリング等を行い、運用実態の一端を明らかにした点にも意義がある。さらに、介護の必要性のほか、経済的困窮、虐待、認知症や精神疾患、矯正施設退所後や病院退院後に住まいの確保が困難な高齢者など、多様な生活上の困難を抱えた高齢者が増加する中、住まいと介護、生活支援を一体的に提供する養護老人ホームの役割について再検討した点で、社会的意義がある。

研究成果の概要(英文)：This study focuses on the roles of the social welfare measures and the nursing home for the elderly based on Act on Social Welfare for the Elderly (Act No.133 of 1963) within current social welfare system in Japan, mainly after the enforcement of Long-Term Care Insurance Act (Act No.123 of 1997). This study has identified some legal issues through the analysis of legal structure, progresses of legal reforms and actual implementation of those law within older person's social welfare system.

The academic significance of this study is that the social welfare measure system based on Act on Social Welfare for the Elderly is an area in which few research has been conducted since Long-Term Care Insurance Law came into effect, within social security law studies. It has also academically significant in that it conducted questionnaire surveys and interviews targeting municipalities and welfare facilities and clarified the current situation of those system and homes for elderly, to some extent.

研究分野：社会保障法

キーワード：社会保障法 高齢者福祉 老人福祉施設 養護老人ホーム 低所得高齢者

1. 研究開始当初の背景

介護保険法施行後、わが国では高齢者を対象とする施設・住居の多様化が進んできた。

従来より、老人福祉法に基づく老人福祉施設として、「身体上又は精神上著しい障害があるために常時の介護を必要」とする者を対象とする特別養護老人ホーム、「環境上の理由及び経済的理由」がある者を対象とする養護老人ホームが設けられ、また同法は食事、介護、家事、健康管理のいずれか1つ以上を提供する「有料老人ホーム」についても規定している。2011年の「高齢者の居住の安定確保に関する法律」改正により、新たに「サービス付き高齢者向け住居(略称「サ高住」)」が、老人福祉施設ではなく「住居」として位置づけられた。これらの老人福祉施設等への入所方式は、従来は市町村の行政処分に基づく「措置制度」が用いられてきたが、介護保険法施行後は特別養護老人ホームへの入所を含む大半が、契約に基づく利用方式へと移行された。

他方で、現行法上、やむを得ない事由により契約によるサービスの利用が「著しく困難」な場合については、措置制度による補完の仕組みが設けられており、養護老人ホームへの入所については引き続き措置による入所方式が維持されている。

学術的には、これまで社会保障法学や民法学等の分野において高齢者の多様な住まいに関する関心は高く、比較的多くの研究が行われてきた。しかし、それらは特別養護老人ホーム、サ高住などの「契約型」施設・住居を扱った研究がほとんどであり、2000年の介護保険法施行及び社会福祉基礎構造改革によって、わが国の社会福祉がいわゆる「措置から契約へ」と転換された後は、措置制度や養護老人ホームについてほとんど関心が払われてこなかった。

しかし、近年の高齢者の状況をみると、高齢者の経済的困窮は増大し、また、家族による虐待、精神障害や知的障害、矯正施設退所後の社会復帰支援を要する高齢者、住まいの確保が困難な高齢者の増加など、経済的問題以外にも様々な生活困難をかかえる高齢者が増加している。そのため、「環境上の理由及び経済的理由」による入所を目的とする養護老人ホームの重要性は以前より増大していることが推測される。

このように、高齢者の多様な住居のあり方について総合的検討を行うにあたって、養護老人ホームと措置制度を視野に入れた法的検討が不可欠であると考えられる。

2. 研究の目的

本研究では、主として以下の3点について分析・検討を行うこととした。

第一に、社会福祉基礎構造改革による福祉の契約化以降、補完的制度としての位置付けが与えられた「措置制度」は、わが国の高齢者福祉分野において、そもそもどのような法的性格を有し、どのような役割を担うことが予定されているのか。

第二に、老人福祉法や介護保険法等の法的構造と改正経緯をふまえると、措置施設であり、かつ経済的困難を有する高齢者を対象とした「養護老人ホーム」は、多様化した高齢者の施設・住居のなかでどのような役割・機能を果たすべきか。

第三に、措置施設たる養護老人ホームの運用の実態は、法が予定している目的・機能に適合しているか。とくに、措置権者たる市町村等の措置義務・措置権限は適切に履行されているのか。されていない場合、法制度上・運用上の法的課題は何か。

以上の点についての分析・検討を通じて、将来的に、低所得の高齢者を含むすべての高齢者に適切な質・水準をそなえた住まいと介護の保障、生活支援を包括的に保障するため、どのような法制度を構築していくべきかについて、若干の考察を試みた。

3. 研究の方法

本研究は、多様化する高齢者の住まいのなかで、養護老人ホームと措置制度の果たすべき役割について、その運用実態もふまえて、社会保障法学の立場から検討を行うものである。そのため本研究では、先行研究の分析・検討、養護老人ホーム等の施設における聞き取り調査、措置制度の運用解明のための市町村調査を3つの柱として研究を行った。

第一に、先行研究の分析検討として、主として文献資料の収集・分析を行い、高齢者の住まいの多様化、養護老人ホームの法的性格の変化、措置制度と契約制度の関係等について、政策や法改正の動向を把握するとともに、学説状況を整理して理論的到達点の把握につとめた。

第二に、養護老人ホームにおける入所や運営等についての実態を把握するため、主として養護老人ホームを対象として聞き取り調査を実施した。対象地域には、全国的にみて低所得高齢者の割合が多い沖縄県と、九州地区の中で措置制度をめぐって比較的積極的な取り組みが行われている福岡県の養護老人ホームを中心とした。また、それ以外の地域についても情報収集に努めた。

なお、これらの聞き取り調査は直接施設等を訪問して行う予定であったが、新型コロナウイルス感染症拡大の影響に伴い、最終年度を除いてほぼ実施できなかった。そのため代替的に、遠隔会議システムを利用して施設長や職員等へのヒアリングを行った。また、比較的最近に実施された養護老人ホームに関する各種調査を収集し、現状を把握できるように努めた。

第三に、市町村における措置制度の運用実態を明らかにするため、沖縄県内の市町村を対象にアンケート調査を行った。これも当初は自治体職員に直接聞き取りを行うことを予定していたが、新型コロナウイルス感染症拡大の影響で実施できず、代替的に郵送によるアンケート調査を行った。

これらの結果をふまえて、主に最終年度には、措置制度や養護老人ホームの役割や課題、契約制度との分担・連携のあり方、介護保障や社会福祉の保障にかかわる公的責任のあり方等について総括的に検討を行った。その際、研究会や学会で口頭発表を行い意見や批評を受けるとともに、養護老人ホームの職員等の高齢者福祉に携わる現場の方々からも積極的に助言や指摘を受ける機会を設け、研究成果に反映させるよう努めた。研究成果の一部は、論文や図書（共著）として公表した。

4．研究成果

本研究では、介護保険法の施行後、わが国の社会保障法学においてほとんど着目されて来なかった老人福祉法に基づく市町村の措置義務・措置権限と、その代表例として養護老人ホームへの入所措置に焦点をあて、それらの役割や位置づけについて、法改正の経過等もふまえて再検討を行うとともに、アンケートやヒアリング等を通じて明らかになった運用実態もふまえ、法的課題を抽出した。研究の結果、以下のような成果が得られた。

(1) 第一に、介護を受ける権利の保障を目的とする「介護保障」という視点からみた場合、わが国における高齢者の介護保障は、介護保険制度のみによって十分に充足しうる法的構造にはなっておらず、介護保険制度には構造的な限界があることを確認した。すなわち、介護保険制度は、対象者の普遍性、給付の必要十分性、費用の心配なく利用できるかといういずれの点でも不十分であり、法施行後に行われた一連の法改正によって、介護保険の守備範囲はさらに縮減していることを確認した。

(2) 第二に、その一方で、介護保険制度は当初より、生活保護法、老人福祉法、さらに2005年に制定された障がい者自立支援法（平成25年4月より「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」、略称「障がい者総合支援法」に名称変更）等による補完の必要性が認識されており、法制度上も、生活保護法に介護扶助が新たに設けられたほか、老人福祉法に基づく老人福祉の措置制度も存続し、市町村には引き続き、一定の場合に、高齢者の必要に応じて老人福祉施設への入所措置を講じる義務や在宅福祉サービスの措置を講じる権限等が付与されてきた。本研究では、そうした補完的制度の運用実態の一端を明らかにし、それらの制度にも様々な課題があることを指摘した。すなわち、生活保護法に基づく介護扶助は、原則として介護保険法に基づく要介護認定を通じて認定された支給限度額の範囲内で行われており、介護保険のみでは充足しえない介護等の必要性を補完的に保障するものとしては十分機能していないこと、障がい者総合支援法に基づく自立支援給付（介護給付）は、介護保険給付のみでは充足しえない障害のある高齢者の介護その他の必要性に一定対応しており、重要な役割を担っているものの、その対象者は限られており、また、市町村によって運用に差異がみられることが明らかになった。

(3) 第三に、老人福祉法に基づき措置入所の仕組みが存続している養護老人ホームの役割や位置づけがどのようなものか、どのような変化がみられるかを検討した。介護保険法改正によって、要介護度が軽度の者の特別養護老人ホームへの入所が原則として制限されたこと、有料老人ホームやサ高住を利用するには相当な経済的負担が伴うため低所得高齢者にとって障壁があること、認知症や精神疾患のある者、虐待被害者、刑務施設からの退所者など、介護以外にも様々な生活困難を抱え、住居の確保が困難な高齢者が増加傾向にあること等からすると、「環境上の理由及び経済的理由」に基づく入所が想定されている養護老人ホームの役割・重要性は、理論的には以前より増大していることが指摘できる。また、法改正により、養護老人ホームには新たに自立支援、社会復帰支援といったより積極的な目的・役割が規定されるに至っていることを確認した。

(4) 第四に、しかし、措置制度および養護老人ホームの運用等の実態をみると、法が予定している目的や機能が果たせていない現状があることが確認された。すなわち、入所者の状況については、要介護度の重度化、精神疾患・障害、認知症のある者の増加、虐待被害者、身元保証人のいない者、矯正施設からの退所者等で住居の確保が困難な者など、介護以外にも様々な生活困難を抱える者が増加しており、養護老人ホームの「セーフティネット」としての役割・重要性は増大していること、により、職員にかかる負担や困難は増しているが、現行制度ではそれに十分対応できていないこと、退所理由としては、死亡（及び入院）が多く、事実上、養護老人ホームが終の住みかとなっている実態が生じているが、現行制度では看取り等、それに対応できる条件が整備されていないこと、社会復帰を目指す通過型施設という、新たな目的とは乖離した実態があること、入所措置の件数、定員充足率は年々低下傾向にあり、施設経営の困難

さから施設閉鎖や定員削減が全国的に増えていること、等が確認できた。

また、市町村における措置制度の運用実態としては、全国的に措置件数は減少傾向にあり、特に措置制度の活用に消極的な自治体において、入所判定委員会が設置・開催されないなど、措置制度が形骸化している実態がみられた。さらに、運用上、不適切と思われる例も少なからず見られた。例えば、申込書が渡されない、必要な助言や教示がされていない、本人の状況等について十分検討されないまま措置入所が断られている、措置が認められない場合の理由提示や書面による決定書の交付がされていない、不服申立ての教示がされていない、予め年間の予算枠が設けられ、措置人数に上限が設けられている、といった例がある。今後、より詳細な法的検討が必要である。

(5) 第五に、介護保険法施行後における措置制度および養護老人ホームの法的課題として、以下のような点を指摘した。対象者の範囲の不明確さと狭さの問題である。特に、老福法は「やむを得ない事由」により介護保険サービスの利用が「著しく困難であると認めるとき」と定めるが、その行政解釈は限定的であり、実際の必要性等からみると狭すぎるという課題がある。

職員配置や施設設備などの最低基準の不十分さの問題がある。入所者の現状や老福法、養護老人ホームの目的等をふまえると、特に職員の専門性や配置人数、住まいとしての質や水準等についての基準は低劣であり、基準の見直しが必要である。

財政責任の問題として、老人福祉法改正により、養護老人ホーム入所措置にかかる国及び都道府県の費用負担義務が廃止されたことが挙げられる。これに伴って市町村の財政負担は重くなり、多くの市町村において措置費支弁基準の改定が適切に行われない実態や、いわゆる「措置控え」が生じる1つの要因となっている。

法制度上、措置請求権や申請権がまだ法定化されておらず、また、措置の実施手続に関する規定もほとんど整備されていない。利用者の権利が不明確であるため法的に弱い立場におかれていることが、前述のような措置制度の不適切な運用を生じさせていると考えられる。今後、実体的および手続的な権利・義務の観点からさらなる法的検討を要する。

(6) 今後の展望として、各市町村における措置制度の運用状況を改善するとともに、老人福祉法や措置制度を、わが国の介護保障制度の一端を担うしくみとしてふさわしい制度とするために、抜本的な法改正が求められる。その際には、これまで老人福祉法は、社会福祉基礎構造改革以降の人間の尊厳、自己決定・選択の自由、利用者主体、権利性等の社会福祉の新たな基本理念を取り入れた法改正が十分に行われておらず、旧態依然とした職権による措置の仕組み等が残されている。こうした理念を反映させた見直しが必要である。

さらに将来的には、介護保険と補完的な措置制度という「二分化」した制度ではなく、両制度を含んだより包括的な住まい、介護、生活支援の保障の仕組みが展望される必要がある。本研究ではこうした点まで踏み込んで検討することができなかった。これらの点は今後の課題とした。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計10件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 494
2. 論文標題 措置制度をめぐる今日的課題：養護老人ホームを中心に	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 月刊ゆたかなくらし（全国老人福祉問題研究会）	6. 最初と最後の頁 4～6
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 39
2. 論文標題 ベーシックサービス論からみた介護保障の普遍性をめぐる課題	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 社会保障法	6. 最初と最後の頁 81～96
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 106号
2. 論文標題 介護保険法施行後における老人福祉の措置の実施状況と低所得高齢者等に対する居住の保障の現状 沖縄県における自治体アンケート調査の結果概要	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 琉大法學	6. 最初と最後の頁 67～126
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24564/0002019551	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 1809号
2. 論文標題 沖縄における生存権保障と生活保護争訟の展開と現状	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 16～28
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 265号
2. 論文標題 「日本高齢者人権宣言(第二次草案)」の内容と意義	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 福祉のひろば	6. 最初と最後の頁 34～39
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 475号
2. 論文標題 養護老人ホーム入所にかかわる公的責任 措置制度に焦点をあてて	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 月刊ゆたかなぐらし (全国老人福祉問題研究会)	6. 最初と最後の頁 4-11
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 6号
2. 論文標題 国連の高齢者人権条約制定に向けた取組と日本の高齢者の人権	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 高齢期運動のブックレットNo6	6. 最初と最後の頁 10-26
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 460号
2. 論文標題 人権の旗を掲げる 日本高齢者人権宣言と高齢期運動	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 月刊ゆたかなぐらし (全国老人福祉問題研究会)	6. 最初と最後の頁 4-9頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 1764号
2. 論文標題 日本高齢者人権宣言（第一次草案）について	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 54-55頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高田 清恵	4. 巻 1764号
2. 論文標題 翻訳・国連事務総長「新型コロナウイルス感染症と人権 私たちは皆、共にこの状況の中にいる（政策概要）」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 15-32頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計5件（うち招待講演 2件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 高田 清恵
2. 発表標題 ベーシックサービス論からみた介護保障の普遍性をめぐる課題
3. 学会等名 日本社会保障法学会 第78回大会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 高田 清恵
2. 発表標題 措置制度と養護老人ホームをめぐる実態と課題 その法的根拠から現状と意義を考える
3. 学会等名 第2回全国老人福祉施設大会・研究会議（招待講演）
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 高田 清恵
2. 発表標題 措置制度と養護老人ホームをめぐる現状と課題
3. 学会等名 令和5年度沖縄県老人福祉施設職員研究大会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 高田 清恵
2. 発表標題 社会福祉の公的責任からみた措置制度・養護老人ホームの現状と課題
3. 学会等名 福岡県老人福祉施設協議会（招待講演）
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 高田 清恵
2. 発表標題 養護老人ホーム入所にかかわる公的責任 措置制度に焦点をあてて
3. 学会等名 全国老人福祉問題研究会
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 武井 寛、嶋田 佳広、矢野 昌浩、上田 真理、脇田 滋、木下 秀雄、三田尾 隆志、日下部 雅喜、高田 清恵、瀧澤 仁唱、田中 智子	4. 発行年 2024年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 392
3. 書名 ケアという地平 介護と社会保障法・労働法	

1. 著者名 矢嶋 里絵、田中 明彦、石田 道彦、高田 清恵、鈴木 静	4. 発行年 2021年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 500
3. 書名 社会保障裁判研究	

1. 著者名 古橋 エツ子、国京 則幸、呉 紅敏、倉田 賀世、田中 明彦、廣瀬 真理子、高田 清恵、三好 禎之、高橋 美知子、鈴木 静、和田 美智代、脇野 幸太郎、原田 欣宏、中川 陽子	4. 発行年 2021年
2. 出版社 法律文化社	5. 総ページ数 226
3. 書名 新・初めての社会保障論〔第3版〕	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------