

令和 6 年 6 月 29 日現在

機関番号：32617

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K01337

研究課題名（和文）住民主体による生活支援サービスの法理論 生活支援と社会参加の法的基盤の検討

研究課題名（英文）Legal theory of community-based life support services

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） 2,700,000円

研究成果の概要（和文）：伝統的な家族構造が変容している今日、高齢者が住み慣れた地域で生活を続けるためには、地域生活支援という新たな視点が必要である。近年、介護保険法の地域支援事業において、住民主体による生活支援の取組みを市町村が支援する仕組みが構築されている。住民主体による生活支援の取組みを自発的かつ自由に展開することができるための条件を整えることが、これからの社会には求められる。また、市町村と住民組織との協働関係に根ざした、サービスの質を確保する仕組みの構築が重要となる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

これまで社会保障法学において比較的関心が希薄であった生活支援サービスについて、住民の主体的な相互支援活動の組織を生活支援サービスの提供主体として介護予防・日常生活支援総合事業に組み入れるという手法に着目した検討を行うことで、住民主体による生活支援サービスの理論的支柱の輪郭を捉えることができ、今後の法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。本研究で得られた基本的視座をより精緻に検討することで、行政と住民組織との協働の契機を重視した住民主体による生活支援サービスの新たなあり方を社会に提示することが期待できる。

研究成果の概要（英文）：In today's society, the traditional structure of families is undergoing transformation. To enable the elderly to continue living in their communities, it is necessary to provide support for community life that complements the functions of the family. Recently, under the community support projects stipulated by the Long-Term Care Insurance Act, municipalities have been building systems to support initiatives where residents assist each other with daily living. It is essential for society to create an environment that allows residents to voluntarily and freely engage in mutual support activities in the future. Additionally, it is crucial to develop a framework to ensure the quality of services based on partnerships between municipalities and community-based organizations.

研究分野：社会保障法

キーワード：生活支援サービス 介護保険 社会保障法

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 高齢者単身・夫婦のみの世帯が増加し、伝統的な家族機能が縮減する今日、地域で暮らす高齢者の生活課題への対応は、金銭給付やサービス給付という従来型の社会保障給付だけでは難しくなっている。高齢者が住み慣れた地域で生活するためには、地域生活支援という新たな視点が必要となり、家族機能の補完を果たす生活支援サービスの提供が重要となる。

(2) 近年、介護保険法の改正により、地域の実情に応じて、住民等の多様な主体による地域の支え合いを推進する介護予防・日常生活支援総合事業が導入されている。その特徴は、これまでの専門職に加えて、住民主体の相互支援活動組織(住民団体、ボランティアグループ等)を生活支援サービスの提供主体の1つに組み入れるという新たな手法を採用している点にある。この手法は、高齢者を「支えられる人」として役割を固定するのではなく、誰もがどこかで支えられ(生活支援の受け手)できることがあれば誰かを支える(生活支援の担い手としての社会参加)といった関係構築の上に成り立っている。こうした生活支援と社会参加が一体となった、住民主体による地域の相互支援活動に着目した生活支援サービスのかたちは、地域社会を基盤とした新たな社会保障サービスのあり方として注目される。

(3) 生活支援サービスをめぐる先行研究は、エイジング・イン・プレイスとのかかわりで言及されることが多い。国外の研究を概観すると、エイジング・イン・プレイスは、高齢者の尊厳を保ち、主体的な生活を重視するノーマライゼーションの考え方を基礎とする概念であり、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理解されている。このため、生活支援サービスはエイジング・イン・プレイスの実現には不可欠な要素であるといえる。わが国では、生活支援サービスに関する研究は、主に社会福祉学を中心に一定の蓄積がみられるものの、生活支援サービスに関する法学からの研究は極めて限られており、社会保障法学でも関心は希薄であった。

## 2. 研究の目的

住民主体による地域の相互支援活動に着目した生活支援サービスのかたちは、これまでのわが国の社会保障法学が想定していた給付やサービスの提供のあり方では捉えきれない新たな手法であり、法制度の整備の進展に対して、法理論的検討が追いついていない状況にある。そこで、本研究は、住民が担い手となる生活支援サービスの実施体制とその法的統制を中心に検討し、住民主体による生活支援サービスの法理論の構築に向けた基本的視座の獲得を試みることを目的とする。

## 3. 研究の方法

本研究は、住民主体による生活支援サービスの法理論の構築に向けた基本的視座を獲得するための基礎研究として位置付け、住民が担い手となる生活支援サービスの法的位置付けと法的統制のあり方を主に解明することにした。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2020年度は、次年度以降の検討に必要な基礎的な知見を得るために、住民主体による生活支援サービスの法的枠組みの整理と分析、住民等が主体的に活動を行う住民組織の制度的な位置付けの把握に努めた。2021年度は、介護予防・日常生活支援総合事業における住民主体による生活支援サービスの実施のあり方と利用関係の把握と検討を行った。2022年度は、住民主体による生活支援サービスの質の確保に向けた法的統制のあり方を検討するために、基礎的な理論動向の整理と問題点の抽出を進めた。2023年度は、これまでの検討内容を整理しながら、前年度に引き続き、住民主体による生活支援サービスの実施のあり方とその法的枠組みをめぐる基礎的な理論動向と問題点の検討を行った。また、これらの検討を踏まえ、4年間の研究のまとめとして、住民主体による生活支援サービスの法理論の構築に向けた基本的視座の獲得を試みるために、研究成果の取りまとめ作業を行い、検討を深めた。

## 4. 研究成果

### (1) 住民主体による生活支援サービス

現行の介護保険法では、地域の実情に応じて、住民等の多様な主体による地域の支え合いを推進する介護予防・日常生活支援総合事業が地域支援事業の重要な柱として位置づけられている。介護予防・日常生活支援総合事業の背景には、要介護・要支援状態に至っていない高齢者が地域で社会参加できる機会を増やしていくことが高齢者の介護予防にもつながら(社会参加と介護予防)できる限り多くの高齢者が、地域で支援を必要とする高齢者の支え手になることで、よりよい地域づくりにつながる(高齢者の支え合いと地域づくり)といった観点から、高齢者の社会参加や地域での活動を通じて、介護予防につなげるといった考えがある。

住民主体の相互支援活動組織を生活支援サービス提供主体の1つに組み入れるという新たな手法の特徴を挙げると、さしあたり次の諸点を挙げることができる。

第1に、この手法は、市町村が生活支援を行う住民組織の活動に対して補助(助成)を行い、生活支援サービスを実施する住民組織の活動への側面支援を行う形態である。これは、これまで

の福祉分野にみられた行政による直営またはサービス委託といった形態とは異なる。

第2に、住民組織の活動によって提供されるサービスの内容や対象者、謝礼金額、提供時間、利用条件等は各住民組織が独自に定めて自主的に運営する形態を採る。このため、行政が活動内容等を詳細かつ定型的にあらかじめ定めるものではない。

以上のように、住民主体による生活支援サービスの提供は、住民組織の自立した活動の上に成り立っていると見える。このため、市町村の観点からは、住民組織の活動への側面支援を行いつつも、事業や補助（助成）それ自体の適正な実施や運営を担保するために、住民組織のガバナンスに焦点をあてるアプローチが必要になる。ここでは、これまでの行政の規制手法だけではとらえきれない、様々な法的手法を視野に入れた枠組みづくりが求められる。

### （2）住民主体による生活支援サービスの法的枠組み

要支援者等の多様な生活支援のニーズに対して多様なサービスを提供していくために、介護予防・日常生活支援総合事業では、サービスの提供方法として、「直接実施」「委託」「事業者指定」「補助（助成）の方法による実施」を定める。このうち、「直接実施」「委託」「事業者指定」は、市町村とサービス事業者・団体との関係が比較的明確である。これに対し、住民主体による支援は、「補助（助成）の方法による実施」に該当する。これは、「地域において活動しているNPO法人やボランティア等に対して、要支援者等に対するサービス提供等を条件として、その立ち上げ経費や活動に要する費用に対して補助（助成）することにより事業を実施する」ものであり（「地域支援事業実施要綱」（平成18・6・9老発0609001厚労省老健局長通知））、住民主体による支援は、このような活動を通じてサービスが提供されるものである。例えば、住民主体による支援であるサービスBでは、各市町村が「サービスB事業実施要綱」や「補助金交付要綱」を定め、住民組織等に対して対象経費につき補助金を交付することになる。住民主体による生活支援サービスの枠組みは、条例や補助金交付要綱等に基づき市町村ごとにその内容は異なる。各市町村の要綱の中には、対象を特定の団体に限定するものや、様々な条件を付して、実質的にはサービスBへの参入のハードルを上げていると思われる内容が一部の自治体に見受けられた（2020年度時点）。

介護保険法の規定では、介護予防・日常生活支援総合事業を実施する責任を市町村に求めているが（115条の45第1項）、実際に住民主体による支援を実施する主体は、地域のボランティア組織や近隣住民の支え合い組織等ということになる。このため、住民主体による生活支援サービスとの関係では、市町村の役割はサービス提供者ではなく、補助（助成）を通じた住民組織等への側面的支援者というかたちをとっているとみることができる。

### （3）住民主体による生活支援サービスの実施のあり方と利用関係

近時の政策にみられる特徴は、地域住民による様々な活動を、サービスの提供や課題の把握・解決への取組みに組み込み、積極的に関与する主体として地域住民を位置付けているところにある。この特徴に通底するものは、地域住民の支え合いへの期待である。

住民主体による生活支援サービスがこれまでの社会保障サービスと大きく異なる点は、担い手と利用者双方が専門家ではない住民同士の支え合いで成り立つ点にある。ここでは、これまでの社会保障・福祉にみられた給付の支給主体（行政・保険者）と受給主体（住民）という固定的な関係でなく、住民の誰もが支え・支えられるといった支援のやりとりがあるのみである。また、地域での支え合いの活動は、近隣の馴染みの関係での助け合いや支え合い、住民の見守り活動等の支え合いが一定の組織として行われる取組み、そして支え合いがより一層組織化して安定的になされる支援の仕組みなど、様々なレベルがある。これらの活動に共通するのは、自発性や自主性に基づく、自由で自律的な活動である。

また、市町村と住民組織の関係は、生存権の実現を法的に義務付ける社会保障給付の関係のように、市町村が住民組織にサービスの提供を直接義務付けるものではない。住民主体による支援であるサービスBでは、住民組織の活動は補助金交付等を通じた、かなり緩やかなかたちでのつながりがあるのみである。

このような地域住民の支え合いといった支援のやりとりの特質からすると、地域住民の支え合いの関係にみられる各種支援を、社会保障サービスと同視して把握することは、現時点の議論状況を鑑みると困難を伴うものと考えられる。

もっとも、住民主体による生活支援サービスをこれまでの社会保障サービスとは一致しないものとして把握する可能性があるとしても、住民主体による生活支援サービスの質の確保していく仕組みは必要であろう。各市町村の要綱の中には、事業実施にあたり、住民主体による生活支援サービスの担い手の資質向上への取組みを事業実施団体に求める例をみることができ、このような取組みは質を確保する1つの方法になり得ると考えられる。また、様々なレベルで多様な内容をもつ生活支援サービスのある程度定型的に類型化できるとすれば、一定の生活支援サービスに関する住民主体の相互支援活動組織の活動については、第三者による認証の仕組みの構築を目指すことも考えられよう。

次に、住民主体による生活支援サービスの利用関係を法的に考える場合、「支え合い」の関係という特質は、これまで法学が得意としていた権利や義務からの捉え方には馴染みづらい。先述の通り、住民主体による生活支援サービスの取組みには様々なレベルがあり、その内容も多岐にわたる。このため、住民主体による生活支援サービスの利用関係を検討するにあたっては、ある

程度定型的に類型化できる生活支援サービスとそうではないものに、まずは整理する必要がある。これにより、有償/無償ボランティアに関するこれまでの法的議論を起点にして、生活支援サービスの利用をめぐる法的関係を検討することが可能になると思われる。

#### (4) 住民主体の相互支援活動組織と行政との協働関係

フランスの高齢者福祉分野において、市民が主体的に活動を行う組織であるアソシアシオンの存在は大きく、地域での高齢者や障害者に対する支援では、アソシアシオンが担っている役割も大きい。近年では、高齢者の社会的孤立の問題を解決するために、行政やアソシアシオン等の様々な組織・団体の垣根を超えた取組みが展開されている。そこでは、高齢者の孤立防止の観点から、様々な生活支援を行う活動がみられ、高齢者との継続的な信頼関係の醸成が支援の重要なカギとなっている。

高齢者に対する支援活動の財政基盤では、公的なセクターからの補助金や委託費が担う役割は大きい。アソシアシオンと行政の間には、制度的にも、財政的にも結びつきが見られるため、アソシアシオンの活動と行政の距離の近さを懸念する見解もみられる。アソシアシオンの自由と統制をめぐる法的議論は、日本における住民主体の相互活動組織と行政との協働関係を考えるにあたり、重要な示唆を与えてくる。

#### (5) まとめ

生活支援と社会参加が一体となった、住民主体による地域の相互支援活動に着目した生活支援サービスのかたちは、住民主体の相互支援活動組織を生活支援サービス提供主体の1つとして幅広く組み入れる新たな手法である。住民による支え合い活動は、自主性や自発性に基づき展開されてきた歴史がある。制度への組み入れにより、住民主体による支援の活動が行政によるサービスの補完または代替として位置づけられ、自由で自律的な活動が阻害されてはならない。その一方で、住民主体による創造的な活動を促進できるように、市町村が地域住民の主体的な支え合いの取組みを伴走しながら支援するといった視点が必要である。また、市町村と住民組織との協働関係に根ざした、サービスの質を確保する仕組みの構築も求められる。こうした視点から、住民組織と行政との協働の契機を重視した住民主体による生活支援サービスの展開が求められている。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7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 0件）

1. 著者名 原田啓一郎	4. 巻 3214号
2. 論文標題 高齢者の住環境整備と社会保障	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 週刊社会保障	6. 最初と最後の頁 48-53
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 原田啓一郎	4. 巻 8巻3号
2. 論文標題 健康保険法における被扶養者の認定と不服申立て	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 社会保障研究	6. 最初と最後の頁 335-337
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 原田啓一郎	4. 巻 8巻3号
2. 論文標題 健康保険法189条1項の被保険者の資格に関する処分と被扶養者非該当通知	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 社会保障研究	6. 最初と最後の頁 338-345
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 原田啓一郎	4. 巻 2022年度版
2. 論文標題 医療保険の財政	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 フランス医療保障制度に関する研究会編『フランス医療保障制度に関する調査研究報告書 2022年度版』	6. 最初と最後の頁 47-57
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 原田啓一郎	4. 巻 17号
2. 論文標題 医療関係における多職種の専門性と他職種間連携	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 社会保障法研究	6. 最初と最後の頁 81-105
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 原田啓一郎	4. 巻 76巻3号
2. 論文標題 医療保険制度における保健事業の今日的役割	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 健康保険	6. 最初と最後の頁 12-17
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 原田啓一郎	4. 巻 3112
2. 論文標題 地域の生活支援と地域住民 住民主体による支援を手がかりに	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 週刊社会保障	6. 最初と最後の頁 44-49
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2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 原田啓一郎
2. 発表標題 医療保障とプライマリ・ケア
3. 学会等名 日本医事法学会第53回研究大会シンポジウム
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 原田啓一郎
2. 発表標題 介護保険と高齢者の地域生活支援
3. 学会等名 日本社会保障法学会第79回大会シンポジウム
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 日本社会保障法学会編	4. 発行年 2024年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 358
3. 書名 『講座・現代社会保障法学の論点 [ 上巻 ] 基本的論点』原田啓一郎「社会保障と情報」292-313頁	

1. 著者名 山田晋・西田和弘・石田道彦・平部康子・丸谷浩介編	4. 発行年 2022年
2. 出版社 法律文化社	5. 総ページ数 304
3. 書名 『新たな時代の社会保障法』原田啓一郎「社会保障法における住宅保障」(131-147頁)	

1. 著者名 増田幸弘・三輪まどか・根岸忠編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 308
3. 書名 『変わる福祉社会の論点【第3版】』原田啓一郎「公衆衛生と法からみえる新型コロナウイルス感染症対策」(7-14頁)	

〔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
---------	---------