

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 9 月 30 日現在

機関番号：33601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530772

研究課題名(和文)小規模自治体における介護・福祉運営に関する研究

研究課題名(英文)A Study of the Welfare Administration by the Small Scale Local Governments

研究代表者

越田 明子(KOSHIDA, Akiko)

長野大学・社会福祉学部・准教授

研究者番号：70352458

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：小規模自治体独自の介護・福祉運営について理解するために、小規模自治体が独自に運営する生活支援ハウスに焦点を当て、長野県の30自治体(41施設)を調査した。各自治体は、必ずしも国の示した政策意図に添わず、地域固有のニーズによって施設を整備していた。そして高齢者のニーズに応えるために次の5つの機能を備えていた。1) 地理的自然環境ニーズに対する居住機能、2) 低所得者に配慮した居住機能、3) 虚弱者への生活支援機能と介護支援機能、4) 災害や虐待からの緊急保護機能、5) 家族の代替機能である。これらの取り組みは自治体独自の裁量に基づく施策の機能であり、介護・福祉運営に期待されるものであった。

研究成果の概要(英文)：This study investigates the way in which small scale local governments realize their welfare policies of life support house for the elderly (LSHEs). The subjects of research were 30 local governments and 41 LSHE facilities in Nagano prefecture. In conclusion, the objectives of the state were not always coincident with the decisions of the local governments. And, it was made clear that governments tried to meet the needs of elderly residents through LSHEs with the following 5 functions. 1) Residence function for the needs caused by under-populated area with severe geographical natural environments. 2) Residence function for low-income elderly to live in the house. 3) Life- and care support function for the vulnerable elderly. 4) Protective function from disaster and abuse. 5) Substitute function for the family. These functions were based on the local government's discretion and necessary for the local government's welfare Administration.

研究分野：社会福祉学

キーワード：小規模自治体 過疎高齢化 介護・福祉運営 自治体福祉政策 介護保険 生活支援ハウスの機能

## 1. 研究開始当初の背景

1999年以來、人口1万人未満の小規模自治体の解消を視野にいたした市町村合併が積極的に推進され、全国市町村数は半減し小規模自治体も減少した。存続する小規模自治体は、転出超過による人口減少や高い高齢化率、低い財政力といった特徴をもつ過疎指定自治体が多い。このような過疎自治体は、地域共同体の高齢者生活支援機能の低下が指摘され、支援を必要とする高齢者の地域居住には課題が山積している。

介護保険制度が開始した2000年以降、介護・福祉運営システムは介護保険事業を先行する形で市町村を中心に展開してきた。しかし小規模自治体においては、人口密度が低いことや地理的要因から採算性の低い介護保険事業の民間参入は容易ではない。また、サービスを整備したとしても第一次産業に従事してきた低所得高齢者には柔軟な配慮が必要になる。

このような過疎高齢化が進行する小規模自治体の介護や福祉については、旧来「過疎法」が、過疎地域における「高齢者の福祉の増進」として、特別養護老人ホームの設置基準の緩和や、高齢者生産活動センター、生活支援ハウス(旧高齢者生活福祉センター)の設置等、特別な配慮を講じてきた。

この生活支援ハウス(以下、支援ハウスとする)の運営は、事業主体が市町村であるため、設置基準や運営については自治体裁量で柔軟に対応できる福祉施策の一つである。

介護保険事業が先行し、地域の実情に応じた福祉施策が縮小している今日、一般施策が行き届かないニーズに対しては、自治体が用意する地域の実情に応じた独自の施策への期待は大きい。とりわけ過疎高齢化の著しい小規模自治体における高齢者の生活は、基礎自治体の福祉政策のあり方に影響をうける。

## 2. 研究の目的

以上の背景をふまえ、本研究は、小規模自治体における高齢者の継続的地域居住を支える介護や福祉の運営のあり方や方向性について検討することを目的とした。

## 3. 研究の方法

本研究では、小規模自治体における支援ハウスの設置や運営の経験は、自治体が本来担うべき福祉政策のあり方を示唆すると考えた。ゆえに、自治体独自の福祉施策の一事例としての支援ハウス運営事業に着目した。そして、この支援ハウスを運営する複数の小規模自治体調査を通して、国の政策的意図と自治体の設置や運営の関係から検討した。

調査は、全国の中でも支援ハウスを設置している自治体が多い長野県の30自治体(41施設)に協力を得て実施した。

### (1) 国の制度政策意図

はじめに、国による支援ハウス運営事業の制度設計における政策意図について確認した。具体的には、地域振興・過疎対策、老人福祉、介護保険等の関連法規や通知、会議録の文書から、支援ハウス設置の背景および目的の推移を確認し、その意図を整理した。

### (2) 小規模自治体による設置運営の実際

次に、自治体が国の要綱をうけて制度運用する際に、制度をどのように解釈し、地域高齢者のどのようなニーズをとらえて設置したかについて検討した。

具体的には、入居高齢者の特徴や生活状況、そして入居理由、退去理由から、支援ハウスが実際に担った機能について把握し、その関係について分析した。

本研究に先立ち、2008年度から継続的調査を開始し、すべての自治体窓口および支援ハウスを訪問して、設置背景と運営状況について半構造化インタビューを実施してきた。したがって、本研究期間においては、継続的調

査とともに、より正確なデータを収集するために、2012年5月から6月にかけて、先行調査結果を参考に質問紙を作成し郵送もしくは訪問して再度担当者に確認した。

併せて、対象とした30自治体の人口動態や高齢化率の推移、介護保険事業報告等をもとにその運営状況を把握した。

### (3)倫理的配慮

なお、本研究の対象は、自治体における設置運営の実際であり、個人を特定するデータは扱っていない。協力依頼時には、研究目的とデータ使用方法について文書および口頭で説明し了承を得た。また協力を得た自治体へは継続訪問を繰り返しデータの信頼性をあげた。

## 4. 研究成果

### (1)支援ハウス運営事業の概要

この支援ハウスは、デイサービスセンター等に居住部門を合わせて整備した小規模多機能施設であり、単身もしくは夫婦世帯で独立して生活することに不安のある高齢者に対して、介護支援機能、居住機能、交流機能を総合的に提供する。事業主体は市町村で、入居決定も市町村の判定による。また、設置や運営基準は条例で定め、介護保険制度が応益負担であるのに対して、応能負担での利用を可能としてきた。

そして、概ね自立した高齢者を対象に生活援助員が安否確認や見守り等を担ってきたが、入居者の虚弱化等にもない、各種相談、助言を行うとともに、緊急時の対応や、必要時には介護サービス等の利用手続きの援助、地域住民との交流事業や場の提供も担う。

小規模自治体における支援ハウスの整備は、1989年の「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」が、過疎地域に限定して400か所の設置目標を推進したことによってスタートした。それ以外の地域について

は、1997年の介護保険法の制定にもない、1998年度には過疎地域等の限定が撤廃され全国での設置が可能となり都市にも設置されるようになった。そして「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向（ゴールドプラン21）」で、特別養護老人ホーム退所者やひとり暮らしに不安を感じている生活支援を要する高齢者が居住できる施設として、また特養の多機能化・機能転換の併設施設として、5年間の目標数を1,800か所と大幅に増やし設置が推奨された。

また、当初は国庫補助金による施設整備や運営であったが、三位一体の改革で在宅福祉事業費補助金の税源移譲対象となり、2006年度からその運営費は一般財源化し、施設設置費は交付金に代わり現在に至っている。

本研究対象の中には、近年増設を試みる小規模自治体も出現するようになった。

### (2)設置をめぐる国の政策的意図と自治体の設置判断

支援ハウスは、地域の実情に応じた地域振興・過疎対策と老人福祉ならびに介護保険の制度政策の展開過程において、それらが複雑に関わり合って設置されていた。これらの過程から、設置に関する国の政策的意図には、第1期のゴールドプランによる過疎地域における介護サービスの整備期、第2期の介護保険制度の受け皿期、第3期の地域の実情に応じた調整期の3つの段階があることがわかった。

これに対する設置過程の検証においては、次のことが明らかになった。各自治体は、その地域に固有のニーズによる施設整備を進めており、必ずしも国の示した政策意図に添わない設置意図をもっていた。国が全国を対象とする一般的な政策意図によって制度を運営するのに対して、支援ハウスのような個別性の高い施策は、自治体特有の政策判断が働いていた。

### (3)設置目的と実際の機能

国の政策意図の各段階における自治体の設置運営の実際から支援ハウスの機能が明らかになった。

各自治体は、支援ハウスの運営を通して高齢者のニーズに応えようと試みており、次の5つの機能を整備していた。1) 地理的自然環境要因によるニーズに対する居住機能、2) 低所得者に配慮した居住機能、3) 虚弱者への生活支援機能と介護支援機能、4) 災害や虐待からの緊急保護機能、5) 家族の代替機能である。

特に、居住機能は制度開始から一貫して過疎地域のニーズに応え、実際の生活支援機能や介護支援機能は、高齢化の進行とともに拡大していた。また、利用料が応能負担であるため低所得高齢者に対しては特別に配慮しており、応益負担である介護保険サービスと大きく異なる点であった。一方、保護機能や代替機能は国の要綱にもなく当初は重要視されていなかったが、新たなニーズに対応し、自治体にとっては潜在的機能でもあり残余的な福祉機能であった。

これらの取り組みは自治体独自の裁量に基づく施策の機能であり、小規模自治体の介護・福祉運営に期待されるものであると考察した。

### (4)得られた成果の国内外における位置づけと効果

自治体独自の福祉施策としての支援ハウス運営事業に関する先行研究は少ない。したがって、小規模自治体で機能している支援ハウス運営の実際について説明したことは本研究の一つの成果である。また、過疎高齢化する小規模自治体の事例的研究は散在するが、複数の小規模自治体の取り組みから、施策運営のあり方を検討する試みも少ない。したがって、一般施策が十分に行き届かない地

域における住民ニーズに対応する基礎自治体の介護・福祉運営のあり方を示唆したことは、同様の課題を抱える自治体にとって意義あるものとなった。そして、都市や人口規模が大きい自治体においても実情に応じた独自の施策運営に有用な研究となったと思われる。

### (5)今後の展望

今後は、対象を全国へ拡大し設置運営の状況を確認したうえで、自治体による独自の施策運営に必要とされる機能についてより一般化を試みる必要がある。あわせて、小規模自治体のみならず都市における個別性の高いニーズに応ずる介護・福祉運営のあり方についても汎用できるよう研究をすすめることが課題である。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計3件)

越田明子、自治体福祉政策の実施過程における「生活支援ハウス」の意義 その設置目的と実際の機能、大学院紀要、査読有、第51集、2015、pp115-140

越田明子、国の福祉政策と自治体による施策の実施過程に関する研究 生活支援ハウスの設置をめぐる、社会福祉学、査読有、第55巻第3号、2014、pp12-28

越田明子、自治体の福祉政策過程における基礎自治体と社会福祉法人の関係 介護保険制度開始以降の生活支援ハウスの設置をめぐる、長野大学紀要、第36巻第2号、2014、pp25-31

〔学会発表〕(計3件)

越田明子、小規模自治体における高齢者の包括的生活支援 生活支援ハウス運営の促進要因と課題より、福祉社会学会第12回大会、平成26年6月29日、東洋大学(東京都文京区)

越田明子、生活支援ハウス設置運営過程にお

ける自治体の判断 制度政策段階別設置  
背景と入居の実際、2014 年度日本地域福祉  
学会第 28 回大会、平成 26 年 6 月 15 日、  
島根大学（島根県松江市）

越田明子、自治体裁量による小規模多機能型  
高齢者施設の運営 生活支援ハウス設置  
にかかる制度政策的意図と自治体判断、  
2013 年度日本社会福祉学会関東地域部会  
研究大会、平成 26 年 3 月 1 日、日本社会  
事業大学（東京都清瀬市）

## 6 . 研究組織

### (1)研究代表者

越田 明子 (KOSHIDA , Akiko)  
長野大学 社会福祉学部 准教授  
研究者番号 : 7 0 3 5 2 4 5 8