

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 6 月 25 日現在

機関番号：32686

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2013～2014

課題番号：25885078

研究課題名(和文) 介護保障の確立に向けて 障害福祉サービスと介護保険との適用関係に関する実態分析

研究課題名(英文) For establishment of care security system: Study on the problem of relations of the care service system for people with disabilities and Long-Term care insurance system

研究代表者

深田 耕一郎 (Fukada, Koichiro)

立教大学・社会学部・助教

研究者番号：40709474

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は障害福祉と介護保険におけるホームヘルプサービスの適用関係をめぐる制度の谷間の問題(適用関係問題)に照準し、その実態を明らかにすることである。サービス利用者、事業者、行政官に対して行った調査では、従来通りのサービス利用が可能となっている事例がある一方、介護保険の優先利用が求められ、それを超えた障害福祉サービスの利用が制限されている事例が見られた。また、介護保険の優先利用を求める国の方針に対する疑問の声も聞かれ、介護制度の根本的見直しの必要も指摘された。介護保障の確立に向けて、制度間の齟齬を埋める取り組みが今後も求められている。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to clarify the problem of the relations of the care service system for people with disabilities and Long-Term care insurance system in Japan. I investigated this problem for care service users, care service providers, and government officers. There were cases that became able to use the combination of the care service system for people with disabilities and Long-Term care insurance system as before. But in the other, there were cases that were forced to use Long Term care insurance system and were restricted to use the care service system for people with disabilities. In the investigation to care service providers and government officers, it was pointed out that the necessity for radical reform of the care system. For establishment of the care security system, it is demanded to adjust for the disagreement between systems.

研究分野：社会学

キーワード：介護保障 介護保険 障害福祉サービス 適用関係問題

### 1. 研究開始当初の背景

2000年4月にスタートした介護保険は「被保険者が要介護状態となった場合においても、可能な限り、その居宅において、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように配慮されなければならない」(介護保険法第2条4項)として、居宅介護の充実を制度の理念に掲げている。しかし制度施行後、介護保険がこの理念を実現してきたとはいいがたい現実がある。要介護者の居宅生活の維持・継続は本人やその家族にとって大きな不安や困難を伴うため、多くの高齢者が施設入所を選択している(医療研究経済機構『特別養護老人ホームにおける入所申込の実態に関する調査研究報告書』2011年)。居宅介護サービスは家族負担をわずかに軽減する程度にしか支給されず、制度の理念である居宅介護の充実はいまだ途上にあるといわざるを得ない。こうした日本の介護保障制度の確立を考察するにあたり、本研究は障害福祉サービスと介護保険とのあいだで生じている齟齬の問題に焦点をあてる。

### 2. 研究の目的

本研究は障害福祉サービスと介護保険制度におけるホームヘルプサービスの適用関係をめぐって生じている制度の谷間の問題(適用関係問題と呼ぶ)に照準し、その実態がいかなるものであるのかを明らかにする。適用関係問題とは、第1にそれまで障害福祉サービスを受けてきた「障害者」が65歳を境にして「高齢者」として扱われ介護保険の限定的なサービスの利用を求められる事態であり、第2に介護保険の第1号・第2号被保険者が何らかの病気・事故によって「障害」認定を受けた際にも介護保険の優先利用が求められ障害福祉サービスを利用できない問題である。この適用関係問題は一般に認知されておらず、その実態を把握することには大きな意義がある。現行の介護制度の改善に寄与する具体的な成果をあげ、真の「介護保障」の確立に向けた提言を行うことを研究の目的とする。

### 3. 研究の方法

障害福祉サービスと介護保険の適用関係をめぐると実態を把握するために、第1に当該問題の関係者に対する事例研究を行った(平成25年度)。応募者がこれまでの調査研究において関係を構築してきた、特別区、中核市また過疎地域に居住する障害者、高齢者とその家族、さらに介護サービス事業者ならびに市区町村の担当者にインタビュー調査を実施し、問題の個別具体的な把握に努めた。

対象は報告者が調査協力関係を築いている5件の事例である。これらの事例分析を通して状況を正確に洗い出し、より構造的な問題への事実認識を整理した。以上の事例分析から適用関係問題の実態を抽出し考察を加えた。最後に現実的な解決策として、介護保

険の優先原則を解消あるいは緩和することを実施し、介護保障と呼びうる水準の制度のあり方を示した。

### 4. 研究成果

まず、障害福祉サービスと介護保険制度におけるホームヘルプについて、次のようなサービス上の相違を指摘することができる。第1に両制度には介護サービスの利用時間数に違いがある。介護保険にはサービスの利用上限があり障害福祉にはそれが無い。介護保険は1日3~4時間が上限であるのに対して、障害福祉サービスは1日24時間の利用も可能であり大きな差がある。第2に介護保険は見守り介護が認められていない。障害福祉では介護者が当事者の近くに待機していることが一般的だが、介護保険では見守りは認められておらず、1時間程度の業務のなかで決められたサービスを提供しなければならない。第3に介護保険には外出介護がない。障害福祉のホームヘルプには移動支援があり外出は可能だが、介護保険には通院介助の付き添いがあるのみである。そのため介護保険の枠組みでは独居で要介護度が重度化した者は外出ができず、そもそも居宅で暮らし続けることが不可能なのである。つまり、どちらの介護制度に該当するかによって利用できるサービスの量・質が大きく異なる現実がある。

こうした問題を詳細に検討するために、平成25年度は適用関係問題に関する事例研究をおこなった。第1に65歳以上の「障害者」はいかなる介護サービスをどのように利用しているかということをも本人へのインタビューを中心に調査した。東京都内の特別区と市部に居住する障害者への調査では、障害福祉サービスと介護保険サービスの併用が、従来通り利用可能となっている事例がある一方、介護保険サービスの優先利用が求められている事例があった。そうした事態を受けて、障害者総合支援法における地域生活支援事業ならびに自治体の独自政策として制度の谷間を埋める新たな介護サービスを実施している自治体が見られた。

また、第2に65歳未満で介護保険の第2号被保険者であり特定疾病に該当する要介護者がどのような制度利用に至っているかを、本人とその家族へのインタビュー調査ならびに参与観察調査によって明らかにした。こうした状態にある要介護者の多くが介護保険の優先利用が求められ、それを越えた障害福祉サービスの利用は制限されている事例が多数見られた。脳血管障害によって四肢麻痺となった50代女性は、1日24時間にわたる介護が必要であるにもかかわらず、介護保険のみの利用(1日4時間程度)しか認められず、家族に大きな経済的・身体的・精神的な負担が重なっていた。そのため、在宅での生活を継続することができず施設入所を余儀なくされていた。以上のように、在宅で

の介護サービスにはまだまだ制度的な不備があり、公的な介護保障の実現には道半ばである事実が明らかになった。

平成 26 年度は行政官ならびにサービス事業者への調査を行い、次のことが明らかになった。第 1 に、障害福祉を担当する行政官に対するインタビューでは(関東圏・25 万人規模の市) 例年 65 歳を境に障害福祉サービスから介護保険へと移行する「障害者」が、居宅介護利用者全体のうち 1%前後(重度訪問介護では 10%前後) 存在することがわかった。行政は、利用者が 65 歳を迎える際に介護保険の利用を口頭で通知しており、制度移行について理解を得られるよう努めているという。しかし、数名の利用者から必ず疑義を呈する問い合わせがあり、スムーズな移行が進んでいない実態がある。その結果、介護保険と障害福祉サービスの併用が認められる事例が毎年、生まれている。

第 2 に、介護サービスを提供する事業者に対してインタビュー調査を実施した(関東圏・50 万人規模の特別区に所在する社会福祉法人)。適用関係に関する問題は、市区町村が介護サービスの「標準支給量」をあらかじめ組織内で定めていることも構造的な要因としてあげられるという。そのことがサービス支給の上限を設定してしまっており、ニーズにもとづくのではない支給決定が行われている現実が指摘された。そのため、新規にサービスを利用する者や 65 歳を境に介護保険に移行する者は、サービス支給量に強い制約を受けることになる。また、適用関係問題をめぐっては、行政内の障害福祉を所管する課と高齢福祉を所管する課の連携が取られておらず、その結果、利用者の利益を尊重する支援体制が組み立てられていないことも問題として語られた。

以上の実態を踏まえると、次のことを指摘することができる。つまり、適用関係問題は同じ要介護状態にある人間を特定のカテゴリーによって区分し、受けられるサービスを振り分けていく制度の恣意性に問題の原因がある。本人の状態ではなく制度のカテゴリーによって「障害者」か「高齢者」かに線引きされ、サービスの内容も決まるのである。元厚生官僚であり社会政策学者の堤修三は「制度上、65 歳以上と以下とで障害者福祉サービスの適用対象を分けるしか、この問題を解決する方法はない」と述べ、「65 歳を超えて要介護状態となった者が、介護保険に加え、障害者福祉サービスに関する認定を受けて当該サービスを利用することは原則として認められない旨を、法律上ルール化する」必要を説いている(堤修三「障害者福祉サービスと介護保険」茨木尚子他編『障害者総合福祉サービス法の展望』ミネルヴァ書房、2009 年)。制度論的にはそのような理解も妥当だろうが、実際のサービス利用の観点から見れば、それは合理的な理解ではない。なぜならサービスの支給量によって生存権が危ぶま

れる事態が生じうるからだ。実際に、本研究の調査からは、生存の危機とまではいかないまでも、在宅生活に介護の制約が生じている事例や、在宅の介護保障がなされないために施設入所を余儀なくされている事例があることが明らかになった。こうした制度上の齟齬から生じている利用者の不利益を拾い上げ、改善を図ることが早急に求められる。その上で制度上の整理が必要であり、本調査のなかでも指摘されていたように、介護保険の優先利用ではなく、利用者本人のニーズに即した介護サービスの提供という普遍主義的な介護保障制度が構築されなければならない。また、これは今後の課題だが、障害福祉と介護保険の各領域を個別に区分するのではなく、介護保障の観点から架橋し、カテゴリー化された「障害者」と「高齢者」の境界を乗り越えることも模索されてよいだろう。

適用関係問題は日本の介護制度の大きな矛盾の現れであり、常に利用者の不利益へとつながる恐れをはらんだ問題である。介護保障の確立に向けて、今後も入念な実態調査を継続し、問題の周知と広範な議論を喚起することが求められている。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 2 件)

深田耕一郎、贈与の福祉が生まれるところ、福祉社会学研究、査読有、12 巻、2015、24 - 38

深田耕一郎、自立を支える援助、立教社会福祉研究、査読無、33 巻、2014、13 - 22

〔学会発表〕(計 1 件)

深田耕一郎、ケアの現在、北海道社会福祉学会(招待講演)、2015 年 1 月 31 日、北海道大学(北海道・札幌市)

〔図書〕(計 1 件)

深田耕一郎、生活書院、福祉と贈与、2013、680

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 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 0 件)

名称：

発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
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

深田 耕一郎 (Fukada, Koichiro)

立教大学・社会学部・助教

研究者番号：40709474

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：