

2020年2月12日

明治学院大学社会学研究科委員会 殿

## 福馬健一氏博士学位申請論文の審査報告

専門審査委員会

標記の博士学位審査請求に関し、専門審査委員会では以下の論文審査及び口述試験を行った結果、全員一致で合格と判定しましたので、ここにご報告いたします。

請求者氏名 福馬 健一

論文名 日本の高齢者福祉における措置施設としての養護老人ホームの意義  
－ 東京都内の調査に基づく役割及び機能の検討を中心として－

Significance of the Home for the Elderly as “Sochishisetsu” in the Welfare for the Elderly in Japan – Considering the role and function of the home for the elderly in Tokyo –

### I. 審査の体制と経過

**2019年5月29日** 福馬健一氏による博士学位申請論文の提出

**2019年6月12日** 予備審査委員会の設置

福馬健一氏の博士学位申請論文の審査請求について、社会学研究科委員会で、以下の委員で構成する予備審査委員会の設置が承認された。

社会学部教授	明石 留美子（審査委員会委員長）
社会学部教授	武川 正吾（専門審査委員）
社会学部教授	岡本 多喜子（専門審査委員）
明治学院大学名誉教授	河合 克義（学外専門審査委員）

**2019年6月19日** 予備審査委員会の開催

予備審査委員会は、「社会学研究科博士学位（課程博士・論文博士）申請論文審査に関する内規」（以下、内規）及び「社会学研究科社会福祉学専攻博士論文提出に関する細則」と審査の手続き及びスケジュールを確認した。提出された博士学位申請論文について意見交換を行い、審査について専門審査委員会を設置することを決定し、専攻主任に報告した。

**2019年7月3日** 専門審査委員会の設置

社会学研究科委員会で、専門審査委員会の設置が承認された。専門審査委員会は、予備審査委員会の委員で構成する。

### 2019年9月25日 第1回専門審査委員会の開催

博士学位申請論文について、意見交換を行い、修正を求めることを条件に審査の継続を決定し、専攻主任に報告した。2020年1月15日に公開口述試験を実施することが決定した。

### 2019年9月25日 第2回専門審査委員会の開催

福馬健一氏を招き、博士学位申請論文の修正を確認・要請し、専攻主任に報告した。

### 2019年12月18日 第3回専門審査委員会の開催

博士学位申請論文の修正と今後の手続き及びスケジュールを確認し、専攻主任に報告した。

### 2020年1月15日 公開口述試験および第4回専門審査委員会の開催

公開口述試験終了後、専門審査委員会として、社会学研究科委員会に該当学位申請論文について推薦の文書を提出・報告することとした。

## II. 審査内容

### 1. 論文の構成

福馬健一氏の博士学位申請論文「日本の高齢者福祉政策における養護老人ホームのあり方－東京都内の調査に基づく役割及び機能の再検討－」は、以下の目次が示すように序章と終章を含めた7章をA4版本文205頁と付録資料の計353頁に収め、学術論文及び博士学位論文として適切な形式と構成が整えられている。

#### <目次>

##### 序章

第1章 高齢者福祉政策の今日的状況

第2章 変わりゆく養護老人ホーム

第3章 東京都内の養護老人ホーム入所者の生活上の課題と支援の内容

第4章 東京都における養護老人ホームへの入所措置の状況

第5章 養護老人ホームが措置施設であることの必要性と、直面する課題

終章 養護老人ホームの歴史的使命は終わったか

### 2. 論文の内容

以下の概要に見られるように、問題意識が明確で、設定した研究主題に論文を通して一貫して取り組み、十分な文献と入念な研究方法を用いて研究主題への回答を導いていると評価できる。

## <序章>

序章では、本論文で取り組む養護老人ホームに係る研究課題の背景とその重要性、研究の目的と方法を整理している。加えて、本研究計画を導いた先行研究についても分析する。本研究で取り上げる養護老人ホームは、1963年に成立した老人福祉法に基づき、措置制度のもと、貧困を中心に多様な生活上の課題を抱え、在宅生活が困難な高齢者に対して生活基盤と日常生活の支援を提供する老人福祉施設である。このような養護老人ホームの役割と機能に大きく影響したのが、2005年から2006年の介護保険法と老人福祉関連法令の改定である。これらの改定によって、養護老人ホームは老人福祉法に基づく措置施設から、介護保険法に基づく特定施設（外部の居宅サービス事業者と委託契約を結ぶことで入所者が介護サービスを受ける老人福祉施設）に移行しつつある。

こうした変容を背景に、本研究は、養護老人ホームが多様な生活課題を抱える高齢者を支援する措置施設であることの必要性と今後のあり方を明らかにすることを目的とする。この研究目的に向けて、本研究では以下を研究の問いに設定している。

1. 高齢者福祉政策がどのように変化し、何が起きているのか
2. 養護老人ホームはどのような変遷を遂げ、どのような現状となっているのか
3. 養護老人ホームは、どのような生活上の課題を抱える高齢者に、どのような支援を行っているのか

以上の問1と問2は文献研究、問3は東京都内の養護老人ホームへのアンケート調査とインタビュー調査及び東京都内の基礎自治体へのアンケート調査で回答を見出す。東京都は、養護老人ホームの在り者数が北海道に次いで2番目に多い一方で（3,209人）、養護老人ホームのうち介護保険を利用して介護を提供する特定施設としての指定を選択している養護老人ホームの割合が6.2%（全国平均43.7%）と圧倒的に低いことから、介護以外の生活上の課題への対応の調査に適していると考えられる。

## 第1章 高齢者福祉政策の今日的状況

本章では、日本の高齢者福祉政策が今日までどのような変遷をたどってきたかを文献研究によって分析している。日本の高齢者福祉政策は1963年の老人福祉法の成立によって誕生し、以後、高齢者福祉は同法を中心に展開していく。老人福祉法では「福祉の措置」を基本理念として施策が実践され、老人ホームへの収容は「福祉の措置」として最も重要な位置付けがなされた。しかし1970年代のオイルショックを背景とする行財政改革、措置制度への批判、人々の福祉ニーズの多様化、福祉対象の選別主義から普遍主義への方向転換、社会福祉基礎構造改革などを経て、行政の強制力を伴った措置から、サービス利用者が自ら選択してサービス提供者と契約する方式へと福祉の方向性が移行していく。2000年には介護保険法が制定され、日本の高齢者福祉政策の中心は、「福祉の措置」を中核とする老人福祉法から介護保険法へと転換した。しかし、今日においても「福祉の措置」は存続し、介護以外の多様な生活課題を抱える高齢者にとって措置施設としての養護老人ホームは重要なセーフティネットとして機能していると説く。

## 第2章 変わりゆく養護老人ホーム

ここでは、養護老人ホームの変遷と現状を文献を用いて分析する。まず養護老人ホームに関する記述統計であるが、養護老人ホームの数は増減を繰り返して現在では全国でおよそ900施設が存在している。2017年現在の全国の在在者数は約53,000人、定員充足率は全国平均87%で、近年共に減少傾向にある。高齢化が進み、養護老人ホームにも介護ニーズのある高齢者が多く入所している。こうしたことを背景に、2005年に介護保険法及び老人福祉法が改定され、2006年には「養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」が改定された。これらによって、養護老人ホームは介護保険制度における「外部利用型特定サービス」を提供する「特定施設」としての指定を申請ができるようになり、特定施設として指定されると、入所者は介護保険を利用して外部の介護サービス事業者と契約し介護を受けることになる。加えて、養護老人ホームは入所者の地域生活への移行に向けた自立支援を提供する通過型施設へと転換するという新たな方向性も示された。このように、現在の介護保険制度下では、介護と自立支援が養護老人ホームの支援の二本柱とされているが、入所者は介護以外にも多様な生活上の課題を抱えている現状から、入所者の生活全般に渡る支援の重要性が指摘されている。しかし養護老人ホームの入所者と支援の実態を示す先行研究は希少であり、この点が本研究の動機となっている。

## 第3章 東京都内の養護老人ホーム入所者の生活上の課題と支援の内容

入所者の課題と支援の実態を明らかにしなければ、養護老人ホームの措置機能の必要性を評価できないという主張から、東京都の養護老人ホーム調査を行なった。本章では、東京都内の養護老人ホームへのアンケート調査（12施設より回収、回収率：38.7%）と東京都内の養護老人ホームに勤務する主任生活相談員へのインタビュー調査（4施設各1名の計4名）の結果と考察をまとめている。

アンケート調査では、養護老人ホームは、経済的困窮などの課題を抱える高齢者の生活基盤及び虐待などからの緊急避難場所として活用されていることが明らかになった。また、介護保険制度での認定では自立に当たるが実際には介助や支援を要する入所者が全体の5～6割存在しており職員が介護保険外の介護を負担している実態、認知症や統合失調症などを患う入所者への対応などもあり、介護も在宅復帰に向けた自立支援もままならない現状が浮かび上がった。

インタビュー調査では12の事例を収集し、入所者の生活課題と支援について検討している。本調査では、養護老人ホームは多様な入所者を受け入れており、多様な形で出現している生活上の課題に対して個別に対応している現状が見出された。

## 第4章 東京都における養護老人ホームへの入所措置の状況

以上に加え、東京都の自治体へのアンケート調査（24自治体より回収、回収率：38.7%）を実施した。2005年に養護老人ホームの保護負担金が一般財源化され、自治体は、養護老人ホームへの入所措置に係る費用の全額を負担することとなり、自治体が入所措置を控える「措置控え」が指摘されている。本調査では、入所措置費用の一般財源化は自治体にとって

の財政負担と認識されており、各自治体の考え方が入所措置件数に影響していると推測された。また、養護老人ホームへの入所措置に比べ、生活保護制度下の無料低額宿泊所の活用の方が自治体の財政負担が軽くなるため、後者を活用する傾向が生まれるという制度間の不整合や、養護老人ホームの施設整備は特定施設の指定を受けていなければ東京都による補助金が支給されないという状況も明らかになった。

## 第5章 養護老人ホームが措置施設であることの必要性和、直面する課題

本章では、これまで検討してきた内容を整理し、そのうえで養護老人ホームが措置施設であることの必要性和課題について述べている。福馬氏は、調査の中で養護老人ホームには多様で複雑な生活上の課題を抱えている高齢者が多く、こうした入所者に個別な対応が実践されている現状を見出した。そのうえで、介護保険制度では護られない入所者を支援する方途として養護老人ホームが措置施設であることは重要であると説く。養護老人ホームに係る今後の課題としては、1) 養護老人ホームの保護費が一般財源化されたことに伴う措置控を招いている高齢者福祉政策の見直し、2) 養護老人ホーム及び自治体職員の質的向上、3) 養護老人ホームの居室環境の向上、4) 養護老人ホーム入所者への対応を改善するための職員配置基準の改善の4点を挙げている。

## 終章 養護老人ホームの歴史的使命は終わったか

最終章では、本研究の意義と限界、今後の課題を述べるとともに、第1章から第5章で検討した内容に基づき、養護老人ホームの今後のあり方を提起している。高齢者福祉政策の中心が老人福祉法から介護保険法に移行していく中で、公的責任のあり方は、措置を行う「国家実施責任」から、介護保険制度の持続性を向上させるための「条件整備型福祉」に変化したと述べる。介護保険制度下で高齢者自身の自助及び高齢者を地域で支え合う互助が推奨される一方で、公助の役割は縮小している。こうした変化の中で、介護保険制度では対応不可能な生活課題を抱えた高齢者は、安らかな生活が保障されることなく相対的剥奪の状態に追いやられていると主張する。現行の高齢者福祉政策において複合化した生活課題を抱えた高齢者を支える社会資源は養護老人ホーム以外に整備されておらず、高齢者福祉政策におけるセーフティネットという養護老人ホームの使命は終わっていないと結論づけている。

## III. 論文の独自性と意義

本論文は、日本の高齢福祉政策のあり方を養護老人ホームによる措置支援から問う、全7章で構成する力作である。高齢化が急速に進む日本では介護保険制度が高齢者福祉政策の中心に据えられているが、高齢者分野の文献において、養護老人ホームの今日的な意義をテーマとした研究は少ない。本論文は、介護保険では対応されない複雑な生活課題を抱えている高齢者の存在を浮かび上がらせ、こうした高齢者に対して個別の支援を展開している養護老人ホームの重要性を実証する希少な研究であり、本論文の独自性は高い。

本論文の意義として、第一に、日本の高齢者福祉政策と養護老人ホームについて、丹念な文献研究を行なっていることを挙げたい。高齢者福祉政策の変化とそれに伴う養護老人ホー

ムの機能の変容について、単に歴史的な解説にとどまるのではなく、審議会などでどのような議論が展開されてきたかも含め、背景にある当時の状況や論理を時代を追って丁寧に分析している点に意義を見出す。

第二に、本研究は、養護老人ホームの重要性を直接問う研究というよりも、入所者が抱えている課題や支援の実態を調査し、収集したデータから養護老人ホームの必要性を導き出そうとする実証研究であることに意義がある。養護老人ホームは生活上の多様な課題を抱えている高齢者を支援する措置施設であることが重要だという議論を、実態調査から論証している。

第三に、高齢者福祉政策、社会福祉サービスというマクロの枠組みで養護老人ホームの役割を論じた点を挙げる。調査から入所者は生活上の様々な課題を抱えていることが明らかになった。低所得者への住宅機能を提供する無料低額宿泊所や、経済的機能として存在する生活保護、心身の介護を担保する介護保険制度では、高齢者の生活全般に関わる複合的な課題は対応されない。本論文は、養護老人ホームが介護保険制度に収斂されていく中、介護以外の日常課題を持つ入所者は介護保険の対象とならなくても、高齢者福祉政策の対象であると認識させる。高齢者福祉政策の意味を問い直し、生活基盤と生活支援を必要とする高齢者のセーフティネットとして養護老人ホームの措置支援の重要性を解き明かした点で意義のある研究である。

第四に、人生 100 年時代や健康寿命の延長が標榜される今日、見逃してはならない生活困窮者の存在に目を向けていることが本研究の意義の一つとして挙げられる。措置制度への批判もあって、社会保険方式の自ら選択し契約して介護を受ける介護保険制度に養護老人ホームも取り込まれている。しかし、要望をどう表明して良いかわからない高齢者、自分には何が必要なのか自らのニーズも理解困難な高齢者が存在している。こうした自ら契約できない人々には、公の後見人が必要と説く。制度の狭間に陥る人々への注目は、社会福祉の重要な視点である。

#### IV. 課題

本論文のタイトルは、「日本の高齢者福祉政策における養護老人ホームのあり方」である。現行の介護保険制度下の養護老人ホームのあり方のみならず、日本の高齢者福祉政策がどのような方向性を持つことが重要なのかについての考察が加えられると、日本の高齢者福祉論文としてのダイナミズムを高めることができるであろう。さらに、本研究での調査は養護老人ホームの「特定施設」としての指定が圧倒的に少ない東京都を対象としているが、逆に特定率が高い福井県（100%）や京都府（93.7%）などでは複合的な生活課題を抱えた高齢者はどのように支援されているのだろうか。調査対象となった東京都と異なるデータを示す他府県を調査することで、東京都での調査結果が検証されるとともに、一般化に向けた結論を提示できると考える。福馬氏の今後の研究に期待したい。

#### IV. 結論

以上、審査の結果、本論文は、課題はあるものの、博士論文のレベルに達成していると結論づける。

以上