

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 －

全文要約

Full text summary

明治学院大学大学院 社会学研究科

Graduate School

of Sociology

Meiji Gakuin University

2019年5月29日

May29、2019

福馬 健一

Fukuma Kenichi

## 【序章】

養護老人ホームは、1963年に成立した老人福祉法に基づく老人福祉施設である。それまでは、生活保護法に基づく養老施設であった。このような歴史的な経緯もあり、これまで養護老人ホームは、措置(委託)制度の下、経済的な貧困を中心に様々な生活上の課題を抱え、地域での在宅生活が困難な高齢者に対して、食住といった生活基盤の確保と入所後の日常生活の支援を行ってきた。このように、これまで養護老人ホームは高齢者福祉政策におけるセーフティネットの一端を担ってきたと言える。しかし、2005年から2006年に亘る介護保険法及び老人福祉法関連法令の改定は、従来からの養護老人ホームの役割及び機能に大きな影響を及ぼした。具体的には、養護老人ホームが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」として介護老人福祉施設(特別養護老人ホーム)を補う施設へと移行しつつあることである。

養護老人ホームの過渡的な状況を背景にして、有料老人ホームに該当しながら老人福祉法に基づく届出を行っていない未届施設、無料低額宿泊所、簡易宿泊所では、低所得高齢者が被害に遭う火災事故等が後を絶たない。低所得高齢者が安心して日常生活を営むことのできる住環境を見つけにくい状況は、その深刻さを増している。このような場所で生活を送らざるを得ない高齢者は、かつてP.タウンゼントが、「相対的剥奪(relative deprivation)」という概念で捉えた「通常社会で当然とみなされている生活様式、慣習、社会的活動から事実上締め出されている」(タウンゼント 1977: 19)状態にあると言えるのではないだろうか。また、こうした高齢者の中には、経済的な貧困に加えて、生活習慣や日常生活能力にかかわる部分での課題や、疾病及び障害を抱えている人もいることに留意する必要がある。

このような日常生活に係る支援を必要とする低所得高齢者を受け入れてきた既存の老人福祉施設が、養護老人ホームである。しかし、この低所得高齢者の住まいを巡る問題に対して、養護老人ホームは有効な対応策になりえていないのが現状である。対照的に、識者の間では、低所得高齢者の問題に対して未届施設等が一定の役割を果たしているとの見解がある。加えて、国の方向性としても無料低額宿泊所等を活用していく方針が示されている。果たして、養護老人ホームの歴史的使命は終わってしまったのだろうか。

以上のように、養護老人ホームの役割及び機能が変わりつつある状況を背景として、経済的な状況により、人間が生活するに値する住環境や適切な支援を得られず「相対的剥奪」の危機に晒される高齢者が存在している。このような今日の高齢者福祉政策の状況は、変容しつつある養護老人ホームのあり方を再検討する必要性を示唆している。そこで本研究では、いま一度、老人福祉法に基づく養護老人ホームの役割及び機能の検証を行い、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。

以上の問題意識及び研究の目的に照らして先行研究の検討を行い、その結果として導き出された本研究で取り組む課題は以下の3点である。第1に、介護保険制度の導入によって、それまでの高齢者福祉政策にどのような変化が生じ、何が起きているのかという今日的な状況の検証である。第2には、養護老人ホームに関する政策的な変遷と現状の把握であ

る。第3に、養護老人ホームが提供している入所者への支援の実態を知るために、養護老人ホームが、どのような生活上の課題を抱える高齢者に対して、いかなる支援を行う施設であるかに関する実証的な検討である。

これら3つの課題に対する研究方法については、文献研究及び調査研究を行った。

文献研究は、先行研究の検討と、取り組むことの第1点目及び第2点目の検討において実施した。具体的には、官公庁による白書、審議会等の報告書、高齢者福祉や高齢者向けの住宅政策に関する先行研究及び調査を活用した。

そして取り組むことの第3点目である養護老人ホームの実態の検証において用いた方法が調査研究である。次のように、本研究で筆者が実施した調査は全部で3つである。まず、東京都内の養護老人ホームに関する調査として、関連する2つの調査を実施した。はじめに、東京都内の養護老人ホームに勤務する主任生活相談員に対する①「東京都内の養護老人ホーム入所者に関する調査」（以下、「養護アンケート調査」と略す。）を実施した。さらに、①の「養護アンケート調査」を補完するためのより詳細な回答を求める調査として、②「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」（以下、「養護インタビュー調査」と略す。）を行った。

「養護アンケート調査」では、養護老人ホーム入所者に焦点を当て、東京都内の養護老人ホームに入所している高齢者の全体的な傾向の把握を中心として、支援の状況及び生活相談員からみた養護老人ホームの本来の役割と課題を明らかにする。

「養護アンケート調査」を補完するために実施した「養護インタビュー調査」では、養護老人ホームで行われる支援に焦点を当て、主任生活相談員からみた入所者の支援に関し、自身が《成功したと思う支援》、《失敗したと思う支援》、《現在、対応に困っている支援》について尋ね、それぞれのケースの内容に基づき、養護老人ホーム入所者の生活上の課題がどのような形で日常生活に現れ、その課題の解決に向けていかなる支援が行われているかを個別具体的に明らかにすることを目的とした。

次に、東京都内の基礎自治体職員に対する③「東京都における養護老人ホームへの入所措置に関する調査」（以下、「都内自治体調査」と略す。）を実施した。

「都内自治体調査」では、養護老人ホームへの入所措置に係る保護費負担金の一般財源化の影響と入所措置の対象となった高齢者の状況、入所措置後の高齢者に対する措置権者である自治体の関与の方法と程度、そして高齢者を送り出す側からみた養護老人ホームの特色（優れていると思う点）と課題を明らかにすることを目的とした。

筆者が実施したこれら3つの調査全体から明らかにすることは、高齢者を送り出す側と受け入れる側の双方の視点から、実際に養護老人ホームで行われている入所者への支援内容と、養護老人ホームが直面している課題についてである。

本論文は、序章から終章までを合わせた全7章で構成されている。以下では、各章の概要について述べる。

## 【 第 1 章 高齢者福祉政策の今日的状況 】

第 1 章では、老人福祉法における「福祉の措置」に基づく高齢者福祉政策が、介護保険制度の導入により、どのように変化し、いかなる状況にあるかを検討した。検討の結果は、以下の通りである。

高齢者福祉政策の中心的な制度である介護保険制度では、介護以外にも生活上の課題を抱える高齢者に対する福祉サービスの整備が不十分である。しかし、このような高齢者も、高齢者福祉政策の対象者であることを改めて認識することの重要性を指摘した。その上で、介護以外にも生活上の課題を抱える高齢者に対する働きかけという点において、高齢者福祉行政を担う自治体（市町村）の役割が重要となっており、この点が、措置施設としての養護老人ホームの重要性を、一部の研究者等が指摘するようになった背景にあると論じた。

## 【 第 2 章 変わりゆく養護老人ホーム 】

第 2 章では、養護老人ホームに関する政策的な変遷と現状の把握を行った。具体的にはまず、創設当時の養護老人ホームの入所要件から主要な機能を検討した後、施設数等の量的な推移から全国的な動向の把握を行った。その上で、現在の養護老人ホームを実質的に規定している 2006 年の「養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」を養護老人ホームの変遷の中に位置づけ、その改定の意図を探った。そして、これまでの改定の中で 2006 年の改定が、特異な改定であったと位置づけ、その意図が制度間の整合性を図る点にあったことを示した。

次に、養護老人ホームの「特定施設」化が、財政的な見地から制度の持続可能性を高めるという介護保険法の改定方針に合致することを指摘した。加えて、養護老人ホームに対する従来からの低い評価が、今日の過渡的な状況に至る道筋に影響を与えていることを明らかにした。これにより、措置施設としての養護老人ホームの重要性を指摘するには、従来の評価の見直しに通じる実証的な検証を行う必要があることを示した。

## 【 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 3 章では、「養護アンケート調査」と「養護インタビュー調査」について、それぞれ結果の分析を行った。

「養護アンケート調査」では、①養護老人ホームへの入所措置に係る費用の一般財源化の定員充足率への直接的な影響は確認できなかった。②養護老人ホームの課題では、入所者の心身状態と職員配置基準の乖離が生じている。③養護老人ホームの本来の役割は、低所得高齢者等の住まいや虐待等の緊急避難場所としての活用や、専門職による支援を通じて、複合的な生活課題を抱える高齢者が生きがいを持ち、地域社会で生活できる点が示された。

「養護インタビュー調査」からは、養護老人ホーム入所者の生活上の課題は、生活背景や心身の状態等が複雑に重なり複合化し、表面化した課題の内容は個別性に富んだものであることが示された。その上で、養護老人ホームにおける入所者支援は、養護老人ホームと措

置実施機関である自治体との協働において成り立ち、必要に応じて、自治体による後見的なかわりが求められることが明らかになった。

#### 【 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 】

第 4 章では、「都内自治体調査」の結果を分析した。その結果は次の通りである。①養護老人ホームへの入所措置に関する「措置控え」の実態を明らかにすることはできなかった。ただ、養護老人ホームへの入所措置の実施は、措置実施機関である自治体にとって、財政的な負担として意識されていることや、入所措置に関する自治体の考え方が、入所措置件数に影響している可能性が示された。②養護老人ホームへの入所措置に伴う課題では、財政面に加えて、制度間の不整合、行政組織内の引継ぎ及び担当職員の資質向上といった課題がある。③養護老人ホーム自体の課題では、介護や医療的なケアを必要とする高齢者を積極的に受け入れることや、相部屋等の居室及び居住環境の整備がある。④養護老人ホームの特色は、低所得や保証人のいない高齢者でも利用できることや、多問題のケースでも入所先の養護老人ホームと連携して支援に当たれること等が示された。

#### 【 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 】

第 5 章では、第 1 章から第 4 章までの結果を踏まえ、養護老人ホームが措置施設であることの必要性和、養護老人ホームが抱えている課題について述べた。

前者では、措置（委託）制度が持つ「公の後見性」（栃本 2010）というものが、具体的には、虐待等に対する最後の手段としての職権主義（高澤 1986）に表れていることを検討した。その上で、養護老人ホームの入所者支援が措置実施機関である自治体との協働において成り立ち、必要に応じて、自治体による後見的なかわりが求められる点に、措置（委託）制度に内在する「公の後見性」が体现されていることをもって、養護老人ホームが措置施設であることの必要性和であると述べた。

後者では、行政の動機付けとして、養護老人ホームへの入所措置よりも、生活保護を受給し無料低額宿泊所等の利用へと向かわせる制度間の不整合がある点や、養護老人ホーム及び自治体職員の質的向上、養護老人ホームの居室環境及び職員配置基準の改善を挙げた。

#### 【 終 章 養護老人ホームの歴史的使命は終わったか 】

終章では、これまでの検討を踏まえた本論の結論と、本研究の意義及び課題について述べた。高齢者福祉政策の中心的な制度が、老人福祉法に基づく「福祉の措置」から、介護保険制度に移行したことで、公的責任のあり方も「国家実施責任」（北場 2005: 292）から、「条件整備型福祉」（古川 2002: 335）に変わった。その結果、今日の高齢者福祉には、自助及び互助の拡大と公助の縮小という対照的な政策動向がみられる。そのような状況において、低所得高齢者が「相対的剥奪」の状態に晒される事態が生じていることから、この問題の解決には公助の適切な活用が求められ、その具体的な方途の一つとして措置施設としての養

護老人ホームの活用が期待される。その理由は以下の点にある。

本研究で実施した調査では、養護老人ホーム入所者の中には、現在の高齢者福祉サービスの状況では、地域生活を送ることはできそうもなく、常に見守りをする誰かが必要な人々が多くいた。それらの人々の多くは、何らかの理由で家族からは見放されており、高齢になり一人で暮らしてきた人であった。そのような養護老人ホーム入所者の生活上の課題は、生活背景や心身の状況等が複雑に重なり合うことで複合化し、かつ個別性の高いものであった。しかし、現在の高齢者福祉政策には、このような複合化した生活上の課題を抱える高齢者に対する有効な福祉サービスが十分には整備されていない。そのような状況において、養護老人ホームでは、多様な形で表面化する入所者の生活上の課題に対して、個別的な入所者理解と職員との関係性の構築を基盤とした対応が行われていた。そして本研究では、養護老人ホームにおける入所者支援について、養護老人ホーム職員のみで行われるものではなく、高齢者を送り出す措置実施機関としての自治体と受け入れる養護老人ホームの双方の協働によって成り立つという視点を提示した。その上で、このような養護老人ホームの入所者支援には、「国家実施責任」という理念を具現化している措置（委託）制度に内在する「公の後見性」が体现されおり、この点を養護老人ホームが措置施設であることの必要性であると述べた。

また、養護老人ホームを適切に活用することにより、高齢者福祉政策におけるセーフティネットの役割の一端を担うことが期待される。このことから、養護老人ホームの今後のあり方としては、現在の方向性である「特定施設」として介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）を補うことでも、在宅復帰に向けた自立支援を目的とした通過型の施設になることなく、老人福祉法の「福祉の措置」に基づく措置施設であることが求められる。

以上のことから、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歴史的使命は終わってはならず、今後も適切に果たしていく必要があると言える。ただし、ここで述べたことは、養護老人ホームが、かつてのような措置施設に戻って、その状態を維持し続けることを意味するものではない。しかしまずは、養護老人ホームの機能を必要としている人も存在していることを認識する必要がある。高齢者を対象とした福祉サービスが介護保険制度に収斂されている現状を、簡単には変更することは困難と言える。そこで、既存の福祉サービスとして実績のある措置施設としての養護老人ホームを積極的に活用していくことが、現時点では、望ましいと考えられる。

本研究の意義については、①措置施設としての養護老人ホームが、高齢者福祉政策におけるセーフティネットの役割を担い得ることを検証し、その内容は先行研究の見解を補強している。②養護老人ホーム入所者の生活上の課題と支援内容の一端を明らかにしたことである。

本研究の限界は、①調査対象の地域的な限定とインタビュー調査を実施した人数に係る限界がある。②入所者支援における措置実施機関の重要性については、自治体の見解をさらに調査する余地を残している点である。

今後の課題としては、①養護老人ホーム入所者及び支援内容に関する調査を継続して行う。②措置（委託）制度が持つ「公の後見性」の精緻化を図る。③自治体職員が、入所措置の手続き等で行う判断の妥当性を検討する。④低所得高齢者の住まいとして活用される未届施設等の実態を把握することである。

これらの課題をひとつひとつ解決していくなかで、地域社会とのつながりを保ちながら居宅で生活することが困難な高齢者であっても、安心した老後を送ることができる日本となるのではないだろうか。このことは、誰でもが安心して高齢期を迎えることができる社会の構築につながるものと考えられる。

#### 【引用文献】

- ・古川孝順，2002，「社会福祉政策の再編と課題」三浦文夫・高橋紘士・田端光美・古川孝順編『講座 戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 III政策と制度』ドメス出版，pp.295-338.
- ・北場勉，2005，『戦後『措置制度』の成立と変容』法律文化社.
- ・高澤武司，1986，「施設福祉と福祉措置施策：社会福祉行政の執行と社会福祉施設への措置」『ジュリスト増刊総合特集 NO.41 転換期の福祉問題』，pp.111-117.
- ・栃本一三郎，2010，「社会福祉法成立の思想的背景：10年を経ての遠近法」『社会福祉研究』，pp.29-39.
- ・タウンゼント,P.，1977，「相対的収奪としての貧困」（高山武志訳）ウェッダーバーン，D編『イギリスにおける貧困の論理』光生館，pp.19-54.