

平成 25 年 10 月 11 日

社会保障審議会 介護保険部会
部会長 山崎 泰彦 様

介護保険制度改正に向けた意見

全国社会福祉法人経営者協議会
会長 高岡 國士

今般、社会保障制度改革の一環として介護保険部会において検討が進んでいる介護保険制度の見直しに関し、社会保障制度全体の再構築を目指す大きな改革が進められているとの認識の下、高齢者の自立と尊厳ある生活を支えるという介護保険制度創設の理念を踏まえ、社会福祉法人経営者の立場から、利用者の最善の利益を守ることを基本的な視点として、以下のとおり意見を取りまとめました。

部会における議論の取りまとめに向けて、ご高配くださいますようお願い申し上げます。

《概要》

1. 「論点」に関する現状の課題認識

(1) 特別養護老人ホームに係る施設介護サービス費の支給対象の見直し

- 特別養護老人ホームに入居する軽度要介護者の一定割合は、要介護認定では評価されない様々なニーズ（住まいのニーズに限らない）があるが、地域ではニーズに対応することが困難であるがゆえに、特養入居に至っている。
具体的には、「被虐待等の高齢者」、「特定のニーズ」がある高齢者（認知症以外の精神障害、知的障害、ホームレス、刑務所出所等）、「家庭内の生活が困難な高齢者」が挙げられる。
- 支給対象の見直しに当たっては、軽度要介護者の介護以外のニーズを的確に把握し、それぞれのニーズに応じた介護サービス以外のサービスの充実・財源確保等が必須である。
- 短期入所生活介護については、在宅等での生活を継続するためにも現状の対象者についても維持することが適当である。
- 既存入居者は、軽度要介護者であっても、継続入居対応など退去については極めて慎重に取り扱うべきである。

- (2) 地域支援事業の見直しと併せた地域の実情に応じた要支援者への支援の見直し
- 介護保険サービスが代替してきた介護以外のニーズに対応するため、老人福祉、地域福祉等の仕組みの再構築および財源の確保等が必須である。
- (3) いわゆる補足給付の支援の要件に資産を勘案する等の見直し
- 一定以上の所得を有する者の利用者負担の見直し
- 補足給付や利用者負担の見直しは、介護保険制度に留まらず、税・社会保障制度の負担のあり方について、一体的に整合性を保ち公平感が高まるような改革を行うべきである

2. 制度改定を行う上での提言

- (1) 老人福祉法の措置の制度の見直し
- 老人福祉法における措置の制度について、あり方の再検討と、措置要件や運用手続き等のルールの特明確化を行うべきである。
- (2) 地域の生活支援のあり方に関する制度の見直し
- 介護保険制度の改革とともに、介護以外のニーズに対応するための高齢者福祉、地域福祉の再構築、サービス利用を支援する法定後見等の仕組みの構築を行うべきである。
- (3) 社会福祉法人、特別養護老人ホームがその本来の役割を果たすために
- 上記の見直しにおいて、社会福祉法人、特別養護老人ホームが、本来の使命に基づき、地域貢献等を含め中核的な役割を主体的に果たすことができるよう制度改正・規制緩和を行うべきである。
- (4) 財源の確保と地方自治の再構築
- 上記の制度・サービスの構築や専門職の育成のために、十分な財源の確保、地方自治の再構築が必要である。
- (5) 改革に当たって配慮すること、前提条件
- 今回の改革は、介護保険制度が施行以来の大きな改革であり、十分な周知期間、移行期間を設けて国民や事業者の十分な理解を得る必要がある。

<定義>

※「閣議決定」とは、「社会保障制度改革推進法第4条の規定に基づく「法制上の措置」の骨子について（平成25年8月21日閣議決定）」を指す。

※「国民会議報告書」とは、「社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～（社会保障制度改革国民会議平成25年8月6日）」を指す。

1. 「論点」に関する現状の課題認識

(1) 特別養護老人ホームに係る施設介護サービス費の支給対象の見直し

【閣議決定一の3の⑤】

① 基本的視点

- 国民会議報告書では、「介護を要する高齢者が増加していく中で、特別養護老人ホームは中重度者に重点化を図り、併せて軽度の要介護者を含めた低所得の高齢者の住まいの確保を推進していくことも求められている。」との指摘がなされている。この指摘は、「高齢者の住まいのニーズが満たされない現状で、特別養護老人ホームを利用するケースが多くなっている」との認識であると捉えることができる。
- しかし、単に「住まいのニーズが満たされていないこと」に矮小化して認識すべきではなく、「軽度の要介護者（要介護1及び2）」（以下、軽度要介護者）が特別養護老人ホームに入所せざるをえないのは、地域で生活を継続していく上で適切な介護サービスが不足しているということに加え、要介護認定では評価されない様々なニーズ（住まいのニーズに限らない）があり、それについても、特別養護老人ホームが対応していると理解すべきである。
- 特別養護老人ホームに入居する軽度要介護者の一定割合は、こうした介護ニーズ以外のニーズを持つ者であり、本来の生活場所としてかならずしも適切ではないにもかかわらず、地域ではニーズに対応することが困難であるがゆえに、施設入居に至っている。
- したがって、支給対象の見直しに当たっては、特別養護老人ホームに入居する軽度要介護者の介護以外のニーズを的確に把握することが肝要である。さらに、それぞれのニーズに応じ、介護サービス以外のサービスの充実・財源確保を確実にした上で、これらに関わる人材、組織を育成、確保することが必須である。
- 以下、現状の特別養護老人ホームに入居する軽度要介護者のニーズという観点から、現状と課題を述べる。

② 被虐待等の高齢者への対応

- 特別養護老人ホームに入居する軽度要介護者の中には、少数ではあるが、家族から虐待を受けている等の理由により、入居に至った者がいる。こうした入居者は、本来、老人福祉法第十一条第一項二の「やむを得ない事由」に該当し、単に要介護度が軽度であるからといって、一律に特別養護老人ホームの入居の対象外とすべきではない。
- しかし、そもそも、現状では、介護保険制度による入居の方が、手続きが容易で

あるという市町村側の都合等により、虐待等の場合に「措置」によらず、介護保険制度によって入居しているケースが多い。

- また、老人福祉法の「措置」は、市町村の自治事務（地方自治法第二条第八項）であるため、個別法令によって明確にすることによって全国共通の運用が可能となるが、拘束力のある法令が存在していない（「老人ホームへの入所措置等の指針について（平成18年3月31日付老発第0331028号）」（以下、「指針通知」と呼ぶ）は「通達」である）。そのため、措置をするかしないかを含め、市町村によってバラバラの運用が行われている。条例を設け適切な運用を行い、措置件数等の情報を開示している市町村もあれば、全く措置を行っていない市町村も存在しているのが現状である。
- また、以下の要因によって、いわゆる「措置控え」が起きている可能性がある。
 - 老人福祉法第十一条第一項二の「やむを得ない事由」が法令上明確にされていない。
 - 老人福祉法第二十一条の二に規定する介護保険法との給付調整における、保険給付の限度を超える部分の負担が明確になっていないため、自己負担分を市町村が負担する場合、財源上の問題（市町村の財源の確保の困難、単年度の予算制約）が起こる。
- 現在の介護保険制度では、軽度要介護者についても特別養護老人ホームへの入居が可能であることから、「運用」によって、こうした課題が表面化してこなかったと考える。したがって、介護保険制度上、軽度要介護者の入居が不可となる場合には、老人福祉法の措置の仕組みの再構築が必要となる。

③ 「特定のニーズ」がある高齢者への対応

- 認知症以外の精神障害（統合失調症、アルコール精神病等）あるいは知的障害等を持つ高齢者については、それぞれの障害の特性に応じた対応・配慮が必要だが、現在の要介護認定では、これらは適切に評価されない。同様に、ホームレスや孤立した生活を送ってきた高齢者や触法高齢者・刑務所を出所した高齢者等に対しても、特別な対応・配慮が必要であるが、これらの対応・配慮は、要介護認定では評価されない。
- こうした利用者を仮に「特定のニーズ」がある高齢者とする、現にこうした利用者は多数ではないが、重介護度ではなくとも介護ニーズが主たるニーズとして表面化した場合に、特別養護老人ホームに入居するケースがある。この場合、むしろ、要介護度が軽度であるがゆえに、介護よりも「特定のニーズ」への対応が強く求められる傾向にある。
- 「特定のニーズ」がある軽度要介護者の多くは、本来、地域生活を送ることがで

きる可能性が高い。しかし、そのための支援は地域に十分ではなく、緊急避難や一時的な入所ではなく、「終いの住まい」として特別養護老人ホームを活用している実態がある。

- したがって、介護保険制度上、軽度要介護者の特別養護老人ホームへの入居が不可となる場合には、特定のニーズがある軽度要介護高齢者が、適切な支援を受けつつ、地域生活が可能となるように、「住まい」の確保に留まらず、老人福祉、地域福祉、その他専門サービスの仕組みの再構築および財源の確保等が必須である。

④ 「家庭内の生活が困難な高齢者」への対応

- 特別養護老人ホームに入居する軽度要介護者の中には、認知症を含め、「一人でいること」や「夜間など緊急の場合」の不安を訴える場合があり、また、遠隔地の家族や地域住民、あるいはアパートの家主の要望で、入居に至るケースも少なくない。さらに、家庭内の様々な問題があるために、虐待等はなくとも、在宅での生活が困難となる場合がある。
- こうした軽度要介護者の入居理由の多くは、「介護者不在、困難」「独居、身寄り無し」「住居なし」「家族、社会関係の悪化」といった回答となる。しかし、実際には、「見守り」や「生活支援サービス」等の支援が十分でない中で、自宅や集合住宅等において、介護サービスだけでは、「住まいの確保」を含めて、周囲から、独居での生活の維持が困難であるとされる場合が多い。
- また、③「特定のニーズ」がある高齢者を含め、こうした高齢者の中には、本人の意思確認や契約行為が困難な場合も多く、家族がこれを代行している実態がある。しかし、家族がいない場合、代行する者がおらず、例えば契約によるグループホーム等には入居できず、特別養護老人ホームに措置等によって入居せざるをえなくなる場合が多い（老人福祉法の措置の手続きがとられてない場合も含まれる）。市町村によっては、こうした場合に適切なサービスが活用できるように、社会福祉協議会が法人による法定後見を行うなどの仕組みを構築している場合はあるが、現状では、そうした市町村は限られている。
- したがって、介護保険制度において、軽度要介護者の特別養護老人ホームへの入居が不可となる場合には、「家庭内の生活が困難な高齢者」が、適切な支援を受けつつ、地域生活が可能となるように、「住まい」の確保に留まらず、老人福祉、地域福祉、法定後見の仕組みの再構築および財源の確保等が必須である。

⑤ 短期入所生活介護について

- 短期入所生活介護については、在宅等での生活を継続するためにも、短期的な支援（生活上の機能の向上や立て直し）やレスパイトのニーズに応えるため、軽度

であっても要介護状態あるいは要支援状態にある高齢者の利用は確保される必要がある。したがって、現状の対象者についても維持することが適当である。

⑥経過措置について

- 現在、特別養護老人ホームに入居している軽度要介護者については、残念ながら、入居する経緯の中で元々生活していた地域とのつながりが希薄になり、さらに入居が中長期化する中で、支援の十分でない生活の中での適応力が弱まっている利用者も少なくない。したがって、既存入居者は、軽度要介護者であっても、継続入居対応など、退去については極めて慎重に取り扱うべきである。

【参考】軽度（要介護1・2）の特別養護老人ホーム入居者に関する調査結果

○入居理由（退所できない理由）

理 由	人数	割合
介護者不在、困難	182	59.3%
認知症、精神障害	89	29.0%
独居、身寄りなし	76	24.8%
住居なし	33	10.7%
措置入所	10	3.3%
虐待あり	10	3.3%
医療管理、対応が必要	9	2.9%
家族、社会関係の悪化	8	2.6%

【調査対象】

全国経営協・役員、介護保険事業経営委員会委員の法人が経営する特別養護老人ホーム35か所の要介護1・2の入居者307人

※入居者総数2,564人の12.0%

【調査時期】平成24年7月

（2）地域支援事業の見直しと併せた地域の実情に応じた要支援者への支援の

見直し

【閣議決定一の3の①】

- 要介護認定で「要支援」と評価される高齢者の中には、介護ニーズ以外の様々なニーズを抱えている場合が多く、しかも、地域に生活ニーズを満たす使い勝手の良い仕組みが他にないため、介護サービスでニーズを代替せざるを得ない場合がある。
- 特に、見守りや家事支援の充実だけでは、十分に生活が維持できないニーズも存在する。例えば、ひきこもりや、地域や近隣との関係が断絶により、介護サービスが他者との関係を持つ上での大きな資源となっている場合がある。そして、その背景には高齢者本人の側に様々な問題（軽度の障害やパーソナリティの偏りな

ど)がみられる場合がある。この他、介護ニーズは「要支援」であっても、家庭内にさまざまな問題を抱えるケースも少なくない。

- これらは、(1)で述べた構造と基本的に同様である。すなわち、介護保険制度において大きな財源が投入されてきたことによって、介護サービスが介護ニーズ以外のニーズにも広範に応え、他の福祉サービスや地域の互助の仕組みを代替してきた面がある。また、介護保険制度の導入により、多くの地方公共団体が、老人福祉の財源を後退させてきたことも、この傾向を強めてきたといえる。
- したがって、地域支援事業の見直しと併せた地域の実情に応じた要支援者への支援の見直しを行う上では、老人福祉、地域福祉等の仕組みの再構築および財源の確保等が必須である。

(3) いわゆる補足給付の支援の要件に資産を勘案する等の見直し

【閣議決定一の3の④】

一定以上の所得を有する者の利用者負担の見直し 【閣議決定一の3の③】

- 介護保険制度では、保険料について個人単位の視点を中心としつつ、世帯住民税非課税・非課税を基準とするなど、制度創設当初より、世帯単位の視点も勘案している。しかし、健康保険制度や年金制度では、基本的に世帯や夫婦単位の視点を中心となっている。
- また、そもそも、負担区分における低所得、高所得の基準が、税や社会保障制度に各制度において異なっている。こうした相違が、負担の公平性について疑問を抱かせる要因の一つとなっており、一つの制度だけを変更することは、負担の公平性を損ねることになる。
- たとえば、補足給付について、「国民会議報告書」では「低所得と認定する所得や世帯のとらえ方について、(中略)世帯分離された配偶者の所得等を勘案するよう、見直す」とあるが、施設入居時の世帯分離により負担の公平性が適切に評価されなくなるケースは、夫婦間の世帯分離に限定されず、親子間の世帯分離にも及ぶ。親子間世帯分離のケースでは、夫婦間の場合以上に、在宅において税制上の優遇や健康保険の優遇(要介護高齢者が75歳未満の場合)を受けている場合が多く、施設入所を機に世帯分離し、食費・居住費の負担が軽減されることになる。
- このような状況で、配偶者の所得等のみを勘案することは、在宅と施設の利用者負担の公平性について疑問を広げる可能性がある。
- したがって、補足給付や利用者負担のあり方を見直すためには、単に介護保険制度の見直しに留まらず、税・社会保障制度の負担のあり方について、一体的に、整合性を保ち公平感が高まるような改革を行うべきである。

2. 制度改定を行う上での提言

(1) 老人福祉法の措置の制度の見直し

- 老人福祉法の措置の制度のあり方について再検討するとともに、措置要件や運用手続き等のルールの特明確化が必要である。その際、市町村によって、措置が行われない、あるいは、要件や運用が大きく異なることによって、高齢者の人権が侵されることのないように、以下の点等について適切に法令化等を行うことが求められる。
 - 措置の要件や運用手続き等のルールを再検討し、明確化する（なお、措置対象者については、軽度要介護者を含めることが適当）。
 - 措置の運用の条例化を義務化するとともに、市町村の措置運用を客観化・可視化し国としてチェックし、是正の要求や指示を行えるようにする。
 - 措置・費用支弁（介護保険給付の限度を超える分の費用の支弁）を適切に行うためのルールの明確化や財源的な裏づけを行う。
 - 措置入居後の支援、在宅復帰や地域生活に向けての支援、退去後の支援等のあり方について明確化・財源化を行う

(2) 地域の生活支援のあり方に関する制度の見直し

- 特別養護老人ホームの施設サービスの支給対象の見直しや介護予防給付のあり方の見直しを行うためには、介護保険制度の改革とともに、高齢者福祉、地域福祉の再構築が必要になる。そこでは、介護ニーズ以外のニーズが適切にアセスメントされ、それに基づいたサービスや支援の提供、モニタリング、再アセスメントが行われるという過程が展開される必要がある。
- 仮に、これらを「ライフサポートワーク」と呼べば、この体制は、現在、地域包括支援センターや生活保護行政等の中で、限定された形により一部で実施されているが、「特定のニーズ」への対応を含め十分とはいえない。そのため、以下を一体的に構築していく必要がある。
 - 「ライフサポートワーク」の方法論の確立と人材の養成。なお、介護保険制度以外では、客観的なアセスメントが行われてこなかったことから、当面は、現在の要支援認定は継続し、介護ニーズ以外のニーズに確実に応えることが考えられる。
 - 「ライフサポートワーク」体制の構築、制度化、財源化（サービスや支援体制の構築を含む）。
 - 大都市、地方都市、過疎地など、それぞれの地域の特性を踏まえ、地域の社

会関連資本の再構築とともに、住まい・交通・食事・運動・教育の基盤整備を含めた街づくりとその財源化。

- また、自己決定が困難な一人暮らし高齢者が、要介護状態になり周囲から状況を懸念されるようになると、特別養護老人ホーム以外のサービスが使いづらい現状をかんがみ、地域でサービス利用を支援する法定後見等の仕組みを構築すべきである。

(3) 社会福祉法人、特別養護老人ホームがその本来の役割を果たすために

- (1)(2)の制度の見直しにおいては、社会福祉法人、特別養護老人ホームは、本来の使命に基づき、地域貢献等を含め中核的な役割を主体的に果たすことができるよう制度改正・規制緩和が行われるべきである（例えば、法規上の位置づけのない事業については、その位置づけの考え方（定款に記載するかしないか、第2種社会福祉事業か公益事業か等）が都道府県・市によって解釈が異なり、事業実施の上での障害となる場合がある）。また、当該社会福祉法人が提供しないサービスについての利用支援（法定後見等）を、法人として、あるいは、法人に所属する社会福祉士が行えるような支援・誘導を促進すべきである。
- また、(1)の老人福祉法の措置の制度のあり方を再検討するに当たって、以下の点について検討すべきである。
 - 措置申請や審査に当たって、ニーズを的確に把握し早期に対応するために、地域包括支援センターや居宅介護支援事業者の関与を明確にするとともに、社会福祉法人や特別養護老人ホームの資源を積極的に活用する（入居後の支援や地域復帰までの一連の支援を勘案すると、特別養護ホーム側の入所前からの関わりを可能とすることも必要）。
 - 措置のあり方や養護老人ホームのあり方の整理（要介護度が軽度、要支援、自立の場合には、全国社会福祉法人経営者協議会が提案する「機能強化型養護老人ホーム」（別紙参照）を制度化し、積極的に活用すべきである）。
 - 老人福祉法の措置や「特定のニーズ」を持つ要介護高齢者への対応が、特別養護老人ホームの主要な機能として明確になるようなルール化等、特別養護老人ホームのあり方の見直し（例えば、その定員の一定割合を確保するなど）。
- (2)の地域の生活支援のあり方に関する制度の見直しに当たって、以下の点について検討すべきである。
 - 地域包括支援センター等の既存の仕組みだけではなく、特別養護老人ホームが有する機能を地域へ展開する（例えば、生活相談員・介護支援専門員が、在宅高齢者の継続的支援を行うなど）等、地域の実情や事業所・人材の力量

に応じた弾力的な仕組みの構築。

- 適切な支援と組み合わせた短期入所生活介護や在宅・入所相互利用（ホームシェアリング）加算の有効活用。
- 上述の「機能強化型養護老人ホーム」や養護老人ホームのショート利用の制度化。

（４）財源の確保と地方自治の再構築

- 今回の改革は、介護保険制度施行以来の大きな改革であり、また、高齢者福祉や地域福祉のあり方を再構築する大きな制度改革である。その具体的仕組みの構築、専門職等の育成を確実にすすめるために、十分な財源を確保するとともに、地方自治の再構築も推進すべきである。
- （１）（２）で述べた制度・サービスの構築や専門職の育成は、十分な財源の裏付けなくして、実現できない。また、こうした制度・サービスの構築は、少なくとも短期的には、むしろ行政の負担が高額になる場合も想定されるが、高齢者の人権と尊厳を損なうことのないように、確実な手当てを行わなくてはならない。
- 現状では、地方分権の流れの中で、福祉分野の一般財源化を進めたことにより、多くの地方公共団体においては、福祉行政を後退させる、という力学が働いている場合が少なくない。地方分権の推進は、『住民自治』の推進ではなく、むしろ「取組の後退を選択する『団体自治』の拡大」という重大な課題を生んできた。介護保険制度施行以前に問題視された地域間格差が、むしろ、今、拡大する傾向にある。
- こうした現状を踏まえると、地方自治の再構築なくして、制度改革は「改悪」につながりかねない。そのためには、現状に真摯に向かい合い、国として、例えば以下のような取組を行うべきである。
 - 各市町村の取り組み状況の格差を可視化し、国や住民等がチェックできる仕組みを構築する。
 - 各市町村の自覚を促すとともに、介護保険法、老人福祉法等の改正により、助言・勧告や是正の要求に留まらず、国の市町村に対する指示やその他の関与等を明確化する。
 - 単に権限を委譲してきたものについて、「住民自治」を促進し、住民の意思により、適切な老人福祉、地域福祉の体制が構築されるよう制度改革を行う。

(5) 改革にあたって配慮すること、前提条件

- 今回の社会保障制度改革では、消費税増税により社会保障を充実させるとしてきた。しかし、短期的には国民に不利益を強いる面も少なくない改革が行われつつある。その背景を含め、国民が確実に理解することによって、初めて制度改革が可能となると考える。したがって、改革については十分な周知期間、移行期間を設けることにより、国民への理解・周知、事業者への理解・周知をはかる必要がある。
- 財源の確保、地方自治の再構築、国民の理解の促進は、社会福祉法人が自らの使命に基づき、制度改革に真摯に取り組み、特別養護老人ホームの施設機能を再構築していくためにも、重要な前提条件である。

以 上

養護老人ホームの現状と今後のあり方 ～機能強化型養護老人ホームの提案～ 【概要】

全国社会福祉法人経営者協議会

はじめに

養護老人ホームは、地域社会で支えることのできない社会的な援護を要する高齢者を受け入れてきた。「養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像研究会」(平成16年)では、「従来の、低所得の高齢者向けの住まい、としての養護老人ホームの役割は大きく縮小した」とし、その役割を(1)介護ニーズへの対応、(2)自立を支援するためのソーシャルワーク機能の強化、により、施設での支援機能の強化に加えて、地域での自立を支える拠点施設となることを提案した。

全国社会福祉法人経営者協議会(以下、「全国経営協」)では、養護老人ホームの施設の現況と、入所者の実態に関する調査を実施し、養護老人ホームの入り口に関わる問題と、施設機能のあり方、さらに、出口のあり方について考察した。すなわち、どのような高齢者がどのような事情で養護老人ホームに入所しているのか、また、どのような高齢者のための施設であるべきか(入り口)、そのために養護老人ホームはどのような施設機能を有するべきか、そして、入所者がどのような理由で退所しているのか、また、入所者の地域移行を促進することや、「地域での自立を支える拠点施設」としての役割はどのようにあるべきか、についての考察である。

本報告は、この考察をふまえ、今後の養護老人ホームのあり方を提案するものである。

1. 調査研究の概要

(1) 実施体制

介護保険事業経営委員会委員を中心に構成する軽費老人ホーム・養護老人ホームの経営あり方検討小委員会において、養護老人ホーム検討部会を設置し、調査の実施、研究を進めた。委員は以下のとおり。

氏名	所属
座長 山田 尋志	地域密着型総合ケアセンター きたおおじ 代表(京都府)
委員 浦野 正男	社会福祉法人 中心会 理事長(神奈川県)
中辻 直行	社会福祉法人 神戸福生会 理事長(平成25年4月10日ご逝去)
中山 泰男	社会福祉法人 リデルライトホーム 理事(熊本県) 養護老人ホームライトホーム 施設長
平田 直之	社会福祉法人 慈愛会 常務理事(福岡県)
藤井 賢一郎	上智大学 総合人間科学部 准教授

《参考》 ※報告書全体は全国経営協ホームページ (<http://www.keieikyo.gr.jp/>) に掲載

(2) アンケート調査

- 1) 調査期間；平成 24 年 11 月 16 日～平成 24 年 12 月 3 日
- 2) 調査対象；全国すべての養護老人ホーム 952 施設
- 3) 調査内容；①施設概要 ②入所者の状況 ③精神疾患を有する高齢者に対する働きかけ
④認知症を有する高齢者への働きかけ ⑤触法高齢者に対する働きかけ ⑥被虐待高齢者に対する働きかけ ⑦今後の養護老人ホームのあり方
- 4) 回収状況；有効回答数 575 施設 (60.4%)
- 5) 調査結果の概要
 - ▶ 設置主体は、社会福祉法人が約 6 割、地方自治体が約 3 割。
 - ▶ 運営主体は、社会福祉法人が 8 割弱、地方自治体が 2 割弱。
 - ▶ 入所定員は、50 人の施設が約半数であった。
 - ▶ 入所割合は、半数弱が 100%超であるものの、8 割未満の施設も約 1 割みられた。
 - ▶ 特定施設入居者生活介護事業所指定を受けている施設は約 4 割であった。
 - ▶ 入所者が入所定員よりも少ない理由として 9 割弱が、「市町村から入所依頼がない」と回答。措置控えが一定垣間見られる模様。
 - ▶ 併設しているサービスとして、4 割以上の施設が訪問介護、通所介護、ショートステイを併設している。
 - ▶ 定員からみる居室構成は、50%の入居者が個室に、44%の入居者が 2 人部屋という状況。
 - ▶ バリアフリー化は全面対応済みが 44%。一部対応済みを含めると 85%が対応済。
 - ▶ 地域で生活困窮や孤立している高齢者に対する働きかけとして行っているものとして、約 3 分の 1 の施設が、来所相談・助言、地域包括支援センターとの連携を回答。
 - ▶ 入所者のうち、精神障害者福祉手帳取得者は 1 級～3 級合わせて約 5%。一方で、入所者に占める精神障害者福祉手帳取得者が 1 割を超える施設割合は 15.8%。
 - ▶ 入所者のうち、要介護度 1～5 の認定者は 40%。要介護度 3～5 では 14%。要介護度 3～5 の入居者が 2 割を超える施設は 25%あり、養護老人ホームの特養化は一定見られる状況。
 - ▶ 入所者のうち、認知症高齢者の日常生活自立度Ⅲ・Ⅳ・Ⅴの方は 16.5%。Ⅲ・Ⅳ・Ⅴの方が 3 割以上いる施設は 17%ある。
 - ▶ 過去 3 年間の新規入所者の入所理由では家族関係調整が 26%と最も多い。
 - ▶ 過去 3 年間の退所理由は死亡が 46%、特養などの介護施設に移行が 22%、入院が 21%。
 - ▶ 養護老人ホームが精神疾患を有する高齢者の地域での受け皿としての役割を果たすことに対して肯定的な意見は 78%と非常に高い。
 - ▶ 養護老人ホームが認知症入院患者の地域での受け皿としての役割を果たすことに対して肯定的な意見は 65%。
 - ▶ 認知症を有する高齢者が地域で生活していくために、養護老人ホームが相談や生活支援などの役割を果たすことに肯定的な意見は 66%。

《参考》 ※報告書全体は全国経営協ホームページ (<http://www.keieikyo.gr.jp/>) に掲載

- ▶ 養護老人ホームが触法高齢者の地域での受け皿としての役割を果たすことに対して肯定的な意見は70%。
- ▶ 被虐待高齢者に対して、養護老人ホームが①受け皿としての役割、②通過型施設としての役割、③地域で生活していくため支援などの役割に肯定的な意見はそれぞれ①96%、②89%、③83%と非常に高い結果であった。

(3) ヒアリング調査

- 1) 調査期間；平成25年2月～平成25年4月
- 2) 調査対象；養護老人ホーム4施設、地域生活定着支援センター1か所
 - 安立園養護老人ホーム（東京都）
 - 吉祥寺老人ホーム（東京都）
 - 各務原市慈光園（岐阜県）
 - 青嵐荘養護老人ホーム（茨城県）
 - 茨城県地域生活定着支援センター（茨城県）

2. これからの養護老人ホームが果たすべき役割

(1) 養護老人ホームの支援機能の再定義

- 今回の調査から、精神疾患を有する高齢者（精神科病院の長期入院後の退院者を含む）、矯正施設を退所する高齢者（知的障害等を持つ場合を含む）、ホームレスの高齢者など、特に配慮を要する高齢者（以下、仮に「特定要援護高齢者」とする）の受け入れについて、多くの施設で肯定的であることがわかった。
- 現に多くの施設では、「特定要援護高齢者」を、すでに一定数受け入れている実態も明らかになったが、現状では、消極的な「受け皿」としての対応に留まっているのではないか。
- そこで、これからの養護老人ホームを、「特定要援護高齢者」を受け入れることを、主要な役割とする施設として位置付けることを検討してはどうか。
- 一方で、立ち退き、家族関係調整、虐待、独居への不安、などの理由で入所する高齢者については、地域での自立を支える拠点施設としての役割が施設にあれば、「地域移行が可能な一般高齢者」として捉えることが適当である。
- 具体的には、「特定要援護高齢者」に対しては、養護老人ホームは継続的居住施設としての役割が期待されるケースが少なくなく、一方、「地域移行が可能な一般高齢者」には期間を限定した地域生活移行や、地域生活移行後の継続的支援が求められている。

(2) 機能強化型養護老人ホームの提案

～「特定要援護高齢者」に対する居住施設としての役割

- 「特定要援護高齢者」に関しては、現在の市町村による措置の枠組みとは別に、その「入り口」として、養護老人ホームが直接、関連機関（精神科病院、矯正施設、地域生活定着支援センター、地域生活支援センター、地域包括支援センター等）と連携・連絡を行い、入所前アセスメントやケアマネジメントにも直接かかわり、必要に応じて入所機能を活用した積極的介入を行うことが考えられる。
その際、養護老人ホームにおいても、介護保険給付、障害サービス給付等の他財源の活用を可能とするとともに、硬直的予算を理由とした「措置控え」が起こさないような仕組みとすることが必要。
- 「特定要援護高齢者」を受け入れる養護老人ホームを「機能強化型養護老人ホーム」と位置付けると、社会福祉士、精神保健福祉士の配置や、地域包括支援センター等の併設が必要。
- 「機能強化型養護老人ホーム」の設置に当たっては、養護老人ホームの定員の一部を「機能強化型」に転換することが考えられる。これにより、従来の人員、体制のバックアップを受けながら、求められる使命に有効に応えることが可能。同時に、従来の機能の縮小の可能性も考えられる。
- さらに、「機能強化型養護老人ホーム」を可能とするような人的資源の投入と財源の確保が求められる。
- 「機能強化型養護老人ホーム」は、多くの場合、継続的居住機能が求められるため、居住環境としては、個室が前提となり、身体的な重度化に伴う介護資源や、バリアフリーな環境整備が必須。
- 地域移行が可能な「特定要援護高齢者」に対しては、「地域移行が可能な一般高齢者」に対する場合と同様の「地域生活移行と継続的支援」が必要。

(3) 「地域移行が可能な一般高齢者」への「地域生活移行と継続的支援」

- 「地域移行が可能な一般高齢者」に対しては、地域移行に向けた支援の後、地域生活移行にあたっては、介護サービス、医療サービス等やインフォーマルサービスとの連携も重要である。また、低額な住宅の確保等が必要であり、既存資源の活用に加え、社会福祉法人の使命として、新たな資源の開発が必要。
- 期間限定的なケースが多い「地域移行が可能な一般高齢者」でも、施設の個室化、介護資源、バリアフリーな居住環境の整備が前提。
- 養護老人ホーム退所後も、地域資源との連携の中で、必要に応じてアウトリーチや、短期からセミロングの入所サービスの提供が必要。これらは、退所者だけではなく、地域に暮らす特別な配慮が必要な高齢者へも同様に提供すべき。