

# 養護老人ホーム検討特別委員会報告

## - 高齢化を迎える21世紀にそなえて 養護老人ホームのあり方を考える -

平成6年5月13日  
全国社会福祉協議会・  
全国老人福祉施設協議会養護老人ホーム検討特別委員会

### 養護老人ホームの今後の方向についての取り組み方針

平成6年5月13日、総会において承認された『養護老人ホーム検討特別委員会報告書』を踏まえて、今後の取り組みについては、総会における意見も踏まえ、次のようにすすめる。

1. 今回の報告は、養護老人ホームの固有性を確保し、その存在を明確化していくことをねらいとしている。これを受け、当面の本会会員の取り組み方針として、中軽度の痴呆性老人の受入れを積極的にはかる。また、そのためのノウハウの研究を本会としてもすすめるものとする。

2. また、これを制度的にも明確にするため、入所理由を「精神上的理由」を中心に据えるものに切り換えるよう働きかける。また、その機能にふさわしい、職員体制の確立（配置基準の改善）を働きかける。

3. 養護老人ホームの入所者の重度化（身体面および重度痴呆）への対応については、本来、養護老人ホームの利用範囲を超えるものであるため、介護システムの全面的な見直しという動向の中で、その可能性を探る。

### 1 はじめに

養護老人ホームは、身体上、精神上、環境上および経済的理由により居宅での生活が困難な者を入所させ保護する役割を担う施設としてスタートした。

しかし、養護老人ホームにおける入所者の高齢化・重度化が進み、入所対象者の福祉ニーズの多様化が進むとともに居宅処遇の原則という福祉思想の台頭を背景に在宅福祉が一層求められている今日、養護老人ホームを取りまく福祉環境は大きく変化してきた。

平成元年、高齢者の保健福祉の整備目標を掲げた「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」

では在宅福祉対策としてホームヘルパー、ショートステイ、デイサービスセンター、在宅介護支援センター等、施設対策として特別養護老人ホーム、老人介護支援センター等、施設対策として特別養護老人ホーム、老人保健施設、ケアハウス等の緊急整備が発表された。しかしながら養護老人ホームについては現状維持となっており、今後の養護老人ホームの位置づけやそのあり方について関係者より問題提起がなされている。

このような情勢の下、全国老人福祉施設協議会では養護老人ホームが抱えている現状と課題を整理す

るとともに、これからの養護老人ホームのあり方について研究討議を深めるため「養護老人ホーム検討

特別委員会」を設置し、これからの養護老人ホームのあり方について研究討議を行った。

## 2 養護老人ホームのおかれている現状と今後の高齢社会における役割の見直しの必要性

### (1) 養護老人ホームのおかれている現状

養護老人ホームは、わが国の老人ホームの歴史から見ると最も古く、長い間、自宅での生活が出来なくなった高齢者の生活の場としての主要な役割を果たしてきている。

とくに、老人福祉法制定以前の養老事業については、戦時中から戦後、日本の国民生活が不安定な時期に、経済的に困窮し、住宅にも困っていた多くの高齢者の生活を支えてきた。

経済的発展を遂げた今日においては、住宅事情や経済的理由による入所は減少の傾向にあるが、いっぽう、老化等による「身体的機能」の低下による自宅での生活が困難な人や、ひとりの生活に耐えられず「精神的不安定」な状態に陥っている人、地域社会の人間関係になじめず、日常生活が維持できないような人など加齢にともないさまざまな問題を抱える人びとが養護老人ホームへ入所し、生活している。

これらの高齢者にとって、毎日の生活を安定させ、自宅に代わる生活の場として養護老人ホームはかけがえのない存在となっているのである。

### (2) 今後の高齢社会における役割の見直しの必要性

このような役割を果たしてきている養護老人ホームであるが、入所者は当然のことながら日々老いるのであり、入所者の超高齢化、痴呆化、虚弱化、病弱化にともなう処遇の問題が大きくなってきている。

この問題の解決策は、本来は、特別養護老人ホームへの入所を進めることにあるが、特別養護老人ホームの絶対数不足がこの移行を困難にしており、また一部の入所者にとっては、住み慣れた現在の生活拠点での生活の継続を願っていてもいる。現状においては、病弱者介護加算、痴呆性老人介護加算、小規模特別養護老人ホームの優先併設設置などにより、対応が行われているが、それにも限界がある。また、ケアハウスの登場、在宅介護サービスの充実という

状況は養護老人ホームの役割にも大きな影響を与えており、さらには、改築の時期を迎えている養護老人ホームも多く、これらが、養護老人ホームの機能について問い直す関係者の声につながっている。

いっぽう、高齢化社会の進行とそれに対応する施策の動向からも養護老人ホームの役割の見直しの必要性が生じているように思われる。

ねたきり老人、痴呆性老人などの要介護の高齢者、あるいは、ひとり暮らし世帯、高齢者夫婦世帯など家庭の介護機能が弱い世帯は確実に増えることが予想される。そのため、各種在宅福祉サービスや特別養護老人ホーム、老人保健施設などの入所施設の緊急整備が高齢者保健福祉推進十か年戦略によりすすめられているが、高齢社会への対応については、若干問題も残っているように思われる。

たとえば、痴呆性老人については、具体的にどのような場所でサービスを提供していくか、すなわち、どの程度の痴呆性老人のニーズについてどの施設・サービスで対応していくかということについては、まだ明らかになっていない。とりわけ、軽度の痴呆性老人に対して、どのような対応を考えていくべきなのかは十分明らかになっていない状況である。

その点、従来、痴呆性老人の入所対象施設については、特別養護老人ホームや老人保健施設あるいは病院等が考慮されてきているが、現状を見ても、養護老人ホームは、中軽度の痴呆性老人のケアについては、すでに受入れの実績があり、痴呆性老人への対応施策としての養護老人ホームの存在にもっと注目すべきであると思われる。実際、養護老人ホームでは、痴呆性老人のケアに必要な、安心できる生活の場づくり、なじみの仲間づくり、孤独にしない、ひとり一人の生活歴や行動パターンを把握しての対応、レクリエーション等によるリフレッシュなどの処遇を行っているのである。

上記のような内外の状況を踏まえ、この時期において、養護老人ホームが担うべき、あるいは期待される役割を見直し、明らかにしていくことは、きわめて重要なことであると思われる。

### 3 特別委員会での検討の経過

養護老人ホーム検討特別委員会では、養護老人ホームのあり方をとりまとめるため以下の通り委員会を開催し研究討議を進めた。

第1回委員会では、養護老人ホーム検討特別委員会の進め方について確認を行うとともに委員会委員より養護老人ホームの現状と課題について情報交換を行った。

高齢化、虚弱化、病弱化する入所者処遇の課題、施設の老朽化、改築に伴う諸問題、特別養護老人ホーム措置費単価との格差等の諸課題が再確認された。

また、全国の養護老人ホームの現場の声を集約し養護老人ホームのあり方について検討を深めるためのアンケート調査を実施することを取決めアンケート項目の検討を行った。

第2回、3回の委員会では、養護老人ホームの現状と課題について、実際に運営している養護老人ホームの協力を得てヒアリングを行った。特に第3回委員会では、全国盲老人福祉施設連絡協議会より盲養護老人ホームの現状と課題についてヒアリングを

実施した。報告内容からは、第1回委員会で出された諸課題があらためて確認されたが、養護老人ホームと特別養護老人ホームを一本化して入所要件、費用負担等を整理することが望まれるという意見も出された。

また、社会への適応が困難な老人への対応については、現行の職員体制では不十分であり、入所者の状況などに応じた措置費とし、職員の配置など柔軟かつ弾力的な対応が望まれるという意見も出された。とくに、盲養護老人ホームの場合、盲養護老人ホームであっても介護に関する特別な加算制度がなく、盲老人の処遇に支障をきたしていること、盲老人に対する入所判定基準の曖昧さが指摘された。なお第3回委員会ではアンケート結果をもとに検討をすすめた。

第4回委員会では、過去3回にわたり検討された内容を整理し、厚生省老人福祉計画課と意見交換を行い、それらを踏まえ、第5回委員会において、本報告書を取りまとめまものである。

### 4 アンケート結果

「養護老人ホーム」のあり方についてのアンケートを、次の通り実施した。以下は実施状況と主たる回答である。

#### 【アンケート対象と回答数】

- |                    |      |
|--------------------|------|
| (1) 都道府県・指定都市老施協   | 52カ所 |
| - 回答               | 38カ所 |
| (2) 公立養護老人ホーム      | 51カ所 |
| (3) 社会福祉法人立養護老人ホーム | 52カ所 |

- 1 現在あなたの地域に養護老人ホームがあることによって、どのようなメリットがあるとお考えですか。
- 2 養護老人ホームの運営に関する問題点・課題はどこにあるとお考えですか。
- 3 養護老人ホーム運営に関する問題点・課題を解決する手だて（対策）についてご記入下さい。

- 4 高齢者保健福祉推進十か年戦略による施設福祉サービスと在宅福祉サービスが整い、さらに市町村において高齢者向けケア付き住宅が整備された後養護老人ホームはどのような機能を果たし、どのような人が利用対象者になると思われますか。

#### 【回答（主な意見）】

設問1 現在あなたの地域に養護老人ホームがあることによって、どのようなメリットがあるとお考えですか。

- ・家族との人間的トラブルを抱えた高齢者、単身生活の不自由さと心細さを感じている高齢者、低年金で細々と生活している高齢者、身体の虚弱化、障害によって不安をもって生活している高齢者あるいは、家庭及び地域社会で破綻し、社会的自立

が困難になっている高齢者等の生活の建て直しと人間的な生活を取り戻すための援助の役割を果たす施設として存在し、また、必要とされている。軽度の身体障害あるいは軽度の痴呆のある独り暮らしの高齢者で、在宅福祉サービスだけでは生活できない層に役立っている。

核家族化の多いこんにち、高齢者が一番危惧している老後の生活に安堵感と安らぎを与えている。現に虚弱な独り暮らしまたは老夫婦の駆け込み寺的な役割を果たしている。

精神疾患・精神遅滞の障害をもつ人が高齢化した場合の受け入れ専門施設が殆どない現状では、その受け皿としての役割を果たしている。

養護老人ホームは歴史も長く、経験豊かな職員が多くおり、地域における高齢者の問題にかかわる人的資源として役立ち、また施設の存在も地域の社会資源として貢献している。ボランティア活動体験の場、地域の老若の交流の場、福祉実習の場、ショートステイの場として、家族介護教室の場としてなど役立っている。さらに、職員の雇用や物品の購入等によっても地域に貢献している。

#### 設問2 養護老人ホームの運営に関する問題点・課題はどこにあるとお考えですか。

##### 財源問題

老朽改築にともなう基準面積、基準単価の見直し、法人負担の軽減、個室化・近代化に伴う管理費不足、ショートステイの単価改善

##### 職員の配置基準の問題

高齢化、重度化に伴う職員の労働時間短縮

##### 入所者処遇の問題

3～4人同居ため、プライバシーが守れず、生活習慣のちがいがからくるトラブルが多い。重介護が必要になっても、特別養護老人ホームに移行できない。

機能回復訓練を行うことで生活延長が可能な人がいるが、理学療法士がいない。

痴呆性老人の徘徊への対応ができない。

終身介護ができないので、仮住居的意識があり、不安感が大きい。

#### 設問3 養護老人ホーム運営に関する問題点・課題

を解決する手だて（対策）についてご記入下さい。

##### 財源問題

入所者の処遇からみた居住空間の再検討と施設整備費の改善

法人の強化をはかり、多機能化と運営の弾力化、財源や人材確保の安定化をすすめる。

管理費の改善、病弱者介護加算等の単価の見直し、ショートステイ単価の改善

##### 職員の配置基準の問題

心理療法士、作業療法士等の配置

夜勤体制ができる職員配置

カウンセリング等の職員研修の充実

##### 入所者の処遇の問題

養護老人ホームの一部に、特養に相当する施設を付加する

デイサービス、ショートステイ、ホームヘルプサービスなどを付加し、地域との交流をはかる。

個室化をすすめる。

特養の増設をはかり、必要な人は移行できるようにする。

#### 設問4 高齢者保健福祉推進十か年戦略による施設福祉サービスと在宅福祉が整い、さらに市町村において高齢者向けケア付き住宅が整備された後養護老人ホームはどのような機能を果たし、どのような人が利用対象者になると思われますか。

##### 機能

いつの時代にも、知的、身体的障害があり、日常生活を営むうえで生活援助を必要とする高齢者がいる。また、社会生活になじめない、あるいは独り暮らしの孤独にたえられない高齢者や「迷惑行動」程度の軽度、中度の痴呆性老人の増加も考えられる。

養護老人ホームのもつカウンセリング機能やグループワーク機能をいかして援助していく必要がある。

デイサービスやショートステイ機能をもつことによって、在宅の軽度の痴呆性老人への対応も可能である。

入所者

24時間にわたって、見守りをふくめた生活援助が必要な、軽度、中度の痴呆性老人や地域社会になじめない人やうつ等で独り生活できない高齢者。

知的、身体的に軽度の障害があって生活援助が必要な高齢者、金銭感覚の麻痺、安全意識の不十分で自己管理、自立生活能力に欠けている高齢者等。

## 5 養護老人ホームに期待される役割

養護老人ホームは、「身体上もしくは精神上または環境上の理由および経済的な理由」により入所する施設とされている。

そのうち「経済的理由」については、年金制度の成熟化、公営住宅等高齢者向け住宅制度の充実などにより、この点における養護老人ホームの役割は急速に減少してくると思われる。

「身体上の理由」については、その対応範囲が問題となる。入所者の加齢にともない重介護状態になっても一定期間対応することは例外的に行われているが、基本的には軽介護への対応で、重介護になった場合には、特別養護老人ホーム等に移行することが基本となっている。また、軽介護への対応についても在宅介護サービスの充実、ケアハウスなどの登場により、かなり補完的あるいは経過的な役割に転じていく可能性もあると思われる。

また「環境上の理由」である住居の老朽、狭隘等の設備構造上の問題及び家族介護者との人間関係の不調和問題等については、今後、ホームヘルパー、住宅改造融資、ケアハウス等の充実や在宅介護支援センター等生活相談支援機能の強化の動向を考えると、この面での養護老人ホームの役割はしだいに低下していくとも考えられる。

一方、「精神上の理由」については、「生活援助」の必要性ということが、あらためて注目されてきている。この「生活援助」を必要とする高齢者とは、虚弱老人、精神障害寛解者、軽度の痴呆老人、さらには、地域社会になじめず一般の社会生活が困難な人、ひとりで生活することに強い不安を持つ人など

である。

実際には、このような「生活援助」を必要とする高齢者は、「経済的理由」や「身体上の理由」「環境上の理由」を合わせ持っている場合が多く、これらの複合した入所理由に対応できる施設サービスの提供が必要となっている。

このように、高齢者の在宅での自立生活を阻んでいる状況や、他施設や住宅との役割分担を踏まえると、養護老人ホームとしては、「生活援助」にその役割の重点を今まで以上に移していくことが期待されていると言える。

さらに、単身、老夫婦などの地域生活の緊張緩和や心身のリフレッシュのための回復、生活意欲の向上のためにショートステイ機能やデイサービス機能を担うなど長期入所機能以外の役割も期待される。

中軽度の痴呆性老人については、先に見たように、他の入所施設で必ずしも十分対応していないことから、養護老人ホームの対応が期待されている。実際、生活援助機能の延長線上に、軽度のみならず、中程度の痴呆に対しても、養護老人ホームが持つ、24時間の見守り機能と介護（重介護は特別養護老人ホームで担うので、言わば「中軽介護」）の機能は、十分応えるものと考えられる。

なお、痴呆は環境の変化が大きく影響することは、専門家から指摘されているとおりであり、生活援助を基本機能とする養護老人ホームとしては、その面から適切と判断される場合には（問題行動が顕著でない限りは）、継続して介護していくことが期待されることとなる。

## 6 今後の養護老人ホームのあり方

次の図は、本委員会で検討した、高齢者のニーズとそれに対応する福祉サービスとりわけ入所機能について整理した概念図である。

高齢者を在宅生活が可能で高齢者と在宅生活が不

可能な高齢者とに分けた場合、在宅生活が不可能な高齢者について、「介護が必要な高齢者」「住居が必要な高齢者」という観点に加えて、高齢者の個人生活、社会生活等生活全体を対象とする、「生活援助が

必要な高齢者」という考え方を明確にしている。この考え方は、前項で見たとおり、身体・精神状況、経済状況、環境等がよくなければそのまま要援護になるという考え方ではなく、さまざまな要因により、在宅での生活が困難になり、そこに援助が必要となる、というものである。そして、これには、中軽度の痴呆性老人の存在が今後ますます大きくなっていくと思われる。

なお、生活援助が必要な高齢者については、先にその内容をあげているが、その趣旨からしても、他の福祉施設や在宅で生活が困難な高齢者を間口広く受け止めることが重要である。

このような「生活援助機能」を基本にすえた養護老人ホームのあり方は、まず、ソーシャルワーク機能、見守り機能（24時間）、介護機能（重介護までにはいたらない「中軽介護」）をその基本機能とし、その充実を図らなければならない。また、ソーシャルワーク機能を支える専門的機能として、精神科医、セラピスト等による対応も考えていかなければならないだろう。

また、予防という観点からの機能強化も重要な点である。理学療法士・作業療法士をはじめとする職員の対応が重要である。

これらの機能を担える職員配置を基本とし、他に身体的障害等への対応については、入所者によってニーズに幅があると思われるので、ケアハウスと同様に、外部サービスの利用（ホームヘルプサービス、入浴サービス等）を考え、必要な場合には、特別養護老人ホーム等への移行を適切に行うことが望まれる。

在宅福祉サービスにおいても中軽度の痴呆性老人

への対応を積極的に図り、E型等のデイサービス事業実施をすすめる必要がある。

なお、盲養護老人ホームの課題も本委員会でヒアリング等もとに論議が行われた。さらには、聴覚障害や知的障害の高齢者への対応についても論議があったが、これらの課題は、制度上の検討が急がれているが、必ずしも、養護老人ホームの課題一般とは一緒に論じられない面があり、別の機会にゆずりたい。

上記のあり方を基本に、今後対応すべき課題をあげると次のとおりである。

- (1) 重介護への対応をはかるため、当面、特別養護老人ホームへの措置変更のスムーズ化、小規模特別養護老人ホーム併設の促進、病弱者介護加算・痴呆性老人介護加算の充実をすすめる。
- (2) 生活援助機能を強化するため、職員配置の充実および研修をすすめる。
- (3) とりわけ、中軽度の痴呆性老人の受け入れを積極的にはかり、それに対応できる職員体制の確保と専門的資質の向上をはかる。
- (4) 生活援助を必要とする高齢者にふさわしい施設環境のあり方を検討する。  
当面の課題として、各施設の改築の機会等をとらえ、計画的に個室化をすすめる。
- (5) 職員の配置と施設整備に必要な財源の確保をはかる。
- (6) 生活援助機能を中心に据え、中軽度の痴呆性老人への対応を積極的にはかる施設として、老人福祉法における規定の見直し等を行い、養護老人ホームの位置づけを明確にする。

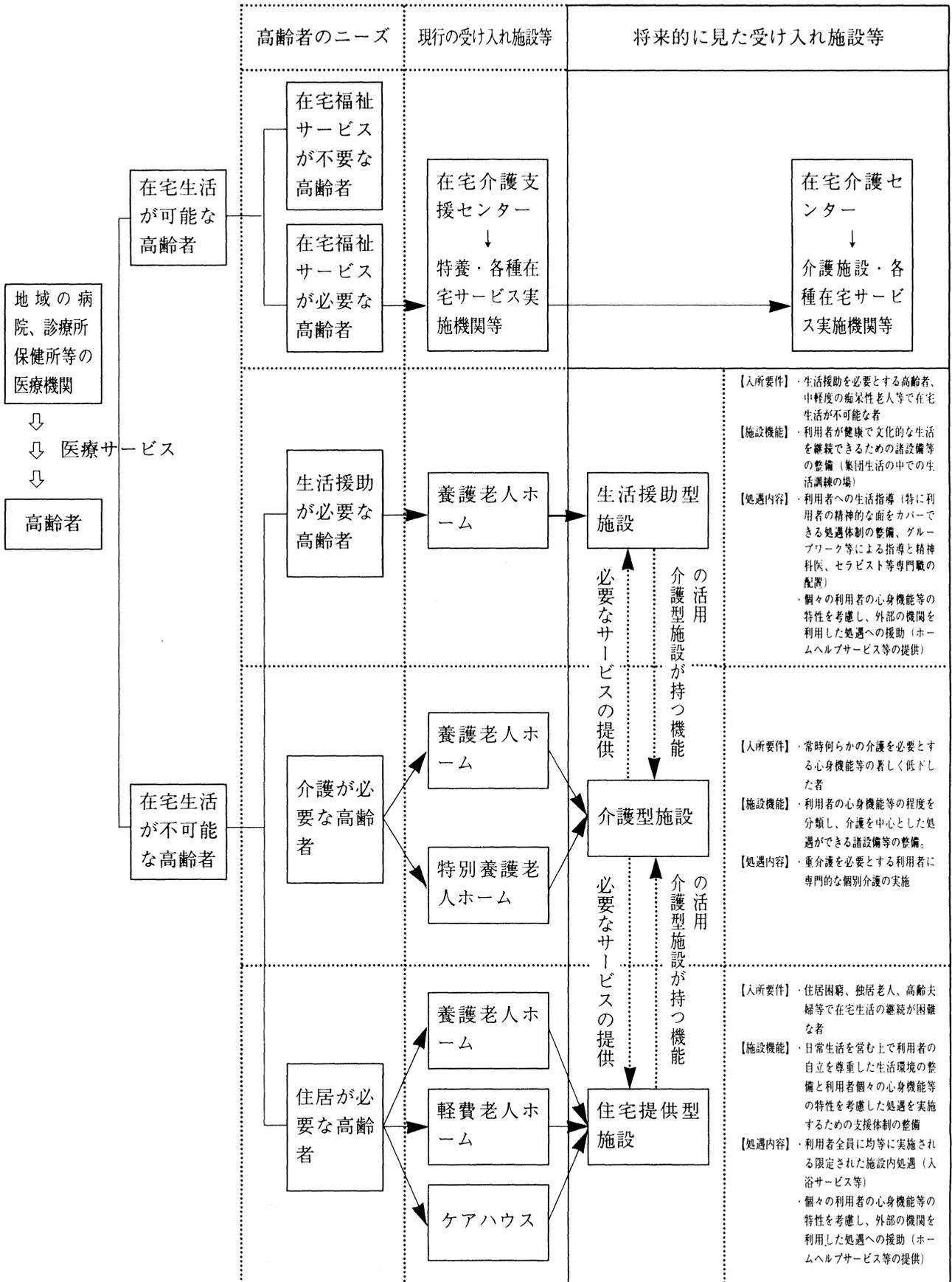
## 7 おわりに

本検討特別委員会では、昨年12月から5か月間にわたりつみかさねた養護老人ホーム関係者のヒアリング及びアンケート調査結果をふまえ精力的に検討を加え、そして国の高齢者福祉施策の動向にも注視しながら今回ここに現行運営上の問題点の整理と共に、養護老人ホームの今後のあり方を考える際の一つの試案としてまとめたものである。これが、本学会員の各養護老人ホームの意欲的な活動展開に資す

ることを期待するとともに、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」をはじめ、国の施策展開に反映されることを願うものである。

なお、各施設においての対応の成果をふまえ、適当な時期を得て、老人福祉法の規定の見直しの具体的な提案を行いたい。また、措置制度、費用負担制度等のあり方と共に、残された課題についても検討をすすめていくこととしたい。

将来的に見た受け入れ施設等の概念図



委員名簿

(敬称略)

	氏 名	役 職 名
委員長	柿元 秀雄	全老施協副会長
座 長	田中 荘司	共栄学園短期大学教授 (学識者)
委 員	岡本 多喜子	東海大学教養学部助教授 (学識者)
〃	菅原 實	} 全老施協常任委員
〃	鮎川 英男	
〃	吉村 勝美	
〃	鎌倉 伊都夫	
〃	吉野 禎造	全老施協総務委員 (部会制導入検討委員会委員)
〃	阿部 絢子	元協議員 (神奈川県・共楽荘)