

# 養護老人ホームの経営のあり方 / 軽費老人ホーム、ケアハウスの経営のあり方 検討委員会 中間まとめ

平成10年3月18日  
全国老人福祉施設協議会

## 養護老人ホームの経営のあり方検討委員会 中間まとめ

### 1 養護老人ホームをとりまく情勢と課題

(1) 介護保険法が成立し、また社会福祉事業等の在り方に関する検討会「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」を受けて中央社会福祉審議会・社会福祉構造改革分科会において措置制度そのものの存続が検討されはじめるなど、養護老人ホームを取りまく情勢はますます予断を許さないものとなってきた。

そのような中で、昨年末全老施協により、「養護老人ホームの経営のあり方検討委員会」より提出した「経営のあり方検討メモ」に関して、その方向性につき全国都道府県・指定都市へ意見集約を依頼した。

(2) 全国からの意見の多くが「検討メモ」の基本的な方向性を支持するものであったが、改めて次のような養護老人ホームの抱える共通の課題と同時に、個々の地域固有の様々な課題や要望が浮き彫りとなった。

現行他制度への転換については、一部転換の可能性も探りたい、各法人の意思が前提、地域特性により転換が困難な場合もある、財源確保が困難、定員の弾力化が前提、などの意見や要望が付されていた。

また、介護機能の導入についても賛成多数で

あったが、介護保険の適用のあり方について、入所経済要件の撤廃と減免のあり方について、保険適用外の契約金額について、設備、居住環境の改善が前提、などを検討課題としてつとつ大多数が原則契約制への移行を要望するものであった。

(3) 本委員会では、介護保険制度下における養護老人ホームの存在の重要性はますます高まってくると予測され、養護老人ホームがそのように地域社会から期待され必要とされる役割を果たすことこそが、とりもなおさずその経営の安定につながるとの観点から、上記意見集約に基づいて以下のような中間まとめを行った。

### 2 新しい養護老人ホームの考え方

(1) 契約による利用を原則としながら、特別養護老人ホーム（介護施設）同様一部措置制度を併用。

(2) 従来、養護老人ホームが果たしてきたように、ひとりで暮らすことに不安をもつなどの一定の高齢者が、安心して暮らし続けることのできる場としての養護老人ホームの役割を継続すること。

(3) それに加えて、入所者が要介護状態になった場合の生活の継続や要介護高齢者の受け入れも

この機能の中に併せ持つこと。

- (4) 居住条件や設備を始めとする住環境の整備。
- (5) 利用の要件としての経済的制限があることによる抵抗感や間口の狭さの解消と低所得者への配慮。
- (6) 盲養護老人ホームへの人員配置および運営財源の一定の配慮。

### 3 具体的方向性

- (1) 原則として契約制に転換する。但し、特別養護老人ホーム（介護施設）同様一部措置制度が併存する形となる。

基本的契約内容は、（ア）住居の確保（居室は原則として個室とする）、（イ）食事の提供、（ウ）家事援助、一定の見守りや緊急時の対応など、介護を除く幅広い総合的生活支援とする。

「基本的施設運営費」は、住居費、生活費、事務費等、介護に伴う費用を除くものとし、原則として利用料により賄うものとする。但し、所得に応じた減免制度を用意しその財源は補助金で補完する。

- (2) 介護に要する財源については、施設を「居宅」と位置づけることにより、要介護入所者に対して介護保険を導入できるようにすることで対応する。
- (3) そのことにより、入所者が安心して暮らし続けることのできる施設となり、また、同時に介護施設に住めなくなった方の円滑な受け皿の役割も果たすことのできる施設になる。

「検討メモ」で方向性のひとつとして提案された現行他種別への転換は、全面転換と一部転換が考えられるが、いずれにしても法人の意思と地域性がその前提となる。

### 4 今後の検討課題

多くの養護老人ホームは、財政事情の苦しい中でわが国の高齢者を支える歴史的な役割を担ってきた。

近年、要介護高齢者の急激な増加に伴う新たな基盤整備が急ピッチで展開される一方で、養護老人ホームは現実に多くの要介護を含む高齢者を支えてきたにもかかわらず、多くの地域で、社会から期待

される役割を果たせない危惧を抱えたまま21世紀を迎えようとしている。

時代の緊急なニーズに優先的に応えようとする施策はある意味で当然であるとしても、現実介護を含む高齢者の支援を担ってきた養護老人ホームが、新しい仕組みの中でも一定の役割を果たすことができる施設に移行、転換するための暖かい制度上の措置を望む声は多い。また、従来その果たしてきた役割の継続を前提とした、以上の述べてきたようなより質の高い施設への移行、転換は、多くの高齢者の期待するところでもあると考えられる。

その現実のためには、前提として、次に掲げるような課題があると考えられる。

- (1) 運営財源の基本が措置費から利用料および補助金に転換される。その円滑で整合性のある移行。
- (2) 介護に要する財源を、施設を「居宅」と位置づけることにより介護保険給付の導入で対応する場合、養護老人ホームが「特定施設」となることを意味すると考えられる。特定施設入所者生活介護に関する介護保険法における詳細が不明であり、現在施設に内在する介護力との整合や、在宅サービス導入との組み合わせの可能性についてなど、その内容について注目する必要がある。
- (3) 居室、設備および居住環境などの契約施設にふさわしい改善のための補助財源の確保。
- (4) 経済的入所制限の撤廃と、それに伴う低所得者への配慮。具体的には所得に応じた減免制度を設け、それは生活費にまで及ぶ全額を減免する仕組みが必要である（その実現ができない場合でも、他の所得保障制度等を組み合わせる）。
- (5) 盲養護老人ホームについては、「基本的施設運営費」に一定の増額を図るなど、明確な制度上の配慮が必要。
- (6) 定員の弾力化（特養等現行施設も含めて）と、現行他制度への転換に対する行政によるバックアップ。

今後、本委員会では今回の「中間まとめ」を踏まえて、都道府県・指定都市老協と共に、より具体的に養護老人ホームの経営のあり方について検討を重ねたい。

## 軽費老人ホーム、ケアハウスの経営のあり方検討委員会 中間まとめ

### 1 介護保険制度下における変化

軽費老人ホーム（A型、B型及びケアハウスで、以下「軽費老人ホーム」とする。）の介護保険制度下における位置づけは、介護保険施設ではなくて、居宅と解する。

従って、軽費老人ホームの利用者は、介護保険制度での介護保険給付（居宅サービス及び居宅介護支援計画等）を受けることができる。

また、これらの居宅サービスは、今のところ地域格差はあるが、民間福祉サービス業者や民間非営利団体等の参入により、多様な介護サービスを市場性の中で求めていくことも可能となる。

その結果、軽費老人ホームはこれらの居宅サービスを利用して、特別養護老人ホーム入退所計画実践試行的事業の受け皿としての機能や軽度の要介護の対応が求められてもいる。

そして、これらのことから、施設の住と介護機能の分化が促されて、要介護の利用者に提供されるサービスでは、老人福祉法での付加的なものも含む施設サービスと介護保険法下の介護サービスの計画的かつ専門的な整合性及び利用上の契約の必要性がでてくる。

### 2 介護保険制度下における課題

課題は、先ず第一に利用したい要介護の利用者に対する居宅サービスの種類と量的確保において、自治体間での格差が生じていることである。

また、同時に介護サービスを利用する受け皿の軽費老人ホーム間においても、職員配置基準や設備等の施設整備に格差があり、利用に際しての整合性が課題としてある。

さらに、介護保険対象外の利用者に対する整合性も課題となる。

### 3 軽費老人ホームの役割

これまで、軽費老人ホームは、補助金制度を活用して低所得者にも配慮した、家庭や心身の状況により居宅で生活することが困難な高齢者に対して、安全かつ自立が促進できる住居の提供と日常生活の自

立支援のための多様かつ個別的な相談や精神的な援助等を含め、老人福祉サービスの提供を本人との契約により行ってきた。

また、個室によるプライバシーの確保を計ると共に、共同生活を通じた自立支援や生き甲斐の獲得等の寄与及び加えて24時間体制の緊急対応による利用者の安心を得てもきた。

従って、これからの軽費老人ホームの役割は、これまでの役割に加えて、特に心身の自立生活支援のための老人福祉サービスを基盤とする専門性を高めると同時にその技術を開示して、利用者の要介護状態等への予防給付あるいは介護給付等の介護保険制度への淀みない連続的な対応を計る必要がでてきている。

さらに、これらの施設資源として蓄積してきた軽費老人ホームの人材活用を含む老人福祉サービス及び施設設備の機能等を広く地域に活用し、一歩進んで震災時はもとより老人福祉における地域共同体の拠点としての活動（地域のネットワーク作り）が求められている。

### 4 今後の方向性

今後、民間福祉サービス業者等の参入は介護サービスの分野に止まらず、老人住宅部門においても同様に考えられ、市場の原理に基づく競争は利用価格をも含めてでてくることが予測できる。

従って、軽費老人ホームは基本的にそれぞれの地域における市場調査等を行い、計画的に施設経営を多様な契約の整合性に基づき合理化するのみならず施設の持つ固有な専門性や付加的な介護サービスあるいは居宅介護サービス事業展開や連携及びそれに必要な人材の確保と育成により、多様な介護力の強化を計る必要がある。

そのために現状での介護保険制度下における居宅サービスの利用においては、既存の軽費老人ホームのA型、B型及びケアハウスは各整備基盤から各々の地域的な事情や現存する入居率等の課題整理を行い、他の居宅サービス事業所からあるいは居宅サービス事業併設又は特定施設入所者生活介護を視野に入れ、その対応をしていくことになる。

特にB型については、食事サービスの機能強化をするべくケアハウス化の方向が居宅サービス以外の対応では必要となる。

更に、今後において介護保険制度の成熟と共に多様な居宅サービスの質的及び量的な確保が容易ともなれば、介護機能分化に伴う軽費老人ホーム間の受け皿としての必要な格差是正を施行し、加うるに安全且つ快適な高齢者住宅の提供と高齢者の社会心理的な側面に配慮した施設サービスの専門性を確立した、新たな軽費老人ホームとしての滞在型高齢者生活支援施設（仮称）の構想等を検討する必要もある。

## 5 今後の課題

今後の重要な課題としては、老人福祉法での老人福祉サービスと介護保険法での介護サービスの総合的な整合性と利用契約の整合性がある。

特に、介護保険制度下での居宅サービス受給に関しては、特に訪問介護におけるA型の場合では、老人福祉法での処遇職員の配置の重複に伴う家事援助サービスの整合が積み残されており又これに対する今後の対応を明確にしていくA型固有の課題整理の検討もある。

特定施設入所者生活介護では、職員配置（ケアマ

ネジャーも含む）及び施設整備の基準が未だ示されていないが、サービス価格を含めた特定施設入所者生活介護に関する全般的な検討がある。

また、特定施設入所者生活介護の場合、一部居宅サービスの活用が可能となるような弾力化についての課題もある。

さらに、特定施設入所者生活介護での要介護の利用者が外部の居宅サービスを利用できるのかとの検討する課題も残っている。

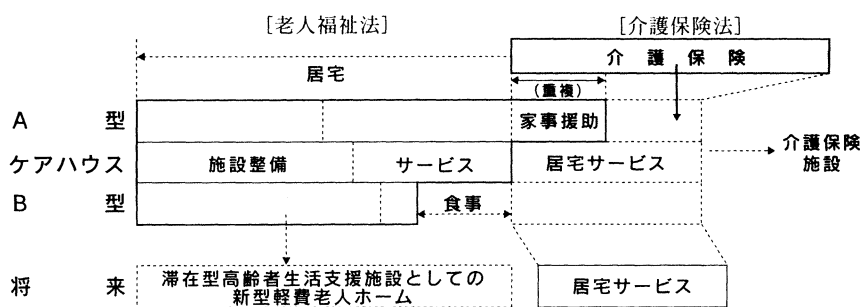
次に、今後の増改築等施設整備のための修繕費等の引当金の緩和や都市部における建築基準法の規制緩和及び新旧の施設整備基準の格差是正が施設再整備の課題として上げられている。

また、利用料金に関わる課題では、A型における事務費本人負担額の新旧格差等を含めての検討課題がある。さらに、生活保護の受給には至らない低所得者に配慮された必要な補助金システムの再検討及び本人の収入が上限を僅かに越えた場合の配慮等利用しやすい料金の設定の検討等もできてきた。

何れにしても、将来時の整合性を考慮するならば、軽費老人ホーム間での制度上の整合性に関する検討が基本的に必要となるだろう。

〔参考図〕

### 1. 介護保険制度における軽費老人ホームの基本的枠組図



### 2. 軽費老人ホームの介護保険制度での居宅サービス利用図

