

養護老人ホームの現状等について



(H25.7)

公益社団法人全国老人福祉施設協議会
介護保険事業等経営委員会
養護老人ホーム部会長 阿比留 志郎

養護老人ホームの現状と課題

1. 地方分権・一般財源化に伴う問題

(1) 一般財源化に伴う問題

- 自治体において措置(運営費)の予算が確保されない…「措置控え」
【参考】措置費月額170,000円程度／1人あたり(うち事務費120,000円、事業費50,000円)
- 窓口が煩雑化(運営費は市、施設整備・指導監査は都道府県)
※「措置控え」の問題…自治体において措置(運営費)予算の確保がされない
- 財源を押さえる目的から、市町村自治体は措置より介護保険、措置よりも生活保護を優先。
(自治体担当者が以前のように地域の実態を調査せず判断しているケース等報告)
- 養護老人ホームがない市町村では、関係者(自治体、地域包括支援センター居宅介護支援事業所
社会福祉協議会、民生委員等)が措置(制度)を正しく理解していない。
- 入所判定委員会の設置が市町村若しくは地域包括支援センターとなっており、施設独自での入
所者受入への取組が困難。(地域の実態把握も困難)

(2) 地方分権に関する問題

- 通知等の解釈に際し、ローカルルールが発生しても、措置(運営費)を負担する自治体と指導する
自治体が異なるため、話し合いが平行線のまま進展しないケースが多い。

⇒低所得者をはじめとする生活困窮者支援について、措置制度等による支援策を、国の責任において改めて整理すべきです。

2. 多様化するニーズに対応するための人的課題

(1) ニーズの多様化

■ 養護老人ホームでは、高齢化に伴う重介護度対応、認知症対応はじめ、障害や精神疾患等を持つ入所者が増加しており、従来の見守り支援に留まらず、介護保険制度や障害者総合支援法に基づくサービスの提供を行う必要性が高まっている。

⇒ 養護老人ホームの支援員は人員配置基準において15対1で配置されており、日々高まり複雑化するニーズに対応していくには、極めて厳しい状況にある。

(2) 職員の資質向上の課題

■ 多様なニーズに対応する為、研修プログラムの充実により専門性の向上を図り、より多くのノウハウを身につけていく必要があるが、上記の理由から外部研修等への職員派遣は極めて困難。

3. その他

(1) 施設整備の問題

■ 改築時の補助単価がユニット型特養の共用部に関する単価と同じ設定になっている。

※ 養護は、ホテルコスト(居住費)が徴収できないのに・・・

■ 大規模修繕についての補助がない自治体が多く、福祉医療機構からの借入もできない。

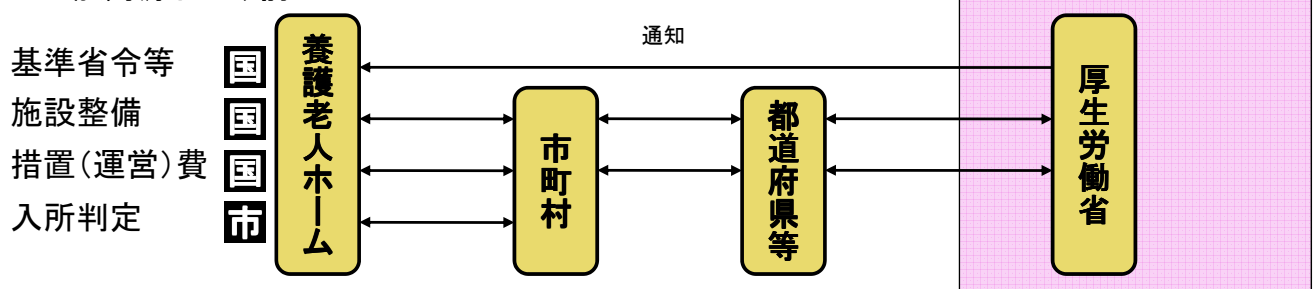
■ 上記2点より福祉医療機構からの借入に関する問題(無利子貸付対象となったが一部のみ)

■ 措置費の用途制限に関する問題

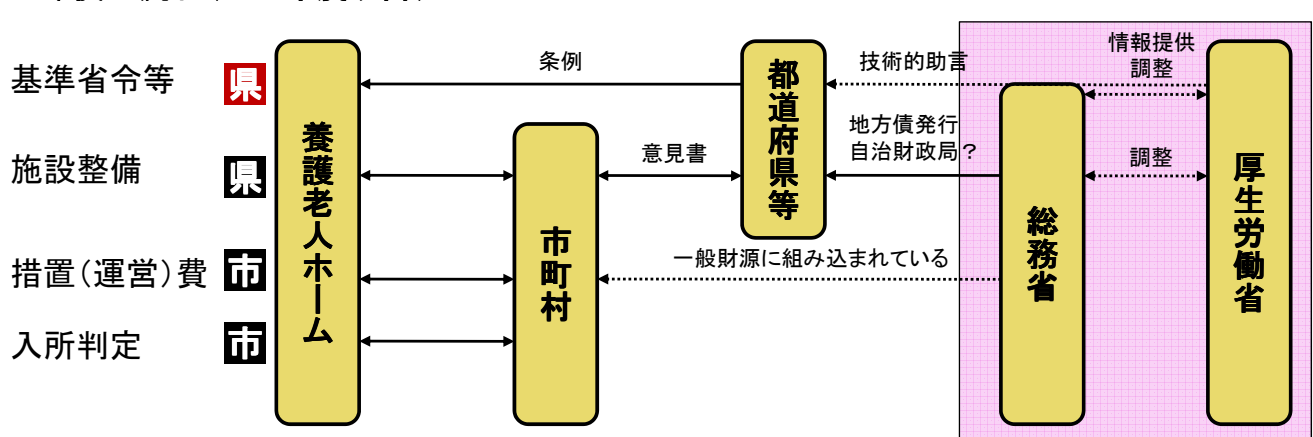
■ 地方分権による影響 これからの自治体との協議は・・・

1. 一般財源化に伴い、相談窓口が煩雑化している問題

※ 一般財源化より前は・・・



※ 今後の流れ(H24年度以降)



施設整備の一般財源化(都道府県等)

平成16年度迄 国庫補助負担金【実事業費に対する割合】

国1/2 (国庫補助金)	都道府県1/4 (補助金交付要綱によりルール化)	社会福祉法人1/4
-----------------	-----------------------------	-----------



平成17年 4月 施設整備費補助金の交付金化(都道府県交付金)【基準単価が定められた】

国1/2 (地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金)	都道府県1/4(任意) (社会福祉施設整備事業債) 【充当率75%】	社会福祉法人1/4
-------------------------------	--	-----------



平成18年 4月 都道府県交付金の一般財源化(都道府県等)←三位一体改革による見直し

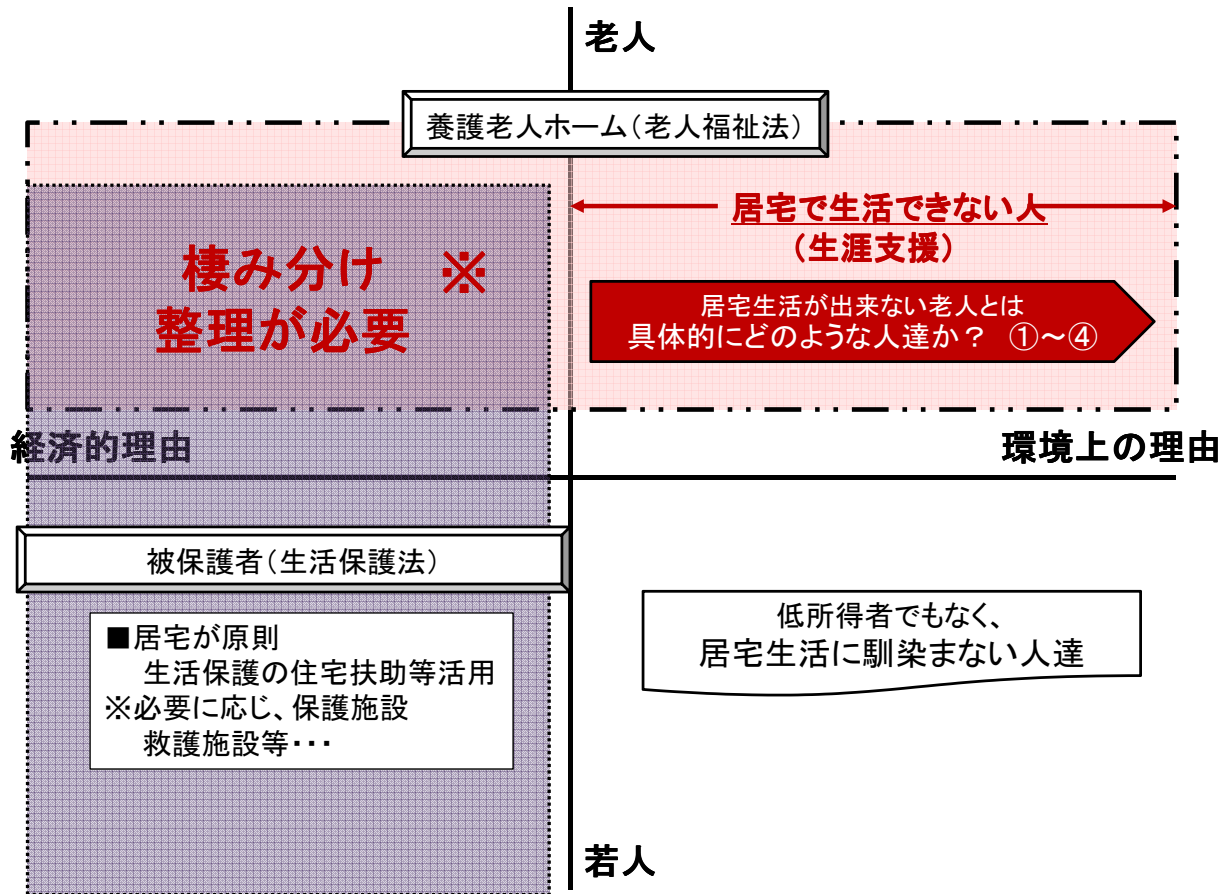
都道府県 特別の地方債1/2 (充当率100%、交付税措置100%)	都道府県1/4(任意) (社会福祉施設整備事業債) 【充当率75%】	社会福祉法人1/4
---------------------------------------	--	-----------

※廃止後も事業を円滑に継続実施できるよう、従前の国庫補助負担金相当額について地方公共団体が「特別の地方債」を発行して事業を実施できるようになった。

※「特別の地方債」の元利償還金については、その全額を基準財政需要額に算入することにより自治体に配分する普通交付税の算定に反映されることとなっている。「国庫補助負担金≒特別の地方債」

主な養護老人ホーム入所対象者(例)

- ① 経済的困窮者、無年金者
- ② 独居高齢者、ホームレス
- ③ 被虐待高齢者
- ④ 要支援・要介護者
- ⑤ 身体・知的・精神的病弱者
- ⑥ 社会に適用、順応できない高齢者
- ⑦ 身体・知的・精神障害を持つ高齢者
- ⑧ 他法施設に入れられない高齢者
- ⑨ その他地域において生活が困難な高齢者

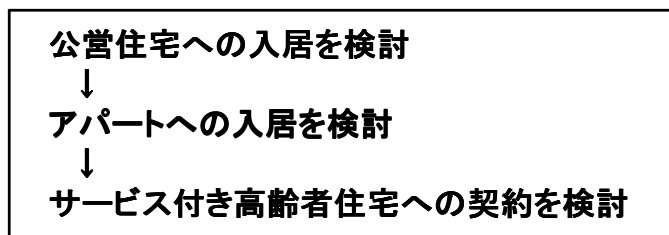


- 7 -

経済的理由の入所者は・・・

■老人福祉法と生活保護法上、対象者がかぶる高齢者について

まずは、生活保護による**住宅扶助**を支給。



※以上で対応できない場合に・・・

生活保護法上の施設(救護施設等)への措置を検討。

地域に生活保護法上の施設がない場合は、その地域にある福祉施設を活用する。

■生活保護の原則

補足性の原則(生活保護法第4条)

※生活保護は、資産(預貯金・生命保険・不動産等)、能力(稼働能力等)や、**他の法律による援助や扶助などその他あらゆるものを生活に活用してもなお、最低生活の維持が不可能なものに対して適用される。**

- 8 -

居宅で生活できない人とは・・・

■①DV(ドメスティックヴァイオレンス)

近親者に暴力的扱いを行う行為、暴力によって支配する行為全般

・身体的虐待 ・性的虐待 ・経済的暴力

→経済的理由により区分(低所得:養護 それ以外:老人福祉法上の特養)

■②精神疾患(アルコール依存症・統合失調症・・・)

※精神科病棟入院患者の内、退院可能だが、受入が困難な為退院出来ない高齢者

→社会援護局所管

平成20年度から5か年計画で、精神障害者の退院促進と地域移行を推進していこうという

「精神障害者地域移行支援特別対策事業」が行われている。

この中では、**具体的目標値**としては、平成19年度における退院可能な精神障害者数約4万9千人から、**平成23年度の時点で約3万7千人減少**させることとしており、地域体制整備コーディネーターを配置し、退院の促進、地域定着に必要な体制整備の総合的な調整役として、精神科病院や福祉施設に積極的に働きかけ、精神障害者の地域生活への移行を着実に推進することとされている。

■③刑務所を退所した人(→どこまで、受入可能か協議を要す。)

■④障害者施設に入所し、高齢となった方。(介護を要する者)

- 9 -

養護老人ホームの機能について

■生活支援機能

安全で安心できる、そして生き甲斐のある日常生活を支援する。

■見守り機能

(1)生活支援に関する「見守り機能」

直接生活を支援する為の見守りであり、事故予防・危険回避と言われているもの。

→本人に対し、**瞬時・瞬時の対応**が必要となる。

(2)生涯支援に関する「見守り機能」(SW機能)

その人の生涯を見守ろうとするものであり、養護の機能としての一番の特徴。

→**生涯を通しての生き方を共に考えていく事**であり、今までの生きてきた人生を本人と一緒にあって検証し、認め合い、これからの将来に向けての生き方を一緒にあって探求していく。

→瞬時・瞬時の対応では無く、話し合い・考え合いながら、利用者と共に作っていく。
よって、**計画も長期的なもの**になる。

(資料出所)西井秀彌郎先生「養護老人ホームの職員に求められるもの」(「新養護創成」を目指して)より

- 10 -

生活支援(生涯支援)施設としての役割とは・・・

■利用者の生活の質(QOL)を高める

利用者一人ひとりの、

- ・身体機能面
- ・精神心理面
- ・社会環境面

以上、三側面を高めることが、QOLの向上に繋がる。

ただし、入所者によって3つの側面に対する思いの比重は異なる。

そこで、

職員と入所者間が、どの側面を高めるのか確認し合い、計画を作成し実行していく。

＝QOLを高める支援に繋がる。

(白澤政和教授著:「ケアのtomorrow land」より抜粋)



実践するためには、専門的スキルの向上を図っていく必要がある。

■専門的スキルとは、

- ・傾聴し、本人の思いを聞き出すスキル
- ・障害に関するスキル
- ・認知症に関するスキル
- ・制度に関するスキル

等が必要になる。

- 11 -

厚生労働省老健局高齢者支援課長

小規模な養護老人ホーム(定員29人以下)の整備について

要望の趣旨

老人福祉法第17条第1項の規定に基づく養護老人ホームのうち小規模な養護老人ホーム(定員29人以下)については、平成24年度より「地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金及び地域介護・福祉空間整備促進交付金の交付について」(別紙「地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金及び地域介護・福祉空間整備推進交付金交付要綱」)の対象としたので、この交付金の積極的な活用により整備を推進されたい。なお、本施設の整備にあたり、その運営に当たっては、下記について留意されるよう管内市区町村、関係団体及び関係事業者にも周知願いたい。

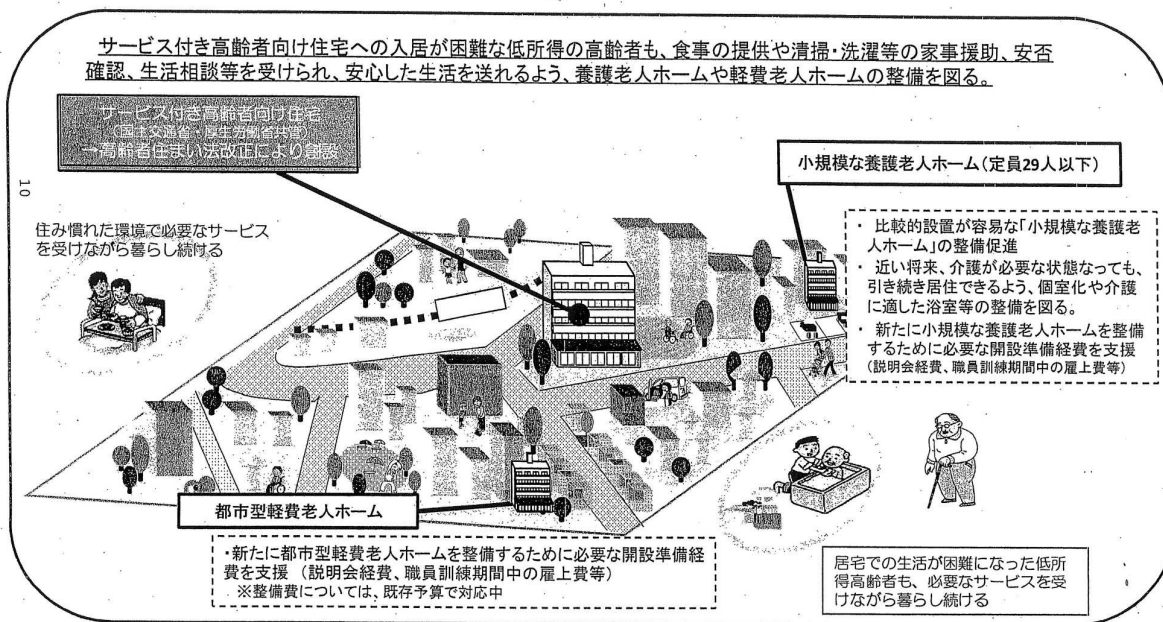
記

新たに本施設を整備するにあたっての運営上の留意事項について

- (1) 入所者が、住み慣れた地域で自立した生活が続けられ、生涯にわたり地域や社会との関わりをもち、生きがいをもって生活できるよう、次のような支援を行い、もって入所者の福祉の増進を図っていただきたい。
 - ① 入所者が地域との関わりをもち、社会性を維持できるよう、入所者の社会参加や施設外での日常生活活動等に対する支援を積極的に行うとともに、**入所者本人が**今後希望する生活のあり方等を含めた**総合的な相談支援を行われたい**。なお、生活相談員は、入所者個々に対し、これらの支援に関する**「支援計画」**を作成されたい。
 - ② **施設が持つ相談機能等を地域にも還元するため、地域の高齢者に対し、生活相談や見守り支援等を行うなど、地域との関わりを積極的に行われたい。**
- (2) 一般事務費の算定に当たっては、上記(1)のような支援の実施も考慮し、現行の一般事務費基準額(「老人福祉法第11条の規定による措置事務の実施に係る指針について」別紙1「老人保護措置費支弁基準」による一般事務費基準額)の**1.2倍程度**の適用を目安とすることが望ましい。

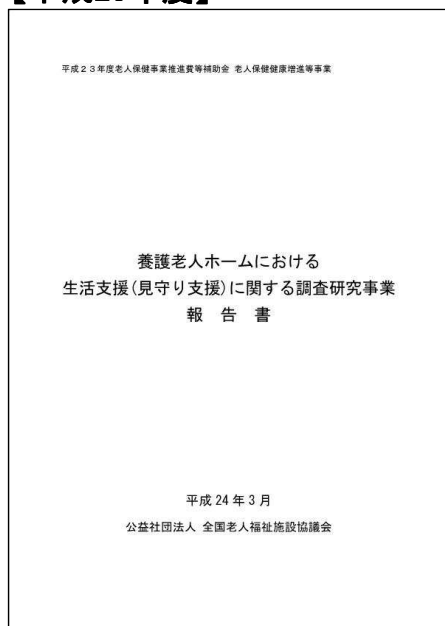
- 12 -

今後、高齢者が増加する中、要介護度は低いものの、低所得であり、また、身体上の理由から居宅での生活が困難な高齢者が増加していくことが予測されることから、これらの高齢者も将来にわたり住み慣れた地域で自立した生活を続けられるよう、必要な整備を図る。

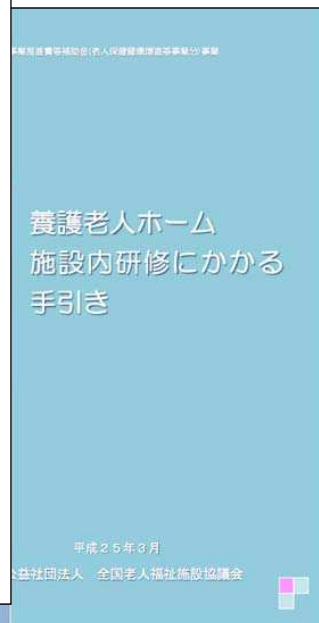


老人保健事業推進費等補助金事業

【平成23年度】



【平成24年度】



- 平成23年度→生活(見守り)支援とは？どのくらいの労力を要するのか？
- 平成24年度→養護老人ホームの職員研修と施設内研修(手引き書)の作成

養護老人ホームにおける生活支援(見守り支援)に関する調査研究(報告書サマリ)

I. 調査の目的

養護老人ホームにおける入所者の状況と、提供されている「見守り支援」(生活支援)の実態について把握することにより、入所者や高齢者が必要とする「見守り支援」や、その提供要件(体制や方法)等を整理する。

また、高齢者ケアの専門的知識を持つ養護老人ホームが、地域において低所得高齢者や処遇困難な高齢者等についての総合的な相談機能を発揮し、その専門性を地域に還元する可能性について検討する。

II. 調査の種類

1. 施設長調査

対象施設全体の概要等について調査(全国老施協会会員施設より無作為に抽出した500施設)

2. 職員による利用者調査

調査施設の全利用者について、基本情報や処遇計画の実施状況等について把握した。

3. 職員の仕事量(見守り時間)調査(タイムスタディ調査)

職員による利用者への見守り支援等の関わり時間を把握するため、利用者に支援を行っている職員を対象とし、利用者一人ひとりへの関わり方を調査した。

【上記1の対象施設のうち、132施設で利用者支援を行っている職員が対象】

III. 回収状況

調査票の回収状況は、調査1が362ヵ所(72.4%)、調査2が361ヵ所(72.2%)、調査3が88ヵ所(66.7%)であった。

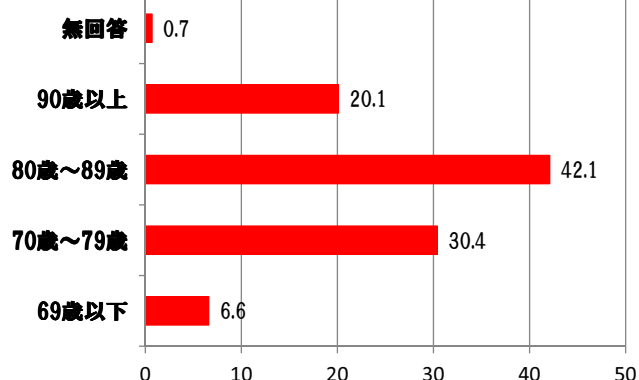
IV. 調査結果

1. 基本属性・心身状況等

(1) 性別

	件数	%
男性	7,329	30.9
女性	16,306	68.8
無回答	82	0.3
計	23,717	100.0

(2) 年齢(平均82.2歳)



■客観的調査事項

見守り支援を続け顕著な変化が見られた場合の特記事項欄集計結果（回答数：3,053件）

回答数の内（1,386件、45.4%）は、ADL面の変化で、うち91.9%はADLの低下であった。

ADL・認知症・変化なしの項目を除いた回答数（1,486件）に限定し集計を行うと、

	変化 (+)		変化 (-)		変化 (±)		合計	
	件数	割合%	件数	割合%	件数	割合%	件数	割合%
言動・行動	26	24.1	77	71.3	5	4.6	108	7.3
妄想・虚言	9	11.1	65	80.2	7	8.6	81	5.5
心の安定	118	57.8	56	27.5	30	14.7	204	13.7
生活の安定	225	79.2	26	9.2	33	11.6	284	19.1
生活意欲	147	69.7	53	25.1	11	5.2	211	14.2
対人/家族関係	77	61.1	27	21.4	22	17.5	126	8.5
医療	5	3.7	91	67.4	39	28.9	135	9.1
健康面	67	38.5	84	48.3	23	13.2	174	11.7
金銭面	22	51.2	10	23.3	11	25.6	43	2.9
清潔保持	44	63.8	20	29.0	5	7.2	69	4.6
その他	9	17.6	6	11.8	36	70.6	51	3.4
合計	749	50.4	515	34.7	222	14.9	1,486	100.0

心身機能面では、(-)の変化が7割以上を占めていたが、上記のように、活動面ほかでは(+)の変化が多く、分類した14項目中、6項目では、(+)の変化が5割を超えていた。

【結果】

介護領域（ADL・認知症）では、加齢等抗しがたい要因があるものの、それ以外の領域においては、**養護老人ホームにおける支援が利用者に良好な変化をもたらしていることが伺える結果となった。**

■利用者1人当たり生活支援時間【N=5,177】

	見守り支援		介助		生活支援	
	件数	割合%	件数	割合%	件数	割合%
0分	208	4.0	2,132	41.2	123	2.4
5分未満	747	14.4	730	14.1	543	10.5
5分以上10分未満	854	16.5	531	10.3	618	11.9
10分以上20分未満	1,416	27.4	581	11.2	1,083	20.9
20分以上30分未満	785	15.2	294	5.7	710	13.7
30分以上40分未満	421	8.1	198	3.8	455	8.8
40分以上50分未満	260	5.0	125	2.4	338	6.5
50分以上60分未満	163	3.1	105	2.0	246	4.8
60分以上90分未満	212	4.1	214	4.1	455	8.8
90分以上120分未満	58	1.1	121	2.3	249	4.8
120分以上180分未満	39	0.8	104	2.0	245	4.7
180分以上	14	0.3	42	0.8	112	2.2
計	5,177	100.0	5,177	100.0	5,177	100.0
平均		21.7分		17.8分		39.4分

利用者1人当たりの生活支援時間は、**39.4分**

■本調査のまとめと考察

1. 調査における目的と仮説

調査と目的の設定にあたって、事前に検討した調査仮説は、次の二点。

- ①養護老人ホームでは身体介護や家事援助等の直接的な介護以外の行為、すなわち意図的・専門的な見守りやコミュニケーション行為により、利用者の生活を改善・変化させる営為が行われているのではないか
- ②養護老人ホームでは、こうした専門的援助を通じて低所得者や処遇困難者の生活の変化に関わるスキルを有し、それを施設外（地域）で発揮することに今日的な意義があるのではないか

この目的・仮説に沿い、調査の結果から考察をしてみたい。

2. 調査結果から

(1) 入所者の特性について

生活のうえでの特徴をみると、

日常的になんらかの生活支援の必要な者が約7割、危険回避としての見守りが必要な者が5割以上となっている。また、行動に関してこだわり・パニックや不安・話がまとまらない・気分（憂鬱・閉じこもり・猜疑など）を示す者がそれぞれ2割前後ある。

これらから、養護老人ホーム入所者は、身体的な介護をさほど必要としない一方、コミュニケーションを図りながら助言を行ったり、見守りによる危険防止を行う必要がある者が多いことが示されているといえよう。

すなわち、直接的・身体的な介護よりも、見守りや危険回避の支援を必要としている者が多いこと、とりわけ行動面や心理面、生活習慣に課題のある利用者が多く、コミュニケーションに工夫の必要な者が多いことがわかる。同時に、慢性疾患を抱える者が多く、健康管理（自己管理の支援）も重要となることが示唆されている。

(2) 養護老人ホームの職員によって行われている入所者への支援の特性

個々の入所者の要介護度に関わらず、見守り支援が行われている時間数が一定程度あることがわかる。つまり、身体的な介護の必要性自体は少ない利用者にも「見守りの手間」をかけている実態がうかがえる。

これについて、認知症の関連をみてみると、認知症高齢者日常生活自立度と見守り支援の時間数については、ある程度の相関関係がうかがえる。

しかしながら、自立度が軽度の者に対する見守り支援は重度の者の7割程度の時間数を要しており、軽度だからといって見守り支援の必要性が少ないわけではない。

一般的な理解とは異なる実態が養護老人ホームにあるということが理解できる。

見守り支援による利用者の変化について、自由記述の記載から分析・検討をしてみると、興味深いことがわかる。

ADLや認知症に関する事象の悪化が多くみられる反面、生活の安定・生活の意欲・清潔保持・対人関係などには改善の変化について多数の記述がされている。

職員のコミュニケーションや助言により、入所者のポジティブな変化が生活面・意欲面・対人関係面でしばしば起こっているのである。

また、その改善の変化は、後期高齢者よりも前期高齢者で示されることが多い傾向もある。

これらのことから、養護老人ホームでの見守り支援については、要介護度・認知機能の程度に関わらず、個々の高齢者に対してその手間がかけられていることがわかる。

とりわけ、行動等に関する問題を抱える者が多く、そこへの見守り支援の必要性がうかがえた。

さらに、見守り支援の効果は、ADLや認知症に関わる改善は少ないものの、生活の日常的な活動に関する改善は少なくない実態にあることが示唆された。

3. 考察

(1) 見守り支援の定義づけに関して

養護老人ホーム入所者における生活の安定・生活の意欲・清潔保持・対人関係などに関しては、本研究で調査した見守り支援（環境整備、声掛けや確認、準備の支援）により、一定の安定をもたらす傾向があることがわかった。そこで必要となることは、**漠然とした見守りではなく、入所者の抱える問題を把握し、過去の生活歴や有している価値観、性格を意識したうえでの「意図的な関わり（見守り・声かけ）」**によるものであろう。そうした意図的・専門的なコミュニケーションを行うことで、生活の日常的な活動に改善をもたらすことができることが示唆された。つまり、**利用者の全人的な状況把握を行い、そこから見守りの適切な方法・場面・時間を検討し、それを言語的・非言語的（両面）からコミュニケーション行為として伝達し、その後の変化を把握し、その方法等を見直すといった系統的な「見守り支援」が重要である**ということである。

このような検討結果を元に、今後、「養護老人ホームでの見守り支援の定義づけ」の検討が可能となろう。

また、そこでの**見守り支援の必要性は、介護の必要性の程度とはあまり一致しない事も着目すべき**だろう。

その為、要介護度別・障害程度区分別となっている既存の介護・障害福祉サービス報酬体系が現実的でないということもわかる。

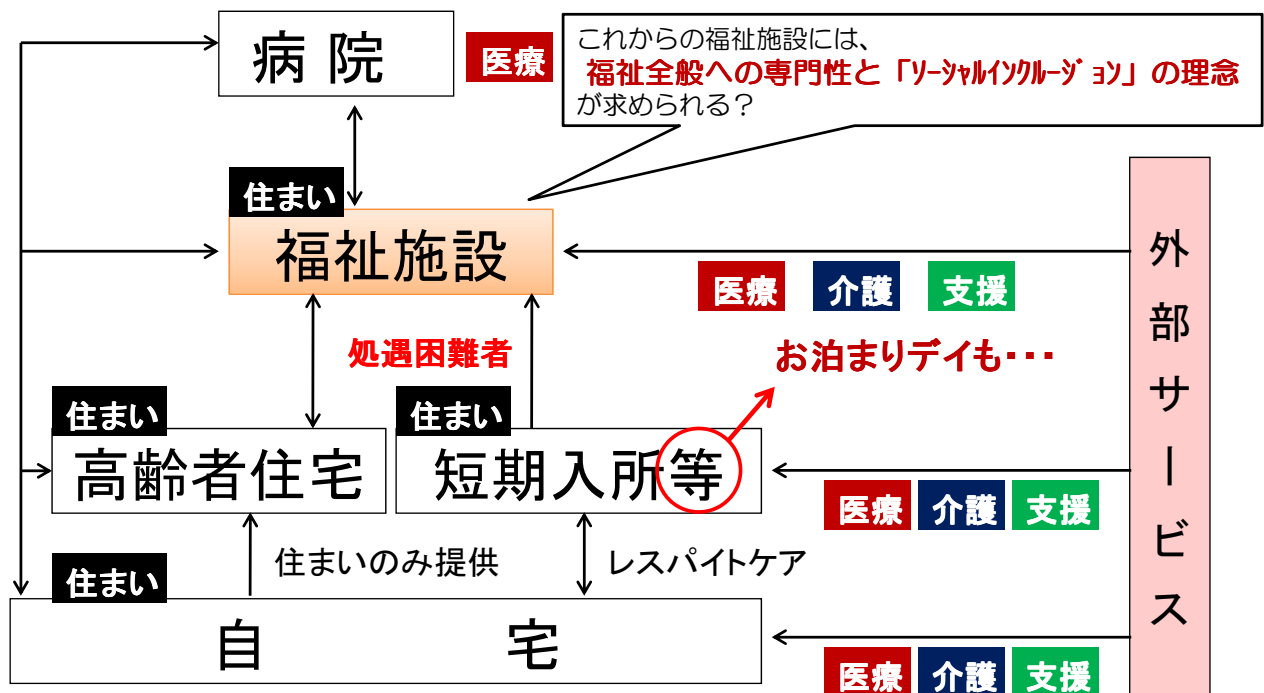
(2) 総合相談窓口としての機能について

今回の調査から、生活の日常的な活動や意欲、コミュニケーションに問題を抱える高齢者に対し、養護老人ホームの施設内でのケアに一定のスキルを有していることが認められる。

養護老人ホーム内で構築されているスキルは、**地域における「困難事例」に有用であると考えられるのではない**。高齢者福祉サービスが介護に偏在している現在、**介護を要しない生活困難な高齢者に対応するサービス種類・ケアのスキルはむしろ乏しい**。ここに、今回の調査で明らかとなった**養護老人ホームのスキルを、地域に還元・開放することの意義は、今日的に大変重要**であろう。

高齢者にとっての生活問題は、介護・家事・経済など顕在化するものだけではない。**不安・生活習慣未確立・行動面の課題といった一見わかりにくい問題も多く存在し、そこへの対応が重要な時期**となっている。今回の調査研究からは、ここに対する養護老人ホームの役割・機能が重要であることが示されたといえる。

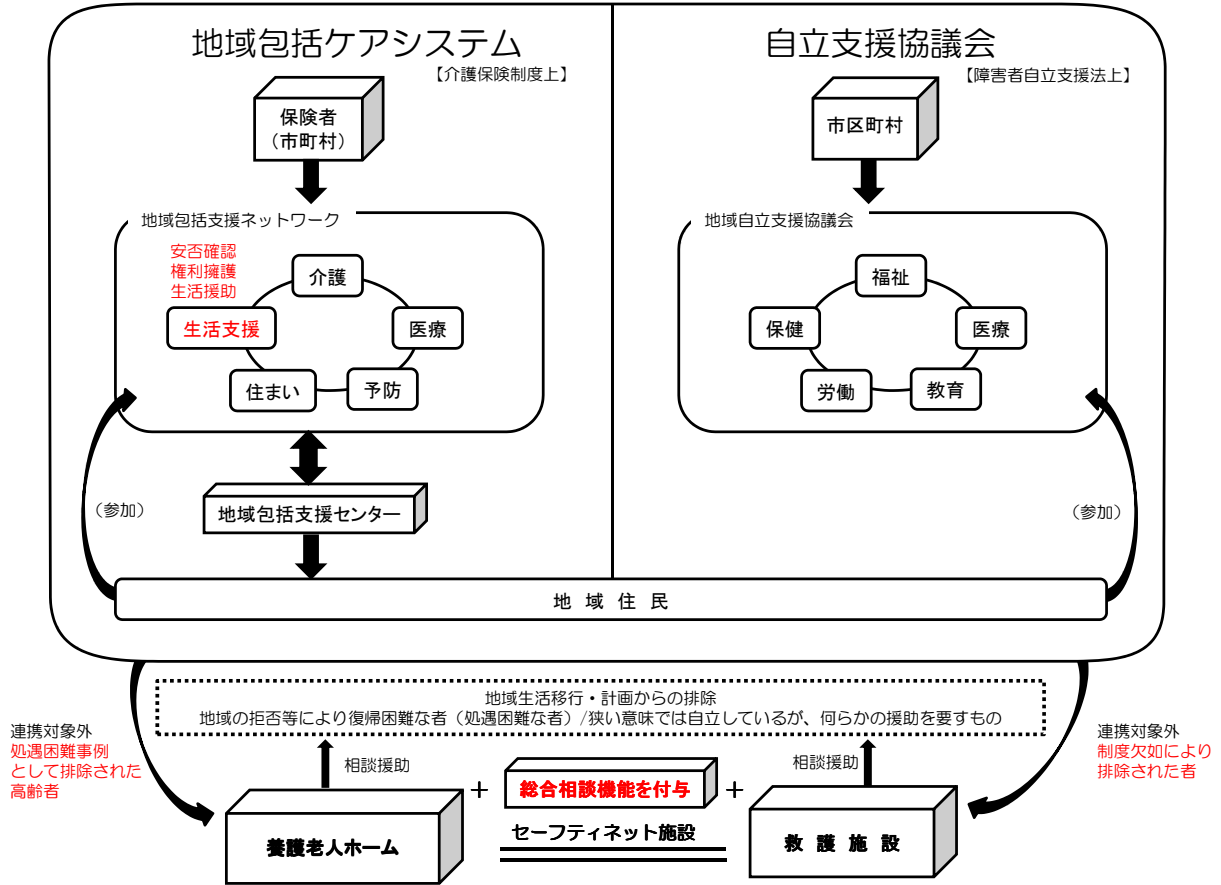
これからの福祉施設は？



ソーシャルインクルージョンは、「**全ての人々**を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として**包み支え合う**」という理念である。EUやその加盟国では、近年の社会福祉の再編にあたって、社会的排除（失業、技術および所得の低さ、粗末な住宅、犯罪率の高さ、健康状態の悪さおよび家庭崩壊などの、互いに関連する**複数の問題を抱えた個人、あるいは地域**）に対処する戦略として、その中心的政策課題のひとつとされている。

地域で暮らす全ての方が安心して暮らせる社会を構築するために

関西福祉大学谷口泰司氏著「障害者の地域生活移行支援にかかる諸課題」図2「救護施設・養護老人ホームの連携システムからの排除のイメージ（現状）」参考



地域のすべての住民に求められる福祉施設の専門性とは

- 地域の諸主体が、地域に固有の資源を活用して、地域の特性にあった仕組みを構築。
- 高齢者に限定されるものではなく、障害者や子どもを含む、地域すべての住民のために適したシステムを目指す。

