

〈第1回検討委員会資料〉
平成25年度老人保険健康増進等事業

養護老人ホーム・軽費老人ホーム の現状等について

高齢者の住まいについて

	①サービス付き 高齢者向け住宅	②有料老人ホーム	③養護老人ホーム	④軽費老人ホーム	⑤認知症高齢者 グループホーム
根拠法	高齢者住まい法第5条	老人福祉法第29条	老人福祉法第20条の4	社会福祉法第65条 老人福祉法第20条の6	老人福祉法第5条の2 第6項
基本的性格	高齢者のための住居	高齢者のための住居	環境的、経済的に困窮した高齢者の入所施設	低所得高齢者のための住居	認知症高齢者のための共同生活住居
定義	高齢者向けの賃貸住宅 又有料老人ホーム、高齢者を入居させ、状況把握サービス、生活相談サービス等の福祉サービスを提供する住宅	老人を入居させ、入浴、排せつ若しくは食事の介護、食事の提供、洗濯、掃除等の家事、健康管理をする事業を行う施設	入居者を養護し、 <u>その者が自立した生活を営み、社会的活動に参加するために必要な指導及び訓練その他の援助を行うことを目的とする施設</u>	無料又は低額な料金で、老人を入所させ、食事の提供その他日常生活上必要な便宜を供与することを目的とする施設	入居者について、その共同生活を営むべき住居において、入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話及び機能訓練を行うもの
介護保険上の の類型	なし ※外部サービスを活用		特定施設入居者生活介護 ※外部サービスの活用も可		認知症対応型 共同生活介護
主な設置主体	限定なし (営利法人中心)	限定なし (営利法人中心)	地方公共団体 社会福祉法人	地方公共団体 社会福祉法人 知事許可を受けた法人	限定なし (営利法人中心)
対象者	次のいずれかに該当する 単身・夫婦世帯 ・60歳以上の者 ・要介護/要支援認定を受けている60歳未満の者	老人 ※老人福祉法上、老人に関する定義がないため、解釈においては社会通念による	65歳以上の者であって、環境上及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難な者	身体機能の低下等により自立した生活を営むことについて不安であると認められる者であって、家族による援助を受けることが困難な60歳以上の者	要介護者/要支援者であって認知症である者（その者の認知症の原因となる疾患が急性の状態にある者を除く。）
1人当たり面積	25㎡ など	13㎡ (参考値)	10.65㎡	21.6㎡ (単身) 31.9㎡ (夫婦) など	7.43㎡

参考 介護保険3施設の概要

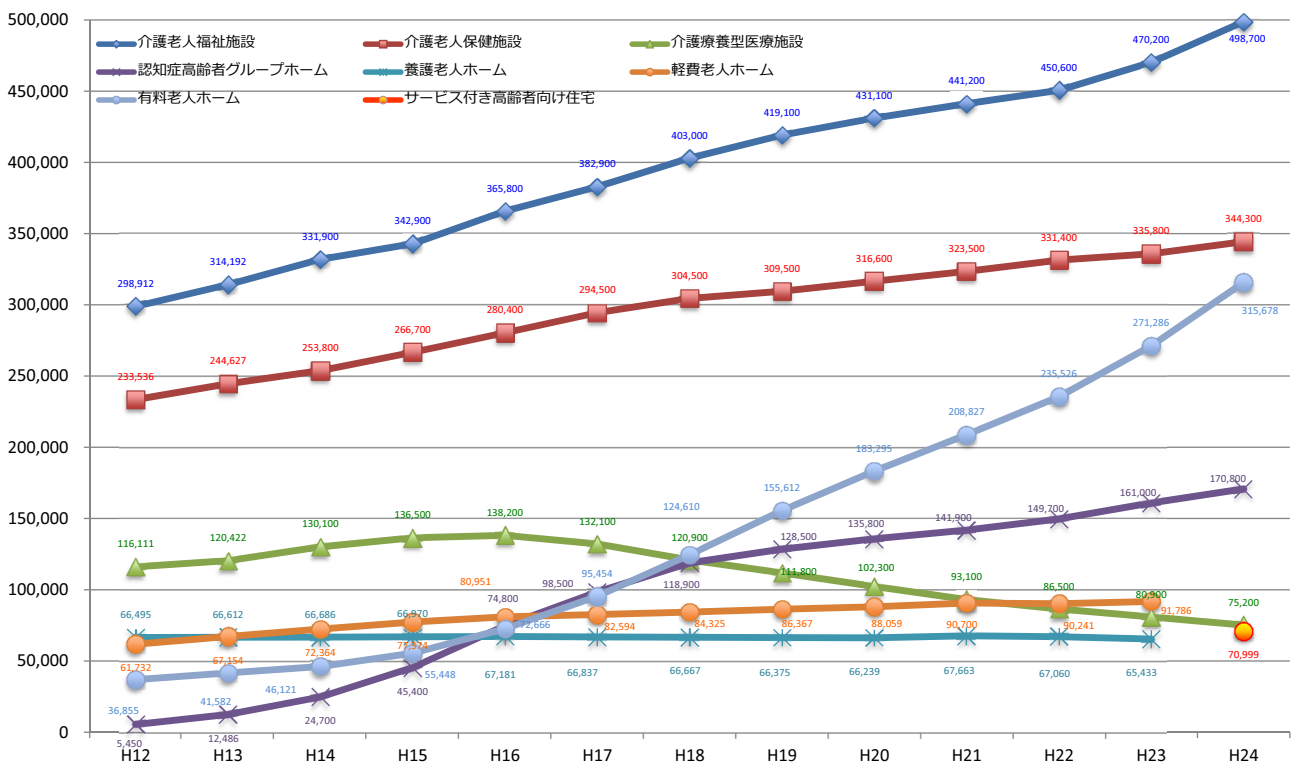
		特別養護老人ホーム	老人保健施設	介護療養型医療施設
基本的性格		要介護高齢者のための生活施設	要介護高齢者にリハビリ等を提供し在宅復帰を目指す施設	医療の必要な要介護高齢者の長期療養施設
定義		65歳以上の者であって、身体上又は精神上著しい障害があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難なものを入所させ、養護することを目的とする施設 【老人福祉法第20条の5】	要介護者に対し、施設サービス計画に基づいて、看護、医学的管理の下における介護及び機能訓練その他必要な医療並びに日常生活上の世話をを行うことを目的とする施設	療養病床等を有する病院又は診療所であって、当該療養病床等に入院する要介護者に対して、施設サービス計画に基づいて、療養上の管理、看護、医学的管理の下における介護その他の世話及び機能訓練その他必要な医療を行うことを目的とする施設 【旧・医療法第7条第2項第4号】
介護保険法上の類型		介護老人福祉施設 【介護保険法第8条第26項】	介護老人保健施設 【介護保険法第8条第27項】	介護療養型医療施設 【旧・介護保険法第8条第26項】
主な設置主体		地方公共団体 社会福祉法人	地方公共団体 医療法人	地方公共団体 医療法人
居室面積 ・定員数	従来型	面積/人	10.65㎡以上	8㎡以上
		定員数	原則個室	4人以下
	ユニット型	面積/人	10.65㎡以上	
		定員数	原則個室	
医師の配置基準		必要数(非常勤可)	常勤1以上 100:1以上	3以上 48:1以上
施設数(H24.10)※		7,552 件	3,932 件	1,681 件
利用者数(H24.10)※		498,700 人	344,300 人	75,200 人

※介護給付費実態調査(10月審査分)による。

2

高齢者向け住まい・施設の定員数

(単位：人・床)



※1：介護保険3施設及び認知症高齢者グループホームは、「介護サービス施設・事業所調査(10/1時点)【H12・H13】」及び「介護給付費実態調査の利用者(10月審査分)【H14～】」による。

※2：介護老人福祉施設は、介護福祉施設サービスと地域密着型介護福祉施設サービスを合算したもの。

※3：認知症高齢者グループホームは、H12～H16は痴呆対応型共同生活介護、H17～は認知症対応型共同生活介護により表示。

※4：養護老人ホーム・軽費老人ホームは、「H23社会福祉施設等調査(10/1時点)」による。ただし、H21以降は調査票の回収率から算出した推計値。

※5：有料老人ホームは、厚生労働省老健局の調査結果(7/1時点)による。

※6：サービス付き高齢者向け住宅は、「サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム(9/30時点)」による。

3

養護老人ホームの概要等

目 的

養護老人ホームとは、65歳以上者であって、環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なものを入所させ、その者が自立した日常生活を営み、社会的活動に参加するために必要な指導及び訓練その他の援助を行う措置施設。

(老人福祉法第20条の4)

(措置の理由)

- ・環境上の理由とは、家族や住居の状況などから、その者が現在置かれている環境の下では、居宅において生活することが困難であると認められる場合
- ・経済的理由とは、本人の属する世帯が生活保護を受けているか、市町村民税の所得割を課されていない場合等

概 要

- 施設数等
 - ・施設数 893施設
 - (H23.10現在)
 - ・定員数 60,752人
 - ※回収できた施設のみ
 - ・入所者数 56,381人(入所率 92.8%)
- 利用対象者 市町村が設置する「入所判定委員会」により、一定の基準に基づき、措置の要否を判定
- 介護保険との関係(平成18年度より)
 - ・入所者が介護保険の居宅サービスの利用が可能
 - ・養護老人ホームが「外部サービス利用型特定施設入所者生活介護」の指定を受けることが可能

4

制度改正経緯

○三位一体改革による一般財源化

- ・平成17年度(運営費)
養護老人ホーム保護費負担金は、市町村へ税源移譲(市町村が措置に要する費用に対する国及び都道府県の負担義務を削除)。
- ・平成18年度(整備費)
養護老人ホームを含む高齢者福祉施設等の整備に対する支援(交付金)については、廃止・税源移譲。

○平成18年度 介護保険給付適用(外部サービス利用型特定施設を含む。)

- ・養護老人ホームの入所者による介護保険サービスの利用を可能とするとともに、養護老人ホームが外部サービス利用型特定施設入居者生活介護の指定を受けることを可能とした。
- ・養護老人ホームへの措置を行う要件を改正
(改正前) 身体上若しくは精神上又は環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なもの
(改正後) 環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なもの

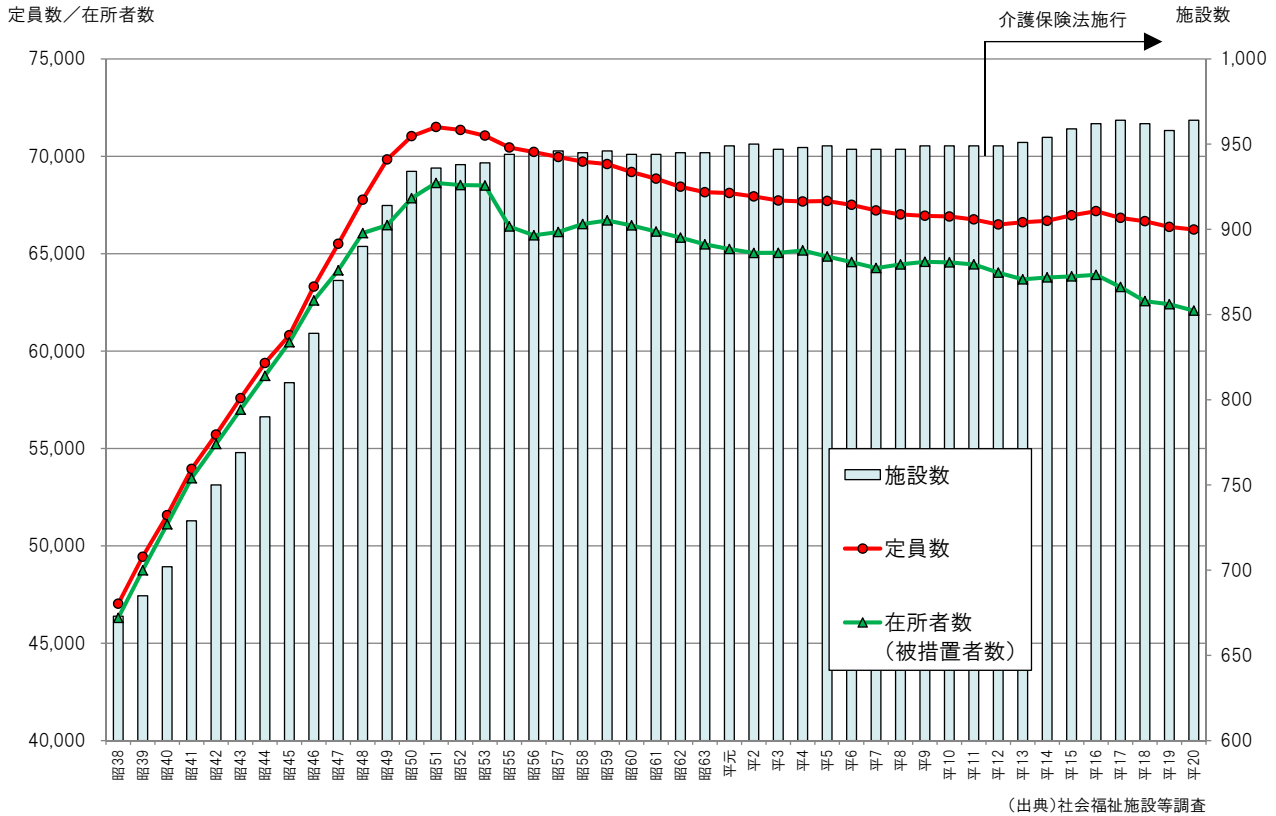
○平成24年度 小規模な養護老人ホームの整備

- ・養護老人ホームへの入所を要する高齢者も、引き続き住み慣れた地域で生活が続けられるよう、比較的設置が容易である小規模な養護老人ホーム(定員29人以下)の整備を図ることとした。
(新たにハード交付金・ソフト交付金のメニューに追加)

5

養護老人ホームの施設数・定員数の推移

○ 養護老人ホームの施設数についてはほぼ横ばいとなっているが、定員数・在室者数については減少する傾向にある。

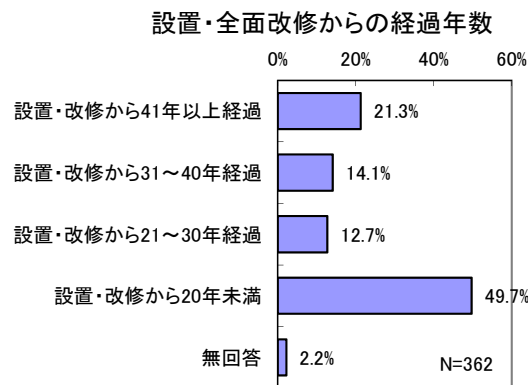
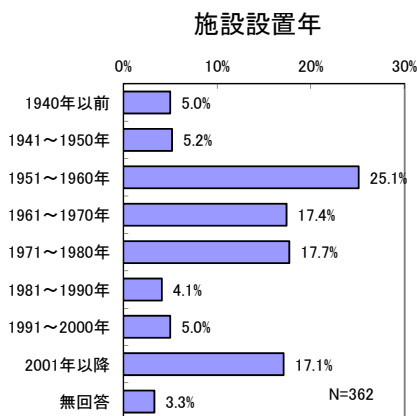


6

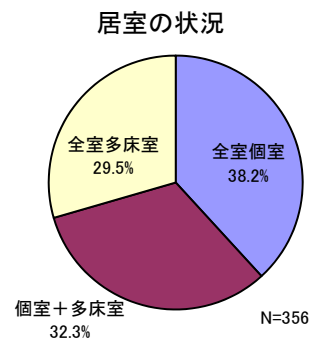
養護老人ホームの設置年・居室の状況

○ 設立から40年以上経過 (1970年以前に設置)した施設が約半数を占める。

○ 全面改修時期とあわせてみても、施設の設置・全面改修から30年以上経過している施設が約3分の1を占める。



○ 居室の種類は「全室個室」が4割、「個室＋多床室」3割、「全室多床室」が3割となっている。



出典: 平成23年度老人保健健康増進等事業

「養護老人ホームにおける生活支援(見守り支援)に関する調査研究事業報告書」
(平成24年3月、公益社団法人 全国老人福祉施設協議会)

軽費老人ホームの概要等

目 的

軽費老人ホームとは、無料又は低額な料金で家庭環境、住宅事情等の理由により居宅において生活することが困難な老人を入所させ、食事の提供その他日常生活上必要な便宜を供与する施設。
(老人福祉法第20条の6)

提供するサービス等により、

①食事の提供や日常生活上必要な便宜を供与する「A型」

②自炊を原則とする「B型」

③高齢者が車いす生活となっても自立した生活が送れるように配慮した「ケアハウス」がある。※A型及びB型は経過措置施設

概 要

○施設数等
(H23.10現在
※回収できた施設のみ)

・施設数	2,001施設
・定員数	85,220人
・利用者数	79,648人(利用率 93.5%)

○利用対象者 60歳以上、家庭環境、住宅事情等の理由で在宅での生活が困難な者。利用者と施設長との契約による。

○介護保険との関係

・利用者が介護保険の居宅サービスの利用が可能

・軽費老人ホームが「外部サービス利用型特定施設入所者生活介護」の指定を受けることが可能

8

制度改正経緯

○三位一体改革による一般財源化

・平成16年度(運営費)

都道府県・指定都市・中核市(以下、「都道府県等」という。)が行う軽費老人ホーム事務費の助成に対する国庫補助を三位一体改革により都道府県等へ税源移譲。

・平成18年度(整備費)

軽費老人ホームを含む高齢者福祉施設等の整備に対する支援(交付金)については、廃止・税源移譲。

○平成18年度 介護保険給付適用

・軽費老人ホームが外部サービス利用型特定施設入居者生活介護の指定を受けることを可能とした。

○平成20年度 最低基準省令の制定

・社会福祉施設については社会福祉法第65条により、施設の最低基準を定めることとされているが、軽費老人ホームの基準については、「軽費老人ホームの設備及び運営について」(局長通知)のみで、設備や職員配置等について、拘束力のある基準がない状況であった。

・このため、併存している3類型をケアハウスに統一(新設はケアハウスのみ、A・B型は経過措置)することとし、人員、設備、運営等を含めた最低基準(省令)を定めた。

9

○平成22年度 都市型軽費老人ホームの創設

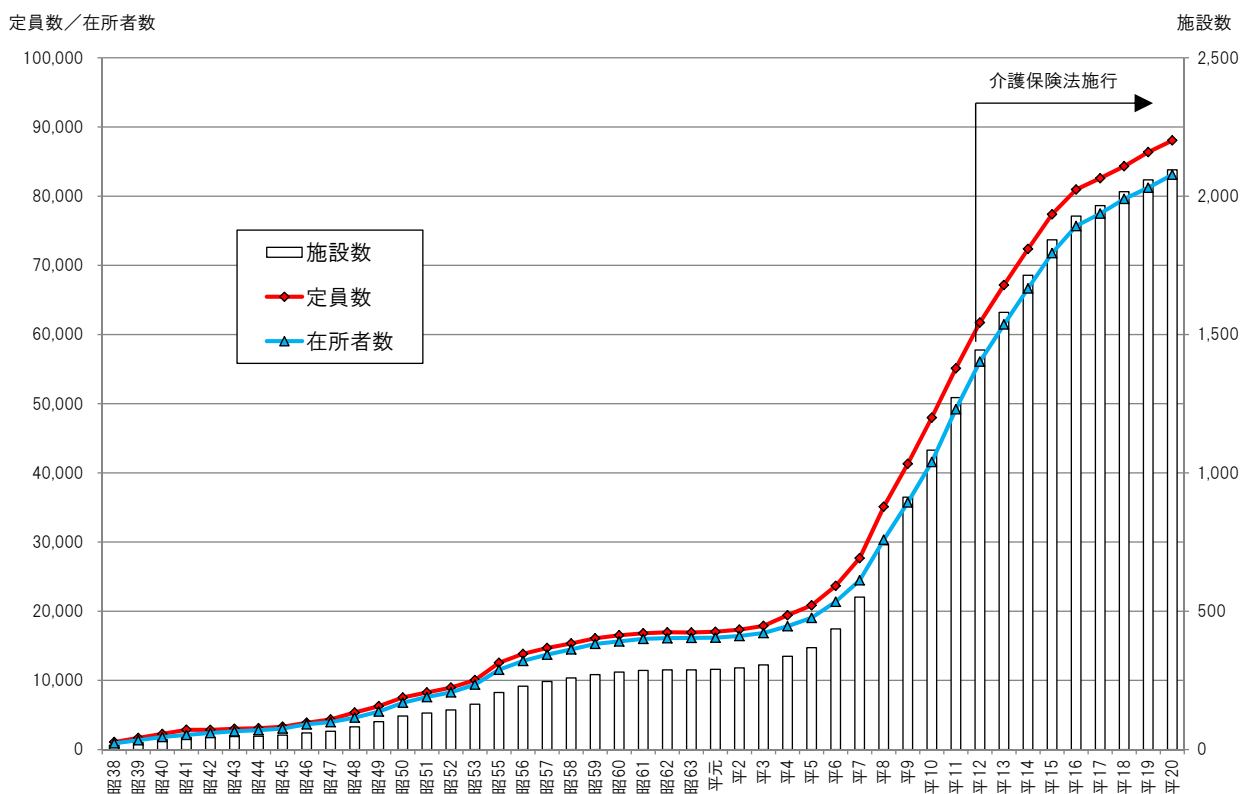
- 平成20年3月に発生した「無届け有料老人ホームたまゆらの火災事件」（群馬県渋川市）により、都市部の生活保護受給者等の低所得者が都市部の老人ホームでは金額が高く入れない実態が社会的な問題になった。
- 低所得高齢者の受け皿の一つである軽費老人ホームにおいても、都市部においては、施設を設置する広い土地が少なく、また、土地代が高額であることから利用料が都市部以外の地域と比べ高額となり整備が進まず、低所得者が利用しづらい実態となっていた。
- このため、平成22年4月、軽費老人ホームの設備基準や職員配置基準の特例を設け、都市部以外の地域の軽費老人ホームと同等程度の低廉な利用料の設定を可能とする「都市型軽費老人ホーム」を創設。（ハード交付金の対象）
また、24年度からは、整備に必要な開設準備経費をソフト交付金のメニューに追加し、整備の推進を図ることとしている。

【従来の軽費老人ホーム（ケアハウス）との主な相違点】

- 居室面積 21.6㎡ → 7.43㎡（ただし10.65㎡以上が望ましい。）
- 利用定員 20人以上 → 5人～20人
- 設置できる場所が既成市街地等（首都圏、近畿圏、中部圏にある一定の区域）に限られている

軽費老人ホームの施設数・定員数の推移

○ 軽費老人ホームについては、施設数、在所者数ともに緩やかな増加傾向にある。



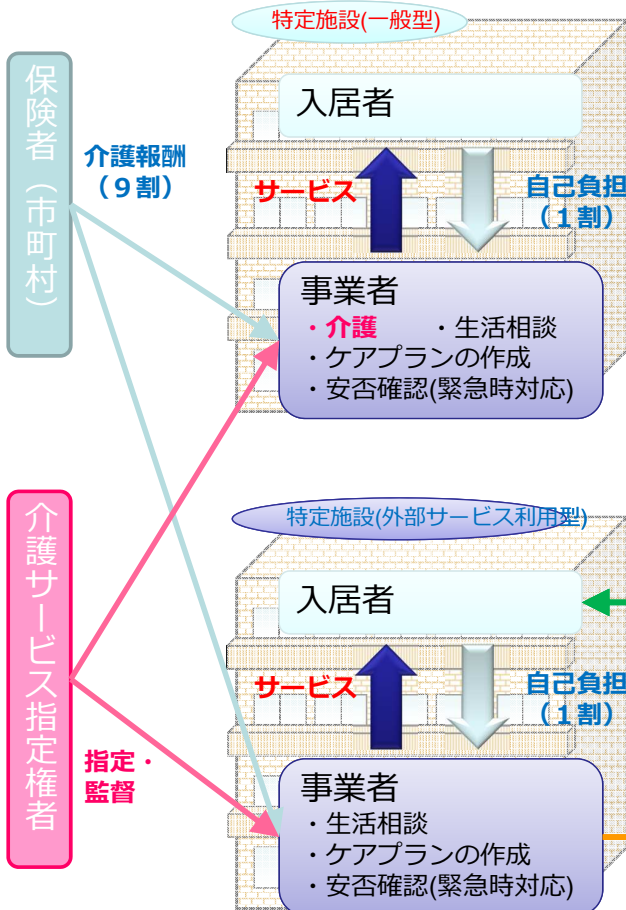
(出典)社会福祉施設等調査

軽費老人ホームの費用負担

費用項目	概要	参考: 本人負担額* (円/月)	
		軽費A型	ケアハウス
サービスの提供に要する費用 (事務費)	入所者の所得の状況その他の事情を勘案して徴収すべき費用として都道府県知事が定める額。主に人件費相当分。応能負担。	14,879	20,107
生活費	食材料費及び共用部分に係る光熱水費。	51,650	43,638
居住に要する費用(管理費)	居住費相当。	-	23,358
その他	入所者が選定する特別なサービスの提供を行ったことに伴い必要となる費用等	-	-

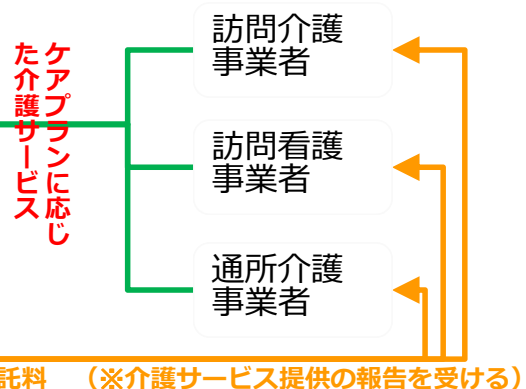
※本人負担額は、平成24年度老人保健健康増進等事業「地域包括ケアシステムの構築に向けた高齢者が住み続けるための生活支援に関する調査報告書」(平成25年3月、特定非営利活動法人 日本ソーシャルワーカー協会)調査結果による。

特定施設入居者生活介護のイメージ



○一般型と外部サービス利用型の主な違い

	一般型	外部サービス利用型
報酬の考え方	・ 包括報酬 ※要介護度別に1日当たりの報酬算定	・ 定額報酬(生活相談・安否確認・計画作成) + ・ 出来高報酬(各種居宅サービス)
サービス提供の方法	・ 特定施設の従業者による提供	・ 委託する介護サービス事業者による提供



養護老人ホーム及び軽費老人ホーム関係団体からのヒアリング結果 (平成25年1～2月)

厚生労働省老健局高齢者支援課

【目的】

- 養護老人ホーム及び軽費老人ホームについては、平成18年度の制度改正(介護保険給付適用)以降、大きな見直しは行われていない。
- 一方、高齢化の一層の進展や経済情勢の悪化により、低所得高齢者の増加も見込まれ、これらの者の住まいの確保が大きな課題となっている。
- こうした状況を踏まえ、厚労省高齢者支援課では、養護・軽費の現状、今後の検討課題等を把握するため、下記関係団体からのヒアリングを実施した。
- 今回のヒアリングで明らかになった主な課題等については、関係団体との間で共通認識を持ち、対応可能なものから検討を行うこととしている。

【ヒアリング団体】

- 全国軽費老人ホーム協議会
- 全国老人福祉施設協議会(養護部会・軽費部会)
- 全国経営者協議会(養護)
- 全国盲老人福祉施設連絡協議会
- 東京都社会福祉協議会(養護)

14

【主な意見】

軽費老人ホームについて

- 大阪での地域貢献事業に参加している。軽費は社会の縮図(精神、アル中、DV、ホームレスなど様々な方が入居)であり、これに対応している職員はノウハウが豊富。特養では介護が主眼であり外には向いていない。このノウハウを地域で活かしたい。
- 軽費の認知度が低い。我々のPR不足もあるが、例えばケアマネが軽費を知らないケースもある。

養護老人ホームについて

- 地域差はあるが、措置控えは存在しており、定員割れしている施設もある。
- 近年、金銭管理の出来ない者、精神・知的・発達障害、アル中、住所不定者、触法など、他では受入できない処遇困難の方が増えている。我々としては、こうした方をお世話することが養護の本来の機能だと考えており、今後はもっと積極的に地域の福祉ニーズに応える機能を担っていきたい。
- 一般財源化以降、運営の窓口、整備の窓口が市町村と県でまちまちであり、どこに相談に行ったら良いのか。

共通

- 事務費単価の見直し、改築費用の助成をお願いしたい。県からの補助金がなくなっているところもある。

15

低所得高齢者の住まいと生活支援に関する課題

地域の課題

I. 地域福祉の課題

- 少子高齢化、長引く不況、家族機能や地域社会の連帯の希薄化等により、多様で複合的な課題を抱え、現行制度の狭間にいる状態の方(※)が存在。
- ※ 精神・知的障害、虐待、触法、アルコール依存症、多重債務、ホームレス、家族関係絶縁状態等を抱えた高齢者等

II. 低所得高齢者が直面する課題

- 今後の65歳以上の単独世帯の増加や都市部での急速な高齢化を踏まえると、低所得高齢者の住まいの確保のみならず、家族の代替機能ともいえる生活支援が必要。



サービス提供者の課題

III. 社会福祉法人の抱える課題

- 効率化、サービスの質向上や低所得者支援等の地域貢献に資する事業に取り組まない法人が存在。

IV. 養護・軽費老人ホーム固有の課題

- 措置控えや認知度が低い等により、利用が低調。老朽化。
- 蓄積してきた処遇困難者に対する相談機能、専門スキルの地域での発揮が不十分。

V. 特別養護老人ホーム固有の課題

- 特養の重点化に併せ、当該軽度者向けの住まいの確保が必要。(→ IIと同様の課題に直面)
- 内部留保が過大なのではないかとの批判。
- 施設ノウハウを活用し、在宅支援サービス等を提供する地域の拠点としての機能の発揮も課題。



16

第10回社会保障制度改革国民会議（平成25年4月22日）

「これまでの社会保障制度改革国民会議における議論の整理(医療・介護分野)(案)」
(抜粋)

- 社会福祉法人こそ、経営の合理化、近代化が必要。大規模化や複数法人の連携を推進。加えて社会福祉法人非課税扱いとされているに相応しい、国家や地域への貢献が求められるべき。低所得者の住まいや生活支援などに積極的に取り組むべき。

日本再興戦略 -JAPAN is BACK-（平成25年6月14日閣議決定)(抜粋)

第II. 3つのアクションプラン

二 戦略市場創造プラン

テーマ1:国民の「健康寿命の延伸」

- ③病气やけがをしても、良質な医療・介護へのアクセスにより、早く社会に復帰できる社会

○生活支援サービス・住まいの提供体制の強化

- ・ 中低所得層の高齢者が地域において安心して暮らせるようにするため、空家や学校跡地などの有効活用による新たな住まいの確保を図る。

17

特別養護老人ホームの内部留保

平成25年5月31日介護給付費分科会資料より抜粋

<内部留保の調査結果>

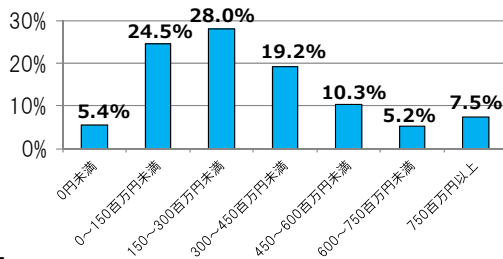
1. 調査対象 特別養護老人ホーム(公立及び事業開始3年以内を除く)全施設の平成23年度末財務諸表 等

2. 内部留保額の調査結果 (特養1,662施設 ※回収した調査票のうち、内部留保額が正確に把握できたもの)

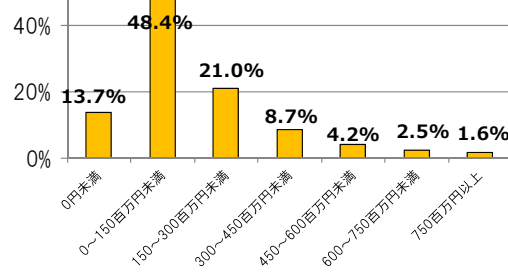
- 発生源内部留保 : 内部留保の源泉でとらえた、「貸借対照表の貸方に計上されている内部資金」
- 実在内部留保 : 内部資金の蓄積額のうち、今現在、事業体内に未使用資産の状態で見保されている額
(減価償却により蓄積した内部資金も含む)

発生源内部留保		実在内部留保	
1施設当たり平均	1床当たり平均	1施設当たり平均	1床当たり平均
313,730 千円	3,810 千円	155,635 千円	1,911 千円

<特養1施設当たり発生源内部留保額>



<特養1施設当たり実在内部留保額>



3. その他

- (1) 社福軽減の実施状況 …… 社福軽減を実施していない特養が2割以上存在
- (2) 財務諸表の公表状況 …… 財務諸表を公表していない特養が1割強存在
財務諸表を公表している特養においても、HP上に掲載している施設は3割程度

(出典)「介護老人福祉施設等の運営及び財政状況に関する調査研究」(平成25年3月、明治安田生活福祉研究所)

<今後の課題>

- 財務諸表を公表していない施設が1割強も存在している。また、財務諸表を公表している施設においても、HP上に掲載している施設は、3割程度にとどまっている。
- また、内部留保や収支差率が赤字の施設もあるなど、施設ごとの内部留保額や収支差率のばらつきが大きい。

1. 財務諸表等の積極的な公表、ガバナンスの強化



- 特養等を安定した経営状態とした上で、社会福祉法人が地域の福祉ニーズに応じた多様な取組を進めていくことは、公益性の高い社会福祉法人に求められている役割。
- 経営能力やガバナンスの向上のためにも、財務諸表や今後の建替え等を含めた事業計画などをHPなどで積極的に公表し、社会福祉法人の財務状況や資金の用途について、透明性の向上・明確化に努めるべき。

- 税制優遇措置等を受けている社会福祉法人が低所得者の負担軽減を行うことは、社会福祉事業の実施を任務とする社会福祉法人本来の使命であるにもかかわらず、社福軽減を実施していない施設が、2割以上存在している。

2. 社福軽減などの社会・地域貢献の積極的な実施



- 税制優遇措置等を受けている社会福祉法人が低所得者の負担軽減などの社会貢献を行うことは、社会福祉事業の実施を任務とする社会福祉法人本来の使命。
- 社会福祉法人は、社福軽減を積極的に実施して低所得者の介護保険サービスの利用促進を図るなど、社会貢献・地域貢献を積極的に行うべき。

(出典)「介護老人福祉施設等の運営及び財政状況に関する調査研究」(平成25年3月、明治安田生活福祉研究所)