

社会福祉制度転換期における養護老人ホームの位置づけについて

清 水 正 美

1. 問題の所在

社会福祉制度は 1990 年代から始まった改革の動きの中で、「措置から契約へ」、「市場化」、「民営化」といったキーワードで大きな変革を遂げている。特に、1997(平成 9)年から議論された「社会福祉基礎構造改革」関連によって、公的介護保険制度やその後続く障害者支援費制度や障害者自立支援制度成立へと変革していった。

社会福祉基礎構造改革では、第二次世界大戦後に急ピッチで整備された社会福祉事業の主要な手続きである、いわゆる「措置制度」を見直し、個人が自ら選択したサービスを提供者との契約により利用するシステムへの変更が指向された。

これらの考え方により利用・契約制度へ順次、制度転換への移行が行われているのが現在であるが、特に、高齢者福祉施設関係を俯瞰してみると、高齢者福祉施設の割合を一番多く占めている特別養護老人ホームは 2000(平成 12)年に公的介護保険制度における介護老人福祉施設へと転換した。その一方で、割合や施設数は少ないものの、その源流は救護法時代から遡られ、生活保護法上の養老院から老人福祉法上で位置づけられた養護老人ホームは、現在も措置制度のまま残っている。

本論では、第一に社会福祉施設制度の中における各社会福祉施設の位置づけを確認し、第二に養護老人ホームに関する動向が現在までどのように変化したのかを概観し、今後のあり方を論ずる試みを行う。

2. 各種社会福祉施設制度法律の変遷

全体的な社会福祉施設等基盤整備の根拠となる法律は、1951(昭和 26)年に成立した旧社会福祉事業法であり、2000(平成 12)年の改正で社会福祉法と題名の変更をした。この年は公的介護保険制度が施行され、今後の知的・身体・精神障害者制度の変更を見据えて社会福祉法での枠組みでも措置制度から契約・利用制度への転換が図られてきている。本論では、すべての社会福祉施設を挙げることはできないが、それぞれの法律上で制度転換を行った代表的な施設種別について列記することとしたい。

1946(昭和 21)年成立の生活保護法の基づく救護施設、更生施設、医療保護施設等は、憲法 25 条の公的責任と最終的なセーフティネットとしての役割を果たすため、現在も措置制度のままが運営がなされている。

1947(昭和 22)年成立の児童福祉法上における保育所は、1997(平成 9)年法律改正により、市町村の措置に基づく保育所入所の仕組みをあらかじめ「保護者の申込み」を受けて市町村が保護する仕組みとなり、一部契約的な要素が盛り込まれた。また、母子生活支援施設について 2004(平成 16)年法律改正により保育所と同様の一部契約的な利用制度と変更された。ただし現在も子どもの権利擁護のため児童養護施設、乳児

院は措置制度のまま運営されている。そのうち、重症心身障害児施設が 2005(平成 17)年より障害者自立支援制度へ移行中である。

1949(昭和 24)年成立の身体障害者福祉法と 1969(昭和 35)年成立の知的障害者福祉(旧:精神薄弱者福祉)法は社会福祉基礎構造改革の流れを受け、2003(平成 15)年よりの支援費制度、そして 2005(平成 17)年より障害者自立支援制度へ移行中である。

1963(昭和 38)年成立の老人福祉法は、特別養護老人ホームが 2000(平成 12)年に公的介護保険制度上の介護老人福祉施設と位置づけられたもの、養護老人ホームは措置制度のままとなっている。軽費老人ホームは設立当時より利用制度である。

最後に 1964(昭和 39)年成立の母子及び寡婦福祉(旧:母子福祉)法は、法律設立当時より利用施設のみ運営となっている。

以上のように、基本的には利用・契約制度へ制度転換されたものの、対象者の特性や利用・契約になじまない施設に関しては現在も一部措置制度が残っているところである。

3. 養護老人ホームに関する歴史的推移

養護老人ホームを含む老人福祉施設に関する通知・通達・報告書等の経緯は以下、別表のとおりとなっている。

詳細は表を参照いただきたいが、これまでの流れとしていくつかのターニングポイントがみられる。第一のポイントは 1976(昭和 51)年の行政指導方針であるが、これは当時の厚生省が今後国民のニーズが、介護を中心とした特別養護老人ホームへの緊急整備が高まっているため、養護老人ホームの新設をストップしたことである。これについては、これまで福祉=救貧というイメージ払拭のためにも、養老院の流れを汲む養護老人ホームをこれ以上新設することはないとしたのではないかと推察される。

その後、1977(昭和 52)年の中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会による答申では老人ホームを 3 体系に区分し、養護老人ホームは第 2 類型の老人=心身機能の低下により独力で日常生活に適応することが困難な老人で第 1 類型(=常時濃厚な介護を要する老人)以外のものと定義され、第 2 類型の老人で養護するものがない老人は、公的責任において保護すべきにもかかわらず、現在の養護老人ホームの入所要件に経済的理由があるために、現実には養護を必要としながら入所できない実態を指摘していた。さらに、新しい体系のもとの養護老人ホームは経済的要件にかかわらず入所しうようになるとしている。答申ではこのような記述がありながらも、経済的要件は現在も撤廃されていない。

その後、第二のポイントとしては 1996(平成 8)年の社会福祉基礎構造改革や特別養護老人ホームが 2000(平成 12)年に介護保険制度上の施設へと転換する流れの中で、養護老人ホームについても措置制度からの転換を図ろうと、機能の整理を試みていることが研究委員会等の報告で読み取ることができる。

老人福祉制度施設に関する通知・通達・報告書等の経緯

1962 (昭和 37) 年	『老人福祉施策の推進に関する意見』社会福祉審議会 小委員会中間報告
1963 (昭和 38) 年	『老人福祉法案要綱』厚生省、老人福祉法成立 (施設種別が養護老人ホーム・特別養護老人ホーム・軽費老人ホームに区分される)
1966 (昭和 41) 年	「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」施行
1972 (昭和 47) 年	「社会福祉施設の緊急整備について」答申 中央社会福祉審議会 (これに基づき、 『社会福祉施設緊急整備 5 カ年計画』が策定) 「老人問題に関する総合的諸施策について」答申 中央社会福祉審議会
1974 (昭和 49) 年	「社会福祉施設整備計画の改定について」社会保障長期計画懇談会
1976 (昭和 51) 年	厚生省、「養護老人ホームは新設しない」との行政指導方針示す
1977 (昭和 52) 年	「今後の老人ホームのあり方について」答申 中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会
1979 (昭和 54) 年	「施設体系のあり方委員会」中央社会福祉審議会 老人福祉専門部会
1980 (昭和 55) 年	「費用徴収基準の改定」(新たに本人からの費用徴収開始)
1984 (昭和 59) 年	「老人福祉施設の今後のあり方」報告 社会保障制度審議会事務局 「養護老人ホームおよび特別養護老人ホームに係る費用徴収基準の当面の改定方針について」意見具申 中央社会福祉審議会
1985 (昭和 60) 年	「老人福祉のあり方について」建議 社会保障制度審議会
1989 (平成 1) 年	「当面の老人ホーム等のあり方について」意見具申 中央社会福祉審議会 老人福祉専門分科会 「今後の社会福祉のあり方について」意見具申 福祉関係 3 審議会合同企画分科会
1994 (平成 6) 年	5 月 「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」報告書 全老施協 養護老人ホーム検討特別委員会 10 月 公的介護保険に関するメモ「制度政策介護問題小委員会中間報告」全老施協 制度政策委員会 12 月 「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」高齢者介護・自立システム研究会
1995 (平成 7) 年	2 月 養護老人ホーム・盲養護老人ホームアンケート調査 全老施協 4 月 『高齢者の「介護」について』全老施協 7 月 「社会保障体制の再構築(勧告)ー安心して暮らせる 21 世紀の社会を目指して」 社会保障制度審議会 10 月 「新たな高齢者介護システムの確立について(中間報告)」老人保健福祉審議会 「老人ホーム機能のあり方に関する総合研究委員会報告書(概要)」全老施協

1996（平成 8）年	
1 月	「新たな高齢者介護制度について（第二次報告）」老人保健福祉審議会
4 月	「高齢者介護保険制度の創設について～審議の概要・国民の議論を深めるために～」老人保健福祉審議会
5 月	「新介護システム化における養護老人ホームのあり方に関する研究委員会」報告 全老施協
7 月	「社会保障の構造改革について」厚生省 「小規模特別養護老人ホームに関する実態調査結果報告」全老施協
8 月	「社会保障の構造改革の方向（中間まとめ）」社会保障関係審議会会長会議
10 月	「社会保障の基礎構造改革について（主要な論点）」社会保障事業等のあり方に関する検討会
11 月	
1997（平成 9）年	公的介護保険法成立
1998（平成 10）年	
3 月	「養護老人ホームの経営のあり方検討委員会 中間まとめ」全老施協
6 月	「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」中央社会福祉審議会 社会福祉起訴構造改革分科会
12 月	「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」
1999（平成 11）年	
3 月	『「養護老人ホームの経営のあり方検討委員会」ならびに「軽費老人ホーム・ケアハウスの経営のあり方検討委員会」合同最終報告～生活支援施設（仮称）への一元化を目指して～』養護老人ホームの経営のあり方検討委員会・軽費老人ホーム・ケアハウスの経営のあり方検討委員会
8 月	「社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要綱 諮問書」厚生大臣
9 月	「社会福祉事業等の改正について（意見具申）」
2000（平成 12）年	公的介護保険法施行
2006（平成 18）年	公的介護保険法改正 老人福祉法改正→養護老人ホームの入所要件と施設目的に変更 「養護老人ホームへの入所措置等の指針について」厚労省老人保健局長通知 「養護老人ホームの設備及び運営に関する基準について」厚労省老人保健局長通知 『新型養護老人ホームパッケージプラン』策定 全老施協
2009（平成 21）年	『新型養護老人ホームパッケージプラン 改訂版』策定 全老施協

（注）初出：清水正美『城西国際大学紀要』第 8 巻第 2 号 p 89 より加筆・修正

4. 最近の養護老人ホームの動向

最近の養護老人ホームの大きな動向としては、2006(平成 18)年に老人福祉法の改正が行われ、養護老人ホームの入所要件と施設目的に変更がなされたことが挙げられる。

改正前の入所要件は、「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」であるが、改正後の入所要件は「環境上の理由及び経済的理由」のみとなり、身体上もしくは精神上の要件が削除された。

また、施設目的についても改正前は「…措置に係る者を入所させ、養護することを目的とする…」となっていたが、改正後には「…措置に係る者を入所させ、養護するとともに、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ことを目的とする…」と規定され、これまでより積極的な自立支援への指向が位置付けられたのである。

この法改正と自立支援を強化した施設体系を目指すべく、養護老人ホームについても入所者の処遇向上や介護ニーズに対応する機能を果たすために全国老人福祉施設協議会により『新型養護老人ホームパッケージプラン』が策定された。

これまで、個人票・ケース記録表などはそれぞれの養護老人ホームごとに作成されていたものが、パッケージプランにより統一されたフェースシート、アセスメントシート、自立支援計画書、実施計画、日課表、週間表、月間・年間表、処遇モニタリング・評価表等を記入することができ、入所者の把握と計画的な処遇へ効果を発揮できるようになった。

<参考：法条文や通知文の一部抜粋>

・老人福祉法第一条（老人ホームへの入所等）

市町村は、必要に応じて、次の措置を採らなければならない。

- 一 六十五歳以上の者であつて、環境上の理由及び経済的理由（政令で定めるものに限る。）により居宅において養護を受けることが困難なものを当該市町村の設置する養護老人ホームに入所させ、又は当該市町村以外の設置する養護老人ホームに入所を委託すること。

・老人福祉法第二十条の四（養護老人ホーム）

養護老人ホームは、第十一条第一項第一号の措置に係る者を入所させ、養護するとともに、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ことを目的とする施設とする。

・老人ホームへの入所措置等の指針について（厚労省老健局長通知：平成一八・三・三一）

介護保険法等の一部を改正する法律により養護老人ホームに係る老人福祉法の一部改正が行われることに伴い、…

なお、本通知は平成一八年四月一日から施行することとし…

第一 入所措置の目的

法第一条の規定による養護老人ホームへの入所等の措置は、六五歳以上の者であって日常生活を営むのに支障があるものに対して、心身の状況、その置かれている環境の状況等を総合的に勘案して、適切に行われるよう努めなければならない。…

第五 老人ホームの入所措置の基準

1 養護老人ホーム

法第一条第一項第一号の規定により、老人を養護老人ホームに入所させ、又は、入所を委託する措置は、当該老人が次の（１）及び（２）のいずれにも該当する場合に行うものとする。

（１）環境上の事情については、次のア及びイに該当すること。

ア：入院加療を要する病態でないこと。なお、施設は、入所予定者の感染症に関する事項をも含めた健康状態を確認することが必要であるが、その結果感染症に罹患し、又はその既往症があっても、一定の場合を除き、措置を行わない正当な理由には該当しないものである。

イ：家族や住居の状況など、現在置かれている環境の下では在宅において生活することが困難であると認められること。

（注）法では、養護老人ホームへの入所要件を「環境上の理由及び経済的理由」と規定しているが、これは、措置にあたり改正前に規定されていた「身体上若しくは精神上」の理由は問わないこととする趣旨であり、「身体上若しくは精神上」の理由を有する者を措置の対象外とするものではない。

（２）経済的事情については、老人福祉法施行令第六条に規定する事項に該当すること。

・養護老人ホームの設備及び運営に関する基準（厚労省令、最近の改正：平成一八年）

第二条（基本方針）

「養護老人ホームは、入所者の処遇に関する計画（以下「処遇計画」という。）に基づき、社会復帰の促進及び自立のために必要な指導及び訓練その他の援助を行うことにより、入所者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるようにすることを目指すものでなければならない。…」

・養護老人ホームの設備及び運営に関する基準について（厚労省老健局長通知、最新の改正：平成一八年）

第一 一般的事項

1 基本方針

「…養護老人ホームは、これまで、「経済的理由」及び「身体上若しくは精神上の理由又は環境上の理由」により在宅での生活が困難な高齢者向けの入所措置施設として位置づけられていたところ、平成一八年四月に施行される改正老人福祉法により、措置の理由を「経済的理由」及び「環境上の理由」に限定し、入所者の要介護ニーズについては介護保険サービスにより対応すること

を可能にするとともに、入所者が自立した生活を営むことができるよう支援、社会復帰の促進に資する助言・指導に努めなければならない施設であるとの性格を明確にしている。…」

5. 措置施設としての養護老人ホームの意義と将来像、課題

現在の福祉制度の潮流としては、社会福祉基礎構造改革を契機として利用・契約制度への転換が図られているところであるが、養護老人ホームが依然として措置制度での運営を行っている根拠として考えられるのは、養護老人ホーム入所者の特徴と施設が果たしてきた役割の独自性と思われる。

具体的な入所者の状況を見ると最新のデータは、1996（平成8）年の「社会福祉施設等調査報告」になる。これによると施設へ入所するに至った「入所理由（複数回答）」は、「家庭事情」が53.9%、「住宅事情」が24.2%、「経済的事情」が22.6%、「身体障害」が20.1%、「その他」が14.1%、「精神障害」12.8%となっており、さらに、「介護へのニーズ」というだけでは解決できない環境や生活に対して、特に重複するニーズを抱えている者への受け入れ先としての重要な役割を果たしているともいえよう。

また、入所者の「退所理由」については、1997（平成9）年の「社会福祉施設等調査報告書」が最新であるが、「死亡」が41.6%、「他の施設へ転所」が28.1%、「入院」が18.9%となっており、「家庭復帰」7.5%よりも多くなっており、入所してからは人生を終えるまでの終の棲家としての役割を果たしてきていることがわかる。

また、法改正によって、自立支援が強化された養護老人ホームであるが、実際高齢になった入所者や在所年数の長くなった高齢者を自立して（させて）地域に戻っていくことをどのように評価するかは議論の余地があるように思われる。これまで利用・契約になじまない高齢者のセーフティネットとして入所し、終の棲家としての役割も果たしてきた養護老人ホームが、自立支援という名のもとで通過地点としての施設へ転換することは入所者の入所理由から見ると現実的ではないと考える。しかしながら、実際に入所者が何らかの身体的ケアを必要としている事実を踏まえ、客観的な指標でプランを作成していくことは重要であろう。

今後さらに、各種高齢者施設の機能について整理し、整合性をあわせていくことが予想されるが、その中で養護老人ホームの位置づけと整理すべき課題は施設制度の位置づけとともに、入所者への具体的な支援の両面から以下のことが想定され、検討していかなければならないのではないかと。

- ・利用・契約制度と措置制度が併存する施設としての位置づけが可能かどうか
- ・養護老人ホームに入所している高齢者にとっての「自立」の位置づけと、具体的な自立支援を行うための具体的な方策

【参考文献】

- 『養護老人ホームパッケージプラン改訂版 報告書』全国老人福祉施設協議会 平成 21 年 3 月
- 『養護老人ホームパッケージプラン改訂版 事例集』全国老人福祉施設協議会 平成 21 年 3 月
- 『社会福祉政策』坂田周一 平成 12 年 11 月 有斐閣
- 『介護保険制度における養護老人ホームの位置づけと今後のあり方』清水 正美 平成11年3月
帝京平成短期大学紀要 第9号
- 『養護老人ホームの現状と「生活援助」機能について』清水 正美 平成12年3月 城西国際大学紀要 第8巻第2号
- 『福祉システム転換時における社会福祉の位置づけについて』 平成13年3月 城西国際大学紀要 第9巻第2号

The positioning of the nursing home for the elderly in the welfare state turning point

Masami Shimizu

Abstract

“A market” was a key word such as “the privatization”, and the welfare state accomplished a big change from “the system of settlement to a contract” in the reform that began in the 1990’s.

By the social welfare under work reform argued from 1997, I revolutionized in particular it to the social insurance system for elderly care and the handicapped person support system and handicapped person independence support system formation to follow later.

By the social welfare under work reform, I reviewed so-called “the settlement system” that was a main procedure to social work got ready after World War II at a fast pace, and a change to the use system was pointed to by the service that an individual chose by a contract with the provider.

A shift to the use / the contract system was performed by the ways of thinking, but there was many it most, and the special elderly nursing home which I occupied switched the ratio of the senior citizen welfare institution to the care for elderly welfare institution in the social insurance system for elderly care now in 2000 when I overlooked the senior citizen welfare relations in particular.

However, on the other hand, although there is little it, as for the number of the institutions, the source is sailed up in the relief method time, and the nursing home for elderly placed on the old man welfare method stays as the settlement system now from the old people’s home in the National Assistance Act.

Primarily I confirm the positioning of each social welfare institution to be able to put in a social welfare institution system and review second how a trend about the nursing home for elderly changed to date and, by the main subject, clarify the significance of the nursing home for elderly as the settlement in situation.

Furthermore, I perform a trial to show the problem had for an image and a system in the future of nursing for elderly in.

