

〈研究・調査報告〉

## 盲養護老人ホームの入所要件に関する課題と提案 —高齢視覚障害者が専門的な支援につながるために—

清 水 正 美

### 【要旨】

高齢期に入った視覚障害者にとって、生活の選択肢として盲養護老人ホームにおいて専門的支援を受けながら生活することが望ましいと思われる。本論では、盲養護老人ホームの現状を取り上げる。また、盲養護老人ホームに入所希望をしても、障害年金などが一定以上あると、経済的要件を課している入所要件から除外されるという課題を指摘した。その課題を解決するために、3つの提案を示した。1つ目は、経済的要件の緩和であり現行の「市町村民税・所得税・非課税」から「国民生活基礎調査で算定している所得金額の中央値の2分の1」とした。2つ目は、「特別養護老人ホームの特例入所の対象者に高齢の視覚障害者を含め、介護保険制度における基準該当サービスを創設すること」であり、3つ目は、「盲養護老人ホームを障害者支援施設として位置付ける」とした。

キーワード：盲養護老人ホーム、経済的要件、高齢障害者

### 1. はじめに 報告の背景

視覚・聴覚障害者に関する調査については、厚生労働省が実施している平成18年度までの「平成18年身体障害児・者実態調査結果」で理解することができる。この結果は平成23年から「生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）」に移行され、令和4年10月時点での最新調査結果は「平成28年生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）結果」である。その結果によれば、在宅の視覚障害者が312万人、聴覚障害者が341万人と推計されており、この数は調査のたびに増加している。今後2040年ごろまでは高齢者数が増加し、特に後期高齢者の増加が予測されているが、とくに、交通事故の後遺症や糖尿病等生活習慣病に伴う後天的発症による高齢視覚障害者数も増加することが予想される。

これまで65歳以前に障害者と判定され障害者総合支援制度による障害福祉サービスを利用していた視覚障害者が65歳になり、障害を持った「高齢者」と位置付けられた時、介護保険制度を優先するのか障害者総合支援制度を優先するのかについては、厚生労働用通知平成19年適用関係通知、平成27年事務連絡において留意事項が示されている。この適用関係通知

によれば、「障害福祉サービスの種類や利用者の状況に応じて当該サービスに相当する介護保険サービスを特定し、一律に当該介護保険サービスを優先的に利用するものとはしない」としつつ障害福祉サービスを受けることができる場合を示している。ただし、社会保障審議会障害福祉部会の議論では、自治体における運用について差があるため、再度解釈について周知する必要があること、また、65歳を超えた障害者が必要な支援を受けることができるよう、市町村ごとの運用状況の差異をできる限りなくし、より適切な運用がなされるよう、留意すべき具体例を示すことなどが指摘されている<sup>1</sup>。

65歳以降の高齢視覚障害者の住まい方には大きく自宅と自宅外に分けられ、自宅外では、障害者総合支援法に基づく、グループホームや障害者支援施設、老人福祉法に基づく盲養護老人ホーム、介護保険法に基づく介護保険施設、サービス付き高齢者住宅、介護付き有料老人ホームが挙げられる。

## 2. 本研究報告の対象と方法

本研究報告では、盲養護老人ホームを対象とする。

研究報告の方法は、文献検索による文献レビュー、盲養護老人ホーム関係者による団体である全国盲老人福祉施設連絡協議会研究会での議論や提案を示し、経済的理由により老人福祉法上の入所要件から排除されている高齢視覚障害者が、入所要件を緩和することによって入所可能となるための条件等を示し提案の状況を報告する。

## 3. 高齢視覚障害者の生活支援ニーズ

高齢視覚障害者を取り巻く状況と想定される生活支援ニーズについては、公益社団法人日本社会福祉士会で示されている「生活支援アセスメントシート」を活用しながら以下に挙げる。

### 3.1 生活歴・職歴

先天的・後天的な違いとともに一人ひとりの生活歴も違う。また、職業体験の有無により社会生活の接点や収入の有無が変わってくる。

### 3.2 心理・判断能力

「見えない」、「見えにくい」ことにともなう、危険回避への判断が難しいことにより不安や疑念が高まる。また、高齢により身体的な能力低下により精神的な不安、依存的な心理も働くとと思われる。

### 3.3 暮らしの基盤

これまで自宅での生活をしてきたが、本人の心身能力の低下や同居家族の死別による支援の喪失や家族の高齢化に伴う支援の限界などが見えた場合、本人だけの自宅生活が不可能となり、次の住まいを探すこととなる。

### 3.4 人との関係・生活動線

高齢に伴い外出などの生活動線が狭まることなどにより、他者との対面での関わりが少なくなることが考えられ、対面での関わり減少に伴う刺激や精神的安定が減少することが予測される。

### 3.5 本人の目指す暮らし

高齢期に入り、本人自身の心身の変化や機能低下、家族の高齢化や死去などの喪失体験、家族の高齢化により介助等の支援が受けられない状況が起こる。また、高齢期の暮らし方に本人と家族との意見の相違が見られ、本人が理想とする暮らし方と現実の暮らし方に差が生じることが想定される。

## 4. 盲養護老人ホームをめぐるこれまでの変遷

盲養護老人ホームの萌芽は1961（昭和36）年に開設された慈母園といえる。老人福祉法が1963（昭和38）年施行であるため、法施行前に開設された、その当時は前例のない老人ホームであった。それは、盲老人専用のホームの建設にむけた壺坂寺副住職の常盤勝憲氏が、厚生省施設課の板山賢治に掛け合い、板山氏が施設課長や補佐に当時の生活保護法による養老施設の枠をこえ、身体障害者福祉との境界に関わる全く新しい発想による問題提起を実現させ、モデルとして実施<sup>2</sup>し、その後、老人福祉法の養護老人ホーム、養護老人ホームの中の盲養護老人ホームという位置づけに組み入れられ現在に至っている。なお、現行の基準では養護老人ホームの入所者のうち7割以上の弱視や全盲の者が入所している場合に盲養護老人ホームと位置付け、一般養護老人ホームに比して人員配置等が多くされている。

## 5. 盲養護老人ホームの入所措置の基準

盲養護老人ホームの入所要件は、養護老人ホームの入所要件に準じることとなっている。養護老人ホームの入所要件については、「老人ホームへの入所措置等の指針について（平成18年3月31日付け老発第0331028号厚生労働省老健局長通知）」に示されており、以下のとおりである。

## 第5 老人ホームの入所措置の基準

### 1 養護老人ホーム

法第11条第1項第1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。

事項基準 ア健康状態 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。イ環境の状況 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、措置に当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2条に規定する事項に該当すること。

## 6. 制度改善に向けた取組への提案と厚生労働省への提出

入所基準は以上の通りであるが、現在の入所基準では、専門的な支援ニーズがあるものの障害年金等、ある一定以上の収入があるばかりに高齢視覚障害者が経済的要件から除外され、入所できないケースが懸念される。それは、一般の養護老人ホーム入所希望者に比べ、勤労等による障害年金額があり、収入認定で上記指針による経済的事情から除外されてしまうからである。本来、障害に伴う専門的支援へのニーズと本人の経済状況は無関係であるが、養護老人ホームの入所要件に経済的事情が必須となっているため、はじかれてしまう。そうすると、本来盲養護老人ホームで専門的な支援が求められる者が、視覚障害の専門的支援が主ではないと思われる特別養護老人ホームや、介護付き有料老人ホーム、サービス付き高齢者住宅などでの生活を余儀なくされることとなる。このことは本人とともに、それぞれの施設や住まいの職員も支援に困り、結局は安静を促すのみの支援などが起こり、その結果、本人の生活の質、ADLが低下してしまう。

そのような懸念がある一方で、盲養護老人ホームは定員割れという現状を抱え、定員に比べ入所者数が低下している。厚生労働省が実施している「社会福祉施設等調査」のデータを再集計すれば、盲養護老人ホームの入所者数と入所者率（在所者数÷定員数）は、平成22年度（平成22年10月1日現在）は2,740人、約99%であったが、平成27年度（平成27年10月1日現在）は2,716人、約95%、令和2年度（令和2年10月1日現在）は2,676人、約93%と減少を続けている。

以上のような問題意識に立ち、高齢視覚障害者が在宅生活が厳しくなった場合に、専門的支援を提供している盲養護老人ホームに入所できるよう、現行の入所要件の改善の3点を提案し、ニーズがあり入所希望のある者が確実に入所できる仕組みを構築することを志向したい。提案にあたっては、盲養護老人ホームの加盟団体である特定非営利活動法人 全国盲老人福祉施設連絡協議会の役員有志（理事長 中村 秀一氏、常務理事 東海林 真氏、事務局長 常盤 勝範氏、事務局次長 古川 聡氏、理事 清水 正美）による研究会において協議を重ね完成させたものである。

## 提案その1 入所要件である経済的理由の緩和

（見直しの必要性）

・現行の基準：盲養護老人ホームの入所要件は、一般の養護老人ホームの入所要件と同じく老人福祉法第11条により「環境上の理由及び経済的理由（政令で定めるものに限る。）」と規定しており、政令では、「市町村民税・所得割・非課税」とされている。

（現行の入所指針）

「老人ホームへの入所措置等の指針について」（平成18年3月31日付け老発第0331028号厚生労働省老健局長通知）（以下「平成18年入所指針」という。）では、「…（略）（1）「環境上の事情」及び（2）「経済的事情」のいずれにも該当する場合に行うものとする。」と示された。

平成18年以前の入所指針では、上記該当以外に「精神的、身体的な事情」が加えられており、3つの要件から総合的判断を行う余地があったといえる。しかし、「平成18年入所指針」で「精神的、身体的な事情」の明記が除外されたことから、高齢の視覚障害者の入所が想定されにくくなってしまったと考えられる。

その後、「養護老人ホームにおける契約入所及び地域における公益的な取組の促進について」（老高発0702第1号令和元年7月2日厚生労働省老健局高齢者支援課長）（以下「契約入所通知」という。）により、契約入所が可能となった。この「契約入所通知」によって、高収入の方の入所が可能となったが、措置費相当額（月額）20万円超の自己負担ができない所得層の入所は、困難なままになっている。

（現行制度から生じる問題点）

入所の経済的要件が「市町村民税・所得割・非課税」であること。

### i 単身者でない場合

- ① 配偶者が「所得なし」か、非課税年金の場合以外、ほぼ非課税にならない。
- ② 同居家族も障害者でないと、ほぼ非課税にならない。

### ii 障害になった年齢

65歳以前に障害にならないと障害年金の対象にならず、非課税にならないケースが多い。年間の視覚障害者認定者のうち60歳以上が73.2%（岡山大学調べ）となっており、このようなケースが多いと推察される。

iii 年金制度からくる問題

「障害基礎」と「障害厚生」の組合せは非課税となるが（平均では年190万円）、「障害基礎」と「老齢厚生」の組合せの場合、「老齢厚生」部分が課税対象になり、非課税にならないケースが多いと考えられる。

iv 運用上の難点

- ① 課税、非課税の問い合わせには税務課での手続きも必要であり、対象者には具体的な所得額もイメージできない。
- ② サービス提供者や対象者、市町村も含め関係者の間で金額（所得）のイメージを共有することが難しい。（共有する前に生活保護施設や、特別養護老人ホーム等の介護施設入所が決まってしまうため）
- ③ 前年度の所得に基づく課税状況が基準のため、直近の経済的状況に応じた対応ができない。

以上のような問題点を克服するため、以下の提案内容を示す。

（経済的要件の緩和に向けた具体的な提案内容）

盲養護老人ホーム入所の「経済的要件」を検討するにあたり、厚生労働省が毎年調査・公表している「国民生活基礎調査」で示されている、所得金額階級別に世帯数の相対度数分布を参考にし、所得金額の中央値の2分の1以下とメルクマールとした。2019年の調査結果では、218万5千円であるため、218万5千円未満の所得の者を入所対象者設定する。また、「218万5千円以上」の者が「契約入所」の対象となる。なお、措置施設である養護老人ホームにおいても、一部契約入所が位置付けられており、厚生労働省では「養護老人ホームにおける契約入所及び地域における公益的な取組の促進について」（令和元年7月2日厚生労働省老健局高齢者支援課長通知）が発出されている。経済的要件を緩和し、盲養護老人ホームに入所が可能になるイメージとして図1を、表1で国民生活基礎調査から平均所得金額、中央値、中央値の2分の1を示す。

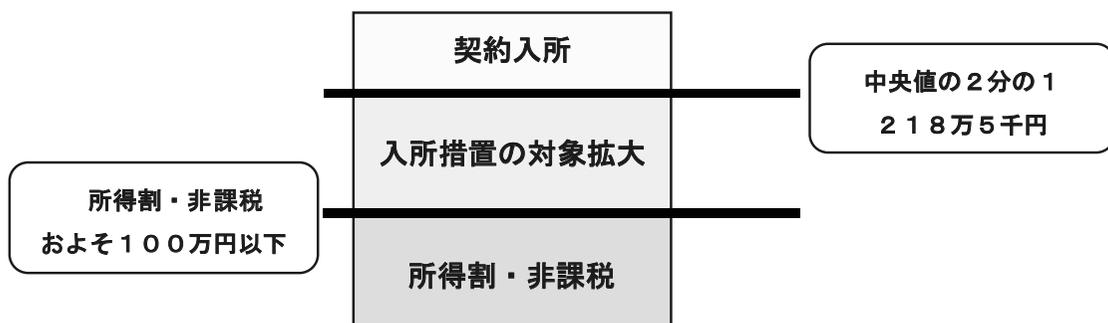


図1 経済的要件の緩和に向けたイメージ

出典 研究会作成

表 1

国民生活基礎調査（令和元（2019）年）	金 額
平均所得金額	552万3千円
中央値	437万円
中央値の2分の1	218万5千円

出典：厚生労働省「国民生活基礎調査（令和元（2019）年）」をもとに研究会作成

## 提案その2 介護保険制度の基準該当サービスへ位置づける

特別養護老人ホームの特例入所の対象者に「高齢の視覚障害者」を含め、その受け皿として盲養護老人ホームを介護保険の基準該当サービスに位置づける。

（見直しの必要性）

### i 特別養護老人ホームの「特例入所」について

特例入所は、特別養護老人ホーム（以下「特養」という。）において、①要介護1・2に改善された場合、または、②要介護1・2で社会的要因がある場合に、市町村担当者により特例入所の対象として決定が行われる。現在、国が示す「特例入所の判断にあたっての具体的な要件（考え方）」（以下「特例入所の要件」という。）には、視覚障害者は含まれていないが、高齢の視覚障害者の生活状況は特例入所の勘案要件に十分該当すると考えられる。

### ii 現状の「特例入所」の課題

「特例入所の要件」を参照すると、盲養護老人ホームの対象としても考えられるケースがある。しかし、そのようなケースの多くの方が「経済的要件」が非該当となるため、盲養護老人ホームへの入所ができず、①の場合は特養に留まることになり、②の場合は入所の申し込みをしても長期間の待機をする事態となることが想定される。

### iii 要介護認定に該当する視覚障害者の状況

特例入所の該当の有無に限らず、介護保険の要介護認定の該当者である高齢の視覚障害者は、特養の長期間の待機を強いられ、盲養護老人ホームへの入所も「経済的要件」が非該当となることが多数で、盲養護への入所ができない事態が想定される。

したがって、要介護の該当者であっても生活の場として、盲養護老人ホームが活用が期待できるため、以下の提案内容を示す。

（提案内容）

### i 高齢の視覚障害者を「特例入所の判断にあたっての要件案」の勘案事項に含める。

高齢の視覚障害者の生活状況は、以下の勘案要件に十分該当すると考えられ、勘案事項として含めることで、高齢の視覚障害者の入所が促進されると考えられる。なお、「高齢の聴覚障害者」についても同様な状況なため、勘案事項として含めることが求められる。

特例入所の判断にあたっての具体的な要件〔考え方〕

- 特例入所の判断主体は、現行の入所判定の取扱同様、各施設であること等を踏まえ、入所判定の公正性を確保するため、各市町村や各施設で判断基準に大きな差異が出ないように、厚生労働省において特例入所の判断に当たっての要件に係る勘案事項を明確に示すこととする。

〔要件（勘案事項）の案〕

- 認知症であることにより、日常生活に支障を来すような症状・行動や意思疎通の困難さが頻繁に見られ、在宅生活が困難な状態であるか否か。
- 知的障害・精神障害等を伴い、日常生活に支障を来すような症状・行動や意思疎通の困難さ等が頻繁に見られ、在宅生活が困難な状態であるか否か。
- 家族等による深刻な虐待が疑われる等により、心身の安全・安心の確保が困難な状態であるか否か。
- 単身世帯である、同居家族が高齢又は病弱である等により、家族等による支援が期待できず、かつ、地域での介護サービスや生活支援の供給が十分に認められないことにより、在宅生活が困難な状態であるか否か。

ii 盲養護老人ホームを介護保険施設の「基準該当サービス」に位置付ける。

盲養護の機能を強化することで、特養の要件の一部を担えるようにし、基準該当サービスの認定を受け高齢の視覚障害者の受入れを可能とする制度の創設を要望する。その際、人員、設備の条件を検討しなければならないが、配置基準の強化により対応し、盲養護の機能の強化の例として、以下のような要件が考えられる。

① 配置基準（例）

- ・ 介護職員を1名から2名増員する（入所者の数に応じて）
- ・ ケアマネージャーを配置する（相談員の兼務可）

② 設備基準（例）

- ・ 居室は特養の基準に準じて措置権者である市町村が判断する
- ・ 廊下幅は避難誘導に支障のない範囲とする
- ・ 介護に必要な機器を整備する、など

③ 上限の設定（例）

盲養護の定員の50%を上限とする

### 提案その3 障害者総合支援法に基づく施設としての位置づけ

障害者総合支援法と介護保険法間の制度の狭間を埋めるための共生型サービスの理念に従い、盲養護老人ホームを障害者総合支援法に規定する施設として位置づけること。

#### i 見直しの必要性

盲養護を取り巻く制度間の位置づけは、図2となる。「特定施設入居者生活介護」により、盲養護も介護の提供が可能となり、これまでの課題であった入所者の心身の状況の重度化への対応が可能となった。現在、「障害」と「高齢者福祉（盲養護）」の空白となっている部分への対応が可能になれば、高齢の視覚障害者の様々なニーズへの対応が可能となる。

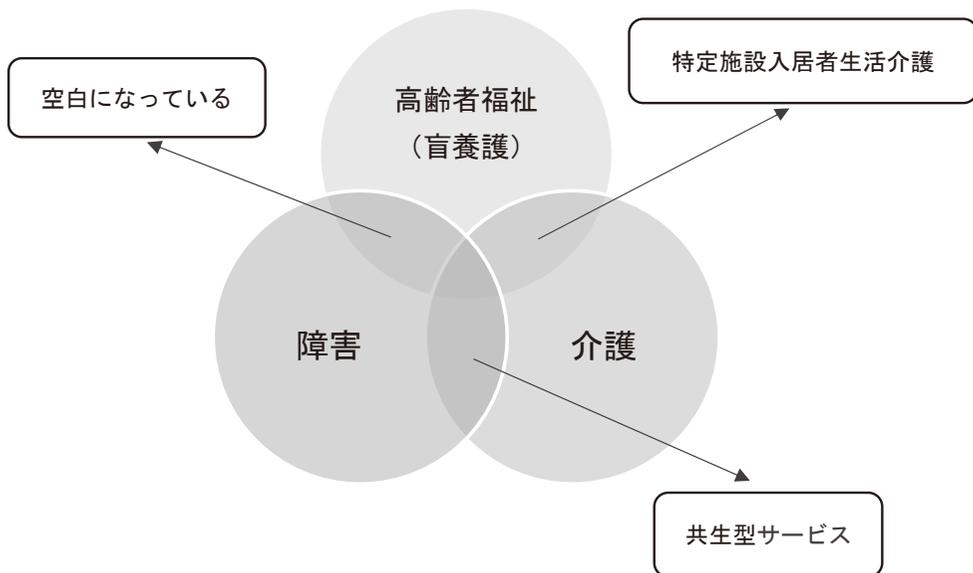


図2 各分野におけるサービスの位置づけ

出典 研究会作成

#### ii 要望の内容

##### ① 高齢者福祉（盲養護）と障害の制度間の隙間を埋める

図2のとおり、「高齢者福祉（盲養護）」と「障害」の隙間は空白のままで高齢の視覚障害者の入所がスムーズに行われていない。そのため、この空白を埋めることで、所得要件により盲養護の利用ができない高齢視覚障害者への対応が可能となる。

##### ② 障害者総合支援法と老人福祉法の相乗り

基本的には、介護保険法の「特定施設入居者生活介護」と同様の組み立てを求める。

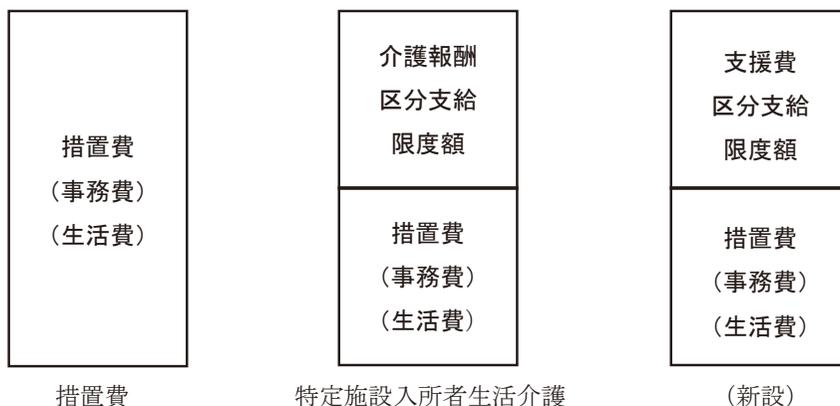


図3 費用分担のイメージ

出典 研究会作成

③ 措置費を障害支援費で代替する方法もある（上記②の代替案）

④ 盲養護老人ホームが地域へのサービスを積極的に行えない理由は、措置費の財源難という側面もあるため、障害支援費を措置費の代替にすることを可能とすることを提案する。

\* 上記提案に際しては盲養護の機能強化も行う

盲養護老人ホームの機能強化も必要となるため、障害者サービスの専門性の向上のため「指定特定相談支援事業所」の開設、または「相談支援専門員（障害版ケアマネ）の配置を条件とする。さらに、専門職の配置により、視覚障害者の対応の他にも地域の障害者、住宅確保要配慮者、重層的支援者等にも対応できる体制が作られ、地域包括ケアシステムにおける一助となれる。特に居住スペースを持つ盲養護老人ホームが相談の窓口になることは、ワンストップのサービス提供を可能とし、有効な社会資源となると考えられる。

以上が、研究会で議論しまとめた提案となる。この提案を令和4年9月に厚生労働省老健局に提出し、改善に向けた取り組み提案について説明し、意見交換を行った。今後すみやかな入所基準の改正や指針の提出が望まれる。

## 7. おわりに

最近の動向として、社会保障審議会障害者部会では報告書「障害者総合支援法改正法施行後3年の見直しについて」を令和4年6月に提出した。その中で、高齢の障害者に対する支援について言及されている。そこでは、「現状・課題」として、障害福祉制度と介護保険制度の関係性の運用に当たっては、一律に介護保険サービスが優先されるものではなく、申請者ごとの

個別の状況を丁寧に勘案し、介護保険サービスだけでなく障害福祉サービスの利用も含めて、その方が必要とされている支援が受けられることが重要であるが、市町村によって運用状況に差異があるとの指摘がある。そのほか、共生型サービスの活用が低迷していることを指摘している。その解決のために、「今後の取組」として、高齢の障害者に対する障害福祉サービスの支給決定に係る運用の明確化や、障害福祉サービスの利用に当たっては、相談支援専門員の研修カリキュラムの充実、共生型サービスや新高額障害福祉サービス等給付費に係る周知の推進、共生型サービスを推進するための事業者への周知などについて示されている。この中では障害者総合支援制度と介護保険制度の関係性や重複部分について言及されているが、盲養護老人ホームは図2で示した通り老人福祉制度であり、今後は障害者総合支援制度・介護保険制度・老人福祉制度の3制度の関係性や位置づけを明らかにしていくことで盲養護老人ホームの機能整理もできていくことと思われる。どちらにしても、入所による専門的支援が必要な者がその専門性にあった施設を活用できるよう制度横断的な検討協議などの取り組みが課題となる。

#### 【注】

- <sup>1</sup> 社会保障審議会障害者部会第127回 資料5「高齢の障害者に対する支援について②」2-3 令和4年4月18日
- <sup>2</sup> 常盤 勝範（2021）「養護盲老人ホーム慈母園開設から60年を振り返って」『第一法規出版』

#### 【参考文献】

- 清水正美（2015）「養護老人ホームの歴史の変遷と盲養護老人ホームと他施設との入所要件について」『城西国際大学紀要』第23巻/第3号25-39. 城西国際大学
- 河合克義・清水正美・中野いずみ・平岡毅（2019）『高齢者の生活困難と養護老人ホーム—尊厳と人権を守るために』法律文化社

# Issues and Proposals Regarding Admission Requirements for Blind Nursing Home for the Elderly: For Elderly Visually Handicapped People to Connect with Social Work Support

Masami Shimizu

## Abstract

For visually impaired people who have entered the old age, it seems desirable to live with professional support in a nursing home for the blind as a choice of life. This paper deals with the current situation of nursing homes for the blind. I also pointed out the problem that even if a person wishes to enter a nursing home for the blind, if they have a disability pension above a certain level, they will be exempted from the entry requirements that impose economic requirements. Three proposals were presented to solve the problem. The first is the easing of economic requirements, changing from the current “municipal tax, income tax, tax exemption” to “one-half of the median amount of income calculated in the Comprehensive Survey of Living Conditions.” The second is to create services that meet the standards of the long-term care insurance system, including elderly visually impaired people who are eligible for special admission to special nursing homes for the elderly. The third is to “position the nursing home for the blind as a support facility for the disabled.”

**Keywords:** Blind Nursing Home for the Elderly, economic requirements, elderly people with visual impairment