

養護老人ホームの今日的意義と課題

鳥羽 美香*

Key Words: elderly needing care, long-term care insurance, social work, support for independence, homes for the aged

はじめに

養護老人ホームは、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム等と共に、老人福祉法上の老人福祉施設と位置づけられている。

行政が入所を決定する措置施設であり、環境上の理由や経済的理由によって在宅での生活が困難な高齢者が入所する施設である。

2000年に介護保険制度が始まって以降、高齢者福祉分野では、「要介護」や「介護予防」に注目があつまった。高齢者問題イコール介護問題であるかのような捉え方が一般的になり、養護老人ホームについては、その意義や役割についての詳しい検討はされてこなかったといえる。

しかし、養護老人ホームは、低所得で、住居に困るなど多様な生活問題を抱えた高齢者が入所する措置施設であり、救貧施設から始まった経過があるが今日でもなおその役割・意義は大きい。

また、介護問題に関しては、養護老人ホームの多くの入所者が要介護状態で、施設でのケアが課題であったことも踏まえ、2005年に老人福祉法の改正により、介護保険サービスの利用が可能になったことと、ソーシャルワーク機能の強化が位置づけられた。

本稿ではこれらを踏まえ、高齢者が抱える問題が多様化する中、養護老人ホームの今日的意義を整理し、さらに今回の法改正で位置づけられたソーシャルワーク機能を取り上げ、実践の現状と課題について論じたい。

1. 養護老人ホームの制度的位置づけの変遷

養護老人ホームの源流は明治時代に遡る。貧困により生活に困窮した高齢者の入所施設とし

* 人間学部人間福祉学科

て、「養老院」という名称が使われた。

最初の高齢者専門の生活施設は、1895年に設立された聖ヒルダ養老院だといわれている。そのほか、神戸養老院（1899年）や大阪養老院（1902年）等、明治時代より大正時代にかけて民間の慈善事業家による施設が建てられるようになった。その後大正末期から昭和初期において経済恐慌が広がりを見せる中、高齢者の貧困問題も深刻になり、救護法（1929年）に基づく救護施設として養老院は法律上明文化された。

公的費用として救護費を受けるようになり、法的に運営基盤が与えられるようになったと言える。その後、第2次世界大戦後、生活保護法に基づく保護施設の一つである養老施設として、老衰のため独立して生活を営むことが困難な要保護者の生活扶助を行う入所施設となった。

これらの養老院～養老施設という変遷の中で共通するのが、「貧困により生活に困窮した高齢者の為の入所施設」であるという点である。初期の養老院の時代には、公的な制度や政策がなく、多くは慈善団体や宗教的背景のある団体や個人等により施設が設立されたという経緯がある。また、第2次世界大戦後、戦争のため被害を受け、家や家族を失い生活の基盤を失った高齢者に対して、養老施設として生活の場を提供してきたといえる。

戦後の急速な出生率の低下や死亡率の減少などを背景に、65歳以上人口の増加傾向がみられるようになった。また、高齢者と家族を取り巻く環境としては、家制度の廃止や核家族の増加などの変化がみられ、将来の高齢化社会が懸念されるようになった。こうしたことから、1963年に高齢者福祉の単独法として、老人福祉法が制定された。老人福祉法の制定によって、生活保護法上の養老施設は養護老人ホームと名称を変更し、その他に特別養護老人ホーム、軽費老人ホームという老人ホームの体系が出来た。当時の養護老人ホームの入所要件は「65歳以上であって身体上又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」（老人福祉法第11条第1項）であった。

2. 介護保険制度開始以降の養護老人ホーム「見直し」の経過

(1) 介護保険制度以降の養護老人ホーム

介護保険制度が2000年4月から開始して、「措置」から「契約」で在宅・施設サービスを利用するようになり、従来の制度が大きく転換した。

養護老人ホームはその転換期中、「措置施設」として運営が存続されてきた。2006年10月現在施設数は全国で962施設であり、全国的には、定員割れが生じているといわれている（表1）。しかし特に都市部においては、独居高齢者やホームレスの高齢者の増加に伴い、入所を待機せざるを得ない状況もあり、地域格差が大きくなっている状況である¹⁾。

養護老人ホームの利用者は、措置費により運営されていること、老人福祉法の入所要件に、前述の通り、「身体上又は精神上」とあり、措置費の中に介護費用が含まれているとする等の理由で、介護保険制度における介護給付が受けられなかった。このことは、養護老人ホームに

表 1. 養護老人ホームの施設数・定員・在所者数の年次推移

各年 10 月 1 日現在

	1995年	2000年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	対前年比	
								増減数	増減率 (%)
養護老人ホーム	施設数								
	947	949	954	959	962	964	962	△2	△0.2
	定員 (人)								
	67219	66495	66686	66970	67181	66837	66667	△170	△0.3
	在所者数 (人)								
	64263	64026	63780	63833	63913	63287	62563	△724	△1.1

出典：厚生労働省・2006年社会福祉施設等調査結果の概況より筆者作成

において要介護状態の利用者が増加している状況などから、介護保険制度施行当初から問題として指摘されていた。

(2) 「養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像研究会」報告書（厚生労働省）における見直し論

そういった中、厚生労働省は、「養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像研究会」を設置し、報告書が2004年10月に出された²⁾。

その報告書によると、養護老人ホームの課題として、以下のように積み残された問題として、介護問題を挙げている。

- ① 養護老人ホームは、「老衰のため独立して日常生活を営むことのできない要保護者」を対象とし、介護支援と生活支援への対応を行ってきた。
- ② 一方で特別養護老人ホームの整備がすすみ、施設数も増えてきた。
- ③ こうした中、養護老人ホームは、特別養護老人ホームへの入所に至らない比較的軽度の要介護者への対応とともに、精神障害やアルコール依存症等の問題を抱えていたり、一人暮らし等、環境上の理由から自宅での生活が困難な高齢者を受け入れる措置施設として、大きな役割を果たしてきた。
- ④ 以上のように、介護ニーズへの対応を大きな役割にしているにもかかわらず、介護保険上養護老人ホームをどう位置づけるかは積み残された課題であった。

さらに、措置制度としての施設機能は「環境上の理由」での生活支援ニーズをもつ高齢者にとって今後も必要との見方を示しつつ、介護保険の見直しと併せて養護老人ホームの機能を見直すべきであると論じた。

また、養護老人ホームの将来像として、同報告書では、以下の三つの提案をしている。

① 外部介護サービス利用型措置施設への転換

具体的には今後の養護老人ホームを生活支援ニーズに特化した措置施設に転換する。この場

合は、入所者の介護ニーズについては個々の入所者が在宅の要介護高齢者と同様に介護保険の在宅サービスを利用することで対応する。養護老人ホームの入所者がこうした外部介護サービスを利用するために、養護老人ホームの機能の中で、介護サービスは除き、今後は「環境上の理由」と「経済的理由」による入所措置の受け皿になることが必要である。

② 介護サービス内包型契約施設への転換

施設自体を介護保険の指定事業所へと転換し、施設の介護職員が介護保険のサービスをすることで、介護ニーズへの対応をする。具体的には、「特定施設入所者生活介護」の事業者（ケアハウス）へと転換する。

③ 二部門を有する施設への転換

入所している者の状況や地域の実情等を踏まえ、一つの養護老人ホームの中で、上記①と②の両方を併せ持つことも選択肢となる。その際、養護老人ホームの入所定員に係る最低基準の見直しを検討するとともに、施設を二つの部門に明確に区分し、それぞれの入所定員を設定する必要がある。

また、報告書においては外部介護サービス利用型措置施設が強化すべき機能として以下の通り、ソーシャルワーク機能の強化と地域での自立を支える拠点機能をあげている。

a. 自立を支援するためのソーシャルワーク機能の強化

従来の養護老人ホームが担ってきた生活（衣・食・住）支援ニーズへの対応の中で、今後対応が特に求められるのが、「人間関係がうまくいかない」、「基本的な生活習慣が確立していない」などの問題を抱えているために、家族との同居も、地域での一人暮らしも困難な、いわゆる社会的な援護が必要な高齢者への対応である。そのため、こうした入所者の自立支援のためのソーシャルワーク機能の強化が必要である。

b. 地域での自立を支える拠点機能

今後は入所者の希望に応じ、また、施設側から助言・指導することにより、入所者が地域に戻って自立した生活を送ることを支援することが重要である。今後、退所者に限らず、地域の高齢者の社会的援護ニーズへの対応や、住民・ボランティアと共に地域への施設開放等、養護老人ホームが地域福祉の拠点の一つとなっていくことが期待される。

以上、報告書の内容をみてきたが、外部介護サービス利用型措置施設や介護サービス内包型契約施設など、従来の養護老人ホームのあり方を大きく転換させる提言内容であったといえる。

(3) 「養護老人ホームのあり方について（提言）」（東京都福祉保健局）における見直し論

東京都においても 2004 年 8 月に「養護老人ホームのあり方について（提言）」が出されて

いる³⁾。

ここでは、養護老人ホームに関する都内の調査をもとに、その実態把握と、課題を整理する中で、①養護老人ホーム入所のあり方、②養護老人ホームにおける支援のあり方を整理し、今後の養護老人ホームの将来像を論じている。

その要点をまとめると、以下の通りである。

① 養護老人ホーム入所のあり方

入所者の減少、待機者の減少はあるものの、東京には大都市特有のホームレス問題があり、その支援において、養護老人ホームは欠かせない存在となっている。

公的支援を必要とするホームレス等には、本人の申し出を待つというより、行政機関の迅速な対応「措置」が必要とされている。

しかし措置において、現行では養護老人ホーム入所の必要性の判断が十分とはいえない現状もあり、心身の状況や生活環境の的確なアセスメントに基づき、サービス調整、相談といったソーシャルワークを実践していく必要がある。

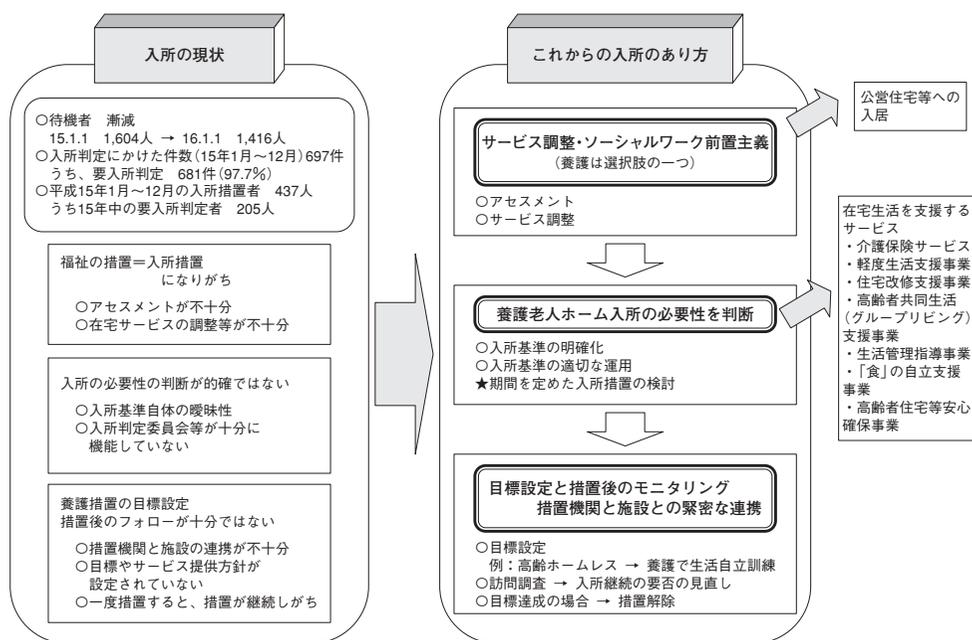


図 1. 養護老人ホームへの入所のあり方

出典：東京都福祉保健局養護老人ホームのあり方検討部会『養護老人ホームのあり方について（提言）』東京都福祉保健局，2004，32 頁

② 養護老人ホームにおける支援のあり方

養護老人ホームの入所者は、身体上・精神上の援助や生活援助が必要な高齢者や、社会適応が困難な高齢者であるということを前提としているが、養護老人ホームで提供されている「養護」サービスの主たるものは食事や洗濯、介護・介助などの日常生活のサポートである。また、

きめの細かな個別支援計画が立てられていないケースも多くみられることから、入所者一人一人の状態の把握等を行い援助計画に結びつける必要がある。

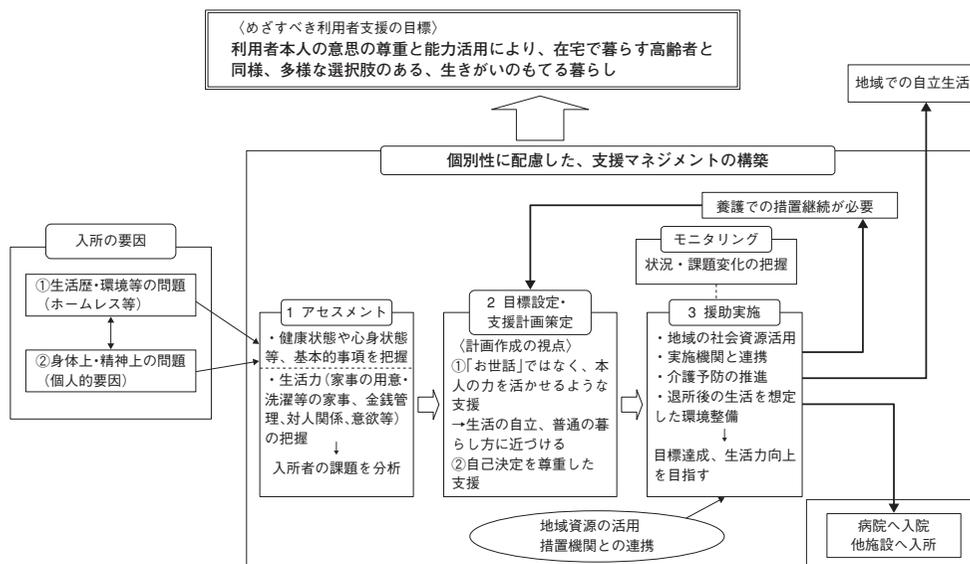


図2. 養護老人ホームにおける利用者支援のあり方

出典：東京都福祉保健局養護老人ホームのあり方検討部会『養護老人ホームのあり方について（提言）』東京都福祉保健局，2004，40頁

また、要介護者への対応としては、養護老人ホームにおいて介護を実施する体制は不十分であり、現状では、特別養護老人ホームへ入所する等の選択肢があるが、軽度の要介護高齢者については、特別養護老人ホームに即座に入所することが困難である。

しかし、要介護認定された後も、本人が養護老人ホームでの生活を継続することを希望し、また条件さえ整えばそれが可能になるケースもある。

そのため、要介護認定された後も養護老人ホームへの措置を継続する入所者については、介護保険の居宅サービスを利用できるようにすべきである。

以上、「養護老人ホームのあり方について（提言）」（東京都福祉保健局）の要点をみてきた。本提言においては、以上をもとに、「これからの養護老人ホームのイメージ」として、次の図に示す提案をしている。

そして、提言においては、今後の養護老人ホームの役割としては、要介護高齢者への対応のみならず、精神障害の高齢者への対応等、いわゆる「処遇困難な入所者」への対応が必要となってくる。そのためますます個別支援、目標指向型の支援を強化する必要があるとしている。

また、入所前のアセスメントが十分行われることで、ケアハウスやシルバーピアのような見守り機能のある高齢者住宅の活用により、養護老人ホームに入所せずとも地域での生活が可能な高齢者もいる。さらに、養護老人ホーム入所後、個別支援を実施し、退所して地域での生活

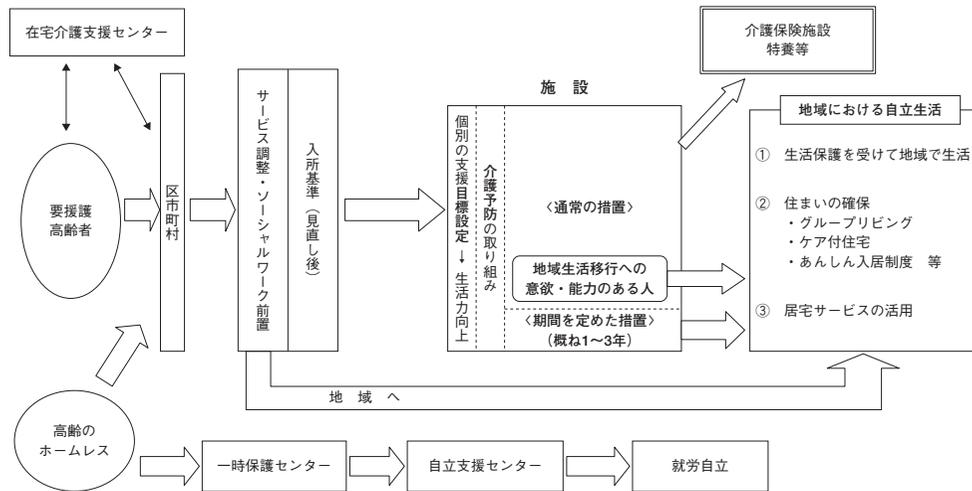


図3. これからの養護老人ホームのイメージ

出典：東京都福祉保健局養護老人ホームのあり方検討部会『養護老人ホームのあり方について（提言）』東京都福祉保健局，2004，44頁

が可能となるケースもでてくるので、地域における自立生活を支援していくことも視野に入れ、高齢者住宅の活用や地域のサービスなどの活用を推進していく必要があるとのことである。

(4) 報告書等に見る今後の養護老人ホームについて

以上、「養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像研究会」報告書（厚生労働省）と「養護老人ホームのあり方について（提言）」（東京都福祉保健局）について主要な論点を概観してきた。

両者ともに共通するのは、要介護高齢者が養護老人ホームに入所している割合が増えている現状を踏まえ、介護保険サービスを利用できるような仕組みが必要になってきているということ、また、アセスメントや個別支援計画の策定など、従来重点を置いてこなかったソーシャルワークについて強化していくこと、そして自立支援を行い、それにより地域への退所も視野に入れて支援していくこと、さらに身寄りがなく、地域での生活基盤が脆弱な高齢者への支援を検討していくことなどである。

3. 2005年法改正による養護老人ホーム改革

(1) 2005年の介護保険法改正における養護老人ホーム

以上2. で見てきた報告書等の骨子を取り入れるかたちで2005年の介護保険の改正において、養護老人ホームに関しては大きな変更が加えられた。

それは養護老人ホームにおいて「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が出来るようになった（予防給付も利用可能）ことである。

特定施設入居者生活介護とは、「特定施設に入居している要介護者について当該特定施設が提供するサービスの内容、これを担当する者その他厚生労働省令で定める事項で定めた計画に基づき行われる入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話であって厚生労働省令で定めるもの、機能訓練及び療養上の世話をいう。（介護保険法第8条11）」というもので、介護保険の居宅サービスの一つである。

従来は、「特定施設入所者生活介護」であったが、「特定施設入居者生活介護」と改められた。従来より住居機能が強調された形となった。

また、特定施設の範囲が拡大された。有料老人ホームの他、具体的な施設として、「1. 養護老人ホーム、2. 軽費老人ホーム、3. 高齢者の居住の安定確保に関する法律第4条の規定により登録されている賃貸住宅のうち、厚生労働大臣が定める基準に適合するものとして都道府県知事に届け出られているもの（以下「適合高齢者専用賃貸住宅」という。）」（介護保険施行規則第15条）と規定された。

そして、養護老人ホームは、この特定施設入居者生活介護のうち、新たに設置された「外部サービス利用型特定施設入居者生活介護」の利用が可能になったのである。

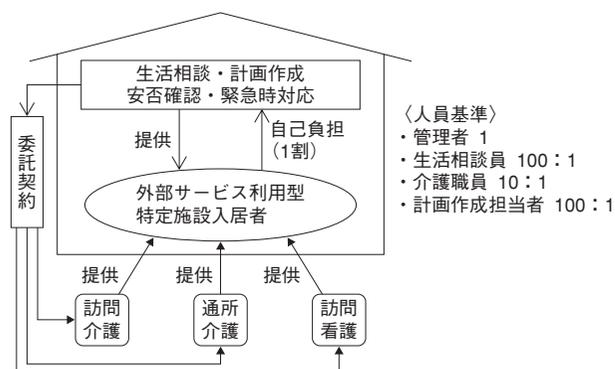


図4. 外部サービス利用型特定施設入居者生活介護におけるサービスの流れ
 出典：金子勝・結城康博編『検証！改正後の介護保険』ぎょうせい，2008,98頁

(2) 老人福祉法の見直しによる養護老人ホームについて

介護保険法が改正された際、併せて老人福祉法も介護保険法の改正内容に沿って整理することになった。

設備、人員、運営基準などの主な改訂要点をまとめると以下の通りである（改正部分をを網掛けに表示した）。

①「養護老人ホームは、第11条第1項第1号の措置に係る者を入所させ、養護することを目的とする施設とする。」（老人福祉法第20条4）

↓

「養護老人ホームは、第11条第1項第1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。」(老人福祉法第 20 条 4)

②「65 歳以上の者であって、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（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者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 11 条 1)



「65 歳以上の者であって、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者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 11 条 1)

③「養護老人ホームは、入所者に対し、健全な環境のもとで、社会福祉事業に関する熱意及び能力を有する職員による適切な処遇を行うよう努めなければならない。」(養護老人ホームの設備及び運営に関する基準 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 基本方針)

④居室の面積要件を 3.3 m²以上から 10.65 m²へ変更（養護老人ホームの設備及び運営に関する基準第 11 条第 4 項第 1 号）

⑤居室の入所人員を原則 2 人以下から 1 人へ変更（養護老人ホームの設備及び運営に関する基準第 13 条）

⑥施設規模については 50 人以上から 20 人以上へ変更（養護老人ホームの設備及び運営に関する基準第 10 条）

⑦職員の配置基準については、従来の生活指導員から、生活相談員へ名称変更し、入所者 30 人に 1 人配置することになった。また、生活相談員の役割としては、「生活相談員は、処遇計画を作成し、それに沿った支援が行われるよう必要な調整を行うほか、次に掲げる業務を行わなければならない。」(養護老人ホームの設備及び運営に関する基準第 22 条)として、入所者

の居宅サービス等の利用に際し、居宅介護支援事業又は介護予防支援事業を行う者と密接な連携を図るほか、居宅サービス等保健・医療・福祉サービスとの連携に努めるなどの新たな役割も追加された。

また、従来の介護職員は支援員と名称変更し、入所者 15 人に対し 1 人を置き、そのうち 1 人を主任支援員とすることになった。そして支援員の役割としては従来の介護業務は除かれ家事援助、生活援助的なサービスを行うと変更された。

⑧居宅サービス等の利用として、「養護老人ホームは、入所者が要介護状態等となった場合には、その心身の状況、置かれている環境等に応じ、適切に居宅サービス等を受けることができるよう、必要な措置を講じなければならない。」（養護老人ホームの設備及び運営に関する基準第 19 条）として、介護保険制度の居宅サービスを利用できるように変更した。

（3）法改正と養護老人ホームの機能の変化

以上見てきたように、単に養護するのみならず、自立支援、社会参加の促進が明記され、従来の入所要件であった、「身体上又は精神上」は削除され、「環境上の理由及び経済的理由」と変更になった。また、自立支援等のため処遇計画を作成し、社会復帰のための地域との連携等の業務を生活相談員が担うこととなった。さらに介護保険の居宅サービスの利用とともに、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が可能となった。

これらにより、養護老人ホームの機能そのものには、介護サービスは含まれないこととされ、そのため介護職員ではなく家事や生活援助などを行う支援員が配置されることになり、介護を必要とした場合は、養護老人ホームは外部サービス利用型特定施設の指定を受けるか、従来の措置施設のまま、利用者個人個人が介護保険のサービスを契約する形で居宅サービスを利用できるように変更となった。

また、自立支援の為の援助や、介護保険サービスの利用等に際してソーシャルワーク機能が強化された。終の棲家ではなく、自立支援、社会復帰を目標とする施設と明確に位置づけられたといえる。

この①外部サービス利用型特定施設か、②個人契約型かいずれのタイプにするかは、各施設の選択であり、準備期間をとって、2006 年 10 月から実施された。このことにより、「新型」養護老人ホームの誕生となった。

4. 近年の高齢者福祉施策の中で養護老人ホームの課題とは

今回の介護保険制度改革では、予防重視型システムの構築とともに、新たなサービス体系の確立ということで、小規模多機能型居宅介護等地域密着型の居住系サービスの充実が図られた。

これは、厚生労働省の報告『2015 年の高齢者介護』において、「在宅で 365 日・24 時間の

安心を提供する：切れ目のない在宅サービスの提供」や「新しい『住まい』：自宅、施設以外の多様な『住まい方』の実現」として既に提案されてきた事項が具体化されたものである⁴⁾。

これら、地域密着型サービスの、24時間365日在宅ケアの実現は、たとえ要介護状態になったとしても、住み慣れた地域で在宅生活が継続できるような取り組みである。

従来施設が在宅かの二者択一で捉えられてきたが、「新たな住まい」として、高齢者専用賃貸住宅や、有料老人ホーム、軽費老人ホームなどの特定施設が目されるようになった。

そして、要介護状態になったとしても住み続けられるような仕組み作りとして、今回の養護老人ホーム改革へとつながっている。

また、措置費との関連でいえば、今回の改正で養護老人ホームの措置費は、外部サービス利用型特定施設の場合、従来の措置費が大幅に減額され、それを介護報酬で補うことになるが、介護報酬額より職員配置に必要な費用のほうが大きいこともあり、経営を圧迫している状況も多くの施設でみられる。

そのため、多くの施設では人員削減せずに現在いる職員を確保していくため、訪問介護等の居宅サービスを併設し、職員が養護老人ホームの支援員、特定施設の介護員、訪問介護事業所のヘルパーのそれぞれを兼務している状況もあるという。

ある施設では、定員50名のうち一般入所者36名、特定施設入居者14名で、併設の訪問事業所を立ち上げ、職員は兼務で時間や利用者によって、ヘルパーとして支援したり支援員として家事をしたりと職務もめまぐるしく、負担も大きくなっている⁵⁾。

特定施設という名称ではあるが制度上はいわゆる「新たな住まい」、居宅サービス扱いであり、介護保険施設よりは低い介護報酬で、介護サービスを利用できる高齢者住宅的な位置づけであるといえる。そこには、例えば入所施設であれば当然検討課題となるターミナルケアの問題等も置き去りにになっているといえる。

また、今回の改正は利用者にとっても家族にとっても不安が大きく、金銭面の不安や外部のサービスへの抵抗感など、混乱が生じている。

そして、要介護度者が入所することで養護老人ホームが特別養護老人ホーム（特養）化する現象が生じ、高齢者の抱える生活問題全体が見えづらくなってしまいう課題も生じている。

おわりに—今後の養護老人ホームの意義とソーシャルワーカー

従来の養護老人ホームにおいては、ソーシャルワーク機能が弱いという指摘もあり、今回の見直しの中で、適切なアセスメント等ソーシャルワークの構築が提言され、また制度改正においてもソーシャルワーカーとして生活相談員が位置づけられた。

2005年に全国老人福祉施設協議会の全国調査において、養護老人ホームの入所者の精神疾患患者数は、以下の通り、他の軽費老人ホーム、ケアハウス等の施設と比べても多いことがわかる(図5)。また、施設入所前は居宅で独居であった利用者は4割以上にのぼっている(図6)。大都市で

はホームレス等の養護老人ホーム入所のニーズも高く、また統合失調症やアルコール依存等精神疾患を抱える利用者、そして今後は要介護の利用者がますます増えていくと思われる（図7）。

また、2003年に東京都が都内の養護老人ホームに実施した調査においては、利用者本人に調査した項目で、入所した理由として、「心身の状態に不安があったため」を筆頭に、「住居がない（住居の立ち退きを迫られた）ため」、「家族と一緒に住むことができないため」等があが

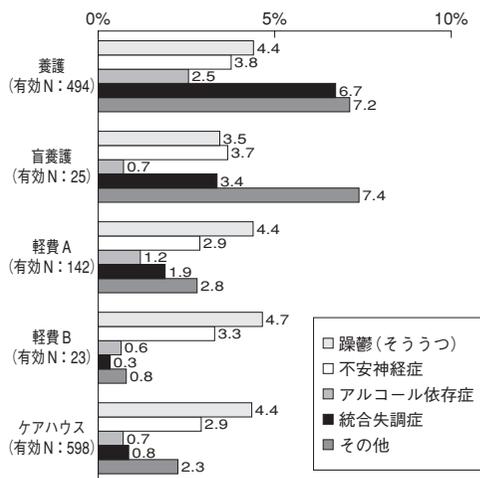


図5. 精神疾患別利用者割合（施設平均）

出典：全国老人福祉施設協議会『平成17年度全国老人福祉施設協議会会員事業所基礎調査報告書』2006, 31頁

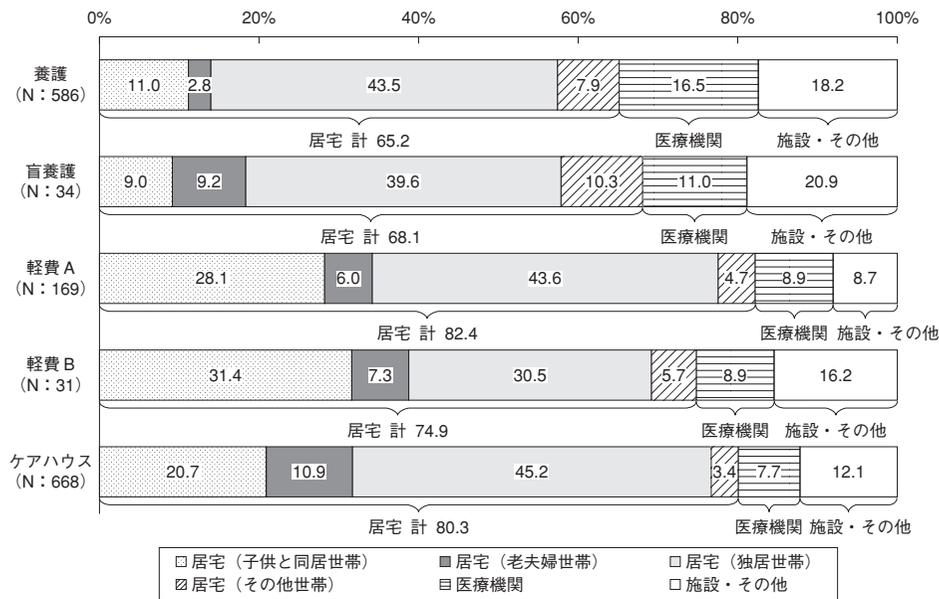


図6. 2004年度利用者の入居直前居住場所別割合（施設平均）

出典：全国老人福祉施設協議会『平成17年度全国老人福祉施設協議会会員事業所基礎調査報告書』2006, 22頁, 「平成16年度利用者の入居直前居住場所別割合」より筆者作成

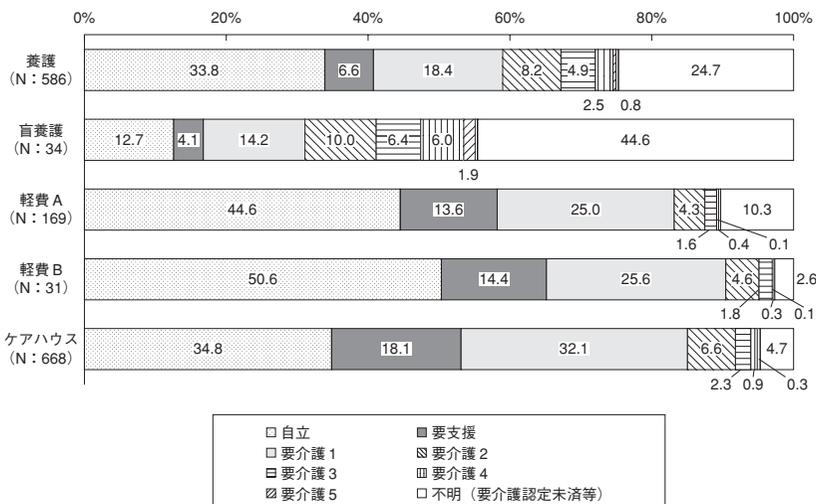


図 7. 利用者の要介護度別構成割合 (施設平均)

出典：全国老人福祉施設協議会『平成 17 年度全国老人福祉施設協議会会員事業所基礎調査報告書』2006, 19 頁

っている (表 2).

施設に入所してよかったことの中には、「食事のサービスを受けられること」、「居住する場所が得られたこと」、「職員が相談にのってくれたり、助けてくれる」等があげられる (表 3).

さらに施設以外の場所で暮らすための条件として、「経済的な支援があること」、「緊急時に対応してくれること」、「困った時に相談にのってくれること」などがあがっている (図 8).

表 2. 養護老人ホームに入所した理由

単位：%

属性	回答者数	住居がないため	住居が狭いなど、環境に問題があった	心身の状態に不安があったため	家族と一緒に住む事ができないため	経済的な理由のため	その他	無回答	
全体	4127	32.7	7.5	35.6	27.8	26.2	11.5	14.8	
性別	男	1688	37.2	7.7	33.5	23.3	31.8	10.7	15.8
	女	2354	29.7	7.3	37.1	31.3	22.5	12.2	13.6
	無回答	85	28.2	7.1	37.6	21.2	17.6	9.4	27.1

注：複数回答

網がけは全体結果より5ポイント以上多いもの。

出典：東京都福祉局『養護老人ホーム入所待機者及び入所者に関する調査報告書』 2004,80 頁

表3. 入所してよかったこと

単位：%

属性	回答者数	た 居住する場所が得られ た事	食 居る事 のサー ビスを 受け らる事	職 員が 相談 にの つて く れたり する	活 で 可 る 事 の 利 用 者 と 一 緒 に 生 活 可 る	施 設 の 行 事 等 に 参 加 可 る	そ の 他	特 に な い	無 回 答
全体	4127	63.6	63.7	55.9	31.5	38.1	6.6	7.7	11.8
性別									
男	1688	62.3	59.6	50.1	25.2	33.7	5.9	9.2	12.6
女	2354	64.8	67.0	60.4	36.3	41.6	7.1	6.6	10.6
無回答	85	54.1	51.8	49.4	27.1	30.6	4.7	7.1	27.1

注：複数回答

網がけは全体結果より5ポイント以上多いもの。

出典：東京都福祉局『養護老人ホーム入所待機者及び入所者に関する調査報告書』 2004, 83 頁

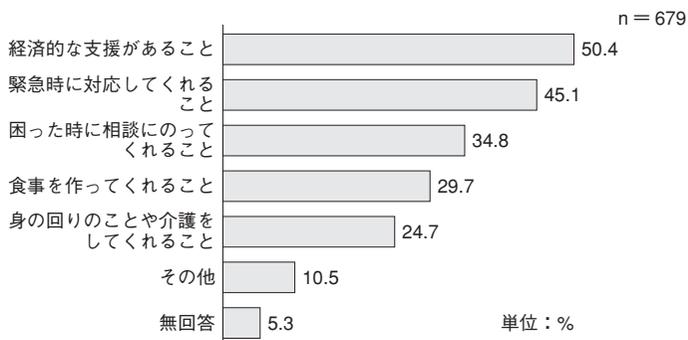


図8. 施設以外の場所で暮らすための条件（複数回答）

出典：東京都福祉局『養護老人ホーム入所待機者及び入所者に関する調査報告書』 2004, 87 頁

一方同調査において都内の養護老人ホーム職員に聞いた質問で、家族の状況として、配偶者の有無については、約9割がいないと回答し、子供の有無に関しては、約6割がいないと回答している。また処遇困難と感じる理由として、以下の通り、「心身機能、生活機能の低下」とともに、「頑固・自己中心的・協調性欠如」等が上位の項目としてあがっている（表4）。

さらに、利用者を総合的に見て、居住の場が確保されていれば地域で自立した生活ができるかどうかを問うた質問に関しては「困難だと思う」が過半数を占めた。

以上の調査結果等から見える養護老人ホームの利用者像とはどのようなものであろうか？

配偶者や子供等家族がなく、居住する場所にも困り、また精神疾患や身体的問題等を抱え、

表 4. 処遇が「困難」「非常に困難」の理由（複数回答）

		頑固・自己中心的・協 調性欠如等	支援・指導助言を受け 入れない	疾病・健康悪化	集団生活になじめない	低下 心身機能、生活機能の	身体、精神、知的障害	痴呆、要介護状態	他者とのトラブル・問 題行動	その他	無回答
入所時 (n = 548)	回答数	86	24	5	19	140	63	37	54	34	92
	%	15.7	4.4	0.9	3.5	25.5	11.5	6.8	9.9	6.2	16.8
調査時 (n = 1224)	回答数	202	60	78	25	308	127	221	101	71	66
	%	16.5	4.9	6.4	2.0	25.2	10.4	18.1	8.3	5.8	5.4

出典：東京都福祉局『養護老人ホーム入所待機者及び入所者に関する調査報告書』 2004, 75 頁

他者との協調性にも乏しい、といった深刻な問題が浮かび上がってくる。

こうした中で、現在利用している利用者が要介護状態になり、さらに要介護度が重度化する中で、今後の養護老人ホームは、地域への自立支援、社会復帰をすすめ、個別処遇計画を立案していくことが必要とされているといえる。

施設が在宅か、という選択肢の中で、地域での自立生活を支援する方向性が強く打ち出され、現状として制度改革の内容に盛り込まれている。

しかし、調査結果にも見られたように「長い間の一人暮らしで家族関係が薄い方、アパートの立ち退きなど住むところがない方、生活保護受給者または同等の年金収入などで蓄えもなく生活に困窮されている方などが、生きるより所として、或いは『終の棲家』と決断して施設に入所する」⁶⁾という現実もある。施設に入所することが出来てやっと心身ともに安心・安全な生活を確保できる利用者も確かにいると思う。もともと地域に基盤が乏しく、家族や親しい友人を持たぬ利用者を地域へ、在宅へという流れだけで一律的な支援は出来ない。なにより本人にとって本当に望む生活は何なのかという視点が大切である。

しかし、一方で地域での生活を望むが、ソーシャルサポートが乏しい為在宅生活をあきらめている利用者もいる。そうした利用者に対しては積極的に退所のために支援をしていく必要がある。

いずれにしても、適切な個別のアセスメント、そしてその上での在宅復帰でありたいと思う。

上記に見るように、まさに養護老人ホームの利用者は社会的に弱い立場にあり、介護や身の回りの世話のみならず、利用者本人も「職員が相談にのってくれたり、助けてくれる」ということを入所してよかったこととあげているように、ソーシャルワークが極めて必要な人たちであることに間違いはない。

自立支援、社会参加が養護老人ホームの機能と位置づけられている現在、在宅への自立支援一辺倒になることなく、ソーシャルワークは個別相談援助に基づき、地域での自立生活を支え

るためのネットワーク作りなどの支援や、施設での生活を豊かにしていく取り組みなど、多岐にわたって柔軟に実施されるべきと思う。

今後、要介護高齢者の増加による養護老人ホームの「特養化」の問題や、また介護サービスが介護保険からというように別枠で捉えられることでの施設処遇のあり方や、前述したソーシャルワークの問題など、課題は多い。

しかし、現状においても養護老人ホームは家族・親族・地域サポートを充分受けられず、経済的にも心身にも問題を抱えるといった複合的な生活問題を抱える高齢者のための施設であるという意義は大きいと思われる。

こうした視点を忘れず、施設の内部のみならず地域社会へ発信するソーシャルワーク実践の地道な積み重ねが必要とされている。

註

- 1) 西岡修「高齢者福祉関係施設①～養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、介護老人保健施設、指定介護型医療施設～」全国老人福祉問題研究会編『ゆたかなくらし』通巻 300 号、本の泉社、2007、86 頁
- 2) 養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像に関する研究会『養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像研究会報告書』厚生労働省、2004
- 3) 東京都福祉保健局養護老人ホームのあり方検討部会『養護老人ホームのあり方について（提言）』東京都福祉保健局、2004
- 4) 厚生労働省高齢者介護研究会『2015 年の高齢者介護－高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて－』2003
- 5) 増田康平「本来の養護老人ホームを大切に－介護保険制度導入のなかで」全国老人福祉問題研究会編『ゆたかなくらし』通巻 301 号、本の泉社、2007、13 頁
- 6) 関道子「養護老人ホームの今日的意義」全国老人福祉問題研究会編『ゆたかなくらし』通巻 301 号、本の泉社、2007、7 頁

参考文献

- 赤星俊一「社会福祉現場の事例から社会福祉対人援助を学ぶ－養護老人ホームの事件を通して－」日本福祉大学社会福祉学会編『福祉研究』95 号、2006、15-37 頁
- 小笠原祐次『“生活の場”としての老人ホーム』中央法規、1999
- 岡本多喜子『養老事業から高齢者福祉への変遷』青踏社、2004
- 金子勝・結城康博編『検証！改正後の介護保険』ぎょうせい、2008
- 中村公三「制度転換で養護老人ホームはどうなるのか」『賃金と社会保障』1416 号、2006、33-38 頁
- 増田義孝「介護保険下における養護老人ホームのあり方」『老人生活研究』345 号、1999、71-77 頁

(2008.12.10 受理)