

特別養護老人ホームにおける個室・ユニットケアに関する意見書

2012年(平成24年)3月15日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 各都道府県, 指定都市及び中核市は, 今後整備される特別養護老人ホーム及び指定介護老人福祉施設における居室については, 定員を「1人」とし, 全室個室・ユニットケアとする条例を定めるべきである。
- 2 国及び各自治体は, 低所得者, 生活保護受給者も特別養護老人ホーム及び指定介護老人福祉施設における個室・ユニットケアのサービスが受けられるよう支援制度の整備を一層推進すべきである。

第2 意見の理由

1 個室・ユニットケアについての国の施策

国(厚生労働省)は, 2001年(平成13年)に公表した「施設整備の考え方について」において, 「生活の場」である特別養護老人ホームにおいては, これまでの集団処遇型のケアから個人の自立を尊重したケアへの転換が求められているとし, 今後整備する特別養護老人ホームについては, 全室個室・ユニットケア(以下「ユニット型」という。)を原則とするとした。

さらに, 2003年(平成15年)に発した「指定介護老人福祉施設の人員, 設備及び運営に関する基準について」(老計発第0319001号・老振発第0319001号により改正), 「特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準について」(老発第0319001号により改正)及び2010年(平成22年)に発した「一部ユニット型特別養護老人ホーム等の基準の解釈について」(老健局高齢者支援課, 同振興課, 同老人保健課発通知)により, 従来型多床室とユニット型を併用した「一部ユニット型指定介護老人福祉施設」及び「一部ユニット型特別養護老人ホーム」については, 限定的にしか認めない方針を明らかにして, これまで, 特別養護老人ホーム及び指定介護老人福祉施設については, 全室個室・ユニットケアとすることを目指してきた。2014年度(平成26年度)までに特別養護老人ホーム, 指定介護老人福祉施設の定員ベースで70%をユニット化することを目標と定め(介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針(平成18年3月31日厚

労告314号)),その達成率は2010年度(平成22年度)現在24.2%である(厚生労働省「平成22年介護サービス施設・事業所調査結果の概要」)。

2 地域主権改革一括法の成立

しかるに、今般、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(地域主権改革第2次一括法)が成立し、老人福祉法第17条に第2項が、また介護保険法第88条に第3項がそれぞれ新設され、特別養護老人ホーム及び指定介護老人福祉施設の居室定員については、厚生労働省令「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の施行に伴う厚生労働省関係省令の整備等に関する省令(2011年(平成23年)厚生労働省令第127号)」により、従来の「4人以下」から上記国の方針に従い「1人」に改められたものの、いわゆる「参酌すべき基準」として位置付けられ、都道府県又は市町村が地域の実情に応じて、条例において、自主的に定めることが可能となった。これを受けて、既に一部の自治体(特に都市部)では、上記の国の方針とは異なり、特別養護老人ホームの待機者解消や生活保護受給者及び低所得者の負担軽減を理由に、居室定員を「4人以下」と定めて、多床室(従来型)や一部ユニット型を広く認めようとする条例制定の動きがある。これでは国の2014年度(平成26年度)までにユニット化割合を70%にするという目標の達成は不可能となる。

3 高齢者の暮らしについての当連合会の考え

当連合会では、高齢者の暮らしに関連し、以下のシンポジウムを開催し、高齢で介護が必要になっても、これまで暮らしてきた地域で自分らしく安心して暮らすということは、人の尊厳を保持する観点からも重要であることを繰り返し提言してきたところである。

- ・1995年(平成7年)人権擁護大会シンポジウム(於:高知県)
「高齢者の人権と福祉 - 介護のあり方を考える」
- ・2001年(平成13年)人権擁護大会シンポジウム(於:奈良県)
「高齢者・障害者主権の確立を! 契約型福祉社会と権利擁護のあり方を考える - 介護・財産管理・生活支援の充実に向けて」
- ・2005年(平成17年)人権擁護大会シンポジウム(於:鳥取県)
「いつまでもこの地域で暮らしたい - 高齢者、障がいのある人が地域で自分らしく安心して暮らすために - 」

このことは、仮に、自ら施設での生活を望んだり、要介護の重度化などによ

って施設で暮らさざるを得なくなったりした場合も同様であって、地域で暮らしていたときと同じ暮らしが施設でできるように配慮されなければならない。そして、施設において、地域で暮らしていたときと同じ生活を実現するには、自宅と同様にプライバシーが保たれた居住環境で日常生活に近い生活が確保される必要がある。そのためには、個室で、他の入居者と交流しつつ人間関係を形成できるユニットケア方式が採用・整備されることが望ましいことは明らかである。

したがって、各都道府県（特別養護老人ホームについては指定都市及び中核市も含む。）は、国の方針である特別養護老人ホーム及び指定介護老人福祉施設の居室定員を「1人」とする基準を遵守し、ユニット型が実現するよう条例を制定すべきものとする。

4 低所得者，生活保護受給者についての支援策

都市部の自治体では、従来型多床室や一部ユニット型を広く認めるべき理由として、ユニット型の特別養護老人ホーム又は指定介護老人福祉施設を利用することについては、居住費負担の問題があり、低所得者や生活保護受給者は利用しにくい現状にあることを指摘する。しかしながら、国は、2011年度（平成23年度）から、社会福祉法人等による生計困難者に対する介護保険サービスに係る利用者負担軽減制度事業を実施し、低所得で生計が困難である者の居住費に係る利用者負担額の全額を支給できるとし、この事業の対象として居住費負担が発生しない場合には、生活保護受給者も特別養護老人ホーム又は指定介護老人福祉施設の個室に入居することを可能とした。

また、2012年度（平成24年度）からは、ユニット型個室の居住費及び滞在費について、介護保険利用者負担第3段階の負担限度額を引き下げるなどの措置も講じることとしている。

このように、個室・ユニット型の特別養護老人ホーム又は指定介護老人福祉施設に低所得者，生活保護受給者も入居利用できるような環境が整備されつつあることを踏まえるべきである。もっとも、それでも対象となる利用者が限られているので、全ての低所得者あるいは生活保護受給者が特別養護老人ホーム又は指定介護老人福祉施設の個室・ユニットケアサービスを受けられるよう、国及び自治体は、上記の費用負担，介護保険対応などを含む制度的な支援措置の整備を一層推進することが必要である。

5 入所待機者問題との関係

同様に、都市部の自治体では、従来型多床室や一部ユニット型を広く認めるべき理由として、特別養護老人ホームのいわゆる入所待機者問題を指摘する。

しかしながら、全国で約42万1000人の特別養護老人ホーム入所申込者がいるとされているが（厚生労働省の2009年（平成21年）12月22日調査）、あくまで延べ人数であって（重複して複数の施設に申込みがなされているものを含む。）実数はかなり少ないと考えられ、数万人程度という推測もなされている。

そもそも、特別養護老人ホーム等の施設に入所することだけが高齢者の住まいの選択肢ではなく、介護を受けて地域で暮らすことができるのであれば、できる限りその方向が目指されるのが望ましい。国は、介護保険法を改正して、2012年度（平成24年度）から、施設ではなく在宅での生活を前提とした「24時間対応の定期巡回、随時訪問介護看護サービス」などの提供を開始した。また、これと同時に、高齢者の居住の安定確保に関する法律（高齢者住まい法）を改正して、要介護度の比較的低い高齢者向けの住まいとして「サービス付き高齢者向け住宅」を創設（2024年（平成36年）までに60万戸を予定。）するなど、施設以外の生活の場について整備を進めており、高齢者の居住環境も選択可能な条件が整えられつつある。このような状況の中で、いわゆる入所待機者問題が多床室あるいは一部ユニットケア型を存続させる理由とされるべきではない。

6 ユニット型と多床室の整備費用等に差がないこと

なお、ユニット型と多床室（一部ユニット型を含む）の整備費用等には、ほとんど差がないことが明らかになっており（厚生労働省「第67回社会保障審議会介護給付費分科会」資料参照）、ユニット化の推進が事業者の費用負担の増大に繋がるような事情は認められない。むしろ、2012年度（平成24年度）介護報酬改定により、従来型多床室の介護報酬がユニット型より低く設定され、また、福祉医療機構による「社会福祉振興助成費補助金」についても、ユニット型特別養護老人ホームの建築や土地取得のためであれば貸付金の償還期間や据置期間が延長される優遇措置が取られていることを考慮すると、ユニット型として整備する方が、経営的にもメリットが大きいといえる。

7 まとめ

よって、利用者の尊厳を保持するために、各都道府県（特別養護老人ホームについては指定都市及び中核市も含む。）は、今後整備される特別養護老人ホーム及び指定介護老人福祉施設における居室について、定員を「1人」とし、全室個室・ユニットケアとする条例を定めるべきである。

また、国及び各自治体は、低所得者、生活保護受給者も特別養護老人ホーム及び指定介護老人福祉施設における個室・ユニットケアのサービスが受けられ

るよう支援制度の整備を一層推進すべきである。