



※1 上記は、大卒の一般職員の例であり、縦軸は給料月額、横軸は勤続年数をあらわす。

※2 大卒者の初任給については、事業団が10号給、上記の京都市にある老人福祉施設のケースでは6号給と定められている。

※3 昇給は、1年に1号ずつなされるものとする。

(単位：円)

勤続年数	1年	10年	20年	30年
事業団(A)	191,800	269,200	334,700	365,800
京都市内にある老人福祉施設(B)	179,700	239,900	279,500	299,200
(A)-(B)	12,100	29,300	55,200	66,600

給料表についての問題点をまとめると以下の如くである。

- ① 事業団の給料表は、行政職用の俸給表と教育職給料表(2)との合成給料表である。
- ② 事業団の給料表によれば、勤続年数が長くなるにつれ本俸が急激に上昇していくようになる。
- ③ 市老協の給料表は、福祉職用の俸給表よりも低い金額に設定されている。
- ④ 市老協の給料表を用いる場合は、職員の勤続年数が長くなっても、本俸は事業団の給料表を用いるほど大きくなるらない。
- ⑤ 事業団に勤続年数の長い職員が多ければ多いほど、事業団と市老協の給料表を用いている施設との本俸の差額は大きくなっていく。

上記の⑤について確認するため、洛南寮における勤続年数別職員数を見ておくことにする。

(平成13年6月15日)

勤続年数	5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 15年未満	15年以上 20年未満	20年以上 25年未満	25年以上	計
人数	6人	4人	8人	19人	10人	3人	50人

※ 嘱託職員を除く。

※ 勤続年数は、現施設だけでなく、事業団が運営する他の福祉施設での経験年数を含む。

※ 1年未満の月数は、四捨五入とする。

洛南寮においては、勤続10年以上の職員は50人中40人となっており、割合にすると職員全体の80%にもなっている。

以上の検証結果から、洛南寮における職員一人あたり給与支給額が他の老人福祉施設に比べ高くなっている原因は、つぎのとおりであると考える。

- ① 本俸が高く設定された行政職用の給料表と教育職給料表(2)との合成給料表を採用している。
- ② 本俸が非常に高いベテラン職員が多い。

制度転換による経営状況の変化に対処するため、京都市内の民間施設は、給料表や期末・勤勉手当など給与体系の見直しを積極的に行ってきた。事業団においては、事業団の給与規程にしたがって給与の支給は適正に行われてきている。民間との給与格差については、事業団が京都府の給与規程を準用していることを考えれば、やむを得ないことであると判断される。

事業団は、制度的硬直性が壁となり、その時々を経済情勢等に応じた経営を行うという土壌が排斥されている。その結果、他の民間の施設とはかけ離れた人件費率を作り出していると推定される。

3. 洛南寮の養護老人ホーム機能

(1) 養護老人ホームの設立経緯及び展開

わが国の高齢者に対する施設保護は、昭和4年の救護法による救護施設の一つである養老院の創設が出发点であり、その後生活保護法の養老施設として引き継がれ、65歳以上の高齢者が対象となった。

終戦を契機として、政治、経済、社会状況は一変し、やがて、貧困問題から分離した高齢者の福祉問題が台頭することとなった。こうして、高齢者を取りまく社会変動から民間において法制定を求める動きが活発になり、昭和38年老人福祉法が成立し

た。これにより、生活保護法上の養老施設は老人福祉法上の養護老人ホームへと引き継がれ、以降、養護老人ホームは、高齢者にかかる施設福祉の中心として長い間大きな役割を果たしていくことになる。しかし、昭和 50 年以降、その主役の座を特別養護老人ホームに奪われ、昭和 51 年には満床状態でないという理由から施設の新設を認めない方針が採用される。

介護保険制度の導入以前は、特別養護老人ホームも養護老人ホームと同様に措置制度下におかれていたが、平成 12 年 4 月の介護保険導入により、特別養護老人ホームは介護保険の給付対象施設として認定され、養護老人ホームは依然として措置制度下に据え置かれることになった。介護保険法が制定されて以降、特別養護老人ホームへの入所希望者が急増し、施設への入所は 1~2 年待ちというケースもあるなかで、養護老人ホームは特別養護老人ホームに入所するまでの待機所としての役割が大きくなってしまった。

平成 11 年度以降、養護老人ホームは、特別養護老人ホームへの入所希望者のうち介護認定で自立または要支援者と認定された者の受け皿として、地域状況によってふたたび新設が認められることになり、平成 12 年 10 月 1 日現在、全国で 949 施設(定員 66,895 人)となっている。

以上、養護老人ホームについて、設立経緯から現状までを述べてきたが、長い歴史のなかで、養護老人ホームの社会的役割は相当に変化しているといえる。実際問題として、各施設においては、入所者の高齢化、重度化、痴呆化が進行しつつあり、特に精神障害関係の高齢者の増加が目立ち、救護施設化の傾向をも示しはじめていると考えられる。

(2) 養護老人ホームの現状

1) 利用者の減少

つぎは、洛南寮養護老人ホームにおける過去 5 年間の人員及び利用率であり、この 5 年間で利用率が 4%も低下している。

	定員	人員	利用率
H9 年度	100 人	97 人	97%
H10 年度	100	96	96
H11 年度	100	95	95
H12 年度	100	94	94
H13 年度	100	93	93

洛南寮における利用者の減少については、京都府内における老人福祉施設数の変化をひとつの要因としてあげることができる。

洛南寮は、昭和22年に京都府の養老施設として設置された。昭和20年代後半から昭和30年代を中心に養護老人ホームの民間レベルでの整備が進み、昭和38年に老人福祉法の制定により特別養護老人ホームが制度として設けられ、昭和46年には社会福祉施設緊急整備5ヶ年計画が発表されたことにより、特別養護老人ホームの整備も大幅に進められた。洛南寮が設置された当時に比べ、現在では、京都府内における老人福祉施設は相当数増加しており、これにより洛南寮の入所者数に変化が生じるのもやむを得ないと判断される。

上記のように、洛南寮養護老人ホームへの入所希望者が減少傾向にあるにもかかわらず、特別養護老人ホームは常に不足の状態が続いており、待機者が相当数いるといわれている。これは単に洛南寮養護老人ホームへの入所者が減少しているのではなく、他の施設も含め養護老人ホームへの入所それ自体が減少していることを示しているものとみることができる。

そこで、ある社会福祉法人の事務局長に面会し、現場の声を聴いてみることにした。この氏が勤務する社会福祉法人は京都市内にあり、養護老人ホームと特別養護老人ホームを併設している。

同氏によれば、介護保険制度の導入により、特別養護老人ホームが介護保険の給付対象施設となって以降は、特に養護老人ホームへの入所者が減少を続けているという。また、その理由として、「入所の際に行われる所得調査」をあげた。

入所者からは、「養護老人ホームと特別養護老人ホームではさほど違いがない。」という声が聴かれる。特別養護老人ホームは、基本的に介護認定を受けることができれば入所可能となるが、措置制度下にある養護老人ホームには、経済的条件が課されている。つまり、入所の際に行われる所得調査に対する心理的な抵抗感が、養護老人ホームの利用をためらわせる一因になっているというのである。

以上の理由により、養護老人ホームよりも、特別養護老人ホームへの入所希望者が多くなっていると考えられる。

このように、養護老人ホームの需要が減少しているにもかかわらず、養護老人ホームの経営を続けている理由について質問したところ、つぎのような回答を得た。

「最近では、病院等を経営する医療法人が母体となり、新たに社会福祉法人を設立して特別養護老人ホームを運営するケースが増えている。これは、介護を必要とする高齢の入院患者が退院する場合、系列の特別養護老人ホームに入所させようという、病院側の考えによるものである場合が多い。

このような状況のなかで、特別養護老人ホーム単独の施設で入所者を確保し、経営を続けることは困難を極める。したがって、たとえ入所希望者が減少したとしても、身寄りのない高齢者にとって介護を必要とすることとなった場合には、特別養護老人ホームへの入所が円滑に進められる施設として養護老人ホームを残しておくことが必要なのである。」

以上のことから、洛南寮養護老人ホーム及びそれを取りまく状況について留意されるべき点を整理するとつぎのとおりである。

- ① 洛南寮養護老人ホームが設置された当時に比べ、老人福祉施設は相当数増加しており、洛南寮の必要性は低下している。それは、洛南寮に限らず、養護老人ホーム全体についていえることである。
- ② 現在の養護老人ホームの社会的位置付けは、結果的に見て特別養護老人ホームに入所するための待機所と化している傾向がある。
- ③ 今後予想される老人福祉分野の競争化時代において、現状のままの運営を続けていくことは、経営効率の点からみて危機に瀕する可能性が大きい。

なお、介護保険導入時に養護老人ホームの今後のあり方について、参議院における『養護老人ホームのあり方については、別途所要の検討を行うこと』との付帯決議を受けて国としての対応方針が検討されているため、京都府もこれらを踏まえての対応が必要である。

2) 入所者の高齢化及び痴呆化

つぎは洛南寮養護老人ホームの過去5年間における入退寮の状況である。

(単位：人)

月 別	入寮者	退 寮 者 数					計	延人員
		転退寮※	帰 郷	死 亡	変 更	その他		
H9年度	13	2	1	4	0	5	12	34,909
H10年度	9	5	1	2	0	2	10	35,387
H11年度	17	11	1	4	0	2	18	34,585
H12年度	10	1	1	5	0	3	10	34,304

H13年度	16	10	0	7	0	0	17	33,640
計	65	29	4	22	0	12	67	—

※転退寮は、介護度があがって特別養護老人ホームに移動するケースである。

退寮については、転退寮によるものがもっとも多い。帰郷については、平成9年～平成13年までの5年間で4人という状況であった。

(平成14年3月31日現在)

	家庭の環境	経済的	単身	計
男	7人	0人	24人	31人
女	23	0	39	62
計	30	0	63	93

入所原因については、経済的な事情を主たる原因として入所した者はおらず、家庭環境や単身であることを主たる原因として入所した者がほとんどである。つまり、養護老人ホームでは、家族に養護する者がいないことが原因で入所してくる人が大半で、一度入所すると転退寮(特別養護老人ホームへの転籍)でもしない限り、帰郷(家庭復帰)するケースはほとんどない。したがって、入所は長期化の傾向を呈していく。それは、以下の数字をみれば明らかである。

(入所期間)

(平成14年11月1日現在)

1年未満	1～3年	3～5年	5～10年	10～15年	15年～	計
8人	26人	19人	18人	9人	11人	91人

(年齢別入所者数)

(平成14年3月31日現在)

	男	女	計
30歳～59歳	0人	0人	0人
60～64	1	1	2
65～69	5	3	8
70～74	7	6	13
75～79	5	11	16
80～84	7	16	23
85～89	3	16	19
90～94	3	7	10
95歳以上	0	2	2
計	31	62	93
平均年齢	77歳	83.5歳	80.3歳

※ 最高齢者は、96歳の女性である。

入所者の要介護の状況についても整理してみた。

(平成14年11月1日現在)

要支援	介護度1	介護度2	介護度3	介護度4	介護度5	計
6人	7人	6人	5人	0人	0人	24人

上記の数字をみる限り、介護の必要な入所者は全体の25%程度となっているが、入所者のなかには介護認定を受けていないだけで実際には要介護者が相当数存在している。実際、洛南寮の職員に聞いたところによれば、入所者の約半数に痴呆の症状が