

論文

高齢者住まい法改正の背景と課題

関口 昌利 (佐久大学信州短期大学部)

A background and problem of the revision of
the law about the stable securing of residence of the elderly person

Masatoshi Sekiguchi
(Department of Shinshu Junior College at Saku University)

Abstract: The Purpose of this study is to think about the current situation and problems of living development and environmental improvement that can live in peace in the region the elderly dear old..

Keywords: Increase of elderly households, transition of senior housing policy, housing for service with the elderly, The elderly as a subject of life, comprehensive community care system

I. はじめに

国立社会保障・人口問題研究所が公表した 2013 年 (平成 25 年) 1 月推計の「日本の世帯数の将来推計 (全国推計)」によると、世帯総数は 2019 年の 5307 万世帯でピークを迎え、その後は減少に転じる (図 1)。ところが、世帯主が 65 歳以上である世帯は、単独世帯と夫婦世帯ともに増加傾向 (夫婦世帯は 2020 年がピーク) にあり、世帯主の高齢化は進んでいく (図 2)。

核家族化や高齢化が急速に進む中で、高齢の単身者や夫婦のみの世帯が増加しており、介護・医療と連携して

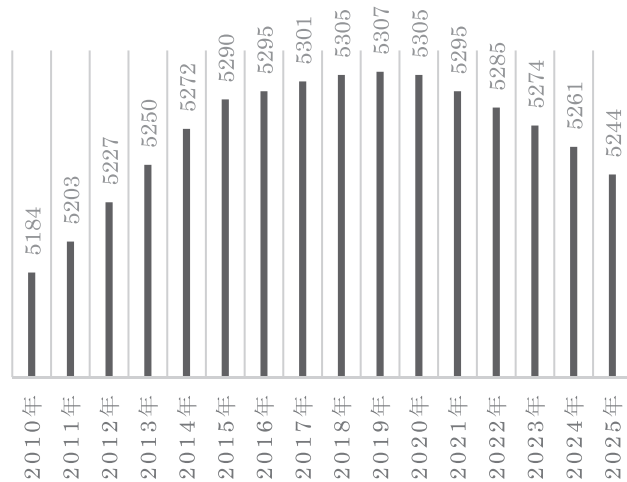
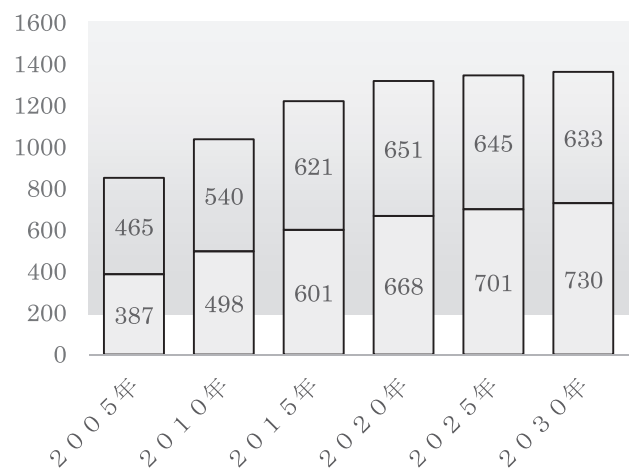


図 1. 世帯総数の推移 (単位: 万世帯)



□ 高齢者単身世帯 □ 高齢者夫婦世帯

図 2. 65 歳以上高齢者世帯の推移 (単位: 万世帯)

高齢者を支援するサービスを提供することが重要である。本稿は、高齢者が住み慣れた地域の中で、安心して暮らすことができる住まいづくりと環境整備について、その現状と課題について考えることを目的とする。

II. 高齢者向け住宅施策の変遷について

わが国における戦後の高齢者向けの住宅施策が、住宅行政および福祉行政によってどのように取り組まれてきたのか、1960 年代以降の主な住宅施策について、年代を追って紹介する⁽¹⁾。

1. 1960年代～1980年代の取り組み

住宅行政における高齢者向けの住宅施策の取り組みは、1964（昭和39）年の老人世帯向け特定目的公営住宅の供給が最初といわれる。これは、高齢者を扶養する勤労者世帯への支援策から始まっている。

1980（昭和55）年に公営住宅法が改正され、高齢者と身体障害者の公営住宅への単身入居が認められるようになった。知的障害者と精神障害者の単身入居枠が認められたのは2006（平成18）年である。

1987（昭和62）年に、バリアフリー化された住宅と生活援助員による日常生活支援サービスの提供を併せて行う高齢者世帯向けの公共賃貸住宅の供給事業としてシルバーハウジング・プロジェクトが始まった。生活援助員（ライフサポートアドバイザー）とは、必要に応じて日常生活上の生活相談・指導、安否確認、緊急時の対応、一時的な家事援助などのサービスを提供し、地域自立生活支援事業の高齢者の安心な住まいの確保に資する事業として、市町村が地域の実情に応じて派遣する者である。

2. 1990年代の住宅施策

1990（平成2）年にシニア住宅供給推進事業が制度化され、高齢者向けの生活支援サービス付き住宅の供給が始まった。当初、事業主体は住宅都市整備公団や地方住宅供給公社に限定されていたが、1995（平成7）年以降は公益法人や民間法人も行えるようになった。

1994（平成6）年に建設省（現国土交通省）は生活福祉空間づくり大綱を策定し、①高齢者・障害者の身体状況に対応したバリアフリー化の推進②高齢者対応住宅へのリフォームの促進③福祉機器の研究開発、福祉機器が使いやすい住宅の技術開発④公共賃貸住宅における高齢者・障害者の入居の優遇⑤高齢者・障害者の民間賃貸住宅への入居の円滑化などの具体的施策を掲げた。1998（平成10）年に高齢者向け優良賃貸住宅制度（高優賃）が創設されて、シニア住宅供給推進事業がこの制度に収束された。

1999（平成11）年に住宅の品質確保の促進等に関する法律（品確法）が制定され、第三者機関が住宅の基本性能を客観的に評価する住宅性能表示制度がスタートし、消費者が安心して住宅を取得できることを目指した。

3. 高齢者住まい法の制定

2001（平成13）年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）が制定され、高齢者が安心・快適に暮らせる居住環境の整備を持ち家・借家の両市場で推進するための施策が打ち出された。

高齢者住まい法の骨子は以下の通りである。

- ①民間活力を活用して高齢者向け優良賃貸住宅の供給を促す。
- ②高齢者の入居を拒まない賃貸住宅を登録し、家主に対して滞納家賃の債務保証を行う。
- ③賃貸住宅に高齢者が亡くなるまで住み続けられる終身建物賃貸借制度を導入する。
- ④持ち家のバリアフリー改良に対し、元金を死亡時に一括返済する特例制度を創設する。

2005（平成17）年に高齢者専用賃貸住宅（高専賃）が創設された。これは、高齢者向け優良賃貸住宅のいわば民間版であり、諸外国で行われている福祉政策と住宅対策との統合の日本版ともいえる。いわゆる高専賃では、まず住まいの充実が前提となり、その上でどのようなケアを提供するかになる。高専賃では、賃貸契約を入居者との間に結び、そのうえで入居者の要望に沿ったケアを提供する。入居者は借家権を持ち、家主の都合によって追い出されることはない。

4. 住生活基本法の制定

2006（平成18）年に住生活基本法が制定、施行された。この法律は、新しい住宅政策の憲法ともいえるもので、戦後以来の住宅政策を抜本的に改革し、真に豊かな住生活の実現を図るための基本理念や新しい長期計画について定め、高齢期のQOL（生活の質）実現を正面に据えて、量から質への政策へ転換したものである。この法律に基づき、住生活安定向上のための施策を総合的・計画的に推進するため、国と都道府県では住生活基本計画を策定している。バリアフリー化についても明確な数値目標が掲げられており、高齢者や障害者を含めたすべての人々が安心して生活できる住宅・住環境整備の進展を目指している。

Ⅲ. 高齢者向け住宅政策見直しの背景

家族の支援が期待できない単身高齢者世帯、後期高齢者が急増する一方で、それを支える側の若い世代は減少している。わが国の社会保障費の抑制は待ったなしであり、施設整備に頼ることなく、高齢者が住み慣れた地域の中で、自助・互助を鍛えながら、効率的に公的サービスを使って住み続けることができる仕組みづくりが求め

られる。高齢者向け住宅政策が転機を迎え、その見直しが必要となった背景について、日本総研調査部副主任研究員飛田英子は、「核家族化や長寿化等により単身や夫婦のみの高齢者世帯（以下、単独高齢世帯）数が増加するも、彼らの居住の確保が求められている事情がある。貸主が高齢者の入居を敬遠する、バリアフリー対応がとられていない、あるいは年金生活者にとっては家賃が高い等、もともと高齢者が入居可能な賃貸住宅は絶対的な不足が指摘されているうえ、持ち家を含めずでに居住が確保されている場合でも、重度な要介護状態になっても高齢者が住み慣れた地域で暮らしていけるよう、医療・介護・予防や生活支援等を一体的に提供する地域包括ケアシステムの構築が推進されているが、その実現のためには高齢者の安定的な居住の確保が大前提になる。」(2)と述べている。

厚生労働省は、団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に重度な要介護状態となっても、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい、医療、介護、予防、生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を推進している。一般財団法人高齢者住宅財団調査研究部長の落合明美は、「わが国でも地域包括ケアシステムの基盤が住まいであると位置づけられ、社会保障政策上、ようやく住まいの重要性にスポットが当たり始めた。平成24年度に地域包括ケア研究会が示した図解（図3）は、まさにすまいとすまい方をベース（鉢）として描いている。高齢者のプライバシーと尊厳が十分に守られた住まいが提供され、その住まいにおいて安定した日常生活を送るための生活支援・福祉サービスがあることが基本的な要素となって、はじめて専門サービスが効果的に入ることができると明記されている。以上から、高齢者の住まいは単なる空間の提供にとどまらないことがわかる。」(3)と説明している。

日本の高齢者住宅は、諸外国と比較しても不足している。全高齢者に対する介護施設と高齢者住宅の割合は、2005年の日本が全体の4.4%（施設系3.5%、住宅系0.9%）に対して、デンマーク（2006年）は全体の10.7%（施設系2.5%、住宅系8.1%）であり、日本と住宅事情が大きく異なる。デンマークは、1988（昭和63）年に高齢者施設の新規建設を禁止しており、代わって高齢者住宅の建設を推進している。

また、要介護度の低い高齢者も特養の申込者となっている現状からも、高齢者住まい法の改正に至った背景となっている。

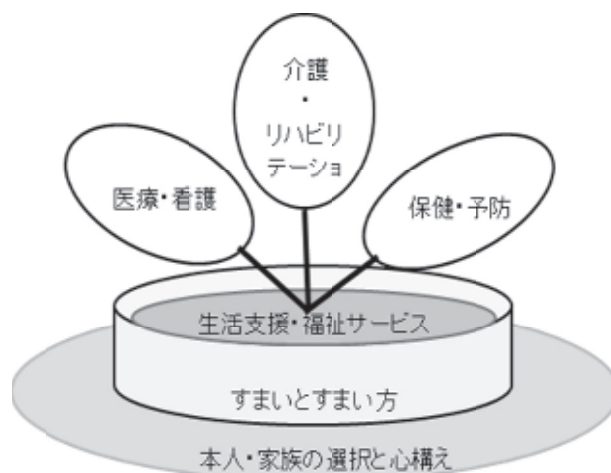


図3. 高齢者の住まいの基本

出典：平成25年3月地域包括ケア研究会
地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点

IV. 高齢者住まい法の改正

1. サービス付き高齢者向け住宅制度の創設

2011年（平成23年）4月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）の一部が改正された。（最終改正平成23年6月24日法律第74号）法改正に伴い同年10月からスタートしたサービス付き高齢者向け住宅（サ高住）は、国土交通省と厚生労働省が共同所管する高齢者の介護・医療と連携した住宅政策の一つである。国土交通省は、従来の高齢者円滑入居賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅、高齢者専用賃貸住宅を廃止して、サービス付き高齢者向け住宅に一本化するとともに、一定の基準を満たした有料老人ホームも登録できることとした。高齢者向け住まいの複雑な体系をシンプルにし、最低限のサービス（安否確認・生活相談）を義務づける等ハード面・ソフト面の最低基準を設けて質の担保を図る目的があった。

国土交通省成長戦略（2011年5月）では、急速に少子高齢化が進展するわが国において、高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らすことができる住まいを確保する方針を打ち出しており、2020年を目途に高齢者人口に対する高齢者向けの住まいの割合を欧米諸国並みの3～5%とする目標を明示している。

2. サービス付き高齢者向け住宅の概要

サービス付き高齢者向け住宅は、国土交通省と厚生労働省の2つの省が所管する高齢者単身・夫婦世帯が安心して居住できる賃貸住宅である。入居要件として、60

歳以上の者または要介護・要支援の認定を受けている者が基本だが、その配偶者、60歳以上の親族や要介護認定を受けている親族等との同居も可能である。

安否確認や生活相談の提供が必須とされているほか、食事の提供を行うことが多い。介護などのサービスは、住宅の運営主体や外部の事業者（訪問看護・訪問介護・通所介護など）と入居者が必要なサービスを選んで契約を締結することで提供される。サービス付き高齢者向け住宅が必ず提供しなければならないサービスは、安否確認と生活相談のみである。安否確認は、定期的に入居者の安否を確認すること、緊急時には病院への連絡をすることなどが含まれる。生活相談は、日常の生活を送る上での相談や心身の状況に応じた医療・介護サービスを受けるための支援が含まれる。その他の食事、入浴、排せつ、身だしなみ等の身体介助、機能訓練、終末期の看取り、買い物代行や外出支援、病医院への送り迎え、レクリエーションの実施などの生活支援は、入居前にどのようなサービスが提供されているかどうか確認が必要である。運営主体は、株式会社などの民間事業者が多くの割合を占めている。

3. 登録基準

登録は、都道府県・政令指定都市が行い、事業者へ指導・監督を行う。長野県の登録・閲覧窓口は、県庁建設部住宅課である。登録基準は、都道府県知事が策定する高齢者居住安定確保計画において定められており、規模設備、サービス、契約関係の3つに大別される⁽⁴⁾。

1) 規模・設備

- ①各専用部分の床面積は、原則 25㎡以上
- ②各専用部分に、台所、水洗便所、収納設備、洗面設備、浴室を備えたものであること
- ③バリアフリー構造であること

2) サービス

- ①安否確認と生活相談は必須。
- ②ケアの専門家が少なくとも日中常駐していること。
ケアの専門家とは、社会福祉法人・医療法人・指定居宅サービス事業所の職員、医師、看護師、介護福祉士、社会福祉士、介護支援専門員、介護職員初任者研修課程修了者

3) 契約関係

- ①書面により契約を締結する。
- ②専用部分が明示されている。
- ③賃貸借方式、利用権方式の契約のいずれの場合でも、長期入院などを理由に事業者から一方的に解

約できないことになっている等、居住の安定が図られた契約内容になっている。

- ④受領することができる金銭は、敷金、家賃・サービスの対価のみ。権利金やその他の金銭を受領することはできない。
- ⑤家賃・サービスの対価の前払金を受領する場合、
 - ・前払金の算定の基礎、返還債務の金額の算定方法が明示されていなければならない。
 - ・入居後3月以内に、契約を解除、または入居者が死亡したことにより契約が終了した場合、（契約解除までの日数×日割り計算した家賃等）を除き、前払金を返還しなければならない。
 - ・返還債務を負うことになる場合に備えて、前払金に対し、必要な保全措置が講じられていなければならない。
- ⑥サービス付き高齢者向け住宅の工事完了前に、前払金を受領することはできない。

4. 居住費用の支払い方式について

居住費用の支払いについては、月々費用を支払っていく月払い方式か入居時に一括して費用の全部又は一部を支払う前払い方式のいずれかを選択することとなる。

1) 月払い方式

一般的な賃貸住宅と同じ支払方法で、多くのサービス付き高齢者向け住宅で採用されている。家賃、共益費、水道光熱費と食費、サービス利用料も月払い分として月々支払う。

2) 前払い方式

入居時に将来の家賃等を前払いすることで、毎月の支払額は月払い方式に比べて安価となるメリットがある。有料老人ホームで採用されている方式であるが、サービス付き高齢者向け住宅においても制度上は可能であるので、事業者側の方針によっては採用されることもあり得る。

5. 有料老人ホームとの違い

1) 契約形態

サービス付き高齢者向け住宅は、建物質貸借契約を締結することが前提で、提供が必須とされている安否確認と生活相談以外の生活支援サービスを利用する場合は、サービス利用契約を別途結ぶことが必要になる。

有料老人ホームの場合、利用権方式を採用することが多い。入居の際に一時金を支払うことで、終身

にわたり居室と共用施設を利用する権利と、介護や生活支援サービスを受ける権利が保障される。前述したとおり、サービス付き高齢者向け住宅においても、一時金を入居時に支払う場合もあり得るが、制度趣旨より入居者の居住の権利を確保することが求められるので、賃貸借契約が基本となる。この場合、入居した後に部屋が変わることはない。賃貸借契約であるには、住居と安否確認・生活相談以外のサービスが別に契約され、契約書に賃貸借であることが明記されていることが必要で、敷金を受領する場合も、契約書に敷金と明示しなければならないといわれる⁽⁵⁾。

2) 職員配置

登録基準で前述したケアの専門家が少なくとも日中概ね 9 時から 17 時頃まで建物に常駐し、安否確認と生活相談のサービスを提供する。

介護付き有料老人ホームは、法律で基準が決まっており、3 人の要介護者に対し、1 人以上の介護・看護職員を配置することが義務づけられている。

3) 介護保険サービス

住宅に併設された事業所や外部の事業所から、デイサービスなどの居宅介護サービスが受けられ、事業者を個別に選んで利用契約を結ぶことになる。

介護付き有料老人ホームでは、特定施設入居者生活介護が利用できる。この場合ホーム運営事業者と契約をすることになる。

V. 現状と課題

1. 立地について

サービス付き高齢者向け住宅の登録戸数は、2014 年 4 月末で 14 万 7526 戸となり、その内大阪府が約 1 万 5000 戸と最も多く、次いで北海道、埼玉県、東京都、神奈川県、福岡県の順となっている。急速に高齢化が進む都市部を中心に供給が増えている。費用については、家賃と共益費が基本となるので、都市部では月々の費用は生活支援サービス費と食費を合わせると高額になり、入居者の負担が多くなる。そのため、家賃が安くなる地域に集中すると、その自治体の介護保険財政を圧迫してしまうという問題が発生する。さらに、前掲の落合は、「本来、地域包括ケアシステムの理念（図 4）からいえば、大都市の低所得高齢者が要介護状態になることで住み慣れた地域から離れざるを得なくなるのは望ましいことではありません。平成 26 年度は第 6 期介護保険事業計画

策定の年ですが、要介護者向けのサ付き住宅に関しては、計画に基づいた立地誘導や、公有地を活用した低価格のサ付き住宅の整備促進、増え続ける空き家の活用など、適正配置や居住の安定のために具体的な施策が望まれる。」⁽⁶⁾と今後の課題について述べている。

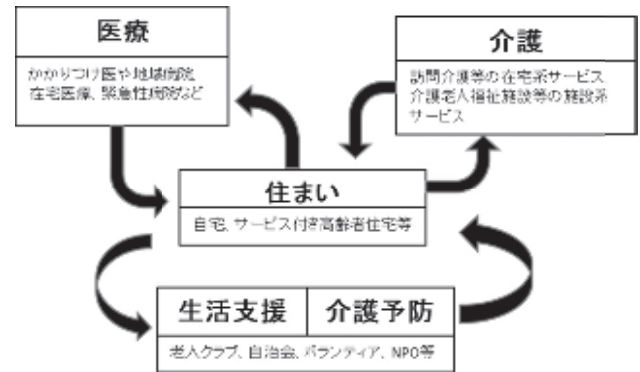


図 4. 地域包括ケアシステムの姿のイメージ図

※地域包括ケアシステムは、おおむね 30 分以内に必要サービスが提供される日常生活圏域（具体的には中学校区を単位として想定している）。

2. 居住者について

財団法人高齢者住宅財団が平成 25 年 3 月に公表したサービス付き高齢者向け住宅等の実態に関する調査研究報告書⁽⁷⁾によると、全入居済みのサービス付き高齢者向け住宅において、単身入居者が 100%の割合は 56.4%であり、半数以上の物件で全入居者が単身高齢者であった。

入居者の要介護度は、要支援 1 から要介護 2 までの軽介護度の入居者が全体の 54.6%を占めた。平均要介護度は 1.8 であった。

年齢分布では、80 歳代の入居者が 53.7%を占め、90 歳以上の入居者は 17.0%であり、全入居者の約 71%は 80 歳以上であった。

入居動機の 78.5%が「独り暮らしが不安になったため」であり、「介護が必要になったため」が 73.4%、次いで「食事の提供があるから」が 42.7%であった。（複数回答）。

ここ 1 年 5 ヶ月間（平成 23 年 4 月～24 年 8 月）に退去した者の退去先については、「死亡による退去」が 23.9%と最も多く、次いで「医療機関への入院」の 17.2%、「家族・親族宅」12.3%、「特養への入居」5.0%、「グループホームへの入居」4.0%という結果であった。

想定している所得階層は、中間所得層が 57.5%と半数を超え、次いで低所得層が 17.4%であった。

看取りについては、25.3%が「実施している（実績あ

り)」との回答であり、また、32.7%は「実績はないが対応可能」という回答であった。「実施していない」は30.8%であった。

サービス付き高齢者向け住宅は、介護を必要とする中間所得層のための住宅として位置づいていると判断できる。補助金等の供給促進策により住宅の供給量は今後とも増えるとみられるので、居住者の介護度が重度化した際にも居住を継続できる体制を整えておかないと入居者確保は困難になることが考えられる。現時点では介護が必要ないものの、日常生活に不安を持つ単身高齢者の住み替えニーズは増えることが予想されるので、24時間対応の訪問サービスや複合型サービスなどを整備していくことが一層期待される。また、低所得層向けほど入居率が高い傾向にあるので、医療機関等から自宅に戻れない低所得層の受け皿としての役割を果たしている実態が伺える。

3. 職員の体制について

最も中心的な役割を担う職員1名の勤務形態は、「併設事業所との兼務」が54.6%と「住宅の職員として専従」より若干多くみられた。兼務する事業所の種別としては、「訪問介護事業所」との兼務が最も多く57.5%であった。同じく最も中心的な役割を担う職員1名の保有資格は、ホームヘルパー2級が60.4%と最も多い。日中の人員配置人数は、1人が最も多く30.4%で、次いで3人が19.8%であった。夜間の人員に関しては、全体の81.6%で配置されていたが、16.8%は夜間の人員配置は無かった。

ケアマネジャーとのミーティングは、「定期的に実施」が26.0%、「不定期に（必要があれば）実施」が54.9%であった。介護事業者とのミーティングは、「定期的に実施」が25.7%と低い結果であった。

安否確認と生活相談という必須サービスに携わる職員には、ソーシャルワーク・ケアワーク・コミュニティワーク、看取り、権利擁護といった広範な知識と技術が求められるが、併設事業所との兼務が半数を占めていることや要介護者を対象としていることなどを考慮すると、現状では職員の役割や業務内容が不明確であると言わざるを得ない。落合は、「サ付き住宅では医療や介護は『外付け』が基本で、常駐が義務づけられている『状況把握・生活相談』の職員を介して地域の社会資源とつながることが期待されている。（中略）いわゆる『囲い込み』でミニ施設化したサ付き住宅は、本来の制度がめざす姿ではない。サ付き住宅事業者には、入居者に地域社

会とのかかわりとサービス利用の選択権を保障しつつ、健全に事業を運営することが義務づけられているともいえる。」⁽⁸⁾と述べている。国交省と厚労省は、定期巡回・随時対応型訪問介護看護のサービスとサービス付き高齢者向け住宅をセットにしたものを一つのモデルとして掲げている。地域包括ケアシステムの構築に資するように、その制度趣旨に適った仕組みを普及させることが重要だと考える。

VI. まとめ

国土交通省は平成27年4月7日、サービス付き高齢者向け住宅について、生活に便利な中心市街地への建設を促すための対策をまとめた。市町村に建設が望ましい地域や必要な施設数を盛り込んだ計画を作るよう要請し、計画に沿った施設の建設に対し、現行で1戸当たり100万円が上限の補助金の引き上げといった優遇策を検討する。ほかに中心部への建設促進策として、コストを下げるため、公営住宅跡地や廃校といった公的施設、民間の空き家などの活用を挙げている。さらにサービスの質向上のため、地域の医療、介護サービスとの連携を促進し、戸数に応じた人員配置の基準作りも検討するという。

サービス付き高齢者向け住宅は、自立型住まい・支援型住まい・介護型住まいの特徴を併せ持ち、入居者の経済的負担を軽減できる住宅として、富裕層を対象とした有料老人ホームにない役割を今後果たすことが期待され、計画的に全国で整備されることが必要である。

【引用文献・参考文献】

- (1) 東京商工会議所テキスト改訂委員会：福祉住環境コーディネーター検定試験2級公式テキスト改訂版 東京商工会議所 pp26-29 2011
- (2) 飛田英子：高齢者向け住宅政策の現状と課題－地域主導でサ高住の機能拡充を－ J R I レビュー 株式会社日本総研 2015 13巻22号 pp43-56
- (3) 落合明美：総論サービス付き高齢者向け住宅のねらいと課題 ふれあいケア 全国社会福祉協議会 2014 第20巻第11号 pp12-18
- (4) 国土交通省・厚生労働省：サービス付き高齢者向け住宅パンフレット－高齢者が安心して生活できる住まいづくりを推進するために－ p3
- (5) 社団法人全国有料老人ホーム協会・一般財団法人サービス付き高齢者向け住宅協会：－高齢者向け住ま

いを選ぶ前に－消費者向けガイドブック pp1-11

(6) 落合明美：前掲(3) p12

(7) 財団法人高齢者住宅財団：サービス付き高齢者向け
住宅等の実態に関する調査研究 平成 24 年度老人保
健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業
2013

(8) 落合明美：前掲(3) p14