

国立国会図書館

高齢者向け居住施設・住宅の現状と課題

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 817(2014. 3. 4.)

はじめに

I 高齢者向け居住施設・住宅の現状

- 1 高齢者向け居住施設・住宅の概要
- 2 自治体における高齢者居住安定確保計画の策定
- 3 国による介護サービス基盤等の整備支援

II 高齢者向け居住施設・住宅をめぐる諸問題と制度改革

- 1 都市部の高齢化対策
 - 2 防災対策
 - 3 利用者トラブル
 - 4 特別養護老人ホームをめぐる問題
- おわりに

- 昨今の急速な高齢化の進展に伴い、特別養護老人ホームのいわゆる入所待機者等の問題が生ずるとともに、高齢者向け居住施設や高齢者向け住宅に対する国民の関心がますます高まっている。
- 高齢者向け居住施設・住宅については、国の「都市部の高齢化対策に関する検討会」が平成25年9月に取りまとめた報告書において様々な課題が提示されており、また、防災面及び利用面で種々の制度改革が進められている。
- 高齢者向け居住施設・住宅のうち、特に特別養護老人ホームについては、入所要件や補足給付等、多くの問題点が指摘されている。

国立国会図書館
調査及び立法考査局社会労働課
さとう みちお
(佐藤 通生)

第817号

はじめに

政府は、高齢者の福祉・住宅政策の一環として、「老人福祉法」（昭和 38 年法律第 133 号）に規定する老人福祉施設¹、有料老人ホーム等の整備や、これらの施設等で提供される「介護保険法」（平成 9 年法律第 123 号）に基づく介護サービス²に係る施策を展開しており、近年では、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援のため、地域包括ケアシステム³の構築を推進するなどしている。また、平成 26 年の第 186 回通常国会には介護保険に関する改正法案⁴が提出され、今後の高齢者をめぐる政策の動向が注目されている。

一方、昨今の急速な高齢化の進展に伴い、特別養護老人ホームのいわゆる入所待機者等の問題が生ずるとともに、上記の老人福祉施設その他の高齢者向け施設・住宅に対する国民の関心がますます高まっている。

本稿では、老人福祉施設その他の主な高齢者向け施設のうち主として長期の居住に供されるもの及び高齢者向け住宅（以下「高齢者向け居住施設・住宅」という。）を対象として、その現状を概観した上で諸問題と制度改革の動きを整理する。

I 高齢者向け居住施設・住宅の現状

1 高齢者向け居住施設・住宅の概要

（1）高齢者向け居住施設・住宅

高齢者向け居住施設・住宅には、老人福祉法に規定する特別養護老人ホーム⁵、有料老人ホーム等のほか、介護保険法に規定する介護老人保健施設等、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」（平成 13 年法律第 26 号。以下「高齢者住まい法」という。）に規定するサービス付き高齢者向け住宅等がある。

このように、高齢者向け居住施設・住宅の制度は多岐にわたっており、それぞれの基本的な性格等の概要と施設数・利用者数等を示すと表 1 のとおりとなる。また、利用者の所得と自立度により整理して概念図で示すと図のとおりとなる。

高齢者向け居住施設・住宅への入所・入居は、特別養護老人ホーム、養護老人ホーム及び認知症高齢者グループホームについては自治体が必要に応じて入所措置を採り、設置主

¹ 老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム、老人福祉センター及び老人介護支援センターが該当する（老人福祉法第 5 条の 3）。

² 介護保険制度の現状と課題については、中川秀空「介護保険制度改革をめぐる論点」『レファレンス』757 号 2014.2, pp.3-24. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8426049_po_075701.pdf?contentNo=1> を参照。なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は 2014 年 2 月 25 日である。

³ 団塊の世代が 75 歳以上となる平成 37 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・生活支援を一体的に提供するシステム。「地域包括ケアシステム」厚生労働省 HP <http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/dl/link1-4.pdf>

⁴ 「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律案」（第 186 回国会閣法第 23 号）

⁵ 介護保険法上は、入所定員が 29 人以下のものについては「地域密着型介護老人福祉施設」（同法第 8 条第 21 項）、入所定員が 30 人以上のものについては「介護老人福祉施設」（同法第 8 条第 26 項）と規定されており、本稿では、両者を合わせて「介護老人福祉施設」という。

体に対してその入所を委託するなどの制度が設けられているが⁶、この場合を除けば、いずれも利用者側の申込みに基づき所定の手続を経て設置主体との契約により決定する⁷。

表1 高齢者向け居住施設・住宅の概要

区分	名称	基本的性格	主な設置主体	根拠法等	施設等の数	利用者数
施設	介護老人福祉施設 (特別養護老人ホーム)	要介護高齢者のための生活施設	地方公共団体 社会福祉法人	介護保険法第8条第21項及び第26項(老人福祉法第20条の5)	7,865	516,000人
	介護老人保健施設	要介護高齢者にリハビリ等を提供し在宅復帰を目指す施設	地方公共団体 医療法人	介護保険法第8条第27項	3,994	349,000人
	介護療養型医療施設	医療の必要な要介護高齢者の長期療養施設	地方公共団体 医療法人	旧・介護保険法第8条第26項	1,575	70,000人
	認知症高齢者グループホーム(認知症対応型老人共同生活援助事業を行う施設)	認知症高齢者のための共同生活住居	営利法人 社会福祉法人	老人福祉法第5条の2第6項	12,124	176,000人
	有料老人ホーム	高齢者のための住居	営利法人	老人福祉法第29条	4,640	179,000人
	養護老人ホーム	環境的、経済的に困窮した高齢者の入所施設	地方公共団体 社会福祉法人	老人福祉法第20条の4	893	56,000人
	軽費老人ホーム	低所得高齢者のための住居	地方公共団体 社会福祉法人	社会福祉法第65条 老人福祉法第20条の6	2,001	79,000人
住宅	サービス付き高齢者向け住宅	高齢者のための住居	営利法人	高齢者の居住の安定確保に関する法律第5条	132,639戸 (登録戸数)	
	シルバーハウジング(公的賃貸住宅)	高齢者のための住居	地方公共団体	国土交通省住宅局長及び厚生労働省老健局長通知(注1)	23,298戸 (地方公共団体等の管理戸数)	

(注1) 「シルバーハウジング・プロジェクトの実施について」(平成13年3月28付国土交通省国住備発第51号、厚生労働省老発第114号)

(注2) 介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設及び認知症高齢者グループホームについては、厚生労働省「介護給付費実態調査」の平成25年10月審査分の数値である。

(注3) 有料老人ホーム、養護老人ホーム及び軽費老人ホームについては、厚生労働省「社会福祉施設等調査」の平成23年10月1日現在の数値である。

(注4) サービス付き高齢者向け住宅については、「サービス付き高齢者向け住宅の登録状況」サービス付き高齢者向け住宅情報提供システムHPの平成25年11月末現在の数値である。<http://www.satsuki-jutaku.jp/doc/system_registration_01.pdf>

(注5) 「シルバーハウジング」については、一般財団法人高齢者住宅財団「シルバーハウジング・プロジェクト実績」<http://www.koujuuzai.or.jp/excel/page07_02_05.xls>の平成22年3月末現在の数値である。

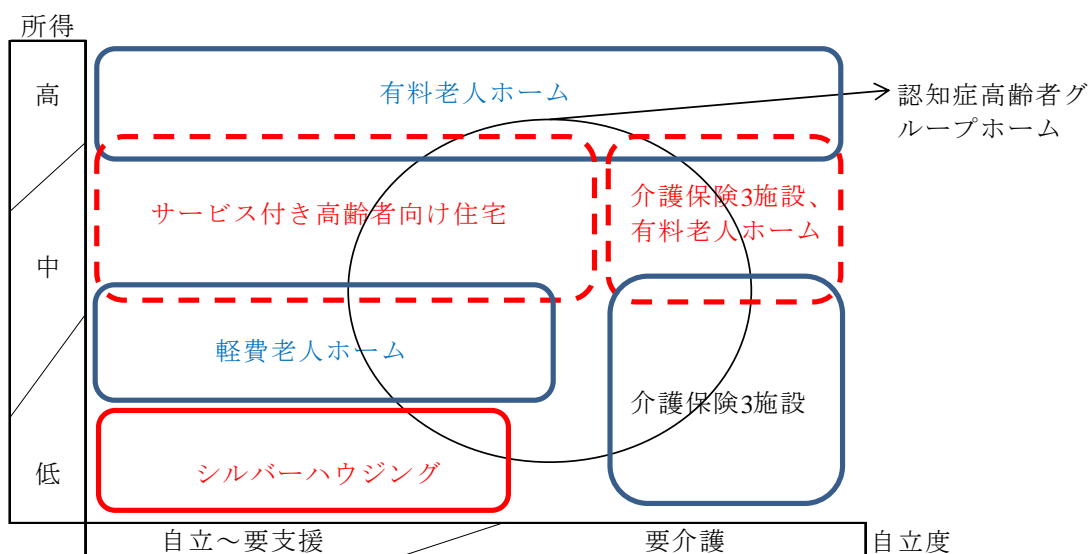
(出典) 以下の資料等を基に筆者作成。

・厚生労働省「施設サービス等について」(社会保障審議会介護保険部会(第45回)資料3)2013.6.6.
<http://www.mhlw.go.jp/file.jsp?id=146267&name=2r9852000033t91_1.pdf>

⁶ 老人福祉法第10条の4及び同法第11条; 「老人ホームへの入所措置等の指針について」(平成18年老発第0331028号厚生労働省老健局長通知)。家族から虐待を受けている要介護高齢者を保護する必要がある場合などに採られる措置である。

⁷ 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高齢者の入所施設である養護老人ホームの入所は、全て自治体の措置により決定する。

図 高齢者向け居住施設・住宅の概要（概念図）



(注) 入所が契約によらない介護老人ホームは除外している。

(出典) 国土交通省住宅局「高齢者住宅施策について」2010.8.30. <<http://www.mlit.go.jp/common/000122782.pdf>>を基に筆者作成。

(2) 介護保険3施設

介護老人福祉施設、介護老人保健施設及び介護療養型医療施設は、いわゆる介護保険3施設で、いずれも介護保険法に規定する施設である。

介護老人福祉施設は、老人福祉法に規定する特別養護老人ホームに等しく、介護保険法では、ここに入所する要介護者に対し介護その他の日常生活上の世話等を行うことを目的とする施設と位置づけられている。また、介護老人保健施設は、旧老人保健法（昭和57年法律第80号）の昭和61年度改正の際に創設された老人保健施設が、その後、介護保険法上の施設に位置づけられたものであり、要介護者に対し看護、医学的管理の下における介護等を行うことを目的とする施設である。

介護療養型医療施設は、要介護者に対し療養上の管理、看護、医学的管理の下における看護その他の世話等を行うことを目的とする施設（いわゆる療養病床⁸）であるが、医療と介護の機能分担の観点から、平成30年3月31日までに介護老人保健施設や特別養護老人ホームなどの介護施設等に転換し、その制度は廃止されることとなっている⁹。

(3) 認知症高齢者グループホーム（認知症対応型老人共同生活援助事業を行う施設）

認知症高齢者グループホーム（以下「グループホーム」という。）は、老人福祉法に規定する認知症対応型老人共同生活援助事業を行う施設であり、要介護者又は要支援者であつ

⁸ 療養病床の歴史的経緯等について解説した文献には、小沼敦「療養病床の再編」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』590号、2007.6.7. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0590.pdf>>がある。

⁹ 平成18年度医療制度改革においては平成23年度末までに廃止するとされていたが、平成23年6月の法改正（「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」（平成23年法律第72号））により更に6年間延期されたものである。なお、厚生労働大臣は、平成26年2月21日の衆議院厚生労働委員会で、この介護療養型医療施設を全廃する方針を見直す考えを述べたと報じられている（「介護病床の存続検討 厚労相表明 基準緩和を示唆」『毎日新聞』2014.2.22）。

て認知症であるものについて、入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話及び機能訓練を行うものである。

厚生労働省は、グループホームに対する支援として平成9年度に運営費について、平成10年度に施設整備費についてそれぞれ補助を開始した。そして、介護保険法が平成12年に施行されてからグループホームは介護保険の対象となり、現在は同法上、その提供するサービスは認知症対応型共同生活介護又は介護予防認知症対応型共同生活介護として位置づけられている。

（４）有料老人ホーム

老人福祉法に規定する有料老人ホームは、老人を入居させ、入浴、排せつ若しくは食事の介護、食事の提供又はその他の日常生活上必要な便宜の供与をする事業を行う施設である。

有料老人ホームには、介護等のサービスが付いた「介護付」、生活支援等のサービスが付いていて、介護が必要となっても入居者自身の選択により地域の訪問介護等の介護サービスを利用しながら居室での生活を継続することが可能とされる「住宅型」、食事等のサービスが付いていて、介護が必要となった場合には契約を解除して退去しなければならないとされる「健康型」がある¹⁰。

（５）養護老人ホーム

養護老人ホームは、老人福祉法に規定されており、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である。また、介護保険法に基づく介護サービス（外部サービス利用型）の提供を行うことも可能である。

養護老人ホームは、前記のとおり自治体が対象者の入所を外部に委託し、委託先にその生活費及び施設の事業費を支払うなどすることとされており、自治体は、入所者やその扶養義務者から負担能力に応じた費用徴収を行うこととされている。

（６）軽費老人ホーム

軽費老人ホームは、老人福祉法に規定されており、無料又は低額な料金で老人を入所させ食事の提供その他日常生活上必要な便宜を供与することを目的とする施設であり、介護保険法に基づく介護サービスの提供を行うことも可能である。かつては軽費老人ホーム A 型、軽費老人ホーム B 型及びケアハウスの 3 類型が存在したが、平成 20 年に、これらをケアハウスへ一元化するための制度変更が行われた¹¹。

¹⁰ 「有料老人ホームの設置運営標準指導指針について」（平成 14 年 7 月 18 日老発第 0718003 号厚生労働省老健局長通知）

¹¹ A 型及び B 型のいずれについても、制度変更時に現存するものについては、「軽費老人ホームの設備及び運営に関する基準」（平成 20 年厚生労働省令第 107 号）の経過措置により引き続き運営することが可能となっている。入所対象者は、A 型は「高齢等のため独立して生活するには不安が認められる者」、B 型は「身体機能等の低下等が認められる者（自炊ができない程度の身体機能等の低下等が認められる者を除く。）又は高齢等のため独立して生活するには不安が認められる者」とされている（同基準附則第 3 条第 1 項・第 11 条第 1 項）。また、ケアハウスは現行の軽費老人ホームに該当し、その入所対象者は、「身体機能の低下等により自立した日常生活を営むことについて不安があると認められる者であって、家族による援助を受けることが困難なもの」と

また、平成 22 年には、都市部における主として要介護度の低い低所得高齢者を対象として、都市部以外の地域の軽費老人ホームと同等程度の低廉な利用料の設定を可能とする都市型軽費老人ホーム（都市型ケアハウス）の制度が創設されている。

（7）サービス付き高齢者向け住宅

サービス付き高齢者向け住宅（以下「サ高住」という。）の制度は、平成 23 年の高齢者住まい法の改正¹²により厚生労働省及び国土交通省共管の制度として創設された¹³。

この背景には、高齢者世帯の急激な増加、要介護度の低い高齢者が特別養護老人ホームの入所申込者になっているという、いわゆる特養待機問題等がある。このため、介護・医療と連携して高齢者の生活を支援するサービス¹⁴付きの住宅の供給を促進する必要があるとして、現在、国の補助や税制上の支援措置等により、サ高住の整備が推進されている¹⁵。

（8）シルバーハウジング

シルバーハウジングは、国の補助を受けてシルバーハウジング・プロジェクト¹⁶として実施する事業で供給される、高齢者の生活特性に配慮した設備・仕様を有する公的賃貸住宅である。

シルバーハウジング・プロジェクトは、昭和 62 年度にその制度が創設された。これは、高齢者の世帯が地域社会の中で自立して安全かつ快適な生活を営むことができるよう、その在宅生活を支援するために上記住宅の供給を行うとともに、ライフサポートアドバイザー（生活援助員）により、入居者に対して生活指導・相談、安否の確認等の福祉サービスの提供を行う事業である。

2 自治体における高齢者居住安定確保計画の策定

都道府県は、国が高齢者住まい法に基づき定めた「高齢者の居住の安定の確保に関する基本的な方針」（平成 21 年厚生労働省・国土交通省告示第 1 号）において、高齢者居住安定確保計画（以下「計画」という。）を策定することが望ましいとされており、計画には、各都道府県の区域内における高齢者に対する賃貸住宅及び老人ホームの供給の目標を定めるものとするとしている。

また、都道府県は、計画の策定に当たって要介護等の高齢者の全体数、保健医療サービス及び福祉サービスの付いている住まいの供給状況を把握することとし、供給の目標については、将来の要介護等の高齢者の状況を推計するとともに、高齢者に対する賃貸住宅及

されている（同基準第 2 条第 1 項）。

¹² 「高齢者の居住の安定確保に関する法律等の一部を改正する法律」（平成 23 年法律第 32 号）

¹³ 本制度の創設に伴い、それまでの高齢者円滑入居賃貸住宅、高齢者専用賃貸住宅及び高齢者向け優良賃貸住宅の各制度が廃止されている。

¹⁴ 「状況把握サービス（入居者の心身の状況を把握し、その状況に応じた一時的な便宜を供与するサービスをいう。）、生活相談サービス（入居者が日常生活を支障なく営むことができるようにするために入居者からの相談に応じ必要な助言を行うサービスをいう。）その他の高齢者が日常生活を営むために必要な福祉サービス」（高齢者住まい法第 5 条第 1 項）。

¹⁵ 国土交通省「高齢者住まい法の改正について」サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム HP <http://www.satsuki-jutaku.jp/doc/system_panfu_00.pdf>

¹⁶ 「シルバーハウジング・プロジェクトの実施について」（平成 13 年 3 月 28 日付国土交通省国住備発第 51 号、厚生労働省老発第 114 号）

び老人ホームに介護老人保健施設等を加えた保健医療サービス又は福祉サービスの付いている住まいの供給に関する方針について、住宅部局と福祉部局が連携し十分検討した上で設定することが望ましいとされている。

3 国による介護サービス基盤等の整備支援

厚生労働省は、特別養護老人ホームの入所申込者が多数に上る（いわゆる特養待機問題）など施設の整備が不十分との指摘があることなどを踏まえて、平成21年度予算の第一次補正において、特別養護老人ホーム等の介護基盤の緊急整備を図るため、「介護基盤緊急整備等臨時特例基金」を創設した。この「介護基盤緊急整備等臨時特例基金」による支援は平成26年度まで延長されているところであるが、平成23年度までのその実施状況をみると、表2のとおりとなっている。

表2 高齢者向け居住施設・住宅の緊急整備の実施状況（平成23年度まで）

（単位：万人分）

	平成21年度 実績	平成22年度 実績	平成23年度 見込み	3か年計
介護老人福祉施設	1.2	2.4	3	6.6
介護老人保健施設	0.5	0.6	0.9	2
軽費老人ホーム（注）	0.1	0.1	0.2	0.4
認知症高齢者グループホーム	0.9	1.2	1.3	3.4

（注）介護保険法に規定する「特定施設入居者生活介護」の指定を受けるもの

（出典）厚生労働省「「介護基盤の緊急整備」の実施状況について」2011.9.30.

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001pzqp-att/2r9852000001pzsf.pdf>> を基に筆者作成。

II 高齢者向け居住施設・住宅をめぐる諸問題と制度改革

1 都市部の高齢化対策

厚生労働省は、近年、急速に高齢化が進んでいる都市部において、要介護高齢者等への支援体制の確保や施設や住まいの整備が困難な状況への対応が急務となっているとして、都市部の高齢化対策を話し合うため「都市部の高齢化対策に関する検討会」（以下「検討会」という。）を平成25年5月に設置した。

検討会は、平成25年9月に報告書¹⁷を取りまとめており、この中で言及されている高齢者向け居住施設・住宅に係る主な課題を整理すると、表3のとおりである。

¹⁷ 「都市部の強みを活かした地域包括ケアシステムの構築」（都市部の高齢化対策に関する検討会報告書）2013.9.20. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/0000024323.pdf>>

表 3 都市部の高齢化対策に関する検討会報告書で言及されている高齢者向け居住施設・住宅に係る主な課題

項目	主な課題（下線は筆者による。）
医療・介護サービスとの連携	サービス付き高齢者向け住宅や住宅型有料老人ホームについては、実態として居宅サービス事業所が併設されているものも多いが、制度的には、医療・介護サービスの提供が義務付けられているものではない。このため、入居する高齢者が、自身のニーズや期待に沿った住まいを、適切に選択することができるよう、どのような医療・介護サービス（外部サービスを含む）を具体的に受けることができるのかについて、情報提供体制の充実を図ることが必要である。（P.12.）
サービス付き高齢者向け住宅の住所地特例	現在、 <u>有料老人ホーム</u> は、特定施設入居者生活介護（注1）の指定を受けている事業所か否かにかかわらず、住所地特例（注2）の対象となっている一方で、 <u>サービス付き高齢者向け住宅</u> については、 <u>有料老人ホーム</u> に該当している場合であっても住所地特例の適用除外となっている。しかしながら、 <u>サービス付き高齢者向け住宅</u> のうち <u>有料老人ホーム</u> に該当するものはその94%を占め、入居者の介護ニーズもその他の有料老人ホームと似通った状況になってきていることから、立地自治体の保険財政の悪化を危惧する声があがっており、何らかの負担の調整を行う必要性が生じている。（P.13.） なお、医療保険の住所地特例については、介護保険の対応も踏まえ検討するとともに、入居後に75歳を迎えた場合に国民健康保険の住所地特例が後期高齢者医療に引き継がれないという問題も指摘されており、併せて検討が必要である（注3）。（P.13.）
既存インフラの有効活用	低所得・低資産高齢者向けの住まいとしては、 <u>養護老人ホーム</u> や <u>軽費老人ホーム</u> がある。これらは、元来、暮らしと住まいに困難を抱える高齢者の受入先としての機能を担ってきたが、地域に増大する生活困窮や処遇困難を抱える高齢者のニーズに十分に答えきれていないとの指摘がある。今後、 <u>養護老人ホーム</u> 、 <u>軽費老人ホーム</u> の果たすべき役割について、社会福祉法人としての特性を踏まえた上で、再構築すべきである。（P.14.）
地域密着型施設の整備等の促進	<u>特別養護老人ホーム</u> の整備を進めるに当たっては、土地を賃借して運営事業者が建物を設置することが可能となっているが、サテライト型の地域密着型 <u>特別養護老人ホーム</u> を整備する際には、資産要件が緩和され、運営事業者が建物を賃借して実施することも可能となっていることを踏まえ、特に土地の確保が困難な都市部においては、これらの手法を積極的に活用していくことが有効である。（P.18.） また、都市部に存在する既存ストックの有効活用は、今後の <u>特別養護老人ホーム</u> 等の施設整備を考える上でも重要であり、都市再生機構（UR）との連携や、未利用公有地や小学校の跡地等を活用した <u>特別養護老人ホーム</u> 等の整備が考えられる。（P.18.）
多様な整備手法の活用等	都市部の限られた用地を有効活用するとの観点から、例えば、ディベロッパー等の民間事業者が高層のマンションやオフィスビルを建設する際に、一部フロアを <u>特別養護老人ホーム</u> として整備し、社会福祉法人が当該部分を買収するといった手法が有効であると考えられるが、こうした手法が一般的に普及しているとは言い難い。（P.18.） なお、一般的に、 <u>特別養護老人ホーム</u> の整備には、選定から建設、開所まで少なくとも3年間の期間が必要であるが、特に多様な施設整備の手法を実践する上では、地方自治体と事業者の想定する期間の長さの相違が障害となり得るため、介護保険事業（支援）計画の策定において、必要に応じて長期スパンでの整備見込み量を示していくことも検討していくべきである。（P.18.）
整備数の圏域間調整	東京都特別区においては、他の都市部に比べても極めて狭い面積の中に高い人口密度で密集しており、地価も高く、施設整備のための用地を確保することが非常に厳しい状況にある一方で、交通網も発達し、老人福祉圏域（注4）を超えた移動も容易となっている。（中略）こうした東京都の置かれた特殊事情を踏まえると、施設入所のニーズを、まずは老人福祉圏域内の調整によって受け止めるのが現行制度の仕組みではあるものの、それが困難である場合には、広域型施設の整備を老人福祉圏域内で完結させることを前提としていることの例外として、東京都内の老人福祉圏域間で整備数の調整をする方策が考えられる。（P.19.）
地域コミュニティや自治体間のつながりが強い場合の事例	東京都杉並区では、（中略）今後、75歳以上高齢者の増加が見込まれる中、選択肢の一つとして、静岡県南伊豆町に保有する施設の跡地を利用した <u>保養地型特別養護老人ホーム</u> の設置を検討している。これについては、杉並区の小学校の臨海学校や区民の保養所が南伊豆町にあり、かねてより住民同士のつながりが深く、両自治体で災害時に備えた協力協定を締結するなど、自治体間連携が進んでいることを背景に進められているものであるが、東京都と静岡県の介護保険事業支援計画において、杉並区から南伊豆町の <u>特別養護老人ホーム</u> に入所するニーズを明記した上で調整が図られることが必要となる。（P.20.）

（注1）介護保険法第8条第11項に規定された介護サービス

（注2）介護保険法第13条に規定された、介護保険制度における、施設所在地の市町村に財政負担が偏ることを是正するため被保険者が施設に転居する前の保険者が引き続き保険者となる特例制度

（注3）本件については、特別養護老人ホームの設置に関しても同様の問題が生ずるとされている。「遠隔地に特養 思惑一致」『日本経済新聞』2013.10.7.

（注4）介護保険法第118条第2項等の規定により都道府県が定める区域で、当該区域ごとに介護給付等対象サービス量の見込みを定めるものとするとしている。

（出典）以下の資料を基に筆者作成。

・「都市部の強みを活かした地域包括ケアシステムの構築」（都市部の高齢化対策に関する検討会報告書）2013.9.20. <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/0000024323.pdf>>

また、上記の報告書では、低所得・低資産の高齢者向けの低廉な家賃の住まいの確保につながるものとして、現在、都市部にある相当数の空家¹⁸を改修・改築して介護サービスの拠点として活用することが示されており、そのためには、各自治体においてその独自に定めている規制について柔軟な対応を行うなど、関係部局間の連携を一層強化して取り組むべきであるとされている。

2 防災対策

(1) 施設の耐震化

老人福祉施設を含む社会福祉施設等¹⁹は、地震発生時に自力で避難することが困難な者に多く利用されるため、厚生労働省は、利用者の安全を確保する観点から国庫補助等によりその耐震化整備を進めている。

平成24年の社会福祉施設等全体についての耐震化率は84.3%²⁰、高齢者向け居住施設・住宅については表4のとおりとなっていて、特に耐震化率の低いものは軽費老人ホーム（B型）（62.5%）、軽費老人ホーム（A型）（64.0%）、養護老人ホーム（79.5%）となっている。

表4 高齢者向け居住施設の耐震化の状況（平成24年4月1日現在）

施設種別	全棟数 A	昭和57年 以降建築 棟数 B	昭和56年 以前建築 の棟の うち改修 の必要が ない棟数 C	昭和56年 以前建築 の棟の うち改修 済、改修 中数 D	耐震済の 棟数 B+C+D+E	耐震化率 E/A
養護老人ホーム	1,331	862	154	42	1,058	79.5%
特別養護老人ホーム	8,027	7,116	277	98	7,491	93.3%
小規模特別養護老人ホーム（定員29人以下）	774	766	3	1	770	99.5%
軽費老人ホーム（A型）	286	104	67	12	183	64.0%
軽費老人ホーム（B型）	24	2	10	3	15	62.5%
軽費老人ホーム（ケアハウス）	1,792	1,783	0	3	1,786	99.7%
介護老人保健施設	3,911	3,819	15	11	3,845	98.3%
小規模介護老人保健施設（定員29人以下）	104	84	2	4	90	86.5%
小規模ケアハウス（定員29人以下）	134	134	0	0	134	100.0%
認知症高齢者グループホーム	11,137	10,631	26	56	10,713	96.2%
有料老人ホーム	6,121	5,715	46	41	5,802	94.8%

（注1）「全棟数」は、廃止予定の棟数を差し引いたものである。

（注2）「改修の必要がない棟数」は、耐震診断を実施した結果、耐震改修が不要と判断された棟数である。

（注3）「耐震化率」は、全棟数のうち、耐震性がある棟数（昭和57年以降建築の棟数及び昭和56年以前建築の棟のうち改修の必要がない棟数と改修済、改修中数）の割合である。

（出典）以下の資料を基に筆者作成。

・厚生労働省「（別添2）社会福祉施設等の耐震化状況（施設別）」（社会福祉施設等の耐震化状況調査の結果）2013.9.13.
<<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12004000-Shakaiengokyoku-Shakai-Fukushikibanka/0000022818.pdf>>

¹⁸ 空き家問題について解説した文献には、福田健志「空き家問題の現状と対策」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』791号、2013.5.30. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8214649_po_0791.pdf?contentNo=1> がある。

¹⁹ 老人福祉施設のほかには、保育所等の児童関係施設、障害者支援施設等の障害児者関係施設、保護施設等が該当する。

²⁰ 「社会福祉施設等の耐震化状況調査の結果」2013.9.13. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000022821.html>>

(2) スプリンクラー設備の設置

平成 22 年 3 月、北海道札幌市のグループホームの火災により、多数の入居者等が死傷する事故²¹が発生した。このグループホームは、「消防法施行令」(昭和 36 年政令第 37 号)でスプリンクラーの設置義務が課されていない延床面積 275 m²未満の施設に該当していて、スプリンクラーが設置されていなかった。

厚生労働省は、上記の火災事故を踏まえ、介護基盤緊急整備等臨時特例基金の助成制度を設けて延床面積 275 m²未満のグループホーム等についてもスプリンクラー設備の設置支援を行ってきたが、平成 25 年 2 月に長崎県長崎市でも同様に延床面積 275 m²未満のグループホームで火災事故²²が発生したことから、総務省消防庁は、グループホーム等の火災被害拡大防止対策等に関する検討を行うため、「認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会」を設置した。

上記の検討部会は、原則として延床面積 275 m²未満の施設にもスプリンクラー設備の設置を義務付けることなどを内容とする報告書²³を平成 25 年 9 月に公表している。

(3) 未届施設

平成 21 年 3 月、群馬県渋川市の高齢者入居施設で火災が発生し、入居者 10 人が死亡する事故²⁴が発生した。上記の施設は、老人福祉法に規定する有料老人ホームに該当する可能性があったものの、同法に基づく届出²⁵が行われていなかった。

上記について、厚生労働省は、平成 21 年以降、毎年、当該届出が行われていない有料老人ホームについての実態把握等の調査を行っており、平成 24 年 10 月 31 日時点では、有料老人ホーム 8,266 件のうち未届施設は 403 件 (4.9%) となっていて、前年の 259 件 (3.7%) から 144 件増加している (表 5 参照)。

²¹ 当該火災事故の概要については、総務省消防庁「認知症高齢者グループホームにおける過去の火災について」(認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会第 1 回「資料 1-4」) 2013.3.11. <http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/gh-kasaitaisaku/01/shiryo1-4.pdf> を参照。

²² 当該火災事故の概要については、総務省消防庁「長崎県長崎市認知症高齢者グループホーム火災の概要」(認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会第 1 回「資料 1-3」) 2013.3.11. <http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/gh-kasaitaisaku/01/shiryo1-3.pdf> を参照。

²³ 認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会「認知症高齢者グループホーム等火災対策報告書」2013.9. 総務省消防庁 HP <http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h25/2509/250906_1houdou/houkokusyo.pdf>

²⁴ 当該火災事故の概要については、小規模施設に対応した防火対策に関する検討会「小規模施設に対応した防火対策に関する検討会報告書」2010.2, p.6. を参照。総務省消防庁 HP <http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h22/2203/220323_9houdou/02_houkokusyo.pdf>

なお、本件施設の入所者は、東京都の自治体から紹介されて入所に至った者が多く、都市部の自治体では、在宅でケアできない要介護高齢者の受け入れ先の確保等、その対応に苦慮している実態があるとの指摘がある。結城康博「今そこにある大都市高齢者問題」『Senior community：医療と介護の経営ジャーナル』(84), 2013.7・8, pp.12-15.

²⁵ 老人福祉法第 29 条に基づく都道府県知事への届出。

表5 有料老人ホームの届出状況

	第1回調査	第2回調査	第3回調査	第4回調査
	H21.10.31時点	H22.10.31時点	H23.10.31時点	H24.10.31時点
①有料老人ホーム数	5,253 件	5,966 件	6,985 件	8,266 件
②届出施設数	4,864 件	5,718 件	6,726 件	7,863 件
③未届施設数	389 件	248 件	259 件	403 件
④未届率 (③/①)	7.4%	4.2%	3.7%	4.9%

(出典) 以下の資料を基に筆者作成。

・厚生労働省「「有料老人ホームを対象とした指導状況等のフォローアップ調査(第4回)」結果」2013.5.31. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000033abi-att/2r98520000033af6.pdf>>

3 利用者トラブル

(1) 有料老人ホームの利用者保護規定

有料老人ホームは、入居の際に多額の前払金等の支払が要求されることが多く、契約解除や入居者の死亡時にこの前払金等の返還に関するトラブルが発生しやすいことが指摘されていた。

このため、国は、平成23年6月に老人福祉法を改正して²⁶、家賃、敷金及び介護等その他の日常生活上必要な便宜の供与の対価として受領する費用のみを受領可能とし、権利金等を受領しないことを義務付けるとともに²⁷、入居後一定期間内に契約を解除、又は入居者が死亡したことにより契約が終了した場合の前払金の返還義務を設けている²⁸。

一方、有料老人ホームの設置者が想定居住期間を超えて契約が継続する場合に備えて受領する前払金については、日本弁護士連合会が平成24年7月に国に意見書²⁹を提出してその取扱いを明示することを求めているほか、自治体の対応が区々になっている状況が報じられている³⁰。

なお、このような利用者保護規定は、グループホーム及びサ高住についてもそれぞれ老人福祉法及び高齢者住まい法において設けられている³¹。

(2) 患者紹介ビジネス

厚生労働省は、在宅医療を行う保険医療機関が民間事業者と患者の紹介に係る契約を締結するなどしている施設等で過剰診療等が行われている可能性があるとして、平成23年2

²⁶ 平成24年4月1日施行

²⁷ 老人福祉法第29条第6項。なお、施行日の前日までに旧老人福祉法第29条第1項の規定による届出がされた同項に規定する有料老人ホームについては、平成27年4月1日以後に受領する金品から適用するとされている(同法附則第10条第3項)。

²⁸ 老人福祉法第29条第8項。なお、同条第1項に規定する有料老人ホームに施行日以後に入居した者に係る前払金について適用するとされている(同法附則第10条第4項)。

²⁹ 日本弁護士連合会「有料老人ホーム及びサービス付き高齢者向け住宅における入居一時金の想定居住期間内の初期償却に関する意見書」2012.6.15. <http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/opinion_120615_5.pdf>

³⁰ 「老人ホームの入居一時金 「返金少ない」減らぬトラブル」『朝日新聞』2012.4.27. 例えば、東京都は、東京都有料老人ホーム設置運営指導指針において「前払金が家賃等の対価であることに照らし、前払金の全部又は一部を返還対象としないことは、適切でない」としている(同指針9(4)エ)。

³¹ グループホームについては老人福祉法第14条の4、サ高住については高齢者住まい法第7条第1項に規定されている。

月以降、その実態把握のための調査を行っている³²。

特に平成 25 年 8 月 28 日以後に把握したとされる 20 事例の内訳をみると、有料老人ホーム 9 か所、グループホーム 4 か所、サ高住 3 か所、軽費老人ホーム 1 か所、特別養護老人ホーム 1 か所などとされており³³、厚生労働省は今後、施設等への訪問診療の規制を強める方針であると報道されている³⁴。

4 特別養護老人ホームをめぐる問題

(1) 入所要件

特別養護老人ホームの入所申込者数³⁵は、平成 21 年 12 月に厚生労働省が集計したところによれば約 42.1 万人に上るとされ³⁶、このうち在宅で要介護 4 又は 5 に該当する者は約 6.7 万人となっていて³⁷、これら重度の要介護者のニーズにどのように応えていくかが大きな課題であるとされている。

一方、特別養護老人ホームに既に入所している者の状況をみると、「要介護 1」及び「要介護 2」の軽度の要介護者の割合が平成 23 年で 11.8%となっている³⁸。

上記について、厚生労働省は、特別養護老人ホームの入所要件を見直して、今後は原則として「要介護 3」から「要介護 5」までの中重度の要介護者を入所対象者とする内容を内容とする法案を提出した³⁹。

一方、本件については、要介護認定の結果に一部地域間格差が見られることなどから、入所は要介護 2 以上に限定すべきとの意見や、要介護 1・2 の受給権・サービスを選ぶ権利・選択権を取り上げるべきではないといった意見もある⁴⁰。

(2) 補足給付

特別養護老人ホームにかかる費用のうち、食費及び居住費は入所者本人の自己負担が原則となっているが、低所得者が多く入所している実態を考慮して、住民税非課税世帯である入居者については、その申請に基づく補足給付（特定入所者介護サービス費）⁴¹により

³² 「在宅医療における患者紹介等について」（厚生労働省保険局医療課事務連絡（平成 23 年 2 月 15 日））；「在宅医療における患者紹介等の報告様式について」（厚生労働省保険局医療課事務連絡（平成 25 年 8 月 28 日））

³³ 厚生労働省「在宅医療（その 4）」（第 252 回中央社会保険医療協議会総会 資料）2013.10.23, p.137. <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12404000-Hokenkyoku-Iryouka/0000027523.pdf>>

³⁴ 「患者紹介料 規制へ一歩」『朝日新聞』2013.10.24.

³⁵ 一般的に入所待機者と称されている。

³⁶ このうち真に入所が必要な者は、その 1 割に当たる 4 万人であるとする調査報告がある。医療経済研究・社会保険福祉協会医療経済研究機構『特別養護老人ホームにおける入所申込の実態に関する調査研究報告書—特別養護老人ホームにおける待機者（優先入所申込者）の実態に関する調査研究』2011.

³⁷ 「特別養護老人ホームの入所申込者の状況」2009.12.22. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000003byd.html>>

³⁸ 厚生労働省「施設サービス等について」（第 48 回社会保障審議会介護保険部会資料 2）2013.9.18, p.3. <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000025314.pdf>

³⁹ 前掲注(4) なお、本件は、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 112 号）第 5 条第 2 項で政府による検討が求められている事項に関連する事項である。

⁴⁰ 社会保障審議会介護保険部会「介護保険制度の見直しに関する意見」2013.12.20. <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000033066.pdf>

⁴¹ 介護保険法第 51 条の 3 に規定されており、介護老人保健施設等で提供される介護サービスについても本制度が適用される。

負担を軽減する制度が設けられている。

しかし、住民税非課税世帯に該当していても預貯金等を保有している入所者もいて、このような入所者に保険料を財源とした補足給付を行うことは不公平という議論もあり、厚生労働省は、補足給付については入所者の預貯金等を勘案することなどを内容とする法案を提出した⁴²。

一方、本件については、現在のところ預貯金等を完全に把握する仕組みがないことから、実務上は当面自己申告の仕組みにより対応せざるを得ず、この点について新たな不公平が生まれることを懸念する意見がある⁴³。

(3) 個室化

厚生労働省は、特別養護老人ホームの入所定員の合計数のうちユニット型施設⁴⁴の入所定員の合計数が占める割合を70%以上とすることを都道府県の目標として設定するなどしてその個室化を進めているが⁴⁵、平成22年では、その値は25.4%となっている⁴⁶。

また、都道府県や政令指定都市の7割以上は、個室の利用者負担が低所得者には重いことなどを理由として、新規に設置する特別養護老人ホームについて条例で相部屋を容認していると報じられている⁴⁷。

本件について、厚生労働省は、今後の居宅環境のあり方を検討する観点から、入居者のプライバシー確保の実態調査・事例研究等を実施し、平成26年3月末にその調査結果を取りまとめて公表する予定としている⁴⁸。

(4) 内部留保

厚生労働省は、平成23年11月の行政刷新会議の提言⁴⁹を受けて特別養護老人ホームの内部留保の調査を行い、その結果、平成22年度決算で特別養護老人ホーム1施設当たりの内部留保は、平均3.1億円と報告した⁵⁰。その後、この内部留保の問題は財務省予算執行調査でも取り上げられたが、その保有状況は施設により大きな差があることなどから、施設の規模による収支差・内部留保額の違い及び要因分析を行うべきことなどが示された⁵¹。

そして、厚生労働省は、平成25年5月に本件についての新たな調査結果を公表し、調

⁴² 前掲注(4) なお、本件は、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」第5条第2項で政府による検討が求められている事項に関連する事項である。

⁴³ 社会保障審議会介護保険部会 前掲注(40)

⁴⁴ 施設の全部又は一部において少数の居室及び当該居室に近接して設けられる共同生活室により一体的に構成される場所(ユニット)ごとに入居者の日常生活が営まれ、これに対する支援が行われる施設をいう(「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年厚生労働省告示第314号)の「第一」、「二」)。

⁴⁵ 上記指針「第二」、「一」、「2」

⁴⁶ 厚生労働省 前掲注(38), p.17.

⁴⁷ 「特養 個室化進まず」『朝日新聞』2013.5.13.

⁴⁸ 厚生労働省 前掲注(38), p.2.

⁴⁹ 行政刷新会議「提言型政策仕分け」(平成23年11月22日) <<http://www.cao.go.jp/sasshin/seisaku-shiwake/common/pdf/handout/586cd5cb-dbc6-0fea-827b-4eddb5acaf63.pdf>>

⁵⁰ 厚生労働省「平成22年度末 特別養護老人ホームの貸借対照表(1施設当たり平均値)」(第87回社会保障審議会介護給付費分科会資料)2011.12.5. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001xc5b-att/2r9852000001xc87.pdf>>

⁵¹ 財務省「特別養護老人ホームの財務状況等」2012.7. <http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audif/y2012/sy2407/20.pdf>

査対象となった特別養護老人ホームのうち内部留保額⁵²が多いと判定されたものは約3割、少ないと判定されたものは約5割などとされた⁵³。

おわりに

我が国では、総人口に占める65歳以上の高齢者人口の割合（高齢化率）が上昇を続け、平成25年において25.1%で4人に1人が高齢者であるが、平成47（2035）年には33.4%で3人に1人が高齢者になると推計されている⁵⁴。一方、社会保障給付費は、平成23年度で107兆4950億円、このうち高齢者関係給付費は72兆1940億円となり、いずれも過去最高の水準となった⁵⁵。

国は、平成25年8月21日、「社会保障制度改革推進法第4条の規定に基づく「法制上の措置」の骨子について」を閣議決定し、この中で、特に介護保険制度の分野で給付範囲の適正化等による介護サービスの効率化及び重点化を図ることなどの方向性が示され、必要な措置を平成27年度を目途に講ずることとしている。

今後、上記の国の取組等の中で、高齢者向け居住施設・住宅についてもその効率的な設置・運営を図るための十分な議論が必要であるとともに、防災面からの安全性や利用上の公正性の観点からの質の確保及び高齢者本人やその家族の意思を十分に配慮した対策も求められている。

⁵² 現時点で所有する未使用状態で留保されている現預金（減価償却費を含む。）と定義した「実在内部留保額」であるとされている。

⁵³ 厚生労働省「特別養護老人ホームの内部留保について」（第7回社会保障審議会介護給付費分科会介護事業経営調査委員会資料）2013.5.21. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000032jrz-att/2r98520000032k1y.pdf>>

⁵⁴ 内閣府「高齢化の状況」『平成24年度 高齢化の状況及び高齢社会対策の実施状況』（平成25年版 高齢社会白書）p.3. <<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/pdf/1s1s.pdf>>

⁵⁵ 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計（平成23年度）」 <http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h23/fsss_h23.asp>