

REPORT III

有料老人ホームの現状と課題

- 法改正が有料老人ホーム利用に与える影響と課題 -

社会研究部門 小野 信夫
nobu@nli-research.co.jp

今年4月に老人福祉法と介護保険法が改正された。本稿では、改正の内容を整理するとともに、制度改正が有料老人ホームの利用に与える影響と課題について整理したい。

1. 有料老人ホームの現状

(1) 急速に拡大する有料老人ホーム

介護保険制度創設以降、有料老人ホームを含む高齢者向け住宅の市場は、急速に拡大してきた。介護サービス事業所数の推移をみると、有料老人ホームを含む特定施設は、介護保険制度のスタート直後の2000年5月末から2006年3月末までの約6年間に257事業所から1,732事業所と事業所数で6.7倍、年平均伸び率では毎年約37%増となっている。これは、グループホームの伸び（15.0倍）に次ぐ大きなものである。事業所（施設）数の増加に比例して有料老人ホーム等の開設居室数も急激に増大しており、特に介護保険制度スタート以降に要介護者向けの居室数が大幅に増加しているのが特徴である。

要介護者の暮らすことのできる施設あるいは住まいに対するニーズの大きさを反映したものとえよう。

図表 - 1 介護サービス事業所数の推移

	サービス名	2000年 5月末(A)	2006年 3月末(B)	B/A
在宅	訪問介護	12,650	26,558	209.9%
	訪問入浴	2,624	2,837	108.1%
	訪問看護	41,044	69,606	169.6%
	訪問リハビリテーション	29,421	56,585	192.3%
	通所介護	7,740	19,839	256.3%
	通所リハビリテーション	5,224	6,322	121.0%
	福祉用具貸与	3,653	9,044	247.6%
	短期入所生活介護	4,607	6,518	141.5%
	短期入所療養介護	6,214	6,596	106.1%
	居宅療養管理指導	93,367	151,624	162.4%
	グループホーム	535	8,026	1500.2%
	特定施設	257	1,732	673.9%
	居宅介護支援	21,545	31,961	148.3%
施設	介護老人福祉施設	4,416	5,668	128.4%
	介護老人保健施設	2,532	3,346	132.1%
	介護療養型医療施設	3,782	3,428	90.6%

(資料) WAM-NETデータベースよりニッセイ基礎研究所が作成

(2) 急拡大の中で噴出してきた問題点

このような急激な有料老人ホームの建設ラッシュの中、最近では様々な問題点が顕在化しつつある。

定員未充足施設の出現

ひとつは、入居率の低迷である。前述のような短期間での急激な供給の増加の結果、立地条件の悪いホームや価格が高いホームあるいは新築ではない再募集の居室（既存のホームの居室の中で入居者が死亡等退去によって空室となり、再募集をしている居室）は、次々と新設されるホームの居室との競争において不利とな

り、結果として入居率が低迷するという状況が見られる。さらに、介護保険制度の開始以降、市場の発展を見込んで様々な業界から有料老人ホーム事業に参入してきたが、運営ノウハウの蓄積がなく、結果として定員を満たせないホームもでてきた。

入居金の保全等の問題

有料老人ホームの多くは、高額な入居一時金を支払って「終身利用権」を購入し入居する仕組みをとっている。終身利用権方式は、高額な一時金を必要とするものの、長生きしても基本的には賃料の値上げ等を心配することなく安心して住み続けることができ、利用者にとってもメリットのある仕組みと言える。しかし、利用者が短期間でホームを退去することになった場合に、ホームによっては入居一時金がほとんど返還されないことや、上述のように、様々な事業者が参入し競争が激化する中で、ホームが万一経営破綻した場合に、住み続けることができるのかどうかといった入居金の保全や居住に係る権利の保全が不十分であることなどが指摘されてきた。

規制逃れの施設の出現

また、設置に当たっての事前申請の手続きの煩雑さや指導指針による行政指導を逃れる施設が出てきた。有料老人ホームの定義には入居者に食事を供することが含まれているが、それを逆にとり、食事を提供せずに介護サービスのみ提供する施設が現れた。こうした施設の中には、利用者にとって必要な介護サービス量を超えて過剰な訪問介護等の在宅サービスの提供を行い、利用限度額一杯で請求するなど、不適切な介護報酬の請求を行う所も出てきた。

一方で、有料老人ホームの人数要件である10

人以上の定義から外れるために定員を9人以下とする施設も増加している。多くは小規模で家庭的な雰囲気の中で、大規模施設では対応の難しい、きめ細かい個別的な対応を行うことを目的としているが、中には規制をのがれ劣悪な環境で低質な介護サービスしか提供しない施設も見られるようになった。そもそも少人数のため経営が安定しにくいこともあり、経営の安定性やサービスの質のバラツキが問題となってきた。

2. 老人福祉法と介護保険法の改正

(1) 有料老人ホームに関連する老人福祉法の主な改正点

上記のような規制逃れや入居一時金の不返還、経営の不安定さといった問題に対応するため、今回の老人福祉法の改正では、有料老人ホームの定義の見直しを行うと共に、一時金保全措置の義務化等入居者保護の充実が図られている。

定義の見直し

改正前の老人福祉法では有料老人ホームは「常時10人以上の老人を入所させ、食事の提供その他日常生活に必要な便宜を供与することを目的とする施設であって、老人福祉施設でないもの」と定義されていた。つまり、人数要件（高齢者を10人以上入居させること）とサービス提供要件（食事を提供していること）の2要件が定められていた。

しかし、入居者を9人として有料老人ホームの規制の網の目をかいくぐろうとする施設が表れたこと、さらに、入居者である高齢者を保護することを考えれば定員数の多寡によってその必要性が変わるわけではないことから、人数要

件が定義から外された。また、サービス提供要件についても、規制逃れ等の課題が発生していることや、外食産業の発達等で施設内の食事提供によらなくても外部から安全な食事の提供が一定程度可能となったことから、食事を必須とすることを改め、新たに 食事の提供、介護の提供、洗濯、掃除等の家事、健康管理のうち、いずれかを行っていることを要件とした。

この要件変更に加えて、サービスの提供を自前でなく外部サービス業者に委託して提供する場合は、現在はサービスの提供をしていなくとも、入居者の状態にあわせて将来サービスを提供することを約束する場合も有料老人ホームの範疇としている。

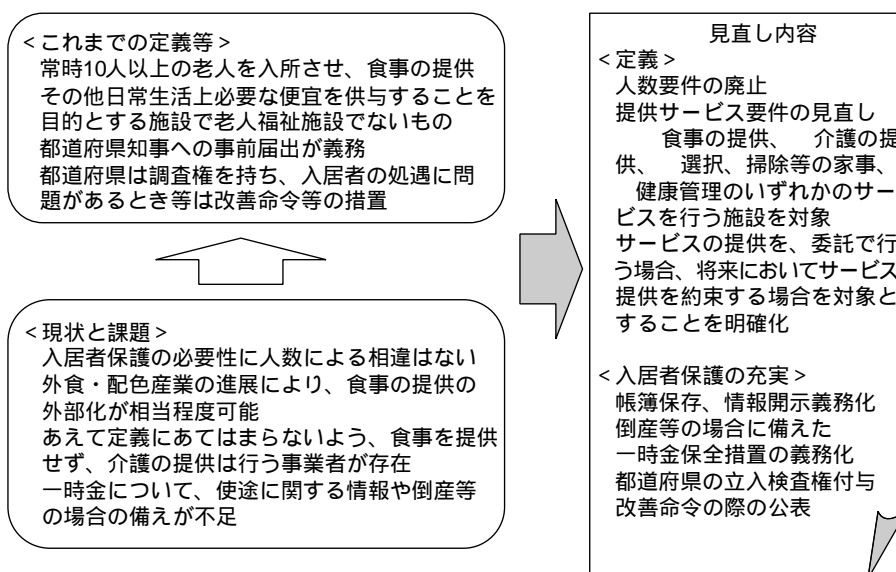
老人福祉法で「有料老人ホーム」を規定しているのは、こうした高齢者の居住する施設を行政の指導監督の下に置いて高齢者の生活の安全を図るためである。従って、ある施設類型が、老人福祉法の他の規定や、別の法律によって、当該施設に居住する高齢者の生活の安全が図れるのであれば、「有料老人ホーム」として規制

をする必要はない。

そこで、従来から、上記のような定義に該当しても適用を除外する施設として「老人福祉施設」が定められていた。「老人福祉施設」は、老人福祉法の他の規定によって高齢者の保護が図られるからである。

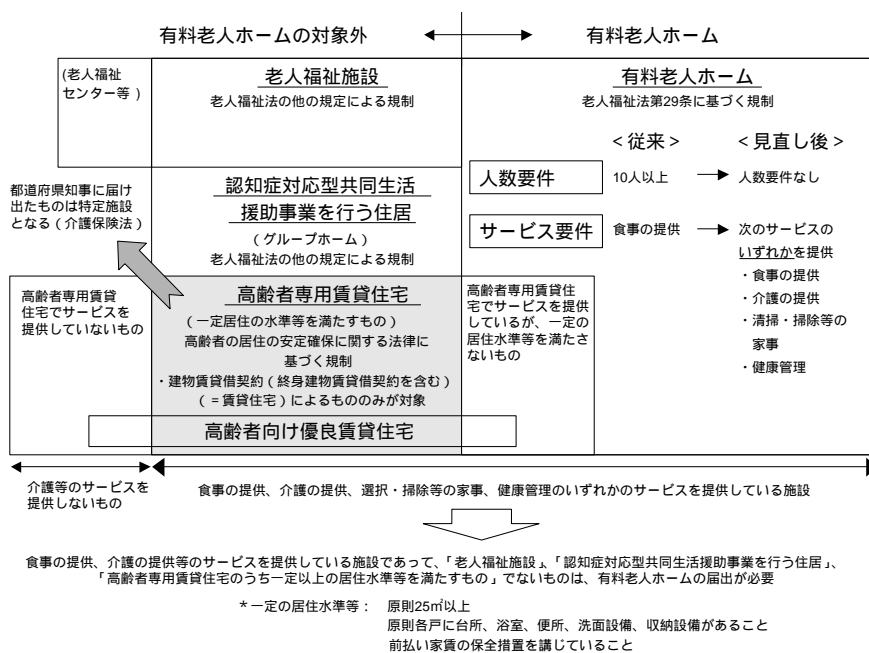
今回の改正では、老人福祉施設に加えて適用除外施設としてグループホームが明示されるとともに、新たに一定の居住水準等を満たした「高齢者専用賃貸住宅」(以下、高専賃^(注1))が適用除外となった。一定の居住水準等を満たした高専賃は、都道府県知事(又は知事が指定する指定登録機関)への登録と情報の公開が行われること、賃貸借契約により借家人の保護が図られていること、さらに、原則、25㎡以上、原則各戸に台所、浴室、便所、洗面設備、収納設備があること、前払い家賃の保全措置を講じていること、等の水準を満たしていることから、高齢者の一定の保護が図られているものとして有料老人ホームの規制の対象にはしないことになったのである。

図表 - 2 有料老人ホームの見直し
- 入居者の保護を目的とした定義等の見直し -



(資料) 厚生労働省資料よりニッセイ基礎研究所が作成

図表 - 3 有料老人ホームの定義の見直しと他の居住関連施設との関係



保護の強化

前述のような定義の見直しにより有料老人ホームとして届け出を要する施設の範囲を拡大し、規制を逃れる施設の排除を目指すと同時に、今回の改正では、行政の監督権限を強化することで有料老人ホームの入居者に対する保護を充実させている。

具体的には、「帳簿保存及び情報開示の義務」「家賃の前払い金の保全義務」「立ち入り検査、改善命令の公表」の3点である。

< 帳簿保存及び情報開示の義務 >

有料老人ホームの入居者は、すでに要介護状態、あるいはいずれ要介護状態になることを想定して、安心して過ごせる「終の住みか」として自らの選択により入居契約をする高齢者である。にもかかわらず、入居後にサービスに対する不満を感じたり、退去せざるを得ない状況になったりしてしまえば、その後の生活に重大な影響が及ぶ可能性が高い。不満や途中退去を出るだけ回避するには、利用者が入居しようとするホームについて事前に良く知っている必要

がある。そのためには、入居者や入居希望者に分かりやすいホームの情報開示が不可欠である。

こうしたことから、今回の改正によって、有料老人ホームの設置者は施設単位で帳簿を作成・保存し、提供する介護サービスの内容に関する情報を開示することが義務付けられた。

< 前払い金の保全義務 >

有料老人ホームの入居は、多額の入居一時金を支払うことにより、終身利用権を取得する契約を交わす形態が一般的に行われているが、万一有料老人ホームが倒産した場合に前払い金が保全されないことになれば、老後の生活に支障をきたす可能性がある。

現に、退去にあたって入居一時金の返還をめぐるトラブルも発生していることから、今回の老人福祉法の改正で、入居者から終身にわたって受領すべき家賃の一部または全部を前払い金として受領している有料老人ホームの設置者は、その算定基準を書面で明示するとともに、倒産の場合に備え、「500万円、入居一時金

の償却後の残額、のうちいずれか金額の低い方（厚生労働省令による）」を返還するための保全措置を講ずることが義務づけられることとなった。

<立ち入り検査、改善命令の公表>

従来の老人福祉法においても、都道府県知事には、施設の運営状況について報告を求め職員に調査させる権限と、入所者に不当な処遇や不利益を与えたと認められる場合に業務改善命令を行う権限が与えられていた。

改正法では、さらに実効ある指導監督を行うことができるよう、立ち入り検査の権限があたえられるとともに、有料老人ホームに改善命令を行った場合に、そのことを公表する義務が規定された。

(2) 有料老人ホームに関連する介護保険法の主な改正点

特定施設の対象の拡大

介護保険制度の保険給付には、訪問介護サービスや訪問入浴介護サービスのように自宅でサービスを受けるもの、ショートステイのように、一時的にサービスを提供する場所に滞在してサービスをうけるもの、そして、有料老人ホームのように介護を受けることのできる一定の設備と人員の整った場所に居住して包括的なサービスを受ける形のものがある。従来、居住して包括的なサービスを受ける形のものとして認められていたのは、介護保険3施設（特別養護老人ホーム、老人保健施設、介護療養型医療施設）以外は、有料老人ホームとケアハウスだけであったが、今回の介護保険改正で、前述した一定の居住水準等を満たし都道府県知事に届け出た高専賃についても、特定施設として認められることとなった。

これにより要介護高齢者は、一定の居住水準

等を満たした高専賃に住んでも、包括的な介護サービスを受けられる可能性が生まれた。事業者にとっても、指導監督の厳しい有料老人ホーム以外のケア付き高齢者住宅の事業展開可能性を広げるものとなった。

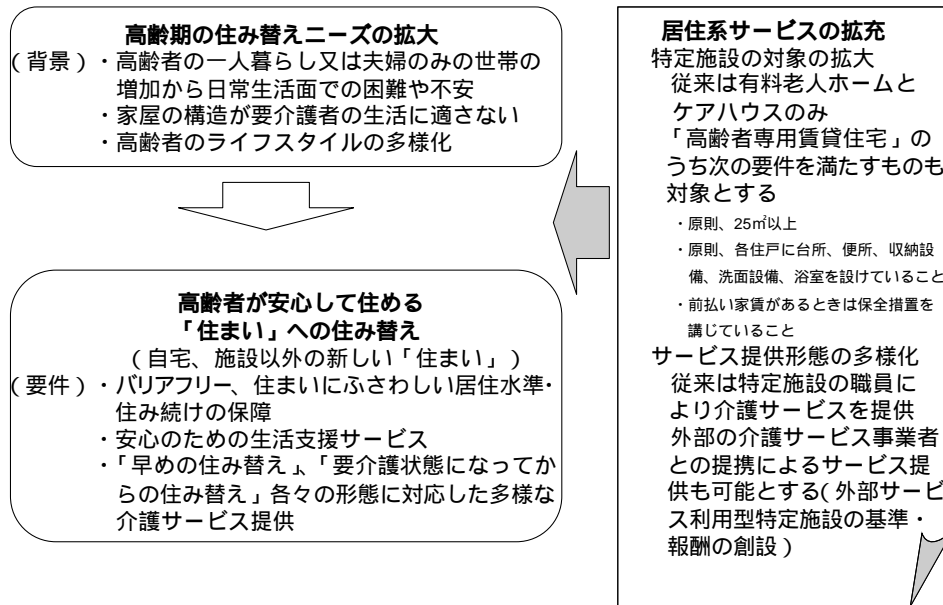
外部サービス利用型の創設

特定施設の指定を受けるには、介護・看護に当たる職員等の配置基準をみだす必要があるが、従来の配置基準は、入居者のほとんどが要介護者である場合を前提とした基準となっていたため、入居者が元気で要介護者の少ないホームの場合、人件費負担が重くなるケースが出ていた。

入居者を要介護者に限定していないホームの場合、開設当初はほとんどが元気な高齢者である場合が多い。こうした場合など介護サービスはほとんど不必要であるため、不要な介護職員や看護職員の配置を少なくできれば、人件費負担が軽くなり、ホームの経営が安定する他、利用者にとっても入居費が安くなる可能性がある。そこで、要介護者の少ないホームにおいても、適切な人員配置が可能となるように介護サービスについては、外部サービスを使って提供する「外部サービス利用型特定施設入居者生活介護」が新たに創設された。外部サービス利用型の事業者は、生活相談やサービス計画書の作成、安否確認等のサービスのみを提供し、訪問看護、訪問介護、通所介護等の介護サービスは事業者が外部の介護サービス事業者と委託契約を締結し、提供する形式になる。

介護職員等の配置が少なくてすむ類型を認めることで、事業者としては、高齢者の元気うちからの「早めの住み替え」に対応することも可能になると考えられる。

図表 - 4 ケア付き居住施設の充実



(資料)厚生労働省資料よりニッセイ基礎研究所が作成

指定拒否制度の創設

都道府県は、介護保険事業支援計画(計画期間3年)の中で、介護保険施設(特養、老健、介護療養型医療施設)等の必要利用定員総数を見積もっている。これは、計画的な施設の整備を行うことで介護保険財政の悪化を防止しようとする仕組みである。今回の改正では、有料老人ホーム等の特定施設についても必要利用定員総数を設定し、それを超えるような場合には、都道府県は、特定施設として指定しないことができるようになった。

地域によっては、既にこの必要利用定員数の施設が確保されているところもあり、こうした地域では、少なくとも計画期間である今後3年間は、新たに特定施設の指定を受けることが難しくなる。

介護サービス情報の公表制度の創設

介護保険制度においては、「利用者本位」、「高齢者の自立支援」、「利用者による選択(自己決定)」が基本理念とされているが、利用者

が多様な介護サービスの中から必要なサービスを自ら主体的に選択・決定し利用するためには、介護サービスに関する情報が利用者に適切に提供される必要がある。

今回の制度改正によって、情報提供の仕組みとして、「介護サービス情報の公表」制度が設けられた。

具体的には都道府県(あるいは指定情報公表センター)において、介護事業者からサービスに関する情報を提出させるとともに調査を行い、それをインターネット等で公表する仕組みである。公表する情報は 基本情報(職員体制、利用料金などの基本的な事実情報) 調査情報(介護サービスに関するマニュアルの有無、サービス提供内容の記録管理の有無など)となっている。

この中で、有料老人ホーム等の特定施設の情報も公表されることになる。

3. 改正の影響と今後の課題

上記のような改正により、有料老人ホームはどのような影響をうけるのか。そして、我々消費者にどのような影響があるのか。消費者の視点から、主な影響と課題を検討してみたい。

(1) 影響1：有料老人ホームの多様化

まず、定義の変更により、9人以下の高齢者用施設や、介護サービスは行っても食事の提供をしていない施設が老人ホームとして届けを出さなければならなくなることによる影響が考えられる。

9人以下の高齢者用の施設数は、行政も把握していない状態で正確な数値はわからないが、一般には1,000を越えるとも言われており、届出が徹底されれば非常に多くの施設が一気に有料老人ホームに分類される。

しかし、これら新規に届出を義務づけられた施設は、今まで有料老人ホームの指導指針に従っていたわけではないため、人員配置、設備、サービス内容は多種多様である。それらが一律に「有料老人ホーム」と呼ばれることになる。

さらに、今回の改正とは別に、2011年度末までに、介護療養型医療施設の廃止、医療保険適用の療養病床の削減が決まっている（「健康保険法等の一部を改正する法律」）。それらは、老人保健施設等にも転換するが、医療法人に有料老人ホームの運営を解禁したうえで、有料老人ホームがその受け皿（転換先）となることが期待されている。つまり、病院の中に併設あるいは隣接していて、居室空間は狭いかもしいが医療機能が充実しているという特徴をもった施設も「有料老人ホーム」と呼ばれるようになる。

消費者から見れば、有料老人ホームが多様になり、非常にわかりにくくなったと言えよう。

(2) 影響2：類似施設の増加

「有料老人ホーム」が多様化するだけではない。前述のように、一定の居住水準等を満たして、特定施設の指定を受けた高専賃であれば、そこに住む要介護者は、介護保険に関しては、有料老人ホームと同じサービスを受けることができるようになった。

しかし、特定施設については総量規制で各都道府県が新たな特定施設の設置に慎重になっているため、一定の居住水準等を満たしていても特定施設としての指定をとらずに、高専賃に訪問介護や訪問入浴、訪問看護といった一般の在宅サービス事業所を併設させる形式のものが増加すると考えられる。現に、介護事業者の中には、今後は高専賃の建設運営に力を入れているところもある。

このような高専賃は、有料老人ホームのように多額の入居一時金を必要としないところも多く、一定の居住水準等を満たした住居で、訪問介護、訪問看護等の一般の在宅サービスをうけることができるなど入居希望者にとっては魅力的な面も多い。

しかし、基本的には賃貸住宅であり、24時間体制の人員配置があっても、それは介護職員・看護職員とは限らない。また、高専賃は、有料老人ホームのような指導指針がないため、有料老人ホームに比べて行政がチェックできる範囲は限られていることも注意を要する。

(3) 今後の課題

改正によって、有料老人ホームに関する規制の強化と、高専賃への介護保険給付の拡大、早めの住み替えへの対応など、高齢者が安心して住むことのできる施設の充実に向け、取り組みが強化されたことは評価できる。

しかし、多種多様な形態の施設が増えること

で、入居を希望する者にとって選択が非常に難しくなっていることも事実である。特に高齢期になってはじめて購入する住まい、サービスであり、消費者にとっては事業者のサービス内容が外から見えにくいだけでなく、経営内容についての知識情報が圧倒的に少ないことから施設の選択に対する支援は不可欠である。

今回の介護保険制度改正の中で設けられた「介護サービス情報の公表」制度は、スタートしたばかりで、本稿を執筆している7月現在、実際に公表を開始した都道府県は少ないが、適切に運営されれば、詳細な情報が提供されるようになり、利用者の選択に資するものとなると思われる。

しかし、問題は、今後増加すると考えられる「特定施設でない高専賃」などの場合は、「介護サービス情報の公表」制度の中で、有料老人ホーム等と比較することが難しいということである。

この公表制度では、介護サービスは事業所単位で登録公表される。特定施設であれば、そこで行われるサービスについて、まとめて詳細に知ることができるが、特定施設でない高専賃では、外部の在宅サービス事業者を利用するため、この公表制度の中では、訪問介護、訪問看護等それぞれの事業所単位でばばらに公表されることになる。高専賃で登録される内容も、居室の戸数、広さ、賃料、一時金等の概算額であり、介護サービスに関しては詳細な内容は登録されていない。

老人ホームとこれら高専賃は外見上非常に似ている場合もあり、入居希望者としては比較して検討したいところであろう。今後、比較可能となるような工夫を望みたい。

ケア付き高齢者住宅への入居を希望する利用者としては、上述のような公表制度等を利用し

つつ、それだけでは不足する情報について、施設の開催するセミナーへの参加や経営状態等消費者には分かりにくい情報については有料老人ホーム協会の相談窓口などでチェックするなど、自分自身で積極的に詳細な情報を収集することが重要になる。高齢期に住まいを変えることは若い頃とは異なり後戻りしにくい点を考え、自分の希望する暮らし方がどのようなものかをよく検討して、それにあった施設を選択するという努力が必要不可欠である。

この点、社団法人全国有料老人ホーム協会では、今年度から、消費者向けの啓発活動を強化し、ホームの種類等について講義するセミナーを開催するほか、事業者向けにも研修会を開く予定となっており、こうした活動が、各地でさらに強化されることを望みたい。

(注1)「高齢者専用賃貸住宅」の略。「高齢者の居住の安定を確保する法律」に基づく高齢者円滑入居賃貸住宅の一部で、事業者が都道府県知事に登録し、より詳細で正確な情報を高齢者等に提供できるようにしたもの。登録される項目は、賃貸住宅の位置、構造等の他、敷金や前払い金の概算額、共用設備の有無、入浴、排泄、食事等の介護その他日常生活上の世話の提供の有無等である。