

サービス付き高齢者向け住宅の成立過程と現状

ば ば やす のり
馬 場 康 徳

〈要 旨〉

超高齢社会を迎え、高齢者住宅の役割が注目されている。2011年に創設されたサービス付き高齢者向け住宅は、民間活用型高齢者住宅の切り札的存在として創設以来増加を続け、2018年8月現在、7,096住宅、234,322戸が登録されている。本稿では、1951年の「公営住宅法」制定から2011年の「高齢者の居住の安定確保に関する法律」改正までの高齢者住宅および高齢者福祉にかかわる法令を参照し、シルバーハウジングからサービス付き高齢者向け住宅に至る過程を概観する。さらに、既往研究を用いて、現在のサービス付き高齢者向け住宅についての実態を整理し、今後の課題を抽出する。

〈キーワード〉

高齢者福祉、高齢者の居住の安定確保に関する法律、高齢者住宅

I. はじめに

第二次世界大戦後の第一次ベビーブームに誕生した団塊の世代と呼ばれる世代が今や高齢期を迎え、高齢者福祉の問題は、大きな関心事となっている。超高齢化が影響を及ぼす様々な問題が指摘されるなか、身体能力の低下、退職後の収入減などに加え、孤立した高齢者の増加などにより社会的ケアが必要となっている。

近年、高齢期の住まいの問題は、老人福祉施設や高齢者住宅等の建設および在宅福祉サービスの充実という2つの側面からの施策が取り組まれている。また、高齢者が健常なうちに高齢期に適した住宅に住み替えることや、地方部への移住により都市部の人口集中の緩和と地方創生を図る政策が提案されるなど、高齢期の住まいについての議論が高まっている。

それでは、わが国の高齢者住宅と言われるものはいつごろから存在し始めたのであろうか。わが国の高齢者住宅は、戦後の混乱期の住宅不足の解消、量から質への転換、住宅政策と福祉

政策の連携というような経過をたどり現在に至っている。そこで、本稿では、内閣府及び国土交通省、厚生労働省の資料を中心に、住宅政策と福祉政策の連携のもとに、全国規模で整備されたシルバーハウジングから、民間活力の導入を図ったサービス付き高齢者向け住宅の創設までを中心に、法制度の整備と関係をつけながら高齢者住宅の変遷を概観する。その結果を踏まえ、サービス付き高齢者向け住宅についてその概要をまとめ、今後の高齢者住宅研究の一助とすることを目的とする。

II. 高齢者住宅の始まり

高齢者の住まいの変遷について建築学の立場から多くの研究がなされている。シルバーハウジングまでの高齢者住宅に関する変遷や研究については、財団法人住宅総合研究財団編による『現代研究の変遷と展望』の第4章「高齢者居住」にまとめられている。それによると、住宅研究史において研究タイトルに「老人」の言葉が入った最初の研究は、足立・荒木(1960)¹⁾によるものと言われている。1970年代後半になると、建築学の立場から多くの研究が行われているが、それらについては『現代研究の変遷と展望』を参照されたい。

本稿では、シルバーハウジングまでの高齢者の住まいについて上記の成書に加えて、以下の論文を参考にまとめた。亀本(2004)²⁾は、戦後から2000年代までの住宅政策について変遷を追い整理している。油井(2010)³⁾は、介護保険との関わりから高齢者向けの住まいに対する政策について、介護保険導入前、の介護保険導入後から2005年の介護保険改正まで、そしてその後2010年に至るまでの3つの時期区分に大きく分類し、その変遷をたどっている。稲見⁴⁾(2012)は、福祉政策と住宅政策の両面に着目し、両者の変遷をもとに1970年代後半から1990年代後半までを3期に分け高齢者居住政策の歴史を整理している。関口(2015)⁵⁾は、1960年代から2011年のサービス付き高齢者向け住宅の創設までをまとめている。

油井(2010)は、高齢者向けの「住まい」に厳密な定義はないが、一般に、住宅内のバリアフリー化、介護サービス、安否確認、緊急時対応などのサービスが提供される住宅を指すとしている。本稿においても、油井が述べている見解にしたがって高齢者住宅の変遷をたどる。厚生労働省(旧厚生省)の老人福祉施設の整備を除くと、高齢者向けの住まいの整備は、主として国土交通省(旧建設省)によって行われてきたが、高齢者介護あるいは福祉の視点はあまり取り入れられなかった。この点は、「福祉は住宅に始まり住宅に終わる」や「住宅政策は社会保障の基盤である」と言われる北欧諸国と大きく異なるところである(油井(2010)、高橋(2013)⁶⁾)。

高齢者が福祉の対象として意識されたのは、1961年の老人福祉法の制定からである。この法律の第1条では、「この法律は、老人の福祉に関する原理を明らかにするとともに、老人に対し、その心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な措置を講じ、もつて老人の福祉を図ることを

目的とする。」と述べられており、老人の福祉という概念が示されている。また、老人ホーム等の福祉施設が規定されている。しかし、住宅が福祉の基盤として重要視されるのはこの老人福祉法の制定から実に約40年後の「高齢者の居住の安定確保に関する法律(高齢者住まい法)」の制定からである。

高橋五江(2007)⁷⁾は、『社会福祉学の理論と実践』で、「わが国では、住宅政策に福祉の視点は長く不在であった。2003年の『住宅・土地統計調査』⁸⁾によると、持ち家が奨励されてきた結果、高齢者夫婦世帯平均の持ち家率は84.8%とかなり高い状況である。しかし、高齢者単身世帯に限ってみると、64.8%と低下し、賃貸住宅が増大傾向となっている。高齢者単身世帯は平均的には経済的に夫婦世帯や一般世帯より低い水準にあり、貧困と賃貸住宅、住宅問題の一定の相関関係がうかがえる。」と述べている。これがこの当時の認識であろう。住宅政策に福祉の視点が不在であることは、武川(2005)⁹⁾や平山(2005)¹⁰⁾ら多くの研究者が述べている。

なお、2013年(平成25年)の「平成25年住宅・土地統計調査」¹¹⁾においても、高齢者夫婦のみ世帯の持ち家率は87.2%と非常に高い。一方で、高齢者単身世帯の借家の割合が34.0%と3分の1を超えている。さらに、高齢者単身世帯が居住する住宅は、共同住宅が38.0%を占めており、他の高齢者のいる世帯よりも高い比率となっている。

わが国における住宅政策は、どのような歴史をたどってきているのであろうか。高齢者の住宅を考えると、公営住宅の歩みを抜きにして考えることはできない。公営住宅の歩みについて簡単に触れておこう。第二次世界大戦後の住宅不足は深刻なものであった。1945年には戦災による住宅の喪失、戦地からの引揚者による人口の増加のために約420万戸の住宅が不足¹²⁾したとされる。住宅難の解消を目指して、低所得者を対象とした施策として、1951年に公営住宅法が制定された。その第一条では、「この法律は、国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足る住宅を建設し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。」と謳われている。

公営住宅法第三章公営住宅の管理のなかの「入居者資格」第十七条によると、公営住宅の入居者は、少なくとも下記の①～③の条件を具備する者でなければならないと記されていた。

- ①現に同居し、又は同居しようとする親族(婚姻の届出をしないが事実上婚姻関係と同様の事情にある者その他の婚姻の予約者を含む。)があること。
- ②毎月政令で定める基準の収入のある者であること。但し、第八条第一項又は第二項の規定により国の補助を受けて建設する公営住宅については、なお、当該災害に因り住宅を失った者であること。
- ③現に住宅に困窮していることが明らかな者であること。

この法律に基づく公営住宅政策が目的とするものは、「救済に値する生活困窮者」であった。戦後の住宅政策が持家政策であり中間階層の増加を意図したものであったことから、低所得であった若年世帯もその対象とされた。この若年世帯は、所得の増加とともにやがて持ち家を獲得する

潜在的な中間所得層として、とりあえずの居場所としての公営住宅が提供されるという意味での対象であった。したがって、公営住宅の目指すものは、低所得層と将来の中間階層を対象とするものであり、高齢者を対象とするものではなかった。この法律の制定時は高齢者単身世帯の居住は対象となっていなかったと言える。

住宅宅地審議会による1994年の答申「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本的体系はいかにあるべきか」では、下記の①～④を基本課題として位置付け、これらの課題について重点的に取り組むものとされた。

- ①国民のニーズに対応した良質な住宅ストックの整備
- ②安全で快適な都市居住の推進と住環境の整備
- ③いきいきとした長寿社会を実現するための環境整備
- ④地域活性化に資する住宅・住環境の整備

すなわち、住宅政策は住宅不足による量的な住宅供給から良質な住宅供給へと転換された。これは、1968年に全国で住宅総数が世帯総数を上回り¹³⁾、1975年には全都道府県で住宅総数が世帯総数を上回ったためといえる。

また、同審議会における2000年の答申¹⁴⁾においては、「住宅宅地の取得、利用は国民の自助努力で行われるべきという原則」¹⁵⁾を打ち出している。その一方、「努力しても自力では望ましい居住を確保できない者には的確な支援を行う」とし、自力では難しい者というカテゴリー化を試みていた。

社会資本整備審議会住宅宅地分科会は2004年に中間とりまとめを発表し、さらに、国土交通省住宅局は同年に住宅政策改革要綱¹⁶⁾を示している。これらには、住宅の供給を市場重視型の方向性へとシフトし、弱者切り捨てとにならないようにするための公営住宅の再編を住宅セーフティネット機能の向上と位置づけている。

平山(2005)は、日本政府は、1990年代から住宅の市場化に乗り出し、市場化の政策が目指したものは、住宅システム全体において市場による住宅供給を原則と位置づけるものであったとしている。さらに、公営住宅が、わが国の住宅政策のなかで中心的な位置を占めたことがなく、住宅の大半が市場に委ねられているため、公営住宅の残余性はいっそう強まっていると述べている。

つまり、住宅を得るためには、市場のなかで選択することが義務付けられるようになり、公営住宅の役割は最小化され、住宅は自己責任で確保するものとなったといえる。

わが国では、1966年に「1世帯1住宅」、1971年には「1人1室」、そして、1976年に「最低居住水準未満の解消」というように5年ごとに目標を定めていた時代が存在した。この時代には、このような目標を解決するためにも、公営住宅は一定の役割を果たしていた。しかし、「最低居住水準未満」の世帯が、1980年代には1割を下回ったとされ¹⁷⁾、以降、上述のような政策目標を中心に据えることはなく、セーフティネットとしての役割がある公営住宅は、ある一定の「カテゴリー」世帯だけを対象とし、多くの国民にとって、住宅は市場を通じて自己責任で確保することが基本路線となった。一方で、高齢者に配慮した住宅政策は、1964年に老人世帯向け特定目的公営住宅

の供給として開始されている。また、昭和40年代(1965～74年)に入ると公団・公社住宅において、高齢者同居世帯に対する入居優遇、老人同居型住宅や老人隣居型ペア住宅の建設・供給などの施策が講じられていた。これらの住宅政策の中心は、中堅所得者層および勤労者向け世帯に対するものであり、高齢者に対する住宅施策ではあるが、高齢者への支援というよりは、高齢者を扶養する者への支援、すなわち家族に対する支援であったといえる。

昭和50年代(1975～84年)に入ると、高度経済成長期を支えた勤労者が高齢化するための対策として、単身高齢者(老人)世帯の公営住宅への入居特例が創設されている。しかし、この取り組みもカテゴリー化された単身高齢者の住宅問題として扱われているにすぎないものであったといえる。住宅建設5ヵ年計画をみても同様のことが伺える。第三期住宅建設5ヵ年計画(1976年度～80年度)において、公的機関における住宅供給の対象は、「低所得者、老人、母子、身障者世帯及び都市勤労者等の中所得階層」として取り上げられている。更に、第四期住宅建設5ヵ年計画(1981年度～85年度)においても、公的資金による住宅供給に当たっては「老人・母子・身障者等の世帯」への配慮が記述されているだけにとどまっている。

亀本(2004)は、高齢者に対する住宅政策は、当初から体系的に取り組みされたというよりは、その時々々の住宅問題の一つとして取り上げられているに過ぎないと指摘した。つまり、勤労者への配慮としての住宅対策という位置付けが色濃く、さらには一定のカテゴリーに当てはまる高齢者への対策という意味合いが強いものであった。このような過程の中で、昭和60年代(1985～94年)に入ると、高齢化の進展が顕著になり始めた。高齢化率は、1985年では10.3%、1995年では14.6%であった。第五期住宅建設5ヵ年計画(1986年度～90年度)では、住宅建設の目標のなかで、高齢化の進展に対応する施策目標が取り上げられた。それを受ける形で、「シルバーハウジング・プロジェクト(地域高齢者住宅計画)制度(1986年度)」や「高齢者住宅計画の策定事業(1987年度)」が創設された。

1986年4月、厚生省・建設省の高齢者の福祉と住宅に関する研究会は、「中間報告〔シルバーハウジングの構想〕」で、「ケア付き住宅」を提案した。研究会では、わが国において、実際にケア付き住宅の供給を行う場合、入居対象者をどのように考えるのか、ケアの内容はどのレベルまで行うのか、立地、規模はどうするのか、公的に供給するのか、それとも民間による供給を考えるのか等々、解決すべき問題が多く存在するとして検討を重ねた。研究会の中間報告では、わが国におけるケア付住宅の供給に関して、一定のイメージを得るに至ったため、これをシルバーハウジング構想と名付けるとともに、実施に向けて厚生省、建設省の両省で協力していくことに合意した。

その後、全国的にはシルバーハウジング事業、東京都においてはシルバーピア事業による高齢者向け住宅供給が行われていたが、高齢化の急速な進行とあわせて、地価の高騰等により、大都市部では需要に見合った供給が困難な状況となった。

2001年に「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が第151回通常国会で成立した。その第1章総則には、「この法律は、高齢者の円滑な入居を促進するための賃貸住宅の登録制度を

設けるとともに、良好な居住環境を備えた高齢者向けの賃貸住宅の供給を促進するための措置を講じ、併せて高齢者に適した良好な居住環境が確保され高齢者が安定的に居住することができる賃貸住宅について終身建物賃貸借制度を設ける等の措置を講ずることにより、高齢者の居住の安定の確保を図り、もってその福祉の増進に寄与することを目的とする。」と述べられている。その狙いは、高齢者を理由に入居や更新を拒まれることのない住宅を確保することにあった。

この法律により、高齢者円滑入居賃貸住宅(以下、高円賃)の登録制度が発足した。この法律第10条では、遵守事項として、「登録住宅の賃貸人は、当該登録住宅に入居を希望する高齢者に対し、高齢者であることを理由として、入居を拒み、又は賃貸の条件を著しく不当なものとしてはならない。」とされ、高齢者を理由に入居を拒まないことが義務付けられた。またその見返りとして、家賃に係る債務保証の条項も設けられた。さらに、この法律では、「高齢者向け優良賃貸住宅」(以下、高優賃)の認定も制度化された。

Ⅲ. サービス付き高齢者向け住宅の起こり

先に述べたように、わが国における高齢者住宅のモデル的な位置づけのものとして、1988年より全国の自治体で公営住宅である「シルバーハウジング」の供給が開始されたが、その後の財政事情の悪化もあり、公的な住宅の整備には限界があった。しかし、増大する高齢者の住宅ニーズに応える必要があり、そのためには、民間資本の導入が必要であった。また、このころは、高齢者のための住まいは、高専賃、有料老人ホーム、軽費老人ホーム、高優賃など様々な種類が存在し非常に複雑なものとなっていた。このような状況から、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が改正され、2011年10月「サービス付き高齢者向け住宅」が創設された。

「サービス付き高齢者向け住宅」は、バリアフリー化された構造で一定の面積、設備を有するなど、高齢者向けに配慮されたハード面の仕様を有するとともに、安否確認サービスや生活相談サービスなど高齢者が安心して生活するための見守りサービスを備えることが条件とされている。これらの条件を満たすものを都道府県・政令市・中核市等が登録し、家賃やサービスなどの情報開示を行って高齢者のニーズに応じた住まいの選択を可能にしようとするものである。その他にも食事の提供や入浴介護、健康管理などの生活支援サービスを事業者自ら又は委託業者等により提供することができる。また、こうしたサービスを提供する介護事業所や診療所等が住宅に併設されていればそれを利用することができるが、外部の介護事業者等を利用することもできる。更に、2011年の介護保険法等の改正により「定期巡回・随時対応サービス」¹⁸⁾などの新たな介護サービスも創設されており、サービス付き高齢者向け住宅にこれらの介護サービスを組み合わせ、必要な介護を在宅で受けながら安心して暮らし続けられる環境づくりが期待されていた。

サービス付き高齢者向け住宅の登録基準は、表1のとおりである。従来の高円賃、高優賃、高

専賃が廃止され、サービス付き高齢者向け住宅に一本化された。なお、「老人福祉法」及び「高齢者の居住の安定確保に関する法律」により、食事、介護、家事、健康管理のいずれかのサービスを提供するサービス付き高齢者向け住宅は、特定施設入居者生活介護に該当するものとなり、有料老人ホームと同様の位置づけとなる。

表1 サービス付き高齢者向け住宅の登録基準

規模・設備	各専用部分の床面積は、原則 25㎡以上 (ただし、居間、食堂、台所その他の住宅の部分が高齢者が共同して利用するため十分な面積を有する場合は 18㎡以上)
	各専用部分に、台所、水洗便所、収納設備、洗面設備、浴室を備える (ただし、共用部分に共同して利用するため適切な台所、収納設備または浴室を備えることにより、各戸に備える場合と同等以上の居住環境が確保される場合は、各戸に台所、収納設備または浴室を備えなくても可)
	バリアフリー構造であること
サービス	見守りサービス(少なくとも安否確認・生活相談サービスを提供)ケアの専門家 ¹⁹⁾ が少なくとも日中建物に常駐し、これらのサービスを提供
契約	高齢者の居住の安定が図られた契約であること <ul style="list-style-type: none"> ・書面により契約を締結 ・専用部分が明示された契約 ・賃貸借方式の契約と利用権方式の契約があるが、いずれの場合も、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こと ・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 ・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 前払家賃等の返還ルール及び保全措置が講じられていること

国土交通省及び厚生労働省におけるサービス付き高齢者向け住宅資料より著者作成

サービス付き高齢者向け住宅が特定施設になることのメリットは何であろうか。特定施設には介護付有料老人ホームの他に、養護老人ホーム、軽費老人ホーム(ケアハウス)、特定施設入居者生活介護の指定を受けたサービス付き高齢者向け住宅がある。特定施設入居者生活介護とは、特定施設の入居者に対し、当該特定施設が提供するサービスの内容等を計画し、その計画に基づき提供する入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話、機能訓練及び療養上の世話をいう。つまり、サービス付き高齢者向け住宅については、必須の見守りサービスの他に、老人福祉法に基づく有料老人ホームの要件である食事、介護、家事、健康管理の供与のいずれかを実施し有料老人ホームの基準を満たすものは特定施設となる。特定施設では、介護職員や看護職員が常駐しているため、必要時には要介護度に応じ定額で介護サービスを受けることができ、要介護度が進んだ場合でも、転居することなく介護サービスを受け住み続けられるというメリットがある。一方、通常のサービス付き高齢者向け住宅のように、外部の訪問介護事業所と契約を結び、訪問介護などといった介護保険サービスを利用する場合は、介護事業者やスタッフを選べず、サービス付き高齢者向け住宅の最大のメリットでもある生活の自由度が低くなる可能性がある。

サービス付き高齢者向け住宅の実態についての詳細な報告が高齢者住宅財団により行われているが、同財団による 2015 年 3 月の報告書によると、サービス付き高齢者向け住宅は、2012 年

8月現在で2,065棟、65,647戸であった。それからわずか2年後の2014年8月には、4,871棟、156,650戸と急激に増加している。さらに2018年8月現在では、7,089棟、234,322戸と大幅に増えている。これは、高齢者のニーズによることと事業者にとってもビジネスチャンスという認識があることから急激な増加がみられたものと考えられる。

「国土交通省成長戦略会議(平成22年5月17日)」²⁰⁾では、優先的に実施すべき事項の一つとして、高齢者向けの「安心」で「自立可能」な住まいの確保が謳われており、その中で、「高齢者が可能な限り住み慣れた地域で安心して暮らすことのできる住まいを確保する」とされている。また、厚生労働省は、2025年を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援を目的として、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制(地域包括ケアシステム)の構築を推進するとしている。したがって、サービス付き高齢者向け住宅を設立する際にも、「安心安全」「住み慣れた地域でその人らしく暮らす」「地域との連携」等が重要なキーワードとなることが想定される。

サービス付き高齢者向け住宅に義務付けられた付帯サービスは、安否確認と生活相談のみであることから、様々なタイプの住宅が可能である。運営主体は株式会社など民間事業者も多く参入してきている。また、その自由度の高さもあり、低所得者を対象としたものから富裕層を対象としたものまで存在する。事実、2018年8月現在のサービス付き高齢者向け住宅登録情報では、0円の家賃を除くと、全国で家賃の最低額は3,800円、最高額は2,810,000円と大きな開きがある。また、住宅の面積も最小面積が14㎡、最大面積が163㎡と10倍を超える開きがある。なお、高齢者住宅の変遷を表2にまとめた。

表2 高齢者住宅の変遷

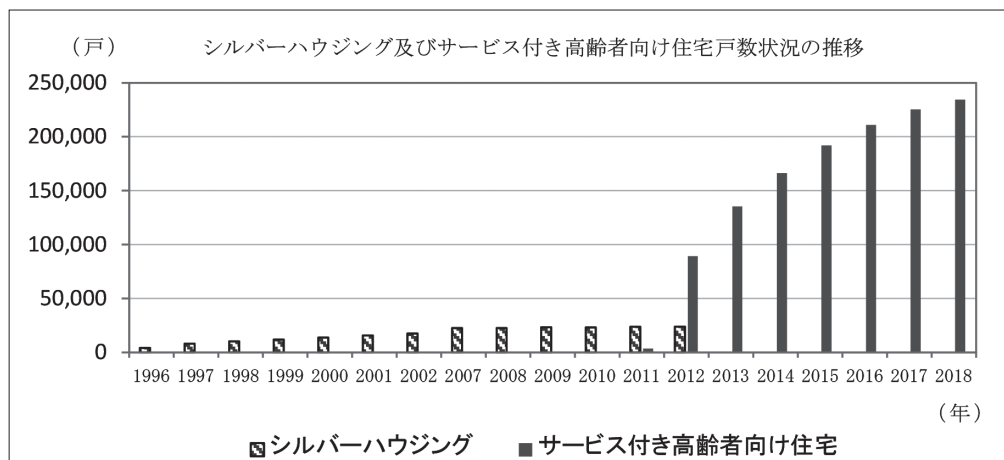
年次	公共賃貸住宅	民間賃貸住宅
1987	シルバーハウジング・プロジェクト	
1990	シニア住宅制度(事業主体:公団, 公社)	
1991	公営住宅, 公団住宅について高齢化対応仕様の標準化	
1993	シルバーハウジング(福祉施設連携型追加)	
1994	シニア住宅制度(生活支援施設整備費補助の追加等) 高齢者向け公共賃貸住宅整備計画 (H6～21世紀初頭整備目標量約35万戸)	
1995	公社住宅について高齢化対応仕様の標準化	シニア住宅認定事業(事業主体に民間法人等追加) 住宅金融公庫等融資の優遇
1996	公営住宅制度見直し(高齢者の入居収入基準緩和)	
1998	高齢者向け優良賃貸住宅制度(予算制度) 高齢者向けの優良な賃貸住宅の供給(事業主体:公団, 公社)	高齢者向け優良賃貸住宅制度(予算制度)
2000	社会福祉法人等による公営住宅等の使用対象に認知症対応型老人共同生活援助事業追加	
2001	高齢者の居住の安定確保に関する法律制定 高齢者向けの優良な賃貸住宅の供給 (事業主体:地方公共団体, UR, 公社)	高齢者向け優良賃貸住宅制度 高齢者円滑入居賃貸住宅制度 高齢者居住安定基金による債務保証制度

2002	大規模公営住宅団地(100戸以上)の建替時における 社会福祉施設併設原則化	
2005		高齢者専用賃貸住宅(一定の要件を満たすものは特 定施設入居者生活介護の対象)
2006		あんしん賃貸支援事業
2007	公的賃貸住宅(公営住宅, UR・公社住宅, 特優賃・高優賃)	民間賃貸住宅への円滑な 入居の促進
	住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律(住宅セーフティ ネット法)制定 地域優良賃貸住宅制度 (高優賃と特優賃の再編)	
2008	国土交通省社会資本整備審議会住宅地分科会において、「高齢者が安心して暮らし続けることができる住宅 政策の具体的なあり方」について検討	
2011	第177回国会において平成13年法律第26号「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の一部を改正(平 成23年4月28日)した。新たに「サービス付き高齢者向け住宅」制度が創設	
	平成23年6月24日法律第74号 最終改正	
	平成23年10月20日から「サービス付き高齢者向け住宅」施行	
2014	国土交通省「サービス付き高齢者向け住宅の整備等のあり方に関する検討会」第1回開催(H26.9.8)	
2018	「サービス付き高齢者向け住宅に関する懇談会」第1回(H30.1.30)	

国土交通省住宅局第18回分科会(H20.10.23)における「高齢者住宅施策を巡る経緯」及び
「高齢者の居住の安定確保に関する法律施行令」を参照し著者作成

Ⅳ. サービス付き高齢者向け住宅の現状

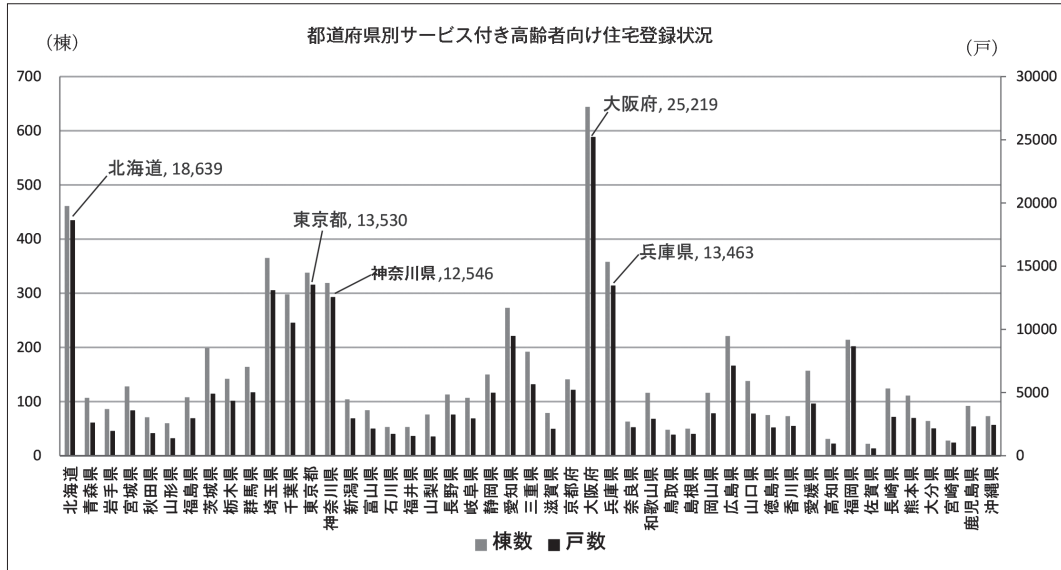
サービス付き高齢者向け住宅の登場で、わが国の高齢者住宅は新たな転機を迎えたといえる。シルバーハウジングの供給戸数とサービス付き高齢者向け住宅の供給戸数の変遷の様子を図1に示した。但し、シルバーハウジングに関しては2013年以降のデータがないため図中に表示していない。2000年代後半からは公営住宅であるシルバーハウジングの戸数の伸びが止まり、代わって2011年から登場したサービス付き高齢者向け住宅の戸数が急激に伸びている様子が分かる。



厚生労働省(高齢者向け住宅・施設の整備状況)及び
国土交通省(平成21,22,24,25年度に講じた主な連携施策)より著者作成

図1 シルバーハウジング及びサービス付き高齢者向け住宅戸数状況の推移

次に、2018年8月現在のサービス付き高齢者向け住宅登録物件²¹⁾7,089棟、234,322戸を対象に、都道府県別の棟数・戸数の状況を図2に示した。



サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム(2018年8月現在)より著者作成

図2 都道府県別サービス付き高齢者向け住宅登録状況

サービス付き高齢者向け住宅の都道府県別登録状況では、大阪府が644棟、25,219戸と全国で最も多く、戸数では、北海道、東京都と続いている。高齢者人口は東京都が最も多いが、サービス付き高齢者向け住宅の戸数は大阪府に及ばない。65歳以上の高齢者人口に対する住宅の供給割合は、東北地方・首都圏において全国平均を下回る傾向が見られる。²²⁾

鈴木、宮崎(2017)²³⁾は都道府県別のサービス付き高齢者向け住宅戸数と高齢者数の比較を行い、都道府県を類別化している。それによると、北海道と大阪府は高齢者人口に比してサービス付き高齢者向け住宅の供給戸数が多い“施設充実型”，東京都は人口に比して供給戸数が少ない“施設不足型”に分類されている。大阪府や北海道にサービス付き高齢者向け住宅が多い理由として、低所得者対策であることを指摘する声もある。実際、大阪府の生活保護世帯数²⁴⁾は224,111世帯(2016年)と多く、全国の13.7%を占めている。さらに、大阪府によればサービス付き高齢者向け住宅入居者の要介護認定者のうち、生活保護受給者は4割を超えている。²⁵⁾そうした背景がサービス付き高齢者向け住宅の需要を喚起させているものと推測される。

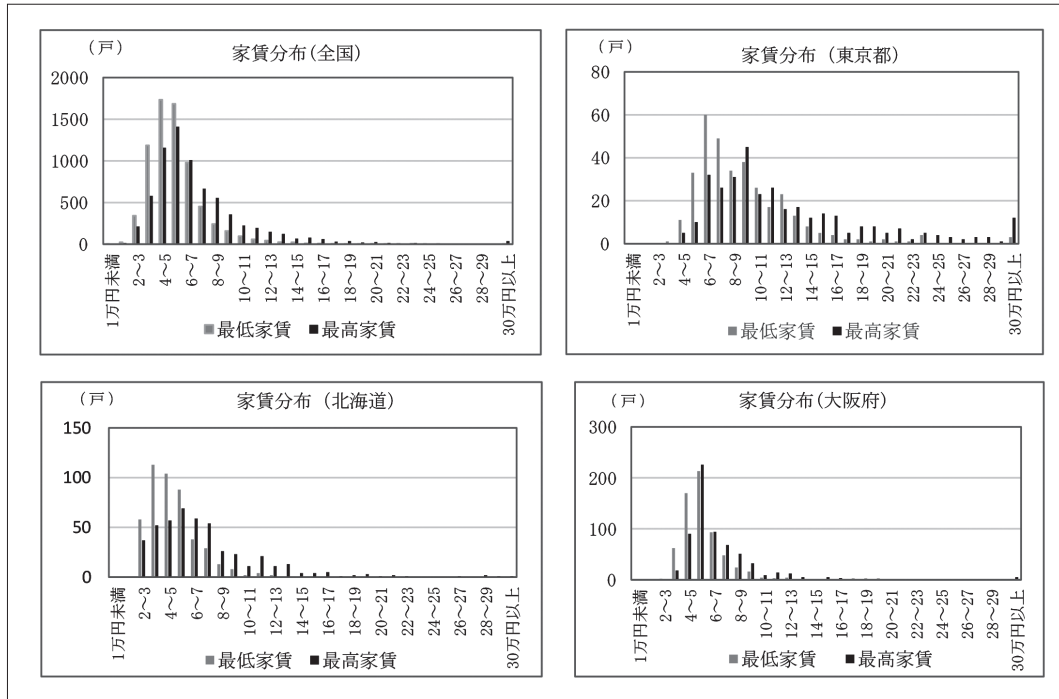
全国及び戸数の多い北海道、東京都、大阪府の家賃分布を図3に示した。なお、最低家賃とは、一つのサービス付き高齢者向け住宅の住棟における住戸の家賃の最低額を表し、最高家賃は、住戸の家賃の最高額を示している。最低家賃で比べると、最頻値は全国が4～5万円、北海道が3～4万円、東京都が6～7万円、大阪が5～6万円であり北海道は相対的に家賃が

低いことが分かる。

家賃分布をみると、東京都では様々な家賃設定のサービス付き高齢者向け住宅が存在するのに対して、大阪府においては、高額な家賃設定のサービス付き高齢者向け住宅はほとんど存在していない。同様のことが北海道にもいえる。東京都の場合は、家賃設定が20万円以上の住戸を持つものは338棟中55棟であり、そのなかには100万円を超えるものもある。大阪府の場合は、20万円以上の住戸を持つ棟は644棟中11棟である。北海道の場合は、461棟中12棟が20万円以上である。全国的に見てもサービス付き高齢者向け住宅は、相対的に地価が安価な地域において、需要(高齢者人口)に比して多く供給される傾向が見られる。²⁶⁾また、平均月額利用料金総額(家賃、共益費、基本サービス相当費、食費、光水熱費)は、約14万円であり、そのうち家賃分は平均約6万円である。見守りや生活相談が介護保険に含まれる介護保険施設とは異なり、サービス付き高齢者向け住宅では介護保険から切り離され、基本サービスとして自費となる。月額利用料金に医療保険や介護保険の保険料と自己負担分を加えたものが最低生活費となるため、利用者の負担は大きい。

サービス付き高齢者向け住宅の事業主体は、民間資本の導入を推進したことで、株式会社が59.7%と最も多く²⁷⁾、次いで医療法人、有限会社となっている。さらに、入居者の要介護度等の範囲は自立も含めて幅広いが、内訳としては、要介護1が19.8%、次いで要介護2が18.0%となっており、平均要介護度が1.76という現状である。自立から要支援1,2まで含めると65.7%と6割を超えている。有料老人ホームに比べ、比較的軽度の要支援・要介護者の割合が高いと言える。

サービス付き高齢者向け住宅は、2011年の制度創設から7年が経過し、登録戸数も約23万戸まで増加した。サービス付き高齢者向け住宅が高齢者の住まいとしての重要な役割を担う一方で、①適切な立地の誘導、②地域の医療・介護サービスとの連携、③低所得高齢者への対応など様々な課題も指摘されている。そうした現状を踏まえ、サービス付き高齢者向け住宅の健全な発展に向けた方策を話し合うため、国土交通省は、2018年1月31日に有識者会議「サービス付き高齢者向け住宅に関する懇談会」²⁸⁾を立ち上げ、今後の効果的な施策展開に向けた検討と取り組みを進めていくとしている。



サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム及び登録情報集計結果より著者作成

図3 サービス付き高齢者向け住宅の最低家賃及び最高家賃分布

V. 考察

改めてわが国の高齢者の人口の推移について考えてみる。2017年4月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した日本の将来人口推計²⁹⁾では、老年人口(65歳以上人口)は2015年現在の3,387万人から、増加を続け、第二次ベビーブーム世代が老年人口に入った後の2042年に3,935万人でピークを迎える。その後は一貫して減少に転じ、2065年には3,381万人となる。

さらに、国の試算では、世帯主が65歳以上の単独世帯と夫婦のみ世帯の世帯数全体に占める割合が増加していくことが示されている。

また、第1号被保険者3,168万人のうち3,074万人(97%)が在宅で過ごしている一方、経時的な持家率は、低下の傾向を示していることなどを背景に、高齢者住宅は諸外国と比較して不足していることが指摘されている。在宅での高齢者の生活を支え、多様なニーズに応えるためにも、一定の整備が必要であることは明らかである。また、要介護認定者566万人のうち472万人(83%)が在宅介護を受けていることから、要介護状態に陥った場合においても、住み慣れた地域で生活するためには、高齢者の安定的な居住の確保が必要であることは明らかである。そして、それらの整備に向けた制度の創設や見直しについても検討が必要であった。そのため、公営住宅の

流れをくむシルバーハウジングによって福祉政策と住宅政策の連携が行われ、その後、民間資本の導入が図られ、サービス付き高齢者向け住宅が誕生した。

サービス付き高齢者向け住宅制度のスタート以来、戸数は確実に増加してきた。ここで、少し戦後の住宅政策について振り返ってみたい。終戦後最初の住宅政策は、量的な充足であり、先ず全国で世帯数を住宅数が上回り、その後すべての都道府県で世帯数を住宅が上回るという状態になった。その結果、住宅政策は、量的なものから質的なものへと転換した。その後、空き家が増えるようになり、現在は、各地で空き家問題が社会問題の一つとして取り上げられている。

上述の見解と同様に、需要と供給の不均衡さから生じる課題が、サービス付き高齢者向け住宅を含む高齢者住宅で起きないであろうか。サービス付き高齢者向け住宅が急激に増加した背景には、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ニーズに応じて様々なタイプの住宅の提供が可能などところにある(関口 2015)。設置者側にとっては、入居者のターゲット層をどこに置くかによってニーズに合った住宅の提供ができることからビジネスとして成立しやすいといえる。

高齢者に対する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、飛田(2015)³⁰⁾は、①単身や夫婦のみの高齢者世帯数が増加するもとの、彼らの居住の確保が求められている事情があること、②高齢者が入居可能な賃貸住宅は絶対的に不足していること、③住居が確保されている場合でも、重度な要介護状態に陥った場合、住み慣れた地域で暮らしていきけるためには、高齢者の安定的な居住の確保が大前提になることの3点を指摘している。上述の飛田(2015)の見解は、サービス付き高齢者向け住宅を整備する際にも熟慮すべき点であると考えられる。一方、サービス付き高齢者向け住宅の実情について、井上(2015)³¹⁾は「サ高住は創設当初は早めの引っ越しを想定していたが、ふたを開けてみると平均要介護度は1.8を超え、特養ほどではないが介護を必要とする人々の早めの施設として機能している。」と述べている。また、サービス付き高齢者向け住宅の居住費負担という観点からその原因について分析し、「早めの引っ越しは経済的に相当の余裕がある層に限定され、一般解にはなりえない。厚生年金層であっても多くは自宅でぎりぎりまで過ごし、引っ越しのタイミングは後ろへとずれる。住宅事業者は、後ろへとずれたタイミングを考慮し、住宅と呼ぶことに抵抗感を覚えるような住宅と手厚いサービスを整える。このようにしてサ高住は施設の代替機能を果たすに至る。」と述べている。

高齢者住宅の供給は、欧米各国に比べてわが国は立ち後れているのが現状であり、供給を進めているが、必要な戸数が充足した場合、空き室の問題等により経営自体が破綻する可能性を秘めている。この時、居住者は生活を保障されるのであろうか。高齢になり、サービス付き高齢者向け住宅に入居したが、突然放置される状態が起きかねない。このような事態を引き起こさないためにも、地域を含めた諸々の条件を踏まえ、公営及び民間の高齢者住宅の適正な配置を検討する等、ビジョンを持って全体像を描くことが求められるであろう。

ところで、前節の地域偏在を表す結果は、サービス付き高齢者向け住宅の設置に一つの示唆を投げかけている。それは、サービス付き高齢者向け住宅の需要を満たすには、全国一律に数

を増やすことが必要ではなく、住宅供給の重点化及び効率化を図りつつ地域の特性を考慮した整備が必要だということである。なぜなら、サービス付き高齢者向け住宅制度は、高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせる住まいを確保するために創設された制度であることから、既存の施設等とは異なる高齢者の住まいにふさわしい住宅が供給されることが求められているからである。しかしながら、これまでは高齢者のニーズを十分に調査せず、地価の比較的安価な地域に建設されることが多く、現状は供給地域にばらつきがある。サービス付き高齢者向け住宅の最も設置数の多い大阪府では、サービス付き高齢者向け住宅入居者は、要介護認定者のうち生活保護受給者が4割を超えている。このようなことから、サービス付き高齢者向け住宅が必ずしも「健康な高齢者の早めの住み替え」の対象とはなっていないことが伺える。

三崎(2015)³²⁾は、大阪府の場合、現状では「施設の」サービス付き高齢者向け住宅が多く供給されていることを示している。さらに、大阪府内の、高齢者とその子供世代へのアンケート調査の結果から、サービス付き高齢者向け住宅の供給の現状は、自立した生活を望む世代やその子供世代の「需要側のニーズ」に必ずしも合致していないことを示している。つまり、たとえ入居を希望した場合でも、供給が少ない地域の場合には、住み慣れた地域から移り住まなければならないことも考えられる。そのため、サービス付き高齢者向け住宅の立地に関し、多様な観点から、的確な需要予測等に基づいて検討が進むような環境を整え推進すべきである。

VI. おわりに

高齢者による多様な住まい・住まい方を実現する上で重要となるのは、高齢者の多様なニーズに応じた住まいの整備であり、その柱の1つがサービス付き高齢者向け住宅である。

本稿では、サービス付き高齢者向け住宅の成立過程をその前身ともいえるシルバーハウジングから概観してきたが、現在のサービス付き高齢者向け住宅は、制度創設から高齢者の住まいとしての重要な役割を担う一方で、「適切な立地の誘導」「需要と供給の不均衡の解消」「低所得高齢者への対応」「早めの住み替えニーズに対応した住宅供給」といった課題が浮き彫りになってきている。

また、今後のサービス付き高齢者向け住宅の展開に向けては、既存の行政による調査資料や先行研究だけでは、明らかとなっていない部分も多い。その中でも、生活の主体となる居住者がどのような環境のもとで生活を継続しているのか、そして、どのような要因が居住継続意向に繋がるのか調査研究を進める必要があると考えられる。

さらに、サービス付き高齢者向け住宅には、安否確認や生活相談サービスといった居住者の生活を支える付帯機能が設けられているが、これは、人的支援としての機能であり、言い換えれば、一定のソーシャルワーク機能を果たしているともいえる。そういった居住者の生活を支える付帯機能

能が、居住者にどのような影響を与え、居住者間コミュニティを創造していくために、どのような役割を果たしているのか社会福祉学領域におけるソーシャルワークの視点からも研究を推し進めることが急務となろう。

〈注・引用文献〉

- 1) 足立孝, 荒木兵一郎: 老人の住まいに関する研究(第1報), 日本建築学会論文報告集, 第66巻第2号, pp.317-320, 1960.
- 2) 亀本和彦: 高齢者と居住問題, レファレンス, 平成16年9月号, pp9-29, 2004.
- 3) 油井雄二: 高齢者向け住宅政策の展開と介護保険, 成城大学経済研究, 187, pp.267-298, 2010.
- 4) 稲見直子: 日本の高齢者居住政策の歴史と自治体による公営コレクティブハウジングの事業化, 年報人間科学, 33, pp.15-26, 2012.
- 5) 関口晶利: 高齢者住まい法改正の背景と課題, 佐久大学信州短期大学部紀要, 26, pp.6-12, 2015.
- 6) 高橋敏士: 社会福祉論点 福祉は住宅に始まり住宅に終わる, 月刊福祉, November, pp.54-55, 2013.
- 7) 田澤あけみ, 高橋五江, 高橋流里子: 社会福祉学の理論と実践, 法律文化社, 2007, pp.149
- 8) 総務省統計局, 平成15年住宅・土地統計調査, 調査の結果第8章 高齢者のいる世帯の居住状況
<https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2003/10.html>, 2018/10/21
- 9) 武川正吾: 社会保障と住宅, 海外社会保障研究, 住宅政策と社会保障特集の趣旨, 152, pp.2, 2005.
- 10) 平山洋介: 公営住宅制度の変容とその意味, 都市問題研究, 57-4, 2005, pp.71-84.
- 11) 総務省統計局, 平成25年住宅・土地統計調査, 結果の概要, 高齢者のいる世帯,
https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/10_2.html, 2018/10/21
- 12) 建設白書, http://www.mlit.go.jp/hakusyo/kensetu/h12_2/h12/html/C2601200.htm, 2018/11/4
- 13) 国土交通省, 平成29年度 住宅経済関連データ, 住宅ストックと世帯数の推移,
http://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html, 2018/11/4
- 14) 住宅地地審議会総会(第109回), 日時:平成12年6月21日(水),
<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/press/h12/120621-0.htm>, 2018/10/21
- 15) 国土交通省, 住宅地地審議会答申, 21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について,
<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/press/h12/120621-1.pdf>, 2018/10/21
- 16) 国土交通省住宅局住, 宅政策改革要綱, 平成16年12月6日,
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/07/071207/03.pdf>, 2018/10/21
- 17) 国土交通省, 居住面積水準と世帯数の推移(全国)www.mlit.go.jp/common/001036722.xls, 2018/10/21
- 18) 定期巡回・随時対応サービス: 要介護高齢者の在宅生活を支えるため, 日中・夜間を通じて, 訪問介護と訪問看護を一体的に又はそれぞれが密接に連携しながら, 定期巡回訪問と随時の対応を行うもの。
介護保険法上の「定期巡回・随時対応型訪問介護看護」
- 19) 厚生労働省, 介護事業所・生活関連情報検索, サービス付き高齢者向け住宅について,
ケアの専門家(・社会福祉法人・医療法人・指定居宅サービス事業所等の職員・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)
- 20) 第13回国土交通省成長戦略(全体版), 平成22年5月17日,
<http://www.mlit.go.jp/common/000115442.pdf>, 2018/10/21

- 21) サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム, <https://www.satsuki-jutaku.jp/>, 2018/10/17
- 22) 国土交通省, サービス付き高齢者向け住宅等の立地状況について(都道府県別分析),
<http://www.mlit.go.jp/common/001060544.pdf>, 2018/10/21
- 23) 鈴木博志, 宮崎幸恵: サービス付き高齢者向け住宅の供給及び入所選択志向の実態と課題－地域包括ケア時代の居住支援サービスに向けて－, 住総研 研究論文集・実践研究報告集, No.44, pp.179-190, 2017.
- 24) 大阪府, 生活保護統計, <http://www.pref.osaka.lg.jp/shakaiengo/syakaiengo/toukei.html>, 2018/10/21
厚生労働省, 社会・援護局保護課, 第23回社会保障審議会生活保護基準部会,
平成28年5月27日参考資料1,
https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu-Shakaihoshoutantou/kijun23_05.pdf, 2018/10/21
- 25) 第8回大阪府高齢者及び障がい者住宅計画等審議会, 資料3-2, P.20,
http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/29387/p0000010/03_shiryoushu3_2.pdf, 2018/11/4
- 26) 国土交通省, サービス付き高齢者向け住宅の立地状況とサービス提供等の状況との関係について,
<http://www.mlit.go.jp/common/001066913.pdf>,
http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_fr7_000007.html, 2018/10/17
- 27) 全国登録情報データ, サービス付き高齢者向け住宅の現状と分析,
https://www.satsuki-jutaku.jp/registration_data.html, 2018/10/17
- 28) 国土交通省, 住宅, サービス付き高齢者向け住宅に関する懇談会 第1回配布資料
http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_fr7_000029.html, 2018/10/21
- 29) 国立社会保障・人口問題研究所, 日本の将来推計人口(平成29年推計),
http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf, 2018/11/10
- 30) 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, Vol.3, No.22, pp.43-56, 2015.
- 31) 井上由起子: 高齢者福祉における「住まい」の保障, 生活経済政策, No.224, pp.13-17, 2015.
- 32) 三崎信顕: 大阪府におけるサービス付き高齢者向け住宅の現状と今後の方向性について, 都市住宅学, 93号, pp.37-42, 2016.