

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 とりまとめ

平成28年5月

目次

I. はじめに	1
II. サ高住の整備等を巡る現状と課題	3
1. 供給状況・立地	3
(1) 供給戸数	3
(2) 立地	3
2. 空間の質	4
(1) サ高住の空間	4
(2) 既存ストックの活用状況	5
3. サービス	5
(1) 入居者の要介護度等	5
(2) 状況把握・生活相談サービス等の高齢者生活支援サービス	5
(3) 医療・介護サービス	7
(4) 入居費用	8
4. 運営等	9
(1) 事業主体・事業方式	9
(2) 入居を検討する高齢者への情報提供	9
(3) 事業継続が困難になった場合の対応	10
III. 今後の方向性	11
1. 適切な立地の推進	11
○地域に即した計画や供給方針の策定促進	11
○計画等に基づく立地誘導の促進	11
○分野間の連携の促進	12
2. 空間の質の向上	13
○空間の質の向上	13
○既存ストックの活用	13
3. サービスの質の確保・向上	14
○状況把握・生活相談サービスの提供体制の強化	14
○地域における生活支援サービスの提供体制の確保	14
○入居者や家族、地域の関係者等による住宅の運営への関与	15
4. 適切な医療・介護サービスが利用できる地域コミュニティの形成	15
○サ高住と医療・介護サービスとの連携の推進	15
○地域の医療・介護等のサービス拠点の整備促進	15
○介護サービス利用の適正化	16
5. 適切な競争や選択がなされるような環境の実現	16
○情報提供の充実	16
○適切な需要予測と多様な資金調達の促進	17
○入居者の居住安定確保	18

6. 低所得の高齢者の住まいの確保	18
○空き家を活用した低所得高齢者向け住宅の供給	18
○居住支援の充実	18
IV. おわりに	20

I. はじめに

(高齢者の居住の安定確保の必要性)

我が国が本格的な超高齢社会を迎える中、単身や夫婦世帯の高齢者が増加しており、今後も大きく増加する見込みとなっている。また、2025年には団塊の世代が75歳を超えることから、今後は、都市部を中心に、高齢者の中でも、要介護・要支援の高齢者や認知症高齢者の急増が見込まれている。【参考資料 p. 1～2】

こうした中、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、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される「地域包括ケアシステム」の構築を目指した取り組みが進められている。「地域包括ケアシステム」の構築に当たっては、高齢者のニーズに応じた住宅が提供されることが基本となる。その上で、日常生活を支える様々なサービスの確保を含めた高齢者の居住の安定確保が図られる必要がある。

(順調に供給が進むサービス付き高齢者向け住宅)

我が国の高齢者のいる世帯の持家率は8割を超えており、自宅で住み続けたいと考える高齢者は多いが、一方で、高齢者向け住宅への入居を希望する高齢者のニーズも高まっている。こうした中、受け皿としてのサービス付き高齢者向け住宅（以下「サ高住」という。）が良質な高齢者の居住空間として果たす役割は大きいと考えられる。【参考資料 p. 3】

サ高住の登録制度は、厚生労働省と国土交通省の連携の下、平成23年10月に創設され、バリアフリー構造等の高齢者にふさわしいハードと、状況把握・生活相談サービスを備えた安心な住まいとして普及が図られてきた。国土交通省においては、補助金や税制優遇、融資による支援措置により、サ高住の供給を促進してきたところである。

サ高住の登録制度の創設から4年余りが経過する中、サ高住の登録戸数は、平成28年3月末時点で約19万9千戸となっており、政府目標¹の達成に向けて順調に供給が進んでいる。【参考資料 p. 4】

(指摘されている課題)

一方、サ高住については、

- ・ 地価の安い地域に立地する傾向があるため、介護施策やまちづくりと連携が図られるよう、地元自治体の関与を強化すべきではないか

¹ 新たな住生活基本計画（全国計画）（平成28年3月閣議決定）においては、2025年までに、高齢者人口に対する高齢者向け住宅の割合を4%にすることとされている。

- ・ 入居者の要介護度の重度化等に対応できるようにするため、地域の医療・介護サービスとの適切な連携を確保すべきではないか
- ・ 低所得・低資産の高齢者等の入居が可能な受け皿となり得ていないのではないかな

等の課題が指摘されており、実態を踏まえながら、課題解決に必要な施策を講じていく必要がある。

(本検討会の趣旨)

こうした中で、本検討会は、サ高住の適切な立地の誘導やサービスの質の向上など、時代のニーズに即応した施策の徹底した見直しについて検討を行うため、平成26年9月に設置され、国土交通省の関係部局及び厚生労働省の連携のもと、有識者による議論を行ってきた。

本検討会においては、まず、サ高住の立地状況や質等に係る実態調査を実施し、その結果等を踏まえて、準備会も含め5回にわたり検討を重ね、平成27年4月に中間とりまとめを行った。

中間とりまとめにおいては、サ高住の立地の適正化、サ高住の質の向上、地域における生活支援サービスの提供体制の確保等について、今後取り組むべき対策をまとめており、その一部については、既に実施に移されている。

そして、中間とりまとめ以降においては、取組みの進捗を確認するとともに、残された論点について、3回にわたり検討を重ねてきた。

本とりまとめは、中間とりまとめで示した方向性に加え、それ以降の検討の結果を踏まえて、サ高住を中心とした今後の高齢者向け住宅のあり方と施策の方向性についてまとめたものである。

II. サ高住の整備等を巡る現状と課題

サ高住のあり方と施策の方向性を考えるに当たっては、まずサ高住の現状と課題を整理するのが前提となる。

サ高住は、入居者の費用負担の面においても、サ高住の空間や入居者に提供されるサービスの内容等においても、多様なものが存在しており、一括りで議論することは適当ではないが、以下、①供給状況・立地、②空間の質、③サービス、④運営等の4点について、現状と課題を整理する。

1. 供給状況・立地

(1) 供給戸数

サ高住の登録戸数は、平成28年3月末時点で約19万9千戸となっている。サ高住を含めた高齢者向け住宅の供給戸数は約69万戸、高齢者人口に対する割合は約2.1%（いずれも平成26年度時点）であり、2025年までに高齢者人口に対する高齢者向け住宅の割合を4%にするとされている政府目標の達成に向けて、順調に供給が進んでいる。【参考資料 p. 7】

一方で、地域毎の供給状況を見ると、地域によってバラつきがある。例えば、都道府県別の高齢者向け住宅の供給割合は、既に高齢者向け人口の3%を超える地域もある一方で、1%台の地域も存在する²。【参考資料 p. 8】

高齢者が住み慣れた地域で暮らし続けるためには、日常生活圏域または少なくとも市町村ごとに、必要な高齢者向け住宅を確保することが必要であり、地域単位でサ高住の供給の促進を図っていくことが課題となっている。

(2) 立地

サ高住の立地状況を見ると、多くは市街地等に立地するが、地価の安い郊外部への立地も見られる。

例えば、サ高住が立地する地価を価格帯別に見ると、地価が安いほど、高齢者人口に対する供給が多い傾向にある。また、都市計画の区域で見ると、市街化区域内が7割を占める一方、市街化調整区域や都市計画区域外等にも約3割が立地している³。【参考資料 p. 9～p. 10】

公共交通機関や医療機関へのアクセスが悪いものも一部存在する。例えば、駅・バス停とも遠い地域に立地しているものは約18%、医療機関徒歩圏外かつ公共交通によるアクセスの悪い地域に立地しているものは約6%となっている。【参考資料 p. 10】

² 例えば、大分県（3.2%）や福岡県（3.0%）では3%を超えているが、滋賀県（1.0%）、栃木県（1.1%）、山梨県（1.1%）などでは1%台前半の地域も存在する。

³ 国土交通省調査。以下、出典の記載がない場合は、国土交通省調査による。

一般に、商業や医療・福祉などのサービス機能が立地するためには、当該地域において一定の人口規模や密度があることが必要であり、今後、地方都市や郊外部等において人口減少が進んだ場合、これらのサービス機能が立地しにくくなるおそれがある。【参考資料 p. 11】

このような中、サ高住が郊外部や公共交通機関・医療機関へのアクセスが悪い地域に立地する動きを止めなければ、必要な医療・介護等のサービスを受けにくくなるのみならず、入居者の生活面での利便性が著しく低下し、将来的には居住の安定が図られないおそれがある。市町村のまちづくりや医療・介護サービスとの適切な連携の観点から、サ高住の立地の適正化を図ることが課題である。

2. 空間の質

(1) サ高住の空間

(居室空間)

サ高住の居室部分の面積の分布を見ると、平均面積は約 22 m²であり、25 m²未満のものが約 76%となっている。また、30 m²以上のものは約 9%にとどまるなど、面積が狭いものが大半を占めている⁴。設備の設置状況を見ると、居室内に浴室を設けたものは約 2割であり、便所、浴室、洗面所、台所、収納が全て設置されたものは約 22%となっている。【参考資料 p. 13-p. 14】

サ高住は、本来、単身高齢者等に安定的な居住の場を提供することを想定したものであるが、若年単身者向けのワンルームマンションのような設計が多くなっており、若年者に比べ自宅で長い時間を過ごす高齢者にとって、現在のサ高住は生活の場としては必ずしも質の高い空間となり得ていないとの指摘がある。また、従前の住まいと居住の連続性を担保し、高齢者夫婦世帯および高齢者の早めの予防的住替え先となるには、広さや設備等の一定の質を備えることが必要だが、こうしたサ高住の供給は必ずしも多くない。

(共用空間)

居室面積が 25 m²未満のサ高住が大半を占め、これらのサ高住では、居室部分の機能の一部を共用部分で確保しているが、共用部分における面積基準の取扱いが、登録を行う地方公共団体によって異なるなど、運用上の課題がある。戸建て住宅を改修してシェアハウスとする場合も含め、共用空間も含めた居住空間のあり方については必ずしも考え方が整理されていない。

⁴ サ高住の登録基準においては、原則として、25 m²以上の住戸面積を確保し、居室内に便所、浴室、洗面所、台所、収納を設けることとされているが、居間、食堂、台所その他の居住の用に供する部分が、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 m²以上とすることも可能とされている。

(2) 既存ストックの活用状況

近年、人口減少に伴い、空き家や廃校等の空き建築物が増加しており、全国の空き家戸数は約 820 万戸、空き家率は約 13.5% (いずれも平成 25 年度時点) である⁵。空き家の増加は、地域経営の観点からも深刻な課題であり、利用可能な空き家の活用は喫緊の課題である。【参考資料 p. 15】

しかし、既存ストックを活用して供給されたサ高住は、全体の約 5%にとどまっております。小学校等の廃校や戸建ての空き家の活用は少ない状況にある。また、先般、サ高住の常駐場所に係る規制が緩和された⁶ところであるが、既存の住戸等を活用し、住戸ごとに分散して登録するサ高住である「分散型サ高住」の整備はまだ緒についたばかりで周知や理解が進んでいない。【参考資料 p. 16～p. 17】

空き家の中には、適正に修繕すれば良質な住環境を提供できるものが含まれている。こうした空き家の既存ストックを有効活用することにより、比較的低廉な家賃のサ高住を供給することが可能である。また、廃校になった学校や未利用の公的不動産 (PRE) は、日常生活圏域の中心など利便性の高い立地にあることが多く、地域の拠点整備など政策課題に沿った活用が可能である。まちなかでの生活が可能でかつ入居者の費用負担の軽減を図れることを踏まえ、既存ストックを活用したサ高住の供給を促進していくことが課題である。

3. サービス

(1) 入居者の要介護度等

サ高住の入居者は、60 歳以上の者又は要介護・要支援認定を受けている高齢者であり、自立している人から介護等の支援が必要な人まで対象が幅広い。

入居者の属性を見ると、要介護・要支援認定を受けている人が約 9 割、認知症自立度Ⅱ以上の人約 4 割を占めるなど⁷、介護等の支援が必要な人が多くなっている。【参考資料 p. 19】

一方で、入居者が多様であることに伴い、求められるサ高住の空間や入居者に提供されるサービスの内容も多様である。入居者の多様なニーズに応じた空間やサービスの提供がなされるとともに、必要な情報に基づき適切な選択がなされる環境の実現が必要である。

(2) 状況把握・生活相談サービス等の高齢者生活支援サービス (状況把握サービスと生活相談サービス)

⁵ 平成 25 年度住宅・土地統計調査 (総務省)

⁶ サービス提供者の常駐場所について、敷地又は隣地に加えて、近接地への常駐を許容する旨の共同省令の改正を平成 27 年 4 月に行った。

⁷ 平成 26 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業「高齢者向け住まいが果たしている機能・役割等に関する実態調査」報告書 ((株) 野村総合研究所)

サ高住は一般の賃貸住宅と異なり、従来、家族や近隣が担ってきた日常的な支援を行う者が常に常駐しており、必須サービスとして、状況把握サービスと生活相談サービスを提供することが要件となっている。

すなわち、サ高住の必須サービスの最も重要なポイントは、常駐する職員が入居者の状況を日々把握し、日常の生活を送る上での相談に応じ、必要があれば医療・介護サービスを受けるための支援を行うなど、地域の様々なサービスやコミュニティにつなげることを通じて、高齢者の居住の安定を図ることにある。

また、言うまでもなく、高齢者が住み慣れた地域で自分らしく暮らし続けるためには、家族や地域社会とのつながりや交流機会を確保することにより、社会的孤立を防ぐことが不可欠であり、これは要介護や認知症となることを予防する観点からも重要である⁸。

こうした高齢者が安心して居住し続けることができるためのサービスの要諦が事業者には十分理解され、サ高住の役割が適切に果たされることが不可欠である。

しかしながら、状況把握・生活相談サービスにおける体制を見ると、日中の職員数や職員の資格には、大きなばらつきが生じている⁹。入居後のアンケート調査¹⁰によると、人員体制や職員の質に不満があるとの回答も一定程度存在している。状況把握や生活相談サービスの提供において、一定の質を確保することが課題である。

【参考資料 p. 20-p. 22】

（高齢者生活支援サービス）

サ高住では、任意のサービスとして、食事の提供、入浴等の介護、調理等の家事、健康の維持増進に係るサービスなどが行われており、必須サービスと併せて高齢者生活支援サービスの提供が行われている。

必須サービス以外の高齢者生活支援サービスの提供状況をみると、食事提供サービスは約96%、入浴等の介護サービスは約46%のサ高住で提供されており、約97%のサ高住で必須サービス以外の高齢者生活支援サービスを提供している。【参考資料 p. 23】

その結果、サ高住のほとんどが、老人福祉法に基づく有料老人ホームにも該当することとなっており、制度の違いが分かりにくいとの指摘もある。また、提供されるサービス等に応じて、関係法令により分類される用途が異なる場合もある。

⁸ 同居人以外との交流が週1回未満の高齢者は、要介護や認知症になるリスクが、毎日頻繁に交流している人より1.4倍高いとの調査結果がある。（斉藤他（2015）「健康指標との関連からみた高齢者の社会的孤立基準の検討」日本公衆衛生学会誌）

⁹ 例えば、見守りや生活相談サービスに従事する日中の職員数が、入居者50人に対して4人未満が約24%ある一方で、10人以上あるものが約36%となっている。

¹⁰ 高齢者向け住宅に住み替えた者に対するアンケート調査では、入居後のサービスに関して「特に不満はない」という回答が過半だが、「サービスを提供する職員のレベルが低い」（9.3%）など、人員体制やサービスの内容について不満とする回答もある。（平成25年度国土交通省調査「高齢者向け住宅に係る情報提供及び事前説明のあり方に関する調査」）

また、入居者によっては、サ高住に入居すれば介護サービスも含め、必要なサービスが全て提供されると認識するなど、サ高住の性格が十分に理解されていないおそれがある。さらに、事業者が行うサービスと外部の介護事業者等から提供される「外付けサービス」の区別が明確でなくなっているおそれもある。

事業者が入居者に提供しているサービスや対応できる介護・医療の内容は様々であることから、入居者がニーズに見合ったサービスを選択できる環境整備が必要となっている。

(3) 医療・介護サービス

(入居者の医療・介護ニーズへの対応)

サ高住へのサービス事業所の併設状況を見ると、約 77%については1つ以上の高齢者生活支援施設が併設されている。例えば、通所介護事業所は約 47%、訪問介護事業所は約 40%であり、入居者のニーズに応じて、併設事業所から医療・介護サービスを受けることが可能になっている。また、サ高住事業者自身が行う介護サービスに介護保険が適用される特定施設入居者生活介護の指定を受けているものは約 9%ある¹¹。【参考資料 p. 24】

一方で、外部の介護事業者から提供される介護保険サービスについて、サービスを利用する全ての入居者が併設された事業所を利用するものや、併設以外の同一グループの事業所を利用するものも一定程度存在している¹²。また、入居者のうち、最も利用者が多い居宅介護支援事業所が同一グループであるサ高住も約 6 割存在する¹³。【参考資料 p. 25-p. 26】

併設事業所等からのサービスの提供は、サービス供給の効率化につながるものであり、それ自体は否定すべきものではないが、住まいとサービスの提供主体が同一グループである場合、自社の介護保険サービスの利用を誘導する囲い込みや過剰な介護保険サービスの提供等が行われているとの指摘がある。

また、事前説明において、外部の介護サービス等を利用可能であることについて、説明していない事業者も存在している。入居者が外部の介護サービス等を自由に選択・利用することが尊重される必要がある。【参考資料 p. 27-p. 29】

(入居者の要介護度の重度化等への対応)

サ高住には、自立から軽度の要介護の方が多いが、要介護度 3 以上の方が約 3 割、

¹¹ (株) 野村総合研究所 (2014) 前掲書

¹² サービスを利用するすべての入居者が併設の事業所を利用しているサ高住の割合は、訪問介護で約 35%、通所介護・通所リハビリテーションで約 24%、訪問看護で約 12%となっている。また、併設以外の同一グループの事業所を利用しているサ高住の割合は、訪問介護で約 16%、通所介護・通所リハビリテーションで約 13%、訪問看護で約 23%となっている。

¹³ サ高住 (特定施設入居者生活介護の指定なし) の入居者のうち、介護保険サービス利用者全体の約 67.2%が 1 カ所の居宅介護支援事業所に集中しており、当該事業所のうち 61.3%が同一グループとなっている。(株) 野村総合研究所 (2014) 前掲書

認知症自立度Ⅱ以上の方が約4割入居するなど、既に介護や医療の必要な方の入居も相当進んでいる。

また、入居者の高齢化等により、現在は介護や医療サービス等が必要でない場合であっても、今後は一定のサービスが必要となることも見込まれる。

さらに、医療・介護ニーズへの対応の流れが加速する中で、今後は看取りへの対応も求められていくと考えられる。

しかしながら、看取りを行える体制が整っていないこと、特殊浴槽等の設備が十分に整っていないこと、周辺地域も含め医療・介護サービスを提供する体制が十分に整っていないことなど、要介護度の重度化等に伴う居住継続に関し、何らかの課題を感じている事業者も多い。【参考資料 p. 30】

（地域への医療・介護サービスの提供）

地域包括ケアの実現に向けては、サ高住の整備と併せて、24時間対応の定期巡回・随時対応型訪問介護看護や小規模多機能型居宅介護など、地域全体の在宅ケアを支えるサービス拠点の整備を促進し、利用者はもちろん地域に開かれたサ高住を推進することが必要である。

しかし、これまでにサ高住に併設された高齢者生活支援施設のうち、これらの施設の併設は限定的¹⁴となっており、地域の要介護者等の住まいの機能と地域へのサービス供給拠点の機能を併せ持つ「拠点型サ高住」の整備を推進していくことが課題である。

一方、これまでは、訪問介護等のサービス事業所等については、建築基準法の用途制限により、低層住居専用地域等での立地が認められない場合があったが、先般、運用の合理化により、立地が認められるようになっており、住宅地においても、サービス拠点の整備が進むことが期待される。【参考資料 p. 31】

（4）入居費用

サ高住の入居に要する費用は、全国平均で約9.9万円¹⁵であり、その他、食事や介護サービス費用等を含めると、さらに高額となる。このため、サ高住の入居者は、一定の所得や資産を有する高齢者が中心となっている。【参考資料 p. 32】

一方、入居費用が低額のものも一定数存在しており、入居者全体に占める生活保護世帯の割合が高いものもあるが、入居費用があまりに低額な場合、医療や介護サービスの利用を前提としたビジネスモデルとなるおそれがある。¹⁶ 【参考資料 p. 33】

¹⁴ 高齢者生活支援施設が併設されたサ高住の割合は、小規模多機能居宅介護看護事業所が約9%、24時間定期巡回随時対応訪問介護事業所は約2%である。

¹⁵ 家賃、共益費、必須（生活相談・見守り）サービス費用の合計。サービス付き高齢者向け住宅情報提供システムより国土交通省にて集計。

¹⁶ サ高住の事業者自身が行う「介護サービス」は、原則的に介護保険の適用外のサービスであり、従って、その費用については、利用者が全額負担することとなる。例外として、サ高住が「特定施設入居者生活介護」の事業所として指定を受けている場合は、住宅事業者自身

また、生活が困窮している低所得の高齢者は、サ高住の入居に必要な費用の負担が困難なことから、サ高住以外も含め低所得の高齢者が入居できる住まいの供給スキームを構築していくことが課題である。【参考資料 p. 34】

4. 運営等

(1) 事業主体・事業方式

(サ高住事業)

サ高住を運営する事業者の業種を見ると、介護系事業者が約 67%、医療系事業者が約 15%となっている。また、サ高住の事業者の土地・建物の所有状況を見ると、約半数が土地や建物を地主や建物所有者からサブリースして事業を実施している。また、事業者自ら土地・建物を取得して実施する場合や、ヘルスケア R E I T を活用して資金調達する方式等も存在している。【参考資料 p. 36-p. 37】

サ高住の供給促進や多様なニーズへの対応の観点から、多様な主体や事業方式による事業参画が期待される。一方で、地家主の相続税対策や資産活用を目的としてサブリースにより事業が行われる場合、コストを抑えるため、供給される住宅の質が低くなりがちとの指摘があるなど、事業主体や事業方式の違いによる特徴にも注視が必要である。

(高齢者生活支援サービスの提供)

高齢者生活支援サービスの提供方法を見ると、他事業者への委託ではなく、サ高住事業者が自ら提供するケースが多い。例えば、状況把握・生活相談サービスは8割以上のサ高住事業者が自ら提供しており、食事の提供サービスは5割程度、その他の入浴介護等のサービスも約9割程度でサ高住事業者が自ら提供している。【参考資料 p. 38】

サ高住の事業者は、介護系や医療系の事業者が多い中で、高齢者生活支援サービスを自ら提供する前提で、サ高住事業を行う場合も多いと想定される。一方で、サ高住の事業者が自らサービスを提供することにより、囲い込みや過剰な介護保険サービスの提供等が行われるおそれもある。

(2) 入居を検討する高齢者への情報提供

サ高住の供給が進む一方で、入居者の費用負担、空間や入居者に提供されるサービスの内容等は多様であることから、高齢者が入居先を検討しやすい環境の実現が求められている。

このため、高齢者住まい法では、入居契約を結ぶ前に登録情報や契約書の内容について、事業者が書面を用いて説明をしなければならないことが定められている。

が行う介護サービスにも介護保険が適用される。ただし、この場合は「外付けサービス」ではない。

また、「サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム」を通じて、登録物件の情報（サービス、併設施設、家賃等の費用、住戸タイプ等）が公開されている。

しかしながら、サ高住の基本的な性格や多様性が高齢者に十分理解されていないことも指摘されており、入居を検討する高齢者の十分な理解が得られるような情報提供の充実が必要である。

また、高齢者住宅や関係制度について十分な知識のない事業者が住宅の紹介を行うケースが存在するとの指摘もあり、適切な知識に基づいた相談体制の整備が必要である。

(3) 事業継続が困難になった場合の対応

サ高住の契約形態には、賃貸借契約と利用権契約があるが、これまでの契約形態を見ると、約8割が賃貸借契約となっている¹⁷。【参考資料 p. 39】

賃貸借契約の場合、借地借家法に基づく保護が図られるほか、サ高住の登録基準により、入居者の入院や心身の状況変化を理由として入居者の同意を得ずに契約解除を行うことはできない。また、入居に当たっての前払金についても、保全措置等がとられるなど、居住の安定確保のための措置が設けられている。

一方で、破産等により事業者の事業継続が困難な場合であって、他の事業者による高齢者生活支援サービス等が提供されない場合には、入居者の居住の継続が図られないおそれがある。

高齢者住まい法においては、サ高住事業者の破産等があった場合、登録主体が他の適当な賃貸住宅又は有料老人ホームに円滑に入居するために必要な助言その他の援助を行うように努めることとされているが、入居者の居住の安定確保に向けた更なる取組みが必要である。【参考資料 p. 40】

また、事業者においては、災害時等を念頭に、入居者が地域社会の一員として安心して暮らし続けることができるよう、日頃より地域との結びつきを強化していくことが重要である。

¹⁷ 平成25年度厚生労働省老人保健健康増進等事業「有料老人ホーム・サービス付き高齢者向け住宅に関する実態調査研究事業」（公益社団法人全国有料老人ホーム協会）

Ⅲ. 今後の方向性

サ高住の整備を契機として、日常生活圏域を目安に、高齢者の住まいと医療・介護・予防・生活支援のサービスが適切に提供される体制を実現することで、高齢者が自分らしく安心して暮らし続けることが可能となる。

このため、サ高住を単なる高齢者の住まいとして捉えるのではなく、「地域包括ケアシステム」の一翼を担う存在として捉えるとともに、まちづくり全体の中での位置付けを考えることが重要である。

また、地域の要介護者等の安心居住の機能と地域へのサービス供給拠点の機能を併せ持つ「拠点型サ高住」を日常生活圏域に広げていくことは、地域包括ケアシステムの推進に大きく資するものと考えられる。

こうした基本的考え方に立ち、Ⅱで示した現状と課題を踏まえ、①適切な立地の推進、②空間の質の向上、③サービスの質の確保・向上、④適切な医療・介護サービスが利用できる地域コミュニティの形成、⑤適切な競争や選択がなされるような環境の実現、⑥低所得の高齢者の住まいの確保の6点について、今後の方向性及び取り組むべき施策を整理する。

1. 適切な立地の推進

○地域に即した計画や供給方針の策定促進

日常生活圏を目安とした、住まいと医療・介護サービス等の提供や、要介護者が必要な時に身近な地域で住み替えられる地域づくりを実現するためには、地域毎に高齢者人口や要介護者数に応じた高齢者向け住宅の供給が必要である。

このため、現在は都道府県が策定している高齢者居住安定確保計画等について、まちづくりや介護行政等の主体である市町村が、日常生活圏域ごとに、高齢者居住安定確保計画や高齢者向け住宅の供給方針（以下、「計画等」という。）を策定できるように制度化を進めるとともに、市町村の計画等策定の取組みを促すべきである。

計画等においては、対象となる高齢者世帯について、要介護度や認知症等の有無、所得等を属性別に想定しながら、供給すべき高齢者向け住宅の目標量を性能別に定めることが必要である。このため、施策対象を明確にしたきめ細かな計画等が市町村において策定されるよう、策定マニュアルを整備すべきである。

(具体的な施策)

- ・市町村高齢者居住安定確保計画の制度化
- ・市町村の計画等の策定に係るマニュアルの整備

○計画等に基づく立地誘導の促進

サ高住等の入居者の利便性を確保し、必要かつ効率的なサービスを提供するため、

公共交通機関や医療機関等からアクセスのよい地域などにサ高住等を立地誘導すべきである。

このため、上記の計画等においては、地域単位でのサ高住等の立地誘導方針を盛り込み、計画的な供給を図ることが必要である。立地誘導方針の明確化を通じて、地域の核となる場所に拠点型サ高住や医療機関・介護施設との適切な連携が図られたサ高住の整備や、低・未利用の公的不動産（PRE）の活用を位置づけるなど、計画的に地域のサービス拠点の整備を進めることが可能となる。

また、市町村が定める方針に基づき、サ高住等の立地誘導が図られるよう、サ高住の整備補助に当たっては、地元市町村による意見聴取を行うとともに、市町村のまちづくりとの整合が図られるものに限って支援するなどの重点化を着実に進めるべきである。

（具体的な施策）

- ・サ高住の整備補助に当たり、市町村のまちづくりとの整合が図られるものへの支援の重点化【実施済】

○分野間の連携の促進

計画等の策定に当たっては、都市部局における立地適正化計画や医療・福祉部局における地域医療ビジョン、介護保険事業計画など、他分野の計画との整合を図ることが重要である。特に、拠点型サ高住の立地政策と小規模多機能居宅介護や24時間対応の定期巡回・随時対応型訪問介護看護等の指定とを整合的に行うべきである。また、高齢者向け住宅の供給により、高齢者が暮らしやすい地域を実現することは地域づくりそのものであり、医療・介護サービスの提供をどう組み合わせていくかも含めて、自治体が一体となって取り組むことが重要である。

このため、市町村の計画等の策定に係るマニュアルにおいて、計画等の策定に当たっては、市町村の都市部局、住宅部局、福祉部局等が分野横断的に連携することを明確化すべきである。また、高齢者向け住宅担当者会議の開催などにより、自治体の住宅部局と福祉部局に必要な情報を提供すべきである。

（具体的な施策）

- ・市町村の計画等の策定に係るマニュアルにおいて、関係部局の分野横断的な連携を明確化
- ・市町村に対し、サ高住の立地誘導と立地適正化計画に基づく居住誘導の一体的な推進に努めるよう周知【実施済】
- ・高齢者向け住宅担当者会議の開催等による、自治体の住宅部局と福祉部局への情報提供

2. 空間の質の向上

○空間の質の向上

高齢者は生活時間の多くを住宅内で過ごしており、良好な居住環境が得られることによって初めて心身ともに安定して暮らせることから、サ高住等高齢者向け住まいの量の確保と併せて、高齢者が生活するにふさわしい、空間の質を確保することが必要である。

このため、良質な空間設計に向けて建築分野におけるさらなる取組みを期待するとともに¹⁸、住戸専用部分において一定の面積や設備を確保し、健康状況に差異のある夫婦世帯や予防的に早めの引っ越しを希望する高齢者も入居可能なサ高住の供給を促進すべきである。

また、サ高住の共用空間に係るガイドラインを策定するとともに、戸建ての空き家を活用してシェアハウスとする場合など、住戸専用部分と共用空間の関係も含めた空間のあり方について検討すべきである¹⁹。

(具体的な施策)

- ・夫婦やアクティブシニア向けのサ高住の供給促進【実施済】
- ・良質な居住空間が確保された高齢者向け住宅の設計事例集の策定
- ・サ高住の共用空間に係るガイドラインの策定
- ・シェアハウス等の空間のあり方の検討

○既存ストックの活用

既存ストックの有効活用や低廉な住宅の供給、地域の活性化等につなげるため、民間の住宅団地・戸建ての空き家等を活用したサ高住の整備に対する支援を拡充するとともに、既存の住戸等を活用し、住戸毎に分散して登録するサ高住（「分散型サ高住」）の整備促進に向けた柔軟な対応（サービス提供者の常駐場所の緩和等）を検討すべきである。

また、都市部のまちなか等において、比較的低廉な利用料のサ高住の整備を推進するため、公営住宅・UR賃貸住宅等の公的賃貸住宅の建替余剰地や廃校した小学校の活用など、空き家施設等を含む公的不動産を活用した公募等を促進すべきである。

さらに、戸建ての空き家等²⁰を活用した高齢者や障害者等向けの共同居住用住居（グループリビング）の整備とともに、安価なスプリンクラー設備の導入促進に向けた取組みを推進すべきである。

¹⁸ 認知症高齢者の居住空間への配慮も重要な課題である。

¹⁹ あわせて、老人福祉法、建築基準法、消防法等における関係整理も必要である。

²⁰ 大都市部では、集合住宅のファミリー向けの大型住戸を活用する場合もあり得る。

(具体的な施策)

- ・既存ストック活用型のサ高住の整備に対する支援の拡充【実施済】
- ・既存の住戸等を活用し、住戸毎に分散して登録するサ高住（「分散型サ高住」）の整備促進に向けた規制緩和【実施済】
- ・空き家施設等を含む公的不動産を活用した公募等の促進
- ・戸建ての空き家等を活用した高齢者や障害者等向けの共同居住用住居の整備に対する支援【実施済】

3. サービスの質の確保・向上

○状況把握・生活相談サービスの提供体制の強化

サ高住の必須サービスである状況把握や生活相談サービスの質の向上を図るとともに、状況把握や生活相談を行う担当者が地域とのつなぎ役たりえるよう、サ高住の職員配置等のサービスの提供体制について、見守りや生活相談サービスの従事者に係る資格のあり方や戸数に応じた従事者数、常駐のあり方等を検討すべきである。

また、質の確保を図ることが大前提であるが、介護等に係る人材確保や業務負担の軽減の観点から、I C Tを活用した情報共有の推進等による生活支援サービスの効率化を進めるべきである。

(具体的な施策)

- ・見守りや生活相談サービスの従事者に係る資格のあり方や戸数に応じた従事者数、常駐のあり方等の検討
- ・居住支援協議会による見守り・生活相談サービス従事者への研修や講習会等の実施
- ・I C Tを活用した効率的な生活支援サービスのモデル的取組みに係る支援

○地域における生活支援サービスの提供体制の確保

地域において、住まいの確保と併せて生活支援サービスが適切に提供される体制が確保されるよう、介護保険制度の地域支援事業による多様な生活支援サービスの提供を推進するとともに、居住支援協議会の設立及び居住支援に係る先導的な取組みを推進すべきである。

また、サ高住が「地域包括ケアシステム」の一翼を担い、サ高住の居住者に限らず、周辺地域の高齢者の安心な暮らしを支える存在となることが必要であり、サ高住の高齢者に提供している高齢者生活支援サービスを、周辺地域の高齢者に対しても提供する方向性と、周辺地域サービスとサ高住を組み合わせる方向性の双方向の取組みを促進すべきである。

(具体的な施策)

- ・介護保険制度の地域支援事業による多様な生活支援サービスの提供促進
- ・居住支援協議会の設立及び居住支援に係る先導的な取組みの支援【実施済】
- ・地域における安価な見守りサービスの提供等に係るモデル的な取組みの支援

○入居者や家族、地域の関係者等による住宅の運営への関与

入居者やその家族、地域の関係者が住宅の運営に積極的に参画し、ニーズを反映した運営を行うことで、事業の透明性を確保し、住宅やサービスの質の向上を図ることが重要である。

このため、運営懇談会を活用するなど、入居者や家族等が運営に参画するための機会を確保すべきである。

(具体的な施策)

- ・有料老人ホーム設置運営標準指導指針に基づく運営懇談会の推進【実施済】

4. 適切な医療・介護サービスが利用できる地域コミュニティの形成

○サ高住と医療・介護サービスとの連携の推進

今後、サ高住の入居者の要介護度が重度化すると見込まれる中、入居者の状況変化に対応した適切な医療・介護サービス等を提供するため、サ高住と地域の医療・介護サービス等との適切な連携の確保が求められる。

このため、サ高住の整備補助に当たっては、医療機関・介護サービスとの適切な連携が図られていると市町村が判断するものに限って支援するなどの重点化を着実に進めるべきである。

また、今後、入居者の要介護度が重度化した場合や、認知症を発症した場合でも、必要なサービスが継続して受けられるよう、既存のサ高住の設備等の更新やサービス施設の併設等を促進すべきである。

(具体的な施策)

- ・サ高住の整備補助に当たり、医療機関・介護サービスとの適切な連携が図られていると市町村が判断するものへの支援の重点化【実施済】
- ・要介護度の重度化や認知症への対応などを考慮した、サ高住の設備等の更新やサービス施設の併設等の促進

○地域の医療・介護等のサービス拠点の整備促進

小規模多機能居宅介護や24時間対応の定期巡回・随時対応型訪問介護看護等を併設する、地域の要介護者等の住まいの機能と地域へのサービス供給拠点の機能を併せ持つサ高住（「拠点型サ高住」）の整備を、まずは市町村単位で量的な確保

を図りつつ、さらに地域の実情に応じて日常生活圏域単位で段階的に整備を推進していくことが必要である。

このため、計画等において拠点型サ高住の供給方針の明示を促進するとともに、拠点型サ高住への支援の重点化など供給を促進すべきである。

また、人口減少及びサービスの空洞化が懸念される郊外住宅地等においては、地域のサービス拠点の整備を推進することにより、地域全体でサービスが受けられる環境を整えていくことが必要である。

このため、高齢化の進む戸建て住宅団地において、戸建て空き家を分散型サ高住等として活用し、地域を再生する取組みを推進すべきである。

(具体的な施策)

- ・ 計画等において拠点型サ高住の供給方針の明示を促進
- ・ 拠点型サ高住への支援の重点化【実施済】
- ・ 訪問介護等のサービス事業所に係る用途制限の合理化【実施済】

○介護サービス利用の適正化

入居者による適切な介護事業者の選択が可能となり、特定の介護事業所利用の誘導や過剰な介護サービスの提供等が行われないよう、有料老人ホーム設置運営指導指針等を踏まえた適切な指導監督を推進するとともに、ケアプランの適正化に向けた取組みの推進やサ高住事業者と介護サービス事業者とを区分する方策の検討が必要である。

(具体的な施策)

- ・ 有料老人ホーム設置運営標準指導指針等を踏まえた自治体の適切な指導監督の推進【実施済】
- ・ 保険者によるサ高住入居者のケアプランの調査・点検の推進
- ・ 介護支援専門員（ケアマネジャー）の研修制度の見直しの的確な施行・サ高住の同業者によるピアレビュー（訪問や相互評価等）の実施に向けた体制等の検討
- ・ 契約締結前の事前説明事項に、外部事業者が提供する介護保険サービス等が選択可能である旨を位置付け
- ・ 介護相談員の活用・普及
- ・ 事業者団体による「外付けサービス」の適正な活用のためのガイドブックの作成・周知【実施済】

5. 適切な競争や選択がなされるような環境の実現

○情報提供の充実

高齢者がニーズに適した住宅を選択できるよう、「サービス付き高齢者向け住宅

情報提供システム」における登録物件の情報の充実や更新を促進するとともに、高齢者の住まいに係る一元的な情報提供に向けた取組みが必要である。

また、生活支援サービスや介護保険サービスの提供内容や料金の明確化を含め事業者による入居者に対する情報提供の内容や情報開示の方法について、適正化を推進すべきである。

「サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム」における住宅の運営や医療機関との連携状況等に係る登録項目以外の情報に関して、事業者が自己評価をして表示をする取組みを促すとともに、第三者が客観的に住宅やサービスの評価をする仕組みを早期に構築することで、評価を通じた住宅やサービスの質の確保を図るべきである。

(具体的な施策)

- ・「サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム」における登録物件の情報の充実や更新の促進
- ・体験入居、見学、事前相談、説明会の実施等の促進
- ・契約締結前に提示する重要事項説明書や登録事項等についての説明書の積極的な活用
- ・事業者団体による高齢者向けのわかりやすい資料の作成・周知【実施済】
- ・サ高住情報提供システムと介護サービス情報公表システムとの連携によるサ高住の周辺にある介護サービス情報の充実
- ・「サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム」における事業者が自己評価をして表示をする取組みの促進
- ・地域住民や第三者が客観的に住宅やサービスの評価をする仕組みの早期構築

○適切な需要予測と多様な資金調達の促進

サ高住の整備に当たっては、需要を適切に見込んだ事業が行われるよう、事業者の需要予測を徹底すべきである。また、コミュニティファンドの活用等、多様な資金調達がなされる環境を整備すべきである。

また、節税・投資目的によらない質の確保されたサ高住の供給を進めるために、小口投資による資金調達など、多様な事業方式を確立し、入居予定者や地域住民の投資を促すべきである。

(具体的な施策)

- ・サ高住整備事業の補助金申請における事業者の需要予測の徹底【実施済】
- ・クラウドファンディング²¹による住民出資等のサ高住の整備・運営に係る多様な資金調達の事例集の策定

²¹ ある目的を実現するために、インターネットを活用して不特定多数の人から資金を集める行為

○入居者の居住安定確保

事業者の事業継続が困難になった場合や入居者が家賃の支払いができなくなった場合等において、サ高住の入居者の居住の安定が図られるよう、地元自治体や事業者団体等による事業の引継先の確保を促進するとともに、居住支援協議会による居住支援の取組みや福祉施策との連携を推進すべきである。

(具体的な施策)

- ・地元自治体や事業者団体等による事業の引継先の確保の促進
- ・居住支援協議会による安心な賃貸住宅の情報の提供・斡旋や、家賃債務保証など居住支援サービス事業者等の紹介の実施

6. 低所得の高齢者の住まいの確保

○空き家を活用した低所得高齢者向け住宅の供給

サ高住への入居者は、一定の所得や資産を有する高齢者が中心となっており、低所得の高齢者のニーズには十分に応え切れていない。一方、民間賃貸住宅や戸建ての空き家等は全国で820万戸存在しており、これを活用することによって、低廉な家賃の高齢者向け住宅を供給することが期待される。

このため、空き家となっている民間賃貸住宅を活用し、新築に比べ整備コストを低く抑え、低廉な家賃で提供される低所得高齢者向けの住宅の供給に向けた仕組みを検討すべきである。

また、空き家を活用した低所得高齢者向け住宅の仕組みを前提に、さらに家賃低廉化の必要性がある高齢者への住居費の支援について検討すべきである。

さらに、既存の住戸等を活用し、住戸毎に分散して登録する分散型サ高住の整備を推進するとともに、空き施設等を含む公的不動産（PRE）を活用して、低家賃とすること等の条件を付した公募等を行うことにより、低廉な利用料のサ高住の整備を推進すべきである。

(具体的な施策)

- ・空き家となっている民間賃貸住宅を活用した低所得高齢者向け住宅の提供に向けた仕組みの検討（住居費の支援の検討を含む）
- ・分散型サ高住の整備推進
- ・PREの活用による低廉な利用料のサ高住の整備推進

○居住支援の充実

低所得の高齢者の民間賃貸住宅への入居に当たっては、住まいの確保に向けた支援と見守り等の生活面での支援がその人のニーズに応じて行われる必要がある。居

住支援の充実により、空き家の家主が安心して賃貸できるようになり、低所得の高齢者向けの低廉な家賃の住まいの確保につながると考えられる。

居住支援の充実に向けては、居住支援協議会の設立及び先導的な取組みを推進するとともに、地域における安価な生活支援サービスの充実、厚生労働省の「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」におけるNPO法人や社会福祉法人等の支援事例の普及など、国土交通省と厚生労働省が連携しながら取組みを検討すべきである。また、自治体においても、住宅部局と福祉部局との連携はもとより、不動産事業者や居住支援サービス提供事業者との情報共有・連携により、低所得の高齢者等の居住支援を推進すべきである。

(具体的な施策)

- ・ 居住支援協議会の設立及び居住支援に係る先導的な取組みの推進
- ・ 地域における安価な見守りサービスの提供等に係るモデル的な取組みの支援
- ・ 「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」における支援事例の普及

IV. おわりに

サ高住については、制度創設から4年余りが経過する中、高齢者の住まいの有力な選択肢として供給が進む一方、様々な課題が見られるところであり、課題解決に必要な施策を着実に講じていく必要がある。

また、低所得の高齢者の住まいの確保については、サ高住では十分に答え切れていないところであり、具体的な仕組みを検討していく必要がある。

本とりまとめに盛り込んでいる具体的な施策の中には、平成27年4月の中間とりまとめを受けて既に着手しているものもあるが、多くは法改正、予算対応、運用面の見直しといった対応が必要となる。

今後、本とりまとめを受けて、具体化に向けた検討・取組みが進むことを期待したい。

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 委員名簿

<敬称略／◎：座長>

○委員

大月 敏雄 東京大学大学院工学系研究科教授

大森 文彦 弁護士・東洋大学法学部教授

園田 眞理子 明治大学理工学部教授

◎高橋 紘士 (一財) 高齢者住宅財団理事長 (前国際医療福祉大学教授)

辻 哲夫 東京大学高齢社会総合研究機構特任教授

○オブザーバー

国土交通省 国土政策局 総合計画課長

国土交通省 都市局 都市計画課長

国土交通省 住宅局 安心居住推進課長

厚生労働省 老健局 介護保険計画課長

厚生労働省 老健局 高齢者支援課長

厚生労働省 老健局 振興課長

厚生労働省 保険局 医療介護連携政策課長

○事務局

国土交通省 住宅局 安心居住推進課

検討の経緯

○第1回検討会（平成26年9月8日）

- ・検討会の論点や実態調査の内容について議論

○第2回検討会（平成26年11月11日）

- ・サービス付き高齢者向け住宅の立地状況の概況について報告

○第3回検討会（平成27年1月22日）

- ・サービス付き高齢者向け住宅の立地状況や質等に係る実態調査の結果を報告し、今後の検討イメージについて議論

○第4回検討会（平成27年4月7日）

- ・中間とりまとめ（案）について議論

○中間とりまとめの公表（平成27年4月15日）

○第5回検討会（平成27年10月15日）

- ・中間とりまとめにおける提言への取組状況を報告し、高齢者向け住まい等に係る課題・論点について議論

○第6回検討会（平成28年2月2日）

- ・高齢者向け住まい等に係る課題・論点について議論

○第7回検討会（平成28年4月27日）

- ・とりまとめ（案）について議論