

に比べてその比率は低いですが、居室の入居率で見ると、これより上回るものと思われる。

また、有料老人ホームの需給関係は個々の施設の立地条件、サービス内容等によって大きく左右されるものであり、優良な施設は1年程度で満室となり入居待機者がいることからみれば、現在の在所率によって有料老人ホームに対する需要が低いと判断すべきではない。むしろ、今後の年金制度の成熟を考え合わせると、有料老人ホームに関する潜在的な需要は大きいものと考えられる。

(2) 有料老人ホームで提供されるサービスは、有料老人ホームが民間の創意工夫を尊重し、利用者の多様なニーズに対応するものであるところから、様々な内容となっている。主として行われているサービスは、食事、相談、助言、余暇活動等の指導、保健衛生、介護等であるが、ホームは何らかの日常生活上必要な便宜の提供とそれに伴う生活の管理が行われれば足りるという確認に立って運営されているのが実態である。

(3) 有料老人ホームには、古くから事業を行っている施設等で利用料も低廉であり、土地・建物代の利用者の負担も低額であるタイプと土地・建物にかかる経費まで含めたサービスの対価として利用料を支払うタイプに大別されるが、近時後者のタイプが増加する傾向にあり、この傾向は今後も引き続くものと思われる。後者の場合の利用料の定め方としては、おおむね次の3通りが見受けられる。

1か月当りの利用者の処遇に必要な経費（利用者の生活費、職員の人件費、その他の運営費等）に土地、建物の平均償還額等の費用の利用者1人当たりの額（賃貸マンションの賃料に相当するもの）を加算した額を毎月支払う方式

土地建物にかかる経費を限度とした一時金（一定期間内に退所した場合には、その全部又は一部を返還する場合が多い。）を入居時に支払い、更に、1か月当たりの利用者の処遇に必要な経費を毎月支払う方式

いわゆる終身保障契約方式（多額の一時金を入居時に支払い、その後は、毎月の利用料を支払う必要がなく生涯生活を保障する方式）

の方式は、経営不振によるトラブルを最小限にとどめることができるという利点があるものの、毎月支払う利用料が多額となるほか、設置主体が多額の建設資金、運転資金を相当期間負担する必要がある

## 2.6. 有料老人ホーム問題懇談会

有料老人ホームの健全育成と  
利用者保護に関する当面の改  
善方策について (56.6.8.)

### はじめに

我が国の高齢人口は、近年急速に増加してきており、また今後も増加することが予想される。老人ホームの整備は、年々着実に進んでいるが、今後は比較的高所得の老人を対象とした有料老人ホームの需要も高まっていくと考えられる。そのような中で有料老人ホームの倒産事件のような不幸な事例も稀に生じてきている。

この報告書は、有料老人ホームの現状と問題点を分析し、有料老人ホームの健全育成及び有料老人ホームの入居者保護のための対策を明らかにしようとするものである。

### 第1. 有料老人ホームの現状と問題点

#### 1. 現 状

(1) 昭和54年10月の社会福祉施設調査によれば、全国で有料老人ホームは70か所、在所者3,770人となっており、またその経営主体は、社会福祉法人、民法法人、その他の法人（株式会社等）、その他（私人）など様々である。有料老人ホームの定員に対する在所者の比率は77.7%であり、特別養護老人ホーム等

ことから、ほとんど活用されていない方式である。

の方式は、既に、「有料老人ホームのあり方に関する意見（昭和49年8月中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会）」において「その後において入居者の心身の状況や物価、生計費等の経済情勢が著しく変化することがありうるので原則として好ましくないこと」と指摘されており、現在あまり用いられていない。

の方式は、現在においても、また今後においても最も利用されると予想される方式であり、利用料についてはこの方式を念頭において問題点の検討を行うこととした。

- (4) 有料老人ホームの特色は、生活の場としての住みかや食事、相談等のサービスを一体的に提供する施設であり、また、主としてホームの設置運営者によって日常生活の全般にわたり管理が行われており、かつ、設置者にその管理責任を期待できるということである。これに対し分譲型老人向ケア付マンションは入居者の持ち家であり、有料老人ホームには該当しないものとする。

しかしながら、老人の居住形態の一つとして、既に見られるものであり、日常サービスの面では有料老人ホームの場合と共通しているため、分譲型老人向ケア付マンションの運営主体及び利用者は、この検討結果をひとつの参考として利用できるものとする。

なお、分譲型老人向ケア付マンションは、居住を所有権で保障する点において、有料老人ホームと異なる面が見られるが、年齢による利用者の制限と所有権との調整の問題のほか、一般のマンションと同様、利用者が所有権を持つことによって、将来、大規模修繕、建替え等の問題が予想される。この問題については一般のマンションのあり方の中で検討されるべき事項であるので本懇談会ではとりあげないこととした。

分譲型老人向ケア付マンションのほかにも、老後の居住形態や老人向けのサービスの形態として、種類のもので考えられるが、これらについては、今後検討に値する問題であるとする。

## 2. 問題点

現在、有料老人ホームに関して問題となり、又は問題となることが予想される事項としては、次のようなものが考えられる。

- (1) 事業者が有料老人ホームを計画する場合に

有料老人ホームの運営が軌道に乗るためには、かなりの期間を要することが通例となっているが、これを十分に見込まないで計画をたてるなどの例がみられること

借地借家による計画をたて、土地・建物所有者との関係で経営が不安定となること

市街化調整区域内の遊休土地の活性化を主たる動機として、安易に、比較的許可を受けやすい有料老人ホームを計画すること

など計画自体に問題を有するものがみられる。

- (2) 有料老人ホームに関する表示広告は、利用者にとってホームの選択の端緒ともなる貴重な情報源であるが、その内容があいまいである等問題のあるものがみられる。

- (3) 利用者が有料老人ホームに関する各種情報の提供を受ける適当な団体が存在せず、また行政機関においても情報提供についての対応が十分であるとは必ずしもいえない。

- (4) 有料老人ホームの選択に当たって、利用者はパンフレットのみで又は1時間程度の現地見学で入居を決定する例があるなど、安易な選択がみられる。

- (5) 有料老人ホームの施設側と利用者側の入居契約書には、一般的にみて、主として施設側の権利が規定されている例が多く、片務契約性が強い。また、個別の契約条項をみても次のような事項が明らかにされていない契約書がみられる。

入居料、入園料、入会金、保証金等の名称で支払う一時金の性格と、その返還の有無、返還金の算定方式

提供されるサービスの範囲

一般の利用料に含まれる費用

利用者の都合及び施設の都合による契約の解除及びその際の対応

連帯保証人・身元引受人の責任の範囲

- (6) 施設の経営状況が明らかにされていない場合には、利用料の値上げに際して、その必要性、妥当性につき問題が生じやすい。

- (7) 死亡、退去等契約の終了にあたり一時金の全部又は一部を返還する方式などの場合、経営不振、倒産などにより、その返還をめぐる問題となる例がみられる。

## 第2. 有料老人ホームに関する諸問題の是正の方向

### 1. 利用者によるニーズに適合した選択

有料老人ホームが提供するサービスは一律ではないので、ホームへの入居を考える場合、如何なる施設を選択するかは、利用者個人のニーズにより異なってくる。居住施設としての機能に重点をおきサービスとしては食事サービスと余暇活動の指導程度が行われれば足りると考えている場合と、介護、医療機能についても十分配慮された施設を求めている場合とでは選択すべきホームもおのずから異なってくる。また、提供されるサービス内容により利用料も異なってくるので、ホームに対してどのようなサービスを求めるかを考え、それにふさわしいサービスを提供するホームを選択するように留意することが肝要である。

利用者が自己の目的に適合した有料老人ホームを選択するためには多様で、かつ優良な施設が整備されており、また、これらの施設についての情報が容易に入手できる状態となっていることが必要である。

現状では、利用者に対する情報の提供等のための体制が十分整備されているとは必ずしもいえないので、利用者に対する情報の提供にあたる体制が整備されることが望まれる。

#### (1) 選択の手順

おおねむ次のような手順を踏み、希望の有料老人ホームを選択することが望ましい。

都道府県の老人福祉主管課、最寄りの福祉事務所等の行政機関や民間団体から情報を収集し、自己の希望するサービスが受けられるホームをリストアップする。

リストアップしたホームのパンフレットや説明書等の資料を集め、各ホームの利害得失を検討する。

現地の見学により直接設備とサービス等を見、またホームから説明を聞く。

さらに、既に入居している者の話を聞いたり、あるいは、自らも短期の入居生活を体験し、疑問の点が残らないようにする。

#### (2) チェック事項

利用者は、主として次のような事項を予めチェックすることが望ましい。

立地条件について

健康で安全な生活が維持できる自然環境、社会環境をもった場所であるか。

経営について

経営主体はどういうところで他にどのような事業を行っているか。施設運営の責任者に社会福祉

事業に従事したことのある者等の施設運営にふさわしい経歴の者が配されているか。

規模及び構造設備について

居室のスペース、部屋の間取り、日照等、一般に住居を選択する場合にチェックする事項のほか、ナースブザー、インターホン設備等の緊急連絡体制やロビー、集会室等の共同設備が十分であるか。

サービス内容について

ア 食事は老人に適したもので、かつ、バラエティに富んだものとなっているか。

イ 一時的な疾病等のため日常生活に支障がある場合の介助等の日常生活の世話は、通常のサービス内容に含まれているか。

ウ 定期的な健康診断が行われるか。

エ 緊急時の医療機関との連携体制は確立されているか。

オ 夜間における非常事態等に備えるための体制は確立されているか。

利用料について

ア 利用料でまかなわれるサービスの範囲は明らかになっており、それにみあった利用料となっているか。

イ 入園金、一時金を支払う場合、その性格がはっきりしているか。その返還規定はどうなっているか。

ウ 利用料について物価等の変動により改定の必要性が生じた場合における基本的な取扱いが明らかになっているか。

#### (3) 契約の締結

入居するに当たっては、不明確な点を解消したうえで入居契約を締結する必要があるが、後日の紛争を避けるため書面によって行うことが大切である。

さらに、契約書においては、契約の解除について利用者側と施設側からの解除の要件が明確にされており、また、施設側からの解除の場合、恣意的に運用されないよう配慮されていること及び一定の予告期間が設けられていること、連帯保証人・身元引受人の責任についてその範囲が明確になっていることが必要となる。

#### (4) 情報提供の体制

以上の諸点のうち、特にホームに関する情報、経営に関する情報を利用者個人が把握することには、限界がある。したがって利用者に対し、ホームに関

する情報を提供する体制を整備し、良好な経営を行っているホームであるか等について判断する手段を提供することが要請される。

## 2. 事業者、事業団体の自主的努力

老人福祉法は、その第4条第3項において「老人の生活に直接影響を及ぼす事業を営む者は、その事業の運営に当たっては、老人の福祉が増進されるように努めなければならない。」と規定し、有料老人ホームの事業者は、老人に安心のできるすみかと良好なサービスの提供を確実に行うという重大な社会的使命を課している。有料老人ホームの事業者は以下の事項について十分その責務を果たすことが要請される。

### (1) 事業者団体

利用者がその希望にそった有料老人ホームの選択を行うためには、多様でかつ優良なホームが存在し、それらのホームについての情報が整備されていることが必要である。その具体的な手段としては、有料老人ホームの事業者が加盟する団体を組織し、事業主体が当該事業を経営するために必要な経済的基礎を有しているものであること

施設運営の責任者が老人ホームの運営について知識を有する者等、事業の運営にふさわしい者であること

設備、サービス内容、資金計画が良好なものであること

等の会員資格を定めることなど有料老人ホームの設置運営について事業者団体による自主的努力や規制を行うとともに、有料老人ホームに関する情報の収集、提供を行うことが現実的かつ妥当な方法であると考える。

なお、事業者団体を結成する事業者は、有料老人ホームの経営者のみに限るのではなく、有料老人ホームの健全育成に関心を持つものを含めることも検討すべきであろう。

### (2) 設置運営計画

優良な事業者の選別に次いで重要なことは、有料老人ホーム設置運営の計画が適正な内容であることである。

有料老人ホームを計画する場合には、市場調査等を十分に行い、ホームの立地条件等が、利用者のニーズに十分応えたものとする事は、当然であるが、さらにこの事業は、マンション分譲の場合と異なり、優良な施設であっても募集を開始してから満室となるまでに相当期間を要することに特色があ

る。これは利用者がホームへの入居を決定するに当たっては、設備部分のほかに、サービス内容等も調査するため、事業が開始されて後、現地見学、体験入居、あるいは、現に入居している人からの口こみ等で判断しようとする事に起因しているものと思われる。したがってホームを計画する場合には、経営が軌道に乗るまでの間の運営資金を十分に見込んだ資金計画が必要である。

また、この事業のもう1つの特色は、利用者のニーズが設備面よりも、サービス面に比重をおいている例が多く、単に土地があるからということで事業が始められる性格のものではなく、処遇等のソフトウェアが事業のきめ手となることにある。したがって老人ホームの運営について知識を有する者等事業にふさわしい者を計画に参画させ、運営に当たらせるなどの適切な計画が必要である。

なお、経営が不安定になりがちな借地借家による施設計画は、原則として好ましくないし、また、土地を新たに借金により購入する計画の場合にも、その償還について十分慎重な計画が必要となろう。

### (3) 表示広告

有料老人ホームの表示広告は、一般利用者にとって入手できる最初の情報源の1つであり、それがホームの概要（所在地、土地建物の権利の種類、利用料の額及び性格、サービス内容等）を正しく表わしている必要がある。勿論、有料老人ホームは表示広告のみで入居を決定する性質のものではなく、利用者が自ら確認のうえ、契約によりサービス内容等を明確にしておくことが何よりも肝要であるが、今後表示広告に関し問題が生じるようであれば事業の社会的信用の向上を図り、利用者を保護するため、事業者又は事業者団体が不当景品類及び不当表示防止法に基づく公正競争規約により表示広告の内容について自主規制を行うことなども検討の余地があるであろう。

### (4) 情報の提供

現在の有料老人ホーム側からの情報提供の手段としては、新聞、雑誌の広告、ダイレクトメール等が用いられているが、有料老人ホームの潜在的需要は、現在のところ一部の限られた階層であることから、老人向雑誌、校友誌等の低廉かつ有効な広告手段を工夫することが望ましい。

また利用者側にとっては、情報を十分には握ることが困難な状況にあるので(1)に記述したような事

業者団体が、施設所在地、入退所要件、サービス内容、利用料、空室待機者の状況等に関する情報の提供を行うことが望ましい。

このような方策によって、利用者に対する情報の提供が円滑に行われれば、個々の有料老人ホームにとって入居者の募集が容易となり、ひいては、経営の安定化が図られることになるものと思われる。

#### (5) 契約内容

現在の有料老人ホームの入居契約には、片務契約性の強いものがみうけられるので、事業者側においてもこれを改め、対等な当事者間の契約として、利用者の権利が明確となるように努めていくことが望ましい。

この際に有料老人ホームには多様なものがあるため、定型的取引にみられるような標準的約款的なものをただちに作成することは困難であろうが今後とも主流を占めると予想される一時金一部返還方式については、事業者団体が学識経験者等の意見を聞いて標準的な契約書を作成していくことが今後の課題である。

#### (6) 経営状況の公開

有料老人ホームは、その事業の公共性、社会性からみて、利用者に安心できる内容、水準にある施設であることを明らかにするために、経営状況を利用者に公開する必要があると考えるのが、その場合においても公開の程度は、それに必要とされる限度で足りるものとする。

例えば、利用料の改定にあたっては、その根拠を利用者に明確にし、両当事者が十分話し合う必要があるので、事業の経営状況について、収支金明細及び支出項目別費用額程度は、収支決算書等の形で利用者に対して公開されることが望ましいと考える。

### 3. 行政的措置による対応

有料老人ホームの入居者は、経済的には比較的恵まれた老人であるとはいえ、有料老人ホームに対して多額の入会金を支払うことは、人生最後の大きな買物ともいべきものであり、その入居が期待したものとなるよう行政としては、民間の活力と創意工夫を尊重しつつも、利用者保護の見地から以下の施策を講じていくことが必要であると思われる。

#### (1) 情報提供

現在は、利用者が有料老人ホームに関する情報を十分には握ることが困難な状況にあるので、都道府県の老人福祉主管課や福祉事務所等の行政機関に

においても有料老人ホームの名簿を備え、チェックポイントも含め、利用者に情報を提供するなど、便宜を図るようにすることが必要である。

#### (2) 一時金の保証

有料老人ホームには、かなり高額の入園金、一時金を求める例がみられるが、これらのホームが経営不振におちいたり、あるいは倒産した場合、一時金の返還をめぐる問題となる例がみられる。

このような金銭の保証については、宅地建物取引業法により、工事完了前の物件の売買（いわゆる青田売り）について宅地建物取引業者に銀行等による保証又は保険会社の保証保険を内容とする前金の保全措置を講ずることとしている例がある。

有料老人ホームには、このような前金の保全の問題のほか施設入居後においても一時金の全部又は一部を返還することとしている場合には、その保全措置も併せて検討する必要がある、その方法としては、宅地建物取引業法と同様、

銀行等による保証

保険会社の保証保険

が考えられる。しかしながらこれらの制度の活用については、種々の問題点があり、保証期間を限定する等の部分的保証の可能性の検討も含め、有料老人ホームの量的拡大に伴う今後の検討問題とせざるを得ないものとする。

なお、本報告書の「第2有料老人ホームに関する諸問題の是正の方向」に書かれている対応策がとられた場合には、有料老人ホームの健全育成が一層図られ、ひいては、入園金や一時金の返還をめぐる問題となる事態発生防止にも大きく寄与するものと考えられる。

#### (3) 事業団体の指導

有料老人ホームの事業団体が組織された場合には、その団体を指導し、情報の提供、有料老人ホームの質の向上、契約内容の明確化、表示広告の適正化等の問題について利用者の保護に資するように努める必要がある。

#### (4) 有料老人ホーム事業に対する融資

有料老人ホームの建設から満室になるまでの期間を短縮することによって事業の円滑な実施を図ることが最も重要であるが、有料老人ホームの場合には、満室になるまでの期間が長いことが多いので、事業者に対する低利の融資が必要となる。

有料老人ホームに入居しようとする者は、公的な

福祉サービスに頼ることなく、自己の資金によりその老後の問題を自立的に解決しようとしている人々である。これらの人々に対しては、公的な援助をすることも、有料老人ホームの施設整備に対する金融面の配慮で臨むことが適当であると考えられる。

現在、有料老人ホームについてはその性格上、直接的援助を行うよりも、一定水準を満たすものについて政府関係機関による財政投融資の対象とすべきであるという考え方のもとに、融資の道が開かれており、この基本方針に沿ってさらに活用していくことが望ましい。

現行財政投融資制度についてみると、現在のところ、資金面については、不足が生ずる事態はなく、また、融資比率についてもほぼ妥当なものと考えられるが、有料老人ホームを健全に育成する立場からさらに融資面での工夫を今後検討していくことが必要である。

#### (5) 有料老人ホームの規制のあり方

現在、有料老人ホームの設置主体については、何ら制限がなく、これを設置した者は、老人福祉法第29条によって事業の開始日から1か月以内に届出を行うことが義務付けられている。

そこで現行制度を考えてみるとまず設置主体については、有料老人ホームは、それぞれの経営理念のもとに運営されるべきであり、また、市場における公正な競争原理によって発展を図っていくべき分野であると考えられるので、設置主体により規制等の取扱いを区分する必要はない。

次に現行規制方式については、行政庁の介入を強化した場合に、

民間の創意工夫を生かすという有料老人ホームの特性が十分に発揮されない恐れがあること

利用者が定員を大幅に下回ったことにより、経営不振におちいるケースは、規制によって防止できる事柄ではなくむしろ情報の提供体制等多面的に検討しなければならない事項であること

第二種社会福祉事業が有料老人ホームと同様の規制を採っており、これとのバランスを考慮する必要があること

等、種々の問題があり、また実態面からみても有料老人ホーム計画が旅館やマンションに変更され、逆に旅館等が有料老人ホームへ転用される等、事業開始前には、往々にして計画変更が伴うので、計画段階における制度的なチェックは困難であるという難

しさがある。

しかしながら、計画段階において、は握できるものは、は握し、必要な指導等を行うことが望ましいことは言うまでもないので、当面地方公共団体において福祉主管部局が他の関係部局と連携し、都市計画法による開発許可、建築基準法による建築確認等の際に有料老人ホーム又は、これに類するものうち、特に大規模なものについては、計画段階からは握に努めるようにしていく必要がある。

さらに事業の開始後においては、老人福祉法第29条第3項に基づき都道府県知事には報告の徴収、調査権限が与えられているが、これを十分活用し、定期的に施設運営調査を行うこと等によって、有料老人ホームの設備運営の指導監督の徹底を期すことが必要である。

今後、事業者の自主的な努力や規制の効果があがるように事業者団体に対する指導を行い、かつ有料老人ホームの届出を励行させるように指導を強めるとともに、現行制度の下でもその設備や運営の状況を調査し、必要に応じその改善の勧告を行うことができるのであるから、これらの規定を十分に活用していくことによって不祥事件の再発防止にかなりの効果をあげうると考える。それでもなお問題が生ずるようであれば、有料老人ホームの特性を失わせることのないよう配慮しつつ、事業の事後届出制の見直し等の規制の強化を行うことを検討していくことも必要であろう。

#### む す び

有料老人ホームに入所しようとする人々は、老人福祉施設である老人ホームへの入所要件に該当しない老人や、公的援助のある施設に入所することを望まない老人であり、画一化された施設やサービスを期待しているものではない。老人福祉法もこのような老人の多様なニーズに応えるためには、民間の活力と創意工夫を尊重することが必要であるとの考え方から、有料老人ホームには必要最少限度の規制を行うにとどめているものである。

当懇談会は、これらの多様な老人のニーズに応えるためには、民間の活力と創意工夫を十分に活用すべきであると考えており、民間の自由な活動の中で利用者の保護をいかにして確保していくかが行政に課せられた課題であると考えている。当懇談会としては、事業者による団体を結成し、事業者が自主的な努力や規制を行っていくことが最も現実的かつ妥当な方策と考えており、行政はこの

ような事業者による努力や規制が実現し、実効あるものとなるような環境づくりを心がけるべきであると考え  
る。なお今後、事業者団体の自主的な努力や規制と現行制度の活用によってもなお問題が生ずるようであれば、有料老人ホームの持味を失わせないように配慮しながら現行の事後届出制の見直し等規制の強化を検討していくことも必要であろう。

利用者、事業者、行政がそれぞれの立場から本報告に沿った対応を進めることにより、有料老人ホームの健全な発展と倒産等による利用者の被害の未然防止に資することを期待するものである。