

高齢者向け住宅等の入居者に対する各種シルバーサービス
(介護・生活支援サービス)の提供と契約締結の実態等に関する
調査研究事業
報告書

概要編

平成23年3月



1. 事業の背景・目的

I. 事業の背景

我が国では、今後さらなる高齢化が進むと考えられ、元気なうちは自分の住み慣れた地域に住み続けたいとの意識がますます強くなる傾向がみられ、自宅生活での不安が生じた場合においても近隣の高齢者向け住宅等に入居するケースが増えると考えられる。

その際、高齢者向け住宅等への入居者がシルバーサービスを受けるためには住宅の賃貸借契約のほかに煩雑な契約を交わす必要が生じると考えられる。

在宅重視の施策を進めていく上で、高齢者向け住宅等において多様なシルバーサービスの中から適切なものを受けながら生活を続けられる環境を整えていく必要があり、また、当該シルバーサービス供給市場は益々拡大していくものと思われる中、高齢者向け住宅の質の確保と健全育成を目的とした振興策が求められる。

II. 事業の目的

一般的に介護保険施設や有料老人ホームにおいては、居住とサービスの提供を一体的に契約しているのに対して、高齢者向け住宅の場合は、各々個別の契約が必要になると考えられる。こうした差異や、各種シルバーサービスを受ける際の契約の内容と実際のサービス内容との差異が、トラブルの要因となり、高齢者が被害者となることが懸念される。他方、介護保険制度においては、契約自体は当事者間に委ねられていることから、その実態が十分に把握されていないという事態が生じている。

このため本事業においては、高齢者向け住宅等の入居者等へのシルバーサービスの提供と契約実態（契約条項等含む）等のアンケート等を高齢者向け住宅等の供給者及びシルバーサービス提供事業者等へ行うことにより現状を調査分析するとともに、高齢者にとってわかりやすく便利なシルバーサービスの提供を可能とするための対応・留意すべき事項や、今後の検討課題の整理を行う。

(注) 本事業では介護保険サービスを除いた生活支援サービスのみを調査対象とした。

<本事業が調査対象とする生活支援サービスの例>

食事の提供／家事・生活支援（清掃・洗濯・調理等）／外出支援／

見守り（安否確認）／緊急時対応／排泄・入浴・食事等の介護（介護保険以外）

／生活相談／健康相談・健康管理／フロントサービス／地域交流・イベントなど

2. 事業の内容と調査方法

I. 検討委員会の設置

委員構成：学識経験者・在宅介護サービス提供事業者・高齢者向け住宅運営事業者・有識者、委員長含む7名

開催回数：年度内に4回実施

設置目的：調査研究の視点、アンケート及びヒアリングにおける調査項目、契約の実態把握等に関する検討を行う。

【委員長】

本田 純一 中央大学法科大学院 教授

【委員】

池田 敏史子 特定非営利活動法人 シニアライフ情報センター
代表理事兼事務局長

大塚 映二 神戸市都市計画総局住宅部 主幹

香取 幹 株式会社やさしい手 代表取締役社長

高野 峰治 丸紅コミュニティ株式会社
大阪プロパティマネジメント部 部長

矢田 尚子 白鷗大学法学部 講師

山田 雅之 積水ハウス株式会社 医療・介護推進事業部
情報発信・マーケティンググループ グループリーダー 主任

(敬省略、50音順)

II. アンケート調査

調査目的：高齢者向け住宅等の入居者とサービス提供事業者との契約実態を把握することを目的とする。(本調査研究で扱うサービスは介護保険サービス以外の生活支援サービスとする。)

調査対象：全国の高齢者円滑入居賃貸住宅・高齢者専用賃貸住宅登録事業者、東京シニア円滑入居賃貸住宅登録事業者、有料老人ホーム（建物賃貸借方式）運営事業者、高齢者専用賃貸住宅登録事業者から委託を受けているサービス提供事業者、高齢者向け住宅等の入居者

調査内容：高齢者向け住宅等の運営事業者等

⇒高齢者向け住宅等の種類、サービス提供・契約状況、苦情等（契約書入手含む）

サービス提供事業者等

⇒サービスの種類、契約状況、苦情等（契約書入手含む）

高齢者向け住宅等の入居者

⇒入居者が利用しているサービス、契約状況、苦情等

III. ヒアリング調査

調査目的：アンケート調査と並行してヒアリング調査を行いアンケート調査の補足とする。

調査対象：高齢者向け住宅等の運営事業者、サービス提供事業者等

調査内容：高齢者向け住宅等の運営事業者等

⇒アンケートに準じる

サービス提供事業者等

⇒アンケートに準じる

入居者の実態把握先（行政）

⇒入居者からの相談の実態、高齢者向け住宅等の現状等

3. 調査結果のまとめ

I. 調査結果の取りまとめ方法

本調査は高齢者向け住宅等の入居者がサービスを受ける際に行っている契約実態を明らかにすることを目的に、以下の4つの調査項目に沿って仮説を立てた上で調査を実施した。報告書ではアンケート調査・ヒアリング調査及び委員会での検討結果を基に「現状と課題」「事業者が対応・留意すべき事項」「今後の検討課題」の3つの視点から整理を行った。

<調査項目と仮説>

調査項目	仮説
(1) 契約実態に関して	① 利用者が事業者と交わすサービス契約の件数が多いのではないかと。 ② サービスの契約内容において利用者にとって不利な条件があるのではないかと。 ③ サービスにおいて、契約までのプロセスがマニュアルなどで定められておらず、組織的な対応ができていないのではないかと。 ④ サービス契約の締結において、利用者が契約内容を十分に理解できていないにも関わらず、家族などへも説明せずに利用者と契約しているのではないかと。
(2) 管理体制について	① 個人情報の管理が不十分な実態があるのではないかと。 ② 苦情対応の窓口を周知していない、苦情対応マニュアルを策定していない、「苦情」を定義していないなど、組織的に苦情対応を行っていないのではないかと。
(3) 利用者保護について	① サービス契約に関して、位置づけの不明確な一時金を徴収しているのではないかと。解約時に不合理に返金されない実態があるのではないかと。 ② サービスに関する料金表を提示せず、料金を徴収しているのではないかと。 ③ 利用者からサービス契約を解約する場合の扱いについて、十分に説明していないのではないかと。 ④ 事業者からサービス契約を解約する場合の扱いについて、十分に説明していないのではないかと。
(4) 利用者ニーズ等について	① 提供しているサービス以外の要望を受けた場合、利用者の立場に立って対応していないのではないかと。 ② 満足度調査の実施有無、今後のサービス拡充など

*概要編ではグラフを割愛しています。詳細は本編を参照して下さい。

II. 調査結果の取りまとめ

(1) 契約実態に関して

① 利用者が事業者と交わすサービス契約の件数が多いのではないか。

<現状と課題>

事業者アンケートの結果においては、サービスについては複数サービスの契約を一つの契約書にて行っているケースが多く、入居（利用）者が事業者と交わしている生活支援サービスの契約の数の平均は、おおよそ2件以内に収まっていた。（賃貸借契約および介護保険サービスに関する契約を除く。）

一方、複数サービスを一つの契約にて行っている場合、健常者等利用者によっては使わないサービスについても料金の負担を強いられることが懸念される。

入居者アンケートから入居者は賃貸借契約以外に平均1件の契約を行っているが、契約書を取り交わすことに対して「わずらわしい・ややわずらわしい」と感じている入居者が35.2%も存在していることから契約本数に関わらず高齢者にとって契約行為そのものが負担となっていることが伺える。

ヒアリング調査からは「入居者がどの事業者とサービス提供契約を行ったか忘れてしまう可能性がある。」との指摘もあった。

<対応・留意すべき事項>

契約行為そのものが負担となっている高齢者にとっては、複数サービスを一つの契約にて行うことは契約の簡素化の観点からは望ましいと思われるが、複数サービスが包含されているため説明を行う際は、利用者の視点に立ってサービス内容の理解・納得が得られるよう丁寧な対応が求められる。特にサービスを外部の事業者へ委託している場合は、委託先と連携を図り、可能な限り契約の簡素化を図る工夫も望まれる。

また、複数サービスを一つの契約にて行う場合は、利用実績に応じて課金する、一部サービスを停止できるなど、できる限り柔軟な対応に努めることが必要である。

高齢者にとっては、自分自身が契約している契約先・サービス内容等を逐次把握していることは大変労力があるため、それを防ぐためにもリスト表等を積極的に活用していくことが望まれる。

② 生活支援サービスの契約内容において利用者にとって不利な条件があるのではないか。

<現状と課題>

本来、入居の際に可能な限りサービスの要否を自由に選択できるよう配慮することが望ましいと考えられるが、アンケート結果ではサービスを受けることを入居の条件としているケースが事業者向けアンケートおよび利用者向けアンケートの双方で散見された。

<対応・留意すべき事項>

サービスの選択に関しては利用者の自由な選択を確保することが望ましい。そのため利用者

対して事業者がサービスの紹介を行う際には自らのサービスを押し付けるのではなく、利用者の理解度や利用者の意見を尊重するよう十分に配慮することが求められる。

また、サービス（委託含む）を受けることを条件とする際は、なぜそのサービスを受けることが必要なのか利用者に説明し理解を得ることが大切である。委託などにより他社がサービスを提供する場合は、どこがサービスの提供主体かを明確にし、説明を委託先任せにしないことも大切である。

もし、提供サービスに問題があった場合には利用者と協議の上、サービス内容や提供する事業者を変更するなど、柔軟に対応し、利用者サイドに立った対応も望まれる。

③ 生活支援サービスにおいて、契約までのプロセスがマニュアルなどで定められておらず、組織的な対応ができていないのではないかな。

<現状と課題>

アンケートの結果においては、自らサービスを提供している事業者もサービスを委託している事業者においても、契約プロセスについてマニュアルやルールが約半数で定められていない実態が明らかになった。

契約締結の際、事業者が入居（利用）者に対して説明している項目について、サービス内容、費用、支払方法については大半の事業者が説明していたが、解約条項、苦情等の相談窓口は5割から7割程度しか説明しておらず、説明内容に不十分な事業者が散見された。一方、ヒアリング調査においてはその様な事業者は見受けられなかった。他方、利用者アンケート結果では、説明を受けた内容として、サービス内容、費用、支払方法は17%から19%程度であり、解約方法は10.5%、苦情相談窓口等は3.8%と低位にとどまったことから、事業者が考える程説明された内容を利用者が理解しているとは考えられず、利用者の理解を促すために更なる工夫が求められる。

また、サービスを委託している場合、サービス提供の説明は委託先のみで行っている割合は44.4%にのぼった。

<対応・留意すべき事項>

事業者による利用者への説明では、漏れなく・わかり易く説明する必要がある、特に高齢者においては説明内容を理解するのに時間を要するので、理解を促すためにマニュアルやチェックリスト類の活用、イラストや図表などによる説明資料の充実など、できる限り工夫することが望ましい。

特にサービスを委託している場合には、相互の説明に漏れのないよう互いに協議の上、役割分担を決めて、ルール化を図ることが望ましい。委託先が説明を行う場合は委託者が必要に応じてチェックや指導などを行うことも必要である。

あわせて解約条項や苦情等の相談窓口についても書面などを用いて丁寧に説明し、理解を得ることも必要である。

④ サービス契約の締結において、利用者が契約内容を十分に理解できていないにも関わらず、家族などへも説明せずに利用者と契約しているのではないか。

<現状と課題>

入居(利用)者に認知症等の傾向が見られ契約内容を十分に理解できないと思われる場合、事業者の大半は家族へも説明していたが、一部ではその対応を現場の判断に委ねているケースも散見された。

一方、利用者アンケートでは、事業者からの説明を「理解できた・概ね理解できた」との回答の割合は42.9%であった。アンケートに回答された利用者は健常者あるいは介護度が比較的軽度の利用者が多いと想定されるが、それでも説明内容を理解している割合は半数を切る結果となり、利用者だけでなく家族などへの説明が重要である。

<対応・留意すべき事項>

事業者は利用者の理解を得るようできる限りわかりやすく説明することが大切である。その上で、利用者の状況に応じて、利用者だけでなく家族などへも説明するよう徹底を図ることが必要である。その対応を事業者内でルール化を図るなど組織的に対応を図った上で、利用者個々の状態に応じて現場の判断により理解しやすい説明を行うことが望まれる。さらに利用者や家族の理解を促すためにパンフレット、重要事項説明書や説明資料などの充実を図るとともに、利用者の理解が得られるまでは契約しない、といった利用者サイドに立った対応も望まれる。

利用者においては事業者からの説明を一時的に受けるだけでなく、不明な点は自ら質問するなど積極的に自らも理解するような努力も必要と思われる。

<今後の検討課題>

成年後見人制度の拡充（権限、後見人の養成等）・活用の検討が望まれる。

(2) 管理体制について

① 個人情報の管理が不十分な実態があるのではないか。

<現状と課題>

事業者において、個人情報が記載されたデータ類を外部持ち出し禁止にしている割合は5割から7割、個人情報保護に関するマニュアル策定は2割から5割半ばにとどまった。

<対応・留意すべき事項>

高齢者向け住宅やサービスにかかわる事業者においては利用者の個人情報を扱うことから、万一それらが漏洩した場合、その情報が犯罪目的に使用される可能性もあり、多くの利用者や家族などへ影響を与えることが予想される。そのため、事業者においては個人情報漏洩防止に向けて組織的な管理の徹底が求められる。

少なくとも、マニュアルの策定・周知や個人情報が記載された書類やデータ類の外部持ち出し禁止の徹底などの組織的な管理（例えば、個人情報資料の施錠管理、廃棄のあり方、システムへ

のログイン制限、教育のあり方、内部監査など)が求められる。さらに委託先がある場合、その委託者は委託先の管理や指導を行うことが求められる。

② 苦情対応の窓口を周知していない、苦情対応マニュアルを策定していない、「苦情」を定義していないなど、組織的に苦情対応を行っていないのではないか。

<現状と課題>

事業者アンケートの結果においては約8割の、ヒアリングの結果においては全ての事業者が苦情対応の窓口を明確化していたものの、一部事業者ではそれらを明確化していないケースが散見された。また、利用者アンケートでは苦情相談窓口等を知っている割合は37.1%であり、そのうち入居前に苦情対応窓口を文書で説明を受けた割合は61.5%、口頭での説明が33.3%、特に知らされていないが7.7%となり、文書による説明が十分に行われていないケースが散見される結果となった。

苦情対応マニュアルやルール等を明文化している事業者は概ね半数程度であり、組織的な整備がより一層望まれる。

事業者以外の行政等の相談窓口を利用者へ説明している事業者は半数以下にとどまり、利用者も知っているとは回答した割合が6.7%しかなく、更なる周知が求められる。

<対応・留意すべき事項>

事業者は苦情対応の窓口を入居前に契約書あるいは重要事項説明書などの文書で説明することを徹底するとともに、掲示板等で明示したり、個々の利用者に配布したり、入居後も適宜説明したりするなど、さらなる周知に向けて丁寧に対応することが望まれる。また、苦情対応窓口の周知のみならず、苦情対応に関するルール等を明文化し、更には利用者からの苦情を漏れなく迅速に対応できるような体制を整備することが望まれる。特にサービスを外部に委託している場合は相互に連携が図れるよう体制を整備することが求められ、必要に応じて、委託先の対応状況をチェックしたり、指導を行えるような体制を整備することも大切である。更に、事業者以外にも行政等の相談窓口があることを伝え、上記方法を用いて文書などで丁寧に説明することが望ましい。

アンケート結果においても、ヒアリング結果においても大半の事業者は「苦情」を定義づけしていないことから、本来苦情として扱うべき内容を「意見」として扱い、対応していない可能性がある。各事業者において「何が苦情なのか」を明らかにすることが望まれる。

(3) 利用者保護について

① サービス契約に関して、位置づけの不明確な一時金を徴収しているのではないか。解約時に不合理に返金されない実態があるのではないか。

<現状と課題>

アンケート調査では、サービス契約に関して「入居時に一時金として徴収する費用がある」としている事業者は1割程度にとどまり、大半の事業者では一時金は徴収していない実態が明らかになった。また、徴収している場合、保全措置をとっている割合は3分の1にとどまる。なお、

本アンケートの回収率は約2割であることから、アンケートを提出していない事業者の中には、不透明な一時金を徴収している事業者が含まれていることが懸念される。そのため、一時金を徴収している事業者の実態は調査結果と異なる可能性があり、ヒアリング調査においても危惧されるとの回答が得られた。

一時金を徴収している事業者でサービス契約を解約する場合の一時金の扱いは、「全額返金」、「償却して残額返金」、「原則返金しない」など、ばらつきが見られた。一時金の位置づけが曖昧なまま徴収し、返金しないあるいは償却している可能性もある。

<対応・留意すべき事項>

事業者は利用者から「不明確な一時金は徴収しないこと」が大前提であることは言うまでもない。一時金を徴収する場合はその位置づけ、集金方法、保全方法、償却を含めた解約時の扱いなどを契約書や重要事項説明書で明確にするとともに、利用者に丁寧に説明し、理解を得ることが必要である。

<今後の検討課題>

サービス契約における一時金の徴収について、どのような位置づけで、どこまでが許容されるか、また一時金を徴収する場合、契約書や重要事項説明書にどのような内容を記載すべきか（保全措置の方法等）、その他事業者が負うべき責務などについて今後の検討が望まれる。

② サービスに関する料金表を提示せず、料金を徴収しているのではないか。

<現状と課題>

食事や外出支援などでは多くの事業者がサービスに関する料金表を提示していたが、緊急時対応や安否確認などのサービスについては管理費などと合算している割合が多かった。また、事業者の1割前後は料金を提示していない実態が明らかになった。

<対応・留意すべき事項>

事業者は、各サービスの料金を料金表などを使用して見やすく、分かりやすく文書で示すとともに入居（利用）の際に丁寧に説明することが必要であり、各サービスの単価や価格の根拠（計算式など）なども可能な限り明確に示して、利用者の理解を促すよう努めることも大切である。

また、サービスの一部を管理費などと合算する場合においても、できる限り内訳を示し、説明を行うなど利用者の理解を得られるよう努めることが望ましい。

利用者にとっては、要介護状態になった場合、あるいは要介護度が上がった場合などの月々の支払いの増加額も気になる点であるので、各サービスの単価や価格の根拠だけでなく、要介護度やADL（日常生活動作）の程度など入居（利用）者個々の状況に応じた月々の料金シミュレーションも併せて提示することが望ましい。

<今後の検討課題>

料金表示については、サービス毎に提示するほうが良いのか、複数のサービスにまとめて提示

するほうが良いのか、複数サービスにまとめる場合はそのまとめ方について、更なる検討が必要である。

③ 利用者からサービス契約を解約する場合の扱いについて、十分に説明していないのではない
か。

<現状と課題>

事業者アンケートでは、利用者からの解約について契約書に記載し説明している事業者は半数強にとどまり、逆に契約書に記載していない事業者は1割から2割にのぼることがわかった。一方、利用者アンケートでは、「利用者からの解約についてどのように説明を受けたか」の問いには「契約書に記載もしくは説明を受けた」との回答が1割程度であり、説明を受けた利用者のうち、8割以上の利用者が「理解できた・概ね理解できた」と回答している結果であった。

ヒアリング調査においては、解約の予告期間を確認したが、各事業者で期間にバラつきが見られた。

<対応・留意すべき事項>

事業者は利用者へ、利用者からの解約についての方法や条件などについて、契約書や重要事項説明書に記載するとともに丁寧に説明し、理解を得るよう努めることが必要である。

④ 事業者からサービス契約を解約する場合の扱いについて、十分に説明していないのではない
か。

<現状と課題>

事業者アンケートでは、利用者からの解約に関する結果と同様に、事業者からの解約について契約書に記載し説明している事業者は半数程度にとどまり、逆に契約書に記載していない事業者は1割から2割にのぼることがわかった。一方、利用者アンケートでは、「事業者からの解約についてどのように説明を受けたか」の問いに対し、利用者からの解約に関する結果と同様に「契約書に記載もしくは説明を受けた」との回答が1割程度であり、これら説明を受けた利用者のうち、全員の利用者が「理解できた・概ね理解できた」と回答している結果であった。

<対応・留意すべき事項>

事業者からサービス契約を解約する場合、利用者の生活に影響を及ぼす可能性があるため、どのような状況になれば解約するのか、その条件や方法などについて、契約書や重要事項説明書に記載するとともに、より丁寧に説明し、理解を得ることが必要である。

<今後の検討課題>

事業者からの解約の条件については、利用者が高齢であることを考慮し、どこまでが容認されるのか、あるいは不当な解約の条件はどのようなものか、更なる調査・検討が望まれる。その上で、上記と同様に、事業者から利用者への解約の予告期間（長さ）の検討が望まれる。

(4) 利用者ニーズ等について

① 提供しているサービス以外の要望を受けた場合、利用者の立場に立って対応していないのではないか。

<現状と課題>

利用者から、提供されているサービス以外の要望を受けた場合の対応については、「できる限り要望を受け自法人で対応」や「可能な限り希望に沿った外部事業者を探す」など利用者の希望に沿うよう努める事業者が多かった。

<対応・留意すべき事項>

事業者は利用者に面談やアンケートなどを通じて、利用者の要望を受ける機会を積極的に設けることが望ましい。その上で、利用者サイドに立って、できる限り利用者の希望に沿うサービスを提供するよう努めるとともに、利用者のサービス選択の自由を確保するよう努めることが望ましい。

② 満足度調査の実施有無、今後のサービス拡充など

<現状と課題>

アンケート結果では、満足度調査を実施している事業者は2割から3割程度にとどまった。また今後のサービスの拡充の見込みがあると回答した事業者は1割程度にとどまるなど少数であった。

ヒアリング結果では、満足度調査を行った事業者においては、利用者から寄せられた要望等に対応したサービスの改善への活用が見られた。

<対応・留意すべき事項>

事業者は定期的に利用者へ満足度調査を行うなど、利用者の満足度や要望を確認するとともに、満足度調査以外の方法で利用者ニーズを把握する機会を持つことも必要である。委託先がある場合、委託先と連携を図って調査を行うとともに、必要に応じて委託先に指導・助言などを行うよう体制を整備することが望ましい。

調査結果は利用者の開示するとともに、サービスの改善や拡充に活かすよう組織的な対応体制の構築が望まれる。

<今後の検討課題>

利用者ニーズを把握する手法、内容、対応体制のあり方、利用者への調査結果の開示のあり方など、利用者ニーズの把握とサービスの質の向上・拡充に向けた事業者の対応について、今後の検討が望まれる。

以上