

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



我國高齡友善出租住宅法制度建構

—借鏡日本高齡者居住法「附服務型高齡者住宅」

The Construction of Taiwan's Aging-Friendly Rental  
Housing Law

—Inspiration from the Japanese Act on Securement of  
Stable Supply of Elderly Persons' Housing, "Residences  
for Elderly People with Services"

于筑庭

Chu-Ting Yu

指導教授：孫迺翊 博士

Advisor: Nai-Yi Sun, Ph.D.

中華民國 112 年 8 月

August 2023

國立臺灣大學碩士學位論文

口試委員會審定書

我國高齡友善住宅法制度建構

—借鏡日本高齡者居住法之「附服務型高齡者住宅」

A Study On Constructing the legal system of Elderly-Friendly  
Residence in Taiwan

—Inspiration from Japanese Act on Securement of Stable  
Supply of Elderly Persons' Housing, "Residences for Elderly  
People with Services"

本論文係 于筑庭 君（學號：r07a21024）在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國111年1月18日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授： 孫迺翊

口試委員： 黃麗玲

林幸如

孫迺翊

## 謝辭



「什麼是最好的時光。一種深情，一種意氣風發，一種生活。人在其中想必渾然不察，猶對未來有所盼望。過後回頭，猛然發覺，原來如此。那點點盼望，向前望的目光，即是往後所欠缺的。曾經有過，後來沒有了。那曾經有過的就是最好的。-----陳寧《最好的時光》」

過程猶勝於結果，這種自我安慰的咒語，我也只敢偷偷塞在謝辭裡自我療癒。這本論文的書寫，無疑是一個自我反省、自我和解的過程。居住權議題，一直是我對台灣社會的盼望，是我從房間窗戶看往對街南機場公寓的目光。撰寫謝辭的此刻，終於是有一個機會回頭看這段，時時只能向前望的時光。

謝謝我的指導教授孫迺翊老師。從 2016 年在第三屆模擬憲法法庭與老師結下緣份，到 2018 年老師來台大任教，修習了老師開設的「社會安全制度與法律」，當時作為一個腦袋瓜滿是釋義學教條的彈頭國考生，終於有機會攀越思考的牆，看見法學不同的社會企圖與可能，實在備感慶幸。最感謝老師每個月的論文研討會，一次次從打結的線團中幫我拉出線頭，多虧老師才讓本質孤獨的寫作過程可以不那麼孤單。論文之外，一路亦是受盡老師照顧，真的非常謝謝老師。能夠在進入台大公法組後，再度與老師重逢、加入孫門，迄今仍感謝命運的眷顧。

謝謝口試委員黃麗玲老師。2019 年有幸修習黃老師開設的「社會住宅專題研究」，感謝這堂課所餽養的文獻知識，才讓我得以稍稍掌握台灣住宅政策的基本論述，並更精準地看到台灣居住議題的實態與困境。能有機會在研究所期間，走出法學院之外修習城鄉所的課程，毋寧是本論文寫作的重要養份。謝謝黃老師願意撥冗擔任口試委員，並從不同學門的角度為本論文提供諸多意見，特別是黃老師長年作為居住權運動的倡議及實踐者，這些指教更顯彌足珍貴。

謝謝口試委員林倖如老師。謝謝林老師在百忙之中舟車勞頓前來口試本論

文，非常謝謝老師無論從社會法學理之角度、日本法之角度，皆提供了諸多寶貴意見，精準地指正了我論述上的缺失。尤其是口試後來到日本這一年，更深知寫作時的自己對日本法的爬梳多麼粗淺，感謝老師於口試時幫忙補足重要脈絡，才讓這本論文不至貽笑大方。真的非常謝謝林老師如此仔細地閱讀這本不成熟的論文，產出的文字能夠被認真對待，是作為研究生最大的幸運。

感謝家人求學過程的一路支持，尤其是對於我未能在標準的時間軸上開展人生一事，謝謝你們給予我的寬容與愛。謝謝老爸總是不吝與我討論論文議題，協助我取得文獻、聯繫受訪者，並感謝老爸畢生力行的身教，孜孜不倦的老爸是女兒一生的學習典範。謝謝老媽不計一切地為這個家付出，總是照顧著家中種種細節，因為奢侈地享有這份無條件的愛，我才能一路任性追求自身所嚮。謝謝阿嬤及外婆，謝謝您們總是記掛著我，但願沒有辜負了期待。

謝謝台大法律系，這八年多來的時光，謝謝給予我思考養份的每一堂課、謝謝每一個鼓舞過我的師長。謝謝孫門的大家，疫情之下的論文討論會，格外無限珍惜。謝謝求學生涯相識的夥伴們，寫論文的過程，抱歉讓你們承擔負面聲音甚多。謝謝有澤法律事務所、滙利法律事務所，前輩的鼓勵總能讓迷惘撥雲見日。謝謝似鳥獎學金支持我赴日的夢想，謝謝在京都相遇的美好人們。

謝謝生命中所有的妳/你，是妳/你們相伴了我這段，最好的時光。謹將這本論文，獻給優雅老去後的我們，一個能夠安居、尊嚴生活的台灣。

於京都

2023.06.12

## 摘要

在即將邁入超高齡社會的人口壓力下，高齡者居住貧困的議題逐漸浮現。隨著獨居及老老相伴的居住型態增加，傳統家庭照顧功能開始動搖，老年居住不安定的現象早已不侷限於經濟困窮的高齡者，而普遍成為老人晚年可能面臨的困境。對此，各國紛紛開始發展介於「自宅」與「機構」之間的「高齡友善出租住宅」，以回應中收入且尚具自理能力高齡者的普遍需求，避免其因孤身無依而過早入住機構。惟我國目前專門針對高齡居住而設之法規範，似乎僅剩下行政規則位階之老人住宅綜合管理要點，現實上趨近於「立法真空」的處境。本文乃以日本高齡者居住法創設之附服務型高齡者住宅作為比較對象，觀察其如何透過專法缜密規範高齡者居住安定確保相關制度，進而促成「住宅」得以連結「服務」，期盼能借鏡日本法制經驗，為我國接下來高齡友善出租住宅法政策方向立下錨點。

本文首先回顧我國高齡友善出租住宅法政策發展歷程，約可依序劃分為「老人公寓」、「老人住宅」以及典範轉移後的「社會住宅」三個階段。由於高齡友善出租住宅涉及「住宅」與「服務」二大制度資源，因此將分別盤點住宅政策及福利政策在各階段曾做過的努力，並探討國家建立了哪些法律試圖發展此種新興服務模式。期望透過上述分析，能釐清我國法制面臨之困境，尤其過去「促進民間參與老人住宅建設推動方案」之失敗尚殷鑑不遠，接下來究應如何勾勒法制框架，方能避免重蹈負面政策經驗之覆轍，乃係未來高齡友善出租住宅法制建構的核心課題。

而就日本高齡者居住法所創設之「附服務型高齡者住宅」，本文將爬梳高齡者居住法之沿革，並聚焦在政府如何活用民間力量，制度性地促進及監管附服務型高齡者住宅市場之發展。另一方面，日本如何在住宅與福利部門合作的基礎上，設計法定最低限度服務以確保高齡者居住的安定性，並且在法制配套上

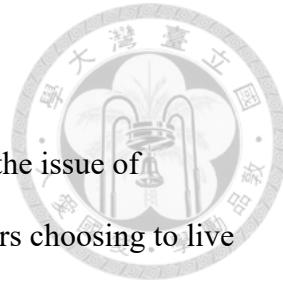
如何使附服務型高齡者住宅與介護保險服務資源連結、乃至與「社區整體照顧」目標銜接，其相關法制經驗實足我國參考借鏡。



接著將比較分析台日高齡友善住宅法政策以下三個議題，包括：政策定位及國家立法介入之正當性、促進及監管手段、以及服務安排。本文認為國家為實現普及式高齡者居住權保障之任務，相較於利用公共住宅進行居住照顧，針對這群非經濟貧困之老人其實更適合仰賴市場力量來滿足其需求，並以「市場失靈」作為國家公共干預之論據，特別是服務提供而生之資訊不對稱。在此基礎上，國家立法促進及監管市場之法制設計，尤可參考日本「補助金模式」及「登錄制度」，惟在補助對象上，本文建議修正日本模式，宜補助「服務」而非「住宅」。末就服務安排，則可設定「法定最低限度服務」，強化高齡友善住宅穩定居住之核心功能，並以公共長照服務作為補充包，支持高齡者能在熟悉的社區繼續居住。在此脈絡下，高齡友善住宅可被期待為「社區整合體照顧」下重要的活動據點，以此實現高齡者居住權保障「獨立」、「繼續居住」及「融入社區」之核心關懷目標。

**關鍵字：**高齡友善出租住宅、附服務型高齡者住宅、老人公寓、老人住宅、社會住宅、長期照顧、介護保險、社區整合照顧

## Abstract



With the impending pressure of entering a super-aged society, the issue of housing poverty among the elderly has gradually emerged. As seniors choosing to live independently and childless elderly couples have become more common, the traditional family caregiving function is faltering, and the phenomenon of unstable housing in old age is no longer limited to economically disadvantaged seniors but has become a common challenge that older people from varying economic situations may face in their later years. In response, countries around the world have begun to develop "aging-friendly rental housing" models that bridge the gap between one's home and an institutional care in order to meet the widespread needs of middle-income seniors who are still capable of taking care of themselves. Thanks to these models, premature institutionalization due to living alone can be avoided. In Taiwan, the legal framework for aging-friendly rental housing is limited to only one administrative regulation, leaving a legislative void in practice. This paper compares the legislation in *the Japanese Act on Securement of Stable Supply of Elderly Persons' Housing*, governing "residences for elderly people with services" to observe how it ensures stable living conditions for the elderly through comprehensive legal regulations and facilitates the integration of "housing" and "services." By drawing insights from Japan's legal experiences, this study aims to provide a reference point for the future direction of aging-friendly rental housing policies in Taiwan.

The paper begins by reviewing the development of aging-friendly rental housing legislation and policies in Taiwan, which can be roughly divided into three stages: "elderly apartments," "elderly housing," and the paradigm shift towards "social housing." As aging-friendly rental housing involves both "housing" and "services" as essential resources, the paper will examine the efforts made in housing policies and

welfare policies at each stage. It will also explore the laws that the government has enacted to develop this emerging service model. Through this analysis, the aim is to clarify the legal challenges faced in Taiwan, particularly considering the past failure of the "*Act on Encouragement and Promote Nongovernmental Participation in Public Construction.*" To avoid repeating the negative policy experiences, the paper will discuss how to outline a legal framework, addressing the core issue of constructing aging-friendly rental housing legislation in the future.

Regarding the "residences for elderly people with services" established by *the Japanese Act on Securement of Stable Supply of Elderly Persons' Housing*, this paper will examine the evolution of the legislation on elderly housing and focus on how the government utilizes private sector resources to systematically promote and regulate the development of the aging-friendly rental housing market for the elderly. On the other hand, it will explore how Japan, through collaboration between the housing and welfare sectors, designs minimal service requirements to ensure the stability of elderly residents. Additionally, the paper will investigate how the legal framework connects the residences for elderly people with services for the elderly with long-term care insurance services and aligns with the goal of a "caring community." The relevant legal experiences in Japan provide valuable insights for Taiwan to reference and learn from.

Next, the paper will conduct a comparative analysis of Taiwan and Japan's aging-friendly rental housing legislation on three key issues: policy positioning and the legitimacy of national legislation, promotion and regulatory measures, and service arrangements. The paper suggests that to achieve the mission of guaranteeing universal access to elderly housing rights, it is more suitable to rely on market forces for meeting the needs of non-economically disadvantaged elderly individuals, rather

than using public housing for caregiving purposes, with "market failure" serving as the rationale for state intervention, especially concerning service provision due to information asymmetry. Based on this, the paper proposes the legislative design of promotion and regulation of the market, drawing insights from Japan's "subsidy model" and "registration system." However, the paper recommends modifying the Japanese model to subsidize "services" rather than "housing." Moreover, the paper proposes setting a "statutory minimum service requirement" to strengthen the core function of stable living in aging-friendly rental housing and supplementing it with public long-term care services to support the elderly continued living in familiar communities. In this context, aging-friendly rental housing can be seen as a critical hub for "community-based integrated care systems," thus achieving the core objectives of guaranteeing elderly housing rights related to "independence," "continuing to reside," and "community integration."

**KEYWORDS:** Aging-Friendly Rental Housing, Residences for Elderly People with Services, Elderly Apartments, Elderly Housing, Social Housing, Long-Term Care, Long-Term Care Insurance, Caring Community

# 目錄



|  |           |
|--|-----------|
| 口試委員會審定書 .....   | I         |
| 謝辭 .....   | II        |
| 摘要 .....   | IV        |
| ABSTRACT .....   | VI        |
| 目錄 .....   | IX        |
| 圖目錄 .....  | XII       |
| 表目錄 .....  | XIII      |
| <b>第一章 緒論 .....</b>  | <b>1</b>  |
| 第一節 研究動機與問題意識 .....  | 1         |
| 第二節 用詞定義 .....   | 7         |
| 第一項 高齡友善出租住宅 .....   | 7         |
| 第二項 附服務型高齡者住宅 .....  | 8         |
| 第三節 研究範圍 .....   | 8         |
| 第四節 研究方法 .....   | 9         |
| 第五節 論文架構 .....   | 10        |
| <b>第二章 台日高齡者「住宅政策」與「福利政策」回顧 .....</b>                        | <b>12</b> |
| 第一節 台灣高齡者「住宅政策」與「福利政策」沿革 .....                               | 12        |
| 第一項 2000 年前 .....  | 12        |
| 第二項 2000 年至 2011 年 .....                                     | 20        |
| 第三項 2011 年後 .....  | 30        |
| 第二節 日本高齡者「住宅政策」與「福利政策」沿革 .....                               | 43        |
| 第一項 2000 年前 .....  | 43        |
| 第二項 2000 年至 2011 年 .....                                     | 53        |
| 第三項 2011 年後 .....  | 67        |
| 第三節 小結 .....   | 73        |
| <b>第三章 台灣高齡友善出租住宅法制度研析 .....</b>                             | <b>77</b> |
| 第一節 老人公寓制度 .....   | 78        |
| 第一項 規範依據：「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」及「內政部獎助興建老人公寓經營管理原則」 ..... | 78        |
| 第二項 推動情形 .....   | 80        |
| 第二節 老人住宅制度 .....   | 84        |

|  |            |
|--|------------|
| 第一項 規範依據：「促進民間參與老人住宅建設推動方案」及「老人住宅綜合管理要點」 ..... | 84         |
| 第二項 推動情形 .....                                 | 89         |
| 第三節 社會住宅及包租代管制度 .....                          | 101        |
| 第一項 規範依據：住宅法 .....                             | 101        |
| 第二項 推動情形 .....                                 | 120        |
| 第四節 民間興辦高齡友善出租住宅的代表案例 .....                    | 127        |
| 第一項 1996 年「潤福生活新象館」 .....                      | 127        |
| 第二項 2004 年「長庚養生文化村」 .....                      | 130        |
| 第三項 2019 年「合勤健康共生宅」 .....                      | 133        |
| 第五節 小結 .....                                   | 135        |
| 第一項 政策定位：高齡友善出租住宅政策究竟是「社福」還是「產業」？ ..           | 137        |
| 第二項 促進及監管：如何有效調控市場發展並避免土地掠奪？ .....             | 139        |
| 第三項 服務結合：如何透過跨部門合作建立穩定的高齡者居住服務圖像？ ..           | 141        |
| <b>第四章 日本高齡者居住法：「附服務型高齡者住宅」之制度化經驗 .....</b>    | <b>147</b> |
| 第一節 高齡者居住法制定與重要修正 .....                        | 148        |
| 第一項 2001 年：「高齡者居住法」初制定 .....                   | 148        |
| 第二項 2009 年修正：加強與福利政策之合作 .....                  | 156        |
| 第三項 2011 年修正：整合為「附服務型高齡者住宅」 .....              | 160        |
| 第二節 「附服務型高齡者住宅」之制度規範架構 .....                   | 165        |
| 第一項 制度功能定位 .....                               | 165        |
| 第二項 登錄制度與行政監督 .....                            | 170        |
| 第三項 附服務型高齡者住宅契約範本 .....                        | 174        |
| 第四項 供給促進措施 .....                               | 177        |
| 第五項 相關制度配套 .....                               | 181        |
| 第三節 附服務型高齡者住宅「住宅結合『服務』」之安排與實踐 .....            | 182        |
| 第一項 高齡者生活支援服務：法定最低限度服務與服務擴充 .....              | 182        |
| 第二項 附服務型高齡者住宅「租賃契約」結合「服務提供契約」之爭議 ..            | 187        |
| 第三項 附服務型高齡者住宅與介護保險制度之關係 .....                  | 200        |
| 第四節 小結：日本附服務型高齡者住宅制度特色及課題 .....                | 219        |

|                                     |  |            |
|-------------------------------------|--|------------|
| 第一項                                 | 政策定位：以「市場模式」擴充老人的適居選擇 .....            | 220        |
| 第二項                                 | 促進及監管：依政策目標設計「補助基準」並搭配「登錄制度」 .....     | 221        |
| 第三項                                 | 服務結合：「法定最低限度服務」及「連結介護制度資源」之積極圖像<br>222 |            |
| <b>第五章 台日高齡友善出租住宅之法制度比較分析 .....</b> |  | <b>224</b> |
| 第一節                                 | 高齡友善出租住宅法政策定位及國家立法介入之正當性分析.....        | 224        |
| 第一項                                 | 普及式高齡者居住權保障作為國家任務 .....                | 225        |
| 第二項                                 | 國家實現普及式高齡者居住權保障任務之責任密度 .....           | 233        |
| 第三項                                 | 市場失靈作為國家介入高齡友善出租住宅市場之正當性論據 .....       | 236        |
| 第二節                                 | 高齡友善出租住宅「住宅」連結「服務」之促進措施.....           | 241        |
| 第一項                                 | 日本補助金模式作為我國土地誘因負面經驗之解套 .....           | 242        |
| 第二項                                 | 補助金模式之具體內涵芻議 .....                     | 248        |
| 第三節                                 | 高齡友善出租住宅維繫「服務品質及繼續性」之監管措施.....         | 250        |
| 第一項                                 | 確立主管機關：住宅部門與福利部門跨部會合作 .....            | 253        |
| 第二項                                 | 建立登錄基準及業者義務 .....                      | 254        |
| 第三項                                 | 行政指導監督 .....                           | 265        |
| <b>第六章 結語 .....</b>                 |  | <b>268</b> |
| <b>參考文獻 .....</b>                   |  | <b>271</b> |

## 圖目錄

|  |     |
|--|-----|
| 圖 1- 1 高齡者住宅市場理想情況與現實情況.....             | 3   |
| 圖 1- 2 我國高齡者住宅市場現實情況與日本附服務型高齡者住宅制度定位 ... | 7   |
| 圖 2- 1 老人住宅推動影響因素 .....                  | 24  |
| 圖 2- 2 銀髮安居需求指數架構 .....                  | 41  |
| 圖 2- 3 智慧型老人照顧動態診斷系統 .....               | 41  |
| 圖 3- 1 民間參與興辦社會住宅模式.....                 | 114 |
| 圖 3- 2 新北市中和青年社會住宅開發模式 .....             | 121 |
| 圖 3- 3 伊甸大林雙福園區開發模式 .....                | 124 |
| 圖 3- 4 潤福生活新象館開發模式 .....                 | 128 |
| 圖 3- 5 長庚養生文化村開發模式 .....                 | 131 |
| 圖 3- 6 合勤健康共生宅樓層簡介 .....                 | 134 |
| 圖 3- 7 合勤健康共生宅開發模式 .....                 | 134 |
| 圖 4- 1 2011 年高齡者居住法修正擴張「跨部門合作」範疇 .....   | 162 |
| 圖 4- 2 附服務型高齡者住宅之制度功能定位 .....            | 167 |
| 圖 4- 3 附服務型高齡者住宅費用負擔構造 .....             | 168 |
| 圖 4- 4 附服務型高齡者住宅服務提供內容 .....             | 183 |
| 圖 4- 5 附服務型高齡者住宅契約模式 .....               | 192 |
| 圖 4- 6 附服務型高齡者住宅「轉租型」模式 .....            | 193 |
| 圖 4- 7 附服務型高齡者住宅與各服務類型之制度轉換 .....        | 201 |
| 圖 4- 8 附服務型高齡者住宅與介護保險之合作圖像 .....         | 205 |
| 圖 4- 9 千葉縣柏市社區整體照顧體系以附服務型高齡者住宅為支持據點 ...  | 206 |
| 圖 4- 10 附服務型高齡者住宅品質確保課題 .....            | 212 |
| 圖 4- 11 附服務型高齡者住宅事業模式之基本構造 .....         | 213 |
| 圖 4- 12 社區整合照顧時代之空間構成要素 .....            | 216 |
| 圖 4- 13 附服務型高齡者住宅登錄情形 .....              | 220 |

## 表目錄

|  |     |
|--|-----|
| 表 1- 1 知名退休宅概況 .....                       | 5   |
| 表 2- 1 老人住宅相關法規建制時程 .....                  | 22  |
| 表 2- 2 社會住宅政策重要事紀 .....                    | 34  |
| 表 2- 3 我國高齡者「住宅政策」與「福利政策」重要事紀 .....        | 74  |
| 表 2- 4 日本高齡者「住宅政策」與「福利政策」重要事紀 .....        | 75  |
| 表 3- 1 「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」獎助原則 ..... | 79  |
| 表 3- 2 各縣市老人公寓入住資格、收費模式、及服務提供 .....        | 80  |
| 表 3- 3 促進民間參與老人住宅建設推動方案獎勵優惠措施 .....        | 86  |
| 表 3- 4 主管機關興辦社會住宅之制度協助 .....               | 108 |
| 表 3- 5 國家住都中心興辦社會住宅之制度協助 .....             | 109 |
| 表 3- 6 民間興辦社會住宅之制度協助 .....                 | 110 |
| 表 3- 7 包租代管之獎勵優惠 .....                     | 113 |
| 表 3- 8 現階段台灣社會住宅「社會福利設施」設置一覽表 .....        | 118 |
| 表 3- 9 現階段台灣社會住宅「社會福利服務」進駐一覽表 .....        | 118 |
| 表 3- 10 潤福生活新象館入住相關資訊 .....                | 129 |
| 表 3- 11 長庚養生文化村入住相關資訊 .....                | 131 |
| 表 3- 12 合勤健康共生宅入住相關資訊 .....                | 135 |
| 表 3- 13 我國三階段高齡友善出租住宅法政策內涵整理 .....         | 136 |
| 表 4- 1 初制定高齡者居住法之租賃住宅比較 .....              | 154 |
| 表 4- 2 服務型高齡者住宅登錄事項 .....                  | 170 |
| 表 4- 3 附服務型高齡者住宅登錄基準 .....                 | 171 |
| 表 4- 4 附服務型高齡者住宅登錄事業者義務 .....              | 173 |
| 表 4- 5 附服務型高齡者住宅之行政監督措施 .....              | 173 |
| 表 4- 6 附服務型高齡者住宅契約構造 .....                 | 175 |
| 表 4- 7 2021 年附服務型高齡者住宅供給促進措施 .....         | 177 |
| 表 4- 8 日本附服務型高齡者住宅之制度特色 .....              | 219 |
| 表 5- 1 台日兩國高齡友善出租住宅促進措施之比較 .....           | 241 |
| 表 5- 2 台日兩國高齡友善出租住宅監管措施之比較 .....           | 251 |



## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與問題意識

我國將於 2025 年邁入「超高齡社會<sup>1</sup>」，且「獨居老人」及「高齡夫妻」居住型態之佔比亦逐年增長<sup>2</sup>，這意味著「未與子女同住老人」人數將大幅增加。此一人口及家庭結構之變遷，不僅改變了華人習於「三代同堂」的居住偏好<sup>3</sup>，且勢必將動搖過往以「家庭照顧量能為主」預設下所研擬之高齡者政策。而當前台灣社會的現況是，高齡者正面臨「囚居晚年」及「囚租晚年」的居住排除困境。

「...我從未想過，有人會因為樓梯被困在家中十幾年<sup>4</sup>」，我國老人居住之房屋高達七成沒有電梯<sup>5</sup>，且這些房宅普遍屋齡過高，形成嚴峻的「雙老問題」。不友善的家宅環境，不僅形成服務輸送的阻礙：「...即使在二樓，對於行動不便的長輩來說，都是都市中的醫療偏鄉」，更阻斷了這些「囚老」們與社會的連

---

<sup>1</sup> 「超高齡社會」係指 65 歲以上人口占總人口比率達 20%。我國於 2018 年進入高齡社會，並估計於 2025 年邁入超高齡社會，可參：國家發展委員會（2020），〈高齡化時程〉，[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=695E69E28C6AC7F3](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=695E69E28C6AC7F3)。

<sup>2</sup> 依據「109 年人口及住宅普查初步統計結果提要分析」，65 歲以上人口，獨居者共 57.1 萬人（占 15.6%（其無子女者 6.9 萬人）），而僅與配偶（或同居伴侶）同住者也來到 76.9 萬人（占 21%）。與 99 年比較，受高齡人口大幅增加影響，各類居住型態人數均增加，但占比有變化，其中獨居者續增 22.1 萬人，近 10 年增加 63%，可參：行政院主計總處（2021），〈109 年人口及住宅普查初步統計結果提要分析〉，頁 24-25。

<sup>3</sup> 依據《財訊》與波士特線上市調合作之「退休宅認知與接受度」線上調查，偏好自己獨居的比例為 19.6%，偏好和伴侶同住的比例為 48.7%，偏好和伴侶及子女同住的占 21.1%，偏好與子女同住的比例則為 4.8%，可參：財訊雙週刊（2021），〈特別報導：潛在客群逾千萬人，聲寶、台糖、台灣房屋跨界搶市「退休宅新主張」〉，第 636 期，頁 85。

<sup>4</sup> 聯合報（03/22/2021），〈老宅困老人 台灣雙老危機難解〉，[https://vision.udn.com/vision/story/122048/5334147?from=udn-cate&listnews\\_ch1010](https://vision.udn.com/vision/story/122048/5334147?from=udn-cate&listnews_ch1010)。更多相關報導可參：聯合報願景工程〈囚居晚年〉系列報導，<https://vision.udn.com/vision/cate/122046>（最後瀏覽日：01/05/2022）。

<sup>5</sup> 台灣早期住宅北部多為無電梯公寓，而中南部則以無電梯透天厝的型態居多。據調查，全國 55 歲至 64 歲以上之人有 73.68%居住的公寓或透天厝沒有電梯，65 歲以上老人則有 73.76%居住在無電梯住房，可參：聯合報（03/08/2021），〈窮到只剩老房 73%老人宅沒電梯〉，<https://ec.ltn.com.tw/amp/article/paper/1435613>。

<sup>6</sup> 聯合報，同前揭註 4。

結：「...電視壞了，婆婆每天的娛樂是趴在陽台，看樓下路人<sup>7</sup>」，惡劣的居住條件在在加速了老人的失能。

除了「有房」老人正面臨房屋過老、形同囚籠的困境，更有許多「無房」老人在租屋市場飽受歧視，而隨時處於居住不安定、頻繁遷居的處境中：「...之前就遇到有長輩開刀回來，房東擔心無人照料死在房裡，『請』他去睡公園<sup>8</sup>」。縱使好不容易覓得租屋處，「老」這項不利條件使其只能承租低品質、不安全的「蝸居」，但若對這些蝸居進行清查掃蕩，又將使獨老們流離失所：「...就我所知，萬華至少有兩間地下室租屋處被政府清空，之前住的那些人被迫搬遷<sup>9</sup>」。

可以預期得是，當台灣人普遍不再與子女同住、且更傾向租屋而非購屋時，「囚居」及「囚租」引發的老年居住危機恐怕只會愈趨險峻：「...孤獨死的現象愈來愈常見，很多正在發生，我又不知道如何幫<sup>10</sup>」、「...當越來越多人買不起房子，等到老人的租屋需求高到一個程度，會不會有一天突然一大群人沒地方住？這是我很焦慮的原因<sup>11</sup>」。

上述提及的老人「居住貧困」現象，其實不一定是「經濟貧困」所誘發。過去即有研究指出，政府將社會福利資源做兩極化分配，主要的照顧對象為中低收入及中高收入者，夾在兩端之間的中所得者成為被制度遺忘的群體，然而這群老人其實是為數最多的一群<sup>12</sup>。

申言之，有房的老人們其實並不是「窮」，而是居住的房屋不友善高齡，卻

<sup>7</sup> 聯合報，同前揭註 4。

<sup>8</sup> 報導者 (10/09/2018)，〈因租人生：[獨老篇]危宅裡的蝸居晚年，地下獨老何時能「上岸」〉〉專題報導，<https://www.twreporter.org/i/rent-house-in-difficulty-generation-gcs> ((最後瀏覽日：01/05/2022))。

<sup>9</sup> 報導者，同前揭註 8。

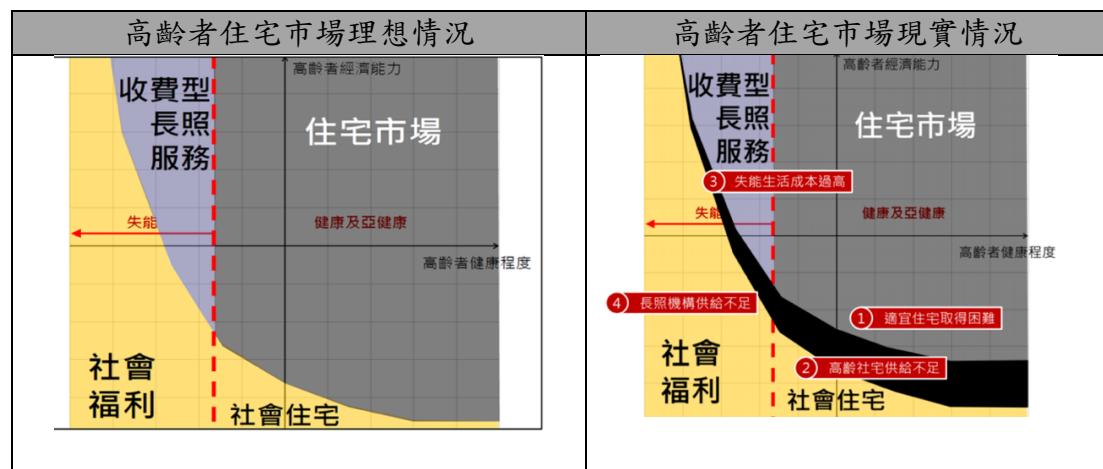
<sup>10</sup> 天下雜誌 (2021)，〈封面故事：台灣 600 萬人面臨孤獨死風險 最後一程，誰來相伴？〉，第 730 期。

<sup>11</sup> 報導者，同前揭註 8。

<sup>12</sup> 吳春靖 (2005)，《養老是好生意？-從長庚養生文化村看臺灣的老人住宅政策》，頁 88，國立台灣大學城鄉研究所碩士論文。

無能力更換至適合的處所，而這些「不適老居」的房源能又無法釋出至住宅市場供青年居住。無房的老人們則是許多並未「窮」到符合社會住宅之所得限制，然而在民間租屋市場，仍無法免於老年歧視與排除。依據內政部營建署 108 年度「促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託專業服務案研究報告，高齡者居住需求主要受到「健康狀況」及「經濟狀況」二個軸向之影響，下方圖 1-1 呈現了我國高齡者住宅市場理想與現實的對比，理想上似乎已經有各式支持資源回應光譜中不同老人的居住需求，然而因「適宜住宅取得困難」、「高齡社宅供給不足」、「失能生活成本過高」、「長照機構供給不足」等四個因素的影響，現實上使老人居住需求銜接出現了裂縫<sup>13</sup>。

圖 1-1 高齡者住宅市場理想情況與現實情況



(資料來源：內政部（2020），《「促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託專業服務案研究報告》，頁 21-22）

本文欲聚焦中收入且尚具自理能力老人「適宜住宅取得困難」之議題，亦即國家如何促成「適宜住宅」存量提升，進而填補需求裂縫，回應這群老人雖

<sup>13</sup> 「在理想的情況下，市場供需平衡，健康狀況及經濟能力較高的高齡者進入住宅市場；健康狀況佳，但經濟能力較低的高齡者以租賃市場及社會住宅為主；健康狀況不佳，但經濟能力較高的高齡者可自費入住收費型的長照機構或導入其服務；健康狀況及經濟能力較差的高齡者則透過社會福利解決其居住及照顧問題。...然而，實際上高齡者住宅市場中間可能會有無法銜接的區塊，其原因可能有以下四種：(1)適宜住宅取得困難；(2)高齡社宅供給不足；(3)失能生活成本過高；(4)長照機構供給不足。」援引自：內政部（2020），《「促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託專業服務案》，頁 20-22。

非經濟貧困，但在居住選擇上很貧乏的處境。本文的核心關懷在於，政策是否能創造制度上的契機，讓這群老人不必再屈就於狹窄、孤立、排除的囚籠，而是可以獨立、繼續、並且融入社區的居住。



針對這群中收入且尚具自理能力老人的居住需求，我國政策最初以公設民營的「老人公寓」安頓之，後因高齡化社會到來，政府期能讓持續增長的老人人口成為「內需商機」，於是投入大量制度資源，自 2003 年起接連訂定「促進民間參與老人住宅建設推動方案」及相關配套措施，然而最後卻無任何藉此方案興辦的老人住宅，反而引發社會矛盾，這項政策便黯然收場了。2011 年住宅法制定後，老人雖成為社會住宅政策支持的居住弱勢之一<sup>14</sup>，惟老人居住需求與社會住宅框架多有扞格，蓋社會住宅設有所得上限、租期上限等限制，可知社會住宅其實係以「經濟弱勢老人」為主要目標群體，並無法回應普及老人雖非貧困卻仍面臨居住歧視、居住不穩定的處境，易言之，此階段政策雖稱把老人居住問題納入社會住宅政策做整體考量，實則非低收入老人之一般高齡者居住政策支持自此已從制度上消失。近年隨著超高齡社會時限將至，政府與民間業者均開始意識到這群未與子女同住、且尚具經濟及自理能力老人居住需求未被滿足的問題，政府積極在社會住宅及包租代管政策的基礎上推動「長者換居」及「銀髮友善住宅」<sup>15</sup>，許多業者亦望搶佔先機，紛紛投入開發「退休宅」（可參下表 1-1）<sup>16</sup>，期能將「住宅」與「服務」整合，提供高齡者適宜之居住。

<sup>14</sup> 住宅法第 4 條：「主管機關及民間興辦之社會住宅，應以直轄市、縣（市）轄區為計算範圍，提供至少百分之四十以上比率出租予經濟或社會弱勢者，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。前項經濟或社會弱勢者身分，指家庭總收入平均分配全家人口之金額及家庭財產，未超過主管機關公告之一定標準，且符合下列規定之一者：...五、六十五歲以上之老人。」

<sup>15</sup> AnkeCare (2020),〈[專訪內政部政務次長花敬群]迎向超高齡社會 高齡友善出租住宅滿足銀髮生活〉，《創新長照》，第 10 期，頁 12-13。

<sup>16</sup> 財訊雙週刊，同前揭註 3，頁 82-97。

表 1-1 知名退休宅概況

| 類型 | 名稱             | 時間   | 戶數                   | 地點            | 保證金（萬）                                 | 月租金（萬）                  |
|----|----------------|------|----------------------|---------------|--|-------------------------|
| 租賃 | 潤福新象           | 1996 | 300                  | 新北<br>淡水      | 700-1500                               | 單人：1.7<br>雙人：2.85       |
|    | 長庚養生村          | 2005 | 1128                 | 桃園<br>龜山      | 單人：25-34<br>雙人：30-40                   | 2-3.4                   |
|    | 樂陶居            | 2018 | 79                   | 新北<br>中和      | 2個月                                    | 2.2-3.8                 |
|    | 俊傑館全齡<br>養生宅   | 2020 | 66                   | 台南<br>中西<br>區 | 12坪：90<br>22坪：180                      | 12坪：4.5<br>22坪：6.2      |
|    | 合勤共生宅          | 2020 | 99<br>長住:25<br>飯店:74 | 台中<br>烏日      | 7.6-15.6                               | 3.8-7.8                 |
|    | 好好園館           | 2021 | 67                   | 台中<br>沙鹿      | 200-800                                | 2-3.9                   |
| 買賣 | 台灣房屋亞<br>洲健康園區 | 2021 | 38 8                 | 新竹<br>關西      | 2100-2300                              | 2.5                     |
|    | 日勝生日初<br>不老莊園  | 2021 | 出售:713<br>出租:168     | 新北<br>三芝      | 出售戶:約 420-<br>940<br>出租戶:暫定 7-<br>11.2 | 出售戶:另計未定<br>出租戶:3.5-5.6 |

（資料來源：整理自財訊雙週刊（2021），〈特別報導：潛在客群逾千萬人，聲寶、台糖、台灣房屋跨界搶市「退休宅新主張」〉，第 636 期，頁 87。）

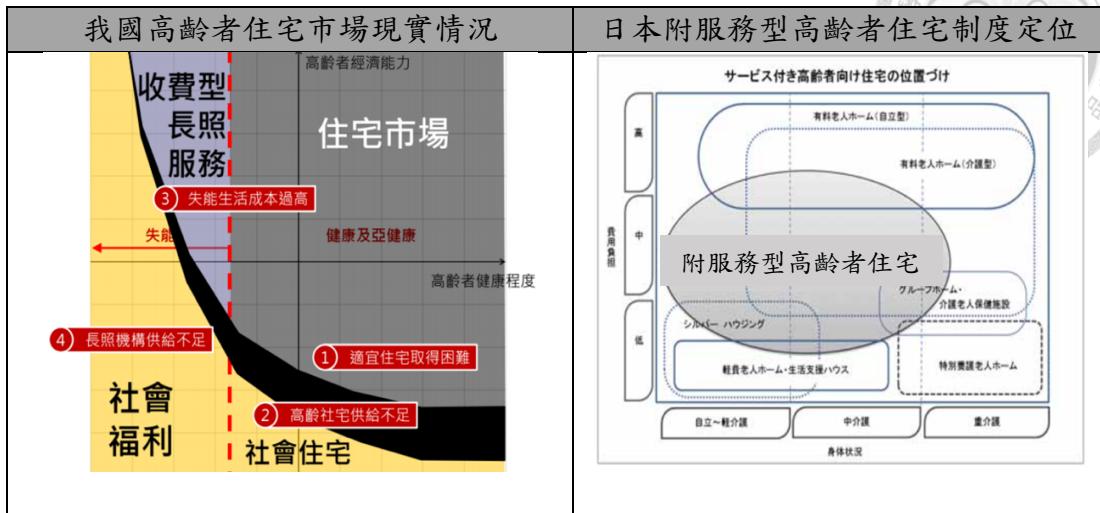
質言之，我國歷經老人住宅政策失敗、自此一般高齡者住宅政策在法制度上消失以後，這群老人的居住需求主要是由民間業者開發的高齡住宅回應之，惟針對這塊發展中的高齡住宅市場，國家似採取自由放任之態度，無意建立法制去誘導市場之發展，亦即現行法似乎僅剩下行政規則位階的「老人住宅綜合管理要點」，趨近於「立法真空」，政府的態度似是認為，高齡友善住宅此種新興服務視僅係既有服務的排列組合，回歸適用各服務規管法制即可。

然而，面對正在萌芽的需求與市場，國家是否其實有為這塊立法空白上色之必要？國家將「高齡友善出租住宅」予以法制化，是否能近一步有效誘導「適宜住宅」存量的提升與發展，進而填補高齡者居住需求銜接的裂縫？對此，

本文嘗試進一步研究之問題如下：（一）整體政策應如何定位高齡友善出租住宅制度功能，國家立法介入是否有其正當性？（二）在具體法制上，國家宜採取哪些「促進」與「監管」措施，方能適切地調控高齡友善出租住宅市場，尤其是防免我國過去制度實踐引發的土地掠奪危機？（三）強調「住宅結合服務」之高齡友善出租住宅，應如何在規範上強化「結合服務」之特色？是否應設置「法定最低限度服務」之門檻？又應如何與「長期照顧服務」制度資源銜接？

針對上述提問，日本「高齡者居住安定確保法律（簡稱高齡者居住法）」（高齢者の居住の安定確保に関する法律）提供了一種具體想像的可能。日本政府早在 1960 年代進入高齡化社會後，就嘗試透過公共租賃住宅回應高齡者的居住需求，然而後續因經濟泡沫化，為減輕財政負擔，政策開始活用民間租賃市場量能，以此回應普遍高齡者的居住需求。2001 年日本制定高齡者居住法，陸續創設「高齡者圓滿入住租賃住宅」、「高齡者專用租賃住宅」及「高齡者優良租賃住宅」等制度，嘗試回應民間租賃市場長年的老年歧視問題。後政府意識到高齡居住議題不僅涉及住宅物理空間之提供，更仰賴福利服務的穩定輸送，方能實現高齡者「在地老化」之目標，故於 2009 年修法時，將國土交通省與厚生勞動省列為本法的共同主管機關，積極整合二部門之制度資源。隨著戰後嬰兒潮（即「團塊世代」）邁入高齡期，且單身高齡者及高齡夫婦之家庭型態大幅攀升，日本遂於 2011 年修法創設「附服務型高齡者住宅」（サービス付き高齢者向け住宅）登錄制度，整合過去複雜的高齡住宅類型，建立硬體、服務、契約等登錄基準，且對符合基準之登錄住宅進行供給促進，尤其是在跨部門合作基礎上強化住宅「附服務」之特徵，制度化亦確實使此種「適宜住宅」存量穩定成長。而日本附服務型高齡者住宅所對應的居住需求群體，其實正是前述我國高齡者住宅市場需求未被銜接之裂縫區塊（可參下圖 1-2 我國高齡者住宅市場現實情況與日本附服務型高齡者住宅制度定位）。

圖 1-2 我國高齡者住宅市場現實情況與日本附服務型高齡者住宅制度定位



(資料來源：內政部（2020），《促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託專業服務案研究報告》，頁 22；小川正光、武田真由子（2014），〈サービス付き高齢者向け住宅における住宅の概要とサービス内容の検討—愛知県内のサービス付き高齢者向け住宅について—〉，《研究紀要（愛知教育大学家政教育講座）》，43 期，頁 35）

於此，日本附服務型高齡者住宅制度定位不但與我國高齡者居住需求缺口吻合，且制定有專法規範，至今更有長達十年的實踐，對於我國立法真空之現況實具參考借鏡價值。本文期能透過日本法制經驗之研究，反省我國高齡友善出租法制不足之處，以此完整我國高齡者居住安全保障圖像。

## 第二節 用詞定義

### 第一項 高齡友善出租住宅

世界衛生組織（World Health Organization，簡稱 WHO）於 2007 年發布「全球高齡友善城市指南」（Global Age-Friendly Cities: A Guide），提倡以公共空間、交通、住宅、社會參與、社會融入、就業服務、資訊交流及健康服務共 8 大範疇，衡量城市是否適合及能否支援高齡人士在其中生活及「長老」（grow old）。其中在第七部分「住居」（Housing）面向<sup>17</sup>，指南提出一個友善高齡的住居，必

<sup>17</sup> WHO (2007) , Global Age-friendly Cities: A Guide. Geneva: World Health Organization, 30-37, in: [https://www.who.int/ageing/publications/Global\\_age\\_friendly\\_cities\\_Guide\\_English.pdf](https://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf).

須滿足可負擔性（Affordability），具備諸如水、電等基礎服務（Essential services），符合無障礙設計（Design），且住宅能夠順利地依據高齡者的需求修建（Modifications）及維護（Maintenance），此外住房必須具備服務可及性（Access to services）以支持高齡者能「在地老化」（Ageing in place），使其能融入社區（Community integration）維持與社會及家庭之連結（Community and family connections），並且要確保高齡者得享有多元的居住選擇（Housing options），且其整體住居環境（Living environment）須適於高齡者安居。

觀諸目前面向高齡者之住宅，有以各種不同名稱稱之，諸如退休宅、老人住宅、銀髮住宅、附服務型住宅、照顧住宅……等，為求統一，除了在特定脈絡下維持政策上之用語，本文欲將此類以高齡友善城市指標為理念、滿足無障礙設計、附有生活支援服務之可負擔出租住宅稱作「高齡友善出租住宅」。

## 第二項附服務型高齡者住宅

「附服務型高齡者住宅」（サービス付き高齢者向け住宅）係日本高齡者居住法 2011 年修法所創設，指滿足法規揭示之登錄基準之租賃住宅，為免混淆，本論文以下所稱的「附服務型高齡者住宅」皆專指日本高齡者居住法下符合登錄基準之登錄住宅。

## 第三節 研究範圍

首先，在高齡者居住選擇的光譜上，本論文欲聚焦在「自宅」與「機構」之間的「住宅型服務」<sup>18</sup>，研究範圍不包含隔離式的機構型服務，亦不包含失能者在自宅使用長照服務的情形。

<sup>18</sup> 學者有將日本的高齡者居住選擇光譜分為：「自宅」-「住宅系サービス」（住宅型服務）-「施設系サービス」（機構型服務）。井上由起子（2012），〈良質なサービス付き高齢者向け住宅の適正な整備に向けた課題〉，《社會保障研究》，47卷4号，頁346。

其次，雖然本文主要的研究課題是國家是否要立法介入民間高齡住宅市場，然而我國過去針對中收入老人居住保障這項任務，在責任密度上傾向以公私協力方式來實現，因此本文之分析對象除了「民間自辦型」之高齡友善出租住宅外，亦將涵蓋部分「公私協力興辦型」之高齡友善出租住宅。

又高齡友善出租住宅涉及「硬體（無障礙）」及「軟體（服務）」兩個面向，就前者而言，住宅無障礙設計固然是高齡者能否適足居住的核心要素，惟針對硬體設施的具體安排本文不欲也沒有相關專業能力深入探討，故研究範圍將不及於此；就後者而言，針對高齡友善出租住宅所結合之「服務」，本文將側重討論自費之基本生活支援服務，以及其與公共長照服務宜如何相互支應，亦即本文的研究重心並非長照服務本身。

末者為，本文題為「高齡友善出租住宅」，故研究客體為「出租型」而不及於「出售型」，蓋本文研究的核心目標係提供「中收入老人」可負擔的安居處所，故買斷式的「出售型」高齡宅不在討論範圍之列。

#### 第四節 研究方法

本文採取「文獻分析法」和「比較研究法」。

本文將透過對既有文獻的搜集、整理、比較、分析、研究，藉以瞭解我國與日本對高齡友善出租住宅已提出之相關討論，以此作為論證的依據，或對其提出批判。

按高齡友善出租住宅的主題涉及許多不同學科的碰撞與交流，尤其是許多建築工科的討論，然而本文搜集的文獻主要會鎖定在社會科學領域面向，除了法律學門以外，尚擴及公共政策、社會學、城鄉規劃等相關社會科學領域之文獻。本文所整理的文獻將包括教科書、專書論文、期刊論文、研討會報告、相關碩博士論文、司法實務見解、時事新聞及相關網路公開資料。

## 第五節 論文架構

本論文在架構安排上共有六章。第一章 緒論，將先提出本文的研究動機與問題意識、用詞定義、確定研究範圍與說明研究方法。



第二章 台日高齡者「住宅政策」與「福利政策」回顧，由於高齡者居住議題同時牽涉「住宅」及「福利服務」兩大元素，故在分析我國及日本高齡友善出租住宅法制以前，本文將先爬梳兩國針對高齡者之「住宅政策」及「福利政策」之沿革脈絡，以「2000 年」及「2011 年」此二時點為界，整理各階段福利部門、住宅部門、以及跨部門合作下，曾推行哪些政策，以此作為後續兩章探討我國及日本高齡友善出租住宅法制的重要背景。

第三章 台灣高齡友善出租住宅法制度研析，本文將分別介紹我國高齡友善出租住宅之重要法制度發展，分別為「老人公寓」、「老人住宅」、及「社會住宅及包租代管」等三種制度，將研析上述三種制度的法規框架及其推動情形，尤其將側重於「促進民間參與老人住宅建設推動方案」對我國高齡者居住政策發展的影響，並將簡要整理幾個較具代表性之民間高齡友善出租住宅案例，最後將分析我國高齡友善出租住宅法制目前之困境。

第四章 日本高齡者居住法：「附服務型高齡者住宅」之制度化經驗，首先將回顧日本高齡者居住法的沿革過程，說明該法自 2001 年初制定、2009 年修法、至 2011 年修法，各自之立法背景目標、內容概述及推動情形；再者以 2011 年創設之「附服務型高齡者住宅」為核心，介紹其制度功能定位、登錄制度及行政監督、促進措施之規範框架；最後將側重在日本附服務型高齡者住宅如何強化「結合服務」之特色進行研究，包括日本如何在規範上要求登錄住宅必須符合「法定最低服務門檻」（提供「狀況掌握」及「生活諮詢」服務），以及實踐上此種「住宅結合服務」型態在契約上遭遇了什麼瓶頸，並探討日本在制度設計上如何讓附服務型高齡者住宅與介護保險體系相連結，最後將歸納日本附服務

型高齡者住宅法制特色及其面臨之課題。

  
**第五章 台日高齡友善出租住宅法制度之比較分析**，綜合上述章節對台灣與日本的高齡友善出租住宅法政策之分析，本章將聚焦在本研究之問題意識對兩國制度進行比較，嘗試建構我國高齡友善出租住宅法制框架及內涵。首先探討高齡友善出租住宅政策之定位，以及國家立法介入之正當性論據為何。確立正當性後，將先分析促進措施之具體安排，並側重在日本補助金模式作為我國土地協助誘因負面經驗解套之可能。再者係監管措施之法制配套設計，將集中在住宅如何維繫「服務」，以達成高齡者居住權完滿實現的核心目標。

**第六章 結論**，本章將說明本論文之研究與發現，總結我國應如何借鏡及反思日本附服務型高齡者住宅法制之實踐經驗，修正及充實我國目前的法政策，讓高齡友善出租住宅法制這張「白紙」得以「上色」，實踐多元且尊嚴的高齡者晚年居住圖像。

## 第二章 台日高齡者「住宅政策」與「福利政策」回顧

高齡者居住支持包含「住宅服務友善」和「福利服務友善」兩大要素，故在探討高齡友善出租住宅法制之前，欲先行對「住宅政策」與「福利政策」進行盤點與回顧。以下將以高齡者居住權益為核心，介紹我國及日本與之相關的「住宅政策」與「福利政策」沿革脈絡。

### 第一節 台灣高齡者「住宅政策」與「福利政策」沿革

我國高齡者「住宅政策」與「福利政策」約可以「2000年」及「2011年」為時序上之重要分水嶺。2000年前，主要係以救濟收容及自費安養服務接應無依老人之居住需求，並於1980年制定老人福利法，面對國民政府遷台後湧入的大量移民則以國民住宅承接其需求。2000年至2011年，為因應人口老化需求，政府積極推動照顧服務產業化，並於2007年核定長期照護十年計畫（長照1.0），住宅政策方面則因國民住宅政策失敗收場，核定了整體住宅政策。2011年後，住宅法終於制定，長期照顧政策歷經先前的實驗階段，亦於2016年核定長期照顧十年計畫（長照2.0），此階段更初見住宅部門與福利部門合作之嘗試，於2019年提出銀髮安居計畫，旨在透過跨部門資源共同佈置高齡者居住安全網絡。以下分為「2000年前」、「2000年至2011年」、「2011年後」三個階段進行介紹。

#### 第一項 2000年前

國民政府遷台初期，無依老人之居住問題主要仰賴救濟收容與安養服務接濟。此一階段在國民黨一黨專政的背景下，雖然制定了老人福利法，並推動國民住宅政策，然而其主要的政治考量係建立當權者之政權正當性，而非真正嘗試在台灣發展社會福利，故諸些政策均未能真正發揮照顧弱勢之制度功能。

## 第一款 福利政策



### 一、 救濟收容與自費安養

台灣早期在各縣市設立救濟院等機構，收容鳏寡孤獨且貧困無依的老人。

1947 年臺灣省社會處設立，為統一事權、簡化機構，遂將各地社會救濟機構撤銷或裁併。1972 年起為配合小康計畫，陸續將救濟院改名為「仁愛之家」<sup>19</sup>。

由於前揭救濟機構主要係收容因經濟貧困而無所依靠的老人，然而當時台灣社會上開始出現有經濟能力但乏人照顧的老人，因所得超過入住資格限制而無法進住諸些收容機構。最初在 1972 年私立台南仁愛之家的敬老所即開始以收費方式安養這些非經濟因素但無依的老人，可謂是「自費安養」的濫觴。隨著社區裡無人照顧、或在家中與親族意見不合的老人漸增，自費安養的數量增長快速，省政府於 1976 年函頒「台灣省政府加強照顧公教退休人員生活實施要點」，此一要點係「自費安養」一詞第一次出現在公家文件當中，並且開啟了公教退休人員入住公立仁愛之家的先例<sup>20</sup>。

自費安養在社會政策上登場後，1976 年內政部頒布「當前社會服務與社會救助業務改進方案」，其中提及「...調查實際需要，利用公有土地，興建實驗老人住宅，租賃給一般缺乏子女及親屬照顧之老人居住。組成服務委員會，照料老人之日常生活及文康活動。並鼓勵私人或團體創辦私立安老設施」。學者認為，系爭方案雖針對老人居住問題提出了與往不同的廣面眼界與做法，試圖為非經濟匱乏、但乏人照顧的中收入無依老人提供一種新的居住選擇，惟其宣示作用重於實際作用，蓋我國當時人口老化程度尚不嚴重，此種新興老人居住型態的需求仍難以掌握，故在我國脈絡的實踐上，並未如同先進國家發展出附帶服務

<sup>19</sup> 林萬億（2012），《臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》，2 版，頁 495，五南。

<sup>20</sup> 關華山（1996），《台灣老人的居住環境》，頁 32-33，田園城市文化。

的「實驗老人住宅」，而是發展了可進可退、講求現實的「自費安養」服務<sup>21</sup>。

可以觀察到，我國高齡者居住政策推動初始，政府即對救濟性質的公費安養機構、自費安養、以及西方國家正在發展的老人住宅（elderly housing），在概念定位上十分模糊，更遑論對於一般人民而言，難免懷著對早期仁愛之家收容「可憐老人」的刻板印象，潛意識埋下排斥之心理<sup>22</sup>。即有論者進一步指出，針對這類尚具自理能力及經濟能力的老人，最理想的模式是留在自宅採取居家服務及社區服務的方式，即便要集中服務也應該以老人住宅的形式照顧，而非以安養機構的模式出現<sup>23</sup>。

## 二、老人福利法制定

### （一）1980年老人福利法制定

隨著醫療衛生進步，國人平均壽命延長，老年人口逐年增加，且社會結構與工作型態改變，使家庭傳統照顧功能面臨困難，需仰賴國家社會支援<sup>24</sup>，為了修正個人主義及自由市場之缺陷，改善傳統民、刑法秩序欠缺專為老人保護之相關規定，1980年老人福利法制定，與同年制定之殘障福利法、社會救助法合稱為「社會福利三法」<sup>25</sup>。

老人福利法能夠快速通過，源於台灣當時之政治及社會脈絡。台灣彼時甫歷經1977年中壢事件、中美建交、1979年美麗島事件等，當權者急欲透過社會福利立法讓島民的不安及反抗消音<sup>26</sup>，學界甚而有將此等社會立法譏為「政治煙幕」者<sup>27</sup>。在台灣內外政治壓力夾攻下制定而成之老人福利法，其象徵意義

<sup>21</sup> 關華山，同前揭註20，頁33-35。

<sup>22</sup> 關華山，同前揭註20，頁26-27。

<sup>23</sup> 林萬億，同前揭註19，頁502。

<sup>24</sup> 邱月雲、陳素春（2006），〈老人福利法規及老人福利政策發展趨勢〉，《律師雜誌》，326期，頁23。

<sup>25</sup> 鍾秉政（2015），〈從老人福利法談我國老人保護相關法制〉，《長期照護雜誌》，19卷3期，頁226。

<sup>26</sup> 林萬億，同前揭註19，頁497。

<sup>27</sup> 郭明政、林宏陽（2016），〈社會法與社會安全制度之發展〉，台灣社會法與社會政策學會

遠大於實際意義。申言之，初制定之老人福利法缺乏相應的社會行政體系推動與執行，整體侷限在「負擔得起」的框架下，投入的社會福利人力與經費絲毫未因老人福利法的通過而有顯著增加。此外，初制定之老人福利法未訂有罰則，內容也多屬訓示規定，整部法規福利項目以「經濟援助」為主，並多為消極、救急之措施，許多更於立法前即已實施若干年，可知法律其實並未深入地考量及規劃老人需求<sup>28</sup>。尤其當時背離國際慣例將老人界定為「70 歲以上」，更凸顯掌權之老立委們並非真心想推動老人福利政策，蓋其本身所享有的福利遠超過老人福利法規定之福利範圍甚多，而將老人定義為「70 歲以上」，既可規避被質疑應立即退休的壓力，又可節省政府財政負擔與避免刺激當時的老人政治<sup>29</sup>。足以見得，當時政府仍仰賴傳統家庭倫理論述來卸除國家照顧責任，老人福利政策採取局部、零散、殘補式、選擇式之社會福利取向甚明<sup>30</sup>。

初制定的老人福利法全文共 21 條，作為我國面向高齡者的第一個政策嘗試，旨在透過經濟安全、健康維護、生活照顧及教育和休閒等各項措施提供老人照顧服務<sup>31</sup>。其中針對老人居住安養，初公布之老人福利法第 13 條規定：「省（市）、縣（市）主管機關得視實際需要，興建或鼓勵民間興建適合於老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人購置或租賃之需。」其立法理由為非因經濟原因而乏人照顧之老人日漸增多，有待政府興建適於老人居住之住宅專供老人購置或租賃，並指派管理人員負責照料老人日常生活，同時鼓勵社團及義務人員前往服務。依此，為促進地方政府興建及鼓勵民間興建適合於老人安居之住宅，於 1990 內政部頒布「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」，「老人公寓」即為此一計畫下之產物。

---

(編),《社會法》，二版，頁 52，元照。

<sup>28</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 498。鍾秉政，同前揭註 25，頁 226。

<sup>29</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 497-498。

<sup>30</sup> 王國慶（2005），〈我國老人福利政策的歷史制度論分析〉，《社區發展季刊》，109 期，頁 53-59。

<sup>31</sup> 李瑞金（2011），〈我國老人福利政策與立法發展〉，《社區發展季刊》，133 期，頁 100。

## (二) 1997 年老人福利法修正

隨後我國在 1993 年正式邁入高齡化社會，使 1990 年代以後台灣對老人福利議題冷漠的社會氛圍出現了歷史轉折，逐漸成為政府與民間關注的焦點<sup>32</sup>。在長期獨厚軍公教老年安全制度之「患寡、更患不均」的社會對立背景下，1993 年縣市長選舉「老年津貼」甚而躍升為最主要的政策戰場<sup>33</sup>。

老人福利法歷經十年施行後，正逢台灣威權體制轉型的民主化過程，歷經國會全面改選後，利用立委對老人選票之需求開始成為一條可行的立法倡議，老人福利修法小組遂密集研修提出了民間修法版本，奠定老人福利法修法基調<sup>34</sup>。此次修法擴充全文至 34 條，於立法目的增加「保障老人權益」，將老人法定年齡自年滿 70 歲以上降低為年滿 65 歲以上之人，增列各級主管機關專責單位及人員並且擴編經費，修正機構分類，並將老人福利範圍擴大到經濟安全、醫療、照顧、工作、住宅、教育、社會參與等面向，亦訂定罰則以收立法之效，自此始見其規範拘束力<sup>35</sup>。

其中針對老人居住問題，原先老人福利法第 13 條規定移列至第 15 條：「省（市）、縣（市）政府應視實際需要，辦理下列事項：一、政府直接興建之國民住宅，提供符合國民住宅承租條件且與老人同住之三代同堂家庭給予優先承租之權利。二、專案興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。三、鼓勵民間興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。依前項第一款規定承租之國民住宅，於老人非因死亡而未再同住時，國民住宅主管機關應收回該住宅及基地。」。

本次修法增列三代同堂家庭得享有優先承租國民住宅權利之規定，以鼓勵

<sup>32</sup> 王國慶，同前揭註 30，頁 58-61。

<sup>33</sup> 郭明政、林宏陽，同前揭註 27，頁 55。

<sup>34</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 498。

<sup>35</sup> 鍾秉政，同前揭註 25，頁 226。

三代同堂精神，協助老人解決居住問題。而原先「興建老人安居之住宅」規定，依政府與民間興建主體之不同拆分為兩款。並原條文「主管機關」之文字修正為「省(市)、縣(市)政府」，其理由為老人居住福利之落實有待社政及營建、國宅等單位之密切配合，於此政府亦初步有了高齡居住政策之推動必須仰賴跨部門合作之意識。此外，原條文係規定老人安居住宅「專供老人購置或租賃之需」，修正條文刪除「購置」，可知老人安居住宅自此之定位為「只租不賣」。

## 第二款 住宅政策回顧

### 一、 國民住宅

從前述老人福利法第 15 條針對三代同堂家庭得享有優先承租國民住宅權利之規定，可知國民住宅雖非專為高齡者而設，然而其作為面向一般國民的住宅政策，高齡者亦為其支持對象之一。

我國國民住宅政策背景始於 1949 年國民政府遷台後湧入大量移民，1953 年內政部成立興建住宅技術小組，以對應住宅資源短缺之問題。但由於當時政府預算主要花費在國防政策，無從投注資源於住宅政策，故主要係仰賴美援興建國宅，惟美援資金至 1958 年宣告終結。為接續推動國宅政策，於 1957 年訂頒興建國民住宅貸款條例，旨在透過低利貸款促進人民興建國民住宅，其目標群體主要為勞、農、漁、公等中產階級<sup>36</sup>。此一階段國家對住宅干預有限，並未介入住宅生產，也對住宅市場採取自由放任態度<sup>37</sup>。

1970 年代兩次石油危機使房價攀升，經濟重創的效應也促使我國開始推動大規模經濟建設計畫，致使政府無法延續早期不干預的方式，國宅興建成為重要經濟發展配套措施；並且在 1971 年退出聯合國、1979 年中美斷交及美麗島事

<sup>36</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 688-691。

<sup>37</sup> 陳怡伶、黎德星（2010），〈新自由主義化、國家與住宅市場，臺灣國宅政策的演變〉，《地理學報》，第 59 期，頁 115-116。

件造成的內外動盪下，威權政府急欲透過住宅政策建立「大有為政府」的形象以鞏固發展型國家政權之正當性<sup>38</sup>。1976 年廢止興建國民住宅貸款條例，並公布國民住宅條例，改由政府興建國民住宅，至此國家從被動提供迫切住宅安置或特定身分之住宅，轉變為制度化直接興建國宅的角色。隨後展開國民住宅六年興建計畫（1976-1981），該計畫直屬於經建會而非內政部，可知興建國宅政策的政治經濟考量重於社會福利層次，旨在配合供應重大建設產生之住宅需求（例如國宅分配對象主要為軍眷村安置及重大工程計畫影響下之安置戶）。諸些政策在在顯示國家意識到積極介入住宅市場之經濟與政治上必要性，且其政策目標在處理經濟發展下的居住議題，而非積極透過公共干預提升居住品質<sup>39</sup>。

1982 年國民住宅條例大幅度修正，增列國民住宅除政府興辦外，得貸款由人民自建及獎勵投資興建，國家開始降低直接供應國宅的角色，並將責任轉向民間。惟此一階段適逢房地產景氣低迷，導致國宅大量滯銷。雖當時房地經濟不景氣，國宅卻未停止興建，此乃肇因於發展型國家的策略干預，國家的目的在於維持一定之營造需求以帶動勞動市場。然而既非因市場需求而興建國宅，自然會滯銷，又為解決滯銷問題放寬國宅承購資格，讓中產階級家庭亦可申購<sup>40</sup>。隨著解嚴後國民黨政府受到民主化的挑戰，執政黨正當性之確立必須透過下放權力給底層新興政治力量，並和資本家建立關係，又於 1990 年以後受到新自由主義的影響，公共政策漸漸朝向經濟自由化與去管制化，政府開始給予較多誘因鼓勵建築業者興建國宅，使房地產商對國宅政策開始握有直接的影響力。和前一時期較隱晦地以經濟發展作為國宅政策之目的，此一時期國宅政策背後的經濟目的已經漸趨檯面化<sup>41</sup>。

隨後因國宅政策定位不明且搖擺不定，承包商素質參差不齊，且定價過高

<sup>38</sup> 陳怡伶、黎德星，同前揭註 37，頁 116-117。

<sup>39</sup> 陳怡伶、黎德星，同前揭註 37，頁 116-117。

<sup>40</sup> 陳怡伶、黎德星，同前揭註 37，頁 117-118。

<sup>41</sup> 陳怡伶、黎德星，同前揭註 37，頁 120-122。

使低所得者難以承購，導致空屋率居高不下，此外欠缺維護管理的國民住宅更是成為都市之癌，1999 年國民黨政府遂決定暫停辦理政府直接興建國宅<sup>42</sup>。2000 年民進黨執政之後，國家對住宅之直接干預大幅降低，2005 年後暫停了所有國宅之興建方式。為對應國宅空屋率高之問題，2002 年放寬國宅轉售規定，只要居住滿一年後即可出售，且移轉對象不再以具有國民住宅承購資格者為限。2005 年修正國民住宅條例，使國宅管理維護適用公寓大廈管理條例及其相關法令，政府於此不再負擔國宅管理之責<sup>43</sup>。

綜上，國民住宅帶給台灣住宅政策深刻的陰影在於，由於開放轉售而使公共住宅面臨商品化危機，且此一錯置的補貼擴大了社會階級差距，以及缺乏經營維護的國宅使居住弱勢背負「貧民窟化」之污名。

## 二、平價住宅

作為國民住宅政策一環的平價住宅，相較於國民住宅實質上扶植了中產階級家庭之居住需求，入住平價住宅之族群多為社會上最為弱勢者，且有大量低收入獨居長者皆集居於此。

我國平價住宅政策起源於 1964 年國民黨中央決議，蔣中正總統明確指示應辦理社會福利措施，其中一項即為：「可先於臺北市興建貧民住宅，廉租貧民居住，以為其他縣市之示範<sup>44</sup>」。1966 年台灣省訂頒臺灣省加強社會福利措施第一期四年計畫，台北市亦配合擬定「四年平價住宅計畫（1966-1969 年）」，並於 1969 年興建「福德平宅」，此為全台第一個平價住宅。為安置貧窮家庭，台北市政府續訂「平價住宅十年計畫」，該計畫後於 1972 年歸併「台北市安康計畫」內。其中在第二期計畫中，強調軟體服務之加強，包括平宅分配與管理、加強

<sup>42</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 693-697。

<sup>43</sup> 陳怡伶、黎德星，同前揭註 37，頁 122。

<sup>44</sup> 師豫玲、孫淑文、陳肯玉（2008），〈臺北市平價住宅問題探討、因應策略與未來發展方向〉，《社區發展季刊》，121 期，頁 101。

平宅社工員專業服務及促進安康社區現代化等項目。然而由於設計不良及地點偏避，平價住宅進住情形未如預期，並配合安康計畫終止，於 1979 年停止辦理平價住宅<sup>45</sup>。

學者指出，1980 年代房價攀升使平價住宅需求擴大，但政府卻未相應續建，可以觀察到低收入住宅其實並不受國宅政策重視<sup>46</sup>。因此平價住宅政策不單係為回應當時都市貧民的住宅貧脊問題，而是為了彰顯政府照顧貧民的德政，以加強鞏固政權之正當性<sup>47</sup>。而就平價住宅之功能，其已開始初步結合福利服務資源，故平宅不單單是消極地提供低收入者一落腳處，而具有穩定其生活及輔導脫貧的積極性意義<sup>48</sup>。

其中，平宅居民中老年人口（約占平宅總人口 16%）占有相當之比例，許多長者身心狀況隨時間衰退，又無親人可依靠，亦不願安置於機構，只能長期居住於平宅，使平宅需投入的照顧資源成本增加。平宅形同半機構式的社區，成為安置無法居於一般社區生活之最弱勢者的處所<sup>49</sup>。此外，平價住宅多為無電梯老舊公寓，僅仰賴政府有限的預算修繕，環境品質維護不易，其實並不適於高齡者居住<sup>50</sup>。

## 第二項 2000 年至 2011 年

此一階段我國歷經首次政黨輪替，新上任的民進黨政府為了提升經濟、同時回應人口及家庭結構變遷下的照護需求，開始積極籌備長期照顧政策，並在發展經濟的企圖下推動「照顧服務福利及產業發展方案」，隨後推行「促進民間參與老人住宅建設推動方案」及相關配套法規，嘗試以老人住宅作為照顧服務

<sup>45</sup> 師豫玲、孫淑文、陳肯玉，同前揭註 44，頁 102。

<sup>46</sup> 陳怡伶、黎德星，同前揭註 37，頁 115。

<sup>47</sup> 師豫玲、孫淑文、陳肯玉，同前揭註 44，頁 102。

<sup>48</sup> 豫玲、孫淑文、陳肯玉，同前揭註 44，頁 102。

<sup>49</sup> 豫玲、孫淑文、陳肯玉，同前揭註 44，頁 102-103、111。

<sup>50</sup> 豫玲、孫淑文、陳肯玉，同前揭註 44，頁 112-113。

福利產業化之領頭羊，然而實施成果不如預期。同一時期住宅部門正如火如荼地進行整體住宅政策及住宅法草案，在老人住宅推動失敗的背景下轉而將老人居住議題納入整體住宅政策規劃的一環。



## 第一款 福利政策

### 一、照顧服務產業化呼聲：促進民間參與老人住宅建設推動方案

1997年亞洲金融風暴爆發以後，台灣股市與房市皆嚴重衰退，在經濟不景氣的同時，又適逢台灣首次政黨輪替，陳水扁總統當時一句「經濟發展優先，社會福利暫緩」為接下來執政期間的社會福利發展定了調<sup>51</sup>。行政院經建會於2001年5月組成「福利產業推動小組」，嘗試研擬「老人照顧產業」帶動經濟發展之可能性。然而社福專家學者憂心照顧服務產業發展方案過於向經濟發展傾斜，忽略了老人照顧產業營利化可能衍生的後患，遂呼籲政府在照顧服務體系完善建立以前，不宜輕率開放照顧服務營利化之推動。基此，政策後續調整為福利與產業並列，將「照顧服務產業發展方案」更名為「照顧服務福利及產業發展方案」<sup>52</sup>。

行政院於2002年1月31日核定「照顧服務福利及產業發展方案」，旨在結合民間力量發展老人及身心障礙者的照顧服務相關事業，期能在建構照顧服務支持體系的同時促進產業及經濟發展。其中，該方案第2大項提及「引進民間參與機制，充實多元化照顧服務支持系統」、第5小項「推廣住宅無障礙空間觀念與技術開發」、及第8小項「研議管理社區照顧住宅之規範，滿足失能者居家安養需求」等目標，成為後續推動老人住宅促參方案與硬體設計之基礎<sup>53</sup>。

在「照顧服務福利及產業發展方案」的推動背景下，2002年內政部委託台

<sup>51</sup> 林萬億，同前揭註19，頁521。

<sup>52</sup> 林萬億，同前揭註19，頁515。

<sup>53</sup> 林萬億，同前揭註19，頁733-734。

台灣經濟研究院作成「我國高齡化社會政策—促進民間企業投資安養產業之探討」研究報告，報告建議政府將民間投資老人安養設施產業列為促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍，容許民間以營利型態經營老人安養護服務事業。嗣後行政院促進民間參與公共建設推動委員會於 2003 年舉行第一次會議，將「老人安養設施」列為內政部優先推動之公共建設。後於 2003 年召開公聽會，因專家學者認為老人福利機構產業將涉及人身照顧，開放民間營利事業經營恐關係到價格控制與照顧品質之疑慮，故決議再將「老人安養設施」先界定為「老人住宅」，其他老人福利機構則暫不納入促參<sup>54</sup>。

內政部於 2003 年 8 月頒布「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，於年底訂定相關配套規範，在硬體規範部分將「建築技術規則」「建築設計施工編」增訂第十六章老人住宅專章，並訂頒「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」，營運管理部分則頒布「老人住宅綜合管理要點」，隨後在次年 5 月「促進民間參與老人住宅建設推動方案」正式經行政院核定。

表 2-1 老人住宅相關法規建制時程

| 執行事項       |   |
|------------|---|
| 2003.08    | 內政部頒布「促進民間參與老人住宅建設推動方案」。  |
| 2003.12.29 | 內政部營建署頒布「建築技術規則」「建築設計施工編」增訂第十六章老人住宅專章。同日訂頒「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」。均自 2004 年 1 月 1 生效。 |
| 2003.12.31 | 內政部頒布「老人住宅綜合管理要點」，自 2004 年 1 月 1 生效。  |
| 2004.05.13 | 報經行政院修正核定後，內政部公佈實施「促進民間參與老人住宅建設推動方案（核定本）」。  |
| 2004.08    | 經濟部商業司於公司營業項目代碼表中增列「老人住宅業」（H703110）。  |
| 2005.08.15 | 內政部修正公布「老人住宅綜合管理要點」。  |
| 2008.01.16 | 內政部發布「促進民間參與老人住宅建設推動方案」停止適用。  |

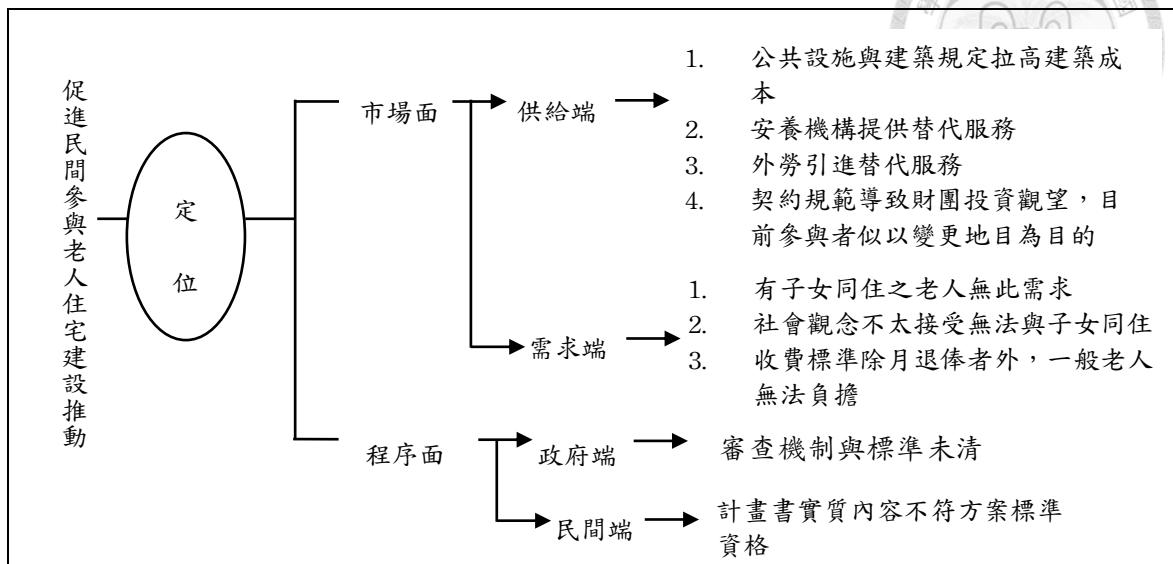
<sup>54</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 734。

隨後促進民間參與老人住宅推動方案實施期程 3 年屆至，然而政策成效不如預期，內政部遂於 2007 年再度委託台灣經濟研究院作成「促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告」，嘗試釐清該促參方案未能達成預期效益的原因，並研究是否應繼續推行。評估報告分析系爭方案規劃問題如下<sup>55</sup>：(1) 入住對象以具自理能力之單身高齡者、高齡夫婦為限，與傳統和子女同住的家庭倫理觀念不符，且符合條件者慮及身體機能衰退因素，入住意願略低，並存在安養機構、外籍家庭幫傭等替代服務與之競爭。(2) 老人住宅只租不售模式悖離國人購屋為主的房屋消費型態，且老人住宅硬體建設之成本高於一般住宅，但租賃模式成本回收慢將降低民間投資意願。(3) BOO 推行模式之審查標準及退場機制未定，使各地方政府審查標準不一，成為民間投資最大的不確定風險；此外雖然系爭促參方案以非都市土地變更利用作為主要誘因，但因歸來老人住宅一案（詳後述）使主管機關對於疑似以變更地目為目的之業者產生疑懼心態。(4) 利用補助方式推動老人住宅，加重政府財政負擔，其正面效益仍未可知。(5) 適用促參重大公共工程範圍之老人住宅需投資 1 億 5000 萬以上，卻必須以租賃為限，降低投資意願，且重大公共工程祭出的五大租稅優惠對於以租金收入為主要來源的老人住宅可能不具誘因性。(6) 肯定採取「促參推動模式」能協助民間業者利用公有土地、非都市土地，而「BOO」模式可增加供需雙方意願，並充實民間參與老人住宅建設之途徑，仍有其必要。該報告並整理歸納系爭方案執行成效不佳之因素如下圖所示<sup>56</sup>：

<sup>55</sup>內政部（2007），《促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告》，頁 37-46。

<sup>56</sup>內政部，同前揭註 55，頁 47-52。

圖 2-1 老人住宅推動影響因素



(資料來源：內政部（2007），《促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告》，頁 52。)

促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告雖肯定於住宅法制定前本方案仍有持續推動的可行性與必要性<sup>57</sup>，然而內政部考量民眾傳統養老觀念保守、老人抗拒改變不願遷居之習性，以及在宅老化概念下改造既有住宅無障礙化並結合福利服務輸送的趨勢，認為促進民間參與老人住宅建設推動方案之方向似與上開世界潮流背離，爰經內政部研擬專案評估報告建議停止繼續試辦，並報奉行政院 2008 年 1 月 4 日函原則同意<sup>58</sup>。內政部並參照該評估報告之修正建議，2007 年修正後之老人福利法第 33 條將老人住宅朝「小規模化、社區化、多機能化」之方向推動，並將老人住宅納入住宅法社會住宅專章做整體規劃，老人福利法則僅列一條原則性規範<sup>59</sup>。

<sup>57</sup> 內政部，同前揭註 55，頁 53-65。

<sup>58</sup> 內政部營建署（2008），〈整體住宅政策及住宅法草案介紹——高齡化社會與老人住宅之開發實現〉，《社區發展季刊》，121 期，頁 17。

<sup>59</sup> 內政部，同前揭註 55，頁 64、66-67。

## 二、 規劃長期照顧政策及修正老人福利法

### （一）2001年「建構長期照護體系先導計畫」

由於我國長期照顧需求漸增，然而過去長照制度散見於各項法令中，素來為人詬病的問題是法規零散、體系繁複且缺乏統整性<sup>60</sup>，至1998年行政院要求內政部和衛生署撥款推動「建構長期照顧體系先導計畫」，1999年提出建議「台灣長期照顧十年計畫」的構想，然而經過協商認為十年期程太長，建議先進行為期三年之「建構長期照顧體系先導計畫」。行政院於2000年核定該計畫，目標在研擬並引導我國未來長照體系之發展與建構，並選定「嘉義市」及「三鶯地區」作為實驗社區，嘗試建制社區服務網絡<sup>61</sup>。

為了實現「在地老化」之目標，滿足我國對居家及社區照顧方式之嚮往，該計畫體系建構策略約略如下<sup>62</sup>：（一）資源發展：規劃多元化社區照顧資源，發展九類服務模式：照顧住宅、失智症日間照護中心、家庭托顧、居家復健、居家護理、居家服務、喘息服務、緊急救援通報、和居家無障礙環境改善等。並設計三類人力資源發展：照顧服務員、專業服務人員和管理層級之人力。

（二）服務提供：降低機構服務及外籍監護工之依賴，在實驗社區僅補助社區服務的使用。另在實驗社區規劃「社區中心」的運作，配置照顧經理執掌個案工作及多元資源的整合。（三）經濟支持：設計「社區服務給付辦法」，觀察民眾服務使用行為，估算社區長期照護服務體系之照顧成本。（四）組織管理：中央及地方均規劃整合行政機制，共同推動實驗社區長期照護系統。

其中，「照顧住宅」為先導計畫所提供的新型服務之一，並於嘉義市實驗社



<sup>60</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美（2019），〈日本介護制度沿革對台灣長期照顧體系發展之啟示〉，《台灣公共衛生雜誌》，38卷5期，頁458。

<sup>61</sup> 林萬億，同前揭註19，頁499-520。

<sup>62</sup> 吳淑瓊（2004），〈從「建構長期照護體系先導計畫」之執行看我國社區式長期照護體系之建構〉，《社區發展季刊》，106期，頁88-90。

區試辦，且亦成功讓 20 餘位的個案成功留在原社區<sup>63</sup>。然而，此類服務模式開發須仰賴全棟套房格局之建築物，並須承擔入住者之照顧重責，風險相較其他服務模式為高，嘉義實驗社區乃係因覓得歇業的婦產科醫院而順利完成設置，但是與原先規劃的最大服務量 60 人差距近一半（僅 33 人）；三鶯社區則係因得標單位無法覓得適當建築物而未如期發展照顧住宅服務<sup>64</sup>。

## （二）2007 年大幅度修正老人福利法

為配合照顧服務產業化以及發展長期照顧政策，政府迅速展開老人福利法修法工作，於 2007 年新修正版正式公告施行。此為老人福利法制定以來最大幅度之改革，至此該法已具相當之規模，性質上兼具「基本法」之性質，足以作為老人保護政策之指標<sup>65</sup>。本次修正全文增加至 55 條，其中關於老人照顧服務部分，確立「全人照顧、在地老化、多元連續服務」作為主要原則，並將老人照顧措施分為居家式、社區式及機構式三大類，相較於老人福利法沿革過程從機構式服務到增列居家式服務類型，本次修正將「社區式照顧」予以法制化，建立了長期照顧服務提供體系重要的里程碑<sup>66</sup>。

而原先老人福利法第 15 條關於老人住宅之規定，修正並移列至第 33 條：「直轄市、縣（市）主管機關應推動適合老人安居之住宅。前項住宅設施應以小規模、融入社區及多機能之原則規劃辦理，並符合住宅或其他相關法令規定。」，另一併修正施行細則之規定<sup>67</sup>。其修正理由係考量社會趨勢及未來住宅

<sup>63</sup> 吳淑瓊，同前揭註 62，頁 92。

<sup>64</sup> 林淑萱（2004），〈從「長期照護先導計畫」的執行論長期照護體系的建構〉，《社區發展季刊》，106 期，頁 99-100。

<sup>65</sup> 鍾秉政，同前揭註 25，頁 226。

<sup>66</sup> 蔡璧竹（2017），《長期照顧服務提供體系暨支付制度之研究--以日本介護保險制度之變革為比較對象》，頁 27，國立政治大學法律學系碩士論文。

<sup>67</sup> 老人福利法施行細則第 8 條：「本法第三十三條第一項所定適合老人安居之住宅，其設計應符合下列規定：一、提供老人寧靜、安全、舒適、衛生、通風採光良好之環境與完善設備及設施。二、建築物之設計、構造與設備及設施，應符合建築法及其有關法令規定，並應具無障礙環境。三、消防安全設備、防火管理、防焰物品等消防安全事項，應符合消防法及其有關法令規定。本法第三十三條第二項所定住宅設施小規模、融入社區及多機能之原則如下：一、小規模：興辦事業計畫書所載開發興建住宅戶數為二百戶以下。二、融入社區：由社區現有基礎公

政策，要達到三代同堂恐愈來愈不容易，且國民住宅已不再興建，並配合社會福利政策綱領及整體住宅政策，有關適合老人安居之住宅，將檢討納入住宅法草案社會住宅專章為整體規劃。此外，並參酌日本老人住宅朝向小規模、融入社區及多機能之方向規劃辦理<sup>68</sup>，其相關內涵說明如下<sup>69</sup>：(一) 小規模：鑑於現行民間業者多採大型化住宅開發模式，多選址於都市以外的偏遠郊區，將造成適合老人安居之住宅設施偏遠化，不具「可近性」與「便利性」，恐增加社會隔離及標籤化之虞，為符社區化、在地老化之潮流，故規定適合老人安居之住宅規模應在 200 戶以下。(二) 融入社區：藉由將老人住宅設於一般社區當中，使之可利用社區既有的基礎設施及服務而毋庸重新興設，且有助於建立社區支持網絡，提升老人之社區參與。(三) 多機能：住宅需具備對應老人身體機能老化之構造或設備，使住宅朝發揮多種居住用途機能方向規劃，並尊重老人及其家庭成員或主要照顧者之居住安排（同住或鄰近居住）需求。

綜上，可以從本次老人福利法之修正觀察到，政策上已經逐漸開始重視「社區照顧」以實現在地老化之精神，對於老人居住安排的想像，歷經促進民間參與老人住宅推動政策的失敗，亦嘗試透過將之納入整體住宅政策規劃，朝向「融入社區」發展。

---

共設施及生活機能，使老人易獲得交通、文化、教育、醫療、文康、休閒及娛樂等服務，且便於參與社區相關事務。三、多機能：配合老人多元需求，提供適合老人本人居住，或與其家庭成員或主要照顧者同住或近鄰居住；設有共用服務空間及公共服務空間，同一棟建築物之同一樓層須有共用通道。」

<sup>68</sup> 老人福利法第 33 條立法理由節錄：「...四、另鑑於目前住宅法仍在研議階段，經查目前日本老人住宅之發展趨勢是將住宅發揮多種用途，即同一棟住宅內，高樓層供健康老人使用、中樓層供需看護老人使用，低樓層供一般家庭使用，一樓則為共用空間，可為托兒所、診所或餐廳等用途，日本所秉持之原則係強調內部無障礙設施、外部連絡交通便利、與社區融合及服務可近性等，也就是要求社區化、在地老化之目標，基本上可說是已去機構色彩，老人住宅也是介護保險之特約單位。爰參採日本規劃老人住宅之原則方向，爰於第二項規定，規劃辦理前項住宅設施應以小規模、融入社區及多機能之原則規劃辦理，並與住宅法及促進民間參與公共建設法等相關法令接軌，俾符合老人安居需求及善用民間資料、鼓勵民間參與興設適合老人安居之住宅。」

<sup>69</sup> 內政部營建署，同前揭註 58，頁 22-23。

### (三) 2007 年核定「長期照顧十年計畫（長照 1.0）」

我國長期照顧政策在歷經長期芻議及方案推動時期的能量積累後，2007 年行政院終於核定長期照護十年計畫（大溫暖社會福利套案之旗艦計畫），即「長照 1.0」（2008-2017）。其作為我國長期照顧制度及長期照顧服務網絡之前驅性計畫，可謂係長期照顧服務模式建立與量能擴展時期<sup>70</sup>。

長照 1.0 計畫重點內容略為：（一）服務對象：65 歲以上失能老人、55 歲以上失能山地原住民、50 以上失能身心障礙者、65 歲以上僅 IADL 失能且獨居之老人。（二）服務原則：以實物給付為主，現金給付為輔，並以補助服務使用者為原則。（三）服務項目包括照顧服務、居家護理、社區及居家復健、輔具購買、租借及住宅無障礙環境改善服務、老人餐飲服務、喘息服務、交通接送服務、長期照顧機構服務等八項。（四）整合長期照顧管理制度，由各縣市長期照顧管理中心作為單一窗口提供整合性服務，並由照顧管理專員擔任橋樑。（五）發展人力資源與財務制度規劃。

其中，長期照顧十年計畫提及我國應參考他國經驗發展「照顧住宅」之新興服務，指出照顧住宅目前在我國仍是付之闕如<sup>71</sup>。所謂照顧住宅是北歐國家在 1980 年代的新發展，提供無障礙環境，增進身心功能障礙住民自活動，且配置管理員提供住民安全看視，依據住民需求協助從社區中引進各項居家或社區式的照顧服務，因此住民不但可以享有自主隱私的生活空間，並可獲得照顧服務，大大提升生活品質。照顧住宅集「照顧」與「住宅」服務於一身的服務模式，是新進歐美國家為擴大社區式服務的功能，節約居家式服務地點分散的成本支出，並改善機構約束與不具隱私的負面形象，而發展出的新型服務模式<sup>72</sup>。雖長照 1.0 將「照顧住宅」列為待發展之服務類別，長照先導計畫亦曾試

<sup>70</sup> 林谷燕（2016），〈長期照顧〉，台灣社會法與社會政策學會（編），《社會法》，二版，頁 381，元照。

<sup>71</sup> 行政院（2007），《我國長期照顧十年計畫（核定本）》，頁 11。

<sup>72</sup> 行政院，同前揭註 71，頁 64。

辦，惟最後並未成功形成政策<sup>73</sup>。



## 第二款 住宅政策

### 一、研擬整體住宅政策及住宅法草案

1997年亞洲金融危機導致經濟大蕭條，資金大量外流使股市及房市皆面臨衰退，形成房屋大量滯銷、住宅供給過剩之現象。隨後行政院於1999年提出「強化經濟體質方案」，其中具體措施五「健全土地及住宅政策：為強化土地及住宅政策功能，研擬住宅政策及住宅法」，此為後續住宅政策及住宅法之濫觴，歷經長期研議後，台灣終於在2005年核定「整體住宅政策」<sup>74</sup>。

整體住宅政策之目標為「基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境」，自此我國不再鼓勵「住者有其屋」，而係以「住者適其屋」為目標，並以多元措施方式協助民眾（尤其是弱勢者）居住於適宜之住宅<sup>75</sup>。

整體住宅政策的規劃方向係將老人視為居住弱勢，優先予以輔助，並積極推動涵括老人住宅設計規劃理念之無障礙住宅及社區環境，以增加符合老人需求之住宅的供給。其政策方向約略如下<sup>76</sup>：（一）健全住宅市場：明定政府應制訂承購租住宅無歧視之法令，並鼓勵私部門及第三部門提供弱勢國民承租或承購適當住宅的市場資訊。以容積獎勵及土地協助等行政措施鼓勵新建及修建無

<sup>73</sup> 王品（2020），〈「附服務老年住宅」政策之跨國比較〉，《新社會政策》，69期，頁85。

<sup>74</sup> 其原因在於整體住宅政策係國民黨政府對應亞洲金融危機而生成之政策，隨後旋即面臨政黨輪替，新上任的民進黨政府對於住宅相關議題尚未深思，不敢輕易定案，導致整體住宅政策持續胎死腹中而未能順利核定，直至2004年民進黨陳水扁連任總統成功，接續如火如荼進行整體住宅政策，才終於在2005年成功核定。參林萬億，同前揭註19，頁699-701、711-712。

<sup>75</sup> 內政部營建署，同前揭註58，頁18。

<sup>76</sup> 內政部營建署，同前揭註58，頁18-19。

障礙人性化住宅。(二) 建立公平效率之住宅補貼制度：針對弱勢國民提供適切多元的住宅補貼措施或行政協助措施，並辦理適合弱勢國民居住之社會住宅。推動失能者在宅照顧及多元住宅形式照顧，以降低失能者照顧機構化程度。

(三) 提昇居住環境品質：建立不同身心機能國民之無障礙住宅設計規範，同時研究舊有住宅無障礙化之可行性，並推動住宅外部空間無障礙。

而在住宅法草案部分，關於「老人住宅」，依循整體住宅政策方向，則已經納為「社會住宅」之一環<sup>77</sup>。

### 第三項 2011 年後

經過了上一階段的政策嘗試與能量累積，本階段制定了長期照顧服務法，並邁入長照 2.0 之下個十年；而住宅法終於在 2011 年通過，並推動「社會住宅」，至此我國住宅政策正式邁入新紀元。此外，2019 年內政部與衛福部於總統杯黑客松之提案「銀髮安居計畫」，跨出住宅部門與福利部門合作研擬高齡者居住政策的第一步。

#### 第一款 福利政策

##### 一、「長期照護服務網計畫」及「長期照顧服務量能提升計畫」

2013 年至 2016 年所推動之「長期照護服務網計劃」作為充實長照網絡發展的重要依據，旨在均衡佈建長期照顧資源，獎勵資源不足區域發展長期照顧服務資源，本計畫結合社區在地之社會福利與衛生資源，充實資源服務網絡及量能，發展在地資源，依服務資源需求，全國劃分為大（22 個）、中（63 個）、小（368 個）區域，研訂獎助資源發展措施，並以社區化及在地化資源發展為主。藉由推動本計畫規劃適合在地之長期照護服務的方式，有效發展在地長期

---

<sup>77</sup> 內政部營建署，同前揭註 58，頁 20。

照護服務體系與專業人力之培育，提供整合式長期照護服務<sup>78</sup>。

隨後政府鑑於長期照顧服務法通過使長照服務制度有明確且一致之規範，為建構使用者為核心的長照體系，推動「長期照顧服務量能提升計畫」(2015年至2018年)，該計畫整合過去的長照十年計畫、長照服務法及長照服務網計畫，旨在投入長照人力充實與培訓、建立連續照顧體系並強化長照管理機制、適度發展長照服務產業、長照資訊系統整合與強化，並運用長照基金佈建偏遠地區長照資源、開辦相關專業訓練並充實人力資源，以建構高齡者及家庭需求為核心之長照服務體系。

## 二、「長期照顧服務法」制定及修正

鑑於長期照顧機構之主管機關分屬衛政、社政、退撫體系造成標準不一，為解決主管機關多頭馬車之思考，並在照顧需求者增加的同時，健全長期照顧服務體系，確保服務品質及受服務者之尊嚴與權益，並使長期照顧制度具備完善法源基礎，乃制定「長期照顧服務法」(簡稱「長福法」)<sup>79</sup>，該法於2015年公布，2017年實施，並於2021年修正，現行全文共計66條。

長服法確立了以具備「照顧需求性」作為取得服務給付之前提要件(長服法第3條)，並賦予照管中心或縣市政府主管機關評估權限(長服法第8條)。另2021新法增列照管中心或主管機關應按民眾失能程度核定其長照需要等級及長照服務給付額度，並明定長照特約單位應向長照服務使用者收取應自行負擔部分之服務費用(長服法第8條之1、長服法第32條之1)，亦即將長照2.0的特約及給付制度予以法制化，使之符合法律保留、法律授權明確性原理原則之意旨，並落實了使用者付費原則，避免長照服務提供者削價競爭及使用者濫

<sup>78</sup> 衛福部長照專區，《民國102~105年：長照服務網計畫（充實長照網絡發展的重要依據）》，<https://1966.gov.tw/LTC/cp-3981-38769-201.html>。

<sup>79</sup> 林谷燕，同前揭註70，頁390。

用長照資源<sup>80</sup>。

長服法確立了長期照顧服務之體系包括居家式、社區式、機構住宿式、以及家庭照顧者支持服務（長服法第 9 條至第 13 條），使相關長照服務具備法源基礎。並制定對於長照人員（長服法第 18 條至第 20 條）及長照機構（長服法第 21 條至第 41 條）之管理規範，其中長照機構又可分為居家式、社區式、機構住宿式、綜合式等類型（長服法第 21 條）。此外，2021 年修法時增加了私立高級中等以上學校得設立住宿式長照機構（長服法第 22 條第 2 項第 2 款），並強化了未立案長照機構的查核、長期照顧服務品質確保、以及確立長照人員管理雙軌制，更加強了長服法「機構管理」之本質，可以觀察到我國長期照顧制度接下來的目標在於服務品質的確保<sup>81</sup>。

而長服法另一項重點則係明定接受長照服務者之權益保障，要求長照機構提供長期照顧服務以締結「書面契約」為限，且主管機關應訂定定型化契約範本與其應記載及不得記載之事項（長服法第 42 條），此外亦制定規範加強服務使用者之隱私權保障（長服法第 43 條），以及保障服務者免於遭棄、虐待等侵害權益之情事（長服法第 44 條）。

長服法雖然一定程度提供了現行長期照顧服務法源基礎，然而觀其規範內容，仍側重在對於「人員」、「機構」之管理，有論者認為此一立法內容過於單薄，充其量是長期照顧的機構管理辦法爾爾，惟機構管理早已在其他相關法律有所規範，似不需再立一個新法管理<sup>82</sup>。然而，長服法仍然是整合了過去分散於社政及衛政相關法規，成為我國目前的長期照顧服務體系之根本大法<sup>83</sup>。

<sup>80</sup> 蔡璧竹（2021），〈長期照顧服務法〉110 年修法評析），《社區發展季刊》，176 期，頁 351。

<sup>81</sup> 蔡璧竹，同前揭註 80，頁 351。

<sup>82</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 533-535。

<sup>83</sup> 蔡璧竹，同前揭註 80，頁 351。

### 三、 2016 年核定「長期照顧十年計畫（長照 2.0）」



在前揭政策推動之發展基礎上，為接續進行長期照顧政策之推動，2016 年底遂通過「長期照顧十年計畫 2.0 (106~115 年)」，相較於長照 1.0 階段，長照 2.0 的改革重點約略如下<sup>84</sup>：(一) 建立社區整合模式：發展「雙定服務」，以 A 級（社區整合型服務中心，長照旗艦店）、B 級（複合型日間服務中心，長照專賣店）、C 級（巷弄長照站，長照柑仔店）提供「定點服務」，並結合交通接送服務「定時巡迴」接送，將分立的服務組織整合。(二) 服務對象擴大：增加 50 歲以上失智症患者、55 歲以上失能平地原民、49 歲以下失能身心障礙者、65 歲以上衰弱者。(三) 服務項目增加：服務項目將從 8 項擴增至 17 項，增加了失智照顧、原民社區整合、小規模多機能、照顧者服務據點、社區預防照顧、預防/延緩失能、延伸出院準備、居家醫療、社區三級整合服務等九項。(四) 服務提供單位掛牌：讓民眾「找的到」。(五) 包裹式給付模式：民眾可在補助總時數、總金額內，彈性使用 A/B/C 級單位提供的多項服務。(六) 核銷規定鬆綁：簡化核銷流程、整併補助項目、改善支付效率。

而長照 1.0 階段本欲發展的「照顧住宅」後續並無推動實績，於長照 2.0 計畫中已未見「照顧住宅」之用語，而是將「結合照顧與住宅，研議多元化的居住服務」列為中長程規劃重點<sup>85</sup>。

其中，在長照 2.0 的政策方向中，一項重要的變革即在於以「社區照顧」為目標朝向「自助、互助、共助、公助」，並以社區型服務及居家型服務為基礎，向前銜接預防失能，向後推動「社區整體照顧模式」。如前所述，「社區整體照顧服務體系」乃係藉由 ABC 三級單位<sup>86</sup>，串接社區內長照個案管理單位、專業

<sup>84</sup> 整理自：衛生福利部（2017），《長照 2.0 懶人包》，<https://www.mohw.gov.tw/dl-41398-de03f2b4-64b0-4d1a-9b01-18bf2f7cadb8.html>。行政院（2016），《長期照顧十年計畫 2.0 (106~115 年)（核定本）》。

<sup>85</sup> 行政院，同前揭註 84，頁 178。

<sup>86</sup> 衛生福利部社區整體照顧服務體系計畫行政作業須知：「陸、執行內容

照護（居家護理所、治療所等）、社區關懷據點等，活絡不同服務提供者之間的，並透過包裹式支付制度，在給付額度內得以自由選擇、靈活運用不同項目服務。



## 第二款 住宅政策

歷經上一階段整體住宅政策與住宅法草案芻議之過程，我國終於在 2011 年通過住宅法，以此作為推動「社會住宅」之規範依據，並相應制定「社會住宅興辦計畫」及「包租代管計畫」。

表 2-2 社會住宅政策重要事紀

| 時程      | 事項                                     |
|---------|--|
| 2005    | 內政部「民國 97-100 年整體住宅實施方案」首見「社會住宅」一詞。    |
| 2011.6  | 內政部擬定「社會住宅短期實施方案」。                     |
| 2011.12 | 「住宅法」制定。                               |
| 2013.3  | 內政部擬訂「102 年度租屋服務平臺試辦計畫」。               |
| 2014.8  | 內政部擬定「社會住宅中長期推動方案暨第一期（2014-2017）實施計畫」。 |
| 2014.9  | 內政部擬定「103 年度租屋服務平臺你租我管試辦計畫」。           |
| 2015.11 | 內政部擬定「105 年度租屋服務平臺你租我管試辦計畫」。           |
| 2017.1  | 「住宅法」第一次修正。                            |
| 2017.3  | 內政部擬定「社會住宅興辦計畫」。                       |
| 2017.8  | 內政部擬定「106 年度社會住宅包租代管試辦計畫」。             |
| 2019.2  | 內政部擬定「社會住宅包租代管第 2 期計畫」。                |
| 2021.1  | 內政部擬定「社會住宅包租代管第 3 期計畫」。                |
| 2021.1  | 內政部擬定「社會住宅興辦計畫（第一次修正核定本）」。             |
| 2021.6  | 「住宅法」第二次修正。                            |

（資料來源：本文作者整理）

### 一、 住宅法制定及修正

2009 年我國制定「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約

三、服務內容：(一) A 單位：為失能者擬定照顧服務計畫及連結或提供長照服務。依「長期照顧（照顧服務、專業服務、交通接送服務、輔具服務及居家無障礙）給付及支付基準」，提供組合編號 AA01「照顧計畫擬定與服務連結」、AA02「照顧管理」。(二) B 單位：專責提供長照服務，如：居家服務、日間照顧、家庭托顧、居家護理、社區及居家復健、交通接送、餐飲服務、輔具服務、喘息服務等。(三) C 單位：提供社會參與、健康促進、共餐服務、預防及延緩失能服務。具有量能之單位可再增加提供喘息服務（臨時托顧）。」

施行法」將兩公約內國法化，其中經濟社會文化權利國際公約第 11 條規定之「適足居住權利」提供推動居住正義更寬廣之國際視野。2010 年，「社會住宅推動聯盟」正式成立，馬英九總統並於該年 10 月接見聯盟代表，承諾將支持社會住宅政策之推動<sup>87</sup>。隨後，住宅法終於在 2011 年 12 月 13 日三讀通過。

初制定之住宅法共計 54 條，其立法目的旨在「健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境」。住宅法除了規範「住宅補貼」及「社會住宅」等對於居住弱勢族群之支援制度以外，為提升居住品質訂有基本居住水準（舊住宅法第 34 條）及住宅性能評估制度（舊住宅法第 37 條）（2017 年公布「住宅性能評估實施辦法」）。並為健全住宅市場，要求政府應定期蒐集住宅市場與其他相關資訊（舊住宅法第 39 條），強化資訊之流通公開（舊住宅法第 40 條至第 43 條）（2017 年公布「住宅相關資訊蒐集管理及獎勵辦法」）。而就租屋市場之健全發展，要求政府應研擬住宅租賃發展政策（舊住宅法第 44 條）（2017 年公布「租賃住宅市場發展及管理條例」）。針對居住權利平等，明定居住為基本人權（舊住宅法第 45 條），並建立歧視禁止與申訴處理機制（舊住宅法第 46 條至第 47 條）。

2016 年我國再次政黨論替，新就任之蔡英文總統於就職演說時提出「安心住宅計畫：8 年 20 萬戶社會住宅」之政見主張，於 2016 年修正住宅法，並於隔年 1 月公布施行。修正後條文共計 65 條，其中與社會住宅相關之重要修正內容包括：（一）增訂中央主管機關興辦社會住宅之權責。（二）明定社會住宅係以低於市場行情之租金，為專供出租使用之住宅及其必要附屬設施；增訂公益出租人之定義。（三）社會住宅弱勢戶比率自百分之十提高為百分之三十以上。

<sup>87</sup> 論者指出，我國「住宅法草案」雖然與前揭「整體住宅政策」同步於 1999 年推動，然而住宅法遲至 2011 年方制定公布，其原因在於整體住宅政策的核定僅需行政院通過即可，然而住宅法尚須經立法院審議，2000 年民進黨雖贏得總統大選，惟國民黨仍是立院多數黨，政黨競爭效應使住宅法無法順利在立院通過，又國民黨政府長期以來以房地產為經濟發展火車頭，直至 2010 年馬英九總統接見社會住宅推動聯盟代表後才願意接納社會住宅政策。林萬億，同前揭註 19，頁 713-718。

(四) 增訂主管機關設立住宅專責法人機構法源。(五) 修正主管機關興辦社會住宅需用公有非公用土地或建築物辦理撥用之規定。(六) 為獎勵空屋釋出提供作為社會住宅及相關服務使用之住宅所有權人，提供相關租稅優惠。增訂包租(代租)代管方案亦得給予入住者租金補助。(七) 增訂非營利私法人得承租公有社會住宅之規定。(八) 增訂罰則專章。

隨著蔡英文總統於 2020 年成功連任，「8 年 20 萬戶社會住宅」的政見亦將面臨驗收，為了改善包租代管政策始終成效不彰之問題，內政部遂開始推動住宅法修法，民間倡議團體認為應藉此機會全盤檢討，提出民間版修法草案，於 2021 年 6 月通過住宅法第二次修正，重點包括：

(一) 修正公益出租人定義。

(二) 社會住宅弱勢戶比率自百分之三十提高為百分之四十以上，且明定弱勢戶資格亦受家庭總收入之限制，並增列「因懷孕或生育而遭遇困境之未成年人」為弱勢戶身份。

(三) 包租代管租金收入免稅額度提高至一萬五千元，並刪除「延長一次」之限制。

(四) 中央將參考民眾可負擔租金精神訂定社宅租金分級收費原則。

綜上，由於我國過去始終欠缺整體住宅發展政策與住宅基本法，不僅以「購置住宅」作為主要施政方向，且住宅業務所適用之規範散見於不同部會之相關法令及行政措施中，住宅資源亦未能適當整體規劃。如今「住宅法」的催生或可將之理解為我國「憲法居住權利」的具體化<sup>88</sup>，且於 2017 年住宅法修正後，住宅法第 53 條明文「居住為基本人權」並連結兩公約「適足住房權」之權利內涵，並於立法理由中揭示此係為實踐我國憲法第 10 條居住權、第 15 條生存權之國家義務面向、以及憲法之社會國原則，使「居住權」與憲法生存權與社會國理念之關聯更為明確<sup>89</sup>。申言之，為實現上述憲法規範所推導出之國家

<sup>88</sup> 廖欽福（2016），〈當走在鋼索的「居住正義」遇到海市蜃樓的「社會住宅」〉，《月旦法學教室》，第 160 期，頁 50。

<sup>89</sup> 徐揮彥（2017），〈論經濟、社會及文化權利國際公約適當住房權在我國之實踐：以司法院釋字第 709 號及其嗣後之裁判為中心〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 46 卷第 3 期，頁 843。

對人民「住房需求」的生存照顧義務，住宅法分別於第二章「住宅補貼」（現金給付）、第三章「社會住宅」（實物給付）共同架起我國保障經濟與社會弱勢居住權之完整體系，而為住宅相關之社會給付核心規範<sup>90</sup>。住宅法於此作為我國住宅政策之基本法，提供保障人民居住安全之住宅福利，旨在確保人民社會開展的可能性與建立機會平等，而屬我國社會法體系下「社會促進」之立法<sup>91</sup>。論者並指出，我國的住宅政策走過國民住宅的陰影，於 2011 年住宅法制定確立了以社會住宅為主要路線，然而直至 2017 年社會住宅推動才算配套到位，現行的住宅政策可說是收納了兩個世代社會運動居住議題的主張<sup>92</sup>。

## 二、社會住宅相關計畫

承如前述，2010 年馬總統接見社會住宅代表以後，提出「租金補貼為主、興建社會住宅為輔」的政策方針，依此內政部於 2011 年提出「社會住宅短期實施方案」奉行政院核定，選定台北市及新北市 5 處基地<sup>93</sup>試辦社會住宅。

於住宅法制定後，為擴大推動社會住宅，內政部遂研擬「社會住宅中長期推動方案暨第一期實施計畫」，於 2014 年經行政院核定，本方案旨在協助無法自行於市場上以租金補貼解決居住問題之特殊情形或身分者透過社會住宅提供解決因應，期能透過興辦社會住宅、空屋釋出利用、PFI、增額容積獎勵等方式，於 2017 年達到 3900 戶（中期）、2023 年 13000 戶（長期）之目標。

隨後為配合蔡英文總統「安心住宅計畫：8 年 20 萬戶社會住宅」政策之推動，內政部於 2017 年擬定「社會住宅興辦計畫」，本計畫自 2017 年至 2024 年

<sup>90</sup> 李玉君（2015），〈公私協力 BOT 興辦社會住宅相關法律問題之探討〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，第 16 期，頁 6-7。

<sup>91</sup> 林谷燕、邵惠玲、郝鳳鳴、郭明政、蔡茂寅（2016），〈社會法的概念、範疇與體系〉，台灣社會法與社會政策學會（編），《社會法》，二版，頁 42、44，元照。

<sup>92</sup> 蘇玉峰（2021），〈我國住宅政策面對高齡化衝擊下之因應作為〉，《社區發展季刊》，176 期，頁 33。

<sup>93</sup> 選定萬華青年段、松山寶清段、三重大同南段、三重同安厝段、中和秀峰段等 5 處作為試辦基地。

止，預計於 2024 年達成政府直接興建 12 萬戶及包租代管 8 萬戶、合計 20 萬戶之目標。本計畫主要執行策略包含協助地方政府取得土地、成立社會住宅融資服務平臺、推動包租代管、補助地方政府興辦社會住宅先期規劃費、融資利息及非自償性經費、以都市計畫方式多元取得社會住宅資源、成立專責機構、建立中央與地方政府合作關係、行銷宣導、建置社會福利輸送機制及研訂社會住宅興建管理作業參考原則。

隨著蔡英文總統於 2020 年成功連任，為了達成民進黨政府「8 年 20 萬戶社會住宅」之政見承諾，內政部公布「社會住宅興辦計畫（第一次修正核定本）」，將國家住都中心之興辦模式於社會住宅興辦計畫中制度化，持續推動社會住宅存量之提升。

### 三、包租代管相關計畫

為落實「民國 101 至 104 年整體住宅政策實施方案」之「創造公平的租屋機會」，並依據住宅法第 44 條訂定之「輔導獎勵民間成立租屋服務平臺辦法」，內政部於 2013 年推動「102 年度租屋服務平臺試辦計畫」，此為後續包租代管政策的雛形。惟因房東不願意租給弱勢家庭且政府提供誘因不足，導致租屋服務平臺推動不易。後內政部參考台北市政府做法，開辦「103 年度租屋服務平臺你租我管試辦計畫」、「105 年度租屋服務平臺你租我管試辦計畫」，增加「代租代管」以增加房東出租住宅意願，惟因代租代管辦理方式對房東釋出房屋出租誘因仍然有限，故未顯著促進政策成效。

內政部隨後於 2017 年核定「106 年包租代管試辦計畫」，由 6 直轄市先行試辦包租代管，目標開辦戶數共計 1 萬戶。「包租代管」係由政府或其設立之專責法人或機構，委託民間業者承租民間住宅，於合約期間內按月支付房租給原屋主，再以二房東身分轉租給一定所得以下之民眾，並代為管理；「代租代管」則係委託業者協助媒合租賃雙方及代為管理房屋。惟該計畫並未達標，蓋長期

以來小房東自行出租比例高，且地價稅、房屋稅減免自治條例未及與計畫同步執行，因而影響房東參與意願。

經滾動檢討上述課題後，並配合租賃住宅市場發展及管理條例之制定，2019年推動「社會住宅包租代管第2期計畫」，採雙軌制執行，將由「6直轄市及其他縣市（縣市版）」及「住都中心與租賃住宅服務業公會（公會版）」共同協力辦理，計畫開辦戶數共計2萬戶，相較於第一期計畫，此一階段政策推動已相對成熟，至少在公會版部分已達成5000戶之目標。

為繼續擴大推動包租代管，於2021年擬定「社會住宅包租代管第3期計畫」。本期計畫延續雙軌制推動模式，增加總體開辦戶數及簡化採購行政作業，完善業者管理及建立業者履約不良預警機制，並調整業者服務費用為定額給付制。此外，推動包租代管整合租金補貼方案，讓房東及房客雙方依政策受益試算選擇最適住宅補貼方案。並為避免縣市版及公會版受理租金上限不一致，或廠商納入過多高租金物件影響社會觀感，受理租金上限擬比照租金補貼標準辦理，且亦訂定社會住宅租賃契約書範本保障房東房客及業者權益。其中，系爭計畫新增了「長者換屋」策略（詳後述），讓居住在無電梯公寓之長者得藉由將其房屋供作包租代管，換居至社會住宅。

### 第三款 跨部門合作政策

#### 一、 銀髮安居計畫

「銀髮安居計畫」為內政部與衛福部報名「2019總統盃黑客松<sup>94</sup>」之提案名稱，兩部門合作推動「大數據資料串連」，計算「銀髮安居需求指數」，進而找出有服務需求的長者以導入政策資源協助。系爭計畫起源於內政部2017年底成立之大數據工作小組，此為政府機關第一個由統計單位主導成立之部會級大

<sup>94</sup> 「總統盃黑客松」活動目的在促進資料擁有者、資料科學家及領域專家三方交流，集結群眾智慧、共同加速公共服務優化與政府服務創新效能。

數據工作小組及專案計畫，推動過程逐漸形塑「重視大數據連結應用」之機關文化，而銀髮安居計畫即為此文化孕育產生的初熟果子<sup>95</sup>。

本計畫之提案成員主要係由「內政部戶政司及地政司統計處」和「衛福部長期照顧司」組成「銀髮天使」團隊，旨在回應我國嚴峻的「雙老問題」。按統計我國目前 65 歲老人約 350 萬人，其中獨居老人或老老照顧之老人超過百萬餘人，住宅無電梯公寓之老人約 35 萬人，2018 年長照 2.0 已使用服務人數約 24 萬人，而本計畫的核心關懷即在於雙老問題下衍生之「居住、照護、安全」問題：如何打造讓老人出入方便的住宅，進而解決他們生活中的不便，實為職司住宅政策之內政部與職司老人照顧之衛福部責無旁貸的任務<sup>96</sup>。

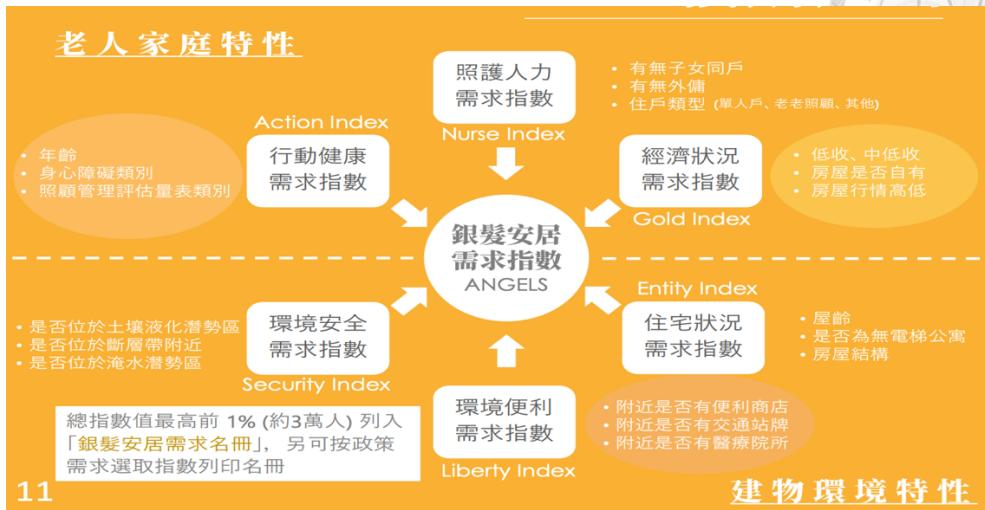
本計畫將「找出最需要幫助的老人」作為首要目標，此將牽涉「老人家庭特性」以及「建物環境特性」，故嘗試透過「共享資料庫」釐清老人需求<sup>97</sup>，進而在這些資料的基礎上以行動健康、照護人力、經濟狀況、環境安全、環境便利與住宅狀況 6 大指標，加權計算得出「銀髮安居需求指數」(ANGLES index)，再將總指數值最高前 1%列入「銀髮安居需求名冊」，並開發「智慧型老人照顧動態診斷系統」。透過此系統可展現以行政區為單位之銀髮安居指數基本統計圖表，供中央或地方政府老人安居計畫之資源分配評估應用，亦設計有受探訪戶之地圖展繪功能，供第一線人員探訪之用。

<sup>95</sup> 內政部統計處（2020），〈初熟的果子--銀髮安居計畫〉，《主計月刊》，第 771 期，頁 74。

<sup>96</sup> 銀髮天使（2019），〈銀髮安居計畫〉，[https://presidential-hackathon.taiwan.gov.tw/2019/files/18.%E7%AC%AC%E5%8D%81%E5%85%AB%E7%B5%84\\_%E9%8A%80%E9%AB%AE%E5%A4%A9%E4%BD%BF\\_%E8%A4%87%E9%81%B8%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B0%A1%E5%A0%B1.pdf](https://presidential-hackathon.taiwan.gov.tw/2019/files/18.%E7%AC%AC%E5%8D%81%E5%85%AB%E7%B5%84_%E9%8A%80%E9%AB%AE%E5%A4%A9%E4%BD%BF_%E8%A4%87%E9%81%B8%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B0%A1%E5%A0%B1.pdf)。內政部統計處，同前揭註 95，頁 74。

<sup>97</sup> 內政部之戶籍資料檔、建物登記檔、實價登錄統計區資料、通用電子地圖便利超商、交通站牌、醫療院所點位；衛福部之身心障礙檔、長照 2.0 照顧管理資訊系統評估資料、低收及中低收入戶檔；以及公開資料之土壤液化潛勢圖、活動斷層圖、淹水潛勢區圖等。

圖 2-2 銀髮安居需求指數架構



(資料來源：銀髮天使（2019），〈銀髮安居計畫〉，頁 11)

圖 2-3 智慧型老人照顧動態診斷系統



(資料來源：內政部統計處（2020），〈初熟的果子--銀髮安居計畫〉，《主計月刊》，第 771 期，頁 76。)

依此，各單位即得在「銀髮安居需求名冊」的基礎上進行各項關懷服務：

- (1) 內政部地政司對於名冊內老人有須輔導居住者，可透過政府「包租代管」業者協助尋找適合住宅，其住宅則可出租供其他人使用（即包租代管第三期計畫之「長者換居」政策）。
- (2) 內政部戶政司每年戶政事務所進行高齡者訪查，或老人辦理遷出遷入登記時，針對成為新獨居或老老照護的老人，可主動告知

政府有提供「包租代管」業者協尋搬遷適合住宅之服務。(3) 內政部其他單位如營建署、消防署、警政署，得優先改善名冊內老人之無障礙環境、消防安全狀況，及居家環境安全（防詐騙等）。(4) 衛福部則可強化名冊內老人之照顧服務，如對居住偏鄉且附近無醫療診所者，提供定期關懷與社區支持服務，對需經常就診、行動不便者提供接送及陪診服務等，另可供長期照顧資源布建之參考。(5) 金管會對於名冊內老人住宅權屬為自有者，鼓勵其辦理「反向抵押」，並將反向抵押貸款所得承租適合其居住的住宅。(6) 各地方政府則可聯合建管單位、社工單位及照管中心進行「銀髮安居診斷服務」，視診斷結果分別給予不同需求之輔導。(7) 民間單位亦可依據資料庫之 open data 建立長照據點等，提供精準關懷服務。

本計畫期能透過跨域合作「主動出擊」，傳遞關懷訊息以積極提供協助，蓋當前政府雖有宣傳包租代管及老人照護等政策，但老人多屬「資訊弱勢」，較不容易獲得相關訊息，以及現實上許多屋主不願出租給獨居老人，導致很多老人無法解決其居住不便、照護不足等問題。本計畫另一特色在於「精準分配」，蓋過去政府第一線承辦老人相關業務者，對於哪些老人需要幫助常是依據主觀認知，導致許多需要照顧的老人仍未能得到關懷服務，本計畫欲推動之系統則係彈性依老人服務措施特性找出需求個案，除供內政部、衛生福利部業務單位應用外，亦將提供地方政府作為照護老人資源布建運用，另產製去識別化之最小統計區開放資料，使各界皆能加以應用。

本案獲獎後，已經轉入實戰模式，內政部依本計畫指數產製最需協助老人前 1% 的 3.5 萬人名冊，與衛福部長照檔交叉比對，預測出 1000 名急需長照之長者，再透過照管專員實地訪查，結果有近 7 成長者確有長照需求，可謂現行模型之命中率已高達七成<sup>98</sup>。

---

<sup>98</sup> 內政部統計處，同前揭註 95，頁 78。

## 第二節 日本高齡者「住宅政策」與「福利政策」沿革

日本高齡者「住宅政策」與「福利政策」亦可以「2000年」及「2011年」為時序上分水嶺。2000年前，主要係以救濟收容色彩之養老機構安置居住不安定的高齡者，並於1963年制定老人福利法；面對二戰後住宅短缺的「住宅難」，係以「住宅政策三支柱」（公營住宅、住宅公園、住宅金融公庫）致力提升住宅存量供給；而針對高齡者居住議題，則透過跨部門合作推動「銀髮住宅計劃」。2000年至2011年，為因應少子、高齡化社會的到來，以及經濟泡沫化後的財政困境，日本的社會福利政策開始轉往市場化路徑，2000年創設了介護保險法，2005年修法後開始以發展「社區整體照顧服務體系」為核心目標；住宅政策方面則開始從重視「量」轉向重視「質」，於2000年實施住宅品質確保促進法，2001年制定高齡者居住法，2005年創設高齡者換居支援制度，2006年制定了住生活基本法，針對居住弱勢的課題則於2007年創設住宅安全網法；而就高齡者居住議題，2008年厚生勞動省及國土交通省更於攜手推動「安心住空間創造計畫」，2009年高齡者居住法修法為國土交通省及厚生勞動省共管。2011年後，日本的介護保險政策持續以社區整體照顧為宗旨，然而為減輕財政負擔，開始限縮為失能程度較嚴重者；而在住宅政策部分，日本政府開始重視閒置空屋的課題，於2014年制定空屋對策特別措置法，並於2017年修正住宅安全網，旨在活用空屋承接居住弱勢的需求；並且為使住宅行政及福利行政更緊密合作，2011年修正高齡者居住法創設「附服務型高齡者住宅」，2016年並設置福利・住宅行政合作強化聯絡協議會。以下分為「2001年前」、「2000年至2011年」、「2011年後」三個階段進行介紹。

### 第一項 2000年前

日本戰後的福利政策具有濃厚的「公共照顧」色彩，從最初的救濟收容，到老人福利法制定後，開始自「殘補式」邁向「普及式」福利觀點，然而高齡

者居住議題仍未完全褪去「收容」的視角，此時介護服務也是以社會福利導向的措施制度及黃金十年政策推動之。在住宅政策方面，則係為了回應二戰後住宅短缺的問題，創設住宅政策三支柱（公營住宅、住宅公園、住宅金融公庫），並制定住宅建設計畫法及逐年策定住宅建設五年計畫，此階段重視的是住宅「量」的提升，而伴隨人口高齡化，高齡者居住政策亦開始萌芽。值得注意的是，針對高齡者居住議題，此階段已經開始重視住宅部門與福利部門的合作，共同推出了「銀髮住宅計畫」。

## 第一款 福利政策

### 一、 救濟收容色彩之養老院及養老機構

日本早期主要係仰賴「機構收容」來承接老人居住需求，最初收容生活貧困老人的養老院在明治時期由民間慈善家設立，1932年「救護法」制定後，養老院得由市町村和社會事業團體設立之。

二戰後，養老機構於「生活保護法」中被定位為生活保護的一環，當時設立了許多公立養老機構，但是諸些養老機構由於生活保護之性格，多處於最低限度之生活水準。此時期之養老機構與其說是「居住空間」，不如說是「收容空間」，換言之，這些老人與其說是「入住者」，更接近「收容者」<sup>99</sup>。

### 二、 老人福利法制定

隨著日本戰後經濟成長，醫療及公共衛生發展使生活水準提升，且伴隨社會環境變動、核心家族化、國民生活方式變化而使自費扶養減退，開始整備國民年金、國民保險體制，在此背景下，1963年日本制定了「老人福利法」。老人福利法的制定，使以前作為救貧對策而殘補式進行的高齡者政策，開始成為一般、普及式之制度，養老機構也因此逐漸跨越生活保護之界限，開始擴展到

<sup>99</sup> 亀本和彥（2004），〈高齡者と居住問題〉，《レファレンス》，平成16年9月号，頁15-17。

原先對象層以外之高齡者，展開「生活保護」邁向「老人福利」之動向<sup>100</sup>。

針對這些在自宅接受照護有所困難之高齡者，老人福利法創設了「養護老人之家」、「特別養護老人之家」及「自費老人之家」等機構型態。上述老人福利機構由行政機關（市町村）判斷申請者狀況決定是否准其入住，並依本人或其家庭年收決定自負額及政府負擔比例<sup>101</sup>。在此基礎上，1970 年社會福利機構緊急整備五年計劃展開「老人福利機構」的整備，但就實際情況而言，老人福利機構此時仍未脫去「收容場所」的色彩，且與社區之連繫也十分淡薄<sup>102</sup>。

1977 年中央社會福利審議會之「今後老人之家的理想狀態」報告中，提出了老人之家從「收容場所」朝向「生活場所」轉變之目標，自此機構的內容、性格開始變革。而針對老人福利與社區之連繫，1971 年中央社會福利審議會之「社群形成與社會福利」報告中，揭示了「社群」的理念，促使老人之家的專門機能向社區開放、擴張，此後政策開始從「機構照護」朝向「在宅照護」的方向發展。隨後，以 1981 年「國際障礙者年」為契機，展開了「正常化運動」，1985 年的社會保障制度審議會亦強調了此一概念。本於此一理念，1988 年 10 月厚生省及勞動省<sup>103</sup>於國會提出「高齡者並非受保護及援助的對象，而是活用其豐富的人生經驗、知識及技能，作為為社會貢獻之一員，實現社會參與，為此應整備能提供其必要機會的環境」<sup>104</sup>。

### 三、 介護保險制度之前身：「措施制度」及「黃金十年」

日本政府於 2000 年創設介護保險制度以前，針對需介護高齡者提供的公共介護服務給付，乃係以「老人福利法之措施制度」及「老人保健法之老人醫療

<sup>100</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 16。

<sup>101</sup> 油井雄二（2010），〈高齡者向け住宅政策の展開と介護保険〉，《成城大學經濟研究》，187 号，頁 271-273。

<sup>102</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 16。

<sup>103</sup> 整併為「厚生勞動省」以前。

<sup>104</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 15-17。

制度」為主。

老人福利法之措施制度方面，市町村乃係依老人福利法，針對有介護必要的高齡者提供居家照服員派送及特別養護老人之家入所等福利給付。然而，當時老人福利法下的措施制度存在以下的問題：首先，由於是由市町村決定服務種類及服務提供機關，故不一定能反映使用者本人的期望，對使用者權利之保障並不充分；再者，由於欠缺市場競爭，服務內容過於劃一及品質低下的問題也被指摘；此外，社區的介護服務供給量不足，導致需求者等待時間過長<sup>105</sup>。簡言之，措施制度強調提供社會福利服務為政府部門之責任，由行政機關審核申請者是否符合資格（行政處分），為其選擇適合的服務項目，可說措施制度有著濃厚的國家照顧色彩，而為社會福利導向的公共服務<sup>106</sup>。

而在老人保健法之老人醫療制度方面，針對在自宅居住有介護需要的高齡者，依其需介護程度及家族照顧者的狀況，在服務支持不充分的限制下很難在自宅繼續生活，然而特別養護老人之家等待名單過長無法立即入住，若要利用福利服務又因量能負擔機制而使中高所得階層者負擔過於沈重。對此，當時針對這群老人是先讓其入住老人醫院，蓋只要持有醫療保險之保險證、有空床，即可迅速入院。惟此種作法導致低醫療必要性之高齡者因無其他容身之處而持續住院之「社會性住院」的現象，不僅造成過剩的高齡者醫療費支出，且醫院本質是治療設施而非生活設施，入院者的生活環境也成為問題，此外這類低醫療必要性者也造成病床及醫療從業人員之醫療資源割裂的問題<sup>107</sup>。

另一方面，1990 年代的「高齡者保健福利推進十年策略（1989-1999）」（又稱「黃金計畫」），整合老人保健服務，其精神在於補充家庭照顧量能的不足，強調「在宅介護」的精神。1994 年檢討「黃金計畫」之施行成果，修正為「新

<sup>105</sup> 菊池馨實（編）（2021），《ブリッジブック社会保障法》，頁 80，信山社，第 3 版。

<sup>106</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註 60，頁 458。

<sup>107</sup> 菊池馨實，同前揭註 105，頁 81。

黃金計畫（1994-1999）」並予以續行<sup>108</sup>。黃金計畫主要政策內涵如下：市町村實施居家服務、零癱瘓老人策略、編列「長壽社會福利基金」、籌措多元化資金設置「高齡者生活福利中心」、推動老人生活教育、投入長壽科學研究、設置福利服務人才諮詢中心等支援措施<sup>109</sup>。

雖此一時期的福利政策不若 2000 年創設之介護保險制度完整，然而相較於老人福利政策階段，已有從「選擇性福利」（低收入老人）邁向「普遍性福利」（一般老人）的趨勢<sup>110</sup>。

## 第二款 住宅政策

### 一、 住宅政策三支柱：公營住宅、公園住宅、住宅金融公庫

日本在二戰後面臨嚴重的住宅存量短缺問題，故戰後住宅政策的首要目標旨在消除絕對性地住宅供給不足，當時許多國民居住在倉庫、防空壕等「非正式住居」，或是共居於促狹擁擠的「多世代住宅」，可說是迎來前所未有的「住宅難」時代。1950 年日本政府為了對應此一狀況，供給許多應急簡易的住宅，進行了促進既存建物轉用的應急措施<sup>111</sup>。而在 1950 年初，政府策定了日本的「住宅政策三支柱」（住宅政策の三本柱），係依不同所得階層對象分別設計有「公營住宅」、「公園住宅」及「住宅金融公庫」等三種制度<sup>112</sup>。

公營住宅法於 1951 年制定，依此設置的公營住宅，限於低所得階層入住，公營住宅區分為「第一種」及「第二種」，第一種公營住宅當初是以收入分位

---

<sup>108</sup> 林淑馨（2018），〈日本介護保險制度之初探：經驗與啟示〉，《文官制度季刊》，10 卷 3 期，頁 4。

<sup>109</sup> 莊秀美（2021），〈日本超高齡社會的福利政策與措施之演變與挑戰〉，《社區發展季刊》，176 期，頁 283。

<sup>110</sup> 林淑馨，同前揭註 108，頁 4。

<sup>111</sup> 福村幸代（2006），〈【特集 2】第 164 回國會主要成立法律(3) 住生活基本法〉，《ジュリスト》，No.1320，頁 127。

<sup>112</sup> 芝田文男（2017），〈格差と住宅政策：困窮者及び要介護高齡者に関する〉，《產大法學》，50 卷 1/2 号，頁 47。

80%以下為對象，第二種公營住宅則以第一種公營住宅對象的收入分位 1/2 以下為對象。租金是以建設費用為基礎算定，而第二種公營住宅因面積狹小故租金較低廉。然而，此時公營住宅入住資格仍以「有同居親族」為要件，單身者無法申請入住，故單身低所得者多是利用低品質的民間租賃住宅。隨後，為了讓公營住宅限縮於低所得階層利用，1959 年創設超出收入基準者的遷讓返還努力義務，並導入溢價租金徵收，1969 年已可向更高收入階層提出遷讓返還請求。1996 年公營住宅法修正，導入借用民間住宅的方式，並將第一種及第二種公營住宅整合，收入基準設定為 25%以下，超過該收入基準者其租金變更為附近同種住宅租金之水準<sup>113</sup>。

相對於公營住宅以低所得者為對象，針對中高所得階層的住宅需求，則是以 1950 年創設之「住宅金融公庫」提供住宅融資、以及 1955 年之「日本住宅公團」供給之公團住宅回應之。其中日本住宅公團成立的背景為，日本積極促使國家恢戰前經濟水準，為配合復甦經濟之目標，因應人口大量集中東京、大阪等都市圈，故日本住宅公團開始進行大規模宅地開發<sup>114</sup>。隨著急速少子高齡化及人口、世代減少社會的到來，日本政府修正了從前以滿足住宅需要為前提的政策方向，並將公庫、公團獨立行政法人化<sup>115</sup>，住宅金融公庫於 2005 年變革為「獨立行政法人住宅金融支援機構」，其使命變更為民間融資債權證券化以及間接支援融資保險，「日本住宅公團」則係於 1981 年成為住宅・都市整備公團，1991 年更改為都市基盤整備公團，末於 2004 年轉型為「獨立行政法人都市再生機構」(UR)<sup>116</sup>。

而在公共資金住宅當中，公庫住宅佔了 2/3，可知日本當時的住宅政策仍是以支援人民取得自有住宅為中心<sup>117</sup>。論者指出，雖然當時「第二種公營住宅」

<sup>113</sup> 芝田文男，同前揭註 112，頁 47-49。

<sup>114</sup> 福村幸代，同前揭註 111，頁 127。

<sup>115</sup> 福村幸代，同前揭註 111，頁 128。

<sup>116</sup> 芝田文男，同前揭註 112，頁 49。

<sup>117</sup> 芝田文男，同前揭註 112，頁 48。

確實是以低所得者為對象進行的社會福利政策，但為推動經濟成長，住宅政策乃以中堅勞動者階層為重心係毫無疑問的事實。其中，因為提供給育有子女家庭世代的民間租賃住宅十分不足，故公共住宅尤其是以此一家家庭世代為供給目標。依此，當時的「住宅政策三支柱」係以「中堅勞動者」作為首要目標對象，旨在回應「育有子女的家庭世代」之居住需求，並且設想該世代隨著年齡及所得增加，其居住選擇之變遷為「公營住宅、民間租賃住宅→公團租賃住宅→自有住宅」。在這樣的預設下，政策上遂認為高齡者階層多已取得「自有住宅」，故高齡者住宅政策相對發展較晚<sup>118</sup>。

## 二、住宅建設計畫法與住宅建設五年計劃

承前，日本針對戰後的「住宅難」，確立以公營、公團、公庫之住宅政策三支柱作為主要政策手法後，雖然一定程度解消了住宅難的問題，然而伴隨人口逐漸向都市集中及世代細分化的現象，住宅需求持續成長，使住宅問題愈趨嚴峻。對此，為強化住宅政策，政府及地方公共團體致力提升住宅存量自不待言，為了能與民間建設一體性的策定住宅建設計畫，故以國家、地方公共團體及國民相互協力強力推進住宅建設為目的，1966年制定了住宅建設計畫法，旨在計畫性地整合公共與民間之住宅建設<sup>119</sup>。要言之，住宅建設計畫法係為計畫性地推進住宅建設以回應日本高度經濟成長下人口大量朝都市集中而生之居住問題<sup>120</sup>。

本於住宅建設計畫法，日本開始策定住宅建設計畫，由內閣會議制訂「住宅建設五年計劃」，決定五年間住宅建設的目標，並確立公共資金住宅建設的事業量；再由國土交通大臣作成「地方住宅建設五年計畫」，針對北海道、東北、關東、東海、北陸、近畿、中國、四國、九州、沖繩等十個地域，其計畫內容

<sup>118</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 12。

<sup>119</sup> 福村幸代，同前揭註 111，頁 127。

<sup>120</sup> 依田晶男（2008），〈高齡化社會與住宅政策〉，岩村正彥（編），《高齡化社會與法》，頁 199，有斐閣。

基本與前揭住宅建設五年計劃相同；最後是由都道府縣作成的「都道府縣住宅建設五年計畫」，同樣是確立五年間住宅建設的目標，且須明示公營住宅等建設之事業量<sup>121</sup>，透過由上而下的住宅建設計畫，引導了日本戰後十餘年來的住宅建設圖像。住宅建設五年計畫從初期重視住宅存量提升（實現「一世代一住宅」），到第三期計畫除了「住宅量之確保」，更加入了「住宅質之充實」的方向，至 2003 年達到誘導全國半數以上世代居住水準之目標<sup>122</sup>。

此時所稱的「住宅質之充實」，政策首先意識到的是人均居住面積的問題，最低限度的要求為「最低居住水準」，而誘導漸進之水準則稱為「誘導居住水準」。此外，根據調查，日本高齡者的居住生活滿足度遠不及於歐美先進國家，居住生活滿足度將牽涉住宅空間窄小、欠缺無障礙設計、耐震性不足等諸多因素。而在日本逐漸深刻化的是住宅壽命過短的議題，日本住宅壽命相較於歐美諸國其活用期間十分短暫，此一問題其實與居住生活品質之關係十分緊密。日本住宅市場以新建住宅為中心，蓋中古住宅難以長久居住，然而即便是新屋，35 年住宅貸款購入的房屋約 20 年便將失其價值毋寧是十分殘酷的現實。日本住宅壽命短暫的原因，乃係因過去在住宅存量不足的背景下，當時所建造的住宅主要著眼於量的快速提升而非品質的確保。為了讓住宅長壽化，如何讓國民開始重視住宅修繕及維護管理是十分重要的課題<sup>123</sup>。

對此，日本開始自「流量（flow）重視社會」轉向「存量（stock）重視社會」。詳言之，流量重視社會雖可在短期間內快速提升 GDP，然而若無法形成品質良好的住宅存量，反而將造成資源浪費，因此「存量重視社會」開始成為日本住宅政策的新興目標。在此背景下，日本於 2006 年制定「住生活基本

---

<sup>121</sup> 國土交通省，〈住宅建設計畫法及び住宅建設五箇年計画のレビュー〉，<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/syakaishihon/bunkakai/4seidobukai/4seido4-7.pdf>。

<sup>122</sup> 福村幸代，同前揭註 111，頁 127。

<sup>123</sup> 依田晶男，同前揭註 120，頁 200-203。

法」，住宅建設計畫法便隨此告終<sup>124</sup>。

### 三、高齡者住宅政策之萌芽

#### （一）面向老人世代特定目的公營住宅

高齡者住宅政策的萌芽最早可以追溯至 1964 之「面向老人世代特定目的公營住宅」（老人世帶向け特定目的公營住宅），係以老人世代為目標對象的公營住宅。此外，在 1965 至 1974 年間，公團及公社住宅陸續推動「高齡者同居世代入住優惠」、「老人同居型住宅」及「老人鄰居型住宅」等相關政策。學者指出，此一階段乍看有諸多針對高齡者而設之住宅政策，然而其作為「支援中堅勞動者扶養高齡者」的色彩其實更為強烈，可知高齡者住宅政策最初並非採取體系性地制度規劃，而是將高齡者作為「整體住宅問題之一環」進行思考<sup>125</sup>。

#### （二）創設「單身老人世代入住公營住宅」之特例

並如前述，公營住宅最初不開放單身者入住，惟為回應戰後經濟成長之勞動階層的高齡化，1980 年修正公營住宅法時，創設了「單身老人世代入住公營住宅」之特例，但此不過是處理了「住宅弱勢」中的優先度問題。此時第三期住宅建設五年計畫亦顯現了這點，作為公共機關住宅供給之政策對象，提出了「低收入者、老人、母子、障礙者家庭以及都市勞動者等的中等收入階層」，第四期計畫亦提及公共資金住宅應特別照顧「老人、母子、障礙者等家庭」<sup>126</sup>。

#### （三）自「老人住宅制度」到「高齡者優良租賃住宅制度」

隨著進入平成年代，高齡社會時限迫在眉睫，日本政府開始嚴正地研議高齡者住宅政策，第六期及第七期的高齡者住宅建設計畫乃分別將「高齡化社會對應」及「實現生機勃勃長壽社會之環境整備」設定為獨立項目。另一方面，

<sup>124</sup> 依田晶男，同前揭註 120，頁 203-204。

<sup>125</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 12-13。

<sup>126</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 12-13。

此時期正值泡沫經濟崩潰，如何活用民間力量促進住宅供給作為經濟成長的火車頭，成為政策的重要考量，因此住宅市場開始進行較低成本的商品開發（如地上權住宅等），讓中產階級可以更容易取得住房，同樣作為新商品開發，高齡者住宅供給也取得了進展，呼應公共經濟再生觀點之動向，此一住宅政策於此開展。亦即，創設由地方公共團體和住宅供給公社出借土地所有者建設之租賃住宅以促進民間租賃住宅建設之「面向高齡者出借公共租賃住宅制度」（1991）、及公團和公社租賃附有生活支援服務的高齡者住宅之「老人住宅制度」（1990年）<sup>127</sup>。

承前，「老人住宅制度」（シニア住宅制度）係由住宅公團及地方住宅供給公社對滿足一定基準之高齡者租賃住宅建設進行補助的制度，並採取通過加入終身年金保險保障終身租金支付的系統。1995 年時，老人住宅制度擴大肯認民間法人亦得為事業主體，隨後於 1998 年創設「高齡者優良租賃住宅制度」<sup>128</sup>。亦即，老人住宅制度由高齡者優良租賃住宅制度取代，並以民間供給為原則<sup>129</sup>。

1998 年之「高齡者優良租賃住宅制度」（高齡者向け優良賃貸住宅制度），創設了以公團、公社、民間為對象，對高齡者優良租賃住宅之建設費、租金等進行補助的制度，並且最初設有補助對象之所得限制，此一制度後於 2001 年高齡者居住法正式法制化<sup>130</sup>。

### 第三款 跨部門合作政策

#### 一、 銀髮住宅計劃

政府真正開始正視高齡者住宅政策，係在高齡化程度漸趨顯著的昭和 60 年

<sup>127</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 13。

<sup>128</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 270。

<sup>129</sup> 日本住宅総合センター（2001），《高齡者向け賃貸住宅における生活支援施設と福祉サービス》，頁 5-8，日本住宅総合センター。

<sup>130</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 271。

代（1986-1990 年度），此從第五期住宅建設五年計畫觀之甚明，蓋至此才正式將「對應高齡化進展」納為重要施政目標之一<sup>131</sup>。論者並指出，過去厚生勞動省（舊厚生省）除了整備老人福利機構之外，其餘皆是由國土交通省（舊建設省）進行，惟此似乎欠缺高齡者介護及福祉的視點<sup>132</sup>。

直至 1987 年，建設省與厚生省首度合作，推動「銀髮住宅計劃」（シルバーハウジング・プロジェクト），乃係第一個針對高齡者居住議題的跨部門合作政策，可以說對高齡社會之意識促成了住宅部門及福利部門合作之契機<sup>133</sup>。銀髮住宅中須配置「生活支援員」（ライフサポートアドバイザー，LSA），提供入住高齡者必要之生活指導、諮詢、安危確認、家事協助、緊急對應等服務<sup>134</sup>，並針對為高齡者利用而設之設備、規格等，將補助部分工程費用。

## 第二項 2000 年至 2011 年

為因應日本迎來少子、高齡化社會，並回應經濟泡沫化後的財政困境及貧富差距擴大的課題，2000 年日本制定「介護保險法」，成為亞洲第一個採取長期照顧保險制的國家，而介護保險法沿革伴隨照顧意識的變遷，從「家族照顧」的補足、邁向重視「社區照顧」之制度。此一階段的住宅政策，其重心自「量」的提升朝向「質」的提升，2000 年實施住宅品質確保促進法，2001 年制定高齡者居住法，2006 年推動高齡者換居支援制度，並於 2006 年制定住生活基本法取代住宅建設計畫法，其視角不在侷限在「住宅建設」而是開始關注「居住生活」，並開始意識到居住弱勢的議題，於 2007 年制定「住宅安全網法」。為了提升居住弱勢的生活品質，國土交通省與厚生勞動省於 2008 年推動

<sup>131</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 12-13。

<sup>132</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 267。

<sup>133</sup> 井上由起子，同前揭註 18，頁 347。

<sup>134</sup> 〈シルバーハウジング・プロジェクトの実施について〉（昭和六三年二月一五日，建設省住建発第八号・厚生省老振第七号），

[https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=00ta4252&dataType=1&pageNo=1](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta4252&dataType=1&pageNo=1)。

「安心住空間創造計畫」，並於 2009 年修正高齡者居住法，將國土交通省與厚生勞動省列為共同主管機關。



## 第一款 福利政策

### 一、 介護保險法制定及修正

#### (一) 2000 年制定介護保險法

隨著日本人口及家庭結構變遷，高齡化及核心家庭化程度漸趨嚴峻，傳統「家庭照顧」（家族介護）為主的照顧意識迎來轉變，蓋無力承擔家人照顧的家庭增多（家庭人口數減少、以及獨居老人、老老相伴型態家戶數量成長）、不認同「家人照顧較佳」的人也逐漸增加，導致公共色彩之措施制度難以維持，申言之，社會福利制度的問題在於，行政機關的決定常剝奪使用者的選擇自由、行政訪查也容易使使用者產生抗拒心理、以及行政機關直接供給服務或委託特定事業者的模式亦使市場缺乏競爭。為了突破社會福利制度下，社區居家式服務發展的侷限，政府重構了「由公共服務轉向導入市場原理」之社會共識，亦即朝向活用市場機制、解除管制、以顧客與成果導向為核心之社會福利市場化路線，在此背景下，日本制定介護保險法，成為亞洲第一個提出長期照顧保險制度的國家<sup>135</sup>。

1997 年制定之介護保險法，於 2000 年 4 月正式施行，政策施行的基本想法是「滾動式修正」（走りながら考える），期能在施行過程與時俱進推動修正。介護保險法取代了公費負擔的措施制度，採取給付與負擔之關係更為明確的社會保險方式，給付的方式亦以「從措施利用轉為契約利用」為標語，從過去行政機關決定服務內容的模式，改為以使用者與服務提供者的契約關係為基礎進行費用給付<sup>136</sup>。併予敘明者為，介護保險法施行後，老人福利法並非就此

<sup>135</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註 60，頁 457-459。

<sup>136</sup> 菊池馨実，同前揭註 105，頁 81。

喪失其制度價值，蓋介護保險法核心精神為契約，然而在受到家族虐待、或是失智症者欠缺代理本人為意思表示的親族之情形，仍有透過行政權介入之必要（措施）；此外，老人福利法就自費老人之家及特別養護老人之家等設置運營規制，及老人福利計畫策定等事項，仍具有重要的制度意義<sup>137</sup>。

而針對服務提供者，除了原本的社會福利法人以外，介護保險法更加入了農協、NPO、營利企業等多樣化的事業者<sup>138</sup>。可謂介護保險法透過多樣化事業者的參與，導入市場競爭原理，進而達到提升服務品質的目標。然而，在傳統家庭照顧思想的箝制下，普遍國民仍無法接受「照顧」必須「支付對價」，若價格超出預期過多，使用者仍會將就回歸家庭照顧模式，導致介護服務其實無法達到完全的「市場化」，而必須由政府介入、以保險制度的方式填補「使用者願付價格」及「提供者成本」間的價差，建構出「準市場」機制<sup>139</sup>。準市場不同於一般競爭市場，政府仍介入扮演監督、管制者之角色，強調「購買者與供給者分離」、「服務購買者和費用支付者分離」，由使用者自由地在多樣的服務供給中選擇所需的服務，政府則為主要的費用支付者<sup>140</sup>。然而，為避免保險制度提供的價額補貼，使「價格」所能發揮的市場機制效果不在，導致使用者選擇不必要服務之道德危險，故日本介護保險制度十分重視服務框架的設定：使用者必須先進行介護程度需求認定、設定使用上限、限定服務種類、制定照顧計畫，並透過照管專員確保服務使用內容<sup>141</sup>。要言之，日本介護保險法的特色在於，本於契約關係，以需介護程度為框架，提供定型化之介護保險給付<sup>142</sup>。

介護保險法係以使用者本位主義的契約給付方式為核心，將 65 歲以上國民

---

<sup>137</sup> 菊池馨實，同前揭註 105，頁 83。

<sup>138</sup> 菊池馨實，同前揭註 105，頁 81。

<sup>139</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註 60，頁 459。

<sup>140</sup> 林淑馨（2021），〈日本介護保險制度的準市場化：成果與課題〉，《政治科學論叢》，第 88 期，頁 57。

<sup>141</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註 60，頁 459。

<sup>142</sup> 林偉如（2019），〈日本長照保險制度中長照需要評估程序之法律分析〉，《成大法學》，第 37 期，頁 64。

設定為第一號被保險人，40 歲以上未滿 65 歲之國民設定為第二號被保險人，其需繳納介護保險費，經保險人即市町村做出要支援・要介護認定後（區分為「需介護者」或「需支援者」，此為市町村依申請所為之行政處分），擬具介護服務計畫（依其為居家照護抑或機構照護區分為「居家照護服務計畫」及「機構照護服務計畫」），以介護保險給付範圍內之服務類型為內容，再與指定居家照護服務事業或指定介護保險機構締結服務利用契約，並多由指定介護事業者提供服務後，再由指定介護事業者代替使用者向市町村保險人請求介護報酬（稱為代理受領）<sup>143</sup>。

保險給付可區分為「介護給付」及「預防給付」兩種類型，前者係提供予需介護者，後者則以需支援者為對象，二者重要的區別為預防給付中並無機構型服務<sup>144</sup>。而就服務內容，「居家型給付」包括訪問型服務、日照中心型服務、以及短期入住型服務，上述服務之支付額度依使用者的需介護程度而所差異，與醫療保險不同，介護保險肯認超過支付額度部分由自己全額負擔的「混合介護」<sup>145</sup>。「機構型服務」則係針對入住介護保險機構者提供，其類型有以終身利用為原則的生活機構即「介護老人福利機構」（特別養護老人之家，特養），及面向在宅復歸的過渡型設施即「介護老人保健機構」（老人保健設施，老健），及在醫院病床接受介護保險服務之「介護療養型醫療機構」（療養病床，此一制度於 2018 年創設介護醫療院後，將於 2023 年正式告終）。

## （二） 2005 年修正介護保險法

介護保險法推行之初，本對於服務利用是否能順利推進有所猶疑，實際施行後，介護保險服務之利用以輕度失能者為中心大幅延伸。為此，2005 年介護保險法修正，乃係追求制度之持續可能，以預防重視型體制之轉換為目標進行

<sup>143</sup> 伊藤周平（著）、林偉如（譯）（2016），〈日本介護保險改革及其展望〉，《月旦法學雜誌》，No.257，頁 38-39。

<sup>144</sup> 菊池馨実，同前揭註 105，頁 88。

<sup>145</sup> 菊池馨実，同前揭註 105，頁 88-89。

制度改革<sup>146</sup>。

自高齡者「居住」和「介護」之觀點而言，2005年介護保險法修法的意義十分重大，本次修正政府正視了「服務模式轉換」的課題，其背景為機構人滿為患、等待名單過長的問題仍未獲得改善，然而居家型服務係以「補充家庭照顧量能不足」所創建，一旦原本的家庭照顧者遭逢任何變故，居家型服務即不足以撐起被照顧者原本的日常生活<sup>147</sup>。因此，2005年的改革係以「社區整合照護」（地域包括ケア）為中心，旨在讓高齡者不需入住機構，也能在住習慣的社區繼續生活，亦即照顧服務從過去「補充」的定位轉化為「接手」<sup>148</sup>，嘗試構築以照護服務為核心、持續且全面地提供以醫療服務為首之「社區整體照顧體系」（地域包括ケアシステム），基此創設了「社區整合支援中心」（地域包括支援センター），旨在發展日常生活圈域內「自助、互助、共助、公助」體系。

「社區整體照顧體系」旨在讓高齡者能在住習慣的社區繼續生活，確保各社區之醫療、介護、預防、居住、生活支援之整合體制，此乃係面向團塊世代邁入75歲以上的2025年，以在全國各地構築社區整體照顧體系為目標。社區整體照顧體系的構築，是介護保險實施後之高齡者醫療・介護政策的中心概念之一。此一體系的構築將依社區而有差異，既有大規模機構提供集約型服務之社區，亦有透過中小機構、事業者網絡提供分散型服務之社區。再者，社區整體照顧體系不單單是形成與高齡者生活相關的行政機關、專門職、事業者等之間的合作網絡，而是積極活用社區在地資源，不僅僅是服務提供者（支援方）及服務使用者（受支援方）這樣固化扁平的關係，而是以高齡者自身亦是社區住民的一員創設相互支持關係為目標，亦即其核心價值在於社區營造、以及「社區共生社會」的實現<sup>149</sup>。基此，此次修正新增的「社區密集型服務」，此一服務

<sup>146</sup> 菊池馨実，同前揭註105，頁82。

<sup>147</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註60，頁459。

<sup>148</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註60，頁460。

<sup>149</sup> 菊池馨実，同前揭註105，頁84。

旨在支持高齡者在住習慣的社區繼續生活，原則限於該社區的住民利用，作為保險者的市町村對服務提供業者具指定、監督權限，並可在中央所訂定之基準之範圍內，制定各市町村獨自的指定基準及介護報酬<sup>150</sup>。



2005 年改革的主要內容有：(1) 確立預防重視型體系（創設新預防給付、創設社區支援事業等）；(2) 重新評估機構給付（徵收飯店成本等）；(3) 確立新的服務體系（創設「社區密集型服務<sup>151</sup>」、增加隨時進行訪問和提供住宿服務的「小規模多機能型居家照護」、充實社區整合照顧體制等）；(4) 確保和提高服務品質；(5) 重新審視負擔方式和運營制度；(6) 等為加強失智症之對應及臨終護理（ターミナルケア），亦強化了介護保險機構與醫療之間的合作<sup>152</sup>。

其中，介護保險雖以居家介護為原則，然而，居家型服務的不充分導致家庭照顧者的負擔沈重，使機構入住需求始終高居不下，然而擴增機構整備不但將導致給付費用上升，且亦無法根本地改善機構等待名單過長的問題。因此，「特定機構入住者生活介護」此一服務給付，乃係利用自費老人之家等據點，作為自宅提供居家型服務。自此，自費老人之家、養護老人之家、輕費老人之家等可作為「特定機構」，亦即成為特定機構入住者生活介護此種居家型服務的對象。在此之中最普遍作為特定機構使用的是自費老人之家，自費老人之家可分為「介護型」、「住宅型」、「健康型」等三種類型，而能作為特定機構的僅有「介護型」，並且進一步區分為，由機構人員提供介護服務的「一般型」，以及將服務提供委託與外部業者的「外部服務利用型」<sup>153</sup>。

要言之，此次改革考慮獨自生活的高齡者比例增加，其中一項重要目標是充實「居住型服務」，具體作法是擴大特定機構之對象，並重新審視自費老人之

<sup>150</sup> 菊池馨実，同前揭註 105，頁 90。

<sup>151</sup> 社區密集型服務是依據社區實際情況靈活操作的介護模式，開展複合型事業以組合多元的服務類型。

<sup>152</sup> 川越雅弘・三浦研（2008），〈我が国の高齡者住宅とケア政策〉，《海外社会保障研究》，164 号，頁 6-7。

<sup>153</sup> 菊池馨実，同前揭註 105，頁 90—91。

家的定義<sup>154</sup>。針對擴大特定機構之對象，以往特定機構只有自費老人之家和輕費老人之家（照顧之家，ケアハウス），於此新增了養護老人之家（限於「外部服務利用型」）、及滿足一定條件之高齡者專用租賃住宅（適合高專賃，詳後述）<sup>155</sup>。而就特定機構服務提供形態之多樣化，過去住宅和介護服務是由同一事業者提供（一般型），但此次修法肯認「外部服務利用型」，係指由提供住宅的機構事業者提供諮詢對應、安危確認、策定照顧計畫的基本服務，除此之外的介護服務可以接受外部委託。具體來說，機構事業者與介護服務事業者簽訂介護服務業務委託契約，機構事業者除了向高齡者受領住宅費用，還受領了介護服務之使用者負擔，同時受領介護保險支付（9成），再支付予介護服務事業者<sup>156</sup>。關於自費老人之家，則是從保護入住者的觀點出發，對其定義進行修改。過去之定義為「經常讓10名以上的老人入住，提供餐食等日常生活上必要便利性為目的之機構，且非老人福利機構」，修法後取消人數要求，修正為「進行入浴、排便、或飲食介護、提供餐食或其他日常生活上必要便利事業之機構，且非老人福利機構和失智症對應型團體家屋等機構」，且以向都道府縣知事申報為必要。自此，即使是人數不多，只要提供餐食等服務，就相當於自費老人之家，此一修正之目的在於強化規制，擴大自費老人之家的認列範圍，以提升其服務品質；不過如果同時滿足高齡者專用租賃住宅中的一定條件，並向都道府縣申報，將成為特定機構指定對象，並從自費老人之家的定義中排除<sup>157</sup>。

當介護政策將服務提供場所「自機構介護轉為在宅介護」，因而刻意抑制機構整備，導致許多在家介護困難的高齡者雖希望入住機構卻無法入住的情形。這些高齡者離開住慣了的自宅搬遷到團體家屋、自費老人之家或者高齡者公寓等，因此在這類民間機構利用介護服務的高齡者大量增加。這些民間機構提

<sup>154</sup> 油井雄二，同前揭註101，頁277-278。

<sup>155</sup> 油井雄二，同前揭註101，頁277-278。

<sup>156</sup> 油井雄二，同前揭註101，頁277-278。

<sup>157</sup> 油井雄二，同前揭註101，頁277-278。

供的介護服務中，有於介護保險上受指定為「失智症對應型共同生活介護」之團體家屋，以及受指定為「特定機構入住者生活介護」之自費老人之家或照顧之家，其在居家介護服務中個別揭示了給付額。然而，在此之中也有很多未被指定為「特定機構入住者生活介護」，而呈現介護服務利用實態不明的情形。於此，針對在自宅繼續居住有困難，卻又未能順利進入機構的高齡者，如何提供適當的「居住」（住まい）並導入「照顧」（ケア）成為重要的課題<sup>158</sup>。

## 第二款 住宅政策

### 一、 住宅品質確保法

由於日本政府開始意識到，住宅取得者面臨：(1)欠缺住宅性能之共通規則，難以相互比較，(2)對住宅性能評價之信賴性存在不安，(3)欠缺住宅性能相關紛爭的專門處理機制，導致紛爭解決需花費許多勞力時間費用，(4)由於契約瑕疵擔保期限為 1 至 2 年，因此在此之後即便發現瑕疵，亦不能要求修繕；而住宅供給者面臨：(1)欠缺住宅性能之共通規則，導致在性能方面的競爭資訊不足，(2)關於住宅，消費者缺乏正確理解，(3)在住宅性能方面之框架對應花費許多勞力，(4)不能進行超過 10 年的長期保證期間（瑕疵擔保期間的設定）等問題。為解決上述共通的問題，從住宅生產到售後服務都需要一個能夠保證品質的新系統，在此背景下於 1999 年制定「住宅品質確保法」（住宅の品質確保の促進等に関する法律），並於 2000 年施行<sup>159</sup>。

日本住宅品質確保法係由三大支柱構成，分別為：(1)「住宅性能表示制度」，係指由國土交通大臣制定性能表示基準及評估方法基準，使購屋者於能於締結契約前事前得知住宅性能，此一制度為選擇性而非強制性，而日本登錄住宅性能評估機構係依全國行政區域劃分，採取登錄制度。(2)「新建住宅瑕疵擔

<sup>158</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 271-273。

<sup>159</sup> 佐藤雅俊（2000），〈住宅の品質確保促進法の概要〉，《木材保存》，Vol.26-2，頁 40。

保責任之特例」，係指自受領時起算至少 10 年的瑕疵擔保期間，以謀求住宅取得後的居住安全，而就住宅結構體以外的部分，得以特約延長為 20 年的瑕疵擔保期間。(3)「住宅專門的紛爭解決機制」，住宅品質確保法針對住宅性能之紛爭，設計有訴訟外的紛爭處理機制，以利紛爭解決的圓融化與迅速化<sup>160</sup>。

## 二、高齡者居住法制定

隨著老年人口比例逐漸增加，高齡者居住排除問題逐漸深刻化，日本政府不得不將高齡者居住議題自一般住宅政策獨立出來進行政策方針研議。為了提供身體機能漸趨低下之高齡者無障礙住宅，並對應民間租賃市場對單身高齡者、高齡夫婦敬而遠之的市場環境<sup>161</sup>，又政府期待能活用民間力量促進「具備良好居住環境的高齡者住宅」之供給<sup>162</sup>，在這樣的背景下，日本於 2001 通過制定「高齡者居住法」。

初公布的高齡者居住法主管機關為國土交通省，亦即在此一階段高齡者居住問題仍是十分住宅政策本位的思考。高齡者居住法最初的核心精神旨在消解民間租賃市場的老年歧視問題，讓高齡者可以順利地獲得這些友善高齡的居住資訊，進而達到高齡者圓滿、安心、且能持續居住的法政策目標。於此，高齡者居住法創設了「高齡者圓滿入住租賃住宅」登錄制度，讓能接受高齡者入住其住宅之出租人，將該租賃住宅申請都道府縣登錄。2005 年修正高齡者居住法施行規則，追加「高齡者專用租賃住宅」登錄制度，其與「任何人皆可承租、且不得拒絕高齡者承租」高齡者圓滿入住租賃住宅之差異在於，高齡者專用租賃住宅乃係「專供高齡者承租」。此外，高齡者居住法更將 1998 年之「高齡者

<sup>160</sup> 張鈺光（2019），〈論日本住宅品質確保促進法與住宅紛爭專門處理機制—對我國建立住宅性能評估制度之建議〉，《台日法政研究》，No.2，頁 126-135。

<sup>161</sup> 對於高齡者租客敬而遠之的原因，不外乎係擔心高齡者身體狀況（生病、孤老死）等難以應對、失火等安全性問題、繳租能力不穩定、入住長期化傾向等問題。谷山拓也（2009），〈住宅政策からみた高齡者居住支援〉，《保健醫療科學》，58 卷 2 号，頁 80。

<sup>162</sup> 国会議録（2001），《第 151 回国会衆議院國土交通委員會議録第三号（平成 13 年 3 月 9 日）》，頁 30。

優良租賃住宅」進一步法制化。綜上，初制定的高齡者居住法乃係將「高齡者圓滿入住租賃住宅」、「高齡者專用租賃住宅」、「高齡者優良租賃住宅」等三大友善高齡的制度資源予以法制化，其所重視的是高齡友善物件的資源確保與資訊公開（詳後述）。

此外，基於高齡者居住法，2001年亦策定了高齡者居住住宅設計相關指針，旨在推動住宅無障礙設計，讓高齡者即便年齡漸增而身體機能低下仍能繼續居住<sup>163</sup>。

### 三、高齡者換居支援制度

在日本，在欠缺適切換居選擇的限制下，多數的高齡者即便在自宅感到居住困難，也只能繼續忍受這種不自由感繼續在此生活。從住宅政策出發，此種「住宅資源錯置的解消」成為一項重要的課題。詳言之，將近三成育有子女的家庭世代居住在未達100平方公尺的狹小住宅，但將近過半高齡者夫婦世代則住在100平方公尺以上的大房子。「換居」作為解消這種住宅資源錯置的方針，除了賣房以外，則是將自有住宅出租（持ち家賃貸化）<sup>164</sup>。

在此一方政策方針具體化後，2006年開始了「高齡者換居支援制度」。此一制度係考量高齡者持有的住宅即便要出售，也可能因過於老舊而價值不高，或是基於回憶、家族反對等考量，比起出售，鼓勵出租或許較為合適。其做法是由政府承租高齡者所持有之住宅，轉租給育有子女的家庭世代，透過此一作法，即使在未有承租者入住之期間，高齡者仍能收取租金，換言之該制度轉嫁了空屋閒置的風險。此外，如果換居的場所住不習慣時，仍可能回到原本的住家，也大大提升了高齡者的安心感。雖然高齡者換居支援制度內容亦可由民間商業模式推行，但存在不透明的風險，因此此一實驗性制度在公共支援下推行

<sup>163</sup> 依田晶男，同前揭註120，頁204-215-216。

<sup>164</sup> 依田晶男，同前揭註120，頁204-220。

了三年<sup>165</sup>。

#### 四、住生活基本法與住生活基本計畫



如前所述，日本戰後之住宅政策主要係在回應住宅存量不足的問題，然而為了對應社會經濟情勢以及居住需求之變化，於2006年制定了「住生活基本法」取代了住宅建設計畫法，依此制定「住生活基本計畫」取代了住宅建設基本計畫，自此住宅政策從住宅「量」之確保轉向居住生活「質」的提升。此一目標從該法名稱即可得知，蓋「住生活基本法」原本欲稱為「住宅基本法」，後之所以修正為「住生活基本法」，其理由在於：(1)該法不僅僅是重視住宅單體，更是以重視住宅市街地整體居住環境為目標；(2)政策推動亦將規範住宅業者如何與醫療保健服務或福利服務提供業者攜手合作，即住宅物件以外的住生活關聯服務亦涵括在考慮之內。據上，該法之政策對象遠比住宅單體之概念來得更廣，其目標在於實現國民豐富的「住生活」，故稱為「住生活基本法」<sup>166</sup>。

住生活基本計畫明確揭示，要從「造後即壞的社會」邁向「造出好住宅、入手後長久珍惜使用的社會」，並且為了「豐富居住生活的實現」，國土交通省在作成住生活基本計畫時亦深刻地認識到跨部會合作形成政策的重要性。詳言之，住宅建設計畫法重視的是住宅量的確保，是在公共資金的基礎上推動住宅建設，目標易於量化，且十分明確地係由住宅部門擔當政策的推動；然而，住生活基本法的目標是「豐富居住生活的實現」，此一目標牽涉的範圍十分廣泛，從「住生活」的視點出發，必須透過跨部會合作來開展政策<sup>167</sup>。

住生活基本法有四大基本理念：(1)對應少子高齡化進展與社會經濟情勢變化，旨在為現在及將來的國民住生活基盤供給良質的住宅；(2)因應自然、歷史、文化等地域特性，與環境調和，秉持住民榮耀形成良好的居住環境；(3)活

<sup>165</sup> 依田晶男，同前揭註120，頁204-222-223。

<sup>166</sup> 福村幸代，同前揭註111，頁128。

<sup>167</sup> 依田晶男，同前揭註120，頁204-207、227-229。

用民間事業者的能力與有效利用既存住宅，增進及擁護住宅購入者的利益；(4)住宅為國民健康且有文化的生活不可欠缺之要素，故應確保低所得者、高齡者、育有子女家庭之居住安定。上述基本理念，(1)(2)旨在追求住宅「質」的向上，(3)係在整備流通的市場環境、(4)則為構築住宅安全網的完整<sup>168</sup>。

而為了整合性且計畫性地推動住宅政策，中央政府訂定「全國計畫」，都道府縣則循全國計畫制定「都道府縣計畫」，總稱為「住生活基本計畫」。全國計畫將包含：(1)住宅之品質、性能之維持、向上；(2)住宅之管理之合理化、適正化；(3)良好居住環境之形成；(4)住宅市場之環境整備；(5)居住安定之確保<sup>169</sup>。

於住生活基本法立法過程中，其中一項重要的法律議題為「居住權」，衡諸住宅作為國民居住生活不可欠缺之基盤，全體國民均享有一定水準住居之居住權利，國家應予以保障，然而必須達到何種程度之居住水準，對此國家、地方公共團體、居住者等關係者各應如何負擔，仍有許多未決之課題，尤其是居住費負擔，牽涉國民價值觀、生活方式、家族型態多元化，因國民的居住方式和家計消費活動極度多樣，要制定一律之標準恐有困難。如上所述，目前住生活基本計畫達到的成果是，確立「低所得者、高齡者、育有子女家庭之居住安定確保」作為本法的基本理念，並於都道府縣計畫設定公營住宅存量目標<sup>170</sup>。

## 五、 住宅安全網法制定

承上，為了回應住生活基本法揭示之低所得者、受災者、高齡者、障礙者、育有子女家庭等住宅確保需觀照者居住安定確保的基本理念，政策方向開始聚焦於「住宅安全網」之構築，於2007年遂制定「住宅確保需關照者租賃住宅供給促進法律（簡稱「住宅安全網法」）」（住宅確保要配慮者に対する賃貸住

<sup>168</sup> 福村幸代，同前揭註111，頁128。

<sup>169</sup> 福村幸代，同前揭註111，頁130-131。

<sup>170</sup> 福村幸代，同前揭註111，頁132-133。

宅の供給の促進に関する法律（住宅セーフティネット法）<sup>171</sup>。

住宅安全網法針對諸些住宅確保特別需要關照之人，策定租賃住宅供給促進之基本方針，國家被課予採取強化住宅安全網確保之措施，包括公共租賃住宅之供給促進以及使之能圓滿入住民間租賃住宅機制的建置。該法創設了「住宅確保需關照者居住支援協議會制度」，乃係由地方公共團體、不動產關係業者、居住支援團體等相互合作，針對促進住宅確保需關照者圓滿入住民間租賃住宅進行協商，支援住宅確保需關照者及出租人兩方住宅情報之提供。此外，該法創設的另一項重要制度為「住宅確保需關照者安心居住推進事業」，旨在活用空屋以補足充實公營住宅，透過與居住支援協議會合作及適切之管理下，為活用空屋並謀求一定品質之租賃住宅供給，對空屋之改建和轉換進行支援，不過此一制度於住宅安全網法 2017 年修法後即告終止<sup>172</sup>。

此外，配合住宅安全網法的制定，2007 年整合了高齡者優良租賃住宅與特定優良租賃住宅，創設「社區優良租賃住宅制度」（地域優良賃貸住宅制度）。此一制度乃係以住宅確保特別需要關照之人為對象，透過整備費用及租金低廉化的補助，促進民間業者供給品質良好的租賃住宅。這些民間業者整備的社區優良租賃住宅，共用部分的整備費的三分之二由國家及地方公共團體補助，入住資格則是收入分位在 80% 以下的高齡者世代、障礙者世代、育有子女世代等住宅確保特別需要關照之人<sup>173</sup>。

<sup>171</sup> 谷山拓也，同前揭註 161，頁 79-80。

<sup>172</sup> 権 奇法（2018），〈住宅セーフティネット法の改正（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の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 24 号））〉，《自治総研》，44 卷 472 号，頁 17-19。

<sup>173</sup> 依田晶男，同前揭註 120，頁 211-212。

### 第三款 跨部門合作政策



#### 一、 安心住空間創造計畫

1993 年更與日照中心等福利設施合作，擴充了可利用的服務制度。此一項目一直持續至今，惟自 2002 年開始，在重建大規模公營住宅團地時，課予須同時併設福利設施之義務<sup>174</sup>。另外從 2008 年開始，作為「安心住空間創造計畫」，開啟了將公共租賃住宅團地作為社區福利據點進行再整備之事業<sup>175</sup>。

2008 年，立基於跨部門合作以強化住宅與福利連結之觀點，國土交通省與厚生勞動省共同擬定「安心住空間創造計畫」（安心住空間創出プロジェクト），旨在活用公共租賃住宅團地<sup>176</sup>，推動住宅無障礙化之改建，並使團地內住宅集約化，以活用其餘空間設置福利服務設施及據點。

為實現此一計畫目標，國土交通省須負責地區住宅補助金、住宅市區綜合整備事業等無障礙化之支援，UR 都市機構為將既有店鋪活用為福利服務據點採取了減少 5 成租金之支援政策；厚生勞動省則為了支援高齡者、障礙者自立生活、及社區育兒等，將提供社區介護、福利空間興辦等補助金、社會福利設施等設施興辦費補助金，通過次世代育成支援對策設施整備補助金等支援福利服務據點之興辦<sup>177</sup>。

#### 二、 2009 年高齡者居住法修正

面臨高齡社會進程加劇，以及單身高齡者急速增加的社會壓力下，由於普遍高齡者之住宅並不具備無障礙化設計，特別是與福利服務之聯繫較為薄弱，為了回應這個現狀進而實現高齡者安心持續居住之目標，加強住宅部門與福利

<sup>174</sup> 依田晶男，同前揭註 120，頁 219。

<sup>175</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 270。

<sup>176</sup> 「團地」（団地）指日本戰後大量興建的密集廉價住宅開發區。

<sup>177</sup> 谷山拓也，同前揭註 161，頁 79-81。

部門的合作成為重要政策方向，遂促成了 2009 年高齡者居住法之修正<sup>178</sup>。

本次修法的最大變革在於，高齡者居住法之主管機關自「國土交通省」變更為「國土交通省」及「厚生勞動省」共管，旨在透過跨部門合作強化住宅資源及介護服務資源的整合。

### 第三項 2011 年後

為了因應單身高齡者、高齡夫妻家戶型態的增加，以及實現在地老化的目標，日本 2011 年起介護保險法的修正方向，皆以強化社區整體照顧服務體系之構築為目標，增加更多元的社區型服務類型，然而隨著團塊世代步入高齡，大量的老人人口造成嚴重的財政負擔，介護保險制度的改革方向遂開始以失能程度較高者為對象。而在住宅政策方面，由於人口及家庭結構的變遷，造成大量閒置空屋的現象，故住宅政策開始重視消化空屋，並且嘗試活用這些閒置的空屋以回應居住弱勢的需求，2014 年制定的空屋對策特別措置法、及 2017 年修正的住宅安全網法皆係以此為目標。此一階段國土交通省及厚生勞動省於 2011 年修正高齡者居住法，在跨部門合作基礎上將複雜的高齡者住宅類型整合為「附服務型高齡者住宅」；2016 年設置了「福利・住宅行政合作強化聯絡協議會」，創建了兩部門穩定合作、共享情報的重要場域。

#### 第一款 福利政策

##### 一、 介護保險法修正

隨著介護保險之利用逐漸步上軌道，介護費用開始增加。2011 年介護保險法之修正，乃係以團塊世代邁入 75 歲的 2025 年為目標，讓高齡者能在住習慣的社區自立繼續生活，持續推進「社區整體照顧服務體系」之構築，在此基礎

<sup>178</sup> 国会会議録（2009），《第 171 回国会衆議院国土交通委員会議録第十一号（平成 21 年 4 月 3 日）》，頁 2。

上開始重視給付的效率化、重點化、以及給付和負擔間的平衡<sup>179</sup>，增加定期巡迴、24小時及時訪視的複合服務、介護預防和日常生活支援事業體，並以「日常生活圈域」劃分介護保險事業體計畫<sup>180</sup>。



2014年介護保險法與醫療法配套進行修正，為了介護及醫療之合作的強化，延續「社區整體照顧服務體系」之精神，開始重視在宅醫療、介護合作、失智症照護等目標<sup>181</sup>，修正給付及負擔之內容：(1)需支援者的訪問介護、日間照顧從法定給付改為社區支援事業進行；(2)特別養護老人之家原則上只能接受需介護度3以上的中重度者新規入住；(3)一定以上所得者之自負額從10%提升至20%；(4)低所得機構利用者之餐食費、居住費減輕之補足給付要件中追加資產<sup>182</sup>。

2017年修法持續朝社區整理照顧體系之目標邁進，為確保介護保險制度的持續可能性，改正了以下內容：(1)創設介護醫院（合併日常醫療管理及臨終機能與生活機構機能的介護保險設施）；(2)創設介護保險及障礙者福利制度共通的共生型服務；(3)一以上所得者之自負額提升至30%；(4)導入介護納付金總報酬制<sup>183</sup>。

2020年介護保險法則旨在實現共生社會目標，因應社區特性推進失智症政策，以及推進醫療、介護資料庫基盤之整備，並強化介護人材確保<sup>184</sup>。

上述介護保險法的改革，一項關鍵的背景是安倍晉三政權以社會保障改革之名持續刪減社會保障費用，將經費預算限縮在失能程度較高者，故過去對支援需要者所提供之訪問介護（家事服務等）及日間照護（日托服務）等介護預

<sup>179</sup> 菊池馨実，同前揭註105，頁82。

<sup>180</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註60，頁460-461。

<sup>181</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註60，頁460-461。

<sup>182</sup> 菊池馨実，同前揭註105，頁82。

<sup>183</sup> 菊池馨実，同前揭註105，頁83。

<sup>184</sup> 菊池馨実，同前揭註105，頁83。

防服務自介護保險給付項目中刪除，由市町村實施新的介護預防・日常生活綜合支援事業，惟此一改革恐將侵害繳納介護保險費之被保險人之保險給付受領權利，蓋改由市町村事業提供，其並無給付義務，故僅須在預算範圍內實施、預算不足時事業亦可停止提供，且其服務提供無法令所定之統一標準，是否為專業介護服務提供亦無相關法律保障<sup>185</sup>。此一改革措施被理解為，日本的介護保險逐漸從「給付型」（使用者選擇保險事業者並使用服務）轉為「事業型」（使用者參加市町村開展的介護預防活動）<sup>186</sup>。

綜觀而論，日本介護保險制度之沿革，可以說是因應「照顧意識變遷」，從第一階段「社會福利階段」濃厚的國家照顧模式，朝向第二階段以建構「社區整體照顧服務體系」為核心，到現在第三階段亦是以「社區整體照顧服務體系」為主軸，惟在財政困境下，不得不抑制介護報酬，嘗試透過事業型模式來強化介護預防，達到延緩老化、減輕財政負擔的「政策永續原則」目標<sup>187</sup>。

## 第二款 住宅政策

### 一、 空屋對策推進特別措施法

隨著少子、高齡化社會的到來，日本開始出現越來越多閒置的「空屋」，依據總務省 2013 年初之調查，日本有近 820 萬戶空屋，占全國住宅總數之 13.5%，遠遠高於德國空屋率的 1%、英國的 4%，又以都市地帶如大阪及東京最為嚴重。伴隨少子化、高齡化加劇，可推測的是高空屋率情形將持續惡化，對此，日本為減緩房市供需失衡的現象並促使房屋有效利用，於 2014 年制定「空屋對策特別措施法」（空家等対策の推進に関する特別措置法）。

所謂「空屋」的定義係指，建築物或附屬工作物及其敷地無人居住或供作

<sup>185</sup> 伊藤周平（著）、林偉如（譯），同前揭註 143，頁 41。

<sup>186</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註 60，頁 462。

<sup>187</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註 60，頁 462。

其他用途之謂。此外，「特定空屋」則係指有傾倒危險、嚴重危害衛生、嚴重破壞景觀及與周遭環境不適切狀態的空屋。針對這些「空屋」及「特定空屋」問題的因應，係以市町村為主體，對這些空屋及特定空屋展開行政調查，並階段性地透過行政指導、勸告、命令等手段，達到改正的目的，必要時亦可採取行政代履行之方式。

空屋對策特別措施法其中一項重要制度為，對這些空屋取消固定資產稅<sup>188</sup>的優惠稅率，此一制度的實施將使空屋之所有權人因無法適用固定資產稅的減稅優惠，恐要多繳 5 倍的稅賦，使其持有成本大幅增加，以此達到抑制空屋的制度目的<sup>189</sup>。

## 二、 住宅安全網法修正

承接前述，日本此階段住宅政策正面臨大量閒置空屋的課題，然而諸些住宅確保需關照者卻仍經常面臨無房可居的困境，對此，為了消化餘屋、活用資產、同時提供住宅確保需關照者居住支持，2017 年修正了「住宅安全網法」。

新修正的住宅安全網法重要的制度內涵如下：(1)為了促進面向住宅確保需關照者之租賃住宅供給，由都道府縣創設「不拒絕住宅確保需關照者入住租賃住宅之登錄制度」；(2)提供登錄住宅修建補助、並提供低收入戶等入住者租金補助；(3)進行居住支援活動的法人可以登錄為「住宅確保需關照者居住支援法人」，除了提供住宅情報、諮詢、生活支援外，並能進行「租金保證業務」<sup>190</sup>。

本次住宅安全網法修正浮現了幾個課題：首先是住宅安全網政策市場化的擔憂，蓋日本政府意識到住宅市場中存在居住不安定之家庭而有義務整備住宅安全網，與此同時卻為了擴張住宅市場而必須將安全網作用控制在最小限度，

<sup>188</sup> 相當於我國的地價稅及房屋稅。

<sup>189</sup> 北村喜宣（2015），〈【新法解説】空家等対策の推進に関する特別措置法〉，《法学教室》，No419，頁 59-62。

<sup>190</sup> 権奇法，同前揭註 172，頁 24-31。

這本質是一項衝突的政策，要言之，住房政策市場化與加強住宅安全網間存在根本性地矛盾，必須直面的問題是住宅安全網政策下，公共租賃住宅該式微抑或充實的兩難。第二，住宅確保需關照者中不同族群的居住需求其實是不同的形狀，無法扁平地看待，而最了解住宅確保需關照者居住需求的其實是福利部門而非住宅部門，故兩部門的合作是不可或缺的。第三，修法過程中多次被提及的問題是，租金低廉化並非法律補助而是預算措施的問題，根據財政狀況的不同，存在住宅安全網議題被忽視的風險，故在往後住宅安全網的整備中，確保財政基礎是最重要的課題。最後是本次修法對地方公共團體的影響，修法後都道府縣將制定租賃住宅供給促進計畫、實施住宅確保需關照者圓滿入住租賃住宅事業、指定登錄機關、指定居住支援法人、設置住居支援協議會及各種監督等，可謂都道府縣業務大幅擴大，另一方面，為了提高制度運作的實效性，可以期待的是市町村能發揮的作用，蓋其更了解住宅確保須關照者詳細的情況，故透過住居支援協議會等構築都道府縣和市町村的合作體制是必要的<sup>191</sup>。

### 第三款 跨部門合作政策

#### 一、 高齡者居住法修正：附服務型高齡者住宅

隨著日本高齡者單身及夫婦世代急劇增加，且高齡者住宅存量相較於其他先進國家而言壓倒性地不足<sup>192</sup>，日本政府遂訂定於 2020 年至少需達到 3%至 5%的目標。而在高齡者住宅存量不充足的現實下，許多需介護度低之高齡者選擇申請入住照護失能程度較高之特別養護老人之家，導致機構等待名單過長，排擠許多需介護高者的入住需求<sup>193</sup>。於此，日本政府開始思考如何因應未與子

<sup>191</sup> 権 奇法，同前揭註 172，頁 40-41。

<sup>192</sup> 蓋日本住宅型模式僅佔全部高齡者居住選擇之 0.9%，相較於丹麥 10.7%、英國 11.7%等先進國家，日本此類住宅之存量比例遠遠落後

<sup>193</sup> 國土交通省（2011），〈高齡者住まい法の改正について〉，頁 1，  
<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/21446.pdf>。吉田修平，（2015），〈高齡者の住宅問題：終身借家権、サービス付き高齡者住宅〉，東京弁護士会弁護士研修センター運營委員會（編），《高齡者をめぐる法律問題》，頁 104-105，ぎょうせい。

女同住的老人家戶增加的問題，使這些非嚴重失能的高齡者能夠選擇附帶一定基本服務之高齡住宅。

此外是不同供給體系面臨的問題。過去在三種「高齡者租賃住宅」與「自費老人之家」的二元體系下，高齡者租賃住宅的課題為：(1) 與醫療、介護事業者連繫不充分的問題，蓋制度上生活支援服務之提供乃係「任意性質」而非「強制性質」，並且存在當高齡者有介護需求時仍需再度遷居的案例；(2) 由於高齡者租賃住宅的「服務部分」並未建置行政指導監督以及事業者資訊公開原則，導致服務品質參差不齊。而自費老人之家的課題則為：(1) 經常發生因高齡者有介護需求或入院等情形而被事業者移動房間的案例，弱化了高齡者居住之安定性；(2) 時常發生入住保證金（入居一時金）<sup>194</sup>相關之糾紛，例如高齡者入住後立即解約事業者即不返還鉅額的入住保證金等等。兩個體系共通的課題是：(1) 適合高齡者居住的場域絕對性地不足；(2) 高齡者住宅類型過於複雜造成使用者理解不易<sup>195</sup>。

綜上，為解決上述問題，2011 年修法實施了由國土交通省及厚生勞動省共管的「附服務型高齡者住宅登錄制度」。

## 二、 福利・住宅行政合作強化連絡協議會

為了確保生活困窮者、高齡者、障礙者、育有子女世代等生活及住宅需關照者居住及生活的安定，強化促進其自立的安全網，2016 年設置了「福利・住宅行政合作強化聯絡協議會」，旨在使住宅行政及福利行政更緊密的合作，讓厚生勞動省及國土交通省的關係職員能共享資料，達成前揭強化社會安全網的目標<sup>196</sup>。

<sup>194</sup> 相當於我國入住安養機構前需預先繳納之保證金。

<sup>195</sup> 吉田修平，前揭註 193，頁 105。

<sup>196</sup> 権奇法，同前揭註 172，頁 23。

自 2016 年設置福利・住宅行政合作強化聯絡協議會起，已召開五次會議，透過兩部門職員定期開會，提出各自觀察到的課題、相關數據資料，並共同研議跨部門的政策合作方向。



### 第三節 小結

綜上所述，可以自我國與日本高齡者「住宅政策」及「福利政策」的沿革觀察到許多相近的脈絡，同樣是面臨少子化及高齡化的衝擊，以及愈來愈多單身高齡者、高齡夫婦之家庭結構型態，在國家財政緊縮的限制下，政府遂開始朝向市場化路徑的高齡者政策。

在福利政策方面，可以發現我國與日本在戰後都是從救濟收容的思維，逐漸邁向普及式的老人福利制度，而照顧意識也都是自傳統家庭照顧變革為重視居家照顧、社區照顧。然而一項重要差異是，日本率先於 2000 年制定介護保險法，我國的長照制度雖多有借鏡日本政策之處，惟最終是採取稅收制而非保險制。

而於住宅政策方面，我國與日本在戰後皆遭遇嚴重的住宅短缺問題，且最初政策皆係以中產階級為主要目標對象，積極提升住宅存量供給，爾後因經濟提升與人口家庭結構變遷，住宅政策開始關注「居住品質」的議題，並逐漸側重居住弱勢之住宅政策，此外，兩國同樣都面臨閒置空屋活化的課題。不過相較於日本在戰後即制定有住宅建設計畫法、並於 2006 年制定住生活基本法，我國遲至 2011 年才制定住宅法，可謂至此才開始對住宅政策有較全盤、整體性地規劃。

我國與日本另一項高齡者政策差異為，日本政府很早便意識到高齡者居住議題仰賴住宅部門與福利部門合作的必要性，我國則遲至 2019 年內政部及衛福部的銀髮安居計畫才開啟了跨部門合作的嘗試。

針對我國與日本高齡者「住宅政策」及「福利政策」的重要世紀可參下表  
2-3、2-4。



表 2-3 我國高齡者「住宅政策」與「福利政策」重要事紀

|                | 住宅政策                       | 福利政策                        |
|----------------|----------------------------|-----------------------------|
| 2000 年前        |                            |                             |
| 1957 年         | 訂頒「興建國民住宅貸款條例」             | 救濟收容、自費安養                   |
| 1964 年         | 通過「民生主義現階段社會政策」推動「平價住宅」    |                             |
| 1975 年         | 廢止「興建國民住宅貸款條例」，公布「國民住宅條例」  |                             |
| 1980 年         |                            | 制定「老人福利法」                   |
| 1982 年         | 「國民住宅條例」首次修正               |                             |
| 1990 年         |                            | 頒布「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」 |
| 1992 年         |                            | 頒布「內政部獎助興建老人公寓經營管理原則」       |
| 1997 年         |                            | 「老人福利法」首次修正                 |
| 1999 年         | 開始研擬「整體住宅政策」（草案）及「住宅法」（草案） |                             |
| 2000 年至 2011 年 |                            |                             |
| 2000 年         | 停止興建國民住宅                   | 核定「建構長期照顧體系先導計畫」            |
| 2002 年         |                            | 核定「照顧服務福利及產業發展方案」           |
| 2004 年         |                            | 核定「促進民間參與老人住宅建設推動方案」        |
| 2005 年         | 核定「整體住宅政策」                 |                             |
| 2007 年         |                            | 「老人福利法」大幅度修正                |
| 2007 年         |                            | 核定「長期照顧十年計畫（長照 1.0）」        |
| 2008 年         |                            | 「促進民間參與老人住宅建設推動方案」停止適用      |
| 2011 年後        |                            |                             |
| 2011 年         | 制定「住宅法」                    |                             |

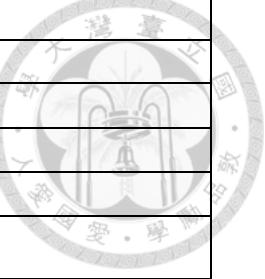


|        |                        |                  |
|--------|------------------------|------------------|
| 2011 年 | 核定「社會住宅短期實施方案」         |                  |
| 2014 年 | 核定「社會住宅中長期推動方案」        |                  |
| 2015 年 |                        | 制定「長期照顧服務法」      |
| 2016 年 | 「住宅法」首次修正              |                  |
| 2017 年 | 核定「社會住宅興辦計畫」           |                  |
| 2017 年 | 核定「社會住宅包租代管試辦計畫」       | 核定「長期照顧十年計畫 2.0」 |
| 2019 年 | 核定「社會住宅包租代管第 2 期計畫」    |                  |
| 2021 年 | 核定「社會住宅包租代管第 3 期計畫」    | 修正「長期照顧服務法」      |
| 2021 年 | 核定「社會住宅興辦計畫（第一次修正核訂本）」 |                  |
| 2021 年 | 「住宅法」修正                |                  |

(資料來源：本文自行整理)

表 2-4 日本高齡者「住宅政策」與「福利政策」重要事紀

|                | 住宅政策                | 福利政策                |
|----------------|---------------------|---------------------|
| 2000 年前        |                     |                     |
| 1950 年         | 住宅金融公庫              | 救濟收容、生活保護           |
| 1951 年         | 公營住宅法制定             |                     |
| 1955 年         | 日本住宅公團              |                     |
| 1963 年         |                     | 制定老人福利法             |
| 1964 年         | 面向老人世代特定目的公營住宅      |                     |
| 1966 年         | 制定住宅建設計畫法           |                     |
| 1980 年         | 創設「單身老人世代入住公營住宅」之特例 |                     |
| 1987 年         | 銀髮住宅計劃              |                     |
| 1990 年         | 老人住宅制度              | 高齡者保健福利推進十年策略（黃金計畫） |
| 1994 年         |                     | 新黃金計畫               |
| 1998 年         | 高齡者優良租賃住宅制度         |                     |
| 2000 年至 2011 年 |                     |                     |



|         |                               |         |
|---------|-------------------------------|---------|
| 2000 年  | 制定住宅品質確保法                     | 制定介護保險法 |
| 2001 年  | 制定高齡者居住法                      |         |
| 2005 年  |                               | 修正介護保險法 |
| 2006 年  | 高齡者換居支援制度                     |         |
| 2006 年  | 制定住生活基本法                      |         |
| 2007 年  | 制定住宅安全網法                      |         |
| 2008 年  | 安心住空間創造計畫                     |         |
| 2009 年  | 修正高齡者居住法（國土交通省及厚生勞動省成為共同主管機關） |         |
| 2011 年後 |                               |         |
| 2011 年  | 修正高齡者居住法（跨部門研擬附服務型高齡者住宅登錄制度）  |         |
| 2011 年  |                               | 修正介護保險法 |
| 2014 年  | 空屋對策推進特別措置法                   | 修正介護保險法 |
| 2016 年  | 福利・住宅行政合作強化聯絡協議會              |         |
| 2017 年  | 修正住宅安全網法                      | 修正介護保險法 |

( 資料來源：本文自行整理 )

### 第三章 台灣高齡友善出租住宅法制度研析



在發展西方國家所謂介於「自宅」與「機構」間之高齡友善出租住宅之政策途徑上，不同於日本政府透過專法誘導民間市場發展以達成行政任務之模式，我國在光譜上更接近採取「公私協力」的模式來發展此種住宅資源，其約略可區分為以下三種載體：老人公寓、老人住宅、及社會住宅和包租代管，前二者為老人福利法下的產物，後者則為住宅法下的產物。而針對民間發展之高齡友善出租住宅，似僅有行政規則位階之「老人住宅綜合管理要點」此一集低密度之規範，可謂國家對於高齡友善住宅市場係採取完全自由放任之態度。

內政部於 1990 年頒布「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」，於此「老人公寓」開啟了「安養機構服務」轉銜至「住宅型服務」之始，此階段創設了許多公設民營的老人公寓，至今仍是重要的老人居住支持制度；後政府於 2003 年核定「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，挹注大量資源及制定諸多法規嘗試發展產業，惟最後並無任何依此方案興辦之老人住宅，內政部遂於 2008 年公告該方案停止適用。歷經老人住宅政策的失敗，並伴隨 2011 年住宅法制定，遂將老人居住議題轉銜至社會住宅及包租代管制度中做整體規劃，雖住宅法第 4 條將 65 歲以上老人納為居住弱勢身份之一，惟社會住宅設有所得限制、租期限制，故其實無法作為普及式的老人居住支持制度，近年政府亦意識到社會住宅制度的局限，嘗試推動銀髮友善住宅實驗基地，以及在包租代管制度的基礎上推動長者換居、旅館轉軌高齡宅的資產活用政策。然而，因住宅法並未制定高齡友善出租住宅的規範依據，使現行法似乎僅剩下行政規則位階的「老人住宅綜合管理要點」，而趨近「規範真空」的狀態。

以下將分別介紹老人公寓制度、老人住宅制度、以及社會住宅及包租代管制度，並簡要介紹目前台灣民間自辦高齡友善出租住宅較具代表性的案例。



## 第一節 老人公寓制度

老人福利法制定後，內政部於 1990 年頒布「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」，隨後於 1992 年訂頒「內政部獎助興建老人公寓經營管理原則」，以上述規範為據，各地方政府興辦有公設民營的老人公寓，開啟「住宅結合服務」之老人居住福利政策的雛形。

### 第一項 規範依據：「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」及「內政部獎助興建老人公寓經營管理原則」

針對老人居住福利之規範，如前述初公布之老人福利法第 13 條規定，老人安居住宅之興辦得透過「政府興建」或由「政府鼓勵民間興建」，可知政策最初即設定了公私協力共同推動老人安居住宅興辦之目標。並在當時老人福利法施行細則第 10 條近一步規範了老人安居住宅之硬體及軟體服務內涵<sup>197</sup>，可謂立法當時即對高齡者居住穩定必須仰賴服務支援一事有所意識。然而，在規範上就軟體服務僅羅列了幾項綜合管理服務，未要求「應」提供之法定最低服務，且對於服務的想像似仍侷限於清潔、硬體修繕等面向。

為推動「適合於老人安居之住宅」，內政部於 1990 年頒布「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」，隨後於 1992 年訂頒「內政部獎助興建老人公寓經營管理原則」，獎勵各級政府及民間團體興辦老人公寓，開啟了我國以

---

<sup>197</sup> 1980 年老人福利法施行細則第 10 條：

「直轄市、縣(市)主管機關專案興建適合老人安居之住宅，或鼓勵民間興建適合老人安居之住宅，其設計應符合下列規定：(一)提供老人寧靜、安全、衛生、通風採光良好之環境及完善設備與措施。(二)建築物之設計、構造及設備與措施，應符合建築法及其有關法令規定，並應具無障礙環境。(三)消防安全設備、防火管理、防燄物品等消防安全事項，應符合消防法及其有關法令規定。(四)社區規劃及住宅設計，應符合國民住宅條例所定國民住宅社區規劃及住宅設計規則之規定。」

老人福利法第 15 條第 1 項第 2 款及第 3 款所定綜合服務管理，包括下列事項：(一)環境清潔之維護。(二)水電器材及房舍之維護維修。(三)門禁安全及緊急呼叫之受信及聯繫。(四)其他必要之住宅管理及服務。」

老人公寓解決老人居住問題的政策之始<sup>198</sup>。其旨在嘗試發展西方國家之「出租集合式老人住宅」(congregate senior housing)，試圖採取有別於過去自費安養的做法，且亦突破了單純由住宅需求著眼的國宅政策<sup>199</sup>，可將此一政策理解為我國自安養模式轉銜至住宅模式下的過渡產物。

老人公寓之定位為公共出租住宅，由地方政府興建，並以委託民間業者經營之「公設民營」模式為優先。主管機關將與經營單位訂定契約，其經營應自給自足，且受有補助之老人公寓應設「老人公寓管理委員會」。中央並提供以下幾個面向之獎助原則，接受補助興設之老人公寓，除特殊狀況外，不得將產權移轉或改為其他使用。

表 3-1「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」獎助原則

| 項目       | 具體內容  |
|----------|---|
| 土地及建築結構體 | <ol style="list-style-type: none"> <li>地方政府購置土地興建老人公寓，其購置土地及建築經費得予 60%以下之補助，如僅需補助建築費則不在此限。</li> <li>地方政府購置大型住宅（或建築）或國宅改建為老人公寓，其經費得予 60%以下之補助，惟該建築物之裝修或改善費用不得超過補助經費總額之 1/5。</li> <li>社會福利財團法人興設老人公寓，補助 80%以下之建築費用。</li> <li>利用自有之建築房舍改善作老人公寓，裝修或改善費用得予全額補助。</li> </ol> |
| 器材設備     | 推動老人公寓服務計畫所必要之器材設備（專攻個人使用之器材設備除外）得予全額補助。  |
| 人員       | 成立老人公寓福利服務處，第一年視其服務人次，依政府標準補助一至二人之專業人員人事費。  |

（資料來源：整理自 80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫）

其中，關於老人公寓之收費模式，入住者需繳交一次性之保證金，並每月繳交租金，保證金最高以月租金之六倍為限，退租時無息發還，租金可隨物價

<sup>198</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 731。

<sup>199</sup> 關華山，同前揭註 20，頁 37。

變動及人事費增減，經管理委員會出席委員過半數通過而調整。



## 第二項 推動情形

地方政府參照上述規範意旨，開始於各地推辦老人公寓，目前台北市、新北市、台南市、高雄市皆設有公辦民營之老人公寓，至今仍係各地方政府主要的老人居住支持政策。高雄市「松柏樓」係全台第一座老人公寓，於 1993 年落成，現已轉型為養護機構，其現在唯一的老人公寓「松鶴樓」於 1995 年開始營運。台北市則有 1998 年興辦之「陽明老人公寓」，及 2005 年之「朱嵩老人公寓」。新北市之「五股老人公寓」於 1997 年籌設，由財團法人私立廣恩老人養護中心營運，係新北市目前唯一的老人公寓。臺南市過去唯一的老人公寓係 1996 年之「長青公寓」，現轉型為多層級安養暨長期照顧中心，故臺南市目前已無老人公寓。本文參考各縣市老人公寓網站，整理如下表：

表 3-2 各縣市老人公寓入住資格、收費模式、及服務提供

|                      | 入住資格   | 收費模式   | 服務提供  |
|----------------------|--|--|---|
| 台北市陽明老人公寓<br>(109 床) | 1. 設籍台北市。<br>2. 年滿 65 歲，同住之配偶不受此限。<br>3. 無法定傳染病、精神病、失智症等，能生活自理者。   | 1. 保證金：<br>單人房 50,400 元<br>雙人房 76,200 元<br>2. 服務費：<br>單人房 16,800 元<br>雙人房 25,400 元               | 1. 餐食：每月 4,800 元。<br>2. 生活：住屋安全維護、晚間問安及保護性看視。<br>3. 健康：醫師駐診、送醫陪診。<br>4. 社工：福利服務諮詢。<br>5. 家屬支持：辦理家屬座談會等支持性服務。<br>6. 文康休閒。                      |
| 台北市朱嵩老人公寓<br>(51 床)  | 1. 設籍台北市。<br>2. 年滿 65 歲，但申請同住之配偶不受此限，惟長者往生或離所時，同住者之配偶須年滿 60 歲使得續住。<br>3. 無精神疾病、傳染疾病及失智狀況者，生活可自理，或經巴氏量表評估達 90 分以上者。 | 1. 保證金：<br>單人房 36,000~44,000 元<br>雙人房 50,000 元<br>2. 服務費：<br>單人房 18,000~22,000 元<br>雙人房 25,000 元 | 1. 餐食：每月 4,000 元。<br>2. 生活：24 小時看視、交通車。<br>3. 健康：每日量測身體數值、醫師駐診、緊急送醫陪診。<br>4. 社工：住民個案管理，建檔擬定個別服務計畫及處遇，設有社會福利資源諮詢。<br>5. 家屬支持：電話訪談。<br>6. 文康休閒。 |
| 新北                   | 1. 設籍新北市。  | 1. 保證金：  | 1. 餐食：每月 3,900 元  |

|                      |   |   |  |
|----------------------|---|---|--|
| 市五股老人公寓<br>(94床)     | <p>2. 年滿 60 歲以上（申請同住之配偶不在此限）。</p> <p>3. 未具法定傳染病、精神疾病、暴力傾向及失智，身心健康生活可以自理者。</p> <p>4. 中低收入戶、獨居長者、無自用住宅者優先。</p>                          | <p>單人房 16,000 元<br/>雙人房 24,000 元</p> <p>2. 服務費：<br/>單人房 8,000 元<br/>雙人房 12,000 元</p>                              | <p>2. 生活：24 小時安全管理、交通、洗衣、清潔、代購。</p> <p>3. 健康：健檢、疫苗、身心功能檢測、並配有專業醫療相關人員。</p> <p>4. 社工：情緒支持、心理輔導、社會福利諮詢。</p> <p>5. 家屬支持：家屬服務。</p> <p>6. 文康休閒。</p>                           |
| 高雄市老人公寓松鶴樓<br>(180床) | <p>1. 年滿 60 歲以上（同住之配偶不在此限）之本國國民。</p> <p>2. 未診斷為失智症、未罹患傳染病、精神病，身心健康足以自理生活者。</p> <p>3. 有繳費能力。</p> <p>4. 未曾犯下重大刑案，思想行為正常，不具危害公眾安全秩序。</p> | <p>1. 保證金：<br/>單人房 100,000 元<br/>雙人房 200,000 元</p> <p>2. 服務費：<br/>單人房 10,900～16,700 元<br/>雙人房 14,900～18,400 元</p> | <p>1. 餐食：每月 4,300 元。</p> <p>2. 生活：打掃、洗衣、輔具借用、緊急呼叫。</p> <p>3. 健康：設置生活照顧區進行非侵入技術性護理、健檢、疫苗、個人化飲食治療計畫。</p> <p>4. 社工：新進居民輔導支持性團體活動。</p> <p>5. 家屬支持：提供探親房。</p> <p>6. 文康休閒。</p> |

(資料來源：整理自各老人公寓網頁<sup>200</sup>)

可以觀察到，老人公寓定位為地方政府興辦之「公共住宅」，惟其入住資格並未設置所得上限。其收費除了新北市五股老人公寓的每月服務費在一萬元以下，其餘老人公寓每月服務費約在一萬元至兩萬元左右。社福學者對此的擔憂在於，老人公寓作為公共住宅體系之一環，若申請進住者多為中高所得之老人，低所得者反而無法使用此一社會福利資源，將產生逆所得分配，而可能與國民住宅同樣面臨公共住宅商品化、政策定位不明之問題。老人公寓政策目的本係為了發展不同於自費安養之機構式照顧型態，然而收費比自費安養昂貴，且部分老人公寓每人可使用坪數甚至比老人福利機構還少，其乍看擺脫機構化的陰影，但實際上與自費安養服務差異不大，且老人公寓多選址偏僻，與在地老化

<sup>200</sup> 陽明老人公寓官網，<http://yangming.hangan.org/>；朱崙老人公寓官網，<http://www.cthyh.org.tw/?aid=52&pid=133>；五股老人公寓官網，[http://www.guannenn.org.tw/wugu/index\\_01.html](http://www.guannenn.org.tw/wugu/index_01.html)；高雄市老人公寓（崧鶴樓）官網，[http://sh.org.tw/index.php?Company\\_SN=1000012385](http://sh.org.tw/index.php?Company_SN=1000012385)（最後瀏覽日：01/05/2022）。

及去機構化之理念背道而馳<sup>201</sup>。

就促進及監管框架，老人公寓在「公設民營」模式下，主要係由各地方政府依循前揭規範之要求，透過「老人公寓委外經營契約」來形塑政府、業者、及入住老人的三方關係。我國社會福利領域早於制定政府採購法、促進民間參與公共建設法等公私協力法制框架以前，政府即大量結合民間力量提供福利服務<sup>202</sup>，「公設民營」並於 1990 年代蓬勃發展而躍升為政府提供社會福利服務最主要模式之一<sup>203</sup>。

關於公設民營委託契約究屬行政契約抑或私法契約，學說上素有爭議：有以「法規定性決定契約屬性」作為主要判斷依據，而認「台北市陽明老人公寓委託民間團體辦理福利服務契約書」既係依據公法性質之「社會福利設施委託要點」締結，應定性為行政契約為妥<sup>204</sup>；惟現行老人公寓公設民營轉依「政府採購法」辦理後，行政實務上亦以法規屬性作為契約定性判准，於此既係依據政府採購法簽訂以「經營管理市有財產」為標的之勞務採購契約，其性質應屬私法契約<sup>205</sup>。惟無論如何定性老人公寓委託契約，學者指出契約定性之法釋義學問題在進入爭端解決程序以前，對於現實困境之幫助有限，更重要者毋寧是契約內容的合理性問題<sup>206</sup>。

衡諸現行老人公寓主要係以「政府採購法」作為委外經營適用法規之依據，依行政院公共工程委員會「民間參與公共建設案件適用『促進民間參與公共建設法』與『政府採購法』之比較」所提出之區分判准<sup>207</sup>，「自負盈虧」本應為促

---

林萬億，同前揭註 19，頁 732-733。

<sup>202</sup> 從早期 1960、70 年代尚無整體規劃的「個案委託」、至 1970 末期到 1980 年代中期需求漸增而開啟「方案委託」模式，後於 1985 年代開始出現「公設民營」模式。

<sup>203</sup> 孫迺翊（2010），〈社會福利服務契約法制初探——從我國社會福利機構「公設民營」之經驗談起〉，《月旦法學雜誌》，第 177 期，頁 241。

<sup>204</sup> 陳愛娥、李建良教授皆採類似之觀點，參孫迺翊，同前揭註 203，頁 250。

<sup>205</sup> 詹鎮榮（2015），〈公有財產提供民間使用之法制框架及契約形式—以臺北市政府為例(下)〉，《法令月刊》，第 66 卷第 9 期，頁 46。

<sup>206</sup> 孫迺翊，同前揭註 203，頁 250。

<sup>207</sup> 「促參法之委託經營概念，係民間機構擁有設施之經營管理權，自負經營盈虧，並與政府分

參法秩序內涵，惟參照新北市政府五股老人公寓委外經營契約內容，卻仍有課予民間業者「自負盈虧」之文字<sup>208</sup>，要求其自行負擔設施設備管理維護、修繕及經營上所衍生之相關費用，實與政府採購法之精神有所扞格。

學者指出，公設民營模式下政府與民間業者對於「自負盈虧」理解之差異經常成為雙方爭議點，尤其是硬體設施之維護費用負擔。申言之，雙方對「自負盈虧」界限的認知，經常成為公設民營推動成敗之關鍵<sup>209</sup>。學者認為，如果從憲法社會福利國原則之履行作為設定政府與民間福利團體雙方契約上權利義務之參考點，政府與業者應拋棄「自負盈虧」的爭執而從「服務對象權利是否無欠缺地獲得滿足」之觀點出發，以此檢視公設民營契約之內容是否合理<sup>210</sup>。

從本文目前搜尋到之老人公寓經營管理契約規範<sup>211</sup>，以新北市五股老人公寓委外經營契約為例，於契約第 6 條委託經營要求當中，並未具體形塑老人公寓應具備之硬體設施、專業人員與服務提供內容，甚而如前述糾爭契約第 4.6.7 條仍採取將硬體設施費用轉嫁由服務提供者承擔之「自負盈虧」約款，可能因此影響入住者之硬體環境品質。相對地，在台北市朱崙老人公寓之委外經營情形，至少已將「標的建築物更新及修繕費用補助」列為地方政府應提供協助之

---

享獲利；而採購法第 7 條第 3 項所稱之營運管理，屬採購法第 2 條所稱之勞務採購，其概念為政府擁有設施之經營管理權，由政府負經營盈虧之責，以委任或僱傭方式支付費用委託民間機構代為營運管理。前者為民間參與，著重民間資金之投入及引進企業經營理念，後者為勞務採購，二者性質不同。」參見行政院公共工程委員會(2007)，《民間參與公共建設案件適用「促進民間參與公共建設法」與「政府採購法」之比較》。臺北：行政院公共工程委員會。

<sup>208</sup> 如新北市政府五股老人公寓委外經營契約第 4.6.7 條：「乙方應自負盈虧負責管理，除本契約另有約定者或不可抗力外，自行負擔因履行本契約設施設備管理維護、修繕及經營上所衍生之成本費用(包含電費、水費…等)及規費(包含公共安全、消防申報…等)、稅捐及其他有關之費用，並承擔全部風險，及同意放棄以上開因素為理由向甲方要求任何補償或主張任何權利。」

<sup>209</sup> 孫迺翊，同前揭註 203，頁 245-246。

<sup>210</sup> 孫迺翊，同前揭註 203，頁 259-260。

<sup>211</sup> 新北市五股老人公寓，[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZTy-G9AQeIYJ:school.hyes.tyc.edu.tw/sfs3/modules/docup/doc\\_download.php%3Fdocup\\_id%3D9262+&cd=4&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZTy-G9AQeIYJ:school.hyes.tyc.edu.tw/sfs3/modules/docup/doc_download.php%3Fdocup_id%3D9262+&cd=4&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw)。臺北市政府社會局委託經營管理臺北市朱崙老人公寓實施計畫，

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:A\\_Ch6jJdtgEJ:tccmis.tcc.gov.tw/upload/OM\\_HTML/Attach/31186/e02b9d25d55d6ffae3a705f37a54babb\\_33069100A00\\_ATTACH1.doc+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:A_Ch6jJdtgEJ:tccmis.tcc.gov.tw/upload/OM_HTML/Attach/31186/e02b9d25d55d6ffae3a705f37a54babb_33069100A00_ATTACH1.doc+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw) (最後瀏覽日：01/05/2022)。

資源，且對老人公寓應配備之專業人力亦有所要求<sup>212</sup>，一定程度地保障了入住老人能享有之硬體及軟體服務。

就老人公寓所結合之服務進行觀察，由於並未在規範上要求老人公寓依法必須提供哪些服務，而實踐上雖然各縣市老人公寓所結合之服務略有不同，不過從上表的整理可知，各老人公寓所提供之服務約略為餐食、生活、健康、社工、家屬支持、文康休閒幾個主要面向，且皆有提供看護及福利諮詢等服務。

值得注意的係，由於各縣市老人公寓之入住資格皆限於「生活能自理者」，此將使輕微失能者不能選擇老人公寓作為其居住選項之一，亦可能讓入住者該當長照資格時，恐將面臨遷居之處境。

## 第二節 老人住宅制度

隨著人口高齡化時代的到來，政府積極推動「照顧服務福利及產業發展方案」，旨在發展照顧產業，同時提升經濟以及回應照顧內需，並依此制定「促進民間參與老人住宅建設推動方案」及相關配套法規，嘗試以老人住宅作為照顧服務福利產業化之領頭羊，然而最後並無任何一此方案興建的老人住宅，反而引發土地掠奪及資源錯置的矛盾。

### 第一項 規範依據：「促進民間參與老人住宅建設推動方案」及「老

#### 人住宅綜合管理要點」

承如前述，此一階段為了推動「老人住宅」作為照顧福利及服務產業發展方案之初嘗試，除了母法老人福利法第 15 條之規範外，更制定了一系列相關配套規範。(1)公私協力規範：「促進民間參與老人住宅建設推動方案」。(2)硬體規範：「建築技術規則」「建築設計施工編」增訂第十六章老人住宅專章；並訂頒

<sup>212</sup> 「六、專業人力：廠商應根據相關福利法規之規定，至少應設置專任主任 1 名、社工員 1 名、護理人員 1 名及其他相關工作人員，以推展委託服務項目。」

「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」。(3)營運管理規範：頒布「老人住宅綜合管理要點」。由於老人住宅具體建築規劃並非本文重點，以下僅介紹「促進民間參與老人住宅建設推動方案」及「老人住宅綜合管理要點」。



## 第一款 促進民間參與老人住宅建設推動方案

促進民間參與老人住宅建設推動方案全文共 12 點，以每 3 年為實施期程，期滿後將專案評估實施成效，作為後續推動之參考（方案第 7 點）；然承如前述，系爭方案因推動成效不彰，已於 2008 年停止試辦。

背景說明指出本方案係參考前揭所提及之台灣經濟研究院「我國高齡化社會對策—促進民間企業投資安養產業之探討」報告建議，並借鏡美、日之經驗，在高齡化社會趨勢下，適時發展老人住宅將可促進民間大量投資，成為帶動經濟發展之動力（方案第 1 點），且美、日及我國老人居住型態與子女同住的比例下降，愈來愈偏向老年夫妻同住，然而當前住屋市場卻忽略了老人居住需求，隨著老人居住偏好變遷，臺灣地區目前市場僅有少數幾家民間投資經營之老人住宅，根據先進國家經驗，未來老人住宅的需求將與日俱增，並形成高齡化社會中重要的產業之一，我國必須及早規劃因應對策（方案第 2 點）。

本方案之母法主要依據為老人福利法第 15 條第 1 項第 2 款和第 3 款，以及促進民間參與公共建設法第 3 條第 1 項第 5 款（方案第 3 點），並以建築技術規則建築設計施工編第 16 章老人住宅專章、老人住宅基本設施及設備規劃設計規範、以及老人住宅綜合管理要點作為配套措施（方案第 4 點）。

促進民間參與老人住宅建設推動方案首次揭示了「老人住宅」之定義：「老人住宅係指供住宅使用之建築物依老人福利法第 15 條第 1 項第 2 款及第 3 款或依其他相關法令規定興建，且其設施及設備符合建築技術規則建築設計施工編第 16 章老人住宅規定者」，主要係以硬體設計觀點來界定老人住宅。並限制依本方案興建之老人住宅「只租不售」，且明確界定老人住宅並非老人福利法第 2

章之老人福利機構。老人住宅入住對象須為符合老人福利法施行細則第 5 條（60 歲以上）及原住民敬老福利生活津貼暫行條例第 1 條（55 歲以上）規定之老人，同住配偶年齡則無限制，然均應以生活能自理者為限（方案第 5 點）。

在促參方案的實施策略安排上，除了修正促參法相關規範將老人住宅納為社會福利設施項目，並將營利事業組織經營老人住宅業列為營利事業登記項目以外，政府並提供民間業者關於土地取得協助、容積獎勵、投資獎勵（租稅減免）、融資協助等參與誘因（方案第 8 點、第 9 點），詳見下表。

表 3-3 促進民間參與老人住宅建設推動方案獎勵優惠措施

| 項目                  | 具體內容   |
|---------------------|--|
| 用地取得                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 土地使用原則：非農業用地&gt;農業用地（都市土地&gt;耕地以外之農業用地&gt;耕地）；應儘量避免使用「非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃土地」。申請農業用地變更使用應徵得農業主管機關同意。</li> <li>2. 認定老人住宅係「非都市土地申請變更作為社會福利設施使用其事業計畫審查作業要點」第二點所稱之其他中央法規有明文規定，地方政府應按需要設立或獎勵民間興辦之各類社會福利設施。</li> <li>3. 使用特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地時，在區位部分應嚴格規劃，注重景觀規劃設計並避免破壞整體農業生產環境；並應優先符合 300 公頃總量管制及相關配套審核機制，於內政部審定符合本方案報核之 300 公頃總量管制及相關配套審核機制下，視同經行政院核定之公共建設所需用地，程序上免再逐案報院核定。</li> <li>4. 興建老人住宅所需之公有土地可依促參法第 15 條規定辦理，並依促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法規定辦理租金優惠。</li> </ol> |
| 容積獎勵 <sup>213</sup> | 增加居室服務空間、共用服務空間及公共服務空間之樓地板面積，總樓地板面積增加約百分之二十。   |

<sup>213</sup>於促進民間參與老人住宅建設推動方案停止適用後，興辦老人住宅仍得繼續享有該容積獎勵，可參 2014.03.31.衛生福利部社會及家庭署社家老字第 1030009522 號函：「主旨：有關臺端函詢興建老人住宅相關疑義 1 案，復如說明，請查照。說明：一、復臺端 103 年 3 月 19 日字第 104031901 號函。二、有關老人住宅是否屬社會福利設施 1 節，查為促進老人住宅產業發展，本部前經奉行政院 94 年 11 月 25 日核定試辦「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，為順利推動該方案，本部依促進民間參與公共建設法施行細則第 8 條第 1 項第 3 款規定，將老人住宅認定為社會福利設施以協助用地取得，並依適用促參法規定享有相關優惠措施，俾提昇民間參



|            |  |
|------------|--|
| 投資獎勵（租稅減免） | <ol style="list-style-type: none"> <li>如符合促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍（投資金額達新台幣 1.5 億元），則適用相關租稅優惠措施：五年內免納營利事業所得稅、投資支出之營利事業所得抵減百分之十五、地價稅自開始興建起五年全免、房屋稅自開始興建起五年內每年減免百分之五十、營利事業股東投資抵減百分之二十。</li> <li>協助金融機構資金投資老人住宅產業。</li> <li>協助保險機構資金投資養老事業之相關核准事宜。</li> </ol> |
| 融資協助（低利貸款） | 協助申請人申請行政院經建會中長期資金，並得適用中美基金促進民間參與公共建設優惠貸款要點。   |

（資料來源：本文自行整理）

而針對營運不善與營運期滿之管理，系爭方案僅概括規定老人住宅督導與營運依促進民間參與公共建設法第五章「督導與管理」規定辦理，並依契約監督促參案件建設營運，及辦理經營不善處理及營運期滿資產移轉（方案第 9 點第 9 款）。

綜上，系爭方案嘗試針對有自理能力之老人發展「老人住宅」的居住選項，然而可觀察到該規範框架對老人住宅督導及營運不善責任著墨不多，且在政府祭出的獎勵當中，隱約可知「非都市土地（農地）使用變更利益」或將成為業者投入的最大誘因。

## 第二款 老人住宅綜合管理要點

「老人住宅綜合管理要點」初發布全文共 27 點，於 2005 年 8 月 15 日全文修訂共 15 點。

老人住宅綜合管理要點關於老人住宅定義（要點第 3 點）與入住對象（要

---

與意願。惟該方案業於 97 年 1 月 4 日報奉行政院同意停止試辦。三、考量老人住宅為住宅型態之一種，亦非以弱勢老人為主要服務對象，前述方案既已停止試辦，當不適用前述施行細則有關社會福利設施之認定與範疇，後續欲興建老人住宅者，其用地取得則回歸一般住宅之土地使用分區管制規定辦理，惟對於依據建築技術規則建築施工編第 16 章老人住宅規定，老人住宅基本設施及設備規劃設計規範及老人住宅綜合管理要點規定辦理之老人住宅，仍可享有建築物容積率之獎勵。」

點第 5 點）皆與前揭促進民間參與老人住宅建設推動方案之相關規定無異。針對老人住宅之定位，原要點限制老人住宅只租不售（要點第 12 點），然而業者紛紛要求放寬限制讓老人住宅得以出售，遭到社福學者大力反對，認為如讓領有政府優惠所興辦之老人住宅能夠出售，將面臨公共住宅與服務商品化的危機<sup>214</sup>。最後的修正版本讓未享有政府提供優惠者，得依市場機制租售，但享有政府優惠者仍必須係只租不售（要點第 4 點第 1 項）。

老人住宅之興建可區分為「政府專案興建」、「政府鼓勵民間興建」、及「民間自行興建」三種模式（要點第 3 點），且其建築基地面積必須達一定規模以上並符合相關法令規定（要點第 7 點）<sup>215</sup>。而老人住宅之經營管理，如為政府專案興建，其得自行或委託老人住宅業經營管理，如為民間經政府核准興建，所有權人得自行設立或委託老人住宅業經營管理（要點第 8 點），易言之，老人住宅所有權及經營權是可以分離的。

針對老人住宅之監督管理，首先，老人住宅業之經營採取申報制，業者須備妥公司相關資料向直轄市縣（市）主管機關申請發給老人住宅業登記證（要點第 9 點）。經濟部公司行號營業項目代號表「H703110 老人住宅業」即係以老人福利法、建築技術規則建築設計施工編及老人住宅綜合管理要點相關規定作為老人住宅硬體及軟體之定義內容<sup>216</sup>。此外，老人住宅所有權人與承租人訂定之書面契約、收取之租金及服務費用，須函送直轄市、縣(市)主管機關備查

<sup>214</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 738-739。

<sup>215</sup> 老人住宅綜合管理要點第 7 點：「興建老人住宅應符合區域計畫法、都市計畫法及其他相關法令規定，其建築基地面積應符合下列規定：(一)在實施都市計畫地區達五百平方公尺以上，且依都市計畫規定容積核算總樓地板面積達六百平方公尺以上。(二)在非都市土地甲種建築用地及乙種建築用地達五百平方公尺以上。(三)在丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地達一千平方公尺以上。」

<sup>216</sup> H703110 老人住宅業：「依老人福利法、建築技術規則建築設計施工編及老人住宅綜合管理要點之規定，經營年滿 60 歲、原住民為年滿 55 歲以上且生活可自理之老人住宅租賃業務，視老人實際需要，依相關法令規定，自行或結合相關服務業或資源提供下列服務項目：一、環境清潔之維護。二、房舍及其設備之維護。三、門禁安全與緊急呼叫之受信及聯繫。四、居家照顧或社區照顧服務。五、餐食服務。六、交通服務。七、文康休閒服務。八、醫療保健服務。九、必要之適當轉介服務。十、其他必要之住宅管理及生活家事服務。」

(要點第 13 點)。而若老人住宅經營者、受僱人或使用人對入住者生命、身體、健康或財產有重大損害情事或有重大損害之虞者，主管機關得依消費者保護法相關規定採取必要之措施(要點第 14 點)。如民間興建之老人住宅有轉型需求時，其原先享有之獎勵優惠須結算繳回，並將入住者妥當安置(要點第 4 點第 2 項)。

而就老人住宅之服務結合，依據老人住宅綜合管理要點第 7 點規定：「經營管理之老人住宅業者，得視老人實際需要，依相關法令規定，自行或結合相關服務業或資源提供下列服務：(一)環境清潔之維護。(二)房舍及其設備之維護、維修。(三)門禁安全與緊急呼叫之受信及聯繫。(四)居家照顧或社區照顧服務。(五)餐食服務。(六)交通服務。(七)文康休閒服務。(八)醫療保健服務。(九)必要之適當轉介服務。(十)其他必要之住宅管理及生活家事服務。」，羅列了多種可結合的服務類型，相較於老人公寓並未具體描繪可結合之服務，且較偏向於餐食、家事、簡易健康管理等服務面向，系爭規定已明確指出可與「居家照顧或社區照顧服務」及「醫療保健服務」連結。然而規範用語仍採「得」而非「應」，可知並未強制要求老人住宅至少必須提供何等品質內涵之法定服務。

應予注意者係，老人住宅綜合管理要點作為目前老人住宅經營管理之唯一規範依據，由於欠缺明確之法源授權，其位階充其量係行政規則，故無法訂定相關罰則以收立法之效<sup>217</sup>。

## 第二項 推動情形

依據內政部 2007 年委託台灣經濟研究院所作成之「促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告」，報告中統計截至 2006 年各縣市申請興辦老人住宅者有南投縣富達老人住宅、高雄縣長安旗尾山老人住宅.....等共計 12 件，惟

<sup>217</sup> 陳光雄 (2006)，〈台灣銀髮住宅相關法規簡介〉，《台灣老年醫學雜誌》，1 卷 3 期，頁 188。



唯一完成簽約且執行的案例為「屏東縣躍宸歸來老人住宅」，然而此案例因業者將部分老人住宅出售而毀約收場，故可謂並無任何透過促進民間參與老人住宅建設推動方案成功興辦之老人住宅案例<sup>218</sup>。

此一階段在「促進民間參與老人住宅建設推動方案」的政策方向下，乃係以「促進民間參與公共建設法」作為公私協力框架秩序。而就民間參與公共建設之方式，促參法第 8 條第 1 項臚列了七種可能方式<sup>219</sup>，惟因促進民間參與老人住宅建設推動方案無相關經費補助，致使地方政府較無意願或無能力以 BOT 方式推動，故上述個案多以 BOO 模式進行<sup>220</sup>。

以下將深入分析的問題為，何以促進民間參與老人住宅建設推動方案大興旗鼓整備，最後卻無成功推動之案例？本文以「促進民間參與老人住宅建設推動方案」為關鍵字搜尋到兩則促進民間參與公共建設行政判決（高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1012 號行政判決、臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1540 號行政判決），皆係業者依促進民間參與老人住宅建設推動方案申請興辦老人住宅而遭行政機關駁回，遂提出救濟，惟兩個案件皆敗訴確定；此外，前述已締約並進入執行階段之屏東縣躍宸歸來老人住宅，在促參履約過程究竟出現哪些爭議最終導致失敗？

衡諸公私合作關係之形塑，促參法基本上採取「兩階段模式」設計：第一階段由主辦機關甄選評定出最優申請人，賦予其與主辦機關締結投資契約之特

---

<sup>218</sup> 內政部，同前揭註 55，頁 21。

<sup>219</sup> 促參法第 8 條第 1 項：「民間機構參與公共建設之方式如下：一、民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府（BOT）。二、民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府（無償 BTO）。三、民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府（有償 BTO）。四、民間機構投資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府（ROT）。五、民間機構營運政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府（OT）。六、配合政府政策，由民間機構自行備具私有土地投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運（BOO）。七、其他經主管機關核定之方式。」

<sup>220</sup> 內政部，同前揭註 55。頁 3。

許權；第二階段則由主辦機關與最優申請人簽訂投資契約，以作為雙方法律關係之主要準據<sup>221</sup>。上述個案爭議中，前二個案例可謂係促參模式「第一階段（申請締約）」之爭議，第三個案例則屬於「第二階段（履行契約）」之爭議，本文以下將以促參二階段模式為劃分，討論上述三個案例之爭議何在。

## 第一款 第一階段（申請締約）爭議

### 一、 高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1012 號行政判決

本案事實略為，原告（國城建設股份有限公司）於民國 94 年 4 月 15 日向被告（高雄市社會局）申請於高雄市透過 BOO 模式開發老人住宅，被告乃分別於同年 5 月 23 日及同年 6 月 3 日邀集原告及被告相關單位召開二次協調會，並依「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項」第 5 點第 2 款規定於同年 12 月 5 日進行本案審核，亦邀請原告代表列席說明，案經審核委員會討論決議駁回本開發案，被告乃於 95 年 1 月 3 日以高市社局三字第 0950000435 號（下稱原處分）函知原告本案未獲通過，原告不服提起訴願遭駁回，遂提起行政訴訟，經判決駁回後敗訴確定。

本案爭點為：（一）原處分以原告籌建老人住宅用地中包含「都市計畫農業區土地」，認都市計畫變更不具可行性而駁回原告申請，有無理由？（二）原處分以原告老人住宅之目標群體較高收入之老人，認其申請不符公益原則而駁回，有無理由？（三）原處分以原告開發計畫申請不具財務可行性而駁回，有無理由？（四）被告作成原處分後，未給予原告補正機會，原處分是否將依行政程序法第 111 條而無效？本文以下將針對與促進民間參與老人住宅建設推動方案實施瓶頸較具關聯性之爭點（一）及（二）進行較深入之討論<sup>222</sup>。

<sup>221</sup> 詹鎮榮（2016），《公私協力與行政合作法》，二版，頁 44，新學林。

<sup>222</sup> 針對爭點（三），法院尊重審核委員會審核結果（在其財務分析部份，因 IRR（內部報酬率）之計算宜以各年度之損益平衡為基礎，而非單以興建前之成本與租金收入之比值來代表；在財務評估部份，如回饋內容（至少負擔 50% 以上之公共設施用地或其他發展用地）等，均未

針對爭點（一），原告主張依「促進民間參與老人住宅建設推動方案 伍、四」之規定<sup>223</sup>，本件開發案為都市計畫內之農地，依法在用地使用之排序上屬第一順位之土地，復依促參法第 14 條規定，本件所需用地涉及都市計畫變更被告應協調都市計畫主管機關依都市計畫法規定辦理迅速變更，以符老人住宅綜合管理要點第 7 點<sup>224</sup>之規定。被告則以老人住宅如需使用農業用地者，雖可第一順位使用都市土地，原告於申請計畫請求協助變更農地為特定事業用地，惟依現行都市計畫法規定並無特定事業用地，查本件基地面積規模小且畸零亦不符合內政部函頒農業區變更使用審議規範之一般性最小 5 公頃面積規模，且本件土地之變更將影響農 21 之整體規劃，因而審核結果認為本件農業區個案基地變更實不可行。就此法院尊重被告依「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項」第 5（二）點邀集專家、學者及各級機關代表所組成之審核委員會之判斷，而認原告申請案所選擇之基地於都市計畫變更上為不可行。

再者，關於爭點（二），原告主張無論是依據老人福利法、促進民間參與老人住宅建設推動方案、以及促參法等規定，均以年齡作為老人認定之標準，而無區分經濟弱勢或經濟中上階層，則原處分以老人住宅之籌建應以經濟弱勢中

---

見原告將該部分納入成本；且在達成效益部份，依原告提出之計畫書亦未清楚說明可解決哪些地區老人之多少需求及在本案 BOO 上，可替政府節省多少成本支出等等），認為財務計畫並無可行性；並認原告所提申請案之規劃內容並未清楚說明相關老人住宅需要配置之設施；且亦未附設計圖說；其就未來之營運及服務方案內容規劃，均簡略不明，是審核委員會之委員審核結果，認為原告所提申請案之規劃，並無法讓人清楚明白其所將籌建之「老人住宅」，與「一般住宅」究有何不同？從而被告乃決定原告之申請案不予通過，尚屬允適。

而針對爭點（四），法院認為歷次會議原告均有代表參加，原告應可知悉被告作成處分之理由，並陳述意見。復依「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項」第 5 點之規定觀之，本件法規並無補正或補件之流程規定，則原告稱被告原處分未敘明理由及法令依據，亦未就原告未符合要件相關事項告知原告，使原告有補正之機會，且被告未依「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項」第 17 點之規定，給予原告陳述意見之機會，則依行政程序法第 111 條規定，原處分應屬無效乙節，容有誤解。

<sup>223</sup>「促進民間參與老人住宅建設推動方案」伍、四規定：「本方案興建所需之土地，應優先輔導民間投資人使用非農業用地。如需使用農業用地，應依下列次序使用：(一)都市土地。(二)農業發展條例第 3 條第 11 款耕地定義以外之農業用地。(三)農業發展條例第 3 條第 11 款之耕地。但應儘量避免使用非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之土地；惟如有使用之必要時，於內政部審定符合本方案報核之 300 公頃總量管制及相關配套審核機制下，視同經行政院核定之公共建設所需用地，程序上免再逐案報院核定。」

<sup>224</sup> 老人住宅綜合管理要點第 7 點：「興建老人住宅應符合區域計畫法、都市計畫法及其他相關法令規定…」

低收入戶為主，係增加法令所無之限制。被告則以本件原告申請之籌建老人住宅之開發方案，入住老人須先繳納押金 150 萬～200 萬元，每月須繳納 1 萬 5000 元～2 萬 8000 元之管理費，似乎僅在滿足較高經濟收入程度老人之需求利益，並無法為高雄市一般經濟程度之老人創造「普遍性」之公共利益；且本件原告所申請之老人住宅開發案計畫並未依相關規定<sup>225</sup>提供至少負擔 50%以上之公共設施用地或其他發展用地之計畫，亦未說明其所提之開發案能為政府創造多少公共利益之價值，非屬可為高雄市創造公共利益之公共建設甚明。就此法院認為，原告所申請之老人住宅開發案計畫書確實未依相關規定提供至少負擔 50% 以上之公共設施用地或其他發展用地之計畫，亦未說明其所提之開發案能為政府創造多少公共利益之價值；並就其所提方案內容之價位，似僅在滿足金字塔上端之較高經濟收入程度老人之需求利益，與老人福利法及原住民敬老福利生活津貼暫行條例等欲保護照顧老人尊嚴與健康、安定老人生活及增進老人福利之意旨有違，況對於經濟中上階層之人，依市場供需原則即可而無需政府協助，且政府以公權力介入恐有造成市場不公平競爭之虞，故認原處分並無違法。

從本件判決可知，民間業者依循促進民間參與老人住宅推動方案興辦老人住宅之潛在風險，其一係「變更農地之土地開發利益可能落空」，其二係「似存在費用（租金及保證金等）收取上限之營利限制」。

針對第一個風險，雖然促進民間參與老人住宅推動方案開啟了民間業者得「變更農地」作為老人住宅用地的大門，然而主辦機關關於此仍享有廣大之裁量空間，得依其行政專業判斷是否適宜變更土地利用計畫做成最終決定，法院原則上將高度尊重行政機關所做成之專業決定。故「農地變更利益」作為吸引

---

<sup>225</sup> 依高雄市政府 85 年擴大及變更高雄市主要計畫「通盤檢討」計畫書第五章第一節五、農業區、保護區檢討變更原則及都市計畫農業區變更使用審議規範第 32 點、33 點之規定：「依本規範申請變更使用，應規劃提供變更使用範圍內及全部或局部都市計畫地區使用之公共設施及公用設備」、「應依第 32 點規定劃設而未能在變更使用範圍內劃設提供之公共設施及公用設備，應提供完整可建築土地予直轄市或縣（市）政府作為設置之代用地，或得改以同比例土地依都市計畫變更後第一次公告土地現值換算捐贈代金」。

民間業者參與之主要誘因，實則存在諸多風險而將大大影響業者投入之意願。

而第二個風險則涉及促進民間參與老人住宅推動方案另一根本性課題，即在於老人住宅政策定位不清。申言之，究竟什麼樣的老人才需要國家提供居住協助？是否一定要以中低收入的老人為限？老人住宅政策定位究竟是「產業」還是「社會福利」？從本案爭議可知，應設定何種老人作為社會國原則誠命下之居住照顧對象，將連動影響促參法「公益原則」之詮釋。

按「公益維繫原則」作為促進民間參與公共建設法的基本建制原則之一，其內涵在於確保公私協力下設施利用者之權益不因民間機構營利追求之本質而受到減損。為此國家應擔負起公益維繫義務，透過相關管制與監督措施使民間業者追求利潤之際仍須受相當程度公益之拘束，以保障人民在現代生活之公共建設領域需求得以獲得符合人性尊嚴之最低限度照料，此乃係現代法治國家下立法者基於基本權保護義務，以及社會國家下人民生存照料確保義務所形成之憲法上要求<sup>226</sup>。在公私協力蔚為風潮的趨勢下，由於國家決定與相關利益原應保持之距離面臨改變，而隨著國家競逐利益的成分提高，必須仰賴「程序控制」，以維持國家決定考量基礎的全面性與其內容的公益性<sup>227</sup>。

學說上更進一步指出，相較於政府採購法所稱之公益僅係基於政府財政支出考量而僅拘束「何種標的採購」及「何種採購方式」之考慮階段，促參法的公益性要求則貫穿促參案件之各個程序，並且此一公共利益的考慮不單單是政府本位地以節省公帑作為唯一判准，尚須將投資者經營效益及公共設施使用人

<sup>226</sup>詹鎮榮，同前揭註 221，頁 26-27。惟另有學者指出關於公私合作法制是否有「公益性」與「公共性」之界限，由於國內學者就此為文者不多，故尚難肯定此一見解是否足以成為「通說」；此外其並認為依促參法第 12 條及政府採購法第 6 條規定，均係指簽約階段應受公益原則拘束，進而認為甄審階段是否同受公益原則拘束不無疑義，可參：林明鏘（2021），《民營化與制度實踐》，頁 217、269，新學林。

<sup>227</sup>張桐銳（2002），〈合作國家〉，Robert Heuser（等著），《當代公法新論（中）-翁岳生教授七秩華誕辰祝壽論文集》，頁 567、571，元照。

的利用權益納入公益原則操作的衡量因素<sup>228</sup>。

而在公私協力受公益原則拘束的整體進程中，首先第一個遭遇到的公益維繫判斷即係何謂促參法第3條所稱之「供公眾使用且促進公共利益之公共建設」。按促參法第3條第1項<sup>229</sup>乃採「一般性概念定義+具體項目臚列」之立法例，前者係指「供公眾使用且促進公共利益」部分，後者則係指系爭規定所羅列之14種公共建設，而各款所稱公共建設之定義及具體範圍皆會於施行細則中在為細節性規定。學者指出在此一立法架構下，合理的詮釋方式應為將公共建設之一般性概念視為各公共建設項目範圍設定時之「必要條件」，並促參法於2015年修法時「供公眾使用『或』促進公共利益」修正為「供公眾使用『且』促進公共利益」，故在釋義上本法所稱之公共建設不僅須有助於公共利益，尚須是供公眾使用之「公眾用物」<sup>230</sup>。然而行政實務上通常即將該法條各款所規定之設施建設類型直接與公共建設畫上等號，而不再就個案判斷是否符合公共性及公益性要件，導致許多促參案件之公共建設面臨公共性及公益性不足的質疑與批判<sup>231</sup>；另一方面，縱使促參法施行細則第2條至第23條致力將母法14種公共建設加以列舉限縮，惟因諸些規範混採列舉及概括授權模式，形成之控制功能並不顯著，仍難以有效對應促參法公共建設「包山包海」範圍過廣之問題<sup>232</sup>。

惟「公益原則」作為一個高度抽象概念，其最大的難處即在於「如何」詮釋、或謂適合由「誰」進行詮釋的問題。多數學者原則上皆支持行政法院透過

<sup>228</sup> 李惠宗（2006），〈行政法院對BOT最優申請人決定程序的審查——兼評台北高等行政法院九四年訴字第752號(ETC)判決〉，《台灣本土法學雜誌》，82期，頁180。

<sup>229</sup> 促參法第3條：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用且促進公共利益之建設：一、交通建設及共同管道。二、環境污染防治設施。三、污水下水道、自來水及水利設施。四、衛生醫療設施。五、社會及勞工福利設施。六、文教設施。七、觀光遊憩設施。八、電業設施及公用氣體燃料設施。九、運動設施。十、公園綠地設施。十一、工業、商業及科技設施。十二、新市鎮開發。十三、農業設施。十四、政府廳舍設施。本法所稱重大公共建設，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會商內政部及中央目的事業主管機關定之。」

<sup>230</sup> 謙鎮榮（2016），〈促進民間參與公共建設法2015年修正簡介與評釋〉，《台灣法學雜誌》，第291期，頁14-16。

<sup>231</sup> 謙順貴（2013），〈促參案件環評程序的迴避問題探討—從美麗灣案談起〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，第5期，頁85-86。

<sup>232</sup> 林明鏘，同前揭註226，頁246-250。

公益原則守護公私協力之制度目的而避免淪為「公私分贓」<sup>233</sup>。惟部分學者指出由法院詮釋公益原則的隱憂在於，由於此係一統整概念，其要件與內涵不夠明確亦難以量化，除非達到重大明顯瑕疵之程度，否則應盡量避免以法院自身對公益的價值判斷推翻行政權之專業判斷權限；且法院對於違背公益原則的理由構成應具體細緻地對各方利益進行比較，不得抽象泛稱「使用者利益為公益」與「業者利益為私益」而謂兩者必為互斥關係<sup>234</sup>。

於此並非要否定公益原則作為憲政國家機關行使職權應遵守之一般法律原則，而是就公益原則此一具高度開放性（模糊性）的要求，如何以更為客觀的方法進行詮釋。學者認為，如從權力分立及功能最適的觀點切入，按具體化一般法律原則的過程既須考量案件事實涉及的諸多因素，又必須權衡各該因素背後不同利益的輕重，其特徵在於係針對某類（而非單一）案件事實創設可一般適用於此類事實的規則，而具有強烈的立法功能色彩，進而認為應由立法者享有具體化法律原則的優先特權，司法機關則居於補充、從屬的地位，而若立法者將此一具體化權限賦予行政機關，行政法院對此一授權應予以尊重<sup>235</sup>。然而，縱自功能最適的觀點而認公益原則宜交由「立法部門」進行具體化，學者亦道出我國的困境即在於正值民主鞏固階段的立法部門對專業法律規範（行政組織與程序機制）精密度不高，才引發了行政法院控制密度的兩難<sup>236</sup>。

綜上，可以觀察到公益原則的核心問題，實在於如何透過「立法部門」將之更為細膩地將之具體化。爬梳促進民間參與老人住宅建設推動方案之政策背

<sup>233</sup> 陳英鈴（2006），〈行政法院做為行政程序的守護神—評台北高等行政法院對ETC案裁判〉，《月旦法學雜誌》，第132期，頁158。陳英鈴（2006），〈誰毀了ETC？〉，《月旦法學雜誌》，第138期，頁18-20。

<sup>234</sup> 林明鏘（2006），〈ETC判決與公益原則—評台北高等行政法院九十四年訴字第七五二號判決及九十四年度停字第一二二號裁定〉，《月旦法學雜誌》，第134期，頁14-16。

<sup>235</sup> 陳愛娥（2006），〈促進民間參與公共建設事件中的行為形式與權力劃分評台北高等行政法院九十四年度訴字第七五二號判決、九十四年度停字第一二二號裁定〉，《月旦法學雜誌》，134期，頁42-45。

<sup>236</sup> 黃錦堂（2007），〈行政判斷與司法審查—最高行政法院高速公路電子收費系統（ETC）案判決評論〉，湯德宗、李建良（編），《行政管制與行政爭訟》，頁368-373，中央研究院法律學研究所。

景，其宗旨本係期待透過市場模式同時發展經濟又發展福利，然而在研議過程中也可以觀察到對於老人照顧「開放市場化」的不斷設防：先是將照顧服務產業化項目限制為較不涉及人身照顧的「老人住宅」，再將政府獎勵之老人住宅限制為「只租不售」的類型，而從本件判決可以觀察到另一個隱藏的防線為老人住宅的「租金上限」。惟確實如本件原告所言，此一隱藏的營利限制實非從諸些規範當中可以解讀到的，這也確實應證了立法部門在規範形塑的失職，將導致「公益原則」之詮釋曖昧不清的問題（究竟租金多少謂之過高而欠缺公益）。

## 二、臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1540 號行政判決

本案事實略為原告（銀泉新城建設）於台北縣新店市之土地自行規劃興建老人住宅，94 年 11 月 9 日向被告（台北縣政府）提出申請核發籌設許可，被告於 95 年 4 月 20 日召開第一次審核委員會，95 年 10 月 24 日函請原告補正相關資料，原告 95 年 11 月 20 日補正後，經被告審查認資料仍未齊全，再於 96 年 1 月 29 日函請原告依說明於文到 14 日內補正相關資料。原告 96 年 2 月 13 日補正資料，經被告以 96 年 5 月 1 日北府社老字第 0960113427 號函（下稱原處分）函覆原告，經審查原告仍未能完成補正資料，且欠缺資料甚多，依促進民間參與公共建設法施行細則第 44 條規定不予受理。原告不服提起訴願遭駁回，遂提起行政訴訟，經判決駁回後敗訴確定。

本件爭點為：（一）原告以其所有土地計畫自行規劃興建老人住宅，申請被告核發籌設許可，有無促參法之適用？（二）被告以原告未於通知期間內完成補正資料，依促參法施行細則第 44 條規定，而不予受理原告之申請，是否合法？

針對爭點（一），法院認為，依據內政部 93 年 9 月 14 日內授中社字第 0930024083 號函核釋：「老人住宅為促參法施行細則第 8 條第 1 項第 3 款所稱之『其他經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施』，其性質不等同於『一般住宅』」，且原告亦自承請內政部准依照「民間投資老人安養設施產業列為促進

民間參與公共建設法之重大公共建設範圍」專案批審，及原告向被告提出之「老人住宅興辦事業計劃書」亦表明係依照促參法第3條第1項第5款規定，均足徵原告申請自行規畫興建之系爭老人住宅係屬促參法第3條第1項第5款規定之社會福利設施，依促參法第2條規定，自應優先適用該法之規定。故被告依促參法第46條第1項及前揭注意事項第5點規定審核原告之申請案及其必備文件，於法並無不合，原告辯稱其係依內政部頒訂之「促進民間參與老人住宅建設推動方案」提出申請，被告依促參法為審查及處分依據，有違上開推動方案云云，顯係誤解，並無足採。

針對爭點（二），法院首先認為本件因原告援引促參法第14條規定同意被告辦理都市計畫變更，被告認此涉及目的事業主管機關同意辦理都市計畫變更之老人住宅興建，乃函請中央目的事業主管機關內政部統一訂定審查表。內政部本於中央主辦機關及目的事業主管機關職權，於95年9月15日制定「民間申請參與興建老人住宅公共建設審核表」，乃係對民間自行規劃申請參與興建老人住宅公共建設依前揭促參法第46條第1項規定應審核之各項計畫及其內容所為細節性、技術性之規定，經核並未逾越法律規定，亦非於法律規定之外，另行創設新的權利、義務，主辦機關自得援用辦理，故被告依前開審核表命原告補正相關文件及資料，洵屬有據。再者，被告屢次命原告補正相關資料，惟原告逾期仍未補正，依此原處分係屬合法，原告相關抗辯皆無理由。

本件判決明確指出，以促參模式推動老人住宅時，由於老人住宅為促參法施行細則第8條第1項第3款所稱之「其他經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施<sup>237</sup>」，其法規適用上將發生「促進民間參與老人住宅建設推動方案」與

---

<sup>237</sup> 惟需留意者係，於2008年停止試辦促進民間參與老人住宅建設推動方案後，老人住宅將不再屬於促參法施行細則第8條第1項第3款所稱之「其他經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施」，而將之視為「一般住宅」。

可參衛生福利部社會及家庭署社家老字第1030009522號函：「主旨：有關臺端函詢興建老人住宅相關疑義1案，復如說明，請查照。說明：一、復臺端103年3月19日字第104031901號函。二、有關老人住宅是否屬社會福利設施1節，查為促進老人住宅產業發展，本部前經奉行政院94年11月25日核定試辦「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，為順利推動該方案，

「促進民間參與公共建設法」規範競合之情形，惟「促進民間參與老人建設住宅推動方案」並未排除「促進民間參與公共建設法」相關規範之適用，反而依據促進民間參與公共建設法第 2 條將其定位為民間參與公共建設「特別法」之意旨<sup>238</sup>，應優先於促進民間參與老人住宅建設推動方案等其他相關法律而適用。此外，雖然爭點（二）主要攻防在於補正程序等問題，惟亦可以觀察到，老人住宅促參案經常將涉及都市計畫之變更，許多開發風險即係潛藏於此。

## 第二款 第二階段（履行契約）爭議：屏東縣躍宸歸來老人住宅

如前所述，促進民間參與老人住宅建設推動方案自公布施行後，唯一與主管機關完成簽約且執行之個案為「屏東縣躍宸歸來老人住宅」。躍宸建設於 2003 年 7 月以「歸來地區老人住宅社區計畫」採取 BOO 模式向屏東縣政府申請參與老人住宅促參案，雙方於 2004 年 9 月 20 日簽訂「社會重大福利政策—歸來地區老人住宅社區興建暨營運投資契約」，該申請案享有之促參優惠包括：用地取得優惠，容積率優惠、符合重大公共建設範圍而免納前 5 年營利事業所得稅、並依「屏東縣民間機構參與重大公共件數減免地價稅房屋稅及契稅自治條例」減免地價稅、房屋稅、契稅，透過該方案將約 6,000 坪之農地專案變更為老人住宅社區基地。本案在初期申請、審查與簽約皆相當順利，惟躍宸建設於完工後將部分老人住宅出售，雙方於 2006 年 12 月 8 日終止系爭契約<sup>239</sup>。

本案作為第一個簽約執行之老人住宅，在「申請締約階段」，屏東縣政府社

---

本部依促進民間參與公共建設法施行細則第 8 條第 1 項第 3 款規定，將老人住宅認定為社會福利設施以協助用地取得，並依適用促參法規定享有相關優惠措施，俾提昇民間參與意願。惟該方案業於 97 年 1 月 4 日報奉行政院同意停止試辦。三、考量老人住宅為住宅型態之一種，亦非以弱勢老人為主要服務對象，前述方案既已停止試辦，當不適用前述施行細則有關社會福利設施之認定與範疇，後續欲興建老人住宅者，其用地取得則回歸一般住宅之土地使用分區管制規定辦理，惟對於依據建築技術規則建築施工編第 16 章老人住宅規定，老人住宅基本設施及設備規劃設計規範及老人住宅綜合管理要點規定辦理之老人住宅，仍可享有建築物容積率之獎勵。」

<sup>238</sup> 詹鎮榮，同前揭註 221，頁 37。

<sup>239</sup> 內政部，同前揭註 55，頁 23-25。

會局即面臨不熟悉促參審核程序，而無法明確指標性審查項目，亦未詳細評估民間機構財務計畫之可行性；而本件開發用地涉及非都市計畫土地變更需求，牽涉不同行政單位致程序繁複，且雖屏東縣政府行文請金融機構協助融資，惟許多銀行似對「只租不售」模式有所疑慮而承貸意願較低<sup>240</sup>。而本案在「履約階段」，因躍宸建設將老人住宅出售而違反老人住宅「只租不售」之相關規定，惟雙方投資契約中並未約定終止事由、違約責任、罰則及退場機制，契約不完備導致後續無法有效解決爭議，使相關政府單位花費諸多精力對本案進行後續處置<sup>241</sup>。對此，「促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告」研究即認為，退場優惠獎勵結算方式對違約業者之懲處似仍嫌不足，並指出中央目的事業管幾關應更全面妥善規劃，應針對依促參法第 46 條推動之「民間自行規劃申請參與公共建設」之程序為更詳盡之規範，且宜制定 BOO 標準合約範本<sup>242</sup>。

綜上，由於公私協力案件具有濃厚之「政策導向性」，無論係「政府規劃案件」抑或「民間自行規劃案件（促參法第 46 條）」，皆存在相關規範以確保公私協力計畫生命進展週期中，與「公部門政策方向」具備緊密關聯性<sup>243</sup>。本案為民間依促參法第 46 條自行規劃之 BOO 案件，其破局即係肇因於躍宸建設將老人住宅出售，背離了政策方向而衍生後續終止契約相關爭議。

而促參案件從第一階段之選商、到第二階段簽約及履約作為完整之生命週期，其中第二階段「投資契約」乃扮演公私協力法律關係中最優為且最核心之角色，雙方簽訂投資契約後即應受其拘束，妥善做好履約管理，於履約過程中無論係順利進展至約定之生命週期終結時點，抑或發生履約障礙而必須提前終止契約，皆須以投資契約最為雙方權力關係義務最主要之依據<sup>244</sup>。歸來老人住

<sup>240</sup> 內政部，同前揭註 55，頁 26-27。

<sup>241</sup> 內政部，同前揭註 55，頁 27-29。

<sup>242</sup> 內政部，同前揭註 55，頁 35-37。

<sup>243</sup> 謙鎮榮（2018），〈論促參案件之退場機制－以主辦機關因政策變更不簽約為中心〉，《財稅研究》，第 47 卷第 3 期，頁 2-5。

<sup>244</sup> 謙鎮榮，同前揭註 243，頁 5-8。

宅促參案最大之缺失，即在於投資契約規範之不完備、尤其係欠缺「退場機制」之安排，導致發生履約爭議時無相關準則可依循，增加爭議處理之時間與成本。



### 第三節 社會住宅及包租代管制度

伴隨老人住宅政策失敗告終，2011年住宅法制定，至此台灣終於創設了以居住弱勢為目標對象、只租不售的「社會住宅」，65歲以上老人亦被納入住宅法第4條所稱的居住弱勢，然而因社會住宅設有所得限制及租期限制等要求，政府開始在社會住宅及包租代管政策基礎上，發展面向一般、非低收老人的銀髮友善住宅、長者換居、旅館轉軌高齡宅等政策。

#### 第一項 規範依據：住宅法

如前所述，老人居住政策現已採取融入「社會住宅」模式辦理。以下將針對住宅法對社會住宅之規範框架進行介紹，並側重在此一框架與老人居住需求如何整合、又有哪些無法相容之處。

##### 一、社會住宅概念之定義釐清

社會住宅在西方又稱為「社會出租住宅」(Social Rented Housing)，其核心精神在於「只租不賣」，旨在提供遭受社會排除 (Social Exclusion) 的居住弱勢群體可負擔住宅 (Affordable Housing)，以對抗新自由主義下住宅商品化 (Commodification) 危機<sup>245</sup>。

依此，住宅法第3條規定乃將社會住宅「只租不售」之制度特色予以明文，將之定義為「由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用之住宅及其必要附屬設施」。而在「社會住宅」概念於我國法制上問世後，該如何理解與定位我國過

---

<sup>245</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 685。

去曾發展的公共住宅？「社會住宅短期實施方案」中提及，可以自社會住宅作為「出租住宅」之核心概念進行界定，而不用拘泥於「社會住宅」此一用語，故國內現有之出租國民住宅、平價住宅、老人住宅、原住民專案出租住宅、或公營出租住宅等，如有提供適當比例供經濟社會弱勢者居住，亦可歸類為廣義的社會住宅<sup>246</sup>。

惟應予釐清者係，「出售型國民住宅」於此並不能歸類為社會住宅。蓋社會住宅既為「公私部門所提供的非營利低收入出租住宅」，部分國民住宅可供「出售」，則與社會住宅「只租不售」之語境相悖<sup>247</sup>。質言之，國宅政策開放出售後，早已從「住宅去商品化」之定位，變質為「住宅商品化政策」<sup>248</sup>。

## 二、 主管機關

按住宅法第2條規定，社會住宅之中央主管機關為內政部，在地方為各直轄市、縣（市）政府。此外，為了提升行政效率並滿足推動社會住宅之專業性、公益性需求，2017年住宅法新增第8條規定，提供了設立住宅專責法人機構法源<sup>249</sup>，故主管機關於此得選擇設立「行政法人」辦理住宅相關業務。

按行政法人之制度目標係於行政科層體制外，建置具有獨立法人格之行政主體，以自主運作的組織體來完成行政任務，其享有較大的空間（人事、預算、經費、採購等事項鬆綁以提升效率），並藉由自我負責激發企業管理精神以提高競爭力<sup>250</sup>。住宅法第8條之增訂即係為了解決過去中央及地方政府受限於

<sup>246</sup> 內政部（2011），《社會住宅短期實施方案》（行政院100年6月16日院臺建字第1000098765號函核定），頁5。

<sup>247</sup> Ray Forrest（演講）、黎德星（譯）（2012），〈社會住宅：過去、現在和未來〉，《住宅學報》，21卷2期，頁92。

<sup>248</sup> 黎德星（2003），〈國家與市場？去商品化與住宅政策〉，《2003年中華民國住宅學會第十二屆年會論文集》，頁326。

<sup>249</sup> 立法理由中更進一步說明：「專責法人之組織態樣得為行政法人、財團法人、社團法人或機構等，由主管機關視需求設立，目前已有臺北市政府正進行成立「臺北市公共住宅公寓大廈管理維護股份有限公司」辦理公共住宅之經營管理，另新北市政府亦正進行成立行政法人「新北市居住服務中心」興辦社會住宅等設立住宅專責法人或機構之案例。」

<sup>250</sup> 林三欽（2010），〈行政法人作為行政組織改造之選項〉，台灣行政法學會（編），《行政組織

人力、預算及其他法令限制，導致效率較無法彰顯，尤其在國宅階段性任務完成後住宅單位逐步裁併，面對 20 萬戶社會住宅的政策壓力及人力缺口，設立專責機構有其必要性及急迫性，且其他鄰近國家如日本、韓國、香港等均以成立行政法人方式辦理推動住宅及都市更新政策<sup>251</sup>。隨後內政部在 2018 年成立「國家住宅及都市更新中心」（簡稱國家住都中心）行政法人，並訂有「國家住宅及都市更新中心設置條例」，其他地方政府為達成興辦社會住宅之政策目標，亦陸續設置住宅專責機構，如 2021 年分別成立「新北市住宅及都市更新中心」和及「桃園市社會住宅服務中心」。

惟值得注意者係，自從政策定調為將老人居住事項納入社會住宅辦理後，老人福利法於 2015 年修正第 4 條及第 5 條，將「中央主管機關掌理之老人住宅業務之規劃事項」及「直轄市、縣（市）主管機關掌理之老人住宅之興建、監督及輔導事項」刪除，同時於第 3 條增列住宅主管機關之權責為「主管供老人居住之社會住宅、購租屋協助之規劃及推動事項」；並將第 33 條「直轄市、縣（市）主管機關應推動適合老人安居之住宅」修正為「住宅主管機關應推動社會住宅，排除老人租屋障礙」。於此，住宅主管機關對於老人居住需求僅限於符合社會住宅條件者，老人住宅整體規劃其實已失去法源依據<sup>252</sup>。

### 三、 入住資格

按社會住宅作為讓居住弱勢群體獲取可負擔住宅之政策手段，依據住宅法第 4 條規定，各直轄縣市應保障至少百分之四十予該條所羅列之經濟或社會弱勢者<sup>253</sup>（弱勢戶），另應提供一定比率出租予未設籍當地且在該地區就學、就業

---

與人事法制之新發展》，頁 95-97，台北：元照。

<sup>251</sup> 王武聰（2020），〈從危老到都更—中央都市更新政策規劃歷程〉，《土木水利》，47 卷 5 期，頁 14-15。

<sup>252</sup> 立法院議題研析（2021），建構多元老人住宅政策之研析，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=210128>（最後瀏覽日：01/05/2022）。

<sup>253</sup> 住宅法第 4 條第 2 項：「前項經濟或社會弱勢者身分，指家庭總收入平均分配全家人口之金額及家庭財產，未超過主管機關公告之一定標準，且符合下列規定之一者：一、低收入戶或中低收入戶。二、特殊境遇家庭。三、育有未成年子女三人以上。四、於安置教養機構或寄養家

有居住需求者（一般戶），且社會住宅承租者均須符合「資產及所得上限」<sup>254</sup>。

而在租期方面，社會住宅為了促進資源輪轉，而設有「租期限制」（一般戶 6 年，弱勢戶 12 年），蓋社會住宅旨在提供弱勢「居住喘息」的機會<sup>255</sup>。

社會住宅入住資格規定素為人詬病者即係「弱勢戶比例過低」的問題。之所以社會住宅並非全數供作弱勢居住之理由，乃係為了避免弱勢過度集居的機構化與標籤化問題，且差異化租金之訂定亦有助財務自償效果的達成<sup>256</sup>。惟立法之初弱勢比例保障僅有「百分之十」，縱此一立法考量係基於達成「混居」，然在我國社會住宅存量尚不充足的現實下，恐將過度稀釋社會住宅之居住弱勢保障任務，而無法通過比例原則「必要性」之檢驗。論者甚而主張此一資源配置已經背離了社會住宅作為國家對弱勢者最後居住防護網之憲法生存照顧義務，亦不符合民生福利國應依人民需求的迫切性提供社會給付之「需求性原則」，更有悖於經社文公約適足住房權「保障弱勢優先原則（可接近性）<sup>257</sup>」之內涵<sup>258</sup>。系爭問題幾經檢討後，於 2021 年修法時弱勢戶比例已調升為「百分之四十」。

而社會住宅另一個經常被質疑的問題即係並未細膩規劃社宅之「可負擔基準」。目前社會住宅雖設定為「低於市價」，然因租金訂定尚未有制度性通則，且未考量家戶所得負擔能力之差異，對於居住弱勢而言仍然難以透過社會住宅取得減輕經濟負擔的居住機會，導致許多租金偏高的社會住宅難以順利出租而

---

庭結束安置無法返家，未滿二十五歲。五、六十五歲以上之老人。六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。七、身心障礙者。八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。九、原住民。十、災民。十一、遊民。十二、因懷孕或生育而遭遇困境之未成年人。十三、其他經主管機關認定者。」

<sup>254</sup> 住宅法第 25 條第 1 項：「社會住宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、一定財產標準以下之家庭或個人為限。」

<sup>255</sup> 林育如（2017），〈以「居住穩定」做為社會住宅建構居住安全網的開始〉，《社區發展季刊期》，158 期，頁 31。

<sup>256</sup> 花敬群（2011），〈從房子到服務輸送平台：社會住宅的現代合宜觀點〉，《中華民國建築學會會刊雜誌》，第 63 期，頁 35-37。

<sup>257</sup> 依據經社文公約第 4 號一般性意見第 8 點(e)，適足住房權之內涵包括「可接近性（Accessibility）」：必須考慮弱勢群體（例如老人、兒童、身心障礙者、末期患者、愛滋病患者等）的特殊需求，並且此一需求於制度安排上須優先進行考慮，以維護其尊嚴地生活。

<sup>258</sup> 李玉君，同前揭註 90，頁 9-10。

招致輿論詬病<sup>259</sup>。學者指出依據「需求性原則」社會給付應依給付受領人之個別化需求提供之，方符合實質平等精神，且根據經社文公約適足住房權「可負擔性原則」，應積極責成各地方政府依不同經濟條件設計「分級租金」制度，不得訂定「低於市價之齊一租金」便宜行事<sup>260</sup>。2021 年修法時為免各地方政府租金水準差異過鉅，遂規定中央主管機關應斟酌承租者所得狀況、負擔能力及市場行情，訂定「租金分級收費原則」<sup>261</sup>。

承上，社會住宅政策作為住宅商品化浪潮下，於住宅市場中面臨居住排除之弱勢者，由國家介入提供支持之社會福利給付，其制度設計與老人居住需求之間存在以下幾點扞格：

首先，「老人」作為一種具有普遍性特徵之社會福利照顧對象，在人口老化的社會下，累積了龐大的老人居住協助需求<sup>262</sup>，要以社會住宅完全覆蓋其需求，實為杯水車薪。「六十五歲以上老人」雖為住宅法第 4 條所列之弱勢身分之一，惟其尚須與該規定所羅列之其他經濟社會弱勢競爭百分之 40 的有限名額，形成「弱弱相殘」之現象。

而在僧多粥少的現實下，社會住宅入住資格設定有「所得上限」，其作為國家提供之公共住房照顧，主要目標群體為經濟貧困的居住弱勢者。然而，許多老人雖非經濟弱勢，但為居住弱勢。實務上即經常發生所得超過上限但因年齡歧視而求租碰壁的老人，無從獲得住宅法制度支援的案例<sup>263</sup>。蓋老人之所以會因年齡歧視而受到居住排除，除了經濟能力外，尚有健康條件的隱憂，甚至

<sup>259</sup> 林育如，同前揭註 255，頁 26。

<sup>260</sup> 李玉君，同前揭註 90，頁 10。

<sup>261</sup> 住宅法第 25 條第 3 項。

<sup>262</sup> 王增勇（2011），〈以住宅「社會化」對抗貧窮「污名化」〉，《台灣社會研究季刊》，第 81 期，頁 497-498。

<sup>263</sup> 「台北市配合內政部營建署於 2013 年所推出「愛心房東平台」政策，整合民間閒置房舍，透過租稅優惠等措施，獎勵房東租屋給弱勢族群；北市 66 歲賴伯伯近日因原租賃處違建將被拆除，但因高齡找房受挫，在崔媽媽基金會透過愛心房東平台媒合成功後，才被北市因賴伯伯個人存款超過 15 萬元規定上限而退件。最後，經崔媽媽基金會協調後，房東放棄租稅等優惠，才使賴伯伯在違建拆屋大限前 7 天找到落腳處。」，李玉君，同前揭註 90，頁 12。

「老」的外觀表徵本身即足以連結至負面刻板印象<sup>264</sup>。

惟在我國過去國民住宅受益群體錯置的陰影下，衡諸社會住宅資源尚無法滿足所有貧困居住弱勢者的現況，對於這群普遍居住不適宜、但非經濟貧困之老人，是否適合開放所得要件限制，以社會住宅為政策手段擴張照顧版圖，似不無疑問。蓋對於這群老人而言，其需求反而不一定同於社會住宅的主要受眾，旨在獲得「低於市價」的租屋，而是希望能在「機構」之外，選擇一個硬體及軟體皆友善高齡的住房。然而，目前社會住宅提供無障礙房型的比例仍少<sup>265</sup>，蓋無障礙設計將提高營建成本，較難符合「低於市價租金」的營利限制要求；且對於非老人、障礙者的其他社會住宅租住對象而言，「無障礙設計」反而可能造成其生活上的不便利。

再者，為促進資源輪轉，社會住宅設有租期上限（一般戶 6 年，弱勢戶 12 年）。蓋社會住宅旨在提供弱勢「居住喘息」機會，使其得利用入住社會住宅階段，提升經濟與累積資產、達到居住自律與自立、進而重建其社會關係。惟對於老人此類「絕對弱勢」而言，其弱勢條件無法改善，甚至會隨著時間而愈加弱勢，而不具備離開社會住宅的條件，但目前政府在政策制度上卻未有回應<sup>266</sup>。

綜上，政府雖謂將老人居住需求納入社會住宅做整體規劃，實則過去老人住宅所欲回應的需求及政策企圖，在現行住宅法的規範中其實是消失的，這些老人的居住需求並沒有被制度看見以及納入政策考量。惟如前所述，對於此一規範漏洞，究竟應擴張社會住宅照顧對象進行覆蓋，抑或應另闢社會住宅以外的政策途徑，則仍待分析與論辯。

<sup>264</sup> 張偉瑜、徐志維（2017），〈從年齡歧視談年長者社區居住權益〉，《社區發展季刊》，158 期，頁 177-178。

<sup>265</sup> 林育如，同前揭註 255，頁 28。

<sup>266</sup> 林育如，同前揭註 255，頁 31。

## 四、獎勵優惠

### (一) 社會住宅興辦

依住宅法第 19 條規定，社會住宅得由「主管機關興辦」或「民間興辦」，以下針對這兩種推動模式分別進行討論。



#### 1. 主管機關為興辦主體

依據住宅法第 19 條第 1 項，主管機關得依下列方式興辦社會住宅：

「

- 一、新建<sup>267</sup>。
- 二、利用公有建築物及其基地興辦<sup>268</sup>。
- 三、接受捐贈。
- 四、購買建築物。
- 五、主管機關承租民間住宅並轉租及代為管理<sup>269</sup>（即包租代管，不適用政府採購法規定<sup>270</sup>）
- 六、獎勵、輔導或補助第五十二條第二項租屋服務事業承租民間住宅並轉租及代為管理，或媒合承、出租雙方及代為管理<sup>271</sup>（即包租代管，不適用政府採購法規定）

---

<sup>267</sup> 住宅法第 20 條：「主管機關新建社會住宅之方式如下：一、直接興建。二、合建分屋。三、以公有土地設定地上權予民間合作興建。四、以公有土地或建築物參與都市更新分回建築物及其基地。五、其他經中央主管機關認定者。」

<sup>268</sup> 目前已有公有土地參與都市更新或聯合開發後分回之房地提供做為社會住宅之案件，公有建築物並包含新成屋及既有建物。

<sup>269</sup> 為獎勵民間釋出空屋，減輕新建社會住宅之土地取得及財務壓力，爰增訂第一項第五款政府承租民間住宅，以政府為出租人。

<sup>270</sup> 住宅法第 19 條第 3 項。其理由係為免政府採購時程冗長，難以吸引住宅所有權人參與，故承租及代為管理者不適用政府採購法規定。

<sup>271</sup> 考量第一項第五款方式興辦，得依第八條設立或委託專責法人或機構辦理，惟在該專責法人或機構尚未成立前，囿於主管機關現有人力、資源有限，及善用民間現有資源，爰新增第一項第六款獎勵、輔導或補助租屋服務事業以包租代管（以業者承租民間住宅並轉租）或代租代管方式辦理，以利執行，並進而引導及扶植租賃服務產業之發展。

七、辦理土地變更及容積獎勵之捐贈<sup>272</sup>。

八、其他經中央主管機關認定之方式。」

住宅法立法之初，「社會住宅之興辦」本為地方政府之權責，於 2017 年修法時將「社會住宅之興辦」亦列為中央政府（內政部）之權責之一，以利制定住宅政策及推動住宅建設。而為了鼓勵主管機關興辦社會住宅，排除主管機關興辦社會住宅之障礙，住宅法制上提供相關支援，詳見下表：



表 3-4 主管機關興辦社會住宅之制度協助

| 項目   | 具體內容   |
|------|--|
| 用地取得 | 依據住宅法第 21 條，主管機關興辦社會住宅需用公有非公用土地或建築物得辦理撥用，除無償撥用者外，屬應有償撥用者得採租用方式辦理（興建期間之租金得免予計收），考量管理機關已有帳面上之財務損失，故租用期間之地價稅及房屋稅，由主管機關繳納，惟使用國有土地或建築物衍生之收益無庸繳回國庫。興辦社會住宅所需土地因整體規劃使用之需要，得與鄰地交換分合；鄰地為私有者，其交換分合不受土地法第一百零四條及第一百零七條關於優先承購權之限制。                 |
| 融資協助 | 2017 年核定「成立社會住宅融資服務平臺方案」，本平臺之服務定位為仲介方，以本國銀行為貸款方，地方政府為借款方，依據各地方政府之社會住宅計畫所需融資總額度及預算編列情形，本平臺據以徵詢本國銀行之貸款意願，媒合地方政府辦理借款。藉由本平臺之規劃，縮短地方政府洽談融資銀行之行政程序，且透過利率比價模式，增加資訊流通性，有效降低融資利率 <sup>273</sup> 。   |
| 補助   | <ol style="list-style-type: none"> <li>為補助地方政府社會住宅先期規劃費，由各地方政府勘選合適地點後，提案向中央政府爭取補助<sup>274</sup>。</li> <li>「社會住宅興辦計畫」將社會住宅中長期推動方案補助地方政府工程費及用地有償撥用費調整為補助地方政府興辦社會住宅興建及修繕期間融資利息，及營運期間非自償性經費（但已獲土地或工程費補助者不得申請之）<sup>275</sup>。</li> </ol> |

<sup>272</sup> 目前部分地方政府（新北市、桃園市、臺中市）為多元取得社會住宅，於其都市計畫施行細則、自治條例等內容明定社會住宅獎勵相關規定，以取得捐贈之社會住宅。申言之，政府經常透過第 7 款之方式，依都市計畫法及非都市土地容許使用項目、條件及程序，透過土地變更供作社會福利設施之用；或是依循都市更新條例，將分回的土地及建築物用於社會住宅之興辦。

<sup>273</sup> 行政院 106 年 3 月 13 日核定暨內政部 106 年 8 月 17 日及 108 年 8 月 28 日修正之「成立社會住宅融資服務平臺方案」。

<sup>274</sup> 內政部（2021），《社會住宅興辦計畫（第一次修正核定）》，頁 36。內政部社會住宅興辦計畫先期規劃費申請補助作業須知。

<sup>275</sup> 內政部，同前揭註 274，頁 33-36。內政部社會住宅興辦計畫融資利息及非自償性經費申請補助作業須知。

3. 補助地方政府業務推動費<sup>276</sup>。

(資料來源：本文自行整理)

此外，於國家住都中心成立以後，內政部以 108 年 7 月 5 日台內營字第 1080811108 號函釋，依住宅法第 8 條或國家住宅及都市更新中心設置條例第 3 條第 7 款規定，經主管機關委託或監督機關（即內政部）指示行政法人興辦社會住宅，內政部得依住宅法第 19 條第 1 項第 8 款規定認定此屬主管機關興辦社會住宅方式之一，並得準用住宅法第 19 條第 1 項、第 20 條至第 22 條、第 24 條、第 33 條第 1 項、第 34 條第 1 項、第 35 條第 1 項、第 36 條第 1 項及第 58 條規定，詳如下表 3-5：

表 3-5 國家住都中心興辦社會住宅之制度協助

| 具體內容 |  |
|------|--|
| 用地取得 | 1. 由土地管理機關依據國家住宅及都市更新中心設置條例第 27 條第 3 項規定 <sup>277</sup> ，將土地捐贈予住都中心。<br>2. 依據住宅法第 21 條，主管機關興辦社會住宅需用公有非公用土地或建築物得辦理撥用，除無償撥用者外，屬應有償撥用者得採租用方式辦理。   |
| 融資協助 | 住都中心規劃自行或受本部指示興辦社會住宅，經金融監督管理委員會函示，本國銀行對該中心之債權得適用 20% 之風險權數(同地方政府適用之風險權數)，該中心興辦社會住宅融資需求比照地方政府納入平臺統一向本國銀行詢價及協助媒合辦理借款；另依財政部國庫署函，住都中心係行政法人，所舉債債務非屬公共債務法適用及中央公共債務管理委員會審議範圍 <sup>278</sup> 。   |
| 補助   | 為提高現有資源效益，內政部將中央興辦社會住宅需全額支應工程費及用地有償撥用費方式，調整為指示住都中心辦理，再比照補助地方政府土地租金、融資利息、非自償性經費及業務推動費方式，由內政部捐助住都中心，住都中心興辦社會住宅所需經費比照補助地方政府標準。住都中心所需經費除租金收入外，尚需自籌財源，惟比照補助地方政府標準支應後，仍需自籌實際發包成本高於編列標準之差額；由於住都中心並無地方政府有稅收挹注固定人事成本及經費，仍需比照地方政府支付業務推動費，至 |

<sup>276</sup> 內政部，同前揭註 274，頁 36。

<sup>277</sup> 國家住宅及都市更新中心設置條例第 27 條第 3 項：「本中心設立後因受託辦理社會住宅業務之需要，得由政府機關捐贈公有不動產。但不需使用時，應歸還原捐贈機關，不得任意處分。」

<sup>278</sup> 內政部，同前揭註 274，頁 33。

於超出部分則由住都中心自行負擔<sup>279</sup>。

(資料來源：本文自行整理)

## 2. 民間為興辦主體

依住宅法第 19 條第 2 項規定，社會住宅亦得由民間依下列方式興辦：

「

一、新建。

二、增建、改建、修建、修繕同一宗建築基地之既有建築物<sup>280</sup>。

三、購買建築物<sup>281</sup>。

四、承租民間住宅並轉租及代為管理<sup>282</sup>（即包租代管）。

五、其他經中央主管機關認定之方式。」

為了獎勵民間業者參與社會住宅之興辦，住宅法提供了相關獎勵優惠措施：

表 3-6 民間興辦社會住宅之制度協助

| 項目   | 具體內容  |
|------|---|
| 用地取得 | 1. 民間興辦之社會住宅係以新建建築物辦理者，其建築基地應符合下列規定之一：一、在實施都市計畫地區達五百平方公尺以上，且依都市計畫規定容積核算總樓地板面積達六百平方公尺以上。二、在非都市土地甲種建築用地及乙種建築用地達五百平方公尺以上。三、在非都市土地丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地達一千平方公尺以上。<br>2. 民間興辦之社會住宅，需用公有土地或建築物時，得由公產管理機關以出租、設定地上權提供使用，並予優惠（詳參「民間興辦社會住宅使用公有不動產之出租及設定地上權優惠辦法」），不受國有財產法第二十八條「公用財產不得處分及收益」之限制。民間需用基地內夾雜零星或狹小公有土地時，應由出售公有土地機關依讓售當期公告土地現值辦理讓售。 |
| 融資   | 主管機關得視新建、購買、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金   |

<sup>279</sup> 內政部，同前揭註 274，頁 40-41。

<sup>280</sup> 為避免民間興辦之社會住宅過於零散，直轄市、縣（市）主管機關不易執行監督管理，爰第二項第二款增建、改建、修建、修繕既有建築物應以同一宗建築基地為之。

<sup>281</sup> 例如伊甸基金會為照顧弱勢族群，購買臺南市大林國宅出租予照顧對象。

<sup>282</sup> 為獎勵民間釋出空屋，減輕新建社會住宅之土地取得及財務壓力，鼓勵社會企業申辦承租民間住宅，以業者為出租人，得作為社會住宅取得方式之一。

|      |  |
|------|--|
| 協助   | 融通之必要，自行或協助民間向中長期資金主管機關申請提供中長期資金。  |
| 租稅優惠 | 1. 社會住宅於興辦期間，直轄市、縣（市）政府應課徵之地價稅及房屋稅，得予適當減免。<br>2. 社會住宅營運期間作為居住、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園使用之租金收入，免徵營業稅。 |
| 補貼   | 主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建、修繕或購買社會住宅貸款利息、部分建設費用、營運管理費用或其他費用。   |

（資料來源：本文自行整理）

惟有疑問者係，民間參與興辦社會住宅是否有促參法之適用？若有適用，針對此一規範競合情形，應優先適用住宅法或促參法？

針對第一個問題，過去曾有所爭議，蓋當時促參法第3條第1項第5款所稱之「社會福利設施」並未明文社會住宅屬之<sup>283</sup>，而產生社會住宅得否適用促參法之疑義<sup>284</sup>，甚而主管機關當時必須透過促參法施行細則第29條<sup>285</sup>「專案認定」之方式，以解決社會住宅適用促參法推辦之法規適用疑義<sup>286</sup>。惟此一爭議於2014年促參法施行細則修正後明文將社會住宅納為「社會福利設施」類型之一後已解決<sup>287</sup>；此外更於2019年時修正「促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍」，增訂使用土地面積達0.5公頃以上或總樓地板面積達5,000平方公尺以上之社會住宅為重大公共建設範圍，而得享有促參法重大公共建設之「五年免徵營利事業所得稅」、「投資支出之營利事業所得稅抵減」、「進口機具設備之關稅優惠」、「地價稅、房屋稅及契稅之減免」、「營利事業投資股票應納所得稅

<sup>283</sup> 2000年促參法施行細則第8條：「本法第三條第一項第五款所稱社會福利設施，指下列各項設施：一、依法核准設置之殯葬設施。二、其他經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施。」

<sup>284</sup> 張育瑞（2012），《民間參與高齡者住宅設施政策及法令之研究》，頁80，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文。

<sup>285</sup> 2000年促參法施行細則第20條：「本法第三條第一項所稱各項公共建設，其認定如有疑義，由主管機關會商中央目的事業主管機關認定之。」

<sup>286</sup> 中華民國專業者都市改革組織(2015)，《鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究》，頁19。

<sup>287</sup> 現行促參法施行細則第9條第1項：「本法第三條第一項第五款所稱社會福利設施，指下列各項設施：一、依法核准設置之殯葬設施。但不包括公墓及骨灰（骸）存放設施。二、依法核准興辦之社會住宅。三、依法核准籌設之長期照顧服務機構及其設施。四、經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施。」

之抵減」等五大租稅優惠<sup>288</sup>。

而針對第二個問題，由於住宅法獎勵民間興辦社會住宅與促參法獎勵民間公共建設之優惠措施有諸多類似規定（詳見本章附表一），就規範重疊之部分促參法是否將排除住宅法之適用有所疑義<sup>289</sup>，對此財政部 106.08.03.台財促字第 10625517010 號函<sup>290</sup>指出，若主辦機關就「依法核准興辦之社會住宅」依促參法第 42 條政府規劃或第 46 條民間自行規劃申請參與，並提供土地、設施，且民間參與方式符合促參法第 8 條規定（如 BOT、BTO、ROT、OT 等）者，適用促參法辦理，如採其他方式興辦者則適用住宅法，並就公有土地收益處分收入之解繳等事宜，由於促參法未有規範，依促參法第 2 條意旨適用其他有關法律之規定。而內政部 106.8.17 台內營字第 1060812276 號函<sup>291</sup>則立基於上開解釋意

<sup>288</sup> 民國 108 年 06 月 10 日台財促字第 10825513790 號公告「促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍」。

<sup>289</sup> 張育瑞，同前揭註 284，頁 81-85。

<sup>290</sup> 財政部 106.08.03.台財促字第 10625517010 號函：「主旨：所詢依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）興辦社會住宅疑義，復請查照。說明：一、復貴府 106 年 7 月 24 日府授都住企字第 1060151699 號函。二、促參法第 3 條規定，該法所稱公共建設，指交通建設、社會福利設施等供公眾使用且促進公共利益之建設。促參法施行細則第 9 條第 1 項第 2 款規定，依法核准興辦之社會住宅為促參法第 3 條第 1 項第 5 款所稱社會福利設施。三、本部 103 年 3 月 19 日「民間參與公共建設投資平台第 25 次推動會議－推動民間參與興辦社會住宅相關議題探討」會議結論一（詳附件）略以，政府興辦之社會住宅如係依促參法第 42 條由政府規劃或第 46 條由民間自行規劃提案，並由政府以設定地上權方式提供公有土地且民間參與方式符合促參法第 8 條規定（如 BOT、BTO、ROT 等）者，適用促參法；如採其他方式興辦者，適用住宅法。四、綜上，主辦機關就「依法核准興辦之社會住宅」依促參法第 42 條政府規劃或第 46 條民間自行規劃申請參與，並提供土地、設施，且民間參與方式符合促參法第 8 條規定（如 BOT、BTO、ROT、OT 等）者，適用促參法辦理。另查促參法就公有土地收益處分收入之解繳等事宜，未有規範，依促參法第 2 條「促進民間參與公共建設，依本法之規定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定」規定，適用其他有關法律之規定。」

<sup>291</sup> 內政部 106.8.17 台內營字第 1060812276 號函：「說明：一、復貴府 106 年 7 月 24 日府授都住企字第 1060151699 號函。二、查住宅法第 19 條第 1 項第 1 款規定略以：「主管機關得依下列方式興辦社會住宅：一、新建。……」，同法第 20 條第 3 款規定略以：「主管機關新建社會住宅之方式如下：三、以公有土地設定地上權予民間合作興建。……」，同法第 21 條第 2 項規定：「主管機關依本法興辦社會住宅使用國有土地或建築物衍生之收益，得作為社會住宅興辦費用，不受國有財產法第七條規定之限制。」，合先敘明。三、有關依促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）提供民間興辦社會住宅應認屬住宅法之「政府興辦」或「民間興辦」1 節，依促參法第 42 條由政府規劃並由政府以設定地上權方式提供公有土地且民間參與方式符合促參法第 8 條規定（如 BOT、BTO、ROT 等）者，因其係由政府發起公開招商，爰係屬政府興辦社會住宅，屬住宅法第 20 條第 3 款所規定以公有土地設定地上權予民間合作興建之社會住宅。四、有關依促參法第 15 條規定申撥國有土地興辦社會住宅，可否依住宅法第 21 條規定排除適用國有財產法第 7 條收益解繳國庫規定 1 節，查財政部 106 年 8 月 3 日台財促字第 10625517010 號函（正本諒達）略以：「……另查促參法就公有土地收益處分收入之解繳等事宜，未有規範，依促

旨，進一步釋明如係依促參法第 42 條由政府規劃並由政府以設定地上權方式提供公有土地且民間參與方式符合促參法第 8 條規定（如 BOT、BTO、ROT 等）者，為「政府興辦社會住宅」，屬住宅法第 20 條第 3 款所規定以公有土地設定地上權予民間合作興建之社會住宅，並若依促參法第 15 條規定申撥國有土地興辦社會住宅，由於促參法未規定公有土地收益處分收入之解繳等事宜，故應依住宅法第 21 條規定排除適用國有財產法第 7 條收益解繳國庫規定。

## （二）包租代管

除了上述針對民間參與社會住宅提供之獎勵優惠外，住宅法及相關規定為促進包租代管政策之推動，分別就「包租」及「代管」提供租屋服務事業者、住宅所有權人、承租人一定程度之獎勵優惠，以建立誘因提高三方角色利用包租代管政策之動機與意願。

表 3-7 包租代管之獎勵優惠

| 對象     | 「包租」獎勵內容   | 「代管」獎勵內容   |
|--------|--|--|
| 租屋服務事業 | <ol style="list-style-type: none"> <li>主管機關得獎勵「租屋服務事業」推動「包租」：補助業者「開發費」及「包管費」。</li> <li>租屋服務費用免徵營業稅。</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>主管機關得獎勵「租屋服務事業」推動「代管」：補助業者「媒合費」及「代管費」。</li> <li>租屋服務費用免徵營業稅。</li> </ol>   |
| 住宅所有權人 | <ol style="list-style-type: none"> <li>住宅所有權人將其住宅供作包租代管之房源，得減徵租金所得稅：住宅出租期間所獲租金收入免納綜合所得稅（每屋每月免稅額度不得超過一萬五千元）；其必要損耗及費用之減除如未能提具確實證據者，依應課稅租金收入之百分之六十計算。</li> <li>住宅出租修繕費獎勵。</li> <li>居家安全險由中央全額補</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>住宅所有權人將其住宅供作包租代管之房源，得減徵租金所得稅：住宅出租期間所獲租金收入免納綜合所得稅（每屋每月免稅額度不得超過一萬五千元）；其必要損耗及費用之減除如未能提具確實證據者，依應課稅租金收入之百分之六十計算。</li> <li>住宅出租修繕費獎勵。</li> <li>居家安全險由中央全額補助。</li> </ol> |

參法第 2 條『促進民間參與公共建設，依本法之規定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定』規定，適用其他有關法律之規定，爰此，貴府依促參法第 15 條規定申撥國有土地興辦之社會住宅，適用住宅法第 21 條規定。」

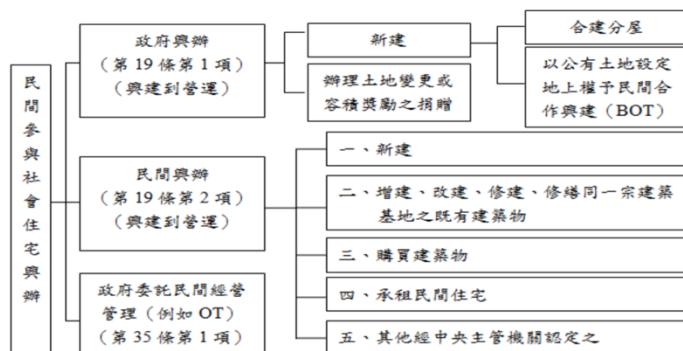
|     |  |  |
|-----|--|--|
|     | <p>助。</p> <p>4. 租賃契約資料不得作為查核該住宅所有權人租賃所得之依據。</p>  | <p>4. 租賃契約資料不得作為查核該住宅所有權人租賃所得之依據。</p>  |
| 承租人 | <p>1. 主管機關得給予入住者租金補助。<u>包租案以市場租金 8 折承租外</u>，第 1 類弱勢戶政府提供簽約租金 12.5%、第 2 類弱勢戶提供簽約租金 37.5% 租金差額補助。</p> <p>2. 公證費用由政府補助。</p> | <p>1. 代租代管提供房客因緊急事由，致生活陷於困境，經直轄市、縣(市)主管機關或住都中心會同社福主管機關評估認定無力支付租金者，且簽訂還款計畫後，得代為墊付租金(最多不得超過 3 個月，並以 1 次為限)，至於對於未依還款計畫積欠墊付租金之房客，應先由業者代為催收。</p> <p>2. 主管機關得給予入住者租金補助。<u>代管案以市場租金 9 折承租外</u>，第 1 類弱勢戶政府提供簽約租金 22.5%、第 2 類弱勢戶政府提供簽約租金 44.5% 租金差額補助。</p> <p>3. 公證費用由政府補助。</p> |

(資料來源：本文自行整理)

## 五、監督管理

首先應予釐清者係，民間參與興辦社會住宅，除了自為興辦主體外，亦可參與政府興辦之社會住宅、或受委託經營政府興辦之社會住宅。

圖 3-1 民間參與興辦社會住宅模式



(資料來源：內政部營建署 (2019)，〈民間參與社會住宅興辦說明〉)

按若係民間為社會住宅興辦主體，依住宅法第 27 條規定，應檢具申請書、興辦事業計畫及有關文件，向興辦所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出申請<sup>292</sup>；並依此授權訂有「民間興辦社會住宅申請審查辦法」，對於社會住宅之營運乃採取「核准制」<sup>293</sup>，且於建物登記時須註記為社會住宅<sup>294</sup>。

再者，依住宅法第 32 條規定，如民間興辦社會住宅因故無法繼續營運，社會住宅經營者對於其入住之經濟或社會弱勢者，應即予以適當之安置，必要時主管機關得予接管。並依據系爭規定授權訂有「政府接管民間興辦社會住宅辦法」，更為詳盡地規範接管之實施程序、期限與受接管社會住宅之經營權、財產管理權之限制及補助協助安置等事項之辦法。此外，如社會住宅經營者違反第 32 條規定，住宅法第 57 條規定訂有罰則。

若民間係受政府委託經營管理社會住宅，依住宅法第 37 條，主管機關應自行或委託機關（構）、學校、團體對社會住宅之經營管理者進行輔導、監督及定期評鑑；評鑑結果應公告周知；經評鑑優良者，應予獎勵。依此並訂有「社會住宅經營管理者評鑑及獎勵辦法」，規範評鑑項目、評鑑結果、及相關獎勵。

## 六、 服務輸送

針對社會住宅之營運管理，依住宅法第 35 條規定，主管機關興辦之社會住宅，得自行或委託經營管理。此外，參考國外經營社會住宅之實際經驗，非營

---

<sup>292</sup> 住宅法第 27 條：「民間興辦社會住宅，應檢具申請書、興辦事業計畫及有關文件，向興辦所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出申請。直轄市、縣（市）主管機關受理前項申請，對申請資料不全者，應一次通知限期補正；屆期不補正或不符規定者，駁回其申請。直轄市、縣（市）主管機關審查社會住宅申請興辦案件，得邀請相關機關或學者、專家，以合議制方式辦理；經審查符合規定者，應核准其申請。直轄市、縣（市）主管機關應於受理申請之日起九十日內完成審查；必要時，得延長六十日。第一項至第三項申請興辦應備文件、審查事項、核准、撤銷或廢止核准、事業計畫之內容、變更原核定目的之處理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

<sup>293</sup> 民間興辦社會住宅申請審查辦法第 5 條。

<sup>294</sup> 住宅法第 31 條第 1 項：「民間興辦之社會住宅，應由直轄市、縣（市）主管機關囑託地政機關，於建物登記簿標示部其他登記事項欄註記社會住宅。但採第十九條第二項第四款興辦方式者，不在此限。」

利團體等私法人得承租公有社會住宅經營管理，再轉租予弱勢族群，俾利有效運用社會住宅資源，爰增訂第二項規定開放「非營利私法人」承租公有社會住宅，並定明其轉租之對象以住宅法第 4 條規定者為限。



再者，為增進社會住宅所在地區公共服務品質，強化社會住宅作為「公共社會福利資源」以及建立對弱勢家戶多元照顧的社會福利整合服務體系之制度功能<sup>295</sup>，住宅法第 33 條遂規定社會住宅應保留一定空間供作社會福利服務或其他必要附屬設施之用<sup>296</sup>。並為使入住社會住宅之經濟或社會弱勢者，如老人、身心障礙者等獲得妥適之照顧，住宅法第 34 條爰規定社會住宅應考量其租住對象之身心狀況、家庭組成及其他必要條件，提供適宜設施或設備以及必要之社會福利服務<sup>297</sup>，並依此訂有「社會住宅設施設備及社會福利服務協助項目規定」。

此外，參酌老人福利法第 18 條「社區式服務」之精神，住宅法第 36 條遂規定社會住宅之經營管理，得視實際需要，自行或委託物業管理及相關服務業，提供文康休閒活動、社區參與活動、餐飲服務、適當轉介服務、其他依入住者需求提供或協助引進之服務，惟如涉及其他行業專業法規規定為特許行業時，應由受委託經營管理者以契約約定，委託經領有各該目的事業法規許可之業者辦理。

為彰顯社會住宅「連結社會福利」之特色與性格，「社會住宅興辦計畫」乃將「建立社會福利輸送機制」項目將衛福部列為主辦機關<sup>298</sup>，由其督請地方政府建置區域型家庭（社會）福利服務中心或分站駐點服務，或由社會福利部門

---

<sup>295</sup> 林育如，同前揭註 255，頁 29。

<sup>296</sup> 住宅法第 33 條：「為增進社會住宅所在地區公共服務品質，主管機關或民間興辦之社會住宅，應保留一定空間供作社會福利服務、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園、青年創業空間、社區活動、文康休閒活動、商業活動、餐飲服務或其他必要附屬設施之用。前項必要附屬設施之項目及規模，由中央主管機關公告之，並刊登政府公報。」

<sup>297</sup> 住宅法第 34 條：「主管機關或民間興辦之社會住宅，應考量其租住對象之身心狀況、家庭組成及其他必要條件，提供適宜之設施或設備，及必要之社會福利服務。前項設施、設備及社會福利服務協助之項目，由中央主管機關定之。」

<sup>298</sup> 內政部，同前揭註 274，頁 48。

主動與物業管理單位建利支援合作平台，以協助經濟或社會弱勢者能即時獲得適切之福利服務；並優先將長照十年 2.0、幼兒托育、身心障礙者社區式服務導入社會住宅，同步對住宅內、外部居民提供服務，讓青年安心就業，老人及幼兒獲得在地照顧，創造社區嶄新價值<sup>299</sup>。

而從上述規範可以觀察到，住宅法第 33 條規範用語上係採「應」，強調社會住宅中社會福利服務或其他必要附屬設施之「空間保留」，而住宅法第 36 條的規範用語則係「得」，讓經營管理者可以自由決定是否結合其他福利服務，自兩種不同規範模式為體系性的理解，或可得出社會住宅的福利輸送模式相較於在住宅經營管理之內部關係中確保一定之服務，更為側重透過與社福設施併設，從外部關係連結福利服務之模式。

目前我國於社會住宅中推動社會福利輸送之模式，約略可以分為「設施型」與「方案型」。「設施型」係於社會住宅住宅規劃設計階段，即開始盤點各類福利資源需求，以爭取佈建多元之設施與據點，並有效解決服務空間合適性之問題，目前進駐社會住宅之社會福利設施多由政府委託民間單位經營與提供服務，諸些社會福利設施除了對內供社宅居民使用，亦對外提供予社區居民利用，透過社宅與社福設施之結合使其成為「社區照顧」之據點。「方案型」則可分為政府委辦與民間自辦<sup>300</sup>兩種服務模式，透過社會福利服務進駐社會住宅，服務方案除了對住戶個案提供關懷協助亦將擴及支援住戶在社會住宅中與社區的連結建立，透過「陪伴與培力」的重視，並進一步結合社區工作，促進鄰里參與社區照顧<sup>301</sup>。

<sup>299</sup> 內政部，同前揭註 274，頁 38。

<sup>300</sup> 住宅法第 35 條第 2 項：「非營利私法人得租用公有社會住宅經營管理，其轉租對象應以第四條所定經濟或社會弱勢者為限。」其立法理由為：「考國外經營社會住宅之實際經驗，非營利團體等私法人得承租公有社會住宅經營管理，再轉租予弱勢族群，俾利有效運用社會住宅資源，爰增訂第二項規定開放非營利私法人承租公有社會住宅，並定明其轉租之對象。」

<sup>301</sup> 林育如（11/23/2020），〈社會住宅不只是提供住所，導入「社會福利服務」才是關鍵〉，《聯合報》，<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4882746>（最後瀏覽日：01/05/2022）。

表 3-8 現階段台灣社會住宅「社會福利設施」設置一覽表

| 地區  | 社會住宅      | 社會福利設施                                  |
|-----|-----------|---|
| 台北市 | 健康社宅      | 老人服務暨日間照顧中心、托嬰中心                        |
|     | 興隆社宅 D2 區 | 老人日間照顧中心、身障會所、身障作業設施、身障機構、身障團體家庭、托嬰中心   |
|     | 萬華青年社宅一期  | 托嬰中心                                    |
|     | 南港東明社宅    | 身障機構、托嬰中心、住宿型長照機構                       |
| 新北市 | 中和秀峰社宅    | 公共托育中心                                  |
|     | 新莊新豐社宅    | 公共托育中心、公共托老中心、小作所                       |
|     | 板橋府中社宅    | 長照 C 級服務據點（銀光咖啡館）                       |
|     | 林口社宅      | 非營利幼兒園、銀光咖啡暨照管中心、身障社區日間作業設施、身障者成人日間照護機構 |
| 桃園市 | 中路二號社宅    | 公共托嬰中心                                  |
| 台中市 | 豐原安康社宅    | C 級巷弄長照站                                |
|     | 大里光正社宅    | 健康關懷點（C 級巷弄長照站）                         |

（資料來源：林育如（2020），〈社會住宅不只是提供住所，導入「社會福利服務」才是關鍵〉，<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4882746>。）

表 3-9 現階段台灣社會住宅「社會福利服務」進駐一覽表

| 社會住宅      | 社會福利服務/政府委辦方案、民間自辦服務   |
|-----------|--|
| 興隆社宅 2 區  | 平宅低收入戶居住輔導自立方案（愛鄰社區服務協會承辦）   |
| 台北市得力住宅   | 離院少年居住自立方案（善牧基金會承辦）  |
| 新北市永和秀朗社宅 | 受暴婦女住宅（勵馨基金會承辦）  |
| 新北市林口社宅   | 民間單位承租進駐社會住宅，設有向日葵小屋、二手物資中心、弱勢婦女就業服務、婦幼安置（勵馨基金會）、弱勢家庭學童課後照顧（麥子園愛慈協會）、關懷長者服務（無子西瓜基金會）、兒少安置類家庭服務（基督教芥菜種會承辦）、雙老家園（自閉症權益促進會） |
| 台中市豐原安康社宅 | 社會服務站 好鄰安康店（伊甸基金會）   |

（資料來源：林育如（2020），〈社會住宅不只是提供住所，導入「社會福利服務」才是關鍵〉，<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4882746>。）

可以觀察到我國在實踐上，「設施型」較「方案型」更為普遍，可謂我國目

前仍較強調設置社會福利設施機構，而較少引導社區型之福利服務，此或與上述住宅法較強調社會福利設施空間保留之規範模式有關。論者指出，應賦予社會住宅所連結之社會福利更全面性之積極意涵，按社宅在「租期限制」下作為居住弱勢過渡性之支持措施，社會福利更應強調「支持與培力」系統的建立，並應加入「社區工作」，讓社宅成為破除弱勢標籤與刻板印象的契機。而為了更強化社會住宅居住以外的功能性意義，在具體策略安排上應讓「住宅管理」與「社會福利提供」兩者脫鉤（輔管分離），賦予社會福利專業角色。再者，應將社會住宅納入「社會安全網」架構，使「住宅」成為跨體系的合作資源之一，亦即更強調「社區」的尺度並落實前端預防工作。更應積極發揮住宅法第 35 條第 2 項「專案招租」模式，促進民間社福專業「主動」帶著資源參與社會住宅政策<sup>302</sup>。藉此，社會住宅政策創造了社會福利服務價值多元化的可能，透過「社福」與「住宅」的緊密結合，讓社會福利不再往往是善後的工作，而可以主動從「居住」的角度與場域出擊，成為弱勢者堅強的居住後盾。

值得注意的係住宅法第 38 條規定了終止租約的幾種態樣<sup>303</sup>。論者指出經濟弱勢戶常因多重而複雜的財務因素影響繳租的穩定性，但當這些被遷出的欠租戶帶著相同的問題回到租屋市場，租金負擔變重將更加惡化其經濟狀況，最後仍須再度仰賴社福救助體系介入協助<sup>304</sup>。社會住宅為維持一定的居住水準而訂定較嚴格之社區規範，然而弱勢家戶過去少有這樣的居住條件，而違規者的行為又多因其弱勢條件影響，當問題未被了解或解決時再次回到租屋市場，恐將加深房東對於弱勢家戶的偏見，故住宅管理單位應透過與社福單位合作，將問

<sup>302</sup> 林育如，同前揭註 255，頁 25-28。

<sup>303</sup> 住宅法第 38 條：「社會住宅之承租人有下列情形之一者，經營管理者得隨時終止租約收回住宅：一、已不符承租社會住宅之資格。二、將住宅部分或全部轉租或借予他人居住。三、改建、增建、搭蓋違建、改變住宅原狀或變更為居住以外之使用。四、其他違反租約中得終止租約收回住宅之規定。承租人因前項情形由經營管理者收回住宅，續因緊急事件致生活陷於困境者，經營管理者應通報社政主管機關協助之。」

<sup>304</sup> 林育如，同前揭註 255，頁 28。

題行為作為發覺弱勢特殊需求的契機，調整管理介入的方式<sup>305</sup>。



## 第二項 推動情形

承如前述，我國於住宅法制定以後，老人住宅亦納為社會住宅之一環，而我國社會住宅之興辦乃係以「多元興辦模式」為原則，惟目前仍無民間依住宅法第 19 條第 2 項興辦之社會住宅案例。不過近年來政府因開始重視高齡居住議題，而開始嘗試在住宅法的框架下，推動主題式的「銀髮友善住宅」、以及「長者換居」制度。以下將針對與高齡友善出租住宅概念相關的幾個案例進行討論說明。

### 第一款 BOT 模式：新北市中和青年社會住宅與樂陶居

本案起源係 2011 年「社會住宅短期實施方案」於新北市選定 3 處（三重大同南段、同安厝小段及中和秀峰段）公有土地試辦社會住宅，由中央政府提供土地交地方政府興辦，該基地原屬國有財產署與國防部管理。依住宅法第 21 條規定新北市政府本應有償撥用取得土地，惟社會住宅短期實施方案中規定得由內政部住宅基金全額補助地方政府土地價款，故實際上新北市政府係無償取得土地興辦社會住宅。

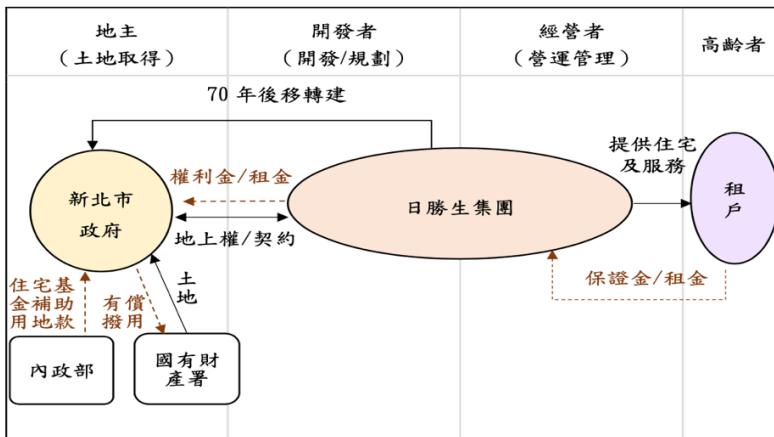
由於該方案並未明定應採何種方式執行，不若台北市政府編列預算辦理住宅興辦，新北市政府遂以「政府零出資」為口號，採取設定地上權並委託民間廠商興辦之「BOT 模式」辦理，嘗試透過公有土地的開發權換取民間投資。本案於 2012 年首次招標，因社會住宅自償性極低，在開發契約中容許得標廠商規劃 30% 作為「附屬事業」以補貼其獲利，惟業者慮及社會住宅「只租不售」以及「低於市價租金」預期獲利太低，且弱勢租戶的潛在風險也讓廠商不願涉入，故首次招標仍以流標收場。2012 年本案第二次招標，將地上權設定期限由 50 年

---

<sup>305</sup> 林育如，同前揭註 255，頁 29-30。

延長為 70 年，除 30%附屬事業外，並允許廠商將七成出租單元以市場租金出租，終於成功標出，由日勝生活科技股份有限公司評選為最優申請人，並成立特許公司（日翔租賃興業股份有限公司），於 2013 年與新北市政府簽訂投資契約。

圖 3-2 新北市中和青年社會住宅開發模式



(資料來源：內政部（2020），《「促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託專業服務案研究報告》，頁 107)

雖然本案透過開放附屬事業與調高市場租金出租單元而成功標出，卻也引來民間團體批評為「山寨版社會住宅」<sup>306</sup>，認為新北市政府不願意編列預算，而以不斷退讓該基地社會住宅比例的方式吸引民間資金開發，使本案 30%為附屬設施、49%為市場價格出租，最後僅 21%為市價八折之社會住宅。且本案出租對象以青年為主，僅 5%保留予弱勢戶，此一比例甚至低於當時住宅法「10%以上」之弱勢保障比例，實係本末倒置地背離政策目的，浪費了珍稀的國有土地資源。此外，雖新北市政府主打「政府零出資」，實則僅係「地方政府零出資」，蓋內政部營建署住宅基金在本案補貼地方有償撥用土地價金 6.3 億元。又社會住宅不具營利性，若政府不編列預算進行補貼，勢必只能透過開放更多土地開發利益使民間願意參與此一「賠本生意」，其代價則為犧牲社會住宅之居住

<sup>306</sup>社會住宅推動聯盟（2012），〈我們不要打三折的山寨版社會住宅抗議行動\_新聞聲明稿〉，<http://socialhousingtw.blogspot.com/2012/08/20120827.html>（最後瀏覽日：01/05/2022）。

照顧目標<sup>307</sup>。研究即有認為，我國住宅政策素來的問題，即在於國家對住宅部門投資的不足<sup>308</sup>。

學者指出，針對自償率過低之公共建設，其民間參與方式必須排除耗費過鉅之興建（B）方式，始不致產生附屬設施遠大於公共建設面積的荒腔走板現象<sup>309</sup>。申言之，社會住宅不同於其他公共建設，而具有「低自償性、營利侷限性」的特徵，採取 BOT 方式興建應如何在顧及開發商利潤的同時確保弱勢者居住權益，確為地方政府的重大挑戰。當國家將「居住」此項生存照顧任務交由私人履行時，國家角色自「執行、給付責任」轉為「管制、監督責任」，透過「擔保責任」以確保行政任務並未「去國家任務化」，進而證成公私協力之憲法容許性；惟在公私協力下國家角色轉換的過程中，如何將國家興辦社會住宅受到之法律規制，「轉換」為公私部門投資契約之規制，進而成為私部門經營社會住宅時與承租人之外部法律關係內容規範，實為 BOT 興辦社會住宅之核心議題。對此學者主張，公私部門在形成合作契約時，政府必須確立社會住宅 BOT 的目的不在節省公帑、也不在快速提升存量，而係國家對於居住弱勢「適足住房權」之生存照顧任務，故合作契約之內容（承租人資格、分配比例、租金設定等）除了必須符合住宅法相關規定外，尚必須以憲法社會國原則、憲法居住權條款、經社文公約「適足住房權」內涵<sup>310</sup>等要求為依歸及準據，方能確保居住弱勢之權益不因公私協力下私部門之利益追求而被犧牲<sup>311</sup>。

<sup>307</sup> 中華民國專業者都市改革組織（2015），《鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究》，頁 69-74。

<sup>308</sup> 依 2011 年之統計我國住宅政策的支出僅占整體 GDP 的 0.11%，相較於其他國家而言，我國的住宅預算支出相當稀薄。花敬群、彭揚凱、江尚書（2012），〈社會住宅執行構想與財務評估〉，王舒芸（等著），《邁向社會投資型國家—就業與社會安全重大議題研究論文集》，頁 37-38，台灣智庫。

<sup>309</sup> 林明鏘，同前揭註 226，頁 249-250。

<sup>310</sup> 依據經社文公約第 4 號一般性意見，適足住房權（the right to adequate standard of housing）之內容包括：住房權保障（Legal security of tenure）；服務、材料、設備及基礎建設的可得性（Availability of services, materials, facilities and infrastructure）；可負擔性（Affordability）；宜居性（Habitability）；可接近性（Accessibility）；地點（Location）；文化適當性（Cultural adequacy）等要求。

<sup>311</sup> 李玉君，同前揭註 90，頁 4-8。

值得注意者係，雖然過大的附屬事業在本案飽受批評，不過後續日勝生建設在 2018 年推出「中和樂陶居銀髮健康住宅」作為中和青年社會住宅之附屬事業（位於中和青年社會住宅 12 樓），並邀請享譽國際的「三芝雙連安養中心」蔡芳文顧問團隊嘗試在此發展青銀共居混齡宅。相較於日勝生銀光計畫另一個於三芝推出的「日勝生不老莊園」採取「租售混合」模式，中和樂陶居為「只租不售」，以 55 歲以上具自理能力之老人為對象，每月租金 2.2 萬至 3.8 萬元不等，目前中和樂陶居 80 間房間已 9 成入住，可說是相當成功<sup>312</sup>。

## 第二款 民間興辦社會住宅（？）：伊甸大林雙福園區

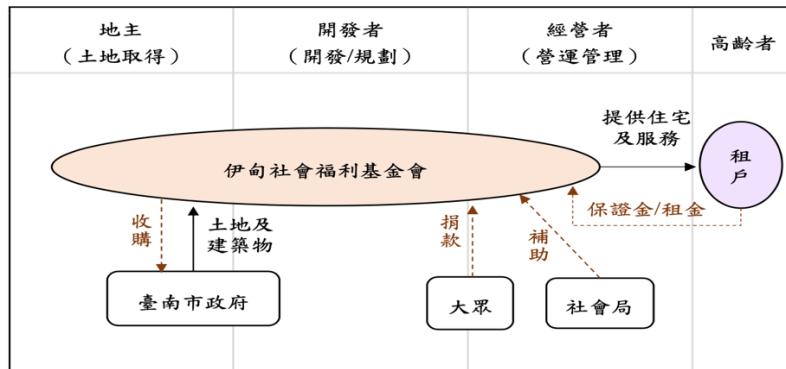
目前唯一由民間主體興辦的社會住宅為「伊甸大林雙福園區」，然而其並未依照住宅法相關規定申請社會住宅註記。

非營利組織伊甸基金會長期投入社會福利工作，由於陸續在服務對象上觀察到居住難題，進而有自行經營社會住宅之想法。2011 年住宅法通過後，伊甸即主動詢問臺南市政府得否利用閒置之大林國宅轉作社會住宅之用，經內政部函文市府同意伊甸不受國宅出售辦法的承購權限制，得以「法人」身分「複數」購買國宅，伊甸遂順利購入大林國宅興辦「伊甸大林雙福園區」，由伊甸基金會以自營方式興辦社會住宅，負擔土地、建物、修繕成本及營運成本，亦有社會局補助及大眾捐款。

---

<sup>312</sup> 中和樂陶居銀髮健康住宅官網，<http://www.ibeaautifullife.com.tw/>。

圖 3-3 伊甸大林雙福園區開發模式



(資料來源：內政部（2020），《「促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託專業服務案研究報告》，頁 111）

伊甸大林雙福園區 3 至 11 樓共 36 戶住宅規劃為三種居住型態：適合長者居住之「安居家園」6 戶、適合身心障礙者居住的「友善家園」6 戶、以及提供給經濟弱勢民眾的「樂業家園」24 戶，以弱勢優先、只租不賣的原則，優先開放長者、身心障礙者及經濟弱勢者申請承租，租期一年，最多可承租四年<sup>313</sup>。

惟伊甸大林雙福園區作為我國首例由民間自行推辦之社會住宅，至今仍未依住宅法第 27 條程序辦理社會住宅註記。考其原因係謂「誘因不足、監督過多」，蓋住宅法提供之優惠不多，然一旦登記為社會住宅，即不得申請租金補貼，且尚需接受評鑑，並恐面臨政府接管風險。論者即指出，此一弔詭現象肇因於政府並未釐清自身於住宅政策所該扮演的主導角色，其應以提供「充足之協助」作為介入監督的前提，才有立足點可言<sup>314</sup>。

### 第三款 進行式：「銀髮友善住宅」、「長者換居」、及「旅館轉軌高齡宅」

近年來政府致力於在住宅法之框架下嘗試發展高齡友善出租住宅，包括進

<sup>313</sup> 伊甸大林雙福園區官網，<https://house.eden.org.tw/repair/tainan-social-housing/>（最後瀏覽日：01/05/2022）。

<sup>314</sup> 中華民國專業者都市改革組織（2015），《鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研究》，頁 89-90。

行銀髮友善住宅實驗以及長者換居制度。



## 一、 銀髮友善住宅

內政部目前挑選「北市信義區的兒童福利中心」及「林口世大運選手村」作為實驗基地，由國家住都中心嘗試在大型社區開發住宅結合銀髮服務之模式：

「臺北市信義兒福 A1 基地公辦都更案」之核心目標係推動「銀髮安居、在鄰安老」住宅政策，由國家住都中心擔任公辦都更之實施者，同時公開徵求「出資人」及「承租人」，將 BOT 拆成 BT（興建-移轉）跟 OT（營運-移轉）的組合，透過讓開發商跟營運商同時進場，量身打造適合高齡者需求的居宅環境，進而建構銀髮友善社區的服務系統，帶動整體高齡化服務量能，讓本案發揮銀髮友善住宅政策的領頭作用<sup>315</sup>。此外，為了打造中產階級租的起、而非專為金字塔族群所打造的出租住宅，於此不必受社會住宅「低於市價」的租金限制，然而住都中心將訂定增額租金規範，讓經營團隊多收取之租金由中心參與分潤，發揮一定程度的收費抑制效果。國家住都中心更新後取得之產權，地面樓層將作商業空間使用，其餘則作為租賃住宅，提供 60% 住宅戶數予家中有 65 歲以上成員的家庭優先入住。在服務部分，未來將由承租人規劃提供全齡基本服務及附加價值服務，採取使用者付費。同時，為滿足地方需求並強化高齡照顧體系，臺北市政府分回部分將設置住宿式長照、高齡日照中心、區民活動中心等多元公益性設施，讓未來入住的居民及社區周邊住戶，共享都市更新成果<sup>316</sup>。

而在「林口世大運選手村社會住宅」，由於該案已興建、招租完畢，內政部將調查其中高齡住戶的照顧需求、付費意願等，讓林口世大運選手村社會住宅成為大型社區附設銀髮服務的實驗場域<sup>317</sup>。目前的構想是將林口社宅其中一棟

<sup>315</sup> AnkeCare，同前揭註 15，頁 13。

<sup>316</sup> 國家住宅及都市更新中心，〈信義兒福 A1 基地公辦都更案 銀向全齡新生活！〉，[https://www.hurc.org.tw/hurc/docDetail?uid=17&pid=10&doc\\_id=653](https://www.hurc.org.tw/hurc/docDetail?uid=17&pid=10&doc_id=653)（最後瀏覽日：01/05/2022）。

<sup>317</sup> 新北市社會局於 2021 年 4 月在林口世大運選手村社會住宅成立該市第一個複合型身心障礙者社區照顧場所，為新北第一個將日照、小作所、社區居服結合的身障服務據點。

轉換為銀髮友善住宅，除了放寬入住條件，包括有高齡者的家庭、長者獨居或老老同居，透過帶入設施、設備與服務，建構服務平台與收費模式，發展服務產業生態系，並且此一服務平台亦可面向社區服務，進而讓高齡友善出租住宅晉升社區的標準配備<sup>318</sup>。

## 二、長者換居

如前所述，2021 年包租代管第三期計畫為改善老人住老房問題，推出「長者換居」制度。目前由新北市政府率先全國正式開始實施，於 2021 年 7 月起推動「新北高齡友善換居一樓梯換電梯方案」：

申請資格為申請人及其家庭成員為六十五歲以上長者或身障者（下肢障）<sup>319</sup>；且申請人及其家庭成員持有位於新北市 2 樓(含)以上且屋齡超過(含)15 年之合法建築物，且屬五層樓以下之集合住宅一戶<sup>320</sup>。

其換居機制為由申請人將其無電梯自宅交由新北市住都中心簽訂「包租契約」，由住都中心將該物件另行出租予符合社宅承租資格之民眾，而申請人於原物件包租契約存續期間，則與住都中心簽訂「社宅承租契約」，如原屋分區等於或大於換居社宅分區則免費換居，如原屋分區小於換居社宅分區則依區段差值乘以社宅坪數計算或、經住都中心現況估價（市價 8 折）與入住社宅租金之差額取其高繳納。此外，為考量社宅資源公平分配，本計畫申請人比照社宅一般戶最長可入住社宅 6 年，另申請人原住宅完成電梯增設工程時，前揭社宅承租

---

<sup>318</sup> AnkeCare，同前揭註 15，頁 13。

<sup>319</sup> 所指身心障礙者，其障礙類別以第七類神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能 b710b、b730b、b735、b765、s750、s760 者為限。

<sup>320</sup> 詳細房屋條件要求：「1. 都市計畫範圍內，位於 2 樓(含)以上，屋齡超過(含)15 年之合法建築物，且屬五層樓以下之集合住宅；屋況須符合本市社會住宅屋況及租屋安全檢核表。2. 前項合法建築物有下列情形之一者，不得申請換居：(1)耐震能力詳細評估結果建議應辦理拆除重建或結構修復補強。(2)經本府核准屬高氯離子鋼筋混凝土建築物建議應辦理拆除重建或結構修復補強。(3)同一建築物業已接受本府或其他機關(構)補助增設昇降設備有案。(4)本方案生效前經本府工務局核准增設昇降設備使用執照。(5)整棟建築物所有權為單一或非自然人。3. 前項合法建築物須屬自住無租約，且六十五歲以上長者或身障者現居該址為限。」

契約及包租契約即不再續約<sup>321</sup>。



### 三、 旅館轉軌高齡宅

另一個近年新興的模式為，受到疫情影響，許多旅館面臨營運危機，包租代管業者即鎖定此一資源利用，嘗試讓旅館轉軌為高齡友善出租宅，讓包租代管業者與長照專業營運團隊進行跨業聯盟合作，一同建立能銜接高齡者需求的服務模式<sup>322</sup>。「幸福久久窩中山館」即係包租代管業者針對亞健康的高齡者需求，設計適合高齡者居住之環境，並於住宅一樓入駐無齡團隊與打造交誼空間，嘗試為租屋市場架起一道友善高齡的橋樑<sup>323</sup>。

## 第四節 民間興辦高齡友善出租住宅的代表案例

相較於公共政策下興辦的高齡友善出租住宅，我國民間業者一直存在高齡友善出租住宅之商業模式，實則早已成為非經濟貧困老人的一項重要居住選擇，而針對這塊市場，法制尚未就此種服務模式進行促進及監管。以下將介紹三個指標性的案例，分別為 1996 年前所興辦之「潤福生活新象館」、2004 年的「長庚養生文化村」、以及 2019 年落成的「合勤健康共生宅」。

### 第一項 1996 年「潤福生活新象館」

為滿足經濟能力較優渥老人之居住需求，當時台灣社會開始興起推出銀髮住宅、社區，類似於一種「俱樂部」型態，諸多民間業者均投入大規模老人社區的開發，期能透過老人社區的興辦，帶動四周土地價值提升。其中最具代表性者為「淡水潤福生活新象館」，潤泰集團於 1991 年設立潤福生活事業股份有限公司專責從事「銀髮專用住宅」的設計規劃及營運管理服務，與日本中銀建

<sup>321</sup> 新北市政府城鄉發展局（2021），〈新北高齡友善換居一樓梯換電梯方案〉。

<sup>322</sup> AnkeCare，同前揭註 15，頁 13。

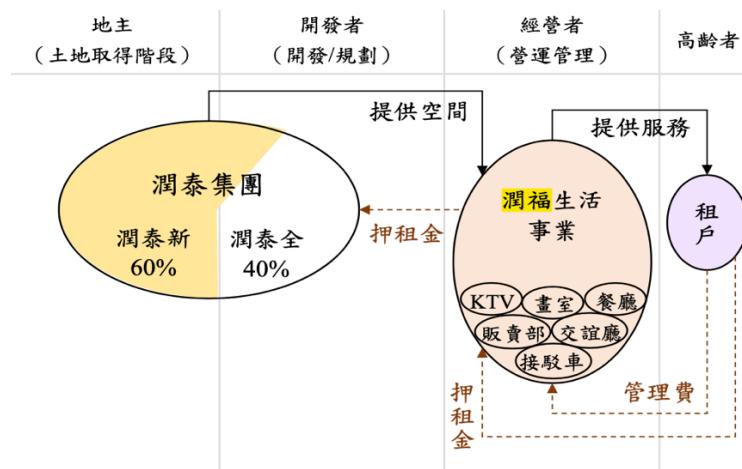
<sup>323</sup> AnkeCare，〈高齡友善出租住宅服務：幸福久久窩〉，

<https://www.ankecareexpo.com/product/%E9%AB%98%E9%BD%A1%E5%8F%8B%E5%96%84%E4%BD%8F%E5%AE%85%E6%9C%8D%E5%8B%99/> (最後瀏覽日：01/05/2022)。

物株式會社合作推出附有完善服務之老人住宅，原先採取出售模式，惟僅零星售出，後改採租賃方式經營，於 1996 年「淡水潤福生活新象館」正式營運。

潤福生活新象館的興建階段乃係由潤泰集團旗下之「潤泰創新國際股份有限公司」（簡稱潤泰新，原為潤泰建設股份有限公司）及「潤泰全球股份有限公司」（簡稱潤泰全，原為潤泰紡織股份有限公司）於淡水合資購入土地並興建建物，並利用向入住者收取的保證金以取得土地開發及營建之融資，剩餘款項則進行投資賺取利潤。而營運管理階段則係委託子公司「潤福生活事業股份有限公司」進行之，提供入住者服務並向其收取管理費，其服務提供約略分為生活照顧、健康管理以及休閒養生三大範疇。綜上，潤福生活新象館各階段之參與者皆為潤泰集團旗下公司，可謂係透過母子公司提供「一條龍」服務，並分攤整體開發成本，達成自償營運之目標<sup>324</sup>。

圖 3-4 潤福生活新象館開發模式



（資料來源：內政部（2020），《促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託專業服務案研究報告》，頁 29）

<sup>324</sup> 內政部，同前揭註 13，頁 28-32。

表 3-10 潤福生活新象館入住相關資訊



| 入住資格   | 收費模式  | 服務提供  |
|--|---|---|
| 潤福生活新象館<br>潤福生活新象館<br>館<br>年齡滿 50 歲<br>(同住之配偶<br>不在此限)，無<br>法定傳染病。<br>行動自如，且<br>日常生活能自<br>理。 | 1.保證金：<br>700 萬至 1500 萬不等<br>2.生活費 (管理費+伙食費+水<br>電費)：<br>一人居住每月約 23,900 元<br>二人居住每月約 42,300 元 | 1.生活照顧 <sup>325</sup><br>2.健康管理服務 <sup>326</sup><br>3.休閒養生 <sup>327</sup> |

(資料來源：整理自潤福生活新象館官方網站，

[https://www.ruenfu.com.tw/service/service\\_a.php](https://www.ruenfu.com.tw/service/service_a.php))

與公共興辦之老人公寓相較，潤福生活新象館的入住資格與老人公寓相同，亦以能自理生活之老人為對象，惟其申請資格下放至 50 歲以上。在收費模式部分，雖然老人公寓的收費尚難謂低廉，然而相較於私人之收費則相對地具可負擔性，由於潤福生活新象館收費高昂，居住者多為歸國華僑、退休公務員以及退休貿易商等社會及經濟地位較高的族群。至於在服務提供方面，潤福生活新象館雖與老人公寓所提供之服務大致方向相同，然而其服務內涵多為「升級版」，此外由於入住對象的社經地位較高，故在服務內容並未特別強調社工及家屬支持等服務。

<sup>325</sup> 館內自助餐廳會公布每日菜色，提供營養均衡的三餐，讓住戶自行選擇；提供生活便利服務，如包裹及信件代寄代收、衣物送洗代辦服務、影印傳真收信服務、代叫計程車、銀行開戶與存款等服務，還有提供每周一次免費居家清掃服務、住家設備修繕服務、社區巴士接駁等，亦有提供冷、熱飲供住戶付費使用並販售各式生活日用品、雜貨，與蔬果專車定期來館販售等服務。

<sup>326</sup> 以住戶的生活起居、實際需求為主軸，健康管理室護理人員全天候在館服務，隨時掌握每一位住戶之生理與心理狀況，服務內容包括舉辦健康講座、陪同就醫、提供各種健康資訊與防範保健、安排健康檢查及流感疫苗注射等完善的健康管理服務。

<sup>327</sup> 提供多元的課程，如養生律動、國際標準舞、陶藝課、書法課、國畫班、歌友會、太極氣功等課程安排，亦有卡拉OK歡唱、藝術講座、京劇欣賞、DIY手作等活動，也提供宗教如基督教聚會、天主祈禱會、念佛班等社團。除此之外，於特殊節慶則辦理各項慶祝、慶生活動，亦有館外景點一日遊等行程。

## 第二項 2004 年「長庚養生文化村」



承前所述，「促進民間參與老人住宅建設規動方案」雖無任何成功案例，不過我國第一個取得「老人住宅登記證」之「長庚養生文化村」即係在此背景下誕生，乃係我國大型老人退休社區開發之先驅。惟該案件並非透過促進民間參與老人住宅建設規動方案辦理，而是採取自行興辦之模式，實則未享有方案中所提供之各項促參優惠<sup>328</sup>。

長庚養生文化村之用地原先係景觀保護區，為王永慶先生早年廉價購入，其看好高齡化社會下的老人居住安養市場，於 1994 年規劃興辦大型復健分院及老人養護設施，該用地遂經內政部同意變更地目為「醫療專用區」，然因其規模超過老人福利法 300 床上限規定而無法繼續推動。隨後，長庚集團改以興辦「老人住宅」為目標，轉而將地目申請變更為「養生文化專用區」，正好搭上「照顧服務產業發展方案」的列車。當時長庚集團即向經建會進言將老人住宅產業納入照顧服務產業發展方案當中，然而營利形式的老人住宅產業遭受社福團體的反對，且若要等待修法通過十分費時。故立法院王金平院長出面協調，要求內政部做為主管機關依據當時老人福利法第 15 條第 1 項第 3 款規定辦理此案，終於在 2003 年專案通過「養生文化專用區」之地目變更<sup>329</sup>。

土地使用變更通過後，遂由台塑集團興建建築物，長庚養生文化村於 2004 年底完工進住，性質屬於「連續照護退休社區」(Continuing-Care Retirement Communities, CCRCs)，結合集合式老人住宅、護理之家、及醫院之照顧模式，讓尚能獨立生活之老人租住老人住宅，隨著自理能力衰退轉銜至醫療及照護機構<sup>330</sup>。其營運管理由長庚醫療財團法人進行，並向入住者收取保證金及租金，

<sup>328</sup> 由於長庚養生文化村係使用自己的土地，且不想受到促參相應義務之箝制，故一直對促參優惠保持欲拒還迎的態度。可參吳春靖，同前揭註 12，頁 50-51。

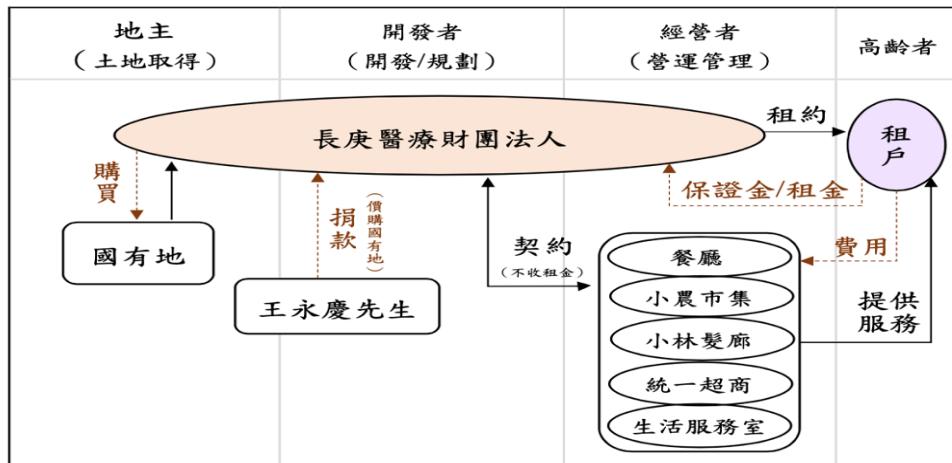
<sup>329</sup> 吳春靖，同前揭註 12，頁 20-30。

<sup>330</sup> 吳春靖，同前揭註 12，頁 32-33。

其餘如超商、髮廊、水果攤、洗衣烘乾室、銀行服務等商店區設施則透過招商委由其他業者經營之。惟考量高齡者對各項服務設施的消費能力限制，長庚養生文化村並未向委外經營之業者收取租金<sup>331</sup>。



圖 3-5 長庚養生文化村開發模式



(資料來源：內政部（2020），《「促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託專業服務案研究報告》，頁 34)

表 3-11 長庚養生文化村入住相關資訊

|         | 入住資格   | 收費模式   | 服務提供   |
|---------|--|--|--|
| 長庚養生文化村 | 1.年滿六十歲，配偶年齡不限。<br>2.通過長庚醫院身體檢查合格者，日常生活能自理，無法定傳染病、精神疾病、失智症、癲癇控制不良或器官移植病況不穩者。 | 1.保證金：<br>單人 25 萬至 34 萬不等<br>雙人 30 萬至 40 萬不等<br>2.住宿費（含住宿、健康照護、緊急救護、公共設施維護等費用；膳食費及水電費另計）：<br>單人每月約 20,000 元<br>34,000 元不等，雙人住宿每月加收 5,000 元 | 1.健康照顧：由專職護理師提供健康諮詢。照護管理電腦化，連結長庚醫院醫療體系。社區內設置社區醫院、特約門診、復健中心，並與桃園分院、林口長庚院結合方便看病復健。連結長青護理之家、桃園長庚、緩和醫療病房提供全程服務。連結社區長期照護服務資源。<br>2.養生餐點 |

<sup>331</sup> 內政部，同前揭註 13，頁 32-37。

|  |                  |  |  |
|--|------------------|--|--|
|  | 3.經本村綜合評估認適合入住者。 |  | 3.養生休閒：自治社團、銀髮學員、青銀交流<br>4.志願服務：登記立案為長庚養生文化村志工隊。 |
|--|------------------|--|--|

(資料來源：整理自長庚養生村官方網站，

<https://www1.cgmh.org.tw/cgv/About/About?Id=23&m=20>

長庚養生文化村開發之所以能夠成功，實歸因於王永慶先生及其旗下台塑集團雄厚之資本，使其能立於與政府對等談判的地位，縱未利用「促進民間參與老人住宅建設方案」，仍透過政治角力協商達到「地目變更量身打造」的土地開發目的。誠如論者所言，長庚養生文化村並非「走後門」，而是「闖前門」<sup>332</sup>。

另一方面，長庚養生文化村立基於長庚醫療集團豐富之資源，其入住資格亦以具自理能力之老人為對象，在評估工具上可利用長庚醫院進行較精密之檢測。而在服務提供內容上，明顯相較於先前其他高齡友善出租住宅，與長照、復健、護理、醫療等資源具備更強的連結。而就其收費，長庚養生文化村雖略貴於公共體系之老人公寓，惟相較於保證金極為高昂的潤福生活新象館，已相對較具備可負擔性。

<sup>332</sup>長庚養生文化村員工表示：「我們是民國八十年開始籌劃的，去年法（即〈老人住宅綜合管理要點〉）才過，這是因為阿扁要有政績，所以要獎勵投資，現在很多廠商都移往大陸去了，政府有財政方面的壓力，才會通過這個法，否則要走更久。如果按照老人福利法，只許設三百床，不可能有企業願意投入，而修老人福利法更困難，因為都被社會福利學者把持，他們不贊成商業行為。早先養生文化村找不到適合的法令套，我們在民國九十年的時候找過經建會，經建會希望促成民間投資，當時的副主委李高朝急著想把這件事情撮定，協調過兩次，但經建會是幕僚單位，不是執行單位，要執行還是得透過其他部會。後來我們在民國九十年還是九十年找〔立法院長〕王金平。王金平當時覺得很奇怪，有人願意投資一百億來照顧老人，怎麼會有人反對。他覺得政府怎麼會推託。後來王金平就在立法院召集各部會開會討論，把內政部、社會司、經建會、衛生署、公共工程委員會的官員都請來，起先各部會推來推去，都不願意做主管機關，這時就看出王金平主持會議的功力，他心中已經先有了結論，然後設計一些問題讓大家討論，最後請某些單位作總結，就協調成功了。最後主管機關是內政部。經建會原本要讓我們搭照顧服務產業發展方案的便車，但是因為學者有意見，照顧住宅的定義沒法下，所以又不讓我們搭便車了。後來用老人福利法第十五條〔即第十五條第一項第三款鼓勵民間興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。〕內政部先是不讓用，說這不屬於社會福利，經建會說這個產業對國家社會有幫助，後來在我們申請的過程中，內政部的公文還會了經建會，意思是說經建會分擔責任。」，援引自吳春靖，同前揭註 12，頁 24-25。

本來預期在長庚醫療集團強大的醫療資源作為後盾，且定價相對於其他高級老人社區並不是非常高昂，理應極具吸引力，然而，長庚養生文化村開辦以後，其入住率不如預期，打擊了當時市場上投入開發老人住宅業者的信心。論者認為，此係肇因於當時國人仍未脫離家庭養老之傳統觀念、養生村位處偏僻，且大規模的居住社區容易缺乏個案差異照顧，並讓大量老人集中居住恐有疾病及死亡悲傷傳染等問題<sup>333</sup>。惟參照近年之新聞報導，現在的長庚養生文化村已是一位難求，必須事前「卡位」排隊，才有機會獲得在此安老的門票<sup>334</sup>。

### 第三項 2019 年「合勤健康共生宅」

合勤健康共生宅於 2019 年落成，旨在透過同一棟建築中結合多種服務實現「內共生」，並與外部便利的交通與醫療、照護、育樂資源連結達到「外共生」<sup>335</sup>。合勤健康共生宅之興建及營運皆係由合勤健康事業主導進行，興建階段由合勤健康事業向教育部承租學產地，並由母公司合勤建設進行開發興建建物，合勤建設以持有合勤健康事業股份的方式分享營運該共生宅的收益，透過向合作金庫融資取得營建之資金需求。營運階段則係由合勤健康事業主導，並招募投資廠商加入營運，透過轉投資共生宅內附屬設施（長期服務機構、短期住宿設施與餐飲等）共同合作開發獲得收益與風險分散<sup>336</sup>。

---

<sup>333</sup> 林萬億，同前揭註 19，頁 736-737。

<sup>334</sup> 聯合新聞網（07/31/2017），〈台灣現況 銀髮住宅供不應求〉，<https://news.housefun.com.tw/news/article/814304168762.html>（最後瀏覽日：01/05/2022）。值得一提的係，知名作家齊邦媛，將其入住長庚養生文化村之養老生活書寫進其著作「巨流河」，成為長庚養生文化村的最佳宣傳，參：社企流（08/24/2017），〈「我才 80 歲，有自己的生活要過」齊邦媛在養生村一住 10 年不曾孤單，更活出獨立的樣子〉，<https://www.seinsights.asia/article/3291/3274/5014>（最後瀏覽日：01/05/2022）。

<sup>335</sup> 合勤健康共生宅網頁，<https://www.twhochin.com/%e9%97%9c%e6%96%bc%e5%85%b1%e7%94%9f%e5%ae%85/>。

<sup>336</sup> 內政部（2020），《促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃》委託專業服務案研究報告》。頁 37-43。

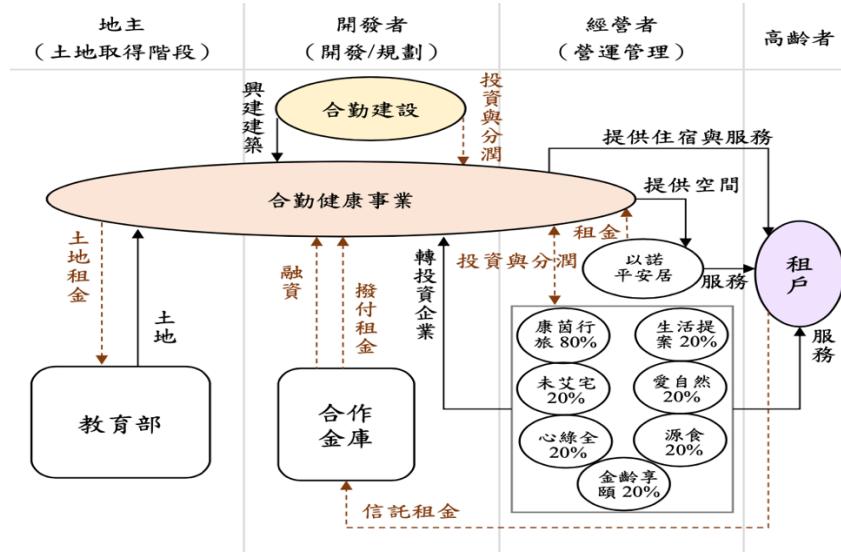
圖 3-6 合勤健康共生宅樓層簡介



(資料來源：合勤健康共生宅網頁，

[https://www.twhochin.com/%e6%8a%bc%e7%a7%9f%e9%87%91%e6%96%b9%e6%a1%88/\(\)](https://www.twhochin.com/%e6%8a%bc%e7%a7%9f%e9%87%91%e6%96%b9%e6%a1%88/)

圖 3-7 合勤健康共生宅開發模式



(資料來源：參考自內政部（2020），《「促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託專業服務案研究報告》，頁 39）

表 3-12 合勤健康共生宅入住相關資訊



| 入住資格  | 收費模式  | 服務提供   |
|---|---|--|
| 合勤健康共生宅<br>入居條件為年齡滿 50 歲（同住之配偶不在此限），無法定傳染病。行動自如，且日常生活能自理。 | 1.保證金（兩個月租金）：依房型 76,000 至 156,000 不等<br>2.月租金：依房型每月 38,000 至 78,000 不等<br>3.生活費（管理費、伙食費、私用及公用水電費）：單人每月約 9,000 元不等 | 1.住家清潔服務每週一次<br>2.餐廳供餐服務<br>3.生活便利服務<br>4.緊急送醫服務<br>5.健康照護 |

(資料來源：合勤健康共生宅官方網站，

<https://www.twhochin.com/%e6%8a%bc%e7%a7%9f%e9%87%91%e6%96%b9%e6%a1%88/>

b9%e6%a1%88/)

合勤健康共生宅之商業模式一大特色在於透過轉投資進行異業結盟，藉此結合不同服務類型，相較於公共住宅所連結之服務，此種商業模式似可更為彈性地結合多元服務。另一特色在於善用高齡者資產活化機制，包括協助長輩原有房屋作為包租代管、與合作金庫推動「以房養老貸款」專案、與合作金庫推出「安養信託」方案、更發想了「生活自立職務規劃」讓長輩能於共生宅謀職以賺取點數扣抵房租及內部消費，可謂係同時減輕高齡者換居之經濟負擔並確保事業者的資金來源。

## 第五節 小結

綜上，總結我國興辦高齡友善出租住宅各階段之規範方向與實踐，本文嘗試聚焦「定位與正當性」、「促進與監管」以及「服務結合」三個核心問題意識，分析我國目前興辦高齡友善出租住宅所面臨之課題，與理想老人居住圖像之差距為何。

表 3-13 我國三階段高齡友善出租住宅法政策內涵整理

|    | 國民政府遷台-2000年：萌芽階段  | 2000-2011年：<br>發展階段  | 2011年-迄今：<br>轉型階段  |
|----|--|--|--|
| 載體 | 老人公寓   | 老人住宅   | 社會住宅   |
| 法規 | 1. 老福法第 13 條 (刪)<br>2. 80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫<br>3. 內政部獎助興建老人公寓經營管理原則   | 1. 老福法第 15 條 (刪)<br>2. 促進民間參與老人住宅建設推動方案 (刪)<br>3. 老人住宅綜合管理要點<br>4. 「建築技術規則」「建築設計施工編」第十六章老人住宅專章<br>5. 老人住宅基本設施及設備規劃設計規範 | 1. 老福法第 33 條<br>2. 住宅法   |
| 定位 | 公共住宅模式<br>(公設民營)   | 市場化、產業化模式<br>(促參)  | 公共住宅模式<br>(多元興辦)   |
| 資格 | 設籍當地，65 歲以上生活能自理之老人  | 60 歲以上生活能自理之老人   | 一定所得以下，65 歲以上老人  |
| 租金 | 無限制  | 無限制  | 低於市價   |
| 租期 | 無限制  | 無限制  | 6 年/12 年   |
| 促進 | 補助建設費用、器材費用、人事費等   | 土地協助 (農地) /租稅優惠/融資協助等  | 土地協助/租稅優惠/融資協助等  |
| 監管 | 依委外經營契約  | 依合作契約 (繳回獎勵、安置)<br>老人住宅綜合管理要點：單純登記主義   | 依合作契約 (繳回獎勵、接管、安置、評鑑)  |
| 服務 | 老人福利法施行細則第 10 條：老人福利法第 15 條第 1 項第 2 款及第 3 款所定綜合服務管理，包括下列事項：(一)環境清潔之維護。(二)水電器材及房舍之維護維修。(三)門禁安全及緊急呼叫之受信及聯繫。(四)其他必要之住宅管理及服務 | 老人住宅綜合管理要點第 12 點：經營管理之老人住宅業者，得視老人實際需要，依相關法令規定，自行或結合相關服務業或資源提供下列服務：(一)環境清潔之維護。(二)房舍及其設備之維護、維修。(三)門禁安全與緊急呼叫之受信及聯繫。(四)居家  | 住宅法第 33 條：為增進社會住宅所在地區公共服務品質，主管機關或民間興辦之社會住宅，應保留一定空間供作社會福利服務、 <u>長期照顧服務</u> 、身心障礙服務、托育服務、幼兒園、青年創業空間、社區活動、文康休閒活動、 |

|  |     |  |  |
|--|-----|--|--|
|  | (刪) | <p><u>照顧或社區照顧服務。</u><br/>         (五)餐食服務。(六)交通服務。(七)文康休閒服務。(八)醫療保健服務。(九)必要之適當轉介服務。(十)其他必要之住宅管理及生活家事服務</p> | <p>商業活動、餐飲服務或其他必要附屬設施之用。</p> <p>住宅法第 34 條：主管機關或民間興辦之社會住宅，應考量其租住對象之身心狀況、家庭組成及其他必要條件，提供適宜之設施或設備，及必要之社會福利服務。前項設施、設備及社會福利服務協助之項目，由中央主管機關定之。</p> <p>住宅法第 36 條：社會住宅之經營管理，得視實際需要，自行或委託物業管理及相關服務業，提供文康休閒活動、<u>社區參與活動</u>、餐飲服務、適當轉介服務、其他依入住者需求提供或協助引進之服務，並收取費用。</p> |
|--|-----|--|--|

(資料來源：本文自行整理)

## 第一項 政策定位：高齡友善出租住宅政策究竟是「社福」還是「產業」？

我國高齡友善出租住宅發展歷程分別以「老人公寓」、「老人住宅」、及「社會住宅」為載體，可以觀察到國家對於應採取如何之政策定位，在光譜上的位置是反覆游移且不穩定的。申言之，高齡友善出租住宅政策究竟可以多大程度地向市場化靠攏，以及這些營利取向下生產的高齡友善出租住宅究竟應照顧什麼樣的老人，與公共住宅體系之制度功能及目標群體有何不同，國家對於自身

角色的理解似仍不夠清晰。

最初老人公寓在目標群體的設定上，應係以中收入且尚具自理能力的老人為對象，然而社福學者認為老人公寓既為公部門興辦之住宅，卻未設定入住者所得上限，可能造成逆所得分配及公共住宅商品化之問題。

接續在老人住宅政策階段，國家是否應投資「高齡友善出租住宅產業」照顧「中收入且未失能老人」的社會矛盾達到高峰。相對於上個階段老人公寓被定位為一種公共照顧色彩濃厚的社會福利，老人住宅作為照顧服務產業化的領頭羊，已朝向市場化模型。然而各界對於老人住宅之制度功能理解不一且欠缺共識，吾人可從訴訟案件中對於何謂「租金過高而不符普及老人需求之公益」、歸來老人住宅違反合作契約將老人住宅出售等爭議，觀察到政策定位不明衍生的困擾，最終促進老人住宅建設推動方案即以雷聲大雨點小地姿態黯然落幕。

歷經上個階段老人住宅政策失敗，政策上轉而將老人居住需求納入社會住宅做整體規劃。惟如前述，至此普及性之老人居住需求其實沒有被住宅法看見及考量，實則過去老人住宅政策的居住照顧目標（亦即諸些不符合社會住宅入住資格之老人居住需求），業已經失去法律上基礎。申言之，「社會住宅框架」與「老人居住弱勢特徵」在所得上限、低於市價租金、租期限制等面向無法完全吻合的問題，已經逐漸浮上檯面。

近年來隨者高齡友善出租住宅政策再次成為政府施政重點，亦開始嘗試跳脫社會住宅的規範框架限制，例如兒福A1基地之銀髮友善住宅，即係以「一般住宅」的定位，使入住老人不受所得上限限制，業者收費亦不受「低於市價租金」之限制。長者換居政策亦放寬了資產限制，讓即便「有房」但「住得不好」的老人，也能換居至社會住宅。其實政策上已經開始意識到老人居住需求與社會住宅框架存在扞格、也不可能以公共住宅模型全盤承載大量老人居住需要的問題，故政策上實已經悄悄朝向「非社會住宅」的模式在設計制度。雖說不在



法源上明確建立高齡友善出租住宅之規範依據及框架具有自由彈性之優點，惟對於觀者而言，或將認為政府仍係採取「社會住宅」作為高齡友善出租住宅之載體，並就此可對社會住宅規定進行「例外放寬」，此一政策上之模糊空間或將影響社會住宅好不容易走出國民住宅商品化陰影的成果。

於此，在我國高齡友善出租住宅法政策的建構中，一個終極且無可迴避地問題係，國家是否有必要將中收入且尚具自理能力老人列為居住照顧對象，發展普及式的老人居住支持資源？且在政策定位上，此塊資源之佈建究竟應定位為「產業」抑或「社福」？如以目標對象並非傳統社會福利想像的貧困失能老人，而將之定位為產業模式的話，對於此種新興服務模式，國家角色是否適合全盤退出市場，抑或仍應介入形塑、引導市場之發展？上述問題的釐清，實為我國高齡友善出租住宅政策推動上，首應突破的關卡。

## 第二項 促進及監管：如何有效調控市場發展並避免土地掠奪？

而另一個我國高齡友善出租住宅政策素來的困境係，政府在促進及監管措施的安排上始終成效不彰，尤其是在地狹人稠的台灣，衍生了「土地誘因」變質為「土地掠奪」的弔詭現象。

在最初的老人公寓政策，由於其係各地方政府所興辦，再委由民間業者營運管理，較未涉及土地使用扭曲之問題，然而在「公設民營」的三方關係下，仍多有在老人公寓委外經營契約出現「業者自負盈虧」等文字，甚而在促進不足的限制下，實質上受損的仍係入住者實際上得享有的居住條件。

而在後續的老人住宅政策，乃係以「促參模式」嘗試吸引業者投資，惟最終並無任何透過促進民間參與老人住宅建設方案興辦之老人住宅。考其原因，除了當時老人仍習於與子女居住、需求尚未成形以外，在政府祭出的誘因當中，實際上較具吸引力者僅有「土地誘因」，尤其是變更「農地」之開發利益，然而土地協助在實踐上涉及不同機關對於土地利用計畫是否變更之判斷，故經常出

現土地誘因落空而增加不確定風險，進而影響業者投入意願。且在歸來老人住宅一案，其於簽約後旋即將老人住宅出售，浮現民間業者可能因覬覦土地開發利益而偏離政策目標之問題，且因此一階段政策並未建立 BOO 模式之契約範本及退場機制，使本案違約爭議處理耗費諸多成本。針對營運之監管規範則僅有行政規則位階之「老人住宅綜合管理要點」，實際上未能達成有效的規控作用。

而在現行的社會住宅政策，乃係採取「多元興辦」模式，而在公私協力的大方向上，仍不脫以土地誘因作為主要手段。惟在政府秉持零出資及業者營利的本質下，BOT 興辦之新北市中和青年社會住宅即遭「山寨版社會住宅」之譏，認為過大的附屬事業將稀釋公有土地原本得乘載的居住弱勢照顧數量。此外，在以土地協助為核心誘因之設計下，對於未覬覦土地開發利益之非營利參與者而言，其實並不具吸引力，反而凸顯了與監管手段之間力度的失衡，伊甸大林雙福園區始終未申請登記為社會住宅即肇因於此。

另一方面，目前我國幾個較具代表性之高齡友善出租住宅案例，皆為民間自行透過商業模式所推動，而未與政策結合。惟針對民間自行興辦的高齡友善出租住宅，現行法規中僅剩下行政規則位階的「老人住宅綜合管理要點」，然而其監管密度僅係「單純登記主義」，趨近於「零管制」的狀態，此外，因為住宅法或老人福利法皆未提供高齡友善出租住宅明確的法源依據，使各地方政府不願意承認使之適用住宅法專章中之回饋獎勵，造成現有投資商無從依據，皆以一般住宅申請，而未能充分反映高齡者需求之特性，要言之，因高齡者住宅現有相關法規不足，使產業界興建高齡者住宅之獎勵回饋無所依據<sup>337</sup>。可以發現政府目前對此一新興產業模式並無特別設計規範框架進行促進或監管，而係將之當作一般住宅，如其所結合之服務涉及醫療、長照等，則回歸各該監管規範。

隨著近年高齡友善出租住宅市場逐漸蓬勃，若我國政策方向嘗試導向市場

---

<sup>337</sup> 蔡淑瑩、林江承（2021），〈高齡者住宅發展之初探〉，《社區發展季刊》，176 期，頁 41-42。

模式並肯認國家介入正當性，則具體之「促進」及「監管」措施應該如何安排，才能發揮良好的市場調控效果，尤其係不再重蹈過去失敗政策經驗的覆轍，乃係我國脈絡下的關鍵課題。



### 第三項 服務結合：如何透過跨部門合作建立穩定的高齡者居住服務

#### 圖像？

最後，作為高齡友善出租住宅能否達成「結合服務」的政策目標，一個關鍵的前提是跨部會資源之整合。由於我國住宅部門及福利部門長期傾向「各自為政」，使高齡友善出租住宅「結合服務」之特色無法被彰顯，也難以與長照資源及政策積極整合。申言之，在分別盤點住宅政策與福利政策之過程中，可以觀察到兩部門皆曾嘗試發展「高齡友善出租住宅」之概念，然而在欠缺跨部門合作之意識下，經常是淺嘗輒止、「接觸」但未能「整合」，故仍未能明確地將此一服務模式予以制度化。

此外，兩部門各自在「整體住宅政策」及「長照政策」發展的遲緩也是高齡友善出租住宅政策推動始終量能不足的重要原因之一。觀諸各國高齡友善出租住宅之推動原則上皆係奠基于社會住宅與社會照顧結合的發展經驗之上，惟我國乃係在欠缺「社會住宅」及「長期照顧」政策發展的基礎上，就急於將「促進民間參與老人住宅建設推動方案」趕鴨子上架，導致無論係政府、業者、或民眾，在長久以來強調「取得住宅所有權」的氛圍下欠缺對於「只租不售」住宅資源利用模式的想像，亦缺乏長期照顧專業人力及培養民眾使用長照的習慣，自然難以成功發展結合「社會住宅精神」與「長照服務精神」的高齡友善出租住宅服務模式。而在這十年以降，我國住宅政策與長照政策之發展既已漸趨成熟，也可以自「銀髮安居計畫」中看到兩部門共同對高齡者居住議題之合作嘗試，台灣已經不再是那個「住宅政策空白」、「長照政策空白」的國家。毋寧說在我國逐漸具備「社會福利國」條件的此刻，正是開啟「高齡友善出租住

宅政策」部門對話、社會論辯的最佳時機。



高齡友善出租住宅作為「住宅結合服務」之新興居住選擇，雖然在三個階段的發展歷程中，相較於老人公寓階段，老人住宅得結合之服務中已經羅列長照服務類型，社會住宅階段則係要求「應」為社會福利設施空間保留，並得結合之服務亦納入「社區活動參與服務」；惟，至此在規範上仍未強烈地凸顯「應結合服務」之特徵。固然在實踐上有越來越多異業結盟發展之服務模式，然而由於並未規定哪些基礎服務是支持高齡者在地老化之必要服務，致使高齡友善出租住宅與一般住宅在制度定位上並無法明確地區別其差異，或係對高齡友善出租住宅將經常流於硬體觀點之定義。

詳言之，「軟體服務」作為高齡友善出租住宅制度的核心價值意涵，為了支持高齡者繼續在熟悉的社區安老、進而穩定其居住，一個在法政策上必須檢視的問題係，是否應設置「法定最低限度服務」門檻來保障高齡者至少得享有什麼樣的必要服務支援，建構一個較為明確且穩定地「住宅結合服務」之圖像。衡諸我國高齡友善出租住宅法制上對於服務之描繪，始終採取「得」而非「應」之規範模式，雖然享有自由性之優點，然而卻也可能出現完全不提供服務、或是服務提供類型不斷流動之現象，使入住者淪為不同服務自由組合下一個不安定之客體，而難謂足以穩定高齡者之居住保障。

另一方面，在與長照服務之整合上，由於我國在老人公寓、老人住宅之入住資格皆限於「生活能自理者」，恐將限縮高齡友善出租住宅作為長照服務開展據點之可能，也限制了失能者採此種居住模式作為機構以外選擇的可能。可以說在我國高齡友善出租住宅的實踐中，住宅內部服務與外部長照服務之間，實係欠缺整合與銜接，而使入住者生活可能面臨身心衰退必須遷居的風險。

綜上，由於高齡友善出租住宅描繪了什麼樣的服務藍圖，將深刻地影響老人晚年之居住圖像，則我國高齡友善出租住宅政策所設定的服務圖像，是否適

合採取「既有服務類型自由排列組合」的不安定描述？對於此一問題之論辯，  
實為高齡友善出租住宅政策最為核心之命題。



附表一 住宅法民間參與興辦社會住宅及促參法民間參與公共建設優惠措施比較

| 項目   | 住宅法   | 促參法  |
|------|---|--|
| 用地取得 | <p>第 29 條（出租及設定地上權之優惠）<br/>民間興辦之社會住宅，需用公有土地或建築物時，得由公產管理機關以<u>出租、設定地上權</u>提供使用，並予優惠，不受國有財產法第二十八條之限制。</p> <p>前項出租及設定地上權之優惠辦法，由財政部會同內政部定之。（<u>依此訂有民間興辦社會住宅使用公有不動產之出租及設定地上權優惠辦法</u>）</p> <p>民間需用基地內夾雜零星或狹小公有土地時，應由出售公有土地機關依讓售當期公告土地現值辦理讓售。</p>                                | <p>第 15 條（公有土地之撥用及提供方式）<br/>公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，<u>訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式</u>提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。其出租及設定地上權之租金，得予優惠。</p> <p>前項租金優惠辦法，由內政部會同主管機關定之。</p> <p>民間機構依第八條第一項第六款開發公共建設用地範圍內之零星公有土地，經公共建設目的事業主管機關核定符合政策需要者，得由出售公地機關將該公有土地讓售予民間機構使用，不受土地法第二十五條及地方政府公產管理法令之限制。</p>   |
| 租稅優惠 | <p>第 22 條<br/>社會住宅於興辦期間，直轄市、縣（市）政府應課徵之<u>地價稅及房屋稅</u>，得予適當減免。</p> <p>前項減免之期限、範圍、基準及程序之自治條例，由直轄市、縣（市）主管機關定之，並報財政部備查。</p> <p>第一項社會住宅營運期間作為居住、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園使用之租金收入，及依第十九條第一項第五款、第六款或第二項第四款收取之租屋服務費用，<u>免徵營業稅</u>。</p> <p>第一項及前項租稅優惠，實施年限為五年，其年限屆期前半年，行政院得視情況延長之。</p> | <p>第 36 條（營利事業所得稅之免徵）<br/>民間機構得自所參與重大公共建設開始營運後有課稅所得之年度起，最長以五年為限，<u>免納營利事業所得稅</u>。</p> <p>前項之民間機構，得自各該重大公共建設開始營運後有課稅所得之年度起，四年內自行選定延遲開始免稅之期間；其延遲期間最長不得超過三年，延遲後免稅期間之始日，應為一會計年度之首日。</p> <p>第一項免稅之範圍及年限、核定機關、申請期限、程序、施行期限、補繳及其他相關事項之辦法，由主管機關會商中央目的事業主管機關定之。</p> <p>第 37 條（投資抵減）<br/>民間機構得在所參與重大公共建設下列支出金額百分之五至百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度抵減之：</p> <p>一、投資於興建、營運設備或技術。二、購置防治污染設備或技術。三、投資於研究發展、人才培訓之支出。</p> <p>前項投資抵減，其每一年度得抵減總額，以不超過該機構當年度應納營利事業所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金</p> |

|    |   |   |
|----|---|---|
|    | <p>額，不在此限。</p> <p>第一項各款之適用範圍、核定機關、申請期限、程序、施行期限、抵減率、補繳及其他相關事項之辦法，由主管機關會商中央目的事業主管機關定之。</p> <p>第 38 條（關稅之減免及分期繳納）</p> <p>民間機構及其直接承包商進口供其興建重大公共建設使用之營建機器、設備、施工用特殊運輸工具、訓練器材及其所需之零組件，經主辦機關證明屬實，並經經濟部證明在國內尚未製造供應者，免徵進口關稅。民間機構進口供其經營重大公共建設使用之營運機器、設備、訓練器材及其所需之零組件，經主辦機關證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保，於開始營運之日起，一年後分期繳納。民間機構進口第一項規定之器材，如係國內已製造供應者，經主辦機關證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保於完工之日起，一年後分期繳納。依前二項規定辦理分期繳納關稅之貨物，於稅款繳清前，轉讓或變更原目的以外之用途者，應就未繳清之稅款餘額依關稅法規定，於期限內一次繳清。但轉讓經主管機關專案核准者，准由受讓人繼續分期繳稅。第一項至第三項之免稅、分期繳納關稅及補繳辦法，由主管機關定之。</p> <p>第 39 條（地價稅、房屋稅、契稅之減免）</p> <p>參與重大公共建設之民間機構在興建或營運期間，供其直接使用之不動產應課徵之<u>地價稅、房屋稅及取得時應課徵之契稅</u>，得予適當減免。前項減免之期限、範圍、標準、程序及補繳，由直轄市及縣（市）政府擬訂，提請各該議會通過後，報主管機關備查。</p> |   |
| 補貼 | <p>第 30 條（民間興辦社會住宅之補貼）</p> <p>主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建、修繕或購買社會住宅貸款利息、部分建設費用、營運管理費用或其他費用。</p>  | <p>第 29 條（非自償部分之補貼）</p> <p>公共建設經甄審委員會評定其投資依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或按營運績效給予補貼，並於投資契約中訂明。主辦機關辦理前項公共建設，其涉及中央政府預算者，實施前應將建設計畫與相關補貼，報請行政院核定；其未</p> |

|           |   |  |
|-----------|---|--|
|           |   | 涉及中央政府預算者，得依權責由主辦機關自行核定。第一項之補貼應循預算程序辦理。  |
| 融資與資金取得協助 | <p>第 24 條（民間興辦社會住宅資金之融通）</p> <p>主管機關得視新建、購買、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金融通之必要，自行或協助民間向中長期資金主管機關申請提供<u>中長期資金</u>。</p> | <p>第 30 條（中長期資金之融通）</p> <p>主辦機關視公共建設資金融通之必要，得洽請金融機構或特種基金提供民間機構<u>中長期貸款</u>。但主辦機關提供融資保證，或依其他措施造成主辦機關承擔或有負債者，應提報各民意機關審議通過。</p> <p>第 31 條（貸款限制之放寬）</p> <p>金融機構對民間機構提供用於重大交通建設之授信，係配合政府政策，並報經金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）核准者，其授信額度不受銀行法第三十三條之三、第三十八條及第七十二條之二之限制。</p> <p>第 33 條（參與建設之民間機構公開發行新股）</p> <p><u>參與公共建設之民間機構得公開發行新股</u>，不受公司法第二百七十條第一款之限制。但其已連續虧損二年以上者，應提因應計畫，並充分揭露相關資訊。</p> <p>第 34 條（參與建設之民間機構發行公司債）民間機構經依法辦理股票公開發行後，為支應公共建設所需之資金，<u>得發行指定用途之公司債</u>，不受公司法第二百四十七條、第二百四十九條第二款及第二百五十條第二款之限制。但其發行總額，應經證券主管機關徵詢中央目的事業主管機關同意。</p> <p>第 35 條（協助民間機構辦理重大天然災害復舊貸款）</p> <p>民間機構在公共建設興建、營運期間，因天然災變而受重大損害時，主辦機關應會商金管會及有關主管機關協調金融機構或特種基金，<u>提供重大天然災害復舊貸款</u>。</p> |

## 第四章 日本高齡者居住法：「附服務型高齡者住宅」之制

### 度化經驗



日本作為「世界第一之長壽國」，正在經歷人口急速的高齡化，且單身高齡者、高齡者夫婦的家庭結構組成也正急劇增加。有越來越多選擇「租屋」居住型態之高齡者，然而許多長者居住的住宅因欠缺無障礙設計，並且缺乏支援其繼續留在原地生活之服務，租屋市場上更是充斥著對老人租屋族的歧視現象，使高齡者經常處於不友善的居住環境當中。

為了對應高齡社會下所衍生的居住問題，日本政府陸續研擬諸多社會政策與制度，其中 2001 年「高齡者居住安定確保法律（以下簡稱高齡者居住法）」之制定乃係一項重要的體制構築。法制定之初，國土交通省創設「高齡者圓滿入住租賃住宅」、「高齡者專用租賃住宅」及「高齡者優良租賃住宅」等三種支持制度，旨在回應民間租屋市場普遍不願意將房屋出租予高齡者的現實，緩解高齡者租屋碰壁的障礙。2009 年修法時，政府開始意識到，為實現高齡者居住安定，不可或缺的要素是「服務」，遂將「厚生勞動省」列為該法共同主管機關。在跨部會資源整合的基礎上，2011 年修法整合了原先複雜的高齡者住宅類型。創設「附服務型高齡者住宅」，定位為市場模式，透過政府以「登錄制度」作為市場運作之監管框架，並設計供給促進措施引導產業成長；相較於過去並未對服務有所描繪，附服務型高齡者住宅登錄基準要求至少必須提供「狀況掌握服務」及「生活諮詢服務」，銜接「介護保險服務」作為補充包，並期待附服務型高齡者住宅可成為「社區整體照顧體系」下之重要據點。

以下將介紹高齡者居住法之沿革和內容，與該法所建制之附服務型高齡者住宅的規範框架，及其在住宅結合服務實踐上之成果與挑戰。

## 第一節 高齡者居住法制定與重要修正



日本「高齡者居住法」於 2001 年制定後，至今歷經大大小小共 16 次修正，惟整部法規之通盤檢討分別為 2009 年之修法、以及 2011 年修法，以下將分別針對 2001 年初制定法規、2009 年修正、和 2011 年修正內容進行介紹。

### 第一項 2001 年：「高齡者居住法」初制定

#### 第一款 法規概述

初制定的高齡者居住法（平成 13 年 4 月 6 日法律第 26 号）共有 104 條規定，總計九章，建立「高齡者圓滿入住租賃住宅」及「高齡者專用租賃住宅」登錄制度，並促進具備良好居住環境之「高齡者優良租賃住宅」之供給，及創設「終身建物租賃制度」等，讓高齡者之居住安定受到確保，以增進其福祉（舊法第 1 條）。

#### 一、 國土交通大臣制定「高齡者居住安定確保基本方針」

初制定的高齡者居住法其中央主管機關為國土交通省，國土交通大臣必須制定「高齡者居住安定確保基本方針」，基本方針須揭示高齡者租賃住宅供給促進相關基本事項、高齡者入住租賃住宅之管理適正化相關基本事項、興辦具備適於高齡者良好居住環境住宅促進相關基本事項、與保健醫療服務及福利服務提供者應如何合作相關基本事項等（舊法第 3 條第 1 項）。

而國土交通大臣於研擬基本方針時，須與總務大臣與厚生勞動大臣進行協議。可以觀察到，初制定的高齡者居住法已具有高齡者居住安定之實現，須仰賴跨部門合作之初步意識。

#### 二、「高齡者圓滿入住租賃住宅」登錄制度

「高齡者圓滿入住租賃住宅」（高齡者円滑入居賃貸住宅）係為回應高齡者

於租屋市場面臨歧視而租屋不易之現實，讓能接受高齡者入住其租賃住宅之出租人，將該租賃住宅申請都道府縣之登錄（舊法第 4 條及第 5 條）。都道府縣知事須將彙集相關登錄住宅資訊之「高齡者圓滿入住租賃住宅登錄簿」供一般民眾閱覽（舊法第 9 條），並得將登錄相關事務委由指定登錄機關辦理（舊法第 17 條至第 29 條）。

諸些登錄住宅對於希望入住之高齡者不得以其係高齡者為由拒絕入住，亦不可提出顯著不利的租屋條件（舊法第 10 條）。並為回應出租人將房屋出租予高齡者恐收租不穩定之擔憂，將依出租人之要求，由「高齡者居住支援中心」對入住高齡者提供「租金債務保證」（舊法第 11 條）。透過此一支持制度，媒合有租屋需求之高齡者能夠順利承租登錄住宅，而無庸在市場上隻身尋屋與反覆碰壁。要言之，高齡者圓滿入住租賃住宅登錄制度乃係著眼於軟體資訊面，重視的是能接納高齡者物件的資訊發佈與公開<sup>338</sup>。

### 三、追加高齡者專用租賃住宅

2005 年修正高齡者居住法施行規則追加「高齡者專用租賃住宅」登錄制度，其仍係高齡者圓滿入住租賃住宅之一類，然而與高齡者圓滿入住租賃住宅是「任何人皆可承租、且不得拒絕高齡者承租」不同，高齡者專用租賃住宅「僅供高齡者承租」。

高齡者專用租賃住宅制度之創設背景，係為連結介護保險之「特定機構入住者生活介護」制度。自 2006 年起，高齡者專用租賃住宅如滿足樓地面積 25 平方公尺以上，有廁所、洗面設備等特定要件，即可向知事提出申請成為「適合高齡者專用租賃住宅」。適合高齡者專用租賃住宅如進一步滿足自費老人之家的腰間，即可受介護保險法之「特定機構入住者生活介護」指定<sup>339</sup>。可以說高齡

<sup>338</sup> 依田晶男，同前揭註 120，頁 213。

<sup>339</sup> 依田晶男，同前揭註 120，頁 204-211。

者專用住宅以「提早換居」(早めの住み替え)為核心概念，乃係住宅政策與福利政策連結的具體化政策實踐。

#### 四、高齡者優良租賃住宅之供給促進



高齡者居住法第三章「高齡者優良租賃住宅之供給促進」及第四章「地方公共團體針對高齡者優良租賃住宅之供給促進」乃係將前述 1998 年所創設之「高齡者優良租賃住宅制度」進一步法制化，並與高齡者圓滿入住租賃住宅登錄制度進行銜接。

高齡者優良租賃住宅乃係針對單身高齡者及高齡者夫婦世代提供優良的租賃住宅，所謂優良，乃係硬體部分無障礙，軟體面有管理人等提供看守支援。針對民間整備這些優良住宅，透過公共補助的提供，可以減輕建築費用負擔，進而達到抑制租金的目的，並且針對低收世代，市町村將額外提供補助<sup>340</sup>。

首先，民間業者興辦及管理具良好居住環境之高齡者租賃住宅，得依據國土交通省令作成該租賃住宅之興辦及管理計畫（即「供給計畫」），申請都道府縣知事之認定（舊法第 31 條）。受計畫認定者（即「認定事業者」）依據受認定之供給計畫（即「認定計劃」）所興辦之租賃住宅（即「高齡者優良租賃住宅」），在招募入住者之前，須先申請高齡者圓滿入住租賃住宅之登錄（舊法第 35 條）。

為了支援與促進民間供給高齡者優良租賃住宅，地方公共團體<sup>341</sup>得補助認定事業者住宅興辦及其相關費用，並於認定事業者「為確保入住者居住安定而降低租金費用」時，地方公共團體得補助此一租金減額費用，並國家於此情形得在預算範圍內補助地方公共團體（舊法第 41 條至第 43 條）。住宅金融公庫<sup>342</sup>

<sup>340</sup> 依田晶男，同前揭註 120，頁 212-213。

<sup>341</sup> 日本「地方公共團體」泛指各種地方政府，可分為普通地方公共團體（都、道、府、縣及市、町、村）及特別地方公共團體（特別區、地方公共團體組合、財產區及地方開發事業團）兩種。

<sup>342</sup> 「住宅金融公庫」是依據 1950 年《住宅金融公庫法》，由政府全額註資成立的特殊法人，專門為政府、企業和個人建房購房提供長期、低利率貸款的公營公司。其設立目的旨在建立一個永久性的特殊的公營住宅金融機構，通過政府的財政投融資體制，將更多的低成本的長期資金

並得對認定事業者之必要費用進行融資（舊法第 44 條）。

於土地取得上，如認定事業者建設高齡者優良租賃住宅時，需使用一定都市計畫區域內市區之農業用地，縱不該當於「農地所有者租賃住宅建設融資利息補給臨時措施法」（農地所有者等租賃住宅建設融資利息子補給臨時措置法）第 2 條第 2 項所規定之特定租賃住宅，如其規模符合一定基準並該當同項第一號所列條件而認定為團地住宅之全部或一部時，將之視為特定租賃住宅而得適用同法之規定（舊法第 46 條）。

再者，如地方公共團體其區域內之高齡者優良租賃住宅不足，地方公共團體依循基本方針致力進行興辦及管理，國家於此得補助地方公共團體興辦費用及租金減額費用（舊法第 49 條至第 50 條）。若地方公共團體自行興辦及管理高齡者優良租賃住宅有困難，或僅由地方公共團體自行興辦及管理高齡者優良租賃住宅仍無法彌補不足之存量時，得請求公社及公團進行高齡者優良租賃住宅之興辦及管理，公團得向地方公共團體協議費用負擔比例及補助，公社亦得向地方公共團體申請費用補助，國家並得在預算範圍內補助地方公共團體諸些相關費用（舊法第 51 條至第 53 條）。前揭受有補助之地方公共團體、公團、公社所興辦的高齡者優良租賃住宅，於招募入住者前，必須申請高齡者圓滿入住租賃住宅之登錄或採取其他方法，讓該租賃住宅具備全齡對應構造（加齡對應構造）之資訊供大眾周知（舊法第 54 條）。

此外，因高齡者優良租賃住宅或其他面向高齡者租賃住宅不足等特別事由，公營住宅事業主體認為有必要讓不符合公營住宅法第 23 條規定條件之高齡者使用公營住宅時，於取得國土交通大臣之認定後，於能適正管理公營住宅且無顯著障礙的範圍內，得將公營住宅供該高齡者使用（舊法第 55 條）。

---

引入與民生相關的住宅領域。

## 五、 終身建物租賃制度



考量高齡者租屋之特性，為突破「借地借家法」<sup>343</sup>下租賃關係當然繼承原則，於高齡者居住法第五章創設了「終身建物租賃制度」，使高齡者之租賃關係得具有「一身專屬性」、「排除繼承權」之例外空間<sup>344</sup>。

為確保高齡者居住之安定性，相較於自費老人之家所採取的「利用權模式」將因事業者變更而影響居住之存續，終身租賃權則保有租賃關係之特性，於事業者變更時入住者亦得繼續居住<sup>345</sup>。詳言之，凡以高齡者及其配偶為承租人而欲從事終身建物租賃住宅之事業者，受都道府縣知事或國土交通大臣認可（即「認可事業者」），並限於公證簽訂書面契約之形式，不受借地借家法第 30 條「租賃關係當然繼承」之限制，該租賃契約於承租人死亡時終止（舊法第 56 條），而具有一身專屬性，且承租人不得將此租賃權讓受或轉租（舊法第 68 條）。

終身建物租賃契約不必然為不定期限，亦得約定為定期租賃契約，如承租人提出特別申請，得於公證之書面契約約定不依借地借家法為契約更新而定有一定期間，惟若承租人死亡契約亦將終了（即「以死亡為終期之建物租賃」）（舊法第 61 條）。此外，終身建物租賃契約亦肯認租賃雙方得特約排除借地借家法第 32 條「租金增減額請求權」（舊法第 67 條）。

此外，為了確保高齡者之居住安定，認可事業者關於終身建物租賃之解約事由受到嚴格之限制。僅於住宅老朽、將該住宅維持或回復為具有適當規模、構造及設備之租賃住宅所需費用過鉅時，於取得都道府縣知事承認後，方得請求解除契約（舊法第 62 條）。如為承租人所發動之解約，於其因療養、入住老人之家等事由而使承租人難以繼續居住、或與親族同居而無繼續居住之必要、

<sup>343</sup> 日本 1992 年制定之「借地借家法」乃係土地或建物租賃之專法，旨在規範建物地上權及土地租賃權之存續期間及效力等，或建物租賃契約之更新及效力等相關事項。

<sup>344</sup> 吉田修平，前揭註 193，頁 117。

<sup>345</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 274。

或事業者違反住宅改善命令，承租人得於一個月前請求解除契約；如非因前述事由請求解約，承租人須於六個月前提出之（舊法第 63 條）。若違反前述規定而定有不利於承租人之特約，該約款無效（舊法第 64 條）。



而於終身建物租賃之承租人死亡時，為保障同居配偶者等之繼續居住，其同居之配偶或滿六十歲以上之親族（下簡稱「同居配偶者等」），自知悉承租人死亡後一個月內得向認可事業者提出繼續居住之申請，認可事業者須與同居配偶者等簽訂終身建物租賃契約；惟若原承租人係簽訂「以死亡為終期之建物租賃」，如在期間屆滿前承租人死亡，同居配偶者等自知悉承租人死亡後一個月內得向認可事業者提出繼續居住之申請，於該約定期間屆滿以前「以死亡為終期之建物租賃」仍將繼續存續（舊法第 66 條）。相對地，若承租人之同居者非配偶或滿六十歲以上之親族，雖無法獲得與認可事業者續訂終身建物租賃契約之保障，但自知悉承租人死亡後一個月內仍將受有暫時續住之緩衝期間（舊法第 65 條）。

## 六、高齡者居住支援中心

作為制度配套，高齡者居住法創設了「高齡者居住支援中心」協助前揭各制度之運作。「高齡者居住支援中心」係以支援高齡者居住安定為目的成立之法人，進行租金債務保證、住宅改良必要資金死亡時一次性償還融資債務保證、以及收集、整理、及提供高齡者居住安定確保相關之情報和資料、並調查及研究高齡者居住安定確保相關事項等相關業務（簡稱「支援業務」），於符合相關基準的情形下得向國土交通大臣申請「居住支援中心」之指定（舊法第 78、80 條）。

高齡者居住支援中心之核心功能在於「債務保證業務」，其須制定債務保證業務規程並受國土交通大臣之認可（舊法第 82 條），並於國土交通大臣認可之前提下，得將債務保證業務之全部或一部委託金融機構辦理（舊法第 81 條）。

據上，透過「債務保證」的制度支持，可以大幅度消滅民間租賃住宅出租人對於高齡者經濟不穩定恐滯納房租的疑慮<sup>346</sup>。



## 第二款 施辦情形

此一階段之高齡者居住法建制了「高齡者圓滿入住租賃住宅」、「高齡者專用租賃住宅」、及「高齡者優良租賃住宅」三種高齡者租賃住宅類型，其中高齡者圓滿入住租賃住宅暨高齡者專用租賃住宅登錄制度除了提供高齡者無歧視的民間租賃住宅市場，更可達到活化空屋之政策目的<sup>347</sup>。

不過學者也指出，高齡者居住法的守備範圍主要在於高齡者在民間租賃住宅的居住安定性，而非全面性地解決高齡者居住保障之課題。申言之，即便制度創設了「不拒絕高齡者入住之租賃住宅」，然而實際上能否利用此一系統，在習慣居住的社區媒合到適合的登錄住宅，仍是未知數。故如何保障高齡者繼續居住之權利，誘導、形成適宜住宅之存量，實屬該法未來的重要課題<sup>348</sup>。

表 4-1 初制定高齡者居住法之租賃住宅比較

| 類型              | 內涵  | 入住對象             |
|-----------------|---|------------------|
| 高齡者圓滿入住租賃住宅登錄制度 | 不得拒絕高齡者入住之租賃住宅情報提供  | 無限制              |
| 高齡者專用租賃住宅登錄制度   | 專供高齡者入住之租賃住宅情報提供（高齡者圓滿入住租賃住宅的一種）。<br><br>高齡者專用租賃住宅如滿足一定基準得受介護保險法之「特定機構入住者生活介護」指定，稱為「適合高齡者專用 | 60 歲以上單身高齡者、高齡夫婦 |

<sup>346</sup> 依田晶男，同前揭註 120，頁 213。

<sup>347</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 27-28。

<sup>348</sup> 關川芳孝（2005），〈高齡者に對する居住保障について〉，《法律時報》，77 卷 5 号，頁 34。

|               |                        |  |
|---------------|------------------------|--|
|               | 租賃住宅」。                 |  |
| 高齡者優良租賃住宅認定制度 | 具是於高齡者良好居住環境之租賃住宅供給促進。 |  |

(資料來源：本文自行整理)

綜觀高齡者居住選擇類型，除了上述高齡者居住法的三種高齡者租賃住宅以外，尚包括國土交通省轄下之公營住宅、銀髮住宅等，及厚生勞動省轄下的輕費老人之家、自費老人之家、養護老人之家（老福體系），以及介護保險機構、團體家屋（介護保險體系）等各式各樣的居住設施，而形成複雜且部分功能重疊之供給體系。之所以造成供體體系複雜且分散的其中一項原因，即係國土交通省所推動之住宅政策，與厚生勞動省所推動之福利政策，二者間各自為政下，使住宅行政與福利行政缺乏整合。學者於此認為，應積極活用住宅及介護兩個系統，讓不同設施得以併設、併用，尤其像是進行公營住宅大規模團地改建時，得與福利政策合作，積極考慮與福利設施等併設之可能，藉此不僅僅能簡化目前複雜分散的高齡者居住支援體系，也能強化高齡者居住與社區之連結<sup>349</sup>。

另一方面，隨著人口與家庭結構之變遷，此一階段日本社會亦歷經高齡者居住意識變化，相較於過去高齡者傾向與子女同居或比鄰而居，有越來越多高齡者希望與子女近居即可，或傾向根本無庸與子女居住地有所連結<sup>350</sup>。依此，伴隨高齡者居住需求的變遷，有越來越多業者投入高齡者市場，然而初制定之高齡者居住法對於高齡者圓滿入住租賃住宅（高齡者專用租賃住宅亦同）登錄制度並未建立嚴密的登錄基準要求，可能將出現高齡者住宅品質參差不齊、或是事業者惡性倒閉等危害高齡者居住生活安定之情形。故如何建立登錄基準以確保高齡者租賃住宅之一定品質，並強化行政監督是一個需被重視的問題<sup>351</sup>。

<sup>349</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 24-26、29。

<sup>350</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 28-29。

<sup>351</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 26。

此外，一直以來老人福利法體系之「自費老人之家」作為民間型高齡者居住設施之大宗，提供入住老人餐食等服務，並有「介護型」及「住宅型」等各種各樣之類型，而為數最多之介護型自費老人之家乃係採取由入住者支付入住保證金（入居一時金），並提供房間（居室）及介護等服務之終身利用權模式。此種介護型自費老人之家於 2000 年介護保險法制定後大量增加，惟於 2006 介護保險法修正受到總量管制之影響，其數量大幅減少，取而代之的是「住宅型自費老人之家」及「高齡者專用租賃住宅」兩種類型的抬頭。由於高齡者專用租賃住宅僅需滿足一定居住空間之保障即可申請登錄，對於硬體及軟體並未如自費老人之家此種機構型態建立嚴密之標準，故許多業者為了規避自費老人之家之嚴格規制，使高齡者專用租賃住宅之數量大幅成長<sup>352</sup>。易言之，高齡者專用租賃住宅大量成長的理由，係因相對於自費老人之家而言，高齡者專用租賃住宅是一個更便宜性之制度，有許多實質提供與自費老人之家相同服務、卻選擇投入高齡者專用租賃住宅之事業者<sup>353</sup>。

## 第二項 2009 年修正：加強與福利政策之合作

### 第一款 修法概述

2009 年修正之高齡者居住法（平成 21 年 5 月 20 日法律第 38 号）以「強化住宅政策與福利政策合作為」核心，其修正重點如下：

#### 一、 國土交通大臣與厚生勞動大臣共同制定基本方針

本次修法最大之變革即係將高齡者居住法之主管機關自「國土交通省」，修正為由「國土交通省及厚生勞動省」共管。原先由國土交通省策定之基本方針

<sup>352</sup> 矢田尚子（2013），〈サービス付き高齡者向け住宅における居住の保障と法的課題——高齡者専用賃貸住宅等における契約書等に関する実態調査結果を手がかりとして〉，《日本私法学会私法》，75 号，頁 230。

<sup>353</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 284-285。

改為國土交通省與厚生勞動省共同研議制定；並將確保高齡者為經營居家日常生活所必要之保健醫療服務及福利服務提供體制（即「高齡者居家生活支援體制」）納為擬定基本方針的考量事項之一；且不再只是租賃住宅，於基本方針制定時尚須一併考慮老人之家的供給（舊法第 3 條）。此一制度之變革，創設了住宅政策與福利政策的接觸點，而不再如過去兩部門各自為政之分立模式。

## 二、都道府縣策定高齡者居住安定確保計畫

有鑑於都道府縣作為高齡者住宅等主要的推動機關，本次修正課予都道府縣知事制定「高齡者居住安定確保計畫」之義務，其須依循基本方針，考慮高齡者租賃住宅以及老人之家等供給目標進行計畫策定，並且活用地方供給公社之能量進行高齡者優良租賃住宅及高齡者居家生活支援設施（如日照中心等）整備以及住宅無障礙化等目標之推進（舊法第 3 條之 2）。

## 三、強化高齡者圓滿入住租賃住宅登錄制度之基準與監督

為了改善高齡者圓滿入住租賃住宅制度，本次修正了高齡者圓滿入住租賃住宅之登錄基準，必須滿足一定住宅規模、構造、設備等「最低居住水準」要件方能進行登錄（舊法第 6 條），且為加強對登錄住宅之管理，增加報告提出（報告徵收）制度（舊法第 12 條），並強化了政府之指導監督權限（舊法第 13 條）。

## 四、高齡者優良租賃住宅與高齡者生活支援設施一體供給促進

為了加強住宅與服務之連結，本次修法創設高齡者優良租賃住宅與高齡者生活支援設施之供給促進措施，提供預算補助及稅捐優惠（舊法第 30 條），並使高齡者優良租賃住宅之興辦及管理更為彈性化，開放此種併築的類型亦得出租給經營失智症對應型老人共同生活援助事業之社會福利法人作為團體家屋使用（舊法第 35 條之 2）。

而在預算面上則創設了「高齡者居住安定化緊急促進事業」以及「高齡者居住安定化示範事業」，前者係針對此種併設類型之建設工程費由中央直接進行補助；後者則係招募支援獨居且有介護必要高齡者的在宅生活之示範模式，對之進行補助<sup>354</sup>。

## 第二款 施辦情形

本次修法最大之邁進即在於強化了與福利部門之合作，於此對於高齡者居住政策不再只是偏重在「住宅」、而是關照到整體面向之「居住」（住まい）<sup>355</sup>。然而，雖然在住宅政策當中逐漸加入了福利部門重視「介護」的視角，但高齡者居住系統仍處於多樣且紛雜的狀態，有待國土交通省及厚生勞動省更進一步整合，讓分歧的高齡者居住資源得以集約化<sup>356</sup>。考量到「高齡者住宅」的核心要素係「建築物」及「介護」，前者係「資本」而後者為「勞動」，由於住宅部門相較於福利部門對「建築物興建」握有更多的資本，可能造成高齡者住宅的過剩供給，而介護資源方面除了機構僧多粥少的問題外，另一個嚴峻的問題是照護人力短缺，如果持續維持現狀，在不對等的資源安排下高齡者住宅將淪為「重『住宅』而輕『照護』」的失衡情形<sup>357</sup>。

此外，由於高齡者住宅類型過於多樣且機能不明確，在介護保險機構的總量管制下，將使超額的需求者流入其他高齡者住宅當中，且有許多高齡者住宅並未向政府提出申請，現實上存在許多品質低劣的住宅<sup>358</sup>。依此，為了回應機構這個現實，建立了高齡者圓滿入住租賃住宅及高齡者專用租賃住宅的登錄標準（主要是硬體方面），以強化主管機關之監督，尤其是高齡者專用租賃住宅大

<sup>354</sup> 谷山拓也，同前揭註 161，頁 83。

<sup>355</sup> 法規簡稱亦從「高齡者居住法」變革為「高齡者住まい法」（「住まい」相較於「居住」一詞，包含了「整體居住生活」的意涵）。吉田修平，前揭註 193，頁 97。

<sup>356</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 280-281、289。

<sup>357</sup> 河口洋行、油井雄二（2011），〈介護保險と高齡者住宅〉，《一橋經濟學》，4 卷 1 号，頁 62-64。

<sup>358</sup> 河口洋行、油井雄二，同前揭註 357，頁 65-66。

幅成長而導致品質參差不齊的現象，透過登錄基準的規制以排除低劣環境之高齡者專用租賃住宅<sup>359</sup>。

另一方面則是如何與「介護服務」銜接配套之課題，尤其在本次修法擴充了併設類型之補助費用，之後介護服務設施與高齡者租賃住宅一體併設的類型將越來越普及。其併設模式大概可區分為「與訪問介護、訪問介護<sup>360</sup>組合」以及「與通所介護<sup>361</sup>組合」兩種模式，前者主要是在租賃住宅同一棟建物中設置在宅介護事業所，然而此種模式很容易出現違反「一對一服務原則」，而出現在共用區域對複數需介護者進行集團介護之問題<sup>362</sup>；而後者之模式則無違反一對一服務原則的問題，然而存在因離開通所介護事業所，回到租賃住宅後導致服務中斷的缺點。不過 2006 年所創設的「小規模多機能居家介護」或可彌補此一缺點，透過將高齡者專用租賃住宅與小規模多機能型事業所併設，藉由「往來」、「訪問」、「住宿」（通い、訪問、泊まり）得以提供 24 小時不中斷之服務<sup>363</sup>。

然而此種與介護服務組合之模式，在目前仍欠缺制度整合的情況下，恐將導致費用負擔及政策支援的混亂，由於高齡者必要且多樣之服務費用負擔方式並未被整理，致使高齡者住宅之費用負擔哪些屬於公共保險給付、哪些又為自己負擔其實並不明確。此外介護保險給付方式亦將因類型不同而有所差異，如在宅係採「論件計酬」（出来高払い）而介護保險機構係採「包裹支付」（包括払い），且當高齡者住宅之入住者有重度介護需求時，必須提供其移居其他機構之經濟誘因，惟執行此一工作的照管專員常常即係介護事業者所聘僱，而難以維持其角色的中立性。再者，由於高齡者住宅類型複雜及體系欠缺整合，亦將波及外加之介護、醫療服務，造成本質為同一項服務，卻因高齡者住宅類型及

<sup>359</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 291。

<sup>360</sup> 相當於我國之居家照顧、居家護理。

<sup>361</sup> 相當於我國之日照中心。

<sup>362</sup> 亦即在負責的需介護者的照顧計畫時間內，卻同時對其他需介護者提供服務並請求時數。

<sup>363</sup> 油井雄二，同前揭註 101，頁 290-291。

體系的不同導致支付與否、支付額度不一的問題<sup>364</sup>。



### 第三項 2011 年修正：整合為「附服務型高齡者住宅」

#### 第一款 修法概述

2011 年修正之高齡者居住法（平成 23 年 4 月 28 日法律第 32 号）大幅刪減了原先之制度規範，新法共計 8 章 82 條，其修正重點如下：

##### 一、 將三種高齡者租賃住宅整合為「附服務型高齡者住宅登錄制度」

基於入住者保護及供給促進之觀點，本次修法最大的變革即係廢止了高齡者圓滿入住租賃住宅制度、高齡者專用租賃住宅制度、高齡者優良租賃住宅制度（惟仍保留地方公共團體推動之高齡者優良租賃住宅制度），將三種高齡者租賃住宅與自費老人之家整合，創設「附服務型高齡者住宅登錄制度」（サービス付高齢者向け住宅登録制度）。

此階段為解決單身高齡者、高齡夫婦世代激增，機構卻不足（特別是都市地區）的課題，並為使原先複雜的高齡者住宅體系能夠單純化，透過創設附服務型高齡者住宅制度，設置硬體及軟體的最低基準，並實施補助金、稅制優惠、融資等支援措施，來促進此種能讓高齡者安心居住的住宅資源能夠普及化。有別於過去三種類型之高齡者租賃住宅係由國土交通省管理，附服務型高齡者住宅乃係由國土交通省及厚生勞動省所共管，強化了兩部門的合作關係，並在此基礎上共同制定登錄基準。登錄基準要求，符合特定資格之人必須常駐，附帶「狀況掌握（安危確認）服務」及「生活諮詢服務」兩項最低限度的看守服務成為必須條件，而其餘介護或看護、醫療服務則可自由搭配組合。附服務型高齡者住宅被賦予了以下期待，作為一種選擇的擴充，讓高齡者除了住宅與服務

---

<sup>364</sup> 河口洋行、油井雄二，同前揭註 357，頁 66-68。

一體、集約提供的機構型態以外，創設了這種住宅與服務分離，整備具一定品質的住宅，透過配置具備照顧專業知識的常駐職員作為橋樑，讓入住者得以順利的运用社區中其所必要的醫療及介護服務，進而達到在社區持續居住至臨終的核心目標<sup>365</sup>。



## 二、修正終身建物租賃事業制度

終身建物租賃事業由於認可要件過於嚴格，導致投入者少而未能普及，本次修法刪除了事業者資力、信用限制以及依資金計畫確實履行等規定，緩和原先的過於嚴格之認可基準。此外，為保障高齡者權益，增加了事業者不得在工程完畢前受領押金或訂金之規定（第 58 條第 1 項第 5 款）。若事業者面臨破產，新法亦課予業者需安置承租人入住適當租賃住宅的義務（第 72 條）。

## 三、廢止高齡者居住支援中心制度

承如前述，高齡者居住支援中心的核心業務在於租金債務保證，然而當時之所以建置此一制度係肇因於民間並無提供租金債務保證之業者，惟日本近年民間債務保證公司大幅成長，而針對居住弱勢之租賃保證也有越來越多 NPO 法人投入辦理，致使高齡者居住支援中心制度的效用逐漸被取代及架空，故在本次修法遂廢止高齡者居住支援中心制度<sup>366</sup>。

## 第二款 施辦情形

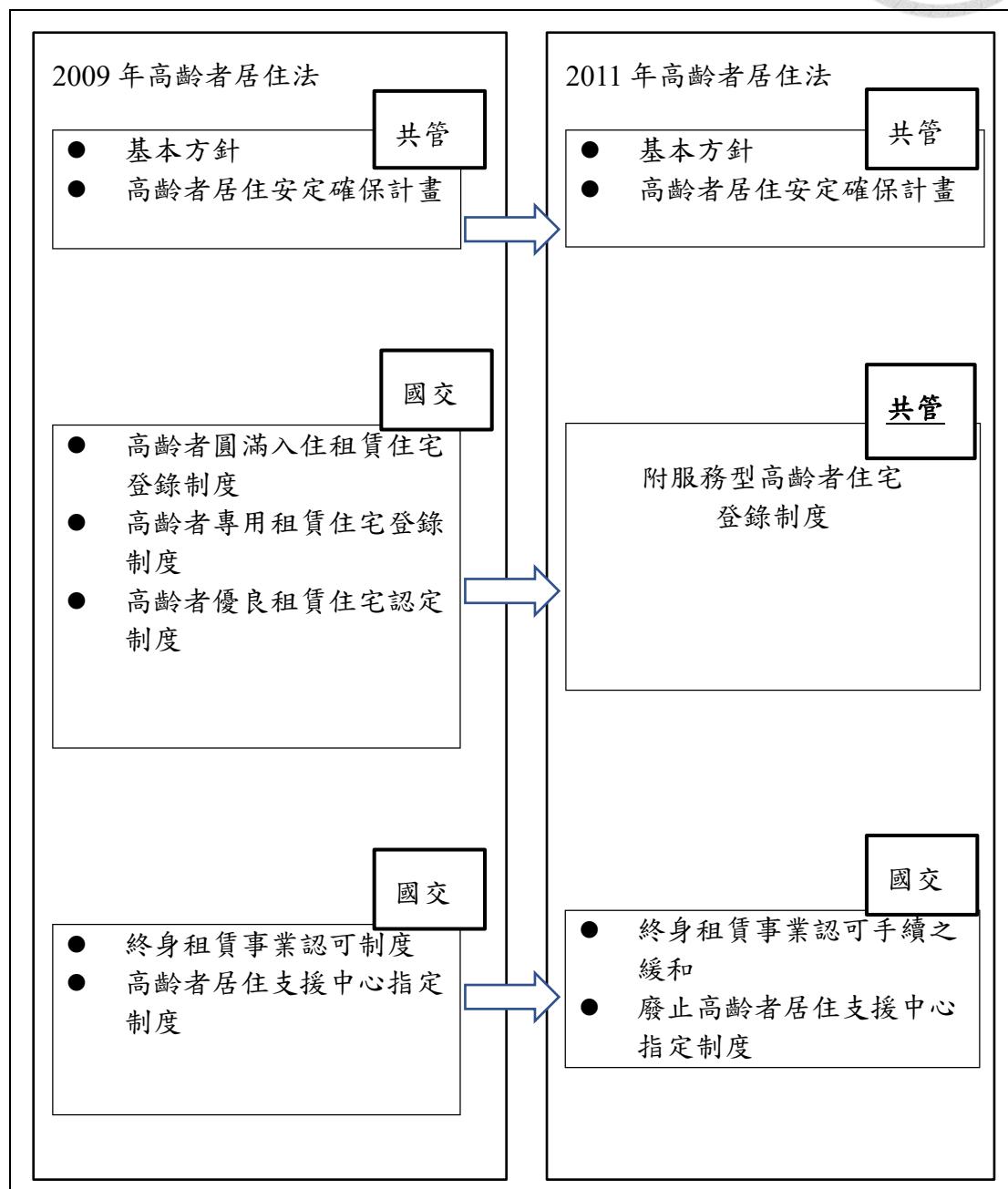
從本次修法可以觀察到，附服務型高齡者住宅登錄制度之創設進一步擴張了住宅部門與福利部門合作之量能。亦即，兩部門之合作於此不在僅限於共同制定抽象的基本方針與計畫，尚擴及至附服務型高齡者住宅之具體登錄基準設

<sup>365</sup> 三浦研、落合明美（2015），〈サービス付き高齢者向け住宅と生活支援サービス〉，国立社会保障・人口問題研究所（編），《地域包括ケアシステム：「住み慣れた地域で老いる」社会をめざして》，東京：慶應義塾大学出版会，頁 163、166。

<sup>366</sup> 国会会議録（2011），《第 177 回国会参議院国土交通委員会議録第九号（平成 23 年 4 月 26 日）》，頁 12。

計，透過跨部門合作以真正強化「服務連結住宅」之意涵，進而整合兩部門之資源促進此種附服務型高齡者住宅之存量能夠快速成長。

圖 4-1 2011 年高齡者居住法修正擴張「跨部門合作」範疇



(資料來源：國土交通省（2011），高齡者住まい法の改正について，頁 4，

<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/21446.pdf>)

此次修法廢止了高齡者圓滿入住租賃住宅、高齡者專用租賃住宅、高齡者

優良租賃住宅制度，其中由地方團體興辦之高齡者優良租賃住宅仍然存續，而修法以前登錄之高齡者圓滿入住租賃住宅、高齡者專用租賃住宅自動失效。然而，如諸些住宅符合附服務型高齡者住宅登錄基準，自得作為附服務型高齡者住宅為登錄（新法規定非經登錄不得使用「附服務型高齡者住宅」或類似之名稱<sup>367</sup>），若未登錄為附服務型高齡者住宅則成為一般的租賃住宅。雖然高齡者圓滿入住租賃住宅及高齡者專用租賃住宅之名稱從法令上消失，但實際上尚非不得繼續沿用此些名稱。而關於高齡者支援中心之廢止，附則中訂有過渡措施<sup>368</sup>，讓現在入住之高齡者於其契約屆滿前，仍得繼續利用租金債務保證制度。

另一方面，高齡者居住法本次修法廢止的制度部分已由住宅安全網法中的其他機制接手，包括「不拒絕『住宅確保需關照者』入住租賃住宅之登錄制度」（住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登錄制度），讓得接受「住宅確保需關照者」（如低收入者、受災者、高齡者、障礙者等）入住之出租人得將其租賃住宅於主管機關登錄。「居住支援協議會」則係為了促進住宅確保需關照者順利入住民間租賃住宅，由地方公共團體、不動產關係團體、居住支援團體等合作組成居住支援協議會提供相關住宅情報。針對住宅確保需關照者進行租金債務保證、住宅情報提供、提供生活支援業務之法人（如 NPO 法人、社會福利法人等）得受都道府縣指定為「居住支援法人」。並創設「租金債務保證業者登錄制度」建立租金債務保證業者之登錄基準及業務原則，加強主管機關之指導監督<sup>369</sup>。故雖然高齡者居住法刪去了部分規範，但綜觀而言實係將高齡者納入居住安全網法下「住宅確保需關照者」的一環，透過該法中其他支援機制持續保障高齡者之居住權益。

而就附服務型高齡者住宅的實踐成果而言，依據 2012 年之登錄資料分析，

<sup>367</sup> 高齡者居住法第 14 條。

<sup>368</sup> 高齡者居住法附則（平成二三年四月二八日法律第三二号）第 5 條。

<sup>369</sup> 國土交通省，〈新たな住宅セーフティネット制度について〉，

[https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house Tk3\\_000055.html](https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house Tk3_000055.html)。

可以觀察到附服務型高齡者住宅大致的面貌是，住宅面積在 20 平方公尺前後，且浴室及廚房多為共用，可謂多數物件的居住品質並不能說是很高。此外，事業主體中介護、醫療系佔了七成（不同於高齡者專用住宅多由不動產、建設業者經營），有 24 小時常駐職員的約為 74%，與介護、醫療係事業所併設的物件約近八成，入住對象主要是需支援、需介護的單身高齡者，利用由事業主體系列法人經營之併設介護服務成為主要的生活模式。易言之，制度實踐過程所浮現的問題是，符合自立高齡者的硬體及軟體需求所整備之物件其實是不充足的。而在月費總額方面，租金、共益費，服務費（介護保險服務費以外）、餐食費加總起來約 15 萬日圓，此一金額與厚生年金受給付者的平均額接近，亦即以中所得階層為對象的物件仍然居多。再者，附服務型高齡者住宅必須提供狀況掌握及生活諮詢兩種服務，且須配置符合照護員二級以上之特定資格者，因此與介護服務事務所併設可以提升效率，而且有介護職員就近服務也較讓人安心，不過另一方面，需介護者的「圍困」（囲い込み）議題，也就是在商業模式下事業者仰賴介護保險收入導致使用者選擇自由受限的情形亦須有所警戒。另就事業收支計算方式，有採事業全體計算，亦有採依事業別各自計算（住宅事業、介護事業等）這兩種模式；而就事業開始前的需求調查，不動產及建設業相較於醫療法人、介護服務關聯法人而言，進行事前調查的比例較高。依此，可以發現大多數的物件是由事業者自行提供介護服務，並且收入構造中亦以介護服務事業的收入為主，又未充分進行需求調查的情況下，入住者的選擇自由是否受到充分保障令人存疑，並且這些高度依賴介護保險收入之事業是否能長久存續也成為問題。綜上，可以觀察到業者對於附服務型高齡者住宅作為社區整體照顧體系之「居住」基盤的理念認識仍有待加強，申言之，附服務型高齡者住宅利用社區的資源、並進一步作為共用空間向社區開放，方能真正落實社區整合照顧之機能<sup>370</sup>。

---

<sup>370</sup> 三浦研、落合明美，同前揭註 365，頁 164-172。

此外，在附服務型高齡者住宅實踐之過程亦浮現了以下的課題。其一是「緊急聯絡人及身份保證」，在締結租賃契約時，通常會一併要求提供連帶保證人跟緊急聯絡人，這個角色多半由家族擔任，然而隨著單身高齡者急增，近年來身份保證代行產業蓬勃發展，但目前尚無法規規制此一產業，因而許多資訊及體制難以公開透明。再者，最近有越來越多臨終照護產業投入附服務型高齡者住宅之經營，然而針對臨終照護之具體內容及體制仍十分模糊，且附服務型高齡者住宅內之介護事故逐漸頻繁，但運營事業者卻少有被追及責任，此部分實有檢討之必要<sup>371</sup>。

## 第二節 「附服務型高齡者住宅」之制度規範架構

承前，2011 年高齡者居住法為整合原先複雜的高齡者住宅體系、促進高齡者住宅存量成長、並強化住宅與服務結合之量能，進而創設「附服務型高齡者住宅登錄制度」。以下將先確立附服務型高齡者住宅的制度定位，並介紹附服務型高齡者住宅登錄制度之規範內容，觀察日本如何在登錄制度的基礎上，對附服務型高齡者住宅市場進行促進及監管，最後將針對附服務型高齡者住宅登錄制度「住宅結合服務」之實踐進行研究與說明。

### 第一項 制度功能定位

衡諸日本附服務型高齡者住宅的誕生背景乃係因單身、高齡夫婦比例大幅成長，惟相對於歐美國家，日本對於面向輕中度失能老人之住宅模型發展較晚，蓋其過去的高齡住宅主要係集「多種介護保險服務」與「住宅」於一身，使介護保險支出連年膨脹，政府遂自 2005 年開始採取總量管制，轉而輔助民間發展不含介護保險特約服務之附服務型高齡者住宅，此種設施之定位乃係「住宅」

<sup>371</sup> 矢田尚子（2018），〈高齡者の居住をめぐる現代的課題〉，《ジャーリスト》，No.1515，頁 65。

而非「介護機構」，被視為是介護機構候補老人爆量之解方<sup>372</sup>。

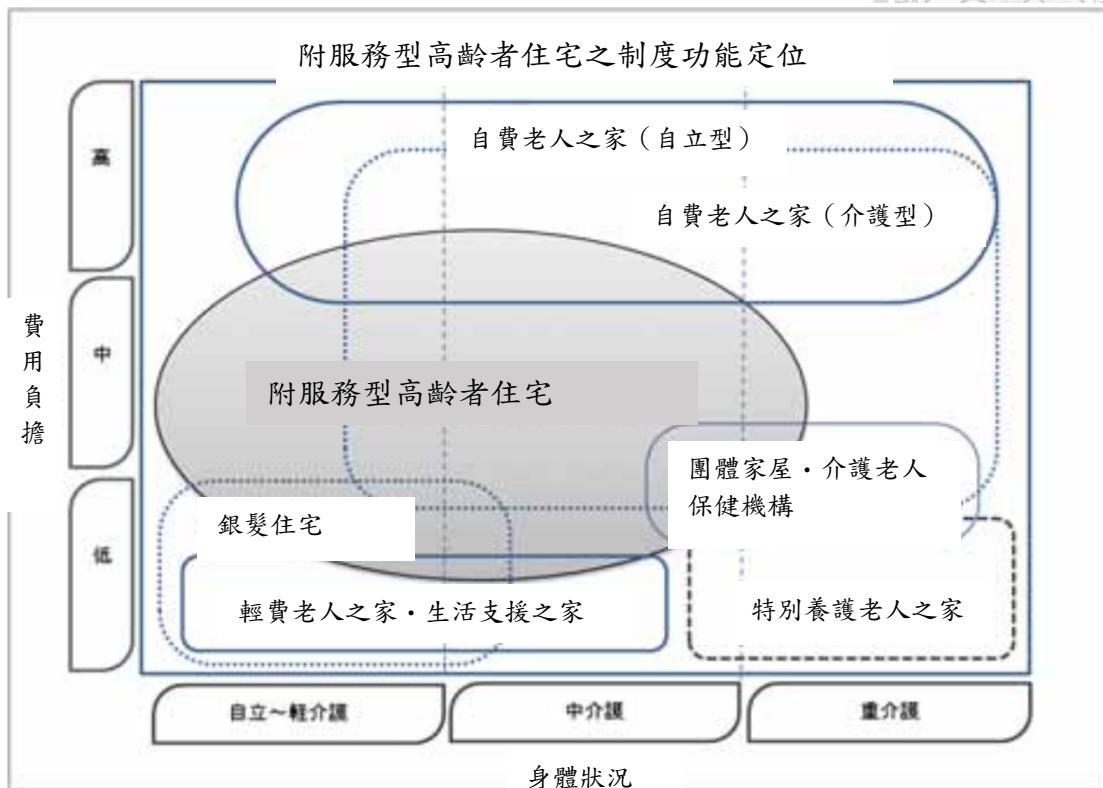
依此，附服務型高齡者住宅主要係日本政府借鏡歐美國家高齡友善出租住宅之發展，為了提升日本此類型高齡住宅之存量，讓獨居或老老相伴的高齡者亦能在附服務型高齡者住宅藉由「適切且必要的」基本服務支持，而得以在「似家」之環境中獨立居住、在地老化、並延緩失能，進而達到減少介護財政負擔之目標，故其在日本高齡者居住支持體系中主要係以「中間經濟收入」且「尚具自理能力」之老人為目標對象。不過值得注意的係，雖然附服務型高齡者住宅目標群體是尚具自理能力的老人，惟因日本不若我國法之規範，將入住資格明定為「以生活能自理者為限」，故實際上入住高齡者之照顧需求約分布在自立至中介護程度之間。申言之，入住者及業者雙方皆可評估該附服務型高齡者住宅能否滿足其居住需求，而非逕以失能程度作為入住資格之排除要件。

此外，附服務型高齡者住宅之制度價值亦可以自日本介護保險需求評估方式中彰顯。按日本介護保險之需介護認定完全只考量被保險者本人之身心狀況進行判定，也就是說是否有同住家人等因素並不會列入考量，此即係社會保險強調「保險事故類型化」及「保險給付定型化」之特徵，亦即若保險事故（失能）尚未發生，被保險者便不得請求保險給付<sup>373</sup>。然而對這些尚未失能、但未與家族同住的單身高齡者而言，實際上雖有需求，但這項需求卻無法透過介護保險制度進行滿足，因此創設附服務型高齡者住宅此種附帶一定基本生活支援服務的概念確有其必要，這也回應了為何不是透過擴增居家服務之類型來解決單身高齡者居住不安定問題之質疑。

<sup>372</sup> 王品，同前揭註 73，頁 86。

<sup>373</sup> 菊池馨実，同前揭註 105，頁 18、86。

圖 4-2 附服務型高齡者住宅之制度功能定位



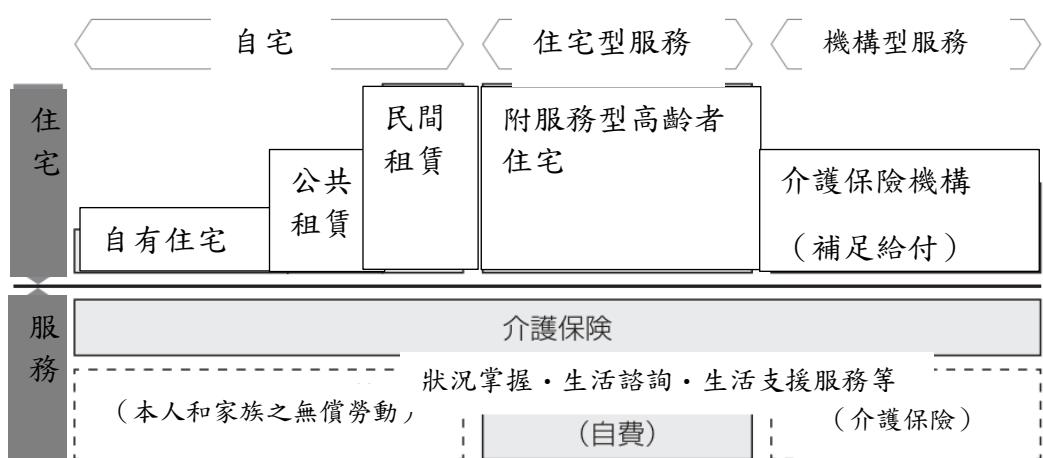
(資料來源：小川正光、武田真由子（2014），〈サービス付き高齢者向け住宅における住宅の概要とサービス内容の検討—愛知県内のサービス付き高齢者向け住宅について—〉，《研究紀要(愛知教育大学家政教育講座)》，43期，頁35)

日本多元的高齡者居住類型約可分類為「介護保險機構」（特養、老健、療養病床）、「福利型居住」（自費老人之家、失智症團體家屋、輕費老人之家）、「住宅型居住」（附服務型高齡者住宅、銀髮住宅）等三種類型。過去的政策方向主要是著眼於居住機能與服務包裹化提供的機構型居住、或是低所得者的居住議題。然而，附服務型高齡者住宅則是涵蓋了更廣泛的族群，乃以中間所得階層為主要對象，讓入住者可以依身心變化自由選擇增加適時適切的服務。日本素來被指摘的問題為，「介護保險機構」及「福利型居住」的整備量雖尚稱充足，惟「住宅型居住」相比於歐美諸國卻是嚴重不足。與「介護保險機構」及「福利型居住」此種由事業主體總括地提供生活全盤地服務不同，「住宅型居住」係將「住宅」與「服務」分離，住宅部分與業者締結租賃契約，服務部分則由入住者依其需求自由選擇必要的附加服務，個別締結服務利用契約。確實一體

性提供住宅與服務的模式較具安全感，然而，此種模式下能接受的服務及職員配置皆是固定的，依身心狀態變化必須移置其他機構的情形亦所在多有。如果從使用者本位的觀點出發，不應該是「人」遷就「服務」進行移動，而是「服務」配合「人」柔軟地提供<sup>374</sup>。

此外，附服務型高齡者住宅作為一種介於「自宅」與「機構」間的居住選擇，其所謂「住宅連結『服務』」原則上係一種「自費式」的基礎支援服務，呈現如下圖。「自宅」依權利型態、運營主體的不同，可以分為自有住宅、公共租賃住宅、民間租賃住宅，有鑑於日本戰後住宅政策乃以促進自有住宅為主軸，故高齡者世代超過八成皆持有自有住宅，因此對於此世代的高齡者而言，會盡可能選擇在自宅利用介護及醫療服務並繼續居住。然而，對於缺乏家族照顧的單身高齡者而言，要在自宅自立繼續生活直至臨終其實並非易事。於此，作為有介護及醫療需求之人「提早換居」的選項，優先浮現的是特別養護老人之家此類機構型服務，乃係由職員一體性地提供居住及從生活支援到介護保險服務等支援體制，然而基於財政及總量管制之限制，機構之存量要滿足所有需求者有其困難，因此如何讓住宅型服務消化部分需求成為重要的議題<sup>375</sup>。

圖 4-3 附服務型高齡者住宅費用負擔構造



<sup>374</sup> 三浦研、落合明美，同前揭註 365，頁 164-166。

<sup>375</sup> 矢田尚子，同前揭註 371，頁 61-62。

（資料來源：井上由起子（2014），〈地域包括ケアシステムにおけるサービス付き高齢者向け住宅の課題——サービスの質を中心に——〉，《季刊・社会保障研究》，50卷3号，頁284。）

另一方面，「附服務型高齡者住宅」之特色與實益可以從其與「所有權住宅」（所有權分讓住宅）和「老人之家」（老人ホーム）之差異中凸顯<sup>376</sup>：所有權住宅初期持有成本高、難以配合家族構成以及工作之變更、存在貶值風險、修繕維護成本支出、以及潛在的繼承紛爭等問題。而老人之家則係採利用權模式居多，而未能如同租賃關係一般具較強烈之排他性格，經常發生老人生病入院時房間被恣意調動之情形。又因老人之家之利用權並未如同租賃關係享有買賣不破租賃之保障，許多不肖業者於收取高額入住保證金後即將老人之家出售。其他缺點包括，較無與子女同居之彈性、選址偏遠、生活自由度亦較低等。

綜上，對於擁有一定資金的高齡者而言，其得以契約關係為媒介在市場中自力確保居住，然而對於無法在市場中取得自有住宅的低所得高齡者而言，雖有公營住宅制度，然而在有限資源下公營住宅僅能照顧到需求最迫切者，對於無法入住公營住宅的高齡者而言，其若能在市場上覓得低租金的物件，則其居住繼續性之保障或可一定程度受借地借家法支持，惟一但其健康狀態出現問題，租屋生活將會變得十分艱難。高齡者作為高風險族群，在市場上經常面臨居住排除，現實是低所得高齡者多半集中居住在低劣環境的租賃住宅接受低品質得服務，此種貧困經濟成為一種社會問題。高齡者居住保障並非僅係居住空間之確保（硬體），尚必須提供支援其繼續居住之必要服務（軟體），於此連結到的是「社區整體照顧體系」的概念，也就是住宅如何與福利合作是至關重要的，而由國土交通省及厚生勞動省共管的附服務型高齡者住宅制度就是在意識到上述前提下所推動之居住保障政策<sup>377</sup>。

<sup>376</sup>吉田修平，前揭註193，頁98-102。

<sup>377</sup>矢田尚子，同前揭註371，頁62-63。

## 第二項 登錄制度與行政監督



附服務型高齡者住宅事業之定義，依高齡者居住法第 5 條規定，高齡者租賃住宅或自費老人之家具供居住使用之專有部分讓高齡者（符合國土交通省令、厚生勞動省令規定之年齡及其他要件）入住，進行狀況掌握服務（係指掌握入住者身心狀況，根據該狀況提供一時便利性之服務）、生活諮詢服務（為使入住者無礙地經營日常生活，根據入住者之諮詢提供必要建議之服務）以及其他高齡者經營日常生活所需福利服務之提供事業（下稱「附服務型高齡者住宅事業」），對附服務型高齡者住宅事業之租賃住宅或自費老人之家所構成之建築物，得受都道府縣知事之登錄。該登錄每五年更新一次。

其次，就登錄之申請，依高齡者居住法第 6 條之規定，受登錄者須依據國土交通省令、厚生勞動省令之規定，向都道府縣知事提出記載以下事項之申請書：

表 4-2 服務型高齡者住宅登錄事項

| 項目    | 內容  |
|-------|---|
| 登錄事業者 | ○商號名稱或姓名 ○住所 ○事務所名稱/所在地 ○董事之姓名（法人之情形） ○法定代理人之姓名/住所（未成年之情形）  |
| 登錄住宅  | ○住宅名稱 ○所在地 ○土地面積 ○戶數 ○居住面積 ○構造及設備 ○無障礙構 ○土地/住宅之權源 ○修繕計畫之策劃情形（管理維護之方法）   |
| 服務內容  | ○高齡者生活支援服務之內容/提供型態（自行提供或委託） ○（委託之情形）受託者之姓名或名稱/住所 ○常駐服務提供者之資格/提供方法 ○緊急通報服務之內容 ○事業所之名稱/住所/合作協力內容（由與登錄事業者不同之主體提供醫療、介護服務之合作協力之情形） ○醫療、介護等服務設施之名稱/服務之內容（與設施共築、併設之情形） |
| 費用收受  | ○押金、租金、服務費用之概算額 ○預付金之有無 ○預付金之概算額 ○負返還債務情形之保全措施內容。   |
| 其他    | ○契約型態（租賃模式/利用權模式） ○有無受「特定設施入住者生活介護事業者」指定 ○入住者資格 ○入住開始時期（於入住開始前即申請登錄之情形）   |

|      |   |
|------|---|
| 添附資料 | ○與入住者締結契約之約款○登錄住宅之圖面○具登錄事業者資格之誓約書○委託契約書等受託證明書（將服務委託提供之情形） |
|------|---|

（資料來源：國土交通省（2011），高齡者住まい法の改正について，頁6，<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/21446.pdf>。）

而就作為制度核心之登錄基準，依據高齡者居住法第 7 條，都道府縣知事對符合下列登錄基準且無第 8 條拒絕登錄情形之申請者，須接受其登錄：

表 4-3 附服務型高齡者住宅登錄基準

| 項目     | 內容  |
|--------|---|
| 入住者    | <ul style="list-style-type: none"> <li>單身高齡者世代（高齡者係指 60 歲以上或受需介護、需支援認定者）</li> <li>高齡者十同居者（配偶者/60 歲以上之親族/受需介護、需支援認定之親族/因特殊事由有同居必要且受都道府縣知事認可者）</li> </ul>   |
| 規模、設備等 | <ul style="list-style-type: none"> <li>各居住部分之樓地板面積須在 25 平方公尺以上（惟若起居室、食堂、廚房等其他住宅部分如有足夠面積供高齡者共同使用，則為 18 平方公尺以上）</li> <li>各居住部分備有廚房、沖水馬桶、收納設備、洗簌設備、浴室（惟若共同使用之共用部分備有適當之廚房、收納設備或浴室，確保與每戶皆備存在同等以上之居住環境時，可以不在各戶皆備有廚房、收納設備或浴室）</li> <li>具備無障礙構造（無高低差之地板、扶手之設置、走廊寬度之確保）</li> </ul> |
| 服務     | <ul style="list-style-type: none"> <li>至少必須提供「狀況掌握（安危確認）服務」及「生活諮詢服務」</li> <li>要求具備一定資格者至少必須於白天常駐提供服務</li> <li>未常駐的時間需設置緊急通報系統對應</li> </ul>  |
| 契約     | <ul style="list-style-type: none"> <li>書面契約</li> <li>契約須明示居住部分</li> <li>不收取權利金等其他費用（只能收取押金、租金、服務費、及預付金）</li> <li>不得未經入住者同意即以入住者住院或身心狀況變化為由，變更其居住部分或解除契約</li> <li>於附服務型高齡者住宅完工以前，不得收受預付金</li> <li>於有收受預付金之情形：</li> <li>須明示預付金算定基礎及返還債務金額之算定方法</li> </ul>                   |

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 入住後 3 個月內解除契約或入住者死亡而終止契約，事業者應依省令之計算方式扣除算定額度後返還預付金</li> <li>➤ 負有返還債務之情形，對預付金採取必要之保全措施</li> </ul> |
|--|--|

( 資料來源：國土交通省（2011），高齡者住まい法の改正について，頁 7，<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/21446.pdf>。)

而就拒絕登錄之情形，高齡者居住法第 8 條規定，若申請者該當以下事項、或對第 6 條申請應載事項為虛偽記載、或欠缺重要事實記載，都道府縣知事得拒絕其登錄。不得申請的資格包括：受破產手續開始決定未復權者、受有期徒刑以上之刑、依 26 條第 2 項取消登錄者、暴力團員、身心失能致無法適正經營事業者、未成年者之法定代理人符合前款任一項者、法人事業者其成員符合前款任一項者、個人事業者其使用人符合前款任一項者、受暴力團員支配者。

依據高齡者居住法第 10 條規定，都道府縣知事應將登錄簿供一般民眾閱覽。

而就登錄事業者或登錄事項的變動等則有以下規範：

「登錄事項之變更」：高齡者居住法第 9 條規定，登錄事業者於第 6 條登錄申請應記載事項有所變更時，應於變更起 30 日內向都道府縣知事申請變更。

「地位承繼」：依高齡者居住法第 11 條規定，登錄事業者如將登錄事業轉讓，讓受人將繼受登錄事業者地位。如登錄事業者有繼承、合併、或分割之情形，繼承人、合併後存續之法人或設立之法人、或分割後繼受事業之法人，將繼受登錄事業者地位。前述情事發生時，繼受者應於繼受之日起 30 日內向都道府縣知事提出。

「提出廢業」：依高齡者居住法第 12 條規定，登錄事業者如欲廢止，或基於合併、破產手續開始等理由解散，應於 30 日內向都道府縣知事提出；若登錄事業者確定成立上述情事時，原登錄處分失其效力。

「登錄註銷」：依高齡者居住法第 13 條規定，若登錄事業者提出註銷登錄

之申請、或登錄處分因第 5 條第 2 項或第 12 條第 3 項登錄處分失效、或第 26 條第 1 項、第 2 項、第 27 條第 1 項規定取消登錄，依高齡者居住法第 13 條規定，都道府縣知事應註銷其登錄。



應予注意者係，高齡者居住法第 14 條明文規定，除了登錄住宅以外任何人不得使用附服務型高齡者住宅或類似之名稱。

再者，就附服務型高齡者住宅業者之義務，高齡者居住法定有以下規範：

表 4-4 附服務型高齡者住宅登錄事業者義務

| 項目                       | 內容  |
|--------------------------|---|
| 誇大廣告禁止<br>(第 15 條)       | 登錄事業者如就登錄事項業務為廣告，關於對入住者提供之高齡者生活支援服務內容或其他事項，不得為與事實顯著不符之表示、或明顯優於實際狀況、或易招人誤解之有利表示。 |
| 資訊公開義務<br>(第 16 條)       | 登錄事業者必須將省令所規定事項公示。  |
| 締約前交付書面及說明義務<br>(第 17 條) | 登錄事業者對於欲申請入住者，在締結契約前，必須將記載有應登錄事項之書面交付並說明之。                                      |
| 嚴守契約提供服務之義務<br>(第 18 條)  | 登錄事業者必須謹遵入住契約提供高齡者生活支援服務。   |
| 帳簿備置義務<br>(第 19 條)       | 登錄事業者必須備置並保存記載有登錄住宅管理相關事項之帳簿。   |

(資料來源：國土交通省（2011），高齡者住まい法の改正について，頁 5，  
<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/21446.pdf>。)

為了讓確保上述登錄制度能夠順利運作與踐行，高齡者居住法並訂有相關行政監督措施，主要為高齡者居住法第 24 條之「報告提出、進入檢查及質問」、第 25 條「糾正」、第 26 條及第 27 條「撤銷登錄」等三大監管手段。

表 4-5 附服務型高齡者住宅之行政監督措施

| 項目     | 內容                 |
|--------|--------------------|
| 報告、進入檢 | ● 得要求業者提出相關業務之必要報告 |



|       |  |
|-------|--|
| 查及質問等 | <ul style="list-style-type: none"> <li>得進入事務所或登錄住宅，檢查其業務狀況或帳簿、檔案以及其他物件</li> <li>得質問相關人員</li> </ul>   |
| 糾正    | <ul style="list-style-type: none"> <li>登錄事項與事實不符時，得糾正其訂正登錄內容</li> <li>事業不符合登錄基準時，得糾正其採取必要措施以符合登錄基準</li> <li>違反第 15 條至第 19 條、或未遵守第 20 條省令所規定之事項，得糾正其採取必要措施</li> </ul>   |
| 撤銷登錄  | <ul style="list-style-type: none"> <li>登錄事業者具有第 8 條所規定之應拒絕登錄之情形，或依不正手段取得登錄者，都道府縣知事應撤銷其登錄</li> <li>如登錄事業者違反第 9 條或第 11 條提出變更登錄之義務、或不遵從第 25 條行政指示者，都道府縣知事得撤銷其登錄</li> <li>如無法確認登錄事業者之事務所或其所在時（即「所在不明」），經公告 30 日後該登錄事業者未提出申請時，都道府縣知事得撤銷其登錄</li> </ul> |

（資料來源：國土交通省（2011），高齡者住まい法の改正について，頁 8，

<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/21446.pdf>。）

此外，高齡者居住法第 84 條亦有訂定罰則以收立法之效。如以不正手段取受登錄、違反登錄事項提出義務或虛偽提出、違反名稱使用、及違反報告提出、檢查、質問等，處三十萬以下罰金。

附服務型高齡者住宅制度作為一種任意性質的資訊登錄制度，透過事業者公開費用、服務內容、居住選項等必要資訊，讓資訊、交涉能力存在落差的消費者（高齡者），可以在這些登錄物件中找尋符合自己需求的附服務型高齡者住宅。然而，提供之服務及其費用仍係本於契約，因此登錄制度並不能完全確保服務內容及其品質。不過自 2017 年 5 月開始，失智症及照護對應等狀況作為「運營資訊」之一部必須將之公開<sup>378</sup>。

### 第三項 附服務型高齡者住宅契約範本

由於附服務型高齡者住宅之登錄基準要求登錄住宅必須附有服務，故與一

<sup>378</sup> 矢田尚子，同前揭註 371，頁 64。

般租賃住宅僅需提供居住空間之繼續性保障不同，依據國土交通省公布之「附服務型高齡者住宅參考入住契約書」，即呈現了附服務型高齡者住宅契約與傳統契約之間此一重大差異。



表 4-6 附服務型高齡者住宅契約構造

|        | 租賃契約 | 狀況掌握、生活諮詢服務提供契約 | 其他服務提供契約 |
|--------|------|-----------------|----------|
| 參考契約書  |      | ○               | ○        |
| 從前之契約書 | ○    |                 | ○        |

（資料來源：〈サービス付き高齢者向け住宅の参考とすべき入居契約書

の概要〉，[https://www.satsuki-jutaku.jp/doc/system\\_contract\\_00.pdf](https://www.satsuki-jutaku.jp/doc/system_contract_00.pdf)。）

有鑑於附服務型高齡者住宅複合契約之特徵，有必要在契約締結階段提供有意入住者相關資訊之手冊，此一手冊之提供係為了讓有意入住者能再次確認該附服務型高齡者住宅所提供之服務是否能另其安心居住、收取之費用是否具可負擔性，若有不明之點亦可直接向業者提問<sup>379</sup>。

按附服務型高齡者入住契約約可分為以下幾項構成要素：(1)標題、(2)前言、(3)條文、(4)附文、(5)日期、(6)簽名。(1)標題之部分，附服務型高齡者住宅契約與一般租賃契約不同，必須提供狀況掌握及生活諮詢服務。(2)前言之部分，雖然並非所有契約書皆有前言，但前言經常濃縮了整份契約的重要內容，包括①租賃標的：作為契約對象之專用房間，非經本人同意不得任意更動房間；有無緊急通報裝置；公共部分範圍。②契約期間：注意契約始期及更新費用。③租金等：支付方法；公共費用計算方式；押金最高僅能收取六個月之租金。④狀況掌握、生活支援服務。⑤管理業者：確認建物所有者欄位是否有記載，因管理業者向建物所有者承租住宅再轉租予入住者是主要的利用型態。(3)條文之部分，確認主要條項及一般條項之內容。(4)後文之部分，確認契約是否

<sup>379</sup> 矢田尚子（2016），〈契約書の見方（1）-入居契約書（1）〉，《国民生活センター》，2016年3月号，頁14。

合意。(5)日期及(6)簽名之部分，原則由本人簽名及押印<sup>380</sup>。

而以附服務型高齡者住宅入住契約條項為中心，附服務型高齡者住宅除了必須提供狀況掌握及生活諮詢服務外，其內容與普通建物租賃契約大同小異，惟須特別留意者為：(1)契約之締結：原則上租賃與狀況掌握及生活諮詢服務具不可分性，因此若對服務不滿意亦無法僅中止一部之契約，但根據學者考察，許多附服務型高齡者住宅契約並未明確記載此點。(2)租金及公共費用：由於各項費用常混在一起，故須確認各項收費名目之內涵；此外租金變更亦須經雙方協議而不得由業者片面變更。(3)狀況掌握及生活諮詢服務：條文須將能讓入住者安心之服務內涵具體化，包括由誰提供服務，服務的價格等等；服務價格之變更亦須謹慎；此外緊急時刻如何取得個人資料亦須事先規劃，亦可預先作成事前同意書。(4)解約：若入住者積欠租金，業者必須定相當期限催告方可解約；業者不可以入住者住院或失智症等原因為由片面解約；必須明訂解約程序及事由。(5)回復原狀：退住時必須將房間回復原狀，但因時間而生之自然損耗不在此限。(6)殘置物之取回：為避免入住者死亡後之繁雜手續，宜預先確立殘置物取回人（多為繼承人）。(7)債務保證、緊急聯絡人：應在契約明載保證人等之責任，近年承認成年監護之案例亦逐漸增加<sup>381</sup>。

此外，針對生活支援服務契約書之部分，國土交通省雖未對此制定契約範本，東京都另行公布之「高齡者住宅之生活支援服務提供方式指南」可供作參考。依據該指南，須特別留意之事項如下：(1)生活支援服務之內容：生活支援服務之具體內容不是定在契約條項中而是以契約重要說明（簡稱「重說」）的方式呈現。其中，基本服務與得任意選擇之服務必須明確區分開來，且必須謹慎確認基本服務之內容及費用，以避免業者將選擇性服務納入基本服務範疇收取

<sup>380</sup> 矢田尚子，同前揭註 379，2016 年 3 月号，頁 14-15。

<sup>381</sup> 矢田尚子（2016），〈契約書の見方（2）－入居契約書（2）〉，《国民生活センター》，2016 年 4 月号，頁 14-15。

高額之費用。(2)服務費用：必須詳細羅列選擇性服務之單價，若要變更費用，事業者必須向入住者事先說明變更之理由及費用計算依據，不得僅憑事業者之判斷單方變更費用。(3)有效期間：必須明確揭示生活支援服務契約與租賃契約之整合關係，當租賃契約終了時生活支援服務契約亦隨之終了。(4)事業者發動之解約：事業者發動之解約手續十分嚴格。(5)緊急時對應：宜製作緊急時對應守則，詳加規定緊急時之具體對應、如何通知家人等細節<sup>382</sup>。

#### 第四項 供給促進措施

為了增加附服務型高齡者住宅之存量，政府分別針對「補助（預算）」、「稅制」、「融資」三個面向，對附服務型高齡者住宅登錄事業者進行供給促進，並依政府整備目標逐年調整。

下表 4-7 已與 2011 年初公布之附服務型高齡者住宅供給促進措施略有不同，諸如補助目標與具體要件及額度之修正、租稅減免部分刪除所得稅・法人稅之優惠等，對此可以觀察到日本附服務型高齡者住宅供給促進措施能夠彈性依政策目標進行修正之特色。

表 4-7 2021 年附服務型高齡者住宅供給促進措施

| 項目 | 內容  |
|----|---|
| 補助 | <p>&lt;智慧住宅推進事業：2021 預算案 230 億日圓&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 為促進附服務型高齡者住宅之供給，針對登錄之附服務型高齡者住宅由國家直接補助民間事業者、醫療法人、社會福利法人、NPO 等之建設及修建費用。</li> <li>● 補助要件（除須符合登錄基準以外，尚須滿足以下條件）： <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 登錄為附服務型高齡者住宅十年以上</li> <li>➢ 與鄰近住宅租金金額未顯失均衡</li> <li>➢ 收費模式不得限於預付</li> <li>➢ 與市町村之都市規劃方針吻合</li> <li>➢ 提供營運情報</li> </ul> </li> </ul> |

<sup>382</sup> 矢田尚子（2016），〈契約書の見方（3）－生活支援サービス契約書－〉，《国民生活センター》，2016 年 5 月号，頁 15-16。

- 入住者得使用任意事業者提供之介護服務
- 新建附服務型高齡者住宅之用地，並非土石流災害特別警戒區域
- 在新建及改建之附服務型高齡者住宅地區，地方公共團體向附服務型高齡者住宅提出作為應急臨時住宅或福利避難所之使用請求時，應協議締結協定。此外，除發生災害時有營運上之障礙等特殊情況外，在與地方公共團體協議之基礎上，應接受需照顧之人（原則上具備附服務型高齡者住宅入居資格者）
- 租金之上限額是根據所在市區町村設定之金額（11.2～24.0 萬日元/月）。
- 預算重點
- 事業期限之延長（到令和 7 年為止）
- 推進既存空屋之活用
- ✓ 提高修建既存空屋之補助額度上限：180→195 萬/戶
- ✓ 降低新建（未滿 25 m<sup>2</sup>之住宅）之補助額度上限：90→70 萬/戶
- ✓ 既設之附服務型高齡者住宅利用 IoT 技術導入非接觸服務，提供該工事相關補助（新增）：補助率 1/3，補助額度上限：10 萬/戶
- 新建之補助要件新增防災之觀點
- 補助內容概要
- 住宅

| 住宅                              | 補助率  | 限度額      | 補助對象(※1)            |
|---------------------------------|------|----------|---------------------|
| 修建                              | 1/3  | 195 萬円／戶 | (※2)                |
| 新建<br>樓地面積 30 m <sup>2</sup> 以上 | 1/10 | 135 萬円／戶 | 整棟之全住戶數之兩成適用上限 (※3) |
|                                 |      | 120 萬円／戶 |                     |
|                                 |      | 70 萬円／戶  |                     |
| 既設修繕                            | 1/3  | 10 萬円／戶  | 追加導入 IoT 之補助        |

※1 逸脫達成事業目的必要範圍之華美或過大的設備不在補助對象內。修建僅限於共用部分及無障礙化相關工程、隨用途變更而為符合建築基準法等法令所需之構造、設備改良相關工程。

※2 適用限度額 195 萬日元/戶者及調查設計計畫費之補助對象追加為：①活用階梯室型之共同住宅，重新設置共用走廊；②活用戶建住宅和事務所等，隨著用途變更，為了符合建築基準法等法令而重新施工，以上任一修建之情況。其他修建之情況下，適用與新建同樣之限額和補助對象。

※3 整棟全部住戶數超過 2 成之住戶限度額為 120 萬日元/戶。惟若將入住家庭限定為夫婦，無論上限如何該住戶之補助限度額為 135 萬日元/戶。

- 高齡者生活支援設施



| 高齡者生活支援施設 |                            | 補助率  | 限度額        | 補助対象(※1) |
|-----------|----------------------------|------|------------|----------|
| 修建        |                            | 1/3  | 1,000万円／施設 | ○        |
| 新建        | 社區交流設施等(※2)<br>介護關聯設施等(※3) | 1/10 | 1,000万円／施設 | ○<br>×   |
|           |                            |      |            |          |

※1 逸脫達成事業目的必要範圍之華美或過大的設備不在補助對象內。  
 ※2 社區交流設施：綜合生活服務諮詢窗口、情報提供設施、生活諮詢服務設施、餐食服務設施、交流設施，健康維持設施等。  
 ※3 訪問介護事業所、通所介護事業所、居宅介護支援事業所等介護關聯設施、醫院、診療所、供看護事業用之設施。

稅制 <附服務型高齡者住宅供給促進稅制>

|         |   |
|---------|---|
| 固定資產稅   | 對於5年稅額，參酌2/3，在1/2以上5/6以下的範圍內，減輕市町村條例規定之比例     |
| 不動產取 得稅 | 房屋：依課稅標準扣除1200萬/戶<br>土地：減少相當於房屋樓地板面積兩倍之土地面積價額 |

融資 <住宅金融支援機構實施>

- 附服務型高齡者住宅之融資：作為「附服務型高齡者住宅」登錄之租賃住宅之建設、改良所必要之資金，或作為該租賃住宅購入中古住宅所必要之資金貸款
- 作為住宅融資保險對象之支援：對於民間金融機構實施之附服務型高齡者住宅入住保證金之逆向抵押貸款（死亡時一次性償還型貸款），作為住宅融資保險對象進行支援

（資料來源：國土交通省（2021），サービス付き高齡者向け住宅整備事業について，頁2-4，[http://www.koreisha.jp/service/dl/5-1\\_service\\_point.pdf](http://www.koreisha.jp/service/dl/5-1_service_point.pdf)。）

從日本的供給促進手段觀之，可以發現其核心的誘因手段為「補助金」，蓋此一促進手段可以直接受事業者初期高額的住宅與設施投入成本提供支援，國家亦得透過補助要件進一步調整與安排附服務型高齡者住宅市場之發展目標。

可以觀察到日本發展附服務型高齡者住宅政策目標之變遷，從調升「修建」並調降「新建」之附服務型高齡者住宅補助額度，發現日本政府為了消化餘屋嘗試發展「分散型服務型高齡者住宅」（分散型サービス付き高齡者向け住宅），並補助高齡者科技照顧之開發費用，亦在日本重視天災問題的脈絡下讓服務型高齡者住宅分擔一定的防災應變責任。

再者，為了強化附服務型高齡者住宅作為社區整體照顧體系中重要的社區

交流活動據點，在新建的附服務型高齡者住宅僅有「社區交流設施」才能獲得建設補助。

其中值得注意的係，補助要件中明文規定受領補助的附服務型高齡者住宅，其租金收取不得與鄰近住宅之租金顯失均衡，亦即必須以市場租金為準則不得收取顯然高於市場行情的租金。2021 年更近一步將之明確化，規定租金上限是根據所在市區町村設定之金額。此一規範設計實值我國借鏡，蓋我國促進民間參與老人住宅建設方案所遭遇到的瓶頸，即在於只規定了「只租不售」作為營利限制，但未進一步具體規範享有優惠老人住宅之租金收取標準。

此外，為了確保事業者繼續經營以支持高齡者居住之安定性，補助要件亦要求受領補助之事業者必須登錄為附服務型高齡者住宅十年以上，如發生提前撤退之情形，事業者必須返還補助金。東京地方裁判所平成 31 年（ワ）第 5055 号（令和元年 6 月 28 日民事第 43 部判決）即係涉及附服務型高齡者住宅之「補助金返還請求事件」，其事實略為：原告係進行附服務型高齡者住宅整備事業而以國家補助金為財源交付補助金予符合補助要件之事業者，被告於愛知縣建築附服務型高齡者住宅，於平成 25 年 3 月 4 日向愛知縣知事登錄為附服務型高齡者住宅並向原告申請補助金交付，原告合計交付 1687 萬 6000 元之補助金予被告，被告於平成 25 年 12 月 2 日將附服務型高齡者住宅新建完畢，並於平成 26 年 1 月 1 日開始利用本件建物，惟被告卻於平成 29 年 10 月 3 日提出廢業並抹消附服務型高齡者住宅之登錄，原告對被告於平成 31 年 3 月 8 日送達本件訴狀請求取消補助金交付決定；原告主張被告自平成 26 年 1 月 1 日開始利用本件建物，至少應繼續登錄至平成 35 年 12 月 31 日 10 年（3652 日），惟其於平成 29 年 10 月 3 日抹消登錄，故原告取消補助金交付決定，並命被告返還 1054 萬 1000 元（ $1687 \text{ 萬 6000 元} \times (3652 \text{ 日} - 1371 \text{ 日}) / 3652 \text{ 日}$ ）；被告則主張其不知悉補助金交付以 10 年繼續登錄為要件，並主張此一要件不甚合理，補助目的應於標的物完成時即告完結，應考慮被告已經將標的物新建完畢算定期返還金額為原告主

張金額的 1/2 相當於 526 萬 9000 元；裁判見解認為，系爭補助要件已載於補助金交付確認書，被告主張其不知悉有此要件並不足採，而被告就返還金額應為原告主張金額 1/2 之請求，法院認為基於系爭補助目的並非單純將附服務型高齡者住宅建築完畢即為已足，尚必須為一定期間之利用才能達到確保高齡者居住安定之目標，綜上，判決採納原告之主張，而為原告勝訴之判決。

## 第五項 相關制度配套

為了建置附服務型高齡者住宅與其他制度間之相關配套措施，高齡者居住法設有以下規範。

高齡者居住法第 21 條規定公營住宅使用之特例，如公營住宅事業主體認定登錄事業者有使用公營住宅作為登錄住宅之必要時，並得到國土交通大臣之承認，在對公營住宅之適正合理管理沒有顯著影響之範圍內，得讓登錄事業者使用公營住宅。於此開放了地方公共團體亦得供給附服務型高齡者住宅之可能，且在公營住宅之框架下得以提供低所得者較便宜之租金，使附服務型高齡者住宅不僅僅以高所得者為對象<sup>383</sup>。

而在住宅融資保險法之特例方面，高齡者居住法第 22 條規定關於入住登錄住宅期間應支付之全部或一部預付金作為一次性支付資金貸款時，將其視為成立住宅融資保險法第 4 條保險關係之貸款，適用同法之規定。

而就老人福利法之特例，高齡者居住法第 23 條則規範，受登錄為附服務型高齡者住宅之自費老人之家的設置者，不適用老人福利法第 29 條第 1 項至第 3 項規定。申言之，附服務型高齡者住宅如符合自費老人之家之定義，雖不用踐行自費老人之家的申報義務，然而申報義務以外之資訊公開義務、入住保證金之保全措施義務等仍然必須遵守老人福利法之規定。依 2015 年 3 月公布之「自

---

<sup>383</sup> 吉田修平，前揭註 193，頁 106。

費老人之家設置運營標準指導方針」，符合自費老人之家定義之附服務型高齡者住宅亦為適用對象，因此服務提供仍係識用同一基準<sup>384</sup>。

其餘在附則部分，高齡者居住法第 41 條規範了獨立行政法人住宅金融支援機構提供必要資金借貸之考慮，及第 42 條課予國家與地方公共團體對登錄住宅之必要資金確保之努力義務。

較為重要者係，高齡者居住法第 43 條規定了當登錄事業者開始破產手續時，都道府縣知事應負有妥善安置入住者順利入住適當租賃住宅或自費老人之家的努力義務。

### 第三節 附服務型高齡者住宅「住宅結合『服務』」之安排與實踐

按附服務型高齡者住宅登錄制度與先前高齡者租賃住宅最大之差異即在於，其強化了「住宅結合服務」連結之特徵，並自 2011 年修法以來至今已有十年的實踐。以下將介紹附服務型高齡者住宅如何在規範上設計「應」具備如何的最低限度服務與「得」連結哪些服務進行擴充，並分析此種「住宅結合服務」的契約在實踐上遭遇了哪些困難，以及釐清附服務型高齡者住宅與介護保險制度立於如何之關係。

#### 第一項 高齡者生活支援服務：法定最低限度服務與服務擴充

為強化高齡者住宅與醫療、介護服務之連結，避免各高齡者住宅所提供之服務落差过大或完全未提供服務，附服務型高齡者住宅於登錄要件中加入了服務提供之基準，要求登錄住宅至少必須提供「狀況掌握服務」及「生活諮詢服務」，除此之外事業者尚得選擇性提供其他高齡者經營日常生活所必要之福利服務（高齡者生活支援服務）。下圖深灰色部分即為登錄制度之要件，亦即最低限度

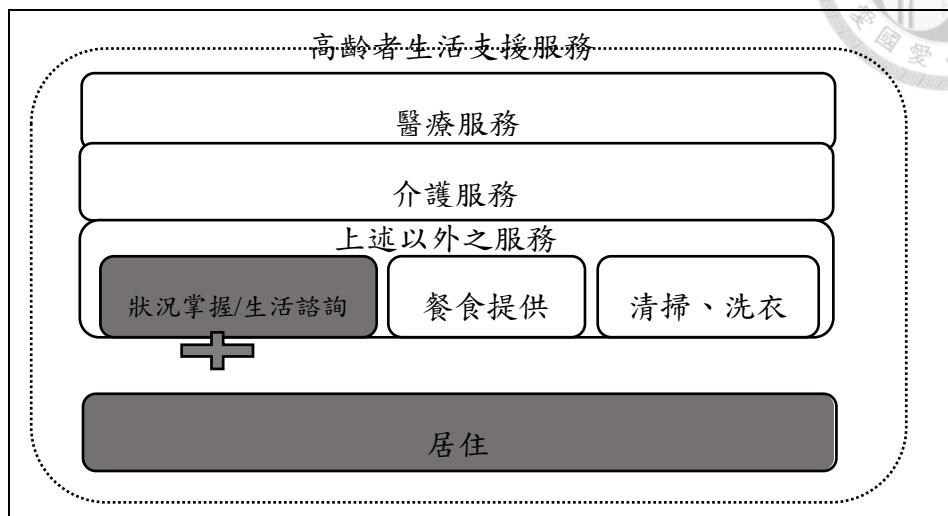
---

<sup>384</sup> 矢田尚子，同前揭註 371，頁 64。

服務要求，其餘餐食、家事、介護、醫療等服務則係得擴充連結之服務。



圖 4-4 附服務型高齡者住宅服務提供內容



(資料來源：國土交通省（2011），高齡者住まい法の改正について，頁9，<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/21446.pdf>。)

### 第一款 應提供「狀況掌握服務」及「生活諮詢服務」

就附服務型高齡者住宅最低限度服務，亦即「狀況掌握服務」及「生活諮詢服務」之內涵，依據「國土交通省・厚生勞動省關係高齡者居住安定確保相關法律施行規則」第 11 條之規定，必須符合以下要求：

首先，須由符合一定資格者<sup>385</sup>，除夜間以外，須常駐於附服務型高齡者住宅用地（敷地）或與該用地相鄰（当該敷地に隣接し）或附近土地之建物（近接する土地に存する建物）中，提供狀況掌握服務和生活諮詢服務。

其中「狀況掌握服務」必須透過訪問各居住部分或其他適切之方法，每天至少提供一次以上。而若入住者提出希望以「訪問其居住部分」之方式進行時，

<sup>385</sup> 「法人/事業者」：醫療法人、社會福利法人、居家服務事業者、社區服務事業者、居家介護支援事業者、介護預防服務事業者、社區介護預防服務事業者或介護預防支援事業者，如係受登錄者或係受受登錄者委託提供狀況掌握服務或生活諮詢服務，從事該服務者。「自然人」：醫師、看護師、準看護師、照顧服務員（介護福祉士）、社工師、照顧管理專員（介護支援專門員）、修畢介護職員初任者研修課程之養成研修修畢者。

則必須採取該方法為之。於非常駐之時間（如夜間）至少必須設置「緊急通報裝置」以提供狀況掌握服務。

上述規定乃於 2015 年修訂，就「服務提供地點」寬認「附服務型高齡者住宅用地附近土地之建物」亦足該當之，係指自附服務型高齡者住宅用地步行距離約 500 公尺之建物而言。其修正理由係基於政策上推動利用既存空屋之「分散型高齡者住宅」，就此要符合原規範對「服務提供地點之限制」恐有困難。本次修法尚就狀況掌握「服務提供方法」予以明確化，規定應以「訪問各居住部分或其他適切之方法」提供之，亦即須透過訪問各居住部分、電話、能掌握各居住部分入住者動向之裝置、提供餐食服務等時機進行確認，且當入住者提出希望採取「訪問各居住部分」方式時，則僅限於以此種方式提供之<sup>386</sup>。

復依「基於高齡者安全、安心之觀點針對附服務型高齡者住宅制度之適當實施<sup>387</sup>」第 2 點規定：

基於確保入住者安全、安心確保之觀點，狀況掌握服務和生活諮詢服務原則上必須備有由資格者白天 365 日常駐之體制。若有困難，得透過（1）白天未常駐之日，至少一次由資格者前往住宅進行入住者之狀況掌握服務，或（2）設置能以紅外線檢測移動體之感測器、檢測自來水利用狀況之水量感測器等能掌握入住者在住房內動態之裝置，於資格者未常駐而無法長時間確認入住者日常行動時，建立能即時確認安全與緊急應對之體制。

以上二種方式，係於資格者未常駐之日建立主動掌握入住者狀況之體制，並須於契約締結時對入住者進行充分說明。

而在夜間，得透過在各居住部分設置緊急通報裝置進行應對，惟根據入住

<sup>386</sup> 国土交通省・厚生労働省関係高齢者の居住の安定確保に関する法律施行規則の一部を改正する省令の施行について（平成 27 年 3 月 31 日老高発 0331 第 2 号国住心第 227 号）。

<sup>387</sup> 平成 25 年 7 月 31 日付け老高発 0731 第 1 号・国住心第 84 号。

者身心狀況，最好確保具備資格者常駐之體制。

尤應注意者係，登錄事業者在提供狀況掌握服務和生活諮詢服務時，需充分考慮「隱私」之確保，特別是在提供狀況掌握服務進行訪問時，除了緊急應對措施外，如果違反入住者意願進行訪問，可能會引起與入住者間之糾紛。因此，關於在何種情況下登錄事業者為了提供狀況掌握服務將進行訪問，在契約締結時應對入住者本人進行充分說明，並取得其明示同意。

## 第二款 得連結其他「高齡者生活支援服務」

除了上述「狀況掌握服務」及「生活諮詢服務」為應提供之最低限度服務，事業者尚得連結其他高齡者生活支援服務，以補足公共介護保險服務以外，其他入住高齡者可能的需求。

依高齡者居住法第4條第2項第2號，提供諸些服務與高齡者日常生活經營所必要服務之事業者統稱為「高齡者居宅生活支援事業」。復依高齡者居住安定確保法律施行令<sup>388</sup>第1條，諸些服務提供者須為：(1)老人福利法第5條之2第1項之老人居家生活支援事業。(2)介護保險法第8條第1項之居家服務事業、同條第14項之社區型服務事業、同條第24項之居家介護支援事業、同法第8條之2第1項之介護預防支援事業、或同條第16項介護預防支援事業。(3)健康保險法第88條第1項訪問看護事業。(4)醫療法第1條之5第1項之醫院或第2項診療所等醫療提供事業。(5)其他由國土交通省及厚生勞動省省令所規定之事業。

據此該概括授權，「國土交通省・厚生勞動省關係高齡者居住安定確保相關法律施行規則<sup>389</sup>」第1條規定，尚包括：(1)餐食提供相關事業。(2)烹飪、

<sup>388</sup> 高齡者の居住の安定確保に関する法律施行令（平成十三年七月二十三日 政令第二百五十号）。

<sup>389</sup> 國土交通省・厚生勞動省關係高齡者居住の安定確保に関する法律施行規則(平成二十三年八月十二日 厚生勞動省・國土交通省令第2号)。

洗滌、清掃等家事相關事業。(3) 狀況掌握服務提供事業。(4) 身心健康維持增進相關事業。(5) 生活諮詢服務提供事業。(6) 社會交流促進相關事業。(7) 日常生活上必要服務準備相關事業。



並依「國土交通省・厚生勞動省關係高齡者居住安定確保相關法律施行規則」第5條，諸些「高齡者生活支援服務」，包括：(1) 狀況掌握服務。(2) 生活諮詢服務。(3) 入浴、排泄、餐食等照顧服務。(4) 餐食提供服務。(5) 烹飪、洗滌、清掃等家事服務。(6) 身心健康維持增進服務。

生活支援服務的核心功能在於，針對單身高齡者，由照護專業人士替代家族機能，亦即透過生活支援服務實踐家族角色功能（例如「喊聲」提醒吃飯、吃藥等），使居家服務等介護服務提供體制得以更順暢地進行。就生活支援服務提供之實態而言，幾乎都是整合地提供多種面向的服務類型，即便並非所有設置的服務利用率都很高，但伴隨生體機能的日漸衰退，設置該些服務對於入住者的生活支持仍有其必要性。而就生活支援服務提供之主體，基於集中居住之特徵主要是由住宅事業者提供，不過如餐食服務、介護相關聯服務則多委外其他事業者提供，可謂生活支援服務是由多樣之主體協力實施。再者，針對生活支援服務之費用收取，多半是由服務提供時間或次數來進行收費，不過針對這些難以確認實施次數的服務（如看守、安否確認、出聲搭話等），多半是整合包裹式地進行費用徵收，不過也存在部分案例收取費用時被家族要求提出相關證據而收費困難的情形（例如難以提出換尿布的證據）<sup>390</sup>。

在此浮現的課題是，生活支援服務之提供實際上難以產生利潤，針對提供生活支援服務而產生的赤字，有四成以介護保險收入填補，有兩成以租金填補，可以觀察到如何以生活支援服務以外之收入配套平衡收支成為重要的課題。此外，擔當生活支援服務之職員有八成兼職其他業務（如事務行政、介護、清掃

---

<sup>390</sup> 三浦研、落合明美，同前揭註 365，頁 173-175。

等），因此許多介護保險配置之人員會活用照管計畫以外之時間提供生活支援服務，並且一種普遍的設想是，即便提供生活支援服務難以產生利潤，但若能藉此確保入住者，這些入住者一但開始利用高額的介護保險服務，整體而言仍能確保利潤。就結果而言無論是好是壞，在附服務型高齡者住宅的框架下，住宅事業者與介護保險服務之間的合作確實變得緊密而不可分了<sup>391</sup>。

此外，生活支援服務尚面臨以下之課題，許多入住者因自立度高、或是擔憂隱私被侵犯而拒絕狀況掌握服務，然而確認入住者日常之安全確實有其必要，惟未經同意就使用萬能鑰匙進入房間，確實將侵犯入住者之隱私，故應檢討實施方法以徹底踐行狀況掌握服務。再者，針對短時間排泄照護、移動照護、或服藥確認等並未成為介護保險給付項目，以及在突發性身心崩潰等情形，介護保險服務可能無法機動性地對應，就此可以納為生活支援服務的一環。為了回應前揭問題，學者強調即便在入住者自立程度較高之情形，仍必須徹底貫徹狀況掌握服務。而為了確保隱私保障，尤其是在必須進行居住部分訪問時，應與入住者及其家人溝通，就狀況掌握服務之方法取得明示同意。此外，於透過長者用餐時、緊急通報鈴、感測器、拿取報紙時等間接方式進行確認時，應另外致電入住者進行確認，亦即必須採取階段性的狀況確認。最後，狀況掌握職員必須每日進行確認作業，並詳加紀錄，讓接手的職員能明確掌握入住者之狀況。而就對應入住者身體機能漸趨低下及狀況不佳之生活支援服務，可以依據入住者需求，強化非屬長照給付範圍之服務（短時間排泄照護、移動照護、或服藥確認等）的提供體制<sup>392</sup>。

## 第二項 附服務型高齡者住宅「租賃契約」結合「服務提供契約」之

<sup>391</sup> 三浦研、落合明美，同前揭註 365，頁 177-178。

<sup>392</sup> 絹川麻理（2016），〈サービス付き高齢者向け住宅におけるサービスの実態と課題〉，《都市住宅学》，2016 卷 93 号，頁 45-46。



附服務型高齡者住宅須同時確保居住空間與附帶服務之品質，二者密不可分，釐清如何建構法律框架及契約構造以確保入住者之居住生活安定，乃係附服務型高齡者住宅的核心課題<sup>393</sup>。按附服務型高齡者住宅契約形式上並不限於簽署一份契約書，拆分為租賃契約與服務提供契約兩份契約締結亦是可行的<sup>394</sup>，故實踐上將因住宅與服務不同組合模式產生契約履行及責任構成之爭議，進而影響高齡者居住之安定性。

首先，為釐清附服務型高齡者住宅契約之法律性質及特徵，得在累積一定討論的「自費老人之家契約」（下簡稱「老人之家契約」）之基礎上進行思考。

老人之家契約之「利用權模式」為一種民法典型契約中未規定之「無名契約」及「混合契約」，並在「一個契約」的框架下，結合租賃、委任、承攬等各種契約要素，使居住與服務之提供一體不可分，而具有契約責任明確之優點，但老人之家契約作為混合契約，則存在服務內容曖昧及對價關係不透明之缺點，蓋入住者對於其所不需要之服務，在「一個契約」的框架下仍須支付費用。關於老人之家契約是否具有對抗第三人之效力，在居住保障方面，有以其類似於租賃為由直接適用或類推適用借地借家法規定而認得對抗第三人，亦有以權利濫用禁止原則作為對抗第三人之法律論據，惟無論採取何說都係為了建構入住者居住空間之存續保障；然而在服務方面，採取無法對抗第三人之見解者則佔據壓倒性多數，從老人居住猶重服務與居住不可分割地提供的角度來看，實難謂充分構築了足以保障入住者居住安定之理論基礎<sup>395</sup>。

相對於老人之家契約係結合多種契約特徵而一之「混合契約」，附服務型高

<sup>393</sup> 矢田尚子（2013），〈サービス付き高齢者向け住宅における居住の保障と法的課題——高齢者専用賃貸住宅等における契約書等に関する実態調査結果を手がかりとして〉，《日本私法学会私法》，75号，頁229-230。

<sup>394</sup> 吉田修平，前揭註193，頁112。

<sup>395</sup> 矢田尚子，同前揭註393，頁231-232。

齡者住宅契約乃係由租賃契約、委任契約、承攬契約、介護保險契約等複數結合而成之「複合契約」，具備以下幾種特徵：(1) 屬於「消費契約」，故當事者間存在資訊和交涉能力之差距。(2) 屬於「持續性契約」，故給付之可變性很高，將伴隨契約內容確定之困難。(3) 屬於「勞務提供契約」，故具有作為服務特徵之不可逆性、不可見性、品質客觀困難性等性格。(4) 屬於「福利契約」，因直接關涉到老人之生活，故也具有公共性要素。(5) 原則上係「租賃契約」，保障了居住空間之存續性。與老人之家契約相同的是，附服務型高齡者住宅契約具有住宅和服務緊密相連之特徵，如果品質良好之服務無法和居住一同穩定提供，即使獲得物理上居住空間之保障，也難謂其高齡期生活獲得實質性之保障；惟與老人之家契約不同的是，附服務型高齡者住宅契約乃係以作為居住基礎之租賃契約為核心，由同一事業者或複數事業者基於委託、合作、協力關係進行服務提供契約，故同時存在「租賃契約」與「服務提供契約」等多個契約，與老人之家係採「一個契約」之混合模式有所差異<sup>396</sup>。於此，即便是同一種服務，也可能因「複合契約」及「混合契約」之構造不同，而產生責任追及上的法律效果差異<sup>397</sup>。

承上所述，在居住權利形態上，附服務型高齡者住宅「租賃權」，老人之家契約則為「利用權」。雖租賃權亦為利用權的一種，惟細究其差異，租賃權作為民法典型契約之一類，在不動產租賃之情形，為了強化居住權之保護，制定了作為民法特別法之借地借家法，例如租賃契約之自動更新、對第三人效力、得作為繼承之客體等，皆在確保承租人的居住權利。相對於此，利用權則是入住者得在死亡前接受生活支援等服務並利用該居住空間，然而居住空間之使用範圍並未特定，因此可以更動房間，此外利用權亦不得繼承，可謂老人之家使用權契約是一種包含了居住及各種類型服務之混合契約，且基於契約相對性，在

<sup>396</sup> 矢田尚子，同前揭註 393，頁 232。

<sup>397</sup> 矢田尚子，同前揭註 371，頁 64。

事業者變更時，不能保證接手業者提供相同之服務。綜上，相較於利用權契約得恣意更動房間，採取租賃權此種法定權利受到保障之附服務型高齡者住宅似較能安心繼續居住。然而究竟何種形式較為理想仍須視使用者之需求，確實附服務型高齡者住宅對於居住權的保障較完善，然而若要利用其他生活支援服務則需另外締結服務提供契約，申言之，如果外部業者提供之服務品質或內容不充分，即便物理上居住空間受到保障，仍不能說居住權利受到充分保障<sup>398</sup>。因此自費老人之家經常以「即便失能仍可以安心居住」作為賣點，但其問題是對於尚未嚴重失能者而言，即便無使用諸些服務之需求仍須支付高額費用；相對於此，附服務型高齡者住宅契約係依個人需求額外締結服務提供契約，但因為是個別的契約關係，如果在服務提供過程中發生事故等情形，將難以對附服務型高齡者住宅業者主張責任<sup>399</sup>。

依此，從附服務型高齡者住宅「複合契約」的特徵出發，可以將之理解為「租賃契約」與「服務提供契約」之組合<sup>400</sup>：

在「租賃契約」方面，得採取之形式約略可分為：「普通（不定期）租賃契約」、「定期租賃契約」及「終身建物租賃契約」等三種。

其中高齡者居住法所創設之「終身建物租賃契約」可謂係最適合附服務型高齡者住宅採取的租賃模式，蓋終身建物租賃以居住者死亡作為契約終了時點，與附服務型高齡者住宅作為高齡者「最終之棲所」具有相近之目標，且二制度所要求之硬體設備基準亦十分近似。惟需留意者係，由於終身建物租賃之承租人有一定之資格要求，在轉租型模式原出租人（屋主）與登錄事業者間無法締結終身建物租賃契約，僅能締結普通租賃或定期租賃契約，而需仰賴登錄事業

<sup>398</sup> 矢田尚子（2016），〈有料老人ホームとサ高住の違い(2)〉，《国民生活センター》，2016年1月号，頁14-15。

<sup>399</sup> 矢田尚子（2016），〈有料老人ホームとサ高住の違い(3)〉，《国民生活センター》，2016年2月号，頁14-15。

<sup>400</sup> 吉田修平，前揭註193，頁116-124、148。

者與符合資格之承租人締結終身建物租賃契約以達成目的。

此外，雖說理論上有三種租賃契約模式可供選擇，惟基於確保高齡者居住安定之觀點，實際上「定期租賃契約」之特性並不適合於附服務型高齡者住宅之法律關係中簽訂之，蓋無論係登錄事業者與高齡者簽訂或原出租人與登錄事業者簽訂定期租約，都可能會動搖高齡者之居住穩定而被行政機關指摘為不適當之契約內容。

若租賃契約採取的是「普通（不定期）租賃契約」模式，理論上尚難謂不可，但可能發生入住高齡者死亡後繼承人不符合高齡者居住法第 5 條之入住資格而必須遷出的問題。

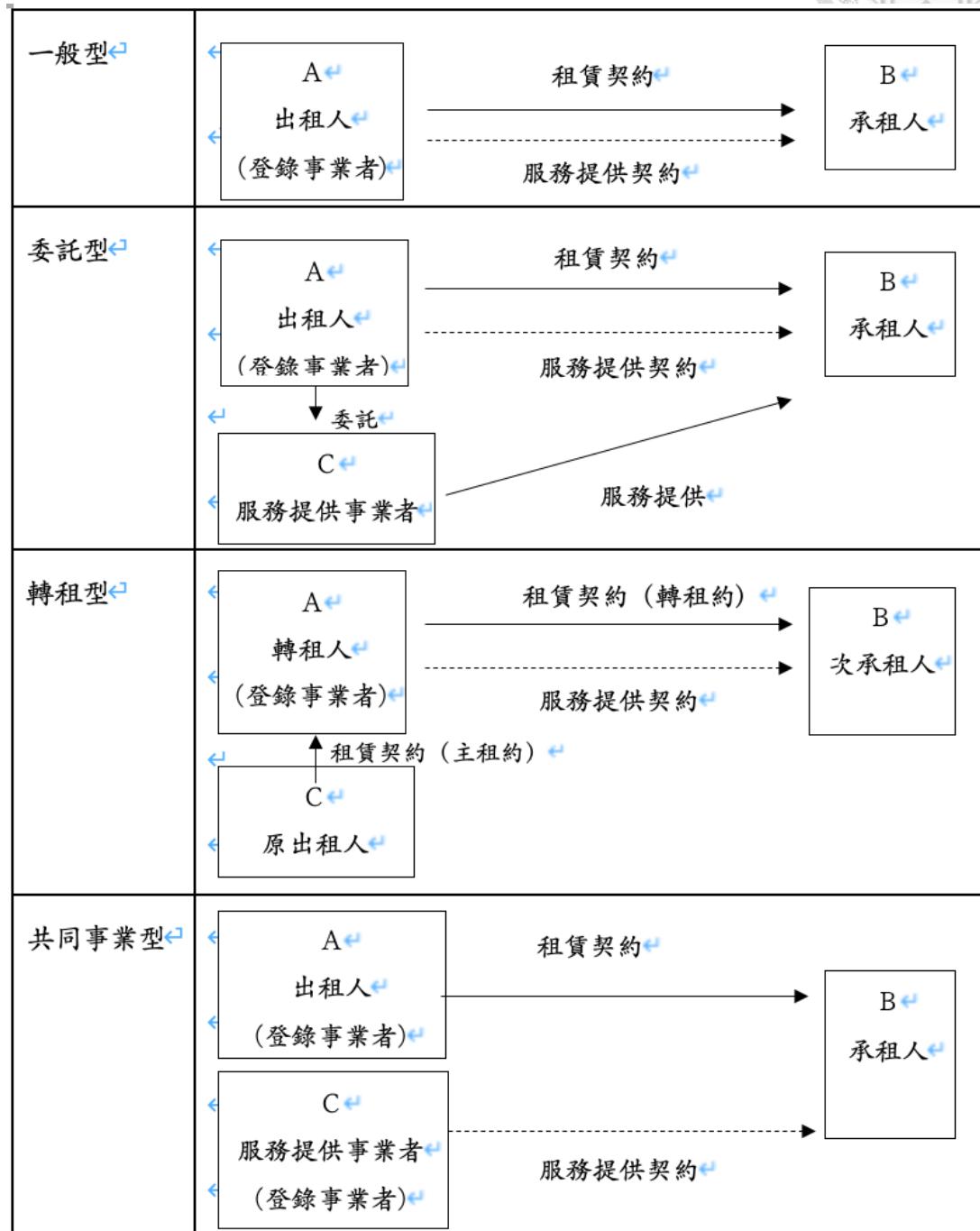
在「服務提供契約」方面，則可由登錄事業者自行提供或委託他人提供。依據登錄基準之要求，事業者對於「狀況掌握及生活諮詢服務提供契約」負有締結義務，而除此之外是否締結其他高齡者生活支援服務契約，則享有彈性裁量之空間。

依此，附服務型高齡者住宅於「租賃契約」結合「服務提供契約」之框架下，將形成不同之排列組合：「一般型」乃係由登錄事業者自行提供服務，即出租人與服務提供之主體同一之情形。「委託型」係登錄事業者將服務提供委託他人進行，雖事實上由服務提供事業者提供服務，惟服務提供契約仍成立於入住者與登錄事業者之間，故形式上仍係由登錄事業者對入住者負服務提供之義務，而服務提供事業者則為登錄事業者之履行輔助人。「轉租型」則係目前最常見之模式，由建物所有者將房屋出租予登錄事業者，供其作為附服務型高齡者住宅之用，再由登錄事業者與入住者締結租賃契約與服務提供契約。「共同事業型」則係由出租人及服務提供事業者分別與入住者締結租賃契約及服務提供契約，惟與前述三種類型不同的是，在共同事業型模式，出租人及服務提供事業者皆為登錄事業者，入住者必須與兩個主體間之契約共同存續時方符合附服務型高

齡者住宅之登錄基準<sup>401</sup>。



圖 4-5 附服務型高齡者住宅契約模式



(資料來源：吉田修平（2015），〈高齢者の住宅問題：終身借家権、サービス付き高齢者住宅〉，東京弁護士会弁護士研修センター運営委員会（編），《高齢者をめぐる法律問題》，頁116，ぎょうせい。)

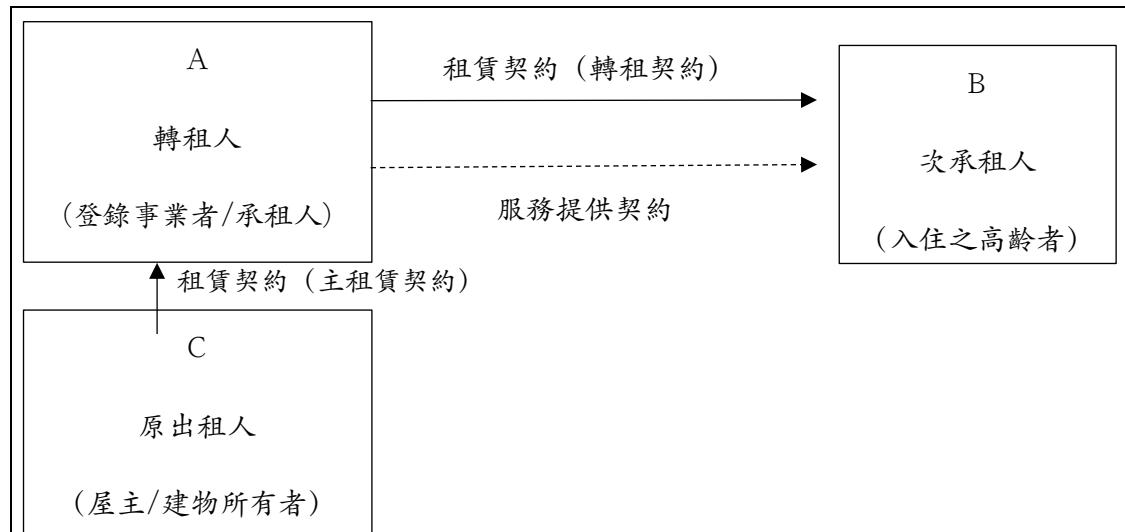
<sup>401</sup>吉田修平，前揭註193，頁149。

可以觀察到附服務型高齡者住宅契約分由不同契約來共同實現「住宅結合服務」之目標，而使「一體性」和「選擇自由度高」兩種相反特徵同時並存，惟此種契約特性實為雙面刃，蓋入住者所必要之服務提供契約可能無法順利連結或維持，且雖然概念上是住宅與服務「一體性」提供，然而在不同模式下可能係由不同主體來提供服務，存在契約責任歸屬不明確的風險<sup>402</sup>。由於「轉租型」及「共同事業型」將涉及多方契約主體而使法律關係較為複雜，容易因其中一方主體之不確定因素動搖高齡者居住之穩定性，以下將針對此二種類型之契約爭議進行分析。

### 第一款 「轉租型」之契約爭議

就轉租型模式，原出租人與轉租人間之契約稱為「主租賃契約」(マスター リース契約，master lease)，轉租人與次承租人間之契約稱為「轉租契約」(サブリース契約，sublease)。

圖 4-6 附服務型高齡者住宅「轉租型」模式



(資料來源：吉田修平（2015），〈高齡者の住宅問題：終身借家権、サービス付き高齡者住宅〉，東京弁護士会弁護士研修センター運営委員会（編），《高齡者をめぐる法律問題》，頁 116，ぎょうせい。)

<sup>402</sup> 矢田尚子，同前揭註 393，頁 232-233。

按「轉租型」下之附服務型高齡者住宅法律關係，兩個租賃契約分別成立於原出租人與轉租人間、以及轉租人與次承租人間，故原出租人與次承租人間並無契約關係，次承租人不得直接向原出租人請求相關權利，而轉租關係之成立並以主租賃契約之存續為前提。復依高齡者居住法第7條第1項5款，租賃契約與服務契約一體不可分地提供乃係附服務型高齡者住宅之必要條件，在轉租型模式下，服務提供契約乃係成立於轉租人與次承租人間，而與原承租人無涉，次承租人自不得向原出租人請求提供服務，並依國土交通省及厚生勞動省公布之「附服務型高齡者住宅登錄制度參考入住契約書<sup>403</sup>（下稱「參考入住契約書」）」，服務提供契約將隨租賃權之消滅而消滅，依此可以觀察到附服務型高齡者住宅之轉租型模式具有一種「契約效力連動」的現象，亦即若主租賃契約消滅，轉租契約及服務提供契約皆將失其附麗，惟依相關調查目前大部分之契約並未約定主租賃契約或轉租契約任一契約終止時如何確保高齡者居住持續可能性之約款<sup>404</sup>。

對此學者檢討了主租賃契約因不同原因終止時對次承租人居住繼續性及服務提供確保之具體情形：

第一種是「合意終止」之情形。多數之主租賃契約會訂定租金改定條件，有時會發生轉租人以房屋收益性太低要求大幅減少租金，卻因不符合租金改定條件而合意終止主租賃契約之情形。對此法院認為，除非次承租人存在不信行為，否則於轉租人和原出租人間合意終止並未違反誠實信用原則之特殊事由時，合意終止主租賃契約並不會使次承租人之權利消滅<sup>405</sup>。依此，原出租人不得對次承租人主張租賃關係終止，形成事實上在原出租人及次承租人間仍維持租賃契約之情形，故次承租人之居住仍受到保障。然而上述判決並未處理服務提供

<sup>403</sup> サービス付き高齢者向け住宅事業の登録制度に係る参考とすべき入居契約書。

<sup>404</sup> 山口心平（2016），〈サ高住におけるサブリース契約の終了とその法的課題〉，《都市住宅學》，93号，頁 74-75。

<sup>405</sup> 最一小判昭和37年2月1日裁判民集58号441頁。

契約之效力問題，或有認為轉租權既未消滅，原出租人亦不得向次承租人主張服務提供契約終了，惟依參考入住契約書此種情形服務提供契約效力亦將終了，蓋因無論透過任何手續都無法使原出租人成為登錄事業者，且服務提供具高度專門性，對不具服務提供能力的原出租人課予服務提供義務過於強人所難<sup>406</sup>。

第二種是「債務不履行解除契約」之情形。如轉租人未支付租金而構成債務不履行終止主租賃契約之案例，法院之立場是原則上次承租人無法履行其義務，因此轉租關係在租賃契約終了時亦隨之終了<sup>407</sup>。再者，於合法轉租之情形，原出租人以租金滯納為由解除契約時，向轉租人行使催告權即為已足，無庸賦予次承租人支付滯納租金之機會，即可終止<sup>408</sup>。綜上，在主租賃契約因債務不履行而解除之情形，在該住所居住之次承租人必須遷出係法院素來的立場，故無法確保次承租人之居住繼續性，而服務提供契約亦將隨著轉租終止而終了<sup>409</sup>。

第三種是「期間屆至終了」之情形。可以區分為「原出租人發動」或「轉租人發動」提出解約及拒絕更新兩種模式。在「原出租人發動」之情形，必須具備借地借家法第 28 條所羅列之正當事由方得拒絕更新契約，並且「次承租人繼續居住於該建物」以及「次承租人接受轉租人所提供之服務」的事實亦將納入拒絕更新事由是否正當之判斷當中，故除非存在特殊情事，否則原出租人拒絕更新租約或解約將不被承認。如果是由「轉租人發動」，法院認為基於誠信原則原出租人不得以主租賃契約終止對抗次承租人<sup>410</sup>，亦即雖然原出租人和轉租人間之租賃契約終了，原出租人對次承租人仍負有提供居住空間之義務，於此同合意終止之情形，依參考入住契約書意旨，如主租賃契約消滅，該服務提供契約亦將終了。申言之，雖然入住者的物理居住空間獲得保障，但仍無法保證

<sup>406</sup> 山口心平，同前揭註 404，頁 75-76。

<sup>407</sup> 最一小判昭和 36 年 2 月 21 日民集 15 卷 12 号 3243 頁。

<sup>408</sup> 最一小判昭和 37 年 3 月 29 日民集 16 卷 3 号 662 頁。

<sup>409</sup> 山口心平，同前揭註 404，頁 76。

<sup>410</sup> 最一小判平成 14 年 3 月 28 日民集 56 卷 3 号 662 頁。

維持過去既有之服務提供，故仍不能充分確保居住之安定性<sup>411</sup>。

第四種是「中途解約」之情形。雖然附服務型高齡者住宅契約特別注重契約繼續可能性，然而根據調查多數契約都約定了中途解約條款，於此容易產生原承租人一方為拓展事業而單方中途解約之風險，而存在保護次承租人之必要性。中途解約之情形亦可區分為原出租人發動或轉租人發動兩種情形。如果是「原出租人發動」，其依據「支付違約金即可在契約期間內解約」條款提出解約，法院有認為此時將違反借地借家法相關規定，因制定不利於承租人之特約而無效<sup>412</sup>，透過限制原出租人解約之方式來保障次承租人之居住。如果是「轉租人發動」，目前尚無裁判例處理過此種情形，學者於此認為，若轉租契約當中記載了轉租人租期內得中途解約之條款，作為該條款之合理解釋或基於誠信原則，應可考慮不動產轉租契約之「衡平論」，雖說從高齡者居住繼續性之觀點或將認為轉租人不得中途解除契約，但慮及中途解約條款約定之當事人真意，若任何情況都不能提出中途解約亦窒礙難行，故仍須視具體個案情形來處理<sup>413</sup>。

根據調查，2011 年至 2015 年期間，因破產、登錄取消而廢止的附服務型高齡者住宅共計 125 間，使入住者不得不面臨搬家之處境。按附服務型高齡者住宅最普遍的經營模式即為轉租型，由地主（出租人）建設高齡者住宅後，再由運營事業者承租（主租賃契約），最後由運營事業者連帶服務將物件轉租予入住者（轉租契約）。因此，當運營事業者退場時，如果沒有其他運營事業者接手，入住者將不得不搬家。依據學者考察，多數主租賃契約中皆未約定當主租賃契約終止時入住者居住繼續性之擔保約款，因此學者指出此一資訊亦應列入「運營情報」而須對外公開<sup>414</sup>。

綜上，在「轉租型」模式下，附服務型高齡者住宅極容易受主租賃契約效

<sup>411</sup> 山口心平，同前揭註 404，頁 76。

<sup>412</sup> 東京地判平成 21.11.24 ウエストロー・ジャパン。

<sup>413</sup> 山口心平，同前揭註 404，頁 76-77。

<sup>414</sup> 矢田尚子，同前揭註 371，頁 64。

力之影響，連動使服務失其附麗。按附服務型高齡者住宅雖被期待為繼續性事業，然而從上述分析可知，其法律關係之安定性經常受到損傷。都道府縣知事雖得對登錄事業者為行政監督，但在整體介護報酬減少之預想下，若欲和介護事業所一體運營，則需進一步促進經營效率化，惟行政上尚未肯認對經營效率化之指導許可權限，於此行政監督能發揮多少效果仍然不明。故附服務型高齡者住宅雖得期待行政對登錄事項的指導監督功能，但是關於經營效率化等經營面向尚不能期待行政之機能。如事業者面臨破產，高齡者居住法第 43 條要求都道府縣知事須對入住者進行安置，具體而言，將諮詢高齡者之需求，羅列適合該高齡者之租賃住宅清單<sup>415</sup>。惟學者認為現行機制乃係以變更高齡者的居住環境為前提，並未評估高齡者毋庸遷居之退場機制，且依照慣例此種行政手續經常耗費大量時間，亦違反高齡者持續居住之可能性。故學者建議應該更積極地利用與其他法人（贊助企業）之合併、公司分割、事業轉讓等手法，以不伴隨居住環境變化的形式考慮事業救濟之方法。雖然經營主體發生變化，但仍能在同一場所、同一設施設備、同一人員體制進行服務提供，以降低居住環境變化對高齡者身心之影響<sup>416</sup>。

## 第二款 「共同事業型」之契約爭議

而在「共同事業型」的模式，由於涉及多方契約主體，雖然皆是各自獨立之契約，但仍可能會因任一方履約因素發生變動而使契約效力連動影響，進而動搖入住者之居住安定性。

首先，若服務提供者繼續提供服務有所困難時，必須尋找能接續提供服務之承繼事業者，且該承繼事業者必須係於附服務型高齡者住宅用地、或與用地相鄰、或附近土地上之建物常駐<sup>417</sup>，而不得由任意一個其他市町村之業者接續

<sup>415</sup> 平成 3 年 10 月 7 日老発 1007 第 1 号、国住心第 37 号。

<sup>416</sup> 山口心平，同前揭註 404，頁 77。

<sup>417</sup> 国土交通省・厚生労働省関係高齡者の居住の安定確保に関する法律施行規則（平成二十三

提供服務，否則將不符合附服務型高齡者住宅關於狀況掌握服務內涵之要求。再者，如果出租人與入住者之租賃契約消滅（如火災或地震等造成建物滅失的情形），則服務提供者亦將失去提供服務所依附之場所。另也可能發生入住者因不滿意服務提供者而拒絕接受服務的情形，然而這將使登錄事業者無法依債之本旨履行契約義務而不符合附服務型高齡者住宅之登錄基準，恐將遭主管機關撤銷其登錄<sup>418</sup>。

可以觀察到共同事業型模式由多方契約主體一體性地實現住宅連結服務之責任，將產生責任分散之形式，導致責任建構及追究上之障礙。此將使重視服務提供的入住者可能無法獲得所需之服務，進而無法滿足入住者所期待的居住保障。蓋附服務型高齡者住宅不存在類似老人之家「運營懇談會」之組織，能夠便利責任追索，且在複合契約的模式下，如入住者對服務提供不滿意，也僅能向各該服務提供契約之契約相對人追究責任。且考慮到附服務型高齡者住宅整個事業總體及協調一系列交易之責任的義務，如果服務提供事業者撤退，亦將產生責任歸屬之問題<sup>419</sup>。

為了確保共同事業型下入住者之居住安定，於服務提供事業者無法繼續履行契約時，學者嘗試突破個別契約獨立性，建構其他登錄事業者繼續履行部分責任之可能。首先，學者以實然面作為論據，按問卷調查結果，多數入住者未能充分理解高齡者租賃住宅與自費老人之家等機構法律關係之差異，蓋大部分事業者係以宣傳冊羅列高齡者租賃住宅與自費老人之家等機構入住資訊，然而充分理解兩體系差異者僅佔一成。且常常事業者係對家屬進行說明，縱入住者本身有接受說明，但多數仍無法理解契約內容。且宣傳冊中給資訊接受者一種彷彿能順利獲得各式各樣服務之印象，並近年來常常使用「合作」、「協力」等

---

年厚生勞動省・國土交通省令第二號）第 11 條。

<sup>418</sup> 吉田修平，前揭註 193，頁 127-129。

<sup>419</sup> 例如高齡者若以建築物內設置診所為主要理由入住，惟若發生診所撤出之情形，將會產生有無責任的問題。矢田尚子，同前揭註 393，頁 233。

字眼描述各事業者間的關係，使入住者對於各事業者間之法律關係的理解十分模糊，而未能認識其與各事業者間乃係各自獨立之契約，造成追究責任時經常產生誤解與爭議。學者於此認為，立基於這樣的現實，讓登錄事業者在一定情形下繼續承擔提供服務之責任並非不可行。

再者，學者以法院實務見解作為論據，目前已有法院判決<sup>420</sup>肯認於此種居住連結服務之高齡者住宅契約，其居住部分契約與服務提供契約間具備「密切關連性」，於服務提供契約存在債務不履行之解除事由時，得以此行使居住部分契約之法定解除權；而兩契約間是否具備密切關連性，法院認為應依契約當事人間交換之書面契約內容，綜合判斷該契約之旨趣、目的、經濟關聯性、時間接近性等要素而定。依此見解，共同經營附服務型高齡者住宅業務之集團公司（グループ会社）因同一目的而連結，對於無法期待其理解契約之高齡者提供居住及服務，在契約上亦記載了該內容，也具備時間上近接性，故學者主張與本件判決之案例情形近似，而得援用法院所揭示之見解。惟須留意者係，雖本件判決肯認了居住契約與服務契約間存在密切關聯，但僅言及入住者行使解除權時之連動關係，並不當然能直接推導出於服務提供事業者解除契約時，登錄事業者必須承擔維持服務繼續性之責任，不過學者認為本判決承認了居住契約與服務提供契約具備密切關聯性，已經跨出了責任構成極具意義的一步<sup>421</sup>。

綜上，可以發現雖然日本在公法上建制諸多機制（撤銷補助金決定、撤銷登錄、返還補助金等），嘗試責成事業者經營之繼續性，進而達成確保高齡者居

<sup>420</sup> 東京高裁平成 10 年 7 月 29 日判決判タ 1042 号 160 頁。本件案例事實略為，X 在購買附照護高齡者出售公寓（ケア付き分譲マンション）時，與 Y 之間簽訂了公寓買賣契約，另與訴外人 A 公司簽訂了生活照護服務契約，惟嗣後 X 生病時沒有得到相應之服務，遂以生活照護服務契約之債務不履行為由，要求同時解除本案公寓買賣契約，請求 Y 返回公寓之買賣費用以作為解除系爭買賣契約之回復原狀費用。對此，法院認為「本件公寓買賣契約和生活照護服務契約有著密切關聯」、「在存在因生活照護服務契約債務不履行之解除事由時，X 得以生活照護服務契約債務不履行為由，行使生活照護服務契約併同該公寓買賣契約之法定解除權」，惟最後判決結果認為本案並不存在 X 所主張之生活照護服務契約債務不履行之情事，故 X 自不得解除公寓買賣契約及生活照護服務契約。

<sup>421</sup> 矢田尚子，同前揭註 393，頁 234-235。

住穩定之目標；然而如果要維護高齡者能繼續留在原地居住，仍必須仰賴私法上對於企業再生、契約責任建構等手段來達到在地老化之目標。易言之，行政監督手段對於高齡者繼續居住保障之效果有其極限，惟在民事契約解釋上應如何跨越契約相對性之限制，建構他方責任主體承擔服務提供責任，仍係民事法學研究上的未竟之業。

### 第三項 附服務型高齡者住宅與介護保險制度之關係

承前，附服務型高齡者住宅在強調「結合服務」的功能設定下，除了前述「應」提供之最低限度服務、及「得」連結之生活支援服務以外，另一個重要的制度特色即在於，日本如何在跨部門合作之基礎上，使前述的自費基本服務與介護保險服務能相互補充，支持高齡者能在附服務型高齡者住宅安心、安全地繼續居住，並強化附服務型高齡者住宅相較於自宅能夠發揮「社區交流促進」之機能，達到「社區整體照顧」之理念，在此與介護保險制度銜接的過程又遭遇了哪些課題。以下將針對上述議題，釐清附服務型高齡者住宅究竟立於日本介護保險制度中如何之位置。

#### 第一款 跨部門合作：介護服務之提供方法及提供責任

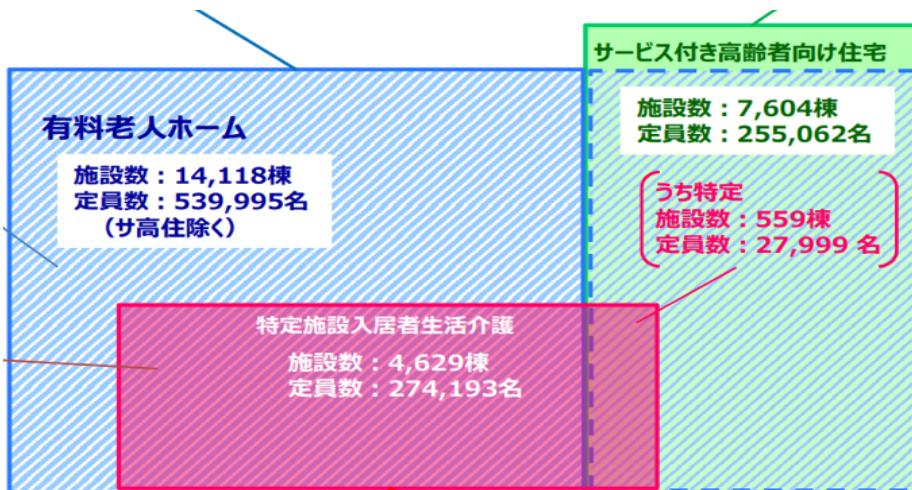
附服務型高齡者住宅與介護保險政策接觸之重要前提，在於「住宅部門」（國土交通省）與「福利部門」（厚生勞動省）的攜手合作。從 2009 年將厚生勞動省納為高齡者居住法的共同主管機關，協力規劃高齡者居住安定確保計畫，到 2011 年修法後由兩部會共同制定附服務型高齡者住宅的登錄基準，因此讓日本原先複雜的高齡住宅供給體系能夠整合。

詳言之，附服務型高齡者住宅不僅整合了過去高齡者圓滿入住租賃住宅、高齡者專用租賃住宅、高齡者優良租賃住宅，更進一步扮演了與「老福體系」及「介護保險體系」制度接軌的積極角色。蓋在 2011 年新法下，「自費老人之

家」如符合登錄基準亦得登錄為附服務型高齡者住宅，於此同時該當自費老人之家的附服務型高齡者住宅，亦同自費老人之家得受「特定機構入住者生活介護<sup>422</sup>」之指定，而成為介護保險法制度之一環。



圖 4-7 附服務型高齡者住宅與各服務類型之制度轉換



(厚生勞動省 (2020),〈特定施設入居者生活介護〉,

<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000648154.pdf>)

於此，附服務型高齡者住宅之介護服務利用將以兩種型態呈現。一種即係上述之「特定機構入住者生活介護」模式，受指定的機構事業者，在自己直接責任下對入住者一體性地提供介護服務，並依此請求整合報酬，此多為介護型自費老人之家（部分之附服務型高齡者住宅）所採用。相對於此，「區分支給限度額」之方式則是，與在宅介護相同，依入住者的需介護程度在支給限額內選擇需要的介護服務，在此種型態下住宅業者並無法獲取介護報酬，此多為住宅型自費老人之家及一般的附服務型高齡者住宅採用。然而由於並非契約當事人，在發生介護事故時，入住者並不能向附服務型高齡者住宅業者追究責任，又若介護服務之併設事業者退場，依法附服務型高齡者住宅業者並無義務尋覓

<sup>422</sup> 按介護保險法第 8 條第 11 項，「特定設施入住者生活介護」係指以入住特定設施的需介護者為對象提供入浴、排泄、餐食等日常生活上之照顧，或是厚生勞動省令規定之機能訓練、療養上之照顧，得成為介護保險之對象；受指定為「特定設施入住者生活介護」者須符合相關人員及設備基準。

新的介護事業者。此外，當需介護程度提高，限度額內所提供之服務常常無法滿足使用者的需求，也有許多需求服務是列為保險給付對象之外，使高齡者自己負擔增加，因此退房搬家的高齡者亦非少數。另在區分支給限度額的模式下，其最大的優點是使用者的選擇自由，然而併設業者強行要求入住者利用特定介護服務的「圍困」（囲い込み）現象成為重要的課題<sup>423</sup>。

## 第二款 附服務型高齡者住宅作為「社區整體照顧體系」之中心：以居住為基盤

而附服務型高齡者住宅既作為厚生勞動省政策規劃之一環，其究竟立於介護服務體系中什麼樣的位置，此一問題必須自日本介護保險制度核心之「社區整合照顧」（地域包括ケア）概念來做理解。

「社區整合照顧」乃係從過去介護作為「補充」意義轉化為「接手」家庭功能的新介護觀念，串連起 2005 年創設「社區整體照顧體系」（地域包括ケアシステム）之制度方向。介護服務開始由「服務供給者」為中心之架構轉為「使用者導向」制度體系，旨在讓各地方政府根據社區自主性和主體性，實際考量社區需求和特性制定計劃。以「日常生活區域」為範圍，在 30 分鐘可達車程範圍內提供必要服務，建構結合「醫療」、「介護」、「預防」、「居住」以及「生活支援」等五大服務一體化之照顧體系，進而保障社區高齡者在熟悉生活圈內有尊嚴地度過老後生活，並須仰賴「自助、互助、共住、公住」四個層面互助協力合作。2006 年日本全國各地普及化創設「社區型服務」（地域密着型サービス）以及「社區支援事業」，並設置「社區整合照顧中心<sup>424</sup>」（地域包括

<sup>423</sup> 矢田尚子（2016），〈有料老人ホームとサ高住の違い(3)〉，《國民生活センター》，2016 年 2 月号，頁 14-15。

<sup>424</sup> 鑑於照顧服務人力乃係服務推動之主力，社區整合照顧中心配有照顧管理專員主任、保健師（即公共衛生護理人員）及社會福祉士（即社工人員）等三類專業人力，彼此間相互協力合作，接受高齡者或家屬綜合諮詢服務，並針對需求對象進行個案管理，評估各項介護服務內容，提供適當之照顧服務計劃及資訊；其中重要的推動策略包括培訓社區的「民生委員（民生委員是日本特有社區志願服務者，他們站在居民的立場發聲，是由各地區具一定聲望被推薦出

ケアセンター）作為主動發現老人需求與整合介護服務之據點，以推廣社區型服務。隨後日本於 2011 年修正介護保險法，持續將社區整體照顧體系列為核心目標，除了強調「醫療與介護」結合外，增設「24 小時對應之定期巡迴・隨時對應型服務」、「複合型服務」等給付項目，重視住宅照護以強化「社區照顧」之機能與理念實現<sup>425</sup>。

學者認為，「社區整體照顧體系」重視的是：(1) 居住：機構照顧朝向中重度高齡者，高齡者住宅則朝向與醫療、介護服務合作進行供給促進。(2) 生活支援及介護預防：開始強化輕度失能者之介護預防，並促進其社會參加。(3) 介護、醫療服務：構築在宅醫療、在宅介護一體性提供之體制；並考量此種轉換相對於機構照顧而言將大幅增加使用者費用負擔，故必須同時強化社會保障機能。而從以上的著眼點出發，學者甚而主張政策目標可以朝向「全世代・全對象型社區整合支援體制」，並可以同樣的思維支援社區中的障礙者<sup>426</sup>。

而「社區整合照顧」之所以躍升成為介護保險的重要目標，其背景為 2000 年創設介護保險制度後利用者逐漸增加，造成嚴重財政負擔，遂朝向抑制費用之方向多次修正，而為了對應 2025 年日本團塊世代即將邁入後期高齡者，政府開始提倡「社區整體照顧體系」。政策旨在縮小花費較高昂的機構建設，開始摸索「社區介護服務利用」和「繼續居住並存」之方法，2011 年創設的附服務型高齡者住宅制度即係在這樣的背景下誕生。於此，對於高齡者晚年生活圖像的追求，旨在實現「忠於自己地生活」，進而成就「主體的生活」<sup>427</sup>。

---

來的臨時性不支薪的地方公務員」，由其主動出擊確認高齡者介護需求狀況，視需求聯繫社區整合照顧中心之專業人員介入評估，使之成為與社區整合照顧中心間的橋樑，強化居民「互助」精神。參謝佩倫、王詩涵、陳靜敏、和氣純子、葉千佳（2016）・「地域包括支援中心」在長期照護發展新動向—以日本東京八王子市為例》・《護理雜誌》，63 卷 5 期，頁 109。

<sup>425</sup> 曾思瑜（2017），〈日本有關高齡者社區照顧的發展趨勢〉，曾思瑜（等著），《高齡者社區照顧環境規劃—在地老化與社區連結》，頁 63-67，華幸。

<sup>426</sup> 福島豪（2017），〈高齡者・障礙者の地域生活支援〉，《法律時報》，89 卷 4 号，頁 8-13。

<sup>427</sup> 永田志津子（2015），〈サービス付き高齡者向け住宅における主体的生活展開の可能性～生活支援サービス提供と地域交流の取り組み状況から～〉，《札幌大谷大學社會學部論集》，3 号，頁 95-96。

申言之，社區整體照顧體系之構想，其目標在高齡者尊嚴保持及自立生活支援之基礎上，使其能在習慣居住之社區繼續生活，以此整合社區支援服務之提供體制。透過「專門服務」（介護、醫療、預防）和「生活支援、福利服務」相互合作以支持高齡者在宅生活，「居住」（住まい）乃係一切之前提。亦即作為生活之基盤必須整備必要之住宅，確保依據本人希望安排居住方式，乃係社區整體照顧體系之前提，且此一居住環境必須能保障高齡者之隱私及尊嚴。而要能確保作為基盤之高齡者居住，「生活支援及福利服務」是不可欠缺的<sup>428</sup>。

依此，為實踐社區整合照顧的終極關懷：「讓高齡者在習慣居住之社區繼續生活（在地老化），以居住為基盤，連結生活支援、預防保健、介護、醫療服務」，附服務型高齡者住宅於此可以理解為社區整合照顧推動下對於「居住」的支援政策<sup>429</sup>。在社區整合照顧體系的藍圖中，乃係以「高齡者住所」（「自宅」或「高齡者住宅」等）為中心，由照管專員負責協調介護、醫療、生活支援等相關服務，在介護方面以日常生活圈域範圍內照會社區和居家型服務或住宿型服務，亦得結合複合型服務（小規模多機能），在生活支援及介護預防方面則由地方非正式服務織辦理健康促進和健康管理活動，在醫療方面重視診所和社區醫療體系協力，共同促成高齡者在熟悉的日常生活圈中，透過照顧管理機制得到介護、醫療、生活支援、介護預防等連續性照顧服務<sup>430</sup>。尤其是 2012 年新修正之介護保險法為對應單身高齡者、高齡夫婦世代增加，創設「24 小時對應之『定期巡迴・隨時對應型服務』」，附服務型高齡者住宅於此可與該服務組合，並可同時提供社區周邊住民服務，於社區形成普及且綿密之服務支援框架，促成單身高齡者及高齡夫婦能繼續在習慣居住之地區安心生活<sup>431</sup>。

按居家型服務係基於照顧計畫由居家照服員實施，然而欠缺區域全體管理

<sup>428</sup> 永田志津子，同前揭註 427，頁 97。

<sup>429</sup> 京極高宣（2013），〈サービス付き高齡者向け住宅の意義と展望〉，井上由起子（等著），《サービス付き高齡者向け住宅の意義と展望》，頁 21，大成出版社。

<sup>430</sup> 游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美，同前揭註 60，頁 460。

<sup>431</sup> 永田志津子，同前揭註 427，頁 21-22。

之視點，導致居家照服員進行一次居家訪問就必須花費高成本的移動時間，使貴重的人力資源無法充分活用。而在附服務型高齡者住宅此種集住型團地或共同住宅的情形，可由複數的居家照服員合作，減少移動時間，使人力可以有效地活用，進而發揮社區整合照顧的效益。遂有論者提出，即便不以附服務型高齡者住宅的形式，此一制度實踐經驗仍體現了以社區整合支援中心為核心開展集住型照顧管理的重要意義<sup>432</sup>。

在實踐上，千葉縣柏市社區整體照顧體系之規劃，即係以附服務型高齡者住宅作為社區整體照顧體系之據點，將幼兒園與附服務型高齡者住宅併設，並與多項服務設施結合，開展面向入住者及社區居民的相關服務支持與社區營造，使社區內的老人可以參與各種活動以增強活力並創設老後價值，進而達到「社區融入」之理念，創建活躍的在地老化社區<sup>433</sup>。

圖 4-8 附服務型高齡者住宅與介護保險之合作圖像



(資料來源：厚生勞動省（2012），〈平成23年介護保険法改正について〉

<sup>432</sup> 三浦研、落合明美，同前揭註 365，頁 188-189。

<sup>433</sup> 蔡璧竹，同前揭註 66，頁 258、298-299。



圖 4-9 千葉縣柏市社區整體照顧體系以附服務型高齡者住宅為支持據點



(蔡璧竹 (2017),《長期照顧服務提供體系暨支付制度之研究--以日本介護保險制度之變革為比較對象》，國立政治大學法律學系碩士論文，圖 5-6，

頁 259。)

綜上，附服務型高齡者住宅與介護保險制度之關聯可以以「社區整合照顧」為接觸點，並從兩個面向進行理解。第一個面向是，附服務型高齡者住宅在此跟「自宅」相當，乃係高齡者拓展主體生活的中心，而可作為「介護保險服務開展據點」，惟若「專門服務」(介護、醫療、預防)和「生活支援、福利服務」無法相互合作、支援，慮及入住者可能面臨身體機能衰弱的現實，如果該社區未建立介護服務提供體制，實際上高齡者仍然必須面臨晚年遷居的處境<sup>434</sup>。第二個面向是，附服務型高齡者住宅由於可更彈性地與諸多設施併設，而被期待為社區整體照顧體系下重要的「社區活動據點」，詳言之，透過附服務型高齡者

<sup>434</sup> 絹川麻理，同前揭註 392，頁 45。

住宅連結多元服務，使之能對內面向入住者提供服務，並能對外面向社區居民提供服務，而能成為促進社區參與及融合之實驗場域。



### 第三款 附服務型高齡者住宅作為「服務據點」之意義與課題

#### 一、 國土交通省・厚生勞動省「附服務型高齡者住宅與醫療、介護服務合作推進」通知

依據國土交通省・厚生勞動省公布之「附服務型高齡者住宅與醫療、介護服務合作推進<sup>435</sup>」通知，指出由於有介護需求之高齡者及單身高齡者增加，如何對應附服務型高齡者住宅入住者狀況變化適切地提供醫療、介護服務，如何讓附服務型高齡者住宅與社區中的醫療、介護服務合作，成為重要的命題。對此，關聯政策中亦觸及了上述合作必要性的精神：

「介護保險事業保險給付圓滿實施確保基本指針<sup>436</sup>」之「第 6 點 與其他計畫之關係（五）與高齡者居住安定確保計畫調和」：為了讓高齡者能在住習慣之社區根據其能力經營自立的日常生活，針對介護給付對象服務相關政策，如何與居住相關政策有機合作整合地推進是很重要的。

「社區醫療及介護綜合確保基本方針<sup>437</sup>」之「第 1 社區醫療及介護綜合確保之意義及基本方向 二、1.」：今後，醫療及介護提供體制之整備，在與住宅和居住相關政策合作的基礎上，明確作為社區將來「社區營造」的一環來定位之觀點十分重要。

依此，該通知提醒都道府縣及市町村必須注意以下事項，使住宅部局及福

<sup>435</sup> 〈サービス付き高齢者向け住宅における医療・介護サービスとの連携の推進について〉，平成 29 年 8 月 28 日老高発 0828 第 2 号国住心第 181 号。

<sup>436</sup> 介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針（平成 27 年厚生労働省告示第 70 号）

<sup>437</sup> 地域における医療及び介護を総合的に確保するための基本的な方針（平成 26 年厚生労働省告示第 354 号）

利部局等相關部門充分合作，加強附服務型高齡者住宅和社區醫療、介護服務之適切合作：

### 1. 附服務型高齡者住宅整備事業透過「市町村意見聽取程序」推進與醫療、介護服務的合作

2016年4月國土交通省補助事業對附服務型高齡者住宅整備事業，將社區營造和聽取介護行政等主體之本地市町村意見作為補助要件。「附服務型高齡者住宅整備事業市町村意見聽取<sup>438</sup>」中，作為市町村意見陳述之觀點，例示了「醫療、介護服務之合作」。該公告提醒市町村可以從以下觀點進行意見陳述：

- (1) 特別是在郊區設址之附服務型高齡者住宅，必須確保提供入住者必要服務之醫療、介護服務事業所在該社區存在。
- (2) 為了讓入住者得依自己的意象選擇醫療、介護服務事業所，附服務型高齡者住宅業者提供鄰近醫療、介護服務事業所資訊的同時，也應提醒入住者不用限於特定醫療、介護服務事業所的利用，以確保入住者之選擇・利用自由（介護保險法第2條3亦提及了「被保險者之選擇自由」）

### 2. 附服務型高齡者住宅與醫療、介護服務合作之登錄基準之設定

依高齡者居住法第7條第1項第9號規定，遵循高齡者居住安定確保基本方針及計畫，亦為附服務型高齡者住宅之登錄基準。而依「基本方針五之4」：「在提供高齡者居宅生活支援服務時，（中略）為了對應入住者的諮詢，根據其需要連結適切之服務，希望能與社區之保健醫療服務及福利服務提供主體建立合作體制」，以及「出租人或登錄事業者在入

---

<sup>438</sup> 平成28年3月4日付け國土交通省住宅局安心居住推進課事務連絡。

住者想要利用保健醫療服務或福利服務時，應不限於由出租人或登錄事業者直接提供、或其委託或合作事業者提供的保健醫療服務或福利服務。」。依此，應可將上述對於入住者選擇・利用自由確保之精神，納入登錄基準。



## 二、課題

承上，附服務型高齡者住宅於此同時作為「生活支援服務」及「介護保險服務」開展之場域，在二種服務緊密結合的實踐上，應如何確保附服務型高齡者住宅之「服務品質」？申言之，由於各個附服務型高齡者住宅的事業者類型、建物規模、人員配置、與介護保險服務事業所之併設狀況並不相同，導致服務品質實際上可能參差不齊，或將發生因入住者需介護狀態變化而不得不遷居的情形，因此如何確保服務品質是附服務型高齡者住宅核心之課題<sup>439</sup>。

衡諸附服務型高齡者住宅所提供之服務，無論係狀況掌握及生活諮詢服務，抑或對外連結之介護、醫療服務等，其作為一種「專業人性化服務」(プロフェッショナルヒューマンサービス)具有「異質性」之特徵，亦即難以採取均值化的處理，而十分強調「標準化+個別對應」。另一個重要的特徵是，由於這類服務係由符合特定專業資格者提供，服務使用者卻不具備相關專業知識，因此對於服務品質的認定將會產生「專門職業者之品質評價」及「使用者之知覺評價」兩個面向，因此在專業人性化服務領域中，專門職業者之倫理、以及專門職業者與使用者間之信賴關係是格外重要的。由於使用者欠缺專業知識，故只能抱持模糊的期待參加這個共同生產過程，並透過與工作人員之交流將此一期待明確化，對此可藉由團隊以及多職種合作來滿足使用者對服務的期待<sup>440</sup>。

而從附服務型高齡者住宅作為「替代『機構』」之制度機能而言，可以理解

<sup>439</sup> 永田志津子，同前揭註 427，3 号，頁 96。

<sup>440</sup> 井上由起子（2014），〈地域包括ケアシステムにおけるサービス付き高齢者向け住宅の課題——サービスの質を中心に——〉，《季刊・社会保障研究》，50 卷 3 号，頁 287-291。

到附服務型高齡者住宅的核心服務並非「住宅」而是其連結之「基本服務」，住宅於此的意義是實現「服務」之載體。而附服務型高齡者住宅市場立於一個介於「介護保險市場」與「住宅市場」之間的位置，就前者而言，介護保險市場作為一種「準市場」，乃係藉由民間業者競爭與公共監管來達成「質」的控制，而從附服務型高齡者住宅涉及服務提供的角度，該市場本應比照介護保險市場之管理達成服務品質控制，然而因其「住宅」面向的特徵，實則與一般住宅市場相同，面臨公共介入困難的問題<sup>441</sup>。

依此，針對附服務型高齡者住宅服務品質的確保，學者認為應注意以下四個面向<sup>442</sup>：

首先是「住宅之基本服務」。由於附服務型高齡者住宅提供基本服務之住宅職員多半會兼任併設介護事業所之職務，對此論者認為有必要將住宅職員之職務更明確化，並開發培訓課程。在住宅職員進行狀況掌握服務察覺使用者有利用介護保險服務需求時，與照管專員間「資訊共享」是不可或缺的。且即便基於效率考量與特定居家介護支援事業所的照管專員配合，仍必須擔保使用者之選擇自由。

而在「基本服務之費用」方面，經常出現使用者無法釐清費用結構的指摘。論者認為應明確基本服務之根據及可獲得之服務內容，必須課予業者「說明責任」，釐清何者為附服務型高齡者住宅「必須提供之服務」及「附加提供之服務」。

其次是「介護支援專門員之選擇」，由於住宅事業者與居家介護支援事業所間經常為企業合作關係，住宅事業者可能會強加使用者利用居家介護支援事業所而阻礙其選擇自由。對此論者認為「入住說明」與「居家介護支援說明」不

---

<sup>441</sup> 井上由起子，同前揭註 440，頁 286-287。

<sup>442</sup> 井上由起子，同前揭註 440，頁 287-291。

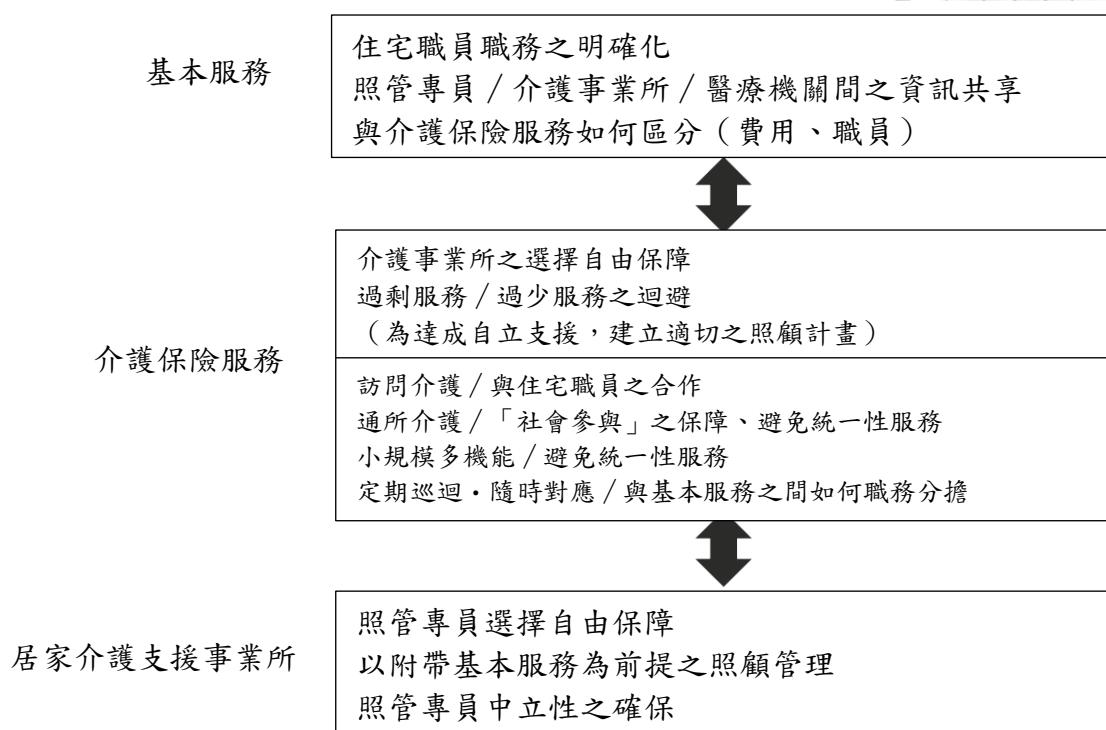
宜同時進行，蓋兩者本質上為不同的契約。

另外的問題是「介護服務事業所之選擇、和過與不及介護服務之提供」。由於居家介護支援事業所經常會強加使用者利用併設的介護事業所，而經常招致侵害使用者選擇自由之批評。且照顧計畫中「論件計酬型」的服務過剩、但如小規模多機能／複合型服務／定期巡迴及隨時對應型服務等「包裹支付型」則過少提供之現象愈趨普遍。不過論者也指出此一現象並不限於附服務型高齡者住宅，蓋照管專員之獨立性與中立性本即係介護保險制度難解的課題。

最後是「基本服務與介護保險服務之切分」，於此必須要特別留意以下兩點，其一是訪問介護職員與住宅職員之兼職，其二是與定期巡迴隨時對應服務之整合性。前者係指訪問介護員可能在介護保險服務擔當時間以外進行住宅職員業務，因此必須建立明確的工作時間表來區別人員業務。後者則是指「定期巡迴隨時對應服務」與「基本服務呼叫對應」間的整合性，由於定期巡迴隨時對應服務之內涵與生活支援服務性質部分相近，可能事業者以費用雙重收取為由，對定期巡迴隨時對應服務之使用者減少基本服務。此外，「隨時對應之呼叫」於此究竟應由「訪問介護員」抑或「住宅職員」來回應，也變得曖昧不清。而同樣的問題也出現在小規模多機能型居宅介護。



圖 4-10 附服務型高齡者住宅品質確保課題



（資料來源：井上由起子（2014），〈地域包括ケアシステムにおけるサービス付き高齢者向け住宅の課題——サービスの質を中心に——〉，《季刊・社会保障研究》，50卷3号，頁288。）

對於上述附服務型高齡者住宅服務品質確保課題，或有論者將問題化約為「過於集中利用併設事業所」。惟學者認為此一現象實為事業者在介護保險制度下進行經濟活動之必然，為兼顧品質確保與繼續經營，致力於降低成本而建立資本合併及業務合作是理所當然的。詳言之，將市場（準市場）的交易成本透過組織內部化，尤其是在非營利住宅供給組織較少而主要由民間事業者提供社區整合照顧體制的日本，由住宅事業者與介護事業者進行業務合作，進而讓特定介護事業者同時承擔「住宅基本服務」以及「介護保險服務」實為必然的趨勢。在此一現實下，應加以考量的問題是，在集中利用特定事業所的過程中，使用者之選擇自由是否受到充分保障、是否進行適切的照顧計畫、以及是否對消費者進行易懂之說明。另一方面，也有論者認為問題在於「併設事業所未向社區展開服務」。學者認為從社區整合照顧的理念而言確實是如此，但是從保有

人力資源的戰略活用、住宅和社區不同之服務提供體制、與既存的介護服務如何競合來看，對於附服務型高齡者住宅先以集中服務為起點、上軌道後再面向社區提供服務之發展過程也是必然的，就此而言，針對集住型服務應如何評價移動成本的問題，仍然是政策尚待解決之課題<sup>443</sup>。

綜上，附服務型高齡者住宅作為社區整合照顧體制下不可或缺之居住型態正在普及。並如前述，其核心服務並非「住宅」而在於其所附帶之「基本服務」，以及在制度上與之分離的「介護和醫療服務」。在此一理解基礎上，如何採取措施確保服務品質乃係當務之急。而就具體措施之研擬，必須意識到日本社區整合照顧體制乃係由民間事業者進行整備，並存在不同的商業模式。

圖 4-11 附服務型高齡者住宅事業模式之基本構造

| 模式 A   | 模式 B   | 模式 C   | 模式 D   |
|--|--|--|--|
| <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-right: 10px;">委託契約</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; border-bottom: none;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">住宅</div><br/> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">基本服務</div><br/> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">介護服務</div> </div> </div> | <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-right: 10px;">委託契約</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; border-bottom: none;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">住宅</div><br/> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">基本服務</div><br/> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">介護服務</div> </div> </div> | <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-right: 10px;">委託契約</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; border-bottom: none;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">住宅</div><br/> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">基本服務</div><br/> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">介護服務</div> </div> </div> | <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-right: 10px;">委託契約</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; border-bottom: none;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">住宅</div><br/> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">基本服務</div><br/> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">介護服務</div> </div> </div> |
| 基本服務和介護服務之臨床整合較困難<br><br>24 小時配置的情形，基本服務可能因欠缺效率而提高費用   | 基本服務和介護服務之臨床整合較困難<br><br>24 小時配置的情形，基本服務可能因欠缺效率而提高費用<br><br>如參加者為不動產事業等，對基本服務經常缺乏專門知識  | 基本服務和介護服務之臨床整合較容易<br><br>單就住宅事業之收益確保是必要的。作為住宅政策之一環政府必須確保其透明性<br><br>因基本服務是由住宅側締結委託契約，故經常是集中利用特定之介護事業所  | 基本服務和介護服務之臨床整合較容易<br><br>可以合計住宅和服務部分之收益<br><br>集中利用特定之介護事業所  |

(資料來源：井上由起子（2014），〈地域包括ケアシステムにおけるサービス付き高齡者向け住宅の課題——サービスの質を中心に——〉，《季刊・社会保障研究》，50卷3号，頁292。)

目前日本模式 C 較少，而以模式 D 為大宗，需要進一步思考如何平衡這兩

<sup>443</sup> 井上由起子，同前揭註 440，頁 287-291。

者比例之問題。申言之，若將住宅和介護、醫療等服務同樣視作社會公共資本的話，無論是模式 C 或模式 D，對非營利住宅供給組織之支援及培養將成為一大課題<sup>444</sup>。



#### 第四款 附服務型高齡者住宅作為「活動據點」之意義與課題

##### 一、 國土交通省・厚生勞動省「有關『提高社區自主性及自立性改革推進相關法律整備之法律』施行」通知

依據國土交通省・厚生勞動省公布之「有關『提高社區自主性及自立性改革推進相關法律整備之法律』施行<sup>445</sup>」通知，此主要係提醒周知，配合「提高社區自主性及自立性改革推進相關法律整備之法律<sup>446</sup>」制定，部分修正「高齡者居住安定確保法律施行規則」、「國土交通省・厚生勞動省關係高齡者居住安定確保法律施行規則」、「高齡者居住安定確保法律基本方針」<sup>447</sup>等規範。主要的修正在於，基於地方分權改革之旨趣，「市町村」於此亦可制定高齡者居住安定確保計畫，對附服務型高齡者住宅登錄基準進行強化或緩和，加強因地制宜之精神。

##### 二、 課題

按日本政府所構築之社區整合照顧體制藍圖，只要非嚴重失智，透過定期巡迴隨時對應服務、小規模多機能服務等整合型服務，即可在自宅繼續居住至

<sup>444</sup> 井上由起子，同前揭註 440，頁 291。

<sup>445</sup> 〈地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（高齡者の居住の安定確保に関する法律の一部改正）等の施行について〉，平成 28 年 8 月 20 日老高發 0820 第 2 号國住心第 95 号。

<sup>446</sup> 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律，平成 28 年法律第 47 号。

<sup>447</sup> 「高齡者の居住の安定確保に関する法律施行規則の一部を改正する省令」（平成 28 年國土交通省令第 59 号）、「國土交通省・厚生勞動省關係高齡者の居住の安定確保に関する法律施行規則の一部を改正する省令」（平成 28 年厚生勞動省・國土交通省令第 3 号）、「高齡者の居住の安定確保に関する基本的な方針の一部を改正する告示」（平成 28 年厚生勞動省・國土交通省告示第 3 号）

有搬遷機構型態需求以前，於此，人們為何還會基於自由意志搬遷至附服務型高齡者住宅呢？亦即「附服務型高齡者住宅」相較於「自宅+介護保險服務」而言，是否具有更積極之意涵以及價值？



衡諸「社區整合照顧」之概念，其解消了「住宅」和「服務」之固定關係，例如醫療服務因此可以從診療所輸送到自宅、高齡住宅、或設施等任一處地方，介護服務亦然。當然考慮到移動成本和交易成本，「住宅和服務之關聯」很有可能再次被固定化，事實上這樣的情形非常普遍。而將社區整合照顧之五大要素「居住、生活支援、預防、保健、介護、醫療」落實到空間上，將出現下圖所示之情況。申言之，如果只是在社區此一物理範圍內提供專業人性化服務，在住居或服務據點提供即為已足，惟此將落入重視共助和公助之舊有機構型態之再生產。而社區整合照顧所重視的是，在醫療及介護事業所的角色之外，還有住民參與、市場活用、和自我照顧之精神。為了實現人們在社區之動態參與，「活動據點」是必要的。對於有支付能力者來說，生活支援和預防・保健很大程度是透過「想要」而非「需要」的生活便利設施來供給。住在高齡者住宅的人們既是活動據點之擔當者，同時亦是接受者；對住在周圍的人們而言，也同時是活動據點的擔當者與接受者<sup>448</sup>。

慮及高齡期之居住特徵，經常被強調的是「隔間之必要性」以及「從私領域邁向公領域之階段性空間構成」。當生活的場域從建物擴展到社區，各式各樣的實踐主體作為社區整合照顧的載體登場時，從私領域邁向公領域之軸線出現了難以描述的部分。與複數住居之距離及開放性、歸屬感及貢獻意欲、融通性及磁場等，也可以說是社區成員們的領域性，於是「共通」(コモン，common)就這樣誕生了<sup>449</sup>。

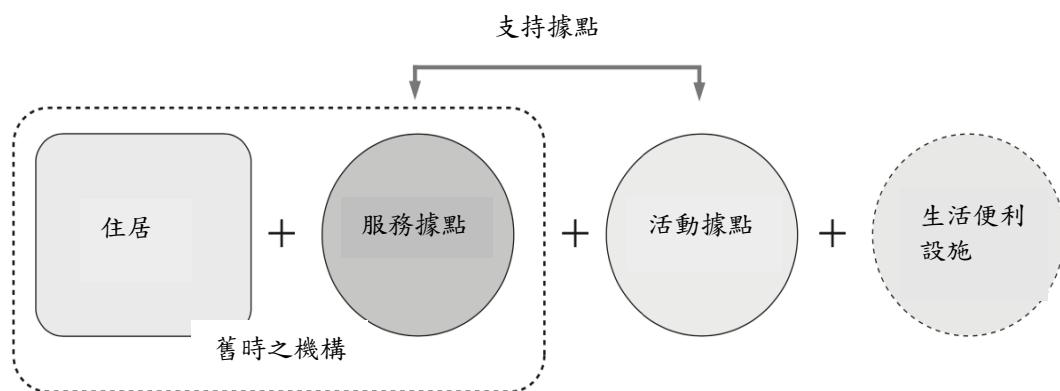
共通性場域若無居民的耕耘就不會產生，而附服務型高齡者住宅透過與活

<sup>448</sup> 井上由起子，同前揭註 440，頁 291。

<sup>449</sup> 井上由起子，同前揭註 440，頁 291-292。

動據點併設，若想成就這樣的氛圍其實並非易事。按附服務型高齡者住宅旨在創建能讓居住者及其家族「安全」及「安心」居住而能替代機構的場域，然而人只有「安全」及「安心」是不足夠的，人其實是因追求「安寧」而遷居，學者指出是否能夠滿足高齡者「安寧」之居住需求才是附服務型高齡者住宅根本性的課題及價值所在，而且此一價值只有在無論居於何處（自宅/高齡者住宅/機構）皆能獲得充足之介護及醫療服務時，方能實現<sup>450</sup>。

圖 4-12 社區整合照顧時代之空間構成要素



（資料來源：井上由起子（2014），〈地域包括ケアシステムにおけるサービス付き高齢者向け住宅の課題——サービスの質を中心に——〉，《季刊・社会保障研究》，50卷3号，頁293。）

為理解附服務型高齡者住宅作為活動據點促進社區交流之成效，首先必須釐清「生活支援服務」之定位及精神。按生活支援服務的定義，與自福利視點出發的介護保險服務應區別觀之，應理解為「對多樣主體提供，依其個別需求之靈活服務」，亦即是一種著眼在個別生活之服務，以充足使用者需求為指標，於此既有根據使用者意志表現之顯在需求，也有未被察覺的潛在需求，故生活支援服務的提供必須由對潛在需求具有普遍視角的發現者挖掘出來，使其達到一定生活水平而提供之服務。相對地，介護服務則是在給付範圍內定義橫向輸出之服務，與其說是依使用者的主觀需求，更接近於以專業評估判斷哪些服務

<sup>450</sup> 井上由起子，同前揭註 440，頁 291-292。

係自立支援所必要。要言之，生活支援服務於此係指回應高齡者希望、介護保險服務以外之服務，亦即是與著重身體照顧之制度化介護保險服務切分出來之自費服務，其核心精神並非以福利視點出發，而應理解為依入住者自由意志購買之零售支援服務<sup>451</sup>。

依此，從附服務型高齡者住宅所立之位置而言，生活支援服務被寄予的期望係，讓高齡者願意作為社區居民在此定居，於家族、近鄰、社區之關係性中培育，支持其構築「像人一樣的日常生活」(人らしい日常生活) 之服務提供體制<sup>452</sup>。惟就附服務型高齡者住宅生活支援服務與社區交流促進之推動實態，論者指摘日本面臨以下幾個課題：

其一是生活支援服務中福利視點的倒退，由於老人係搬離自宅遷居至附服務型高齡者住宅，開始委由住宅運營者解決個人生活之障礙，惟因服務利用是依據自身希望，而隨著發現需要、使用服務等福利視點的倒退，可說生活障礙之解決仍將成為「自己責任」。而就附服務型高齡者住宅所提供之生活支援服務，本來係在自宅中由家人承擔或由介護保險服務支應，於此將依個別生活行動支援產生使用費，入住者乃係依清單上選擇單體服務之使用客體，故生活支援服務實則沒有促進使用者主體生活開展之功能<sup>453</sup>。

其二是生活支援服務不包括促進社區和住宅外部接觸之服務清單，蓋在規範上雖有將「社區交流促進相關事業」列為該當「高齡者居宅生活支援設施」事業類型之一，惟在「高齡者生活支援服務」中卻未將社區交流促進含納在內。易言之，服務停留在使用者個人便宜性之層次，而未能促進入住者作為社區居民之一員的相互交流。又入住者間雖然有舉辦活動、社團等促進交流，但在住宅內部並沒有形成社群（コミュニティ，community），作為社區視野之前階段，

<sup>451</sup> 永田志津子，同前揭註 427，頁 99-102。

<sup>452</sup> 永田志津子，同前揭註 427，頁 102。

<sup>453</sup> 永田志津子，同前揭註 427，頁 112。

如何先在住宅內部形成社群是一個重要的課題<sup>454</sup>。

第三，生活支援服務之現況實則與社區整體照顧體系目標設定的高齡者之姿——一邊維持社會參加及社會任務，一邊在社區繼續居住——似乎背道而馳。由於附服務型高齡者住宅多與介護事業所併設，導致外部服務之合作很少，經常呈現同一集團壟斷的「內部完結型」之傾向。針對社區交流不活躍之理由，有認為是因「職員數不足導致參加與接受的困難」，而職員的服務又只限於介護保險給付或自費提供服務之範圍內，除此之外則不提供時間及勞力，亦即在領域外的支援是有其界限的。又以入住者為對象在一定範圍內提供服務，雖然可以解決狹小範圍內的生活障礙，但相對地也會朝向不需要家人、熟人等關係之方向運作，蓋入住者要跳脫附服務型高齡者住宅之框架，維持社會聯繫，接觸其他服務者仍有其困難，如何確保安心安全之建築物、不可欠之介護服務、生活支援服務以及維持入住者社會關係等要素能共同並存是一大課題，惟實際上仍常出現與社會喪失聯繫導致入住者孤獨感的問題。此應從附服務型高齡者住宅建物特性本身來理解，由於介護保險以外的服務是自費的，即便在選單中加入「促進社區交流、社會參加」之服務，仍將出現沒有費用負擔能力之入住者被排除的情況<sup>455</sup>。

綜上，日本附服務型高齡者住宅作為高齡者生活場域之機能雖然確實發揮作用，然而其在被期待為社區整體照顧體系之重要據點的部分仍有待加強。申言之，附服務型高齡者住宅作為服務提供之場域，雖然具有效率性，然而如何讓高齡者在社區開展而不感到孤獨，必須擔負起這樣的社會作用，使其能在社區熟悉的關係中度過恰如其分的人生，惟目前離此目標尚有一段距離<sup>456</sup>。

<sup>454</sup> 永田志津子，同前揭註 427，頁 113。

<sup>455</sup> 永田志津子，同前揭註 427，頁 113-114。

<sup>456</sup> 永田志津子，同前揭註 427，頁 112-115。

#### 第四節 小結：日本附服務型高齡者住宅制度特色及課題

綜上，附服務型高齡者住宅作為日本對應高齡社會下普及式老人居住需求之支持制度，本文嘗試對應三個問題意識，整理如下表。



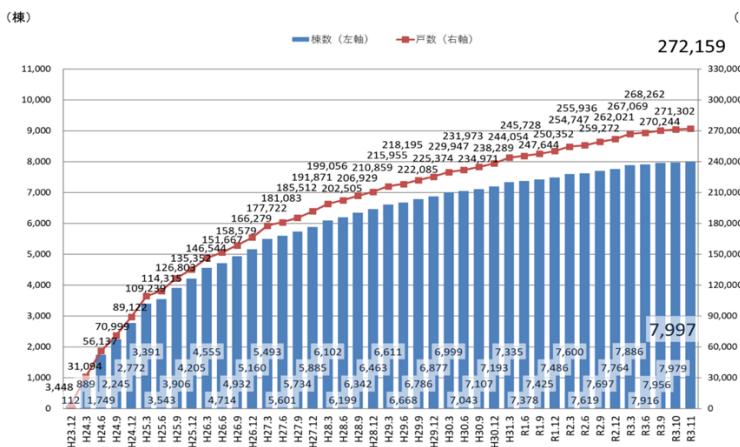
表 4-8 日本附服務型高齡者住宅之制度特色

| 2011 年高齡者居住法 |   |
|--------------|---|
| 主管機關         | 國土交通省+厚生勞動省   |
| 載體           | 附服務型高齡者住宅   |
| 法規           | 高齡者居住法及相關子法   |
| 定位           | 市場模式  |
| 資格           | 單身高齡者世代（高齡者係指 60 歲以上或受需介護、需支援認定者）<br>高齡者+同居者（配偶者/60 歲以上之親族/受需介護、需支援認定之親族/因特殊事由有同居必要且受都道府縣知事認可者）                             |
| 租金           | 市價租金（但不得超過各市町村所定之上限）  |
| 租期           | 無限制   |
| 促進           | 補助住宅及設施建設費用、租稅優惠、融資協助   |
| 監管           | 附服務型高齡者住宅登錄制度（硬體、軟體、契約等）+行政監督（報告提出、檢查及質問、糾正、撤銷登錄等）  |
| 服務           | 1. 至少必須提供「狀況掌握服務」及「生活諮詢服務」<br>2. 高齡者生活支援服務：(1)餐食提供服務 (2)入浴、排泄、餐食等介護服務 (3)烹飪、洗滌、清掃等家事服務 (4)身心健康之維持增進服務<br>3. 介護服務<br>4. 醫療服務 |

（資料來源：本文自行整理）

此外，日本在產業尚未發展以前即介入市場，建立附服務型高齡者住宅登錄制度作為市場運作框架，並未造成市場萎縮，而是如願達成增加附服務型高齡者住宅存量之目標，並且持續成長。

圖 4-13 附服務型高齡者住宅登錄情形



(サービス付き高齢者向け住宅登録状況，[https://www.satsukijutaku.jp/doc/system\\_registration\\_01.pdf](https://www.satsukijutaku.jp/doc/system_registration_01.pdf)。)

## 第一項 政策定位：以「市場模式」擴充老人的適居選擇

回顧高齡者居住法之誕生背景，乃係起源於日本人口高齡化以及經濟泡沫化之故，政策上開始思考如何活用民間市場對應高齡者之居住問題，而這個政策需求亦同樣出現在介護保險制度之規劃上。質言之，可以說 2000 年制定之「介護保險法」及 2001 年制定之「高齡者居住法」是日本 20 多年來發展過程中影響最大且最重要之法案，並且二法的沿革與目標設定是緊密相扣的。而在光譜定位上，二者皆帶有濃厚的市場化色彩，積極發展民間業者的服務量能，且高齡者居住法相較於介護保險又更向市場化傾斜。雖說中收入健康老人之居住問題仍帶有一定的社會福利色彩，然而在制度定位上，日本更傾向於將附服務型高領者住宅定位係「產業」，而不同於以中低收入老人為目標對象之生活保護制度或公營住宅制度等福利觀點。

由於附服務型高齡者住宅旨在發展介於「自宅」與「機構」之間的新型態居住選擇，嘗試解決社會因單身高齡者及高齡夫婦數量增加導致機構等候名單

過長的問題，其入住對象為「單身高齡者（60 歲以上或受需介護、需支援認定者）」及「高齡者及其同居者（同居者條件為配偶、60 歲以上之親族、受需介護或需支援認定之親族、或係特別理由而認有同居必要者）」。藉由附服務型高齡者住宅此種「硬體無障礙加上一點基礎必要服務」，回應這些非因經濟因素而無依、且健康狀況不至需要依賴機構型服務之高齡者，透過擴充其居住選擇，使之亦能實現獨立、在地老化、融入社區之晚年生活。

## 第二項 促進及監管：依政策目標設計「補助基準」並搭配「登錄制度」

承上，由於附服務型高齡者住宅在政策之定位上係「產業」，故在促進及監管措施設計上，主要係以「經濟輔助」搭配「經濟監管」之思維來調控高齡友善出租住宅市場之發展。

在促進策略上，日本針對附服務型高齡者住宅祭出了「補助金、稅制、融資」等三大面向之誘因，並尤重於「補助金」措施之設計與效果，蓋初期龐大之建設費用本即係業者投入市場最為困擾之門檻與風險，透過編列預算按比例補助業者初期建設費用以減輕其壓力。此外，政府亦彈性依照每年高齡住宅政策目標調整補助金要件之設計，諸如降低新建並提高修建之補助金上限額度，以達到活用空屋之效果，以及補助高齡者科技技術開發之費用等，此外在補助要件上亦要求事業者必須登錄滿十年以上避免其恣意退場，且要求受有補助的登錄住宅其租金收取不得高於各市町村所訂定之市價租金基準。簡言之，日本附服務型高齡者住宅促進措施之一大特色即在於，靈活運用補助基準以賦予附服務型高齡者住宅更多元之公益性價值。

在監管策略上，日本附服務型高齡者住宅則係以「登錄制度」為核心，為市場上之產品及入住者權益進行把關。在登錄基準之設計上，詳盡地規範了對登錄住宅之硬體、服務（至少必須提供「狀況掌握」及「生活諮詢服務」）、及

契約（書面、明示居住部分、不收取權利金及其他金錢、不得恣意變更居住部分、不得在完工前收取預付金等）之登錄基準，並配合諸如報告提出、檢查及質問、糾正、撤銷登錄等行政監督手段，以確保登錄制度之適正運作。



### 第三項 服務結合：「法定最低限度服務」及「連結介護制度資源」

#### 之積極圖像

而日本附服務型高齡者住宅之核心特色，乃係對於「服務結合」具有詳盡之規範設計與配套，申言之，其在「住宅結合服務」之描繪上呈現十分積極且鮮明之色彩。

首先，在規範上日本高齡者居住法明確規範了附服務型高齡者住宅至少必須提供「狀況掌握」及「生活諮詢」作為「最低限度服務」，並且詳盡規範了此二種服務提供之人員資格、時間、地點、方式等，以規控服務品質，並確保入住高齡者得至少得享有此二基本服務以支持其在熟悉之場域能安心、安全地繼續生活。除了最低限度服務以外，業者亦得自由結合介護、醫療等生活支援服務。

另一方面，日本附服務型高齡者住宅之所以在服務模式發展上能有現在的成果，2009 年修法將厚生勞動省列為高齡者居住法之共管機關實係功不可沒。於此，日本得以在「跨部門整合」的基礎上，積極提升服務量能，並從福利部門之視野，對高齡友善出租住宅政策與介護保險政策為整體之規劃。而日本附服務型高齡者住宅與介護保險制度之接觸點，首先在制度資源整合上，附服務型高齡者住宅在滿足一定要件時，得轉軌為老福體系之「自費老人之家」，亦得在符合標準時受介護保險體系之「特定機構入住者生活介護」之指定。又「社區整合照顧」作為日本介護保險制度之核心目標，附服務型高齡者住宅在社區整體照顧體系所立基之地位相當於自宅而為「高齡者住所」，乃係社區整體照顧體系之核心，以此住所為基盤，向外連結醫療、照顧、預防、以及生活支援等

其他服務面向。而附服務型高齡者住宅相較於一般自宅，由於得與其他生活支援設施併設，故其服務對象不僅能對內服務入住者，亦能對外服務社區居民，故在社區整體照顧體系之規劃中，其更能作為社區之「活動據點」而被賦予促成社區照顧之積極使命。

惟日本此種住宅結合服務的積極圖像，亦面臨了一些課題。首先，「住宅綁定『最低限度服務』」作為登錄要件之規範模式，雖然志在為高齡者描繪一個較具安定性之服務圖像，然而在契約實踐上，由於租賃契約與服務提供契約可能係不同之契約主體，在發生契約違反之情形時恐將產生高齡者服務保障落空、甚至必須遷居之情形。雖說在行政登錄及監管措施仍有一定之制約效果，然而在民事責任建構上如何有效對應事業者退場及另一主體接手之義務，仍係日本附服務型高齡者住宅契約型態待解之難題。

再者，由於高齡者生活支援服務與介護保險服務同樣在附服務型高齡者住宅中開展，使入住者難以區辨二服務在人員、費用等面向之不同，並在二服務提供事業者高度重疊（一條龍服務）的現實下，可能危害介護保險服務使用者之選擇自由。

末者係雖然附服務型高齡者住宅擔負「促進社區交流活動」之重要任務，然而業者及使用者仍傾向於「集中型」之服務利用思維，使附服務型高齡者住宅在實踐上似仍停留在「服務據點」而未能更積極邁向「活動據點」，故仍待政策近一步挹注資源發展此一制度功能。

## 第五章 台日高齡友善出租住宅之法制度比較分析

本論文第三、四章已對我國與日本高齡友善出租住宅政策發展沿革、法規以及施辦情形進行回顧。本章將在前揭說明之基礎上，分析我國與日本高齡友善出租住宅之制度差異，並透過制度比較，反思日本法制是否有足資我國困境參照之處。

雖然我國與日本高齡友善出租住宅法政策發展脈絡並不相同，蓋我國主要係在公私協力的框架下設計促進及監管措施，然而日本係定位為市場模式而對產業進行補助及管制，在此比較的基礎在於，宏觀而言兩國政府所在思考的無非都是如何因應高齡社會大量的老人居住需求，並在國家財政緊縮的背景下嘗試導入、活用民間力量達成公益目標。學者亦指出此種政府藉由補貼提供經濟誘因，爭取業者對特定公益目的政策參與之結構，其實類似於公私協力夥伴關係<sup>457</sup>。

綜上，以下將回應第一章所揭示之問題意識，首先處理高齡友善出租住宅法政策定位及國家立法介入之正當性，再芻議「促進措施」如何避免過往土地誘因偏離目標之問題，最後聚焦「監管措施」之具體安排，特別是服務之具體制度設計，期能建構我國高齡友善法制度之框架，實現高齡者居住權保障之目的。

### 第一節 高齡友善出租住宅法政策定位及國家立法介入之正當性分析

關於是否填補高齡友善出租住宅之立法空白，首先必須釐清發展普及式老人居住照顧之高齡友善出租住宅是否確為國家任務，國家又應以何種責任密度來實現任務，若國家對此任務之履行並非直接提供公共住宅之執行責任，而是

<sup>457</sup> 李建良（2009），〈大眾運輸業「營運補貼」之法律性質與租稅法律主義-釋字第六六一號解釋〉，《台灣法學雜誌》，第133期，頁225。

仰賴市場模式之擔保責任，則國家介入市場之正當性論據為何。

回顧我國高齡友善出租住宅政策的發展，主要係將之定位為公共住宅體系（公設民營老人公寓、社會住宅），曾經較靠近市場化的政策嘗試（老人住宅）實際上仍係本於公私協力的思維制定立法框架。而目前在社會住宅無法覆蓋超高齡社會大量老人居住需求的現實下，似又朝向以市場量能回應需求的政策方向。於此浮現的問題是，我國高齡友善出租住宅政策定位與國家角色始終曖昧不清，且對於政府立法介入非經濟貧困老人之居住安排之質疑聲浪不斷。

相對於此，日本則係明確將附服務型高齡者住宅定位為市場模式，旨在透過民間租賃市場之服務量能回應中收入且尚具自理能力老人之居住需求，區別了此種政策目標與公共租賃住宅體系（公營住宅、銀髮住宅等）扶助經濟弱勢老人不同的制度功能。並認為國家仍必須立法介入此塊市場發展的正當性在於，如完全放任自由市場機制，將無法創造高齡友善出租住宅選項之經濟誘因，且易生「資訊不對稱」所引發的市場失靈問題。

對於高齡友善出租住宅政策定位及立法介入正當性議題之分析，以下將先釐清高齡友善出租住宅制度功能並連結國際人權上對於「高齡者居住權」之論述，並以社會國概念說明國家有實現高齡者居住權保障之任務。其次，將分析何以針對非經濟貧困老人居住權保障任務之履行，國家借助市場力量係較理想的模式。界定為市場模式後，接續探討國家對於市場之態度究竟應放任自由市場機制運作，抑或存在「市場失靈」風險而具有立法干預之正當性。

## 第一項 普及式高齡者居住權保障作為國家任務

日本對高齡者居住權之憲法保障體系構築，乃係以憲法第 13 條「幸福追求權」作為原則性之權利保障基礎（例如涉及居住隱私等議題），針對民間租賃市場之租賃歧視則將涉及憲法第 14 條平等權保障，而如係關涉低所得者安心入住

之住宅供給，則為憲法第 25 條生存權<sup>458</sup>之保障<sup>459</sup>。而在我國，長年存在的質疑與困擾是，憲法上居住權其實並不存在，對於我國憲法上居住權之論據基礎建構，素來眾說紛紜，有認為保障基礎係憲法第 7 條平等權，亦有以憲法第 22 條概括基本權為據者，或有本於憲法第 10 條居住遷徙自由解釋之，也有以憲法第 15 條生存權作為論據，另有採行割裂解釋者<sup>460</sup>，本文認為參酌日本高齡者居住權之憲法保障構築，割裂解釋或不失為一種現實考量下較具可行性的論述途徑。

在我國憲法居住權保障基礎始終語焉不詳的限制下，居住權內涵之充實素來高度仰賴國際公約對居住權之描述及建構，亦即大眾所熟知的經濟、社會、文化權利公約第 11 條之適足居住權。而我國居住權保障之框架都尚且薄弱，更遑論高齡者居住權能建構出完善的保障體系。在此，將針對近年來國際人權思潮中「高齡者人權」之發展進行介紹，期能藉此充實我國高齡者居住權仍屬空白的保障內涵。

近年來，聯合國大會對高齡者人權保障意識逐漸高漲，亦在評估是否應獨立為高齡者人權制定多邊條約，惟目前聯合國對高齡者人權之關注乃係以「軟法」的形式呈現<sup>461</sup>，尚無針對高齡者人權的具體國際條約文件。然而此非高齡

<sup>458</sup> 日本憲法第 15 條生存權在學理上與環境權、勞動權及勞動基本權同被定位為社會權，就其規範效力素有爭論：「方針條款說」認為憲法第 25 條僅係針對人民生存之確保課予國家政治的、道德的義務，人民並不具此享有主觀公權利；「抽象權利說」則係認為，人民僅於立法者透過生活保護法賦予人民生存保障的範疇內享有請求權，在生活保護法未保障之範疇並不會構成違憲的情況；「具體權利說」則係肯認當人民無法維持健康且文化地最低限度生活時，得以憲法第 25 條做為請求權利保障之依據，可以提起立法不作為的違憲確認訴訟。日本通說對於憲法第 25 條採「抽象權利說」之見解，認為諸些社會福利對象之生存權保障，必須仰賴立法者具體形塑，始足當之。辻村みよ子（2012），《憲法》，四版，頁 297-300，日本評論社。

<sup>459</sup> 關川芳孝，同前揭註 348，頁 32。

<sup>460</sup> 陳冠瑋（2016），《憲法上居住權之建構與實現——以司法審查為核心》，國立臺灣大學法律學研究所學位論文，頁 131-151。

<sup>461</sup> 聯合國於 1982 年召開維也納高齡問題世界大會，通過「維也納高齡問題國際行動計畫」，宣示世界人權宣言所載的不可剝奪基本權利應充分地適用於老年人；1991 年聯合國大會通過「聯合國老人綱領」，確立「獨立」、「參與」、「照顧」、「自我充實」、「尊嚴」等五大原則；1992 年聯合國大會通過「高齡問題宣言」，旨在擴大國際合作以達成前揭國際行動計畫和老人綱領，並宣布 1999 年為國際長者年；隨後於 2002 年在馬德里舉辦第二次高齡問題世界大會，作成「高齡者政治宣言」及「馬德里高齡問題國際行動計畫」，前者重申促進和保護老年人權之承諾，後者更進一步確立了「老人發展」、「健康」及「支持性環境」作為優先行動；近年來聯合國成立了特殊機制專職處理高齡者人權與老齡發展，其一為 2011 年成立的「聯合國強化高齡者人權工

者人權不受重視，而是分散在各個人權公約之下，透過人權機制的解釋和決議，不斷具體化高齡者權益之內涵<sup>462</sup>。而在區域性人權公約方面，歐洲、非洲、亞洲、美洲皆開始關注高齡者人權議題<sup>463</sup>，其中唯一將高齡者人權保障條約化者為「美洲高齡者人權公約」(Inter-American Convention on the Human Rights of Older Persons)<sup>464</sup>。

在此浪潮下，針對高齡者居住權內涵之建構，1995 年經濟、社會與文化委員會作成「老年人的經濟、社會及文化權利」第 6 號一般性意見<sup>465</sup>當中，委員會對老人就經社文公約第 11 條「適當生活權」之描述如下：「依聯合國老人綱領第 1 點首先揭示老人『獨立』之原則，提出『老人應有途徑能獲得食物、水、住屋、衣服、健康照顧、家庭及社區的支持、自助』，委員會非常重視此一原則，蓋這項原則要求老人得享有經社文公約第 11 條所載之權利<sup>466</sup>」及「維也納高齡問題國際行動計畫建議第 19 段至第 24 段強調老人住房不應被視為僅僅是一個庇護場所，其除了身體健康上之意義外，尚須慮及其心理和社會意義。因此，

---

作小組」，組織成立目的在探尋未來保障高齡者人權的法律機制，其二係 2016 年聯合國大會決議聘請獨立專家，向人權理事會報告各國高齡者人權狀況並提供各國高齡者人權相關政策諮詢；此外 2013 年人權高級專員辦公室對於人權委員會提出報告曾憂心指出相關老年人權問題欠缺足夠的關注和保障機制。

<sup>462</sup> 官曉薇（2020），〈高齡者人權〉，台北大學法律學院比較法資料中心（編），《高齡社會與法導論》，頁 21-23，元照。

<sup>463</sup> 歐洲作為世界上最早面對人口老化現象之區域，在歐洲理事會的架構下針對人口老化及高齡者人權保障曾有許多作為，2014 年歐洲部長委員會採取對於促進高齡者人權的保障建議揭露許多高齡者人權保障原則，歐洲理事大會的議會大會也曾議決與高齡者人權相關的許多建議和決議，歐洲人權公約雖未針對高齡者人權為特別規定，但長久以來透過實踐確認該公約之保障不分年齡適用於高齡者，而在 1996 年通過的「歐洲新修社會憲章」第 23 條則有針對高齡者社會保護權加以規定；至於在歐盟架構下，歐盟委員會曾發布許多關於高齡者經濟社會福祉保障之文件，2000 年歐盟基本權憲章第 25 條則有明文保障高齡者權利。非洲聯盟自 2011 年起開始發展針對高齡者人權的議定書草擬計畫，在 2012 年非洲聯盟發布「共同立場聲明」，認締約國應建立夥伴關係以發展「以權利為本」的高齡者保護，並提出多項行動建議，旨在創造「以權利為本的老化文化」，惟目前該高齡者人權公約草案尚未出爐。亞洲目前沒有區域性的人權公約體系，現有的東協在 2009 年設立亞洲跨政府人權委員會，其在幾次會議中都關注了亞洲區域的人口老化問題。參官曉薇，同前揭註 462，頁 23-29。

<sup>464</sup> 美洲高齡者人權公約於 2015 年通過，在 2017 年生效，在 35 個會員國中僅 5 個締約國簽署，4 個締約國完成存放，公約共分為七章，第一章為公約目的、範圍及定義；第二章為一般性原則；第三章為國家一般性義務；第四章為受保障之權利；第五章為權利意識之提升；第六章為監督機制；第七章為一般性條款。

<sup>465</sup> UN DOC E/1996/22.

<sup>466</sup> 聯合國經社文公約第 6 號一般性意見，第 32 段。

國家政策應透過修繕、發展、及改善住房，並且為便於老人出入和使用進行住房改建，協助老人盡可能長期繼續居住於自家當中（第 19 段建議）。第 20 段建議強調，必須制定都市更新、發展規劃及法律，具體注重高齡議題，協助保障老人融入社區。第 22 段建議則提請注意必須考慮老人之行動能力，透過提供適當交通工具，為老人提供更好的生活環境並便利其活動及與人交往<sup>467</sup>」。

而目前唯一將高齡者人權保障條約化之「美洲高齡者人權公約」，第 24 條明文揭示高齡者享有居住權（Right to housing）之保障，強調：「高齡者有權居住於安全、健康及無障礙之環境當中，並進一步指出締約國應採取適當措施，使高齡者獲得融入社會、健康照顧服務、及家庭照顧服務，使高齡者能依其意願繼續居住於自家當中；再者，締約國應形成政策促進高齡者住房權及取得土地之權利，並優先分配予條件弱勢者，締約國應漸進地與私部門、民間社會和其他社會行動者合作推動不歧視高齡者的房屋貸款及財務協助，此種政策應特別注意建造符合障礙或失能高齡者需求之住屋，也應發展租屋補助、補貼房屋修繕或其他相關措施，以符合獨居高齡者之需求；締約國亦應採取迅速救濟程序及法律保護，以符合迫遷高齡者之需求；最後，締約國應推動防止老人之家內部及周遭發生事故之方案」。

可以觀察到國際人權上對於高齡者居住權的論述，相較於一般論及經社文公約第 11 條適當生活權時，當權利主體為老人將特別強調國家有義務積極促成老人居住符合「獨立」、「繼續居住於自家（在地老化）」、以及「融入社區與社會參與」之精神；美洲高齡者人權公約則更進一步指出為實現上述價值，「服務」支持對於高齡者居住權之不可欠缺性。

上述國際人權思潮下對高齡者居住權利內涵之重要描述，其實正與高齡友善出租住宅高齡友善出租住宅之制度功能吻合。高齡友善出租住宅作為非「自

---

<sup>467</sup>聯合國經社文公約第 6 號一般性意見，第 33 段。

宅」亦非「機構」的制度功能意義，或可進一步從更宏觀的制度比較經驗中彰顯。此種居住模式之濫觴或可追溯至瑞典，其附服務住宅原型為 1950 年末興起之無障礙公寓，隨後著重發展「居家服務」與「機構式服務」，直至 1990 年代後才回頭發展附服務住宅（瑞典稱為老年住宅，äldreboende），旨在撙節長照經費，且政府發現許多老人申請入住機構僅係因為自宅空間非無障礙，因此開始限制未失能者僅能選擇入住老人住宅；老人住宅常與日照中心併設而得對外向社區需求者提供服務，入住者如需長照服務也得另外申請到府服務。美國附服務住宅（英文通稱為支持住宅，assisted living）之大規模發展始自 1980 年代中期，泛指既非「家」也非「機構」的自費老年住宅設施，被視為是廣義的「家」，採取市場營利模式，並以「消費者指揮」為理念，後續發展為具獲利可能性之低成本照護模式。德國則是從 1990 年代開始推動附服務住宅政策，此種服務定位為「住宅」而非「長照」，德國附服務住宅之租金通常即是該地段之市場價格，並由地方政府透過公辦都更吸引民間投資興辦，實踐上德國附服務住宅多與日照中心或團體家屋併設，讓入住者即便失能亦能搬入同社區之機構，近年並開始積極發展多世代屋，打造社區各種年齡層與性別人口相遇與互助之機會<sup>468</sup>。

據上，高齡友善出租住宅此種「住宅附帶服務」之模式，即是為了支持高齡者能夠獨立在社區中繼續居住，提供基本生活支援服務，且規劃上是以高齡者為中心，並以社區為尺度安排高齡者之生活環境及資源，亦可以此為平台進行世代共榮或其他價值之實驗場域，賦予其促進社區融合與參與之積極意義，此即係國際人權中高齡者居住權之核心精神所在。

然而，即便證成了高齡友善出租住宅符合高齡者居住權所追求之「獨立」、「繼續居住於自家（在地老化）」、以及「融入社區與社會參與」之精神，對於國家是否負有發展高齡友善出租住宅之任務，仍須有更近一步之論述及說明。

---

<sup>468</sup> 王品，同前揭註 73，頁 85-90。

首先可能面臨的質疑是，為何不是加強推動在無電梯大樓裝設電梯？又為何不是擴充公共長照服務的內容，使之涵蓋「狀況掌握」及「生活諮詢」等生活支援服務？「高齡友善出租住宅」這項概念的新設與推廣是否真有其必要？針對前者，雖現行政策有提供增設電梯的相關補助及建管法令放寬，然而在過往建物幾乎用滿建蔽率以及各樓層住戶意見難統合之限制下仍難以有效推展<sup>469</sup>，導致高齡者只能默默忍耐囚居的不便利。針對後者，由於長照需求評估僅會考量高齡者的身心狀況，其是否與家族同住等外部因素並不列入考量之列，因此這些獨居高齡者即便欠缺家人從旁照顧而有需求，其既尚未失能自不能請領長照服務給付。而誠如前述之各國發展經驗，為樽節長照公共負擔，發展高齡友善出租住宅確實係成本較低且符合單身高齡者需求之最佳選項。

再者，在我國高齡友善出租住宅發展經驗中浮現的另一個問題是，國家是否有必要將非經濟貧困老人之居住保障列為任務之一？對此應正視的是，我國政府應積極促成國內高齡者居住權保障符合國際人權價值。申言之，為使我國在高齡者人權的推動上與國際人權之發展方向接軌，學者指出我國得在既有之內國法人權架構下特別關注高齡者族群，並參考聯合國軟法及美洲高齡者人權公約，確立高齡者人權保障之重要原則<sup>470</sup>。然而誠如本研究第一章問題意識中所述，我國高齡者居住安全網之資源佈建缺乏對中收入且尚具自理能力老人的支持制度，亦即國家對於這群老人居住權之積極實現並未克盡促成義務，使其權利保障與國際人權所建構之高齡者居住權保障圖像間存在落差。

高齡友善出租住宅作為普及式老人居住支持資源，我國過去對此政策促成之瓶頸在於，受到傳統福利對象設想之箝制。然而是否中高所得老人的居住需求即無庸政府形成政策？以高齡者人權為本的論者對於傳統觀點之反省即在於，其認為過往對老人福利的討論往往是從福利國家的角度出發，將高齡者視為是

<sup>469</sup> 蘇玉峰，同前揭註 92，頁 37。

<sup>470</sup> 官曉薇，同前揭註 462，頁 37-38。

需要照顧的依賴對象，而為國家福利政策下的接受者。惟人權模式認為應以高齡者作為「權利主體」的角度進行思考，此一批判觀點主張人的社群本來就是相互依賴的，是個人主義思維與福利國家的形成才建構出「依賴者」。於此高齡者人權發展與障礙者權利發展類似，從早期的依賴者和福利接受者，逐漸被視為權利與行動的主體；亦即人道觀點與慈善觀點對老齡（aging）的凝視，忽略了高齡者作為權利主體的平等性，而對於高齡者賦權（empowerment）價值進行否認，惟當今高齡問題並非高齡者特別脆弱，而是來自於社會對其「去權」（disempowerment）<sup>471</sup>。

如以高齡者作為居住權利主體的角度出發，即可理解到當前的社會現實是，許多老人雖非經濟弱勢，卻是居住弱勢<sup>472</sup>。若欲使我國之實踐能與前揭國際人權精神接軌，建構一個積極的高齡者居住權保障圖像，在憲法上一個重要的論述基礎是「社會國」概念。衡諸我國憲法並非採取純粹自由主義的意識形態，而是將國家定位為「社會國」，此一價值取向可以自憲法第1條、憲法第15條、憲法第13章基本國策第4節、憲法增修條文第10條等「社會憲法條款」規範意旨中得出<sup>473</sup>。依此，高齡者之社會基本權，得以憲法第155條基本國策為指導綱領，配合社會權法性格之規範，連結國際人權公約課予內國政府部門保障弱勢者享有居住處所之義務，而如前述經社文公約第6號一般性意見所揭示，「高齡者長久居住於自家中」係具有人權意義之客觀法價值，立法部門有義務形成具體化規範，如有不足行政、司法部門亦得行使職權實現人權保障之目的<sup>474</sup>。

此外，社會國具有高度價值開放性而必須與時偕行，應隨時空背景之不同

<sup>471</sup> 官曉薇，同前揭註462，頁19-20。

<sup>472</sup> 內政部（2020），《促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃》委託專業服務案研究報告》，頁72。

<sup>473</sup> 孫迺翊（2016），〈社會法的憲法基礎〉，台灣社會法與社會政策學會（編），《社會法》，二版，頁71-73，元照。

<sup>474</sup> 魏大亮（2021），〈高齡生存配偶就婚姻住宅法定居住權研議〉，《政大法學評論》，第165期，頁10-15。

檢驗何謂國家應積極介入形成的正當社會秩序，勾勒出國家之社會任務圖像<sup>475</sup>。

以老人而言，在傳統家族主義下，對家族事務握有決定和發言權的老人自非社會弱勢，然而隨著大家庭制逐漸解體，無獨立經濟來源又未被妥善奉養的老人即成為近年產生的「弱勢群體」，獨居老人也因此被視作「社會問題」，而有相應地「社會政策」之提出<sup>476</sup>。

相較於傳統通說以「最低生存所需」作為主流論述，學者指出基於對「福祉最大化」憲法基本價值之追求，當今福利國家的任務範圍業已超越傳統意義下的社會國，目標設定已經不以社會弱勢者之生存確保及機會平等促進為限，而擴及至全民福祉的增進（即目標群體由「社會弱勢」延伸到「全民」，追求目標亦從「填補缺陷」成長到「福祉最大化」）<sup>477</sup>。

綜上，隨著高齡化程度提高及家庭結構變遷，普遍高齡者居住權保障不足的現實已不容忽視。國際法上雖尚未針對高齡者人權制定多邊條約，惟衡諸經濟、社會與文化委員會作成之「老年人的經濟、社會及文化權利」第 6 號一般性意見，已在經濟、社會與文化權利公約之框架下凸顯老人權利保障之特色。我國雖非經濟、社會與文化權利公約之締約國，惟透過制定施行法將之內國法化的途徑，國家仍有逐步實現老年人居住權保障之義務。為能與國際法建構之高齡者居住權積極保障圖像接軌，我國或可透過「社會國」概念作為架橋，使我國銜接國際人權思潮中高齡者居住權之「獨立」、「繼續居住於自家（在地老化）」、以及「融入社區與社會參與」之保障圖像，國家針對非因經濟貧困卻居住貧困的老人，實有發展高齡友善出租住宅此種普及式適宜居住資源之任務，以填補需求滿足缺口，擴充高齡者晚年居住選項以為其「賦權」。

<sup>475</sup> 陳愛娥（1997），〈自由—平等—博愛—社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 26 卷第 2 期，頁 126-127。

<sup>476</sup> 蔡維音（2001），《社會國之法理基礎》，頁 17-18，正典。

<sup>477</sup> 蔡維音，同前揭註 476，頁 56-57。

## 第二項 國家實現普及式高齡者居住權保障任務之責任密度

確立國家負有發展高齡友善出租住宅資源之任務後，接下來的問題是，國家應以何種責任密度來實現這項行政任務。針對國家執行行政任務之責任密度，學理上有提出以下三種責任類型：「執行責任」係指由國家直接從事特定任務，「擔保責任」則係特定任務由國家以外之私人執行，但國家需擔保任務執行之合法性，「承接責任」則著重其備位功能，當管制失靈，或特定公益目的無法由私人與社會達成時，此一備位責任方會浮現<sup>478</sup>。

日本學者在此基礎上分析國家任務與住宅市場之關係，提出為以下之觀察與分類：(1)執行：係指由國家作為供給主體直接提供住宅，例如公營住宅。(2)資訊提供：國家積極導正資訊偏在一方及資訊不對稱之現象，要求提供消費者住宅相關資訊（媒介行政）。(3)監督：定義十分廣泛，包括對市場經濟中之業者一般性的監督，或是實施檢查檢定等。(4)組織化：如 UR 都市再生機構或住宅供給公社等適正組織之建置。(5)保障：在委託民間之情形，如民間業者無法達成任務，國家行政有善後責任。(6)助成：為達成公益目的，行政透過補助金等各種助成手段來誘導市場（誘導行政）。(7)社會緩衝：民營化進程必須採取軟著陸之方式漸進推動。其中(1)(4)為執行責任，(2)(3)(6)(7)為擔保責任，(5)為承接責任<sup>479</sup>。

在此框架下分析日本附服務型高齡者住宅制度內涵，其在分類上乃係「資金補助型<sup>480</sup>」，國家採取資訊提供、監督、助成等行政手段來達成任務，亦即透過擔保責任來界定國家與高齡住宅市場之關係。質言之，日本附服務型高齡者住宅政策之目標群體其實難以從傳統社會福利對象之論述證成。如前述所言及，

<sup>478</sup> 詹鎮榮（2011），《國家擔保責任之理論與實踐——以民間參與公共建設為中心(第2年)研究成果報告》，頁4。

<sup>479</sup> 板垣勝彥（2017），《住宅市場と行政法：耐震偽裝、まちづくり、住宅セーフティネットと法》，第一法規株式会社，頁6-8。

<sup>480</sup> 板垣勝彥，同前揭註 479，頁47。

日本高齡者居住體系依其經濟、健康能力而有多種不同居住類型可供選擇，而附服務型高齡者住宅在光譜上相對於機構體系濃厚的社會福利色彩，隨著建商的涉入、並以提升供給量作為政策主要目標的設定下，實則其核心思維並非從福利之視角出發<sup>481</sup>。學者指出，日本對於是否得以「福利觀點」作為高齡者住宅政策公共干預的論據，主流見解仍係認為既有生活保護法及公營住宅制度承接低收入高齡者需求，難以說服大眾為何須由納稅者負擔健康且具一定資產老人的居住福利資源投入。蓋福利對象的想像上仍以低收入、失能之高齡者為普遍共識，對於收入具備一定負擔能力之高齡者，如其本人或其監護人尚得進行通常判斷，政府福利介入的正當性還是很難被證成，於此並非否認高齡者居住福利之重要性，但要一般性地將全數高齡者涵括為生存權保障之福利對象仍有其困難；另一方面，由於高齡友善出租住宅涉及自費服務，以福利觀點強制增加負擔亦有其矛盾之處<sup>482</sup>。因此，日本將附服務型高齡者住宅政策並非狹義之社會福利，而係國家在擔保責任框架下，透過規制、誘導市場，以達成普及高齡者居住保障之任務。

按「擔保行政」之概念源自經濟法領域，係指行政行為透過「市場規制」以達成行政任務<sup>483</sup>。又可稱擔保行政係國家行政透過策定計畫構築市場框架，在此框架內整頓市場活動之總稱。一般而言，國家與市場的關係，可以粗略理解為自由放任及社會主義這二種極端，自由放任模式下行政不會干預市場，看不見得手會牽引市場達到最有效率之運作，然而當景氣過剩可能會因投機之泡沫經濟而產生破綻；而在社會主義模式下，是由國家策定計畫束縛市場的活動，旨在發展堅實而安定的生產活動，然而社會主義經濟可能導致勤勞意欲減退或技術革新停滯，進而招致組織的非效率性，造成慢性的供給不足。綜觀而言，

<sup>481</sup> 永田志津子，前揭註 427，頁 100-102。

<sup>482</sup> 福井秀夫（2016），〈高齡者住宅政策の論拠とサービス付き高齡者向け住宅の位置付け—市場の失敗と福祉の観点から〉，《都市住宅学》，93 号，頁 9-10。

<sup>483</sup> 孫迺翊（2009），〈行政任務及行政法各論應扮演之角色〉，收於：《行政法總論作為秩序理念—行政法體系建構的基礎與任務》，頁 125-126，台北：元照。

不宜過份偏向自由放任或社會主義，而是在市場主義的基礎上施以必要最小限制，才能達到平衡，這便是擔保行政的基本思維<sup>484</sup>。

在此應予釐清者係，經濟法亦應受社會國原則之拘束。按「福祉最大化」作為社會國之基本原則之一，國家在扶植特定產業以追求社會整體經濟利益之同時，仍必須符合公平正義之要求<sup>485</sup>。申言之，社會國原則作為經濟憲法之重要基本內涵，與市場經濟發展存在緊密關係，例如國家為確保人民生存照顧所需之服務得以合理價格獲得而促成供給體制，或係為確保弱勢者權益而介入市場限制業者之營業自由，皆為示例<sup>486</sup>。

回過頭檢視我國過去高齡友善出租住宅政策，我國政府較傾向於「執行責任」及「承接責任」來實現高齡者居住保障任務。如「老人公寓」本質仍是公共出租住宅，「老人住宅」在促參委託民間辦理的模式下，國家仍負有接管等善後責任，「社會住宅」目前亦是國家提供之公共出租住宅。在此浮現的疑問為由國家提供之公共住宅照顧非經濟貧困之一般老人是否是最理想的任務履行方式？日本法討論可供借鏡之處在於，針對非經濟貧困老人似不宜採取由國家提供公共住宅進行居住照顧之執行責任模式，蓋此種作法可能導致資源錯置及引發社會矛盾。申言之，在社會住宅存量仍十分有限之現實下，理應優先照顧最弱勢之族群，實不應在最弱勢族群之居住需求都尚未消化完全以前，就將社會住宅開放給中產階級以上之老人，此不但會產生排擠效應，實際上在高齡人口爆量的當今此種做法亦是杯水車薪。此外，現在銀髮友善實驗住宅、長者換居等政策開放高齡者不受收入限制亦可入住社會住宅的做法，令人聯想起國民住宅商品化及補貼錯置的陰影，即便政策立意良善，卻難免因納入老人居住需求導致摧毀社會住宅目前成果、落入國民住宅窠臼之隱憂。

<sup>484</sup> 板垣勝彥，同前揭註 479，頁 4-5。

<sup>485</sup> 廖義男（1980），《企業與經濟法》，頁 30，自刊。

<sup>486</sup> 謙鎮榮（2009），〈公經濟法：第二講 經濟憲法〉，《月旦法學教室》，第 80 期，頁 69。

綜上，本文認為，既然我國在實踐上針對非經濟貧困老人素來即有民間高齡住宅商品在回應其需求，在政策路徑上，國家不如在擔保責任的框架下，建置法制來促成及規制高齡住宅市場此塊產業之發展，以此達成普及式高齡者居住權保障之任務。



### 第三項 市場失靈作為國家介入高齡友善出租住宅市場之正當性論據

承上所述，即便確立了國家針對普及式高齡者居住權保障之任務履行較適合在擔保責任之界限下仰賴市場量能，仍需進一步細緻檢討的問題為，國家可以多高程度介入這塊市場？放任自由市場是否反而更有利於產業發展進而更能達成保障高齡者居住權之任務？

如前所述，國家為了實現高齡者居住權保障之任務，透過發展介於「自宅」及「機構」間之高齡友善出租住宅資源以為高齡者賦權，惟在自由市場下，若消費者之選擇仍傾向「自宅」或「機構」，則公益目標將會落空，此時即有透過一定之公共干預形成替代市場效果、進而影響消費者選擇偏好之必要。申言之，附服務型高齡者住宅為「住宅」加上「服務」，其補助策略係以「住宅」為標準交付補助金，藉此降低附服務型高齡者住宅價格以形成替代市場，讓本來流向介護機構或自宅選項之需求族群可以轉移至附服務型高齡者住宅。

就附服務型高齡者住宅與介護機構之替代效果，相較於附服務型高齡者住宅的狀況掌握與安危確認服務為自費服務，介護機構在介護保險制度下享有更豐厚的補助，且服務更為包羅萬象，若無政策介入，人們在需求偏好上應會傾向介護機構勝於附服務型高齡者住宅。然而，為了去機構化及降低整體介護保險負擔，日本後續針對介護機構實施「總量管制」政策，改變了市場需求的流向，研究指出，在同時實施總量管制政策與附服務型高齡者住宅補助政策時，隨著附服務型高齡者住宅價格降低，為了讓負擔能力較低的介護設施需求者自動流向附服務型高齡者住宅，得透過總量管制機制減少需求者隨機分配導致的

無謂損失<sup>487</sup>。

再者就附服務型高齡者住宅與自宅之替代效果，與多樣介護、醫療設施結合的併設型附服務型高齡者住宅，其相較於自宅具備「減少移動成本」與「介護人才服務多樣性」等服務提供效率化特徵，服務費用理應比自宅來得低。惟服務價格乃係依介護保險或健康保險所決定的固定價格，故即便附服務型高齡者住宅服務提供較具效率，仍無從壓低服務價格。為了避免附服務型高齡者住宅過小供給，或許可以進行內部相互補助，然而因服務收益易受介護保險制度修正影響，且實際上也很難隨服務收益變動頻繁調整租金，因此內部相互補助的可能性不高，故仍應各別就住宅部門與服務部門進行觀察。補助附服務型高齡者住宅雖可降低住宅價格，但在服務方面附服務型高齡者住宅與自宅之價格相同，惟在實施補助的條件下，因附服務型高齡者住宅服務提供較具效率性，整體經濟福利仍可因此得到改善<sup>488</sup>。

據上，如果完全放任自由市場而無公共干預，消費者可能仍會維持「自宅」或「機構」之居住偏好，而背離獨立、在宅老化、社會參與的高齡者居住權精神，因此實有必要透過一定的國家補貼來誘導消費者之選擇傾向。

此外，日本學者有以「分配正義」為核心，反省高齡者住宅政策公共干預論據之正當性。學者指出，高齡者住宅政策之公共干預必須立基於「福利觀點」或「市場失靈觀點」而有國家介入重分配之必要性始足當之。針對前者已如前述，日本主流見解認要一般性地將全數高齡者涵括為生存權保障之福利對象有其困難，故無法以此證立公共干預之正當性；而針對後者，以經濟學的觀點市場失靈約略可以分為公共財、外部性、交易費用、資訊不對稱、獨占及寡占等

<sup>487</sup> 無謂損失（Deadweight loss）指由於獨占定價（monopoly pricing）、政府稅制等因素引起的生產者和消費者都得不到的那部分，使資源得不到最佳限度的分配。

<sup>488</sup> 丹吳允、高山知拡（2013），〈サービス付き高齢者向け住宅への補助政策の経済分析〉，《住宅土地経済》，88号，頁20-25。

五類，其中最有力者公共干預論據基礎應屬「資訊不對稱」<sup>489</sup>。為使服務提供者和接收者所擁有之情報盡可能相等，政府加強一定的資訊公開要求和問責制度具有合理性，避免「劣幣驅逐良幣」導致市場崩潰。雖說在競爭市場下不肖業者通常會在評估過程中被自然淘汰，然而住宅此種一生不會多次購買的產品，若非具備建築構造等專業，很難分辨出是否確為無瑕疵之產品及服務，如果只是單純仰賴市場機制，也有可能無法充分緩和資訊的不對稱性，從此觀點而言高齡者住宅政策確實較容易發生資訊不對稱的市場失靈問題<sup>490</sup>。

以分配正義作為公共干預論據的觀點檢視附服務型高齡者住宅政策，高齡者居住法以安危確認和生活諮詢服務為條件、設置硬體構造基準、契約禁止不透明金錢收受，並獎勵促進符合該些基準者，乍看係妥適之政策方向，然而其作為公共政策之一環如何論證由政府帶頭引領市場的必要性？對大眾而言，高齡者居住法第 1 條所揭示之立法目的「確保高齡者居住的安定，以此為增進其福祉做出貢獻」似為一個毫無懸念的價值追求，然而既然諸些服務本即得自市場購買，要尋求政府干預的論據必須經歷嚴格的檢證。若係對高齡者而言確為不可或缺之服務，殊難想像事業者無視此一需求。再者，入住者多半係對契約履行過程中是否能充分反映「入住者未來即使健康但仍屬必要服務」之潛在性需求，仍認識不足的情況下即簽訂契約。且即使高齡者對自身健康衰退與服務需要未為預設，通常仍會基於租金負擔能力在介護和支援需求上進行妥協，然而附服務型高齡者住宅登錄基準的設置形同於強制入住者對該些硬體及軟體服

---

<sup>489</sup> 論者指出，住宅鑑於其排他性特徵，並非公共財；而著眼於住宅之功能，很難論證存在外部性的問題，雖說住宅的用途和形狀將對土地利用、環境、景觀價值等有所影響，但是這並非住宅功能本身的效果，而是作為土地利用形態和建築之效果波及到周圍；而在交易費用方面，分售公寓的區分所有權形式，與獨棟住宅和租賃住宅不同，在大規模修繕和改建方面，區分所有權人間會產生與權利調整相關之交易費用，然而即使是以高齡者為主居住的公寓，權利調整費用仍係因區分所有此一特殊權利形態而產生，且高齡者住宅所需功能本身也不因是透過公寓、獨棟住宅、租賃實踐而有所不同，所以關於「高齡者居住」很難設想有干預交易費用之必要性；而是否有壟斷・寡占導致的不完全競爭，由於住宅市場並不存在特殊科技知識產權等立基，無論是住宅買賣、租賃一直都是非常高度競爭的，並不存在為確保市場競爭而需適用反壟斷法等政府介入之情形。福井秀夫，前揭註 482，頁 10-11。

<sup>490</sup> 福井秀夫，前揭註 482，頁 9-11。

務進行義務性消費，於此要證立公共補貼獎勵消費的正當性是十分困難的<sup>491</sup>。

如果從「外部性」著手，或許某些情形能證明透過獎勵一定介護品質及租賃住宅品質得以減少鄰近居民受到高齡者徘徊或噪音影響，或謂環境惡劣之危險建物恐誘發高齡者受傷生病等將增加納稅者醫療費用等負擔，然而此具有蓋然性而有個案檢證之必要<sup>492</sup>。

若從「資訊之豐富化」角度觀之，確實為了讓高齡者能更順暢地連結介護與醫療服務，以附服務型高齡者住宅包裹式地提供相關服務能達到增加入住者便利性之效果。但在市場機制下即便政府未為命令事業者也很有可能提供服務，或有認為獎助促進附服務型高齡者住宅有益而無弊，然而論者指出如果並不存在外部性，促進措施很可能會導致過剩供給與消費的問題<sup>493</sup>。

而從「判斷能力之補充」切入，高齡者隨著身心機能的衰退對自身幸福和提高便利性的追求可能沒有充足之判斷能力，於此藉由設置登錄基準來補足高齡者欠缺判斷能力的風險似屬合理。然而論者認為不應捨資訊不對稱之本而逕自立於愚民觀前提，將住宅一定的硬體設施與軟體服務施加於高齡者，當高齡者權利能力有欠缺時，應透過成年監護等權利能力補足措施以資對應<sup>494</sup>。

若從「設備之效率化」來看，或有認為附服務型高齡者住宅具介護用浴缸等硬體設備可提升訪問介護效率，或謂附服務型高齡者住宅與日照中心併設可提高合作成效。然而論者仍係認為如果此種硬體或軟體服務確實能提升效率，即使沒有公共獎勵或規制之引導措施，事業者基於相互之利益本即會以此為賣點提供效率且便宜的服務，這些便利性情報也會為入住高齡者共有而普及<sup>495</sup>。

依此，論者主張應著重在「資訊不對稱」原因，檢討並研擬促進資訊公開

<sup>491</sup> 福井秀夫，前揭註 482，頁 10。

<sup>492</sup> 福井秀夫，前揭註 482，頁 13。

<sup>493</sup> 福井秀夫，前揭註 482，頁 13。

<sup>494</sup> 福井秀夫，前揭註 482，頁 13。

<sup>495</sup> 福井秀夫，前揭註 482，頁 13。

的對策，在此基礎上重新檢視登錄基準。申言之，為避免入住者被施加非本意且不必要之過剩服務，政府的公共干預應以「資訊不對稱」得正當化之範圍為限。登錄制度設計上應著重在介護服務品質、服務人員資格、甚至是虐待事件等資訊公開之促進，蓋這些軟體服務的相關資訊，入住者與事業者間存在嚴重的資訊不對稱，對於身心機能日漸低下、不願意遷移住所的高齡者，即便入住後發現服務不如預期也很容易被迫承受不理想的服務<sup>496</sup>。反而是硬體設備如物理面積、無障礙結構等能從外觀上判斷、較不容易產生欺騙的情形，政府對此毋庸過度介入，且過度干預可能導致競爭環境惡化而抑制市場運作。總體而言，政府的公共介入應本於「資訊不對稱」之前提調整入住者與事業者雙方處於對等的資訊水準，以此觀之或可讓現行之登錄要件更為自由化，取而代之的是政府強化虛偽資訊、惡質服務等資訊公開的公共介入，作為民間形成自發評估機制普及化之前提<sup>497</sup>。質言之，高齡者晚年居住困境來自於中古住宅市場以及租賃市場的非效率性：傳統上，高齡者習於在自有住房與子女同住，受其照顧，死後則由子女繼承房屋；然而隨著少子化時代的到來，傳統家庭照顧功能受到動搖，高齡者縱將其住房於中古住宅市場拋售，或將之出租，在資訊不對稱與市場效率不充分的現實下，所兌取之現金仍難以換得適宜住宅與服務，因此政府有必要介入運作失靈的市場，協助高齡者更容易取得適宜住宅與服務<sup>498</sup>。

綜上所述，本文認為日本立法形塑高齡友善出租住宅市場，其正當性論據與對放任市場之擔憂實非空穴來風。蓋此種新興服務之所以不只是「一般住宅+多元服務」的排列組合、而仍然必須實施公共干預的原因在於，此種「住宅」連結「服務」之居住有其特殊性，由於其符合高齡者居住權之重要內涵，國家

<sup>496</sup> 學者舉例如飯店、餐廳和家電產品等雖然沒有政府介入規制或助成，仍有許多豐富的公定評價平台如 TripAdvisor、米其林、tabelog、價格.com 等，透過網路評價提供豐富的公開資訊，但是對於高齡者而言，特別是介護服務等，的確與餐廳評價等機制難以相提並論。福井秀夫，前揭註 482，頁 14。

<sup>497</sup> 福井秀夫，前揭註 482，頁 9-14。

<sup>498</sup> 中川雅之（2016），〈サービス付高齡者向け住宅等高齡者住宅政策の評価〉，《都市住宅学》，93 号，頁 22-23。

有必要形成此種居住選項之替代市場，然而若完全採自由放任，此塊市場不一定能夠成形。再者，高齡者確實為「資訊弱勢」，且服務品質不若硬體設計較能一望即知，在交涉能力不對等的結構下，有必要由國家介入公開必要資訊，以避免因服務品質低落損傷高齡者居住權之保障。

## 第二節 高齡友善出租住宅「住宅」連結「服務」之促進措施

在肯定仰賴市場化路徑實現高齡者居住照顧任務、以及確立國家介入高齡友善出租住宅市場之正當性後，接下來的問題係，具體而言我國應透過何種誘因措施引導市場發展？回顧我國過去高齡友善出租住宅政策之發展，最接近市場化模式者即係老人住宅政策階段，當時在促進規範上係採取「土地協助」、「租稅優惠」及「融資協助」等優惠，惟其促進成效不佳，且後續引發土地掠奪之隱憂。相對於此，日本法制對附服務型高齡者住宅市場形塑之思維主要係立於經濟法之角度對產業進行促進，提供「補助金」、「租稅優惠」及「融資協助」等誘因，並以「補助金」作為引導、調控市場之主要工具。

表 5-1 台日兩國高齡友善出租住宅促進措施之比較

|        | 我國                 | 日本                                  |
|--------|--------------------|-------------------------------------|
| 土地建築成本 | 土地協助               | 按比例補助「住宅」及「高齡者生活支援設施」之新建、修建、修繕之建設費用 |
| 租稅     | 營利事業所得稅、地價稅、房屋稅等減免 | 所得稅及法人稅（刪）、固定資產稅、不動產取得稅等減免          |
| 融資     | 協助業者取得中長期資金        | 協助業者取得融資貸款（擔保要件緩和、逆向抵押貸款）           |

（資料：本文自行整理）

從上表可以觀察到，兩國在促進手段的差異主要在於，針對業者初期建設成本，國家是協助其取得土地（我國），或是按比例補助建設費用（日本），實際上我國在促進策略上發生的偏誤以及外部成本亦是源自於此。故以下將集中針對此一促進手段之差異進行比較分析，並嘗試研議我國若採補助金措施，具

體內涵之設計方向。



## 第一項 日本補助金模式作為我國土地誘因負面經驗之解套

我國高齡友善出租住宅之促進策略，主要係在「公私協力」框架基礎上進行設計。而公私協力合作關係之所以能成立，乃取決於官民雙方各有所需亦各有所予的「互惠互補」性質。國家以公權力及國庫為擔保，換取民間業者投資公共任務之履行，而民間企業之所以願意投入龐大的資金及人力與政府協力達成行政目的，除了追求利潤的一般動機外，尚存有無法完全依賴市場機制達成企業目的之誘因。此乃肇因於個案中私人投資窒礙難行，方使國家「強制性誘因<sup>499</sup>」效果得以彰顯。而在寸土寸金的台灣，最具吸引力者即為政府提供之「土地誘因」<sup>500</sup>。

實則，我國公私協力的實踐確實也在發展主義的影響下逐漸形成抹去土地紋理的掠奪危機<sup>501</sup>。按土地誘因設計在我國經常演變為「開發引導計畫」而非「計畫引導開發」，由於主管機關對於公私協力案件中「公益性」與「必要性」的審查時有失靈，並依促參法第 14 條主辦機關有義務去協調其他計畫機關辦理所需用地利用變更<sup>502</sup>，致使此一制度設計易引發以下危險：其一是「計畫高權旁落」，使國土計畫須配合民間（可能基於獲利目的）規劃之公共建設加以迅行變更，恐破壞公部門法定規劃之宏觀調控規模。其二是「公共建設過度膨脹」

<sup>499</sup> 國家得採取之強制性誘因，分別為：特許誘因（業者取得基礎建設或大規模開發之興辦許可具有特許之性質）、土地誘因（由於台灣土地之稀少價值，故政府行使公權力徵收私人土地或撥用公有土地成為興辦建設之必要條件）、信用誘因（政府提供融資協助）、及行政誘因（對於興辦建設之行政障礙由政府提供直接介入或協助）。

<sup>500</sup> 蔡茂寅（1998），〈淺論 BOT 幾個相關的公法問題〉，《萬國法律》，102 期，頁 16-19。

<sup>501</sup> 謙順貴（2016），〈發展主義下的土地掠奪與國土治理—從臺東美麗灣案談起〉，《臺灣原住民族法學》，第 1 卷第 1 期，頁 67-69。

<sup>502</sup> 促參法第 14 條：「公共建設所需用地涉及都市計畫變更者，主辦機關應協調都市計畫主管機關依都市計畫法第二十七條規定辦理迅行變更；涉及非都市土地使用變更者，主辦機關應協調區域計畫主管機關依區域計畫法令辦理變更。前項屬重大公共建設案件所需用地，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，應依都市計畫法令及區域計畫法令，辦理平行、聯席或併行審查。」



之危險，造成失控徒增過多公共建設而悖離都市及國土規劃之原則。其三則是可能誘使地方自治團體假藉「民間主導、政府零出資」之理由及藉口，好大喜功而大幅端出重大公共建設之規劃願景，不但可能崩毀地方財政秩序，也使政治力有大幅介入空間，恐淪為公私分贓勾結之溫床<sup>503</sup>。

依此，「釋出特別誘因原則」作為公私協力之基本立法原則，國家將公共建設轉嫁由民間機構擔負執行責任，給予必要誘因並不為過，惟仍必須仔細檢視國家提供民間機構特別誘因之正當性基礎應為「為促成公共建設」之「必要手段」，而非錦上添花，蓋如促參制度釋出過多特別誘因，容易形成土地制度性之掠奪特權<sup>504</sup>。實際上，我國高齡友善出租住宅公私協力興辦之案件，無論係歸來社區案變更農地使用後卻將老人住宅出售，或是新北BOT青年住宅使用公有土地但附屬事業比例過大等，其實都面臨了類似的土地掠奪質疑。然而，民間業者經常是在營利考量下循土地誘因而參與協力，似乎很難不發生偏離目標的問題。

另一方面，我國過去推動高齡友善出租住宅政策，雖然有在法制上祭出誘因嘗試吸引民間力量投入，卻始終成效不彰。就「促進民間參與老人住宅建設推動方案」而言，雖造成其推動瓶頸之原因眾多，其中一項重要的理由係，因吸引民間參與該方案的主要誘因係利用非都市土地申請興建老人住宅，但由於「歸來老人住宅案」申請人疑似以變更地目為目的，使主辦機關被質疑有圖利之嫌，進而引發寒蟬效應與抗拒心態<sup>505</sup>。

按前述之誘因手段，由於行政協助經常將涉及不同機關之權限範疇，故行政協助依其內容可能只是在宣誓行政機關之努力義務，亦有可能是作為契約條款而發生拘束效力，在個案中應予以辯明<sup>506</sup>。上述風險也可以從前述「促進民

<sup>503</sup> 林明鏘，同前揭註 226，頁 277-280。

<sup>504</sup> 林明鏘，同前揭註 226，頁 274-277。

<sup>505</sup> 內政部（2007），《促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告》，頁 43。

<sup>506</sup> 蔡茂寅（1998），〈淺論 BOT 幾個相關的公法問題〉，《萬國法律》，102 期，頁 16-19。

間參與老人住宅建設推動方案」所涉及的兩個訴訟案<sup>507</sup>中觀察到：縱以「農地變更使用作為老人住宅用地」作為誘因，各該案件仍繫諸於該區土地利用計畫所設不同機關權限之判斷與審核，並非主管機關有必然變更土地使用之「義務」。故兩個案件的申請人即便投入了行政成本、訴訟成本，最後仍未成功在用地上獲得主管機關之協助，依此，土地協助雖作為主要吸引民間參與的優惠措施，實際上卻存在「看得到但吃不到」之不安定風險，而影響民間參與意願。

相對於此，日本則係採取「補助金」作為主要誘因手段。按日本此種國家交付「補助金」予事業者以促成特定公益目標之實現，可視為是一種「補助」、「輔助」或謂「補貼」<sup>508</sup>，乃係指「國家或其他公行政主體，為達成特定之公共目的，對私人所為有財產價值之給與<sup>509</sup>」。而此一行政手段常用於經濟行政領域，係為「行政主體為影響企業之經濟活動，藉以實現特定經濟政策之目的，而對企業所為之一種有財產價值之給予；對此給予，受輔助之企業無須依市場上通常條件為報償性之對待給付」，國家藉由經濟補助以激發、引導、扶助、獎勵及影響人民之企業活動，使其配合國家之經濟建設與發展<sup>510</sup>。學者指出，補助作為實現特定公益目的而採取之行政「手段」，從而「補助目的」乃係其核心要素<sup>511</sup>，蓋補助所欲達成之公益目的，一方面得作為國家透過經濟誘因誘導補助對象從事特定行為之正當性基礎，另一方面同時作為行為義務與補助間是否具備合理連結之檢驗基準<sup>512</sup>。

而在法律關係之定性上，日本通說上雖將交付補助金之決定定性為行政處

<sup>507</sup> 即高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1012 號行政判決、臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1540 號行政判決。

<sup>508</sup> 各學者對此一概念之名詞使用略有不同，參張桐銳（2014），〈社會補貼與就業服務——兼評臺北高等行政法院一〇〇年度簡字第五號判決〉，《成大法學》，27 期，頁 11。

<sup>509</sup> 陳敏（2013），《行政法總論》，八版，頁 672，新學林。

<sup>510</sup> 廖義男（1977），〈從法學上論經濟輔助之概念—經濟輔助之法律問題研究（一）〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 6 卷第 2 期，頁 265。

<sup>511</sup> 學者提及德國著名的社會法學者 Hans F. Zacher 在德國公法教授協會一九六六年會所提出的報告中，如此形容：「如果我們是神學家或至少是教會法學者，那我會說，補貼的奧祕就在於其目的。」

<sup>512</sup> 張桐銳，同前揭註 508，頁 7、13-14、17-18、38。

分，不過對於補助金交付決定之撤銷、返還等處置之定性則仍有爭議<sup>513</sup>，從前揭東京地方裁判所平成 31 年（ワ）第 5055 号（令和元年 6 月 28 日民事第 43 部判決）係為民事庭裁判觀之，其應係將後階段之補助關係定性為私法關係。學者指出，基於行政機關享有行政行為形式選擇自由，實則補助關係之形塑得以私法行為、二階段混合行為、行政處分、行政契約等不同行政行為形式為之。對此學者認為，實則行政行為法律形式之討論實益，主要在於減輕法律實務工作者負擔之「記憶庫」之功能。故行政行為法律形式充其量是居於形成、變更與終結法律關係的「工具性」地位，然而更具本質重要性的毋寧是補助關係的規範實質內容<sup>514</sup>。

對此，日本為確保補助關係符合正當程序之要求，於 1955 年制定有「補助金適正化法」（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律）作為補助金一般性之框架規範。「令和 3 年度 附服務型高齡者住宅整備事業 交付申請要領」於「3.5.3 交付決定取消、補助金返還及罰則等<sup>515</sup>」亦提及，受補助者如違反補助條件，亦適用補助金適正化法第 29 條至第 32 條罰則之規定。

質言之，要成為一項「好補助」，適正框架的建構格外重要，即有研究者提出，這個合理框架或可區分為程序及實體，程序部分應符合「正當決策程序」及「透明」，實體部分則需確認「國家補貼之公共利益存在」、「國家補貼之需求存在」、「適合性」、「最小侵害原則」、「合比例性」<sup>516</sup>。若以此一框架為基準探討高齡友善出租住宅之補助金策略是否正當，從實體部分觀之，首先，超高齡社會下發展普及式高齡者居住權保障確實為國家之重要公共利益。其次，如前

<sup>513</sup> 劉宗德（2005），〈直轄市負擔全民健康保險暨勞工保險補助款之計算基準及其相關法律問題〉，《台灣本土法學雜誌》，77 期，頁 97-99。

<sup>514</sup> 張鋐盛（2001），〈行政行為之法律形式在補貼法上的地位〉，《月旦法學雜誌》，第 75 期，頁 199-202、205-206。

<sup>515</sup> 令和 3 年度サービス付き高齡者向け住宅整備事業交付申請要領，頁 34。

<sup>516</sup> 陳冠璋（2020），〈初探再生能源國家補貼之管制：以歐盟為借鏡〉，《臺灣能源期刊》，7 卷 4 期，頁 357。雖該研究主要針對能源補貼政策，惟其提出之合理基準尚非不能作為補貼之一般性適正框架。

所述，因高齡者交涉能力較低落而產生資訊不對稱之市場失靈，且如放任市場機制恐亦無法形成中間選擇之替代市場，故存在國家補貼之需求。再者，因高齡友善出租住宅所需成本較高，若又只租不賣，可能使業者投入意願不高，或為打平成本而定價過高，而國家提供補助金確實可以減輕業者初期投入成本，並能藉此壓低定價以促成高齡友善出租住宅之價格競爭力。而在最小侵害原則之分析上，有鑑於土地協助此種獎勵誘因模式經常導致土地掠奪之外部成本，補助金確為相對侵害較小之手段，而在合比例性上，亦透過與時俱進檢討政策目標與補助要件之方式以避免過度補貼。要言之，政府透過補助的方式，相當於與業者「共同投資」高齡友善出租住宅之興辦，使政府對商品握有控制權及影響力，而能以補助基準為手段維繫商品之品質，如業者提供之服務未符合標準或退場，政府即可撤銷補助並要求返還該筆投資，藉此形塑市場之發展。

可以觀察到，日本此種補助金模式，可以提供我國土地誘因瓶頸之借鏡是：

(1) 補助金不若土地協助一般容易衍生土地使用制度扭曲之外部成本。要言之，補助金模式較不易產生外溢效果。尤其在高齡友善出租住宅並非以傳統社福對象為目標群體，而設定為市場模式時，如牽涉農地變更使用，容易形成社會反彈與對立。相對於此，如以經濟補助此種政府經常用於扶植、調控特定產業發展的促成手段，要求受補助業者承擔補助目的設定之公益責任，作為獲得補助金之條件，應較能讓社會大眾接受與形成共識。

(2) 補助金模式體現了現金自由性之特徵，而得以更為彈性地配合國家政策發展目標，機動性調整補助目的及要件設計，且可更具體形塑業者之經營方向與市場發展。亦即讓「達成補助目的者」方能「受領補助」，使促進手段與效果間之連結可以更為緊密，一旦業者實際經營偏離國家所設定之目標，即可撤銷補助決定並要求返還補助金。

(3) 金錢補助作為一種明確可見的促進手段，正好能夠回應我國土地誘因可能「看得到吃不到」的潛在風險（地目變更不一定能審核通過）、或對於不覬覦土地開發利益者不具誘因性的問題。

基於上述分析，日本之補助金模式似可一定程度緩解我國以土地協助興辦高齡友善出租住宅引發的問題，則我國若改採補助模式是否具可行性？《促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告》對於採取補助模式的猶豫在於：「...採用補助方式推動老人住宅，主辦機關必須編列經費，除加重財政負擔，補助對象，程度，範圍與項目，補助方式...等仍有待進一步商榷。假設補助對象為民間機構，補助經費過低時，無法提升民間參與興趣，其次，究竟該補助哪些範圍與項目經營費用補助？是建造經費補助？一年一次撥付補助款？或一次撥付補助款？亦是一大課題。假設補助對象為入住者，該如何界定補助者身份與條件？全額或部分補助？將補助費用直接撥付給使用者或提供服務者？是否產生利用人頭領取補助費用情形？此方式之不確定性非常高，正面效益仍有待進一步評估<sup>517</sup>。」

對於此一質疑，首先就「補助具體措施應如何設計」之疑問，日本模式已為詳盡規範而提供了可能的具體做法（詳後述）。而針對「以不正方式取得補助費用」之防免，或可參考日本則補助金適正化法中對補助關係正當程序之規範要求<sup>518</sup>。惟就「需主管機關編列經費，將加重財政負擔」的論點，如前所述，我國長期以來住宅政策的問題即在於住宅部門投資不足，而土地協助之所以在我國公私協力領域中佔據要角，除了我國土地資源珍稀外，更因政府認為達到了「政府零出資」的美夢，實則未察覺出賣珍貴土地資源背後隱藏的成本與後患，故本文認為此一理由實不足以作為不採取補助模式之有力批評，反而是應是讓吾人更加深刻反思是否應採取補助模式解決長久行政陋習之核心理由。申言之，衡諸我國政府過去長期以土地協助、或是浮濫提供容積獎勵作為主要誘

<sup>517</sup> 內政部（2007），《促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告》，頁 42。

<sup>518</sup> 其中明定補助對象應盡善良管理人注意義務，就補助金用途應遵循其交付目的，並為確保義務之履行，規定受補助者如將補助金另做他用而違反原決定內容或所附條件或其他處分時，交付機關得全部或一部撤銷原交付決定，交付決定撤銷後應定期限令其返還交付之金額，並對於以不正手段受領補助金者、將補助金另作他用或違反行政監督者將科予處罰。劉宗德，前揭註 513，頁 97-99。

因，認為此種方式在寸土寸金的台灣極具誘因性，並且政府可以達到零出資的目標，惟此種做法就如同政府「印鈔票」一般，未慮及背後資源使用扭曲的高昂成本，而這些發出去的「鈔票」（撥出去的土地）常常是收不回來的。

綜上，本文建議我國高齡友善出租住宅接下來在促進策略上可採取補助金模式作為主要誘因，主要理由在於可以避免業者擔憂國家協助建設負擔之優惠可能落空的風險，也較能避免覬覦土地開發利益進場導致偏離目標的問題。蓋在土地協助模式下，懷著不當目的之業者可能受有土地誘因之優惠，即便後續退場必須繳回獎勵，實則土地開發之利益早已瓜分完畢；若採取補助金模式，縱業者覬覦補助金而進場，一旦惡意退場，即必須返還該筆補助金，較無額外榨取的利益可言。質言之，採取補助模式的泛用性更高，不只是吸引到想開發土地的建商，也能讓不覬覦土地開發利益的非營利事業者（例如前述伊甸大林雙福園區），能在補助金的挹注下有感減輕成本壓力。

## 第二項 補助金模式之具體內涵芻議

承如第四章所述，日本的補助金模式乃係在登錄要件的基礎上，近一步依政策目標編列預算及設計補助要件，並以「住宅」與「高齡者生活支援設施」之建設費用作為補助對象，分別依 1/3、1/10、及 1/3 之比例補助業者新建、修建、既設修繕支出之建設費用。而日本補助金模式的一項重要特色在於可透過補助要件的設計，彈性且具體地調控市場發展方向。以 2021 年公布之預算編列及補助要件而言，受補助之附服務型高齡者住宅即被要求其租金須依所在市町村設定之金額作為租金上限，並藉由調降新建之補助上限、調升修建之補助上限，以達到促進空屋利用之效果，另增加既設修繕利用 IoT 技術應用於高齡照顧之補助費用，並進一步區分高齡者生活支援設施為「社區交流設施」與「介護關聯設施」，進而強化前者之補助策略等，皆可觀察到日本以補助金為工具，緊密調控產業圖像之特色。

然而，在此有疑問者係，高齡友善出租住宅的核心價值不在「住宅」而在於「服務」，則在促成策略上是否適合以「住宅」作為補助對象，抑或應對「服務」進行補助，是一個值得論辯的問題。



前述日本學者對於附服務型高齡者住宅之國家介入正當性著重在「服務」之面向，並強調硬體部分其實並不存在市場失靈，政府不宜過度介入<sup>519</sup>。此外另有學者指出，從替代市場之效果而言，能夠相較「自宅」及「機構」提高服務效率、降低整體社會費用的是併設型之附服務型高齡者住宅，於此認為日本現行補助政策並非只針對上述的併設型為補助，若從提高服務效率並降低整體社會費用的觀點來看，或許限定此種類型始為補助較具政策正當性<sup>520</sup>。再者，如前所述，研究亦指出在附服務型高齡者住宅之收入結構中，其實住宅部分難以盈利，多數皆高度仰賴介護收入來平衡收支，惟此種作法可能會導致使用者被「圍困」而影響其服務選擇自由<sup>521</sup>。學者也提醒，由於日本的促進策略係政府以金錢補助獎勵「民間興辦主體」之住宅，必須謹慎地立於住宅部門與福利部門整全之需求調查安排促進策略，蓋市場極有可能因政策補助的效果發生供給過剩的問題<sup>522</sup>。

上述這些觀點，其實都對日本現行制度以「住宅」為補助金對象之作法提出了一定程度的批判。對此，本文雖認同採取日本的補助金模式作為我國過去土地誘因模式失敗之解套，然而在具體補助措施之安排，本文認為有必要修正日本現行的補助模型，亦即針對「補助對象」有近一步檢討之必要。首先，高齡友善出租住宅與一般住宅在概念上之重要差異既在有無聯繫「服務」，則針對高齡友善出租住宅之「住宅」部分為補助，是否將與國家投資一般住宅無異？

<sup>519</sup> 福井秀夫（2016），〈高齡者住宅政策の論拠とサービス付き高齡者向け住宅の位置付け-市場の失敗と福祉の観点から〉，《都市住宅学》，93号，頁14。

<sup>520</sup> 丹吳允、高山知拡，同前揭註488，頁27。

<sup>521</sup> 三浦研、落合明美，同前揭註365，頁164-172。

<sup>522</sup> 佐藤栄治、井上由起子、生田京子（2011），〈サービス付き高齡者向け住宅の整備方針確立に向けた基礎的研究〉，《日本建築学会計画系論文集》，76卷667号，頁1533-1534。

且因住宅建設完畢到高齡者入住在此接受服務之間存在「時間差」，因此政府補助住宅的做法其實與服務繼續性維繫之連結較為薄弱。再者，在我國閒置空屋過多的背景下，政府是否仍有必要投資此種類型，是否會導致住宅供給過剩？

且「新建」之類型，可以想見主要參與者應該是建商，針對這些握有雄厚資本的建商，是否仍有政府補助之必要性可言？確實高齡住宅建設成本高於一般住宅，進場門檻高，在此政府提供協助的方式，比起補助金，或許融資協助的策略更為適合。此外，有鑑於只租不售之模式較難盈利，如果要壓制價格創造高齡友善出租住宅之競爭力並形成替代市場，一個可能的方向或許是補助吃力不討好、但對高齡者而言至為重要的高齡者生活支援服務。申言之，透過補助高齡者生活支援服務之方式，不僅可以彰顯高齡者友善出租住宅與一般住宅的差異特色，也可以有別於建設費用的一次性補助，透過定期補助服務費用之方式，來維繫服務之品質及繼續性，並避免業者過度依賴長照給付作為收益來源導致高齡者選擇自由被犧牲的市場失靈問題。

而針對「補助要件」之設計，日本要求受有公共補助之業者，其租金收取不得超過各市町村所定之「租金上限」，就此點而言實足資我國借鏡。蓋我國過去老人住宅在高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1012 號行政判決即係因未規範「租金上限」所引發之爭議。此外，為了確保事業者之繼續運營，可在補助要件要求「登錄為高齡友善出租住宅十年以上」，若業者提前退場，則必須返還補助金，如前揭東京地方裁判所平成 31 年（ワ）第 5055 号（令和元年 6 月 28 日民事第 43 部判決）所言，附服務型高齡者住宅之制度意義並非單純將建築硬體建設完畢，尚必須為一定期間之利用才能達到確保高齡者居住安定之目標。

### 第三節 高齡友善出租住宅維繫「服務品質及繼續性」之監管措施

在確立了促進措施之具體方向後，接下來的議題是，政府如何建立基準讓良好高齡友善出租住宅之資訊可以開放給消費者，又要如何監督市場為消費者

把關，淘汰服務品質不佳的高齡友善出租住宅，實為監管措施法制設計之重要考量，也是前揭國家立法介入市場之正當性所在。我國目前在監管措施上僅有行政規則位階的「老人住宅綜合管理要點」，其規控位階及密度皆嚴重不足。相對地，日本本高齡者居住法中對於「附服務型高齡者住宅登錄制度」則有十分詳盡之規範，並配合行政監督手段以促成登錄制度之運行，進而確保附服務型高齡者住宅市場之適正運作。

表 5-2 台日兩國高齡友善出租住宅監管措施之比較

|        | 我國  | 日本  |
|--------|---|---|
| 營業許可基準 | 申報制（單純登記主義）   | 準則制（登錄制度）   |
| 入住對象   | 1.單獨居住之老人<br>2.僅與配偶同住之老人<br>(進住對象年齡為年滿 60 歲、原住民為年滿 55 歲以上，同住配偶年齡不限，並均應以生活能自理者為限)  | 1.單身高齡者世代（高齡者係指 60 歲以上或受需介護、需支援認定者）<br>2.高齡者 + 同居者（配偶/60 歲以上之親族/受需介護、需支援認定之親族/因特殊事由有同居必要且受都道府縣知事認可者）              |
| 硬體     | 1.「建築技術規則」「建築設計施工編」第十六章老人住宅專章<br>2.「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」  | 1.各居住部分之樓地板面積須在 25 平方公尺以上<br>2.各居住部分備有廚房、沖水馬桶、收納設備、洗簌設備、浴室<br>3.具備無障礙構造   |
| 服務     | 得視需要自行或結合相關服務業或資源提供下列服務：(一)環境清潔之維護。(二)房舍及其設備之維護、維修。(三)門禁安全與緊急呼叫之受信及聯繫。(四)居家照顧或社區照顧服務。(五)餐食服務。(六)交通服務。(七)文康休閒服務。(八)醫療保健服務。(九)必要之適當轉介服務。(十)其他必要之住宅管理及生活家事服務 | 1.至少必須提供「狀況掌握（安危確認）服務」及「生活諮詢服務」<br>2.得視需要結合其他高齡者生活支援服務：(1)餐食提供服務、(2)入浴、排泄、餐食等介護服務、(3)烹飪、洗滌、清掃等家事服務、(4)身心健康之維持增進服務 |
| 契約     | 1.老人住宅出租時，其所有權人應與承租人訂定書面契約，明定權利義務關係，並建立入住   | 1.書面契約。<br>2.須明示居住部分。   |



|          |  |  |
|----------|--|--|
|          | <p>者基本資料，函送直轄市、縣(市)主管機關備查。</p> <p>2. 老人住宅所有權人得就其所提供之設施收取租金，老人住宅業得就其所提供之服務收取費用，並將收費規定函送直轄市、縣(市)主管機關備查；變更時，亦同。</p>     | <p>3. 如未得入住者同意，業者不得任意以入住者入院、身心狀況變化等理由，變更其居住部分或解除契約。</p> <p>4. 不得收取押金、租金、服務費以外之費用。</p> <p>5. 如有收取預付金，必須符合保障入住者權益之相關要求（初期禁止抵扣/工程完成前禁止收受/明示保全措施及返還規則等）</p>                              |
| 業者<br>義務 | X  | <p>1. 禁止不實廣告。</p> <p>2. 資訊公開義務。</p> <p>3. 書面交付及說明義務。</p> <p>4. 契約嚴守義務。</p> <p>5. 記錄保存義務。</p>   |
| 行政<br>監督 | <p>1. 老人住宅經營者、受僱人或使用人對入住者生命、身體、健康或財產有重大損害情事或有重大損害之虞者，主管機關得依消費者保護法相關規定採取必要措施。</p> <p>2. 要點實施前已營運之老人住宅，主管機關得輔導其改善。</p> | <p>1. 報告提出要求、檢查、質問等。</p> <p>2. 紹正。</p> <p>3. 撤銷登錄。</p>   |
| 罰則       | X  | <p>該當以下行為者，將處三十萬日圓以下之罰金：</p> <p>1. 以不正手段取得登錄者。</p> <p>2. 未提出登錄事項，或為虛偽登錄者。</p> <p>3. 未受登錄而使用附服務型高齡者住宅類似之名稱。</p> <p>4. 拒絕報告或為虛偽報告。</p> <p>5. 拒絕、妨礙、或迴避檢查。</p> <p>6. 對質問拒絕答辯或為虛偽答辯。</p> |

(資料來源：本文自行整理)

從上表之比較更可以明確感受到我國的監管密度極低，甚至可謂「政府零管制」。以下將先處理主管機關設定的前提問題，接著將探討登錄基準應如何建立市場適正營運之框架，最後則簡要說明為確保前述機制能有效運行，可透過哪些行政指導監督手段達成。

## 第一項 確立主管機關：住宅部門與福利部門跨部會合作



為了讓高齡友善出租住宅得以與長照服務體系接軌，一個重要的前提係「福利部門」是否能參與高齡友善出租住宅之政策研議，而能立於一個更為宏觀的視角同時對高齡友善出租住宅與長期照顧做整體性之政策規劃。承如前述，我國在高齡友善出租住宅的政策規劃上，仍落於「住宅是住宅」而「福利是福利」的思維。雖 2021 年之「銀髮安居計畫」開始意識到，對高齡者居住權保障制度的建構實需仰賴福利部門協作一事有所意識，惟此一計畫仍屬實驗性而尚未制度化。近年來我國相關立法倡議亦積極主張應確立高齡友善出租住宅之中央目的事業主管機關，以明事權<sup>523</sup>。

對此日本制度經驗可以提供我國的省思是，其過去亦存在高齡住宅供給體系過於複雜且有諸多服務類型重複的問題，遂將強化「住宅行政」與「福利行政」合作以達到各制度間有機協作及有效活用列為施政重要目標<sup>524</sup>。2009 年將「國土交通省」及「厚生勞動省」列為附服務型高齡者住宅的共同主管機關，並在 2011 年擴張兩部門合作的版圖，成功將三種高齡者住宅收斂為附服務型高齡者住宅，並與老福體系之自費老人之家服務近一步整合，由兩部門共同設計登錄基準，於此才真正強化住宅「結合服務」的特徵，以及對服務內涵有了更具象之描繪。

依此，本文建議可修法將「內政部」與「衛福部」同列為高齡友善出租住宅之主管機關，以強化兩部會的資源整合，銀髮安居計畫整合大數據資料庫其實就是資源整合的第一步，如果能在此一基礎上，近一步強化兩部會合作共同研議高齡友善住宅之監督基準，勢必能讓「住宅」更緊密地連結「服務」。

<sup>523</sup> 內政部，前揭註 13，頁 149。立法院議題研析（2021），建構多元老人住宅政策之研析，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=210128>。

<sup>524</sup> 亀本和彥，同前揭註 99，頁 25-26。

## 第二項 建立登錄基準及業者義務

再者將參考日本法制之架構，探討登錄基準就「入住資格」、「服務」、「契約」等部分應如何設計，並附帶說明業者應遵循之義務，以建立市場適正運作之標準。

### 第一款 入住資格

在跨部門合作的基礎前提下，就高齡友善出租住宅實際上該如何與長照服務資源連結的議題，我國似乎在觀念上將高齡友善出租住宅與長照服務視為割裂、涇渭分明的兩個體系，而未使高齡友善出租住宅完全同於自宅一般，得作為長照服務開展的場域。此可從我國在老人公寓、老人住宅入住資格限於「生活能自理者」見其端倪，蓋在制度上的預設似乎是一旦落入長照需求資格，即非高齡友善出租住宅的服務對象。這不僅使入住者擔憂隨著身心機能衰弱是否即必須遷居，且實務上業者對於何謂具有「生活自理能力」，其評估工具及標準參差不齊而存在模糊空間<sup>525</sup>。

對此，日本將高齡友善出租住宅與自宅皆視為高齡者居住之場域，而可同樣作為介護服務施作的地點。就高齡友善出租住宅而言，介護保險服務係自費基礎服務以外之補充包，透過多元服務的相互補充、支應，讓高齡者可以安心地繼續居住，毋庸因健康能力退化而被迫搬家。因此，日本在附服務型高齡者住宅的入住資格設計上，除了以年齡（60 歲以上）作為劃分，尚與介護保險資格有所銜接，亦即讓該當於介護保險法第 19 條之需支援、需介護者同樣可納為附服務型高齡者住宅之目標對象。論者指出，附服務型高齡者住宅的政策企圖是，將住宅提供與服務提供明確地分離、但使二者相互聯繫，因此相較於醫療

<sup>525</sup> 經本文致電雙北的老人公寓、老人住宅，各家業者對於入住前的健康評估所採取的評估工具及標準皆不相同，且部分業者即明言，若入住長者身心機能衰退而有長照服務需求，便將轉介其他服務或機構。

保險、介護保險明確的資格條件界定，附服務型高齡者住宅傾向一般性地將目標對象稱為「高齡者」，避免明確地劃定資格要件。於此，附服務型高齡者住宅的意義是「讓即將邁入高齡期之人能安心居住的換居處所」，亦即一種「提前搬家」的概念，使之不用在晚年健康條件不佳的情況下承受搬家的痛苦<sup>526</sup>。不過該論者對於附服務型高齡者住宅此種較為模糊的資格界定之批評在於，既然實際上入住者多為受需介護認定之老人，不如明確地在資格上排除自立高齡者，其並指出各國高齡住宅在發展過程當中，最初皆十分廣泛地納入目標對象，惟伴隨著人口高齡化進程，皆修正目標對象限縮為虛弱高齡者<sup>527</sup>，並指出高齡住宅與機構之間的邊界本來就會逐漸消失<sup>528</sup>。

綜合以上討論，本文認為我國接下來在高齡友善出租住宅的入住資格設計上，首先必須刪除「以生活能自理者」為限之規定，使高齡者毋庸因喪失自理能力而必須遷出。惟本文以為尚不至於採納前述論者之意見，直接將資格限縮為虛弱高齡者，蓋我國高齡友善出租住宅尚在起步階段，與諸些國家已進入高齡住宅中後期發展階段有所不同，應毋庸先行對入住者實態進行預設與限縮，待我國高齡友善出租住宅確實遭遇僧多粥少的情形，再對入住資格滾動式修正亦尚嫌不遲。

就是否需進一步與長照資格整合的問題，如前所述，日本除了以年齡劃分入住資格以外，尚將受需支援、需介護認定者納入，於此在其介護保險被保險人區分為「第一號被保險人（65 歲以上）」及「第二號被保險人（40 歲以上 65 歲以下）<sup>529</sup>」的前提下，雖非 60 歲以上但受需支援、需介護認定者亦可選擇入住附服務型高齡者住宅。對此，我國長照係採稅收制而非保險制，尤其是在長照 2.0 將 49 歲以下失能身心障礙者均納入的制度設計下，是否適合使諸些該當

<sup>526</sup> 園田眞理子（2016），〈「サービス付き高齡者向け住宅」の制度改革試論〉，《都市住宅学》2016 卷 93 号，頁 32。

<sup>527</sup> 作者將高齡者健康程度略分為「自立、虛弱自立、虛弱、常時介護」。

<sup>528</sup> 園田眞理子，同前揭註 526，頁 32-33。

<sup>529</sup> 介護保險法第 9 條。

長照資格的失能者，亦符合入住高齡友善出租住宅之資格，似有疑問。

對此，本文認為，在高齡友善出租住宅政策定位為市場模式的前提下，尚不至於如「社會福利給付」一般，較嚴格地限縮資格要件。而從高齡友善出租住宅之政策目的而言，其既在擴充失能或失能邊緣之人，在自宅與機構以外的居住選擇，使之能受益於此種「適宜住宅」，一定程度地延緩失能，尚無必要限制業者不得在以年齡界定的高齡者之外，提供住房服務予諸些失能者。依此，在入住資格的設計上，應可以一定程度尊重市場自由，如失能程度不嚴重之人認為想入住機構以外的處所，並認為業者提供之高齡友善出租住宅居住服務較符合其需求，應無必要將之排除，而可使高齡友善出租住宅入住資格與長照資格進一步整合，納入 60 歲以下其他失能者。

## 第二款 服務

### 一、「應」提供之法定最低限度服務與「得」連結之高齡者生活支援服務

如前所述，我國高齡友善出租住宅法制對服務之描繪素來採取「得」而非「應」之規範模式。而日本附服務型高齡者住宅登錄制度最具特色者係，要求業者「應」提供「狀況掌握」及「生活諮詢」服務，亦即設有最低限度服務之門檻。對此，日本以「狀況掌握」及「生活諮詢」服務作為最低限度服務是否妥洽？申言之，縱要在規範上設定最低限度服務門檻，為何是這兩種服務，又是否能通過比例原則之檢驗？

學者指出，狀況掌握及生活諮詢服務乃係為了回應日本社會對「孤獨死」以及「老人詐欺」問題深刻地擔憂。狀況掌握服務透過每日拜訪獨居高齡者以確認其安危狀況，極端一點來說即係由第三者每天確認高齡者「是生是死」（生きているか死んでいるか），而生活諮詢服務則提供高齡者在遇到老人詐欺等任

何有所疑慮之情形時，有一個窗口能供其諮詢並提供必要意見<sup>530</sup>。從此觀之，就「狀況掌握服務」而言，隨著我國獨居老人及老老相伴比例的攀升，近年來孤獨死事例頻傳，實已成為當今社會嚴峻的隱憂<sup>531</sup>，雖然我國目前並無官方之孤獨死定義及統計數據，惟論者認為政府實應對孤獨死的高風險族群及早預防及因應<sup>532</sup>。而就「生活諮詢服務」而言，從銀髮安居計畫的實踐經驗可以發現高齡者經常處在「資訊弱勢」地位，於此透過生活諮詢服務實可形成一個明確且便捷之窗口，提升高齡者獲取資訊之近用地位。綜上，設定狀況掌握及生活諮詢服務作為最低限度服務，其目的即在於讓獨居老人、老老相伴夫妻得以在必要的基礎服務支持下，安心、安全地自立且繼續居住，洵屬重要且正當之公共利益，而與高齡者居住權保障之重要內涵吻合。

而就此二種服務具體內涵之規範設計，諸些對於服務人員資格、時間、地點、方式等之限制，旨在確保服務品質，並透過在鄰近處所全年全天候提供，強化服務「綿密」且「即時」之特徵，作為支持自立高齡者在熟悉場域能安心繼續生活之最低基礎服務，應具有達成目的之適當性。

在服務人員資格限制方面，要求提供服務之人具備醫療、長照、社工等相關專業，並開放得以完成培訓時數獲取資格，於此其門檻設定其實並不高，雖然最低限度服務乃係以一種「基礎」且「媒介」式的服務，然而作為能夠順暢地連結到高齡者必要的福利服務資源而言，由具備一定專業知識者提供諸些「專業人性化服務」仍係必須的<sup>533</sup>。而就服務時間雖要求狀況掌握及生活諮詢服務全年、全天候支應，然而在規範上亦通融「如夜間等非常駐時間得設置緊急通報裝置」而給予一定程度之緩和，應可肯認其手段之必要性。而在服務提

<sup>530</sup> 吉田修平，前揭註 193，頁 107-108、110-111。

<sup>531</sup> 華視新聞（2021），"孤獨死"現象恐大增 台 600 萬人有風險，  
<https://news.cts.com.tw/cts/society/202109/202109062055247.html>。

<sup>532</sup> 林政君、劉立凡、李懿珍（2016），〈高齡化社會孤獨死之預防與因應〉，《社區發展季刊》，153 期，頁 404。

<sup>533</sup> 井上由起子，同前揭註 440，頁 286。

供地點上，乃係要求常駐服務之提供須於附服務型高齡者住宅之「用地、鄰地、或附近土地之建物」，固然係對營業地點較強程度之限制，然而為了能依傍高齡者居住之周圍提供即時的服務，該空間限制確實是不可或缺之條件；此外為了配合利用空屋，規範上亦放寬了「附近土地之建物」而為規制上之緩和，應尚屬合乎必要性之限制。

就服務提供之方式，規範上要求事業者必須採取「訪問各居住部分或其他適切方法」，並於入住者提出要求時應以「訪問各居住部分」為原則，就此學者指出以「面對面」方式確認高齡者的安危狀況實有其不可取代性<sup>534</sup>。衡諸緊急通報裝置主要仍須仰賴高齡者對自身身體危急狀況有所意識時才能發揮作用，如果是在睡夢中死亡或來不及按壓通報裝置之情形，在手段選擇上緊急通報裝置仍無法取代人員每日拜訪之效果，亦即緊急通報系統係仰賴高齡者主動發出求救訊號，而人員每日拜訪則係業者主動出擊親眼（或親耳）確認高齡者狀況，二者對於孤獨死防免之制度目的自難謂係「相同有效」之手段。再者，狀況掌握服務以拜訪居住部分之方式提供，可能會對入住老人的隱私權形成一定程度之影響<sup>535</sup>，於此日本法制對於隱私權保障的回應是，要求業者與入住者締約時必須對何時進行狀況掌握服務履行「事前告知義務」，並取得入住者「明示同意」，透過程序控制來維護入住長者的「合理隱私權期待」，似不失為一種平衡制度目的達成與高齡者隱私權保障之策略，而可認係達成目的之最小侵害手段。

此外，為了確保狀況掌握服務確實踐行，在日本現行的服務登錄基準內涵之外，尚可納入前述學者的意見<sup>536</sup>，包括：(1) 如非採直接拜訪居住部分之方式，而以其他間接方式提供狀況掌握服務，必須階段性確認入住者狀況。(2)

<sup>534</sup> 吉田修平，前揭註 193，頁 111-112。

<sup>535</sup> 詳言之，高齡友善出租住宅作為一種似「家」的制度功能定位，其與機構一個重要差異即在於隱私權保障意識之提升，蓋許多長者之所以排斥入住機構即在於機構服務經常因入住者失能程度較高而採取較強烈之監控模式，使老人隱私權保障頓失，而附服務型高齡者住宅泰半的時間都與居住在自有住宅無異。

<sup>536</sup> 絹川麻理，同前揭註 392，頁 46。

提供狀況掌握服務之職員必須每日進行確認作業，並詳加紀錄，確保狀況掌握服務徹底之踐行。

最後，衡酌高齡者居住權保障重要性與上述對服務提供人員資格、時間、地點、方式形成之限制尚屬輕微，應難謂顯失均衡而可通過衡平性之檢驗。

衡諸我國未設定高齡友善出租住宅之法定最低限度服務，雖享有自由性之優點，然而這也讓我們過去在老人住宅的定義上只剩下「硬體觀點」，使「結合服務」的制度特色無法被彰顯，進而導致與「一般住宅」概念難以區辨<sup>537</sup>，並動搖了國家立法介入之正當性。實則我國現行政策方向，亦係將之理解為一般住宅概念與各式服務進行排列組合，惟此種不安定之圖像極容易使入住高齡者淪為浮動服務模式下之客體，而非作為權利主體掌握足以支持其獨立且繼續居住之必要服務。依此，本文認為我國宜在高齡友善出租住宅登錄基準要求以「狀況掌握」及「生活諮詢」服務作為「法定最低限度服務」門檻，並詳盡規範服務提供人員、時間、地點、方式之內涵，提供入住者一個更積極且明確的服務圖像。

而在「應」提供之服務之外，亦可維持過去列示「得」連結的服務及設施之規範模式。為強化諸些自費基本服務旨在彌補公共長照服務之不足，或可參照前述日本學者對現行制度之批評<sup>538</sup>，將短時間排泄照護、移動照護、或服藥確認等較細鎖但重要的服務列入例示。

此外，誠如研究者指出，我國社區整體照顧體系之實踐相較於日本的發展而言，其仍著重在社區式照顧的「服務整合」面向，而對於日本社區整體照顧

---

<sup>537</sup> 社福學者對於國家助成老人住宅的批評即在於此，其指出：「...這類住宅（編按：指老人住宅）不因住戶是老人就歸類為社會福利的範圍，就像很多人家裡有老人，他們所居住的住宅也不列入老人住宅一樣」，林萬億，同前揭註 19，頁 735。又或者如前揭高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1012 號行政判決被告機關所主張：「...是審核結果認為原告所提申請案之規劃，並無法讓人清楚明白其所將籌建之「老人住宅」與「一般住宅」究有何不同？」

<sup>538</sup> 絹川麻理，同前揭註 392，頁 45。

體系亦即為重視的「社區營造」、「社區融合」等概念則較少著墨<sup>539</sup>。對此，我國或可借鏡日本將附服務型高齡者住宅作為社區營造及社區融合實踐場域之政策規劃。惟日本僅在「高齡者生活支援設施」而未在「高齡者生活支援服務」中列入社區交流服務，為提醒業者高齡友善出租住宅促成社區交流之重要價值，我國應可明文將「社區參與活動服務」規範於業者得連結之服務及設施類型當中，而可多加與提供社會參與、健康促進、共餐服務、預防及延緩失能服務之據點併設，以促進整體社區之交流與活力，要言之，我國可以建立連續式整合高齡友善出租住宅，使之融入長照 2.0 ABC 級政策<sup>540</sup>。

## 二、服務使用者選擇自由及品質之保障

應予留意者係，日本附服務型高齡者住宅在外部連結介護保險服務所面臨的相關課題。在數據統計上，有八成以上的入住者皆有介護及醫療必要，而呈現在高齡者生活支援服務以外，附加使用介護保險服務之基本構造<sup>541</sup>。在此產生了「服務選擇自由保障和適切服務提供」及「生活支援服務與介護保險服務區別困難」的問題：

就「服務選擇自由保障和適切服務提供」而言，按生活支援服務與介護保險服務進行合作，其優點在於可以在照顧計畫中融入生活支援服務，並且透過密集之聯絡共有必要情報，也能讓服務提供更為容易，並能更細緻地對應出院情形，構築職員跟入住者的信賴關係。然而，由同一集團提供服務的缺點在於，可能在沒有充分說明的情況下，集中利用同一集團提供的相關服務，進而侵害使用者的選擇自由，阻礙了依個人需求選擇適合的服務。要言之，容易發生無從使用未併設設施之服務類型之「過小服務利用」問題，抑或是因在併設設施中提供服務非常便利，發生業者施加使用者不必要服務之「過剩服務利用」的

<sup>539</sup> 蔡璧竹，同前揭註 66，頁 300。

<sup>540</sup> 蔡淑瑩、林江承（2021），〈高齡者住宅發展之初探〉，《社區發展季刊》，176 期，頁 46-47。

<sup>541</sup> 絹川麻理，同前揭註 392，頁 44-45。

情形<sup>542</sup>。關於服務選擇自由保障之問題，學者提出，在由同一集團經營的情形（一條龍服務），在照顧計畫中必須反映入住者之需求，於入住時說明可以利用的介護保險事業所，並提示所在社區之其他選擇，且告知所使用的介護保險事業所得以變更，於此可以避免給入住者一種必須利用同一事業所之介護保險服務之印象，藉此防止誤解與選擇自由之妨礙。如果是附服務型高齡者住宅事業者不經營介護保險事業之情形，附服務型高齡者住宅之職員應將狀況掌握服務所記錄的日常生活變化等對照顧計畫變更有益之情報、服務時應留意之點，在入住者同意之基礎上與介護保險事業者共有<sup>543</sup>。

就「生活支援服務與介護保險服務區別困難」而言，由於附服務型高齡者住宅職員經常在併設的介護保險事業所兼職，然而這將導致附服務型高齡者住宅之生活支援服務與介護保險服務間出現曖昧及模糊的地帶，此種實態雖然有其優點，然而會讓二體系之服務提供出現曖昧空間，導致服務不充分、不適切之可能。例如正在提供訪問介護的職員可能將無法應對入住者之緊急情形，此外入住者常常在認識不充分的情況下利用服務，因而衍生費用負擔的相關問題。再者，在入住者自立程度較高的情形，可能將因其未利用介護保險服務，而與職員互動較少，導致其身心狀況或日常生活變化等細微狀況未被充分掌握之間題<sup>544</sup>。而就生活支援服務與介護保險服務應如何區別之問題，學者指出，應根據時間來區別人員體制，並明示於工作表中，其關鍵在於建立不破壞介護保險事業所人員配置基準之體制，確保能對應附服務型高齡者住宅之緊急情況等必要時刻需求。學者並認為訪問介護事業所之服務提供者不宜兼任附服務型高齡者住宅職員，而通所介護事業所應區別附服務型高齡者住宅入住者之居住場所，在非通所介護服務利用者之時間，不提供看守等生活支援服務。最後至為關鍵

<sup>542</sup> 絹川麻理，同前揭註 392，頁 45。

<sup>543</sup> 絹川麻理，同前揭註 392，頁 46。

<sup>544</sup> 絹川麻理，同前揭註 392，頁 45-46。

的是，必須讓入住者及其家人充分了解兩個體系服務在內容、費用等之差別<sup>545</sup>。

綜上，雖然日本附服務型高齡者住宅登錄基準已加入「保障入住者服務選擇自由」之要件，本文認為尚可參照上述學者之意見，加入以下具體內涵：在入住者同時使用長照服務時（1）業者應向入住者充分說明高齡者生活支援服務與長照服務在內容、人員提供服務之時間、費用等差異。上述內容業者應於工作紀錄中記載並保存之。（2）如高齡友善出租住宅連結之長照服務由同一事業者提供，須於締約時告知入住者除該業者提供之長照服務外，得選擇該社區其他業者提供之長照服務，並告知入住者得隨時變更服務提供者。如高齡友善出租住宅業者並未同時經營長照服務事業，亦應提示該社區其他業者提供之長照服務。（3）如入住者使用之長照服務並非由高齡友善出租住宅業者提供，於取得入住者之明示同意後，得就對照顧計畫擬定有益之相關資訊，與長照服務提供者共享。

### 三、服務繼續性之確保

上述此種在規範上要求業者至少必須提供狀況掌握、生活諮詢服務作為登錄基準的模式，吾人可自日本附服務型高齡者住宅的實踐經驗中，觀察到要建構符合在地老化精神之契約責任解釋，實有其困難與瓶頸。

申言之，由於高齡友善出租住宅建設完畢，至實際運營提供服務之間，存在一段「時間差」，如何確保硬體建築完畢後，業者仍將留下來繼續提供最初勾勒的服務樣貌，讓入住其中的高齡者能夠持續維持其生活水準，實係高齡友善出租住宅的核心命題。目前日本對於服務繼續性及高齡者居住安定之確保，主要是透過行政手段來形塑：如業者未謹守契約提供服務，行政機關得對業者進行糾正，若業者仍不遵從，得撤銷其登錄。如業者受有補助金，其後未繼續登錄滿十年，則將撤銷補助金交付決定，業者並應返還補助金。若當事業者破產

---

<sup>545</sup> 絹川麻理，同前揭註 392，頁 46。

時，都道府縣知事負有轉介及安置入住者之義務。

然而誠如第三章日本學者所言，對於入住契約與服務提供契約所組成的複合契約型態，雖然可以藉由行政管制手段一定程度促使業者繼續經營，然而當事業者選擇承擔諸些行政不利益並堅決退出市場時，仍將產生無法確保高齡者繼續居住的問題，亦即行政責任無法根本性地解決入住者晚年遷居的痛苦。惟對於上述公法手段效果的困境，要另闢私法理論之解決之道亦有其困難。如前所述，住宅租賃契約與服務提供契約作為各自獨立之兩個契約，確實甚難突破契約相對性要求擴張契約主體之責任及於另一契約，尤其是在服務提供仰賴專門知識的門檻下更為困難。學者認為或可鑑於二契約間具備「密切關連性」的特徵嘗試建構登錄事業者在一定情形下繼續承擔服務提供之責任，如其不具備服務專業，至少需承擔尋覓接替業者的責任。此亦與論者建議應積極利用企業合併、公司分割、事業轉讓等企業再生手段達成不伴隨高齡者居住環境變化的目標一致。

本文目前初步認為，除了前述行政手段之外，至少可以階段性地要求登錄業者，於「住宅」或「服務」業者任一方退場時，必須先踐行「企業合併、公司分割、事業轉讓等企業再生手段」之義務；如未能成功達成公司重整，則須踐行「尋找接替事業者」之義務。藉此讓業者萌生退場之念頭時，並非逕自選擇直接解散，使入住高齡者馬上面臨必須遷居之命運，透過課予業者階段性的義務，使高齡者繼續留在原地居住可以成為優先選項。

### 第三款 契約

按國家對於經濟生活之調控及管制，除了須具有法律基礎外，尚須經過憲法實質正當性與比例原則的解釋，尤其須留意國家經濟管制對業者營業權、契

約自由等基本權之影響<sup>546</sup>。於此日本透過登錄基準對業者契約內容事項進行限制，是否具備實質合憲性？

依前一節對正當性之探討，日本認為國家仍必須立法介入監管附服務型高齡者住宅市場的理由在於「市場失靈」，尤其是因高齡者相較於業者的資訊強勢地位而言，極容易發生「資訊不對稱」。誠如學者所言，經濟法調整經濟活動之終極目的，應在追求公平正義之實現，亦即防止經濟上之強者利用其事實上之優勢地位，壓迫經濟上之弱者，造成不公平之現象<sup>547</sup>。依此，國家基於保護高齡者弱勢地位之考量而介入市場，一定程度地限制業者之契約自由，其目的應屬正當且重要。

在手段上，日本法對於業者契約自由權限之諸多限制確實有助於前揭目的之達成，具備適當性；反而我國僅要求契約函送主管機關備查是否能夠妥善地確保高齡者權利則不無疑問。而就手段必要性之檢驗，相較於日本法詳盡規範契約之要式性、明示且不得任意變更入住者居住部分、解除行使限制、費用收受結構等，我國僅要求契約應送主管機關備查，雖為侵害較小之手段，惟絕非能相同有效達成目的之手段。就業者契約自由與高齡者居住權益保障之狹義比例性審查，衡諸日本法對於契約之相關規制，旨在透過書面要式要求讓權利義務關係能更具保障，並主要在強調「不可任意搬移入住者居住部分或命其遷出」及「費用結構必須明確且不可恣意巧立名目」，對業者契約自由之限制難謂侵害過據，然而此對高齡者居住權保障實為不可或缺及退讓之重要機制，於此基於維護與增進社會整體經濟利益觀點，加強所有權之社會義務，對於契約自由一定程度地干預限制<sup>548</sup>，並未顯失均衡。故本文認為，應可參照日本對於契約登錄基準之設計，充實我國監管規範之內涵。

<sup>546</sup> 胡博硯（2014），〈國家介入企業經營的界限〉，《台灣法學雜誌》，第 262 期，頁 4-7。

<sup>547</sup> 廖義男，同前揭註 485，頁 29-30。

<sup>548</sup> 廖義男，同前揭註 485，頁 37-40。

## 第四款 業者義務

相對於我國老人住宅綜合管理要點並未對業者義務為任何說明及安排，我國或可參考日本之規範，要求業者「禁止不實廣告」、「登錄資訊公開」、「書面交付及說明」、「嚴守契約提供服務」、及「帳簿備置」等義務，並配合下述之行政指導監督手段，達到確保登錄基準作為市場運營框架之目標。

## 第三項 行政指導監督

承前，為了確保業者之營運符合登錄基準之要求，日本透過行政指導監督手段（報告提出請求及進入檢查、糾正、撤銷登錄等），並制定相關罰則，以確保前揭制度之有效運作。

如要採取諸些具有權利影響效果之行政指導監督手段，我國首先必須提升監管規範之層級，否則恐將違反法律保留原則之要求。申言之，我國目前僅「老人住宅綜合管理要點」僅係行政規則位階，難以更近一步推行有效之規範與落實，故提升規範位階實為首要之務<sup>549</sup>。

再者，於管制密度上，老人住宅綜合管理要點採取「申報制（單純登記主義）」，係指為某種行業前應先向主管機關申報登記，主要著眼點係行政監督而課予業者申報義務，學者並指出，由於受理申報登記之機關並無准駁之權，故嚴格來說申報制並非限制營業之方式<sup>550</sup>。相對於此，日本對於附服務型高齡者住宅此種「登錄制度」之規制模式，其相當於我國之「準則制」，此係指國家就各種行業預先制定一定之標準，凡欲經營此種行業者，只要符合各該條件即可

<sup>549</sup> 立法院議題研析（2021），建構多元老人住宅政策之研析，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=210128>（最後瀏覽日：01/05/2022）。立法院議題研析（2017），我國高齡住宅政策之問題研析，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=85382>（最後瀏覽日：01/05/2022）。

<sup>550</sup> 李惠宗（1990），〈論營業許可基準之司法審查-兼論我國憲法上營業自由之限制〉，《經社法制論叢》，第5期，頁237-238。

經營之，易言之，準則制下所定各項準則充其量是營業之適法要件，行政機關原則上無介入餘地，該些準則主要係依據各該行業之一般標準，以擔保該營業人能適應該行業，故準則制制度目標在於將不適格者阻卻於市場外，而為營業自由之最低限制<sup>551</sup>。

按學理上針對國家對經濟活動之調節與規整，依其態度之消極被動或積極主動，可以區分為「經濟監督」與「經濟指導與管理」，二者皆為經濟法體系下調節經濟活動之方法：前者係指「國家對自治自律之經濟行為，為防範或糾正其對經濟秩序或社會整體經濟利益產生危害或損害之不良作用，所為之監督、糾正及制裁措施」，並以「監督準則」存在為前提；後者係指「國家為達到特定經濟政策之目的，對於經濟活動加以管制、變耕、調整、形成或影響等一切措施」<sup>552</sup>。於此，連結到前一項促進手段之討論，日本法制對附服務型高齡者住宅市場之調控框架，應可理解為以補助金等措施進行「經濟之指導與管理」，並透過登錄基準建立「監督準則」，進而以報告提出請求、進入檢查、糾正、撤銷登錄等行政手段進行「經濟監督」。

或有疑慮者係，面對我國剛萌芽的高齡友善出租住宅市場，國家提升管制密度是否反而將揠苗助長，進而讓市場萎縮，導致透過發展產業滿足高齡者居住多元選項之心願落空？學者指出在沒有任何政府可迴避「經濟管制」議題的今日，此一概念在學理上具有多義性，晚近則流行以「調控」或「控制」一詞來描述，描述國家對社會生活之規制、介入，甚至誘引，於此「經濟管制」其實可為一種描述性概念<sup>553</sup>。從此一理解出發，高齡友善出租住宅市場作為剛起步之新興產業，商業模式仍尚未穩定，恐因業者缺乏方向導致市場難以趨向成熟，於此高齡友善出租住宅經濟管制與其說是「管制市場」，不如作為「形塑市

<sup>551</sup> 李惠宗，同前揭註 550，頁 237-238。

<sup>552</sup> 廖義男，同前揭註 485，頁 37-40。

<sup>553</sup> 李建良（2008），〈經濟管制的平等思維－兼評大法官有關職業暨營業自由之憲法解釋〉，《政大法學評論》，第 102 期，頁 76。

場」來理解<sup>554</sup>。而日本法制經驗可以提供我國一定程度信心的是，其附服務型高齡者住宅登錄制度創建之初即係考量日本高齡住宅存量太低，於法制化後，透過促進與監督雙管齊下，確實引導了市場的成長與蓬勃。依此，本文認為尚不用對於市場監管過度恐慌，反而我國現在所面臨的問題即係，業者對於國家政策方向始終未明而有所不安，亦欠缺足以引導市場發展之典範及標準，而在這個摸索的過程中，如果政府始終對市場放任，極可能最大的輸家仍是處於弱勢地位的高齡者。

綜上，本文建議得以刪去不具調控實效之老人住宅綜合管理要點，將監管規範層級提升至法律層次，於住宅法中制定高齡友善出租住宅專章。在監管密度上，宜從毫無限制的「申報制」拉升至「準則制（登錄制度）」，可參考日本之監管架構，在登錄制度的基礎上，透過「報告提出、檢查及質問、糾正、撤銷登錄」等行政指導監督手段進行產業管制；並本文認為可參照前述學者的意見，公共干預可強化對惡質服務業者資訊公開之面向，增加公布違法者姓名之行政監督手段。藉此充實我國的立法空白，讓高齡者得仰賴對政府監管之信任而降低其進入市場消費之成本，亦能避免放任市場而生「劣幣驅逐良幣」之不正競爭現象。

---

<sup>554</sup> 例如在「多元化計程車客運服務」管制框架建立以後，反而除了uber外，有越來越多的多元化計程車服務，如line taxi、yoxi等。

## 第六章 結語



在這本論文寫作過程的尾聲，台灣又再次上演住商混合大樓失火的憾事，2021年10月14日凌晨高雄城中城發生46死大火，報導指出城中城沒落後，近年來已成為老者、弱勢族群的聚居地，且此次死傷名單多為高齡弱勢民眾。弘道老人福利基金會執行長李若綺表示：「在高齡與經濟多重因素下，長者尋找居住空間比一般人困難，選擇也少，尤其是獨居老人<sup>555</sup>」，府北里長林傳富亦感嘆其擔任里長七年，已送走近10位孤獨死的老人：「有時味道已很明顯，住戶路過卻以為是死老鼠<sup>556</sup>」。隨著「獨居」家戶漸漸成為常態，此種孤老感的不安早已不只是貧困老人獨有的課題<sup>557</sup>。雖說最弱勢低收老人的居住困境仍必須仰賴社會住宅、社會福利等資源扶植，惟若硬體及軟體上皆友善高齡之住居空間能更普遍地被創建，則可接住諸多因「老」而面臨居住歧視和排除、或因服務斷裂而孤立隔絕、最終只能被推向都市邊緣與暗處的高齡者們。

本文發現我國高齡友善出租住宅法政策發展歷程中，一個終極且深刻地問題是「政策定位不清」，由於各方理解欠缺共識，導致無法貫徹最初設定之政策目標。對此，本文建議，高齡友善出租住宅作為充實高齡者居住權之適宜住房選擇，我國可參照日本附服務型高齡者住宅將政策定位為「市場導向」的模式，於此可以避免因定位混淆而戕害社會住宅好不容易建立起來的成果，並劃分公共與民間租賃住宅各自承載的任務。而在定位為市場模式的前提下，國家之所以仍必須立法介入附服務型高齡者住宅市場的理由在於，提升附服務型高齡者

<sup>555</sup> 報導者（10/15/2021），〈一把惡火燒出高齡弱勢者居住危機：25年來最嚴重火災，高雄城中城46死41傷〉，<https://www.twreporter.org/a/kaohsiung-cheng-zhong-cheng-building-fire>（最後瀏覽日：01/05/2022）。

<sup>556</sup> 報導者（10/20/2021），〈城中城裡的弱弱相依：人生最後一段，他們是唯一能辨識彼此的人〉，<https://www.twreporter.org/a/people-in-kaohsiung-cheng-zhong-cheng-building>（最後瀏覽日：01/05/2022）。

<sup>557</sup> 遠見（11/26/2021），〈失能人口逾85萬！台北豪宅獨居婦與低收獨老一樣孤單〉，[https://www.gvm.com.tw/article/84624?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=social&utm\\_content=gv\\_post&utm\\_campaign=daily&fbclid=IwAR0dhng6IQ8UD8EzvgB6vgQu34L-5ecc4G0bRWrCOo6doKhGsTwRbjijUZA](https://www.gvm.com.tw/article/84624?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_content=gv_post&utm_campaign=daily&fbclid=IwAR0dhng6IQ8UD8EzvgB6vgQu34L-5ecc4G0bRWrCOo6doKhGsTwRbjijUZA)（最後瀏覽日：01/05/2022）。

住宅作為中間選項的價格競爭力，其公共干預論據係基於「市場失靈」的觀點，尤其是在服務資訊及品質等極易產生「資訊不對稱」的問題。

再者，針對法律內涵上應如何具體建立促進及監管措施，本文發現我國高齡友善出租住宅法制長期以來的問題是，在促進手段上習於採取「土地協助」作為誘因，導致土地制度性掠奪的問題；而在監管方面，目前僅有行政規則位階的「老人住宅綜合管理要點」，在監管位階及密度上自是嚴重不足。就促進措施而言，日本補助金模式的啟發為，透過補助金外溢成本較低、促進效果較明確之特徵，作為我國過去土地誘因手段促進成效不佳、且容易偏離目標導致土地使用資源扭曲之問題，惟在補助對象上，本文建議修正日本目前的模式，補助「服務」而非「住宅」。就監管措施而言，日本登錄制度與行政指導監督的啟發為，透過登錄基準對「住宅」、「服務」、及「契約」等建置要求，並藉由「報告提出、進入檢查及質問」、「糾正」、及「撤銷登錄」等行政指導監督手段以收登錄制度之實效。更重要者係日本在建立登錄制度後，附服務型高齡者住宅的存量從短缺到大幅成長，可知監管不一定是「打壓市場」，反而能夠「引導市場」，該實踐經驗實足資「立法真空」之我國借鏡。

最後，對於服務安排之議題，本文發現我國高齡友善出租住宅描繪的服務圖像始終模糊不清，使高齡者淪為不同服務排列組合下不安定的客體。本文建議，可以參酌日本附服務型高齡者住宅登錄制度對服務之要求，設定狀況掌握及生活諮詢服務作為法定最低限度服務，以確保高齡者得享有支持其能獨立且繼續在熟悉場域繼續居住之必要支持服務，尤其是解決無依高齡者對孤獨死深刻地擔憂。此外，日本附服務型高齡者住宅與介護保險服務之銜接配套，對於長照體制發展漸趨完善的我國可供參考的是，首先可仿照日本跨部門合作經驗，明定住宅部門（內政部）與福利部門（衛福部）為高齡友善出租住宅之共同主管機關，以整合服務資源及高齡住宅體系。其次是讓外部長照服務與內部生活支援服務能順暢地相互補充，讓入住者毋庸因身體機能逐漸衰弱而必須遷出高

齡友善出租住宅，而是使之能夠與自宅相同作為長照服務的開展場域，對此在入住資格上宜刪去我國規範上採取「以生活能自理者為限」之要求，並且強化對使用者選擇自由之保障。未為高齡友善出租住宅可被期待為長照 2.0「社區整體照顧體系」下重要的社區交流活動據點，高齡友善出租住宅雖與自宅同樣作為「高齡者居住場域」而立於基盤之中心地位，且皆可作為服務開展的據點，然而高齡友善出租住宅可以透過與其他高齡生活支援設施併設，除了對內向入住者提供服務，亦可對外向社區居民提供支援，進而促進社區之交流與互動，對此可將「社區參與活動服務」明定為業者得連結之生活支援服務。

不過值得反思的是，日本附服務型高齡者住宅「結合服務」的特徵雖然十分鮮明而具有借鏡參考價值，惟吾人也可以觀察到日本此種「住宅」附帶「服務」的特色在將近十年的實踐經驗中，萌生了一些問題，包括：於債務不履行時難以建構服務提供主體的責任以確保服務之繼續性、高齡者生活支援服務與長照服務難以劃分致侵害使用者選擇自由、附服務型高齡者住宅促進社區交流之效果似不如預期等等，這些都是日本仍在經歷並尋找解方的課題，也是本研究的未竟之業。惟本文認為，不應因為他國制度面臨困難重重的現實，即保守地選擇維持現狀，不去允諾高齡者一個更積極的居住連結服務之圖像，毋寧說比較法的其中一項重要價值，即在於預告了沿途可能遭遇的荊棘，讓我們可以提前思考以及參照日本之制度實踐經驗，並走出台灣自己的路。

雖說沒有承諾就沒有辜負，但如果高齡者晚年生活圖像其實可以不只是屈就在一個狹窄、孤立、隔絕的囚籠，住宅的意義也非冷冰冰的物理空間買賣，而可以具備「家」的溫度與歸屬感，讓長者們能安心地在此終老，就不該輕易放棄法制度上可能可以創造的契機與溫柔。

## 參考文獻



### 壹、中文文獻

#### 一、書籍

台灣社會法與社會政策學會（編）（2016），《社會法》，二版，元照。

林明鏘（2021），《民營化與制度實踐》，新學林。

林萬億（2012），《臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》，二版，五南。

陳敏（2013），《行政法總論》，八版，新學林。

曾思瑜、李梅英、陳柏宗（2017），《高齡者社區照顧環境規劃—在地老化與社區連結》，華幸。

詹鎮榮（2016），《公私協力與行政合作法》，二版，新學林。

廖義男（1980），《企業與經濟法》，自刊。

蔡維音（2001），《社會國之法理基礎》，正典。

關華山（1996），《台灣老人的居住環境》，田園城市文化。

#### 二、書之篇章

官曉薇（2020），〈高齡者人權〉，收於：台北大學法律學院比較法資料中心（編），《高齡社會與法導論》，頁 18-38，元照。

林三欽（2010），〈行政法人作為行政組織改造之選項〉，收於：台灣行政法學會（編），《行政組織與人事法制之新發展》，頁 91-138，元照。

花敬群、彭揚凱、江尚書（2012），〈社會住宅執行構想與財務評估〉，收於：王舒芸（等著），《邁向社會投資型國家—就業與社會安全重大議題研究論文集》，頁 31-62，台灣智庫。



孫迺翊（2009），〈行政任務及行政法各論應扮演之角色〉，收於：《行政法總論作為秩序理念—行政法體系建構的基礎與任務》，頁 124-161，台北：元照。

張桐銳（2002），〈合作國家〉，Robert Heuser（等著），收於：《當代公法新論（中）-翁岳生教授七秩華誕辰祝壽論文集》，頁 549-580，元照。

黃錦堂（2007），〈行政判斷與司法審查—最高行政法院高速公路電子收費系統（ETC）案判決評論〉，收於：湯德宗、李建良（編），《行政管制與行政爭訟》，頁 311-374，中央研究院法律學研究所。

### 三、 期刊論文

Ray Forrest（演講）、黎德星（譯）（2012），〈社會住宅：過去、現在和未來〉，《住宅學報》，21 卷 2 期，頁 91-99。

內政部統計處（2020），〈初熟的果子--銀髮安居計畫〉，《主計月刊》，第 771 期，頁 74-78。

內政部營建署（2008），〈整體住宅政策及住宅法草案介紹—高齡化社會與老人住宅之開發實現〉，《社區發展季刊》，121 期，頁 14-25。

王武聰（2020），〈從危老到都更-中央都市更新政策規劃歷程〉，《土木水利》，47 卷 5 期，頁 13-16。

王品（2020），〈「附服務老年住宅」政策之跨國比較〉，《新社會政策》，69 期，



王國慶（2005），〈我國老人福利政策的歷史制度論分析〉，《社區發展季刊》，109期，頁 52-65。

王增勇（2011），〈以住宅「社會化」對抗貧窮「污名化」〉，《台灣社會研究季刊》，第 81 期，頁 491-499。

伊藤周平（著）、林偉如（譯）（2016），〈日本介護保險改革及其展望〉，《月旦法學雜誌》，No.257，頁 36-51。

吳淑瓊（2004），〈從「建構長期照護體系先導計畫」之執行看我國社區式長期照護體系之建構〉，《社區發展季刊》，106期，頁 88-96。

李玉君（2015），〈公私協力 BOT 興辦社會住宅相關法律問題之探討〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，第 16 期，頁 1-12。

李建良（2008），〈經濟管制的平等思維—兼評大法官有關職業暨營業自由之憲法解釋〉，《政大法學評論》，第 102 期，頁 71-157。

——（2009），〈大眾運輸業「營運補貼」之法律性質與租稅法律主義-釋字第六六一號解釋〉，《台灣法學雜誌》，第 133 期，頁 219-226。

李惠宗（1990），〈論營業許可基準之司法審查-兼論我國憲法上營業自由之限制〉，《經社法制論叢》，第 5 期，頁 227-264。

——（2006），〈行政法院對 BOT 最優申請人決定程序的審查—兼評台北高等行政法院九四年訴字第七五二號(ETC)判決〉，《台灣本土法學雜誌》，82 期，頁 177-190。

李瑞金（2011），〈我國老人福利我國老人福利政策與立法發展〉，《社區發展季刊》，133 期，頁 93-108。

林偉如（2019），〈日本長照保險制度中長照需要評估程序之法律分析〉，《成大法學》，第37期，頁39-80。

林育如（2017），〈以「居住穩定」做為社會住宅建構居住安全網的開始〉，《社區發展季刊期》，158期，頁25-32。

林明鏘（2006），〈ETC判決與公益原則－評台北高等行政法院九十四年訴字第752號判決及九十四年度停字第一二二號裁定〉，《月旦法學雜誌》，第134期，頁14-16。

林淑萱（2004），〈從「長期照護先導計畫」的執行論長期照護體系的建構〉，《社區發展季刊》，106期，頁5-25。

林政君、劉立凡、李懿珍（2016），〈高齡化社會孤獨死之預防與因應〉，《社區發展季刊》，153期，頁393-408。

林淑馨（2018），〈日本介護保險制度之初探：經驗與啟示〉，《文官制度季刊》，10卷3期，頁1-28。

——（2021），〈日本介護保險制度的準市場化：成果與課題〉，《政治科學論叢》，第88期，頁51-88。

花敬群（2011），〈從房子到服務輸送平台：社會住宅的現代合宜觀點〉，《中華民國建築學會會刊雜誌》，第63期，頁35-37。

邱月雲、陳素春（2006），〈老人福利法規及老人福利政策發展趨勢〉，《律師雜誌》，326期，頁19-26。

胡博硯（2014），〈國家介入企業經營的界限〉，《台灣法學雜誌》，第262期，頁3-9。

孫迺翊（2010），〈社會福利服務契約法制初探－－從我國社會福利機構「公設

民營」之經驗談起〉，《月旦法學雜誌》，177期，頁241-261。

師豫玲、孫淑文、陳肯玉（2008），〈臺北市平價住宅問題探討、因應策略與未來發展方向〉，《社區發展季刊》，121期，頁100-119。

徐揮彥（2017），〈論經濟、社會及文化權利國際公約適當住房權在我國之實踐：以司法院釋字第709號及其嗣後之裁判為中心〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第46卷第3期，頁801-876。

張鈺光（2019），〈論日本住宅品質確保促進法與住宅紛爭專門處理機制—對我國建立住宅性能評估制度之建議〉，《台日法政研究》，No.2，頁119-144。

張桐銳（2014），〈社會補貼與就業服務—兼評臺北高等行政法院一〇〇年度簡字第5號判決〉，《成大法學》，27期，頁1-44。

張偉瑜、徐志維（2017），〈從年齡歧視談年長者社區居住權益〉，《社區發展季刊》，158期，頁174-186。

張錕盛（2001），〈行政行為之法律形式在補貼法上的地位〉，《月旦法學雜誌》，第75期，頁198-209。

莊秀美（2021），〈日本超高齡社會的福利政策與措施之演變與挑戰〉，《社區發展季刊》，176期，頁281-292。

陳光雄（2006），〈台灣銀髮住宅相關法規簡介〉，《台灣老年醫學雜誌》，1卷3期，頁187-197。

陳怡伶、黎德星（2010），〈新自由主義化、國家與住宅市場，臺灣國宅政策的演變〉，《地理學報》，第59期，頁105-131。

陳冠瑋（2020），〈初探再生能源國家補貼之管制：以歐盟為借鏡〉，《臺灣能源

期刊》，7卷4期，頁345-363。

陳英鈴（2006），〈行政法院做為行政程序的守護神—評台北高等行政法院對ETC案裁判〉，《月旦法學雜誌》，第132期，頁150-164。

——（2006），〈誰毀了ETC？〉，《月旦法學雜誌》，第138期，頁17-27。

陳愛娥（1997），〈自由—平等—博愛—社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第26卷第2期，頁126-127。

——（2006），〈促進民間參與公共建設事件中的行為形式與權力劃分評台北高等行政法院九十四年度訴字第七五二號判決、九十四年度停字第一二二號裁定〉，《月旦法學雜誌》，134期，頁26-45。

游曉微、鞏愛華、植村尚史、陳雅美（2019），〈日本介護制度沿革對台灣長期照顧體系發展之啟示〉，《台灣公共衛生雜誌》，38卷5期，頁457-469。

詹順貴（2013），〈促參案件環評程序的迴避問題探討—從美麗灣案談起〉，《台灣環境與土地法學雜誌》，第5期，頁83-98。

——（2016），〈發展主義下的土地掠奪與國土治理-從臺東美麗灣案談起〉，《臺灣原住民族法學》，第1卷第1期，頁67-76。

詹鎮榮（2009），〈公經濟法：第二講 經濟憲法〉，《月旦法學教室》，第80期，頁65-74。

——（2015），〈公有財產提供民間使用之法制框架及契約形式—以臺北市政府為例(下)〉，《法令月刊》，第66卷第9期，頁9-26。

——（2016），〈促進民間參與公共建設法2015年修正簡介與評釋〉，《台灣法學雜誌》，第291期，頁13-27。

——（2018），〈論促參案件之退場機制—以主辦機關因政策變更不簽約為中

心〉，《財稅研究》，第 47 卷第 3 期，頁 1-38。

廖欽福（2016），〈當走在鋼索的「居住正義」遇到海市蜃樓的「社會住宅」〉，《月旦法學教室》，第 160 期，頁 47-63。

劉宗德（2005），〈直轄市負擔全民健康保險暨勞工保險補助款之計算基準及其相關法律問題〉，《台灣本土法學雜誌》，77 期，頁 78-104。

蔡茂寅（1998），〈淺論 BOT 幾個相關的公法問題〉，《萬國法律》，102 期，頁 16-19。

蔡淑瑩、林江承（2021），〈高齡者住宅發展之初探〉，《社區發展季刊》，176 期，頁 40-50。

蔡璧竹（2021），〈長期照顧服務法〉110 年修法評析〉，《社區發展季刊》，176 期，頁 351-361。

黎德星（2003），〈國家與市場？去商品化與住宅政策〉，《2003 年中華民國住宅學會第十二屆年會論文集》，頁 326-336。

謝佩倫、王詩涵、陳靜敏、和氣純子、葉千佳（2016）·〈「地域包括支援中心」在長期照護發展新動向—以日本東京八王子市為例〉，《護理雜誌》，63 卷 5 期，頁 108 - 114。

鍾秉政（2015），〈從老人福利法談我國老人保護相關法制〉，《長期照護雜誌》，19 卷 3 期，頁 225 - 235。

魏大暉（2021），〈高齡生存配偶就婚姻住宅法定居住權研議〉，《政大法學評論》，第 165 期，頁 1-75。

蘇玉峰（2021），〈我國住宅政策面對高齡化衝擊下之因應作為〉，《社區發展季刊》，176 期，頁 31-39。





#### 四、 研究計畫

中華民國專業者都市改革組織（2015），《鼓勵民間興辦社會住宅執行策略之研

究》。

內政部（2007），《促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告》。

內政部（2020），《促進民間興辦高齡友善出租住宅及社會住宅策略規劃」委託  
專業服務案研究報告》。

詹鎮榮（2011），《國家擔保責任之理論與實踐——以民間參與公共建設為中心  
(第2年)研究成果報告》。

#### 五、 學位論文

吳春靖（2005），《養老是好生意？-從長庚養生文化村看臺灣的老人住宅政  
策》，國立台灣大學城鄉研究所碩士論文。

張育瑞（2012），《民間參與高齡者住宅設施政策及法令之研究》，國立政治大學  
法學院碩士在職專班碩士論文。

陳冠璋（2016），《憲法上居住權之建構與實現——以司法審查為核心》，國立臺  
灣大學法律學研究所學位論文。

蔡璧竹（2017），《長期照顧服務提供體系暨支付制度之研究--以日本介護保險  
制度之變革為比較對象》，國立政治大學法律學系碩士論文。

#### 貳、 日文文獻

## 一、書籍

日本住宅総合センター（2001），《高齢者向け賃貸住宅における生活支援施設と福祉サービス》，日本住宅総合センター。



井上由起子（等著）（2013），《サービス付き高齢者向け住宅の意義と展望》，大成出版社。

辻村みよ子（2012），《憲法》，四版，日本評論社。

菊池馨実（編）（2021），《ブリッジブック社会保障法》，信山社，第3版。

板垣勝彦（2017），《住宅市場と行政法：耐震偽装、まちづくり、住宅セーフティネットと法》，第一法規株式会社。

## 二、書之篇章

三浦研、落合明美（2015），〈サービス付き高齢者向け住宅と生活支援サービス〉，收於：国立社会保障・人口問題研究所（編），《地域包括ケアシステム：「住み慣れた地域で老いる」社会をめざして》，頁163-190，東京：慶應義塾大学出版会。

吉田修平（2015），〈高齢者の住宅問題：終身借家権、サービス付き高齢者住宅〉，收於：東京弁護士会弁護士研修センター運営委員会（編），《高齢者をめぐる法律問題》，頁96-153，ぎょうせい。

依田晶男（2008），〈高齢化社会と住宅政策〉，收於：岩村正彦（編），《高齢化社会と法》，頁197-230，有斐閣。

### 三、期刊論文



井上由起子（2012），〈良質なサービス付き高齢者向け住宅の適正な整備に向けた課題〉，《社会保障研究》，47卷4号，頁346-356。

——（2014），〈地域包括ケアシステムにおけるサービス付き高齢者向け住宅の課題——サービスの質を中心に——〉，《季刊・社会保障研究》，50卷3号，頁283-294。

永田志津子（2015），〈サービス付き高齢者向け住宅における主体的生活展開の可能性～生活支援サービス提供と地域交流の取り組み状況から～〉，《札幌大学社会学部論集》，3号，頁95-118。

河口洋行、油井雄二（2011），〈介護保険と高齢者住宅〉，《一橋経済学》，4卷1号，頁59-77。

関川芳孝（2005），〈高齢者に対する居住保障について〉，《法律時報》，77卷5号，頁32-37。

絹川麻理（2016），〈サービス付き高齢者向け住宅におけるサービスの実態と課題〉，《都市住宅学》，2016卷93号，頁43-47。

佐藤栄治、井上由起子、生田京子（2011），〈サービス付き高齢者向け住宅の整備方針確立に向けた基礎的研究〉，《日本建築学会計画系論文集》，76卷667号，頁1527-1535。

山口心平（2016），〈サ高住におけるサブリース契約の終了とその法的課題〉，《都市住宅學》，93号，頁74-78。

芝田文男（2017），〈格差と住宅政策：困窮者及び要介護高齢者について〉，《產大法學》，50卷1/2号，頁47-65。

小川正光、武田真由子（2014），〈サービス付き高齢者向け住宅における住宅の概要とサービス内容の検討—愛知県内のサービス付き高齢者向け住宅について—〉，《研究紀要(愛知教育大学家政教育講座)》，43期，頁35。

川越雅弘・三浦研（2008），〈我が国の高齢者住宅とケア政策〉，《海外社会保障研究》，164号，頁4-16。

谷山拓也（2009），〈住宅政策からみた高齢者居住支援〉，《保健医療科学》，58卷2号，頁79-83。

丹昇允、高山知拡（2013），〈サービス付き高齢者向け住宅への補助政策の経済分〉，《住宅土地経済》，88号，頁20-27。

中川雅之（2016），〈サービス付高齢者向け住宅等高齢者住宅政策の評価〉，《都市住宅学》，93号，頁22-26。

福井秀夫（2016），〈高齢者住宅政策の論拠とサービス付き高齢者向け住宅の位置付け—市場の失敗と福祉の観点から〉，《都市住宅学》，93号，頁9-14。

福村幸代（2006），〈【特集2】第164回国会主要成立法律(3)住生活基本法〉，《ジュリスト》，No.1320，頁127-133。

福島豪（2017），〈高齢者・障害者の地域生活支援〉，《法律時報》，89卷4号，頁1-13。

矢田尚子（2013），〈サービス付き高齢者向け住宅における居住の保障と法的課題——高齢者専用賃貸住宅等における契約書等に関する実態調査結果を手がかりとして〉，《日本私法学会私法》，75号，頁229-236。

——（2016），〈有料老人ホームとサ高住の違い(2)〉，《国民生活センター》，2016年1月号，頁14-15。

—— (2016), 〈有料老人ホームとサ高住の違い(3)〉, 《国民生活センター》, 2016年2月号, 頁 14-15。

—— (2016), 〈契約書の見方 (1) -入居契約書 (1)〉, 《国民生活センター》, 2016年3月号, 頁 14-15。

—— (2016), 〈契約書の見方 (2) -入居契約書 (2)〉, 《国民生活センター》, 2016年4月号, 頁 14-15。

—— (2016), 〈契約書の見方 (3) -生活支援サービス契約書-〉, 《国民生活センター》, 2016年5月号, 頁 15-16。

—— (2018), 〈高齢者の居住をめぐる現代的課題〉, 《ジュリスト》, No.1515, 頁 61-67

油井雄二 (2010), 〈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号, 頁 267-298。

亀本和彦 (2004), 〈高齢者と居住問題〉, 《レファレンス》, 平成16年9月号, 頁 9-29。

佐藤雅俊 (2000), 〈住宅の品質確保促進法の概要〉, 《木材保存》, Vol.26-2, 頁 95-100。

権奇法 (2018), 〈住宅セーフティネット法の改正（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の一部を改正する法律（平成29年法律第24号））〉, 《自治総研》, 44卷472号, 頁 16-42。

北村喜宣 (2015), 〈【新法解説】空家等対策の推進に関する特別措置法〉, 《法教室》, No.419, 頁 55-64。