

2018年 11月 5日

第1回社会福祉住居施設及び生活保護受給者の日常生活支援の在り方に関する検討会

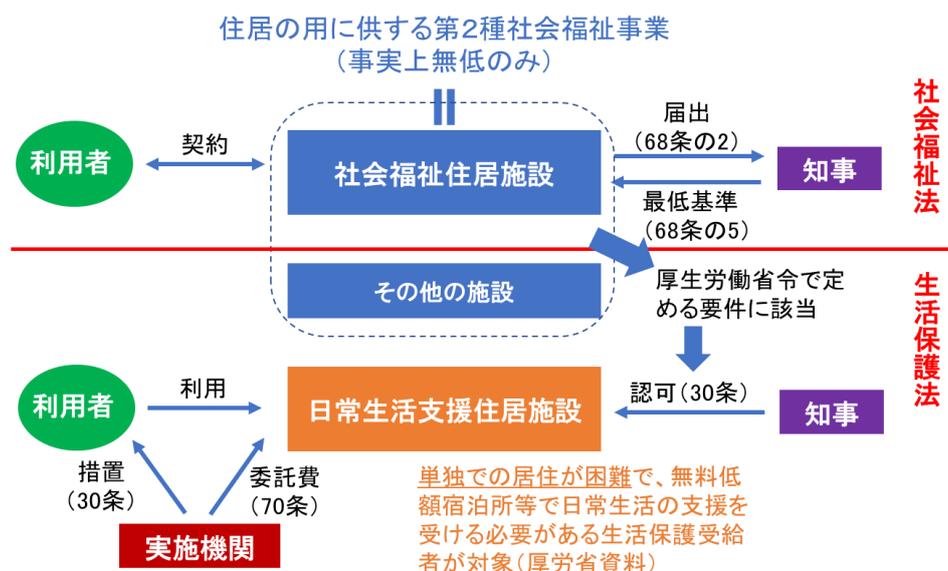
社会福祉法及び生活保護法改正の施行に向けた課題 －改正の趣旨を生かすために－

山田壮志郎（日本福祉大学）

平成30年6月8日、貧困ビジネス対策と単独での居住が困難な方への日常生活支援を目的に、社会福祉法及び生活保護法が改正された。

社会福祉法の改正では、「住居の用に供するための施設」を設置して第2種社会福祉事業を開始した時は、都道府県知事に届け出ることが義務付けられ、これを「社会福祉住居施設」と呼ぶこととなった（68条の2）。本規定は、他法に規定がある事業は除外される（74条）ため、第2種社会福祉事業のうち「住居の用に供するための施設」に該当するのは、事実上無料低額宿泊所（以下、無低）のみである。つまり、無低を開設する場合は社会福祉住居施設として都道府県知事に届け出ることが義務付けられたことを意味する。

また、都道府県知事は、社会福祉住居施設の規模や構造、サービス提供方法等について条例で基準を定めること、社会福祉住居施設の設置者は、この基準を遵守しなければならないこととなった（68条の5）。つまり、これまで「ガイドライン」にとどまっていた無低の設置基準が法的拘束力をもつ最低基準になったことを意味する。



一方、生活保護法の改正では、居宅での生活扶助が困難な場合などに入所する施設の一つとして、「日常生活支援住居施設」が新たに明記された（30条）。日常生活支援住居施設とは、無低その他の施設であって、被保護者に対する日常生活上の支援の実施に必要なものとして厚生労働省令で定める要件に該当すると都道府県知事が認めたものを指す。法改正に関する厚生労働省の説明資料によれば、日常生活支援住居施設の対象者は「単独での居住が困難で、無低等で日常生活の支援を受ける必要がある生活保護受給者」である。

また、日常生活支援住居施設に対して委託事務費が支出されることとなった（第70条）。今般の法改正は、これまで繰り返し「貧困ビジネス」と指摘されてきた無低をめぐる諸問題を一定程度改善することが期待される。しかし、改正法の施行に向け、その趣旨を生かすために検討すべき点がいくつか残されている。

以下では、無低をめぐるこれまで指摘されてきた問題と、それらの問題点に改正法がどのように対応しうるかを整理した上で、改正の趣旨を生かすための今後の課題を検討する。

1. 長期にわたる入所

(1) これまで指摘されてきた問題

無低に対してこれまで指摘されてきた問題の一つに、入所期間が必要以上に長期に及んでいることがある。社会福祉法のコンメンタール『社会福祉法の解説』によれば、無料低額宿泊所とは、一時的な宿泊をさせる場所であるとされている。つまり、本来無低は、住居のない生活困窮者が一般住宅に移行するまでの間、一時的に居住する施設として想定されている。しかし、実際には入所が長期化し、2015年に厚生労働省が実施した無低の実態調査では、入所期間が4年以上の入所者が全体の3分の1を占めている。

入所が長期化する要因の一つとしてしばしば指摘されることは、単独での居宅生活が困難な人が少なくないということである。介護が必要な状態であったり、障害をもつなど様々な理由から一般住宅での生活が困難な人がおり、かつ、そうした人たちの受け皿となる社会資源が不足しているために無低での入所期間が長期化しているということである。

(2) 改正法による対応と施行に向けた課題

今般の法改正では、日常生活支援住居施設が新たに整備された。同施設は、上記のような「単独での居住が困難な人」が入所することを想定しており、都道府県知事が認可すれば、これが受け皿となることが期待される。

であるならば、日常生活支援住居施設に該当しない社会福祉住居施設に長期にわたり入所させる必要はなく、「一時的な宿泊場所としての無低」という本来期待されていた機能を取り戻すことが可能となる。したがって、改正法施行後の社会福祉住居施設は、一時的な居住場所としての本来の役割を回復させ、一般住宅への移行を進めていくことが必要である。具体

的には、社会福祉住居施設の最低基準の中で入所期間ないし契約期間を限定するべきである。「一時的」の範囲は必ずしも明確ではないが、生活困窮者自立支援法において一時的な居住場所を提供するための施設として規定されている一時生活支援事業の例に倣えば、「原則 3 か月以内、最大 6 か月」が一つの目安となるだろう。

なお、「単独での居住が困難な人」が入所する日常生活支援住居施設であっても、“終の棲家”として長期的に入所するのが適当であるとは限らない。生活保護法第 30 条は、居宅保護を原則としたうえで、①これによることができないとき、②これによつては保護の目的を達しがたいとき、③被保護者が希望したときに、日常生活支援住居施設も含めた施設での保護を行うことができるとしている。したがって、「居宅保護の原則と例外としての施設保護」という法の理念を実質化するためには、半年ないし 1 年程度のクールで、居宅保護の困難性と本人の希望をモニタリングするなどの措置を講じて、条件が整うならば居宅生活に移行できるよう支援していく取り組みを進めていくことが求められる。

そもそも今日の社会福祉は、認知症高齢者も重度障害者も、できるだけ地域での生活が続けられるよう支援体制を整える地域包括ケアを推進している。単独での居住に困難があるならば、それを克服できるよう様々なサービスを利用して、できるだけ一般住宅での生活に移行できるように支援することが、日常生活支援住居施設にも求められる。

なお、今般の法改正により、単独での居住が困難な人を対象とした日常生活支援住居施設が制度化されたが、既存の無低がこれにシフトすることを前提とするならば、医療や介護の専門サービスを提供するには限界がある。専門的なサービスを必要とする人の受け皿を整備していくことは引き続き検討すべき課題といえる。

2. サービス内容に見合わない高額な利用料

(1) これまで指摘されてきた問題

無低の一部が「貧困ビジネス」ではないかと指摘される理由の最も大きなものは、その利用料がサービス内容に見合わない高額なものになっており、「無料」でも「低額」でもないという点である。

社会福祉法第 2 条 3 項 8 号が、無料低額宿泊所を「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」としていることから分かるように、無低の要件は施設利用料金が低額であることである。しかし、狭い居室であるにもかかわらず住宅扶助基準上限額と同額の家賃が徴収されたり、粗末な食事であるにもかかわらず高額な食費が徴収されたり、不透明な名目の利用料金が徴収されたりする場合があることから、「貧困ビジネス」と指摘されることがあった。

これらの問題に対しては、現行制度でも一定の対応がなされている。例えば、居室面積に関しては、厚労省が定めるガイドラインにおいて、原則個室で居室面積は $7.43 \text{ m}^2 = 4 \text{ 畳半}$

相当以上（地域の事情により、1人当たり 4.95 m²=3 畳相当以上を確保した相部屋も可）とされている。また、住宅扶助の算定に関しても、床面積が 15 m²以下の場合には住宅扶助を減額することとし、狭い面積で高額な家賃を徴収できないようにしている。

しかし、ガイドラインの規定にかかわらず、相部屋や狭小な面積の施設もあつたり、名目上は個室としながらもベニヤ板で区切っただけの部屋もあるなど、ガイドラインが形骸化しているケースがあることも指摘されている。

また、住宅扶助の減額措置に関しても、台所、浴室、トイレのいずれも整備（共用可）されている場合は、居室面積に 8.5 m²を加算することとされているため、居室自体の床面積が 15 m²以下でも住宅扶助の減額措置が適用されていないケースが多い。

(2) 改正法による対応と施行に向けた課題

今般の法改正では、現在はガイドラインとして定められている設備基準が法的拘束力を持つ最低基準となった。これにより、サービス水準の低い施設が淘汰されることが期待される。

最低基準の策定にあたっては、現行ガイドラインの水準を維持するだけでなく、それが形骸化しないように水準を現行よりも引き上げることが求められる。具体的には、相部屋やベニヤ板で区切った簡易個室は認めないことなどである。

また、住宅扶助の減額措置も徹底する必要がある。特に、8.5 m²の加算措置があるため、居室面積が 6.5 m²以上あれば減額措置が適用されないこととなっているが、「4 畳半、共同トイレ、共同風呂、共同台所」で住宅扶助基準の上限額と同額の家賃を徴収する民間賃貸住宅は市場では稀であり、そのような施設に満額の住宅扶助を支給することは生活保護費の使い方として不適切である。そのため、改正法の施行に向け、**「8.5 m²加算」をなくすか、これを残したとしても、一定の減額措置が適用できるよう実施要領を見直す**べきである。

加えて、「8.5 m²加算」の妥当性そのものについても検証すべきである。**一人当たりの共用部分面積＝（施設全体の面積－居室面積）÷定員が 8.5 m²以上である施設がどれくらいあるのか、実態把握をする**必要がある。

3. ケア費用の補填

(1) これまで指摘されてきた問題

前述した、サービス内容に見合わない高額な利用料や不透明な費用徴収が行われる背景には、ケア費用が補填されないこともあると指摘されてきた。つまり、何らかの課題を抱えた入所者に一定のサービスを提供しようとした場合、その人件費やケアのための費用が必要となるが、その費用が制度的に補填されないため、生活扶助から利用料として徴収したり、時には、実態以上の家賃を設定し、住宅扶助との差額によってこれを賄っている場合があることも指摘されてきた。

(2) 改正法による対応と施行に向けた課題

今般の改正法では、単独での居住が困難な人に何らかのケアを提供する無低が「日常生活支援住居施設」として認可された場合、委託費が支出されることとなった。これにより、入所者の生活扶助や住宅扶助からケア費用を徴収する必要がなくなる。

この趣旨を生かすためには、日常生活支援住居施設に該当しない無低（社会福祉住居施設）の最低基準において、ケアの費用を徴収しないことを明記するべきである。

一方、日常生活支援住居施設が対象とする「単独での居住が困難な人」とはどのような人なのかを具体的に見定める必要もある。なぜなら、日常生活支援住居施設への委託費は、この「居宅生活困難性」を克服するためのケアへの対価であるからである。これまで、無低入所者には「介護が必要な人や障害を持つ人が少なくない」ことが指摘されてきたが、2015年に厚生労働省が実施した無低の実態調査によれば、介護保険サービスを利用している人は全体の2.5%、障害福祉サービスを利用している人は2.0%ときわめて少数である。

無低の入所者が、居宅生活への移行に向けてどのような課題を抱えているのか、それを克服するために日常生活支援住居施設が提供すべきサービスは何かを明確にすることが、日常生活支援住居施設の認定基準を定めたり、委託費の基準額を算出したりするための前提となると思われる。なお、入所者に対するケアは、日常生活支援住居施設だけで完結させる必要はなく、福祉事務所のケースワーカー、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関、住宅セーフティネット法に基づく居住支援法人による支援につなげていくことも視野に入れる必要がある。

以上