

2018年12月17日

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あり方に関する検討会（第2回）

無料低額宿泊事業の範囲及び居室面積基準について

山田壮志郎（日本福祉大学）

「無料低額宿泊所は一時的な居住場所」という解釈を変更することは慎重にすべき

- 事務局資料1によれば、無料低額宿泊事業の範囲について、「入居期間が中長期にわたることを理由として事業の対象外とはならないよう入居期間の制限等はしないこととしてはどうか」と提案されている（2頁）。
- 社会福祉法のコンメンタール『社会福祉法の解説』では、無料低額宿泊所は「一時的な宿泊をさせる場所であって、その宿泊料金が無料又は相当低額なことが要件であると考えられる」（96頁）と解説されている。この解釈は、社会福祉事業法のコンメンタール『社会福祉事業法の解説』においても同様に説明されていた。つまり、「無料低額宿泊所は一時的な居住場所」という解釈は、社会福祉事業法制定以来70年にわたって維持されてきた“定説”であり、それを変更するには慎重な検討が必要と考え、以下で私見を述べる。

一時的な宿泊場所でないのであれば居住水準の大幅な引き上げが必要

- 無料低額宿泊所（の一部）が時に「貧困ビジネス」と指摘される要因の一つは、居室の狭さにある。現行の無料低額宿泊所のガイドラインは、①原則個室、②居室面積7.43㎡（4畳半相当）以上、③地域の事情により困難な場合は1人当たり4.95㎡（3畳相当）以上確保するとされている。しかし、事務局資料2によれば、居室面積が7.43㎡未満の無料低額宿泊所は約6900室と全体のおよそ4割に上る（3頁）。
- そもそも7.43㎡の居室面積という基準も十分とはいえず、住生活基本計画が定める単身者の最低居住面積水準（25㎡）には程遠い。このような水準の住環境が許容されるのは、無料低額宿泊所が、一般住宅に移行するまでの間の緊急一時的な居住場所であるためであろう。逆に、中長期的な入居を想定するのであれば、人として住まうに値する一定の居住環境か、中長期的な入居に相応しい支援の質を担保することが必要になる。
- しかし、事務局資料の提案では、居室面積は現行ガイドラインのままとしつつ（資料2：3頁）、入居期間に制限は設けないこととしている（資料1：2頁）。

中長期的な入居が想定されるのは日常生活支援住居施設

- もっとも、現在の無料低額宿泊所は、一時的な居住場所であるとしつつも、実態としては長期にわたり入居している例が少なくない。この背景には、無料低額宿泊所入所者の中には、様々な支援が必要で単独居住が困難な人が少なくないことが指摘されている。
- 今般の法改正で創設された日常生活支援住居施設は、こうした単独居住が困難な人が中長期的に入居する場として想定されている。つまり、無料低額宿泊所の要件から居住の一

時性を除外することは、「中長期的なケアが必要な人は、質が担保された優良な宿泊所で受け入れる」という法改正の趣旨に反することになるのではなかろうか。

- 法改正の趣旨を生かすならば、社会福祉住居施設は従来の解釈に基づいて一時的な居住場所としつつ、日常生活支援住居施設については一時性の要件を除外するという制度設計とすることが適当であると考ええる。

狭い居室に住宅扶助基準上限額の生活保護費を支出することは妥当か

- なお、上記の通り、従来のコンメンタールで示されてきた無料低額宿泊所の要件は、居住が一時的であることとともに、宿泊料金が無料又は相当低額であることとされている。しかし、無料低額宿泊所の中には居室面積が狭小であるにもかかわらず、徴収される家賃が高額であるものと指摘され、この点も「貧困ビジネス」と指摘される要因の一つであった。住宅扶助基準の改定について議論した 2014 年当時の社会保障審議会生活保護基準部会でも、無料低額宿泊所の「狭小面積・高額家賃」問題が取り上げられた。
- どの程度の家賃であれば「低額」に該当するのかについて、平成 27 年に改正される以前のガイドラインは、「近隣同種の住宅に比べて低額であること」としていた。しかし、平成 27 年の改正ガイドラインにおいて、「近隣同種の住宅に比べて低額であるか、又は 1 か月当たりの料金を住宅扶助で賄うことができる宿泊所」と追記された。これによって、例えば、4 畳半・共同風呂・共同トイレ・共同台所で家賃が住宅扶助上限額と同額でも「低額」の範囲に含まれることになった。しかし、一般の住宅市場の動向に鑑みれば、これが「近隣同種の住宅に比べて低額」とは言い難い。
- 無料低額宿泊所の要件の一つである料金の低額性を担保するためには、改正前のガイドラインのように、「近隣同種の住宅に比べて低額であること」を低額性の判断基準とすべきであると考えるが、今回の事務局資料によれば、低額性の基準を引き続き「住宅扶助基準以下であること」に求めている（資料 1：3 頁）。しかも「近隣同種の住宅に比べて低額」であることを削除するようにも見え、社会保障審議会生活保護基準部会の論点でもあった「狭小面積・高額家賃」問題の解消をさらに遠ざけることが危惧される。

以上のように、①現行ガイドラインの居室面積水準を据え置いたまま、②社会福祉住居施設の入所期間を中長期的なものとし、③家賃の低額性の判断基準に住宅扶助基準上限額を含めたままとすることは、劣悪な住環境の無料低額宿泊所への長期入所と満額の住宅扶助費の支出を追認するという意味で「貧困ビジネス対策」とはならず、また、日常生活支援住居施設の役割を不明確にするという意味で「単独での居住が困難な方への生活支援」を曖昧にすると思われる。むしろ逆に、①現行ガイドラインの居室面積水準を引き上げ、②社会福祉住居施設の一時的な居住場所としての性格を明確化し、③家賃の低額性の判断基準から住宅扶助基準上限額を外すことこそが、「貧困ビジネス対策と、単独での居住が困難な方への生活支援」という今般の法改正の趣旨に適うものと考ええる。

以上