

2019年1月21日

第3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

## 社会福祉住居施設の最低基準のあり方について

山田壮志郎（日本福祉大学）

### 1. 無料低額宿泊所とは

- 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（社会福祉法第2条第3項第8号）
  - 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（社会福祉法令研究会『社会福祉法の解説』）
- ⇒無料低額宿泊所の要件：①居住の一時性、②料金の低廉性

### 2. 指摘されてきた課題とその背景

- ①居住の一時性が要件であるにもかかわらず、入所が長期化
  - 背景：単独での居住が困難な人の受け皿がないためやむを得ず長期化
  - ⇒改正法：日常生活支援住居施設が整備されたことで受け皿となりうる
- ②料金の低廉性が要件であるにもかかわらず、内容に見合わない利用料
  - 1)生活扶助及び住宅扶助の一部から、（時に不透明な名目の）利用料を徴収
    - 背景：ケアへの対価が補填されないため、生活扶助等から徴収せざるを得ない
  - 2)面積が狭小であるにもかかわらず、住宅扶助上限額を支給
    - 背景：ア)ガイドラインで面積基準が定められているが法的拘束力がない
    - イ)狭小住宅への住宅扶助の減額措置が徹底されていない

### 3. 日常生活支援住居施設を整備したことの意味

- 単独居住が困難な人の中長期的な受け皿として機能＝上記①に対応
  - ケアへの対価を委託費として支出＝上記②-1)に対応
- 日常生活支援住居施設が法制化されたことによって、無料低額宿泊所の2つの要件（居住の一時性、料金の低廉性）が形骸化せざるを得なかった背景に対応することが可能＝日常生活支援住居施設として認可されない社会福祉住居施設（無料低額宿泊所）については、2つの要件を実質化できるように最低基準を整備すべき

### 4. 社会福祉住居施設の最低基準のあり方

- ①居住の一時性をめぐって
  - ・現在の無料低額宿泊所のガイドラインには居住の一時性を担保するための定めはないが、今後策定される社会福祉住居施設の最低基準においては、入所期間ないし契約期間を一時的なものにすべきことを明記すべきではないか。
  - ・「一時的」の定義は必ずしも明確ではないが、生活困窮者自立支援法に基づき一時的な居住場所を提供する事業として制度化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」が一つの目安になると思われる。

- ・なお、居住の一時性を追求するあまりに、現在の無料低額宿泊所の入所者が行き場を失うことがあってはならないことは言うまでもなく、改正法施行時点において、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入所している人については、一定の経過措置期間を設けるなどして、適切な居住場所が確保できるようにすることも必要である。

## ②料金の低廉性をめぐって－居住費－

- ・無料低額宿泊所に対して「内容に見合わない利用料が徴収されている」との批判が向けられる際の焦点の一つは居住費にある。つまり、居室面積が狭小であるにもかかわらず、住宅扶助上限額が支給されることに対する批判である。
- ・居室面積に関しては、第 2 回検討会にて、現行ガイドラインを踏襲して原則 7.43 m<sup>2</sup> 以上、地域の事情により 4.95 m<sup>2</sup> 以上とする方向性が事務局より示された。同時に、相部屋（多人数居室）や簡易個室については一定の経過措置期間を設けつつ、禁止する方向が示された。
- ・本来は、7.43 m<sup>2</sup> でも 4.95 m<sup>2</sup> でも十分な居住水準とはいえないものの、問題の本質は、狭い居室に長期にわたって入所し、かつ、住宅扶助上限額が支出されている点にある。
- ・住宅扶助については、平成 27 年度より狭小な住宅に対する住宅扶助の減額措置が制度化されているが、無料低額宿泊所は適用除外とされている場合が多いと考えられるため、その徹底についての議論を深める必要がある（第 5 回で検討予定）。
- ・その上で、今回の検討会で議論される最低基準の文脈で言えば、居室使用料に関する基準において、無料低額宿泊所の「低額性」の基準を「近隣の同種の住宅に比べて、低額な金額であること」とすべきと考える。
- ・現行ガイドラインは、居室使用料は「無料又は低額であること」とした上で、「低額」の基準を「近隣の同種の住宅に比べて低額であるか、又は 1 か月当たりの料金が…生活保護の住宅扶助の特別基準以内の額であること」とされている。下線部分は、平成 27 年のガイドライン改定で追加されたものであり、従前は「近隣同種の住宅より低額であること」のみが「低額」の基準だった。
- ・改定後の基準によれば、例えば、4 畳半（地域の事情により 3 畳）・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あったとしても、「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。
- ・料金の低廉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」のみを低額性の基準とすべきであると考ええる。

## ③料金の低廉性をめぐって－その他のサービス費－

- ・現在の無料低額宿泊所では、入所者に対する様々なケアの対価が利用料として生活扶助（あるいは住宅扶助の一部）から徴収されることが少なくない。その背景には、上記の通り、ケアの対価が制度的に補填されてこなかったことがあるが、日常生活支援

住居施設が制度化されたことによって、ケアを必要とする人へのケアの対価は別途委託費として支出されることになった。

- であれば、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入所する人の生活扶助費や住宅扶助費からケアの対価を徴収する必要はなく、最低基準の中で、ケアの費用は徴収すべきでないことを明記すべきであると考ええる。
- その上で、日常生活支援住居施設で提供されるケアの内容やそれに対する委託費の基準については、本検討会の後半の議論の中で十分に検討すべきである。
- なお、社会福祉法第 2 条第 3 項第 8 号に定める第 2 種社会福祉事業としての無料低額宿泊所は「生活に関する何らかの扶助」を提供することを想定していない。社会福祉法を改正しないまま、費用を徴収して生活サービスを提供することを容認するのであれば、当該施設が第 1 種社会福祉事業に該当するのか第 2 種社会福祉事業とするのかについての整理が必要になると考えられる（別紙参照）。

以上

う。このことが、本書で取り上げるいくつかの研究に共通する分析の視座である。

#### (4) 概念規定

最後に、本書が研究対象とする無料低額宿泊所の概念規定について付言しておきたい。本書では、無料低額宿泊所を、社会福祉法が規定する「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」（第2種社会福祉事業）と捉える。

既に述べたように、無料低額宿泊所としての届出はしていないが、それに類似する無届施設も数多く存在している。ただし、無届施設も届出施設も、その果たしている役割や機能、抱えている課題はほぼ共通している。少なくとも本書の問題意識からすると、届出の有無はそれほど重要ではない。しかしながら、無届施設は明確に定義しにくく、そのため研究上の分析対象とするには困難が伴う。したがって、本書では、無料低額宿泊所（届出施設）を主な分析対象とする。ただし、問題意識としては無届施設も含んでおり、また部分的には無届施設も分析対象としている。

無料低額宿泊所の概念規定にとってより重要なのは、無料低額宿泊所は第1種社会福祉事業か第2種社会福祉事業かという点である。繰り返しになるが、社会福祉法第2条第3項第8号に規定する無料低額宿泊所とは、「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」であり、第2種社会福祉事業である。一方、同法第2条第2項第1号は「生活保護法に規定する救護施設、更生施設その他生計困難者を無料又は低額な料金で入所させて生活の扶助を行うことを目的とする施設を経営する事業及び生計困難者に対して助葬を行う事業」（傍点筆者）を、第1種社会福祉事業として規定している。

第1種社会福祉事業としての宿泊所（1種宿泊所）と第2種社会福祉事業としての宿泊所（2種宿泊所）の法律上の違いは、1種宿泊所の目的が「生活の扶助を行うこと」とされているのに対して、2種宿泊所は「宿泊所その他の施設を利用させる事業」としている点である。社会福祉法のコンメンタールである『社会福祉法の解説』には、1種宿泊所が目的とする「生活の扶助」とは何

かについて、次のように記述されている。「『生活の扶助』とは、生活保護法に規定する生活扶助とはその範囲を異にする。すなわち、生活保護法的生活扶助は、『衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの』及び『移送』の範囲内において行われることになっている（生保第12条）が、ここにいう『生活の扶助』は、これよりも範囲が広く、生活に関するすべての扶助を含みうるものである」（社会福祉法令研究会2001:70）。これに対して、2種宿泊所については、「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」（同:96）と記述されている。すなわち、1種宿泊所と2種宿泊所の違いは、一時的な宿泊場所を無料又は低額な料金で提供するだけのもの（2種宿泊所）か、生活に関する何らかの扶助を行うもの（1種宿泊所）か、という点にあると考えられる。

厚生労働省によると、全国の無料低額宿泊所のうち週3回以上の入浴を確保している施設が全体の約99%、食事の提供を行っている施設が約85%、自立支援のための職員を配置している施設が約86%、自立に関する支援計画を作成している施設が約51%、居宅生活移行支援を実施している施設が約58%となっている（厚生労働省2011）。つまり、現在運営されている無料低額宿泊所の大半は、単に一時的な宿泊場所を提供するだけでなく、「生活に関する何らかの扶助」を行っている判断できる。したがって、無料低額宿泊所の多くは、第2種社会福祉事業として届け出されているものの、その内容は事実上第1種社会福祉事業に相当するものであると考えるのが妥当である。なお、現在運営されている無料低額宿泊所が事実上第1種社会福祉事業に該当するという点については、日本弁護士連合会も同様の見解を示している（日本弁護士連合会2010）。

しかしながら、現実には、無料低額宿泊所は第2種社会福祉事業として届け出られ、運営されている。筆者は、現存の無料低額宿泊所は、法解釈上は第1種社会福祉事業に該当すると考えるが、現実には第2種社会福祉事業として運営されていることから、本書では第2種社会福祉事業として無料低額宿泊所を規定する。

#### 無料低額宿泊所の研究 ——貧困ビジネスから社会福祉事業へ

2016年2月25日 初版第1刷発行

著者 山田 杜志郎  
 発行者 石井 昭男  
 発行所 株式会社 明石書店