

2019年3月11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4回）

社会福祉住居施設の最低基準に関する意見

山田壮志郎（日本福祉大学）

1. 居室の面積基準にかかる経過措置について

- 事務局資料によると、新しい最低基準における居室面積水準について、原則 7.43 m²とする現行ガイドラインを踏襲するとしているが、「平成 27 年のガイドライン改定以前から無料低額宿泊事業を実施していた施設であって、居室面積が 4.95 m²に満たない居室については、一定の条件を付した上で使用を認める経過措置を設けてはどうか」とも示している。その条件として、入居者の了解を得ることや、共用スペースを確保することなどが挙げられているが、その一つに「床面積が 3.3 m²以上であること」も含まれている。
- これにより、2015 年以前から開設している無料低額宿泊所については、条件を満たせば 3.3 m²の居室も認められることになる。しかし、2015 年のガイドライン改定は、貧困ビジネス対策の観点から、1 人当たり 3.3 m²の居住面積を確保すればよいとしてきた従前のガイドラインを改善し、7.43 m²の居室を原則としたものであった。それを 2015 年以前の水準に戻すということは、貧困ビジネス対策を進めるところか、明らかに後退させるものであり、社会福祉法改正の趣旨に反している。【本資料末尾の図を参照】
- なお、2015 年に改定されたガイドラインでは、既存の（=2015 年以前から開設している）無料低額宿泊所のうち、原則 7.43 m²という基準に満たない施設は、段階的、計画的に基準を満たすように整備することとされていた。これに基づき、基準を満たさない施設は、基準を満たすよう居室を改善してきたはずである。実際、4.95 m²未満の個室を有する施設数は、2015 年 6 月時点の厚生労働省調査では全国 44 施設だったのが、2018 年 7 月（速報値）には 37 施設にわずかながらも減少している。最低基準によって 2015 年ガイドライン改定以前の水準に戻すことは、こうした無料低額宿泊所の努力を無視するものである。
- さらに、事務局資料案では、基準に満たない施設を使用する条件として、「（将来の改築、移転）改善計画を策定・提出すること」を示しているものの、「軽微な改修で改善が可能な場合には、年限を区切って改善を求める」ともされている。つまり、軽微な改修での改善が可能でない場合には、年限を区切らず、いわば永久に 3.3 m²水準の居室が使われ続けることを意味する。
- このように、事務局資料による居室面積基準案は、2015 年以前から開設している無料低額宿泊所に関して、現行ガイドライン改定以前の居室水準でも良いとするものであって、規制を緩めることを意味する。なお、事務局資料によれば、2018 年 7 月時点の全国の無料低額宿泊所数（速報値）は 568 か所である。一方、2015 年 6 月時点の無料低額宿泊所数は 537 か所だった。単純計算すれば、現存する無料低額宿泊所の 94.5%は 2015 年

以前から開設されている。つまり、今回の事務局資料で示された居室面積の最低基準案は、90%以上の無料低額宿泊所にとって、規制を緩和するものである。規制強化を図った改正法の趣旨を180度転換する省令を定めることは容認されないと考える。

- また、後述する多人数居室や簡易個室の解消に関しては、5年間という期限を区切った経過措置が設けられる提案になっているのに対して、狭小面積の解消については期限が設けられていない。この理由として、事務局資料は、居室面積の改善は大規模改修が必要となることを挙げている。仮にそうであるならば、基準面積に満たない居室に関しては住宅扶助を大きく減額すべきである。つまり、「改修が大変なのであれば、狭いのは仕方ないから家賃を下げる」というシンプルな対応である。2015年のガイドラインに基づき、7.43㎡以上の居室を目指して改善を図ってきた無料低額宿泊所からみれば、半分以下の3.3㎡の居室のままでも満額の住宅扶助が支給されることへの不公平感は拭えない。
- また、多人数居室と簡易個室の解消に関して事務局資料が提案する「福祉事務所における生活保護受給者への新規入所の紹介等は原則として行わない」「既入居者については、アパート等の居宅への移行や、個室への転所等を推進する」という取り扱いを、狭小面積居室にも適用すべきである。さらに、多人数居室・簡易個室と同様に、経過措置に関して時間的な期限を定めるべきである。

2. 多人数居室・簡易個室にかかる経過措置について

- 事務局資料では、多人数居室・簡易個室の解消に向けた経過措置期間を2025年3月末までとしているが、率直に言って長すぎる印象を受ける。多人数居室・簡易個室の解消は社会的注目も高く、今回の法改正の趣旨である「貧困ビジネス対策」の象徴的な意味もあるため、この先6年間も多人数居室・簡易個室が存続し続けることは、改正法を骨抜きにするものであるとの批判を受けかねない。
- 施行後5年の経過措置期間を設ける理由について、事務局資料では「必要な資源の確保、既入所者の転所等に要する期間等を勘案」するとしている。しかしながら、一時的な居住場所である無料低額宿泊所から、アパートなど次の居所に移行するまでの期間が5年も必要であるとは考えにくい。
- 例えば、生活困窮者に一時的な居住場所を提供することを目的に生活困窮者自立支援法に定められた一時生活支援事業の利用期間は、原則3か月、最大6か月で運用されている。また、2015年の無料低額宿泊所調査によれば、入所者の入所期間は、1年以内が34.8%、1年超～3年以内が26.5%と、3年以内の入所者が6割を占めている。さらに、後述するように、今回の事務局資料でも、一時的な施設としての位置づけを担保するため、契約期間を1年以内とすることが提案されている。これらのことから、移行に要するための期間が5年も必要であるとは考えにくい。特に、多人数居室・簡易個室という、今回の最低基準で解消を図ろうとしている居室からの移行は、通常よりも速いペースで、優先的に取り組むべきであると考え。加えて、最低基準の省令案は2019年度の早い段階で公表される見込みであることも踏まえると、経過措置期間は、長くても施行から1年以内にとどめるべきではないだろうか。

○なお、事務局資料では、多人数居室・簡易個室の解消に向けた経過措置期間中の取り扱いとして、当該施設への福祉事務所からの紹介は行わないことを提案している。このこと自体は必要な措置であると考えるが、無料低額宿泊所に入所するルートは、福祉事務所からの紹介だけとは限らない。したがって、「既に入所している人はともかく、新たな入所者は受け入れない」という考え方を徹底するためには、多人数居室・簡易個室については、経過措置期間中は多人数居室・簡易個室について、新たな契約を結ばないこととするべきである。

3. 無料低額宿泊所の利用期間について

- 事務局資料では、社会福祉住居施設の一時的な施設としての位置づけを明確にするため、利用契約の契約期間を1年以内とすることを提案している。入所の長期化が問題となる中、契約期間に制限を設けること自体は評価できるが、前述した生活困窮者自立支援法に基づく一時生活支援事業の運用例を参照するならば、本来は6か月程度まで短縮すべきであると考えられる。
- 懸念されるのは、省令で契約期間を1年以内と定めることによって、1年間の利用が一般化し、本来はもっと早期に次の居所に移行できる人までもが1年間利用し続ける事態を招くことである。こうした事態を回避するためには、利用契約において、利用者が契約を途中解除できるよう、最低基準で定めることが必要であると考えられる。なお、このような規定は、先行する各自治体の条例の中でも、下記のように設けられている。

【参考】各地の条例における利用者からの契約解除に関する規定の例

大阪府被保護者等に対する住居・生活サービス等提供事業の規制に関する条例

→被保護者等が住居等に関する契約を解除する場合について、予告をしたときは、一月以内で当該契約を解除することができる

埼玉県被保護者等住居・生活サービス提供事業の業務の適正化等に関する条例

→被保護者等が住居・生活サービス提供契約又は住居・生活サービス提供契約のうち生活サービスの提供に関する事項に係る契約の解除の申入れをしたときは、事業者は遅滞なく当該住居・生活サービス提供契約又は生活サービス提供契約を解除する

茨城県被保護者等に対する住居・生活サービス等提供事業の規制に関する条例

→被保護者等が住居等に関する契約を解除する場合について、予告をしたときは、1月以内で当該契約を解除することができること

さいたま市被保護者等住居・生活・金銭管理サービス提供事業の業務の適正化等に関する条例

→被保護者等が住居等サービスに関する契約を解除することについて予告をしたときは、1月以内で当該契約を解除することができる

4. 利用料に関する事項について

- これまでの検討会で発言してきたように、単独居住が困難な人を受け入れる日常生活支援住居施設とは異なり、社会福祉住居施設は一時的な居住場所を提供するに過ぎない施設であるから、利用者からサービスにかかる費用を徴収すべきではないと考えるが、事務局資料では「サービス費用の受領自体を禁止することは適当ではないのではないか」とされている。
- もっとも、日常生活支援住居施設に委託するサービスの内容は検討会後半の論点になるため、現段階では、社会福祉住居施設と日常生活支援住居施設とのサービス内容の違いを明確にすることは難しい面がある。しかしながら、改正法の趣旨からして、社会福祉住居施設と日常生活支援住居施設は明らかに役割が異なるため、費用を徴収して提供されるサービス内容が両施設で異なることは明確にしておくべきであると考えます。
- 事務局資料のうち、利用料に関する「最低基準の考え方」では、「六 入居者が選定するサービスの提供に要する費用」について、「ロ 日常生活支援住居施設として、生活扶助の委託を受ける場合は、委託費として支払われる金額を除く」とされているが、社会福祉住居施設と日常生活支援住居施設との違いを明確にするためには、日常生活支援住居施設の委託を受けない場合にも、日常生活支援住居施設に委託費として支払われるサービス費を徴収しないこととすべきである。
- 具体的には、以下のように修正すべきである。

(事務局資料の案)

- ロ 日常生活支援住居施設として、生活扶助の委託を受ける場合は、委託費として支払われる金額を除く

(修正案)

- ロ 日常生活支援住居施設に委託されるサービスに要する費目を除く

最低基準で無低の居室面積はどう変わるのか？

居室は、原則として、個室とし、一居室の面積は 7.43 平方メートル以上とすること。なお、地域の事情によりこれにより難しい場合は、居室の床面積が 1 人当たり 4.95 平方メートル以上確保すること。また、既存の無料低額宿泊所の居室について、上記床面積が確保されていない場合には、段階的、計画的に基準を満たすよう整備すること。

2015年 現行ガイドライン

- ① 原則個室
- ② 原則7.43㎡以上
- ③ 例外として相部屋可
- ④ ただし、1人当たり4.95㎡以上確保

2020年 最低基準(案)

- ① 原則個室
- ② 原則7.43㎡以上
- ③ 例外として相部屋可
- ④ ただし、1人当たり4.95㎡以上確保

踏襲

- ⑤ 2015年以前の施設は、基準を満たせるよう計画的に整備

↑
ここが
変わる

7.43㎡以上になるように、
計画的に整備しなければいけない

こう変わる

- ⑤ 2015年以前の施設は、以下の条件を満たせば基準以下でも認める
- ・狭い部屋であると入居者の了解を得る
 - ・共用スペースや私物保管場所を確保する
 - ・改善計画を策定する
※軽微な改修の場合は年限を区切る
 - ・同一施設で居室を増やさない
 - ・床面積は3.3㎡以上を確保する

入居者が良いと言え、部屋の外に荷物置き場があれば、これ以上増やさなければ、**3.3㎡以上確保すればよい**
※軽微な改修で済まないなら、**改善計画の年限は決めない**