

生活保護受給者の宿泊施設及び生活支援の在り方に関する意見交換会
(議論の整理)

平成29年5月11日

1. はじめに

- いわゆる「無料低額宿泊所」については、社会福祉法（昭和26年法律第45号。以下「法」という。）第2条第3項第8号に規定する「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」を行う施設である。近年、その設置数が増加しており、その一部には、劣悪な環境に被保護者を住ませる、いわゆる「貧困ビジネス」といわれるような悪質な事業者があることから、これまで累次にわたり、ガイドラインの制定・改訂や、住宅扶助基準の見直しが行われてきたところ。
- こうした中で、無料低額宿泊所の在り方を含め、生活保護受給者の宿泊施設及び生活支援の在り方について、
 - ・ 単独での自立生活が困難な生活保護受給者の状態像及びニーズの所在
 - ・ こうした者に対して、無料低額宿泊所等において提供されている生活支援の実情
 - ・ 生活支援を行う事業の在り方と宿泊施設への取組方針などをテーマとして、事業者、有識者、行政関係者で意見交換を行った。

2. 基本的考え方

- 無料低額宿泊所等の中には、生活保護受給者を狭い部屋に住ませ、高額の利用料を徴収するなど、いわゆる「貧困ビジネス」といわれるような悪質な事業者があることから、生活保護受給者の生活の質の確保を図るためには、悪質な事業者を規制していく必要がある。
- 一方で、近年、単身での生活が困難な生活困窮者等が増加してきており、日常生活上の相談に応じたり、見守りなどの様々な生活支援に、熱心に取り組んでいる事業者も存在する。生活保護受給者を含めた生活困窮者や社会的に孤立している者に対して生活支援を行い、社会とのつながりや地域の一員として活動する機会を提供することは、こうした者のQOLを高め、将来的に、就労・増収等を通じた生活保護からの脱却につながるとともに、医療や介護の必要性を低減させることにもつながる取組であることから、良質な事業者が、活動しやすい環境づくりを進めていく必要がある。
- この際、生活支援サービスの内容や設備等についての一定の基準を検討する必要があるが、事業者に対していたずらに過剰な規制とならないように

するとともに、現在多くの利用者がある実情を踏まえ、段階的に実施していくことが適当である。

- また、利用者の多様性を前提としつつ、「一時滞在型」と「長期滞在型」の2つの類型について、対象者や利用期間などを考えていく必要があることや、いわゆる「都市問題」である一方、地域によって多様性があることにも留意する必要がある。

3. 具体的な方策の検討に当たっての視点

(1) 悪質な事業者に対する規制について

- 無料低額宿泊所については、本来、一時的に宿泊をさせる場所であり、法においては、第2種社会福祉事業と位置付けられている。このため、現在、法第70条に規定する調査や、第72条に規定する事業経営の制限、停止にかかる規定が悪質な事業者に対して適用されることとされているが、実際に適用された事例はわずかである。
- 一方、一部の地方自治体では、条例で、無料低額宿泊所等に対する規制を行っており、法の規定に加え、改善命令、勧告・公表などを規定しているところ。
- 悪質な事業者に対し、居住環境等の改善を促すに当たっては、現在のガイドラインという形ではなく、法令に基づく最低基準を設け、その上で、最低基準を満たさない設備及び運営となっている事業者や無届けで事業を実施している事業者に対しては、行政が改善命令、勧告・公表などを行うことができるよう、法令上の必要な規定の整備を検討する必要があるのではないか。また、住宅の質に見合わない住宅扶助費が支給されている状況についても、適正化していく必要がある。

(2) 生活支援について

- 現在、無料低額宿泊所等において、在宅での生活を支えるための生活支援サービスを提供している場合、その費用については、実質的に生活扶助及び住宅扶助が充当されているところであるが、社会保障審議会生活保護基準部会報告書（平成27年1月9日）においては、「将来的には、生活支援の提供にかかるコストに対応する扶助の仕組みを設けることなどを検討することも必要である」とされているところ。
- 具体的な手法等については、引き続き議論を重ねていく必要があるが、以下のような視点を踏まえ、検討を進めてはどうか。
 - ① 実情の把握
 - ・ 客観的な生活支援を評価するための指標を作成し、生活支援を必要とする者の状態像を明確化するとともに、その者の状態に応じた生活支援サ

ービスの内容を確立していく必要があるが、まずは、福祉事務所との関わりやコストなども含め、利用者や生活支援の実情に関する調査を実施する必要があるのではないか。

- ・ また、併せて、潜在的なニーズを含めて、どの程度の生活支援を必要とする者（需要量）があり、そのためには、どの程度の生活支援サービスを提供していく必要があるかについて、研究する必要があるのではないか。

② 生活支援サービスの在り方

- ・ 生活支援サービスの提供に当たっては、サービスの内容（アセスメント、プランニング、介入、評価）の標準化が必要ではないか。特に、アセスメントやプランニングについては、個々の対象者ごとに作成する必要があるのではないか。また、評価については、特に、当事者や地域からどのように評価されているかという視点が大事ではないか。

- ・ 無料低額宿泊所等については、本来、一時的に宿泊をさせる場所であるが、一方で、長期的に滞在している者が多数存在している。したがって、検討を進めるに当たっては、滞在する期間に応じて、「一時滞在型」と「長期滞在型」という2つの類型を基本としつつ、それぞれの利用者像、利用期間、施設の基準（構造設備及び運営基準）等について、検討してはどうか。

※ 「一時滞在型」・・・若年者等に対し、短期的に生活習慣の改善、就業支援、相談支援などの生活支援を行う無料低額宿泊所等

※ 「長期滞在型」・・・高齢者等に対し、人生の最終段階まで、生活援助を含めた日々の生活支援を行う無料低額宿泊所等

（注）この類型は、あくまでも概念整理であって、実態としては、生活支援の必要性が高い若年者に対して長期的に生活支援を行う場合などもあることに留意する必要。

※ 「構造設備」は居室等の設備に関する基準、「運営」基準は生活支援の内容や職員配置等のサービスに関する基準

- ・ また、無料低額宿泊所に限らず、小規模のグループホームのような形態で、地域に居住する者を定期的に巡回して生活支援を行うことや、当事者同士の支え合いを支援することにより地域生活を支援していくことなどを含め、地域で生活する生活困窮者等に対する生活支援のあり方についても、併せて、検討していく必要があるのではないか。
- ・ また、居住者の生活の質が確保されるよう、その者が入所する施設の基準や生活支援サービスの水準を定めるとともに、事業者に対して一定の情報公開を求めるなど、法令遵守（コンプライアンス）の状況を確認する必要があるのではないか。

- ・ 具体的な手法については、基準部会で指摘されているような生活保護基準での対応や、生活保護法（昭和25年法律第144号）第55条の6に規定する「被保護者就労支援事業」や居住の安定確保支援事業のような「事業」として対応する方法などが考えられるのではないかと。
 - ・ さらに、保護の実施機関の役割、養護老人ホームや障害者施設との関係や、保護施設の在り方、一時滞在型から長期滞在型への円滑な移行などを含め、生活支援が必要な方に対して、どのような生活支援サービスを提供していくことが適当か、検討する必要があるのではないかと。
- ③ 生活支援サービスを担う人材の役割と人材育成
- ・ 生活支援サービスの質を確保するためには、サービスを担う人材の役割が重要であり、サービスの内容に応じた質の確保が必要となる。
 - ・ この際、サービスの内容に応じて、一定の専門性が必要となる場面もあるものの、資格だけでは判断できない、当事者に向き合うことができる価値観・技術、安心した関係性や基本的信頼感を構築できる能力、地域の社会資源を調整する能力等が必要ではないかと。
 - ・ したがって、求められる人材の役割について整理した上で、現在、NPOで自主的に取り組まれている研修事業なども参考にしながら、人材育成を進めていく必要があるのではないかと。

4. 今後の進め方

- いわゆる貧困ビジネスといわれるような悪質な事業者に対する規制は喫緊の課題であり、当面の措置として、何らかの規制の強化が必要である。また、生活支援を必要とする者が増加する中で、良質な事業者が、活動しやすい環境づくりを進めていくことができるような方策について、速やかに検討する必要がある。
- さらに、今後高齢化が進む中で、生活保護受給者にとどまらず、年金受給者や生活困窮者を含む生活支援を必要とする者の居住支援施策がますます重要となることから、これまでの福祉施策から一歩踏み込んだ居住支援施策を講じるためのありべき姿を検討し、生活支援が必要な者のニーズに応じた住まう場の確保について、総合的な施策を検討していくことが望まれる。

○ 意見交換会参加者

- 大西 豊美 全国救護施設協議会会長
- 岡部 卓 首都大学東京大学院教授
- 奥田 知志 NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク理事長
- 滝脇 憲 NPO 法人自立支援センターふるさとの会常務理事
- 立岡 学 NPO 法人ワンファミリー仙台理事長
- 辻井 正次 中京大学現代社会学部教授
- 難波 勉 大阪市福祉局生活福祉部保護課長
- 野村 泰洋 東京都福祉保健局生活福祉部保護課長
- 菱田 貴大 NPO 法人エス・エス・エス理事長
- 水内 俊雄 大阪市立大学都市研究プラザ教授
- 宮澤 進 NPO 法人ほっとポット代表理事

(五十音順)

○ 意見交換会の開催実績

- 第1回 平成28年10月21日 現状認識と課題等について
- 第2回 平成28年12月21日 宿泊施設による支援ニーズへの対応
- 第3回 平成29年2月2日 宿泊施設の実情について
- 第4回 平成29年2月13日 行政機関との関係について
- 第5回 平成29年3月22日 これまでの議論を踏まえた意見交換
- 第6回 平成29年4月21日 議論の整理