

日常生活支援住居施設のあり方 に関する検討事項について

1. 日常生活支援住居施設の位置づけについて

背景等

- これまで、無料低額宿泊所は一時的な居住の場として整理されてきたが、独居が困難な生活困窮者等に対して、一定の日常生活における支援を行いながら地域での生活を可能としている施設も存在していたことから、生活保護法を改正し、単身で生活することが困難な生活保護受給者について、サービスの質が確保された施設(日常生活支援住居施設)において、必要な日常生活上の支援を受けて生活できる仕組みを創設。

検討整理事項

- 無料低額宿泊所は、住まいが確保できない者について簡易住宅等を提供する事業として、最低基準において「基本的に一時的な居住の場である」ことを規定している一方で、これまで検討会の議論では、「何らかの課題を抱え居宅での生活が困難であるため一定の支援が必要であるが、他の社会福祉施設等への入所対象とならない方」について、「課題等が解消されるまでの間、必要な支援を受けながら生活を送る場」の必要性について触れられてきた。
- 日常生活支援住居施設の入居対象者や支援内容、要件等を議論する上で、あらためて、日常生活支援住居施設に求められる役割や位置づけについて、整理する必要がある。

<ヒアリング事項>

- 日常生活支援住居施設の役割や、社会資源としての位置づけについて、どのように考えるか。

○生活保護法(昭和25年法律第144号)

第三十条 生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。ただし、これによることができないとき、これによつては保護の目的を達しがたいとき、又は被保護者が希望したときは、被保護者を救護施設、更生施設、日常生活支援住居施設(社会福祉法第二条第三項第八号に規定する事業の用に供する施設その他の施設であつて、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)をいう。(略)若しくはその他の適当な施設に入所させ、もしくはこれらの施設に入所を委託し、又は私人の家庭に養護を委託して行うことができる。

<参考> これまでの議論の整理等

○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) 概要版(平成29年5月11日)(抄)

② 生活支援について

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、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等に、生活支援を行いつつ、社会とのつながりを提供することは、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。

現在、無料低額宿泊所等において、生活保護受給者に生活支援サービスを提供している場合、その費用は生活扶助及び住宅扶助が充当されているが、生活支援の提供にかかるコストに対応した支出の仕組みを検討することが必要。

○社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会 報告書(平成29年12月15日)(抄)

3. 居住支援の強化

(2)いわゆる「貧困ビジネス」の存在

(無料低額宿泊所等のあり方)

○ 他方で、独居が困難な生活困窮者等に対して、一定の日常生活における支援を行いながら地域での生活を可能としている無料低額宿泊所等も存在している。一定の生活支援を受けながら共同生活を行うことが、生活困窮者等の自立促進につながっている事例もあるものの、こうした生活支援を制度上評価する仕組みがない。

(略)

○ 併せて、単身で生活することが困難と認められる生活保護受給者については、支援サービスの質が担保された無料低額宿泊所等において、必要な日常生活上の支援を受けて生活できるような仕組みを検討すべきである。

○無料低額宿泊所の設備及び運営に関する基準(厚生労働省令第三十四号)

第三条 無料低額宿泊所は、入居者が地域において自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、現に住居を求めている生計困難者につき、無料又は低額な料金で、居室その他の設備を利用させるとともに、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう必要なサービスを適切かつ効果的に行うものでなければならない。

(略)

3 無料低額宿泊所は、基本的に一時的な居住の場であることに鑑み、入居者の心身の状況、その置かれている環境等に照らし、当該入居者が独立して日常生活を営むことができるか常に把握しなければならない。

○無料低額宿泊所の設備及び運営に関する基準について(令和元年9月10日社援発0910第3号社会・援護局長通知)

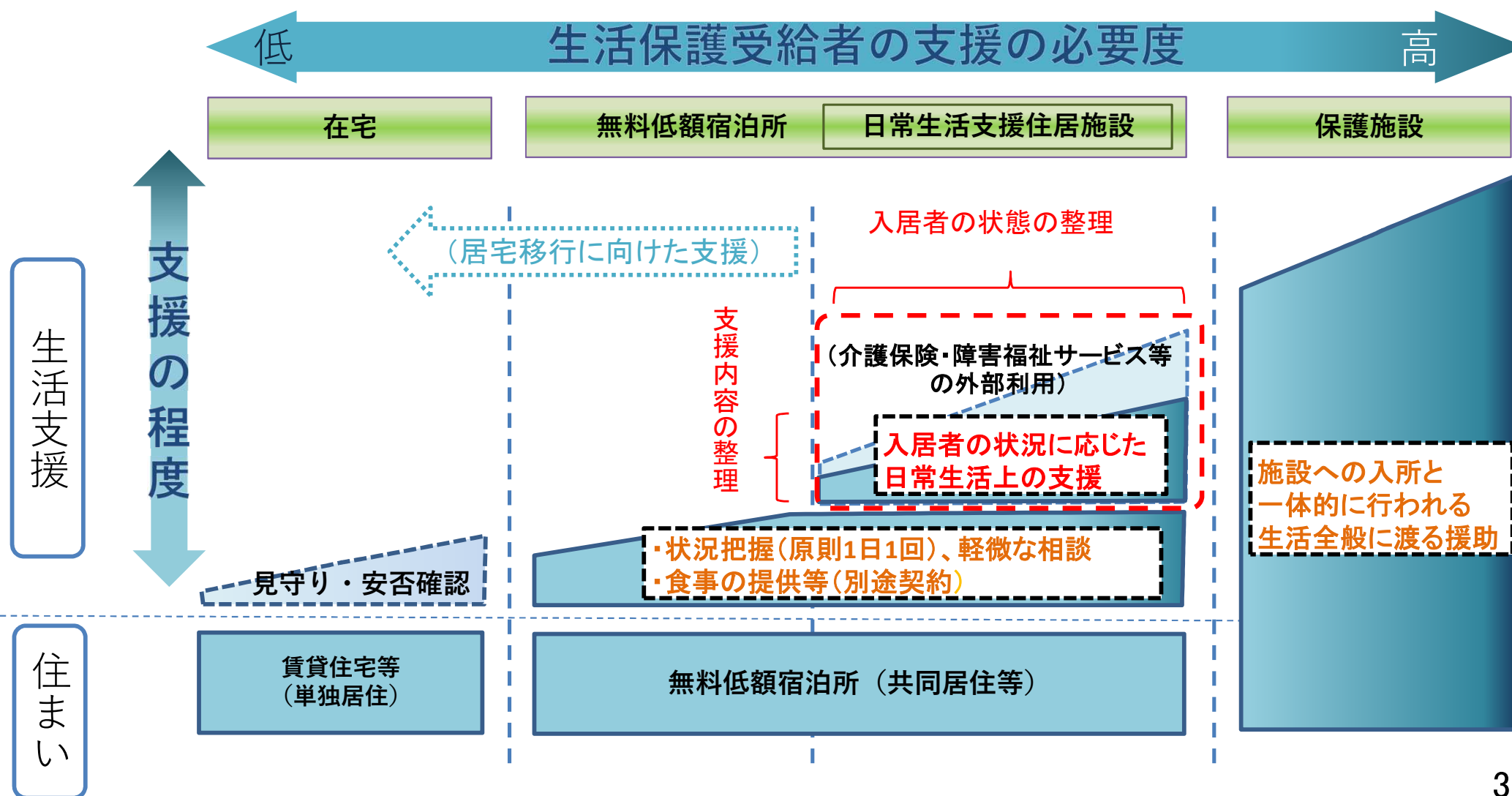
(2) 無料低額宿泊所については、直ちに単身での居宅生活が困難な者に対し、居宅生活が可能な状況になるまでの間の一時的な居住の場を提供するほか、他の社会福祉施設の入所対象にならない者に対し、居宅と社会福祉施設との中間的な居住の場を提供する役割を担うものである。

(略)

なお、同条第3項の「一時的な居住の場」について、入居を必要とする期間は各入居者の状況によって様々であり、日常生活の支援が必要な者については、「日常生活支援住居施設」の認定を受ける無料低額宿泊所に中長期間入居することも想定されることから、一律に入居期間を限定することとはしていないものであること。

生活保護受給者の住まい確保と支援のあり方に関する全体整理（案）

- 生活保護受給者においては、食事や洗濯等の家事、服薬等の健康管理、日常の金銭管理、人とのコミュニケーション等、日常生活を送る上での課題を有する者が多く、地域の中で安定して暮らしていくためには、住まいそのものの確保のみならず、その者の課題に応じた生活上の支援を行うことが必要。
- 日常生活支援住居施設については、居宅では日常生活を営むことが困難であるが、社会福祉施設等に入所の対象とはならない者が、必要な支援を受けながら生活を送る場として位置づけられる。



2. 日常生活支援住居施設の支援対象者について

背景等

- 日常生活支援住居施設における支援対象者は、法律上の規定から、
 - ・居宅においては日常生活を営むことが困難であり、
 - ・日常生活上の支援を必要とする者と整理される。

検討整理事項

- 居宅において日常生活を営むことが困難であって、日常生活上の支援が必要な者とはどんな状態にある者なのか、支援を委託する対象者の判断はどのようにすべきか整理する必要がある。

<ヒアリング事項>

- ① 日常生活支援住居施設における支援を必要とする方は、具体的にどういった状態像で、どういった観点から支援を必要とする方とイメージしているか。
- ② 特に、定期的な見守り等があれば居宅において生活が可能となる方と、日常生活支援住居施設における支援を必要とする方はどのように区分されると考えるか。
- ③ 対象者の具体的な判断基準や判断方法については、どのように考えるか。

- ※ ②、③に関して、現行通知上では、居宅において生活ができるか否か判断する場合について、
 - ・居宅生活を営むうえで必要となる基本的な項目(生活費の金銭管理、服薬等の健康管理、炊事・洗濯、人とのコミュニケーション等)を自己の能力でできるか否か、
 - ・自己の能力のみではできない場合にあっては、利用しうる社会資源の活用を含めできるか否かを総合的に判断することとしているが、その考え方を踏まえどのように考えるか。

<参考> 「居宅生活ができるか否か」の判断にかかる現行通知上の取扱い

○ホームレスに対する生活保護の適用について(H15.7.31保護課長通知)

2 基本方針の留意点

(1)ホームレスの抱える問題・状況の把握に当たっては、面接相談時の細かなヒアリングによって得られる要保護者の生活歴、職歴、居住歴及び現在の生活状況等の総合的な情報の収集や居宅生活を営むうえで必要となる基本的な項目(生活費の金銭管理、服薬等の健康管理、炊事・洗濯、人とのコミュニケーション等)の確認により、居宅生活を営むことができるか否かの点について、特に留意すること。

○生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて(S38.4.1保護課長通知)

・居宅生活ができるか否かの判断は、居宅生活を営むうえで必要となる基本的な項目(生活費の金銭管理、服薬等の健康管理、炊事・洗濯、人とのコミュニケーション等)を自己の能力でできるか否か、自己の能力のみではできない場合にあっては、利用しうる社会資源の活用を含め、できるか否かについて十分な検討を行い、必要に応じて関係部局及び保健所等関係機関から意見を聴取した上で、ケース診断会議等において総合的に判断すること。

※ 保護開始時に住居のない者について、敷金を支給する場合の判断基準に関する問答

○別冊問答集(「生活保護問答集について」H21.3.31保護課長事務連絡)

問7-107 局第7の4(1)キ(注:敷金等を支給する場合)の「居宅生活ができると認められる者」の判断の視点を示されたい。

(答)以下のような点について判断することとなるが、これは判断の視点であって、以下の全ての点を満たすことを要件に居宅生活ができると判断すべきものではないことに留意すること。

なお、当該視点については、施設退所時においても同様に判断の視点となるものである。

- 1.面接相談時の細やかなヒアリングによって得られる要保護者の生活歴、職歴、病歴、居住歴及び現在の生活状況
- 2.基本的項目
 - (1)金銭管理
 - ア 計画的な金銭の消費ができるか
 - (2)健康管理
 - ア 病気に対し、きちんと療養することができるか
 - イ 服薬管理ができるか
 - ウ 規則正しい生活を送る習慣が身についているか
 - エ 栄養バランスを考慮した食事をとることができるか
 - オ 病気療養のために断酒をすることができるか
 - (3)家事、家庭管理
 - ア 食事の支度ができるか
 - イ 部屋を掃除、整理整頓できるか
 - ウ 洗濯ができるか
 - (4)安全管理
 - ア 火の元の管理ができるか
 - イ 戸締まりができるか
 - (5)身だしなみ
 - ア 外出時等きちんとした身なりをしているか
 - イ 定期的に入浴する習慣が身についているか
 - (6)対人関係
 - ア 人とのコミュニケーションが図れるか
 - イ 人に迷惑をかける行為をすることがないか

3. 日常生活支援住居施設における支援内容

背景等

- 無料低額宿泊所においては、入居者からの利用料を受領してサービスを提供する一方で、日常生活支援住居施設については、支援が必要な者について、必要かつ適切な支援が行われることを前提として、公費により支援の実施に必要な費用(委託事務費)を事業者を支払うものとなる。

検討整理事項

- 日常生活支援住居施設において提供される日常生活上の支援とは具体的にどのような支援なのか。無料低額宿泊所において提供されるサービスとの区分をどのように考えるか整理する必要がある。

<ヒアリング事項>

- ① 具体的な支援内容としては、以下のような内容が考えられるが、他に必要な支援はあるか。また日常生活支援住居施設としては、どの支援を重視すべきか。
 - ・ 炊事・洗濯等の家事等に関する支援
 - ・ 服薬サポートや通院などの健康管理に関する支援
 - ・ 生活費の金銭管理に関する支援
 - ・ 生活上の課題に関する相談支援
 - ・ 各種手続きや、他の福祉サービス等の活用に関する調整
- ② 日常生活支援住居施設の入居者が抱える課題に応じた個別支援を行うためには、アセスメントの実施、アセスメントに基づく支援計画策定、個々の目標等の設定が必要だと考えるがどうか。

4. 日常生活支援住居施設の運営に関する基準について

背景等

- 日常生活支援住居施設については、無料低額宿泊所であって、かつ、「被保護者の日常生活上の支援の実施に必要もの」として、厚生労働省令で定める要件を満たす必要がある。

検討整理事項

- 日常生活支援住居施設において、その支援が適切に実施されるための要件について整理する必要がある。

<ヒアリング事項>

- ① 日常生活支援住居施設において支援を行うにあたって、最低限必要な人材配置についてどのように考えるか。また、職員に求められる資質や要件等についてどのように考えるか。
- ② 個々の支援項目について頻度や時間等の要件を課すことについてどのように考えるか。
- ③ 支援計画の策定を義務づけ、その実施状況や達成状況等を福祉事務所と共有することについてどのように考えるか。

參考資料

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

1. 無料低額宿泊所の規制強化(貧困ビジネス規制)

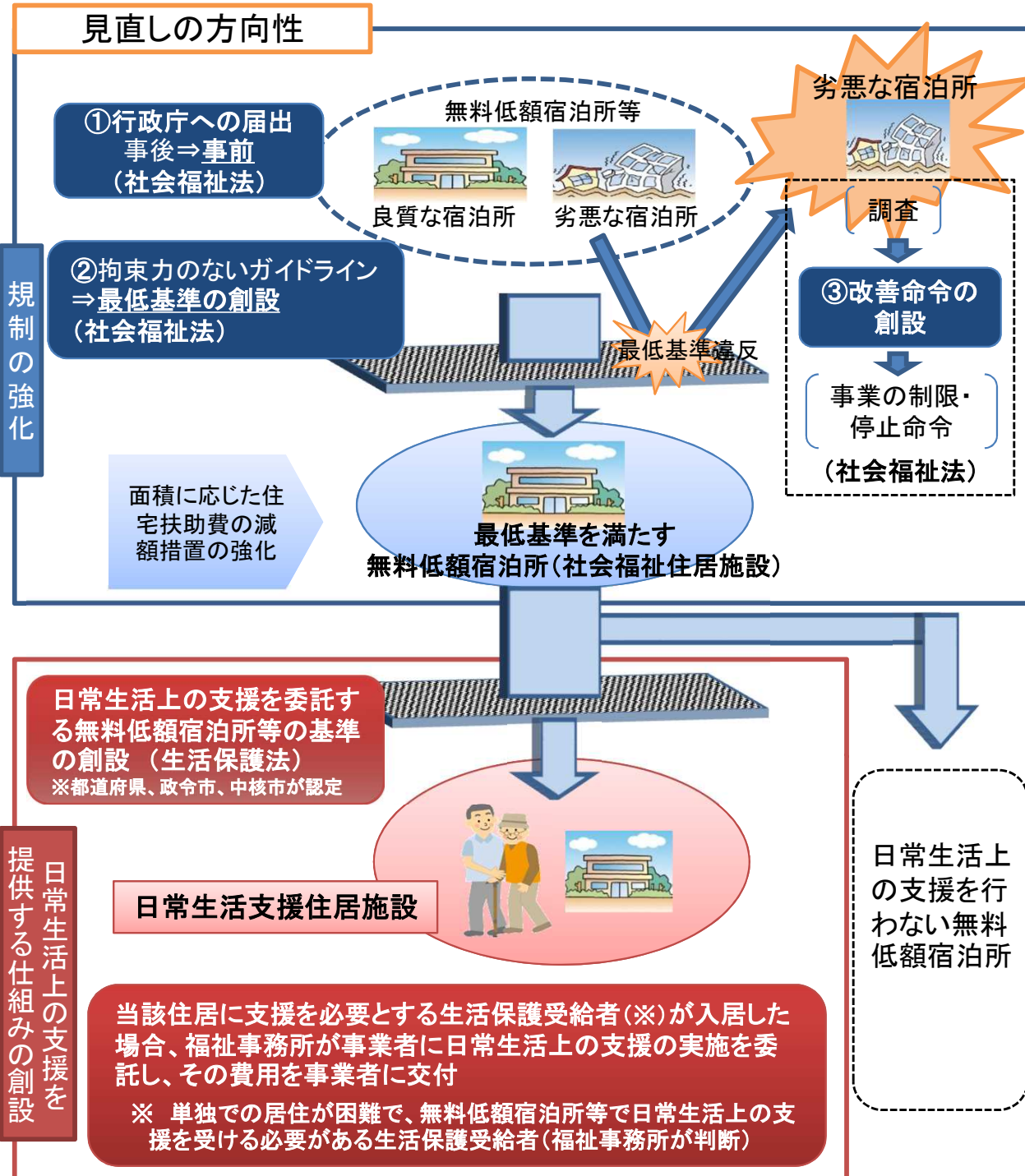
- 利用者の自立を助長する適切な支援環境を確保するため、社会福祉法を改正し、法令上の規制を強化
 - ①無料低額宿泊事業について、新たに事前届出制を導入
 - ②現在ガイドライン(通知)で定めている設備・運営に関する基準について、法定の最低基準を創設
 - ③最低基準を満たさない事業所に対する改善命令の創設

2. 単独で居住が困難な方への日常生活支援

- 生活保護法を改正し、単独での居住が困難な生活保護受給者に対し、サービスの質が確保された施設において、必要な日常生活上の支援を提供する仕組みを創設
 - ◆福祉事務所が、単独での居住が困難な受給者への日常生活上の支援の実施を、良質なサービスの基準を満たす無料低額宿泊所等に委託可能とする

無料低額宿泊所の現状(平成27年6月)

- 施設数: 537、入所者数15,600人(うち生保受給者14,143人)
 - 居室面積: 7.43㎡未満200施設(43%)
7.43~15㎡未満217施設(47%)
ガイドラインの基準: 7.43㎡以上
住宅扶助面積減額対象: 15㎡以下
 - 食費、その他の費用(光熱水費、サービス利用料など)を徴収する施設数、平均徴収月額:
 - 食費 453施設(84%) 28,207円
 - その他の費用 469施設(87%) 15,597円
- 結果として、86%の施設で、被保護者本人の手元に残る保護費が3万円未満



無料低額宿泊所の設備及び運営に関する基準(最低基準)について

○ 改正社会福祉法(平成30年6月成立)の規定に基づき、これまでガイドライン(通知)で定めていた無料低額宿泊所の設備・運営に関する基準について、法定(※)の最低基準を創設する。(令和2年4月施行)

※ 最低基準を定めた厚生労働省令案についてパブリックコメントを実施。令和元年8月19日に省令を公布した。

※ 当該省令を踏まえて、都道府県・指定都市・中核市がそれぞれ最低基準に関する条例を制定する。

事業範囲の 明確化

- ・入居の対象を「生計困難者に限定している場合」や、「生活保護受給者が定員の概ね5割以上であり、居室使用料や共益費以外の料金を受領している場合」は、無料低額宿泊所に該当するものとして最低基準に基づく規制に服するものとする。

居住環境の 整備

- ・居室は個室とし、面積は7.43㎡(地域の事情によって4.95㎡)以上とする。
- ・多人数居室や簡易個室は、施行後3年(令和5年(2023年)3月)の間に解消する。

防火・防災 対策

- ・建築基準法及び消防法の規定を遵守した建築物や設備とする。消火器や自動火災報知設備の設置義務がかからない場合も防火にかかる設備の整備に努める。
- ・非常災害に対する具体的計画を立てるほか、避難訓練等を年1回以上実施する。

利用手続き・ 利用料金の 適正化

- ・食事の提供等のサービス内容や利用料等を盛り込んだ運営規程を整備し、都道府県等に届出を行うとともに、施設内への掲示や公開を行う。
- ・入居申込者に対しては、運営規程の内容を文書で説明し、利用契約を文書により締結する。
- ・居室使用料、食費、光熱水費など、利用者から受領できる費用及びその基準を規定する。
- ・金銭管理は入居者本人が行うことを原則とする。金銭管理に支障がある入居者の本人の希望に基づき金銭管理を行う場合は、個別の契約締結、管理規程の整備、帳簿の整備、収支の記録など、適正に実施する。

長期入居の 防止・居宅 生活移行

- ・無料低額宿泊所は、基本的には一時的な居住の場であることに鑑み、一般住宅等で独立して日常生活を送ることが可能かどうか常に把握し、可能な場合には円滑な退居に向けて必要な支援を行う。
- ・契約期間は1年以内(更新可)とし、契約期間終了前には利用者の意向を確認するとともに、福祉事務所等の関係機関と利用の必要性について協議する。
- ・一般住宅での生活へ移行するための準備や訓練を行うためのものとして、利用期間が1年以下で入居定員が5人未満のサテライト型住居を設置することができることとする。(※令和4年4月施行)

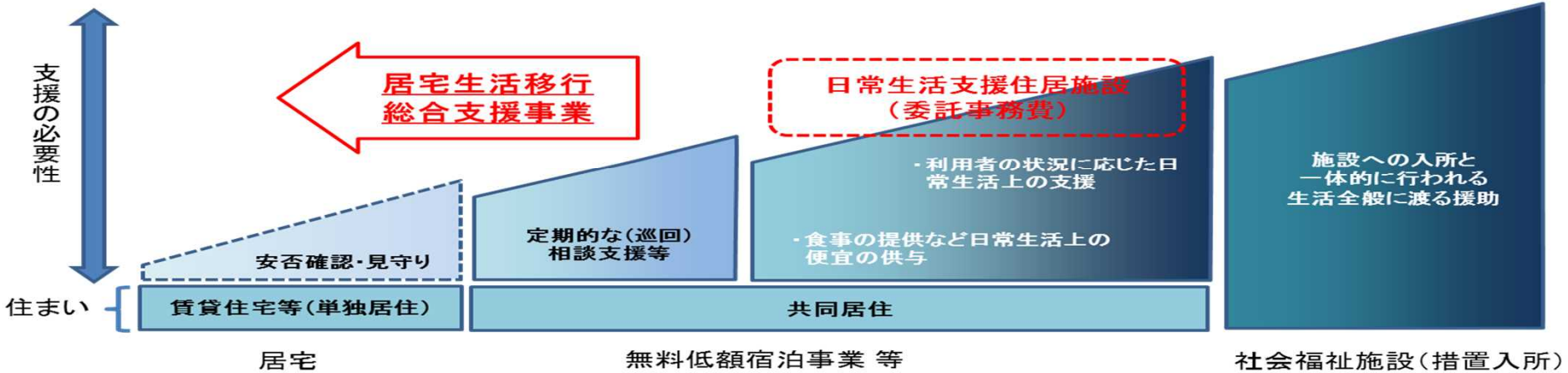
要求要旨

- 従前より、無料低額宿泊所の入居者等に対する居宅生活への移行支援として、入居者等へ日常生活における自立支援・就労支援を行う「居宅生活移行支援事業」を実施しており、また居住先の確保が困難な者について、家賃の代理納付の推進や不動産業者への同行など居宅の確保支援を行う「居住の安定確保支援事業」を実施してきたところである。
- 今般、令和2年4月より無料低額宿泊所の最低基準を制定し、日常生活支援住居施設への委託制度が創設されることを踏まえ、これら2事業を再編して、一時的な宿泊施設である無料低額宿泊所や簡易宿所等からの居宅生活移行を一層推進するとともに、退去後の地域生活定着支援を実施するなど、安定した居宅生活に向けて総合的な支援体制を構築する事業を新たに創設する。

事業概要

1. 無料低額宿泊所入居者等に対する居宅生活移行支援（支援期間6か月～最長1年間）
 - 居宅移行に向けた相談支援
転居先の希望聴取、転居先候補の照会、不動産業者への同行や現地確認、契約手続き等への助言
2. 居宅生活移行後の地域生活定着支援
 - 安定した居宅生活の継続に向けた相談支援等（支援期間：原則1年間）
巡回や電話による見守り、食事や衛生・各種支払い状況の定期確認、緊急時の連絡体制確保、その他困りごとに関する相談等
3. その他、居宅移行支援のための環境整備
 - 不動産事業者への働きかけ等
家賃の代理納付の推進、転居先の開拓、連帯保証人が不要である等生活困窮者が入居しやすい住宅のリスト化等
 - 関係機関との連携・体制構築
居住支援協議会、地方公共団体の住宅部局、宅地建物取引業者、地域住民、介護サービス事業者等との連携

生活保護受給者等の居住の場と支援内容（概念図）



1. 基本的考え方

- ◆ 「無料低額宿泊所」等の中には、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一方で、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ことから、①悪質な事業者を規制しつつ、②生活支援を行う良質な事業者が、活動しやすい環境づくりを進めていく必要がある。

2. 具体的な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、社会福祉法においては、第2種社会福祉事業と位置付けられているが、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、社会福祉法の規定に加え、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、その基準を満たさない設備及び運営となっている事業者等に対しては、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。

② 生活支援について

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應じたり、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等に、生活支援を行いつつ、社会とのつながりを提供することは、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。

現在、無料低額宿泊所等において、生活保護受給者に生活支援サービスを提供している場合、その費用は生活扶助及び住宅扶助が充当されているが、生活支援の提供にかかるコストに対応した支出の仕組みを検討することが必要。

- ◆ 客観的な指標を作成し、生活支援を必要とする者の状態像を明確化し、その者の状態に応じたサービスを確立していく必要があるのではないか。また、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。
- ◆ 無料低額宿泊所等については、「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。また、地域で生活する生活困窮者等に対する生活支援についても、併せて、検討する必要があるのではないか。
- ◆ 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サービスの水準を定めるとともに、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、生活保護基準での対応や、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。

3. 居住支援の強化

(2) いわゆる「貧困ビジネス」の存在

(無料低額宿泊所等のあり方)

○ 無料低額宿泊所やいわゆる「無届け施設」の中には、著しく狭隘で設備が十分でない劣悪な施設に住ませ、居室やサービスに見合わない宿泊料やサービス利用料を生活保護費の中から徴収する、いわゆる「貧困ビジネス」と考えられる施設も存在すると指摘されている。

○ これらの施設では、住居費と生活支援サービスを行うための人件費等の費用を併せて、利用料等として請求されている実態がある。このため、利用料等に対して住宅扶助費や生活扶助費が充当されている。現行制度上、住宅扶助費は家賃等に当てるものとして実費で給付されているものであり、生活支援サービスの費用に充てることは、生活保護費の適正な利用という観点から適切ではない。

○ 生活支援サービス費用に対する支出についても、サービスの質を担保する仕組みがないことから、提供されるサービスに対する対価として適当であるか不透明となっている。

○ 他方で、独居が困難な生活困窮者等に対して、一定の日常生活における支援を行いながら地域での生活を可能としている無料低額宿泊所等も存在している。一定の生活支援を受けながら共同生活を行うことが、生活困窮者等の自立促進につながっている事例もあるものの、こうした生活支援を制度上評価する仕組みがない。

○ 無料低額宿泊所に対する規制は、現在、指針により、一人当たり の面積や構造設備、運営、サービスに関する基準が示され

ている。しかし、法に基づくものではないため、これを担保する措置が規定されていない。このため、指針に基づく基準を遵守し、生活困窮者等の自立促進に資する良質なサービスを提供する施設も、いわゆる「貧困ビジネス」と考えられる施設も外見上区別できず、玉石混淆となっている。

○ 貧困ビジネス対策は、悪質な事業に対する規制と良質な事業に対する支援の両方の視点から検討することが重要である。無料低額宿泊事業については、利用者の自立を助長する適切な支援環境を確保するため、法律に根拠がある最低基準や、事業停止等以外の実効性のある処分権限を設けたり、事前届出制を検討するなど、法令上の規制を強化すべきである。なお、事前届出については、営業の自由との関係や無届け施設に対する指導のあり方についても留意して検討する必要がある。

○ 併せて、単身で生活することが困難と認められる生活保護受給者については、支援サービスの質が担保された無料低額宿泊所等において、必要な日常生活上の支援を受けて生活できるような仕組みを検討すべきである。

○ この検討に当たっては、無料低額宿泊所という既存の制度にとらわれることなく、支援付きの共同居住という新しい枠組の将来像を見据えて検討すべきである。その際、幅広く生活困窮者の住まいになることや、日常生活上の支援のニーズが多様であることも考慮する必要があるとの意見があった。

○ また、具体化するに当たっては、「日常生活上の支援」の内容・定義を明確にする必要がある。その際、地方自治体や、実際に日常生活上の支援を行っている関係者の意見も十分に聴きながら、検討を進めるべきである。