

## 施設居住者の居住環境の現状と課題

研究分担者 阪東 美智子（国立保健医療科学院 生活環境研究部）

### 研究要旨

**目的：**社会福祉施設は、身体的理由や経済的理由、家庭環境の事情などにより、在宅での生活が困難な人々を受け入れる施設であり、貧困や社会的はく奪を受けている者が多数利用していると推測される。しかし、既存調査は主として一般世帯を対象としており、これら既存調査の整理からは施設居住者の居住実態や課題は見えてこない。そこで、社会福祉施設の居住者のおかれている状況について基本的情報を把握・整理することにした

**方法：**社会福祉施設に関する国の既往調査や文献のレビューを行った。

**結果：**社会福祉施設の入所者数は180万人を超えており、過去20年で3.5倍に増加している。また、間借りや住宅以外にする一般世帯が約135万世帯いる。

居室面積の基準は、いずれの施設も住生活基本法に示される住宅の最低居住水準（単身世帯で25.0㎡）と比べ著しく低位である。とくに、措置施設である生活保護施設や婦人保護施設、児童養護施設の居住水準が、契約に基づき利用する施設と比べて低い。

婦人保護施設では、入所者の6割が「生活困窮」を理由に入所している。施設の居住水準が利用者のニーズに合わないため、定員2以上の居室を個室として利用するなど運営上の工夫を行っているが、結果として定員に対する利用率が低くなっている。児童相談所一時保護所では、過密居住が常態化している施設が存在する。

**考察：**社会福祉施設の多くは措置から契約による利用にかわってきており、生活の場としての居住性や支援・ケアの場としての機能性が問われている。設置・運営主体が公的主体から民間主体に広がりを見せている中、施設整備基準について経営効率からだけでなく「健康で文化的な生活」という観点から検証しなおすことが必要である。

### A. 研究目的

社会福祉施設は、身体的理由や経済的理由、家庭環境の事情などにより、在宅での生活が困

難な人々を受け入れる施設であり、貧困や社会的はく奪を受けている者が多数利用していると推測される。

一方、国勢調査や住宅・土地統計調査などの既存調査は主として一般世帯を対象としており、これら既存調査の整理からは施設居住者の居住実態や課題は見えてこない。

そこで、貧困や社会的に不利な者の居住環境に対する施策を検討するための前提として、社会福祉施設の居住者のおかれている状況について基本的情報を把握・整理することにした。

## B. 研究方法

社会福祉施設に関する国の既往調査や文献のレビューを行った。

(倫理面への配慮)

公開されている既往調査や資料・文献のレビューであり、新規に人を対象にした調査を行ったり個人情報を取ったりはしないため、倫理面の問題は無い。

## C. 研究結果

### 1. 施設の居住者数

2015年国勢調査では、施設等の世帯数及び人員は全国で2,798,414人であり、このうち社会福祉施設の入所者は1,829,855人である。社会福祉施設の入所者数は増加の一途をたどっており、1995年から2015年の20年間でその数は3.5倍に増加している。2000年以降はとくに増加率が高くなっている(表1)。

主な入所型施設をみると、社会福祉施設の中でも介護保険施設が多数を占めている(表2)。高齢者を対象とする施設は、介護保険施設以外にも、老人福祉法に基づく軽費老人ホームや有料老人ホームなど多様に存在する。

一方、その他の社会福祉施設等に分類される「宿所提供施設」は、社会福祉法に基づく施設で、「生活困難者のために無料または低額な料金を貸し付ける簡易住宅、又は宿泊所その他の施設」である。平成21年の統計と比較すると、

この5年間で、施設数は182から296に、定員数は6,910から9,434に、在所者数は6,163から7,197に増加している。

施設居住以外にも、「非住宅」居住世帯が90万世帯弱、間借り世帯が50万弱存在している(表1)。

### 2. 施設の居住水準

主な施設の居室面積の基準をみると、いずれの施設も住生活基本法に示される住宅の最低居住水準(単身世帯で25.0㎡)と比較すると著しく低位である(表3)。

2011年に児童福祉施設の最低基準等がみなおされ、母子生活支援施設については、それまで1人あたり3.3㎡以上であったのが1室あたり30.0㎡以上に引き上げられたが、その他の施設、例えば児童養護施設や児童自立支援施設、婦人保護施設は、1人あたり3.3㎡以上が4.95㎡以上に引き上げられたものの、依然として低い基準である。いわゆる介護保険3施設については、居室面積の拡大や個室化が進められているが、その他多くの施設では、1人あたりの居室面積はわずかに畳2畳から4畳分しかなく、1居室を複数人が利用する基準になっている。とくに、措置施設に留め置かれている生活保護施設や婦人保護施設、児童養護施設の居住水準が、契約に基づき利用する施設と比べて低いことが明らかである(表4)。

### 3. 婦人保護施設・児童相談所一時保護所の居住環境

#### (1) 婦人保護施設

表2をみると、婦人保護施設の定員1,270人に対し在所者は409人と少ない。しかし、内閣府男女共同参画局によると2014年度のDV被害者の相談件数は102,963件あり、婦人相談所における一時保護件数も2013年度で11,623件

ある。

婦人保護施設を対象とした調査<sup>2)</sup>では、調査時点の在所有者数は定員の約3割で、公営の施設で定員の1割強、民営の施設で定員の4割であった。また、婦人相談所や一時保護所を併設している婦人保護施設は定員の2割弱、独立して立地している婦人保護施設では4割強であった。

婦人保護施設の利用率が低い理由として、同調査では、居室の面積や居室の定員といった施設整備基準が低いことをあげている。調査では居室全体の57.1%が個室として使用されていたが、居室の定員数ごとにみた内訳では、定員1の居室は26.7%であり、居室の定員が2以上の部屋も個室として利用されていた。居室総数に対する在所有者の割合は62.4%であり、個室として利用している居室数に対する在所有者の割合は109.3%で、個室の数からみれば在所有者数は適正であるといえる。

なお、同調査から在所有者の属性をみると、30～60代を中心に未成年から90代まで年齢層は幅広い。入所類型は、「生活困難等による要保護者」が約6割、「配偶者からの暴力被害女性」が約4割で、生活困窮者の利用が多いことがわかる。また、約3分の1は過去にも婦人保護や一時保護の入所歴がある。

#### (2) 児童相談所一時保護所

児童相談所一時保護所を対象とした調査<sup>2)</sup>では、児童相談所のある自治体65のうち回答を得た53自治体での2012年度の総相談件数は301,554件で、そのうち一時保護所102ヶ所で年間17,265名が平均して約25日間一時保護されていた。

建築・改築年が新しいものほど定員数は増え、居室数・個室数がともに増加しており、とくに2000年以降に大きく増えていたが、一人あたりの居室面積では児童養護施設の設備基準を

満たしていない施設が4割あり、定員数が多い施設ほど一人あたりの居室面積は狭くなっていた。また、入所者数が定員数を上回っている施設が1割程度あり、そのうちの半数は入所超過が常態化している可能性があった。

#### D. 考察

社会福祉施設の入所者は、国勢調査ベース2015年に180万人を超えている。また、間借りや住宅以外にする一般世帯が約135万世帯いる。

社会福祉施設の対象者は、高齢者、生活保護被保護者、母子世帯、児童虐待にある児童、ドメスティックバイオレンスの被害者、子育て世帯など幅広いが、共通しているのはいずれも援護を必要としている人々だということである。この中には、経済的困窮、いわゆる貧困を理由とする人も少なくないと推測される。実際、婦人保護施設に対する調査からは、在所有者の6割が生活困難等による要保護者である。

社会福祉施設等の入所者数は1995年から2015年の20年間で3.5倍に増加しており、とくに2000年以降の増加率が大きくなっている。これは、介護保険制度の創設により高齢者施設数が増加していることによるものが大きい。バブル崩壊以降の経済の低迷や2008年のリーマンショックなどにより、ホームレス者や生活保護受給者などが増えてきたことも影響していると考えられる。厚生労働省の「社会福祉施設等調査」でその他の社会福祉施設等に分類されている宿所提供施設は、いわゆる第2種社会福祉事業の無料低額宿泊所が多数を占めると思われるが、この施設数や定員が増加していることはその顕れである。無料低額宿泊所には無届施設も多く、実際には表2に含まれる数字よりも多数の施設が存在すると考えられる。厚生労働省が2015年に実施した「無料低額宿泊事

業を行う施設に関する調査」によると、全国の無料低額宿泊所の数は 537、定員は 18,201 人であり、これは「社会福祉施設等調査」の数字のおよそ 2 倍にあたる。入所者は 16,500 人のうち生活保護受給者は 14,143 人に上っている。

無料低額宿泊所や高齢者施設数は増加しているが、これらはもっぱら民間企業やNPO法人などにより施設建設や運営が行われているものである。他方、自治体や公的団体が建設・運営するその他の社会福祉施設の施設数や在り所者数は横ばいか減少傾向にある。この背景には、社会保障や医療制度の改革により、施設供給や施設利用が抑制されていることが影響していると思われる。たとえば、2007 年度時点で約 11 万床あった介護療養型医療施設は、医療制度改革により今年度末までに廃止されることが決まっている。実態は、そのほとんどが介護老人保健施設や有料老人ホームあるいは新たに創設される予定の「介護医療院（仮称）」などに転換されるのであるが、一部は閉鎖や高齢者向け賃貸住宅に転換する可能性があり施設の減少は不可避である。特に低所得層の高齢者を受け入れる施設の著しい不足が指摘されている。措置時代の社会福祉であれば、経済的あるいは社会的理由を勘案し施設の利用を行政がコントロールすることができたが、契約時代の現代においては、消費力のある中高所得層の高齢者をターゲットとした施設サービス供給が主流となり、低所得層が利用できる施設は公的主体が運営するごく一部の施設に限定されるからである。介護保険制度によって、経済的困窮度よりも要介護度の重さが入所の優先順位を決める尺度となっていることもまた、低所得層の施設利用をより困難にしている。

障害者施設もまた、障害者自立支援法の施行などにより、サービスの利用に対しては応益負担が課せられることになり、利用者は経済的負

担との天秤でサービスを利用することとなり、ニーズがあっても利用を控えざるを得ない人が増えている。

施設利用の需要が高いにもかかわらず、公共による施設の新規建設はほとんど行われなくなっている。既存施設は建物の老朽化が進み、その居住環境は建設当初のままの低い状態に留置されている。また、施設の設置目的や対象が、現在の社会ニーズに合わなくなっている状況もみられる。たとえば婦人保護施設は、売春防止法に基づく施設であり、その対象者は性行又は環境に照らして売春を行うおそれのある女子とされてきた。近年はドメスティックバイオレンスの問題などをうけて、配偶者からの暴力の被害者も保護の対象となった。配偶者からの暴力の被害者に対しては、加害者からの安全確保が重要となるが、このことは、従来婦人保護施設が対象としてきた利用者像である生活困窮や安定した居住先がない者に対する対応と異なる。すなわち、従来の利用者に対しては地域での自立生活への移行のために、地域での支援者や地域資源の活用が必要であるが、これが被害防止のための安全性の確保と対立する。このため、現場では混乱や戸惑いが生じている。

施設の居住水準の低さもまた、施設の大きな課題である。居住性が重視されユニット化が進む高齢者施設でさえ、居室面積は住宅の最低基準の半分以下である。社会福祉施設の中でも生活保護施設や婦人保護施設などの措置施設に至っては、1 人あたりの居室面積はいまだ畳 2 枚程度であり個室化も最低基準には含まれていない。婦人保護施設では、運営上の工夫で定員 2 名以上の部屋も個室として利用しているところが多く、結果としてこれが施設の利用率を下げている。児童相談所一時保護所でも過密居住が常態化している施設がある。いずれも有効な施設活用が行われていない状況

を生んでいる。

#### E. 結論

社会福祉施設の多くは措置から契約による利用にかわってきており、生活の場としての居住性や支援・ケアの場としての機能性が問われるようになってきている。一方、高齢者施設や第2種社会福祉事業では、設置・運営主体が公的主体から民間主体に広がりを見せているが、民間主体では営利や経営の安定性が問われるため、経済的効率性を優先した運営が行われる可能性がある。対象者、とくに低所得者の利用できる施設が需要に見合う形で供給されるかどうか、またその施設基準が、対象者にとって「健康で文化的な生活」を行うために十分に適切なものであるかどうか、といった視点から検証を行うことが必要である。

#### <参考文献>

1) 阪東美智子, 主任研究者. DV・暴力被害のケアと予防に向けた環境整備のあり方に関する研究—婦人保護施設に求められる機能と施設環境基準の検討—. In: ユニバーサル財団調査研究報告書「豊かな高齢社会の探求」Vo122;

2014. CD収録.

2) 阪東美智子, 大崎元. 一時保護所の建築・設備についての実態と課題. 和田一郎編著. 児童相談所一時保護所の子どもと支援—子どもへのケアから行政評価まで. 東京: 明石書店; 2016. 191-234.

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

- (1) 阪東美智子. 困窮する人々と居住支援. 中島明子編著. HOUSERS—住宅問題と向き合う人々—. 東京: 萌文社; 2017. p. 99-108.
- (2) 阪東美智子. 介護・医療制度改革と居住. 日本住宅会議編. 住宅白書 2014-2016 居住貧困と震災復興: いま居住の危機を問う. 東京: ドメス出版; 2016. p. 66-71.

##### 2. 学会発表

- (1) 大崎元, 阪東美智子. 児童自立支援施設の施設環境の現状と課題—入所系措置施設の施設整備基準の検討—その3. 2016年度日本建築学会大会; 2016. 8. 24-26; 九州. 建築計画. p. 47-8. (DVD収録)

表1 施設等の入所者数および間借り・住宅以外に住む一般世帯数

	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年
施設等の世帯人員(人)	1,741,756	1,793,829	1,972,622	2,312,446	2,511,749	2,798,414
うち社会施設の入所者(人)	433,924	524,527	701,499	1,070,393	1,449,905	1,829,855
間借り(世帯)	324,653	374,336	549,081	535,512	577,331	473,400
住宅以外に住む一般世帯(世帯)	1,351,829	1,285,501	1,089,103	894,221	787,407	874,400

資料：各年の国勢調査（総務省）より作成

表2 社会福祉施設（入所型）の施設数、定員、在所者数

	施設数 <sup>9)</sup>	定員(人) <sup>9)</sup>	在所者数(人) <sup>9)</sup>
保護施設 <sup>1)</sup>	213	18,647	17,666
老人福祉施設 <sup>2)</sup>	3,202	157,922	138,635
障害者支援施設等 <sup>3)</sup>	2,612	142,868	124,531
婦人保護施設	47	1,270	409
児童福祉施設 <sup>4)</sup>	1,314	73,596	50,365
母子生活支援施設 <sup>5)</sup>	243	4,930	9,223
その他の社会福祉施設等 <sup>6)</sup>	12,619	484,718	344,640
介護保険施設 <sup>7)</sup>	12,865	927,427	811,459
計 <sup>8)</sup>	32,872	1,806,448	1,487,705

注：1) 保護施設は、救護施設、更生施設、宿所提供施設の合計。

2) 老人福祉施設は、養護老人ホーム、軽費老人ホームの合計。

3) 障害者支援施設の在所者数のうち入所者数を記載。

4) 児童福祉施設は、乳児院、児童養護施設、障害児入所施設（福祉型）、障害児入所施設（医療型）、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設の合計。

5) 母子生活支援施設の定員は世帯数、在所者数は世帯人員を示すため、児童福祉施設の定員と在所者数の中に含めず、別途記載した。

6) その他の社会福祉施設等は、宿所提供施設、有料老人ホーム（サービス付き高齢者向け住宅以外）、有料老人ホーム（サービス付き高齢者向け住宅であるもの）の合計。

7) 介護保険施設は、介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設の合計。

8) 定員と在所者数の合計には、いずれも母子生活支援施設の定員と在所者数を含まない。

9) 施設数、定員は各調査の基本票の数字を、在所者数は各調査の詳細票の数字を使用している。

資料：厚生労働省「平成26年社会福祉施設等調査」、厚生労働省「平成26年介護サービス施設・事業所調査」より作成

表3 主な社会福祉施設の居室面積

施設種類	1人あたり居室面積	1居室あたり定員
保護施設		
救護施設・更生施設	3.3㎡以上	4人以下
宿所提供施設	3.3㎡以上	1世帯
老人福祉施設		
養護老人ホーム	10.65㎡以上	1人(2人可)
軽費老人ホーム	21.6㎡以上(1人用) <sup>1)</sup> (有効面積14.85㎡以上)	1人(2人可)
都市型軽費老人ホーム	7.43㎡以上	1人(2人可)
障害者支援施設	9.9㎡以上	4人以下
婦人保護施設	4.95㎡以上	4人以下
児童福祉施設		
乳児院	2.47㎡以上	
母子生活支援施設	30㎡以上	1世帯以下
児童養護施設・福祉型障害児入所施設・児童自立支援施設	4.95㎡以上	4人以下
児童養護施設(乳幼児のみの場合)	3.3㎡以上	6人以下
情緒障害児短期治療施設	4.95㎡以上	4人以下
介護保険施設		
特別養護老人ホーム(従来型)	10.65㎡以上	1人(2人可)
老人保健施設(従来型)	8.0㎡以上	4人以下
介護療養型医療施設(従来型)	6.4㎡以上	4人以下
特別養護老人ホーム・老人保健施設・介護療養型医療施設(ユニット型)	10.65㎡以上	1人(2人可)
その他の社会福祉施設		
宿所提供施設(第2種社会福祉事業の無料低額宿泊所)	3.3㎡～5㎡以上 <sup>2)</sup>	1人、1世帯 4人以下など <sup>2)</sup>
有料老人ホーム	13.0㎡以上	1人
(参考)住宅の最低居住水準(単身世帯)	25.0㎡	

注：1) ただし、共用設備が居室に近接して設けられている場合は 15.63 ㎡以上（洗面所・

便所・収納設備・調理設備を除く有効面積 13.2 ㎡以上)

2) 自治体によって基準が異なる

資料：各施設の設備及び運営に関する最低基準などより筆者作成

表4 社会福祉施設の制度別概要

	利 用 契 約 制 度				措置制度
	介護保険	給付費	行政との契約	事業費補助	
生活保護法					救護施設 更生施設 授産施設 宿所提供施設
老人福祉法	特別養護老人ホーム 老人デイサービスセンター 老人短期入所施設			軽費老人ホームA型 ケアハウス	養護老人ホーム
障害者 総合支援法		障害者支援施設 障害福祉サービス事業所		地域活動支援センター	
身体障害者 福祉法		肢体不自由者更生施設 視覚障害者更生施設 聴覚・言語障害者更生施設 内部障害者更生施設 身体障害者療護施設 身体障害者授産施設 身体障害者福祉工場		身体障害者福祉ホーム 点字図書館 聴覚障害者情報提供施設	
知的障害 者福祉法		知的障害者更生施設 知的障害者授産施設 知的障害者通所寮 知的障害者福祉工場		知的障害者福祉ホーム	
精神保健 福祉法		精神障害者生活訓練施設 精神障害者福祉ホーム(B型) 精神障害者授産施設 精神障害者福祉工場 精神障害者地域生活支援センター			
児童福祉法		知的障害児施設 盲ろうあ児施設 肢体不自由児施設 重症心身障害児施設	助産施設 母子生活支援施設 保育所		乳児院 児童養護施設 情緒障害児短期治療施設 児童自立支援施設
売春防止法					婦人保護施設

資料：厚生労働省 HP 資料を改変