

高齢者向け住宅において生活保護受給者の受け入れを検討されている

事業者の皆様へ

東大阪市生活支援部生活福祉室生活福祉課

令和5年12月

第1 生活保護制度について

生活保護は、日本国憲法第25条に「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、全ての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び推進に努めなければならない」と規定されています。

生活保護法（以下「法」という。）は、この憲法の理念に基づいて、国が生活に困窮するすべての国民に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とするものです。

このような目的を達成するため、生活保護法は、次のような基本原理・原則によってささえられています。

基本原理・原則		説明
基本原則	国家責任の原理 (法第1条)	日本国憲法第25条の理念により、国が生活に困窮するすべての国民に対し、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長します。
	無差別平等の原理 (法第2条)	生活に困窮するすべての国民は、法の定める要件を満たす限り、法による保護を無差別平等に受けることができます。
	最低生活保障の原理 (法第3条)	法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければなりません。
	補足性の原理 (法第4条)	法による保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われます。
基本原則	申請保護の原則 (法第7条)	法による保護は、要保護者、その扶養義務者、または、その他の同居の親族の申請に基づいて、申請日以降開始されます。ただし、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても必要な保護を行うことができます。
	基準及び程度の原則 (法第8条)	法による保護の基準は厚生労働大臣が定めます。その基準は、要保護者の年齢、世帯構成、所在地域などの基準に応じて、必要な事情を考慮して定められています。
	必要即応の原則 (法第9条)	法による保護の決定及び実施については、要保護者の年齢、健康状態等その個人または世帯の実際の必要性を考慮した上で、有効かつ適切に行われます。
	世帯単位の原則 (法第10条)	法による保護の要否及び程度は、世帯を単位として定めます。ただし、これによりがたいときは、個人を単位として定められる場合があります。

1. 生活保護の方法と種類

生活保護は、その内容によって、8種類の扶助に分けられています。それぞれ最低限度を充足するに必要とされる限度において具体的な支給範囲が定められています。(法第11条)

種類	内容	給付
生活扶助	衣食その他の日常生活品を購入する生活費、光熱水費	現金給付
教育扶助	義務教育に必要な費用(学費、学用品、給食費、通学用品)	
住宅扶助	家賃や住宅を維持するのに必要な費用	
医療扶助	健康保険に準じて治療に必要な費用	現物給付
介護扶助	介護サービスに必要な費用	
出産扶助	分娩に必要な費用	現金給付
生業扶助	就労に必要な費用、高校就学費用	
葬祭扶助	葬祭に必要な費用	

それぞれの扶助は、要保護者の必要に応じて2種類以上同時に支給される場合と医療扶助のみの場合などがあります。

単給	医療費等の支出が増加した結果として、収入額が最低生活費を下回った場合などに、最低生活費から不足分が医療扶助として単給される場合など
併給	生活扶助と住宅扶助など複数の扶助を受けるような場合です。

2. 保護の実施機関

都道府県知事、市長及び福祉事務所を設置する町村の長は、保護の実施機関として、その所管区域内に居住地又は現在地を有する要保護者に対して保護を決定し、実施する義務を負っています。(法第19条)

東大阪市では、これらの保護の決定、実施に関する事務は福祉事務所で行っています。

<東大阪市の福祉事務所>

名称	所在地	郵便番号	電話番号
東大阪市東福祉事務所	東大阪市旭町1-1	579-8048	072-988-6616
東大阪市中福祉事務所	東大阪市岩田町4-3-22-300	578-0941	072-960-9271~2(保護) 072-960-9273(医療)
東大阪市西福祉事務所	東大阪市高井田元町2-8-27	577-0054	06-6784-7696(保護) 06-6784-8993(医療)

第2 高齢者向け住宅について

ここでの高齢者向け住宅とは、老人福祉法における有料老人ホーム等の居住系施設、高齢者住まい法におけるサービス付き高齢者向け住宅並びに各法に法的位置付けのない高齢者向けの住宅（旧高専賃など）のことを言います。

法定住宅	老人福祉法	第5条の2	認知症対応型老人共同生活援助事業（グループホーム）
		第5条の3	養護老人ホーム、経費老人ホーム（ケアハウス）
		第29条	有料老人ホーム（介護付き・住宅型など）
	高齢者住まい法	第5条	サービス付き高齢者向け住宅
法定住宅以外	旧：高専賃（高齢者専用賃貸住宅）		
	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に届け出ている住宅		
	高齢者支援住宅等		

※ 入居サービスと介護等サービス（食事の提供・介護の提供・家事の供与・健康管理のうち1つ）を提供している高齢者向け住宅は老人福祉法上の未届有料老人ホームに該当します。

※ 大阪府条例とは、「2人以上の生活保護受給者に対し、住居の提供に加えて生活サービス又は金銭管理サービスを提供する事業所は大阪府に事業者の届け出が必要」となるものです。（法定住宅は除きます）違反する事業者に対しては罰則（6か月以下の懲役または100万円以下の罰金）が科せられることがあります。

高齢者向け住宅では、一般の住宅で日常生活に困難が生じた高齢者に対して、住居を提供するとともに、食事や見守りなどの付帯サービスの提供を行っています。

高齢者向け住宅は、サービス機能別に下記のような類型に分けられると考えています。

入居先		要介護度								
		自立	基子	支1	支2	介1	介2	介3	介4	介5
法定住宅	グループホーム	—	—	—	○	○	○	○	○	○
	軽費老人ホーム	○	○	○	○	○	×	×	×	×
	介護付き有料老人ホーム	—	—	○	○	○	○	○	○	○
	住宅型有料老人ホーム（軽度型）	○	○	○	○	○	×	×	×	×
	住宅型有料老人ホーム（中重度型）	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	住宅型有料老人ホーム（看護型）	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	サービス付き高齢者向け住宅（軽度型）	○	○	○	○	○	×	×	×	×
	サービス付き高齢者向け住宅（看護型）	○	○	○	○	○	○	○	○	○
法定以外	旧高専賃、高齢者支援住宅	▲	×	×	×	×	×	×	×	×
	大阪府条例に届け出ている住宅	▲	▲	▲	▲	×	×	×	×	×
	介護保険施設（特養）	—	—	—	—	△	△	○	○	○
	介護保険施設（老健、医療院）	—	—	—	—	○	○	○	○	○

※ （軽度型）：見守り以外の付帯サービスがない住宅。（中重度型）：付帯サービスに介護サービスが位置付けられている住宅。（看護型）：付帯サービスに看護サービスが位置付けられている住宅。

※ ○：入居が適切と思われるもの。△：条件によって入居が可能。▲：やむを得ない理由があれば入居は可能ですが原則入居は不適切。—：制度上入居不可。×：入居先として不適切と思われるもの

東大阪市では、「東大阪市高齢者向け住宅における生活保護実施に関する取り扱い指針」を策定し、福祉事務所が高齢者向け住宅で提供されるサービスの内容や対価、提供の仕組みを確認することで、住宅に入居する生活保護受給者（以下「受給者」という。）の最低生活が維持できるように生活保護基準との整合性との確認を行い、提供されるサービスが入居者の状況に応じたものであるかの確認を行っています。提供するサービス内容が受給者に不相当と思われる場合には入居を認めることができません。また、すでに入居しているような場合は指針に従って転居の指導を行うことがあります。

1. 高齢者向け住宅における生活保護実施に関する取り扱い指針とは

東大阪市では、受給者が高齢者向け住宅に入居する場合に生活保護基準への整合性の確認とサービス内容に関して最低生活の維持・確保を確認することを目的として取り扱い指針を定めています。「受給者が入居する高齢者向け住宅は原則として社会福祉各法に定められた住宅であり、東大阪市有料老人ホーム設置運営指針等の法令を遵守している事業者であること」などの内容を定めています。

福祉事務所は指針の内容に該当しない住宅と判断した場合、受給者に対して転居指導を行うことがあります。また、判断の内容について他実施機関に通知することがあります。受給者が入居する場合は生活保護基準との整合性の確認を行うため事前に福祉事務所までご相談ください。

※ 詳細は、「高齢者向け住宅における生活保護実施に関する取扱い指針」R3.6.11をご参照ください。

2. 入居費用について特に留意していただきたい内容

被保護者の入居に係る費用は、最低生活費の範囲内である必要があります。入居費用が最低生活費を上回る場合は入居できません。また、入居後に料金変更等により最低生活費を上回るような状況になった場合は、受給者に対し速やかに転居指導を行います。入居費用については、契約書や重要事項説明書など文書に必ず記載してください。口頭による減額の約束での入居は認められません。

費用	内容
敷金等	社会福祉各法に定められた法定住宅に限り転居費用が支給できます。
家賃	住宅扶助の範囲内であれば入居は認められません。
管理費・共益費	月をこえる入院で入院・入所基準となった場合でも（入院時の病衣代等の費用を支払った残金で）支払える額であること。

3. 契約書や重要事項説明書の記載について

住宅が付帯サービスとして行う内容は、契約書や重要事項説明書で明確にしてください。住宅の付帯サービスで行われる内容については、医療保険や介護保険での請求は行えません。付帯サービスとして看護・介護サービスを住宅事業者が自ら実施する以外に介護事業所等に付帯サービスを委託する場合も、契約書や重要事項説明書にサービス内容を記載してください。

例えば、軽度のサービスしか記載がない住宅に日常的に移乗介助が必要な受給者の入居相談があった場合は、ベッドから車いすなどの移動で日常生活が困難になると考えられるため、受給者の生活状況を勘案した場合に入居が認められない場合があります。

また、費用の変更等により重要事項説明書が変更となった場合は、変更した重要事項説明書（受給者の同意のあるもの）の写し又は変更契約書写し等を福祉事務所に必ず提出してください。

入居先		必要な記載内容
法定 住宅	住宅型有料老人ホーム（軽度型）	少なくとも見守りなどの内容の記載が必要です
	住宅型有料老人ホーム（中重度型）	介護サービスの内容及び費用についての記載が必要です
	住宅型有料老人ホーム（看護型）	看護サービスの内容及び費用についての記載が必要です
	サービス付き高齢者向け住宅（軽度型）	見守りなどの生活支援サービスの内容の記載が必要です
	サービス付き高齢者向け住宅（中重度型）	介護サービスの内容及び費用についての記載が必要です
	サービス付き高齢者向け住宅（看護型）	看護サービスの内容及び費用についての記載が必要です
法定 以外	旧高専賃、高齢者支援住宅	—
	大阪府条例に届け出ている住宅	生活サービス又は金銭管理サービス等についての記載が必要です

4. 高齢者向け住宅における付帯サービスについて

一部の高齢者向け住宅で住宅の付帯サービスを明確にせず、住宅サービスと公的保険の内容を混在させて請求している事業者が見受けられます。例えば、同じ服薬管理が住宅サービスと介護保険のサービスで行われている場合や、喀痰吸引が住宅サービスと医療扶助の訪問看護で行われている場合があります。介護保険では住宅サービスと保険サービスの内容が明確に区分されていないものは請求できないことになっています。また、訪問看護療養費の運営規定においても、住宅で行うサービスと区別して実施することや、「有料老人ホーム設置運営指導指針」では住宅サービスは入居者に対し公平に提供されることが求められています。

介護事業者より「区分支給限度額を超えたのでサービスで行っている」、「無償でやって何が悪い」というような内容を時々聞きますが、住宅事業者との委託契約で行う付帯サービス以外で、介護事業者が介護保険の内容となるようなサービスを低額または無償で行うことは運営基準違反になります。（訪問介護運営基準 20 条の 2 等）

利用者間の公平及び利用者の保護の観点から、法定代理受領でない指定訪問介護を提供した際に、その利用者から支払いを受ける利用料の額と、法定代理受領サービスである指定訪問介護に係る費用の額の間に、一方の管理経費の他法への転嫁等による不合理な差額を設けてはならない。（基準解釈通知）

【介護事業所が高齢者向け住宅で保険外サービスを提供する場合の条件】

- 事前にサービス内容を設定し明確に区分されていること。ケアプランに位置付けられていること。
- 従業員の業務区分を勤務表等により明確にしておくこと。
- 同一のサービスが行われる場合は保険内と保険外サービスの費用について不合理な差がないこと。

5. 医療依存度が高い受給者を入居させる場合

喀痰吸引や経管栄養など、医療依存度の高い受給者が高齢者向け住宅へ入居させる事例が増えてきています。医療依存度の高い受給者の入居を検討する場合には、喀痰吸引等事業者への登録（大阪府へ住宅事業者として登録申請）など医行為を行える体制の整備をお願いいたします。

高齢者向け住宅で看護師が医療行為を行うには①住宅事業者で雇用する、②訪問看護ステーションや医療機関と業務委託契約を締結して行うなどの体制を整備してください。住宅の看護師が医行為を実施する場合も医師による文書の指示が必要です（指示料の算定不可）。包括的指示や口頭指示による医行為の実施はできません。

<医療依存度の高い入居者のための体制>

	入居先	看護	介護	高齢者向け住宅
法定 住宅	グループホーム	医療連携等	認定特定行為業務従事者認定証を所持している介護職員等により実施 ※終了した研修内容に沿った提供を行ってください。第一号研修以外は実施要件があります。	住宅が登録特定行為事業者の登録及び認定特定行為業務従事者認定証を所持している住宅の介護職員等により実施
	軽費老人ホーム	-		
	介護付き有料老人ホーム	看護職員が実施		
	住宅型有料老人ホーム（軽度型）	住宅自らが雇用又は訪問看護事業者との委託契約の締結		
	住宅型有料老人ホーム（中重度型）			
	住宅型有料老人ホーム（看護型）			
	サービス付き高齢者向け住宅（軽度型）			
	サービス付き高齢者向け住宅（中重度型）			
サービス付き高齢者向け住宅（看護型）				
法定 以外	旧高専賃、高齢者支援住宅	-		
	大阪府条例に届け出ている住宅	-		
	介護保険施設（特養）	看護職員が実施		
	介護保険施設（老健、医療院）	看護職員が実施		

高齢者向け住宅では看護師の雇用がないにもかかわらず、「24 時間看護師常駐」などの過剰な広告を出している事業者が見受けられます。また、住宅職員以外の訪問看護事業所等が常駐して医療や介護保険サービス等を提供しているような実態がありますが、このような場合は特定の事業者への誘導行為となり運営基準違反になります。

大阪府版高齢者住まいにおける外付けサービス利用の適正化に向けた保険者用点検チェックシートより「併設の訪問介護事業所により 24 時間安心の介護」、「併設のデイサービス（通所等）をご利用いただきます」など併設事業所の利用を前提とした広告表示をしている。
（有老指針 10（10）ロ、高齢者居住安定確保基本方針五 4、居宅介護支援等運営基準 1 条の 2_2 項、3 項、4 条 2 項違反）

また、何ら契約の無い事業者が受給者の病状などの個人情報も取得することも問題のある行為といえます。事業者が医行為を実施する場合は、必ず実施計画を作成し受給者に内容の説明を行い、受給者又は家族の同意を得て実施するようにしてください。

東大阪市では、医療扶助による訪問看護療養費請求の約 8 割が高齢者向け住宅であること、訪問看護事業所が常駐している高齢者向け住宅が増加しているなどの実態を重視し、適正な訪問看護サービスが提供されるよう、医療扶助適正化に取り組んでおります。

6. 高齢者向け住宅における医療扶助

高齢者向け住宅における医療扶助の特徴として、訪問診療及び往診が非常に多いことがあげられます。約 9 割の受給者に訪問診療及び往診が算定されていますが、要支援者など通院が容易にできる状態にある者への訪問診療や往診は不適切です。入居者一律に訪問医療を依頼するのではなく、通院が可能な受給者は通院を行うようにご配慮をお願いいたします。

訪問診療は、在宅での療養を行っている患者であって、疾病、傷病のために通院による療養が困難なものに対して、保険医療機関が定期的に訪問して診療を行った場合の評価であり、継続的な療養の必要のない者や通院が可能な者に対して安易に算定してはならない。（保医発 0304 第 1 号）

非常に軽微な病状で安易に往診を依頼しているような医療請求が時々見受けられます、例えば「水虫」、「軽度の皮膚びらん」、「かゆみ」など緊急に往診をしなければならない状態ではないにもかかわらず安易に往診を依頼しています。月に 2 回は定期的に訪問診療を受けている受給者がほとんどです。緊急性のないものはその時に診療してもらってください。

往診料は、患者又は家族等患者の看護等に当たる者が、保険医療機関に対し電話等で直接往診を求め、当該医療機関の医師が往診の必要性を認めた場合に、可及的速やかに患家に赴き診療を行った場合に算定できる（保医発 0304 第 1 号）

また、主治医への相談なしに他の医療機関に往診を依頼する事例もありますが、他の医療機関に依頼する場合は必ず主治医を通してから他の医療機関に依頼をしていただきますよう

お願いします。「訪問診療（I）」を2つの医療機関で算定しているような場合は（2か所の算定ができないため）両医療機関ともに返戻をさせていただくことになります。診療報酬の請求に関して、住宅職員が主治医以外の医療機関に主治医への連絡なく診療を依頼したことでトラブルになる可能性もありますので、必ず主治医に連絡して利用をするようにお願いします。

入居者のほとんどに内科、眼科、精神科など複数の医療機関の診療がある高齢者向け住宅もありますが健康診断のように全ての受給者の診療を依頼するのではなく、真に必要な受給者のみの診療を依頼していただくようお願いします。医療機関に紹介の見返りとして金品等を要求する行為は、保険医療養担当規則第2条の4の2の2に違反する行為になりますのでご注意ください。

また、あん摩マッサージ指圧や鍼灸の施術も入居時にサービスの誘導をおこなっている住宅があります。サービスへ誘導するなどの行為が見られた場合は申請が認められないことがありますのでご注意ください。経済上の利益の提供を受けて、施術を受けさせたような場合は療養費の支給対象とはなりません。（R3.4.28 保医発 0428 1）

7. 高齢者向け住宅における看取り

最近では高齢者向け住宅で看取りを行っている事例も増加傾向にあります。住宅で看取りを行う場合は「人生の最終段階における医療・ケアの決定プロセスに関するガイドライン」に沿った対応をお願いします。事前に本人・家族への意思確認を行うなど高齢者向け住宅で看取りを行う体制の整備や見取りのためのマニュアル等の整備を行ってください。

看取りを行う体制整備もない状態で「看取りケア」を行っている等の話もよく聞きますが「看取りだから」という理由で放置していた状況が介護放棄（虐待）となった事例もありますのでご注意ください。

8. 高齢者向け住宅における受給者へのサービスについてお願い

○ 夜間の訪問介護について

最近の動向として介護保険施設では良質な睡眠がとれるよう夜間のおむつ交換を減らす方向にありますが、東大阪市の高齢者向け住宅の約2割が夜間のおむつ交換を行っている実態があります。夜間に良質な睡眠がとれるような対策の検討をお願いいたします。

○ 適切なケアプランとサービスの提供について

付帯サービスが明確になっておらず、提供しているサービスの中から訪問介護を算定できるサービスについて介護保険の請求を行っている場合があります。付帯サービスと介護保険を適用するサービスについては明確に区別していただくようお願いいたします。

（居宅介護支援等運営基準 13 条、居宅サービス等運営基準 23 条 1 号、24 号 1 条違反）

大阪府ケアプラン点検マニュアル（令和元年度版）で高齢者向け住宅入居者のデータ分析の結果がありましたので大阪府の調査データに、東大阪市のデータを追記いたしました。

- 「要介護4」以上の重度の割合が高い
大阪府：38%、東大阪市：39%
- 障害高齢者の日常生活自立度「Bランク」以上の重度者の割合が高い
- 認知症高齢者の日常生活自立度の「Ⅲランク」以上の重度者の割合が高い
- 区分支給限度額利用率の「90%以上100%以下」の割合が高い

	大阪府	東大阪市
50%以上 60%未満	4.7%	6.8%
60%以上 70%未満	6.2%	8.8%
70%以上 80%未満	9.0%	13.4%
80%以上 90%未満	16.1%	23.9%
90%以上 100%以下	48.5%	30.4%

- 薬の内服や買い物の「全介助」の割合が高い
- 訪問介護と居宅療養管理指導の割合が高い

	大阪府	東大阪市
訪問介護	97.6%	84.5%
居宅療養管理指導	84.1%	88.0%

- 訪問介護の身体介護の割合と平均回数（月）が高い

	大阪府	東大阪市
身体介護の割合	92.0%	92.4%
身体生活の割合	27.4%	17.1%
生活援助の割合	64.1%	10.2%
通院乗降の割合	1.6%	0.3%
身体介護の平均回数	56.7回	51.1回

- 福祉用具貸与の種目別の「特殊寝台本体」の割合が高い
大阪府：84.5%、東大阪市：90.1%
- 認定申請種別の「区分変更申請」の割合が高い
大阪府：15.3%、東大阪市：10.7%
東大阪市の受給者では骨折直後や入院直後に区分変更を行っていることが多い
- 生活保護受給者の割合が高い
大阪府：32%、東大阪市：37%（受給者が75%に達する住宅もある）

第3 生活保護行政適正化について

本市では、生活保護受給者が人口の約4%であり、生活保護費が市の予算全体の約2割を占める状況となり、財政硬直化の主たる要因ともなっています。これを受け、平成24年1月に市長を本部長とした「生活保護行政適正化推進本部」が設置されました。

また、平成24年9月には、適正化に向け具体的な内容や数値目標を盛り込んだ「東大阪市生活保護行政適正化行動計画」を策定しました。この計画の中で、医療・介護扶助の適正化も推進しており、福祉事務所に専門の適正化推進員を配置し、請求内容の検証や請求誤りの点検、高齢者向け住宅の実態調査などを行ってきました。期間満了後もこの動きを止めることなく、市独自施策の基本的な方針として、「東大阪市生活保護行政適正化方針」を策定し、生活保護行政の適正化を図っていきます。

第4 実態調査の実施

東大阪市では、受給者の処遇が効果的に行われるよう、福祉事務所において高齢者向け住宅の実態調査を行っています。医療や介護の実施状況の調査のため、看護師や介護支援専門員の資格を持った職員等が高齢者向け住宅を訪問して実態調査を行うことがありますので、ご協力をお願いします。

また、高齢者向け住宅の付帯サービスを明確にするため、契約書及び重要事項説明書の内容について、実態に即しているかの順次点検を行っております。内容に疑義があるような場合はお問合せさせていただきますので、ご協力をよろしくお願いします。

4 調査について

- (1) 事業者は、実施機関が受給者の生活を総合的かつ詳細に把握するために行う医療の受診状況や介護サービス利用状況等の実態調査に協力すること。また、実施機関は、必要に応じて受給者に対して検診を命じることがある。
- (2) 実施機関は、高齢者向け住宅に居住している受給者の最低生活が保障され、自立に役立つサービスが実施されていることを把握するため、定期的な家庭訪問を行う。
- (3) 実施機関は、必要に応じ高齢者向け住宅に対し事前に受給者が生活可能な環境であるか訪問や各施設を所管する部署などにより設備等の状況等を確認することがある。

東大阪市高齢者向け住宅における生活保護実施に関する取り扱い指針より

(お問い合わせ先)

東大阪市生活支援部

生活福祉室生活福祉課

TEL：06-4309-3226