

I 無料低額宿泊所改善試案

- i 社会福祉法の改正（宿泊所の法制化）あるいは許可制の導入の必要性。
 - ii 良い宿泊所の基準を作る。良い宿泊所には自立支援委託費や補助金を支給。
 - iii 基準に利用条件や遵守事項、禁止事項を記載する。罰則規定の強化・徹底。
- ① 原則として利害関係人同士の金銭管理は禁止させる
 - ② 「宿泊所シェルター化」が必要である（原則として一定期間以内に転居）
 - ③ 宿泊所基準にハード面だけでなく、ソフト面の整備を明示する（専門職配置基準）
 - ④ 自立支援に関する支援経過記録や処遇方針、ケアプランを記載させる
 - ⑤ 定期的に事業者を対象とした実効性ある研修の実施（「劣等処遇」を認めない運用に改善）

II 福祉事務所の支援体制の充実と見直し

- i 宿泊所依存の福祉行政に根本的な課題がある。
- ① 社会福祉専門職配置がない宿泊所に福祉行政が依存すべきではない
 - ② 「居宅保護の原則」（生活保護法 30 条）の徹底が必要（不動産業者との連携・公営住宅の利用）
 - ③ 宿泊所の苦情対応窓口と第三者評価委員会を所管行政庁に設置、広報の徹底

III 中・長期的低所得者居住政策のビジョンについて

- ① 借り上げ式シェルターなど宿泊所に代わる社会資源の創造を推進
- ② 将来的には、「地域福祉」・「脱施設化」の潮流に従い、宿泊所を解体・縮小する
- ③ 宿泊所ではなく、不動産業界・住宅政策との連携が必要
- ④ 宿泊所は生活保護法の通り、「居宅保護の原則」を補完する存在であるように徹底

① 原則として利害関係人同士の金銭管理は行うべきではない

生活保護費は当然、本人に支給されるべきものであり、宿泊所が管理するものではない。これは単に委任状や同意書があれば良いというものでもない。例えば、認知症等で真に判断能力や金銭管理能力が低下している者については、成年後見制度や社会福祉協議会の福祉サービス利用援助事業等の活用をすべきであり、宿泊所以外の社会福祉施設や在宅介護サービスを受けて生活する場に転居させるべきである。

② 社会福祉専門職配置がない宿泊所に福祉行政が依存すべきではない

社会福祉法等に基づく他の社会福祉施設（特別養護老人ホーム等）では、自立支援や生活支援に社会福祉士や精神保健福祉士が当たっている。第二種とはいえ社会福祉事業と呼ぶならば、最低限の人員配置として、これらの専門職が当然支援に当たるべきである。利用者は様々な障害や疾病を有しており、極めて専門的な視点が求められる。また、社会福祉主事任用資格は形骸化しており、十分な質を担保しているとは言えない。社会福祉士及び精神保健福祉士を宿泊所に配置すべきであり、配置しない宿泊所に福祉行政が依存するべきではない。

③ 「宿泊所シェルター化」と「居宅保護の原則」の徹底が必要である

社会資源が十分に整備されていない現状で、公的な社会福祉に代替するサービスとして、宿泊所にも一定の役割があるのも事実である。そのため、宿泊所を利用することはやむを得ない場合もあるだろう。さらに、問題の背景にある論点を阪東（2005；241）は、「ホームレスの人々が地域で自立して生活するためには、健康回復や集団規律による社会復帰訓練の期間が必要である、という意見がある」と述べている。このように、ホームレスや生活困窮者は社会規範からはみ出したものであり、一般的な生活に復帰するにはある程度、管理的な環境において、生活改善などの指導を行うべきである、という認識による議論や意見がある。

しかしながら、生活訓練や自立支援は、宿泊所にしかできないものではないし、十分に行われているとも言いがたい。居宅生活移行後に福祉事務所ケースワーカーによって行われてもよいものである。そのため、宿泊所は緊急一時的な居所を提供する場（シェルター機能を有する場）であると捉えるべきであり、やむを得ず入所させる場合も早期の転居支援

が求められる。岩田は「アパートなどの他、宿泊施設やグループホームのような中間施設に一度入って、生活調整をしてから移る、という方法もある」としながらも、一度入所すると、『出口がなかなか見えてこない』というところにある」（岩田 2003 ; 20）と述べている。岩田の指摘どおり、東京都だけを見ても、「宿泊所実態調査」（東京都 2003）によれば、平均入所期間は「1年以上」が 39.5%と約 4 割に達し、「5年以上」も 4.3%存在する。2007 年 8 月 1 日を基準日として行われた調査では、「1年以上」の入所者が 47%に増加しており、3年以上の入所者も 19.7%となっている。（平成 19 年 1 1 月生活保護法関係ブロック会議資料より）。宿泊所に滞留してしまう入所者の現状がある。

また、生活保護制度は「居宅保護の原則」（生活保護法 30 条）を採用しており、特別な事情がない限り、居宅における保護を推進していくことが当然である。福祉事務所等の福祉行政は、宿泊所依存ではなく、民間不動産業界との連携、住宅行政との横のつながりを密にしながら、居宅保護の視点へ処遇の方針を転換していくことが求められている。

④ 借り上げ式シェルターなど宿泊所に代わる社会資源の創造をするべきである

2009 年度、いわゆる第二のセーフティネット予算（「ホームレス対策事業の拡充について」）が施行され、各自治体の裁量で借り上げ方式によるシェルター設置（国庫補助率 10/10）予算が政府から出されている。福祉行政は、問題を意識しながら宿泊所において保護をするのではなく、将来的には宿泊所に代わる新たな社会資源を創造することが求められている。行政主導で設置し、問題がないようにしっかり運営し、自立支援を促すことができる場を作ることが必要である。

⑤ 苦情対応窓口と第三者評価委員会を所管行政庁に設置すべきである

社会福祉法に基づく他の社会福祉施設（特別養護老人ホーム等）では、当然設置されている苦情対応窓口や第三者評価委員会が宿泊所には存在しない。事業者と利用者の権利構造を鑑みれば、利用者が不利な立場にあることは言うまでもなく、不利益を受けやすい。前述の入所者の声からもわかる通り、違法性がある対応や不当な対応がなされた場合、訴えを第三者の視点から判断して対応する場を創設すべきである。繰り返しになるが、宿泊所は社会福祉法に規定された社会福祉事業であり、届出を受理した所管行政庁にも責任の一端がある。届出を受理して社会福祉事業を認めている以上、所管行政庁にこのような機関が設置されるのは当然であり、問題の検証や対応を積極的に行うべきである。

⑥ 宿泊所ガイドライン等にハード面だけでなく、ソフト面の整備を明示する必要がある

宿泊所ガイドラインは、建物や施設設備に関する記述が多い。一方で運営者の資質や専門

性が十分記述されていない。社会福祉専門職等を宿泊所に配置し、充実した支援ができるように宿泊所に関わる職員の技術や資質、資格等を明示するべきである。

⑦ 宿泊所は自立支援に関する支援経過記録や処遇方針、ケアプランを記載するべきである

生活保護法の趣旨のひとつに自立助長がある。しかしながら、宿泊所が自立助長のための支援をしているのか甚だ疑問である。利用者の支援経過記録や処遇方針、ケアプラン等、記載されたものがほとんど見受けられないためである。自立支援をしている根拠も証拠も一切明らかではないため、検証も不可能である。その場合、一般的には支援をしていないと捉えられても仕方がない。生活保護制度を活用し、自立助長を求めて入所を認めるならば、自立支援に関する書式を整えさせるべきである。当然ながら、他の社会福祉施設ではこれらの支援記録は利用者ごとに存在し、支援についても検証がなされている。繰り返しになるが、利用者の支援に関する書式がないことは、自立支援をしていないことと同意である。そのような宿泊所に生活保護制度を活用して入所させることは、生活保護法の理念や趣旨に反することである。

⑧ 社会福祉事業の運営は高度な人権意識と倫理観を持ったものに委ねるべきである

宿泊所は、入所者の日々の生活に深く関与する。そして利用者の生活スタイルは十人十色である。宿泊所管理者と生活スタイルや意見が合わない場合も当然ある。意見が合わない場合、協議することが求められるが、権利構造上、利用者は弱い立場にあり、意見が表出できない場合が多い。そのため、宿泊所管理者に人権意識やモラル、倫理観がなければ当然のように人権は蹂躪され、抑圧された環境にとどめ置かれることとなる。社会福祉専門職の配置と類似するが、宿泊所職員に権利性や倫理観など十分な教育を受けた者がいない宿泊所に依存することは危険である。

⑨ 宿泊所は管理的で規則的であり、「脱施設化」の潮流に沿わない形態である

宿泊所には多数の入所者がいる。大きな宿泊所は数百人規模の定員数である。そのため、一定の入所者管理をするシステムが求められる。しかしながら、現状の宿泊所の多くは極端に管理的で規則的である。外出時間や食事の時間、入浴時間、各種禁止事項などその水準は、成人に適応するべきではない内容も含まれる場合がある。その規則に利用者が耐えられなくなり、再度野宿生活や貧困状態に戻らざるを得ないのは当然である。社会福祉分野では、「脱施設化」の理念の下、大規模な社会福祉施設が相次いで解体され、残された施設は小規模で家庭的に変化している。入所者の居宅生活への移行も進んでいる。地域で生活することが、主流となりつつある現行の社会福祉において、宿泊所は異色な存在である。

時代の潮流に沿い、「脱施設化」と「地域生活支援」を推し進めるべきである。

⑩ 現行の宿泊所システムは劣等処遇が認められ、根本的に改善が必要である

宿泊所を社会福祉学の視点から見た場合、様々な問題点があり、そこに依存する現状の社会福祉は大変危険であると指摘できる。現行の宿泊所システムは、「家がないよりはまし」であり、「とりあえず雨風を凌げれば」という居住環境、職員配置水準である。これは他の社会福祉施設と比較のしようもないほどである。「ホームレスであるからこの程度の居住環境でも良い」と福祉行政が容認してしまうならば、それは劣等処遇以外のなにものでもない。宿泊所の存在は、家のないホームレスや生活困窮者に対して、社会や福祉行政の思想、支援のあり様が端的に表われるものであり、日本の底辺に流れる社会福祉がいかにか成熟していないかを証明しているものである。著者を含め、社会福祉関係者はこの現実を受け止め、生活困窮者の支援や自立支援の在り方をどうしていくべきなのか、大きな課題を突き付けられていると認識を深めていく必要性に迫られている。

~~~~~

参考資料・引用文献

- 阪東美智子（2005）「ホームレス地域生活移行支援事業におけるアパートの実態 戸山公園の場合」『季刊 Shelter-less No,26』新宿ホームレス支援機構
- 湯浅誠（2008）「貧困ビジネスとは何か」『世界 2008 年 10 月号』岩波書店
- 山田壮志郎（2009）『ホームレス支援における就労と福祉』明石書店
- 蒔田悠希（2007）「東京都における宿泊所の概要と自立支援策」  
<http://www.hit-u.ac.jp/IPP/PEP/CPj/2007/CP07Makita.pdf>
- 市川一宏・牧里每治編著（2006）『地域福祉論』ミネルヴァ書房
- 岩田正美（2000）『ホームレス／現代社会／福祉国家 「生きていく場所」をめぐって』明石書店
- 岩田正美（2003）『「排除」から「結びつき」までの長い道のりに向けて～ホームレス問題を通して考える地域福祉のあり方～』『月刊福祉 2003 年 11 月号』全社協
- 小玉徹（2003）「ホームレス自立支援事業に何が求められているか」『世界 2003 年 4 月号』