

2009/11/19 無料低額宿泊施設のあり方に関する検討チーム

無料低額宿泊所問題について

山田壮志郎（岐阜経済大学）

【要旨】

- ① 「劣悪な施設をどのような基準で排除するか」という問題については、さしあたり、厚労省ガイドラインをベースにした最低基準を徹底させ、社会福祉法第 70 条に基づく調査を行い、不遵守施設に対しては、同法第 72 条第 1 項に基づく事業停止命令を行う。加えて、情報公開を徹底させ、苦情解決システムも整備する。
- ② 中長期的には、現存する無低や無届同様施設が現在果たしている／本来果たすべき積極的機能（当面の居場所とひとり暮らしが困難な人への支援）については、その機能に特化した新たな枠組みの中で実現するべきである。そのために、「支援付き住宅」を育成する。
- ③ しかし、無低問題の解決に向けて本来やるべきことは、「無低を必要としない環境づくり」であり、そのために、居宅保護の原則の徹底、福祉事務所の職員配置の適正化、住宅政策の充実などが必要である。特に、居宅生活が可能であるにもかかわらず無低に入所している人の一般住宅への転宅促進と、それを簡便にするための実施要領の改善は緊急の課題である。

1. 劣悪な施設をどのような基準で排除するか

(1) 最低基準の徹底による劣悪な施設の排除

- 少なくとも、現行の厚労省ガイドライン（平成 15 年 7 月 31 日社援発第 0731008 号）は、指針ではなく最低基準として厳守させなければならない
- ただし、現行ガイドライン 1-(2)は、個室を原則としつつ難しければ共用も可、としている⇨厚労省調査によれば無低の居室の 91.9%は個室であり、もはや個室は最低基準とすべきではないか
- 社会福祉法第 70 条に基づく調査によって最低基準の遵守状況を確認し、遵守できていない施設に対しては、同法第 72 条 1 項に基づく事業停止命令を実施する

(2) 情報公開の徹底

- 居住場所の確保が切実なニーズであり、またアパート入居が選択肢として示されていないホームレス状態の当事者にとっては、無低の劣悪性を具体的に知らなければ、無低への入所が魅力的に感じられてしまう
- 施設の基本情報、特に利用料や利用にあたって必要となる他の経費の情報を公開し、

入所前に利用者が確認できるよう透明性を確保することが必要

- 情報公開された費目以外の費用を徴収した場合は、事業停止命令を行う

(3) 苦情解決システムの整備

- ガイドラインを遵守している場合でも、その処遇内容に関する入所者からの苦情が絶えないのが現状→都道府県に無低や無届の同様施設に関する苦情処理を行う第三者機関を設置することが必要
- 第三者機関の存在を利用者に周知させることを徹底させるとともに、同機関に立ち入り調査権限や福祉事務所に対する情報提供・転宅に向けた指導権限を付与させることも必要

2. 本来果たすべき機能に特化した支援システムの見直し

(1) 緊急一時避難所としての機能

- 当面の行き先がない人が一般住宅に入居するまでの間、とりあえずの居住場所を確保するという点に、無低が本来果たすべき一つの積極的機能がある
- しかし現状は、直ちに居宅生活ができる人も長期にわたって無低に抱え込まれている
- 無低を緊急一時避難所としての積極的機能に特化させるために、入所期間は原則2週間（最大4週間）以内とし、速やかに一般住宅等への転宅を進めるべきである

(2) 支援付き住宅

- 社会資源の不足や高齢・障害などの理由ですぐにはひとり暮らしが困難な人が、居宅生活が可能になるまでの間、支援が受けられる体制の中で生活することができる点に、無低や無届の同様施設が本来果たすべきもう一つの積極的機能がある
- しかし現状は、居宅生活を可能にするための条件整備や、社会福祉施設等への入所手続きといった必要な支援が受けられないまま、必要以上に長期にわたって無低に抱え込まれている
- 上記の本来果たすべき機能は、次の行き先に移行していくための十分な支援や移行後のアフターフォローが受けられる一定の条件を備えた「支援付き住宅」によって果されるべきである
- 一定の条件としては、社会福祉士等の専門職の配置、支援計画の策定、支援内容の記録化、第三者機関によるチェックの義務付け、低い失踪率・高い転宅率の実績などが考えられ、違反した場合には厳しい罰則も必要
- 現在は、こうした機能を備えた施設が著しく不足しているため、無低として届け出ている施設に限らず、先進的な取り組みを行っている民間団体等の取り組みをモデル事業として調査研究し、必要に応じた助成を行うことも考えられる

3. 無低を必要としない環境づくりと緊急の課題

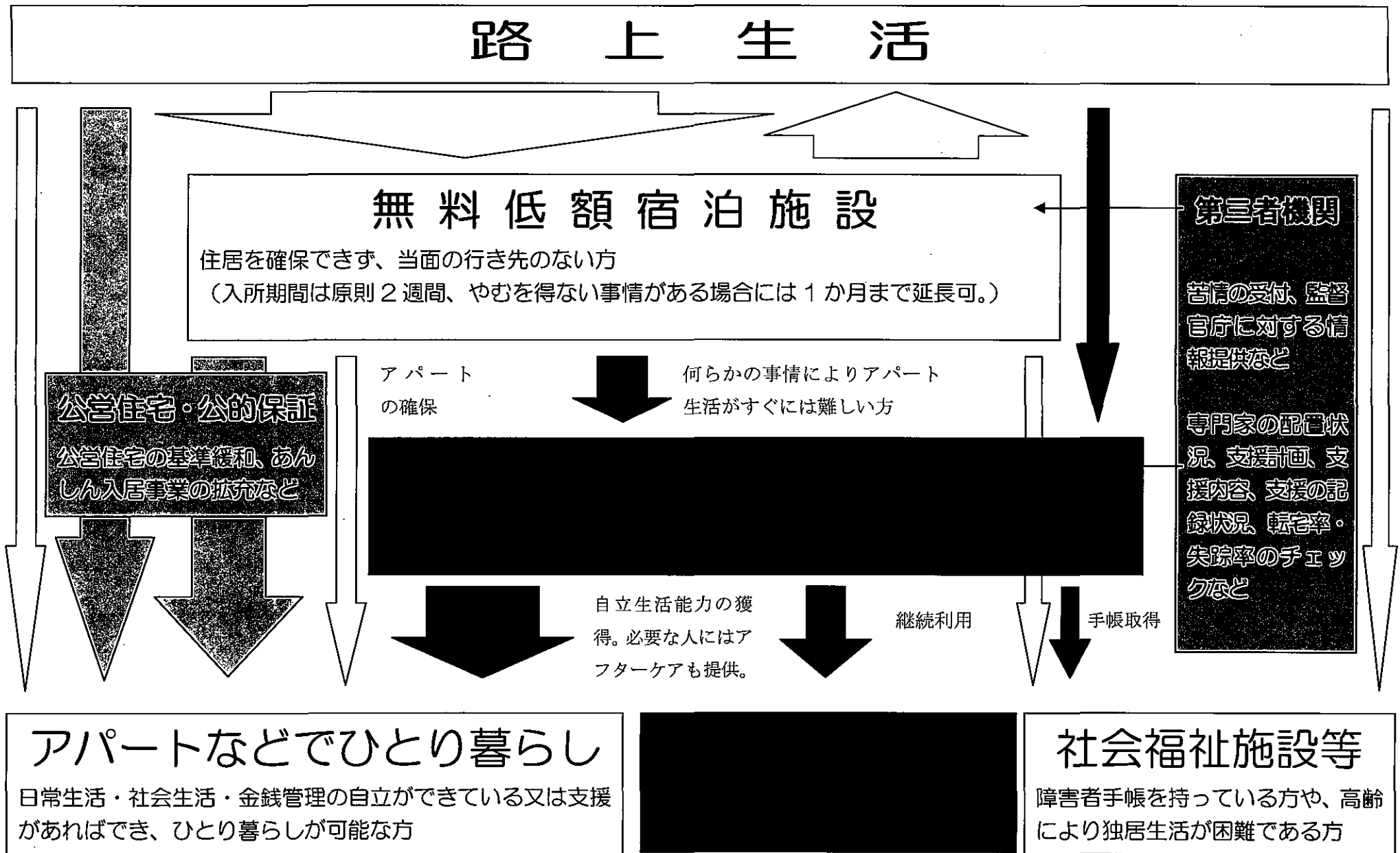
(1) 無低を必要としない環境づくり

- 以上のような改善策も考えられるが、そもそも無低が拡大した背景には、無低が必要とされてしまう環境を作ってきた政策的不備がある。したがって、その点を改め、無低を必要としない環境をつくっていくことこそが正攻法である。
- 居宅保護原則の徹底：生活保護法第 30 条が居宅保護の原則を明確に規定しているにもかかわらず、ホームレスに対しては施設収容主義が採られ、路上から直接アパートに入居するには高いハードルが設定されてきた。そのことが、福祉事務所や当事者を無低入所に向かわせ、無低の拡大を許してきた。居宅保護原則に立ち返り、一般住宅での生活支援を徹底して追求することが必要である。
- 福祉事務所の職員配置の適正化：福祉事務所の生活保護ケースワーカーの不足が慢性化し、必要な訪問調査等が十分行えない状況がつけられてきた。そのことが、無低への「丸投げ」に依存させ、さらには状況確認の不十分さゆえに無低からの「失踪」による保護廃止を招いてきた。職員配置を適正化することによって、十分な状況確認・転宅支援が可能となる条件を整える必要がある。
- 住宅政策の充実：適切な住居が確保できない人の住宅保障は、本来無低ではなく公営住宅で行われるべきであるが、その整備は立ち遅れてきた。また、入居にあたっての身元保証人が確保できず、民間の保証会社を利用し、追い出しを強いられる事例も増えている。公営住宅制度や公的保証制度といった住宅政策の充実が必要である。

(2) 最初に手をつけなければならないこと

- 以上のような「無低を必要としない環境づくり」が整うのを待つまでもなく、早急に手をつけなければならないことは、居宅生活が可能であるにもかかわらず、現在無低に入所している人の一般住宅への移行である。
- 現在の入所者が、居宅生活が困難なのかどうかを調査し、可能である場合には速やかに転宅をおこなう。本人の希望を基本とするが、施設による支配が強い場合には転居指導を行う。
- 調査や転宅支援のための福祉事務所の職員体制が整わない場合には、社会福祉士会等に委託することも考えられる。その場合、施設の実態報告も求める。
- 現在の実施要領では、劣悪な環境に置かれている場合の転居費用支給基準が必ずしも明確ではないため、「被保護者の最低生活の保障や自立助長を阻害すると認められる場合」等に敷金等の支給が可能となるよう明記する実施要領改正が必要である。

路上生活からの住居の確保について（イメージ）



退所者 6割無断

F I S 低額宿泊所

昭和区の施設 自立は3割未滿

生活保護受給者向けに無料低額宿泊所を運営し、多額の使途不明支出を計上していた「F I S」を巡り、名古屋市長の宿泊所「F I S名古屋」(定員162人)の06年度から3年間の無断退所者の割合が退所者全体の6割を超えていることが分かった。この間、転居して自立した人は

3割にも満たず、専門家から運営に対する疑問の声が出ている。F I S名古屋は03年3月に開設された宿泊所。施設側が市に提出した報告書によると、施設の入所者の出入りは激しく、06、08年度には432人が退所した。このうち269人(62%)が無断退所で、施設側はその後の退所者の動向を把握してい

なかった。行方が分からない無断退所者の生活保護は打ち切られた。1カ月に10人以上の無断退所者が出た月も3年間で10回あり、無断退所率は06年度の55%から08年度には71%に増加していた。

これに対し、住み込みの就労先が見つかって退所した人は80人(19%)▽退寮処分や死亡した人などは43人(10%)▽アパートなどに転居して自立した人は40人(9%)だった。

市内で9施設を運営しているN P Oの宿泊所の06、08年度の無断退所率は40%とF I Sより低く、年度別の推移も47%から33%に減っていた。名古屋市長は「F I Sの無断退所率が高い理由は不明」としている。【無料低額宿泊所取材班】

09-9-29 5日

名古屋に無届け宿泊所

FIS「行政管理逃れ」狙う？

多額の使途不明支出を計上していた生活保護受給者向けの無料低額宿泊所事業者「FIS」が、社会福祉法に基づく届け出をしないまま、名古屋市中村区で宿泊所を運営していることが分かった。名古屋市の届け出がないことを理由に開設から3年間、運営をチェッ

クしていない。同様の施設は各地にあり、路上生活者の支援団体は「無届けは管理を逃れるためではないか。指導に及び腰の自治体も多い」と指摘している。この施設は「R名古屋駅前西口」の市街地にある「FIS中村寮」。近くの住民をま

る。06年11月から生

活保護受給者が入居を始めた。社会福祉法は無料低額宿泊所を「第2種社会福祉事業」と位置づけ、「運営事業者は事業開始から1カ月以内

に所管自治体に届け出なければならぬ」と定めている。名古屋市の定員は88人で、入所者には11万12万円の生活保護費が支給されているが、徴収額は分

からないという。

市によると市内には今年1月現在、FIS中村を含めて37の無届け宿泊所がある。路上生活者を支援する市民団体「笹島診療所」の藤井克彦さんによると、路上生活者が増えたため、今年に入ってから

7施設が開所し、多くは生活保護費から9万円前後の利用料を集めているという。

類似の無届け施設を巡っては、千葉市花見川区の任意団体「シナシライフ」が、路上生活者約200人にアパートを紹介して生活

保護を申請させ、約12万円の保護費のうち最大約10万円を徴収していたことが今年7月に発覚。東京都内にも、別のNPO法人が運営する無届け施設があり、都が届け出をするよう指導している。無料低額宿泊所取材班

09-11-3 400

手元に残るのは3万円

現場

路上生活者などに住居を提供し、受給させた生活保護費から利用料を差し引いて運営される「無料低額宿泊所」。6畳をベニヤ板で半分仕切った「個室」を設けられ、家賃や食費などを徴収されて手元に残るのは、わずか2万円3千円という例が目立つ。再起の足がかりとなるどころか、貧困層を食い物にする「貧困ビジネス」という批判が上がる。名古屋市内の入所者たちがその実態を明かした。

(兼田徳幸、相原亮)

「無料低額宿泊所」実態は



6畳間をベニヤ板(左)で仕切った居室。布団を敷けば足の踏み場もなくほどの狭さだ。名古屋市内、入所者提供

野宿者を勧誘

名古屋市内の区役所に先月2日午後、関東地方のナンパブリーチをつけたワゴン車が合が止まった。降りたのは、着古したシャツにサンダル履きの十数人の男性たち。無言で区役所のエレベーターに消えた。

無料低額宿泊所 社会福祉法の「生計困難者のために無料または低額な料金を宿泊所を利用させる事業」として事業者が届け出る場合が多い。無料低額宿泊所と呼ばれる。また、実際は無料でも低額でもない批判もある。自治体への届け出だけで運営できるが、無届け施設も相当ある。運営母体は不動産業や建設業など福祉と関連のない業種も多い。全国的に多数の宿泊所を運営する「大手」もある。

彼らは、月1回の生活保護費の受給にきた無料低額宿泊所の入所者だ。大型の宿泊所があるこの区では、一般の窓の湿雑を避けるため、6階の会議室で支給している。

罪の外には、スーツ姿の男性が立つ。宿泊所の職員だ。入所者が出てくると、支給されたばかりの生活保護費を封筒で受け取り、手際よくキャッシュケースにしまった。この宿泊所で暮らす50代の男性は「封は開けず、そっくり利用料を差し引いた額が、領収書と一緒に戻ってくるのはその日の夕方」と首を潜める。多くの入所者の場合、約1万円12千円の生活保護費のうち、家賃に当たる施設利用料「約3万円6千円」と「食費・運営費」5万円が引かれ、手元に残るのは毎月約2万円3千円しかない。

昨春に入所した30代男性は失業して野宿していた。市内の炊き出し会場で、年配の男性に声をかけられた。

「3食食へられて、お金ももらえない。どうだい」。住み込み仕事の手配師かと風ったが、よく聞くと、宿泊所に入所して生活保護を受け取り、という。若いのに支給できるのか、いざかしがると、男性は「大丈夫」と自信たっぷりに答えてきた。

迎えの車に乗って早退、入所者は「テレビはイヤホンをつけて見る。同室の相手次第だが、それぐらい気を使ってきた男性も入所者だ、後狭きなんだよ」。

「自分は施設維持の頭数」

3畳8万6000円

この宿泊所は住宅街の一角にある。登記簿によると、元は民間の共同住宅で、築32年の鉄筋4階建てだ。入居者には6畳ほどをベニヤ板で半分仕切った部屋が割り当てられる。60代の入所者は「テレビはイヤホンをつけて見る。同室の相手次第だが、それぐらい気を使ってきた男性も入所者だ、後狭きなんだよ」。

「自分は施設維持の頭数」

自立ほど遠く

宿泊所を運営する団体は、市に届け出た文書で「自立支援」をうたう。だが、入所者たちが語るのは、そうした理念とはほど遠い現実だ。市のケースワーカーはたまに訪ねてくるが、施設職員による生活・就労相談の場はない。ただ「ハローワーク通い」だけは何度も促され、往復のバスも用意される。

「自分は施設維持の頭数」

無届けの宿泊所

名古屋市の河村たかし市長は、目的の定例会見で、生活保護受給者から徴収した利用料で運営されている無届けの宿泊所について実態調査に乗り出す考えを明らかにした。宿泊所は社会福祉法に基づき届けられた「無料低額宿泊所」と、届け出のない施設の2種類がある。

「自分は施設維持の頭数」

無届けの宿泊所

名古屋市の河村たかし市長は、目的の定例会見で、生活保護受給者から徴収した利用料で運営されている無届けの宿泊所について実態調査に乗り出す考えを明らかにした。宿泊所は社会福祉法に基づき届けられた「無料低額宿泊所」と、届け出のない施設の2種類がある。

「自分は施設維持の頭数」