

# 「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（案）」に対する意見

2008年（平成20年）7月3日

日本弁護士連合会

「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（案）」のうち第3の2の（7）「ホームレスに対し緊急に行うべき援助に関する事項及び生活保護法による保護の実施に関する事項について」について、下記のとおり意見を述べる。

## 記

### 第1 意見の趣旨

#### 1 「ア ホームレスに対し緊急に行うべき援助について」について

「居所が緊急に必要なホームレス」について「無料低額宿泊事業を行う施設を活用し、これらの施設への入居を図ることとする。」としているのは誤りである。生活保護法第25条により、保護の実施機関は「居所が緊急に必要なホームレス」に対し、すみやかに、職権をもって保護を開始しなければならないことを明記すべきである。

#### 2 「イ 生活保護法による保護の実施に関する事項について」について

（イ）「就労の意欲と能力はあるが失業状態にあり、各種就労対策を実施しても就労が困難であると判断される者については、当該地域に自立支援センターがある場合には、自立支援センターへの入所を検討する。自立支援センターにおいて、結果的に就労による自立に結びつかず退所した者については、改めて保護の要否を判断し、必要な保護を行う。」は削除すべきである。

（ウ）「ホームレスの状況（日常生活管理能力、金銭管理能力等）からみて、直ちに居宅生活を送ることが困難な者については、保護施設や無料低額宿泊事業を行う施設等において保護を行う。この場合、関係機関と連携を図り、居宅生活へ円滑に移行するための支援体制を十分に確保し、就業の機会の確

保、療養指導、金銭管理等の必要な支援を行う。」と（エ）「居宅生活を送ることが可能であると認められる者については、当該者の状況に応じ必要な保護を行う。この場合、関係機関と連携して、再びホームレスとなることを防止し居宅生活を継続するための支援や、居宅における自立した日常生活の実現に向けて就業の機会の確保等の必要な支援を行う。」の順序を逆にし（エ）を先にし（ウ）を後にすべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 「ア ホームレスに対し緊急に行うべき援助について」について

基本方針（案）は「居所が緊急に必要なホームレスに対しては、シェルターの整備を行うとともに、適切な処遇を確保することに留意しつつ無料低額宿泊事業（社会福祉法第2条第3項第8号の無料低額宿泊事業をいう。以下同じ。）を行う施設を活用し、これらの施設への入居を図ることとする。」としている。

しかし、基本方針（案）がいう「居所が緊急に必要なホームレス」とは、生活保護法第25条第1項の定める「要保護者が急迫した状況にあるとき」に該当する者であることが明らかであるから、「保護の実施機関は」「すみやかに、職権をもって保護の種類、程度及び方法を決定し、保護を開始しなければならない。」のであり、「無料低額宿泊事業を行う施設を活用し、これらの施設への入居を図ることとする。」のは誤りである。

生活保護法第2条は「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができる。」と定めている。

これを見て、社援保発第0731001号平成15年7月31日各都道府県・各指定都市・各中核市民生主管部(局)長あて厚生労働省社会・援護局保護課長通知「ホームレスに対する生活保護の適用について」は、「1 ホームレスに対する生活保護の適用に関する基本的な考え方」として、「生活保護は、資産、能力等を活用しても、最低限度の生活を維持できない者、すなわち、真に生活に困窮する者に対して最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長するこ

とを目的とした制度であり、ホームレスに対する生活保護の適用に当たっては、居住地がないことや稼働能力があることをもって保護の要件に欠けるものでないことに留意し、生活保護を適正に実施する。」と述べ、ホームレスであることとは生活保護法の適用にあたり何ら妨げとならないことを明記している。

そして、「居所が緊急に必要なホームレス」は、生活保護法第25条1項の定める「要保護者が急迫した状況にあるとき」に該当する者であることが明らかであるから、「保護の実施機関は」「すみやかに、職権をもって保護の種類、程度及び方法を決定し、保護を開始しなければならない。」のである。

かつ、生活保護法第30条第1項は「生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。」として居宅保護の原則を明らかにしているから、ホームレスに対する生活保護の適用においても居宅保護が原則とされなくてはならない。

したがって、居所が緊急に必要なホームレスに対しては、第一次的には、公営住宅を活用するなどして居宅保護を開始すべきであり、無料低額宿泊事業を行う施設（無料低額宿泊施設）において保護を実施するのは、「直ちに居宅生活を送ることが困難な者」に限られる。

このように、ホームレスに対する無料定額宿泊施設における保護の実施が例外的取り扱いであることは、上記厚生労働省社会・援護局保護課長通知「ホームレスに対する生活保護の適用について」が「(2)直ちに居宅生活を送ることが困難な者については、保護施設や社会福祉法（昭和26年法律第45号）第2条第3項第8号に規定する無料低額宿泊事業を行う施設(以下「無料低額宿泊所」という。)等において保護を行うが、ホームレスの状況によっては、養護老人ホームや各種障害者福祉施設等への入所を検討すること。」と定めていることからも明らかである。

以上のことから、基本方針（案）が「居所が緊急に必要なホームレスに対しては、シェルターの整備を行うとともに、適切な処遇を確保することに留意しつつ無料低額宿泊事業を行う施設を活用し、これらの施設への入居を図ることとする。」と述べて、ホームレスについては当然に無料低額宿泊所において保護を実施することとしていることは誤りである。

また、「直ちに居宅生活を送ることが困難な者」について無料定額宿泊所において保護を実施する場合であっても、本来、無料低額宿泊施設の活用は緊急一時的な措置であるべきところ、実際の運用においては、無料低額宿泊所での生活が長期化している例が見受けられる。そこで、無料低額宿泊所の活用が一時的な措置であることを明記すべきである。

さらに、無料低額宿泊所における処遇は、劣悪な環境となっている例があるほか、施設による金銭管理が本人の自立をかえって阻害するような例も見受けられる。

そこで、「適切な処遇を確保することに留意する」ための施策として、定期的に施設を訪問して入所者の声を聴取するなど具体的かつ実効的な対策を明示すべきである。

2 「イ 生活保護法による保護の実施に関する事項について」について  
イの冒頭において、「ホームレスに対する生活保護の適用については、一般の者と同様である（る）」と明示している点は、ホームレスについても居宅保護が原則となることをも確認するものであり評価できる。

しかし、少ながらぬ地域で、ホームレスであることをもって直ちにシェルターや自立支援センター等の施設への入所を原則とする誤った運用が見受けられ、このような誤った運用が行われている原因として、下記（イ）（ウ）（エ）の記載内容及び記載の順序が影響していると思われる。

（イ）「就労の意欲と能力はあるが失業状態にあり、各種就労対策を実施しても就労が困難であると判断される者については、当該地域に自立支援センターがある場合には、自立支援センターへの入所を検討する。自立支援センターにおいて、結果的に就労による自立に結びつかず退所した者については、改めて保護の要否を判断し、必要な保護を行う。」

（ウ）「ホームレスの状況（日常生活管理能力、金銭管理能力等）からみて、直ちに居宅生活を送ることが困難な者については、保護施設や無料低額宿泊事

業を行う施設等において保護を行う。この場合、関係機関と連携を図り、居宅生活へ円滑に移行するための支援体制を十分に確保し、就業の機会の確保、療養指導、金銭管理等の必要な支援を行う。」

(エ)「居宅生活を送ることが可能であると認められる者については、当該者の状況に応じ必要な保護を行う。この場合、関係機関と連携して、再びホームレスとなることを防止し居宅生活を継続するための支援や、居宅における自立した日常生活の実現に向けて就業の機会の確保等の必要な支援を行う。」

上記(イ)の記載は、「就労の意欲と能力はあるが失業状態にあり、各種就労対策を実施しても就労が困難であると判断される者」については、当該地域に自立支援センターがある場合には、当然に自立支援センターへの入所が生活保護に優先し、「自立支援センターにおいて、結果的に就労による自立に結びつかず退所した」場合に初めて「保護の要否を判断し、必要な保護を行う。」というものであるが、このような取り扱いは、上記生活保護法第2条に反し、上記厚生労働省社会・援護局保護課長通知「ホームレスに対する生活保護の適用について」が「ホームレスに対する生活保護の適用に当たっては、居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものでないことに留意し、生活保護を適正に実施する。」と述べていることにも反するものであるから、削除すべきである。

また、上記(ウ)と(エ)の記載の順序は、生活保護を実施する場合にも、「施設に入所させて保護を行う場合が原則であり、居宅保護を行うのは例外である」との誤解を招くものであって、居宅保護を原則とする生活保護法第30条第1項に照らして不適切であるから、(エ)を先にし(ウ)を後にすべきである。

以上

(参考)

## ホームレスに対する生活保護の適用について

(社援保発第0731001号平成15年7月31日  
各都道府県・各指定都市・各中核市民生主管部(局)長あて  
厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

### 記

#### 1 ホームレスに対する生活保護の適用に関する基本的な考え方

生活保護は、資産、能力等を活用しても、最低限度の生活を維持できない者、すなわち、真に生活に困窮する者に対して最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的とした制度であり、ホームレスに対する生活保護の適用に当たっては、居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものでないことに留意し、生活保護を適正に実施する。

#### 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、病歴、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。

また、自立に向けての指導援助の必要性の程度を分析するに当たっては、利用できる社会資源の状況を総合的に勘案して、ケース診断会議等において処遇の方針を樹立し、保護の適用の方法を決定すること。

(2) 直ちに居宅生活を送ることが困難な者については、保護施設や社会福祉法(昭和26年法律第45号)第2条第3項第8号に規定する無料低額宿泊事業を行う施設(以下「無料低額宿泊所」という。)等において保護を

行うが、ホームレスの状況によっては、養護老人ホームや各種障害者福祉施設等への入所を検討すること。

(3) 施設入所中においては、ホームレスの状況に応じて訪問調査活動を行い、必要な指導援助が行われるよう、生活実態を的確に把握する。

また、居宅生活への円滑な移行に向けて、施設職員や民生委員等関係機関と連携を図り、日常生活訓練、就業の機会の確保等の必要な支援に努めること。

無料低額宿泊所に起居する被保護者については、適切な訪問格付を設定し定期的な訪問を行い、生活実態や処遇状況を把握するとともに、自立に向けた必要な指導援助を行うこと。

(4)(1)により、保護開始時において居宅生活が可能と認められた者並びに居宅生活を送ることが可能であるとして、保護施設等を退所した者及び必要な治療を終え医療機関から退院した者については、公営住宅等を活用することにより居宅において保護を行うこと。

なお、保護開始時において居宅生活が可能と認められた者であって、公営住宅への入居ができず、住宅を確保するため敷金等を必要とする場合は、「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知)第6の4の(1)のキにより取り扱うこと。

(5) 居宅生活に移行した者については、関係機関と連携して再びホームレスとなることを防止し、居宅生活を継続するため、及び居宅において日常生活を営むことの実現のため、基本方針に掲げられている就業の機会の確保等の施策を有効に活用する等、必要な支援を行うこと。

(6) 病気等により、急迫した状況にある者については、申請が無くとも保護すべきものであり、その後、要保護者の意思確認が可能となった場合には、保護受給の意思確認を行い、保護の申請(保護の変更申請)が行われたときには、保護の要件を確認した上で、必要な保護を行うこと。

なお、要保護者が医療機関に緊急搬送された場合については、連絡体

制を整えるなど医療機関との連携を図り、早急に実態を把握した上で、急迫保護の適用の要否を確認すること。

### 3 留意事項

#### (1) 実施機関における取組

- ア 法第9条において、都道府県及び市町村は必要に応じ、基本方針に則し、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するための計画(以下「実施計画」という。)を策定しなければならないこととされているが、実施計画を策定しない場合であっても、福祉事務所等保護の実施機関(以下「実施機関」という。)におけるホームレスに対する生活保護の適用の考え方は、基本方針及び本通知によるものであるので留意すること。
- イ そのため、実施機関においてホームレスが保護の相談等に来訪した際や急迫保護を適用する場合には、当該実施機関において必要な保護を行うものであって、施策が十分でないこと等により基本方針に沿わない取扱いを行ふことがないようにすること。

#### (2) 自立支援センターにおける生活保護の適用について

- ア 自立支援センターの入所者については、入所中の生活は自立支援センターで保障されており、医療扶助を除き基本的には生活保護の適用は必要のないものであること。
- イ 自立支援センターに入所し就労努力は行ったが、結果的に就労による自立に結びつかず退所した者から保護の申請が行われたときには、保護の要件を確認した上で、必要な保護を行うこと。