

生活保護関係全国係長会議資料

平成15年8月7日(木)

目次

	頁
1 ホームレスに対する生活保護の適用について	1
2 無料低額宿泊所の設備・運営の適正化等について	9
3 心身障害者扶養共済制度に基づく年金の取扱いについて	14
4 医療扶助の適正化について	16
5 生活保護制度の在り方に関する専門委員会の設置について	27
(参考資料) ホームレスの自立の支援等に関する基本方針	29

厚生労働省社会・援護局
保 護 課

1 ホームレスに対する生活保護の適用について

1 ホームレスに対する生活保護の適用について

(1) ホームレスの自立の支援等に関する基本方針について

ア ホームレス対策については、第154回通常国会において、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(平成14年法第105号。以下「法」という。)が平成14年7月31日に成立し、同年8月7日に公布、施行された。法においては、生活保護法による保護の実施によりホームレスに関する問題の解決を図ることも「ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標」(法第3条)の一つとして位置づけられており、また、本年2月「ホームレスの実態に関する全国調査」(法第14条)が実施され、それを踏まえ、今般「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」(法第8条。以下「基本方針」という。)が策定されたところである。

イ 基本方針では、第3-2-(7)-イにおいて生活保護法による保護の実施に関する事項について記述している。ホームレスに対する生活保護の適用の基本的な考え方としては、一般の者と同様であり、単にホームレスであることをもって当然に保護の対象となるものではなく、また、居住の場所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はないこととしている。この点については、従前と取扱いを変えるものではないものである。

ウ 次に基本方針では、ホームレスの状況を十分に把握したうえで、その状況に応じて、自立支援センターへの入所、保護施設、無料低額宿泊所や居宅での保護を行うとともに、それぞれの場においてホームレスの自立に向けて必要な支援を行うこととしている。

エ また、基本方針第3-2-(3)-エ及び(7)-アにおいて、病気等により窮乏した状態にある者及び要保護者が医療機関に緊急搬送された場合について、医療機関等との連絡体制を整えるなど連携を図ることにより、早急に実態を把握した上、適切な保護を行うものとしている。

(2) ホームレスに対する生活保護の適用に関する具体的な取扱いについて

基本方針に掲げられたホームレスに対する生活保護法による保護の実施に関する事項の具体的な取扱いについて、今般、「ホームレスに対する生活保護の適用について」(平成15年7月31日厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「実施通

知」という。)を示すこととした。基本方針及び実施通知を通じて、ホームレスに対する生活保護の適用について、留意すべきことを整理すると以下のとおりとなる。

ア ホームレスに対して生活保護を適用するに当たっては、当該ホームレスの状況に応じた保護を行うため、まず、当該ホームレスがどのような問題（身体的・精神的状況のほか、日常生活管理能力、金銭管理能力、稼働能力等）を抱えているのかを十分に把握することが重要である。特に、保護を適用する場合に、居宅生活が適当であるのか、何らかの援助が必要であるため、保護施設等一定の支援が行われることが見込まれる施設への入所が適当なのか、自立支援センターへの入所が適当であるのかを判断するために、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能力の把握が不可欠である。ホームレスの抱える問題を把握する際の視点（居宅生活ができると認められる場合の判断の視点）については、以下のようなものが考えられるが、これは判断の視点であって、以下の全ての点を満たすことを要件に居宅生活ができると判断すべきものでない。また、これらは、ホームレスからの各項目についての聞き取りだけでなく、生活歴、居住歴（長期の居宅での生活歴がある、最近居宅を失った等）や宿所提供施設や無料低額宿泊所に一時的に起居している間の生活状況の確認等から総合的に判断することが必要である。

〔居宅生活ができると認められる場合の判断の視点〕

1 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

2 基本的な項目

(1) 金銭管理

ア 計画的な金銭の消費ができるか

(2) 健康管理

ア 病気に対し、きちんと療養することができるのか

イ 服薬管理ができるか

ウ 規則正しい生活を送る習慣が身に付いているか

エ 栄養バランスを考慮した食事を摂ることができるか

オ 病気療養のために断酒することができるか

(3) 家事、家庭管理

ア 食事の支度ができるか

イ 部屋を掃除、整理整頓できるか

ウ 洗濯できるか

(4) 安全管理

ア 火の元の管理ができるか

- イ 戸締まりができるか
- (5) 身だしなみ
 - ア 外出時等きちんとした身なりをしているか
 - イ 定期的に入浴する習慣が身に付いているか
- (6) 対人関係
 - ア 人とのコミュニケーションが図れるか
 - イ 人に迷惑をかける行為をすることがないか

イ アにより把握されたホームレスの状況や利用しうる地域の社会資源の状況を総合的に勘案して、指導援助の必要性、可能性等进行分析し、ケース診断会議等において処遇方針を樹立する。また、処遇方針は直ちに居宅生活を送ることの可否等を踏まえ、ホームレスの状況に応じたものとする必要がある。

ウ 直ちに居宅生活を送ることが困難であると判断された者については、保護施設、無料低額宿泊所、養護老人ホーム及び各種障害者福祉施設等への入所を検討することとなる。無料低額宿泊所については、一部に居住環境が劣悪である等保護を行う場所として適切でないものもみられるので、当該施設が国の定める無料低額宿泊所の設備、運営等に関する指針又は当該施設の所在する地方公共団体が定める指針に沿った設備及び運営が確保されるよう指導に努められたい。(無料低額宿泊所の設備運営の適正化等については、後述する。)

ホームレスがこのような施設に入所した場合には、ケースワーカーは定期的な訪問調査活動を行い、施設内において必要な指導援助が行われるよう生活実態や処遇状況を的確に把握することが必要である。特に無料低額宿泊所における被保護者の生活実態や処遇状況を把握した結果、ホームレスが劣悪な環境、処遇におかれているような場合には、転居指導を行うとともに、処遇の状況等を当該無料低額宿泊所の届出を受理している都道府県・指定都市・中核市の担当部局に連絡するよう管内の実施機関に周知徹底することが必要である。また、連絡を受けた都道府県・指定都市・中核市の担当部局は社会福祉法に基づき必要な調査の実施や事業の停止等の措置について検討する必要がある。

ホームレスに対する援助の最終的な目標は居宅において自立した生活を営むことであるので、施設入所中においては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必要がある。

エ 保護開始時において居宅生活が可能と判断された者については、今般、保護の実施要領を改正し、一定の要件を満たす場合には、安定した住居のない要保護者に対する敷金等の支給を可能とする取扱いを規定することとした（詳細については後述する）。

この場合、問題となるのは、ホームレスが福祉事務所の窓口に来て、居宅保護を前提に保護を申請した場合の取扱いである。本取扱いはあくまで、「居宅生活が可能である」と判断された者に限った取扱いであり、基本的には、このような判断を行うためには、一定期間当該ホームレスの生活実態を把握するため、保護施設や無料低額宿泊所等における生活状況等をみて判断するのが適当であると考えている。福祉事務所等における相談時に、生活歴等から居宅生活を行うことが可能であると判断できる場合も想定されるが、このようなケースについては、ホームレスの状況や居宅生活が継続する見込みを十分に把握することなしに安易に敷金等を支給することのないよう十分に留意されたい。

また、この場合には賃貸人に確実に住居が確保されることの確認や、敷金等が確実に賃貸人に支払われるよう留意することが必要である。

なお、居宅の確保に当たっては、基本方針において、安定した居住の場所の確保について諸施策が講じられることとなっていることに留意し、関係部局との連携を密にする必要がある。

オ 居宅生活に移行した者については、ホームレスの状態に戻ることがないように、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活用し、適切な支援を行うことが必要である。支援の具体的な方策として、自立が困難となっているホームレス等に対し、専門の自立生活相談員を配置し、実生活に即した適切な助言、相談及び指導等を行うなど、自立阻害要因の解消に向けた支援を独自施策として取り組んでいる地方公共団体がある。厚生労働省としても、ホームレスの居宅での生活を支援する観点から、同様の事業を行う場合には生活保護費補助金の補助対象としたいと考えているので、当職まで相談されたい。

カ 病気等により急迫した状態にある者及び要保護者が医療機関に緊急搬送された場合については、医療機関等の関係機関との連絡体制を整えるなど連携を図ることにより、ホームレスの実態を早急に把握した上で保護を行うこととなる。急迫している者については、申請がなくとも保護すべきものであるが、その後、申請の意志が確認できるようになった時点で保護受給の意思を確認し、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となる。

キ 保護の相談時において、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等自立支援センターへの入所が適当であると認められる者の場合には、自立支援センターへの入所を検討することとなる。なお、入所中の生活は自立支援センターで保障されていることから、医療扶助を除き基本的には生活保護の適用の必要はない。また、自立支援センターにおいて就労の努力を行ったにもかかわらず、結果的に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は、保護の要件を確認した上で必要な保護を行うこととなる。

ク 基本方針第3-3において、ホームレス数が少ない地方公共団体の各課題に対する取組方針が掲げられている。本年2月に実施したホームレスの実態に関する全国調査によれば、全都道府県でホームレスの存在が確認されているものの、市区町村数では581か所に限られ、そのうち10人未満のところは391か所である実態にある。基本方針でも指摘されているが、こうしたホームレス数が少ない地方公共団体においては、問題が顕在化していないこと等から行政や地域住民の当問題に対する意識も低く、関係団体の活動も低調となっている。こうした地域に所在する福祉事務所等においても、今後、ホームレスが保護の相談等のために来所することや急迫保護を適用する場合が想定されるが、当該実施機関において、基本方針、実施通知に基づき必要な保護を行うこととなるので、どのように対応すべきかについて予め検討しておくことが必要である。ホームレスの支援のための社会資源が十分でないこと等の理由から他の実施機関に要保護者を移送してしまう等基本方針に沿わない取扱いや通院のための違法な医療扶助単給等の取扱いを行うことはあってはならないことなので十分に留意すること。

(3) 保護の実施要領の改正について

ア 敷金等の支給については、従前、被保護者が、家賃又は間代を必要とする住居に「転居」するに際し敷金等が必要となる場合には、住宅扶助特別基準額に3を乗じて得た額の範囲内において、特別基準の設定があったものとして必要な額を認定して差し支えないこととしている。

今般、安定した住居のない要保護者が、「住宅の確保」に際して敷金等が必要な

場合であって一定の要件を満たすときには敷金等を支給できることとし、支給要件等について保護の実施要領に規定することとした。

イ 保護の実施要領の改正の具体的な内容について

(ア) 局第6-4-(1)-キについて

保護開始時に、安定した住居のない要保護者が、住宅の確保に際し、敷金等を支給することができる旨を明記したものである。但し、居宅生活が継続して行われないとすれば、敷金等を支給することは適当ではないため、居宅生活ができること認められる者であること等の要件を満たす者が、保護開始時の敷金等の支給の対象になるものである。

(イ) 課問(第4の30)の6について

被保護者が転居に際し敷金等を必要とする場合として、課問(第4の30)において14の場合を列挙し被保護者に対する敷金等の支給を認めてきたところである。

今般、基本方針において、無料低額宿泊所をホームレスが多数利用している現状を踏まえ、日常生活を送る上で様々な問題を抱えているホームレスに対して、居宅生活に移行するための支援を行う場として位置づけたことにより、被保護者が無料低額宿泊所等から居宅へ移行する例が増加してくることが想定されることから、保護の実施要領で取扱いを規定することとしたものである。但し、居宅生活が継続して行われないとすれば、敷金等を支給することは適当ではないため、居宅生活ができること認められる者が敷金等の支給の対象になるものである。

(ウ) 課問(第4の77)について

局第6-4-(1)-キにおいて、「住宅の確保に際し、敷金等を必要とする場合」に敷金等を支給できることとしたが、具体的な取扱いを課問(第4の77)により明示したものである。具体的には、居宅生活ができるにもかかわらず、生活保護で敷金等を支給する以外に住宅の確保の方法がなく、確保した住宅に継続して居住することが見込まれる場合を要件としたものである。

本要件に該当する場合であれば、ホームレスだけでなく、DV被害者が元住居に帰来することができない場合にも、保護の要否を判定した結果、要保護者であると認められた場合には、敷金等を支給しても差し支えないものである(ここに例示した以外に本要件に該当し敷金等を支給する必要があると考えられる事例が生じた場合は個別に当職まで情報提供されたい)。

(エ) 課問(第4の78)及び別冊問答について

局第6-4-(1)-キ及び課問(第4の77)において、居宅生活ができることを敷金等支給の要件としているが、課問(第4の78)において、居宅生活ができると認められる者の判断の方法について明示するとともに、別冊問答を新設し、その判断の視点を明示したものである。当該視点については、全ての点を満たすことを要件に居宅生活ができると判断すべきものではなく、また、福祉事務所等における相談時に、生活歴等から居宅生活を送ることが可能であると判断できる場合も想定されるが、あくまでケース診断会議等において総合的に判断することが必要である。

(オ) 安定した住居のない要保護者に敷金等を支給する場合の保護開始時の要否判定について

保護開始時の要否判定を行う際の最低生活費の具体的な費目については、課(第7の4)により示されているが、従前より、敷金等についてはその費目には含まれないものとしている。今般、安定した住居のない要保護者に敷金等を支給することができることとしたが、要否判定については従来の取扱いを変えるものではないので留意されたい。

2 無料低額宿泊所の設備・運営の適正化等について

2 無料低額宿泊所の設備・運営の適正化等について

(1) 無料低額宿泊所の現状について

社会福祉法第2条第3項に定める第2種社会福祉事業のうち、その第8号に規定する「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、宿泊所その他の施設を利用させる事業」を行う施設（以下「無料低額宿泊所」という。）については、当課が各自治体に対し確認したところ、平成15年6月30日現在、全国で280施設あり、ここ数年で急増している。特に大都市部での増加がめざましい。無料低額宿泊所の中には、路上で生活し、直ちに居宅生活ができないホームレスの一時的な居住場所として、NPO法人等が設置しているケースがあり、これに対し生活保護を適用し、居宅生活への移行に向けての支援等を行っているが、一部の施設において、以下のような状況がみられる。

居室がプライバシーに配慮されていない等劣悪な環境にある。

利用料に見合った利用者処遇が行われていない。

施設設置について近隣住民の理解が得られていない。

このような状況を放置することは、利用者の多くが生活保護を受給していることから、生活保護制度そのものの適正な実施を阻害するものであり、また、基本方針において、無料低額宿泊所を居宅生活に移行するための支援を行う場として位置づけたことから、今般、無料低額宿泊所の設備、運営の適正化等を図ることとした。

(2) 無料低額宿泊所における設備、運営の適正化方策等について

ア 設備、運営等に関する指針の作成

(ア) 設備、運営等に関する指針（以下「指針」という。）については、法的拘束力を持つものではないが、事業者には、届出前に都道府県・指定都市・中核市への事前相談を行わせること、施設開設前に、施設の所在地の福祉事務所と利用の方法等について協議を行わせること、また、施設設置について近隣住民の理解を得るよう努めさせることにより、居住環境の改善や適切な利用者処遇の確保に資するものと考えている。なお、既に地方公共団体において指針を策定している場合にはそれにより必要な指導等を行っても差し支えないが、当該指針については、可能な限り、国の定める指針の趣旨に沿ったものとするものとされたい。

(イ) 既存の無料低額宿泊所に対しても、可能な限り、指針に沿った設備・運営が確保されるよう指導するとともに、必要に応じ、後述する社会福祉法に基づく都道府県知事による調査等を行われたい。

(ウ) 居室については、原則個室とし、「地域の実情によりこれにより難しい場合」に例外的に「居室の床面積が1人当たり3.3㎡以上確保されていること」を条件に個室でない居室を認めるものとしている。具体的に地域の実情としては、既存の施設について個室化した場合に、利用者の一部を他施設等に転居させる必要があるが、地域の住宅事情や保証人の問題等から転居先を確保することが著しく困難であり、結果的に一部の利用者が再びホームレスに戻らざるを得ない状況になる場合等が考えられるが、いずれにしても個室でなくとも、プライバシー等について十分配慮されていることが必要である。

イ 生活保護を受給している場合の住宅扶助の認定の適正化

(ア) 無料低額宿泊所等に入居している被保護者に対する生活保護の住宅扶助費の認定については、現状では、1居室における入居者数に関わらず、入居者各々に1世帯分の住宅扶助特別基準額を支給している実態があり、一部の事業者において、社会通念上、居住環境からみて極めて高額であると認めざるを得ないものがみられる。そのため、今般、無料低額宿泊所等に起居している被保護者に対する住宅扶助の認定の適正化を図るため、「生活保護法による住宅扶助の認定について（平成15年7月31日厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下、「通知」という。）を示すこととした。

(イ) 本取扱いにより、無料低額宿泊所等の居室を共用している場合であって、居室を共用する者の間で生計の同一が認められないときには、別世帯として認定し、世帯ごとの住宅扶助額を合計した額については、1居室につき生活保護法による保護の基準（昭和38年厚生省告示第158号）別表第3の2に規定する厚生労働大臣が別に定める額（以下「基準額」という。）の範囲内とすることとした。この場合の世帯ごとの住宅扶助額の認定に当たっては、例えば、基準額について居室を共用する人数で除した額とする等居住の実態、周辺地域の賃貸住宅の家賃額との均衡等に見合った額を認定する必要がある。

なお、無料低額宿泊初等の居室が、開口部以外が硬質の壁で区切られていること等プライバシーに配慮されたものであって1居室を1世帯で使用している場合には、基準額の範囲内で、住宅扶助額を認定して差し支えない。

(ウ) 本取扱いについては、実施機関への周知徹底、事務手続き等に時間を要することが考えられることから、11月分の住宅扶助費から行うものとし、適用状況を11月中旬までに厚生労働省に報告していただくことを予定している。(報告様式、報告時期等については別途指示する。)報告時点において本取扱いが行われていない場合には、同時にその理由、適用の支障となっている事柄、年度内に適正化措置を講じるための計画も併せて報告されたい。また、通知の1-(2)-イの取扱いについて、1居室につき1世帯分の基準額では、居住の実態、周辺地域の賃貸住宅の家賃額との均衡、提供されているサービスの内容等から適当でないと考えられる場合には厚生労働省に情報提供されたい。

(エ) なお、本取扱いを行うに当たっては、無料低額宿泊所の設備、運営等に関する指針に準拠することへの指導、社会福祉法に基づく指導が一体で行われることが必要である。また、本取扱いを適用するまでの間に無料低額宿泊所の経営者が収益を確保するため定員増を図るようなことがないよう実態把握に努めること。

ウ ケースワーカーの訪問調査活動の的確な実施

局第10-1において、ケースワーカーは被保護者の生活状況等を把握し、処遇に反映させることや、これに基づく自立を助長するための指導を行うことを目的として、世帯の状況に応じ、定期的な訪問を行うこととしている。

無料低額宿泊所を利用している被保護者に対しても、当該施設における生活実態や処遇状況を的確に把握する観点から定期的な訪問調査活動を行うことが必要である。その結果、利用者が劣悪な環境におかれているような場合には、転居指導を行うとともに、処遇の状況を当該無料低額宿泊所の届出を受理している都道府県・指定都市・中核市の担当部局に連絡させるよう管内の実施機関に対し周知徹底することが必要である。

(3) 社会福祉法に基づく都道府県知事による調査等

社会福祉法では、第70条により、必要と認める事項の報告、施設、帳簿、書類等の検査、その他事業経営の状況の調査や、第72条第1項により、届出事業に関し福祉サービスの提供を受ける者の処遇につき不当な行為等をした場合には、経営の制限、停止を求めることができ、これに反した場合には、第131条により6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処するものとされている。

各都道府県・指定都市・中核市におかれては福祉事務所等からの情報収集に努め、

連携を図ることにより無料低額宿泊所に対する必要な指導等を行われたい。

【参 考】

社会福祉法（抄）

第 6 9 条 国及び都道府県以外の者は、第 2 種社会福祉事業を開始したときは、事業開始の日から 1 月以内に、事業経営地の都道府県知事に第 6 7 条第 1 項各号に掲げる事項を届け出なければならない。

2 前項の規定による届出をした者は、その届け出た事項に変更を生じたときは、変更の日から 1 月以内に、その旨を当該都道府県知事に届け出なければならない。その事業を廃止したときも、同様とする。

* 第 6 7 条第 1 項各号に掲げる事項

経営者の名称及び主たる事務所の所在地、 事業の種類及び内容、 条例、定款その他の基本約款

第 7 0 条 都道府県知事は、この法律の目的を達成するため、社会福祉事業を経営する者に対し、必要と認める事項の報告を求め、又は当該職員をして、施設、帳簿、書類等を検査し、その他事業経営の状況を調査させることができる。

第 7 2 条 都道府県知事は、・・・第 6 9 条第 1 項の届出をし、・・・社会福祉事業を経営する者が、・・・第 7 0 条の規定による報告の求めに応ぜず、若しくは虚偽の報告をし、同条の規定による当該職員の検査若しくは調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、・・・又はその事業に関し不当に営利を図り、若しくは福祉サービスの提供を受ける者の処遇につき不当な行為をしたときは、その者に対し、社会福祉事業を経営することを制限し、その停止を命じ、・・・することができる。

第 1 3 1 条 次の各号のいずれかに該当する者は、6 月以下の懲役又は 5 0 万円以下の罰金に処する。

3 第 7 2 条第 1 項から第 3 項までに規定する制限若しくは停止の命令に違反した者・・・。