

資料 1

ホームレスの自立支援システムの構築について  
 = 全国に先駆けた取組みについて都区が合意 =

東京都と特別区は、これまで、「路上生活者自立支援センター」の設置（既設3カ所）など、ホームレス対策に取り組んできたところです。このたび、ホームレス問題の抜本的解決に向け、さらに一歩進めるため、緊急一時保護センター及びグループホームを設置し、3つのステップによる自立支援システムを構築することについて、本日の特別区長会で合意しました。

1 主な内容

(1) 緊急一時保護センター、自立支援センター、グループホームを基幹とする、一人ひとりの意欲、能力等に応じた一貫した処遇システムの構築

(2) 各施設の機能

- <1> 緊急一時保護センター 心身の健康回復と以後の処遇方針の決定（アセスメント）
- <2> 自立支援センター 就労による自立に向けた生活指導、就労指導、住宅相談等
- <3> グループホーム 地域での安定した生活を営むための生活援助

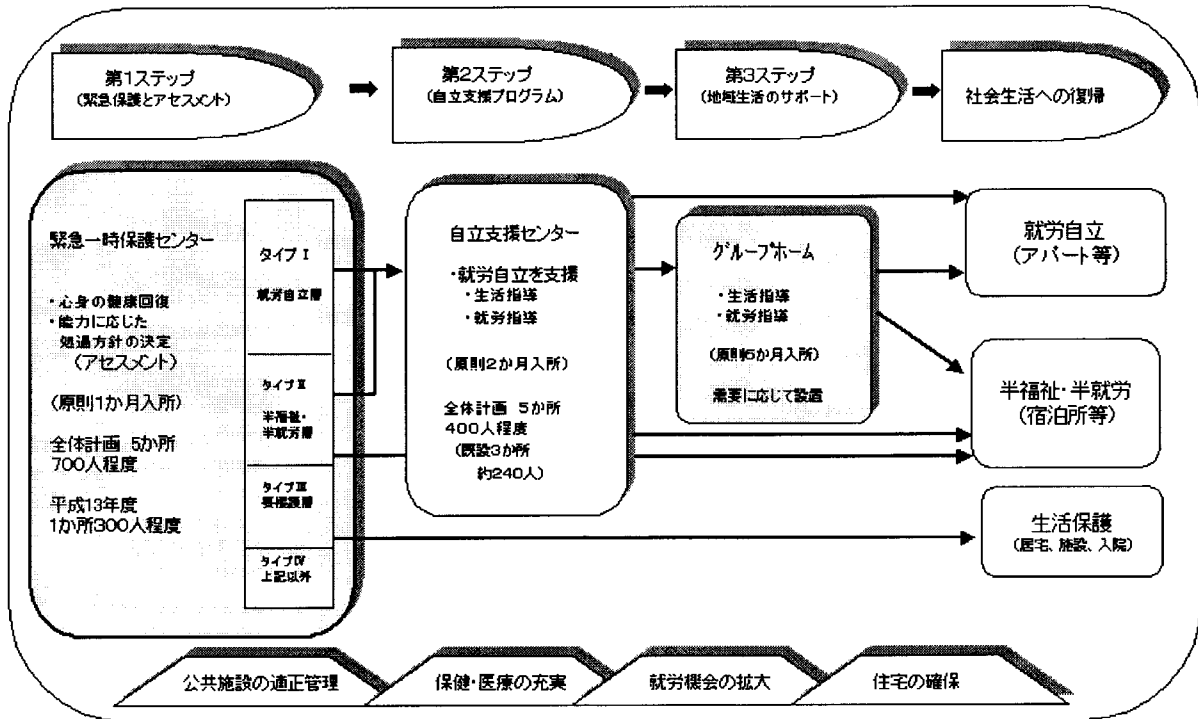
(3) 施設設置

<1> 緊急一時保護センターは、特別区の各ブロックごとに1カ所、計5カ所を設置する。各ブロックごとの設置順は、自立支援センターとの重複設置を避け、ホームレスの多い区から順次設置する。（1区内の設置期間は5年程度）

<2> グループホームは、需要に応じて順次設置する。

(4) 経費負担

事業経費は、国庫補助を除いた額について、都と区が2分の1ずつ負担し、各区の負担は均等とする。



出典：ホームレスの自立支援システムの構築について

<http://www.hukushi.metro.tokyo.jp/press.reles/2001/pr010716.htm>

## 資料 2

## 浜松事件略歴

平成 12 年 9 月 浜松市営駐車場に寝泊まりしていた路上生活者、退去の求めに対し救護施設あるいはアパートに同居させる。同時に生活保護申請を受理。

平成 12 年 10 月 20 日 処分庁より指示書が出される。

平成 12 年 12 ～ 1 月 自立計画書を浜松福祉事務所宛に提出。

平成 13 年 3 月末 弁明書を浜松福祉事務所長宛に提出。

平成 13 年 4 月 3 日 保護廃止処分。

平成 13 年 4 月 13 日 保護廃止処分に対する審査請求書を静岡県に提出。

平成 13 年 5 月 2 日 審査請求に対する弁明書が審査庁(静岡県)より送付。保護廃止処分覆らず。

平成 13 年 5 月 24 日 弁明書に対する反論書を審査庁に対し提出。

平成 13 年 5 月 28 日 4 月 13 日付の審査請求にかかる口頭意見陳述。

平成 13 年 6 月 29 日 反論書(平成 13 年 5 月 24 日付)に対する再弁明書が処分庁より送付(7 月 2 日)される。

平成 13 年 7 月 26 日 処分庁より送付された再弁明書に対する再反論書提出。

平成 13 年 10 月 16 日 審査庁より判決書が出される。

平成 13 年 4 月 3 日付の保護廃止処分取消し。

平成 13 年 12 月 25 日 保護廃止処分に関する審査請求を処分庁へ提出。

平成 14 年 3 月 13 日 平成 13 年 12 月 25 日付審査請求に対する処分庁からの弁明書提出。

平成 14 年 6 月 3 日 平成 14 年 3 月 13 日付弁明書に対する反論書を審査請求人提出。

### 資料3

当該事件における双方（審査請求人・処分庁）の主張

| 審査請求人（原告）   | 処分庁  |
|---|--|
| <p>以下の理由により処分庁の生活保護廃止処分の決定は違法・不当であり、処分の取消しを求める。(審査請求 H13年4月13日)</p> <p>&lt;理由&gt;</p> <p>(1) 処分庁の行った原告に対する生活保護廃止処分は生活保護法第62条4項による手続きがなされていないため違法である。</p> <p>【根拠】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ いかなる理由で、いかなる根拠法規に基づき保護廃止処分が行われるのか説明がなかったということにより、弁明機会を与えていないという手続き上の瑕疵がある。</li> <li>・ 保護廃止決定通知書に記載された廃止理由は条文だけである。さらに、条文を読みあげ、口頭で「稼働能力あり」とだけ説明することは具体的説明になっておらず、処分理由としては不備である。</li> </ul> <p>(審査請求書・反論書より)</p> <p>(2) 審査請求人の求職活動に対する処分庁の「能力活用の忌避」との判断に不当な部分がある。</p> | <p>原告の審査請求(H13年4月13日)を受け、以下の理由により審査請求が棄却されることを求める。</p> <p>&lt;理由&gt;</p> <p>(1) 適切に生活保護法第62条4項による手続きがなされていた。</p> <p>【根拠】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 担当ケースワーカーが審査請求人を訪問した際、就労活動に対する意欲が認められないために、ケース診断会議で決定された保護廃止の予定を伝え、弁明書の用紙を手渡した。これに基づき、審査請求人から弁明書の提出がなされており、この事実からも説明は十分であったと言える。</li> <li>・ 保護廃止決定通知書の廃止理由は、条文を明記したものであるが、審査請求人に手渡す際、各条文を読みあげ、そして、稼働能力の活用が不十分であったと理由を説明したので処分理由としての不備はない。</li> </ul> <p>(弁明書・再弁明書より)</p> <p>(2) 「稼働能力あり」との理由のみで保護を廃止したのではなく、「能力活用」を指示されたにもかかわらず、これを怠ったことが保護廃止の理由である。</p> |

| 審査請求人（原告）   | 処分庁  |
|---|--|
| <p><b>根拠】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 就労指導指示に従いハローワークに行き、そこで会社を紹介されても通勤距離などの条件で面接前に断ったりしたこともあるが、常に就労するための努力を続け、能力活用を怠ったことはない。</li> <li>・ 審査請求人が処分庁の就労指示に全く従わず一切求職活動をしなかったことではない。</li> </ul> <p style="text-align: right;">（審査請求書・反論書より）</p> <p>（3）処分庁の就労に関する指示は雇用状況や個別的事情を無視しているため適法な就労指導とは考えられない。</p> <p><b>【根拠】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 文書指示の147/月〔7時間/日、21日/月）フルタイムの雇用〕は全国的な失業問題・年齢別有効求人倍率・低就職率などから実現することが困難な目標である。また、「職を選ばなければ就労可能と判断する」のも誤りである。</li> <li>・ 職安の現状を知らないにもかかわらず、「職安に行って相談せよ」という処分庁の指導は、誤った指導である。</li> </ul> <p style="text-align: right;">（審査請求書・反論書より）</p> | <p><b>【根拠】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 会社訪問をしたりしなかったりを繰り返すなどの行為から、能力活用を怠ったと判断できる。</li> <li>・ 自己の労働力で十分耐え得る職場があるにもかかわらずこれに就労しないことは、生活保護法第4条1項の要件を満たすものとは言いがたい。</li> </ul> <p style="text-align: right;">（弁明書・再弁明書 より）</p> <p>（3）文書指示の147/月〔7時間/日、21日/月）フルタイムの雇用〕は目標であり、これを目標として職に就くことができれば自立への可能性は大きなものとなると説明した。</p> <p><b>【根拠】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 審査請求人の地区の有効求人倍率や求職情報から判断しても、努力すれば十分就労は可能である。</li> </ul> <p style="text-align: right;">（弁明書・再弁明書 より）</p> |

#### 資料 4

「生活保護申請に対し、稼働能力を活用していないとして生活扶助及び住宅扶助を認めなかった処分が適法とされた事例（平9. 8. 8 名古屋高裁）」

＜訴訟内容＞ 日雇労働の求人数が低減する状況下で、軽作業を行う稼働能力を有し、就労の意思もあったものの、足の筋肉のけいれんなどの症状もあって就労の機会を得ることが困難として野宿生活を強いられていた被控訴人（X）が生活保護申請をしたところ、社会福祉事務所長（控訴人 Y）は一日分の医療扶助のみを行い、稼働能力を活用していないとして生活扶助及び住宅扶助を認めなかった。

＜中心的争点＞ ①稼働能力があっても現実にその能力を活用する機会がない場合は、「利用しうる能力を活用する」との補足性の要件を充足していると解することができるか否か。  
②稼働能力の有無及び程度と稼働能力の活用の機会ないし就労の場の有無とをどのような事実に基づき認定するか。

＜判決＞ 補足性の要件について・・・「利用しうる能力を活用する」との補足性の要件は、保護開始申請者が稼働能力を有し、その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があり、かつ申請者の具体的な生活環境の中で実際に稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきである。

↓

稼働能力を活用する意思を有し、かつ活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ「利用しうる能力を活用していない」とは言えない。（生活保護手帳 394 項 395 項）

X の稼働能力の程度・・・足の筋肉の痙攣などの診察結果（2 つの病院とも両大腿から両下腿にかけて痛みを訴えているが腫れはなく血管系の異常は認められないと診断）や申請直前の X の稼働状況などから、申請当時、X に両足を使って建設資材などを運搬するなどの重労働に従事す

る能力がなかったとは直ちに言えず、少なくとも両足に重い負担を生ずる事のない程度の業務に従事することはできたと認定。

Xの稼働の意思・・・・・・・・申請の前後を通じ、顔見知りの手配師や労働者を通じて求職活動をした。ところが、建設現場での仕事がなく、その後、職業安定所を訪れ常用職業の紹介を求めた。しかし、二、三軒の勤め先の紹介を受け面接をしたものの断られてしまい、結局、商業安定所の紹介による就職はできなかった。そして、その後ガードマンの仕事をするなどをして生活をしていることから、稼働の意思がなかったとはいえない。

Xの稼働能力の機会・・・・・・・・愛知県の職業別常用職業紹介を有効求人倍率の点からみると、Xが職業安定所に行った当時、比較的身体的負荷の少ない「保安の職業」が2.73倍、Xが以前従事してきた作業に関連のある「建設の職業」は4.49倍であった。ただし、年齢別で検討すると55歳以上の場合はかなり落ち込む。また、日雇労働の仕事の需要が落ち込み始めた時期でもあり、野宿者が急増していた。以上のことより状況はかなり厳しいものであったことは認められる。しかし、有効求人倍率からすれば必ずしも厳しい状況とは言えない。つまり、職業安定所に行き、職業の紹介を受けたうえ真摯な態度で求人先と交渉すれば就労の可能性はあった(Xは職業安定所から就業先の紹介を受け面接までしている)と推定できる。したがって、Xの就業の機会、就業の場が存在することの可能性を否定することはできない。

## 資料 5

# 生活保護法

### \* 報告者グループで関係条文を抜粋

第 1 条 この法律は、日本国憲法第 25 条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、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、その自立を助長することを目的とする。

第 4 条 保護は、生活に困窮する者が、その利用しうる資産、能力のほかあらゆるものを、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る。  
②民法(明治 29 年法律第 89 号)に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。  
③前 2 項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

第 17 条 生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによって、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込みのある場合に限る。  
1 生業に必要な資金、器具又は資料  
2 生業に必要な技能の修得  
3 就労のために必要なもの

第 26 条 保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなったときは、すみやかに、保護の停止又は廃止を決定し、書面をもって、これを被保護者に通知しなければならない。第 28 条第 4 項又は第 62 条第 3 項の規定により保護の停止又は廃止をするときも、同様とする。

第 28 条 保護の実施機関は、保護の決定又は実施のため必要があるときは、要保護者の資産状況、健康状態その他の事項を調査するために、要保護者について、当該吏員に、その居住の場所に立入、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。  
④保護の実施機関は、要保護者が第 1 項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。

第 36 条 生業扶助は、金銭給付によって行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができる。  
②前項但し書きに規定する現物給付のうち、就労のために必要な施設の供用及び生業に必要な技能の授与は、授産施設若しくは訓練を目的とするその他の施設を利用させ、又はこれらの施設にこれを委託して行うものとする。  
③生業扶助のための保護金品は、被保護者に対して交付するものとする。但し、施設の供用又は技能の授与のために必要な金品は、授産施設の長に対して交付することができる。

第 62 条 被保護者は保護の実施機関が…第 27 条の規定により被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。  
③保護の実施機関は被保護者が前 2 項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。  
④保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。

## 資料 6

# 生活保護手帳（平成13年度版）

\* 報告者グループで抜粋

### ○ 生業費、技能修得費及び就職支度費

#### 1 基準学

| 区 分       | 基準額       |
|-----------|-----------|
| 生 業 費     | 45,000円以内 |
| 技 能 脩 得 費 | 62,000円以内 |
| 就 職 支 度 金 | 31,000円以内 |

2 技能修得費は、技能修得の期間が1年以内の場合において、1年を限度として算定する。ただし、世帯の自立更正上特に効果があると認められる技能修得については、その期間は2年以内とし、1年につき62,000円以内の額を2年を限度として算定する。

3 技能修得のため交通費を必要とする場合は、1又は2に規定するところにより算定した技能修得費の額にその実費を加算する。

### ○ 保護決定実施上の指導指示

#### 1 保護申請時における助言指導

(1) 要保護者が、保護の開始の申請をしたときは、保護の受給要件並びに保護を受ける権利と保護を受けることに伴って生ずる生活上の義務及び届出の義務等について十分説明の上適切な指導を行うこと。

(2) 要保護者が、自らの資産能力その他扶養、他法等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、適切な助言指導を行うものとし、要保護者がこれに従わないときは、保護の要件に欠くものとして、申請を却下すること。

なお、要保護者が自らの資産、能力等の活用により最低生活の要件を満たすことができると認められる場合には、保護を要しないものとして申請を却下すること。

#### 2 保護受給中における指導指示

(1) 保護受給中の者については、随時、1と同様の助言、指導を行うほか、特に次のような場合においては必要に応じて法第27条による指導指示を行うこと。

ア 傷病その他の理由により離職し、又は就職していなかった者が傷病の回復等により就労（そのために必要な訓練などに就くことを含む）を可能とするに至ったとき。

イ 義務教育の終了又は傷病者の介護もしくは乳児等の養育にあたることを要しなくなったため就労が可能となったとき。

ウ 現に就労の機会を得ていながら、本人の稼働能力、同種の就労者の収入状況等からみて、十分な収入を得ているものとは認めがたいとき。

エ 内職等により少額かつ不安定な収入を得ている者について、健康状態の回復、世帯の事情の改善等により転職等が可能となるとき。

オ 就労中であった者が労働争議参加等のため現に就労収入を得ていないとき。

カ アからサまでに掲げる場合のほか、資産、扶養、他法他施策による措置等の活用を怠り、又は忌避していると認められるとき。

キ 次官通知第7の1による収入に関する申告を

行わないとき。

ク 世帯の変動等に関する法第61条の届出の義務を怠り、このため保護の決定実施が困難になり、又は困難になるおそれがあるとき。

ケ 主治医の意見に基づき、入院、転院又は退院が必要であると認められるとき。

コ 施設に入所させ、又は退所させる必要があると認められるとき。

サ 施設入所者が施設の管理規定に従わないため、施設運営上困難を生じている旨当該施設長から届出があったとき。

シ キからサまでに掲げる場合のほか最低生活の維持向上又は健康の保持等に努めていない等被保護者としての義務を怠っていると認められるとき。

ス その他、保護の目的を達成するため、又は保護の決定版実施を行うため、特に必要があると認められるとき。

(2)(1)のアからオまでによる指導指示を行うにあたっては、本人又は親族、知己による求職活動をうながし、これに適切な助言、指導又はあっせんを行うことにするが、これによることが適当でない場合は、職業安定所への連絡、紹介等について必要な指導指示を行うものとする。

なお、被保護者の就労又は収入の増加を図るために必要があると認められるときは、生業扶助の適用等の措置について配慮すること。

(3) 指導指示を行うにあたっては、必要に応じて、事前に調査、検診命令等を行い状況の把握に努めるとともに本人の能力、健康状態、世帯の事情、地域の慣行等について配慮し、指導指示が形式化することのないよう十分留意すること。

(4) 第27条による指導指示は、口頭により直接当該被保護者（これによりがたい場合は、当該世帯主）に対して行うことを原則とするが、これによって目的を達せられなかったとき、または目的を達せられないと認められるとき、及びその他の事由で口頭によりがたいときは、文書による指導指示を行うものとする。当該被保護者が文書による指導指示に従わなかったときは、必要に応じて法第62条により所定の手紙を経たうえ当該世帯又は当該被保護者に対する保護の変更、停止又は廃止を行うこと。

※ 被保護者が指導指示に従わない場合の取り扱いの基準

1 当該指導指示が比較的軽微な場合は、その実情に応じて適当と認められる限度で保護の変更を行うこと。

2 1によることが適当でない場合は保護を停止することとし、当該被保護者が指導指示に従ったとき、又は事情の変更により指導指示を必要とした事由がなくなったときは、停止を解除すること。

なお、保護を停止した後においても引き続き指導指示に従わないでいる場合には、さらに書面による指導指示を行うこととし、これによってもなお従わない場合は、法第62条の規定により所定の手続きを経たうえ、保護を廃止すること。

3 2に規定にかかわらず、次のいずれかに該当する場合は保護を廃止すること。

(1) 最近1年以内において当該指導指示違反のほか、文書による指導指示に対する違反、立入調査拒否若しくは検診命令違反があったとき。

(2) 法第78条により費用徴収の対象となるべき事実について以後改めるよう指導指示したにもかかわらず、これに従わなかったとき。