

大阪府の「貧困ビジネス規制条例（案）」に、パブリックコメントを提出しました。

2010年8月9日に大阪府が発表した、いわゆる「貧困ビジネス規制条例（案）」（正式名称・（仮称）大阪府被保護者等に対する住居・生活サービス等提供事業の規制に関する条例（案））について、9月8日にパブリックコメントを大阪府に提出しました。

- 1、釜ヶ崎支援機構パブリックコメント提出文
- 2、参考資料・「貧困ビジネス」の実態―誰が「貧困ビジネス」に囲われているのか―
- 3、（仮称）大阪府被保護者等に対する住居・生活サービス等提供事業の規制に関する条例（案）の概要

釜ヶ崎支援機構パブリックコメント

- 1、当機構は、大阪市西成区あいりん地域を中心に、不安定な仕事と生活を強いられている日雇労働者・ホームレス・生活困窮者の自立支援をおこなっているNPO法人です。

大阪府からも高齢日雇労働者就労自立支援事業や自転車リサイクルシステム構築事業などの事業委託をうけて、支援事業をおこなっています。

- 2、景気が低迷し雇用が失われた結果、困窮して生活保護にたよらざるをえない人たちが急増するなかで、その人たちの食い物にするいわゆる「貧困ビジネス」については、当機構もこころを痛めています。

- 3、しかしながら、現場で保護受給者など社会的困窮者を支援しているわたしたちからは、こうした規制条例には、危惧の念をいだかざるをえないのが事実です。

- 4、当機構は、現在高齢者特別清掃事業（大阪府からは高齢日雇労働者就労自立支援事業）やシェルター（あいりん臨時夜間緊急避難所）、ホームレス就業支援事業、住居喪失不安定就労者支援事業などにおいて相談を受けた人たちのなかで、生活保護を土台にして自立支援をおこなう必要がある人たちへの、保護受給後の日常生活支援をおこなっています。

いわゆる宿泊所や居宅の転貸などはおこなわず、居宅生活に移られた方への金銭管理や服薬管理、不動産業者や家主との調整、ケースワーカーとの連絡調整、入退院や通院の付き添い、療育手帳取得支援など、再び困窮状態にもどらないように、何らかの形で制度（介護保険制度・障害者自立支援制度・権利擁護事業など）や社会資源につながるまで、また、つながった後もこれらのサービスでは足りない、ありとあらゆる部分の支援をおこなっています。もちろん支援対象者や不動産業者・保証会社等から、利用料やバック・マージンなどはいっさいいたっていません。

- 5、現在当機構全体で、約180人に金銭管理の支援をおこなっています。これは、西成区の社会

福祉協議会がおこなっている「あんしんサポート（権利擁護）」事業の金銭管理サービス対象者約300人の半分をこえる人数です。また、それと同時に約90人に服薬管理の支援をおこなっています。これは、病院が休みの日、アルコール依存症の人たちに薬を眼前服薬してもらう、複数受診科で出た薬を過剰投与がないように主治医に調整してもらう、一回ずつにまとめて対象者に渡すなどの支援です。

一民間団体でこれだけの支援対象者を有さなければいけない要因の一つは、それだけ金銭管理等の支援を必要とする人たちが多くということです。やはり、生活に困窮した人たち、ホームレス状態におちいった人たちのなかには、そうなった結果としてもそうなった要因としても、アルコール依存症をはじめ各種の依存症や精神疾患、知的障碍などを有する人たちが多くいます。また、あいりん地域では日雇生活が長く、日々お金をもらって日々使う生活になっているため、1か月分としてもらったお金を日々計画的に使うことに慣れていない人も多くいるからです。

当機構が支援できている人たちの数倍の人たちが、こうした支援を要していると考えられますが、一民間団体の力では、どうていそこに手を差しのべることができないのが実状です。

6、昨年度1年間で、あいりん地域にある大阪市立更生相談所で約3000人、大阪市内全体では約6000人が、敷金（住宅初期費用）を支給されて生活保護になりました。それだけの人がホームレス状態から居宅保護に移ったということですが、そのうち2割の人が失敗して保護廃止になり、再申請に訪れているという話も聞いています。ということは、再申請をしていない人たちを含めると、それ以上の人たちが失敗しているということです。

西成区のあんしんサポートで約300人、当機構で約180人への金銭管理支援がおこなわれていますが、まだまだ需要に供給が追いついていないのが実状です。なぜなら、西成区であんしんサポート事業を利用しようとするれば、申込から利用まで6ヶ月以上待たなければなりません。あんしんサポート事業の配置人数が利用希望者数に対して、はるかに足りていないからです。

7、こうした福祉制度のはざまに、多くの人たちが置かれているところに食いこんできたのが、いわゆる「貧困ビジネス」といえます。ですから、じつは「貧困ビジネス」というものをいくら法や条例で規制しても、根本的な問題は解決しないのですから、良い方向に向かうとは思えません。逆に、へたをすれば「貧困ビジネスに囲われていたからこそ路上に追いやられず、あるいは戻らずに生きていくことができた」人たちが、再び路上に追いやってしまう危険性もはらんでいます。

8、そうならないためには、「貧困ビジネス」規制以前に、日常生活の支援なくしてはひとりで居宅生活を維持していくことが困難な人たちを、地域で支えていく態勢を、行政主導で早急に整える必要があると考えます。

まず、今後さらに深刻な問題になっていく、単身・困窮高齢者や、家族だけでは支えきれない認知症高齢者、依存症・精神疾患患者、知的障碍者などの増加をみすえて、これからの社会福祉モデルになる事業を、とりわけ社会的困窮者が密集するいくつかの地域において、集中して実施することです。

1、それは、制度を横断して協働で社会的困窮者をささえる地域生活支援システムのモデルを、

構築する事業です。

現状は、ケースワーカーの増員だけでは、単身の生活保護受給者などがかかえるさまざまな問題に機敏に対応していくことは不可能です。その現実をみすえて、福祉事務所・社会福祉協議会・地域包括支援センター・医療機関・訪問介護・訪問看護・社会福祉施設・NPOなどが連携して、制度横断的に地域で社会的困窮者をささえる態勢を、行政主導で早急につくる必要があります。

2、そのためには、行政と連携して社会的困窮者の日常を底支えする健全な民間団体を、育成して活用する必要があります。

3、またこうした対策は、福祉施策か一般就労か、という二者択一的な施策では限界があります。一般就労でも福祉就労でもない、「だれもが、それぞれの状態に応じてはたらける場で、包摂される」社会的就労（中間的就労）の場をつくるための対策をうちだし、就労支援と日常生活支援の両側から社会的困窮者をささえる制度をととのえる必要があります。

4、それらの財源は、政府が打ち出しているパーソナル・サポート・サービス事業や緊急雇用創出基金事業などの活用を検討してみてもどうかと考えます。

9、さらに、「貧困ビジネス」が隆盛した背景には、一般就労できる力がありながらも、生活保護に頼るしか生活をささえることができない人たちが、急激に増えたことがあります。それによって制度や必要な支援が受給者の増加に追いつけず、そこに法の網をくぐった巨大な生活保護産業が登場する余地があったということです。

その土台には、困窮高齢者などの増加という社会構造の変化だけではなく、その速度をこえる景気と雇用の急速な減退による失業者の困窮化がくわわっています。とくに単身で雇用保険もない非正規雇用労働者の失業問題が、生活保護受給者の増加に拍車をかけているのは事実です。

あいろん地域でも多くの稼働年齢層の日雇労働者が、急速に仕事がなくなって生活できなくなった結果、生活保護に頼らざるをえなくなっています。

「貧困ビジネス」規制以前に、雇用の創出が「貧困ビジネス」対策として必要不可欠ではないでしょうか。大阪府を「雇用対策特区」にするなどして、現在運用されている緊急雇用創出基金事業よりも大規模に、公共サービス分野を中心に雇用創出事業を投入することで、生活保護に頼らなくてもよい暮らしを実現することが、喫緊の課題だと思えます。

10、以上のべたように、「貧困ビジネス」対策としても、福祉と雇用両面で早急に取りくまなければならない対策が、規制以前に必要です。こうした対策がじゅうぶんにおこなわれないところで、いたずらに規制のみが先行することには、強い懸念をいだかざるをえません。

11、条例案の検討にあたっては、公聴会等が開かれ、当機構など生活保護受給者など社会的困窮者の日常生活支援をおこなっている民間団体等からの意見表明の場が、十分に与えられるようお願いする次第です。

「貧困ビジネス」の実態—誰が「貧困ビジネス」に囲われているのか—

特定非営利活動法人 釜ヶ崎支援機構
生活・福祉相談業務統括 尾松 郷子

「貧困ビジネス」の実態と言われたとき、その契約内容、住環境、住居・食事サービス等提供事業、など枠組みについて注目されることは多々あるが、その中身、つまり、誰が「貧困ビジネス」に囲われているのか、ということが議論されることはほとんどない。なぜなら、「貧困ビジネス」と言われるところで生活をしている人たちから直接話をきくことは難しく、「貧困ビジネス」から逃れるということは、再び野宿にもどってしまうことがほとんどだからだ。

以下では、西成区のあいりん地域にある緊急夜間宿泊所（シェルター）で月2回行っている相談業務でかかわることとなった「貧困ビジネス」に囲われていた典型的な事例を二人紹介する。

【Aさん 50代後半 知的障がい】

2年くらい前に腎臓の手術を受け、退院後は救護施設に入所していた。しかし施設での集団生活があわず、無断退所をする。その後、あいりん地域の西成労働福祉センター周辺でうろろうしていたところ声をかけられ、「貧困ビジネス」にひっかかる。大阪市内の一ヶ所のビルでお弁当を与えられ数日生活して、各所へ振り分けされていった。最初は、「簡単に居宅保護を受けることができ野宿しなくてすむのでよかった」と思った。しかし、食事は二食ついているが自分たちで温めなければならず、受け取れるお金も2万円程度だったため、2ヶ月で出奔、居宅保護廃止、シェルター（野宿）にもどる。そしてまた西成労働福祉センター周辺でうろろうしていると、声をかけられ、最初はわからなかったが、同じ「貧困ビジネス」の別の「支店」で居宅保護にかかることになる。居宅保護が二度目であるにもかかわらず簡単にかかることができた。ただ受け取ることができるお金は2万円であることに違いはなく、数ヶ月で出奔、居宅保護廃止、再度野宿となる。

三度目は自力で敷金なしのアパートに入居、区役所に生活保護申請に行く。受理はされるものの、今までの保護歴について役所からいろいろ言われ、また就労指導を受け、今まで職安で求職活動した経験もなく、読み書きも計算も苦手なので、面接にたどりつくこともできず、今後のことを考えると不安になり、数ヶ月後、保護費を受取り家賃を支払わず出奔、居宅保護廃止となる。

シェルターでは、田舎の親と兄弟が年金をかけつづけてくれたおかげで、国民年金の受給資格はあるが、住所をおくところがなく手続きできず困っている、というのが相談内容だった。詳しく聞き取りをしていく中で、引き算、割り算の計算ができないことがわかった。今までの職歴をきくと、学校や親戚の紹介で仕事についていたが職を転々としている間に、建築土木関係の飯場や日雇いにしかつくことができず、体調を崩して困窮状態になり「貧困ビジネス」にひっかかり、結局シェルターで野宿をせざるをえない状況になった。

その後、敷金なしのアパートに入居、4回目の生活保護申請に同行する。①療育手帳の取得、②金銭管理（当初は釜ヶ崎支援機構→ゆくゆくは大阪市社会福祉協議会がおこなっている日常生活自立支援事業のあんしんさぽーと事業）を約束して、生活保護申請受理される。療育手帳の申請はすみ、毎日午前中、「おはよう」と、釜ヶ崎支援機構の事務所にお金とお薬をとりにきている。

【Bさん 60代前半 アルコール依存症】

5, 6年前、西成労働福祉センターでうろろしているときに声をかけられ、大阪市内の某所の「貧困ビジネス」のアパートで居宅保護になる。アパートは四畳半で台所もトイレも共同、家賃と弁当代を支払うと手元には3万円きのお金しか残らなかった。そのアパートを飛び出すことも何回かあったが、結局生活に困り、「貧困ビジネス」の施設長に連絡して迎えに来てもらうことを繰り返していた。

シェルターでの相談は、最近テレビでみる「貧困ビジネス」に食いものにされているので、何とか別のアパートに引越をして、新しい場所で居宅保護にかかりたいという内容であった。詳しい聞き取りをすると、「貧困ビジネス」の前は、救護施設に3年間入所していたが、度重なる飲酒で強制退寮になった。居宅保護になってからも、3万円弱のお金はほとんど酒代に消えていた。泥酔することも度々あった。「貧困ビジネス」の人からもお酒はほどほどにするように言われた。飛び出してから福祉事務所のケースワーカーに電話をしたところ、「業者＝貧困ビジネスの施設長と話しをするように」指導された。

その後、簡易宿泊所に泊まってもらい、翌日、福祉事務所のケースワーカーに電話すると、保護継続中だった。ケースワーカーにアルコールの問題があると思われるが、治療をしていたかどうかきくと、治療は受けていないということだった。ケースワーカーは「施設長と話しをつけてください」と何度も繰り返した。施設長に連絡すると、保護廃止になるにしても荷物の整理をしてほしいから一度来てほしいと言われる。約束当日、釜ヶ崎支援機構の事務所まで施設長が車で迎えに来る。今後の支援のこともあるので部屋の様子をみたいと思い、一緒に荷物の整理をしないと、本人一人でないとダメだと言われ、紙袋一つとカバン一つを持って夕方にはもどってきた。

また、「お金をもったらどうしてもお酒を買ってしまう」、「お酒を飲んで転んでけがをした」、「お酒を飲んだ帰り道を覚えていないことがある」、「お酒を飲まないと思えない」というBさんからの飲酒歴をきいていて、無料低額診療施設である大阪社会医療センター附属病院の精神科受診、アルコールが原因で年齢以上に脳が萎縮していると医師から伝えられ、アルコールをやめていくための治療を始めることとなった。現在、釜ヶ崎支援機構に毎日お酒をやめるための抗酒剤を飲みに来ている(服薬管理)。今後は、施設入所を役所からはすすめられている。

このように、「貧困ビジネス」で囲われていた人たちは、知的障がいやアルコール依存症、精神疾患をかかえている人たちが多く、契約内容の確認と言われても、その内容を「どこまで」理解できる人たちが、「どれだけ」いるのだろうか、相談業務を10年近く続けてきて思う。さらには、言い過ぎになるかもしれないが、彼らが野宿から抜け出すための手段として「貧困ビジネス」が最も近くにあり、「貧困ビジネス」に囲われていたからこそ、家賃と弁当代をひかれ、お金がなくても何とか野宿にもどらず生活できていたと考えられる。決して「貧困ビジネス」が問題でないとは思わないが、それ以上に「貧困ビジネス」を規制したときに、この人たちが野宿にもどらないような社会資源が整備されていない現状で、規制だけすることに危惧を抱かざるをえない。

(仮称) 大阪府被保護者等に対する住居・生活サービス等提供事業の規制に関する 条例(案)の概要

※ 本条例案については検討中であり、今後変更する場合があります。

I 条例制定の背景と目的

生活保護制度は、国民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して、生活困窮者に対して生活保護費を支給するものです。

しかし、大阪府内では住居の提供に生活サービスをセットにして契約し、サービスに見合わない利用料を徴収し、生活保護費から不当な利益を上げているいわゆる「貧困ビジネス」といわれる事象が生じています。

そのため、生活保護制度に関係する機関や団体が、それぞれの責務や役割を自覚し、共に協力し、制度の運用に取り組むことを目指すと共に、府として、適切なルールを定め、事業者の活動を規制することにより、生活保護費が生活保護受給者の生活の安定と自立の助長に適正に使用されることを目的に、府が指導権限を行使できるようにしていきます。

II 条例(案)の概要

1 定義

「被保護者等住居・生活サービス等提供事業」(以下「事業」という。)とは、二人以上の被保護者(生活保護法に規定する被保護者及び、生活に困窮している要保護者で生活保護の受給を申請中の者をいう。)に対して、住居等の提供をするとともに、有償で食事の提供及びその他の生活に関するサービスの提供又は金銭等の管理サービス(以下「生活サービス等」という。)を提供する事業(住居提供者が指定する者により生活サービス等を提供する事業及び生活サービス等の提供者が指定する者が住居を提供する事業を含む。)をいいます。

ただし、他の法律によって、その設置又は、開始につき、行政庁の許可、認可又は行政庁への届出を要する施設事業、及び行政庁の指定を受けて開始するサービス事業は除きます。

この条例の対象となる事業者は、「事業」を行う法人その他の団体又は個人をいいます。

また、「被保護者等住居・生活サービス等提供契約」とは、被保護者等と事業者との間で締結される契約であって、被保護者等が住居等及び生活サービス等の提供に対する対価を支払うことを約するものをいいます。

2 条例による規制の内容

(1) 届出

新たに「事業」を開始するときは、あらかじめ、知事に届け出が必要になります。また、この条例の施行の際、現に「事業」を行っている者は、別に定める日までに届けるものとします。

なお、被保護者等の保護のため、(2) 契約内容に関する規制に掲げる事項については、無届事業者に対しても課することとします。

(2) 契約内容に関する規制

① 重要事項の説明義務

事業者に対し、被保護者等を相手方として住居・生活サービス等提供契約を締結しようとする場合に、契約内容の重要な事項について、事前に書面を交付して説明することを義務付けます。

② 契約書面の交付義務

事業者に対し、住居・生活サービス等提供契約を締結又は変更したときに、書面を交付することを義務付けます。

③ 契約に対する規制

イ 被保護者等が住居・生活サービス等提供契約を解約するときは、1か月を超える予告期間を求める旨の定めを禁止します。

ロ 事業者が住居・生活サービス等提供契約を解約するときは、少なくとも6か月前に予告しなければならない旨を義務付けます。

ハ 被保護者等は生活サービス等の提供に関する契約をいつでも解約できる旨の定めを義務付けます。

ニ 被保護者等が生活サービス等の提供に関する契約の解約を申し入れた場合には、住居等の提供に関する契約を同時に解約する旨の定めを設けることを禁止します。

ホ 被保護者等からの申し入れにより期間途中で住居・生活サービス等提供契約又は生活サービス等の提供に関する契約を解約する場合に、被保護者に解約に対する違約金等を支払わせる旨の定めを禁止します。

④ 規制違反に対する措置等

条例の規定に違反した場合は、勧告、命令、公表を行い、命令に従わない場合は罰則を科します。

3 府と市町村（実施機関）との連携等

知事と実施機関（生活保護法第19条の規定に基づき保護を決定し、実施する機関をいう。）は、条例の目的を達成するために相互に連携し、事業者が条例の規制の目的に違反し、事前の説明や契約書等の交付を行わなかったときや、契約書の内容が条例の規定に違反している疑いがあると認められるときは、互いに協力し、必要な措置を執ります。