

無料低額宿泊所といわゆる「貧困ビジネス」

原田 啓一郎*

I 無料低額宿泊所といわゆる「貧困ビジネス」

生計困難者のために、無料又は低額な料金を宿泊所等を利用させる「無料低額宿泊所」の歴史は古く、その源流は明治期の篤志家が生活困窮者のために開設した無料宿泊施設に遡ることができる¹⁾。昭和初期には、金融恐慌や世界大恐慌といった経済不況中の失業問題の深刻化により、公園や路上で生活をする人が増加し、無料宿泊所の役割は拡大した。第2次世界大戦後は、宿泊所への社会的ニーズは低下し、施設数は減少していたが、1999年に突如増加に転じている。この背景として、無料低額宿泊所が、住居を失ったホームレスの人々の受け皿として住居の場を確保し、ホームレス状態からの脱却に寄与していたことが挙げられる。2000年代に入ると、無料低額宿泊所が増加する中、劣悪な環境の宿泊施設が存在が指摘されるようになった。法のはざままで困難を抱えている生活困窮者や生活保護受給者に対して劣悪な居住環境や食事等のサービスを提供する一方、そのサービス内容に見合わない高額な料金を請求し、それを生活保護費などから支払わせて利益を得ているいわゆる「貧困ビジネス」の事例が、今日、社会問題化している。

住居に関する「貧困ビジネス」の形態には、社員寮などを改装した無料低額宿泊所ないしそれに

類する施設に入所させる形態である宿泊所型と、一般アパートやマンションを借り上げて転貸する形態のアパート型があるとされる²⁾。これら業態は、①生活保護利用者等を対象とすること、②住居のほか食事等の生活上のサービスを提供すること、③サービスの内容に見合わない高額な費用を請求すること、④生活保護費や年金から支払わせて利益を上げていること、といった点で共通する³⁾。日本弁護士連合会は、こうした業態が、「生活困窮者が屋根の下で眠ることと引替えに、対価に見合わない劣悪な居住環境やサービスの利用を事実上強制する結果となっており、看過しがたい人権侵害を引き起こしている」と指摘している⁴⁾。直近の調査によると⁵⁾、無料低額宿泊を行う施設は全国に537施設あり、15,600人が入所している。そのうち、被保護者は14,143人で、40～65歳未満が入所者（被保護者）全体の52.1%、65歳以上は39.5%を占めている。

後掲の裁判例は、無料低額宿泊所としての届出はないものの、対価に見合わない劣悪な居住環境やサービスを生活保護受給者に提供する一方で、生活保護費を原資に居住費等を支払わせる、上記のいわゆる「貧困ビジネス」と同種の事業を行っている施設が問題となった事案である。

* 駒澤大学法学部 教授

¹⁾ 無料低額宿泊所の歴史については、山田（2016）p.25以下参照。

²⁾ 猪俣（2011）p.31参照。

³⁾ 猪俣（2011）p.31以下参照。

⁴⁾ 日本弁護士連合会（2010）p.2参照。

⁵⁾ 厚生労働省社会・援護局保護課「無料低額宿泊事業を行う施設に関する調査について（平成27年調査）」（2016年8月25日公表）。

II 無料低額宿泊所の法的位置付け

社会福祉法では、社会福祉事業を第1種社会福祉事業と第2種社会福祉事業に区分し、該当する事業を列挙している（社福2条）。無料低額宿泊所は、「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」として第2種社会福祉事業の中に位置付けられている（社福2条3項8号）。ここにいう「生計困難者」とは、生活保護法の対象となる者のみならず、これに準ずる低収入であるために生活が困難である者も含まれる⁶⁾。また、「低額」というのは、社会通念上必要とされる経費以下の額であって、かつ、実際に支出された経費以下ということになるとされる⁷⁾。「宿泊所」については、一時的な宿泊をさせる場所であって、その宿泊料金が無料または相当低額なことが要件であると考えられるとされる⁸⁾。

これと類似の事業として、「その他生計困難者を無料又は低額な料金で入所させて生活の扶助を行うことを目的とする施設」が、救護施設や更正施設とともに第1種社会福祉事業のひとつに挙げられている（社福2条2項1号）。生活保護法上の保護施設の種類である宿泊提供施設（生保38条6項）がこれに含まれる。無料低額宿泊所（第2種）も宿所提供施設（第1種）も「無料又は低額な料金」で入所ないし施設を利用させる点では類似するが、宿所提供施設（第1種）は「入所をさせて生活の扶助を行う」ことを目的とするのに対し、無料低額宿泊所は「生活の扶助」⁹⁾は行わず、施設を（一時的に）利用させるのみであるという違いがみられる。

社会福祉法の前身、社会福祉事業法の制定当時の説明によると、第1種と第2種という区分を設けた理由は、「社会福祉の見地からと、個人の人格の尊重の角度からみて、その対象にたいする影響の軽重から」区分したとされている¹⁰⁾。これらの区分は社会福祉事業を分類すること自体に目的があるわけではなく、社会福祉事業の経営主体の区分と関連づけ、その設置や事業の開始・廃止についての公的統制の差を設けるうえでの前提となる区分である¹¹⁾。現在の社会福祉法でも、その規定のあり方や考え方は変更されていない。

第1種社会福祉事業は、社会的に非常に発言力の弱い者を対象とし、しかもその生活全般をそこで営むために人格に重大な関係があり、もしこれが適正に行われぬ場合には、国としても非常に重大な責任があるという事業ゆえに、利用者の人格の尊厳を維持し、搾取の危険性を排除するために厳格な規制と管理が要求されるとされている¹²⁾。このため、第1種社会福祉事業の経営に関しては、国、地方公共団体及び社会福祉法人による経営が原則とされている（社福60条）。上記以外の者が、社会福祉施設を設置して、第1種社会福祉事業を営もうとするときは、その事業の開始前に都道府県知事の許可を受けなければならない（社福62条2項）。これに対し、第2種社会福祉事業は、事業の実施が社会福祉の増進に貢献するものであり、これに伴う弊害の恐れが比較的少ない事業と位置付けられており、経営主体については、特段の制限を設けておらず、届出制である（社福69条1項）。

現在の無料低額宿泊所は、第2種社会福祉事業が想定している簡易住宅の貸し付けや一時的な宿泊場所の提供といった形態のみならず、後掲の裁

⁶⁾ 社会福祉法令研究会（2001）p.70、p.96参照。

⁷⁾ 社会福祉法令研究会（2001）p.70参照。

⁸⁾ 社会福祉法令研究会（2001）p.96参照。

⁹⁾ ここにいう「生活の扶助」とは、生活保護法の生活扶助の範囲（「衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの」および「移送」（生保12条）のみならず、生活に関するすべての扶助を含みうるものであるとされる（社会福祉法令研究会（2001）p.70参照）。

¹⁰⁾ 例えば、木村（1951）p.25以下を参照。

¹¹⁾ 木村（1951）p.29参照。

¹²⁾ 黒木（1951）pp.81～82参照。

判例の事案のように、住居のほかに食事や入浴なども提供し、入居期間も長期に及んでいることも少なくない。

Ⅲ 無料低額宿泊所に関する政策的対応

無料低額宿泊所の設置が急増していた2003年、居室がプライバシーに配慮されていないなど利用者の処遇が確保されていないことへの対策として、厚生労働省社会・援護局長通知で施設の設備及び運営に関する指針が示された¹³⁾。同指針では、1つの居室に2以上の世帯を利用させてはならないことや、居室の床面積が1人あたり3.3m²以上確保されていることといった基準が定められていた。この基準は、第2種社会福祉事業の経営の届出を受理する際の指針であり、社会福祉施設の最低基準のような性質のものではないことに留意が必要である¹⁴⁾。

その後、2009年に起こった無届けで運営していた高齢者の入所施設での火災により、無料低額宿泊所に関する注目が集まり、厚生労働省社会・援護局保護課長通知として、無料低額宿泊所を所管する自治体に対して、劣悪な居住環境にある場合には保護の実施機関が転居支援を進めることなどを示した¹⁵⁾。次いで、厚生労働省社会・援護局保護課長による事務連絡として、無料低額宿泊所入所者への訪問活動の徹底と劣悪な施設からの転居の支援、入居先の住環境が劣悪な場合は敷金等を支給しないことなどを示した¹⁶⁾。これらに共通することは、対象範囲を法的位置付けのない施設にまで広げている点である。こうした国レベルでの施策のほか、地方自治体の条例制定により、無料低額宿泊所やこれに類する無届施設を行う事業に規制を行っている。

無料低額宿泊所については、生活保護の住宅扶助をめぐる議論の中でも問題となった。そこで、2015年7月には、1人世帯における床面積別の住宅扶助上限額を新設し、床面積が15m²以下の場合には床面積に応じて減額する生活保護の住宅扶助基準の改定を行った。また、2018年2月には、貧困ビジネス対策と単独での居住が困難な生活保護受給者への生活支援を盛り込んだ生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案が第196回国会に提出されている（2018年3月時点）。社会福祉法改正関連では、住居の用に供するために施設（社会福祉住居施設）を設置して、第2種社会福祉事業を営む際の新たな事前届出制の導入や同施設に対する法定の最低基準の創設といった無料低額宿泊所等の規制強化、生活保護法改正関連では、単独で居住が困難な生活保護受給者に対して、サービスの質が確保された施設（日常生活支援住居施設）において必要な日常生活上の支援を提供する仕組みの創設が盛り込まれている。

参考文献

- 猪俣正（2011）「住居・生活サービス商法被害」, 現代消費者法10号。
 木村忠二郎（1951）『社会福祉事業法の解説』, 時事通信社。
 黒木利克（1951）『現代社会福祉事業の展開—社会福祉事業法の解説—』, 中央社会福祉協議会。
 社会福祉法令研究会（2001）『社会福祉法の解説』, 中央法規。
 日本弁護士連合会（2010）「『無料低額宿泊所問題』に関する意見書」（2010年6月18日）。
 山田壮志郎（2016）『無料低額宿泊所の研究』, 明石書店。

（はらだ・けいいちろう）

¹³⁾ 厚生労働省社会・援護局長通知「社会福祉法第2条第3項に規定する生活困難者のために無料又は低額な料金を宿泊所を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」（平成15年7月31日社援発第0731008号）。

¹⁴⁾ なお、後述する改正法案では、同指針について、法定の最低基準とすること予定している（社会福祉法改正）。

¹⁵⁾ 厚生労働省社会・援護局保護課長通知「生活保護受給者が居住する社会福祉各法に法的位置付けのない施設及び無料低額宿泊施設に関する留意事項について」（平成21年10月21日社援保発1020第1号）。

¹⁶⁾ 厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡「無料低額宿泊施設等に関する生活保護の運用改善について」（平成22年5月21日）。