

2012年（平成24年）3月29日

内閣法制局

長官 山本 庸幸 殿

衆議院

議長 横路 孝弘 殿

参議院

議長 平田 健二 殿

法務省

法務大臣 小川 敏夫 殿

民主党

代表 野田 佳彦 殿

自由民主党

総裁 谷垣 禎一 殿

社会民主党

党首 福島 瑞穂 殿

国民新党

代表 亀井 静香 殿

公明党

代表 山口 那津男 殿

日本共産党

幹部会委員長 志位 和夫 殿

新党日本

代表 田中 康夫 殿

みんなの党

代表 渡辺 喜美 殿

たちあがれ日本

代表 平沼 赳夫 殿

新党改革

代表 舛添 要一 殿

新党大地・新民主

代表 鈴木 宗男 殿

新党きづな

代表 内山 晃 殿

大阪弁護士会

会長 中本 和洋

**ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法を失効させることなく、  
改正のうえで恒久法化することを求める意見書**

## 第1 意見の趣旨

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（以下、「本法」という。）については、施行期限の到来によって失効させることなく、以下の諸点を改正したうえで、「住宅困窮者の社会的包摂等に関する法律」として、恒久法化すべきである。

- 1 日本国憲法25条の理念にもとづき、全ての住宅困窮者（野宿生活者を含む安定した住居を持たない者及び住居を喪失するおそれのある者をいう。以下同じ。）が適切な住宅で居住する権利を持ち、そのために必要な総合的支援を利用する権利を持つことを明記すること【別紙改正案第1条参照】。
- 2 支援の対象（権利の主体）を「自立の意思」の有無によって選別しないことはもちろん、野宿生活者に限定することなく、住宅困窮者に広げること【別紙改正案2条参照】。
- 3 ①寄り添い型の個別的支援（パーソナル・サポート）、②公的雇用の場の創出、きめ細やかな職業能力の開発等による就業機会の確保、③社会的居場所づくりを含む生活の相談及び支援等の総合的な支援策の内容を明記すること【別紙改正案3条参照】。
- 4 ①強制立ち退きの原則的禁止、②自治体や認証された社会福祉団体等における住民登録制度の創設、③公的家賃保証制度の創設、④子どもを含む市民に対する教育・啓発活動の重視等の具体的な社会的包摂策を明記すること【別紙改正案3条、10ないし12条参照】。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

#### (1) 本法施行後の状況の変化

2002年8月に施行された本法は、いわゆる時限立法であり、附則2条により、法律施行から10年が経過する2012年8月に効力を失うとされている。

厚生労働省の「ホームレスの実態に関する全国調査」によれば、この間、全国の野宿生活者の数は、2003（平成15）年の2万5296人から2011（平成23）年の1万209人へと大きく減少している。

その主たる原因は、2008年末の東京・日比谷公園における「年越し派遣村」の取り組み以降、野宿生活者に対する生活保護の運用が適正化され、居宅保護が積極的に適用されるようになったことにあると考えられている（注1）。

当会は、本法施行後5年経過時の見直し作業に当たって発表した2007年8月28日付の意見書などにおいて、ホームレス問題の解決のためには、野宿生活者に対する生活保護の「水際作戦」を止め、居宅保護を積極的に適用することが最も重要である旨、繰り返し提言してきたところであるが、この間、生活保護の運用の適正化が図られ、野宿生活者数の減少に寄与していることは、大きな前進である。

## (2) 本法の継続と拡充の必要性

しかしながら、減少したとはいえ、前述のとおり、2011年1月に確認されただけで、依然として1万209人もの野宿を強いられる人たちが存在している。民間団体の調査（注1）によっても、2010年度だけで4万1563人が脱野宿を果たしているにもかかわらず、2010年の野宿生活者数（1万2253人）からの減少数が2234人ととどまっていることからすると、1年間で3万9000人を超える新規流入層が存在するということになる。

大阪市の調査（平成22年度）によっても、野宿生活1年未満の者が、巡回相談の相談者中45.8%、自立支援センター入所者の92.3%を占め、40歳未満の者が、巡回相談の相談者中35.1%、自立支援センター入所者の36.5%を占めており、比較的若年の新規流入層が増加する傾向が見られる（注2）。

このように、依然として膨大な数の新規流入層が存在することからすれば、野宿を強いられるまでに至らなくても、安定した住居を持たない、あるいは、住居を喪失するおそれのある住宅困窮者が大量に存在することが容易に推測される。こうした現状を踏まえれば、本法の必要性はむしろ高まっているというべきであり、本法を失効させるべきではない。

したがって、今後は、生活保護の適正かつ積極的な適用による野宿化の予防や脱野宿を施策の基盤に明確に位置づけるとともに【別紙改正案3条1号参照】、現に野宿を余儀なくされている者を支援するだけでなく、野宿化を予防するための施策に重点を移しつつ、本法の機能を拡充していく必要がある。ホームレス問題への取り組みは、本法施行後10年を経て、新たな段階に踏み出すことが求められている。

## 2 法の目的について

### (1) 権利性の明記

日本国憲法25条は、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権）を保障しているところ、およそ人にとって住居は生活の基盤であるから、安定した住居を有することは、生存権保障に不可欠な条件である。

このような住居の性質に鑑みれば、安定した住居を持たない状態にある者は、生存権を侵害された状況にある。

この点、本法第1条は、本法の目的について、「地域社会とのあつれきが生じつつある現状に鑑み」「ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずる」と述べ、ホームレス問題を人権と地域社会との利益衡量的問題であるかのように位置付けている。

しかし、上記のとおり、安定した住居を持たない状態にある者は、生存権を侵害された状況にあることに鑑みれば、本法は、生存権保障のために、人が安定した住居を持たない状態に陥ることを防止するための人権保障法として位置づけられるべきである。

したがって、本法の目的として、安定した住居を持たない状態及び住居を喪失するおそれのある状態にある全ての人（住宅困窮者）が適切な住宅で居住する権利を持ち、そのために必要な総合的支援を受ける権利を持つことを明記すべきである【別紙改正案1条参照】。

## (2) 社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）理念の明記

社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）とは、1980年代から90年代にかけてヨーロッパで普及した概念である。問題が複合的に重なり合い、社会の諸活動への参加が阻まれ社会の周縁部に押しやられている状態あるいはその動態を社会的排除（ソーシャル・エクスクルージョン）と規定し、これに対応して、社会参加を促し、保障する諸政策を貫く理念として用いられるようになったとされている（注3）。

民間団体の調査（注1）によると、調査対象となった野宿生活者のうち、最終学歴が中卒である者が47.6%、精神障害（疑いも含む）のある者が13.9%、知的障害（同前）のある者が8.6%、アルコール依存のある者が10.1%存在するという。こうしたデータからは、十分な教育を受けることができなかつたり、障害や傷病があるために、不況の中で安定した収入を得ることが難しく、家族等の支援がなければ、独力で安定した生活を維持することが難しい者から順に社会の周縁部に押しやられ、野宿生活を余儀なくされるに至るといった構造が読みとれる。

このように、住宅困窮者が、社会の中で孤立し、社会的に排除される状況を克服できなければ、次々と新たな野宿生活者が生まれ続け、ホームレス問題を根本的に解決することはできない。

したがって、「一人ひとりを包摂し誰も排除しない社会の構築」を目指すという社会的包摂の理念（注3）も本法に明記されるべきである【別紙改正案1条参照】。

## 3 支援対象（権利主体）について

### (1) 「ホームレス」という用語の本来的意味

本法2条は、「『ホームレス』とは、都市公園、河川、道路、駅舎

その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者をいう。」と定義する。

しかし、野宿生活を強いられている当事者には、個々にそれ相応の経緯や理由があるのであって、「故なく」ホームレス状態にある者は存在しない。むしろ「故なく」ホームレス状態にある者を想定することは、ホームレス問題が社会的な問題であることを覆い隠し、ホームレス状態にある者自身に問題があるかのような印象を与え、差別を助長するものであると言わざるを得ない。

そもそも、「ホームレス」とは、人ではなく状態を指す言葉である。このように本来の意味で形容詞である言葉を、敢えて人を指し示して用いる場合は、おのずと差別的な意味合いで用いられることが多いことは、経験則上明らかである。

従って、本法2条は、用語の本来の意味からその用法を誤っているのみならず、差別を助長するものであるから、即時、改正されるべきである。

#### (2) 「自立の意思」の有無により選別しないこと

本法は、「自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされた者」（1条）、「自立の意思があるホームレスに対し」（3条1項1号）、「ホームレスは（略）自らの自立に努めるものとする」（4条）などと規定し、「自立の意思」という用語を多用している。

しかし、先に述べたとおり、安定した住居を持たない状態にあること自体が看過できない人権侵害であることからすれば、「自立の意思」の有無で区別して、支援対象から排除することが妥当でないことは明らかである。また、「自立の意思」自体が曖昧で判断が困難な基準であるばかりでなく、自立の意思を喪失せざるを得ない様々な事情を全く考慮することなく、その有無だけで支援するかしないかを選別することは、社会的排除を増長することにつながり、先に述べた社会的包摂の理念にも反する。

したがって、かかる「自立の意思」についての記述は全て削除すべきである。

#### (3) 「住宅困窮者」に支援対象を広げること

ア 野宿生活を強いられている者が減少している一方で、ネットカフェや個室ビデオ店等で寝泊まりする若年不安定就労者の増加が指摘されており、厚生労働省も、2007年8月、住居喪失不安定就労者（いわゆる「ネットカフェ難民」）が全国で約5400人に上るという推計を発表した。当会は、野宿生活者を対象とする就労支援施設である「ホームレス自立支援センター」等における法律相談事業を実施しているが、相談者の中には、かねてから、生活保護などの公的扶助によ

る施設入所歴やいわゆる社会的入院歴のある者が少なくなかった。また、近年は、ネットカフェや友人知人宅を転々としていた若年不安定就労者や、刑務所や更生保護施設（刑事手続を終えた者等に宿泊場所や食事の提供等を行う施設）等の出所・退所者等が増えている。

こうした事態からすれば、現に野宿生活をしておらず、施設・病院・ネットカフェ・知人宅等の屋根のある場所で生活をしているとしても、「安定した住居を持たない状態」にある者は、直ちに野宿生活に陥る蓋然性が高いのであるから、支援対象として明確に位置づける必要がある。

イ さらに、近年、自立支援センター等に保護されている若年者層の中には、経済的貧困に起因した虐待など、生育歴や家庭環境の問題から居所を失った者も増加傾向にある。また、民間団体の調査結果（注4）にもあらわれているとおり、野宿生活者の中では、知的障害や精神障害（の疑い）のある者、アルコール等の依存症を有する者が相当割合を占めている。

そうすると、知的あるいは身体的な障害があつて単独での日常生活に困難が伴う者、引きこもり・不登校状態にある者、親からの虐待経験を持つ者、アルコール・薬物依存症等の精神疾患を有する者などもまた、適切な支援がなければ住居を喪失し、いずれ野宿に陥る蓋然性が高いと言える。

このような現状を踏まえれば、本法の支援対象には、現に住居を有していても、適切な支援がなければ住居を喪失するおそれがある者をも含める必要がある。

ウ 以上のとおり、ホームレス問題を実効的に解決するためには、本法の支援対象（権利主体）を、現に野宿生活を余儀なくされている者に限定することなく、安定した住居を持たない者や適切な支援がなければ住居を喪失するおそれのある者を含めた「住宅困窮者」に広げることが必要不可欠である【改正案2条等参照】。

この点、平成21年度第2次補正予算において都道府県に造成された「緊急雇用創出事業臨時特別基金（住まい対策）」に積み増しを行い実施されている「貧困・困窮者の『絆』再生事業」では、既に「（現行のホームレス対策事業の対象者を）ニート、ひきこもり等地域で孤立した生活を営む者であり、支援がなければ路上生活などに陥るおそれのある住宅困窮者まで広げる」こととされているところであり（注5）、これを法律上も明記すべきである。

#### 4 総合的支援の内容について

2で述べたとおり、本法においては、「一人ひとりを包摂し誰も排除しない社会の構築」を理念とし、住宅困窮者が、適切な住宅で居住する

ために必要な総合的支援を受ける権利を持つことが明記されるべきであるが、その支援の内容は、①寄り添い型の個別的支援（パーソナル・サポート）、②公的雇用の場の創出、職業能力の開発等による就業機会の確保、③社会的居場所づくりを含む生活に関する相談及び支援等の総合的なものでなければならない【改正案3条2号参照】。

(1) 寄り添い型の個別的支援（パーソナル・サポート）

既に見てきたとおり、住宅困窮者は、失業、基礎学力の不足、障害、疾患、多重債務等の複合的な困難を抱えていることが多いことからすれば、ソーシャルワークや社会福祉に関する専門的知識を持った者が、個人個人のニーズに寄り添いながらきめ細やかな個別的な日常生活上の支援を行う必要がある。具体的な支援の内容は、金銭管理・服薬管理・債務相談・受診同行（病院のソーシャル・ワーカーとの連携調整を含む）・各種行政手続（家探しを含んだ生活保護申請及び入院手続、年金受給手続、障害者手帳の取得）といった生活支援の他、職業カウンセリングを伴うジョブアタックや体験就労の場の提供など多岐にわたる。

この点、内閣府が主体となって2010年10月から実施されている「パーソナル・サポート・モデル事業」（現在全国22地域で実施）や、前述の「絆再生事業」において実施されている「NPO等民間団体が行う生活困窮者等支援事業」（注5）は、同様の問題意識から取り組まれているものであり、こうした取り組みに法的根拠を与えることが求められている。

(2) 公的雇用の場の創出、職業能力の開発等による就業機会の確保

住宅困窮者は、一般に先に述べた複合的な困難を抱えているため、単にハローワーク等における一般労働市場を対象とする職業紹介を行うだけでは安定就労にたどり着けないことが多い。

したがって、以下述べるとおり、⑦公的に雇用の場を創出することや、④きめ細やかな職業能力の開発等によって就業の機会を確保することが必要不可欠である。

ア 公的雇用の場の創出

直ちに、一般労働市場での就労が困難な者に対しては、中間的な就労の場を社会的に創出して提供することが不可欠である。具体的には、自治体等が直接に公的雇用の場を創出したり、NPOや社会的企業による営利を目的としない就労の場に公的助成を行うことなどが考えられる。

この点、国は、公的雇用の場の創出に消極的である。しかし、働く意欲はあるが就労が困難な者に対して、社会的に雇用の場を確保することは、社会的にも有用であるし、本人の自信や生き甲斐につ

ながら、場合によっては一般労働市場へのステップにもなり得るのであるから、国の方針転換が強く求められる。

#### イ きめ細やかな職業能力の開発

住宅困窮者は、障害、傷病、基礎学習や社会的訓練の機会からの排除等により社会人としての基本的な常識を身につけられなかった場合もあるため、採用する企業の側も住宅困窮者の採用には不安を覚えることが少なくない。そこで、読み書きや四則計算等の基礎学力の習得、履歴書の書き方、面接の仕方の訓練に始まり、地域における協力企業を開拓し、きめ細やかなマッチングとアフターフォローを伴うOJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング）を行うこと等による職業能力の開発を行うことが重要である。

この点、生活保護の分野における取り組みであるが、「福祉事務所等におけるトランポリン機能の強化」として、「就労意欲が低い又は通常就労支援では直ちに就職には結びつきにくい生活困窮者等を念頭に、就労に直接結びつきやすい技能習得訓練、低所得者に特化した個別求人開拓、就労の際に求められる基本的な日常生活習慣支援等を実施すること」に所要の助成が検討されているのは（注6）、同様の問題意識を背景としてと思われるところ、こうした取り組みに法的根拠を与えることが必要である。

#### (3) 社会的居場所づくりを含む生活の相談及び支援

住宅困窮者は、社会の中で孤立化して居場所を失い、自分に対する自信や自尊感情を持たず、その潜在能力を開発し発揮する機会を奪われていることが少なくない。

こうした人々に対しては、個々の違いを出発点とし、できる限りその意欲や自立性を高めていくという視点で相談に応じたり支援をしていくことが重要である。そのためには、社会から排除された人たちが、社会の中で生活再建していくため、人と人、人と社会をつなぐシェルター（避難所）、またはスプリングボード（跳躍台）となる「社会的な居場所」が必要である。

このように、社会とのつながりの中で、自己が受け入れられ、自分であることが尊重されると感じる「居場所」があることが、社会とのつながりの結び直しにつながるのである（注7）。

したがって、このような社会的な居場所づくりを含む生活の相談及び支援についても法律に明記すべきである。

#### 5 その他の社会的包摂のための具体的施策について

##### (1) 強制立退きの原則的禁止について

本法11条は、「公園その他の公共の用に供する施設を管理する者は、当該施設をホームレスが起居の場所とすることによりその適正な

利用が妨げられているときは、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、法令の規定に基づき、当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとるものとする」と規定している。

本来、同条にいう「法令の規定」には、道路法や行政代執行法等のみならず、わが国が批准し国内法的効力を有する国際人権規約も含まれていることは当然である。

そして、強制立退きについて、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）11条は、同条が保障する居住の権利の内実として、国又は地方政府が強制立退きを実施するにあたっては、①高度の正当化事由がある場合で、②当事者及び関係者との実効的で十分な協議と交渉（適正手続）と③適切かつ十分な代替措置を講じること（住居の提供等）が必要不可欠であること（占有の法的保障）を要請しているものと解される（社会権規約委員会の一般的意見4、7等）。ここにいう代替措置は、「適切かつ十分な」ものでなければならないのであり、日本においては生活保護法が原則としている居宅保護の実施及び本法に基づく総合的支援サービスの提供がこれにあたるというべきである。

本法成立時の衆議院厚生労働委員会の付帯決議5項が、「第十一条規定の通り、法令の規定に基づき、公共の用に供する施設の管理者が当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとる場合においては、人権に関する国際約束の趣旨に十分に配慮すること」と述べているのは、そのような趣旨を明確にしたものと理解できる。

しかしながら、現実には、本法施行後、名古屋市の白川公園（2005年1月）、大阪市の靱・大阪城公園（2006年1月）と長居公園（2007年2月）と立て続けに1年で最も寒い時期に行政代執行による強制立ち退きが実施され、その後も全国各地で行政代執行手続にさえよらない事実上の強制立ち退きが繰り返されている。

野宿生活者をより過酷な状況へと追いやる社会的排除の最たるものである強制立ち退きが、これ以上繰り返されることは防止しなければならない。

そこで、本法11条については、公共施設の適正な利用が著しく妨げられているときであっても、国際人権規約社会権規約11条の規定を遵守し、①高度の正当化事由、②当事者及び関係者との真正な協議、③居宅保護の実施による代替住居と本法に基づく総合的支援サービスの提供といった要件を充たさない限り、強制立退きの措置を採ってはならない旨を法文上明記する方向で改正する必要がある【改正案11条参照】。

(2)自治体や認証された社会福祉団体における住民登録について

住民登録は、選挙権を始めとし、雇用保険や健康保険など国民・市民としての様々な権利を行使するための手続上の前提となっており、職探しに必要不可欠な携帯電話の契約や銀行口座の開設等のためにも必須である。しかし、大阪市西成区のあいりん地区では、簡易宿泊所に継続して宿泊することすらできない野宿生活者が多く存在し、これらの者は、安定した住居をもたないがゆえに住民登録そのものが困難な状況にあった。そこで、これらの者の住民票取得を手助けする目的で支援団体に住所設定することが長年にわたって行われ、大阪市もこれを黙認してきた。

しかしながら、大阪市は、2007年3月29日、上述の支援団体に住所設定をしてきた日雇労働者の住民登録を一斉に職権消除した。その結果、支援団体に住民登録していた者は、携帯電話契約や銀行口座の開設など日常生活に不可欠な活動を行えなくなり、最も重要な社会参加の権利である選挙権行使の機会も奪われた。これは行政による社会的排除の断行に他ならない。

そこで、野宿生活者や何らかの理由で現在居住している場所において住民登録（外国人登録）をなし得ない住宅困窮者については、フランスにおけるDALO法（2007年3月公布）における定めと同様に、自治体や認証された社会福祉団体の下に住民登録（外国人登録）を置くことができる旨の規定を本法に置くとともに、併せて住民基本台帳法等の関係法令についても所要の改正を行うべきである【改正案12条参照】。

### （3）公的家賃保証制度の創設について

わが国においては、賃貸住宅を借りるにあたっては保証人を要することが一般であるが、住宅困窮者は、社会的に孤立しているため、こうした保証人を確保することができず、住宅の確保に支障を来すことが多い。また、保証人に代わって家賃保証を行う民間業者の中には、わずかな家賃滞納で事実上のロックアウトを行うような悪質な業者も少なくない。

したがって、こうした事態を回避するためには、事業者融資における中小企業信用保証協会と同様に、住宅困窮者の家賃支払を公的に保証する制度を創設する必要がある【改正案11条参照】。

### （4）子どもを含む国民への教育・啓発活動について

全国各地で、子どもたちによる野宿生活者に対する襲撃の報道が跡を絶たない。これは、行政による市民に対する教育・啓発活動が極めて不十分であるうえに、行政自らが強制立ち退き等の社会的排除を率先して行っていることによる悪しき「教育的効果」の結果であるとも言える。

本法3条5号が、国民への啓発活動を規定するだけでなく、「地域における生活環境の改善及び安全の確保等により、ホームレスに関する問題の

解決を図る」と規定しているのは、野宿生活者の存在が、地域における生活環境や安全を悪化させているとの認識を前提としており、それ自体、野宿生活者を社会的に排除しようとする思想に基づいている。

したがって、同条号におけるこうした文言は削除し、一読して端的に、子どもたちに対する教育を含めた市民への啓発活動を強力に推進することが重要であることが理解できる規定に改めるべきである【改正案3条4号】。

## 5 恒久法化について

このようなホームレス問題は個人の尊厳に関わる問題であるうえ、その性質上短期間の施策で恒久的な解決が図られるものではなく、むしろ福祉国家においては継続して解決に取り組むべき事柄である。

したがって、時限立法（附則2条）ではなく、例えば、「住宅困窮者の社会的包摂等に関する法律」と改称して、恒久法とするべきである。

以 上

（注1）厚生労働省の調査よりもホームレス生活者の実数を正確に把握していると思われる、民間団体の調査によれば、2010年度に野宿生活を脱した4万1563人のうち、実に3万6539人（約88%）が生活保護の利用（そのうち居宅保護が36.5%、民間宿泊所の利用が21.2%）による（2011年12月17日「ホームレス自立支援法と困窮者対策を考える」シンポジウムにおける水内俊雄大阪市立大学教授による報告）。

また、大阪市における野宿生活者の数は、3724人（2009年）、2860人（2010年）、2171人（2011年）と年々減少している。

これは、あいりん地域の住居のない要保護者に対する生活保護事務を所管する大阪市立更生相談所における居宅保護の適用件数が、481件（2008年）から2342件（2009年）へと大幅に増えていることにあるように（大阪市立更生相談所「居宅生活移行支援事業（窓口敷金）決定件数」）、全市的に居宅保護が積極的に適用されるようになったことによるものと考えられる。

（注2）注1のシンポジウムにおける大阪市健康福祉局ホームレス自立支援担当課長の報告による。

（注3）内閣府「一人ひとりを包摂する社会」特命チームの平成23年5月31日付け「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方」

（注4）注1のシンポジウムにおける水内教授の報告によれば、ホームレスの人々のうち、精神障害（疑いも含む）をもつ人が13.9%、知的障害（疑いも含む）をもつ人が8.6%、アルコール依存のある人が10.1%を占めるといふ。

(注5) 2011年3月3日付け厚労省社会援護局関係主管課長会議資料

(注6) 2011年12月12日付け「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る  
中間とりまとめ」

(注7) 厚生労働省の平成22年7月付け「生活保護受給者の社会的な居場所づくり  
と新しい公共に関する研究会報告書」