

厚生労働大臣 殿
衆議院議長 殿
参議院議長 殿
自由民主党総裁 殿
公明党代表 殿
民主党代表 殿
日本共産党幹部会委員長 殿
社会民主党党首 殿
国民新党代表 殿
大阪府知事 殿
大阪市長 殿

大阪弁護士会
会長 山田 庸 男

意見書

本会は、「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。）」の見直しに関して、次のとおり意見を述べる。

第 1 意見の要旨

- 1 本法が生活保護法を補充する関係であることを本法に明記することで、住居を有しない者への保護不適用などの生活保護法の違法運用を是正し、同法がホームレス状態にある者にも積極的に活用され、その生存権が保障されるようにすべきである。
- 2 本法の目的が、ホームレス状態にある人々の生存権（憲法 25 条）を実現する点にあることを本法の見直しに反映させ、支援の施策として、就労支援にとどまらず、住宅確保支援、相談支援の一層の充実を図ることを本法に明記すべきである。については、特に、アフターフォローを重視すべきである。
- 3 公園等における強制立退きについては、本法第 11 条は「公共の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」と規定しているが、それが安易な強制立ち退きを許すことのないように、国際人権規約社会権規約 11 条の規定を遵守し、当事者及び関係者との十分な交渉と適切かつ十分な代替措置を講じない限り、強制立退きの措置を採ってはならない旨を立法上反映させるべきである。

- 4 「ホームレス」の定義について、野宿状態に陥るおそれのある者まで含めたものにするを積極的に検討すべきである。

第2 意見の理由 はじめに

- 1 豊かと言われる現代日本において、路上等で暮らす人々（野宿生活者）が数多く存在している。野宿生活者は、日々風雨にさらされ、満足な食事もとれず、冬には凍死する者さえいる。このように、野宿生活者は、到底、健康で文化的な最低限度の生活を営んでいるとはいえない状況にある。このような野宿生活者の数は、2003年の国による実態調査で、全国で25,296人（大阪府において7,757人）、本法の施行5年目を期して行われた2007年1月の実態調査においても、全国で18,564人（大阪府において4,911人）に上るといわれている。

- 2 国は、1999年2月、内閣、旧厚生省、旧労働省等参加の下に「ホームレス問題連絡会議」を設置し、同年7月、旧厚生省も「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」を設置した。

その後、国による本格的な支援体制の必要性が認識されるに至り、2001年6月14日、民主党が「ホームレスの自立支援等に関する臨時措置法案」を第151通常国会に提出した。それを追う形で、自民党、公明党も法案を立案した。

そして、各党により内容のすりあわせが行われ、2002年7月18日衆議院本会議、同月31日に参議院本会議において、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下「本法」という。）が全会派一致で採択され成立した。

本法は、附則第3条において「この法律の規定については、この法律の施行後五年を目途として、その施行の状況等を勘案して検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。」と規定していることから、2007年度中に本法の見直しが行なわれる予定である（2007年8月の2008年度予算の概算要求に反映し、2007年9月から12月にかけて同法に基づく新基本方針案の検討が予定されている）。

- 3 近畿とりわけ大阪では野宿生活者が多く、弁護士会でも従前からこの問題に対して積極的に取り組んできた。近畿弁護士会連合会は、2000年12月1日には「ホームレス問題の根本的解決を求める決議」を、2002年11月29日には「野宿生活者の人間としての尊厳確保を求める決議」を行い、当会も2004年2月6日には「大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画（素案）に対する意見」を公表し、2006年1月25日には「大阪市による野宿生活者に対する強制立退きに関する緊急要請」を公表するなどして、必要に応じてホームレス問題に関する意見を表明してきた。また、当会は、2001年に人権擁護委員会内に野宿生活者問題プロジェクトチームを設置し、試行的な法律相談活動を経て、2002年8月から、自立支援センター3ヵ所で無料相談事業を開始した。相談事業が軌道に乗ったことから、上記プロジェクトチームは、2004年4月、ホームレス問題部会に改称し、その後も相談を行なう施設を増やし、あるいは巡回相談員に随行しての法律相談事業を拡充しながら活動を続けている（ホームレス問題部会においては、「ホームレス」の定義をいわゆる野宿生活者の呼称とするのではなく、安定した住居を持たない状態とし

て捉え、その状態の解消を求めて活動を継続拡大してきた)。

このように、本法施行後現在までの自立支援事業を継続的に行う中で、たしかに巡回相談員により野宿生活者の実態把握がなされるようになり、また高齢や病弱でありながら放置されてきた野宿者が生活保護に結びついたり、住所がなく就職活動に支障を生じていた野宿生活者が自立支援センターから就労を再開するケースもあり、ある程度の状況改善をみたことは評価するものである。

しかし、自立支援事業実施がより効果的になされるために、さらに改善されるべき問題点も鮮明になってきたと考える。

そこで、このたびも、本法の見直しにあたり、下記のとおり当会の意見を表明するものである。

第3 野宿生活者を始めとする貧困層の拡大と支援の必要性

1 2006年10月6日付日本弁護士連合会人権擁護大会の「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することを求める決議」のとおり、現代日本において、貧困や格差が急速に拡大し、失業や不安定就労・低賃金労働の増大などによって生活困窮に陥り、高利の貸金業者から借入をして多重債務に陥った人々は200万人以上にのぼる。また、仕事、家族、住まい等を次々と喪失し、これが世代を超えて拡大再生産されるという「貧困の連鎖」が生じる中、社会から排除された人々の餓死事件や経済的理由による自殺が相次いでいる。

2 そのような状況の下で、マスコミ報道などによれば、インターネットカフェに起居する者(いわゆるネットカフェ難民)など野宿状態に陥るおそれのある層が拡大していると言われている。

このような層の人々も、安定した住居を持つことができない点で野宿生活者と共通の問題に直面しており、野宿生活に陥る前の段階でセーフティネットを設けることは、生存権を確保する見地から重要である。

したがって、野宿状態に陥るおそれのある層の人々に対しても支援をする必要がある。本法も、「ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域を中心として行われる、これらの者に対する(略)支援等により、これらの者がホームレスとなることを防止すること」を施策の目標として掲げるなどして、野宿状態に陥るおそれのある層の人々も施策の対象としている(3条1項2号、8条2項3号)。これらの条文は、大阪・釜ヶ崎や横浜・寿町等の日雇い労働者が多数居住する地域を念頭において規定されたものと思われる。しかし、上記のとおり野宿状態に陥るおそれのある層が拡大するという、本法制定後の社会情勢の変化に伴い、こうした層に対する施策をより意識的・積極的に講じる必要性が高まっているものといえるのである。

3 これらの人々に対する支援事業の内容としては、後述するように、支援対象者すべてに共通して、安定した住居の確保が最も重視されるべきである。

また、それ以外にも就労支援、医療支援、相談(カウンセリング)支援等のメニューが用意されるべきである。野宿生活者については、その年齢や健康状態、野宿生活歴に応じて総合的な支援が必要となるであろうが、野宿状態に陥るおそれのある層の

人々については、主として就労支援や相談支援が必要となると思われる。

第4 本法と生活保護法の関係

1 生活保護法の本来的機能と現状

- (1) 生活保護法は、憲法25条の規定する理念に基づき、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(同法1条)。そして、同法に定める保護の種類は、生活扶助、住宅扶助、医療扶助等の給付である(同法11条)。

野宿生活者や野宿状態に陥るおそれがある安定した住居を持たない人々についても、生活保護法の適用によって敷金(住宅扶助)を支給してアパート等を確保し、家具什器費や布団代の支給を得て、ホームレス状態を脱却する方途がある。健康を害した人については、医療扶助によって無料で治療を受ける方途もある。

したがって、生活保護法がその本来の機能を果たせば、ホームレス問題の解消のために相当の効果を果たすことができるはずである。

- (2) しかし、現実には、福祉事務所の窓口では、俗に「水際作戦」と呼ばれる違法な窓口規制が横行しており、とりわけ安定した住居を有しない者は、それだけで典型的に生活保護の利用から排除されているという現状がある(前掲日弁連人権大会決議)。この問題についても、これまで当会は、繰り返し関係行政機関に対し生活保護法の適正な運用を求めてきたところである(2000年7月28日付要望書、2003年6月23日付要望書等)

ところで、本法が成立した際の平成14年7月17日付衆議院厚生労働委員会の付帯決議の六では、「本法による自立支援策と生活保護法の運用との密接な連携に配慮し、不当に生活保護が不適用とされることのないよう、適切な運用に努めること。」とされた。

しかしながら、この付帯決議の後も、従前と同様に、野宿生活者に対しては、「住居がないことを理由に保護しない」、「稼働能力があること(65歳未満で疾病がないこと)を理由に保護しない」などの明らかに生活保護法に反した、違法な運用がまかり通っている。そのことは、例えば、ホームレス状態にある男性(74歳)が、2006年1月、北九州市の区役所で生活保護を利用したいと相談したが、担当者に「住所がないとだめだ」などと言われて申請を拒まれ、その際担当者からJR下関駅までの切符を渡されたため、男性は同駅まで乗車した後、絶望して同駅に放火したという事件の報道等を見ても明らかであり、生活保護法の機能不全は依然深刻である。

- (3) このような現状に鑑みれば、ホームレス問題の解決のためには、まずは生活保護法の違法運用・機能不全を是正し、同法を適正かつ積極的に運用することが重要であると言える。

2 本法は生活保護法を補充する関係であるべき

以上のとおり、ホームレス問題の解決のために相当の効果を発揮する生活保護法という既存の法律があるにもかかわらず、本法は、安定した雇用の場の確保、職業能

力の開発による就業の機会の確保、生活相談によるホームレス状態になることの防止、国民への啓発活動によるホームレス状態にある人々の人権擁護などホームレス状態にある人々の自立支援のための総合的な事業の実施を目標として制定された（3条等）。

本法の制定によって、既に生活保護法によって保障されている権利や生活水準が切り下げられることがあってはならないことは言うまでもない。

したがって、本法は、生活保護法が適正に運用されることを当然の前提とし、これと有機的に連携しつつホームレス状態にある人々の生存権保障を十全ならしめる観点から、本法が予定する事業の実施によって、さらにホームレス状態にある人々の自立を一層促進し、補充する趣旨で制定されたものと位置づけるべきである。

したがって、本法が生活保護法を補充する関係であることを本法に明記することで、住居を有しない者への保護排除などの生活保護法の違法運用を是正し、同法がホームレス状態にある者にも積極的に活用され、その生存権が保障されるようにするべきである。

第5 見直しにあたっての意見

1 本法の目的等

(1) 目的

本法第1条は、「地域社会とのあつれきが生じつつある現状にかんがみ」「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」と規定するなど、ホームレス問題を人権と地域社会との利益衡量の問題であるかのように位置づけている。

しかし、ホームレス状態にある人々の生存権が、単に「地域社会」といった抽象的概念との関係で利益衡量されるようなことがあってはならない。

むしろ、本法の見直しにあたっては、本法はホームレス状態にある人々の生存権保障を目的とした人権保障法であることが反映されなければならない。

(2) 全てのホームレス状態にある人々を対象とすべき

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（第1条）」「自立の意思があるホームレスに対し（第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」（第4条）などと規定し、「自立の意思」という文言を多用している。

しかしながら、そもそもホームレス状態にある人々を「自立の意思」の有無で区別するのは妥当でない。人間が野宿生活を余儀なくされること自体が、著しい人権侵害であるといえるからである。

したがって、本法は、ホームレス状態にあるすべての人々を支援対象とするものでなければならない。

2 自立支援の施策

(1) 住宅確保支援 居宅保護の原則と支援事業

ホームレス状態とは、安定した住宅がない状態に他ならない。この問題の解決の第一歩は、安定した住宅の確保である。

そして、生活保護法が憲法25条の保障する生存権を具体化するものである以上、

支援事業の内容が生活保護の水準を下回るものであってはならないことは当然である。この点についても、前記近弁連決議などにより、当会も意見を表明してきたところである。

ア 在宅支援の原則

(ア) 現行の自立支援事業は、自立支援センターやシェルターなどの大規模施設を設置し、野宿生活者をこれらの施設に収容することを中心として行なわれている。これは、国の方針に従ったものである。すなわち「(ホームレスに対する)保護の方法としては、(略)自立した生活が営めるように支援し、施設入所等の目的が達せられた場合には、必要に応じて居宅での保護の適用を行なうことが適切なものである」(平成13年1月「全国厚生労働関係部局長会議・厚生分科会」)との方針に従ったものといえる。

(イ) しかしながら、生活保護法30条は、居宅における保護が原則であり、施設や病院における収容保護はあくまでも例外であると位置づけている。これは、在宅での生活が人間としての通常の欲求に適うだけでなく、「最低生活の保障」と「自立の助長」という同法の目的にも適うからであり、近時、わが国の社会にも定着しているノーマライゼーションの理念にも合致するものといえる。

(ウ) したがって、支援事業の見直しにあたっては、生活保護法に基づいて敷金・家具什器費等を支給し、居宅を確保した上での在宅の支援が原則とされるべきであり、自立支援センター等の施設に収容しての支援はあくまでも例外と位置づけるべきである。本法の見直しにあたっては、この点が反映されるべきである。

イ 施設のあり方の改善

(ア) ホームレスの自立支援の施策に関して、本法3条1項3号は、「宿泊場所の一時的な提供」を規定し、自立支援センターへの入所を予定している。

しかしながら、前記(1)で述べたとおり、自立支援センター等の施設に収容しての支援はあくまでも例外と位置づけるべきである。

自立支援センター等の施設のあり方や活用方法としては、民間住宅を借り上げてグループホームを設置したり、在宅で自立支援センターへ通所のうえ職業訓練や就職活動をするを認めるなどの柔軟で多様な方法を模索すべきである。現実の就職活動では、自立支援センターに起居していることが判明した場合、ホームレス状態にある人々に対する偏見のため就職を断られるケースもまま見受けられることもあり、在宅で自立支援センターへ通所して就職活動等を認めることで就職の可能性が高まることも期待できる。

(イ) また、例外的に自立支援センター等の施設に入所させて支援をする場合であっても、これらの支援施設の水準を少なくとも生活保護施設並み(入所期間の制限がなく、一室原則4名以下で、日用品費の支給があるなど)には引き上げるべきである。現在の自立支援センターの居室は、大部屋に二段ベッドが設置され、日用品費や就職活動のための交通費の支給もなく、入所期間が最大6ヶ月間と短期である(したがって退所後、再度野宿生活を余儀なくされる者も少なくない)など、その設置基準や運営のあり方は、生活保護施設のそれよりも著しく低い。また、シェルターのそれは、食事の支給さえなく、自立支援センター以上に劣悪で

ある。こうした施設のあり方は直ちに改善されなければならないし、少なくともこれらの支援施設のあり方が改善されない中で、野宿生活者に対し、自立支援センターやシェルターなどへの入所か野宿かを迫るような施策は厳に慎むべきである。

(ウ)したがって、本法の見直しにあたっては、以上に指摘したような施設のあり方の改善点を反映させるべきである。

(2) 就労確保支援 安定した雇用の確保

従前の調査によれば、野宿生活者の多くは、「何でもよいから仕事さえあれば働きたい」という強い就労の意欲を持っている。しかしながら、野宿生活者は、かつて一般労働市場から排斥されて失業した人々である。この人々が、現在の不安定雇用が蔓延しつつある一般労働市場に戻って生活を維持するに足る収入を得ることは本来的に極めて困難なことである。現に、自立支援センターに入所した人々の中でも、就労自立した人の割合は少なく、就労できた人であっても退所後も長期間安定して生活をしている人の割合はさらに少ないと言われている。

こうした中、大阪では、府市の予算であいりん地域の高齢者を対象とした高齢者特別清掃事業が実施されているが、国が取り組む雇用創出事業はなく、大阪におけるそれも対象・規模とも限定的である。

したがって、働く意欲と能力を持ちながらホームレス状態にある人々に対する支援のあり方としては、国や自治体が公的雇用、例えば、高齢者特別清掃事業や自立支援事業の相談員として雇用するなどの雇用創出事業を相当の規模で行なうことが必要不可欠であり、そのために十分な財政措置が講じられるべきである。

このような見地から、本法の見直しにあたっては、国による財政上の措置を単に努力義務に留めるのではなく、法的に義務付けるべきである。

(3) 相談体制の充実

ア アクセスルートの充実

現在、各自治体によって配置された巡回相談員が野宿状態の人々の相談を受け、自立支援事業を紹介するというアクセスルートが設けられている。

しかし、巡回相談員の数が少なく、また巡回相談員も非正規雇用であるなど身分が不安定である。しかも、市役所等に相談に行っても、巡回相談員を通さない限り、自立支援事業を利用できないということも問題である。

そこで、巡回相談員の増加や身分の安定化などにより専門性のある巡回相談員の充実を図るとともに、全国統一のフリーダイヤルを開設するなど、相談窓口を増やす必要がある。

また、野宿状態に陥るおそれのある人々に対し、例えば、インターネットカフェに相談先一覧表を配布したり、店員に相談すれば巡回相談員が訪問するなどの制度を新たに設けることにより、アクセスルートの充実を図ることが考えられる。

イ ホームレス状態にある者に対する家族等ないし地域社会などとの社会的なつながり関係の回復の重要性

本法においては、自立支援の内容が経済的自立に限定されているきらいがある。

しかし、ホームレス状態にある者にとって、ホームレス状態からの脱却のために

は経済的のみならず精神的自立及び社会的自立は不可欠である。ホームレス状態にある人々は、人が生きていくために必要な家族及び友人との基本的な人間関係や地域社会との関係から分断されている状態にあって、深く傷ついていることが多い。こうした人々に対して、いたずらに過去を責めたり、自助努力のみを求めることで問題は解決しない。心理的・精神的な面に十分配慮をしたカウンセリング的な相談支援を時間をかけて行うことが必要不可欠である。

この見地から、自立支援事業の内容として、ホームレス状態にある者に対する家族等ないし地域社会などの社会的なつながりの回復に関する事項を具体化する施策の実施が重要である。そこで、本法の見直しに当たっても、上記の事項を施策目標に反映すべきである。

ウ アフターフォローの重要性

現在、自立支援センター退所時に就労先が見つからない人に対して生活保護を適用して居宅保護を実施するという事は行われていない。また、運良く就労自立できた人も、多くが低収入の不安定労働であるため、日常生活上の小さな「事故」によって失業したり生活を維持できなくなることが少なくない。さらに、居宅保護となった人の中にも、「孤独」から来るアルコールやギャンブル依存などによって生活を維持できなくなる人がいる。しかし、こうした人々に対する定期的な見守りや必要に応じてのきめ細やかな相談支援（アフターフォロー）は、ごく一部でしか行われていないため、多くの人々が再度野宿生活に逆戻りするという不毛なことが繰り返されている。

したがって、自立支援センター退所後、居宅確保後のアフターフォローが重要であることを本法に明記し、アフターフォロー事業に相当の予算を割けるようにすべきである。

(4) 法的援助の重要性

当会は、既に述べたとおり、2002年8月から、大阪市や大阪府からホームレス自立支援事業の委託を受けた諸団体と協力して、自立支援センター等の施設や巡回相談員に随行しての法律相談事業を拡充してきた。同事業における受任率は約44%と高く、個別事件の解決を通じて一定の成果をあげてきたところであるが、2002年8月から2006年3月までの全相談件数522件のうち、借金に関する相談が449件と実に86%を占めている。

このことから推測されるように、ホームレス状態にある人々の多くが、失業後生活に困窮して消費者金融業者等から借金をし、その返済に窮し、又は取立てを恐れて野宿に陥っており、多重債務の問題が自立の足かせとなっている。また、野宿生活者は、既に述べたように生活保護を適正に利用することができなかつたり、いわれなき襲撃の被害者となるなどしている。さらに、いわゆるネットカフェ難民の人々の中にも多重債務の問題を抱えている者も少なくないと思われる。

したがって、ホームレス状態にある人々の支援にあたっては、法的援助が極めて重要であり、そのためには、前記で述べたような相談のアクセスルートの充実を図り、ホームレス状態にある人々にとって利用の容易な無料法律相談を全国的に事業化することが有益である。

そして、法的解決が可能な事案については、ホームレス状態にある人々が定型的に資力を持たない者であることに鑑み、法律扶助制度を活用することが必要不可欠である。

そこで、本法の見直しにあたって、法的援助の提供を本法に基づく制度とすべきである。

3 強制立退きについては国際人権規約を遵守すべきである

(1) 野宿生活者についての重要な問題として、強制立退きの問題がある。前記の近弁護の「野宿生活者の人間としての尊厳確保を求める決議」のほか、国会としても、人権救済申立の調査を踏まえ、これまで繰り返しこの問題についての意見を要望書ないし警告及び要望書などを関係自治体に提出してきたところである。

ア 例えば、天神祭開催にあたりテント居住者に撤去を求めている大阪市の対応に対して国会が発した2003年6月23日付要望書においては、以下のような要望をしている。

「1 天神祭開催にあたり、大阪市中央区の天満橋緑道の大川左岸、天満橋と天神橋の間の部分において、テント等を設置して居住しているテント居住者らに対し、テント等の撤去を求めることについては、その必要性・合理性の有無について十分吟味し、天神祭開催期間中も、撤去を強制せずに天神祭を開催する方策をとられたい。

2 仮に、貴市が天神祭開催のために諸処置を実施するにあたり、危険を防止するために天神祭開催期間中、上記部分において、テント等の撤去を要請することがやむをえないと判断される場合であっても、撤去を要請するに際しては、憲法25条、13条、国際人権規約（社会権規約）11条、生活保護法9条、30条その他の法令を遵守し、当事者及び関係者と事前に真正かつ十分に話し合うなどの適正手続を尽くし、かつ、適切かつ十分な代替住居を確保するなどの代替措置を講じられたい。

3 野宿生活者らに対する施策として、自立支援センターや一時避難所等の既存の施設による自立支援策は不十分であるので、生活保護法に基づいて居宅による保護を原則とした適正かつ積極的な保護を実施するとともに、十分な就労保障・自立支援策を実施する施策を策定し、実施されたい。」

イ また、野宿生活者らの私物が事前告知なく撤去され焼却処分された事例では、私物の繰り返しの撤去により当該場所近辺での生活そのものを断念し別の場所へ移動して生活することを余儀なくされることとなることを踏まえ、大阪市に対する2004年3月4日付警告及び要望書等で以下のように警告している。

「貴庁が、2003年5月29日、JR大阪駅御堂筋口南側歩道橋下の柵につり下げられた申立人らの私物を事前告知なく撤去し、即日焼却処分した行為は、申立人らに対する重大な人権侵害に該当する。

よって、申立人らが受けた財産的損害をすみやかに賠償するとともに、今後、公共の場所に存在する野宿生活者の私物と思料される物件を撤去するにあたっては、道路法及び同法施行令の規定を遵守して、事前の告知並びに事後の保管及び告知を励行するよう警告する。」

ウ さらに、大阪市が靱公園及び大阪城公園から野宿生活者のテントを都市公園法、行政代執行法に基づき強制的に撤去した件に対して、それに先立つ2006年1月25日付当会会長声明として以下のように要請している。

「かかる、憲法、社会権規約、生活保護法等の規定に鑑みれば、強制立退きを進めるにあたっては、当事者および関係者と事前に真正かつ十分に話し合うなどの適正手続を尽し、適切かつ十分な代替住居を確保するなどの代替措置を講じることが必要であり、仮に、今回の強制立退きについて、大阪市が、適切かつ十分な代替住居を確保するなどの代替措置を講じることなく、入所・設置期間が限定されかつプライバシーが十分に保護されない集団生活を強いられるような自立支援センター等への入所を勧奨しただけで執行しようとするのであれば、許されないものであると言わざるを得ない。

当会は、これまで、人権救済申立てに関する警告、勧告及び要望の形で、大阪市に対し、野宿生活者に対する生活保護の違法な適用制限を是正すること、公園や河川敷に野宿している人々の違法な強制退去を避けることなどを繰り返し求めてきている。

今回予定されている野宿者に対する強制立退きに際して、大阪市が、これまで当会が行った警告、勧告及び要望、並びに、本件要請の趣旨を十分に理解され、かつ、憲法、社会権規約、生活保護法等の規定を遵守した対処をされるよう、要請するものである。」

(2) 本法11条には、「公共の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」と規定されている。本条は、成立当初から支援団体等から、強制立退きを促進するものとして大きな懸念が寄せられてきた。

その懸念は、大阪市が2006年1月に靱公園・大阪城公園において、また、2007年2月に長居公園において行政代執行法に基づく強制立退きを行い、野宿生活者を排除したことにより現実のものとなった。

(3) しかしながら、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、高度の正当化事由がある場合であり、かつ、その場合であっても、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）。

したがって、公共施設の管理者が本法11条に基づき公共施設の「適正化」を図ろうとする際は、前記の国際人権規約社会権規約11条の規定を遵守し、当事者及

び関係者との十分な交渉と適切かつ十分な代替措置を講じる必要がある。

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がこれにあたるというべきである。既に指摘したような問題を抱えたままの自立支援センターやシェルターを「適切かつ十分な」代替措置と評価し得ないことは当然である。すなわち、前記の大阪市による勒公園及び長居公園等における強制立退きが、十分な交渉と適切かつ十分な代替措置を行なうことなく実施されたものであれば、社会権規約 11 条に反し、ひいては本法 11 条に反する違法行為であったということになる。

(4) こうした点について、日本政府（及び自治体）は、2001年8月31日、国連社会権委員会が発表した日本政府報告書に対する最終所見において、「規約の規定が立法及び政策制定にとって十分に考慮されておらず、国会や行政府の提案や国会の議論で取り上げられることが殆どないことを懸念している。また、規約の規定は直接的な効力を持たないとの誤解に基づき規約が判決で参照されないのが一般であることにも懸念を有している。」として厳しく批判されていることを十分に自覚しなければならない。

(5) そこで、本法の見直しにあたっては、都市公園その他の公共の用に供する施設を管理する者は、当該施設を野宿生活者が起居の場所とすることによりそ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、当事者及び関係者との十分な交渉と適切かつ十分な代替措置を講じない限り、強制立退きの措置を採ってはならない旨を立法上反映させるべきである。

4 定義等の見直しの検討を

前記第5の1(1)のように本法の目的を捉えるならば、以下のような定義等の見直しを積極的に検討すべきである。

(1) 権利性の宣言

ホームレス状態にある人々は自立支援のための措置を国ないし地方公共団体に対して請求する権利を有することを明らかにすべきである。

(2) 定義

法2条が規定するように、「『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」と定義されている。

しかしながら、第2で述べたとおり、野宿状態に陥るおそれのある者も、安定した住居がない点などでは同様の問題に直面しているというべきである。

また、イギリス等の諸外国では、ホームレスの定義は野宿者に限定されず、野宿状態に陥るおそれのある層も取り込んだ広い定義づけがなされている。

そこで、本法の見直しにあたっては、例えば、「ホームレスとは、都市公園、河川、道路、駅舎その他生活の本拠とすることを目的としない場所で起居し、日常生活を営んでいる状態をいう」と広く定義づけることを積極的に検討すべきである。

なお、上記にいう「生活の本拠」とは、当事者にとって憲法25条で保障された健康で文化的な最低限度の生活を実現する住居としての内実を備えたものでなければならない。

(3) 自立の多義性

法は「ホームレスの自立のためには就業の機会が確保されることが最も重要である」(第3条2項)と規定するが、「自立」を就労による経済的自立に矮小化してはならず、「自立」とは、それぞれの能力やその抱える問題に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行なうなどの日常生活における自立(日常生活自立)、社会的なつながりを回復する・維持するなどの社会生活における自立(社会生活自立)をも含んだ多義的な概念として明文化すべきである。(以上の定義は、平成16年12月15日付厚生労働省「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」参照)

(4) 生活保護法を適正に運用すること

本法の見直しの際には、前記第3, 1(2)で述べた付帯決議六の内容を本法の規定に反映させるとともに、自立支援事業の利用は、生活保護と選択可能なことを明らかにすべきである。

(5) 恒久法

ホームレス問題は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から、時限立法(附則2条)ではなく、例えば、「ホームレス状態に陥ることの防止及び自立の支援等に関する法律」という名称の恒久法とすべきである。

以 上