

2008年(平成20年)7月2日

厚生労働省社会・援護局 地域福祉課 御中

大阪弁護士会  
会長 上野 勝

## 「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針(案)」についての意見

「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針(案)」についての意見募集(パブリックコメント)に関する当会の意見は下記のとおりである。

### 1 意見の要旨

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法(以下「自立支援法」という。)について、その見直しの必要性があること及びその内容に関しては、大阪弁護士会が提出した2007(平成19)年8月28日付意見書(以下「自立支援法見直し意見書」という。)記載のとおりである。にもかかわらず、自立支援法が一切見直しを加えられなかった点については、極めて遺憾である。

基本方針見直しは、本来自立支援法見直し意見書に基づく自立支援法見直しを前提とすべきであるが、少なくとも基本方針には、自立支援法が、ホームレス状態にある人々の生存権(憲法25条)を保障すべく生活保護法を補充する関係に立つこと、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ことを明記すべきである。

### 2 前提となるホームレス状態にある人々の実態把握が不正確である

#### (1) 基本的な考え方のあやまり

前記基本方針案第3-1は、「ホームレスとなるに至った要因」として、従前の基本方針と同様、主たる要因として「社会生活を拒否していること」をあげている。そのうえで、前記基本方針案第2、「ホームレスに関する現状分析」を受け、「平成19年度調査においては、ホームレスの高齢化、野宿生活の長期化、就労する意欲が低い者の割合の増加のほか、野宿生活を脱却した後、再び野宿生活に戻ってしまうホームレスの存在も確認されるなど、ホームレスの状況が変化している。」などと分析している。

しかしながら、仮に一見、社会生活を拒否しているように見える野宿生活者であっても、かかる態度の背景には、野宿に至るまでの生活における社会的排除や、個々人の精神疾患等の背景があるのであって、支援施策を策定するに際しての基本的な考え

方として位置づけるべきではない。そもそも行政が、上記のような背景を踏まえないうちに「社会生活を拒否していること」を主たる原因の一つと判断することは、ホームレス状態にある人々の状況の分析を誤り、かえってホームレス問題を深刻化させかねないといわざるを得ないのである。

ホームレス状態にある人々が当然に生存権（憲法25条）を有する以上、基本方針は、従前の基本方針に基づく施策の不十分であった点、具体的には「就労自立」のみの強調では足りず、就労と福祉は本来両輪であるべき事実を確認した上で、見直されるべきである。

加えて、自立支援法ないし従前の基本方針は、「自立の意思」の有無で「ホームレス」を区分できるかのような前提で策定されており、前記基本方針案も同様の前提に立っているが、かかる前提は、前記の「社会生活を拒否していること」がホームレスとなるに至った主たる要因である、などとする結論から導き出されており、不適切である。

#### （2）就労意欲低下の結論は早計である

前記基本方針案第2-1（2）カによれば、ホームレス状態にある者に対するアンケートのうち「きちんと就職して働きたい」という回答が、前回調査（49.7%）に比して12.7%減少したのに対し、「今のままでいい」という回答が前回調査（13.1%）に比して5%ほど増加した（今回調査で18.3%）という結果をもって、「就労する意欲が低いホームレスの割合が増加した」などと分析している。

しかしながら、上記分析の根拠となっている、「きちんと就職して働きたい」ないしは「今のままでいい」という野宿生活者の回答の背景には、加齢や体調不良などにより就労自立が出来ない場合も考えられる。

また、同案第2-1（2）オにあるとおり、自立支援センターを知っている者のうち自立支援センター利用後少なくとも9.1%が再野宿に至っている。自立支援センターが就労意思を入所条件としているにもかかわらず、相当程度の割合で野宿生活者がでていることからすれば、自立支援センターにおける現行の支援策が必ずしも功を奏しているとはいえない。

これらを考え合わせると、前記のアンケート結果の変化をもって、直ちに就労する意欲が低いホームレスが増加したと分析することは一面的であり、正確なものとはいえない。

#### （3）数における減少を強調すべきではない

ホームレスの実態に関する全国調査は、「巡回による目視」という手法によって行われている。この手法は、定期的な夜回りや生活相談の中で野宿生活者と接している支援団体の協力を得ることなく、地方自治体や地方自治体の委託を受けた社会福祉法人等の職員によって日中に行われるところ、これによれば、テント等に居住している野宿生活者の把握については相当程度容易にできるものと思われる。

しかしながら、野宿生活者の中には、固定した地点においてテント等で生活するの

ではなく、駅舎や施設の周辺などを転々として生活している、いわゆる「移動型」の野宿生活者も相当多くいる。このような移動型野宿生活者は、前記の地方自治体の職員による日中の目視による調査では必ずしもカウントされない場合もあるのだから、そもそも上述の手法による「ホームレス」実数の把握については、移動型野宿生活者が必ずしも正確に把握されていないと思われる点で、信用性に疑問を呈せざるを得ない。

また、自立支援法見直し意見書でも指摘しているとおり、自立支援法策定後も、地方自治体や駅舎など施設管理者等による強制立退き等が繰り返されていることに鑑みると、固定した地点においてテント等で生活するのではなく、駅舎や施設の周辺などを転々として生活している、いわゆる「移動型」の野宿生活者が前回調査後、増加していることも推測される。

他方、社会問題となりつつある、いわゆる「ネットカフェ難民」とされる若年層を中心とするホームレス状態とあってよい者の増加と、彼らも上述同様、巡回による目視という調査手法ではカウントされない可能性があるということも考え合わせるべきである。

したがって、前記基本方針案の前提として、ホームレス状態にある人たちの数における減少を強調することは、相当ではない。

### 3 生活保護法との関係を見直すべきである

- (1) 前記基本方針案では、第2-1(2)アで、ホームレス状態にある人達の高齢化の現状を指摘していながら、自立支援施策(第3-2(5))や生活保護法による保護の実施(第3-2(7))について、従前の基本方針に対し、福祉的措置の充実を内容とする何らの検討を加えないまま、変更を行っていない。

また、上述のホームレスに至る要因についての理解不足に起因してか、「ホームレス」という状況から当然に、最も必要であることが明らかな「安定した居住の確保について」(第3-2(2))が従前の基本方針からほとんど改変されていないのだと推察できる。しかし、自立支援法見直し意見書では、上述の点に関し、「住宅確保支援」と位置づけ(同意見書第5-2(1))、他方で「アフターフォローの重要性」を論じ(同意見書第5-2(3)ウ)、「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」としているところであって、基本方針案ではかかる支援施策についての見直しが加えられるべきである。

- (2) そもそも自立支援法見直し意見書でも指摘したとおり、「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」のであって(同意見書第4-1(1))、だからこそ、自立支援法成立時の付帯決議は、「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」と明言していることを再

度検討すべきである。

この点、前記基本方針案第3-2(2)アには、従前の同項に加えて「地方公共団体において、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成19年法律112号）第10条第1項に規定する居住支援協議会の枠組みを活用しつつ、民間賃貸住宅に関わる団体、自立支援センターその他福祉部局との連携を図るよう努める」とだけ追記している。

しかしながら、前記基本方針案と同時に公表された「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針に定める施策に関する評価書」では、国土交通省住宅局が同項のために一切予算措置を講じていないことから明らかなとおり、単に上述の追記のみをもって、具体的な住宅確保支援施策であるとする事は出来ない。

- (3) さらに、自立支援法見直し意見書のとおり、生活保護法が違法運用・機能不全になっているといわざるを得ない状況下にあるにもかかわらず、前記基本方針案では、自立支援法は生活保護法を補充する趣旨で制定されたとは位置づけておらず、従前の基本方針案同様、「ホームレスの就労による自立を支援する自立支援事業」（第3-2(5)）とのみ規定している。

ホームレス状態にある人達にとって必要とされる福祉的措置は、「緊急に行うべき援助」のみでは足りず、在宅支援を原則とすべきであって（生活保護法30条1項）、自立支援センター等の施設に収容しての支援は、あくまでも生活保護法を補充する例外的な措置として、位置づけるべきである。

- (4) したがって、前記基本方針案第3-2(7)イ(イ)において、「就労の意欲と能力はあるが失業状態にある者」については、まずは、居宅保護による支援が検討されるべきであって、「当該地域に自立支援センターがある場合には、自立支援センターへの入所を検討する」とされている点は、本人の居宅による保護を受ける機会を奪うものであって、不当である。

#### 4 強制立退きの禁止を明記すべきである

- (1) 自立支援法見直し意見書でも指摘し、2003年6月23日付大阪弁護士会人権擁護委員会要望書、2004年3月4日付大阪弁護士会人権擁護委員会警告及び要望書、2006年1月25日付大阪弁護士会会長声明で繰り返し述べているとおり、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なければならない。
- (2) しかしながら、前記基本方針案第3-2(9)では、従前の基本方針から何らの見直しを加えることなく、単に「ア 施設内の巡視、物件等の撤去指導等を適宜行う」などとした上、「イ アのほか、必要と認める場合には、法令の規定に基づき、監督処

分等の措置をとる」とするに止まり、他方、同第3 - 2 ( 1 0 ) ウで「緊急に保護を必要と認められる者については、警察官職務執行法(昭和23年法律第136号)等に基づき、一時的に保護し、その都度、関係機関に引き継ぐ等、適切な保護活動を推進する」などとしているに過ぎない。

そもそも自立支援法11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、上述の生活保護法や憲法、我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るのは当然である(自立支援法見直し意見書第5 - 3 ( 3 ) 参照)。

そして、国際人権規約(社会権規約)11条が保障する居住権の内実として、国又は地方公共団体が強制立退きをするに際しては、高度の正当化理由が必要であり、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(住居の提供等、生活保護法30条1項に照らせば、居宅保護が原則である)ことを要請しているものとされている(社会権規約委員会の一般的意見4、7、自立支援法見直し意見書第5 - 3 ( 3 ) ないし( 5 ) 参照)。

( 3 ) したがって、上述のとおり、自立支援法11条の解釈指針として、基本方針においても、強制立退きの原則禁止と憲法ないし人権規約、この具体化としての生活保護法の適正な運用を明記すべきである。

以上