

ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（案）への意見

寄せ場・野宿者運動全国懇談会

連絡先：神戸市中央区中山手通1丁目28番7号

神戸の冬を支える会 気付

078-271-7248

第1部

第1章 全般的意見

- 1) 自立支援センター事業を実施している大都市部以外では、住居および就労保障とも単なる情報提供を超える施策が示されていない。日本全国での施策実施の方針が不明確である。
- 2) 大都市部においても最も深刻な雇用の場の提供については何ら具体策が示されていない。これは、就業機会の確保とならんで、あえて雇用の場の確保を国及び地方公共団体の責務とした本法の趣旨に反する。
- 3) 住宅保障に関して、宿所提供施設の整備等が全くふれられておらず、国土交通省と厚生労働省とが協力して居住の場の確保を実施しようという姿勢が全く見られない。家賃債務の公的保証事業など、高齢者に対しては実施されている施策を援用しようという姿勢もない。公営住宅についても高齢者や障害者については保証人免除措置がとられているにもかかわらず、これも採用しようとしていない。
- 4) 他方、第3の2（9）のように、排除に関する施策のみことさら具体的に記されており、きわめてアンバランスなものとなっている。
- 5) したがって、福祉部局との連携で住宅情報や求人情報を提供すれば、野宿者を「排除」したり、荷物等を撤去することが可能なものであるかのように記している。これは明らかに法の趣旨に反している。
- 6) 全体的に見れば野宿者への排除を繰り返すだけの施策となっており、5年後の見直しまで耐えられないものである。
- 7) 5年間の中期計画としての性格を有するのであるから、直ちに財源確保を行い実施すべき事業のみでなく、実施を目指して検討すべき事項も積極的に書くべきである。

第2章 「第1 はじめに」への意見

【修正意見】

前文

「現在、我が国には、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が多数存在し、食事の確保や健康面での問題を抱えるなど、健康で文化的な生活を送ることができない状況にある。〔＊〕 一方、こうしたホームレスの多くは、都市公園、河川、道路、駅舎等を起居の場所として日常生活を送っており、地域社会とのあつれきが随所に生じている。現下の厳しい経済情勢の下、ホームレスの数は今後も増加傾向が続くと思われ、ホームレスに関する様々な問題は、今後、より一層深刻さを増すものと考えられる。」について

〔＊〕に以下の文章を挿入すること。

「これは、住居も失うほど極度の窮乏状態にある人びとに対して国及び保護実施機関が最低生活保障を行う義務を公正かつ平等に実施してこなかったことを意味しており、国及び保護実施機関は自己の法的な責務を履行してこなかったことを真摯に反省すべきものである。」

【理由】

そもそも人が起居するのに相応しくないような都市公園など公共施設で野宿生活を行わざるを得ない人々が存在するのは、国及び保護実施機関がホームレスの人びとに対して公正平等に保護を行ってこなかったからに他ならない。ホームレスの人々が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができてこなかった国及び地方公共団体の責任をまず第1に確認すべきである。

第3章 「第2 ホームレスに関する現状」への意見

第1節 「1 ホームレスの現状」について

(意見)

概数調査については、巡回による目視により調査を行ったということであるが、性別不明が全国で3,886名(15.4%)にも上っており、そのほとんどが大阪府(3,088名)である。これはテントまたは小屋がけを外から見て本人を確認せずにカウントした結果ではないのか。大阪府では2001年度に比べ1,705名減少となっているが、これは調査の方法が不適切であったことを意味しているのではないか。全国調査の各地での方法が適切であったか再度検討し、調査の問題点を指摘すべきである。

(意見)

今年3月に公表された「ホームレスの実態に関する全国調査報告書」において、概数調査に関しては性別で分類しているが、性によりいかなる違いがあるのか。聞き取り調査については性別に分けられていないがそれはなぜか。全国調査を再検討し、ジェンダー視角によるホームレスの現状分析を行うべきである。

男性81.7%に比して、女性は3%とごくわずかであるような印象を受ける。しかし、不明15.4%の中にも少なからず女性が含まれていることは確実であろう。女性野宿者は男性に比べて可視化されない存在であるために、基本方針は主に男性を想定したつくりになっている。

現在、女性野宿者は高齢者が多い傾向にあるため、一定の年齢以上になれば生活保護を受給するなど、高齢者施策に移行するケースが多い。しかし、今後はより年齢の若い女性野宿者に対する対応が求められる。例えば、路上で妊娠した場合は、婦人保護施設や更生施設、母子生活支援施設などと連動するケースがあるが、基本方針では、女性野宿者が「自立支援センター」をどのように活用するのか、他法他施策との連動についても触れるべきである。

また、DV防止法施行以降、婦人相談所(女性センター)の一部で、DV被害者を優先するあまり、それまでの機能であった、生活困窮者の受け入れを躊躇する施設もある。パートナーの元を逃げ出したDV被害者は、大部分が生活に困窮しているという認識を持ち、婦人保護施設でも女性野宿者を積極的に受け入れるよう求めたい。

現在、不足している社会資源は、子どももおらず、高齢でもない、しかし、すぐに自ら

の稼働能力を活用できない女性への支援体制であると考え。同時に、カップルで路上に暮らす人々への支援体制である。女性は支援可能であっても、男性に稼働能力があると判断された場合、多くの場合、離れ離れにしかない。そうなるとう結局女性も路上に戻ってしまうケースが多い。

全国で野宿者支援をしている女性支援者の情報交換によれば、自治体独自で女性野宿者に対する支援を実施しているのは京都市のみである。厚生労働省の基本方針に沿った形で自治体の施策が組み立てられていくとすれば、ぜひこの基本方針に女性野宿者のことを盛り込んで頂きたい。

【修正意見】

第2の1の(2)のアの次に下記の二項を加え、イないしキをエないしケに改めること。

イ 性別

ホームレスの性別については、男性 20,661 名 (81.7%)、女性 749 名 (3.0%)、不明 3,886 名 (15.4%) となっている。少なからざる女性もホームレス生活を強いられている。

ウ 同居人の状況

配偶者や子ども、その他の親族などと同居生活している者が 5.2%にのぼっており、少なからざるホームレス家族の存在が確認される。対策にあたっても単身者のみの対策ではなく、家族向けの対策の必要性が確認される。

【理由】

年齢等についての記載はあるが、性別や居住実態における家族構成などが欠落している。概数調査における性別、「全国調査報告書第2章路上での生活について」の「6 同居人の状況」を踏まえて補うべきである。

【修正意見】

「エ (新カ) 健康状態と福祉制度等の利用状況」における

「緊急的な一時宿泊所であるホームレス緊急一時宿泊施設 (以下「シェルター」という。)

の利用を希望する者が 38.7%、ホームレス自立支援施設（以下「自立支援センター」という。）の利用を希望する者が 38.9%」との記載について

削除し、オ（新キ）後部に挿入すること。

【理由】

福祉制度等の利用状況に関し、「緊急的な一時宿泊所であるホームレス緊急一時宿泊施設（以下「シェルター」という。）の利用を希望する者が 38.7%、ホームレス自立支援施設（以下「自立支援センター」という。）の利用を希望する者が 38.9%」との記載は、利用希望者についての調査結果であり、利用状況についてのものではない。

利用状況についての項目に利用希望者数を記載するのは不合理である。そもそも利用経験者数を調査していないこと自体が疑問である。シェルターや自立支援センター利用者の再野宿化状況を調査する必要があるのではないか。

【修正意見】

「オ（新キ） 自立について」を下記のように修正する。

キ 自立について

きちんと就労して働きたい者が 49.7%、都市雑業的な仕事を継続または希望している者が 6.7%、行政からの支援を受けながらの軽い仕事を希望している者が 8.6%、合計 65%以上もの人々が何らかの仕事を希望している。

福祉制度や医療を利用して野宿生活からの脱却を希望している者も 8.2%と少なくない。

また、緊急的な一時宿泊所であるホームレス緊急一時宿泊施設（以下「シェルター」という。）の利用を希望する者が 38.7%、ホームレス自立支援施設（以下「自立支援センター」という。）の利用を希望する者が 38.9%存在する。

【理由】

「自立」が野宿生活からの脱却を意味するのであれば、まずは様々な支援を受けて野宿から脱却する希望があるか否かを調査すべきであったはずであるが、調査されていないのは疑問である。

また、「自立に向けた今後の希望としては、きちんと就職して働きたいという者が 49.7%

であるのに対し、「今のままでいい」という者も 13.1%となっている。」と記しているが、「自立」希望者は「きちんと就職して働きたいという者」に限られないはずである。「福祉を利用して生活したい」、「行政からの支援を受けながらの軽い仕事」なども「自立」、すなわち野宿からの脱却希望者として算入すべきである。

また、「今のままでいい」という者については、現在既に雑業等により一定収入を得ているから、または行政の施策等には期待できないから、今のままでよいと答えているのか、それとも無収入でありながらあえて今の野宿生活を選ぼうとしているのか明らかではない。調査の方法自体に、ことさら社会生活を拒否する者がいるかのごとく演出しようとする意図が見られる。再調査が必要である。

第4章 「2 ホームレス対策の現状」への意見

【修正意見】

「2 ホームレス対策の現状」について

冒頭に以下の文言を挿入すること

「健康で文化的な最低限度の生活を営むことができていないホームレスの人々には、まずは生活保護法により生活保護が実施されるべきであったが、従来は保護実施機関が年齢が65歳未満の場合には障害や疾病がないと保護しないとか、あるいはそもそも住居がないと保護申請も受理しないといった差別的扱いを行ってきた。ホームレスの人々に対するこのような差別的取り扱いを禁止し、その抜本的是正を求めるのが本法の趣旨である。」

【理由】

ホームレスの人々が野宿生活を強いられ続けてきたのは、健康で文化的な最低限度の生活を営むことができていないホームレスの人々には、まずは生活保護法により生活保護が実施されるべきであったが、従来は保護実施機関が年齢が65歳未満の場合には障害や疾病がないと保護しないとか、あるいはそもそも住居がないと保護申請も受理しないといった差別的扱いを行ってきたからである。ホームレスの人々を差別的に取り扱ってきた政策あるいは法運用上の誤りを確認し、差別的行政の抜本的是正の必要があることを確認すること。

【修正意見】

「具体的には、求人開拓、職業訓練、保健所等による健康相談及び訪問指導、生活保護法（昭和25年法律第144号）による保護等のホームレス以外の者も対象とした一般対策を実施するとともに、特にホームレスを対象として、宿所及び食事の提供、健康診断、生活に関する相談及び指導、職業相談等を行うホームレス自立支援事業、緊急一時的な宿泊場所を提供するホームレス緊急一時宿泊事業、地域における安全の確保とホームレス保護活動の推進等を実施している。」について

これに続けて、自立支援事業等従来の事業に関する評価を記すこと。

【理由】

ホームレスの現状について具体的な数字が記載されているが、現行の自立支援事業に関するデータは一つも無い。追跡調査を含め、現時点で先行的に行われている事業に関する評価も行うべきではないか。

ホームレス自立支援事業は東京、大阪など限定された大都市部においてのみ実施されてきたという意味において地理的な限界を有していただけでなく、就労により安定した自立生活を達成し、野宿から脱却可能となった者が限られているという意味においても限界を有していた。この限界を踏まえ、克服することが今後の自立支援策の課題である。

第2部 「第3 ホームレス対策の推進方策」への意見

第1章 「1 基本的な考え方」への意見

【修正意見】

「＜ホームレスとなるに至った要因としては、主として就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にあること、医療や福祉等の援護が必要なこと、社会生活を拒否していることの3つがあり、これらが複雑に重なりあってホームレス問題が発生していると考えられる（＃）。こうした中、＞最近の経済情勢の悪化、家族や地域の住民相互のつながりの希薄化、〔ホームレスに対する社会的な排除等〕が背景となって、ホームレス問題が顕在化してきたと指摘されており、こうした要因や背景を踏まえた総合的かつきめ細かなホームレス対策を講ずる必要がある。」について

（修正意見の1）

上記前文中の＜・・・＞部を削除し、次の文言を挿入すべきである。

「本法の目的は、日本国憲法及び生活保護法が健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障しているながら、住居もないほど困窮してきたホームレスの人々には必要な権利保障が行われてこなかったことを反省し、ホームレスの人々に対して安定した雇用や居住の場を確保するなど人権保障を行うことを目的とする。」

【修正意見1への理由】

＜・・・＞部における3類型は上記の調査結果の分析を踏まえて導き出されたものとは言えない。調査項目には社会生活を拒否するか否かについての質問項目さえなかったはずである。そもそもこれらがホームレスとなる「要因」なのか説得力に欠ける。むしろ、ホームレス生活を送っている結果ではないのか。

ことさら、3類型にすることが施策実施上どのような意義を有するのか疑問である。そもそも、自立支援センター入所者についても就労し得なかった場合には生活保護を実施するのであるから、1，2類型についても区別すべき意義はない（第3の2（7）イ（イ）参照）。また、自立支援センターへの入所かそれとも生活保護受給かについては、本来ホームレス本人の意思による選択に委ねられるべきものであり、ことさら自立支援セ

ンターによる処遇対象者と生活保護の対象者とを区別しようとする本3類型は、意味がないというだけでなく、本法の趣旨に反するものである。

そもそも、基本的考え方の冒頭に掲げるべきは、日本国憲法及び生活保護法により健康で文化的な生活が全ての人に保障されておりながら、ホームレスの人々はこうした保障から排除されてきたことを反省して、ホームレスの人々にも憲法に保障されている人権を保障することであるという点である。

（修正意見の2）

上記中の「ホームレスに対する社会的な排除等」を次のように修正すること。

「失業など雇用の場からの排除、生活保護や年金など社会保障からの排除、そして野宿場所からの排除などホームレスに対する社会的な排除」

【修正意見2への理由】

社会的排除とはいかなるものか、具体的に明示すべきである。具体的には、住居もないほど困窮した結果、生活保護など社会保障からも排除され、また文字通り寝場所からも排除されてきたことがあげられるはずである。

ホームレス問題の原因としての社会的排除については、雇用政策や社会保障上の問題を明記すべきである。その上で、基本的な対策として、既存施策の改善、ホームレス排除の禁止を明記し、さらにホームレスを特に対象とした施策の必要性を論ずべきである。

ホームレスについても活用されるべき施策（緊急地域雇用創出交付金事業、高齢者居住安定法など）、改善されるべき施策（雇用保険など）などを列举し、その具体的な改善方法などについても各論部で示すべきである。

【修正意見】

第2段

「特に、ホームレス対策は、ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めるように支援することが基本である。このためには、就業の機会 {・・・} が確保されること (#) が最も重要であり、併せて、安定した居住の場所が確保されることが必要である。」について

{ . . . } 部に以下の文言を挿入すること。

「および安定した雇用の場」

【理由】

法は、就業機会の確保のみならず、まず第1に「安定した雇用の場の確保」を目標として掲げている。しかしながら、本方針は「安定した雇用の場の確保」について一切ふれていない。明らかに法の趣旨に反する。

第2章「2 各課題に対する取組方針」への意見

第1節「(1) ホームレスの就業の機会の確保について」への意見

【修正意見1】

前文<・・・>部を下記の {} 部に修正する。

「ホームレスの就業による自立を図るためには、ホームレス自らの意思による自立を基本として、ホームレスの個々の就業ニーズや職業能力に応じた対策を講じて、就業の機会の確保を図 {るとともに}、安定した雇用の場の確保に努めることが重要である。」

【修正意見2】

下記の {・・・} 部を挿入する。

カ 常用雇用による自立が直ちには困難なホームレスに対して、清掃業務や雑誌回収等の都市雑業的な職種の開拓 {およびそのための財政措置} や情報収集・情報提供等を行う。

【修正意見3】

キの次に次の一項を挿入する。

ク 民間活力を最大限活用してホームレスの就労による自立を支援するため、民間の日雇労働その他の不安定雇用で就労する者あるいは都市雑業の仕事に従事する者に対して、有給の職業訓練、雇用保険の弾力的積極的活用などを組み合わせて、再びホームレス状態に至らないように努める。

【修正意見4】

クの次に、さらに次の一項を挿入する。

ケ 民間事業による就労機会の確保が十分ではない場合、国と地方公共団体の協力により、既存雇用施策をホームレスの就労機会の拡大のために積極的に活用するとともに、その効

果を勘案しつつ、緊急的な雇用創出のための新たな雇用基金制度の検討を行う。ホームレスによるそれらの施策の円滑な活用を促進のため、ハローワークや自治体の各機関を活用した求人業務窓口の拡大を進める。

【上記修正意見 1 ないし 3 への理由】

本法 3 条 1 項一号は、取り組むべき目標として第 1 に「安定した雇用の場の確保」をあげ、続いて「職業能力の開発等による就業の機会の確保」をあげている。つまり、両者を区別し、さらに安定した雇用の場の確保をより重要な施策としていると考えられる。しかしながら、本方針は、就業の機会の確保を行うことにより、あたかも安定した雇用の場の確保が行われるかのように記している。これは根本的な誤りであり、法の趣旨に反する。就業機会の確保の内容としては職業訓練など能力開発があげられるが、これはあくまで労働市場での競争力を高めるためだけの方法である。これに対して「雇用の場の確保」は、高齢、傷病、または野宿の長期化により、精神的肉体的な負担が大きい職業への就労に困難が伴うような野宿者であっても、就労しうる場を具体的に提供することを意味している。本方針はこうした「安定した雇用の場の確保」策を一切定めておらず、法の趣旨に反している。

「安定した雇用の場（所）の確保」のための（具体的な）施策を明記すべきである。

しかしながら、現実には安定した雇用の場そのものを確保することは困難である。また、野宿者が就労可能な場とは、多くの場合、不安定な日雇労働である。他方、野宿者を排出し続けているのも、不安定な日雇労働ないし日給月給などの事実上の日雇労働である不安定雇用である。日雇労働など不安定な雇用であっても、野宿にならないようなセーフティネットを整備することこそが、野宿からの「就労自立」を達成する道でもある。

イ において求人開拓という踏み込んだ表現を行った点は評価できる。問題はどのようにして求人開拓を行うのかである。ア 事業主に対する啓発活動のみで求人開拓できるのか。障害者雇用調整金制度のような雇用確保措置を導入すべきではないか。

カ については、清掃業務等の開拓とは何か、いかなる手段で開拓するのかを明確にすべきである。また、財政措置をとることを明記すべきである。

ク として提案した項目については、ホームレスが就業し得る職種の多くが不安定就労であるという現実をふまえ、再びホームレスとならないためのセーフティネットの整備を意味するものである。特に、現在のホームレスの雇用環境においては、日雇労働者に対して従来認められていた雇用支援施策すら確保されていないことをふまえれば、クの内容はせめて日雇労働者並みを保障する最低限のセーフティネットである。

ケ として提案した項目については、本来、民間市場で吸収しきれない労働力がホーム

レスへと排出されていることから、民間市場での雇用機会の向上では限界があることをふまえ、国と地方公共団体が具体的な就業機会の確保を行うものであり、本法の主旨の本質である。既存施策の効果的な転用をまず検討し、さらに新たな特別就労基金事業の検討が開始される必要がある。また、制度だけでなく、ホームレスがその制度から排除されずに現実的にアクセスし得るために、窓口の拡大は必須である。民間への啓発や努力要請だけでなく、国と地方公共団体自らがこのような努力を行い、民間に規範を示すべきである。

第2節「(2) 安定した居住の場所の確保について」への意見

【修正意見】

前文

「ホームレス対策は、ホームレスが自らの意思で自立して生活できるように支援することが基本であり、＜ホームレス自立支援事業等を通じて就労の機会が確保される等により、地域社会の中で自立した日常生活を営むことが可能となったホームレスに対して、＞住居への入居の支援等により、安定した居住の場所を確保することが必要である。」について

＜・・・＞部は削除すべきである。

【理由】

「安定した居住の場所の確保」について「就労の機会が確保される等により、地域社会の中で自立した日常生活を営むことが可能となったホームレス」に限定しているのは不合理である。高齢者や障害者、あるいは生活保護受給者等も所得保障等必要な援助を受けながら、民間アパートや公営住宅などで居宅生活を送っている。ホームレスの「自立の意思」を尊重するということの意義は、例えば、シェルターや自立支援センターなどではない「安定した居住の場所」で生活したいというような本人の意思を最優先すべきである、という点にある。

【修正意見】

前文の「このためには、国、地方公共団体等が連携した上で、地域の実情を踏まえつつ、公営住宅及び民間賃貸住宅を通じた施策の展開を図ることが重要である。」の後に、次の文言を挿入すること。

「とりわけ、公営住宅及び民間賃貸住宅入居に際し、最大の障壁となっている保証人問題を解決するため、住宅保証人の確保など必要な措置をとることが必要である。」

【理由】

安定した居住の場所の確保については、より多様な形態および方法を採用すべきである。アパートや公営住宅での居宅生活に移る中間的施設としての意味合いを持つものだが、生活保護法による宿所提供施設の活用も行うべきである。

生活保護法上の施設等については、2（7）イ（ウ）に示されているが、これらは心身に何らかの困難を有する者のみを対象とする者であって、心身共に健康な者を対象とする生活保護法上の「宿所提供施設」（33条）については言及されていない。安定した居住の場の確保策として宿所提供施設を活用すべきである。

現行の宿所提供施設については定員50名以上など法令上の制約があるが、これを解除し、設置形態を多様化することにより、民間の空き物件の借り上げ方法などを利用した宿所提供施設の設置も可能である。

省庁の縦割りを超えて、国土交通省と厚生労働省が協力して総合的な「居住の場の確保」施策を行う姿勢が必要である。

また、第3の2の（5）（ウ）には「住宅保証人の確保」が明記されていながら、本項においては「住宅保証人の確保」措置が全く言及されていない。公営住宅においても民間賃貸住宅においても保証人を得られないため住居確保が困難な状況になるホームレスの人びとに対する「住宅保証人の確保」措置を、本項「安定した居住の場所の確保について」においても明記すべきである。

【修正意見】

アの「地域の住宅事情、住宅のストックの状況等を踏まえつつ、公営住宅の事業主体である地方公共団体において、単身入居や優先入居の制度の活用等に配慮する。」の部分は、「地域の住宅事情の改善を含め、公営住宅の事業主体である地方公共団体において、単身入居

者や優先入居制度を積極的に活用する。」とする。

【理由】

既存の公営住宅自体が十分なものではなく、より積極的な整備と活用が望まれる。

【修正意見】

アの下位項目として次の一項（ア）を挿入すること。

（ア）公営住宅への入居契約に際して保証人を要するものとしている地方公共団体においては、自立支援策の対象となっているホームレスの入居契約の際には保証人を免除するものとする。家賃債権の確保など必要な施策については国と地方公共団体とが連携して対策を講じるものとする。

【理由】

公営住宅の単身入居や優先入居制度の活用を図るのみでは不十分である。各地方公共団体では公営住宅入居要件として「保証人」を要している場合が圧倒的である。しかしながら、生活保護受給者などについては「保証人」要件を緩和して運用している現実がある。

「ホームレス」についても、「保証人」要件を緩和するための方策を国と地方公共団体が協力することによって実施すべきである。その方法としては、高齢者居住支援法のような、民間賃貸住宅を含めた公的保証制度がありうる。高齢者、生活保護受給者に対しては採用されている制度をことさら「ホームレス」には適用しないというのは不合理な差別である。

【修正意見】

イの前に次の項目を挿入し、イをウと改めること。

イ 国及び地方公共団体は連携して、ホームレスの民間賃貸住宅への入居を支援するため必要な支援および財政等必要な措置をとる。

（ア） 民間賃貸住宅への入居を支援するため、敷金等契約金につき必要な補助または貸し付け等を行う。民間の保証会社を利用する際には、保証契約金につき必要な補助または

貸し付け等を行う。

(イ) 民間賃貸住宅等の入居契約のため必要な保証人を得られない者に対しては、公的保証措置等必要な施策を実施する

【理由】

安定した居住の場の確保のためには民間賃貸住宅や民間保証会社の情報提供のみでは全く不十分である。そもそも「ホームレス」の人々の場合、住宅情報があったとしても入居に必要な敷金等契約金や保証人がいないため入居契約さえできないことが多いのが現実である。

【修正意見】

「イ（新ウ） 民間賃貸住宅に関わる団体に対し、以下の事項を要請する。」について

「民間賃貸住宅に関わる団体」とは何であるのか明記すべきである。

【理由】

「民間賃貸住宅に関わる団体」とは何であるのか全く不明である。明記すべきである。そもそも、民間賃貸住宅への入居支援においても、国及び地方公共団体が第1に責務を負っており、自己の責任において入居支援措置を行うべきものである。

第3節 「(3) 保健及び医療の確保について」への意見

【修正意見】

前文2項

「また、ホームレスについては、＜年齢を問わず結核を発病しやすい者として疫学的に明らかになっていることから、＞結核のり患率の高い地域等、特に対策を必要とする地域において、保健所、医療機関、福祉事務所等と密接な連携を図り、効果的な結核対策を行

うことが必要である。」について

<・・・>部を下記のように修正する。

「野宿という過酷な生活により、結核を発症する者も少なくない。」

【理由】

これは、野宿状態を強いられているホームレスに結核に感染し発症する責任があるかのよう
に誤解を招くものである。

確かに結核のり患率が高いという事実はあるが、それは野宿生活の過酷さがもたらすもの
で、ホームレス自身に責任を転嫁するべきでない。むしろ健康診断を受けることができな
いなどの従来の健康事業から排除されてきた結果によるものである。

【修正意見】

(3) について

イの次に、次の一項ウを挿入し、旧ウないしオをエないしカと訂正する。

ウ ホームレスに対する健康診断を民間支援団体とも定期的に連携して行い、本人が健康
状態を把握できるように住民健診の事業を積極的に活用し、健診費用の負担などについて
も配慮するようにする。

【理由】

現在行われている一般住民健診について、事実上、多くのホームレスは利用できない状
態にある。それは、情報の不足だけでなく、結核健診を除く血液検査などを含む一般健診
については、費用負担を求められることも利用できない要因となっている。

【修正意見】

オ（旧エ）に {・・・} 部を挿入する。

オ ホームレスに対する医療の確保を図るため、医師法（昭和 23 年法律第 201 号）第 19 条第 1 項又は歯科医師法（昭和 23 年法律第 202 号）第 19 条第 1 項に規定する医師又は歯科医師の診療に応ずる義務について改めて周知に努め、また、無料低額診療事業（社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 2 条第 3 項第 9 号に規定する無料低額診療事業をいう。以下同じ。）を行う施設の積極的な活用を図るとともに、{国公立病院においても積極的に受け入れるよう指導するものとする。}病気等により急迫した状態にある者及び要保護者が医療機関に緊急搬送された場合については生活保護の適用を行う。

【理由】

無料低額診療事業を行っている医療機関は限られており、むしろ国公立の医療機関がその役割を果たすべきである。

第 4 節「（４）生活に関する相談及び指導に関する事項について」への意見

【修正意見】

イの次に次の一項を挿入し、ウ、エをエ、オとする。

ウ 総合的相談体制を確立するため、ホームレスの人々に対する専門的な相談員をおくものとする。専門相談員には社会福祉士の資格を有する者、あるいは一定期間以上、継続してホームレスの人々に対して相談活動を行ってきた民間ボランティア等を採用する。なお、専門相談員は有償とする。}

【理由】

総合的な相談体制の確立のためには、「ホームレス」の人々に対する専門的な相談員をおく必要がある。また、この専門相談員には社会福祉士の資格を有する者、あるいは一定期間以上、継続してホームレスの人々に対して相談活動を行ってきた民間ボランティア活動を行ってきた者等を採用すべきである。

総合的な相談体制の確立のためにも、福祉事務所はじめ関係機関や社会福祉協議会だけでなく、ホームレスの人々に対して直接相談活動を行ってきた民間団体によって構成する

中央および地域協議会を設置すべきである。(2(11)アの地域協議会のみでは不十分)。

第5節「(5) ホームレス自立支援事業及びホームレスの個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業について」への意見

【修正意見】

「ア 自立支援事業について

ホームレスに対し、宿所及び食事の提供、健康診断、生活に関する相談及び指導等を行い、自立の意欲を喚起させるとともに、職業相談等を行うことにより、ホームレスの就労による自立を支援する自立支援事業を実施する。

(ア) 自立支援事業は、自立支援センターの利用者に対し、(*) 宿所及び食事の提供等日常生活上必要なサービスを提供するとともに、定期的な健康診断を行う等必要な医療等の確保を行う。」について。

(*) 部分に以下の文言を挿入すること

「生活保護法等の施設・サービス提供基準に準じた」

【理由】

自立支援事業が生活保護法の規定する施設基準・サービス基準を下回ってはならないが、実際にはそのように運用されている地方自治体があるため。

【修正意見】

「(イ) 自立支援事業においては、ホームレスの個々の状況に応じた自立支援プログラムの策定等を行い、また、公共職業安定所との密接な連携の下で職業相談等を行う等積極的な就労支援を行(※)う。」について。

(※) 部分に以下の文言を挿入すること

「い、ホームレスの雇用の場の確保に努める。」

【理由】

特別な技能を持たない中高年のホームレスの就労支援をする以上、単なる職業相談等のみ

ならず、担当職員が積極的に雇用の場の確保に努め、雇用先を開拓していく努力が必要である。

【修正意見】

「(ウ) 社会生活に必要な生活習慣を身につけるための指導援助を行うとともに、住民登録、職業斡旋、求人開拓等の就労支援、(*1)、住宅保証人の確保、住宅情報の提供その他自立阻害要因を取り除くための指導援助を行(*2)う。」について。

(*) 部分に以下の文言を挿入すること

(*1)「就職時の身元保証人の確保」

(*2)「い、必要な制度を整備する」

【理由】

(*1) 就職時の身元保証人の確保は、住宅保証人の確保と並ぶ深刻な課題であり、これについての言及がないことは許されない。(※2) また、就職時の身元保証人・住宅保証人の確保については、そもそもそうした人たちがいないからホームレスになっているわけで、必要な制度整備を行なわないかぎり、「指導援助」だけでは問題が解決しないことは明らかである。また、民間保証会社等の活用を前提としても、民間保証会社等の審査で保証を拒否される場合が少なくない以上、制度の整備は不可欠である。

【修正意見】

アの(エ)

「自立支援事業により就労した者の就労後のアフターケアに十分配慮するとともに、利用期間中に就労できなかった者に対<する>処遇の確保にも努める。」について

上記<・・・>部を削除し、下記の{ }部を挿入。

(エ) 自立支援事業により就労した者の就労後のアフターケアに十分配慮するとともに、利用期間中に就労できなかった者に対{しては必要な保護を実施するなど}処遇の確保にも努める。

【理由】

「利用期間中に就労できなかった者」については既に生活保護法4条1項の稼働能力活用要件を満たしているのであるから、最低生活を維持するに足る資産や扶養家族からの扶養を受けられない限り、速やかに生活保護を実施し、居宅生活を行いうるよう必要な支援を行うべきである。2（7）イ（イ）においても必要な保護をすることが明記されているのであるから、自立支援センターや福祉事務所等において誤解を与えないように、必要な保護を実施すべきことを明記すべきである。

【新規追加意見】

（ク）として以下の文言を追加。

「自立支援事業の運営にあたっては、自立支援事業を利用する者の人権に十分配慮し、適宜第三者評価機関によるサービス評価を行なうよう努力する。また、苦情処理窓口などの整備も行なう。」

【理由】

自立支援事業施設の中では、しばしば職員と入所者のトラブルが生じるが、現行制度には生活保護法における不服申立てのような制度がなく、「路上に戻りたくなければ泣き寝入りする他ない」という意識が入所者に蔓延している。これは、ホームレスの人権上ゆゆしき問題である。ホームレス本人の訴えを直接受け止める苦情処理窓口を設置するとともに、中立的な第三者機関によるサービス評価を定期的実施すべきである。

【修正意見】

「イ 個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業について

ホームレスは大きく分けると、就労する意欲はあるが仕事が無く失業状態にある者、医療や福祉等の援助が必要な者、一般社会生活から逃避している者という3つのタイプがあるが、これらに社会生活への不適應、借金等による生活破たん、アルコール依存症等個人的要因も付加されて複雑な問題を抱えているケースも多い。これらの者に対する対策を講じるにあたっては、ホームレスの実態を十分に把握し、ホームレスのタイプに応じた適切な施策を実施する必要がある。」について

<・・・>部を削除し、下記の文言を挿入すること。

「の中には」

【理由】

三類型には根拠がなく、また必要な施策を導く意義もない。上記<>内のような記述は有害無益である。

【修正意見】

イの(ウ)

「一般社会生活から逃避している者に対しては、相談活動を通し社会との接点を確保するなど、社会生活に復帰させるように努める。」について

下記の通り修正すること。

(ウ) 処遇が困難なケースについては、支援団体など当事者と日常的に交流のある者と連携し、より手厚い相談などケースワークを通じて自立支援策の実施に努めること。

【理由】

このような類型に属する者が存在するのか、調査結果から見ても疑問である。削除すべきである。処遇困難ケースを指すのであれば、よりきめ細やかな援助を行うこととすればたりる。

第6節 (6)「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生活上の支援について」への意見

【修正意見】

エの後に、次の一項を挿入する。

オ 日雇労働者その他の不安定な仕事に就労する者に対しては、補助的な就労の場の提供、有給の職業訓練の提供、雇用保険における日雇労働求職者給付金制度の弾力的かつ積極的運用により、最低生活保障を行うとともに、より安定した雇用への移行を支援する。

【理由】

日雇労働者や住み込みのサービス業従事者など不安定な就労・居住状態にある人々に対しては、不安定な就労状態であっても安定した収入を得て生活可能にするための支援策が必要である。毎月の収入が最低生活費を下回る場合には、第1に生活保護の適用が行われるべきである。また、生活保護以外の就労による補助的収入を希望する者に対しては、補助的就労場所の提供、有給の職業訓練などを整備し、最低生活を保障するとともに、より安定した職業への移行を支援することが必要である。さらに、雇用保険とりわけ日雇労働求職者給付金制度の弾力的かつ積極的運用を行い、日雇労働者の最低生活保障を行うことにより、野宿状態に陥ることを防止すべきである。これらの防止策は、同時に、野宿状態から脱却し、就労による自立を目指す人びとに対する支援策ともなるものである。

第7節 （7）「ホームレスに対し緊急に行うべき援助に関する事項及び生活保護法による保護の実施に関する事項について」への意見

■「ア ホームレスに対し緊急に行うべき援助について」に関して

【修正意見】

アの(イ)について

「＜居所が緊急に必要なホームレスに対しては、＞シェルターの整備を行うとともに、適切な処遇を確保することに留意しつつ無料低額宿泊事業（社会福祉法第2条第3項第8号に規定する無料低額宿泊事業をいう。以下同じ。）を行う施設を活用し、これらの施設への入居を図ることとする。」

上記＜・・・＞部を下記の { } 部に修正すること。

(イ) シェルター {および宿所提供施設 (生活保護法 38 条 1 項 5 号に規定する宿所提供施設をいう)} の整備を行うとともに・・・(以下略)

【理由】

そもそも全てのホームレスの人々が安定した快適な住居を必要としており、ことさら「居所が緊急に必要なホームレス」に限定する必要はない。シェルターや社会福祉法上の無料低額宿泊事業のみならず、生活保護法 38 条 1 項 5 号の宿所提供施設を活用すべきである。

【修正意見】

アの (ウ) の後に以下の一項を挿入すること。

(エ) 公共施設管理者が、当該施設に故なく起居する者を認めた場合には、福祉事務所等福祉部局に連絡を行い、ホームレスの自立のために必要な施策の実施に協力すべきものとする。

【理由】

ホームレスの人々に接する機会が最も多いのは、公共施設管理者であり、公共施設管理者に福祉事務所など福祉部局や相談員への連絡を義務づけ、自立支援策の迅速かつ円滑な実施への協力を義務づけるべきである。

■ 「イ 生活保護法による保護の実施に関する事項について」 について

基本方針案は、生活保護法の趣旨を不十分にしか活かしておらず、権利性のない自立支援施策を優先するきらいがある。また、自立支援施策関連箇所では、住居の確保や保証人問題に触れているが、生活保護関連箇所で触れていない。

こうしたことを踏まえ、以下の修正案を提案したい。

【修正意見】

(7) イ の前文を、次のように修正する

「ホームレスの増加は、不況など経済状況を原因に求める見方があるがそれは間違っている。それは日本社会のセーフティネットが機能していないことの表れであり、生存権保障の最後の砦ある生活保護制度がその本来の役割を果していれば、ホームレスの今日のような増加はありえなかっただろう。その様な反省に立ち、ホームレスへの生活保護の適用については特に重要な課題として位置づけと取り組んでいく必要がある。

ホームレスに対する生活保護の適用については、従来、居住の場所がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるといような、一般の者とは異なった差別的運用が行われていたきらいがあるが、生活保護法にしたがって一般の者と同様に実施すべきものである。なお一般的に言って、ホームレスは、食事の確保や健康面での問題を抱えるなど、健康で文化的な生活を送ることができない状況にあることを十分踏まえて、保護を実施することが必要である。こうした点を踏まえ、要保護状態の者については、最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的として、必要な保護を実施する。この際、福祉事務所等保護の実施機関においては本人の意思に反して自立支援施策等に誘導することがないようにするなど、個人の尊重、自己決定権の尊重を前提とし、以下の点に留意しホームレスの状況に応じた保護を実施する。

なお、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に対しても、以上のような生活保護の原則に従って、保護の適用を行う。」

【理由】

(1) ホームレスの増加の原因を不況などに求めるのは誤りである。原因はセーフティネットが機能していないことにあるのであって、生活保護が適正に運用されていれば、このような状況はありえなかったというべきである。

(2) 前文は、従来のホームレスに対する保護の実施の問題点を指摘しつつ、生活保護法の原理に従って実施することを確認している。

(3) 近年厚生労働省は、この項で記載しているようことを通知しており、従来ややもすれば誤った運用がされがちであることを指摘しているのであるから、そのことを明確にする表現にした。

(4) 「単にホームレスであることをもって当然に保護の対象となるものではなく、」という文を削除したのは、生活保護法に従って実施すれば、このようにならないのであるから、その旨を修正文に挿入している。また、原文でのこの文はホームレスに対する保護の適用を抑制することになりかねないから削除した。

(5) 「ホームレスは、食事の確保や健康面での問題を抱えるなど、健康で文化的な生活を

送ることができない状況にあることを十分踏まえて、保護を実施することが必要である。」と付け加えたのは、「一般の者」との状況の違いが、基本方針案「第一はじめに」の冒頭にこのように書かれており、本法がこのことを十分踏まえる必要から成立したこともあり、保護の実施に当たってもこのことを踏まえる必要があるから、その文言を加えた。

（６）「稼働能力」を「能力」とし、「他の諸施策等あらゆるもの」を「その他あらゆるもの」としたのは、原文が生活保護法の文言と異なっており、生活保護法とは異なる解釈をされないようにするためである。

（７）同様に、「自立に向けて」という表現も、生活保護法の「自立を助長することを目的」という表現に変更した。

（８）生活保護法の実施と自立支援施策や法外援護と呼ばれる施策との法的性格の違いが理解されないままに、恣意的に運用されている現状がままある現状を踏まえ、要保護者には保護の適用を実施し、実施機関が恣意的にあるいは誘導して法外援護等を実施しないように、あくまでも自己決定権を前提にするように、明確にした。

【修正意見】

（ア）を次のように修正する

「ホームレスの抱える問題・状況（厳しい生活環境、食事の確保や寝場所の確保もままならない状況、これらによってこうむる精神的・身体的状況、各自の日常生活能力、野宿状況によって疲弊しがちな稼働能力、連絡先確保の困難性、保証人確保の困難性等）を十分に把握した上で、最低限度の生活の保障、自立の助長に向けての環境整備や助言・援助の必要性を考慮し、適切な保護を実施する。」

【理由】

（１）「ホームレスの抱える問題・状況」を簡潔に説明することは容易ではないが、少なくとも偏見差別を助長することのないようにし、「一般の者」より厳しい状況やその影響を十分に考慮するように促すことが必要である。

（２）そのために、原文では不十分な点を補うために、ホームレスの抱える問題・現状を付け加えた。

（３）逆に、ホームレスが金銭管理能力がないというふうに誤解を招くことを避け、「金銭管理能力」という言葉を削除した。「各自の生活能力」に含まれることである。

【修正意見】

(イ)を次のように修正する。

「(イ) 稼働能力があることをもって保護の要件に欠けることはないことに留意し、就労に意欲と能力はあるが、稼働能力を活用しても最低限度の生活を維持できないものあるいは稼働能力を活用しようとしても活用する場すなわち就労の場がない者で保護の要件を満たす者は保護の適用を行う。

保護の要件を満たし保護受給を希望する者に対して自立支援施策に誘導しないこと（保護申請権及び受給権を侵害することやそれを疑われるような行為は厳に慎む）。」

【理由】

稼働能力があることを理由に生活保護から排除する法の趣旨に反する取扱いが広く行われてきたことを実施機関が反省し、保護の要件を確認したものである。また、法で保障された申請権を侵害せず、申請の意思を持った者については申請を受理するという当然のことを確認したものである。また、保護申請の意思を持った者をその意に反して自立支援施策に誘導することも申請権の侵害に当たるものである。

【修正意見】

(ウ)を次のように修正する。

「(ウ) 保護は居宅保護を原則とし、日常生活管理などに問題があると思われる場合でも安易に施設入所に誘導するのではなく、居宅での保護開始後に一人一人の状況に応じた適切な援助を行う。保護施設への入所については生活保護法第30条第2項の規定のとおり被保護者の意に反して強制することのないようする。保護施設や無料低額宿泊事業を行う施設等において保護を受ける者で日常生活管理などに問題があると思われる場合には、関係機関と連携を図り、居宅生活へ円滑に移行するための支援体制を十分に確保し、必要な援助を行う。」

【理由】

ホームレスの人は、日常衣生活能力や金銭管理能力に欠けるという誤解があるようだが、それには根拠はない。ほとんどの人は野宿から居宅生活に戻っても特に問題なく生活を送ることができることは、多くの事例から明らかである。問題がある場合こそ、ケースワーク、適切な援助が必要であり、施設に入所を意に反して強要するのは誤りである。

【修正意見】

(エ) を次のように修正する。

「(エ) 保護の方法について

(1) 保護を実施する場合には、居宅保護の原則を踏まえておこなうこと

(2) 住居のない者の保護申請があった場合、要保護状態が確認されたら、利用できる保護の制度について懇切丁寧に説明し、保護の適用を行うこと。要保護者が住居を確保する際に敷金等が必要な場合は、保護申請と同時に敷金等の支給を行い住居の確保を行う。その際、家具什器費・布団代・被服費など必要な給付を行う。

(3) 居宅の確保については、公営住宅への優先的入居、単身入居等をすすめるほか、民間住宅への入居については何らかの公的な保証人制度の整備を進める必要があるが、公的な保証人制度などがなく、民間の保証人依頼の費用が必要な場合は、その費用を上記の敷金等に含めて支給することも認めるものとする。

(4) 自立支援センターにおいて、結果的に就労による自立に結びつかず退所となる者については、その時点で保護の可否を判定し、要保護状態の者には必要な保護を行い、ホームレスに戻ることが絶対に無いようにする。

(5) 保護施設やグループホーム、無料低額宿泊事業を行う施設等において保護を行う場合は、本人の意に反して入所を強要することのないよう注意し、この場合、関係機関と連携を図り、居宅生活へ円滑に移行するための支援体制を十分に確保し、就業の機会の確保、療養指導、金銭管理等の必要な支援を行う。

(6) 生活保護によって入院治療を受けている者が入院の必要がなくなり、最低限度の生活を営めるだけの収入がない場合、敷金等の支給を行うなどして速やかに居宅による保護の継続を行う。どうしても居宅生活が困難と思われる場合は、退院後の生活について本人と十分相談を行い、本人の意思を尊重しながら施設入所を検討する。保護施設入所者となった場合も、入所が必要でなくなった場合速やかに敷金等に支給などを行い居宅による保護の継続を行うこと。要保護性があるにもかかわらず、保護の方法がないなど実施機関の都合で保護廃止を行わないことはいうまでもない。」

【理由】

保護は生活保護法 30 条第 1 項・第 2 項のとおり、居宅保護を原則とし、施設入所を本人の意に反して行うことのないようにすべきである。自立支援センターについて退所となる場合は、野宿に戻ることが絶対にないようしなければ、自立支援センターの存在意義を疑われることになる。ホームレス状態からの保護申請については、住居の確保が重要なこ

とに鑑み、敷金等の支給を行えることを明記する必要がある。

【意見】以下の（オ）を追加する。

「（オ）保護の申請権については、生活保護法で示されているとおりであるが、ホームレスに対して、実施機関が申請を受理しなかったり、保護申請の取り下げをさせたり、要保護性があるにもかかわらず保護辞退届をさせたりするとして、問題にされることがある。実施機関はこうしたことがないようにし、申請に対しては申請を受理し、法に従って保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもってこれを交付すること。」

【理由】

申請権の侵害、要保護状態での保護辞退の強要などはあってはならないことはいうまでもない。常に適正な行政手続きを心がけなければならない。

【意見】以下の（カ）を追加する。

「（カ）保護施設の充実は重要な課題である。失業によるホームレスの激増という状況を考えるならば、宿所提供施設の役割は大きいと考えられるので、その拡充・増設を行うこと。なお、宿所提供施設の多様化については、住居の確保の項で述べたとおりである。

保護施設の運営については次のことに特に留意する。

- （１）プライバシーを確保するように改善を行うこと。
- （２）入居者の権利尊重を施設運営の基本とすること
- （３）本人の自己決定権を尊重した処遇に心がけること
- （４）退所に当たっては居宅生活への移行を原則とし、その際、敷金等。家具什器費・布団代などの支給をおこなうこと
- （５）入所中のプログラム入所者の声を聞いてニーズにあったものにすること
- （６）入所者の自治組織を認めること
- （７）生業扶助の支給については積極的に行うこと

【理由】

保護施設を活用する際にも、その運営が入居者のニーズに合ったものでなければ成らないことはいうまでもない。

【意見】以下の（キ）を追加する。

「（キ） 自立支援施策との連携

自立支援事業によって生活場所が確保された場合、その後については次のような点に留意すること。

（１）居宅生活が可能と判断される者が、求職活動をして就職が決定した場合は、本人が希望すれば生活保護によって居宅保護とし、就労を援助すること。

（２）居宅生活が可能と判断される者が、およそ１ヶ月間の求職活動をしたにもかかわらず就労の場が見つからず、生活保護を希望する場合は、居宅保護とし、求職活動を援助すること。

（３）入所期限内に就職が決まらなかった者や入居の資金が確保できなかった者に対しては、生活保護によって入居費用を出して退所後居宅を確保できるようにすること。

（４）入院が必要となった場合生活保護の適用となるが、退院後は（エ）にしたがって保護の継続を行うこと。」

第８節 「（８）ホームレスの人権の擁護に関する事項について」への意見

【修正意見】

ウの後に以下の一項を追加すること。

エ 自立支援施策や施設運営一般に関して、苦情申し立て制度や不服申し立て手続きなど争訟権の保障制度、オンブズパーソン制度、さらには入居者による施設運営評価制度、自立支援施策のホームレス及び利用者による評価制度などを確立し、ホームレス及び施策利用者の権利擁護を行うものとする。

【理由】

入居者の権利のみならず、センターやシェルター入居希望者、自立支援策利用希望者の権利をも実効的に保障するためには、自立支援施策や施設運営一般に関して、苦情申し立て制度や不服申し立て手続きなど争訟権の保障制度、オンブズパーソン制度、さらには入

居者による施設運営評価制度、自立支援施策のホームレス及び利用者による評価制度などが必要である。

第9節 「(9) 地域における生活環境の改善に関する事項について」への意見

【修正意見】

(9) の前文

「 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、福祉部局等と連絡調整し、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、当該施設の適正な利用を確保するために、以下の措置を講ずることにより、地域における生活環境の改善を図ることが重要である>。 」について

<・・・>部を削除し、次の {} を入れる。

{等、まず当事者が野宿をしなくても住むような対策を講じなければならない。}

【修正意見】

ア、イを下記のように修正し、イの後にウを挿入する。

ア 物件の撤去を行うのみでは問題は解決しないことに留意すること。

イ 故なく起居することにより適正な利用が妨げられている場合、福祉部局に連絡をとり、自立支援策の実施に協力すべきこと。

ウ 自立支援策により、ホームレスが当該施設から退去可能となるまで、退去指導または荷物撤去指導などは控えること。当該施設から退去した後も、原状回復以上に工作物設置などによる締め出し行為を行わないこと。

【理由】

住居確保策については住宅情報の提供などにとどめ、安定した住居確保の措置を講じておらず、ホームレスが現在起居する場所から脱する方策を講じていないにもかかわらず、ア、イのような荷物撤去や排除のための措置を具体的に設けているのは、明らかに法の趣旨に反する。

本法は、そもそも都市公園等公共施設に故なく起居する者に対しても、人権を尊重し、安定した雇用の場と住居を提供することを目的としている。野宿をしている者に対しては、まず、自立支援策により野宿から脱するための援助を講じなければならない。そして野宿者が自らの意思にしたがって、当該施設を退去しうるようにした後に、初めて公共施設管理者は、当該施設の原状回復のための措置をとりうるのである。

しかしながら、本方針では、公共施設管理者が、「ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携」をいかに図るべきかについては一切具体的には示していない。他方、ア、イのごとく、荷物撤去や監督処分等退去強制を行うかのような措置のみを定めている。これは明らかに11条の趣旨に反するものである。

第10節 「(10) 地域における安全の確保等に関する事項について」への意見

【修正意見】

前文

「地域における安全の確保及びホームレスの被害防止を図るため<には、警察が国、地方公共団体等の関係機関との緊密な連携の下に、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、地域安全活動、指導・取締り等を実施していくことが重要である>。」について

<・・・>部を下記の {・・・} 部のように修正する。

「地域における安全の確保及びホームレスの被害防止を図るため {、福祉事務所はじめ関係機関および民間団体等が協力して取り組む総合的相談事業を推進し、人権啓発活動などを実施する}。」

【修正意見】

ア、イ、ウを下記の通り修正し、エを挿入すること。

ア 地域住民がホームレスの人びとに対して偏見を抱き、苦情を申し立て、トラブルになる可能性がある場合、または地域住民がホームレスに対していやがらせなどをする場合には、ホームレス相談員はじめ福祉部局および関係機関、民間団体が協力して、地域住民に対してホームレス問題への理解と人権擁護のための啓発等を行うものとする。

イ 地域住民、青少年等によるホームレス襲撃などを予防するため、人権啓発活動を実施する。

ウ ホームレスの人々による犯罪行為が発生した場合には、司法警察および検察、裁判所等司法機関は、ホームレスの人々を差別的に取り扱ってはならない。また、捜査および処遇にあたっては、ホームレス相談員、福祉部局、民間ボランティア団体などの助言を求め、必要な援助が実施されるように協力すること。

エ 刑務所または拘置所など拘禁施設や少年処遇施設からの退所者がホームレス状態にならないように処遇機関は保護観察所、福祉事務所など福祉部局との連携により、必要な保護または支援を行うこと。

【理由】

ホームレス問題への対応は、本来福祉部局による自立支援策により対応されるべきものであり、警察が直接関与すべきものではない。まずは、ホームレスの人々への総合的かつ専門的な相談事業や自立支援策を実施することが最優先されるべきである。地域住民とホームレスの人々とのトラブルが生じた場合にも、暴行や死傷事件など刑事案件以外は総合相談事業の枠内で対処すべきである。また、刑事事件の捜査、事件への対処にあたってもホームレスの人びとに対する福祉的な援助が必要であり、相談員の立ち会い、付き添い等を必須とすべきである。

他方、従来ホームレスの人びとが暴行や傷害など襲撃被害にあっても警察はまともに捜査を行ってこなかった。警察がホームレスの人びとであっても、被害届や告訴を行う際に差別的取り扱いをしてはならないことを明記すべきである。

警察が職務上、ホームレスの人々の存在を知り得た場合には、福祉事務所に通報し、必

要な保護または自立支援施策を実施することに協力すべきである。

警察にはそれ以上の役割を期待する必要はない。

第 1 1 節 「(11) ホームレスの自立の支援等を行う民間団体との連携に関する事項について」への意見

【修正意見】

前文およびア

「ホームレスの自立を支援する上で、ホームレスの生活実態を把握しており、ホームレスに最も身近な地域の {・・・} 社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体、民生委員及び児童委員等との連携・協力が不可欠である。特に {・・・} NPO、ボランティア団体は、ホームレスに対する生活支援活動等を通じ、ホームレスとの面識もあり、個々の事情に対応したきめ細かな支援活動において重要な役割を果たすことが期待される。」

「ア 地方公共団体は、ホームレスと身近に接することの多い、{・・・} 社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体、民生委員及び児童委員等との定期的な情報交換や意見交換を行う。」

上記の {・・・} 部に以下の文言を挿入する。

「ホームレス当事者および支援者の団体、」

【理由】

現在地域においてはボランティア団体だけでなく、ホームレスの人々自身の当事者団体や支援団体が多く活動している。ホームレス自立支援策の実施にあたっては、これら当事者及び支援者団体の意見を尊重し、連携・協力することが必要である。

【修正意見】

ウの後に次の二項を挿入する。

エ 野宿者の自立支援に取り組む当事者および支援者団体に対して財政援助その他の奨励策、支援策を実施すること。

オ 野宿者の自立支援に従事するボランティア、当事者および支援者に対する研修機会の提供、研修費用の助成などを行うこと。

【理由】

本法１０条は「国が「ホームレスの自立の支援等を行う民間団体を支援するための財政上の措置その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない」と定めており、その方策を具体的に示すべきである。

第１２節「(12) その他、ホームレスの自立の支援等に関する基本的な事項について」への意見

【修正意見】

「ア

地域福祉の総合的かつ計画的な推進を図るため、住民{・・・}の主体的な参加による都道府県地域福祉支援計画や市町村地域福祉計画の策定を促進する。」について

上記{・・・}部に以下の文言を挿入すること。

「とりわけホームレス当事者及び支援者」

【理由】

従来地域福祉計画がありながらも、実際にはホームレスの人々は地域福祉によるサービスから排除されてきた。排除を克服し、ホームレスの人々の地域社会の中における自立生

活を支援するためには、地域福祉計画の策定にホームレスの人々自身が直接参加することが重要である。またホームレス支援団体の参加も不可欠である。

【修正意見】

「イ {・・・} NPOや地域住民等によるボランティアの幅広い参加により、地域福祉を住民全体で支え合う「共助」の社会の構築を目指し、NPO等が活動しやすい環境づくりを支援する。」について

上記 {・・・} 部に以下の文言を挿入すること。

「ホームレス当事者および支援者および」

第3章 「3 ホームレス数が少ない地方公共団体の各課題に対する取組方針」への意見

【修正意見】

(3) の後に (4) を挿入する。

(4)

ホームレスの人々に対して積極的に生活保護を適用し、地域での自立生活を支援すること。

ア ホームレスの人々に対して、福祉事務所及び民間団体が連携して巡回相談を実施し、生活保護の申請を助言するなど必要な支援を行う。

イ 住宅保証人の確保または公的な保証制度を整備し、民間賃貸住宅への入居支援を行う。居宅生活者に対しては福祉事務所および民間団体が連携して定期的な家庭訪問を行うなど生活支援を実施する。

ウ 生活保護等により居宅生活を送る人びとに対して、就労または地域での活動など社会参加の活動機会を提供すること。

エ アパートの借り上げまたは公営住宅の転用などにより、グループホームなどを設置し、地域での自立生活への移行のための支援を行うこと。

【理由】

ホームレスの人々が少ない地方においては、保護実施機関など関係機関のホームレスの人々への偏見、生活保護法など法令への不十分な理解などにより、より差別的な行政が行われてきた。ホームレスの人々が福祉事務所に生活保護の申請に訪れても、ホームレス状態で住民票がない、住居がないなどの理由のみで、生活保護申請をさせずに追い払うといったことが当然のごとく行われてきた。まずは、生活保護行政などにおけるホームレスの人々への差別を徹底して是正することが必要である。

他方、ホームレスの人々が少数であるために、自立支援センターやシェルターの建設をとまなう自立支援事業は困難であるとともに、かえって非効率的である。むしろ、生活保護によりアパートなどでの居宅保護を進める方がより効率的である。

地方では施設建設が困難な一方、大都市部に比べ民間の賃貸住宅などの余剰があり、これを有効に活用することが合理的である。住宅保証人がいないなどにより、賃貸住宅への入居が困難の者に対しては公的な保証制度などを導入することにより対応が可能である。

心身等に、軽度の者も含め何らかの障害等があり、日常的な援助を必要とする者に対し

ては、福祉事務所および支援団体、社会福祉協議会など民間団体等が連携して手厚いケースワークを行うことにより対応可能である。あるいは民間賃貸住宅などを地方公共団体または社会福祉協議会などが借り上げて宿所提供施設またはグループホームなどとして利用することも有効であろう。

いずれにせよ、地方都市においては生活保護を基盤とした対策を進めることがより合理的である。

第4章 「4 総合的かつ効果的な推進体制等」への意見

【修正意見】

前文として次の文章を挿入する。

「ホームレス自立支援策は就労、住居の保障、生活保護や年金などの社会保障、医療などに関わる複合的かつ総合的なものであり、その実施にあたっては、国の諸省庁間の連携、国と地方公共団体、そして多くの民間団体との連携を図る必要がある。これらの連携と協力を確保するため、国及び地方公共団体の関係機関、ホームレス当事者および支援者団体その他の民間団体、学識者および福祉・労働関係専門家などの参加によるホームレス自立支援中央協議会およびホームレス自立支援地方協議会を設置する。」

【理由】

ホームレス問題はきわめて複合的な問題であり、自立支援策も就労、住居の保障、生活保護や年金などの社会保障、医療などに関わる複合的かつ総合的なものにならざるを得ない。ホームレス問題の解明及び自立支援策の実施にあたっては、国の諸省庁間の連携、国と地方公共団体、そして多くの民間団体との連携を図る必要がある。これらの連携と協力を確保するため、国及び地方公共団体の関係機関、ホームレス当事者および支援者団体その他の民間団体、学識者および福祉・労働関係専門家などの参加によるホームレス自立支援中央協議会およびホームレス自立支援地方協議会を設置することが必要である。

【修正意見】

(1) の前に以下の一項を挿入し、(1) ないし (3) を (2) ないし (4) と修正する。

「(1) 国及び地方公共団体、ホームレス当事者および支援者団体やNPO、ボランティア団体、社会福祉協議会その他の民間団体などの連携を確保するため、ホームレス自立支援中央協議会を設置する。」

【修正意見】

「(1) (新 (2) 国の役割と連携」の第3項として次の文章を加える。

「また、国は必要に応じホームレスの自立の支援等に関する施策を直接実施する。」

【理由】

本法5条は、国の責務として「第3条第1項各号に掲げる事項につき、総合的な施策を策定し、及びこれを実施するものとする」と定めている。

したがって、施策や制度の企画立案、調査・研究、啓発・研修、地方公共団体や関係団体への情報提供や財政援助のみではなく、施策の直接的実施も行うべきである。

特に、国の地方機関、とりわけ国土交通省の地方分局など公共施設管理を担う機関については、福祉部局と連携し、清掃事業等ホームレスの人々を直接雇用する事業の実施など自立支援施策を実施すべきである。

【修正意見】

「(2) 地方公共団体の役割と連携」6項

「また、地方公共団体において、ホームレスの自立支援に関する事業を実施する際には、
{・・・} 関係団体と十分連携しつつ、その能力の積極的な活用を図る。」について

上記の {・・・} 部に下記の文言を挿入する。

「ホームレス当事者および支援者団体その他」

【理由】

ホームレスの自立の支援策はホームレスが自らの意思により自立的な生活を営めるように支援することが基本であり、当然のことながらホームレス当事者の意見を第1に尊重すべきである。

【修正意見】

(3) 関係団体の役割と連携

「ホームレスの生活実態を把握し、ホームレスにとって最も身近な存在である {・・・} 社会福祉協議会、NPO、ボランティア団体等の民間団体は、ホームレスに対する支援活動において重要な役割を担うとともに、地方公共団体が行うホームレスに対する施策に対し、事業の全部又は一部の委託を受けるなど、行政の施策においても重要な役割を担っている。」について

上記 {・・・} 部に下記の文言を挿入する。

「ホームレス当事者および支援者団体、」

【理由】

ホームレスの自立の支援策はホームレスが自らの意思により自立的な生活を営めるように支援することが基本であり、当然のことながらホームレス当事者の意見を第1に尊重すべきである。

第5章 「5 基本方針のフォローアップ及び見直し」への意見

【修正意見】

「第3の5 基本方針のフォローアップ及び見直し」の前に以下の「5 ホームレス及び自立支援策利用者等の権利保障措置について」を挿入し、「第3の5」を「第3の6」とする。

5 ホームレス及び自立支援策利用者等の権利保障措置について

ア 苦情申し立ておよび権利救済制度について

(ア) 自立支援策の実施、施設の運営管理などに関する苦情申し立ておよび権利救済制度を設けること。

イ オンブズパーソン制度の導入、民間のオンブズパーソン事業への助成・支援

(ア) 自立支援策および生活保護法運用に関するオンブズパーソン制度を導入すること。

(イ) 民間のオンブズパーソン事業に対し、財政その他の支援を行うこと。

ウ ホームレスおよび自立支援策利用者による争訟権の保障について

(ア) 自立支援策は国及び地方公共団体の責任により実施されるものであり、たとえ私人（民間業者等）に事業の実施を委託したとしても、国の責任において実施するという公的性格は解消されない。

(イ) たとえ民間委託のものであっても施設への入退所措置などが処分性を持つことを明確にし、争訟への道を広く確保すること。

(ウ) 法律扶助の弾力的かつ積極的利用を促進するため財政的補助を含め必要な援助を行うこと。

【理由】

ホームレスの自立支援策は、ホームレスの自立への意思の尊重を基本としており、施策実施において不当または違法に本人の意思に反した取り扱い、措置等がとられた場合に、苦情の申し立てや争訟その他の権利救済措置を設けることが必要である。

【修正意見】

第3の5（新6）の（1）の第2項として下記 {・・} 部の文言を挿入する。

「（1）本基本方針の運営期間は5年間とする。

ただし、特別の事情がある場合には、この限りではない。

{基本方針に基づく自立支援施策の実施状況につき、厚生労働大臣及び国土交通大臣は国会に対して年次報告を行うものとする。}

【理由】

本法の時限は10年であるが、見直しまでの5年間という短期間のうちにホームレス問題の一定の解決の見通しを立てる必要がある。そのためには、大幅な見直し前に施策についての評価および一定の見直しを行う必要がある。そのためには、国（厚生労働大臣及び国土交通大臣）が国会に対して年次報告を行うことが合理的である。

【修正意見】

（2）2項

「この政策評価等は、ホームレスの数、野宿生活の期間、仕事や収入の状況、健康状態、福祉制度の利用状況等について、再度実態調査を行く、この調査結果に基づき決定する。」について

上記＜・・・＞部を下記の {・・・} 部に修正する。

「この政策評価等は、ホームレスの数、野宿生活の期間、仕事や収入の状況、健康状態、福祉制度の利用状況等について、再度実態調査を行 {うとともに、ホームレス当事者およ

び自立支援策利用者による評価、および学識者等専門家により構成する第3者評価機関による評価を行いその結果に基づき決定する。」

【修正意見】

「(3) 評価結果については、{・・・} 関係者や有識者等の意見を聴取するほか、公表することとする。」について

上記 {・・・} 部に下記の文言を挿入する。

「ホームレス当事者および支援者団体その他の民間団体、地方公共団体、その他の」

【理由】

ホームレスの自立の支援策はホームレスが自らの意思により自立的な生活を営めるように支援することが基本であり、当然のことながらホームレス当事者の意見を第1に尊重すべきである。また、支援者その他の団体も評価に加わるべきである。

【修正意見】

「(4) 実態調査 {・・・} の結果や {{・・・}} 関係者、有識者等の意見については、基本方針や各種施策の在り方についての見直しに際して参考にするくとともに、必要に応じて、地方公共団体、民間団体等からの意見も聴取する。」について

上記の<>部を削除し、{・・・} 部および {{・・・}} 部に下記の文言を挿入すること。

「(4) 実態調査 {およびホームレス当事者および自立支援策利用者による評価} の結果や {{ホームレス当事者および支援者団体その他の民間団体、地方公共団体、その他の}} 関係者、有識者等の意見については、基本方針や各種施策の在り方についての見直しに際して参考にする。」

【理由】

ホームレスの自立の支援策はホームレスが自らの意思により自立的な生活を営めるように支援することが基本であり、当然のことながらホームレス当事者の意見を第1に尊重すべきである。また、支援者その他の団体も評価に加わるべきである。

第3部 「第4 都道府県等が策定する実施計画の作成指針」への意見

【修正意見】

1の(2)のウ「関係者等からの意見聴取」

「実施計画の策定に当たっては、当該地域の{・・・}ホームレスの自立の支援等を行う民間団体等ホームレス自立支援施策関係者からの意見を幅広く聴取するとともに、当該地域の住民の意見も聴取する。」について

上記{・・・}部に下記の文言を挿入する。

「ホームレス当事者および」

【理由】

ホームレスの自立の支援は、「ホームレス自らの意思による自立」が基本であるから、ホームレス当事者の意思を第1に尊重して実施すべきである。したがって、実施計画の策定にあたっては、ホームレス当事者の意見をまず第1に聴取することが必要である。

【修正意見】

1の(2)の次に下記の一項を挿入し、(3)を(4)と修正する。

(3) 実施計画の公表

実施計画を策定した地方公共団体はその内容について明らかにするものとする。

【理由】

地方公共団体が策定する実施計画が公表されるべきであるのは自明のことである。地方公共団体がホームレス当事者及び支援団体その他地域の住民等に対してその実施に責任を負う実施計画について公表し説明責任を果たすべきことに疑問の余地はない。

ところで、実施計画の策定については、「必要に応じて」とその策定についての判断を地方公共団体に委ねている。しかし、本法6条は全ての地方公共団体に対して自立支援策の実施を義務づけている。また、本法による自立支援策は憲法及び生活保護法により国に義

務づけられている最低生活保障の一環であり、その底上げを行うべきものである。したがって、地方公共団体が実施する自立支援策および実施計画は最低生活基準を満たす者でなければならない。地域の実情に応じて必要な施策を実施することは有益であるが、最低生活基準を下回る施策が各地で行われることによる格差が生じてはならない。

従来、生活保護法の適用や「法外援護」による支援施策に地域差が生じてきたことによって、各地方自治体は「手厚くすると近隣のホームレスが押し寄せる」として、その責任を放棄し自治体自らの支援施策についても逡巡してきた経緯がある。地域の実情に応じて実施計画を策定する地方公共団体はその計画内容について説明責任を負う。

また、実施計画を策定しない地方公共団体についても、実施計画を策定しない理由やそれに代わる代替の支援施策について説明する責任を有する。

国は、実施計画あるいはそれに代わる支援施策を積極的に行わない自治体に対しては指導すべきであるとする。

【修正意見】

「(3) (新 (4)) 実施計画の評価と次期計画の策定」の「ア 評価」

「実施計画の計画期間の満了前に、当該地域のホームレスの状況等を客観的に把握するとともに、{・・・} 関係者の意見を聴取すること等により、実施計画に定めた施策の評価を行う。」について

上記の {・・・} 部に以下の文言を挿入する。

「ホームレス当事者および施策利用者による評価を行い、さらにホームレス支援に取り組む団体やその他の」

【理由】

ホームレスの自立の支援策はホームレスが自らの意思により自立的な生活を営めるように支援することが基本であり、実施計画の評価にあたっては、第1にホームレス当事者および施策利用者による評価が必要である。