

2003年5月20日

厚生労働省御中
国土交通省御中

寄せ場・野宿者運動全国懇談会
全国日雇労働組合協議会
新宿野宿労働者の生活・就労保障を求める連絡会議

ホームレス自立支援法による国の基本方針への要求

はじめに

憲法および生活保護法により、無差別平等にすべての人が健康で文化的な生活を営む権利を保障されているが、職もなく住居もなく、日々の食事にさえ事欠く状態で文字通り極貧生活を強いられてきた野宿者に対しては、「稼働能力がある」とかあるいはそもそも「住居が無い」からといった違法な理由で生活保護が与えられなかった。野宿に至る原因は様々であるが主たる原因は失業である。だが、住居も無いほど困窮し、路上や公園などで「起居」し続けざるを得ない人々が存在するのは、国、保護実施機関が自らの最低生活保障義務を履行してこなかったからである。

新たに制定されたホームレス自立支援法が、野宿する人々にも健康で文化的な生活を営む権利を有するという当然のことを認め、また野宿する人々がその権利を剥奪された状態にあることに対する国の責任を認め、住居や雇用の確保など最低生活保障と自立支援策を実施することを約束したことは評価したい。

しかし、本法には具体的な施策、自立支援のプログラム等が定められていない。具体的施策については国の基本方針および地方公共団体の実施計画により定められることとされているが、最低生活保障は無差別平等に行われるべきものであり、地方によって格差があってはならない。必要即応の原理に立ちつつも、差別的取扱いが行われないように、国は基本方針において、最低限全国一律に行われるべき事項については具体的に定め、各地の実情に応じて取られるべき施策においても守られるべき基準を明示すべきである。

とりわけ、野宿者の人権、特に自己決定権の尊重、自立支援策の実施における最低生活保障基準遵守の明示は必須である。

第1 基本的考え方

1 ホームレス問題に関する基本認識

1. ホームレスに至る主たる原因が、リストラ政策を進め膨大な失業者を排出し続けてきた経済政策にあることを確認すること。
2. 住居もないほど困窮し、最低生活基準を遙かに下回っている野宿者が野宿を強いられつづけてきた原因が、単に住居がないとか働けるなどといった理由で生活保護から排除してきた保護実施機関による違法かつ不当な運用にあり、その是正が必要であることを明

確にすること。

3. 野宿者の多くが就労を望んでいながら、住居がない、保証人がない、資格や職歴上ハンデがあるなどといった理由で安定した雇用に付くことが極度に困難であることを十二分に理解すること。

4. 野宿者が就労するためには、先ず何よりも安定した住居の保障と最低生活を維持する生活環境の整備が必要であることを確認すること。

5. 従来の自立支援事業によって野宿者が就労し得た職のほとんどが不安定で劣悪で、事実上雇用保険も機能しない労働でしかなかったという限界を有していたこと、稼働収入によって最低生活を送るためには、安定的でかつ良好な就労環境の雇用の創出と社会保険の整備が必要である点を確認すること。

2 ホームレス自立支援法の基本理念と目的

1. 本法による自立支援策が、野宿者の人権保障、とりわけ憲法上の権利としての生存権、勤労する権利の保障を目的とするものであることを明記すること。

2. 特に、自立支援策の実施計画策定および施策実施にあたっては、野宿者の自己決定権と個人の尊厳に最大限配慮することが必要である。

3. 自立支援策の実施にあたっては、民間委託を行う場合であっても、国及び地方公共団体が責任を負うことを明確にし、争訟の権利を広く保障すること。

4. 「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」とする野宿者に最初に接するのは公共施設管理者である。従って公共施設管理者である国（国土交通省）または地方公共団体の機関には、野宿者が自立支援策を享受するための機会を提供すべき第1次の責任があることを基本方針に明記すること。また民間の公共施設管理者も国または地方公共団体の機関による自立支援策実施に協力する責務を有することも明記すべきである。

5. ホームレス自立支援法は、生活保護法による最低生活保障を底上げするものであり、生活保護法と排他的関係にあるものではなく、相互に補完しあうものであることを確認すること。

6. ホームレス自立支援法はその目的の一つに生活保護法の適用を掲げている（3条1項3号）したがって一般法に対する特別法の優先を根拠として、生活保護に対する自立支援策の優先を主張することは出来ない。ホームレス自立支援法による自立支援策は、生活保護法による最低生活保障の向上増進を目的とするものであることを明示すること。

7. ホームレス自立支援法の自立支援策による住居や生活の保障は生活保護法による基準以上のものでなければならないことを明確にし、自立支援策実施においても最低生活基準を遵守すること。

8. 自立支援策と生活保護のどちらを選ぶかの選択権は常に利用者たる野宿者にあることを明記すること。

9. 自立とは、単に就労により自力で生活することのみを意味するのではなく、諸種の保

護やサービスなどの給付を受けながら、社会の中で自由に幸福追求できる生き方をも意味することを明記すること。

10．住宅や雇用の場の確保など自立支援策の実施を自立支援センター内に限定せず、全国ですべての野宿者が平等にアクセスできる保障を行うこと。国土交通省は民間住宅の空家情報を自立センターに提供すれば安定した住居の確保策が実施しうると考えているようだが、これではまったくもって不十分である。

11．各地方公共団体が一律に実施すべき施策については基本方針に明確かつ具体的に規定することが必要である。しかし、各地での支援策実施を画一的なものに限定させてはならない。各地の実情に応じて、特に民間団体の創意工夫を活かして、多様な施策を実施しうるような措置を講ずることも必要である。野宿者の多様な必要に対応しうる多様な措置を具体的に上げ、豊富な支援プログラムを例示的に上げることも必要である。

第2 自立支援施策と生活保護との連携及び生活保護法の運用について

1 野宿者への生活保護適用の要件について

1．保護の要件を満たしており、生活保護を希望する者については、生活保護を優先して適用すべきであり、自立支援策を優先させるといった差別的運用を行ってはならない。

2．「住居がないことをもって保護をしない」、「稼働能力があることをもって保護をしない」という違法な運用が、99年の指示、さらには02年8月7日付保護課長通知のあとも、全国的に改まる兆しがまったくない現状である。各保護実施機関への通知、研修の実施、事務監査の徹底など実効性のある対策を講じること。

3．稼働能力がない要保護者はもちろんのこと、稼働能力があり求職活動をしたにも関わらず仕事が見つからず失業している者、または最低生活基準を下回る収入しか得られない者には、生活保護を適用し、居宅保護など本人の希望を尊重した方法で保護を実施すること。

4．保護開始及び変更申請書が提出された場合、必ず受理すること。また、その場合必ず保護決定通知書を作成し本人に通知すること。

5．要保護性があるのにも関わらず、保護実施機関の不当な指導などにより、保護申請の取り下げや保護辞退をさせられている現状を調査し、改善すること。

2 居宅保護の原則について

1．要保護状態の野宿生活者から保護申請があった場合、生活保護法30条の居宅保護の原則にのっとり、野宿者の自己決定権を尊重し、保護施設への入所、あるいは各種自立支援施設への入所は本人の希望があったときに限ること。ホームレスについては施設入所が原則という誤った運用を是正すること。

2. 敷金等の支給をして居宅保護を行うこと。仮に敷金を支給された者がその給付金を持って失踪するおそれがあるとしても、職員が契約時に付き添う等の方法により十分対処可能である。

3. 居宅保護を受けている単身者が死亡し、家財道具を処分してくれる人がおらず、かつ処分の費用が残っていない場合は、生活保護費等で処分できるようにすること。

4. 住居がないため退院可能であるにもかかわらず、病院での入院生活を強いられている人々に対しては、安定した住居を確保し、居宅保護を実施すること。

5. 施設入所にあたっては宿所提供施設を活用すること。その他の保護施設ではプライバシー確保などに問題があるところが多く、早急に保護施設の改善を図ること。保護施設の劣悪な条件が法外援護のレベルの低さやレベルの低い民間宿泊所が広がる一因になっている点に留意すること。

3 自立支援センターを含む自立支援施策に関連する各種施設での生活保護について

1. 各種自立支援施設で求職活動を行い、就職が決まった人には、生活保護の敷金支給、あるいは自立支援事業の給付などにより居宅確保のための施策を確立すること。

2. 各種自立支援施設で求職活動を行い、不採用が続く人には、退所期限を待たずに生活保護を適用し、敷金等を支給して居宅保護を行うこと。

3. 各種自立支援施設から入院し生活保護が適用された場合、退院後も最低生活を維持しうる収入がない限り保護を継続し、敷金支給を行い居宅保護を行うこと。

第3 重点施策に関する要求

1 野宿者差別・排除の禁止についての要求

(1) 野宿者差別の禁止と人権尊重の徹底

1. 保護実施機関、公共施設管理機関など行政職員、警察による野宿者差別を無くすため、野宿者の人権に関する定期的研修を義務づけること。

2. 社会福祉協議会、地域の自治会、教育委員会、教職員への野宿者の人権に関する啓発・研修を実施すること。

3. 野宿者の人権に関する学校教育および社会教育を実施すること。

(2) 野宿者への差別行為、襲撃・嫌がらせ等による被害の救済、予防措置

野宿者に対する差別的行為や襲撃、いやがらせ等による被害の救済および予防のため、野宿者からの苦情申し立て制度を整備すること。

1. 国、地方公共団体における苦情相談窓口の設置。ただし、当事者・支援者組織参加の第三者機関など、保護実施機関以外のものとする。

2. 野宿者が弁護士会による人権救済措置を受けるための支援・財政措置

3. 民間団体による権利擁護活動への支援・助成

(3) 排除の禁止(11条)

1. 安定した住居の確保など自立支援策との連携をとらず、野宿者を野宿場所から排除することは11条によって禁止されたことを基本方針に明記し、関係機関に周知徹底すること。
2. 「適正な利用のために必要な措置」の内容および実施要件を明確にすること。
3. 「必要な措置」の実施にあたっては、野宿する当事者の人権、自己決定権が最優先に尊重されるべきことを明確にすること。また、憲法や国際人権法などを含む法令の規定を遵守すべきことを明確にすること。
4. 「必要な措置」の実施方法について、道路への障害物の構築など野宿行為を制限する権利制限を行わないこと。
5. 野宿者にたいする精神的圧迫となるような巡回を行わないこと。
6. 公園におけるテントの撤去等は、野宿者の居住条件を大きく左右するものであるから、野宿者の安定した住居への入居が前提であり、また、本人の同意を得なければならないことを明記すること。

2 医療施策に関する要求

(1) 野宿者の健診・診察・治療について

1. 半年に1回、野宿者の無料健康診断を行うこと。街頭検診も積極的に行うこと。その際、野宿者自身の意思を尊重すべきであり、強制的な方法をとってはならない。
2. 生活保護その他の制度を活用して、野宿者が、無料で診察・治療を受けることができるようにすること。
3. 継続して治療が必要な場合は、生活保障を行うこと。

(2) 医療機関について

1. 野宿者の診察・治療を行う医療機関を増やすこと。特に国公立病院が積極的に診察・治療に関わるようにすること。
2. 野宿者の立場・状況を理解している無料診療所の助成、及び設立を促進すること。
3. 生活保護法上の医療保護施設の活用を行うこと。
4. 野宿者等を多く(例えば10人以上)入院させている医療機関については、年1回医療上・人権上問題がないかを調査すること。

(3) 必ずしも入院が必要ではない人が、退院後の生活場所がないとか、病院の都合などにより、引き続き入院させられることがないように、医療機関を指導すること。また、福

社事務所は退院後にすぐに生活保護を打ち切るのではなく、保護継続と生活場所の確保を行うこと。

(4) 野宿者の人権確保について

1. 野宿者等が医療機関に関する訴え・相談を気軽になすことができる機関をつくり、医療機関による医療を受ける権利の侵害や差別的待遇を改善させるようにすること。
2. 医療機関、行政、野宿当事者や支援団体の三者が話し合える場をつくること。

3 住宅施策に関する要求

2003年度予算の概算要求「ホームレスの自立の支援等に関する施策」(2002年9月3日付け)で明らかにされた住宅保障措置としては、「自立可能となったホームレスに対する住宅対策」として、ア、民間賃貸住宅の貸主に対する教育・啓発活動の促進(ホームレス等の入居に関する民間賃貸住宅の状況や貸主の意識等についての調査、業界団体による教育・研修活動の支援)イ、自立支援センター等における低廉な民間賃貸住宅の空家情報の提供促進、ウ、公営住宅への単身入居や優先入居制度の活用などが上げられているのみである。しかしこれでは保証人問題等の壁によりそもそも民間賃貸住宅を借りることが困難な野宿者の住居確保策としては極めて不十分であり、抜本的対策をとることが必要である。

(1) 宿所提供施設設置の多様化と弾力的運用

1. 生活保護法による宿所提供施設の基準を改定し、多様な形態の宿所提供施設を設置すべきである。現行では50人以上の定員が必要とされているが、これを緩和し、小規模でも宿所提供施設とすることを可能とすべきである。
2. アパートや公営住宅の数部屋を地方公共団体が借り上げ、宿所提供施設として提供すべきである。これが問題解決としては簡便で早い方法である。
3. 宿所提供施設をグループホームとして運用することも検討すべきである。

(2) 公営住宅優先入居制度

1. 地方公共団体が公営住宅への単身入居や優先入居制度の活用をより積極的に進めるべきことを基本方針に明記すること。
2. 公営住宅法には連帯保証人が必要とされていないにもかかわらず、多くの地方公共団体は連帯保証人を必須としており、保証人を得にくい野宿者の入居をきわめて困難なものとしている。野宿者の公営住宅入居にあたっては保証人を免除するように指示し、公営住宅法の改正や「公営住宅管理標準条例(案)」、その他の方法で実効性の確保を図ること。

(3) ホームレス居宅支援制度

国土交通省が民間における住居確保策としてあげているのは、「ア、民間賃貸住宅の貸主に対する教育・啓発活動の促進（ホームレス等の入居に関する民間賃貸住宅の状況や貸主の意識等についての調査、業界団体による教育・研修活動の支援）イ、自立支援センター等における低廉な民間賃貸住宅の空家情報の提供促進」のみである。しかし、これでは野宿者の民間賃貸住宅入居支援策としてはまったく不十分である。民間アパートへの入居にあたり最大の障壁となっているのが保証人問題であり、これへの対処が必須である。公的保証制度など「高齢者の居住の安定確保に関する法律」と同種の住宅確保支援制度を野宿者の住居確保策として導入すべきである。入居者の退去または死亡時の家財等の処分、清掃費用などの家主による負担が契約の阻害因となっており、負担の軽減策が必要である。

1．公的家賃債務保証制度の確立、居住支援センターの設置

ア、野宿者など住宅困窮者一般への住居確保支援を行う地域居住支援センターを設立し、野宿者の住居賃貸契約における公的保証を行うべきである。また、地方公共団体も直接間接に家賃債務を保証する措置を行うべきである。

イ、野宿者への住居提供を行う業者による住宅建設・改修への助成など奨励策の実施。

ウ、入居者の退去・死亡時の家財処分、清掃、補修費用の公的負担。

2．福祉サービス利用援助事業、居住支援員制度

ア、社会福祉法81条の社会福祉協議会による福祉サービス利用援助事業の援用による家賃管理支援。本条による福祉サービス利用援助事業については、2000年6月7日付け厚生省社会・援護局長通知「地域福祉権利擁護事業の実施について」で特に「痴呆性高齢者、精神障害者、知的障害者等判断能力が不十分な者」に限定して援助を行うことが指示されているが、保証人など他者の援助が受けられないため、住居の確保が困難な野宿者にも活用すべきである。

イ、家賃の管理支援その他地域での居住を支援する専門員・支援員制度を導入すること。専門員・支援員は有償とし、野宿者への支援経験者などを積極的に登用すること。

3．ケースワークによる居住支援

生活保護受給者に対しては、福祉事務所による家賃管理など必要な支援を行うこと。

(4) 住宅バウチャー制度の導入

1．賃貸住宅の家賃債務の連帯保証人を不要にするため、住宅バウチャー制度を導入すること。野宿者への住宅供給に協力する民間業者の賃貸住宅や公営住宅を対象として、支援事業利用者である野宿者に対し住宅バウチャーを発行する方法をとる。

2．生活保護法上の住宅扶助の弾力的かつ有効利用の方法としても、バウチャーを発行すること。

(5) 民間団体による家賃債務保証など居住支援事業の援助・助成金制度など

野宿者に対する家賃債務の保証など居住支援事業に取り組む支援団体に対して財政援助や法制度の整備など支援策を実施すること。(10条、11条)

4 就労支援、雇用施策に関する要求

野宿状態となる直接の契機はほとんどが失業であり、失業者の最も過酷な姿が野宿者である。従って、日本における広範な雇用問題、失業問題の総合的対策の中で野宿者の就労対策がとられなければ、解決の糸口はない。民間活力に全面的に依存した雇用環境は、経済情勢の変化による需給不均衡や産業構造の転換により失業者を生み出すという、本質的な問題がある。また、近年の雇用の流動化は、さらに不安定就労を拡大・常態化しつつある。野宿者問題は、従来の一般雇用の仕組みでは本質的に解決できないところに来ている。

1. 自立支援センター以外の就労ルートの確保

就労対策事業への窓口を自立支援センター経由に一本化するのではなく、野宿者に直接的に開かれている就業ルートを確認すべきである。

厚生労働省が昨年示した雇用関係の対策スキームは、一見多様にメニューが示されているように見えながら、全て自立支援センターへの入所を前提としている。自立支援センター事業は既に本質的な問題が明らかとなっており(別項参照)、質・量ともに全ての野宿者のニーズを満たすことができない。それにもかかわらず、自立支援センターへ入所しなければ就労対策のメニューに乗れないということは、むしろ多くの野宿者を就労対策から排除することにほかならない。

2. 全国的な緊急特別就労対策の実施

多くの野宿者が日々路上死に見舞われている現在、それを防止するための緊急特別就労対策が急務である。政府は、既存の事業が野宿者でも活用し得るよう内容を見直すとともに、各自治体が野宿者の活用し得る緊急雇用対策を実施するよう、政府は指導すべきである。

例えば、現在、厚生労働省は「緊急地域雇用創出特別交付金(基金)事業」を実施しているが、裁量の中でこれを野宿者の就労対策に用いている自治体がある。政府はこの事業は明確に野宿者対策を含むものと位置付け、また、自治体は広く公共事業を紹介し同事業を拡大することが必要である。

野宿者対策として一部の自治体が行っている特別就労事業を全国的に実施すること。

3. 新たな特別就労基金事業の創設

全国調査による約2万5千人の野宿者が生活できるための就労対策は、従来の緊急雇用

対策の転用では質・量ともに圧倒的に不足している。中・長期的な野宿者問題解決の視点、すなわち野宿者及び野宿の恐れのある失業者が安定した雇用を得られるために、新たな特別就労事業とそれを根拠とする基金を国の責任において創設すること。

4．全国的な窓口の拡大

上記の特別就労の実施にあたり、全国各地の野宿者に対応するため、職業安定所や高齢者就業相談所の活用のほか、それぞれに地域でアクセスしやすい求人窓口の開設・拡大が必要である。また、公園清掃業務への求人の場合、公園管理事務所も活用すべきである。

5．窓口業務の改善

東京都では、財団法人山谷労働福祉センターが窓口となり野宿者を想定した特別就労の求人が行われているが、人工数がわずかであるにもかかわらず先着順であるために、仕事を求める野宿者は連日早朝から競争を強いられ、とりわけ高齢者には過大な負担となっている。人工数の拡大とともに輪番制を導入するなど、特別就労対策のあり方や運営方法について、政府は自治体に改善を指示すべきである。

6．技能講習・職業訓練

安定就労を得るためのメニューとして、技能講習・職業訓練を適切に行うこと。その実施にあたり、政府・自治体はその技術を有する職業団体に対して、協力を働きかけるべきである。

7．社会保険の適用

自治体による既存の自立支援事業から就業した場合、雇用保険はもとより社会保険に類するものは保障されていない。これは政府が謳う正規雇用どころか、日雇労働求職者給付金を受ける日雇労働をすら下回る労働環境である。これが、失業により再びすく野宿を強いられる原因であるとともに、野宿者を労働法を適用しなくてよい低位な労働力と見なす要因となっているものである。事業者に対しては、雇用保険（少なくとも日雇雇用保険）を含む社会保険制度の適用を指示・指導し、行政もその体制を整えるべきである。

8．福祉的施策との併用

現実に野宿者に対する雇用環境が保障されていない以上、政府は、生活保護を軸とした福祉的施策と就労対策との柔軟な併用により、憲法と生活保護法に保障された最低生活が保障されるよう、自治体に指導しなければならない。就職できずに自立支援センター等を退所せざるを得ない野宿者に関しても、同様に、路上に返すのではなく福祉的な施策で対応し、その後の就労を援助すべきである。

9．起業支援

雇用環境が厳しい中、自ら仕事を創出し、地域社会で生活していくことを目指す野宿者や野宿者団体が現れてきている。このような事業を財政的に支援すべきである。

10．事業者への指導と悪質業者の制限

民間依存の問題点として、「ホームレス等試行雇用事業」のような民間業者への助成は、それを当て込んだ悪質業者を常に生み出す。例えば、実際に仕事がないにも関わらず、助成金目当てに野宿者を「雇用」し、飯場に入れたまま食費と宿泊代をとり、飼い殺し状態を続けたあげくに一銭も払わずに追い出す業者は、以前より東京都の山谷対策事業などでも多く見られ、既に自立支援センターから野宿者を雇用した業者の中にも、同様の労働問題が起こっている。行政は「民間活力」を掲げてきた施策の中で、このような問題を放置してきた責任があり、それが野宿者問題を一層深刻化してきている。

行政機関はそれぞれの職務の責任において、このようなことがないように、事業者への指導と悪質業者の制限を行うべきである。

11．「常用化」の方向性について

旧労働省、厚生労働省とも「常用化」を謳っており、これが雇用の安定化を意味するところであれば、それは当然の方向性である。しかし、同省の「常用化」は民間の常雇を前提とし、それを口実に日雇労働者への特別就労事業などを避けてきた。これにより、様々な事情により日雇を主な生活のスタイルとして強いられてきた労働者は、逆に雇用機会から排除されてきた。それどころか、日雇は他の労働よりも下位に位置付けられ、劣悪な労働条件が放置されてきたのが現実である。しかも、これまでに各自治体による既存の自立支援事業で就職したケースの約9割が、明らかな日雇か日給月給制の事実上の日雇である。本来、公的・民間就労の問題と日雇・常雇の問題とは別の問題であり、常雇化促進を口実に特別就労の創出を避けるのは筋違いである。「常用化」は、労働者が求めれば就業できる特別就労の拡大と労働条件の向上により、まず達成されるべきである。

5 自立支援センター事業について

東京・大阪・名古屋・横浜で先行的に実施されている自立支援事業については、「就労自立」を果たすことのできた人たちが一定数いる一方で、入所期間中に就労を果たせず野宿生活に戻されている者が多く存在することも明らかになっている。また「就労自立」と言っても、その就労条件は実質的な日雇い労働（日給月給制）がほとんどで、その後に失業し再度路上へと戻らざるを得なくなっている者も多数存在している。自立支援事業が野宿を再生産するものとならないように抜本的な改善が必要である。

1. 現行自立支援事業の就労実績および退所後の居住実態を、事実即して精査すべきこと。

自立支援センターを通じて見つける「常雇用」とは、多くの場合時給または日給月給制（=実質的な日雇労働）であり、不安定な「非正規雇用」である。こうした業種（警備・清掃・建設など）に就労したことを以て路上脱却が果たされたと考えるのは危険である。実際、先の全国実態調査で約4割が直前職を「常雇用」と答えており、その事実はいわゆる「常雇用」がいかにも野宿状態と近接した就労形態であることを示している。さらに、就労自立者へのアフターフォローを行っている「自立生活サポートセンター・もやい」の把握している実態によれば、アパート入居を果たした就労自立者約60名のうち42%は、失業等を原因として再度の生活困窮に陥っており、この比率は時間の経過とともに上昇し続けている。

こうした実態の正確な把握なくして、有効な施策の実施はありえない。

2. 自立支援事業の運営改善について

自立支援事業が真に「安定した社会生活」を準備することを目的とするならば、求職と就労、それに居宅確保をごく短期間で実施させる現行自立支援事業の運営方法や、厳格な管理条件等を、改善すべきである。入所期間を個々のニーズに合わせて柔軟に組み、更生施設における「自立訓練コース」並みの個室提供・自炊設備等、その後の自立生活を準備できる対応を行わなければならない。

3. 自立支援センター及び関連施設における就労支援の強化

今年度より技能講習制度、トライアル雇用制度が自立支援センター等において実施される予定であるが、こうした就労支援策は固定化される事なく常に強化されるべきである。特に「緊急地域雇用創出特別交付金（基金）事業」を自立支援センターの入所者、とりわけ就労困難層が優先的に活用できる方策を検討すること。

また、緊急一時保護センター等の関連施設においても、就労支援を行ってほしいという当事者の声に基づき、職業相談員の設置、就労意欲喚起・就労準備のための様々なプログラムの導入、住み込みなど住民票設定がなくても就労できる職種に限定した就労支援等、就労に結びつくための支援策を柔軟に行うこと。

4. 就労を果たせなかった者に対する生活保護の適用について。

1) 自立支援事業施設で十分に稼働能力を活用したにもかかわらず就労を果たせなかった者に対しては、現行のように約80%を路上に戻すのではなく、生活保護を適用して、生活保護法の枠内での就労支援を継続すべきである。

2) また、職安を通じて就労できる雇用形態が実質的な日雇労働である「常雇用」に過ぎないことに鑑み、いたずらに職安経由を義務付けるのではなく、パートやアルバイトも

柔軟に許容した上で、収入の不足分に対しては生活保護による援助を行うべきである。自立支援事業が生活保護かの選択を強制する現行の硬直した制度運用では、必要に応じた生活保護の活用を当事者に忌避させ、生活困窮に陥った際に直ちに野宿に陥れるだけである。

3) それらの前提として、自立支援事業施設入所中に、有資格者などによって生活保護などに対する基本的な情報伝達を行う必要がある。現実の雇用形態が実質的な日雇労働にすぎない以上、再野宿化を防止する手立てとして生活保護制度および各種貸付制度、雇用保険などセーフティーネットの有効活用を図ること。特に日雇労働求職者給付金制度を含め雇用保険の積極的な適用を行うこと。

5. アフターフォローの実施について

各地で先行実施されている自立支援事業の成果を見ても、「就労自立」後の生活安定に向けた支援体制の構築がなければ、何年自立支援事業を続けても野宿 自立支援 就労自立 再野宿という循環を断ち切れないことは明らかである。「就労自立者」の多くがそのまま「野宿予備軍」であるとの認識が必要である。定期的な追跡調査、再就職・生活相談のための相談窓口の設置、福祉事務所からのアウトリーチ等を有機的に連結したアフターフォロー体制の制度化を、自立支援事業枠内に組み込む必要がある。

6. 自立支援センターは入所型のみならず通所型利用を併設し、野宿者の優先利用を確保しつつも、ホームレスとなるおそれのある失業者、生活困窮者、生活保護受給者を含め広く開放すること。

7. 各種自立支援施設は、生活費など現金を給付されない、プライバシーが確保されていないなど最低限度の生活基準が満たされていないとはいえないものが多い。自立支援施設においても、健康で文化的な最低限度の生活基準を確保すること。

8. 入所施設管理運営、規則の制定等については当事者の人権尊重を基調とし、規則制定への参加、自主管理の方法等を取り入れること。

9. 自立支援センターでの入所希望者および入所者への処遇や決定などについて、不服申し立ての制度などを設け、センター入所に権利性を持たせること。

10. 自立支援センターにおける相談援助事業については、意欲と資質のある現役の専門家、支援経験のある支援者などを登用すること。

第4 その他各種施策に関する要求

1 総合相談事業と総合相談窓口の設置

1 総合相談はそれぞれの野宿者を取り巻く課題の解決に向けての入り口である。医療、福祉、住居、労働、法律など総合的に相談することが可能な相談体制を早急に整えるべきである。そのためにも、行政職員だけでなく、医療従事者、社会福祉士や法律家など専門家に加え支援団体などにも積極的に協力を求めること。

2 総合相談の窓口としては、従来の巡回型の相談だけでなく、各福祉事務所を中心にアクセスしやすい総合相談窓口を設置するよう各自治体に義務づけるよう明記すること。

総合相談事業については今年度の厚生労働省予算にも計上されているが、今まで行われてきた巡回相談は、「自立支援センター」や「シェルター」への導入としての意味合いが強調されていたように思われる。本来の相談事業の持つ意味合いは、相談窓口で被相談者が抱える問題を整理し、その解決に向けて必要に応じた支援がなされるべきものであるし、解決に向けてのプロセスの多様性を保障しなければならない。

施設に入らなければ課題が解決できないといった施設中心的な考え方ではなく、たとえば、野宿している場所から福祉事務所などに設置された総合相談窓口に通いながら課題を解決するといった対応方法も考えることができる。支援団体の支援により、野宿状態のまま、失踪宣告により抹消された戸籍を復活させたり、年金受給手続きを行い年金を受給できるようになった事例もある。

3 相談から解決に向けてどれだけの信頼感を得ることができるかが、相談事業の成否を左右する。課題の解決に向けて継続して相談を続けられるよう支援することも重要である。そのためにも、積極的に他の緊急援護策と連携していくよう明記すること。

2 緊急援護に関する要求

1. 食料・日常生活用品等の支給<法8条2項四号>

野宿状態にある者の当座の必要を満たすため、現物または金券などの支給を行うこと。ただし、支給についてことさらプライバシーを詮索するような方法を採用してはならない。

2. 緊急一時保護<四号共通>

シェルターなど宿泊施設を設置する場合には、最低生活基準を満たすような施設、設備でなければならない。

3. デイサービスセンターの設置

野宿者が自立支援策によりアクセスしやすくするように通所型のデイサービスセンターを設置すること。デイサービスセンターにおいては、総合相談、食料・医薬品・衣料の提供、入浴、各種情報提供等を行うこと。

3 自立支援施設の最低生活基準、管理運営上の原則<一号、二号、四号共通>

1. 自立支援策による施設は憲法および生活保護法により定められた健康で文化的な最低生活基準を満たすものでなければならない。緊急的一時避難施設なども最低生活基準を著しく下回るものは許されない。

2. 施設管理規則は過度に厳しいものであってはならない。

3. 施設の管理運営に入所者が参加する手続等を整備しなければならない。

4 ホームレスとなることを余儀なくされるおそれがある者への施策<三号>

住宅、就労等に関する施策の他、ホームレス状態となるおそれのあるものにとって特に差し迫っている問題は家賃や借金等の問題である。

1. 家賃の支払いに関する相談や家賃貸し付けまたは家賃補助など援助制度を設けること。
2. 日常的な金銭管理や家賃管理などに関する生活相談および支援事業を実施すること。
3. 借金に関する相談、自己破産手続きや法律扶助の利用など法的支援を実施すること。

5 支援団体との連携施策<五号施策>

1. 地方公共団体の実施計画策定にあたり、野宿者支援団体および当事者団体の参画機会を保証すること。
2. 地方ホームレス自立支援協議会を設置する際には、当事者および支援者の参加を保証すること。
3. 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。
4. 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。

第5 実施体制、実施手続等に関する要求

1 施策の体系化と相互連携の確保に関する要求

(1) 自立支援策実施主体の縦横の連携確保と総合的ホームレス自立支援策実施のための連絡機構の設置

1. 野宿者に対する自立支援策等を実施するにあたり、省庁間、国と地方公共団体間、行政と民間団体との間の連携を確保するため、専門機関、中央ホームレス自立支援協議会、地方ホームレス自立支援協議会を設置すること。
2. 中央および地方連絡協議会には、野宿者の人権とりわけ自己決定権尊重のため、野宿者の参加を保障すること。
3. 中央ホームレス自立支援協議会は、当事者・支援者(関係団体の推薦)、人権擁護活動に取り組んできた弁護士(弁護士会より選出・推薦)、ホームレス問題に詳しい学識経験者、国および地方公共団体の関係職員、および専門委員(支援活動に従事してきた当事者および支援者、ホームレス問題に詳しい学識経験者)によって組織する。
3. 地方ホームレス自立支援協議会は当事者、支援者、弁護士、福祉・人権専門家、福祉・労働行政職など関係職員により組織する。

(2) 諸施策の連携確保

ホームレス自立支援策の実施にあたっては、関係機関の連絡を緊密に取り、生活保護行政、住宅行政、雇用安定施策、障害者施策、高齢者施策等との連携をとり、施策の効率的かつ円滑な実施を行うこと。

(3) 利用しうる法・制度等の十分な活用

1. 野宿者の住居確保、雇用確保など自立支援策を実施するにあたり、生活保護法、雇用安定法など活用しうる法制度を積極的に用いること。
2. ホームレス自立支援策実施にあたり活用しうる現行法および制度等の確認、活用状況の点検・調査を行うこと。

2 自立支援策実施状況の点検・評価

(1) 報告制度

1. 国土交通省および厚生労働省によるホームレス自立支援策につき国会への年次報告を実施すること。
2. 地方公共団体はホームレス自立支援策につき国に定期的に報告を行うこと。
3. 国および地方公共団体は、当事者及び支援者など民間団体に対して自立支援策の実施状況等につき定期的に報告を行うこと。報告の方法については口頭による説明会および文書による報告を行うこと。

(2) 評価制度

1. 国および地方公共団体のホームレス自立支援策および生活保護行政に対する点検評価制度を確立すること。
2. 第三者機関によるアセスメント制度を導入すること。
3. 当事者・支援者による自立支援策および生活保護法運用に対する評価制度を導入すること。

3 権利救済制度の確立

(1) 苦情申し立て・救済制度

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。

(2) オンブズマン制度の導入、民間のオンブズマン事業への助成・支援

自立支援策および生活保護法運用に関するオンブズマン制度を導入すること。
民間のオンブズマン事業に対し、財政その他の支援を行うこと。

(3) 争訟の保障と支援

- 1 .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。
- 2 .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。
- 3 .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。