

# **全国各地 討議のための 基礎資料**

**2002.12.20**

**寄せ場・野宿者運動 全国懇談会**

# 全国各地 討議のための 基礎資料 目次

|                                            |            |
|--------------------------------------------|------------|
| 1. 全国各地討論について                              |            |
| 主旨とスケジュール                                  | ・ ・ ・ ・ 1  |
| 2. 「ホームレス自立支援特措法」をめぐって                     |            |
| ホームレス自立支援法と野宿者の人権                          | ・ ・ ・ ・ 3  |
| 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」全文                  | ・ ・ ・ ・ 6  |
| 衆議院労働厚生委員会 決議                              | ・ ・ ・ ・ 9  |
| 3. 労働・就労をめぐる現状と問題                          |            |
| 東京都特別就労に関する現状                              | ・ ・ ・ ・ 10 |
| 東京都の自立支援事業                                 | ・ ・ ・ ・ 12 |
| 東京都「自立支援事業」の深刻な問題点                         | ・ ・ ・ ・ 20 |
| 野宿生活者への「公的雇用」と就労支援を考える                     | ・ ・ ・ ・ 22 |
| 地方都市から見たホームレス問題と<br>ホームレス自立支援法後の展望         | ・ ・ ・ ・ 30 |
| 4. 医療・福祉をめぐる現状と問題                          |            |
| 野宿者への違法な生活保護運用と権利獲得状況<br>(名古屋・大阪・神戸)       | ・ ・ ・ ・ 37 |
| 静岡市における審査請求                                | ・ ・ ・ ・ 45 |
| 京都市の「自立支援事業」について                           | ・ ・ ・ ・ 51 |
| 長居公園・西成公園での聞き取りでの<br>「声」から見えてきた医療と福祉の現状と課題 | ・ ・ ・ ・ 55 |
| 5. 福祉と就労                                   |            |
| 生活保護法以外の法律の運用をめぐって                         | ・ ・ ・ ・ 61 |
| 6. 当事者による仕事づくり                             |            |
| 仕事づくりについて－京都での取り組みについて                     | ・ ・ ・ ・ 67 |
| 7. 海外の野宿者対策の事例                             |            |
| ドイツ                                        | ・ ・ ・ ・ 69 |
| フランス                                       | ・ ・ ・ ・ 73 |
| 韓国                                         | ・ ・ ・ ・ 78 |
| イギリス                                       | ・ ・ ・ ・ 83 |
| 8. 討論資料                                    |            |
| 5月22日付要望書                                  | ・ ・ ・ ・ 87 |
| ホームレス自立支援法による国の基本方針への要求(案)                 | ・ ・ ・ ・ 90 |

### 1. 全国討論の主旨

この全国討論は、政府・自治体に対して具体的な施策要求をぶつけるにあたり、各地の現場での討論を積み重ね、当事者の多様な声を要求としてまとめ上げようとするもので、寄せ場・野宿者運動全国懇談会が呼びかけています。今年の「全国地域・寄せ場交流会」でも提起されました。

この全国懇談会は、同交流会における相互交流とは別に、運動上の討論を全国規模で行うために立ち上げられ、1998年9月に第1回懇談会を東京で開催しました。その後、数ヶ月に一度の会議を大阪、名古屋、静岡など各地持ち回りで開催しながら、情報交換、政府への申し入れと交渉、全国集会・デモなどを行ってきました。そしてそれは丁度、政府レベルでの野宿者対策が検討され始めた時期に一致していました。それは、運動や支援活動に関わる多くの当事者・支援者が「全国規模で取り組まなければ」と感じた野宿者問題の状況について、立場や考え方は違ったとしても、多くの人たちにとっても重要課題として立ち現れてきていたことを示しています。

ではその状況の中、全国懇談会は有効な取り組みをなしえてきたのかと言えば、そもそも様々な団体による緩やかな討論の場として立ち上がった会だという難しさを差し引いてみても、多くの取り組みは状況に立ち後れており、反省点は様々にあると言わざるを得ません。その一方で、自治体と政府は曲がりなりにも対策に大きく動き始めています。施策が当事者の声を反映するよりは、むしろ当事者を行政側の意向に流し込むものとして立ち現れてくるのは、これまで私たちがさんざん経験したとおりです。今、私たちは運動の至らなさを認識しながらも、この場所から可能な限り有効なアクションを起こしていく必要に迫られています。

この夏、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が成立しました。この法律をめぐっては、その制定を当面の主たる課題として取りくんだ団体もありますし、批判的な団体や懸念を持つ団体も多くありました。全国懇談会全体としては、この法案に左右されない地点で、就労問題対策チームを作り議論をしたり、政府に申し入れをするなどしてきました。しかし法案が成立した今、少なからず新たな、あるいは整理された施策が出されてきます。これに対して私たちは、当事者の側からの声をまとめ、施策の内容に少しでも反映させる必要があると考えます。もちろんこれは、この法律ができようできまいと必要なことですが、今、特に重要な時期になったと言えることができます。

私たちの大切な流儀であり武器であるもの、それは口幅ったく言えば「団結」、多様性を認め合いながら大衆的に声をあげ、大衆的に行動することです。全国懇談会は、各地の現場で当事者を主体とした討論の場を持ち、その広範な議論をふまえて政策要求へとまとめ上げ、政府・自治体に交渉を求めることとしました。少なくとも行政側の期待する枠に閉じこめられるのではなく、生存権が保障され当事者が求める多様なありようが認められる施策にさせるために、多くの方に議論の場に参加していただき、具体的な施策要求へと積み上げてきたいと思います。そこでは、私たち自身が必要な施策をイメージし、組み立てていく必要もあります。そしてその内容もさることながら、そのプロセスを大切に、討論の積み上げのスタイル自体を再度取り戻していきたいと考えます。

この冊子はその討論の一助となることを期待して、各地の方々に原稿を寄せてもらったものです。これらを題材としながら、皆で意見・希望を出し合い、政策要求へと作り上げていきましょう。

## 2. 全国討論のスケジュール

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」に基づく行政側の手続きと想定されるスケジュールは次のようになっています。

- (1) 全国実態調査の実施(2003年1月～2月)
- (2) 政府による基本方針策定(2003年春)
- (3) 自治体による実施計画策定(2003年夏)

基本的には「自立支援事業」を軸とした施策となることが予想され、これらの実施・策定が手間取することはあまり考えられません。

これらの動きに向け、私たちは次のようなスケジュールで当面の予定を考えたいと思います。

|            |                            |
|------------|----------------------------|
| 2002年12月下旬 | 全国討論開始                     |
| 12月        | 政府の基本方針に向けた討論              |
| 2002年 2月～  | 政府の基本方針に向けた政策要求と申し入れ       |
| 以降         | 各自治体の実施計画に向けた討論            |
| 2003年 春以降  | 各自治体の実施計画に向けた政策要求と申し入れ     |
|            | 各地での取り組みと平行し、対政府交渉と全国行動を計画 |

### 1 ホームレス法における「自立」の支援とは何か

本年8月7日、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法が公布、施行された（衆議院厚労委で法案が可決された際に同時に決議された同法の運用に関する件は、本法と一体のものである）。この法律は、だれでも地域の中で幸せに生きていく権利を憲法、生活保護法により保障されているはずなのに、国や地方公共団体が住居を含む最低生活保障義務を果たしていないため、公園や路上など人が住むのにふさわしくない場所で寝起きすることを余儀なくされているホームレスの人々がいることを反省し、ホームレスの人々の自立の支援や、ホームレス状態に陥りそうな状態にある人への生活上の支援を行うことを目的としたものである。（1条・2条）

この法律については、草案段階から、その根本思想を表す「自立」という言葉をめぐって議論が展開されてきた。そもそも「自立」とはいったい何なのだろうか。自立という言葉は古い伝統的な理解からすれば、他人の援助を受けず、独力で生きていくことである。しかし、社会福祉の領域では近年、内外の障害者運動の影響を受け、大きく自立観念が転換してきた。その「新しい自立」とは、様々な援助を受けながら、自分で自分の生き方を決めていくこと、言い換えれば地域の中で自分の幸せを求めて生きていくことを意味するものである。

一般的に野宿者は「自立」していないと見なされているが、会社のやっかいにもならず、生活保護も受けずに独力で生きているという意味では、まさに野宿者こそ古い意味で最も「自立」した生き方をしている人だともいえる。ただ、これは「強制された自立」にすぎない。

ホームレス自立支援法の「自立支援」とは新しい自立観に基づくものである。

野宿から脱して、地域の中でいろんな人々と関わりながら、自分の幸せを見つけていけるように援助することこそが、自立支援の意味である。古い自立観念をとったものだとしたら、「自立」している野宿者に対しては何もする必要がないということになる。

### 2 ホームレス法における自立支援策

ホームレス自立支援法による自立支援策には大きく住居の保障と就労の保障がある。それは、生活保護法による最低生活保障を底上げするものである。従って自立支援策は原則として生活保護法による最低生活基準を下回るものであってはならない。また、生活保護法に対して特別法のホームレス自立支援法が優先するといったことが安易に語られるが、ホームレス自立支援法には自立支援策の一環として生活保護法の適用が含まれており、生活保護に対し自立支援策が優先させられるべき法的根拠はない。むしろ、ホームレスの人々のニーズと本人の希望に応じて生活保護か自立支援策か、あるいはその併用かが決められるべきものだ。本法が従来、住居がないとか、単に働けるからと言った理由で違法に生活保護から排除されてきた野宿者にも、当然ながら生活保護を受ける権利があるのだという点を明確にし、適切に保護を適用すべきだと定めたことは非常に大きな意義を有する（3条1項3号、運用に関する決議6）。

しかし、ホームレス自立支援法は自立支援策が具体的にはどんなものであるべきか定めていない。それは、国の基本方針及び地方公共団体の実施計画によって決められることになる。地方公共団体は、一律に自立支援策を実施すべき義務を負うが（6条）、実施計画については必要があれば策定するものとされている（9条1、2項）。つまり、計画を立てねば自立支援策をスムーズに実施できないところは計画を立てる必要があるが、計画を立てなくとも自立支援策を十分に円滑に実施可能な場合は策定しなくても良いということだ。地方自治体が実施計画を策定する場合には民間団体の意見を聴かねばならない（9条3項）。

自立支援策は、国が財政その他の必要な援助を行いながら地方公共団体や民間団体によって実施されていくことになる。

ところで、この法律により実施されることになる自立の支援策とはいったいどのようなものなのか。というより、具体的には実施計画で決まるのだから、われわれがどのようなものであるべきかをどんどん提言して行かねばならない。自立支援法の成否も、当事者や支援団体がどれだけ具体的構想を提起できるかにかかっている。自立支援策が従来の出口のない自立支援事業のようなものを越え出るようなものでなければ失敗は目に見えている。

それではどのようなものが自立支援策として考えられるだろうか。安定した住居と雇用の確保に絞っていくつか具体的な提言をしてみよう。

### （１）自立支援策の最低基準

まず、確認しておくべきことだが、自立支援策によって提供される住居や生活費等は、健康で文化的な最低生活を営み得るような水準のものでなければならない。ホームレス法による自立支援策も憲法及び生活保護法により定められる最低生活基準による統制を受ける。従って、自立支援センターやシェルターなどの施設も生活保護法による宿所提供施設の基準を下回るものであってはならない。宿提は複数世帯を同居させることを禁止している。よって単身世帯の場合には個室が原則となる。また、自立の意思のあるホームレスの人々を入所させる施設においては過度の管理規則は不要であるというだけでなく、自己決定を尊重して自主管理あるいは最低限、管理運営への参加を認めるべきである。

### （２）安定した住居の確保

#### ア、生活保護法上の宿所提供施設の整備

生活保護法は住居の無い要保護者が自力で住居を確保できない場合には最低限の措置として、宿所提供施設によって住宅扶助を現物給付する義務を定めている。施設の最低基準を定めた省令18号（66.7.1）では、定員が50人以上でなければならないとされているが、これを改訂すれば小規模の宿提を設置することも出きる。公営住宅や民間アパートの一部を宿提とすることもできよう。

#### イ、公営住宅の活用

厚生労働省と国土交通省が公営住宅に保証人無しで入居させるようにとの方針を出したため、公営住宅の活用が進んでいくことが期待される。

#### ウ、民間住宅への入居支援策

行政が不動産業者や大家との協力関係を作り、財政援助などをすれば、自立支援策または生活保護を利用する野宿者が保証人無しで賃貸契約を結べるようにすることも可能だろう。高齢者居住安定制度と類似の公的な家賃債務保証制度を導入することも合理的である。

以上のような住居保障の方法を採り、居宅での自立支援を原則とすれば、施設収容を原則とする従来型の自立支援事業のように野宿の再生産を避け、地域での自立生活支援に大きな効果を上げることだろう。

### （３）仕事の保障?安定した雇用の確保と就業機会の確保

自立支援法の目玉は何と言っても安定した雇用の確保である。従来の自立支援事業では、単に職安で職探しをせよとの指導が行われたに過ぎないが、今度は仕事そのものが提供されることになる。しかし、安定した雇用の提供といっても具体的にはなかなか構想しにくく、就労自立を軸に据えることは困難であり、生活保護との併用による半就労・半福祉型に落ち着かざるを得ないだろう。稼働収入により最低生活費を稼げない限り、その不足分を生活保護により補足給付すべ

きである。

安定した雇用の確保としては、まず第1にすべきことは、民間業者に野宿者を雇用するように義務づけたり、奨励策をとることである。これは障害者については、雇用調整金制度などにより既に実施されていることだ。政府はホームレス等試行雇用事業を打ち出しているが、これは逆に短期間で雇用を止める方向に傾く危険が強く、安定した雇用には結びつかないだろう。

次に、最低生活を営み得るような安定した雇用には至らないかも知れないが、公的就労としてリサイクル、福祉その他の分野の仕事を提供する方法がある。

また、野宿者や支援者の「起業」支援も有効だ。生活保護の生業扶助もどんどん活用していく必要がある。現在野宿者が従事している空き缶集めなどの「雑業」を自立支援策や生業扶助で援助していくという方法もある。

就業機会の確保策として、職業能力の開発等が上げられているが、野宿者の能力や必要に応じて職業訓練を実施することが必要である。また、一度就職したとしても諸事情で長続きしない場合もあり、就労支援員制度の導入により必要に応じた相談、援助などケースワークを行うことも必要だ。

### 3 排除は禁止された

自立支援法の中でも、最も厳しい批判を浴びたのが、11条いわゆる「適正化」条項である。しかし、これは施設管理者に一方的に野宿者に立ち退きを迫ったり、荷物を撤去する権限を与えたものではない。実際には、排除禁止条項と言うべきものである。これまで行政は突然一方的に立ち退きを迫ったり、荷物の撤去をしてきたが、これは法の手続を無視しており、そもそも許されないことだった（最低限行政代執行の手続を採らねばならない）。

新法は、公園や道路などで野宿していることにより、実害がある場合にのみ、自立支援策との連携をとって、法令の規定に基づいたうえで、初めて公共施設の管理者（行政に限らず公共施設を管理するJRなど民間企業等も含む）が野宿者にここを立ち退いていただけませんかとお願いすることができることと定めた。

つまり、次のような条件が満たされない限り、立ち退かなくてもよいことになったのである。  
ア、実害（しかも、かなり大きな被害）が発生していることを施設管理者が証明すること。苦情があったというだけでは立ち退きを要求することはできない。ホームレスの人々が余儀なく野宿せざるを得ない状態にあることを理解せずに苦情を述べ立てる者に対しては、ホームレスの人への理解を求め、人権について啓発しなければならない。

イ、自立の支援策により安定した住居を提供すること。

ウ、公園や道路の管理を定めた法令だけでなく、憲法や人権規約などの人権保障規定、生活保護法などを守ること。

エ、野宿者自身が自発的に安定した住居などへ入居するのを待って、野宿者自身の同意を得て、初めてテントや荷物などの撤去を行うことが出来る。

このように、11条は排除条項と言うよりも、排除禁止条項と言うべきもののなのである。これは、自立支援法がホームレスの人々の人権と自立への意思すなわち、自己決定権の尊重を基本とする限り、当然のことである。

# ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法

2002年7月31日 制定

2002年8月7日 公布、施行

## 目次

- 第一章 総則（第一条―第七条）
- 第二章 基本方針及び実施計画（第八条・第九条）
- 第三章 財政上の措置等（第十条・第十一条）
- 第四章 民間団体の能力の活用等（第十二条―第十四条）
- 附則

## 第一章 総則

### （目的）

第一条 この法律は、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、健康で文化的な生活を送ることができないでいるとともに、地域社会とのあつれきが生じつつある現状にかんがみ、ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを防止するための生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、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、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資することを目的とする。

### （定義）

第二条 この法律において「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。

### （ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標等）

第三条 ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標は、次に掲げる事項とする。

一 自立の意思があるホームレスに対し、安定した雇用の場の確保、職業能力の開発等による就業の機会の確保、住宅への入居の支援等による安定した居住の場所の確保並びに健康診断、医療の提供等による保健及び医療の確保に関する施策並びに生活に関する相談及び指導を実施することにより、これらの者を自立させること。

二 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就業の機会の確保、生活に関する相談及び指導の実施その他の生活上の支援により、これらの者がホームレスとなることを防止すること。

三 前二号に掲げるもののほか、宿泊場所の一時的な提供、日常生活の需要を満たすために必要な物品の支給その他の緊急に行うべき援助、生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）による保護の実施、国民への啓発活動等によるホームレスの人権の擁護、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こと。

2 ホームレスの自立の支援等に関する施策については、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ことに留意しつつ、前項の目標に従って総合的に推進されなければならない。



(ホームレスの自立への努力)

第四条 ホームレスは、その自立を支援するための国及び地方公共団体の施策を活用すること等により、自らの自立に努めるものとする。

(国の責務)

第五条 国は、第三条第一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。

(地方公共団体の責務)

第六条 地方公共団体は、第三条第一項各号に掲げる事項につき、当該地方公共団体におけるホームレスに関する問題の実情に応じた施策を策定し、及びこれを実施するものとする。

(国民の協力)

第七条 国民は、ホームレスに関する問題について理解を深めるとともに、地域社会において、国及び地方公共団体が実施する施策に協力すること等により、ホームレスの自立の支援等に努めるものとする。

## 第二章 基本方針及び実施計画

(基本方針)

第八条 厚生労働大臣及び国土交通大臣は、第十四条の規定による全国調査を踏まえ、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を策定しなければならない。

2 基本方針は、次に掲げる事項について策定するものとする。

一 ホームレスの就業の機会の確保、安定した居住の場所の確保、保健及び医療の確保並びに生活に関する相談及び指導に関する事項

二 ホームレス自立支援事業（ホームレスに対し、一定期間宿泊場所を提供した上、健康診断、身元の確認並びに生活に関する相談及び指導を行うとともに、就業の相談及びあっせん等を行うことにより、その自立を支援する事業をいう。）その他のホームレスの個々の事情に対応したその自立を総合的に支援する事業の実施に関する事項

三 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関する事項

四 ホームレスに対し緊急に行うべき援助に関する事項、生活保護法による保護の実施に関する事項、ホームレスの人権の擁護に関する事項並びに地域における生活環境の改善及び安全の確保に関する事項

五 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

六 前各号に掲げるもののほか、ホームレスの自立の支援等に関する基本的な事項

3 厚生労働大臣及び国土交通大臣は、基本方針を策定しようとするときは、総務大臣その他関係行政機関の長と協議しなければならない。

(実施計画)

第九条 都道府県は、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するため必要があると認められるときは、基本方針に即し、当該施策を実施するための計画を策定しなければならない。

2 前項の計画を策定した都道府県の区域内の市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するため必要があると認めるときは、基本方針及び同

項の計画に即し、当該施策を実施するための計画を策定しなければならない。

3 都道府県又は市町村は、第一項又は前項の計画を策定するに当たっては、地域住民及びホームレスの自立の支援等を行う民間団体の意見を聴くように努めるものとする。

### 第三章 財政上の措置等

#### (財政上の措置等)

第十条 国は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を推進するため、その区域内にホームレスが多数存在する地方公共団体及び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に努めなければならない。

#### (公共の用に供する施設の適正な利用の確保)

第十一条 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、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。

### 第四章 民間団体の能力の活用等

#### (民間団体の能力の活用等)

第十二条 国及び地方公共団体は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を実施するに当たっては、ホームレスの自立の支援等について民間団体が果たしている役割の重要性に留意し、これらの団体との緊密な連携の確保に努めるとともに、その能力の積極的な活用を図るものとする。

#### (国及び地方公共団体の連携)

第十三条 国及び地方公共団体は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を実施するに当たっては、相互の緊密な連携の確保に努めるものとする。

#### (ホームレスの実態に関する全国調査)

第十四条 国は、ホームレスの自立の支援等に関する施策の策定及び実施に資するため、地方公共団体の協力を得て、ホームレスの実態に関する全国調査を行わなければならない。

### 附 則

#### (施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から施行する。

#### (この法律の失効)

第二条 この法律は、この法律の施行の日から起算して十年を経過した日に、その効力を失う。

#### (検討)

第三条 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。

## ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の運用に関する件

政府及び地方公共団体は、我が国においてホームレスの急増が、看過できない極めて大きな問題となっている現状を踏まえ、ホームレスを含め社会的に排除された人々の市民権を回復し再び社会に参入することができるようにすることは、憲法第十一条及び第二十五条の精神を体现するために必要不可欠な施策であることに深く留意し、本法の施行に当たっては、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

一 ホームレスの自立の支援に際しては、自立に至る経路や自立のあり方について、可能な限り個々のホームレスに配慮した多様な形が認められるよう努めること。

二 ホームレスに対する職業能力開発に当たっては、ホームレスの実情に応じた内容となることに深く留意するとともに、ホームレスの自立につながる安定就労の場の確保に努めること。

三 ホームレスに対する住宅支援策の実施に当たっては、その実効性を高めるため、地域の実情を踏まえつつ、公営住宅・民間住宅を通じた可能な限り多様な施策の展開を図ること。

四 ホームレスが入居する施設においては、入居者本人の人権尊重と尊厳の確保に万全を尽くすこと。

五 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充分に配慮すること。

六 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、適正な運用に努めること。

七 第十四条に規定する全国調査を早期に完了し、遅滞無く事業を実施すること。

八 本法を施行する中で実情との不整合等が生じたとき等においては、速やかに見直すこと。

九 「実施計画」を策定しない都道府県及び市町村の区域においても、ホームレスの自立支援及び余儀なくホームレスとなることの防止の諸施策の実施に可能な限り努めること。

右決議する。

(2002年7月17日 衆議院厚生労働委員会)

## 東京都高齢者特別就労に関する現状

※ 現在、東京都の山谷対策は「路上生活者対策」へと転換されつつあり、山谷対策の越年施設「大田寮」がそのまま通年的なシェルター「大田寮」に転用されるなど、施策がそのまま「横滑り」していく傾向にあります。就労面での山谷対策では、以前より玉姫職安と（財）山谷労働センターから特別就労事業が行われていましたが、山谷労働者以外にも対象が広げられたものとして、2年前の8月より「高齢者特別就労」が山谷労働センターより出されることになりました。その内容について、山谷反失業闘争実行委員会・中島さんに報告していただきました。

---

「日雇・野宿労働者の分断許さず、公的就労事業の拡充を勝ち取るぞ」

山谷反失業・中島

● 去る7月、「公共施設の適正化」を含む「ホームレス特別措置法」が成立しました。「ホームレスなどしょせん怠け者」こんな声が「適正化」を後押ししています。「野宿してたっておれたちは労働者だ」「仕事さえあればいつだっていく」と行政に訴え、世論を巻き込んで追い出しの動きを押し返していく取り組みが求められています。

● 2000年8月、都・山谷対策室（現・山谷対策課）が、山谷労働センターを求人窓口として高齢者特別就労事業を開始しました。都・山谷対策検討委員会の内部で「産業労働局も努力するべき」との意見が上がり、実施に至ったのが高齢者特別就労事業です。残念ながら「闘いの成果として勝ち取られた」ものでもありません。「55歳以上、白手帳なし」——「白手帳」とは日雇労働者被雇用保険者手帳のことですが、この条件さえ満たしていれば、事実上誰でも、山谷圏以外の野宿労働者でも登録できるのが高齢者特別就労事業の特徴です。現在1,212名が登録しています。仕事は輪番制、内容は霊園、道路の清掃、日当（手取り）は霊園清掃が約8,500円、道路清掃が約7,500円。が、仕事が回ってくるのは月2回程度です。

これまで、私たちは「東京都は高齢者特別就労事業を拡充しろ、山谷労働センター以外にも求人窓口を設置しろ」と叫んできました。野宿労働者のなかでも、ほとんどの仕事から「排除」されている高齢者の利益をまず念頭に置き、この取り組みを積み重ねてきました。

もちろん、高齢者特別就労事業の拡充が「玉姫からの仕事の横流し」であってはなりません。以前から東京都は、登録輪番制の霊園、道路の清掃を上野職安・玉姫労働出張所を通して紹介してきました。特別就労事業と呼ばれるものがそれです。日当（手取り）は霊園清掃が約8,900円、道路清掃が約7,500円です。窓口が玉姫労働出張所なので、対象は白手帳所持者に限られます（なお現在、白手帳は住民票を提出しないと交付してもらえません）。不況の下、白手帳所持者のなかでも高齢者は、月1～2回の特別就労事業に生活の糧を頼らざるをえないのが現状です。しかし、特別就労事業も高齢者特別就労事業も財源は同じ。都は毎年、特別就労事業の一部を高齢者特別就労事業に回しており、年々その件数は増えています。特別就労事業に頼っている層からの反発は当然でしょう。野宿労働者を分断し、対立を煽る都のやり口を許せるわけがありません。今後、私たちは「高齢者特別就労事業、特別就労事業を合わせて拡充しろ」「公的就労事業を底上げしろ」と都に迫っていきます（ホームレス特別措置法の成立がその財源を保障しているはずです）。そして「収容」を基本とする都の「路上生活者対策」の欠を突いていきます。

● 第一弾の取り組みとして現在、私たちは野宿労働者から「仕事に関するアンケート」を実施しているところです。ホームレス特別措置法に基づき、都、区も近々「実態調査」をおこなうとのことですが、私たちの「アンケート」は「取る側」に都合のよい結論を導くためのものではありません。野宿労働者にとって公的就労事業がどんな位置を占めているのか、正真正銘の実態を明らかにして都に突きつけるためのものです。アンケートの結果については別途お伝えしますので、ご意見をよろしくお願いします。

(2002.10.27)

## 東京の自立支援事業

### 湯浅誠（自立生活サポートセンター・もやい）

#### \*はじめに

「緊急一時保護センター」→「自立支援センター」→「自立訓練ホーム」という三段階の入所施設における支援事業を核とした東京都の自立支援事業が開始（2000年11月）されてから二年が経ちました。ここでは、この事業の実態を明らかにすることに重点を置きながら、今後の課題について考えてみたいと思います。

#### \*利用の流れ

自立支援事業の利用を希望する野宿者は、まず地域の福祉事務所を訪れます。期日を指定された抽選あるいはその場の面談で、入寮が決定します。最初の入所先は「緊急一時保護センター・大田寮」です。

「大田寮」では、二段ベッドで寝起きします。**部屋は32人部屋と36人部屋の二タイプ**です。三度の食事と風呂などが付きますが、現金支給はなく、近くに歩いていける「街」はありません。倉庫街です。医療保護単給による病院診察は受けられますが、就労活動は禁止されています。この滞在期間は原則一ヶ月ですが、多くの人は、一ヶ月以上滞在します。「アセスメント」実施の遅れが最大の理由です。「アセスメント」とは、入所者の生育歴から職歴までを詳しく聞き取る個別面談で、福祉事務所が入所者の処遇を決定する際の参考資料とされています。これが入所後4週間目くらいからようやく始まります。

「アセスメント」の結果を参考にして福祉事務所は、本人の移転先を決定します。最も多い行き先は「自立支援センター」です。福祉事務所の決定に不満があっても、**不服申立の手続きはありません**。また「アセスメント」票は、出来上がった際に本人に示されるものの、本人には交付されません。

都内に四箇所ある「自立支援センター」に振り分けられると、「大田寮」での退屈な日々とは打って変わって、厳しい就労指導が始まります。入所期間は原則二ヶ月です。職員からはしばしば「一ヶ月以内に仕事を見つけるように」と言われます。就職できれば、アパート転宅費が貯まるまで最大四ヶ月までは延長できるのですが、最初からそう言う「皆安心して一生懸命仕事を探さない」（ある職員）からです。生活費は一日400円。面接交通費などの就労に必要な経費は別途実費支給されます。寝起きするのは、「大田寮」同様二段ベッドです。

仕事は自分で職安に通って見つけます。職安OBが就職の相談に乗ってくれます。仕事は原則として職安紹介の仕事でなければ認められません。就労すると、「支度金」という名目で31000円が支給されます。仕事が見つかり、そのお金を貯めてアパートに移ります。アパート転宅費のうち、敷金・礼金・不動産手数料の約半額を行政が負担します。また二ヶ月間求職活動をしてもし仕事が見つからなかった場合には「自立困難」とみなされ、福祉事務所に引き取られます。引き取った福祉事務所が路上に戻しているのか、**生活保護をかけているのか、はわかりません。福祉事務所次第、担当者次第、というのが実態**です。東京都もこれについては「ケースバイケースで」（自立支援担当係長）と言うのみで、なんら基準は示していません。

東京都は、就労したものの四ヶ月でアパート転宅に至らなかった者などを対象とする「自立訓練ホーム」の設置を計画していますが、まだ開始されてはいません。当初発表されていた入所期間六ヶ月の「グループホーム」構想は、入所期間二ヶ月の「自立訓練ホーム」構想に切り縮められました。

## ＊「実績」

東京都が発表している自立支援事業の実績は以下の通りです。

まず「大田寮」からは、これまで1925名の野宿者が退所しました(2002年10月現在。以下、数字はすべてこの時期の発表記録による)。行き先は、「自立支援センター」1072名(55.7%)、「宿泊所(生活保護適用)」268名(13.9%)などとなっています。他方、「期間満了」「規則違反」「任意・無断」などの理由で路上に戻った／戻された人の数は414名(17.6%)です。【図1】

また、「自立支援センター」からは、これまでに1760名が退所しました。「住宅(アパート)確保」した人は498名(28.3%)、「住み込み」で出て行った人は357名(20.3%)、両方併せて「就労自立」したとされる人は855名(48.6%)です。他方、「自立困難」とされた人225名、「規則違反」206名、「その他」(「大田寮」の「任意・無断」に当たります)が413名で、合計844名(48%)の人が路上に戻って／戻されています(「自立困難」とされた人のうち、数%については生活保護が適用されているかもしれませんが)。【図2】

開設時期の異なる「大田寮」(2001年12月開設)と「自立支援センター」(2000年11月より順次開設)の「実績」を同列に扱うことは厳密にはできませんが、**「大田寮」に入った人の約半数が「自立支援センター」に行き、さらにその約半数(つまり全体の25%)が東京都の「自立支援事業」を利用して脱野宿を果たしている、というのが東京都の主張です。**【図3】

ちなみに、就労実績についても簡単に触れておくと、就労した職種は多い順に「管理・警備」22.6%、「建築・土木」18.2%、「清掃関係」15.0%となっており、この三業種で50%を超えます。「常雇用を前提」と言っても、実態は日払いまたは日給月給(しばしば時間給換算)がほとんどであることは、これら職種からも容易に推測されるでしょう。

また、「入所者就職率」を見ると、これまでの入所者総数2036人のうち実に延べ1978名が就職しており、就職率は97.2%に達しています(「新宿寮」「豊島寮」に至っては100%を超えています)。が、現在入所している人がどれくらい就職しているかを示す「在籍就労者比率」を見ると61.2%と低下します。この36%の落差は、**要するに入所期間中のわずか四ヶ月間に複数回就職した人(つまりは一回以上離職した人)が相当数いることを示しており、長期的に就労を継続することの難しさの一端を表す形になっています。**これは「「就労自立」したとされる人たちが今現在どうしているか」を考える上で参考になる、行政サイドの唯一のデータです。

## ＊退所後はどうなってる？

自立支援事業の利用者が退所後どうしているかについて、東京都および23区は実態を調査していません。なので、「自立支援センター」退所者のアパート入居時の連帯保証人提供とその後の相談活動を行っている「自立生活サポートセンター・もやい」の把握している実態から、不十分ではありますが、全体像を推測してみたいと思います。

「もやい」が保証人提供事業を開始した2001年5月から現在(2002年12月)までにアパート入居時の連帯保証人を提供した自立支援事業利用者は54人(保証人提供世帯総数272の19.9%)です。このうち、**失職等からアパート退去に至ったのが5名、生活保護に切り替わったのが12名、現在求職活動中が2名、の都合19名(35.2%)が失職しています。**【図4】

事情を聞いたかぎりでの失職理由は当然のことながらさまざまですが、**共通している特徴は、失職した際の生活保護申請等の生活防衛手段について、本人にまったく知識がないことでした。**これは、自立支援事業において、生活保護に関する知識などがわざと入所者に示されていないことを語っているでしょう。路上で活動していると、時にかつて自立支援施設へと見送り、今また路上に戻ってきている野宿者と出会いますが、多くは社会資源を活用することすら思いつかないままに失業即野宿という軌跡をたどっています。これは、自立支援事業が生活保護への防波堤

(東京都の担当者は「他法他施策活用」と言いましたが)として機能していることを象徴的に示しています。

そして、この「もやい」データを仮に自立支援事業全体に当てはめてみるならば、「住宅(アパート)確保」した498名のうちの35%にあたる174名が就労を継続できていないことになります。そして生活保護についての知識もサポートもないことや、生活保護に関する自立支援事業内部での「緘口令」や、各区福祉事務所の窓口対応を考え合わせるならば、その多くが野宿状態に逆戻りしていると考えても、決して臆断とは言えないだろうと思います。もちろん「住み込み」によって「就労自立」とされる退所者については、これ以上の比率で「路上回帰」がなされていることは確実でしょう。つまり、**どれだけ控えめに見積もっても、「就労自立」とされる855名の35%にあたる300名はこの二年間で路上に回帰していると判断でき、自立支援事業全体における「就労自立」率は先ほどの25%から16%程度に修正される**でしょう。しかもこれは「住み込み」による脱野宿者層の離職率を35%と限りなく低めに見積もった数字で、です。そして開始後二年間でのこの数字は、事業が長期化していけばいくほど高まりこそすれ、低下していく材料は何も見つからないのが実情です。【図5】

注) この文章を書き上げた後、東京都が行った「就労自立者現住実態調査」(つまり、自立支援センターを「就労自立」で出た人が現在どうしているかを調べるためのアンケート)の結果を入手しました。末尾に補足文章をつけ加えますので、そちらも御参照ください。

## ＊現行自立支援事業枠内での改善点

以上が、なるべく行政施策に対するスタンス等といった政治的意図を排し、客観的に数字を追ってきた「自立支援事業」の実績です。が、それをどう評価し、今後をどう考えていくかという点については、意見の分かれるところでもあるだろうと思います。以下に、それらの点に関する執筆者の個人的意見を述べます。

### 1、現行自立支援事業は「野宿者への自立支援施策」の目玉ではありえない

「就労自立」を最大の目的としながら利用者の約7人に1人しか「就労自立」できない／その状態を維持できない現行の東京都の自立支援事業が野宿者に対する自立支援施策の＜目玉＞となりえないことは、最低限共有できるのではないかと思います。「大田寮」や「自立支援センター」から生活保護を適用された利用者があるとは言え、その多くは路上に戻って／戻らされているのが実情です。そして、「自立支援センター」の再利用が認められていない現在、本人は行政のバックアップによる「就労自立」の回路から完全に疎外されます。そして、半年間あるいはそれ以上の期間路上を不在にすることは、路上にいる間まがりなりにも築いてきた生活の根拠(小屋でありテントであり「エサ場」であり「ツレ」でありアルミ缶・本拾いのテリトリーであり)を失うことを意味します。**現行自立支援事業は、7人に1人の「就労自立」を実現する傍らで、7人に4人または5人にも達するかもしれない多くの利用者を「実質上新規の路上参入者」として、かつて本人が置かれていたよりもより劣悪な条件の下に、新たに野宿者を生み出している、という裏面を持っている**わけです。これがこのまま＜目玉＞であり続けられたのではたまらないという思いは、実態を知っている多くの関係者に共通したものではないかと思います。

### 2、短期的改善点

「現行」のままではたまらないとしても、7人に1人ではあれ、脱野宿を希望する野宿者がそれによって「就労自立」していることも確かです。また「大田寮」利用者が開設後わずか一年で約2000名に達していることからわかるように、現行自立支援事業の負の側面は、23区内に住む



すべての野宿者が直面している問題でもあります。そして都内で比較的早くから活動していた諸団体は「全都野宿労働者統一行動実行委員会（全都実）」を結成して「自立支援センター早期開設」を求めてきて、多くの野宿者の「自立支援センター」への期待感を高めてきた、という経緯もあります。現行の自立支援事業をどう評価するかに関わりなく、その改善（長所を伸ばし、負の側面を抑える）活動は、野宿者問題に携わる人たちの共通の課題ではないかと思います。

そして、現行の自立支援事業には、その気になれば明日からでも改善できる点が少なからずあります。

### 1)「自立支援センター」の再利用を認めること

現行では「大田寮（緊急一時保護センター）」には半年の待機期間を設けた上で再利用を認めています、「自立支援センター」の再利用は認められていません。そのため、仕事が続かずに路上に戻って／戻らされてしまった野宿者には「自立支援事業利用による脱野宿」という選択肢はあらかじめ奪われてしまっています。しかし、**ハードルが高く諸々の困難が予想される自立支援事業を利用して脱野宿を果たそうと希望する野宿者は全体の一部にすぎないのが実態**で、「大田寮」入寮のための抽選にも毎回似たような顔ぶれが集まるのが実情です。それにもかかわらず再利用を認めないのは、「自立支援事業利用による脱野宿」を希望し続ける一部の野宿者の希望を奪い、自らが生み出した「実質上新規の路上参入者」の路上への固定化を招くこと以外の何物でもありません。ましてや再利用問題は、自立支援事業開始当初に「自立支援センター5ヵ所設置（2001年度中）の暁には検討する」と掲げられていた公約事項であり、残る一箇所の「渋谷寮」が開設されていないことを理由に再利用問題に関する判断を先延ばしすることは許されないはずです。

### 2) 利用者に生活保護に関する知識を普及すること

利用者に「仕事が続かなくなったときの生活防衛手段」としての生活保護に関する知識を提供せず、路上回帰を放置しているのが現行自立支援事業の実態です。東京の自立支援事業においては、寮内への外部者立入（寮内面会）が認められておらず、就職活動や厳しい就労の忙しい合間を縫って寮外に出てきてくれる入所者以外に正確な情報を伝えることができないのが実情です。外部者からの情報提供をシャットアウトして利用者を囲い込んでおきながら、自らは再度の野宿化を防ぐための情報提供をあえて行わない。これは**悪意に基づく不作為**だと言わざるを得ず、「自立支援」という施策の目的そのものを疑わせる事態です。

## 3、中期的改善点

単に利用者を民間労働市場の中へ投げ込むだけ、という現行自立支援事業の限界が、完全失業率5%強、パートタイム労働者などの不安定就労層が全労働人口の4人に1人に達するかという現在の社会情勢の中で、再度の失業をもたらすおそれが高いことは明らかです。たとえ野宿者を雇った場合の雇用主への補助金給付などといった新制度を創設したとしても、現在の社会情勢がそのようなものである以上、失業の危険は到底回避できません。そして失業者への全的生活保護適用も、野宿者への完全公的就労保障も現実的には中期的目標となりえない以上、失業即野宿という現在の回路を切り離し、失業しても野宿せずに済む下支えを自立支援事業の枠内でも作っていく必要があるように思います。

### 1) アフターフォロー相談態勢の充実

生活相談員に職業相談員に住宅相談員。「就労自立」に至るまでの相談態勢は一通りの体裁が整っているものの、いったん「自立支援センター」を退去すれば、あとは一から十まで自力でやらなければならないのが、現行自立支援事業です。退所者の生活を支えることになる就労先がかつてのような「終身雇用」ならば格別、現状においては失業と再度の生活困窮化をある程度予見した態勢が必要になると思います。退所者がいざと言うときに相談できる態勢を「自立支援センター」内に作るとは、本当に脱野宿を支援しようとするならば最低限必要なことと思われます。もちろん、

必ずしも「自立支援センター内」である必要はないし、本当はそちらのほうが望ましいでしょう。第三者機関がホットラインなどを設け、入所中に十分な情報提供を行うならば、退所者はより気兼ねなく相談できるようになるはずです。（補注：東京都の「就労自立者現住実態調査」による退去率が30%に上るのに対し、もやいの保証人提供事業利用者の退去率が10%未満で納まっているのは、この点を立証しています）

## 2) 生活保護適用基準の明確化

十分に稼働能力を活用しても就労できない／失業してしまった場合に、それが生活保護の適用対象になることはすでに厚生労働省でさえ認めている事柄ですが、現行自立支援事業においては「ケースバイケース」（都自立支援担当係長）の名の下に福祉事務所ごとにバラバラの対応が取られているのが現状です。「自立支援センター」という行政施設の中に暮らしながら、行政からの委託を受けた生活相談員の指導の下に、毎日のように就労活動を展開している利用者は、本来ならば「十分稼働能力を活用している」事例に当たるはずです。しかし、現行では生活保護需給という手段が存在していることすら意図的に隠されている始末。これを改善させていく必要があると思います。2ヶ月の求職活動期間が立証に不十分だと言うならば、入所期間の延長を視野に入れてでも整合性を確保すべきではないかと思います。

## 3) その他

早期に求職活動を開始できる健康状態にある野宿者に対して福祉事務所から直接「自立支援センター」へ入所できるようなルートを開くこと、または「大田寮」滞在中の求職活動を交通費支給などによって支援すること。自立支援施設入所者が生活保護の適用範囲外だと言うのならば、ことに「大田寮」の住環境整備など法内施設と同等の整備を行うこと。借金相談、連帯保証人提供（あるいは家賃保証）、公営住宅への入居枠の拡大など、他にも改善点はたくさんあると思いますが、現行自立支援事業枠内についての言及はこころに留めておきたいと思います。

## \*現行自立支援事業枠外での自立支援施策

現行自立支援事業枠内で可能な最大限の改善がなされ、実質上の就労自立率が7人に1人から6人に1人、5人に1人へと高まったとしても、また生活保護体系との整合性が確保され、残りの6人に5人、5人に4人の何人かが路上へ戻らずに済むようになったとしても、「大田寮」→「自立支援センター」→「自立訓練ホーム」という現行自立支援事業のシステムが、自立支援施策の中核となりえないことは、やはり変わらないだろうと思います。なぜなら、現行自立支援事業が安定的生活への契機となると考えるにはあまりにも不安要素が多すぎることに、また多くの野宿者が獲得している小屋・テント暮らしなどといった現在の生活環境に比べて自立支援施設での衣食住等生活環境のほうが劣ると受け取られる点が多々あること、などから、**現行自立支援事業の利用希望者は将来的にも野宿者の一部に止まるだろうと考えられる**からです。その事態を無理に現状に従わせようとするれば、大阪・長居公園や名古屋・白川公園の場合のように、事実上強制的に野宿者を施設へと「追い込む」他ない。それがあってはならない／やらせてはならない選択肢である以上、現行自立支援事業の枠外に新たな自立支援施策を配置する他ないだろうと思います。

しかし具体的にその施策の内容を検討するのはこの文章の目的ではないし、それこそが今後全国的な規模で議論されるべき事柄なので、ここでは基本的な視点を一点のみ挙げるに留めたいと思います。

現行自立支援事業利用希望者の少なさは、ひとえに自立支援事業の「入口」の狭さにかかっていると思います。なんらかの形で就労支援を受けようとするれば、小屋やテントを放棄しなければならない、という「狭さ」です。もちろん野宿状態を賛美するつもりは毛頭ありませんが、現在の施設の管理的性質、その住環境・生活実態が到底「健康で文化的な最低限度の生活」とは言えないような状態のものであることも事実です。**公園にテントを張って最低限のプライベートスペース**

スを持ち、アルミ缶回収などによる収入があり、周囲に気の合った友人を持つ野宿者が「まだ野宿してた方がマシ」と考えたとしても、まったく不思議ではないわけです。新たな自立支援施策は、就労機会の提供などにおいて、野宿状態からでもアクセス可能なものとして構想される必要があると思います。十分な施設を作らない以上そうなるのは当然、と思われるかもしれませんが、言いたいのは路上からアクセス可能な自立支援施策の実施は、施設がないからという消極的な理由からのみ要請されるものではないだろう、ということです。

不十分ですが、とりあえず以上です。

#### （補足）東京都「就労自立者現住実態調査（2002年11月現在）」の結果。

まず、実態調査の「対象者総数」は688名（アパート入居者411名、住込み277名。以下カッコ内の数字はこの分類）。この数字は10月版の「就労自立者」総数855名と違いますが、根拠は不明です。

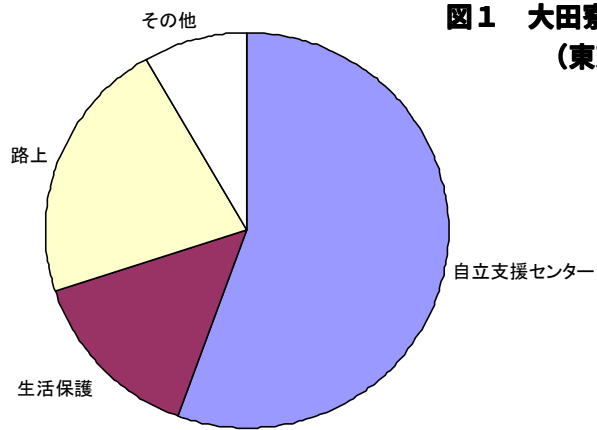
うち、実態調査前にすでに移転先に住んでいないことが判明していた者が128名（55名、73名）。そして実態調査票を送付したところ「宛先人がいません」で郵便局から戻ってきたのが151名（66名、85名）。つまり、**総数688名のうち279名（40.4%）、内訳ではアパート入居者411名のうち121名（29.4%）、住込み277名のうち158名（57.0%）がすでにそこに住んでいないことが確定。**また、残り409名（688-279名）のうち、調査票が到達したものの返答がないのが252名（156名、96名）。調査票を回収できたのが、結局157名（409-252名）。しかし、回収できた者のうちにも、失業中22名（14.0%）、退所後に転職11名（7.0%）、また「生活が困っている」と答えた者が28名（失業中22名などと重複しているでしょう）（16.3%）、うち「生活保護受給中」15名、「相談していない」13名となっています。【図6】

自立支援センターからの移転先に住んでいないからといって路上に戻ったとは限らない、とは論理的には言えますが、しかしアパート移転後わずか二年で契約更新も来ないうちに、それなりに費用のかさむ引越しを行った人が相当数いるとは事実上考えづらいでしょう。したがって、東京都自立支援事業の現時点での公式の「就労自立率」は、以下のように修正されます。

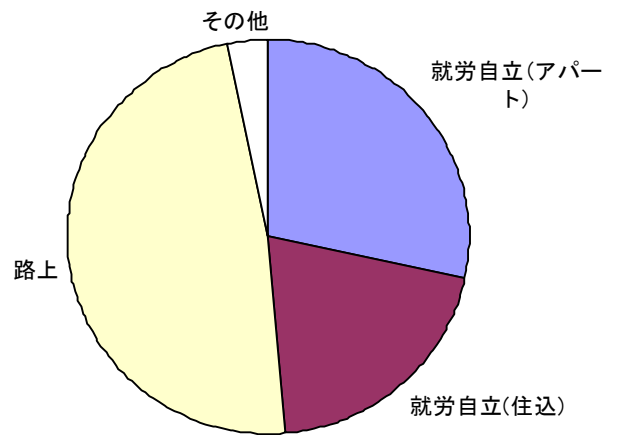
アパート入居による就労自立率は、2002年10月末現在のアパート確保者498名のうち29.4%に当たる146人がすでにいないと考えられるので352人、住込み357名のうち57.0%に当たる203人はすでにいないのだから154人（合計506人）。**つまり合計855人で約25%と概算していた自立支援事業全体の「就労自立」率は14.8%にまで低下する。**約7人に1人と考えるのが合理的だろう、という本文中の推測は東京都の資料によっても裏付けられたことになります。

しかし、これは「調査票は到達したものの返事が来ない」人たち合計252人が、にもかかわらず無事にアパート生活・住込み就労先での生活を維持している、と仮定した上での数字にすぎません。調査票に返答した157人のうち22人が失業して28人が生活に困窮していることを考えれば、その仮定はあまりにも非現実的です。さきほど、もやいのデータではアパート入居者のうち35.2%が失業し、生活困窮に陥ったと書きました。アパートからの退去者がもやいの場合54人中5名と10%を切っているのに対して、東京都調査では411名中121名と30%近くにも達していることを考えれば、**アフターフォローの一切ないそれ以外のいわば「不明」252人が無事でいるとは、残念ながら、到底考えられない。**少なくともそのうち35%は、なんらかの理由で失職・野宿に至っていると考えざるを得ないでしょう。

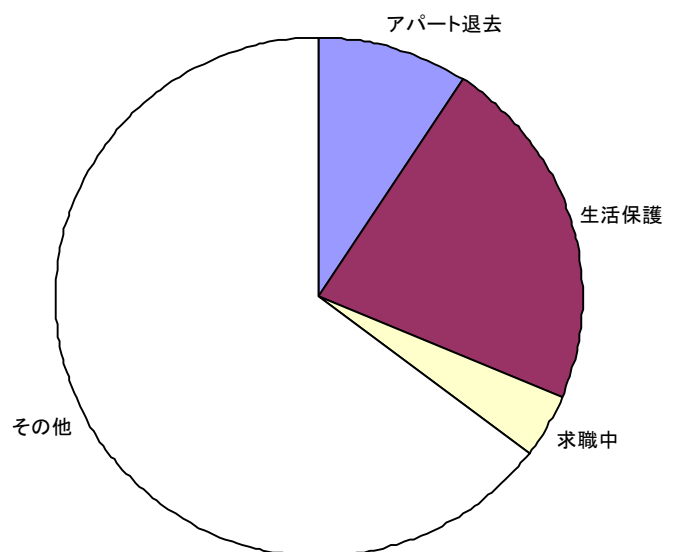
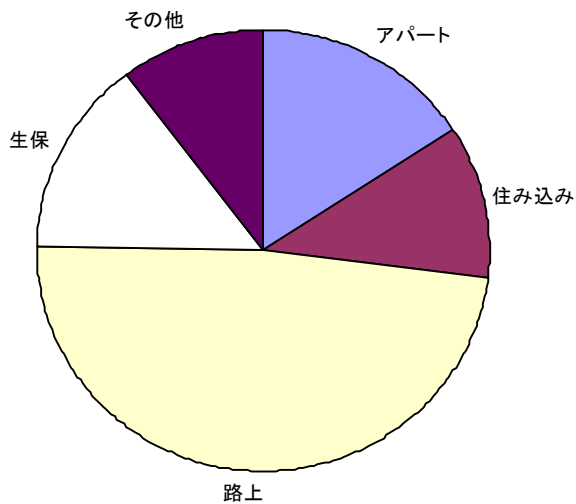
その場合、先の「実態調査」に基づいて算出した506名のうち、252名の35%に当たる88人はすでにおらず、「就労自立」者数は418名、率は12.2%にまで低下します。**8人に1人以下。**これが、現行自立支援事業の「就労自立率」の合理的推測に基づく実態だろうと思います。【図7】



**図2 自立支援センター就労自立率  
(東京都発表)  
退所者数 1,760 名**

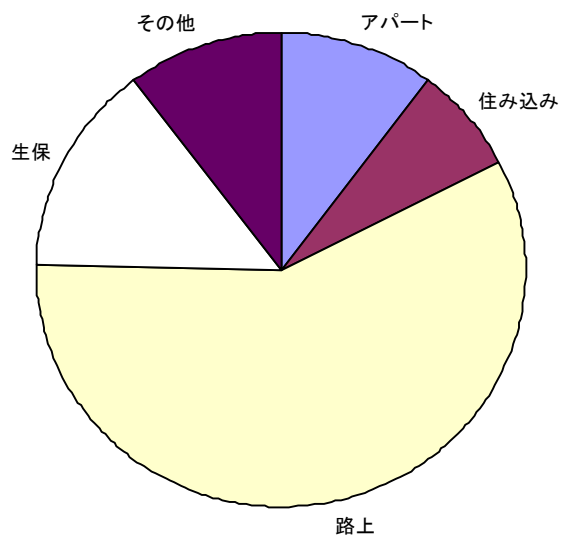


**図3 自立支援事業全体に占める就労自立率  
(東京都発表)**

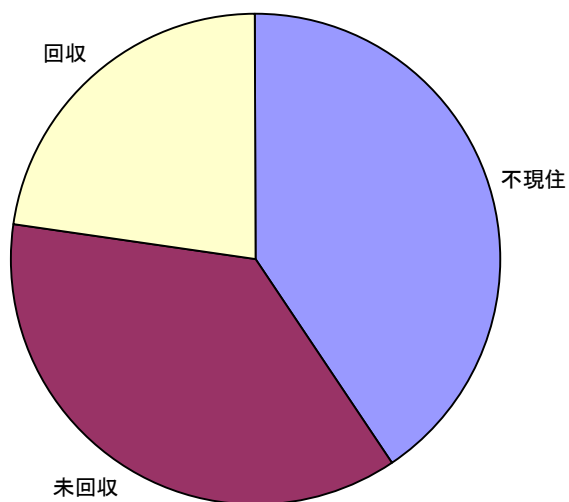


**図4 アパート入居者のその後 (もやい)**

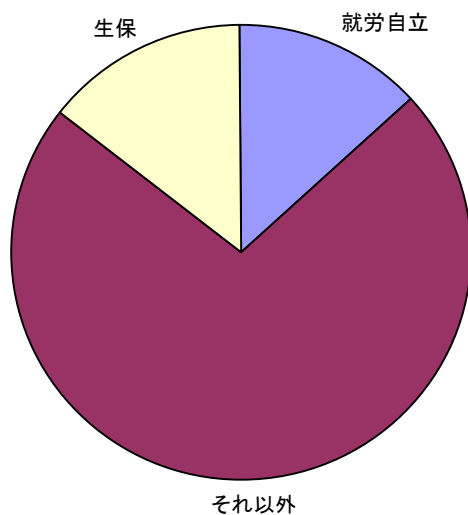
**図5 就労自立率（もやい実績からの類推）**



**図6 就労自立者現住実態調査（東京都発表）**



**図7 就労自立率  
（東京都の発表をもとにもやい実績、実態調査をあわせて推測）**



## 東京都「自立支援事業」の深刻な問題点－「就職」の先に待つものは？

※ 東京都は「自立支援センター」からの「就職率」が高いと得意顔のようですが、それはどんな形・内容であれ、仕事を見つける形でセンターを出たケースを「就職」とカウントしたものです。実際には東京都の主張する常雇用の仕事に就いた人などは極めてまれで、すぐにまた路上に戻る人が多く、一年以上仕事を続けている人はいないだろうと言われています。それどころか、職安の求人票には「自立支援センター向け」などと書かれた、明らかに元野宿者を対象とした求人があり、その多くの場合は日雇飯場を経営する業者で、初めから野宿者を食い物にする意図を持った業者が少なくありません。ここでは、来年度に厚生労働省が行う「ホームレス等試行雇用事業」で業者に出される奨励金を目当てにした悪質業者の一例を、ビラを転用してご紹介します。当事者への直接の援助ではなく、「民活」を口実とした業者への奨励金制度は、常にこのような業者を生み出します。東京都は、「自立支援センター」を出た人の「後追い調査」については、「プライバシーの問題がある」などという口実で、実施しようとはしません。

[資料]

自立支援センター手配・ミツエ建設許さん！ 東京都は手配責任を取れ！

### ●賃金の支払いこぼみ、居直るミツエ建設

「今年8月、ささいなことから社長ににらまれ、ていよく宿舎から追い出された」「7～8月分の賃金だってまだもらってないのに…」 Aさんが働いていたのは「ミツエ建設」（夏坂政善代表 本社／武蔵野市中町3-7-1 武蔵野コーポラス205号室 TEL/FAX:0422-52-6048）。このミツエ建設、よほど資金繰りが苦しいのか「川崎市の宿舎なんて電気、水道まで止められたことがある」（Aさん）。宿舎の登記を調べてみると案の定、土地、建物とも差し押さえられています。こんな状態なので、Aさんがしていた仕事は「5～7月まではミツエ建設の宿舎の改修、その後はずっと留守番、現場の仕事が入ってこないんで」。いかに資金繰りが苦しくとも、賃金の支払いをこぼむことなどできません。しかしミツエ建設は、根も葉もない理由をデッチ上げ、国分寺労政事務所の勧告も反故にしていまだAさんの要求をしりぞけています。

### ●ミツエ建設の「手配師」はなんと東京都

野宿者の就労活動を支える施設「自立支援センター」。それまで多摩川沿いで「テント生活」を強いられていたAさんが、「自立支援センターに入り、安定した仕事をさがそう」と決めたのは今年4月でした。5月、Aさんは希望通り自立支援センター・台東寮に入寮しました。そしてそこで紹介されたのがミツエ建設だったのです。「ある建設会社の求人票をコピーして担当さんに見せたら『Aさんは大工ですね、ミツエ建設というところもあります』とすすめられた」（Aさん）。ミツエ建設の紹介は、自立支援センター・墨田寮でもおこなわれていました。自立支援センターでの「就労相談」を統括しているのは、ほかでもない東京都。なんと東京都自身が、悪質業者の「手配師」と化していたのです（さすがに今では台東寮、墨田寮ともミツエ建設の求人票はかかげていません）。なおAさんは、8月からテント生活に逆戻りしています――。

### ●東京都は野宿者を食いものにする悪質業者と手を切れ

「社長の口ぐせは『ホームレスを雇うといずれ国からカネが入るようになる』だった」とAさんは話しています。8月、ミツエ建設が、仕事もないのに墨田寮から9名を雇い入れたのもうなずけます。内8名は今も宿舎に残っていますが、みな「まだ一度も現場の仕事が入っていない、賃金もも

らっていない、これじゃ宿舍を出るに出られない、また野宿に戻るだけ…」と悩んでいます。野宿者を食いものにするミツエ建設を許してはなりません。もちろんミツエ建設についてさほど調べもせず、宿舍に送り込んでいた東京都も同罪です。

10月29日、私たちは東京都・自立支援事業担当との交渉にのぞみます。私たちの要求は(1)Aさんの賃金が一日も早く支払われるよう、東京都としてもミツエ建設に働きかけること(2)ミツエ建設に残っている8名から事情を聞き、8名の意向をもとに今後の対応を考えること、自立支援センターへの再入寮に関しても検討すること(3)以降、自立支援センターで、ミツエ建設をはじめ悪質業者の求人を認めないこと、求人を希望する業者については念入りに調査すること——などです。私たちは29日の交渉を、「路上生活者対策」の実状を突き、仕事を勝ち取っていく取り組みの一環ととらえています。

みなさんのご支援・ご注目をうったえます。

(2002.10)

全国日雇労働組合協議会・山谷争議団／反失業闘争実行委員会  
東京都台東区日本堤1-25-11 TEL・FAX:03-3876-7073

# 野宿生活者への「公的雇用」と就労支援を考える

## ―「安定した雇用の場の確保」への課題―

2002.9.24

佛教大学 福祉教育開発センター

専任講師 加美 嘉史（かみ よしふみ）

この夏、さまざまな議論を呼びながら「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（本論では「ホームレス自立支援法」と呼ぶ）が成立した。この法では特に「安定した雇用の場の確保、職業能力の開発等による就業の機会の確保」を最重要課題として位置づけていることに大きな特徴がある。居住の不安定な野宿生活者に対しては、とりわけ居住保障や生活保護との関連の中での検討が必要不可欠な視点であると思われる。しかし本論では雇用対策・就労支援の課題に焦点をしばって検討し、厳しい雇用情勢の中、仕事を求めさまよう野宿生活者や失業者にとってホームレス自立支援法で掲げられた「安定した雇用の場を確保」を単なる「理念」として終わらせず、「現実」のものとするために、いま何が求められているのかを考えてみたい。

### 1. 「ホームレス」自立支援事業における雇用確保の現状

#### （1）大阪市の自立支援センターにおける雇用確保の現状

「ホームレス」自立支援事業の実施に伴い、大都市部を中心に開設された法外施設としての「自立支援センター」は、2002年4月現在で東京都・4カ所、大阪市・3カ所、横浜市・1カ所開設されている。センターでは入所者の「就労による自立」（就労自立）を目標に運営されているが、その就労状況については厳しい現状も各地から報告されている。

大阪市の各自立支援センターの場合、①職業安定所から派遣された職業相談員による就職あっせん、②センター独自の求人開拓による職業紹介、③入所者自らが職業安定所などに出向いたり、新聞の求人広告や知人の紹介などで就職先を見つける努力が続けられてきた。その結果、大阪市のAセンターでは仕事を見つけて退所した「就労退所」は全退所者の約4割の水準で推移してきた。またBセンターの場合もほぼ同様の状況である。その一方で「自主・無断退所」など就労に至らずに退所するケースも依然として多く、雇用確保のための抜本的対策と同時に、ひとり一人が置かれている状況に応じた個別的・段階的なきめ細かな支援が求められていることが指摘されてきた。（表1）

| （表1）大阪市の自立支援センター退所状況 |          |        |          |        |
|----------------------|----------|--------|----------|--------|
|                      | Aセンター（1） | %      | Bセンター（2） | %      |
| 就労退所                 | 116      | 42.8%  | 109      | 42.4%  |
| 希望・自主退所              | 71       | 26.2%  | 58       | 22.6%  |
| 無断退所                 | 31       | 11.4%  | 27       | 10.5%  |
| 入院退所                 | 11       | 4.1%   | 4        | 1.6%   |
| 生活保護                 | 25       | 9.2%   | 12       | 4.7%   |
| 強制退所勧告               | 13       | 4.8%   | 18       | 7.0%   |
| 期限満了による退所            | 0        | 0.0%   | 14       | 5.4%   |
| 帰郷による退所              | 1        | 0.4%   | 14       | 5.4%   |
| その他                  | 3        | 1.1%   | 1        | 0.4%   |
| 延べ退所者数               | 271      | 100.0% | 257      | 100.0% |

（1）「A自立支援センター現在状況」より作成。2002年8月31日現在。

（2）「B自立支援センター現在状況」より作成。2002年5月31日現在。



Aセンターの場合、就労職種は清掃員、警備員、工内作業員などが多く、他に調理員、配送員、土木・建設作業員、営業、農業従事者などの分野で就労している。(表2)とりわけAセンターでは、NPO法人と協力して「生ゴミリサイクル事業」など環境分野での就労や、農業分野・福祉分野などにおける就労をめざした独自の「仕事づくり」が行われており、さまざまな職域・職種での雇用確保の模索が続けられている。それぞれの自立支援センターによって就労状況・就労職種には相違もあるが、全体的にはやはり警備員、清掃員などでの就労が多い傾向が共通して見られる。このように自立支援センターでは入所者やセンター独自の雇用確保への努力が続けられているが、今日の厳しい雇用情勢の中、常用雇用などの「安定した雇用の場の確保」は容易ではないのが実態である。

## (2)「不安定雇用」ではなく「安定した雇用」をめざした自立支援事業への転換を

こうした状況の中、センター退所後の就労・生活支援を重要な課題として位置づけた大阪市の「自立支援センターおおよど」では、大阪府大・大阪市大などの教員・学生、「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」のメンバーやボランティアなどの協力のもと、就労退所者への「アフターケア事業」に先駆的に取り組んできた。

このアフターケア事業の訪問調査によると、就労退所者の賃金は平均約16万5千円で、13～17万円を中心に分布していた。また従業上の地位については日給月給や3年契約という事例が見られるなど、不安定な労働条件での「就労退所」の多いことがあらためて報告されている。<sup>(1)</sup>アフターケア事業の事例として、ある就労退所者の労働条件については次のように報告されている。

(表2)大阪市・Aセンター入所者の就労職種(注)

|        | 人数  | %      |
|--------|-----|--------|
| 清掃員    | 64  | 16.4%  |
| 警備員    | 62  | 15.9%  |
| 工内作業員  | 59  | 15.1%  |
| 調理員    | 25  | 6.4%   |
| 配送員    | 19  | 4.8%   |
| 土木・建設員 | 18  | 4.6%   |
| 営業     | 13  | 3.3%   |
| 農業従事者  | 12  | 3.1%   |
| 鉄工員    | 7   | 1.8%   |
| 用務・雑務員 | 6   | 1.5%   |
| 管理員    | 4   | 1.0%   |
| リネン関係  | 4   | 1.0%   |
| その他    | 98  | 25.1%  |
| 延べ人数   | 391 | 100.0% |

(注)「A自立支援センター現在状況」より作成。

2002年8月31日現在。

(ケース8, 10)「T市内の体育館で利用者の競技用具の設営・片付け、自転車整理、夜間の警備をする。勤務時間は、午前9時から翌日の午前9時まで。午後10時から午前6時の間は就寝可能である。賃金は、月収15万円(毎月15日支払い)。雇用保険のみ、健康保険・厚生年金はない。1ヶ月の実勤務日数は、15日くらい。3年契約で今の勤務先に行っている。」<sup>(2)</sup>

このように就労退所者の雇用条件は日給月給制や時間給制のパートタイム的雇用など景気の「調整弁」的な雇用形態であったり、社会保険が不備である「不安定雇用」による就労が多く含まれているのが実態である。不安定な雇用条件の中、仕事が途切れたり、仕事を失うことに不安を感じながら日々を暮らしている人も多い。そして現実には仕事の喪失により、やむなく野宿生活に戻らざるを得なくなったケースが生まれていることも報告されている。現在の自立支援事業において、いわゆる「就労自立」・「就労退所」として報告される雇用には、仕事を喪失する要素の高い「不安定雇用」を含んでいることを認識する必要がある。そして「不安定雇用」による仕事を中心に選択することを余儀なくされる現状が、就労退所者の「雇用の継続性」を難しくさせている大きな要因となっている。<sup>(3)</sup>

ホームレス自立支援法の成立を契機として、国はこれまでの野宿生活者への自立支援事業について真剣に総括し、法において謳われる「安定した雇用の場の確保」を実現するためにはどのような雇用対策・就労支援へと転換する必要があるのかを考えなければならないだろう。

## 2. 「安定した雇用の場の確保」への課題

ホームレス自立支援法の成立後、厚生労働省は2003年度のホームレス対策として34億円の概算要求を行った。その主な事業は「ホームレス自立支援事業」に10億3000万円、「ホームレス総合相談推進事業」に3億8000万円、「ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）」に9億8000万円、「日雇労働者等技能講習事業」に4億6000万円、「ホームレス等試行雇用事業」に2億4000万円、「ホームレス能力活用推進事業」に4400万円、「ホームレスの自立の支援等に関する職業相談員の配置」に2億1000万円などとなっている。

このように厚生労働省は、自立支援センターやシェルターの拡大と合わせて、技能・資格の再就職、再教育を目的とする技能講習事業の拡充や、センター入所者を対象に「ホームレス等試行雇用事業」を創設するなどして就業機会の拡大を図ること、一般雇用施策での対応が困難な「ホームレス」に対しては都市雑業的な職種の情報収集・提供等を行う「ホームレス能力活用推進事業」を行うことなどにより自立支援を行うとしている。しかしこのような内容・規模での自立支援事業の実施が、「安定した雇用の場を確保」を可能にするとは到底考えられない。ここでは「安定した雇用の場を確保」するための職業訓練のあり方や公的雇用の必要性などを中心に考えていきたい。

### （1）職業訓練の課題

#### ①自立支援事業における職業訓練の現状

安定した雇用の場を確保するための条件整備として、まず自立支援事業において職業訓練の充実が急がれる。2001年に大阪市立大学文学部社会学教室がセンター入所者を対象に行った聞き取り調査では、資格所得への意欲を持つ入所者ばかりでなく、職業訓練の受講を「希望しない」入所者も一定の割合で存在していたことが報告されている。その理由として、①職業訓練を受けるための（時間的・金銭的）余裕がない。②たとえ資格をとったとしても就職に結びつかない（年齢や経験などがネック）などを理由にあげている人が多かったとしている。**（4）**これらの意見は、受講に要する費用負担の問題、短いセンター入所期間内では資格取得が難しい問題、そして即戦力を求める企業に対し、単なる資格の取得だけでは就職に結びつかない厳しい雇用情勢など、いくつかの問題点を映し出している。ホームレス自立支援法の成立を契機として、野宿生活者の職業訓練の受講を保障する制度と安定した雇用へとつなげていく段階的な職業訓練システムの基盤整備が急がれる。

#### ①生業扶助の積極的活用

当面の課題としては①雇用保険の適用対象から外れている場合は受講が困難な「教育訓練給付制度」を改善し、拡大適用と受講手当の充実を図ること。②また生活保護の生業扶助を適用することによって、職業訓練の機会を保障することが必要であると思われる。

このうち生活保護の生業扶助の活用について考えていきたい。生業扶助は被保護者の稼働能力を引き出し、それにより自立を図ることを目的とした制度として存在している。生業扶助には「技能修得費」があり、生計の維持に必要な技能を修得する経費を必要とする被保護者に対し、基準額の範囲内で支給することができる。具体的には生業に就くために専門学校等で技能を修得する場合や、自動車運転免許を取得する場合、また雇用保険法に規定する教育訓練給付金の対象となる労働大臣指定の教育訓練講座の受講する場合などについては一定の範囲内で支給が認められ

ている。各自治体では生業扶助の「技能修得費」等の活用は十分に行われていない状況も見られ、この生業扶助のを活用し、職業訓練としての機能を生かしていくことは重要な課題である。また自立支援センターは法外施設として位置づけられており、医療扶助以外の生活保護は適用されていないが、センター入所者に対しても生業扶助を一定期間適用し、職業訓練の機会を提供することができれば、雇用の機会が広がることも期待できる。

### ③「現場実習・現場研修システム」の導入

こうした職業訓練の機会を保障する制度の基盤整備と同時に、資格の取得後の職業訓練プログラムとして、「即戦力」の養成をめざした「現場実習・現場研修システム」を導入することが必要である。この方式は、取得した資格や再教育を受けた後に、それぞれの資格に対応した職場において、一定期間（たとえば6ヶ月～1年程度）の現場研修を実施するプログラムを組み込むことによって、現場で必要とされる実務経験・職業能力を高めることが可能となり、雇用確保の機会が広がることが期待される。

この現場実習・現場研修の対象者が、じっくりと自己の職業能力を高めていくためには、国の十分な財政的支援による基盤整備が必要不可欠である。まず研修先を確保するために、研修生の受け入れ先である民間企業・NPO・公的機関などに対する「研修委託助成制度」の創設が必要である。同時に研修対象者への研修手当の保障もしくは研修期間中の生活保護の適用など、研修中の最低生活保障制度を整備することが欠かせない。こうした「現場実習・現場研修システム」の導入は、雇用確保につなげていくための職業訓練の充実に主眼を置いた就労支援策であるが、同時に職業訓練として公・民間の現場において雇用の場を確保し、対象者の研修期間中の生活を保障する方式でもある。これからの「公的雇用」の具体的な一つの方法として提示したい。

### ④ソーシャルワークの充実

さらにもう一つ職業訓練プログラムを推進していく上での重要なカギは、職業訓練対象者等に対するきめ細かな「ソーシャルワーク」を行うことができるかどうかである。ソーシャルワーカーの役割は、職業訓練・就労への動機付けや個々の悩み・生活問題・精神状況に応じたアドバイスを行い、自信と将来展望を見失いがちな対象者をエンパワーメントすることにある。継続的かつきめ細かなソーシャルワークを行うことが職業訓練・就労支援をすすめていく上でのもう一つの重要なカギを握っている。そして最後に、センター入所者への職業訓練プログラムの状況に応じて、入所期間を弾力的に設定できるよう改善することは言うまでもないだろう。

なおここでは都市雑業的な職種の開発については検討することができなかった。大阪市西成区にある「NPO釜ヶ崎」では大阪市からの委託を受け、自立支援センターや仮設一時避難所の入所者を対象に、ペンキ塗りなどの住宅改装、自動車整備、くつ修理などリサイクル分野を中心とした技能講習を2002年1月から先駆的に実施している。この取り組みは都市雑業分野での「起業」の可能性を探る上で注目されるが、その課題についてはまた別の機会に考えていきたい。

## (2)「公的雇用」の役割と可能性を探る

前節では、特に職業訓練として雇用の場を提供する「現場実習・現場研修システム」の必要性について検討を行った。今日の厳しい雇用情勢下では、限られた就職先をめぐる失業者間のシビアな競争が展開されている。再就職のためには職業訓練の充実が必要不可欠であるが、民間企業の雇用吸収力には限界があり、一般労働市場の原理の中で再就職できる人は厳しく選別されているのが現実である。ここでは雇用を確保するための一つの方法として、「公的雇用」の可能性に

について考えていきたい。

| (表3) 1980年代の各国の主な直接的雇用創出の概要 |                                                |
|-----------------------------|------------------------------------------------|
|                             | 施策名                                            |
| イギリス                        | コミュニティ・プログラム（地域雇用計画）                           |
| フランス                        | プログラム・ダンセルシオン・ローカル（地域参入計画）                     |
| ドイツ                         | ABMプログラム                                       |
| オランダ                        | スペシャル・エンプロイメント・プロジェクト・フォア・LTU（長期失業者のための特別雇用計画） |
| オーストラリア                     | コミュニティ・エンプロイメント・プログラム（地域雇用計画）                  |
| デンマーク                       | ジョブ・オファー・スキーム（職業提供計画）                          |
| ベルギー                        | トロワジエヌ・シルキ・ドウ・トラバーユ（労働の第3周目）                   |

|                                                | 実施期間   | 対象者                  | 就労期間      | 就労者数   |
|------------------------------------------------|--------|----------------------|-----------|--------|
| イギリス                                           | 82～88年 | 最近15ヶ月中12ヶ月以上失業していた者 | 12ヶ月      | 20万人   |
| フランス                                           | 86年    |                      |           |        |
| ドイツ                                            |        | 6ヶ月以上の失業者            | 12ヶ月（延長可） | 4.5万人  |
| オランダ                                           | 84年    | 1年以上の失業者             | プロジェクト期間中 | 4.7万人  |
| オーストラリア                                        | 83～88年 | 9ヶ月以上の失業者            | 平均6ヶ月     | 4.65万人 |
| デンマーク                                          | 78年～   | 最近27ヶ月中21ヶ月以上失業していた者 | 7ヶ月       | 4.53万人 |
| ベルギー                                           | 82年～   | 2年以上の失業者             | 無期限       | 2.94万人 |
| （資料出所）労働運動総合研究所「公的雇用創出のための政策提言（第1次案）」2002年、57頁 |        |                      |           |        |

#### ①諸外国における公的雇用の位置とOECDの公的雇用政策に関する政策提言

失業問題が深刻化を見せた1980年代以降、ヨーロッパを中心とする先進諸国を中心として、公的雇用政策（直接的雇用政策）の積極的な導入が図られ、展開を見せてきた。そうした諸外国の政策展開の中、OECDはこの時期に各国で行われた公的雇用政策について検証し、「公的雇用」に関する政策提言を行ってきた。OECDでは構造的失業と循環的失業への対策を明確に区別することを強調した上で、とりわけ構造的失業への対応の重要性を指摘し、構造的失業への対策について次の①～③ような提言を行っている。

- ①訓練機会を数多く提供し、就労者が新たな技術を身につけられるようにすること。
- ②正規の労働市場に参入するのが不可能な人々に対しては、恒久的な雇用を提供すること。
- ③長期の不況のせいで正規雇用に就けない人々に対しては、長期の所得支援の代わりに、継続的な雇用を提供すること。

一方、循環的失業については、

- ④一時的に職を失っている人々には一時的な雇用機会を提供する。
- ⑤循環的失業の場合、恒久的な雇用機会は必ずしも必要ではなく、また職業訓練の要素も必要でない、という内容の提言をしている。(5)

OECDの政策提言では、各国における「公的雇用」の調査をもとに、構造的・長期的な失業問題に対しては、直接的な雇用創出＝公的雇用対策および職業訓練の重要性を指摘している。このようにヨーロッパを中心とする各国での政策検討をふまえ、今日、公的雇用政策は雇用・失業対策の重要な柱として一定の評価がなされているのが現状である。（表3）この「公的雇用」を巡る世界的な動向や政策提言は、同じく構造的・長期的な失業問題でもある日本の「ホームレス」対策において大いに参考にすべき視点を提示している。

#### ②日本における公的雇用の可能性

－「緊急地域雇用特別交付金事業」（旧交付金事業）の開始－

一方日本の場合、これまで政府が行ってきた雇用・失業対策は、事業主に対する助成制度などを活用して再就職の促進を図る、いわゆる「失業なき労働移動」を基本とする政策が行われてきた。失業対策事業の廃止を進めてきた政府や旧労働省の見解でも明らかなように、ヨーロッパ

諸国で実施されているような直接的な雇用創出政策＝公的雇用政策については強く否定されてきたのが実態である。

しかし深刻な雇用情勢が続く中、１９９９年６月に新たな失業対策として「緊急地域雇用特別交付金事業」（旧交付金事業）が登場した。この旧交付金事業は事業主に対する助成を柱とするこれまでの雇用・失業対策と異なり、国が強く否定してきた失業者に対する直接的に雇用の場を提供する内容であった。２０４２億円の旧交付金事業の予算を基金とし、「都道府県に交付することにより、各地域の実情に応じて、各地域公共団体の創意工夫に基づき緊急に対応すべき事業を実施し、雇用就業機会の創出を図る」という直接的な雇用創出＝公的雇用対策であった。

当初から政府はこの旧交付金事業を２００１年度末までの期限限定事業として実施し、あくまでも臨時的・応急的な事業として考えていた。しかしこの旧交付金事業をスタートさせてみると、地域に密着した教育・福祉・環境分野など地域住民の生活改善に結びついた事業を実施した地域や不況で働く場所のない失業者などから、予想以上の事業への大きな期待と評価の声が寄せられたのであった。

例えば大阪の釜ヶ崎（あいりん地区）では不況に苦しむ高齢日雇労働者を対象に、９４年から大阪市と大阪府のわずかな独自予算で「高齢者特別清掃事業」が実施されていたが、この旧交付金事業を大阪市が「高齢者特別清掃事業」に活用したことで、市内のバス停周辺の清掃や保育所の遊具のペンキ塗り替えなど、新たな雇用の場が生み出されたのであった。雇用の場を求める地区の高齢日雇労働者の圧倒的な多さを考えると、交付金事業によって拡大できた程度の事業規模では全く不十分なのが実態ではあった。しかし国の失業対策に関わる予算を自治体が活用できたことで、現実には自治体だけの単独予算では困難であった事業の拡大が可能となったことの意味は決して小さくはなかった。(6)

### ③公的雇用の今日的意義とその効果

#### －働く場を獲得することの意味－

交付金事業の雇用創出効果についてはある興味深い調査結果が報告されている。最近、北海道において交付金事業によってどのような雇用創出効果が生まれたかを調べた調査が行われた。その調査では交付金事業は一般の公共事業の８～９倍の雇用創出効果があるとする報告が行われていた。(7)同時に北海道の調査では、交付金事業で働く場を獲得したことが、失業者の人々に有形・無形のさまざまな効果を生み出していることが報告されていた。具体的には交付金事業により雇用の機会が提供されたことにより、その間の生活が保障されたことだけにとどまらず、①職業能力開発にかかわる効果、②失業による精神的ストレス・孤立感が軽減された、③就労を通じて社会的なつながり・人間関係のつながりを回復できた、など様々な効果が生み出されていることが報告されている。(8)こうした調査結果は私たちにとって「働くことの意味」をあらためて問いかける。「働く場」を獲得することは、人間としての尊厳を回復し、人や社会とのつながりの中で「自己実現」を追求していくために大切な場であることをあらためて示している。

### ④野宿生活者への就労・生活支援としての「公的雇用」の役割

こうした状況の中、全国的に旧交付金事業の延長を求める声は高く、全国で５００近い地方議会から事業延長の決議が出されていた。そして２００１年１０月、政府は旧交付金事業を引き継ぐ、「緊急地域雇用創出特別交付金事業（新交付金事業）」を実施することを発表した。この新交付金事業は、失業者に対する臨時的な雇用創出として２００２年１月から２００５年３月まで実施されることになった。

新交付金事業の予算は３５００億円で、全国の都道府県・市町村に労働力人口や失業率などを

基準に交付されている。都道府県・市町村は新交付金を財源とする事業に加え、新たに「自らの財源による上積み努力」が奨励されており、各自治体の単費により新交付金の関連事業を実施することができるようになった。新交付金事業の事業内容は「教育補助・文化振興」「環境の保全、美化」「治安・防災」「福祉・保育」「地域振興」などが推奨事業とされ、各自治体の創意工夫により実施することができる。

現在の新交付金事業は、失業者が雇用される期間は一部の例外をのぞき「原則6ヶ月未満」と定められており、雇用期間の拡大を求める声も聞かれる。また事業対象に公共施設の維持補修などの建設土木事業を加えることなど、より地域の実情にあった制度へと改善を期待する声も強い。こうした制度改善を図りつつ、交付金事業を臨時的・応急的な事業としてではなく、失業者に対する「公的雇用制度」として確立させることが早急に求められている。

野宿を強いられている人々に対しては、「公的雇用制度」での一定割合での雇用を義務とする措置を導入することなどによって、野宿生活者の就業機会の拡大を図ることが実現可能となる。**(9)** 同時に「公的雇用制度」による就労と雇用保険の求職者給付との連動措置、もしくは生活保護と「公的雇用制度」による就労支援の組み合わせによって、最低生活保障と就労支援を行うことが可能となる。「公的雇用制度」による就労と雇用保険・生活保護制度との相互補完によって、ひとりひとりの野宿生活者の身体状況・就労状況に応じた多様な就労・生活支援の可能性が広がるものと思われる。

野宿生活者への就労支援策として期待される「公的雇用制度」には、ひとりひとりの「いま」に応じて幅広く活用する役割が期待される。「公的雇用制度」の対象とその役割については、①野宿生活者の生活リズム回復のための一定の期間、就労機会を提供する、②再就職をめざす野宿生活者の職業訓練・現場研修として一定の期間、雇用の場を提供する、③労働市場への再参入が困難な野宿生活者に対して就業機会を提供する（生活保護との組み合わせなども視野に入れる）④正規雇用など安定した雇用に就けなかった野宿生活者への就労機会の提供、などのパターンが考えられる。

### 3. 失業時におけるセーフティネットの構築を

#### ー雇用保険と生活保護の連動ー

ここまで雇用確保や職業訓練などの課題に焦点を絞って検討を行ってきたが、最後に失業時のセーフティネットの問題について少しだけふれておきたい。

現在、経済システムのグローバルゼーション、世界規模での経済競争が激化する中で、リストラ・倒産・失業など、日本社会の雇用と生活の不安定化がますます進行している。その一方で、雇用と生活の不安定化の広がりに対して雇用保険などの社会保障制度の空洞化が進み、セーフティネットとしての機能を果たしていないのが実態である。その象徴が失業・多重債務などに起因する「ホームレス」問題の急速な広がりである。

長期に及ぶ失業者が増え、雇用保険の給付切れによって生活困窮に陥るケースも増加しており、雇用保険の給付期間延長システムの導入など、長期失業に対応できる生活保障制度の再構築が急がれる。また非正規雇用労働者の増加など雇用の不安定化が進む中、雇用保険に加入していない労働者が増加し、失業時に雇用保険の給付を受けられないという雇用保険の空洞化が進んでいる。解雇を規制する法的整備、非正規雇用など極端な雇用の不安定化を抑制する措置と同時に、ドイツの「失業扶助」制度などを参考にして、雇用保険の適用対象外の失業者への給付制度を創設し、雇用保険の網の目からこぼれ落ちる失業者が増えないように対策を講じることが重要である。

さらにそこからも抜け落ちてきた失業者に対しては、しっかりと生活保護制度で受け止めて、失業者の「ホームレス」化を未然にくい止めるといった、雇用保険と生活保護の連動による失業

時の生活保障制度を構築していくことが求められる。こうした雇用保険と生活保護の連動による生活保障制度の中に、働く場を必要とする失業者に対し、公・民間部門等で一定の期間、就業機会を提供する「公的雇用」を制度化し、段階的に就労・生活支援を行っていくことが緊急の課題である。

**(脚註)**

**(1)** N P O 地域自立促進協会・元気100倍ネット『脱野宿への実践ー自立支援センター就労退所者支援マニュアルー』2002年、38頁

**(2)** 同上書、38頁

**(3)** 2001年10月、大阪労働局は、大阪市の自立支援センター開設から2001年9月30日までの1年間に、求職者延べ597人（平均年齢52.5歳）のうち約5割の335人が就職したと発表した。そのうち職業安定所の紹介を受けて採用されたのは139人、センター独自の紹介や知人の協力などで就職した人が196人となっている。就職先は警備員やビルなどの清掃員、建設土木現場の作業員などが多い。しかし職業安定所を通じて就職した139人のうち4割近い55人がその後すでに仕事を離れていることが報告されていた。（2001年10月29日付の朝日新聞大阪版）

**(4)** 大阪市立大学文学部社会学教室、2001年度『社会学実習』調査報告書「自立支援センター聞き取り調査 ～理念と現実の狭間で～」2002年。尾松郷子「自立支援事業が抱える問題」『季刊 Shelter-less』No13（2002年夏号）2002年、80～81頁

**(5)** 労働運動総合研究所「公的雇用創出のための政策提言（第1案）」2002年、32頁。  
建設政策研究所北海道センター・基金事業研究委員会「地域に役立ち失業者を支える就労対策を目指してー北海道における交付金事業と可能性ー」（最終報告書）2002年

**(6)** 交付金事業を活用した大阪・釜ヶ崎（あいりん地区）での「公的就労事業」の取り組みについては、海老一郎「公的就労事業はどう行われているか」『賃金と社会保障』第1316号（2002年2月下旬号）に詳しく書かれている。

**(7)** 建設政策研究所北海道センター・基金事業研究委員会「地域に役立ち失業者を支える就労対策を目指してー北海道における交付金事業と可能性ー」（最終報告書）2002年、120～174頁

**(8)** 同上書、132～146頁

**(9)** 交付金事業を活用した「ホームレス」対策として、大阪の自立支援センターでは、入所者に対し約1ヶ月間、大阪府下の草刈り作業等に従事する「常雇用化訓練事業」が行われている。

初出 野宿者・人権資料センター発行  
「シェルタレス」No.14 2002・Autumn

# 地方都市から見たホームレス問題とホームレス自立支援法後の展望

笹沼 弘志

静岡大学教員・憲法専攻

野宿者のための静岡パトロール事務局長

## I ホームレス自立支援法制定と地方

2002年、今年8月7日、日本で最初のホームレス法（ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法）が公布施行された<sup>(1)</sup>。それは、これまで行政や地域住民からゴミくずや虫けらのように排除の対象とされてきた野宿者たちが、屋根と仕事をよこせと自己の正当な権利を主張してきた闘いの偉大な成果の一つである。

ホームレス自立支援法は、ホームレスの人々の人権<sup>(2)</sup>尊重を大前提に（1条）、安定した雇用の場や住居の確保などの自立支援策を実施すべき義務を国及び地方公共団体に課した。ここで自立支援策として主に念頭に置かれているのは、寄せ場を抱える東京や大阪で実施されてきた自立支援事業であるが、寄せ場も無く、野宿者の存在さえほとんど住民に知られることのない地方では、今後どのような施策が実施されていくのであろうか。いや、このような地方を含む、全国津々浦々で、職も住居もなく、日々の食事にさえ事欠く状態でぎりぎり生き延びている多くの野宿者に対して、無差別平等に住居を含む最低生活を保障させるためにはどうしたらよいのか。まずは、地方における野宿問題の実態にわづかばかりでも光を投げかけることが必要である。本稿はそのためのささやかな試みに過ぎない。

## II 地方への拡散傾向はあるか

厚生労働省が99年10月末、そして01年9月末に全国の野宿者概数調査の結果を公表した。それによれば全国の野宿者数は99年10月末現在で20,451人、01年9月末現在で24,090人であり、2年間で2割増加していることになる。特に、地方の中核市・県庁所在地の市及びその他の市町村では、99年1,825人から01年5,073人へと一挙に約3倍にも増加している計算になる。

こうした概数調査結果をもとに、野宿者数が全国的に増加しており、特に地方への拡散傾向が見られると言われている。ホームレス自立支援法案の審議を行った02年7月17日の衆議院厚生労働委員会で、厚生労働省の真野社会・援護局長も調査結果を踏まえ「指定都市等の大都市部ではおおむね微増ないし横ばいである一方、その他の市町村を中心に増加をしております、地方都市に拡散している傾向が見られる」と答弁している。

しかし、果たしてそうなのだろうか。この概数調査は、厚生労働省（99年当時は厚生省）が各地方自治体から報告を受けとりまとめたものだが、99年に報告した中核市及び県庁所在地の市は24、その他の市町村は73、01年に報告があった中核市及び県庁所在地の市は38、その他の市町村は347であり、その他の市町村では約5倍の報告数となっている。そして、01年に新たに報告した市町村の概数計は2355人。全体の増加分3639人の約6.5割に当たる。つまり、第1回の99年概数調査では調査も報告もしていない市町村がようやく01年に概数を報告してきたために全国の野宿者数が増加し、また地方への拡散傾向があるかのように見られるだけなのである。

ここに典型的な例を挙げよう。わたしの地元静岡県全体では99年は60数名と回答されている。静岡市では報告依頼を受けた福祉事務所が自ら調査を行わず、警察が把握していた人数約40名をそのまま回答したとのことである。浜松市では兩年とも福祉事務所自身が把握した概数を報告したということだが、99年は8人、01年は150人、何と19倍の激増であり、東京・大阪など5大都市を除いて一気に全国第9位に躍り出た。150名という数値は指定都市の札幌



(68人)の2倍以上、千葉(123人)や仙台(131人)を上回る数である。それほどまでに浜松で爆発的に野宿者数が急増したのであろうか。実際には、浜松市で野宿者数が増えているとしても、せいぜい2倍に届かない数であろう。

99年時点で、浜松市内で毎週食事を配布しながら夜回りをしているボランティア団体が把握していた数が130名ほどであり、99年2月19日に浜松市福祉事務所自らが行った調査では159名の野宿者を確認していたということである。にもかかわらず、99年10月末に浜松市が国に8名という過少と言うにも甚だしすぎる数値を報告しているのは理解しがたいことである。

99年10月末の時点、浜松、静岡両市だけで少なくとも300～400名以上もの人々が野宿を強いられていたと推定される。2001年9月末時点で両市の野宿者数が2倍以上に増えたということはあり得ないであろう。

静岡市でボランティアグループがJR静岡駅周辺の限定された地域内で把握した数が99年末約30名、01年9月約70名、02年9月約60名であり、その限りでは大きな増加が見られるわけではなく、生活保護その他により野宿から脱した人々の数を差し引いても微増といったところである。

99年に比して01年に増加している数は、従って、99年に報告していないか、報告したとしてもろくに調査もせずに警察情報など適当な数(多くの場合過少な)を報告した市町村が、01年には調査をしたかどうかは不明だがそれなりの数字を報告してきたことによるものであって、実態を反映しているとは必ずしも言えない。実態としては、99年10月末時点でも、全国で2万を遙かに越える人々が野宿を強いられており、地方でも5,000名どころかその何倍もの人々が野宿を強いられていたのではないかと思われる。

国と主要諸都市で組織したホームレス問題連絡会議が99年5月までに集約した全国の野宿者の概数が16,247名(各都市が行った98年8月から99年3月までの調査報告による)、全国の野宿者支援団体が99年7月に各地の団体から寄せられた報告(98年5月から99年6月までの調査)をもとにまとめた概数が19,065名であった**(3)**。行政の調査に比べより限定された地域で、支援者団体が把握した数だけでも行政の調査結果の約2割も多い。これだけを見ても、全国の野宿者数がいかに多いか、想像を超えたものがあると言えるだろう。02年9月の時点で、全国の野宿者数がはたして何名に上るか、本年末までに予定されている実態調査がより正確に行われることを期待したい。それには、行政だけでなく、支援団体の協力が不可欠であり、行政は支援団体の協力が得られるよう誠実かつ責任ある姿勢を示すべきである。

### III 地方での野宿の実態

ここで、寄せ場もなく、自立支援事業などとも無縁であった地方都市の野宿の実態をわたしの地元静岡市を一例として垣間見てみよう。

静岡市のボランティア・グループ**(4)**が99年末最初のパトロールで把握した野宿者数は約30名に止まったが、その半年後に一気に約50～60名に増加しているのは、パトロール範囲が拡大されたこともあるが、地域的な限定ばかりではなく、活動を開始したばかりのボランティアグループが、野宿者を把握しきれなかったことによるものである。これは静岡市内の野宿の実態にも関わる。

静岡市内で野宿を強いられている人々の正確な数は把握できていないが、パトロールや炊き出し等を通じて収集した情報から判断すると100数十名は下らないだろう。その大半が市内または近隣の地域出身で、他の地方出身の者でも野宿に至るまで市内あるいは近隣で就労していたという人がほとんどである。静岡は仕事もなく、福祉行政も劣悪で、せいぜい寝場所がそれなりにある程度であって、野宿するにも厳しい土地であるため、他の土地に移動を強いられる人々が多いように思われる。実際に、浜松や東京、名古屋などで静岡で野宿していた人たちに出会うこと

も少なくない。

静岡市内では、東京や大阪のように公園などでテントを張ったり小屋を建てたりして野宿するということはほとんどなく（ごく少数一部川の橋の下に小屋掛けがあるくらいである）、駅前の地下道やバスセンターなどで人通りが途絶えた深夜ダンボールを敷いて寝て、早朝人々が出てくる前（午前5時頃）起床して、寝床を片づけ跡形もなくきれいにして立ち去るという形である。しかし、寝場所はだいたい一定しており大きな移動はない。

朝起きると身体を洗ったり身繕いをし、公園で洗濯をするなどして、その後公園や図書館など公共の施設で時を過ごす。食事の確保、いわゆる「エサとり」は、コンビニなどの廃棄弁等が出る未明あるいは深夜に行われることが多い。またいつどんな嫌がらせや襲撃を受けるか分からないという恐怖もあり、夜熟睡できる者はほとんどいない。生活保護をとりアパートで居宅生活をはじめた元野宿者のほとんどが、入居後2、3日間ずっと眠りこけることを見ても、睡眠さえ奪う野宿生活がいかに過酷なものであるか伺い知ることができる。

静岡でもアルミ缶集め、本集めなどいわゆる雑業に従事する者もいるが、相場が悪いなどの事情もあり、数は少ない。多くの野宿者が「エサとり」をしてしのいでいる。中には最低生活をぎりぎり上回る年金を受給していた者もいた。彼は、アパート入居のための敷金・礼金などを払えるほどの余裕もなく、また入居契約の際の連帯保証人になってくれる縁者もいないために野宿を余儀なくされていたのである。

図書館など公共施設が閉まり、夜になると野宿者たちは駅やバスターミナルなど寝場所周辺に戻る。人通りが途絶え寝場所を用意するまでの時間、野宿者たちはバス待ちをする乗客たちに混じり、ベンチなどで時を過ごす。一般の人々と近い距離で過ごさざるを得ない静岡の野宿者たちは常に身支度に気を遣っているため、ほとんど一般の人々と区別が付かない。レジ袋に食料や身の回りのものを入れて隣の席において座っている姿などまさにバス待ちをしているのかと思われるが、よく見てみるとやけに荷物が多かったり、靴が傷んでいるなど野宿者であると気づかされる。静岡パトロールが活動を始めた当初、バスターミナルにはせいぜい4、5名の野宿者しかいないと思われていたのであるが、その場にいた野宿者の一人に尋ねてみると、そのときターミナルにいた20数名のうちほとんどの人たちが野宿者であると教えられたときには非常に驚いたものである。

このように多くの地方都市では、野宿者がまだ可視化していない状況であるのかもしれない。北陸の地方都市、金沢市は01年に、99年9月に警察が把握した46名という数字を国に報告しているが、これは99年10月に静岡市が警察情報をもとに報告したのと同じ数字である。北陸で野宿者が野宿し得るような都市はより少ないであろうから、金沢市内に静岡市と同程度以上の野宿者がいても全く不思議ではない。本年02年9月1日に金沢市内で生活保護裁判連絡会が開催され、その分科会でホームレス問題が取り上げられたのだが、金沢市からの参加者は金沢市内にはほとんど野宿者がいないのではないかと思っていたようである。しかし、金沢市内の病院に勤務する医療ソーシャルワーカーの方の報告では、やはり少なからざる野宿者がいるようである。

#### IV 地方における生活保護行政の実態

金沢市のように、地方都市では野宿者の存在がなお可視化しておらず、問題として意識されることも稀なようである。ホームレス自立支援法では、全ての地方公共団体にホームレスの人々への自立支援策実施が義務づけられたのであるが（6条）、自分の地元にならざる野宿者がいるなどとゆめゆめ思ってもいない地方の市町村が、実施計画の策定はおろか、法律上の自立支援策実施義務さえ果たすとは思われない。今後は、全国津々浦々に多くの野宿者が存在し、一刻も早く住居を含む最低生活保障が行われるのを待ち望んでいることを、いかにして明らかにしていく

かが、最大の課題の一つとなろう。地方都市の野宿者は少ないかも知れない。しかし、生活保護法のイロハさえ知らない保護実施機関の職員により差別的に保護から排除され、自分が保護を受ける資格を有するという事実すら全く知らされずに路上で「のたれ死に」を強いられている人々の数は決して少なくないし、また、そのような人がたとえたった一人であろうとも存在するという事は、すべての人に健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障した世界でも稀な憲法と、無差別平等の原則をうたった生活保護法を有する日本国民として、これ以上に恥ずかしく情けないことはない。

地方における野宿者に対する保護実施機関の対応を、やはり静岡を例として少しだけ紹介しておこう。

2000年7月21日、わたしが初めて静岡市内で野宿するAさんに付き添って静岡市福祉事務所を訪れた時のことである。全財産を失い静岡市内で3ヶ月目の野宿生活を送っていたAさんは、8月には年金を受給できるはずであったが、住所がないため年金をもらうための手続すら出来ない状態にあった。そこで、Aさんは一人で静岡市役所を訪れ、相談しようとしたところ、2度も追い払われた。Aさんが途方に暮れていたところパトロールで知り合ったわたしに相談をもちかけてきた。当初年金を何とか受給できるようにして欲しいということであったが、年金をもらっても、最低生活を維持する金額ではなかったため、いっそのこと生活保護をもらってアパートで生活してはどうかと促した。Aさんはためらっていたが、ある出来事をきっかけに、勇気を奮い立たせて、静岡市福祉事務所に生活保護を申請する決意を固め、7月21日静岡市福祉事務所に出かけていったのである。

カウンターで生活保護の申請に来たことを告げると若い男性職員は冷ややかな侮蔑の眼差しを投げかけ、相談申込票に氏名住所等を書くように言った。氏名を書き終わり、住所の覧で筆に詰まったAさんがどうしようか戸惑っていたので、今寝ているところを書けばよいからと促したところ、彼は野宿場所を書いた。すると、その若い職員はこれはなんだといきなり詰問し、ここで野宿しているのだと答えると、いきなり彼は「生活保護は住居のある人のものだ、家のない奴に保護などやれないから返れ」と怒鳴り散らした。差別的というよりあまりにも暴力的な対応にわたしも非常にショックを受け、脱力しかかったが、生活保護は無差別平等に最低生活保障を行うことになっているのではないか、住居のない者には住宅扶助を出すことになっているのではないかと食い下がると、その職員はおそらくそんな調子で反論されたことなど無かったのであろう、驚いた様子で奥に引っ込みベテランの職員にバトンタッチした。その職員は後に面接担当者であったことが判明したが、くわえタバコで何だ何を騒いでいるんだというようなことをいいながら威圧するようにやってきた。家もないので野宿を強いられているから生活保護を申請しに来たのだと言うと、住居もない奴には保護は出せない、切符(5)をやるからとっとと帰れと怒鳴り散らした。生活保護法は住居がない者には住宅扶助を出すことになっている、宿所提供施設で保護をする義務があるはずだと抗議すると、ベテラン職員は、静岡には宿所提供施設などない、そんなことを言われてもどうしようもないなどと言い逃れをしながら、威圧的に追い払おうとした。それでも生活保護法の無差別平等の原則(2条)や居住地がない者への現在地保護実施責任(19条1項2号)、住居の無い要保護者への住宅扶助義務(14条、33条、とりわけ38条は、はっきりと住居のない要保護者に住宅扶助を現物給付する目的で宿所提供施設を設置する義務を定めている)などを根気強く丁寧に指摘するとそのベテラン職員はついに奥に引き返し上司の幹部職員を呼んできた。その幹部職員はこういうことは初めてなのだがと言いながら、渋々Aさんの保護開始申請を受理した。これが静岡市で野宿を強いられた者が野宿状態のまま初めて生活保護申請を勝ちとった瞬間であった。その後も、静岡市福祉事務所は住居のない方の生活保護申請はお断りすることにしましたとか、あるいは居宅の無い方の申請は却下しますなどと言ってきたが、現在では支援者が付き添えば野宿状態からの申請でも受理するようにはなっている。ただし、野宿者一人

で申請に行くといまなお追い払いが続いているし、野宿者がアパートの賃貸契約の連帯保証人をみつけるか保証人の要らない物件をみつけるかして、自力でアパート契約にこぎ着けなければ申請を却下するという甚だしい違法行為を続けている。また、保護開始をしても申請日からではなく、アパート入居の日からの開始という明らかに違法な運用を行っている。これに対しては今年9月行政不服審査を請求したところである。ただし、保護開始の時点では、敷金礼金等契約金が全て一時扶助により支給されている**(6)**。

このような生活保護申請支援の他、ボランティア・グループの静岡パトロールや野宿の当事者団体「静岡野宿者のいのちと人権を守る会」が静岡市に何度となく生活保護の違法な運用を改め、野宿者の権利保障のための措置をとるようにと要求を行ってきたが、静岡市は01年2月に初めて概数調査を行い、01年12月に野宿に至った理由など実態調査を行った程度である。ホームレス自立支援法は先述のように全ての地方公共団体にホームレス自立支援策の実施を義務づけ、必要がある場合には実施計画の策定もすべきことを定めた。しかし、静岡市や静岡県が実施計画策定の必要性を自覚しているとは期待し得ないばかりでなく、一律に義務づけられている自立支援策の実施義務すら果たさない危険性もある。

国はこうした地方公共団体に対して、生活保護法やホームレス自立支援法によって義務づけられた施策を無差別平等に、誠実に履行するように厳しく指導すべきである。また、野宿問題が、大都市だけの問題ではなく、どんな小さな町村であっても無縁ではない全国的な問題であることを地方公共団体及び住民は自覚する必要がある。住居もなく日々の食事にさえ事欠く野宿者たちの叫び声はか細く消え入りそうかも知れないが、その声にしっかりと耳を傾けるべきである。

## V ホームレス自立支援法制定後の展望

簡易宿泊所（いわゆるドヤ）**(7)**がなくシェルターや宿所提供施設などの施設もない地方都市には、大都市部に比して、問題解決のために難しい問題があるのは事実である。しかし、このマイナス面は、実は、抜本的な野宿問題の解決にとってプラスに転化しうるものでもある。

大都市での野宿問題解決の方法として取り組まれているのが自立支援事業であるが、今後もそれを軸として自立支援策が展開されることになろう。自立支援事業は、野宿者を自立支援センターに入所させ、6ヶ月ほどの入所期間中に就労指導をしながら職安に通わせて就労自立させることを目指している。しかし、野宿者のほとんどが50代以上の高齢であり、建設日雇労働や住み込みでの飲食業やサービス業に従事してきた者が多く、資格や職歴上圧倒的に不利な状況にあり、最低生活を維持し得るような安定した職に就くなど不可能に近いと言って良い**(8)**。

従って、たとえ何らかの仕事にありつけたとしても、退所者を再び野宿に追いやるのでない限り、どうしても生活保護を併用せざるを得ない半就労半福祉のケースがほとんどにならざるをえない。

また、安定した住居の確保という面からいっても、自立支援センターやシェルターは文字通り一時的な宿所に過ぎず、既存のそれは住環境も劣悪なものである。だとすれば、巨額の資金を投入して自立支援センターやシェルターなどを建設することの意義自体が問われざるを得ない。安定した住居としては民間の賃貸住宅や公営住宅を使うしかないが、賃貸契約のためには連帯保証人が必要とされる。とりわけ、公営住宅では保証人が必須とされることがほとんどである。

ここでは、安定した住居の確保を中心に、問題をどのように克服していくべきか、地方都市での取り組みとその問題点から見えてくる方向性をごく簡単に見ておきたい。

静岡市には救護施設があるだけで、宿所提供施設はない。もちろん簡易宿泊所もない。野宿者に安定した住居を提供するためには、生活保護でアパートに入居させる以外にない。しかし、アパート入居契約のためには保証人が必要である。そこで、福祉事務所は保証人がいれば保護をかけてやるが、いないなら保護をあきらめるように迫るといった卑劣な行為を繰り返している**(9)**。

だが、最近空き部屋に悩む業者が多くなり、生活保護を受けることが前提であれば、保証人無しでも契約に応ずるという業者が増えてきた。福祉事務所が入居者の家賃の支払いに責任を持ってくれば保証人は要らないというところもある。

この保証人問題の壁を突破すれば、静岡では野宿者問題は一挙に解決に向かうことになる。もちろん、福祉事務所が、厚生労働省の「ホームレスに対する生活保護の要件については、一般世帯に対する保護の要件と同様であり、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、また、居住地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ものではない」**(10)**との指示に従えばと言う条件付きだが。解決法としては、ケースワークを通して元野宿者の被保護者が家賃をきちんと納めるように援助すること（例えば被保護者から家賃相当分を預かり業者に納める方法を採用しているケースもある）を業者に確約するという最も簡単な方法から、地域福祉権利擁護事業を活用して家賃の管理を社会福祉協議会が代行する方法、高齢者居住安定法による公的な家賃債務保証制度の援用、市がアパートを借り上げ宿所提供施設**(11)**として現物給付する方法など様々な方法がありうる。これらほとんどが現行法の枠内でも可能なものである。

居住の場所としては相応しくない巨大なシェルターや施設を建設するよりも、生活保護を活用して、アパート入居を進めることの方が遙かに安いコストでしかもより大きな効果を上げることが可能である。巨大な施設の建設は地域住民の反対などNIMBY問題を引き起こすが、幾つものアパートに分散して入居を進めるのであれば問題は生じない。野宿者は金銭管理能力などアパートで生活する能力に欠けるのではないかという憶説もあるが、静岡ではほとんど問題は生じていない。生活費管理が上手くいかず家賃滞納をするケースも無いわけではないが、支援やケースワークにより十分問題解決ができ**(12)**、再野宿化したケースは2年の間に保護開始された約40件中たった1件しかない。その1件も家賃滞納ではなく、アパートの隣の住人とのトラブルであり、入居後ケースワークを継続的に行き、転居のアドバイスなどをすれば十分回避し得たものである。それを当事者の責任にして、野宿者はやはり生活能力に欠けるのだなどとはいえないはずである。

ホームレス自立支援法は一時保護施設、自立支援センター、就労自立によるアパート入居という流れをメインに据えているが、就労自立が困難なのは上記のように当然のこととして、この構想には難点がある。最大の問題は、一般の者では到底耐え難い大部屋の、しかも管理が過度に厳しい収容施設に2ヶ月から6ヶ月間も収容するということである。このような生活に多少とも耐えられるのは、雨風をしのぐのもやっとの野宿生活を耐え続けてきた人々だからであり、快適な住居で安穩と暮らしてきたわれわれなどでは到底1ヶ月いや1週間すら保たないであろう。にもかかわらず、野宿者が劣悪な施設と過度の管理に耐えきれず退所せざるを得なくなると社会生活を厭う者という烙印を張り、自立支援策からも生活保護からも排除してきたのが、従来の行政のやり方である。法制定後も同じようなことを続けるようでは、決して成果を上げることは出来ない。施設収容よりも、アパートなど安定した住居に一刻も早く入居させる方が、遙かに確実に脱野宿を達成できることを静岡や浜松、神戸や広島など地方都市での実践例が示している。

ホームレス自立支援法の成否の鍵を握るのは、就労自立にこだわる大都市での自立支援事業よりも、地域での自立生活支援に主力を注ぐ地方都市での実践ではないかと思われる。

#### 【脚註】

**(1)** 本法については、笹沼弘志「ホームレス自立支援法概説」季刊Shelterless14号掲載予定参照。

**(2)** ホームレスの人々とは意に反して施設に収容されている者やDV被害者をも含む広い概念で

あるが、ホームレス自立支援法はシェルターにも入れず野宿を強いられている人々のみを「ホームレス」と定義した（2条）。なお、野宿者の人権に関しては笹沼弘志「野宿者の人権??憲法学的考察」日本寄せ場学会紀要『寄せ場』13号、2000年5月参照のこと。

**(3)** 寄せ場・野宿者支援運動全国懇談会『基礎資料・野宿者の全国的な概況』1999年7月、4?5頁参照。

**(4)** 2000年2月から「野宿者のための静岡パトロール」と呼称。静岡市では01年9月から野宿する当事者の団体「静岡野宿者のいのちと人権を守る会」が結成され、「仕事づくり」を中心とした活動に取り組んでいる。

**(5)** いわゆる旅費欠乏者対策として、各自治体では500円程度の現金を支給しているが、静岡市ではその金を野宿者が食費にするのを阻止するためだろうか、現金ではなく隣の市までの切符と100円を支給している。

**(6)** 大都市部とりわけ大阪市では野宿者には居宅保護の原則を適用せず、施設収容主義を採っているが、これに対して佐藤訴訟では居宅保護の原則の徹底と敷金等支給を求めて裁判を行い、見事に大阪地裁で勝訴した。大阪地判2002・3・22。小久保哲郎「野宿者に敷金支給居・宅保護の道開く」賃金と社会保障1321号（2002年5月）参照。静岡が決して大阪に対して進んでいるわけではなく、施設もなく即日保護を行おうともしていないためだが、野宿状態からの生活保護申請に対して居宅保護を行い、敷金等を支給しているのはある意味で居宅保護の原則に則っていると言えよう。

**(7)** 簡易宿泊所は一泊の料金は1000円から2000円で安いように思われるが、一月にすれば3万から6万であって、アパートに比べれば割高である。しかも3畳で風呂はおろか、台所もトイレも付いていない。

**(8)** 生活保護を受給している元47歳から50歳の野宿者3名に対して、浜松市福祉事務所が3ヶ月以内に最低生活費を稼げるようなフルタイムの職に就くように命じ、3人が職を探したけれど就労できなかったことを理由に保護を廃止するという事件が起こったが、この際浜松市福祉事務所がここなら就労し得たはずだとして主張した清掃や保安関係の事業者を全て当たったところ、女性でなければだめだとか保証人が必要だとかことごとく就労は不可能であったし、またそもそも就労し得たとしても実際にはフルタイムで働くことなど出来ないものに過ぎなかった。

**(9)** 軽度ながら痴呆性の80近い高齢の女性が生活保護申請した際に、調査担当職員は何度も彼女に保証人を連れてこい、いなければ申請は辞退しろなどと威圧し、野宿を続けさせようとした。こうした非道がまかり通っているのが実態である。

**(10)** ホームレス自立支援法が公布施行された2002年8月7日付けの厚生労働省・援護局保護課長が出した通知「ホームレスに対する生活保護の適用について」。

**(11)** 宿所提供施設については生活保護法で設置基準が定められているわけではないが、省令で50名以上の定員を有すことなどの基準が定められている。省令を変更して、小規模あるいは1室でも宿所提供施設として給付し得るようにすればよい。

**(12)** 2件ほど家賃滞納のケースがあったが、1件は支援者と福祉事務所のワーカーの援助により、継続して住み続けることが可能となり、他の1件は介護サービスを受けていた高齢者であったのでワーカーが社会福祉協議会による地域福祉権利擁護事業を導入することで問題が解決された。

# 野宿者への違法な生活保護運用と権利獲得状況

2002年10月20日

大谷隆夫（釜ヶ崎医療連絡会議）

留岡友助（神戸の冬を支える会）

藤井克彦（笹島診療所）

## 目次

1. 保護行政の主な問題点
2. 名古屋におけるたたかい
3. 釜ヶ崎における不服申立活動状況と反省・課題
4. 神戸での取り組みから
5. 厚生労働省通知の違法性について

### 1. 保護行政の主な問題点

（藤井克彦）

- （1）稼働能力があると判断されると、事実上生活保護はダメ。
- （2）稼働能力がないと判断されても、野宿から居宅保護を認めない（施設収容）。
- （3）入院・入所後、保護の継続がなされず、再び野宿へ追いやられている。
- （4）要保護状態であるにもかかわらず、生活保護ではなく法外援護でごまかされている。
- （5）権利としての生活保護ではなく恩恵的な運用。
  - ①保護申請書を受理しようとししない。
  - ②生活保護制度の説明がなされていない。
  - ③決定通知書の通知がなされていない。
  - ④保護申請書の取り下げや保護辞退届を出さされている。

### 2. 名古屋におけるたたかい

（藤井克彦）

- （1）稼働能力の活用が実際になれば、保護の要件がないとは言えない

林勝義さん（当時55才）が、「就労可能」という理由で医療扶助のみで、生活扶助・住宅扶助が認められなかったことを違法として提訴。一審判決では、「申請者が稼働能力を有する場合であっても、その具体的な稼働能力を前提にした上、申請者にその稼働能力を活用する意志があるかどうか、申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できるかどうかにより判断すべきであり、申請者がその稼働能力を活用する意志を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ、『利用し得る能力を活用していない』とは言えない。」とし、林さんの場合、実際に就労の場がなかったのと認められ、生活・住宅扶助もすべきであったとした。二審判決では、法第4条1項については一審と同様の解釈をしながらも、事実の歪曲と推定により保護の要件を満たしていないとし、01年2月最高裁は、①処分取り消しについては、林さんが死亡したので訴訟は終了した、②損害賠償については、二審判決に誤りはなかったので上告を棄却する、という判決を出した。

敗訴したとはいえ、「住所が定まらない者は保護の要件がない」とか、「稼働能力があるから保護の要件がない」という各地の運用が違法であることが明らかにされ、厚生省にも影響を与え、社会・援護局保護課は、「稼働能力を有する要保護者については、自らの稼働能力等の活用を怠りまたは忌避していると認められ、かつ、活用に向けた助言指導に従わないときに、保護の要件を欠くものであり、稼働能力を活用するため努力していることが認められるのであれば、もとよ



り保護の要件を欠くわけではない。」と指示をし、「いわゆるホームレスに対する生活保護の適用については、単に居住地がないことや稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けるということはなく、真に生活に困窮する方々は、生活保護の対象となるものである」という趣旨を、最近は毎年指示している。

## （２）野宿から就職決定になったのに保護を認めないのは違法

Bさん（46才）は警備会社の（仮）採用が決まり、数日の研修後正式に採用される予定となり、当面の宿泊・生活費がないので、保護申請をしたが、「応急処置としての医療扶助のみの適用」がなされただけであったので、不服審査請求をした。2001年5月の愛知県の裁決は、「求職活動の結果、就職がおおむね内定していたことから、請求人の稼働能力不活用を理由に保護の要件を欠いていたものとする判断は妥当ではない」というものであった。名古屋市当局はこれを受けて、就職が決まって保護申請をした場合は、とりあえず一時保護所からの通勤、その後宿所提供施設熱田荘入所、さらにアパート入居という道をつくった。

## （３）「稼働能力があると判断されると退院・退所と同時に保護廃止」も違法

退院後は宿所提供施設かアパートでの保護にして欲しいという保護変更申請書を提出したが、「病院を自己退院した」という理由で保護を廃止され、野宿生活を余儀なくされたEさんとFさんは、保護廃止決定処分を取り消しを求めて不服審査請求。00年11月13日付で、処分取り消しの裁決が出る。「保護廃止の実質的理由は、保護の継続の方法がないということであると判断される。退院翌日に福祉事務所を訪れており、宿所提供施設への入所を始めとして保護を継続する何らかの方策をとることは可能であり、保護を継続する方法がないとする主張には理由がない」というもの。2人は、すぐに宿所提供施設に入所となり、その後アパートに入居となる。

## （４）要保護者に保護適用しないで法外援護で誤魔化す問題性

緊急宿泊施設（ドヤと契約）や一時保護所（ドヤを借り上げて社会福祉法人が運営）は、保護の要件などが不明の場合、入院・入所待ちの場合、就職が決定した場合に使っているが、要保護性がある者にもこれらの法外援護を強いている。三食はついているものの現金は一切渡されない生活は、最低生活以下の生活であり、かつ法外援護であるため権利性がない。Xさん(51才)は、野宿中に求職活動を続け採用となり、保護申請をしたが、一時保護所で生活をしているという理由で却下された。Yさん(55才)は、①骨折して就労困難なのに保護開始とならず一時保護所からの通院となったこと、②やっと入院し、退院後は施設かアパートに入りたいと保護変更申請をしたのに退院後保護廃止となったこと、③退院後一時保護所入所となったが、その後退所させられ野宿を強いられた。

XさんとYさんは、これらについて不服審査請求を行ったが、愛知県はこれらの争点に対して、02年10月30日付で棄却の裁決を出した。その理由として、「名古屋市の行う法外援護は、法律に基づく制度ではないが、生活保護法第4条第1項の規定に基づき最低限度の生活の維持のために活用すべき「その他あらゆる者」の一つと解することができる。生活保護法第4条第2項は、法律に定める扶助が生活保護の実施に優先して行われるべきことを規定するもので、法律に基づかない各種支援施策の活用そのものを否定するものではない。」「こうした法外援護は、特にいわゆるホームレスの状態にある者又はその状態に陥るおそれのある者に対する一定の期間を限定した支援策として意義をもつものであり、衣食住等の日常生活を送るために必要な援助が行われているものと認められる。したがって、生活保護法第9条の必要即応の原則に照らして、法外援護が、その趣旨、目的に沿って適正に実施されている限りにおいて、生活保護による生活扶助、住宅扶助等の適用を要しないと認めてよい場合もあり得るものと判断する。」「一時保護事業は、・・・平成14年8月に公布・施行されたホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の趣



旨にも沿うものと考えられる。」などというものである。

この裁決内容の違法性としては、法外援護が最低限度の生活かどうかを検証しないで、一時的だから、ホームレスだから、法外援護でもよいとしている点（最低限度の生活より低くてもよいとの判断と受け取れる）、法外援護は権利性がないことを不問に付していること等が指摘できる（論点としては、5 も参照のこと）。

非常に重大な問題であり、今後も法的に争う方向で検討している。ぜひ支援を！

### 3. 釜ヶ崎における不服申立活動状況と反省・課題 （大谷隆夫）

医療連は、1998年10月より大阪市の釜ヶ崎日雇労働者・野宿者に対する、不当・不法な生活保護法の運用に対して、現在までで、100件に及ぶ不服申立て活動を行い、釜ヶ崎日雇労働者・野宿者の生存権や人としての尊厳を守る取り組みを行ってきた。

#### （1）施設入所者の居宅保護を求めて

##### ①みなし却下について

不服申立てを行った事案の実に75%を占めるのが「保護施設入所者の居宅保護申請」に関わるものであったが、市更相＝大阪市は、この切実な要望（申請）に対して、当初は、まったく答えることなく黙殺を続けたのである。いわゆる、この「みなし却下」とは、申請を行ったにもかかわらず、30日を越えても何の決定もなされない場合に、申請者は当該申請が「却下されたものとみなす」ことができるというものであるが、これは事実上、申請の放置であり店ざらしである。施設入所者の切実な要請に向き合おうとせず「わがまま」として切り捨てる、市更相＝大阪市の差別的な対応をここに見ることができる。

##### ②決定通知書の交付へ

しかしながら、この「みなし却下」に対して、継続的に不服申立てを続ける中で、200年には、「施設から敷金支給・居宅保護」申請に対しては、決定の内容はともかく、ほぼ全件に決定通知が出されるようになった。

##### ③大阪府の裁決内容の問題点

一方、この段階に至って、府の裁決内容の限界がはっきりしてきた。市更相＝大阪府が「みなし却下」や「退院即廃止」等の手続き的に明らかに違法な処分をした場合は、取り消しの裁決を出すようになってきているが、市更相＝大阪府が、これまでの対応の変更を余儀なくされて、居宅保護変更を求める申請に「却下決定」を行うようになると「病状照会の結果、施設において、病状回復に努めることが適切という判断は、違法又は不当ということはできない。」と言った内容で、申立てを却下し、市の決定を追認するようになった。

そもそも、施設への措置は、生活保護制度においては例外的なものであり、法は居宅保護を原則とすることを明記している以上、実施機関は、施設措置が適当と判断した場合は、一方の曇りもなくその根拠を示さなければならないのは当然である。

##### ④課題

こうした観点からすれば、先に述べた大阪府の裁決の内容は、大阪市の裁量の幅を限りなく認め、人権侵害に加担していると言わざるを得ない。ともかく、今後の不服申立て活動の方針としては、何とか、審査庁である大阪府に対して、手続き的な面はいうまでもないが、何とか、内容面まで踏み込んだ裁決を引き出していくことが大きな課題であると言える。

#### （2）野宿から居宅保護を求めて：佐藤訴訟一審勝訴（この項文責藤井）

施設収容主義は違法として争った大阪・佐藤訴訟は、02年3月22日の一審判決で、野宿を強いられていた日雇労働者に居宅保護の権利を認めた。判決では、(1)法は、生活扶助につき居宅保護を原則とし、居宅保護によることができないとき、これによっては保護の目的を達しがたいとき、又は被保護者が希望したときは、収容保護を行うことができると定めている（第30条1項）。法第30条1項の趣旨に照らすと、要保護者が現に住居を有しないことによって直ちに同項にいう「これによることができないとき」に当たり、居宅保護を行う余地はないと解することは相当ではない。住宅扶助についても、住居を有しない要保護者に住宅扶助を行うことができないとの限定を付していると解することはできない。要保護者の身体面、精神面の状況（更生施設等における養護、補導を必要とするか、居宅における自立した生活を送ることが期待できるか）、保護の内容に関する要保護者の希望、収容保護の対象として考えられる施設の内容、居宅保護を実施する場合の住宅の確保の可能性等の諸要素を総合的に考慮して、保護の内容を決定すべきであるとした。

#### 4、神戸での取り組みから

（留岡友助）

##### （1）勝ちとった違法・不当な運用の改善状況

95年に神戸の冬を支える会が活動を始めてさまざまな取り組みを行ってきたが、生活保護の違法・不当な運用をいくつかの面で改めさせることができた。その主な内容は次のようなものである。

① ドヤ保護について、7日から10日間の居住実績が必要との取り扱いをやめさせ。1日あるいは0日でOK（居住実績は問題としない）ということになったこと。

② 入院し保護が適用となった野宿生活者が退院する際に、退院即保護廃止（保護は入院中のみ）という運用が当然として行なわれていたものを居宅確保（敷金支給など）による保護継続がなされるようになったこと。（支える会の関わっている中では基本的に退院即廃止の扱いはなくなった）

③ 神戸市立更生センター（更生施設）の入所者が退所する際に敷金・家具什器費の支給により居宅での保護継続という扱いがなされるようになったこと。

④ 保護受給者が何かの理由で住宅を失ったとしても、そのことによって保護廃止をしなくなったこと。（保護を継続）

⑤ 失業を原因とする保護（稼働能力のある状態）での保護申請が就労活動の証拠等の条件をつけられることなく受理→保護開始されるようになったこと。

##### （2）審査請求の事例・成果

これらのことは、生活保護法上当然のことなのだが、それが行われず違法な運用が常態化していたのが現実であった。

このような保護の運用の改善は、これまでの多くの保護申請を通じた個別の事案での取り組みや審査請求提出によって争う中で実現したものということができる。特に、違法・不当と判断される決定がなされたときは、基本的に審査請求を提出することによって争うという姿勢でのぞんできたことが、福祉事務所の対応の変化をもたらしたのではないかと考えており、単に交渉で話し合っただけでは実現していなかったであろう。

神戸の冬を支える会関係で取り組んだ主な審査請求は次のとおりである。

① 98年11月、厳しい就労指導と福祉事務所から保護は今月限りと言われたためドヤを出て野宿となってしまったAさん（34歳）が「転出による」という理由により保護を廃止された。

99年1月に保護廃止を違法として審査請求書提出、福祉事務所は2月になり「保護廃止に至る事実確認が不十分であった」ことを理由に「保護廃止決定取消」「保護変更」の決定、野宿期間中も含め保護費を支給。

②野宿からアパートに入居し保護申請したBさん夫婦（48歳・30歳）の保護が開始されたが、収入がないにもかかわらず10万円を推定で収入認定の変更決定がなされたため、すぐ審査請求を提出。福祉事務所は審査請求提出を知ってすぐ収入認定を削除する決定を行った。

③ドヤでのトラブルが嫌になった退去し野宿になったCさん（67歳）が「転出による」という理由で保護を廃止される。99年9月審査請求書提出。本人が大阪に行くと言って一時期大阪に行っていたことを理由に棄却の採決。再審査請求提出。

④野宿から入院し保護が開始されたDさん（63歳）の保護開始日は入院日である2000年1月22日であるにもかかわらず、入院患者日用品費は1月24日からの日割りとなっていたため、22日からの保護費を求めて審査請求提出。（入院が土曜日で保護申請書提出が月曜日となっていた）他の入院患者も同様の決定がなされており、単なる計算誤りではないと判断し審査請求を行った。福祉事務所は弁明書で審査請求書の全ての事項を認めた上で保護決定処分を取り消し22日からの保護費を支給した。

⑤ 神戸市立の簡易宿泊所で保護を受給していたEさん（71歳）は職員の態度に不満があり、帰宅せず新たな住居を探していた。福祉事務所は2000年3月3日に福祉事務所で面接しているにもかかわらず3月1日付けで保護を廃止した。6月1日に診査請求提出。6月26日に保護廃止決定の取消決定、野宿期間中を含め保護費を支給。

⑥ 野宿していたEさん（58歳）が神戸市立更生センター（更生施設）へ保護申請を提出したところ、更生センター所長が「ボランティアからの金を貸す」と1万円を貸し付けてドヤに入居させて福祉事務所に保護申請をさせた。（更生センターへの保護申請書は本人の自覚のないまま辞退届を提出させていた）保護開始後、更生センターへの保護申請時からの保護費の支給、貸付で支払ったドヤ家賃の支給を求めて99年8月審査請求提出。前者については却下、後者については棄却の採決。

⑦ 入院中のFさん（60歳）が退院時に居宅を確保したいと希望したが、福祉事務所は施設入所が適当と判断したので敷金は支給しないとの態度（実際は行旅病人には敷金支給しないと発言していた）。支援団体の援助でアパートを借りて敷金（仲介手数料）支給申請を行ったが、敷金（仲介手数料）は支給できないとの決定であったため、審査請求提出（2000年3月）。福祉事務所は4月になり仲介手数料を支給するとの保護変更決定を行った。

⑧ 上記（7）と同様のケース。入院中のGさんが退院時に敷金の支給申請を行ったが支給できないと断られたため2000年3月に審査請求提出。福祉事務所は4月になり敷金の支給決定を行った。

⑨ ドヤで保護を受けていたHさんは、2001年8月ドヤを退去し、約20日間野宿生活をしたあと、別の区のドヤに入居し、福祉事務所に報告した。ところが、福祉事務所は野宿期間中について生活扶助費のうち二類を減額する変更決定を行ってきたため、「野宿していたから二類を減額するのは違法」として10月22日審査請求を行った。審査請求後、福祉事務所は「決定に錯誤があったことを認める」として保護変更決定の取消決定を行ない、減額された保護費が支給された。

⑩ 野宿していたIさん（45歳）は、2002年3月入院し保護適用となり、退院時に敷金支給により居宅を確保したが、その際同時に申請した家具什器費の品目について、福祉事務所は「電気ポット」を除いて支給するという決定を行ってきた。病気による障害により必要と考えて支給申請したものであり、不支給の決定に対して審査請求を行なった。福祉事務所は審査請求提出後、すぐ不支給の決定を取り消し支給決定を行なった。

⑪ Jさん（74歳）は野宿していたが、2001年3月に結核と診断され入院—保護開始となった。病状が軽快し、通院治療で良いということになり7月に退院となったが退院後の生活については一切相談の無いままであったため、再び野宿に戻ってしまった。福祉事務所は「行方不明により」という理由で保護を廃止した。8月になり支える会で相談を受け、ドヤに入居し保護申請。10月に保護廃止を違法として審査請求を提出。ところが、審査請求提出後しばらくして自宅で死亡しているのが発見された。審査請求は請求人死亡により終結となった。

⑫ 2001年2月、飯場で急病となり救急搬送されたKさん（52歳）は入院—保護適用となったが、入院中に居宅の確保や退院後の相談の無いまま6月になり退院となり野宿生活となってしまった。（保護廃止理由は「行方不明により」）約2週間後、神戸市立更生援護相談所に宿泊した際職員から更生センター入所をすすめられ入所した。入所中所内作業や求職活動を積極的に行なったが就職できなかった。02年1月になり飲酒して職員とトラブルとなりその場で命令退所となり、再び野宿となってしまった。支える会で相談を受け、ドヤに入居し保護申請した後、退院による保護廃止、命令退所による保護廃止の2件について保護廃止は違法であると審査請求を提出した。その結果、2件の保護廃止ともに取消決定がなされ、退院後及び退所後の野宿期間中について居宅基準の保護費の支給がなされた。なお、更生センター入所までの期間の保護費について誤りがあったため3件目の審査請求を提出し、保護費の誤りを正し、追加支給させた。（更生施設などの場合入所（退所）日は居宅基準と施設基準の両方をダブって計上する必要がある）

⑬ 明石市内での野宿していたLさん（45歳）は、福祉事務所と相談の結果、救護施設に入所した後、退所時に敷金支給で居宅を確保することになっていたが、適当な住宅を見つけて支給申請したところ、1人基準の6倍までしか支給できないとの決定であったため、実施要領の解釈を誤っており生活保護法の原則にも反するとして審査請求を提出（02年7月）。

### （3）審査請求の意義と効果

以上の審査請求の事例を見てもわかるように、請求書提出により福祉事務所は比較的あっさりと決定を取り消してくることが多く、生活保護の違法な運用を改める方法として審査請求はきわめて有効な手段であったことがわかる。連続した審査請求の提出は、福祉事務所に対して生活保護法および行政手続上での適正な取扱いを迫る効果を生み出している。審査請求を常に出されるという無言の緊張関係を生み出すことにより、これまで行なわれてきた法的根拠のない保護廃止や変更、申請の拒否などは少なくとも目に見える範囲では激減し、はじめに紹介した成果につながっているといえる。（神戸市保健福祉局保護課は支える会に不適切な事例についてはその場で通報してもらえば指導すると言うようになっている。）

### （4）ケース記録開示請求の成果

また、個人情報保護条例に基づく生活保護ケース記録の開示請求もこれまで3件行ない、当初のほとんど非開示という状態から現在では「金融機関への照会に関する情報（金融機関名）」以外は全て開示されるという状況になっている。ケース記録の開示は、生活保護におけるいいかげんな判断・決定を防ぐ効果が非常に大きく、ケースワークのあり方（一方的な処遇方針など）を問い返すことにもつながってくるのではないかと考えられる。

その他、継続した通院が必要な人で更生センターに入所しない人に対しても、更生センターで簡単な食事の提供を行ないながら通院をさせるケースが増えている。

もちろんこれからの課題も山積しており、まだまだ手付かずで問題のある運用が多くなされているが、生活保護の原理・原則に忠実な運用を求めて、与えられた様々な手段を有効に利用していけば、更に多くの成果が獲得できるのではないかと考えている。

## 5. 厚生労働省社会・援護局保護課長通知の違法性

(藤井克彦)

社会・援護局保護課長は、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(以下「特別措置法」という)が2002年8月7日に公布及び施行されたことを踏まえ、同日付で各都道府県、指定都市、中核市の民生主幹部(局)長宛に、「ホームレスに対する生活保護の適用について」(社援保発第0807001号)を通知した。

この通知には、以下のような問題点・違法性があると考ええる。

### (1)「要保護者に対する基本的対応」における窓口での判断

「就労意欲と能力はあるが失業状態にあると判断される者については、その地域に自立支援センターがある場合には、まずは自立支援センターへの入所を検討をする。」とする。

法第4条第2項は「他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする」としている。このことを「他法他施策の活用」と言う場合があるが、単なる施策を意味するものではなく、法律に定める扶助でなければならない。現在の生活保護法が制定された当時の厚生省保護課長小山進次郎の著書「改訂増補 生活保護法の解釈と運用」には、ここに言う「他の法律に定める扶助」は、「他の法律に定められている扶助で、この法律による保護として行われるものとその内容の全部又は一部を等しくするもの、従って、本法による保護とその内容を全く異にする扶助は含まれない」「法律に定める扶助でなければならない」「たとえ公的な扶助でも法律によらないものは含まれない」とされている(同書122頁)。

自立援護施策は法に定める施策ではなく、要保護者でありながら生活保護を適用しないことは違法である。

### (2)「自立支援センターの入所者について」

「自立支援センターの入所者については、入所中の生活は自立支援センターで保障されており、生活保護の適用は必要ないものである。ただし、治療が必要な場合は、医療扶助を適用することとなる。」としている。

名古屋市ホームレス援護施策推進本部は、「シェルター入所者が就職した場合は、能力活用という保護の要件を満たしているので、アパートや宿所提供施設から通勤した人は、生活保護で入居できますね」というわれわれの質問に「自立支援事業に入所することを原則とします。熱田荘(宿所提供施設)の入所については個別に要保護性を検討することになります」と返答している。また、自立支援センター入所者でなかなか就職ができない人、就職したがアパート入居費用が貯まらない人、就職が決まりアパートや宿所提供施設入居を希望する人などについても、原則として生活保護の適用は行わない。ただし入所期間終了後(名古屋の場合は6ヶ月)終了時に要保護性のある場合は、個別に生活保護の適用を検討する、と返答している。

こうした政府や自治体の考え方は、入所中にはある程度生活が保障されているので、要保護性があっても生活保護を適用する必要がないというものであるが、これらの施策は入所者に権利性がないこと(法的な施策ではないこと)、人間の尊厳に値する生活を保障していない可能性があることから、違法ではないかと思われる。

### (3)「要保護者に対する基本的対応」における退所の際の判断

「自立支援センターに入所し就労努力は行ったが、結果的に就労による自立に結びつかず退所した者は、あらためて保護の要件の確認を行い、必要な保護を行う。」としているが、能力活用以外の要件が確認されている限り失業者として生活保護を適用すべきである。

### (4)入所者が入院した場合のこと

名古屋市は、シェルターや自立支援センターの再入所は入院者以外は認めないとしており問題があるが、入院者は多くの場合被保護者であり、最低生活ができるだけの収入がない場合は、アパートか施設での保護を継続することが原則であり、生活保護が適用されない自立支援センター

などに戻すのは問題がある（本人が希望する場合は別として）。

シェルターや自立支援センターへの入所者と連携して、以上のような違法な運用を拒否し、権利としての生活保護を要求する運動を展開してはどうか。

生活保護運用の改善、権利としての生活保護獲得において、各地の特徴を生かした運動と、以上の報告にあったように「不服申立」も極めて有効なので、各地で展開していこう。

（藤井）

## 静岡における審査請求

### (プレスリリース資料と審査請求裁決書)

2002年11月28日

元野宿者Nさん行政不服審査請求代理人

浜崎真実

笹沼弘志

元野宿者Nさん行政不服審査勝利に関する件について

本年9月9日に元野宿者Nさん(64歳)が静岡市福祉事務所長(処分庁)による処分の取消と変更を求めて行った行政不服審査請求に対して、審査庁静岡県知事は訴えを認める裁決を行いました。

以下この間の経緯と裁決の意義についてご説明させていただきます。

#### 【事実経過】

職を失い、心臓病に苦しみながら、生活に困窮したNさんは、昨年末から静岡市内で野宿生活を強いられていた。

しかし、心臓病と手術の後遺症による足の腫れなどに耐えきれなくなり・Nさんは6月28日午前中に静岡市福祉事務所(生活福祉課)に生活保護を申請しようとした。Nさんは資産も収入もなく生活に困窮して野宿を強いられており、しかも病に苦しんでいることを訴え、申請の意思表示をしたが、職員は無情にもNさんを追い払った。しかし、Nさんの生活保護申請の意思はかたく、浜崎に付き添いを依頼して同日午後再度、申請を行った。

福祉事務所は住居を確保しないと保護ができないから住居を確保するようにNさんに命じたため、Nさんは2週間近くも野宿を強いられながら支援を受けてなんとかアパート契約にこぎ着けた。

福祉事務所はNさんの居宅を確認した「7月10日」からの保護開始を決定した。

9月9日、Nさんは、静岡市福祉事務所長が申請日から保護を開始しないのは野宿者を差別する違法な処分であると県に対して行政不服審査を請求した。

11月25日県知事は、Nさんの請求を認め、申請日から保護を開始するよう処分を変更する裁決を行った。

#### 【静岡市福祉事務所の違法な法運用】

静岡市福祉事務所は、従来「住居がない者には生活保護は行えない」と2000年7月21日以来一貫して野宿者(ホームレスの人々)を差別する違法な行政を行ってきた。しかも、当初は「住居がない者には生活保護も申請させない」という対応を行っていました。しかし、当事者の方たちによるねばり強い訴えに野宿状態であっても申請は受理するに至っている。ただ、現在でも野宿者と見るやあの手この手で申請もさせずに追い払うやり方は抜本的に是正されていない。それはNさんが最初に福祉事務所に行ったときに申請もさせて貰えなかったことに現れている。現在静岡市福祉事務所は、野宿者に対しては次のような差別的な法運用を行っています。

野宿状態でも生活保護申請は受理するが、

①自分で住居を確保しない限り保護を開始しない。

保証人がいないため住居を確保できなかった申請者は保護を却下されている。長年野宿を強いられていた高齢の女性が住居を確保できなかったため却下されたこともある(11月17日、生保申請)。

②自力で住居を確保したため保護を行うことを決定したとしても、申請日からではなく、「居宅を

確認」した日からでないと保護を開始しない。

要するに、現在に至るまで住居もないほど困窮している野宿者には生活保護は与えないという立場を一貫してとり続けているということである。

その根拠として生活保護法30条の居宅保護の原則を上げているが、しかし、この規定は、生活保護受給者をすべて施設に収容して保護を行う収容主義を否定して、自分の住居で保護を受けられることを原則としたものであって、憲法13条個人の尊重を前提とした規定である。したがって、住居がない者を保護しない理由にはならない。

### 【裁決の意義】

裁決は、住居がない者(ホームレスの人々、野宿者)に対しては保護は行わないという静岡市福祉事務所の差別的な法運用を違法であると判断した。これは従来野宿者を差別的に扱ってきた保護行政の在り方を根本から否定するものであって、画期的な意義を有する。

東京や大阪、横浜など大都市部でも、野宿者に対しては65歳未満だと障害や病気がないと保護しないといった差別的行政が行われているが・特に地方・全国の大部分の福祉事務所では住居がないと保護を行わないという一層差別的扱いが行われてき。国は再三ホームレスといえども一般の人と保護の要件は変わらないと運用を是正するように指導してきたが、静岡市を始め多くの地方では差別的運用を継続してきた。

このような全国的な野宿者に対する差別的行政を問い直す意義を本・裁決は有している。

さらに注目されるのは、本裁決が「保護を要する可能性が高いと認められる場合再度路上生活に戻すことはできないので、状況に応じ医療機関や宿所提供施設…等においてなんらかの保護等援助を図る必要があります」と判断していることである。これは、生活保護法上、住居の確保を図る義務が保護実施機関にあることを認めたものである。これは、本年8月7日に公布・施行されたホームレス法の趣旨とも合致するものである。

### 【行政不服審査についての若干の解説】

処分とは行政庁が公権力を行使し、私人の権利義務関係を個別具体的に確定する行政行為を意味する。行政不服審査法では、事実行為も含まれる。

本件において問題とされている「処分」とはNさんに対する「生活保護開始決定」を指しています。

#### 行政不服審査法

第1条(この法律の趣旨)この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民に対して広く行政庁に対する不服申立てのみちを開くことによつて、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする。

第2条(定義)この法律にいう「処分」には、各本条に特別の定めがある場合を除くほか、公権力の行使に当たる事実上の行為で、人の収容、物の留置その他その内容が継続的性質を有するもの(以下「事実行為」という。)が含まれるものとする。

2 この法律において「不作為」とは、行政庁が法令に基づく申請に対し、相当の期間内になんらかの処分その他公権力の行使に当たる行為をすべきにかかわらず、これをしないことをいう。  
生活保護法における行政不服審査の規定

第64条(審査庁)第十九条第四項の規定により市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分についての審査請求は、都道府県知事に対してするものとする。



## 裁決書

静岡市〇〇〇〇  
〇〇〇〇〇〇〇〇  
審査請求人 〇〇〇〇〇〇

処分庁 静岡市福祉事務所長

審査請求人から平成14年9月9日付けで提起された生活保護開始決定処分に係る審査請求について、次のとおり裁決します。

### 主文

静岡市福祉事務所長が平成14年7月9日付けで審査請求人に対してした保護開始決定について、保護開始年月日の平成14年7月10日を平成14年6月28日に変更します。

### 理由

#### 1 事実

調査したところ、次の事実が認められます。

- (1) 平成14年6月28日朝、審査請求人が処分庁を訪れた。その時は、生活保護の申請には至らなかった。
- (2) 同日、審査請求人は付添人と改めて処分庁を訪れ、生活保護の申請を行った。保護を申請する理由は「家がないから家に住みたい。体の具合が悪い。」であり、申請者住所は「不定」であった。
- (3) 審査請求人が7月10日に居宅を確保した。そして、処分庁は同日付けで保護開始決定を行った。保護開始決定通知書には、保護開始年月日は「平成14年7月10日」、保護開始の理由は「1 世帯主が傷病者のため生活困窮と認め保護開始する」、と記載されていた。
- (4) なお、審査請求人は、心臓機能障害3級の障害を負っている。

#### 2 請求人の主張

処分庁は、審査請求人の平成14年6月28日の保護申請に対し、7月9日付保護開始決定通知書によって7月10日から保護を開始するとの処分をしましたが、審査請求人はこれを取り消し、6月28日より保護を開始すると変更することを以下の理由により求めています。

##### (1) 保護開始申請に対する処分庁の扱いについて

- ① 審査請求人が単独で生活保護申請に赴いたところ、処分庁は審査請求人の生活保護申請の意思表示を受け入れず、審査請求人を追い返した。処分庁は即座に申請を受理すべきであった。
- ② 審査請求人は心臓に障害を持ち、しかも、住居もなく野宿生活をしていたのであり、これは生活保護法第25条における急迫状態である。仮に申請行為が無くしても、ほご実施機関たる処分庁は即座に職権保護を負う義務を有していた。

##### (2) 保護開始日の決定について

- ① 申請日6月28日に保護が開始されるべきところ、処分庁は7月10日からの保護開始決定を行った。審査請求人は6月28日から7月10日以前まで一貫して「傷病者のため生活困窮と認め」られ、要保護状態にあった。
- ② 審査請求人が「傷病者のため生活困窮と認め」られる状態であった申請日でなく7月10日から保護開始が決定したが、処分庁は保護開始決定通知書に何ら理由を書いていないので、いかなる理由、法的根拠か不明である。付記理由の不備が認められる。

③ 処分庁はかねてより、住居のない者には保護を与えることは出来ない、自分で住居を確保しない限り保護はしないと繰り返してきた。処分庁は要保護性とは無関係である「住居」有すことを保護開始の要件として運用している。

④ 生活保護法は、保護要件として、住居を有していることとの要件は定められていない。むしろ、保護実施機関に課される健康で文化的な最低生活の保障義務は、住居の保障をも含むものであって、特に生活保護法は、生活に困窮し住居を維持し得ない者に対して、住宅扶助を行うべき義務を保護実施機関に対して課している（14条）。少なくとも、保護実施機関には、住宅扶助を現物給付する方法として、宿泊提供施設を設置し、住居を保障すべきことが義務づけられている（32条2項、38条6項）。

本件処分は、日本国憲法第25条生存権、同第14条法の下の平等、生活保護法第1条最低生活保障、第2条無差別平等、第14条など住居保障義務や国の運用指針にも違反している。

⑤ 審査請求人は申請日6月28日から保護開始がなされた7月10日に至るまで住居もない生活におかれ、しかも病だった。そういった意味では、7月10日以前の状態の方がより一層困窮した生活状態であった。

### 3 処分庁の主張

処分庁は、以下の理由から本件審査請求を棄却するよう主張しています。

(1) 審査請求人が平成14年6月28日に処分庁を訪れた際、処分庁職員は、審査請求人に対し生活保護制度について説明し、身内と相談するよう法第27条の2の規定により必要な助言を行った。

しかし、審査請求人は面接途中、自分から席を立ち帰ってしまったのであり、申請を受け付けず審査請求人を追い払った事実はない。

(2) 審査請求人の病状には、緊急性が認められない旨、日赤の主治医も述べており、また、審査請求人の野宿生活が法第25条における急迫状態であると認められていない。すなわち、審査請求人には平成14年6月28日の時点において、生存が危惧されるとか、その他社会通念上、放置しがたいと認められる程度に状況が切迫しているとは認められない。このため、処分庁は審査請求人を職権で保護する義務は有しない。

なお、審査請求人は、平成14年7月10日の保護開始後、今日に至るまで日赤その他の医療機関への受診はしていない。

(3) 保護の申請があった場合の開始時期については、一般的には申請の受理の日以後において、生活困窮の事実を確認し得た日を保護の開始日としている。そこで、法第30条第1項の規定に基づく居宅保護の原則に従い、かねてから居宅の確保に向ける努力を旨とする指導を行ってきたところである。これは、ホームレス状態のままでの保護は、法においては想定されていないためである。

したがって、審査請求人が平成14年7月10日に居宅を確保した日をもって、「世帯主が傷病のため、生活困窮と認め保護開始する。」との理由で、生活困窮の事実を確認し得たため、保護の開始をした。

(4) 保護の実施機関に、住居を確保するための必要な措置をとるべき義務や宿所提供施設を設置し、住居を保障すべきことを保護の実施機関が義務づけはされていない。宿所提供施設も保護施設の種類として、規定されたものであり施設の整備を義務づけたものではない。

(5) 保護開始決定通知書に「傷病者のため生活困窮と認」められる状態であった申請に遡及せず、7月10日から保護開始と決定した理由について何ら理由を書いておらず、付記理由の不備が認められるとの主張であるが、生活困窮状態を確認し、居宅が確保された日である平成14年7月10日を保護開始日としており、付記理由にその理由を書く必要はなく、審査請求人に多大

な不利益を負わせるものではない。

#### 4 判断

(1) 生活保護法（以下、「法」という。）はその第2条において、「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という）を、無差別平等に受けることができる。」とされており、国はホームレスに関する生活保護法の扱いについては、平成13年3月5日生活保護関係全国係長会議における『ホームレスに対する基本的な生活保護の適用について』及び、平成14年8月7日付け社援保発第0807001号厚生労働省保護課長通知『ホームレスに対する生活保護の適用について』により、「ホームレスに対する生活保護の要件については、一般世帯に対する保護の要件と同様であり、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もなく、また、居住地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ものではない」としています。

また、一般論として、ホームレス状態にある人が自らの意思で路上生活からの脱却を図るため保護を申請し、実施機関において保護を要する可能性が高いと認められる場合再度路上生活に戻すことはできないので、状況に応じ医療機関や宿所提供施設、救護施設等社会福祉施設等においてなんらかの保護等援助を図る必要があります。

審査庁としては、保護の実施機関は、ホームレスに対する生活保護法の扱いについて一般世帯と同様、保護要件に該当するかしないかの要否判定に基づき処分を決定すべきであり、仮に住所がない、保護する方法がない等の理由で保護を実施しないとすれば、一般論として保護を要する可能性が高いと思われるホームレスは保護を受けることができなくなり、無差別平等の原則に反してしまうと考えています。

(2) そこで、行政処分としての保護の決定（要否判定）について考慮します。法は第4条第1項で、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」、また、第8条第1項で、「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。」としています。

このことは、まず、保護の要否を判定し、要保護とされた場合は保護の方法、種類、程度が決定されることとなることを示しています。要否判定の基本は、「利用しうる資産、能力、扶養、他法他施策の活用が図られ、その上で得られる収入との不足」で判断されるものであり、居住地の有無については、保護の要否判定の要素というより保護の方法、種類、程度の決定に係る要素と考えるのが生活保護法の趣旨に添っています。

(3) 次に、保護の開始時期について考察します。法第7条「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基づいて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる。」、保護の実施要領（昭和38年4月1日付け厚生労働省社会・援護局長通知社援第246号の第8-3）において、「保護の開始時期は、急迫保護の場合を除き、原則として、申請のあった日以降において要保護状態にあると判定された日とすること。」としています。したがって、申請日以降において、要保護状態にあると判定された日から保護を開始するのが妥当と判断されます。

(4) 以上の国の取り扱い方針や法解釈に基づき審査しますと、

①ホームレス状況から脱却のため、『家がないから家に住みたい、体の具合が悪い』として、平成14年6月28日に保護申請書を提出した審査請求人に対し処分庁が、当日の医師の診断や処分

庁の従来からの急迫保護の取扱事例等を勘案し、急迫保護としての取扱いをしなかったことに対して、特段の違法性、不当性は認められません。

②しかしながら、保護申請書を提出し処分庁が受理した平成14年6月28日時点において審査請求人は、相当の期間住む家のない路上生活状態であり利用しえる資産、能力、扶養義務の履行等の見込みはなく、急迫という状況には至らないが要保護状態であったと認められます。

③処分庁は、審査請求人が居宅を確保した平成14年7月10日をもって、生活困窮を確認し生活保護を開始し、その開始理由を「世帯主が傷病のため、生活困窮と認め保護開始する」としていますが、逆に、申請日時点においては保護を要さなかった理由について弁明書において明確な説明はなされていません。処分庁は、居宅を確保しなければ生活保護の要否判定ができないとの取扱いと推察しますが、それは生活保護法の解釈の誤りであるのは上記で述べたとおりです。

審査庁は、傷病を抱えた審査請求人が路上生活から自ら脱却するため、処分庁に保護申請書を提出し、受理された平成14年6月28日時点において審査請求人は要保護状態であったと認められるところから、保護の開始時期は同日とすべきものと判断し、よって主文のとおり裁決します。

平成14年11月25日  
審査庁 静岡県知事 石川 嘉延

## 京都市の「自立支援事業」について

2002.9. きょうと夜まわりの会・本田

2001年6月、「京都市中央保護所入所者自立支援事業」が始まった。これは生活保護法の更生施設である京都市中央保護所を使った（男性だけの）「自立支援事業」であり、生活保護法内の取り組みである。

遡ること4年、1997年8月に京都市民生局社会部地域福祉課(注1)の課長は交渉の席で次のように答えた。「やはり仕事ということで、働く意欲があって客観的に見たら自立できるような人に関しては、中央保護所に例えば1ヵ月入所してもらって、その間に働き口を見つけてもらう。就労しお金がある程度貯まって、家計など自分でやっていけると判断したら家を見つけて自立につなげたいと思う。こんな方法をとっていくことも検討中である」と。

注1 現・保健福祉局社会部地域福祉課

その後、野宿の仲間が毎月集まる「仲間の集い」の場で何回かの交渉を重ねた後、京都市は翌年2月、「自立助長事業」という代物を出してきた。それまで何年にもわたって、野宿の仲間は「年齢が50～55歳以上では職安に行っても仕事がない。公園の掃除でも草刈りでもいいから、とにかく仕事を作ってくれないか」として、とりわけ高年齢の労働者に「リサイクルの仕事」と「(京都市の管轄する)公共の場所の掃除」を求めてきたのだが、それへの回答だったとしたら条件的には全く反対を向いた代物である。

この「自立助長事業」の内容は「2ヵ月程度中央保護所に入所し、一定の収入を得た後、福祉の助けを借りないでその後の生活ができるように支援する事業」として、つまり、中央保護所の性格上、男性に限り、「比較的 low年齢で生活保護など福祉に頼らないですむような『(経済的な)自立の可能性の高い人』が対象」なのだ。しかも、そのような生活保護に頼らないですむ「一定の収入(注2)を安定的に」得ようとすればということで、職安(ハローワーク)での求職に限り、この求職活動期間が中央保護所入所からたったの2週間しかない。そこで1回目の「見きわめ」があり、就労できなければアウトで、うまく見つければ次に進める。サイコロに運命をゆだねる双六みたいなもので、運良く(!)次に進めれば全体で2ヵ月後ほど働いて(注3)、その貯えに行政が援助してアパートを借り、その後はご自分でやってください、と。これが「アガリ」だ。1回に2名で利用は1回限りと厳しい。京都市では、生活保護が決定されればアパート確保に必要な敷金(注4)は支給されているのだが、この「自立助長事業」は更生施設を使いつつ、そしてそこでの日常生活には生活保護を適用しつつ、敷金の支給等には積極的に援用しようとはしなかった。

注2 ほぼ15万円以上/月が条件とされた

注3 その間は、収入のうち必要経費以外は中央保護所に預けておく

注4 2002年度では、6人以下の家族で387、100円以内。なお家賃は42、500円以内

京都市が「自立助長事業」に数年取り組んだ成果は、結果的に「費用対効果」(地域福祉課)がほとんどなかったらしい。詳しい数字は明らかにされていないので不明だが、就労できたのはわずか6名で、内5名が路上に戻ったという話もあるが定かではない。就労の困難さの実態がわかって、2週間の「見きわめ」がなくなり、2ヵ月近くも求職に励んだ仲間もいるなど、そして求職は職安以外でもOK等々、時間の経過と共にだんだんとハードルが低くなっていったにもかかわらず、この結果なのだ。

地域福祉課でどのような総括がなされ、その反省あるいはどのような反省の上に立ったか立たずかは知らないが、装いを新たに新世紀、2001年に登場してきたのが冒頭に述べた京都市版「自立支援事業」である。

世紀末の2000年は、京都弁護士会の野宿者実態調査・聞き取り等の活動、京都市職員労働組合民生支部からの夜まわりへの参加、民生支部社会福祉講座の開催や職場討議資料の作成等、様々な動

きがあった。結果的に見て大きかったことの一つとして、市職労民生支部が取り組んだ「86年5月28日付民生局長通知」の改正要求と、それに京都市が応えた01年3月19日付の『福祉事務所に於ける住所を有しない生活困窮者等の取扱いについて』の一部改正について（通知）」があったと思う。私たち夜まわりの会では、名はどうであれ実を取ればいいと、この86年の通知をあまり問題にしてこなかったのだが、ケースワーカーの現場では違ったらしい。「局長通知に従って対応しているのに、何で批判されなければならないのか」等の苦情もあったと聞く。ただ局長通知云々の前に、憲法、生活保護法等がケースワークの現場で十分に取り組み、活かされてきたのかという疑問は消えない。

さて、その変更内容（下線部分が該当箇所）は「5 住所を有しない生活困窮者への生活保護法の適用について」の「(1) 原則として在宅による生活保護法の適用は行わない。／ただし、何らかの方法で住居を定めた者はこの限りではない。／(2) 入院中の要保護者については、入院による保護を適用する。／(3) 中央保護所等入所施設に入所している要保護者については、入所による生活保護を適用する。／(4) 前記(2) 及び(3) の被保護者のうち、病院・施設等の指導、指示を遵守し、退院・退所可能となった者で、引き続き、保護が必要と判断される場合については、(注5)居宅による保護を適用する。」しかし、生活保護法の運用で一番大きな問題である(1)の「原則として在宅による生活保護法の適用は行わない」は変更されずに堅固に維持された。つまり、違法な運用への京都市の本質的な意志は変わっていない。ただし、一部では穴があいたのは確かだ。

注5 この下線部分のものは、「在宅での健全な社会生活を営む意欲と能力があると認められた者については、必要に応じ」

(4)の変更を補足する「問答」では、「(問1) 改正通知5(4) の『引き続き、保護が必要と判断される場合』とは。」の(答)として「主に次の場合を言う。／1 稼働年齢を超える高齢のため、保護の要件として就労（能力の活用）を求めることが適切でない場合／2 傷病等の理由により、就労して収入を得ることが困難と認められる場合／3 身体上は就労可能であり、十分に求職活動を行っているが、結果として就職に至らない、又は、その能力に比較して少額の収入しか得ることができない場合／※1 上記いずれの場合も、活用できる資産、扶養、他法他施策その他を活用していることが前提となる。／※2 退院・退所時に、当該保護受給者から、『居宅による保護』の意思について確認すること。」と表されている。

3は、名古屋の林さんの生命を賭した訴訟等、多くの方々の闘いの成果を反映しての文言だろう。そして、これを具体化する施策としてであろう、冒頭の京都市版「自立支援事業」が、予定の2001年4月から2ヵ月遅れて6月より始まった。

「京都市中央保護所入所者自立支援事業実施要綱」は当たり障りのない文書であるが、第1条では「京都市中央保護所入所者自立支援事業は、京都市中央保護所（以下「中央保護所」という。）入所者に対して、積極的な就労支援を行うことにより、その自立を図ることを目的とする。」と、目的を規定している。しかし、現実には「積極的な就労支援」など一切なく、職安（ハローワーク）での求職活動に任せているだけだ。また「京都市中央保護所入所者自立支援事業QアンドA」によると、「適用者」は「中央保護所に入所を希望する者のうち、特に就労による自立の意思が強い者とする。多数の希望者が競合する場合には、雇用の条件が厳しい50歳以上の者を優先する。」として、当初は50歳以上で年齢の上限がなく募集された。ところが66歳の応募者も何人かあり仕事に結びつかない、自立支援よりもまず生活保護ではないかと、その後の募集では50歳以上64歳以下となっている。50歳未満は中央保護所の通常利用(注6)で仕事をさがしてほしいとのことだが、世間は甘くはない。私たちは当面、年齢制限の緩和等を求めているが、京都市は今のところ応じようとはしない。規定にある「特に就労による自立の意思が強い者」は実際の運用では何らの影響もなく、性別、年齢以外はほぼ無条件に応募はできる。しかし、「適用者」の定員は1ヵ月にタッタの8名でしかなく、しかも3ヵ月に1回まとめて募集しているので、その間に仕事に就く・体調の変化等の諸事

情で、応募の2ヵ月目、3ヵ月目では定員割れが続いているのが実情である。そのため、この方法の改善を求めているが、京都市は「事務作業の多忙」等を理由に応えていない。

注6 更生施設だが、入所者は希望者が定員（通常利用42名）をはるかに超えるため「抽選」

で、「1週間の入所期間」の後に自動的に保護の廃止、一部には延長もあるが。次回は1ヵ月後にまた「抽選」となっている

「QアンドA」の「入所期間。敷金等の支給」では「Q 入所期間の目安は？敷金等支給のタイミングは？／A 原則として、1箇月を目安とする。この1箇月の期間内に能力に見合った仕事に就くことが基本となる。／就労して収入を得ることが労働条件の証明書等により挙証されれば、その時点において敷金等の支給による居宅保護への移行を検討する。従前の自立助長事業のように、中央保護所から通勤して敷金等の費用を蓄えるのではなく、自立の条件が整えば早急に居宅保護へ移行するのが本事業の眼目の一つ。初回の給与を受けた翌月に当該収入の認定を行い、これが最低生活費を上回れば保護を廃止することとなる。／Q 事業適用期間中、結果として就職できない場合はどうなるのか？／A 本事業自体は中止となるが、事業適用期間中十分に求職活動を行っており、年齢等諸条件を考慮して保護の要件を充たしていると福祉事務所が認めた場合には居宅保護への移行により指導を継続することを検討する。／また、十分に求職活動を行っているにもかかわらず、自立できるだけの（能力に見合った）収入が得られない場合についても同様とする。／なお、一度本事業を適用した者が次回に適用できるのは、当面の間の運用として半年の期間をおいた後とする。」

この事業でも、通常の中央保護所利用と同様に、それぞれが野宿する場所を管轄する福祉事務所に生活保護の実施責任を課している。求職活動に必要な交通費は、関西の各私鉄・公共バス等が参加する共通カード（「スルッとKANSAI」）が支給されているが、中央保護所という施設名やその電話では就労に不利があるとして、連絡に必要な電話（連絡先）は一部福祉事務所では「プリペイド式携帯電話」を渡している。この「プリ携」は生業扶助の就職支度金（31000円）を前倒ししているというが、「焦げ付き」等をおそれてか一部福祉事務所だけであり、市内全福祉事務所での実施にはなっていない。

初年度の2001年度では「適用者」40名。この他にも、私たちが、「対象外」の人にも同等のことをと求めていた結果として、準「自立支援」とか「自立援助」とか言われる、適用者以外で概ね15万円／月以上の「安定した」就労の証明が得られれば、中央保護所に1週間ほど入ってすぐにアパートに移るという運用も行われている（ただし、意に反して「年齢条件」は同じらしい）。

確かに、効果は出ているようだ。京都市はこの事業を「居宅設定」のための一つの方策とも位置付けており、就労につながることは半数に満たないが、初年度で適用者の90%がアパートに移っている。残る4人は辞退が3人、住み込み1人で、それ以外は居宅確保となった。そして、それまで保証人なしでもいい＝足下を見たような物件を紹介していた一部業者以外に、新たに「保証人なし」で物件の紹介を始めた不動産業者が出てきたことも大きいだろう。準「自立支援」でアパート確保することも、実績を積み重ねている。

その反面、問題点が多いことはやはり見過ごすべきではない。まず、中央保護所という条例上は男性専用施設ではないが、建物の造りや職員配置＝男性職員のみ等で実質的に男性に限られている施設を利用した施策であることのマイナス面。それを理由に、この事業から女性は排除されている。京都市は、女性の援護に、以前からの京都府婦人相談所だけの援護から、昨年11月に京都駅近くの簡易旅館を使った宿泊援護(注7)を独自事業としてやっと始めた。この旅館や婦人相談所からの就労や居宅設定等の「自立支援」を行った例は今まで何件かあるが、旅館は今のところ定員2名に限られ、女性の「自立支援」の実施には困難を抱えている。夫婦（あるいはカップル等）への施策も、「自立支援」に限らず2人そろっての宿泊援護さえも、中央保護所の抽選や旅館の空きのタイミングで2人の日程が合わない限り難しく、無きに等しいと言える。

注7 中央保護所と同じく1週間＝7泊8日の宿泊で定員2名、ただし法外援護

そして、京都市の野宿者対策は中央保護所に集中しているため、自立支援事業の募集が「1月8名」に過ぎず、しかも年末年始期の「特別対策」期間をはじめとする12月～2月にはわずか「1月8名」の「自立支援事業」さえも休止される。また、運良く8名に入ったとしても、狭い部屋に2段ベッドを2つ配した2部屋で4人ずつが1ヵ月寝泊まりする。食事やテレビ等は中央保護所のそれぞれの場所を利用できるが、人間関係を理由に辞退した人も出ている。この事業は中央保護所から独立させて、個室を原則とすべきだろう。

初年度の「適用者」で就労は40%、その半分は同じ警備会社、他も含めれば就労先の75%は警備会社である。「生保最低限」を上回る収入があれば停止ではなくすぐに生活保護の廃止になるので、就労日数に変動の大きいこの警備会社の場合、収入減少＝家賃滞納＝野宿に戻る、という構図がよく聞かれる。安定した収入になるかわかるまで廃止ではなく停止にするのが法の趣旨だと思うのだが。そして、数字から見れば就労できなかった仲間は初年度60%にも上る。応募しなかった野宿の仲間の反応としては、「(自立支援で)入っても仕事がないから、出るときには元の野宿に戻るので行かない」、「生活保護を受けている間、就労指導が厳しくプレッシャーに耐えられない」と、就労の厚い壁は常に立ちはだかったままである。民間の求人だけに任せるのではなく、公的な働く場の提供や技能修得等の要望に、早く国や地方自治体は応えるべきだ。とりわけ、就労先を見つけられずにアパートに移った場合に、例えば「緊急地域雇用創出特別交付金」を活用した公的事業に就労を斡旋するなどの取り組みがあってしかるべきだと思う。

2002年の「自立支援事業」は4月から再開された。課題は積み残されたままである。4月から6月の応募者（募集は8名×3月で24名＋補欠数名）は30名を下回り、7月から9月の募集では結局23名しか来ず、定員割れになってしまった。多くは就職に結びついていないがアパートに移っている。さまざまな理由により敬遠され人気がなかったのだが、10月・11月の「適用者」（8名×2月＋補欠数名）を選ぶ9月20日の「選考会」には、事前申し込み（面接）が55名に達し、その内50名が参加した。今までとはうってかわって半数以上が「はずれ」となってしまったのだ。女性は排除され、男性の門戸も狭い。老若男女、それぞれの個人が、尊厳を持って自己実現できる社会をいかに実現していくのか、これからが闘いの正念場である。



# 長居公園および西成公園での「声」から見てきた医療と福祉の現状と課題

## 永橋 為介（長居公園聞き取りの会）

## 安田 誠一郎（長居公園聞き取りの会）

### 1. はじめに

長居公園聞き取りの会は、2001年2月に結成され、以後、長居公園でテント生活を続けていた人々、一時避難所入所者、そして、西成公園にも建設された一時避難所入所者への聞き取りを行った（長居公園内テント生活者35名、長居公園内一時避難所入所者52名、西成公園内一時避難所入所者8名。計85名）。その詳細は、改訂「ながいことはじめ 長居公園聞き取り報告書2001」（2001年9月）、「濃縮ことはじめ」（2001年10月：ながいことはじめの中身を濃縮したパンフレット）、「西成公園パンフ」（2002年2月：西成公園内一時避難所入所者8名への聞き取り）で報告されている。本稿では、医療や福祉の現状や希望について、テント生活者、一時避難所入所者から聞いた声を通して見えてきたこと、そして今後必要となる運動や課題について述べるものである。具体的な「声」については、改訂「ながいことはじめ」を参照されたい。

### 2. 健康・医療の現状と課題

#### （1）現在の体の調子

聞き取りの中で、「身体の具合はどうですか？」という問いかけに対して、半数以上の人は何らかの身体の不調を訴えている。疾病の具体的な中身は、以下の通りである。

『高血圧症10名、消化器疾患10名（肝臓疾患7名・胃潰瘍など）、整形外科疾患7名（腰痛6名など）、感冒5名、耳鼻咽喉科疾患4名（難聴など）、歯科疾患5名、外傷およびその後遺症6名、（外傷性てんかんなど）、循環器疾患3名（狭心症・不整脈など）、喘息2名、眼科疾患2名、高脂血症2名、糖尿病2名、泌尿器疾患・皮膚疾患・鬱病・腎臓疾患・低血圧各1名』

もちろん、以上の疾患数は本人が申告した分だけであり、実際にはもっと多いことが予想される（糖尿病・高脂血症・肝臓疾患などは特に）。しかし、一番多かったのは身体のどこかが悪いというより「全体的にしんどい」という「全身倦怠感」であった。

#### （2）疾病に至る原因

身体が不調にいたった理由として、話を聞かせてくれた人びとは様々な原因をあげている。第一に、数年におよぶ野宿生活により身体を壊してしまった人が多かった。十分な食事が摂れないことからくる低栄養、偏った食事、入浴ができない、期限切れのコンビニ弁当、夏の暑さ・冬の寒さが疾病の主な原因となる。それ以上に深刻なのは、野宿生活を続ける中で、嫌がらせにであったり将来に対する不安をいだくなどが、多大のストレスや睡眠不足をきたすこととなり、これが野宿生活者の健康を蝕んでいる。

疾病にいたった理由として次に挙げられたのは、彼ら自身が身を置いてきた労働条件である。彼らの多くが、建設労働・廃品回収業・工場労働といった劣悪で過酷な労働条件のもとで、長年労働に従事してきている。このような労働体験や労働災害により身体を壊した労働者も少なくない。しかも、労災と認定され得ずに、何の保障もない状況に追いやられている場合がほとんどだった。

#### （3）疾病に対する対応－医療機関に対する不信任－

自らの疾病に対して、彼らはどのように対応しているのであるか？

大部分の人々は医療保険を持っておらず、医療機関に通院する機会が奪われている。現在、身体の不調を訴えている野宿生活者のなかで、実際に医療機関に通院している人は本当にわずかであった。仮に疾病を抱えていたとしても野宿生活者が医療機関を受診するには様々な壁があり、疾病がどうしても重篤となり救急車で病院へ搬送されて、はじめて医療措置を受けられるというケースは決して珍しいことではない。

また、長年にわたって培われた医療機関に対する不信感から、あえて医療機関を受診をしない労働者も少なくなかった。今回、彼らが医療機関への不信感を抱くにいたった経緯を細かく聞き取ることはできなかったが、野宿者であることへの病院側からの差別的対応や検査・薬漬けなどでかえって身体を悪くしたという話は、彼らの話の中でよく出てくることである。また、「体を治しても、職に就けるわけではないし、治してもしょうがない」と、将来の展望が見えない中で、自分の健康に対して自暴自棄になっている人もいた。

一方、支援団体と共に受診した経験を比較的肯定的に語っている人は多い。一般の医療機関の多くが、ともすると受診してくる野宿生活者にたいして差別的な対応をおこなっていると予想できる。野宿生活者が安心して受診できる医療機関へのアクセスを可能とする運動が引き続き必要とされている。

具体的には、(1) 支援団体が野宿生活者と共に医療機関と一緒に受診することで、一般医療機関で適切な医療が受けられるようにする、(2) 支援団体は、野宿生活者に良心的に対応する医療機関を開拓し、広く野宿生活者に広報すること、さらに(3) 支援団体は、良心的な医療従事者の協力のもとで、野宿生活者を対象とした無料の医療相談をおこない、必要な生活指導や良心的な医療機関の広報をおこなうことが求められている。

#### (4) 入院経験—入院を新しい生活の契機に—

野宿生活からの脱却の契機として、入院中に居宅での生活保護へと切り替えがおこなわれて、退院後にすぐに居宅生活へ移行できるかたちが理想的であろうが、多くの場合はそうはなっていないのが現状である。入院が新しい生活の出発点となるのか、あるいは検査・薬漬けにされたあげくのはてに3ヶ月程度で追い出されて野宿生活にもどるかは、入院した病院の姿勢による。

野宿生活者が病院へ入院した際には、退院後の生活について支援団体、病院MSW(Medical Social Worker)や福祉行政職員によって、本人の入院中に個別に相談をおこない、退院後に野宿生活に戻るのではなく、居宅や施設での生活保護を可能とする契機としたい。

### 3. 福祉の現状と課題

#### (1) 労働者に不信感や「あきらめ」を抱かせる福祉行政から、希望を抱かせる福祉行政へ

福祉行政や医療に対する不信感や「あきらめ」の声をたくさん聞いた。長年にわたって形作られたこういった不信感が彼らを様々な福祉施策より遠ざける結果となっている。また、福祉が本当に困っている人にさしのべられことがなく、ややもすれば「要領のよい者にしか行き渡っていないのではないか？」という不信感を抱く労働者もいる。

◆生保はそんな甘いことではかかれない。

◆アパートに移りたいと言えば移りたい。しかし、福祉は駄目だろう。一時避難所ができてから行けなくなったし、福祉を出さなくなった。

◆アパートのことで東住吉福祉事務所に行った。シェルターに入っている・若い、というので駄目なのだろう。

◆東住吉の福祉の事務所に行ったことがある。住所や寝場所のない人はほとんど無視だ。門前払い。難しいことを言われたら、どうでもええわという気になる。

- ◆福祉相談に行ったことはない。相談しても何もしてくれないやろうなあと。税金も何も払っていないし、そんな行けるような図々しいことはしない。
- ◆福祉に相談に行ったことはない。行っても話をするだけで何もしてくれないと思っていたから。
- ◆体が元気だし、福祉相談へは行ったところで無理だと思ってたから行かなかった。ぶっちゃけた話、めどが立つ間では面倒見てほしい気はあったけど。
- ◆福祉に行ったことはない。野宿になるとときには「若いからあかん」と思って行かなかった。野宿になってからも福祉にいていない。若いからハネられると思って行かなかった。
- ◆野宿していた２年前に、東住吉区の福祉事務所にご飯代を借りに行ったが、断られた。生活保護の制度自体を知らなかった。テントの仲間から、生活保護の制度は聞いたが、自分は受けられないと思って、申請しなかった。
- ◆南港行くのに市更相２回行っただけ。手帳（日雇い労働者用の白手帳）を持つこと自体が福祉だと思っていた（からわざわざ行かなかった）。
- ◆福祉の施設に入ろうと思っても入れない。窓口がわからない。問い合わせても、その施設がどういふものなのか、説明してくれない。どこの誰だか分からない人を入れたくないのだ。
- ◆（福祉事務所に行こうと）誘われてはいるが、今のところ行く気はない？知り合いで居宅保護を受けた人もいるが、６ヶ月で切られると聞いている。
- ◆生活を普通の状態にしてから福祉とかのことも考えたい。いまは考えられない。
- ◆生活保護を受けろといわれても、ムラに連絡がいくと困るから、と申請しない知り合いもいる。
- ◆「あなたは何をしにきましたか」と言われた。向こうから困っていることは何かと聞くべきだと思っていたのですごく嫌だった。それで帰ってきた。

以上の声に現れているような、福祉に対する「不信感」、「あきらめ」を生み出している背景としては、（１）野宿生活者がたとえ福祉事務所で生活保護の申請をおこなったとしても、居宅がないことを理由に拒否される事例が多い、そして（２）自分たちが受けられる福祉施策の中身についての情報不足により、必要な福祉を受けられないような状況が作り出されていることが指摘できる。

自分が受けられる福祉施策についての正確な情報や、それを受けるための手続きについての情報を野宿生活者が広く共有していく運動が必要になる。そして、「福祉とは生活を普通の状態にすることそのもの」であり、恥ずかしいことではなく、「生活保護を受けることは当然の権利なのだ」ということを野宿生活者の中で共有化していく状況をつくらなければならない。

また、生活保護を受けると家族・親戚など近親者に連絡がいくのではないかと考えて保護を受けない野宿生活者も少なくない。現状を考慮して、生活保護適応が近親者に知られないようにするという制度をつくる。「扶養してくれる親戚がいない」と本人が申告すれば十分であって、さらに福祉行政が親戚に対して確認のために連絡するようなことがあってはならない。これはプライバシー保護の観点からも必要である。

さらに、日本の福祉施策が総じて「自己申請」（自ら申請しない限り必要な福祉を受けることができない）を原則としていることが、多くの野宿生活者を未権利状態におしとどめている。この点では現場で直接野宿生活者と接する機会の多い福祉事務所の職員の教育や増員などがもとめられるし、支援団体が今後取り組むべき課題である。

## （２）野宿労働者が適切な福祉に至る契機

自分が受けられる福祉施策に対する情報の欠如が、必要な福祉を受けることを妨げている一方で、逆に、支援団体による福祉に対する正しい情報の提供が契機として、福祉を選択した野宿労働者も存在している。また、教会関係者などの支援の力添えで、適切な福祉を受けられるように

なった労働者も多かった。外部からの何らかの支援があれば、入院を契機として退院後に居宅保護も受けられる。

福祉施策についての正確な情報提供、当事者自らが行政への福祉申請する際の援助などで、支援団体が果たすことのできる役割は大きい。各支援団体が連携を取り合い、その役割をさらに果たしていく必要がある。また、行政職員が積極的に野宿生活者のもとに分け入り、利用できる福祉施策について説明していく姿勢がもとめられる。

(3) 公園職員こそ福祉のプロに！－良心的な職員を増やしダブルスタンダードの公園適正化を内破させる試みとして－

長居公園事務所の職員の中には、積極的に野宿生活者の中に分け入り、利用できる福祉制度をすすめてくれる人もいた。

他の職員はシェルター入所の説得ばかりだが、南部公園事務所の職員が色々世話してくれる。生活保護とかのことも言ってくれる。明日にでも一緒に福祉に行ってくれる。厚生年金のことも調べてくれると言っていた。

ただし、こうした職員は、公園事務所職員の中でも一般事務職で、かつ、かつて社会福祉事務所を経験した人である。たまたま通常の移動で、公園事務所に配属された場合が多い。技術職で公園畑一筋でやってきた人は、福祉のことを知らず、また、たとえ福祉事務所に行ったとしても、福祉事務所の職員に「いま手一杯で」と言われ、それ以上交渉することができずに帰ってくる状況がある。

一方、職員の中には、テント生活者を恫喝して追い出すという姿勢を強固に押し進める人も多く、結果として、硬軟おりませた排除策につながった。結果的には、どんなに良心的な職員が少数居たとしても、その対応は公園からの追い出しに帰結し、根本的な解決にたどり着かず、良心的な職員ほど自らの偽善に悩む、という状況も生まれてきている。これも、「適正化」という一方的な公園管理、そして「子どもから老人まで使える」と言いながらも、実は利用や計画について一般市民の声を取り入れることは決してせずに、結局は、誰にとっても親しめない空間にしてしまっている公園政策のダブルスタンダードに起因している。

しかしながら、野宿生活者にとって気軽に福祉の相談にのってくれる専門的職員は心強い。そのような職員が、自らの偽善に苦しむことなく働ける状況を模索することも、支援団体は考える必要があるのかもしれない。「そこにいてもいい」という姿勢を前提にした公園政策と福祉政策の連携、すなわちそのような職員を増やすことは、現在の「適正化」によって結局は誰にも親しめない公園のあり方を大きく変える試みの1つとなるのではないかと考えられる。

(5) すでに福祉を受けている労働者の抱える問題

すでにアパートでの居宅保護を受けている方は、居住や食事など当座の生活は安定していると感じているものの、様々な問題や将来に対する不安を口に出している。彼らは、福祉行政から、「可能な限り就労するように」との圧力を常に受けており、保護打ち切りの不安をつねに抱えている。

また、居宅・施設保護を問わず、居住や食事など単に「物理的な条件」以上に「孤独」の問題や「時間の使い方」、「自己実現」といった「生活の質」を問題にしている労働者も見受けられた。実際、我々が長居公園で出会った居宅保護を受けている方は、孤独を癒しに元の仲間の元を訪れている者が多かった。居宅保護後の支え合いが大切なことがよくわかった。

#### （６）希望する医療や福祉を実現させる運動を引き続き展開することの重要性

野宿生活者の中には、生活保護の取得、その中でもアパートでの居宅保護を希望している声が多かった。また、比較的若い労働者の中には、アパートに入所するための保証金や敷礼金の援助と当座の生活費があれば、今までの経験や資格を生かして仕事に就いて、生活保護から脱却し自立生活をはじめたいと希望する者もいる。若いことを理由に、一律に保護を拒否するのではなく、本人の意欲を見極めたうえで、柔軟に対応する必要がある。もちろん、すべての労働者が居宅保護を希望しているわけではない。各人の希望に合わせた福祉施策をおこなっていく柔軟性が行政にはもとめられ、そのような状況を創り出すことが支援の側に求められている。

#### ４．一時避難所入所と健康・福祉問題一時避難所に付随する不公正な行政対応－

最後に、健康や医療、福祉に関する上述した課題に対して、一時避難所がどのような効果を果たし得たのか、聞き取りを通じての「声」から検証し、一時避難所のあり方に対する提言を行いたい。

一時避難所には、入所者が自由に使えるシャワーや洗濯施設があり、入所者への衛生的な環境を提供している。実際、「一時避難所に入所して良かったことは？」という問いに対しても真っ先にシャワー・洗濯施設などがあげられている。一時避難所では週に３回ほど医師による診察があり、それ以外にも看護婦などの医療従事者や職員に健康面を相談することができ、これを利用して入所者も多かった。

また、一時避難所の居住棟には、屋根があって雨露や寒さが防げるという点では、テント生活や野宿生活より遙かに「健康的」であろう。とくに、寒さのため多くの凍死者が出る冬季には一時避難所は、まさに「避難所」としての役割を果たしていただろう。

しかし、長居公園では一時避難所開設後、「新たなテントを張らせない」という方針をとっており、新しく野宿となった人びとは、露宿せざるを得ない状況に追い込まれ、また、一時避難所への斡旋もなされないという不公正な対応が行政によって実践されている。これは、あからさまな人権侵害に当たる（この教訓を踏まえ、西成公園では、「テントをつぶさせない」、つまり、「緊急避難場所としての公園の機能を確保する」ことが戦略として共有されている）。

このように、一時避難所が提供するサービスは、ある時期までに入所することができた人へのみ排他的に限定されており、周辺公園のテント生活者や露宿者は利用できない。テント生活者や露宿者であれば、なおさら医療サービスやシャワーの提供が受けられてしかるべきである。こうした通所型サービス提供は、京都市中央保護所では、すでに実施されていることだ。また、なんとか自立しようと一時避難所を出た人（これは、再度、「テント生活でがんばる」という人も当然含まれる）へのサービス提供も当然試みられてしかるべきである。

なお、適切な栄養摂取という面からは、一時避難所は十分なものを提供しているとは言い難い。一時避難所で提供される食事は一日一回だけで、しかも白飯がでるだけである。残りは入所者ひとりひとりが自分で調達しなければならない。なかには毎日のように即席ラーメンで済ませている入所者もいて、低栄養・偏食の問題は解決していない。

#### ＜健康・福祉に関する一時避難所への提言－これからの議論のために＞

提言１：一時避難所が提供しているサービスが野宿生活者の衛生状態の改善や健康状態の向上に果たしている役割は大きい。しかし、これらのサービス提供（シャワー・洗濯・医療相談など）は現時点では施設入所者に限られる選別排他的なサービスとなっている。野宿生活者が置かれている劣悪な環境に鑑みて、これらのサービスは、入所者以外の野宿生活者に開放することが必要であり、現に、京都市中央保護所では試みられている。

提言2：一時避難所で現在提供されている食事は、一日一食白飯のみである。これだけでは適切な栄養摂取を行えていない入所者が数多く存在している。少なくとも、栄養失調の状態であると医師がみとめた入所者については、治療の一環として3食を提供することは当然のことだ。

提言3：深夜に働き昼間に寝ている入所者の仮眠室として、またストレスのため体調を壊している入所者のために、居住スペースとは別に個室の静養室をつくり、時間を限って入所者が利用できるようにすることは、施設の運営上、十分に可能なことである。

提言4：長居公園の一時避難所が開設して2年近くがたとうとしている。この間、入所者の「次のステップ」が、自立支援センターや生活保護施設、居宅保護、再度のテント生活もしくは露宿生活という状況を鑑みた際、現在の一時避難所の機能は、たんに「時間稼ぎ」にしかなくなっておらず、逆に入所者のやる気を阻害する要因になっていないかどうかの厳しい検証が必要である。

実際、一時避難所開所以降、福祉事務所に行っても「まずは一時避難所に入ってから」との対応が多くなったことは厳しく批判されてしかるべきだろう。

また、自立支援法の制定を受けて、既存簡易宿泊所の借り上げや、グループホームの創設、公営住宅の利用など、「居住」をベースにした施策が言い出される今、一時避難所が、従来の不公正さを伴う機能のまま、かつ公園からの排除とセットで設立されているのかどうか、支援運動内部でも議論が必要ではないだろうか。ありていにいってしまえば、今のような一時避難所は必要なく、少なくとも自立支援センターとしての機能は最低必要になるのではないだろうか。

提言5：アパートでの居宅保護にせよ、施設保護にせよ、中・長期的に継続してその福祉施策が受けられるという信頼感を当事者が持てるようにしなければ、現在持っている条件（テントや廃品回収の保存場所など）を捨ててまで福祉を受けようとは思わない野宿生活者も存在している。同様に一時保護所から自立支援センターに移る際にも、自立支援センターで仕事が見つからない場合に一時保護所に戻れないのではないのかという不安が、さらに一步を踏み出すことをためらわせることとなっている。自立支援センターで仕事が見つからなくても、再度一時保護所に戻るようにするなど、柔軟性をもって対応する必要がある。

また、一時避難所を出て、もう一度テントを張り、ゆっくりと自分の生き方を検討するというあり方も人間の権利として擁護される。その際、一時避難所の提供するサービスを利用したり、ケースワーカーの訪問やサポートを受けたりするあり方も、一步踏み込んだ対応として試みられてしかるべきである。

提言6：一時避難所運営の予算や「社会的入院」に費やされている医療費（釜ヶ崎周辺に投入されている医療費だけで数十億円にのぼるとされている）などの資源を、利用されていない空間（空き地や公営住宅を含めて）の有効な利用など、もっと適切に再配分していく必要性が野宿生活者自身のなかから指摘されている。また、「公園そのものが、一時避難所としての役割をはたしている」という野宿生活者からの指摘は、まったくその通りなのである。

## 生活保護法以外の法律の運用をめぐる問題点

いんくるーしぶ杉並 渡辺 秀明

ここでは、野宿者が生活するなかで関連が深い法律、介護保険法、障害者基本法、国民健康保険法、国民年金法、社会福祉法、公職選挙法、地方自治法（住民監査請求との関連）について、現状での運用の問題点を指摘していきたい。

### 介護保険法

介護保険法は、その目的を「要介護者がその有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるよう、要介護者に必要な介護サービスについて、国民共同連帯の理念に基づいて必要な保険給付を行い、国民の保健医療福祉の向上を図ること」としている。介護保険の対象者は、65歳以上の高齢者（第1号被保険者）と40歳以上65歳未満の加齢に伴う特定疾病（脳血管疾患や糖尿病性網膜症など15疾病）を持つ医療保険（国民健康保険など）加入者（第2号被保険者）で、ホームヘルプサービス、福祉機器の貸与、デイサービス・介護福祉施設の利用などのサービスが受けられる。生活保護を受給している場合、第1号被保険者に該当していれば、他の被保険者と同様介護保険のサービスを利用でき、1割の自己負担は生活保護法の介護扶助で賄われることになる。2号被保険者に該当する場合は、医療保険に加入できないため、介護保険で給付対象になる介護費用を全額生活保護法の介護扶助で賄われることになる。いずれの場合でも、介護保険料は生活保護法の介護保険料加算で支給されることになっている。

野宿者が介護保険を利用する場合、主には生活保護を受給する中でそのサービスを受けることになるが、そこで問題になるのが、住所を巡る問題である。介護保険は、自治体（地域によっては広域組合）ごとの独立会計になっており、第1号、2号被保険者はいずれもその自治体に住所を有していることが前提となっている。一般的には、住民基本台帳法による住民票の設定を介護保険適用の前提としている。何らかの事情で住民票を作ることができない住民のために「住登外」（住民票はないがあるように仮想する）設定をして介護保険サービスを提供している自治体もあるが、各々の自治体の判断によってその適用はまちまちで、全体的には「住登外」の適用を渋る傾向がある。介護保険は独自会計でのやりくりになるので、低い保険料額（介護保険料は所得に応じて1～5段階までである）で高額の介護保険サービスを利用する要介護者は、保険者（自治体）から嫌われる傾向がある（このことは決して公言されないが・・・）。介護を必要とし、かつ当面住民票が設定できない野宿者が、このような介護保険の市場原理の狭間で当然受けられるべきサービスの利用を受けられないという問題が発生するのである。

具体的に、A市の福祉事務所で生活保護を受給した野宿者（住民票はすでに前の居住地で職権抹消されており、多額の借金を抱えて住民票が設定できない状態である）のYさんがB市にある宿泊所で生活した場合を考えてみたい。生活保護を適用している自治体に宿泊できる宿泊所、簡易宿泊所がない場合、他の自治体の管内にある宿泊所を利用することがままある。YさんがB市の宿泊所で介護サービスを必要になった場合、本来は生活の根拠地であるB市の介護保険に加入してサービスを受けることになるが、往々にしてB市の介護保険課はYさんの保険加入を拒否することが多い（本来の住民ではない、住民票がない、という理由で）。そうした場合、A市の福祉事務所では、福祉事務所を仮想の住所としてA市の介護保険に「住登外」として加入してもらおうとするが、A市の介護保険課では「住登外」の適用を認めてない場合、Yさんは結果としてどこの介護保険にも加入できないことになる。最終的には、Yさんが65歳以上であっても介護サービスが必要な状態であれば、A市の福祉事務所は生活保護法の介護扶助を全額適用してサービスを提供することができる。

そもそも、社会連帯での高齢者介護を謳う介護保険が、単に住民票がないことをもって要介護者へのサービスを行わないこと自体本末転倒な話だが、悲しいかなこうした事態が多発しているのが介護保険の現状なのである。また、Yさんのようなケースの場合、介護費用全額を負担する介護扶助の適用を渋る福祉事務所もままあり、住民票の設定が実現し（自己破産・免責が完了する）、介護保険での給付が始まるまで泣き寝入りすることも多々あるのである。Yさんが特別養護老人ホームなど、高額介護費用がかかる介護福祉施設への入所が必要な場合、事態はさらに混迷を深めることになる。財政支出を嫌がるA市とB市が保険者の責任を押し付けあう泥仕合を始めるのである。その結果として、Yさんは人里離れた老人病院へ生活保護法の医療扶助で長期入院させられる事態となる。このようなケースも現実に存在するのである。

さらに、要介護度認定で介護保険サービスを利用できない身体状況（自立と判定）の場合、利用できる自治体ごとの保健福祉サービスも、住民票設定が前提になっている場合がほとんどで、そのサービスからも排除されているのが現状である。

## 障害者基本法

障害者基本法に「すべての障害者は、個人の尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい処遇を保証される権利を有するものとする。」「すべての障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他のあらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるものとする。」と規定されている。では、野宿者が障害者関連法を利用する場合、これらの権利を十分に受けられているのであろうか。具体的に身体障害者福祉法を例に現状を見ていきたい。

身体障害者福祉法では、都道府県知事からの身体障害者手帳の交付を受けて、身体障害者施設への入所、補装具の給付、ホームヘルパー派遣などのサービスを受けることができる。サービスの提供責任は、その身体障害者の居住地を管内としている福祉事務所である。

身体障害者福祉法では、居住地を「現に居住事実のある場所、生活の本拠」と規定しており、介護保険とは異なり住民票の有無は問われない。また、「居住地を有しない又は明らかでない」身体障害者（多くの野宿者はこれにあたる）は、その現在地を管轄する福祉事務所がサービスの提供責任を持つことが規定されている。具体的に説明すると、次のようになる。A市の福祉事務所で生活保護を受給している野宿者のYさんが、B市にある宿泊所で生活し身体障害者手帳を作成しようとしたときは、B市の福祉事務所が手帳を交付しサービスを提供することになるのである。

ここでもまた問題になるのは、野宿者の生活する現在地、居住地をめぐってである。Yさんのケースを考えると、多くの場合、B市の福祉事務所では「住民票がない、安定・継続した居住形態にない」などという難癖をつけて手帳の交付やサービスの提供を拒むのが現状である。そもそも、法の解釈をまっとうに行えば、公園や路上で野宿していても身体障害があれば障害者手帳の交付やそのサービスを受ける権利を有するのにもかわらず、である。最終的には、B市が拒否する以上、生活保護を適用しているA市の福祉事務所でYさんの手帳を交付することは可能である。が、そのような運用を行っている福祉事務所は、一体どのくらい存在するのだろうか。「住民票がないから身体障害者手帳は作成できない」と頑迷に公言して憚らないケースワーカーが多く存在するのも、また悲しい現実でもある。

また、各自治体が条例に基づいて支給している身体障害者福祉手当も、仮に野宿者が手帳の交付を受けても、住民票が支給要件となっているため支給されない場合が多い。この手当は、金額的には生活保護法では収入として見なされないため、実質的に被保護者の所得のアップに結びつくものであり、住民票がないことをもってこの手当を受けられないことは、法の下での平等を侵害するものともいえる。



マ 野宿者の雇用に関する論考と重複マするが、障害者基本法の中には、「障害者の雇用の促進等に関する法律」マがある。これは、身体・精神・知的障害者の雇用を促進するために事業者に一定の比率（民間1.8%、国・地方2.1%）の雇用を義務付け、それが達成できない場合、事業者は雇用納マ付金を払わねばならず、比率以上の雇用を行っている事業者には調整金が支給されることになっている。また、国・地方自治体は、障害者に対する職業リハビリテーション事業（職業指マ導、訓練、紹介など）を実施することが義務付けられている。この間、政府は、日雇い労働者に対し民間労働市場に依拠した雇用奨励金を支給することで雇用促進を図ろうとしてきたが、その限界は明らかであり、障害者の雇用に関する法律と同様の義務付けを伴う法律の制定が必要である。

## 国民健康保険法・国民年金法

### 1) 国民健康保険法

生活保護を受給した場合、国民健康保険は適用にならないため、国民健康保険の加入をめぐる問題は、主に自立支援センターに入所した野宿者に関しておこることになる。全国的に一般化できないものの、現実には次のような問題が発生している。

東京都T区にある自立支援センターに入所したYさんのケース。Yさんは年金の受給資格を持っていたが、住民票が設定できなかったため年金の受給開始の手続きが行えないでいた。センター入所後に住民票の設定をT区で行い年金の受給手続きを行ったが、その間に具合が悪くなり病院に受診する必要性が生じてしまった。本来であれば、生活保護法外の施設であるためT区の国民健康保険に加入して受診することになるのだが、Yさんの国民健康保険の加入をT区は拒否した。その理由は「自立支援センター開設時からの取り決めでそのようにしている」というもの。介護保険と同様、国民健康保険も各自治体での独立会計である。加入拒否の論理は、介護保険と同じで、保険料も払っていない元野宿者に医療費を支給すると財政が悪化するというものである。つまり、コストパフォーマンスを重視する国民健康保険の会計にとっては、自立支援センターは「迷惑施設」に他ならないわけである。結果として、センター入所を依頼した福祉事務所が生活保護法の医療扶助を適用してYさんの受診は実現した。

しかし、問題はその後である。生活保護法では、Yさんが年金を受給した後にかかった医療費を返還請求するのだが、その金額はかかった医療費用全額になるのだ。つまり、国民健康保険であれば、70%は健保組合が負担し、自己負担は30%にしかならないが、生活保護法の医療扶助を利用して後でその医療費を返す場合、100%の費用を返さなければならず、過剰な負担をYさんは負うことになる。

そもそも、国民健康保険法では第6条での適用除外（他の健保組合加入者）以外、区市町村に住所を有する者を被保険者とする旨を規定している。T区の加入拒否は、なんら法的な根拠があるものではなく、各自治体で作成している国民健康保険条例にも明記されていないもので、違法行為であるのは明らかである。冒頭でも述べたように、全国にある自立支援センター所在地の自治体すべてがこのような運用を行っているとは一般化できず、またYさんのようなケース自体かなり稀であるのだが、自立支援センター入所者の国民健康保険加入を巡って起こりうる問題を象徴しているものである。

### 2) 国民年金法

さきほどのYさんのケースでもあったが、年金の受給資格を持っていたとしても、社会保険事務所で年金給付の手続きを行う際には住民票の提示が必要になってくる。この住民票設定ができずに、受給

資格を持っているのにもかかわらず年金の給付を受けられない野宿者は多くいるはずである。また、年金受給を始めた後野宿になった場合、登録した銀行口座に年金は振り込まれるが、社会保険庁に登録してある住所に年1回現況届が郵送され、それを返送しないと年金の給付がストップされてしまう。基本的には、安定した住居の保障が大前提なのだが、現に受給資格を得られる期間の保険料を支払ってきた被保険者に、住民票が設定できない、現況届を郵送する住所がないことをもって本来給付できる年金を支給しないことは、「憲法第25条（生存権の保障）の理念に基づき、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的」とする国民年金法の主旨自体に反するものである。

また、年金手帳を紛失してしまったり、自分があとどのくらいの期間年金保険料を支払えば年金が受けられるのかといった手続き自体の煩雑さが、野宿者を年金受給から排除している要因のひとつである。年金の受給・照会手続きは主に社会保険事務所、年金保険料の支払い手続きは自治体の年金課が窓口になっているが、とにかく制度自体が複雑であるためその説明を理解することが困難であることが多いのが現状である。さらに、野宿状態という困難な社会状況が複雑さに輪をかけるため、途中で席を立ち手続きを諦めてしまう野宿者も多いはずである。

## 社会福祉法

生活保護を受給した野宿者の多くがまず生活するのが、社会福祉法第2条3項「生活困難者のために、無料又は低額な料金で簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」で定める民間宿泊所である。一般にドヤと呼ばれる簡易旅館は、旅館業法に基づく宿泊施設で、民間宿泊所はこの社会福祉法により水道料金や消費税の一部免除の恩恵を受けるが、施設長による社会福祉サービスの提供（法3～5条関係）が義務付けられている。民間宿泊所を開設するための手続きはごく簡単で、都道府県で決められている宿泊所のガイドライン（団体の概要、施設の内容、料金、ひとりあたりの居住空間など）をクリアする書類を提出するだけであり、特段の認可は必要とされない。民間宿泊所は、1998年以降、野宿者の増加と行政の施設の不足を背景に急速に増え、東京では現在約80施設、約2300人の収容人員を有しており、全国各地で開設が相次いでいる。その内容は、宿泊所によって様々で、一時的な住居を提供するものから、野宿者の精神的・身体的ケアや就職援助などサービスを提供ものまでである（東京でいえば、SSSからおもかげ舎や山谷ふるさとの会までの違い）。

ここで問題となるのが、宿泊所における居住の質と、野宿者本人が受け取る生活保護費についてである。居住については、ふたり部屋でテレビ付のところから大部屋二段ベットのところまで実に様々な差が宿泊所によって存在しているが、概して言えば、アパートでのひとり暮らしに比べプライバシーも含め劣悪である。また、生活の質についても、社会福祉の専門職員によるサービスを提供している宿泊所は、ごく稀で、大半の宿泊所では入居した野宿者に特別のサービスを施していないのが現状である。生活保護費との関係では、これも宿泊所によってまちまちであるが、一般的には本人が受け取った生活保護費の約3分の2近くを宿泊費・食費・光熱費などで徴収しているところが多い（宿泊所によってはすべてを現物で支給し、本人の手元にはほとんど現金が残らないところもある）。そもそも、劣悪な居住・生活環境しか提供できていない宿泊所に、なぜこれほどまでの料金を払わなければならないのかという根本的な問題が存在するが、入居している野宿者がそれを口にするれば「契約ですから、嫌なら出て行ってもらって結構です」といわれるのがおちである。また、生活保護費の本人への支給も、本人の頭越しに福祉事務所と宿泊所で支払いがなされる例も多く、生活保護受給に関する権利侵害も常態化している。

問題の背景には、宿泊所を維持していく経済構造にある。生活保護法では、居宅保護と施設保護しか明記しておらず、施設保護（救護・更生施設）では、野宿者本人への生活保護費の他に施設運用のための施設事務費が支払われることになるが、民間宿泊所にはこのような運用費用は支払われない。その結果、宿泊所が自身の経営を維持していくためには、徴収した宿泊費や生活費の余剰を利用していくことになるのである。また、施設であれば社会福祉法第一種福祉事業の運営規定の制約を受けるが、宿泊所では運営に関する法的な規制は存在しておらず、行政が宿泊所の運営の内容に口出しすることはできない。このため、劣悪な環境での恣意的な宿泊所運営が許されていくことになるのだ。

## 地方自治法、公職選挙法

野宿者と介護保険、国民健康保険、国民年金、その他の自治体固有のサービスを考える時に常に問題となるのが、「住所」について、つまり住民票があるかないかということである。この問題は、また、憲法第15条（普通選挙の保障）や17条（国及び公共団体の賠償責任）にも関連してくる。

基本的に、住所の概念は各法によって定められているが、住民基本台帳法による住民票との関係は必ずしも明確ではない。行政法上の住所としては「法令において人の住所につき法律効果を規定している場合、反対解釈をなすべき特段の理由がない限り、その住所は各人の生活の本拠を指す」との最高裁判決（1954年10月20日）が存在する。その認定の基準としては、「居住等客観的事実によるべきであって、そのみにては認定しがたい場合に本人の主観的意思が補足的に考慮されるべきもの」が実際の運用の通説になっている。しかし、住所を巡る個別の判例では、「地方自治法における住所とは、各人の生活の本拠を指すものと解すべきであり、住民票記載の住所と常に一致しなければならないものではない」（1988年9月28日、和歌山地裁判決）や「地方自治法上の住所とは、原則として・・・住民票を有する者」（1982年3月31日、奈良地裁判決）などケースバイケースで判断されているの現状である。

選挙権を行使する公職選挙法では、住所を「その人の生活に最も関係の深い一般的生活、全生活の中心を指す」としており、住民基本台帳法上の住所も同様であるとして、住民票を使つての選挙人登録を行っている。その結果、野宿を強いられ住民票の設定や移動ができない野宿者には、選挙人通知が送付されず憲法で保障されているはずの選挙権を剥奪されているのである。

同様のことは、住民監査請求や住民訴訟を規定している地方自治法にもいえる。先の和歌山地裁の判決はあるものの、1996年1月に建設が強行された新宿西口地下の「動く歩道」建設を巡る住民監査請求では、参加した西口地下ダンボール村の野宿当事者15人が東京都監査委員会から「・・・住所にかかわる居住関係の確定、証明については、住民基本台帳法がこれを定めており、同法による住民票は高度の公証的機能を有し・・・各種行政事務はこれを基礎に行われており・・・住民たる法適格性は、住民票を有するか否かによって判断すれば足りる・・・」として請求人を却下されたのである。

国勢調査のときはしっかりと野宿者から聞き取り調査をしておきながら、権利を行使しようとすると住民票を楯にとってそれを拒否するという、なんともいやらしい「住所」をめぐる行政の姿勢が横行しているのである。

## まとめ

野宿者の生活を巡る法律は、他に就業、住宅、医療に関するものなど多岐にわたるが、ここでは

生活保護法に隣接する領域での法律の適用に関する現状での問題点を指摘してきた。

これらの問題点を整理してみると、1) 保険制度という独自財政からくる基礎的自治体の排外的姿勢、2) 法律自体の不十分性、3) 法律解釈の恣意性、4) 運用の恣意性と違法行為の横行、5) 職員の社会的偏見などに分けることもできる。これらは、生活保護法の野宿者への違法・不当な適用や運用と類似しているといえよう。これまで、生活保護法を巡っては、林訴訟、佐藤訴訟を始めとする裁判闘争、不服申し立て、窓口現場での抗議・申し入れなど、様々な闘いが展開され、具体的な成果を勝ち取ってきた。同様に、さきに述べた法律に関しても、自治体の介護保険課、国民健康保険課、社会保険事務所への交渉など具体的な闘いを行うことによって違法・不当な運用を改善させていくことは十分可能である。社会福祉法での宿泊所を巡る問題では、宿泊所に行政の責任で求職や生活などの相談スタッフを派遣したり、運用に関する業務委託契約を結ばせたりすることも実現可能であろう。また、「住所」を巡る権利行使の領域では、裁判闘争の余地が充分残されていると思う。

今回成立したホームレス自立支援法についても、一般法での権利保障をより底上げしていく特別法という側面を最大限利用して、野宿者に関連する法律の適用、運用を正していく闘いに活用する必要がある。

## 仕事づくりについてー京都での取り組みについて

2002.11. きょうと夜まわりの会・本田

京都市内で野宿する仲間は種々雑多な仕事に就いている。

野宿場所から日雇い等の一定の仕事に通っていることもあるが、他地域と同様に、アルミ缶・雑誌・オーディオ製品の回収等で少ないながらも収入を得ている人は非常に多い。それ以外にも、鴨川の小鱼を煮付けて料理屋に卸している人、秋には銀杏を集めて商品化している人など、とても私などが思いもつかない日常生活に食い込んだ仕事している、という現実に関心せざるを得ない。タレント（才能）が非常に豊富であるということは言うまでもない。

希望の会（野宿者仲間の会）では、カトリック教会や日本基督教団等での教会バザーの場に参加して、仲間が持ち寄ったり集めたりした日用雑貨や手作り品を売り上げ、仲間の倉庫作り等のためにと積み上げている。また、毎年8月末の西陣での夏まつりには元野宿の調理師を中心に「店」を構え、丹後で農作業に励む元野宿者（鴨川の橋の下出身！）が仲間のためにと作ってくれた野菜を主に使ったメニューを出している。春の教会バザーでの「食堂」も、この仲間が中心となって昼食を提供し、毎回好評である。

きょうと夜まわりの会としては、人と人のつながりというネットワークを活かして、「仕事作り」に数年前からささやかな取り組みを行ってきている。

例えば、市内カトリック修道会からは庭の草引き仕事や木の剪定仕事が提供され、隣県の津山市内の教会からは毎年の墓掃除の仕事、京都市の北につながる美山町の方からは薪割り仕事や稲木小屋の解体と組み立て、排水管の補修工事、地元の材木を使った新築の家屋の外壁塗装などの仕事を提供してもらった。草引きや木の選定、墓掃除はいつも好評であった。美山町で依頼された仕事には、そういう仕事をやってきたという仲間と一緒に私も携わったが、雪の多いこの町に合わない作り方などの失敗も何回かし、できるという言葉と実際が少し違っていたことで、あと始末に駆け回ったこともあった。みんな才能と技術は持っているのだが、うまくいかないこともあった。この美山町の方には、かつてから中山間地域では農家はお年寄りばかりで、家まわりの修理等を頼もうにも「工務店に頼んでもすぐに来てはくれないので、便利屋を作ったらいいい」とも教えられている。ただ、専門でもない私たちには、「人材選び」は難しいし、労働災害への対応など労基監督署でも調べてみたが、いい方法がなかなか見つからない。

さて、仕事作りにはすぐにはつながらないが、丹後の地では以前鴨川に架かる橋の下にいた仲間が、自分たちの自立と野宿生活を余儀なくされている仲間のためにと農作業に精を出してがんばっている。そんな仲間と共に、春から秋にかけて、田植えや野菜の種まき、定植、草取り、収穫等のいろいろな作業を手伝い、「炊き出し用に」と収穫された作物をたくさんいただいて帰っている。

また、丹波篠山で他団体・個人と共同で始めた「自力の第一次産業と結ぶ仕事づくりネットワーク」や、20代の「引きこもり」を支援するグループ「ニュースタート関西事務局」主催のフリーマーケットへの参加など、同じような思いを持つ人たち・グループとの協働の活動の実践をより深める中から、野宿を強いることのない新しい働き方・生き方・社会が展望できないかと、ささやかな取り組みが遅々としてはいるが続いている。

第1次産業切り捨て、中山間地・農山漁業切り捨て、そして労働者切り捨て、これほど地球を、第3世界を、資源・動植物・人を痛めつけて、それでも資本主義は生き残れると誰でもが思っているのでしょうか？ この活動は資本主義の体制の中で活動しながらも、当然ながら、現在の大量生産・大量消費・大量廃棄・地球環境破壊の（日本的資本主義）社会－経済システムへ

の批判的活動にならざるを得ない。今の働き方や生活の延長には未来などないだろう。

「仕事づくり」は難しい。人間関係等の「受け入れ」のネットワークを活かして、先の丹後へは  
何人かが移りはじめた。しかし、「世代」はなかなか続かない。それぞれが様々な事情を抱えてい  
るし、また、日々の生活を支える「現金収入」は大きな課題である。それを支えての、何人もの  
「受け入れ」はなかなか難しい。

ところで、地方では現金収入が少なかったり「季節性」等もあり支払うお金に困ることもある  
ので、都市から農作業等にいった労働者が働いたその対価を「地域通貨」で受け取り、都市でそ  
の「地域通貨」で飯が食えるようにする、飯の材料を農漁村等に「地域通貨」で払う等の循環が  
できたら、という思いが強くある。このような展開を考えているがまだまだ。やはり資本主義は  
強い。それは人の思想信条や好み等にまで入ってこようとする。

資本（とその政治指導部）の運動に対抗する、別の働き方・別の生き方をどう作るかこそが、  
実践的な課題と思っている。それは万人の課題だろう。

そう言いながらも、私は大量生産・大量消費・大量廃棄の象徴でもある都市（京都市）に今も  
いるのだ……。

# 就労援助対策の拡充にむけた運動の課題 ― 日独比較をもとに ―

## 布川日佐史(静岡大学)

ドイツでは1980年代から失業の深刻化を背景に、貧困に直面した失業者に対し、社会扶助が、そしてその担い手として自治体が、失業時の生活保障の面（消極的労働市場政策、passive labour market policies、PLMPs）でも、雇用創出・就労促進の面（積極的労働市場政策、active labour market policies、ALMPs）でも、重要な役割を担ってきた。（拙稿「ドイツにおける就労扶助(Hilfe zur Arbeit)の展開」『Shelter-less』No. 9、2001年3月、参照）

自治体が、失業時の生活保障と就労援助対策の両者を組み合わせて展開しているというのが、ドイツの大きな特徴である。自治体（福祉事務所）と連邦・労働行政機関（職安）との間で、負担を転嫁しあう事態もみられたが、現在は「貧困との戦い」を掲げた連邦政府のもとで、自治体と連邦労働行政機関との連携が図られようとしている。

日本との比較で言えば、ドイツでは最後のセーフティネットたる社会扶助が要扶助状態にある失業者をしっかり受け止め、居宅と生活を保障している。そこに受け止められた人は長期間その状態に留まるのではなく、再び労働市場にかえっていくというダイナミズムを示している。就労援助を充実させれば、財政負担は中長期的には軽減できるということが現実立証されている。

なお、安定した居宅を欠く人達への住居の確保と生活の保障においても、社会扶助が果たしている役割は大きい。

### （１）構造改革としての労働市場政策

現在、日本では失業が深刻化するもとで、構造改革の一環としての労働市場政策が展開している。

消極的労働市場政策、すなわち失業時生活保障の側面では、雇用保険制度の従来の「拡大路線」の再検討が進み、2001年4月には自己都合退職者はもとより、定年退職者など「離職が予測された」事業所都合失業者への雇用保険給付日数が大幅に短縮された。給付日数を短縮すればモラルハザードがなくなり、失業期間が短くなる。それによって失業者を減らし、失業率を低下させるというねらいである。

積極的労働市場政策の側面では、第1に、「公共投資による雇用対策」ではなく、「補助金を使わない雇用創出対策」として「規制緩和による雇用創出」が打ち出されている。具体的方策にあがっているのは解雇規制の緩和による雇用創出である。余剰人員、成績の低い従業員を解雇しやすくすれば、企業は必要な人を新たに多く雇入れるというのである。ケアハウスへの規制を緩和し、民間企業の参入を容易にし、PFI手法も活用した「安心ハウス」を全国に作り、雇用対策と都市再生の柱にしようというプランもある。第2がミスマッチ対策としての規制緩和である。民間労働力需給調整事業への規制緩和を進め、失業期間を短縮し、失業を減らすというのである。民間職業紹介事業（対象業務、手数料）の規制緩和、労働者派遣事業（適用対象業務、派遣期間、紹介予定派遣等）の規制緩和、再就職支援事業に関わる規制緩和が急ピッチで準備されている。

構造改革としての労働市場政策は、失業というプールに多くの人たちが流れ込むのを防ごうというものではない。なるべく早く流れ出させる、すなわち、失業状態にとどまる期間を短縮させるというものである。雇用の不安定化により、失業というプールに流れ込む人達は、今後いっそう増大することになろう。そんな時に失業時の生活保障を手厚くすれば、失業にとどまる期間を長期化させてしまうので望ましくない、というのが現在の雇用政策の基本的立場である。

ただし現実には深刻の度を増している。未払い賃金補償の増額や、職業訓練中の雇用保険給付延長など、失業者への生活保障策が個別には具体化されている。「新規求人は多い」とか、「えり好

みなければ仕事はあるはずだ」とだけ言っていられず、緊急地域雇用特別交付金を増額し、公的雇用創出をすることが政策の新たな目玉になってもある。こうした部分的な対策はとられるものの、失業者とその家族の生活を支えるという課題は、現在の労働市場政策の論理からはでてこないのである。

## （２）生活保護及び自治体の課題

こうなると、日本においては最後のセーフティネットである生活保護制度が、ドイツで社会扶助が果たしている以上の役割を引き受けなければならない。実施機関としての自治体の姿勢が問われているのである。

国保保険料滞納、子供の学費の滞納、水光熱費や家賃の滞納など、生活の危機を示すシグナルは、自治体の各窓口で赤々と点灯している。ますます多くの人が野宿を余儀なくされている。失業者及びその家族が、貧困に陥るのを防ぐという目標を自治体として明確に掲げさせ、以下の課題に取り組まさせねばならない。

### ＜課題１＞

自治体は、失業と生活不安定化が引き起こす生活危機の徴候を把握する総合的な体制を整備する必要がある。生活困窮状態を示す諸機関からのデータを集約し、貧困の予防に取り組まなければならない。地域福祉計画の中に、貧困の予防と貧困の除去を新たな課題として盛り込ませる運動が求められている。

貧困状態に陥っているのに生活保護を受給できず、国が定めた文化的最低生活以下で日々をおくらざるを得ないという状況は一刻も早くなくさなければならない。自治体として「漏給」の実態を明らかにさせ、「貧困を無くす戦い」を自治体の課題として明示させなければならない。

### ＜課題２＞

貧困を回避するために、生活保護を使いやすくしなければならない。稼働能力がある人からの申請は受けつけないとか、住居がないから申請を受けつけないなどという誤った運用は早急に是正し、まずは申請にいたる敷居を低くしなければならない。

野宿状態からの生活保護申請を認めさせる。

保護決定前のアパート入居を可能にさせる（保証人・敷金・家賃の保障、保護支給までの当座の生活費貸し付け）。

まずは居宅を確保するのが先であり、稼働能力の活用、求職活動はその次の問題である。

### ＜課題３＞

保護の認定にあたって、「稼働能力の活用」は要件となりえないことを明確にしていく必要がある。稼働能力を活用しているかどうかを判断する具体的基準を立てることができるのかについても、議論の余地があろう。能力、自立、という概念を捉え直す必要もある。

### ＜課題４＞

就労指導は、あくまで人格的自立を目的としたソーシャルワークの一環である。対象者の現状を踏まえた内容豊かなソーシャルワークができるよう、福祉事務所の福祉専門職員の配置を厚くし、組織を効率化させなければならない。

行政は、支援グループとの協力が欠かせないことを認識すべきである。

強制を伴った指導・指示はこの理念に反するものである。保護廃止に向けた第一歩として、文書指示を行うなどという運用は、あってはならない。



## <課題5>

生業扶助の積極的活用とその抜本的拡充が求められる。生業扶助は、「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者」への援助対策である。失業者全体に生業扶助を給付することも本来は可能である。

雇用保険制度の教育訓練給付の改善にあわせて「技能修得費」が拡充されており、適用条件も緩和されている。ここを手がかりにして、中高年、若年者などを包括する就労援助制度を、現実にあわせて拡充していくことが求められている。資格取得を援助し、雇用の場をえられるようにするというのが1つの方向である。それだけでなく、自営業開業、「都市雑業」的な稼得活動などに従事するための援助など、多様な可能性があろう。

失業者・失業世帯への生活保障（生活費、住宅費、社会保険料など）のための金銭給付が拡大するということになれば、それと同時に、就労促進策や雇用創出策の拡充の必要性が高まることになる。

### （3）日本版の就労扶助

稼働能力のある生活困窮者に対して、いまだに多くの自治体が、「必死にさがせば仕事はある」（仕事につかない人は怠け者だ）という認識を前提している。福祉事務所は、生活保護申請者及び受給者に「仕事を選ばない」「結果を出せ」と求職活動を強制するが、自らは「職安に行け」と指示を出すだけという実態もある。保護認定・継続の条件として、求職活動、具体的には求職カードに押された職安の紹介印の数を多く稼ぐよう指示するだけという例も見受けられる。

ここには、福祉事務所が、申請者及び受給者に稼働能力の活用を求めながらも、稼働能力を発揮する場そのものを提供できないゆえの歪みが現れている。一般労働市場で職を得ることが困難になり、職安を通じた就職が難しくなればなるほど、こうした歪みは拡大する。稼働能力を活用する場・就労の場そのものを創出し、提供することが、自治体に求められているのである。

ドイツで行なわれている就職支援のための雇用創出の事例を参考にして、日本版の就労扶助の具体化を検討するには、次の8点がポイントとなる。

(1) 時限立法や、生活保護法外の臨時対策でなく、生活保護法内の恒常的制度とする。就労先の開拓や、就労斡旋のための体制を確保する。生活保護担当機関は労働行政と連携し、就労可能な人へ就労の機会を提供できるようにならなければならない。

(2) 就労先（雇い主）は、自治体、NPO、営利企業など多様でありうる。

(3) 能力を生かせるか、新たな能力が獲得でき、再就職の可能性を高められる就労内容とする。それには、期限付であっても、1年以上、最長2年までの就労を保障する。

(4) 同様の仕事に就く一般的雇用者に準じた賃金を支払う。

(5) 労働時間は、各人の持っている条件に合わせて設定する。

(6) 労災保険、雇用保険はもとより、年金・健康・介護保険の適用対象とする。

就労を終えた後に失業状態に戻っても、雇用保険からの諸給付と職業訓練が受けられるようにする。

(7) 就労前、就労中の人からの相談にこたえるためのソーシャルワーク体制を確保する。

(8) 就労にあたっては、本人の意志を尊重する。就労計画は、本人との共同決定とする。

就労扶助の目標は、「雇用創出」そのもの、すなわち、就労の場を創って、長期間、そこで保護費以上の所得を保障することにあるのではない。各自の実情に合わせ、生活リズムを取り戻すというような課題から始まり、最終的には一般企業への就職に至るまでを援助するという他段階の

柔軟なものでなければならない。基本は「実習としての広義の教育訓練・能力開発施策の抜本的拡充」とすべきであろう。安定した雇用の場を創出する課題は、あくまで雇用政策及び経済政策一般の課題である。

#### （４）「就労＋生活保護」での生活確保

日本においては、就労扶助に従事した後うまく再就職できたとしても、生活保護給付を上回る所得を安定的にえられるとは限らない。低賃金・不安定雇用が、ドイツと較べて格段に広がっているのである。単身者でも、住宅扶助を合わせた生活保護給付額が手取賃金を上回るというケースが多い。雇用期間も限定された就職先が多く、その先の生活が見通せないという雇用が多い。こうした中で、「就労＋生活保護」で一定期間生活していくという暮らし方が、広まっていくだろう。この状態での生活を安定させるためには、所得控除の改善などが求められよう。

就労援助の充実や、就労と生活保護の組み合わせの提案に対しては、何よりも財政負担を危惧するむきもあるかもしれない。しかし、稼働能力のある人を対象にする施策は、中長期的視野に立てば、財政負担は軽減できるというのがドイツの経験である。日本でも、失業状態にある要扶助者の就労を援助し、その結果、何らかの稼働収入を得つつ保護を受給して生活するということになっただけで、財政負担は大きく軽減できるのである。

稼働能力のある人が自治体の福祉施策の対象になることが、自治体に大きな影響を与えることになるのである。

# フランスにおけるホームレス対策と住宅への権利運動

茨城大学人文学部・稲葉奈々子

## ■住宅問題の現在

フランスでは、住宅は社会福祉として戦後から一貫して保障されてきた。とはいえ、「住宅への権利」の保障が立法化されたのは1990年、憲法上の価値をもつ権利として確立したのは93年と最近のことである。それまでは法的にも所有権は憲法で保障されているため、借家人の権利よりも大家の自己所有物に対する権利行使のほうが一貫して上位に置かれてきた。ところが93年には憲法院が住宅への権利は憲法上の価値を持つという判決を出し、大家と借家人の権利が憲法上の同等の権利となった。この判決は、社会的な住宅政策をアピールしてホームレス家族による住宅占拠を行なう市民団体による空家占拠の是非をめぐる裁判で出されたものである。「住宅への権利」とは、「何人も、一定水準で一般の人と同程度の適切な住宅に住むこと」と定義されている。「住宅への権利」が憲法上の価値を持つという判断が下されたことが、その後のフランスの住宅政策を大きく規定したことは言うまでもない。

本稿では、90年代以降このように大きな転換を遂げたフランスにおける住宅政策の変遷を、貧困問題をテーマとした社会運動の活性化との関連で検討していく。

1980年代以降、西欧諸国にみられた規制緩和と自由主義経済の流れのなかで、住宅政策は社会保障的性格を相対的に弱めていった。住宅省によると、30平米500フランの低家賃賃貸住宅の数は84年には3000万戸存在していたが、96年には80万戸にまで減少している。多くは取り壊されたのちに建替えられるが、ジェントリフィケーションが進行し、もとの住人は再入居先が決まらないままに立ち退きとなっている。

したがって公的資金を使用して建設された社会住宅(1)への需要が減っているわけではない。現在でも160万人がシャワーやトイレなど基本的な衛生設備を欠いた住宅に居住し、100万人が多重債務を抱えている。住宅省は、劣悪な住環境にある250万人（うち50万人が18歳以下、70万人が65歳以上）は、このいずれかの状況に置かれているとしている。

55万人（うち5万人が18歳以下）が、ホテルあるいは家具付き住宅、あるいは又貸し住宅に居住している。30万戸の家計が恒常的な家賃不払い状況にあり、その3分の2にあたる家計は社会住宅に入居している。そして数万家族が第三者の住居に居候している状態にある。これらの数字には路上や一時避難施設で生活するいわゆる「ホームレス」は含まれていない。

## ■「住宅への権利」運動(2)

90年代以降の住宅難は80年代のバブル経済とそれ以降の政策に結びついている。まず、80年代のバブル期に、老朽化ゆえに低家賃の「事実上の社会住宅」と呼ばれるアパートの地上げと取り壊しとそれにともなう退去強制が、とくにパリを中心とする都市部で頻繁に起きた。再入居先のない家族の立ち退き執行を大家に許可する政府に対する抗議行動として、市民団体「DAL(ダル＝住宅への権利)」は、91年に地上げによって立ち退きを強制されてホームレスになった移民の家族とともに、現ミッテラン図書館建設予定地を占拠した。

第2に、低家賃の社会住宅への需要は減らないにもかかわらず、社会住宅の建築着工率は下がる一方であった。これは、従来と比較すると相対的に市場原理に基づく住宅政策に転換された結果の現れであった。つまり、80年代の規制緩和の流れのなかで、住宅も「商品」のひとつとなり、投機の対象となり価格が高騰した(DAL[1994:3])。

したがって90年代の社会住宅とそれをめぐる社会運動を考察するさいに、まず第一に同じ住宅難といっても戦後直後とはこのように状況が異なっている点は確認されなくてはならないだろう。

不景気や失業の長期化にともなう貧困問題の深刻化も、家賃滞納による退去強制執行の数の増加とホームレスの数の増加の一因となっている。しかし、ホームレスの数の増加についていえば、これら低収入層を受け入れる低家賃の住宅の絶対数自体が減少した事実の影響を無視することはできない。そのため80年代半ば以降の政策に直接起因するとして、社会住宅の建設増と貧困層の社会住宅への入居を求める社会運動が90年代以降展開されている。ホームレスにシェルターや食事を提供する慈善団体は、戦前から層の厚いサービスを提供し続けている。しかし90年代以降の運動は、今日の「ホームレス問題」が短期的な政策に起因すること、したがって「個人」ではなく「政府」にアカウンタビリティ、つまり説明責任と義務があることを主張している点でも、それ以前の居住をめぐる運動とは区別される。

上述したDALは80年代半ばから活動を開始して以来、住宅政策に異議を申し立てる運動を展開してきた。2001年現在でパリ市だけで2万件を超える家族がDALに登録して社会住宅への入居待ちをしている。そのうち約3000家族の社会住宅への入居が実現した。こうした現実に対して、DALはおもに空家占拠によりホームレス家族の住宅確保を行なう。占拠対象となる空家は、80年代に投機目的で建設されたオフィスビルがほとんどである。これらは、バブル崩壊後に価格が暴落して空きのまま放置されているものである。

DALはまた、ホームレスの数が増えるなかで都市部に空家が存在することを指摘し、終戦直後の住宅難に対処するために策定され、空家行政が接收することを可能にしている「空家接收法」の適用を求めている。

その他にDALは、民間賃貸住宅の空家に課税する法律の策定を求めてきた。民間賃貸住宅といっても、個人所有のアパートではなく、保険会社など法人が所有している不動産を対象としている。実際、「住宅への権利」の空きビル占拠は郵政省、フランス銀行、フランスガスなど公的性格の強い機関が対象とされてきた。

空きビル占拠は当然、所有者との間で立ち退きをめぐる裁判となる。「住宅への権利は憲法上の価値を有する」という判決が出されたのも、不動産開発業者所有の空きビル占拠の結果であった。

90年代以降は、DALの運動に著名な知識人やアーティストが賛同してメディアが大きくとりあげる運動となったことをきっかけとして、政策の「社会的な」転換を求める多くの運動が失業や貧困をテーマとして活性化した。活性化の背景にはもちろん「社会的排除(3)」の問題が深刻化してきた事実があり、政府もまた90年代半ば以降、「反排除法(*la loi s contre les exclusion*)」(4)の法案作りに着手している。95年の大統領選挙のさいに、候補者たちは「失業と排除との闘い」を政治的重要課題として政府が取り組むことを公約として掲げた。

これに対してDALは、「失業」と「排除」の間には「適正な家賃の住宅の数の減少」があることを強調する。「排除」の問題はもっぱら失業問題と結び付けられるが、失業そのものは、住む場所を失うという排除の極端な形態に至る過程の入口に位置していることを指摘する。したがって社会的排除に対する政策を雇用創出に収斂させるのではなく、住宅政策を含む幅広い領域から取り組むことが提案されていた。

97年の政権交代で社会党のジョスパンが首相になり、98年7月には「反排除法」が成立した[3]。この法律は、結果的には貧困問題を広く扱うものとなり、多重債務、住宅、雇用、医療に加えて、市民権、教育・文化といった移民など社会的にマージナル化されやすい層の権利まで含まれている。住宅にかんしては、「住宅への権利」が憲法で保障された権利であることを原理として策定されている。以下では、貧困層の住宅問題について法律の内容を具体的に検討していく。

#### ■反排除法：ホームレス化への予防措置としての反排除法

90年代以降、全国で年間約9万件の立ち退き執行が裁判所で許可されている。その約1割がパリ市での執行許可件数となっている。これは人数にして約25万人に該当する(DAL[1994:12])。こ

れらすべての立ち退きが実際に執行されるわけではないが、執行された場合には、立ち退きとなる家族の多くは再入居先が決まっていない。

「住宅への権利」が憲法で保障される権利であることから、退去強制は個人の権利を侵害していることになる。したがって、退去強制により個人が住宅への権利を侵害されることへの予防措置の立法化を、政府が議会に対して求めたものが反排除法と位置づけられている。反排除法は貧困層の住宅への権利を確固たるものにすると同時に、大家の所有権も保障するものとなっている。そのためには、借家人の経済状況を改善するところから取り組む必要があり、実際、同法は多重債務者の救済措置についても、別に大項目を定めている。

80年代には、家計の収入に対して不動産購入などにより多大な借金を負ったり、収入が一定であるのに毎月の返済金が累進的に増えて多重債務に陥る例がほとんどであった(INDECOSA-CGT [1999:9])。それに対して90年代半ば以降は、長期失業の結果、収入が低下したりあるいは収入が皆無となり借金を重ねることが、多重債務の一般的なパターンとなっている。その結果ホームレスとなる者も少なくない。一定した収入がある場合と収入がまったくない場合では、多重債務からの救済措置は異なり、反排除法は後者への対応策を盛り込んでいる。

## ■家賃援助

家賃援助はそもそも住宅手当として社会保障制度のなかに位置づけられ、収入や家族構成、居住形態に応じて支給されている。それに対して90年に創設された住宅連帯基金(FSL)は、家賃滞納が恒常化して立ち退きが迫られている貧困世帯を対象としている。90年にFSLの創設を定めた1990年5月31日法、通称ベッソン法は、「住宅への権利」の保障をはじめて明文化している。

具体的には、FSLは貧困家庭が家賃の滞納などを理由に立ち退きを執行するのではなく、自分の住宅にとどまる、あるいはその他の住宅への再入居、あるいは住宅連帯基金が資金援助する団体を介して基金を受給するなどの措置を設けた。98年の反排除法は、基金の対象を広げ、又借りしている者や住宅を探している者にも適用することを定めた。また、経済的に困難な状況にある者に対して住宅を賃貸する団体にも資金援助を保障することも定めている。

従来は契約上の借家人だけを対象としてきた措置の適用枠を拡大した背景には、立ち退きを迫られている世帯の少なからぬ数が、又貸りあるいは長期滞在型のホテル住まいにあるという事実がある。したがってこれらの層を適用から排除することは、制度の本来の目的が達成できないことから、適用対象が広げられた。

立ち退きとなった世帯に対しては、一時保護施設や母子寮などが存在する。しかし、母子寮の受入数は限定されており、一般には子供は親と別れて児童保護施設に入ることになる。立ち退き後の保護施設は行政の支出となる。緊急一時保護施設は、ひとり一ヶ月につき2400フラン(1フラン約17円)から12000フラン、母子寮は一ヶ月32000フラン、これらの施設が満員の場合はやはり行政の支出でホテルで生活することになるが、一泊約300フランとなっている。子供が児童保護施設に入った場合、ひとりにつき一ヶ月27000フランの行政の負担となる。

こうした現状から、家賃滞納世帯が立ち退きになったのちに保護措置を講じるのではなく、もとの住宅に継続して居住する方策としてFSLは創設された。

## ■電気・ガス・水道・電話

住宅問題としては、立ち退きがもっとも深刻な形態であるが、貧困が理由で基本的な居住設備を欠いた生活を強いられる者の急増も重要な問題となっている。97年に内閣総理大臣が設置した「貧困層の住宅にかんする高等諮問委員会」は、全国で約80万人が電気・ガスへのアクセスを断たれていると報告している。また、97年の段階で6万人が水道料金不払いのために断水状態にある。

90年代半ば以降には、ホームレスや失業者の支援団体や当事者団体が、フランス電力・ガス会社の地方自治体の支店のロビーを百数十人で占拠する場面が頻繁に見られた。とくに冬期に電気・ガスを断たれることは、暖房設備が一切機能しないことを意味するため、サービスの回復を求めて、支店占拠による直談判がパリ市内では毎週のように行なわれていた。

反排除法は電気・ガス・水道・電話などの生活上の基本的サービスから排除されている家計に対しては自治体が援助すること定めている。ただしサービスを供給する会社との協定によって適用されるものであり、基本的権利として認められたわけではない。

#### ■又借りあるいは長期滞在型ホテル居住者への対策

従来、又借りあるいは日本の簡易宿泊所に近い長期滞在型の家具つきのホテルの居住者は借家人と認められず住宅手当を受給することができなかった。しかし反排除法では、これらの者も借家人と規定して住宅手当の対象に含めている。ただし、又借りしている住宅や家具付きホテルが、自治体あるいは自治体に認可された団体によって割り当てられている場合にのみ居住者が借家人と認められる。したがって法律の適用範囲を広げるためには同時に自治体や認可団体の管轄する又貸し住宅やホテルを増やす必要がある。そのため、反排除法は、ブローカーが仲介して不当に高い料金を貧困層に斡旋されている又貸し部屋や長期滞在型ホテルを、行政が接收して適正家賃住宅(HLM)管理機構に売却することを可能にしている。

#### ■空家税

反排除法の目玉のひとつは、空家に対する課税である。これは人口20万人以上の自治体で、低収入世帯の社会住宅への需要が大きいにもかかわらずそれに応えるだけの供給がない場合に適用される。民間賃貸住宅所有者が、社会住宅への入居申請をする収入水準の低い世帯への賃貸を渋り、低収入世帯が又借りあるいはホテル生活を強いられる現状を改善するための措置である。空家税収入は住宅条件の改善事業に当てられる。

また、こうした措置にもかかわらず社会住宅の需要と供給が一致せず、民間賃貸住宅も貧困層への賃貸を渋る場合に、政府は18ヶ月以上にわたり空家状態の住宅を接收できることを反排除法は定めている。接收した住宅は社会住宅への入居待ちをしている低収入世帯に割り当てられる。またこ接收された住宅の管理は適正家賃住宅管理機構によって担われるとされている。

#### ■反排除法適用をめぐる問題と今後の課題

以上で検討してきたように、90年のベッソン法と98年の反排除法によって、劣悪な住環境にある者の「住宅への権利」をめぐる状況は、従来と比較すると改善された。低収入世帯に社会住宅が入居可能として提示される頻度も高くなった。しかし提示される社会住宅が、しばしば現在の居住地や職場から遠方に位置するなどの理由で当該世帯が申し出を受け入れない場合も少なくない。受け入れて引っ越した場合にも、孤立した状況に耐えかねる者もいる。「住宅」は職も含めた生活環境全体に及ぶ裾野の広い領域を形成している。その事実を考慮せずに法律を適用することは、別の形でさらに排除をつくりだすことに他ならない。

しかしながら、社会運動によって「住宅への権利」に憲法で保障される価値が付与された事実は大きい。「住宅への権利」の侵害について、政府が責任を負うようになったことは、住宅政策の原理を根本から変化させたからである。反排除法をはじめとする今後の具体的な政策の展開が注目される。

## (脚註)

**(1)** 社会住宅とは、公的資金の融資を受けて建設された住宅で、融資の形態によって家賃の上限が定められており、一般には低所得世帯向けとなっている。社会住宅は一般的には適正家賃住宅(HLM)が中心である。社会住宅の制度については(原田・大家[1999])に詳しく論じられている。

**(2)** 「住宅への権利」運動についての記述は、筆者が1995年以降継続している社会調査のデータに基づいている。

**(3)** 「排除」あるいは「社会的排除」とは、失業に起因する貧困問題をおもに指すが、それだけではなく、若者の学業上の挫折など社会的マージナリティが強化されやすい層の直面する問題も含められることが多い。「反排除法」についても同様である。

**(4)** 「反排除法」については、INDECOSA-CGT[1999]の記述に基づいている。

## 参考文献

Droit au logement, (1994), 又 Crise du logement : M 残 anique de l ュ exclusion 又 Attri-  
bution d ュ office モ ネ , DAL

原田純孝・大家亮子(1999)、「住宅政策と社会保障」、藤井良治・塩野谷祐一編『先進社会の社会保障6：フランス』、東大出版会、p305-345

INDECOSA-CGT, (1999), 又 Que pr 思 oit la loi contre les exclusions ? ネ , VO Editions

(出典:[2001.7] 「フランスにおけるホームレス対策と住宅への権利運動」『都市住宅学』34号、pp.63-67.)

## 韓国、ソウル市における野宿者対策の展開

全泓奎(ジョン・ホンギョ)、のじれん

### 1. はじめに

今から4年前の1998年9月、ソウル市で本格的な野宿者対策が始まった。それまでは、野宿者(韓国では「露宿者」という。)という呼称さえなく、「定まった住居がなく、観光業所、接客業所、駅、バス停など、多くの人が集まる所や通行する所、または住宅街を徘徊したり座ったりしながら、物乞い、あるいは買い物を強要したりすることにより、通行人を苦しめる、乞食、ガム売りなど、健全な社会及び都市秩序を阻害するあらゆる浮浪人」と規定し、公共安全と社会秩序維持の観点から取り締まりの対象として認識するのが一般的であった。しかし、1987年に起こった収容施設での人権蹂躪事件をきっかけに、浮浪人保護事業が内務部から保健社会部(現在の保健福祉部)へと移管されるにつれ、民間による慈善的な施しより、政府による福祉政策的な施策の必要性が認識されるようになり、自活促進事業を実施し社会復帰を誘導するなどの「浮浪人保護政策」のための基本原則が用意された。しかしこの時期は、まだ従来の政策方向から完全に脱皮したわけではなく、強制収容政策から福祉的な性格へと転換する過渡期であったことが多くの専門家によって評価されている。

野宿者対策の性格が画期的に変化し始めたのは、経済危機によりIMFの管理体制に入るようになってからである。その時分から、野宿者を浮浪人として規定し、取締りや収用・保護を繰り返してきた政策の方向性が、保護と支援へと変わるようになった。同時に「失職野宿者」という用語が登場し、野宿者に対する社会的関心が強まった。そして、野宿は社会への個人的不適応の結果ではなく、失業問題によって派生した社会構造による犠牲であるとの見方が登場し、野宿者を保護すべきとの認識が広がり始めたのである。このような、社会的認識と失業問題の深刻性に対する政府の積極的な対応が、「取り締まりから支援へ」と野宿者対策の方向を転換させる決定的なきっかけとなった。

本稿では、ソウル市野宿者対策協議会による「ソウル市野宿者支援事業白書(1998-2000)」をもとに、1998年からのソウル市野宿者支援事業を「第1期、野宿者政策胎動期(1998年3月～1998年8月)」、「第2期、本格的応急保護事業推進期(1998年9月～1998年12月)」、「第3期、応急保護事業定着と自活支援事業模索期(1999年)」、「第4期、野宿者再活及び再活支援事業推進期(2000年)」に分けてその概要を紹介し、政策の成果と課題について検討してみたい。

### 2. ソウル市野宿者支援事業の展開

#### 1) 第1期、野宿者政策胎動期(1998年3月～1998年8月)

中央政府が対策を発表した4月から数ヶ月間、ソウル市の野宿者に対する対応は浮浪人政策を大きく上回るものではなく、中央政府の政策を消極的に執行する水準に止まっていた。このような政策方向はコ・グォン市長が就任した7月以降から変化を見せている。それまで民間団体と宗教団体が中心となって展開してきた野宿者支援事業の特性に合わせる形で、各分野の民間専門家によるソウル市野宿者対策協議会が作られ、この機構を中心にソウル市野宿者対策の主な内容が検討され、提案された。この時期にソウル市は、野宿者支援事業を野宿者タシソギ(立ち直り)プログラムとして命名し、ソウル市独自の政策を形成し始めている。なお、同年3月には民間宗教・社会団体を中心に、「全国失職露宿者対策宗教・市民団体協議会」(全失露協)が発足した。

この時期は中央政府主導の応急対策が中心であり、対策の骨子は、宗教・市民団体を中心となって相談、無料炊き出し、医療救護、散髪サービス、帰郷支援等を行い、政府はその活動に必要な行政的、財政的支援を行なうところにあった。ここにおいて、支援事業において最も重要である、民官パートナーシップの原則が活用されているのが特徴的である。ソウル市の場合、言



い換えれば、野宿者に対する直接的なサービス提供は民間団体が担当し、政府は行政的・財政的な支援を担う方式であった。

## 2) 第2期、本格的応急保護事業の推進期(1998年9月～1998年12月)

第2期では、路上相談や施設入所の推進にもかかわらず野宿者の数はむしろ増えつつあり、冬季保護対策が切実に要求されていた。それに対しソウル市は、9月に、野宿者の入所保護から自活支援に至る総合的で体系的な支援計画を含む、「野宿者タシソギ(立ち直り)プログラム」を確定し、本格的な応急保護施設確保に乗り出した。9月15日、ソウル市野宿者対策協議会の下に「野宿者タシソギ支援センター」が設置され、市内全ての社会福祉館ごとに10～20名が生活するシェルター(韓国では「シムト(=休む所)」と呼ぶ。中でもこのような小規模シェルターを「希望の家」と名づけた。)が確保されるようになった。冬期に路上で生活することが予想される約3,000名の野宿者を保護できる基本土台が整えられたのである。この時期は、韓国の野宿政策における重要な転換点であったと言えるだろう。すなわち、野宿者保護に対し、応急処置を施すだけでなく、小規模のシェルターへの入所と就労機会の提供を推進し、自活を促進する方向へと推し進める原則が打ち立てられたのである。

## 3) 第3期、応急保護事業の定着と自活支援事業の模索期(1999年)

ソウル市は、1998年9月から始まった「希望の家」への入所事業を通じ、2,000名以上をシェルターへ入所させた。しかし、12月末を過ぎても路上には約300～400名が残っており、その人々をシェルターに入所させるため、出入が自由で生活上の制約を置かない、文字通り「自由の家」を設置することになる。これは人道的な意味から、冬の路上にいる野宿者たちをとにかく室内に誘導するための対策であった。初期には多少の混乱が見られたが、1999年1月末になると、「希望の家」と「自由の家」を活用した路上の野宿者に対する応急保護体系が成功的に定着する。そして、路上の野宿者は100名前後へと減少し、新たに野宿をすることになっても、「自由の家」への入所を通じすぐ保護されるようになった。この時期は、応急保護体系が定着したことが意義的であったといえよう。

応急保護体系が定着するにつれ、ソウル市の対策は自活支援事業の推進へと移行するようになる。そして、ソウル市がチョンセ(1)部屋を無償提供する「自活の家」が設けられ、職業訓練が推進された。しかし、この時期の自活支援事業はまだ模索段階に止まっていた。

## 4) 第4期、野宿者再活及び再活支援事業の推進期(2000年)

1999年1月、「自由の家」設置とともに応急保護体系が定着し、相談所と「自由の家」、「希望の家」、「自活の家」を連携する野宿者社会復帰体系が構築された。2000年度の野宿者支援事業は、前の3期間の成果をもとに、野宿者自活支援事業を強化して行くことに焦点が当てられていた。保健福祉部の再活及び再活プログラム公募事業を中心に、韓国型の自活プログラムを模索、構築する努力が成されたのである。また、応急処置として急造されたため、安定性に問題があり施設としての性格が明確ではなかった「希望の家」を体系的に再構築するための「希望の家の類型化事業」が推進された。(＜表＞参照)

一方、この時期の重要な変化は、チョッパン(2)に対し示範的な支援対策が実施された点である。2000年3月、ヤン洞とドンウィ洞に各1か所ずつ、「チョッパン相談センター」が設置され、風呂などの基本サービスを提供するなど常時的なサポート活動に入っている。

＜表＞「希望の家」の類型化方向と内容

| 分類              | 主な内容                                                  |
|-----------------|-------------------------------------------------------|
| 特殊野宿者シムト(シェルター) | 女性、家族、障害者、お年より等のための専用シェルター                            |
| 職業訓練シムト(シェルター)  | 料理、電気技術、建設技術等特化された職業教育機会を提供する職業訓練専門シェルター              |
| 就労斡旋シムト(シェルター)  | 建設日雇い、電気工等既に就労しているか、就労可能なシェルター入所者たちに就労斡旋の便宜を提供するシェルター |
| 治療・保護シムト(シェルター) | アルコール依存症、軽い精神疾患等施設保護が必要なシェルター入所者のための治療・保護シェルター        |
| 自活共同体シムト(シェルター) | 縫製業、建設業、配達業等自活共同体事業への参加を望む野宿者のために運営される自活共同体シェルター      |

### 3. ソウル市野宿者対策の成果と限界

#### 1) 成果

##### ①迅速な応急保護体系の構築

これまでのソウル市野宿者対策の大きな成果として、まず、迅速な応急保護体系の構築が挙げられよう。ソウル市は、従来の浮浪人施設以外には全く保護対策がなかった状態から、1998年の1年間で106か所の野宿者シェルターを確保し、「相談所→自由の家→希望の家→自活の家」へと繋がる野宿者保護体系を構築した。なお、野宿者問題をきっかけにフードバンク制度が広がっている点も注目すべきである。また、市内の主要地域では無料炊き出しが実施されている。ただ屋内炊き出しはほとんど見られず、大部分が屋外炊き出しであり、また一挙に多くの人が集まることもあるため、「最低限の尊厳性」が保障されていないという問題は残っている。

##### ②社会的な疎外階層に対する関心の増大

野宿者は、今や取り締まりや隔離・収容の対象ではなく、保護対象として認識されるようになった。特に、多くの宗教・市民団体が野宿者保護に参加するばかりではなく、失業関連財団、企業等も様々な後援事業を展開している。

##### ③民間団体との協力定着

野宿者問題が本格化してから、政府はこの問題が公共部門の努力だけでは解決できないことを認識し、民間団体の参加を誘導した。ソウル市はソウル市野宿者対策協議会を通じて主な野宿者政策を決定・執行し、「自由の家」、「希望の家」の設置・運営を民間団体に委託した。野宿者支援事業は民間が中心となり、政府は行・財政的に支援する原則に従って執行しようと試みたのである。また、保健福祉部の「野宿者再活プログラム評価団」では、専門家、民間団体責任者、公務員がプログラム選定から評価、教育にいたる全過程を共同で行っている。特に、全国で野宿者関連事業を実施している宗教・市民団体は別の協議機構(「全失露協」)を構成し、野宿者支援事業に積極的に参加している。

#### 2) 限界

##### ①保護サービスの不十分

応急保護体系の迅速な構築にもかかわらず、施設(「自由の家」、「希望の家」)に勤めるワーカーの勤労条件が劣悪かつ不安定であることが、専門的な保護事業の障害要素になっている。また、非現実的なシェルター運営費も問題として指摘される。直接的な保護事業は民間が担当するにしても、行・財政的支援は公共部門を通じて十分に成されるべきであるが、実際には、「規制や報告は多く、支援は少ない。」との不満が浮上している。

なお、より専門的な野宿者保護施設もまだ不足している。劣悪な医療支援体系も指摘せざるを得

ないだろう。

## ②再活及び自活対策の不足

シェルターの類型化、グループホームの拡大、専門的なアルコール依存症の治療、就労のための再活プログラム拡大等のような社会復帰のための体系的な政策を充分にとるより、長期的な入所や無分別な公共勤労提供を行うことによって生じる「施設病」傾向を放置していることを憂慮する声も高い。

## ③野宿者保護制度化不在

未だに「希望の家」は、任意施設に過ぎない。しかも社会福祉館に設置された「希望の家」のほとんどは、居住施設として適しているのかも検証されないまま、便宜的に建てられた状態であることも多い。

また、野宿者支援水準が全国的に均等でないため、それが野宿者のソウル市集中をもたらす原因になっている。これは、現在野宿者支援事業が、保健福祉部の「指針」によって執行されているため、地方政府がこの責任を回避しているのが主な原因である。従って全国的に適用される野宿者支援事業を制度化することが至急の課題である。

## ④野宿者予防対策の不在

1998年から国民基礎生活保障制度が施行され、様々な社会福祉制度が拡充されてきたが、潜在階層に対する予防対策としては依然として不足している。特に危機にさらされている家庭を掘り出し、短期的に集中してサービスを提供する体系が整えられていない。従って、相談、就労斡旋、家族単位の臨時住居対策等が必要である。特に、最も野宿になりやすいチョッパン居住者に対する予防的保護対策が必要であろう。

## ⑤社会的認識転換と参与不足

野宿者保護事業に多くの宗教・社会団体が積極的に参加しているが、これらの活動が社会の一般的な認識を変えるにはまだ至っていない。つまり、野宿者は保護が必要な人々である点には大多数の国民が同意するが、実際にどう参加していけば良いのかは示されなかったのである。野宿者シェルターの設置に対し、強い反対を示す住民も多い。野宿者問題は、基本的に地域社会ないしコミュニティを通じて解決して行くべきなのだが、まだその段階までには至っていない。また、民官協力においても、十分に成熟したパートナーシップが形成されるにはまだしばらく時間がかかりそうである。

## 4. おわりに

取り締まりや強制収容以外は対策が皆無であった韓国の野宿者政策が、1998年以降一変した。もちろん対策の初期には、従来の浮浪人に対する秤を持って対処しようとして社会の輦蹙を買ったこともあった。しかし、新たなソウル市政の出帆とともに、積極的な保護政策がとられるようになって今年で5年目を迎えている。社会保障の基本的なインフラさえ十分に整っていなかった韓国で、これまでの取り組みは非常に迅速であったと称されるべきであろう。しかし上に指摘しているようにまだ課題は多い。一方ここで、もう少し根本的な問題についても触れてみたい。それは、問題の穴を埋めるために多くの制度をつくっても始まらないということである。

ソウルは昔から、インフォーマルな居住地が、経済発展の原動力になった農村からの労働力を吸収してきた。1970年代から80年代初にかけて、ソウル市民の約10%がスクォッターとして生活していたのである。しかし、現在はそのほぼすべてが再開発によって高層マンションに入れ替わっている。それは単に物理的な意味でのスクォッター居住地の消滅を意味するのではない。同時に、都市低所得層の手に届く低廉な住宅ストックの消滅、消費者金融などに頼らなくてもお金を借りられるお隣金庫の喪失、仕事や病気、その他慶弔時等に助け合える近隣のセーフティネット、同類のグループから得られる情緒的な安定感等、あらゆる資源をも失ってしまったのである。

もちろん野宿に至った原因については様々な理由が挙げられるだろうが、そのような低所得層居住地の喪失も遠因として作用していると考えられる。従って、これらの問題を解決するために、施設や制度をいくら作ったところで根本的な解決には至らない。イリイチが指摘しているように、施設や制度が沢山できればできるほど、恐らく人々は自らの世話をすることさえできなくなってしまうのだろう。制度の問題は、より高度な制度を作ることによって解決されるのではない。これが、今度の韓国における野宿対策の今後の課題ではなかろうか。

## 参考

**(1)**韓国では様々なタイプの民間の賃貸住宅市場が存在している。

- ・チョンセ：住宅価額の一部を払って一軒を借り上げて住む。2年間契約である。契約終了後家から出るときは入居時に払ったチョンセ金に戻ってくる。
- ・ウォルセ：これには保証金がついているのについてないのとの二つの類型がある。保証金+月払い
- ・イルセ：日払いで一部屋を借りて住む。ここでは旅館、旅人宿、漫画屋、チョッパン（ドヤと類似）等を含む。

**(2)**「ドヤ」に類似した住まいであるが、ドヤが「旅館営業法」に基づいた法定施設であるのに対し、「チョッパン」は非認可の場合が多い。

## 参考文献

イブアン・イリイチ、1989、『コンヴィヴィアリティのための道具』、日本エディタースクール出版部

韓国都市研究所・天主教ソウル大教区貧民司牧委員会、1998、「ホームレスの発生原因と実態に関する研究」（韓国語）

韓国都市研究所・全失露協・保健福祉部、2000、「韓国の野宿者：2年の流れと診断」（韓国語）

ソウル市野宿者対策協議会、2000、「ソウル市野宿者支援事業白書 1998-2000」（韓国語）

保健福祉部・ソウル市（韓国都市研究所委託）、2000、「チョッパン地域：実態調査及び効率的な政策開発」（韓国語）

# イギリスの地域におけるホームレス生活者支援策

## カーディフ(ウェールズ)の例

中京大学・岡本 祥浩

### 1. はじめに

イギリスではホームレス生活者を1977年に制定されたホームレス生活者法で定義しています。そこでは単に住宅が無い人を意味するだけではなく、安定した居住が維持できない状況にある者をホームレス生活者としています。しかし、ホームレス生活者全てを支援するのではなく、「優先条件を備えていること」「自発的にホームレス生活者になっていないこと」「地方自治体と関係を持つこと」などの基準を満たして初めて地方自治体の住宅部局からホームレス支援を受けることができます。

ところで日本語では「イギリス」と一言で表しますが、主に「イングランド」「スコットランド」「ウェールズ」「北アイルランド」に分かれており、各地方の独自性が強くなっています。日本でイギリスとして紹介される場合、「イングランド」を意味することが多いのですが、ホームレス支援策も各地方で異なり注意が必要です。「イングランド」や「スコットランド」では「ラフスリーパーズ・イニシアティブ」という野宿者対策の特別施策が展開されていますが、他の地方にはありません。ここでは、ウェールズの首都、カーディフ市を例に取りホームレス生活者支援策を紹介します。

### 2. ホームレス生活者の規模と属性

ホームレス生活者の正確な規模はわかりませんが、イングランドにおけるある一日の野宿者数は532人(2001年)です。自治体に支援すべきホームレス生活者として認定された世帯数は、イングランドで114,350世帯(2000/01)、千世帯当たり5.5世帯。ロンドンでは千世帯当たり9.5世帯、カーディフでは1.1世帯となっています。過去10年間にホームレス状態を体験した世帯は6%(イングランド住宅調査、1995/96)となっています。

ホームレス生活者の属性は、ホームレス状態の程度によって異なります。ホームレス生活者全体でみれば女性・高齢者・マイノリティも多いのですが、野宿者に着目すれば若年・男性・白人が大半を占めます。そしてほとんどの者が福祉施設や軍隊経験を持っています。ホームレス生活者一般を見ると教育上の資格を取得している者が少なく、就業状態も不安定で経済状態も良くありません。NHS(医療制度)に登録している者も少なく、健康状態も良くありません。ドラッグやアルコールなどの依存症を抱えている者も多く、ホームレス問題の解決を困難にしています。

### 3. ホームレス問題の仕組み

ホームレス問題は、①経済構造の変化(産業構造の変化、労働力の流動化、不安定就労の増大など) ②人口構造の変化(世帯規模の縮小、伝統的家族観の変化など) ③政策環境の変化(社会政策関連予算の削減など) ④個人的問題 が絡み合っていると考えられています。特に①②③がホームレス問題を生み出すリスクを増大させ、④の失業、離死別、家出、依存症、精神的不健康などの個人的出来事が引き金となってホームレス状態に陥るという見方が一般的です。

### 4. ホームレス問題の変化

ホームレス問題は1977年に法が制定された頃には、住宅が無いという単純な問題で短期的な現象であろうと考えられていました。ところが、前述のようにホームレス問題は社会・経済の変化を通して生まれてくる問題です。そのためホームレス生活者数がなかなか減らないというように

長期的な問題であり、根本的な対策が必要です。ホームレス問題は、単に住宅が無いという単純な問題ではなく、住宅が無いことに加えて職業、精神的な不健康、依存症、生活技術の欠如など様々な問題を抱えている複雑な問題です。そのため様々な専門性や資源を持った人々が協力して社会全体でホームレス生活者を支援しなければなりません。また、ホームレス状態から脱却することが困難なことで支援できる資源が限られているため、ホームレス生活者を生まない予防的措置、効果的な施策を実施する戦略が重要視されています。

## 5. カーディフの概要

かつてカーディフは世界一の石炭積出港として賑わった港湾都市でした。現在では郊外の炭鉱は観光用に残っているものを除いて全て閉山し、ウェールズの首都として行政・経済の中心、教育・研究・観光などを中心とする人口30万人の都市に生まれ変わっています。カーディフのホームレス生活者の規模は、野宿者数が日々14人程度(2001年)、自治体に支援すべきホームレス生活者として認定された世帯数が356世帯(2000/01)となっています。

## 6. ホームレス支援策の構造

ホームレス支援策はいくつもの階層に分かれています。中央政府の施策、ウェールズ政府の施策、カーディフ市の施策というように地理的に区分されています。

カーディフ市内のホームレス支援施策もいくつかの階層に区分されます。ホームレス状態の最も厳しい野宿状態から一般的住宅に居住する状態までを区分されたホームレス支援策が割り当てられます。図に示すようにホームレス支援機関による支援策が一次から三次まで区分されます。一次支援策は最も厳しい状態のホームレス生活者を支援するもので「入居施設」と「最前線アウトリーチ」に区分されます。「最前線アウトリーチ」には炊き出しなどのように屋外にワーカーが出かけていくものと住宅相談所、デイ・センター(アルコール、精神的健康問題など)などのようにホームレス生活者と直接触れ合う施設に分けられます。炊き出しは、行政のチームと支援団体が協同で行うものもあります。精神的健康問題に焦点を当てたデイ・センターは、ホームレス生活者の不安を少しでも取り去ろうと他の施設が閉鎖している時間帯に活動しています。

「入居施設」は、ホームレス生活者が直接施設に出向いて入所できる施設も含みます。「最前線アウトリーチ」で確認されたホームレス生活者の入所も含めてその収容人数は227名です。ここで注意しなければならないことは、「ホームレス生活から抜け出る意思があるか否か」が問われます。もし、「ホームレス生活から抜け出る意思がない」と判断されれば、施設に入所できませんし、今後様々な支援を受けることも困難となります。

一次サービスでしばらく暮らし、ホームレス生活者が抱えている問題が明らかになると二次サービスに移ります。二次サービスは、居所の提供とともに様々な支援サービスが提供されます。支援サービスは、「飲酒(アルコール依存)」「女性」「子連れ」「若者」「複合」「犯罪」などに分かります。この二次サービスに移るには利用料の保障(自治体の担当部局からの給付)か前払いが要求されます。このサービスの収容人員は416名です。

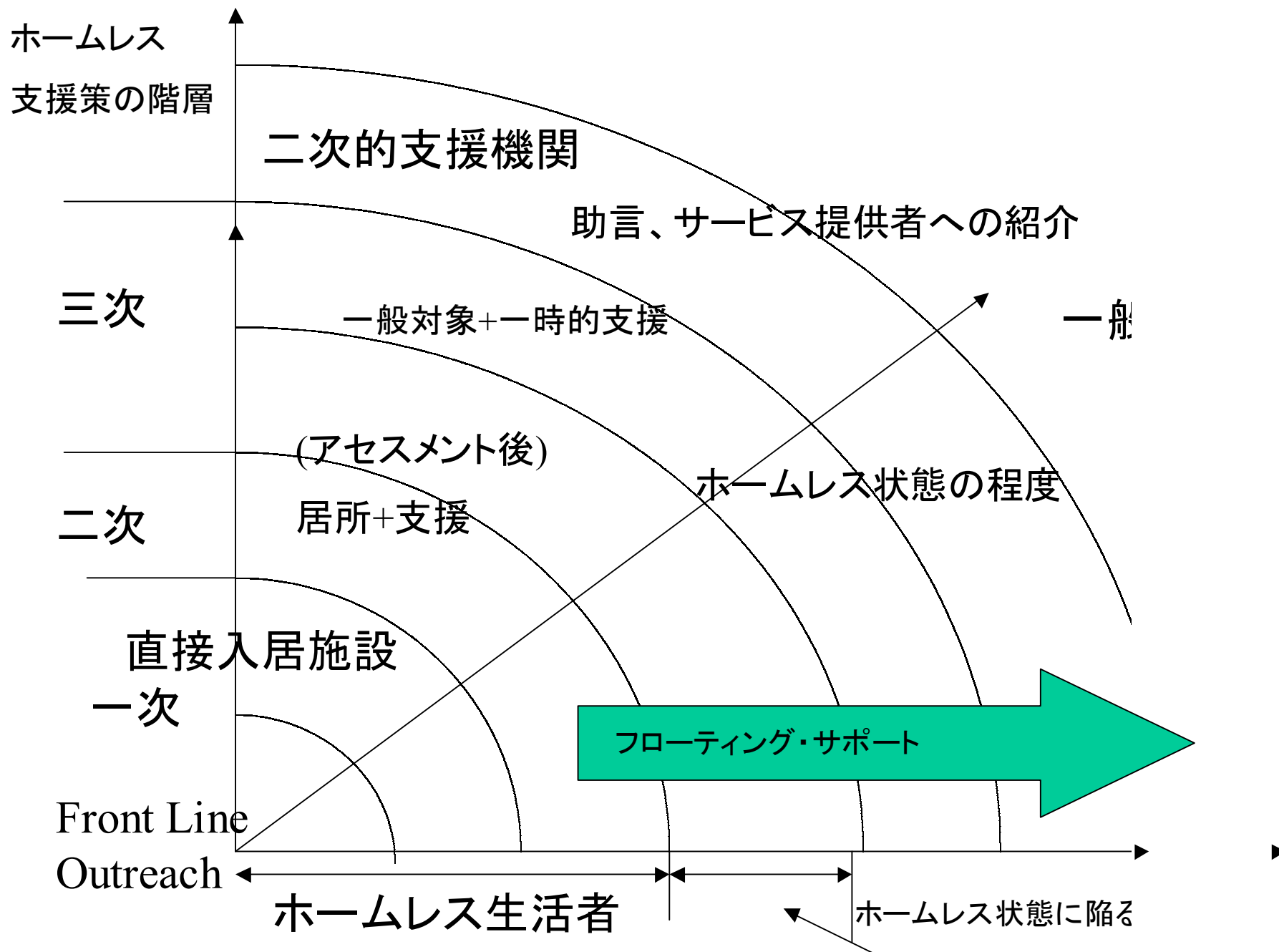
三次サービスは、特定者へのサービスと一般的サービスに区分されます。特定者へのサービスは二次サービスと基本的に同じですが、三次サービスを受ける者はホームレス生活者ではなく、サービスが無ければホームレス生活者になってしまうであろう人を対象としています。このサービスは精神的及び肉体的な不健康問題、学習困難問題を抱えている人たちに提供されます。このサービスを受けるためには二次サービスと同様、利用料の保障(自治体の担当部局からの給付)か前払いが要求され、収容人数は199名です。三次サービスの一般的サービスは、社会的家主(ほとんどが住宅協会)が長期間の居住権を中・短期の生活支援(フローティング・サポート)のもとで提供するものです。少なくとも187名分の居所が提供されています。

ホームレス支援策の外側に様々な社会的支援サービスを提供している機関や団体があります。これらの活動はホームレス生活者を支援することを目的としているわけではないのですが、活動の結果としてホームレス生活者を支援することになっています。例えば、子ども協会、敷金保証会議、飲酒や薬物対策、行政の家族や子ども担当の部署、ビッグ・イッシュウ(ストリート雑誌の発行)、救世軍などです。こうした機関などが本来の活動の中でホームレス生活者を発見し、ホームレス支援サービス提供機関に連絡してホームレス支援策の中に組み込んでいます。これらの機関は、ホームレス生活者にならないように予防し、ホームレス生活者をいち早く助ける役割を果たしています。

厳しいホームレス状態から一般的な住居で暮らせるようにフローティング・サポートがホームレス生活者を支援しています。ホームレス生活者は、様々な問題を抱えていることが多いのですが、居所を移るたびに支援サービスが変わるとアセスメントをやり直さなくてはなりません。そこで居所を移ってもサービスが変わらないように居住者に付随して支援サービスを提供するフローティング・サービスを提供しています。

最後にカーディフのホームレス支援サービスの特徴をまとめておきます。第一に階層性があり、段階的にホームレス状態から一般的の居住へと移行させています。第二にそれらのサービスは、ホームレス生活者の需要が高い都心部で提供されています。また、施設規模は決して大きくなく、収容人数はほとんどが20人程度以下です。第三にホームレス支援サービスの提供は、行政やチャリティ団体など様々な機関によってなされています。スタッフもボランティアから常時雇用者まで様々な身分の人たちが働いています。第四にホームレス支援機関は、ウェールズ政府、各種助成団体や募金など様々なところから資金を受けて活動しています。

イギリスでもホームレス生活者は「怠け者」「怠惰だ」という批判があります。しかし、「自発的にホームレス生活者になっていないこと」さえ説明できればホームレス生活者をあらゆる社会的資源を使って助けようとしします。こうした姿勢が1990年代初めの大量の野宿者を現在の水準まで下げさせたのです。





## 要 望 書

2002年5月22日

内閣総理大臣

小泉 純一郎 様

「ホームレスの自立支援」に関するいくつかの法案（以下、「自立支援法」という。）が既に議員立法として衆院厚生労働委員会に上程され、ないしは上程予定とされておりますが、法案の審議においては、以下の点にご留意いただきたく、要望いたします。

また、「自立支援法」の制定に当たっては、法文または付帯決議等に以下の諸点を明記するよう併せて要望します。

### 1、野宿者の人権尊重と尊厳確保を第一の目的とすべきである。

「自立支援法」は、何よりもまず住居もないほど困窮しているがゆえに、就労が困難で、生活保護をはじめとする福祉サービスさえも受けられずにいる野宿者の人権保障を目的としたものでなければなりません。野宿者に対するあらゆる差別、とりわけ行政による差別的扱いを禁止することを「自立支援法」に明記する必要があります。

### 2、「ホームレスの自立の支援等に関する施策」は強制を伴うものであってはならない。排除は重大な人権侵害であり、決して許されないものである。

「自立支援事業」は野宿者自身の自己決定権を尊重して進められるべきです。野宿者自身の意に反して野宿場所である公共施設等から野宿者を排除したり、また施設入所を強制したりしてはなりません。排除は、憲法および国際人権法によって保障された人権を侵害する許されない行為です。

地域住民と野宿者との間で軋轢が生じるというのであれば、国や自治体はまず野宿者の人権に関する啓発活動を積極的に行い、地域住民の理解を得るように努力すべきです。

### 3、施設管理は野宿者の人権尊重を第一とすべきである。

現在、野宿者が「自立」のために収容される施設では、多くの場合、野宿者各個人が二段ベッドの一床とロッカー一棚しか利用できないなど、設備・空間・プライバシー確保に人権上の多くの問題点を残しています。そうした中で、実際に「施設よりはテント」を選ぶ野宿者がいても不思議ではありません。「自立」のため施設入所を強要するようなことはあってはならず、ましてや「自立支援」の諸施策が排除の受け皿であってはなりません。人権の尊重と尊厳の確保を第一の旨とすることを確認してください。

また、施設管理においては入所者自身の自己決定権を尊重し、入所者の施設管理参加権を保障する制度的仕組みを確立してください。

### 4、「自立」のあり方、「自立支援」のあり方の多様性に留意すべきである。

多様な価値観・生き方が受け入れられ、広がっている現在においては、「自立」に至る経路および「自立」のあり方も多様な形が認められるべきです。十分な住環境や安定的雇用の確保が困難な現況においては、野宿を強いられ続ける人々も残らざるを得ません。野宿者が日々の糧を得るための雑業等の多様な就労形態やテント生活を含む多様な居住形態を、地域住民が受容しうるように理解を求めていくことがまず必要です。その上で、野宿者個々人が無理ないペースで徐々にそして着実に「自立」に至るための多様な経路を整備すべきです。

すでに一部の都市で開始されている「自立支援事業」を無批判に踏襲するのではなく、野宿者の実態と既存「自立支援事業」の実績を客観的かつ詳細に把握するところから施策を構想してください。

## **5、生活保護法との十全なる連携に留意すべきである。**

「自立支援法」は、健康で文化的な最低限度の生活を保障する生活保護法に野宿者のための特別施策を加えるべきものであり、生活保護法を下まわるものであってはなりません。無理ないペースで野宿者各個人が「自立」へと至るためには、その過程の要所要所で生活環境の不安定さを補完する生活保護法の柔軟かつ迅速な適用が不可欠です。「自立支援法」と生活保護法の密接な連関、生活保護法の柔軟かつ迅速な活用に十分留意してください。

## **6、保護実施機関による生活保護法の違法な運用を禁止し、即刻是正させるべきである。**

保護実施機関の多くは、職も住居もなく、日々の食にもこと欠くほど生活に困窮した野宿者に対して、「住所（住居）がない」とか「65歳未満で稼働能力があるから」といった理由で生活保護を適用しないという、甚だしく違法かつ差別的な運用を行っています。これは生活困窮者に対して無差別平等に最低生活を保障することを定めた生活保護法に違反するものです。

また、居宅で生活することに特に支障のない野宿者を、居宅ではなく救護施設や更生施設に入所させるといった収容主義をとっている地域もありますが、これは生活保護法30条の居宅保護の原則に反するものです。

これら保護実施機関による違法で差別的な生活保護法運用を禁止することを「自立支援法」に明記すべきです。

## **7、住居保障のための実効的施策をとるべきである。**

野宿から脱するために第一に必要なことは住居の保障です。生活保護法上の宿所提供施設の増設整備、公営住宅への野宿者の優先的入居保障や住宅賃貸契約における公的保証などにより入居支援政策の実施を行うことを「自立支援法」に明記すべきです。

## **8、野宿者が安定した稼働収入をあげ得るような就労を保障すべきである。**

野宿を強いられている多くの人々は就労を希望しています。国には、就労を希望するすべての人に自らの稼働収入で生活を支えていくための安定した就労の場を提供する義務があります。野宿者が望む就労の形態に応じた多様な支援を行うと同時に、職業訓練や技能修得のための機会を提供し、かつ安定した収入を得られるような就労の場を創出することを「自立支援法」に明記してください。

## **9、大都市だけでなく地方においても野宿者の生活保障や「自立支援」のための施策を行うことを義務づけるべきである。**

東京都特別区や横浜市、名古屋市、大阪市などの大都市に限らず、それ以外の地方においても少なからざる人々が野宿を余儀なくされています。大都市部においては「自立支援事業」などが推進されていますが、地方では「自立支援事業」も行われていない地域がほとんどです。また、大都市に比べ地方では野宿者への生活保護法の適用が厳しく、より甚だしい違法な運用が常態化しています。大都市だけでなく、地方でも野宿者の生活保障と「自立支援」のための施策を積極的に行うよう義務づけることを「自立支援法」に明記すべきです。

## **10、「自立支援施策」の事前手続と不服申立て手続を整備し手続的権利を保障すべきである。**

「基本方針及び実施計画」等によって「ホームレスの自立の支援等に関する施策」が具体化していく中で、野宿者の人権が蹂躪されることのないように、事前手続と不服申立て手続を整備し、野宿者の手続的権利を保障することを「自立支援法」に明記してください。

また施設の閉鎖的な管理・運営によって入所者の人権が侵害されたり、不服申立ての権利が奪われることなどを防ぐためにも、独立した第三者機関による客観的なチェックが制度的に保障される必要があります。

以上

### **【野宿者団体・野宿者支援団体】五十音順**

27団体連名

### **【個人賛同者】五十音順**

51名連名

代表連絡先：神戸の冬を支える会

事務局長 青木 しげゆき

〒650-0004 神戸市中央区中山手通1-28-7

TEL & FAX 078-271-7248

E-mail HZL03637@nifty.ne.jp

# ホームレス自立支援法による国の基本方針への要求（案）

（2002年12月20日）

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、野宿者の人権尊重、自立支援策の実施における自己決定権の尊重と最低生活基準の遵守を明示することは必須である。

## I 本法による自立支援策の基本理念と目的

1. ホームレスの人々の人権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、ホームレスの人々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. 国及び地方公共団体の責任による最低生活保障と自立支援の貫徹（民間委託を行うとしても責任を負うことを明確に。特に争訟の可能性）の原則を確認すること。
4. 自立支援策の目的は、従来保護実施機関などが憲法、生活保護法に基づく最低生活保障義務を果たさず、その結果野宿生活という最低生活以下の極貧生活を強いられていたホームレスの人々に対して、憲法及び生活保護法による最低生活保障を実施するだけでなく、さらに安定した雇用の場を確保することにより勤労する権利と、地域社会の中で自由に幸福を追求して生きる権利を保障することを目的とすることにあることを明確にすること。
5. その意味において、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ぬことを明確にし、自立支援策実施においても最低生活保障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ホームレスの人々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を意味するのではなく、諸種の制度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する生き方を意味することを明記すること。

## II 「ホームレス」の実態と問題点の把握について

1. ホームレスに至る原因は様々であるが、住居も失うほど困窮した状態におかれた人々が野宿を強いられ続けてきた原因を明確にすること。

2. ホームレスに至る原因として、リストラ政策を進め、膨大な失業者を排出し続ける経済政策に大きな要因があることを確認すること。

3. また、住居もないほど困窮し、最低生活基準を遙かに下回っておりながら、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があったことを明確にし、その是正を行うべきことを明記すること。

4. 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。

5. 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しうる生活環境の整備が必要であることを確認すること。

6. 野宿者が就労しうる職はごく限られており、従来の自立支援事業によって就労し得た職のほとんどが不安定で劣悪な日雇労働のようなものでしかなかった。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が必要であることを確認すること。

## III 施策の体系化と相互連携

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

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確保

当事者・支援者、人権擁護の立場としての弁護士（弁護士会人権委員会より選出・推薦）、国、地方公共団体による全国的連絡機構 ホームレス自立支援協議会

地域レベルの連絡協議会

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

## 2. 諸施策の連携確保

省庁・諸部署間連絡・協力体制の確立

生活保護行政との連携確保

住宅行政との連携確保

雇用安定施策との連携確保

## 3. 利用しうる法・制度等の十分な活用

現行法、制度においても、野宿者の住居確保、雇用確保を行いうるものが存在する。

それら諸制度等の確認、活用状況の調査を行うこと。

## IV 自立支援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) 「住居がないことをもって保護をしない」という違法な運用が99年の指示以降も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り、実効性のある対策を講じること。

(2) 保護の要件を満たす要保護者は、生活保護を優先して適用すること。各種自立支援施策を優先させたり、権利性のない法外援護でごまかさないこと。

(3) 要保護状態の野宿生活者から保護申請があった場合、必要な保護を適用すること。居宅保護の原則を基本とし、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という原則を守ること（自己決定権の尊重。野宿生活者は施設入所が原則という誤った運用をしないこと）。

1. 稼働能力がない人はもちろんのこと、稼働能力がある人で求職活動を行っても仕事が見つからず失業している（要保護）者、または、少ない収入しか得られない者には、居宅での保護など本人の希望を尊重した形で保護の適用を行うこと。

2. 敷金等の支給をして居宅保護を行うこと。

3. 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。

4. 要保護性があるのに、保護の取り下げや保護辞退をさせられている現状を改善すること。

5. 生活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、生活保護費で処分できるようにすること。

## (4) 自立支援センター等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、就職が決まった人は、居宅確保の施策を確立すること（生活保護の敷金支給、あるいは自立支援事業の給付など）。

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、入所期限を待たずに生活保護を適用すること（いたずらに施設入所を長引かせることなく、敷金等を支給して居宅での生活保護へとつなぐこと）。

3. 各種自立支援施設から入院した人は、生活保護が適用されられているが、退院後最低限度の生活をするだけの収入がなく、また自立支援センターへ戻る（保護廃止）ことは適当とは言えず、

敷金支給を行い居宅保護へとつなぐこと。

4. 各種自立支援施設における生活保障は、生活保護における最低限度の生活保障以上のレベルにすること。

5. 自立支援センターで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。

6. 退所者がスムーズに居宅を確保できるよう、公営住宅への優先入所枠を十分に確保し、また連帯保証人の不在による不利益を蒙らないよう具体的措置を講ずること。

7. 退所者が相談できる窓口を設置し、生活保護や利用可能な社会資源についての情報提供等を行うとともにアフターケアを行うこと。

8. 自立支援事業の再利用（再チャレンジ）が可能となるよう明記すること

## V 各種施策の課題・目標と具体的な方策

基本方針においては、各地方公共団体が一律に実施すべき施策については具体的かつ明確に規定することが必要である。他方、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着目して求められるべき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。各地での支援策実施を一定のものに限定させてはならない。

以下、基本方針に明示し、全国一律に実施させるべき事項を確認し、その上で各地の実状や当事者の必要に応じた多様な自立支援策を進めるためのモデル的施策プログラムを法8条2項の各号ごとに例示する。

### <四号施策>

#### 1. 野宿者差別の禁止と人権尊重の徹底

##### 【基本方針で明記すべき事項】

保護実施機関等行政職員への研修義務付け

社会福祉協議会、地域の自治会への啓蒙・研修機会の徹底

文部科学省を通じて

学校における野宿者人権教育、教育行政職への啓蒙・研修の義務付け

#### 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

##### 【基本方針で明記すべき事項】

野宿者からの苦情申し立て制度（国、地方公共団体における苦情相談窓口の設置（保護実施機関以外のものとする。当事者・支援者組織参加の第三者機関、困難であれば既存の人権救済機関、弁護士会による人権救済措置への支援・財政措置、民間団体による権利擁護活動への支援・助成）

#### 3. 地域生活環境改善及び安全確保、及び11条 適正利用措置

自立支援策との連携のための方策を十二分にとり、憲法や国際人権法などを含む法令の規定などを遵守することは言うまでもないが、なによりもまず、第1に当事者の自己決定権の尊重が絶対的に確保されねばならない。

「適正な利用のために必要な措置」をとりうる要件を明確にすべきである。必要な措置により侵害される利益と得られる利益との均衡を保つこと。また規制方法についても比例原則にのっとり、過

度の規制による利益侵害を回避すること。

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、野宿者が安定した住居への入居をまってから本人の同意を得て行うこと。

#### 4. 食料・日常生活用品等の支給

##### 【基本方針で明記すべき事項】

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取ってはならない。

##### 【モデル支援策プログラム】

食事券・宿泊券等の支給

#### 5. 緊急一時保護

##### 【基本方針で明記すべき事項】

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。

### <一号施策>

#### 1. 医療

病院での差別的処遇の禁止

野宿者への無料診察券（医療扶助券）支給

定期的健康診断

結核対策

民間無料診療所の助成、設立促進等

無料・低額医療提供事業の実施

#### 2. 生活相談

巡回相談

生活保護相談

借金・自己破産など法律相談相談

#### 3. 住居の確保

##### 【基本方針で明記すべき事項】

##### ①宿所提供施設の設置形態の多様化・増設

##### ②ホームレス居住安定事業

ホームレス居住支援センターの設置



住居賃貸契約公的保証制度

ホームレス居住確保事業への業者登録制度、助成制度

③公営住宅への優先入居、保証人の免除

④住宅券（ヴァウチャー）制度

#### 4. 就労保障

高齢で職歴上のハンディがある野宿者の場合、安定した職に就き、稼働収入により最低生活費を得る可能性は極めて低い。稼働収入により最低生活を維持し得ない場合には、生活保護その他による生活保障を積極的に実施すべきである。就労の保障は、あくまでも住居を含む最低生活保障がなされた上で行うべきものである。

【基本方針で明記すべき事項】

①「能力活用推進事業」

自主的仕事への特権、優遇措置

アルミ缶・ダンボール回収等にたいする特権（独占権）付与

道具・運搬手段（自転車・リヤカー）支給

分別回収への協力要請

②安定した雇用の確保

リサイクル・回収事業の公共事業化による雇用の創出  
野宿者の優先的雇用

ホームレス雇用安定調整金制度の導入

③起業支援

野宿者、支援者等による起業の支援、助言、資金援助等

<二号施策> ホームレス自立支援事業

##### 1. 自立支援センター

通所を原則とし、ホームレスの人々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。

入所施設の設置基準

入所施設管理運営

規則等については当事者の人権尊重を基調とし、制定への参加、自主管理等を取り入れること。

相談援助事業 意欲のある現役の専門家、経験ある支援者などの登用。職安の退職職員などは避けること。

＜三号＞ 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（就労、生活その他の支援）

#### 1. 共通施策

家賃相談・援助制度

借金相談、法的支援・生活支援制度

福祉事務所だけでなく、求職・借金・賃金未払い等々に関する相談窓口を設置し、社会資源（巡回相談員、民生委員、各弁護士会・司法書士会等を含む民間団体等）と連携して問題解決に当たることができるよう態勢を整えること。

また、生活保護を積極的に適用するなど、本人の生活維持・住居の維持・野宿とならないよう、予防を第一に心がけること。

#### 2. 寄せ場地域における日雇労働者層への施策

＜五号施策＞ 支援団体との連携施策

1. 自立支援策実施策、実施計画策定への参画、地域協議会

2. 奨励策

3. 事業支援

中央協議会

地域協議会

＜一号、二号、四号共通＞ 自立支援施設の最低生活基準、管理運営上の原則

【基本方針で明記すべき事項】

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。

施設管理規則は過度に厳しいものであってはならない。

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。

＜六号施策＞ その他の基本的な事項

1. 手続き的保障措置、異議申し立て、行政不服審査など救済制度

2. 第三者評価、オンブズパーソン制度

- 3. 協議会の設置
- 4. その他

## VI 計画の実施状況の点検評価

### 1. 報告制度

国会への報告

地方公共団体の国への報告

当事者及び民間団体への定期的報告

### 2. 評価制度

自己点検評価（→報告制度）

当事者・支援者による事業評価制度

生活保護法の運用・実施、自立支援策の実施などに対する評価

### 3. 苦情申し立て・救済制度

### 4. 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

### 5. 争訟の保障と支援（法律扶助の弾力的かつ積極的利用の促進）

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。

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。

## 全国懇談会 討議資料 本編

---

|         |                                                                                             |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 発行：     | 寄せ場・野宿者運動 全国懇談会                                                                             |
| 発行日：    | 2002 年 12 月 20 日発行                                                                          |
| 連絡先：    | 神戸市中央区中山手通 1－28－7<br>「神戸の冬を支える会」気付<br>TEL & FAX：078-271-7248<br>E-mail：HZL03637@nifty.ne.jp |
| 郵便振替口座： | 00180－4－581060                                                                              |
| 口座名：    | 全国懇                                                                                         |
| 定価：     | ¥500（資料編ともで）                                                                                |