

**全国各地
討議のための
基礎資料
資料編**

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 資料編 目次

1 ホームレス自立支援法 - 問題点と活用可能性	・ ・ ・ ・ ・ 1
2 衆議院厚生労働委員会 議事録	・ ・ ・ ・ ・ 23
3 近畿弁護士会連合会の決議	・ ・ ・ ・ ・ 47
4 行政資料	・ ・ ・ ・ ・ 52

ホームレス自立支援法概説 - 問題点と活用可能性

笹沼 弘志（静岡大学・憲法専攻）

1章 ホームレス法の誕生

本年、8月7日、日本で最初の「ホームレス法」という意味では画期的な、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（ホームレス自立支援法）が公布、施行された。本法は、民主党のホームレス問題対策ワーキングチームが作成し、01年6月14日、衆議院に提出した「ホームレスの自立支援等に関する臨時措置法案」を土台に与党3党がまとめ直したものである。

本法は、「ホームレス」に対し、雇用や住居の確保、医療の提供など総合的な自立支援策を国や地方公共団体が責任をもって行うことを目的としており、10年の時限立法（施行後5年で見直し）ではあるが、障害者基本法のような主体別の総合的権利保障法である¹。

ところで「ホームレス homeless」とは状態を指す言葉であり、より正しくはホームレスの人々と呼称すべきである。本法2条は、「『ホームレス』とは、都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者をいう」と定義しているが、元来、homeless peopleとは、公園や路上などで野宿を余儀なくされている人々（野宿者 roofless people）のみならず、不本意な施設入居や強いられた同居、さらにはDV被害者なども含む広範な概念である²。従って、本法における「ホームレス」とはホームレスの人々の中でも文字通り、住むところが無く、野宿を強いられている人々（野宿者）のみを限定して指すものである³。

職も、住居もなく、日々の食事にさえことかくほど極度の困窮状態にあるホームレスの人々に対する最低生活保障を行う法としては、既に生活保護法があるが、ホームレス自立支援法は「安定した雇用の場の確保」（3条1項1号）など、生活保護法では行い得ない施策の実施を国、地方公共団体に義務づけており、その意味で生活保護法の最低生活保障を底上げするものとなっている。

従って、従来ホームレスの人々に対しては傷病や障害を有していない限り65歳にならないと保護しないとか、あるいはそもそも住居がないからという理由だけで生活保護から排除した上で、恩恵的に行うお情けと言うにもほど遠い法外援護という「ケタオチ」の劣等処遇を法制化したものと解してはならない。生活保護による最低生活基準が保障されるべきことを当然の前提として、社会福祉と社会保障の向上、増進（憲法25条2項）という国の義務を遂行するものなのである。さらに、失業対策法の廃止によって途絶えていた国による直接の雇用の場の確保を含む、勤労の権利保障措置を実施することを国に義務づけたのである。

従来国は適正化の名の下に生活保護行政を締め上げ、保護実施機関による恣意的な運営を放任し、野宿者を最低生活保障から排除し続けてきた。その代わりに野宿者対策を地方自治体の任意によるケタオチの法外援護や、自立支援事業という対処療法としてもお粗末な施策に委ねてきた。そうした国の無為無策ぶりを野宿する当事者や支援者の運動が糾弾し、抜本的な政策を要求して来たことが、いや増殖させられ続けてきた野宿する人々の存在それ自体が、国の政策を大きく転換させるに至ったのである。結果としてでき上がった法律がいかにも不出来なものであったとしても、この運動の成果そのものは偉大なものである。

2章 ホームレス自立支援法解釈の前提

1節 立憲主義と法解釈の原理

本法の法案については、野宿者支援団体の中でも、政治的な要求として、法案を丸ごと肯定するという立場から、法案の危険性、問題点を指摘し、その修正を迫ったり、あるいは廃案を要求

する立場まで様々な立場があった。

法が制定された今日でも、これらの立場の相違が一気に解消されるわけではない。しかし、権力の法的制約、すなわち法によって権力をコントロールして、権力がやってはならないことを禁止し、やるべきことをやらせることを目的とする法解釈を行う際には、運動論の地平で考察してはならない。

権力が本法を利用して、強制排除など恣意的な権力行使を行うかもしれないという 事実 のレベルでの予測（科学的であろうと直感的なものであろうとも）に立って批判を加えるのみでは、かえって権力の恣意的行使を結果的に放任しかねない。このような危険性をしっかりと認識するからこそ、むしろ、法による権力制約という立憲主義の大原則に立ち、権力の恣意的行使を禁止し、義務を履行させるための規範論を展開せねばならないのである。それは、法が何を定めていても運動の力で盛り返せるという運動万能論のような法の力の軽視でも、逆に法さえ制定すれば後はバラ色だという法フェティシズムでもない。法と権力の威力を直視するからこそ、その魔力を封じ、機能を十全にコントロールするための解釈論が必要とされるのである。場当たりの要求ではなく、権力が受け入れざるを得ない説得的な解釈論を構築することにより、初めて法の本領を発揮させることができるのである。

ここで、やや原理論的な話になるが、ホームレス自立支援法の解釈の前提を確認しておきたい。日本国憲法を根本規範・授權規範とする法体系においては、ある法を単独、しかもその部分のみを取り出して解釈をすることは許されない。各法令は、それに正当性を付与し、解釈の基礎を与える根本規範たる日本国憲法を基準とし、論理的かつ体系的に解釈されるべきものである。法案段階では提案者の思想を示す政治的な文書として単独で解釈し得たとしても、実定法となった今後はそれは許されない。問題は政治的な段階から法的な段階へと移ったのである。

ホームレス自立支援法は、上位規範たる憲法、最低生活保障の一般法としての生活保護法などを解釈基準とする。一般法に対する特別法の優先については良く取りざたされるが、むしろ、特別法は一般法、ひいては憲法によって統制されるのであり、憲法とりわけ人権条項に反するものは違憲無効となる点を強調すべきである。

憲法や生活保護法による人権保障の理念を具体化し、その水準を底上げするものであるからこそ、特別法が優先されることになるのである。特別法たるホームレス自立支援法が憲法および生活保護法による生存権保障を不当に制約するものであれば、それが生活保護法に優先するなどということは決して無く、自立支援法自体が違憲無効となるのである。従って、ホームレス自立支援法による住居を含む生活保障は生活保護法の基準を下回ることはいできない。

憲法によって保障された人権を不当に制約し、法の下での平等に反するものは違憲無効なのである。ここで改めて立憲主義の根本原理を確認しておくことは決して無駄ではない。人権とは国家の目的であり、存在根拠である。国家は手段なのだ。だからこそ、国家権力は人権により制約されるのである。たとえみんなの総意（法律）だとしても、人権を奪うことは出来ないのだ。

2 節 ホームレス自立支援法の解釈基準

本法の解釈基準となるのは、人権保障の体系としての憲法、最低生活保障の一般法たる生活保護法、「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」（02年7月17日衆議院厚生労働委員会決議）その他雇用安定法など関連法令である。

ここでは憲法と生活保護法の原理のみを確認しておく。

憲法上の原理・権利として確認しておくべきものは、個人の尊重と自己決定権、幸福追求権（13条）、個人の尊厳（24条）、生存権（25条）、居住の自由（22条）、勤労の権利（27条）などである。

個人の尊重とは、個人は神や国家、民族など超越的な価値の手段ではなく、それ自体が目的、

かけがえのない存在であり、個人は各自自分の決めたように生きる権利を有するというものである。一言でいえばわたしのことはわたしが決める、自己決定の権利である。従って、他人が、たとえそれが国家であっても、わたしのことを勝手に決めてはいけない。イヤなことに対してはイヤだと言う権利がある。

個人の尊重とよく混同されるものに「個人の尊厳」(24条)があるが、これは、特に、社会的に自立の条件を奪われ男性、夫に依存せざるを得ないからこそ服従させられる女性にも自由(わたしのことはわたしが決めるという自己決定の権利)があるのだということを認めたものである。すなわち、物質的なものであれ、精神的なものであれ「自立」の条件を制約されており、何らかの形で他者に依存せざるを得ない人々に対してノーという自由、自律への権利を保障するものである⁴。

しかし、他者の保護に依存する人々が保護者に対してイヤなことをイヤだと言ったとしたら、保護を受けられなくなる危険がある。そこで、国家が自律のために必要な条件の整備、とりわけ最低生活保障を行うことを約束しているのである(25条)。暴力夫には、一緒にいるのはイヤだと言って、いつでも逃げてきて良いですよ、そしたら生活をしっかり保障します、というのが生存権保障である。モノだけを提供するのではなく、物的手段や諸種の制度などを整えることにより、社会の中で自由に自己実現する生き方(自立)を保障していくことが生存権保障の意義である。25条は1項で救貧、2項で防貧を定めているという解釈もあるが、2項は、全ての人々が社会の中での自立した生活を営み得るように、自立のための条件が常に整備されて行かねばならないということ、そして最低生活保障自体が社会の中での自立した生活を保障し得るようなものでなくてはならず、常に底上げされて行かねばならないということを定めたものである。

最低生活保障の一般法たる生活保護法が、最低生活保障だけでなく、自立の助長を目的としていることも、そのためである。単に、最低限なんとか生命を維持できるようなレベルの所得保障を行って行けばよいということではない。社会の中での自立した生き方を送っていけるような条件をつくるため所得保障とケースワークなど自立のための支援を行うこと、言い換えれば、自己決定に基づく幸福追求のための条件の創出に生活保護法の意義がある。

4条の補足性原理については、隋民防止論に基づく誤解が浸透してしまっているが、これは国の最低生活保障を免除するものではない。例えば稼働収入や年金収入が最低生活基準に達しなかったときにその不足分を文字通り補うというだけではない。資産や能力を活用すれば最低生活以上の生活を営みうる可能性があるのであれば、支援を行うことにより、その可能性を実現していくという意味での最低生活保障の義務を保護実施機関に課したものである。努力及ばず最低生活を営み得ない状態であれば当然ながら、生活保護による保護実施義務がある。そもそも、国が最低生活保障義務を負っているのが大前提なのであって、生活保護かそれ以外の代替手段、あるいはそれらの組み合わせで義務を履行すべきことを定めたものに過ぎないのである。

稼働能力の活用については、国は「勤労の能力ありと判断されたとしても、その勤労の能力を活用するためには、それを活用する場がなくてはならない。しかし、実際の労働市場においては能力を有しながらこれを活用することができない場合もあることは否定できないだろう。したがって、あらゆる努力をはらってもなおかつ勤労収入をあげることができない場合には、本人が能力の活用に努力している限りにおいて、保護の要件を満たすものといえる」⁵と再三繰り返してきた。にもかかわらず、国の適正化政策で締め上げられ、隋民防止の倫理観に拘束された保護実施機関は、野宿者に対して怠け者だというレッテルを貼り、不当にも保護から排除し続けてきた。各種の調査によって明らかなように、野宿者の多くは就労への意欲を持ち続けているいわゆる「自立の意思」を持っている人々である。しかしながら、仮に就労意欲を持たず、社会生活を拒否するような人であったとしても、生活保護から排除されるわけではない。旧法の欠格条項(46年に制定された旧生活保護法2条は素行不良なものや怠業者を欠格とした)をあえて削除したこ

とについて小山進次郎は「旧法の第二条や第三条のような絶対的欠格条項を受給資格の上に設けなかったことは、新法の特長の一つである。これは何等かの意味において社会的規準から背離している者を指導して自立できるようにさせることこそ社会事業の目的とし任務とする所であって、これを始めから制度の取扱対象の外に置くことは、無差別平等の原理からみても最も好ましくない所だからである」と述べている（小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会、1991年、106頁）。

これら上位法を解釈基準としてホームレス自立支援法も解釈、適用されねばならない。

3節 ホームレス自立支援法の位置

憲法は幸福追求権、生存権、勤労の権利等を保障しているが、これらにつき最低生活保障の一般法としての生活保護法、社会福祉の一般法としての社会福祉法、勤労の権利保障を担う雇用保険法、雇用対策法、職安法などがある。特により手厚い権利保障が必要な人々に対して、これらの権利保障の底上げを行うものとして、障害者基本法など障害者関連法、老人福祉法や高齢者雇用安定法、高齢者居住安定法、児童福祉法など子ども法、男女雇用機会均等法など女性の権利法がある。

ホームレス自立支援法も、障害者基本法のように特に手厚い援助が必要な人々に、一般法による権利保障の底上げを行う特別法である。底上げを行う必要がないのであれば、特に特別法を制定する必要はなく、立法経済上無駄なことである。

ホームレス自立支援法は、ホームレスの人々の権利保障を担う基本法として、生活保護法、雇用保険法、職安法、雇用対策法、公営住宅法等の有機的連関を作り上げ、それらの間隙を埋めつつ、ホームレスの人々の最低生活保障とその底上げ、幸福追求のための条件整備を行うものであって、幸福追求権、居住の自由と権利、生存権、勤労の権利などの諸権利の総合的保障を行うべきものである。

生活保護法との関係を端的に示せば、生活保護法が担う最低生活保障の底上げと自立助長の促進向上を行うものということになる。僅かな金を与えるのと引き替えに恣意的な支配を行い、被保護者を引きこもりや依存症へと追いやる現在の生活保護行政の限界を突破し、生活保護法本来の最低生活保障と自立の助長の趣旨を活かし、自立すなわち社会の中での幸福追求のための条件整備を行うものとして機能すべきことが期待される。

3章 ホームレス自立支援法の解釈

1節 ホームレス自立支援策の原理と構造

（1）ホームレスの定義

ホームレス自立支援法は第二条でホームレスを定義し、「『ホームレス』とは、都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者をいう」と定めている⁶。他方、1条では、「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」と記されている。

（2）原理

イ、強いられたものとしての野宿行為とその免責化

定義に見られるように、ホームレス自立支援法は、まず第一に、ホームレス行為を余儀なくされたものとして捉えており、野宿者を怠け者だとみなす自己責任論、自業自得論を否定している。

また、「故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」との定義は、震災罹災者など公園で仮小屋住まいをしている人々と区別する趣旨だとのことであるが⁷、これらの者に対しても人権に

配慮し、住居など最低生活保障、就労保障など自立支援策を行わない限り退去を求めることできないと定めているのであるから（１１条なお後述参照）「故なき」野宿行為を正当化あるいは免責したものと言うことができよう。

ロ、ホームレスの人々の人権への配慮と自立の意思の尊重（１条、３条１項３号、運用に関する決議一、四、五等）

自立支援法は、第１条においてホームレスの人々の人権への配慮を定め、自立支援策の基本原則がホームレスの人々の人権であることを明確にした。

自立の支援を目的とする本法がホームレスの人々の自立の意思、すなわち自己決定権の尊重を第１の原理とするのは当然のことである。全てのホームレスの人々が自立への意思を有するはずであり、仮に自立への意思を減退ないし喪失させている者がいたとしても、それは余儀なくされていたホームレス生活の結果であって（１条）それが国の無為無策によって惹起されたものであることを踏まえれば、自立の意思の尊重を原理とすることは、同時に国の無為無策を反省するものといえよう。その点から言ってもホームレス当事者の「自立の意思」が自立支援策を受ける資格要件でないことは明らかである。

ハ、国・地方公共団体の責務（５，６条）

国および地方公共団体の生活保護法など他の法律上の保護義務を再確認し⁸、総合的な自立支援策の実施責務を明確に定めた。

生活保護法に基づかず、憲法のみで直接依拠して行ってきた最低生活保障としての「法外援護」たる自立支援事業を克服し、法的義務としての自立支援策を制度化したものといえる。

二、野宿行為への受忍義務と自立支援策に対する国民の協力義務による地域住民との軋轢の解決（１，７条）

国民とホームレスの人々との軋轢は、従来国民の苦情にのみ自治体がこたえ、ホームレスの人々をその意思を無視して一方的に排除する形で行われてきたが、本法は逆に、ホームレスの人々への最低生活保障と自立支援策に対して国民が協力すべきことを定めた。

従って、自立支援策により野宿からの脱出を遂げるまで、野宿によって惹起される不利益に対する受忍義務を国民に課したものと言うことができる。

地域住民がホームレスの人々への偏見に基づく苦情を訴えたり、嫌がらせをした場合には、国や地方公共団体は、国民への啓発活動によるホームレスの人権擁護を行わねばならない（３条１項３号）。

ホ、民間団体の参加、連携、能力活用

実施計画策定への参加（９条３項）国・地方公共団体の自立支援策実施における民間団体との連携、能力活用（１２条）民間団体への財政的支援（１０条）。これは、民間団体を行政の下請けとさせるということではなく、民間団体が自己の活動を十全に行い、ホームレスの人々への自立支援活動における成果を上げうるような環境をあらゆる手段を尽くして整え、法の目的を達成しようというものである。

（３）構造

ホームレス自立支援法は、社会福祉領域に限らずよく見られる、法律による行政計画への委任の形式を取っている。特に、権利主体別の社会法である障害者基本法に近似している。

その規範構造は、基本法としてのホームレス自立支援法を基礎として、関連諸法令、国の基本

計画、都道府県・市町村の実施計画を包摂してホームレス権利保障法制が構成され、ホームレスの人々の総合的な権利保障策が実施される。

国（厚生労働大臣及び国土交通大臣）は、自立支援策実施義務を負うと同時に基本方針を策定する義務を負う（８条１項）。

地方公共団体は、自立支援策実施義務を一律に負うが（６条）、実施計画は必要に応じて策定するものとされている（９条１、２項）。

自立支援策実施における義務的主体は、国、地方公共団体であり、ここに本法の特徴がある（５、６条）。自立支援策の実施にあたって国は地方公共団体と連携し、財政援助を行う（１０条）。

また、本法の特徴として、民間団体が行っているホームレス自立支援の役割の重要性を認め、国や地方公共団体は民間団体との連携確保に努めることとし、国は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べきこととしている。

既に多くの民間団体がホームレス自立支援事業に関わっており、また、当事者団体として運動を担ってきた団体（例えば新宿連絡会）なども今後ＮＰＯ法人を設立して自立支援事業を展開していくことを予定している。これら民間団体に対しても、国は財政補助その他の必要な援助を行うことが義務づけられたことは重要な意義をもつ。

２節 ホームレス自立支援法の憲法適合的限定解釈

本法には、法案段階より指摘されてきたように、違憲の疑いなど問題がある条項、文言等がある。第１に、１１条「公共の用に供する施設の適正な利用の確保」に関する規定であり、第２に、４条「ホームレスの自立への努力」に関する規定および３条１項の「自立の意思があるホームレス」という表現である。

（１）ホームレスの自立への努力

本法の制定過程において、１１条に劣らぬほど激しい議論の焦点となったのが、「自立」概念である。「ホームレスの自立の支援」を目的とする本法において、「自立」概念をめぐる批判があいついだということは、本法案の本質的意義そのものに根本的な疑義を投げかけるものであったと言えよう。

本法は、第３条１項１号に、自立の支援策に関する施策の目標として、「自立の意思があるホームレスに対し」、雇用の場の確保や住居の場所の確保等を実施するとしており、４条で「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。」とホームレスの自立への努力を定めている。

「自立の意思のあるホームレス」への自立支援策の実施ということは何を意味するのか、「自立の意思」が施策享受の資格要件となるのか、自立への努力の法的意味は何か、そもそも「自立」とは何か。本法の核心ともいえるべき「自立」概念について検討を加える。

まずは、本法案の極めて短い審議を行った本年７月１７日の衆議院厚生労働委員会における質疑から、上記の点について政府がどのような見解を示しているのかを簡単に見ておく。

自立の意思があるホームレスとはこういった者を指すのかとの質問に対して、真野厚生労働省社会・援護局長は「一般論としては、就労等によりましてホームレスの状態を脱却する意欲のある方を指すものというふうに考えるのが普通ではないか」と答弁している。

最も懸念された点、「自立の意思」が施策享受の資格要件となるのかについては、「ホームレスに対する対策といたしまして、自立の意思の有無をメルクマールとして、こういふことはするとかしないということではございませんで、今の状態に着目をして、そして必要であれば支援をするということでございますので、自立の意思がある方については特に就労部分に力を入れるとい

うことでございますが、自立の意思の有無によって支援をする、しないを分けるわけではございません。」と答弁している。

従って、自立の意思の有無は施策享受の資格要件ではなく、いかなる施策を採るべきか、本人のニーズに応じた施策の方法を判断する際の材料に過ぎないということである。であるならば、最初から「自立の意思のある」という文言をあえて入れる必要も無かったはずである。意義があったとすれば、全ての野宿者が「自立」すなわち自己決定能力と幸福への意欲を持つはずの尊厳ある人間であることを認めることにより、ホームレスの人々に対して無為無策によって野宿を強い続け、自立への意欲を押しつぶしてきた国の責任を確認したことにあるということができよう。

ところで、各地の保護実施機関における生活保護の運用では、ホームレスの人々に対してはことさら一般の者と差別的に、自立の意思があるか否かを生活保護適用の要件とみなすかのような運用が行われている。静岡の野宿者支援団体メンバーが70歳近い高齢の野宿者に付き添って静岡市福祉事務所で生活保護の申請を行った際、面接担当者が何と生活保護は自立の意思を前提としているから仕事を探すように努力をしろと言ったのである。自立の意思など問うていない生活保護法においてさえこの始末である。かような不当な運用を是正するためにも、是非とも「自立の意思」は削除すべきであった。しかし、これがあったとしても法的には何ら意味のない文言である。問題は、誤解の余地を与えてしまうと言っているに過ぎない。

それでは、「ホームレスの自立への努力」を定めた4条はいかなる意味を有するのであろうか。

最低生活保障の一般法たる生活保護法では、「生活に困窮する者が、その利用しうる資産、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」を保護の実施要件としている。

しかし、これは活用をしなければ最低生活保障を受けられないということではなく、国はいずれの場合においてもあらゆる手段を尽くして最低生活を保障すべき義務を負う。例えば能力活用を怠る者があったとしても、保護実施機関は保護実施義務を免除されるわけではなく、むしろより手厚いケースワークにより、意欲の回復に努めなければならない義務を有す。

法案審議において真野局長は「いわゆる自立の意思のないホームレスというのは、先ほどの反対といたしますとホームレスの状況を脱却する意欲のない方を指すものというふうに考えられますけれども、こうした方々に対しましても相談援助を通じましてできるだけ、一時的にその意欲をなくしているのであれば、その自立の意欲を促す、また、なかなかそういう状況にならないとしても、緊急援助その他の対象としてできる限りのことを支援するということになるかと思えます。」と述べているが、これは先に引用した小山進次郎のソーシャルワークの基本思想を支持したものとすることが出来よう。

4条がホームレスの人々に、国や地方公共団体が提供する自立支援策を活用することによって自立に努めるべきこと、すなわち自己の幸福を追求すべきことを定めたということは、少なくとも自立支援策を活用して幸福追求をする権利を承認したものと解さざるを得ない。自立の意思の有無さえ自立支援策享受の要件には無関係なのであるから、「自立への努力」の有無やその程度も施策享受の要件には関わりがない。

本法4条の如き、自立への努力を定めたものとしては、障害者基本法6条、母子福祉法4条などがある。

しかし、そもそも自立とは努力への義務を課しうるようなものではない。自立とは他人に依存せずに自力で生きるということではない。自分で自分の生き方を決めるという、自己決定（自律）こそが「自立」の核心である。言い換えれば、自分の幸福を自分で見つけ（自律）実現していく（自立）ということである。こうした生き方がおまえにとっての幸せだと押しつけられても、人は幸福にはなり得ないように、自立への努力を強いることは無意味なことであると言うだけでなく、

かえって自立への意欲を損なわせ、その人にとっての幸福追求の条件を破壊することになりかねない。

他者の様々な援助や社会の中での多様な制度の整備があつてこそ、人は自分自身の幸福を見つけることができる。例えば、他者の介助もなく、自力で何時間もかけて着替えや食事をしなければならない障害者が、買い物に出かけたり、映画を見に行こうというような意欲を持つことができようか。それと同じように、自力で何時間もかけてあちこちを回って食料を探したり、寝場所を確保せねばならない野宿者が、就職してどんな生活をしようかなどと考える余裕があるだろうか。精神的自立も、住居を含む最低生活条件が存在して初めて可能となるのである。住居もなく、日々の食事にさえこと欠く状態である野宿者の中に、就労への意欲、あるいは幸福になりたいという意欲そのものを減退させている者がいたとしても、何ら不思議なことはない。彼らが意欲を回復するためには、様々な援助が必要なのである。

本法がホームレスの人々が自立への意思を持つことを認め、自立支援を目的としたことは、野宿者から自立への意欲を剥奪し、縮減させてきた「排除」の禁止を前提としたものといえる。

以上のような観点から「自立」を捉え返せば、本法による自立支援策とは、ホームレスの人々が自己決定能力を有することを当然の前提とし、彼らの自己決定権を最大限尊重しつつ、自己決定能力を十二分に発揮し自由に幸福追求を行えるような条件を、多様な援助や制度の整備によって創出することといえるであろう。

したがって、自立支援策は常にホームレスの人々の自己決定を尊重して実施されるべきであり、告知聴聞といった行政手続を十二分に踏むべきことはもちろん、施設の管理運営への参加や自主管理なども認められるべきである。

(2) 11条の解釈 - 排除条項か -

次に、本法案の制定過程において最も厳しい批判を浴びたのが、11条のいわゆる「適正化」条項であるが、本条が公園等公共施設で起居しているホームレスの人々をその意思に反して退去させる（排除）権限を国や地方公共団体など施設管理者に付与したものであるとすれば、本条は不当にホームレスの人々の人権を侵害するものであって憲法に違反し無効となる。

本条を合憲とするためには、本条が憲法及び国際人権法などによって保障された人権を不当に制限することのないように限定解釈を行わねばならない。ただし、その場合であっても、本法に基づきホームレスの人々本人の意に反して退去を強いることが可能であるとの解釈に立ち本法を適用する場合には、適用違憲を免れない。

ここで、11条の解釈を行うに当たって、改めて本法の目的趣旨を再確認する必要がある。本法は何よりもホームレスの人々の自立支援、すなわち自己決定による自由な幸福追求のための条件整備を目的としており、本法に基づく措置は全てホームレス当事者の意思の尊重を大前提とする。そのため「公共の用に供する施設の適正な利用の確保」に必要な措置も、当然ながらホームレス当事者の個人の尊厳、自己決定権の尊重を大前提とせねばならない。このようにホームレスの人々の人権尊重を大前提として、憲法適合的に本条項を限定解釈することが求められる。

まず、11条の構造を見てみよう。

公共施設管理者が「施設の適正な利用を確保するために必要な措置」をとるための要件は、
ア、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
イ、ホームレスの自立の支援策等に関する施策との連携を図る
ウ、法令の規定に基づく
エ、適正な利用を確保するために必要な措置
である。

これらの要件から明らかなことは、少なくとも 11 条は、たとえ法令の定めに基づく手順をとったとしても、自立支援策無しに行う退去の要求を禁止しているということである。

以下、各要件について検討する。

ア、「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」

「適正な利用」の妨げとは、単に公園や道路等でホームレスの人々がテントを張ったり、小屋を建てたりして起居の場所としているだけではなく、実際に当該施設の利用者にとって利用の妨げとなっていなければならない。公園の立木の中にテントを張っていたとしても、実際に公園の利用者にとって利用の妨げとなる場合はほとんどない。公園内の随所にテントが張られている大阪城公園においても、一般の利用者が自由に公園内を徘徊している。休日には家族連れがホームレスの人々のテントや小屋の傍らにシートを敷いて昼食を楽しむ光景も見られる。

ホームレスの人々が居ると恐いから公園内に立ち入れないという苦情があると主張されることもあるが、これについてはホームレス状態が余儀なくされたものであり（1 条）国民はホームレスの人々の人権に配慮し（1 条、3 条 1 項 3 号）ホームレスに関する問題について理解すべきことは当然として、国や地方公共団体の行う施策に協力しつつ自立の支援策に努めるべきこと（7 条）と定められていることから、このような苦情が国や地方公共団体など施設管理者に対して寄せられた場合には、施設管理者はまず苦情を寄せた国民に対して啓発活動等によりホームレスの人々の人権擁護活動を行い、国民に理解を求めるべきである。

イ、「ホームレスの自立の支援策等に関する施策との連携を図る」

ホームレスの人々が公共施設を起居の場所とすることにより、当該施設の適正な利用が妨げられていると判断される場合には、そもそも公共の施設管理者たる国及び地方公共団体自身が、本法により自立支援策を実施すべき義務的主体であるから、自立支援策によってホームレスの人々に対して緊急に住居を保障せねばならない義務を負っているにも関わらず施策を怠りあるいは遅滞させ、ホームレスの人々に余儀なく公共施設等で起居させている責任が問われるざるをえない。従って、苦情に即対応してホームレスの人々に退去を要請することはできない。当然ながら、退去を強要することもできない。

まずは、当該施設をやむなく起居の場所としているホームレスの人々に対して自立支援策を実施し、本人が自主的に野宿から脱する意思を持ち、提供された住居等に入居し、安定した生活を送ることを可能とすることこそが、「適正な利用を確保するために必要な措置」の意味である。テントや小屋掛けで起居していたホームレス当事者が緊急一時保護施設に入所した段階で即座にテントや小屋を撤去することは許されない。施設を出ざるを得なくなったとき、帰還する場所が無くなってはどこにも行きようが無いからである。一時保護施設を退所し、安定した住居に移り住むまで、テントや小屋を撤去することは許されないと解すべきである。本人の同意があれば撤去できるのではないかという見解もあるが、撤去への同意が、事実上、施設入所や安定した住居提供の条件とされてしまう危険性を考慮すれば、撤去は安定した住居への入居を待った上で本人の同意を得て行うべきものである。

ウ、「法令の規定に基づく」

「法令の規定に基づき」とは、名古屋市や大阪市で行われた排除のように、行政代執行法に基づく手順を採るべきことのみを定めたものではない。この「法令」には当然ながら憲法、生活保護法など国内人権法のみならず、国際人権法及び規約委員会勧告等が含まれる。

憲法によって保障されている居住の自由には、自己の居住の場所を一定箇所に制限され移動を許されないということだけでなく、居住することそのものの自由が前提とされている。何人であ

れ、この地表面上のどこかを起居の場所とせずに存在を保つことは不可能である。従って、地表面上の一定面積を居住のために占有することは不可譲の自然権的権利である。この日本国の領域内でも、地表面上のどこかに居住する自由が許されるのである。逆に言えば、少なくとも国や地方公共団体などが、ある人をどこにも居住することを許さないことは禁止されている。しかるに、日本の領土内の人の居住に適する場所はほとんど私人によって所有または占有されている。従って、土地や家屋等を所有又は占有し、または当該場所を起居の場所とすることを権利者から許可されている者以外は、何人であれ利用可能な公共施設を起居の場所とせざるを得ない。よって、土地や家屋等を所有又は占有するか、権利者から居住を許されている者以外の者は、公共施設を居住の場所として利用する自由を認められているものと解される。

次に、公共の施設を起居の場所とすることを余儀なくされている者が存在するのは、憲法及び生活保護法ならびに本法で住居を含む最低生活保障の義務を負う国及び地方公共団体が、その義務を履行していないからであって、公共施設等での野宿行為は国等の不作為による違法行為から逃れた緊急避難である。従って、民事的にも刑事的にも違法性を阻却され免責されるものである。

エ、「適正な利用を確保するために必要な措置」

「適正な利用を確保するために必要な措置」とはいかなるものであるか。

それはイ、に関して述べたように、安定的な住居の提供など自立支援策を行い、ホームレス当事者が野宿から脱却できる確実な条件を確保することである。一時保護施設のような不安定な住居に入居させて直ちにテント等を撤去することは許されない。

自立支援策等によって直ちに住居の保障が困難な場合に、「必要な措置」をとることができる。その際、「必要な措置」の方法・程度・範囲については、この措置によって得られる利益と侵害される利益との比較衡量、及び比例原則の適用が必要である。

例えば、公園を犬の散歩のために利用したいという利用者の利益を守るため、生命を支える起居の場所から退去を迫ることはできるであろうか。それは許されないと言うべきである。

公園の適正な利用を図るために、野宿者から起居の場所それ自体を奪うと言うことは、野宿者が起居の場所として利用するため侵害される利益（景観や散歩のための利用）を回復するために野宿者の生命活動そのものを危機に陥れるのであるから、著しく比例原則に反することとなる。

従って、野宿者に対して代替的なしかも健康で文化的な最低限度の基準に見合った安定した居住の場所を提供しない限り、退去を要求することは許されないことになる。

ところで、「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決議」（７月１７日）の第五項は、同法１１条により「（公共）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十分に配慮すること」と定めている。国際約束とは、国際人権規約など国際人権法はもちろん、規約委員会の所見や、法的拘束力を持たない世界人権宣言等も含むものである。

国際人権法の中でも、社会権規約１１条は、安定した住居を要求する権利としての「居住の権利」そのものを積極的に保障する義務を締約国に課している。

2001年８月31日の日本政府の社会権規約に基づく報告に対する社会権規約委員会総括所見（E/C.12/1/Add.67）は、「30. 委員会はまた、強制立退き、とりわけ仮住まい場所からのホームレスの人々の強制立退き...についても懸念する。...これは委員会が一般的意見第４号および第７号で確立した指針に違反するものである」と述べている。

一般的意見第４号および第７号とは社会権規約１１条１項「十分な居住に対する権利」に関して社会権規約委員会がその運用の在り方を示したものである。

一般的意見第４号は「居住への権利は、単に頭上を覆う屋根としての、あるいはもっぱらモノとしてのだけの、シェルターの如きものとして、狭い限定的な意味に解されてはならない。むしろ

居住への権利とは、安全で平和に、かつ尊厳を持ってどこかに住むことのできる権利である。」(7パラ)と居住への権利を定義し、強制退去は規約の要求に一致せず、最も例外的な場合にだけかつ関連国際法の原則に則ってのみ正当化されるとした(18パラ)。

一般的意見第7号は、第4号を受け、強制退去についてより明確な見解を示した。強制退去は居住への権利のみならず他の人権をも侵害しがちなものであることを確認した上で(5パラ)「退去は、個人をホームレスにし又は、他の人権侵害を受けやすい状態を結果としてもたらすべきではない。影響を受ける人が自分自身で供給することができない場合には、締約国は、場合に応じて、十分な代替的住居、生産的な土地への再定住又はアクセスを確保するため、利用可能な資源の最大限まで、あらゆる適当な措置を取らなければならない。」(17パラ)⁹。と述べた。

また、日本政府も参加して53ヵ国代表の満場一致で採択された国連人権委員会の「強制立ち退きに関する決議」(1993年)は「1. 強制立ち退き行為は、人権、特に適切な住宅への権利に対する重大な違反であることを明言する。2. 強制立ち退き行為を無くするために、あらゆるレベルで直ちに対策をとることを各国政府に要請する」と定めた。

社会権規約が国内法的効力を有するのは当然だが、社会権規約委員会の一般的意見や人権委員会決議等も日本政府を拘束するものであり、ホームレス自立支援法の運用に関する決議五項もそれを確認している。

これら国際人権法および「国際約束」を参照すれば、ホームレスの人々に対して、その意に反し、安定的な住居を保障せずに退去を迫ることは甚だしい人権侵害であって決して許されないことは明らかである。

もう一度確認するが、11条によって最低限明らかなことは、自立支援策により安定した住居の保障を行わない限り、たとえ法令の規定に基づいて行うものであっても、ホームレス当事者の意に反して退去を要求することはできない。それでは、自立支援策により住居を用意し、法の定めにより、退去を要求することは可能か。

以上に述べた憲法及び国際人権法上の原則に従えば、たとえ自立支援策との連携をとったとしても、本人の意思に反する退去の強制はそもそもできない、禁止されているというべきである。

そもそも本法が目的としているのは、ホームレスの人々の自立の支援であり、これは当然ながら本人の「自立の意思」すなわち自己決定の尊重を根本原理としている。仮に本人の最善の利益の保護のためであったとしても、本人の意思に反して施設への入居などを強制することは原則として許されない。なぜなら、野宿者本人が自立の意思を有していること、つまり、自己決定能力を有することを前提としているからである。

本人が行政の提供する自立支援策を拒否し、退去を拒むのであれば、その原因を究明し、より良い自立支援策を用意し、ケースワークを通して本人が野宿を脱する意思を回復するように働きかけるべきである。

以上のように憲法適合的限定解釈を施せば、11条は施設管理者にホームレス排除の権限を付与した排除条項などでは決してなく、むしろ排除禁止条項と呼ぶべきものである。

3節 ホームレス自立支援法の活用可能性

住居もないほど困窮し、公園や路上など公共施設等で野宿せざるを得ない人々に対しては、最低生活保障の一般法としての生活保護法により、住居を含む最低生活保障が行われるべきものであるが、脱野宿を可能とするためには、不十分な点も無いわけではない。また、各地の保護実施機関による生活保護法の運用において、傷病や障害がない限り65歳未満の者は保護しないとか、あるいは住居がない者には保護申請もさせないといった、ホームレスの人々に対する極めて違法かつ差別的な対応が行われてきた。

ホームレス自立支援法には、ア、生活保護法の差別的かつ違法な運用を是正し、イ、新たな制

度の導入により生活保護法の最低生活保障の趣旨を十二分に発揮させ、さらには、ウ、生活保護法によってはなしえなかった支援策を可能とすることが期待される。

このような本法による生活保護法の底上げを見る前に、まず、本法による自立支援策等がいかなる基準のものであるべきか、自立支援策の最低基準を確認しておくべきであろう。

(1) 自立支援策等の最低基準

本法による自立支援策として行われる住居、医療、その他生活保障については、当然ながら憲法25条および最低生活保障の一般法としての生活保護法による最低生活基準によって下限を統制される。生活保護法3条は「最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」と定めており、その具体的基準は厚生労働大臣が定めることとされている(8条)。生活保護法の底上げとしての本法により行われる自立支援策が、生活保護法の最低生活基準を下回ってはならないのは当然である。

たとえ、「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」(3条1項3号)といった緊急的な措置であろうとも、生活保護法の最低生活基準を大きく下回することは許されない。

(2) 生活保護法運用の是正

当事者や支援者団体からだけでなく、厚生労働省からも再三改善が要求されてきたホームレスの人々に対する生活保護法の運用上の問題について、ホームレス自立支援法はどのように対応しているだろうか。

本法は、憲法及び生活保護法によって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が保障されているが、ホームレスの人々には、それが保障されていない現実を率直に認めている(1条)。これは、国や保護実施機関が課されている最低生活保障義務を履行し得ていない責任を率直に認めたものといえよう。そして、本法は、3条1項3号において、「ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標」として「生活保護法による保護の実施」を明確に掲げた。これは、従来保護実施機関が、要保護者であるにも関わらずホームレス状態にあるというだけで、差別的かつ違法にも保護を適正に実施してこなかったことを是正し、公正かつ積極的に保護を適用すべきことを定めたものである。本法のごとく、法に定められた責務を当該機関が誠実に履行してこなかった現実を直視して、法の趣旨に則って、法に定められた義務を積極的に履行すべきことを改めて義務づけた立法例としては、児童虐待防止法がある。

また、本法の趣旨をより明確にするため、決議「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」は、「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。」と定めている。これは、従来保護実施機関がホームレスの人々に対して不当に生活保護を不適用としてきたことを厳しく諫め、適正かつ積極的な法適用を行うべきことを立法院、つまり国民の総意として明示したものである。

(3) ホームレス自立支援法と生活保護法との優先関係

ホームレス自立支援法による自立支援策と生活保護法による扶助との優先関係が問題となる。一般法に対する特別法の優先という法律の一般原則があるが、果たして本法と生活保護法との関係に適用されるべきものだろうか。

これは、生活保護法4条2項「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。」の解釈の問題となる。

生活保護法4条2項の「法律に定める扶助」とは、法律によって定められたものでなければならず、法律に基づかずに行われる扶助は、私的なものは言うまでもなく、たとえ公的なもので

あっても本項に言う扶助ではない。従って、法律に基づかずに、地方公共団体が自発的に行っている法外援護は、法律に基づく扶助には該当しない。生活保護に優先する扶助は法律によるもので、要保護者に請求権が法的権利として認められたものでなければならない。例えば、緊急措置的措置として、生活保護開始申請を行った要保護者に対して、正式な開始までの間の生活費として、緊急援護金が支給されたり、社会福祉協議会の貸付金が貸し付けられたりすることがあるが、これらは法律による扶助ではないので、生活保護に優先すべきものでもない。また、社会福祉協議会の生活福祉資金も法律による扶助ではないから、生活保護に優先すべきものではない¹⁰。

次に「優先」とは、「他の法律による扶助の行われるべき領域に対する保護の実施の絶対的排除を定めているものではない」（小山・解釈と運用、122頁）。従って、他の法律による扶助が制度上存在している限り、絶対生活保護を適用してはならないという趣旨ではない。また、他の法律による扶助が優先される場合であったとしても、生活保護の申請ができないわけではなく、申請があれば保護実施機関は受理せねばならない。申請の受理は羈束行為である。

本項で他の法律に定める扶助が優先させられている理由は、要保護者の責任に関わるものではなく、国と地方公共団体の最低生活保障義務履行上の責任関係に関わるものである。例えば他の法律で定められている扶助の負担割合が、生活保護法上の扶助の負担割合に比して都道府県等地方公共団体にとってより重い場合に、保護実施機関が生活保護法による扶助を適用しようとすることを抑制するのが目的である¹¹。従って、「優先」を理由に要保護者が法律に基づく扶助を一切受けられないような事態が将来されてはならないのはいうまでもない。

生活保護法による扶助に対して優先して適用される他の法律による扶助も当然ながら生活保護法3条および8条により定められる最低生活基準を下回ることは許されない。他の法律による扶助が最低生活基準を下回る場合には、当然ながら生活保護による扶助が補足的に支給されることになる。特に問題となるのは、扶助が現物給付される場合、例えば宿所の提供などであるが、これも健康で文化的な最低限度の基準を下回ることは許されない。

ホームレス自立支援法が制定される以前、各地方公共団体が単独であるいは国との共同で実施してきた自立支援事業は、単に生活保護法に基づかないと言う意味でなく、法律に基づかないと言う意味で「法外援護」であった（直接憲法に基づく緊急措置的措置としての法的意味は持ち得ようが）。従って、生活保護法4条2項が定めるように生活保護に優先して適用されるものではあり得なかった。しかし、ホームレス自立支援法が制定され、自立支援事業も法律に基づくものとして法的に位置づけ直されたことにより、生活保護法との優先関係が問題とされねばならないこととなったのである。

それでは、果たしてホームレス自立支援法による自立支援策は法律に基づく扶助と言えるだろうか。

本法は自立支援等に関する施策として、住居の保障に関して、「安定した居住の場所の確保」、「宿泊場所の一時的提供」、医療の保障に関して「健康診断、医療の提供等による保険及び医療の確保に関する施策」、就労に関して「職業能力の開発等」、その他生活一般に関するものとして「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」を定めている。

これらの施策が実施された場合には、それぞれ生活保護法上の扶助、住宅扶助、医療扶助、生業扶助、生活扶助と競合関係になると言える。しかし、問題は、具体的な施策としては、法律ではなく基本方針および実施計画によってその内容が定められることとなっており、法律の規定のみでは具体的な内容が十分に明らかとなっていないという問題がある。従って、ホームレス自立支援法の規定のみでは、生活保護法における扶助に優先する「法律による扶助」だと言い切るには不十分であろう。なぜなら、国と地方公共団体の実施責任や財政負担割合が不分明であり、優先を問題とする意味が明らかでないからである。

いずれにせよ、要保護状態にあるホームレスの人々が、自立支援策があるからといって生活保

護を受給することが許されないというわけではない。自立支援策の内容には生活保護法による保護の適用も含まれており、そもそも自立支援策と生活保護法とは排他的なものではなく、相互補完的なものとしてホームレス自立支援法により定められているからである。

自立支援策による給付が、最低生活基準を満たしていなければ、その不足分が生活保護により支給される（生活保護法3条、4条2項）。例えば、自立支援センターに入所しながら就職活動をしている場合に、食費や衣料費など生活費が支給されなければ、生活扶助を受給できる。また就職活動や就労のために必要な費用については生業扶助を請求することも出来る。施設内で自立支援策として現物給付を行う場合でも健康で文化的な最低基準を満たすものでなければならない。

従って、自立支援策が行われていようと、ホームレスの人々は生活保護を受給する権利を有しており、保護実施機関が自立支援策ではなく生活保護を適用したとしても、生活保護法4条2項に違反するとは言えない。むしろ、従来ホームレスというだけで保護から排除されてきたホームレスの人々に対しては特に、生活保護を積極的に適用すべきことをホームレス自立支援法は定めたのである（3条1項3号、「運用に関する件」第6項）。

逆にホームレス状態にあった人が生活保護を受給することとなった場合、自立支援策を受けられるだろうか。自立支援策には最低生活の保障のみならず、就労の保障も含まれており、少なくとも本人が就労可能で就労自立を希望しているのであれば、自立支援策の利用を認めるべきであろう¹²。なぜなら「他法の優先とは、他法の扶助とあわせて生活保護の扶助の要否を決めるのであって、生活保護の扶助が行われているからといって、他法の適用は左右されないということである。でなければ他の諸法の実施の中で『生活に困窮する全ての国民』を差別することになってくるからである」¹³。

要保護者たるホームレスの人々にとっては、生活保護か自立支援策か、その併用か、常に選択の自由が認められねばならない。また、生活保護と自立支援策とを同時に活用して、就労自立の可能性を追求していくことは、むしろ自立の支援を目的とするホームレス自立支援法の趣旨にも自立の助長を目的の一つとする生活保護法の趣旨にも適うものである。

（４）自立支援策の開始??自立支援策請求権

自立支援策が実際に開始されるに当たって問題となるのが、自立支援策に対するホームレスの人々の請求権は認められるのか、自立支援策の開始は申請に基づくのか職権によるのか、施策上採られる措置の処分性、措置における行政の裁量とその統制などといった問題である。

本法は自立への意思を前提としているのであるから、自立支援策開始請求権、申請権を認めているものと解される。

自立支援策に対して利用者が開始請求権を持たないものだとすれば、自立支援策は行政の任意の給付行為でしかないことになる。従って、当然のことながら生活保護法4条2項が定める「法律による扶助」とは言えず、生活保護法に対する優先は認められない。

自立支援策に対する権利性が認められ、ホームレスの人々に自立支援策開始請求権があるとしても、自立支援策を受けるかそれとも生活保護を受けるかは、要保護者の選択の自由に委ねられるべきものである。なぜならば、自立支援策は自立の意思、すなわち自己決定権を前提としており、強制することはできないからであると同時に、生活保護法におけるような職権保護の義務も定められていないからである。

自立支援策を受ければ最低生活保障が可能な場合であっても、現に自立支援策を受け最低生活以上を営んでいるのであれば、生活保護を受給することができる。保護実施機関がホームレスの人の生活保護開始申請を、自立支援策の実施予定を理由に却下することは違法である。生活保護は、現に生活に困窮しており要保護性があれば常に受給可能である。

要保護者たるホームレスの人々にとっては、生活保護か自立支援策か、その併用か選択の自由

が認められねばならない。生活保護と自立支援策とを同時に活用して、就労自立の可能性を追求していくことは、むしろ自立の支援を目的とするホームレス自立支援法の趣旨にも自立の助長を目的の一つとする生活保護法の趣旨にも適うものである。

保護実施機関が、自立支援策の優先を主張し、生活保護の開始をしようとししないのは当然違法であり、その場合には行政争訟の道がある。

他方、自立支援策の開始を請求しても開始されない場合にはどうか。ホームレスの人々は自立支援策に対する請求権を有しており、開始を請求しても開始されない場合には、行政争訟により、不開始決定処分取消を求めることができる。開始請求に対し、開始しないのは請求権者の権利を違法に侵害する不利益処分である。

自立支援策によらず、生活保護によって最低生活保障が行われた場合には保護実施機関としては最低生活保障の義務を履行したのであるから、違法はないことになる。しかし、国及び地方公共団体は自立支援策実施の義務を負っており、そこには生活保護による最低生活保障によっては果たし得ない雇用の場の確保が含まれているのであるから、少なくとも雇用の場の確保措置についてなお開始請求権を有すものといえる。

とはいえ、生活保護法による保護に比してホームレス自立支援法による自立支援策は権利性が明確であるとはいえず、自立支援策開始請求を行う場合には同時に生活保護申請を行うべきであろう。保護実施機関は要保護者が自立支援策開始請求を行ったからといって生活保護開始申請を拒否してはならないのは当然である。そもそも、保護実施機関には、生活保護法 25 条により、急迫状態にある者に対しては職権保護を行うべき義務が課されており、住居もなく日々の食にも事欠き文字通り急迫状態にあるホームレスの人々に対しては、職権保護の義務が何ものにも優先させられるべきである。

(5) 住居保障における可能性

特に生活保護法による住宅扶助の運用上の限界を克服することが期待される。

生活保護法は、最低生活保障の趣旨からいって当然ながら、住居それ自体を保障すべき義務を保護実施機関に課している(14条1号)。住宅扶助の実施方法は、原則として金銭給付であり、「但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によつて行うことができる。」としているが(33条1項)「住宅扶助のうち、住居の現物給付は、宿所提供施設を利用させ、又は宿所提供施設にこれを委託して行うものとする。」(33条2項)と、現物給付の方法が限定されている。ただし、宿所提供施設には、「被保護者の意に反して、収容を強制し得るものと解釈してはならない。」(33条3項により30条2項が準用される)。

宿所提供施設は、住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行うことを目的とする施設であって(生活保護法38条6項)、50人以上の人員を利用させることができる規模を有しなければならず(厚生省令18号「救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する最低基準」28条)一の居室は、やむを得ない理由がある場合を除き、2以上の世帯に利用させてはならない(同令31条)。つまり、個室が原則である。このような施設であれば、更生施設や救護施設のように、過度の生活規制も受けず、自由に幸福追求しうる条件も確保しうるであろう。しかし、厚生労働省は、ホームレス対策としては「宿所提供施設や宿泊所の拡充による多様な居住場所の確保」を強調しておきながら¹⁴、他方、「ホームレスに対する保護の適用」については「生活状況等の十分な把握や自立に向けての指導援助が必要であることから、基本的には、保護施設、自立支援センター等において、健康管理、金銭管理能力や生活習慣の回復のための指導及び就労の支援を図りながら、自立した生活が営めるように支援し、施設入所等の目的が達せられた場合には、必要に応じて居宅での保護の適用を行うことが適切なものである」¹⁵と管

理の必要を強調している。厚生労働省は「自立の意思を有するホームレス」の人々に施策を行うことを強調してきたが、逆に生活能力に欠けるから指導が必要だというのは自家撞着以外のなにものでもない。いずれにせよ、ホームレスの人々に対しては施設収容を原則とするかのような厚生労働省の方針は、生活保護法30条の居宅保護の原則に反し、憲法13条の幸福追求権、22条の居住の自由を不当に制約するものである。

住居そのものが無いホームレスの人々が、宿所提供施設にも入所を希望しない場合には、どのような住宅保障の形態をとるべきかが問題となる。また、現実には生活保護法上の宿所提供施設は保護実施機関の怠慢により、ほとんど設置されておらず（1999年現在、全国で12カ所、定員963名、在所者数501名）、入所を希望しても果たされない場合がほとんどである。従って、ほとんど必然的に、民間による賃貸住宅や低所得者層に対する住宅供給の役割を担った公営住宅等をホームレスの人々自身が借りざるを得ないのが現状である。賃貸住宅を借りる場合には、それに必要な契約金などの費用を住宅扶助で出すべきなのは当然であるが、しかし、この場合、そもそも契約の条件として連帯保証人が要求される。民間住宅の場合には、保証人無しでも賃貸契約に応ずる貸し主があるが、公営住宅については条例により基本的に連帯保証人が必要とされている。ただし、厚生労働省も「『公営住宅管理標準条例（案）』に示されているように保証人の免除については、地方自治体の判断でできるものとされており、住宅を確保できない被保護者に対し、保証人の免除の取扱いを促進していくことが求められている」と指摘し、国土交通省との協議を進め、通知を行う予定であるとの方針を示している¹⁶。

ホームレスの人々の場合、連帯保証人となってくれるような援助者がいないからこそ、野宿を強いられているのであって、保証人を確保するのが困難である。そのため住居の賃貸契約すら結ばず、住居を確保し得ないことが多い。

これは、公営住宅法及びその運営を含む国の住宅政策の欠陥によるものでもある。こうした公営住宅法とその運用を含め「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」上必要な措置をとることが、ホームレス自立支援法により国および地方公共団体に義務づけられた（3条1項1号）。

現行の生活保護法制や公営住宅法等住居保障法制の問題点を克服する方法として、どのようなものがありうるのか、以下、若干政策提言をも含め、ホームレス自立支援法が要請する施策を展望してみよう。その方法としては、宿所提供施設設置の多様化、地方公共団体による公営住宅や民間住宅の借り上げと転貸、グループホーム、公営住宅の優先入居制など既に高齢者などには適用されている居宅支援制度の導入などが考えられる。

1) 宿所提供施設設置の多様化

まず、生活保護法による宿所提供施設の基準を改定し、多様な形態の宿所提供施設を設置すべきである。現行では50人以上の定員が必要とされているが、これを緩和し、小規模あるいは1世帯規模でも宿所提供施設とすることを可能とすべきである。

アパートや公営住宅の数部屋を地方公共団体が借り上げ、宿所提供施設として提供することが、問題解決としては簡便で早い方法である。また、これにより、宿所提供施設をグループホームとして運用することも可能となろう。

2) ホームレス居宅支援制度

住居を確保することが困難な者に対する住宅確保支援制度としては、既に「高齢者の居住の安定確保に関する法律」がある。本法は、高齢者の入居を促進するため賃貸住宅の登録制度を設け、高齢者向けの賃貸住宅供給を促進する措置を講じるなどして、高齢者の居住の安定の確保と福祉の増進を目的としている（1条）。

本法の目玉の一つは、家賃債務の保証制度である。都道府県知事の登録を受けた住宅に入居す

る高齢者に対しては、本法により設置された高齢者居住支援センターが家賃債務を保証する。

賃貸住宅の供給促進のため、民間事業者の供給計画を都道府県知事が認定し、認定を受けた事業者に対してはその計画に基づき整備された住宅について、国及び地方公共団体が整備費用及び家賃減額費用の一部を補助するなどの措置がとられる。

このような高齢者向けの居住確保制度を、高齢者以上に住居に困窮し、入居が困難なホームレスの人々に対して活用しない手はない。むしろ、国土交通大臣は、かような制度を積極的に活用すべき義務をホームレス自立支援法により課されているというべきである。

しかし、来年度予算の概算要求「ホームレスの自立の支援等に関する施策」(2002年9月3日付け)で明らかにされた住宅保障措置としては、「自立可能となったホームレスに対する住宅対策」として、ア、民間賃貸住宅の貸主に対する教育・啓発活動の促進(ホームレス等の入居に関する民間賃貸住宅の状況や貸主の意識等についての調査、業界団体による教育・研修活動の支援)、イ、自立支援センター等における低廉な民間賃貸住宅の空家情報の提供促進、ウ、公営住宅への単身入居や優先入居制度の活用などが上げられているのみである。

以下、今後採られるべき居住支援措置を既存制度との関連でいくつか上げてみよう。

- ・公営住宅優先入居制度

来年度の概算要求で示されたウ、は是非とも活用すべきもので、公営住宅法の改正や「公営住宅管理標準条例(案)」で積極的に実効性確保を図るべきなのは当然である。

- ・居住支援センターの設置、公的家賃債務保証制度

高齢者居住支援センターをホームレスの人々など住宅困窮者一般の支援センターに改組し(当然法改正も視野に入れ)、ホームレスの人々への家賃債務保証を行うべきである。また、地方公共団体も直接間接に家賃債務を保証する措置を行うべきである。

- ・ケースワークによる居住支援方法??家賃管理への指導助言

生活保護による住宅扶助で入居するホームレスの人々については、民間業者自身が、福祉事務所が家賃支払いの管理に責任を持ってくれば保証人は要らないというケースも増えており、特に大きな制度改善が無くともケースワークで対応することが可能である。

- ・福祉サービス利用援助事業、居住支援員制度

また、家賃管理については社会福祉法81条の社会福祉協議会による福祉サービス利用援助事業を活用することも可能であろう。本条による福祉サービス利用援助事業については、2000年6月7日付け厚生省社会・援護局長通知「地域福祉権利擁護事業の実施について」で特に「痴呆性高齢者、精神障害者、知的障害者等判断能力が不十分な者」に限定して援助を行うことが指示されているが、本条の援助事業をこれに限定する必要はない。保証人など他者の援助が受けられないため、住居の確保が困難になりその結果諸種の福祉サービスや生活保護さえ受けられにくい状況にある人々がサービスを受けられるようにする措置は本条の要請するところである。また、ホームレス自立支援法による自立支援策としての住居の確保なども本条のいう福祉サービスであり、その支援も当然ながら本条の要請するところである。

3) 住宅バウチャー制度

賃貸住宅の家賃債務の連帯保証人を不要とするという目的では、住宅バウチャー制度の導入が合理的である。生活保護法の住宅扶助を弾力的かつ有効に活用する方法として、ホームレスの人々への住宅供給に協力する民間業者の賃貸住宅や公営住宅を対象として、支援事業利用者であるホームレスの人々に対して住宅バウチャーを発行するのである。バウチャーは住宅扶助の金銭給付の一方法として位置づければ良い。これによって制度を悪用し、劣悪な住宅を提供しようとする業者が出てくる危険性もあるが、これについては認可制度を適切に運用して業者を監視すればよい。

4) 民間団体による家賃債務保証など居住支援事業の援助・助成金制度など

既にいくつかのホームレス支援団体が、ホームレスの人々に対する家賃債務の保証など居住支援事業に取り組んでいる。これらの団体が活動するための法的・制度的支援、財政援助などを、国や地方公共団体が積極的に行っていくべきことがホームレス自立支援法によって要請されている(10条、11条)。

しかし、支援団体による保証人バンクや互助会などは当事者のエンパワメントという点にこそ大きな意義を有しており、優良な住宅を多数ホームレスの人々に対して供給するという観点からは、民間業者の住宅建設・運営のノウハウを活かし、業者に対して財政的補助や公的家賃保証措置などを行う方が合理的であろう。またそうすることによって、当事者・支援者団体が本来行うべき活動(権利擁護、コンシャスネスレイジング(意識の高揚)、エンパワメントなど)に集中することが可能となる。

(6) 就労保障における可能性

ホームレス自立支援法の目玉は何と言っても就労保障にある。とりわけ「安定した雇用の場の確保」それ自体をホームレス自立支援策の目標として掲げたことは画期的意義を有すると言って良い。

憲法27条勤労の権利保障のいわば最後の手段として存在していた国による直接の雇用創出である失業対策事業が95年度末に終息させられて以来¹⁷、初めて法律に基づき再び雇用の場それ自体の確保を国が責任をもって実施することとされた。

これは、生業扶助などにより就労支援は行い得ても、就労の場それ自体の確保はなし得ない生活保護法の限界を突破しうるものだといえる。

しかし、2003年度の概算要求「ホームレスの自立の支援等に関する施策」は約34億、自立支援事業予算を含め、広い意味で就労機会の確保に当てられたといえる予算は24億未満であった。今後5年間この程度の予算しか付けられないとすると自立支援策に付けられる予算は5年間でせいぜい200億程度ということになる。これに対し、政府が2年半で30万人の雇用を創出するとして設けた緊急地域雇用特別交付金は2000億の予算であった。野宿者数は政府の概算で約2万4千名。であるならば最低、緊急地域雇用特別交付金の1割程度の予算は付けられるべきであったが、このままでは実際には0.5割に満たない額しか期待できないようである。

雇用の場の確保自体を法の目標として掲げたからには、3万人の野宿者に現実に雇用を保障し得るような実効的政策を、十分な財政的裏付けをもって整備すべきである。

1) 就労保障における生活保護法の限界

生活保護法における就労支援は、就労指導・助言などのケースワーク、生業扶助による生業費、技能修得費、就職支度費などである。小規模の事業を興して直接稼働収入を得られる機会を創り出しうるのは生業費であるが、特別基準でも75,000円であり、実際に最低生活を営みうる収入を得るのは困難であろう。

技能修得費については、最大220,000円の特別基準が認められており、専修学校等での技能修得、自動車免許取得などが可能となっている。

しかし、浜松事件に見られるように生業扶助、技能修得費は決して有効に活用されてはいない。浜松市福祉事務所は元野宿者の被保護者に対し、3ヶ月以内にフルタイムの仕事に就けと指示しておきながら、フォークリフトの免許があれば就職できるかも知れないので何とかならないかと相談してきた被保護者に、実際に就職できて免許が必要になってからまた相談に来いと言って取り合わなかった。そして、結果として就職できなかったために保護を廃止するという極めて不当

な処分を行ったのである。免許取得の相談があった時点で生業扶助による技能修得費について説明し、資格取得を支援すべきであったはずである。かような義務を怠り、ただ職安に行け、早く就職しろと言うだけでは就労指導とは言えない。そのようなでたらめな指示に従えなかったからといって保護を廃止されるいわれもない。

ホームレス自立支援法は、安定した雇用の場の確保を国および地方公共団体の責任で実施すると定めており、職安に行けと言うだけの指導では済まされないのは明らかであるが、果たしてどのような就労支援が可能なのであろうか。従来の雇用対策の例も参照しつつ、簡単に青写真を描いてみよう。

2) ホームレス自立支援法による就労保障の可能性

2003年度概算要求で厚生労働省が示した雇用対策は、ホームレス総合相談推進事業やホームレス自立支援事業という一般的施策を含め、ホームレス能力活用推進事業、ホームレスの自立の支援等に関する職業相談員の配置、ホームレス等試行雇用事業、日雇労働者等技能講習事業、そして職安における職業訓練の実施などである。

ホームレス能力活用推進事業は、一般雇用施策の中での対応が困難な者に対して、都市雑業的な職種の情報収集・提供等を行うものだが、ダンボール集めや空き缶集めなどの雑業支援である。これは、野宿生活形態をとりながらも就労しうるものであるから自立支援センター入所者に限らず、全ての野宿者に平等に適用可能であって、リヤカーや自転車、バイクその他の運送手段の提供なども可能であろう。

職業訓練・資格取得支援は公共職業訓練を実施するというが、職業経歴上空白があり、体力気力が衰えている野宿者については、十分な体力回復期間をおいた後、徐々に訓練を行っていく必要がある、従来の自立支援センターのように2?6ヶ月という短期間では実施し得ないことは明らかである。民間企業での安定した就労を目指すのであれば、それに見合っただけの十分な訓練期間を確保し、手厚い教育を施すべきである。

ホームレス等試行雇用事業は、「自立支援センターに入所しているホームレスや常用雇用を希望する日雇労働者を対象に、短期間試行的に民間企業に雇用してもらうことにより、ホームレス等の新たな職場への円滑な適応を促進し、常用雇用への移行につなげる」というものである。試行雇用実施事業主に対しては奨励金が支給される。しかし、短期間の試行雇用では仕事に慣れるのも困難であり、かえって民間企業がホームレスの人々を雇用する動機付けを減退させる危険性もある。積極的な雇用へのインセンティブを創出するため、障害者雇用調整金制度のような実効性ある制度を導入すべきであろう。

また、就労したホームレスの人々に対しては、継続して就労を行い得るように、日常生活から仕事の悩みまで幅広く相談に乗ることができる就労支援員制度が必要である。これは仕事の技術的な相談に乗ると言うよりも、職場で自分の要求をなかなか出すことができない就労者の代弁をしたり、生活上の悩みの相談に乗ったり、権利擁護とエンパワメントを行う活動を担うべきである。従って、支援員にはホームレス支援団体や当事者団体などから積極的に登用すべきである。また、これには十分な予算を付け有償とすべきである。

(7) 地域での自立生活支援のためのネットワークづくり

ホームレス自立支援法が成功するか否かは、国や地方公共団体がどのような政策を打ち出すかというよりも、どれだけ当事者をエンパワメントできるかにかかっている。従って、施設建設や管理にどれだけ高額な資金を使ったとしても、それだけでは役に立たない。むしろ、少額であっても高い実効性を引き出すことが可能な施策がある。例えば安定した住居の確保についてみても、シェルターのような居住に相応しいとは言い難い施設の建設に巨額の資金を投資よりも、

生活保護の住宅扶助で家賃を保障し、民間賃貸住宅の家賃債務保証基金制度を設ける方が遙かに少ないコストで安定した住居の確保が可能である。実際に生活保護でアパートに入居した場合に家賃滞納等により立ち退きを迫られるケースはごく僅かであり、家賃債務を履行せねばならない場合はほとんどないと言って良いであろう。こうしたトラブルも、支援団体などによる入居者生活支援活動を助成し、有効に活用することによって回避しうる。

また、自立とは社会の中での様々な人間関係を形成することによって達成されるものであるから、支援団体や当事者の互助会などを核とし地域住民とのネットワークを形成していくこと自体がホームレス自立支援法の目指す目的であるとも言える。こうした活動にこそ、十二分に予算を付け、じっくりと支援を行っていくべきである。

(8) 自立支援策実施の法的統制、当事者の手続的権利保障

自立支援策が実効的に行われるためには、法律に基づき策定される国の基本方針、都道府県等の実施計画が法的に統制されるべき必要がある。また、基本方針、実施計画の策定に当たっては当事者や支援者の参加により、当事者の自己決定のための条件を十二分に整備すべきである。

実施計画の策定および実施における当事者の自己決定権の尊重と法的統制については、行政計画としての実施計画の処分性と争訟という法理論的に難しい問題点もあるが、少なくとも直接当事者の権利義務に関わる施策の実施や施設における処遇や管理規則等については処分性を広く認め、争訟へ道を開くべきである。

とりわけ、公共施設の適正化措置については、事前手続を手厚く保障し、権利侵害を最大限回避し得るような措置を法整備を含めてとるべきである。

4章 ホームレス自立支援からすべての人の自立支援へ

ホームレスの人々の人権保障を基礎とすべき自立の支援を目的としたホームレス自立支援法が制定されたことは、今後の日本におけるホームレス政策を大きく転換させる契機となる。しかし、本法が成果を上げうるか否かは、法の目的であるホームレスの自立、すなわちホームレス当事者の自己決定と自由な幸福追求の可能性が開かれ、地域社会の中でホームレスの人々が居場所を見つけれられるようになるか否かにかかっている。

そして、ホームレスの人々が、地域の中で様々な援助を受け、試行錯誤しながら自分の幸福を見つけ実現していくことができるか否かは、自立支援策の策定から実施に至るまで、ホームレス当事者の自己決定を最大限活かすことができる条件を組み込みうるか否かにかかっている。

そのような条件を確立するには、これまでホームレスの人々を排除してきた社会、人を使い捨ててゴミくずのように捨てて来たアブノーマルな社会をノーマルに作り替える必要がある。ホームレスの人々が安定した就労の場を手に入れるためには、人を使い捨てる企業社会の在り方自体を変える必要がある。ホームレスの人々がこの社会の中に安定した住居を確保するためには、傷つき苦しんでいる人を道の片隅に追いやり、ゴミのように排除し、襲撃してきた世の中をノーマルに作り替える必要がある。

これを可能とするには、ホームレスの人々を他の人々から切り離して対策を行っていても不十分であろう。様々な場所でホームレスの人々と同じような排除を受け、同じようなニーズを持っている人々へと支援をつないでいくことが必要になる。例えば居住の安定を求めている人々にはホームレスの人々だけでなく、高齢者、障害者、DV被害者、外国人等々がいる。こうした人々への支援をつないでいくことによって初めて傷つき苦しんでいる人々を排除し続けるアブノーマルな社会をノーマルにすることができるのである。そうして初めてホームレスの人々の自立支援も可能となる。ホームレスの自立支援を目的として掲げたということは、ある意味でパンドラの箱を開けたのに等しいことである。例えば、ホームレスの人を安定した住居に入れたとしても、

今度はそれが独居高齢者や引きこもりの問題へと繋がってしまうことになる。安定した雇用の確保という政策は、当然ながら340万を越える失業者の問題へと必然的に繋がる。一つ問題を解決しようとするとなんとなくあらゆる問題へとリンクして行ってしまうのだ。

ホームレス自立支援法はこうして、社会から排除され続けている様々な人々への排除を克服し、すべての人の社会の中での自由な幸福追求を可能としていく反排除法あるいは社会参入法の如きものへと脱皮して行かざるを得ない宿命にあるのである。

(脚註)

1 ホームレスの人々、特に野宿者の人権については笹沼弘志「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。

2 Robson, P and Poustie, M. (1996) Homeless People and the Law (3rd ed). London, pp.10-16. ジェームズ・D・ライト(訳: 浜谷喜美子)『ホームレス アメリカの影』三一書房、1993年、55-58頁等参照。

3 ホームレスという表現は90年代以降、マスコミなどで慣用的に用いられてきたが、1999年2月12日国の中央省庁と関係自治体とで構成するホームレス問題連絡会議が設置されて以降、行政用語として「ホームレス」の語が確立した。

4 自律への権利については、笹沼弘志「現代福祉国家における自律への権利」『法の科学』28号、1999年及び「『自立』または幸福を夢見る権利」『季刊 Shelter-less』(野宿者人権・資料センター)7号、2000年8月参照。

5 『生活保護手帳(別冊問答集)93年版』(394-395頁)から最近のものとしてはホームレス自立支援法公布・施行された8月7日付け厚生労働省・援護局保護課長通知「ホームレスに対する生活保護の適用について」がある。ちなみにこの通知は、従来会議資料という形でのみ指示されていたホームレスの人々への生活保護適用の在り方を初めて文書「通知」として出したものである。

6 先述のように英語のhomelessとは状態のことを指し、人を意味する際にはホームレスの人々homeless people と言うべきであるが、これはマスコミ等の慣用に従ったものであり、致し方ない。

7 02年7月17日衆議院厚生労働委員会での質疑における提案者代表長勢委員は「『故なく起居の場所とし、』と規定いたしましたのは、災害等により住居を失い、公園等に設置された仮設住宅に身を寄せておられるような正当な理由により公共的施設を起居の場所として利用している方が含まれないようにするためであります」と答弁している。

8 生活保護法については自立支援法3条1項3号参照。児童福祉法と児童虐待防止法との関係を参照。

9 訳は申恵手、青山法学論集40巻3・4号(1999年)による。

10 実際には福祉事務所に相談に行った場合、生活福祉資金の借入を勧められることがあるが、借金を返せる当てもない生活困窮者に生活保護を適用しない方法としてこれを利用するのは違法以外のなにものでもない。

11 小山、解釈と運用、143頁。

12 このように解した場合、当然ながら、他の生活保護受給者や失業者一般は自立支援策を受けられないのかという疑問が生じる。これについては、本法による自立支援策は、より困窮した状態におかれてきたホームレスの人々に対する積極的な保障措置（アフーマティブアクション）の一つとして理解し、自立支援策を受けられないと解することもできよう。しかし、本来は、生活保護受給者、失業者一般に対しても雇用の場の確保など積極的な政策が実施されるべきであり、また、そのような施策を請求する権利を認めるべきである。

13 笹山京『公的扶助論』光生館、1978年、83頁。

14 厚生労働省社会・援護局地域福祉課『社会・援護局主管課長会議資料』2002年3月4日、23頁。

15 厚生労働省社会・援護局保護課『社会・援護局主管課長会議資料』2002年3月4日、7頁。

16 厚生労働省社会・援護局保護課「社会・援護局主管課長会議資料」2002年3月4日、7頁。

17 失業対策事業の根拠法であった緊急失業対策法は96年4月1日施行された「緊急失業対策法を廃止する法律」によって廃止させられた。失業対策事業の内容および史的概観については厚生労働省職業安定局編『失業対策年鑑 平成12年度版』労務行政研究所、2002年、446 - 462頁参照。

衆議院厚生労働委員会議事録 2002年7月17日(水曜日)

注) 文中のアンダーラインは全国懇談会事務局による

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案審議

出席委員

委員長 森 英介君

理事 鴨下 一郎君 理事 鈴木 俊一君

理事 長勢 甚遠君 理事 野田 聖子君

理事 釘宮 磐君 理事 山井 和則君

理事 福島 豊君 理事 佐藤 公治君

岡下 信子君 上川 陽子君

北村 誠吾君 北村 直人君

後藤田正純君 佐藤 勉君

自見庄三郎君 田中 和徳君

田村 憲久君 竹下 亘君

竹本 直一君 棚橋 泰文君

西川 京子君 堀之内久男君

松島みどり君 三ッ林隆志君

宮澤 洋一君 吉野 正芳君

家西 悟君 大島 敦君

加藤 公一君 鍵田 節哉君

金田 誠一君 五島 正規君

土肥 隆一君 三井 辨雄君

水島 広子君 江田 康幸君

榊屋 敬悟君 樋高 剛君

小沢 和秋君 瀬古由起子君

阿部 知子君 中川 智子君

野田 毅君 川田 悦子君

.....
厚生労働大臣 坂口 力君

厚生労働副大臣 狩野 安君

政府参考人

(厚生労働省職業安定局長)

澤田陽太郎君

(厚生労働省社会・援護局長) 真野 章君

七月十七日

ホームレスの自立の支援等に関する臨時措置法案(鍵田節哉君外九名提出、第百五十一回国会衆法第四九号)は委員会の許可を得て撤回された。

本日の会議に付した案件

政府参考人出頭要求に関する件

ホームレスの自立の支援等に関する臨時措置法案（鍵田節哉君外九名提出、第百五十一回国会衆法第四九号）の撤回許可に関する件

厚生労働関係の基本施策に関する件

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案起草の件

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

○森委員長 これより会議を開きます。

厚生労働関係の基本施策に関する件について調査を進めます。

本日は、理事会での協議に基づき、特に、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案及び社会保険労務士法の一部を改正する法律案の両案を起草することを念頭に調査を進めます。

この際、お諮りいたします。

本件調査のため、本日、政府参考人として文部科学省大臣官房審議官上原哲君、厚生労働省大臣官房審議官鈴木直和君、医政局長篠崎英夫君、健康局長下田智久君、健康局国立病院部長河村博江君、医薬局食品保健部長尾寄新平君、労働基準局長日比徹君、職業安定局長澤田陽太郎君、職業能力開発局長酒井英幸君、雇用均等・児童家庭局長岩田喜美枝君、社会・援護局長真野章君、老健局長堤修三君、保険局長大塚義治君及び国土交通省大臣官房審議官松本守君の出席を求め、説明を聴取いたしたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○森委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

○森委員長 質疑の申し出がありますので、順次これを許します。田中和徳君。

○田中（和）委員 皆さん、おはようございます。自由民主党の田中和徳でございます。

本日、委員会関係各位の御理解と御支援の中に、厚生労働行政に係る一般的な事項について数点お尋ねをいたします。

まず最初は、私は川崎市の選出の議員でありますけれども、地元の問題とも言えると思いますが、ホームレスのことについてお尋ねをしてみたいと思います。

今委員長からもお話ございましたように、本日は、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案の起草がされるということで、大変私は、長年にわたりこの問題にかかわってきた者の一人として、感無量のことを今ここに感じて、発言に立たせていただいているところでございます。

まさしくホームレスは、私たちは長い間取り組んでまいりましたが、この言葉すらも実は行政用語としてはありませんでした。私たちが幾つかのことを行政とのやりとりの中で、小淵総理の時代だったと思いますけれども、ホームレスに関しての、ホームレス問題全国連絡会議というのが発足をいたしまして、そのあたりから正式に行政の中でも議論がされるようになりました。はっきり言うと、役所の所管も明確でなかった時代があったわけでございます。

今ホームレスは、一番数が多いのは大阪、二番目は東京でございますが、三番目は、多分名古屋か川崎市だろうと思います。三大都市圏だけでもその人数は約二万五千人以上、しかも、その傾向は全国にどんどんと広がっておりまして、まさしく我が国の全体のゆゆしき社会問題とも言えるわけであります。

以前では非常に珍しい形でありましたし、川崎市などは、二十年前ぐらいからでしょうか、だんだんとホームレスの人たちも散見されるようになりまして、当時、議会などのやりとりもあったわけでございますけれども、無宿労働者、寝泊まりをする場所がない労働者というような言い方をして議論しておったのを今でも思い出しております。

川崎市の例をまず申し上げますと、最初は、市の行政の担当者の方、そして地域の住民の皆さま

ん、そして警察官などがパトロールをしながら、なるべく公的な機関に寝泊まりをしている人たちが、まず一つは、人権上の何か手助けができないのかという視点。もう一つは、公共の施設だから、市民の皆さんがお使いになる場所だからそこを占拠されると困るんですよということで、どこかに立ち退いていただきたい、このような指導をしておたのでございますが、大変残念なことでありますが、川崎の警察署管内でホームレスの人に対しての警察官の暴行事件がありまして、大変大きな社会問題になったわけでございます。それを契機として、警察の人たちもホームレスの人たちに対して余り、指導するとか対応するということがずっと少なくなってまいりまして、いつの間にかずるずると今日のような状態になってまいりました。

もちろんホームレスの人たちが公的な施設で寝泊まりをしていいはずはないわけでございます。もちろん法律も条例もありますけれども、はっきり言うと、それが今日機能していない状況にあるということだと思います。

平成八年の調査では川崎市では四百五十人という数であったものが、何と今日では全市で約千人までふえております。昨日も川崎市は調査をした一番新しい数字を正式に発表しております。私の選挙区でありますけれども、川崎区と幸区という極めて狭い範囲でございますが、その地域だけでも八百三十六名という数字でございました。全市にはどの程度いるのかわかりませんけれども、多分千人はいるのではないかと考えております。

また、もう一点であります、地域住民とのトラブルの経過もございます。

最初は、やはり生活支援ということで食券を配付して、いろいろな意味での行政が手だてをいたしました。その食券は、そのチケットを持っていけば何でも買い物ができるものですから、地域の流通するお金のようなイメージで、大変ある一面からはその人たちに重宝されたんでございます。

しかし、それによって多くの問題が生じて、とうとう川崎市は、今、一日六百六十円、二食分ということで、食べ物の現物支給をするようになりました。ホームレスの人たちにとっては、時間がたてば腐るわけですし、食べられなくなるわけですし、それ自体を価値あるものとしてはなかなか認められないという人たちもふえまして、食券を券として配っているときに比べてうんと受ける人たちが少なくなって、結果においては、ホームレスの実態も、よほど市役所が本気で調べないと以前のように実態が把握できないという状況にもなっていることも事実でございます。

そういう中で、もう一点の問題は、自分の名前、本籍地、住所等、全く名乗らない、名乗れないのかもしれませんが、そういう人たちが結構多くなってまいります。当然、その人たちは生活保護の対象にもならないし、働こうとしても使ってくれるところもございません。この人たちも含めてどうするのかということが、実は今後の抜本的な対策として求められておるわけでございます。

私たちは、そういう中に幾つかの施策を考えて提案をしてまいりましたけれども、何といっても、全国の中でどのような状況にあるのか。大都市は比較的行政が本気になって数の把握や実態調査をしておりますけれども、全国的に、中核都市を含め相当な分散をしている状況をどのように把握しておられるのか。今日の把握の状況について、まずお尋ねをいたしたいと思います。

〔全国のホームレスの概数〕

○真野政府参考人 全国のホームレスの概数でございますけれども、各地方公共団体が把握しております直近の状況を取りまとめましたところ、平成十三年九月、これが全国の直近でございますが二万四千九十人となっております、平成十一年十月、これが前回の調査であります二万四千五百一十一人と比べまして、三千六百三十九人の増加ということになっております。

前回の十一年と比較をいたしますと、先生おっしゃいますとおり、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して、地方都

市に拡散している傾向が見られるというふうに考えております。

○田中（和）委員 私は、平成十年の十月に立ち上げたわけですが、自民党のホームレス問題勉強会の一メンバーでございますけれども、大阪、東京、しかも相当細かく各所を視察させていただいております。しかも、単なる視察ではなくて、ホームレスの方々からの聞き取りもやっております。また、近隣の皆さんがどのような感じを持っておられるのか、あるいは、大阪や東京など、支援センターももうできておりまして、十分ではありませんけれどもスタートしておりまして、こういう現場での御苦労や地方行政の対応等もお聞きをしております。

私自身も、実は川崎市のＪＲの駅前でしょっちゅう演説をするものですから、そこに大勢のホームレスの皆さんがおりまして、一番丁寧に私の話を聞いていただいているお客さんでございまして、いろいろと親しくもお話をいたしております。

ここで、もう一つ視点を変えた話を申し上げますけれども、生活保護ということが出てまいります。一般的な生活保護はもう説明する必要もないんですが、川崎市なども、東京などは特にそういう傾向があるわけですが、第二種福祉事業、宿泊施設というのができ上がってきておりまして、いわば宿を提供する、アパートを提供する業者の方たちが、実は生活保護の手続きまで代行しておるわけでございます。個別的に手続きすることに原則となっておりますけれども、代行する人たちがいて、その人たちはホームレスからそこに入ることによって生活保護者になってまいります。

川崎市では、五十歳代ぐらいの対象者とすれば、生活費が八万二千五百二十円、住宅費が五万三千七百円、合わせて十三万六千二百二十円というような数字になっておるようでございます。これは、高いのか安いのかは別にしましても、制度の中でそのようになっております。

今、川崎市では定数が五百九十六人ということになっておりまして、その人たちがホームレスから移行して生活をしておるわけでございます。この宿泊施設が、やはり地域で問題を起こし、あるいは建てるということで住民の反対があって、いろいろと社会問題にもなっております。

しかし私は、このように施設の中に入れる方はまだしも、はっきり言えば、アルコール中毒者だとか、あるいは、先ほど言ったように自分の名前を名乗れない人たち、こういう人たちは野宿生活をするしかないわけございまして、本当に、動けなくなって病院に担ぎ込まれるまで大変悲惨な生活を送っておりますし、どのようにしようとしてもどうしようもないという現実突き当たるのが現状でございます。

そういう中で、私たちは、どんなに検討しても、地方自治体でやれる範囲をもう超えているんじゃないかと。現実には、世界じゅうの国々の中でも、こういう現象は都市部にあるわけでございますけれども、相当積極的な対応をしている国もあるわけでございますし、もちろん地方行政の協力も得なければならぬけれども、国がリーダーシップを発揮するときだ、このように私はあえて申し上げたいと思っております。

景気の低迷による雇用情勢の悪化という社会経済状況の変化、少子高齢化や核家族化の進行などによる家族構造の変化、また、社会生活への不適応、多重債務、アルコール依存症などの個人的な要因などが絡み合っていることが起きていると思うのであります。福祉、雇用、保健医療などの総合的な支援策が求められておりますけれども、対策を国はどのように考えておられるのか、どのようにしようとしておられるのか、お伺いしておきたいと思います。

〔ホームレス問題当面の対応策〕

○真野政府参考人 ホームレス対策につきましては、平成十一年の五月に、ホームレス問題に対する当面の対応策ということを取りまとめまして、関係省庁及び関係地方公共団体が取り組んでいるところでございまして、総合的な相談、自立支援の確保、雇用の安定、保健医療の充実、要

援護者の住まいなどの確保、安心、安全な地域環境の整備というそれぞれの課題について取り組んでいるところでございます。

厚生労働省といたしましては、当面の対応策の主要な柱といたしまして、平成十二年度より、ホームレスの方々に対しまして生活相談、健康診断、職業相談等を行いまして、就労による自立を支援いたしますホームレス自立支援センター事業、それから平成十三年度よりは、ホームレスの方々に対しまして緊急一時的な居住場所を提供するシェルター事業を実施いたしております。

今後とも、関係自治体とも連携をいたしまして、施策の充実に努めたいと考えております。

○田中（和）委員 はっきり言いまして、先ほどの調査も、全国的な調査ではないという、都市部の、しかも極めて深刻な事態になっている自治体の調査の数字でありまして、これはやはり全国的にチェックをしなきゃいけないだろうと私は思っております。

そういう事態になれば、どうしても地域社会がすさんでまいりますし、子供たちだって、自分のペットはかわいがっても、ホームレスの人を平気で殺傷してしまうような、人としてあるまじき行為まで社会問題として起こっているわけです。これは本当に重大な問題ですね。

そういう中で、本当に待望の、各党の御関係者の皆さんの大変な御努力によって、いよいよ議員立法で、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法が提案をされるわけでございます。私は、大変意義深いものだ、このように認識をしておるわけでございますけれども、大臣は、今後この問題についてどう取り組まれるお考えなのか、また、この法律が今日提案される、そのことについてどう考えておられるのか、お考えをお聞きしたいと存じます。

○坂口国務大臣 まず、田中先生が今日までこのホームレスの問題に熱心にお取り組みをいただいてまいりましたことに敬意を表したいと存じます。また、今回のこの法律の作成、そしてきょうの提出に至りますまで、当委員会の委員の皆さん方に大変お世話になってまいりましてここに至りましたことを本当にうれしく思いますし、皆さんの今までの御努力に敬意を表したいと存じます。

さて、今回のこの法律にもございますとおり、まず、自立の意思があるホームレスの人たちに対してどうするか、そして、ホームレスとなるおそれのある人たちに対してまず予防的にどうするかといったような問題、あるいはまた、先ほどからお話でございますように、宿泊施設をどうするかといったような問題、そうした問題が今回の法律の中に取り上げられておりまして、こうしたことが法で定められるということになりますれば、基本的な方向性が示されることになるわけでございますから、今までのように法律なしでいろいろなことをやるというのは違いまして、法律にのっとって予算措置等もできるというふうに思いますので、大変大きな前進になるものというふうに思っております。

この法案の趣旨にのっとって、そして関係省庁ともよく連携し、また、先ほど御指摘のように、地方自治体との連携が非常に大事だというふうに思いますから、地方自治体ともよく連携をさせていただきまして、そして解決に当たりたいというふうに思っております。

しかし、なおかつ、先ほどから御指摘のように、名前を名乗ることのできないような人たちがその中に含まれるということでございますから、いわゆる自立をしたいとか、あるいはまた宿泊施設に入るとかというようなことになると、どうしても、どここのだれだれということの名乗っていただかなければならないということになりますから、それでもなおかつ、まだ問題はそこに残ってくる、そうしたことに對して、今後またどうしていくかということも、さらなる検討が必要ではないかというふうに思っている次第でございます。

○田中（和）委員 大臣の大変前向きな御答弁、ありがとうございました。

ホームレスゼロ社会、これは政治主導で頑張っていけないとでき得ないと思います。また、国民全体の御理解と御協力がなければできません。支援センターをつくるだけでも、地域では波風

が立つわけでございまして、そういう意味での御理解をどうやっていただけるようにするかという、これらの行政の努力、我々政治家も頑張らなきゃいけないと思いますので、どうぞよろしくお願いしたいと思っております。

(中略)

○森委員長 次に、鍵田節哉君。

○鍵田委員 民主党の鍵田でございます。

本日は、佐世保重工業の助成金詐欺事件と、さらに、本日議題になりますホームレス自立支援法につきまして質問をさせていただきたいというふうに思います。

(中略)

本日の委員会でこのホームレス問題がようやく成立の運びになったことにつきましては、関係の皆さん、大変御努力をいただきまして、ようやくそこまでこぎつけさせていただきました。そのことについて厚くお礼を申し上げたいというふうに思っております。

私自身、大阪の出身として、大阪の地域でホームレス問題をずっと見てまいりまして、何とか一日も早い解決をということで、行政の方からも特別立法というふうなことをずっと前から言われておったわけですが、なかなか動く気配がなかったのが今日になってようやくこういう運びになったことを、ともに喜び合いたいというふうに思っております。

ホームレスのあるこういう状態はやはり一日も早く解消しなくてはならないわけですが、バブル崩壊後、こういう現象が大変ふえてまいりましたし、また、平成八年ぐらいから急激にブルーテントが公園とか河川敷などでふえ出したというふうに私も認識をしておるわけでございます。

そして、そういう中において、昨年開かれまして国連の社会人権規約委員会におきまして、総括所見の中で、日本がホームレス問題と取り組むための包括的な計画を定めていないというふうな指摘をされているということを知っております。また、同委員会の提案や勧告としまして、ホームレスの人々に対して十分な生活水準を確保するべきであるというふうに指摘をされております。

また、ホームレスの自立支援問題は、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という観点から、憲法第十一条及び第二十五条に係る明白な人権問題でございます。もうずっとマスコミなどで報道されておりますけれども、若者がゲーム感覚でホームレスに危害を加えるというふうな事件もたくさん報道されておる、こういうふうな状況でございます。

これらにつきまして、人権問題には大変熱心に取り組んでいただいている大臣として、現状についてどのようにお考えになっているか、若干御見解をいただければというふうに思います。

○坂口国務大臣 議員が前国会から大変熱心にお取り組みをいただいております、感謝申し上げます。

御指摘のように、平成八年ぐらいから非常に急激に伸びてきている。この問題は社会経済的な状況もあるんでしょうし、それに個人的な要因も複雑に絡み合っていることは否めないというふうに思います。

全体をつまびらかに調査がまだできていないわけではございませんけれども、東京都が調査をやっておりますが、それを拝見いたしますと、やはり雇用状況が悪くなって、そして中高年で過去に日雇いをしておみえになった方が非常に多いということが報告されている。大体そういう方が七割くらいお見えになるということでございますので、やはりそういうところをこれからも、

予防的措置と申しますか、ふえていかなないようにも気をつけていかなければならないのではないのか。また、現在ホームレスに既になっておみえになります皆さん方に対します対応も、その辺のところも注意しなきゃいけないのではないのかというふうに思っている次第でございます。

それから国連の方も、いわゆる人権規約委員会におきまして、計画の策定でありますとか、あるいはまた調査の実施ということを言っているわけでございます。今回、この法律を成立させていただければ、その中にも、計画の策定、調査の実施ということを盛り込んでいただいておりますし、早急にここは行いまして、そしてこれに対応をしたいというふうに思う次第でございます。

それからもう一つは、生活保護の問題にお触れをいただきましたでしょうか。

生活保護の問題も、これも一般の方の生活保護と同様に厳しくやりますと、なかなかお受けいただく方がないということにもなります。例えばお若い皆さん方で、若いと申しますか六十五歳未満の方で、そして働く能力があるということになると、いや、働いてくださいよというようなことになるんだろうというふうに思いますが、そこは一般の方々と同じようにはなかなかいかないだろう。そこができなかったという理由があるわけでございますから、そこは十分に検討の項目に入れていかなければならないんだろうというふうに思っております。

さりとて、ホームレスの人は全部生活保護にというわけにもなかなかいかないというふうに思うんですが、しかし、余りここに一般の方と同じような尺度でいっても、このホームレスの問題が解決できないということは、それは御指摘のとおりだというふうに私も思っております。

〔野田（聖）委員長代理退席、委員長着席〕

○鍵田委員 ありがとうございます。

法案の中には、ホームレス対策の施策に留意しつつという言葉を入れながら、公共施設の適切な管理が損なわれようとする場合に、適切な措置をとることとされております。これは地方の行政などの強い要請もあって、与野党で現行の法令の範囲内という条件をつけてこうしておるのですが、万一、これが強制的な排除につながるというふうなことになりますら、この方々はどこへ行ったらいいんでしょうか。これらについて、ひとつ厚生労働省としての見解をお聞きしたい。

それから、続いてちょっと幾つか一緒に質問をさせていただきたいんですが、公共用地から立ち退きを実施してもホームレス問題の解決にならないということは明々白々でございます。では、そのイタチごっこを、公共の用地から公共の用地へもし移動したってこれはイタチごっこになるわけでありまして、これらの問題を解決するためにはどういう施策があるかということ。

既に私も、従来から関心がありましたから、外国のホームレス問題についても、自分でも見学に行ったり、さらにはたくさん文献などでも調べておりましたが、米国や英国、さらにはドイツ、フランスというふうなところでもいろいろな施策が実施されてきて、非常に実績を上げておるといいうふうに聞いております。そういう中で、日本としてはどういう政策が有効であるというふうにお考えなのか、お聞きをしたいと思います。

〔適正化措置の後には野宿を強い続けられない。センター、シェルター等で住居保障〕

○真野政府参考人 適切な措置の後どうかということでございますが、厚生労働省といたしましては、ホームレス自立支援センターまたはシェルター、そういうようなところで、いわば一時、ワンクッションそういうところでそういう方々をお受け入れして、そこで自立のための指導なり自己管理というような経験をしていただいた後、適切な場所へ移っていただく。そのためには、なかなか昨今の雇用情勢でございますので難しい面がございますけれども、専門の職業相談員による職業紹介その他によりまして、できるだけ自立が図れるようにしたいというふうに考えてお

ります。

また、実際、高齢または健康上の理由ということで自立といいますか就労が難しいというような方々に関していいますならば、福祉事務所等と連携をいたしまして、施設への入所または生活保護の適用というようなことで、やはり個々のホームレスの方々の状況に対応した処方せんを一人一人書いていくということであろうというふうに思っております。

○鍵田委員 今までも、既に関係省庁が省庁横断的に、また地方の行政も一緒になって、ホームレス問題連絡協議会をつくっていろいろな施策を進めていただいておりますけれども、先ほども大臣の方からお答えがございましたけれども、法律に基づいて施策を進めるのと法律がないところで進めるのでは随分違ってくるといふようなお答えをいただいていたところでございますけれども、この法律に基づいて一日も早くこういう問題が解決をする、こういうことが大切なのではないかと。したがって、時限立法で、本当はもっと短い時限で解決をするということが、この法案はもうなくしてもいいよという状況を一日も早くつくるのが大切なのではないかとこのように思います。

そういう意味で、ぜひともこの法律に基づいて予算の方もひとつたっぷりとしていただいて、それらの施策を進めていただくということについて、その御覚悟といいますか、決意をお聞きしたいというふうに思います。

さらには、生活保護の問題につきまして、大臣の方からも既にお答えをいただきましたけれども、一般の方々の生活保護と違って、こういう方々につきましてはやはり特別の運用が必要なのではないかとこのように思っておりますが、従来から、各地域によりまして、ホームレスの皆さんへの生活保護の給付の仕方が非常に温度差がある。運用の仕方が、やはり地方自治体に任されておるわけですから、そういう面で非常に違いがあって、援護局の方にもっと統一的な給付をしてほしいというふうなことで要望がありました。

それらにつきましては、何か、ちゃんと指示をしておるといふふうにお答えをいただいて、ではどういう指示をしているんだということでお聞きしたら、全国から担当者に集まっていたいで口頭で指示をしましたという話があったり、それで十分徹底していなかったら、その次はもっと徹底してほしいと言ったら、いや、文書でやりましたということなんですが、実はそれが十分実際にはそういうふうになっておらない。

実態調査をちゃんとして、統一的にそういうことをやってもらいたいということで、強い要望をしたりしてまいっておるわけでございますが、今日現在で、そういうものがちゃんと統一的な運用になっておらないということも聞いておりまして、それらにつきまして、適切な生活保護の運用をするということにつきまして、援護局長の方からもお答えをいただければというふうに思います。

○真野政府参考人 ホームレス対策の予算につきましては、大臣の御支援も得て頑張りたいと思っておりますので、どうぞよろしくお願い致します。

また、生活保護の点につきましては、先ほど大臣からもお答え申し上げましたが、私どもも、従来、口頭であったり、文書も余り細部までないというようなこともございまして、ことしの三月の主管課長会議の資料として「ホームレスに対する基本的な生活保護の適用について」、いわば基本的な考え方並び実際の適用の方法まで説明をいたしております。

ワーカーも一万人以上いるという大変大きな仕掛けでもございますので、私どもの指導が実際のワーカーまで到達するといふときに若干のタイムラグがあるのかもしれませんが、私どもとしてはそういうふうな努力を行っておりまして、基本的な考え方が末端のワーカーまで徹底できるように周知をしたいというふうに思っております。

○鍵田委員 ぜひともよろしくお願い申し上げます。

あと時間が二分ぐらいでございますので、二問お願いをしたいと思います。

一つは、諸外国におきましても、ボランティアの方々、NPOの方々が非常にこのホームレス問題にかかわって熱心に運動をされておる実態を見させていただいておるわけですが、日本では、特に地方の行政で、ボランティアとかNPOの皆さんとは、どちらかという対立的になっておるというような状況が多く見られます。いろいろ要請がありますから、強く行政に対して要請をする。それがどうも煩わしいということで、どうもそういう人たちを排除しようというふうな動きもあるように見受けられるわけですが。

しかし、やはりこのホームレス問題というのは、本当に熱心なボランティアの方々やNPOの皆さんの活用があってこそ初めて成果が上がるんだというふうに思います。そういう意味で、この皆さんとの連携というものをぜひともしっかり取り組んでいただきたい。それらについての何かコメントがあれば、お願いをしたいと思います。

それからもう一問は、実は弁護士さんといろいろお話をしておりますと、ホームレスの皆さんというのは最近はいろいろな人が出てきて、多重債務者もたくさんおられる。そのために、居住の場所を明確にしますとすぐ取り立てに来るといようなことで、居住の場所を明らかにできない。そのために、生活保護も受けられないし、就職もできないといような問題がある。したがって、そういう人たちの処理をするためには自己破産などの司法的な解決をしなくてはならないといようなことになるんですが、その裁判をする費用、訴訟の費用が、その人には負担能力がない。といって、弁護士会などでもいろいろな支援の方法を考えているようですが、十分な資金がない。

したがって、これから取り組まれる施策の中にそのこともぜひとも考えていただきたいという要望を受けましたので、その点についての二点、お答えいただいて、終わりたいと思います。

○真野政府参考人 現在におきましても、先生、なかなか地元では協調関係がないケースが多いという御指摘をいただきましたが、私どもの聞いている限りでも、社会福祉法人、NPO、ボランティア等で非常に民間団体の御協力をいただいている、実際に協調してやっておられるケースもある。なかなか一概に全部うまくいっているということではございませんが、そういうケースもあるということも十分承知をいたしておりまして、今後とも、これらの民間団体との連携を強めてまいりたいというふうに考えております。

それから、先ほどの多重債務者のお話でございますが、これにつきましても、私ども、日本弁護士会等ともお話をいたしまして、例えば自己破産の場合にどのような方法が考えられるか、そういう問題につきましても議論をし、できれば福祉事務所と弁護士会との連携といようなことが効果的にできるといようなこともぜひ模索をしたいというふうに思っておりますので、これにつきましてもぜひ検討したいというふうに思っております。

○鍵田委員 では最後に、この問題にかかわっていただきました多くの皆さんに感謝を申し上げて、質問を終わります。ありがとうございました。

(中略)

〔自立の意思のあるホームレス〕

○森委員長 次に、佐藤公治君。

○佐藤(公)委員 続きまして、私は、ホームレスに関して聞かせていただきたいかと思います。

今のホームレスの現状を見させていただくと、本当に何とかしなきゃいけない、そういう意味で、このたびホームレスの自立支援等に関する特別措置法案がこの後通るであろう、そういうことは一歩大変な前進になるというふうに私は思います。

しかし、この法案、私は当初仮にということで考えていたんですけれども、大臣も先ほど午前中の田中委員等の質問におきまして、あくまでもこの法律が前提というような御答弁をされておりましたので、もしもそういう形でお答えを願えればありがたいというふうに私は思います。

ホームレスの自立に関する支援ということ、こういう場合、この法案の中に率直に言いまして書かれていることですが、私は改めて見まして思うことは、そもそもの自立の意思があるホームレスとは、一体全体厚生労働省さんの中で、どういう基準、どういう価値観、どういった者を指しているのか、明確に現段階で答えられるものに関してお願いをいたしたいかと思います。

○真野政府参考人 まだ法案という格好になっておりませんので、一般論ということでお答えさせていただきますが、自立の意思があるホームレス、一般論といたしましては、就労等によりましてホームレスの状態を脱却する意欲のある方を指すものというふうに考えるのが普通ではないかと思います。

〔自立の意思を判定する基準〕

○佐藤（公）委員 今その定義というか、脱却する意欲のある者、では十人集めたとします、ホームレスの方々、どういう基準でその脱却する意思があるかどうかというものを、そこをどうやってはかっていくのでしょうか。

○真野政府参考人 もちろんそれぞれいろいろな、自立支援センターでありますとか、シェルターでありますとか、そういうところでホームレスの方々のいろいろな話を聞くわけでありますので、そういうところで、それからまた過去に就労行動をとったかどうか、そういうようなところを総合的に判断するということになるかと思います。

○佐藤（公）委員 では、もう少し具体的に御説明を願いたいと思うんですけれども、そういうことを、大変失礼な言い方かもしれませんが、分けるというか区別していく、その方法論とかカリキュラムとか、そういうものが現段階あるのか、もしくは今考えているのか、これからそういうものをつくっていくのか、そういうのはどうでしょうか。

〔自立の意思は支援策享受の要件ではない〕

○真野政府参考人 私ども、これまでもそうでございますが、ホームレスに対する対策といたしまして、自立の意思の有無をメルクマールとして、こういうことはするとかしないということではございませんで、今の状態に着目をして、そして必要であれば支援をするということでございますので、自立の意思がある方については特に就労部分に力を入れるということでございますが、自立の意思の有無によって支援をする、しないを分けるわけではございません。

〔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〕

○佐藤（公）委員 ちょっとまだわかりにくいところがあるんですけれども。

次、この法律の中にも書いてございます「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」というのは、これは具体的にどのような地域のこと、もしくはその地域というのをどういうことで判断して決めていくのか、また考えていくのか。法案が出ておりませんけれども、仮という形でも結構でございます。どういうことでこれを考えていくのか、お答え願えればありがたいと思います。

○真野政府参考人 これも仮にということでお答えさせていただきたいと思いますが、ホームレスに至る原因は、先ほど来大臣からもお答え申し上げますように、いろいろな理由が複合的

に重なっているということでございまして、「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」というものを特定するということもなかなか難しい面もございますけれども、一般的には、現に失業状態や不安定な就労関係にありまして、かつまた、定まった住居を喪失し、あるいは一時寄宿といった不安定な居住条件にある者などが想定されるのではないかとこのように考えております。

これらの者が多数存在する地域としては、例えば、定まった住居を有しない日雇い労働者が多数宿泊している簡易宿泊所の密集地域などが想定されるのではないかとこのように思います。

○佐藤（公）委員 では、今のお答えの中で、多数というのはどれぐらいが多数というふうに言われるのでしょうか。

○真野政府参考人 何百人というはっきりした基準がございませんが、やはりそこは常識の範囲で多数ということだと思います。

○佐藤（公）委員 済みません、常識がこの国会の中でも大変与野党でも違う部分がありますので、むしろ具体的にどれぐらいかという一つの基準を出してもらえればありがたいと思いますが、いかがですか。

○真野政府参考人 数ということよりは、私どもが議論をされているという中での仄聞いたしておるところでは、例えば、大阪におきます釜ヶ崎地域でありますとか、東京におきます山谷地域、そういうものを念頭に御議論をされているというふうに承知をいたしております。

〔自立の意思の無い者への支援のあり方〕

○佐藤（公）委員 よくわからないところがまだございますけれども。

でしたら、では話をまたもとに戻しますけれども、このたびは自立の意思があるホームレスに対する支援ということなんですけれども、では、自立の意思がない方々に対しての支援というか国の対応というのは、どういう形で既存のもので考えていくのか、また今後考えていくべきなのか、もしくはないのか、いかがでしょうか。

○真野政府参考人 先ほども申し上げましたように、私ども、ホームレスへの支援という場合に、自立の意思の有無というところで支援のする、しないを分けているわけではございませんので、いわゆる自立の意思のないホームレスというのは、先ほどの反対といたしますとホームレスの状況を脱却する意欲のない方を指すものというふうに考えられますけれども、こうした方々に対しましても相談援助を通じましてできるだけ、一時的にその意欲をなくしているのであれば、その自立の意欲を促す、また、なかなかそういう状況にならないとしても、緊急援助その他の対象としてできる限りのことを支援するということになるかと思えます。

○佐藤（公）委員 そういった中で、このたびの法案ということがまさにホームレスの自立の支援等に関するということで出てきておりますけれども、では、今、失業されていても一生懸命職を探してやられている、これもちょっと言い方があれかもしれませんが、まじめにやられている方、ホームレスにならないように自分で頑張っている方、こういう法律ができることによって、何か頑張って一生懸命やっていることに関してもうあきらめちゃって、ホームレスの方に移っちゃった方が自分は楽だな、そっちの方がいいんじゃないかという一つのモラルハザードというか、一つの意識の雪崩現象みたいなものが起こる可能性というのがあり得るようなものもある部分があります。

人間、やはり楽な方、楽な方、もしくは、一生懸命自分が頑張っているのに、隣の塀の向こうでは、のうのうとしているという言い方は失礼かもしれませんが、なっている。そうすると、何となくそっちの楽な方に行っちゃった方がいいんじゃないか、こういうような一つの意識

というかモラルというか、そういうものがだんだん崩れていくような気がいたしますけれども、そこら辺をどう考えて、どういう線引きなり考え方を持っていくのか、いかがでしょうか。

○真野政府参考人 ホームレスの方々は、住所を失いまして野宿生活を送っておられるわけですので、非常に健康状態が悪化されている方も多いという状況からいたしますと、その境遇というのは大変厳しい状況であろうと思います。そういう意味では、なかなか、努力を放棄して、こういう支援があるからといって、そちらの方がいいということには普通はならないんじゃないかというふうに思います。

○佐藤（公）委員 幾つかまだあるんですけども、私が言いたかったことは、私はこの法案に関しては賛成の方向で聞かせていただいております。賛成の方向で聞かせていただいておりますけれども、やはりホームレスの現状を見れば、何とかしなきゃいけない、その一步としてこの法案が成立していくということは非常に意味、意義のあることだと思います。ただし、やはりこれに使われるお金というのは税金でございます。

まじめに働いてまじめに税金を納め、税金が払える状況ではないにもかかわらず税金を払っている方々もいらっしゃる。そういう意味で、一つ一つやはりこの税金の使い方というもの、丁寧をお願いをしたいかなと。やはりまじめに働いている者が報われる、ホームレスの方々も大変な状況、これを変えていく責任というものもあると思いますけれども、今、現状ぎりぎりのところで頑張っている方々、こういう方々をきちんと意識した配慮というものが必要だと思います。

もう時間も余りないんですけども、大臣、ホームレスに関して私が今まで聞いたことを含めて、正直言ってちょっとまだまだはっきりしていない部分が多いと思います。本来はもう少しはっきりさせていくべきだというふうに思いますが、ただ、これは非常に、本当にはっきりさせるのが難しいのをわかっていて私も聞かせていただいております。やはり税金ということを使っていくに際して、先ほどの佐世保重工のあんなばかげたことの税金の使い方をするのであれば、これは言語道断だと思います。そういう意味で、全体の総括として、大臣の決意と、また御意見も含めてお話をいただけたらありがたいと思います。

○坂口国務大臣 今お話をいただきましたように、ホームレスになられた皆さん方の事情というのもさまざまだというふうに思います。したがって、一日も早く自立をしたいというふうにお考えになっている皆さん方に対しては、これは今度のこの法律をつくっていただいて、そして今までよりももっと手を差し伸べて、皆さんに職についていただく、雇用のお世話をできるようにしていかなければならないというふうに思います。しかし、これも御議論のありますように、名前を明かすことができないとか、やはり住所を明確にすることができないというような御事情の皆さん方には、それ相応の事情があるわけでございますから、そこをどこまで御相談に乗ることができ得るのか、これはなかなか難しい問題だというふうに思います。

しかし、この法律ができまして、自立をする、それからできるだけホームレスにならないように予防をする、あるいはまた住まい等を提供するといったようなことで、すべてがそれで解決するわけではない。それ以外のところの問題も確かにあるわけございまして、この法律を第一歩としてひとつ、おつくりを皆さん方御努力をいただいたわけでございますし、これを成立させていただいて、そしてさらに、その後に残ります問題にどうしていったらいいのかということ、これはまた話を詰めていかなければいけないのであろうというふうに思っております。

かなりその人の個人のプライバシーに入っていかなければならないところもあるだろうというふうに思いますから、そこから後に残られる皆さんというのは大変難しい方が残られるというふうに思いますけれども、それだけに、やはりまた御相談に乗る道というのを考えていかなければいけないのではないかというふうに思っている次第でございます。

○佐藤（公）委員 もう時間がありませんが、まだちょっと聞きたいことがございましたが、大臣に訴えさせていただければありがたいのは、これだけで解決することじゃなくて、やはり雇用

対策とか経済対策、景気対策とかワークシェアリングとかいろいろなことが絡み合いながらこういう問題が発生をしていると思いますので、その抜本的なことをきちんとできるような政府であり内閣であり国でなきゃいけない、ここら辺が基本だと思います。また、佐世保の件でもいろいろと出ましたけれども、助成金等が必要であるならば、その算定とか、これはこれに限ったことじゃございませんが、特定団体の利権が発生しないようにとか、やはりその使い方のチェックの仕組みをきちんととっていくとかいうことも非常に大事な点だと思います。

個々における細かいことが幾つかございますけれども、本当にこの法案がまじめに頑張られている方々にもきちんと考えたことでの法案であってもらいたいなということを申し上げて、私の質問を終わらせていただきます。ありがとうございました。

(中略)

○福島委員長代理 次に、瀬古由起子君。

○瀬古委員 日本共産党の瀬古由起子でございます。

先日、六号台風の災害で、仙台市の広瀬川の中州に取り残された六十五歳の男性と七十歳の女性がヘリコプターで間一髪救出された映像をテレビでごらんになった方も多いかと思います。この二人は野宿者だったそうです。いつも命と向かい合わせに生きている、こんなニュースに本当に胸が熱くなる思いです。

私は、野宿生活を送っておられる方々の基本的な支援法は、まず憲法十一条、二十五条であると思います。また、憲法十一条、二十五条を具現化したものが、生活保護法を初めとしたセーフティーネットだと思います。まずそのことを確認したいと思うんです。そして私は、人間の尊厳の確保と生存権の保障という立場から、野宿を余儀なくされている人たちが人間らしい生活を回復できるように、国が、制度、環境を整えるべきだと思います。

さまざまな要因によって生きる希望を失ったり、無理解、偏見、差別によって傷つけられて行政や社会に不信を持つようになったりする人もいますけれども、そうした人もそれぞれ理由があります。この法律によって、こうしたホームレスと言われている人たちの対策が、自立の意思がないとして支援の対象から排除されたり、また、あるときには生活保護法の適用からさえも排除されるということがあってはならないと思いますけれども、その点、いかがでしょうか。

〔福島委員長代理退席、委員長着席〕

○坂口国務大臣 ホームレスになられた皆さん方の中にもいろいろな理由があるということは、先ほどこから御議論のあるところでございます。

その中で、やはり自立をする意思のある方につきましては、それじゃこういうお仕事はどうでしょうかという御相談に乗れるわけですが、働く意思はないという方につきましては一体どうするのか。お体が悪くて、それで働けないという方は、これはやむを得ないでしょう、それは疾病に対します治療を受けていただかなければならないというふうに思います。しかし、そうではない、体は丈夫だけれども働く意思がない、あるいは名前を明らかにすることができないと言われるような方に対してどうするか。

それはなかなか私は難しい問題だというふうに思いますし、その皆さん方に生活保護をと申しましても、生活保護にすれば名前が明らかになるわけでございますしいたしますから、一概にホームレスの人はすべて生活保護にというわけにはいかない。それはやはり生活保護でお救いをしなければならぬ人も当然おみえになると思いますから、その人たちには手を差し伸べるとし

て、しかし、そうでない皆さん方に対して一体どうしていくか。これは今後の課題として考えていかなければならない問題だというふうに思っております。

○瀬古委員 私は、自立という問題でいえば、これは自活とは違うと思うんです。生活保護を受けていながら、実際には自分らしく生きたいと、そして自分で自分の生き方を選択していく、そういう自立の道というのもあるはずなんです。

すべて仕事をやらなきゃ自立じゃないなんという定義も間違っていると思いますし、実際には野宿している人たちが毎日どういう生活をしているかという、夜寝ないで大半の方が空き缶拾いだとかそういう仕事そのものをやっていらっしゃるんですね。そういう点では、何とかちゃんとした仕事につきたいという思いの方もいらっしゃる。しかし、なかなか実際に職安に通っても仕事がない、こういう状況があるんですね。

そういうことを踏まえて、自立という意味をきちっと私はとらえていただく必要があると思いますし、その野宿している人たち、ホームレスの人たちがどういう状況に置かれているかという形で、では生活保護法の適用についても私は考えなきゃならないというふうに思うんです。

例えば名古屋市では、今まで、住所不定者や稼働力のある人は生活保護が受けられない、市営住宅も申し込みの資格がないということで、野宿者を放置してまいりました。国会でもこれが問題になって、是正の厚生省の指示が出されました。

そこで名古屋市は何をやったのかといいますと、十五項目ぐらいの条件をつけました。例えば、相談する前の三カ月間は、職安の窓口の閉鎖した期間を除いて五〇%、半分以上の日数はちゃんと通ったかどうか、そういう証明を出しなさい。毎日行ったら仕事がないのに行けというわけですね。そして、毎日のように新聞の求人欄に目を通したか。ホームレスの人たちに毎日、新聞を読み、ちゃんとやったか、こういうことまで要求して、十五項目あって、これはほとんどクリアできないような条件を出してきているわけですね。

実際には、睡眠不足の中で、本当に食べるものを確保するのが精いっぱい、もう何時間も何時間も歩いて空き缶拾いしている、その寝るところの確保だけでも仕事をいっぱいやっていらっしゃる方もいる。こういう人に、これでもかこれでもかといって生活保護の適用をしない、こういうひどいやり方をやってきたんです。

それで、ようやく施設に入る、病院に入院する、こういうときだけ生活保護の適用をやるけれども、実際には、再び退院とか退所になりますと、収入がないのに生活保護が廃止されて、再び野宿に追いやられる。こういう状況が頻繁に起きているわけです。

これは、私は、名古屋市の立場というのは憲法や厚労省の指示にも反すると思うんです。これは名古屋市だけのことでなくて、本当に各地でこのような生活保護のもう違法な運用というか、ホームレスの人たちだけ特別に差別をした、こういう運用の仕方がやられているとしたら、私は本当に大問題だと思うんですが、これはきちっと是正させる必要があると思うんですが、いかがでしょうか。

〔ホームレス法と地域格差〕

○坂口国務大臣 今まで法律もなかったわけですから、各地域で若干のその取り扱いの違いはあったかもしれません。しかし、今回法律をここにつくっていただくわけですから、この法律を通していただきますれば、その後は全国一律のと申しますか、一つの具体的な方策というものがそこに出るわけですから、そんなに地域の差はなくなっていくだろうというふうに思っております。

名古屋市の場合がどうなのかということを私は余りよく存じませんが、名古屋市にお聞きをしますと、そんな十五項目というような特別な項目を我々がつくっているわけではないというふう

におっしゃっているようでございますので、そこは私もよくわかりません。特別に名古屋市でつくったというものはないというふうにおっしゃっているんだからそうだと思うんですけども、どういふものなのかということとはよくわかりませんが、しかし、この法律ができれば地域の格差はなくなっていくだろう、そう思っております。

○瀬古委員 きちんと各区役所に指示した文書がございますので、よく調査をしていただきたいと思うんです。一律になって全体が上がればいいんですが、これが一律に下がるということのないようにぜひ御配慮いただきたいと思います。

最後ですけれども、野宿者の集中する地域では結核の罹患率が大変高く、そして結核の治療中断はさらに強い耐性菌を生み出します。結核の感染の早期発見、早期治療、安心して治療継続ができるような利用しやすい地域に無料の診療所の開設。名古屋なんかでもあるんですけども、実際には遠い病院に行かなきゃならない、こういう本当に必要なところに診療所がないんですね。

それから、東京都が実施しているように、D O T S事業というのがありますけれども、それが生活保障と一体となったものでないと、治療だけやりますよというけれども、実際には生活保障がなければ途中で中断してしまうわけですね。東京都はそういう生活の保障、生活保護と一体となってD O T S事業をやっていますから、そういう点でも、結核の対策については実態に見合った医療の充実について検討すべきだと思いますが、いかがでしょうか。

○坂口国務大臣 法律ができましたら、それに従いましてさまざまな活動が行われるようになるというふうに思いますが、確かに結核の方が多いということも事実のようでございます。

したがいまして、ホームレスの皆さん方の健康を守るということも大事な問題でございますから、それはそのとおり、やはり健康診断等もちゃんと行えるようにしてやっていかなければならないというふうに思いますし、いわゆるD O T S事業、直接薬剤服用確認療法というんですか、ちゃんとお薬を飲んでくれるかどうか、飲んでくれたかどうかということをややはり確認をしないといけないということだろうというふうに思いますが、そうしたことも、これはお入りをいただく場所をつくりますとかそうしたことと並行していかないと、なかなか確認というのも難しいと思うんですね、実際の問題として。

ですから、総体的に、お仕事の問題でありますとか住まいの問題でありますとか、そういうこととあわせてやはり前進をさせないと、一力所だけ特別にここを前進させようといってもなかなか進まない、現実問題としては進まないのではないかと私は思っております。全体的にさまざまな施策を進めていくということが大事かと思えます。

○瀬古委員 時間が参りました。

結核だけではなくて、実際に現場に入ってみますと、精神病それからアルコール中毒、知的障害など、さまざまな病気や障害を持っている野宿者も多いわけでございます。一律に管理的な施設で共同生活をやれといっても、そういう事情で困難な場合もございます。やはり、こういう疾病や障害のある人々に対するきめ細やかな施策もぜひ検討していただきたいと思えます。

以上で終わります。ありがとうございました。

○森委員長 次に、中川智子君。

○中川（智）委員 社会民主党・市民連合の中川智子です。

（中略）

○中川（智）委員 割と大臣とは今まで意思の疎通が、私の一方的な思いかも知れませんが、この問題に関しては平行線のようなので。世論もやはりおかしいと思っていて、私もおかしいと思って……（発言する者あり）負けませんが、ホームレスの問題をやらなければいけませんので、じゃ、引き続いて、大臣が私に近寄ってきてくださることを念じながら今後も議論をしたいと思えます。

緊急を要することでありまして、先日も、佐藤先生も、百人を超える患者の発生があるという

ふうにもおっしゃられていました。どんどんふえていく中で、情報を医療機関に任せるというのは責任回避だということを申し上げまして、次に移りたいと思います。

今回のこのホームレスの自立支援法、党内でもたくさん議論がありました。

私も、この問題が、やはり人権がきっちり守られて、ホームレス状態に陥った方々が、この法律ができてよかったと、そして、冬などの凍死の問題、就労支援、また、きっちり人権に配慮した施設の入所、そしてまた、生活保護を適正に受けて自立を促すことにつながるものと信じておりますが、今回の法案の中身を見ますと、少し気になるところがございます。

二条でも、さまざまな公共施設を「故なく起居の場所とし、」と、私はこれはゆえあって起居の場所とせざるを得ないと思いますし、自立の意思の有無の判断というのは極めてあいまいですし、自立の意思があっても、何年にもわたって路上生活を余儀なくされている人たちがもう人生そのものに対して希望を失うということは当然あると思います。

先日、私も上野公園に行ってみりまして、ホームレス状態の方々とお話をしてきましたが、やはりアルコールに逃げてしまう、あしたのことはもう考えたくない、そのような状況に置かれている方々がたくさんいらっしゃいました。

そして、やはり私が一番気になりますのは十一条、「その適正な利用が妨げられているときは、」とか「当該施設の適正な利用を確保するために」という文言が大変心配でございます。

私は、阪神・淡路大震災の後、すべての私の住む町の公園は、一カ所残らず仮設住宅が建ちました。長い期間において子供たちは公園で遊ぶこともできませんでした。でも、家を失った人たちが公園で暮らすこと、それは社会が生んだ一つの悲しい状況として受け入れましたし、だれも文句を言いませんでした。

今のこのホームレス状態に陥るの方々というのは、バブル崩壊後、本当にこの日本の経済政策の失策によって余儀なくリストラや多重債務を抱えたり、さまざまな理由で、このような生活をしたいけれども、せざるを得ない状況に陥っているのだと思います。社会全体で支えていくこと、そして一日も早くその方たちが自立できるように私たちが援助していくことが、今一番大切なことだと思います。

今回、ちょっと大阪の問題でお伺いしたいこと、何点かにわたって質問いたしますが、大阪の長居公園という大きな公園がございますが、ここでは生活保護の適用ということに対しまして重要な役割を果たしたんですが、テントの生活をやめれば、そのテント住まいの人から生活保護に対しての申請というのがスムーズに図られたんですが、野宿から直接居宅保護を認めていません。

結局、テントを排除するために、テント生活者の方々からの居宅保護というのが前面にあり、路上からの生活保護、直接ということがなされておりませんが、今回は、施設入居に関しましては、また生活保護に関しましては、しっかりと、一時そこに強制的に入居させるのではなく柔軟に居宅保護請求ができるようにするということを考えるべきだと思いますが、いかがでしょうか。

〔居宅保護の原則と施設収容主義〕

○真野政府参考人 ホームレスに対します生活保護の適用、いろいろ御議論がございましたけれども、私どもは、やはり要保護者の生活の状況を十分把握し、自立に向けての指導援助が必要であるというふうに考えておりまして、したがって、まず、自立支援センターでありますとかシェルターでありますとか、場合によっては医療機関でありますとか、そういうところで保護を行いつつ、その間、療養指導、それから金銭管理、生活習慣の回復、そういういわば自立した生活が営めるように支援をいたしまして、その後、必要に応じて居宅保護というのが、やはり、今の状況からすると、生活保護を適用し、その方の自立を促すということでは一番流れとして適当ではないかというふうに考えております。

○中川（智）委員 それでは、一時避難所というところに暮らすホームレス状態の人たちの人権またプライバシー、どのようになっていると実態を把握してお考えでしょうか。

まくらもない、そしてシーツなどのかえが頻回に行われないので、シラミなどがわいている状態。そして、西成の場合などは、有刺鉄線さえ張りめぐらされている、施設がある。そのような収容所のようなところに、どれぐらいかかるかわからない期間強制的に入居させるというような一律的なことをやっているから、やはりそこに入ることを拒否したり、脱走したりということが生まれるんじゃないでしょうか。

そのような一時避難所の、人権に配慮した施設であるのか、プライバシーやそして衛生面、しっかり確保しているのか、その実態調査というのはしっかりやられているのでしょうか。有刺鉄線のことなど御存じでしょうか。

○真野政府参考人 シェルターにつきましては、建築基準法に定める諸基準その他の遵守をお願いいたしております。

ただ、このシェルターそのものが、定住の場所ということではなくて、緊急一時的な宿泊所でございますので、そういう意味では、先生御指摘のとおり、プライバシーの問題その他に若干、普通の居室のような、そういう面での配慮というのが欠けている面がある場合もあるかと思いますけれども、今後私ども、大阪府、大阪市の対しましてそういうような指導をしたいというふうに思っております。

○中川（智）委員 それでは、一度本当にどのような状況かというのをしっかり厚生労働省も実態を把握していただいて、そして、人間として、私たちがもしもそこに入るときに、ここだったらしばらくの間そのような形で、手続で、入居していても暮らせるという、収容所のようなものじゃないというものをきっちりつくっていただきたいと思いますが、そこに入っている期間というのが今ばらばらなようなんですが、一時的なというのはどれぐらいの目安でしょうか。

○真野政府参考人 一応目安としては、最大限六月以内というふうに指示をいたしております。

○中川（智）委員 六カ月ということですね、半年。

なぜそんなに長い時間かかるのでしょうか。健康診断をやったりそういう手続をするのに、一カ月ぐらいあれば十分だと思うのですが、六カ月もかかるという根拠はございますか。

○真野政府参考人 申し上げておりますように最大限でありまして、もちろん、その間に先ほど申し上げたような自立への道ができるということであれば、速やかに退所していただくということでございます。

○中川（智）委員 その部分に関しましては、できるだけ短い期間で、そして、しっかりと人が住めるような環境を整える。間違っても有刺鉄線や、そして門限や施設や、そのようなことに対してはなくしていただきたい。それは、今後見直しまでの間に速やかにやはりしっかりとその実態把握をするということの中で、しっかりと見続けていきたいと思えます。

私が先ほど質問いたしました部分に関しましては、社会福祉相談所などでは通所して手続が可能ということを伺っていて、施設への強制入居がなくても手続ができる、そのような柔軟な対応というのはまるで考えられていないわけでしょうか。必ず一時的に入居しなきゃいけないという形で今後も進めていくのでしょうか。

〔居宅保護の条件（？）――原則と例外の転倒〕

○真野政府参考人 今申し上げましたように、ホームレスの方には、いわば生活のリズムといい
ますか、そういうことで、そのリズムを取り戻していただくということが必要なケースが多いと
いうことから、標準的にはああいう形をお示しいたしているわけですがけれども、例えば、保護を
開始する際に住宅の確保ができる、それから、今申し上げました金銭管理とか生活習慣とか、そ

うということがきちんと行える方である場合には、当然、居宅保護も行えるということでございます。

○中川（智）委員 続きまして、私自身は、できるだけ居宅保護、そして当然、就労支援というのがまず第一ですが、そういう施設にすごく税金がかかっている、結局、これは釜ヶ崎の施設だと思いますけれども——長居公園ですね。長居公園、三十七人の入居者に対して毎年二億五千万の経費がかかっています。一人に換算しますと、毎月二十二万かかっています。居宅保護の場合ですと毎月十二万ということで、施設入居よりも居宅保護の方がお金としても非常に安く、毎月十万も安くなるわけなんですね。できれば居宅保護をもっとスムーズにさせていただいて、こちらの方の柔軟な対応をお願いしたいと思います。

そして次に、この西成のあいりん地区の職安。

あいりん職安というのは、三十六年以上続いているわけなんですけど、過去一回も仕事の紹介がありません。今まで、割と仕事がいっぱいあるときは手配師さんが一階で仕事の手配をしていて、そして、あいりん職安の仕事は、あぶれ賃というものの配付と、そして失業保険の支給だけでした。あいりん職安に仕事紹介がないということの実態をきっちりわかっていらっしゃるのか。

今後、この法律ができた後、これはこのまま今までのように職業紹介はない職安として、これは職安と名前がついていること自体が非常に問題だと思いますが、今後の指導はどのようになさるおつもりでしょうか。

〔日雇労働者の職業紹介〕

○澤田政府参考人 あいりん地区におきます日雇労働者の職業紹介につきましては、先生御指摘のように、昭和三十七年より、財団法人の西成労働福祉センターが無料職業紹介の許可を得て行っておりまして、あいりん労働公共職業安定所におきましては、雇用保険の日雇い給付の支給業務とか、求人者の雇用管理指導業務等を行っているところであります。

これは、当時、あいりん地区の諸問題に対応するため、国、大阪府、地元の大阪市の三者で、あいりん総合センターを設置いたしまして、職業紹介のみならず、生活上の相談、医療上の相談あるいは住宅相談等を総合的に実施するということを決めた際に、二つほど大きな理由がございまして、一点は、あいりん地区の求職者の方々は、複雑な個人的事情を有する方が多くて、行政機関を忌避する傾向があった。それから、公共職業安定所では、あいりん地区の需給の実態から見ますと、早朝の一定時間に大量の求職者を短時間に職業紹介するということが必要でございますが、公共職業

安定所では実質的にその対応が困難と考えられたというような歴史的な事情がございまして、安定所と財団法人の西成労働福祉センターの役割分担が当時定められたということでございます。

現在もそういう形で来ておりますが、今後とも、あいりん地区におきます日雇労働者対策につきましては、過去の経緯等も十分踏まえながら、地元自治体とも十分連携をとりながら、職業紹介等々に支障のないように対応していきたい、こう思っております。

○中川（智）委員 私のしました質問に対して明確な御答弁じゃないと思いますが、行政などと相談して、今後はどうなるかわからないと。

職業安定所なわけですから仕事紹介するというのは基本的な仕事であるはずですが、それが機能していないんだったら、なくてもいいわけですよ。だって、あいりん地区には一つしかないんですよ、国の直轄としての職安は。職業紹介をするということで今後進めていかないと、今度の法律ができて、そこで職業紹介をしっかりとやるのかどうか、それを明確に、イエスかノーかで答えてください。

○澤田政府参考人 あいりん総合センターという施設の中に、職業安定所と、財団法人の西成労

働福祉センターが一緒に入っております。そして、先ほど申し上げた役割分担のもとに、財団の西成労働福祉センターの方が無料職業紹介の許可を得て職業紹介をするという役割分担になっておりまして、この分担と連携の関係はきっちりやっておりますので、今後ともこういう形で、地元自治体等ともよく相談しながらやっていくということでございます。

○中川（智）委員 でもそれは、もう一つの方は府の外郭団体として、財団法人ですよ。このあいりん職安は、職安ですから、本来業務というのはそちらの財団法人と分担するんじゃないくて、その中で職業紹介をまず第一義的にやって、その他の事業をやっていく。どうも理解不可能なんですから。

その財団法人にこっちはやってもらうから、あいりん職安の方は仕事紹介じゃなくてそういうお金の給付だけという分担というのは理解ができないんですけれども、大臣、どうでしょうね。職安が全く仕事紹介をやっていないという現実があるんです。

○澤田政府参考人 ですから、繰り返しになって恐縮ですが、三十七年当時、どういう形で総合的な対応をとるかという相談をした際に、先ほど申しましたように、あいりん地区の求職者の方々が、いろいろな事情があって、行政機関のサービスを忌避する傾向があったというようなことがございましてそういう役割分担になっておりますので、そうした経過を踏まえながら実際に職業紹介に支障がないような形でやってまいりましたので、引き続き適切に対応したい、こう思っております。

○中川（智）委員 職業紹介に支障がないというのは、それはそちらの言い分であって、そして、昭和三十七年当時からどれぐらい年数がたっていますか。三十六年たっているわけです。今の状況というのは全く違うわけで、ずっと三十六年前のその役割分担、そして職業紹介を、もう本当にみんなが求めている——間違えましたか、年数。済みません。求めているニーズに対応していないということはゆゆしき事態だと思います。今後また質問させていただきます。

これは最後になるかもしれませんが、自立の意思の有無、あるなしというのは支援の判断基準にならないと私は思うんですが、ここで大事なのは、ホームレス状態になって今生活をしていらっしゃる方というのは、やはり非常に強制とか管理とかを嫌う方の中にはいらっしゃると思います。

今回の法律ができたとしても、本人の選択権というのはとても大切だと思います。ある意味では、テント生活を続けたいという人には、それはそういう生き方もあるでしょうし、生活保護を選ぶ、または施設に入る、また積極的に就労支援によって仕事につく、やはりその選択権の自由ということを認めるのが最大の人権に配慮した今回の法律だと思いますが、その部分に関して、大臣、ちょっと御答弁をいただきたいと思います。

○坂口国務大臣 きょうは中川議員と意見の違うことが多くて申しわけないんですが、やはり、テント生活をしたい、それはそういう生き方もあるんだらうというふうに思いますが、ただ、公共の場所で、いつまでもそこで住むということは、これは国民全般の権利にもかかわってくるわけでありますから。御自身の土地でテント生活をしようとおっしゃるんだったら、それはそれで、そういう生き方はあるというふうに思いますけれども、そうでないところに問題があるものですから、またもう一つの問題点としてこの問題があるというふうに思っておりますので、いささかきょうは意見を異にいたしますけれども、そこはやはり解決をしていかなきゃならない問題の一つだというふうに思っております。

○中川（智）委員 もう時間ですが、最後に、この間上野公園に行ってお話を伺ったときに、やはり病気が一番怖いと。きょうはまだ体が元気だけれども、あしたはどうなるかわからないという不安の中で、救急車を呼んでも、病院に着いたら、そこの公園から、上野公園から来たということがわかったら、はい、もうきょうはベッドもいっぱいだしということで病院から捨てられる、投げ出されるということが一番つらいというふうにもお話をしていりました。

行旅病人法とかありますし、また、厚生労働省としては、このように行き場のない方々の医療に関しては医療機関の協力を求め、本当に悲しい健康の悪化を招かないような方策をぜひともとっていただきたいということを最後に要望いたしまして、質問を終わります。

○森委員長 午後三時五十分から委員会を再開することとし、この際、休憩いたします。

午後二時四十九分休憩

午後三時五十三分開議

○森委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。

この際、お諮りいたします。

第一百五十一回国会、鍵田節哉君外九名提出、ホームレスの自立の支援等に関する臨時措置法案につきまして、提出者全員より撤回の申し出があります。これを許可するに御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○森委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

○森委員長 ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案起草の件について議事を進めます。

本件につきましては、長勢甚遠君外四名から、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、社会民主党・市民連合及び保守党の五派共同提案により、お手元に配付いたしておりますとおり、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案の草案を成案とし、本委員会提出の法律案として決定すべしとの動議が提出されております。

提出者より趣旨の説明を求めます。長勢甚遠君。

○長勢委員 ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案の起草案につきまして、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、社会民主党・市民連合及び保守党を代表して、その提案の趣旨及び内容の概要を御説明申し上げます。

平成十三年九月末の厚生労働省の調査によれば、我が国には約二万四千人のホームレスがおり、このように多数のホームレスが食事の確保もままならないまま長期の路上生活で心身ともに疲弊していく実態は、彼ら自身の福祉の観点から大きな問題であり、看過することはできません。

また、ホームレスが起居の場所とするのは、都市公園、河川、道路、駅舎等でありますが、ホームレスがこれらの施設で日常生活を送っていることに起因する地域社会とのあつれきが随所で生じております。公共の用に供する施設の適正な管理も、早急に対処すべき課題であります。

現下の厳しい雇用失業情勢のもと、ホームレスの数は今後も増加傾向が続くと思われ、ホームレスに関する問題がより深刻化する前に法的な裏づけのもとにホームレスの自立の支援等に関する施策を総合的に推進する必要があります。

以上が、本案を提案した理由であります。

次に、本案の内容の概要について御説明申し上げます。

第一に、ホームレスの定義であります。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ゆえなく起居の場所として、日常生活を営んでいる者をいうものとしております。

第二に、ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標として、一、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るホームレスの自立、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生活上の支援によるホームレスとなることの防止、三、緊急に行う援助等によるホームレスに関する問題の解決を掲げておりま

す。また、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、目標に従って総合的に推進されなければならないこととしております。

第三に、ホームレスの自立への努力義務、国及び地方公共団体の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の責務について規定しております。

第四に、厚生労働大臣及び国土交通大臣は、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針を策定し、都道府県及び市町村は、必要に応じ、基本方針に即して実施計画を策定しなければならないこととしております。

第五に、国は、地方公共団体または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こととしたほか、公共の用に供する施設の管理者は、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しております。

その他、民間団体の能力の活用、国及び地方公共団体の連携並びにホームレスの実態に関する全国調査について規定しております。

第六に、この法律は、公布の日から施行することとしております。なお、十年間の時限立法とし、施行から五年後を目途としてこの法律の規定について検討を加えることとしております。

以上が、本案の提案の趣旨及びその内容の概要であります。

何とぞ速やかに御賛同くださいますようお願い申し上げます。

〔本号末尾に掲載〕

○森委員長 以上で趣旨の説明は終わりました。

本起草案について発言を求められておりますので、これを許します。瀬古由起子君。

○瀬古委員 日本共産党の瀬古由起子でございます。

日本共産党は、この法案に対して、ホームレスの人々の直接支援とホームレスに至らないための施策を国の責任としたこと、就業機会の確保を緊急、抜本対策として位置づけたこと、国の基本計画、都道府県の実施計画などの策定を義務づけている点で評価できていると考えています。

しかし、この法案には、不十分な面や、ホームレスの人々に対しての人権上の規定も危惧されている点が幾つかございます。したがって、私たちは、この法案を十分審議しないまま委員長提案とすることは問題があると考えております。

与えられた時間は五分でございますけれども、どうしても確認したい点があるので、まとめて伺います。

第一に、第二条のホームレスの定義の問題ですが、支援法にふさわしく国等の果たすべき責務を明らかにすることを前提にすべきであり、やむなく公共の場で野宿しているのに、あえて「故なく起居の場とし、」としたことは、不法に公共施設を占拠した法違反者という認識でこの法が適用されかねません。少なくとも、諸外国でも採用している広義の定まった住居のない人、もしくは民主党案にあった「野宿生活者その他安定した居住の場所を有しない者であってこれに準じるもの」となぜ提案できなかったのでしょうか。

第二番目には、第十一条、公共の用に供する施設に関して「適正な利用を確保するために必要な措置をとる」としてありますが、現行法でも対応が可能であり、むしろ野宿を強いられない制度、環境をつくろうとして今回の法案が提出されたのではないのでしょうか。今でも、説得の名のもとに、事実上排除が強まっております。十一条の定義では、違反者を追い出すための条項と受け取られかねず、支援法にはなじまないと思うので削除すべきではないかと思います。

第三に、財政的な裏づけについて施策実施の財政規模はどのぐらいを考えているのでしょうか。財政上も国の責任を明らかにするべきであるのに、第十条は義務規定ではなく努力規定としたのは一体なぜでしょうか。

以上、質問いたします。

○長勢委員 御答弁申し上げます。

まず、第一の質問でございますが、第二条におきまして、ホームレスを「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」と規定いたしましたのは、ホームレスについての一般的な実態を過不足なくより適切に表現していると考えた次第であります。

また、「故なく起居の場所とし、」と規定いたしましたのは、災害等により住居を失い、公園等に設置された仮設住宅に身を寄せておられるような正当な理由により公共的施設を起居の場所として利用している方が含まれないようにするためであります。

第二の質問でございますが、この法律は、ホームレスの自立の支援等に関し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しております。ホームレスに関する問題といたしましては、ホームレスにより公共施設の適正な利用が妨げられ、地域社会とのあつれきが生じつつあることもまた事実であります。

そこで、現行法令の規定に基づき公共施設の適正な利用を確保するために必要な措置を講ずることは可能でありますが、御指摘のとおりホームレスに関しては、単に排除するということだけでは問題の解決につながらないことから、公共施設の適正な利用を確保するために必要な措置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行われるべきことを特に明記したものであり、ホームレスの自立の支援等を柱とするこの法律に規定する意義は十分にあると考えております。

第三の質問でございますが、財政規模についてのお尋ねでございます。

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には、財政上の措置が十分に確保されることが必要であると認識しております。

現段階で財政規模について確たることを申し上げることはできませんが、この法律が施行されることによりこれまで以上に政府において必要な財政上の措置を講じていただけますよう、私も取り組んでまいりたいと思います。

また、基本法以外の法律においては、財政上の措置について努力義務規定として規定することが通例であることも参考にいたしました。

もとより、このように努力義務として規定したからといって、国の財政上の責任が免除されるわけでないことは明らかでございます。

以上でございますので、よろしく御理解を賜りたいと思います。(瀬古委員「委員長」と呼ぶ)

○森委員長 以上で発言は終わりました。

この際、お諮りいたします。

○瀬古委員 まだ五分たっていないんです。委員長、一言。最後に一言言わせてください。やりとりできるというふうに聞いているんですけども。一言だけ言わせてください。一言だけでいいですから。

○森委員長 特に許します。瀬古君。

○瀬古委員 一言だけ言います。

今の答弁では、本当に不安、野宿者の皆さんの、そして支援者の皆さんの不安にこたえていないというふうに思います。

それで、きょう私の方は時間の制限がありますので、私の質問全文を皆さんにお配りいたしました。ぜひ提案者の皆さんには、関係者の皆さんが安心できるように、後ほど誠意を持ってお答

えいただきますように要望して、私の発言といたします。

ありがとうございました。

○森委員長 以上で発言は終わりました。

この際、お諮りいたします。

お手元に配付いたしております草案をホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案の成案とし、これを委員会提出の法律案と決するに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○森委員長 起立多数。よって、そのように決しました。

なお、本法律案の提出手続等につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○森委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

○森委員長 この際、鴨下一郎君外五名から、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党、社会民主党・市民連合及び保守党の六派共同提案によ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について決議すべしとの動議が提出されております。

提出者より趣旨の説明を聴取いたします。鍵田節哉君。

○鍵田委員 私は、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党、社会民主党・市民連合及び保守党を代表して、本動議について御説明申し上げます。

案文を朗読して説明にかえさせていただきます。

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（案）

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十分に配慮すること。

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。

以上であります。

何とぞ委員各位の御賛同をお願いいたします。

- 森委員長 以上で趣旨の説明は終わりました。

採決いたします。

本動議に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

- 森委員長 起立総員。よって、そのように決しました。

この際、ただいまの決議につきまして、坂口厚生労働大臣から発言を求められておりますので、これを許します。坂口厚生労働大臣。

○坂口国務大臣 ただいまの御決議につきましては、その趣旨を十分尊重し、関係省庁との連携を図りつつ努力してまいる所存であります。

○森委員長 なお、本決議の議長に対する報告及び関係方面への参考送付等につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

- 森委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

国会における法案通過

2002 年

7 月 1 7 日 衆議院厚生労働委員会
賛成多数で可決

7 月 1 8 日 衆議院本会議
賛成多数で可決

7 月 3 1 日 参議院厚生労働委員会
全会一致で可決

7 月 3 1 日 参議院本会議
全会一致で可決

8 月 7 日 公布・施行

野宿生活者の人間としての尊厳確保を求める決議

近畿弁護士会連合会

わが国における野宿生活者の数は増加の一途をたどり、現在、全国で優に3万人を超える人々が野宿を余儀なくされていると言われている。国は、2002年7月、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」を制定したが、同法の制定がホームレス問題の根本的解決につながるか否かは、今後厚生労働大臣等が策定する「基本方針」や都道府県が策定する「実施計画」において、正しい理念に基づいた適切な方策が採られるか否かにかかっていると見てよい。

そこで、当連合会は、ホームレス問題が人間の尊厳に関わる人権問題であることに鑑み、国及び関係自治体に対し、以下の諸点に十分配慮した「基本方針」及び「実施計画」を策定するよう要請する。

第1に、支援事業は、すべての野宿生活者の人間としての尊厳確保と生存権保障を目的として行われるべきであり、「自立の意思」を強調して経済的に自立できない者を支援の対象から排除することのないよう留意すること。

第2に、支援事業の存在を理由に生活保護法の適用を回避したり、同法の違法運用を温存することなく、同法を適正に運用すること。また、支援事業の出口として生活保護法を積極的に適用するなど同法との連続性のある運用を行うこと。

第3に、支援事業の内容は、生活保護の内容以下であってはならず、居宅を確保した上での在宅での支援を原則とし、施設に収容しての支援は例外と位置づけること。特に、自立支援センターやシェルターなどの大規模施設への入所が野宿かの二者択一を迫るような施策は厳に慎むべきこと。

第4に、就労機会を提供するため相当規模の公的雇用の創出事業を全国的に展開し、そのために必要な財政措置を講じること。

第5に、当事者・関係者との十分な話し合い及び適切かつ十分な代替措置を講じることなく公共施設等からの立退きを求めることは、国際人権規約社会権規約11条ひいては自立支援法11条に違反し違法となることに留意すること。

第6に、法的援助の重要性を認識し、法律相談事業や法律扶助事業について適切な財政措置を講じること。

また、我々弁護士会は、自立支援センターにおいて無料法律相談事業を開始するなどの取り組みを進めて来たが、今後とも、当連合会人権擁護委員会内に野宿者問題部会を設置し、学者や民間団体と連携しての調査や政策提言、無料法律相談事業の定着と拡充、借金問題や生活保護受給問題を中心とした個別事案に対する法的援助の推進などを通じて、野宿生活者の自立支援に積極的に取り組み、その権利擁護をはかることを決意する。

以上のとおり決議する。

2002（平成14）年11月29日

近畿弁護士会連合会

提案理由

1 はじめに

当連合会は、2000年12月1日、第21回人権擁護大会において、「ホームレス問題の根本的解決を求める決議」を採択した。そこでは、日々風雨に晒され、満足な食事もとれず、餓死や凍死の危険ある状態におかれた野宿生活者は、憲法で保障された生存権や国際人権規約で保障された居住の権利及び食糧の権利を侵害されており、ホームレス問題が重大な人権問題であることが確認された。

しかしながら、野宿生活者の数は増加の一途をたどり、現在、全国で優に3万人を超える人々が野宿を余儀なくされていると言われていて、この問題が根本的に解決されるにはほど遠い状況である。

また、国等が設置した「ホームレス問題連絡会議」が1999年5月にまとめた「当面の対応策」を受けて、東京や大阪などにおいては、自立支援センター（稼働年齢層を中心として就労あっせんをする施設）やシェルター（一時避難所）と呼ばれる大規模施設への入所を中心とした自立支援事業が開始されたが、同事業は多くの問題を抱えており、十分な成果が上がっているとは言い難い状況にある。

このような状況の中で、国は、2002年7月、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下「自立支援法」という）を制定した。同法については、野宿生活者の支援団体の間でも、その評価が分かれるところであるが、同法の制定がホームレス問題の根本的解決につながるか否かは、今後厚生労働大臣等が策定する「基本方針」や都道府県が策定する「実施計画」において、正しい理念に基づいた適切な方策が採られるか否かにかかっていると言ってよい。

そこで、ホームレス問題が人間の尊厳に関わる人権問題であることに鑑み、国及び関係自治体に対し、以下の諸点に十分配慮した「基本方針」及び「実施計画」を策定するよう要請するものである。

2 支援事業の理念と支援の対象

野宿生活を余儀なくされるということそのものが、著しい人権侵害であることからすれば、支援事業は、すべての野宿生活者の人間としての尊厳確保と生存権保障を目的として行われるべきである。

自立支援法では「自立」という用語が多用されている。例えば、1条には「自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされた」とあり、4条には「ホームレスは（略）自らの自立に努めるものとする」とある。しかしながら、「自立の意思」を強調して経済的に自立できない者を支援の対象から排除することがあってはならないことは当然である。同法にいう「自立」を一般労働市場における経済的自立のみを意味するものと解釈することは妥当ではなく、「自立」とは、地域社会の中で自らの意思決定のもと人間らしい生活を営むという意味での精神的・人格的自立、社会的自立をも含んだ多義的な概念として解釈すべきである。

したがって、支援事業は、稼働能力のない者も含めた全ての野宿生活者を対象に行われるべきである。また、自立支援センター等の施設への入所を拒否した者や、いったん自立支援センターに入所したものの就労自立に至らず退所した者について、「自立不能者」とのレッテルを貼って支援の対象から排除するようなことは断じて許されない。

3 生活保護法の適正な運用

現在野宿生活者に対しては、「住居がないことを理由に保護しない」、「稼働能力があること（65歳未満で疾病がないこと）を理由に保護しない」、「居宅における保護をせず、施設や病院

での収容保護しかない」といった明らかに生活保護法に違反した、違法な運用がまかり通っている。これらの違法運用の蔓延は、野宿生活者増大の大きな原因のひとつとして指摘されている。

自立支援法の制定により、上記の生活保護法の違法運用が正当化され温存されるだけでなく、従前以上に保護の適用が抑制され回避されるのではないかとの懸念が示されているが、そのようなことが許されないことは余りにも当然である。特に、自立支援センターが設置されない地域においては、何らの自立支援策が採られないことが懸念されるが、このような地域においては生活保護法を積極的に活用することで野宿生活者の支援を行うことが不可欠である。

また、現在の自立支援センターにおいては、3カ月ないし6カ月という短い入所期間の間に就労できなかった場合、高齢、病弱な者だけが施設入所を中心とした生活保護につながられているだけで、退所者の多くは野宿に逆戻りしている。したがって、支援事業の対象となったものの就労自立に至らなかった者や、生活保護基準以下の収入しか得られない者に対しては、生活保護法を積極的に適用するなど同法との連続性のある運用が行われるべきである。

なお、平成14年8月7日付厚生労働省・援護局保護課長通知「ホームレスに対する生活保護の適用について」は、「就労の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する」としているが、これが仮に、同センターへの入所を拒否した者については、居宅保護等の生活保護の要件を満たす場合であっても何らの支援も行わないことを含意するとすれば、違法であって許されないことは明らかである。

4 支援事業と生活保護法との関係

生活保護法が憲法25条の保障する生存権（健康で文化的な最低限度の生活の保障）を具体化したものである以上、支援事業の内容が生活保護の内容以下であってはならないことは当然である。

（1）在宅支援の原則

現在、東京や大阪などで行われている自立支援事業は、自立支援センターやシェルターなどの大規模施設を設置し、野宿生活者をこれらの施設に収容することを中心として行われている。これは、「（ホームレスに対する）保護の方法としては、（略）自立した生活が営めるように支援し、施設入所等の目的が達せられた場合には、必要に応じて居宅での保護の適用を行うことが適切なものである」という国の方針（2001年1月「全国厚生労働関係部局長会議・厚生分科会」）に従ったものと言える。

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

したがって、支援事業の展開にあたっては、居宅を確保した上での在宅での支援が原則とされるべきであり、自立支援センター等の施設に収容しての支援はあくまでも例外と位置づけるべきである。この点においても、前記平成14年8月7日付厚生労働省援護局保護課長通知は見直されるべきである。

（2）施設のあり方の改善

自立支援センターの居室は大部屋の二段ベッドであり、日用品費の支給もなく、入所期間は最大6カ月間と短期であって、その設置基準や運営のあり方は、生活保護施設のそれよりも著しく低い。そして、シェルターのそれは、食事の支給さえなく、自立支援センター以上に劣悪

である。

したがって、これらの支援施設のあり方を、せめて生活保護施設並みには引き上げるべきであるし、民間住宅を借り上げてグループホームを設置したり、在宅から自立支援センターへ通所しての職業訓練や就職活動を認めるなどの柔軟で多様な施設のあり方を模索すべきである。

少なくとも、これらの支援施設のあり方が改善されない中で、野宿生活者に対して、自立支援センターやシェルターなどへの入所か野宿かの二者択一を迫るような施策は厳に慎まなければならない。

なお、前記保護課長通知は、「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、医療扶助を除き基本的には生活保護の適用は必要のないものである」としているが、自立支援センターの設置基準や処遇内容が生活保護の水準を満たしていないことを看過した見解であり、見直されるべきである。

5 公的雇用の創出

野宿生活者の多くは、「何でもよいから仕事さえあれば働きたい」という強い就労の意欲を持っている。しかしながら、野宿生活者は、ひとたび一般労働市場から排斥されて失業した人々である。この人々が、現在の不況の中ふたたび一般労働市場に戻って生活を維持するに足る収入を得ることは本来的に極めて困難なことである。現に、自立支援センターに入所した人々の中でも、就労自立した人の割合は少なく、就労できた人であっても退所後も長期間安定して生活している人の割合はさらに少ないと言われている。

したがって、働く意欲と能力のある野宿生活者に対する支援のあり方としては、国や自治体が高齢者特別清掃事業などの公的雇用の創出事業を相当の規模で行うことが必要不可欠であり、そのために十分な財政措置が講じられるべきである。

6 強制立退きの禁止

自立支援法 11 条は、「公共の施設を管理する者は、当該施設をホームレスが起居の場所とすることによりその適正な利用が妨げられているときは、ホームレスの自立の支援に関する施策との連携を図りつつ、法令の規定に基づき、当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとるものとする」としている。この条文は、支援団体等からは、強制立退きを促進するものとして大きな懸念が寄せられている。

しかしながら、同条にいう「法令の規定」には、道路法や行政代執行法等のみならず、わが国政府が批准し国内法的効力を有する国際人権規約も含まれていることは当然である。この点について、日本政府（及び自治体）は、2001年8月31日、国連社会権委員会が発表した日本政府報告書に対する最終所見において、「規約の規定が立法及び政策制定において十分に考慮されておらず、国会や行政府の提案や国会の議論で取り上げられることが殆どないことを懸念している。また、規約の規定は直接的な効力を持たないとの誤解に基づき、規約が判決で参照されないのが一般であることにも懸念を有している。」として厳しく批判されていることを十分に自覚しなければならない。

そして、国際人権規約社会権規約 11 条は、同条が保障する居住の権利の内実として、国又は地方政府が強制立退きを実施するにあたっては、当事者及び関係者との実効的で十分な協議と交渉（適正手続）と適切かつ十分な代替措置を講じること（住居の提供等）が必要不可欠であること（占有の法的保障）を定めている。

したがって、公共施設の管理者が、自立支援法 11 条に基づき公共施設の「適正化」を図ろうとする際には、上記の国際人権規約社会権規約 11 条の規定を遵守して、当事者及び関係者との十分な話し合いと適切かつ十分な代替措置を講じる必要がある。

なお、代替措置は、「適切かつ十分な」ものでなければならないのであり、既に指摘したような問題を抱えたままの自立支援センターやシェルターを「適切かつ十分な」代替措置と評価し得ないことは当然である。すなわち、例えば、施設管理者が、自立支援センターへの入所の勧誘を拒否した野宿生活者を強制的に立ち退かせた場合、当該強制立退きは、社会権規約 11 条に違反し、ひいては自立支援法 11 条に違反する違法な行為となる。

7 法的援助の重要性

当連合会の調査によれば、野宿生活者の多くが、失業後生活に困窮して消費者金融業者等から借金をし、その返済に窮し、又は取立てを恐れて野宿に陥っており、多重債務の問題が自立の足かせとなっている。また、野宿生活者は、既に述べたように生活保護を適正に受けることができなかったり、いわれなき襲撃の被害者となるなどしている。

したがって、野宿生活者の支援にあたっては、法的援助が極めて重要であり、そのためには、野宿生活者に対する無料法律相談を事業化することが有益である。そして、法的解決が可能な事案については、野宿生活者が定型的に資力を持たない者であることに鑑み、法律扶助制度を活用することが必要不可欠である。

我々弁護士としては、これらの法的援助を通じて野宿生活者の権利の擁護を図るとともに、国や地方自治体に対して、必要な協力を求めていくことが必要である。

以 上

注：11月29日京都で行われた第22回近畿弁護士会連合会人権擁護大会において上記の決議がなされ、政府などへ送付されることになっています。

8月7日に、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（以下、支援法と略す）」が公布、施行されると同時に、厚生労働省をはじめ、国土交通省より、全国の自治体に通知や通達が出された。それらの通知や通達の文書をすべて入手しているわけではないので、全容は明らかではないが、いくつかの文書や通知から、現時点での厚生労働省をはじめとした政府の考え方を読みとってみたい。

支援法によると、政府の義務として、まず、全国調査を速やかに行い、その調査結果に基づいて「基本方針」を策定することになっている。その後、その「基本方針」に沿って、各自治体が「実施計画」を策定するというものである。最終的には、具体的な実施計画そのものの策定を自治体にまかせたような格好になっている。

8月7日付、厚生労働省社会援護局保護課長名の通知文書（社援保発第0807001号）によると、『「基本方針」が作成されるまでの間の生活保護の適用に関する取り扱い』と、暫定的なニュアンスだと読みとることもできるが、全体的なトーンは、野宿者についてはまず施設（自立支援センター・救護施設・更生施設などの保護施設）で対応する（していきなさい）というものである。この通知文書を見た地方自治体の担当者が今後考えるであろう「実施計画」は、この文書の呪縛からは抜け出せない程度のものにしかならないであろうことは、容易に推測できる。野宿者については、施設を中心に対応するといった現行の施設中心主義から、進んだものにはならず、福祉の世界ではスタンダードな考え方であるノーマライゼーションの考え方からは、野宿者については排除されているものと言うことができる。

また、各自治体が行おうとする「実施計画」の策定過程において、当然各自治体の担当部局は会議を繰り返し、その会議の資料には、必ず政府の通知や通達文書の影響を排除することはできず、当然強い影響力を持つものと考えられる。そういった意味合いでも、行政情報（中央政府だけでなく地方自治体も含めた）を様々な方法で入手し、利用していく必要を強く感じる。

最後に、9月3日付の「ホームレスの自立の支援等に関する施策（厚生労働省がまとめたものと思われる）」では、今年度予算と来年度要求として、各施策についての予算の振り分けが整理されているが、ホームレスを対象とした施策事項における予算が、総額13億5千万円から33億9千8百万円に増額されている。しかし、増額された金額そのものにも不足を感じるが、それにもまして、約20億円増額された予算の内、新規の事業として、「ホームレス等試行雇用事業（2億4千万円）」、「ホームレス総合相談推進事業（3億8千万円）」があげられている。一方「ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）」に関して8億円の増額となっていることが非常に気付きである。いずれにしても、今後各自治体がどのような具体的な「実施計画」のもと支援策を策定してくるのか、支援策の策定過程において、民間団体（当事者団体・支援者団体ともに）として、幅広く関わっていくことが担保されてくるのか、大いに疑問が残る。同時に、「ホームレス問題連絡会議」に参加していた自治体（東京・川崎・横浜・名古屋・大阪）以外の自治体については、来年度予算の概算要求の埒外におかれているように思えてならない。

なお、引用した行政資料については、運動団体が国会議員を通じて入手したり、情報公開法に基づいて公開されたものです。

平成 14 年 8 月 7 日

都道府県

各 指定都市 民生主管部（局）長 殿

中 核 市

厚生労働省社会・援護局保護課長

ホームレスに対する生活保護の適用について

第 154 回通常国会において、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（平成 14 年法律第 105 号。以下「法」という。）が平成 14 年 7 月 31 日に成立し、本日公布及び施行されたところである。

法については、生活保護法による保護の実施によりホームレスに関する問題の解決を図ることが「ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標」（法第 3 条）の一つとして位置づけられており、また、今後、「ホームレスの実態に関する全国調査」（法第 14 条）を踏まえて策定される「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（法第 8 条）には、生活保護の実施に関する事項も盛り込むこととされているところである。

これらの趣旨等を踏まえ、今般、下記のとおり、当該基本方針が作成されるまでの間におけるホームレスに対する生活保護の適用に関する取扱いを定めたので、了知の上、生活保護の適正な実施に遺漏のなきを期されたい。

なお、本通知の 1 については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 9 第 1 項及び第 3 項の規定による処理基準である。

記

1 ホームレスに対する生活保護の適用に関する基本的な考え方

生活保護制度は、資産、能力等を活用しても、最低限度の生活を維持できない者、すなわち、真に生活に困窮する方に対して、必要な保護を行う制度である。

したがって、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ことに留意し、生活保護の適正な実施に努めること。

2 保護の方法

(1) 要保護者に対する基本的対応

就労の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する。

自立支援センターに入所し就労努力は行っただが、結果的に就労による自立に結びつかず退所した者は、改めて保護の要件の確認を行い、必要な保護を行う。

また、例えば、アルコール依存症や精神的・身体的疾患を有する者、高齢者及び障害者等であって、その生活状況等の十分な把握や自立に向けての指導援助が必要な者については、保護施設への入所や、治療が必要な場合には医療機関への入院等による保護を行い、必要な療養指導等により、金銭管理能力及び生活習慣の回復を図るなど、自立を支援する。

そのため、地方自治体においては、ホームレスの現状等を踏まえ、積極的に保護施設の整備に取り組む必要がある。また、保護施設の入所者で適切な援助等があれば居宅生活が可能となる者を支援する保護施設通所事業（「保護施設通所事業の実施について」（平成14年3月29日社援発第0329030号厚生労働省社会・援護局長通知）に定める保護施設通所事業をいう。以下同じ。）の十分な活用により、施設から居宅への移行を促進させ、もって施設定員を有効に活用する取組も必要である。

また、入所の目的を達成し保護施設を退所した者や、必要な治療を終え医療機関から退院した者については、公営住宅等を活用し、居宅での保護に移行するなど、実情に応じた保護の変更等必要な検討を行う。

なお、当然のことながら、ホームレスの状況によっては、養護老人ホームや各種障害者福祉施設等への入所についても検討する。

(2) 急迫保護

病気等により、窮迫した状態にある者については、申請がなくとも保護すべきものであり、その後、退院等が可能となった場合には、要保護者の保護受給の意思確認を行い、保護の申請（保護の変更申請）が行われたときには、保護の要件を確認した上で、必要な保護を行う。

退院後については、その回復状況にもよるが、基本的には、上記（ 1 ）により対応する。

なお、要保護者が医療機関に緊急搬送された場合については、連絡体制を整えるなど医療機関との連携を図り、早急に実態を把握した上で、急迫保護の適用の可否を確認する。

3 留意事項

(1) 自立支援センター等の入所者への生活保護の適用等について

生活保護は、その利用し得る資産等あらゆるものを活用してもなお最低限度の生活が維持できない者に対して、その不足分を保護費として支給するものである。

したがって、例えば、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、医療扶助を除き基本的には生活保護の適用は必要のないものであること。

また、社会福祉法上の第二種社会福祉事業として行われている生計困難者のための無料低額宿泊所の利用者については、生活扶助、住宅扶助、医療扶助等が必要となる場合があるが、保護の適用に当たっては、十分にその生活実態を把握するとともに、自立に向けた必要な指導援助を行うこと。

(2) 保護施設入所者について

保護施設に入所した者については、その精神的・身体的条件に応じ、退所後の自立に向けて必要な生活指導等を行うとともに、居宅生活が可能な者については、保護施設通所事業の積極的な活用等により、居宅生活への移行を図ること。

職 発 第 0807002 号

能 発 第 0807002 号

社 援 発 第 0807009 号

平成 1 4 年 8 月 7 日

各 都道府県知事 殿

厚生労働省職業安定局長

厚生労働省職業能力開発局長

厚生労働省・社会援護局長

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の施行について

自立の意志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等に関する特別措置法」(平成 1 4 年法律第 1 0 5 号。以下「法」という。)が平成 1 4 年 7 月 3 1 日に成立し、本日公布及び施行された。

ホームレスの自立支援等のための施策については従来「ホームレス問題に関する当面の対応策について(平成 1 1 年 5 月 2 6 日ホームレス問題連絡会議とりまとめ)」に基づき実施されているところであるが、法の施行に関し、その要点は下記のとおりであるので、御了知の上、管内の市町村並びに関係機関及び関係団体等にその周知をお願いする。

なお、本通知については、国土交通省と協議済みであることを申し添える。

また、本通知は、地方自治法(昭和 2 2 年法律第 6 7 号)第 2 4 5 条の 4 第 1 項の規定に基づく技術的な助言である。

記

第 1 法の目的（第 1 条関係）

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ものとする。

第 2 定義（第 2 条関係）

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ものとする。

第 3 ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標等（第 3 条関係）

1 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ものとする。

（１）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。

（２）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。

（３）（１）及び（２）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、１の目標に従って総合的に推

進されなければならないものとする。

第4 ホームレスの自立への努力、国の責務等（第4条から第7条まで関係）

- 1 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。
- 2 国は、第3の1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。
- 3 地方公共団体は、第3の1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。
- 4 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5 基本方針及び実施計画（第8条及び第9条関係）

1 基本方針の策定

- (1) 厚生労働大臣及び国土交通大臣は、第7の3の全国調査を踏まえ、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ものとする。
- (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。

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

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

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

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

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

から 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ものとする。

2 実施計画の策定

- (1) 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

ないものとする。

- (2)(1)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ものとする。
- (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6 財政上の措置等(第10条及び第11条関係)

- 1 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ものとする。
- 2 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7 その他(第12条から第14条まで関係)

1 民間団体の能力の活用等

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。

2 国及び地方公共団体の連携

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。

3 ホームレスの実態に関する全国調査

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ものとする。

第8 施行期日等(附則第1条から第3条まで関係)

- 1 この法律は、公布の日から施行すること。
- 2 この法律は、この法律の施行の日から起算して10年を経過した日に、その効力を失うものとする。
- 3 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。

事 務 連 絡
平成 1 4 年 8 月 1 5 日

都道府県
各 指定都市 生活保護担当係長殿
中 核 市

厚生労働省社会・援護局保護課保護係長

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法及び関係通知等の送付に
ついて

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(平成 1 4 年法律第 1 0 5 号)
が平成 1 4 年 8 月 7 日に公布及び施行されたところです。

つきましては、「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)を送付するとともに下記のとおり同法、関係通知等を参考として添付いたします。

記

- 1 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(平成 1 4 年法律第 1 0
5 号)(別添 1)
- 2 「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」(平成
1 4 年 7 月 1 7 日付け衆厚委 1 5 4 第 7 号衆議院厚生労働委員会決議) (別
添 2)
- 3 「「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の施行について」(平成
1 4 年 8 月 7 日付け職発第 0807002 号、能発第 0807002 号、社援発第 0807009
号 各都道府県知事宛厚生労働省職業安定局長、同職業能力開発局長・同社会
・援護局長通知(別添 3)

ホームレス対策（案）について

（平成15年度要求額）

1．ホームレス総合相談推進事業

3．8億円

ホームレスを多く抱える地域において、行政、支援団体、地域住民等で構成するホームレス総合相談推進協議会を設置し、ホームレス問題に関する協議・調整、総合相談の企画等を行うとともに、相談計画に基づく巡回相談活動等を実施することによりホームレスの自立を支援する。

2．ホームレス自立支援事業

10．3億円

ホームレスに対し、宿所及び食事の提供、健康診断、生活相談・指導等を行い、公共職業安定所との密接な連携の下で職業相談・紹介等により、ホームレスの就労による自立を支援する。

16ヵ所（定員 1,900人）

3．ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）

9．8億円

都市公園等でテントを張り・小屋掛けにより生活するホームレスに対して、緊急一時的な居住場所を提供することにより、ホームレス自身の健康状態の悪化等を防止することにより、ホームレスの自立を支援する。

4．ホームレス能力活用推進事業

44百万円

一般雇用施策の中での対応が困難な者に対して、都市雑業的な職種の情報収集・提供等を行う事業を創設し、ホームレスの自立を支援する。 5ヵ所

5．ホームレスの自立の支援等に関する職業相談員の配置

2．1億円

自立支援センターに、公共職業安定所から職業相談員を派遣し、ホームレス自立支援事業と連携を図りつつ、きめ細やかな職業相談等を行う。

さらに、ホームレスとなることを防止するために、ホームレスとなるおそれのある者が多数存在する地域を管轄する公共職業安定所に職業相談員を配置して同様に相談・援助業務を行う。

6．ホームレス等試行雇用事業

2．4億円

自立支援センターに入所しているホームレスや常用雇用を希望する日雇労働者を対象に、短期間試行的に民間企業に雇用してもらうことにより、ホームレス等の新たな職場への円滑な適応を促進し、常用雇用への移行につなげる。試行雇用実施事業主に対しては奨励金を支給する。

7．日雇労働者等技能講習事業

4．6 億円

日雇労働者及び自立支援センターに入所しているホームレスに対し、職場での必要とされる技能・資格を拾得させ、就労機会の確保を図るとともに常用化の促進を図る。

8．職業訓練の実施

-

職業相談を通じ、自立・就労意欲が高く、かつ職業に就くために職業訓練が必要な者について、公共職業訓練を実施することにより職業能力の向上を図り、自立を支援する。

9．大都市における結核の治療率向上（DOTS事業）

7 億円

（結核対策特別促進事業費）

都道府県等の結核対策の一環として、ホームレス等を含む感染症を有する結核患者を対象に、大都市における結核の治療率向上を図る事業を実施する。

10．生活保護法による保護の実施

1兆4,707億円の中で対応

（生活保護費負担金）

生活困窮者が、利用し得る資産、能力その他あらゆるものを活用しても最低限度の生活ができない場合、生活保護による保護の実施を行う。

11．社会福祉施設の整備

-

厚生施設、宿所提供施設、養護老人ホームの整備を図る。

ホームレスの自立の支援等に関する施策

H 1 4 . 9 . 3

基 本 方 針 の 事 項	施 策 事 項	平成 1 4 年度予算	平成 1 5 年度要求
○ 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 (第 8 条第 2 項第 1 号関係)	【就業の機会の確保】 自立支援のための職業相談・職業紹介の実施 (厚生労働省)	113,732 千円	205,985 千円
	ホームレス等試行雇用事業(厚生労働省)	0	新規 240,000 千円
	日雇労働者等技能講習事業(厚生労働省)	212,298 千円	462,990 千円
	○ 職業訓練の実施(厚生労働省)	公共職業訓練に要する経費 135,973,490 千円の中で対応	公共職業訓練に要する経費 140,842,425 千円の中で対応
	【安定した居住の場所の確保】 ○ 自立可能となったホームレスに対する住宅対策 (国土交通省)		
	・ 民間賃貸住宅の貸主に対する教育・啓発活動の促進		
	ホームレス等の入居に関する民間賃貸住宅の状況や貸主の意識等についての調査	0	新規 住宅市場整備の促進のための経費 1,266,000 千円の中で対応
	業界団体による教育・研修活動の支援	産業構造改革等推進補助金 1,266,000 千円の中で対応	産業構造改革等推進補助金 1,266,000 千円の中で対応
	・ 自立支援センター等における低廉な民間賃貸住宅の空家情報の提供の促進	産業構造改革等推進補助金 1,266,000 千円の中で対応	産業構造改革等推進補助金 1,266,000 千円の中で対応
	・ 公営住宅への入居	公営住宅等に関連する予算 373,915,000 千円の中で対応	公営住宅等に関連する予算 386,911,000 千円の中で対応

- (注) 1. 施策事項は、各省庁における平成 1 5 年度概算要求事項である。
2. 予算及び要求欄の()書きは再掲分である。
3. 施策事項欄の○を付したものは、対象を必ずしもホームレスに限定していない施策である。

基本方針の事項	施策事項	平成14年度予算	平成15年度要求
○ ホームレス自立支援事業 その他のホームレスの個々の事情に応じ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 (第8条第2項第2号関係) ○ 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 (第8条第2項第3号関係)	○ 社会福祉施設の整備(厚生労働省) ・更生施設、宿所提供施設、養護老人ホームの整備 【保健及び医療の確保】 ○ 保健所等による積極的な健康相談及び訪問指導等の保健医療対策(厚生労働省) ○ 大都市における結核の治療率向上を図る事業(DOTS事業)(厚生労働省) 【生活に関する相談及び指導】 ホームレス総合相談推進事業(厚生労働省) 【自立を総合的に支援する事業】 ホームレス自立支援事業 自立支援のための職業相談・職業紹介の実施(厚生労働省) (再掲) ホームレス能力活用推進事業(厚生労働省) 【生活上の支援】 ホームレス総合相談推進事業(厚生労働省) (再掲) ホームレス緊急一時宿泊事業(シェルター事業)(厚生労働省) ホームレス等試行雇用事業(厚生労働省) (再掲) 日雇労働者等技能講習事業(厚生労働省) (再掲)	社会福祉施設整備費 124,670,000 千円の中で対応 - 結核対策推進事業費 700,000 千円の中で対応 0 836,903 千円 (113,732 千円) 7,999 千円 産業構造改革等推進補助金 1,266,000 千円の中で対応 (0) 180,087 千円 (0) (212,298 千円)	社会福祉施設整備費 149,140,000 千円の中で対応 - 結核対策推進事業費 700,000 千円の中で対応 公共職業訓練に要する経費 140,842,425 千円の中で対応 新規 382,461 千円 1,034,736 千円 (205,985 千円) 43,813 千円 産業構造改革等推進補助金 1,266,000 千円の中で対応 (新規 382,461 千円) 983,269 千円 (新規 240,000 千円) (462,990 千円)

基本方針の事項	施策事項	平成14年度予算	平成15年度要求
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 (第8条第2項第4号関係)	【緊急に行うべき援助】 ホームレス緊急一時宿泊事業(シェルター事業) (厚生労働省) [再掲] 【生活保護法による保護の実施】 - 生活保護法による保護(厚生労働省) 【人権の擁護】 - 人権相談及び人権侵犯事件の調査・処理 (法務省) 【地域における生活環境の改善及び安全の確保】 - 地域の安全確保とホームレス保護活動の推進 (警察庁) - ホームレスによる公共的施設占拠への対応 (国土交通省) 【民間団体との連携】 ホームレス総合相談推進事業(厚生労働省) [再掲] ホームレス自立支援事業(厚生労働省) [再掲] ホームレス緊急一時宿泊事業(シェルター事業) (厚生労働省) [再掲] ホームレス能力活用推進事業(厚生労働省) [再掲]	(180,087 千円) 生活保護費負担金 1,375,141,453 千円 の中で対応 全体予算額 7,479,729 千円の中で対応 通常の公共施設管理 費で対応	(983,269 千円) 生活保護費負担金 1,470,653,564 千円 の中で対応 全体予算額 9,289,117 千円の中で対応 通常の公共施設管理 費で対応 (新規 382,461 千円) (1,034,736 千円) (983,269 千円) (43,813 千円)

基 本 方 針 の 事 項	施 策 事 項	平成 1 4 年度予算	平成 1 5 年度要求
○ 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 （第 8 条第 2 項第 6 号関係）	【その他】		
	合 計	1,351,019 千円	3,398,794 千円

(注)平成14、15年度の合計金額については、施策事項がホームレスを対象としたもの(○を付したもの)であり、対象を必ずしもホームレスに限定していない施策(△を付したもの)については、含まれていない。

国 河 政 第 3 9 号
国 河 治 第 1 0 6 号
平成 1 4 年 8 月 7 日

北海道開発局建設部長
各地法整備局下線部長
沖縄総合事務局開発建設部長 殿

国土交通省河川局水政課長

国土交通省河川局治水課長

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の施行について

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（平成 1 4 年法律第 1 0 5 号）については、本日国河政第 3 8 号等をもって総合政策局長、都市・地域整備局長、河川局長、道路局長、住宅局長及び港湾局長から通達されたが、同通達によるほか、下記の事項に留意の上、同法の施行に遺憾なきを図られるようお願いする。

記

- 1 ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法は、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しており、河川敷地等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、基本方針及び地方公共団体が策定する実施計画に即し福祉、労働、医療等の関係部局が講じることとなるホームレスの支援等に関する施策との連携を図りつつ、河川管理者は、河川法等の規定に基づき、河川敷地等の適正な利用を確保するために必要な措置をとること。
- 2 ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図るため、河川管理者、地方公共団体、警察機関等からなる協議会等を地域の実態に応じて設置するなど、河川管理者は、河川敷地等の適正な利用を確保するために必要な措置の円滑な実施に努めること。

国 河 政 第 3 9 号
国 河 治 第 1 0 6 号
平成 1 4 年 8 月 7 日

各都道府県土木主管部長 殿

国土交通省河川局水政課長

国土交通省河川局治水課長

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の施行について

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（平成 1 4 年法律第 1 0 5 号）については、本日国河政第 3 8 号等をもって総合政策局長、都市・地域整備局長、河川局長、道路局長、住宅局長及び港湾局長から通達されたが、同通達によるほか、下記の事項に留意の上、同法の施行に遺憾なきを図られるようお願いする。

記

- 1 ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法は、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しており、河川敷地等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、基本方針及び地方公共団体が策定する実施計画に即し福祉、労働、医療等の関係部局が講じることとなるホームレスの支援等に関する施策との連携を図りつつ、河川管理者は、河川法等の規定に基づき、河川敷地等の適正な利用を確保するために必要な措置をとること。
- 2 ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図るため、河川管理者、地方公共団体、警察機関等からなる協議会等を地域の実態に応じて設置するなど、河川管理者は、河川敷地等の適正な利用を確保するために必要な措置の円滑な実施に努めること。

国総政第35号
国都公緑第77号
国河政第38号
国道政第21号
国住政第17号
国港管第396号
平成14年8月7日

北海道知事 殿

国土交通省総合政策局長

国土交通省都市・地域整備局長

国土交通省河川局長

国土交通省道路局長

国土交通省住宅局長

国土交通省港湾局長

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の施行について

自立の意志がありながらホームレスに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、去る平成14年7月31日に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(平成14年法律第105号。以下「法」という。)が成立し、本日公布及び施行されることとなった。

法第3条第1項第1号において、ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標として、自立の意志のあるホームレスに対し、他の施策等とともに、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に関する施策を実施することによりこれらの者を自立させることが規定され、法第6条において、地方公共団体の責務として、第3条第1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ことが規定された。また、法第11条において、公共の用に供する施設の適正な利用の確保に関する規定が定められたので通知する。

法は、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している。

国土交通省所管の公共施設の管理部局においては、公共施設をホームレスが起居の場所とし日常生活を営むことにより、その適正な管理が妨げられている場合には、地域社会の理解と協力の獲得に十分留意し、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、必要な措置をとることにより、公共施設の適正な管理が図られるよう努めていただきたい。

また、住宅部局においては、関係部局と連携し、各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の策定及びその実施に努めていただきたい。

都道府県においては、貴管内関係市町村(特別区を含み、政令指定都市を除く。)に対して本通知の周知方をお願いする。

なお、本通知は、厚生労働省と協議済みであることを申し添える。

また、本通知は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言である。

国総政第 3 5 号
国都公緑第 7 7 号
国河政第 3 8 号
国道政第 2 1 号
国住政第 1 7 号
国港管第 3 9 6 号
平成 1 4 年 8 月 7 日

東北地方整備局長 殿

国土交通省総合政策局長

国土交通省都市・地域整備局長

国土交通省河川局長

国土交通省道路局長

国土交通省住宅局長

国土交通省港湾局長

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の施行について

自立の意志がありながらホームレスに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、去る平成14年7月31日に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(平成14年法律第105号。以下「法」という。)が成立し、本日公布及び施行されることとなった。

法第3条第1項第1号において、ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標として、自立の意志のあるホームレスに対し、他の施策等とともに、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に関する施策を実施することによりこれらの者を自立させることが規定され、法第6条において、地方公共団体の責務として、第3条第1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ことが規定された。また、法第11条において、公共の用に供する施設の適正な利用の確保に関する規定が定められたので通知する。

法は、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している。

ついては、法の趣旨を踏まえ住宅行政の適正な実施に努めていただくとともに、国土交通省所管の公共施設の管理部局においては、公共施設をホームレスが起居の場所とし日常生活を営むことにより、その適正な管理が妨げられている場合には、地域社会の理解と協力の獲得に十分留意し、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、必要な措置をとることにより、公共施設の適正な管理が図られるよう努めていただきたい。

なお、本通知は、厚生労働省と協議済みであることを申し添える。

関東運輸局長 殿

鉄 道 局 長

「身体障害者補助犬法」及び「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の成立について

去る第154回通常国会において、「身体障害者補助犬法」(平成14年法律第49号)及び「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(平成14年法律第105号)が成立し、公布されたところである。これらの法律は、鉄軌道事業についても適用される規定を含んでいることから、これらの法律について、貴職におかれても十分了知徹底を図られたい。また、特に下記の点について、所要の措置を講ずべく管下事業者に対し指導されたい。

なお、本件については、旅客鉄道株式会社、社団法人日本民営鉄道協会及び社団法人公営交通事業協会あて送付したので、念のため申し添える。

記

1. 「身体障害者補助犬法」関係

身体障害者補助犬法第8条において、鉄軌道事業者を含む公共交通事業者等は、その管理する旅客施設、その事業の用に供する車両等を身体障害者が利用する場合において、身体障害者が身体障害者補助犬を同伴することを拒んではならないこととされている(本年10月1日から施行)。

このため、鉄軌道事業者においては、身体障害者が身体障害者補助犬を同伴する場合において適切に対応できるよう、営業規則の改正、職員への周知徹底等所要の措置を講じることにより遺漏なきよう取り計られたい。

2. 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」関係

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法第11条において、公共の用に供する施設の適正な利用の確保に関する規定が定められており、この公共の用に供する施設には駅舎等の施設も含まれると解されていることから、駅舎等をホームレスが起居の場所とし日常生活を営むことにより、その適正な管理が妨げられる場合には、地域社会の理解と協力の獲得に十分留意し、厚生労働省や地方公共団体等の関係者が講じる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、必要な措置をとることにより、駅舎等の適正な管理が図られるよう努められたい。

国都公緑第91号

平成14年8月26日

各都道府県・政令指定都市公園管理担当部長 殿

国土交通省都市・地域整備局公園緑地課長

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の施行について

標記については、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の施行について」(平成14年8月7日付け国土交通省総合政策局長、都市・地域整備局長、河川局長、道路局長、住宅局長、港湾局長通知)により通知されたところであるが、さらに下記の事項を参考として必要な措置をとることにより、都市公園の機能の確保に努めていただきたい。

都道府県におかれては、貴管内関係市町村(特別区を含み、指定都市を除く。)に対して本通知を周知いただくようお願いする。

なお、本通知は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第246条の4第1項の規定に基づく技術的助言である。

1 都市公園についての基本的な考え方

都市公園は、都市を緑化して都市環境の向上を図るとともに、空地を確保して、避難、防火等の災害の防止に資することを目的として設置される都市の貴重なオープンスペースであり、そのオープンスペースとしての機能を確保するとともに、住民による屋外での休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等のレクリエーションを行う場としての都市公園の機能を確保することが重要であること。

2 総合的な体制の確立について

(1) ホームレスが都市公園内にテント等の物件を設置している場合、都市公園法等に基づいて単に物件の撤去を行うのみでは、問題の解決にはつながらない場合が多いため、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携をさらに強化することとし、問題解決のための総合的な体制を確立することが望ましいこと。

(2) 福祉、労働、医療、住宅等の関係部局では、ホームレスの自立の支援等に関する施策として、ホームレス自立支援事業、自立支援のための職業相談・職業紹介、自立可能となったホームレスに対する住宅対策などが実施されているため、関係部局との連携を更に強化することが望ましいこと。

(3) なお、福祉部局においては、今後、相談事業を一層推進することとしており、都市公園における当該相談事業の実施に当たっては、公園管理者と福祉部局が密接に連携することが望ましいこと。

(4) 必要に応じ、(2)に掲げる諸施策との連携を更に強化するため、広域的な連携、協力を図ることが望ましいこと。

3 公園管理者としての対応について

(1) 物件の撤去の指導等の実施

都市公園内にテント等の物件を設けて継続的に都市公園を占拠する者については、福祉、労働、医療、住宅等の関係部局と連携しつつ、都市公園内の巡視、口頭による物件の撤去指導、物件の設置を禁止する看板の設置等の措置を行うことが望ましいこと。

(2) 都市公園の機能を確保するための措置

物件を設けて継続的に都市公園を占拠する者に対し、物件の撤去の指導を相当の期間にわたり行っても相手方が物件の撤去に応じない場合であって、都市公園の機能を確保するため必要と認める場合には、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、(1)に掲げる措置のほか、所要の手続の下で都市公園法第 1 1 条に規定する監督処分を行うことを含め、地域の状況に即した適切な措置を講ずることが望ましいこと。

(3) シェルター等の設置

都市公園の区域を一時的に廃止した上で、ホームレス緊急一時宿泊施設(シェルター)や自立支援施設を設置している例がみられるが、都市公園は公益上特別の必要がある場合等を除くほか、みだりに廃止してはならないこととされており、都市公園をオープンスペースとして確保し、本来の効用を発揮させることが重要であることを踏まえ、公益上の特別の必要性の判断に当たっては以下の事項に留意して検討を行うことが望ましいこと。

都市公園が違法物件に占拠されている状況を解消するためシェルター等の設置が必要であり、かつ、シェルター等の用地として他に適当な土地がなく、都市公園の区域を一時的に廃止することがやむを得ないものであること。

地域社会の理解と協力を得て、時限的対応として行うものであること。

公園管理者として、シェルター等の設置に併せて都市公園の機能を確保するための措置をこうずるものであること。

4 その他

この技術的助言については、住宅局及び厚生労働省の関係課と協議済みであること。

ホームレスの自立の支援等に関する施策について

平成14年8月27日

国土交通省

1. ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法施行通知の発出

8月7日のホームレス法の施行に伴い、地方公共団体、地方整備局、地方運輸局、鉄道事業者等に法の趣旨を踏まえ、住宅行政の適正な実施及び公共施設の適正な管理を図るよう通知。

2. 自立可能となったホームレスに対する住宅対策

(1) 民間賃貸住宅の貸主に対する教育・啓発活動

- 1 ホームレス等の入居に関する民間賃貸住宅の状況や貸主の意識等についての調査を実施する。〔住宅市場環境整備の促進のための経費等の中で対応〕
- 2 自立可能なホームレスの入居に関し、民間賃貸住宅の貸主が法の趣旨を理解し、入居差別を行わないよう業界団体に要請するとともに業界団体による教育・研修活動を支援する。〔産業構造改革等推進補助金の中で対応〕

(2) 低廉な民間賃貸住宅の空家情報の提供〔産業構造改革等推進補助金の中で対応〕

地方公共団体の住宅部局と業界団体との連携により、低廉な家賃の民間賃貸住宅の空家情報や入居時に必要となる保証人に代わる民間の保証会社等の情報を収集し、自立支援センターにおいてその情報が提供されるよう要請し、支援する。

(3) 公営住宅への入居〔公営住宅に関連する予算の中で対応〕

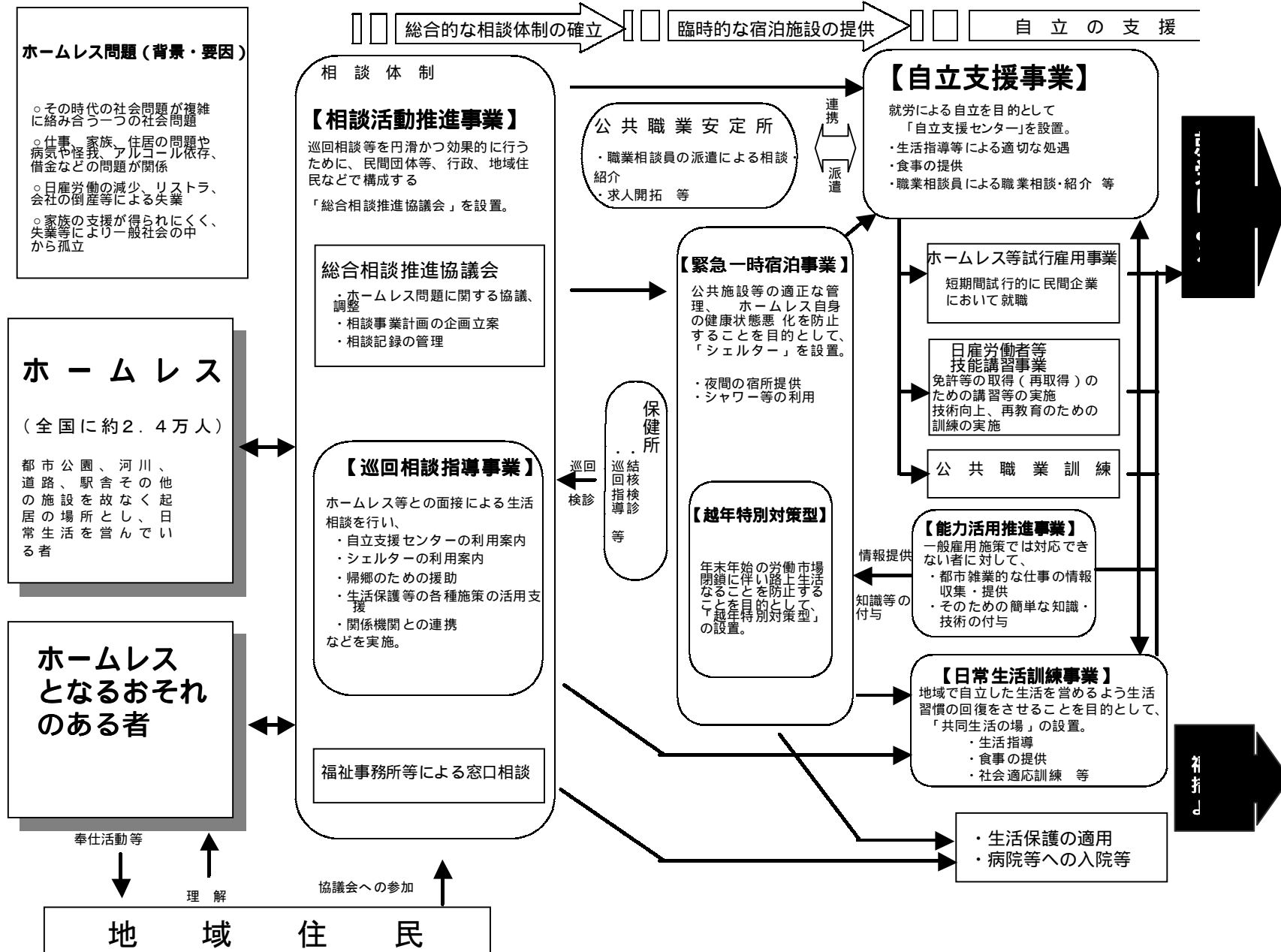
ホームレスの安定した居住の場所の確保という観点から、自立支援センター等で支援を受け、就労または、生活保護受給により自立して生活することが可能となったホームレスについて、地域の住宅事情、公営住宅のストックの状況等を踏まえつつ、各事業主体の判断により公営住宅における単身入居や優先入居の制度の活用を図るよう要請する。

東京都においては、本年度より、ホームレスの自立支援プログラムを終了し就労自立が見込まれる自立支援センター退所者に対し、都営住宅を提供する予定。

3. ホームレスによる公共的施設占拠への対応〔通常の公共施設管理費で対応〕

公共施設を占拠するホームレスに対する口頭による指導、公共施設内の巡視、一斉清掃、看板の設置等の対応策を実施するほか、都市公園等について、適正な利用を確保するための必要な措置を検討

ホームレス対策のスキーム（福祉・雇用関係）



平成13年12月5日

全国のホームレスの状況について (概数調査結果)

1 調査の概要

指定都市、中核市及び都道府県（指定都市、中核市を除く管内の市町村を対象）において、平成13年9月末現在で各地方自治体が把握している直近の状況（地方自治体により調査時期、方法等は異なる）の報告を求め、これを集計したものである。

2 調査の結果

	今回調査 (平成13年9月末)	前回調査 (平成11年10月末)
全国のホームレス数	24,090人	20,451人
東京都23区	5,600人	5,800人
指定都市	13,381人	12,826人
中核市・県庁所在地	1,684人	706人
その他の市町村	3,425人	1,119人

(注) 今回調査の時期は概ね平成13年8月～9月の時期に集中しているが、大阪市については平成10年8月現在の人数である。

【参考】

今回調査では、前回報告がなかった288市町村から新たに報告されている。

	今回調査 (平成13年9月末)	前回調査 (平成11年10月末)
前回報告があった市区町 (132市区町)	21,735人	20,451人
今回新たに報告のあった 市町村(288市町村)	2,355人	

照会先：社会・援護局地域福祉課

T E L 03-5253-1111(内線2855)

03-3595-2615(ダイヤルイン)

担当：下道・佐藤

各都市別のホームレスの概数

地方自治体名		今回調査 (平成13年9月末)		前回調査 (平成11年10月末)	
5都市計		17,081人		17,174人	
	東京都23区	5,600人	平成13年8月	5,800人	平成11年8月
	横浜市	602人	平成13年8月	794人	平成11年8月
	川崎市	901人	平成13年7月	901人	平成11年7月
	名古屋市	1,318人	平成13年5月	1,019人	平成11年5～6月
	大阪市	8,660人	平成10年8月	8,660人	平成10年8月
その他指定都市計		1,900人		1,452人	
	札幌市	68人	平成12年12月	43人	平成11年11月
	仙台市	131人	平成13年8月	111人	平成11年10月
	千葉市	123人	平成13年8月	113人	平成11年8月
	京都市	492人	平成12年6月	300人	平成11年10月
	神戸市	341人	平成13年8月	335人	平成11年8月
	広島市	207人	平成13年2月	115人	平成11年11月
	北九州市	197人	平成13年8月	166人	平成11年11月
	福岡市	341人	平成13年8月	269人	平成11年8月
中核市及び県庁所在地の市 (38市)		1,684人		706人	
(＊)	前回報告があった市 (24市)	1,357人		706人	
	今回はじめて調査した市 (14市)	327人			
その他の市町村 (347市町村)		3,425人		1,119人	
(＊)	前回報告があった市町 (73市町)	1,397人		1,119人	
	今回新たに報告のあった市町村 (274市町村)	2,028人			
合計 (420市区町村)		24,090人		20,451人	
	前回報告があった市区町 (132市区町)	21,735人		20,451人	
	今回新たに報告のあった市町村 (288市町村)	2,355人			

注1 前回報告があったが、今回報告がなかった地方自治体は、前回報告の人数を計上。

注2 (＊) 印を付した市町村のうちホームレスの数が30人を超え

中核市・県庁所在地等のホームレスの概数

地方自治体名	今回調査 (平成13年9月末)			地方自治体名	今回調査 (平成13年9月末)		
堺市	215人	(平成13年1月)		小田原市	57人	(平成13年7月)	*
豊橋市	177人	(平成13年9月)		泉大津市	56人	(平成13年9月)	
さいたま市	170人	(平成13年8月)		福山市	54人	(平成13年9月)	
浜松市	150人	(平成13年7月)		相模原市	53人	(平成13年7月)	
市川市	141人	(平成13年6月)		姫路市	53人	(平成13年8月)	
松山市	114人	(平成12年12月)		浦安市	52人	(平成13年7月)	*
厚木市	112人	(平成13年7月)	*	鹿児島市	51人	(平成13年9月)	
尼崎市	110人	(平成13年7月)		市原市	47人	(平成13年8月)	*
八尾市	103人	(平成13年9月)		金沢市	46人	(平成11年9月)	
船橋市	100人	(平成13年7月)	*	和歌山市	46人	(平成13年8月)	
那覇市	89人	(平成12年10月)		府中市(東京都)	40人	(平成11年5月)	
平塚市	88人	(平成13年7月)	*	戸田市	40人	(平成13年9月)	*
西宮市	88人	(平成13年8月)		柏市	39人	(平成13年8月)	
宇都宮市	79人	(平成13年8月)		草加市	38人	(平成13年3月)	*
高松市	72人	(平成13年9月)		富士市	38人	(平成13年7月)	*
藤沢市	70人	(平成13年7月)		高崎市	36人	(平成13年9月)	*
静岡市	70人	(平成13年2月)	*	守口市	36人	(平成13年8月)	*
茨木市	69人	(平成13年9月)		新潟市	35人	(平成13年5月)	
豊中市	68人	(平成13年6月)		明石市	34人	(平成13年9月)	*
川口市	63人	(平成13年8月)		川越市	32人	(平成13年8月)	*
久留米市	60人	(平成13年8月)					

注 *印は、前回報告のなかった地方自治体を示し

ホームレス問題連絡会議とりまとめ

(1 9 9 9 年 5 月 2 6 日)

ホームレス問題に対する当面の対応策について

1. 趣旨

近年、大都市を中心に、道路、公園、河川敷等で野宿生活を送っているホームレスが増加して、大きな社会問題となっている。

こうした現状を踏まえ、ホームレス自身も地域住民も不安な生活を送っていることから、一刻も早く、ホームレスも自立でき、地域住民も良好な環境の中で暮らせる地域社会とするために、国、地方公共団体が一体となって取り組む必要がある。

このため、国及び関係地方公共団体が一体となって、雇用、福祉、住宅等各分野にわたって総合的に、適切かつ効果的な対応策を検討する「ホームレス問題連絡会議」を設置し、その対応策を検討することとした(その構成は別紙1)。

2. ホームレスの現状について

(1) ホームレスの定義と現状

定義

いわゆる「ホームレス」の厳密な定義は困難であるが、ここでは、失業、家庭崩壊、社会生活からの逃避等様々な要因により、特定の住居を持たずに、道路、公園、河川敷、駅舎等で野宿生活を送っている人々を、その状態に着目して「ホームレス」と呼ぶこととする。

現状

全国の都市部におけるホームレス(各地方公共団体により名称及び定義は異なる。)の数は、別紙2のとおり約1万6千人にのぼっており、そのうちの9割に当たる約1万5千人が東京都、横浜市、川崎市、名古屋市及び大阪市の5都市に集中している。また、その数も近年の経済・雇用情勢の悪化等を背景にして増加傾向にある。

(2) ホームレスに至る要因

ホームレスに至る大きな要因は失業であるが、社会生活への不適応、借金による生活破たん、アルコール依存症等の個人的要因によるものも増加し、これら社会経済的背景や個人的要因が複雑に絡み合っているものと考えられる。

(3) ホームレス問題の課題

これらホームレスの増加は、次のような問題を発生させている。

生活維持が困難

雇用機会の減少や失業等により、十分な収入を得ることができず、生活の維持が困難な状況にある中で、身元を確認することができない者も多いなど、必ずしも生活保護等の行政サービスの適用対象となっていない。

健康状態の悪化

結核の罹患率が高かったり、赤痢患者が発生するなど、長期にわたる野宿生活により健康状態が不良又は悪化している者が多くみられる。

地域への影響

公園等の公共施設の占拠により、住民がこれらの施設を利用できなくなる一方で、環境衛生の悪化等による感染症の蔓延のおそれがあるなど、地域住民が不満や不安を募らせている事態となっている。

(4) 地方公共団体による対応とその限界

ホームレスを多く抱える地方公共団体においては、一般的な相談、援助事業に加え、人道的、

倫理的な立場から健康診断や越年対策事業、緊急一時宿泊事業などを実施しているが、これらは必ずしも根本的な解決のための対策となっておらず、その一方で財政的負担も大きくなっている。

また、限られた地域で手厚い対策を行えば全国からその地域に集まってくるという問題を抱えている。

３．ホームレス問題の今後の対応

(１) 検討に当たっての基本的視点

ホームレス対策は、ホームレスが置かれた様々な状況に応じて、それらの人が自らの意思で自立して生活できるように支援することが基本とならなければならない。同時に、老齢や健康上の理由などから自立能力に乏しい人々に対しては、適切な保護を行う必要がある。

したがって、野宿生活を前提とした支援は、あくまで緊急的、過渡的、限定的なものにとどめる必要がある。

(２) 対策の方向

対策を講じるに当たっては、まず、ホームレスの実態を十分に把握し、それらの人々が社会的自立を果たすためのニーズを的確に捉え、その上で、様々なタイプに類型化し、そのタイプごとに自立あるいは保護に至る施策体系を確立する必要がある。

それを踏まえ、実際の施策を実施する際には、

ホームレスの個々の状況に応じた自立を支援するための方策の実施、

関係機関の密接な連携による総合的な対策の実施、

ホームレスの自立に向けた一定の取組を行う社会福祉法人、民間ボランティア団体等の積極的な協力を得るとともに、必要な支援を行う、

ホームレスが地域社会の中で、自立して生活できるよう関係施設の立地をも含め、地域住民の理解と協力を得ることが重要である。

(３) ホームレスの類型別のきめ細かな施策体系の構築

ホームレスを野宿生活に至った要因別に大別すると次のとおりとなる。

就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者

- ・産業構造の変化や不況等による日雇労働の雇用機会の減少、高齢による就労機会の減少
- ・リストラ、会社倒産等による常用労働者の失業等

医療、福祉等の援護が必要な者

- ・アルコール依存症の者
- ・身体的・精神的に何らかの疾患を有する者
- ・高齢者、身体障害者等

社会生活を拒否する者

- ・社会的束縛を嫌う者
- ・諸般の事情から身元を明らかにしない者等

以上のような分類別に自立支援対策を体系化したものが別紙３である。

なお、ホームレスの多くは様々な要因が複合的に絡み合っていると考えられることから、個々のケースごとに適切な対応を図る必要がある。

４．今後の具体的施策の方向

以上を踏まえた今後の施策の方向は次のとおりである。施策の実施に当たっては、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下、一体となって取り組むことが重要である。その際、国は、地方公共団体に対して必要な助成を行うとともに、当該地方公共団体の実情を把握して、財政運営に支障が生じないよう、適切な地方財政措置を行うものとする。

(1)総合的な相談・自立支援体制の確立

福祉事務所等における街頭相談を含めた総合的な相談体制の充実と同時に、自立に向けた総合的な自立支援事業を実施する。

○福祉事務所等における相談体制の強化

福祉事務所等による窓口相談に加え、保健所等関係機関との連携による街頭相談を積極的に実施する。

○ホームレスの自立支援のための事業の実施

ホームレスを一定の期間宿泊させ、健康診断、身元確認、生活相談・指導等を行うとともに、公共職業安定所との密接な連携の下で職業相談・斡旋等を行い、就労による自立を支援する。更に高齢者や障害者等の要援護者に対しては、実情に応じて生活保護の適用や病院への入院、養護老人ホーム等社会福祉施設への入所の措置を行うなど福祉等の援護による自立を図る。

なお、社会的束縛を嫌う者等社会生活を拒否する者に対しては、福祉事務所の巡回相談等により社会的適応のための援功を行う。

○自立支援事業の本格実施までの緊急的な取組

自立支援事業が本格的に実施されるまでの間、ホームレスの自立に向けた緊急的な事業を行う。

(2)雇用の安定

就労による自立に向けた職業訓練、職業紹介等の施策を実施する。

○求人開拓の実施求人

開拓推進員の活用による求人の掘り起こしを推進する。

○職業訓練の実施

公共職業訓練を実施する。

○職業相談の実施

公共職業安定所に職業相談員を配置し、自立支援のための事業との連携の下に、職業相談を実施する。

○日雇労働者の雇用の促進

日雇労働者を多数雇い入れる事業主に対する緊急日雇労働者多数雇用奨励金の支給を行う。

○45歳以上の者の雇用の促進

45歳以上の者を対象とした職場適応訓練制度を活用する。

45歳以上の者を継続して雇用する労働者として雇い入れた事業主に対する特定求職者雇用開発助成金の支給を行う（ただし、特定求職者雇用開発助成金について、45歳以上55歳未満の者を支給対象とする措置は、平成11年9月30日までの暫定措置である）。

(3)保健医療の充実

ホームレスに対する積極的な健康相談及び訪問指導等の保健医療対策の充実を図る。

○医療的アプローチが必要な者への対応

保健所等を活用するとともに、保健・福祉相談による適切な医療機関等への処遇を行う。

○健康管理指導

保健所、市町村保健センターによる巡回健康相談等を行う。

○感染症等の予防

・結核の罹患率の高い地域等特に対策を必要とする地域において、服薬中断や医療脱落等の不完全な治療による結核再発や薬剤耐性化を防ぐため、訪問による対面指導等により服薬管理を行い、短期化学療法を実施する。

・結核等集団発生時等の技術的支援を行う。

○病気の際の診療体制の充実

社会福祉事業法に基づく無料低額診療事業を実施している医療機関を活用して診療を行う。

(4) 要援護者の住まい等の確保

○自立に向けた宿所提供施設等の利用を図るとともに、援護を要する者のための更生施設や養護老人ホーム等の整備拡充を図る。

(5) 安心・安全な地域環境の整備

ホームレスの居住場所の確保状況等を勘案しつつ、公共施設からの退去指導を実施するとともに、地域安全対策や環境衛生対策を実施する。

○公共施設の不法占拠への対応

居住場所の確保状況等を勘案しつつ、道路、公園、河川等公共施設からの退去指導を実施する(公共施設におけるホームレスの実態等について、公共施設の管理者に対する調査を実施)。

○地域の安全確保とホームレスの保護活動

・ホームレスの状況を把握し、住民が不安を覚えるような地域のパトロール活動を強化する。

・地域住民に危害を与える事案については、速やかな検挙措置等を講じる。

・ホームレス自身が各種事件や事故の被害者とならないよう防犯指導を実施する。

・緊急に救護を必要とする者については、一時的に保護し、その都度、関係機関への引き継ぎ等の保護活動を実施する

○環境衛生対策の実施

地域の実情を勘案しつつ、公衆トイレの設置や清掃等を行う。

5. 施策のフォローアップ

(1) 今後、上記の施策の実施状況を点検し、関係地方公共団体の要望を踏まえて、施策のあり方について必要な見直しを行う。

(2) ホームレスの自立をより一層促進するために、ホームレスの動向・ニーズ等の詳細な分析及び効果的な自立支援策に関する学際的な調査研究を行う。

国連の「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」

からの質問事項に対する日本政府回答（仮訳）

（外務省ホームページより）

問 28．最貧層の一人当たり G N P のデータを得ることができない理由、また、「貧困線」が公的に設定されていない理由を説明して下さい。

答

我が国の国民経済計算体系においては、収入階級別の G N P は作成していないことから、最貧層の一人あたりのデータは存在せず、公的には「貧困線」は設定されていないが、右概念に相当するものとして、生活保護法において、最低限度の生活の需要を満たすに十分な保護の基準を定めており、右基準に満たないものに対しては生活保護を行っている。生活保護には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助等がある。

問 29．ホームレスの人々及び日本における強制立ち退きの数に関する詳細な情報を提供して下さい。

答

（ホームレスの人々について）

1. ホームレスの人々の概数は、各都道府県、指定都市及び中核市において把握している人数について報告を求めた結果、1999 年 10 月末現在で、20,451 人となっている。
2. ホームレスの人々のための居住施設としては、ホームレスの人々の個々の状況に応じて、生活保護法上の保護施設、高齢者のための養護老人ホーム、無料又は低額な料金で利用させる宿所提供施設等がある。
3. ホームレス問題については、1999 年 2 月 12 日に関係省庁及び関係地方公共団体で構成する「ホームレス問題連絡会議」が発足し、同年 5 月 26 日に「ホームレス問題に対する当面の対応策」がとりまとめられたところである。この「当面の対応策」においては、「(A) 総合的な相談・自立支援体制の確立」「(B) 雇用の安定」「(C) 保健医療の充実」「(D) 要援護者の住まい等の確保」「(E) 安心・安全な地域環境の整備」の 5 分野にわたる施策が掲げられた。これを受けて、厚生省では「総合的な相談・自立支援体制の確立」を中心に、1999 年度においては福祉事務所における街頭相談の実施や、各地方公共団体が緊急的に実施するホームレスの自立支援に資する事業（緊急一時宿泊事業等）等への財政支援を行ったところである。また、2000 年度より新たに「ホームレス自立支援事業」を実施し、ホームレスの人々を一定期間宿泊させ、食事の提供、健康診断や生活相談・指導等を行い、公共職業安定所との連携の下で職業相談員による職業相談・斡旋等を行うことによって、ホームレスの人々の就労による自立を図っている。

（強制立ち退きについて）

4. 委員会の一般的な性格を有する意見 7 のパラ 4 で定義されている「強制立ち退き」については、我が国において、国その他の公の機関によって行われるものは制度上及び事実上存在しない。なお、我が国においては、土地収用及び不動産の明渡しの強制執行については、以下のとおり「法律に従い、国際人権規約に反せずに」（一般的性格を有する意見 7 のパラ 4）行われている。

5. 我が国においては、土地収用の手続きについては、土地収用法が定めている。同法によれば、住居等の物件がある土地を公共の利益となる事業の用に供する場合であって、土地の所有権等の関係者の間で、和解等が成立しなかった場合で、土地収用法による収用委員会による明渡裁判がなされたときには、土地の所有者は、土地を収用される。なお、土地所有者は土地収用法により、収用委員会審理における意見陳述の機会等が保障されており（土地収用法第 63 条）、また、移転すべき物件の移転費用及び移転に伴い通常受けることとなる損失（営業補償等）について補償金の支払いを受けて、当該土地上の物件を移転することとなる。

6. 民事法の分野でいえば、不動産の明渡請求権についての債務名義（民事執行法 22 条）があるのに、債務者が任意に明渡しをしない場合には、債権者は、その債務名義に基づき、不動産の明渡しの強制執行を行うことができるとされており（同法 168 条 1 項）、手続は、債権者が、不動産の所在地を管轄する地方裁判所の執行官に対し申立書を提出する（同法第 2 条、同規則第 1 条）ことによって開始する他、執行は、債権者等が執行の場所に出頭した場合に限ってすることができ（同法 168 条 2 項）、執行に際し、執行官は原則として動産を取り除いて債務者等に引き渡さなければならない（同条第 4 項）等、法律等によって適正な手続が確保されている。

ホームレス問題に対する当面の対応策について(要旨)

1. 趣旨

- ホームレスも自立でき、地域住民も良好な環境の中で暮らせる社会とするために、国、地方公共団体が適切な役割分担の下、一体となって取り組むことが必要

2. ホームレス問題の基本的視点

- ホームレス自らの意思による自立した生活への支援を基本
- 老齢や健康上の理由などにより自立能力に乏しい人々に対しては適切な保護

3. ホームレス問題の対策の方向

ホームレスの社会的自立を果たすためのニーズの的確な把握とそれに基づく類型別の施策体系の確立(別紙)

(ホームレスの類型)

- 勤労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者(TYPE1)
産業構造の変化や不況等による日雇労働の機会減少、リストラ等による常用労働者の失業等 就労による自立を支援
- 医療、福祉等の援護が必要な者(TYPE2)
アルコール依存症の者、精神的・身体的疾患を有する者、高齢者・身体障害者等 福祉等の援護による自立を支援
- 社会生活を拒否する者(TYPE3)
社会的束縛を嫌う者、諸般の事情から身元を明らかにしない者 社会的自立を支援しつつ、施設管理者による退去指導

施策を効果的に推進するためには、社会福祉法人や民間ボランティア団体等の協力を得るとともに、地域住民の理解と協力が不可欠

4. 施策の具体的方向

(1)総合的な相談・自立支援体制の確立

福祉事務所等における街頭相談を含めた総合的な相談体制の確立と自立に向けた総合的な自立支援事業を実施

- 福祉事務所等における相談体制の強化

福祉事務所等の窓口相談に加え、保健所等との連携による街頭相談の拡充

- 自立支援事業の実施

ホームレスを一定期間宿泊させ、健康診断、身元確認、生活相談・指導等を行うとともに就労意欲を向上させ、職業相談・斡旋等により自立を支援

- 自立支援事業の本格実施までの緊急的取組

自立支援事業の本格実施までの間、ホームレスの自立に向けた緊急的な事業を実施

(2)雇用の安定

就労による自立に向けた雇用対策の実施

- 自立支援事業と連携を図りつつ、就労促進のための職業相談を実施
- 求人開拓推進員の活用による求人の掘り起こしの推進
- 公共職業訓練の実施
- 日雇労働者を多数雇い入れる事業主に対する緊急日雇労働者多数雇用奨励金の支給
- 45歳以上の者を対象とした職場適応訓練制度の活用
- 45歳以上の者を継続して雇用する事業主に対する特定求職者雇用開発助成金の支給

(3)保健医療の充実

積極的な健康相談及び訪問指導等による保健医療対策の充実

- 結核の予防のための訪問による服薬指導の実施等の感染症対策の充実
- 保健所等の保健・福祉相談による適切な医療機関等への処遇
- 保健所等の巡回健康相談等による健康管理指導の実施
- 無料低額診療事業を実施している医療機関の活用

(4)要援護者の住まい等の確保

○ 自立に向けた宿所提供施設等の利用を図るとともに、高齢者等援護を要する者のための更生施設や養護老人ホーム等の整備拡充

(5)安心安全な地域環境の整備

居住場所の確保状況等を勘案しつつ、公共施設からの退去指導を実施するとともに、地域安全対策や環境衛生対策を実施

- 道路、公園、河川等公共施設からの退去指導の実施
- パトロール活動の強化による地域の安全確保、ホームレスの保護活動の実施
- 公衆トイレの設置や清掃等の実施

5. 施策のフォローアップ

(1) 今後、上記施策の実施状況を点検し、関係地方公共団体の要望を踏まえて、施策のあり方について必要な見直しを行う。

(2) ホームレスの動向、ニーズ等の詳細な分析及び効果的な自立支援策に関する学際的な調査研究を実施

(参考)ホームレス問題連絡会議の開催状況

第1回 平成11年2月12日

- 関係地方公共団体からの現状説明

第2回 平成11年3月9日

- 現地関係者からの意見聴取
- 関係地方公共団体からの要望及び意見交換

第3回 平成11年4月15日

- ホームレス問題に対する対応(案)についての意見交換

第4回 平成11年5月26日

- ホームレス問題に対する当面の対応策のとりまとめ



全国懇談会 討議資料 資料編

発行： 寄せ場・野宿者運動 全国懇談会
発行日： 2002 年 12 月 20 日
連絡先： 神戸市中央区中山手通 1 - 2 8 - 7
「神戸の冬を支える会」気付
TEL & FAX : 078-271-7248
E-mail : HZL03637@nifty.ne.jp
郵便振替口座： 0 0 1 8 0 - 4 - 5 8 1 0 6 0
口座名： 全国懇
定価： ￥ 5 0 0 (本編ともで)