

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の延長等を求める意見書

2012年（平成24年）3月14日
千葉県弁護士会 会長 木 村 龍



意見の趣旨

- 1 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の期限を5年間（期間：2012年8月7日～2017年8月6日）延長すべきである
- 2 期限の延長に関しては、法律の成立・可決と同様、全会派の一致の対応を求める
- 3 延長期間中にその後のさらなる包摂型の支援体制を強化するための議論（審議会等）の場を設け、かつホームレスを含む生活困窮者に対する総合的かつ包括的な新しい法体制を準備すべきである

意見の理由

- 1 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の期限を5年間（期間：2012年8月7日～2017年8月6日）延長すべきである
(1) 住居を持たない貧困者は、時代によって呼称を変えつつも、古くから存在していた。

しかし、かつて、我が国のホームレス対策（ホームレス問題への政策的対応を総称して「ホームレス対策」と呼ぶ。そこには、ホームレスの自立を支援するためのものも、公園などからテント・小屋を撤去するものも含まれるが、政府の公式文書でも、就労支援策や福祉的措置を含めて「ホームレス対策」という表現が用いられるため、この用語を用いる。）には、生活保護法による保護と、ホームレスを多く抱える地方自治体の独自施策（法外援助）しか事実上存在しなかった。

その後、政府は1990年代後半からホームレス対策の整備を始め、関係省庁及び関係自治体でつくる「ホームレス問題連絡会議」の設置（1999年）、同会議のとりまとめ「ホームレス問題に対する当面の対応策」の発表（同年）を経て、2002年、ホームレス問題に関するわが国初の独自立法である「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下、「ホームレス自立支援法」と略記する。）が制定されたことで、ホームレス支援施策の制度的な基盤整備が1つの節目を迎えた。

ホームレス自立支援法は、自立支援策の計画的な推進を国・地方公共団体

に求めており、同法第8条は、厚生労働大臣及び国土交通大臣に対して、①ホームレスの就業機会の確保、安定した居住場所の確保、保健・医療の確保、生活相談・指導、②ホームレス自立支援事業等、③ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者に対する生活支援、④緊急援助、生活保護法による保護、ホームレスの人権擁護、地域の生活環境の改善・安全確保、⑤民間団体との連携、⑥その他ホームレスの自立支援に関する基本的事項、を盛り込んだ基本方針の策定を義務付けた。

そして、同法が制定されるまで、国が統一の調査方法で同時期にすべての市区町村を対象にホームレス数の調査を行うことはなかったが、基本方針の策定にあたって、同法第14条で規定されるホームレスの実態に関する全国調査の結果を踏まえるものとされたことから、この規定に基づき、ホームレスの実態に関する全国調査が2003年1月から2月にかけて実施された。

その調査結果を踏まえ、同年7月、「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」と略記する。）が告示された。

さらに、2007年に2回目の調査が実施され、その結果を踏まえた上で基本方針の見直しが行われ、2008年7月には、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（以下、「新基本方針」と略記する。）が告示された。

- (2) ホームレスの実態に関する全国調査によれば、2003年には25,296人のホームレスが確認されたものの、2007年には18,564人、2008年には16,018人、2009年には15,759人、2010年には13,124人、2011年には10,890人とその数は着実に減少しており、ホームレス自立支援法及び同法に基づく施策が一定の成果を上げたものと評価することができる（但し、①2007年調査において、「自立支援センターを知っている」と回答したホームレスが66.3%である一方で、「知っており利用したことがある者」は9.1%に留まっていること、②2007年に厚生労働省が実施した調査である「自治体ホームレス対策状況」において、2006年1月1日から12月31日の間に、ホームレスに対して生活保護を適用した件数が30,298件であることなどに鑑みれば、ホームレス数の減少を、同法に基づく施策のうち自立支援センターを中核とする「就労による自立」の成果と評価することには疑問がある。）。

しかし、依然として、多数のホームレスが存在していることに変わりはない。

また、厚生労働省が2007年に実施した「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査」において、ネットカフェ等を週の半分以上オールナイトで利用する住居喪失者が全国で約5,400人と推計されていることから明

らかなとおり、支援を必要とする、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（新基本方針は、「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」として、「現に失業状態又は日雇労働若しくは日雇派遣労働などの不安定な就労関係にあり、かつ、定まった住居を喪失し簡易宿泊所や終夜営業店舗等に寝泊まりするなどの不安定な居住環境にある者等」を想定している。）も相当数存在する。

いまだ、同法及び同法に基づく施策によるホームレス対策の計画的な推進が求められる現状にあるが、2012年8月6日が経過し、同法が失効すれば、国及び地方自治体が行ってきたホームレス対策の継続性が失われ、同法及び同法に基づく施策がこれまでに上げてきた成果すら無に帰する結果となりかねない。

実際、千葉県は、同法及び基本計画を踏まえ、2005年1月、「千葉県ホームレス自立支援計画」（計画期間：平成17～26年度）を策定、同様に、市川市は、2005年4月、「市川市ホームレス自立支援実施計画」を、2009年4月、「第2期市川市ホームレス自立支援実施計画」（計画期間：平成21～25年度）を策定、千葉市は、2012年1月、「千葉市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」（計画期間：平成23～27年度）を策定するなどしており、2012年8月7日以降も、ホームレス対策を継続的に推進していくことを明言している。

新基本方針において、都道府県等が策定する実施計画の計画期間が5年間で定められていることに鑑み、同法の期限を5年間延長すべきである。

- (3) なお、ホームレス自立支援法及び同法に基づく自立支援事業を評価するなかで、自立支援事業が生活保護制度に前置され、生活保護制度の利用を遠ざける手段として活用されているとして、同法を批判する向きがある。

こうした運用の根拠は、他の法律に定める扶助は生活保護法による保護に優先することを規定している生活保護法第4条第2項にあると考えられるが、政府は、自立支援センターなどの施策は同条項に規定する「他の法律に定める扶助」に含まれないことを明言しており（内閣参質169第164号）、こうした運用自体が法的根拠を欠く誤ったものに過ぎないのであって、同法を批判する理由とはならない。

- 2 期限の延長に関しては、法律の可決・成立と同様、全会派一致の対応をすべきである

住居及び就労の機会を確保し、それを基盤として、地域住民の1人として受け入れられ、また参加して暮らしていくことは、憲法第25条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」の実現に不可欠な要素である。

しかし、ホームレスの多くは、仕事と住居を喪失する過程の中で、社会とのつながりも失ってしまっている。

そのようなホームレスに対して、ホームレス状態を脱却するための施策を行うことは、すべての政党、国会議員の責務といえる。

したがって、ホームレス自立支援法の期限の延長に関しては、法律の可決・成立と同様、全会派一致の対応を行うべきである。

3 延長期間中にその後のさらなる包摂型の支援体制を強化するための議論（審議会等）の場を設け、かつホームレスを含む生活困窮者に対する総合的かつ包括的な新しい法体制を準備すべきである

(1) ホームレス自立支援法第3条第2項は、「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」施策を推進すると規定し、また、同法施行後にまとめられた、厚生労働省の平成15年度ホームレス対策予算案においては、総額約27億円のうち約12億円が「就労による自立」を支援する「ホームレス自立支援事業」に充てられたことから、同法及び同法に基づく施策が「就労による自立」を最重視していることは明らかである。

しかし、国の実施した全国調査において、「今後どのような生活を望んでいますか」という質問に対して「きちんと就職して働きたい」と答えた者の比率が2003年調査から2007年調査にかけて49.7%から35.9%に低下したことは、就労可能性の高い層が「就労による自立」を実現したことの現れとみることができ、他方で、同じ質問で、「行政からの何らかの支援を受けながら、軽い仕事をしたい」と答えた者の比率が8.6%から10.8%に上昇し、同様に、「就職することはできないので何らかの福祉制度を利用して生活したい」と答えた者の比率が7.5%から10.1%に上昇したことは、「就労による自立」を強調するホームレス対策が有効に機能しなかった層が路上に滞留してきた結果ともいうことができる。

いずれにせよ、「就労による自立」に傾斜したホームレス対策は、すべてのホームレスに有効に機能し得るわけではない。

ホームレスの多様性に対応できる包摂型の支援体制の強化が求められる。

(2) また、「就労による自立」によりホームレス状態を脱したとしても、就労先が不安定ないし劣悪な雇用条件であれば、就労を継続することは困難であるし、安定した居住場所となる住居が得られないのであれば（いわゆる「ネットカフェ難民」等）、失われていた社会とのかかわりを再び築くことは難しい。他方、「福祉による自立」によったとしても、食事づくりや金銭管理がうまく行えなかったり、あるいは地域社会から孤立してしまったままの状

態であれば、ホームレス問題は解決したとはいえない。

特に、千葉県ホームレス自立支援計画においては、ホームレス数の減少を直接の目標とするのではなく、ホームレス1人ひとりの野宿生活からの脱却と生活の安定を目標とし、夢と希望の実現を願い、ホームレスの生活の安定に伴う脱ホームレス化により、結果的（付随的）にホームレス数の減少を達成することを趣旨として、ホームレス1人ひとりの状況に応じて、最も適切な支援が可能となるよう、①ホームレス対策の全体像を明らかにする、②ホームレス1人ひとりの状況（段階）に応じて支援すべき内容について対策の流れ（ステップ）を構築する、③すべてのホームレス等に対して支援すべき内容について、横断的な施策展開（チャレンジ）として提示する、といった3つの基本的な考え方を明らかとしている。

- (3) 加えて、ホームレス自立支援法第11条は、都市公園等その他の公共施設の管理者が、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時は、ホームレスの自立支援施策との連携を図りつつ必要な措置をとることができる旨規定し、公園等からのホームレスの排除の可能性を残している。

しかし、ホームレスに対して、その意に反し、安定的な住居を保障せずに公共施設等からの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るべきではないから、公共施設等の適正利用確保のための措置をとる場合にも、ホームレスの人権が十分に配慮されるような施策が求められる。

- (4) 以上述べたとおり、ホームレス対策の求める、ホームレス状態から脱却した真の自立を実現するためには、これからのホームレス対策においては、ホームレスだけでなくホームレスとなるおそれのある者を含む生活困窮者を対象とし、安定した仕事や住居の確保を、ホームレス支援のゴールではなく、生活基盤を獲得したスタートラインとして位置づけ、ホームレスが地域住民の1人として受け入れられ、また参加して暮らしていくプロセスを引き続き支援できるような総合的かつ包括的な新しい法体制が準備されるべきである。

【参照文献 著者：山田壮志郎「ホームレス支援における就労と福祉」】

以上