

ホームレス自立支援をめぐる法的課題

菊池馨実

I はじめに

ホームレスと呼ばれる人々が顕在化し、社会問題となったのは、1990年代のバブル経済崩壊後のことである。ホームレスは、東京都、横浜市、川崎市、名古屋市、大阪市といった大都市部に集中した。このため、これらの自治体が一般的な相談、援助等を実施したものの、抜本的な対策とはいえず、財政負担も大きくなっていった。こうした中で、国レベルで対応すべきとの要請がしだいに高まり、2002(平成14)年に至り、ようやく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)が成立した。後述するように、10年間の時限立法であり、いくつかの問題点を指摘し得るものの、同法の成立をもってわが国は、ホームレス問題に対し、福祉国家の一般対策の中での対応にとどまらず、「ホームレスを定義し、これに特定化した対策を示した法を用意して対処する」〔岩田2002, p. 9〕方向へと一歩踏み出したという評価もなし得よう。

他方、現在、2008(平成20)年秋以降の未曾有の経済危機と、これに端を発する国民の生活不安の増大という切迫した状況に対して、2009(平成21)年雇用保険法改正(第171国会法律第5号)、平成21年度一般会計補正予算など、一定の政策対応がなされつつある。生活困窮者に対するいわば最後の砦である生活保護の受給者数も、2009(平成21)年1月現在161万8543人で、前年同月比約6万2千人の大幅増となっている。

こうした最近の動向は、これまでわが国に欠落

していた長期失業に対する所得保障を組み込んだ職業訓練システムの創設や、公的年金制度の再編成、住宅手当の導入など、それ自体、わが国社会保障法制の大きな転換をもたらす契機となり得るかもしれない¹⁾。しかし、こうした最近の動向や議論の隅に追いやられる形で、ホームレス自立支援法を中核とするホームレス支援対策のあり方に対する検討を怠ることになってはならない。

本稿は、筆者の専門分野である社会保障法学の立場から、ホームレス自立支援法の立法過程をたどりながら、同法の到達点と法的課題を明らかにすることを目的とするものである。その際、常にその適用可能性が問われ得る生活保護法との兼ね合いを念頭におきながら、ホームレスの法的保障の現状と問題点を明らかにするよう努めたい。

以下では、まずIIで、ホームレス自立支援法を軸としたホームレス施策の展開過程をたどる。その際、同法をめぐるどのような議論がなされたのか、その一端を、国会の立法過程を通じて明らかにする。従来からホームレス法制に関わる法学研究²⁾が極端に少ない中であっては、こうした作業にも一定の意義があるように思われる。次いで、IIIでは、ホームレス関連の従来の裁判例を概観し、これまで争われた訴訟上の争点を整理する。その上で、IVで、ホームレス自立支援法と生活保護法との関係や、「自立支援」にかかわる論点につき若干の検討を行うこととしたい。

II ホームレス施策の展開と ホームレス自立支援法

1 ホームレス施策の展開

冒頭述べたように、ホームレスの増加が社会問題となったのは、1990年代以降のことである。従来のホームレス施策としては、医療扶助単給を含む生活保護法の適用のほか、1899（明治32）年に制定された行旅病人及行旅死亡人取扱法に基づく施策を講じる自治体なども存在していた。

国が本格的に関与するに至ったのは、1999（平成11）年2月、各省庁及び地方自治体で構成される「ホームレス問題連絡会議」が設置され、同年5月、「ホームレス問題に対する当面の対応策について」を発表したことに遡る。ここでは、ホームレス問題の検討に当たっての基本的視点として、「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」とした上で、ホームレスを、①就労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者、②医療、福祉等の援護が必要な者、③社会生活を拒否する者に類型化し、それぞれにつき①就労による自立、②福祉等の援護による自立、③社会的適応の促進という自立支援対策の必要性を説くとともに、今後の具体的施策として、(1)総合的な相談・自立支援体制の確立、(2)雇用の安定、(3)保健医療の充実、(4)要援護者の住まい等の確保、(5)安心・安全な地域環境の整備を掲げた。

この取りまとめを受けて、同年7月、厚生省に「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」が組織され、翌2000（平成12）年3月、報告書「ホームレスの自立支援方策について」を発表し、ホームレス自立支援を進めるための課題や、ホームレス自立支援事業の効果的な進め方（たとえば、福祉事務所が中心的な役割を果たすのが現実的であること、保健所・公共職業安定所等関係機関や社会福祉施設等との連携の必要性、NPOや民間団体等の協力の必要性など）について検討を行った。これを受けて同年4月より、「自立支援センターの利用者に対して、宿所及び食事を提供する

とともに、健康診断、生活相談・指導及び職業相談・斡旋等を行うことにより、利用者の就労による自立を促進」することを目的とし、「就労意欲のある者、稼働能力がある者、就労意欲を助長する必要がある者等」を対象として、厚生省のホームレス自立支援事業が予算化された。

ホームレス問題を直接の検討対象とするものではないが、同年12月には、「社会的な援護を要する人びとに対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書がまとめられた。従来の社会福祉が「貧困」を主たる対象としてきたのに対し、現代においては「心身の障害・不安」「社会的排除や摩擦」「社会的孤立や孤独」といった問題が重複・複合化しているとの認識から、今日的な「つながり」の再構築を図るための新しい社会福祉の考え方に付き提言がなされている。この中で、ホームレスへの言及の中で、住まいの確保が最優先の課題であること、自立のためには就業斡旋や職業訓練など労働部局との連携が重要であることなどが指摘されるとともに、一部の委員から、この問題についての特別立法の必要性が主張された。

2 ホームレス自立支援法

2002（平成14）年7月31日、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（以下、法）が成立した³⁾。以下、その概要を明らかにするとともに、立法過程における議論につき触れておきたい。

第1に、ホームレスの定義を「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」とする（法2条）。この定義規定を厳格に解釈すると、ネットカフェ難民などのホームレスに準じた境遇にいる人びとが含まれないとの問題が指摘され得る。たしかに、同法の施策の対象はホームレスに限定されているわけではないものの（法3条1項2号、8条2項3号）、ホームレスに対して予定されている施策と同列には位置付けられていないようにもみられる（法3条1項2号、8条2項1号・2号）。

第2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、①自立の意思があるホームレスに対する安定した雇用の場所の確保、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、生活に関する相談及び援助によるこれらの者の自立（法3条1項1号）、②ホームレスを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域⁴⁾を中心として行われる、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るこれらの者がホームレスになることの防止（同項2号）、③宿泊場所の一時的な提供、緊急に行うべき援助、生活保護法による保護の実施、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るホームレスに関する問題の解決（同項3号）が挙げられる。「自立の意思があるホームレス」に対する施策を基本に据えている点が本法の特徴である。この意義が問題となり得るが⁵⁾、立法過程においては、自立の意思がない場合でも支援の対象になることが確認されている⁶⁾。また、ホームレスの自立のためには就業の機会の確保が最も重要であるとの認識が示されている（法3条2項）。この点は、先に紹介した2000（平成12）年検討会報告書において、住まいの確保が最優先の課題であるとされたこととニュアンスを異にしているともみられる。

第3に、各当事者の責務等につき、ホームレスの自立への努力義務（法4条）、国及び地方公共団体の責務（法5条及び6条）、国民の協力義務（法7条）が規定されている。

第4に、厚生労働大臣及び国土交通大臣は、第14条の規定による全国調査（ホームレスの実態に関する全国調査）を踏まえ、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針を策定しなければならず（法8条）、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（法9条）。基本方針の策定は義務的であるのに対し、実施計画は義務づけられていない。

第5に、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、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等を講ずるよう努力義務を負う（法10条）。第2に挙げた施策目標に関し、財政上の措置を国に対し義務付ける法律上の根拠を設けた点は前進であるとしても、後述するように、具体的な施策の内容は法律

上明確でなく、具体的な請求権等を利用者側に付与するものでもない。

また、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（法11条）。先に掲げた施策目標において、「地域における生活環境の改善及び安全の確保等」が挙げられているように、ホームレスの自立支援等と並んで、公共の用に供する施設の適正な管理も、同法の目指すところであったことは間違いない⁷⁾。この点については、立法過程でも、強制的な排除により公共用地からの立ち退きを実施してもホームレス問題の解決にはならないのではないかと趣旨の懸念が示されていた⁸⁾。

このほか、国は、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（法14条）。

第6に、この法律は、交付の日から施行し、10年間の時限立法とされた（附則2条）。

ホームレス自立支援法の成立⁹⁾に伴い、厚生労働省社会・援護局保護課長通知¹⁰⁾により、「住居がないことを理由に、保護の拒否をしてはならない」旨が確認され、この趣旨はその後も再確認されている¹¹⁾。

3 法制定後の展開

法制定後の2003（平成15）年3月、法14条に基づき、「ホームレスの実態に関する全国調査」が行われ、581市区町村で25,296人のホームレスが確認された。この結果を踏まえて、2003（平成15）年7月、「ホームレスの自立支援に関する基本方針」（法8条）が策定された。

基本方針によれば、ホームレス対策の基本的考え方として、ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めるように支援することが基本であり、このためには就業の機会が確保されることが最も重要であり、併せて、安定した居住の場所が確保

されることが必要であるとする。また、保健及び医療の確保、生活に関する相談及び指導等の総合的な自立支援施策を講ずる必要性、野宿生活を前提とした支援については、恒常的に実施するものではなく、あくまで緊急的かつ過渡的な施策として位置付ける必要性につき指摘している。

法の趣旨を踏まえ、法制定後のホームレス対策事業としては、従来から実施してきたホームレス自立支援事業、ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）、ホームレス能力活用推進モデル事業のほか、2003（平成15）年4月より新たにホームレス総合相談推進事業を創設し、実施要綱を根拠とする各事業のさらなる展開が図られた¹²⁾。さらに2005（平成17）年4月からは、ホームレスに限らず、地方自治体が地域の実情に応じ、生活保護受給者や低所得者、ホームレスといった地域社会の支えを必要とする要援護者全般に一貫した施策を推進し、地域社会のセーフティネット機能の強化を図るとの見地から、既存の要援護者への自立・就労支援等を目的とする事業がセーフティネット支援対策等事業として統合・再編され¹³⁾、ホームレス対策事業を構成する各事業の具体的内容は実施要領において定められるに至った。

他方、2003（平成15）年8月には、社会保障審議会福祉部に「生活保護の在り方に関する専門委員会」が設置され、翌年12月に報告書がまとめられた。同報告書では、ホームレスについての直接の言及はみられない。すなわち、自立支援プログラムの導入にあたり、生活保護受給者に限定せず、生活保護の適用に至らない低所得者や保護の廃止直後の者等、経済的に不安定な状態の者に対しても積極的な活用が望まれるとしているものの、そこでは必ずしもホームレスが念頭に置かれているわけではない。他方、稼働能力の活用につき、「自立支援プログラムの導入に伴い、就労していない者から保護申請があった場合、何らかの就労阻害要因を抱え十分な就職活動ができない状態にあるものと判断し、稼働能力を活用する意思がある旨表明されればこのプログラムの適用を積極的に進めるべきである。」とされている。こ

こでは、稼働能力あるホームレスも排除されていないものと捉えられる。

2007（平成19）年1月には、法の施行後5年を目途として、施行状況等を勘案して検討を加え、必要な措置を講じるものとした規定に基づき（法附則3条）、法及び基本方針の見直しを検討するにあたって必要なデータを得ることを目的として、第2回目となる「ホームレスの実態に関する全国調査」が行われた。同年11月には、「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」が報告書をまとめた。

この結果を踏まえて、2008（平成20）年7月、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」が新たに定められた（法8条）。それによれば、ホームレスの数は全国で18,564人となり、前回調査時点から6,732人減少している一方、高齢化、野宿生活の長期化、就労自立する意欲が低い者の割合の増加、野宿生活を脱却した後、再び野宿生活に戻ってしまう者の存在等の傾向などが指摘されている。ホームレス対策の基本的な考え方は、先に挙げた2003（平成15）年基本指針と変わっていないものの、各課題に対する取組方針として、同基本指針に付加修正が行われた。

III 判例法理にみるホームレスの法的位置づけ

1 従来の関連訴訟

次に、従来のホームレス関連裁判例において、何が争われ、裁判所がどのような判断を示してきたかを整理しておきたい。

ホームレスに直接あるいは間接にかかわる裁判例として、さしあたり以下のものが挙げられる。

- ①大阪地裁昭和63年2月25日判決（行政事件裁判例集39巻1=2号132頁）
- ②京都地裁平成5年10月25日判決（判例時報1497号112頁）
- ③名古屋地裁平成8年10月30日判決（判例時報1605号34頁）
- ④名古屋高裁平成9年8月8日判決（訟務月報44号9号1516頁）

- ⑤最高裁第3小法廷平成13年5月13日判決(賃金と社会保障1294号21頁)
- ⑥大阪地裁平成14年3月22日判決(賃金と社会保障1321号10頁)
- ⑦大阪高裁平成15年10月23日判決(賃金と社会保障1358号10頁)
- ⑧京都地裁平成17年4月28日判決(判例時報1897号88頁)
- ⑨大阪地裁平成18年1月27日判決(判例タイムズ1214号160頁)
- ⑩大阪高裁平成19年1月23日判決(判例時報1976号34頁)
- ⑪大阪地裁平成19年2月20日決定(平成19年〔行ク〕7号。裁判所ホームページ)
- ⑫大阪高裁平成19年3月1日決定(賃金と社会保障1448号58頁)
- ⑬大阪地裁平成19年3月28日決定(賃金と社会保障1448号38頁)
- ⑭最高裁第2小法廷平成20年10月3日判決(裁判所時報1469号1頁)

これらの裁判例における争点を以下に挙げておく。

・住所

⑨、⑩、⑭は、公園で居住するホームレスXが、同公園内を住所として大阪市北区長Yに提出した転居届の不受理処分の取消を求めた事案である。公園内に設置したテントの所在地が住民基本台帳法にいう住所に当たるかが争われた。この点につき、⑨は、同法にいう住所が、「生活の本拠、すなわち、その者の生活に最も関係の深い一般的生活、全生活の中心を指すものであり、一定の場所がある者の住所であるか否かは、客観的に生活の本拠たる実体を具備しているか否かにより決すべきもの」とした上で、本件事実関係からすると、「本件テントの所在地についてXが公園管理者である大阪市から都市公園法6条所定の占用許可を受けた事実を認めるに足りる証拠がなく、Xが同所在地について占有権原を有するものとは認められないとしても、同所在地は、客観的にみて、X

の生活に最も関係の深い一般的生活、全生活の中心として、生活の本拠たる実体を具備しているもの」とし、テントの所在地を住所と認め、不受理処分を違法とした。これに対し、控訴審である⑩では、住民基本台帳法にいう「住所」に係る原審の先の説示を引用しながらも、そこにいう「生活の本拠としての実体」があると認められるためには、「単に一定の場所において日常生活が営まれているというだけでは足りず、その形態が、健全な社会通念に基礎付けられた住所としての定型性を具備していることを要する」とした上で、「本件テントにおけるXの生活の形態は、同所において継続的に日常生活が営まれているということはできるものの、それ以上に、健全な社会通念に基礎付けられた住所としての定型性を具備しているとはできないものというべきであるから、未だ『生活の本拠としての実体』があると認めるに足りず、したがって、Xが本件テントの所在地に住所を有するものということとはできない。」とし、原判決を破棄してXの請求を棄却した¹⁴⁾。上告審である⑭も、「社会通念上、上記テントの所在地が客観的に生活の本拠としての実体を具備しているものと見ることはできない」として、上告を棄却した。

必ずしもホームレスそのものに係る事案ではないが、同じく「住所」が争点となった裁判例として、⑪、⑫、⑬がある。釜ヶ崎地区で継続的かつ安定的な住居をもたない建設労働者のうち、釜ヶ崎解放会館の所在地を住所としていた者が多数存在していたところ、この事実が報道されたのを契機として、区長が居住実態がないことを理由に住民基本台帳法8条に基づく住民票の消除処分を行うとしたことにつき、行政事件訴訟法(以下、行訴法)37条の5第2項に基づき処分の仮の差止めを申し立てた事案である。いずれの決定も、地方自治法10条1項にいう住所につき、先の⑨、⑩と同様の解釈を示した上で、⑪及び⑬は、起臥寝食の場所としたことがなく自己あての郵便物の郵送先として利用しているにすぎない上記所在地を生活の本拠とは言えないとし、申立を却下した。これに対し、⑪の抗告審である⑫は、上記所

在地在生活の本拠とみることは困難としつつも、抗告人の住所としての実体を有する簡易宿所での住民登録が支障なく行われるとの保証の得られない現状においては、少なくとも、区長と簡易宿所業者の組合との調整がまとまり、その調整が抗告人ら住民に周知されるまでは、上記所在地を住所とみる余地も十分あるとし、原決定を取消して執行停止の申立てを認容した。ホームレスの選挙権との関連では、⑬が選挙権の制限に対する若干の配慮を行いながらも、結論的には住民基本台帳法を別異に解釈する可能性を否定している¹⁵⁾。

・稼働能力の活用

③、④、⑤は、補足性の原理（生活保護法4条1項）の一部である「能力」の活用との兼ね合いで、ホームレスの稼働能力の活用のあり方が問われた有名な訴訟（林訴訟）である。③は、補足性の要件は、「申請者が稼働能力を有する場合であっても、その具体的な稼働能力を前提としたうえで、申請者にその稼働能力を活用する意思があるかどうか、申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきである」とした上で（下線筆者）、本件申請当時、原告Xは、軽作業を行う稼働能力は有していたが、就労しようとしても、実際に就労する場がなかったとして、福祉事務所長Yがした医療扶助のみの支給開始決定を違法として取消した。これに対し、控訴審である④は、補足性の要件を、「保護開始申請者が稼働能力を有し、その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があり、かつ実際にその稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かにより判断されるべきである」との一般論を述べた上で、Xには、同人の有する程度の稼働能力を活用する機会ないしは活用する場が存在したとして、原審を覆して請求を棄却した¹⁶⁾。

・居宅保護と施設入所

生活扶助は居宅保護が原則であるものの（生活保護法30条1項本文）、「これによることができないとき、これによっては保護の目的を達しがた

いとき」などは、被保護者を救護施設等に入所させることができる（同項但書）。この点に関し、①は、狭義のホームレスの事案ではないが、病院退院に伴い居宅保護を求めた保護受給者が、福祉事務所長による保護施設への収容保護（現在の入所保護）変更決定等の取消を求めた訴訟である。裁判所は、「保護の目的を達しがたいとき」に該当するか否かの判断は、行政裁量に委ねられており、裁量権の逸脱・濫用があった場合に限り違法となるとし、本件事案に鑑みれば違法はないとして、請求を棄却した。

これに対し、⑥及び⑦は居宅保護を希望するホームレスXが、ホームレスの生活保護事務を担う大阪市立更生相談所長Yによる一時保護所での収容保護（現在の入所保護）決定の取消を求めた事案である。⑥は、Yは保護内容の決定を行うにつき一定の裁量権を有する旨の一般論を述べた上で、本件では、生活保護法30条1項の趣旨に照らすと、要保護者が現に住居を有しない場合であっても、そのことによって直ちに同項にいう「これによることができないとき」に当たり、居宅保護を行う余地はないと解することはできないにもかかわらず、こうした誤った法解釈を前提として本件収容保護決定を行った点で違法とし、処分を取消した（本件においては、Xは過去の収容保護の際に難聴のため更生施設での生活に強いストレスを感じたことを理由に居宅保護を希望する意思を明確に表示していること、Xは身体上又は精神上の理由により養護及び補導を必要とする状況〔生活保護法38条3項参照〕にはなかったこと、付近でXが生活の本拠とするのに適当な住居を確保することは必ずしも困難でなかったことなどが認定されている）。

控訴審である⑦は、Yの裁量権についての一般論は展開せず、⑥よりも実体判断にまで踏み込んで、Xが本件申請後短時日のうちに居宅を賃借しうることが確実であったから、生活扶助を自らの「居宅において」受けることができたことと確定できたか、その可能性が高かったというべきであり、本件決定時においては、生活保護法30条1項ただし書の「これによることができないとき」という

要件に該当する事由があったとは認められないとした。さらに、本件の事実経過に鑑みて、保護実施機関であるYは、Xからの本件申請について、Xが現に住居を有していないとしても、その他の事情からして同法30条の居宅保護を受けられるかどうかを調査すべき義務があったと判示している。

• 退院後の保護廃止

狭義のホームレスの事案ではないが、退院後の保護廃止処分 of 適法性が争われた裁判例がある。②は、入院中生活保護を受けていた原告Xが、別の病院が満床ですぐに入院できなかつたため、知人宅に寝泊りしていたにもかかわらず、ケースワーカーには実際の居所とは異なる場所を伝えるなどしたため、「傷病治ゆ」との理由でなされた廃止決定が違法とされた国家賠償請求訴訟である。裁判所は、「居住実態不明」が生活保護法26条1項の「被保護者が保護を必要としなくなったとき」という保護廃止事由となるかにつき、「居住実態が不明であること自体は、直ちに要保護性の消滅の推定根拠になるものではない」として、この点を消極に解した¹⁷⁾。

⑧は、栄養失調により緊急入院し、生活保護を受給していた男性が、退院直後に保護を打ち切れ、その後自宅で死亡しているのを発見された事案につき、保護廃止が国家賠償法上違法とされ、慰謝料請求が認容された事案である。判決は、事実関係からすれば、退院したことによって男性が保護を必要としなくなったと認めることはできず、本件廃止決定は、生活保護法26条に基づいて保護を廃止する要件（要保護性の消滅）を充足していたとはいえないし、また「被保護者が、任意かつ真しな意思に基づいて、自ら保護を辞退したときには、法26条、法28条4項及び法62条3項所定の保護廃止事由に直接該当しなくても、実施期間は、保護を廃止し得る場合はあり得る」としても、本件では任意かつ真しに保護の辞退を申し出たと認めることはできないとした。

2 訴訟上の論点とホームレス支援の課題

上記の判例動向から、ホームレス支援をめぐる

いくつかの法的課題を指摘できる。

まず、②、③からすれば、公園でなくとも「公共の用に供する施設」（法11条）が住民基本台帳法にいう「住所」と認められる可能性はほとんどないと考えられる。また⑩、⑬から推察され得るように、不特定の簡易宿所などを通常起臥寝食の場所としていても、当然に「住所」が特定されることにはならない。こうした取扱いは、たとえ居住・移転の自由が公共の福祉との関係で制約され得るとしても（憲法22条1項）、住民基本台帳の制度が、住民の居住関係の公証にとどまらず、社会保障制度を含む各種の行政事務処理の基礎とされることから、深刻な事態をもたらす。とりわけ公職選挙法上の「住所」がないことは、国民権原理との関連で極めて重要な国民の選挙権（憲法15条1項及び3項、43条1項、44条但書、93条2項）への制約をもたらすことになる。この点からも、ホームレス自立支援法や生活保護法の適用の下、居宅や施設での速やかな生活支援が必要とされる¹⁸⁾。

次に、ホームレスの生活保護受給にあたっては、生活保護法4条1項の補足性の原理にいう「能力」の活用の解釈が極めて重要である。2004（平成16）年専門委員会報告書も、「判例を踏まえると、(1) 稼働能力を有するか、(2) その稼働能力を活用する意思があるか、(3) 実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか、により判断することとされている。」と述べる。ただし、④及び⑤からすれば、(1) で問題にすべきは「具体的な」稼働能力である点に留意する必要がある。つまり、健康状態や過去の稼働経験なども踏まえ、具体的にどういった仕事に就くことが可能かが問われねばならない。したがって、65歳といった年齢基準を設け、65歳未満の場合、稼働能力があるものと一律に判断すべきでないのは当然である¹⁹⁾。また、(3) の理解の仕方によっては、④と⑤のように異なった結論に至り得る。「申請者の具体的な生活環境の中で」（④の判示）就労の場を得ることができるかという基準で考えなければ、元々「資産」の活用と比べて「能力」の活用という基準自体が抽象的であり、福祉事務所

担当者の裁量に委ねられざるを得ない面が大きいことから、生活保護受給のためのハードルがことさらに高くなってしまいう危険性があるように思われる²⁰⁾。なお、現在有する稼働能力との関係で、就労の場を得られても最低生活水準に満たないことが予想される場合、生活保護支給自体は開始すべきことになる。

居宅保護と収容（入所）保護が争われた事案については、一見すると①と⑥及び⑦の判断枠組みが異なるようにも見られなくはない。ただし、法文上、居宅保護が原則であるとしても（生活保護法30条1項）、⑥、⑦は収容（入所）保護に係る行政裁量の存在を必ずしも否定していない点に留意する必要がある。本件からは、少なくとも、現に住居を有しないホームレスでも申請後短期間でアパートを賃借し得る見込みがあるような場合、居宅保護を行うべきことになる。一定の要件の下では、行政に居宅保護を受けられるかどうかを調査する義務も生じる。

憲法上認められた居住・移転の自由（憲法22条1項）の趣旨を尊重するのであれば、さらに進んで、居宅生活が可能と認められ、本人の意向にも沿う限り、アパートの賃借の見込み如何にかかわらず、居宅保護が求められるとの解釈が可能であろう²¹⁾。自立支援センター等への入所を勧めること自体違法ではないとしても、生活保護受給の道を閉ざすような強制の契機をもつものであってはならないと思われる²²⁾。

②、⑧は、病院退院後、住居を有しない被保護者に対する機械的な保護廃止を違法とした事案である。この場合も、居宅保護への移行が積極的に考えられねばならない。他方、⑥は、「被保護者が保護を辞退した場合には、保護の実施機関は、保護の廃止によって直ちに急迫した状況に至ると認められない限り、……法26条にいう『保護を必要としないとき』に当たるものとして、保護を廃止することができる」と判示している。ただし⑧では、本件では任意かつ真しに保護の辞退を申し出たと認めることはできないとし、保護廃止を違法としている。その性格上、辞退の意思表示が真意に基づくものか否かは、慎重に判断する必要

があろう²³⁾。

最近、多重債務問題から派生した弁護士の生活保護・貧困問題に対する関心が高まっており〔菊池2008, p. 32〕、今後さらにこの分野における訴訟が増えることが予想される〔森川2009, p. 31〕。

IV ホームレス施策と自立支援法・生活保護法

1 ホームレス自立支援法と生活保護法

ホームレスと呼ばれる人々が抱えるべき資産もなく、健康で文化的な最低限度の生活に満たない生活を余儀なくされているとすれば、わが国社会保障法制のいわば最後の受け皿として機能してきた生活保護法の適用対象となり得る。その意味では、ホームレス自立支援法と生活保護法の適用関係が問題となる（法3条1項3号）。

この点につき、保護の補足性の一環として、「他の法律に定める扶助」が優先されることから（生活保護法4条2項）、ホームレス自立支援法に基づく給付がこれに該当するかが問題となり得る。具体的な施策は、現在実施要領において定められているにとどまることからすれば²⁴⁾、当然に「他の法律に定める扶助」にあたることに疑が残る²⁵⁾。したがって、先にも述べたように、少なくとも生活保護法の適用を求める申請者に対し、これを認めずホームレス自立支援法上の施策の適用に固執するような行政運用は、生活保護法4条2項の趣旨に照らして違法とされる疑いがある²⁶⁾。

上記のように、ホームレス自立支援法による施策が、実施要綱ないし実施要領を直接の根拠とする以上、給付に対する権利性も明確でないと云わざるを得ない。要綱ないし要領においても、受給権の手がかりとなる規定は見られず、給付決定の処分性も当然には明確でない²⁷⁾。このことは、行政手続法や行政不服申立手続の利用など、手続的権利の面で問題となる。また実体的にも、施設基準が生活保護施設と比較して不十分であるなど、最低生活保障の仕組みの一環として評価するには問題がある²⁸⁾。ただし、要綱等に基づくものではあっても、実際に何らかの給付がなされた場合、その限度で保護実施者である市町村は生活

保護法上の保護義務を免れることになる²⁹⁾。逆に、給付が行われてもなお生活保護の給付水準に満たない場合、当然に保護義務は残ると言わねばならない。

また、ホームレス自立支援法に基づく施策を実施する際の「相談及び指導」(法3条1項各号)が強制の契機を含み得ることからすれば、生活保護法と同様(生活保護法27条2項3項)、受給者側の自由や人格的利益に慎重に配慮すべき旨の何らかの規定をおいて然るべきであった。しかし、先に述べたように、そもそもホームレス自立支援法に基づく給付の権利性や、給付内容・水準自体が曖昧である中で、こうした配慮規定が置かれることもなかった。これらのいわば二重の意味での権利保障の「弱さ」があることから、先に述べたように、生活保護法の適用を求める申請者に対し、これを認めずホームレス自立支援法上の施策の適用に固執するような行政運用は違法の疑いがある。自立支援センターへの入所に限定せず、生活保護を受けながらの通所による自立支援プログラムへの参加という方法も考えられる³⁰⁾。

次に、ホームレス自立支援法による就業の機会の確保等とは別に、生活保護法における生業扶助を活用できないかが問題となる。生業扶助は、「困窮のため最低限度の生活を維持することができない者」のほか、「そのおそれのある者」にも支給し得る旨規定されている(生活保護法17条)。生活保護法の注釈書によれば、この「おそれのある者」として、収入の名目額が最低生活費を下回らないけれども、その収入の給源が闇商売等による脆弱なものである場合を例示している³¹⁾。稼働能力があっても、面接や就職の準備のための経済的余裕がない場合、生業扶助の単給が考えられてよい。仮にホームレス自立支援法が10年の期限をもって効力を失うとすれば、基本的には生活保護法の適用の下で、生業扶助³²⁾や保護施設を大幅に拡充することが必要となろう。

ホームレス自立支援法の立法過程では、生活保護だけで解決できない問題として、①保護の補足性の原理との関連での稼働能力のある非高齢者のホームレスへの対応³³⁾、②働く意思がない稼働

能力あるホームレスへの対応、③名前を明らかにすることができないホームレスへの対応³⁴⁾が挙げられている。このうち①は、生活保護法4条1項にいう「能力」の活用の解釈に関して先に述べたように、非高齢者であるという年齢基準のみで生活保護の適用対象外とすることができないことは当然である。②は、少なくとも理論的には働く意思がない以上、生活保護法は直ちには適用できないと言わざるを得ないが³⁵⁾、表面的に「働く意思がない」ことを捉えて一律に保護の対象外とするのではなく、個々の対象者に対する慎重な検討が必要と思われる³⁶⁾。③は、急迫保護による現在地保護の実施(生活保護法4条3項、19条1項2号)も可能と思われるが、急迫した事由がやんだ後の保護の継続には困難を伴うと言わざるを得ない。

2 自立支援の意義

ホームレス自立支援法の立法過程からは、そこにいう「自立」の意義を、第一義的には就労による経済的自立と捉えているようにみられる³⁷⁾。同法の条文からも、安定した雇用の場所の確保や就業の機会の確保といった項目が、安定した居住の場所の確保よりも先におかれている(法3条1項1号)など、このことが伺える。

これに対し、2004(平成16)年専門委員会報告書では、生活保護制度のあり方を考えるにあたっての「自立支援」を、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも含むとし、より広く捉えている。

私見によれば、「自律」が目指される目標であ

るのに対し、「自立」とは第一義的には行為主体の生活「状態」を示す概念である〔菊池編 2008, p. 358〕。そして「自立」は、経済的側面（経済的自立）、身体的側面（身体的自立）、精神的側面（精神的自立）から論じられ得る。ただし、ここでいう経済的自立とは、稼働能力を活用しながらも、不足分につき公的制度から給付を受け、経済的に独立した行為主体として生活を営んでいくことを含んだ概念である。自らの収入により自活して生活を営んでいくという意味での就労自立が何より人にとって望ましい生き方であり、そのために職業訓練プログラムの充実等を図ることが重要であるとしても、ホームレスに対する自立支援プログラムは、比較的短期間³⁸⁾での自立が求められているなど、たとえ「自立の意思」があっても、参加者の大多数が就労自立に結びつく性格のものとは思われない。生活保護制度の活用も念頭においた上記の意味での経済的自立という、より広い視野をもったホームレス施策も、同時に展開していくことが必要である。

ホームレス自立支援法の施策の対象が「自立の意思があるホームレス」等であるとしても、不安定な生活状況の中で、その「意思」を貫き、持続し続けることは容易ではないと思われる。そこに職業相談のみならず、生活全般に関わるケースワークの必要性が存在する。その必要性は、就労自立に向けた意思のない、あるいは就労自立が不可能な対象者に限定されるものではまったくない。福祉専門職による公的な生活上の相談・支援体制が充実し、それが民間団体等による支援活動と有機的に結びつくことで、ホームレス本人の「自立」に向けた条件整備を図ることが重要である。

V むすびにかえて

既に指摘したように、2008（平成 20）年基本指針の前提となった全国実態調査では、ホームレスの数は全国で 18,564 人となり、前回調査時点から 6,732 人減少したことが明らかになった。その意味では、ホームレス自立支援法による国のホームレス対策が一定の効果を上げたと言ってよいで

あろう。ただし、2008 年基本指針でも、野宿生活を脱却した後、再び野宿生活に戻ってしまう者の存在などが指摘されているように、「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」（法 2 条）という静態的なホームレスの定義では、やはり問題状況を十分に把握し切れない可能性がある³⁹⁾。

本稿では、時限立法であるホームレス自立支援法につき、10 年経過後さらに効力を延長すべきか（あるいは恒久的な法律とすべきか）、それとも最低生活保障のための基本的な立法である生活保護法に収斂すべきかにつき、確定的な解答を用意していない。ただし、仮にホームレス自立支援法の拡充の方向性を目指すならば、現行法上、生活保護法と比較しても極めて弱い実体的・手続的な権利保障の視点からの精査などが不可欠であると考えられる。他方、働く意思がない稼働能力あるホームレスや、名前を明らかにすることができないホームレスなどが存在する以上、いわゆる法外保護は残さざるを得ないが、基本的には生活保護制度改革を通じての対応とするのが本来あるべき方向性であるとも言い得る。この場合、運用面での改革にとどまらず、法的な位置づけが明確でない生活保護自立支援プログラムなども含めた法律改正も念頭に置く必要がある⁴⁰⁾。

最近、学界では、貧困や格差とともに、社会的排除に焦点が当てられている。ホームレスは、社会的排除のひとつの典型例ともいい得る。社会的排除（あるいは対概念としての社会的包摂）を法律学の議論として展開するにあたって、ひとつの手掛かりとなり得るのは、憲法 25 条 1 項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」の解釈であろうと思われる。衣食住の充足や医療・介護等のサービス保障のみならず、社会とのつながりを持ち得ることも、今日的な意味での「健康で文化的な最低限度の生活」の一端であるとの解釈が可能である⁴¹⁾。そして、そうした要素は、最終的に充足されればよいというものではなく、「自立」に至る一連の過程（プロセス）においても尊重される必要がある。ホームレス自立支援法及び生活保護法の運用・改革にあたっては、この点も留意

しておきたい。

注

- 1) これらの論点を含む社会保障制度の再構築を目指す筆者らの提言として、駒村=菊池編(2009)がある。
- 2) 笹沼(2008年)。このほか法学会における検討として、日本社会保障法学会第47回大会(2006〔平成18〕年5月28日、於・慶應義塾大学)におけるシンポジウム報告「現代のホームレス施策の動向と公的扶助法の課題」(日本社会保障法学会編『社会保障法』21号〔法律文化社、2006年〕所収)がある。
- 3) 当初、第151回国会提出の「ホームレスの自立の支援等に関する臨時措置法案」(以下、旧法案)の審議が行われていたが、第154国会衆議院厚生労働委員会での審議の際、同法案が撤回され、日本共産党を除く超党派による委員長提案となって再提出され、可決成立した。以下での立法過程の紹介も、とくに断らない限り旧法案に係る議論である。
- 4) こうした地域につき、「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」「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」「数ということよりは、……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」との発言がなされた。第154回国会衆議院厚生労働委員会第25号(平成14年7月17日)27頁における真野政府参考人発言。
- 5) 「自立の意思があるホームレス」とはどういった者を指しているのかとの趣旨の質問に対し、政府側委員は、「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えます。」と述べている。第154回国会衆議院厚生労働委員会第25号(平成14年7月17日)26頁。なお、「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」との指摘がなされている。同議事録34頁の中川(智)委員発言。
- 6) 「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。」とし、自立の意思

がないからといって支援をしないわけではないことを確認した上で、「自立の意思のないホームレスというのは……ホームレスの状況を脱却する意思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、その自立の意欲をうながす、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出来る限りのことを支援するということになろうかと思えます。」と述べている。また、ホームレス支援対策がホームレスへのモラルハザードを起こすのではないかと懸念に対しては、「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ございますので、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えます。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ではないかというふうに思えます。」と述べ、これを払拭している。第154回国会衆議院厚生労働委員会第25号(平成14年7月17日)26-27頁における佐藤(公)委員の質疑と真野政府参考人の答弁。

7) 参議院厚生労働委員会での森英介衆議院議員(衆議院厚生労働委員長)の趣旨説明でも、「ホームレスが起居の場所とするのは、都市公園、河川、道路、駅舎等ではありますが、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。」と述べている。第154回国会参議院厚生労働委員会第23号(平成14年7月31日)4頁。

8) 第154回国会衆議院厚生労働委員会第25号(平成14年7月17日)15頁の鍵田委員発言。これに対し真野政府参考人は、「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。」との就労自立に向けた道筋を示している。ここで、一時施設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べきであるとの質問に対し、同政府参考人は、「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」としながらも、「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すが、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って、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」との基本姿勢を示している。同議事録 34, 35 頁。他方、「高齢または健康上の理由ということで自立といえますか就労が難しいという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に、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。」との生活保護等の活用策を示している。同議事録 15 頁（真野政府参考人発言）。なお同議事録 38 頁の長勢委員答弁によれば、「現行法令の規定に基づき公共施設の適正な活用策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。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」とする。

- 9) 法制定にあたっては、衆議院厚生労働委員会において「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の運用に関する件」に係る決議（平成 14 年 7 月 17 日）がなされている。前文で、ホームレス施策が憲法 25 条と並んで同 11 条の精神を体现するために必要不可欠な施策であるとされ、自立に至る経路や自立のあり方についての多様性への配慮、自立につながる安定就労の場の確保など 9 項目について適切な措置を講ずべきとしている。
- 10) 平成 14 年 8 月 7 日社援保発第 0807001 号通知。
- 11) 平成 15 年 7 月 31 日社援保発第 0731001 号通知では、「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、生活保護を適正に実施する

とする。

- 12) 平成 15 年 12 月 4 日社援発第 1204001 号。
- 13) 平成 17 年 3 月 31 日社援発第 0331021 号。ホームレス対策事業のほか、自立支援プログラム策定実施推進事業、生活保護適正実施推進事業、地域福祉増進事業が対象となっている。
- 14) ⑩は、ホームレス自立支援法と都市公園法との関係につき判示しており、その中で自立支援法 11 条の趣旨につき次のように言及している。自立支援「法 11 条は、都市公園その他の公共施設を起居の場所とするホームレスについては、国及び地方公共団体が実施す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ることを施設管理者に対して求めることにより、当該施策による住居の確保等によってホームレスが公共施設から自主的に退去することを促進するとともに、施設管理者に対し、法令の規定に基づいて当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置（このなかには強制的措置を含むものと解され、これを除外する趣旨を含むものとは認められない。）を執ることを求め、これら多様な支援策を活用することによって、公共施設におけるホームレス問題の解決を図ることを定めたものと解されるのであって、もとより、都市公園等における野宿生活を固定化することを容認する趣旨を含むものとは解されない。」
- 15) 「生活の本拠と評価するに足りる一定の場所を定めずに一時的な滞在場所を次々と変えていく者や、短期間のうちに市町村の区域を越えて生活の本拠と評価するに足りる場所の移転を繰り返す者などは、選挙人名簿に登録することができず、これらの者は、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙のみならず、両議院の議員の選挙についてまで、その選挙権ないしその行使が制限されることとなる……このような者が国民の中に少なからず存在することは公知の事実であり、憲法は、これらの者についても、選挙権を国民固有の権利として保障するとともに、国民として投票をする機会を平等に保障していることはいうまでもないことにかんがみると、選挙の公正を確保しつつこれらの者の選挙権の行使を認めることができるような制度を構築するに当たっては、解決すべき問題も多く、立法技術上種々の困難が存することは容易に推認されることであるとしても、当該制度の構築が事実上不可能ないし著しく困難であるとまで認められるか否かについては少なくとも議論のあるところというべきであり、上記のような者の選挙権ないしその行使が制限されることについてやむを得ない事由があると直ちにいうことができるかについては疑問なしとしない。」としながらも、「住民基本台帳の制度と選挙権ないしその行

使とが法令上密接に関連付けられて規定されているとしても、選挙権ないしその行使の要件について定めた公職選挙法の規定を適用することによって憲法上保障された選挙権ないしその行使が制限されることとなる場合において、専らそのような結果を回避するためのみ、申立人の主張するように住民基本台帳法の規定を解釈適用することは、かえって同法の定める上記のような住民基本台帳制度の趣旨、目的を損なうものとして、許されない」とした。

- 16) 最高裁判決である⑤では、Xが死亡したため、取消請求については訴訟が終了した。
- 17) 本件では、ケースワーカーが退院後には借家を借りて市内に住みたいとの被保護者の希望にほとんど取り合わずそれに必要な手続等の助言をしなかったことの違法も争われたが、結論的に否定された。
- 18) ただし、選挙人名簿の登録は住民票が作成されてから3カ月以上住民基本台帳に記録されていることが必要であり（公職選挙法21条1項）、一定程度の居住が前提となる。
- 19) 注33) 参照。
- 20) 2004（平成15）年専門委員会報告書では、「稼働能力の活動状況については、年齢等に加え、本人の資格・技術、職歴、就労阻害要因、精神状態等に関する医師の判断等と、これを踏まえた本人の就職活動の状況や地域の求人状況等の把握による総合的評価が必要であり、その客観的評価のための指針を策定することが必要である」とする。
- 21) 2003（平成15）年基本指針では、保護開始時において居宅生活が可能と認められた者並びに居宅生活を送ることが可能であるとして保護施設等を退所した者及び必要な治療を終え医療機関から退院した者については、公営住宅等を活用することにより居宅において保護を行うこととし、保護開始時において居宅生活が可能と認められた者であって、公営住宅への入居ができず、住宅を確保するため敷金等を必要とする場合は、通知（昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知第6の4の（1）のキ）により支給がなされることとされた。
- 22) 注8）の真野政府参考人意見参照。
- 23) 広島高判平18・9・27賃社1432号49頁（辞退届による辞退の意思表示を錯誤により無効とした例）
- 24) 注13）参照。
- 25) 2008（平成20）年6月12日、福島みずほ議員が提出した質問趣意書に対する政府の答弁書によれば、「ご指摘の自立支援センターにより提供されるサービスは、生活保護法4条1項の『その他あらゆるもの』に含まれない。」「ご指摘の

自立支援センターにより提供されるサービスは、生活保護法4条2項の『他の法律に定める扶助』に含まれない。」との内容であったとされる。藤井（2008）p.32.

- 26) 注11) で挙げたように、平成15年7月31日社援保発第0731001号通知は「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、生活保護を適正に実施する」とする。法制定時における衆議院厚生労働委員会での決議（注9）でも、「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」とされている。
- 27) ただし具体的には、各自治体の要綱等をみておく必要がある。たとえば東京都は、特別区との間で「路上生活者対策事業に係る都区協定書」を取り交わし、路上生活者対策事業実施大綱の下で路上生活者巡回相談事業、路上生活者緊急一時保護事業、路上生活者自立支援事業、地域生活継続支援事業を、実施要綱及び実施細目を定めて行っている。大綱の下では、「路上生活者対策事業の利用承諾及び利用終了後の処遇決定は、各特別区の役割とする。」（第3の1）とされ、また緊急一時保護事業実施要綱（第8）及び自立支援事業実施要綱（第9）によれば、福祉事務所長に対する事業利用の申し込みとこれに対する承諾との文言がみられる。これらによれば処分構成よりも契約構成になじむ仕組みとなっているともみられる。
- 28) たとえば、自立支援施設は居室一人当たり面積の基準が3.3平方メートルであるものの、一室あたりの人数の上限がない。シェルターに至っては、居室一人当たり面積の基準さえない。
- 29) 2008（平成20）年基本指針では、「就労の意欲と能力はあるが失業状態にあり、各種就労対策を実施しても就労が困難であると判断される者については、当該地域に自立支援センターがある場合には、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おいて、結果的に就労による自立に結びつかず退所した者については、改めて保護の要否を判断し、必要な保護を行う。」とし、自立支援センターでの対応（ここでは医療扶助を除き基本的に入所中の生活は保障される）を優先させている。
- 30) ただし、注8）の真野政府参考人意見参照。
- 31) 一般にこのような者は社会生活に対する適応力が極めて弱く、かつ、正常なる社会的基準から既にはずれつつある者と見得るからであるとされる。小山（1991）p.280.
- 32) 菊池（2004）pp.430-31では、生業扶助を、保護受給者の「就業扶助」として文言も改め、技

能習得（職業訓練）費、就職支度費を格段に充実する等の改革案を提示している。

- 33) 「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さいます……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。」第154国会衆議院厚生労働委員会第25号（平成14年7月17日）14頁（坂口国務大臣の発言）。
- 34) 「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申しまして、生活保護にすれば名前が明らかになるわけでごさいますし、それから、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。」第154国会衆議院厚生労働委員会第25号（平成14年7月17日）31頁（坂口国務大臣の発言）。
- 35) いわゆるベーシックインカム議論は、現行生活保護法の解釈論としては無理であると言わざるを得ない。立法論としても、筆者はこの構想に反対の立場をとっている。菊池編（2008）p. 362。
- 36) 福岡地判平21・3・17賃社1493号30頁参照。本件は、30年近くほとんど職歴のない母（ただし、医師によれば少なくとも軽い仕事は可能と判断されていた）と、高校1年で退学し、職歴もなく引きこもり傾向があった子に対する求職・就労指示を適法とした。この事案は生活保護支給の適否が争われたものではないが、長期にわたって培われてきた生活環境の中での就労意欲の低下や社会生活遂行能力の低下、あるいは親の躰や教育の不十分さを一因として引きこもりなど社会生活を送ることが困難な状況に陥った子などについては、一律に就労意思なしとして保護申請を拒否するのではなく、保護開始した上で自立支援プログラムの活用などによるケースワークの問題として処理することも十分に考え得る。
- 37) 注5) 参照。

- 38) ホームレス自立支援事業実施要領及びホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）実施要領によれば、事業の利用期間は原則6カ月以内とされている。
- 39) 生活保護の適用に結びついたとしても、知事への届出が必要な第二種社会福祉事業である無料低額宿泊事業（社会福祉法2条3項8号）に基づく施設や、無届の民間施設における劣悪な居住環境、高額な利用料の徴収（生活保護費の実質的な収奪）といった問題が指摘されている。
- 40) 国の施策の流れをみた場合、生活保護受給者の自立支援等も含めた収斂化の方向性を見て取ることもできなくはない。注13) 参照。
- 41) 東京地判平20・6・26判時2014号48頁（老齢加算廃止東京訴訟）は、「憲法25条及び法3条において、健康で文化的な最低限度の生活というとき、衣食住等を始めとする生存・健康を維持するための必要不可欠の要素に加え、人間性の発露として、親族・友人との交際や地域社会への参加その他の社会的活動を行うことや、趣味その他の形態で種々の精神的・肉体的・文化的活動を行うこともまたその構成要素に含まれるものとみることができる。」と判示する。

参考文献

- 岩田正美（2002）「ホームレス法をもつということー英国の経験から考える」『季刊 Shelter-less』14号, pp. 8-16
- 菊池馨実（2004）「公的扶助の法的基盤と改革のあり方」『季刊社会保障研究』39巻4号, pp. 424-436
- _____（2006）「社会保障法制の将来構想（1）（2-完）」『民商法雑誌』135巻2号, pp. 317-347, 135巻3号, pp. 465-483
- _____（2008）「貧困解決に社会保障法はいかに貢献できるか」『貧困研究』1号, pp. 30-39
- 菊池馨実編（2008）『自立支援と社会保障』（日本加除出版）
- 駒村康平＝菊池馨実編（2009）『希望の社会保障改革』（旬報社）
- 小山進次郎（1991）『生活保護法の解釈と運用』（中央社会福祉協議会）
- 笹沼弘志（2008）『ホームレスと自立/排除』（大月書店）
- 布川日佐史（2009）『生活保護の論点』（山吹書店）
- 藤井克彦（2008）「生活保護行政の改善を目指してー『法外援護問題』を中心としてー」『季刊 Shelter-less』35号, pp. 16-33
- 森川清（2009）「生活保護への法律家の関与」『法律時報』81巻8号, pp. 28-31