

# 『生活困窮者自立支援法施行』に際して 今後のホームレス対策事業に関する要望書

国は2015年4月より「生活困窮者自立支援法」(以下、「新法」)に基づく施策を全国において実施しようとしている。生活困窮者に対する国の責務が明確にされ、今後これまで以上の生活困窮者に関する支援が広範に行われるようになることに私たちは期待する。

しかし、一方で今回の新しい法律施行に伴い、これまで10年以上国が行ってきたホームレス対策事業の今後がどのようになるのかについて、ホームレス支援に携わってきた者として、大変大きな危惧を抱いている。

自治体への説明においては、ホームレス対策事業は原則的に新法に包摂されるとの説明がなされているが、各自治体がどのようにホームレス施策を継続するのかについては、詳細かつ具体的な指示が国から示されていない。

新法後のホームレス対策に対する自治体の危惧は大きく、2014年7月25日「全国自治体ホームレス対策連絡協議会」から、また、11月19日には東京都が「生活困窮者自立支援法等に関する緊急提案要求」が国に提出されている。これらの文章においても、ホームレス支援を実施してきた自治体が新法の施行を直前にして、これまでの事業が継続できるのかを危ぶんでいることが見て取れる。

そもそもホームレスに対する支援策は、国が法を整備する以前から各地の支援団体が現場の経験を積み重ねる中で現場に即した支援を実施してきた。これは経験に基づく専門的活動であって、これまで経験のない人々や組織が「生活困窮者支援」という一般化された枠組みでは対応できる事柄ではない。このような現実を踏まえ、国および自治体は2002年の「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)施行後、これらの現場における実践と協働する中でホームレス対策事業を実施し大きな成果を収めてきた。「ホームレス自立支援法」は、国の責務としてホームレス対策事業を行うことを表明した法律であった。

「ホームレス自立支援法」に基づく種々の施策が実行された結果、当初、国の調査で25,000人余のホームレスが確認されたが現在は8,000人を切っている。さらに、2012年に「ホームレス自立支援法」は当初の期限(10年間)を迎えたが、当事者、支援団体、あるいは多くの議員の賛同を経て、国会は、5年間の延長を決めた。「ホームレス自立支援法」は、現に2017年まで存在しており、国は、この法律に基づき最低でも残り3年間を自らの責務としてホームレス対策を実施しなければならないこととなっている。

私たちは「生活困窮者自立支援法」の実施を歓迎しつつも、そのことによってこれまで国の責任で実施されてきたホームレス施策が縮小、廃止される事態を招いてはいけなく考える。「生活困窮者自立支援法」は、これまでの様々な制度の「はざま」に置かれた人々に対する施策として成立したはずである。にもかかわらず、新たな法ができたことによって、これまで実施されてきた既存の施策が縮小、あるいは廃止されることとなるならば、新たな「はざま」が造られることになるのではないと危惧する。

このような事態を受けて我々は、以下のことを要望する。

## 【要望内容】

- 1、 ホームレス自立支援法によるこれまでの実績を踏まえ、今後もホームレス対策事業が滞りなく実施できるように、国の責任において体制を整備すること。
- 2、 ホームレス対策事業の新法への統合については見送ること。実際に、各地域での体制や運営の準備状況をみる限り、次年度の統合実施には無理が生じ実施事業に空白が生まれる可能性がある。
- 3、 「ホームレス自立支援法」の期限である2017年までは、現在のとおりの体制においてホームレス対策事業を実施すること。そのために、「緊急雇用創出事業臨時特例基金」(10分の10事業)による予算を継続すること。
- 4、 ホームレス対策事業の今後の在り方について検討する審議会等の場を設け、ホームレス自立支援法の期限までに新法との合流の可能性・不可能性について検討を行うこと。ホームレス自立支援法の期限と新法の見直しは、ほぼ同時期となっている。合流するとしても「生活困窮者自立支援法」がホームレスを対象としていることが明確に分かるように、ホームレス自立支援法に明記された理念等が新法に受け継がれていることを明示した法文に修正すること。
- 5、 もしも、生活困窮者自立支援法への移行を強行する場合には、以下の点について明確に示すこと。
  - ① 現在の各自治体で実施されているホームレス対策が現状のまま移行できるための、法の解釈、運用に関する規定等を明確に示すこと。
  - ② 困窮状況にある人々は、都市部へ仕事を求めて集まる傾向にある。そして、仕事につけなかった人々がホームレスとなる。結果、ホームレス支援を都市自治体が担うこととなる。このような傾向が強くなる課題である故に、生活困窮者自立支援と言う一般枠とは別にホームレス対策枠を設ける必要がある。そして、その際の予算に関しては、これまで10/10の国の費用負担を持って実施されたホームレス対策同様に特別に予算措置を講ずること。
  - ③ これまで「基金」によって実施されてきた事業の内、「絆再生」として実施されたNPO等への補助枠において、各地のNPO等の支援団体が独自のシェルター事業やフードバンク事業等を実施してきた。来年度「基金廃止」の方向で議論されているようであるが、となれば

これまで各地で行われてきたシェルター事業等が無くなる。新法施行においても、このような民間活動が継続できるように特別の措置を講じること。

- ④ 上記、②、③とも関わるが、大都市以外の周辺自治体や地方では単一自治体で支援事業を進めることは困難であり、都道府県自治体が実施主体となり編成された「都道府県域での運用」が有効であった。新法では個別自治体実施となり、こうした広域での運用が成立し得なくなり地方での事業推進に重大な弊害をもたらすことになる。都道府県自治体といった広域の実施主体が新法でも担えるような措置を講ずること。
- ⑤ 2014年10月に出された財政制度等審議会資料によれば「生活保護見直しによる財源の確保」が示されているが、生活保護基準の引き下げ等を強行する中で、その財源を生活困窮者支援の財源にすることは許されない。この二つの法律(制度)は社会保障制度の両輪であり、どちらが欠けても成立しない。新法に関わる予算は、個別に、かつ十分に確保することが当然である。

以上を要望する。

2014年12月25日

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク  
代表 奥田知志

## 【要望に関する補足説明】

### 1、ホームレス支援事業の継続について

- ① ホームレス自立支援法は、2017年まで存在している。国が実施するホームレス対策事業の継続は、最低限この法が存在する限り国の責務において、実施されることが前提である。

ホームレス自立支援法は、2002年8月に議員立法(期限付き)として国会に提出され、全会派の一致をもって可決された。2012年8月に最初の期限を迎え、多くの方々のご尽力により2017年8月までの5年間の延長となった。ホームレス自立支援法は2017年8月まで現に存在するものであり、法文には国の責務としてこれを実施することが今日も明記されている。

ホームレス自立支援センター等の事業実施がなければ、対象者のほとんどは、結果として生活保護受給に至ることとなる。ホームレス自立支援センターにおけるホームレス対策事業の費用対効果(生活保護受給との比較)が優れているのは明らかであり、ホームレス対策事業の継続は必須である(別紙参照)。

現在行っているホームレス自立支援法における支援策に関して、少なくともホームレス支援法が存在する間は、現在の「基金」を確保して対応することが最も正当な措置であると考ええる。

- ② 新法である「生活困窮者自立支援法」にホームレス自立支援施策を統合しようとしているが、このままでは現場の混乱は必至である。

2015年4月の「生活困窮者自立支援法」施行を控えて、すでに厚生労働省は、同年度以降のホームレス対策事業を新法の枠内で実施する方針を地方自治体に示している。現在(リーマンショック以後)のホームレス対策事業の予算は、「緊急雇用創出事業臨時特例基金」から国の10分の10負担において執行されているが、厚労省はこの基金も本年度で廃止となると明言している。

しかし、生活困窮者自立支援法とホームレス自立支援法の対象者の規定には、大きな齟齬がある。生活困窮者自立支援法の対象者は「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」(法2条)と明記されている。また、同法においては、基本的に生活保護受給者が対象者から外されていることや、対象者への生活費給付(所得保障)が付加されていないこともあり、新法の掲げる対象者像は「生活保護を申請する手前の困窮者」であると言える。

一方「ホームレス自立支援法」の対象者は、「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」(第2条)、いわゆる「野宿者」であるので、これは「生活保護申請の手前」の状態ではないことが明らかである。このレベルの人々に対して生活保護制度ではなく、生活費給付(所得保障)のない「生活困窮者自立支援法」において対応することになると、生活保護の利用(保護請求権)を阻害する「水際作戦」と捉えられかねない。

以上のように、両方の対象者は同一ではない。また、昨今、厚労省は、新法の対象者を「生活保護受給以外の困窮者」とする旨を表明しているが、新法第二条の条文では、そのように解釈できないことも明確である。野宿者を含めた安定的な居住に欠けた人々の多くに対して、新法の枠組みで対応することは無理があると言わざるを得ない。

制度毎の対象者に関するイメージとしては、

- ① やや困窮・最低限度の生活状況の手前の者は、「生活困窮者自立支援法」の対象である。

②困窮状況の者・最低限度の生活を維持できない状況にある者は、「生活保護法」の対象である。新法は、生活保護受給者を対象としていない。

③極困窮状態の者・住む家さえない者は、「ホームレス自立支援法」が対応してきた。

今回は、②の生活保護制度の対象者を除き、①やや困窮の者と③極困窮の者を一つの制度(新法)の対象としようとしている。しかし、新法の第2条は、上記の通りの対象者規定に留まっている。このように、新法が条文で規定する対象と、ホームレスなど具体的な対象者像との間に齟齬があることは明白である。

## 2、ホームレス対策事業を生活困窮者自立支援法において読み替えて実施する際の問題点

① ホームレス自立支援センターが担ってきた事業は総合的であり包括的である。しかし、新法は、必須事業と任意事業に分かれている。

ホームレス自立支援センターにおいて実施されている支援策は、様々な事業が一体的に運用されることによって効果を発揮してきた。しかし、新法では、自立支援センターが行ってきた事業のうち、自立相談支援事業のみが必須事業とされ、その他の事業は任意事業となっている(例:一時生活支援事業、就労準備支援事業、家計相談支援事業)。しかも、それぞれの事業において国庫の負担や補助の割合が違う(必須事業は国庫負担4分の3、任意事業は国庫補助3分の2もしくは2分の1)。自治体によっては、国庫補助率の低い任意事業部分などを実施しないところが出てくるのは必至である。その結果、ホームレス自立支援センターがこれまでのように諸事業を一体的に運用できなくなることを危惧する。

② 一時生活支援事業の実施について特別の措置が必要

既に始まっているパイロット事業において「居住なし」の状態に訪れる方が少なくないことが判明している。国のホームレス実態調査ではホームレス数が確認されていない、あるいはごく少数の地域にも「居住なし」状態の方々が存在する。このような方々にどのように対応するのかが明確に示されていない。

新法における一時生活支援事業は、実際に一時生活支援に対するニーズがありながらも任意事業であり、単体の地方自治体では実施することが困難であり、事業を実施しない自治体が出てくる可能性が極めて高い。

現在のシェルター事業(緊急一時宿泊支援事業、住まい対策基金、絆NPO等その他枠)で運用されているものは、都道府県主導によりその範囲で広域に運用されているケースが多く、これを福祉事務所設置自治体単位の任意事業とすると、大きな問題が生じる可能性が高い。

モデル事業として現在、一時生活支援事業を実施しているケースは3市のみとなっており、十分な試行ができていないと言えない。

現状、NPO等への委託を前提として、10以上の都道府県が広域で実施してきているが、これらの都道府県下の福祉事務所設置自治体すべてが任意事業を実施したうえで、これまで同様の運用体制が構築されず、都市部への負担が集中する可能性が高い。同じく任意事業である「就労準備支援事業」においても同様のことが言える。

今後新法においてホームレス施策を実施する上で、このような課題をどうするのか具体的な示されていない。国は都道府県域での運用を必須とし、各自治体において、きめ細かく方策を指導するべきである。同時に政令指定都市が必須事業としてこれまでのホームレス施策を継続できるよう、国の支援を強く求めることは言うまでもない。

### ③ 巡回相談事業の継続

路上に出向くアウトリーチ型の相談支援や、ホームレス自立支援センター退所後等におけるアフターケアについては、ホームレス自立支援法や基本方針において重要視され、かつ各地域で顕著な実績をあげてきた。しかし、新法においてはこのような路上巡回相談活動は、前提とされていない。このままでは、路上の人々への相談施策が無くなる可能性が大きい。

### ④ 自立後支援—生活安定のための支援が弱くなる。

新法は、原則的には継続的な生活支援を前提としていない。これは、新法の対象者が経済的困窮の手前の状態にある者とされている故である。新法においては、生活保護受給が必要な者は対象とならず、速やかに生活保護へとつなぐことを前提としている。仮にホームレス対策事業がなくなった場合、ホームレスに対しては、ホームレス自立支援法施行以前のように生活保護の対象とするしかないのではないか。現行のホームレス対策事業においては、衣食住の確保や、生活保護の医療扶助等の活用のうえで、支援員による就労支援を実施するなど、包括的な内容の支援を提供している。

また、自立後の地域生活定着支援や施設等からの移行支援事業なども、新法では想定されていない。

### ⑤ 一時生活支援の利用期間とスタッフの確保

新法の一時的な生活支援事業(任意事業)は、利用期間が原則3ヶ月までとされている。自立支援センターの利用期間は6ヶ月である。また、この一時生活支援事業における相談支援にかかる生活相談スタッフの人員費については、確保されていない。ケアのないハウジング支援では、再ホームレスを止めることは出来ない。

### ⑥ 新法実施で無くなる恐れのある施策

現在行われている下記のホームレス対策事業は、そもそも新法に存在しない、もしくは明確な位置づけがなされていない。

- 1) 路上へのアウトリーチ型の巡回相談
- 2) ホームレス自立支援センター退所後等におけるアフターケア事業
- 3) シェルターへの支援員の配置
- 4) ホームレス能力活用推進事業
- 5) NPO 等の民間支援団体が行う生活困窮者等支援事業  
⇒各地のシェルター  
⇒フードバンク
- 6) ホームレス等試行雇用事業
- 7) ホームレス保健サービス支援事業
- 8) 推進協議会における事業計画の立案および策定
- 9) ホームレスの概数調査及び生活実態調査の実施

### ⑦ 国の責務における実施—ホームレス特別枠の実施

ホームレス対策は、大都市部が担ってきたが、その点における国の責務を明確にすること。ホームレスは、都市部において顕在化する傾向が大きい。よって、ホームレス自立支援法はこの対策を「国の責務」において実施することを明確に示した。更に、リーマンショック以後は、国による 10/10 負担事業として進められてきた。しかし、今回の新法

において、予算規模の縮小や地方自治体の負担が増えることによって、「国の責務」が曖昧になることを懸念する。「ホームレス自立支援」が現存する中での新法実施となるのであれば、ホームレス対策においては、一層国の責務が明確なる形での実施、予算措置が必要ではないか。

## ⑧ ホームレス対策事業を新法の施策に合流・移行させるにしても調整期間が必要

新法の施行が2015年4月に迫っている。予定では福祉事務所を所管するすべての自治体(約900)において、必須事業である自立相談支援事業の拠点を開設し、合わせて任意事業を行うこととされている。しかし、現在の時点で担当部署が未定の自治体が全体の3割にもものぼっており、新法自体の円滑なスタートに対しても心配の声が上がっている。ましてや、これまで全く別枠で実施されてきたホームレス対策事業を新法において読み替える準備は間に合わないと思われる。

厚労省から「合流」方向性が示された模様であるが、具体的にはどのように読み替え、いかにホームレス対策事業を円滑かつ遅滞なく実施できるのかについては、何も示されていない。各自治体は、概算要求が迫る中で予算をどのように要求したらよいかさえ分からない状態にあり、極めて混乱している。このような状況のもとで、来年4月の完全移行は無理との意見を表明している自治体は少なくないと思われる。

このような状況を鑑みて、「ホームレス自立支援法」が存在する3年間は、移行調整期間として現在の体制を継続することが、最低限必要な措置であると言える。

さらに、2017年のホームレス支援法の期限切れ後、この法律を生活困窮者自立支援法に合流させるとするならば、同時期に新法の三年目の見直しが行われることになっているので、明確に新法がホームレス者を対象にしていることが分かるようにすることは重要であると思われる。ちなみに、現在、生活困窮者自立支援法には「ホームレス」という言葉はない。

このままでは、生活困窮者自立支援法のもとでホームレス対策事業が十全に実施できないまま、ホームレス自立支援法は終了し、結果として、すべてが生活保護受給という一本道に戻ることになりかねない。

来年2015年4月の生活困窮者自立支援法の施行に合わせて、ホームレス対策事業を新法のもとで実施するのであれば、これまでのホームレス対策事業が確実に継続実施できるようにするための具体的な方法論を早急に示し、事業の継続が確実になるような手立てを示す必要がある。しかも、それは、具体的であり、一定の強制力を伴うものでなければならない。

ホームレスは、大都市に偏在しがちな問題でもある。この課題を引き受ける大都市には、ホームレス対策事業を実施するための特別の手当が必要であると考えられる。例えば、必須事業である自立相談支援事業のなかにホームレス対策事業を位置づけ、4分の3の国庫補助の対象とすることなどが考えられる。

その際、ホームレス自立支援法の基本方針に「事業のこの部分は、生活困窮者自立支援法の事業によって行う」と明言するなど、ホームレス支援法と生活困窮者自立支援法との関係を明確化する必要がある。

以上