

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 1 日現在

機関番号：22604

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530014

研究課題名(和文) ホームレス・住宅困窮者への居住支援に係る法システムの構築に関する研究

研究課題名(英文) A Study on the establishment of the legal system for improving of residential environment of the homeless and the poor

研究代表者

長谷川 貴陽史 (Hasegawa, Kiyoshi)

首都大学東京・社会(科)学研究科・教授

研究者番号：20374176

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円、(間接経費) 990,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本のホームレス・住宅困窮者の居住支援施策に関して分析を加えるとともに、居住の権利概念を精練し、居住支援に係る法システムモデルを構想することを目的としていた。本研究の結果、第1に、日本のホームレスの選挙権行使の保障が不十分であることが明らかになった。そこで、公園や道路、さらには市役所など公共施設や公的機関に住民登録ができるように配慮すべきである。第2に、居住支援に係る法システムとしては、通過施設の改善、借り上げ住宅等の提供が重要であることが分かった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is (1)to conduct researches on housing assistance system for the homeless as well as the poor, (2)to establish the concept of the right of residence, and (3)to present the model of the new housing assistance system.

According to the results of the studies, it has become clear that the legal system to guarantee homeless individual's exercise of voting rights is insufficient. It is desirable that the homeless could register themselves as local citizens on the parks, streets, city halls and other public facilities.

Furthermore, it has been proved that to improve the transitional house as well as provide rental housing provided by the city are also important.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・基礎法学

キーワード：ホームレス 住所 住民登録 社会的排除

1. 研究開始当初の背景

(1)わが国では、1990年代後半以降、市場経済の停滞に伴い、日雇労働者が低家賃の簡易宿所にさえ入居できず、路上に「ホームレス」として出現するようになってきている。また、近年では、派遣労働者が解雇により就労先と居宅とを同時に奪われ、ネットカフェ等で生活する住宅困窮者が若年層にも増加している。しかし、ホームレスのシェルターや自立支援センターの建設は近隣住民の反対があり、現実には容易に進んでいない。他方、後者の新たな「住宅困窮者」については、低所得者向けの公営住宅制度があるが、戦後の住宅政策が持家政策に過度に傾斜してきたため、そのストックは十分ではない。

(2)そこで、応募者は、これまでの自らの研究成果、研究手法を踏まえつつ、新たに公営住宅や民間賃貸住宅、海外の法政策との比較研究をも視野に収めながら、「居住の権利」について概念を精練すると同時に、わが国のホームレス・住宅困窮者層への居住支援に係る、より包括的な法システムを構想することを目的として、本申請に至ったものである。

2. 研究の目的

(1)第1に、わが国のホームレス・住宅困窮者に対して居住と生存の場を提供する法政策について、海外の法政策・判例との比較を含めて、理論的・実証的な分析を行うことである。具体的には、日本及び米国(カリフォルニア州バークレー市)において、文献収集・実態調査を行う。

(2)第2に、上記(1)の実態分析を踏まえ、「居住の権利」について概念を精練すると同時に、住宅困窮者に対する居住支援を充実させる「居住支援に係る法システム」の端緒となるべきモデルを構想する。ここでは特に、ホームレスへの居住支援策と低所得者層に対する居住支援策との連関を重視する。

3. 研究の方法

(1)第1に、わが国のホームレス・住宅困窮者の居住実態及び法政策の特色を、文献収集及び実態調査により明らかにすることである。現状を把握することは、居住支援に係る法システムを構想・立案する上で、前提となるべき作業となる。

(2)第2に、上記の居住実態及び法政策の特色を、海外(とりわけ)米国のそれと比較し、日本の居住システムを構想する手掛かりを得ることである。日本と米国のホームレスをめぐる判例についても、比較・検討を加えることとする。また、上記(1)の作業とあわせて、わが国のホームレス・住宅困窮者の法政策実務を踏まえ、ホームレス・住宅困窮者層への居住支援に係る法システムを構想する。

4. 研究成果

(1)第1に、厚生労働省の資料、東京都の資料のほか、東京都山谷地区における日雇労働

者・野宿者について、城北労働・福祉センター等を訪問調査し、現状を把握することができた。同時に、ホームレスに関する文献・資料を収集した。その結果、わが国のホームレスが徐々に減少していることが明らかになった。

厚生労働省によれば、2014年1月現在、日本全国には7508名のホームレスがいる。ホームレスの実数を都道府県別でみると、大阪府(1864名)、東京都(1768名)、神奈川県(1324名)の順に多い。起居の場所は河川(2273名)、都市公園(1858名)、道路(1376名)、駅舎(344名)、その他施設(1657名)となっている。

2008年調査では全国に16018名のホームレスがいたが、この6年間でその総数は半数以下に減少したことになる。ホームレス減少の理由は必ずしも実証的データによって明らかにすることができなかつたが、生活保護受給者の拡大と、自立支援施策の一定の効果が背景にあるものと思われる。

(2)第2に、わが国及び米国を中心とする、ホームレスの住所の認定をめぐる諸判例を分析した。これは公園や道路等で住民登録や有権者登録が行いうるか、それによって市民としての最低限の地位を得ることができるかという問題にかかわっている。

この点、日本では判例の蓄積は乏しい。近年の判決として、大阪市内の扇町公園内のテント所在地を住所とする住民票転居届の不受理処分取消訴訟事件がある(最二小判平成20年10月3日集民229号1頁)。同判決は「原審の適法に確定した事実関係の下においては、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、ホームレス側の上告を棄却している。この判決に対しては、「当該原告の法律上の生活の本拠がどこにも存在しなくなるとすれば、選挙権等の基本的人権の否定をもたらすことにもなる。事柄の重要性に鑑みれば、立法上の手当てを講ずる必要性があるのはもとよりのことであるが、裁判過程の場面においても、いずれかの住所を認定するという解釈論を展開する余地があるように思われる」(塩野宏)という適切な批判がある。

問題は、住所又は住民登録が様々な行政法令と連動していることである。たとえば、選挙人名簿に登録されるためには、特定の市町村の区域内に住所を有し、かつ住民登録日から引き続き三か月以上登録市町村等の住民基本台帳に記録されていなければならない(住民基本台帳法15条1項・2項、公職選挙法21条1項)。住所や住民登録は、国民健康保険や介護保険、国民年金の被保険者資格の取得・喪失(国民健康保険法5条、介護保険法9条、国民年金法12条1項、同3項)、旅券の申請(旅券法3条3項、同施行規則2条1号)、自動車免許の申請(道路交通法89条、同施行規則17条2項1号)、学齢簿の編成(学

校教育法施行令1条2項)、日雇労働被保険者手帳(いわゆる「白手帳」)の交付(雇用保険法44条、同法施行規則71条1項)などとも結びついている。なかでも、選挙権の行使を妨げないような法解釈が求められる。

この選挙権の行使という点について米国のホームレスに係る判例をみると、Pitts v. Black 事件(608 F. Supp.696, 709-10 (S.D.N.Y.1984))及びCollier v. Menzel 判決(176 Cal.App.3d24, 221 Cal.Rptr.110)を画期として、ホームレスの選挙権に対する保障が充実してゆく状況を確認できた。前者は、ホームレスである個人が「政治共同体内部に、自らが本拠地(home base)であると考え特定の場所すなわち、定期的に立ち戻り、さしあたり居住する意思を示し、郵便や連絡を受け取る場所を同定した場合、かれは居所(residence)より厳格な住所(domicile)の基準を満たしたことになるから、たんに非伝統的な居所を持たないという理由だけから選挙権が否定されてはならない」と判示している。後者は、「控訴人が公園にとどま[り有権者登録をす]る」という意思是、条例に反しようという意思とは、法的に見て別(independent)である」と判示している。

そこで、わが国においても、公園や道路、さらには市役所など公共施設や公的機関に住民登録ができるように配慮すべきである。(2)第2に、ホームレスの居住に係るわが国の法政策について調査した。

わが国では、2002年に「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」)が制定された。同法は、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針(同8条)都道府県・市町村の実施計画(同9条)について定めている。

ここでホームレスの施設についてみると、同法に基づく「緊急一時宿泊事業」の一環として「シェルター」が、「ホームレス自立支援事業」の一環として「自立支援センター」が設置・運営されている。シェルターは緊急一時的な宿泊施設であり、宿所の提供、就労支援などが行われる。自立支援センターにおいても食事の提供、生活支援、就労支援などがなされる。都道府県レベルでも、たとえば東京都はホームレス自立支援法に先行して、2001年から「緊急一時保護センター」「自立支援センター」を運用してきた。これらは2007年度には「自立支援住宅」を含む「新型自立支援センター」に一本化された。

また、これらとは別に、ホームレスが利用する施設として、生活保護上の保護施設である「救護施設」「更生施設」がある。「救護施設」は「身体上又は精神上著しい障害があるために日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設」(法38条2項)後者は「身体上又は精神上の理由により養護及び生活指導を必要とする要保護者を入所させて、生活

扶助を行うことを目的とする施設」(同3項)である。しかし、2012年10月現在、救護施設の施設数は184、定員は16515名であり、更生施設の施設数は20、定員は1579名にすぎなかった。いずれの施設でも、就労支援、生活支援、食事の提供などが行われているが、これらの施設には利用期間があり、また十分な数の施設が整備されているとはいえない。とりわけ生活保護施設は、常に満床状態であるといわれており、改善が求められている。

さらに、社会福祉法の第2種社会福祉事業の1つ(法2条3項8号にいう「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」としてNPO法人や社会福祉法人が運用する施設(「無料低額宿泊所」)がある。2010年6月現在、施設数は488、定員は14964名であり、食事や入浴サービスの提供、自立支援などを行っている。これは野宿から民間賃貸住宅に至る中間施設として一定の役割を果たしてきたことは否めないとしても、劣悪な居住環境を提供するものも少なからずあり、改善が期待されている。

以上が法令の予定する主要な施設であるが、これ以外に簡易宿泊所(ドヤ)や無届施設、ネットカフェ、ファーストフード店、カプセルホテルに宿泊したり、病院などに収容されるホームレスもいる。

重要なことは、野宿状態から民間賃貸住宅に移行するプロセスで入居が予想される通過施設・中間施設をいかに充実させるかである。とりわけ、生活保護施設の拡充、無料低額宿泊所の質的向上が実現されなければならない。

また、民間賃貸住宅についても、連帯保証人が得られないために、入居ができない人々がいる点にも注意が必要である。この点に関連して、東京都が2004年度から2007年度にかけて実施した「ホームレス地域生活移行支援事業」が注目に値する。これは福祉団体に委託し、借上げアパートを月3000円で原則2年間ホームレスに貸し付け、就労・生活支援を行うものであった。また、労働組合のとりくみとしては、フリーター全般労働組合住宅部会が借り上げアパート「自由と生存の家」を月額3万5千円から7万円で低所得者層に定期借家契約により貸し付けた例がある。これは既存の福祉施設制度に依拠しない自助のしくみとして注目に値する。

以上のように、一方では通過施設・中間施設の質的向上と量的拡充、他方では民間賃貸住宅について、地方公共団体や労働組合による借り上げ住宅事業の推進が必要である。これらの連携により、野宿状態からの脱出を図るために支援システムが構築されるべきである。

この点、申請者はカリフォルニア州バークレー市のホームレス支援団体BFHP(Berkeley Food and Housing Project)の運営するTransitional House(通過施設)や男性用シ

エルター、女性用シェルターなどを訪問調査した結果、ホームレス女性のケア・介護を十分に考慮した通過施設の拡充がわが国にとっては重要であるとの見通しを抱いた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

長谷川貴陽史、居住における包摂と排除 - 「住所の確保」と「住居の提供」の日米事例比較から -、新世代法政策学研究、査読なし、20号、2013、307 - 350

〔学会発表〕(計3件)

長谷川貴陽史「ホームレスの排除と住所」北海道大学大学院法学研究科グローバル COE プログラム『多元分散型統御を目指す新世代法政策学』環境法政策研究会(於 神戸大学、2012年2月19日)

Kiyoshi Hasegawa, "The Cumulative Effects of Excluding the Homeless from Social Systems: Issues and Resolutions" Law and Society Association 2012 International Meeting, at Hilton Hawaiian Village Waikiki Beach Resort, United States, Jun 7, 2012

Kiyoshi Hasegawa, "A Sociological Observation of the Exclusion of the Homeless and Ways to Include them in Society" ISA/RCSL 2013 International Congress, at Université Toulouse 1 Capitole Manufacture des Tabacs, France, Sep 3, 2013

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

長谷川 貴陽史 (HASEGAWA, Kiyoshi)
首都大学東京・社会科学部研究科・教授
研究者番号：20374176

(2) 研究分担者

()
研究者番号：

(3) 連携研究者

()
研究者番号：