

「格差」に抗するネットワークと法律家の役割

—野宿者支援における連携の現場から—

NPO法人自立生活サポートセンター・もやい 事務局長 湯浅 誠

「格差」に抗するネットワークと法律家の役割

—野宿者支援における連携の現場から—

NPO法人自立生活サポートセンター・もやい 事務局長 湯浅 誠

[1] はじめに

「私たちは、延べ900世帯の方たちに連帯保証人を提供しています」「私個人は、150名ほどの連帯保証人になっています」——こんなことを言うと、相手は一瞬理解できないような表情を浮かべることがある。ましてや、もっともリスクが高いと考えられるホームレス状態にある人たち（以下、「野宿者」と言う）を始めとする生活困窮者に対して、ボランティアでアフターフォローをしているなどと言おうものなら、“引かれてしまう”ことも少なくない。

そんなくもやい>の活動を始めて5年。活動は破綻することもなく、活動の中でぶつかる諸問題をさまざまな人たちの援助を得て乗り越えていくことで、むしろネットワークを拡大してきた。法律家との連携もその中に入る。

本稿では、くもやい>の活動の背景となった野宿者問題全般の経緯などを踏まえつつ、その中でどのようにして法律家との連携が生まれ、何が行なわれているのか、現状および将来への課題にも視野を広げながら、私見を述べさせていきたい。

[2] 野宿者とは誰か？

そもそも野宿者とは誰を指すのか？——この問いは、わかりきっているよ

豊かさが全国に蔓延した結果として、「あくせく働かなくても食べている人たち」としてホームレスが取り上げられたことがある。「ホームレス、3日やったら辞められない」という揶揄すらあった。それはフリーターが当初「フリーアルバイト」として、過剰な豊かさの中で会社に縛られなくても食べていけるし、食べていきたい人たちとして形象化されたことと同時期の現象だった。フリーター同様、現実の野宿の苦しみとは裏腹にこのイメージは90年代後半も野宿者について回った。2000年代に入り、あらゆる指標が格差の蔓延を例証していることが認知されるにしたがって、こうした野宿者の存在態様に対する理解も徐々に広がってきたが、人びとが気づき始めるまでの10年間、野宿者は路上で孤立無援のまま生き抜いてこざるを得なかった。この“放置してきた10年間”をどう取り返すのかが、社会に問われている。

2. 野宿者の射程——野宿者とホームレス

次に考察したいのは、呼称の問題である。路上で暮らす人びとを指す言葉としては、「ホームレス」「路上生活者」「野宿者」「住所不定者」等さまざまな呼称がある。それらはすべて同じ対象を指し、任意に選択できる同価値の呼称と考えられている面があるが、必ずしもそうではない。1. との関連で、野宿者とホームレスという呼称の問題について言及したい。

一般的には路上で暮らす人たちのことを「ホームレス」と呼ぶが、これは二つの点で誤解を招く可能性がある。一つには、ホームレスを固定的な属性・気質・人格として捉えがちな点。人生のごく限定された一時期をホームレス“状態”で過ごすことはあっても、“ホームレスという人”は存在しない。二つ目に、国際的にはホームレスとは広く「適切な住環境にいない人たち、またはそのおそれがある人たち」を指し、居候や不安定な住込み就労者、建設現場の宿泊施設である飯場や、サウナ・漫画喫茶などの本来住居でない場所で寝泊りする人たち（住民票の記載地と居所が一致していない、行政用語で言うところの「住所不定者」）を含む。日本ではホームレス＝路上生活者と捉えるため、結果としてホームレス対策は路上生活者対策に“純化”し

てしまい、上述した人たちへの雇用・福祉対策は「ホームレス予備軍」対策として副次的な地位しか与えられず、実質上等閑視されるという政治的帰結をもたらしている。

しかし、どれだけ路上生活者対策を整備していったとしても、いつ路上に出てきてもおかしくない低所得・生活困窮者層を放置しては、蛇口全開のままで水をかき出すに等しい。予防的な観点に基づく施策をホームレス対策の中に位置づける必要があるが、ホームレス＝路上生活者と捉えるかぎり、その視点は論理的に排除されてしまう。

実際問題として、東京都のホームレス対策である「自立支援事業」利用者の約4分の1は、野宿経験1ヶ月未満の人たちである。彼らは適切な予防的ホームレス対策があれば、そもそも路上に至る必要のない人たちだった可能性が高い。現行のホームレス対策には、彼らに“迂回”を強いる面があり、たとえば当該事業の第一ステップに当たる「緊急一時保護センター」の入所中は、「路上で疲弊した体を休める」という名目で、最大2ヶ月間就労活動が事実上禁止されてしまう。

後述する論点を先取りすれば、その中の少なからぬ人たちが家賃滞納等を理由にアパートから退去させられた人たちである。

3. 「見えなくする」力に抗して

1. 2. いずれの点にも共通しているのは、野宿者を社会的構造や外延の広がりの中で捉えるのではなく、野宿者問題を野宿者“だけ”の問題として孤立して捉えようとする欲望である。その最北に位置するのが、「とにかく人びとから見えなくなればいい」という路上からの排除という行政手段だろう。排除された野宿者はどこへ行くのか？と考えれば、それが何の解決ももたらさないことは明らかなのだが、しかし野宿者問題を野宿者だけの問題と矮小化するときには、最も直接的な“解決”方法が「見えなくする」ことだというのも、論理的かつストレートな欲望の表現として理解できる。

だとすれば、そんな社会は勘弁してもらいたいと考える私たちが取る選択

肢とは、野宿者問題を野宿者だけの問題として孤立させないこと、その外延の広がりの中で捉え、野宿者を含む生活困窮者層全体を社会的に「目に見える」形にしていくことだ、ということになる。私たちが模索するネットワークは、そのための手段である。

[3] くもやい>

——連帯保証人提供を通じた生活困窮者のネットワーク

01年5月、くもやい>は野宿者を始めとする生活困窮者（DV被害者、精神障害者、外国人労働者）に対して、アパート入居時の連帯保証人提供と入居後の生活支援（アフターフォロー）を二本柱として行なう任意団体として発足した（2003年4月にNPO法人格取得）。発足当初、私たちが示したメッセージの一つに「人間関係の貧困も貧困問題である」というものがある。「貧困問題」と聞くと、多くの人はどうしても経済的貧困を思い描きがちだが、貧困は経済的問題に還元しきれるものではない。それは昨今の格差論の特徴が単なる経済的格差だけでなく、「意欲格差（インセンティブ・デバイド）」「希望格差」「コミュニケーション能力格差」を併せて強調する点にもよく示されている。

そうした多様な格差が指摘され始める前、私たちが路上で炊出しや夜回りを行ないながら直面したのが、「生活保護受給や就労でお金はどうにかなっても、一度切れた／壊れた人間関係はそう簡単には回復しない」という人間関係の貧困の問題である。そして現実のライフイベントの中で、この問題が端的に障壁として立ち現れるのがアパート入居時の連帯保証人問題である。

1. 各分野の取組をつなぐ“結節点”としての連帯保証人問題

しかし、そもそも野宿者らにアパート入居時の連帯保証人が見つからないことへの対応を行い、その連帯保証責任というリスクを背負うべきなのは、

本来私たちではない。

たとえば現在、障害者分野を始めとして、さまざまな福祉分野において「地域生活移行」が謳われている。病院や施設に囲い込むのではなく、いろいろなハンディを背負った人がそれでも地域で生活していけるよう、地域福祉を充実させて地域生活へ移行していくのだ……と、厚生労働省を始めとする各行政単位が頻繁に計画などを作成・発表している。もちろん野宿者問題においても例外ではなく、04年には東京で「地域生活移行支援」という名前の事業も始まっている。しかし頻繁に指摘されているように、地域生活への移行はそれを可能にする諸制度の整備を伴わなければ成功しない。地域での受け皿作りを抜きにした地域“移行”は、単なる地域への“放（り）出（し）”にすぎない。そして、かなりの割合の人たちがその「なり手」を見つけることができない生活困窮者のアパート入居時の連帯保証人問題は、地域生活移行を推進しようとする行政が、何らかの形で対応する必要のある制度的障壁である。

しかし、発足前および発足後一貫して行政対応を求めてきた私たちに対して、東京都は「問題があることは承知している」という回答を繰り返すのみで、これまで5年間何一つ対応してこなかった。理由は、この問題が行政各部に亘る横断的な問題だからである。生活困窮者の連帯保証人問題は、福祉部局の問題でもあると同時に、住宅部局の問題でもある。さらに野宿者・DV被害者・精神障害者・ひとり親家庭らの共通した問題であるために、その担当部署は福祉部局内部のさまざまな部署に関わってくる。各部局・部署の共通した問題であることが、逆に責任部署の明確化を妨げ、「調整」という名の押し付け合いの中で埋没してしまう……誰もが知っている縦割り行政の縮図である。

実はそこに、私たちがこの問題を自分たちで取り組むべき問題として立てた理由がある。90年代後半、路上での活動を続ける中で、私たちは日本においても「生活困窮者層」と言うべき階層が十分な厚みをもって存在し始めていることを実感していた。路上には毎日のように新しい当事者が現れたが、

その出現は背後に数十倍の「予備軍」が存在することを物語っていた。上述した外延的な広がり認識である。

また、一口に「野宿者」「ホームレス」と言うが、当然ながらその中には単身者もいれば家族もあり、DV被害者もいれば精神障害者もいる。「野宿者」というのは、一つの切り口にすぎない。逆も同様である。一人の人間が子であり親であり夫であり会社員であるという複数の属性を当然に生きているように、一人の野宿者もDV被害者でありひとり親であり精神障害者であるという複数の属性を一時の状態として生きることがある。しかし活動はどうしてもある“問題”だけを切り取ってしまいがちである。路上にいる間は野宿者支援活動、DV加害者との離婚手続きはDV被害者支援活動、その後母子施設に入ればひとり親支援活動……というように。それぞれの問題領域がそれなりのスキルとノウハウを要する専門分野である以上、そうしたテーマごとの分担自体は肯定されるべきだが、他方で個々の問題領域に没頭してしまうあまり、相互の共通性が見えなくなるという弊害も生じる。

私自身、活動を始めてからの数年間は、路上で出会った幾人かの人たちをDVシェルターへと見送っておきながら、そこでどんな人たちがどんな問題を抱えて活動しているのかといったDV被害者独自の問題につきほとんど何一つ知らずに過ごしてきた。スタッフとの顔の見える関係、相互に情報交換・意見交換できる関係も構築されない。シングルイシューに取り組む中で自分自身が不可視へと追いやってしまった広がり、それが90年代後半を通じて日常的に肌身で感じていた“層としての生活困窮者問題”だった。常日頃、行政の縦割りを批判してきた私たち自身が、縦割りの活動に埋没していた。野宿者問題を野宿者だけの問題として孤立させる欲望と、望まないながらも消極的な“共犯”関係に入っていた。

とはいえ、日々新たな課題が次から次へと降りかかってくる中で、相互の共通性を叫ぶだけでは縦割りを突破できないことは経験上明らかである。頭ではわかっている、正直そんな余裕はない。だとすれば、日常的な活動に連携という課題を上乗せするのではなく、日常的な活動のプロセスそのもの

が相互の連携を実現するような“結節点”を活動の日常的なプロセスそのものの中に織り込めないか——そこで考えたのがアパート入居時の連帯保証人提供である。人間関係の貧困が“層としての生活困窮者”に共通の課題である以上、そこに取り組む活動を始めれば、余裕があるとかないとか言う以前に、個別対応のプロセスの中で必然的に相互に出会う機会を提供できる。共通の横断的課題だからこそ、民間が積極的に取り組む意味がある。行政が忌避する問題の特殊性が、同時に私たちが積極的に選び取るべき特殊性だった。

<もやい>が発足して5年間で20近いDV被害者支援団体、外国人労働者支援団体、精神障害者施設・病院が、私たちと協力して地域での生活を支えるアフターフォローを担う「協力団体」として登録、連携関係に入った。個々のケースフォローを通じて、共通の課題に共同で取り組む、その中でまずは自分たち自身に対して、これが共通の問題であり、そこに“層としての生活困窮者”が存在することを「目に見える」ものとして認識する。そうした現場のネットワークが切り開かれてきた。

2. 保証人提供のシステムと現状

私たちの保証人提供システムは、賃貸人・連帯保証人・賃借人が結ぶ通常の賃貸借契約とは別に、賃借人・連帯保証人・<もやい>の三者で「連帯保証人提供・委託契約」を結び、その中で連帯保証人の負う連帯保証責任を実質的に<もやい>が団体として肩代わりすることを取り決めることによって成立している。賃借人に家賃滞納・家財道具の放置などのトラブルが発生した場合、<もやい>が第三者弁済・重畳的債務引受を行い、連帯保証債務を実質的に履行するというシステムだ。

現在、保証人提供した延べ人数は約900世帯、提供者実数は約650世帯に上る（約7割が野宿経験者、約2割がDV被害者。残り約1割が精神障害者と外国人労働者。生活形態としては8割程度が生活保護、残り2割程度が就労収入や年金で暮らしている）。250世帯が解約した計算になるが、転居により契約上は一度解約し、転居先で再び保証人提供している人なども多数おり、何

らかの形で<もやい>としての補填が発生した件数は5%程度に止まっている。この中には死亡により家財道具処分費用が発生した事案なども含まれるため、家賃滞納をしたまま連絡なく行方不明になってしまうといった典型的なトラブル事案は約30件程度にすぎない。

発足準備段階から私たちの企画にはさまざまな忠告が寄せられたが、その多くは「難しい。破綻するのではないか?」「1年もたない」といったものだった。野宿者と言えば、流動性が高く、住居や就労などいわゆる「社会生活」への執着も弱い、アルコール依存などの精神疾患を抱えている人も少なくない、といった否定的なイメージが今以上に強くあり、リスクが高すぎると懸念されていた。実際、発足メンバーにも明確な見通しがあったわけではなく、補填用資金として300万円を目標に市民債<もやい債>を募った以外はハード面での保証は何もなく、「蓋を開けてみなければわからない」と半分開き直ったの見切り発車だった（参考：発足当時の新聞報道。2001年8月19日朝日新聞天声人語）。

しかし実際には約95%の人たちが、保証人の世話になどらずに自力で生活を営まれており（もちろん金銭的な負担は生じないものの隣人トラブルなどで対応が必要となる場合もあるが）、そこに現実には表現されているのは「ようやく手に入れたアパートを再び手放すようなことはしたくない」という必死の思いである。数字に裏付けられた入居者みなさんのこの実績については、もっと多くの方たちに知ってもらいたいと感じている。

〔4〕課題と取組——法律家との連携

連帯保証人提供と入居後のアフターフォローをセットで行なう中で、当然ながら当初十分に予期していなかったさまざまな問題に直面した。第一はアパートに入ることによって引き起こされる“孤立”の問題、第二に行方不明になった場合のアパートの原状回復作業の問題、第三に住民票を設定し直すことに伴い顕在化する多重債務等法律問題である。

天声人語（2001年8月19日付 朝日新聞朝刊）

天声人語
「もやい」は、東京・築地市場にある魚の卸会社を辞めたのは3年前だった、長引く不況で会社の業績は年々、悪化していた。「いちばん年かさだから」と社長に泣きつかれて断れなかった。次の仕事は、おいそれとはみつからない。家賃の安い住まいに引っ越そうとしたが、保証人になってくれる人はいなかった。蓄えは1年足らずで尽きて、ホームレスになった。その浜崎さんが生活保護を受け、再びアパートで暮らし始めた。「畳の上で寝た最初の晩は布団の中で声をあげて泣きました」。1カ月以上たったいまも、毎朝、生きている喜びがこみあげる。浜崎さんが路上生活を抜け出すことができたのは、市民団体「自立生活サポートセンター・もやい」の力が大きかった。野宿者や外国人労働者、

浜崎常則さん（77）が長年勤めた東京・築地市場にある魚の卸会社を辞めたのは3年前だった、長引く不況で会社の業績は年々、悪化していた。「いちばん年かさだから」と社長に泣きつかれて断れなかった。次の仕事は、おいそれとはみつからない。家賃の安い住まいに引っ越そうとしたが、保証人になってくれる人はいなかった。蓄えは1年足らずで尽きて、ホームレスになった。その浜崎さんが生活保護を受け、再びアパートで暮らし始めた。「畳の上で寝た最初の晩は布団の中で声をあげて泣きました」。1カ月以上たったいまも、毎朝、生きている喜びがこみあげる。浜崎さんが路上生活を抜け出すことができたのは、市民団体「自立生活サポートセンター・もやい」の力が大きかった。野宿者や外国人労働者、

夫の暴力から逃れてきた女性たちが就労やアパート入居に際してまずぶつかる壁は保証人だ。さまざまな事情で家族や親族を頼ることができないからこそ自力で保証人を見つけることがむずかしい。▶「もやい」はそんな人たちに保証人を提供する。ボランティアで保証人を引き受けた人が背負うリスクは「もやい」が代わって負担する。この仕組みを支えるのは市民から募集する一口5万円、無利子で償還期限5年の「もやい債」だ。▶「もやい」とは船と船をつなぐこと。あらしの海では見知らぬ船同士でもしっかりとつなぎ合って遭難を避ける。「もやい」設立から3カ月。13人が野宿に別れを告げた。「痛み」に備える市民のささやかでも確かな安全ネットである。

第一第二の問題については、それぞれ寄り場<サロン・ド・カフェこもれび>の開設と運営、および当事者による仕事探しを目的とした<便利屋あうん>の設立で対応してきた。これら諸課題への対応も、これまで述べてきた“層としての生活困窮者”問題への対応という点で、本稿と直接に関連する多くの論点を含むが、紙幅の関係上本稿では詳述しない。興味のある方は、別稿「ホームレスの人たちの「負けない」進み方」（アジア太平洋資料センター（PARC）『月刊オルタ』2005年5月号）を参照されたい。

ここでは、本誌の趣旨を踏まえて、第三の多重債務問題等の法律問題を通じた法律家との連携を取り上げ、その団体<ホームレス総合相談ネットワーク>の諸活動の紹介や課題、および法律家や日本司法支援センター（以下司法支援センター）への期待を述べさせていただく。

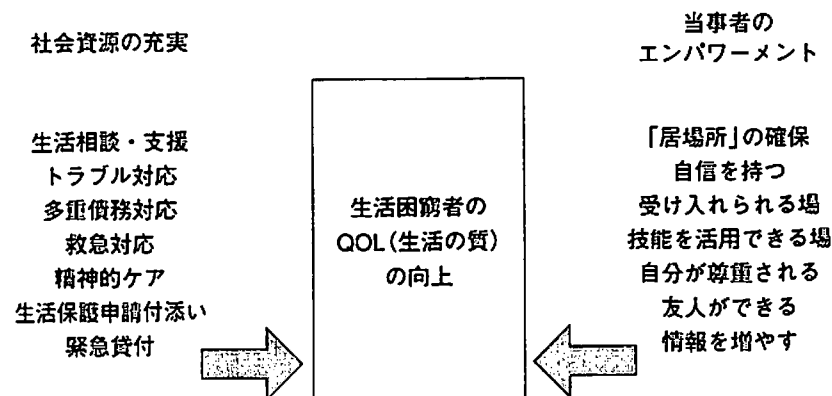
1. 「支援活動」の基本的コンセプト

まず、「支援活動」と言う際の全般的イメージについて若干言及しておきたい。いわばそれぞれの支援活動の役割と意義を位置づける際の基本的見取り図になる。

思うに、支援活動は二つのカテゴリーから形成される必要がある（図参照）。左側（「社会資源の充実」）には行政の施策なども含まれるが、ゆくゆくはどのように“公認”されることを視野に入れつつも、最初は民間が先鞭をつける必要があるし、施策の形成過程とは歴史的に常にそうしたものだ。当事者との親密な関係を武器に丁寧にニーズを汲み上げて、それが“公認”されるような性質のものであろうとなかろうと（たとえば路上の炊出しが“公認”されることなど将来に亘ってありえないが、それは取組の必要性を何ら否定しない）形にしていく作業だ。

右側（「当事者のエンパワーメント」）は、一言で言えば社会資源を活用する“主体”を回復／形成するための場である。家庭でも学校でも職場でも「あれをやれ、これはやるな」と命令のみを受けてきて「自分のやりたいこと」といったことを考える余地すら与えられなかった人は、「どうしたいですか？」と聞かれると激しく戸惑ってしまうことがある。社会資源が増え、

【支援活動の二つのカテゴリー】



自らの選択できる領域が広がったとしても、それを選び取るのはあくまで本人であり、その回復／形成が伴わない限り、「本当にそうしたいのかどうか？」「やる気があるのかどうか？」を問うこと自体が意味を持ちえない。よく「本人にやる気がなければ、サービスしようがない」とサービス提供者たちは言うが、やる気は「出す／出さない」というレベル以外に「出せる／出せない」というレベルもある。社会資源を踏み台にできる“強い個”を前提とした制度設計は、必ず後に膨大な数の“弱い個”を取り残す。この両者が車の両輪としてうまく歩調を合わせていかなければ、どんな支援活動も十分な実効性をもてないと考えている。

そして野宿者に対する法的支援とは、この図の左側に位置することで、一定の意義と役割を有している。

2. 多重債務を中心とした法律問題と法律家グループ

<ホームレス総合相談ネットワーク>の誕生

初めて野宿の危機にさらされたとき、誰もがまずは「野宿しなくて済むように」自分で考えつくあらゆる手段を取る。野宿したくて野宿生活を始める人はいない。就職活動をする、家族や親戚からお金を借りる、サラ金（消費者金融）からお金を借りる……。人間関係資源を含めて、アクセスできる資源をすべて使い切っても生活を立て直すことができなかったとき、人は路上へと至る。人間関係は壊れ、借りたお金は借りっぱなしになる。その結果が連帯保証人が見つからないという連帯保証人問題であり、多重債務問題である。よく、サラ金が原因となって生活苦に陥りホームレスになると言われるが、それは正確には原因と結果を取り違えている。普通に生活できている人が過度の消費・遊興目的でサラ金に手を出し生活破綻に至るケースは、失業や疾病などを原因とした生活苦がまず先にあって、それを打開しようとしてサラ金に手を出すケースに比べれば少ない。生活苦が要因となってサラ金に手を染め、それでもどうしてもならなかった人たちの一部が路上に出る。結果として、野宿者の過半は焦げついた多重債務問題を抱えている。

多重債務問題の存在はくもやいゝの発足当初から予期していた問題ではあった。しかし「そんなに迫りかけてこないだろうし、無料法律相談に行けばいいだろう」程度の認識だった。やり始めてすぐ、その見通しが甘かったことを知る。

誤算の一つは、サラ金会社の“執念深さ”である。アパート入居を果たして住民票を設定したら20年前の借金について督促が来たといった話があちこちから出てきた。中には、債権譲渡を受けた取立て会社からしつこく来訪を受けて、1000円払って債務承認してしまった人や、事務所に呼び出されて脅かされて債務承認してしまった人などもあった。

またもう一つは、一般に実施されている無料法律相談が思ったよりも使いにくいことにあった。無料法律相談に行っても、信用情報機関で自らの債務を調査し、借入先一覧に詳細を記入した上でもう一度来なさい、と“突き放された”対応をされてしまうことがしばしばある。先に書いた「やる気」問題の他に、漢字を読めない人、決められた書式を決められた通りに埋められない人が現実には多数存在する。「整理はしたいけど、課されたハードルをクリアできない」という事態が起こる。野宿者を支援するというスタンスで、さまざまな諸手続きをわかりやすく解説し、通常依頼者に求められるものよりもハードルを低くして接してくれる法律家が必要だった。また、自己破産をした結果の不利益について、戸籍に載る、就職できない、といった誤解を抱いている人も少なくない。整理に向けて踏み出すために、前提として誤解を解く作業が必要になる、という事情もあった。

02年秋、法律家の中で唯一知り合いだった森川文人弁護士に相談したところ、当時同じ事務所だった田部知江子弁護士の尽力で、11月には4人の法律家と打合せを持つことができ、03年2月に10名ほどの法律家によるグループ<ホームレス総合相談ネットワーク>が誕生した。初めての相談会を池袋で持ち、借金講習会を行なうとともに、個別の相談会を開催した。そして私自身が野宿者支援現場と法律家をつなぐ役割を持って事務局を担うこととなった。



路上法律相談会

(2003年8月 東京・山谷にて)

路上相談会の特徴は、毎回法律家による寸劇が行なわれることだ。これは、わかりにくい法律問題をわかりやすく解説する狙いとともに、下手くそな役者たち（法律家）に親しみやすい印象を持ってもらって相談しやすい雰囲気を作るという狙いがある。

<ホームレス総合相談ネットワーク>（以下、<総合相談>）は、その後人づてに携わる法律家を増やしていくとともに、活動内容と領域を拡大していった。現在では、野宿者支援団体の協力を得て、都内5箇所定期的に路上相談会を行なうとともに、東京都の自立支援事業施設4箇所法律相談を受託している（最初は押しかけボランティア相談会だったが、04年1月より法律相談事業として受託）。また、当初は多重債務相談から入ったが、生活が安定しなければ多重債務整理もかなわないことから、対応する相談内容も生活保護問題などにも広がり、これまで支援者が行ってきた生活保護の申請付添いに法律家が同行するようになった。行政による違法な強制排除に対して警告を発する役割なども、野宿者支援団体との連携の中で担っている。都内中学校での野宿者問題教育授業も行なったことがある。

<総合相談>のメンバーとなっている法律家は、現在約40名。弁護士と司法書士が約20名ずつである。<総合相談>の特徴は、任意団体として、弁護士と司法書士が現場での活動を通して自由に連携し合っている点にあるだろう。そこには、活動やメンバーの制約がなく、必要と感じたことを自由に・即座に取組める活動の柔軟性があるというメリットと同時に、弁護士会などの大きな後ろ盾を持たず、メンバーの志のみが頼りで安定性に欠くというデメリットの両面がある。

しかしその不安定性についても、05年7月に法律扶助協会東京都支部において「ホームレス自立支援に関する多重債務事件の運用指針」¹⁰⁾が制定されたことで、かなりの部分が緩和された。これにより自立支援事業等を利用している当事者の多重債務整理へのハードルが下げられてアクセスが容易になっただけでなく、路上法律相談会や多重債務に関連した生活保護申請援助が法律相談・援助事業として承認されるなど、これまでボランティアで関わってきた法律家の尽力に報いられるような財政的な裏づけができてきた。これにより、野宿者支援に携わる法律家が増え、当事者の法律サービスへのアクセスを容易にする帰結を招くものと期待している。

注1 「ホームレス自立支援に関する多重債務事件の運用指針」法律相談、多重債務案件の代理援助・書類作成援助の他、行政手続を援助対象とし、資力要件の疎明資料や償還条件の緩和等を内容とする、法律扶助協会東京都支部独自の事業。

[5] 法律家および 司法支援センターに期待すること

行政や市民社会からの排除に抗する形で始まった野宿者運動も、現在では自立支援事業の展開など社会統合のプロセスに入っている。ただし、“排除”と“統合”は概念的には正反対であっても、現実には統合過程それ自体が新たな排除を伴いつつ進む。実際に東京では、自立支援事業や地域生活移行支援事業に乗らなかった野宿者に対して自治体が強制排除の圧力をかける、という事態が方々で起こっている。野宿者を「見えなくさせる」欲望が、一定の施策形成期を経て再燃している。一定の施策が打たれた後も野宿している者たちは「社会復帰」の意欲がないものとみなし、排除の不利益を甘受すべきだ、という論理である。

就労支援施策や生活保護受給へのアクセスが増えたという点では状況は改善しているとも言えるが、他方で、状況が複雑化する中で個々人の選択がよ

り厳しく問われ、野宿者内の“選別”が進むという側面もある。そうした中、07年8月には、02年に施行された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が満5年の見直し時期（10年間の時限立法の折返し地点）を迎える。この5年間で何ができて何ができなかったか、これからの5年間で何をどうしていくのかを考えていかなければならない。

そうした状況下で、私たちが法律家に期待する事柄は多い。以下、いくつかの課題につき、その背景も含めて問題提起したい。

1. 生活保護の公正な運用を監視・実現すること

——ワーキング・プアー問題

一定の地域である程度の改善があったことは否定しないが、生活保護の運用現場では現在でも旧態依然たる違法運用が堂々とまかり通っている。「住民票がなければダメ」「稼働能力があったらダメ」という福祉事務所窓口での追返し（「水際作戦」と言う）だ。言うまでもなく、生活保護制度は生活困窮に立ち至ってしまった人びとにとつての“最後のセーフティネット”であり、ここでの機能不全は「最低限の生活保障」という憲法理念を骨抜きにする。野宿者は、生活保護の機能不全を人として象徴・告発している存在であるとも言える。また、窓口を訪れた人をも追返すという極めて消極的な運用実態は、テレビCMで「気軽に相談」と人びとにアプローチし続けるサラ金業者と象徴的な対比をなしており、人びとを多重債務状態へと陥れる間接的な要因ともなっている。＜総合相談＞の伊見真希司法書士は、この点を捉えて「福祉事務所とサラ金業者の取替え運動」を提唱されているが、個別ケースでの違法対応の摘発と同時に、人びとを生活保護制度に対して無知なままに留めておこうとする「知らしめず」という行政態度に対して方向転換を迫っていく必要がある。福祉事務所こそが生活困窮している市民に対して積極的なアウトリーチを行なうべきだ。

とりわけ本稿の中心論点との関係で重要なのは、稼働能力のある生活困窮者たち（ワーキング・プアー層と総称する）への対応である。この社会には、

路上で暮らしていなくても広義のホームレス状態にある人たちが多数存在している。その数はおそらく野宿者数（厚生労働省の03年2月の全国調査で25,296人）の数十倍に達するだろう。彼ら彼女らは低賃金で就労しながらサウナやマンガ喫茶に寝泊りし、毎回の食事を外食産業に依存せざるを得ないためにアパート入居を果たすだけの貯蓄を作れない。極めて不安定な生活形態のために、いかなる低賃金・無権利労働であっても拒否できず、結果として無権利労働の蔓延に拍車をかける役割を担わされてしまっている。しかし、生活保護行政は一貫してワーキング・プアー層を排除してきた。彼ら彼女らには生活保護へのアクセスは事実上閉ざされていると言っていい。要保護性を審査する前に、「まだ働けるでしょ」と一律に排除されてしまうのだ。そこでは、生活保護という制度を活用して安定した就労と住居を入手し、生活保護受給状態から脱却するという生活保護の基本的機能（自立助長機能。生活保護法1条）が死んでいる。結果として、大多数が一律に排除されるとともに、他方で彼ら彼女らを自らの宿泊所に囲い込んで「正当な要保護性を主張し」生活保護受給を実現させて、その上で彼ら彼女らの保護費を中間搾取する、不適切な宿泊所運営団体が全国で横行している。ワーキング・プアー層にとって、生活保護の受給という正当な権利行使を行なうためには、それら運営団体の「力」に依拠しなければならないといういびつな状態を招来しているのだ。行政のゆがんだ生活保護運営がゆがんだ民間団体を生み出すという“共犯”関係が成立してしまっている。

こうした状態を解消する方法は、各地の福祉事務所で公正な運営を行なわせるという、何の変哲もない地道な取組を継続的に行なうしかない。法律相談に訪れた人が生活困窮している場合、ただ単に「生活保護という制度があるから福祉事務所で相談してみたら？」と制度の紹介を行なうだけでは、多重債務者に対して「自分でサラ金会社と交渉してみなさい」と突き放すのと事実上大差ない行為なのだと肝に銘じていただきたい。なお、この点に関しては、拙著「あなたにもできる！本当に困った人のための生活保護申請マニュアル」（同文館出版、2005年8月）があるので、興味のある方

はご参照いただければ幸いである。

“生活保護レベル”を死守することが、生活実態の無限の下方修正（“Race to the Bottom”）を強いる現在の趨勢に対する歯止めともなるはずだ。

2. 全国的なネットワークの活用

弁護士や司法書士などの法律家は全国規模の組織であり、たとえば野宿者問題の支援者が一部の大都市・地方都市にのみ存在しているのに比べて広汎なネットワークを持っている。上述した厚生労働省全国調査でも野宿当事者が全都道府県に遍く存在していることが明らかになっているが、それは依然として何の対策も支援活動もない地域で、路上に暮らしながらすべてを自力でまかなわざるをえない人たちが多数存在することを示している。くもやい>の相談日には毎回30件ほどの相談電話やメールが入ってくるが、最近ではそうした“対策・支援過疎”地域からの生活相談も少なくない。法律業界では近年司法過疎地域を解消するための取組が盛んだが、そうしたプロセスを野宿者に対する偏見の解消や対策の底上げのためにも活用していただきたいと考えている。

<総合相談>は、全国各地で野宿者支援活動に取り組む法律家たちとくホームレス法的支援者交流会>というゆるやかな連携機関を持っており、その定例会には北海道から鹿児島まで全国各地の法律家が集い、多重債務問題から生活保護問題、排除問題に至るまでの広汎なテーマについて各地の情報交換・意見交換を行なっている。04年05年と全国青年司法書士協議会が主催した「生活保護ホットライン」も、同年にクレサラ対協が各地の野宿者支援の法律家団体との共催で実現した「全国一斉ホームレス相談会」も、このくホームレス法的支援者交流会>での連携体制が下地となって実現した。こうした活動は、誰にも相談できずに一人で悩んでいる要保護者のニーズを汲み上げる実効的な効果とともに、社会全体が生活保護問題、広義のホームレス問題に意識を向ける啓発活動として大きな社会的意義を有している。本年はさらに、日弁連が主催して全国規模で生活保護の電話相談会が開催される予定

だと聞く。

こうした取組がそのたびに“層としての生活困窮者”問題を目に見える形で浮上させ、社会的な認識の枠組みを形作っていく推進力となることを期待したい。

3. 司法支援センターの質的充実

本年発足する司法支援センターには、当然に上述したような各地・各分野のネットワークの芽を助長・発展させる役割が期待されているし、その役割の重要性が自覚されていることとも思う。

言うまでもなく、司法過疎地域の解消を含む司法改革プロセスが一般市民を旧来の司法領域へ“統合”するだけに留まってもっては困る。空間的に外延を広げていく“統合”プロセスが領域内部での質的な差異化（“排除”）を伴うのだとすれば、表面的には司法過疎地域がなくなったとしても、野宿者を含む社会的弱者および“異端視される者たち”への法律サービスは向上しない／低下する、ということがあり得るからだ。司法プロセスへの市民参加は、旧来の司法判断に一般市民の合意を跡付け的に調達するためのアリバイ工作であってはならない。そのような“統合”プロセスは、いくら空間的に司法過疎地域の撲滅に成功したとしても、その代償として一般市民から“排除”される人びと「対策に乗らない」野宿者、「働く意欲の薄い」フリーター、「話の通じない」精神障害者、重大犯罪を犯した「極悪人」を司法プロセスからも改めて“排除”する結果をもたらすこととなるだろう。

しかし、忘れてならないのは、野宿者・外国人労働者・障害者・ゲイ&レズビアン・部落出身者・在日韓国朝鮮人・ハンセン病患者等々、挙げ始めればキリがないほどの社会的弱者・マイノリティたちがもともと“異端視される者たち”として社会から排除され、その結果として基本的人権の剥奪を「私たちの安全」の名の下に正当化されてきた、という事実であり、それを“あたりまえ”の姿に戻そうとして努力してきた当事者やそれを支援する先駆的な法律家らの存在があって初めて、不十分ながらも現在の権利到達状態

がある、という事実である。誰も見向きもしないような存在にこそ、法律家の関与が求められる。

野宿者問題を含む多様な社会運動に関与する法律家たちが、私たちのような現場との連携を通じて、地道な取組の中で各種の「自主事業」を作り上げて社会的マイノリティに対する法律サービスの向上を実現してきた。先に触れた法律扶助協会東京都支部の新しい「運用指針」は、現場と法律家のそうした協働作業の成果だった自負している。本年に予定されている法律扶助事業の司法支援センターへの移行に際しては、これまでに作り上げられてきた各種「自主事業」の継承が一つの争点になるものと伝え聞いている。「より一層市民に開かれた」法律サービスを目指す司法支援センターの取組が、私たち市民が法律家とともに先行して作り上げてきた協働作業の成果を正しく継承し、量的拡大と同時により一層の質的充実を果たしてくれるよう望みたい。

野宿者の“放置された10年”を再び呼び込むような「改革」は、明白な後退として拒否されなければならない。

4. 「予防」的観点からの関与

いつまでも「蛇口全開のまま水をかき出す」ことを繰り返しているわけにはいかない。野宿に至った人たちへの支援対策を充実させるとともに、人びとが野宿に至らなくて済むような実効性のある対策に着手する必要がある。しかし予防的対策というのは切り口が難しい。路上にテントを張って暮らしている人たちを見分けるのに比べて、路上に至る危機に直面している、という対象者を見分けるのが困難だからだ。

しかしこの点で法律家が関与できる／主として法律家にしか関与できない重要な契機がある。アパートからの立退きである。路上には「アパートを立ち退かされて行き場がなく、仕方なく路上に出てきた」という人たちが多数存在する。長期滞納等を行なってしまった彼女らがアパートからの立退きを求められるのは、やむを得ない。問題は、本人たちがアパートを立ち退くに当たって「行き場がない」という場合に、その“行き場のなさ”をどう

するのか、ということだ。

04年の全国の不動産強制執行件数は、最高裁判所によれば9,309件（既済のみ。平成16年版司法統計年報第4表）である。すべての不動産を含むため、それによって何人の居住者が居所を追われたかは明らかではないが、裁判所の判決を取るに至らないうちに賃貸人から事実上追い出される場合、家賃滞納を苦に自主的に退去する場合、法律家からの受任通知が来た段階で観念する場合など、正規の強制退去処分には至らなくてもそれに準じる周縁的なケースを含めるならば、アパートから追い出されるに至った人数がこの件数を下回るとは考えにくいのではないだろうか。

そして、こうした退去処分を受けた人たちの一部が路上へと至っている。直接路上に至らない場合でも、親戚・友人宅への居候、不安定な住込み就労など生活レベルを落とし、より一層不安定な状態になることは間違いない。もちろん、「そこまでこじらせた以上は自業自得だ」という考え方があるのは承知している。しかし、食うや食わずの路上での生活は「自業自得」の範疇を超えている。それをも「自業自得」で片付けるならば、その人は一緒に「人権」という概念自体を片付けてしまっている。それは部屋を提供して家賃分収入の損失を受け続けている賃貸人の発言として黙認されることはあっても、「社会正義の実現」を職責とする法律家にとっては耐えられることではないだろう。

ドイツのある州では、住宅喪失のおそれのある者たちに対して、ホームレス支援の専門部局が家主との交渉や滞納家賃の肩代わりを行い、住宅喪失によるホームレス化を予防している（中村健吾他編著『欧米のホームレス問題下』第Ⅱ編第2章嵯峨嘉子執筆部分、法律文化社、2004年）。「日本の住宅政策のポリシーは“ノーポリシー（政策がないこと）”である」と言われるほどに「投機市場にお任せ」的な日本の住宅担当部局において、またわざわざ相談に訪れた者を追返すような日本の福祉事務所において、さらには野宿者に対する若干の都営住宅の優先枠確保の調整に数年を要するような日本の縦割り行政において、行政レベルでこうした施策が行なわれる可能性は、残念

ながら現状では皆無である。

しかし、そのように“公認”されることを視野に入れた上での一つのステップとして、賃貸人から裁判手続きの依頼を受けた法律家が福祉事務所にその存在を自主的に通報して対応を促すこと、立退きを求められている賃借人に生活保護制度等についての基礎的な情報提供を行なうことは、可能ではないだろうか。それは、依頼人（賃貸人）に対する利益相反行為にも当たらないし、賃貸借人間での摩擦を軽減する可能性のある行為として（移転先があれば、より容易に立退きに同意する賃借人もいるはずだ）、依頼人の利益にも適うと言えるのではないか。

そのような取組を通じて、行政のあらゆる野宿者対策実施計画で言及されつつ、4年近く経った今もいまだ何一つ具体的な取組が行なわれていない予防対策に先鞭をつけていただきたいと願っている。

〔6〕 おわりに

野宿者問題は長く“問題”ではなかった。“問題”と認知されて数年が経つ現在、「自立支援問題」が公認される反面、対策に乗らない野宿者の問題は新たに“問題”の圏外に放り出され、野宿者だけでない広義のホームレス問題・予防問題は、依然として“問題”の外に留め置かれている。固定的に自存している“問題”などない。“問題”にしたくない人たちの圧力に抗して、誰かが何かを“問題”にまで押し上げなければならない。そして本当に重大な問題ほど、それを見えないままにしようとする人びとの欲望も強い。重大な国際会議の際、天皇がどこかに視察する際、貧困者と彼ら彼女らが住むエリアは常に隠されてきた。だから海外の貧困者運動はしばしば“Visibility is human right”と主張する。“問題”化し、問いかける存在であること、何かの解決が次の“問題”を可視化するような活動をすること、そうした取組をそれぞれが担っていくネットワークをこれからも広げていきたい。

*各団体ホームページ

<もやい><http://www.moyai.net>

<あうん><http://www.awn-net.com>

<総合相談><http://www.homeless-sogosodan.net>