

日弁連総第43号  
2008年(平成20年)11月7日

東京都  
代表者知事 石原 慎太郎 殿

日本弁護士連合会  
会長 宮崎 誠

## 警 告 書

当連合会は、代々木公園路上生活者人権救済申立事件(2005年度第7号)について調査した結果、東京都に対し、下記のとおり警告する。

### 記

#### 第一 警告の趣旨

建物等における居住の場所を確保できず、路上・野宿生活を余儀なくされた状態にあった申立人Aが、東京都立代々木公園内に設置し寝泊まりをしていたテントにつき、東京都が、2004年(平成16年)10月29日、何ら告知・聴聞・弁解の機会を付与せず、これを強制的に撤去した行為は、申立人Aに対し、法律による所定の手続を履践しなかった違法な強制排除であって憲法31条で保障される適正手続を受ける権利を侵害し、もって申立人Aの生存権を脅かすおそれのある人権侵害行為である。

したがって、当連合会は、東京都に対し、今後このような人権を侵害する撤去行為に及ばないよう強く警告する。

#### 第二 警告の理由

別紙調査報告書記載のとおり。

以 上

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

**代々木公園路上生活者  
人権救済申立事件  
調査報告書**

2008年10月22日  
日本弁護士連合会  
人権擁護委員会

2005年度第7号 代々木公園路上生活者人権救済申立事件  
申立人 A 外4名  
相手方 東京都

## 調査報告書

日本弁護士連合会人権擁護委員会  
委員長 石田法子

上記の人権救済申立事件について、当委員会が調査した結果を以下のとおり報告する。

### 結論

本件につき、相手方に対し、別紙のとおり警告するのを相当と思料する。

### 理由

#### 第1 申立の趣旨

- 1 相手方は、申立人らに対し、2004年（平成16年）10月29日に東京都立代々木公園内で相手方が行った申立人らその他の者に対するテント及び私物等の撤去手続が違憲・違法であったことを認めよ
- 2 相手方は、申立人らに対し、撤去手続を行った点について、謝罪せよ
- 3 相手方は、申立人らに対し、財産・名誉の回復措置を図れ
- 4 相手方は、申立人らを含む野宿生活を行っている者に対し、今後、違法な強制撤去手続、排除の強要行為を一切行わないことを約束せよとの警告を求める。

#### 第2 申立人らの主張する人権侵害事実の概要

申立人らが代々木公園（以下「本件公園」という。）内に設置していたテントを相手方の職員が2004年（平成16年）10月29日に撤去した行為は、強制排除であり、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法11条、社会権規約11条1項、憲法25条及び生活保護法30条に違反する。

#### 第3 相手方の主張の要旨

申立人らが本件公園内にテントを設置した行為は、相手方が実施してきた「仕事出

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

し」(ホームレスに対する仕事の斡旋)の方法について、ホームレスの支援団体である「野宿者の生活と居住権を勝ち取る自由連合」(以下「のじれん」という。)の主張が受け入れられないことを契機にした組織的・計画的・示威的な抗議行動として決行された違法行為であり、相手方はかかる違法行為に対し公園管理者として管理権限に基づく退去指導を行ったものである。しかも各占拠者は、相手方による退去指導に基づき、退去に同意して自主的に退去し、かつ、テントの撤去の承諾もしている。

#### 第4 調査の経過

略

#### 第5 前提となる事実

##### 1 事件当時のホームレスの状況

###### (1) 全国のホームレスの状況

厚生労働省が2003年(平成15年)2月に実施したホームレスの実態に関する全国調査によると、全国の581市区町村でホームレスが確認され、その人数は2万5296人であり、東京都には5927人のホームレスが存在していた。

###### (2) 東京都におけるホームレスの状況

東京都が2004年(平成16年)2月に実施したホームレスの概数調査によると、東京都におけるホームレスは5524人であり、そのほとんどが23区内に存在し、新宿区、渋谷区には多数のホームレスが確認されている。また、これらのホームレスの6割以上が公園で生活していた。

(1)記載の全国調査によると、23区内のホームレスの平均年齢は57.3歳であり、その56.4%が仕事をしており、職種としては廃品回収、建設日雇等であるが、月収は5万円未満が全体の72.0%、3万円未満が全体の30.7%と極めて少額である。なお、生活保護受給の経験がある者は26.5%にとどまる。

##### 2 当連合会による新宿ホームレス人権救済申立事件における警告及び勧告(2002年(平成14年)3月22日)

当連合会は、2002年(平成14年)3月22日、相手方が、JR新宿駅西口四号道路街路において、1994年(平成6年)2月17日及び1996年(平成8年)1月24日の二度にわたり、同所に起居する野宿生活者らを立ち退かせた行為に関する人権救済申立事件について、内閣総理大臣及び厚生労働大臣に対して、野宿を余儀なくされている人々に対する抜本的施策を内容とする特別立法案を速やかに国会

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

に提出するように求める等の勧告を行い\*1\*2、東京都知事に対して、「今後は行政代執行法等の法令を遵守すべきであり、関係者と事前に十分な話し合いの機会を持つなどの適正手続を尽くすことなく、また、適切な代償措置を講じることのないまま、野宿生活者に対して立退きを強制することのないようにすべきである。」との警告等を行っている\*3。

### 3 国及び相手方のホームレス対策

(1)その後、国は、2002年(平成14年)8月、ホームレスの自立の支援等に関

---

\*1 この勧告は、法案の策定に当たっては、以下の諸点に特に配慮するように求めている。

ア 支援は、生活保護基準以下の内容であってはならず、かつ、就労自立に至らない者については、生活保護法を適用するなど、同法との連続性を保つ内容とすべきである。

イ 高齢者特別清掃事業などの公的雇用の創出事業を含む雇用、住宅、医療、福祉、精神保健及び司法的救済(法的援助)などの総合的な施策を盛り込み、自立支援センター等の施設のあり方に多様性をもたせ、かつ、施設退所後のアフターケアを充実させるべきである。

ウ 野宿生活者に対し、公共施設等からの立退きを求める場合は、行政代執行法等の法令を遵守することはもとより、関係者と事前に十分に話し合うなど適正手続を尽くし、かつ、適切な代償措置を講ずべきことを規定すべきである。

\*2 この勧告は、同時に、定まった住居がないことや65歳未満で疾病のないこと等を理由に保護を開始しないという野宿生活者に対する生活保護法の違法な運用を是正し、同法を適正に運用するよう各地方自治体に周知徹底することも求めている。

\*3 東京都知事に対しては、同時に以下のような勧告を行っている。

ア 定まった住居がないことや65歳未満で疾病のないこと等を理由に保護を開始しないという野宿生活者に対する生活保護法の違法な運用が東京都で行われることのないようにするため、同法を適正に運用するよう各市区町村に周知徹底すべきである。

イ 現在行われている自立支援事業の運用について、以下のとおりさらに改善・充実すべきである。

(ア) 生活保護基準を下回っている自立支援施設の居住環境等の改善・施設の規模やあり方について柔軟・多様な施策を追求すべきである。

(イ) 自立支援センター退所時に就労自立に至らない者について生活保護を実施するなど、自立支援事業と生活保護との有機的な連携・施設退所後のアフターケアを行う体制を整備すべきである。

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

- する特別措置法（以下「特別措置法」という。）を制定し、公布・施行した\*4\*5。
- (2)特別措置法に基づき、2003年（平成15年）7月、厚生労働大臣は「ホームレスの自立の支援等に関する基本指針」（以下「基本方針」という。）を策定した\*6。
- (3)特別措置法は、都道府県につき、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するため必要があると認めるときは、基本方針に則し、当該施策を実施するための計画を策定しなければならないものとしている（9条1項）ところ、相手方は、この規定に基づき、2004年（平成16年）6月、「ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（素案）」（以下「実施計画」という。）を策定した。
- こうした中で、相手方は、廃品回収等の都市雑業的な就労によって一定の収入を得ているもののアパートなどの家賃の支払いが困難であるために公園で生活している状態にあるホームレスに対する新たな施策として、2004年（平成16年）6月から「ホームレス地域生活移行支援事業」（以下「移行支援事業」という。）を開始した\*7。

## 第6 認定した事実

---

\*4 同法の目的は、ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを防止するための生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることによってホームレスに関する問題の解決に資することを目的とするものとされている（1条）。

\*5 同法によれば、ホームレスの自立の支援等に関する施策の策定及び実施に資するため、ホームレスの実態に関する全国調査を行ない（14条）、その全国調査を踏まえた上で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ないものとされている（8条）。

\*6 この基本方針は、ホームレス対策の推進方策の基本的な考え方として、「ホームレス対策は、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る。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。」とするほか、「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、あくまで緊急かつ過渡的な施策として位置付ける必要がある。」と指摘している。

\*7 この移行支援事業は、以下の4つの段階からなるものとされている。

公園での面接・相談により、対象者を把握し、本人の意思を確認する。

対象者が民間宿泊所等に移動し、健康診断・医療相談を受ける一方、移動先の借上げ住居（都営住宅、民間アパート）を決定する。

対象者が借上げ住居に移動し、就労支援を受けながら、地域での自立した生活への移行を図る。

対象者が一般居宅に移行する。

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

当委員会による調査の結果、第5記載の前提事実が認められるほか、以下の事実が認められる。

## 1 本件の端緒

### (1) のじれんについて

のじれんは、渋谷区内に居住する路上・野宿生活者と支援者で構成する団体であり、1998年(平成10年)4月に設立され、定期的な「炊き出し」や、路上・野宿生活者に対する強制排除に対する反対活動等を行っていた。

### (2) 相手方による「仕事出し」の開始

相手方は、2001年(平成13年)度及び2002年(平成14年)度に、本件公園の再整備事業を行うこととなり、再整備区域に設けられていたテントを他の場所に移すための条件として、本件公園内に起居するホームレスを対象とする「仕事出し」を開始した。

### (3) 相手方の「仕事出し」廃止方針に関する交渉とその結果

相手方は、2002年(平成14年)、山谷労働センター(現在の「城北労働福祉センター」)を代々木公園管理事務所前に出張させ、第1回目の「仕事出し」を行い、さらに同年、第2回目の「仕事出し」を行ったが、その際、相手方は、毎年「仕事出し」をすることを約束した。

ところが、2004年(平成16年)6月、相手方の東部公園緑地事務所は、同年夏から移行支援事業が実施されることを理由に、これまで行なってきた形での「仕事出し」を廃止するとの方向を打ち出した。

その後、のじれんは、東部公園緑地事務所と、同年8月、9月と交渉したが進展はなく、ついに、同年10月15日、第4回目の交渉の場において、同事務所は「仕事出し」廃止と交渉打ち切りを宣告するに至った。

なお、この移行支援事業は、2004年(平成16年)6月から新宿中央公園を対象として始まり、続いて戸山公園、隅田公園周辺地域と順次実施され、本件公園が対象とされるようになったのは、2005(平成17年)5月からであった。

### (4) 本件公園内におけるテント設置の状況

申立人らが設置したテントは9張りであり、これ以外に本件公園内には、2004年(平成16年)11月時点で363張りのテントが設置してあった。

なお、上記移行支援事業に先立ち、相手方は、2004年(平成16年)ころから、新規のテント設置の規制及び空きテントの撤去を従前以上に強化し、24時間態勢で本件公園内を巡回していた。

## 2 申立人Aについて

### (1) 路上・野宿生活に至る事情

申立人Aは、1970年(昭和45年)に上京し、建設作業員をしていた。

申立人Aは、路上生活に至る前は、建設会社の寮に入って働いていたが、次第に

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

仕事が減り、食費や寮費を引かれると手元に何も残らない程度の収入しか得られない状態になった上、以前から痛めていた腰の痛みがひどくなったことも重なり、やがて稼働できなくなった。

このため、申立人Aは、2003年(平成15年)春、身の回りの品と仕事道具一式を持って寮を出て、サウナやカプセルホテルに宿泊するようになったが、間もなく手持ち現金が底をついたため、新宿駅西口の地下通路に寝泊まりするようになり、生まれて初めての野宿生活を余儀なくされるに至った。

## (2) 従前の野宿生活の状況

その後、申立人Aは、新宿駅西口の地下通路に寝泊まりして、支援団体による食糧の配給や炊き出しによって飢えを凌ぐという生活をしながら、仕事を探したが、仕事には就くことができなかった。

路上生活を始めて2か月近く経ったころ、申立人Bから声をかけられて話をするようになり、その後、同人から誘われて同人が起居している新宿中央公園内区民ギャラリー下に移り、同所で野宿するようになった。申立人Aは、この区民ギャラリー下で午後5時から朝7時30分まで過ごし、毎朝毛布などの荷物をたたんで近くに保管してからほかの場所へ移動し、夕方になるとまた戻ってくるという生活を繰り返していた。

申立人Aは、ここで一冬を過ごしたが、雨は一応しのげるものの吹きさらしのため非常に寒く、段ボールやシートを敷き毛布を何枚も重ねてようやく眠れるという過酷な環境であった。

その後、2003年(平成15年)8月ころ、申立人Aは、知人から足立区花畑所在の宿泊施設を紹介され、足立区福祉事務所で生活保護の申請をしたところ、その申請が受理され、いったんは同施設に居住することとなった。しかし、同年10月ころ、他の利用者と争いとなったことから、申立人Aは、同施設を出て、再び区民ギャラリー下で野宿生活を送るようになった。

区民ギャラリー下は、2004年(平成16年)4月ころから、午後8時まで立ち入ることができなくなり、雨天時にも荷物の移動を求められるなど不便さが増し、また、通行人から火のついたタバコを投げられたり、通行人から殴られる者が出るなどしたが、それでも、申立人Aは、その後本件公園内にテントを設置するまで、区民ギャラリー下での生活を続けていた。

## (3) 従前の野宿生活における稼働状況

申立人Aは、区民ギャラリー下で野宿生活していたころ、知人の紹介により、ゴミ箱等から汚れていない雑誌を拾って業者に売却するという雑誌拾いの仕事をするようになったが、これによる収入はせいぜいタバコが買える程度で、月額約1万円程度であった。

## (4) 地域生活移行支援事業への登録

申立人Aは、新宿中央公園にいた当時の2004年(平成16年)8月か9月こ



本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

る、相手方の地域生活移行支援事業に登録したが、同事業によって申立人Aがアパートへ入居するには至らなかった。

#### (5) 申立人Aがテントを設置するに至る経緯

申立人Aは、申立人Bから本件公園における「仕事出し」が廃止されることを聞かされ、自らは「仕事出し」による稼働経験はなかったものの、申立人Bから誘われたことから、公園課との交渉に3回くらい参加した。

さらに、申立人Aは、申立人Bから相手方による「仕事出し」の廃止に対して抗議をするため本件公園内にテントを立てるという話を設営の前日に聞かされ、2004年(平成16年)10月16日、テントの設営に参加した。

申立人Aは、区民ギャラリー下での野宿生活が必ずしも快適でなかったため、以前から自分のテントを持ちたいと望んでいた。しかしながら、テントの材料となるシート(1枚1200~1300円程度)や角材などを入手するだけの所持金もなく、また、テントを置いて出ていく者があっても、公園事務所が直ちにその空きテントを廃棄するため、そのテントを利用することもできず、結局、それまで、テントで生活することはできなかった。

なお、テントの材料となるシートと床材は、のじれんが用意したものであったが、ボランティア団体がテントの材料を野宿生活者に支給することは通常なく、のじれんによるテント材料の提供は、あくまで例外的なことであった。

#### (6) 申立人らの設置したテントについて

申立人らは、本件公園内の「オリンピック記念樹木園」付近(別紙見取り図参照)に、いわゆるブルーテント9張りを縦列に設置した。なお、このテントの設置場所が、本件公園の利用者一般にとって、公園利用の妨げとなっていることを認めるに足りる資料はない。

上記の9張りのテントのうち、中央に位置するテントは、申立人Aがのじれんからシートと床材の提供を受けて2004年(平成16年)10月16日に設営したものである(以下、申立人Aが設置し居住していたテントを「本件テント」という。 )。

申立人らは、9張りのテントを1メートル弱くらいの間隔をあけて近接させて設置した。これは、当時本件公園内に新たなテントを立てると相手方の公園事務所が直ちに撤去することから、それをできるだけ回避するためであった。9張りのテントには、申立人Aのほか、申立人Bや新宿での顔見知りの者たちが居住した。

#### (7) 本件テントを含むテント設置後の状況

申立人らは、9張りのテントの設置後、相手方の公園事務所によって撤去されないよう、4~5人で常にテントに残り交代で食事を摂りに出かけるなどして警戒していた。

申立人Aは、同月17日から18日にかけて、区民ギャラリーから数回に分けて衣類と毛布4枚くらいとラジオなどのすべての私物を運び込んだ。

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

ところで、移行支援事業は、登録した際に居た公園から他所に移動すると登録が無効になることとされており、申立人Aはそのことを知っていたが、当時の収入では移行支援事業におけるアパート家賃の自己負担分（月額3000円）を捻出できないため、登録が無効になることがあってもやむを得ないと考え、本件テントに移ることにした。

(8) 本件テントでの生活状況

申立人Aは、本件テントで生活するようになって、雨も風も入らない環境で寝ることができ、毎朝荷物をまとめて出て行く必要もなくなったことから、従前に比し快適に過ごすことができるようになった。

同人は、本件テントが撤去されるまでの2週間、毎晩本件テントで起居したが、本件撤去がなければその後も本件テントにおける生活を続けるつもりであった。

(9) 本件テント撤去までの状況

申立人らが本件テントを設営した日の翌日である10月17日、公園課によって9張りのテントの周りにロープが張られたので、申立人らは、これを撤去した上、のじれんの支援者と一緒に同課に赴き抗議をした。

また、毎日、相手方の職員が「不法占拠だから撤去せよ。罰金10万円支払え。」という内容の警告文書を各テントの表に貼ったり、中に投げ入れていたりした。

相手方側による撤去の警告や働きかけは、このような文書の貼付や投げ入れによるものだけであり、職員から直接口頭で撤去を求められたのは、ロープを張られたことに抗議をしたときだけであった。また、就寝中その他テント内に起居しているときに相手方職員が退去の説得に来たことはなかった。

なお、この当時、本件公園では未だ移行支援事業が始まっていなかったため、同事業の説明はされなかった。

(10) 本件テント撤去当日の状況

2004年（平成16年）10月29日午前6時5分ころ、相手方の東部事務所職員及び管理事務所職員は、「セーフティネット」の設置作業に着手し、それとほぼ並行して、午前6時10分ころから、少なくとも10名程度の職員が、本件テントを含む9張りのテントの各居住者らに対し自主的に退去するよう口頭で求める作業を始めた。

この撤去作業のため本件公園に集まった者は、相手方職員、解体作業員、警備員、及び相当数の警察官等合わせて100名前後であった。

申立人Aは、目が覚めると、本件テントを含む9張りのテントの周囲を相当数の警察官や警備員らを取り囲んでいることを知り、そのまま本件テントの中に居続けた。しかし、周囲の物音から、9張りのテントが徐々に撤去され始めていることを感じた。

そうしているうちに、申立人Aは、尿意を覚え、トイレに行くとその際に本件テ

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

ントが撤去されてしまうのではないかと、ついに我慢できずに本件テントの外に出てトイレに行こうとした。

その際、相手方の職員の1人から「今トイレに行ったらだめだ」と言われ、申立人Aが「そんなことを言うならその辺でしてしまおうぞ」と言うと、その職員から「それならトイレに行ってもいい。ただ、今フェンスの外に出ると戻ってこられなくなるので、私がついていってあげる。」と言われた。

このやりとりをしていた時点では、9張りのテントの両端2張りずつほどは既に撤去されており、申立人Aは、その状況を見て、本件テントが撤去されるのも時間の問題だと感じたが、上記のようなやりとりがあったので、都の職員も申立人Aがトイレに行くことは分かっており、また、本件テント内に申立人Aの私物が置いてあったことから、まさかトイレで用を足す僅かの間に本件テントを撤去することはないだろうと考えた。

そして申立人Aは、職員と一緒に、本件テントから200メートル程のところにある公衆便所に行き、用を足して2、3分で本件テントに戻ってきたところ、本件テントは既に撤去されていた。

申立人Aは、本件テントを撤去されたばかりか自己の荷物も全部トラックに積載されていることを知り、上記の職員に「何でトイレに行っている間になくなっているんだ」と抗議をした。

その後、午前7時ころまでに9張りのテントの居住者7～8人全員が退去させられた。

その際、いずれの者に対しても、代替施設などについての説明は全くなかった。また、相手方の管理事務所も、上記9張りのテントの居住者には居住場所などの代替施設は必要ないと考えており、そもそもテントに代わる居住場所などの代替施設を準備することもなかった。

相手方の職員らは、居住者を退去させた後、テント内の各居住部分から、各居住者の生活物資（服や調理道具など）を搬出・搬送し、東部事務所において保管した。また、この搬出作業終了後、作業員らに命じて、テントを解体し、併せて、解体したテントの資材を搬送して東部事務所において保管した。なお、同管理事務所は、各居住者に対し、2004年（平成16年）11月10日ころ、本件公園内で各生活物資を返還している。

#### (11) その後の状況

申立人Aは、本件撤去によって居住する場所を失い、本件テント等に居住していた数名とともに、知り合いのいる渋谷公会堂（当時の名称。現在の「渋谷C.C.Lemonホール」）の地下駐車場に行き、テントのない野宿生活に再び陥った。申立人Aは、所持品が何一つなくなってしまったので、そこにいる者たちに段ボールや毛布を分けてもらい、当面これらで寒さを凌いで暮らすことを余儀なくされた。

渋谷公会堂では、午後5時から午前5時までしか居られないため、申立人Aは、

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

再び、荷物を毎日別の所に持ち出さねばならない生活に戻ることとなり、その後も、渋谷公会堂の地下駐車場で寝泊りしながら、日中は雑誌集めの仕事をするという生活を続けた。

### (12)生活保護受給に至る経緯

2005年(平成17年)5月ころ、申立人代理人の指導もあって、申立人Aは、本件申立をするに際し、併せて、いわゆる居宅保護申請をすることになった。申立人Aは、2005年(平成17年)7月1日に福祉事務所において生活保護申請をし、同月5日に生活扶助費を受給するとともに、池袋の寮での居宅保護を受けるに至った(いわゆる「ドヤ保護」)。その後、同人は、渋谷の寮に転居するよう指導され、現在に至っている。

現在の居住部屋は、2人部屋で狭くて荷物を置くスペースもないという状況で決して良好とはいえないが、それでも、路上生活や野宿生活よりは、はるかにまともな環境で生活ができるようになっている。

申立人Aは2006年(平成18年)12月の事情聴取の時点では、毎週月・水・木に雑誌集めの仕事をし、月に1万5000円程度の収入を得てこれを福祉事務所に申告している。また、月に1度の割合で整形外科と内科に通院し、整形外科では腰痛、内科では肺気腫の治療をそれぞれ受けている。

## 3 その他の申立人について

その余の申立人については、当委員会は、申立人代理人に対し、事情聴取を行うことを申し入れたものの、所在が不明であるとのことであり、事情聴取を行うことができなかった。そのため、その余の申立人については、その主張事実を認めるに足りる証拠はないと言わざるを得ない。

よって、申立人Aについて判断をすることとする。

## 第7 判断

### 1 本件テントの撤去に対する承諾の有無

相手方は、本件テントからの退去及び本件テントの撤去につき、申立人らが承諾していると主張するので、まず、この承諾の有無について検討する。

この点、本件テントの撤去の具体的な経緯は、第6の2(10)で認定したとおりである。すなわち、

本件撤去に関与したのは、都の職員をはじめ、解体作業員、警備員及び相当数の警察官等合わせて100名前後の多数に上っていたこと、

具体的な撤去作業は、相当の多人数をもって本件テント等の周囲をバリケード等で物理的に囲い込んで実施されたこと、

本件撤去作業は、遅くとも、当日の午前6時5分という早朝に着手され、立退き要求は午前6時10分から開始された後、午前7時ころまでには9張のテントから

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

全員が退去させられたこと、

申立人Aが本件テントを出たのは尿意を我慢できなくなったからであること、

申立人Aが尿意を催して本件テントから出て周囲を見た時には既に9張りのテントのうち両端2張りずつほどが撤去されている状態であったこと、

この撤去の状況を見て申立人Aは自分の本件テントが撤去されるのも時間の問題であると感じていたものの、少なくとも、トイレに行っている間に本件テントが撤去されることはないと思っていたこと、

実際の本件テントの撤去は、申立人Aがトイレに立った数分の間に遂げられていたこと

が認められる。

このように、相手方が本件テント等の撤去に着手した時刻は、午前6時過ぎという早朝であって、説得や話合いに相応しい時間帯では到底なく、しかも、撤去作業自体が、相手方職員等のみならず警察官を相当多数動員した上で、本件テント等の周囲をバリケードで封鎖するという、いわば有無を言わせぬ状況のもとで、短時間で一気に行われたこと、申立人Aはトイレで用を足すためにごく僅かな時間本件テントを離れただけであって、その間に本件テントが撤去されることを予期しておらず、その僅かなすきに本件テントの撤去が実施されたものであること等に照らせば、申立人Aの本件テントからの退去がその自発的かつ自由な意思に基づくものとは認められず、申立人Aが本件テントの撤去を承諾していたと認めることもできないことは明らかである。

よって、本件テントからの退去及び本件テントの撤去につき、申立人Aが承諾していたと認めることはできない。

## 2 人権侵害性（適正手続を受ける権利の侵害）

### (1) 法律の規定

都市公園法上、都市公園に公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を占用しようとするときは公園管理者の許可を受けなければならないものとされている（同法6条1項）。

本件テントを含む9張りのテントの設置につき公園管理者の許可はないので、申立人らによるテントの設置は、都市公園法6条1項に違反することとなる。

かように都市公園法に違反して工作物その他の施設を設けている場合、公園管理者はその除却を命じることができる（都市公園法27条1項）。

しかし、除却は不利益処分である以上、行政手続法上、除却を命ぜられ得る被処分者には聴聞ないし弁明の機会の付与が保障される（行政手続法13条1項）。

除却は、かような聴聞ないし弁明の機会の付与がなされた後に初めて命ぜられるのであり、しかも、その除却の命令に従わない場合に初めて行政代執行法による代執行手続を行うことが許される。

また、除却を命ぜられるべき者を公園管理者が過失なくして確知することができ

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

ない場合には、公園管理者は、相当の期限を定めて、被除却者において自ら除却すべき旨等を公告しなければならない（都市公園法27条3項）。

#### (2) 本件へのあてはめ

以上のように、公園をテント等によって違法に占有している者があったとしても、直ちにそのテント等を撤去することは法律上許されておらず、所定の手続を履践しなければならないが、本件の場合、相手方が本件テントを含む9張りのテントを撤去するに際し、申立人らに対して聴聞ないし弁明の機会を付与したことは何ら認められない。

また、相手方において、過失なくして申立人らを確認できなかったという事情も認められないし、また、除却に関して都市公園法27条3項が要求する公告をした事実も認められない。

以上よりすれば、相手方が本件テントを含む9張りのテントを承諾によらずに撤去した行為は、法律で定められた所定の手続を履践しない撤去であったと言わざるを得ない。

#### (3) 憲法31条違反

憲法31条の定める適正手続の保障は、直接には刑事手続に関するものであるが、行政手続について、それが刑事手続ではないとの理由のみで、そのすべてが当然に同条による保障の枠外にあるとすることは相当でない（最大判1992年（平成4年）7月1日・民集46巻5号437頁）。むしろ、この適正手続保障の趣旨・沿革からすれば、行政手続において不利益処分を課する場合に、所定の手続の履践を要するものとされているのは、その当然の帰結というべきである。

したがって、本件において、相手方は、本件テントを撤去するに際し、上述のとおり、申立人Aに対して何ら告知・聴聞・弁解の機会を付与せず、都市公園法・行政手続法・行政代執行法に反する違法な強制排除を行ったというべきであるから、これにより同人は、憲法31条で保障される適正手続を受ける権利が侵害されたことになる。

なお、本件では、申立人らに対し、警告の趣旨を記載した文書をテントに貼る等の行為や職員による口頭の退去の求めがなされたことが認められるが、かかる行為はあっても、行政手続法所定の手続が履践されているわけではない以上、かかる事情は、上記適正手続違反の判断を左右しない。

#### (4) 相手方の主張に対する判断

相手方は、申立人Aを含む申立人らによる本件テントを含む9張りのテントの設置行為につき、のじれんの主張が受け入れられないことを契機にした組織的・計画的・示威的な抗議行動としてなされた違法行為であるとし、自らのした撤去行為につき問題がなかった旨主張する。

この点、確かに、仮に本件公園の占有がその居住等の必要から出たものではなく単に抗議行動としてなされたものであれば、申立人Aを含む申立人らによるテ

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

ント設置の違法性は必ずしも低いものとはいえず、また、本件テントの撤去等によって申立人Aの被る不利益が大きいとは言い難いということ是可以する。

しかし、申立人Aが極度の窮乏のため他に居住し得る場を確保できずに路上・野宿生活を余儀なくされていたことは、前記第6の2において認定したとおりであり、したがって、申立人Aによる本件公園の占有が専ら抗議行動のみを目的としてなされたものであると認めることはできない。

他方、申立人らによる上記9張りのテントの設置により、一般利用者が本件公園を利用するにつき具体的な支障を生じていたとは認められず、また、相手方が上記9張りのテントを撤去した理由として、同テントの設置されている区域を再整備する等の具体的な必要性が示されているものでもない。

そして、相手方が上記9張りのテントを撤去するに当たって、除却命令・行政代執行という所定の手続を取ることに付いて、これらが困難であったという特段の事情も認めることができない。

しかも、上記9張りのテントの設置に至るまでの間において、相手方には、2001年（平成13年）度から2002年（平成14年）度にかけて、本件公園の再整備事業を行なうにあたり、本件公園にテントを設置している路上・野宿生活者に対して「仕事出し」を約し、その後それを一方的に廃止したという経緯がある。

さらに、その背景事情については、当連合会が「新宿ホームレス人権救済申立事件」（2002年（平成14年）3月22日）において指摘したように、生活保護との連携・雇用の機会の確保、自立支援事業の運用の改善等の施策が未だ十分でなかったという「ホームレス対策」の実情も指摘することができる。

以上の各事実をふまえると、仮に申立人Aによる本件テントの設置に抗議行動の側面があったとしても、本件テントの撤去に正当性を認めることはできない。

そもそも、たとえ違法と見られる占有であっても、適正な手続を経ることなく排除等の実力行使に出るはならないとするのがまさに憲法31条の適正手続保障の趣旨なのであり、いずれにしても相手方の主張は理由がないというべきである。

#### (5) 相手方の人権侵害の重大性

以上のとおり、相手方は申立人A設置の本件テントにつき、何ら告知・聴聞・弁解の機会を付与せず強制撤去を行ったものであるが、これにより、相手方は、申立人Aの生存権を脅かすおそれがあったというべきである。

すなわち、すでに述べたとおり、申立人Aは、2003年（平成15年）春以降、若干の期間を除き、本件テントに移動するまでの間路上・野宿生活を余儀なくされていたこと、その間、雑誌拾いによる月収は1万円程度に過ぎず、テントの材料を購入する資金さえも所持していなかったこと、本件テントに居住することになって、ようやく雨風を除けることができ、プライバシーが一応確保されるようになったことなどが認められる。要するに、同人は、極度の窮乏のため、建物における居住場所すら確保できない状態にあり、「健康で文化的な最低限度の生活」が到底確保さ

本警告書は、ホームページへの掲載に当たって、申立人を含む関係者氏名等の表記等を加工しております。

れていなかったことは明らかであった。

したがって、仮に、相手方が申立人Aに対し告知・聴聞・弁解の機会を付与していたならば、相手方は、同人について上記のとおり憲法25条の生存権保障の具体化である生活保護法に基づく要保護性があるという事情を容易に確知することができたはずである。

なお、相手方は、申立人Aらによる本件テントを含む9張りのテントの設置行為につき、のじれんの主張が受け入れられないことを契機にした抗議行動であると主張している。しかし、同人の客観的な生活状況は上記のとおりなのであるから、仮に本件テントの設置の端緒において抗議行動の側面があったとしても、かかる事情は申立人Aの要保護性を左右するものではない。

以上の次第であるにもかかわらず、相手方は、所定の手続を全く履践せず本件テントを撤去し、本来要保護性のあった申立人Aを本件公園から退去させ、これによって、同人をおよそ「健康で文化的な最低限度の生活」からはほど遠くかつプライバシーの全くない路上・野宿生活に再び戻らせたものであって、この意味で、本件テント撤去行為は、申立人Aの生存権を脅かすおそれがあったものと評価すべきである。

そもそも、憲法31条の根本趣旨は、所定の手続の履践を通して実体的な権利を守る点にある。相手方の行為は、所定の手続を怠ることによって、申立人Aの生存権という実体的権利を脅かすおそれのあったものであり、かような面から考えても、極めて重大な人権侵害であったといわなければならない。

### 3 結論

当連合会は、相手方に対し、2002年3月、適正手続を遵守することなくホームレスの人々の「ダンボール小屋」を強制排除した相手方の撤去行為について、これを違法な強制排除として警告しているが、本件における相手方による本件テントの撤去行為についても、上記のとおり、申立人Aの生存権を脅かすおそれのある重大な適正手続違反であると認められることから、頭書のとおり警告を発することが相当と判断した次第である。

以上



