

本要望書は、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。

日弁連総第109号

2009年（平成21年）3月31日

名古屋市長 松原武久 殿

日本弁護士連合会

会長 宮崎 誠

要望書

当連合会は、申立人Aらからなされた人権救済申立事件について調査した結果、下記のとおり要望します。

第1 要望の趣旨

名古屋市は、公園内における野宿状態を解消するために、野宿者を性急に排除したり、安易に行政代執行手続を発動するのではなく、居宅保護を原則とした生活保護の運用を行い、野宿者に対して、これを適切に説明、教示し、必要な援助を行うなどして、話し合いによる解決を優先するべきである。

第2 要望の理由

別紙「調査報告書」記載のとおり。

以上

本要望書は、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。

白川公園路上生活者 人権救済申立事件 調査報告書

2009年3月18日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

調 査 報 告 書

事件名 白川公園路上生活者人権救済申立事件（２００４年度第２８号）
受付日 ２００５年３月２２日
申立人 A 外５人
相手方 名古屋市

第１ 申立の趣旨

- 1 名古屋市は２００２年（平成１４年）１０月に白川公園前宿泊所（シェルター）を設置する前後から、野宿者らに対して行ってきたシェルターへの入所強要、公園からの追い立てについて謝罪すること。
- 2 名古屋市は２００５年（平成１７年）１月２４日に名古屋市中区白川公園の野宿者のテント・小屋等の物件に対して行った行政代執行による撤去を謝罪すること。
- 3 今後、名古屋市は野宿者に対して排除や強制的な撤去を行わず話し合いによって解決すること。

第２ 申立人らの主張する人権侵害事実

名古屋市緑政土木局緑地部緑地管理課（以下「名古屋市緑地管理課」という）は、２００４年（平成１６年）７月上旬、白川公園内の植樹帯に地被、草花を植えるなど、公園の改修工事を行うことを決定した。

そこで、名古屋市緑地管理課は、白川公園内の野宿者らに対し、白川公園前宿泊所（以下「本件シェルター」という）に入所をするように入所誘導を行ってきたが、その誘導方法は、本件シェルターに入所するという選択肢以外の方法を提示しない強引なものであった。また、本件シェルターでの生活は、１日１食しか支給されないなど健康で文化的な最低限度の生活を保障するものではなかった。そして、野宿者らは２００４年（平成１６年）１１月３０日以降、名古屋市緑地管理課との間で解決に向けた話し合いを進めていたにもかかわらず、名古屋市は、２００５年（平成１７年）１月２４日、野宿者ら７人に対して行政代執行による強制撤去を行ってしまったのである。

名古屋市による本件シェルターへの入所誘導及び行政代執行による強制撤去行為は、野宿者らの自己決定権及び生存権を侵害する違法なものであった。

第３ 名古屋市の主張の要旨

多くの野宿者が小屋がけやテントなどで起居していたことから、樹木の剪定が思うようにできていないため枝葉が覆い茂り、日照が得られなかったり、野

宿者が煮炊きをするなどして生活していることで植樹帯部分が踏み荒らされたりするなど、公園内の樹木や地被が非常に傷んだ状態となり、早急な改修工事を行わないと公園機能の回復が困難になるなどの必要性があった。また、公園の設置趣旨から見て、野宿者の小屋などにより景観が損なわれたり、野宿者が起居していることで利用をためらうなどの精神的圧迫を感じたりしているため、公園の適正利用が妨げられている。

名古屋市は、シェルターや自立支援センターを運営したり、適正利用指導や巡回相談の中で個々の野宿者への福祉援護施策の相談が行える連携体制を整えるなどしており、現状の自立支援施策の活用ができるように配慮している。そして、都市公園法上の手続としても、除却催告に引き続き、行政手続法による弁明機会の付与として通知を行い、法を遵守した適正な手続を行っている。

第4 調査の経過（略）

第5 認定した事実

1 当事者

申立人A及び申立人Bは、2005年（平成17年）1月24日、名古屋市中区白川公園に野宿をしていたため、行政代執行手続によりテント・小屋等の物件を強制的に撤去された者である。

申立人C、申立人D、申立人E、申立人Fは、笹島連絡会の構成員である。笹島連絡会とは、名古屋市における野宿者らの生活を支援する団体である、名古屋炊き出し連絡協議会、笹島診療所、笹島日雇い労働組合、野宿労働者の人権を守る会等の支援団体が横の連繫をはかり、各団体合同の活動を行うことを目的として結成された連絡会組織であり、主な活動として、年末年始の越冬活動等を行っている。

なお、申立人らは、申立人A及び申立人Bの行政代執行のみを人権侵害の客体として主張しているのではなく、申立人A及び申立人B以外にシェルターへの入所強要をされた者、行政代執行による撤去をされた者等も人権侵害の客体として主張している。

一方、相手方は、申立人を含む野宿者らに対して、白川公園からテント等を自主撤去をするように勧告すると共に、2005年（平成17年）1月24日には行政代執行手続を行った名古屋市である。

2 白川公園及び白川公園前宿泊所の状況

名古屋市では、市内に野宿者が急増していく中で、白川公園とその周辺の若宮大通公園などにブルーシートを張って生活する人が急増し、2001（平成13）年にはその数は400人を超えた。こうしたことから、名古屋市は白川公園内に緊急一時宿泊施設（シェルター）を設置することとし、2002年（平成14年）10月に「白川公園前宿泊所」（定員150人）を設置した。

白川公園前宿泊所は、名古屋市から社会福祉法人芳龍福祉会が受託し、管理

運営をしている施設であり、白川公園及びその周辺公園に起居する野宿者を入所対象としている（なお、社会福祉法人芳龍福祉会は平成19年3月で事業受託を終了している）。入居期間は原則6か月以内（最長1年）であり、宿泊場所の提供（1人スペース2.10m × 1.84m = 3.86 m²。ガス、電気、洗濯（洗濯機使用は洗剤も無料）、トイレ、シャワー、冷暖房が無料。なお、当初は各居室に鍵がなかったが、2005年（平成17年）2月から南京錠を設置している。）、食事の提供（夕食1食ご飯(1.5合)と漬物程度を支給。副食は各自負担。）、入所時・日用品の支給、簡易な仕事の提供等の事業を行っている。就業訓練事業については、清掃作業、ゴミ収集作業等を行っており、1人当たり1か月に10日程度の就業で、約3万5000円程度の配分金が支給されている。

2002年（平成14年）10月の運営開始以降、名古屋市が白川公園内の野宿者に自主撤去を求め始めた2004年（平成16年）7月27日までに白川公園に野宿していてシェルターに入所した者は161人になっていた。しかし、同日現在、白川公園内には55人の野宿者が居住しており、不法物件とされるものも55件存在していた（なお、不法物件の所在場所は別紙図面参照）。

3 自主撤去勧告に至る経過

名古屋市緑地管理課は、2004年（平成16年）7月上旬、年度内に白川公園内の植樹帯に地被、草花を植えるなど、公園の改修工事を行うことを決定した。そして、公園の改修工事を行うために、名古屋緑地管理課は公園内の野宿者に工事案内を行い、公園から不法物件の自主撤去も求めることとした。

4 自主撤去勧告の状況

名古屋市緑地管理課は、7月21日に白川公園内に工事案内看板を設置し、同月27日を皮切りに9月2日まで計5回、野宿者の各小屋をまわり工事のお知らせを手渡しするほか、不在の場合は小屋内に差し入れるなどして工事案内を行った。名古屋市緑地管理課が野宿者に配布したお知らせには、「工事区域内にある物件は、工事の支障となるため、2004年（平成16年）9月15日（水）までに撤去等の対応をしていただきますようお願いいたします。」との記載が為されており、名古屋市緑地管理課の職員らは野宿者に対して工事案内のみならず自主撤去などの指導を随時行ってきた。

個々の野宿者への指導においては、昼間に仕事をしている人もいることから、夜7時から8時頃に説明を行うこともあった。また、説明に際しては、平均して3～4人の職員等で訪問をしていた。職員らの説明により野宿者がシェルター入所などにより公園から退去する場合に、小屋やテント、生活物品などで自らが処分できない物件について、名古屋市が代わって処分するために「物件撤去承諾書」を徴収することもあった。

5 名古屋市緑地管理課の職員の説明内容

2004年（平成16年）7月以降、野宿者らは名古屋市緑地管理課の職員

によって自主撤去を指導されていたが、同管理課職員からは、生活保護を受給するためにはまずは白川公園前宿泊所（シェルター）に入所して6ヶ月程度生活することが前提であり、シェルターを退所後に初めて生活保護を受給することができる、という趣旨の説明を受けていた。即ち、申立人らは、野宿生活から直ちに生活保護を受給してアパートに入居するという選択肢があることの説明を受けていなかった。

この点、名古屋市側は、当連合会からの照会に対し、「野宿者から生活保護の相談をされた場合には、区役所へ相談するよう案内するほか、保護援護生活相談員の派遣について調整を行うなどの説明をしていた。」と回答している。しかし、名古屋市緑地管理課が、自主撤去を求め始めた7月27日以降11月30日までの間に、シェルターに入所することなく野宿者が直ちに生活保護を受けて居宅生活を開始した人は僅かに1名しかいないことに鑑みると、少なくとも、11月30日以前においては、名古屋市緑地管理課の職員は、野宿生活から直ちに生活保護を受給してアパートに入居するという選択肢があることの説明をしていなかったものと認定することができる。

6 名古屋市と野宿者及び笹島連絡会との協議の経過

(1) 野宿者らの要求書提出

このような名古屋市緑地管理課の指導に対して、白川公園内に起居していた野宿者や野宿者支援を行っていた笹島連絡会は不満を感じ、9月2日付けで名古屋市に対して全体会による説明を求めるとしたが、名古屋市は、個々の野宿者に説明しており、全体会による説明会を開催する予定はないなどと回答した。その後、9月30日にも野宿者らと笹島連絡会は名古屋市に対して要求書を提出し、話し合いを求めたが、10月8日付けで名古屋市は従前通りの回答を行い、全体会による説明会を拒否した。

(2) 名古屋市緑地管理課による工事開始

10月12日から名古屋市緑地管理課は公園内の工事を開始した。

10月19日に名古屋市は当時公園内に起居していた野宿者40名に「小屋その他の物件を設置していることは、都市公園法第6条第1項の規定に違反しているので、11月4日までに除却（撤去）するように。あなたが除却されない場合には、本市において除去することがあります。」との内容の除却催告書を配布した。また、11月5日には、名古屋市は当時公園内に起居していた野宿者35名に対して「弁明通知書」を配布した。

(3) 野宿者・笹島連絡会と名古屋市の協議

11月30日、野宿者及び笹島連絡会と名古屋市緑地管理課との話し合いが行われた。このとき、名古屋市緑地管理課はシェルターを経由しないで居宅保護の選択肢があることを説明したが、笹島連絡会にとってはこの説明は初めて聞いた話であった。

12月15日にも、名古屋市と笹島連絡会は話し合いを行い、シェルター

を經由しない居宅保護も含む名古屋市の施策に関する説明リーフレットのパイロット版を名古屋市健康福祉局と笹島連絡会との共同で作成し、正式なものを2005年（平成17年）1月までに作成すること、公園野宿者の今後について施策を説明するときは、保護援護生活相談員と一緒に巡回するよう努力すること（リーフレットの利用等による利用可能な施策・選択肢の説明）、白川公園野宿者のみならず就労可能な野宿者でシェルターなどを經由しないでアパートの入居を希望した者が保護申請をした場合、一時保護所に2週間程度入所し、要保護性があり、求職活動等により就労の意欲が確認でき、健康管理・金銭管理・食事の摂取などに問題がなく、継続して居宅生活が期待され、申請者がアパートを見つけてきた場合、敷金給付による居宅保護を実施することなどの事項を確認した。

なお、名古屋市が居宅保護も含む名古屋市の施策に関する説明リーフレットを完成させたのは2005年（平成17年）度に入ってからのものであった。

（4）行政代執行手続

野宿者・笹島連絡会と名古屋市緑地管理課との間で協議が行われていた間も、以下の通り名古屋市側は行政代執行に向けて法的手続を進めていた。

名古屋市は、2004年（平成16年）11月5日に野宿者35名に対して「弁明通知書」を配布した。これに対し、一部の野宿者らは、同月30日付けで弁明書を提出した。なお、申立人Bは、同弁明書において「生活保護で直接アパート入居ができることは聞いていない。」「生活保護でアパートに入れてください。」などの記載をしている。

同年12月9日、名古屋市は野宿者28人に除却命令書を配布した。これに対し、申立人A及び申立人Bを含む野宿者ら7人は、2005年（平成17年）1月12日、名古屋市に異議申立書を提出した。異議申立ての理由は、自立支援法11条による適正利用確保のために必要な措置が講じられていないこと、野宿者らは公共施設の適正な利用を妨げてはいないこと、名古屋市の除却命令は、国際人権規約上の手続違反があり、野宿者らの居住の権利を侵害することなどであった。

1月12日、名古屋市は申立人A及び申立人Bを含む17件の物件設置者に対して戒告書を配布した。これに対し、申立人A及び申立人Bを含む野宿者6人が、1月17日、戒告書に対する異議申立書及び執行停止申立書を提出した。異議申立て及び執行停止の理由は、1月12日付け異議申立書と同様である。

1月20日、名古屋市は、野宿者らによる戒告書への異議申立てに対する棄却決定、執行停止申立に対する却下決定をした。

そして、1月21日、名古屋市は申立人A及び申立人Bを含む野宿者に代執行令書を配布した。

そして、1月24日、同日現在で白川公園内に物件を設置していた7人（申立人A及び申立人Bを含む）に対して行政代執行が行われた。当日は、午前8時から職員・ガードマンなど594人と警察官多数が動員された。野宿者及び支援者は、午前7時過ぎに職員・作業員などが中土木事務所に集まっていることに気付き、白川公園に駆けつけ、抗議行動も行ったが、まず白川公園東南一角の2件のテントが撤去され、その後、北西一角の6件のテント・小屋の撤去が始まった。その後も野宿者・支援者らによる抗議行動が行われたが、午後1時30分頃には撤去は終了した。

その結果、申立人Aを含む野宿者2人については、同日、一時保護所（宿所提供施設）である熱田荘に入所したが、申立人Bを含む他の5人はテント・小屋もない状態で野宿状態となった。その後、さらに申立人B及び申立外Gの野宿者2人が居宅保護を申請し、2人とも居宅保護が認められたが、他の3人は居宅保護を申請しなかった。

新聞報道では「説得を打ち切った理由が分からない。万博を優先させたとしか思えず、他の公園のホームレス対策もうまくいかなくなる。」との支援者の声が紹介された（2007年1月24日付中日夕刊）。

同年3月23日から、名古屋市の東部郊外に展開する丘陵地帯である愛知県長久手町地内で「愛地球博」が開催された。

（5）白川公園内の野宿者の行方

名古屋市が白川公園内の野宿者に対し自主撤去を求め始めた2004年（平成16年）7月27日当時、白川公園に野宿をしていた野宿者は55人いたが、その後の行方の内訳については、シェルター入所をした者が26人、シェルターを経由せずに居宅保護を受けた者が12人、自主的に撤去して他の場所に移動した者が17人である。シェルター入所した26人の具体的内訳は、工事案内（7月27日）から除却催告（10月19日）までに12人、除却催告から除却命令（12月9日）までに7人、除却命令から戒告書（1月12日）までに5人、戒告書から執行令書（1月21日）までに1人、執行令書以降に1人が入所している。また、シェルターを経由せずに居宅保護を受けた12人の具体的内訳は、除却催告から除却命令までに1人、戒告書から執行令書までに6人、執行令書以降に5人が居宅保護となっている。

第6 法的問題点及び判断

1 人権課題としての野宿者問題

当連合会は、これまで野宿者の問題について基本的人権の尊重の観点から繰り返し提言を行ってきた。野宿者に対する強制立退きの問題に関する人権救済申立事件について、これまでに2度にわたって人権侵害を認めた上で警告を発しているが（新宿ホームレス事件、代々木公園路上生活者事件）、その際、当連合会は、野宿状態にある者は、衣・食・住のすべてにわたり、「健康で文化

的な最低限度の生活」を下回る生活を余儀なくされていることから、「ホームレス状態にある」人々を放置すること自体が、著しい人権侵害であることを指摘してきた（新宿ホームレス事件）。また、第49回人権擁護大会においても、「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現すること」を求める決議を行うなどしてきた。

しかし、わが国における貧困や格差の問題は、断ち切られるどころか、近年ますます拡大してきており、いまや失業や不安定就労、低賃金労働の増大により、誰でも野宿者になってしまう可能性がある状況になりつつある。

当連合会は、ここで改めて、ホームレス状態にある人々に対し、生活保護をはじめとする社会保障政策によって救済するための施策を講じないばかりか、積極的に生活保護の適用を排除するなどの差別的取り扱いをすることが著しい人権侵害であるとの基本的認識に立ち、全ての人々が健康で文化的な最低限度の生活を保障されるためには、ホームレス問題は緊急の人権課題であることを再確認して、本件人権救済申立事件を検討するものである。

2 野宿者にとってのテントの意味

本件は、名古屋市が白川公園内の野宿者らに対し、都市公園法に基づきテントを除却するように命令したものの、野宿者らが従わなかったため行政代執行によりテントを除去したという事案である。

たしかに、野宿者らが設置したテントは、都市公園法6条1項に規定している「工作物」に該当することは否定できない。しかし、野宿者らが都市公園に設置したテントは、その実態に鑑みると、単なる工作物として扱うべきではなく、野宿者らにとっては住居の代替設備ともいえるべき性質を有しているものである。したがって、野宿者らのテントを撤去する行為は、単なる工作物を撤去するということとどまるものではなく、野宿者らにとっては実質的には住居を撤去されるという意味を有していることを重視しなければならない。従って、野宿者らの実質的な住居を撤去することになるテントの撤去行為は、野宿者らに対する強制立ち退きに該当するとの観点から、人権侵害の有無を検討することとする。

3 強制立ち退きと人権保障

(1) 日本国憲法の規定

憲法25条1項は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定し、憲法13条は「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を保障している。即ち、日本国憲法のもとでは、一人一人の個人に人間らしく生きる権利が保障されているというべきである。

そもそも、一人一人の個人に人間らしい生存あるいは文化的な最低限度の生活が保障されていると言い得るためには、世界第2位の経済規模といわれる現代日本の社会・経済実態に即して考えるならば、少なくとも自らの生命・身体・財産の安全やプライバシーが確保されうる「住宅居住」が不可欠と

言わねばならない。

そうすると、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る人々にとっては、公園その他公共の場所の一画にテント等を設置している場合、かかるテント等は、上述の意味での住宅居住とまでは到底いえないが、少なくとも住宅居住を確保できない場合における当面の間の代替設備ということになる。

とすれば、かかる代替設備が公園等の公共の場所に設置されている場合、その設置行為は自己の生存の権利を維持する上での緊急避難的な行為として法的保護に値するものというべきである。

したがって、憲法25条ないし13条等に照らして、当該設備設置者が公共の場所の一部を占有する権原を持たないことの一事をもって、当該設備を強制撤去ないし排除することを直ちに正当化することはできないと言うべきである。

(2) 国際人権法の規定

1979年(昭和54年)に日本が批准した、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(社会権規約)11条1項は、「相当な・・・住居を内容とする相当な生活水準についての・・・権利」を規定し、同規約締約国に対して「適切な生活水準の権利」の内容の一つとしての「適切な居住の権利」の保障を求めている。

そして、この権利の解釈に関し1991年(平成3年)国連社会権規約委員会で採択された一般的意見第4は、「占有の法的保障」すなわち「強制立退きの禁止」が導かれるとしている(パラグラフ8)。そして、この占有の法的保障においては、個々の占有の合法性(占有権原の有無)について留保は付されていないので、路上・野宿生活者の居住にもかかる保障は当然に及ぶことになるというべきである。

また、国連人権委員会における1993年(平成5年)3月及び1995年(平成7年)8月の「強制立退きに関する決議」を経た1997年(平成9年)の社会権規約委員会における一般的意見第7は、強制立退きが認められる要件および認められる場合にも従わなければならない原則を列挙しており、例えば、適正手続の保障、影響を受ける人との真正な協議が不可欠であること(パラグラフ16項)、立退きの結果、個人が野宿になったり、人権侵害を受けやすい状態となることがあってはならず、影響を受ける人が自ら確保できない場合には、政府は、資源を最大限活用し、代替住居を確保するなどあらゆる適切な措置を講じなければならないこと(パラグラフ17)などを要求している。

(3) 生活保護法の規定

本来、ホームレス状態にある人々に対し、生活保護をはじめとする社会保障政策によって救済するための措置を講じないばかりか、積極的に生活保護

の適用を排除するなどの差別的取り扱いをすることは著しい人権侵害であると言うべきであるから、少なくとも、野宿者に対して行政代執行を行うのであれば、憲法を具体化した生活保護法を適用し、実施することが前提とならなければならないと言うべきである。

そこで、憲法25条の社会権的側面を具体化した生活保護法30条1項を見ると、「生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする」として居宅保護の原則を規定している。そして、同条ただし書は、「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、又は被保護者が希望したとき」に例外的に施設等での収容保護を認め、同条2項では、「前項ただし書の規定は、被保護者の意に反して、入所又は養護を強制することができるものと解釈してはならない」と規定しているのである。

したがって、生活保護の実施機関としては、野宿状態にある者に対し、原則として、野宿者が希望するのでなければ、シェルターなどの設備ではなく、アパート等において居宅保護を実施することができるようにする必要があると解すべきである。特に、本件で白川公園の野宿者のために用意されていたシェルター（白川公園宿泊所）については、個室が用意されていたり、冷暖房が整備されていたりするなどの一応の配慮がなされてはいるものの、食事は夕食1食だけであること、就業訓練事業による配分金も約3万5000円程度にとどまっていることなどからすると、白川公園宿泊所の生活は、生活保護の水準を下回るものであったと言わざるを得ない。生活保護の実施機関としては、野宿状態にある者に対して、シェルターという設備を用意するだけでは不十分である。なお、この点に関しては、野宿状態からの居宅保護の申請に対して、本人の意思に反して施設への収容保護とした取扱いの違法性を認めた判決もある（大阪高裁平成15年10月23日判決）。

そして、野宿者らが生活保護を適切に利用することがないまま、野宿状態を継続させるということがないようにするために、行政代執行をするにあたっては、行政は野宿者らに対し、生活保護法で保障された諸権利等を正確に教示し、被保護者に誤解があれば正しい説明を行う等の手続を踏む義務があると言うべきである。この点、「保護行政の担当者は、生活に困窮するなどして相談に来た者に対して、法に適合した説明をすべき注意義務がある」とした上で、生活保護の辞退の必要性がないにもかかわらず必要性があると誤解させて、辞退届を提出させたケースワーカーの行為について、職務上の義務違反を認め、慰謝料請求を認めた事例もある（広島高裁平成18年9月27日判決）。

（4）行政代執行手続の人権侵害性の判断

野宿者らのテントの撤去行為が野宿者らの実質的な住居からの強制立ち退きに該当するとの観点からすると、強制立ち退きは慎重かつ抑制的に行われるべきであり、強制立ち退きが正当化されるためには、憲法25条や憲法1

3条の基本的人権の観点や、国際人権法における強制立ち退き手続の適正手続要件、さらには憲法25条の社会権的側面を具体化した生活保護法におけるきめ細かい種々の措置を満たしている必要があると言わなければならない。

本件強制立ち退き行為は行政代執行法に基づき実行されているが、行政代執行は、法令により直接に命ぜられもしくは法令に基づく行政処分により命ぜられた代替的作為義務について、「義務者がこれを履行しない場合」（行政代執行法2条）に行われる。そして、行政代執行法は、義務者が義務を履行しない場合に、ただちに代執行を行いうるものとはせず、「他の手段によってその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」（行政代執行法2条）に、はじめて代執行をなしうるとしている。

そこで、行政代執行法の適用にあたっては、実質的に、憲法や国際人権法、生活保護法の精神に則し、これと調和し得るように合理的に解釈されなければならないのであるから、行政代執行法の適用が正当化されるためには、少なくとも、当事者、関係者との実効的で十分な協議及び交渉がなされていること、適切かつ十分な代替措置を講じることの要件をいずれも充足していなければならないと言うべきである。

そこで、以上のことを前提に、本件具体的事案において、「他の手段によってその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」に該当するのか否かについて、当事者、関係者との実効的で十分な協議及び交渉がなされていたか、適切かつ十分な代替措置を講じていたか、という観点から検討することとする。

4 2005年1月24日の行政代執行手続の法的問題点及び判断

名古屋市は、2004年（平成16年）7月27日以降、野宿者らに対し、自主的に不法物件を撤去するよう求めていたが、11月30日までは、野宿者らが生活保護を受給するためにはシェルターを経由しなければならないと説明し、野宿生活から直ちに生活保護を受けることが可能であることの説明をしていなかった。この間、シェルターを経由しないで居宅保護を受けることができた者は僅か1人であり、ほとんどの野宿者は、居宅保護を受けることが可能であることを知らないまま、シェルターに入所するか、野宿生活を継続することを余儀なくされていたのである（この点、同年11月30日以前に白川公園から退去してしまった野宿者について事実確認をすることができなかったため、正確な事実認定をすることまでは困難であるが、少なくとも、2005年（平成17年）1月24日に行政代執行を受けた7人の野宿者については、2004年（平成16年）11月30日までは、居宅保護を申請する機会すら与えられないまま野宿状態を継続させられていたことは認定できる）。

このような名古屋市の対応には、野宿者の問題を抜本的に解決しようという姿勢は見られず、むしろ、野宿者に対して生活保護の適用を積極的に排除しよ

うとする意図すら感じられる。このような名古屋市の取り扱いは、野宿者の人権保障の観点から極めて重大な問題があったと言えよう。

しかも、11月30日以降は、居宅保護を認めるに至ったものの、名古屋市の職員が野宿者らのテントを訪れた際には、「何かあったら福祉事務所に来てください」との説明程度しかしていなかった（申立外Gの陳述）。そのため、最後まで福祉事務所を訪れなかった2人の野宿者については、名古屋市から具体的に居宅保護の説明を受けることのないまま行政代執行を受けるに至っているのである（名古屋市の回答）。

名古屋市は、当初、野宿者らに、シェルターを経由しなければ生活保護を受給することができないとの誤った説明をしていたのであるから、行政代執行をするにあたっては、「何かあったら福祉事務所に来てください」という程度の説明では不十分であり、居宅保護の権利を含めた生活保護法で保障された諸権利等を適切に説明、教示し、誤解を解消させなければならなかったと言えよう。また、生活保護法の諸権利等を説明したとしても、申請をしていない人がいるのであれば、具体的に生活保護を申請できるよう援助することが望まれる。

本件では、名古屋市が当初から野宿者に対して居宅保護を含めた生活保護法で保障された諸権利等を適切に説明、教示していたり、十分に時間をかけ、積極的に居宅保護を申請するように具体的に援助をしていれば、行政代執行に至ることなく話し合いによって解決をすることも十分可能であったと考えられる。特に、申立人Bについては、具体的に福祉事務所を訪れて居宅保護の申請手続きを取っていなかったとはいえ、弁明書において「生活保護でアパートに入れてください。」と要望を述べていたのであるから、名古屋市において具体的に居宅保護の申請に向けた援助を丁寧に行っていたら、行政代執行をすることなく話し合いによって解決することは十分可能であったと思われる。少なくとも、本件において、行政代執行をしなければ野宿者らを退去させられないような特別の事情は見あたらなかった。

強制立ち退きは慎重かつ抑制的に行われるべきであるとする当連合会としては、名古屋市の行った本件行政代執行は、実効的で十分な交渉ないし説明がなされた上で行われたとは言えず、野宿者の生存権を侵害するおそれがある強制立ち退きであったと考える。

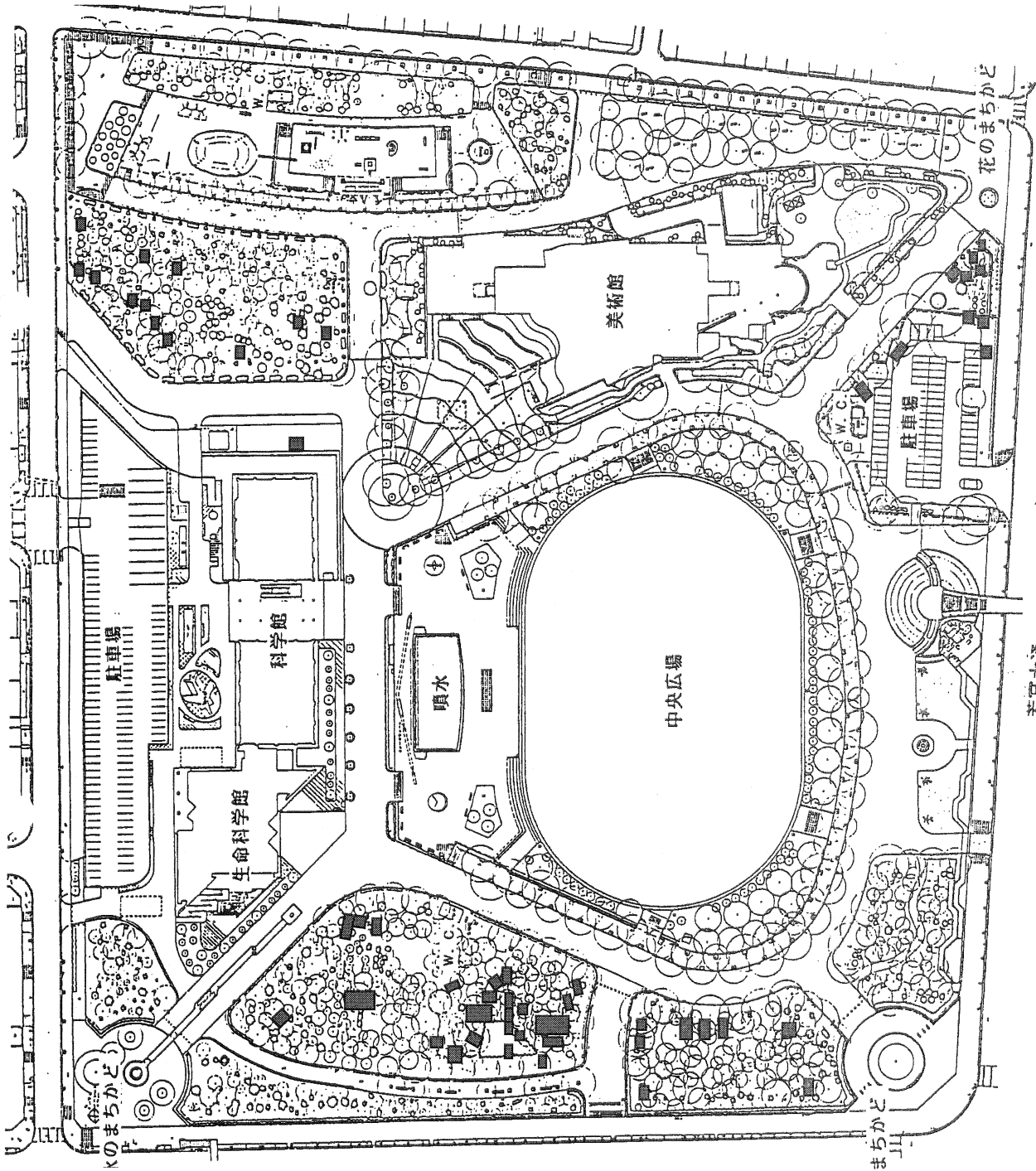
ただし、名古屋市としても、2004年（平成16年）11月30日以降は一定程度居宅保護を説明するようになり、同日以降、11人の野宿者らに対して居宅保護を実施したこと、最終的に行政代執行を受けるに至った7人の野宿者らについても、行政代執行に至るまでの間に支援者らの協力を得るなどの方法によれば居宅保護を申請する機会がなかったとまでは言えないことなどの諸事情を踏まえ、頭書のとおり要望する。

5 まとめ

本要望書は、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。

当連合会としては、今後、名古屋市において野宿者の人権に配慮した施策を実現するために、別紙のとおり、要望する次第である。

以 上



白川公園

凡例 ■ 不法物