

2 八幡東区の事例

(1) 概要

2005(平成 17)年1月7日、介護保険のケアマネジャーが、八幡東区で一人暮らしのBさん(当時 68 歳)宅を訪問したところ、玄関で死亡しているBさんを発見した。

Bさんは、1999(平成 11)年 11 月、八幡西区において生活保護を受給していたが、年金受給と養護老人ホーム入所により 2003(平成 15)年1月に保護廃止となっていた。ホームでのトラブルや本人の希望により、同年 11 月この養護老人ホームを退所し、2004(平成 16)年3月と5月に八幡東福祉事務所に保護申請を行っていたが、それぞれ、保護申請の却下、取り下げとなっていた。

同年 10 月 29 日に保護の相談のため、再び福祉事務所を訪れていたが、保護申請の取下げ後の状況に変化がないこと、子からの援助の可能性があることなどにより、保護申請に至っていなかった。

(2) 家族環境や健康状態など

Bさんは離婚を経験し、長男、次男、長女がいたが、いずれも福岡市内や北九州市内などで別世帯のため、一人暮らしであった。

過去に糖尿病で市立八幡病院に入院歴があり、左目は見え、右目視力は0.2と訴えていたが、2004(平成 16)年 12 月の主治医の説明によると、糖尿病の教育的入院の必要は認められるが、緊急入院して治療を要する状況でなかったという。

なお、2004(平成 16)年5月の時点で、電気と水道は止められていた。

(3) 福祉事務所の対応の経過

Bさんは養護老人ホームを退所するに当たって、転居費用のためとして、年金を担保に 130 万円余を借りたが、約4か月で費消してしまい、「生活の維持が困難になった」として 2004(平成 16)年3月に福祉事務所に保護申請を行った。しかし、Bさん宅に申請指導に訪れたケースワーカー等を刃物で脅かして現行犯逮捕され、調査不能となったため、保護申請も却下となった。

ウ 特異な経緯や性癖への対応について

Bさんは、生活保護の訪問調査に訪れたケースワーカーに対する公務執行妨害罪で逮捕される(前述)など暴力的な言動や特異な性癖が目立った。

ほかにも、Bさんは養護老人ホームに入所中に、思うようにならないことを理由に職員をカッターナイフで脅したり、女性入所者へのセクハラ事件などのトラブルを起こしていた。また、2004(平成16)年11月に「早く何とかしないと、風の強い日に放火する」という脅迫状を福祉事務所に送付した。12月14日には、自分で腹を刺して市立八幡病院に搬送されたりしている(このときは、大した外傷でなく2～3日で退院している)。

さらには、養護老人ホームの退所に当たって転居費用として年金を担保に130万円余を借りているが、約4か月で費消してしまい、その後の保護申請に際して、福祉事務所に使途のうちの少くない額を説明することができなかった。これらのことから、福祉事務所としては扱いにくい対象者と思っていたようで、反発する職員もいた。

しかし、生活保護法は、困窮状態に陥った原因を問わないこととしており(いわゆる無差別平等の原則)、相談者の過去の言動や性癖は、保護を拒む理由とはならない。このような言動や特異な性癖に福祉事務所が困惑した事情は理解できるが、保護の相談を受けるうえで何らかの影響があったとしたら、不適切な取扱いと言わざるを得ない。

例えば、2004(平成16)年5月14日付で保護申請を受付後、申請を取り下げた6月1日までの間に7日も家庭訪問を実施してBさんの生活指導を実施したり、同年10月29日の相談時では、電気・水道が停止している中で生活をしているBさんに対し、あらためて扶養親族に援助を求める指導を行うなど、過剰とも受け取れるような指導、助言を行ったりしている。

この点については、福祉事務所の担当者は、Bさんの問題行動と、保護申請、保護要件についてはきちんと考え分けて考えているとし、申請前の相談に影響したことはない、と断言している。ただ、Bさんの特異な言動や性癖を福祉事務所は熟知していたのであるから、それらを前提に生活指導、保健指導を継続しておれば、Bさんの生活を改善できた可能性はあるのではないか。ここでも、ソーシャルワーク的な福祉事務所関係各課の連携が望ましかった。

3 小倉北区の事例

(1) 概要

小倉北区のCさん(当時52歳)は、一人暮らしだったが、2007(平成19)年7月10日に自宅で死亡しているのが見つかった。2006(平成18)年10月までタクシー運転手として働いていたが、病気のため仕事ができなくなり、12月7日に生活保護の申請をした。同月26日に保護が開始され、就労・自立に向けた指導も始められた。

ところが、翌2007(平成19)年4月2日になって、Cさんから保護を辞退する旨の申し出があり、小倉北福祉事務所は、4月10日付で保護を廃止した。その後Cさんと福祉事務所との関わりは途切れた。遺体発見はその3か月後だった。

(2) 家族環境や健康状態など

Cさんは独身で、姉と妹が居たが、姉は市内で別世帯を営んでおり、妹については行方不明だった。Cさんの死亡に伴い、葬祭扶助が適用された。ここでも親族間の微妙な関係がうかがわれる。

Cさんにはアルコール性肝障害、糖尿病、高血圧の持病があり、タクシーの運転の仕事を辞めていたが、主治医の指導により飲酒を控えることにより、これらの病気は回復しつつあった。

(3) 福祉事務所の対応の経過

Cさんは生活保護の相談のために2006(平成18年)12月6日に姉と一緒に福祉事務所を訪れた。翌7日に保護申請をし、同月26日保護が開始された。

その後、市立医療センターで行った検診と嘱託医協議を経て、Cさんは「軽就労可」と判定されたため、2007(平成19)年1月16日、福祉事務所のケースワーカーがCさん宅を訪問し、仕事を見つけて自立するよう指導した。また、同月18日にはCさんが福祉事務所を訪れたので、処遇方針(軽就労可)を再度説明している。

さらに2月23日、担当のケースワーカーは病状調査を実施し、主治医の意見から「普通就労が可能」と判断した、とされる。これを受けて、同日、ケースワーカーがCさん宅を訪問し、より一

う。

次に、Cさんの辞退届の受理に当たっては、就職先や勤務時間、収入など自立して生活するうえでの最低条件について、見通しさえ尋ねていないことは、極めて不適切である、と検証委は判断した(この自立の確認については、いくつかの判決が必要性を判示している。最近では、別記Ⅲ(54頁)の広島高裁2006(平成18)年9月27日判決)。

検証委からは、「世間の常識からいっても、働く目途を聞くのは当たり前ではないか」と強く指摘し、早急にそのような運用に変えるべきだとの要求がでたが、福祉事務所側は現状に問題はないと拒否し、保健福祉局(本庁)保護課長も「Cさんのように、働けると診断された稼働年齢層の人が辞退届けを自ら提出した場合は、ケースワーカーが10人いれば10人が小倉北と同じ対応をとるだろう」との発言がある状態だった。市の保護行政全体にわたり、そのような感覚、雰囲気であったことがうかがわれる。ただし、実際には2007(平成19)年8月に実施した緊急点検では、自立の目途を確認していない廃止ケースは、同年4月からの3か月あまりで市内に1件しかなかった。

イ 精神保健分野からの支援と「生きる」ことへの支援について

この事例においては、Cさんの日記が全国的に大きな反響を呼んだ。検証委では、ご遺族の了解を得て、日記を閲覧・検証した。全32ページのノートのうち8ページに記入があり、2007(平成19)年2月から6月5日までの日付が入っていた。

反響が大きかったのは、最初の報道で「おにぎり食べたい」「働けないのに働けといわれた」と書かれていたとの記述があったためだ。日記の詳細はプライバシーに関わるために公開されず、それだけに報道関係の関心が強かった。

日記の記述には心の揺れをうかがわせるように、乱れた文字が目立った。福祉事務所への不満がうかがえる表現が4か所ほどあり、「せっかくガンバロウと思ったやさき切りやがった」「書かされ、印まで押させ、自立指導したんか」などの記述があった。ただ、「働けないのに働けといわれた」と報道された文言はなかった。これら行政に関する記述部分については、全委員の協議のもと、委員長から報道関係者に紹介した。Cさんの表現をそのまま伝えたが、マスコミは「おにぎり食べたい」を象徴的な言葉に、行政の非情さの証しとして全国に流した。

むしろ、これらの内容は衝撃的だった。と、同時に、日記の多くの部分を占める自殺願望の記述に胸を打たれた。早くに亡くなった父、前年に亡くなった弟のどこに行きたいとの記述が、生活保護を受けている最中の2月からあり、「なかなか人間って死ねないものだ」「自分でわが命を絶つとは思わなかったです」などといった文章があちこちにみられた。「いいようのない孤独感が伝わってくる」と委員長は記者会見で述べたが、まさに、精神的にきわめて不安定で、「生きること」への意欲の欠如をうかがわせた。

それでなくても、生活保護申請をする人たちは、心身とも疲れたという人が多いと思われる。これからは、面接員やケースワーカーなど関係する職員が、いっそう人間をみる洞察力と感受性を身につけて市民に接することが望まれる。同時に、精神保健の専門知識をもつ要員を確保し、サポートする体制を構築してほしい。

ウ 病状の調査について

この事例において、病状調査における就労が可能かどうかについて、福祉事務所と主治医の間で判断に食い違いがあることが明らかになった。

2007(平成19)2月23日付「病状調査票」において、主治医の見解として、病状は「高血圧、糖尿病については病状良化傾向にあり、肝障害についても、飲酒をせず服薬を続ければ病状は改善していく」とされ、医学的に見た就労についての意見欄では「普通の仕事」のところがチェックされていた。このため、福祉事務所はCさんに対し、定期的な通院を行いながら普通就労できるとして、就職活動を行うように指導していた。

しかし、この時の主治医の判断は、前述のように記載と異なっていた。医師の所見は「軽就労可」だったと、検証委に提出した書類に記している。「病状調査票」は、ケースワーカーが要保護者の病状を聞き取って記入・作成したものであり、ケースワーカーは主治医に病状調査票そのものを見せて内容の確認を求めていなかった。

非公開での長時間にわたる両者のヒアリングの結果でも、認識に差異が生じた理由は明らかにならなかったが、主治医からは病状調査票を主治医が確認する必要性や、主治医の意見を医学的に再度確認する福祉事務所の嘱託医との協議などの必要性が今後改善すべき点として

指摘があった。検証委もその必要性に同感で、市に対し早急な対応を求めた。

エ 就職指導・自立支援の方法について

Cさんは、福祉事務所から「19年度自立重点ケース」と位置付けされ、2007(平成 19)3月 28日付の「個別協議表」にその旨のゴム印が押されていた。自立見込みは「6か月以内」とされた。

自立重点ケースとはどのようなものなのか。小倉北福祉事務所側の説明によると、①稼働能力があり、1年以内に自立が見込める人②18年度は全受給者 3,166 人のうち、対象は113人で、3.6%③実際に自立したのは41人。そのうち、就労による自立は14人にとどまり、年金受給や、施設入所になった人のほうが多い、ことなどが明らかにされた。19年度は88人が自立重点ケースに指定されていると述べた。

北九州市では、高齢の受給者が多いため、もともと自立支援対象者が少ない。そこで、数少ない自立重点ケースに対しての指導はかなり集中的に行われている。Cさんも「軽労働が可能」とされた2007(平成 19)年1月以降、ハローワークなどを利用して求職活動をするよう繰り返し指導が行われた。果たして、どこまでCさんに効果的であったかは、疑問が残る。ケースワーカーなどの口頭指導を繰り返すのみでは、効果が期待できないだけでなく、かえって意欲を失わせる結果になる場合もある。Cさんの日記の中にも、反感を感じていることをうかがわせる部分があった。

このため、ハローワーク等への同行訪問や後述する就労支援プログラムへの参加の勧奨などきめ細かい支援を行うことが必要ではなかったか。もっとも Cさんの場合は、この就労支援プログラムの支援対象者になる前に辞退届を提出しているため、支援の対象外だった。

1950(昭和 25)年の生活保護法制定当時、厚生省保護課長をしていた小山進次郎氏は、いまも生活保護法の解釈のバイブル的評価をうけている自著「生活保護の解釈と運用」の中で、生活保護法の目的は「単なる金銭給付だけの問題でなく、自立を目指すのは、それぞれの人の持っている能力を活かして、生きがいを感じさせること」であるとした。さらに、自立について、「人間を人に値する存在とするためには最低生活の維持では不十分であり、すべての人間が内

包する何らかの自主独立の意味における可能性を発見し、これを助長、育成し、その能力に相応しい状態で社会生活に適応させることこそ、真実の意味における生存権を保障する理由である」と述べている。また、自立助長という目的を織り込んだ理由として、「法律が惰民養成だ、という批判をかわすためではなくて、経済保障という側面だけを超えて、各人が持っている内在的な可能性を発展させるという社会福祉の制度だと認識しているため」とした。

この格調ある法の精神が現在の保護行政に生かされているのか。本当の意味で社会的な自立を支える運用をすべきである。

市は2004(平成16)年度から国に先駆けて、自立支援事業の一環として就労支援事業に取り組んでいるが、2006(平成18)年度の対象者は89名で、就労開始により自立した者は10名となっている。稼働年齢層が少ないため、支援対象者も少ないが、要保護者の意思を十分に聞き取り、個々の状況に即した就労指導を行うノウハウを開発し、蓄積していくことが望まれる。

小山進次郎著 生活保護の解釈と運用・第一条【趣旨】(四)

最低生活の保障と共に、自立の助長ということを目的の中に含めたのは、「人をして人たるに値する存在」たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此処迄を目的とすべきであるとする考えに出でるものである。従つて、兎角誤解され易いように惰民防止ということは、この制度がその目的に従って最も効果的に運用された結果として起こることであらうが、少くとも「自立の助長」という表現で第一義的に意図されている所ではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである。

第3 生活保護行政全般についての考察

1 生活保護行政における問題点

検証委は、門司区の事例など3例の検証のほか、北九州市の保護行政の基礎となる仕組み、人員配置などについても、市当局から資料の提供と説明を受けた。提出された資料はかなり大部になり、全部を報告書に盛り込むことはできないため、「水際作戦」とか「闇の北九州方式」とされる問題に関わりがあると思われる事項の検証結果を中心にまとめた。

まず、基本的な現況は次のとおり(2007(平成19)年5月 市保健福祉局保護課調べ)。

保護世帯数	10,387世帯	
保護人員	12,932人	
保護率	13.05%	(以上いずれも2007年4月現在)
生活保護費	284億円	(2006年度決算見込み)
1人当たり保護費	220万円	(うち医療費が132万円で6割を占める)
ケースワーカー数	142人	(面接員21人、地区担当員121人)
		(1人のケースワーカー当り2億円の事業費の計算)
1人当たり担当ケース数	73世帯	(10,387÷142。厚労省の予算算定の基準は80世帯)

北九州市は、かつて暴力団対策や不正受給防止に組織を挙げて取り組んできた経緯があり、特に、1979(昭和54)年に始まる第2次適正化に際して、福祉事務所運営方針の策定や係長級の面接員制度を取り入れてきたことは既にみたとおりである。不正受給の摘発等に取り組む現場職員を、市長自らが激励したこともあった。そのような背景もあって、近年、全国的に保護率が増加傾向にある中でも、北九州市の伸び率は低く抑えられてきた。

しかし、現在は、これらの制度が、保護件数や保護率を抑え込む「数値目標」策定や申請前の相談の段階で厳しく受給者を絞り込む「水際作戦」の基礎になっていると、報道などで指摘され、「孤独死」事例が続くことへの批判を呼ぶことになった。

2 福祉事務所運営方針と「数値目標」問題

福祉事務所の運営方針の例は、たとえば門司福祉事務所の場合、2006(平成 18)年度分は大きく3本の柱に分けられている。1つは「運営方針及び事業計画の策定」、2つ目に「年度別開始・廃止の状況(実績と見込み)」、3つ目が「個別ケースの処遇方針への取り組み」だ。

このうち、マスコミなどが問題視しているのは、保護の開始・廃止について「見込み」数を挙げている点だ。つまり、保護件数を下げるために『目標』とする数字とし、それが「入口」での厳しい規制と「出口」での無理な自立強要につながっているとの指摘である。

門司区の場合、2005(平成 17)年度実績では「開始112件」「廃止146件」で「開廃差 34」で、廃止の方が多し。18年度見込みは「開始135」「廃止128」と、開始の方が上回っている。

このような数字を示していること自体が、「開始はこの範囲で認めよう」「ここまで廃止の実績をあげよう」などとの締め付けの目標になっているのではないか、という声がマスコミに強かった。

門司区の運営方針でも「問題解決のための重点的な取り組み」として3点挙げている中で、「新規ケースの処遇・指導の徹底を図るために、面接主査と査察指導員・地区担当員との密接な連携をとり、処遇方針を決定の上、早期自立助長を目指す」との文章がある。

同様の「開廃の見込み」数字や、早期の自立を目指す取り組みを重視している表現は、他の福祉事務所の運営方針にも挙げられている。例えば、小倉北区の場合は次のように、さらに詳しい。

「一般的に、保護受給期間が長期化するほど、保護に対する依存心も強まる傾向があり、自立を難しくしている。このため、保護適正化を推進していくうえでも、保護開始後、短期のうちに自立可能なケースについては、積極的に指導援助を行い、時期を失することがないように自立させる必要がある。従って、今年度も新規開始ケースについて、早期に自立が図れるよう指導を徹底することを重点的に取り組んでいく」

このような数字を挙げていること、自立指導に力を入れるという重点項目の策定が妥当性を欠くといえるのか、議論になった。市当局は、検証委での発言、マスコミ取材への答えなどを通して一貫して、数値目標の存在を否定し、「あくまで運営方針は業務の適正運営のための指標であり、必要な人員や経費を算定するための見積りに過ぎない。予算やノルマの『枠』のために、保護要件を満たす人を保護しないようなことはありえない」としてきた。さらに、これらの目標が達

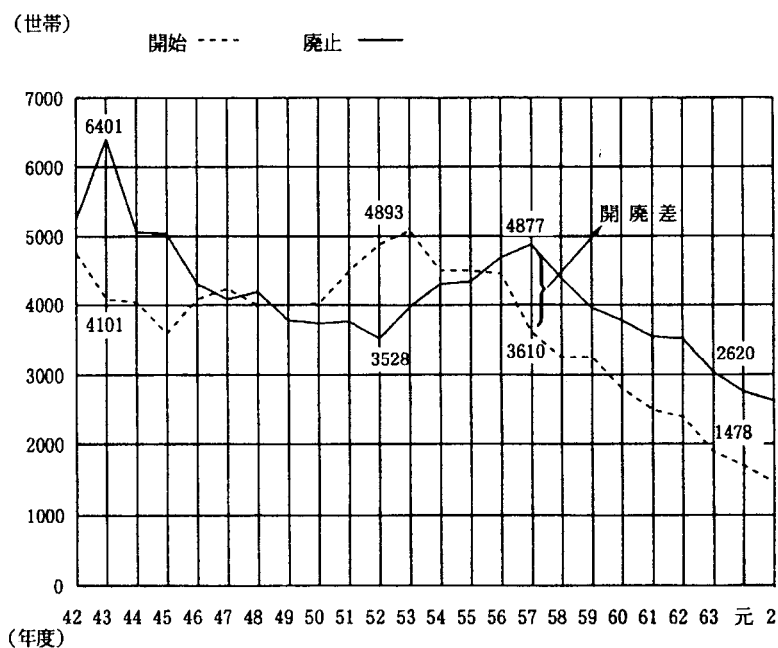
成されるかどうか、直接人事評価に結びつくようなことはない、と明言している。

しかし、検証委ではかつての濫救防止への熱心な取り組みから、「数値目標」の存在が否定しきれないのではないか、との疑念がぬぐえなかった。

市の保護課と監査指導課が監修し、社会福祉協議会が1996(平成8)年に発行した『軌跡—北九州市・生活保護の30年』は、文字通り、生活保護行政の困難な道のりの実相を伝えているが、第2次適正化が始まった1979(昭和54)年ごろの状況についての記述がある。

「開廃差による目標管理」との見出しで、「年度当初に福祉事務所毎に実施されていた民生局長ヒアリングにおいて、各福祉事務所における年間の開廃差(開始見込件数と廃止見込件数との差、当然その数字はマイナス)を目標値として所長から報告させ、秋の中間ヒアリングではその進捗状況に応じて目標数値の修正が行われた。この廃止見込件数の中に、当然、若年層を含む「自立重点ケース」を入れるようにとの指示が出され、監査でもその進捗状況が検証された。(中略)定例の福祉事務所長会で成果を報告、開廃差がプラスとなった福祉事務所は肩身の狭い思いをした」というのである。

保護の開始・廃止世帯数の推移 (年度累計)



『軌跡—北九州市・生活保護の三十年』(北九州市保健福祉局監修)より

ここに見られるのは、明確なノルマである。かつて暴力団員らから脅迫されながらも「不正」防止に懸命に取り組んできたことが、結果的に生活保護費全体を抑制することになった。この「伝統」が脈々と伝わっているのではないか。まさに「北九州方式」である。

今回の検証事例でも、相談者(要保護者)の困窮状態や急迫した状態を認識しながら手を差し伸べることがなかった不適切な対応は、これらの「目標」が実態として職員を縛っているのでは、との強い疑念を持たれるのはやむを得ない。いくら「業務の適正な運営のため」といってもなかなか通る説明ではないだろう。

北橋健治市長は、2007(平成19)年9月11日に市議会本会議の一般質問への答弁の中で、開廃の数値を各福祉事務所の運営方針から「削除する」と表明した。

検証委では原則として審議を公開し、記者会見なども行って、問題点や改めるべき点が判明したときは、その都度、市に改善を求めてきた。

市長も、できることには早急に取り組む姿勢であり、検証委の審議期間中においても、数値目標の削除をはじめ、「面接記録票」書式の見直しや小倉北区の事例の発生に伴う緊急点検、精神的サポートが必要なケースに対する取扱いの通知など(別記IV(55頁)参照)を既に実施している。今後とも、迅速で的確な対応が望まれる。

3 面接業務について

門司区の事例と八幡東区の実例は、保護要件（扶養義務者による扶養がないこと）の確認のため、保護申請に至っていない事例であった。このような取扱いは、市における申請前の相談マニュアルである「面接業務手引書」を基に実施されていた。

「面接業務手引書」は、面接業務の標準的内容を示すことを目的に 1982(昭和 57)年に市が独自に作成し、1987(昭和 62)年、さらに 1998(平成 10)年と改訂を重ねてきた。

それによると、面接の手順は「導入」に始まり、ニーズの確認、保護要件等の説明、保護要件の検討、申請意思の確認、申請手続の指導という順で説明されている。ここでは、保護要件を検討した後に、申請意思の確認を行うことになっており、扶養義務者の扶養の有無や資産の保有状況などを聞き取ったうえで、「一応」保護要件があると判断される者に、申請意思の確認を行うことになっている。

生活保護受給の「入口」と言われるこの申請前相談の段階で、保護要件の確認に必要以上にこだわったうえでしか、申請意思の確認をしないというような運用を生じさせているのではないかとの疑問がもたれていた。

検証事例で指摘したように、明らかに保護要件のない人に対してはともかく、そうでなければ、申請の意思表示があった人に対しては、保護要件にこだわることなく申請書を渡すなど、指導をするという原則を確認しなければならない。

なお、北九州市以外でも、札幌市をはじめとする6政令指定都市がそれぞれ独自にマニュアルを作成している。

また、申請前の相談のため係長級の専任担当者を配置する面接員制度は、北九州市以外でも、札幌市をはじめ7政令指定都市で実施。新規の生活保護相談に応じて、生活保護制度や各種の福祉施策の説明などを行う。

北九州市は面接員 21 人のうち、ケースワーカーの経験のない人が 5 人いるが、今後は全員がケースワーカー経験者を配置すべきと考える。生活保護制度や各種の福祉施策に精通した職員を配置することにより、要保護者への支援を円滑にするものと思われるからである。

そのケースワーカーについても問題がある。一般事務員が発令され、3年程度で別の部署へ異動する人事システムの中で配置されており、福祉と保健に関する幅広い知識や豊かな経験を期待することは難しくなっている。かつて行っていた「社会福祉職」のような専門職員の配置や異動システムの見直しを検討する必要がある。

さらに、女性職員の配置についても配慮が必要である。北九州市の現業職員(ケースワーカー)に占める女性の割合(5.8%)は、福岡市の 33.2%や広島市の 25.2%に比較しても極端に少ない(2006(平成 18)年5月現在)。女性職員の異動希望が少ないことや市民とのトラブルも多いことなど、難しい面も考えられるが、男性だけでなく女性職員の視点も活用し、多様な悩みや不安の相談に対応する必要があることは論をまたない。

4 保健分野や民生委員との連携の強化を

門司区の事例においては、保護(福祉分野)の面接員と保健分野の保健師との相互理解と連携が求められ、個々の担当分野を超えた広い見地からのソーシャルワーク的な対応の重要性が浮かび上がった。小倉北区の事例では、精神保健の専門家なら抑うつ症状に的確に対応できたものと思われた。生活保護の分野に限らず、保健福祉一般に対するニーズは多様化、複雑化していると思われ、担当する職員の質、量ともに充実することが望まれる。

ソーシャルワーク的なアプローチを推進するため、保健福祉全般についての専門的な見識を有する職員の育成への研修態勢を充実するよう努めるべきである。例えば、保健師に対する生活保護制度研修や社会福祉研修、福祉担当者に対する保健指導研修なども考えられる。

民生委員との情報の共有も重要である。民生委員は地域の見守り活動を行ううえ、行政との接点という重要な位置付けにある。厚生労働省の通知(平成 15 年3月 31 日社援保発第 0331004 号)では、「単に本人等からの申請を待つだけでなく、真に保護が必要な者に対して適切に保護が実施できるように、地域の実情に応じて、住民に対する制度の周知や民生委員等の関係機関と連携によって生活に困窮する者の情報が福祉事務所につながるような工夫が必要である」とされている。

今回の事例においては、民生委員が連絡した相談者の生活困窮状況についての情報が、福祉事務所内で充分活用されていない。相談者に対する地域での見守りについても、福祉事務所と民生委員が十分に連携していたとは言いがたい面もあった。福祉事務所として生活困窮者の現状把握を行ううえでの民生委員との連携について、より一層の努力を求めたい。

しかし、「核家族化」に続き、親と子を中心とした家族関係の崩壊傾向が指摘され、さらには、自治会を中心とした地域社会のコミュニティの弱体化が懸念される近年の情勢の中で、民生委員の活動による地域住民の状況の的確な把握と支援は、ますます困難になるものと思われる。門司区事例でも指摘したとおり、民生委員の活動はボランティア的要素が強く、強制力もないため、どこまで生活困窮者の生活に関わっていくことができるのかという制度上の課題もある。

今後は、地域における民生委員活動の重要性や民生委員の取り組みを広く市民に周知し理解してもらうとともに、民生委員の活動をサポートできる体制づくりについて検討していく必要が

ある。いずれにせよ、民生委員を含む地域と福祉事務所の協力体制については、プライバシー保護との兼ね合いも含め、市民全体で議論を深めることが望まれる。

第4 提言 ～信頼と安心の生活保護行政に向けて～

「入りやすく出やすい生活保護制度をつくろう」。アドバイザーの石橋敏郎熊本県立大学教授が、厚生労働省の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の委員になったとき、このようなキャッチフレーズとともに、専門委の審議を開始したという。わたしたち検証委のメンバーもまた、この言葉を「提言」の精神にしたいと考える。

北九州市で、生活保護から閉め出された人たちが相次いで孤独死という結果に追込まれたという事実は、どんなに言葉を重ねても、「最後のセーフティネット」が機能しなかったことを物語る。

その原因は、これまで述べてきた検証のとおりであるが、最終的には「利用しやすい入口」「安心して外に出られる出口」が保障されていなかったことに尽きると思われる。生活保護法は50年以上も根本的な改正がされず、超高齢社会化、単身住まいの増加、終身雇用制の揺らぎなど、大きく社会環境が変わった現在、時代に合わなくなると見なされ、見直しの必要性が叫ばれている。具体的な提言も全国知事会・全国市長会などから出はじめていた。

しかし、憲法25条が定める「国家責任による生存権の保障」という根本理念は変わるはずがない。わたしたちのいちばん身近な存在であるはずの地方自治体こそが、この根本理念を日々の行政で生かさなければならない。

「入口」と「出口」に問題があるなら、大改造が必要である。そのために、早急に取り組んでほしい8項目について提言したい。

◆ 提言 ◆

- 1 「入口」を不当に狭めてはならない。生活保護を受けたいと福祉事務所を訪れた人には、申請書を交付する。生活保護制度の基本的な事項についての説明や相談に応じることは必要な業務であるが、扶養義務者が義務を果たしてくれるかどうか、などについて申請書交付前に詳しく説明を求めたりすることは行き過ぎである。とくに、ライフラインが停止しているような場合は、早急な対応が望まれる。
- 2 「出口」では、ほんとうに本人が自立できるかを注意深く考察する。実務的に、働ける健康状態にあり、稼働年齢層の人に就労・自立を指導することは法の期待するところでもある。ただし、自立するとして辞退届が出された場合でも、「辞退」の意思が本当に本人の真意かどうかは重要なポイントだ。また、就労先、勤務条件、収入の金額などの確認は不可欠である。

- 3 面接業務は、相談者の身になって行う。当然のことなのだが、面接業務手引書の定める手続きでこの精神に反すると思われる点がないか。例えば、保護要件を検討したあとに申請意思の確認を行うとしている手順は、保護要件がなければ申請できないというような誤解を生じさせる。早急な検討と改善を求める。
- 4 福祉事務所を訪れる人は、貧困のために人間らしい生活を維持できなくなっているほか、社会的に様々な困難な事柄を重層的に抱えている場合が多くなってきている。福祉事務所の各課は連携を強くし、知識を相互に活用するなどして、相談者の援助を総合的な視点で行い、ソーシャルワークを実効あるものとする。
- 5 相談者がライフラインの停止など生活困窮状況にある場合や健康状態に不安がある場合などについては、相談者の「その後」について、福祉事務所が一定の日時をおいて、経過を確認するなどのフォローアップをする。この際、民生委員や福祉協力員など地域の見守りの仕組みが機能するよう関係を緊密にするよう努める。
- 6 専門知識と豊かな経験を持つ職員を確保するため、「社会福祉職」のような専門職員の採用や人事異動のあり方の見直しを図る。面接員にはケースワーカーの経験者を配置する。また、女性のケースワーカーを増員する。北九州市における女性ケースワーカーの割合はわずか 5.8% (2007(平成 19)年)で、福岡市の 33% に比べても極端に低い。女性の視点や能力を生かした幅広い相談業務を期待する。
- 7 世の中が複雑になり、心的要因で働く意欲や生きる意思をなくすケースが増えているとされる。精神的な問題を抱える要保護者に対応できる精神保健師は現在も配置されているが、なお、精神保健福祉センターとの連携にも努めるべきである。また、心理療法士の活用ができるような態勢づくりに取り組んでほしい。
- 8 憲法の人権規定や、生活保護法の精神、運用について、福祉事務所のケースワーカーにはすでに基本的な研修を行っているが、今後は接遇やカウンセリングの技法を含め、なお研修内容を充実させると共に、生活保護行政に関わる他の職種(例えば保健師など)にも研修対象を広げる。民生委員など関係する民間人にも実施できるように努める。

