

# 最 終 報 告

(平成19年12月答申)

## 第5 孤独死対策についての考察

門司区、八幡東区、小倉北区の3件の事例は、いずれも生活保護に関連する孤独死であったが、特に門司区の実例は、遺体が死後4か月経ってから発見されており、行政の対応や地域のネットワークなど多くの課題が浮かび上がった。

東京都新宿区においては、生活保護受給者の孤独死が2006(平成18)年4月から9月までの半年間に21件発生していた。そこで、同様の調査を市に求めたところ、市内の生活保護受給者の中にも、2007(平成19)年4月からの半年間に24件の孤独死があったことが分かった。これらの事例は、生活保護行政だけでは、孤独死を防止することができないことを物語っている。

また、2006(平成18)年に門司区で発生した母娘の孤立死(4月)と夫婦の孤立死(6月)は、一人暮らしでなくとも、また、経済的な困窮状態になくとも、孤立死に至る場合があることを示している。

さらに、今回検証した門司区や小倉北区の実例のように、50歳代で孤独死する例もあり、65歳以上を対象とする従来の高齢者福祉施策だけでは対応しきれないことにも注意する必要がある。

検証委では、北九州市や社会福祉法人北九州市社会福祉協議会(以下「市社協」)、穴生地区社会福祉協議会から提出された資料に基づいて、安心して暮らすことができるセーフティネットの構築には何が必要かという視点から、孤独死対策の現状を検証した。

### 孤独死と孤立死

一般的に孤独死は、一人暮らしをしていて誰にも看取られずに自宅で亡くなった事例のことであるが、特に明確な定義はなく、調査や事業に取り組んでいる機関や団体により見解が異なる。

東京都新宿区においては、孤独死対策の対象者を「2週間に1度以上、見守りがない独居、または高齢者の世帯」としており、厚生労働省は「一人暮らしでなくとも、夫婦や親族と一緒に遺体で発見されるような社会的な孤立の場合」も含めるという趣旨で2007(平成19)年度新規事業「孤立死防止推進事業(孤立死ゼロ・プロジェクト)」の事業名に孤立死という語を用いている。

## 1 国における孤独死対策の現状

都市部を中心に、地域から孤立した高齢者の死亡が近年増加したことを受け、厚生労働省は、こうした高齢者の孤立死防止を総合的に推進する取り組みとして「孤立死防止推進事業（「孤立死ゼロ・プロジェクト」）」を2007（平成19）年度から、予算額1億7,000万円で新設した。

事業内容は、①関係大臣（厚生労働、警察、消防、住宅行政）、知事、学識経験者などで構成される「孤立死ゼロ・プロジェクト推進会議」を設置し、高齢者等が一人暮らしであっても安心して暮らせるコミュニティづくりに向けた行動計画を策定する、②都道府県・政令市の中からモデル自治体を選定し、「孤立死ゼロ」を目指した取り組みを推進する「孤立死ゼロ・モデル事業」を実施する、としている。

## 2 北九州市における孤独死対策の現状

### （1）行政（市）における取り組み状況

#### ア 民生委員

民生委員は、都道府県知事（政令指定都市においては市長）の推薦によって厚生労働大臣から職務を委ねられた特別職の地方公務員であり、地域住民の生活状況を把握し、援助を必要とする者への相談や助言、その他の援助などを行っている。

地域住民を対等な立場で支援するというボランティア的な要素が強い中で、行政と地域との接点という重要な役割を果たしており、都市部では人材不足といわれながら、北九州市内では概ね定員を充足していて、2006（平成18）年度末現在1,438人が活動している。

#### イ ふれあい巡回事業（建築都市局）

「ふれあい巡回事業」では、約3万3,000戸ある市営住宅に住む65歳以上の一人暮らしの高齢者世帯を、12人のふれあい巡回員が訪問し、安否確認や福祉、悩みの相談等を受け、助言や関係機関の紹介を行うものであり、2006（平成18）年度は訪問対象者6,304人に対し16,441回訪問等を実施している。

## ウ いきいき安心訪問（消防局）

「いきいき安心訪問」は、152人の女性消防団員が65歳以上の一人暮らしの高齢者世帯を訪問し、火災や事故予防の指導に加え、必要に応じ身の回りの簡単なお世話や福祉相談を行うものであり、年間約2,600世帯を訪問している。

## エ 行政情報の集約

「ふれあい巡回事業」や「女性消防団員」などの活動の中で「本人の生命に差し追った危険がある」、「この状態のままでは重大な健康上の問題となる」等の状態を確認した場合の情報を整理し、共有化を図るため、2006（平成18）年10月から、区役所生活支援課が集約する体制の整備を行っている。

これらの活動からの情報提供の状況は、2006（平成18）年度下半期で11件、2007（平成19）年度上半期14件となっている。

## オ 孤独死を生まない地域づくり

国の孤立死防止推進事業（「孤立死ゼロ・プロジェクト」）が2007（平成19）年度に創設されたことを受け、北九州市においても2007（平成19）年度の新規事業として「孤独死を生まない地域づくり推進事業」を予算化している。

事業内容は、①全ての民生委員を対象とした孤独死に関するアンケート調査の実施、②孤独死防止の市民意識の高揚を図ることを目的とした孤独死に関するシンポジウムの開催、③孤独死対策への市民周知を図る啓発事業、である。

## (2) 地域（民間）における見守りの状況

### ア ふれあいネットワーク事業

ふれあいネットワーク事業は、校区(地区)の社会福祉協議会(以下「社協」)が主体となって、高齢者、障害者等の世帯を地域で見守り、支えあう事業であり、3つの「しくみ」からなる。

1つは、「見守りのしくみ」で概ね50～100世帯程度に1人の福祉協力員を配置し、高齢者世帯等の見守りを行うもので、2006(平成18)年度末現在6,777人がボランティアとして活動している。対象世帯は、約87,000世帯(うち高齢者世帯は80%の約72,000世帯)である。

2つ目は、「助け合いのしくみ」でニーズ対応チームを地域に作り、福祉協力員と協力して日常生活を支援する活動である。話し相手(約119,000回)、ゴミ出し(約26,900回)、買い物(約4,200回)、掃除(2,100回)など、年間約163,000回の多様な活動を展開している。

3つ目は、「話し合いのしくみ」で地域での支援活動を進める中で、1～2か月に1回「連絡調整会議」を開催し、社協職員、地域住民、民生委員、保健師、社会福祉施設職員などが話し合いに参加し、問題解決の方法や役割分担について考えていくというものである。

例えば、八幡西区の穴生地区では、86名の福祉協力員による月平均293世帯の訪問のほか、連絡調整会議、昼食交流会、講演会など、民生委員と連携しながら、40年以上にわたり活発な活動を積み上げており、高齢者の孤独死は起きていない。

市社協は、2006(平成18)年4月に門司区で発生した孤独死事例を契機として、同年5月に緊急点検を実施した。その結果、ふれあいネットワークの対象で54世帯、対象外で24世帯において「地域との関わりが薄い気になる世帯」との報告があり、区役所や民生委員などに対応を依頼している。

また、67地区で孤独死の再発防止に向けた話し合いが行われており、①集合住宅では、自治会への未加入者など地域とのつながりが薄い世帯が多く、状況の把握が難しい、②福祉協力員が訪ねても情報提供を拒否するケースが増えており、見守りに必要な情報を共有することが難しくなっている、③活動者を確保できない地域もあるため、地域住民のネットワークだけでなく、地元の企業やその従事者が地域と相互支援する方法を模索すべき、などの意見が出され、市社協は、地域における新たな「絆」<sup>きずな</sup>づくりを目指した地域福祉活動の充実に取り組んでいる。

## イ 友愛訪問事業など

友愛訪問事業は、各校区老人クラブ連合会が独居老人世帯を中心に高齢者宅を訪問し、安否の確認を行うもので、市内では2006(平成18)年度末現在3,427人が高齢者の独自性を生かしたボランティアとして活動している。

ほかにも、「ヤクルト・レディー」が飲料販売のかたわら把握した高齢者や児童などの情報を区役所に通報する「街の安全・安心サポート隊」の取組なども行われている。飲料を定期購入している市内の約20,000世帯を対象に、約300人の販売員が情報収集などの活動を行っている。

### 3 孤独死増加の社会的要因

行政や民間による孤独死対策の現状を踏まえ、検証委で孤独死の要因や問題点について検討したところ、いくつかの問題点が浮かび上がってきた。

#### (1) 孤独死増加の社会的要因

近年、核家族化に象徴されるような家族形態の変化や高齢社会の進展、経済情勢の悪化などにより、市民に将来の不安や孤立感が高まってきている。特に、一人暮らしを含む高齢者だけの世帯で地域社会から孤立したまま死亡する孤独死は社会問題化し、地域住民が主体的に取り組んでいる千葉県松戸市の常盤平団地や行政が主導的な役割を担う東京都新宿区の取組が、孤独死対策の先進例として取り上げられてきた。

孤独死に至る社会的要因は、少子高齢化が進む中で、①一人暮らしや高齢者だけの世帯の増加(核家族化の進展)、②失業や離婚などの増加による家庭の絆の崩壊(家族関係の希薄化)、③都市化などによる地域社会の変容(町内会などの地域コミュニティ力の低下)などが考えられる。地域との関わりあいを持ちたくないという人々が増加し、さらに地域によっては見守り活動を行う人材の確保が困難な地域も見受けられるようになっている実態は、市社協が実施した緊急点検で明らかになったとおりである。

#### (2) 孤独死対策の現状と問題点

孤独死対策においては、現在のところ「孤独死」についての定義さえ明確ではなく、国や自治体などの機関によって異なる。また、どれぐらいの数の孤独死が発生しているのかは、国も全国のほとんどの自治体も詳しい状況把握ができていない。北九州市においても、2006(平成18)年における65歳以上の独居高齢者の病死、自殺、事故死などを含めた死亡件数が218件(人)という北九州市警察部管内(中間市及び遠賀4町を含む。)の統計に頼るしかない状況である。

北九州市の取組は、民生委員の活動を除けば、「ふれあい巡回」(建築都市局)や「いきいき安心訪問」(消防局)などの取組がそれぞれの主管業務に付随して見守りを実施している程度

に過ぎない。国の支援による「孤独死を生まない地域づくり推進事業」も緒に就いたばかりであり、市として、孤独死対策事業を早急に本格化させることが必要であろう。

地域(民間)の見守り体制としては、社協による「ふれあいネットワーク事業」が一定の成果をあげている。しかし、長年の活動により成果が見られる穴生地区においても、福祉協力員の確保が困難になってきており、自治会に入っていない公団住宅などが問題になっている。

門司区の検証事例では、当該町内会長も福祉協力員の制度を知らず、見守り制度として機能していない状態であった。地域によってそれぞれ固有の事情もあり、高齢化などにより地域活動そのものが存亡の危機に瀕している地域もあることに注意する必要がある。

一方で、市民の過剰なプライバシー意識が、地域における見守り活動を消極的にさせる一つの要因となっていることも問題である。さらには、行政が把握した個人情報、非公開が原則であり、民間へ提供することができない。例えば、民生委員は守秘義務が課せられている非常勤特別職の地方公務員として、民間ボランティア機関である社協に情報を提供することすらできないという制度的な問題もある。しかし、地域コミュニティ力の弱体化を補う方策として、地域活動にあたる団体や個人相互で情報を共有化することが必要であると思われる。

## 4 孤独死防止のために

### (1) 社会情勢と自助・共助・公助の役割

かつての伝統的な社会では、子育てや高齢者介護など「自助」として家族で支えてきたものが、現代社会では、産業構造の変化、核家族化などの世帯構成の変化のために家庭内で担うことが困難となり、行政が「公助」という形でこれらのサービスを提供するようになっている。また、地域住民相互の関わり合いも希薄化し、近隣・地域の活動による「共助」にも多くを期待することはできなくなっている。このように、従来「自助」「共助」で実施されてきたものであっても、社会情勢などの変化に伴い、「公助」の占める役割が大きくなってきた。

国の「社会保障の在り方に関する懇談会」が 2004(平成 16)年に取りまとめた「今後の社会保障の在り方について」の中で、我が国の福祉社会は、自助、共助、公助の適切な組み合わせによって形づくられるものであり、全ての国民が社会的、経済的、精神的な自立を図る観点から、①自ら働いて自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持するという「自助」を基本として、②これを生活のリスクを相互に分散する「共助」が補完し、③その上で、自助や共助では対応できない困窮などの状況に対し、所得や生活水準・家庭状況などの受給要件を定めた上で、必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉などを「公助」として位置付けることが適切であると述べている。

北九州市においても、今回の検証を通じ、民生委員の巡回や各種見守り活動が行われているにもかかわらず、孤独死が発生していることは、既存の地域住民のネットワークには限界があることが示された。市民自身による「自助」や地域による見守り活動の「共助」に限界が見えてきた以上、まず基盤としての「公助」の役割を明確にするとともに、行政がコーディネーター役として自助、共助との協働の仕組みを確立していく必要がある。

### (2) 孤独死防止に向けた提言

市は、地域福祉におけるネットワークの現状と問題点を洗い出し、孤独死対策や地域づくりの取組を早急に充実させるべきである。例えば当面は、孤独死対策に関する全庁的な連絡調整

組織を構築したり、地域活動において核となる要員を確保したりすることなどが考えられる。

将来的には、地域包括支援センターや市民センターの活用を視野に入れるべきであろう。

また、①孤立しがちな生活困窮者を地域福祉のネットワークにつなぐシステムをつくる、②プライバシーと見守りの関係について検討する、③地域や市民との間で役割分担や費用負担のコンセンサスを得る、などのため市民団体やNPO、地域代表などの関係者からなる独自の連絡会議などを開設することを提案する。

孤独死対策には、幅広い市民の協力と不断の粘り強い取組が不可欠である。そのため、求められる安心の度合と必要な費用の負担なども含めて議論を深める必要がある。地域づくりをすすめるための市民的な合意と協力体制を形成することによってのみ、有効なセーフティネットが構築できると考えるからである。

### 生活困窮者などを社会的な排除や孤立から守る取り組み

～ソーシャル・インクルージョン～

イギリスやヨーロッパにおいては、生活困窮者を社会的な排除や孤立から防止するために、社会起業を通して、地域社会の仲間に入れていくという「ソーシャル・インクルージョン」が一つの政策目標とされている。地域社会のつながりの再構築のあらたな取り組みである。

日本においても 2000(平成 12)年に厚生労働省が「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する報告書」において、従来の社会福祉が困窮した人々の福祉ニーズを把握できず、社会的排除や社会的孤立を見落としてきた問題に対応するために、「ソーシャル・インクルージョンのための社会福祉」の模索を提案した。

その内容は、今日的な「つながり」の再構築を図り、全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につながるよう、社会の構成員として包み支え合う(ソーシャル・インクルージョン)ための新しい社会福祉を目指すというもので、基本的人権に基づいたセーフティネットの確立や社会福祉協議会、自治会、NPO、生協・農協、ボランティアなど地域社会における様々な機関・団体の連携を築くなどである。

### (3) 地域福祉ネットワークの充実に向けて

全国に先駆けて、孤独死対策に取り組んできた千葉県松戸市の常盤平団地自治会長中沢卓実氏は『『どう死ぬか』は『どう生きるか』という人としての生き方の問題でもある』と述べている。

生活困窮者に対して経済的に支援するだけでなく、社会的な孤立から生じる絶望感をなくし、自立した生活を取り戻すためには、「プライバシーの壁」を超えた地域社会における人と人とのふれあいや人としての生きがいつくりが必要であろう。

例えば、市民センターは、スポーツ・文化・趣味・ボランティアなどの様々な講座やサークル活動を通じて、学ぶことによる向上心や地域における人の「つながり」の強化に寄与している。このような生涯学習のネットワークを活用して、引きこもり、孤立しがちな生活困窮者を地域社会の「つながり」に取り込むような仕組みも考えられる。

さらには、災害・避難時の連絡網や医療ネットワークなど地域における既存のネットワークについて、福祉ネットワークの展開に活用できないか、なども検討が必要であろう。

だれもが安心して生き生きと暮らすことができる社会全体としてのセーフティネットの構築のため、行政と地域、市民をあげた合意と協力による地域づくりが望まれる。

## 第6 今後の保健福祉行政に向けて

生活保護行政の問題は、憲法13条の幸福追求権や憲法25条で保障された生存権における社会保障制度に関する問題であり、全ての市民に関わる基本的人権をどのように守っていくかという重要な問題である。

すべての市民の個人の尊厳が守られ、基本的人権が尊重される地域社会を築いていくためには、生存権を保障する制度としての生活保護制度の精神とその役割について、あらためて行政や市民の理解が必要であると考えます。

生活保護やセーフティネットについて、ここまで検証し、提言してきた事項を今後実施していくに当たっては、制度そのものや提言の実施状況について積極的に広報し、一般市民を含めて広く議論を深め、理解を得ながら進める必要がある。今後のフォローアップや苦情処理の仕組みを考えるに当たっても、市民に対する情報の公開や透明性の確保が必要である。

折りしも、北九州市は2008(平成20)年度の予算編成の作業中であり、検証委の提言を踏まえて今後の生活保護行政をチェックする「(仮称)北九州市生活保護行政検証フォローアップ委員会」の設置や保健福祉サービス全般について苦情相談を受ける「(仮称)北九州市保健福祉オンブズパーソン」の設置を盛り込んでいるという。

市民目線を重視した保健福祉行政に向けた改善策と思われ、検証委としても、実現に向けて取り組むよう提言する。

### 1 生活保護制度に関するフォローアップ

長年、行政において継続されてきた運用・制度を転換することは、かなりの困難を伴うと思われるが、今回の検証により提言した項目については、今後、市当局において着実に実施するようあらためて求めたい。

市議会においても、予算や決算をはじめとする審議に当たって、提言事項が実現されているかをチェックしていくようお願いしたい。

さらには、一般市民からも監視できるよう、市民目線の第三者により確認し、公表するような仕組み(フォローアップ委員会など)を創設することを提言する。

## 2 苦情処理（オンブズパーソン）制度

保健福祉サービスの利用者は、一般的に発言力が弱く、自らの権利を十分に行使できない場合が多い。オンブズパーソン制度は、これら利用者の苦情を公正・中立な立場で調査・判断し、簡易・迅速に処理して、市民の権利を守るものである。

「最後のセーフティネット」である生活保護制度においても、市民の「安心」を確保する意味で大きな役割を果たすものと期待される。

## 最終報告に際して

### 北九州市生活保護行政検証委員会

委員長	稲垣 忠
委員	田中 政治郎
同	富安 兆子
同	東山 久子
同	平田 トシ子

この最終報告は、平成19年10月1日に答申した中間報告に対して寄せられたパブリックコメント(市民からの意見)と、孤独死防止の方策などについて審議した2回の検証委の結果をまとめ、「第5 孤独死対策についての考察」、「第6 今後の保健福祉政策に向けて」として、中間報告に付け加えたものである。

11月9日まで1か月の期間を設けたパブリックコメント募集には、個人・団体を合わせて60余通が寄せられた。

検証委の活動については、「真摯な検証作業に敬意を表する」(日本弁護士連合会、生活保護問題対策全国会議など)とするいくつかの団体からの声や、「中間報告はおおむねフェアだと思う」という市民からのご意見をいただいたのは、限られた時間とプライバシー保護という根本的な制約のもとで、慎重かつ公正に審議を進めてきた私たちの姿勢にご理解をいただいたものと感謝したい。

その反面、厳しい注文もいくつか付けられた。団体からの意見で目立ったのは、検証委が3件の死亡例について「行政の対応に不適切な点があった」など、「最後のセーフティネット(生きるための安全網)」が機能しなかったと具体的に指摘したことに対し、「もっと踏み込んで、行政の対応は違法であると明記せよ」と求めるものだった。

検証委は、違法性の問題を判断する立場にはないと考える。なぜなら、検証委は「行政の対応に過ちがあった」と断じ、それを「憲法や生活保護法の規定・精神にのっとった当たり前の行政に戻せ」と明確に述べたが、そのことで十二分に行政の姿勢を正す「実務的な効果」が生み出せるものと確信しているからである。実際、市は相次いで改善の方策を打ち出しているのは周知の通りだ。それはまさに、検証委設置の「要綱」の第1条にある「検証結果を今後の本市の福祉施策に活かしていくため」ということが実行されつつあるということである。

「違法と断定せよ」と求める意見の中には、「関係者の懲戒処分も」と踏み込む声まであったが、

違法性の問題は、法的に適正な手続きで審理されるべきものである。すなわち、民事訴訟や刑事訴訟で関係者が主張立証を尽くして法律要件該当性(故意・過失・因果関係)の判決がなされる。検証委は、違法性を判断する立場にないのであるから、処分の問題も同様に判断する立場にない。私たちは憲法や生活保護法の規定・精神を踏まえながら、あくまでも「市民の目線」を重視し、検証委としての判断をしてきたものである。

さらに、「過去の事例も徹底的に検証を」と求める意見もいくつか出されていたが、これも応じ難いものであった。検証委の要綱では、検証対象は門司区と八幡東区の「孤独死事例」と明記されている。審議の途中で小倉北区の事例についても北橋市長の要請があったため検証に加え、計3例を取り上げた。過去の事例について検証する必要があるとされるのなら、別途、委員会を立ち上げて対処するべきと考える。

パブリックコメントで多かった市民に対する広報活動徹底の要望や、第三者によるチェック、苦情処理体制の確立などを求める意見については、今後の行政が取り組むべき課題として、新たに最終報告に盛り込んだ。苦情申出の制度については、市民3000人を対象にした「孤独死と生活保護に関する市民アンケート」でも、約40%の市民が望んでいたことも考慮した。

北橋市長は中間報告を受けて、すでに関係部局に対し、「中間報告を尊重して一刻も早く市民の信頼を回復するための改善に着手するよう」に訓示している。また、北九州市政だよりの11月1日号では、5ページにわたる異例の「生活保護を考える特集」を組み、検証委の中間報告の詳報や、「市民アンケート」の調査結果のグラフも紹介するなど、広報活動の強化に乗り出している。さらに、来年度には福祉オンブズパーソン制度の具体化も図る予定といわれる。

なお、パブリックコメントでは、その他様々な意見があった。検証委は、市が尊重すべき意見を取り入れて生活保護行政の改善に努めていくよう求める。

最後に、報告書本文で紹介している「2007年4月から9月までの半年で、市内の生活保護受給者のうち24人の孤独死があった」という事実に変更して注目してほしいと思う。

生活保護は、文字通り、最低限度の生活を保障する制度であるが、それだけでは「生命の保障」にはならないことを物語っている。私たちが孤独死を防ぐために、「自助」「共助」「公助」の協働による「セーフティネット」の構築を強く主張してきたゆえんでもある。

市はこの最終報告を踏まえ、生活保護行政はもとより、保健福祉の各分野で安心と信頼の確立に向けて、できるだけ早期に市民の期待に応えることのできる体制づくりを実現させるよう、強く要望する。

2007(平成19)年12月20日