

# 北九州市の事例検討

北九州市保健福祉局長  
小村 洋一

# 最終報告書

平成 19 年 12 月  
北九州市生活保護行政検証委員会

## ■ 中間報告(平成19年10月答申)

はじめに.....	1
<b>第1 生活保護行政の概要.....</b>	<b>5</b>
1 生活保護制度のあらまし .....	5
(1) 目的と基本原則.....	5
(2) 給付種類・費用・保護基準など .....	6
2 北九州市における生活保護行政の経緯と現状.....	7
(1) 生活保護行政の経緯.....	7
(2) 被保護者数などの現状.....	7
<b>第2 事例の検証.....</b>	<b>9</b>
1 門司区の事例.....	9
(1) 概 要.....	9
(2) 家族環境や健康状態など.....	9
(3) 福祉事務所の対応の経過.....	9
(4) 福祉事務所の対応の問題点.....	11
2 八幡東区の事例.....	15
(1) 概 要.....	15
(2) 家族環境や健康状態など.....	15
(3) 福祉事務所の対応の経過.....	15
(4) 福祉事務所による対応の検証.....	16
3 小倉北区の事例.....	19
(1) 概 要.....	19
(2) 家族環境や健康状態など.....	19
(3) 福祉事務所の対応の経過.....	19
(4) 福祉事務所の対応について.....	20
<b>第3 生活保護行政全般についての考察.....</b>	<b>26</b>
1 生活保護行政における問題点.....	26
2 福祉事務所運営方針と「数値目標」問題.....	27
3 面接業務について.....	30
4 保健分野や民生委員との連携の強化を.....	32
<b>第4 提 言 ～信頼と安心の生活保護行政に向けて～.....</b>	<b>34</b>

## ■ 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.....	37
1 国における孤独死対策の現状.....	38
2 北九州市における孤独死対策の現状.....	38
(1) 行政(市)における取り組み状況.....	38
(2) 地域(民間)における見守りの状況.....	40
3 孤独死増加の社会的要因.....	42
(1) 孤独死増加の社会的要因.....	42
(2) 孤独死対策の現状と問題点.....	42
4 孤独死防止のために.....	44
(1) 社会情勢と自助・共助・公助の役割.....	44
(2) 孤独死防止に向けた提言.....	44
(3) 地域福祉ネットワークの充実に向けて.....	46
第6 今後の保健福祉行政に向けて.....	47
1 生活保護制度に関するフォローアップ.....	47
2 苦情処理(オンブズパーソン)制度.....	48
最終報告に際して.....	49

## ■ 参考資料等

【別記Ⅰ】 北九州市生活保護行政検証委員会 主な審議経過.....	51
【別記Ⅱ】 有識者の意見(要旨).....	52
1 北九州市社会保障推進協議会 代表 高木 健康 氏(弁護士).....	52
2 熊本県立大学教授 石橋 敏郎 氏.....	53
【別記Ⅲ】 参考 東広島市保護廃止決定取消等訴訟.....	54
【別記Ⅳ】 参考 市の生活保護行政に対する取り組み(2007(平成19)年3月以降).....	55
北九州市生活保護行政検証委員会設置要綱.....	56
北九州市生活保護行政検証委員会委員名簿.....	58
中間報告書の字句訂正について.....	59
<b>参考資料</b> 孤独死と生活保護に関するアンケート調査結果.....	61
<b>参考資料</b> 北九州市生活保護行政検証委員会中間報告に対する市民意見について.....	85

# 中間報告

(平成19年10月答申)

## はじめに

北九州市生活保護行政検証委員会委員長 稲垣 忠

「闇の北九州方式」、「水際作戦」。ここ1、2年、北九州市の門司区と八幡東区で生活保護の申請をした人が保護を認められず、その後死亡したケースが相次いだ事例を巡って、こんな言葉がマスコミに氾濫した。

本来、市民生活の安全・安心を第一に考えるべき自治体の行政が、市民に知らされない仕組みで行われ、「最終的なセーフティネット」(生きるための安全網)から市民を閉め出して、結果的に市民の死を招いた、との告発の意味が込められたもので、全国的にも大きな関心と反響を呼んだ。

2007(平成 19)年2月に実施された北九州市長選で当選した北橋健治市長は、選挙期間中からこのような結果を生じた行政のあり方を強く批判し、検証と改善を市民に約束した。

こうして、北九州市生活保護行政検証委員会(以下「検証委」)は、北橋市長の私的諮問機関として同年5月に発足した。当初は、8月中に中間報告、10月に最終報告を提出する予定で審議を始めたが、その途中で新たに小倉北区で死亡事例が見つかり、これも行政に不適切な対応があったのではないかとこの疑問が持たれて、審議項目に追加することになり、予定が遅れてこのたびの中間報告となった。

第1回の検証委で私は委員会の役目として、二つの論点を挙げた。第一は、果たして市の保護行政で「闇の北九州方式」と呼ばれるようなことがあって、憲法 25 条で保障された生存権がないがしろにされているのか、という点の事実解明である。

第二は、マスコミが「生活保護を受けられず孤独死した」といった表現で、この二つの事実を直接的に結びつけていることについての疑問である。

全国的な孤独死事例をみても、孤独死は家族関係など複雑な要因が絡んで起きており、生活に困っていないケースでも起きている。実際に北九州市内の警察署が孤独死とみているのは年間200件に上っている。このため、問題にされた死亡事例を検証することは、孤独死あるいは孤立死を少しでもなくすための社会的なネットワークをどう構築するかという大きな課題にも関連し、この観点からの事実解明が重要だった。

この目的達成のために、私はあくまでも事実に基づく検証を重視した。医療の世界でEBM(Evidence-Based Medicine)、つまり、「十分根拠が立証された医療」の重要性がいわれるように、

この検証委でもEBI(Evidence-Based Investigation)の精神を持って、証拠や十分な資料に基づいた調査・検証をすとした。それがあつてはじめて説得力ある解決策が提言できると考えたからである。

このため、市に対し検証委が必要と判断したあらゆる関連資料の提出を求めた。市当局はこれを確約し、以後の審議で検証委の求めに応えてもらえたと考えている。

また、新聞やテレビで登場する「住民の声」とされるものは状況を知る手がかりになり得ても、どこまで事実なのかの証明は困難であることから、あくまでも公文書の記述や実際の公開・非公開審議の場での地元関係者の証言を得ることに務めた。この過程で、地域住民がマスコミに語つたとされることが、当事者の証言で否定されるケースも起き、審議方法に間違いがなく客観性を保つことができたと考えている。

「主な審議経過」は別記Ⅰ(51頁)の通りで、5月から8月までに8回の検証委で事実関係の審議を行い、中間報告をまとめるに際し、さらに9月に2回の検証委を開いた。

検証委は原則公開と決め、報道関係者、市民に自由に傍聴してもらった。問題の性質上、プライバシーに関わる点が少なくないため、やむを得ず非公開審議となることもあったが、この場合は検証委終了後、かなり時間をかけて、許される範囲で、報道関係者に丁寧に審議内容の説明をしてきた。

難しかったのは、公文書の公開問題だった。生活保護の申請者や受給者について福祉事務所が作成したケース記録などで、検証委には全文をそのまま公開されたが、これらを傍聴の報道関係、市民にどの範囲まで公開するかだった。健康・収入状況はもとより、家族関係などプライバシーに関わる記述が多く、これらを公開することは行政としては守秘義務に反することにもなる。このため、関係部分を黒塗りにして渡さざるを得ないことも多かった。

やむを得なかった措置とはいえ、このために検証委と傍聴者の間には、特定の個人について情報量に大きな差がでる結果となり、問題点の認識の仕方に齟齬をきたす場合もあった。事情をご理解していただきたいとお願いする。

また、有識者らからの意見聴取では、北九州市社会保障推進協議会(以下、「社保協」)代表の高木健康弁護士から第3回という比較的早期の委員会で意見を聞く機会を得たことは特記しておきたい。社保協は、これまで市の生活保護行政を強く批判してきた団体で、厳しい対立をしてきたといわれる。検証委としては、客観的な立場から社保協の主張をお聞きして参考にしたいと考え招請した。

高木代表の主張の要点は別記Ⅱ(52頁)の通りだが、北九州市の保護行政の大きな問題点は、

窓口で本来保護申請を受け付けるべき人に申請書すら交付せずに「相談」扱いをして帰しているという、いわゆる「水際作戦」を行い、その結果死を招く違法行為が行われていることだと指摘があった。

検証委での審議を重ねた結果、行政の対応に不適切な点があることが次々と明るみにでた。門司区と八幡東区の事例は、申請段階、いわば生活保護の「入口」での対応に問題があると判断した。小倉北区の事例は保護を受けている人が自立するとして保護を廃止する場合の「出口」で問題があったと認定した。

詳しくは、本文を参照していただき、「入口」「出口」双方のあり方の改善へ向けての検証委の強い提言をお読みいただきたいが、要は生活保護法の精神や規定を尊重し、社会常識をもって対処するといった「当たり前の行政」の必要性が浮かび上がったといえる。

このような事態には北九州市の特異な歴史があることも見逃せない。かつて北九州市は、全国一の保護率を記録した。原因は、経済環境悪化という根本問題があったとはいえ、それに輪をかけて暴力団や一部団体の不当な圧力に行政が押しまわられて、不正受給が増加したという背景が歴史的な事実として市民に記憶されている。このため、二度にわたる「適正化」への取り組みなど、厳しい対策を迫られてきた。いわば、強力な「濫救(らんきゅう)防止」である。40年前登場した谷伍平市長は、これに全力を注ぎ、後を継いだ末吉興一市長も5期、20年の間、路線を変えずにきた。

当然のことだが、この間の生活保護行政については、毎年、市議会の予算、決算の議決を受け、関係する常任委員会でも審議されてきた。「生活保護のありよう」は、市民の代表である議会から認められてきた。いいかえれば、市民の支持があったのである。

何度かの波の高低のあと、現在の北九州市の保護率は約13%(パーミル、1,000分の1)。全国平均は12%なので、この数字だけでは北九州市が問題とはいえないだろう。ただし、政令都市の中では、保護率の伸びが特に低いなどとの批判が社保協などの団体から出ており、「闇の北九州方式」と言った保護締め出しのやり方をしているのではないかとの指摘が続けられてきた。

今回検証対象となった事例をみると、「入口」「出口」で不適切と判断したので、これらの指摘を根拠無しとはできない。ただし、「保護削減の目標を立てて、それが勤務評定の材料とされている」といった指摘については、事情聴取した市の関係者は明確に否定した。

北橋新市長の下で行われる生活保護行政見直しは、一転して「漏救(ろうきゅう)防止」といえる。いろんな事情によって窮迫して生活保護を受けるべき人が、行政の不適切な対応で閉め出さ



れることはあつてはならない、との決意の表れであろう。

検証委は同時に不正受給というモラルハザードも許されないと考える。このため、不正受給の実態についても報告を受けたが、2006(平成 18)年度だけで約 8,000 万円に上っている。生活保護費は4分の3が国、残りの4分の1は市の税金で負担している。例えば、同年度の保護予算は総額300億円なので、市民の負担は 75 億円になる。たとえ1円であっても軽視してよいわけがない。

この点について、社保協が検証委の全委員あてに出した「意見書」の中で、北九州市の不正受給の割合が全国平均と変わらないことを数字をあげて指摘して、「特に北九州市民が悪質というわけではない」などと主張しているのは極めて残念である。高木代表は検証委での意見陳述で「不正受給は許されないと発言されているだけに、特に違和感を持ったことを付記しておきたい。8月に市が実施した市民 3,000 人対象のアンケート調査でも、不正受給の防止を望む人も極めて多かったと、市から報告があった。これは、「歴史的な記憶」に対する市民の敏感な反応と捉えたい。

限られた時間のなか、多忙な委員のみなさんと共に慎重な審議を重ねて、中間報告ができることに感謝している。また、マスコミ報道が過熱し、一部で委員会活動に対して事実を反する報道もみられたのは誠に残念だが、総じて報道が大きな力になった。ご協力に対し、お礼を申し上げたい。

この中間報告については、市民のパブリックコメントをいただき、その内容と孤独死防止の方策についての問題提起などを加えて、最終報告書にする予定である。メドとして、12月初旬までにご報告できるよう作業を進めたい。

2007(平成 19)年 10 月 1 日

## 第1 生活保護行政の概要

### 1 生活保護制度のあらまし

#### (1) 目的と基本原則

生活保護制度は、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とし(生活保護法 第1条)、次のような考え方に基づいて運用されている。

#### ① 無差別平等の原理 (生活保護法 第2条)

性別や社会的身分などはもとより、生活困窮に陥った原因の如何はいつさい問わず、もっぱら生活に困窮しているかどうかという経済状況にだけ着目し保護を行う。

#### ② 最低生活保障の原理 (生活保護法 第3条)

憲法 25 条の生存権を具体化するため、生活保護制度により保障される生活水準は「健康で文化的な生活水準」を維持できるものとされている。

#### ③ 補足性の原理 (生活保護法 第4条)

生活保護を受ける者が、資産(預貯金、不動産等)、能力(稼働能力等)や他の法律による援助や扶助などその他あらゆるものを生活に活用してもなお、最低生活の維持が困難なものに対して適用される。また、民法に定められる扶養義務者の扶養、その他の扶助は生活保護に優先して実施される。

#### ④ 申請保護の原則 (生活保護法 第7条)

生活保護は、申請に基づき開始する。

#### ⑤ 世帯単位の原則 (生活保護法 第10条)

世帯を単位として、保護の要否、およびその程度を定める。

## (2) 給付種類・費用・保護基準など

生活保護は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8種類からなり、扶助の種類別の被保護人員をみると、医療扶助の受給者が年々増加し、平成18年度では被保護者数の90%に及んでいる。

財源はすべて公費で、国4分の3、地方自治体4分の1の割合で負担しており、2006(平成18)年度の国の当初予算額は、約2兆円であり、北九州市の当初予算額は300億円となっている。

生活保護の基準は、平成18年度において、東京都23区(1級地-1)の標準3人世帯(33歳男・29歳女・4歳子)で世帯月額16万7,170円、高齢者単身世帯(68歳女)で8万820円、高齢夫婦世帯(68歳男・65歳女)で12万1,940円となっている(北九州市(1級地-2)では、標準3人世帯で世帯月額15万9,870円、高齢者単身世帯で7万7,190円、高齢夫婦世帯で11万6,460円)。ただし、医療費と住宅扶助は別途支給される。

### 【参考】生活保護制度をめぐる見直し論

バブル社会崩壊後の日本の社会経済に生じている産業構造の変化、雇用の流動化、家族形態の変貌、失業の増加、収入の低下などにより、生活保護世帯が増加している。

このような情勢を受けて、国は「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」を立ち上げ、2004(平成16)年12月、専門委は被保護世帯を対象とした就労による経済的な自立を目指す自立支援プログラムの策定などの提案を行った。

また、地方公共団体においても全国知事会と全国市長会が「新たなセーフティネット検討会」を設置し、「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」の構築に向け、①稼働世代に5年間の有期保護制度を創設する。②高齢者対象の制度を分離して設ける。③ボーダーライン層が生活保護に移行するのを防止する就労支援制度などの提案を行っている。

## 2 北九州市における生活保護行政の経緯と現状

### (1) 生活保護行政の経緯

1963(昭和 38)年の合併前、旧五市の保護率は、全国平均と同程度か低い状況であったが、昭和 30 年代半ばを境に石炭産業の斜陽化などの影響で、被保護人員が急増した。北九州市が発足した昭和 38 年度の保護率は全国平均を大幅に上回り、1967(昭和 42)年度には過去最高の保護率(人口千人に対する被保護者の割合)67.2%を記録した。

そのため、保護の適正化に向けた取り組みが強化され、1967(昭和 42)年から始まる第1次適正化では、ケースワーカーの増員や福祉事務所の増設などにより、1974(昭和 49)年 10 月には 38.5%まで低下した。その後2度におよぶオイル・ショックによる経済不況でふたたび増加傾向になり、1979(昭和 54)年には 46%台まで増加。さらに、暴力団などの不正受給が目立ったため、適正化に着手することとなった。

1979(昭和 54)年から始まる第2次適正化では、生活保護相談窓口専任で係長級の面接員を置くなど福祉事務所の組織強化を図り、1984(昭和 59)年5月には市発足以来、最低の 38.4%を記録した。その後は、景気上昇や基礎年金制度の導入などの経済的・制度的要因もあって被保護人員は減少し、最近では長期不況の影響を受けながらも 12~13%台のほぼ横ばいで推移している。

### (2) 被保護者数などの現状

2006(平成 18)年度において、被保護人員は1万2,711人(全国:152万人)、被保護世帯数は1万214世帯(全国:108万世帯)、保護率は 12.8%となっており、全国平均の 11.9%を上回る状況になっている。2006(平成 18)年7月からは、保護率は上昇傾向に転じ始めている。

また、世帯類型別被保護世帯数の構成比では、高齢者世帯 66.5%(全国平均:44.0%)、母子世帯 1.9%(全国平均:8.7%)、傷病・障害者世帯 27.5%(全国平均:37.1%)であり、全国平均に比較しても高齢者世帯が多い状況である。しかし、全国平均と同様に総数の約9割は高齢者や病気・障害のある人などの稼働能力のない人たちとなっている。

2006(平成 18)年度の保護費決算額は、284億円で、そのうち、医療扶助174億円(61%)、

生活扶助 77 億円(27%)、その他 33 億円となっており、医療扶助が大きなウエートを占めている。

2006(平成 18)年度において、ケースワーカー1人の担当世帯数は、平均 72 世帯であり、被保護者1人あたりの保護費は 223 万円で、うち医療費が約6割の 134 万円を占める。

## 第2 事例の検証

### 【検証結果について】

各事例の事実関係についての記述は、福祉事務所の「面接記録表」「ケース記録表」などの公文書と、検証委が行った関係部門担当者ならびに関係者への公開、非公開ヒアリングの結果による。

### 1 門司区の事例

#### (1) 概要

2006(平成 18)年5月、門司区の市営住宅で一人暮らしをしていたAさん(当時 56 歳)が、自宅で亡くなっているのが見つかった。検死の結果、死後4か月とされた。

Aさんは、生活困窮の状況にあったため、2005(平成 17)年9月と12月の2回にわたり、門司福祉事務所に生活保護を受給するための相談に訪れていた。福祉事務所では、成人した子らに親族で援助できないか話し合うよう促し、生活保護の申請書の交付に至らなかった。

#### (2) 家族環境や健康状態など

Aさんは妻と離婚し、2人の子供のうち、長男は結婚して北九州市内に妻子と暮らし、次男は未婚で母(Aさんの別れた妻)と同市内で暮らしていた。Aさんは身体障害者手帳4級(下肢不自由)を持っていた。2005(平成 17)年7月には、栄養失調による衰弱で動けない状態となり、町内会長や民生委員らにより救急車が呼ばれ、病院に搬送されている。また、電気、ガス、水道のライフラインは、同年9月の時点で、止められていた。

#### (3) 福祉事務所の対応の経過

(北九州市では、区役所内に福祉事務所がおかれ、区役所参事(部長級)が福祉事務所長を務める。参事のもとには、保健福祉課、生活支援課、保護課の3課があり、保護課は生活保護関係を担当している。)

2005(平成 17)年9月 28 日、市営住宅を管理する市住宅供給公社の職員が、家賃滞納のためAさん宅を訪問したところ、Aさんは衰弱している様子だったので、翌 29 日、市水道局営業課へ本人の状態を知らせ、さらに翌 30 日、福祉事務所の生活支援課に連絡された。

福祉事務所は、30 日、緊急対応ケースとして、すぐ保健師とケースワーカーをAさん宅に派遣した。保健師はAさんの身体状態について、「栄養不足ではあるが、言動は明瞭。現時点では救急車を呼ぶまでもない状況」と判断し、民生委員に見守りを依頼するとともに、次男と連絡を取り、福祉事務所に来所するよう依頼した。

同日夕方、Aさんと次男が福祉事務所の保護課を訪れた。保護課で、Aさんは「入院したい」と申し出たが、次男は「栄養さえつけば回復する」と発言した。このため、福祉事務所は生活保護の申請と受け止めずに、「親族でよく話し合うよう助言した」として、この日の来訪を「相談」として処理した。

この相談の後、福祉事務所は、毎週1回、地区担当保健師を派遣する方針を決定し(10 月 3 日)、11 月 10 日までに計5回訪問を実施した。11 月 11 日、Aさんの健康状態や次男の援助の継続を確認し、福祉サービスの紹介、民生委員への見守り依頼などのうえ定期訪問(緊急対応ケースに対する初期対応)を終了した。

ライフラインが止められたAさんに対しては、次男がパンやペットボトルに入った水を数日おきに差し入れ、離婚した妻も時には差し入れをするなどの援助をしていたようだ。また、携帯電話も離婚した妻が貸与していた。

ところが、次男の援助が年内で途切れることになったため、Aさんと次男は、12 月6日に生活保護の申請のため、再び福祉事務所を訪れた(年内に援助できなくなることについて、福祉事務所では「理由を聞いていない」とした。検証委はこの点の事実解明が必要と考えたが、次男をはじめ遺族の検証委への出席がかなわず、不明のままである)。

福祉事務所では、申請前の相談として、生活保護制度の趣旨・概要を説明したうえで、次男の援助が途切れても、長男の援助ができないか、親族で話し合いをするよう求めた。この際に、長男と話し合っただけで援助が期待できないのなら再度相談に来るように伝えた。結局、この日も申請書を渡すなどの保護へ向けた支援をしなかった。その後、Aさん側から長男の援助可能性などについて、福祉事務所に相談や連絡はなく、福祉事務所もなんら対応をとらなかった。

2006(平成 18)年5月 23 日に近くに住む住民により、Aさんが自宅で亡くなっているのが発見

された。検死によると、死因は病死(冠状動脈硬化に伴ううっ血性心不全)で、同年1月ごろ、亡くなったものと推定された。

#### (4) 福祉事務所の対応の問題点

##### ア 申請前の相談と申請の意思確認について

この事例においては、9月と12月の2回にわたり、Aさんと次男が福祉事務所に出向いている。福祉事務所側は、2度ともあくまでも生活保護申請でなく、「相談」扱った。検証委は、この対応に問題があったと判断した。

9月に福祉事務所を訪れたAさんは、相談を受けた面接員によると痩せて弱々しく見え、栄養が行き届いていないという印象であり、次男はおとなしい性格という印象を持ったという。前述のように、(生活保護を受けて)入院したいという意向を示したAさんに対し、栄養を補給すれば回復するという次男の発言を受けて、面接員は、Aさんと次男で意見が分かれたこと、さらに次男がAさんに食料品の差し入れなど生活を援助している状況にあること、健康状況に急迫性がないと判断したことなどから、家族間での話し合いを促すだけにとどめた。

しかし、状況はどうか、本人の申請意思は示されたのであり、申請書交付などの手続きの指導をすべきであった。

さらに、12月には、次男の援助が年内で途切れるという事情もあって、Aさん本人から「生活保護を申請したい」という明確な発言があったことは、面接員も認めている。

ところが、この段階になっても、Aさんと次男に対し、長男からの援助の可能性を検討した後に申請を行うかどうかを判断するよう提案し、この申し出を2人に「納得してもらった」として、申請指導に至らなかったと主張した。

面接員は「処理が間違っていたとは思わないが、もう少し配慮すべきだったかもしれない」と述べた。

しかし、ライフラインが止められたまま何か月も経過している事実やAさんの見た目にも弱々しい健康状態などの状況が判明している点などを総合して判断すれば、申請書を交付すべきであった。いわゆる「入口」での不適切な対応で、「水際作戦」と呼ばれても仕方がないと言わざ



るを得ない。

## イ 扶養義務について

福祉事務所は、滞納していた市営住宅の家賃を長男がAさんに代わって支払っているという事情が判明したことや、次男が断続的にAさんに差し入れを続けていることなどを考慮して、子による扶養にかなり期待したと思われる。また、9月、12月とも、Aさんと次男と一緒に福祉事務所を訪れており、生活保護の相談に子が同席するようなことはまれなことから、いっそう扶養義務の履行の可能性を重視したようだ。

しかし、12月中で援助ができなくなるとの次男の申し出や、離婚した妻に検証委の事務局が連絡を取った際、「ほたっとして（放っておいて・関わらせないで）欲しい」という厳しい言葉が返ってきたことなどを考慮すると、複雑で微妙な家族関係がうかがわれ、扶養の可能性は極めて低いと思わざるを得ない。

「相談」の段階で、扶養義務者の有無や扶養の可能性などを尋ねることは福祉事務所によれば当然であろうが、その「程度」が過度になるのは問題である。申請意思が明示されれば、保護申請を受理したのち、親族で話し合いを求めることや、厳格に調査することも可能であろう。

この事例においては、扶養義務を重視し過ぎて、切迫した生活状況で健康状態に問題のあるAさんに扶養義務履行の可能性を求めたことは、生活保護法の趣旨からみて行き過ぎと思われる。

## ウ 健康状態の把握と危機回避措置について

福祉事務所は、毎週1回の地区担当保健師派遣を終了後、一般の障害者支援に移行することとし、その後は、地区担当保健師とAさんとの関わりは終了している。12月には、民生委員から地区担当保健師が所属する生活支援課に、次男の援助が年内一杯で途切れることと栄養状態の不安があることの連絡を受けていたが、生活保護担当の保護課へ直接相談するように助言したまま、特に関わっていない。

9月に関わった保健師は「栄養状態が悪いので、いつ、どのような(危険な)状態になってもおかしくないのではないかと報告しており、また「(12月までに)あらゆる施策を駆使して保健指導した。しかし、普通に食事もできない状況では、健康維持などできない。(保健師の)仕事

の限界を超えていると感じた」と述べている。

確かにAさんの生活困窮状態に対しては、保健師が主導的役割を果たすことは困難であった。しかし、保健師はAさんの切迫した健康状態を専門的に把握し、上司に報告した。さらに、福祉事務所が関係課協議なども経ながら、結果としてAさんを放置したことは、保護開始を避けたためではなかったかと疑われる。生活保護法上の問題はもとより、市民の保健指導の立場からも再考の余地があろう。

健康状態に問題がある相談者に対する緊急避難的な保健指導体制について、検討するよう求めたい。

## エ 関係機関の連携・協力について

衰弱したAさんが、市住宅供給公社職員によって発見された9月においては、市水道局、福祉事務所の生活支援課、保護課と情報が伝えられ、直ちに緊急対応ケースとして対応し、民生委員や次男とも連絡を取り、その後も、次男による支援とともに地区担当保健師による週1回の見守りが続けられるなど、福祉事務所を中心とした各機関・関係者が連絡を取り合い、迅速な対応が見られた。

しかし、12月の相談時においては、民生委員からの連絡を受けた生活支援課は、Aさんに対し保護課に直接相談するように助言するのみで、Aさんが次男と保護課を訪れた後は、福祉事務所との接触が途絶えた。

「申請前の相談中の段階」とされているが、Aさんがかなりの生活困窮と栄養不足にある状況に変わりはないことから、何らかの緊急措置が必要なことは明らかであった。

また、福祉事務所が家族への援助の可能性について相談するように求めたのであるから、福祉事務所からAさん側に、その回答を求めるべきであったのではないか。さらに、保護開始や親族による援助が行われるまでの一定期間、見守りを続ける方策は取れなかったか。

福祉事務所においてかなりの困窮状態、危機的状态を把握していたのであるから、福祉事務所から積極的にアプローチすべき事例であったと思われる。特に12月の対応においては、保護課と生活支援課との間に「縦割り」の溝が垣間見える。福祉事務所が全体で対応した9月相談時のような対応を徹底する必要がある。

また、民生委員は、12月まではAさんと関わりを持っていたようであるが、12月29日の訪問を最後に、1月以降、体調を崩してAさんを訪問できなくなった。町内会長によると、Aさんは、普段から家に閉じこもりがちで、外出することも少なく、町内会長も体調がすぐれないことは知っていたものの、あまり話す機会もなかったようである。

民生委員や町内会などによる地域の見守りなどのサポートについては、課題が多く今後なお検討しなければならないと思われる。

Aさんの遺体発見後のマスコミに登場した地元の住民の中には、Aさんのことは地域で見守っていた、気遣っていたなどの趣旨のインタビュー発言があったが、前述のように町内会長は接触がきわめて少なかったことを認めている。

なにより、死後4か月もだれも気づいていないという事実が、Aさんが親族とも地元住民とも孤立していたことを物語る。Aさん宅は施錠されていなかった。ひと声かける人がいれば、発見はもっと早かったと思われる。

地元の一部の住民からは検証委に対し、現地での懇談会開催の要望が寄せられたが、検証委としては町内会長や民生委員の代表者から非公開のヒアリングで事情を聴取することにし、あえてそのような懇談会を開く必要性までは認めることができなかった。

いずれにせよ、各地で増えつつある「孤独死」「孤立死」の問題に、行政の対策のほか、行政とともに民間も加わった社会的ネットワークの早期構築の大切さを示しているといえる。検証委の作業が、その入口になるよう、期待している次第である。

#### 【門司区で続いていた孤独死・孤立死】

Aさんの事例は、マスコミなどで生活保護を受けられなかったことによる「孤独死」とされ、福祉事務所の対応に厳しい批判の声が起きた。なお、門司区内では、2006(平成18)年4月に母娘2人の遺体が見つかり、6月にも死後数か月経った60歳代夫婦の遺体が見つかった。いずれも、生活保護を受けている家庭ではなく、いわば社会的な「孤立死」という状態だった。