

北九州市生活保護行政検証委員会中間報告に対する意見

2007年(平成19年)11月9日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

当連合会は、本年7月10日に明るみになった、北九州市小倉北区における餓死事件の報に接し、同月13日付け会長談話において、北九州市に対し、再びこのような事件が起きることのないよう、徹底した真相解明を求めていたところである。

貴検証委員会が真摯に検証作業にあられたことに敬意を表するとともに、その活動の成果である最終報告書が、後日の北九州市の生活保護行政改善のための確固たる手がかりとなりうるよう、この度発表された中間報告書に対して、本年10月15日の訪問調査の結果も踏まえて意見を述べるものである。

第2 意見の要旨

下記の点について、さらなる検証・提言作業が行われるべきである。

- 1 門司区の事例において申請があったことを明確に指摘すること
- 2 門司区・八幡東区・小倉北区の事例において、各福祉事務所の対応が違法であるとの評価を明記すること
- 3 門司区・八幡東区の事例において、申請書を交付する義務が、ライフラインの停止や健康状態を要件としているかのように解釈しうる記載を改めること
- 4 門司区の事例において、関係諸機関の連携協力の位置づけを明記し、9月の福祉事務所の対応を是認するかのような記載を改めること
- 5 八幡東区の事例において、申請の意思表示後に申請を指導すべきであるとの記

載を改めること

- 6 小倉北区の事例において、病状調査票の運用につき、具体的に検証・提言すること
- 7 小倉北区の事例において、自立の意思表示が本人の真意でなかったことを明記し、本人の真意に基づかない辞退届が提出された経緯をさらに検証すること
- 8 市の辞退届徴求の状況をさらに検証すること
- 9 生活保護行政全般についての考察において、行政担当者の不正受給防止の意識がいわゆる水際作戦に転化していく過程では、漏救に無関心となり、生活保護受給要件を充たしている市民に保護を受給させることをも濫救であると捉える誤りがおきていることを明確に指摘すること
- 10 提言部分に教示義務・広報義務・第三者機関設置を盛り込むこと

第3 意見の詳細

1 門司区の事例について

(1) 9月時点での福祉事務所の対応に関する事実認定と評価について

9月時点でAさんからの生活保護申請があったこと、及び、その申請を福祉事務所が受け付けなかったことを明確に指摘する記載をすべきである。

また、申請意思が示されることによって申請が到達し(行政手続法7条)、それにもかかわらず申請に対する審査、応答をしなかったのであるから、違法であるとの評価を明記すべきである。

(2) 12月時点での福祉事務所の対応に関する事実認定と評価、その他の指摘について

上記(1)については、12月時点においても同様である。

また、中間報告書11頁においては、「ライフラインが止められたまま何ヶ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。」とされ

ている。

しかし、いうまでもなく、ライフラインが止まることや、健康状態が悪いことは、保護開始要件ではない。

また、申請意思が明確になっているにもかかわらず、さらに付加的な事情を総合判断するというのであれば、結局、申請書を渡す必要があるかないかの判断に、面接員の主観をもちこむことを許すことになる。それでは、従来の違法な運用を改善できない可能性が高い。

よって、上記の記載は削除するか、または、「保護開始要件を充たさないことが一見して明らかでない以上、申請書を交付すべきだった。」などの表現に変更すべきである。

(3) 12月時点での関係機関の連携協力に関する指摘について

中間報告書13頁によれば、「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。」との記載がある。

しかし、9月時点で申請があり、福祉事務所がそれを違法に受け付けなかったとの事実を認定するのであれば、上記の記載は誤解を招くおそれがある。なぜなら、9月時点の福祉事務所の行為は、生活保護申請を受け付けて調査を開始するという、本来の責務を放棄して、生活支援課の見守りに任せたという行為なのであって、このような9月相談時の対応はとうてい是認しうるものではないからである。

よって、上記の記載は削除すべきである。

(4) 保健指導体制及び関係機関の連携協力に関する指摘のあり方について

本件において最も問題とすべきことは、生活保護制度運用上の違法行為があったことである。そうであれば、保健指導体制及び関係機関の連携協力は、「生活保護がきちんと運営されていない場合であっても、副次的に他のシステムも働いていれば、そこで救命できたかもしれない。」という位置付けの問題にとど

まることを明示すべきである。

2 八幡東区の事例について

(1) 申請書を渡すことの要否の判断に、総合判断は不要であること

17頁に「ライフラインの停止や本人の健康状態などを総合判断することにより、」との記載があるが、この点に関しては、2(2)と同様の指摘が当てはまると考える。

(2) 「申請の意思表示があれば、申請を指導すべきだった」との表現について

保護申請は要式行為ではないから、口頭であっても申請の意思表示があれば、生活保護法上の「申請」となる。申請の意思表示後に申請を指導するということはおよそありえない。申請の意思表示後にありうるとすれば、申請の意思表示を明確化するために申請書用紙を交付し、申請書を提出させることである。

その旨誤解を生まないよう、「申請の意思表示があれば、申請書を交付すべきだった。」等の表記が妥当であると考ええる。

3 小倉北区の事例について

(1) 病状調査票の取り扱いの改善について

本事例は、辞退届を徴求するに際し、ケースワーカーが早期の就労自立廃止に向けた就労指導を行っているが、病状調査票の「医学的に見た就労についての意見」欄の記載は、その就労指導の前提として極めて重要な位置を占めている。

それにもかかわらず、中間報告書では、その記載の成立について、事実を確定しないまま、抽象的に市に早急の対応を求めたにすぎず、提言にもこの点の指摘はない。

主治医の判断で「軽就労可」である者が、「普通就労可」であると取り扱われて、早期の就労自立廃止に向けて就労を指導された事実を軽視しているといわざるを得ない。

病状調査の運用は、保護利用者に対する就労指導、ひいては不利益処分の根拠となっているのだから、そのことにつき、検証・提言は具体的になされなけれ

ばならない。

- (2) Cさんの自立意思は本人の真正な気持ちだったか、との問題提起に呼応する結論を記載すべきであることについて

20頁において標記の問題提起がなされているにもかかわらず、結論が明示されていない。しかし、これは、2006年9月27日広島高裁判決や、2007年9月6日生活保護関係全国係長会議における厚労省の見解に示された規範に抵触するか否かの問題であり、重大な問題であるから、結論を明確にすべきである。

この点、「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。」との日記の記載からは、自立意思が本人の真正な気持ちであったと認定することはできない。

たしかに、これらの記載は辞退届提出当日のものではないかもしれない。また、日記には自殺願望を窺わせる文言がかなりの分量を占めているという事情があるのかもしれない。

しかし、当時のCさんの生活状況も考慮すれば、それらの事情は、上記の記載に反してCさんの自立意思が本人の真正な気持ちであったと認定する根拠とはならない。かえって、自殺願望を窺わせる文言が日記のかなりの分量を占めていることは、Cさんが、辞退届提出当時不安定な心理状態にあり、Cさんの発言や書いたものが真意でないとして認定すべき方向に働く事情である。

したがって、Cさんの自立意思は本人の真正な気持ちではなかった、との結論を明示すべきである。

- (3) Cさんの真正な気持ちに基づかない辞退届が提出されるに至った経緯を解明すべきであることについて

中間報告書20頁には、「福祉事務所の対応の経過」として、「4月2日、Cさんが保護費受領のため福祉事務所を訪れた際にも、ケースワーカーが早期自立に向け就労を指導を(原文ママ)行ったところ、急に『自立して頑張る』旨の申

し出があり…」との記載がある。しかし、これが検証委員会の認定した事実であるとすれば、あまりにも不自然な事実認定であるといわざるをえない。

この点、検証委員会は、担当ケースワーカーからの報告のみに依拠して事実認定を行っていると思われる。しかし、ケースワーカー報告が客観的第三者の証言ではなく当事者的性格を帯びていること、「急に」申し出があったとする報告内容自体が合理的と言えるか否かに関する考察、ケースワーカー報告とは対立する内容を持った日記の存在等、関係する要素を多面的に考慮した上での事実認定が行われているとは考えがたい。かかる要素をも十分考慮された上での慎重な事実認定が行われるべきである。

(4) 市の辞退届徴求の状況について、さらに検証が行われるべきであること

22頁において、「実際には2007(平成19)年8月に実施した緊急点検では、自立のめど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。」との記載がある。

しかし、辞退届徴求は、生活保護の廃止に直結する。生活保護法上、保護を廃止する場合については、実体的・手続的な要件を厳格に定めているが、辞退届徴求については、明文の位置付けがなく、実際には保護受給要件があるケースまで保護を廃止する運用につながりうる。このような辞退届徴求問題の重要性に鑑みれば、市の点検は、対象期間が短すぎる。

さらに、辞退届を書かないと次の月の保護費は渡せないと言われて辞退届を書いたケースなども報道されている以上(毎日新聞2007年9月12日朝刊)、とりあえず辞退届を書かせて預かるという運用がなされている可能性を疑うべきである。とすれば、市の緊急点検では網羅されていない、「辞退届が提出されたケース」全てを検証し直す必要があるのではないか。

(5) 違法との指摘をすべきであること

本件においても、福祉事務所の対応について「過ち」、「極めて不適切」であったと指摘されているが(21頁、22頁)、①病状調査票に客観的な証拠及び判

断がないまま、それを根拠に早期自立のための就労指導をした上で、②本人の真意に基づかない辞退届に基づき、③自立のめどを確認せずに廃止したことは、広島高裁判決に照らして違法であることは明らかであるから、「違法」と明確に指摘すべきである。

4 生活保護行政全般についての考察について

26頁では、市が不正受給防止に組織を挙げて取り組んだことや、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を、保護率の伸びが低く抑えられてきたことの背景としている。また、28頁では、かつての濫救防止の熱心な取り組みから数値目標の存在を疑った旨の記載がある。

これらの記載は、「濫救」対策がなければ伸びていたはずの保護率の伸びしろの部分のほとんどが不正受給であった、すなわち、いわゆる水際作戦によって現に追い返してきた市民は不正受給をしようとしている者たちであった、ということであれば、説明がつかない。

しかし、面接員をはじめとする市の保護行政担当者も、いわゆる水際作戦をおこなう際、目の前にいる市民のすべてについて不正受給をしようとしている者だとの確信をもって、申請書を交付しない扱いをしているとは思われない。むしろ、門司区の事例も、八幡東区の事例も、申請を受け付けていれば開始になる事例であったことに鑑みると、申請を受け付ければ開始せざるをえないかもしれないという程度の認識のあるケースが相当数あると思われる。

それにもかかわらず、なぜ、水際作戦と濫救防止が結びつくのか。それは、面接員(ひいては広く市の保護行政担当者)が、一方で、生活保護受給要件を充たしている市民が生活保護を利用できていない「漏救」に対してまったく無関心であり、他方で、生活保護受給要件を充たしている市民に生活保護を受給させることまで「濫救」であると認識してしまっているからだ、と考えることでしか、説明がつかない。

この点の誤りこそが、「不正受給は許さない」という正当な認識を、違法な水際

作戦に転化させてきた原因なのであるから、背景について述べるのであれば、この点に言及することが不可欠であると考ええる。

5 提言部分について

(1) 提言部分の前書きについて

34頁には、「原因は(中略)最終的には『利用しやすい入り口』『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」とある。しかし、ここに記載された「入口」「出口」の問題は「現象」のまとめであって、「原因」ではない。

原因として考えられるのは、上記4で述べたことであるから、提言部分の前書きにおいて原因に言及する際には、上記4で述べたことを改めて明記すべきである。

(2) 教示義務を提言すべきこと

従来 of 生活保護行政の誤った運用の原因が、正当に保護を受給できるはずの市民が生活保護を受けることも「濫救」なのだという誤った認識にあると考えられる以上、今後、生活保護行政を正しく改善するには、そのような認識を改めさせる提言を行うべきである。

すなわち、正当に保護を受給できるはずの市民が生活保護を受けることは市民の権利なのであり、行政はその市民の権利の実現をいかに支援するかという観点から行わなければならないこと、したがって、市民に対し、制度の内容をとりわけ丁寧に説明・教示し、申請権を実質的に保障すべき義務があることを提言すべきである。

(3) 広報義務を提言すべきこと

従来 of 生活保護行政の誤った運用の結果、正当に保護を受給できるはずの市民が生活保護を受けられないと誤解していたり、あるいは、正当に保護を受給できるはずの市民が生活保護を受給することも「濫救」であるとの誤った認識が市民の間にも広まっていることも十分に考えられるところである。

そこで、市民の申請権・保護受給権を保障し、また生活保護受給について不当な烙印付けがなされないためには、生活保護受給が権利であること及びその権利の行使方法について広く広報すべきである。

検証委員会としては、このことを提言すべきであると考ええる。

(4) 苦情相談のための恒常的な第三者機関の設置を提言すべきこと

これまで誤っていた市の生活保護行政が一朝一夕に改善されるという保障はない。そうであれば、市民の権利保障のため、学識経験者や弁護士等によって構成され、市と組織的に独立した第三者機関を設けて、生活保護制度を利用しようとする者の相談や苦情を受け付ける体制がとられるべきであり、検証委員会としては、その旨の提言を行うべきであると考ええる。

(5) 不正受給対策は本来の目的に沿って適切に行うこと

不正受給を防止することそれ自体は必要なことではある。だからといって、市の保護行政担当者が、正当な生活保護利用者を不正受給者と同視して「濫救」などと認識し、その受給権を侵害するような事態は、不正受給防止という本来の目的を逸脱して単なる違法な運用へと転化したものである。二度とこのようなことが起こってはならないことは言うまでもない。

したがって、本来の目的に沿った適切な不正受給対策を講じなければならぬのであって、検証委員会としては、その旨の提言を行うべきであると考ええる。

以上