

北九州市の生活保護行政の改善を求める意見書

2008年（平成20年）3月14日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

北九州市においては、近年、生活保護制度の利用から排除された生活困窮者の餓死事件が相次いで発生したことから、当連合会は徹底した真相究明と、生活保護制度の適正・適法な運用が行われるよう改善を求めていた。また、北九州市長の諮問機関として2007年5月に設置された生活保護行政検証委員会により、同市の生活保護行政についての検証が行われていたが、同委員会は2007年12月20日に最終報告書を発表した。

そこで、当連合会は、上記検証委員会の最終報告書の発表を契機として、北九州市の生活保護行政の改善を求めるため、以下の2点について意見を述べる。

- 1 北九州市は、門司区、八幡東区及び小倉北区において発生した各餓死事件における生活保護行政の対応が違法であったことを認識し、その反省を踏まえた上で、憲法25条及び生活保護法の趣旨・条文に適合した原則的運用に立ち戻り、今後二度と同様の事件が起こることのないような体制の構築に全力を尽くすべきである。
- 2 北九州市は、市民の生存権を保障する責任が生活保護行政によって担われるものであるとの当然の事理を自覚し、地域（民間）のネットワーク等の存在が重要であるとしても、そうした地域（民間）のネットワーク等に安易に依拠し、自らの責任を回避すべきではない。

意見の理由

- 1 北九州市における餓死事件の続発

北九州市においては、2005年1月に八幡東区で、2006年5月に門司

区で、いずれも生活保護制度の利用を求めていた生活困窮者が餓死するという事件が相次いで発覚した。これら事件を契機として、2007年5月に、北九州市長の諮問機関として生活保護行政検証委員会（以下、「検証委員会」という）が設置された。検証委員会は、上記八幡東区及び門司区の餓死事案を主な検証の対象として作業を開始したが、検証委員会の活動開始後の2007年7月10日、更に小倉北区において「辞退届」が提出されたとして生活保護を廃止された男性が餓死するという事件が発生した。

当連合会は、北九州市における上記事態を重視し、7月13日付会長談話により、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るとともに、改めて国及び地方自治体に対し、生活保護制度の適法・適正な運用が行われるよう、直ちに改善の具体的方策を講じることを強く求めていた。

2 検証委員会中間報告とこれに対する当連合会の11月意見について

- (1) 検証委員会は、2007年10月1日に中間報告書を発表した。同報告書の内容は、門司区及び八幡東区の事例について申請書を交付しなかったこと、小倉北区の事例について保護廃止処分をしたことについていずれも「不適切」であると指摘した上、生活保護行政全般についての考察として「数値目標」によるノルマによって生活保護費全体を抑制することになったことを批判して、生活保護行政の改善を求める提言を行うものであった。また、検証委員会は、同年10月10日から同年11月9日を募集期間として、同報告書に対する市民意見（パブリックコメント）の募集を行った。
- (2) 当連合会は、北九州市における餓死事件と生活保護行政の問題点に関する調査及び対応の検討を行っていた生活保護問題緊急対策委員会において、上記中間報告書の内容を検討した上、同年10月15日には北九州市保護課及び検証委員会に対する訪問調査を実施した。これら調査の結果を踏まえ、当連合会は同年11月9日付で「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」を発表するとともに、検証委員会の募集したパブリックコメントとして提出した。

当連合会の発表・提出した上記意見（以下、「11月意見」という）は、検証委員会の検証結果が、北九州市における生活保護行政の問題点を充分に明らかにし、今後の同市の施策に活かすという検証委員会の設置目的（北九州市生活保護行政検証委員会設置要綱第1条に「趣旨」として「北九州市内における『孤独死』事例の発生に伴い、報道等において、行政の対応に問題が提起されていることから、これらの事例及びその背景としての生活保護などのセーフティネットに関する客観的で公正な検証を行うとともに、その検証結果を今後の本市の福祉施策へ活かしていくため、北九州市生活保護行政検証委員会（以下「委員会」という。）を置く」と規定されているとおりである）により資するものとなるために、より踏み込んだ調査・検討・提言が不可欠であるとの立場から述べたものであった。11月意見において述べた「意見の要旨」は下記のとおりである。

<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 市の辞退届徵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

3 中間報告発表後の検証委員会の審議と最終報告の概要について

(1) 検証委員会は、中間報告発表後、下記のとおり2回にわたり審議を行った。

ア 2007年10月18日（第11回審議）

パブリックコメント募集締め切り前の審議である。公開された議事録によれば、冒頭に行政側（検証委員会事務局である東総務部長）から「本日は、孤独死に対する取組みについてご審議いただく」として、審議のテーマについて「本日は、最初に北九州市における孤独死防止の取組状況について保健福祉局からご説明する。次に、北九州市全域における民間団体の福祉ネットワークづくりについて、北九州市社会福祉協議会からお話をうかがう。その後、地域における具体的な取組みの事例として、八幡西区の穴生地区社会福祉協議会からお話をうかがう。最後に、孤独死対策に取り組む他都市の事例について事務局より説明する。」との説明がなされている。

イ 2007年12月13日（第12回審議）

非公開審議とされ、議事録も公開されていないが、資料として配付されたものとして①「ふれあい巡回事業」、②「門司区大里東校区社会福祉協議会『ふれあいネットワーク』状況報告」、③「生活保護受給中の単身者が自宅において死亡した件数」、④「生活福祉資金貸付決定状況」、⑤「福岡県生活

福祉資金貸付規程別表（貸付限度額等）」の5点が公開されている（※①～⑤の番号は引用の便宜上付したものである）。

- (2) 上記2回の審議は、いずれも生活保護行政それ自体の検討・検証を離れて、「地域による見守り」等による「孤独死」対策に関する検討に焦点があてられている点を特徴としている。

第1・2回審議の上記配布資料①ないし⑤のうち、③のみについては生活保護制度そのものに関連する資料ではあるが、検証委員会の審議の対象として取り上げられた餓死事案に関連する生活保護申請・開始または辞退・廃止に関連する資料ではない。また、第1・2回審議はパブリックコメント締め切り後の最終審議であったが、公開された配布資料から見る限り、当連合会の11月意見を含めて、提出された各パブリックコメントの内容の検討がなされた様子は窺われない。

- (3) 上記2回の審議を踏まえた検証委員会の最終報告書は、中間報告書による「第1 生活保護行政の概要」「第2 事例の検証」「第3 生活保護行政全般についての考察」「第4 提言」とする構成及びその内容については変更・修正は行わず、これに続けて「第5 孤独死対策についての考察」「第6 今後の保健福祉行政に向けて」及び「最終報告に際して」とする部分を追記する形式で発表された。なお、「第6」においては、中間報告書の「第4」の提言に加えて、「生活保護制度に関するフォローアップ」及び「苦情処理（オンブズマン）制度」として第三者機関の設置が提言されている。

最終報告書による追記部分は、上述の第1・2回及び第1・2回の審議の経過に対応してまとめられたものと考えられ、当連合会が上記11月意見の「意見の要旨」において述べた10項目の事項については、第三者機関の設置について言及された以外には、特に対応されることはなかった。

4 検証委員会最終報告書について

- (1) 検証委員会の役割とその限界

ア 最終報告書においては、上述のとおり、当連合会の11月意見による各事例における福祉事務所の対応の違法性を明確化すべきとの要請（なお、同様の趣旨のパブリックコメントは24件提出されていることが最終報告書に記載されている）に対して、中間報告書の内容・構成は変更せず、法的評価に踏み込むことはしなかった。

イ しかしながら、以下に述べるとおり、中間報告の段階で、各事例について検証委員会の検証により明らかにされていた事実のみによっても、各事例における福祉事務所の対応が違法であることは明らかであった。

(ア) 門司区・八幡東区の事例について

門司区の事例においては、2005年9月と12月の両時点でAさんによって生活保護申請の意思が示されたにもかかわらず福祉事務所が申請書の交付もせず申請を受け付けなかった、との事実が検証委員会によって認定されている。

八幡東区の事例においては、福祉事務所は、Bさんから生活保護申請の意思は明示されていなかったが、2004年10月、11月、12月にそれぞれ福祉事務所を訪れたBさんの窮状と病状を把握していた。そもそも生活保護法上、要保護者が急迫した状況にあるときは、職権による保護を開始しなければならないのであるから、福祉事務所は、職権による保護を開始するか、Bさんの申請意思を確認して申請書を交付すべきであったと言える。

なお、門司区・八幡東区の両事例とともに、福祉事務所は親族による扶養を強く求めていたことが指摘されている。

生活保護法上、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当然に「申請」行為は存在するのであり、直ちに受け付けられるべきである。申請を希望する意思が示されたにもかかわらず、親族による扶養の履行ないし確認を求めるなどして、「相談」としてのみ

扱ったという事実は、それだけで明確に生活保護法第24条1項に反し、違法である。かかる違法な対応こそが、「水際作戦」として非難されてきた典型事例である。

中間報告書においては、両事例に関して、例えば、申請書を交付すべきであったか否かが「総合判断」の結果により判断されるかのような記載や、申請の意思表示後に「申請の指導」をすべきだったとの記載など、不明確あるいは誤解を招きかねない記載が存在したことから、当連合会は11月意見によりこの点の記載の修正を求めてきたところであり、北九州市は、生活保護法上、申請自体は無要式・無条件に認められる行為であることを十分に自覚すべきである。

(イ) 小倉北区の事例について

11月意見においても述べたとおり、同事例は、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ものであり、かかる対応は、広島高裁2006年9月27日判決に照らしても違法であることは明らかであった。

なお、保護辞退届の提出に至るまでのCさんの生活状況、健康状態、就業見込み等に照らせば、辞退届を提出した当時、Cさんが生活保護を利用せずに生活していくことが極めて困難な状態にあったことは明らかであり、明らかになっているCさんの日記の記載は、辞退届がCさんの真意に基づくものでなかったと解するほかない決定的な証拠であった。

ウ 上記のとおり、検証委員会の検証の過程において判明した事実により、行政の対応の違法性は十分明らかになっていた。検証委員会は、最終報告書においてその違法性までは明記しなかった。

この点に関して、検証委員会は、最終報告書の末尾に記載された「最終報告に際して」と題する部分において、「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。』と述べている。

最終報告書が明確な文言をもって違法性の判断をしていないとしても、検証委員会によって明らかにされ認定された事実の違法性が否定されたり、減弱されたりするものではないことは言うまでもないことである。

(2) 「地域（民間）のネットワークによる見守り」を重視するかのような記載について

前述したとおり、中間報告発表後の検証委員会の審議及び最終報告書によつて追記された内容は、「孤独死対策」を中心とするものであった。ここにおいて基調とされているのは、「社会情勢と自助・共助・公助の役割」等をキーワードとして、「生活保護だけでは孤独死を防止することはできない」ので「地域（民間）の福祉ネットワークによる見守り」体制の構築が必要である、とする議論である。すなわち、上記キーワードに即して言うならば、「公助」の不十分性を「自助・共助」により補おうとする議論である。

確かに、地域（民間）の福祉ネットワークが充実して「自助・共助」の機能が強化され、「孤独死」の減少につながること自体は勿論望ましいことであり、本意見においてもその価値を否定するものではない。

しかしながら、憲法25条及び生活保護法1条からも明らかなように、生活困窮者に生存権の保障を具体的に行う責任は、第一義的に、国と生活保護政策を実施する自治体にある。仮に「地域のネットワーク」による「見守り」が充実したとしても、「地域のネットワーク」そのものには「生存権の保障」即ち最低限度の生活を営むにたる経済的援助を提供する責任も能力もない。従って、生活保護政策そのものが適法に運用され、十全に機能しているのでなければ、「地域のネットワーク」のみを充実させても生存権保障は実現されない。かか

る前提を踏まえないまま、地域のネットワークによる見守りの議論に重点を移すことによって、生活保護行政の果たすべき生存権保障の責任が軽視され、万一にも市民の生存権保障を地域・民間に依拠するかのような誤解を生じさせてはならないのである。

5 北九州市の生活保護行政に対する意見

(1) 違法性を確認すべきこと

上述のとおり、各餓死事件における北九州市の生活保護行政の対応が生活保護法や関連判例から見ても違法であることは明らかである。最終報告書に「違法」との用語が記載されなかったとは言っても、検証委員会も、各餓死事件における北九州市の生活保護行政の対応を決して是認している訳ではない。検証委員会自身が「最終報告に際して」の中で、「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」と強い調子で述べているとおり、検証委員会の検証結果は、各事例における行政の対応を「是正されるべき過ち」であることを明らかにするものであり、行政の対応をいかなる意味でも正当化するものではなかった。

検証委員会が「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」に戻すべき「過ち」と評価していることは、その実質は要するにそうした餓死事件が違法なものとして是正されるべきものであることを指摘していることにほかならない。

よって、北九州市においては、餓死事件における対応について、検証委員会の批判を重く受け止め、かつその違法性を十分認識して反省し、今後二度と同様の事件が起こることのないような体制構築に全力を尽くすべきである。

(2) 生存権保障の責任を自覚すべきこと

検証委員会により検証の対象とされた3件の餓死事件は、いずれも生活保護

行政が適法に運用されていなかったからこそ生じたものであった。各事例においては、生活保護行政が当初から各当事者のニーズを把握して適切・適法な対応を取ることが十分可能な状況にあり、それにより悲劇は避けられたのである。そして、各事例は決して特殊なケースではなく、生活保護費全体を抑制しようとする「北九州方式」と呼ばれる運用の中で発生した事態であったことは、中間報告の「第3 生活保護行政全般についての考察」においても指摘されたとおりである。

従って、各事件における悲劇の原因は、北九州市に於ける生活保護行政それ自体の違法な運用にあったことが明らかであり、「地域のネットワーク」による「見守り」が存在しなかったことを原因として事件が起こったわけではない。

よって、北九州市においては、市民の生存権保障のための責任は生活保護行政が負うものであり、その責任を地域（民間）のネットワーク等に依拠するのではなく、自らの責任において実行すべきである。

以上