

これまでの生活保護行政の総括と今後の方針

平成19年12月25日
北九州市長 北橋 健治

1. はじめに

北九州市生活保護行政検証委員会（以下検証委員会という）は平成19年12月20日、本市に対して最終報告書を提出した。また、これに先立ち厚生労働省は平成19年12月10日、保健福祉局及び小倉北福祉事務所の監査結果を通知した。本市としては、最終報告書で示された「門司区、八幡東区、小倉北区の事例の検証」や「生活保護行政全般についての考察」、「提言」及び厚生労働省監査の結果通知を踏まえた今後の方針を策定するとともに、併せてこれまでの生活保護行政を総括し、今後の保健福祉行政の指針とする。

2. 中間報告前とその後の取組みについて

これまでの生活保護行政と孤独死の発生

本市はかつて二度に及ぶ全国一の保護率を経験し、その都度、保護の適正化に着手し、組織を挙げて生活保護行政の正常化に取り組んできた。その間、職員は正義感と使命感をもって福祉事務所の最前線で、「不正受給や暴力団の排除」に文字通り体を張って頑張ってきた。

その結果、保護率は二度目のピークであった昭和54年度の46.3パーミルから平成17年度には全国平均並みの12.8パーミルまで低下した。

しかし、保護率は低下したが平成17年、18年と続けて、八幡東区と門司区で生活保護の相談段階で孤独死した市民が発見された。当時、市としては「対応に特に問題はなかった」との見解であった。

検証委員会による検証

しかし、市長としてこのことを疑問に思い、就任後直ちに、市民の目線で生活保護行政の検証を行うよう指示し、平成19年5月17日に「北九州市生活保護行政検証委員会」を立ち上げた。

検証の最中、7月に小倉北区で生活保護廃止後に市民が孤独死したことから、これを含めて3件の事例の検証をお願いし、10回に及ぶ審議を経て、10月1日に中間報告書を受け取った。

中間報告までの取組み

中間報告書が提出されるまでの間、その時点で出来ることに取組むよう指示した。その結果、

- ア 3月に面接室に申請書が常備され、生活保護のホームページを検索しやすくした
- イ 7月に保護の相談と廃止後の気になるケース62件を点検し、4件について申請を指導した
- ウ 8月に辞退届の取扱いを慎重に行うよう通知した
- エ 9月に辞退届に係わる厚生労働省の見解を各福祉事務所に通知した
- オ 9月に各福祉事務所の運営方針にある見込数値を来年度から撤廃するなどの改善策に取組んだ。

中間報告を受けての取組み

検証委員会の中間報告を受け、直ちに幹部職員を招集し、これまで正しいと取組んできた生活保護行政が、「入口」と「出口」の部分ではあるが検証委員会から「ノー」と断じられたと前置きし、

- ア 「このことを重く受け止め、これからの保護行政が市民の『最後のセーフティネット』としてしっかり機能できるよう、一緒に再出発したい」と訓示した。
- イ 中間報告書にある8つの提言に関して早急に改善するよう指示した。
- ウ 10月18日に「生活保護の適正実施について」通知し、保護の「入口」と「出口」での丁寧な対応を指示した。

3. 最終報告書について

検証委員会による検証結果は12回の審議を経て、平成19年12月20日に最終報告書として提出された。

門司区の事例

平成17年9月の時点で申請意思は示されており、12月には本人から「生活保護を申請したい」という発言があった。ライフラインの停止や本人の健康状態などを総合判断して、申請書を交付すべきであった。「水際作戦」と呼ばれても仕方がない。相談の段階で扶養義務を重視し過ぎたと思われる。

八幡東区の事例

扶養について、福祉事務所が過度に期待している傾向が見られた。申請の意思表示があれば、申請を指導すべきだった。本人の糖尿病に対する福祉事務所の認識が不足していたと言わざるを得ない。本人の特異な言動や性癖を前提としたソーシャルワーク的な福祉事務所各課の連携が望ましかった。

小倉北区の事例

「日記」には強い自殺願望が見られるなど、本人に対する精神的なサポートが必要だった。健康と即断し、自立の申し出を受け入れた対応は過ちであり、また廃止にあたって、就職先や勤務時間、収入などについて、見通しさえ尋ねていないことは、極めて不適切であった。更に、病状調査票を主治医が確認することや主治医と福祉事務所の嘱託医との間で協議する場が必要である。

生活保護行政全般についての考察

かつて「不正受給や暴力団の排除」に取り組んでいた頃の「数値目標」や面接での「水際作戦」と呼ばれても仕方がない仕組みが、「伝統」となって脈々と伝わっているのではないか。検証事例でもそうした「目標」が実態として職員を縛っているのでは、との強い疑念が持たれる。

面接相談では、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という原則を確認しなければならない。

孤独死対策についての考察

市として、孤独死防止対策を早急に本格化させることが必要であろう。また、地域（民間）の見守り体制も、協力員の確保が困難になっていたり、高齢化などにより地域活動が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、市民のプライバシー意識や行政の個人情報公開の制限が見守り活動を鈍化させている。

孤独死防止に向けて、まず「公助」の役割を明確にし、行政がコーディネーター役として「自助」、「共助」との協働のしくみを確立していく必要がある。

4. 検証委員会の最終報告書の提言

検証委員会の最終報告書では、「孤独死防止」等も含めて多くの提言をいただいた。

「入口」では、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。

「出口」では、本当に本人が自立できるか注意深く考察する。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。

面接業務は相談者の身になって行う。「面接業務手引書」の改善を求める。

福祉事務所各課の連携を強化しソーシャルワークを実効あるものとする。

相談者のその後について福祉事務所がフォローアップする。その際、見守りの仕組みが機能するよう民生委員や福祉協力員との関係を緊密にする。

「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を見直す。面接員へのケースワーカー経験者の配置と女性ケースワーカーの増員を求める。

精神保健福祉センターとの連携に努め、心理療法士の活用ができる態勢づくりに取り組む。

職員研修の充実と保健師や民生委員へも研修の枠を広げる。

孤独死防止対策に早急に取り組む。行政と地域、市民をあげた合意と協力による新しいセーフティネットの構築が望まれる。

「フォローアップ委員会」と「苦情処理制度(オンブズパーソン)」の創設が望まれる。

5. 厚生労働省監査の結果通知

厚生労働省は平成19年10月29日から11月2日までの5日間、北九州市保健福祉局保護課及び小倉北福祉事務所を対象に生活保護法施行事務監査を行った。その監査結果を12月10日に受け取った。

北九州市が新たに構築を予定している地域のネットワークシステムの中で、市の関連部局や民生委員等の関係機関との連携を強化し、真に生活保護を必要とする者を漏れなく救済できる体制作りを検討すること。

保護の相談段階や「辞退届」による保護廃止等で、不適切な事例があった。北九州市本庁は、本年9月6日の当省主催の「生活保護関係全国係長会議」で周知した事項等について周知徹底を図り、貴管内で発生した死亡事例の再発防止と生活保護制度の適切な運用を行うこと。

ホームレスに対する保護の適用について、不適切な事例があった。厚生労働省が平成15年7月31日付で通知した「ホームレスに対する生活保護の適用について」に基づき適切な運用を行うこと。

抽出した保護受給中の88ケースのうち、是正が必要なケースについて指導を行い、その結果を報告すること。

管内福祉事務所職員の接遇、面接技能等の向上に資する職員研修等の充実を図ること。

6. これまでの総括

検証委員会の最終報告書を受けて

これまで生活保護に関連して、八幡東区、門司区、小倉北区で孤独死事例が続き、そのことがマスコミに大きく取り上げられ、市民の中に生活保護行政に対する不安や不信が生じた。この不安と不信を一日も早く払拭するため、市長就任後直ちに検証委員会を立ち上げ、孤独死事例を通して、本市の生活保護行政の検証をお願いした。この間、市長として議会の本会議で、「検証委員会での結果については真摯に受け止め、反省すべきは反省し、改善すべきは改善し、信頼の回復に全力で取り組んでいく」と表明した。

最終報告書では、本市の生活保護行政について、「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」と指摘され、3つの事例に関して不適切であったと断じられた。さらに、「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い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」とまで指摘されている。

こうした厳しい指摘を受け、生活保護が市民生活を最後のところで支えられるセーフティネットとして、しっかり機能できるようにすることは自治体の責務であると改めて痛感した。

厚生労働省監査の結果通知を受けて

かつて、本市は国の指導の下に生活保護行政を進め、国から高く評価されてきた。

しかし今回、厚生労働省はこれまで監査していなかった保護の「入口」と「出口」、ホームレスに対する保護の適用等について厳しく指摘し、是正改善を求めた。市長として今回の指摘を重く受け止め、今後一層の適切な生活保護行政に努めたい。

7. 今後の方針

これまでの総括と検証委員会の最終報告書、厚生労働省監査の結果通知を踏まえ、以下のような方針を策定し、今後の保健福祉行政の指針とする。

市民が家族や地域から孤立し、様々な制度やサービスを受けられない状態で死に至ることがないように、“全てのいのちを大切に”という強い信念の下、行政として地域を支援する新しい仕組み「いのちをつなぐネットワーク」の構築を平成20年度から進める。

最終報告書に盛り込まれた提言が着実に実行されているか確認し、公表する「(仮称)北九州市生活保護行政検証フォローアップ委員会」を設置するとともに、保健福祉行政全般にわたって市民の権利を擁護する「(仮称)北九州市保健福祉オンブズパーソン」の創設を平成20年度から進める。

「(仮称)就労自立支援・不正受給防止対策チーム」の設置を平成20年度から進める。

精神保健福祉センターと連携し、要保護者への精神的なサポートを担当する「臨床心理士」の各福祉事務所への配置を平成20年度から進める。

「(仮称)社会福祉専門職」の採用やこれに関連した人事異動の見直し、面接主査へのケースワーカー経験者の配置、女性ケースワーカーの増員を平成20年度から進めるとともに、今後見込まれる生活保護世帯の増加に対しては、適正な人員を配置する。

ホームレスに対する保護の適用について、平成15年7月31日付の厚生労働省通知に基づき適切な運用を行う。なお、運用上の問題点については厚生労働省と十分協議する。

生活保護の相談段階と廃止での丁寧な対応については、すでに平成19年10月18日に通知したが、今後ともさらなる生活保護制度の適切な運用に努める。

「面接業務手引書」及び「生活保護事務手引書」を平成19年度内に改訂する。

福祉事務所各課との連携を図り、職員の生活保護制度の研修内容を充実することでソーシャルワークを実効あるものとする。

なお、これらのうち予算を伴うものについては、今後議会にもお諮りしたい。

8. おわりに

これまで生活保護の適正実施に組織として取り組んできた姿勢が、社会情勢の変化とともに、市民感覚あるいは検証委員会から見た「市民の目線」、さらに今回示された厚生労働省の考え方から一部ではあるが乖離していた点があったことは否めない。この点については市長として真摯に受け止めたい。

今後は、先に示した方針を着実に実行し、市民の信頼回復に努めるとともに、ハートフルな保健福祉行政を将来に向かって職員一丸となって推進していくことで、市長としての責務を果たしたい。

おわりに、検証委員会の委員の皆様には、困難な課題と事例に関して7ヶ月間、12回にわたって精力的にご審議いただいた。その審議内容は原則公開され、多くの市民やマスコミが審議の成り行きを注視するという重圧の中で、今後の保健福祉行政の進むべき道を提言という形で示していただいた。そのご尽力とご労苦に心からの感謝を申し上げます。

関係職員の処分について

1 対象者及び処分内容

処分対象者（当時）	人数	処分内容
保健福祉局長	2名	文書による訓告
部長級（生活保護担当）	2名	口頭による厳重注意
保護課長	3名	口頭による厳重注意

2 処分理由

北九州市生活保護行政検証委員会の審査対象となった3件の事案については、それぞれ福祉事務所の対応に明らかな法令違反や職務義務違反は認められなかったものの、一部配慮に欠ける点が認められた。

こうした対応は、マニュアルや慣行の積み重ねに基づくもので、その責任は、市の保護行政を統括し、指導・改善する立場にあった本庁部門にあると判断するに至った。

そこで、当時の保健福祉局長、生活保護担当部長、保護課長に対し、上記のとおり処分を行なったもの。

【連絡先】

総務市民局人事部人事課

(093)582-2203

担当：城戸、中西