

国のモデル・生活保護「ヤミの北九州方式」の違法性を検証する：門司・小倉北餓死事件の法的検証と、運用実態の解明

藤藪，貴治
九州大学大学院法務学府

<https://doi.org/10.15017/13868>

出版情報：学生法政論集．2，pp.95-111，2008-03-25．九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：



国のモデル・生活保護「ヤミの北九州方式」の違法性を検証する ～門司・小倉北餓死事件の法的検証と、運用実態の解明～

藤 藪 貴 治

一 「オニギリ食いたい」が日本の貧困問題の象徴的事件として海を超える

2007年7月10日、朝日新聞夕刊一面に『『そろそろ仕事を』勧められ、生活保護辞退孤独死・北九州52歳』とのタイトルで餓死事件発生の記事が掲載され、続いてテレビ朝日系「報道ステーション」や、NTV系「ニュースZERO」など各テレビ局で、餓死した男性が住んでいた今にも崩れ落ちそうな長屋の映像が流され、全国に衝撃が走った。

北九州市小倉北福祉事務所にて生活保護を受給していた52歳の男性が4月2日に「辞退届」を提出して保護廃止となり、その三ヶ月後の7月10日に、「オニギリ食いたい」との日記を残して餓死していたことが発覚した、いわゆる小倉北餓死事件である。

その後新聞各紙及びNTV系「特ダネ」、テレビ朝日系「スーパーモーニング」、TBS系「サタずばっ」「ブロードキャスター」などでも特集報道が重ねられ、さらにはニューヨークタイムズ紙、朝鮮日報紙、中東アルジャジーラTVが大きく報道するなど、国際的にも「豊かな国ニッポン」の貧困問題の象徴的事件として、海外にも知られるに至っている。

しかしこの小倉北餓死事件は、北九州市生活保護行政の下で発生した数ある餓死・自殺事件の一つでしかない。2005年1月7日には、八幡東区の67歳の要介護状態の男性が、八幡東福祉事務所に5度申請するも、生活保護を受けられずに餓死した事件。2006年5月23日には門司（もじ）区の56歳の男性が、二度門司福祉事務所にて生活保護申請するも、申請書をもらえずに餓死した事件。2007年6月10日には小倉北区の61歳の男性が、4月に生活保護廃止となり、6月5日に生活保護再申請に行くも、申請「受理」を断られて5日後に、アパートのベランダで首つり自殺した事件など、判明しているだけで、三年間で四件の生活保護関連の餓死・自殺事件が相次いで発覚している。

格差・貧困問題が深刻化するなか、全国的に福祉事務所の対応が問題視されているが、北九州市のように生活保護を受けられなかったことによる餓死・自殺事件を毎年のように生み出す自治体は全国的にも例を見ない。

なぜ北九州市では生活保護を受けられないことによる餓死・自殺事件が続発するのか。そしてその背景にはどのようなシステムが存在しているのか。門司餓死事件と、小倉北餓死事件を法的に検証したうえで、いわゆる「ヤミの北九州方式」と言われる、1967年より国主導で四十年かけて造り上げられた、北九州市独特の生活保護運用システムにつき、北

九州市が開示した資料¹を基に、その違法性の指摘を試みるものである。

二 門司餓死事件（2006年 5 月23日発覚）の検証

～「入口」を極端に狭める「水際作戦」の違法性～

2006年 5 月23日、北九州市門司区の市営後楽町団地にて、56歳の男性（以下「Aさん」と呼ぶ）が自室でミイラ化して死亡しているのが近隣住民により発見された。警察発表では死後四カ月で死因はうっ血性心不全とされているが、栄養失調による餓死でもあった。

Aさんは数年前に妻と離婚して一人で市営住宅に入居。右ひざの小児マヒにより身体障害者手帳四級を所持していた。タクシー運転手などで生計をたてていたが、身体の調子が悪くなり、2005年 8 月頃に失業、無収入となった。その後食べるものにも事欠き、ついに同年 9 月14日には水道、電気、ガスのライフラインが全て停止させられる状態に陥った。Aさんは同区内に住む次男が一週間に一、二度ベランダから差し入れるパンやオニギリと、公園から汲んできたペットボトルの水で何とか命をつないでいた。

以下開示されたケース記録及び関係者の証言等により経過を辿る。



（Aさんが餓死した門司区の市営後楽町団地）

1 事件の経過

2005年 9 月29日

市住宅供給公社の職員がAさんを発見し水道局を経緯して、門司福祉事務所に緊急通告が入った。

9 月30日午前

¹ 生活保護の改善を訴えて当選した北橋健治市長の公約として2007年 5 月12日に発足した北九州市生活保護行政検証委員会には、北九州市保健福祉局より門司、八幡東、小倉北の3つの餓死事件のケース記録、各福祉事務所の運営方針などの内部資料が提出され（傍聴者含む）、北九州市HPを通じて一般に公開されている。

保護課ケースワーカーMが保健師Hを同行してAさん宅を訪問した。Aさんは壁をつたってしか歩けない状態で、保健師Hは、「栄養状態が悪いため病院で診察を受けたほうが良い」と観察結果を保護課に助言した。他方Aさんは生活保護を受給したい旨をケースワーカーMに訴えた。しかしケースワーカーMはライフラインの停止とAさんの衰弱状態を確認したにもかかわらず、所持金の確認等必要な調査は行わず、ただ門司福祉事務所への来所指導を行うのみであった。

同日16時35分

Aさんが門司区内に住む次男に連れられて門司福祉事務所を訪れ、面接主査Yが面談を行った。Aさんは面談時にはっきりと「生活保護を申請したい²」と訴えた。しかし面接主査Yは「親族でよく話し合いなさい」と、次男がさらに扶養を強化するよう求めて申請書を渡さなかった。

10月3日から11月10日まで

保護課がAさんの生活保護申請を受け付けなかったため、門司福祉事務所の保健師が一週間に一度の割合で家庭訪問を行うこととなった。しかしAさんが求めていたのは、食費や医療費であり、そのニーズは生活保護でしか満たせない。結局Aさんはお金がないために、食べ物も買えず、病院にも行けず、ライフラインは停止したままで、困窮状態は日を追うごとに悪化していった。

12月6日

再びAさんが次男に連れられて、「手持ち金なく、体も弱っているので保護お願いしたい³」と生活保護申請を行った。コンビニのアルバイト収入でAさんと離婚した母を扶養していた次男が、Aさんへの援助は12月いっぱいまで途切れることからの切実な訴えであった。

面接主査Yは「体はやせて目はくぼんでいる。次男から支えられている状態であった⁴」との認識をしながらも、手持ち現金、預貯金、生命保険の有無を把握せず、「次男がダメなら長男に援助してもらったらどうか⁵」と、あくまでも申請書交付に扶養の要件を設定し、結局申請書を交付することなく二人を帰した。

同日

再び保護課がAさんの申請を受け付けなかったため、保健師の所属する生活支援課は、同福祉事務所の保健福祉課（障害者福祉行政担当）にケース移管を行うも、その後保健福祉課の訪問は一度も行われることはなかった。

² 門司福祉事務所が作成した9月30日付の面接記録票より

³ 門司福祉事務所が作成した12月6日付の面接記録票より

⁴ 2006年6月3日付北九州市が厚生労働省に提出した調査概要より

⁵ 2006年6月3日付北九州市が厚生労働省に提出した調査概要より

2006年 5 月23日

後楽町団地町内会長が、Aさんのミイラ化した死体を発見する。

5 月25日 マスコミ各社の事件報道。その後「ヤミの北九州方式」全国報道に至る。

2 北九州市当局及び厚生労働省の主張

北九州市は2006年 5 月24日に記者会見を開き「法に基づく適切な処置だった」との主張を行う。

6 月の定例市議会にて末吉興一市長（当時）は、橋本和生市議の市長責任を追及する質問に対して、「保護の受給に際しましては、前提条件として預貯金あるいは生命保険などの資産、あるいは他の福祉施策等の活用、さらには扶養義務者の援助などあらゆる方法により最低限度の生活を維持するよう努め、それでもなお生活に困窮する場合に初めて適用される、そのように運用してまいりました」「市としましては、相談の中で保護の制度や趣旨を十分説明をし、理解、納得していただいたものでありまして、再相談についても説明したとおり適切な対応であったと考えております」と、市の対応に間違いがないことを主張。そして「こうした孤独死が起こらないよう、これまで以上に地域住民あるいは民間団体等の協働を進めまして(略)これまで培ってきました地域福祉のネットワークの点検を行い、その充実に努めていきたい」と、門司餓死事件は、地域住民の支えあいが足りなかったことに原因がある旨の答弁を行った。

さらに厚生労働省は、2006年 6 月12日の参議院行政監視委員会での仁比聡平参議院議員の質問に対する川崎二郎厚生労働大臣（当時）の大臣答弁に基づき、12月26日に厚生労働省社会・援護局が、A 4 一枚の検証結果を公表。門司福祉事務所の2005年 9 月30日の対応については「申請権の侵害の侵害につながる問題はなかったものと思科される」とし、2005年 12 月 6 日の対応については「ライフラインが止められたままであった等から、長男の扶養の可能性の如何に拘わらず、男性の生活歴、現在の資力の有無等、詳しい話を聴く必要があったことは、結果論であるが否定できない」と、一定門司福祉事務所の対応の不十分さを指摘したが、申請権侵害の認定は行わなかった。

なお厚生労働省の検証は、現地訪問は一切行わず、2006年 8 月上旬に北九州市当局関係者を本省に呼び、聞き取りを行うという手法のみであった。

3 事件の法的検証

(1) 申請主義の意義

生活保護法は第 2 条で「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる」という、いわゆる無差別平等原則を掲げたとうえで、第 7 条にて「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の

申請がなくても、必要な保護を行うことができる。」との申請保護の原則を定めている。

さらに第24条にて「保護の実施機関は、保護の開始の申請があったときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもって、これを通知しなければならない」と、申請後の福祉事務所の手続きを規定し、行政手続法第7条が「行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない、かつ、申請書の記載事項に不備がないこと、申請書に必要な書類が添付されていること、申請をすることができる期間内にされたものであることその他の法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請をした者に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならない」と、行政庁の申請に対する審査、応答義務を行政庁に課している。これらを鑑みれば、生活保護法は行政庁の市民への法の周知等を前提として、権利の発動については、権利主体の行為である市民に委ね、その市民が「生活保護を受けたい」旨の訴えを発すれば、明確な申請意思があったと規定したと解される。

（2）申請意思に対する行政庁の対応

厚生労働省は市民の申請意思に対する行政庁の対応について、全国の福祉事務所に対して「要保護者に対してはきめ細かな面接相談、申請の意思のある方への申請手続きへの援助指導を行うことともに、法律上認められた保護の申請権を侵害しないことは言うまでもなく、侵害していると疑われるような行為も厳に慎むべき⁶」と、最大限の尊重を求めている。

このような国の考えに基づけば、市民が福祉事務所にて「生活保護を受けたい」旨の申請の意思表示を行えば、市民に申請書を交付して記入の援助を行わなければならないと解されることとなる。

多くの福祉事務所が生活保護を他の社会保障給付とは異なる扱いをして、申請用紙をカウンターに常備せず、市民が「生活保護を受けたい」旨の意思表示を繰り返しても、面接員が申請書を渡さずに、「相談」扱いで帰される事例が多発しているために、申請の在り方が実務上重要な問題となっている。しかしそもそも生活保護法の行政庁に対する市民の社会保障給付の申請概念は、児童扶養手当給付や失業手当給付とも特別に変わることを定めておらず、福祉事務所が申請書をカウンターに常備すれば、このような議論を行う必要性は大きく低下するものと思われる⁷。

⁶ 「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」（平成18年3月30日援社発第0330001号）

⁷ 新潟県、秋田県等の福祉事務所では申請書のカウンター常備が実現しているが、不正受給が増えるなどの弊害は報告されていない。

(3) 門司福祉事務所の申請権妨害の有無

上記の生活保護法の申請に関する法規範に照らして、門司餓死事件において、門司福祉事務所に申請権妨害という法違反の有無を、開示された二枚の面接記録票⁸を基に検証する。

まず2005年9月30日の面接記録票には、墨塗りの中、「主⁹が自宅内で衰弱し、脱水状態にある（四段目）」とのAさんの窮迫状況の把握の記述後に、「主の口から生活保護を申請したい旨の発言があった（十段目）」との記述が記載されている。

次に同年12月6日の面接記録票にも「二男からの食事の援助が（墨塗り）途切れる（六段目）」「身体も弱っており、保護をお願いしたいとして相談（七段目）」との記述が明確に記載されている。

この二つの記述からは、明らかに二回とも、Aさんから生活保護の申請の意思表示があったと認定せざるを得ず、面接主査YはAさんに対して、その場で申請書を交付して申請書の記載を援助すべきであった。

特に12月6日の面接時は、「主、二男に対し身内でよく話し合い（二十段目）」「主、二男、理解を示した上で退所した（9月30日付面接記録票）」などの、Aさんと次男が申請意思表示後に面接主査Yの指導に納得して申請を翻すような記録が一切なく、申請の意思に揺るぎは見えない。また関係者の証言ではAさんは次男の肩に支えられてやっと歩いていた状況であり、ライフラインが停止したまま厳冬期に突入する時期であっただけに、緊急性は極めて高かった。

よって生活保護の事前相談の必要性を考慮したとしても、12月6日時点の面接主査Yの対応は、明らかに生活保護法7条、行政手続法7条に反する申請権妨害があったと認定せざるを得ない。

(4) 門司餓死事件が起きた背景

ア 1982年に「123号通知」を全面実施

なぜ面接主査Yは、ライフラインが停止するほど困窮していた男性が二度も生活保護申請したにもかかわらず、申請書を手渡さなかったのであろうか。

生活困窮者が福祉事務所を訪れ生活保護申請するにもかかわらず、職員が申請書を渡さないことは一般的に「水際作戦」と呼ばれている。「水際作戦」は1981年に旧厚生省が全国の福祉事務所に、新規申請においては、一括同意書を徴収のうえ、資産調査、収入状況調査、雇用主等の関係先紹介などを徹底することを命じた通知したいわゆる「123号通知¹⁰」が起点となっている。

⁸ 面接主査Yが作成した9月30日付と12月6日付の面接記録票が墨塗りのうえ一部開示されている。

⁹ 「しゅ」と読む。世帯主を指す福祉事務所の用語

¹⁰ 「生活保護の適正実施の推進について」昭和56年11月17日社保第123号 厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知

この「123通知」は、当時の政府の臨調行革路線を背景とした、戦後の第三次「適正化」政策を具現化するものとして全国に実施が命じられ、1987年の札幌母子餓死事件¹¹など、全国の福祉事務所で生活保護が受けられずに餓死や、自殺に至る事件が多発して社会問題となった。

多くの福祉事務所は労働組合を通じて、「123号通知」の導入に現場が抵抗し、福岡県内でも福岡県や福岡市は「123号通知」の全面実施を許したのは1990年を過ぎてからである。

しかし北九州市は通知直後の1982年に真っ先に「123号通知」を導入し、「123号通知」の内容を超えて、新規申請者のみならず、既存の保護受給者全員に包括同意書を徴収しようとした福祉事務所も現れた¹²。さらには1982年より従来地区担当ケースワーカーが担当していた新規申請業務につき、昇任試験をパスしたばかりの一般事務職の若手係長に一気に引受けさせる「面接主査制度」を全市的に導入。1981年から1986年の間に申請率（福祉事務所に相談に来た人のうち申請に至った人の割合）は54.5%から30.4%へと急激に低下した¹³。さらには、65歳未満の稼働年齢層に対しては、申請書交付の条件として、市立病院での検診命令を課し、軽労働可（デスクワーク等）の判定が出れば申請書を渡さないという運用を1998年まで続け、その結果稼働年齢層のほとんどは生活保護を受けられないという異例な状態に至っている¹⁴。

イ 「水際作戦」を「ヤミの北九州方式」にシステム化

さらに北九州市は15.8%¹⁵と全国一低い申請率に至っている。その背景には、「水際作戦」をいわゆる「ヤミの北九州方式」にシステム化して、「申請権妨害」を職員レベルではなく、組織的な「正当業務」として取り組んできたことが要因であると、北九州市保健福祉局が監修した「軌跡 北九州市・生活保護の三十年」に詳しく記載している。

その「軌跡」を読み解くと次の三つが要因としてあげられる。

（ア） 数値目標として申請件数に上限設定をかける

北九州市は1980年より、年度当初に一年間の申請件数、開始件数、廃止件数を、各福祉事務所に運営方針として数値目標化させている。

例えば門司餓死事件を起こした門司福祉事務所の平成17年度運営方針（平成17年4月作

¹¹ 1987年1月22日札幌市白石区で39歳の女性が生活保護を受けられずに三人の子どもを残して餓死した事件。そのルポルタージュ「福祉が人を殺すとき」（あけび書房）は大きな反響を呼んだ。

¹² 八幡生活と健康を守る会50年史

¹³ 「軌跡・北九州市・生活保護の三十年（1996年・北九州市保健福祉局監修）」81ページ

¹⁴ 北九州市で生活保護を受けている65歳未満の稼働年齢層は極めて少ない。例えば母子世帯の保護受給世帯につき、札幌市が5056世帯に対し北九州市はたった181世帯しか受給できていない（2006年1月・厚生労働省統計）。

¹⁵ 2004年度 会計検査院調べ

成)では、平成17年度一年間に1,022人の市民が相談に訪れると想定している。にもかかわらず申請件数を184件と具体的に限定している。本来申請権は市民の行政に対する「基本的人権」である以上、福祉事務所が申請件数の上限を設定することは許されない。百歩譲って申請件数の想定が許されたとしても、同県内の政令指定都市である福岡市の申請率約49%¹⁶で計算すれば501件となるはずである。

門司福祉事務所が年間の申請件数を運営方針で184件に上限設定するとどのようなことが起きるか。門司福祉事務所には面接主査が二名配置されている。そうすると面接主査が一ヵ月に市民に渡せる申請書は約7枚という計算になる。そして面接主査の人事評価は、成績管理主義に基づき、この数値目標の達成度が主となるため¹⁷、面接主査は生活困窮者が「生活保護を受けたい」と申請しても、様々な理由をつけて申請書を渡さずに帰して「相談」扱いの記録に計上せざるを得ないと推測されるのである。具体的には、一ヵ月の間、福祉事務所を訪れる43名の生活困窮者のうち36名は申請書をもらえない計算となる。

〈17年度門司福祉事務所運営方針より（17年度見込み数値）〉

相談件数	1,022
申請	184
開始	175
廃止	168（自然減68）
開廃差	7

(イ) 扶養を保護要件に加える

生活保護は社会保険と異なり、全額公費により生活困窮者の事情に応じた給付をする性質のものであり、申請後には生活保護の要件である資産と稼働能力の活用の有無が調査されることとなる。よってその簡略化という意味に限れば、たしかに福祉事務所の現場では申請前の事前相談は一定必要とされることは一律には否定できない。

ここで生活保護法4条は1項で「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」とし、2項で「民法に定める扶養義務者の扶養および他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」と規定している。つまり生活保護開始の要件として、資産と稼働能力の活用は義務であるが、扶養義務者からの援助は、義務ではなく単に生活保護に優先するものでしかない。

ところが北九州市の面接主査のマニュアルである「面接業務手引書」には、「保護要件があると判断される者については、申請意思を確認する」と保護要件の検討を求め、その内

¹⁶ 2005年福岡市統計

¹⁷ 「軌跡 北九州市・生活保護の三十年」174ページ

容は「資産の保有状況及びその活用状況、扶養義務者の扶養、他の法律による扶助の状況を聴取し、それら活用できるものが十分活用されているかどうかを検討する。」と、扶養義務者の扶養を資産、稼働能力と同様の保護開始の要件としている。いわば北九州市は生活保護法第4条2項に定められた扶養義務者の扶養を、勝手に1項に移行させるような解釈を行ってきたと言わざるを得ないのである¹⁸。

この意味で次男や長男の扶養を保護申請の要件に課していた門司福祉事務所の面接主査Yの対応は誤りであるし、2006年6月9日の末吉興一市長（当時）の市議会答弁も生活保護法4条違反である。

50代以上の生活困窮者のほとんどには成人した子どもがいるし、母子世帯の前夫は子どもの扶養義務者でもある。そして貧困は、家族関係も破壊してしまうことが少なくない。よって福祉事務所が親族からの扶養義務を保護要件としてしまったら、ほとんどの市民がたとえライフラインが止まっても生活保護の対象外となってしまう。

（ウ） 監査を通じて福祉事務所に「水際作戦」を指導

福祉事務所の成績評価は、監査担当部署が定例監査を通じて行うこととなっている。監査は「濫給も漏給も防ぐ適正実施の実現」のために必要な機関である。しかし北九州市の監査指導は、国基準に加えて北九州市オリジナルの監査項目を多数織り込むことにより、他都市に比べて濫給監査に大きく偏重している。申請に関して言えば、「能力不活用、資産活用、不正受給再申請等の受給要件について、疑義があるにも係らず内容が十分検討されず申請書が受理されている¹⁹」と明らかに生活保護法7条に反する監査項目で福祉事務所の面接主査の対応を指摘してきた。つまりこれらの監査項目の指摘率（事故率）で全福祉事務所の所長以下の福祉事務所職員の成績評価がなされていたのである。なお東京都の保護課は「生活保護の申請は、国民の権利である。したがって、相談者の保護申請の意思を確認したときは保護申請書を交付し、申請を受け付けなければならない」との問答集を作成して、都内の福祉事務所に対して「水際作戦」を防ぐ監査指導を行い、北九州市とは全く逆の監査指導体制をとっている²⁰。

¹⁸ 2007年7月17日付朝日新聞では、記者の質問に対し「小林正巳・地域福祉部長は『北九州市の組織全体が扶養を要件として認識してきた』と誤りを認めている。

¹⁹ 「平成8年度・生活保護の現況と課題」北九州市保健福祉局総務部監査指導課作成 52ページ なおこの指摘項目は、市民からの指摘を受けて平成19年度から削除された。

²⁰ 「2006年度生活保護運用事例集」東京都福祉保健局生活福祉部保護課作成 問9-1

なお東京都の生活保護行政は、全国的に最も生活保護法の理念に近い運用をしていると関係者から評価されている。その背景には地方交付税不交付自治体として国の影響が及びにくかったこと、さらには美濃部革新都政時代に、憲法理念を持ち合わせた福祉系職員を生活保護行政の中核に引き上げていたことが要因であると評されている。

(5) 結論

以上から、門司餓死事件は、国が全国の自治体に「123号通知」を1981年に発し、すでに厚生労働省社会・援護局指導監査室により「国のモデル福祉事務所」と位置付けられていた北九州市が1982年より「水際作戦」を全国に先駆けて全面的に実施してきたことを要因とする、生活保護法7条違反の末の餓死事件であったと結論付けることができる。

三 小倉北餓死事件（2007年7月10日発覚）の検証

～「出口」を広げて廃止を強要する「辞退届の強要」の違法性～

次に、生活保護を受給していた52歳の男性（以下「Cさん」と呼ぶ）が、生活保護廃止約2ヶ月後に餓死に至り、辞退届による廃止の在り方が問題となった小倉北餓死事件の検証をおこなう。



（Cさんが住んでいた長屋）

1 事件の経過

新聞報道、ケース記録、男性が残した日記を基に事件の経過を辿る。

2006年10月頃 糖尿病やアルコール性肝障害のため、タクシー運転手の仕事を辞める。収入無くなり生活困窮状態に。電気ガス水道のライフラインは停止

12月6日 小倉北福祉事務所に生活保護申請

12月26日 12月7日付で生活保護開始²¹「働けるが手持ち金がなく、生活も困窮している」との判断

2007年1月16日 ケースワーカーSが家庭訪問 市立病院での「軽労働可」の診断を根拠に就労指導開始（ケース記録）

2月13日 「世話をかけました。北九州、ひょうばん悪いよ。ガンバッテ。まともな仕事

²¹ Cさんへの毎月の支給額は80,890円（医療費は現物支給）

をしな」（日記）。

2月23日 ケースワーカーSが家庭訪問 市立病院での「普通就労可」の診断を根拠に就労指導。「主は熱心な求職活動を行わなければ文書指示を行い、保護の停廃止もありえる旨を説明した」（ケース記録）

4月2日（保護費支給日）

主より「自立して頑張る」との申し出があり、4月10日付で保護辞退するとの辞退届が出された。（ケース記録）

4月5日 「体がきつい、苦しい、だるい。どうにかして」（日記）。

5月25日 「小倉北の職員、これで満足か。人を信じる事を知っているのか。3月、家で聞いた言葉、忘れんど。市民のために仕事せんか。法律はかざりか。書かされ、印まで押させ、自立指どうしたんか」（日記）。

5月頃の状況 やせ細り、「肝硬変になり、内臓にも潰瘍がみつかつてつらい」と周辺の住民に話す。自宅近くに生えている野びるなど食用の草なども食べていたという。

6月5日午前3時 「ハラ減った。オニギリ食いたーい。25日米食ってない」（日記）。

7月10日 Cさん宅の異変に気づいた住民から小倉北福祉事務所を通じて小倉北署に通報があり、署員が部屋の中で一部ミイラ化した遺体を発見。

2 北九州市当局の主張

北九州市当局は、7月12日の緊急記者会見で、「（辞退届は）男性が自主的に出したもので市の対応に問題はない」。「生活保護制度を活用して短期間のうちに自立できたモデルケースだった」「自ら『検証委員会』に提出するつもりはない」との主張を行う。

北橋健治市長もテレビ局の取材に対して「市の対応に問題はない」と主張するが、後日撤回し、「検証委員会にお願いする」とした。

3 事件の法的検証

(1) 辞退届の有効性

本事件ではCさんが4月10日付で保護廃止となった後、就労することなく約二ヶ月後に餓死した。保護廃止となった根拠はCさんが4月2日に小倉北福祉事務所に提出した辞退届²²である。しかし生活保護法は、保護の廃止は第26条で「保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなったときは、すみやかに、保護の停止又は廃止を決定し、書面をもって、これを被保護者に通知しなければならない（略）」ことを原則としており、辞退届による保護廃止は規定されていない。他方56条で「被保護者は、正当な理由がなければ、

²² 辞退届は「小倉北区明和町●●●●（Cさんの氏名と捺印の部分が墨塗り） 自立しますので平成19年4月10日を持って生活保護を辞退します」とのまとまったワンフレーズの文面になっている。

既に決定された保護を、不利益に変更されることがない」と、真意でない保護廃止などの不利益変更の禁止を明記している。

辞退届の有効性の判断基準は、すでに確定された司法判決が存在する。二人の娘を抱えた母が東広島市で生活保護を受給していたが、担当ケースワーカーの指導に従って辞退届を提出して保護を廃止になった行政処分の取り消しが争われたいわゆる石崎事件である²³。

判決では、「保護の辞退を理由とした廃止処分については、①保護の受給要件を満たしている被保護者に対して、保護の実施機関の側から辞退を勧めることは、保護受給権の侵害につながり許されない、そして、②被保護者が、保護受給が継続できることを認識したうえで、任意かつ真摯に辞退を申し出たといえること、③被保護者に経済的自立の目処（十分な収入が得られる確実な見込み）があり、保護廃止によって急迫した状況に陥ることがないこと、④上記の②、③の要件を充たしているかどうかを確認するため、保護制度上、被保護者に保障された諸権利等を正確に教示し、さらに、辞退理由や保護廃止後の生計維持方法等を聴取するなどして調査し、被保護者に誤解があれば正しい説明を行うなどの手順を踏むことという要件が満たされない限り無効であると解される。」と判断し、保護の廃止処分の取り消しと30万円の損害賠償を認めたものであえる。

この判決の規範に照らして、小倉北餓死事件のケースワーカーSの対応をケース記録により検証すると、第一にCさんが4月段階ではいまだ保護要件に欠けることはなく、かつ辞退届を提出すれば保護廃止となることを説明した形跡はない。第二にCさんが保護廃止後に自立した生活をするための就労先や収入額を尋ねた形跡はない。よってCさんの辞退届は仮に自発的に提出されたものであったとしても、ケースワーカーの説明責任の不作为から、Cさんが真意に辞退届を提出したと認めることはできず、小倉北福祉事務所の辞退届に基づく廃止処分は違法であると言える。

(2) 「辞退届」はケースワーカーからの強要ではなかったのか

しかし、そもそも保護廃止後、たった約二ヶ月後に餓死に至る生活実態にあったCさんが自発的に辞退届を提出するであろうか。残されたケース記録と日記からは、Cさんが保護を継続したことを望んでいたにもかかわらず、ケースワーカーの強い指導により、辞退届を無理に書かされた疑いが拭いきれない。

開示されたケース記録によれば、保護開始一ヶ月後の2007年1月より、福祉事務所の担

²³ 平成18年9月27日広島高裁控訴審判決 東広島市と国は上告せず確定（賃金と社会保障1432号）。他に辞退届の違法性に関する判決として、保護の辞退届による廃止処分の違法性を同趣旨の理由で認め、保護廃止処分の後、2ヶ月後にミイラ化して死亡した男性の遺族に220万円の支払いを命じた京都地方裁判所2005年4月28日判決（判例時報1897号88頁）がある。また、ほぼ同趣旨の地方自治体の生活保護実施にあたっての通達として、東京都生活保護運用事例集（問8-46）及び2005年5月19日付京都市保健福祉局長通知「保護廃止時における適正な事務手続について（通知）」などがある。

当は「面接主査」からケースワーカーSに代わり、「ケースワーク」が開始される。しかしケースワーカーSによるCさんへの指導のほとんどが、市立病院と開業医の主治医による「普通就労可」の診断結果を根拠とした「就労指導」で占められ、崩れ落ちそうな長屋からの転居指導や、割れたガラスの補修費支出などのケースワークは一切行われていない。

その経過のなかでも特筆すべきことが三つある。一つは2月23日家庭訪問時にケースワーカーSが「主は熱心な求職活動を行わなければ文書指示を行い、保護の廃止もありえる旨を説明」していたことである。文書指示は指導指示違反による廃止（62条3項）に至る、いわば廃止の一手手前の「最終警告」ともいえるもので、CさんがケースワーカーSの指導に強い威圧を感じていたことは否めない。

二つにCさんは日記に、「せっかく頑張ろうと思った矢先切りやがった。生活困窮者は、はよ死ねってことか（4月から5月の間）」「書かされ、印まで押させ、自立指どうしたんか」（5月25日）の記述は、ケースワーカーSから「辞退届を書かせられた」ことを記したものと解するのが自然であろう。

三つに、辞退届の提出日であった4月2日は保護費支給日であり、4月10日までの保護費と引き換えの辞退届の提出であった疑いも残る。

以上のことから、重たい空気が流れる面接室の中でケースワーカーSに迫られ、Sが作った「お手本」か、口頭による文面指示により、Cさんが辞退届をやむをえず書いたものであるとの事実認定の方が自然であろう。²⁴

（3）小倉北餓死事件が起きた背景

上記小倉北餓死事件のように、福祉事務所が一旦生活保護を開始させるものの、厳しい就労指導により六か月以内等短期で辞退届を書かせるなどして保護廃止させる手法は、福祉・法律関係者の間で「辞退届の強要」と呼ばれている。

この「辞退届の強要」も全国的な問題となっているが、北九州市が全国と質的に異なるのは、「水際作戦」と同じく福祉事務所の運営方針で数値目標化している点である。

まずそもそもCさんが12月ではなく10月以前に生活保護申請していたら、申請できた可能性は低かったと思われる。門司餓死事件、八幡東餓死事件の餓死した男性らがそうであった。

10月末に全国から300名規模の学者、弁護士、市民らが北九州市に全国調査団として結集し、11月30日にはテレビ朝日系報道ステーションが「ヤミの北九州方式」を告発する全国

²⁴ 福祉事務所から辞退届を強要された事例は数多く報告されている。例えば門司区に住む66歳の男性は門司福祉事務所のケースワーカーから「自ら強い意志で自立する。ついては、住宅費の支給は、保護開始時分からお願いできませんでしょうか？4月中に就職する目途を立てますので、勝手ですが5月分保護費まで支給できませんでしょうか？」とのお手本を手渡され、同様の辞退届を一月後に持つてくるよう強要されていたことが明らかになっている（2006年9月1日付朝日新聞）

報道をしたために、12月段階では小倉北福祉事務所は申請書を渡さざるを得ないと判断したのであろう。問題はその後である。まずCさんは「18年10月までタクシー運転手として就労していたが、肝炎、糖尿病、高血圧のため就労できなくなり退職。生活に困窮（面接記録票）」のための生活保護開始であったが、一月後に記載されたケース記録の処遇方針では「通院しながら軽作業の就労開始に向けた就労指導を行う」としている。Cさんは退職の理由となった病気をゆっくりと治療する間もなく厳しい就労指導が開始された。

なぜこのようなことになるのか。平成18年度小倉北福祉事務所の運営方針「問題解決のための重点的な取り組み」の項目には「一般的に、保護受給期間が長期化する程、保護に対する依存心も強まる傾向があり、自立を難しくしている。このため、保護適正実施を推進していくうえでも、保護開始後、短期のうちに自立可能なケースについては、積極的に指導援助を行い、時期を失することがないよう自立させることが必要である」と謳われ、具体的に「新規開始ケースの指導の徹底」「能力不活用等の就労指導の徹底」「ケースワーカー一人当たり3～5ケースの自立重点ケースの選定」の各種事業が計画されている。そして18年度の「自立」ケース数は109件と具体的に掲げられている。餓死したCさんは生活保護の開始は許されたものの、それは「六か月以内²⁵」に限定されたものでしかなかった。

Cさんは上記109件の中の一々に該当したため、ケースワーカーSは、医者「就労可」の検診結果の取得し²⁶、それをもって厳しい就労指導を行い、「辞退届」を書かせて、男性を保護開始から六か月以内に「自立」させなければならない状況に追い詰められていたのであろう。

なお面接主査が「水際作戦」遂行のために、監査と人事評価で管理するシステムがあることを前述したが、ケースワーカーも福祉事務所長から成績管理主義で査定されることは同様であり、また定例監査は「自立重点ケース」の処遇状況を中心に指摘を受けることとなっている。

(4) 結論

以上の検証から、Cさんは、ケースワーカーが六か月以内に「自立」させなければならない「自立重点ケース」に該当しており、かつCさんは、ケースワーカーの「保護廃止の文書指示」の圧力を受けながら、無理に辞退届を書かされた上での男性が望まない廃止処分であったと認定できる。よってCさんは小倉北福祉事務所より無理に廃止されたとして、4月10日付の小倉北福祉事務所の保護廃止処分は福祉事務所の不利益変更を禁止した法56条違反であると結論付けることができる。

²⁵ 開示されたCさんの「個別協議票」には「自立重点ケース」のゴム印が押され「六か月以内の自立」にチェックが入っている

²⁶ 「医師『就労可と言わず』診断公文書に抗議」（8月10日朝日夕刊）など、ケースワーカーが医師の診断を「改ざん」した疑いを各メディアが報じ、大きな問題となった。

四 結語

(1) 全国の生活保護「切り捨てのモデル」

門司餓死事件は、福祉事務所が生活困窮者の生活保護申請を拒絶したことにより餓死を招いた、いわゆる「水際作戦」と呼ばれる「入口」の違法な対応であり、小倉北餓死事件は、福祉事務所が生活保護受給者に辞退届を強要して保護廃止したことにより餓死を招いた、いわゆる「辞退届の強要」と呼ばれる「出口」の違法な対応である。

そしてこの両事件は偶発的に発生したのではなく、「ヤミの北九州方式」と呼ばれる、違法な北九州市の生活保護行政の在り方から必然的に生み出されたものと推測される。北九州市は1963年に新日本製鉄（当時は八幡製鉄）等の大企業の支援・発展のための広域化自治体の必要性から、国が主導して旧五市が合併して誕生した政令指定都市であり、当初から政府の「エネルギー革命」による炭鉱閉鎖にともなう大量の失業者を生活保護で抱えていた。しかし1967年に旧自治省の行財政調査報告いわゆる「助言と勧告」による生活保護費削減指導に基づき「生活保護は怠け者を増やす」と公言した国鉄官僚出身の谷伍平氏が市長に当選してから、全福祉事務所の監査権限を掌握する指導課を設置し、その課長ポストに厚生省（現厚生労働省）の社会・援護局指導監査室の幹部を1997年まで31年間に渡り迎え入れた。字数の関係で詳細は省くが、そこで国の天下り官僚の下、保護予算に総枠抑制をかけて、様々な「適正化」政策のモデルを作り、「入口」を極端に狭め、「出口」を不当に広げて多くの保護受給者を廃止させていた²⁷。その結果、北九州市の保護率は市政発足当時に比べて1／5にまで激減した²⁸。そして1980年以降国は、「モデル福祉事務所実施事業」の福祉事務所として全国の福祉事務所の係長級を北九州市の福祉事務所に二週間にわたり実地研修させ、様々な会議の場で北九州市を高く評価してきた²⁹。北九州市は国にとっていわば生活保護の「切り捨ての実験場」であったといっても過言ではない³⁰。

よって全国で最も過酷な北九州市の生活保護行政の動向は、全国の自治体に大きな影響を与えることとなる。

(2) 「検証委員会」も「闇の北九州方式」を指弾

北橋健治新市長の「公約」により2007年5月に発足した「北九州市生活保護行政検証委

²⁷ 記録が残っている一例として、1988年には55歳の女性が生活保護を受けられず首つり自殺した事件（小倉タイムス紙）。1971年には生活保護申請を断られた46歳の女性が列車に飛び込み自殺（生活と健康を守る会資料）。1985～6年には八幡西福祉事務所だけでたった一年間に5人もの市民が生活保護申請拒絶後に自殺していることなどが判明している（月刊「住民と自治1986年8月号」等）。

²⁸ 1967年の67.2パーミリから2006年の13.1パーミリへ

²⁹ 生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会第五回協議会資料 2005年

³⁰ 1980年以降、全国の福祉事務所の必読雑誌である「月刊・生活と健康（全国社会福祉協議会）」には、頻繁に北九州市の「適正化」の取り組みが紹介されている。

員会（委員長・稲垣忠北九州市立大学大学院特任教授、以下「検証委員会」）は、10月1日発表の中間報告を発表した。そこでは門司餓死事件については、詳細な法的検証はしていないものの「（申請前の相談と申請の意思確認について）9月の時点で申請意思は示されており、12月には、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。ライフライン停止やAさん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』と呼ばれても仕方ない。」「（扶養義務について）申請前の『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が、過度になるのは問題である。事例においては、扶養義務を重視し過ぎと思われる」と門司福祉事務所の対応を批判している。

また小倉北餓死事件については、中間報告書で『日記』に強い自殺願望が見られるなど、Cさんには精神的なサポートが必要だった。このため、Cさんを健康と即断し、自立申し出を無条件に受け入れた対応は過ちだったというべき。辞退届の受理に当たって、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、極めて不適切である。」と小倉北福祉事務所の対応を批判した。1967年以降初めて北九州市の生活保護行政が公に批判されたのである³¹。もっとも「検証委員会」が男性は自発的に辞退届を提出したとの不自然な事実認定にこだわったため、自立重点ケースの数値目標などの背景の問題の検証には至っていない³²。

（3）福祉事務所長が刑事告発される

他方全国の弁護士、司法書士らで結成された生活保護問題対策全国会議は7月16日に厚生労働省と北九州市に小倉北餓死事件の質問状を提出するも、北九州市は回答を拒否。そのため小倉北福祉事務所の最高責任者である菊本誓福祉事務所長は、8月24日に363名の告発人から公務員職権濫用罪と保護責任者遺棄致死罪で刑事告発された³³。

³¹ 『闇の北九州方式』指弾 第三者委中間報告 市に改善迫る」「保護費抑制『水際作戦』」「孤独死3件対応不適切」（07年10月2日、西日本新聞朝刊一面）など、10月2日の新聞各紙は、10月1日に発表された「検証委員会」の中間報告が、「北九州市に生活保護行政の改善を迫った」と報道している。

³² 検証委員会の最大の問題は、現地調査をおこなわずに、調査のほとんどは北九州市が提出した資料と北九州市職員の聞き取りのみで終えたことである。日本弁護士連合会をはじめ多くの団体、市民が検証委員会に対して現地住民の聞き取り等の徹底検証せよとの意見書を提出したが、結局最終報告には反映されなかった。

³³ 告発状の抜粋「菊本所長は指導助言の権限に名を借りて被害者に厳しい就労指導を繰り返した上、辞退届を書かざるを得ないと思い込ませ、作成させた。こうして生活保護を廃止したことは被害者の生活保護受給権の侵害にあたる。公務員職権濫用罪（刑法193条）である。」「被害者の男性は単身孤独で健康上の理由から就労できず、経済的自立のめどもなく、生活保護を打ち切れればたちまち急迫する状況にあったにも関わらず辞退届けを出させて保護を廃止した。保護廃止後も男性が窮迫した状況に陥っていないかを確認する義務を負っていたにも関わらず放置した。身体の一部がミイラ化する常態で餓死させた。保護責任者遺棄致死罪（刑法219条・218条）にあたる。」

（4）北九州市生活保護行政の改善に向けて

今後北九州市が二度と餓死・自殺事件を生み出さない生活保護法に従う生活保護行政に転換していくためには、1967年より国主導で造られた、保護予算総枠抑制、数値目標、面接主査制度、自立重点ケース指導、監査指導体制などの、いわゆる「ヤミの北九州方式」と呼ばれる生活保護法の理念と相反する仕組みの全容を明らかにし、全て撤廃する必要があると考える。そのためにも2008年度に設置が見込まれている「北九州市保健福祉オンブズパーソン」³⁴に、完全に第三者の立場に立ちうる委員（従前より生活保護改善に取り組んできた弁護士、司法書士、労組役員など）を公開で選任し、個別の人権侵害申し立て事例の徹底検証を積み重ねていくことが求められている。

以上

³⁴ 北九州市生活保護行政検証委員会は12月20日に最終報告を北橋健治市長に提出したが、全国の多数の団体、市民が、徹底検証を求める意見書を提出したものの内容は中間報告よりも「後退」するものであった。しかしあらたに「保健福祉オンブズパーソン」の設置を提言。北橋市長も前向きな姿勢を示しているが、人選の公平性が問題となっている。