

一人ひとりに寄りそう生活保護をめざして

～立川市生活保護廃止自殺事件調査団活動報告と提言～

2019年3月28日

はじめに	2
第1 事件発覚の経緯と調査団の結成	3
1 事件発覚の経緯	3
2 調査団の結成と活動の概要	3
第2 調査団の活動より判明した事実関係	3
1 判明した事実の詳細	3
2 真相究明のために実施した調査活動	6
◆「立川生保廃止自殺事件」Mさんの死 府中緊急派遣村 高見 俊司	9
第3 問題の所在	10
1 立川における就労指導・就労支援の実態	10
2 法的観点からの問題点の整理	11
3 本件の背景にある問題点 ～立川市の不当な廃止の目標値の設定～	14
4 他自治体でも明らかになった就労指導の問題点	15
◆立川市の生活保護の現状 立川市議会議員 上條彰一	17
第4 東京都及び立川市に対する調査団の活動と成果	17
1 東京都に対する申し入れ	17
2 記者発表	18
3 立川市に対する申し入れ	18
4 研修会の開催	20
5 就労指導違反による保護の停止・廃止時の文書交付の運用	21
6 調査団の活動を振り返って—成果と残された課題	21
おわりに—— 実情にあわない「就労指導」「自立促進」と生活保護制度の矛盾	23
就労指導のあり方等に関する調査団の提言	26
調査団の主な活動一覧	27
添付資料一覧	27
「立川市生活保護廃止自殺事件調査団」参加団体・参加者 一覧	28

はじめに

2015年12月、立川市で生活保護を利用されていた40代の男性（Mさん）が、就労指導に違反したとして保護を停止され、さらに廃止され、自殺するという大変痛ましい事件が起きました。昨今の生活保護制度に対する締め付け、とりわけ厚生労働省が就労指導による自立に力を入れていることからすると、立川市に限らず、日本全国の自治体においても同種の事件が発生する危険性があります。

「立川市生活保護廃止自殺事件調査団」は、この事件の真相の究明と、同種の事件を再発させないという二つの目的のために結成されました。

調査団は本事件を記者発表し、東京都及び立川市に対して事実経過の説明と再発の防止を要請しました。事件のニュースは新聞報道やネットニュース、SNSを通じて拡散され、反響を呼びました。

しかし、東京都及び立川市は、真相を明らかにすることなく、自殺と保護廃止の因果関係を否定しています。調査団の懸命な活動にも関わらず、保護廃止に至る経緯の真相は最後まで明らかにされませんでした。それでも、調査の結果、不完全ながらも事件像が浮かび上がりました。Mさんは、懸命に働き、「自立」を目指しながらも、「軽度」の障害のために職場に定着することができずに苦悩していた青年でした。他方で、立川市の就労指導は、こうしたMさんのパーソナリティへの配慮を欠いた、画一的・形式的なものだったと感じさせるものです。調査団としては、生活保護法を逸脱する違法な就労指導があり、これがMさんを自殺に追い込んだ可能性が高いという認識に到達しました。

調査団の粘り強い活動の結果、立川市は、2019年1月30日、生活福祉課職員に対して、「軽度」の知的障害等をかかえる方への支援のあり方について、専門的な知見を有する森川すいめい医師（精神科医）の研修会を実施するに至りました。また、今後、就労指導違反を理由とする保護の廃止・停止を行なう際には、相談機関等を記載した文書を交付する運用の実施を約束しました。これらは調査団の活動の重要な成果といえ、立川市において同様の事件の再発を防止するために、一定の効果が期待できるものといえます。

調査団の活動は、上記2つの目的を十分に達成することはできなかったかもしれませんが、同種事件の再発防止、ひいては、軽度の障害をかかえた方にも寄り添った生活保護制度の確かな運用を実現するうえで、今後の取り組みの足がかりとなる成果を残すことができたのではないかと考えます。

本書面は、こうした調査団の活動報告と本件の教訓を踏まえた就労指導のあり方等に関する提言を行うものです。

Mさんのご冥福を祈りつつ、この調査団に参加した諸団体、個人、そしてこの報告書をお読みになった全ての方が、本件の教訓と成果を活かし、それぞれの持ち場でますます奮闘されることを期待します。

立川市生活保護廃止自殺事件調査団 共同代表
弁護士 宇都宮 健児

第1 事件発覚の経緯と調査団の結成

1 事件発覚の経緯

2015年12月31日、日本共産党市議団控え室のFAXに、匿名のFAX(資料1)が届きました。生活保護を利用していた知人が「職員に殺された」と訴えるものでした。

「新聞社・議員へ

立川市職員に生活保護者が殺された！

真相を追及して公開、処分してほしい

知り合いの〇〇〇〇(氏名)が高松町3丁目のアパートで12月10日に自殺した

担当者の非情なやり方に命を絶ったよ

貧乏人は死ぬしかないのか

生活保護はなんなのか

担当者、上司、課長は何をやっているのだ

殺人罪だ

平成27年12月」

このFAXによる情報提供を機に、共産党市議団上條彰一市議が市の担当者に確認したところ、就労指導違反により保護廃止を決定した40代男性が自宅のアパート居室で自殺していたことが判明しました。なお、他の市議会議員や新聞社に上記と同様のFAXが送信されていたかどうかは不明です。

2 調査団の結成と活動の概要

(1) 参加団体、参加者等

上條市議より、違法な就労指導がなされていなかったか等、男性が自殺に至った真相を究明するとともに、再発防止措置を講ずるための取り組みが提起され、以後、調査団を結成し、東京都及び立川市への申し入れが行われることとなりました。

「立川市生活保護廃止自殺事件調査団」の参加団体は本書面末尾記載のとおりです。

(2) 活動の概要

調査団結成の目的は2点あります。すなわち、①真相の究明、及び、②立川市における再発防止策の実施です。

この2つの目的に沿って、調査活動や立川市及び東京都への要請等をおこないました。

第2 調査団の活動より判明した事実関係

上條市議や調査団の説明要求にもかかわらず、立川市及び東京都は、本件の事実関係を一切明らかにしなかったことから、事実解明は自力による調査に頼らざるを得ませんでした。

以下では、「1」で判明した事実関係の詳細をまとめたうえで、「2」で実施した調査とそれによって判明した事実の概略を時系列で整理することとします。

1 判明した事実の詳細

(1) Mさんに関する情報

① 職歴等(詳細は資料2参照)

男性は神奈川県出身、昭和42年生まれで、高校卒業後、正社員として複数の自動車工場や運送会社、陸上自衛隊（2年間）等で働いた後、1996年頃から派遣雇用により職を転々とし、2007年4月頃から国分寺市内で路上生活を始めました。

路上生活に至るまで隙間が殆どない職歴や高校卒業後しばらくの間は正社員として働いていたこと、少なくとも1～2年は同じ仕事を続けてきた状況等をみると、就労によって自立した生活を営もうとする確かな意思が見て取れます。他方で、1～2年ごとに職場が変わり続けている状況からは、まじめに仕事をこなす一方、一つの職場に留まることを阻害する要因をMさんご本人が抱えていることが窺われます。具体的には、職場で建設的な人間関係を構築すること等が苦手な方であることが推察され、その原因としては、容易には気づかれにくい発達障害や軽度の知的障害等を抱えていることが強く疑われます。

② 路上生活から国分寺市で生活保護を受けるまで

一緒に路上生活をしていた別の男性とともに府中緊急派遣村とつながり、2010年7月から国分寺市で生活保護の利用を開始し、NPO法人もやいが保証人となってアパート入居に至りました。

Mさんの支援にあたった府中緊急派遣村の高見さんによれば、物静かな様子で「死にたい」と述べる等、うつ状態にあることがうかがわれました。（詳細は高見さん執筆の『立川生活保護廃止事件』 Mさんの死」（9ページ）をご覧ください）。

しばらくした後、所在不明となってしまい、生活保護も廃止されました。

③ 立川市での路上生活からアパート入居まで

その後、立川市内で路上生活していたところ、立川市の働きかけを契機に同市で生活保護を利用することになりました。2014年7月17日に市内の無料定額宿泊所に入寮したことが宿泊所の記録により確認されており、その頃から立川市で生活保護受給していたものと考えられます。

宿泊所でMさんと同室だった男性の話では、「人とかかわるのが苦手なのか、おとなしく自分から話しかけるようなタイプではない。」「ここに入る前はホームレスだった。」「病気の有無は知らない。」とのことでした。

遅くとも2014年10月にはリサイクル品の回収や土木関係の仕事をしていたとの情報も得られました。

宿泊所のルールでは、アパートに転居するために条件として、①仕事があること、②携帯電話を保有していること、③転居先のアパート物件があること、という3点を全てクリアする必要があり、M氏は3つの条件を全て満たし、2014年の12月に退所し、立川市内のアパートへ転居しました。

(2) Mさんに対する就労指導、保護廃止に至る経緯

ア 就労指導

Mさんは、立川市生活福祉課の「就労促進事業」（後述）の対象となっていたようですが、具体的にどのような指導等が行なわれていたのかは不明です。

イ 停止・廃止に至る経緯

保護の停止・廃止、自殺に至る経緯は次のとおりです。

① 2015年9月9日、書面での就労指導。履行期限10月2日まで

2015年9月9日「就労指導指示書」（資料3のうちのいずれか1枚）がMさんに交付されました。

「かねてから求職活動に取り組むように指導・指示をしてきましたが、改善・努力のあとが認められません。このような状態では、これまでのように生活保護法の適用を受けることはできなくなります」として、10月2日を「履行期限」に、「ハローワークで職業の斡旋を受ける等、熱心かつ誠実に求職活動に取り組んでください」と指示されました。指示書の冒頭には「正当な理由なく、この指示に従わないときは、同法第62条第3項の規定により、現在受けている保護の変更、停止又廃止をすることがあります。」と明記されています。

なお、後述の「第3」で問題点を指摘しますが、同じ日付けで、Mさん以外の2名の生活保護利用者に対しても、全く同じ文言の指導指示書が交付されていたことが判明しました（資料3）。本来、就労指導は一人ひとりの個別の事情に応じてなされるべきものです。保護の停止廃止につながる文書指導はなおさらです。ところが、同日付で全く同じ文言の就労指導指示書が3通発出されている事実からは、個別の事情を無視した画一的な就労指導が行なわれていたことが強く疑われます。

② 10月3日～就労指導違反を理由に保護停止（停止決定通知書は10月22日付、資料4）

Mさんは、①の指導に違反したものと判断され、10月3日から生活保護を停止される処分を受けました。「停止決定通知書」には、「9月9日に文書で行った…稼働能力活用の指示に従わず、弁明の機会でも正当な理由がなされなかった」ことを理由に10月3日から保護を停止する旨が記載されています。

これにより、10月3日以降、日常の食費や水道光熱費等にあてるべき生活扶助費やアパートの賃料支払いにあてるべき住宅扶助の支給が打ち切られました。

③ 10月23日、書面での就労指導。履行期限11月20日まで（資料5）

保護の停止決定と同時に、2回目の文書による就労指導が行なわれ、11月20日までに「ハローワークで職業の斡旋を受ける等、熱心かつ誠実に求職活動に取り組んでください」と記載された指導指示書がMさんに交付されました。

10月3日以降生活扶助費や住宅扶助費の支給が打ち切られ、日々の食事すらままならず、家賃の支払いもできない状態に追い込まれたM氏が就職活動を行なうことは不可能であることは容易に想像がつかます。しかしそのような事情は無視され、11月20日までに「熱心かつ誠実に求職活動に取り組」まなければ、いよいよ生活保護を廃止することがMさんに通告されたのでした。

④ 11月21日～保護廃止決定（廃止通知書は12月9日付、資料6）

Mさんは、「熱心かつ誠実に求職活動に取り組」んだとは判断されず、その結果、11月21日に生活保護を廃止することが決定されました。12月9日付け「保護廃止決定通知書」が作成されています。これは同日にM氏に交付されるか、その内容が知らされたものと思われる。

「お金がなくなれば働くだらう」との安易な考えのもとで廃止されたことが疑われます。また、Mさんに廃止を知らせる際、担当ケースワーカーは「困ったら相談にきなさい」とも伝えたようですが、再度生活保護を申請できることや、廃止に対する不服申立

ができることについてMさんが十分に理解する程度の説明されていなかったことが疑われます。また、Mさんには過去の路上生活の経験があったことから、生活保護をうちきったとしても死ぬことはないだろうと安易に考えられていたことが疑われます。

⑤ 12月10日 Mさんの自殺

保護廃止決定通知書の作成日付けの翌日である12月10日、Mさんは自宅アパートで自殺しました。

生活保護の停止・廃止の直後の自殺です。12月中旬、路上生活には寒く、厳しい季節でもあります。

Mさんが、生活保護を断ち切られ、生活再建の展望ももてず、過酷な路上生活に戻るくらいなら死んだ方がましだという考えで自殺に至ったのではないかと思わずにはいられません。少なくとも、生活保護の停止・廃止とMさんの自殺が全く無関係と断定することは不可能です。

(3) 就労指導による保護廃止目標数値の存在

立川市では、市が作成する「平成27年度 事務事業評価表」において、生活保護の制度運用に関連して、目標数値と各年度の実績値が記載されていることが判明しました（資料7）。

このような記載の存在からは、一人ひとりの生活保護利用者に寄り添い、その事情に応じて就労に向けた支援や指導を行なうのではなく、個別の事情を無視し、目標達成のための指導が行なわれていたことが疑われます。

（後述するとおり、調査団では、東京都・立川市に対して目標数値の廃止を求めましたが、頑なに拒否され、廃止には至っていません。但し、市との懇談において、少なくとも目標数値にとらわれない運用を行なうべきことは確認されました。）

2 真相究明のために実施した調査活動

調査団ないし調査団の参加者が行なった調査活動とそれによって判明した事実関係の概略を以下に説明します。

(1) 保護の停止・廃止に関する書面の情報公開請求

保護の停止・廃止につながる就労指導は文書によって行なわれます。また、保護の停止・廃止の決定も文書によって通知されます。これらのことから、2015年1月から12月までの1年間、立川市福祉事務所から発出された書面による就労指導指示書、保護の停止決定通知書及び保護の廃止決定通知書の全てを、立川市の情報公開条例に基づき開示を求めました。

開示された文書のなかから、就労指導指示違反による保護の停止・廃止は各1通しかなかったため、これがMさんに対するものであることが判明しました。また、その前提となった指導指示書も明らかになりました。

(2) 市内無料低額宿泊所への聞き込み

立川市内の無料低額宿泊所を訪問しての取材活動の結果、上述の無料低額宿泊所入所から退所までの状況が判明しました。

(3) 市議による文書質問及び市議会での質問

① 文書質問

上條市議より立川市長に対する文書質問をおこないました（2016年2月4日付立議第2267号、資料8）。質問は、亡くなったM氏に対する就労指導の内容や、就労指導違反と判断した根拠、弁明の機会付与の有無等、M氏に対する生活保護法上の事務の実態を明らかにするよう求めるものでした。

同年2月15日付「文書質問回答書」（立行総第4886号、資料9）により市長から回答がありましたが、市情報公開条例7条2号「個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」に該当することを理由に、一切の回答を拒否するものでした。

② 市議会での質問

○2016年3月1日 予算委員会

- ・就労支援事業、就労指導について
- ・病気がある場合の就労指導の有無、就労の可否の判断
- ・転職の指導の有無
- ・就労支援の結果の保護廃止人数、平成27年度目標
- ・就労指導違反による保護廃止人数（回答せず）

○2016年3月14日 一般質問（資料10）

- ・本件に関する文書質問への回答について
- ・本件で問題はなく、自殺と保護廃止の因果関係を否定する副市長の答弁

市は具体的事実を明らかにせず、保護廃止と自殺との因果関係を否定。但し、一般論として、「私どもの対応の仕方云々について、瑕疵含めてあるというようなことであれば、それは十分留意しなければならないし、反省もし、今後の将来の再発防止ということに取り組んでいかなければならない」と答弁した（3/14一般質問にて）。

(4) 男性の生活保護ケース記録に関する情報公開請求

平成27年1月～12月まで、文書による就労指導が行われたケースのケース記録（個人特定につながる情報を除く）について、立川市の情報公開条例に基づく情報公開を求めました。

しかしながら、市は、「本件個人情報には、受給者と担当ケースワーカーの詳細なやりとり及び関係機関等から得た具体的かつ詳細な情報が記載されており、氏名または住所等、個人を特定しうる情報を取り除いたとしても個人が特定される可能性がある」こと、「本件個人情報には、就労指導に対する受給者の弁明、心情及び考え方等が記載されており『個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの又は特定の個人を特定することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの』に該当すると判断した」こと等を理由に、全部非開示を決定しました（平成28年5月24日付立福生第625号）。審査請求も行いましたが、結論は変わりませんでした。

(5) 市内不動産業者への聞き込み

M氏が住んでいたアパートの所在は町名までしかわからず、住所は不明であったことから、住所を特定するため、同じ地域にあるアパートを管理している市内不動産業者への聞き込みを行いました。

しかしながら、室内で自死されたことは物件にまつわるプライバシー情報でもあるため不動産業者としても、そのような情報を把握しているかどうかも含めて開示できるものではなく、成果は上がりませんでした。

(6) 支援団体への聞き込み

「NPO 法人自立生活サポートセンター・もやい」へ問い合わせたところ、Mさんが国分寺でアパートを借りる際、もやいが保証人になっていることが判明しました。経緯を確認すると、「府中緊急派遣村」がホームレス状態にあったMさんの支援をし、アパート入居に際してもやいに保証人を依頼していたことがわかりました。

府中緊急派遣村で実際に支援にあたった高見氏から直接当時の状況を確認することもでき、Mさんの人物像をようやく把握することができました。

(7) 和泉なおみ東京都議会議員を通じ都内各福祉事務所宛調査等

都内の各自治体に対するアンケートを実施しました。アンケート項目は、2014年から2016年までの生活保護の廃止世帯数と理由別の内訳、及び、各自治体において「働きによる収入の増加・取得」による保護の廃止に、世帯数の目標を設けているかどうかについてです。結果の一覧表は、資料11のとおりです。廃止の目標を設けている自治体が10ありました。

また、厚生労働省から都道府県等宛に出された「平成28年度就労支援促進計画の実績評価及び平成29年度就労支援促進計画の提出について」において、就労促進計画の実績、計画を提出するよう指示が出されており、厚生労働省が自治体が就労による保護廃止人数等の数値目標を設定するよう求めています（資料12）。

このような厚生労働省の指導自体不適切なものであり、中止させる必要があります。

◆「立川生保廃止自殺事件」Mさんの死

府中緊急派遣村 高見 俊司

◎事件の発覚

2017年3月22日、三多摩法律事務所田所弁護士から一本の電話。「今「もやい」にいますけど、Mさんのことをご存知ですか？」との内容。「知っています。2010年7月に国分寺市で生保申請・「もやい」保証契約の同行、そして2014年3月に彼が失踪した際の後処理をしました。」「そのMさんが2015年12月に自殺していました。」とのやりとりで今回の件を初めて知りました。

◎彼との出会いと印象

Mさんと私の出会いは、2010年7月7日、国分寺市役所内で生活保護に関する相談を受けたことでした。彼は拝島(日光橋公園周辺)時代の野宿仲間Tさんと共に面談しました。紹介者は、先に府中市で保護を受けた当時の仲間Yさん。

彼の第一印象は、物静かな好青年。背が高く、今風で言えば、イケメン。生活保護は初めてであり、生保に関する説明を熱心に聞いていました。

私達派遣村は相談を受けた時、「個人面談票」に生活歴・職歴、家族関係などを原則自筆で記入して頂くことになっています。初めてお会いする方であり、その人となり把握する為に必要な事と考えているのがその理由です。

私の前で生活歴・職歴などを淀みなく丁寧に記入していきました。高校を卒業後就職していますがその殆どが短期間で退職し、間断なく次の就職先に就いています。他の方ですと就職時期・会社名・退職時期の記憶など曖昧となるケースが多いのですが、彼の記入時にそうは感じませんでした。何度も履歴書を書いているからでしょうか？

「短期間で退職していますがその理由は？」という問いに、うつむき加減に「人間関係でした」と一言。他人とコミュニケーションを取るのが苦手だなという印象を受けました。確かに私とのやり取りでは、伏し目がちであり、言葉も短いほうであったと記憶しています。当時私も相談者の内面的な状態を窺い知ることには経験が不足していましたので十分な把握をすることが出来ていませんでした。

家族関係については、筆は滞りがちになりました。多くの野宿者同様「知られたくないんだな、複雑だな」という思いを持ちましたが、話して頂けました。

国分寺市で生保決定後、一度は就職したと聞いていましたがそれも長続きしなかったようでした。同時期に国分寺市で保護を受けたTさんによれば、CWの就労指導は受けているようであるが、それ程「厳しく、性急な」指導ではなかったとのこと。

2014年2月末、ゴミ出し(TV)の処理で大家と揉め、所在不明となり失踪。私は、担当CWからの連絡で安否確認や残置物処理などで幾度となく部屋に入りました。印象としては、部屋は散らかっているという程ではなく普通の生活を営んでいた感じを受けました。

「物静かな」印象だった彼が、大家とのやり取りを聞くと、当時の自分に対する苛立ち、心の不安定さを想像します。感情の起伏が激しかったのかと驚きを感じます。自殺事件発覚後、当時の野宿仲間だったYさん、Tさんに話を伺うと「死にたい！」と漏らしたことを聞いたことがあったそうですが、それは野宿時代のこと。野宿者の多くは生きていくのに必死です。だから、彼の言葉には多少の違和感を感じたそうです。

◎自ら命を絶ったこと

2014年7月立川市で保護を受け、2015年12月10日に自ら命を絶しました。立川市での短期間の間に何があったのでしょうか？ 度重なる就労指導と指導指示違反による生保廃止。彼には耐える事が出来なかったように思います。私は、国分寺市の指導のあり方と比較してしまいます。「彼が死を選択するまで、何が彼を追い詰めたのか？」、全く明らかになっていません。当時の彼を把握している福祉行政は、この自殺という事実に対し真摯に向き合っているのかと疑問を持ちますし、事実関係を開示しないことに深い憤りを感じます。

今は、Mさんの自殺の原因を推測する事しかできません。

- ① 精神的に不安定であり、症状が進行した。
- ② 「また野宿か！？」と追詰められ絶望感を抱いた。
- ③ 家族関係、人間関係に疲れ、孤立感に苛まれた。

彼に少しでも関わった者としてこの事件のことを聞くに及び無力感を持たざるを得ません。

Mさんのご冥福をお祈り申し上げます。

第3 問題の所在

はじめに

情報公開や上條市議による追及等の結果、立川市において、少なくとも一部のケースワーカーにより、生活保護利用者1人ひとりの置かれた状況や稼働能力の違いを無視した一律で形式的な就労指導が行われている実態が浮き彫りとなりました。

また、他の自治体に対する調査を行ったところ、立川市以外の自治体においても、行き過ぎた内容の就労指導や、生活保護利用者の職業選択の自由を軽視した就労指導や、安易な保護停止・廃止決定が行われていることも明らかになりました。

本件の自殺事件の背景には、生活保護利用者1人ひとりの状況や、稼働能力の程度を無視した、形式的で、行き過ぎた就労指導が行われているという、生活保護行政全体に関わる、大きな問題が横たわっていることが明るみになりました。

本件は正にその一徴表にほかなりません。

以下では、情報公開等で明らかになった立川市の就労指導をめぐる実態と、法的視点から見たその問題点について論じた上で、他自治体においても、明らかになった就労指導の問題点を報告します。

1 立川における就労指導・就労支援の実態

調査団では、立川市の就労指導の実態や問題点を明らかにするために、立川市に対し、情報公開条例に基づき、2015年の1年間に行った書面による就労指導の内容（あるいは就労指導書）を明らかにするよう求めました。

その結果、2015年の1年間で、のべ計8件の書面による就労指導が行われていることが明らかになりました。そのうち3件は、同日（9月9日）に、まったく同じ内容での就労指導書をもって就労指導がなされていることが判明し、そのうちの1件が、本件でM

氏に対して行われた就労指導でした。

9月9日付の就労指導では、履行期限を10月2日とされ、それまでに就労指導に従った求職活動等を行わなければならないとされました。そして、履行期限の翌日の10月3日から直ちに保護停止とされ（ただし、保護停止決定通知書が作成されたのは10月22日付けです）、さらには、その保護決定通知書が作成された翌日である10月23日に間髪入れず2回目の書面による就労指導がなされています。2回目の就労指導の履行期限は11月20日とされていました。

そして、履行期限の翌日である11月21日をもって、即座に保護廃止決定がなされています。

このように、本件では、1回目の書面就労指導、保護停止決定、2回目の書面就労指導、保護廃止決定が、全く猶予なく連続して行われており、まさに、保護廃止に向けたレールの上を走る列車のように、手続きが進められたことが明らかになりました。

次項では、本来行われるべきであったケースワークについて触れた上で、上述した本件の立川市の手続きないし対応が、法的観点からどのような問題があるかについて述べます。

2 法的観点からの問題点の整理

(1) 本来行われるべきケースワーク

① 求められる慎重かつ丁寧な稼働能力の把握

就労指導は、個々の生活保護利用者の有する働くための能力（稼働能力）に応じて、必要最小限度の範囲で行われなければなりません。

すなわち、就労指導は、生活保護法27条1項の「生活の維持、向上その他保護の目的の達成のために必要な指導又は指示」として行われるものであり、同条2項は、指導指示について、「被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に留めなければならない」としています。これらの規定からは、就労指導は、個々の生活保護利用者の稼働能力の程度に応じて、必要最小限度の範囲で行われなければならないことが導かれます。

したがって、適切な就労指導を行うためには、当該生活保護利用者がそもそも稼働能力を有しているか、有しているとして、どの程度の稼働能力であるのかを、慎重かつ適切に把握することが不可欠です。

とりわけ、一見何の障害も有しないように見える方でも、実は、軽度の知的障害や発達障害を抱えており、就労の場が制限される方もいます。例えば、活発に会話をする方で面接には合格するけれども、学習障害により漢字の読み書きが苦手であったり、かけ算・割り算が苦手なため、接客業等の職場では失敗を重ねてしまい、職場から忌避される方などが実際にいます。調査団に参加する生活困窮者の支援団体でも、支援対象としている生活保護利用者の多くが、何らかの障害を抱え、生きづらさを感じていると言います。

このような「軽度」の障害は、努めて注視しなければ、発見することはできません。短期間での転職を繰り返している場合などは、職場での人間関係の構築や職務の遂行に困難を来していることが疑われ、「軽度」の知的能力等の制限がその要因となっていることを疑うべきです。しかし、ケースワーカーにそのような知識や経験がなかったり、仮にあったとしても担当する世帯が過大であるためにそこまで配慮できず、この点を見

落とし、あるいは無視した就労指導が少なからず行われる場合のあることは想像に難くありません。そしてそのような就労指導は、必然的に「必要最小限度」を超える行き過ぎた就労指導として違法となります。

したがって、就労指導の前提として、稼働能力が適切に把握されなければなりません。とりわけ、一見して稼働能力に対する制限を伺わせない方についても、短期間での転職を繰り返す等、「軽度」の障害を疑うべき事情のある方については、医師や専門家の判断を踏まえる等、慎重な対応が必要となります。

② 安易な書面による就労指導は行わない

生活保護法62条3項は、就労指導を含む同法27条1項の指導に違反した場合、生活保護を変更（例：保護費の減額決定）、停止、あるいは廃止をすることができることと定めており、本件の生活保護廃止決定もこれに基づくものです。

実際の生活保護の運用の基準となる厚労省の通知等も、就労指導を含む指導指示の違反がある場合には、保護の変更や停止をすることができるとした上で、再度の指導指示を行うこととし、それに従わない場合は保護の廃止をすることができるとしています。

このように、生活保護法上は、ひとたび就労指導（とりわけ書面による就労指導）をすれば、生活保護の停止や廃止をとりうる「仕組み」になっています。

後述のとおり、就労指導に「違反」したからと言って、形式的に保護の停止・廃止処分に向けた手続きを進めることは決して許されませんが、生活保護法が、上記のような、就労指導を含む指導指示を、生活保護の停止・廃止にむけた出発点にできる「仕組み」をとっている以上、就労指導は、生活保護法上、極めて重大な行政行為です。

したがって、ケースワーカーは、とりわけ書面による就労指導について、その重大性を十分に認識することが必要となり、安易な書面による就労指導は断じて行われるべきではありません。

③ 就労指導の「違反」があっても形式的に保護停止・廃止の手続きを進めない

就労指導をされたとしても、様々な事情により、就労指導を順守できないことは往々にしてあります。

例えば、そもそも、就労指導の内容が稼働能力を超えるようなものであった場合や、ハローワークに生活保護法利用者が希望する求人が存在しないなどの事情にあることも少なくありません。

したがって、就労指導に形式的に「違反」したとしても、生活保護の停止・廃止に向けた手続きのルールに乗せることは許されず、「違反」が生じた原因について、慎重な究明が行われなければなりません。

したがって、まず第一に、既に行った就労指導の内容が適切であったかの再検討が行われなければなりません。この再検討にあたっては、これまでのケース記録等の既存資料からの再検討も当然求められます。

これに加えて、就労指導に「違反」してしまった生活保護利用者との対話を行い、就労指導が遵守できなかった原因について、利用者とともに考え、把握することにも努めなければなりません。その結果、対象者のこれまで明らかにならなかった精神疾患や知的障害、依存症、同居家族との関係など、稼働能力を減少ないし喪失させる事情が明らかになった場合には、当初に行った稼働能力の判断にとらわれることなく、改めて

の慎重な稼働能力の把握を行うことが不可欠です。また、その把握に当たっては、医師などの専門家も交えた検討を積極的に行うべきです。

このように、就労指導の「違反」が生じた場合であっても、就労指導の適否についての改めての検討や、指導を順守できない原因の究明を慎重な検討することが極めて重要です。本件においても、このような改めての検討を欠いて、就労指導の「違反」という結果のみに着目し、保護の停止・廃止に向けた手続きを進めることは許されません。

④ 保護の停止・廃止をしたとしても不可欠な事後フォロー

万一、就労指導違反を理由とする保護の停止・廃止決定をしたとしても、保護費が支給されなくなった後の当該生活保護利用者の状況を適切に把握し、再び生活保護に適切につながるようにフォロー、サポートをすることも決して欠いてはいけません。

就労指導に「違反」したことを理由とする保護の停止・廃止は、まだ生活保護を必要とする状態であるにもかかわらず、命綱たる生活保護費の支給を打ち切るものです。したがって、保護費の支給を打ち切られた状態では、生活保護利用者は憲法で保障された最低限度の生活を営むことができなくなり、たちまち命の危機に襲われます（とりわけ、病気を抱えており、医療扶助で通院をしていた方などは文字通り一刻を争う場合があります）。

したがって、本来、就労指導の「違反」を理由として、保護の停止・廃止を決定することは、許されるべきではないのですが、万一、就労指導違反を理由とする保護の廃止・停止をした場合であっても、被保護者の置かれる危機的状況にかんがみて、再び生活保護につながるためのアドバイスをしたり（例えば再申請をうながしたり、適切な支援・相談機関を紹介することが挙げられます）、こまめに自宅訪問をおこなって生活状況を確認するなど、事後的なフォロー、サポートをすることが不可欠となるのです。

(2) なされるべき手続きがいずれもなされていない本件の対応の問題点

Mさんについても、一見して明らかに障害を抱えているようには見えなかったかもしれませんが、しかし、Mさんの支援にかかわった方によれば、Mさんは、他者とのコミュニケーションが得意ではなく、寡黙な方であったことです。また、別添の相談票の履歴から明らかなおおりの、短期間で職業を転々としてきたことも併せて考えると、Mさんは、一見して明らかではないものの、何らかの障害を抱えていた可能性がうかがわれます。また、路上生活歴もあることから、Mさんにとっては、すぐに職場に出て働くことは容易ではなかったと思われまます。

立川市福祉事務所は、生活保護利用を開始するにあたっては、このようなMさんの職歴や生活歴を聴取しているはずですが、ですから、同福祉事務所においては、これら職歴等の情報や、Mさんのパーソナリティ等から、「通常」の職場で働くことに困難を抱えている人である可能性を疑い、稼働能力の把握には極めて慎重な配慮をしたうえで、稼働能力の有無・程度の把握を行うべきでした。このような慎重な把握を行ってれば、Mさんが職場に定着することが難しかった事情を把握した上で、その点を克服するためのステップを検討するところから、援助を行なうことも可能だったはずですが。

しかし、上述のおおりの、担当ケースワーカーは、Mさんに対して、ほかの2名と同日に全くの同内容の就労指導が行われてるのですから、立川市が、慎重な配慮をもってMさんの稼働能力の把握を行っていたとは到底言えません。

また、このような一律の就労指導が行われた事実からは、担当ケースワーカーは、ある種一斉キャンペーン的に指導を行った事実が濃厚にうかがわれます。書面による就労指導の重大性に対する認識を欠いていたものと言わざるを得ません。

さらに立川市は、1回目の書面指導に対する「違反」をもってMさんに対する生活保護を停止し、自ら、M氏を求職活動が到底できない状況にまで追い込んでおきながら、さらに2回目の書面指導を行ない、これに「違反」したことをもって保護の廃止決定をしました。生活保護を停止された時点で、家賃の支払いや日々の食費にも事欠く状態になり、就職活動をする事態、不可能な状態に追い込まれます。これは、まさに、行政が、求職活動をできない状況にMさんを追い込み、保護の廃止に向けて手続きを進めたものと言わざるを得ません。一連の過程で、就労指導の適切性や、就労指導を順守できなかった原因の把握や、それに向けたMさんとの対話が行われたとは到底思われず、そのような手続きを踏もうとした形跡もうかがえません。

このような状況の中生活保護を廃止されたMさんは、過酷な路上生活に戻らざるを得ない状況に追い込まれ、絶望して命を絶ったのではないかと疑わずにはられません。

このように、立川市では、(1)の①～④で挙げた4つのなすべき手続きのいずれも経ていない可能性があり、仮にそうだとすれば、あまりに杜撰かつ形式的な判断、手続きであった言わざるを得ません。上記手続きのうち1つでも行われていれば、保護の廃止決定に至らず、Mさんの自殺という悲惨な結果を回避できたかもしれません。

いずれにせよ、本件では、健康で文化的な最低限度の生活を保障するという生活保護制度の最も重要な役割にもとる指導・処分が行われたものと疑わざるを得ません。

3 本件の背景にある問題点 ～立川市の不当な廃止の目標値の設定～

立川市が、就労指導の結果として保護廃止に至る「自立」(すなわち、生活保護費以上の給与を得ることになったため、保護の必要が無くなったとして「保護廃止」となること)につき、目標値を定めていることが明らかとなりました。2015年度では、「20人」を掲げています。このような目標値を掲げること自体、大きな誤りです。

すなわち、本来、就労指導は、当該生活保護利用者の稼働能力の程度に応じて、相当な範囲で行われるべきものです。就労の実現や、増収による生活保護廃止は、いずれも個人がその能力に応じて就職活動等を行ったことにより、結果的に実現するものです。

したがって、就労指導は、営業ノルマのように、当初から「今年は何人就労による廃止をしよう」という目標値を設定しておこなう性質のものではそもそもなく、それらの目標値を定めること自体、大きな誤りなのです。

そして、このような目標値が設定されることにより、個人個人の置かれた状況や、稼働能力を無視し、目標達成のための行き過ぎた就労指導が行われる危険性が極めて高いといえます。

なお、厚労省は、平成27年3月32日付社会援護局保護課長通知(社援保発 0331号第22号)「就労促進計画の策定」において、「稼働能力を有する被保護者」の就労促進計画の策定・推進にあたり、生活保護利用者の就労につながった者や、就労による収入増による生活保護廃止者数の目標値を定めるよう各自治体に求めています。これも同じく誤りであり、直ちに撤回されるべきです。

本件のような余りにも形式的で、かつ行き過ぎた就労指導がおこなわれたことの背景に、このような目標値の設定があったことは否定しきれません。

4 他自治体でも明らかになった就労指導の問題点

(1) 調査の概要

調査団では、立川市の他、他の自治体における就労指導の実態を明らかにするために、八王子市、小平市、府中市、武蔵村山市、豊島区に対し、各自治体の情報公開条例に基づき、書面による就労指導の際の指導指示文書、就労指導指示違反を理由とする保護廃止処分決定書、文書による就労指導をした場合のケース記録の開示を求めました。

開示された情報から明らかとなったもののうち、特に問題と思われるものを、就労指導の内容に問題があるもの、保護停止・廃止決定に至る経過に問題があるものに分けて、以下に紹介します。

(2) 就労指導の内容面の問題

① 小平市の就労指導の内容とその問題点

「ハローワークに月6回以上行って求職活動をしてください」という趣旨の書面による就労指導が行われているケースです。このような就労指導は、言い換えれば毎週最低でも1回ないし2回もの求職を指示するものですが、ハローワークにおける求人の更新頻度が決して高いものではないことからすれば、意味のある求職活動の回数を超えている疑いが残ります。

② 豊島区の就労指導の内容とその問題点

豊島区では、「職種を限定せず、1日4時間以上週4日以上の仕事を対象に求職活動を行」わさせるという、極めて具体的な内容の就労指導が行われていた。これは、生活保護利用者が、求職活動の際、職種の選択をすることを許さず、さらには「1日4時間以上週4日以上の仕事を探すこと」と、就労条件についても厳しく条件を指定する内容です。

このような就労指導は、生活保護受給者に保障されている職業選択の自由や、心身の状態・能力に対する考慮を全く欠くもので、明らかに行き過ぎた内容と言わざるを得ません。

(3) 停止・廃止に至る経過の問題

① 小平市から開示されたケース記録

停止に至る経過の概要は、以下のとおりです。

就労指導に従い、ポスティングの仕事に就職したが、解雇されてしまった生活保護利用者が、解雇後もハローワークで求職活動を行ったが希望する仕事が見つからなかった。同利用者は、小平市からの就労指導に従い、ハローワークに行った。しかし、小平市は、ハローワークに行ったことの裏付けがないことや、就労状況報告書の提出がないこと理由に、求職活動を行っていないという理由で保護停止とした（なお、その後廃止になったか否かは、開示された記録からは不明）。

この生活保護利用者は、ポスティングの仕事に就職したり、ハローワークに行っているのであり、稼働能力を活用していると評価できます（少なくとも活用していないと談ずることはできません）。にもかかわらず、福祉事務所は、就労意思の有無や活用の場

の有無について、当該生活保護利用者に対し、丁寧な確認や聞き取りも行わないまま、稼働能力を活用していないと判断し、保護停止決定に至っています。このような手続きの進め方からは、はじめから就労意思がないという結論ありきで停止に至ったのではないかと疑われます。

② 府中市から開示されたケース記録

これは、就労指導「違反」を理由に廃止処分をされた事案です。廃止決定に至る経過の概要は、以下のとおりです。

府中市で実施している就労支援制度である、ジョブサポート制度の参加を求める指導が行われた。生活保護利用者は、指導当初は同制度に参加していたものの、後に参加しなくなってしまい、その後、連絡もとれなくなってしまった。その後、停止を経ず、廃止処分となった。

この生活保護利用者は、当初はジョブサポート制度に参加していたのですから、稼働能力の活用を欠いているとまでは言えないと思われます。また、その後にジョブサポート制度に参加しなくなったとしても、参加しなくなってしまった理由や、他の方法による求職の可能性等について十分な検討がなされた経過もありません。

そもそも、当該生活保護利用者の稼働能力の有無や程度を福祉事務所が正確に把握していたかに疑問が残り、就労指導の内容も稼働能力に照らして妥当なものであったといえるかも問題が残ります。

さらに、停止決定を経ずに突然廃止に至っているケースですが、これは明らかに不当です。

(4) 小括

このように、立川市以外の自治体においても、行き過ぎた不当な就労指導が行われていたり、安易に保護の停止・廃止という重大処分が行われている実態が明らかとなりました。

◆立川市の生活保護の現状 立川市議会議員 上條彰一

立川市の生活保護の現状は、保護利用者は世帯数で3871世帯、保護利用者数5002人、保護率30.4%（2018年10月現在）で、三多摩26市で、二番目に多いという実態です。2017年度が3853世帯、5050人で保護率28.3%ですから、世帯数、保護利用者数ともに減っていますが、保護率は2.1ポイント増えています。

市の生活保護関係の予算は、生活保護費は103億円で、そのうち保護利用者の生活に使われる扶助費は98億円（2017年度決算）で、民生費全体の25.8%を占めています。

保護利用者の状況は、様々な障害を抱える困難なケースが増えており、きめ細かな対応が求められています。ケースワーカーは40人で、1人あたり97世帯を担当しています。事件当時は99世帯でしたから、担当ケース数は減っていることにはなりますが、厚生労働省の基準である80世帯よりもかなり担当するケース数が多いこととなります。こうしたことが、保護利用者へのきめ細かな対応ができない状況をつくりだし、事件の要因の一つになっていると考えられます。市議会でもケースワーカーの増員が求められるたびに、市長は「多摩平均より少ない」と増員要求に背を向けています。ただ、職員の研修については、運動団体や市議会などからの要請もあり、研修機会を増やす努力が行われています。

第4 東京都及び立川市に対する調査団の活動と成果

はじめに

調査団では、可能な範囲の事実関係の調査を行なった上で、東京都に対して、事実関係を明らかにすることと、再発防止に向けて就労指導の運用等に関する改善を求めました。同時に、記者会見を開き、本件の概要と都への申し入れを公表しました。

また、東京都への要請等を踏まえて、後日、立川市に対しても、同様に事実関係の解明と再発防止策の実施を求めました。以下に、経過の概要を報告します。

1 東京都に対する申し入れ

2017年4月11日、調査団から23名が参加し、東京都知事及び東京都福祉保健局生活福祉部保護課課長に対し、「質問状」及び「要請書」を提出しました。

(1) 「質問状」(資料13)では、第一に、就労指導及び生活保護の停止・廃止の在り方について、東京都及び保護課の見解を明らかにすることを求めました。本件では、他人からは把握されにくい発達障害ないし軽度の知的障害や精神疾患を無視した就労指導が行なわれていたことが疑われました。このため、就労指導の前提となる稼働能力の有無や程度の把握を慎重に行なうべきことや、利用者の能力や希望を無視した指導が行なわれるべきものでないことについて、見解を求めました。

第二に、本件の自殺事件との関係で、Mさんの稼働能力の実態や福祉事務所としての判断、就労指導及び保護の停止廃止の実態等について、立川市から事情聴取をした上で回答を求めました。

(2)再発防止策を求めた「要請書」(資料14)では、第一に、就労指導による保護廃止目標値の設定の中止を求めるとともに、精神疾患歴やホームレス経験のある利用者の稼働能力の判断は医師等の専門家の意見を踏まえてケース診断会議等で組織的に検討して行なうべきこと、就労は経済的自立だけでなく社会参加や自己実現の機会であることも踏まえて利用者の意思を尊重して行なうべきこと、等を求めました。

第二に、指導違反に対する保護の停止・廃止について、弁明の機会付与について知的能力の障害等により独力で説明困難な利用者に対しては、職員の側から積極的に言い分を聴取すべきこと、就労指導違反のみを理由とする停止・廃止を行なわないこと、停止/廃止後も当該利用者の状況を確認し、要保護状態に陥っている場合には再度の保護申請を促すか職権により保護を再開すること等を求めました。

また第三に、適切な職務遂行のために、職員研修の実施及び人員体制の充実を求めました。

(3) 質問状及び要請書の提出に対して、その場で野村課長より、大要、以下の回答がありました。

- ・都は昨年3月の新聞報道、立川市からの事故報告で初めて知った。都としても、ケース記録等の書類の確認と担当ケースワーカー等からの聴取を行なっている。本件の停止・廃止について、実施要領に従い、必要な手続きを踏んで実施していることを確認している。指導助言すべき点はない。
- ・本件の具体的な事実関係は、実施機関が管理する個人情報なので、都としては回答できない。開示すべき保有文書として都が保有しているわけでもない。
- ・今後も(従前同様)、適正に行なうよう指導していくというのが総体的な回答である。
- ・事務事業評価の目標設定は、生活保護法に反するものではない。適否は申し上げられない。都は、各実施機関が目標を定めているかどうか、その内容は把握していない。目標は監査の対象に含まれていないため、実施機関から報告がなければわからない。
- ・都においてケースワーカーに対する研修を実施している。
- ・調査団の指摘する事実関係について、日付け等について、都の把握と異なる点がある。

2 記者発表

同じ2017年4月11日、東京都庁内で記者会見を開き、報道陣に対して、本件について調査団が把握している事実関係と東京都等への要請を行なったことを発表しました。

これを受けて、東京新聞、産経新聞、しんぶん赤旗等にて報道され、ネットニュースでも配信されました。

ツイッターでも報道記事が拡散され、「立川市 生活保護」で検索すると本件の報道記事がトップに出てくるようになりました。

立川市に対し、報道をみた市民から多数の問い合わせや抗議の電話が入りました。

3 立川市に対する申し入れ

(1) 2018年1月16日 立川市への要請・懇談(1回目)

2018年1月16日、立川市との間で、再発防止に向けた要請を目的とする懇談を行いました。調査団からは後藤道夫代表をはじめ計14名が参加しました。立川市は、吉野

生活福祉部長、鈴木生活保護課長及び地域ごとにケースワーカーを束ねる5名の係長が参加しました。現場のケースワーカーを指導する立場にある係長5名を参加させた立川市の対応からは、調査団の要請を真摯に受け止め、現場にも伝えようとする姿勢がみてとれました。

調査団からは、「要請書」（資料15）を提出しました。内容は4月7日付けで東京都に対して提出した「要請書」と同様のものでした。

懇談の場では、冒頭、調査団から本件に対する市の認識を改めて問いましたが、従前どおり、「指導は適正だった」との結論を踏まえて、「今後も適切に支援する」というものでした。もっとも、建前上はこのように回答しつつも、当方の意見には真摯に対応したいとの態度表明もなされ、係長クラスを出席させたのもそのためであるとの説明がありました。

その後、要請書に沿って、市の回答を確認しました。主なやりとりは以下のとおりです。

◆就労指導・保護の停止廃止の在り方について

- ① 就労指導ないし就労による保護廃止数の目標値設定の中止要請に対しては、事務事業評価におけるPDCAサイクルの関係で目標数値設定が必要であるため廃止できないと明確な回答がありました。この目標設定は重大な問題があるため廃止を強く求めましたが、市の態度は頑なでした。

もっとも、「実績値を踏まえた目安」にすぎず、目標数値をケースワーカーごとに割り振る等はしていないことを確認できたことから、ケースワーカーがとられる必要のない数値であることが明らかにできた点は一定の成果といえます。また、新人ケースワーカーが達成すべきノルマのように誤解される恐れがあることも指摘し、適切な対応を求めました。

- ② 精神疾患歴がある方やホームレス経験のある方など就労指導の前提となる稼働能力の制限ないし喪失が疑われる場合の対応について、慎重に組織的に判断することを求めたことに対しては、精神疾患等が疑われる場合には精神科受診を勧めているものの、「あなたはおかしいから病院行きなさい」等と言って受診を強制することはできないとの問題提起がありました。

しかし、精神疾患が疑われるものの本人に病識がない場合に病院受診へつなげるスキルをケースワーカーが身につければよいことであって、受診を強制することの可否の問題ではありません。見えにくい障害や疾患への対応に関する専門性やスキルをケースワーカーがどのように身につけるかという課題が浮かび上がりました。この点のスキルを向上させることを研修で実施すべきことを指摘しました。

- ③ 就労指導は、のあり方については、「ハローワークに〇回行くように」といった指導はしておらず、本人の話をよく聞くようにし、職歴も確認しているとのことでした。なお、係や地区によって利用者の傾向が全く異なり、高齢者が多い地区では就労指導はない、との話も市側からありました。

- ④ 就労指導違反のみを理由とする保護の停止・廃止は行わないことを求めたことに対しては、立川市だけそのような対応を一般的に認めることはできないとの回答がまずありました。

ただし、保護の停止・廃止によって生存の危機に瀕する場合もあるのであるから慎重に慎重を重ねて頂きたいとの調査団からの要請に対しては、吉野部長より「重く受け止めます。」との回答がありました。この点が要請の重要なポイントでした。すっきりとした回答はありませんでしたが、吉野部長の真摯な態度には、本件と同様の停止・廃止は今後行わないという決意が滲んでいるように感じられました。

保護の停止・廃止を行った後のフォローについて、丁寧さが必要だとは認識しており、再申請できることを利用者に伝え、廃止の情報は当該地域の民生委員にも伝

えているとのことでした。

◆組織・人員体制について

職員研修の実施についても要請しましたが、これについては、研修は都が実施するものが中心であり、今回の事件を共有するような研修はしていないとのことでした。

人員体制について、多摩地域26市の平均がCW1人当たり104世帯のところ、立川市は98世帯（1人増員した）とのことでした。

(2) 2018年6月26日、立川市への要請・懇談（2回目）

1回目の要請を踏まえて、2回目の要請と懇談を2018年6月26日に行ないました。「申入書」（資料16）を提出して2点を要請したところ、いずれも立川市側が要請のとおりに対応するとの回答が得られました。

① 軽度の障害者の支援のあり方に関する研修会

自殺された方が何らかの軽度の障害を抱えていた可能性があり、1回目の要請時にも、そのような方を医療機関につなげるスキルが重要になってくるという課題が浮かび上がりました。そこで、当事者に寄り添った支援をする立場から、軽度の障害をかかえながら貧困状態にある方への支援のあり方について、路上生活者の支援や、日本で初めて路上生活者の精神疾患有病率を調査した森川すいめい医師を講師に招き、生活福祉課のケースワーカーと係長・課長も参加する研修会の開催を求めました。

② 生活保護停止・廃止処分の際の文書交付について

調査団としては、万が一、今後就労指導違反のみを理由とする生活保護停止・廃止処分を行う事態に至った場合、自殺という最悪の自体を避けるためにも、保護利用者が不服申立の制度を理解するとともに、直面する困難に対処するために適切な相談・支援機関につながるよう、最低限の情報提供が必要と考え、不服申立制度の説明や、支援・相談機関について記載した文書を手交することを求めました。

これについては、市が独自に作成する文書と、調査団が作成する文書を交付することが確認されました。

2点について、調査団の要請が受け入れられたことは画期的なことといえます。

4 研修会の開催

1月30日に生活福祉課が主催し、森川すいめい医師を講師とする研修会が開催されました。参加者は40名を超え、生活福祉部吉野部長から若手ケースワーカーまで、30名程度の市職員が参加しました。全会派の市議にも呼びかけられ、共産党市議団だけでなく他会派の市議も2名参加しました。調査団からも、12名が参加しました。

研修は、「軽度」の障害をもった方への支援のあり方をテーマにするもので、まさに調査団が市職員に知ってもらいたい専門的な知識や実践をふんだんに盛り込んだ内容でした。

冒頭、「軽度知的障害」の診断基準について丁寧な説明がありました。社会との関係において軽度のズレがあり、それが知的能力に起因する場合に軽度知的障害と診断されるのであり、知能指数や検査結果は判断要素の一つにすぎない、したがって検査結果が同じ人でも、その方の周囲にある社会や人の対応次第で、「障害」と診断されるかどうかも変わってくるそうです。また、「軽度」の障害は、注意深く見ようとしなければ決して気づか

れないそうです。このような説明は、参加者に新鮮な驚きを持って受け止められているようでした。

そして森川医師が研修を通じて訴えたことはシンプルな一つのことだけでした。すなわち、その人の話を聞き、理解することでしか、正しい支援のあり方は見えてこないということです。権力者や専門家が、支援を必要とする方の話を十分に聞かずに一方的に行った入院措置や治療等は効果に乏しい。他方で、その人の話を理解しようとはにかく聞くことから支援を始めると自然に自立や就労に結びつくということを、ご自身の経験されたケースや、スウェーデンの取り組みなどを紹介しながら、科学的なデータや実践例に基づき説明され、非常に説得力がありました。

さらに後半は、参加者を4～5人のグループに分け、いかにして「話をきく」かのワークを行いました。スウェーデンやノルウェーにおいて、刑務所や、学校、議会等で実践され、多くの回復者を生み出している方法を、参加者全員が実践しました。

最後に、参加者自身がかかえているケースの悩みや質問を一人ずつ紙に書き出し、森川医師はそのような悩みに役立つ話も補足し、研修会は終わりました。

この研修会は、調査団が求めた以上のものであり、再発防止のために大変有意義だと感じられるものでした。

5 就労指導違反による保護の停止・廃止時の文書交付の運用

上述のとおり、就労指導違反による保護の停止・廃止に際し、当該保護利用者に対して、市が作成した文書（資料17）と調査団が作成した文書（資料18）が配布されることとなりました。相談機関の紹介、再申請も可能であること、不服申立も可能であることを周知するためのものです。

6 調査団の活動を振り返って—成果と残された課題

東京都への要求と記者発表により、問題が可視化され、ネット上でも一定の反響がありました。東京都から立川市への事情聴取はもとより、一般市民から立川市への問い合わせや抗議の電話も多数ありました。

立川市への要請も含む調査団の活動を通じて得られた成果は少なくとも3点ありました。第一に、本件で問題が浮き彫りとなった、外見からは見えにくい軽度の疾患や障害があり、単なる就労指導がかえって自立を阻害することになる方について、稼働能力の判断や必要な医療機関への橋渡しなどの実践的なスキルを身につける研修会が開催されました。これは立川市としても課題を認識し、職員に対してこの点でのスキルアップを求めたものでもあり、今回に限らず、新しい職員が入る都度必要となる研修であるとの理解まで到達したものと思われます。同種事件の再発防止に向けて、その意義は非常に大きいといえます。第二に、就労指導違反理由の保護停止・廃止の利用者に対する文書交付も、他の自治体では行なわれていない画期的な取り組みといえます。文書交付自体が、就労指導違反による保護の停止・廃止への一定の抑止力になることが期待されます。第三に、調査や要請活動を通じて、立川市との間で一定の信頼関係が構築されたため、今後の継続的な関わりに向けた足がかりができたといえます。調査団は解散しますが、後継団体として、立川市の生活保護行政を見守る団体を発足させる予定です。この団体において、定期的に立川

市との意見交換や研修会を行ない、同種事件の再発防止やよりよい生活保護行政の実現を目指す取り組みを実効的に行なうことが期待できます。このような団体と市との関係の構築も、重要な成果といえます。

他方で、活動を通じて浮き彫りとなった課題も残されています。第一に、ケースワーカーをはじめとする生活保護行政を担う職員がまだまだ足りていないという問題です。1人1人の寄り添ったケースワークを行うためには、現状ではケースワーカーが抱える世帯がまだまだ過大です。少なくとも、厚労省の示すケースワーカー1人あたり80件を達成できるだけの人員体制の実現を目指す市民の側からの働きかけが今後も必要です。また、研修会で示された「軽度」の障害をかかえる保護利用者への支援のあり方に関するスキルを全てのケースワーカーが実践するためには、今後も繰り返し研修会を開催する必要があります。その他にも、過誤支給の問題やホームレス状態から居宅へのスムーズな移行の実現など、課題は尽きません。引き続き、市民の立場からよりよい生活保護制度の実現を求め続けていく必要があります。

おわりに—— 実情にあわない「就労指導」「自立促進」と生活保護制度の矛盾

Mさんの生存権は保障されませんでした。私たちは、このことを深く心にきざみ続けていきたいと思います。

Mさんの自殺を引き起こしたと推測される、就労指導と生活保護停止・廃止の詳しい記録は、「個人情報非公開」の壁に阻まれ未公開のままです。しかし、本文にあるように、調査団のさまざまな調査から、Mさんが抱えてきた困難にそぐわない、画一的な就労指導と生活保護停止・廃止措置が行われた可能性がきわめて高いことが浮かび上がり、立川市は、調査団が提言したケースワーカーの研修や就労指導による生活保護停廃止時の文書交付を受け入れるなど、再発防止の姿勢を見せています。

もともと生活保護法は、生活保護の利用者がケースワーカーの「指導、指示」に従わなかった場合、生活保護の「変更、停止または廃止」ができるとしています。しかし、この規定は、今回の事件がそうであったように、その「指導、指示」が実情にあわなかった場合には、たいへん乱暴な権利侵害をひきおこす危険をはらんでいます。他市への照会への回答にも、その危険が杞憂でないことがうかがえます。立川市だけの問題ではありません。

本文にあるように、Mさんの職歴とMさんが職歴を書いた際に述べた言葉からは、Mさんが、発達障害または軽度の知的障害等を抱えていた可能性が推測されており、今回の事件はそうした「実情」の無視に起因する疑いが濃厚でした。調査団が立川市に提言したケースワーカーの研修は、実情に合わない指導、指示をなくすための対策の一つです。また、こうした実情無視をなくすためにケースワーカーの増員は欠かせません。

しかし、これだけでは足りません。今の日本社会では「実情に合わない指導、指示」をひきおこす社会環境が、むしろ拡大しているように思えるからです。

もっとも重視しなければいけないのは、ここ 20 年余で、社会保障の制度理念が大きく「新自由主義」の方向に修正されたことです。

ひと言で言えば、「自立」に向けた努力をする人間だけを選別して社会保障の主たる対象とし、そうした姿勢が見えないと判断された人を制度から排除するか、あるいは、さまざまな抑制・規制の対象とする、という考え方が広められ、それが特に福祉の諸制度に押しつけられているのです。その場合の「自立」の内容は、突きつめて言えば、それぞれの福祉制度を利用しないで済むようになること、経済的に自前で問題を処理できるようになることが想定されています。

たとえば、東京都大田区の介護予防・日常生活支援総合事業のガイドブックには、通所型サービスについて「単に、サービスを使いたいというだけでは、利用することはできません。一人でできることを増やしていくことを目的とし、そのための手段として利用しましょう」と書かれています。「未来投資会議」で安倍首相が提起したのは、「お世話」型の介護から「自立支援介護」へという、介護の「パラダイムシフト」でした。

福祉制度の目的に「その制度を利用しないで済むようになる」ことを大きく位置づけるのは常軌を逸した考え方と言ってよいと思います。しかし、こうした「自立」強制志向は、ホームレス支援、若者支援、障害者支援、高齢者支援、失業者支援など多くの領域にわたって強い影響を与えています。1 月末の施政方針演説で、安倍首相は稼働年齢層の生活保護世帯が 8 万世帯減ったことを自慢しました。今の日本社会でこのことを自慢する感覚は

異常です。多くの必要な人々が生活保護を受給できていないことは全く無視されているからです。

生活保護制度も就労指導が強化され、「経済・財政再生計画改革工程表」では、生活保護を利用する「その他の世帯」の就労率を「2018年度までに45%とする」（2015年度35.5%）という数値が出されました。今回の事件も「保護廃止の目標値」として年間20人という数字を立川市が掲げているなかでの出来事です。

もう一つの環境変化は、ここ数十年間で仕事の内容と労働市場に起きている大きな変化です。

大雑把な言い方ですが、職人型の仕事や定型的な肉体労働など、対人要素が少なく、仕事内容の激しい変化も少ない、身体を使うことが多い仕事群が大きく減り、たとえ低賃金の仕事でも、対人要素が多い、変化するマニュアルに対応し、神経を使い続けるような仕事群か、あるいは過酷な繰り返し作業の仕事群が増えました。経済グローバリズムの深化・拡大と一体になった、世界規模で起きている変化です。

加えて、使い回し型、使いつぶし型の雇用がふえ、労働条件と職場環境は総合的に悪化し続け、労働者が助け合う職場の余裕は大幅に減りました。

三〇年前だったら、身体がそれほど丈夫でない人や、軽度の発達障害を持つ人々、軽微知的障害などの人々が働き続けられる余地は、現在よりもずっと大きかったと思われます。しかし、二つの大きな変化にさらされた現在の労働環境では、そうした人々は労働市場でこづき回され、働き続けることが困難になる危険性が大きくなっています。生活保護にかぎらず、現在の労働環境で働くことが容易でない人々にたいする「就労指導」は、ていねいに実情に合ったやり方をしない限り、「こづかれに行け」という強制にひとしくなっている現状があるのではないのでしょうか。

ここ20年以上、低賃金がふえ続けています。単身者の普通の暮らしのミニマムとされる時給1500円にとどかない労働者は、短時間労働者とフルタイム労働者合計の56.5%、フルタイム労働者にかぎっても45.1%におよびます（2017年賃金構造基本統計調査）。これでは年金保険料も払えず、老後に生活保護をあてにするしかない人々が増加するのは当然です。

下層あるいは若年の労働者にとっては、失業時の生活保障も崩壊状態です。職業訓練とその際の生活の保障もきわめて小さなものであり、低所得者向けの居住補助も、あるかどうかかわからないほどの小さな制度です。義務教育を含む学校教育費も高額であり、窓口負担がはらえずに医療機関での受診を抑制する人は少なくありません。

新自由主義的な思想が強くなり、労働環境が悪化し、生活保障の諸制度がその機能を縮小している現状をなんとかするためには、賃金・労働条件、社会保障諸制度をふくめた総合的な改善政策が求められていると思われます。しかし、いまの日本社会ではそこまでの社会的合意が得られていません。他方、生活保護制度は困窮者を保護する最後のとりでですから、そこには「過重な負担」がかかることになるざるをえないでしょう。こうした環境の下で、生活保護制度がその本来の課題——困窮者の保護——を果たし続けることは簡単なことではないと思われます。

しかし、他方、人々の生活の実情にみあった生活保護制度運用を支える力も決して小さくないことを、今回の調査団の活動をつうじ改めて感じています。何よりも、困窮への支

援が必要な多くの人びとがいて、しかも、中期的、長期的に増え続けています。地域社会がさまざまな角度からこれに対応しようとする動きは拡大するでしょうし、生活保護の誤った制度運用や窓口での不当な申請抑制とたたかう運動も持続すると思います。

今回の調査団は2019年3月28日をもって解散しますが、今後、調査団に参加した人々を中心に「立川の生活保護を見守る会」をつくり、困窮者の必要にこたえられる生活保護運用をめざして、問題を提起し、運動を続けたいと考えています。

立川市生活保護廃止自殺事件調査団 共同代表
都留文科大学名誉教授 後藤 道夫