

事業概略書

被保護者の居所不明を理由とした保護の廃止・停止に係る福祉事務所の事務取扱に関する調査研究
PwCコンサルティング合同会社（報告書A4版126頁）

事業目的

生活保護受給者の中には、保護受給中に居所がわからなくなり、連絡が途絶えてしまうケースが存在することが確認されているが、生活保護制度は、その制度的な位置づけから、安易に停廃止を行ってしまうと、忽ちにして生命の危機をもたらす恐れもあるため、慎重な判断が必要である。しかしながら、制度の適切な運営の観点からは、居所不明であることが確認された場合に、適切に判断をして然るべき対処ができるよう方向づけをする必要がある。こうした背景から、令和3年度の地方分権提案において、複数の自治体から被保護者が居所不明となった場合の生活保護の停廃止に係る取扱いの明確化を求める提案がなされており、居所不明の被保護者への保護の停止又は廃止の通知方法については、地方公共団体の事務の実態等に関する調査研究事業の結果を踏まえ、取扱いを明確化することを検討し、令和5年度中を目途に結論を得ることとされている。

本調査研究は、これを踏まえ、福祉事務所において、どのような考え方で判断がなされているのか、その考え方・理屈を重視して報告書を取りまとめることにより、来年度以降行われると想定される今後のあり方に関する議論の際の、基礎資料とすることを目的として実施したものである。

事業概要

生活保護に関する制度や業務に詳しい学識経験者、行政法を専門とする学識経験者、生活保護の実務を担う自治体関係者の計6名で構成される「研究会」を設置し、居所不明の被保護者に対する事務のあり方やどのような調査研究が必要かを議論した。また、研究会委員のうち、調査に明るい委員2名により、アンケート調査や、インタビュー調査の方法論等について検討し、助言頂くための会議体として「調査研究WG」を設置した。

被保護者の居所不明を理由とした保護の廃止・停止に係る福祉事務所の事務取扱に関する調査研究
研究会・調査研究WG 委員名簿（50音順、敬称略）

氏名	所属
◎*池谷 秀登	立正大学 社会福祉学部 教授
伊藤 博	東京都 福祉保健局生活福祉部 保護課 課長
*櫻井 真一	武蔵野大学 人間科学部社会福祉学科 専任講師
渋谷 哲	淑徳大学 総合福祉学部 教授
津田 基子	大阪府 福祉部地域福祉推進室 社会援護課 課長
原田 大樹	京都大学大学院 法学研究科 教授

※◎は座長、*はWG委員。

また、研究会や調査研究WGでの議論を踏まえ、被保護者が居所不明となる事案の発生状況及びそれに対する福祉事務所の対応に関する実態調査として、全ての福祉事務所（1250か所）を対象とするアンケート調査を実施した。加えて、福祉事務所5か所へのインタビューや、生活保護制度と同様に生活を支える重要な給付を担う公的年金制度及び

公営住宅制度における、受給者が居所不明となった場合における対応方法について、厚生労働省年金局様及び自治体担当部局2か所へのインタビュー等の事例調査を実施した。

調査研究の過程

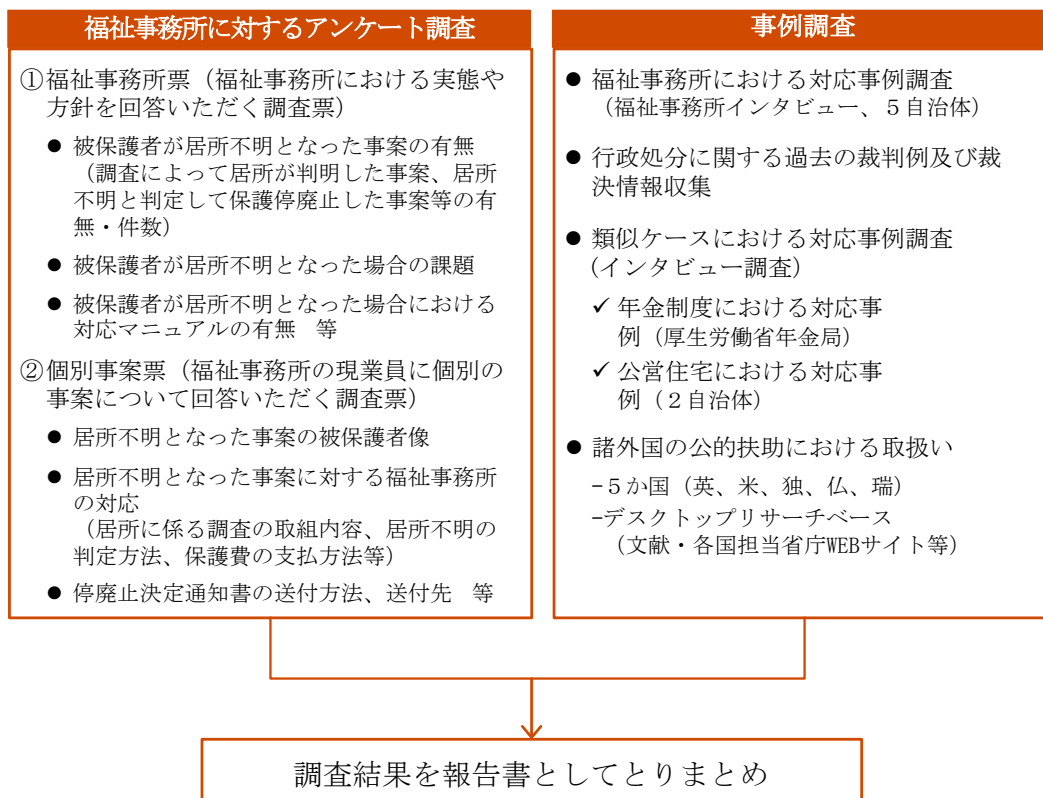
研究会は3回、調査研究WGは2回開催し、各回の議題は以下のとおりであった。

研究会開催概要

回数	開催日	主な議題
第1回研究会	令和4年9月8日	<ul style="list-style-type: none"> 調査研究の目的・内容の共有 アンケート調査項目に関する検討
第1回WG	令和4年9月15日	<ul style="list-style-type: none"> アンケート調査項目に関する検討
第2回WG	令和4年12月19日	<ul style="list-style-type: none"> アンケート調査結果（単純集計）の報告 アンケート調査の追加分析項目に関する検討
第2回研究会	令和5年1月13日	<ul style="list-style-type: none"> アンケート調査結果（単純集計）の報告 アンケート調査の追加分析項目に関する検討 インタビュー進捗状況の報告
第3回研究会	令和5年2月27日	<ul style="list-style-type: none"> アンケート調査結果（クロス集計）の報告 インタビュー調査結果の報告 取りまとめ内容の検討

また、アンケート調査及び事例調査は以下のとおり実施した。

調査研究の全体フロー



1) 福祉事務所に対するアンケート調査

全国の福祉事務所1250か所を対象に、被保護者が居所不明となった事案の発生実態を把握するためのアンケート調査を実施した。調査票は、以下のとおり福祉事務所票及び個別事案票の2種類を用意し、福祉事務所票は回収数897件（回収率71.8%）、個別事案票は回収数1049件（個別事案票は、福祉事務所にて事案を選定のうえ返送いただくこととしたため、回収率は算出しない）であった。

調査期間は令和4年10月14日～11月11日（11月21日着分まで有効）とした。

①福祉事務所票

福祉事務所票は、被保護者が居所不明となった事案に関して、福祉事務所における実態や対応方針を尋ねるものとして作成し、以下のような設問を用意した。

- 被保護者が居所不明となった事案の有無
（調査によって居所が判明した事案や、居所不明と判定して保護廃止した事案等の有無・件数）
- 被保護者が居所不明となった場合の課題
- 被保護者が居所不明となった場合における対応マニュアルの有無 等

②個別事案票

個別事案票は、被保護者が居所不明となった事案に関して、福祉事務所における実態や対応方針を尋ねるものとして作成した。回答に際しては、令和4年4月以降に、被保護者が居所不明となっていることを理由に保護廃止に至った事案について、被保護者が居宅から居所不明となった事案と、居宅以外から居所不明となった事案それぞれについて、保護廃止決定の日付が早い順に3件ずつ（計6件）を抽出のうえ、回答いただいた。個別事案票においては以下のような設問を用意した。

- 居所不明となった事案の被保護者像
（世帯構成、世帯人数、年齢、性別、世帯収入の有無、居住形態等）
- 居所不明となった事案に対する福祉事務所の対応
（居所に係る調査の取組内容、居所不明の判定方法、保護費の支払方法等）
- 廃止決定通知書の送付方法、送付先
- 保護廃止後の状況 等

2) 事例調査

定量的な実態把握（アンケート調査）に加え、以下のとおり事例調査を実施した。

①福祉事務所（自治体）における対応事例調査

被保護者が居所不明となった場合の福祉事務所の対応・取組に関して、福祉事務所及び自治体計5か所にインタビュー調査を行った。うち1か所は、アンケート調査設計のプレインタビュー的な位置づけとしてアンケートに先駆けて実施し、その他の4か所はアンケート調査結果を踏まえて選定した。

②行政処分に関する過去の判例情報収集

福祉事務所においてどのような手続きで生活保護に係る業務を遂行しているのか、その手続き内容について、裁判所及び行政不服審査の審査庁がどのような判断をしているのかといった実態を把握するため、生活保護における被保護者の居所に関連する過去の裁判例や裁決について調査した。

③類似ケースにおける対応事例調査

生活保護制度と同様に、生活を支える重要な給付を担う仕組みである公的年金制度及び公営住宅制度において、受給者が居所不明となった場合にどのような対応を行っているか、厚生労働省年金局様及び自治体担当部局2か所にインタビュー調査を行った。

④諸外国の公的扶助における取扱い

英米独仏瑞の5か国において、同様のケースに対し、どのように対応することとなっているかについて、デスクトップ・サーベイによる調査を実施した。

事業結果

福祉事務所へのアンケート調査結果、インタビュー調査結果を踏まえて、被保護者が居所不明となり、保護を廃止した事案に関する現状を整理すると、以下のとおりである。以下からは、被保護者が居所不明となり、保護を廃止する場合に、ほとんど公示送達が行われていないこと、また、福祉事務所においては、被保護者の居所の調査に関する課題を抱えている割合が高く、保護廃止する旨の通知方法の前段である居所の調査そのものについても困難を抱えていることが伺える。

- 福祉事務所の割合は全体の55.4%が、令和3年度中から令和4年度上半期にかけて、被保護者の居所がわからず何らかの対応を行った事案を経験している。
- 令和4年度上半期において、被保護者が居所不明であることを理由として保護廃止に至った事案がある福祉事務所は43.8%にのぼる。これらの福祉事務所における当該事案数は平均9.9件、中央値で3.0件である。また、居所が不明であるものの、居所不明と判定ができずにいる事案を経験した福祉事務所も9.8%見られる。
- 被保護者が居所不明のため保護廃止に至った事案の被保護者の基本属性は、中高年の単身男性が中心となっている。
- 居宅以外で保護を受けていた被保護者の保護開始前の居住形態は、居住場所が定まっていない、いわゆる「不安定居住」の状態にあった人が66.5%を占める。居所不明の疑いが生じた時点の居住形態は「無料低額宿泊所・日常生活支援住居施設」等を含む「施設」が87.3%を占めている。
- 居所不明と判定する前に行った調査は、居宅の被保護者の場合、「訪問」79.5%、「被保護者への電話連絡」67.0%、「他部署・他機関への問い合わせ」63.0%、「郵便受けに連絡依頼を投函」52.5%の実施割合が高い。居宅以外の被保護者では、「他部署・他機関への問い合わせ」66.5%、「被保護者への電話連絡」28.1%と、居宅に比べ調査手法が限られている。
- 調査により被保護者の居所が判明した事案を経験した福祉事務所は30.0%である。
- 被保護者が居所不明であることの判定方法は、「ケース診断会議で決定した」及び「ケース診断会議以外の福祉事務所内の合議で決定した」といった福祉事務所内の合議を経て判定している事案が約7割（居宅72.3%、居宅以外70.5%）を占める。
- 廃止決定通知書は、居宅では49.4%の事案で「福祉事務所の手元に保管」、38.6%の事案で「普通郵便」で送付されており、「公示送達」を実施している事案は1.6%に留まることが明らかとなった。居宅以外では、76.7%の事案で「福祉事務所の手元に保管」していた。
- 行政／福祉事務所の立場からは、公示送達を実施していない理由としては、個人情報に関する懸念、公示送達の申請費用や手続に関する負担が指摘された。
- 廃止決定後の状況として、「廃止に承諾を得た」は居宅、居宅以外のいずれも12.0%、「いずれの反応もない」は居宅74.4%、居宅以外75.2%に対し、「居所の報告があり、受給再開となった」割合は居宅5.6%、居宅以外4.7%であった。また、裁判になった事例がある福祉事務所の割合は0.2%（1福祉事務所）であった。
- 被保護者が居所不明となった場合の課題については、「調査手法について、どのようなことをどの程度実施すれば十分であるか判断が難しい」が76.8%、次いで「調査期間について、どの程度であれば十分であるか判断が難しい」が69.0%と、被保護者の居所の調査に関する課題が上位を占めた。また、調査以外の課題では、「保護廃止の判断が難しい」60.9%、「窓口支給への切替後、被保護者の来所をどの程度の期間待つべきか判断が難しい」51.1%が過半数を占めた。

また、過去の裁判例や裁決に関する調査からは、被保護者が居所不明となった事例について、裁判所や行政不服審査庁が以下のような考えを示していることがわかった。

- 居住実態不明であることのみでは、要保護性が消滅したことにはならないこと。
- 被保護者が申告した居住地における居住実態が認められない場合には、他に被保護者の要保護性を基礎づける特段の事情がない限り、被保護者に要保護性があると認めることはできないこと。
- 被保護者が居所不明となった場合には、親類縁者等に連絡して情報収集を行うこと、保護費を口座振込から窓口支給に切り替え、被保護者の来庁を待つことなどが想定されること。生活保護法第25条第2項の調査を十分に行ったと認められない廃止決定処分は、保護廃止要件を満たしていると認められないこと。必要な調査を尽くした結果、保護の必要性がなくなったことを裏付ける事情が認められてはじめて同法第26条の規定による保護廃止ができるものというべきであること。

さらに、生活保護制度と同様に、生活を支える重要な給付を行う制度である公営住宅制度及び公的年金制度に関する調査からは、受給者の居所や所在がわからなくなった場合に、以下のような対応を行うこととしていることがわかった。

- 公営住宅制度
 - 居所不明による場合に限らず、物件の明渡しに関しては公営住宅法や条例上に規定があり、求められる対応は家賃滞納が3か月以上ある場合とそうでない場合で異なる。
 - 滞納が3か月以上ある場合は、公営住宅法や条例に基づき、明渡し訴訟を提起する。明渡しを命じる判決が出れば強制執行が可能となる。それ以外の場合は、条例（※）において、正当な事由がなく、1か月以上住宅を使用しない場合に使用許可を取り消すこととしているため、まずは指定管理者（地方公共団体の指定を受け、公の施設の管理を行う者）が居所の調査を行う。
（※）国土交通省住宅局が示す「公営住宅管理標準条例（案）」（平成8年10月14日建設省住総発第153号）では、第41条において、入居者が正当な事由によらずに15日以上公営住宅を使用しない場合は、知事または市長は当該入居者に対し、明渡しを請求することができる」とされている。
- 公的年金制度
 - 年金受給権者の所在がわからなくなった場合の取扱いが、国民年金法令及び厚生年金保険法令で規定されている。居所不明となっている年金受給権者に対し、送付日の1か月後を指定期限として「現況申告書」を送付し、指定期限までに年金受給権者からの提出がなければ、年金の支払を一時差し止めることとしている。
 - なお、法令上の規定はないものの、年金の支払の一時差し止め後、当該受給権者の生存の事実及び「現況申告書」の提出が確認できた場合には、一時差し止めを解除し、時効により消滅していない年金を遡及して支払うこととしている。

事業実施機関

PwCコンサルティング合同会社
〒100-0004 東京都千代田区大手町1-2-1 Otemachi One タワー
03-6257-0700（代表）