令和5年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（社会福祉推進事業分）

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

報告書

令和6年3月

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

PwC コンサルティング合同会社

－ 目 次 －

0. 本調査研究の目的 1

1）検討の背景と目的 1

2）生活保護の現場における現在の対応状況 2

1. 検討の基本的な考え方 3

2. 居所不明による保護停・廃止の実施にあたっての手続きのあり方 4

3. 居所不明による保護停・廃止の決定に関する本人への通知のあり方 8

1）通知に関する基本的な考え方 8

2）「公示送達」を実施する場合について 9

3）生活保護独自の新たなルールの検討をどう考えるか 10

■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　委員名簿 11

0. 本調査研究の目的

1)検討の背景と目的

○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。生活保護制度は、その制度的な位置づけからも、安易に停・廃止を行ってしまうと、たちまちにして生命の危機をもたらす恐れもあるため、停・廃止に際しては慎重な判断と、適正な行政手続きの実施が求められる。

○生活保護法では、第二十六条で保護の停止または廃止を行う際には、「書面」による通知が必要と定められている。

> **（保護の停止及び廃止）**
> 第二十六条　保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなつたときは、速やかに、保護の停止又は廃止を決定し、**書面をもつて**、これを被保護者に通知しなければならない。第二十八条第五項又は第六十二条第三項の規定により保護の停止又は廃止をするときも、同様とする。

○被保護者が申告している居所にいないことが明らかで、居所が不明となっている場合であっても、保護の停・廃止を行う場合にはこの条文が適用されるが、その具体的な通知方法に関しては、現行の生活保護法上では特別な規定は定められていない。そのため、居所が不明な場合であって、書面を対面で渡す・郵送で送付するなど一般的に想定される方法により通知を行うことができない場合の手続きとして、一般法である民法（民事訴訟法）の規定に基づく※1「公示送達」がある。

○民法上の「公示送達」は、行政処分等を含む意思表示を相手方に到達させたいが、相手方の住所がわからないために、意思表示を到達させることができない場合に、その意思表示を到達させるための手続きであり、被保護者（世帯）の居所がわからない場合には、裁判所の掲示板に通知事項を掲示して内容を周知することによって、その内容が通知したい相手に到達したとみなすという「到達主義」を補完する仕組みである。しかし、その特性上、通知の送付対象（被保護者（世帯））の氏名とともに生活保護を受給しているという機微性の高い事実を掲示し、広く周知することとなるため、他に手段がないためにやむを得ず採用する方法とはいえ被保護者のプライバシー保護の観点で問題を有しているほか、自治体にかかる手続き上の事務負担が大きいことから、事務を預かる自治体が判断に窮している状況がある。

○このような状況から、令和3年度の地方分権提案において、複数の自治体より居所不明となった被保護者に対する保護の停・廃止の通知方法の明確化、生活保護関連法令における「公示送達」の規定を設けることを含む諸措置を講じることを求める提案がなされ、閣議決定においては、居所不明の被保護者への保護の停・廃止の通知方法について、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た。

○本研究会は、こうしたことを踏まえ、居所不明の被保護者に対する自治体の対応の実態を把握するための調査を実施し、その結果を踏まえて望ましい通知のあり方について検討を実施した。本報告は、研究会での議論の結果をとりまとめたものである。

○なお、持家や賃貸住宅等の居宅（以下「一般居宅」という。）で生活していて居所不明となった被保護者と無料低額宿泊所をはじめとする居宅以外※2の生活拠点から居所不明となった被保護者が見られているが、本研究会ではその双方を想定して検討を行った。

※1 地方税法上にも「公示送達」の規定があるが、生活保護の通知には適用できない。
※2 無料低額宿泊所は生活保護制度上では居宅として扱われるが、本報告では保護施設等と同様、「居宅外」として扱う。

2)生活保護の現場における現在の対応状況

○本研究会が令和4年度に実施した福祉事務所調査[※3]の結果から、福祉事務所の 55.4%が生活保護受給期間中に被保護者の居所が不明となり、何らかの対応を行った事案を経験しており、居所不明であることを理由として保護停・廃止に至った事案についても、福祉事務所の 43.8%が経験している(参考資料 P5)実態が明らかになった。

○居所が不明な場合の調査としては、現状では、一般居宅の場合は「訪問」し、不在の場合は「郵便受けに連絡依頼を投函」するほか、「被保護者へ電話連絡」、「他部署・他機関に問い合わせ」が行われ、居宅以外の場合は、「他部署・他機関への問い合わせ」、「被保護者への電話連絡」が行われている(参考資料 P6)。福祉事務所の3割は、こうした調査の結果、居所が判明した事案を経験している(参考資料 P6)。

○同調査では、居所不明のために停・廃止となった被保護者の多くが中高年の単身男性であることも明らかになった。生活保護以外の収入がない人が約6割、稼働収入がある人も2割弱見られた(参考資料 P7)。保護受給期間が1年未満の割合が高く、一般居宅の場合で 52.7%、居宅以外では 77.2%にのぼる。過去に居所不明のために保護の停・廃止を受けたことがある被保護者も、一般居宅の場合で 23.0%、居宅以外では 40.8%を占めており、いわゆる居住不安定な状況にある場合が多いことがうかがわれる(参考資料 P8)。

○居所不明の疑いが生じた場合「原則窓口支給に切り替えることとしている」福祉事務所の割合は 36.7%、居所不明となった事案(世帯)単位[※4]でみると、実際に窓口支給に切り替えた割合は、一般居宅の場合で 43.4%、居宅以外で 17.5%にとどまっている(参考資料 P8)。

○居所不明の判定方法は、ケース診断会議ないしそれ以外の福祉事務所内の合議を経て判定している事案が7割超を占めている(参考資料 P9)。

○居所不明による停・廃止を行った場合の通知方法は、多くの福祉事務所では「普通郵便」または「簡易書留・書留、内容証明」で送付し、返送された場合にはその通知書類を「福祉事務所の手元に保管」するといった対応がなされており、「公示送達」を実施した割合は 1.6%(令和4年度福祉事務所調査。一般居宅より居所不明となった 625 事案中 10 件(8福祉事務所, 1事務所当たり平均 1.25 件)、居宅以外より居所不明となった 424 事案中 7 件(5福祉事務所, 1事務所当たり平均 1.4 件))に留まっていることが明らかになった(参考資料 P9)。

○また、同調査では、被保護者が居所不明となった場合の課題として、「公示送達の手続きが負担である」(31.0%)、「公示送達の申請費用が負担である」(17.7%)、「公示送達以外に、どのような通知方法があるかわからない」(30.9%)など通知に関する課題が挙げられた。さらに、通知に関する課題以外にも、「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」(76.8%)、「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」(69.0%)、「停・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%)等、停・廃止に至るまでのプロセスにおける判断の難しさが過半数を超える福祉事務所で指摘された。地方分権提案においても、提案団体側より、裁判所に対する「申立書や各種資料の準備に多大な労力を要する」ことが指摘されている。

○被保護者が抱える問題が複合化・高度化する中で、福祉事務所およびケースワーカーに求められる業務も増加し、多様化・複雑化する傾向が見られていることも考慮する必要がある。

※3 令和 4 年度社会福祉推進事業「被保護者の居所不明を理由とした保護の廃止・停止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」において、全国 1,250 全ての社会福祉事務所に対しメールによるアンケート調査を実施、このうち 897 福祉事務所(回収率 71.8%)から、令和 4 年度 4 月以降調査実施(11 月)までに被保護世帯全員が居所不明となっていると判定し保護の停・廃止に至った事案 1,049 件分の回答を得た。

※4 収集した事案の内訳は、居宅から居所不明となった事案 625 件、居宅以外から居所不明となった事案 424 件である。

1. 検討の基本的な考え方

○生活保護の停・廃止を行う場合は、生活保護法の規定に基づき、書面をもって被保護者に通知を行わなければならないこととされており（生活保護法第26条）、「書面」が被保護者に「到達」しなければ、通知が行われたこととはならない（到達主義）。

○一方で、現行の生活保護法上では、被保護者の居所が不明な場合の通知方法に関する特別な規定がないことから、書面を対面で渡す・郵送で送付するなど一般的に想定される方法により通知を行うことができない場合は、民法（民事訴訟法）の規定に基づき、「公示送達」を行うこととなる。民法上の「公示送達」は、その特性上、通知の送付対象（被保護者（世帯））の氏名とともに生活保護を受給しているという機微性の高い事実を掲示し、広く周知することとなるため、他に手段がない場合にやむを得ず採用する方法とはいえ、被保護者のプライバシー保護の観点で問題を有しており、活用に当たっては慎重な検討が必要である。また、生活保護の停・廃止という被保護者の権利に重大な影響を与える処分は、可能な限り直接通知される必要がある。

○加えて、居所不明となった被保護者（世帯）がいる場合は「公示送達」を行うことを改めて徹底することは、現場の実情から考えて、事務負担が増加し、自立の助長のためのケースワークおよび最低生活保障のための保護費支給事務の両面で生活保護の適正な実施に支障が生じる恐れがある。なお、居所不明を理由として行われた保護廃止決定処分の適法性が争われた訴訟等は少数ながらあるものの、保護の停・廃止やそれと同様の不利益処分について「公示送達」を含む処分通知の到達の有無が争点とされた事例は公刊・公表されている裁判例等の検索による調査で見つかっていない。

○居所不明の被保護者（世帯）を経験している福祉事務所が約半数にのぼることや、令和4年度調査の中で調査方法や停・廃止に至るまでのプロセスにおける判断の難しさが過半数を超える福祉事務所で指摘された実態を考慮すると、被保護者（世帯）が居所不明となった場合の保護停・廃止の決定に関する本人への「通知のあり方」だけではなく、通知の前提として、被保護者（世帯）と連絡が取れない場合にどのような段取り（手続き、手順）で居所不明であると判断し、保護の停・廃止を決定するかというプロセスに対する考え方の整理が必要と考えられる。このため、本研究会では、通知に関する考え方とともに、「居所不明と判定し、保護を停・廃止する手続きのあり方」についても併せて検討を行い、本報告に含めることとした。

○なお、本研究会では、<u>被保護者が居所不明となった場合</u>の取扱いに対象を限定して議論を行っており、以下でまとめる内容は、生活保護における通知全般について検討されたものではないことに留意が必要である。

2. 居所不明による保護停・廃止の実施にあたっての手続きのあり方

○生活保護受給中に被保護者の居所が不明（失踪）となる事案の中には、生命や身体に危険が迫っているような事案が含まれることもあり、まずは被保護者の安全確保の観点からも居所を確認するための調査が適切に行われる必要がある。また、被保護者（世帯）の最低生活を保障するセーフティネットとしての機能を考慮すると、保護の停・廃止を行う際には、慎重に要保護性を確認・判断する必要がある。通知との関わりでは、状況等に応じて適切な調査が行われることによって、居所不明による保護停・廃止を行う必要のある事案が結果的に減少すれば、通知を行う必要性がなくなる（減少する）ことにもつながるほか、やむを得ず「公示送達」を実施する際にも、裁判所への申請に必要となる「公示送達」の必要性の説明材料として活用できる。

○以下は、本研究会で協議しとりまとめた居所不明となった被保護者（世帯）事案の保護の停・廃止に関する検討プロセスの参考例である。個々の事案により、居所不明となった者が置かれている状況や福祉事務所との関係性等が異なることから、必ずしもこの通りに実施することが求められるものではなく、また、プロセス上で示す調査方法等についてもここに記載したものがすべての方法を網羅しているものではない点に留意が必要である。

○施設や無料低額宿泊所等に入所（入居）して居宅以外で生活する被保護者（世帯）と、持家や賃貸住宅等の一般居宅で生活する被保護者（世帯）の違いを考慮し、それぞれの場合の参考例を提示する。

○なお、検討プロセス参考例上で保護の停・廃止通知についても位置付けているが、詳細な考え方は次章で示すこととする。被保護者に停・廃止の通知が到達するまでは、手続法の観点からは停・廃止処分の効力が発生していないこととなる点に留意し、本人が福祉事務所を訪れた場合には、それを踏まえ適切に対応を行う必要がある。

【居宅以外の被保護者の場合】

- 無料低額宿泊所、簡易宿泊所、医療機関長期入院等、居宅以外で生活保護を受給していた被保護者の場合、入所先の施設管理者等からの連絡で居所不明であることが発覚することが多い。その際、施設管理者より、いつから不在で連絡がつかないのか、残置物があるのか等の状況を詳しく確認する。
- その後、本人への連絡を試みる。電話のほか、電子メールやショートメール等の電子的な手段も利用し、可能な限り連絡がつくよう試みる必要がある。
- 勤務先等に連絡をする場合は、本人が生活保護を受給していることを伝えていない場合があることに配慮した対応が必要である。
- 保護の廃止を実施する前に、被保護者の来庁を促す目的で、窓口支給への切り替えを実施し、一定期間連絡を待つことが望ましい。
- 居宅以外の被保護者の場合は、居住不安定で他自治体で生活保護を再度申請する人もあることから、そのような場合に新規の申請により速やかに生活保護を受給できる方が、前住所地の自治体に戻って生活保護受給を再開するよりも本人にとって利便性が高いことを勘案し、一定期間来庁待ちを行った後は、停止を経ず、廃止とすることが想定される。保護の廃止は、ケース診断会議に諮る等、組織的に十分検討のうえ、決定する必要がある。

居所不明となった場合の保護停・廃止決定の過程【参考例】
［居宅以外の被保護者の場合］

居所不明の疑い事案の発生

□ 入所先施設管理者等から外出したまま長らく戻らないと連絡があった

１．居所を確認するための調査

□ 入所先施設管理者に居室確認を依頼し、所有物の残置状況等、戻ってくる意思があるかないかの判断に資する情報を収集するとともに、本人と連絡がとれた場合は担当ワーカーへ連絡してほしい旨を依頼。
「被保護者が何月何日から戻らず、行方がわからない」という実態として退所している状態にあることの説明とそれを受けて施設として「退所扱いとする」旨の書面の提出を依頼する（施設より書面の提出がない場合は、聞き取った内容をケース記録に記録する）

□ 本人への連絡を試みる
○架電
○（可能な場合）電子メール、ショートメール、SNS 等でのメッセージの送信

□ 親族・緊急連絡先に連絡・状況を説明し、状況を確認。
本人と連絡がとれた場合は担当ワーカーへ連絡してほしいと依頼
○本人との連絡状況
○居住実態
○不在理由（入院、転居等）に関する認識　等

□ 本人が通院している医療機関に訪問または架電して最終通院日を確認。
本人が通院した場合は担当ワーカーへ連絡してほしいと依頼

□ 住民票所管課に異動の有無を確認（実施機関の自治体に住民登録している場合）

□ （勤務先に保護受給を伝えている場合）勤務先に連絡・状況を説明し、状況を確認。
本人と連絡がとれた場合は担当ワーカーへ連絡してほしいと依頼
○勤務状況、最終勤務日　等

２．査察指導員への報告・協議、「居所不明」の判定

□ 査察指導員に調査結果を報告し、「居所不明」状態にあることを判定する
○入所先施設での居住実態が確認できないこと
○現在の居所が不明であること
○実施した調査方法以外に本人と連絡を取る手段が考えられないこと

□ 保護費の支給方法を「口座振込」から「窓口給付」に変更するかを、査察指導員と協議し、方針を決定

３．保護費の支給方法を「窓口支給」に切り替え

□ 次回保護費支給時に、窓口に来訪がないことを確認する

４．「居所不明」状態が継続していることの確認調査

□ 「1. 居所を確認するための調査」と同じ内容を再度実施し、変化の有無を確認する

□ 住民登録していない場合は文書にて住民登録地または本籍地への照会も実施する
（「居所不明」の判定から一定期間、変化の有無をモニタリングする）

５．ケース診断会議の開催

□ ケース診断会議で、「居所不明」の判定の妥当性と継続状況を確認した上で、保護を「廃止」して差支えがないかを確認した上で、保護の「廃止」を決定する

６．保護の「廃止」

【一般居宅の被保護者の場合】

- 本人/世帯員への連絡等では、電話のほか、電子メールやショートメール等の電子的な手段も利用し、可能な限り連絡がつくよう試みる必要がある。
- 家主・不動産会社や、勤務先等に連絡をする場合は、本人が生活保護を受給していることを伝えていない場合があることに配慮した対応が必要である。
- 保護の停・廃止を実施する前に、被保護者の来庁を促す目的で、窓口支給への切り替えを実施し、一定期間待つことが望ましい。
- 一般居宅から居所不明となった事案で保護の停・廃止を行う場合は、いきなり廃止するのではなく、一旦停止を行い、一定期間おいた上で廃止とすることが望ましい。保護の停・廃止の決定は、ケース診断会議に諮る等、組織的に十分検討のうえ、決定する必要がある。

居所不明となった場合の保護停・廃止決定の過程【参考例】
［一般居宅の被保護者の場合］

居所不明の疑い事案の発生

□ 被保護世帯全員と連絡がとれない
□ 訪問しても不在等で居住実態が確認できない

１．居所を確認するための調査

□ 本人/世帯員への連絡を試みる
　○架電
　○（可能な場合）電子メール、ショートメール、SNS 等でのメッセージの送信
□ 居宅を訪問し、状況を確認、ポストに連絡メモ（担当ワーカーへの連絡依頼）を投函　等
　○居住の形跡
　○郵便物の有無
　○電気、ガス等のメーターの状況　等
□ 親族・緊急連絡先に連絡・状況を説明し、状況を確認。
　本人/世帯員と連絡がとれた場合は担当ワーカーへ連絡してほしいと依頼
　○本人/世帯員との連絡状況
　○居住実態
　○不在理由（入院、転居等）に関する認識　等
□ 本人/世帯員が通院している医療機関に訪問または架電して最終通院日を確認。
　本人が通院した場合は担当ワーカーへ連絡してほしいと依頼
□ 住民票所管課に異動の有無を確認（実施機関の自治体に住民登録している場合）
□ 上水道所管課に水道使用の状況を確認
□ （代理納付の場合）家主・不動産会社に連絡・状況を説明し、状況を確認。
　本人と連絡がとれた場合は担当ワーカーへ連絡してほしいと依頼
　○居住実態
　○家賃の支払い状況
　○本人/世帯員からの転居の申し出の有無　等
□ （勤務先に保護受給を伝えている場合）勤務先に連絡・状況を説明し、状況を確認。
　本人と連絡がとれた場合は担当ワーカーへ連絡してほしいと依頼
　○勤務状況、最終勤務日　等
□ （子どもがいる場合）通っている学校・保育所等に連絡・状況を説明し、状況を確認。
　本人と連絡がとれた場合は担当ワーカーへ連絡してほしいと依頼
　○通園(通所)・通学状況、最終通園(通所)・通学日　等
□ （児童虐待・DV　等で身を隠している世帯の場合）査察指導員とも協議しながら、福祉事務所として、児童相談所・警察等の関係機関と適切に連携し、調査方法や対応を協議する

２．査察指導員への報告・協議、「居所不明」の判定

□ 査察指導員に調査結果を報告し、「居所不明」状態にあることを判定する
　○届けられている居所に居住の実態が確認できないこと
　○現在の居所が不明であること
　○実施した調査方法以外に本人/世帯員と連絡を取る手段が考えられないこと
□ 保護費の支給方法を「口座振込」から「窓口給付」に変更するかを、査察指導員と協議し、方針を決定する

３．保護費の支給方法を「窓口支給」に切り替え

□ 次回保護費支給時に、窓口に来訪がないことを確認する

４．「居所不明」状態が継続していることの確認調査

□ 「1. 居所を確認するための調査」のうち、以下を再度実施し、変化の有無を確認する
　○本人/世帯員への連絡
　○親族・緊急連絡先への連絡
□ 住民登録していない場合は文書にて住民登録地または本籍地への照会も実施する
（「居所不明」の判定から一定期間、変化の有無をモニタリングする）

５．ケース診断会議（停止の判断）の開催

□ ケース診断会議で、「居所不明」の判定の妥当性と継続状況を確認した上で、保護を「停止」して差支えがないかを確認した上で、保護の「停止」を決定する

６．保護の「停止」

□ 保護停止の決定通知を配達証明扱いで登録住所宛に郵送し、配達証明はファイルに保管
□ 「受取人なし」で返送された場合は、通知を封書ごとファイルに保管

７．「居所不明」状態および窓口来訪がない状態が継続していることの確認調査

□ 「1. 居所を確認するための調査」のうち、以下を再度実施し、変化の有無を確認する
　○本人/世帯員への連絡
　○親族・緊急連絡先への連絡
（保護停止からさらに一定期間、変化の有無を モニタリングする）

８．ケース診断会議（廃止の判断）の開催

□ ケース診断会議で、「居所不明」かつ窓口来訪がない状態の継続を確認した上で、保護継続の必要性を検討し、必要性がないと判断された場合は、保護「廃止」を決定する

９．保護の「廃止」

3. 居所不明による保護停・廃止の決定に関する本人への通知のあり方

1)通知に関する基本的な考え方

○生活保護法の定めに従い、保護の停・廃止を行う場合には、本人に対する通知が必須である。このことは、居所不明の被保護者であっても例外とはされておらず、居所不明のため書面を対面で渡す・郵送で送付するなど一般的に想定される方法により通知を行うことができない場合は、現状では、民法(民事訴訟法)上の「公示送達」を実施することとなる。

○しかし、冒頭でも述べたとおり、「公示送達」は、裁判所の掲示板に通知事項を掲示して内容を周知することによって、その内容が通知したい相手に到達したとみなす仕組みであるという特性上、通知の送付対象(相手方)の氏名とともに生活保護を受給しているという機微性の高い事実を掲示し、広く周知することとなるため、やむを得ず採用する方法とはいえ、被保護者のプライバシー保護の観点で問題を有しており、この手段を活用するかどうかは慎重に検討する必要がある。

○こうしたことを踏まえ、研究会で以下の4つの通知方法の可能性について議論を実施した。

①普通郵便で送付する

②配達証明で送付し、返送された通知を福祉事務所で保管する

③親族・緊急連絡先に送付する

④電子メール等の手段による電子的通知を利用する

○①については、生活保護法第 61 条に居住地届け出義務が位置付けられていることから、その届出がない場合において届出住所に郵送し、福祉事務所に返送されて来ないことをもって到達したとみなすという考え方である。被保護者にとって不利益処分となり得る事項を扱う通知について、届出された住所に居住実態が確認できない状況で、到達しない可能性があることを認識した上でその住所地に通知を送付することは、本人に到達しない可能性があると認識した上で送付するという矛盾を孕んでいる。

○②については、前章の参考例でも示したとおり、居所不明となった場合の保護停・廃止決定の過程において「必要条件」となる手続きであると考えられる。しかし、返送され到達していないことが明らかであり、「到達主義」の観点からみて「十分条件」を満たしているとは必ずしも言えない。ただし、「公示送達」を実施する場合は、配達証明にて送付した通知が返送された事実をもって、「公示送達」の必要性を説明するひとつの要素とすることができる。

○③については、親族・緊急連絡先となっている者が、当該被保護者と連絡を行うことができ、かつ、通知を渡すことができる場合であれば、活用可能な手段となり得るが、連絡がつかない、あるいは連絡がついても書面を渡すことができる状態にない場合は、通知を到達させるための有効な手法とは言い難い。

○④については、令和元年 12 月に施行された情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律(以下「デジタル手続法」という。)に基づき、電子メール等により通知を行う方法である。令和4年度福祉事務所調査でも、居所が不明となった後も、電話や電子メール等では連絡がついていたケースの存在が報告されており、生活保護における行政処分も、対象外とは規定されておらず、法制度上は電子的な通知が可能と解釈されることから、研究会でも議論を行った。研究会では、生活保護の停・廃止に関する通知のような、被保護者(世帯)にとって重要な内容を、電子メール等の電子的通知で行うことが馴染む(国民に受け入れられる)のかは慎重に考える必要があるとの結論に至った。少なくとも、電磁的方法で通知を行うのであれば、

被保護者に事前に丁寧な説明を行い、予め電磁的方法で通知を受けることに同意を得ておく必要があり、現段階では、参考例に示した過程の「1．居所を確認するための調査」において本人と連絡をつけるための手段としての活用に留めるのが望ましいと考えられる。

- デジタル手続法の施行により、国による行政処分に関する通知は「オンライン化実施を原則化」、地方公共団体等は努力義務と位置付けられた。これにより、一般的な行政通知に関しては電子メール等による通知が認められることとなった。（参考資料 P14）
- 生活保護における行政処分も、対象外とは規定されていないことから、法制度上は電子的な通知が可能と解釈されるが、電磁的通知が可能となるのは、通知を受ける者が予め電磁的方法で通知を受けることを意思表示している場合に限られる。「対面により本人確認を行うべき場合、処分通知にその原本を交付する必要がある場合など、電子的に行うことが困難または著しく不適当と認められる部分がある場合」は、処分通知は電子化できない、ともされている。（参考資料 P14）
- 仮に電磁的方法で通知を行う場合には、被保護者が保護の停・廃止というような重要な処分の通知が電磁的方法で行われる場合があることを含め、通知があった場合にその内容を適切に理解することができるよう、事前に丁寧な説明を行った上で、同意を得ておく必要があると考えられる。（参考資料 P14）

○なお、生活保護制度上で、処分通知等に関して電磁的通知を適用するためには、以下のような点に関する論点の整理が必要と考えられる。

【電磁的通知の活用に向けた実務上の論点】

- **電子的通知に使用するツールの範囲** ： 各ツールの浸透度を考慮し、検討する必要がある
- **使用する端末** ： 福祉事務所が所有する PC・スマートフォン・携帯電話等に限定するか否か
- **事前説明・同意の確認方法・タイミング**
- **被保護者の電磁的ツール**（PC・スマートフォン・携帯電話等）**の習熟度**
- **通知方法** ： メール本文の記載でよいのか、書面ファイルの添付か、URL と開封キーを知らせて福祉事務所のホームページ等へのアクセスを誘導して通知内容を知らせるのか 等
- **通知の到達（起算点）の考え方の整理**
- **送信先間違い等の場合の対処**
- **通知を実施した場合の記録方法** ： 通知の保存・記録、通知の実施に関する記録 等
- **被保護者からの連絡の取扱いルール・対応方法**
- **関連手続き・他制度との整合整理** ： 居所不明の場合の停・廃止処分通知以外の連絡・通知のあり方、被保護者からの連絡・申請のあり方、国民健康保険加入等生活保護廃止後の各制度適用、（将来的には）マイナンバー制度・マイナポータル制度との関係性の整理 等

2)「公示送達」を実施する場合について

○ここまでの検討のとおり、現行法上、居所不明のため、書面を対面で渡す・郵送で送付するなど一般的に想定される方法により通知を行うことができない被保護者に対して行う通知を到達させるための手段としては、「公示送達」を行うこととなるが、「公示送達」の手法そのものにも、やむを得ず採用する手段とはいえ、被保護者のプライバシー保護上問題があることから、その積極的な活用が望ましいとは言えない。「公示送達」を実施する場合は、機微性の高いプライバシー情報を公にしてもなお、「公示送達」を行うしか方法がないことを、組織的に議論し、判断する必要がある。

○また、「公示送達」の手続きに関しては、次の点が参考になると考えられる。

- 民法第 98 条に基づく「公示送達」の手続きは、裁判所のホームページ[※5]に説明が記載されている。それによると、相手方に到達させる意思表示が記載された通知書、意思表示の公示送達申請書および添付書類を予納郵便切手とともに提出することとなっている。申請書では、申立人、相手方それぞれに関する情報のほか、申立の趣旨と理由の説明を記載する必要がある。また、添付書類として、相手方の住民票または不在住証明書等、返送された郵便物、相手方が居所不明と判断するに至った調査の報告書等の提出が必要となる。提出書類の作成には、停・廃止の判断や公示送達の実施についての組織的な検討・判断のために使用した資料を材料として活用できる。（参考資料 P16-22）
- また、「公示送達」は居所が判明しない場合に限定して利用される仕組みであることから、一般的な民事訴訟の判決では、居所不明であることを確実にするため、申請の前に以下のような事項を行うことが求められており、居所不明の被保護者に関して行う「公示送達」においても、これらに配慮することが必要と考えられる。（参考資料 P27）
  - 居住先を知っている場合や、前住所地等に居住している可能性が否定できない場合等、居所が判明する可能性がある場合は適切に確認をして居所が判明しないことが確認されていること
  - 考え得る通常の調査方法で十分探索していること
  - その際、過去に電子メールのやりとりをしていた場合や、SNS 等で本人と思われるアカウントを認識している場合は、それらを活用して連絡を試みた上で、連絡がつかないことが確認されていること

3）生活保護独自の新たなルールの検討をどう考えるか

○ここまで整理したとおり、居所不明の被保護者に対する生活保護の停・廃止通知に関しては、書面を対面で渡す・郵送で送付するなど一般的に想定される方法により通知を行うことができない場合は、公示送達を行うこととなるが、やむを得ず採用する手段とはいえ、被保護者のプライバシー保護上問題があることから、例えば地方税法の規定のように簡略化した手法とした場合でも積極的な活用が望ましいとは言えない。生活保護制度は、保護費の支給による最低生活保障とともに、自立の助長のためのケースワークを行うための制度であり、対面での対話を重視する制度設計となっているため、必ずしも被保護者（世帯）の居所が不明となることを想定とした制度設計とはなっていないことが指摘できる。このため、被保護者（世帯）の居所が不明である場合の保護の停・廃止の通知方法に関して特別な定めが置かれていないものと考えられる。現行制度における通知手段としては民法（民事訴訟法）の規定に基づく「公示送達」であると整理するほかないが、これまで指摘した課題を克服する方法が存在するか否か、十分な検討が必要であり、中期的には、生活保護制度の特性を踏まえた新たなルールを含めて検討していくことが望まれる。

○検討にあたっては、被保護者のプライバシー保護に配慮した仕組みであることが必要条件と考えられる。例えば、生活保護法第61条に規定されている被保護者（世帯）の居所を報告する義務との関係で、報告がなく居所が明らかにならない場合に限っては一時的に保護を停止するという仕組みを、書面による通知の到達を伴わなくとも行える方法を検討することが考えられないか。または、やむを得ない事情により書面による通知を到達させることができない場合には、「公示送達」以外の一定の方法をもって書面の通知に代えるとする仕組みを検討することも考えられる。一方で、保護の停・廃止という、被保護者にとって重要な権利変動に関する通知であるため、簡素な通知方法を設けて停・廃止をしやすくするということは被保護者の受給権の保障の観点には沿わないことに留意が必要である。そのうえで、「公示送達」以外の方法をもって、プライバシーの保護と両立しつつ、権利保護も十分に考慮した、妥当な方法としてどのようなものが考えられるか、具体的な方法の検討に当たっては様々な課題があるため、これまで述べた生活保護の特性を踏まえ、検討を行うことが求められる。加えて、このとき、被保護者の受給権を保障する観点から十分な調査や検討を経て判断するような仕組みとすることが望まれる。

※5 https://www.courts.go.jp/tokyo-s/saiban/l3/Vcms3_00000347.html

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　委員名簿

（50 音順、敬称略）

（学識経験者）

座長　**池谷 秀登**　　立正大学社会福祉学部　教授

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

原田 大樹　　京都大学大学院法学研究科　教授

（行政関係者）

下川 明美　　東京都福祉局生活福祉部　保護課　課長

津田 基子　　大阪府福祉部 地域福祉推進室 社会援護課　課長

（オブザーバー）

厚生労働省 社会・援護局 保護課

（事務局）

PwC コンサルティング合同会社 公共事業部（担当：安田、初見、熊本、福村）

付属資料

1

本研究の背景・目的

1）本研究の背景（分権提案について）

■令和3年度地方分権提案について

- 生活保護法において、居所不明となった被保護者に対する保護停・廃止の通知方法に関する特別な規定がないため、**民法に基づく公示送達**を実施しているが、**裁判所での掲示が必要など、手続き面での負担が大きいため、簡略化された方法を整備されたい**との提案があった。
- 厚生労働省は、**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て、その結果に基づいて必要な措置を講ずる**こととされている。

■ 提案団体

- 仙台市、札幌市、福島県、さいたま市、横浜市、相模原市、浜松市、名古屋市、京都市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市
- （追加共同提案団体）札幌市、岩手県、宮城県、郡山市、水戸市、ひたちなか市、前橋市、高崎市、千葉市、長野県、佐久市、稲沢市、大阪府、大阪市、広島市、福岡県、久留米市、宮崎市

■ 求める措置の具体的内容

- 被保護者が居所不明となった場合の生活保護の停・廃止に係る取扱いを明確化するとともに、公示送達に依るべきこととする場合には、公示送達に関する規定を生活保護関係法令に新たに設けること。なお、生活保護関係法令に公示送達の規定を設けることが困難な（民法の規定に依ることとする）場合等は、その理由・考え方を併せて示すこと。

■ 厚生労働省からの第一次回答

- 保護の停・廃止については、被保護者が保護を必要としなくなったときに行われるものとされており、外出時に居所を訪問したことをもって居所不明と判断し、保護を廃止したことによるトラブルも生じていること、また、生活保護は憲法第 25 条に基づき最後のセーフティネットとして最低生活を保障するものであり、要保護状態にあるにも関わらず保護の停・廃止を行うことにより、場合によっては生命・身体に重大な危険を及ぼす可能性があることから、被保護者が居所不明であるかどうかの事実認定等を含めたその要保護性については、個別具体的なケースに応じて、十分な調査・検討を行った上で慎重に判断する必要があると考えている。まずは、そのような場合における停・廃止の取扱いについて、自治体の事務の実態を把握した上で、当該実態調査の結果を踏まえ、どのような対応が可能かを検討してまいりたい。

■ 各府省からの第１次回答を踏まえた提案団体からの見解

- 本提案は、居所不明の被保護者に対する停・廃止の「通知方法」の明確化を求めるものであり、第１次回答にいう「居所不明を理由とする停・廃止の取扱い」の明確化を求めるものではないため、この点をまず指摘申し上げる。
- 被保護者が居所不明となった際の要保護性については、十分な調査・検討の上行う必要があり、提案団体においても承知している。居住実態が不明であることのみを理由に廃止することは違法とする裁判例（京都地方裁判所平成5年 10 月 25 日判決）もある。これらを踏まえ、福祉事務所では、失踪を理由に安易に停・廃止を行うのではなく、被保護者の要保護性についての十分な調査・検討を踏まえた上で停・廃止を決定している。
- しかし、当該決定はあくまで「行政内部での決定」であり、相手方に通知が到達しなければ、いつまでも効力が生じることはない。そこで、失踪者に対しどのように到達させるかが問題になるが、この通知方法が明確化されていないため、現状では民法に基づく公示送達しか方法がないと考えている。
- ところが、民法に基づく公示送達は、裁判所での掲示が必要であるため、申立書や各種資料の準備に多大な労力を要する。このことからも、役所での掲示で足りる等、より簡略化された通知方法の整備を希望する。
- また、第１次回答では、どのような対応が可能かを「検討してまいりたい」とされているが、生活保護制度の運用開始以後今日に至るまで通知方法が明確化されていないこと自体問題であると思われ、また当市では、毎年 30件程度、停・廃止後に居住地・現在地が分からないことを理由に通知を行うことができない事例が発生しているため、検討するにしても早期に明確化していただきたい。

■ 地方からの提案等に関する対応方針

- **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。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。**

出所）令和3年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項 https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/r03/tb_r3_kekka_12_mhlw_2.pdf

2）研究の目的・調査概要

- 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。そうした中、前述のとおり、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提出された。その提案では、保護の停・廃止にあたって手続き上必須とされる本人への通知について、居所がわからない人に対して通知を到達させる場合、公示送達という手段が考えられるが、手続き上の事務負担が大きいことから、簡略化された通知方法の整備を求める内容となっており、事務を預かる自治体が判断に窮している状況がうかがわれる。
- 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性がある一方で、生活保護制度は、その制度的な位置づけからも、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。
- このような状況や問題意識を踏まえ、令和4年度社会福祉推進事業「被保護者の居所不明を理由とした保護の停・廃止に係る福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」（PwCコンサルティング合同会社）で、福祉事務所（自治体）（1,250か所・悉皆）へのアンケート調査を実施し、居所不明により生活保護の継続／停・廃止の決定に困っているケースがどの程度発生しているか、どのようなケースなのかといった実態の把握や、こうしたケースのうち、過去何らかの判断に基づき対処を行ったケースの有無・その際の判断基準や対処の内容といった福祉事務所の取り組み内容についての調査を行った。その結果、都市部では一定程度居所不明ケースが生じていることや、実態として停・廃止の判断に至っているケースがあること、しかし、その際公示送達が行われたケースは少ないことなどが明らかになった。一方で、居所不明と思われる被保護者が生じている社会福祉事務所では、通知方法だけでなく、どのような調査をどの程度行い、どのような方法で居所不明であると判断をしてよいのかに悩んでいる実態も明らかになった。
- これらのことを踏まえ、本調査研究では、行政手続法上、どのような手続きが必要とされるのかという法学的な立場からの見解とともに、生活保護の停・廃止を巡る過去の裁判例等で示された考え方、先行的にマニュアル等を作成して取り組んでいる自治体（福祉事務所）等の事例などをもとに、生活保護の停・廃止決定に関する本人への通知方法と、それに加えて、自治体において居所不明と判定し、保護を停・廃止するまでに行うことが望ましい手続きについて、研究会での議論を通じて一定の方向性を示すことを目的として実施する。

- 上述の目的を踏まえ、居所不明の被保護者に対する事務のあり方に関し、以下のような検討の視点を設定した。
- これらに対し、政策的・法学的・実務的観点から検討し、一定の方向性を示すため、有識者6名で構成される「研究会」を設置し、全5回の議論を通じて提言をとりまとめた。

■ 検討の視点

1. 停・廃止の決定に関する本人への通知のあり方
   - 公示送達の必要性 と 公示送達を実施する上での課題（個人情報保護との関わり等）
   - 公示送達を代替する通知方法の可能性
   - （法令上必要な対応）
2. 居所不明と判定し、保護を停・廃止するまでの手続きのあり方
   1）保護の停・廃止に関する判断・決定に関して求められる事項
   - 停・廃止の判断・決定の方法上、考慮（留意）すべき事項

   2）居所不明と判定するための調査等に関して求められる事項
   - 居所不明と判定するために必要なプロセス・調査等

■ 研究会の開催

- 第1回　8月28日(月) 16:00～18:00
- 第2回　9月25日(月) 12:30～14:30
- 第3回　10月23日(月) 14:00～16:00
- 第4回　11月13日(月) 15:00～17:00
- 第5回　12月25日(月) 12:00～14:00

※持ち回り　（2月）　　議論のとりまとめ（最終案）の確認

2

令和4年度社会福祉推進事業「被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」の結果（要約）

1）令和4年度 福祉事務所調査の概要

1. 調査対象

- 全国の福祉事務所1,250か所（悉皆）に対し、メールによりアンケート調査票を送付

2. 調査方法

- メールにより、都道府県、政令指定都市及び中核市を経由して、全ての福祉事務所に対し、以下の2種類の調査票（Excel形式）を送付。
  - 福祉事務所票：　福祉事務所管内の状況や、被保護者が居所不明となるような事案の発生状況、当該事案への福祉事務所としての対応方針等を調査
    （被保護者が居所不明となるような事案の発生有無にかかわらず回答）
  - 個別事案票：各事案の被保護者属性や、担当現業員の対応内容を調査
    令和4年度4月以降に、被保護世帯の全員が居所不明となり保護停・廃止に至った事案（単身世帯を含む）のうち、以下の条件に該当する事案を、それぞれ保護の停・廃止決定の日付が早い順に3件ずつ、計6件を福祉事務所で選定し回答
    ①被保護世帯の被保護者が居宅から居所不明となった事案
    ②居宅以外から居所不明となった事案
- 回収も、原則メール（メールによる回収ができない場合、FAXや郵送による回答も可）とした。
- 調査の結果、福祉事務所票897件、個別事案票1,049件（居宅から居所不明となった事案625件、居宅以外から居所不明となった事案424件）の回答を得られた。

3. 集計結果の表記について

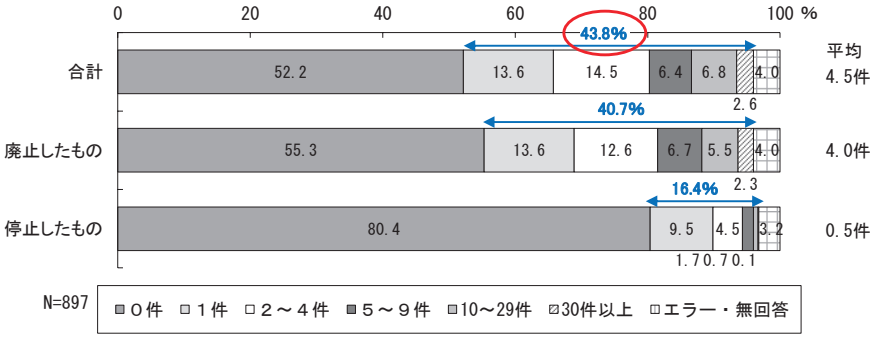
- 以降に掲載する集計結果では、福祉事務所票の回答件数は「N」、個別事案票の回答件数は「n」として表記した。
- 個別事案票の回答では、居宅から居所不明となった事案を「居宅」と、居宅以外から居所不明となった事案を「居宅以外」、両者を合計を「合計」と表記した。

なお、「居宅から居所不明となった事案」及び「居宅以外から居所不明となった事案」をそれぞれを3件ずつ抽出・回答する方式としたため、実態としてそれぞれがどの程度の発生率となっているかは算出できない。 そのため、「合計」については、回収できた個別事案票の単純合計である（出現率を加味した数値となっていない）ことに留意が必要である。

2）居所不明事案の発生状況

- 福祉事務所の**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（令和3年度において、調査等によって居所が判明した事案若しくは居所不明と判定できずにいる事案、または、今年度上半期において、居所不明を理由として停・廃止に至った事案のいずれか）を経験している。
- 居所不明を理由として保護停・廃止に至った事案がある福祉事務所は43.8%（0件を除く平均9.9件、中央値3.0 件）
  - 管内の保護受給者数の割合が高くなると、当該事案の平均件数も高くなる。
  - 三大都市圏（首都圏・中京圏・近畿圏）、政令指定都市・特別区にある福祉事務所では、その他の地域の福祉事務所よりも当該事案の平均件数が高い。
  - 管内人口が10 万人を超える福祉事務所では、当該事案の平均件数が全体の平均件数より高い。
- 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%あった。

今年度上半期において、居所不明だと判定して停・廃止に至った事案
（停・廃止後に居所が明らかになった事案を含む）の数（福祉事務所ベース）



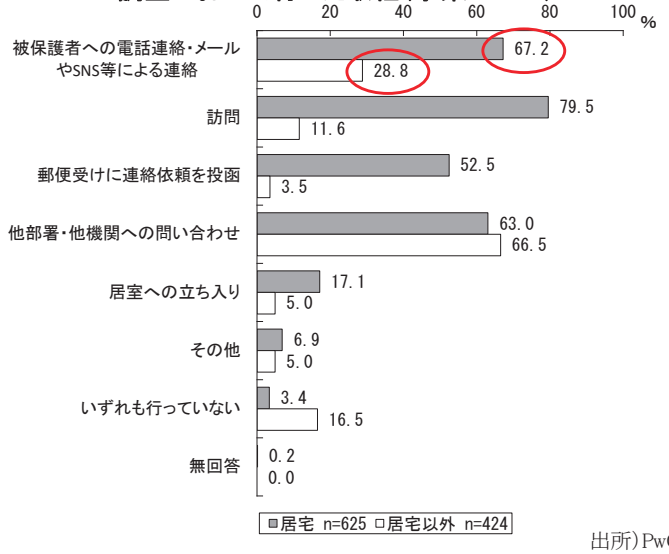
出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

3）実施した調査・連絡方法

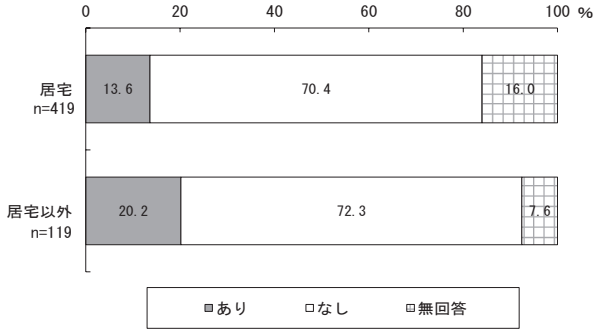
- 居所不明者の調査において行った取組は、居宅の被保護者の場合、**「訪問」79.5%、「被保護者への電話連絡」67.0%、「他部署・他機関への問い合わせ」63.0%、「郵便受けに連絡依頼を投函」52.5%** 、居宅以外の被保護者では、**「他部署・他機関への問い合わせ」66.5%、「被保護者への電話連絡」28.1%**。
  - 「本人への電話連絡」「本人へのメールやSNS等による連絡」の合計割合は、居宅では67.2%、居宅以外では28.8%。（うちメールやSNS等による連絡はそれぞれ1.6%、1.2%）
  - 停・廃止に至ったケースでも、被保護者と電話連絡により接触ができた割合は、居宅で13.6%、居宅以外で20.2%。

  → これらの被保護者は、携帯電話やスマートフォンを保有していると考えられる。

調査において行った取組（事案ベース）



調査において被保護者への電話連絡を行った場合の被保護者との接触有無（停・廃止に至った事案ベース）



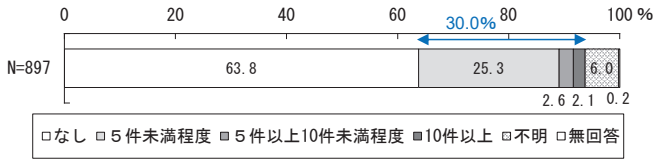
出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

PwC

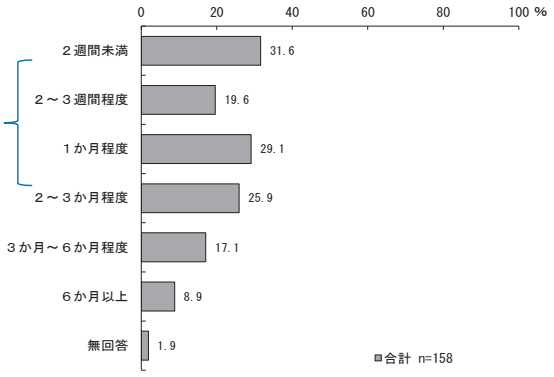
4）居所が判明した事案

- 居所不明の疑いがあったが、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が30.0%あった。
- 居所が判明した事案は、1か月以内に判明している事案が多く、そのきっかけは「被保護者から連絡/来所があった」、「他部署・他機関から情報提供があった」がそれぞれ半数を占めている。居所不明となっていた理由は「居場所を転々としていたため」が約半数を占めている。

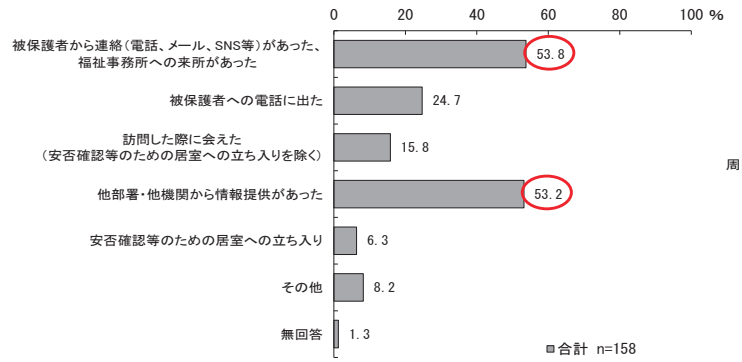
居所が判明した事案の数（福祉事務所ベース）



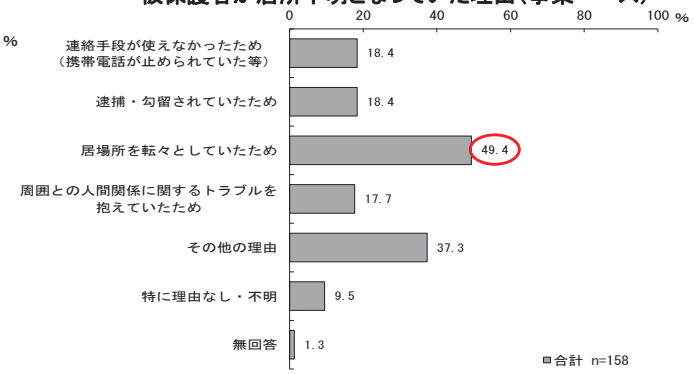
居所不明となっている疑いが生じてから、調査等によって居所が判明するまでの期間（事案ベース）



被保護者の居所が判明したきっかけ（事案ベース）



被保護者が居所不明となっていた理由（事案ベース）

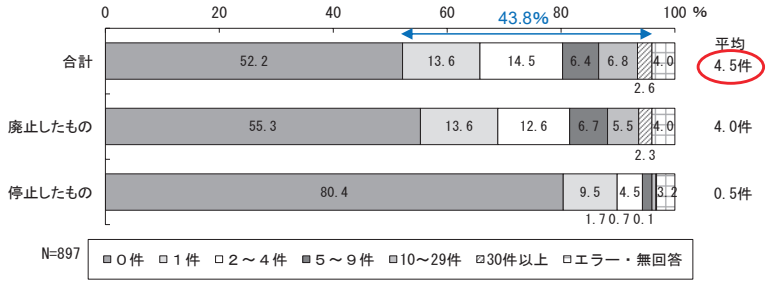


出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

5)居所不明による停・廃止事案数

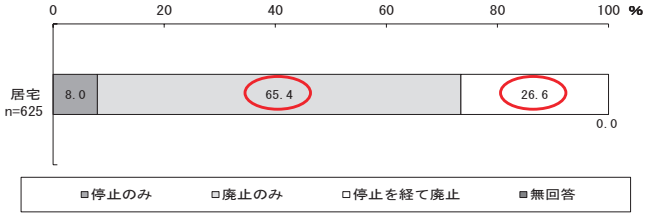
- 令和4年度の上半期半年間で、居所不明だと判定して停・廃止に至った事案（停・廃止後に居所が明らかになった事案を含む）が生じたことのある福祉事務所は43.8%であった。
- 当該事案数は平均4.5件（当該事案が発生した福祉事務所に限定すると平均9.9件）であった。
- 個別事案ベースでみると、停止を経てから廃止をしている事例は26.6%、停止を経ずに廃止している事例は65.4%であった。

今年度上半期において、居所不明だと判定して停・廃止に至った事案数（福祉事務所ベース）



今年度上半期（4月～9月）で停廃止した事案件数	件数 合計	廃止したもの	停止したもの	割合 合計 N=897	廃止したもの N=897	停止したもの N=897
0件	468	496	721	52.2	55.3	80.4
1件	122	122	85	13.6	13.6	9.5
2～4件	130	113	40	14.5	12.6	4.5
5～9件	57	60	15	6.4	6.7	1.7
10～29件	61	49	6	6.8	5.5	0.7
30件以上	23	21	1	2.6	2.3	0.1
エラー・無回答	36	36	29	4.0	4.0	3.2
全　体	897	897	897	100.0	100.0	100.0
平均（件）	4.5	4.0	0.5			
0を除く平均（件）	9.9	9.5	3.0			
中央（件）	0.0	0.0	0.0			
0を除く中央（件）	3.0	3.0	1.0			
最大（件）	396	391	34			

居所不明を理由として保護停・廃止に至った事案の保護停・廃止状況（居宅）（事案ベース）



※居宅以外はサンプル数が少ないため非掲載とするが、「廃止のみ」が83.3%

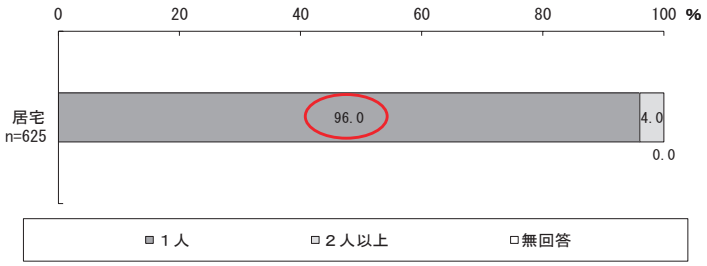
出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

PwC

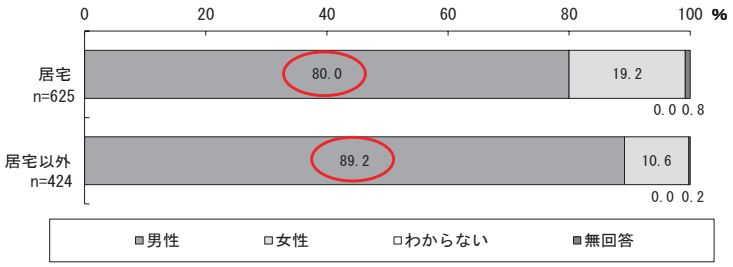
6)居所不明となった被保護者像

- 居所不明のため保護停・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**。
- 収入面では、「生活保護費以外の収入はない」人が6割以上（居宅61.6%、居宅以外75.2%）を占め、稼働収入がある人は2割未満（居宅18.2%、居宅以外9.7%）

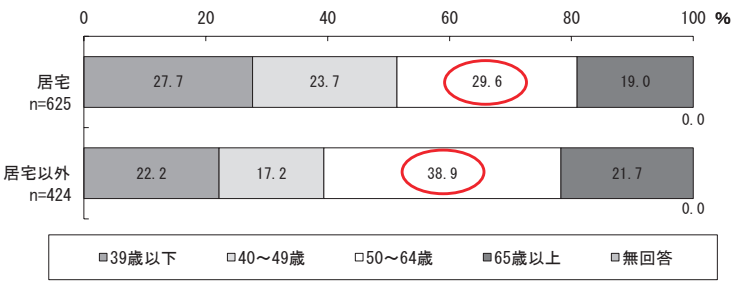
世帯人数（居宅）（事案ベース）



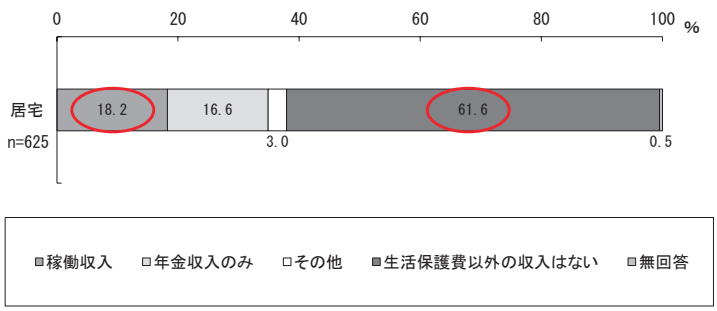
性別（事案ベース）



年齢（事案ベース）



生活保護費以外の世帯収入の有無（居宅）（事案ベース）

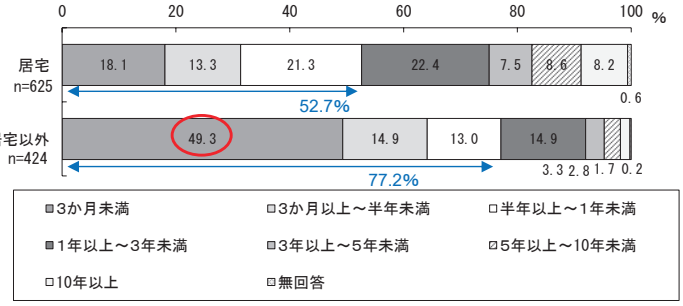


出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

7）居所不明となった被保護者像

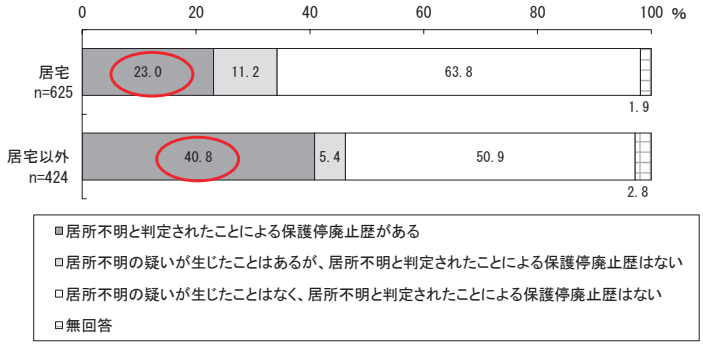
- 居所不明のため保護停・廃止に至った事案の被保護者では、保護受給期間が1年未満の割合が高く、居宅の場合で52.7%、居宅以外では77.2%にのぼる。特に、居宅以外では「3か月未満」が49.3%と 概ね半数を占めている。
- 過去に居所不明のために保護の停・廃止を受けたことがある被保護者も、居宅の場合で23.0%、居宅以外では40.8%を占めている。

保護受給期間
（事案ベース）



注）当該世帯が保護廃止と受給を繰り返している場合は、居所不明の疑いが生じた時点で受給していた保護の受給期間

居所不明と判定されたことによる保護停・廃止歴の有無
（事案ベース）



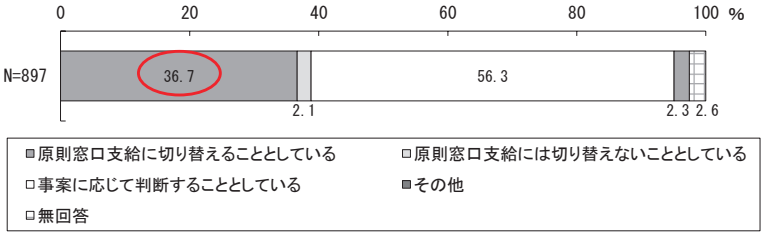
出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

PwC

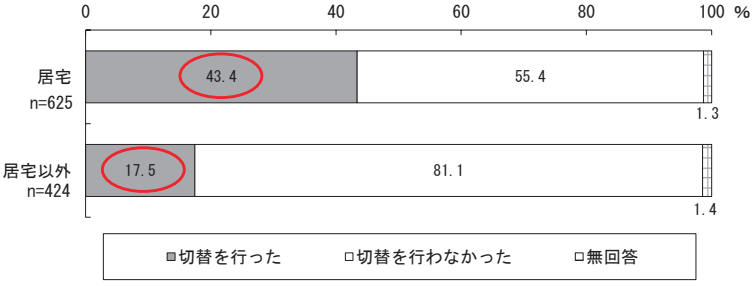
8）窓口支給への切替状況

- 被保護者に居所不明の疑いが生じた場合に、**原則窓口支給への切替を行うとしている福祉事務所は36.7%**、個別事案ベースで、窓口支給への切替を行っている割合は、**居宅では43.4%、居宅以外では17.5%**であった。

被保護者に居所不明の疑いが生じた場合の窓口支給への切替
（福祉事務所ベース）



窓口支給への切替（事案ベース）

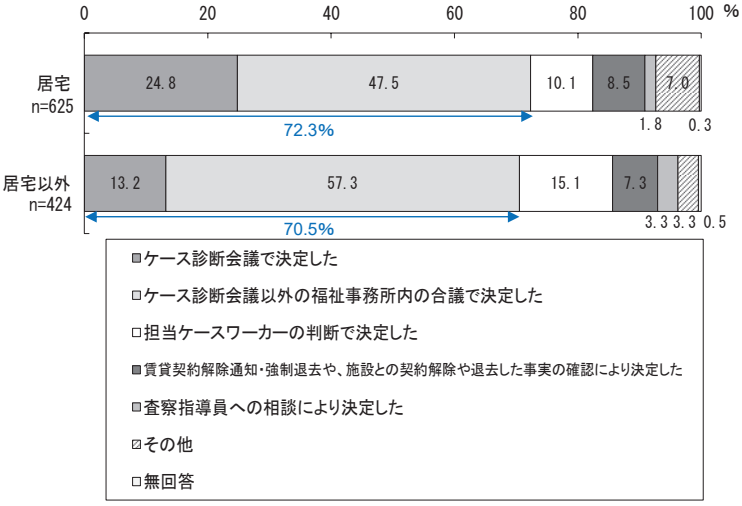


出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

9）居所不明の判定方法

- **<u>居所不明の判定方法</u>**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**<u>福祉事務所内の合議を経て判定している事案が7割超</u>**を占める。

被保護者に居所不明の疑いが生じた場合の窓口支給への切替
（事案ベース）



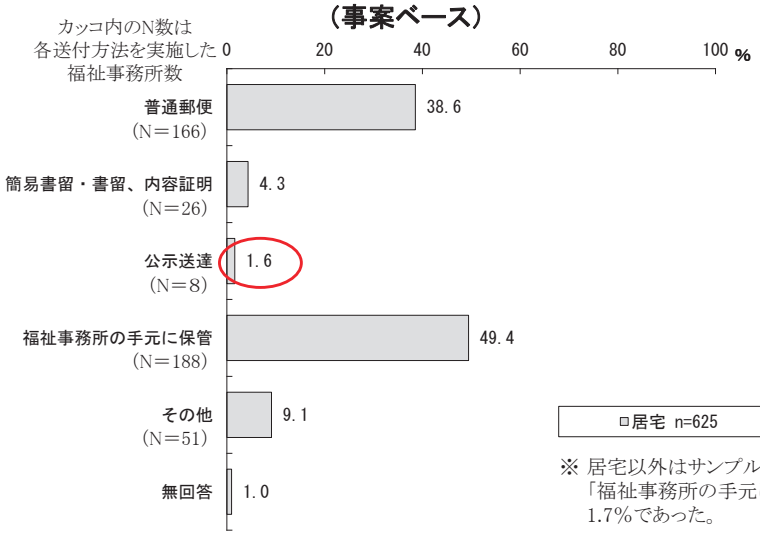
出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

PwC

10）停・廃止の通知方法

- 停・廃止の通知方法
  - 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、**<u>「公示送達」を実施している事案は、居宅では1.6%（10件）</u>**に留まることが明らかとなった。公示送達を行った福祉事務所は、**<u>居宅では8か所（1か所あたり平均1.25件）</u>**であった。
  - 居宅以外では、76.7%の事案で「福祉事務所の手元に保管」しており、**<u>公示送達を実施しているのは1.7%（7件）</u>**に留まった。公示送達を行った福祉事務所は、**<u>居宅以外では5か所（1か所あたり平均1.4件）</u>**であった。
- 公示送達を実施しない理由としては、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。

停・廃止の決定通知書の送付方法（居宅）
（事案ベース）



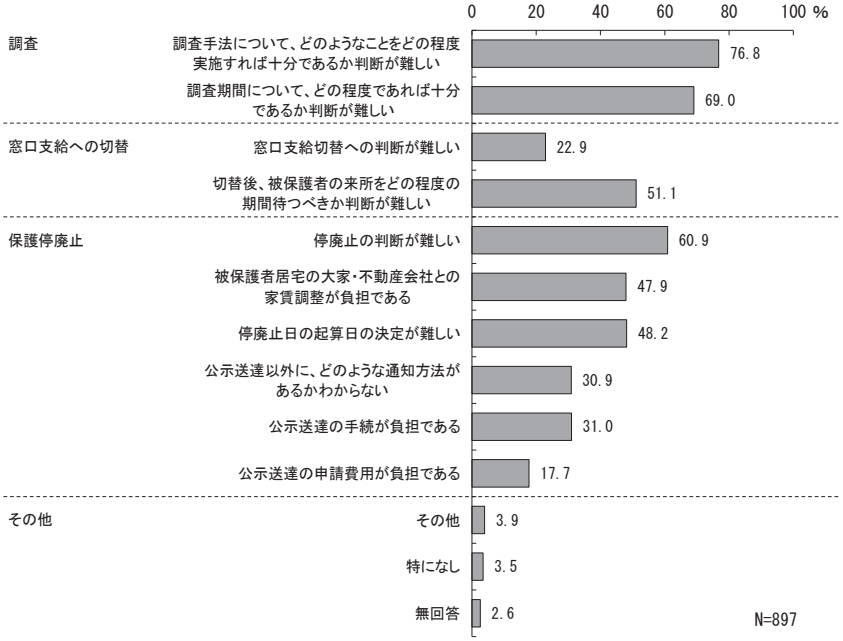
※ 居宅以外はサンプル数が少ないため非掲載とするが、「福祉事務所の手元に保管」が76.7%、「公示送達」は1.7%であった。

出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

11）居所不明事案に関する課題

- **<u>被保護者が居所不明となった場合の課題</u>**については、**<u>被保護者の居所の調査に関する課題が上位</u>**を占めた。次いで、「保護停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。
  - 福祉事務所へのインタビュー調査では、福祉事務所の管轄エリアを超えて居所を転々とする被保護者への対応が福祉事務所の負担となっている様子がうかがわれた。

被保護者が居所不明となった場合の課題等



出所）PwCコンサルティング合同会社「令和4年度社会福祉推進事業　被保護者の居所不明を理由とした保護の停止・廃止にかかる福祉事務所の事務取扱に関する調査研究事業」

3

関連法令の整理

1）生活保護法における通知の位置づけ（前提条件の整理）

- 生活保護法上は、**停・廃止の通知は書面による**こととされている。

（保護の停止及び廃止）

第二十六条　保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなつたときは、速やかに、保護の停止又は廃止を決定し、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。第二十八条第五項又は第六十二条第三項の規定により保護の停止又は廃止をするときも、同様とする。

《参考》

（報告、調査及び検診）

第二十八条　保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八条(第三項を除く。次項及び次条第一項において同じ。)の規定の施行のため必要があると認めるときは、要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、当該要保護者に対して、報告を求め、若しくは当該職員に、当該要保護者の居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。

（2～4は省略）

5　保護の実施機関は、要保護者が第一項の規定による**報告をせず、若しくは虚偽の報告をし**、若しくは立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。

（指示等に従う義務）

第六十二条　被保護者は、保護の実施機関が、第三十条第一項ただし書の規定（補足：現物給付）により、被保護者を救護施設、更生施設、日常生活支援住居施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、若しくは私人の家庭に養護を委託して保護を行うことを決定したとき、又は第二十七条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。

2　保護施設を利用する被保護者は、第四十六条の規定（補足：管理規定）により定められたその**保護施設の管理規程に従わなければ**ならない。

3　保護の実施機関は、被保護者が前二項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。

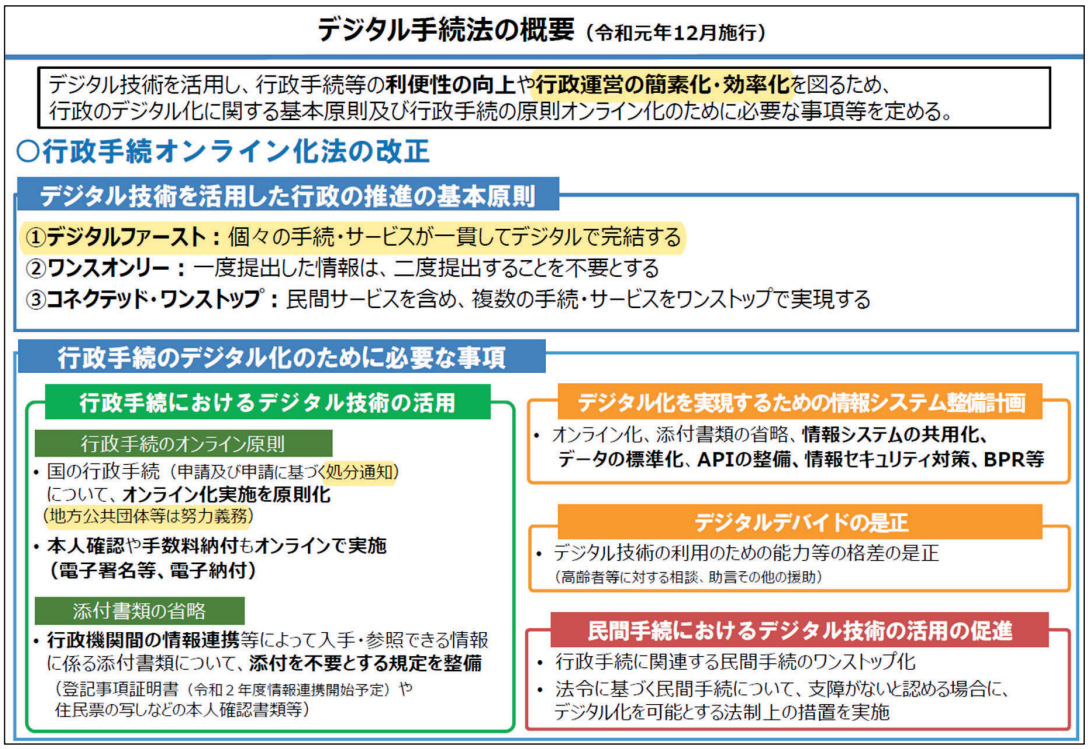
4　保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。

5　第三項の規定による処分については、行政手続法第三章(第十二条及び第十四条を除く。)の規定は、適用しない。

2)デジタル手続法(通知の電子化)①

- 行政手続上、申請や処分通知等で用いる書面は原則電子化、ネガティブリスト方式で電子化されない手続きを規定
- 電子化の手法も規定
- 電子化適用のために必要となる要件も規定

→生活保護法を適用除外とする規定はない



※デジタル手続法の正式名称は情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律

2)デジタル手続法(通知の電子化)②

●処分通知の電子化については、デジタル手続法や、デジタル手続法に係る厚生労働省令において以下のとおり規定されている。

- 処分通知は原則電子化が可能
- 次のケースにおいては、処分通知は電子化できない
  - 対面により本人確認を行うべき場合、処分通知にその原本を交付する必要がある場合など、電子的に行うことが困難または著しく不適当と認められる部分がある場合(デジタル手続法第7条、第10条、厚労省令第11条)
- 電子メールによる処分通知は認められている。(厚労省令第9条、「処分通知等のデジタル化にかかる基本的考え方」)
- 電子的方法で通知を行う場合には、通知を受ける者が意思表示をする必要(厚労省令第10条)

生活保護の停・廃止の通知に関しては適用除外と定められておらず、デジタル手続法が適用されるとみなすことができる。

(解釈上、適用にあたっての論点)

- 電子メールやショートメッセージによる通知が生活保護行政になじむか(妥当性・実現可能性)
- 電子メールやショートメッセージによる通知を行うための要件は何か
  - (例) 連絡・通知手段としての事前の同意、受信(到達)ないし開封の確認

- **電子メール等が「通知」とみなせる場合、携帯電話やパソコンを保有している被保護者に対する通知は、デジタル手続法適用により対応することが可能と考えられる。**
- **一方で、携帯電話等を保有していない被保護者向けの対応方法は別途検討する必要がある。**

＜参考＞ デジタル手続法

（電子情報処理組織による処分通知等）

第七条　処分通知等のうち当該処分通知等に関する他の法令の規定において**書面等により行うこと**その他のその方法**が規定されているものについては**、当該法令の規定にかかわらず、主務省令で定めるところにより、**主務省令で定める電子情報処理組織（※）を使用する方法により行うことができる**。ただし、当該処分通知等を受ける者が当該電子情報処理組織を使用する方法により受ける旨の主務省令で定める方式による表示をする場合に限る。

2　略

3　第一項の電子情報処理組織を使用する方法により行われた処分通知等は、当該処分通知等を受ける者の使用に係る電子計算機に備えられたファイルへの記録がされた時に当該処分通知等を受ける者に到達したものとみなす。

4　略

5　処分通知等を受ける者について**対面により本人確認をするべき事情がある場合、処分通知等に係る書面等のうちにその原本を交付する必要があるものがある場合**その他の当該処分通知等のうちに第一項の**電子情報処理組織を使用する方法により行うことが困難又は著しく不適当と認められる部分がある場合**として主務省令で定める場合には、主務省令で定めるところにより、当該処分通知等のうち当該部分以外の部分につき、前各項の規定を適用する。この場合において、第二項中「行われた処分通知等」とあるのは、「行われた処分通知等（第五項の規定により前項の規定を適用する部分に限る。以下この項から第四項までにおいて同じ。）」とする。

（適用除外）

第十条　次の各号に掲げる手続等については、当該各号に定める規定は、適用しない。

一　手続等のうち、申請等に係る事項に虚偽がないかどうかを対面により確認する必要があること、許可証その他の処分通知等に係る書面等を事業所に備え付ける必要があることその他の事由により当該手続等を電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信技術を利用する方法により行うことが適当でないものとして政令（内閣の所轄の下に置かれる機関及び会計検査院にあっては、当該機関の命令）で定めるもの　この節の規定

二　申請等及び処分通知等のうち当該申請等又は処分通知等に関する他の法令の規定において電子情報処理組織を使用する方法により行うことが規定されているもの（第六条第一項又は第七条第一項の規定に基づき行うことが規定されているものを除く。）　第六条及び第七条の規定

三　略

（※）電子情報処理組織…行政機関等の使用に係る電子計算機（入出力装置を含む。）とその手続等の相手方の使用に係る電子計算機とを電気通信回線で接続した電子情報処理組織　（デジタル手続法第6条第1項）

PwC

＜参考＞ 厚生労働省の所管する法令に係る情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律施行規則

（処分通知等に係る電子情報処理組織）

第八条　法第七条第一項に規定する主務省令で定める電子情報処理組織は、行政機関等の使用に係る電子計算機と処分通知等を受ける者の使用に係る電子計算機であって当該行政機関等の使用に係る電子計算機と接続した際に当該行政機関等から付与されるプログラムを正常に稼働させられる機能（当該行政機関等からプログラムが付与される場合に限る。）を備えているものとを電気通信回線で接続した電子情報処理組織とする。

（処分通知等の入力事項等）

第九条　行政機関等は、法第七条第一項の規定により処分通知等を電子情報処理組織を使用する方法により行うときは、当該処分通知等につき規定した法令の規定により**書面等に記載すべきこととされる事項を**前条に規定する行政機関等の使用に係る**電子計算機から入力し**、当該行政機関等の使用に係る**電子計算機に備えられたファイルに記録しなければならない**。この場合において、当該行政機関等は、当該処分通知等が電子署名を要するものと認めるときは、入力する事項についての情報に電子署名を行い、当該電子署名に係る電子証明書を当該情報と併せて当該行政機関等の使用に係る電子計算機に備えられたファイルに記録しなければならない。

（電子情報処理組織を使用する方法により処分通知等を受ける旨の表示の方式）

第十条　法第七条第一項ただし書に規定する主務省令で定める方式は、次の各号に掲げるいずれかの方式とする。

一　第八条の電子情報処理組織を使用して行う識別番号及び暗証番号の入力

二　電子情報処理組織を使用する方法により処分通知等を受けることを希望する旨の行政機関等が定めるところにより行う届出

（処分通知等のうちに電子情報処理組織を使用する方法により行うことが困難又は著しく不適当と認められる部分がある場合）

第十一条　法第七条第五項に規定する主務省令で定める場合は、次に掲げる場合とする。

一　処分通知等を受ける者について対面により本人確認をする必要があると行政機関等が認める場合

二　処分通知等に係る書面等のうちにその原本を交付する必要があるものがあると行政機関等が認める場合

3）民法・民事訴訟法、地方税法等における「公示送達」の概要

- 公示送達の手法は、民法・民事訴訟法と地方税法で異なっており、前者では**裁判所の関与**が必須となる。
- いずれの手法も電子化が進められる予定であるが、いずれも「掲示板掲載」と「インターネット公表」の双方を実施する必要があり、電子化は必ずしも行政負担の軽減につながらないと考えられる。

	民事訴訟法		生活保護法	地方税法
	（現行）	（電子化）※1		
根拠法令	民事訴訟法§111		生活保護法に特別の規定がない →民法§98を適用※2	地方税法§20の2
裁判所の判断の要否	**要**		**要**	否
掲示場所	**裁判所掲示板**	・インターネットでの公表 かつ ・裁判所掲示場に掲示または裁判所に設置した端末上で閲覧	**裁判所掲示板かつ官報**	地方公共団体の掲示板 ※3 将来的にインターネットでの公表も可となる見通し
効力発生の時期	掲示から2週間		掲示から2週間or官報に掲載した日	掲示から起算して7日

※　上記は、いずれも法律で規定されている（政省令ではない）。
※1　令和4年の民事訴訟法改正により導入。なお、改正後民事訴訟法は未施行。
※2　公示送達の手法は民事訴訟法の規定に従う。
※3　令和5年度税制改正大綱にて言及。関連法は、改正後民事訴訟法の適用時期を踏まえてから改正される。

3. 法令の整理

＜参考＞

民法

（公示による意思表示）

第九十八条　意思表示は、表意者が相手方を知ることができず、又はその所在を知ることができないときは、公示の方法によってすることができる。

2　前項の公示は、公示送達に関する民事訴訟法（平成八年法律第百九号）の規定に従い、裁判所の掲示場に掲示し、かつ、その掲示があったことを官報に少なくとも一回掲載して行う。ただし、裁判所は、相当と認めるときは、官報への掲載に代えて、市役所、区役所、町村役場又はこれらに準ずる施設の掲示場に掲示すべきことを命ずることができる。

3　公示による意思表示は、最後に官報に掲載した日又はその掲載に代わる掲示を始めた日から二週間を経過した時に、相手方に到達したものとみなす。ただし、表意者が相手方を知らないこと又はその所在を知らないことについて過失があったときは、到達の効力を生じない。

4　略

5　裁判所は、表意者に、公示に関する費用を予納させなければならない。

民事訴訟法

（公示送達の方法）

第百十一条　公示送達は、裁判所書記官が送達すべき書類を保管し、いつでも送達を受けるべき者に交付すべき旨を裁判所の掲示場に掲示してする。

（公示送達の効力発生の時期）

第百十二条　公示送達は、前条の規定による掲示を始めた日から二週間を経過することによって、その効力を生ずる。ただし、第百十条第三項の公示送達は、掲示を始めた日の翌日にその効力を生ずる。

2・3　略

地方税法

（公示送達）

第二十条の二　地方団体の長は、前条の規定により送達すべき書類について、その送達を受けるべき者の住所、居所、事務所及び事業所が明らかでない場合又は外国においてすべき送達につき困難な事情があると認められる場合には、その送達に代えて公示送達をすることができる。

2　公示送達は、地方団体の長が送達すべき書類を保管し、いつでも送達を受けるべき者に交付する旨を地方団体の掲示場に掲示して行う。

3　前項の場合において、掲示を始めた日から起算して七日を経過したときは、書類の送達があつたものとみなす。

《参考》公示送達に関する手続き（裁判所HP掲載資料）
https://www.courts.go.jp/tokyo-s/saiban/l3/Vcms3_00000347.html

意思表示の公示送達の申立てをされる方へ

【申立ての準備をする前に】

この手続きは，　あなたの意思表示を相手方に到達させたいが，相手方が誰であるか分からないため，又は，相手方の住所が分からない（相手方が法人の場合には，法人及び代表者の所在が分からないことが必要）ために，意思表示を到達させることができない場合に，その意思表示を到達させるための手続です。

相手方の所在が判明していて，相手方が郵便物を受領しないという場合には，この手続を利用して意思表示を到達させることはできません。

また，あなたが相手方に対する訴訟提起を予定している場合には，本手続の必要がない場合があります。

申立てをすべき裁判所は，相手方が所在不明の場合は，所在不明になる直前の住所地（最後の住所）を管轄する簡易裁判所です。

以下は，相手方が所在不明の場合の一般的な手続について説明しています。

１　通知書

ア　相手方に到達させる意思表示が記載された通知書を作成してください（既に内容証明等の文書があればその文書でもかまいません。）。なお，形式は問いませんが，できるだけA4判の用紙を使用してください。

イ　通知書は原本1部，　コピー4部を作成し，原本には通知者の印を押してください。

２　意思表示の公示送達申請書

ア　別紙に必要事項を記入し，記名・押印し，通知書のコピー（前記1イのコピーの内の1部）を末尾に綴じてください（各頁に，ページ数を付け，捨印（上部余白）を押してください。）。

イ　収入印紙（1000円）を1枚目の貼用印紙欄に貼ってください（割印はしないでください。）。

３　予納郵便切手

合計1，048円分（500円×2枚，　10円×3枚，　5円×2枚，2円×4枚）の切手が必要です。

ただし，　あらかじめ，到達証明申請（後記4ク参照）をして，到達証明書を郵送して欲しい場合，　これとは別に返送用の切手が必要です。

また，裁判所からあなたへ，電話又はファクシミリでの連絡に支障がある際

には，別に，事務連絡用の切手が必要になる場合があります。

4　添付書類等（申請書と同時に提出する書類）

ア　申立人の資格証明書（3か月以内のもの）（申立人が法人の場合）

イ　相手方の資格証明書（3か月以内のもの）（相手方が法人の場合）

ウ　相手方（代表者）の住民票又は不在住証明書等（3か月以内のもの）

エ　戻ってきた郵便物（封筒及び書類）

オ　通知書の原本（前記1アの郵便書類が通知書であることが多いと思われる。）

カ　通知書のコピー1部（前記1イのコピーの内の1部）

キ　調査報告書

調査報告書の用紙に記入してください。用紙は一般的な所在不明を想定して準備されていますから，必要に応じて，相手方が所在不明であること（相手方が法人の場合には，法人及び代表者の所在不明であること）がわかるような内容を追加記載してください。

ク　到達証明申請書

公示送達の手続によって意思表示を記載した通知書が相手方に到達したことの証明書が必要な場合は，到達証明の申請をしてください。

①　到達証明申請の用紙（1枚目が申請用，2枚目が証明用になります。）に必要事項を記入（到達年月日と2枚目　（証明用）下欄の「上記事項につき証明する。」以下の部分は記入不要です。），押印のうえ，申請用，証明用の2枚ともに送達する通知書のコピー（前記1イのコピーの内の1部）をそれぞれの末尾に綴じてください。各頁に捨印（上部余白）を押し，ページ数を付けてください。

②　申請用紙の収入印紙欄に収入印紙1　5　0円分を貼付してください（割印はしないでください。）。

③　到達証明書を郵送して欲しい場合には，返送用の切手が必要です。

※　前記エ，オについては，手続終了後に原本を返還することができます。その場合は，そのコピー1部を同時に提出の上，コピーに「原本還付」と明記してください。なお，郵便での返還を希望する場合は，返送用の切手と受領書が必要です。

5　今後の進行について

ア　書面に不備や不足がある場合には，担当係から連絡があります。

イ　公示送達の許可により，当庁の掲示板へ公示送達の掲示がされ，併せて区役所掲示板にその旨掲示されます。区役所の掲示から2週間経過したときに公示送達の効力が生じます。

意思表示の公示送達申請書

令和　　年　　月　　日

簡易裁判所　御中

申　立　人	住所（法人の場合は本店所在地） 〒　　－ （電話　　－　　－　　） 支店・営業所の住所　（電話　　－　　－　　） 氏名（会社の場合は会社名・代表者の資格・氏名） 印
相　手　方	住居所不明 （最後の住所） 〒　　－ 氏名（会社の場合は会社名・代表者の資格・氏名）

受　付　印			貼用印紙欄
	貼用印紙　円	印	
	予納郵券　円		

申　立　の　趣　旨
申立人から相手方に対する意思表示を記載した別紙　　を 公示の方法によりなすことを求める。

申　立　の　理　由
申立人から相手方に対する別紙意思表示について，相手方の住所・居所 その他送達をなすべき場所が知れないため，通常の手続に従っての送達をする ことができないので，公示送達されるよう申し立てます。

添　付　書　類	
・　内容証明書及び同返戻郵便	各　通
・　住民票の写し	通
・　調査報告書	通
・　不在住証明書	通
・　資格証明書	通

収入印紙 150円

令和　　年(サ)第　　号意思表示の公示送達申立事件

到　達　証　明　申　請　書

（住所）

申立人

（最後の住所）

相手方

御庁上記事件につき，意思表示を記載した別紙　　が公示の方法により，相手方　　に令和　　年　　月　　日到達したものとみなされた旨証明してください。

令和　　年　　月　　日

申立人　　印

東京簡易裁判所民事第8室　御中

受　　書

上記証明書確かに受領いたしました。

令和　　年　　月　　日

申立人　　印

東京簡易裁判所民事第8室　御中

令和　　年(サ)第　　号意思表示の公示送達申立事件

到　達　証　明　申　請　書

（住所）

申立人

（最後の住所）

相手方

御庁上記事件につき，意思表示を記載した別紙　　が公示の方法により，相手方　　に令和　　年　　月　　日到達したものとみなされた旨証明してください。

令和　　年　　月　　日

申立人　　印

東京簡易裁判所民事第8室　御中

上記事項につき証明する。

令和　　年　　月　　日

東京簡易裁判所民事第8室

裁判所書記官

調　　査　　報　　告　　書

申立人
相手方

上記当事者間の令和　　年(サ)第　　号意思表示の公示送達申立事件について，相手方の所在を調査した結果は下記のとおりですので，報告します。

1　調査をした担当者
　氏名　　（申立人との関係　　）
2　調査をした日時　　令和　年　月　日　午前・午後　時　分
3　調査をした場所
　(1)住所
　(2)相手方との関係
4　調査先の人物
　(1)氏名
　(2)相手方との関係
5　調査内容
　(1)現在の状況

　(2)居住形態について

　(3)転居の日時・転居先について

令和　　年　　月　　日
申立人　　印

4

公示送達 及び
生活保護の停・廃止に関する
裁判例等調査

1）裁判例等調査の概要

居所不明となった被保護者の調査や保護の停・廃止判断・手続き等のあり方を検討するにあたり、参考となる過去の裁判例や不服申し立ての裁決について、複数の観点で検索・情報収集を実施した。

①不服申し立ての裁決調査（令和4年度実施）

- 生活保護に係る不服申し立ての裁決について、総務省が提供する「行政不服審査裁決・答申検索データベース」の「裁決情報検索」において、以下の条件で検索を実施した。

  【フリーワード】 生活保護 AND 廃止

  【処分根拠法】 生活保護法
- 検索によりヒットした82件のうち、本研究に関連のある内容のもの3件の概要を整理した。

②裁判例調査（令和4年度・令和5年度実施）

- 生活保護に係る過去の裁判例について、裁判所が提供する「裁判例検索」において、平成元年以降の裁判例を、以下のキーワードで検索した。

  【キーワード】（生活保護 OR 被保護世帯 OR 被保護者） AND （廃止 OR 停止 OR 引下げ）
- 令和4年度時点では、平成元年から令和4年7月までの裁判例を検索し、ヒットした218件のうち、生活保護について争点となっている裁判例は52件であった。このうち、「被保護者が居所不明であること」や、「受給方法」・「手続き」に関するものは5件であった。
- 令和5年度では、委員の協力を得て、法律情報データベースにおいて、同様の検索を実施し、上記以外に令和3年度以降の生活保護停・廃止に係る裁判例2件の情報を得た。
- このほか、研究会委員等より情報提供のあった、被保護者が居住実態不明であったことによって生活保護が停・廃止されたことをめぐる裁判例2件を追加し、計9件の概要を整理した。

③公示送達に関する裁判例調査（令和5年度実施）

- 判例六法（有斐閣）において、民事訴訟法第110条（公示送達の要件）に関連する裁判例として取り上げ、解説されている4事案について、裁判所の「裁判例検索」で判決内容等の情報を確認し、整理を行った。

2）判例等の調査結果　①不服申し立ての裁決調査

- 情報収集した3件のうち2件は、被保護者の居所に係る保護の停・廃止をめぐる裁決、その他の1件は生活保護の手続きの適否に係る裁決であった。
- 居所に係る裁決では、必要な調査を十分尽くさなければ保護の必要性がなくなったことを裏付けされないとの考え方とともに、調査方法の例示として、親類縁者等への連絡、窓口支給への切り替え等が示された。
- 保護の手続きに関する裁判では、郵便受けに投函する方法での命令書交付では不十分とする考え方と、保護廃止の決定通知書に記載された理由が不十分であるとの見解が示された。

	分類	ポイント
1	被保護者の居所（居住地が不明確）	• 奈良県、再審請求（裁決日：令和4年1月24日、認容（保護廃止決定処分の取消し）） • 審査請求人は医療保護入院に対し、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律に基づき退院請求。新たな居住先を確保できていない状態で退院。審査請求人は携帯電話を保有しておらず、審査請求人と連絡がとれなくなったことから、処分庁は失踪を理由として保護を廃止した事案。 • 被保護者が居所不明となった場合、親類縁者等に連絡して情報収集を行うこと、保護費を口座振り込み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が行われていないことから、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ず、保護を廃止しうる要件を満たしていると認められない、とされた。
2	被保護者の居所（居住地が不明確）	• 福岡県、審査請求（裁決日：平成29年2月6日、認容（生活保護廃止、保護費返還処分の取消し）） • 処分行政庁は、被保護者が居所不明になったあと、自宅を訪問して不在連絡票を投函、架電（1回）、住宅管理会社等への調査を行って保護廃止処分を行ったが、審査請求人がこれに対応せず、また、その後居住地を退去させられてからの処分庁職員からの電話連絡にも対応せず居所不明となったことから、失踪を理由として保護を廃止し、保護費返還処分がなされた事案。 • 自宅訪問による不在連絡票の投函、架電、住宅管理会社等への調査は行ったが、それ以外の調査をおこなっていないこと、保護費の支払いを窓口支給に切り替え、来庁を待つことをしなかったことなどから、生活保護法第26条の規定に基づく保護廃止の判断の要件となる保護の必要性がなくなったことを裏付けるために必要な調査を尽くしていない（調査義務を果たしていない）、とされた。
3	保護手続	• 富山県、審査請求（裁決日：平成29年8月16日、認容（生活保護廃止処分取消し）） • 稼働能力を十分活用していないことから求職活動を求める指導を行ったが、審査請求人が従わず、生活保護停止。体調不良により求職できないと再開の訴えがあり、検診命令に従ったので再開し、受診漏れがあった血液検査を改めて受けさせるため再度検診命令（直接交付ではなく、写しを郵便受けに投函）。しかし、審査請求人がそれに従わなかったため、再度、求職活動が不十分であることを理由に保護廃止処分（弁明の機会を付与し聴聞を行ったが、正当な理由がないとして、廃止を決定）となったもの。 • 廃止決定に至る手続において検診命令書を直接交付していないこと、また、停止決定及び廃止決定に係る生活保護決定通知書に記載された理由は、生活保護法及び行政手続法が要求する理由提示として十分でないことから、審査請求には理由がある、とされた。

※上記は各判例における判示事実を踏まえたものであり、すべての事例に一般化されるものではない。

2）判例等の調査結果　②裁判例調査

- 情報収集した7件のうち3件は、被保護者の居所が不明確であることを理由とする保護の停・廃止をめぐる裁判、その他の4件は生活保護の手続きの適否に係る裁判であった。
- 居所をめぐる裁判では、居住場所（居住実態）が不明確であることをもって、即、要保護性を棄却する理由にはならないと判断されているが、「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」と見解が示された事例もある。
- 保護の手続きに関する裁判では、指導・指示に従わなかったことを理由とする保護の停・廃止に関しては、書面による指導・指示であることに加え、理由の説明が必要であること、不利益処分を実施する場合には書面により通知することとともに、不服申し立ての対象が認識できる程度の経過・理由等の説明が必要であることが示された。

	分類	ポイント
1	被保護者の居所 （居住地が不明確）	• 柳園事件（通称）（平成5年10月15日、京都地方裁判所） • 被保護者は単身者で各地の飯場を転々とした後に友人宅に寄宿しており、病院入院を契機として現在地保護で保護開始となった。病院退院後、被保護者が病院を退院したことの報告をせず、また、退院後の居所を明らかにしなかったことから、「傷病治ゆ」として廃止された事案。 • 居所実態不明であること（本判例においては、被保護者と連絡がとれているものの、居住地を明らかにしていないこと）をを理由に保護廃止決定をしたことについて、知人に連絡をし、聴取すべきであったことなども指摘したうえで、居住実態が不明であることのみでは、生活保護法26条1項に基づく保護廃止の事由にはならないとされた。
2	被保護者の居所 （居住地が不明確）	• 生活保護廃止決定取り消し当請求事件（平成23年11月11日、大阪地方裁判所） • 福祉事務所職員がたびたび被保護者の自宅を訪問しても不在が続いたこと（訪問時に面談ができたのは事前に訪問の約束を取り付けたときのみ）、家財道具や水道・ガス・電気の使用がほとんどないこと、被保護者が別の場所で生活しているとたびたび述べていたこと等から、被保護者との面談において、居住実態がないことを理由に保護廃止の方針を伝え、廃止決定を行った事案。 • 生活保護法第19条を根拠として直ちに保護廃止決定をすることはできない、とした一方、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、との見解も示された。
3	被保護者の居所 （居住地が不明確）	• 損害賠償請求事件（令和3年10 月1日、前橋地方裁判所） • 福祉事務所職員が被保護者宅をたびたび訪問しても不在であることが続く中、日中不在としていることについて、被保護者から合理的な説明が得られず、居住実態不明として保護が停止された事案。 • 居住実態不明であること（本裁判例においては、被保護者と連絡がとれているものの、福祉事務所職員が被保護者の自宅を訪問した際に不在であることが多く、そのことについて合理的な説明がされないこと等）は生活保護法第26条に規定する「被保護者が保護を必要としなくなったとき」に該当すると解することはできない、（日中居宅を不在とすることについて合理的な説明が得られないなど、）被保護者が居住実態を秘匿しようとするような対応をしたからといって、そのことから直ちに要保護性が消滅したと推認することはできない、とした。

PwC

	分類	ポイント
3	保護手続 ※前頁3と同一事案	• 生活保護法は、（被保護者の不誠実な対応等に対する）制裁的な保護の停止は、生活保護法第28条第5項（虚偽の報告・立入調査の拒否等）及び第62条第3項（保護施設を利用する被保護者の管理規定義務違反）の2つの場合に限定していると解される。 • （処分決定通知書に、処分の理由として「居所実態不明のため停止します」とのみ記載されていることにつき、）被保護者に対して不利益処分をする際は、書面によりその旨を通知するとともに、その理由を示さなければならないが、少なくとも、不服申立ての対象を認識できる程度に理由を記載することが求められる。それを欠く場合の不利益処分は、理由付記不備の違法を理由に取消し得べき瑕疵を有することになる、とした。
4	保護手続	• 生活保護停止処分取消請求事件（平成23年9月16日、神戸地方裁判所） • 被保護者は術後後遺症で免疫力低下治療中であり、処分行政庁から、自宅の売却、自動車の処分、持病治療の受診先を指示されたが、指示に違反したことなどを理由に生活保護の停止された事案。 • （県民局長が生活保護法第27条第1項及び同法施行規則19条に基づく書面による指導指示をしないで行った生活保護の停止処分につき、）生活保護法施行規則第19条（保護の変更、停廃止に係る実施機関権限は、書面による指導又は指示に、被保護者が従わなかった場合でなければ行使してはならない）への違反は、保護の変更等の取消原因になる瑕疵にあたる、とした。
5	保護手続	• 生活保護費受給請求事件（平成16年6月23日、東京地方裁判所） • 被保護者は賃貸住宅に居住しており、生活扶助費を現金書留で送金するように求めたが、送金されなかった事案。 • （被保護者が生活扶助費を現金書留で送金するように求めたことに対し）保護の実施機関が、生活保護法第27条第1項の指示権限に基づき、生活扶助費の交付を地域行政センターにおいて行うことを指示することは、不正受給等の問題が生じにくいという効果等を期待できる合理的なものであるため、実施機関は生活扶助費を当該センターで交付すれば足りる、とした。
6	保護手続	• 保護申請却下処分取消等請求事件（平成20年2月28日、最高裁判所） • 被保護者が海外にて求職活動を行った期間（約1か月）の生活扶助を減額した事案。 • （被保護者が海外に滞在していたことを理由とした、生活扶助費を減額して支給する旨の変更決定につき、）少なくとも渡航費用を支出することができるだけの額の、本来最低限度の生活の維持のために活用すべき金銭を保有していたことが明らかであり、渡航費用を生活扶助費から減額することは適法、とした。
7	保護手続	• 損害賠償等請求事件（平成26年10月23日、最高裁判所） • 被保護者は自宅で手描き友禅の請負業務に従事し、業務において小型自動車を使用していた。処分行政庁は被保護者に対し、従前から増収とともにこれに代わる対応として当該自動車を処分すべきことを口頭で指導していた事案。 • 生活保護法第27条第1項に基づく指示が書面でなされた場合に、被保護者が口頭指導の内容を理解しており、また、当該書面に指示の理由として従前の指導の経過が記載されていたとしても、書面に記載されていた事項に代わる対応として処分行政庁が口頭で指導していた事項が指示の内容に含まれると解することはできない、とした。

※上記は各判例における判示事実を踏まえたものであり、すべての事例に一般化されるものではない。

	分類	ポイント
8	保護手続	• 生活保護廃止処分取消請求事件（令和4年10月19日、山口地方裁判所） • 被保護世帯で同居する二男が就労収入を得ていたことを知りながら、指導指示に違反して申告しなかったとして生活保護廃止処分を受けたことに対し、その取り消しを求めた事案。 • 一般的な世帯では、親権者が子の就労について把握しているのが当然であること、被保護者世帯にて収入無申告が続き指導指示違反が繰り返されたことのみをもって、被保護者は子の就労を知りつつ知らないと偽り、指導指示に違反して子の就労収入について処分行政庁に申告しなかったとして保護廃止処分を行ったことに対し、子本人から直接事情を聴取するなど、慎重に調査・考慮すべきであった、とした。 • 地方自治法上の処理基準においては、「廃止」に先立って「停止」を検討すべきとの基準が示されていること等に照らせば、指導指示違反を理由とする保護の廃止に際しては、指導指示の内容の相当性や指導指示違反に至る経緯、指導指示違反の重大性・悪質性のみならず、将来において指導指示事項が履行される可能性、保護の「停止」を経ることなく直ちに保護を「廃止」する必要性・緊急性、保護の廃止がもたらす被保護世帯の生活の困窮の程度等を総合考慮すべきと解される。指導指示違反に至る経緯や指導指示違反の重大性・悪質性を判断する前提としては、被保護者が当該指導指示違反の認識を有していたかどうかについても、当然、把握・考慮されるべき、とした。
9	保護手続	• 生活保護開始請求の却下に対する賠償請求事件（平成26年10月23日、最高裁判所） • 原告夫婦が、5回にわたり生活保護の開始請求を行ったが、いずれも却下された。生活保護の開始申請を行わせなかったことが人格権を侵害する行為であり、財産的損害及び精神的損害を被ったとして，、国家賠償法1 条1 項に基づく慰謝料及び生活保護費相当額の損害賠償金支払いを求めた事案。 • 原告夫婦の稼働能力の有無の判断に際し、処分行政庁が、原告夫婦から提出された求職活動報告書の記載や有効求人倍率等の抽象的可能性のみを判断材料としたことについて、原告夫婦から直接の聴取をすべきであったこと、また、原告夫婦のそれまでの求職活動状況を適切に把握して考慮しようとせず、原告夫婦の個別的事情についても調査を行わなかったことを指摘し、当該担当職員は、その負っている調査義務に反して適切な調査を行わずに、申請を却下すべきと意見を述べており、国家賠償法第1条第1項の違法性が認められるとした。

※上記は各判例における判示事実を踏まえたものであり、すべての事例に一般化されるものではない。

2）判例等の調査結果　　③公示送達に関する裁判例調査

● 判例六法（有斐閣）では、民事訴訟法665条（公示送達の要件）に関連する裁判例として、以下の事項が指摘されている。

• 公示送達は「送達すべき居所が知れない」ことが要件であり、居所を確認できる可能性がある場合にはそのための策を十分に講じる必要性があること、その際、連絡手段として活用できる可能性がある場合、メール・SNS等を通じた連絡を試みることも「十分な探索」には必要との考え方が示された。

1	● 送達をすべき場所が知れない場合 • 通常の調査方法を講じて十分探索したが判明しないという客観的なものであることを要する • 受送達者と同一人物である可能性が高いSNSアカウントがある場合に、接触を試みていない場合は、通常の調査方法を講じたとはいえず、公示送達の要件を満たさない。なお、同アカウントが受送達者本人ではない可能性があり、メッセージの送信により基本事件の提起等を無関係な他人に知られる恐れやメッセージを送信しても返信がされない可能性、調査のため調査者自身も一定の情報を開示する必要があることは、電話やFAXにより接触を試みる場合でも同様で、上記判断を左右しない。（いずれも京都地決H31.2. 5） • 送達者と受送達者がメールにより直接連絡を取り合っていた場合は、メールにより提訴の意思を告げたうえで訴状等の送達場所を確認することができたと想定されるため、公示送達は無効（札幌地決R1.5. 14）
2	● 民事訴訟法110条の要件判断に誤りがある公示送達の効力 • 送達事務は裁判所書記官の固有事務で、送達が許される場合に該当するかの認定に必要な資料の収集はその裁量に委ねられているから、担当裁判所書記官が要件に該当するとして公示送達を実施した場合には、その認定資料の収集につき裁量権を逸脱しまたはこれに基づく判断が合理性を欠くなどの事情がない限り、公示送達は適法かつ有効（名古屋高判H20.11. 27） • 相手方が前住所地に居住していた可能性が否定できないにもかかわらず、マンション管理業者や不動産仲介業者への調査など、居住の有無を確認する措置を講じずに行った公示送達は無効（札幌高判H25.11. 28）
3	● 公示送達の不知に関する、民事訴訟法97条　訴訟行為の追完 • 公示送達により訴状、判決の送達を受けた被告が、強制執行手続きに至り初めて右事実を知り直ちに控訴を申し立てた場合は、特段の事情のない限り、控訴の追完は許容される（最判S36.5. 26） • 相手方の本来の居住地を知りながら、別の住所地を相手方の居住地であると称して行った公示送達につき、相手方が直ちに提起した控訴の追完は認められる（最判S42.2. 24） • 相手方の住所地を知っていながら、相手方の住所地不明として公示送達を実施した場合は、公示送達制度の濫用が認められ、相手方の責めに帰すべからざる事由により控訴期間を遵守できなかったものとして、追完が認められる（最判H4.4. 28） • 提起されることを被告代理人が知っていたこと、提起及び書類の送達不能につき、原告から被告代理人に伝えられていた場合には、公示送達により訴状・評決の送達を受けた被告が何らの調査もせず控訴期間を徒過した場合は、重大な怠慢であるとして追完は認められない。（最判S54.7.31）
	● 公示送達の不知に関する、民事訴訟法338条再審 • 相手方の送達場所を知りながら不実の公示送達の申立てをし、確定判決を得たことは、再審事由に当たらない。（最判S57.5.27） • 公示送達の要件を満たしていないのに訴状等が公示送達によって送達された結果、被告とされたものが訴訟に関与する機会が与えられないまま判決がされた場合には、再審事由が認められる。（札幌地決R1.5.14）

※上記は各判例における判示事実を踏まえたものであり、すべての事例に一般化されるものではない。

3）判例等にみる示唆

以上の裁判例等における判断から、以下の点に留意すべきと考えられる。
なお、裁判例等については、各判例における判示事実を踏まえたものであり、すべての事例に一般化されるものではないことに留意が必要である。

■ 公示送達の要件判断 および 居所不明の判断 に関する考え方

- 公示送達は、居所が不明であることが客観的に示せる場合にのみ有効な手段、との考え方が示された。
  - 現住所地以外にいることを知っている場合や探索・確認可能であるにもかかわらずそれを行っていない場合等に公示送達を行うことは不適（不実の公示送達）と判断され得る。
- 居住実態が不明である（確認できない）ことは、居所が不明（居住実態がない）ことと同一ではなく、居住実態が不明であることのみでは要保護性が消滅したとみなすことはできない、との考え方が示された。

⇔ その一方で、「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」との考えが示された裁判例も見られた。

- また、居住実態がないと判断するためには、通常考える調査方法等を講じて十分探索したが判明しないという客観的な事実を示すことが必要、とする考え方が示された。

■ 居所不明を判断するための「十分な調査」に関する考え方

- 以下のような調査方法をしていない場合に、「十分な調査を尽くしていない」と判断された。
  - （通常考え得る調査方法として）自宅訪問による不在連絡票の投函、架電
  - 親類縁者や知人等に連絡し、聴取するなど、情報収集を行うこと
  - 住宅・マンション管理会社、不動産仲介業者等への連絡・調査
    ※前住所地に居住している可能性が否定できない場合は、その管理会社等を含む
  - 被保護者とメール等により直接連絡を取り合っていた場合は、メール等により書類の送達場所を確認すること
  - 被保護者と同一人物である可能性が高いSNSアカウントがある場合に、それに対し接触を試みてみること
  - 保護費を口座振り込みから窓口支給に切り替え、被保護者の来庁を待つこと

■ 被保護者に対する理由・説明に関する考え方

- 保護の停・廃止等の不利益処分については、処分通知を受けた者が不服申立ての対象を認識できる程度に理由が説明される必要がある、との考え方が示された。
- 指導・指示違反を理由とする保護の停・廃止の場合は、書面による指導・指示が必要である、との考え方が示された。

5

福祉事務所における居所不明の場合の対応マニュアルに関する比較分析

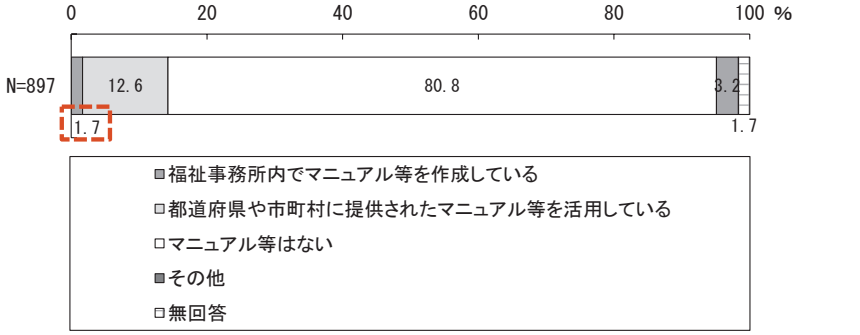
1）居所不明の場合の対応マニュアルの比較分析について

● 令和4年度調査結果に見る福祉事務所における被保護者が居所不明となった場合のマニュアル作成状況

- 被保護者が居所不明となっている疑いが生じた場合や被保護者が居所不明であると判定した場合の**対応マニュアル等の内部ルール**については、**1.7%（15か所）の福祉事務所が「所内でマニュアル等を作成している」と回答**した。
- この15か所の福祉事務所に対し、マニュアルに関する情報提供依頼を実施したところ、結果として**8か所の福祉事務所から情報提供**頂くことができた。
- 以下では、これらのマニュアルについて、記載されている内容および想定されている対応フローの比較分析を行った。

所内でマニュアルを作成している15か所のうち、
- **提供可　8か所**
- **提供不可　3か所**
- **昨年度が回答誤り（未作成、都道府県・他自治体の指針を活用している）4か所**

被保護者が居所不明となっている疑いが生じた場合や、
被保護者が居所不明であると判定した場合における対応マニュアル等の内部ルールの有無



PwC

2）対応マニュアルの内容に関する比較分析

○　規定有
△　例示有
-　記載無

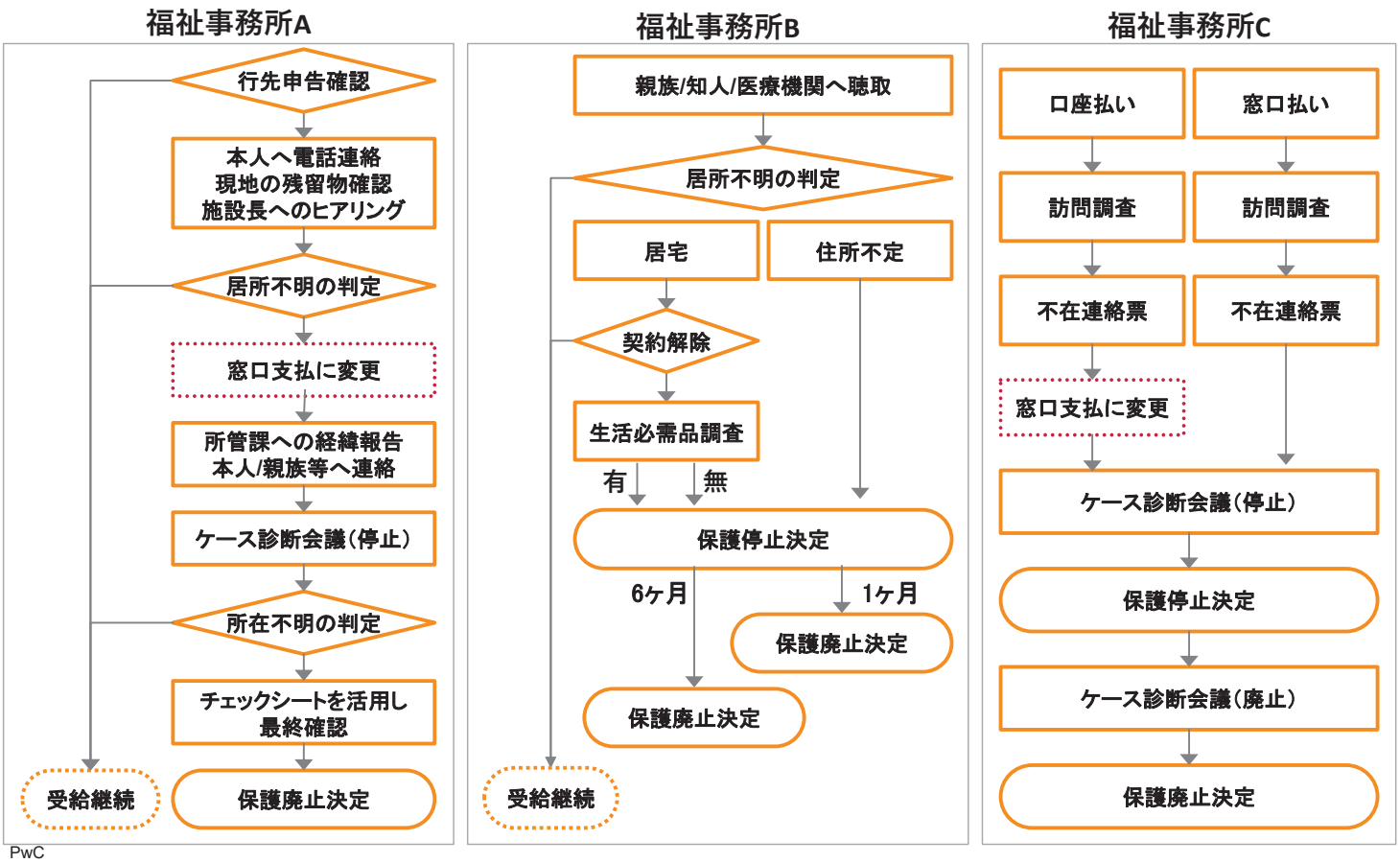
8事務所のマニュアルに記載されている内容のうち、共通して記載されているのは、居宅から居所不明となった場合の「訪問による確認」「廃止処分の前に停止処分の実施」であり、「公示送達」についてはいずれも言及がない。

			福祉事務所A	福祉事務所B	福祉事務所C	福祉事務所D	福祉事務所E	福祉事務所F	福祉事務所G	福祉事務所H
調査確認	連絡による確認	本人	○	-	-	△	○	-	-	-
		家主	-	○	-	△	○	△	-	○
		施設長等	○	○	-	△	○	-	-	-
		親族	○	○	-	-	○	△	-	○
		医療機関	-	○	-	-	○	-	-	○
	訪問による確認	居宅	○	○	○	△	○	△	△	○
		居宅以外	○	-	-	-	○	-	△	-
	住民票確認		-	△	-	△	-	-	-	-
	その他（金融機関・知人確認）		-	○	-	-	○※	-	-	-
	実施期間		3週間程度	最長6ヶ月	2ヶ月	2週間/2ヶ月	1ヶ月/2ヶ月/6ヶ月	-	3ヶ月	2ヶ月
窓口切替			○	-	○	○	○	-	○	○
停止処分	廃止の前に実施		○	○	○	○	○	○	○	○
	決定方法	ケース診断会議	○	-	○	-	○	△	-	-
	実施期間		1週間程度	最長6ヶ月	最長6ヶ月	-	6ヶ月	-	最長6ヶ月	6ヶ月
	停止期間中調査		○	-	○	-	-	-	△	-
廃止処分の決定方法		ケース診断会議	-	-	○	△	○	△	-	-
		決裁のみ	○	○	-	△	-	△	○	-
停・廃止通知方法			-	-	○（配達証明）	-	-	-	-	○（投函・配達証明）
公示送達			-	-	-	-	-	-	-	-

※ 都道府県が作成した「緊急的な安否確認等の調査手法例や「失踪」及び「居住実態不明」の場合の組織的検討における留意点について」の調査手法参考

3）対応フローに関する比較分析

マニュアルに記載された対応をフロー図にまとめると、大きく3タイプのフローがあることが確認された。



PwC

令和5年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（社会福祉推進事業分）

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

報告書

令和6年3月

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

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
TEL ： 03－6257－0700（代表）

〔JOB コード:Y221〕

Copyright (C) 2024 PwC Consulting LLC. All rights reserved.
本報告書の内容、テキスト、画像等の無断転載・無断使用を固く禁じます。