

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50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。生活保護制度創設当初は、保護費を直接手渡す形式が採られていたこともあり、このようなケースが生じにくかったと推察されるが、金融機関への振り込み等で受給できるようになったことや、生活困窮と居住不安定が同時に生じるケースが増えたこと等がこうしたケースが生じる背景要因として影響していると考えられる。また、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、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。こうした時代背景から、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提出されている。その内容からは、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に加え、生活保護を受給していること自体が機微性の高い情報であり、それを掲示することが妥当なのかといった疑問もあることから、事務を預かる自治体が判断に窮している状況がうかがわれる。

このような問題意識や状況を踏まえ、令和4年度の調査研究で、福祉事務所（自治体）へのアンケート調査を通じて、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ほとんど見られ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、通知方法以前に、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のあり方について、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した。

事業概要

居所不明の被保護者に対する事務のあり方に関し、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回の研究会を開催。

研究会の議論に際し、事務局にて、生活保護停廃止に関する過去の裁判例情報の整理・分析、福祉事務所（自治体）における対応事例の整理・分析を行い、全5回の議論を通じて提言をとりまとめた。

《研究会委員》 ◎は座長

- ◎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
- 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
- 原田 大樹 京都大学大学院 法学研究科 教授

調査研究の過程

1. 研究会の開催

全5回の研究会を以下の日程で開催し、各論点について議論した。

《研究会での検討の視点》

(1) 停・廃止の決定に関する本人への通知のあり方

- 公示送達の必要性和公示送達を実施する上での課題
- 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

- 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
- 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

2. 生活保護停廃止に関する過去の裁判例情報の整理・分析

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当たり、昨年度既に実施していた不服申し立ての裁決調査及び裁判例調査に加え、今年度新たに公示送達の観点で裁判例調査を実施した。

公示送達の要件(民事訴訟法第110条関連)に関連する裁判例として、判例六法(有斐閣)では、4件が該当した。以上の裁判例等における判断を基に、以下3点に関して考え方をまとめ、判例等にみる示唆として提示した。

- 公示送達の要件判断及び居所不明の判断 に関する考え方
- 居所不明を判断するための「十分な調査」に関する考え方
- 被保護者に対する理由・説明に関する考え方

3. 福祉事務所(自治体)における対応事例の整理・分析

令和4年度調査にて、「所内でマニュアル等を作成している」と回答した15か所の福祉事務所に對し、マニュアル提供依頼を実施し、8か所の福祉事務所からマニュアルを入手した。入手した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。

4. 研究会での議論を通じた考え方の整理／方向性のとりまとめ

生活保護の停廃止決定に関する本人への通知方法と、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のあり方について上記2及び3の整理・分析を基に、研究会の議論を通じて一定の方向性を示した。

事業結果

1. 生活保護停廃止に関する過去の裁判例情報の整理・分析結果

(1)不服申し立て及び裁判例調査について

①不服申し立て裁決調査の結果(昨年度実施)

- ・ 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。

②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・廃止をめぐる裁判例調査の結果

- ・ 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。

③公示送達に関する裁判例調査の結果

- ・ 判例六法(有斐閣)では、民事訴訟法110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。

(2)判例等にみる示唆について

①公示送達の要件判断及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。
- ・ 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。
- ・ 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。

②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。
 - 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
 - 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は、それに対し接触を試みてみる
 - 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

③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。

2. 福祉事務所(自治体)における対応事例の整理・分析結果

- 昨年度調査にて、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」との回答があった。
- 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。
- 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。
- また、マニュアルに記載されたフロー図をまとめると、大きく3つのタイプがあることが確認された。

3. 研究会での議論を通じた考え方の整理／とりまとめ結果

(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、活用にあ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 of 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。

(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(一部抜粋)

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なとなる「公示送達」の必要性の説明材料として活用できる。

(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(一部抜粋)

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。

■ 普通郵便で送付する

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ことを認識した上で送付するという矛盾を孕んでいる。

■ 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

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。

■ 親族・緊急連絡先に送付する

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。

■ 電子メール等の手段による電子的通知を利用する

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。

②公示送達を実施する場合の考え方（一部抜粋）

「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。

③生活保護独自の新たなルールの検討をどう考えるか（一部抜粋）

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。

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）