

Ⅲ. 事例調査

1. 福祉事務所における対応事例調査

1) 調査の概要

アンケート調査のみでは実態の把握が難しい定性面での情報を補足し、考察を深める目的から、事例調査の一環としてインタビュー調査を行った。

(1) 調査対象

自治体2か所、福祉事務所3か所に対してインタビュー調査を行った。自治体Aへのインタビューは、アンケート調査に先行する形で行った。また、本インタビュー調査の対象は、研究会委員からの推薦や、アンケート調査結果に基づいて選定した。

図表 92 調査対象リスト

No.	対象	実施時期	インタビュー方法
1	自治体A	令和4年8月	オンライン会議
2	自治体B	令和4年11月	オンライン会議
3	福祉事務所C	令和5年1月	オンライン会議
4	福祉事務所D	令和5年1月	オンライン会議及び書面
5	福祉事務所E	令和5年2月	書面

(2) 調査内容

インタビューでは主に「居所不明となる被保護者像」、「被保護者が居所不明となった場合の調査方法」や「保護を停廃止する旨の通知方法・公示送達実施方法」などについて調査した。

2) 調査結果

① 居所不明となる被保護者像について

- ある程度高齢になると体力的な面から色々な場所を転々とするのが難しいためか、40～50代くらいの単身男性が多い。また一方で、ネットカフェ生活が長く、定住することにこだわりのない20代男性も見られ、年齢層としては幅広いのではないか。また、派遣就労の方は仕事がある場所を転々とすることがあるようだ。（自治体A）
- 元々ホームレスの方は1か所に定住することが難しいようだ。また、居所が定まっていないうちに施設への入所を案内しても、本人が、自らについてサポートが必要な状況にあると納得できていない場合には、施設での生活に疑問が生じ、再びホームレスに戻ってしまうようだ。（自治体B）
- 支援者が福祉事務所に案内したホームレスの方や、元々居所を転々としていてお金がなくなってしまう人が仕方なく施設に入り、最初に生活保護が給付されたタイミングで居所不明になってしまうという事案が多い。出稼ぎに行ってもそのまま居所不明になってしまうという事案はあまり把握していない。また、アパートに住み始めたものの、いなくなってしまうという事案もある。一度居所不明になった方が戻ってくるという事案は少ない。（福祉事務所C）
- 居所を転々としており、居所がない状態での保護受給開始となる方が、1か月分の保護費を受け取ると居所不明になってしまうという事案が多い。受給開始のきっかけは、警察がらみの方もいれば、仕事がうまく行かなかった方もおり、様々である。個人的には、アパートなど、居住地が確保されている状態から居所不明となる事案はあまり経験がな

く、居所が定まっていない人が居所不明となる事案が圧倒的に多いという感覚である。
(福祉事務所D)

- 近隣住民とトラブルを起こしがちといった事情で居住地を転々としている方が、施設に入所したものの、その施設でも入居者間でトラブルを起こしてしまい、施設を出て行ってしまふという事案が多い。そういった方は住民票や社会保障に関する手続に不慣れの方が多いため、結果的に居所不明となっているのではないか。(福祉事務所E)

②被保護者が居所不明となった場合の調査について

- 被保護者の居所がわからなくなったときは、2, 3か月ほどかけて関係者への聞き取り、福祉事務所からの郵送物の郵送状況の確認、また、複数回の訪問等を行っている。聞き取りを行う関係者としては不動産会社、通院先の病院、民生委員、また、障害福祉サービス利用者なら、福祉事務所の障害福祉部署などが想定される。本当に不在かどうかの判断は難しい。(自治体A)
- 公示送達の実施に際しては、裁判所に公示送達の申立てを行う必要がある。被保護者の居所の調査をどのくらいの期間にわたって実施すべきかわからないため、手探りで調査を行ってから裁判所に申立てを行っているが、裁判所から調査が足りないと判断された場合には、再調査を行うこととなるため、現業員の負担となっている。(自治体A)
- 居所が判明するきっかけとしては、調査そのものというより、被保護者が保護廃止になっていることに気がつかずに、福祉事務所にお金を取りに来ることが多い。居所が判明しやすい特定の被保護者像や、調査手法があるというよりは、福祉事務所や地域とつながりを築けている人は見つかることが多いという認識である。居所が判明するまでの期間は1, 2か月程度。(自治体B)
- 被保護者が居所不明となった事案に対する独自のマニュアルを作成しており、被保護者が居所不明となった場合の対応や保護の廃止までの手続を整理している。マニュアルどおりに対応すると、居所がわからなくなってから保護の廃止まで少なくとも1か月はかかる。マニュアルを作ったことで、丁寧な手続を遂行できているが、「福祉事務所Cだけしつこい」と被保護者から怒られることもある。周りの福祉事務所との均衡をとるためにも、統一的なルールがあるといいのではないか。(福祉事務所C)

③保護を廃止する旨の通知方法・公示送達実施について

- 自宅にいない被保護者について、廃止通知をどのように送付するのが課題である。国の法定受託事務であるにもかかわらず、生活保護法に規定がないため、民法に基づいて公示送達の対応をとらなければいけない。生活保護法におけるルールがあるべき。(自治体A)
- 公示送達を行うタイミングが難しい。保護廃止に踏み切る前に、保護停止を経るべきか、また、指導指示を行うべきかといった論点がある。(自治体B)
- 被保護者が自宅にいない可能性が高い場合には、福祉事務所で通達を保管しておくこともある一方で、保護を廃止する旨が被保護者に伝わらないと、廃止手続をきちんと行ったことにならないため悩ましい。(自治体B)
- 居所不明となっており、居宅や元々入所していた施設にいないことがわかっている被保護者については、廃止決定通知書を普通郵便や書留で送付せず、福祉事務所の手元で保管している。(福祉事務所C・D)
- 被保護者が不在の場所に廃止決定通知書を郵送すると、「いないとわかっているのになぜ送るのか」と大家や施設職員とトラブルになることもある。(福祉事務所D)
- 廃止決定通知書は、不在の居住地に送付することで個人情報漏洩してしまうことが懸念されるため、基本的に福祉事務所にて保管している。なお、被保護者が失踪してい

ると確信を得られない状況では書留による送付を行うこともあるが、これも個人情報の観点から、現業員の独断ではなく、福祉事務所内で協議の上、実施を決定している。
(福祉事務所E)

- 停廃止決定通知書を福祉事務所の手元に保管する場合には、公示送達を実施し、処分内容を確実に相手方に通知することが必要であることは理解しているものの、公示送達実施に係る手続がわからないという事情や、居所不明となる被保護者が多いという事情から、公示送達を実施できていない。(福祉事務所C)
- 民法第98条に基づく、停廃止決定処分についての公示送達は行っていないが、地方自治法第231条の3第4項に基づく、生活保護費返還金に係る公示送達は行っている。生活保護費返還金が発生しそうなケースでは、福祉部門から会計部門に伝達し、最終的な公示送達実施要否は会計部門にて判断している。(福祉事務所D)
- 全ての事案で公示送達を実施しなければならないとなると、公示送達の申請費用の確保や、戸籍の確認といった事務手続が必要になるため、大きな負担になると考えられる。
(福祉事務所D)

2. 行政処分に関する過去の裁判例情報

1) 調査の概要

居所不明となった被保護者の調査や保護廃止手続をめぐって、福祉事務所が最低限行うことが期待される調査手法や事務手続を把握するため、生活保護に係る過去の裁判例や不服申し立ての裁決について調査を行った。

過去の裁判例及び裁決の調査方法はそれぞれ以下のとおり行った。

(1) 裁判例の調査方法

- 生活保護に係る過去の裁判例について、最高裁判所が提供する「裁判例検索」において、平成元年から現在までの裁判例を検索した。
- 検索は、以下の検索ワードによって行った。
 - (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)
- 上記検索に基づきヒットした 218 件のうち、生活保護について争点になっている裁判例は 52 件あった。
- この 52 件のうち、争点が「被保護者が居所不明であること」、「受給方法」や「手続」に関するものは 5 件あった。
- このほか、研究会委員及び厚生労働省社会・援護局保護課から、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廃止されたことをめぐる裁判例 1 件ずつ (計 2 件) の情報提供があった。

(2) 裁決の調査方法

- 生活保護に係る不服申し立ての裁決については、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」を用いて検索した。
- 検索に際してはフリーワード及び処分根拠法令の設定が可能であり、それぞれ以下のとおり設定した。
 - フリーワード：生活保護 AND 廃止
 - 処分根拠法令：生活保護法
- 上記検索に基づきヒットした 82 件のうち、今般の調査研究に関連のあるものは 3 件あった。
- なお、生活保護制度においては、生活保護法第 69 条の規定により、処分取消しの訴えは、処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ、提起することができないこととされている。

2) 裁判例の調査結果

裁判例 7 件のうち、被保護者の居所に関わる保護廃止 (居住地が不明確であったことによる保護廃止) をめぐる裁判例は 3 件であった (うち 1 件については、生活保護の手続に係るポイントも示されていた)。その他の 4 件の裁判例については、生活保護の手続に係る裁判例であった。

なお、次ページ以降の図表中で示されるポイントについては、各裁判例における判示事実を踏まえたものであり、全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。

図表 93 裁判例の概要

No.	カテゴリ	ポイント
1	被保護者の居所 (居住地が不明 確)	<ul style="list-style-type: none"> 柳園訴訟(通称)(平成5年10月25日、京都地方裁判所) 被保護者は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所在地保護で保護開始となった。病院退院後、居所を明らかにせず、「傷病治ゆ」とされ保護が廃止された事案。 <u>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、居住地を明らかにしていないこと)をもって、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。</u>
2	被保護者の居所 (居住実態の有 無)	<ul style="list-style-type: none"> 生活保護廃止決定取消等請求事件(平成23年11月11日、大阪地方裁判所) <u>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</u>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いうべきである。もっとも、<u>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。</u>
3-1	被保護者の居所 (居住実態が不 明)	<ul style="list-style-type: none"> 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。 <u>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)</u>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、)<u>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。</u>
3-2	保護手続	<ul style="list-style-type: none"> 損害賠償請求事件(令和3年10月1日、前橋地方裁判所)(再掲) 事案の概要は3-1に同じ。 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項及び第62条第3項の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。

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

No.	カテゴリ	ポイント
4	保護手続	<ul style="list-style-type: none"> 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処分をされた事案。 （県民局長が生活保護法第 27 条第 1 項及び同法施行規則第 19 条に基づく書面による指導指示をしないで行った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。
5	保護手続	<ul style="list-style-type: none"> 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と指示することは、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。
6	保護手続	<ul style="list-style-type: none"> 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。
7	保護手続	<ul style="list-style-type: none"> 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書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、<u>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。</u>

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

3) 裁決の調査結果

裁決3件のうち、被保護者の居所に係る保護廃止をめぐる裁決は2件であった。その他の1件については、生活保護の手續に係る裁決であった。

なお、以下の図表中で示されるポイントについては、各裁決における事実関係を踏まえたものであり、全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。

図表 94 裁決の概要

No.	カテゴリ	ポイント
1	被保護者の居所 (居住地が不明確)	<ul style="list-style-type: none"> 奈良県、再審請求（裁決日：令和4年1月24日、認容（保護決定処分の取消し）） 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を請求し、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。 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、保護を廃止し得る要件を満たしていると認められない。
2	被保護者の居所 (居住地が不明確)	<ul style="list-style-type: none"> 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）） 審査請求人が、処分庁職員が投函した不在連絡票に対応せず、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が廃止され、また、保護費返還処分がなされた事案。 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生活保護法第26条の規定に基づく保護廃止ができるものというべき。
3	保護手續	<ul style="list-style-type: none"> 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り消し）） 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、保護停止。体調不良により求職できないと保護再開の訴えがあり、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を命令（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）となった事案。 保護の廃止決定に至る手續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續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。

※ 上記は各裁決における事実関係を踏まえたものであり、全ての事例に一般化されるものではない。

3. 類似ケースにおける対応事例調査

1) 調査の概要

生活保護制度のほか、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や公的年金制度において、給付対象者の居所がわからなくなった場合にどのような手続を行うこととしているか、インタビュー調査を行った。

(1) 調査対象

公営住宅制度に係るインタビューの対象は、研究会委員や、1. 福祉事務所における対応事例調査に協力いただいた調査対象から、自治体の公営住宅部局をご紹介いただいた。

公的年金制度に係るインタビューでは、厚生労働省年金局にご協力いただいた。

図表 95 調査対象リスト

No.	カテゴリ	対象	実施時期	インタビュー方法
1	公営住宅制度関係	自治体F	令和4年11月	電話
2	公営住宅制度関係	自治体G	令和4年12月	書面
3	公的年金制度関係	厚生労働省年金局	令和4年12月	書面

(2) 調査内容

インタビューでは主に「給付対象者が居所不明であることが判明するきっかけ、居所不明となる給付対象者像」、「給付対象者が居所不明であることが判明した後の対応」について調査した。

2) 公営住宅制度関係部局へのインタビュー結果

① 入居者が居所不明であることが判明するきっかけ、居所不明となる入居者像について

- 公営住宅の入居者が居所不明となっていることが発覚するのは、家賃滞納や、公営住宅の自治会からの「自治会費が滞納されている」、「入居者の姿を見かけない」といった情報提供がきっかけとなることが多い。(自治体F)
- 居所不明となる入居者像としては、外国人、生活保護受給者や、単身高齢者が多い。入居者が施設入所や入院などによって長期にわたり不在とする場合、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)に対して不在届を提出することになっているが、外国人の入居者は、届出なしで母国に帰ってしまい、居所不明となるケースが多い。また、単身高齢者の入居者は、届出なしで施設に入所していると推測されるが、個人情報の関係で情報を得られず、確認は得られないことが多い。(自治体F)
- 公営住宅の入居者が居所不明となる事案の発生率は0.07%程度である。(自治体F)
- 入居者が居所不明となっているケースは、家賃滞納が発生し、明渡し請求を行う過程で判明している。家賃滞納を伴わない居所不明事案は発生していない。(自治体G)

②入居者が居所不明であることが判明した後の対応について

- 入居者が居所不明であると判明してからの対応は、家賃滞納の有無によって変わる。滞納が3か月以上に及ぶ場合は、公営住宅法や条例に基づき、明渡し訴訟を提起¹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ため、公営住宅の使用権の取消を行い、残置物があった場合は引取業者に引き渡すことができる。判決が出ている以上、後から残置物の処理を巡ってトラブルになることはない。上記に当てはまらない場合は、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²ため、まずは指定管理者が居所の調査を行う。具体的には、玄関に張り紙をする、近隣住民に情報提供を求める、親族・関係者への聞き取りを行うといったことが想定される。調査をひととおり実施しても居所がわからない場合には、公営住宅の使用許可を取り消す。その際残された残置物については、親族がいれば引き取ってもらうが、親族がいない場合は公費で処分する。しかし、遺影など処分しにくいものは自治体で保管するしかない。（自治体F）
- 仮に残置物を処分したあとに入居者が戻ってきた場合には、裁判を起こされると負けてしまうため、入居者が戻ってくることはないという確証がある程度得られてから使用許可の取消に進むこととなる。確証を得られるまで調査を行うとなると、調査期間は優に3か月を超える。（自治体F）
- 明渡し訴訟を提起するときに、入居者の居所がわからない場合は公示送達を行う必要があるが、無断退去の場合には公示送達は行わずに使用権取消に進む。（自治体F）
- 明渡し請求書面を郵送したものの、相手方に到達せず居所不明であることが発覚した場合には、住民票の写しの請求、近隣住民への聞き込み、メーター類の確認等により、1か月程度居所の調査を行っている。調査を行うタイミングは、基本的には明渡し請求後である。（自治体G）

¹ 入居者が家賃を3か月以上滞納した場合に、設置主体が明渡しを請求することができる旨は公営住宅法第32条第4項に規定がある。一方で、公営住宅は住宅に困窮する低額所得者等に対して賃貸する住宅であるというその特殊性を踏まえて、国土交通省住宅局は、「やむを得ず家賃を支払えない状況にある者に対しては、その収入等の状況や事情を十分に把握した上で、適切な措置」をとるよう、各都道府県住宅主務部長宛てに通達している（公営住宅の滞納家賃の徴収における留意事項等について（国住備第135号、平成26年11月5日））。具体的な措置としては、やむを得ず家賃を支払えない状況にある者に対しては、家賃減免の適用等の負担軽減措置を講じること、民生部局とも十分に連携すること等が挙げられている。

² 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、明渡しを請求できるとされている。

3) 公的年金制度関係部局へのインタビュー結果

① 受給権者が所在不明³であることが判明するきっかけ

- 国民年金法令及び厚生年金保険法令において、年金受給権者の所在が1か月以上明らかでないときは、その世帯員は所在不明についての届出を行うことが義務付けられている。当該届出以外にも、捜査機関や役所等の公的機関や、所在不明届の提出義務者ではない受給権者本人の親族など第三者からの情報提供により、年金受給権者が所在不明であることが発覚することがある。

② 年金受給権者が所在不明であることが判明した後の対応について

- 年金受給権者が所在不明であることが判明した後の対応についても、国民年金法令及び厚生年金保険法令において規定されている。
- 所在不明届の提出がなされた場合、年金受給権者本人に「現況申告書」を送付する。「現況申告書」は、送付日の1か月後を指定期限として送付しており、指定期限までに提出がなければ、年金の支払を一時差し止める。なお、指定期限までに「現況申告書」の提出があった場合でも、受給権者の居住地を訪問し、本人と面会するなど調査を行うこととしており、その調査の結果、生存の事実の確認ができない場合にも、年金の支払を一時差し止める。なお、「現況申告書」には、「現況申告書」の提出がない場合には年金の支払を一時差し止めする旨が記載されており、運用上、年金支払を差し止める際に、年金受給権者への通知は行っていない。
- また、捜査機関や役所等の公的機関又は所在不明届の提出義務者ではない受給権者本人の親族など第三者からの情報提供に基づき、随時に調査を行うケースがある。当該ケースにおいて、世帯主等が確認できる場合には、まず、当該世帯主等に対し所在不明届の提出を求め、所在不明届の提出がない場合や所在不明届の提出義務者の確認ができない場合には、受給権者へ「現況申告書」を送付している。その後の対応については、上記に記載のとおり。
- その他、令和2年度⁴から、後期高齢者医療の医療給付を一定期間利用していない被保険者に係る情報等を活用した所在不明の疑いのある年金受給権者の生存の事実を確認するための調査を実施することとしている。調査では、後期高齢者医療の医療給付を利用していない年金受給権者の情報及び日本年金機構が保有する郵便物を送付しても未着となる者の情報を基に、調査対象者を抽出し、個別に訪問調査を実施、生存の事実が確認できない場合には年金の支払を一時差し止めするもの。この調査は3年程度おきに定期的実施することとしている。
- また、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されている。
- 警察のような捜査権限はないため、面談拒否等された場合には、それ以上の調査ができなくなるなど実際の調査には一定の限界がある。

³ 公的年金制度において「居所」という単語は、年金受給権者が施設に入居している場合における当該施設など、住民票住所と異なる住所地という限定的な意味で使用されていることを踏まえ、「居所不明」という表現は用いず、「所在不明」と記すこととしている。

⁴ 実際には、新型コロナウイルス感染症の影響により、令和3年度に実施している。

IV. まとめ

1. 被保護者が居所不明となる事案に関する実態及び福祉事務所における対応

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、保護を停廃止した事案に関する現状を整理した。なお、アンケートでは、居所不明となった際の被保護者の居場所が居宅であったか、居宅以外であったかを区別して集計しており、以下でも「居宅」「居宅以外」で傾向に差がある場合はその旨がわかるように記載している。

(1) 生活保護受給中に居所不明となった事案の発生状況

- 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、被保護者の居場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。【p.24】
- 被保護者が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。【p.28】
 - 被保護者が居所不明であることを理由として保護を停止した事案がある福祉事務所は 16.4%(事案数は平均 3.0 件、中央値 1.0 件)、廃止した事案がある福祉事務所は 40.7%(事案数は平均 9.5 件、中央値 3.0 件)と、廃止した事案の方が多い。【p.28】
 - 事案ベースでみた場合、停止を経ずに廃止している事案が7割程度(居宅 65.4%、居宅以外 83.3%)を占める。なお、停止を経て廃止した事案における停止から廃止までの期間は、居宅は平均 89.0 日、居宅以外は平均 25.7 日である。【p.42,43】
 - 地域別に被保護者が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の数を見ると、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。また、三大都市圏⁵、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。また、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。【p.39,40】
- 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%見られている。【p.27】

(2) 居所不明を理由として保護停廃止に至った事案の被保護者像

- 被保護者が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を見ると、以下のとおり 中高年の単身男性が中心となっている。
 - 世帯人数が「1人」の世帯が9割超(居宅 96.0%、居宅以外9割超⁶)を占めている。【p.45】
 - 性別は、「男性」が8割超(居宅 80.0%、居宅以外 89.2%)を占めている。【p.47】
 - 年齢は、40～64 歳が5割強(居宅 53.3%、居宅以外 56.1%)を占めており、65 歳以上が2割(居宅 19.0%、居宅以外 21.7%)を占めている。【p.46】
- 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、「漫画喫茶・ネットカフェ・サウナ等」及び「親類宅・知人宅」を含む居宅や施設以外の居住形態や、「路上・公園等」など、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。【p.51,53】

⁵ 三大都市圏の定義は、「首都圏：埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県」、「中京圏：岐阜県・愛知県・三重県」、「近畿圏：滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県」としている。

⁶ サンプル数の観点から、居宅以外から被保護者が居所不明となった事案における、世帯人数「1人」の割合の詳細な数値は掲載しないこととしている。

- 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%)にとどまった。稼働収入がある場合の雇用形態も、「パート・アルバイト」が半数程度(居宅 51.8%、居宅以外 48.8%)を占め、給与支払形態としても「日給もしくは時間給の月払い」「週払い・日払い」である場合が4割程度(居宅 38.6%、居宅以外 43.9%)を占めている。【p.48,49,50】
- それまでの保護停廃止歴は、「居所不明の疑いが生じたことはなく、居所不明と判定されたことによる保護停廃止歴はない」が過半数(居宅 63.8%、居宅以外 50.9%)を占め、「居所不明と判定されたことによる保護停廃止歴がある」人は居宅の被保護者の場合で 23.0%、居宅以外の被保護者の場合で 40.8%であった。【p.55】
 - 世帯収入の有無及び年齢別に居所不明を原因とする保護停廃止歴の有無を見ると、居宅以外の被保護者の方が、「居所不明と判断されたことによる保護停廃止歴がある」人の割合が高いが、その中でも、稼働収入がある被保護者や、39歳以下の被保護者は、その他の被保護者よりも、当該割合が低い。【p.75】

(3) 居所不明と判定する前の調査の状況

- 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。【p.63】
- 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。これらの事案で、調査によって居所が判明するまでの期間は、「2週間未満」が 31.6%と最も多く、「2～3週間程度」19.6%、「1か月程度」29.1%と併せて考えると、おおむね1か月以内に居所が判明する事案が多いと考えられる。一方で、「2～3か月程度」25.9%、「3～6か月程度」17.1%など、かなりの期間がたってから居所が判明している事案を経験した福祉事務所も少ないとは言えない点に留意が必要である。【p.25,86】

※同設問は、個別事案票に回答した現業員にこれまでの担当ケースにおける経験を問うものであり、複数回答を認めているため、合計が100%とならない。

(4) 居所不明の判断と停廃止の判定方法

- 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。【p.59】
- 被保護者が居所不明であると疑いを持った時期から、居所不明の判定日までの平均日数は、居宅は 58.1日、居宅以外は 19.8日であり、また、中央値は、居宅は 32.0日、居宅以外は 17.5日と、居宅の場合の方が期間を長くとしている傾向が見られた。【p.60】

(5) 停廃止に関する通知方法

- 停廃止決定通知書は、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。【p.70】
 - 被保護者と連絡状況別に停廃止決定通知書の送付方法を見ると、被保護者と連絡がついていない事案では、何らかの形で被保護者や関係者と連絡がついた事案より、普通郵便で送付している割合が低い。【p.83】
- 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。

- 個人情報に関する懸念については、「公示送達では通知内容を掲示する仕組みとなるため、その被保護者が生活保護を受給していたことが公になってしまう。生活保護を受給しているという事実自体が機微な情報に該当することから、公示送達を実施することに躊躇する」との意見があった。
 - 公示送達の申請費用や手続に関しては、該当事案を多く抱える福祉事務所では、すべての事案で公示送達を実施するのは費用面でも手続面でも現実的ではないという意見があった。また、ある福祉事務所では、既に支払った保護費に係る返還金が生じるような事案のみ、地方自治法第 231 条の3第4項に基づく公示送達を行っていた。この福祉事務所の場合は、手続上の都合から、公示送達を実施するか否かを判断し、実際に公示送達を行うのは福祉部門ではなく、会計部門の役割となっているという状況が確認された。
 - また、普通郵便に関しても、「不在と分かっている場所に停廃止決定通知書を郵送すると、大家や施設職員とトラブルになることがあるため、停廃止決定通知書は郵送せず、福祉事務所の手元に保管している」、「不在の居住地に送付することで個人情報漏洩してしまうことが懸念されるため、普通郵便や書留での送付は行わず、福祉事務所にて保管している」との意見が聞かれた。
- 同じく、行政/福祉事務所の立場からの意見として、公示送達を実施している自治体から、「裁判所への公示送達実施の申立てに際して、被保護者の居所の調査をどのくらいの期間にわたって実施すべきかわからないため、手探りで調査を行ってから裁判所に申立てを行っているが、裁判所から調査が足りないと判断された場合には、再調査を行うこととなるため、現業員の負担となっている。」との意見があった。
- 研究会では、行政法の観点から、「行政処分に関する通知が本人に到達しないと、一般にその処分はその効力を発揮しないため、手続的に保護の停廃止が成立していないとみなされる」との指摘がなされた。
- 停廃止決定後の状況として、「停廃止に承諾を得た」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。【p.29,73】

(6) 居所不明事案に関連する福祉事務所の課題認識

- 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。【p.34】
- また、インタビュー調査では、以下のような課題が指摘された。
- 「居所を転々とする生活を送ってきた被保護者が、1か月目の保護費が支払われたタイミングで居所不明になり、その後、他の福祉事務所に保護申請を行ったことから居所が発覚するという事案が少なからずある。元の福祉事務所で廃止まで至っていない場合、元の福祉事務所で保護費を受け取る必要があるが、被保護者がそのことを嫌がり、トラブルになることがある。」との意見が聞かれた。このような場合、「元の福祉事務所に戻りたくない被保護者から保護辞退申請がなされることもあるが、本人が困窮していることが明らかである以上保護を廃止することはできず、対応に苦慮している」との意見もあり、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。
 - また、被保護者が居所不明となった事案に対する独自のマニュアルを作成している福祉事務所からは、「マニュアルどおりに対応すると、居所がわからなくなってから停廃止まで少なくとも1か月はかかる。マニュアルを作ったことで丁寧な手続を遂行できている反面、「他の福祉事務所よりしつこい」と被保護者からの苦情につながる場合もある。他の福祉事務所との均衡をはかるためにも、統一的なルールがあることが望ましい」との意見があった。

2. 居所不明となった被保護者の保護廃止に際して、必要とされる手続要件

福祉事務所においてどのような手続で生活保護に係る業務を遂行しているのか、その手続内容について、裁判所や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。当該裁判例や裁決の数は極めて少なく、それぞれの裁判例や裁決における事実関係を踏まえたものであるため、全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が、以下のような事例があった。

- 居住実態不明であること(裁判例においては、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)のみでは、要保護性が消滅したことにはならないため、生活保護法第 26 条第1項に基づく保護廃止の事由にはならない。(柳園訴訟(通称)(平成5年 10 月 25 日、京都地方裁判所))
- 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いうべきである。もっとも、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。(生活保護廃止決定取消等請求事件(平成 23 年 11 月 11 日、大阪地方裁判所))
- 居住実態不明であること(裁判例においては、被保護者と連絡がとれているものの、福祉事務所職員の自宅訪問時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なされないこと等)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。(損害賠償請求事件(令和3年 10 月 1 日、前橋地方裁判所))
- 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。(損害賠償請求事件(令和3年 10 月 1 日、前橋地方裁判所))
- 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。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、保護を廃止しうる要件を満たしていると認められない。(奈良県、再審請求(裁決日:令和4年1月 24 日、認容(保護決定処分の取消し)))
- 保護費の支払を銀行口座振込から窓口での支給に切り替え、被保護者が福祉事務所に来庁した際に要保護性を確認するなど、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生活保護法第 26 条の規定に基づく保護廃止ができるものというべき。(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)))

3. 他制度における居所不明の取扱い

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を採り上げ、給付対象者の居所や所在がわからなくなった場合にどのような手続を行うこととしているか調査を行った。

(1) 公営住宅の入居者が居所不明となった場合の取扱い

- 公営住宅の入居者が居所不明となっていることが発覚するのは、家賃滞納や、公営住宅の自治会からの情報提供がきっかけとなることが多い。家賃滞納が生じない場合、居所不明となっていることが発覚しない場合もあり得るといふ特徴がある。
- 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⁷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っている。
 - 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⁸。明渡しを命じる判決が出れば強制執行が可能となるため、公営住宅の使用権の取消を行い、残置物があった場合は引取業者に引き渡すことができる。この場合、後から残置物の処理を巡ってトラブルになることはない。
 - 上記に当てはまらない場合は、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。玄関に張り紙をする、近隣住民に情報提供を求める、親族・関係者への聞き取りを行うといった調査を実施しても居所がわからない場合に、公営住宅の使用許可を取り消す。調査期間は3か月を超える場合が多い。訴訟のような明確な手続を経ていないため、トラブルのリスクを考えると、残置物の処理を行いにくい。

⁷ 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。

⁸ 入居者が家賃を3か月以上滞納した場合に、設置主体が明渡しを請求することができる旨は公営住宅法第32条第4項に規定がある。一方で、公営住宅は住宅に困窮する低額所得者等に対して賃貸する住宅であるというその特殊性を踏まえて、国土交通省住宅局は、「やむを得ず家賃を支払えない状況にある者に対しては、その収入等の状況や事情を十分に把握した上で、適切な措置」をとるよう、各都道府県住宅主務部長宛てに通達している(公営住宅の滞納家賃の徴収における留意事項等について(国住備第135号、平成26年11月5日))。具体的な措置としては、やむを得ず家賃を支払えない状況にある者に対しては、家賃減免の適用等の負担軽減措置を講じること、民生部局とも十分に連携すること等が挙げられている。

(2) 年金受給権者が所在不明⁹となった場合の取扱い

- 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。
- 具体的には、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することとされている。また、指定期限までに現況申告書の提出があった場合でも、受給権者の居住地を訪問し、本人と面会するなど調査を行うこととされており、その調査の結果、生存の事実の確認ができない場合、年金の支払を一時差し止めしている。年金支払の一時差し止めの際には、運用上、受給権者への通知は行われていない。
- また、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されている。

⁹ 公的年金制度において「居所」という単語は、年金受給権者が施設に入居している場合における当該施設など、住民票住所と異なる住所地という限定的な意味で使用されていることを踏まえ、「居所不明」という表現は用いず、「所在不明」と記すこととしている。

4. 今後の検討課題

令和3年度の地方分権提案において、居所不明である被保護者への保護廃止決定の通知方法に関する提案がなされていることに対して、本調査研究の結果を踏まえて取扱いの明確化を目指すために、今後、以下について情報を収集し、検討を行う必要がある。

○ 廃止の決定に関する本人への通知方法

- 公示送達について
 - 保護の廃止の決定等に関する公示送達が裁判所から許可された事例において、申立人（自治体）が行った探索調査の程度
 - 公示送達の要件該当性を判断する際に勘案する事情
 - **個人情報保護との関係**はどのように整理されているか
 - 個別法において公示送達に関する規定を設けることの趣旨について
 - 行政法上、既存制度で公示送達に関する規定を設けている制度の例及びその制度趣旨（制度の種類等）
 - 公示送達を代替する通知方法の可能性
 - 本人の手元に通知が到達したと判断できる方法
 - 本人の手元に通知が届かない場合における公示送達以外の方法
 - 書面に代わる通知方法について（デジタル化の活用等）
- など

こうした通知方法のあり方に加え、被保護者が居所不明であることをもって生活保護を廃止する際の判断プロセス自体に関して、以下のような点についても、上記の検討の進捗状況を踏まえつつ、議論を深める必要がある。

○ 自治体において居所不明と判定し、保護を廃止するまでの手続き

- 居所不明と判定する際の調査内容、判定に先立つ各種措置、判定するまでの期間等
- 廃止決定を行う際の調査・検討内容（要保護性（生活保護法第26条）との関係等）
- 保護廃止後に居所が判明した場合等の対応方法
 - 未払い期間の取扱い、他福祉事務所管轄で保護申請がなされた場合の対応

なお、これらの検討にあたっては、以下の情報等を踏まえ、被保護者の状況及び自治体の取組実態に留意することが重要である。

- 居所不明判明時の居住形態（居宅か、居宅以外か）、連絡は取れているが居所を明らかにしない等の被保護者の状況
- 自治体が独自に作成したマニュアル等