

生活保護廃止処分の取り消しに伴う 再発防止策についての報告書

令和4年3月4日

足立区生活保護適正実施協議会

目 次

第 1	はじめに	4
1	本報告書について	4
2	当協議会について	4
3	調査の方法等	5
第 2	生活保護制度に係る足立区における組織等について	5
1	足立区の組織	5
2	足立福祉事務所	5
第 3	本事案に係る事実の経過	6
1	概要	7
2	事実経過の詳細	7
第 4	現行（本件廃止決定当時）の生活保護制度とその運用等	11
1	足立区の生活保護事務処理の全体像	11
2	生活保護開始決定	11
3	生活保護廃止決定	12
4	研修の状況	15
第 5	本事案発生 of 要因の分析	16
1	マニュアル等の整備、運用に関する要因等	16
2	失踪を理由とする廃止決定の事務処理プロセスに関する要因等	17
3	組織に関する要因等	22
4	法令等の適切な理解、運用等に関する要因等	23
第 6	再発防止に関する提言等	23
1	判断マニュアル・業務フロー等の整備・周知に関する改善策	23
2	失踪による廃止決定の事務処理プロセスに関する改善策	25
3	組織に関する改善策	29
4	制度（法令）の理解に関する改善策	30

第1 はじめに

1 本報告書について

足立区において、都内のホテルで生活する生活保護受給者（以下「本件受給者」という。）について失踪したと判断し、令和2年10月16日、生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）による保護を廃止する処分を行った。このことについて、改めて足立区として検討した結果、失踪を裏付けるための調査等が不十分だったとの判断に至り、令和2年11月9日、当該生活保護廃止処分を取り消すという事案（以下「本事案」という。）が発生した。

これを受け、令和3年1月26日付け諮問書において、足立区長より、足立区生活保護適正実施協議会（以下「当協議会」という。）に対して、生活保護廃止処分に伴う、再発防止策（最後のセーフティーネットである生活保護制度の適正な運用とともに、一人ひとりに寄り添う姿勢で業務を遂行していくため、再発防止に関し、現在実施している取組みの効果検証に加え、専門的知見に基づく提言等）について、足立区生活保護適正実施協議会条例（以下「協議会条例」という。）第2条の規定による諮問がなされた。

当協議会は、令和3年5月13日、諮問に対する協議を行うため足立区生活保護適正実施協議会専門部会（以下「専門部会」という。）を立ち上げ、その後専門部会では3回にわたって検討するとともに、令和3年10月6日以後、さらに補助者として3名の弁護士を起用し関係資料の調査及び関係者のヒアリングを行うなどして検討を重ねてきた。本報告書は、当協議会として、前記諮問に対する調査（以下「本調査」という。）及び協議の結果を報告するものである。

今後、本報告書の趣旨を真摯に受け止め、適切かつ速やかなる再発防止策を講じられるよう要望するとともに、これにより、改めて最後のセーフティーネットである生活保護制度の適正な運用を図っていくとともに、一人ひとりに寄り添う姿勢での業務の遂行が徹底され、足立区における生活保護制度に係る区民の信頼が速やかに回復されることを望む。

2 当協議会について

(1) 法的根拠等

当協議会は、協議会条例に基づき、足立区の生活保護における被保護者の自立支援及び適正実施を推進するため、区長の附属機関として設置された機関である。当協議会の委員は、別紙1のとおりである。

また、専門部会は、足立区生活保護適正実施協議会条例施行規則第5条に基づき、個別具体的な検討を行うために設置されたものである。

(2) 開催の状況

開催回数	開催日
令和2年度第2回生活保護適正実施協議会（書面開催）	令和3年1月27日
第1回生活保護適正実施協議会専門部会	令和3年5月13日
第2回生活保護適正実施協議会専門部会	令和3年8月25日
第3回生活保護適正実施協議会専門部会	令和3年12月16日
令和3年度第1回生活保護適正実施協議会	令和4年1月20日

3 本調査の方法

(1) 関係資料の調査

足立区より受領した生活保護手帳や生活保護運用事例集、足立区基準などの関係資料一式について調査を行った。

(2) ヒアリングの実施

以下の者を対象に、ヒアリングを実施した（実施日はいずれも令和3年）。

	実施日	対象者の役職等
1	10月19日	足立福祉事務所ケースワーカー（後記担当ケースワーカー）
2	10月25日	足立福祉事務所福祉課長（後記本件課長）
3	10月26日	足立福祉事務所福祉課総合相談係長（後記本件相談係長）

なお、ヒアリングの実施にあたっては、対象者に対し、ヒアリングの目的は事件発生の要因、現行の体制などについて検証し、再発防止策について提言することであり、対象者の懲戒処分等の責任追及を行うことではない旨を伝え、実態をありのままに説明するよう依頼の上実施している。

第2 生活保護制度に係る足立区における組織等について

1 足立区の組織

足立区全体の組織図は、別紙2のとおりである。

2 足立福祉事務所

足立区足立福祉事務所（以下「足立福祉事務所」という。）は、足立区の福祉に関する事務所設置条例（昭和40年3月31日条例第1号）に基づき、社会福祉法第14条第1項に定める（足立区における）福祉に関する事務所として、足立区福祉部下に設置されている。

(1) 足立福祉事務所の各課の事務分掌

足立福祉事務所の各課（本報告書の調査・報告事項に係るものに限る。）の事務分掌は、次のとおりである（足立区福祉事務所処務規程第3条）。

ア 生活保護指導課

- 1 福祉事務所の予算、決算、会計及び組織定数の総括に関すること。
- 2 生活保護の適正化推進に関すること。
- 3 被保護者の自立支援に関すること。
- 4 所の調整管理に関すること。
- 5 所内他の課に属しないこと。

イ 福祉課

生活保護法、児童福祉法（保育の利用及び障害児通所支援に係る事務を除く。）、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、障害者総合支援法その他法令に基づく個別援護事務及び区長が必要と認める福祉事務の総合相談に関すること。

(2) 各係の事務概要

福祉課内に設置された各係の事務概要は、次のとおりである。

ア 総合相談係

- 1 生活保護法、児童福祉法（保育の利用及び障害児通所支援に係る事務を除く。）、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、障害者総合支援法及び他の法令に基づく個別援護事務その他区長が必要と認める福祉事務（以下「現業事務」という。）の総合相談及び受付事務に関すること。
- 2 生活保護法による医療・介護事務に関すること。
- 3 現業事務の計画及び総合調整に関すること。
- 4 福祉総合相談システムの運営管理に関すること。
- 5 統計調査及び監査に関すること。
- 6 低所得者・離職者対策事業の実施に関すること。
- 7 生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金支給事業及び一時生活支援事業に関すること。
- 8 介護保険の申請等に係る相談に関すること。

イ 保護係

- 1 担当区域における生活保護法及び児童福祉法等（保育の利用及び障害児通所支援に係る事務を除く。）の個別援護事務に関すること。
- 2 被保護者等自立促進事業に関すること。

第3 本事案に係る事実の経過

1 概要

令和 2 年 10 月 12 日、足立福祉事務所長は、本件受給者に対する生活保護を開始することを決定した（以下「本件保護開始決定」という。）。

同年 10 月 16 日、足立福祉事務所長は、本件受給者が失踪したと判断して、本件受給者に対する生活保護を廃止することを決定した（以下「本件廃止決定」という。）。

同年 11 月 9 日、足立福祉事務所長は、本件廃止決定について失踪を裏付けるための調査等が不十分であったとして、本件廃止決定を取り消すこととした（以下「本件取消決定」という。）。

2 事実経過の詳細

以下本項においては特に断りのない限り、日付はいずれも「令和 2 年」である。

(1) 9 月 29 日（火）：本件受給者の生活保護申請

本件受給者が、支援団体の支援者（以下「本件支援者」という。）等とともに足立福祉事務所に来所した。

ア 総合相談係による申請の受理

初めに、総合相談係の係員（以下「相談員」といい、本件受給者を担当した相談員を「担当相談員」という。）による面接が行われた。当該面接の中で、本件受給者は、生活保護申請手続のための書類として、「保護申請書」、「資産申告書」、「扶養義務申告書」、「収入・無収入申告書」、「同意書」を作成して保護申請をし、区はこれを受理した。

この際、相談員が作成した面接記録票には、本件受給者が、本件支援者から紹介された会社で勤務をしていること及びその会社名が具体的に記載されたが、当該会社の電話番号は記載されなかった。

総合相談係においては、運用上、申請者の連絡先を聴取することは必須ではなく、申請者に勤務先があることが判明した場合に、当該就労先の電話番号を聞くことも必須ではないとのことである。

また、本件受給者は、保護申請時に住居が定まっていなかったため、足立区において住居を斡旋し、同日より足立区外に所在する東京都の協議ホテル（以下「本件ホテル」という。）に宿泊をすることになった。

イ 保護係による保護開始決定前の面談日の決定

前記保護申請を受けて、本件受給者を担当するケースワーカーが決定した（以下「担当ケースワーカー」という。）。

担当ケースワーカーは、前記アの相談員の面接の途中に同席し、本件受給者に対して、生活保護開始決定前に一度面談を行う必要があること等を伝え、その場で本件受給者と面談の日程及び場所を調整し、翌日の午後 3 時に本件受給者の宿泊先の本件ホテルにて面談を行うことを合意した。また、担当ケースワーカーは、本件支援者から、生活保護開始決定後に足立福祉事務所で行われる担当ケースワ

ーカーと本件受給者との初回の面談に同行すること及び面談を行う際は自身に連絡をしてほしい旨の申出を受け、本件支援者の名刺を受領した。

他方、当該面談日程の調整の際、担当ケースワーカーから本件受給者に対する同人との連絡方法の確認は行われていない。

ウ 担当相談員から担当ケースワーカーへの資料の引継ぎ

その後、担当相談員は、本件受給者に対し、「自己申告書（生いたち、職歴）」（保護開始決定調書の作成の際に参考にするための自己申告書。「生いたち」や「職歴」のほか、「緊急連絡先」の記載欄が設けられている。）を交付し、担当ケースワーカーとの初回面談日までに作成してもらうよう依頼した。なお、この「自己申告書（生いたち、職歴）など」については、足立福祉事務所の6つの福祉課における共通（統一）の書式ではなく、また、本件受給者を担当していた福祉課においても作成することが必須の書類という位置づけではなかったとのことである。面接終了後、担当相談員は、作成した面接記録票、申請書類一式等を、担当ケースワーカーに引き継いだ。なお、この際も、担当相談員と担当ケースワーカーの間で、本件受給者との連絡方法について確認は行われていない。

(2) 9月30日（水）：担当ケースワーカーによる生活保護開始決定前の面談

担当ケースワーカーが本件ホテルに赴き、本件受給者の宿泊室内にて面談をした。その際、担当ケースワーカーは、本件受給者が携帯電話を所持しているものの、料金未払いにより繋がらないことを認識した。また、本件受給者の荷物が鞆一つと少ないことを認識し、保護決定調書にもその旨記載をした。また、本件受給者に就労先があることも認識し、職歴欄に勤務先名称等記載をしたものの、当該勤務先の住所や電話番号等については、記載・質問する等していない。

さらに、本件受給者が担当ケースワーカーに提出した「自己申告書（生いたち、職歴）」の「緊急連絡先」欄には、連絡先氏名と電話番号が記載されていたものの、担当ケースワーカーは、当該人物と本件受給者との関係や、緊急時に当該人物に連絡をとることの可否等については確認していなかった。また、当該緊急連絡先の情報は、自己申告書を含む申請書式一式として、決裁時に回したが後記本件課長としては見た認識はなく、緊急連絡先欄に連絡先の記載があることを把握していなかった。

また、当該面談において、受給希望者から、生活保護の受給をしたくない旨の発言があったため、担当ケースワーカーは、総合相談係長（以下「本件相談係長」）へ連絡し相談した。

(3) 10月8日（木）：生活保護の開始決定、本件受給者への連絡

9月30日から10月1日にかけて、担当ケースワーカーは生活保護開始決定のために必要な書類である保護決定調書の作成を行い、その内容について10月5日に

は他の保護係員との間で相互確認を行った。

その後、生活保護開始決定の決裁をとるために、保護係長、文書取扱主任、及び本事案の決裁権者である福祉課長（以下「本件課長」という。）の決裁手続をとり、10月8日付（生活保護開始日は9月29日）で、本件保護開始決定がなされた。

そして、同日、担当ケースワーカーは、本件保護開始決定が出たこと、及び、生活保護決定後に必要となる初回の面談について本件受給者に連絡をするため、申請時に同行していた本件支援者に架電したところ、同人からは本件ホテルに電話して本人（本件受給者）に直接伝えてもらいたい旨の返答があった。

そこで、担当ケースワーカーは、本件受給者と連絡をとるべく本件ホテルに架電したところ、電話に出た本件ホテルの従業員は、本件受給者が不在であると返答した。

担当ケースワーカーは、当該従業員に対して、同日中に折り返しの連絡をするよう本件受給者に伝達することを依頼した（当該従業員は、本件受給者の部屋の鍵に書置きを貼り付けたとのことであった。）。

(4) 10月9日（金）：本件ホテルとの間の連絡、10月10日付での失踪廃止の検討

前日、本件受給者からの連絡がなかったことから、翌9日、担当ケースワーカーが本件ホテルに改めて架電したところ、本件ホテルの従業員（前日と同じ従業員）から、本件受給者への書置きがそのままになっていること、本件受給者が鍵を預けたまま昨日から戻ってきていないこと、及び、宿泊している部屋の中には荷物等が何も残っていないことについて話がなされ、また、チェックアウトした方がよいかと質問がされた。

そこで、担当ケースワーカーは、回答について検討するために電話を切った後、本件相談係長に対応を相談した。その際、本件相談係長からは、本件受給者から連絡がないのであれば、失踪により10月10日付で生活保護を廃止した方がよいのではないか、という話がされた。

これを受けて、担当ケースワーカーは、本件ホテルへ電話し、10月10日付でチェックアウトとするよう伝えた。

(5) 10月12日（月）：本件受給者の宿泊の確認、生活保護廃止決定の所内検討

10月12日、本件ホテルの従業員から担当ケースワーカーに電話があり、本件受給者が10月10日に本件ホテルに戻り宿泊したが、翌日（11日）の昼頃に外出し、その後戻ってきていないとの話があった。この際、担当ケースワーカーが、同従業員に依頼して本件受給者が宿泊した部屋を確認してもらったところ、私物は一切なく、前記書置きは部屋のテーブルの上に残っているとの回答があった。

そこで、担当ケースワーカーは、対応を検討するために電話を切った後、本件相談係長に相談した。この時には、失踪による生活保護の廃止日について、10月

10日分の宿泊費も生活保護費に含めるべく、10月12日付とすることについて話がなされたが、他方、前記本件受給者が10月10日に戻ってきて宿泊をしたという話も踏まえた上で失踪を理由とする廃止の判断を行うことについては、「生活保護運用事例集 2017」（以下「運用事例集」という。）の間 2-6 を参照しながら、本件受給者からの連絡はなく行先について申出がされていないことや、携帯電話による連絡も取れないことから、問題ないと判断された（当該判断を行うにあたってのさらなる調査の必要性についての協議等がなされることはなかった。）。

その後、本件相談係長は、本件課長に対し、上記の状況を説明し、本件受給者について、10月11日付で連絡がとれなくなったとして、失踪を理由として生活保護を10月12日付で廃止する方針を報告した。その際には、本件受給者が就労していることや、現地調査の必要性については、話に出ていない。他方、本件課長は、本件ホテルについて、生活保護運用事例集（2017年度）の間 2-6 に定められている「無料低額宿泊所や簡易宿所等」と同様の取扱いをしてよいかについて、東京都に確認（疑義照会）をするよう指示し、本件相談係長が東京都に架電して確認したところ、そのような取扱いで問題がないことが確認されたため、その旨本件課長に報告した。そして、これを受け、本件課長は、本件受給者の生活保護の廃止手続を進めるよう本件相談係長に指示をした。

その後、本件相談係長は、担当ケースワーカーに本件課長の確認が取れたことを伝え、担当ケースワーカーは廃止決定の決裁手続に必要な書類として、「保護決定調書（廃止）」及び「生活保護廃止時のチェックシート」（2018.6.1改訂。以下「廃止時のチェックシート」という。）の作成を行った。廃止時のチェックシートは、廃止理由に応じて各チェック項目を記載する書面（後記第4の3(2)イ参照）であり、「失踪」を理由とする場合にも、その「廃止日」を記載する形式になっているところ、担当ケースワーカーは本件相談係長へ相談の上、当該欄に「10月12日」と記入をしている。他方、この「廃止日」の欄には、「原則として所在不明判明後可能な限りの手段で来所連絡をしても、果たされない場合、失踪一週間程度後」との記載がされており、「理由（通知書と調書に記載）」欄には「・・・事実を反映した理由付記が必要。失踪と判断する十分な根拠を記載すること。」との記載がなされるなどしていたが、本件事案においては、これらについては特に検討、確認等は十分になされていなかったとのことである。また、「保護決定調書（廃止）」には、生活保護受給者の就労の有無を記載する欄（「労働」欄）が設けられているところ、これは「保護決定調書（開始）」の際の入力情報と連動している。担当ケースワーカーは、本件受給者の給与収入の申告が出てから収入の入力をする予定で、「保護決定調書（開始）」の段階で初期設定の「不就労」のままにしていた。

(6) 10月14日（水）：本件廃止決定の決裁（廃止日は10月12日付）

担当ケースワーカーが作成した前記保護決定調書（廃止）について、10月14日

に、保護係長、経理担当者、文書取扱主任、福祉課長が決裁を行い、本件廃止決定がなされた（廃止日は10月12日付、通知書の日付は10月16日付）。

(7) 11月9日（月）：本件取消決定

同年11月9日、足立福祉事務所長は、本件廃止決定について失踪を裏付けるための調査等が不十分であったとして、本件廃止決定を取り消した（本件取消決定）。

第4 現行（本件廃止決定当時）の生活保護制度とその運用等

1 足立区的生活保護事務処理の全体像

法に基づく生活保護の実施に関する事務は、地方自治法第2条第9項第1号（第一号法定受託事務）により、法令のほか、法定受託事務の処理基準として示されている国からの通知に基づいて行われることとなる。

都道府県知事、市長及び社会福祉法に規定する福祉に関する事務所を管理する町村長は、一定の者に対し生活保護を決定し、かつ、実施しなければならないとされているところ（生活保護法第19条第1項）、保護を行うべき者（以下「保護の実施機関」という。）は、保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる（同条第4項）。

足立区では、生活保護法第19条第4項の規定に基づき、一定の区長の権限については、足立福祉事務所長に委任されている（足立区生活保護法施行細則〔昭和40年4月1日規則第8号。以下「施行細則」という。〕第1条）。

2 生活保護開始決定

(1) 根拠規定

生活保護開始決定には、法第24条に基づく申請（以下単に「申請」という。）による保護の開始と、法第25条に基づく職権による保護の開始がある。

(2) 手続及び運用等

申請による保護の開始における主な手続規定及び足立福祉事務所におけるその運用等は、以下のとおりである。

ア 相談・申請

生活保護の申請は、申請者の「居住地」又は「現在地」の保護の実施機関に対して行われる（生活保護法施行規則〔昭和25年厚生省令第21号。以下「施行規則」という。〕第1条第1項）。

保護の実施機関には、申請が速やかに行われるよう必要な援助を行う義務がある（施行規則第1条第2項）。足立福祉事務所においては、総合相談係を設けた上で、相談員による相談の際に、相談員が「面接記録票」を作成している（施行規則第2条第1号）。

申請の際は、原則として、「氏名及び住所又は居所」、「保護を受けようとする

理由」、「資産及び収入の状況」「性別及び生年月日」を記載した申請書を提出する（法 24 条第 1 項、施行規則第 1 条第 3 項）。

その際には、保護の要否、種類、程度及び方法を決定するための書類として、必要に応じて①資産申告書、②給与証明書、③収入・無収入申告書、④同意書、⑤生業計画書、⑥住宅補修計画書を提出する（施行細則第 4 条第 3 項）。

イ 調査

保護の実施機関は、保護の決定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等を調査するために、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るべき旨を命ずることができる（法第 28 条第 1 項）。足立福祉事務所においては、生活保護申請がなされた場合には、原則として、ケースワーカーが申請者の居所を訪問して調査を行っている。また、前記第 3 の 2 (1) のとおり、当該訪問調査に先立ち、「自己申告書（生い立ち、職歴など）」（本人の「生い立ち」、「職歴」、「緊急連絡先」等を記載する欄があるもの）を総合相談係の相談員から本人に交付し、当該調査訪問時までに作成の上、当該調査訪問時にケースワーカーに提出するよう求めている場合もある。

ウ 決定

保護の実施機関は、原則として申請から 14 日以内に通知を行わなければならない（法第 24 条第 5 項）。

足立区においては、生活保護開始決定は足立福祉事務所福祉課長（以下「福祉課長」という。）の専決事項となっているところ（足立福祉事務所処務規程別表第 1）、生活保護開始決定を行うにあたっては、ケースワーカーがケース記録票（施行細則第 2 条第 4 号）及び保護決定調書（同条第 3 号）を起案し、査察指導員である保護係長、庶務係の経理担当者、文書取扱主任である庶務係長、福祉課長がそれぞれ決裁を行う必要がある。

3 生活保護廃止決定

(1) 根拠規定

生活保護廃止決定については、法第 26 条第 1 項、法第 28 条第 5 項及び第 62 条第 3 項に規定があるほか、法第 19 条第 1 項に定める保護の実施責任の消滅に伴う廃止がある。

(2) 手続及び運用等

生活保護廃止決定における主な手続規定及び足立区におけるその運用等は、以下のとおりである。

ア 生活保護廃止決定手続について

足立区においては、生活保護廃止決定は福祉課長の専決事項となっているとこ

ろ（足立福祉事務所処務規程別表第 1）、生活保護廃止決定を行うにあたっては、ケースワーカーが「保護決定調書（廃止）」（施行細則第 2 条第 3 号）及び廃止時のチェックシートをケース記録票とともに起案し、査察指導員である保護係長、庶務係の経理担当者、文書取扱主任である庶務係長、福祉課長がそれぞれ決裁を行う必要がある。

イ 「生活保護廃止時のチェックシート」（廃止時のチェックシート）について

(ア) 廃止時のチェックシートの概要・位置づけ等

前記第 3 の 2 (5) の廃止時のチェックシートは、廃止事由を①死亡、②要否判定によるもの、③法第 27 条の指示義務違反、③法第 78 条 2 回目の決定の場合、③保護辞退、④失踪、⑤その他（区外転出、扶養義務者引取、起訴等）の項目に分けた上で、各廃止事由に応じてチェック項目を設け記載する形式となっている書面である。

従前、足立福祉事務所においては、各福祉課が各々同様のチェックシート等を作成して廃止決定手続を行う運用となっていたところ、未済債権がある廃止世帯の管理について不十分な部分があったこと等から、この点を改善するため、生活保護指導課が主体となって、統一した様式として上記廃止時のチェックシートを作成したものである。平成 30 年 5 月 31 日に、足立福祉事務所長から各福祉課長あての通知が発出され（使用開始日は平成 30 年 6 月 1 日から）、当該廃止時のチェックシートの様式が周知されている（当該通知がメールで送付されたほか、足立福祉事務所の所内課長会及び総合相談係長会でも周知された。）。

(イ) 失踪の場合の必要記載事項等

廃止時のチェックシートの廃止事由のうち、④失踪の場合に実施すべきチェック項目として、例えば次のような記載がある。

- 「廃止日」の欄に、「原則として所在不明判明後可能な限りの手段で来所連絡をしても、果たされない場合、失踪一週間程度後」との記載
- 「理由（通知書と調書に記載）」の欄に、「〇月〇日訪問時不在連絡票投函、〇月〇日施設長確認等事実を反映した理由付記が必要。失踪と判断する十分な根拠を記載すること。」との記載
- 「備考」欄に、「事前に行先の連絡があったり、携帯電話で連絡が取れる場合等は失踪とは判断しない。所在不明による場合、自己都合退所の場合及び長期不在の場合等事例集（問 2-6、問 8-41、問 8-44）を参考に適切な処分が必要。※所在不明であっても担当員訪問による廃止通知書の投函、簡易書留、特定記録郵便等郵送で処分記録を残す。（自宅が残っている場合）」との記載

ウ 生活保護運用事例集について

足立区において、廃止時のチェックシートにおいても引用されており、実務上参照されているものとして、東京都福祉保健局の運用事例集（以下「運用事例集」

という。)があり、その中で「失踪」に関しては、問 2-6 及び問 8-43 に関連する記述がある(なお、前記第 3 の 2 (5) のとおり、廃止時のチェックシートには転居等による所在不明による場合、長期不在の場合に係る問 8-41 及び問 8-44 も参考にすべき旨の記載がある。)。このうち、本件廃止決定にあたっては、「失踪」の定義等に関する記述のある下記問 2-6 が参照された。

問 2-6 (中略)

1 「失踪」の定義

失踪とは「行方をくらますこと」であり、生活保護の実施機関と被保護者との関係で言えば、被保護者が、実施機関に対する事前の申出なく、一方的にそれまでの居所を去って連絡が取れなくなることである。居住地のない被保護者が失踪した場合は、実施機関の管内に法第 19 条第 1 項第 2 号に規定する現在地を有するとは認められなくなるので、保護を廃止する。

したがって、事前に行先を告げていたり、携帯電話で連絡が取れる場合などは、失踪には当たらない。このような場合は、最低 1 週間は保護を継続したまま、可能な限り本人の所在を把握して連絡を取り、来所を求めることに努める必要がある。実施機関が努力を尽くしても本人が来所しなかった場合は、管内の現在地を有しなくなったことを理由に保護を廃止することも止むを得ない。また、ある時点から連絡が取れなくなった場合は、その時点で失踪となる。なお、被保護者が当該実施機関の援助方針に不満で、他の実施機関で保護を受けたいとの理由から保護の辞退を申し出る場合があるが、そのような申出は任意かつ真摯な意思に基づくものではなく、辞退届が有効とされる要件(課長問答第 10-12-3)を満たしていないので無効であり、廃止すべきではない。

2 失踪した場合の適用ルール

(1) 保護を廃止する時期

居住地がなく、無料低額宿泊所や簡易宿所等を利用していた者が失踪した場合、原則は失踪した日の翌日付で保護を廃止するものとする。ただし、本人のそれまでの言動や居室内に荷物が置いてある等の状況証拠から、実施機関において一時的な外泊と判断し、廃止せずに一定期間待つことは差し支えない。この場合、失踪した日の翌日付で保護を停止するものとする。なお、「失踪した日」とは、実施機関が施設長等からの連絡や訪問調査による現認を受けて失踪事実を把握した日である。

(2) 略

(3) 適用対象者

①現在地により保護を受け、②宿泊所や簡易宿泊所等の経過的居所を利用している者。

エ 無料低額宿泊所等を利用している現在地保護による受給者の「失踪」の認定について

生活保護受給者は、居住地保護者（居住の安定性がある者）と現在地保護者（居住の安定性がない者）に大別されるところ、足立区福祉事務所の運用実態としては、現在地保護者であって無料低額宿泊所等を利用している受給者については、当該施設の施設長等（例えば従業員など）からケースワーカーに対して、受給者が施設に戻ってきていない旨の連絡が入ることが失踪認定の端緒となる場合が多いとのことである。

そして、ケースワーカー等は、例えば無料低額宿泊所等の従業員から前記の連絡を受けた場合には、運用事例集の間 2-6 等の記述を参考にしながら、当該施設の従業員に対して、当該受給者の宿泊状況（いつから不在であるのか等）、また、当該受給者が宿泊していた部屋に荷物が残っているのか否か等の確認をし、一時的な外出ではないと判断した場合には、当該施設の従業員から連絡が入った日を「失踪した日」と認定し、その翌日を生活保護廃止決定における廃止日（以下「廃止日」という。）としているとのことである。

他方、その際、ケースワーカーは当該施設への訪問調査は行わず、また、無料低額宿泊所等から連絡があった日から廃止せずに一定期間待つという運用はしていなかったとのことであり、勤務先への連絡については、生活保護を受給している事実は秘匿性が極めて高いため、個人情報保護の観点から、事前に本人の明確な合意がある場合を除き、行わないのが通常であったとのことである。

4 研修の状況

(1) 足立福祉事務所における研修

足立福祉事務所においては、生活保護指導課が主体となって全職員を対象に、以下の内容を含む新任研修等を行っている。

- 生活保護制度の意義と支援者の心構え（全職員対象）
- 生活保護手帳の使い方（新任・異動者対象）
- 生活保護業務における面接相談（新任・異動者対象）
- ケース記録の書き方（2～3年目職員対象）
- 生活保護におけるリスクマネジメント（全職員対象）

上記各研修資料には、本事案の判断に必要となる、失踪に関する判断の方法等について具体的に記載したものは見当たらない。

(2) 都における研修

また、都による地区担当員を対象とする研修が、年 2 回、前期（春）及び後期（秋）に行われている。

受領したこの研修に係る過去の研修資料のうち、例えば東京都福祉保健局生活福

社部保護課の作成した「廃止について」との資料には、廃止処分の全般的な解説と、廃止類型別の留意点として、「要否判定」「死亡」「指示違反」「辞退」についての解説はあるものの、「失踪」に関する解説はない。

また、同資料のうち令和 2 年度新任ケースワーカー研修の資料には、保護廃止の手續についての解説があるが、いわゆる要否判定の方法等の解説が主要な部分を占めており、失踪に関しては（失踪を根拠とした廃止があり得る旨の記載があるほかは）特に具体的な解説はなされていない。

その他受領した各研修資料には、本事案の判断に必要となる、失踪に関する判断の基準や方法等について具体的に記載したものは見当たらない。

第 5 本事案発生の変因の分析

前記第 2 から第 4 を踏まえると、本事案については、そもそも本件受給者が失踪したと判断（認定）すること自体が難しいと思料されることに加えて、本件受給者に居住実態を秘匿しようとするような不誠実な対応があったことや法第 62 条第 1 項の指導及び指示に従っていないと認定することもできないことからすれば、足立福祉事務所は、本事案について失踪等を廃止事由として法第 26 条第 1 項等に基づいて本件受給者の生活保護を廃止することは困難であり、適当ではなかったと思料される。

それにもかかわらず、本事案において、本件受給者が失踪したとの認定を行い、本件廃止決定を行ったという事態が発生した変因等としては、以下の点が考えられる。

1 マニュアル等の整備、運用に関する変因等

(1) 失踪による廃止決定の判断の際に依拠すべき規程・マニュアルが不明確（不存在）であったこと

生活保護の廃止決定については、いうまでもなく要保護者にとって重大な不利益処分となるものであり、その意味では一般に慎重なプロセス及び判断が求められてしかるべきである。そして、このことは、要否判定によるもの等他の廃止事由による生活保護廃止決定を行う場合と同様、失踪（以下本報告書において「失踪」とは、行方をくらますこと、すなわち、被保護者が、実施機関に対する事前の申出なく、一方的にそれまでの居所を去って連絡が取れなくなることによって、法第 19 条第 1 項第 2 号の「居住地がないか、又は明らかでない要保護者」が「所管区域内に現在地を有する」に該当しなくなったことを指すものとする。）を廃止事由とする生活保護廃止決定の場合にも何ら変わるところがない。

しかし、本事案当時、かかる失踪を廃止事由とする生活保護廃止決定を行うにあたっての、失踪認定等についての判断基準や手續等について、明確に整理された規程・マニュアル等は策定されていなかった。

こうしたことから、本件課長、本件相談係長、担当ケースワーカーら（以下総称して「担当者ら」という。）は、本事案においては、主に運用事例集の間 2-6 の記述に依拠し、当該記述についての担当者らとしての解釈を前提に、失踪に該当する旨の判断を行ったものと思料され、その判断にあたっては、足立福祉事務所としての

統一的な処理（判断）はなされていなかったことがうかがわれる。

このように明確に整理された規程・マニュアル等が策定されておらず、ひいては足立福祉事務所としての統一的な処理がなされていなかったことは、本事案発生の要因等の一つであると考えられる。

(2) 廃止時のチェックシートの位置づけ等が不明確で、これに沿った取扱いが職員に周知・徹底されていなかったこと

前記第4の3(2)イのとおり、足立福祉事務所においては、本事案当時から運用上設けられていた廃止時のチェックシートがあり、同チェックシートでは「失踪」を廃止事由とする場合についても、前記のとおり実施すべきチェック項目が（ある程度）具体的に定められていた。

しかるに、本調査において受領した資料や実施したヒアリング等によっても、担当者らが、当該各チェック項目に記載された内容どおり確認等を行ったうえで廃止時のチェックシートにチェックを入れ又は決裁していたという事実は確認できなかった。

また、本調査では、前記のとおりその作成時に廃止時のチェックシートの記載に則った取扱いをすることについて職員に周知された事実は確認できたものの、その後についてはそのようなことが職員に周知徹底されていた事実は確認できず、本事案当時、そもそも職員が当該チェックシートの位置づけをどのように認識していたのか等も明確ではなかった。

このように、廃止時のチェックシートに関する位置づけの不明確さや、周知・徹底が不十分であったこと等により、本事案においてこれが適切かつ十分な形で活用（運用）されるに至らなかったことも本事案発生の要因等の一つとなったものと考えられる。

2 失踪を理由とする廃止決定の事務処理プロセスに関する要因等

(1) 判断の前提事実の把握に関する問題

ア 連絡先・連絡方法の把握等

前記第3の2(5)のとおり、本事案では、担当者らにより、複数の連絡先への連絡を試みる（検討する）などなされておらず、所在確認の努力は尽くされていないといわざるを得ないところ、この点をさらに分析してみた場合、以下のような問題点（課題）が考えられる。

(ア) 連絡の重要性についての認識共有化等について

いうまでもなく生活保護を実施するにあたっては、そもそもの大前提として、受給者と実施機関とが確実に連絡を取り合うことができる状況にあることが、適切かつ円滑な生活保護を実施する上で重要となる。

しかし、本調査においては、足立福祉事務所において、生活保護申請受理の際の面接や保護開始決定に際しての調査・面談等において、受給者と実施機関

との間で、かかる連絡方法等確保の重要性についての認識の共有化を図るべく何らかの確認行為等がなされている事実は認められなかった。

したがって、後記(イ)記載の具体的な連絡先・連絡方法に係る確認行為等にとどまらず、こうした、連絡方法等の重要性自体についてもあらかじめ関係者間において認識共有化を図ることが、今後改善等が検討されるべき課題の一つと考えられる。

(イ) 連絡先・連絡方法の確認等に関する運用のあいまいさ

前記(ア)記載の連絡方法等の重要性を踏まえれば、生活保護申請受理の際の面接や保護開始決定に際しての調査、面談等において、(例えば、本事案のように、居住地がなくかつ携帯電話も使用できない状態にある等といったケースを含め)受給者の個別の状況に応じた同人との連絡先・連絡方法についてのあらかじめの具体的な確認等は重要であると考えられる。

しかしながら、本事案においては、受給者が置かれている個別の状況も踏まえた上での保護開始決定前の具体的な確認等、例えば、受給者との連絡方法としてどういった方法や手段を予定しておくかとか、受給者との連絡が直ちにつかなくなる場合等(所在不明判明時等)の場合においては具体的に誰をどのような形で緊急時連絡先等として連絡できるようにしておくか等について、受給者と実施機関との間で、あらかじめ十分な確認等が行われていたとは認められない。

また、足立福祉事務所内においても、上記の点を含め、後日の所在不明判明時等に備えての対応につき(本事案のようにホテルに宿泊するなどの個別事情がある場合にどのような対応をとるべきか)あらかじめ十分に検討・明確化されておらず、担当者等の都度の判断による運用となっていた(あいまいなものとなっていた)といわざるを得ない。

(ウ) あらかじめ取得していた情報の活用の不十分

前記第3の2(2)のとおり、本事案では、足立福祉事務所としては本件受給者の勤務先情報(勤務先名称)を取得しており、さらに、本件受給者が保護申請書と同時に提出した「自己申告書(生いたち、職歴など)」の、「緊急時連絡先」の欄にも連絡先氏名と電話番号が記載されていたが、受給者と連絡がつかなくなった際にこれらの連絡先への連絡の検討は行われておらず、結果として、当該取得情報について適切かつ有効な活用がなされたとはいえないといわざるを得ない。この点についても、本事案を踏まえて今後改善等が検討されるべき課題の一つと考えられる。なお、この点に関しては、本調査でのヒアリングにおいても、勤務先等の情報については、取得していてもその取扱いについては明確ではなく、実務上どのような場合に連絡してよいのか不明である(連絡することにより個人情報・プライバシー保護の観点から問題となるのではないか等の懸念がある)といった声が強く聞かれたところである。したがって、かかる取得情報についての適切な活用方法等については、個人情報・プライバシー

保護との関係（バランス）も含めた上で適切な整理・把握等をあらかじめ行っておくことも必要と考える。

イ 事実確認を行政機関の職員自ら現地で行っていないこと

前記第4の3(2)エのとおり、本事案では、本件受給者の失踪に係る事実を足立福祉事務所の職員が現地で直接確認することは行っておらず、専ら施設管理者（ホテルの従業員）へ架電して話を聞くことにより事実確認を行っていたものである。

しかし、前記のとおり、失踪を廃止事由とした生活保護廃止決定は受給者に重大な不利益をもたらす行政処分であり、その前提事実となる失踪を認定するにあたって関連する重要事実の把握は極めて重要な事項・プロセスであることはいうまでもない。したがって、少なくともそのような基本的かつ重要な事実の確認については（誤り等もないよう）、原則として行政機関の職員が自ら行うべきと考えられる。

なお、この点に関し、運用事例集問 2-6 には、「失踪した日」の認定について、「実施機関が施設長等からの連絡や訪問調査による現認を受けて失踪事実を把握した日」との記載があり、ヒアリングでも、この記載を根拠に、施設長等からの連絡のみに基づいて失踪を認定することも可能であると理解していた旨供述する者もあった。しかし、同問 2-6 においては、他方で、「居室内に荷物が置いてある等の状況証拠」も含めて判断すべきことも記載されているのであり、また、これらの詳細な情報は、実際に現地に行かないと確実な情報としては得難い部分もあると考えられること、その事実としての重要性等に鑑みれば、かかる部分的な記載のみに形式的に依拠してしまうことは相当ではなく、やはり、前記のとおり、原則的には、行政機関の職員が現地において基本的な事実確認を行うべきと考えられる（ちなみに、本事案は、これまで担当者らにおいて過去に経験がなかった本件ホテル宿泊の場合における失踪に関する事実認定が問題となった事案であった。したがって、その意味でもより慎重を期すために、行政機関の職員自ら現地を訪れて確認しておくべき必要性が高い事案であったと考えられる。）。

したがって、この点についても、本事案を踏まえて今後改善等が検討されるべき課題の一つと考えられる。

(2) 判断プロセスにおける慎重さの欠如

本事案においては、前記第3の2(2)のとおり勤務先情報等の情報も得ていること、また、失踪の有無が問題となった後本件廃止決定を行うまでの間に本件受給者が一度はホテルに戻って来ていた等の情報もあった（把握していた）こと、その他当時担当者らが把握できた各客観的事実に鑑みれば、また、同じ生活保護廃止決定の理由となり得る他の事由（辞退等）による廃止手続フローとの対比の観点からみても、本事案において、失踪を廃止事由として生活保護廃止決定を行うにあたって

は、それに至るまでの手続等の慎重さが欠けていた（失踪との認定をするまでのプロセスが性急にすぎた）といわざるを得ない。

なお、本調査におけるヒアリング等によると、このように手続等の慎重さが欠けていたといわざるを得ない判断となってしまったことの背景事情の一つには、そもそも失踪を廃止事由とする生活保護廃止決定の場合には、これまでの運用において、生活保護廃止決定の不利益処分としての重大性を前提とした客観的事実の慎重な把握等に努める姿勢等が不足していたことがあるようにもうかがわれた。

また、本調査においてヒアリングを行った職員の一部には、運用事例集問 2-6 に「居住地がなく、無料低額宿泊所や簡易宿所等を利用していた者が失踪した場合、原則は失踪した日の翌日付で保護を廃止するものとする」との記載があることをとらえて、「翌日付」との記載部分を失踪の判断を本事案のように（性急に）行う根拠にしていたようにもうかがわれた（実際には、当該記載は、「失踪した」と十分に認められる場合には翌日付で保護を廃止するということを述べているにすぎず、かかる廃止の判断の前提となる「失踪した」かどうかについては、十分な事実の把握とそれに基づく慎重な判断が必要と考えられるのであるから、当該運用事例集の記載をもって「失踪した」かどうかの判断を1～2日で行ってよいことの根拠にはならないと考えられる。）。

したがって、このような生活保護廃止決定の処分の重大性を前提とした上での客観的事実の把握に努める姿勢等の不足や、運用事例集に関するある意味での誤解等により、失踪という重要な事実について事実関係の確認についてはそれに基づく行政処分の検討、判断が結果的に性急になってしまったことも、本事案発生の要因等の一つであると考えられる。

(3) 判断プロセスの客観性・合理性の担保についての課題

ア 決裁（意思決定）ラインの明確性等の問題

前記第3の2(5)のとおり、本事案では、結果として、失踪の事実の認定及びこれに基づく生活保護廃止決定の判断について、本来の決裁ライン外ではあるが経験豊富な職員の判断に依拠し過ぎ、客観的・組織的・多面的な検討ができていなかったこともうかがわれる。そこで、この点についてもさらに分析してみた場合、以下のような問題点（課題）があると考えられる。

(イ) 生活保護指導課への相談・報告フローが明確でなかったこと

本調査におけるヒアリング等によれば、本件受給者の担当ケースワーカーは、自らに失踪による廃止事例についての知見の蓄積がなかったことから、自主的かつ責任をもった判断はできない状況にあった。その結果として、前記のとおり、実質的には他の職員の判断にほぼ全面的に依拠せざるを得なかったものと思料されるところ、このような状況が起こり得ること自体については、（職員の異動時期や担当案件の種類の違い等により）当然に予想されることであり、また予想すべきことである。

また、本事案においては、本来の決裁ライン上の職員が体調不良による休暇取得中でもあったという事情もあったようであるが、そのような場合を想定することも含めて、本来の決裁フローにおける各担当者・決裁者の責任の明確化を図ること、さらには、そのこととの関係も踏まえての、生活保護指導課へ相談等する場合の相談・報告フローの位置づけやその権限・役割分担等を明確化し、確立しておくことも必要であったと考えられる。しかし、本事案においては、上記のような点が明確化等なされていなかったことが、結果として、前記のとおり本来の決裁ライン外ではあるが経験豊富な職員の判断に依拠し過ぎた判断となり、客観的・組織的・多面的な検討ができていなかったことにつながったものと考えられる。

(イ) 決裁プロセスにおける関係者間の情報共有が十分でなかったこと

前記第3の2(5)(6)のとおり、本調査におけるヒアリング等によれば、本件廃止決定を決裁するにあたり、本件課長は、本件受給者に勤務先があったことを知らないまま（本件廃止決定を）決裁したことがうかがわれる。かかる事実を前提とすれば、本事案においては、決裁ラインにおける関係者が、当該決裁を行うにあたり、必要かつ重要な情報を十分に共有されていないまま（認識しないまま）判断（決裁）を行った可能性がある。したがって、このように失踪を廃止事由とする生活保護廃止決定の判断にあたり、決裁プロセスにおいて十分な情報共有が行われておらずそれに基づく判断がなされていない（決裁手続が履践されていない）こと、つまるところそのような仕組みづくり等が不十分であったことも、今後改善等が検討されるべき課題の一つと考えられる。

(ウ) 失踪事例で判断の合理性を担保する仕組み（ケース診断会議）が機能していなかったこと

前記のとおり生活保護廃止決定は受給者にとって重大な不利益処分であることからすると、そもそもその判断のプロセスにおいては、通常の決裁ラインに加えて、別途その合理性を担保するための仕組みを設けておくことも適切かつ重要と考えられる。

その意味では、本事案当時も、生活保護廃止決定の判断に際して、必要に応じケース診断会議を開催するということが考えられたところであり、仕組上も可能であった。しかるに、本事案当時、失踪の判断に関しては、その判断等に係る実務フローの中にケース診断会議を開催することは組み込まれてはおらず、実際にも失踪の判断に関してケース診断会議を開催した事実は、（少なくとも本調査において確認ができた過去3年間には）なかった。

したがって、客観的・組織的・多面的な検討を行い判断の合理性を担保する仕組みとして、かかるケース診断会議を、失踪による廃止決定においても必要に応じ有効に活用することが十分に検討できていなかったことも、今後改善等が検討されるべき課題の一つと考えられる。

イ 通知書の理由の記載が不十分であったこと

前記第3の2(5)のとおり、本件廃止決定の通知書の理由欄には、「失踪」と記載されているのみであったが、前記のとおり本件廃止決定は本件受給者にとって不利益処分であり、これをする場合には、その処分理由を書面で示すことが必要となる（行政手続法第14条第1項及び第3項）。

この点に関し、運用事例集問9-3には、「処分の決定通知書の理由付記の程度は、単に根拠規定を示すのみでは不十分であり、どのような事実に基づいてどのような法的理由（処分の要件）により当該処分がおこなわれたのか相手方において十分認識し得る程度に示すことが必要である。現在、都内の全福祉事務所では決定通知書の発行が電算処理されており、処分理由はあらかじめ類型化されたものの中から選択するものと思われるが、形式的な理由付記にならないよう、注意する必要がある。」と記載されている。

また、足立区においても、前記のとおり、廃止時のチェックシートには、「理由（通知書と調書に記載）」の欄に、「○月○日訪問時不在連絡票投函、○月○日施設長確認等事実を反映した理由付記が必要。失踪と判断する十分な根拠を記載すること。」との記載がある。

これらからすると、本件廃止決定の通知書の理由欄において、前記のとおり「失踪」とのみ記載したにとどまっていたことは、処分理由の記載としても不十分であったといわざるを得ない。

また、同様に、本事案に関する「調書」や、あゆむくん（生活保護業務システム）においても、「失踪」との判断をした根拠は記載されておらず、これらも併せ考えれば、本事案においては、本件廃止決定を行うにあたりその理由を具体的に記載するに至っていないことがひいてはその理由（失踪の判断等）についての検討が不十分に終わってしまったことにつながったものと言わざるを得ない。

そして、本調査におけるヒアリング等によれば、かかる事実等の背景には、このような理由の記載であっても決裁が通るという実務が定着していたという事情もうかがわれた。

したがって、これらについても今後改善等が検討されるべき課題の一つと考えられる。

3 組織に関する要因等

現状、足立区では、居住地がないか又は明らかでない被保護者についても、同一の部署（係）にて居宅生活者と同様に事務処理を扱っているところ、これら居住地がないか又は明らかでない被保護者については、そもそも足立区における事案としての件数自体も少ないとのことであり、また、その対応等の仕方については居宅生活者の支援とは異なるとのことである。だとすれば、例えば足立福祉事務所における1つの部署に集約するなどして、組織的にノウハウの蓄積等を行い、業務の効率化等を図ることも有益であるとも考えられる。

この点、本事案においては、本件受給者も、居住地がない者であったところ、これを居宅生活者と同様に事務処理を扱っている同一の部署（係）にて担当していたことから、そのことが結果として、本事案と同種の事案に係る知見等の蓄積のない担当ケースワーカーによりその事務処理を行うことにつながり、ひいては本事案においてその所在確認について慎重さを欠くに至ってしまったという面も要因等の一つとして否定できないとも考えられるところである。したがって、前記のような、住居が定まっていない者について集中的に扱い、効果的な支援を行う部署等を設けるといった組織的な対応を行うことも、今後改善等が検討されるべき課題の一つと考えられる。

4 法令等の適切な理解、運用等に関する要因等

前記第4の4(1)のとおり、足立区においてこれまで実施された研修では、生活保護制度の実務的な研修は行われて来ているが、生活保護の実施にあたって大前提となる、生活保護法に基づく生活保護制度の意義等に係る内容の研修等が十分な形で実施されその内容が職員らに十分に浸透していたとはいえない状況にあったと思料される。

すなわち、本調査におけるヒアリング等でも、職員らにおいて、失踪の場合における廃止という処分の重大性について十分に理解・認識等が浸透されているとまでは認められず、その点について研修等による周知徹底が継続的かつ十分に行われていたという事実は認められなかった（本調査におけるヒアリング等において職員らの意識等が垣間見えたと思われる一例を挙げると、例えば、そのヒアリングにおいて「失踪と認定して生活保護の廃止処分をしても、再度出てきたときに再申請をしてもらえれば支給が可能になるという認識もあって比較的容易に廃止処分に至っていた」といった趣旨にとれる供述があった。）。

また、これまでの研修については、生活保護業務について経験のある異動者は、新規採用・異動者研修が免除されていることからすれば、これらの者については知識や認識等が古いままとなっている可能性もあるといわざるを得ない。

このような、職員らに対する研修等の教育や啓発活動等の不十分さが、担当職員らに生活保護制度の重要性に関する理解・認識が十分であったとは言い難い状況を作り出すこととなり、そういった意識等の問題もあいまって、本事案でも、前記のとおり慎重さを欠いた廃止決定の判断がなされた面があるものと考えられる。

第6 再発防止に関する提言等

本協議会は、前記第5の要因分析も踏まえ、再発防止に関し、以下のとおり提言等を行う。

1 判断マニュアル・業務フロー等の整備・周知に関する改善策

前記を踏まえると、生活保護受給者の「失踪」を認定しこれを廃止事由として生活保護廃止決定をする場合についての判断基準や業務フローにつき改めて検討、整理の上これを明確化するなどの再整備を行い、あわせて職員に対し継続的かつ十分な周知徹底を行うための措置を講ずるべきと考える。

具体的には、例えば以下のような改善策を講ずることを提言する。

(1) 判断マニュアル・業務フロー等の策定等

失踪を廃止事由とする生活保護廃止決定について改めて明確・体系的な形で整理した判断マニュアルないし業務フローを策定し、これに沿って足立福祉事務所において統一的に運用していくことが、今後の再発防止に関する改善策の一つとして重要であると考えられる。

そして、この点に関しては、本事案発生後、既に足立福祉事務所において、本事案発生を踏まえた改善策の一つとして、失踪が疑われる受給者に対する取組みフロー兼チェックシート（以下「フロー兼チェックシート」という。）を自主的に策定し、令和2年12月以降、運用を開始しているところである。

そこで、本協議会においてその検証を行ったところ、フロー兼チェックシートは、基本的には法に基づき必要と思われる内容につき時系列に沿ってもれなく確認等を行うことができる形で策定されているものと評価でき、これを足立福祉事務所の6つすべての福祉課において活用することにより、足立福祉事務所として統一的な運用を図ることができると考えられることから、その意味において、フロー兼チェックシートの策定、活用は、適切な対応であると評価できる。

もっとも、よりきめ細かな対応を行っていくといった観点からは、フロー兼チェックシートには、後記2(2)に記載したような点を含め、①5W1Hの視点を盛り込んで策定することが重要と考えられること、さらには、②ケースワーカー全員が使いやすくなるようなブラッシュアップも加えていくべきである（例えば、フロー内に期限を記載したり、字を大きくしてシートを見やすくするなど、実務に沿って使いやすくなる工夫を重ねていくことが考えられる。）ことから、これら2点をさらなる改善点として提言しておきたい。

また、前記第3の2(5)のとおり、本事案当時においても、廃止時のチェックシートが存在していたところ、当時を含めこれまでは同シートが厳格に運用されておらず、十分かつ有効な活用がなされていたとはいえなかった。そこで、廃止時のチェックシートについて、今後は廃止決定の際の決裁書類の一部として使用しないこととするのかどうか、あるいは使用を続けるのであれば、改めて上記フロー兼チェックシートとの関係を整理し、フロー兼チェックシートによる業務フローの中において、廃止時のチェックシートを、どの段階で、誰が、どのように各チェック項目等を確認の上、同シートに記載するのか、また、それを誰がどの段階で（二重に）チェックすることとするのか等について、整理し明確化していくべきである。

(2) 主管部署の明確化

責任の所在の明確化及び足立福祉事務所全体としての組織的な管理を行う観点から、上記判断マニュアル・フロー兼チェックシート・廃止時のチェックシート（以下これらを総称して「マニュアル等」という。）の整理・明確化、運用を統一的に管理する主管部署を定め、その点を明確にしておくべきである（足立福祉事務所に

においては、生活保護指導課とするのが適当と考えられる。)

その上で、当該主管部署（例えば生活保護指導課）を職員からの具体的な相談窓口とし、同部署に過去及び今後の事例等を蓄積・整理して情報の集約化を図るとともに、それらを活用して適時適切にマニュアル等の改訂や運用の改善を図っていく等、組織的・統一的な管理・対応をしていくことが適当であるとする。

(3) 策定した判断マニュアル・業務フロー等の定期かつ継続的な周知徹底等

前記のとおり、本事案当時、廃止時のチェックシートの周知徹底等も十分とはいえなかったことを踏まえると、今後は、策定したマニュアル等について、定期かつ継続的な形で職員に十分に周知徹底を図るべく適切な措置を講ずるべきである（具体的には後記4(1)参照。)

さらに、必要に応じ、それが適切に実施されているか監督する仕組みを導入することも考えられる。

＜マニュアル等の整備に関する改善策の提言＞

- ▶ 失踪の廃止決定について明確・体系的な形で整理した判断マニュアル・業務フローの作成、継続的な改善。
- ▶ 廃止時のチェックシートの位置づけの明確化。
- ▶ 主管部署の明確化（生活保護指導課において相談窓口・情報集約化を担当）。
- ▶ 策定したマニュアル等の周知徹底。

2 失踪による廃止決定の事務処理プロセスに関する改善策

(1) 判断の前提事実の把握に関する改善策

ア 連絡手段カードの作成

前記のとおり、生活保護受給者の連絡先及び連絡方法を担当者及び決裁ラインにおいて十分に把握・明確化して情報共有できていないこと等も、本事案発生を受けての改善すべき事項の一つと考えられる。

そこで、生活保護開始決定に際して、生活保護申請受理時に受給者と足立福祉事務所との間の連絡手段カードを作成し、受給者が、来所・電話・メール等のうち、どの連絡手段を有しており、どのような対応ができるかをあらかじめ明確に確認しておくことが適切である。

そして、上記連絡手段カードの作成にあたっては、例えば、以下のような点についても明確化し共有化を図っていくことが適当と考えられる。

- ①連絡方法を確認することの意味や、連絡を取り合うことの重要性について、受給者とも明確な形で共有化を図ること。
- ②電話が無い受給者についての連絡手順を明確化すること。
- ③居所が民間のホテルである場合についての前記②を含めた対応手順を明確化しておくこと。

ただし、これらの連絡手段の把握に関しては、例えば、情報の取得や、その活用（どのような場合にどの連絡先に連絡をしてよいか、また、その内容等）について、個人情報やプライバシーとの関係（バランス）についても再整理することが必要と思われる。その際には、当該個人情報やプライバシーとの関係を無闇に重視しすぎるがあまりに、連絡手段が確認できない又は連絡することができない等と安易に判断し結果として生活保護の適切な実施の妨げとなるといった事態がくれぐれも生じないようにすべきという点にも十分に留意し整理・運用を行っていくことが重要と考える。

イ 事実関係の職員自身による確認

前記のとおり、生活保護廃止決定という行政処分を行うこと及びその結果（効果）の重大性に鑑みれば、失踪の認定の判断要素となる事実関係の把握及び判断については、行政機関である足立福祉事務所の職員自身によることを原則とすべきと考えられる。

したがって、例えば、受給者の失踪が疑われる事案（以下「失踪疑義事案」という。）が発生した場合には、その基本となる事実関係の把握に関しては、第三者（無料低額宿泊所やホテル等）を介した事実確認ではなく、足立福祉事務所の職員が訪問調査を行って、直接受給者の所在確認を実施することを原則とすべきである。

また、その際には、受給者の所在や所持品の有無の確認だけではなく、不在時には手紙を置くなどの工夫その他原則として行うべき事項等について、あらかじめ足立福祉事務所としての統一的な取扱い等を整理し明確化しておくことも重要と考える。

(2) 判断プロセスにおける慎重さを確保するための改善策

ア マニュアル等の内容についての改善策

前記のとおり、手続（判断プロセス）における慎重さが不十分であったと考えられる点については、改善策として、例えば、失踪疑義事案が発生した場合における失踪の認定プロセスにおいては、受給者や各関係者への適時適切な接触を試み、その結果を十分に踏まえた必要かつ慎重な判断ができるよう、以下のような事項（以下は、施設長等から受給者につき失踪が疑われる連絡が入った場合の例）についてもマニュアル等（前記 1 (1)）に組み込み、実施することが考えられる。

- ①受給者への連絡は施設長等から連絡があった当日にする（試みる）ことをマニュアル等に盛り込み、受給者が事件・事故に陥っていないかを迅速に把握するべきである。
- ②失踪疑義事案発生についての生活保護指導課への連絡は、施設への訪問前に行うことをマニュアル等に盛り込み、早い段階で情報共有を図ることで、足立福祉事務所として組織的管理を行うべきである。

- ③施設等への訪問は施設長等から連絡があった日から休日を除く 3 日以内に行い、足立福祉事務所として確実な実態把握ができるようにするべきである。また実際に訪問した際にケースワーカーごとに調査内容にばらつきが出ないように、調査事項や方法をマニュアル等に盛り込むべきである。
- ④親族等への連絡は施設等への訪問日以降、休日を除く 5 日以内に行い、対象受給者の所在確認に努めるべきである。
- ⑤調査等の結果失踪と認定し生活保護廃止決定を行う場合には、決定前に生活保護指導課に連絡し、これまでの取り組み等が最終的に適正であるかを足立福祉事務所として組織的に検討の上行うべきである。
- ⑥受給者・各関係者への継続的接触にあたっては、相手の勤務時間・営業時間等にも一定の配慮をし、出来る限り連絡がつきやすいと考えられる時間に行うようにすべきである。

イ 「停止」 処分について

マニュアル等（例：フロー兼チェックシート）の内容の検討にあたっては、「停止」処分（法 26 条）を活用することについても検討することが考えられる。すなわち、本事案においては、廃止に至る前に「停止」処分を用いることは全く検討されていなかったようであるが、この点については、運用事例集の間 2-6 においても、「本人のそれまでの言動や居室内に荷物が置いてある等の状況証拠から、実施機関において一時的な外泊と判断し、廃止せずに一定期間待つことは差し支えない。この場合、失踪した日の翌日付で保護を停止するものとする。」との記載があり、「廃止」に至る前に「停止」を用いることも選択肢の一つであったと思われる。かかる停止の場合は、受給者が現れた時点で停止を解除すればよく、受給者から再度の申請手続をしてもらう必要はない点で、廃止に比して受給者にとっての不利益は小さいと思われることから、その活用も検討されてよいと考える。

(3) 判断プロセスの客観性・合理性を担保するための改善策

ア 決裁ライン明確化、情報共有の内容・方法等の再検討・整理

前記のとおり、本事案では、本来の決裁ライン外ではあるが経験豊富な職員の単独の判断に依拠し過ぎたところがあり、生活保護廃止の判断プロセスにおける決裁ライン（責任の所在）が不明確となってしまった等により、客観的・組織的・多面的な検討ができていなかったことも改善すべき点の一つと考えられる。

そこで、決裁ラインに係る検討・判断について、改めて組織としての客観的・組織的・多面的な検討の実効性確保等の観点からも対策を講ずるべきである。

その一環として、まずは、改めて決裁ラインにおける検討、判断プロセスの重要性やその責任の所在等を明確化し、周知徹底を図ることが重要であると考えられる。そのほかにも、例えば、決裁者含めた関係者に判断に必要な情報が適切かつ十分な形で共有化されるよう、決裁プロセスにおいて（既に取得されている情報を含

め) その検討・判断に必要かつ共有されるべき情報や、共有化についての適切な方法等についての再検討・整理を行うことが重要と考える。

イ 生活保護指導課の役割の再確認及び活用

また、生活保護廃止決定に係る判断プロセスにおける客観的・組織的・多面的な検討に関する改善策の一つとして、組織的・統一的に管理等を行う部署としての例えば生活保護指導課への相談・報告を業務フローに明記しこれを適切に活用することも適当である（この点については、すでに運用を開始しているフロー兼チェックシートにおいても導入されているようである。今後も実務の実態にあわせて、継続的にその改善を検討していくことが適当である。）。

その上で、前記**1 (2)**のとおり、かかる部署としての生活保護指導課を職員からの具体的な相談窓口とし、過去及び今後の事例等を同課に蓄積・整理して情報の集約化を図る等、組織的・統一的な管理・対応を行っていくことが適当と考える。

また、あわせて、東京都等への疑義照会についても、足立福祉事務所における統一的な窓口として同課により一元的に対応を行っていることを今一度職員へ周知する必要がある。また、過去及び今後の照会事例についても集約しこれを体系的に蓄積すること、さらには、これを各福祉課の各職員が閲覧できるようにするなどして実務運用においても積極的に活用するよう促していくことについても周知すべきである。

ウ ケース診断会議の開催

判断の客観性・合理性を担保するための改善策の一つとして、ケース診断会議をより適切に活用することも考えられ、例えばその開催をフロー兼チェックシートに具体的な形で明記することも検討されるべきである（なお、この点については、すでに運用を開始しているフロー兼チェックシートにおいても導入されているようであるが、現状その開催条件・頻度等についてはフロー兼チェックシートにおいて必ずしも明確ではなく、今後も実務の実態にあわせて、改善等を続けていくことが適当である。）。

加えて、ケース診断会議録については、見やすい箇所に保存・蓄積（データ化等）し、職員が適宜参照できるようにしたうえで、判断に迷った場合には積極的に活用するよう促していくことも検討すべきである。

エ 通知書・各決裁文書への不利益処分理由付記の充実化

前記のとおり、足立区においては、生活保護廃止の決定にあたり通知書や各決裁文書において、不十分な理由の記載であっても決裁を通す実務が定着してしまっていることも、判断プロセスの客観性・合理性を担保するとの観点から、改善すべき事項の一つと考えられる。

そこで、この点に関する改善策として、例えば、不利益処分理由の提示の重要性（生活保護法 29 条の 2、行政手続法 14 条）を研修でも改めて教育し継続的な周知徹底を図るとともに（後記 4 参照）、運用面（例えば決裁実務）においても不十分な理由の記載では決裁しない（できない）ことを（必要に応じシステムを見直すことも含めて）改めて徹底し、実務面でも定着させるべきである。

なお、その際には、通知書や各決裁文書における理由記載のモデルケース（記載例）をマニュアル等とあわせて職員に明示しておくこと等の方策を講じることにより、理由記載の充実を促し、その実効性を確保していくことも適当と考えられる。

<失踪による廃止決定の事務処理プロセスに関する改善策の提言>

- 連絡手段カードの作成
- 事実関係の職員自身による確認の徹底
- 受給者・各関係者への継続的な接触の業務フローへの組み込み
- 停止処分の活用の検討
- 決裁ラインの明確化、情報共有のあり方の見直し
- 生活保護指導課への情報集約化
- 過去の疑義照会事例の共有・活用
- ケース診断会議開催の業務フローへの追加
- ケース診断会議録の共有・活用
- 通知書・各決裁文書への不利益処分理由付記の充実化（モデルケースの明示等）

3 組織に関する改善策

前記のとおり、居住地がないか又は明らかでない被保護者について集中的に扱い、効果的な支援を行う部署等を設けるといって組織的な対応を検討することも、本事業発生を受けての改善策の一つと考えられる。

そこで、足立福祉事務所が現状進めている世帯類型別係編成の一環として、居住地がないか又は明らかでない被保護者専門の係を編成することも検討されるべきである。なお、現状のこれらの者の相談件数等を踏まえると、足立福祉事務所全体で 1 つの係で集約することが適当であり、また、オンラインでの相談ができる環境を導入することで、どの福祉課の窓口に来所された場合でも対応できるようになると考えられる。

<組織に関する改善策の提言>

- 世帯類型別係編成の一環として、居住地がないか又は明らかでない被保護者専門の係の編成（足立福祉事務所全体で 1 つの係に集約）。
- 上記専門係についてオンラインでの相談ができる環境の導入。

4 制度（法令）の理解に関する改善策

前記のとおり、職員の（そもそもの制度趣旨や意義も含めた）制度（法令）に関する理解・認識の不十分さも、本事案発生を受けての改善すべき点の一つと考えられる。したがって、制度（法）に関する職員に対する研修の内容等についても見直しを図るべきである。具体的には、以下のとおり提言する。

(1) 研修内容に関する提言

生活保護業務遂行における根幹ともなる生活保護制度の意義や支援者の心構え等について理解を深めることを継続的に行い維持していくため、研修内容としては、これまでのように不正受給事例等の講義に重きを置いたものにとどまらず、例えば以下のような事項を含む研修内容とすることにより、より制度趣旨にも根差した、深度ある研修を実施すべきである。

- ①生活保護制度が受給者の生活を支えている制度であるという制度の重要性（例えば、個別の状況に応じた検討、対応を行うことなく機械的、形式的な業務処理に陥ってしまうことの弊害等含む）や、これを廃止する処分の不利益性（重大性）、特に、廃止しても再申請すればよいといった考えに至るのではなく廃止自体が不利益であること、再申請の手続自体も申請のハードルとなりかねないこと等も含めた研修。
- ②策定したマニュアル等の内容、適切な記載方法についての研修（これらの研修には、本件取消決定に関する事例の解説・検討等も盛り込むべきである）。
- ③不利益処分の理由の提示の重要性（生活保護法 29 条の 2、行政手続法 14 条）に関する研修。
- ④人権に関する研修

(2) 開催方法に関する提言

前記のとおり、生活保護制度の意義や支援者の心構え等については、継続的に理解を深め維持する必要があることから、その観点からは、新規採用者・異動者だけでなく、4年に一度の必須研修と位置づけて、足立福祉事務所全職員に対して研修を実施するべきである。

そして、マニュアル等の研修に関しては、例えば各課（係）での勉強会、研修（現場レベルでのタウンミーティング的な研修の実施を含む）、その他情報共有の機会を創設することも考えられる。また、初任者研修、継続研修（階級別）、前任者引継の確実な実施により、マニュアル等の内容・必要書類への適切な記載についても継続的な形での周知徹底を図るべきである。

なお、その他にも、上記各研修で取扱う内容については、別途庁内配布物等によるなどにより継続的・効果的な周知・啓発活動に努めることも考えられる。また、研修の仕方についても、単に講義等を聞くだけの形式ではない、e-learning やグループディスカッションの導入又はさらなる積極活用等も含め、職員により知識が定着しやすい方法で実施することが考えられることから、これらについても検討が望

まれる。

<制度（法令）の理解に関する改善策提言>

- 生活保護制度の意義・重要性やマニュアル等に関する、より深度ある研修の実施
- 生活保護制度の意義や支援者の心構え等に関する研修については、4年に一度の必須研修と位置づけ、足立福祉事務所全職員に対して実施
- 研修内容の継続的・効果的な周知・啓発や、単なる講義形式以外の研修形式等、より知識が定着しやすい方法の検討

以上