

# 生活保護相談における窓口対応の検証 及び相談窓口の録音についての再検証報告書

足立区情報公開条例第8条第1号を準用し、「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」又は「特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」と判断した箇所については一部マスキングを施しています。

令和8年2月20日  
足立区生活保護適正実施協議会

## 目 次

### 第 1 本報告書について

- 1 本報告書のあらまし ..... 1
- 2 再検証が行われた経緯 ..... 2

### 第 2 再検証部会の調査に対して協力が得られなかったことについて

- 1 B職員に対する調査ができなかったこと ..... 5
- 2 C係長に対するヒアリングができず、書面回答のみとなったこと ..... 6
- 3 調査に対して協力が得られなかったことの評価と今後の対策 ..... 6

### 第 3 提出された資料・ヒアリング結果から認められる事実関係の概要

- 1 令和 5 年 1 0 月 1 0 日の初回面接時の A さんの状況 ..... 7
- 2 令和 5 年 1 0 月 1 0 日の初回面接の状況 ..... 8
- 3 その他の点について ..... 11

### 第 4 再検証のポイント

- 1 令和 5 年 1 0 月 1 0 日の初回面接に関して ..... 12
- 2 支援者の同行について ..... 13
- 3 相談窓口の録音 ..... 14

### 第 5 初回面接における A さんに対する生活保護の申請権侵害について

- 1 事実 ..... 14
- 2 法令・裁判例・行政解釈等 ..... 15
- 3 評価 ..... 18

### 第 6 居宅を失った者に対する施設における保護の必要性の説明について

- 1 事実 ..... 21
- 2 法令・行政解釈 ..... 23
- 3 評価 ..... 25

## **第7 生活保護の窓口における支援者の関与について**

1	本件対応における事実 .....	27
2	旧報告書における消極的見解 .....	28
3	弊害の検討 .....	28
4	評価 .....	29

## **第8 録音について**

1	本件における録音の積極的役割 .....	29
2	現行規則等 .....	29
3	福祉事務所による録音の検討 .....	30
4	相談者による録音の検討 .....	30
5	結論 .....	31

## **第9 再発防止策・改善策の提言**

1	生活保護の窓口対応のあり方 .....	31
2	苦情対応の活性化 .....	32
3	検証自体の公平性・相当性確保と個人情報保護法上の手当ての必要性 .....	33
4	結語 .....	33

## 第1 本報告書について

### 1 本報告書のあらまし

令和5年10月10日、足立区（以下、「区」という。）の足立福祉事務所に足立区内に仮住まいをしていた1人の市民（以下、「Aさん」という。）が生活に困窮して相談に訪れた。Aさんは、この日の相談の受付カードに「ご相談内容」として「生活費が少ない・生活保護」にマルを付けていた。この日の相談では、足立福祉事務所はAさんに生活保護申請書を交付しておらず、Aさんは生活保護の申請に至らなかった。同年10月12日に足立区議会決算特別委員会において、G区議会議員（以下、「G区議」という。）が足立福祉事務所福祉課の相談について質問をしたことがきっかけとなって、Aさんに対する足立福祉事務所の対応（以下、「本件対応」という。）が問題になった（その後、Aさんは、同年10月13日に生活保護申請を行い、同年10月20日付けで同年10月13日から保護開始となった。）。そこで本件対応について検証が行われたものの、その検証が不十分であるとして行われた再検証の結果が、本報告書である。

再検証の重要なポイントは2点である。

第1に、本件対応において、生活保護の申請権侵害に該当する行為があったか否か、である。生活保護法に基づいて生活保護を利用する権利は、日本国憲法第25条で保障されている生存権を具体化した重要な権利であり、生活保護の申請権侵害は生存権保障の入口における重大な人権侵害行為となるからである。本件対応においては、令和5年10月10日の初回の面接相談時におけるAさんの言動と足立福祉事務所職員らの対応の評価がポイントになる。

第2に、生活保護法（以下「法」という。）第30条第1項本文の「居宅保護の原則」との関係で、居宅を失った者に対して施設で一定期間の保護を行うことを当然とするような誤った説明、取り扱いがなされていないか、という点も重要である。施設保護が過度に強調されることで、生活保護申請を抑止する

効果を生じさせることもありうるからである。

このほか、旧報告書が消極的な検討結果を示した「生活保護の相談・申請の窓口における支援者の関与」をどう考えるか、「生活保護の相談の窓口における録音」をどう考えるか（旧報告書が全面的に否定した区による録音制度の是非だけでなく、旧検証部会で十分検討されていなかった相談者による録音の位置づけも含めて）も、改めて検討した（これについての検討結果は、本報告書内で詳述する。）。

これらの検討の結果、本件対応においては、令和5年10月10日の初回相談の面接において、足立福祉事務所の職員による生活保護の申請権侵害の事実が認められ、厚生労働省の処理基準に従った対応もなされていなかった、との結論に至った。また、居宅を失った者の保護との関係でも、同日の初回相談の面接において、職員から、Aさんに対し、転宅費用の一時扶助の説明や施設への入居等についての説明が不相当であったと認められ、居宅を失った生活保護利用者については一定期間アセスメントを行うため施設にとどめることが当然であるかのような誤った対応が福祉事務所内に広がっている可能性もあることが明らかになった。

これらの指摘に反する旧報告書の事実の認定及び評価の記述は、すべて誤りであり、取り消されるべきである。

本報告書は、上記の検証結果を踏まえ、足立福祉事務所に対し、違法な申請権侵害が二度と行われぬよう、また、居宅を失った者の保護において施設保護を当然視するような誤った対応を取らないよう求めるものである。

## 2 再検証が行われた経緯

ここで、再検証が行われた経緯について確認しておく。

本件対応に関し、足立区長（以下、「区長」という。）は、区長の附属機関である足立区生活保護適正実施協議会（以下、「協議会」という。）に対し、同年11月16日、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条の規定に基づき、「生活保護相談における窓口対応の検証」及び「相談窓口の録音」(以下、この2点を総称して「本件諮問事項」という。)について諮問を行った。なお、同年10月12日に足立区議会決算特別委員会において、G区議が質問の中で、足立福祉事務所福祉課で相談を受けた者に対し保護申請書を渡さないという「水際作戦」(生活保護の申請を抑制する行為)に当たる対応があったとしてその検証を求める、透明性確保のため面接相談時の録音をすべきであると述べていた。論点としては、G区議の質問と本件諮問事項は重なるところがあった。

これを受けて、協議会は、足立区生活保護適正実施協議会条例施行規則(以下、「協議会条例施行規則」という。)第5条に基づき検証部会(以下、「旧検証部会」という。)を設置した上で、令和6年3月21日、区長に対して「生活保護相談における窓口対応の検証および相談窓口の録音に関する録音についての報告書」(以下、「旧報告書」という。)による答申を行った。

旧報告書の骨子をみると、本件対応において職員の面接対応の言葉遣いに不適切なものがあったことは認めたものの、①本件対応のうち令和5年10月10日の面接を念頭に、「違法な追い返し行為をしたとまで認めることはできない」として、Aさんに対する生活保護の申請権侵害を認めない(このため、本件対応を「水際対応」と評価することは「誤認」とされた。)、②Aさんの生活保護の申請意思の確認は令和5年10月13日の再接触で確認されていることを挙げ、この段階で申請を受理し、申請書を手渡ししたことは「相当である」、③Aさんの生活保護申請に関して支援団体・G区議が関与したことに関しては、「本来の調査判断の過程で正確な情報提供を受け、これを前提に支援の必要性や内容を相談者と協議して決定する流れとは異なった経過となった」として「第三者の関与のルールが必要」である、④窓口相談において相談内容を録音することで可視化する制度を採用することは相当でない、というものであった。結論として、旧報告書は「生活保護受給相談において相談者への支援

の情報提供及び助言は適切になされている」と評価した。

その後、令和6年5月20日、本件諮問事項に対する上記答申について、当事者の支援団体等から再検証を求める要望があった。このため、足立区は、同年6月7日に当事者及び支援団体等と意見交換会を実施した。その結果、区長は、旧検証部会における検証においてはヒアリングの対象を区職員4人（Aさんの相談に直接対応した足立福祉事務所福祉課総合相談係職員（以下、「B職員」という。）、いずれも本件対応当時の同係長（以下、「C係長」という。）、同福祉課長（以下、「D課長」という。）、同福祉事務所長。）に限っていたところ、公平性・中立性の観点から当事者側へのヒアリングも必要と判断し、協議会に対し、同年7月23日、協議会条例第2条の規定に基づき、協議会から本件諮問事項の答申を受けた内容について再検証を行う旨の諮問を行った。

協議会は、再検証にあたって個別具体的な検討を行うため、協議会条例施行規則第5条に基づき、再検証部会を設置し、同年8月9日に第1回部会を開催した。

再検証部会では、本件対応においてAさんが自ら足立福祉事務所職員らとのやり取りを録音していた音声データ（令和5年10月10日の初回面接時のものと、同年10月13日の2回目の面接時のものとがある。）、受付カード及び令和5年10月10日と同年10月13日の各面接記録票を重要な客観的資料とし、Aさん、Aさんを支援した支援者FさんとG区議、本件対応時に足立福祉事務所福祉課の相談担当だったE職員（ただし、Aさんとは面談していない。）及びD課長の5人に対してヒアリングを行った。直接Aさんを面接したB職員は病気を理由に文書質問を含めたヒアリングに応じなかった。C係長はすでに退職していてオンラインを含めたヒアリングを拒否し、文書回答のみがなされた。しかし、再検証部会は、上記音声データに記録されたAさんとB職員・C係長らとのやり取り、Aさんが自ら書いた受付カード、B職員が起案

してC係長に提出した令和5年10月10日と同年10月13日の各面接記録票、Aさんの生活保護のケース記録等、Aさん、D課長及びE職員からのヒアリング結果並びに旧検証部会におけるB職員及びC係長のヒアリング結果などから十分に事実を認定できると判断し、B職員及びC係長には自ら事実を述べる機会も相応に与えられたことも考慮し、本件諮問事項に関する事実認定を行った。

再検証部会は、全14回にわたって部会を開催し、協議会事務局（区）に対し資料の提出及び説明を求め、必要なヒアリングを行った上で、再検証の検討を重ね、本報告書による答申に至ったものである。

## 第2 再検証部会の調査に対して協力が得られなかったことについて

### 1 B職員に対する調査ができなかったこと

直接Aさんを面接したB職員は、再検証部会の発足直後にヒアリングを打診したところ、XXXXXXXXXXに罹患しているとする主治医の診断書を提出して、病状からヒアリングを受けることが困難であることを主張し、ヒアリングに応じなかった。その後、再検証部会が協議会事務局に問い合わせたところ、長らく主治医のもとに通院していないこと及び職場に出勤し続けていることが判明した。このため、再検証部会は、B職員に対し、区を通じて、ヒアリングに出席するよう求め、病気のため出席できない場合には病状を明らかにした現時点における主治医の診断書を改めて提出するよう強く求めた。しかし、区は、再検証部会に対し、主治医ではない産業医の意見書を提出するなどして、病状が悪化する旨を指摘して、B職員はヒアリングの出席に応じなかった。最終的に、B職員は、従前の診断書を作成した主治医とは異なる医師の作成した診断書のようなものを区の職員に呈示し、再検証部会は、当該職員から、その診断書のようなものの内容を聞いた。ただし、当該診断書は再検証部会に提出されず、当該診断書の真正を再検証部会が確認することはできなかった。

なお、B職員は、病気を理由に、面接によるヒアリングのみならず、文書による質問に対する回答にも応じなかった。

## 2 C係長に対するヒアリングができず、書面回答のみとなったこと

再検証部会が発足直後にC係長に対するヒアリングを打診したところ、C係長はすでに退職していて、東京から離れた地方に移り住んでいた。C係長は、このためヒアリングの面接のために東京に出向くことができない旨を主張し、さらにオンラインによるヒアリングについても拒んだ。このため、再検証部会では、やむなく、文書による質問を行い、C係長から文書による回答を受け取ったが、その回答内容は概括的なものだった。

## 3 調査に対して協力が得られなかったことの評価と今後の対策

病気を理由とする対象者の調査不能については、その旨の主治医の診断書が検証チームに提出され、その記載内容から調査を行うことができないと合理的に判断できるのであれば、やむを得ないこととして許容される。しかし、今回の場合、最終的な主治医の診断書が結局のところ再検証部会に提出されなかった。協議会の調査権限が任意の調査に基づくものである以上、致し方ないところである。が、当初主治医の診断書を提出したB職員が、その後、長らく主治医のもとに通院していないこと及び職場に出勤し続けていることについて、再検証部会が問い合わせるまで、区から積極的に情報提供がなかったことについては、遺憾である。B職員の調査が困難であるか否かの判断のため、再検証部会が多く時間を費やすこととなったことも遺憾である。

C係長は、遠方に居住しているといっても、少なくともオンラインのヒアリングに応ずることができたはずである。すでに退職しているとはいえ、係長経験者として、本件対応の真相解明のため、より自覚のある行動ができたのではないかと思われ、残念でならない。

再検証部会では、B職員に対する調査を行うことができず、また、C係長に対する調査が不十分に終わったが、前述のとおり、再検証部会は、他の資料か

ら十分に事実関係の認定を行うことができた。すなわち、令和5年10月10日と同年10月13日の各面接をAさんが録音した音声データに記録されたAさんとB職員・C係長らとのやり取り、Aさんが自ら書いた受付カード、B職員が起案してC係長に提出した令和5年10月10日と同年10月13日の各面接記録票、区が保管記録しているAさんの生活保護のケース記録等、Aさん、D課長、E職員、Fさん及びG区議からのヒアリング結果並びに旧検証部会におけるB職員及びC係長のヒアリング結果などから、本報告書に必要な事実認定を行うことに支障がなかった。

今後は、協議会の行う調査について、区長部局の職員の協力義務を明記するなどし、協力することが困難な場合の合理的な理由の疎明方法を定めるなど、職員に対する調査についての規定の整備を行って、このようなことで調査が先に進まないことがないようにする必要がある。

### 第3 提出された資料・ヒアリング結果から認められる事実関係の概要

#### 1 令和5年10月10日の初回面接時のAさんの状況

Aさん（当時32歳）は、コロナ禍で退職して無職となり、前年から■■■■の住居に■■■■いたが、■■■■から同所から退去するように言われ、住居を失った。このため、令和5年10月7日にAさんの■■■■が住んでいる足立区内の住居（以下、「■■■■」という。）に同居させてもらって、仮住まいをすることになった。Aさんの■■■■は、Aさんに対し、上記の仮住まいの条件として、「1か月程度のみ」で、迷惑であることを理由に「郵送物は届かないように」と告げていた、という。Aさんは、■■■■の台所などの使用を制限され、また、■■■■内ではAさんに対する生活の注意書きが至る所に貼られ、■■■■から言葉の暴力を受けることもあった、という。また、■■■■では、■■■■はAさんに対し、食費などの生活費は一切渡さず、Aさん自身が負担し、家事も別々で、Aさんの入浴の際には1回500円を■■■■に払う

必要があった、という。これらのAさんの境遇については、令和5年10月18日の訪問調査で足立福祉事務所にも明らかになり、足立福祉事務所は■■■■についてAさんに対する「精神的DVの可能性」があると記録している（なお、令和5年10月10日の初回面接で、B職員は、Aさんから、■■■■から短期間の住まいであると言われていたり、精神的DV的に当たる行為など、上記の内容の一部を聞き取っている。）。

## 2 令和5年10月10日の初回面接の状況

生活に困窮したAさんは、仮住まいの■■■■から早く出る必要があると考え、令和5年10月10日、足立区福祉事務所福祉課の窓口で生活保護の相談に行った（なお、Aさんは、同日午前9時過ぎころ、電話で「生活保護を申請したい」と伝えた上で出向いた、と主張しているが、面接記録票にはその旨の記載はなく、その事実については認めることができない）。Aさんは、同日午前10時ころ、相談の前に同窓口の受付カードを記入し、「ご相談内容」として「生活費が少ない・生活保護」と「家賃や更新料の支払い」のところにマルを付ける等した。再検証部会のヒアリングで、Aさんは、「生活費が少ない・生活保護」にマルをしたのは生活保護の申請を出したかったからで、「家賃や更新料の支払い」にマルをしたのは家がなかったからである旨を説明している。

Aさんの面接は、同課総合相談係のB職員が行った。

Aさんは、B職員に対し、相談の冒頭、「生活の相談でちょっと収入もないので伺いました」と述べ、アパートで暮らしたい旨を伝えた。

これに対し、B職員は、Aさんに対し、「だったらそういう家ない人の施設とかあるんですけど、基本的にうちは集団生活のようなところに入ってもらって」と述べ、施設（B職員が言及したのは、後述の「自立支援センター」と考えられる。）への入居となることを説明した上で、それが無理な場合は「自分でやる手段の提案として自費転居ていうのがある」と述べた。さらに、B職員は、「例えば自腹で、借金しろとは言わないですけど、親族に金借りるお金が

あるとかだったら金借りて、自分で転居先をどっか見つける」「例えば足立区の比較的家賃の低いところとか決めてから管轄する自治体に生保申請する」と説明した。また、B職員は、個室については「全部埋まっている」と述べた上で、「例えば、千葉の、めちゃくちゃ、こう、山の中にいるわけじゃないですけど、駅から歩いて30分とか」「そういうとこであってくれたらちょっと検討はできる」が、「そこ選んじゃうと（中略）ご自身が、生活保護をやめるとか継続した場合に家を探すタイミングがわからない。でうち費用も出せないので完全にショートする。なんでおすすめできない」と述べた。

これに対し、事前に生活保護制度を調べていたAさんは、「家借りる費用とかも出してもらえる（と聞いた）」と述べ、借家をする際に一時扶助として敷金等の入居費用が支給される住宅費（転宅費）の制度についてB職員に尋ねた。B職員はよく聞き取っていなかったが、Aさんには特別区福祉主管部長会の要綱においても「実施施設への入所が難しい」とされるような施設への入所を困難とする事情があった。しかし、B職員は、住宅費の一時扶助については説明せず、東京チャレンジネット（B職員は「ほぼ不可」と説明。）、住居確保給付金（B職員は「生活費については自分でアルバイトする」と説明。）、養父から最後の支援を受けること（B職員は「ありえないと思うんですけど」と説明。）について、それぞれ説明した。

さらに、Aさんが「今この家では生活保護の申請はできないんですか。」「ホームレスになってしまうんですけど（中略）どうなるんですかね。」と尋ねたところ、B職員は、「          がいることを確認してますし、世帯で認定するので」として、Aさんが          で1人で生活保護を受けることについて肯定的ではない旨を示唆し、その上で、「ホームレスだったら（中略）無料低額宿泊所」「6人部屋、カーテンの間仕切り部屋」に行ってもらうしかない旨を述べた。これは、同日の面接記録票の記載によれば、生活保護とは異なる制度である東京都の路上生活者対策事業の自立支援センターを指すものと思われる。



段を提示。主一度持ち帰り自ら検討するとの由。」と記載。「面接員所見」欄には「1 ■■■■■ 生保活用」「2 施設入所の検討」「3 ■■■■■ ■■■■■ 自費転居のうえ同居。状況に応じて主、単身」「緊急処理の必要性：なし」「保護の見通し：なし」「申請意思：なし」と記載した。

Aさんは、令和5年10月10日午前11時ころ、新宿区にある支援団体「一般社団法人反貧困ネットワーク」にメールをし、同日中に事務局を訪れ、事務局長を務める支援者Fさんに同日の足立福祉事務所でのやり取りについて相談した。Fさんによれば、この際、Aさんには2000円ほどの所持金があり、Aさんは同団体から当座の生活費として5000円の給付金を受け取った、という。この後、FさんはG区議にAさんの件を連絡した。また、同日ころ、Fさんが10月13日にAさんに同行して足立福祉事務所に行くことも決まった。

G区議は同年10月11日にAさんから初回面接時の音声データの提供を受け、Aさんに電話をして事実関係を聞き取った。G区議は、同年10月12日の足立区議会決算特別委員会で、Aさんに対する同年10月10日の対応について「水際作戦である」などと質問した。同年10月13日、Aさんは、FさんとG区議の同行のもと、足立福祉事務所福祉課に生活保護を申請することができた。

### 3 その他の点について

ごく大まかな流れとしては、旧報告書の「第5 前提事実」及び「第6 本事案に係る事実の経過」2項以下を引用する（1項の記述は、再検証の結果不適切と考えるので、引用しない。）。

なお、本件対応は、インターネットニュースサイト「週刊女性PRIME」などによって、「《生活保護“水際作戦”問題》」などの見出しで報道され、社会的関心を集めた事案である。

## 第4 再検証のポイント

### 1 令和5年10月10日の初回面接に関して

検証のポイントとしては、まず、令和5年10月10日に足立福祉事務所にAさんが来所した際にAさん自身が記載した「受付カード」の「生活費が少ない・生活保護」にマルがあることから、Aさんが生活保護を利用する相談のために来所したことは確実である。

この点について、旧報告書は、令和5年10月10日の初回面接について「違法な追い返し行為をしたとまで認めることはできない」とし、Aさんに対する生活保護の申請権侵害を認めなかった。旧報告書では、本件対応を「水際対応」と評価することは「誤認」とされた。さらに、Aさんの生活保護の申請意思の確認が令和5年10月13日の再接触でなされたこと、この段階で申請を受理し、申請書を手渡ししたことについても、相当性を認めている。旧報告書で問題視されているのは、主として職員の言葉遣いという表面的な問題にとどまり、「水際対応」に関しては「誤認」されないようにするにはどうすべきかという指摘がなされるに至った。

しかし、旧報告書は、当事者であるAさんからのヒアリングを行わず、区の職員らからのヒアリングを行って上記の結論を出した。また、旧報告書の内容を検討すると、令和5年10月10日と同年10月13日の各面接をAさんが録音した各音声データに記録されたAさんと職員らのやり取りを十分に検討して結論を出した形跡がうかがわれない（なお、旧報告書から、10月13日の音声データについては、そもそも、検討のための資料として収集していなかったことがわかっている。旧検証部会が資料を収集できなかったのは、Aさんにヒアリングを行わなかったために、Aさんが保有する資料の存在を察知できなかったことに起因するものと思われる。）。また、生活保護の申請権侵害の有無を検討する際に、規範となる生活保護法の解釈（申請権侵害についての裁判例を含む。）について十分な検討をしていなかったのではないかという疑いが

ある。このような旧報告書の記述は、本件対応の検証として、一方の当事者の話だけを聞いて他方の当事者についてはヒアリングの機会すらも与えられなかったという点で極めて不公平なプロセスを経たものというべきであって手続的な瑕疵をはらむことは否めず、また、内容の相当性も認められないというべきである。

そこで、令和5年10月10日の初回面接において、Aさんの生活保護の申請権侵害に当たる行為があったかどうかを改めて検証すべきこととなった。これは、再検証の最大の問題である。

さらに、令和5年10月10日の面接を記録した音声データに記録されたAさんとB職員とのやり取りを聴くと、B職員は、Aさんに対して、居宅を失った者が起居する場所として、施設を示している。Aさんや支援者らの指摘は、この点にも及んでいる。しかし、申請権侵害の問題と同様に、旧報告書はこの点について公平かつ十分な検討を行っていない。

そこで、再検証においては、施設における保護についての説明内容の相当性のほか、B職員が施設に入ることについて説明したことが本件対応において生活保護の申請を抑制する効果があったかどうかについても、検討する必要がある。このため、この点に関する令和5年10月10日のB職員の一連の説明について問題がなかったかについても、再検証が必要である。

## 2 支援者の同行について

旧報告書では、支援者の生活保護申請への同行、関与について、「本来の調査判断の過程で正確な情報提供を受け、これを前提に支援の必要性や内容を相談者と協議して決定する流れとは異なった経過となった」として、その意義を消極的に捉える見解が示され、「第三者の関与のルールが必要」と結論づけられた。

しかし、旧報告書では、この点について、Aさんのほか、支援者として令和5年10月13日の生活保護申請に同行したFさん及びG区議からヒアリング

を行っていない。

このため、この点の旧報告書の記述は、本件対応の検証として、不公平なプロセスを経たものというべきであって手続的な瑕疵をはらむことは否めず、また、内容の相当性も認められないというべきである。

そこで、Aさんのほか、支援者として令和5年10月13日の生活保護申請に同行したFさん及びG区議からヒアリングを行い、本件対応を含めた支援者の生活保護申請への同行、関与に関して再検証を行う必要がある。

### 3 相談窓口の録音

旧報告書は、「相談窓口の録音」について、窓口相談において相談内容を録音することで可視化する制度を採用することは相当でない、と結論付けている。

この点については、Aさんが録音していた本件対応の音声データが、本件対応の検証作業において重要な役割を果たしたことに鑑み、福祉事務所（福祉課）の相談窓口における録音について、改めて検討を行うこととした。

## 第5 初回面接におけるAさんに対する生活保護の申請権侵害について

### 1 事実

- ① Aさんは、令和5年10月10日、足立福祉事務所での初回面接の前に同窓口の受付カードを記入し、「ご相談内容」として「生活費が少ない・生活保護」と「家賃や更新料の支払い」のところにマルを付ける等した。
- ② 初回面接で（以下⑤まで同じ）、Aさんは、B職員に対し、相談の冒頭、「生活の相談でちょっと収入もないので伺いました」と述べ、アパートで暮らしたい旨を伝えたが、B職員からは生活保護の制度についての十分な説明はなかった。
- ③ Aさんが「今この家では生活保護の申請はできないんですか。」「ホームレスになってしまうんですけど（中略）どうなるんですかね。」と尋ねたところ、B職員は、「          がいることを確認してますし、世帯で認定するので」

と述べ、生活保護とは異なる制度である東京都の路上生活者対策事業の自立支援センターに関する説明と思われる説明を行った。

- ④ Aさんは「所持金も1000円とかしか持ってない状態」「もう死ぬしかないかと思っている。」と訴えたところ、B職員は、自立支援センターと思われる施設への入居以外には、自費転居とそのための借金を説明した。
- ⑤ Aさんは、B職員に対し、「ホームレスの支援をしてるところにちょっと相談をしたら（中略）申請書とか色々PDFで送っていただいたので、そういうの書いてきた方がいいと思ったんですけど、先にちょっと来たんで、またちょっとそちらの方に相談行かないといけないので、結果を。」と話したところ、B職員は、Aさんの■■■■と2人で生活保護を受ける方法を説明した。
- ⑥ ②～⑤のB職員の説明を聞いたAさんは、初回面接の相談を終えて、足立福祉事務所を退出した。
- ⑦ Aさんは、同日、新宿区にある生活困窮者を支援する「一般社団法人反貧困ネットワーク」を訪ね、同法人事務局長のFさんに対し本件対応について相談し、Fさんらの同行で再び足立福祉事務所の生活保護申請をすることにした。
- ⑧ 同年10月12日、足立区議会決算特別委員会において、G区議が質問の中で、本件対応について、足立福祉事務所福祉課で相談を受けた者に対し保護申請書を渡さないという「水際作戦」（生活保護の申請を抑制する行為）に当たる対応があったと指摘した。
- ⑨ Aさんは、平成5年10月13日、Fさん及びG区議の同行のもと、足立福祉事務所を訪れ、C係長がAさんの申請意思を確認し、生活保護申請をした。

## 2 法令・裁判例・行政解釈等

生活保護は申請に基づいて開始するのが原則である（法第7条本文）。保護の開始を申請する者は、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項

を記載した申請書を保護の実施機関に提出しなければならない、とされている（法第24条第1項本文）。この申請書の提出については、「生活保護法の一部を改正する法律」（平成25年12月13日法律第104号）による法の改正（以下、特にこの改正に言及するときは、「平成25年改正」という。）によって新設された規定である。一方、生活保護法施行規則（以下、「法施行規則」という。）第1条第2項には、保護の実施機関は、法第24条第1項の規定による保護の開始の申請について、申請者が申請する意思を表明しているときは、当該申請が速やかに行われるよう必要な援助を行わなければならないと定めており、法第24条1項但書も申請書によらない申請の方法を認めている。したがって、平成25年改正で設けられた生活保護の申請における書面の提出の規定は、保護開始の要件（要式行為）とはいえ、平成25年改正前と同様に、口頭によっても申請は可能であると解されている（森川清『改正生活保護法—新版・権利としての生活保護法』58頁参照）。

口頭で保護開始の申請があったと認められるための要件については、岸申請権訴訟控訴審判決（大阪高裁平成13年10月19日判決・訟務月報49巻4号1280頁）は「特にこれを口頭で行う旨を明示して申請するなど、申請意思が客観的に明確でなければ、これを申請と認めることはできない」とする一方で、三郷事件判決（さいたま地裁平成25年2月20日判例時報2196号88頁）は「実施機関に審査・応答義務を課すほどに申請の意思が確定的に表示されていることが必要である」と解し、客観的に明確でなくても申請行為が認められ得ることを示した。三郷事件判決は、福祉事務所を訪れた経緯や面接前後の第三者への言動などの間接事実から申請の意思の表示を認めている。

なお、学説上は、申請者が生活保護制度について知識を持っていないことが一般的であって、余裕のない状態で窓口を訪れる等を考慮し、保護開始の申請の意思の表示を広く解するべきであるという見解が有力である。

また、審査請求・再審査請求においては、違法性のみならず不当性も取消原

因となるが（つまり、裁判例よりも請求認容の範囲が広い。）、申請意思確認義務違反や申請手続援助義務違反の対応があったケースで、口頭での申請の意思表示があったと認めるなどして処分を取り消した判決例も複数あることには注意を要する。

本件においては、これらの見解を踏まえながら、三郷事件判決の規範をもとに申請行為の有無を判断する。

次に、三郷事件判決は、「申請行為が認められないときでも、相談者の申請権を侵害してはならないことは明らかであり、生活保護実施機関は、生活保護制度の説明を受けるため、あるいは、生活保護を受けることを希望して、又は、生活保護の申請をしようとして来所した相談者に対し、要保護性に該当しないことが明らかな場合等でない限り、相談者の受付ないし面接の際の具体的な言動、受付ないし面接により把握した相談者に係る生活状況等から、相談者に生活保護の申請の意思があることを知り、若しくは、具体的に推知し得たのに申請の意思を確認せず、又は、扶養義務者ないし親族から扶養・援助を受けるよう求めなければ申請を受け付けない、あるいは、生活保護を受けることができない等の誤解を与える発言をした結果、申請することができなかつたときなど、故意又は過失により申請権を侵害する行為をした場合には、職務上の義務違反として、これによって生じた損害について賠償する責任が認められる。」とし、申請に至らない場合でも申請権侵害による違法が認められる場合があることを示した。

生活保護の申請の取り扱いなど生活保護の決定・実施等に関する事務は地方自治法第2条第9号第1号の法定受託事務とされているところ（法84条の5）、法定受託事務の処理基準（地方自治法第246条の9）として定められている「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年4月1日厚生省発社第123号厚生事務次官通知（以下、「次官通知」という。）、昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知（以下、「局長通知」とい

う。) ) のうち、次官通知第9は、「保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと」とし、局長通知第9—1では「生活保護の相談があった場合には、相談者の状況を把握したうえで、他法他施策の活用等についての助言を適切に行うとともに生活保護制度の仕組みについて十分な説明を行い、保護申請の意思を確認すること。」「保護の申請の意思が確認された者に対しては、速やかに申請書を交付し、申請手続きについて助言を行う」等としている。また、同じく処理基準である「生活保護法の実施要領の取扱いについて」（昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知（以下、「課長通知」という。また、次官通知、局長通知と課長通知を総称して「実施要領」という。））問9—1によれば、「生活保護の面接相談においては、保護の申請意思の確認はいかなる場合にも確認しなくてはならないのか」との問いに対し、「相談者の保護の申請意思は、例えば、多額の預貯金を保有していることが確認されるなど生活保護に該当しないことが明らかな場合や、相談者が要保護者の知人であるなど保護の申請権を有していない場合等を除き確認すべきものである。」等と見解を示している。

そこで、本件対応におけるAさんに対する申請権侵害の有無（違法性）については三郷事件の規範をもとに検討するとともに、本件対応が次官通知等の処理基準に照らして相当であったかも検討することとする。

### 3 評価

再検証部会のヒアリングで、Aさんは、初回面接の前に提出した受付カードの「生活費が少ない・生活保護」にマルをしたのは生活保護の申請を出したかったからで、「家賃や更新料の支払い」にマルをしたのは家がなかったからである旨を説明している。

Aさんの上記説明によるまでもなく、受付カードの「生活費が少ない・生活保護」にマルが付けられているのであるから（事実①）、面接担当のB職員は

生活保護の相談であると認識できたはずである。

そのうえで、初回面接時にAさんの申請の意思の表示があったかどうかであるが、事実①②のAさんの発言だけでは申請の意思表示とまではいえないが、事実③で「申請はできないんですか」と尋ねていることから申請の意思があることはある程度伺えるはずである。また、事実④で、Aさんは所持金が1000円ほどしかなく、「もう死ぬしかない」と切迫した発言をしており、職権保護の要件である「急迫した状況」（法7条但書）に該当する可能性があることが示されている。事実⑤では、Aさんは申請書を書いてきたほうが良いと思ったが先に来たと言っており、この申請書とは文脈から生活保護の申請書のことであることは明らかであり、生活保護を申請しようとして来所したことを端的にB職員に伝えたものとみることができる。

したがって、事実①～⑤を総合的に評価すると、Aさんの申請意思が客観的に明確であるとまではいえないが、Aさんは死を考えるほどの深刻な困窮を訴えた上で申請書を事前に用意することも考えた旨を言及していることを考えると、Aさん単独で生活保護の申請をする意向は十分にうかがえるものといえる。このため、審査請求や訴訟となった場合には、間接事実（事実①～⑤）から、足立福祉事務所に審査・応答義務を課すほどにAさんの申請の意思が確定的に表示されていたと判断しうる面があり、これを無視したことの違法・不当が認められる可能性がある行為であったといえることができる。

初回面接時に、かりにAさんの申請行為が認められないとしても、事実①②からAさんが生活保護制度の説明を受けるため、あるいは、生活保護を受けることを希望して、又は、生活保護の申請をしようとして来所したことは明らかというべきであり、事実③④⑤からも、そのことは容易にうかがわれる。Aさんは、事前に調べていたと思われる転宅費用の一時扶助の制度にも言及しており、住宅費を含めた生活保護の制度について正確で十分な説明を受けることを期待していたことは極めてはっきりしている。したがって、B職員は、Aさん

に生活保護の申請の意思があることを少なくとも具体的に推知し得たというべきである。

しかし、B職員は、初回面接でAさんの申請の意思を確認しなかった。しかも、B職員は、Aさんに対し、初回面接で、転宅費用の一時扶助を含めた生活保護制度について十分な説明をすることなく、カーテンで仕切られただけでプライバシーの乏しい6人部屋の集団生活となる自立支援センター墨田寮（しかも、自立支援センターは、生活保護の施設ではない。）に行くことや、遠隔地にある施設に行くことを示し、また、■■■■らの親族や■■■■から援助を受けて自費転居をした上で生活保護を受けるよう勧めており、これらのB職員の発言は、そうしなければAさんが生活保護を受けることができないとの誤解を与える発言であったと認めることができる。実際、Aさんは、「申請させる気がないんだな」と感じ、それ以上やり取りするのを諦めて退出した旨を述べているが、こうした経緯からすれば、Aさんがそう感じたのも、もっともなことであると認められる。

したがって、本件対応のうち初回面接には、少なくとも過失による申請権侵害の違法が認められるというべきである。

世帯認定などの調査・判断は、申請後にすべきことであって、そうした調査が必要であることを理由として申請を抑制することは許されない。実際、本件では、Aさんは、保護開始となっており、B職員ら福祉事務所側の見通しが誤っていたと言わざるを得ず、誤った見通しで申請を抑制していたことになる。

なお、局長通知では、生活保護の相談があった場合には、生活保護制度の仕組みについて十分な説明を行い、保護申請の意思を確認するものとされ、課長通知でも多額の預貯金を保有していることが確認されるなど生活保護に該当しないことが明らかな場合等を除いて申請意思を確認することが徹底されているのであるが、初回面接時のB職員の対応はこれらを行っておらず、これら実施要領（処理基準）に反した対応であった。B職員が実施要領に基づいて申請意

思を確認していないにもかかわらず、面接記録票の「相談員所見」欄の「申請意思欄に「なし」と記載したことは、かりに誤記だとしても相当でない。また、B職員が面接記録票の「相談員所見」欄に「緊急処理の必要性：なし」「保護の見通し：なし」と記載したことも、Aさんの所持金が僅少であったこと、10月13日に申請した後の足立福祉事務所の調査で保護開始となっていることに鑑みると、これらの記載の相当性は疑わしい。

福祉事務所は生活保護について正しく制度を理解するための情報を相談者に提供することは必要であるが、世帯認定などの調査・判断は、申請後にすべきことであって、そうした調査が必要であることを理由として申請を抑制することは許されない。実際、本件では、Aさんは、保護開始となっており、B職員ら福祉事務所側の見通しが誤っていたと言わざるを得ず、誤った見通しで申請を抑制していたことになる。

## 第6 居宅を失った者に対する施設における保護の必要性の説明について

### 1 事実

- ① Aさんは、令和5年10月10日、足立福祉事務所での初回面接の前に同窓口の受付カードを記入し、「ご相談内容」として「生活費が少ない・生活保護」と「家賃や更新料の支払い」のところにマルを付ける等した。
- ② 初回面接で（以下、⑦まで同じ）、Aさんは、B職員に対し、アパートで暮らしたい旨を伝えた。
- ③ B職員は、Aさんに対し、「だったらそういう家ない人の施設とかあるんですけど、基本的にうちは集団生活のようなところに入ってもらって」と述べ、自立支援センターへの入居となることを説明した。
- ④ B職員は、Aさんに対し、それ（自立支援センターへの入居）が無理な場合は「自分でやる手段の提案として自費転居ていうのがある」と述べた。自費転居について、B職員は、「例えば自腹で、借金しろとは言わないですけど、

親族に金借りるお金があるとかだったら金借りて、自分で転居先をどっか見つける」と親族からの借金を勧めた上で、転居した上で生活保護申請を説明した。

- ⑤ B職員は、（無料低額宿泊所を念頭に置いたと思われるが）個室については「全部埋まっている」と述べた上で、「例えば、千葉の（中略）駅から歩いて30分とか」の施設であれば検討できるが、「そこ選んじゃうと（中略）ご自身が、生活保護をやめるとか継続した場合に家を探すタイミングがわからない。でうち費用も出せないで完全にショートする。なんでおすすりめできない」と述べ、個室を希望するのであれば、遠隔地の勧められない無料低額宿泊所しかない旨を説明した。
- ⑥ Aさんは、事前に生活保護制度を調べ、「家借りる費用とかも出してもらえ（と聞いた）」と述べ、借家をする際に一時扶助として敷金等の入居費用が支給される住宅費（転宅費）の制度についてB職員に尋ねた。しかし、B職員は、住宅費の一時扶助については説明せず、東京チャレンジネット、住居確保給付金、■■■■から最後の支援を受けることについて、それぞれ説明した。
- ⑦ B職員は、Aさんに対し、「ホームレスだったら（中略）無料低額宿泊所」「6人部屋、カーテンの間仕切り部屋」に行ってもらうしかない旨を述べた。これは、同日の面接記録票の記載によれば、生活保護とは異なる制度である東京都の路上生活者対策事業の自立支援センターを指すものと認められる。その後も、施設への入居（「6人部屋みたいところで迎えに来る」等と発言。）以外には、自費転居とそのための借金を説明するだけだった。
- ⑧ B職員はよく聞き取っていなかったが、Aさんには特別区福祉主管部長会の要綱においても「実施施設への入所が難しい」とされるような施設への入所を困難とする事情があった。

## 2 法令・行政解釈

法第30条第1項本文は、生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。ただし、同項但書で、これによることができないとき、これによっては保護の目的を達しがたいとき、又は被保護者が希望したときは、被保護者を救護施設、更生施設などの適当な施設に入所させて行うことができる、とされている。

ホームレス状態の場合、厚生労働省はテントなどの野宿での保護を認めていないので（生活保護手帳別冊問答集（以下、「別冊問答集」という。）問2-16）、その運用の相当性は問題があるとの指摘もあるものの、実施機関としては保護開始の段階で居宅のない者について施設に入居を勧めることはありうる。

もともと、法第30条第2項は、前項但書について「被保護者の意に反して、入所（中略）を強制することができるものと解釈してはならない。」と規定しており、ホームレス状態であっても、施設入所を事実上強いるような行為は避けなければならない。

施設以外では、厚生労働省は簡易宿泊所（簡易宿所）を住居とすることを認めている（問答集問2-18。東京都生活保護運用事例集（以下、「都事例集」という。））では、被保護者が安定した住居がないまま保護を開始する場合に、「保護を開始する場合には、アパート等の住居を確保するまでの間に一時的な居所の確保が必要となるので、要保護者の状況に応じて適切な保護施設や無料低額宿泊所、安価な簡易宿所やビジネスホテル等を紹介する。」としている（都事例集問6-59-2）。「臨時的宿泊施設を用いて起居する場の確保」（都事例集問8-19参照）が必要だということで、「等」とあることから簡易宿泊所やビジネスホテルに限らない。東京都では、簡易宿泊所について住宅扶助の特別基準額が設定されるのが通常である。実際には、カプセルホテルやインターネットカフェ、サウナなどで短期間起居する場合にも、ビジネスホテ

ル等に準じる形で、保護開始となり（失踪についての都事例集問2-6、ホームレスについての都事例集問8-19参照）、保護を利用する上での居所として施設以外の宿泊施設の利用が幅広く認められているのが実態と言ってもよい。

アパートへの入居費用（転宅費）についての住宅費の一時扶助については、局長通知第7-4-(1)-カで、「要保護者が転居に際し、敷金等を必要とする場合で、オに定める特別基準額以内の家賃又は間代を必要とする住居を確保するときは、オに定める特別基準額に3を乗じて得た額の範囲内において特別基準の設定があったものとして必要な額を認め差し支えないこと。ただし、近い将来保護の廃止が予想され、その後に転居することをもって足りる者については、この限りではない。」とされ、「転居に際し、敷金等を必要とする場合」については、課長通知問7-30で「13 住宅が確保できないため、親戚、知人宅等に一時的に寄宿していた者が転居する場合」が一例として挙げられている。

また、局長通知第7-4-(1)-キでは、「保護開始時に安定した住居のない要保護者（保護の実施機関において居宅生活ができると認められる者に限る。）が住宅の確保に際し、敷金等を必要とする場合で、オに定める特別基準額以内の家賃又は間代を必要とする住居を確保するときは、オに定める特別基準額に3を乗じて得た額の範囲内において特別基準の設定があったものとして必要な額を認め差し支えないこと（住環境が著しく劣悪な状態であることが確認された場合その他実施機関において居住することが不適切と認めた場合を除く）。」とされている。この場合の「居宅生活ができると認められる者」に当たるか否かの判断については、課長通知問7-78で、「居宅生活を営むうえで必要となる基本的な項目（生活費の金銭管理、服薬等の健康管理、炊事・洗濯、人とのコミュニケーション等）を自己の能力でできるか否か、自己の能力のみでできない場合にあつては、利用しうる社会資源の活用を含めてできるか否かについて十分な検討を行い、必要に応じて関係部局及び保健所など関係機

関から意見を聴取した上で、ケース診断会議等に置いて総合的に判断すること。」等とされている。別冊問答集問7-107にも判断の視点が示されている。なお、都事例集問6-59-2は、これらを踏まえつつ、ホームレス状態の者が、保護申請と同時にアパート生活を希望した場合の取扱いについて、「保護開始時に、安定した住居のない要保護者がアパート生活を希望した場合は、住宅扶助の敷金等について申請書の提出を求める。」として、これを否定せず（つまり、東京都は、一定期間のアセスメントのようなものが必要とは言わない。）、申請を見て判断する立場を示している。

### 3 評価

Aさんは、それまでの住居を追い出され、          に一時的に宿泊している状態であることはB職員もわかっていた。これは、初回面接時の面接記録票の「その他」欄に「          は住民票を移すことはダメだが、短い一定期間ならいてもいいとの申出が主に対してあったことを、主から聴取。」と記載していることから認められる。したがって、Aさんが保護開始となった場合、課長通知問7-30の「13 住宅が確保できないため、親戚、知人宅等に一時的に寄宿していた者が転居する場合」に当たる。

このため、保護申請後に保護開始となった場合には、速やかに転居先のアパートを確保して転居費用の一時扶助の申請をすることに問題はない。

また、かりに、Aさんがアパートを確保できないまま          を出ても、都内であれば、簡易宿泊所、ビジネスホテル、カプセルホテル、サウナ等の臨時的宿泊施設を用いて起居する場の確保をすることができるので、このような場合には、Aさんの意思を無視してまで施設への入所を強く求めることは不当である。もちろん、この場合にも、一定のアセスメント期間のようなものを置かずに、敷金等について一時扶助の申請を行うことができる。

Aさんがアパートへの入居を望んでいる旨を伝えているにもかかわらず（事実②）、こうした説明が一切なされていない点において、B職員の説明は相当

性を欠くものと言わざるを得ない。もちろん、申請後の審査の結果を約束することはできないが、申請が可能であることや申請の方法を教示しないのは誤った対応であった。

B職員の説明のうち、自費転居（事実④⑦）については、Aさんが行うべくもなく、また、保護開始となれば、その方法を用いる必要性もないのであるから、少なくとも初回面接時の段階で自費転居についての説明をする必要はなかった。

自立支援センター（事実③⑦）についても選択肢として提示することは認められるが、相談者がアパートに入りたいとしていること（事実②）については、配慮が必要であった。Aさんからたしかに施設を拒否するという明確な言葉はなかったが、アパートへの転宅を希望して転宅費用の相談（事実⑥）をしているのであるから、少なくともアパートへの転居を第一に考えていることはB職員にも理解できたはずである。しかも、B職員は、Aさんが集団生活を行うことが困難である個人的な事情について、詳しく聞いていなかったが、その基礎となる事情についてはAさんから打ち明けられており、その点に着目すればAさんが集団生活を行うことが困難であるという結論に至ることはそれほど困難でもなかったのではないかと思われる。にもかかわらず、転宅費について説明せず、自立支援センター等の説明をして「拒否していない」とするのは、相談者への対応として不相当であった。住居を失った場合には施設保護ありきという考えなのだとすれば、それは誤りである。

また、住居を失った場合の説明として、B職員は「基本的にうちは集団生活のようなところに入ってもらって、そこでカンファレンスをしてもらって（中略）ひととおりにやってもらおう」と述べ、施設に入った後、カンファレンス期間が必要であるような説明をしているが、これも都事例集でホームレス状態でも即アパート転宅の申請ができることからみても、誤った取扱いの説明である。このような一定期間（E職員はヒアリングに対し「3か月」と明言した。）の

カンファレンスが必要という考え方はE職員に対するヒアリングでも明らかになっており、足立福祉事務所全体に浸透している可能性がある。こうした誤った取扱いがなされているとすれば、ただちに是正されなければならない。

遠隔地の無料低額宿泊所の説明（事実⑤）も、話の内容の信ぴょう性に疑問があるほか、住居の案内としては乱暴な部分があり、不相当な説明の仕方であった。

この誤った対応が原因で、Aさんが初回面接時の申請を諦めたのだとすると、こうした説明は申請権を侵害する行為と評価され、違法となる。

また、Aさんの話によれば、■■■■との関係はかなり悪化していることが見て取れ、■■■■がAさんに対して「住民票を移すことはダメ」「■■■■が怒って…郵便局から手紙が来ないようにした」「住所無くすって言ってる」などと言っていることをB職員に訴えている。このため、足立福祉事務所としては、Aさんが精神的DVの被害者となっている可能性を見出すことができたものといえるが、B職員のみならずC係長においてもDVの可能性のあることについての対応が一切なされていないことについては、相当性を欠いていた。

## 第7 生活保護の窓口における支援者の関与について

### 1 本件対応における事実

本件対応では、Aさんは、足立福祉事務所において生活保護を申請することを諦めたあと、支援団体のFさんに相談し、それがFさんとG区議の同行による再度の面接につながり、申請をすることができた。

Aさんは、申請の結果、保護開始となった（訪問調査の結果、■■■■とは生計が同一でないと判断され、同一世帯ではないという判断になった。）。Aさんの生活保護のケース記録を検証してその記載内容から申請に対する判断の適法性についても検討したが、■■■■と同一世帯ではないことについて具体的な事実が多数挙げられ、■■■■には精神的DVの可能性のあることも指摘されており、

<Aさんと■■■■とは同一世帯ではない>という足立福祉事務所の判断は適法かつ相当であったと認められる。このため、FさんとG区議の同行によってAさんの申請の審査がゆがめられたことはなかったものと認められる。

Fさんらの支援がなければ、Aさんが再度の面接でも生活保護を申請することができなかった可能性が高く、Aさんが死まで考えていたことに思い至れば、本件対応における支援者の役割は極めて大きかったといえる。

## 2 旧報告書における消極的見解

旧報告書では、支援者の生活保護申請への同行、関与について、「本来の調査判断の過程で正確な情報提供を受け、これを前提に支援の必要性や内容を相談者と協議して決定する流れとは異なった経過となった」として、その意義を消極的に捉える見解が示され、「第三者の関与のルールが必要」と結論づけられた。

しかし、本件対応における支援者の役割の大きさを考えると、少なくとも一般論としての消極的評価は改める必要がある。

生活保護の申請を行う当事者の中には、エンパワーメントを要する人びともおり、これらの人びとにとって支援者の援助は大きな力になりうるといえる。

## 3 弊害の検討

もともと、福祉事務所の生活保護の窓口では、無料低額宿泊所を運営する業者や生活サポート契約を行う業者らが、生活困窮者に同行して生活保護を申請させ、保護費から利用料等を徴収するというケースも存在する。

結局、支援者が、相談者を力づける者であるのか、親切を装って相談者から私的利益をむしり取ろうとする貧困ビジネスの関係者であるのかは、支援者の活動が相談者の利益になっているか、相談者の支援者に対する信頼の度合い、その信頼の根拠、相談者と支援者の人間関係、支援者の活動の公益性または営利性、支援者が相談者の境遇について真摯に対応しているか等から、福祉事務所において総合的に判断することとなる。

## 4 評価

このため、生活保護の相談・申請に支援者が同行することについては、支援者が相談者を力づけて支える行為については、福祉事務所としても、これを望ましいものと評価して受け入れるべきである。一方、親切を装って相談者を食い物にする自称「支援者」には厳しい態度で臨むことが必要であり、相談担当者には両者の見極めが求められよう。

## 第8 録音について

### 1 本件における録音の積極的役割

本件対応をめぐっては、Aさんが面接対応について録音した音声データがあったことから、面接時における詳細な事実関係が判明したという面がある。

本件では違法・不当な対応が認められることとなったが、福祉事務所の生活保護の窓口で常時録音を行うこととすれば、こうした違法な対応を防げるのではないかというのが、本件諮問事項における録音に関する問題意識である。

### 2 現行規則等

区役所の庁舎内の録音は、行政庁による公用物管理（庁舎管理）の問題である。この点については、足立区の規則として、足立区庁内取締規則が定められている。同規則第6条第1項によれば、庁内取締責任者（本庁舎においては施設営繕部庁舎管理課長、その他の庁舎においてはそれぞれの長主管課長の指定する者＝第2条）の許可を受けることがあらかじめ必要な行為として、「庁内において、撮影、録画、録音、放送その他これらに類する行為をしようとするとき」（5号）が挙げられている。許可には条件・指示を付けられる（第6条第2項）。これらの規定に違反する行為は禁止され、庁舎からただちに退去するよう求められる。

これを受けて、庁内には、「庁内の使用又は立入の禁止」という掲示が掲げられ、そこでは、「庁内において、撮影、録画、録音、放送その他これらに類

する行為をしようとするとき」について、「足立区庁内取締規則第6条の許可を受けず、許可の条件に反し、又は庁内取締責任者の指示に従わない者」が「庁内の使用又は立入の禁止」に該当する者として列挙されている。

もともと、福祉事務所福祉課の相談窓口の実態としては、録音をしたい旨の申出があった場合には許可をしないことはなく、申出は口頭でよい、とのことである。

つまり、庁内で録音をするためには、あらかじめ許可が必要であり、来訪者が自由に録音することは想定されていない。

### 3 福祉事務所による録音の検討

福祉事務所による録音の検討については、旧報告書「第9 相談窓口の録音について」の1項から6項（ただし、6項（3）オを除く。）までを引用する。

福祉事務所が行う福祉事務所福祉課の相談窓口での録音については、相談内容の正確な記録を行い、事後的な検証にも資するという目的で、相談者の了解を得られれば、これを行うことは制度上可能であると考えられ、これによってメリットを受ける相談者もいると思われる。

しかし、旧報告書の指摘するように、録音データは、相談者の重要なプライバシーを含むところ、もし福祉事務所が録音を行うとすれば、個人情報保護法上、そのようなセンシティブな個人情報満載された秘密のデータの管理に注力しなければならないという負担が生じ、現時点では福祉事務所が録音とそのデータ管理を行う能力は不足していると言わざるを得ない。

### 4 相談者による録音の検討

相談内容の正確な記録を行い、事後的な検証にも資するという目的は重要であるが、これを達成するためには、相談者による録音を認めるという方法もある。これは、相談者側にはメリットがある一方、福祉事務所には特にデメリットはないはずである。このため、現在許可制である相談者による録音を自由化することは十分可能であり、福祉事務所の負担も少ない（録音を推奨する職員

もいるようである)。最初の取り組みとしてはそのほうが適当である。

現行規則では、庁内取締責任者の許可が必要であるが、生活保護の窓口においては、録音に限り、許可を不要とする改正を行い、だれでも機材を持ち込めば自由に窓口でのやり取りを録音できるようにする、という改正が考えられる。

現在の掲示については、変更すれば足りる。

## 5 結論

現時点では福祉事務所による録音は条件が整わないものとみられるが、足立区庁内取締規則を改正して、生活保護の相談窓口では、相談者による自由な録音を認めるべきである。

## 第9 再発防止策・改善策の提言

### 1 生活保護の窓口対応のあり方

本件では、Aさんに対する足立福祉事務所による申請権侵害が認められ、居宅についての足立福祉事務所の説明も相当でなかった。

その原因としては、福祉事務所が、職員に対し、生活保護法、実施要領、都事例集のほか、関係する裁判例に精通し、それらの規範を遵守することを徹底していない、ということに尽きる。

B職員は、Aさんに対して、居宅を失った生活保護利用者については一定期間アセスメントを行うことを述べているところ、E職員もヒアリングに対してアセスメント期間を「3か月」と明言しており、居宅を失った生活保護利用者について一定期間アセスメントを行うため施設にとどめる取り扱いが暗黙裡に広がっている可能性がある。こうした取扱いは、生活保護法、実施要領、都事例集には規定されておらず、一律にこのような対応をしているとすればむしろこれらに反している疑いがある。そして、こうした取り扱いがなされるとすれば、施設でのカンファレンスを嫌がり、申請を抑止する効果が生じかねない。このような取り扱いが暗黙裡にあるとすれば、それは一掃されなければならない。

い。

また、相談者に対する丁寧な説明の欠如も、今回明らかになった。本件対応に関しては、Aさんの困窮の訴えに真摯に耳を傾け、その窮状を理解すれば、■■■■とAさんの関係性や、Aさんが集団生活を行うことが困難である事情を有している等は、容易に理解できたはずである。受付カードの生活保護のところマルを付けたのに、生活保護の制度の説明を十分に行っていないことも明らかになったが、これも制度についてわかりやすく正確な説明をしていれば、Aさんに対する申請権侵害は避けられた可能性が高い。足立福祉事務所には、相談者に対する懇切丁寧な説明を求めたい。本件対応の過程で、Aさんが「死」を考えるほどであったという重みを考えるべきである。これらの改善のため、職員に対する研修の実施等を行うべきである。

それでも、Aさんは、支援者がいたので、生活保護につながった。福祉事務所は、相談者に同行する支援者の役割についても、相談者に力を与える協力者と考えべき面があることを理解し、その対応については謙虚になるべきである。

また、本件はAさんがやり取りを録音していたことで事実関係を確定できた側面が大きく、相談者の録音についても、より自由に行えるようにすることが必要である。

## 2 苦情対応の活性化

生活保護の苦情対応については、再検討が必要である。

足立区の場合、障害者福祉、高齢者福祉については、所管課が参加する検討委員会が設けられ、苦情に対する検討を行っている。解決困難な事例については、苦情等解決委員会に諮問し、調整をしている。

生活保護の場合には、苦情の主な対象が事業者ではなく、福祉事務所となるので、障害者福祉、高齢者福祉の場合と全く同じように考えるわけにはいかないかもしれないが、類似の苦情対応のスキームを作るのが適当である。

というのも、協議会は、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に設置させた組織であり、協議会が苦情や検証を行う窓口では本来ないからである。

生活保護においても、苦情窓口を整え、正確な法律上の知見に従った対応ができるようにすべきである。これは、生活保護行政におけるコンプライアンスを支えるバックアップにもなると考える。

### 3 検証自体の公平性・相当性確保と個人情報保護法上の手当ての必要性

旧検証部会は、再検証部会における再検証の結果と異なる旧報告書を作成した。本報告書でも、旧検証部会における検証内容の不公平性や検証内容についての不徹底さが浮かび上がった。

今後の苦情対応や検証では、このようなことがないように、公平さを備えるように努めるべきである。

また、今回の検証では、個人情報保護法が検証の壁になった。具体的には、検証のために提供される書面の墨塗り部分の多さ、資料の目的外使用についての厳格な姿勢があり、調査が困難に行きつくこともあった。今後は、生活保護に関して検証を行うことを想定し、検証チームに対し、条例・規則によって設置目的の人権上、区政上、区民生活上の重要性を明らかにし、その実現のためにプライバシー情報にも踏み込むことができる明確な調査権限を与え、守秘義務も一層整備することが望ましい。

### 4 結語

足立福祉事務所においては、生活保護法、実施要領、都事例集、生活保護に関する裁判例などについての研修を徹底させ、これ以上、生活保護の取扱いに関する問題が生じないように生活困窮者の人権の擁護と法令順守に全力を挙げることを求める。

以上

