

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 6 年 3 月 1 3 日
足立区生活保護適正実施協議会

目 次

第 1	報告書の位置付け	1
第 2	諮問に至る経緯	1
第 3	当協議会について	2
1	法的根拠等.....	2
2	令和 5 年度の開催状況.....	2
第 4	調査の概要、調査に際しての留意点、調査資料	3
1	調査の概要.....	3
2	調査における留意点.....	3
3	調査資料.....	4
第 5	前提事実	5
1	足立福祉事務所の役割と総合相談窓口業務の位置づけ	5
2	足立福祉事務所福祉課総合相談窓口の執務体制について	5
第 6	本件事案に係る事実の経過	7
1	令和 5 年 1 0 月 1 0 日.....	7
2	令和 5 年 1 0 月 1 1 日.....	8
3	令和 5 年 1 0 月 1 2 日.....	8
4	令和 5 年 1 0 月 1 3 日.....	8
5	令和 5 年 1 0 月 1 6 日.....	9
6	令和 5 年 1 0 月 1 7 日.....	9
7	令和 5 年 1 0 月 1 8 日.....	10
8	令和 5 年 1 0 月 2 0 日.....	11
9	令和 5 年 1 0 月 2 3 日.....	11
10	令和 5 年 1 0 月 3 0 日.....	11
11	令和 5 年 1 1 月 1 3 日.....	11

第7	足立福祉事務所の業務運営上の問題	13
1	初回相談から保護決定（却下）に至るまでの業務運営上の問題（課題）	13
	（1）10月10日初回相談	13
	（2）10月13日再接	15
	（3）調査と保護決定（却下）	15
2	初回相談から保護決定（却下）に至るまでの業務運営上の問題（課題） の分析	16
第8	意見と改善提案	19
1	生活保護業務について	19
2	窓口相談業務についての基本姿勢	20
3	生活保護相談における窓口対応の改善	21
第9	相談窓口の録音について	25
1	現在の窓口録音の状況	25
2	本件の窓口録音について	25
3	窓口相談を録音し記録に残すことの目的	25
4	窓口相談業務の特質	26
5	相談窓口業務を録音する場合の効果（メリットとデメリット）	26
6	その他、録音において注意すべき点	28
7	生活保護相談窓口の録音制度導入の可否について	30
第10	総括	32

報 告 書

第 1 報告書の位置付け

令和5年11月16日、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、生活保護受給相談において相談者の実情にあった適切な運用と誰もが安心して相談できる業務体制の確保を図るために「生活保護相談における窓口対応の検証と相談窓口の録音」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。

当協議会は上記諮問を受け、令和5年11月16日に事実確認のための事案調査と要因分析をするため足立区生活保護適正実施協議会検証部会（以下「検証部会」という。）を立ち上げ協議を重ねた。その結果を当協議会において慎重に審議し、答申として諮問事項に関する報告並びに再発防止に向け提言する。

第 2 諮問に至る経緯

令和5年10月12日、足立区議会決算特別委員会において、同区議会議員（以下「区議」という。）より生活保護相談に関する質問が出された。同年10月10日に足立福祉事務所福祉課の総合相談窓口で相談を受けた者に対し保護申請書を渡さないといういわゆる「水際対応」（申請抑制行為）にあたる対応があったとして、その検証を求めるとともに透明性確保のため面接相談時の録音をすべきであるとした。

同年10月13日、相談者が支援団体NPO法人担当者と同区議会議員同席のもと、再度の面接が実施され保護申請受理となり、その後、新規訪問調査の上、保護決定に至った。

同年11月13日、相談者が10月10日の窓口相談において録音した相談内容をもとに居住支援団体スタッフによるインターネット記事が投稿された。

第3 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。

また、検証部会は、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 令和5年度の開催状況

	開催回	開催日
1	第1回足立区生活保護適正実施協議会	令和5年11月16日
2	第1回足立区生活保護適正実施協議会検証部会	令和5年12月27日
3	第2回足立区生活保護適正実施協議会検証部会	令和6年1月18日
4	第2回足立区生活保護適正実施協議会（書面開催）	令和6年1月25日
5	第3回足立区生活保護適正実施協議会検証部会	令和6年2月29日
6	第3回足立区生活保護適正実施協議会	令和6年3月13日

第4 調査の概要、調査に際しての留意点、調査資料

1 調査の概要

(1) 関係資料の調査

足立区より受領した生活保護制度運用の基準となる生活保護手帳、別冊問答集、生活保護運用事例集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

以下の職員を対象に、ヒアリングを実施した。

	実施日	対象者
1	令和5年12月21日	足立福祉事務所福祉課総合相談係職員
2	令和5年12月21日	足立福祉事務所福祉課総合相談係長
3	令和5年12月21日	足立福祉事務所福祉課長
4	令和5年12月27日	足立福祉事務所長

2 調査における留意点

(1) 調査対象とする事実の範囲（調査の守備範囲）

相談業務は、生活保護の本来的給付に関する事項・内容を対象とするほか、生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第4条の補足性の原理で規定する本人の資産と能力の活用、また他法他施策、扶養の優先、法の周辺の給付・サービスなどの制度資源、親族、地域などのあらゆる社会資源を案内し、相談者本人の自立を促し支援することも相談内容に含まれる。その上で、福祉事務所は、給付と個別援助を求める相談者を受け入れ、申請を拒まない。

本件において、当該面接が申請をさせない「水際対応」といえる相談対応であったのか否かについては、相談者本人の直接の訴えはないものの、当区の決算特別委員会における区議の質問、ならびに、本件相談についてインターネット記事が投稿されたことから、不適切と疑われることとなったのはなぜか（どの点か）、結果として相談業務は適正なものであったのか、職員聴取と関連記録の検討をする。

- (2) 相談者本人から福祉事務所に対するクレームや訴えがされているものではないため、本人の生活の平穏とプライバシーに配慮した相談と調査でなければならない。
- (3) 本件報告書作成に伴う関係者の検証作業手続きへの協力は、任意の意思に基づくものである。関係者の発言ならびに聴取内容は、本件検証作業以外の目的で使用せず、守秘義務を守り、職務上一切の不利益な取扱いに用いられることはない。

3 調査資料

- ① 聴取記録（足立福祉事務所福祉課職員、足立福祉事務所長）
- ② 担当者参考資料「面談定型」
- ③ 面接記録（令和5年10月10日、同月13日）
- ④ CD1枚（令和5年10月10日面談録音データ）及び、反訳
- ⑤ インターネット記事
- ⑥ 足立福祉事務所資料
 - 「保護申請後の扶養義務者調査と、SVと区議の電話メモ」
 - 「決算特別委員会における指摘事項に対する検討について」
 - 「受付カード」
 - 「聞き取り内容チェックシート案」
 - 「総合相談係における相談受付フロー案」
- ⑦ 行政組織機構図（令和5年10月23日現在）
- ⑧ 足立区所掌事務概要
- ⑨ 足立福祉事務所各課の事務分掌
- ⑩ 生活保護手帳2023年度版
- ⑪ 生活保護手帳 別冊問答集2023年度版
- ⑫ 東京都生活保護運用事例集

第5 前提事実

1 足立福祉事務所の役割と総合相談窓口業務の位置づけ

足立福祉事務所は、様々な事情で生活保護その他の社会福祉制度を利用する者の相談を受け、支援を実施する。総合相談窓口業務は、生活保護における相談援助活動において相談者と福祉事務所が最初に関わる導入段階に位置づけられる。

受付段階では、総合相談係職員が相談者の置かれている状況を把握、意向を確認したうえで、問題の所在や課題を明らかにし、解決のための社会資源の説明と相談援助ができるかについて相談者の意思を尊重し検討する。

申請受理後は、担当する保護係職員によって保護の要否に必要な生活実態把握や意向を確認する事前評価の段階、生活保護の決定と相談援助活動の方向づけの援助計画の立案段階、実施段階、見守り・観察段階、事後評価段階、廃止段階へと進む。

足立福祉事務所では、様々な事情で生活保護その他の社会福祉制度を利用する者の相談に応じ、相談内容によって家庭訪問、関係機関調査、扶養義務者調査を行って収入や居住の事情などの生活実態を把握しながら、必要な扶助の種類・方法を決定する。また、経済的な困窮についてその原因を探り、どのような援助を行うことで生活の回復、維持、安定・向上が図れるかを、相談者の個々の抱える問題を把握し、相談者の意向を汲みながら、生活不安の解消や生活再建に向けて援助をすることにある。

したがって、生活保護における相談援助活動は、被援助者の立場にとって、窓口受付相談と保護申請は一個の手続きであり、保護決定と実施はその一連の手続きである。

2 足立福祉事務所福祉課総合相談窓口の執務体制について

(1) 組織体制

足立福祉事務所には区内各地に6つの福祉課があり、それぞれに総合相談係

を1つずつ置いている。

(2) 面接

相談面接は、相談員が聴取しながらメモを取る。福祉課で聴き取り事項の用紙を作ってそれを用いて面接する工夫をしている。事前に電話などがあれば必要な資料の一覧などを案内する。

窓口相談では、相談者の状態や意向を聴取し、主訴を明らかにし、申請意思を確認し、生活保護と他法他施策等の制度資源や地域等の民間資源を案内する。申請の意思があれば基本その場で申請を受理する。受理後は保護係職員に引継ぎ調査を行い、14日以内に決定する（法定期間）。初回相談で申請を保留する場合、再来所を待つことを相談者に伝える。

相談者再来所の際は、初回面接担当の者が対応するが、不在のときは他の面接員あるいは係長が対応している。

相談が終わると、係長と担当者で振り返りを含めて相談状況を確認する。担当者は、判断が難しいときは、相談中であっても係長に対応について相談することもある。

(3) 面接記録票と決裁

面接中はメモをとり、終了後に面接記録票に入力する。

福祉課における面接記録票は、担当員のほか、係長と課長が決裁する。

(4) 引継ぎと保護係職員による調査

申請受理後は、保護係職員に引き継ぐ。その後、保護係職員が調査する。

第6 本事案に係る事実の経過

1 令和5年10月10日：窓口相談初回面接

令和5年10月10日、相談者（以下「A」という。）が足立福祉事務所福祉課の総合相談窓口を訪れ、同福祉課総合相談係職員（以下「B」という。）が対応した。

実施責任の判断（居住地保護であるか現在地保護であるか）を相談の段階で把握する必要があるため、BがAに対し聞き取りをするも住所が分からないということであったため、Aの同意を得て住民基本台帳の情報を調べたところ、Aは足立区に住民票があり [REDACTED] ことが分かった。

Aは [REDACTED] が、 [REDACTED] [REDACTED] 足立区に戻り、現在は [REDACTED] いるとのことであった。

Bは、Aが住むところがないということで、選択肢の一つとして自立支援センター（住居と仕事にお困りの方で、就労の意欲と能力がある方に対して就職に向けた支援を行う施設）を案内し、Aからは明確な拒否を示す言葉は出なかった。

Aは [REDACTED] 5年前から足立区で [REDACTED] 暮らしていたようであり、Bは生活保護申請の場合、 [REDACTED] その調査が必要であることを説明した。

その際、無料低額宿泊所（生計困難者のために、無料又は低額な料金で簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他施設を利用させる施設）については、施設が遠方になると、今後働くこと、就職活動の点でも移動が大変であることを説明した。

Aはこれまでに生活保護を [REDACTED] 受給しており、直前にも [REDACTED] 他区の福祉事務所に行っていたことをあわせて聴取した。

その他、Aからは「 [REDACTED] [REDACTED] 家探しを早くしなければいけなかったがそれができていなかった」などの話があり、Bは、 [REDACTED] 住宅扶助を受けて、 [REDACTED] 住む場合の説明も行った。

Aは説明に「分かりました、ちょっと考えます」と答え、Bは「私のほうで構わないので教えてください」とし、Aは「ありがとうございます、ちょっと考えます」と話し、相談が終了した。

Bが作成した面接記録票に記載されている相談後の面接結果は「相談のみ。生活活用手段を提示。主（相談者本人Aを指す）一度持ち帰り自ら検討するとの由。」、面接員所見は「1 ■■■■■ 生保適用 2 施設入所の検討 3 ■■■■■ ■■■■■ 自費転居の上同居。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」としている。

2 令和5年10月11日：足立福祉事務所長への区議からの電話

区議から足立福祉事務所長あてに電話で「水際ですよ」「これまた起こりましたよ」ということが伝えられた。あわせて翌日12日の決算特別委員会に福祉課長も出席を求めること、13日に福祉課窓口にもAとともに再来所することが伝えられた。

足立福祉事務所長からは福祉課長に決算特別委員会に出席を求められたことは伝えられたものの、13日に区議が福祉課窓口にもAとともに再来所することは共有されていなかった。

3 令和5年10月12日：足立区議会決算特別委員会における区議の指摘

足立区議会決算特別委員会が開催され、足立福祉事務所長および福祉課長が出席し、区議からは令和5年10月10日の生活保護相談に関する質問が出された。

Aは生活保護の相談に来たのにも関わらず、Bが施設入所ありきの説明をし、保護申請書を渡さなかったことは「水際対応」にあたるため、職員対応の検証と透明性確保のため面接相談時の録音をすべきであるとした。

4 令和5年10月13日：窓口相談再面接

令和5年10月13日、Aが福祉課に2回目の相談で再来所し、支援団体NPO

Aは「再度調整を試みるが、[REDACTED]今週中に家を出なければならぬ状況になる可能性がある」「本日このことで区議に相談する」と保護係職員に伝えた。

7 令和5年10月18日：訪問調査

(1) 電話連絡

前日の調整結果を確認するため、保護係職員がA宛てに架電した。

Aからは[REDACTED]「10月23日(月)までに出て行ってほしいと言われているが、[REDACTED]」「居住支援を行う支援団体に相談したところ、具体的な入居可能日は不明であるものの、[REDACTED]シェルターは一週間待てば入居可能である」「入居できるのは10月24日以降のため、シェルター入居まで漫画喫茶等で一時的にしのぎたい」「本件について区議、支援団体NPO法人担当者とも共有済みであり、一時的に漫画喫茶でしのぐことについては、区議より提案があった」ことが保護係職員に伝えられた。

(2) 生活保護指導課との情報共有

保護係職員が電話連絡をした内容を課内共有のうえ、生活保護指導課に取り扱いについて確認した(13日保護申請に関し、[REDACTED]収入・資産調査について[REDACTED]協力を求めたが[REDACTED]協力を得られず、当世帯の収入・資産を把握することが困難なため)。生活保護指導課は「上記取り扱いで問題なし、所長から区議にも共有済み」と回答した。

(3) 訪問調査

保護係職員がA宛てに[REDACTED]訪問調査可能か連絡をし、Aから訪問調査の了承を得たため、新規訪問調査を行った。

訪問調査において、保護係職員は[REDACTED]ことを確認した。

をさせなかった「水際対応」を行ったとして、相談者が取った相談時の録音内容をもとに、面接のあり方が不当であるとする指摘がされ、窓口での対応改善と面接の録音・可視化が必要であるとの内容のインターネット記事が記載された。

記事では、申請意思を口頭でも示しているのにも関わらず申請書を渡さなかった点のほか次の指摘をしている。

- ① 相談員が「めちゃくちゃ」という言葉を連発する
- ② もともと借金がある相談者に借金を提案している
- ③ 自立支援センターの説明で「全部埋まっている」、無料低額宿泊所の説明で「遠方の施設しかない」など虚偽の説明をしている
- ④ 口頭でも生活保護申請意思を伝えた
- ⑤ 家がないことは常に就職のネックになってきた
- ⑥ 過去に入所したことがある施設で怖い思いをしたり、差別・偏見の目に晒されてきた
- ⑦ 「集団生活」にトラウマを抱えている
- ⑧ 死ぬしかないと思っている

第7 足立福祉事務所の業務運営上の問題

1 初回相談から保護決定（却下）に至るまでの業務運営上の問題（課題）

本件における窓口相談業務が、当該相談者の申請を受理しない、いわゆる「水際対応」といえる相談対応であったのか否か、不適切と疑われることとなったのはなぜか、相談の結果は適正であったのかについて、職員聴取並びに関連記録等の検討をする。

(1) 10月10日初回相談

Aは、福祉事務所の窓口相談に訪れたのであるから、一般的には生活保護申請を含めて、経済的な窮状について何らかの援助・支援を求めていることは認められる。

本件ではAの複雑な人間関係が絡み、Aの意向確認・聴取には難しいものがあった。相談担当として、個人のプライベートな情報にどこまで立ち入ってよいのか、話してよいのか、XXXXXXXXXXAの居住に係わる生活スタイルなど、個々に判断が難しい事案であった。

また、居住受入れ先や関係者との情報共有については、Aの意思確認が必要となるが、相談の時点ではその要否についても踏み込んだ確定的な話ができないものであった。

住まいについては、自立支援センターへの入所、無料低額宿泊所への入所、XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXアパートを借りてもらい転居などを案内している。しかし、経済的に大変であることや、施設についての様々な要望は示すが、Aの考えはまとまらなかった。後の調査の段階で、AがXXXXXXXXXX出て行けと言われたとあるが、相談の段階では、XXXXXXXXXX「出ていけ」と言われたという話はなかった。

あわせて、今回のインターネットの記事にある“親族が相談者名義で携帯電話の契約をしたり、カードを作っている”等の点は、当日の相談の場では出ていない。

Aからは、当日の保護申請の意思が確認できなかったとともに、申請書用紙が

欲しい、申請書を書きたい等の発言はなかった。Bは、Aの検討する旨の話を受けて、次回面接日程の確認がなかったものの、何かあれば自分に言ってくるようにと伝えている。Aが相談を受け検討する旨述べ、明確な申請意思を示さなかったものであり、申請書を渡さない「水際対応」と言われる対応はなかった。

また、Bは施設入所の説明をしているが、Aとの相談内容に応じて、現在住んでいる場所での生活保護の適用、Aが自費でアパートに転居すること等の検討を行っており、「施設入所ありきの説明」であるとは考えられない。

借金の話は、とくに慎重に行う必要があるが、身内[]からの借金については、自費転居の話の際に、Aが「家を借りる敷金がない」と話したことに続け、Bが「[]最後の支援を得られないか」との旨の質問であり、[]住むこと以外に協力してくれるか否かについて尋ねたこと自体は不適切とまでは言えないと考えられる。

[]借金を前提とした提案をしている点について、Bからの質問に対してAは「言ったんですけどどっちもだめだった」と話しており、Aとの情報確認としては適切であると考えられる。

したがって、上記の相談内容から、所見として処理結果は適切であると考えられる。

しかし、10月10日の面接では、相談の進め方のほか、ネット記事指摘の相談員の不適切と考えられる発言が認められた。

① 言葉遣い

「めちゃくちゃ」という言葉遣いをしており、相談者への伝え方としては不適切と考えられる。

② 提案、推奨の仕方

投げやりな言葉として捉えられる「いいのかわかんないですけど」の言葉や、一通りの聴取後に「トータルの話で」と様々なケースをまとめて説明をしており、そのため「〇〇だったら」と仮定した話が繰り返された形になってい

る。

③ 客観的な事実を述べていない

客観的事実を述べる必要があるが、「個室は全部埋まっている」、「遠方の施設しかない」、「完全にショートする」など、精度の欠ける情報や主観的な言い方をしている点は不適切であると考えられる。

④ 教示の不足

生活保護制度においては教示義務があるが、Aは過去に生活保護を受けた経験のある相談者であったため、Bは教示を割愛し相談者が制度を理解している前提で混乱しているAに対して専門的な立場から質問をしてしまっていることは不適切であったと考えられる。

⑤ [redacted] 反社に関する問い

[redacted] 「反社とのつながりはないか」など、身体的な状態・外観は個人の信条にも関わるものである。反社に関する問いは直截であり、「友人はまともな人ですか」という問いとともに相談者とその人間関係への疑いを示す姿勢と理解されかねない。

(2) 10月13日再接

Aからは [redacted] 住民票を置くことに抵抗を示している旨の発言はあるものの、 [redacted] 直ちに出ていかなければならない状態とは判断されなかった。

Aはほとんど話さず、第三者が同席し発言していることから、第三者が相談時に同席する場合のルールがなかったと判断される。

所見として、処理結果記載の各対応は適切であると考えられる。

(3) 調査と保護決定（却下） … 保護決定が出るまでの経過

Aは都度、支援者と連絡をとり、福祉事務所はAとの相談に並行して支援者と協議をすることとなった。

支援者と福祉事務所で相談者から得られている情報に差がある状態での第三者の関与により、福祉事務所の判断・調査・決定のルートが混乱した可能性がある。

談者の理解を得ることが重要である。

本件においては、Aは、現在置かれた複雑な生活環境を整理して理解の上で、今後の生活の本拠を定める場所等について、一定の考えに至っておらず検討する旨を答えており、Bは「話は残しておく、何かあったら言ってください」と相談を終えている。

このような本人の意向が明確ではない状況では、相談者によっては、面接の終了は結果として追い返された状況と捉えられる余地があると考ええる。

面接相談は、一度で相談者の満足・納得に至るとは限らず、複数回の相談を要する場合があります、「相談の継続性」を担保した次回相談の提示がされなければ、「終了」と捉えられ、申請させない「水際対応」の状況と誤認されかねない。

「水際対応」と言われたいためには『相談者から申請をする意思がかならずしも明確に言葉として出てこないときであっても、相談員側から明確な申請意思の確認をする』ことが重要であると考ええる。

(4) 決定への第三者関与の在り方

保護申請において本人の意思が担保され、提供される情報は漏れのないものであることが必要であるから、第三者関与においては十分注意しなければならない。

支援団体や区議の関与については、相談者が支援団体や区議に話したことと面接において職員に話したことは情報として必ずしも一致しているとは限らない。

まず、Aの保護申請の意思については、13日の再接触で確認されており、この段階で申請を受理し、申請書手渡しは相当である（生活保護手帳（以下「手帳」という）408頁）。

同一生計同一住居の判定、扶養義務者調査において、保護係職員は[]意思・意向を直接確認できなかった。[]居住先を決定する過程で、相談者であるAの発言に加え、第三者（支援団体・区議）の意見や情報提供による関与が認められた。

本件では、申請書の提出を受け、法24条8項にもとづき保護開始決定前に扶

養義務者調査が実施されることが必要と判断されるが、保護係職員が直接確認できない情報にもとづき判断に至ったこと、本人の意向を本人以外の者の発言で補充判断に至ったところがある。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いえる。

以上により、『申請手続きに第三者が関与する場合、申請者本人の意思が担保される手続き処理過程であることを要し、関与の“ルール”が必要』と言える。

第8 意見と改善提案

1 生活保護業務について

(1) 生活保護実施の態度

生活保護業務に従事する者に対して、「生活保護実施の態度」として以下の記載がある（生活保護手帳2、3頁）。

- 1 生活保護法、実施要領等の順守に留意すること。
- 2 常に公平でなければならないこと。
- 3 要保護者の資産、能力等の活用に配慮し、関係法令等の適用に留意すること。
- 4 被保護者の立場を理解し、そのよき相談相手となるようにつとめること。
- 5 実態を把握し、事実に基づいて必要な保護を行うこと。
- 6 被保護者の協力を得られるよう常に配慮すること。
- 7 常に研さんにつとめ、確信をもって業務にあたること。

以上の点を踏まえたうえで、生活保護は申請に基づき開始することを原則としており、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を慎み（厚生労働省事務次官通知第9）、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し、保護申請の意思が示された者に対しては、速やかに保護申請書を交付し、申請手続きについての助言を行う（厚生労働省社会・援護局通知 第9-1）。

(2) 窓口相談業務の特質と専門性の把握

窓口相談においては、相談者と職員はその日初めて対面し、限られた時間で相談者から話を聞き現在の生活状況を確認し、様々な制度の案内をする。また、保護適用の可否について検討する必要から居住、経済・資産、扶助等の生活情報を聴取する必要がある。

福祉事務所の総合相談窓口では、生活困窮者を対象とし、その年齢や性差、障がいの有無等を問わず、すべての人を対象に相談に来所した者の意向を尊重し、その人なりの生活の自立の援助となる相談に携わることになる。

このような相談援助業務の導入となる窓口相談は、相談者が話をしていない部分や話しにくい部分もあることを考え、相談者が話をしやすい雰囲気をつ心がけ、相談者と同じ目線に立ち、ときには親近感の湧く話し方や相談者への伝え方などを工夫することが求められる。

また、現在の困窮度を捉え理解し、広い社会生活上の知識・経験、行政サービスの内容と仕組み、生活保護、他法他施策といった様々な制度を分かり易く案内をする業務であり、相談員には極めて高い専門性が求められる。

2 窓口相談業務についての基本姿勢

- (1) 相談窓口は、相談者の様々な事情を把握し、保護の内容について丁寧に説明の上同意を得ることに努め、保護申請の意思にもとづき申請受理を行う。

相談窓口業務は、生活保護の本来的給付に関する事項・内容を対象とするほか、生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第4条の補足性の原理で規定する本人の資産と能力の活用、また他法他施策、扶養の優先、法の周辺の給付・サービスなどの制度資源やサービス、親族、地域などのあらゆる社会資源を案内し、相談者本人の自立を促し支援することも相談内容に含まれる。

その上で、援助を求める相談者を拒まず、申請意思に基づき申請を受理する。

生活保護における相談援助活動は、被援助者の立場にとって、窓口受付相談と保護申請は一連の手続きである。したがって、相談のみで終わることは申請の意思を有する被援助者にとっては、申請拒否と判断されることがある。

被援助者が、相談のみで納得されるか、生活保護制度外の社会福祉制度等の利用で援助の目的を達成される場合以外は、保護申請の意思を確認することを要し、必要に応じて、次回の面接日調整をする必要がある。

(2) 上記窓口相談の基本姿勢を具体的なものとするための指摘

① 「クレド（業務姿勢・態度の基本指針）」の必要

面接担当者の相談者への姿勢は言葉遣い等に表れる。

したがって、面接担当者は常に寄り添う意識を持ち臨むことが求められるため、「足立区職員行動指針」を踏まえ、生活保護業務における日々の意識喚起のため、足立福祉事務所として職員の業務姿勢の基本指針であるいわゆる「クレド（業務姿勢・態度の基本指針）」を持つことが期待される。

② 業務のマニュアル等

作成する場合は、「教示義務」「申請意思の確認」を明記する必要がある。

③ 第三者の同席・立会のあり方の整備

本件において面接が「水際対応」かどうかという問題は、支援団体等の第三者が関与する場合のルールがないことに起因する。

そのため、相談者が第三者の立会いや付添いを望む場合の、相談者と第三者の関係に応じた対応ルールを定める必要がある。

相談者が高齢者・病弱者・身体に障がい有する方である場合に、親族や介護者等が補助の形で同席を求めてくる場合は、緩やかに認めて良いと考えられる。親族や介護者以外の付添人・立会人などの第三者の同席を求めてきた場合は、相談者と第三者の関係性を本人に確認し本人同意の上で同席を認める。また、同席を許可する場合であっても、相談者本人の意思を持って進める手続きであることや守秘義務の遵守を要することの確認をすることが重要である。

3 生活保護相談における窓口対応の改善：マニュアル等

(1) 窓口相談業務の水準化の状況

足立福祉事務所では、相談援助業務の導入となる窓口相談を担当する面接員の特別な採用のルートはない。また、職員は原則4年を基本として人事異動となる。

いわゆるベテランを確保できない一方で、ノウハウを継承していく仕組みや、話法・技法を高めていく手段が用意されておらず、これまで相談に際してのチェックリストやフローチャートというようなものは、各福祉課で独自に作成しているが、足立福祉事務所6福祉課統一のものはない。

このように、本人の経験値によるところが大きい運用となっており、個々の面接担当者への負担となる部分が大きかった。加えて、足立福祉事務所では各福祉課の相談職員同士のつながりや連携が少なかった。

そこで、各福祉課の職員が集まり、ノウハウの継承と水準を確保するため、所内統一のチェックリスト、フローチャート作成などに着手している。

しかしながら、定期的に行われる人事異動により、生活保護業務を経験した職員を十分に確保できない現状で、話法・技法習得の研修体制の構築といった課題は残されている。

あわせて、総合相談窓口は、保護の実施責任の判断など極めて専門性の高い部門であることから、生活保護法及び関連する法の知識を持ち、法の運用に精通した人事配置を行う必要があると考える。

(2) 不断の水準向上

生活保護は法定受託事務であるから、その運用のマニュアル等を自治体が整備する場合もその内容の重要部分において全国で共通させる必要があるが、相談員が相談業務を行う場合に依拠する運用マニュアル等は整備されておらず、生活保護受給の各要件の解釈や要件該当判断に関する事例解説等が主なものであり、職員各人の経験、ノウハウの蓄積、習熟によるところが大きく、足立福祉事務所においても同様であると考えられる。

経験や習熟を補い相談技術を上げ、相談業務の質を向上させるものとして、総合相談窓口のマニュアル、面談時のチェックリストや住まいに関する資料・パンフレットなどはこれに資するものであると考える。

あわせて、生活保護業務における職員の意識改革の観点から、足立福祉事務所

としての「クレド（業務姿勢・態度の基本指針）」作成は重要である。

上記マニュアル等を整備するにあたっては法の基本理念に立ち返り、次の視点と心構えを抑えていただきたい（別冊問答集2, 3頁）。

ア 二つの視点

相談に対し迅速かつ適切に対応し相談者の人権を保護する、相談者に対する生活保護制度の説明を尽くす。

イ 相談員の心構え

- ① 被保護者に対し常に公平・公正であり、決定実施に統一性を確保する
- ② 相談者の心情を理解し良き相談相手になる
- ③ 個別具体的事情に着目し、決定実施に具体的妥当性を持つこと
- ④ 制度が最低限度の生活の保障とともに被保護者自身の力による自立を助長することを目的とすること

ウ 検証部会において意見された諸点

- ① 法定受託業務執行の観点から、公正・中立な相談を意識する
- ② 相談者が相談窓口に来ることになった事情・原因は様々であり、まず現在の状況を親身に聴く「共感」の姿勢を持つ
- ③ 相談者は何らかのサポートを必要として窓口に来ているため、迅速な処理を心がける
- ④ 相談者が混乱し、落ち着いた説明ができないことも想定されるから、相談員は冷静な対応が求められる
- ⑤ 相談員の説明は客観的な情報によることとし、相談員の認識や主観を入れるときは、その旨を明らかにする
- ⑥ 専門用語の使用はできるだけ避け、相談者に分かりやすい言葉を使う
- ⑦ 礼節をもって相談に臨み、不適切な言葉、不用意な言動に注意する
- ⑧ 相談内容は個人情報であり、プライベートな事柄であるから、秘密保持に注意する

- ⑨ 相談者の生活状況から、他の制度の案内・教示をするときは、生活保護に期待する相談者に不信の念を抱かせてはならない
- ⑩ 相談者の意思や提供情報により具体的な提案に至らないときは、次回相談日をご案内する
- ⑪ 録音は他の相談者のプライバシー保護のため、福祉課内に掲示するなどして注意喚起することが必要である

第9 相談窓口の録音について

面接の録音による可視化が窓口での対応改善となるかについて、当協議会における各委員の意見・報告を踏まえて検討を行った。

1 現在の窓口録音の状況

足立福祉事務所は、相談窓口での録音はしておらず、相談者が録音することについては、現状、窓口で録音を禁ずることや禁止の掲示等はしていない。

上記のとおり、相談者は、相談窓口において福祉事務所職員との聴取を受ける際に、相談内容を録音することを制限されていないため、一部に録音する相談者がいる。机上にスマートフォンなどの機器を置き録音している場合や鞆や衣服に機器を入れたまま録音している場合など様々ある。

2 本件の窓口録音について

本件において、Aは録音する旨をBに明らかにしないまま録音をしていた。当該録音データの会話の再現の精度は、レコーダーとなる機器を、Aの衣服等に装着した形での録音であったと考えられ、前半はおおむね聴き取りができるものの後半ほど音声不明部分が増え反訳が難しい箇所が多くなっている。

インターネット記事においては、記事掲載者は、音声不明にて聴き取れなかった箇所についてはAに確認し補充した上で相談対応の様子を再現し、窓口相談をいわゆる「水際対応である」との記事として投稿している（公衆送信された）。

なお、当該窓口相談の記事としてインターネット配信する際に、福祉事務所への事前の連絡はなかった。

3 窓口相談を録音し記録に残すことの目的

相談業務を常態として記録に残すことから、録画・録音により可視化する目的は、明確に定められなくてはならない。

① 目的を明確にする

「可視化」は目的ではなく手段であるから、「何のために」可視化するか。

② 制度としての録音の検討

導入目的を明確にし、効果を検証し、適法性を確保し、許容される場合の条件（同意）、導入と維持のコスト等の検討を要する。

4 窓口相談業務の特質

窓口相談においては、相談者の生活状況を、健康状態、介護を要すべき状態、過去の経歴・賞罰、親族関係、交際関係のほか、所有財産を含む経済状態など個人情報の開示を受ける。

したがって、窓口相談における会話内容は、職務上守秘義務を負うものであるから、“非公開の性質”を有し、当然のことながら、申請窓口における相談者と相談員の会話は、違法・犯罪行為の現場ではないから、録音をとり痕跡を残すべき場面ではなく、また、相談における会話を証拠として残すために録音する場面ではない。

相談者において個人情報を守られる窓口相談の場であることを示す意味でも録音についての見解・認識を示すことは重要なことであり、相談者自身の録音行為を制約することはできないものの、福祉事務所が、個人情報保護の観点から無断で録音等をしないことを求める掲示を窓口にすることは検討すべきである。

5 相談窓口業務を録音する場合の効果（メリットとデメリット）

（1）相談者にとってのメリット・デメリット

ア メリット

（ア）法における自身の権利を守るため、聞き漏らしや違法・不当または不正確な発言などを記録できる。

（イ）相談員の相談時の発言内容は、相談者が必ずしもすべてその場で理解できるとはいえないから、録音を聴き直すことによって相談内容をより正確に理解することができる。

(ウ) 相談者も録音をすることで、いっそう正確な情報提供を意識する。

イ デメリット

(ア) 窓口に来た相談者の心理的負担となる。

(イ) 相談者に対して録音していることを事前に伝えることで、相談を萎縮させるおそれがある。

(ウ) 相談途中で録音を知った場合も、相談者に不安を抱かせる懸念がある。

(エ) 虚偽の発言は抑えられる一方、話したくないことや他人に知られたくない情報が記録されることへの抵抗感を与えるおそれがある。

(2) 相談員・福祉事務所にとってのメリット・デメリット

ア メリット

(ア) 相談員は、相談対応をしながらメモを取るため、会話の聞き漏らしを防ぐことやメモを取る負担の軽減ができる。

(イ) 相談員の不用意な発言を防ぐことができる。

(ウ) 相談者との「言った言わない」の水掛け論でのトラブルを回避・減少させ、録音により内容を把握し、検証することができるため、苦情を受けた場合であつても速やかに対処できる。

(エ) 録音を担当者自身が聞くことにより、自分の応対方法と向き合う教材となり、結果として業務の質とコンプライアンスの向上に資する。

イ デメリット

(ア) 誤った発言や不用意な言動をしないことやわずかでも説明に漏れが生じないようにすることを意識した結果、相談に集中できないおそれがある。

(イ) 相談員が心がけるべきである“相談しやすい雰囲気作り”“寄り添い”の意識を醸成しにくい（形式的・機械的な対応になるおそれがある）。

(3) 上記を踏まえた録音の効果（メリットとデメリット）

ア メリット

(ア) “言った、言わない”の揉め事を回避できる。

(イ) 可視化することで業務遂行が公正・適正となる。

イ デメリット

(ア) 相談内容が個人のプライベート情報であるため、録音されることで情報提供が慎重となり、申請に抑制的に働く。

(イ) 担当者が相談内容の不足や誤りを訴えられる不安から相談行為が萎縮する。

6 その他、録音において注意すべき点

(1) 「録音」データ記録の録音機器としての限界

録音機材の性能や録音環境等によって、雑音の混入、録音のムラ、音声再現の困難、録音切れなどが生じる。

したがって、個別の録音データによっては正確な記録とならない可能性がある。

(2) 第三者の個人情報が入る危険

録音する・録音されるいずれの場合も、録音に第三者の個人情報が入ってしまうリスクを回避することができる施設と環境でなければならない。

(3) 制度として録音する場合に必要なこと

ア 設備環境を整えるコストの発生

(ア) 導入コスト

① 機器

録音するには機器装置・システムを導入することになり、対象となる録音機の数や録音時間によって導入費・維持費は大きくなる。

② 設備

第三者の個人情報が入らない相談窓口の設備・レイアウトと環境を用意する必要がある。

(イ) 維持コスト

「ウ 録音データの管理と運用」で後述する。

イ 個別相談での録音での手順を整える。

- (ア) 録音機器とバッテリーの状態を確認する。
- (イ) 相談者に録音すること、録音データの保管、運用、廃棄、情報公開についての説明し、同意をとる。
- (ウ) 相談者に録音漏れや再現不能とならないための話し方についての注意と説明をする。
- (エ) 相談開始の際においては、実際に音声録音できているかを確認し、相談終了時においては、終了時点までの録音が正常にできているかの確認をする。
- (オ) 相手との距離や声量・声質などから録音できているか確認をする。
- (カ) 相談者に発言内容において第三者の個人情報やプライバシーを侵害することのないように注意することの確認をする。
- (キ) 双方の言葉や発言を聴き取りできないときは、発言を再度促す。
- (ク) 会話においては可能な限り明瞭な言葉を使い、多義的な言葉や漠然・不明確である言葉・情報の会話は避ける。

ウ 録音データの管理と運用

- (ア) 福祉事務所での管理、情報公開を含めた運用、記録の廃棄などの規則を定める。
- (イ) 情報一般のデータ管理として、デジタルデータの取得・運用・保管・廃棄のルールを定め、相談者から情報提供等に関する同意書面を得る必要がある。
- (ウ) データアクセス制限を定め、改ざんや意図しない棄損や漏洩のリスク対応を行う。
- (エ) 録音データの運用の目的と利用の範囲を定める。

日々取得するデータは音声データで残すのか、または反訳データで残すのかは一度音声データを保存すると条例にもとづく定めによることとなり、委員会等の会議録音と同様の扱いはなじまない。

また、すべて反訳し残すことは、人的・経済的コスト両面で大きな制約があり、反訳を外注する場合は、厳重な守秘義務契約を要する。

(オ) 録音データは、相談員は相談終了後、面接記録票の作成のほか、すみやかに同程度の時間をかけて録音を聞き、録音されていない部分や聴き取りが難しい部分を確認の上、補充メモとして記録に残し、出来上がった反訳については相談員等が誤字脱字を含め記録の正確性を確認する等の作業が業務となる。

これは、相談の振り返り、スキルアップの資料とする場合も同様である。

(カ) 情報開示・公開への対応が必要となる。

相談者はいつでも自身の相談記録の開示請求ができることになるため、その対応が必要となる。開示請求がなされた場合、現在の面接記録票だけでなく、原則、保有データについての情報開示・公開に対応しなければならない。

エ 録音の対象について

相談を録音する場合、録音対象は膨大になり、録音導入の目的の定め方いかんでは、さらにすべての対面的な福祉事務所の業務について録音導入が求められることになる。

オ 法定受託業務あることの注意

法令に規定のない事項であるが、録音を採用する場合は、全国統一的運用に耐えられる制度として構築する必要がある。

なお、福祉事務所の総合相談窓口に、相談の可視化を導入することが法の立法趣旨と整合するか否かについては検討を要する。

また、録音を制度化した場合、録音によって権利侵害されたという相談者からの訴えにも備える必要がある。

7 生活保護相談窓口の録音制度導入の可否について

生活保護相談において、いわゆる「水際対応」と評価される窓口相談はあつてはならず、相談者の意向は真摯に受けとめなければならない。

生活保護相談窓口は、本来違法・不当な行為の行われる現場ではないから、証拠として記録することを制度導入の目的とすることはできない。

録音導入による効果を検証した結果、導入による業務適正化のメリットは認められるが、相談員にとってのメリットとされる「相談員の聞き漏らしを防ぐ」「不用意な発言を防ぐ」「業務の質を高める」といった効果は、録音制度導入以外によっても得られるものであり、相談者による個別録音が行われる現状でも意識喚起による一定の効果はあると考えられる。

トラブルや苦情を受けた場合の検証に資するという点も、必ずしも相談者視点のメリットとはいえない。

デメリットとしては、面接は毎日がまったく初めての方との聴き取りであり、録音をされてその一部を取り上げられ、後で不足点を指摘され、適切でなかったとする道具・資料とされることは、相談員に相談者と向き合うことに不安を与え、また、相談者に及ぼす萎縮効果も無視できない。

基本的人権である生活保護相談を萎縮させるリスクは極めて重大であり、申請を回避することによって相談者に生じる損害は回復困難であるとともにリスクの具体的な検証は困難なものである。

このように、録音によって相談者に生じるリスクを払拭することができない以上、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考える。

ただし、透明性の確保のため、職員の知識や丁寧さによって相談者への対応に差を出すことのないようにチェックリストの作成と研修の実施や「足立区庁内取締規則」に基づく足立区としてのルールを足立福祉事務所各福祉課において掲示する等により相談に訪れる方に対して周知する必要があると考える。

第10 総括

諮問を受け調査を実施した結果、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。他方、保護申請の意思確認においては、申請意思が不明確な状況にあつては、適宜の意思確認と、相談行為は継続して対応できる旨を相談者に周知することが必要であると判断された。

録音制度導入の要否については、窓口相談が本来申請者の個人情報にかかわる事柄に関するため、導入によって相談者に与える萎縮効果を回避することは難しく、面接側よりする録音は制度として想定していないと考える。

以上

