

諮問番号：令和２年度諮問第２０号
答申番号：令和２年度答申第３１号

答 申 書

第１ 審査会の結論

〇〇〇〇〇〇〇〇保健福祉センター所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して平成３０年３月２６日付けで行った生活保護法（昭和２５年法律第１４４号。以下「法」という。）に基づく保護変更決定処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、認容すべきである。

第２ 審査関係人の主張の要旨

１ 審査請求人の主張の要旨

日本年金機構（以下「年金機構」という。）が等級変更の通知書を半年も延滞させたことにより、審査請求人が受け取れるはずだった障害者加算の差額を受け取れないのは、処分庁の職務怠慢であり、違法不当である。

２ 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第３ 審理員意見書の要旨

１ 審理員意見書の結論

本件審査請求は、棄却されるべきである。

２ 審理員意見書の理由

（１）障害者加算に係る障害の程度の認定について

処分庁は、審査請求人から提出された障害基礎年金２級の受給額が記載された収入申告書に基づき、障害者加算イ（月額１７，５３０円。以下「障害者加算イ」という。）を認定してきたところ、平成２９年８月分以降の年金の支給額に誤りがあったことが平成３０年３月に判明したため、同年１月分以降の保護費について障害者加算ア（月額２６，３１０円。以下「障害者加算ア」という。）を認定する本件処分を行ったものであると認められる。

審査請求人は、年金等級の変更について提出物に不備がないか確認したに

もかかわらず、何も指導がなかったことが要因の一つであると主張しているが、本件においては、審査請求人が提出した収入申告書の記載額と実際の受給額に相違はなく、年金証書等の等級変更を証する資料が審査請求人から提出されなければ、処分庁がその事実を把握することは困難であると認めざるを得ない。

(2) 障害者加算の遡及認定について

処分庁が、審査請求人の障害者加算の認定変更を必要とする事項（障害基礎年金の等級変更）を把握したのは平成30年3月であることから、「生活保護法による保護の実施要領について」（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。）の第7の2の（2）のエの（ウ）に照らせば、認定変更すべき事由が生じた翌月である同年4月分から変更すべきところ、「生活保護問答集について」（平成21年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。）の問13—2答1により、扶助費の遡及支給の限度とされる前々月である同年1月分以降の保護費の障害者加算を変更することとしたものであり、処分庁の判断に違法又は不当な点は認められない。

(3) まとめ

以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点は認められず、審査請求人の主張は採用できない。

(4) 上記以外の違法性又は不当性の検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第4 調査審議の経過

| | |
|------------|---|
| 令和2年11月 5日 | 諮問書の受領 |
| 令和2年11月 6日 | 審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知 主張書面等の提出期限：11月20日 口頭意見陳述申立期限：11月20日 |
| 令和2年11月19日 | 第1回審議 |
| 令和2年12月17日 | 第2回審議 |
| 令和3年 1月14日 | 第3回審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

(1) 法第8条第1項は、「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことの

できない不足分を補う程度において行うものとする。」とし、同条第2項は、「前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。」と定めている。

- (2) 生活保護法による保護の基準(昭和38年4月1日厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。)の別表第1の第2章の2の(2)は、「障害者加算は、次に掲げる者について行う。」とし、次に掲げる者として、「ア 身体障害者福祉法施行規則(昭和25年厚生省令第15号)別表第5号の身体障害者障害程度等級表(以下「障害等級表」という。)の1級若しくは2級又は国民年金法施行令(昭和34年政令第184号)別表に定める1級のいずれかに該当する障害のある者(後略)」と「イ 障害等級表の3級又は国民年金法施行令別表に定める2級のいずれかに該当する障害のある者(中略)。ただし、アに該当する者を除く。」を定めている。

審査請求人が居住する1級地の障害者加算額は、アに該当する者は26,310円であり、イに該当する者は17,530円である。

- (3) 局長通知の第7の2の(2)のエの(ア)は、「障害の程度の判定は、原則として身体障害者手帳、国民年金証書、特別児童扶養手当証書又は福祉手当認定通知書により行うこと。」とし、(ウ)は、「保護受給中の者について、月の途中で新たに障害者加算を認定し、又はその認定を変更し若しくはやめるべき事由が生じたときは、それらの事由の生じた翌月から加算に関する最低生活費の認定変更を行なうこと。(後略)」と記している。
- (4) 本件処分時における問答集の問13-2「(a) 世帯員の転入等の事実が明らかとなったため、既に扶助費を支給した月の最低生活費の額を増額して認定する必要があるとき。」の答1は、「(前略) 本来転入その他最低生活費の認定変更を必要とするような事項については、収入申告と同様、受給者に届出の義務が課せられているところでもあるし、また、一旦決定された行政処分をいつまでも不確定にしておくことは妥当でないので、最低生活費の遡及変更は3か月程度(発見月からその前々月分まで)と考えるべきであろう。これは、行政処分について不服申立期間が一般に3か月とされているところからも支持される考えであるが、3か月を超えて遡及する期間の最低生活費を追加支給することは、生活保護の扶助費を生活困窮に直接的に対処する給付として考える限り妥当でないということも理由のひとつである。」と記している。

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類(事件記録)によれば、以下の事実

が認められる。

- (1) 平成7年9月1日付けで、処分庁は、審査請求人について、法による保護を開始した。
- (2) 平成29年7月11日のケース記録票には、「(主) [審査請求人] に架電。障害年金の更新月かもしれないので、確認するよう伝える。→ (主) 了解する。」と記載されている。
- (3) 平成29年10月2日付けで、審査請求人は、処分庁に対して、同年7月から9月までの収入及び10月の収入の見込額を申告する収入申告書を提出した。収入申告書には、「2 年金、恩給、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当、雇用保険、傷病手当金等の収入」の有無については、「有」と記載されており、「受給者の氏名」の欄には「〇〇〇〇 [審査請求人]」、「年金、恩給、手当等の種類」の欄には「障害年金」、「受給額 (月額又は年額)」の欄には「(月額) 64941円」と記載されている。また、処分庁記載の「認定額」の欄には「¥64,941円」、「認定理由」の欄には、「障害年金2級」と記載されている。
- (4) 平成30年1月3日付けで、審査請求人は、処分庁に対して、平成29年10月から12月までの収入及び平成30年1月の収入の見込額を申告する収入申告書を提出した。収入申告書には、「2 年金、恩給、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当、雇用保険、傷病手当金等の収入」の有無については、「有」と記載されており、「受給者の氏名」の欄には「〇〇〇〇 [審査請求人]」、「年金、恩給、手当等の種類」の欄には「障害年金」、「受給額 (月額又は年額)」の欄には「64,941円」と記載されている。また、処分庁記載の「認定額」の欄には「¥64,941円」、「認定理由」の欄には、「障害年金2級」と記載されている。
- (5) 平成30年3月26日のケース記録票には、「(主) [審査請求人] より連絡 年金のことがニュースで取り上げられているが、その4、5日前に私の元にも年金の方から通知がきて、本当は今年の8月から年金が1級だったのにも関わらず、2級の支払いを行っていた、というものであった。(中略) 確かにこの3月に9万円程が振り込まれていた。◎本当は8月より1級だったのにもかかわらず、8月より障がい者加算1級がつかないのはおかしいのではないか。私のミスではない。私が知ったのはこの3月である。確認を怠ったCW [ケースワーカー] のミスである。」、「届いた通知文を訪問した際に見せてほしい、と述べたところ、「そんなんじゃない。一日遅れるごとにもらうお金が少なくなるかもしれない事態に、何とろいことを言っている!!」と怒りを表すもの。本日見せてもらいに訪問したい、と言葉を変えたところ、「文書は後になっても見せられる。今あなたがすべきことは、どうやったら被保護者が損をしないですむかを考えることが先決である。あな

たが今すべきことは、年金や福祉局に電話してどうやったら被保護者が困らないで済むのか速やかに対応を取ることである」と述べるもの。年金事務所は電話では回答不可だと思われるため、今、年金事務所に電話しても解決しない。福祉局に電話してみる旨伝える。」と記載されている。

そして、処分庁は、同日付けで平成30年1月から4月までの審査請求人の保護費を変更する本件処分を行った。保護決定通知書の「4 保護決定理由」の欄には、「障がい基礎年金が1級に変更されたことに伴い、障がい加算の認定額を変更します。」と記載されている。

(6) 平成30年6月22日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。

3 判断

(1) 本件の争点

ア 審査請求人の障害基礎年金の等級が2級から1級に変更されたこと（以下「等級変更」という。）に伴い、支給されていた年金は平成29年8月から増額された。年金機構は、審査請求人に対して、上記事実を平成30年3月に通知した（通知の発出者は厚生労働省官署支出官。）。

イ 本来、障害者加算の認定変更は、変更事由が生じた月の翌月からなされるべき（局長通知第7の2の(2)のエの(ウ)。前記1(3)参照)であるところ、審査請求人が変更事由の存在を認識していなかったことから、処分庁に届出を行わず、このため、平成30年3月まで、障害基礎年金2級に基づき障害者加算イが認定されてきた。

ウ 処分庁は、平成30年3月、審査請求人より、障害者加算の変更事由（等級変更がなされたこと）の届け出を受けたことから、問答集問13-2答1（前記1(4)）に基づき、3か月遡及して障害者加算にかかる保護変更を行うことを決定し、平成30年1月分以降の保護費について障害者加算アを認定する本件処分を行った。

エ これに対し、審査請求人は、変更事由の存在の届出が遅れた点に関し、自らの責めに帰すべき事由がないのであるから、認定変更の事由が生じた月の翌月に遡り、障害者加算アを認定すべきであると主張している。

オ 本件において、審査請求人が障害基礎年金の等級変更の事実を平成30年3月に至るまで処分庁に届け出なかった点に関し、審査請求人の責めに帰すべき事由がないことについて当事者間に争いはない。

一方、処分庁は、保護費を変更すべき事由が発生したことを審査請求人からの届出なくして認識することは通例、困難であり、処分庁が障害者加算の認定変更を変更すべき事由が生じた月の翌月にしなかった点に関し、処分庁にも責められるべき事由はない。

カ このように、障害者加算の認定を変更すべき事由の発生を認識しなかった

ことについて審査請求人及び処分庁の双方に帰責性がなく、変更事由が後日明らかになったような場合、いつの時点に遡及して障害者加算の認定を変更し、障害者加算アと障害者加算イの差額分を支給すべきであるかが本件の争点である。

キ なお、本件審査請求で取消しが求められているのは、等級変更に伴い障害者加算アを認定すべきであった平成29年8月分以降の保護費にかかる保護変更決定ではなく、本件処分である。本件処分は、平成30年1月から3月の各月の保護費について障害者加算アを認定し、この期間に支給された障害者加算イとの差額を遡及支給するものである。そこで、本件処分の取り消しが審査請求人の救済を実現すると言えるかについて言及すると、本件審査請求の趣旨及び理由は、処分庁が本件処分において平成29年8月に遡って障害者加算アと障害者加算イとの差額を支給しなかったことを違法又は不当であるというところにある。これによれば、本件処分は、審査請求人に対する前記差額の遡及支給を同年1月から3月の3か月分に制限するものであると言える。したがって、平成29年8月に遡って当該差額を追給すべきであると主張して本件処分の取消しを求める本件審査請求は、審査請求人の救済を図るために合理的であると認められる。

以下、前記争点について検討する。

(2) 障害者加算に関する最低生活費の認定を変更すべき時点について

まず問題となるのは、障害者加算に関する最低生活費の認定を変更すべき時点がいつであるかという点である。

審理員は、処分庁の主張を踏まえて、年金証書など等級変更を証する資料が審査請求人から提出されなければ、処分庁が等級変更を把握することは困難であり、局長通知の第7の2の(2)のエの(ウ)(前記1(3)参照)に従い、処分庁が等級変更を把握した平成30年3月が障害者加算の認定を変更すべき事由が生じたときであるとみて、本来であれば、その翌月から最低生活費の認定を変更すべきである旨を述べる。

しかしながら、前記局長通知の規定は、保護受給中の者について、障害者加算の認定を変更すべき事由が生じたときは、それらの事由の生じた翌月から同加算に関する最低生活費の認定変更を行うというものであり、文理上、ここでいう「事由が生じたとき」とは、審査請求人について等級変更が行われたときを指すのであって、審査請求人から等級変更を証する資料が提出されて処分庁がその事実を把握したときであるとは解されない。また、法に照らしても、加算の認定を変更すべき事由が生じたときを、処分庁が当該事由を把握したときと解釈する手が見出すことはできない。

仮に、審理員の言うように、処分庁が障害者加算の認定を変更すべき事由を把握したときを意味するという解釈を前提とするならば、本件処分は、処

分庁が等級変更を把握していないために認定を変更すべき事由がいまだ生じていない平成30年1月分以降についても障害者加算アの支給を認めるものであり、それは法に合致しないということになりかねない。

なお、審査請求人から等級変更の申告がなければ認定を変更すべき事由を認識することは困難であったという処分庁の主張には、たしかに首肯できる面がある。もっとも、受給者の申告内容や国民年金証書に表示された障害の程度が事実と異なる場合には、法及び保護基準の規定の趣旨に従うならば、事実を基に障害者加算に関する障害の程度を判定しなければならないと解される。このことは、本件において年金機構の過ちにより処分庁が等級変更の事実を認識するのが困難であったという事情によっても左右されるものではない。

以上より、処分庁は、障害者加算の認定を変更すべき事由の生じた翌月から、審査請求人について加算に関する最低生活費の認定変更を行うべきであると言える。

(3) 扶助費の追加支給について

ア 前記(2)で述べたとおり、障害者加算の認定を変更すべき事由が生じた場合、当該事由の生じた月の翌月から最低生活費の認定変更を行うべきこととなる。ただし、本件は、当該事由が生じたことが事後的に判明した事案である。

問答集問13-2答1は、事後的に認定を変更すべき事由が判明した場合に、どの範囲まで事後変更して遡及して支払をするべきかに関する取扱いを定めているところ、最低生活費の認定変更を必要とするような事項については、収入申告と同様、受給者に届出の義務が課されていること等を理由として、最低生活費の遡及変更は3か月程度（発見月からその前々月分まで）と考えるべきである旨記載されている。

処分庁は、これに従い、障害者加算を変更すべき事由の発見月から3か月遡った平成30年1月分以降の保護費について障害者加算アを認定する本件処分を行ったものであるが、そもそも、本件のように受給者が届出しないことにつき何ら帰責性が認められないような場合にまで、問答集記載の取扱いの趣旨が妥当するのかについて、以下、検討する。

イ 問答集の法的性格について

法第1条は、「日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する」ことを目的としている。そして、本件処分に係る事務は、「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」（地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号）として第1号法定受託事務に分類され

ている（法第84条の5参照）。さらに、当該費用の4分の3を国が負担するものとされている（法第75条第1項第1号）。以上から、生活保護の決定及び実施に係る事務、とくに第1号法定受託事務に分類されている事務を地方公共団体が処理するに際して、事実上、国ないし厚生労働省の示す法の解釈が重要な意味をもつとみられる。

ただし、問答集は法令ではなく、厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡という形式で発出されたものであり、法的拘束力を有するものではない（なお、問答集は、地方自治法第245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準であると明示されていない）。そうであるだけに、地方公共団体は、問答集に示されている厚生労働省の法の解釈に拘束されることなく、自ら法を解釈して生活保護の決定及び実施を行わなければならない（このことは、問答集問13-2答1についての国会での質問及び答弁で示された厚生労働省の法の解釈であっても同様である）。

ウ 問答集問13-2答1に示された法の解釈の妥当性（その1）

- a まず、問答集問13-2答1で扶助費の遡及支給の限度を3か月とする理由の一つに挙げられているのは、「3か月を超えて遡及する期間の最低生活費を追加支給することは、生活保護の扶助費を生活困窮に直接的に対処する給付として考える限り妥当でないということ」である。

たしかに、「生活保護の扶助費を生活困窮に直接的に対処する給付として考える」という部分は、現に最低生活水準以下の生活困窮の状態にある者に対して迅速に生活保護を実施するという観点からは、首肯できるところである。その意味では、過去の一定期間に生活保護の受給要件を満たしていたと主張して、事後に生活保護の受給を申請するケースや、世帯員の増加など保護費の増額の理由となる事実を認識しながら届け出ることなく、一定期間が経過してから増額分の申請をするようなケースについては、保護費の遡及支給は認め難いと言えよう。

しかしながら、本件では、審査請求人は、その世帯の最低生活費に不足する分について保護費を申請して保護開始決定を受け、保護費を継続して受給している上、平成29年8月分以降の保護費については障害者加算アの受給要件を満たしており、処分庁への等級変更の申告が平成30年3月になったことに審査請求人の責めに帰す事由はないため、上記のようなケースとは異なる。

- b 裁決又は判決では、問答集問13-2答1で限度とされる期間を超えて生活保護費の遡及支給が認められている。この点に関して、東京高等裁判所平成24年7月18日判決（東京地裁昭和47年12月25日判決・行裁集23巻12号946頁参照）は、「そもそも、要保護者の現在の最低限度の生活を維持するのに必要な程度を超えて、過去の生活保護にさかの

ぼって保護を実施する必要があるのかという疑問も生じ得る。しかし、生活保護法による保護は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なものを給付するものである（12条から18条まで）ところ、それは、要保護者が生存することができる程度のもものでは足りず、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない（3条）のであるから、要保護者が生活保護の実施機関に対して有する生活保護の開始申請権は、要保護者が保護を受けないで生存することができたということだけを原因として、時の経過により時々刻々とその目的を失い、過去の生活保護の分から消滅していくものではないというべきである。」と述べ、問答集問13-2答1で示される期間を超える生活保護費の追給を認めた。

また、争訟提起の有無に関わりなく、近時、支給漏れが判明したことから、前記期間を超えて遡及支給した自治体が増えつつある。厚生労働省もまた、本件処分後の令和2年、問答集問13-2答1を改正し、一定の要件の下で過去5年間の限度に追加支給する余地を認めるに至ったことも留意される。

以上のとおり、問答集問13-2答1で示されているような法の解釈は、処分庁の行った処分の瑕疵が事後に認定されることによって要保護者の受給権が実現され得るケースには妥当しいと言える。よって、処分庁が等級変更の事実を認識していなかったことについて帰責事由が認められない本件においても、3か月を超えて遡及する期間の最低生活費を追加支給することは何ら妥当性を欠くものではない。

エ 問答集問13-2答1に示された法の解釈の妥当性（その2）

a 問答集問13-2の答1では、扶助費の遡及支給の限度を3か月とする理由として、以上に挙げた点のほかに、「本来転入その他最低生活費の認定変更を必要とするような事項については、収入申告と同様、受給者に届出義務が課せられているところでもある」こと（以下「理由①」という。）、
「一旦決定された行政処分をいつまでも不確定にしておくことは妥当でない」こと（以下「理由②」という。）、及び「行政処分について不服申立期間が一般に3か月とされている」こと（以下「理由③」という。）が挙げられている。そのため、これらの理由についても、以下、検討する。

b 理由①について

審査請求人は、たしかに、等級変更のあった時点以降も、2級の額の年金を受給していることを示す収入申告書を処分庁に複数回提出しており、等級変更の事実を処分庁に申告したのは、平成30年3月になって初めてである。しかし、これは、年金機構が審査請求人に対して、等級変更を通知しないままその後も変更前の2級の額の障害基礎年金を支払っていた

ことによるものであり、審査請求人は自らの届出義務を果たしていたと言える。また、審査請求人が等級変更を処分庁に申告したのが同月となったことに責められるべき事情はないことは、処分庁も認めるところである。

以上より、理由①は本件には妥当しない。

c 理由②について

理由②中の「一旦決定された行政処分」は、本件では、等級変更の事由発生が判明しない中でなされた平成29年8月分以降の保護費にかかる保護決定処分（以下「当初処分」という。）をいうものと思料される。

審査請求人が等級変更に伴い障害者加算アの受給要件を満たすこととなったにもかかわらず、処分庁は当初処分において障害者加算イの認定を維持しているが、これは、等級変更があった事実を基にしていなかったことから、保護基準別表第1の第2章の2の（2）のア（前記1（2）参照）に合致したものであるとは言えない。

最高裁大法廷昭和42年5月24日判決（最高裁判所民事判例集21巻5号1043頁）は、「生活保護法は、「この法律の定める要件」を満たす者は、「この法律による保護」を受けることができると規定し（2条参照）、その保護は、厚生大臣の設定する基準に基づいて行なうものとしているから（8条1項参照）、右の権利は、厚生大臣が最低限度の生活水準を維持するにたりると認めて設定した保護基準による保護を受け得ることにあると解すべきである。」と述べている。

この点も併せ鑑みると、処分庁が審査請求人に平成29年8月分以降の保護費について障害者加算アを認定していない限りで、当初処分は違法であると言うべきである。

そして、前述のとおり、審査請求人が平成30年3月に年金機構からの通知があるまで、等級変更の事実を認識していなかったことについて、審査請求人には何ら責められるべき事情は存在しない。

したがって、本件において、「一旦決定された行政処分をいつまでも不確定にしておくことは妥当でない」という生活保護行政の安定を斟酌しても、審査請求人が本件審査請求により平成29年8月分に遡及して障害者加算の差額の支給を得ることが一切できないとすれば、それは著しく不当と認められる。

以上より、理由②は、本件には妥当しない。

d 理由③について

前記東京高等裁判所判決が述べるように、生活保護の受給権の有無について行政上の不服申立て又は行政訴訟で争われている場合でも、当該受給権が時の経過により消滅するものではないことはすでに確立した考えである。

たしかに、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第18条における審査請求期間は3か月であるが、前記イで述べたことに加え、審査請求期間及び出訴期間はあくまで行政争訟を提起する上での手続上の制約にすぎないのであって、実体法のレベルで生活保護の受給権を消滅させる期間たり得ないと言うべきである。以上より、理由③は本件には妥当しない。

オ まとめ

以上述べたとおり、最低生活費の認定を変更すべき事由が生じたことが事後的に判明した場合に、最低生活費の遡及変更は3か月程度（発見月からその前々月分まで）と考えるべきであるとの問答集の取扱いは、とりわけ本件のように、受給者に何ら帰責事由がない場合には妥当しないものと言うべきである。そして、これは、保護の実施機関の帰責事由の有無によって左右されるものではない。

(4) 結論

以上のとおり、処分庁は、審査請求人に対して、平成29年8月分以降の保護費について障害者加算アと障害者加算イの差額分を支給すべきである。それにもかかわらず、平成30年1月から3月の3か月分に限定して当該差額を支給することとした本件処分は違法であり、取り消されるべきである。したがって、本件審査請求は認容すべきである。

大阪府行政不服審査会第3部会

委員（部会長） 曾和 俊文

委員 船戸 貴美子

委員 前田 雅子