

あると考える。他の世帯で支給された方は子供の将来を考えて活用しているのだから、同じように平等に扱っていただきたい。

(4) 平成29年2月3日に大阪府行政不服審査会に提出された主張書面の内容

本来なら支給されるはずの母子加算が支給されない。法により2か月前までしか遡ることができないということに対して納得できない。審査請求人には全く過失がなく、処分庁は業務ミスを認め謝罪している。未払いの母子加算を支払うことが解決だと信じている。公平な判断を願う。

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) 本件についてみると、処分庁は、平成〇〇年〇月、審査請求人世帯の母子加算について、失念により平成〇〇年〇月から支給していないことが判明したため、「生活保護問答集について」（平成21年3月31日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。）「第13その他」問13-2の（答）1の「最低生活費の遡及変更は2か月程度（発見月及びその前月分まで）と考えるべきであろう。」（以下「問答集問13-2答1」という。）に示された考え方により、発見月の前月である平成28年3月に遡り、母子加算を認定する本件処分を行ったことが認められる。

(2) 審査請求人は、平成〇〇年〇月以前の約2年間分の母子加算の支払いをすべきであること、遡及できるのが2か月前だけであることには納得がいかないことなどを主張する。

確かに、請求人は処分庁の過失によって母子加算を受給することができず、審査請求人に対し違法に損害を加えたものとして、国家賠償法（昭和22年法律第125号）第1条第1項の規定により、処分庁にその賠償責任が生じる可能性があるものといえる。

しかしながら、問答集問13-2答1のとおり、法に基づく生活保護の扶助費は生活困窮に直接的に対処する給付という性質のものであって、保護費の遡

及支給の限度は2か月とされており、処分庁はこれに基づき本件処分を行ったものであることから、処分庁が前記国家賠償法の規定に基づく賠償責任を負う可能性はともかくとして、その限りにおいては本件処分は法及びその取扱いに照らして違法又は不当とまではいえず請求人の主張を認めることは困難である。

また、審査請求人は、処分庁の職員の過失により精神的苦痛を伴ったこと、職員に対し処分がないことは間違っていることなどを主張するが、行政不服審査法に基づく審査請求は、処分庁の行為によって権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められている処分を対象とするものであることから、当審査の判断外事項である。

第4 調査審議の経過

平成29年1月20日	諮問の受付
平成29年1月24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：2月6日 口頭意見陳述申立期限：2月6日
平成29年2月3日	審査請求人から主張書面及び口頭意見陳述申立書の受領
平成29年2月6日	第1回審議
平成29年3月10日	審査請求人から口頭意見陳述辞退届を受領
平成29年3月10日	第2回審議
平成29年3月21日	第3回審議
平成29年4月11日	第4回審議
平成29年4月19日	第5回審議

第5 審査会の判断

1 認定事実、及び本件の争点

(1) 認定事実

審査請求人は、平成〇〇年〇月〇日に〇〇したため、処分庁に対し、同日付け受付の証明（申告）書によって、〇〇〇〇〇により審査請求人世帯から転出するため、〇〇の保護を辞退し、同年〇月分の支給済み保護費を返還する旨を届け出た。同時に、審査請求人は、法第8条第1項の規定により定められた「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。）の規定する母子加算を受給する要件を満たすこととなった。しかしながら、処分庁は、審査請求人世帯に対する同年〇月分の保護費に母子加算を含めるのを失念し、審査請求人の〇〇の保護を廃止することのみを理由とする同年〇月〇日付けの保護変更決定（以下「本件変更決定」とい

う。)を行った(なお、審査請求人は、本件変更決定を含め、その後に行われた生活保護変更決定に係る処分については審査請求を行っていない)。処分庁は、平成〇〇年〇月に審査請求人世帯の保護費に母子加算を含めるのを失念していたことが判明するまで母子加算を支給していなかった。処分庁は、平成〇〇年〇月〇〇日付けで、同年〇月〇日に遡り、母子加算を支給する本件処分を行った。以上の事実については処分庁及び審査関係人の間で争いがない。

(2) 本件の争点

本件では、法及び保護基準に従って、審査請求人に対して平成〇〇年〇月分に遡及して母子加算分を支給すべきかが争点となっている。

この点について、審理員は、問答集問13-2答1に従い、法に基づく生活保護の扶助費は生活困窮に直接的に対処する給付という性質のものであるから、その遡及支給の限度が2か月とされていることを理由に本件処分を行ったことは、違法又は不当とまではいえないと判断しており、また審査庁も同様の考え方である。

そこで、本件処分が違法又は不当であるか否かを判断するうえで、問答集の法的性格、及び問13-2答1に示された考え方が本件に妥当するかが問題となる。以下、これについて検討する。

2 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とくに確保する必要があるもの」(地方自治法(昭和22年4月17日法律第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)。従って、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

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)。

3 問答集問13-2答1に示された法の解釈の妥当性(その1)

(1) まず、問答集問13-2答1で扶助費の遡及支給の限度を2か月とする理由の一つに挙げられているのは、「2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いえよう。

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おり、平成〇〇年〇月分以降について母子加算の受給要件を満たしていたにもかかわらず、本件変更決定により母子加算が支給されなかったのであり、上記のようなケースとは異なる。

(2) この点、生活保護費の遡及支給が2か月を超えて認めた東京高等裁判所平成24年7月18日判決は、「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等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ずに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。これを実質的にみても、要保護者がした生活保護の開始申請に対し、保護の実施機関が、当該申請が保護の要件を具備しているにもかかわらず、これを却下する旨の決定をした場合に、その却下決定が取り消されても、過去の生活保護の申請権又はその申請に対応すべき実施機関とし

ての地位が消滅しているために、もはや過去の生活保護についてはこれを受けることができないものとするならば、適正な保護の実施をしなかった保護の実施機関が要保護者の犠牲の下に利益を受けることとなるのであって（要保護者において国家賠償の訴えを提起することにより救済を求めることも考えられるが、国家賠償の訴えでは公務員の職務行為上の違法性や故意過失が問題とされるため、必ずしも十分な救済を受けることができない。）、このようなことは、全ての国民に対し必要な保護を行いその最低限度の生活を保障するという生活保護法の目的に照らして容認することができず、保護の実施機関は、過去の生活保護に遡及して開始決定をし、扶助費を支給することが可能であるというべきである（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）。」と判示する。同判決と同様に、生活保護費の遡及支給につき2か月を超えて認めた裁決又は判決は少なくない。

(3) 前記東京高等裁判所判決で示された以上の考え方は、本件に妥当するといえることができる。すなわち、審査請求人が母子加算の受給要件を具備しているにもかかわらず、処分庁がその支給を失念して、本件変更決定を行い、さらに平成〇〇年〇月〇〇日付けで本件処分をしたことにより、審査請求人がもはや2か月を超えた過去の生活保護についてはこれを受けることができないものとするならば、「適正な保護の実施をしなかった保護の実施機関が、要保護者の犠牲の下に利益を受けることとなる」のであって、それは、すべての国民に対し必要な保護を行いその最低限度の生活を保障するという生活保護法の目的に照らして容認することができないというべきである。

つまり、問答集問13-2答1で示されているような法の解釈は、少なくとも、処分庁が違法又は不当な処分を行うことによって要保護者の受給権が認められず、その後、同処分の瑕疵が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ないといえることができるのである。

(4) また、審査請求人は、審理員による口頭意見陳述の手續において、処分庁の職員が、過去2年間、母子加算の受給を受けなくても生活できていた旨を述べたと主張している。そのような発言が実際にあったかどうかの事実認定を措くとしても、その内容の当否については、前記東京高等裁判所判決で述べられているように、審査請求人が生活保護の実施機関に対して有する生活保護の受給権は、審査請求人が保護を受けずに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えることができる。

なお、審理員は、審査請求人が処分庁の過失によって母子加算を受給することができず、審査請求人に対し違法に損害を加えたものとして、国家賠償法第

1条第1項の規定により、〇〇市がその賠償責任を負う可能性があることを示唆する。しかしながら、前記東京高等裁判所判決が、「国家賠償の訴えでは公務員の職務行為上の違法性や故意過失が問題とされるため、必ずしも十分な救済を受けることができない。」と述べるように、本件においては国家賠償による救済では十分であるとはいえないという点を付言しておく。

4 問答集問13-2答1に示された法の解釈の妥当性（その2）

問答集問13-2の答1では、扶助費の遡及支給の限度を2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（ア）」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（イ）」という。）、及び「行政処分について不服申立期間が一般に60日間とされている」こと（以下「理由（ウ）」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。

（1）理由（ア）について

前述したように、審査請求人は、平成〇〇年〇月〇日付け受付の証明（申告）書によって、処分庁に対する届出義務を果たしていた。

また、処分庁自身も、弁明書の中で、「請求人に対し、平成〇〇年〇月に〇〇し、母子世帯となったことから、翌月より母子加算を認定すべきであったが処理を失念し認定していなかった」、「本件は、何ら請求人に過失がなく、…〔中略〕…遡及支給される保護費が請求人の最低生活の回復に充てられることが見込める」と認めている。

以上より、理由（ア）は本件には妥当しない。

（2）理由（イ）について

理由（イ）中の「一旦決定された行政処分」とは、審査請求人の〇〇が審査請求人の世帯から転出するため平成〇〇年〇月〇日付けでその保護を廃止することを理由とした同年〇月〇日付けの本件変更決定を指すと一応みることができるところ、審査請求人は、審理員による口頭意見陳述の手続での主張によれば、本件変更決定以降、保護費の支給額に疑問を持ち、何度も金額に間違いがないか問い合わせたという。ただその一方で、本件変更決定を始め、その後に行われた審査請求人に対する生活保護変更決定に係る処分については審査請求を行っていない。

しかし、審査請求人が処分庁に前記問い合わせを実際に何度も行っており、処分庁がその都度、間違いはないと返答していたという審査請求人の主張事実の真否は措くとしても、審査請求人が母子加算の受給要件を満たしていたにも

かかわらず、処分庁がこれを失念しその過誤により2年近くにわたって母子加算を支給していなかったという事実は、処分庁自身が認めることである。

この点に加え、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）が、「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。」と述べていることも併せかんがみると、処分庁がその過誤により審査請求人に平成〇〇年〇月分以降の母子加算を支給していない限りで、本件変更決定及びこれ以降の保護変更決定に係る処分には重大かつ明白な瑕疵があるといえることができる。

さらに、弁明書によれば、処分庁自身が、「請求人に対し、平成〇〇年〇月に〇〇し、母子世帯となったことから、翌月より母子加算を認定すべきであったが処理を失念し認定していなかった」、「本件は、何ら請求人に過失がなく、…〔中略〕…遡及支給される保護費が請求人の最低生活の回復に充てられることが見込める」ことを認めていることからわかるように、（1）で述べたとおり、審査請求人には何ら責められるべき事情は存在しない。

従って、「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なお、処分における内容上の過誤が法の定める受給要件の根幹に関わるものであって、本件変更決定等に係る審査請求期間の徒過により母子加算の不支給についてもはや争うことができないという不利益を審査請求人に甘受させることは、著しく不当と認められる（最高裁昭和48年4月26日民集27巻3号629頁など参照）。

以上より、理由（イ）は、本件には妥当しない。

（3）理由（ウ）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、平成26年に改正された行政不服審査法の平成28年4月1日の施行前は審査請求期間が60日であり、加えて法第69条に審査請求前置が規定されていることから、同期間を徒過すると原則としてもはや生活保護の支給に係る処分の取り消しを求めて争うことはできない。しかしながら、（2）で述べたとおり、本件変更決定等に係る審査請求期間の徒過により母子加算の不支給についてもはや争うことができないという不利益を審査請求人に甘受させることは著しく不当と認められるほか、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うえ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いうべきである。

以上より、理由（ウ）は本件には妥当しない。

- 5 本件審査請求では、本件変更決定およびこれ以降の保護変更決定でなく、本件処分の取り消しが求められているが、4（2）で述べたように本件変更決定およびこれ以降の保護変更決定に重大かつ明白な瑕疵が認められる点、また、本件処分が、平成〇〇年〇月分より審査請求人に母子加算を支給すべきであった事実が判明したことをきっかけとして母子加算の遡及支給を内容として行われ、同時に、遡及支給の限度を2か月分に制限するものである点から、平成〇〇年〇月分以降の母子加算の遡及支給を求めて本件処分の取り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いえる。そして、処分庁がその過誤により審査請求人に平成〇〇年〇月分以降の母子加算を支給していない限りで本件変更決定及びこれ以降の保護変更決定に係る処分に重大かつ明白な瑕疵があるにもかかわらず、本件処分がこれら処分の適法性を前提として平成〇〇年〇月分と同年〇月分のみ母子加算の遡及支給を行う点で、本件処分は違法であるというべきである。

なお、本件審査請求を認容して本件処分を取り消す裁決が行われることにより、審査請求人に対して平成〇〇年〇月分から平成〇〇年〇月分までの母子加算として合計50万円を超える額の金銭が一度に支給される結果となり得る。このことは、上述したところから本審査会の判断を左右するものではないが、その当否について念のために付言すると、子の高等学校修学の費用への充当を目的に加入した学資保険の満期保険金（50万円）のうち受領した約45万円という額の返戻金につき収入認定すべき資産に当たらないと判示した最判平成16年3月16日民集58巻3号647頁に照らしても、不当であるとは言えない。

- 6 以上のとおり、審査請求人には平成〇〇年〇月分から平成〇〇年〇月分までの母子加算が支給されるべきであるから、それにもかかわらず平成〇〇年〇月分と同年〇月分のみ遡及支給を限度とする本件処分は違法であり、取り消されるべきである。従って、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 中川 元

委員 前田 雅子