

諮問番号：平成29年度諮問第41号
答申番号：平成29年度答申第49号

答 申 書

第1 審査会の結論

〇〇〇〇〇〇〇所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して平成〇〇年〇月〇〇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。）に基づく生活保護申請却下決定処分（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 審査請求書、反論書、再反論書及び平成30年2月6日付けで当審査会に提出された主張書面における審査請求人の主張の要旨
 - (1) 審査請求人は、平成〇〇年〇〇月頃から妻と二人で生活保護を受給している〇〇歳の男性である。妻が平成〇〇年〇月〇日に死去したため、審査請求人は、喪主として、同月〇日、葬儀を執り行った。審査請求人は、同月〇〇日、処分庁に対し、上記葬儀に係る葬祭扶助の申請（以下「本件申請」という。）をしたが、同年〇月〇〇日付けで却下されたため、本件処分に対し、審査請求を申し立てた。
 - (2) 審査請求人は、妻が入院した平成〇〇年〇〇月中旬、妻が死亡した場合の葬儀のことが気になり、担当ケースワーカーに対し、葬儀費用について相談した。担当ケースワーカーは、葬儀をあげることなく、病院から直接遺体を火葬場へ運び火葬した場合に限り、その火葬費用は生活保護費から出る旨の説明をしたため、葬祭扶助費として、約〇〇〇円は出るのではないかと尋ねたところ、担当ケースワーカーは誤りを認めた。審査請求人は、葬祭扶助費から支給されるべき約〇〇〇円は生活保護費から出してもらおうが、それを越えた分は自分で出すと言ったところ、担当ケースワーカーは、葬祭扶助の基準額を超えた葬儀を行った場合でも、葬祭扶助費は、上限額まで支給される旨教示した。そのため、審査請求人は、後日支給される葬祭扶助を支払いに当てる前提で、妻の葬儀をあげることにした。
 - (3) 平成〇〇年〇月〇日、妻が亡くなったため、審査請求人はその旨を担当ケースワーカーに伝え、基準の範囲内での葬祭扶助費の支給を求めたところ、担当ケースワーカーからは、葬儀の手続きは自分（審査請求人）です

るよう言われた。そこで、審査請求人は、担当ケースワーカーの指示に従い、自ら市営葬儀の使用許可を申請し、A社に葬儀の手配を依頼した。

(4) 審査請求人は、葬祭扶助の支給を受けるためには書面による申請が必要とは知らず、担当ケースワーカーからも書面による申請が必要であるとの説明を受けなかったことから、既に口頭で葬祭扶助費の支給の申請をしていたものと思っていた。しかし、処分庁から、葬祭扶助申請書を記載して提出するよう求められたことから、審査請求人は、その求めに応じて、平成〇〇年〇月〇〇日、葬祭扶助の支給申請書を作成してこれを処分庁に提出した。

(5) 平成〇〇年〇月〇〇日付けで上記申請は却下された。

(6) 本件処分は、葬祭費用合計額が葬祭扶助基準〇〇〇〇〇〇〇円を超えており、最低限度の葬祭を行っていないことを理由としているが、生活保護受給者は、健康で文化的な最低限度の生活を営む「権利」を有しており（憲法第25条第1項）、これを受けて、法第11条第8号は、葬祭扶助の支給を認め、その具体的な金額は、厚生労働大臣告示「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「告示」という。）で定められている。したがって、生活保護受給者が、葬儀を執り行った場合、基準内での支給を受ける権利を有している。支給にあたって申請が必要とされている理由は、葬儀の有無などを福祉事務所長の確認が必要とされているに過ぎないのであって、生活保護受給者が葬儀を行ったにもかかわらず、その葬儀費用に対応する葬祭扶助費を一切支給しないとする本件処分は、健康で文化的な最低限度の生活費として、〇〇〇〇〇〇〇円の葬祭扶助費を支給することを定めた、憲法第25条第1項及び法第3条及び第18条第1項に違反するものである。

(7) 「生活保護の葬祭扶助の適正な給付等について」（平成26年3月31日付け社援保発0331第2号。厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「保護課長通知」という。）は、会計検査院から「葬祭費用が葬祭扶助の基準額を超える葬祭に対して、葬祭扶助を行っている」ことが誤りであるとの指摘を受けたとして、「葬祭扶助費は、その他の扶助費と同様に、支給に当たって、保護の補足性の原理、基準及び程度の原則を踏まえて対応する必要がある。そのため、葬祭扶助費の支給に当たっては、以下の事項に十分留意のうえ、適正な支給を行うこと。」とし、次のとおり通知している。

すなわち、「ア 葬祭扶助費は、…死亡した被保護者の遺留金品を充当してもなお不足する費用について、支給するものであること。」と定め、続けて、「なお、葬祭扶助はあくまで最低限度の葬祭を行った場合に適用されるものであることから、高額な葬祭費用に対して葬祭扶助費の支給限度額を適用する取り扱い認められないので留意すること。」としている。

つまり、この通知は、単独世帯についてはまず遺留金品を充当すること、「高額な葬祭費用」については、葬祭扶助費は支給されないことを定めている。ここでいう「高額な葬祭費用」とは、一般的な水準を大きく超えることを意味するのであって、最低限度をわずかに超えることは、「高額」とはいえない。したがって、上記通知は、葬祭扶助基準をわずかでも上回った場合に、葬祭扶助費を一切支給しないことを定めたものではない。一般的な水準を大きく超える葬祭費用の場合に、葬祭扶助費を支給しないことを定めたものに過ぎない。

万一、最低限度の葬祭費用を超える葬祭はすべて「高額な葬祭」であり、葬祭扶助費は一切支給しないことを定めたものと解釈する場合、「高額」という一般的な意味に反することになり、何より、葬儀を行っても葬祭扶助費を支給しない結果となり、最低限度の葬祭扶助費の支給を定めた憲法第25条第1項及び法第3条及び第18条第1項に違反することになるからである。

よって、保護課長通知を根拠に、葬祭扶助費の支給限度額を超えたものであって葬祭扶助費を支給しないとした本件処分は憲法第25条第1項及び法第3条及び第18条1項に反し、違憲違法である。

- (8) 葬祭扶助費の基準額を超えたか否かの判断にあたっては、葬祭扶助費の支給対象となる費目、具体的には、検案、死体の遺棄、火葬又は埋葬並びに納骨その他埋葬のために必要なもの（法第18条第1項）の合計金額で判断すべきことは当然である。葬祭扶助費を支給するか否かの問題であることから、葬祭扶助費の支給費目の合計額が葬祭扶助基準を超えるかが問題となる。

ところが、本件処分では、処分庁は、葬祭費用の合計額を〇〇〇〇〇〇〇円としている。しかしその内訳をみると、「僧侶〇〇〇〇〇〇〇円」（宗教者への謝礼）が含まれており、検案、死体の遺棄、火葬又は埋葬並びに納骨その他埋葬のために必要なもの（法第18条第1項）に該当しないものを含めて計算している。これを除外して計算すると、葬儀に要した費用は、〇〇〇〇〇〇〇円であり、葬祭扶助費の基準である〇〇〇〇〇〇〇円の範囲内である。葬祭扶助費の支給限度額を超えているか否かの判断にあたり、処分庁は、葬祭扶助費の対象外となる費目を誤って加えて計算しているが、葬祭扶助費の対象となる費目のみで計算すると、審査請求人の葬儀に要した費用は、葬祭扶助費の支給限度額の範囲内であって、その上限を超えたものではない。したがって、葬祭扶助費の上限額を超えたことを理由として本件申請を却下した本件処分には事実誤認があり、取り消されるべきである。

- (9) 処分庁は、読経料を審査請求人が支出したとして、葬儀費用に含め、基準額を超過した旨主張している。しかし、読経料は、妻の姉が支出したも

のであり、処分庁の事実認定に誤認がある。そもそも、審査請求人は、読経料については申請すらしていない。すなわち、審査請求人は、葬祭扶助費の基準額が約〇〇〇円程度であることから、当初、読経料の支払いを断念していた。しかし、妻の姉が、読経料として〇〇〇円を出してくれることとなった。そして、審査請求人は、読経料として、〇〇〇円を妻の姉から受け取り、これを読経料として支払った。

その後、審査請求人は、平成〇〇年〇月〇〇日、処分庁に対し、本件申請書を提出し、葬祭扶助費の支給を申請した。同申請書には、「葬祭のために必要な金額」欄を始め、葬儀費用は一切記載されていなかった。審査請求人の言動を前提とすれば、読経料は、妻の姉が支払い、その余の分の葬儀費用について、葬祭扶助費の申請をしたものであって、読経料に関し、審査請求人は葬祭扶助費の支給申請をしていない。なお、審査請求人が妻の姉から受け取った上記〇〇〇円は、法的には借入ではない。審査請求人は、妻の姉から読経料を預かり、いわばその代理として読経料を支払ったものである。法的には、妻の姉が読経料を支払ったと見るべきである。実際、審査請求人は、読経料について、葬祭扶助費の申請をしていない。

ところが、処分庁は、ケース診断会議等では、審査請求人が借り入れたものと判断し、葬儀費用すべてを審査請求人が支払い、その金額が基準額を超えたとして判断し、同料についても葬祭扶助費の申請があったと判断したものであって、事実誤認がある。審査請求人が問題としている点は、審査請求人が支給を求めなかった葬儀費用（本件では読経料）を、申請を受けていない処分庁が、読経料を含めた葬祭扶助費の支給申請があったものとして処分をすることは、申請主義に反し許されないというべきである。

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) 処分庁は、本件申請について、僧侶代を含む〇〇〇〇〇〇〇円は、葬祭扶助額を上回っており、「高額な葬祭費用に対して葬祭扶助費の支給限度額を適用する取扱いは認められない」とする保護課長通知を踏まえ、本件処分を行ったことが認められる。

(2) 審査請求人は、担当ケースワーカーは葬祭扶助の基準額を超える場合でも基準額である約〇〇〇円は支給される旨を審査請求人に対し説明していたこと、また、読経料は法第18条第1項各号のいずれにも該当せず葬祭扶助費の支給対象外であり、まして、本件においては、審査請求人以外の者が読経料を支払っており、処分庁が読経料を含めた葬祭扶助費の支給申請があったものとして本件処分をしたことは、法第7条の申請主義に反し許されない旨主張する。

これに対し、処分庁は、約〇〇〇円を超える高額な葬祭費用に対して葬祭扶助費の支給限度額を適用する取扱いは認められないと説明していた旨主張し、双方の間で争いがあるものの、「ケースワーカーからお坊さんと呼んではいけない。ケースワーカーはお坊さんと呼ぶ場合には葬儀代は出せないとやった」という審査請求人の主張を踏まえると、その表現の是非はともかくとして、審査請求人は、処分庁から僧侶を呼んだ葬祭は葬祭扶助の対象外にあるとの説明を受けていたといわざるを得ない。

そして、この読経料について、審査請求人の主張するとおり、仮に、妻の姉が負担したのものとしても、その他葬祭のために必要なものなかに読経等が含まれると解されていることから、読経と葬祭は一体的なものであり、葬祭にかかった費用に読経料を含むとした処分庁の判断に一定合理性が認められる。

よって、葬祭扶助はあくまで最低限度の葬祭を行った場合に適用されるものであることから、高額な葬祭費用に対して葬祭扶助費の支給限度額を適用する取扱いは認められないとされている中、処分庁が、本件申請は葬祭扶助基準を超えているとして却下した本件処分に違法又は不当な点があるとは認められない。

第4 調査審議の経過

平成30年1月24日	諮問の受付
平成30年1月25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13日 口頭意見陳述申立期限：2月13日
平成30年1月30日	第1回審議
平成30年2月8日	審査請求人から主張書面を受領（2月6日付け）
平成30年2月20日	第2回審議
平成30年3月13日	第3回審議

第5 審査会の判断

1 法令等の規定

- (1) 法第4条第1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と定め、法第5条は「(前略) この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない。」と規定している。
- (2) 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。」と規定している。
- (3) 法第18条は、「葬祭扶助は、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、左に掲げる事項の範囲内において行われる。1 検案、2 死体の運搬、3 火葬又は埋葬、4 納骨その他葬祭のために必要なもの」とし、第2項において「左に掲げる場合において、その葬祭を行う者があるときは、その者に対して、前項各号の葬祭扶助を行うことができる。
1 被保護者が死亡した場合において、その者の葬祭を行う扶養義務者がいないとき。2 死者に対しその葬祭を行う扶養義務者がいない場合において、その遺留した金品で、葬祭を行うに必要な費用を満たすことのできないとき。」と定めている。
また、上記第4号の「その他葬祭のために必要なもの」には、「死亡診断(中略)の外、棺、骨壺、位牌、祭壇、読経等が含まれる。」と解されている。
- (4) 告示において、茨木市の級地区分の葬祭扶助基準額は、大人206,000円、また、葬祭に要する費用の額が基準額を超える場合であって、葬祭地の市町村条例に定める火葬に要する費用の額が次に掲げる額を超えるときは、当該超える額600円を基準額に加算する等と定めている。
- (5) 「生活保護法による保護の実施要領」(平成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。)第8の3の(3)のイは、収入として認定しないものの取扱いとして、「出産、就職、結婚、葬祭等に際して贈与される金銭であって、社会通念上収入として認定することが適当でないもの」と定めている。
- (6) 保護課長通知において、「葬祭扶助費は、その他の扶助費と同様に、支給に当たって、保護の補足性の原理、基準及び程度の原則を踏まえて対応する必要がある。そのため、葬祭扶助費の支給に当たっては、以下の事項に十分留意のうえ、適正な支給を行うこと。ア 葬祭扶助費は、葬祭に要する費用が、告示別表第8葬祭扶助基準並びに局長通知第7の9の(1)から

(4)までの範囲内である場合に限って、死亡した被保護者の遺留金品を充当してもなお不足する費用について、支給するものであること。なお、葬祭扶助はあくまで最低限度の葬祭を行った場合に適用されるものであることから、高額な葬祭費用に対して葬祭扶助費の支給限度額を適用する取扱いには認められないので留意すること。」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（審理員意見書、事件記録等）及び平成30年2月6日付けで当審査会に提出された審査請求人の主張書面（以下これらを「本件記録」という。）によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 平成〇〇年〇〇月〇〇日付けで、処分庁は、審査請求人世帯に対する法に基づく保護を開始した。
- (2) 平成〇〇年〇月〇日、処分庁に対し、審査請求人から妻が亡くなった旨の報告があった。
- (3) 平成〇〇年〇月〇日及び〇日、審査請求人は妻の告別式を行った。
- (4) 平成〇〇年〇月〇〇日、処分庁は、審査請求人から市営葬儀使用許可書、斎場使用申込書、A社の領収書、病院の入院費領収書及び葬儀費用の分納誓約書について各写し（以下「葬儀関係資料」という。）を受領した。
- (5) (4)の同日後刻、処分庁はA社に電話し、審査請求人の妻の葬儀内容について、平成〇〇年〇月〇日に通夜、同月〇日に葬儀、〇〇〇〇〇〇〇〇〇、〇〇〇〇〇〇〇〇〇、僧侶の読経を依頼しており、他の葬儀と同様、特に華美でも質素でもなかったことを聴取した。
- (6) (5)の同日後刻、処分庁は審査請求人に電話し、審査請求人の妻の葬儀内容について確認したところ、妻の姉が僧侶を呼ばないのはかわいそうだと言い、僧侶の費用〇〇〇円は妻の姉から借りて支払ったこと、妻の姉は返さなくてもいいといってくれていること、花代は親族で出し合ったことを聴取した。
- (7) 平成〇〇年〇月〇〇日、審査請求人は処分庁を訪れて葬祭扶助を申請したいという意思を表示した。これに対し処分庁は、僧侶に係る費用が〇〇〇円もかかっていることから基準額を超える葬祭扶助の適用はできないと繰り返し説明したところ、結局、審査請求人は申請を行わず退所した。
- (8) 平成〇〇年〇月〇〇日、審査請求人はあらためて処分庁に葬祭扶助申請（以下「本件申請」という。）を提出した。本件申請書中の「葬祭のため必要な金額」の欄（以下「金額欄」という。）にはその区分及び金額等は記載されていなかった。
- (9) 平成〇〇年〇月〇〇日付けで、処分庁は、審査請求人に対し、葬祭費用合計額が葬祭扶助基準を超えており最低限度の葬祭を行っていないことを

理由に、本件申請を却下する本件処分を通知した。

3 判断

- (1) 本件記録によれば、平成〇〇年〇月〇〇日、処分庁は審査請求人から葬儀関係資料を受領した後、A社に架電して審査請求人の妻の葬儀内容について問い合わせ、葬儀で僧侶による読経があったこと等を確認した。後刻、審査請求人に架電し、親族が僧侶を呼ぶように言い出したこと、僧侶に係る費用（以下「読経料」という。）〇〇〇円はその親族が支払ったことを確認した。そこで、処分庁は、葬儀費用合計額を〇〇〇〇〇〇〇円（その内訳は、市営葬儀使用料〇〇〇〇〇〇円、告別式場使用料〇〇〇〇〇円、A社の領収書に明細として記載された各費用の合計額〇〇〇〇〇〇円、死亡診断書〇〇〇〇〇円のほか、読経料〇〇〇〇〇〇円）と認定し、同合計額が葬祭扶助の基準額である〇〇〇〇〇〇〇円を超えている点で最低限度の葬祭を行っていないこと、また、保護課長通知に依拠し、葬祭扶助はあくまで最低限度の葬祭を行った場合に適用されるものであり、高額な葬祭費用に対して葬祭扶助費の支給限度額を適用する取り扱いが認められないことを理由に、本件申請を却下したことが認められる。

審査請求人は、妻が死亡した同月〇日時点から処分庁に対して葬祭扶助を申請する意思を示しており、同月〇〇日に処分庁から葬祭扶助費申請書を手渡されていたが、翌日もまた処分庁から基準額を超える葬祭扶助の適用はできない旨の説明を繰り返し受け、読経料が〇〇〇円かかっていることを確認される中で、同日は同申請書を提出しなかった。その後、同月〇〇日になって本件申請書を提出したものの、その金額欄に葬祭費用の内訳や金額を記入していなかった。ただし、処分庁は同月〇〇日、審査請求人から同人が支払った葬祭費用の内訳及び金額（ただし、生花は親族一同で支出したことを窺わせる記載がある）を示す葬儀関係資料を受領している上、僧侶による読経は親族の強い意向を受けたものであって読経料は審査請求人が支出したものではないことを確認しており、本件申請は読経料の支給を求めるものではないことは処分庁自らが認めている。

- (2) まず、第一に、審査請求人が本件申請で読経料につき葬祭扶助の支給を求めているにもかかわらず、処分庁が本件処分にあって読経料を含めて葬儀費用合計額を〇〇〇〇〇〇〇円として認定した根拠は、葬儀費用とは葬祭に係るすべての費用であり、これには読経料が含まれるという見解によるものである（小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』（昭和26年12月15日改訂再版発行）285頁参照）。しかしながら、葬祭は信仰する宗教や地域の慣習等に応じて様々な内容・方法のものがみられ、そもそも法18条1項4号が「納骨その他葬祭のために必要なもの」とし

て、葬祭の内容・方法等に関して厳密に規定していないのは、以上のような多様性を含意するものと解される（小山・前掲書も「読経」を例示したにすぎないとみるのが相当である）。その上、葬祭の内容・方法等に関する個人の信条・価値観は家族構成や生活様式・文化等の変化とともに多様化しており、少なくとも今日では読経と葬祭は一体的なものであると一概に言うことはできない。それにもかかわらず処分庁が審査請求人の申請意思に反して読経と葬祭を一体とみなし、読経料が葬祭費用に含まれると認定した上で、葬祭扶助はあくまで最低限度の葬祭を行った場合に適用されるという理由でこれを一切支給しない本件処分をするのであれば、本件で読経料が葬祭費用に含まれなければならないとする根拠を積極的に明示することが要求される。しかし処分庁は、上記見解を引用するほかは、「葬祭費用とは、葬祭に係る全ての費用と考えるのが自然」という独自の見解を述べるにとどまり、その判断の合理性を支える根拠を明らかにしていない。

- (3) 次に、処分庁が本件処分をした理由は、読経料は親族がこれを支払い、審査請求人はこれについて葬祭扶助を申請していないにせよ、「高額な葬祭費用に対して葬祭扶助費の支給限度額を適用する取扱いは認められない」から、葬祭扶助費を一切支給できないという点にある。処分庁はその根拠として保護課長通知のほか、法4条の補足性の要件を挙げるので、この点について言及する。

そもそも法4条は、その文理上、生活に困窮する者がその利用し得る資産等を活用することを要件として保護が行われることを定めたものであり、同条から、保護受給者が葬祭扶助の基準額を超える費用の葬祭を行った場合はすべて法の保障の対象外であるという結論を導くことには疑義が残る。また、保護受給者は一定の範囲で預貯金を保有することが判例上認められており、また香典など葬祭に際して贈与される金銭は次官通知等により収入認定されない取り扱いであることに鑑みると、保護受給者の行った葬祭の費用が結果的に葬祭扶助の基準額を一定額超えることになり、その分を預貯金や香典その他贈与金で賄った場合に、その葬祭は最低限度の葬祭に当たらないという理由で葬祭扶助費を一切支給しないという解釈が合理性を有するとはいえない。

なお、仮に処分庁の主張する解釈を前提とするならば、保護の実施機関は、葬祭扶助費が申請された葬祭費用の内訳や金額にかかわらず、実際に行われた葬祭の内容・方法等を逐一確認した上で、これが「最低限度の葬祭を行った場合」に該当するか否かを認定しなければならないことになる。現に本件で処分庁は、上記2(4)及び(5)の通り、審査請求人の主張から葬儀関係資料を受領したにもかかわらず、直接A社に対して聴取を行っている。し

かし、上述したように葬祭の内容・方法等が多様であることに鑑みても、そのような取扱いが妥当であるとはいえない。

- (4) 以上の観点に立って本件について判断すると、平成〇〇年〇月〇〇日に審査請求人が処分庁に提出した葬儀関係資料等によれば、本件申請により求めた葬祭扶助費の中には読経料は含まれておらず、また、現実に審査請求人が読経料を負担しているわけでもない。現に審査請求人が支出した葬祭費用の合計額は葬祭扶助の基準額を下回っている。したがって、審査請求人の行った葬祭は、保護課長通知のいう葬祭扶助費の支給限度額を適用する取扱いが認められない「高額な葬祭費用」には該当しないと解される。
- (5) 以上より、審査請求人の申請意思に反して読経料を葬祭費用に含めて葬祭扶助を申請したものとみなし、葬祭費用合計額が葬祭扶助基準額を超えて最低限度の葬祭を行っていないことを理由に、本件申請を却下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されるべきである。

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