

諮問番号：平成31年度諮問第4号

答申番号：令和元年度答申第29号

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

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、審査請求人の祖父（以下「祖父」という。）に対して平成28年9月23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1」という。）、平成28年10月25日付けで行った法に基づく保護変更決定処分（以下「本件処分2」という。）及び平成28年11月24日付けで行った法に基づく保護変更決定処分（以下「本件処分3」という。）の取り消しを求める審査請求（以下「本件審査請求1」という。）は、本件処分1及び本件処分3の取り消しを求める部分についてはこれを認容し、その余の部分はこれを棄却すべきである。

また、処分庁が祖父に対して平成29年8月25日付けで行った法に基づく保護変更決定処分（以下「本件処分4」といい、本件処分1、本件処分2及び本件処分3とあわせて「本件処分」という。）の取り消しを求める審査請求（以下「本件審査請求2」といい、本件審査請求1とあわせて「本件審査請求」という。）は、棄却すべきである。

### 第2 審査関係人の主張

#### 1 審査請求人

##### (1) 審査請求書における主張

未成年者の財産は、当然のことながら、当該未成年者のために費消されるべきであって、親族が自己のために未成年者の財産を費消することは許されないものであり、財産管理能力が脆弱な未成年者の財産が安易に第三者（親族含む）に費消されることなく適切に管理されるよう、未成年後見人が選任され、裁判所の厳格な管理下におかれている。よって、未成年者の財産を未成年者以外の親族の生活費として支弁することはできないので、未成年者である審査請求人の遺族基礎年金について、自立更生のための用途に供される額を控除せずに、全額を世帯の収入として認定することは法令等に反している。また、審査請求人の祖父母（以下「祖父母」という。）が審査請求人を養育しているがために、遺族基礎年金を将来のために

貯蓄できない状況にあり、里親委託された審査請求人の姉（以下「姉」という。）が全額貯蓄できていることとの対比でも不平等である。

- (2) 大阪府行政不服審査会（以下「審査会」という。）が審査請求人から令和元年7月25日に受領した主張書面（以下「審査請求人からの主張書面」という。）における主張

審査請求人の障害者加算及び祖父世帯について母子加算の認定が漏れていたことについて、平成28年9月1日に、処分庁から、審査請求人の母子加算の認定漏れが生じていたことを知らされ、2か月分しか追給できないことについての説明を求めると、厚生労働省と相談するとの回答を得た。しかし、認定漏れについて処分庁から何の連絡もないため、同年11月14日に認定漏れ相当額を支払うようにとの内容証明郵便を送付していたところ、同年12月9日に審査請求人の未成年後見人である代理人（以下「代理人」という。）が処分庁を訪問した際に、処分庁から、認定漏れについては、生活保護法上2か月しか追給できない旨の説明を受けた上で、障害者加算及び母子加算の認定漏れの過去分について、国家賠償請求をしないのであれば、既に行った法第63条に基づく返還決定を取り消す旨の和解的解決を提示された。このため、審査請求人は、厚生労働省が2か月しか遡らないようにと処分庁に指示しているのであるから、認定漏れが全期間に渡って支給される見込みは低いと考え、平成29年1月13日に、処分庁が提案した和解的解決に応じる方を選択した。しかし、審査会が処分庁から受領した令和元年6月5日付けの回答書（以下「回答書」という。）において、「厚生労働省と協議をしていなかった」ことが判明した。処分庁が審査請求人に対して、故意に誤った情報を提供していたところ、その情報を前提に和解的解決をせざるを得なかったものであり、認定漏れによる不支給相当額の損害賠償請求が妨げられたと思料する。

また、処分庁において別の事案で扶助費の支給漏れが発生しているが、これについては、当該事実を報道発表した上、当該申請者宅を訪問し、謝罪かつ全額給付を約している。このような支給漏れが発生した場合に、その時点で、当該世帯がどれだけの預金を持っているか等で対応を変えているわけでもなく、審査請求人に対する取扱いとの間で不公平が生じている。

## 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) 審査請求人は、本来社会的養護により保護されるべき児童であり、祖父母と生活し、祖父母が頑張って養育しているがためになされた本件処分は不当であり、審査請求人が受給する遺族基礎年金は、審査請求人の自立更生の用途に供されるべきであると主張している。

しかしながら、遺族基礎年金は、死亡した国民年金の被保険者によって生計を維持されていた「子のある配偶者」又は「子」に対し、国民生活の安定が損なわれることを防止する目的で支給されるものであり（国民年金法第1条）、老齢基礎年金や障害基礎年金と同様、恩給、年金等の収入については、実際の受給額を収入認定することとされていることから、審査請求人の主張は認められない。

また、審査請求人は、祖父母と同一世帯として保護を受給していることから、審査請求人が受給する遺族基礎年金を、審査請求人世帯の収入として認定した処分庁の判断に違法又は不当な点は認められない。

- (2) 審査請求人は、高校・大学への就学費用等未成年である審査請求人が将来の自立更生のために供される額は収入認定されるべきでない旨主張している。

しかしながら、最低生活の維持にあて得る金品は、全て収入として認定するのが原則とされており、「自立更生のために使われるもの」として収入認定除外できるのは自立更生を目的とする恵与金等に限定されており、遺族基礎年金は含まれないと解するのが妥当である。

- (3) 以上より、審査請求人が受給する遺族基礎年金の全額を審査請求人世帯の収入として行った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

|            |   |
|------------|---|
| 平成31年4月23日 | 諮問書の受領  |
| 4月24日      | 審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知<br>主張書面等の提出期限：5月17日<br>口頭意見陳述申立期限：5月17日 |
| 令和元年 5月13日 | 第1回審議   |
| 令和元年 5月20日 | 審査会から処分庁に対し回答の求め（回答書）   |

令和元年6月5日付け〇〇〇第251号)

|      |        |  |
|------|--------|--|
| 令和元年 | 5月27日  | 第2回審議  |
| 令和元年 | 6月18日  | 第3回審議  |
| 令和元年 | 7月9日   | 第4回審議  |
| 令和元年 | 7月16日  | 審査会から処分庁及び審査請求人に対し主張書面の求め（処分庁からの主張書面：令和元年7月29日付け〇〇〇第435号、審査請求人からの主張書面：令和元年7月24日付け） |
| 令和元年 | 8月7日   | 第5回審議  |
| 令和元年 | 9月5日   | 第6回審議  |
| 令和元年 | 10月18日 | 第7回審議  |
| 令和元年 | 11月8日  | 第8回審議  |

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 法令等の規定

- (1) 法第4条は、生活保護制度における基本原理の一つである「保護の補足性」について規定しているが、その第1項において、「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。」と定めている。また、法第5条により、「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。」と定めている。
- (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。これを受けて、厚生労働大臣は保護基準を定めている。
- (3) 法第10条は、「保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。」と定めている。
- (4) 「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。）の第1において、「同一の住居に居住し、生計を一にしている者は、原則として、同一世帯員として認定すること。なお、居住を一にしていなくても、同一世帯として認定することが適当であるときは、同様とすること。」と記

している。

- (5) 次官通知の第8の3の(2)のアの(ア)は、恩給、年金等の収入について「恩給、年金、失業保険金その他の公の給付（地方公共団体又はその長が条例又は予算措置により定期的に支給する金銭を含む。）については、その実際の受給額を認定すること。」と記している。
- (6) 次官通知の第8の3の(3)は、収入として認定しないものを掲げている。
- (7) 「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日社保第246号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。）の第1は、世帯分離して差し支えないものを掲げている。
- (8) 局長通知の第8の1の(4)のアは、「恩給法、厚生年金保険法、船員保険法、各種共済組合法、国民年金法、児童扶養手当法等による給付で、6か月以内の期間ごとに支給される年金又は手当については、実際の受給額を原則として受給月から次回の受給月の前月までの各月に分割して収入認定すること。」と記している。
- (9) 局長通知の第10の2の(8)において、「最低生活費又は収入充当額の認定を変更すべき事由が事後において明らかとなった場合は、（中略）当該事由に基づき扶助費支給額の変更決定を行えば生ずることとなる返納額（確認月からその前々月までの分に限る。）を次回支給月以後の収入充当額として計上して差し支えないこと。（この場合、最低生活費又は収入充当額の認定変更に基づく扶助費支給額の遡及変更決定処分を行うことなく、前記取扱いの趣意を明示した通知を発して、次回支給月以後の扶助費支給額決定処分を行えば足りるものであること。）」と記している。
- (10) 「生活保護法による保護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。）の第10の問11の答1では、「予測し得ない事情の変化により、当該月の収入認定額よりも実際の収入額が著しく過少となり、かつ、当該月内において以後必要な追加収入額が得られないと認められる等、扶助費追加支給の必要があると認められる場合は、その事実を確認した日に直ちに所要の変更手続をとること。」と記している。
- (11) 「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「別冊問答集」という。）第13その他の問13-2の(答)1（以下「別冊問答集問13-2(答)1」という。）では、「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。」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）、回答書及び審査請求人からの主張書面によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 処分庁は、祖父の「生活保護開始（変更）申請書」を受け、平成23年11月1日付けで、審査請求人の母が同年8月28日に死亡し、祖父母が審査請求人及び姉を引き取ったことを理由に、祖父世帯の世帯員として審査請求人及び姉に対し法による保護を開始した。その後、姉については、里親の元に転出したことを理由に、平成26年4月9日付けで保護の廃止決定が行われた。
- (2) 平成26年7月24日、母の死亡により遺族基礎年金を支給する裁定が行われ、同年9月12日、受給権の発生した平成23年8月28日に遡及し平成26年7月分までの年金が一括支給された。同年8月以降分の年金については、同年10月以降の定例支給日に支給されている。
- (3) 平成28年3月23日、処分庁はケース診断会議を開催し、審査請求人の受給する遺族基礎年金の収入認定について、その認定額を審査請求人の生活費相当額に限定することの可否を検討した。その結果、収入認定は世帯単位で行うものであり、当該認定額を審査請求人の生活費相当額に限定することは不可能であると判断し、祖父世帯の生活費に充当するよう指示の上で収入として認定することとした。また、遡及して支給された上記の遺族基礎年金、及び平成26年10月認定から平成28年6月認定の同年金について、祖父世帯が受給した保護費を上限として法第63条に基づき返還決定をすることとし、平成28年8月26日付けで、祖父宛てに「返還金・徴収金決定書」を通知した。
- (4) 平成28年8月1日、処分庁は、祖父世帯について審査請求人の障害者加算の認定漏れが発覚したため、別冊問答集問13-2（答）1で示される遡及可能な同年6月分保護費より障害者加算の認定を行い、これにより生じた追給分については、課長通知の第10の問11の答1に示されるとおり、同年9月分の保護費の支給時に上積み支給することとした。そして、同年8月1日付けの3通の通知書で、障害者加算の未支給分を3か月分のみ追給することを通知し、平成28年8月25日付けでその旨の処分を行った。
- (5) 平成28年8月25日、処分庁は、代理人に対し、遺族基礎年金の収入認定の取扱いについて電話で説明したが、この際、障害者加算及び母子加算の加算漏れについては説明していなかったとみられる。
- (6) 平成28年8月31日、処分庁は、同年7月分の保護費から開始することとした審査請求人の遺族基礎年金の収入認定を行う際に、祖父世帯について母子加算の認定漏れが発覚し、別冊問答集問13-2（答）1で示さ

れる遡及可能な同年6月分保護費より母子加算の認定を行い、これにより生じた追給分については、課長通知の第10の問11の答1に示されるとおり、同年10月分の保護費の支給時に上積み支給することとし、同日付けで通知書を送付した。また、同年8月22日に審査請求人から提出のあった年金額改定通知書に基づき、審査請求人の遺族基礎年金が年額502,300円であることを確認したため、審査請求人が受給していた年金額を認定した際に生じる平成28年7月から9月分の返還額の合計57,204円については、前記1(9)のとおり、同年10月から平成29年1月分保護費において分割して収入充当額として計上し、同年9月23日付けで、処分庁は、その旨の処分(本件処分1)を行った。

- (7) 平成28年9月1日、代理人は、処分庁から、母子加算を同年6月分から認定したこと、認定が漏れていた理由についてはわからないと説明されるとともに、「特別児童扶養手当も加算できることが、今回判明した。」という説明を受けた。さらに、審査請求人が処分庁に対し、なぜ、わずか2か月分しか遡らないのかと指摘したところ、処分庁は、厚生労働省に聞かないとわからないと回答した。
- (8) 平成28年9月7日、代理人が、母子加算及び特別児童扶養手当について、なぜ2か月分しか遡れないのか説明してほしいと申し入れたところ、処分庁は、厚生労働省の指導でそのようになっていると説明した上で、加算漏れについて、再度、厚生労働省と相談すると回答した。
- (9) 平成28年10月25日付けで、処分庁は、祖父に対し、平成28年1月1日から冬季加算を認定する保護決定(本件処分2)を行った。
- (10) 代理人は、処分庁から母子加算及び特別児童扶養手当について何ら連絡がないため、平成28年11月14日付けで、未払いの母子加算及び特別児童扶養手当の支給を求める旨の通知を、処分庁あてに書留内容証明郵便で送付した。上記通知には、平成23年9月に審査請求人及び姉が祖父世帯に転入した際に、処分庁が母子加算手当の対象に当たらないと誤って判断したことにより、それまで支払われていた母子加算の支給が平成23年11月分から支給されず、また、特別児童扶養手当の申請書を提出していたにもかかわらず、処分庁の手続ミスにより、本来加算されるべき特別児童扶養手当が平成25年3月分から支給されていなかったという説明を、平成28年9月7日に処分庁から受けたことが記載されている。併せて、「早急に、未払い分の母子加算手当及び特別児童扶養手当を、下記銀行口座宛お支払いいただきますよう、本書をもって請求いたします。」として、具体的な請求金額が明示されており、「未払い分の母子加算手当及び特別児童扶養手当の期間及び金額については、口頭にて説明を受けたの

みであり、明確な資料のご提示をお願いいたします。なお、当職において、ご提示いただいた資料を確認した結果、請求金額を変更する可能性がありますことをあらかじめご了承ください。」との記載がある。

- (11) 平成28年11月24日付けで、処分庁は、祖父に対し、平成28年12月1日に期末一時扶助費の認定等を理由に保護決定（本件処分3）を行った。
- (12) 平成28年11月30日付けで、審査請求人は、「平成28年8月26日付け〇〇〇〇〇〇保健福祉センター所長の返還金・徴収金の額等決定処分を取り消す」との裁決を求める審査請求、及び「平成28年8月31日付け〇〇〇〇〇〇保健福祉センター所長の保護変更決定処分を取り消す」との裁決を求める審査請求（本件審査請求1）を行った。
- (13) 平成28年12月8日付けで、審査請求人は、審査庁からの補正命令により、「平成28年8月31日付け〇〇〇〇〇〇保健福祉センター所長の保護変更決定処分を取り消す」との裁決を求める審査請求に係る処分の内容を本件処分1、本件処分2及び本件処分3とする補正を行った。
- (14) 平成29年2月2日付けで、処分庁は祖父に対し、平成28年8月26日付け法第63条に基づく返還決定を取り消す旨の「返還金取消決定書」を審査請求人に通知した。
- (15) 平成29年8月10日、処分庁は、審査請求人に支払われる年金額が同年4月（同年6月支給）分以降増額変更されていることを確認し、これに伴い同年6月分から8月分保護費において返還金合計額69,249円が発生したため、前記1（9）のとおり、同年9月から平成30年3月分保護費において分割して収入充当額として計上し、その結果、9月分保護費において、収入充当額が最低生活費を上回ったため、祖父世帯の医療扶助費及び介護扶助費について本人支払額を計上し、平成29年8月25日付けで、処分庁はその旨の処分（本件処分4）を行った。
- (16) 平成29年9月6日付けで、審査請求人は、前記（12）の「平成28年8月26日付け〇〇〇〇〇〇保健福祉センター所長の返還金・徴収金の額等決定処分を取り消す」との裁決を求める審査請求を取下げた。
- (17) 平成29年11月24日付けで、審査請求人は、本件審査請求2を行った。

### 3 判断

#### (1) 本件審査請求の理由について

審査請求人は、本件審査請求の理由として、審査請求人の遺族基礎年金の全額を祖父世帯の収入として認定することが不服であるとの主張に加



え、その主張書面により、障害者加算及び母子加算の認定漏れについて2か月より前の未支給分を追給しないこと（なお、実際には3か月より前が未支給である。）が不服であるという主張をしており、これによって、本件審査請求の理由に上記の内容が追加されたとみることができる。

(2) 本件審査請求の対象処分について

ア 前記(1)のとおりに解するとしても、次に、①障害者加算の認定漏れについて3か月分のみを追給する処分、及び②母子加算の認定漏れについて3か月分のみを追給する処分が、本件審査請求の対象といえるかが問題となる。②母子加算の認定漏れについて3か月分のみを追給する処分は、本件処分1がこれに該当する一方、①障害者加算の認定漏れについて3か月分のみ追給する処分は、形式的には前記2(4)のとおり平成28年8月25日付け処分が該当すると考えられ、本件審査請求の対象処分にはこの処分が含まれていない。もっとも、この点については、本件では以下の事情を斟酌する必要がある。

イ まず、障害者加算の認定漏れについて3か月分のみを追給する旨の通知は、平成28年8月1日付けで3通、「保護決定通知書」という名称で審査請求人に送付されており、他方、母子加算の認定漏れについて3か月分のみ追給する旨の通知は、同年8月31日付けで3通、「保護決定通知書」という名称で送付されている。これらの通知にはいずれにも、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第82条及び行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第46条の規定による教示文を付されている。後者の通知については、処分庁は弁明書でもこの通知を処分の通知であると認識していたことが看取されるものの、その認識に反して審査庁は、同通知は処分ではなく事実の通知にすぎないとして審査請求人に対し補正命令を行った。審査請求人は当初、平成28年8月31日付けの「保護決定通知書」を本件審査請求の対象としていたものの、補正命令に従い同年12月8日付けで本件処分1、本件処分2及び本件処分3とする補正書を提出している。以上の経緯からも、審査請求人にとって、どの通知が、障害者加算の認定漏れについて3か月分のみを追給する処分の通知に当たるかが特定されず、判然としなかったことが認められ、その原因が処分庁の作成、送付した平成28年8月1日付けの「保護決定通知書」にあったものと推認することができる。

次に、審査請求人は処分庁から、平成28年8月25日時点で加算漏れについて説明を受けておらず、同年9月1日になって、母子加算を同年6月分から認定したと説明を受けると同時に、障害者加算については「特別児童扶養手当も加算できることが、今回判明した」という説明を受け

たにとどまる（なお、特別児童扶養手当の加算という説明は正確さを欠く）。そして同月7日、審査請求人は、処分庁から、加算漏れの追給が3か月に限定される件について厚生労働省に相談する旨を回答されたものの、その後、回答がなかったため、同年11月14日付けで、処分庁に対して加算漏れ相当額の支払を求める通知を書留内容証明郵便で送付した。

以上の事実を斟酌するならば、形式的には、障害者加算の認定漏れについて3か月分のみ追給する処分は平成28年8月25日付け処分であって、同処分は本件審査請求の対象とされていないという理由で、障害者加算の認定漏れについて3か月分しか追給しないことの違法又は不当を本件審査請求の理由とすることができないというのは不合理であるといえる。

ウ 前記イで挙げた事情を斟酌するのみならず、これを踏まえつつ次のとおり解釈することにより、障害者加算の認定漏れについて3か月分のみ追給する処分が、本件審査請求の対象である本件処分1又は本件処分3に含まれていると解することができる。

(ア) 前記2(10)のとおり、審査請求人は、平成28年11月14日付けで、「未払い分の母子加算手当及び特別児童扶養手当の期間及び金額については、口頭にて説明を受けたのみであり、明確な資料のご提示をお願いいたします」と記載された通知を処分庁あてに書留内容証明郵便で送付している。通知には、障害者加算と明記されていないが、処分庁が審査請求人に対して認定漏れの内容について十分に説明していなかったことを考慮すれば、上記記載は、母子加算とともに障害者加算の支給を求める趣旨であると解される。この事実から、審査請求人が、同日付けで障害者加算の3か月より前の未支給分の追給を求める申請を処分庁に行い、それを拒否する内容がその後に行われた本件処分3に含まれているとみることもできる。

(イ) 同様に、審査請求人からの主張書面によれば、平成28年9月1日及び同月7日に、母子加算の認定漏れの追給が2か月分に限定されるのはおかしいと処分庁に申し入れており（前記(ア)と同様、審査請求人に対して処分庁が認定漏れの内容について十分に説明していなかったことを考慮すれば、障害者加算についても認定漏れの追給を求める趣旨であると解される）、それに対して処分庁から、厚生労働省と協議するという回答が得られたことがうかがえる。ここから、同月7日までは、3か月より前の未支給分の追給を求める意思表示がなされていることが分かる。それゆえ、その後に行われた本件処分1は、追

給の申請を拒否する内容の処分であるとみることもできる。

- (3) 障害者加算及び母子加算の認定漏れについて、本件では、審査請求人に対して、平成28年6月分より前に遡及して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、処分庁は、障害者加算及び母子加算の認定漏れの追給を3か月分のみとする決定をした理由について、別冊問答集問13-2

(答)1により、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るから、その遡及支給の限度が3か月とされていることを理由に本件処分を行ったと主張している。

そこで、障害者加算及び母子加算の追給が3か月分しかされていないことが違法又は不当であるか否かを判断する上で、別冊問答集の法的性格、及び別冊問答集問13-2(答)1に示された考え方が本件に妥当するかについて、以下で検討する。

#### ア 別冊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)。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、別冊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(しかも、別冊問答集は、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)。したがって、地方公共団体は、別冊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、別冊問答集問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)。

#### イ 別冊問答集問13-2(答)1に示された法の解釈の妥当性(その

1)

(ア) まず、別冊問答集問13-2(答)1で扶助費の追給の限度を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、事後に当該期間分の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当該増額分の申請をするようなケースについては、保護費の追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、障害者加算及び母子加算について、平成28年6月より前から、受給要件を満たしていたにもかかわらず、処分庁の過誤により、障害者加算及び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。

(イ) この点、生活保護費の追給を別冊問答集問13-2(答)1で示される期間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。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、生活保護費の追給につき、別冊問答集問13-2（答）1で示される期間を超えて認めた裁決又は判決は少なくない。

また、この期間を超えて遡及支給している自治体も存在する（実際、処分庁においても、保護受給世帯の世帯員に児童が含まれていることを把握していたにもかかわらず教育扶助費が支給されていなかった事例で、平成28年8月から平成29年2月分までの未支給分全額が追給されている）。

(ウ) 前記(イ)の東京高等裁判所判決で示された以上の考え方は、本件にも妥当するということができる。すなわち、審査請求人が障害者加算及び母子加算の受給要件を具備しているにもかかわらず、処分庁がそれを失念して保護決定を行い、さらに本件処分1及び本件処分3をしたことにより、審査請求人が、別冊問答集問13-2（答）1で示された期間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、別冊問答集問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。

ウ 別冊問答集問13-2（答）1に示された法の解釈の妥当性（その2）

別冊問答集問13-2（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、以下で検討する。

（ア）理由①について

前記2（1）のとおり、祖父は、平成23年10月18日付けで処分庁に提出した生活保護開始申請書をつうじて母子加算の要件に該当する事実を届け出ている。また、処分庁は、遅くとも平成26年4月の保護決定調書を作成した時点で特別児童扶養手当を祖父世帯の収入として認定していることから、障害者加算の受給要件を満たすことを認識すべきであったといえる。

以上より、理由①は本件には妥当しない。

（イ）理由②について

理由②中の「一旦決定された行政処分」とは、本件においては、祖父世帯の世帯員として審査請求人及び姉に保護が開始された平成23年11月1日付け保護決定、並びに審査請求人について障害者加算の要件に該当する事由が生じた直後の保護変更決定を指すと一応みることができるところ、世帯主である祖父又は審査請求人はこれらの処分については審査請求を行っていない。

しかしながら、まず、祖父世帯について障害者加算及び母子加算の受給要件を満たしていることは祖父からの届出その他処分庁が調査把握した事実から容易に認定し得たにもかかわらず、処分庁がこれら加算を支給していなかったのは、処分庁の過誤によるものと認めるほかない。

この点に加え、次に、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鑑みると、処分庁がその過誤により審査請求人に障害者加算及び母子加算を支給していない限りで、前記の保護決定又は保護変更決定には重大かつ明白な瑕疵があるということが出来る。

したがって、「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、前記の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ることから、これら処分に係る審査請求期間の徒過により障害者加算及び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、何ら責められるべき事情のない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②は、本件には妥当しない。

(ウ) 理由③について

前記（3）のイの（イ）の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いうべきである。

以上より、理由③は本件には妥当しない。

(エ) まとめ

以上のとおり、審査請求人には、平成28年6月より前の障害者加算及び母子加算の認定漏れ分が追給されるべきであるにもかかわらず、平成28年6月からの3か月分のみの追給を限度とした本件処分1及び本件処分3は違法であり、取り消されるべきである。

- (4) 審査請求人は、未成年者の財産は当該未成年者のために費消されるべきであって、親族が自己のために未成年者の財産を費消することは許されず、財産管理能力が脆弱な未成年者の財産が安易に第三者（親族含む）に

費消されることなく適切に管理されるよう、未成年後見人が選任され、裁判所の厳格な管理下におかれることから、審査請求人の財産を祖父母の生活費として支弁することはできず、審査請求人の遺族基礎年金の全額を祖父世帯の収入として認定することは法令等に反していると主張している。

この点に関して、まず、遺族基礎年金は、前記1(5)の通り、実際の受給額が認定されることになっており、自立更生の用途のために当てられる額を収入として認定しない取扱いを認める前記1(6)で定める事由のいずれにも該当しない。次に、前記1(4)の通り、審査請求人は、祖父母と同一の住居に居住し、生計を一にしており、前記1(7)で挙げられた世帯分離事由に該当しないことから、基本的には、祖父世帯の世帯員と認められ、それゆえ審査請求人の収入は祖父世帯の収入として認定される。さらに、審査請求人の受給する遺族基礎年金に係る財産の管理について、審査請求人の主張するような法令上の制約があるとしても、同年金の受給額は平成29年4月(同年6月支給)分以降で64,941円であり、この程度の金額であれば審査請求人自身の生活費としてその未成年後見人が管理する財産からの支出が認められ得るものと考えられる。

したがって、審査請求人が受給する遺族基礎年金を祖父世帯の収入として認定するとした処分庁の判断に違法又は不当な点はない。

- (5) 以上のとおり、本件審査請求のうち、審査請求人の遺族基礎年金を収入認定した点については、前記(4)のとおり、処分庁の判断に違法又は不当な点はない。しかし他方で、障害者加算及び母子加算の認定漏れの追給を3か月分に限定した点については、前記(3)のとおり、審査請求人には、平成28年6月より前に遡及して障害者加算及び母子加算が認定されるべきであるにもかかわらず、同月を含め3か月分のみの追給を限度とした本件処分1及び本件処分3は違法である。

したがって、本件審査請求1は本件処分1及び本件処分3の取り消しを求める部分についてはこれを認容し、その余の部分について棄却されるべきである。また、本件審査請求2は棄却されるべきである。

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 前田 雅子

委員 矢倉 昌子