

裁 決 書

審査請求人

[Redacted]

同代理人

[Redacted]

弁護士

[Redacted]

同代理人

[Redacted]

弁護士

[Redacted]

処分庁

[Redacted]

所長

審査請求人が平成28年6月27日に提起した処分庁による生活保護法（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に係る審査請求について、次のとおり裁決する。

主文

処分庁が、平成28年3月31日付けで行った保護変更決定処分を取り消す。

事案の概要

- 1 平成17年10月28日付けで、処分庁は審査請求人（以下「請求人」という。）及び請求

人の長男（以下「長男」という。）に対し法による保護を開始した。

- 2 平成28年1月7日、請求人は、長男が1年以内に結婚することから長男を世帯分離するよう申し出を行った。また、世帯分離が認められると、住宅扶助費は請求人のみの単身世帯分の支給となるため、特別基準の適用が受けられないかと処分庁に対して希望を述べた。
- 3 処分庁は、平成28年2月1日、同年1月1日付けで長男を世帯分離するとともに、世帯員の減少に伴い住宅扶助費を単身世帯分の38,000円に変更する旨の保護変更決定を行い、請求人に通知した。
- 4 平成28年3月24日、処分庁は、主治医への事情聴取を踏まえ特別基準の適用について検討した結果、特別基準は適用できないと決定し、請求人に回答した。
- 5 平成28年3月31日付けで、処分庁は請求人に対し、住宅扶助費が38,000円である同年4月分の保護変更決定（以下「本件変更決定」という。）を行い、請求人に通知した。
- 6 平成28年6月27日、請求人は、大阪府知事に対し、本件変更決定の取消しを求める審査請求をした。

審理関係人の主張の要旨

1 請求人の主張

(1) 請求人が審査庁に提出した審査請求書には次の趣旨の記載がある。

ア 理由の概要

請求人は長男と請求人の母子2人世帯として平成17年10月以来生活保護を利用していたが、平成28年1月頃に長男と請求人につき世帯の分離がなされ、請求人は単身世帯となった。これにより、これまで住宅扶助減額に際しての経過措置の適用により5万5,000円支給されていた住宅扶助費が3万8,000円に引き下げられた。

しかしながら、請求人は双極性気分障害を患っており、転居が困難という事情がある。そのため、処分庁は、請求人に対して住宅扶助特別基準を適用して、従来の3万8,000円に1.3を乗じた4万9,000円（1,000円未満切捨て）を支給すべきであった。そこで、特別基準の適用を認めなかった本件変更決定は違法なものである。

イ 生活保護の受給開始から長男との世帯分離までの経緯

請求人は、平成元年頃、請求人の前々夫（以下「前々夫」という。）と婚姻し、平成4年7月8日には同人との間に長男が産まれた。しかし、間もなくして、前々夫からのD

Vに耐えかねた請求人は、同人と離婚するに至った。そして請求人が長男の親権者となり、請求人が同居して養育・監護することとなった。

平成8年頃、請求人は、請求人の前夫（以下「前夫」という。）と婚姻し、前夫と長男の養子縁組手続も行われた（これにより長男の姓が請求人と同じ姓となった）。そして、前夫名義の戸建て住宅に居住した。しかしながら、請求人は、平成14年頃より、前夫からDVを受けるようになり、平成17年10月21日、DVに耐えかねて、長男と共に家を出ることとなった（同月25日には離婚が成立し、請求人が長男の親権者となった。）。請求人は、同月22日、新たにアパートを借りて居住することになったが、従前は前夫の収入によって生活していたために、生活するための収入が途絶えてしまった。

請求人は、双極性気分障害と注意欠陥多動性障害を患っており、2級の精神障害者保健福祉手帳を有している。2級の精神障害は、概ね障害年金2級に相当するもので、日常生活が著しい制限を受けるか、又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度の精神障害である。これらの疾患のために請求人は働くことができず、また、手持ちの現金もほとんどなかったことから、同月28日に生活保護の申請を行い、同日付で請求人と長男の母子2人世帯として保護開始決定がなされた。

生活保護申請時に借りたアパートでは、管理人と請求人との間でトラブルが多かった。平成21年3月に、長男が同居人による放火を目撃したことを契機にトラブルが大きくなり、家主から引越代を支払うという申出があり、同年4月に現住所に転居している。

転居後も、請求人らは生活保護を利用しながら生活をしてきたが、平成28年1月27日に、長男が1年以内に結婚する予定であることに伴い、同月より請求人と長男の世帯の分離がなされた。これにより請求人は単身世帯となった。

ウ 住宅扶助特別基準適用の申請と却下の経緯

(ア) 住宅扶助特別基準の申請

平成28年1月7日、世帯分離の申請が認められると、住宅扶助は請求人のみ単身の場合の支給となるので、特別基準を受けられないかと希望を述べた。特に書面をもって申請がなされたわけではないが、処分庁はこの希望を申請と捉えて検討を開始した。

(イ) 処分庁による請求人の病状の確認

その後、平成28年1月18日に処分庁は請求人の主治医（以下「主治医」という。）を訪問し、病状等について調査するなどした。

主治医は、請求人について同月20日付回答書にて次のように診断している。

①病名 双極性気分障害及び注意欠陥多動性障害。

②病状 「気分の変動が大きく、常時不安焦燥感を抱いている。怒りの衝動が抑えられないことが多い。身体ふるえ、めまい、嘔吐、過換気、不安発作といった多彩な身体症状を伴う。時に希死念慮に囚われたり、怒りの余り子供を3階から突き落とすようになったり、過食傾向が出たりと極端な行動を起こす可能性を秘めている。他方、うつ的となると集中力がなくなり、家事等もできず臥床

がちとなる。不注意で衝動的に行動しがちで熟慮の上順序立てて物事を行う、手続きなどを正確に行うことが苦手。新たに環境に適応することは困難。」

③ 病状により転居が困難であると認められるか

「前記②の病状を踏まえ対人関係で問題が起こりやすく人間関係を新たに築いていく際は多大なストレスが伴い多くのトラブルを経てようやく少数のものと人間関係の構築を必要とするため相当な困難が予想される。」

④ 病状により外出が困難であると認められるか

気分が高揚するときは外出したいという意欲があるが、不安発作を起こす恐れがあるためよく知っている場所に限定される。あまり知らない場所へ出かけるときには知り合いが同伴している必要がある。また、気分が抑うつ的な時は外出の気力がなく外出困難となる。

⑤ 原付バイクの運転による通院に、問題はないのか

過換気不安発作が起こる恐れがあるため公共の交通機関の利用は困難である。原付バイクで通院は容易となる。しかし内服継続を要する状態であり眠気、反応時間の遅延が予想されるため事故を起こす確率が高くなるという懸念がある。タクシー利用のようなより安全でより対人接触の少ない方法での通院が望ましい。

(ウ) 平成28年1月27日のケース会議

同日に処分庁にてケース会議が開かれ、請求人に対して住宅扶助の特別基準の適用の可否についても検討された。「転居については、病状により新しい環境に適応することが困難であるが、絶対的に無理とまではいかない。外出については、過呼吸により発作が起きる可能性があるものの、外出困難とまではいえない。」との説明がなされた。この日の会議では結論は出ず、保留とされた。

(エ) 主治医への追加事情聴取

課長より請求人の転居が無理ではない理由の有無について主治医に確認するよう指示がなされたことを受けて、平成28年2月15日にケースワーカーが主治医に電話で意見聴取を行った。

その際、検診書に転居により近隣住民と人間関係の構築が築きにくいとの記載があるが病気療養を著しく阻害するような要因はあるのか、生活する上で具体的に危険が生じると予見できるのかと言ったことについて質問。主治医によると転居することで病状が悪化し症状がひどくなる可能性があるものの、あくまで可能性なので、実際のところどうなるか分からないとの回答であった。

(オ) 平成28年2月29日のケース会議

同日の担当ケースワーカーが病気で欠席しているなかケース診断会議が行われた。本件においては、「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日付け社保第34号厚生省社会局保護課長通知。以下「課長通知」という。)

の「老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合」が問題になっていると問題提起された。そしてこの課長通知の解釈について「困難と認められる場合」とある以上、身体・生活に対する危険が明白であること、代替住宅がないことも含めて要件とすべきであり、単に可能性を有していることのみで判断するべきではないのではないかと、解釈案が提示された。

そして本件では、主治医は「可能性を秘めている」と述べ、転居後の身体・生活に明白な危険が生じる状況にあるとまでは斟酌できないのではないかと。代替の住居についても、通院の確保が本ケースの最優先事項であることから、通院の利便性を確保しうる、徒歩でも通院しうる住居が代替の住居と考えられるが、このような立地にあり、かつ当初の住宅扶助基準に合致する住宅がないとまではいえないのではないかと意見が出された。

その結果、住宅扶助の特別基準は認められないとの判断がなされた。理由は①転居による身体・生活への明白な危険があるとまでは斟酌できず、②また転居先もないとまでは言えないためというものであった。

(カ) 請求人への口頭での結果報告

平成28年3月24日、担当ケースワーカーと査察指導員が請求人宅を訪問し、支援者同席の下で、請求人に対して住宅扶助の特別基準が適用できない判断について説明した。

説明内容は、「病状により、明らかに転居することが困難であることが明白であるとの診断が出た場合には特別基準の設定が可能であるが、その可能性があるというだけでは認められないとの結論に達した」「主治医は、転居することにより過呼吸をはじめ様々な症状が出ることを心配されていたが、あくまで可能性の問題であり、実際のところどうなるかわからないとのことだったので、今回の結論に至った。」というものであった。

その後、支援者が処分庁に、何に対して審査請求すればよいのか確認したところ、処分庁は、同年4月分の住宅扶助額が3万8,000円のまま変化しなかったことをもって特別基準の適用申請を却下したと理解してほしいと回答した。

エ 住宅扶助費について

請求人は、生活保護利用開始当時、賃料月額5万円のアパートで生活していたが、平成21年5月1日に現住居のアパートに転居することとなった。転居に伴い、賃料は一月あたり5万5,000円となったため、以後は住宅扶助費として月額5万5,000円が支給されていた。平成27年7月の住宅扶助基準引き下げ後も経過措置の適用により月額5万5,000円の住宅扶助額が維持されてきた。

その後の平成28年1月頃、長男との世帯分離に伴い、請求人は単身世帯に変更されたため、住宅扶助費が5万5,000円から3万8,000円に引き下げられることとなった。

しかしながら、請求人には下記の住宅扶助特別基準が適用されるべきであり、従来の3万8,000円に1.3を乗じた4万9,000円(1,000円未満切り捨て)が

支給されなければならない。

オ 住宅扶助特別基準に関する規定

(ア) 「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日付け社発第246号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。)の「第7 最低生活費の認定」「4 住宅費」「(1) 家賃、間代、地代等」「オ」項では、以下のように定められている。

「保護の基準別表第3の2の規定に基づき厚生労働大臣が別に定める額(限度額)のうち、世帯人員別の住宅扶助(家賃・間代等)の限度額(オにおいて『世帯人員別の限度額』という。)によりがたい家賃、間代等であって、世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるものについては、世帯人員別の限度額のうち世帯人員が1人の場合の限度額に次に掲げる率を乗じて得た額(カ、キ及びクにおいて「特別基準額」という。)の範囲内において、特別基準の設定があったものとして必要な額を認定して差しつかえないこと。」

1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人以上
1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.7	1.8

(イ) 課長通知の「第7 最低生活費の認定」「問56」では、以下のように定められている。

「問56 局長通知第7の4の(1)のオにいう『世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるもの』とは、どのような場合をいうのか。」「答 世帯員に車椅子使用の障害者等特に通常より広い居室を必要とする者がいる場合、老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合又は地域において保護の基準別表第3の2の規定に基づき厚生労働大臣が定める額(限度額)のうち、世帯人員別の住宅扶助(家賃・間代等)の限度額の範囲内では賃貸される実態がない場合をいう。」

(ウ) 本件について

以上の通知より、本件についても、従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合には、特別基準の設定があったものとして必要な額が認定されるべきことになる。以下、本件について詳述する。

カ 本件では請求人の従前の生活状況からみて転居が困難であるといえる

(ア) 従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合にまで代替住宅の不存在を要件とすべきではない

処分行は、この課長通知の解釈について「困難と認められる場合」とある以上、身体・生活に対する危険が明白であること、代替住宅がないことも含めて要件とすべきであるとケース会議で述べ、この要件解釈を元に請求人の要件該当性を審査している。

しかし、法文解釈では、A、B又はCという記載がなされている場合、各要件は独立・並列的なものと理解しなければならない。

課長通知は、「老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合」と定めている以上、並列的に書かれている「地域において保護の基準別表第3の2の規定に基づき厚生労働大臣が定める額（限度額）のうち、世帯人員別の住宅扶助（家賃・間代等）の限度額の範囲内では賃貸される実態がない場合」すなわち代替住宅の不存在を要件とすべきではない。

(イ) 従前の生活状況からみて転居が困難であるとは転居によって本人に心理的肉体的に回復しがたい打撃を生じる相当程度の蓋然性がある場合を指すと解すべき

「従前の生活状況から見て転居が困難である」との要件における転居の困難性の判断は、法が利用者の生活を保障すると同時に利用者の自立を助長することもその目的としていることに鑑みれば、転居をすることで本人に心理的肉体的に回復しがたい打撃が生じる場合をいうと考えるべきである。そして、転居をすることで本人に心理的肉体的に回復しがたい打撃が生じる場合は将来の予測となるために確実性を求めることは困難に過ぎること、またいったん転居によって受けた打撃を遡ってなかったことにすることは不可能であることから、その判断の程度は相当程度の蓋然性をもって予測できる場合とするよりほかない。

よって、「従前の生活状況からみて転居が困難である」とは転居によって本人に心理的肉体的に回復しがたい打撃を生じる相当程度の蓋然性がある場合を指すと解すべきである。

(ウ) 本件では従前の生活状況からみて転居が困難であるといえる

① 請求人は引っ越して人間関係を構築することが困難である

請求人のケース記録に残されている平成21年7月30日付、平成23年7月9日付、平成25年7月6日付、平成27年9月15日付の診断書（精神障害者保健福祉手帳用）では、一貫して「他人との意思伝達・対人関係」が「（他者の援助があっても）できない」とされている。このことは、請求人にとって他人との意思伝達や対人関係形成が極めて困難であり、その状態は一時的ではなく永続的であることが認められる。

そのような状態で、仮に請求人が転居を余儀なくされると、それがどのような場所であっても、近所、隣人との関係を一から構築することが必要となり、新たなトラブルの引き金となり、関係構築やトラブル対応によるストレスが請求人の病状を悪化させることが容易に予想されるといえる。

② 過去の転居時の事例を考慮すべきである

前の住居に居住していた際、請求人家族は家主から些細なことで文句を言われ続けるなどして、関係が悪かった。平成21年にマンション付近で放火事件があり、偶然長男が放火犯（同じマンションの別の住人）を目撃した。家主に報告したところ、家主から長男がその時間に外出していることを責められトラブルとなった。最

終的には家主が転居費用を負担し、現住所に転居することとなった。

請求人は、これまでも引越の度に環境の変化、とりわけ人との関わりが激変することで体調を崩してきた。そのため、今回の引越の際には、町内会に入らずに済むこと、マンションの最上階にあることなど、人とできるだけ会わずに済む住居を探し、現在の住居を見つけた。

請求人は、関係の悪かった管理人とこれ以上付き合わずに済むことから転居自体は歓迎していた。それにもかかわらず、実際に転居すると、環境の変化に心身が付いていかず体調を崩した。具体的には2、3日ほどの記憶が完全に欠落する、無意識のうちに外出して道路上に寝転がって車に轢かれそうになる、自殺したい衝動にかられて「いのちの電話」に電話相談するなどした。また、常時箱に詰められているような気分がして息苦しくなり、外に出られずにはいられなくなるといった症状も出る。

請求人が転居すれば、今回も前回の転居のときと同様の心身の症状が出ることは十分考えられる。特に、2、3日記憶が完全に欠落する、無意識のうちに外出して道路に寝転がって車に轢かれそうになるといった行動は、1つ間違えば交通事故死など生命に関わりかねない重大な症状といえる。

よって、転居によって請求人に心理的肉体的に回復しがたい打撃を生じる相当程度の蓋然性がある。

③ 主治医が「転居は困難である」と結論付けている

もし仮に請求人が転居させられることになれば、上記のような心身の不調が出かねないことは、平成15年2月から10年以上にわたって請求人を診ている主治医の診断からも裏付けられる。

i 平成27年5月26日付け診断書で現在の住居での生活継続が望ましいと診断している

主治医は同日付の診断書でも、請求人は「症状改善のために現在の住居にて生活を続けられることが望ましい」との診断を下していた。主治医は一貫して症状改善のためには現在の住居に居住することが必要であり、転居は症状を悪化させるおそれがあると考えている。

ii 平成28年1月20日付け回答書で住宅扶助特別基準の要件を満たすとの意見を付したというべきである

同日付の主治医の回答書によれば、主治医は請求人が「新たに環境に適應することは困難。」と評価している。その上で、「上記病状を踏まえ対人関係で問題が起りやすく人間関係を新たに築いていく際は多大なストレスが伴い多くのトラブルを経てようやく少数のものと人間関係の構築を必要とする」ため、転居には相当な困難が予想されると結論付けている。

処分庁は同月19日付け検診書（XXXXXXXXXX）にも「3 病状により、転居が困難であると認められるか」と問うている。これは、課長通知の「転居が

困難」という要件の該当性について医師の意見を問うものと理解できる。ケース記録によれば主治医は、査察指導員、ケースワーカーが事情を聴きに行った際、住宅扶助特別基準に関する資料を受け取っている。そして、主治医は、住宅扶助特別基準の要件を前提に「転居には相当な困難が予想される」という回答を回答書に記しているのである。

これは、主治医が請求人について、局長通知の「世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるもの」と判断しているものと理解するのが素直と言える。

iii 平成28年2月15日の主治医の回答は要件に該当しないという見解を引き出そうとした処分庁の質問の結果言われたものに過ぎない

なお、処分庁は、同日の電話聴取で主治医から「あくまで可能性なので、実際のところどうなるか分からない」との回答を得たと述べる。しかし、これは処分庁が、住宅扶助特別基準の支給を認めない目的で殊更に「生活する上で具体的に危険が生じると予見できるのか」という問い方をした結果として得られたものであり、転居によって本人に心理的肉体的に回復しがたい打撃を生じる相当程度の蓋然性があるか否かを考える上で特に結論を左右するものではない。

iv 小括

よって、主治医は、転居によって請求人に心理的肉体的に回復しがたい打撃を生じる相当程度の蓋然性があると判断しており、「従前の生活状況からみて転居が困難である」との課長通知の要件を満たすと考えているといえる。

④ 外出先は現状でもよく知っている場所に限定され、知らない場所に出かけるときは知り合いが同伴している必要がある

この点、転居をすると、たとえ近隣であっても隣人が変わるなどその環境は大いに変わるものと言わざるを得ない。その転居により請求人に生じる状態を予測する上で参考になるのは、請求人が知らない場所に出かけるときの反応であろう。

この点について、主治医は平成28年1月20日付回答書で「気分が高揚するときには外出したいという意欲があるが、不安発作を起こす恐れがあるためよく知っている場所に限定される。あまり知らない場所へ出かけるときには知り合いが同伴している必要がある。また、気分が抑うつ的な時は外出の気力がなく外出困難となる。」と評している。つまり、現状においても、見知らぬ場所に1人で行くと不安発作を起こす恐れがあり、見知らぬ場所へ行く際には知り合いの同伴が不可欠なのである。

単身で転居することは、見知らぬ場所に1人で放りだされることに等しいことから、その困難性は容易に予測できるものと言わざるを得ない。

キ 結論

このような事情からすれば、転居によって本人に心理的肉体的に回復しがたい打撃を生じる相当程度の蓋然性があるといえる。

よって、請求人には転居が困難という事情があり、住宅扶助特別基準を適用して、従来の3万8,000円に1.3を乗じた4万9,000円が支給されるべきである。

住宅扶助特別基準の適用を認めなかった本件変更決定は要件解釈を誤った違法なものである。

ク 処分庁の教示の有無及びその内容

本件変更決定通知には、「この決定に不服があるときにはこの決定のあったことを知った日の翌日から起算して3か月以内に大阪府知事に対し審査請求をすることができる」との記載があった。

しかしながら、なぜ住宅扶助特別基準の適用を認めないのかについて、処分庁はその理由を明らかにしていないという理由不備があることを指摘しておく。処分理由はすべて今回の不服審査請求に当たって開示を受けたケース記録等から代理人が推測して記載しているものであり、口頭でしか理由を開示しなかった処分庁の態度は強く批判されるべきものとする。

(2) 審理員が平成28年9月21日に受理した請求人の反論書には次の趣旨の記載がある。

ア 転居後の病状等の確実性について

処分庁は、後記2 処分庁の主張の(1)弁明書のウにおいて「請求人が長期間・定期的に主治医のもとに通院を行っている事実からすれば、医学的見地から同医師に転居後の病状等について確実性を求めるのは困難に過ぎるとは言えない。」と主張する。

しかしながら、精神疾患の症状には、予測し得ない事情を含め様々な事情が影響する上、生じ得る症状も様々である。そのため、本件でも請求人に関して転居がどのような影響を与えるかについて、事前に確実性をもって予想することは困難を極める。

主治医も、後記(3)の意見書において、「そもそも、精神疾患の症状には、外部的・内部的要因かを問わず多様な要因が影響します。したがって、転居により生ずると予想される症状について、事前に断言することは困難です。」と述べており、転居後の病状等について、事前に確実性をもって予想することは困難であることを指摘している。

イ 処分庁の「困難」の解釈は厳格に過ぎる

処分庁は後記2 処分庁の主張の(1)弁明書のエにおいて、「特別基準は特別な事案に適用されるものであるから、同条項にある『困難』は単に生活上の困難をいうことだけでなく、転居を行えば、身体・生活への危険が及ぶことが明白である、或いは予見されるほどの状態にあることを要すると解した」旨述べる。

この点、「予見される」と「明白である」では意味合いが違う。処分庁の弁明書を読む限り、処分庁も、請求人が転居を行えば身体・生活への危険が及ぶ可能性があることまでは否定しない。そうであるならば、処分庁も、請求人が転居すれば身体・生活への危険が及ぶことは予見できていると思われる。

その点はおくとしても、特別基準の適用に「身体・生活への危険が及ぶことが明白である」ことまで要求すると、この要件が請求人の症状に関する将来予測について100

パーセント起きるといふ断言まで求めることになり、結果すべての事例が明白ではないということになる。これでは、特別基準がおよそ適用できなくなり、「困難」の解釈として厳格に過ぎるといふほかない。

前記1 請求人の主張の(1)の審査請求書の方でも述べたように、「従前の生活状況からみて転居が困難である」とは、転居によって本人に心理的肉体的に回復しがたい打撃を生じる相当程度の蓋然性がある場合を指すと解すべきである。

ウ 転居による危険の「可能性」について

処分庁は、後記2 処分庁の主張の(1)弁明書のエにおいて、「主治医からは、処分庁の求めに応じて記載した回答書の内容及び聴取内容については『あくまで可能性なので、実際のところどうなるかわからない』との回答があった。」「このことから、主治医からの回答は転居による危険の可能性を示したものに過ぎず、明白な危険があるとまでは斟酌できないと診断会議で診断した」旨主張している。

しかしながら、請求人が転居をした場合、希死念慮、過食傾向、身体のふるえ、めまい、嘔吐、過換気、不安発作等の身体症状が発生する蓋然性は極めて高い。主治医が「可能性」という表現を用いたのは、前記アで述べたように、転居による影響について、事前に確実性をもって示すことが困難であるためである。決して、「転居による危険の可能性を示したものに過ぎない」というものではない。

主治医も、後記(3)の意見書において「私が、具体的にどのような回答をしたのか、はっきりとした記憶はありませんが、事前に断言することが困難であるために『可能性がある』という表現になったものと考えられます。」

「請求人の代理人から、処分庁は、私のこの回答が『転居による危険の可能性を示したものに過ぎず、明白な危険があるとまでは斟酌できない』と主張していると聞きましたが、私が、単に転居による危険の可能性を示したものにすぎないと解釈されたならば、私の真意とは外れるものです。上記のような症状が生ずる蓋然性が極めて高い点については、今申し上げたとおりです。」と述べている。

したがって、処分庁の主張は、主治医の回答にある、転居による危険を単なる可能性として過小に評価しており、許されない。

主治医の意見を素直に読めば、請求人が転居をした場合、希死念慮、過食傾向、身体のふるえ、めまい、嘔吐、過換気、不安発作等の身体症状が発生する蓋然性は極めて高い状況にあるといえる。

よって、転居によって本人に心理的肉体的に回復しがたい打撃を生じる相当程度の蓋然性があるといえ、「従前の生活状況からみて転居が困難である」といえる。

(3) 請求人から提出のあった証拠書類には次の記載がある。

平成28年8月30日付けの主治医の意見書には、請求人の病状と転居の影響について、「請求人の病状については、私が平成28年1月20日に処分庁宛に作成した『回答書』の『2病状』欄に記載したとおりです。(中略)請求人が転居をした場合、過去の病状を踏まえると、時に希死念慮に囚われたり、過食傾向が出たり、身体のふるえ、めまい、嘔吐、過換気、不安発作など多彩な身体症状が生ずる蓋然性は極めて高いです。し

たがって、転居は困難であると考えられます。」との記載がある。また、平成28年2月15日に行われた処分庁からの電話聴取について、「請求人の生活保護のケース記録の中に、(中略) 処分庁が(中略)、電話で私に聴取した内容が記載されており、私が『転居することで病状が悪化し症状がひどくなる可能性があるものの、あくまで可能性なので、実際のところどうなるかわからない』と回答したと記載されていると聞きました。そもそも、精神疾患の症状には、外部的・内部的要因かを問わず多様な要因が影響します。したがって、転居により生ずると予想される症状について、事前に断言することは困難です。私が、具体的にどのような回答をしたのか、はっきりとした記憶はありませんが、事前に断言することが困難であるために『可能性がある』という表現になったものと考えられます。請求人の代理人から、処分庁は、私のこの回答を根拠として『転居による危険の可能性を示したものに過ぎず、明白な危険があるとまでは斟酌できない』と主張していると聞きましたが、私が、単に転居による危険の可能性を示したものにすぎないと解釈されたならば、私の真意とは外れるものです。『上記のような症状が生ずる蓋然性が極めて高く転居が困難』というのが私の真意であります。」との記載がある。

2 処分庁の主張

(1) 審理員が平成28年7月19日に受理した処分庁の弁明書には、次の趣旨の記載がある。

ア 本件変更決定に至る経過

前記1 請求人の主張の(1) 審査請求書のウの記載で概ね正しい。

イ 前記1 請求人の主張の(1) 審査請求書のカの(ア)に「代替住宅がないことも含めて要件とすべきであるとケース会議で述べ、この要件解釈を元に請求人の要件該当性を審査している」と述べ、瑕疵があるとしていることに対して弁明を行う。

特別基準の適用要件を定めた課長通知第7の56において、「世帯員に車椅子使用の障害者等特に通常より広い居室を必要とする者がいる場合、老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合又は地域において保護の基準別表第3の2の規定に基づき厚生労働大臣が定める額(限度額)のうち、世帯人員別の住宅扶助(家賃・間代等)の限度額の範囲内では賃貸される実態がない場合をいう。」とある。

平成28年2月29日開催のケース診断会議(以下「診断会議」という。)において、様々な意見が述べられたものの、診断結果は「住宅の特別基準の適用については認めない。転居による身体・生活への明白な危険があるとまでは斟酌できず、また転居先もないとは言えないためである。」とあり、課長通知に規定された要件を独立・並列的に判定したものであることから、瑕疵はない。

ウ 前記1 請求人の主張の(1) 審査請求書のカの(イ)に「転居をすることで本人に心理的・肉体的に回復しがたい打撃が生じる場合は将来の予測となるために確実性を求めることは困難に過ぎる」としていることに対して弁明を行う。

請求人が長期間・定期的に主治医のもとに通院を行っている事実からすれば、医学的

見地から同医師に転居後の病状等について、确实性を求めるのは困難に過ぎるとは言えない。

エ 前記1 請求人の主張の(1) 審査請求書の力の(ウ)に対して弁明を行う。

本件については、課長通知にある「老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合」の規定のうち「転居が困難と認められる」ことに該当するか否かが問題となった。

特別基準は特別な事案に適用されるものであるから、同条項にある「困難」は単に生活上の困難ということだけではなく、転居を行えば、身体・生活への危険が及ぶことが明白である、或いは予見されるほどの状態にあることを要すると解した。

これらを確認するために、主治医への文書(平成28年1月20日付け回答書)、直接聴取(同月18日主治医訪問、同年2月15日電話で聴取)したのであり、前記1 請求人の主張の(1) 審査請求書の力の(ウ)の③のiiiにある「処分庁の質問の結果言われたものに過ぎない」というものではない。

なお、主治医からは、処分庁の求めに応じて記載した回答書内容及び聴取内容については「あくまで可能性なので、実際のところはどうなるか分からない」との回答があった。

このことから、主治医からの回答は転居による危険の「可能性」を示したものに過ぎず、明白な危険があるとまでは斟酌できないと診断会議で診断し、特別基準の適用を行わないとしたことに問題はない。

(2) 処分庁から提出のあった証拠書類には、以下の記載がある。

ア 平成28年1月20日付けの主治医の回答書には、「2病状 気分の変動が大きく、常時不安焦燥感を抱いている。怒りの衝動が抑えられないことが多い。身体のふるえ、めまい、嘔吐、過換気、不安発作といった多彩な身体症状を伴う。時に希死念慮に囚われたり、怒りの余り子供を3階から突き落としそうになったり、過食傾向が出たりと極端な行動を起こす可能性を秘めている。他方、うつ的となると集中力がなくなり、家事等もできず臥床がちとなる。不注意で衝動的に行動しがちで熟慮の上順序立てて物事を行う、手続きなどを正確に行うことが苦手。新たに環境に適応することは困難。」、「3病状により転居が困難であると認められるか 上記病状を踏まえ対人関係で問題が起こりやすく人間関係を新たに築いていく際は多大なストレスが伴い多くのトラブルを経てようやく少数のもの人間関係を維持できる状態である。転居は新しい環境に慣れることや新たな人間関係の構築を必要とするため相当な困難が予想される。」との記載がある。

イ 平成28年2月1日付けの保護変更決定通知書には、「保護変更年月日 同年1月1日、保護変更の理由 住宅費(家賃)の変更、世帯員の減少(長男 1年以内に結婚のため世帯分離)、保護の種類及び程度 生活扶助100,270円、住宅扶助38,000円、計138,270円」との記載がある。

ウ 平成28年2月15日付けのケース記録票には、「課長より指示があり、主治医に請求人の転居が無理ではない理由の有無について追加で電話照会して確認するよう」と言われ、電話して主治医と話す。検診書に、転居により近隣住民と人間関係の構築が築きにくいとの記載があるが、病気療養を著しく阻害するような要因はあるのか、生活するうえで具体的に危険が生じると予見できるのかといったことについて質問。主治医によると、転居することで病状が悪化し症状がひどくなる可能性があるものの、あくまで可能性なので、実際のところどうなるかわからないとの回答であった。」との記載がある。

エ 平成28年2月29日付けのケース診断会議録票には、住宅扶助特別基準の適用に係る会議での意見として、「(1)「局長通知第7-4-(1)-オ」に止むを得ない場合は住宅扶助の特別基準を認めても良いとあり、止むを得ない場合の解釈として「課長通知第7-56」がある。本件の場合、課長通知の「老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合」に該当するか否かが問題となっているのではないか。(2)「困難と認められる」とある以上、身体・生活に対する危険が明白であること、代替住居がないことも含めて要件とすべきであり、単に可能性を有していることのみで判断すべきではないのではないか。(3)上記(2)の要件を採用した場合、主治医は「可能性を秘めている」と述べ、転居後の身体・生活に明白な危険が生じる状況にあるとまでは斟酌できないのではないか。代替の住居についても、通院の確保が本ケースの最優先事項であることから、通院の利便性を確保し得る、徒歩でも通院し得る住居が代替の住居と考えられるが、このような立地にあり、かつ処分庁の住宅扶助基準に合致する住居が無いとまでは言えないのではないか。」との記載があり、診断結果として、「住宅扶助の特別基準の適用については認めない。転居による身体・生活への明白な危険があるとまでは斟酌できず、また転居先もないとまでは言えないためである。」との記載がある。

オ 平成28年3月31日付けの本件変更決定通知書には、「保護変更年月日 同年4月1日、保護変更の理由 基準改定等、保護の種類及び程度 生活扶助97,690円、住宅扶助38,000円、計135,690円」との記載がある。

- (3) 平成28年10月7日付けで、審理員は処分庁に対して、前記1 請求人の主張の(2)の内容を記載した反論書の副本及び(3)の証拠書類を送付し、これに対する再弁明書の提出を求めたが、現在に至るまで、処分庁から再弁明書の提出はない。

理 由

1 本件に係る法令等の規定について

- (1) 法第14条において、住宅扶助は、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、「住居」及び「補修その他住宅の維持のために必要なもの」の範囲内において行われる旨定められている。

- (2) 局長通知第7の4の(1)のオでは、住宅扶助の特別基準について、「保護の基準別表第3の2の規定に基づき厚生労働大臣が別に定める額(限度額)のうち、世帯人員別の住宅扶助(家賃・間代等)の限度額(中略)によりがたい家賃、間代等であって、世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるものについては、(中略)特別基準の設定があったものとして必要な額を認定して差しつかえないこと。」と定めている。
- (3) 課長通知問(第7の56)の答では、局長通知第7の4の(1)のオにいう「世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるもの」について、「世帯員に車椅子使用の障害者等特に通常より広い居室を必要とする者がいる場合、老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合又は地域において保護の基準別表第3の2の規定に基づき厚生労働大臣が定める額(限度額)のうち、世帯人員別の住宅扶助(家賃・間代等)の限度額の範囲内では賃貸される実態がない場合をいう。」と定めている。

2 本件変更決定について

- (1) 本件についてみると、前記2 処分庁の主張の(1)及び(2)のとおり、処分庁は、請求人から、平成28年1月7日に、長男の世帯分離についての申し出と住宅扶助費の特別基準の適用希望について申し出があったため、同年2月1日付けで、同年1月1日から長男を世帯分離し、世帯分離によって請求人世帯が単身となるため住宅扶助費を単身世帯の38,000円とする変更決定を行ったこと、また、主治医への事情聴取などを踏まえ、住宅扶助費の特別基準の検討を行った結果、明白な危険があるとまでは斟酌できないと判断し、住宅扶助費の特別基準の適用を行わないこととして、住宅扶助費を38,000円のままとする本件変更決定を行ったことが認められる。
- (2) 処分庁は、特別基準は特別な事案に適用されるものであるから、前記1(3)の「転居が困難と認められる」ことに該当するには、身体・生活への危険が及ぶことが明白である、あるいは予見されるほどの状態にあることを要すると解し、主治医へ照会したところ、主治医からの回答は転居による危険の可能性を示したものに過ぎないものであったことから、ケース診断会議にて判断し、特別基準の適用を行わないこととした旨主張する。
- 確かに、特別基準の設定にあたっては、前記1の(3)のとおり、次の3点、車椅子使用の障害者等特に広い居室を必要とする者がいる場合、老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合、地域において限度額の範囲内では賃貸される実態がない場合に限定されている。
- 処分庁は、主治医意見は転居による危険の可能性を示したものであること、当該地域には限度額の範囲内に合致する住居が無いとまでは言えないとして、前記1の(3)の要件を満たさないとして本件変更決定を行ったのであり、この限りにおいてその判断は

妥当なものである。

しかしながら、前記1 請求人の主張の(2)のウ及び(3)のとおり、請求人は、主治医意見書において、『転居による危険の可能性を示したものに過ぎず、明白な危険があるとまでは斟酌できない』として単に転居による危険の可能性を示したものにすぎないと処分庁が解釈されたならば、主治医の真意とは外れるもので、様々な身体症状が生ずる蓋然性は極めて高く転居が困難というのが主治医の真意である」と主治医が判断している旨を主張する。

処分庁は、特別基準の設定にあたり、主治医の意見を重要な根拠としているが、請求人からの主治医の真意とは外れるという主張に対して処分庁からは反論がなく、また、前記1の(3)の主治医意見書を踏まえると、処分庁は主治医の意見を十分に確認していたとは認められない。

よって、誤った根拠の上で特別基準を設定しないと判断し、平成28年2月1日の保護変更決定で住宅扶助費を単身世帯とした決定のまま冬季加算の削除を行った本件変更決定は、判断根拠の事実の基礎を欠くものとして違法又は不当な点が認められる。

3 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があることから、行政不服審査法第46条第1項の規定により、主文のとおり裁決する。

平成29年3月31日

審査庁 大阪府知事 松井 一郎



教 示

- 1 この裁決に不服がある場合には、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して1箇月以内に、厚生労働大臣に対して再審査請求をすることができます。
 - 2 この裁決については、上記1の再審査請求のほか、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内に、市を被告として(訴訟において市を代表する者は市長となります。)、処分の取消しの訴えを提起することができます。
また、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内に、大阪府を被告として(訴訟において大阪府を代表する者は大阪府知事となります。)、裁決の取消しの訴えを提起することができます。
 - 3 ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。
- 3 ただし、上記1又は2の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年

を経過した場合は、再審査請求をすること又は処分の取消しの訴え若しくは裁決の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記1又は2の期間やこの決定があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても再審査請求をすること又は処分の取消しの訴え若しくは裁決の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。