



裁 決 書

審査請求人 [redacted] 514号

[redacted]

代理人 [redacted] 12番15号

[redacted]

代理人 [redacted] 85-7-20

[redacted]

審査請求人から令和元年7月6日付けで提起された生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第24条第9項において準用する同条第3項に基づく保護変更決定処分に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

主 文

本件処分を取り消す。

事 案 の 概 要 等

1 事案の概要

法による保護を受けていた審査請求人は、平成31年2月4日、法第24条第9項において準用する同条第1項に基づき、冬季加算の特別基準の適用に係る保護変更申請（以下「本件申請」という。）をしたところ、処分庁は、同年4月15日、同条第9項において準用する同条第3項に基づき、同年2月4日に遡って同月分から同年4月分までの冬季加算の特別基準を認定する各保護変更決定処分（以下、併せて「本件処分」という。2月分の冬季加算の特別基準額については2月4日から同月末日までの日割計算をした金額を認定した。）をした。

本件は、審査請求人が、平成31年2月4日からではなく、平成30年10月分から冬季加算の特別基準額を審査請求人に支給する旨の裁決を求めた事案である。

2 関係法令等

(1) 法第8条第1項

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。

(2) 法第9条

保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。

(3) 法第24条

ア 第3項

保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、これを通知しなければならない。

イ 第9項

第1項から第7項までの規定は、第7条に規定する者からの保護の変更の申請について準用する。

(4) 生活保護法による保護の基準・別表第1、第1章、1、(1)

「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「保護の基準」という。)の別表第1、第1章、1、(1)は、基準生活費の額(月額)として、地区別冬季加算額を定めている。

なお、新潟市の生活扶助基準額に係る地域の級地区分は2級地—1のⅡ区であり、冬季加算認定期間は10月から4月までと定められている(別表第9)。

(5) 生活保護法による保護の実施要領について、第7、2、(1)、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、2、(1)、アは、「傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、常時在宅せざるを得ない者又は乳児(1歳の誕生日の前日までの間にある児童をいう。)が世帯員にいる場合であつて、保護の基準別表第1第1章の1の(1)に規定する地区別冬季加算額によりがたいときは、地区別冬季加算額に1.3を乗じて得た額(当該額に10円未満の端数が生じたときは、当該端数を10円に切り上げた額とする。)の範囲内において特別基準の設定があつたものとして必要な額を認定して差し支えないこと。なお、保護受給中の者について、冬季加算認定期間(各地区区分ごとに設定されている冬季加算を認定する期間をいう。)における月の途中で新たに冬季加

算に係る特別基準を認定し、又は認定をやめるべき事由が生じたときは、それらの事由が生じた月の翌月から当該特別基準の認定変更を行うこと。ただし、月の途中で保護開始となった場合又は保護廃止となった場合など、冬季加算について日割計算により認定する場合は、冬季加算に係る特別基準についても日割計算により認定を行うこと。」と定めている。

(6) 生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて

ア 第7、問29

「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7、問29において、局長通知・第7、2、(1)、アの「傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、常時在宅せざるを得ない者」とは、「重度障害者加算を算定している者又は要介護度が3、4若しくは5である者であって、日常生活において常時の介護を必要とするため、外出が著しく困難であり、常時在宅している生活実態にある者(介護人の支援を受けて、通院等のために外出することがある者を含む。)が該当する。その他、医師の診断書等により、傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、常時在宅せざるを得ない状態であると保護の実施機関が認めた者が該当する。」としている。

イ 第7、問29の2

課長通知・第7、問29の2において、傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、常時在宅せざるを得ない者又は乳児がいる世帯であって局長通知・第7、2、(1)、アによる特別基準の適用の必要があると実施機関が認めた場合は、地区別冬季加算額の1.3倍の額を認定してよいかについて、「傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、常時在宅せざるを得ない者又は乳児が世帯員にいたことが確認できれば、冬季に増加する光熱費が地区別冬季加算額で賄える特段の事情がない限り、地区別冬季加算額の1.3倍の額を認定して差し支えない。」としている。

3 事実経過

- (1) 昭和51年4月1日、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31年2月4日、審査請求人は本件申請をした。
- (3) 同月6日、処分庁は、審査請求人に「傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、常時在宅せざるを得ない者」として冬季加算の特別基準の適用の必要があるかを判断するため、審査請求人の主治医に対し

て医療要否意見書の提出を求めたところ、同年4月4日、主治医意見欄に「両股関節先天股脱遺残のため歩行できない。外出できない。」と記載された[]医療生活協同組合[]病院の主治医作成の医療要否意見書(以下「主治医意見書」という。)が処分庁に提出された。

- (4) 同月8日、[]福祉事務所においてケース診断会議が実施され、主治医意見書等を踏まえて検討がなされた結果、審査請求人について本件申請のあった日から同年4月分までの期間の冬季加算の特別基準を認定することとされた。
- (5) 同月15日、処分庁は、本件申請のあった同年2月4日に遡って冬季加算の特別基準を認定する本件処分をした。
- (6) 同年7月6日、審査請求人は本件審査請求をした。

審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 審査請求人には、平成30年10月1日時点で、すでに冬季加算の特別基準の適用を必要とする常時在宅の生活実態があった。このことは、主治医意見書に「両股関節先天股脱遺残のため、歩行できない。外出できない。」と記載されており、歩行できない原因が「先天」性の障害であることから明らかである。したがって、処分庁が平成31年2月4日以降に特別基準の需要を認めたことは事実誤認であり、本件処分は法第8条に反する。
- (2) 保護の実施機関には、冬季加算の特別基準の需要を認めたときに保護を実施する責務があり、また、特別基準があることを保護受給者に周知し、適用の可能性がある保護受給者には保護変更申請を勧奨する義務がある。処分庁は、審査請求人に平成30年10月1日時点で特別基準の需要が存在したにもかかわらず、その認定時期を平成31年2月4日に遅らせており、保護の実施機関に求められる上記責務を放棄している。
- (3) 処分庁は、本件申請のあった日に特別基準を認定すべき事由が生じたとして、局長通知の第7、2、(1)、アを考慮して本件処分をしたと主張する。しかし、上記のとおり、審査請求人には同日以前から常時在宅の生活実態があり、本件申請のあった日に特別基準の認定をすべき事由が生じたわけではないため、処分庁の主張は失当である。
- (4) 新潟市中央福祉事務所では、審査請求人と同様に平成30年10月時点で常時在宅の生活実態がある保護受給者が、平成31年2月に冬季加算の

特別基準の認定を求めて保護変更申請を行ったところ、平成 30 年 10 月 1 日に遡及して特別基準が認定された事例があり、保護変更申請のあった日より前に遡及して特別基準が認定されることが実態として行われている。

- (5) 仮に、処分庁が、問答集の問 13-2 (a)が「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」としていることを根拠として、平成 30 年 10 月 1 日からの特別基準を認定しないのであれば、それは誤った考えである。問 13-2 (a)は、保護受給者に届出義務が課せられている世帯員の転入等の事実が明らかとなった場合について述べているところ、本件で問題となっている冬季加算の特別基準の適用については申請義務が課せられていないため、問 13-2 (a)で述べられていることは本件には当てはまらないからである。

さらに、審査請求人が保護変更申請をしたのが平成 31 年 2 月となった原因は処分庁による特別基準の周知義務違反にあり、審査請求人には何らの過失もない。このような場合に 3 か月を超える遡及変更を認める内容の裁決が多数存在する。

2. 処分庁の主張

- (1) 審査請求人は「重度障害者加算を算定している者」及び「要介護度が 3、4 若しくは 5 である者」(課長通知の第 7、問 29)に該当せず、また、天候等の条件を整えば電動車イスを利用して自力で外出することが可能であったため、処分庁としては、本件申請のあった平成 31 年 2 月 4 日までは、審査請求人には冬季加算の特別基準を適用する必要がないと考えていた。
- (2) 処分庁は、本件申請を受けて、審査請求人に特別基準の適用が必要であるかを判断するために、同年 2 月 6 日、審査請求人の主治医に対して主治医意見書の提出を求めたが、処分庁に提出されたのは同年 4 月 4 日であった。そのため、処分庁が特別基準の適否について判断するのが冬季加算認定期間の経過後まで遅れてしまった。

処分庁としては、月の中途(主治医意見書が処分庁に提出された日)で新たに特別基準を認定する事由が生じたと考えており、局長通知の第 7、2、(1)、アに従えば当該事由が生じた月の翌月(すでに冬季加算認定期間ではない同年 5 月)から特別基準の認定を行うことになるものの、処分庁が特別基準の適否について判断するのが遅れた原因が審査請求人の責

によるものではなかったため、本件申請のあった日まで遡って特別基準を認定することとした。

- (3) 処分庁は、審査請求人が冬季加算の特別基準の適用を必要とする需要について事実誤認しておらず、本件処分は法第8条に反しない。

理 由

1 冬季加算の特別基準に係る関係法令等の定めについて

- (1) 保護は、保護の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され（法第8条第1項）、また、保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする（法第9条）。
- (2) そして、保護の基準の別表第1、第1章、1、(1)によると、冬季加算は、冬季における光熱費等の増加需要に対応するものとして、基準生活費に上乘せして支給されるもので、地域区分（都道府県単位）別、世帯人員別、級地区分（市町村単位）別に設定されている。
- (3) また、保護の変更に係る事務は地方自治法（昭和22年法律第67号）における法定受託事務とされており、厚生労働大臣は当該法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めている（同法第245条の9第1項及び第3項）。

この処理基準である局長通知の第7、2、(1)、アによると、傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、常時在宅せざるを得ない者が世帯員にいる場合であって、保護の基準に規定する地区別冬季加算額によりがたいときは、地区別冬季加算額に1.3を乗じて得た額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支えないとされている。

そして、課長通知の第7、問29によると、上記「傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、常時在宅せざるを得ない者」とは、「重度障害者加算を算定している者又は要介護度が3、4若しくは5である者であって、日常生活において常時の介護を必要とするため、外出が著しく困難であり、常時在宅している生活実態にある者（介護人の支援を受けて、通院等のために外出することがある者を含む。）」、その他、「医師の診断書等により、傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、

常時在宅せざるを得ない状態にあると保護の実施機関が認めた者」が該当するとされている。

- (4) 上記の法、保護の基準、処理基準の文言に加えて、保護の判断は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違といった個別具体的な諸事情を総合的に考慮してされるものであって(法第9条)、冬季加算の特別基準の適否の判断についても要保護者の生活実態を十分に把握することが必要不可欠である以上、要保護者の実情を平素から把握する者の裁量に任せるのでなければ適切な結果を期待することができないことから、特別基準の適用に係る保護の変更申請があったときに変更して特別基準を認定するか否か、変更するときいつから特別基準を認定するかについて、保護の実施機関である処分庁に裁量が認められていると解される。

したがって、本件処分の適法性の判断においては、その基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となると解する(最高裁平成18年11月2日第一小法廷判決等参照)。

2 本件処分について

- (1) 以上の見地に立って本件を検討すると、審査請求人については重度障害者加算を算定しておらず、要介護度は2であるから、「重度障害者加算を算定している者又は要介護度が3、4若しくは5である者であって、日常生活において常時の介護を必要とするため、外出が著しく困難であり、常時在宅している生活実態にある者(介護人の支援を受けて、通院等のために外出することがある者を含む。)」(課長通知の第7、問29)には該当しない。
- (2) そこで、「医師の診断書等により、傷病、障害等による療養のため外出が著しく困難であり、常時在宅せざるを得ない状態にある」(課長通知の第7、問29)として、審査請求人に冬季加算の特別基準を適用する必要性が認められるかが問題となる。

ア この点、令和2年2月7日に実施された審査請求人の口頭意見陳述によれば、審査請求人は、平成30年の冬季に、ヘルパーがいなくても電動車イスを利用して一人で散歩や買い物のために外出することがあったとのことであり、この陳述のみからすると、外出が著しく困難であ

ったとはいえないように思える。

イ 他方で、本件処分がなされる直前の平成 31 年 3 月 28 日に作成された主治医意見書には「両股関節先天股脱遺残のため、歩行できない。外出できない。」と記載されており、この記載のみからすると、外出が著しく困難であったように思えるが、この記載からは審査請求人が電動車イスを利用した場合でも外出が著しく困難であるか否かが判断できない。

ウ 審査請求人のケース記録票を見ても、平成 28 年 1 月時点で、審査請求人は医療機関で歩行不能との診断を受けているものの、同年 8 月 26 日に実施された家庭訪問の記録として「電動車イスで比較的どこでも出かけているとのこと。もっと区役所周りの歩道の段差をなくしてほしいと話す。」との記載があり、電動車イスを利用して自力で外出をしていたことが窺われる。また、平成 29 年 2 月 3 日に実施された家庭訪問の記録として「生活状況について、市営の建物の周りの雪かきができず、電動車いすで出歩けなかったので退屈だったと話す。」との記載があり、積雪がなければ電動車イスを利用して自力で外出することが可能であったことが窺われる。

エ そうすると、審査請求人は、遅くとも平成 28 年頃から本件処分時までの間は、身体の状態としては歩行できないが、電動車イスを利用すれば自力で外出することが可能であったことが窺われるのである。

しかし、確定された事実からは、電動車イスを利用した外出の頻度や態様が明らかではなく、審査請求人の外出が著しく困難であり常時在宅せざるを得ない状態にあるか否かを判断することができないというべきである。

オ したがって、処分庁としても、確定された事実からは、審査請求人に冬季加算の特別基準を適用する必要性が認められるか否かが判断できない状況であったといえることから、審査請求人の外出が著しく困難であり常時在宅せざるを得ない状態にあるか否かを判断するために、審査請求人宅を訪問する等してその生活実態(冬季における在宅時間や光熱費等)や電動車イスを利用して外出する頻度及び態様を調査し、また、居住地域の道路状況等を踏まえた電動車イスを利用した場合の外出の可否等について主治医に再度意見を求める等の調査をすべきであったといえる。

しかし、処分庁の弁明書や、行政不服審査法第 36 条に基づく審理員の質問に対する処分庁の回答書等によっても、これらの調査を実施して

いた事実は認められない。

(3) 以上のとおり、本件処分は審査請求人の外出が著しく困難であり常時在宅せざるを得ない状態にあるか否かという、冬季加算の特別基準の適否の判断において当然考慮すべき事項を十分考慮せずになされており、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものであり、処分庁に認められた裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法である。

以上のとおり、本件審査請求には理由があることから、これを認容することとし、主文のとおり裁決する。

令和4年2月25日

新潟県知事 花角 英世



この謄本は原本と相違ないことを証明する。

令和4年2月25日

新潟県知事 花角 英世

