

尼崎市行政不服審査会答申
(答申第2号)

平成30年3月7日
尼崎市行政不服審査会

答申

第1 審査会の結論

尼崎市成年後見制度利用支援事業後見等に係る費用助成金支給決定に係る本件審査請求について、原処分を維持すべきとの審査庁の判断は妥当であり、棄却をいう限りで理由がある。

第2 事案の概要

1 関係法令等の定め

- (1) 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以下「支援法」という。）は、市町村が厚生労働省令の定めるところにより地域生活支援事業を行うものとするを定めている（支援法第77条第1項）。
- (2) 同項は地域生活支援事業として成年後見制度の利用に係る費用を支給する事業を規定し（同項第4号）、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律法施行規則（以下「施行規則」という。）は、成年後見人への報酬をその対象としている（施行規則第65条の10の2第3号）。
- (3) 厚生労働省は「地域生活支援事業実施要綱」（以下「国要綱」という。）を定め、これを中核市長に対し「地域生活支援事業等の実施について」の標題で障害保健福祉部長通知として発出している（平成18年8月1日付障発第0801002号）。
- (4) 処分庁尼崎市長（以下「処分庁」という。）は、地域生活支援事業の一環として、尼崎市成年後見制度利用支援事業後見等に係る費用助成金交付要綱（以下「本件要綱」という。）を定めた上、尼崎市成年後見制度利用支援事業後見等に係る費用助成（以下「本件事業」という。）を実施している。助成額の算定は概略として、所定の後見期間における後見報酬額と当該期間における被後見人の生活費その他の必要費を合計し、そこから同期間における被後見人の収入額を控除することによる（本件要綱第4条第2項）。

2 審査請求人及びその後見人について

- (1) 審査請求人は平成15年7月、尼崎市において生活保護の受給決定を受け、本件審査請求時においてもこれを受給している。また、平成24年10月以降、大阪府豊中市において入院している。
- (2) 大阪家庭裁判所（以下「大阪家裁」という。）は、平成28年2月13日、審査請求人について同日を後見開始日とする後見開始の審判を行い、審査請求人の後見人としてA（以下「後見人A」という。）を選任した。
- (3) 後見人Aは平成29年3月14日、大阪家裁に対し後見開始日から平成29年2月28日までの期間（以下「本件後見期間」という。）に係る後見報酬の付与審判を

申し立て、同裁判所は同年4月14日、当該申立に係る報酬（以下「本件報酬額」という。）を22万5000円と決定した。

3 助成申請について

- (1) 後見人Aは、同月21日、本件要綱第2条、第3条及び第5条に基づき、本件報酬額に相当する22万5000円の助成を申請した（以下「本件申請」という。）。
- (2) 処分庁は当該申請について、本件要綱第6条第1項の規定に基づき、助成金額を7万9218円と決定（以下「本件決定」という。）し、同条第2項の規定に基づき後見人Aに対して同年6月7日付でその旨を通知（以下「本件通知」という。）した。
- (3) 処分庁担当職員は、同月12日、審査請求人に対し、審査請求制度についての案内書面を交付した。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は概ね次のとおり主張し、本件決定の取消し及び金額を改めた上での再決定を求めている。

- (1) 本件申請に係る助成申請額22万5000円に対し、処分庁は助成額を7万9218円として助成決定をしたが、これは平成29年2月末日における審査請求人の口座残高を理由とするものである。かかる認定は、次のとおり誤りである。

ア 請求人は年金及び生活保護の受給者であり、その収入は年金（隔月支給）及び生活保護法による一時扶助（毎月支給）であるところ、処分庁はこれを知りながら、2月支給分の年金から病院への支払（医療費自己負担金3万8140円及び日用品等7万640円）を差し引いた14万5782円を本件後見期間の末日における請求人の口座残高と認定した。

イ しかし年金は隔月支給であるから、2月支給分（16万7393円）のうち半額は3月の支払に充てるべきものとして支給されているのである（年金を受給する生活保護受給者に対しては2か月単位で生計を見込むよう指導されているとも聞く）。現に、3月において医療費自己負担金3万8140円及び日用品費8万円の支出が発生しており、またかかる支出の発生することは、本件申請時に添付した被後見人の預金通帳・支払領収書を見分すれば容易に予見できるものである。

ウ よって2月末日における預金残高14万5782円の全額を審査請求人の預金残高とみなした処分庁の認定は誤りである。

- (2) また審査請求人は同日現在で病院に対する未払金として54万6320円の負債を負っているところ、福祉事務所は当該債務の存在及びそれが生活保護制度と医療制度の矛盾により生じたもので請求人の責めに帰し得ないものであることを認識しているものである。

- (3) 以上のことから、助成額を7万9218円とする本件決定を取り消し、本件報酬額の全額に当たる22万5000円を助成額として決定することを求める。

2 処分庁の主張

処分庁は概ね次のとおり主張し、本件審査請求を却下ないし棄却するとの裁決を求めている。

(1) 本件決定の処分性について（本案前の弁明）

本件決定は「行政庁の処分その他の公権力の行使に当たる行為」（行政不服審査法第1条第2項、第2条及び第3条）に該当しない（処分性がない）ため、本件審査請求は不適法なものとして速やかに却下されるべきである。

ア 前記「公権力の行使に当たる行為」（行政処分）は、「公権力の行使として行政庁が行う行為のうち、行政庁が、法令又は条例による特別の授権に基づき、優越的な意思の主体として、相手方の意思のいかんにかかわらず、一方的にその行為によって直接相手方の権利義務を具体的に形成し、又はその範囲を確定し、その結果につき相手方の受忍を強制する効果を有するもの」をいうと解される。

イ 支援法における障害者支援は、全国一律の基準で行われる自立支援給付と、地方公共団体がその地域のニーズや特性に応じて実施する地域生活支援事業とに大別され、前者については支給の内容・手続が具体的に法定されている一方、後者（本件事業はこちらに当たる）については、厚生労働省令の範囲内で、各市町村が事業の対象・金額の算定方法を定めるものである。

ウ 本件事業について支援法その他の法令には何らの授権もなく、本件事業における助成は、処分庁と申請者の意思の合致によって成立する一種の贈与契約であり、アのごとき性質を有するものではない。

エ 以上から、本件決定は行政処分に当たらず、本件審査請求は不適法なものとして速やかに却下されるべきである。

(2) 本件決定の違法性・不当性について（本案の弁明）

仮に本件審査請求が適法であるとしても、本件決定には何ら違法又は不当な点はないから、速やかに棄却されるべきである。

ア 本件事業の対象者は後見開始の審判等を受けている生活保護受給者であって無資力のものであるところ、審査請求人は平成29年2月末日時点で預金残高が15万円に満たず、かつ病院への多額の未払債務を抱えることから、これに当たる。

イ 助成額は、第21(4)のとおり算定される。本件では、平成28年3月から平成29年2月まで（本件後見期間）を助成対象期間とし、当該期間における後見報酬額（22万5000円）と請求人の支出（436万2255円）の合計額（458万7255円）から、請求人の収入（450万8037円）を減じて得た7万9218円を助成額と決定した。

ウ かかる算定方法は次のような理由に基づいて採用したものであり、合理性があ

る。

- (ア) 本件制度は後見報酬を支出すべき後見人の職務遂行を前提とするものであるから、助成額を算定するについて参酌するのは、当該職務遂行に係る期間内の事実・実績に限定すべきこと。
- (イ) かかる運用により、対象者の資力及び生活費用を正確に把握でき、助成事業の執行の適正が確保されること。
- (ウ) 後見期間の末月の翌月に発生する支払は同月を始期とする次の後見期間における支出として考慮されるため、申請者は何らの不利益を被らないこと。
- (エ) 仮にこれが不都合であるとしても、後見期間の終期が年金の支給されない月となるように報酬付与審判を申し立てることでこれを回避し得ること。
- (オ) 請求人が病院に対して未払金を抱えることについても、後見期間内に返済された分については支出として助成額算定の基礎となるところ、たまたま期間内における返済が少額にとどまったためにその限度でしか考慮されなかったにすぎず、算定の妥当性を左右するものではないこと。

エ 以上から、本件決定は要綱に基づいて適正になされたものであり、違法又は不当な点がないことは明らかであるから、本件審査請求は速やかに棄却されるべきである。

第4 審理関係人の補充主張

審査請求人は、処分庁の弁明につき事実誤認であるとして、概ね次のとおり反論している。

1 処分性について

本件事業は支援法第77条1項に基づいて処分庁が定めた本件要綱に基づいて実施されているものであるところ、本件決定は申請額よりも少額の助成を決定するものであるから、審査請求人にその差額分の損失を与えるものである。かかる決定は公権力の行使に当たる行為にほかならず、これを贈与契約という処分庁の主張は失当である。

2 本件決定の当否について

- (1) 処分庁は算定の基礎となる支出を後見期間に限定する旨をいうが、3月支払分は2月の利用に係る請求であるから、支出の基礎となる事実は後見期間内に発生したものであって、支払日を基準にこれを後見期間外の支出とみなすのは不当である。
- (2) 処分庁は3月の支出は次期の後見期間において考慮される旨をいうが、家裁に対する「後見等事務報告」及び尼崎市に対する「後見等報酬助成」は単年度ごとの収支を前提に決定されることになっており、かかる主張は事実誤認に基づく。
- (3) 処分庁は後見開始時期をずらすことができる旨をいうが、家裁に対する後見付与の申立ては被後見人の誕生月中にするものと定められており、また本件事業に係る申請は家裁の報酬付与審判の決定書の写しを添付することとされているため、処分

庁のいう手法は取り得るものでない。

- (4) 審査請求人の病院に対する負債について、道義的にもその減縮を可能な限り図るべきところ、当該負債の発生については福祉事務所の認識するところであり、かかる負債を本人の収支として算定基礎として斟酌すべきである。

第5 審理員意見書の要旨

審理員は、次の理由により本件審査請求は不適法なものとして却下されるべきとしている（傍論として、仮に却下しないとしても棄却相当をいう。）（処分庁の弁明に概ね同旨）。

1 処分性について

- (1) 行政処分の定義について、処分庁と同旨。ただし、「本件助成金の給付のような給付行政に関する行為は、本来的には非権力的な性質のものであるものの、法律が、一定の者に当該給付の受給に関する申請権を与え、行政庁が、申請権を有する者の申請に対し、当該申請者の受給権の存否を判断して応答するという手続を採用していると解される場合には、」行政処分に当たる。
- (2) 支援法は、成年後見制度の利用に困難がある者に費用を支給する事業を行うと定めるのみであり、助成金の支給手続に関しては何らの具体的な定めを置いておらず、本件事業に係る助成決定は専ら処分庁の定める本件要綱によって規定された手続にすぎない。
- (3) (2)に照らせば、本件決定は(1)に当たるとはいえず、行政処分には当たらないため、本件審査請求は不適法なものとして却下されるべきである。

2 本件決定の違法性・不当性について

- (1) 本件制度において、申請者の収入額及び支出額を後見期間における実際の収支に限定することは、本人の資力及びその生活等に要する費用を正確に把握できる（もって助成金の適正な交付に資する）点で合理性を有し、不当とはいえない。
- (2) 平成29年3月における支出の存在は次期後見期間において適切に反映されることから、審査請求人の主張する不都合は次期の後見報酬に対する助成金の受給により解消される可能性が高い。
- (3) 後見報酬の付与申立てについても、月の収支に関する特別の事情について家裁に上申すれば、その時期を1月前後させるといったことが実務上可能であると考えられる。

第6 審査庁の判断

審査庁は、少なくとも棄却による原処分維持が妥当と考えており、その理由は審理員意見書に同旨である。ただし、却下の相当性については疑義ありとする。

第7 審査会の判断

本件審査請求は棄却されるべきであり、審査庁の判断はこの限りで理由がある。その理由は次のとおりである。

1 処分性について

(1) 行政処分の定義として、「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」(最高裁昭和39年10月29日第1小法廷判決)という定式が知られているが、特に給付行政においては、「公権力」性の認定が必ずしも容易ではない。そこで、法が一定の者に助成金の給付に関する申請権を与えるとともに、行政庁がその申請に基づき支給・不支給の決定をして当該申請者の受給権の存否を判断するという手続を採用している場合には、当該支給・不支給の決定行為は行政庁が優越的地位に基づき、当該申請者の権利義務を直接に形成し、又はその範囲を確定する行為としての性質を有するものとして「処分」に当たるものと解されているのは、審理員意見書に記載のとおりである。しかるに処分庁は、本件決定の給付行政としての側面に着目することなく、昭和39年判決の定義から直ちにこれを行政処分に当たらないと結論付けており、その弁明は失当である。

(2) 一方、審理員はかかる規範に言及するものの、助成に関する定めが支援法に置かれておらず、本件要綱により初めて規定されていることのみを理由に本件決定の処分性を否定している。しかしながら、労災就学援護費不支給決定事件(最高裁平成15年9月4日第1小法廷判決)では、同じく支給に係る具体的な規定が法ではなく要綱に定められているにもかかわらず、結論として支給決定の処分性が肯定されている(なお、これ以前には、要綱に基づく妊産婦対策費(大阪高裁S54.7.30)や進学奨励金(福岡高裁S56.7.28)の支給につき、処分性を肯定する裁判例がある。)

このような実例が存する以上、支給に関する定めが法ではなく要綱に定められているとしても、そのことをもって直ちに決定が処分に当たらないと即断することは相当でなく、事案に即した個別の検討を要する。

(3) そこで、前記就学援護費事件判決の射程が問題となる。労働福祉事業の給付決定については、労災保険法に何ら具体的な支給要件等の定めがなく、労働基準監督署長が厚生労働省通知(要綱)に基づいて実施していたものであったが、同判決は同事業の給付を保険給付を補完するものと位置付けた上、法・施行規則・通達・要綱を全体として一つの制度と捉えることで、支給決定に権力的性質を見出して処分性を肯定したものである。

同事件では、①労災保険法に規定される本体給付としての保険給付に係る決定が行政処分であることを前提に、②法、施行規則、要綱と順次の委任を経て定められた支給要綱において具体的な申請(及びこれに対する応答)の仕組みが規定されており、③これが保険給付を補完するための制度といえること、④対象者は所定の支

給要件を具備することで支給を受け得る抽象的な地位を与えられているが、具体的な給付請求権は申請及びこれに対する支給決定をもって取得する、といった諸事情が考慮され、その結果、労災就学援護費の支給に係る決定を「法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であ」としたものである。

- (4) 以下、支援法及び本件要綱の規定を参照し、①支援法に規定される本体給付が行政処分に当たるか(本体給付の処分性)、②本件事業は法からの委任を受け申請と応答の仕組みを定めているか(法の委任と申請の仕組みの有無)、③法の本体給付を補完するものとして実施されているといえるか(補完性)、④支給に係る具体的な要件や手続は要綱に規定されているとしても、少なくとも法によって後見費用の助成を受けられる抽象的な地位が保障されているといえるか(抽象的権利性)について、検討する。

ア 本体給付の処分性

支援法の定める給付(介護給付費、地域相談支援給付費等)について、同法は報告の提出命令(第9条)、立入調査権(第10条)、申請(第20条)及びそれに対する決定(第22条)等の規定を置き、また審査請求の仕組みが法定されている(第97条第1項)。よって少なくともこれらの給付については、処分性を肯定することができる(①充足)。

イ 法の委任と申請の仕組みの有無

支援法が成年後見制度の利用に係る費用の支給を地域生活支援事業として定め、詳細を厚生労働省令に委任していること、及び法施行規則においてこれに係る具体的な費目が規定されていることは第2-1(1)(2)のとおりである。確かに、具体的な助成の対象や内容の決定については実施市町の裁量に委ねられているが、そのことは法の委任があることと必ずしも矛盾するものではない。

後見人報酬の助成は、助成事業者を一定の事業に誘導するためのインセンティブ(奨励的助成)としてではなく、社会的弱者に対する一種の公的扶助として実施される福祉的助成である。一般に、奨励的助成は補助事業者を特定の政策目的に誘導するために実施されることから、いかなる者に対していかなる補助を与えるかについて、市長は政策形成に準じた広範な裁量を持つと考えられる。他方、福祉的助成については支給要件を満たす者が等しく助成を受けられてこそ社会福祉の実現という助成目的が達せられるのであるから、受給者間の平等がより強く要請される結果、助成に係る市長の裁量も自ずから収縮するというべきである。そして支援法2条が「市町村等の責務」として「必要な自立支援給付及び地域生活支援事業を総合的かつ計画的に行うこと」と規定することや、国要綱が後見費用助成事業を「必須事業」(国要綱別記4)と位置付けた上、「留意事項」として「市町村が独自に個人に金銭給付」を行う事業(同6(4)ウ)について「補助対象とならない」としていること等を併せみると、本件事業を法に羈束されない私人

間の自由な合意（贈与契約）であるとは解し難く、法の委任を受けて実施するものと捉えるのが相当といえる（②前段充足）。

また、本件要綱は申請（第5条）とこれに対する交付決定（第6条）の仕組みを採用した上、助成金の額は第4条の定めるところに従って客観的に算定されることを規定しており（②後段充足）、さらに本件通知においては助成条件違反の場合に助成金の返還を「命ずることがあ」との記載がある。これらの文言のみから直ちに本件決定の一方的・権力的性質を認定するに至るものではないが、少なくとも本件事業の契約的性格を後退させる要素であるといえよう。

以上のことから、本件事業は法からの委任を受け申請と応答の仕組みを定めているものといえる（②充足）。

ウ 補完性

支援法は、「身体障害者福祉法……その他障害者及び障害児の福祉に関する法律と相まって、障害者及び障害児が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付、地域生活支援事業その他の支援を総合的に行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図る」（第1条）という目的に出たものである。そして障害者における障害の種別・部位・程度が各人各様であり、必要とする支援も人それぞれに異なることにも鑑みれば、支援法は、本件事業と同法の規定する自立支援事業及び他の地域生活支援事業とを有機的に連関させることで、多様なニーズに対応するための支援体制を社会全体として整備構築し、もって我が国における障害者福祉全般の充実・向上を企図しているものといえることができる。

そうすると、後見費用の助成に係る本件事業は、支援法に基づいて実施される種々の障害福祉サービスの一メニューとしての位置付けで「総合的に」実施されることにより、法の目指す「障害者及び障害児の福祉の増進」に寄与するのであるから、法の本体給付を補完するものとして実施されているといえる（③充足）。

エ 抽象的権利性

施行規則第65条の10の2は、成年後見制度の利用に係る費用について、審判の請求に要する費用（第1号）、手数料（第2号）及び報酬（第3号）をそれぞれ掲げており、第4号で「市町村において支給することが適当であると認めたもの」についても対象としている。実施市町村は、同号に基づいて助成対象を拡張することができるほか、第1号ないし第3号に掲げる費用についても対象者としての要件や助成額といった具体的内容を決定する裁量を有すると解されるが、これらの費用については助成対象とすることが明文をもって定められている以上、実施市町村の裁量は合目的な制約を受け、法の趣旨を無にするような制度設計を採ることは許されないというべきである。してみると、これらの費用の助成について、具体的な給付を受けるには各自自治体の要綱による具体化を待たねばらな

いとしても、少なくとも一定の条件を満たした者が一定の給付を受けることができるという抽象的な権利は、法及び規則の保障するところであると考えられる(④充足)。

オ 小括

以上アないしエのとおり、本件要綱はその制定によって特恵的に助成受給権を創設するものではなく、法に定められた申請者の権利を具体化するものというべきであり、本件事業は法と相まって機能している一連一体の制度と評価できるから、本件決定にも就学援護費事件の判旨が妥当し、「法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使」としてその処分性を肯定することができる と解する。

2 本件決定の違法性・不当性について

(1) 3月分の支出について

ア 審査請求人は、平成29年2月における年金収入は同月及び3月の両月に係る支給であるから、3月に発生するであろう支出についても助成額を決定する上で考慮されるべき旨主張する。

イ かかる主張は発生主義的な発想に立つものと解されるが、本件要綱は申請者の資力を認定するに当たり領収書等や金銭出納簿等の提出を求めており、現金主義を採用するものである。より簡素な提出資料で正確に資力を把握できるという事務処理上の利点に鑑みれば、処分庁が現金主義に基づいて申請者の資力を認定するとしても、そのことが直ちに本件決定を違法ならしめるほどに不合理であるとまではいい難い。

ウ また、平成28年3月を始期とする本件決定においては、同年2月支給分の年金が(本来その半分は本件後見期間内である翌3月分であるにもかかわらず)収入として算定されない一方、同年3月に発生した支払は支出として計上されているものである。すると仮に発生主義に立った場合であっても、本件決定においては平成29年3月の支払が考慮される代わりに平成28年3月の支払が考慮されなくなるものであり、審査請求人にとって何らの不利益はないというべきである。

(2) 審査請求人の負債について

ア 審査請求人は病院に対する未払金を可及的に減縮すべきとの見地から、負債を本人の資力として考慮すべき旨主張する。

イ しかしながら、本人の資力をストック(時点)とフロー(期間)のいずれで把握するかは考え方の違いにすぎず、いずれか一方が他方に比してより合理的であると一概にいうことはできない。本件事業が一定の後見期間に対してその期間における後見報酬を助成するものであることに鑑みれば、当該期間に対応したフローを捉えて本人の資力を認定することにも十分な合理性があるというべきである。

ウ なお、現に債務を弁済すればこれが支出として計上されることは処分庁の主張

するとおりであるところ、仮に審査請求人の主張を容れて負債を考慮することとすると、未払金を返済すれば債務が消滅し控除の効果は当該年度限りにとどまるのに対し、これを負債のまま放置しておけばその限りで助成額が有利に算定され続けることになり、債務減縮の観点からはかえって負の誘因（ディスインセンティブ）とさえなりかねないものであって、採用できない。

- (3) よって、本件決定に違法又は不当な点は認められない。

(参考)

審査の経過	
平成29年11月28日	諮問書を受理（諮問第2号）
平成30年 1月29日	第1回審議
平成30年 3月 7日	第2回審議、答申

尼崎市行政不服審査会委員		
氏名	現職	備考
村上 武則	大阪大学名誉教授	会長
白井 俊美	弁護士	会長代行
武田 純	弁護士	