

諮問番号 令和2年諮問第1号

答申番号 令和2年答申第1号

答 申 書

第1 答申の結論

本件審査請求は棄却されるべきである。

第2 事案の概要

本件審査請求は、審査請求人らがともに保佐人を務める被保佐人にかかる成年後見等報酬助成申出に関するものである。

- 1 当時滋賀県野洲市内に居住していた申立外〇〇（以下「本件被保佐人」という。）は、申立外近江八幡市長の申立てにより、平成29年12月19日、大津家庭裁判所彦根支部から本件審査請求人らを保佐人に選任する旨の保佐開始の審判を受け、平成30年1月10日、この審判が確定した。
- 2 本件被保佐人は、平成30年3月15日、東大阪市内へ転入した。
- 3 審査請求人らは、平成31年2月25日、大津家庭裁判所彦根支部に対し、両名が本件被保佐人の保佐人に就職した日から同年1月9日までの期間に関する報酬の付与を求める審判を申し立て、これに対し同裁判所は同年2月27日両名それぞれに対し本件被保佐人の財産の中から金18万3600円ずつを報酬として付与する旨の審判を行った。
- 4 審査請求人らは、本件被保佐人の収入や財産の状況では前項の審判に基づく報酬を支弁することができないとして、平成31年4月3日、東大阪市長（以下「本件処分庁」という。）に対し、東大阪市成年後見審判申立実施要綱（以下「本件要綱」という。）及び成年後見人等の報酬の助成に関する基準（以下「本件基準」という。）に基づき、前項の報酬額のうち、金14万9772円ずつを助成するよう

求める申出をそれぞれ行った（以下「本件各申出」という。）

- 5 本件処分庁は、令和元年5月14日、前記1の審判申立てが本件処分庁によるものではなく申立外近江八幡市長によるものであったことから、本件各申出につきいずれも本件要綱及び本件基準による助成の対象にはならないとして却下する旨の決定をし（東大阪福障施第591号。以下「本件各決定」という。）、同日、それぞれ審査請求人らに通知した。
- 6 審査請求人らは、令和元年6月24日、本件各決定につきそれぞれその取消しを求める審査請求（以下「本件各審査請求」という。）をした。
- 7 審理員は、令和元年7月30日、本件各審査請求に対し1件の事件番号を付して審理を行うこととした。

第3 審査関係人らの主張の要旨

1 審査請求人らの主張

(1) 憲法第13条及び第14条第1項に対する違反

本件処分庁は、本件各決定の理由として、専ら本件被保佐人の保佐開始の審判の申立てが東大阪市長によりなされなかったため本件被保佐人は本件要綱及び本件基準による助成の対象とはならないことを挙げている。

しかし、本件被保佐人は東大阪市長による生活保護を受給しており、審査請求人らに報酬付与の決定がなされたとしても、これを支弁するに足る資産を有していない。このような状況下で本件被保佐人が保佐制度を利用するためには、国や自治体による成年後見制度や保佐制度（以下、これら制度を総称して「後見等制度」という。）の利用促進に関する諸施策が不可欠であり、平成28年4月に成年後見制度の利用の促進に関する法律（以下「利用促進法」という。）が制定されたのもそのような社会的要請に基づくものである。

また、憲法第13条は「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立

法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と、また憲法第14条第1項は「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」とそれぞれ定めている（注：審査請求人らが「憲法第14条」と主張しているのは、内容的に同条第1項のことと思料されるのでその意に関して整理する）。

これらに対し、本件各決定は、他の市町村から転入してきた経済的に困窮する被保佐人は後見等制度の利用を継続するなど宣言しているのとほぼ同義であり、本件各決定は合理的な理由のない差別を含むもので、憲法第13条及び第14条第1項に違反している。東大阪市民として生活していく者は、皆等しく同市の提供する行政サービスを享受する権利を有しているところ、本件のように同市民であるのにたまたま同市長により申立てがなされなかった後見等開始事件の後見人等の報酬について一切助成されないとすれば、かえって同市長による申立てをスポイルしてしまうおそれがあり、利用促進法が施行された現在においては、本件要綱は合理的な理由のない差別を含んでいる。

2 処分庁の主張

(1) 本件各決定は行政処分でないこと

審査請求人らは本件各決定を不服として行政不服審査法に基づく審査請求をしているところ、審査請求は「行政庁の処分」に対してすることができるものである（同法2条）。しかし、ここに行政庁の処分（以下「行政処分」という。）とは、行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国又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をいうとされている。

これに対し、本件で問題となっている助成事業は、厚生労働省令に基づき地方公共団体の裁量において実施されるものであり、同事業については法律上具

体的な権利義務が定められているものではないから、本件各決定は行政処分にあらず、本件各審査請求は不適法として棄却されるべきである（注：原文のまま。）。

また、本件要綱は、申請及びこれに対する応答（決定又は不決定）といった権力的仕組みを採用しているわけではなく、助成の対象者と思われる住民の支援者や関係者、関係機関からの連絡・相談を契機として、処分庁において調査、調整、申立て手続等を行い、後見人等に対して、家庭裁判所が決める金額の範囲内で、かつ介護老人福祉施設等の施設に入所若しくは病院等に入院している者については月額1万8000円を、その他の者については月額2万8000円を限度として報酬助成を行うこととしているに過ぎない。

(2) 仮に本件各決定が行政処分にあたるとしても、違法又は不当なものではないこと

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「総合支援法」という。）における障害者への支援は、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る。

これらのうち、前者は支給の内容や手続きが具体的に法定されているが、後者は各市町村の裁量により事業の対象や金額の算定方法等を決定するものであり、本件要綱や本件基準も後者に関するものである。また、後者の必須事業として成年後見制度利用支援事業があるが、これは、総合支援法第77条第1項第4号では、障害福祉サービスの利用の観点から後見等制度を利用することが有用であると認められる障害者で後見等制度の利用に要する費用について補助を受けなければ後見等制度の利用が困難であると認められるものにつき、当該費用のうち厚生労働省令で定める費用を支給する事業とある。さらに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施行規則（以下「総合支

援法施行規則」という。)第65条の10の2においては、厚生労働省令で定める費用は審判の請求に要する費用、登記の嘱託及び申請についての手数料、報酬、その他後見等制度の利用に関し必要となる費用であって市町村において支給することが適当であると認めた費用の全部又は一部とするとあり、支給の内容や手続きが具体的に法定されているものではない。

そこで、本件処分庁では、本件要綱に基づいて支給の対象となる事業や金額の算定方法を定め、本件要綱に基づき事業を実施するものであるところ、この事業の対象者は本件要綱により東大阪市長が成年後見等の開始申立てをした者のうち生活保護を受けている者及びこれに準ずる者その他当該申立てに要する費用を負担することが困難であると同市長が認める者に該当する者である(本件要綱第6条第1項)。これに対し、本件被保佐人は東大阪市長ではなく申立外近江八幡市長の申立てにより保佐開始の審判を受けた者であることから、本件要綱の対象とはならない。

また、本件被保佐人については、既に申立外近江八幡市長の申立てにより保佐制度の利用ができていたのであるから、本件要綱又は本件基準による支給の対象とならないことは保佐制度の利用を直接阻害するものではない。成年後見制度利用支援事業における予算には制限がある以上、市町村において助成の対象者を合理的な一定範囲に限定しなければならないことはやむを得ないことであるから、このことを規定した本件要綱が憲法第13条の幸福追求権に反し、又は合理的な理由のない差別として憲法第14条第1項に反するということができない。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件各審査請求は、これを却下することが相当である。

2 審理員意見書の理由

(1) 本件各決定の行政処分性について

最高裁昭和39年10月29日判決（民集第18巻第8号1809頁）は、行政庁の処分とは、行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、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をいうと定義している。これに対し、本件で問題となっている助成事業は、厚生労働省が定める地域生活支援事業実施要綱（平成18年8月1日障発第0801002号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知「地域生活支援事業の実施について」）に基づき地方公共団体の裁量において実施されるものであり、同事業は法律上具体的な権利義務が定められているものではないから、本件各決定は行政処分にあらず、本件各審査請求は不適法として却下されるべきである。

(2) 本件各決定の違法性又は不当性について

本件各決定は行政処分にあたらないため、違法又は不当にあたらない。

(3) 本件要綱の違法性又は不当性について

総合支援法施行規則第65条の10の2において定める費用は、審判の請求に要する費用、登記の嘱託及び申請についての手数料、報酬、その他後見等制度の利用に関し必要となる費用であって市町村において支給することが適当であると認めた費用の全部又は一部とするとされている。本件事業の性質上、後見等制度にかかる助成が全国一律ではなく市町村に一定の裁量があることを踏まえ、直ちに憲法第13条及び第14条第1項に反するということとはできない。

第5 調査審議の経過

- 1 令和元年5月14日 本件処分庁が審査請求人らに本件各決定を通知。
- 2 令和元年6月24日 審査請求人らが本件各審査請求書を提出。
- 3 令和2年3月31日 審理員が審査庁に審理員意見書を提出。
- 4 令和2年5月27日 審査庁が当審査会に諮問書を提出。
- 5 令和2年6月25日 審査庁が当審査会に主張書面書を提出。
- 6 令和2年7月21日 当審査会の第6回審査会を開催（本件各審査請求の審理としては第1回）。本件各審査請求に係る調査審議の手続きを併合。
- 7 令和2年8月24日 当審査会の第7回審査会を開催（本件各審査請求の審理としては第2回）。
- 8 令和2年9月30日 当審査会の第8回審査会を開催（本件各審査請求の審理としては第3回）。

第6 当審査会の判断

1 争点ごとの判断及びその理由

本件審査請求における当審査会の争点ごとの判断及びその理由は以下のとおりである。

(1) 本件各決定の行政処分性について

ア 行政処分性の考え方

本件各審査請求は行政不服審査法第2条に基づくものであるところ、同条にいう「行政庁の処分」が、一般に本件処分庁の主張及び審理員意見書で述べられたような内容で定義されていることはその通りである。

しかし、私人が行政庁にある給付を求めて申請をし、これに対して行政庁が諾否の応答をするという制度に関しては、裁判例上、その制度の要件や効果が法律の条文で具体的に定められていない限り行政庁の応答に行政処分性が認められないというようには解されていない。例えば、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第6条第1項に基づく補助金決定や、労働者災害補償

保険法（平成11年法律第160号による改正前のもの）第23条第1項第2号に基づく労災就学援護費の支給決定は、いずれも法律の条文では具体的な要件や効果が定められていないにもかかわらず、裁判例ではこれらの行政処分性が認められているのである（前者に関しては東京高判昭和55年7月28日、後者に関しては最判平成15年9月4日、いずれも裁判所ウェブサイトに掲載。）。そして、行政処分性を論じるにあたり、前者の裁判例では、行政庁が申請に対し修正を加えたり条件を付したりして給付の決定をすることができるか、行政庁が補助金の支給後に私人に対して報告を徴したり補助事業の停止や補助金の返還を命じたりすることができるかなどが、また後者の裁判例では、給付の要件や効果が法律に基づく政省令や通達に根拠を有するものであるか、それらの政省令や通達で具体的な要件や効果が定められているかなどが検討されている。

そこで、本件各決定についても、助成の要件や効果が法律に基づく政省令や通達に根拠を有するものであるか、また助成対象者からの申請並びにそれに対する行政主体の審査及び応答という枠組みで制度が形成されているかを検討した上、処分庁の決定に私人の権利利益を一方的に決定するという契機が含まれているといえるかを行政処分性の基準とすべきである。

イ 本件各決定へのあてはめ

（ア）本件要綱や本件基準と法律との関係

第1に、本件要綱や本件基準と法律との関係について検討する。本件では成年後見人等への助成の可否が問題とされているところ、こうした助成の制度は、まず法律（総合支援法第77条第1項柱書）が市町村に地域生活支援事業を行うべきことを定め、その事業の1つとして同項第4号が成年後見制度利用支援事業を定めていることに基づいている。これを受け、さらに総合支援法施行規則第65条の10の2は、この事業により支給さ

れる費用として、審判の請求に要する費用、登記の嘱託及び申請についての手数料、報酬、その他後見等制度の利用に関し必要となる費用であって市町村において支給することが適当であると認めた費用の全部又は一部と定めている。

そして、本件要綱は、その第1条に「この要綱は、判断能力が不十分な認知症等の高齢者、知的障害者及び精神障害者が、成年後見制度による保護を受けることにより自立した生活を送ることができるよう支援することを目的とする。」と、また本件基準はその第1条に「この基準は、東大阪市成年後見審判申立実施要綱第6の規定に基づき・・・成年後見人等の報酬を助成する場合の基準について必要な事項を定めるものとする。」と定めている。本件要綱は、総合支援法に先立って平成13年に制定されているが、総合支援法制定より、その体系に位置づけられたものと解釈できるのであり、これら本件要綱や本件基準では助成の具体的な要件や効果あるいは申請の手続き等を定めている。

とすれば、本件要綱や本件基準は、法律と無関係に存在するものではなく、また単なる東大阪市の内規にとどまらず、前記した総合支援法や総合支援法に基づく厚生労働省令を受け、これらで規定されているところを具体化したり手続きを規定したりするためのものであるということが出来る。従って、本件要綱や本件基準は、法律や省令で定められた内容とあいまって、それらを実現するためのものといえる。

(イ) 申請並びにそれに対する審査及び決定という枠組みの有無

第2に、本件要綱や本件基準において私人からの申請並びにそれに対する行政主体の審査及び決定という枠組みで制度が形成されているかどうかにつき検討すると、まず本件要綱の条文上は、「申請」との文言は用いられていない。しかし、処分庁では、本件要綱に基づく助成を行うにあたり、

対象者のために「報酬助成申出書」という表題の書式を作成した上、これに記入して提出させ、それに基づいて適否を判断しているとのことである。当該報酬助成申出書の様式によれば、家庭裁判所が報酬付与額を決定したことを前提にこれらの挙証資料を添付させることとなっているのであるから、本件助成は用途が予め限定された助成といえる。また、助成の対象となるかどうかについては、市長が対象者の資産の状況を調査して決定するとされており（本件要綱第6条第4項）、助成決定者の資産状況等に変化があった場合には、速やかに市長に報告しなければならず（同条第5項）、助成決定者の資産状況等の変化により市長が助成を中止したり助成の金額を増減したりすることができる（同条第6項）。仮に家庭裁判所が決定した報酬付与額が本件要綱第6条第2項に定められた上限額を上回った場合には、市長は当該上限額の範囲内で助成の決定を行うことになる。さらに本件基準では、対象者の家計収支の認定にあたっての基準が示されているが、その基準は一義的ではなく「社会通念上妥当な金額の範囲内」としてやや幅があるものとされており（本件基準第2条第2項）、これらは行政主体が審査や決定をすることが前提とされているものといえる。

こうしたことから考えると、本件要綱や本件基準においては、事実上、助成を受けようとする私人は行政主体に対し申請を行い、行政主体はその申請に対して審査し決定するという枠組みが取られているといえる。

（ウ）小括

このように考えると、本件要綱や本件基準は、東大阪市が法律やそれに基づく省令を受けてこれらの規定を実現するために定めたものであり、また本件各決定は申請を受けた市長が本件要綱や本件基準に定められた要件を満たしているかどうかを審査した上、公益の立場から一定の裁量権を行使して助成の可否や金額を定めて結論を出すものであって、私人の権利を

一方的に決定する契機を含んでおり、行政処分にあたるというべきである。

(2) 本件各決定の違法性及び不当性について

このように本件各決定が行政処分であるとする、次にそれらの違法性及び不当性が問題となる。加えて、審査請求人らは、本件各決定は憲法第13条及び第14条第1項に反する旨を主張している（もっとも、具体的にどのように違反することとなるのかについては述べていない。）ので、この点についても以下検討する。

ア 違法性

まず、本件処分庁は、本件各決定の理由として、本件要綱は助成の対象者を東大阪市長の申立てにより成年後見等の審判を申し立てられた者に限っていると（第6条第1項）、本件被保佐人は同市長ではなく申立外近江八幡市長により保佐開始の申立てを受けた者であり、この要件を満たしていないことを挙げている。そして、審査請求人らは、この要件を満たしていないこと自体は争っていない。

この点、本件要綱の抽象的な根拠となる総合支援法は、成年後見制度利用支援事業に関して「当該費用のうち厚生労働省令で定める費用を支給する事業」としか定めていない（総合支援法第77条第1項第4号）。そして、これを受けた厚生労働省令（総合支援法施行規則）においても、第65条の10の2第3号で保佐人の報酬が定められてはいるが、同条柱書は「次に掲げる費用の全部又は一部」と規定するにとどまっており、その費用の全部を対象にすることまでは求めている。

とすれば、総合支援法及び総合支援法施行規則上、保佐人の報酬の一部を助成の対象としないことも許容されており、この点には個々の市町村に一定の裁量権が認められているのであるから、東大阪市が同市長以外の者が審判を申し立てた被保佐人にかかる保佐人の報酬を助成の対象に含めなかったからとい

って、これを総合支援法あるいは総合支援法施行規則に反しているとはまではいえない。また、東大阪市が同市長が申し立てた審判の被保佐人にかかる保佐人の報酬に助成の対象を限定しているとしても、財政上の理由から、不合理な目的、手段ともいえず、認められた裁量を逸脱濫用しているともいえない。

イ 不当性

次に、このような要綱や基準の定め方が不当でないかとして考えるとしても、総合支援法の目的（総合支援法第1条で掲げる「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とともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与する」）にかんがみれば、保佐人の報酬は東大阪市長が審判を申し立てた被保佐人にかかる保佐人の報酬に限らず、東大阪市内に居住する被保佐人にかかる保佐人の報酬全部を含むこととするのが望ましいとはいえる。しかし、後見等制度の運用にあたり必要となる費用には様々なものがあり、それらすべてを盛り込むことには財政上の制約が生じる上、特に必要性の高い一定のものに関しては総合支援法施行規則第65条の10の2第1号ないし第3号の列挙を受けて本件要綱や本件基準が定めていると解される。

とすれば、本件要綱や本件基準が東大阪市長以外の者が審判を申し立てた被保佐人にかかる保佐人の報酬を助成の対象としていないからといって、そのことによりそれを直ちに不当とまではいえないというべきである。

ウ 違憲性

なお、審査請求人らは憲法第13条及び第14条第1項に対する違反を主張

しているので、これらについても検討する。

まず憲法第13条は、条文上は「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と定めるところ、同条に基づき具体的にどのような権利がどのような要件や効果で保障されることとなるのか判然としない。しかし、裁判例が同条を根拠として認めた権利としては、プライバシーの権利としての肖像権があるにとどまっており（最判昭和44年12月24日、刑集第23巻12号1625頁）、本件において違憲性を論じる根拠とするのは困難である。

次に、憲法第14条第1項は、「すべて国民は、法の下に平等であつて・・・差別されない。」と定めている。しかし、同条項は国民に対して絶対的な平等を保障したのではなく、差別すべき合理的な理由なくして差別することを禁止する趣旨であり、事柄の性質に応じて合理的と認められる差別的取扱をすることまで禁止したものではない。そして、本件要綱第6条第1項が東大阪市長申立てではない被保佐人につき保佐人の報酬を助成の対象としていないからといって、そのことにより本件被保佐人が後見等制度を利用できなくなるわけではなく、これをもって不合理な差別とまではいえないというべきである。

2 結論

以上により、本件各決定には行政処分性が認められるものの、違法性又は不当性までは認められず、本件各審査請求は棄却されるべきである。

第7 付言事項

なお、本答申にあわせ、当審査会は、類似の事例に関し行政処分性についての検討をされたく付言する。

令和2年11月20日

東大阪市行政不服審査会

会長 上 崎 哉

委員 松 井 淑 子

委員 八 木 正 雄

以 上