

6 長 行 審 第 3 号

令和 6 年 3 月 1 日

長久手市長 佐藤有美 様

長久手市行政不服審査会

長久手市成年後見制度利用支援事業助成金不交付決定処分について
の審査請求について（答申）

令和 5 年 9 月 8 日付けで諮問のありました下記の件について、別紙のとおり
答申します。

記

諮問番号 5 長行審第 1 号

(別紙)

諮問番号：5 長行審第1号

答申番号：6 長行審第3号

答 申

第1 審査会の結論

長久手市長（以下「処分庁」という。）の令和5年2月8日付け審査請求人に対する長久手市成年後見制度利用支援事業助成金（以下「助成金」という。）の不交付決定（以下「本件決定」という。）についての審査請求は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第1項の規定により、不適法であるから却下すべきである。

第2 審査請求に至る経過

- 1 成年後見制度における市町村申立により、平成24年8月3日に名古屋家庭裁判所は、審査請求人に対して保佐開始及び保佐人に代理権を付与する旨の審判をした。保佐人には、特定非営利活動法人尾張東部権利擁護支援センター（以下「支援センター」という。）[redacted]が選任された。
- 2 審査請求人は、令和4年12月19日付けで、長久手市成年後見制度利用支援事業による後見人等の報酬助成を受けるため処分庁に助成金の交付を申請した。
- 3 処分庁は、審査請求人が[redacted]非居住の不動産（以下「本件不動産」という。）を所有していることから長久手市成年後見制度利用支援事業実施要綱（平成21年4月1日施行、令和4年4月1日改正。以下「市の要綱」という。）第13条第1項第3号別表の(4)「世帯員が居住する家屋その他日常に必要な資産以外に利用しうる資産を所有していない者」の要件を満たさないとして、本件決定をした。また、処分庁は、令和5年2月8日付け長久手市成年後見制度利用支援事業助成

金不交付決定通知書（５長寿第９５７号）（以下「本件通知書」という。）により保佐人に対して、本件決定を通知した。

本件通知書には、処分庁の事務処理手続の誤りにより、本来添付すべきでない、審査請求ができる旨の教示文が添付されていた。

- ４ 審査請求人は、上記の教示に従い令和５年３月４日に長久手市長に対して、本件決定の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第３ 審理関係人の主張の要旨

１ 審査請求人の主張

- (1) 本件決定は行政処分に該当する。行政処分に該当しないため不適法とするのは、市長自身が本件通知書において「市長に対する審査請求をすることができる」と教示していることと自己矛盾している。

- (2) 市の要綱第１３条第１項第３号該当性

審査請求人は、市の要綱第１３条第１項第３号別表の(4)に規定する「利用しうる資産を所有しない者」の要件を満たしている。

本件不動産は、審査請求人による居住等の利用、第三者への賃貸及び売却がいずれも現実的に難しく「利用」状態に該当しない。本件不動産については、株式会社[REDACTED]との間で一般媒介契約を５年間締結しているものの売却できておらず、実質的に価値がないので、「利用しうる資産」に該当しない。

- (3) 市の要綱第１３条第１項第４号該当性

ア 市の要綱第１３条第１項第４号が定められた経緯

支援センターが成年後見人となっている者で、成年後見制度の利用にあたり必要となる費用の全部又は一部について助成を受けなければ、制度の利用が困難であると市長が認める者として、市の要綱第１３条第１項第３号別表の要件を満たさない場合でも助成が必要な者に対して助成するために市の要綱第１３条第１項第４号が定められた。

イ 審査請求人の収支

[REDACTED]

令和5年2月現在の預貯金額は 円であり、別表の(4)の基準を優に下回っており、市の要綱第13条第1項第4号に該当する一事情として考慮されるべきである。

助成金の申請時以降に審査請求人は、

収支は悪化しており、年額 円のマイナスとなっている。

保佐人の報酬額は 円であるが、審査請求人の収支が年額 円のマイナスであり、年額 円を超える支出超過となる。

ウ 審査請求人は、「助成金を受けなければ、制度の利用が困難である」と認められる。

(4) 成年後見制度利用支援事業の在り方

厚生労働省の令和5年5月30日付け事務連絡「市町村長による成年後見制度に基づく後見開始の審判等の請求の適切な実施及び成年後見制度利用支援事業の推進」において、「費用の助成がなければ利用が困難な方を対象としている趣旨を踏まえ、広く低所得者を対象とするような要件を設定すること」とされており、要綱等が整備されていても成年後見人等の報酬が担保されず後見人等の支援が不足することがあってはならず、成年後見制度利用支援事業（以下「本件事業」という。）の利用が困難となることがないように改善することは行政課題としてとらえていくべきである。

2 処分庁の主張

(1) 助成金の交付は、一種の贈与契約であり、行政処分に該当しないので、本件審査請求は不適法として却下されるべきである。

(2) 市の要綱第13条第1項第3号該当性

審査請求人は、本件不動産を所有し、長久手市内 に居住している。審査請求人は、本件不動産という非居住の不動産を所有しており、売却予定

であることを申請の際に確認していることから、別表の(4)「世帯員が居住する家屋その他日常に必要な資産以外に利用しうる資産を所有していない者」には該当せず、市の要綱第13条第1項第3号に該当しない。

(3) 市の要綱第13条第1項第4号該当性

申請時に提出された財産目録の記載によると[]円の預貯金があり、また予算収支表の記載によると、年間収支として[]円の余剰がある。本件決定の通知当時、保佐人の報酬は[]円となっており、審査請求人の預貯金及び年間収支の余剰から報酬を支払っても余剰金が発生し、預貯金にも[]余剰がある。

以上を総合的に考えると審査請求人は、費用の全部又は一部について助成を受けなければ、成年後見制度の利用が困難であるとはいえない。

(4) 本件事業は、助成を受けなければ制度の利用が困難な場合の助成であるので、公平性の観点から居住する家屋その他日常に必要な資産以外に利用しうる資産を所有している場合には、所有する資産を最大限有効活用すべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 結論

本件審査請求を棄却するのが相当である。

2 審理員意見書の理由

(1) 本件決定の処分性

本件決定は、補助金の交付という給付行政においては、その性質は贈与契約であり、原則として行政処分にあたらないと考えられる。

もともと、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（以下「最高裁平成15年判決」という。））のように、支給に係る具体的な規定が労働者災害補償保険法（昭和22年法律第50号。ただし平成11年法律第160号による改正前のもの。以下「労災法」という。）でなく、要綱に定められているにも関わらず処分性が肯定されている判例もある。

本件事業は、国の通知で定められた国の要綱に基づき、市が任意事業と

して実施するために定めた市の要綱に基づき実施されている事業なので、本件決定は行政処分に該当し、処分性があるものとして審理する。

(2) 本件決定の違法性・不当性

ア 市の要綱第13条第1項第3号該当性

本件不動産の売却が容易でないことは、不動産鑑定書から見てとることができ、広告表示ができない状況もあると考えられるものの、売り地との看板等による周知もなく、隣人等への売却提案等の努力もしていない。よって、本件不動産が売却困難であり、実質的に財産価値がないとまでは判断できず、審査請求人が、本件不動産を所有していることは客観的に明らかであり、「世帯員が居住する家屋その他日常に必要な資産以外」を所有しているといえるので、市の要綱第13条第1項第3号別表の(4)に該当するとしたことに違法又は不当な点はない。

イ 市の要綱第13条第1項第4号該当性

助成金交付申請書に添付された審査請求人自身の予算収支表等からは、本件事業の助成を受けなければ、本件事業の利用が困難であるとまでは確認できなかった。

審査請求人は、反論書提出時に改めて予算収支表等を提出しているが、同居する■人の予算収支等を確認できないため、本件審査請求において判断するところではない。

ウ 処分庁は、国の通知（市町村長による成年後見制度に基づく後見開始の審判等の請求の適切な実施及び成年後見制度利用支援事業の推進について（令和5年5月30日事務連絡））により、費用の補助がなければ本件事業の利用が困難である方を対象とするような要件を設定するとあるところ、市の要綱に第13条第1項第4号を設けるとともに、本人の予算収支表等を用いて資力を確認している。

エ よって、本件処分は居住状況及び資産状況から判断し、本件事業の助成対象と認められないとする本件処分について違法又は不当な点は認められない。

(3) 本件事業の今後のあり方

本件事業の利用ができず、審査請求人の全額負担により保佐人に報酬

が支払われると、審査請求人の収支を圧迫し正当な報酬が支払われなくなるおそれがある。そうすると、後見事業を担う専門職のなり手がなくなるおそれが生じ、被後見人等に不利益が生じかねない。

このような事態とならないために、本件事業の費用の助成の可否の判断にあたり、個々の収支状況等に見合った慎重な判断を実施すべきである。

第5 審査会の判断

- 1 当審査会は、令和5年9月8日に長久手市長から行政不服審査法第43条第1項の規定に基づく諮問を受けた。

当審査会の調査審議の結果、行政不服審査法第45条第1項の規定により、本件審査請求については、不適法であるから却下すべきであると判断する。

- 2 本件審査請求の適法性について

- (1) 審理員意見書は、給付行政においても処分性が肯定されている最高裁判平成15年判決もあることから、本件決定は行政処分に該当し、処分性があるものとして審理することとしている。

当審査会は、審議の結果、審理員意見書の意見とは異なり、本件決定には処分性がなく、行政処分に該当しないと判断したので、以下その理由を述べる。

- (2) 行政不服審査法第1条第2項により不服申立ての対象とされる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」（以下、同かつこ書きに従い「処分」という。）は、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第3条第2項に定められた、抗告訴訟（同第1項）の対象となる処分（同第2項かつこ書きも参照）と同義と解されており、後者につき、判例は、「公権力の主体たる国又は公共団体の行う行為のうち、その行為によつて、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」と定義している（最高裁昭和39年10月29日第一小法廷判決参照）。

一方、本件決定は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第232条

の2の規定により普通地方公共団体が行う補助に当たるところ、裁判例によれば、私人に対する補助金交付関係は、本来、資金の交付を受けたいという私人の申込みに対する承諾という性質を有する非権力的なものであるから、その関係においては、原則として処分は存在しないものというべきであり（東京高裁平成元年7月11日判決参照）、ただ、このような給付行政に関する行為をめぐって、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、当該応答に係る行政庁の決定行為は、「その行為によつて、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」として、抗告訴訟及び不服申立ての対象となる処分に当たるものと解される（東京地裁平成27年12月15日判決参照。前掲東京高裁判決もほぼ同旨。）。

- (3) そもそも本件決定がなされた本件事業は、介護保険制度の円滑な実施の観点から、国の定めた地域支援事業実施要綱（厚生労働省老健局長通知「地域支援事業の実施について」（平成18年6月9日老発第0609001号）別紙。以下「国の要綱」という。）により、介護保険法（平成9年法律第123号）第115条の45に定める市町村を実施主体とした地域支援事業のうち、同第3項各号において市町村が「行うことができる」事業（国の要綱2（2）では「任意事業」と呼ばれる。）の一つ（同項第3号）と位置づけられたものである。同第4項による、「地域支援事業は、…政令で定める額の範囲内で行うものとする」との委任を受けて、介護保険法施行令（平成10年政令第142号）第37条の13第6項及び第7項が、地域支援事業のうち、介護予防・日常生活支援総合事業（同法第115条の45第1項）以外の事業に係る部分の上限額（つまり、同第3項のみならず同第2項に定められた各事業に要する費用を合算した額の上限を指す。）を定め、また、同第3項各号の事業については、同項柱書きの委任に基づく省令たる介護保険法施行規則（平成11年厚生省令第36号）第140条の62の9が、当該事業の効果的かつ効率的実施の観点から検証及び見直しの努力義務を市町村に課しているものの、同法第1

15条の45第3項第3号に規定された事業を市町村が実施する際の支給の仕組みに関しては、同法及びその委任に基づく命令において何ら具体的な規定が設けられていない。

よって、助成金の交付又は不交付の決定は、専ら、国の要綱の下、市の要綱に規定された支給手続（同第15条から第17条まで）によるものであって、市の要綱は、国の要綱と同様に、行政機関たる市長が市の行政の内部規範として定めたものにすぎないから、介護保険法が、一定の者に当該助成金の交付に係る申請権を与え、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たものと解することはできない。

(4) したがって、本件決定は、行政庁が「その行為によつて、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」とはいえないから、行政不服審査法第1条第2項にいう処分に当たらない。

(5) なお、審理員意見書は、最高裁平成15年判決を、支給に係る具体的規定が法律でなく要綱に定められているにもかかわらず処分性を肯定した判例として援用する。しかし、この判決は、労災法に基づく遺族補償年金（後述の労災法第3章の保険給付の一つであり、その給付に係る決定は処分に当たるものと解される。現行の労働災害補償保険法第38条から第40条まで参照。）の受給者に対する、労災法第23条第1項第2号に定める労災就学援護費の不支給決定をめぐって、同第2項の委任に基づく労働災害補償保険法施行規則（昭和30年労働省令第22号。ただし平成12年労働省令第2号による改正前のもの。）が、その支給に関する事務を労働基準監督署（労働省（当時）の地方支分部局）長の管轄と規定し、同省労働基準局長の定める要綱により、支給対象者、支給額、支給期間、欠格事由、支給手続等が規定されている点を指摘した上で、「このような…制度の仕組みにかんがみ」て、労災法は、同「法第3章の規定に基づいて政府が行う保険給付を補完するために、労働福祉事業として、保険給付と同様の手続により、被災労働者又はその遺族に対して労災就学援護費を支給することができる旨を規定しているものと解するのが相当である」

と判示したものである。

一方、本件事業は、介護保険法により、同法第4章に基づく保険給付（その給付に係る決定は、要介護認定（同第19条第1項）を含め「処分」とされている（同第183条第1項及び第196条）。）と同じく、市町村を実施主体とする地域支援事業の一つに当たるものの、その支給の仕組みに関しては、既に述べたように、同法及びその委任に基づく命令において何ら具体的な規定が設けられていない。また、国の要綱も、任意事業の対象者を「被保険者、要介護被保険者を現に介護する者その他個々の事業の対象者として市町村が認める者」とした上で（同別記4 任意事業2）、事業内容の一つとして、「市町村申立て等に係る低所得の高齢者に係る成年後見制度の申立てに要する経費や成年後見人等の報酬の助成等を行う」成年後見制度利用支援事業を挙げるにすぎないのであって（同3（3）ア）、そこでは支給対象者及び支給額についてのみ抽象的な定義が述べられるにとどまり、支給手続を始めとする他の仕組みに至っては全く定められていない。

よって、本件は、最高裁平成15年判決とは事案が異なるものと言わざるをえない。

3 結論

よって、行政不服審査法第45条第1項の規定により、本件審査請求については、不適法であるから却下すべきであるとし、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

第6 付言

本審査会の結論及びその判断の理由については以上のとおりであるが、処分庁の事務執行の適切性について意見を述べる。

1 教示文の誤表示

本件審査請求は、本件決定に行政処分性がないにも関わらず、処分庁が決定通知において、市長に対して審査請求できる旨の誤った教示をしたことに起因する。処分庁が誤った教示をしなければ、本件審査請求は行われなかったものと思われる。

今後、市民の権利義務に関わる事務執行については、市民の信頼を損なうことのないよう適正な執行に努められたい。

2 助成金交付の審査について

- (1) 処分庁が、助成対象者の要件該当性を確認するにあたっては審査請求人の世帯の状況を丁寧に審査すべきところ、世帯員全員の資産状況を確認していないにもかかわらず、本件不動産を所有していることのみを理由として本件決定を行ったことは、以下に述べるような適切とはいえない側面があると言わざるを得ない。

(2) 市の要綱第13条第1項第3号の該当性

ア 同一世帯

市の要綱第13条第1項第3号では、助成対象者を別表の(1)から(4)の全ての要件を満たす者で、成年後見制度の利用にあたり必要となる費用の全部又は一部について助成を受けなければ、制度の利用が困難であると市長が認める者と定めている。

別表の(1)から(4)までの該当性を判断するにあたっては、審査請求人の世帯状況を確認する必要がある。

審査請求人から提出された住民票で世帯員は[]人で同一世帯とされていること、名古屋家庭裁判所に提出した本人予定収支表において[]人の生活費がまとめて計上されていることから[]人を同一世帯として捉えるべきである。

イ 別表の(2)の該当性

処分庁においては、[]人を同一世帯として世帯の年間収入を確認すべきところである。よって、本件不動産を所有していることのみをもって助成金を不交付とするのではなく、同一世帯の年間収入についても調査することが適切であったと思われる。

なお、当審査会において審査請求人の世帯の年間収入を調査したところ、令和5年11月21日付主張書面及び資料1から26までが提出された。資料26の家計収支表を見ると世帯収入は[]円であり、別表の(2)の基準である世帯の年間収入が[]人世帯で年間収入[]円以下の者という要件を満たしていないことが確認でき

る。

ウ 別表の(3)の該当性

別表の(3)の世帯の預貯金等の額につき、[]人世帯だと[]円以下である必要がある。申請時点で審査請求人の預貯金額は[]円であるものの同一世帯[]人の預貯金等の額が不明なままである。処分庁は、同一世帯の預貯金等の額につき調査することが適切であったと思われる。

エ 別表の(4)の該当性

別表の(4)の要件は余剰資産を有していないことを確認するものであるから、(4)の「利用しうる資産」とは、利用・処分しうる資産を意味しているものと考えられる。したがって、賃貸利用や売却処分に向けて相当な努力をしても利用ないし処分が不可能であれば、利用・処分しうる資産とはいえず、賃貸利用や売却処分ができるまでの間は助成金を交付するとの判断もできるものと思われる。

この点、審査請求人は、平成30年[]に株式会社[]と媒介価格を[]円として指定流通機構への登録もしないで一般媒介契約を締結し、その後5年以上も本件不動産に引き合いがないにもかかわらず、その間[]円の媒介価格を減額せず（添付資料5から24まで）、指定流通機構への登録もせず、他業者にも依頼することが可能な一般媒介契約を締結しながら株式会社[]以外の業者に依頼していない等、売却に向けて相当な努力をしていたのかを疑わせるような点も見受けられる。よって、利用・処分しうる資産に当たるかの実質的な判断に当たっては、さらに審査請求人側の事情を調査することが必要になるとと思われる。

(3) 市の要綱第13条第1項第4号の該当性

上記2(1)のとおり、処分庁が、助成対象者の要件該当性を確認するにあたっては、同第3号と同じく、審査請求人の世帯の状況を丁寧に審査すべきである。本件においては、処分庁は審査請求人の収支・資産状況のみを基礎として判断を行っているが、世帯員全員の収支・資産状況も調査すべきと思われる。この点、審理員意見書は他の世帯員[]人の予算収支等が確

認できないとするが、当審査会が調査したところ、主張書面添付の資料 26 のとおり、世帯員全員の収支が一定程度明らかになっていることから、本件決定を行うに当たっても世帯員全員の収支・資産状況について丁寧に調査することが適切であったと思われる。

- (4) また、助成金の不交付という申請者にとって実質的に不利益な決定を行う場合は、とりわけ丁寧な説明が必要であったものといえる。そもそも助成金申請書の様式中、該当理由の欄において、市の要綱第 13 条第 1 項第 3 号及び第 4 号が「その他市長が認める場合」として 1 つにまとめられており、申請者が満たすべき要件を正確に理解できないおそれがあるのではないと思われる。
- (5) 以上を踏まえ、長久手市においては、助成金の要件該当性の判断において必要な情報を収集できるよう、申請者に対し丁寧な説明を行うこと、また、十分な審査をした上で総合的に判断するよう、事務執行のあり方を改善することが望まれる。

第 7 答申に関与した委員の氏名

森美穂委員、石川恭久委員、杉原丈史委員

第 8 調査審議の経過

- 1 令和 5 年 9 月 8 日 諮問
- 2 令和 5 年 10 月 13 日 調査審議（第 1 回）
- 3 令和 5 年 10 月 25 日 審査請求人に対する主張書面及び資料
の提出請求
- 4 令和 5 年 11 月 21 日 審査請求人からの主張書面及び資料の提出
- 5 令和 5 年 12 月 6 日 審議（第 2 回）
- 6 令和 6 年 2 月 6 日 審議（第 3 回）
- 7 令和 6 年 3 月 1 日 審議・答申（第 4 回）