

(別紙)

質問番号：令和6年度質問第4号

答申番号：令和6年度答申第8号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

第2 審査請求に至る経過

- 1 ○○家庭裁判所○○支部は、令和4年4月○○日、○○（以下「成年被後見人A」という。）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、審査請求人を成年後見人として選任した。なお、成年被後見人Aは、令和4年4月○○日時点で、障害者グループホームに入居していた。
- 2 厚生労働大臣は、成年被後見人Aについて、国民年金法（昭和34年法律第141号）第30条の4に基づく年金給付として、令和5年3月から障害基礎年金を支給することを決定し、同年○○月○○日付け国民年金・厚生年金保険年金証書により、成年被後見人Aに対して通知した。
- 3 審査請求人は、○○家庭裁判所○○支部に対して、後見開始日から令和5年4月○○日までの期間に係る後見報酬の付与審判を申し立て、同裁判所同支部は、同年7月○○日、当該申立てに係る報酬を517,000円と決定した。
- 4 審査請求人は、令和5年7月27日、処分庁に対し、神戸市成年後見制度利用支援事業要綱（平成18年4月1日付け保総計第166号。以下「要綱」という。）第5条第1項に基づき、後見人等の報酬助成申請書を提出した（以下「本件申請」という。）。

5 処分庁は、令和5年8月22日、要綱第5条第2項に基づき、本件申請に対し、227,400円を助成する旨を決定し、審査請求人に対し、同月22日付け神〇〇第〇〇号〇〇後見人等の報酬助成決定通知書（以下「本件通知書」という。）により通知した（以下「本件処分」という。）。

6 審査請求人は、令和5年9月7日、本件処分の助成金額を227,400円から333,727円に変更する、との裁決を求める審査請求をした。

第3 審査関係人の主張等の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 本件処分は、「助成金額」を月額18,000円として算出した。

しかし、処分庁が公表している「神戸市成年後見制度利用支援事業Q&A」（令和5年10月改正前のもの。以下「Q&A」という。）によれば、「障害者のグループホームに入居かつ被後見人等に障害年金が支給されている場合も施設入所と同様の扱いとなる」とあり、被後見人等に障害年金が支給されていない場合は「その他の者…居宅生活者（…グループホームも含む）」に該当すると解される。

成年被後見人Aは、助成対象期間を通じて障害者グループホームに入居していたが、令和5年2月末までは障害年金を受給しておらず、同年3月から受給を開始した。したがって、同年2月末までは「その他の者…居宅生活者（…グループホームも含む）」として、同年3月以降を「施設入所者」として、助成額が計算されるべきである。

そのように計算すると、助成額は333,727円となる。

なお、助成対象となっている成年後見事件は、処分庁が申し立てたものである。成年後見人である審査請求人は、就任後、本人の財産管理・身上監護（成年後見人の本来業務）以外にも多大な負担を強いられている。

処分庁が自ら申し立てた相当困難な成年後見人選任申立て事件に関して、Q&Aの文理に反して低額の助成決定をされたことは、甚だ遺憾

である。

(2) 処分庁の弁明に対する反論

ア 処分庁の弁明は、要するに、「令和元年度から、障害者グループホーム入居者はすべて（障害年金受給の有無を問わず）施設入所者扱いすることとしたが、Q & Aの『障害者のグループホームに入居かつ被後見人等に障害年金が支給されている場合も施設入所と同様の扱いとなる』という記載を更新していなかった」というのである。

ここで、Q & Aの上記記載は、審査請求書にも記載したとおり、「障害者グループホーム居住」かつ「障害年金受給」を、「施設入所と同様の扱い」の要件としている（このことは処分庁も認めるようである）。そして、Q & Aの上位規定である要綱には、この点に関する記載がない。よって、Q & Aの上記記載が、公表された唯一の規範である。したがって、処分庁は、この唯一の規範に則った運用をしなければならない。つまり、「施設入所と同様の扱い」ができるのは「障害者グループホーム居住」かつ「障害年金受給」の場合に限られる（これは規範の文理解釈から当然かつ絶対の帰結である。）。

処分庁の弁明は、「公表している唯一の規範と、実際の運用が異なる」「このような場合、実際の運用が優先する」というものである。このような規範を無視した主張は、法に基づかない行政を内容とするものであって、失当である。

なお、処分庁は、「令和元年以降はすべて障害者グループホーム入所者を施設入所者として扱っているため、本件を居住生活者として扱うことはできない」旨を主張している。これは、令和元年以降は「障害年金を受給していない者も、施設入所者として扱ってきた」という意味であろうか。そうだとすれば、公表している唯一の規範に明確に反する運用をしてきたということである。この場合、それらの規範に反する運用の方をこそ是正すべきであって、「本件においても規範に反する運用をすべきである」ことの根拠にはならない。「これまで規

範に反する運用をしてきたから、本件においても同じように規範に反する運用をする」という論理は、誤っている。

イ また、処分庁は、Q & Aは運用の補足説明であって規範ではない旨を主張する。しかし、Q & Aのほかに「運用」の内容を明らかにしたものではなく（規定類は運用の内容を明示していない）、Q & Aは処分庁が「運用」の内容を明らかにした唯一の表示である。したがって、Q & Aは「運用」の「補足説明」などではありえず（「補足」する対象が存在しない）、「運用」の内容を示す唯一のものであり「運用」の根拠（規範）である。処分庁自身、弁明の中で、「平成30年度にQ & Aを改正するにあたり」と主張しており、Q & Aが改正の対象たる規範であることを自認している。

さらに、Q & Aの（厳密な意味での）規範性の如何に関わらず、Q & Aが処分庁の示した唯一の運用内容の表示であり、本件で問題となっている表示内容が明確かつ一義的である（障害年金非受給者は施設入所者扱いしないことが文理上明らかである）ことなどからすれば、処分庁がその表示と異なる運用を行うこと（表示どおりの運用を求められたのに対してそれを拒否すること）は、禁反言や信義則に照らして許されない。

なお、処分庁は、①「令和元年度以降、障害者グループの入居者を、障害年金受給の有無を問わず、施設入所者として扱うこととした」、②「そして、実際にそのような扱い（『運用』）をしてきた」旨、主張するようである。しかし、①についても②についても、それを認めることに足りる証拠はない。

ウ 処分庁が申立てた成年後見人選任申立て事件において、申立書に「成年後見人報酬については助成制度の対象である」と記載されている（処分庁自身がそのように記載している）場合、成年後見人となるうとする者や成年後見人となった者は、「受領できる報酬の下限は助成対象額だ」と認識・信頼する。そして、「助成対象額」の算出方法

を示すものは、Q & A以外にない。したがって、「受領できる報酬の下限は、Q & Aに従って算出される助成対象額だ」と認識・信頼する。裁判所に報酬を決定してもらう際も、同じである。成年後見人は、「受領できる報酬の下限は、Q & Aの記載に従って算出される助成対象額だ」と認識・信頼する。Q & Aの記載内容と異なる（助成対象者により不利益な）運用は、上記の認識・信頼を裏切るものであるから、禁反言の原則及び信義則に反する。

2 審査庁の見解

本件審査請求は、理由があると考えられるため、行政不服審査法第46条第1項本文の規定により認容し、本件処分を取り消すべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、理由があると考えられるため、行政不服審査法第46条第1項本文の規定により認容し、本件処分を取り消すべきである。

2 判断

(1) 本件処分に係る本件通知書における理由の提示の不備について

ア 本件処分は行政不服審査法第2条に定める「行政庁の処分」か行政不服審査法に基づく審査請求の対象は、「行政庁の処分」であることを要する（同法第2条）。本件処分は、直接的には要綱第5条第2項を根拠とするが、それは、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（平成17年法律第123号。以下「障害者総合支援法」という。）第77条第1項第4号、及び同法律施行規則（平成18年厚生労働省令第19号、以下「障害者総合支援法施行規則」という。）第65条の10の2に根拠を有し、また、その仕組みも申請に基づき行政庁が審査し、応答するという仕組みを有していることから、行政不服審査法第2条の「行政庁の処分」に当たるとみることができる。

イ 行政手続法第8条の内容とその解釈について

(ア) 本件処分が「行政庁の処分」であるとすれば、本件処分には、行政手続法（平成5年法律第88号）第8条が適用される。

行政手続法第8条第1項は、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならぬ。ただし、法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であつて、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるときは、申請者の求めがあつたときにこれを示せば足りる。」と、また、同条第2項は、「前項本文に規定する処分を書面でするべきときは、同項の理由は、書面により示さなければならぬ。」と定めている。

(イ) 理由の提示をどの程度すべきであるかは、行政手続法には定めがないものの、行政手続法第8条第1項の趣旨は、処分庁が処分をするに際して理由を提示することで、行政庁の判断の慎重・合理性を担保し、恣意の抑制を図るとともに、申請者に処分理由を知らしめることで、申請者の争訟提起の便宜を図る点にある。かかる趣旨からすれば、理由の提示の内容及び程度としては、「処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである」（最高裁昭和36年5月31日判決・民集17巻4号617頁）ことを前提に、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して…〔拒否処分されたのかを〕申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければなら」ないとされている（最高裁判所昭和60年1月22日判決・民集39巻1号1頁）。

また、行政手続法第8条第1項の理由の提示の上記趣旨に鑑みれば、提示されるべき理由は、処分書の記載自体から被処分者が知り得るように示されることを要するのであって、処分書以外の事情を斟酌して理由の提示が足りているかどうか判断することは許され

ないと考えるべきである（最高裁判所平成4年12月10日判決・判タ813号184頁ほか）。

さらに、行政手続法第8条第1項が処分と「同時」に理由の提示をすることを求めていることから、処分時以外の別の機会に理由の提示があったことをもって、同条の理由の提示に代えることもできない。

ウ 本件処分に係る本件通知書の理由の提示には不備があること

上記イの観点からみると、本件処分に係る本件通知書の理由の提示には不備があると考えられる。

(ア) 本件通知書は、「令和5年7月27日に申請がありました表記の助成について、次のとおり決定しましたので、通知します。」とした上で、表中の「決定内容」の箇所には「令和4年4月〇〇日から令和5年4月〇〇日までの後見等報酬517,000円のうち下記額について助成決定する。」と、「助成金額」の箇所には「227,400円」と、「被後見人氏名」の箇所には「〇〇」と、「被後見人住所」の箇所には「〇〇」と、「後見人氏名」の箇所には、「弁護士 弁護士法人〇〇法律事務所 成年後見人 代表者社員 〇〇」と、「後見人住所」の箇所には「〇〇」と記載されている。その下には、「<交付条件>」として、(1) 助成金を後見人等の報酬以外の目的に使用した場合は、助成金の全部または一部の返還を求めることがあります。」と、「(2) 後見人等は、助成申請中に被後見人等の資産状況並びに生活状況に変化があったときは、様式第4号により、速やかに福祉局長に報告してください。」と記載されている。その下には、教示文が掲載されている。

(イ) 本件通知書の記載内容は、上記(ア)のとおりであるところ、本件通知書のどこにも、本件処分の根拠が障害者総合支援法、障害者総合支援法施行規則、これを受けた要綱及び神戸市成年後見制度利用支援事業事務取扱要領（平成18年4月1日付け保總計第167号。以下

「要領」という。)に係る条項の記載が見当たらず、本件通知書を見る者をして、どのような根拠に基づき本件処分を受けたのかを知ることができないものとなっている。確かに、審査請求人は、本件処分前に、Q & A (ただし、適切な更新がなされていなかったものである。)を理解した上で、本件申請をしたものと考えられるが、前述のとおり、提示されるべき理由は、処分書の記載自体から被処分者が知り得るように示されることを要し、処分書以外の事情を斟酌して理由の提示が足りているかどうか判断することは許されないことから、審査請求人が事前に理解していたことをもって、行政手続法第8条第1項の理由の提示に代えることはできない。

また、本件通知書には、「助成金額」の箇所に「227,400円」と記載されているところ、処分庁がこの金額を算出したのは、要綱第5条第2項を受けた要領第2条に基づくものだと考えられる。要領第2条第1項は、「審判請求の助成額は、これに要する費用に相当する額とする。」とし、同条第2項は、「後見人、保佐人又は補助人(以下「後見人等」という。)の報酬に係る助成額は、家庭裁判所が決定する後見人等の報酬額の範囲内とする。ただし、特別養護老人ホーム等の施設に入所している者については月額18,000円を、その他の者については月額28,000円を上限とする。」と定める。ところが、本件通知書上、いかなる根拠に基づき、どのような計算過程を経た結果、「227,400円」という金額が算出されたのか全くもって理解することができない。確かに、本件申請と要領第2条第2項を併せて見れば、 $(12\text{か月} \times 18,000\text{円}) + (19\text{日} / 30\text{日} \times 18,000\text{円}) = 227,400\text{円}$ となるのは理解できるところである。しかしながら、前述のとおり、提示されるべき理由は、処分書の記載自体から被処分者が知り得るように示されることを要し、処分書以外の事情を斟酌して理由の提示が足りているかどうか判断することは許されないことに加え、行政手続法第8条第1項が処分と「同時に」理由の提示

をすることを求めていることから、審査請求人が事前に理解し得た、あるいは事後に理解できたことをもって、行政手続法第8条第1項の理由の提示に代えることはできない。

したがって、本件処分に係る本件通知書の理由の提示には不備があり、行政手続法第8条第1項に違反するものである。

(2) 成年被後見人Aの入所している「○○」は要領第2条第2項ただし書の「施設」の該当すること

ア ところで、審査請求人と処分庁が真に争っているのは、上記(1)の理由の提示の問題ではなく、成年後見人Aが、令和4年4月〇〇日時点で障害者グループホームに入居しているところ、その成年後見人Aが、要領第2条第2項ただし書に定める「特別養護老人ホーム等の施設に入所している者」なのか、「その他の者」なのかという点である（前者であれば、助成金額が月額18,000円となるし、後者であれば助成金額が月額28,000円となる。）。本件審査請求は、上記(1)のとおり、手続的な違法のため、取り消されるべきであるが、審査請求人と処分庁が真に争っている点についても、念のため判断しておく。

イ 障害者総合支援法第77条第1項柱書は、「市町村は、主務省令で定めるところにより、地域生活支援事業として、次に掲げる事業を行うものとする。」とし、その第4号は、「障害福祉サービスの利用の観点から成年後見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成年後見制度の利用に要する費用について補助を受けなければ成年後見制度の利用が困難であると認められるものにつき、当該費用のうち主務省令で定める費用を支給する事業」と定める。

その「主務省令」が障害者総合支援法施行規則であるが、同規則第65条の10の2は、「法第77条第1項第4号に規定する主務省令で定める費用は、次に掲げる費用の全部又は一部とする。」とし、その第3号は、「民法第862条（同法第852条、第876条の3第2項、第876条の5第2項、第876条の8第2項及び第876条の10第2項において準用す

る場合を含む。) の規定に基づく報酬」と定めている。

上記各規定を受け、要綱第5条第2項及び要領第2条第2項が定められたところ、同条項は、「後見人、保佐人又は補助人(以下「後見人等」という。)の報酬に係る助成額は、家庭裁判所が決定する後見人等の報酬額の範囲内とする。ただし、特別養護老人ホーム等の施設に入所している者については月額18,000円を、その他の者については月額28,000円を上限とする。」と定める。

ウ 以上のとおり、障害者総合支援法、障害者総合支援法施行規則、要綱、要領という形で、成年後見人の「報酬」の助成が定められている(同規則より下位規範は、いずれも「報酬」という文言を用いている。)。そして「報酬」とは、一般に、労務に対する対価という意味合いであるところ、要領は、その労務に関して、「特別養護老人ホーム等の施設に入所している」か否かにより、差異を設けたものである。これを合理的に解釈すると、成年被後見人が日常生活を営むためには、様々な支援を要するところ、成年被後見人が施設に入居している場合には、その施設の職員らにおいて、成年被後見人の身上監護面、見守り、現実的な金銭管理を期待することができ、その分、成年後見人の負担が軽減されていることから、その労務の対価たる「報酬」は、施設に入居していない成年被後見人よりも、低額に設定されているとみるのが相当であり、かつこのような区別は一定の合理性を有するものである。そうであるからこそ、要領第2条第2項ただし書は、施設の入所の有無により、成年後見人の「報酬」の助成金額の上限に差異を設けたのである。このような趣旨からすれば、「老人ホーム等に入所しているか」否かは、成年後見人の日常的な支援を誰が行っているかという点が重要なのであって、どのような名称の施設に入所しているかは重要ではないはずである。

エ 以上のような観点に立ち、本件をみれば、成年被後見人Aは、令和4年2月〇〇日、一般社団法人〇〇との間で、指定共同生活援助(介

護サービス包括型) 契約、及び移動支援事業契約を締結し、「〇〇」に入所している。成年被後見人Aは、職員から、支援計画を作成してもらい、それに基づき、日常生活(食事や清掃等)の支援、日中活動の支援、健康管理の支援、相談及び援助(金銭管理等の相談、援助)、余暇活動の支援、地域交流、移動支援等の様々なサービス提供を受けている。これらサービスは、一般社団法人〇〇に属する職員(世話人、生活支援員等)により提供されている。そして、一般社団法人〇〇は、成年被後見人Aに対し、生命、身体及び財産の安全を確保する義務(安全配慮義務)を負担し、それに違反した場合には損害賠償責任を負うこととされている(これに対し、独居生活をしている者にはそのようなサービスがないし、法的義務を負ってまで成年被後見人を保護する者もおらず、それに対応する形で、成年後見人の負担も増加すると考えられる。)。以上のような施設に入所していることを考慮すると、成年被後見人Aは、要領第2条第2項ただし書に定める「特別養護老人ホーム等の施設に入所している者」に含めるべきである。

また、要領第2条第2項ただし書は、「特別養護老人ホーム等」という例示を設けつつも、特に限定を加えずに、「施設」と定められていることから、成年被後見人Aの入所している「〇〇」も「施設」に含めることがより自然である。

したがって、成年被後見人Aの入所している「〇〇」は要領第2条第2項ただし書の「施設」の該当することから、審査請求人の報酬額を、月額18,000円と判断した処分庁の判断は相当である。

オ ところで、審査請求人は、Q&Aをもとに計算すると、成年被後見人Aが障害年金を受給するまでの間は、「その他の者…居宅生活者(…グループホームも含む)」に該当するから、報酬額は月額28,000円となるはずである旨主張する。しかしながら、「報酬」の助成は、障害者総合支援法、障害者総合支援法施行規則、要綱、要領という形で定められているものであり、これら規定の中には、Q&Aの記載の内容

はない。また、Q & Aは、あくまでも利用者の理解を助ける説明文、解説文という性格を有するものであり、これが処分庁を拘束する性格のものとは言い難い。確かに、処分庁において、Q & Aを適切に更新していかなかったという事情があるものの、これが損害賠償請求の可否として問題となることはあり得ても、処分の違法性や不当性に影響を及ぼすものではなく、審査請求人の主張を容れることはできない。

また、審査請求人は、成年被後見人Aの財産管理、身上監護（本来業務）以外にも、○○等、事実上多大な負担を強いられた点を主張している。確かに、審査請求人が成年後見業務において尽力した点は評価し得るところではあるが、そうであるとしても、要領第2条第2項の基準は、あくまでも「施設」に入所しているか否かであり、仮に「施設に入所していたとしても、多大な労力がかかった場合には増額する。」等という趣旨の定めがない。そのような定めがないのに、処分庁において、報酬額を増額することは、逆に、法律による行政に反することにもなりかねない。

第5 調査審議の経過

令和6年7月26日 第1回審議

令和6年8月27日 第2回審議

令和6年9月25日 第3回審議

令和6年10月28日 第4回審議

第6 審査会の判断

1 処分庁が適用した規範等

第4-2(2)イ記載のとおりであるから、これを引用する。

2 本件における要綱及び要領の合理性及び適切性

要綱及び要領は、処分庁が、法の目的及び理念に則り、専門的知識や長年にわたり蓄積されてきた経験に基づき作成したものであるところ、

その内容面において、特段、不合理又は不適切な点は見当たらない（なお、要領第2条第2項の助成額の範囲については、「老人福祉法第32条に基づく市町村長による法定後見の開始の審判等の請求及び「成年後見制度利用支援事業」に関するQ & Aについて」（平成12年7月3日付け厚生労働省老健局計画課長通知）を踏まえて規定されている）。また、本件において審査請求人が争っているのは、Q & Aの記載に則って本件処分を行うべきであったか否かについてであり、本件審査請求手続の中で、要綱及び要領の内容の不合理性又は不適切性について具体的な主張がなされているわけではない。そうである以上、要綱及び要領の内容は不合理又は不適切とはいえず、特段の事情がなければ、これに従って判断することが相当である。

3 本件処分の適法性等

(1) Q & Aの法的規範性について

成年後見人の報酬の助成については、障害者総合支援法、障害者総合支援法施行規則、要綱、要領という形で定められている。助成額の範囲については、要領第2条第2項に「特別養護老人ホーム等の施設に入所している者については月額18,000円を、その他の者については月額28,000円を上限とする」と定められており、処分庁は、同項の「等」に「障害者グループホーム」が含まれると解釈して、助成額を計算し、本件処分をしたものと考えられる。

一方で、審査請求人は、Q & Aについて、障害者グループホームに入所している者をどのような場合に施設入所と同様に取り扱うかに係る「唯一の規範」であり、Q & Aの記載と異なる運用をしたことは、それを信頼した者の認識・信頼を裏切るものであるから、禁反言の原則及び信義則に違反する旨を主張する。

しかし、本件におけるQ & Aは、利用者の理解を促進する目的で行政側が提供する説明文、解説文という性質を有するものに過ぎず、Q & Aそのものが法的規範性を有するものとは認められない。

また、処分庁がQ & Aの記載と異なる運用をしたことは、禁反言の原則及び信義則に反して不法行為が成立するかどうかは別論としても、本件処分の違法性及び不当性を基礎づけるものであるとはいえない。

(2) 助成額の計算について

以上を踏まえて、障害者総合支援法、障害者総合支援法施行規則、要綱、要領に照らして判断するところ、当審査会としても、本件処分における報酬助成額を227,400円とした処分庁の決定は不合理であるとはいえない、と判断した。理由については、第4-2(2)ウ及びエ記載の審理員の意見と同旨であるから、これを引用する。

(3) 理由の提示について

審理員意見書は、本件通知書の理由の提示には不備があり、行政手続法第8条第1項に違反するものとして、本件処分を取り消すべきであるとしている。

しかし、行政手続法第8条第1項の理由の提示に関する違法性及び不当性は、審査請求人が求める変更裁決を基礎づけるものではないと考えられるため、判断しない。

なお、審査請求人が当審査会に提出した令和6年8月6日付け主張書面にも、「審理員の意見にあるような、形式的な理由によって本件処分を取り消すようなことは、審査請求人の望むところではない」と記載されている。

4 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

5 結論

よって、本件処分は違法又は不当であるとはいえないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

令和5年10月19日付けの処分庁の弁明書によれば、処分庁は、令和元年度に、「障害者グループホームは、障害年金の支給の有無を問わず障害福祉サービスを受ける施設入所者として取り扱うこととしたが、その際にQ & Aを適切に更新できていなかった」とのことであった。

第6-3(1)記載のとおり、本件におけるQ & Aは、成年後見制度利用支援事業を利用する者の理解を促進する目的で行政側が提供する説明文、解説文という性質を有するものであるところ、Q & Aの内容が実際の運用と異なる場合、Q & Aを策定した上記目的を達成することができないばかりか、本件のように利用者に混乱を生じさせることになる。

処分庁におかれでは、同様の事態が今後生じないよう、細心の注意を払われたい。

神戸市行政不服審査会

会長 水谷恭子

委員 興津征雄

委員 大原雅之

委員 西上治