

諮問番号：令和２年度諮問第１号

答申番号：令和２年度答申第２号

答申書

第１ 審査会の結論

処分庁広島市長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った難聴児補聴器購入費助成金交付申請却下決定（以下「本件決定」という。）についての審査請求は理由がないから棄却されるべきとの審査庁広島市長（以下「審査庁」という。）の判断は妥当ではなく、本件審査請求は却下されるべきである。

第２ 審査請求人の主張の要旨

本件決定に係る審査請求人の子（以下「本件児童」という。）は、難聴であるため、職場の人や客とのコミュニケーションが取れず、仕事を辞めざるを得なくなった。また、日常生活（学校生活）や再就職にも不便を来す。

第３ 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、不適法であるため、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、却下されるべきである。

２ 審理員意見書の理由

(1) 本件決定は行政不服審査法に基づく審査請求の対象である処分であるか

ア 行政不服審査法は、「行政庁の処分に不服がある者は、（中略）審査請求をすることができる。」（第２条）と規定する。

そして、この行政庁の処分（＝行政不服審査法第１条第２項に規定する「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とは、行政庁が、国民に対する優越的な地位に基づき、人の権利義務を直接変動させ、又はその範囲を確定する効果を法律上認められている行為など人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為をいうとされている（「逐条解説 行政不服審査法（平成２８年４月）」（総務省行政管理局）。最高裁昭和３０年２月２４日第一小法廷判決（民集９巻２号２１７ページ））。

ところで、本件のような非権力的な給付行政の分野における補助金や助成金の支給関係は、支給申請者の申込みに対する行政庁の承諾により成立する契約関係であるのが原則であるから、その場合の行政庁の行為は、公権力の行使としての性格も認められないし、国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものともいえないので、行政処分には該当しないというべきである（福岡高裁那覇支部

平成5年12月9日判決（判例時報1508号120ページ）。

もっとも、このような非権力的な給付行政の分野においても、立法政策として、一定の者に補助金等の支給を受ける権利を与えるとともに、支給申請及びこれに対する支給決定という手続により、行政庁に申請者の権利の存否を判断させることとした場合など、「法令」が特に補助金等の支給決定に処分性を与えたものと認められる場合には、補助金等の支給・不支給決定は、行政処分に該当することになると解される。そして、この「法令」とは、形式的意味の法律のみならず条例等法律に準ずるものを含むが、行政庁が内部規則として制定したものについては、これが補助金等の交付決定に処分性を認めることを前提とした法律等の委任を受け、当該法律等と一体として処分性を付与していると認められない限り、前記「法令」に含まれないと解するのが相当である（前掲福岡高裁那覇支部判決に同旨）。

イ 以上のことを踏まえ、本件を見るに、難聴児補聴器購入費助成金（以下「本件助成金」という。）は、広島市難聴児補聴器購入費助成事業実施要綱（以下「本件要綱」という。）及び広島市難聴児補聴器購入費助成事業事務取扱要領（以下「本件要領」という。）に、その交付目的、交付要件、交付手続、交付金額等が定められているところ、それは本件助成金の交付等に係る措置に処分性を認めることを前提とした法律等の委任を受けたものではなく、本件要綱及び本件要領においてはじめて本件助成金制度が創設されたものと解される。

したがって、本件要綱及び本件要領は前記「法令」には当たらないから、これらにより本件助成金の交付決定等に処分性が付与されるものではない。

ウ なお、本件決定について、処分庁は審査請求が可能であるとの教示を行っていることが認められる。しかしながら、行政庁の行為に処分性が認められるか否かは法令の解釈によって決められるべきことであるから、処分庁が本件決定について審査請求が可能であるとの教示をしたからといって、そのことは本件決定に処分性があることの理由にはならない（前掲福岡高裁那覇支部判決に同旨）。

エ 以上のことから、本件決定は行政庁の処分（行政不服審査法第2条）には当たらないから、本件審査請求は不適法である。

(2) 付言（本件決定の妥当性について）

前記(1)のとおり、本件決定は行政不服審査法に規定する審査請求の対象となる処分ではないが、同法の目的である「行政の適正な運営を確保する」（第1条）という観点から、本件決定の妥当性について、念のため、検討を行う。

ア 本件助成金の交付手続に係る本件要綱等の定め

広島市では、身体障害者手帳の交付対象とならない軽度・中等度の難聴児の健全な発育を支援し、もって福祉の増進を図るため、本件助成金の交付等につき、本件要綱及び本件要領において、おおむね、次のとおり定めている。

(ア) 本件助成金の交付対象となる児童は、次の a から c までに掲げる要件のいず

れも満たす者とする（本件要綱第3条第1項）。

- a 市内に住所を有する18歳未満の難聴児であること。
- b 両耳の聴力レベルがいずれも30デシベル以上であること。ただし、市長が難聴の状態を勘案し、補聴器の装用が必要と認めるときにはこの限りでない。
- c 身体障害者手帳の交付対象でないこと。

(イ) 本件助成金の交付を希望する対象児の保護者は、難聴児補聴器購入費助成金交付申請書に難聴児補聴器購入費助成金交付意見書（一般社団法人日本耳鼻咽喉科学会が新生児聴覚スクリーニング後の精密聴力検査機関に認定した医療機関の医師が、対象児の聴力検査を実施した後に申請者に対して交付したもの）等を添えて、市長に申請するものとする（本件要綱第6条）。

(ウ) 市長は、前記(イ)の交付申請があったときは、必要な審査を行い、本件助成金を交付することを決定した場合は交付決定通知書により、交付を行わないことを決定した場合には交付申請却下通知書により申請者に通知するものとする（本件要綱第7条）。

(エ) 本件要綱第3条第1項第2号に規定する「市長が難聴の状態を勘案し、補聴器の装用が必要と認めるとき」とは、高音急墜型難聴又は低音障害型難聴で、医師が補聴器の装用を認める場合をいう（本件要領第2条第1項）。

イ 本件意見書における診断等

(ア) A病院のB医師（以下「B医師」という。）が作成した○年○月○日付け難聴児補聴器購入費助成金交付意見書（3歳以上）（以下「本件意見書」という。）の1枚目には、次のとおり記載がある。

- a 障害の原因となった傷病名
○側感音難聴
- b 受傷（発症）年月日
○年○月
- c 聴力
 - (a) ○ 27.5 dB
 - (b) ○ 26.3 dB
- d 補聴器装用効果
 - (a) ○：有
 - (b) ○：有
- e 補聴器の種類等（処方）
 - (a) 補聴器の種類
耳かけ型 軽度・中等度難聴用（○耳）
その他（イヤーマールド）
 - (b) 装用耳

○側

○耳に必要な理由として、「雑音下でのことばの聴き取り改善を目指していることから、○耳に補聴器を装用する必要がある。」と記載されている。

f 現在までの補聴器装用の有無

(a) ○：無

(b) ○：無

g 上記の補聴器が必要な理由及び利用能力等

軽度難聴であるが、ことばの聴き取りが弱く、○耳にイヤーモールド付き中等度難聴用耳掛け型補聴器を装用することが望ましい。

(イ) 本件意見書の2枚目には、次のとおり記載がある。

a 聴力検査の結果

(a) オーディオグラム

審理員意見書の別紙のとおり。

(b) 鼓膜の状態

○耳とも正常

b 「上記のとおり補聴器の必要を認める」として、○年○月○日付けで、B医師の署名及び押印がある。

ウ B医師回答書の記載

処分庁からの「オーディオグラムを確認したところ、いずれも聴力が30dB以下となっていますので、対象児は『高音急墜型難聴』には該当しないと考えておりますが、『低音障害型難聴』には該当するのでしょうか。」との照会事項に対して、「○耳は谷型難聴 ○耳は高音漸減型難聴です。」との回答が記載されている。

エ 本件児童は本件助成金の交付対象児に該当するか否かについて

(ア) 本件助成金交付対象児該当性の要件

本件助成金の交付対象児は、前記アの(ア)のaからcまでに掲げる要件のいずれをも満たす者であり、これらの要件を満たすかを客観的に判断するために、本件助成金の交付申請の際、一般社団法人日本耳鼻咽喉科学会が新生児聴覚スクリーニング後の精密聴力検査機関に認定した医療機関の医師の意見書（難聴児補聴器購入費助成金交付意見書）等を添えて提出させていることについては、前記アで述べたとおりである。以下、本件児童が本件助成金の交付対象児となるかどうかを前記アで述べた本件要綱等の定めと前記イで説明した本件意見書における診断等を照らし合わせながら、確認する。

(イ) 本件児童は本件助成金の交付対象児に該当しないこと

a まず、本件児童は、本件要綱第3条第1項第1号（前記アの(ア)のa）及び第3号（同(ア)のc）に掲げる要件には該当する（難聴児補聴器購入費助成金交付申請書の住所欄及び対象児の生年月日欄）。

b 次に、本件要綱第3条第1項第2号（前記アの(ア)のb）に掲げる要件について検討する。

本件児童の聴力は、○が27.5デシベル、○が26.3デシベルであるから（本件意見書の聴力欄。前記イの(ア)のc）、本件要綱第3条第1項第2号本文の要件を満たさない。

次に、本件要綱第3条第1項第2号ただし書が適用できないかどうかを検討する。

同号ただし書の「市長が難聴の状態を勘案し、補聴器の装用が必要と認めるとき」とは、高音急墜型難聴又は低音障害型難聴で、医師が補聴器の装用を認める場合をいうとされている（本件要領第2条第1項）。

そして、「高音急墜型難聴」とは高い周波数の音の聞こえが顕著に悪い難聴の型をいい、「低音障害型難聴」とは低い周波数の音の聞こえが悪い難聴の型をいうとされている（「聴覚障害学第2版」 藤田郁代シリーズ監修、中村公枝・城間将江・鈴木恵子編集参照）。

この点、処分庁がB医師に、本件児童がこれらの難聴の型に該当するか否かを照会したところ、いずれも該当しない（○は谷型難聴、○は高音漸減型難聴）旨の回答があった。

このため、本件児童には、本件要綱第3条第1項第2号ただし書を適用することはできない。

以上のとおり、本件児童は、本件要綱第3条第1項第2号に掲げる要件を満たさないため、本件助成金の交付対象児には該当しない。

オ 以上のことから、本件決定は妥当であり、前記第2の審査請求人の主張は、この妥当性を覆すに足りる理由とはならない。

第4 審査庁の裁決に対する考え方の要旨

1 審査庁の裁決に対する考え方の結論

本件決定は行政庁の処分にあたるため、審査請求は適法であり、本件審査請求は、理由がないから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 審査庁の裁決に対する考え方の理由

本件助成金の交付は、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（以下「障害者総合支援法」という。）の補装具費の支給に準じて実施している助成制度であるが、ここでいう障害者の規定について、身体障害者福祉法に定める障害者（聴覚）は、両耳の平均聴力レベルが70デシベル以上（又は片耳90デシベル・他耳50デシベル以上）の要件を充足する必要がある。しかし、障害者基本法第2条第1号における障害者は、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあることを要件とし、その障害の程度は問われていない。

そして、障害者基本法第14条第3項において、地方公共団体等に、障害者の性別、年齢、障害の状態及び生活の実態に応じ、医療、介護、保健、生活支援その他自立のための適切な支援を受けられるよう必要な施策を講じなければならないとしている。

処分庁は、障害者基本法の規定に基づき、障害者総合支援法の適用対象外となる難聴児についても、一定の困難な状況にあると認められる場合には、障害者総合支援法による支援と同様の支援の実施が要請されていると解釈し、本件要綱を制定し、本件助成金の交付を行っているものであり、その決定には、障害者総合支援法の制度との類似性を勘案し、処分性を有するものと考えている。

このことは、療育手帳の交付決定に係る処分性を認容した東京高等裁判所の裁判例にも「行政庁の行為が要綱に根拠を置いているとの理由だけでは行政処分性は否定されるものではなく、本件療育手帳の交付対象者とされている知的障害者について定める法律の趣旨、他の類似制度との関係、本件認定を含む本件療育手帳の交付決定の性質とその法的効果を検討して判断されるべきである」として判示されている（東京高裁平成13年6月26日判決（裁判所WEB））。

第5 調査審議の経過

令和2年6月 4日 審査庁から諮問書を受領

令和2年6月22日 第1回合議体会議 調査審議

令和2年7月20日 第2回合議体会議 調査審議

第6 審査会の判断の理由

1 処分性について

審査請求の対象である行政不服審査法第1条第2項にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」は、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第3条第2項の行政処分と同義であると解される所、当該行政処分とは、「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又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（最高裁昭和30年2月24日第一小法廷判決（民集9巻2号217ページ）、同昭和39年10月29日第一小法廷判決（民集18巻8号1809ページ））。

この点、非権力的な給付行政の分野における補助金等の支給関係は契約関係であるのが原則であるから、その場合の行政庁の行為は前記行政処分に該当しないというべきであるが、立法政策として、一定の者に補助金等の交付を受ける権利を与えるとともに、交付申請及びこれに対する交付決定という手続により行政庁に申請者の権利の存否を判断させることとした場合など、「法令」が特に補助金等の交付決定に処分性を与えたものと認められる場合には、補助金等の交付・不交付決定は、前記行政処分に当たると解される。そして、この「法令」とは、形式的意味の法律のみならず条例等法律に準ずるものを含むが、行政庁が内部規則として制定したものについては、こ

れが補助金等の交付決定に処分性を認めることを前提とした法律ないし条例等の委任を受け、その法律ないし条例等と一体として処分性を付与していると認められない限り、これに含まれないと解するのが相当である。

また、行政庁の行為に処分性が認められるか否かは法令の解釈によって決められるべきことであるから、行政庁が審査請求人に行政不服審査法上の審査請求ができる旨を教示したとしても、そのことは、当該行為に処分性があることの理由にはならないと解される（前掲福岡高裁那覇支部平成5年12月9日判決に同旨）。

2 本件決定に処分性がないこと

(1) 本件決定の根拠となっている本件要綱及び本件要領を見ると、本件助成金の交付目的、交付要件、交付手続、交付金額等が定められているところ、これらの定めは本件助成金の交付等に係る措置に処分性を認めることを前提とした法律や条例等の法律に準ずるものの委任を受けたものではなく、本件助成金制度は、本件要綱及び本件要領において初めて創設されたものと解される。

したがって、本件要綱及び本件要領は前記1の「法令」には当たらないから、本件決定に処分性は認められないとの審理員意見書の判断は妥当である。

(2) これに対し、審査庁は、「行政庁の行為が要綱に根拠を置いているとの理由だけでは行政処分性は否定されるものではなく（略）」と判示して療育手帳の交付決定に処分性を認めた東京高等裁判所の裁判例（前掲東京高裁平成13年6月26日判決参照）を引用し、本件決定に処分性があると述べる。

しかし、審理員意見書においては、本件決定の根拠が要綱に置かれているとの理由だけでその処分性を否定しているのではなく、本件要綱及び本件要領が本件助成金の交付決定に処分性を認めることを前提とした法律等の委任を受け、当該法律等と一体として処分性を付与しているかどうかを検討した上で処分性がないと判断しているものであり、その判断は妥当である。

(3) なお、処分庁は、本件決定について審査請求が可能であるとの教示を行っているが、当該教示の有無にかかわらず、行政庁の行為に処分性が認められるか否かは法令の解釈によって決められるべきことであるところ、本件決定に処分性が認められないことは前述したとおりであり、当該教示はこの結論を左右するものではない。

3 結論

以上の次第であるから、本件審査請求は却下されるべきである。

4 付言について

当審査会の本件審査請求に係る判断としては前記2及び3のとおりであるが、行政の適正な運営を確保する観点から、審理員意見書の付言に関し、意見を述べる。

(1) 本件児童は、本件助成金の交付要件である本件要綱第3条第1項第1号及び第3号に掲げる要件（市内に住所を有する18歳未満の難聴児であること。身体障害者手帳の交付対象でないこと。）には該当する。

(2) しかし、本件児童の聴力は、○が27.5デシベル、○が26.3デシベルであ

ることから、要綱第3条第1項第2号本文の要件（両耳の聴力レベルがいずれも30デシベル以上であること。）には該当しない。

また、同号ただし書の「市長が難聴の状態を勘案し、補聴器の装用が必要と認めるとき」とは、高音急墜型難聴又は低音障害型難聴で、医師が補聴器の装用を認める場合をいうとされている（本件要領第2条第1項）ところ、処分庁が本件助成金の交付申請に係る本件意見書を作成した医師に、本件児童がこれらの難聴の型に該当するか否かを照会したところ、いずれも該当しない（○は谷型難聴、○は高音漸減型難聴）旨の回答があった。

したがって、本件児童には本件要綱第3条第1項第2号ただし書は適用されない。
(3) 以上のことから、本件児童は、本件助成金の交付対象児には該当しないため、本件決定は妥当であると考え。また、審査請求人の主張がこの妥当性を覆すに足りる理由とならないことは、審理員意見書のとおりである。

広島市行政不服審査会合議体

委員（合議体長） 門田 孝、 委員 福永 実、 委員 木村 文子