

●介護保障ネット〈事例報告〉第28回

頑なな自治体と粘り強く闘い、  
月345時間から月720時間を獲得した事案

介護保障を考える弁護士と障害者の会全国ネット

弁護士 吉田 朋師

1 本人について

本件の当事者Aさんは、静岡県B郡C町に暮らす60代後半（当時）の男性で、障害名は脳性麻痺及び頸椎性脊髄症です。両下肢の麻痺で歩行ができず、立位の態勢を取ることができず、右上肢も麻痺によりほとんど動かせず、左上肢のみわずかながら動かすことができる状態でした。食事、排泄を含めて全介助であり、体位交換を自身でできないため、夜間帯も含めて1日24時間の介護が必要でした。

2 相談までの経緯

Aさんは、24時間の介護の必要性を訴えていたものの、町は、基準通りの決定しか出さず、重度訪問介護の支給量は345時間／月

つまり1日約11時間でした。ところが、ヘルパーがいらない空白時間があると、Aさんの命の危険もあるため、事業所がボランティアで24時間支援をしていました。そのような中、介護保障ネットに相談があり、静岡県で介護団を結成しました。

3 弁護団の活動

(1) 初回の打ち合わせ

2019年4月、Aさんと弁護団で初回打ち合わせをしました。Aさんは構音障害もあり、発話内容を正確に聞き取るには相当の慣れが必要で、ヘルパーやケアマネジャーに補足していただきながら、打ち合わせをしました。

主治医からは、在宅での生活は限界なので、施設入所を勧められているものの、Aさんと

しては地域で自立した生活を送りたいとの強い希望を持っているとお話されていたのが印象的でした。

日々症状は悪化しており、筋緊張により疼痛も深刻となり、褥瘡<sup>じよくそう</sup>もできているので、24時間介護の実現に向けて弁護団より変更申請（注1）をすることにしました。

(2) 変更申請（初回）

その後、自宅を数回訪問し、Aさんやヘルパーに詳しく介護状況をお聞きしました。既に詳細な介護日誌が作られていましたので、参考にしました。また、改めて主治医の診断書を書いてもらうため、診察時に弁護士も同行しました。

これらの資料を揃えて、2019年5月30日に変更申請をしました。申請当日は、町の

担当職員3人に、Aさん、ヘルパー、弁護団が口頭で24時間介護の必要性を訴えました。その結果は、469時間/月という決定で124時間増加したものの、1日約15時間に過ぎず、1日24時間介護にはほど遠いものでした。

支給決定の理由をみると、「増量は認めるが、他の資源を有効活用することや訪問看護を増やすなど医療を効果的に取り入れ、適切な体制を整えることを検討いただきたい」との意見が付されていました。24時間が認められない理由や、469時間の根拠は説明されていないので、担当職員に説明を求めたところ、食事や入浴、体位交換などの介護が必要な時間については認めるが、見守りをしていだけの時間は重度訪問介護は認められないと説明されました。また、当該担当職員は長時間の介護の必要性について理解を示していたものの、市町村審査会(注2)において否定的な意見が多かったと述べていました。

C町では、審査会の意見をそのまま踏襲する形で決定が出されていることがうかがえます。これらを踏まえて、次の更新の際には、審査会の委員に直接働きかけることにしました。また、見守り時間は、常にAさんの状況を確認

し、何かあれば適切に対応できる態勢で待機していることを分かりやすく伝えるために、24時間ビデオ撮影を行い、ヘルパーの動きを捉えることにしました。

### (3) 更新申請(2回目)

2019年9月3日の更新申請では、審査会場で、委員に対して意見陳述をしました。審査会にAさんと弁護士が出席し、Aさんの介護状況を撮影したビデオを委員に見てもらいながら意見陳述をしました。

その結果は、496時間/月と微増でした。決定理由をみると、「痛みを和らげる薬等を取り入れるなど適切な医療体制を整える必要があること、不足分について他の障害福祉サービスを利用するようにしていただきたい」などと述べられており、他の医療、福祉サービスの活用が強調されました。

この時の支給決定で特徴的だったのが、町が考えるサービスのスケジュール案を出してきたことです。496時間は、入浴時の2人介護の31時間が含まれていたもので、1日の重度訪問介護の時間は15時間になります。この15時間を割り振ったスケジュール案が示されました(次頁を参照)。

このスケジュール案を見ると、2・5時間、

3時間、3・5時間を1日5回に分け、合間に30分から1時間の隙間時間が生じるものでした(これを、介護保障ネットでは「ぶつ切り介護」と呼んで問題視しています)。

### (4) スケジュール案の検証と更新申請(3回目)

いかにこのスケジュール案が不合理であるかを明らかにするために、町が示すスケジュール案の通りに介護を実施したらどのような事態になるのかを検証しました。

2020年1月から2月にかけて5日間、スケジュール案通りに介護を行う検証を行い、その様子を動画で撮影しました。検証で明らかになったのは、町が示すスケジュール案通りに介護ができるわけはなく、時間がずれ込むこともあり、30分の空白時間にヘルパーがAさんの自宅から事業所まで往復できず、その間駐車場で待機していなければならないこと、空白時間もAさんには水分補給やトイレの必要性が生じるので、ヘルパーが呼び出されることなどが明らかになりました。

また、スケジュール案によると、訪問看護、訪問リハビリの時間帯も重度訪問介護の必要性がないとして空白時間にされています。

これらの検証結果やぶつ切り介護の問題点、

町の作成したスケジュール案

支給量の決定(案)

時刻		利用するサービス
0		
1	排泄・体位交換	重度訪問介護 1:00～4:00 3H
2		
3		
4		
5	起床	重度訪問介護 5:00～8:00 3H
6	水分補給	
7	朝食・排尿	
8		
9	水分補給・排尿	介護保険 9:00～10:00 1H
10		
11		重度訪問介護 11:00～13:30 2.5H
12	昼食・排尿	
13		
14		訪問看護orリハ 1H
15		
16	水分補給・排尿	介護保険 15:30～16:30 1H
17		
18		重度訪問介護 17:00～20:30 3.5H
19	夕食・排泄	
20		
21	入浴(2人介助)	重度訪問介護 21:00～24:00 3H
22		
23	就寝準備	

←介護保険の単位数を有効利用できるように見直し、訪問看護が無い日に30分ヘルパーを入れる

【サービス合計時間】 重度訪問介護 15時間×31日=465時間  
入浴時2人介助 31日  
465+31=496時間

介護保険 身体生活 1時間×31日=31時間  
身体介護 1時間×31日=31時間  
合計 62時間

- 体位交換・排泄介助…1時間～2時間弱おき
- 訪問看護…週1回
- 訪問リハビリ…週2回
- 訪問診療…月2回

※午後の方が1日の疲れが出て筋緊張強くなる傾向があるとのことだったので、空き時間が少なくなる。

訪問看護等の時間を控除している問題点を改めて主張することにしました。

この頃、新型コロナウイルスが蔓延し、緊急事態宣言が出されたことから、3回目の申請は更新時の2020年8月31日になりました。その結果は、527時間/月となり、31時間の増量でした。決定理由としては、障害の特性上必要な時間の増量は認められるが、「生活介護（注3）等のサービスを取り入れるなど他の資源を有効に活用すること」と述べられていました。

#### (5) 方針の検討

決定内容や理由については承服できるものではありませんでしたが、申請の度に支給量が増加している中で、このまま申請を行うことで少しずつでも時間数を増やしていくのか、審査請求をするのか話し合い、次の更新（3月）の際にも、1時間も増えないようであれば審査請求を行うことにしました。

#### (6) 更新申請（4回目）

2021年3月8日の更新申請の際にも、改めて24時間介護を求めました。この時も、審査会に出席して、意見を述べました。24時間介護の必要性や、重度訪問介護の趣旨や目

的を伝え、見守り支援がいかに重要で必要なのかを、審査委員に対して直接訴えました。しかし、結果は従前の527時間のままでした。今回は理由を付した「補足資料」もなく、何の理由も示されませんでした。このような結果を受けて、審査請求（行政不服審査）をすることにしました。

### 4 審査請求手続

#### (1) 主張内容

2021年7月1日、静岡県知事に対して審査請求をしました。審査請求で主張した主な点は次のとおりです。

##### ① 24時間介護の必要性

現在1日あたりの支給量は16時間であり、介護保険が利用できる2時間を加味しても、1日6時間の空白時間が生じている。しかし、請求人は1時間の空白も許されない。請求人を1人で放置することを容認する本件処分は、自立した日常生活又は社会生活を営むことを困難とするものであり、「健康を損なう等」の支障が生じるのは明らかである。

② 町が提示したスケジュール案の違法性  
町が示したスケジュール案は、短時間ぶつ切り型となっており、実際に支障があること、訪問看護、訪問リハビリ時に支給しないのは

違法である。

##### ③ 自費負担・ボランティアを容認している点

本件決定時の審査会議事録によると「支給を必要と認めない理由」として、「ボランティアは社会資源の一つだから強要ではなく、いろいろな可能性があると思うが、これだけサービスを提供してくれる人がいる」ことを第一の理由としている。しかし、ボランティアを資源とし、支給量を認めないことは広島高等裁判所岡山支部平成30年12月13日判決（Ⅱ浅田訴訟控訴審判決、原審…岡山地判平成30年3月14日）（注4）において違法とされている。

##### ④ 他のサービス利用を強要している点

本件決定時の審査会議事録において「支給を必要と認めない理由」として「生活介護と短期入所について、やってくる事業所を探すことも必要だと思う」との意見が付されている。しかし、本人はこれらのサービスを望んでいない。町が本人が望まないサービスを強要するのは違法である。

##### ⑤ 理由不備の違法

本件処分には理由が一切付されておらず、行政手続法8条1項本文に規定される理由付記という重要な手続を履践していない。した



がつて、本件処分は、違法な処分として取り消されるべきである。

## (2) 弁明書

2021年7月28日、審査請求に対して町から弁明書が提出されました。内容は従来の町の主張を繰り返しているものに過ぎませんでした。8月16日、弁護団はこれに対して、さらに反論書を提出しました。

## (3) 意見陳述

審査請求においては、口頭意見陳述の機会（行政不服審査法31条）を求めたところ、ZOOMによって行うことになりました。口頭意見陳述には本人、代理人とともに、ケアマネジャー、ヘルパー、相談支援専門員も出席しました。

当日は、Aさんの自宅に弁護士が行き、隣で質問をして答えてもらいました。町の担当者に対してはZOOM上で質問をして回答をもらいました。

## (4) 審理員意見書

2022年1月12日、審理員による意見書が提出されました。意見書の要旨は次のとおりです。

① 町の要綱によれば、支給決定案を作成し、これに基準と乖離した理由を付す必要があるが、町は支給決定案を作成していないこと、支給決定基準と乖離した理由も示されていないことから、手続に一部不備があったと認められる。しかし、認定審査会で委員が検討する資料として請求人の介護の状況等の情報を提供し、当該認定審査会の意見を踏まえた上で、最終的に処分庁が本件処分を決定していることから、裁量権を逸脱しているとは言えない。

② 請求人に対する1日24時間の支給量の必要性は、請求人の障害支援区分又は障害の種類及び程度、当該障害者の介護を行う者の状況、置かれている環境等を勘案し、認定審査会の意見を踏まえて、処分庁が決定していることから、審理員が本件審査請求において、支給量の判断をするものではない。

③ 本件処分では、ボランティアの存在をもって、請求人に対する支給量の全てを不支給としているわけではなく、一概に広島高裁判決と比較して判断することは困難である。

④ 処分庁は、本件処分において、生活介護や短期入所のサービスを適用しておらず、請求人が主張する望まないサービスの強要には当たらないものと解することから、請求人の主張は、本件処分の取消しを求める理由としては、採用することはできない。

⑤ 処分庁は、当該処分の理由を示さなければならぬが、本件処分通知には理由の記載が全くなく、行政手続法第8条第1項に反する違法な処分として取り消すべきものである。

## (5) 審査会への意見書

この審理員意見書は、静岡県障害者介護給付費等不服審査会に提出され、審査会の判断資料とされますが、実質的には当該審理員意見書に従った裁判が出されることが予想されたので、弁護団は、2022年1月31日に、審理員意見書に反論する意見書を不服審査会宛に提出しました。

本件処分は、理由が全く付されていないので、行政手続法第8条第1項により取り消される可能性は高いと考えましたが、たとえ理由不備により取り消されたとしても、理由を付けて再決定が出されれば、支給量の増加にはつながりません。したがって、審査請求においては24時間介護の必要性を認めてもらい、それを理由として取り消される必要があります。審理員意見書②では、その点が否定されたので、不服審査会への意見書では、「不

服審査会におかれては、24時間の支給量が必要か否かを審議されたうえで、裁決の理由にその旨を記載することを求める。」と述べました。

## (6) 裁決

2022年3月30日、静岡県知事の裁決（本号57頁参照）が出されました。本文は「本件処分については、これを取り消します。」というものでした。

しかし、理由はやはり審理員意見書で述べられていたものと同様でした。

## 5 裁決に至るまでの動き

(1) 2021年7月1日に審査請求をしてから裁決が出るまでに、約9か月かかりました。この間もAさんの体調は日に日に悪化し、入退院を繰り返していました。特に、2021年10月からは急激に悪化し、重度の肺炎となり心臓が止まりかけたり、敗血症で一時的に意識不明の状態にまで陥ることもありました。そして、胃瘻造設手術も行い、退院後は1日3回程度胃瘻のケアが必要となりました。痰吸引も1日4回程度必要となるなど、医療的ケアが質量ともに増えていきました。この頃、主治医が変更し、新しい主治医はAさんが在

宅介護を受けながら地域で生活することに理解を示してくれましたので、この医師に意見書を書いてもらいました。

医師意見書では、「肺炎、胃捻転、腸捻転が発症した際、医療的措置を行えない場合に考えられるリスクや見守りの必要性」に言及し、「これらを予防するためにも痰吸引・胃瘻栄養が必須であるし、発症した際に必要な処置が行われなければ短時間（数日以内など）で死亡する可能性が高い。自分での意思表示が極めて難しい状態であり、24時間の見守りが必要。」と述べられました。

これらの資料をもとに、2021年12月20日に変更申請を行いました。2022年1月27日、646時間とする決定が出ました。前回からは、119時間増量という大きな増量になりました。

しかも、審査会において、初めて1日24時間介護の必要性が認められるとの意見が出されました。しかし、訪問看護や訪問リハビリの時間は控除されました。また、支給決定期間は、3月31日までの3か月間と短いものでした。

したがって、この決定に対しても審査請求を行うことにしました。

(2) 上記の決定は訪問看護、訪問リハビリ、

居宅介護の時間数が月に98時間であつたために、744-98=646時間とされたものです。居宅介護を利用することにしたのは、町の「重度訪問介護以外の他のサービスの利用を検討すべき」との見解を受け入れる代わりに重度訪問介護の支給量を増やしてもらうためでした。しかし、やはり重度訪問介護で24時間/日の支給決定をもらうために、居宅介護の利用は終了することにしました。2022年3月1日の更新申請の際には、居宅介護の分（62時間）についても、重度訪問介護の支給量の増加を求めました。

これに対して3月28日、650時間/月の決定が出されました。前回からは4時間のみの増量でした。居宅介護の利用を終了した分（62時間）が増量されなかったため、審査請求をすることも考えましたが、再度決定を出し直してもらう方が早いと思い、町と協議の場を設けました。

## 6 協議の結果の再決定

2022年5月31日に、町との協議の場が設けられました。

3月28日の650時間の決定の理由を尋ねたところ、1日24時間の必要性は認められる

が、訪問看護や訪問リハビリの時間帯は重度訪問介護は必要ないとの見解が示されました。それに対しては、訪問看護等の時間においても重度訪問介護が必要であることなどを述べ、少なくとも、居宅介護の利用は終了していることを指摘しました。そうしたところ、町は、居宅介護が終了していることは失念しており、訪問看護の時間数も間違って計上していることが判明しました。これらを指摘して、再度決定を出し直すよう求めたところ、6月10日に720時間の決定が出ました。訪問看護と訪問リハビリの時間は控除されたものの、744時間までとわずかというところまで支給量が増えました。

## 7 その後の経過

この頃、2022年1月27日決定に対して行った2度目の審査請求の手續が進んでいました。5月30日に、町からの弁明書が出され、6月20日に、それに対する反論書を出し、意見陳述を行うということになり、日程も8月24日に決まっていました。しかし、8月にAさんが新型コロナウイルスに感染し入院したため、意見陳述は延期となりました。結局、Aさんの体調は回復せず、退院できないまま亡くなりました。

## 8 まとめ

Aさんが亡くなったことで手續は終了となりました。

720時間の決定が出て24時間までと少しというところだったので、大変残念でした。2022年1月の決定において、ようやく24時間の必要性を認めてもらえたことにAさんは安堵されていたことが印象に残っています。

弁護士としては3年半携わり、更新申請と変更申請を合わせて6回と2回の審査請求をしました。当初345時間／月だった支給量を720時間／月まで増やすことができました。

町に決定権があるはずなのに、審査会の意見が重視されており、審査会が実質的決定権を持つていることや、審査委員や町の担当者にくら説明しても手応えがなく暖簾（のれん）に腕押し状態であったことから、途中で挫折そうになりましたが、何よりAさんご本人が絶対に24時間を認めさせるという強い思いを持っておられたことから、我々のほうが励まされ、最後まで一緒に闘うことができました。

Aさん、一緒に闘った現地の支援者の皆様、本当にありがとうございました。

## 注

1 障害者総合支援法24条1項「支給決定障害者等は、現に受けている支給決定に係る障害福祉サービスの種類、支給量その他の主務省令で定める事項を変更する必要があるときは、主務省令で定めるところにより、市町村に対し、当該支給決定の変更の申請をすることができる。」

2 障害者総合支援法15条（市町村審査会）「第26条第2項に規定する審査判定業務を行わせるため、市町村に第19条第1項に規定する介護給付費等の支給に関する審査会（以下「市町村審査会」という。）を置く。」

3 障害者総合支援法5条7項にある日中通所サービスのこと。

4 浅田訴訟広島高岡山支判平成30年12月13日は賃社1726号8頁、岡山地判平成30年3月14日は賃社1707号7頁に掲載している。

（よしだ・とものり）

## 静岡県知事2022年3月30日裁決

### 裁 決 書

審査請求人 静岡県 B 郡 C 町 ××××  
A

上記代理人 静岡県沼津市三園町1番11号  
法テラス沼津法律事務所  
吉田 朋師  
大島 稔也

静岡県静岡市葵区両替町1-4-5  
河村第一ビル3階  
静岡合同法律事務所  
諏訪部 史人  
平下 愛

東京都千代田区丸の内2-1-1  
丸の内マイプラザ13階  
あさひ法律事務所  
採澤 友香

東京都豊島区南池袋2-49-7  
池袋パークビル1階  
坂本千花法律事務所  
坂本 千花

兵庫県尼崎市潮江1-2-6  
尼崎フロントビル1階  
尼崎あおぞら法律事務所  
長岡 健太郎

東京都千代田区神田須田町1-3  
第9NSビル9階 藤岡毅法律事務所  
藤岡 毅

処 分 庁 C 町長

上記審査請求人（以下「請求人」という。）から令和3年7月1日付けで提起された、処分庁が同年3月31日付けにより行った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「法」という。）第22条及び同法第29条の規定による介護給付費決定処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決します。

## 主 文

本件処分については、これを取り消します。

## 理 由

### 1 事実関係

調査したところ、次の事実が認められる。

- (1) 平成26年6月17日、処分庁は、請求人に対し、重度訪問介護の支給量（以下「支給量」という。）を1か月180時間とする決定を行った。なお、当時の請求人の障害支援区分認定は5であった。
- (2) 平成27年2月12日、処分庁は、請求人の障害支援区分認定を6に変更した。なお、以後、現在に至るまで同区分認定に変更はない。
- (3) 平成27年3月27日、処分庁は、請求人に対し、支給量を1か月246時間とする決定を行った。
- (4) 平成27年10月8日、平成28年7月15日、同年9月21日、平成29年3月16日及び同年5月23日、請求人は、処分庁に対し、支給量を増量するよう変更申請を行ったが、処分庁は、いずれも支給量の増量を認めなかった。
- (5) 平成29年6月30日、処分庁は、請求人に対し、支給量を1か月336時間とする決定を行った。
- (6) 平成29年8月29日、処分庁は、請求人に対し、支給量を1か月246時間とする決定を行った。
- (7) 平成30年6月29日、処分庁は、請求人に対し、支給量を1か月519時間とする決定を行った。
- (8) 平成30年12月19日、処分庁は、請求人に対し、支給量を1か月550時間とする決定を行った。
- (9) 平成31年2月8日、請求人の病状について、静岡医療福祉センター児童部の D 医師から、請求人に対する診断書が発行されており、病名は「脳性麻痺 頸椎症性脊髄症」、記載内容として「脳性麻痺による全身の機能障

- 害に加えて頸椎の障害による頸椎症性脊髄症の症状の進行が認められる。現在、体幹及び両下肢の機能障害のため、床上の移動は不可能であり、また、上肢機能も重度の障害となってきたため、食事・排泄も含めて全介助の状態である」旨が記載されていた。
- (10) 平成31年4月18日、処分庁は、請求人に対し、支給量を1か月345時間とする決定を行った。
- (11) 令和元年5月30日、請求人は、処分庁に対し、支給量を1か月717.5時間に増量するよう変更申請を行った。これに対し、処分庁は、同年6月24日、支給量を1か月469時間とする変更決定を行った。
- (12) 令和元年6月13日、請求人の病状について、静岡医療福祉センター児童部のD医師から、「A殿の介護増量の必要性について」の意見書が発行されており、その内容として「現在、自力での移動は不可能、寝返り不可能、座位保持不可能、食事全介助、更衣全介助、排泄全介助であり、仙骨部には4×7mmの褥瘡が出現してきていて頻回の体位交換を要する状態であり、ヘルパーによる介護サービス量の増量が必須と思われる」旨の意見が述べられた。
- (13) 令和元年9月3日、請求人は、処分庁に対し、1日24時間の支給を求めたが、同年9月30日、処分庁は、請求人に対し、1か月496時間の決定を行った。その際、同支給量の根拠となる支給量の決定(案)という1日のスケジュール(以下「スケジュール案」という。)が示された。
- (14) 令和2年8月31日、請求人は、処分庁に対し、1日24時間の支給を求めたが、同年9月29日、処分庁は、請求人に対し、1か月527時間の決定を行った。
- (15) 令和2年12月7日、請求人代理人は、処分庁に対し、支給量の増量に係る交渉を行った。なお、処分庁からは、福祉課長及び担当係長が出席した。
- (16) 令和3年2月5日、請求人は、処分庁に対し、支給量を1か月732.5時間にするよう申請を行った。
- (17) 令和3年2月25日、請求人代理人は、処分庁に対し、支給量の増量に係る交渉を行った。なお、処分庁からは、福祉課長補佐及び担当係長が出席した。
- (18) 令和3年3月31日、処分庁は、請求人の行った上記(16)の変更申請に対し、一切増量しない1か月527時間の支給決定とする本件処分を行った。なお、本件処分には、理由が一切付されていなかった。

## 2 請求人の主張

請求人は、以下の大要のとおり主張し、本件処分の取消しを求めている。

- (1) 本件処分で決定された支給量は、1 か月 527 時間であり、1 日に換算すると 17 時間であるが、入浴時の 1 時間は 2 人介護が認められていることから、1 日あたりの実質的支給量は 16 時間となる。これに介護保険として 1 日 2 時間が割り当てられていることを加味しても、1 日 18 時間となり、なお 1 日 6 時間の空白時間が生じることになる。請求人は、1 時間の空白も許されない状態であり、請求人を 1 人で放置することを容認する本件処分は、自立した日常生活又は社会生活を営むことを困難とするものであり、「健康を維持する等」の支障が生じるのはもちろん、生命の危機すらある違法なものである。
- (2) 「1 事実関係(13)」で処分庁から示されたスケジュール案は、短時間ブツ切り型になっており、実際に支障が生じないか検証したところ、空白時間にも介護が必要であったり、介護者が空白時間に一度事務所へ戻ることが不可能であったりすることが明らかとなった。また、スケジュール案では、看護師等専門職がいる時間帯にはヘルパーは不要と考えていると思われるが、請求人は構音障害があるため、いわば通訳人として介護者の存在が必要となる。よって、このスケジュール案には問題がある。
- (3) 本件処分に係る C 町障害者総合支援認定審査会（以下「認定審査会」という。）議事録によると、支給を必要と認めない第一の理由として、「ボランティアは社会資源の一つだから強要ではなく、いろいろな可能性があると思うが、これだけサービスを提供してくれる人がいる。」としているが、広島高等裁判所岡山支部平成 30 年 12 月 13 日判決（以下、「広島高裁判例」という。）のとおりに、ボランティアを資源として、支給を必要としない決定を出すことは違法である。
- (4) 更に認定審査会議事録に記された別の支給を必要と認めない理由として「生活介護と短期入所について、対応が難しい、町内にないということだが、やってくれる事業所を探すことも必要だと思う。」との意見が付されている。これは、生活介護や短期入所を利用することで、その分、重度訪問介護の時間数を減らすとの意見であるが、請求人は、生活介護や短期入所を望んでおらず、本人が望まないサービスを強要することになり、違法である。
- (5) 本件処分は、申請に対する一部拒否処分として、行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 8 条第 1 項が適用されるため、処分庁は、請求人に対し、その理由を示さなければならない。また、本件処分は、専門的知見に基づく個別的な判断が必要となること等に鑑みると、処分理由として提示された事実関係と、処分法令や処分基準との適用関係まで示さない限り、それらを照らし合わせるにより、処分の理由が一義的に明らかになるとは言えず、更に、処分理由を容易に推測することもできない。よって、本件処分は、行政

手続法第8条第1項本文の求める理由の提示をしたものとは認められないことから、理由提示不備の違法がある。

- (6) 以上のことから、本件処分は、処分庁の裁量権の範囲を逸脱し、又は、濫用した違法なものであり、理由の不備がある手続的にも違法なものであることから、速やかに取り消されるべきである。

### 3 処分庁の主張

処分庁は、本件処分に関し、以下の大要のとおり主張し、請求の棄却を求めている。

- (1) 請求人については、現在の症状、介護状況から24時間介護が必要であることを客観的に示す事実を見出すことができない。請求人には、C町への転入当初よりルームシェアの形で同居人が1名おり、請求人との関係が希薄であったとしても、体調の急変時には救急車を呼ぶ程度の対応は可能であると考えるのが自然である。
- (2) 請求人は、処分庁のスケジュール案が短時間ブツ切れで問題があると主張しているが、このように評価していることも、誤りであると述べていることも、請求人個人の見解である。
- (3) 請求人は、認定審査会議事録に記されている「ボランティアは社会資源の一つだから強要ではなく、いろいろな可能性があると思うが、これだけサービスを提供してくれる人がいる。」ことについて、広島高裁判例を引用し、違法であると主張しているが、当該議事録の記載は、既に基準支給量を大幅に超えるサービスを受けている請求人について、支給量のさらなる増量の可否を審査するうえでの意見の一つであり、ボランティアの存在を理由にサービスの全部を打ち切った広島高裁判例とは状況が異なる。
- (4) 請求人は、生活介護や短期入所を望んでおらず、本人が望まないサービスを強要することになり、違法である旨主張しているが、認定審査会で意見が挙がっただけに過ぎず、生活介護や短期入所を強要しているわけではない。
- (5) C町障害福祉サービス等の支給決定基準に関する要綱（以下「町要綱」という。）では、障害支援区分ごとの基準支給量が明確に定められており、請求人より申請された24時間介護は当然ながらこの基準を大幅に超えるものとなっており、その膨大な量のサービスを支給することに合理的な理由が認められず、不支給とすることは明白であるから、処分の決定と同時にその理由を提示する必要はない。
- (6) 本件処分にあたっては、認定審査会の意見を判断材料として、処分庁が最終的な決定権を有していることから、本件審査請求で指摘されている裁量権の範囲の逸脱や乱用には何ら該当するものではない。



#### 4 判断

##### (1) 本件処分に係る法令等の規定について

ア 法第1条では、法の目的として「障害者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、もって障害者の福祉の増進を図る」ことが掲げられている。

イ 法第19条第1項及び第2項並びに第20条第1項では、介護給付費等の支給決定を受けようとする障害者等は、居住する市町村に申請し、決定を受けなければならないとされており、市町村は、障害者等から支給申請が行われたときは、法第22条第1項の規定により、申請を行った障害者等の障害支援区分等を勘案して、支給の要否を決定することとされている。また、法第22条第7項では、「市町村は、支給決定を行う場合には、障害福祉サービスの種類ごとに月を単位として厚生労働省令で定める期間において介護給付費等を支給する障害福祉サービスの量を定めなければならない。」と規定されている。

ウ 市町村が実施する介護給付費等の事務処理については、「介護給付費等の支給決定等について」（平成19年3月23日障発第0323002号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）により、「市町村は、申請を行った障害者等の障害支援区分又は障害の種類及び程度、当該障害者等の介護を行う者の状況、置かれている環境、当該障害者等の介護給付費等の受給の状況その他厚生労働省令で定める事項及びサービス等利用計画案を勘案して、支給の要否を決定し、支給決定を行う場合には、支給決定の有効期間及び障害福祉サービスごとに月を単位として厚生労働省で定める期間において介護給付費等を支給する障害福祉サービスの量を定める」と示されている。

エ 令和3年3月12日付けの厚生労働省障害保健福祉関係主管課長会議資料では、「②重度訪問介護等の適切な支給決定について」として、「重度訪問介護は、介護保険の訪問介護と違い、見守り等を含む比較的長時間にわたる支援を想定しているものであることから、利用者一人ひとりの障害の状態、その他の心身の状況及び利用意向等を踏まえて適切な運用及び支給量の設定を行うこと。」「深夜帯に利用者が就寝している時間帯の体位交換、排泄介助、寝具のかけ直しや見守りなどの支援にかかる時間についても、医療的ケアの有無だけでなく、利用者一人ひとりの事情を踏まえて適切な支給決定を行う」旨記載されている。

オ 行政手続法第8条では、「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

さなければならない。」とした上で、ただし書きとして「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って、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、申請者の求めがあったときにこれを示せば足りる。」と規定されている。

カ 町要綱では、介護給付費等の支給決定に至るまでの手続について、次のとおり定めている。

(ア) 第1条 この要綱は、法第22条第1項に規定する介護給付費等の支給決定（中略）に規定する障害児通所給付費等（以下「障害福祉サービス等」と総称する。）の支給決定をするに当たり、障害福祉サービス等の支給決定基準（以下「支給決定基準」という。）を定めることで、支給決定における公平性及び透明性を確保することを目的とする。

(イ) 第3条 サービスごとの支給決定基準及び基準支給量は次のとおりとする。(1) 訪問系サービス（居宅介護、行動援護、重度訪問介護、重度障害者等包括支援及び同行援護）については、（中略）介護者の状況等の勘案事項から支給量の調整を行うことを基本とし、それぞれの支給決定基準及び基準支給量については別表第1のとおりとする。

・別表第1(3)重度訪問介護

障害支援区分6の月利用時間：205時間（介護保険併用の場合 63時間）

備考 なお、介護者等の状況によりサービスの支給量を増やす必要があると認められるときは、この支給決定基準に対して、別記「訪問系サービスに係る支給量調整基準」により調整し、支給決定することができる。

・別記 訪問系サービスに係る支給量調整基準

(1)介護者の状況等によるポイントの算定

(2)サービス支給量の調整率

備考 別記(1)のポイント算定表により算出されたポイントに基づき、本表により各ケースのサービス支給量を個別に調整することができるものとする。（中略）なお支給量が不足する場合など、特別な支援の必要性があると認められる場合は、訪問調査における概要調査票の「地域生活関連」や「居住関連の調査項目」等を勘案したうえで、調整後のサービス支給量を超過して必要量を支給決定することも可能とする。

(ウ) 第6条 町長は、障害者等及び介護者の特別な事情により、支給決定基準から算出した利用時間数及び基準支給量とかい離する支給決定

を行う必要がある場合には、支給決定案とともに支給決定基準等とかい離した支給決定案を作成した理由を付して、認定審査会の意見を聴き、適切な支給量を決定するものとする。

以上に掲げた法の趣旨、厚生労働省の解釈等を踏まえた上で、本件処分が適正になされたか否かについて検討する。

(2) 本件処分が裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したものか否かの検証について

ア はじめに、「2 請求人の主張(1)及び(2)」における処分庁の支給量決定過程に係る手続について検証する。まず、町要綱第3条において支給決定基準等を定め、また、同要綱第6条において支給決定基準等とかい離する支給決定について定めている。請求人の場合、町要綱第3条に照らしてみると、障害支援区分6で、65歳以上の介護保険併用者であることから、別表(3)から月利用時間は63時間となる。これに、別記(2)サービス支給量の調整率1.2を乗じた75.6時間が支給決定基準上の支給量となる。しかし、処分庁は、請求人の現在の状況や介護状況から、支給決定基準を上回る支給量の必要性を認め、本件処分では、町要綱第6条に基づく支給決定基準とかい離する支給決定を行っている。町要綱第6条は、「支給決定案とともに支給決定基準等とかい離した支給決定案を作成した理由を付して、認定審査会の意見を聴く」旨規定されていることから、処分庁は、当該手続において、支給決定案を作成し、これに基準とかい離した理由を付す必要がある。この件について調査したところ、処分庁は、支給決定案を作成しておらず、認定審査会で用いる検討資料の作成に留まっていたことが判明した。当該資料には、請求人の障害認定区分、現時点のサービスの種類及び支給量、希望するサービスの種類及び支給量、介護者の状況等の情報が記載されているが、処分庁の支給決定案を示すまでには至らず、支給決定基準等とかい離した理由も示されていない。よって、町要綱第6条で定める手続に一部不備があったと認められる。ただし、認定審査会で委員が検討する資料として請求人の介護の状況等の情報を提供し、当該認定審査会の意見を踏まえた上で、最終的に処分庁が本件処分を決定していることから、裁量権を逸脱しているとは言えない。

イ 次に、「2 請求人の主張(4)」について検証する。請求人は、認定審査会議事録の記載内容から、生活介護や短期入所を利用することで、その分、重度訪問介護の時間数が減ることは、本人が望まないサービスを強要することになり、違法であると主張している。しかし、処分庁は、本件処分において、生活介護や短期入所のサービスを適用しておらず、請求人が主張

する本人が望まないサービスの強要には当たらないものと解することから、請求人の主張は、本件処分の取消しを求める理由としては、採用することはできない。

ウ 以上のことから、本件処分決定に至るまでの町要綱に係る手続に一部不備があったと認められるが、そのことをもって、本件処分が裁量権の範囲を逸脱し、又は、濫用したものと判断することはできない。なお、厚生労働省障害保健福祉主管課長会議資料「介護給付費等に係る処分に関する都道府県の不服審査について」では、実質審理として「関係法令、処分を行った市町村の支給決定基準等に照らして審査を行う。」とし、また、「支給決定については、基本的に市町村の支給決定基準を審査基準として判断する。すなわち、当該基準が公平かつ適正に適用されているかどうかを中心に審査を行う。」と示されていることから、個別の支給量についての判断は行わないものとする。

(3) 本件処分に係る理由の不備について

ア 行政手続法第8条第1項及び第2項は、行政庁が申請拒否処分を行う場合は、同時に、当該処分の理由を示さなければならないこと、申請拒否処分を書面でするときは、同時に、書面により当該処分の理由を示さなければならない旨を規定している。この規定は、行政庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を申請者に知らせて不服の申立てに便宜を与えることにあり、その趣旨からして、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して申請が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならないと解されている（最高裁昭和60年1月22日判決）。

イ 本件処分において処分理由を付記しない理由について、処分庁は、「町要綱において障害支援区分ごとの基準支給量が明確に定められているが、請求人より申請された24時間介護は、これを大幅に超えるものとなり、その膨大な量のサービスを支給することに合理的な理由が認められず、不支給とすることは明白である」旨主張している。しかし、本件処分は、町要綱第3条に規定する「支給決定基準」、「支給量調整基準」に基づく支給量ではなく、同第6条に基づく「支給決定基準」、「支給量調整基準」とかい離する支給決定であることから、行政手続法第8条第1項ただし書の適用を受けないものと判断する。よって、処分庁は、当該処分の理由を示さなければならないが、本件処分通知は、申請に対する一部拒否処分とした理由の記載が全くない。

ウ 以上のことから、処分庁は、いかなる理由で本件処分がされたものであるかを示さない限り、請求人は、当該処分理由を了知し得ることができず、

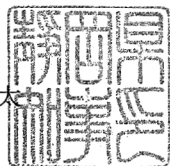
よって、本件処分理由の提示を欠いたままなされた処分は、行政手続法第8条第1項に反する違法な処分として取り消すべきものである。

5 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があることから、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第46条第1項の規定により、主文のとおり裁決します。

令和4年3月30日

審査庁 静岡県知事 川勝 平太



<p>《次号予告》2024年9月下旬号</p> <p><b>特集回生活保護住宅扶助の特別基準</b></p> <p>* 住宅扶助の特別基準を認めた名古屋高裁逆転勝訴判決 [森 弘典]</p> <p>* 精神疾患と住宅扶助特別基準の設定 [吉永 純]</p> <p>◇判例／生活保護住宅扶助特別基準訴訟・名古屋地方裁判所判決(令和3年10月21日)</p> <p>同・名古屋高等裁判所判決(令和5年10月11日)</p>	<p><b>賃金と社会保障 No.1857(9月上旬号)</b></p> <p>2024年9月10日発行(毎月10日・25日発行)</p> <p>定価 2,200円(本体 2,000円)⑩</p> <p>年間購読料 定価 52,800円(本体 48,000円)⑩</p> <p>〈送料サービス〉</p> <p>編集人 浦松祥子・村田悠輔</p> <p>発行所 有賃社編集室</p> <p>東京都武蔵野市吉祥寺本町1-20-1 吉祥寺永谷シティプラザ712</p> <p>〒180-0004</p> <p>電話 0422-26-6604</p> <p>FAX 0422-26-6605</p> <p>メール yamabuki@za.wakwak.com</p> <p><a href="http://chinsya.net">http://chinsya.net</a></p>
<p>■本誌のご購読について。賃社編集室「賃金と社会保障購読係」へ電話かFAXでご一報ください。</p>	

\*賃金と社会保障のバックナンバー(目次)は <http://chinsya.net/> に掲載しています。