

24時間介護の審査基準とその合理性

札幌高等裁判所平成27年4月24日判決
平成24年（行コ）第24号介護給付費支給決定取消等請求控訴事件
賠償請求事件（鬼塚訴訟控訴審判決）判例地方自治407号65頁

中川 純*

I 事実の概要

本件のX（原告、控訴人、昭和53年生まれ）は、精神遅滞により療育手帳の交付を受け、左上肢機能全廃、右上下肢麻痺により身体障害者手帳1種1級の交付を受けている（障害程度（支援）区分6）。また、最難治の症候性てんかんを有し、無呼吸低呼吸症候群に患している。Xは、平成19年からY市内のアパートに単身で生活しており、日中は社会福祉法人訴外Aの生活介護を受けながら生活をしていた。Xは、平成20年にY市（被告、被控訴人）から、「障害者自立支援法（のちに「障害者総合支援法」）に基づき重度訪問介護の支給量を1か月あたり330時間（のちに540時間）とする支給決定を受けていた。Xは、介護給付費等審査基準（以下、本件審査基準）を違法無効、さらにYがXの状況を踏まえずにおこなった処分（取消、支給量を1か月720時間（24時間介護）とする介護の義務付け、国賠法1条に基づく損害賠償を求めた。また、控訴審では平成24年から26年までに受けた支給決定処分を取消す訴えを追加している。

Y市の審査基準では重度訪問介護において24時間介護給付を支給する要件が規定されている。Y市の本件審査基準によれば、その対象は、①障害程度（支援）区分が4以上であること、②4つの要件（単独での外出が困難であること、家族の支援が得られないこと、単身世帯などであって夜間の

見守りを含めた継続的な介助が必要であること、2人以上の派遣ヘルパーが必要であること）に該当していること、さらに③進行性筋萎縮症により常時人工呼吸器を使用していること、または脳性麻痺により著明な不随意運動および著明な言語障害を伴うこと、を要件としていた。

II 判旨 控訴棄却（上告棄却・不受理）

1 本件審査基準の適法性

総合支援法ないし自立支援法22条1項および規則12条において、「市町村が障害福祉サービスの支給要否決定をするに際して勘案事項を具体的に定めてはいるものの、どのような種類のサービスにつき、どの程度の支給量を支給すべきかについて具体的な基準を定めているものの、どの種類のサービスにつき、どの程度の支給量を支給すべきかについて具体的な基準を定めていない」。勘案事項のひとつである障害福祉サービスの供給体制の整備の状況は、「全国一律ではなく、地方ごとに異なるものである」とすると、法は、支給量決定の判断を「その支給要否決定をする市町村の合理的な裁量に委ねていると解する」ことができる。

「障害者に必要とされる障害福祉サービスの種類あるいは支給量は障害の程度や内容、さらには介護の必要性の異なる障害者により様々であるから、このような多種多様な障害者に対し可及的に公平かつ適切に支給決定をするため、（略）市町村

* 東京経済大学現代法学部 教授

が、その決定の基準（指針）を定めておくことは許容される。」「本件審査基準が総合支援法ないし自立支援法の規定に違反しているか否か、本件審査基準の内容がYに与えられた上記裁量の範囲を逸脱したか否かあるいは裁量権を濫用したか否かによることになる。そして、この判断に際しては、当該基準（指針）の内容が、総合支援法ないし自立支援法の趣旨目的に合致するか否か、勘案事項を適切に反映されているかの観点から検討される必要があるとともに、Yにおける財政事情を考慮することも許容される。」

「Yは、24時間介護給付の給付対象者を、24時間介護をしなければ真に生命の危機に瀕している者で他の介護給付によっては十分な援助を受けることが困難な者に限定していることが認められる。24時間介護給付は国、県からの財政的補助があるものの、これを実施するためには、Yにおいて障害者1人につき約1690万円の予算の裏付けが必要となる」ことから、「上記のとおり限定することが直ちに障害福祉サービスを実施する市町村に与えられた裁量の範囲を逸脱しあるいは裁量権を濫用したものであるとは認められない。」

「ところで、本件審査基準によれば、本件24時間介護要件に該当せず24時間介護給付を受けられない者は、重度訪問介護としては最長330（540）時間の訪問介護サービスしか受けられなくなる」が、Y市は、生活介護および短期入所のような「障害福祉サービスを実施しており、これは重度訪問介護との併用が可能である。」

2 本件処分における裁量権の逸脱・濫用

(1) 判断の枠組み

裁量権の逸脱・濫用として違法となるか否かは、「当該決定に至る判断の過程において、勘案事項を適切に調査せず、又はこれを適切に考慮しないことにより、上記の各決定内容が、当該申請に係る障害者等の個別具体的な障害の種類、内容、程度そのほか具体的な事情に照らして、社会通念上当該障害者等において自立した日常生活又は社会生活を営むことを困難にするものであって、総合支援法ないし自立支援法の趣旨目的（総合支

法ないし自立支援法1条）に反しないかどうかという観点から検討すべきである。」

(2) Xの障害の種類、内容、程度と裁量権の逸脱・濫用

Y市の「職員は、Xから適切な内容の聴取を行っており、その内容は、Xの障害の種類、内容、程度を把握する上で適切なものであったと認められる。」

さらに、「Xの障害の種類、内容、程度が本件24時間介護要件に該当するか、該当しないとしてもそこで規定する2類型と同視すべきであって、24時間介護給付の支給をしないことが」、法の趣旨目的に反しないか検討する。

第1に、Xが、「進行性筋萎縮症により常時人工呼吸を使用している者」と同視できるかについて、睡眠時「無呼吸低呼吸の状態が生じる危険があるものの、これによってただちに生命に現実的な危険が生じるものではなく」、また「使用は睡眠時のみであって、日中は不要であることからすれば」、常時人工呼吸器を使用している者と同視できない。

第2に、「脳性麻痺により著明な不随意運動及び著明な言語障害を伴う者」と同視できるかについて、「Xが、不随意運動が激しく、1人では介護が困難な程度で、かつ高い頻度で多部位にわたって発生する状態」にはないから、「『著明な不随意運動』があるとは認められない。」「Xは言語による意思疎通が可能であり、「具体的な介護場面において介護に多大な支障をきたし、常時ヘルパーを利用しなければ、(略)生命に危険性が及ぶ」とはいえないから、「著明な言語障害」があるとはいえない。

以上より、「Xの障害の種類、内容、程度は、本件24時間介護要件に該当しない上、そこで規定する2類型と同視すべき状況ともいえないから、本件処分は本件審査基準に従ったものと認められる。」

(3) Xの希望する生活スタイルと裁量権の逸脱・濫用

「地域社会の中で生活するというXの希望は、できるだけ尊重される必要がある。しかし、障害者支援をはじめとする社会福祉制度を創設しこれを維持するためには、財政的な裏付けが必要であり、しかも、社会福祉制度は、すべての国民が利用可能な制度として維持してゆく必要がある。したがって、社会福祉制度（障害福祉サービス）には自ずから限界があるのであって、当該障害者の生活スタイルの希望を常に完全に叶えることが総合支援法ないし自立支援法の趣旨目的であるとは解されないし、Xがどこで生活するかを福祉サービスによって実現されることが常に保障される基本的権利であるとまでは解されない」。Xがかつて支給決定を受けていた生活介護や短期入所を申請すれば、「540時間ないし330時間の重度訪問介護の支給量でも一応自立した日常生活又は社会生活を営むことが可能である」から、「それがXの意思に沿うものでないとしても、本件処分が裁量の範囲を逸脱し又は裁量権を濫用したものと認められない」。

3 義務付け訴訟の適法性

「申請型義務付けの訴えは、併合提起された取消訴訟の対象となる処分が取り消されるべきものであることが、その適法要件であると解されるところ」、いずれの処分も「取り消されるべきものといえないから、本件義務付け訴訟の訴えは不適法というほかない」。

III 検討

判旨の一部に疑問あり。

1 本判決の位置づけ

(1) 本判決における審査基準の合理性

ここでは、本判決の位置づけを過去の判例から評価したい。まず本件審査基準の合理性の位置づけについて考える。

Y市の審査基準は、障害の種類、内容、程度に応

じて支給量を段階的に設定している。「生命の危機に瀕している者」等の2要件に該当する場合には介護給付を1か月あたり720時間（1日あたり24時間）とする支給量を規定している。それらに該当しない場合にも、介護ニーズまたは必要性が高い者には1か月あたり330時間（1日あたり11時間）、のちに540時間（1日あたり18時間）を上限として、支給量を設定としている。また、上限まで支給量が認められたとしても、条件を満たせば、施設で排泄、食事介助そのほかを受ける生活介護、または施設に短期入所し、排泄、入浴、食事介助そのほかを受ける短期入所を併用することができた。判決は、このような審査基準が勘案事項を満たすかにあたって、2つの点について検討している。

第1に、審査基準が規定する段階的支給量設定の合理性に関しては、障害の種類、内容、程度との関連で議論している。判決は、説明の不十分さは否めないものの、24時間介護の給付を「生命の危機に瀕する」ような障害の種類、内容、程度である場合に限定していること、重度訪問介護の上限支給量に加えて施設におけるその他障害福祉サービスが24時間介護と上限の支給量の間隙を埋める制度設計となっていること、に合理性があるとしている。

本判決は、審査基準などで規定される支給量、その対象、要件などの合理性を検討したものであることを特徴としている。従来24時間介護が問題となった事案は、審査基準で重度訪問介護の支給量の上限が定められており、原告である障害者が、それを超えて24時間介護の支給量を求めるものであった。これらの判決は、市町村の裁量の下で、審査基準を超える支給量の支給決定過程において勘案事項が適正に考慮されたかを検討するものであり、審査基準そのものの合理性を検討するものではなかった。

第2に、本審査基準の合理性は、主に「財政事情」の観点から議論されている。障害者に対するサービスの「支給量の決定は、持続可能な制度として安定的に運用するため、長期的な見通しに基づく財政的な裏付けが必要である」から「財政事

情」を考慮することが許容されるとしている。そして、24時間介護の支給量を「生命の危機」に「限定」することが、そうしないことによる「財政的負担」が大きいことから、直ちに障害福祉サービスを実施する市町村に与えられた裁量権を逸脱濫用するものではないとしている。留意しなければならないのは、本判決が、支給量の決定において「財政事情」の考慮を、その制度全体の持続性を維持するため、長期的な展望から、市町村の比較的広い裁量の下でおこなうことを認めていることである。

サービス支給をめぐる基準について「財政事情」から合理性を認める立場はこれまでみられなかったものである。第1次鈴木訴訟¹⁾では、「財政上の制約」が、市が要綱で新たに定めた移動介護量の上限設定²⁾に対する合理的な理由にならないとしている。この判決では、「居宅生活支援費が公費をもってまかなわれている以上、そこに財政上一定の制約があることは否定し難く」、「その申請に係るすべての時間を居宅支援費として支給しなければならないものではない」としつつ、「本件全証拠を精査してみても、1か月当たり32時間という基準と被告における財政上の制約との間に合理的な関連性を見出すことはできない³⁾」としている。この判決では、「財政的な制約」を支給量決定基準における具体的な検討事項としているものの、支給量を大幅に減らすことと財政的な事情に事実上関連性がないとしている。

(2) 本判決における処分の合理性

次に処分の合理性、いいかえれば勘案事項が支給決定の過程において適切に考慮されたか否か、について本件の位置づけを考える。

本判決においては、支給量の要件、対象を定め

る審査基準に合理性があることを前提として、Xの障害の種類、内容、程度が、その基準が規定する要件に合致するかを確認している。具体的には、第1にXに対する調査が適切におこなわれたか、第2に、勘案事項の調査を踏まえて、Xの障害の種類、内容、程度が24時間介護を支給する要件またはそれと同視できる場合に合致するか、施設におけるそのほかの障害福祉サービスがXのニーズに合致した生活を可能にするか、を検討している。本件における勘案事項の考慮は、合理的な審査基準にXの状況が適切にあてはまるかを検討するものとなっている。そして、その両方について適切におこなわれたと判示している。

本件以外の裁判例では、本件のような勘案事項の考慮の方法を採用していない。上述のように、24時間介護の支給要件を定めた審査基準の合理性について検討された例が従来みられない。これまでは市町村の支給決定過程において勘案事項が適切に考慮されたかが検討の中心であった。そのため、考慮すべき勘案事項の手法は、本件判決のものとは大きく異なっていた。その手法は、地域において自立生活を実現するという法の趣旨目的の実現に向けて、「生命の危機」、「健康の維持」という観点から支障が出ていないかという基準に基づき、個別障害者のニーズを導く。それを満たす支給量を、実際の支給量と比較することによって処分決定過程において考慮すべき勘案事項の適切さを検討するというものであった⁴⁾。

次に、本判決は、総合支援法ないし自立支援法の射程を確認した上で、生活スタイルなどXの個人的なニーズに合致した支給量決定をおこなうことについて裁量権の逸脱濫用について検討している。判決は、法の趣旨目的から、Xの意思に沿った処分決定をおこなう必要はないとしている。

¹⁾ 東京地判平8・11・29賃金と社会保障1439号55頁（鈴木訴訟（第一次））。

²⁾ 鈴木訴訟（第1次）では、以前の移動介護量が1か月あたり124時間であったものが、要綱により32時間または42時間と設定された。

³⁾ 上掲、68頁。

⁴⁾ このような方法は、石田訴訟控訴審判決が、考慮すべき勘案事項である「障害者等…の心身の状況」を「適切に考慮しなければ、一審原告において自立した日常生活を営むことを困難にするものであって、自立支援法の趣旨目的（自立支援法1条）に反するの、一審被告はこれを適切に考慮していない」としていることに顕著にあらわれている。大阪高判平23・12・14賃金と社会保障1559号21頁。

第1に、法の趣旨目的についてみていきたい。本判決は、法の趣旨目的を「障害者の生活スタイルの希望を常に完全に叶えること」であるとは解されないとし、さらに「Xがどこで生活するかの決定を福祉サービスによって実現されることが常に保障される基本的権利」でないとしている。その理由として、「障害者支援をはじめとする社会福祉制度を創設しこれを維持するためには、財政的な裏付けが必要であり」、「全ての国民が利用可能な制度として維持してゆく必要がある」から、「社会福祉制度（障害福祉サービス）には自ずから限界がある」ことを挙げている。このような法の趣旨目的の理解は、これまでの判決とは相当異なるものと考えていいだろう。これまでの判決が、24時間介護を認めないまでも、自立した生活の実現を可能にする支給量を基準として処分取消の是非を考慮してきたことは、極力「障害者の生活スタイルの希望」を叶え、住みたい場所を自らの生活の場とすることを法の趣旨目的と理解していたと評価できる。それを反映して、「財政事情」は、過去の裁判例で重要な争点とはなっていない。

第2に、障害者が望む生活と裁量権の逸脱濫用の関係についてみてみたい。上述のように、これまでの判決は障害者が望む生活スタイルや居住場所での自立生活を極力可能にすることを前提として、必要とされる支給量が処分取消しや義務付けの根拠となってきた。一方、本判決は、生活介護や短期入所を申請すれば、「一応自立した日常生活又は社会生活を営むことが可能である」から、「それがXの意思に沿うものでないとしても」、裁量権の逸脱濫用はないとしている。この点もこれまでの判決とは異なっている。本判決は、財政的な制約があることから、制度を持続的に運営するためには、合理的な審査基準を設定し、それに基づき客観的に必要な支給量を支給するだけで十分であり、個別のニーズに応じて例外的な支給量決定をおこなう必要はないと考えている。たとえ障害者個人のニーズを完全に満たすものでない支給量やサービス内容（施設での障害福祉サービスを組み合わせること）であったとしても、一応自立した生活ができるのであれば、そのような生活を

甘受しなければならないことを示しているものと考えられる。

2 本判決の評価

この部分では、本判決が採用している判断基準に合理性があるか否かを考えていきたい。

(1) 支給量を限定する審査基準の合理性

本件は、Y市が定めた審査基準において24時間介護の支給要件が定められており、その要件に該当しないXに、希望する支給量のサービスが支給されなかった事案である。ここでは、24時間介護の支給要件を「生命の危機に瀕している者」に限定すること、さらに支給量の上限に施設サービスを組み合わせるものに合理性があるかを考えた。

総合支援法は、障害者がその有する能力および適性に応じ、自立した日常生活また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そのほかの支援をおこない、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ことを目的としている。この目的からすれば、総合支援法は、24時間介護を受けて地域生活で1人暮らしをしたいという希望が尊重するものとみることができる。しかし、そのような希望ができるだけ尊重されるべきであるとしているかもしれないが、制度上必ずしもそれを保障しているわけではない。第1に、総合支援法は24時間介護を支給することを市町村に義務づけているわけではないことである。第2に、総合支援法は、支給量を決定するにあたって「サービス提供体制の整備の状況」という勘案事項を考慮することを求めているから、市町村には支給量決定に関して、勘案事項に応じた一定の幅の裁量があることである。このような制度設計のあり方からすれば、審査基準の設定について、それが合理的になされる限り、市町村の裁量の範囲内にあり、裁量権の濫用はないと考えることができる。また、このような審査基準は、サービスの公平さや適切さを担保するという観点からも肯定されるだろう。現在の制度的枠組みからすると、このような

手法の妥当性を否定することは困難である⁵⁾。

これを前提として、本判決の審査基準が段階的に支給量を設定していることに合理性があるかを検討したい。審査基準が合理性を有するとするためには、障害の種類、内容、程度、そしてそれに対するニーズに応じて定型化、客観化された支給量が設定されていることが求められる。第1に24時間介護の支給要件を「生命の危機に瀕している者」に限定することに合理性があるかについてである。24時間介護をめぐる訴訟において裁判所は、「生命の危機」に瀕するような場合には24時間介護の支給を理屈の上では認めている。例えば、石田訴訟地裁判決は、「1日24時間介護を前提とする介護給付費の支給を処分行政庁がしなければ原告の生命身体に重大な侵害が生ずるおそれがある」場合に、そのような支給決定をしないことが裁量権の逸脱濫用になるとしている。このような考え方に基づけば、24時間介護を「生命の危機に瀕している者」に限定する審査基準には合理性があるといえる。「生命の危機」という要件と24時間という支給量との間に合理的関連性があり、また審査基準の2要件に挙げられている者は、24時間介護がなければ「真に生命の危機に瀕している者」といえるから、このような制度設計には合理的関連性があると考えられる。

第2に、審査基準が重度訪問介護の上限時間を設定し、さらに施設における生活介護および短期入所を組み合わせることによって、24時間介護支給量との間隙を埋めることに合理性があるかについて考えたい。上述のように、審査基準の合理性は、障害の種類、内容、程度に基づき客観化または要件化されたニーズと支給量との関連性によって量られる。しかし、24時間介護の支給要件とは異なり、間隙を埋める制度設計は、障害者の主観

的なニーズがそのまま反映されるかたちになっている。合理性の判断基準が、24時間介護の支給要件と間隙を埋める制度設計との間でダブルスタンダードになっているということができよう。間隙を埋める制度の合理性を述べるためには、このようなニーズを汲み取る客観的な理由と支給内容との間の関連性が求められるだろう。

(2) 合理性判断における財政事情の考慮

次に合理性判断において財政事情を考慮する方法について考えたい。24時間介護訴訟においては、個別事案における支給量の増加分が市の財政に与える影響を評価する手法がとられることがあった⁶⁾。例えば、石田訴訟控訴審判決は、裁判所が義務付けた支給量の下限と市が決定した支給量の差額分が市の財政に対して「証拠上具体的にいかなる支障が生じるか明らかではな」としている。しかし、このような手法によって個別の支給量の適正さを量ることは困難である。そもそも財政的負担の大きさをどのように量るかが問題になるだろうし、それが可能でも個別の支給量をめぐる差は市町村の財政規模からみれば小さいものと評価され、ほとんどの場合財政的に許容されると評価されてしまうからである⁷⁾。また、制度全体の公正さや持続性という点を、個別の支給量と財政的負担の対応関係から考慮することも極めて困難である。このような手法は、支給量決定基準およびその決定過程における市町村の裁量を狭く解し、障害者に生活スタイルに沿ったニーズに基づき支給量の決定を求めるものということができよう。

一方、審査基準が規定する支給量と財政事情との関連性を、行政の比較的広い裁量の下で評価する手法がありうる。このような方法は、サービス

⁵⁾ 現行制度から離れて考えれば、利用者と指定特定相談支援事業者が、勘案事項をもとにソーシャルワーク的な観点から合意により決定するほうがより満足度の高いものになると考える。その場合、支給量などをめぐる訴訟では、実態的な支給量ではなく、手続的な公正さを量る形式が採用されるべきと考える。中川純「障害者に対する福祉サービスと平等」社会保障法研究6号51-80頁（2016年）、77頁以下。

⁶⁾ 支給量と財政事情を個別具体的に審査する手法を支持するものとして、金川めぐみ「障害者の自立支援給付に関する24時間介護義務付けの今度」賃金と社会保障1559号11-20頁（2012年）。

⁷⁾ 支給量と財政事情の個別審査は、市町村が増量された支給量分について財政的に負担可能であることを前提に、財政事情の考慮を重視しないものと評価できるかもしれない。

支給を公平かつ適正に、長期的かつ継続的に実現する上で、財政事情が制度全般に与える影響の大きさを評価し、それを踏まえて個別のサービス支給量の設定が行政の比較的広い裁量の下で逸脱濫用とされるか否かを検討するものである。財政事情の考慮は、制度全体の公正さや持続性から求められるという趣旨からすると、このような方法でしかおこなわれえない。本判決は、「財政事情」の考慮を、その制度全体の持続性を維持するため、

長期的な展望から、市町村の比較的広い裁量の下でおこなうよう求めているが、そのような解釈方法は、「財政事情」を考慮する趣旨に合致しているものと考ええる。

参考文献

注に掲げたもの。

(なかがわ・じゅん)