

平成22年7月28日 午後1時15分判決言渡(103号法廷)

平成20年(行ウ)第624号 障害者介護給付支給決定取消等請求事件

平成21年(行ウ)第131号 訴えの追加的併合申立事件

東京地方裁判所民事第2部 岩井伸晃(裁判長。転補により川神裕裁判長代読)

小海隆則 須賀康太郎

### 判決要旨

第1 当事者 原告 鈴木敬治  
被告 大田区・東京都  
処分行政庁 大田区長・裁決行政庁 東京都知事

### 第2 事案の概要

本件は、身体障害等級1級の認定を受けて車椅子による外出時の移動に一定の介護を要する原告が、被告大田区から、(ア)障害者自立支援法附則34条の規定による改正前の身体障害者福祉法(以下「旧身体障害者福祉法」という。)に基づく居宅生活支援費の支給に係る決定処分を受け、その一部の取消し等を求める訴訟(東京地方裁判所平成17年(行ウ)第379号。以下「別件訴訟」という。)を提起していたところ、(イ)障害者自立支援法の施行に伴い、同法附則5条1項の規定により平成18年4月1日付けで同日以降の半年間の介護給付費を支給する旨及びその支給量を決定する旨の決定処分(以下「本件処分1」という。)を受けたものとみなされ、(ウ)同法に基づき、同年9月21日付けで、本件処分1の対象期間の一部の支給量を変更する旨の決定処分(以下「本件処分2」という。)を、同月29日付けで、新たな対象期間の介護給付費を支給する旨及びその支給量を決定する旨の決定処分(以下「本件処分3」という。)をそれぞれ受けた後、(エ)別件訴訟の判決の理由中で上記(ア)の決定処分の当該部分が違法である旨の指摘がされたのに伴い、平成19年1月12日付けで、本件処分2を取り消す旨の決定処分(以下「本件処分6」という。)及び本件処分3を取り消す旨の決定処分(以下「本件処分7」という。)とともに本件処分2の対象期間の支給量を変更する旨の決定処分(以下「本件処分4」という。)並びに本件処分3の対象期間の介護給付費を支給する旨及びその支給量を決定する旨の決定処分(以下「本件処分5」という。)を受け、さらに、(オ)平成21年2月27日付けで、新年度の対象期間の介護給付費を支給する旨及びその支給量を決定する旨の決定処分(以下「本件処分8」という。)を受けたことから、(1)被告大田区に対し、上記(イ)ないし(オ)の各処分が、別件訴訟の判決における違法性の指摘にもかかわらず、原告の社会参加のために必要な外出のための介護の費用を十分に認めず、原告の申請に係る支給量の一部につき支給量として算定しないものとしたのは違法であるなどとして、①本件処分1ないし5及び8のうち原告の申請に係る支給量の一部につき支給量として算定しないものとした部分並びに本件処分6及び7の各取消し(請求1)を求めるとともに、②国家賠償法1条1項に基づく損害賠償(請求2)を求め、また、(2)本件処分1ないし7についての原告の各審査請求を却下し又は棄却した裁決行政庁の各裁決(以下「本件各裁決」という。)は調査方法の瑕疵等により違法であるなどとして、被告東京都に対し、本件各裁決の取消し(請求3)を求めている事案である。なお、本件処分1に対してされた審査請求を「本件審査請求1」、本件処分2に対してされた審査請求を「本件審査請求2」、本件処分3に対してされた審査請求を「本

件審査請求3」, 本件処分4ないし7に対してされた審査請求を「本件審査請求4」という。

なお, 別件訴訟の判決(東京地裁(民事第38部)平成18年11月29日判決)は, 処分の取消し及び義務付け並びに旧要綱の違法確認の訴えは障害者自立支援法の施行による訴えの利益の消滅等を理由に却下し, 国家賠償請求は棄却したが, 判決理由中では上記(エ)のとおり処分の違法を指摘したものである。

### 第3 請求

(平成20年(行ウ)第624号事件は次の1(1)ないし(7), 2及び3であり, 平成21年(行ウ)第131号事件は次の1(8)である。)

(被告大田区に対する処分取消請求)

- 1(1) 障害者自立支援法附則5条1項の規定により平成18年4月1日付けで原告が処分行政庁から受けたものとみなされた同日から同年9月30日までの原告の介護給付費の支給に係る決定処分のうち外出介護の「外出・身体介護有」の1か月当たりの支給量42時間を超える部分につき支給量として算定しないものとした部分を取り消す。
- (2) 処分行政庁が平成18年9月21日付けで原告に対してした障害者自立支援法に基づく同月1日から同月30日までの原告の介護給付費の支給に係る決定処分のうち外出介護の「外出・身体介護有」の1か月当たりの支給量42時間を超える部分につき支給量として算定しないものとした部分を取り消す。
- (3) 処分行政庁が平成18年9月29日付けで原告に対してした障害者自立支援法に基づく同年10月1日から平成20年2月29日までの原告の介護給付費の支給に係る決定処分のうち重度訪問介護の「移動中介護」の1か月当たりの支給量65時間を超える部分につき支給量として算定しないものとした部分を取り消す。
- (4) 処分行政庁が平成19年1月12日付けで原告に対してした障害者自立支援法に基づく平成18年9月1日から同月30日までの原告の介護給付費の支給に係る決定処分のうち外出介護の「外出・身体介護有」の1か月当たりの支給量90時間を超える部分につき支給量として算定しないものとした部分を取り消す。
- (5) 処分行政庁が平成19年1月12日付けで原告に対してした障害者自立支援法に基づく平成18年10月1日から平成20年2月29日までの原告の介護給付費の支給に係る決定処分のうち重度訪問介護の「移動中介護」の1か月当たりの支給量113時間を超える部分につき支給量として算定しないものとした部分を取り消す。
- (6) 処分行政庁が平成19年1月12日付けで原告に対してした上記(2)の処分を取り消す旨の処分を取り消す。
- (7) 処分行政庁が平成19年1月12日付けで原告に対してした上記(3)の処分を取り消す旨の処分を取り消す。
- (8) 処分行政庁が平成21年2月27日付けで原告に対してした障害者自立支援法に基づく同年3月1日から平成22年2月28日までの原告の介護給付費の支給に係る決定処分のうち重度訪問介護の「移動中介護」の1か月当たりの支給量113時間を超える部分につき支給量として算定しないものとした部分を取り消す。

(被告大田区に対する国家賠償請求)

- 2 被告大田区は、原告に対し、金100万円及びこれに対する平成20年12月3日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(被告東京都に対する裁決取消請求)

- 3 裁決行政庁が平成20年4月22日付けで原告に対してした、原告の平成18年5月12日付け審査請求、同年11月6日付け審査請求及び同月30日付け審査請求並びに平成19年3月12日付け審査請求のうち上記1(6)及び(7)の各処分に係る部分をいずれも却下し、同日付け審査請求のうち上記1(4)及び(5)の各処分に係る部分を棄却した各裁決をいずれも取り消す。

#### 第4 主文

- 1 原告の被告大田区に対する前記第3の1の請求に係る訴えのうち、同1(1)ないし(3)、(6)及び(7)の請求に係る訴えをいずれも却下する。
- 2 処分行政庁が平成19年1月12日付けで原告に対してした障害者自立支援法に基づく平成18年9月1日から同月30日までの原告の介護給付費の支給に係る決定処分のうち外出介護の「外出・身体介護有」の1か月当たりの支給量90時間を超える部分につき支給量として算定しないものとした部分を取り消す。
- 3 処分行政庁が平成19年1月12日付けで原告に対してした障害者自立支援法に基づく平成18年10月1日から平成20年2月29日までの原告の介護給付費の支給に係る決定処分のうち重度訪問介護の「移動中介護」の1か月当たりの支給量113時間を超える部分につき支給量として算定しないものとした部分を取り消す。
- 4 処分行政庁が平成21年2月27日付けで原告に対してした障害者自立支援法に基づく同年3月1日から平成22年2月28日までの原告の介護給付費の支給に係る決定処分のうち重度訪問介護の「移動中介護」の1か月当たりの支給量113時間を超える部分につき支給量として算定しないものとした部分を取り消す。
- 5 原告の被告大田区に対する前記第3の2の請求を棄却する。
- 6 原告の被告東京都に対する前記第3の3の請求に係る訴えのうち、裁決行政庁が平成20年4月22日付けで原告に対してした原告の平成19年3月12日付け審査請求に係る裁決のうち第2項及び第3項の各処分に係る審査請求を棄却した部分の取消しを求める訴えを却下する。
- 7 原告の被告東京都に対するその余の請求をいずれも棄却する。

#### 第5 理由の要旨

##### 1 本件処分1の一部の取消しを求める訴えの適法性について(主文1, 7関係)

処分の取消しの訴えは、当該処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる(行政事件訴訟法9条1項)ところ、本件処分1は、原告からの支給申請を受けて行われたものではないから、仮に本件処分1を取り消したとしても、原告は、再度、障害者自立支援法附則5条1項の規定により本件処分1と同一の内容の支給決定を受けたものとみなされるにすぎず、処分行政庁が同法19条1項に基づいて新たな支給決定の処分をすることはできない。本件処分1のようなみなし支給決定における支給量に不服がある場合には、同法24条1項による支給量の変更申請を行い、当該変更申請に係る決定に対して審査請求及び取消訴訟の提起を

することによって、支給量を争う方法が確保されており、みなし支給決定自体を対象とする審査請求及び取消訴訟の提起は同法の予定しないところというべきである。

そうすると、本件処分1を取り消すことについて原告に何らかの法律上の利益があるとはいえないから、本件処分1の取消しを求める訴えは、訴えの利益がなく、不適法である。本件処分1の取消しを求める本件審査請求1についても、その取消しを求める法律上の利益はなく、不服申立ての利益がないと解されるから、不適法であるといわざるを得ず、これを不適法であるとして却下した裁決は適法である。

## 2 本件処分2及び3並びに本件処分6及び7の取消しを求める訴えの適法性について（主文1，7関係）

原告には、撤回処分である本件処分6及び7並びに既にこれらの撤回処分により失効した本件処分2及び3の取消しを求めることにつき法律上の利益はないというべきであり、本件処分2及び3並びに本件処分6及び7の取消しを求める訴えは、いずれも訴えの利益を欠き、不適法であるといわざるを得ない。また、本件処分2及び3の取消しを求める本件審査請求2及び3並びに本件審査請求4のうち本件処分6及び7の取消しを求める部分も、その取消しを求める法律上の利益はない以上、いずれも不服申立ての利益を欠き、不適法であるといわざるを得ないから、これらを不適法であるとして却下した各裁決に違法な点はない。

## 3 本件処分4，5及び8の適法性について（主文2～4関係）

- (1) 障害者に対してされた支給量に係る決定の適否を審査するに当たっては、当該決定が裁量権の行使として行われたことを前提として、その判断の過程において考慮すべき事項を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし妥当性を欠くものと認められるような場合に、障害者自立支援法が市町村に与えた裁量権の範囲を超え、又は濫用したものとして違法となると判断すべきである。
- (2) 障害者が外出する時間は、障害者各人により千差万別であり、そのうちのいかなる範囲の外出に介護給付費の移動中介護加算により公費を支出することが社会通念上相当なものであるか否かということも、事柄の性質上、一概に定められるものではない。そこで、障害者自立支援法及びその関係法令は、障害者に対して個別に勘案事項の調査を行うことを前提に、その調査結果を基に、いかなる場合にいかなる支給量を定めるかということにつき、各市町村において合理的裁量の範囲内で各障害者ごとに個別に具体的な判断をすることを予定しているものと解するのが相当である。そして、介護給付費が公費によって賄われている以上、一定の財政上の制約があることは否定し難く、そのような制約がある中で、大田区の定めた重度訪問介護要綱（別件訴訟の判決後の平成18年12月27日改定後）においては、①趣味・娯楽等の余暇活動のための外出に用いられることを想定した標準時間（健常者の余暇に充てられる平均的な時間を参考にした月32時間の外出時間）の部分については、原則として、用途を特に確認することなく移動中介護の時間数として認めるとともに、②標準時間を超える部分については、公費で賄われるという性質からして無制限に趣味・娯楽等の余暇活動に充てられるのは相当ではないことから、基本的に趣味・娯楽等以外の社会参加活動のための外出に用いられるものとして、外出目的の調査を経た個別の事情の確認・勘案により移動中介護の時間数を加算をする

という仕組みが定められているといえるが、これは、上記②の月32時間を超える部分の算定が同要綱の定めのおり各障害者の個別の事情に応じて必要な時間数の加算を認めるものとして運用され、上記①の月32時間が上限としてではなく同要綱の定めのおり所要の加算を前提とする標準として運用される限りにおいて、市町村の裁量に基づく判断枠組みとして一定の合理性を肯認し得るものであるといえ、また、健常者の平均余暇活動時間を参考にして上記①の標準時間を月32時間としたことについても、上記のおりその時間が趣味・娯楽等の余暇活動に充てられることを想定したものであるとして定められ、それ以外の社会参加活動について上記②の加算が前提とされていること等にかんがみ、一定の合理性を肯認し得るものといえることができる。

- (3) 原告からの聴き取り結果及びその際の提出資料並びに本件処分4及び5の後（平成19年3月30日）に提出された原告の「外出記録2006年7月～8月」と題する表（平成18年7月及び8月の各月の原告の外出先又は外出目的とそれに要した時間が各回の外出ごとに記載されているもの。以下「原告外出記録表」という。）は、いずれもそれ自体としては原告が実際にどの活動のためどの程度外出していたかを確認するための資料として十全のものとはいえないものの、④上記聴き取り調査の結果及びその際の提出資料に⑤原告外出記録表を併せてこれらを総合的に精査・勘案すれば、上記④における各曜日又は数回ごとの外出の目的及び回数・時間数の申述内容等と上記⑤における各回ごとの外出の目的の概要及び時間数並びに外出の全回数の記載内容との対応関係に基づく推認も加味することにより、平成18年7月及び8月の各月において、原告が、標準時間の32時間を含めて少なくとも114時間の社会参加のための外出をしており、通院のための外出として算定された23時間、通院以外の必要不可欠な外出として算定された10時間と合わせ、毎月少なくとも147時間の外出をしていると認めることも辛うじて可能であるといえることができる。

そうすると、本件処分4、5及び8において、共生共走マラソンのための外出（月48時間）以外の移動中介護加算を認めなかった処分行政庁の判断は、客観的には、上記の事情に照らし、考慮すべき事項を考慮しないことによりその内容が社会通念に照らし妥当性を欠くものと認められ、障害者自立支援法が処分行政庁に与えた裁量権の範囲を超えたものとして、一部を取り消すべき違法があるといわなければならない。したがって、本件処分4、5及び8の一部の取消しを求める請求は理由がある。

#### 4 原告の被告大田区に対する国家賠償請求の成否について（主文5関係）

本件処分4及び5以前の原告からの聴き取り調査の結果及びその際の提出資料によっては、支給量の算定に必要な現実の具体的な外出状況の把握ができず、原告の社会参加のための外出の必要時間の算定は、平成19年3月20日に提出された原告が活動に参加している団体等に関する資料に加え、これらと相まって原告の現実の具体的な外出状況を把握し得る資料の提出がない限り不可能であったと解されるところ、同月30日に至って、これらと併せて総合的な精査・勘案により原告の現実の具体的な外出状況を辛うじて把握し得る資料としての原告外出記録表が提出されたものであ

り、この原告外出記録表が提出される以前においては、原告の社会参加のための外出の必要時間の算定は客観的に不可能な状況にあったものといわざるを得ない。また、原告外出記録表の提出後についても、同表は、従前の聴き取り調査の結果及びその際の提出資料と同様に、それ自体としては原告が実際にどの活動のためどの程度外出していたかを確認するための資料として十全のものとはいえないものであったところである。

そして、従前の聴き取り調査の結果及びその際の提出資料によっては、実際にどの活動のためどの程度外出しているかが判然としない状態にあったことから、当該月における原告の具体的な外出状況を確認する必要があった状況の下で、前示のとおりそれ自体としては原告が実際にどの活動のためどの程度外出していたかを確認するための資料として十全のものとはいえない原告外出記録表の提出ではなお不十分であり、それ以上に特定の日にどのような内容の活動のためどの外出先への外出が行われたかを検証し得る資料が提出されなければ原告の具体的な外出状況を確実に把握し得たとはいえないと解することにも相当な根拠があるといえ、原告がそのような確実な把握を可能とする資料として求められたカレンダー等の提出を拒否しており、仮にこれが提出されていれば処分行政庁としても原告の具体的な外出状況を把握し得る状態に至ったことを容易に認識して支給量の加算に応じていたものと推認されることにもかんがみれば、処分行政庁が、原告外出記録表の提出の前後を通じて本件処分8の当時に至るまで、カレンダー等の特定の日々の外出先及び活動内容を証する資料が提出されなかったことから、なお原告の具体的な外出状況を把握し得たとはいえないと判断し、共生共走マラソンのための外出以外の外出につき社会参加のための外出としての支給量の加算をしなかったことについて、公務員として尽くすべき注意義務を怠り漫然とこれを行ったものとして過失があるとまでは認められない。

したがって、大田区長が、処分行政庁として本件処分4、5及び8をするに当たり、原告の社会参加のための外出につき、標準の月32時間及び共生共走マラソンのための外出の月48時間の合計である月80時間を超える部分について支給量の加算をしなかった行為又は被告大田区の公務員のこれに関連する行為に過失があるとはいえないから、原告の被告大田区に対する国家賠償請求は理由がない。

##### 5 本件各裁決の適法性について（主文6、7関係）

- (1) 本件各裁決のうち、本件審査請求4のうち本件処分4及び5の一部の取消しを求める審査請求を棄却した裁決については、本件処分4及び5の当該部分の取消請求を認容する関係で、その取消しを求める訴えの利益は失われるので、その取消しを求める訴えは却下を免れない（主文6関係）。
- (2) 前記1及び2のとおり、本件審査請求1ないし3（本件処分1ないし3の一部の取消しを求めるもの）並びに本件審査請求4のうち本件処分6及び7の取消しを求める部分は、いずれも不服申立ての利益がないと解されるから、本件審査請求1ないし3並びに本件審査請求4のうち本件処分6及び7の取消しを求める部分につき裁決行政庁が審査請求を却下した各裁決は、いずれも却下の判断において適法である。そして、上記各裁決に裁決固有の瑕疵があるとは認められないので、上記各裁決の取消しを求める請求は理由がない（主文7関係）。