Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2026-11-29

障害者総合支援法における勘案事項調査（研究　「行政調査の理論的・実務的研究」）

和田，浩

(Citation)
神戸法学年報,35:149-159

(Issue Date)
2025-03-21

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/0100494118

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100494118

KOBE UNIVERSITY

障害者総合支援法における勘案事項調査

和田　浩

1　はじめに

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」又は「法」という。）には、障害者又は障害児（以下,「障害者等」という。）が利用することのできる各種の「障害福祉サービス」（法５条１項）や、これを利用するために必要な手続等が規定されている。

本稿は、こうした障害福祉サービスのうち、特に「重度訪問介護」（法５条３項）の利用の手続において実施される勘案事項調査と呼ばれる行政調査について、論ずるものである[(1)(2)]。

2　重度訪問介護及びその支給手続

（1）重度訪問介護とは

重度訪問介護は、障害者総合支援法において、「重度の肢体不自由者その他の障害者であって常時介護を要するものとして主務省令で定めるものにつき、居宅又はこれに相当する場所として主務省令で定める場所における入浴、排せつ又は食事の介護その他の主務省令で定める便宜及び

(1)　重度訪問介護以外の障害福祉サービスについても行政調査の問題は生じうるが、本稿において重度訪問介護を取り上げるのは、重度訪問介護が、障害福祉サービスの中でも極めて重要な障害福祉サービスであり、かつ、行政調査の問題が顕在化しやすいと思われるからである。

(2)　障害者総合支援法上、「勘案事項調査」という名称が明示的に定められているわけではなく、国の作成する事務処理要領等においても同様である。しかし、一般に、重度訪問介護に関する行政手続に関与する弁護士の間で、「勘案事項調査」という表現が用いられていることから、本稿においてもこれに倣い、「勘案事項調査」という表現を用いることとする。

外出時における移動中の介護を総合的に供与すること」と定義されている（法5条3項）。

簡潔に言うと、重度訪問介護とは、重度の障害者が、居宅で生活したり、移動をしたりする際に、当該障害者に対して提供される総合的な介護のことである。

ところで、障害者総合支援法は、個々の障害者にとって必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示す指標として、障害支援区分という仕組みを設けている（法21条1項）。そして、障害支援区分のうち、最も障害が重い場合が区分6とされるところ、重度訪問介護の利用対象者として想定されているのは、原則として、障害支援区分4以上の障害者のうち一定の要件に該当する者である（「介護給付費等に係る支給決定事務等について（事務処理要領）」最終改正令和6年4月（以下,「事務処理要領」という。）第2I5（2）イ）[3]。

また、重度訪問介護は、重度の障害者に対して、短時間ではなく、ある程度まとまった時間提供されることが想定されている。

（2）申請及び支給決定の仕組み

障害者総合支援法は、障害者が重度訪問介護を利用する場合、市町村が、その利用に要する費用を介護給付費として支給する手続を定めている。

具体的には、まず、障害者が、原則として居住する市町村に対し、介護

(3)　障害者総合支援法上の障害福祉サービスの多くは、障害者のみならず、障害児もその対象とされている。しかし、重度訪問介護は、法5条3項に定められた定義のとおり、障害児がその対象には含まれていない。障害児のうち、15歳以上であり、かつ、児童相談所長が児童福祉法附則63条の3の規定により重度訪問介護を利用することが適当であると認め、市町村長に通知した者については、例外的に、法の手続に沿って重度訪問介護を利用することが可能となるが、このような場合を除き、障害児は、重度訪問介護の利用対象として想定されていない。そして、このことにより、実務上、大きな問題が生じているのだが、この問題は本稿のテーマとは異なるため、これ以上は立ち入らない。

給付費の支給を求める申請（以下、「支給申請」という。）を行う必要がある（法 20 条 1 項）。

次に、障害者が重度訪問介護についての介護給付費の支給決定を受けるにあたっては、その前提として、障害支援区分の認定を受ける必要があることから、支給申請を受けた市町村は、まずは当該障害者に対して障害支援区分認定をする必要がある（法 21 条 1 項）。障害支援区分認定の有効期間は、原則として 3 年である（事務処理要領第 2V2（1））。

そして、当該市町村は、当該障害者の障害支援区分や、当該障害者の介護を行う者の状況、当該障害者の置かれている環境等を勘案して、支給の要否の決定（以下、「支給要否決定」という。）を行うこととされている（法 22 条 1 項、障害者総合支援法施行規則（以下、「施行規則」という。）12 条 1 項各号）。

市町村は、支給要否決定をする際に、障害福祉サービスの支給量を月単位で定めなければならない（法 22 条 7 項、施行規則 13 条）。重度訪問介護の場合、1 か月あたりの支給時間数（30 分単位）の形式で支給量が決定されることになる（事務処理要領第 2Ⅶ8（2））。

また、重度訪問介護の支給決定の有効期間は、1 か月から 12 か月までの範囲内で月を単位として市町村が定める期間と、当該支給決定を行った日から当該日が属する月の末日までの期間を合算した期間である（法 23 条、施行規則 15 条 1 項 1 号）。実際には、特別な理由がない限り、支給決定の有効期間は 1 年とされるのが実務の通例である。そのため、支給決定を受けている障害者は、毎年同じ時期に市町村に対して更新申請を行うことになる(4)。

(4)　障害者総合支援法上、「更新」の概念があるわけではないため、更新を行う場合においても、通常の支給申請の手続をとることになるが、実務上、これを更新申請といい、事務処理要領においても「更新」という表現が用いられている（事務処理要領第 2Ⅶ14）。

（3）支給要否決定のための調査事項及び勘案事項に関する規定

ア　市町村による調査事項

支給申請がなされた場合に市町村において実施される調査について、障害者総合支援法 20 条 2 項前段は、次のように規定している。

> 市町村は、前項の申請があったときは、次条第一項及び第二十二条第一項の規定により障害支援区分の認定及び同項に規定する支給要否決定を行うため、主務省令で定めるところにより、当該職員をして、当該申請に係る障害者等又は障害児の保護者に面接をさせ、その心身の状況、その置かれている環境その他主務省令で定める事項について調査をさせるものとする。

ここで調査事項とされている「その他主務省令で定める事項」は、当該障害者等の介護を行う者の状況（施行規則 8 条 1 号）、当該障害者等の現在のサービスの利用状況（同条 2 号）及び当該障害者等の障害福祉サービスの利用に関する意向の具体的内容（同条 3 号）である。

イ　支給要否決定のための勘案事項

他方、市町村が支給要否決定をする際に勘案すべき事項については、障害者総合支援法 22 条 1 項が、次のように定めている。

> 市町村は、第二十条第一項の申請に係る障害者等の障害支援区分、当該障害者等の介護を行う者の状況、当該障害者等の置かれている環境、当該申請に係る障害者等又は障害児の保護者の障害福祉サービスの利用に関する意向その他の主務省令で定める事項を勘案して介護給付費等の支給の要否の決定（以下この条及び第二十七条において「支給要否決定」という。）を行うものとする。

そして、ここで勘案されるべきものとされる「主務省令で定める事項」は、施行規則 12 条各号に具体的に規定されている。

ウ　法 20 条 2 項前段と法 22 条 1 項の関係

本稿で論ずる勘案事項調査の法的根拠は、法 20 条 2 項前段及び法 22 条 1 項と思われるが、その両者の関係は、条文の構造上、必ずしも明瞭ではないように思われる。

具体的には、法 22 条 1 項及び施行規則 12 条各号に規定される勘案事項は、法 20 条 2 項前段及び施行規則 8 条各号に規定される調査事項を包含していると評価できるが、これに尽きるものではなく、「当該申請に係る障害福祉サービスの提供体制の整備の状況」（施行規則 12 条 9 号）等、調査事項として掲げられていないものをも含んでいる。

こうした規定を合理的に解釈すると、市町村は、支給要否決定をするにあたり、法 20 条 2 項前段及び施行規則 8 条各号に規定される調査事項を調査し、当該事項も含めて法 22 条 1 項及び施行規則 12 条各号に規定される勘案事項を考慮して支給要否決定を行うべきことになろう(5)。

したがって、支給申請を受けた市町村は、支給要否決定を行うにあたり、法 20 条 2 項前段が定めるように、「当該職員をして、当該申請に係る障害者等又は障害児の保護者に面接をさせ」、勘案事項調査を実施することが必要となるだろう。

(5)　障害者総合支援法や事務処理要領において「勘案事項調査」という表現が用いられていないのは、法 22 条 1 項に規定される勘案事項のうちの一部が、法 20 条 2 項前段の調査事項とされていないことを理由としている可能性がある。なお、事務処理要領においては、「概況調査」という表現が用いられているが、これは、法 20 条 2 項前段の調査を網羅するものではなく、その一部の調査を指しているようである（事務処理要領第 2 I 3（4）等）。

（4）実務による勘案事項調査

以上を踏まえると、市町村は、重度訪問介護の支給要否決定を行うにあたり、当該市町村の職員と、申請を行った障害者との面接を前提とする勘案事項調査を経ることが求められる。しかし、実務において、こうした面接による勘案事項調査は徹底されていない。

具体的には、支給申請が行われた際に、障害支援区分認定もあわせて行う必要がある場合には、支給申請を受けた市町村において、当該市町村の認定調査員が、当該障害者の自宅等において当該障害者と面接をし、障害支援区分認定調査を行うこととされている（事務処理要領第 2Ⅰ3(3)）。そして、実務上も、このような場合には、市町村の職員と支給申請を行った障害者との面接による調査が行われているようである。

しかし、先に述べたように、障害支援区分認定の有効期間が原則として 3 年とされている一方、重度訪問介護の有効期間が通常 1 年とされていることから、障害支援区分認定は更新されず、重度訪問介護の支給決定のみ更新される場合が生ずる。そして、この場合には、実務上、勘案事項調査において、必ずしも市町村の職員と申請を行った障害者との面接が行われているとは限らない。

その理由は必ずしも明らかではないが、実務においては、法 20 条 2 項前段につき、障害支援区分認定を行う場合のみ、支給申請を行った障害者に対する面接が必要であるという、同規定の文言を逸脱した解釈運用がなされているものと思われる。

しかし、支給要否決定にあたり、市町村の職員が支給申請を行った障害者と面接する機会を設けることは極めて重要と思われる。したがって、関係規定の改正や解釈運用の是正等により、支給申請を行った障害者に

対する面接が、勘案事項調査の要件とされるべきであろう[6]。

3　勘案事項調査の違法性が問題となる場合

勘案事項調査において、実務上、必ずしも申請者に対する面接が行われていないことは前項で述べたとおりである。

他方、弁護士が代理人として重度訪問介護の支給申請をする場合、申請者との面接を通じた勘案事項調査の実施を求めるとともに、代理人としてその調査の立会いを求めることが少なくないと思われる。そして、私が知る限り、弁護士が代理人として勘案事項調査の立会いを求めた場合において、市町村から立会いを拒否されたり、調査時の発言を禁止されたりした例はない。むしろ、代理人となった弁護士が、勘案事項調査において積極的に発言し、その結果、申請において求めた支給量又はこれに近い支給量を獲得できた例も少なくないと思われる。その意味では、勘案事項調査は、積極的に活用することができるものと言えよう。

もっとも、勘案事項調査については、以下のような問題の生ずることが指摘されている。

① 特に弁護士が代理人についていないケースにおいて、適切に勘案事項調査が行われているとは限らない（以下、「違法類型①」という。）[7]。

② 勘案事項調査において、市町村の職員が、障害者に対する配慮の欠

(6) 法21条1項は、「市町村は、前条第一項の申請があったときは・・・(中略)・・・障害支援区分の認定を行うものとする」と規定している。すなわち、障害者総合支援法の規定を素直に読めば、支給申請があった市町村は、障害支援区分認定を行うべきことになる。したがって、障害支援区分認定の有効期間を3年と設定し、支給申請があっても障害支援区分認定を要しない場合が生ずるような運用をすること自体が法に反している可能性もあるように思われる。

(7) そもそも、申請者と面接しないこと自体が法20条2項前段に反し、違法とも思えるが、実務上そのような解釈運用になっていないと思われることについては、既に述べたとおりである。

けた言動をとるケースがある（以下、「違法類型②」という。）。

以上のような場合において、勘案事項調査の違法性が問題となり得る。以下、それぞれの類型ごとに、違法性の主張の方法を検討する。

4　勘案事項調査の違法性の主張の方法

（1）違法類型①

違法類型①の場合、法で定められた勘案事項が適切に考慮されずに支給決定がなされてしまい、その結果、必要な支給量を獲得できない事態が発生しうる。このような場合、支給決定を受けた障害者は、当該支給決定に対する審査請求や取消訴訟等を行い、その中で、当該支給決定について考慮不尽による裁量の逸脱濫用があると主張することになろう。

すなわち、この場合、勘案事項調査それ自体の違法性を個別に主張するのではなく、適切に勘案事項が考慮されなかったことを、支給決定の違法性を基礎付ける理由の一つとして主張することになるだろう。また、取消訴訟が提起される場合には、あるべき決定を求める義務付け訴訟が併合提起される場合も多いだろう[(8)]。

こうした訴訟の先駆けとなったのが、大阪高等裁判所平成 23 年 12 月 14 日判決（原審・和歌山地方裁判所平成 22 年 12 月 17 日判決）である[(9)]。この訴訟において、大阪高裁は、支給決定にあたって勘案事項が適切に考慮されていないことを指摘するなどして、当該支給決定を一部取り消すとともに、当該支給決定をした市町村に対して、重度訪問介護の支給量を、1 か月あたり 578 時間を下回らない時間とする支給決定をすることを義務付けるなどした。

(8)　仮の義務付け訴訟の提起も考えられる。

(9)　当該訴訟は、障害者総合支援法の前身である障害者自立支援法時代の支給決定に対する取消訴訟及び義務付け訴訟である。

また、近時の重要な裁判例として、千葉地方裁判所令和5年10月31日判決を挙げることができる。当該事案は、支給申請に対する却下決定ではなく、支給決定の変更申請（法24条1項）に対する却下決定の取消訴訟及び義務付け訴訟である。なお、支給決定の変更申請においても、支給申請と同様の勘案事項が定められている（法24条2項前段、22条1項）。

当該事案において、千葉地裁は、考慮されるべき事項が適切に考慮されていないことを指摘するなどして当該却下決定を一部取り消すとともに、当該却下決定をした市町村に対して、重度訪問介護の支給量を、1か月683.5時間を下回らない時間とする支給決定の変更決定をすることを義務付けている(10)。

（2）違法類型②

違法類型②の場合、前提として、支給決定を求める障害者が、円滑にコミュニケーションをとれるとは限らないことを理解しておくことが重要である。

例えば、徐々に全身の筋肉が動かなくなるという特徴を有する筋萎縮性側索硬化症（以下、「ＡＬＳ」という。）をもつ障害者の場合、四肢が不自由になった後も、眼筋を動かすことができる場合が少なくない。そのため、ＡＬＳをもつ障害者は、眼球の動きや瞬きによって意思表示を行う場合がある。この場合、当該障害者が意思表示を行うためには、ある程度時間を要することになる。

しかし、勘案事項調査を担当する職員において、こうした障害特性への理解や配慮が欠けている場合がある。そして、そのために、勘案事項調

(10) 当該事案において、千葉地裁は、「原告に対しては、基本的に、1か月744時間（24時間×31日間）に相当する重度訪問介護に関する介護支給量が認められるべきである」としているが、原告が、介護保険法上の介護サービス等も受けていたことから、その分が控除され、結果として、1か月683.5時間を下回らない時間とする支給決定を義務付けるという結論になっている。

査にあたる職員が、当該障害者、支援者、代理人等に対して、不適切な言動をとることがある。

この場合、違法類型①とは異なり、勘案事項調査における職員の不適切な言動が必ずしも支給決定の違法性を基礎付ける事情となるわけではないため、支給決定の違法性とは別個に勘案事項調査自体の違法性を主張する必要がある。具体的には、国家賠償請求訴訟の中で、勘案事項調査の違法性を主張することになるだろう(11)。

現に、ＡＬＳをもつ障害者に対する勘案事項調査がなされた事例において、当該障害者が文字盤を用いて介護者に対して意思表示をしていた際に、調査を担当した職員が、「これ、時間かせぎですか」などと発言したことにつき、国家賠償法上の違法性が認められたものも存在している（さいたま地方裁判所令和６年５月８日判決(12)）。

5　勘案事項調査における立法整備の方向性

（1）違法類型①

本稿の最後に、障害者総合支援法上の勘案事項調査の立法整備について検討する。

まず、違法類型①のような事態の発生を防止するためには、法において勘案すべき事項を規定するのみならず、勘案事項調査の方法についても定めるのが望ましいだろう。具体的には、勘案事項調査において、当該

(11)　勘案事項調査における職員の不適切な言動がきっかけとなって、本来考慮されるべき事項が考慮されずに支給決定がなされたような場合には、当該支給決定の取消訴訟等において、勘案事項調査の違法性を、当該支給決定の違法性を基礎付ける事情の一つとして主張することもあり得るだろう。

(12)　判決の中では、これらの発言は、「故意によるものであるとまではいえないとしても、重大な落ち度のある、あまりにも軽率な執務態度によるものであったと評価されてもやむを得ない強度の誹謗中傷的な発言であったというほかな」いと判断されている。

市町村の職員が、支給申請を行った障害者と、当該障害者の居宅等において面接すべきことを定めるのが望ましいと思われる。あるいは、法 20 条２項前段を文言どおり解釈運用し、支給申請を行った障害者との面接を通じた調査を市町村の支給要否決定の要件とすることによっても、同様の効果が得られるだろう。

また、勘案事項の内容をいっそう精緻化し、考慮すべき事項や考慮すべきでない事項をより具体化するという方向も考えられるだろう。

（２）違法類型②

違法類型②のような事態の発生を防ぐためには、勘案事項調査の在り方について、法で定めることが考えられる。具体的には、個々の障害者の特性に配慮して勘案事項調査が実施されるべきことが明示的に定められるのが望ましいだろう。