

令和 5 年度 答申第 2 号

(令和 5 年 8 月 1 4 日)

宝塚市行政不服審査会

答 申 第 2 号
令和5年8月14日
(2023年)

宝塚市長 山崎 晴恵 様

宝塚市行政不服審査会
会長 曾 和 俊 文

地域生活支援事業（移動支援）給付決定処分に対する審査請求に係る裁決について（答申）

令和5年（2023年）6月9日付け宝塚市諮問第17号で諮問のあった地域生活支援事業（移動支援）給付決定処分に対する審査請求に係る裁決について、当審査会は、慎重に審査した結果、別添のとおり答申します。

別添において、審査請求をした[REDACTED]氏を「審査請求人」と言います。また、宝塚市長を「処分庁」又は「審査庁」と呼びます。

第1 審査会の判断

本件審査請求は却下するのが相当である。

第2 関係法令の定め

本件に関する法律等の規定は以下のとおりである。

- 1 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「総合支援法」という。）

（市町村の地域生活支援事業）

第七十七条 市町村は、主務省令で定めるところにより、地域生活支援事業として、次に掲げる事業を行うものとする。

一～七 （略）

八 移動支援事業

（以下略）

- 2 厚生労働省通知（障発第0801002号）

（別記9） 移動支援事業

1 目的

屋外での移動が困難な障害者等について、外出のための支援を行うことにより、地域における自立生活及び社会参加を促すことを目的とする。

2 事業内容

（1）実施内容

移動支援を実施することにより、社会生活上必要不可欠な外出及び余暇活動等の社会参加のための外出の際の移動を支援する。

（2）実施方法

各市町村の判断により地域の特性や個々の利用者の状況やニーズに応じた柔軟な形態で実施すること。なお、具体的には以下の利用形態が想定される。

（略）

（3）対象者

障害者等であって、市町村が外出時に移動の支援が必要と認めた者とする。

（以下略）

- 3 宝塚市地域生活支援事業実施要綱

（対象者）

第56条 移動支援事業の対象者は、市内に住所を有する在宅の障害者等（障碍児にあつては、原則として、就学前の児童を除く。以下同じ。）であつて、次の各号に掲げる障害者の区分に応じ、外出時の移動支援につき、市長がその必要があると認めた者とする。

（1）身体障害者 身体障害者手帳の交付を受けた者で、屋外での移動に著しい制

限のある全身性障害者（児）（肢体不自由の程度が身体障害者福祉法施行規則別表第5号の1級に該当する障害者（児）であって、両上肢及び両下肢の機能の障害を有する者又はこれに準ずる者をいう。）

(2) 知的障害者 療育手帳の交付を受けた者で、屋外での移動に著しい制限のある障害者（児）

(略)

4 障害児を対象とする移動支援は、第1項の規定に該当し、かつ、次の各号のいずれかに該当する場合に限るものとする。

(1) 疾病、出産、事故、災害等により、当該児童の保護者が外出に付き添うことができない場合

(2) 必要最小限の範囲内で移動支援を利用することにより、当該障害児が自立した日常生活又は社会生活を営む上で必要な能力又は適性の向上を図ることができると思われる場合

(事業の内容)

第57条 移動支援とは、交通機関の乗降等の介護、食事の介護、排泄の介護、交通料金の支払の支援、目的地における行動の支援等、障害に応じ必要とする外出に係る支援をいうものとする。

(略)

4 宝塚市地域生活支援事業ガイドライン（支給決定基準）

1 移動支援の概要

移動支援は、全身性障害(がい)者その他屋外での移動に著しい制限のある者に対し、外出時における移動中の介護を行い、地域における自立生活及び社会参加の促進を図るもので、原則として道中、目的地先での移動に関する危険を回避する支援になります。

具体的には、単独では外出困難な障害(がい)者（児）が、社会生活上必要不可欠な外出及び余暇活動や社会参加のための外出をする際に、ガイドヘルパーを派遣して、外出時に必要となる移動の介助及び外出に伴って必要となる身の回りの介護を行うことを言います。

2 移動支援の対象者

原則市内に住所を有する在宅の障害(がい)者等（障害(がい)児においては、原則として就学前の児童を除きます。）であり、次の状態にある方で、障害(がい)によって単独での移動が困難である場合に移動支援の対象となります。

○身体障害(がい)者

身体障害者手帳の交付を受けた方で、屋外での移動に著しい制限のある全身性障害(がい)者（児）

（身体障害者手帳1級に該当し、かつ両上肢および両下肢の機能障害(がい)を有

する者、またはこれに準ずる者)

○知的障碍(がい)者

療育手帳の交付を受けた方で、屋外での移動に著しい制限のある障碍(がい)者
(児)

(略)

○障碍(がい)児

上記身体障碍(がい)、知的障碍(がい)、精神障碍(がい)、難病の対象要件に該当し、保護者の疾病、出産、事故、災害等により、保護者が外出に付き添うことができない場合や、必要最小限の範囲内で移動支援を利用することにより、当該障碍(がい)児が自立した日常生活又は社会生活を営む上で必要な能力又は適性の向上を図ることができるものと認められる者

(略)

3 実施方法

移動支援のサービス実施方法は、「個別支援型」と「グループ支援型」の2種類があります。

(略)

4 移動支援の対象

移動支援は、移動支援事業が公的サービスであることを踏まえ、「社会通念上適当であるかどうか」という観点から判断し、通年かつ長期にわたる外出を除き、原則として一日で用務を終える外出が移動支援の対象となります。

(略)

9 サービスの内容

移動支援で提供するサービス内容は、利用者が必要となる外出時の介助に限られます。

具体的な事例については、以下のとおりとなります。

○移動支援の対象と考えられる事例

- ・外出の準備に伴う支援(健康状態のチェック、整容、更衣介助、手荷物の準備等)
- ・移動に伴う支援(車への乗降介助、公共交通機関の利用補助等)
- ・外出中やその外出の前後におけるコミュニケーションの支援
- ・外出先での必要な支援(排せつ介助、食事介助、更衣介助、姿勢保持、チケットの購入の支援等)
- ・外出から帰宅した直後の対応支援(更衣介助、荷物整理等)

○移動支援に含まれないと考えられる事例

- ・待ち時間や利用者から離れて、具体的な移動等に係る支援を行う必要がない場合
- ・移動支援事業所等が発案・企画するイベント等への参加及びそれに類する場合
- ・遊び相手や練習相手(キャッチボールの相手やカラオケで一緒に歌うなどの行

為)

・外出の主たる目的地を移動支援事業所の事務所などとして「預かり行為」を行う場合（移動支援は、障碍(がい)者（児）に対する外出支援を目的としているため、保護者のレスパイト（注：一時的な休息）を目的としたものは対象とはなりません。）

第3 審査請求に至る経緯及び基礎事実

- 1 審査請求人は、令和4年6月8日付で「(介護給付費 訓練等給付費 特定障害者特別給付費 地域相談支援給付費) 支給申請書兼利用者負担額減額・免除等申請書」にサービス等利用計画・障害児支援利用計画を添付して提出し、地域生活支援事業利用給付費支給申請を行った（以下、「本件申請」という）。審査請求人が提出したサービス等利用計画・障害児支援利用計画の「福祉サービス等」の欄には「移動支援（身体介護あり）28時間/月」、「種類・内容・量（頻度・時間）」の欄には「おつかい、買い物」、「買い物の際は、保護者への聞きとりやメモ書きを持っていくなどの支援を使い、『(料理名)を作るから(材料名)を買う』、『家庭で不用品にならないものの選択肢の中から児が選ぶ』などの方法で発意を確認し買い物を楽しむ」と記載されていた。
- 2 本件申請に対する処分に先立ち、審査請求人を含む関係者が参加したサービス担当者会議において、処分庁は、移動支援の対象となる買い物について「買い物をする現場（スーパー等）で本人の発意が確認できたものを買うこととする。この際、傷んでいるものや本人の認識と品物が明らかに違う場合は、本人が気付けるようにヘルパーが促すことは可能である。」という認識を共有した。
- 3 処分庁は、同年7月1日付で同年7月1日から同年12月31日までの期間を有効期間とする移動支援について「身体介護を伴う 28時間/月」の支援を行うことを内容とする地域生活支援事業決定（宝障福第1号）（以下、「本件処分」という）を行った。
- 4 審査請求人は、同年8月26日付で宝塚市長に対し、本件処分には、サービス等利用計画・障害児支援利用計画の移動支援の買い物について「買う品物の種類についての発意がなければ買い物の行為は認めない。ヘルパーの促し、誘導は禁止」という内容が含まれているため、審査請求人の求めるサービス内容が一部不認定とされたとして、審査請求人の提出したサービス等利用計画・障害児支援利用計画の内容を一部不認定とした処分の取り消しを求める審査請求（以下、「本件審査請求」という）を行った。

第4 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、おおむね次のとおり主張し、本件処分の取消しを求めている。

- (1) 処分庁は、支給内容に鑑みて支給量を決定することから、両者を切り離すことはできず、支給量決定の根拠となる支給内容も審査請求の対象となる。
- (2) 本件処分に先立ち開催された関係者会議では、当該児童のことを知る関係者によ

る話し合いが行われず、利用者の立場に立った十分な検討が行われておらず、本件処分は処分庁の独断の決定であり不当である。

- (3) 当該児童は、レジでのやり取り、お金のやり取り、品物を棚からとってカゴに入れる行為を楽しんで行っているが、処分庁は何を買うかについての当該児童の発意を求め、それがないと買い物は認めないと決定しているのが不当である。
- (4) 審査請求人の提出した計画が市の定める標準支給量を超えていたが、宝塚市障害福祉サービスガイドライン（支給決定基準）で定める非定型審査会を経ていないのが不当である。
- (5) 処分庁は、審査請求人に対し、数年間にわたり差別的扱い、不当な扱い、違法な扱いをしており、本件処分も正しい判断のもとで行われたものではなく不当である。

2 処分庁の主張

処分庁は、おおむね次のとおり主張し、本件審査請求の棄却を求めている。

- (1) 審査請求人は、地域生活支援事業（移動支援）に係る 28 時間／月の障害福祉サービスの支給を申請したのに対し、処分庁は、地域生活支援事業（移動支援）に係る 28 時間／月の障害福祉サービスの支給を決定した。申請された障害福祉サービスの量を全てを支給することを決定しているため、審査請求することは不相当であり、棄却すべきである。また、本件処分は、支給する障害福祉サービスの量を決定しているに過ぎないため、利用計画の内容について審査請求をすることは不相当であり、棄却すべきである。

第 5 審理員意見書の要旨

1 結論

本件処分に対する審査請求は棄却されるべきである。

2 理由

- (1) 地域生活支援事業（移動支援）の支給内容が審査請求の対象となるか
本件処分は、審査請求人が求める 28 時間／月の移動支援の全量を認めるものである。しかしながら、移動支援事業は、支給内容に鑑みて支給量を決定するものであり、認められた時間内であればどのような内容の支援でも受けることができるわけではなく、その内容によっては移動支援を利用することができない。そのため、両者を切り離すことはできず、支給量のみならず支給内容についても審査請求の対象となる。
- (2) 移動支援の対象となる買い物について「買い物をする現場（スーパー等）で本人の発意が確認できたものを買うこととする。この際、傷んでいるものや本人の認識と品物が明らかに違う場合は、本人が気付けるようにヘルパーが促すことは可能である。」としたことが、違法ないし不当と評価されるか
ア 移動支援事業は、総合支援法第 77 条第 1 項第 8 号で地域生活支援事業のサー

ビスとして位置づけられている。同条項では、「市町村は、主務省令で定めるところにより、地域生活支援事業として、次に掲げる事業を行うものとする。」とされている。そして、厚生労働省通知（障発第0801002号）によれば、実施内容は「移動支援を実施することにより、社会生活上必要不可欠な外出及び余暇活動等の社会参加のための外出の際の移動を支援する。」とあるのみで具体的な内容は定められておらず、実施方法は「各市町村の判断により地域の特性や個々の利用者の状況やニーズに応じた柔軟な形態で実施すること。」とされ、対象者は「障害者等であって、市町村が外出時に移動の支援が必要と認めた者とする。」とされている。そのため、移動支援事業に関する決定については、総合支援法の趣旨に照らし明らかに不合理でない限り、市町村の裁量の範囲内にあるとして違法ないし不当とはならないと考えられる。

イ そして、宝塚市地域生活支援事業実施要綱では、「移動支援とは、交通機関の乗降等の介護、食事の介護、排泄の介護、交通料金の支払の支援、目的地における行動の支援等、障害に応じ必要とする外出に係る支援をいうものとする。」とされている。また、宝塚市地域生活支援事業ガイドライン（支給決定基準）では、「移動支援は、全身性障害（がい）者その他屋外での移動に著しい制限のある者に対し、外出時における移動中の介護を行い、地域における自立生活及び社会参加の促進を図るもので、原則として道中、目的地先での移動に関する危険を回避する支援になります。」とされ、その内容は「利用者に必要となる外出時の介助に限られます。」とされ、その対象に当たるか否かは「社会通念上適当であるかどうか」という観点から判断される。

ウ 本件においては、処分庁は「買い物をする現場で本人の発意が確認できたものを買う」ことについては移動支援の対象としている。

審査請求人が求める内容のうち、「保護者への聞きとりやメモ書きを持っていく」という方法は、当該児童の意思を確認するものですらなく、「（料理名）を作るから（材料名）を買う」、「家庭で不用品にならないものの選択肢の中から児が選ぶ」などの方法で当該児童の発意を促すという方法は、外出の目的は買い物であり、本来であれば当該児童の発意に基づいて対象物を購入すれば買物の目的を実現できるところ、「その発意を促す」という行為をサービス提供事業者に要求することから、必要不可欠な支援とは言えず、移動支援に含まれると考えるのは社会通念上適当ではない。

また、審査請求人は、当該児童が「レジでのやり取り、お金のやり取り、品物を棚からとってカゴに入れる行為」自体を楽しんでいるのであり、それ自体が「余暇活動」であり、移動の目的であるとの主張も行うようであるが、当該行為は買物の一部分にすぎず、その一部分のみを切り離して「余暇活動」として移動支援の対象に位置づけることはできない。よって、本件制限は、総合支援法の趣旨に照らし

明らかに不合理とはいえず、処分庁の裁量の範囲内の行為である。

エ なお、審査請求人は、審査請求人の提出した計画が市の定める標準支給量を超えていたが、宝塚市障害福祉サービスガイドライン（支給決定基準）で定める非定型審査会を経していないのが不当であると主張するが、少なくとも本件審査請求で問題となっている移動支援事業については市が定める標準支給量を超えていないことから、非定型審査会を経ずに本件処分を行ったことが不当とはいえない。

第6 調査審議の経過

令和5年 6月 9日	諮問書の受領
令和5年 6月12日	第1回審議
令和5年 7月27日	第2回審議

第7 審査会の判断の理由

1 審査請求人の不服申立ての趣旨

審査請求人は、令和4年8月26日付、審査請求書にて、「審査請求人の提出したサービス等利用計画・障害児支援利用計画（以下「本件計画」という。）の内容を一部不認定とした処分を取り消す」との裁決を求める一方、処分通知書の写しとして、令和4年7月1日付、身体介護を伴う28時間／月の移動支援を認定した地域生活支援事業決定通知書（以下「本件処分の通知書」という。）を提出している。

また、本件審査請求に提出された各資料によると、審査請求人は、サービス担当者会議等において、処分庁が本件計画の内容を否定する言動をしたことについて不服を申立てているが、本件処分で認定された障害福祉サービスの支給量（身体介護を伴う28時間／月の移動支援）については不服を申立てていない。

2 本件計画の処分性について

まず、審査請求人は、「審査請求人の提出したサービス等利用計画・障害児支援利用計画の内容を一部不認定とした処分」の取消しを求めているので、本件計画が審査請求の対象となる「行政処分」であるのか否かについて検討する。

行政不服審査法は、行政庁の処分に不服がある者は、同法に定めるところにより、審査請求をすることができることを規定しており（第2条）、ここでいう「処分」とは、処分その他公権力の行使に当たる行為（第1条第2項）とされており、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）における抗告訴訟の対象となる処分と同趣旨のものと解される。

行政事件訴訟法における「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と解される（最高一小判昭和39年10月29日）。

本件計画は、どのようなサービスを利用するか利用者自身が作成し、地域生活支援事業

(移動支援)の利用給付費の支給申請書に添えて処分庁に提出するものである。厚生労働省通知(障発第0801002号)において、サービスの実施方法は「各市町村の判断により地域の特性や個々の利用者の状況やニーズに応じた柔軟な形態で実施すること」とされ、障害福祉サービスは、個々の利用者の状況やニーズに応じた柔軟な形態で実施することが求められているところ、支給要否決定の時点では障害福祉サービスの具体的内容まで定めることが困難である。

したがって、本件計画については、将来実施される障害福祉サービスの目安を定めたもので、本件処分の判断材料の一つに過ぎず、本件処分に基づく障害福祉サービスの実施内容を法的に拘束するものではないと解される。従って、本件計画は、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とはいえず、行政不服審査法上の処分にはあたらない。よって、本件審査請求は、行政処分ではない本件計画について不服を申し立てるものであって、不適法であり、却下を免れない。

3 本件処分の審査請求の利益の存否について

次に、本件審査請求の対象を、「身体介護を伴う 28時間/月」の支援を行うことを内容とする地域生活支援事業決定(宝障福第1号)」(本件処分)であると理解すると、この決定は確かに、審査請求の対象となる行政処分である。しかし、本件処分は、障害福祉サービスの支給量を定めたものに過ぎず、処分庁は、審査請求人が行った地域生活支援事業(移動支援)に係る28時間/月の障害福祉サービスの支給申請に対し、申請された障害福祉サービス量の全てを支給することを決定しており、その点について処分庁と審査請求人の間に争いはない。

よって、仮に、本件審査請求の対象を本件処分と捉えたとしても、審査請求の利益が存在しないため、本件審査請求は不適法であり、却下を免れない。

第8 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は、却下するのが相当である。

宝塚市行政不服審査会

会長 曾和 俊文
委員 岡本 英子
委員 宮地 重充