

障害福祉サービスと介護保険サービスの調整に係る支給決定の裁量統制

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 令和 7 年 7 月 17 日

【事 件 番 号】 令和 5 年（行ヒ）第 276 号

【事 件 名】 行政処分取消等請求事件（天海訴訟）

【裁 判 結 果】 原判決破棄、差戻し

【参 照 法 令】 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（令和 4 年法律第 76 号による改正前のもの）7 条・22 条

【掲 載 誌】 賃社 1882 号 17 頁、裁時 1867 号 9 頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25574450

青山学院大学教授 大沢 光

事実の概要

X（原告、控訴人、被上告人）は、65 歳に達するに際し、要介護申請をせずに、Y（被告―千葉市、被控訴人、上告人）に対し、「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」（令和 4 年法律第 76 号による改正前のもの）（以下、単に「法」という。）20 条 1 項に基づき、従前から利用していた居宅介護の介護給付費の支給決定に係る申請（以下、「本件申請」という。）をした。Y は、X が介護保険給付を受けることができるにもかかわらず要介護認定の申請をせず、それゆえ介護保険サービス及び障害福祉サービスの量を算定することができないとして本件申請を却下する処分（以下、「本件処分」という。）をし、介護給付費の支給をすべて打ち切った。そこで、X は本件処分が違法であるとして、①本件処分の取消し及び②支給決定の義務付けを求めるとともに、③国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償を求めた。

第一審判決（千葉地判令 3・5・18 判自 511 号 165 頁）は、65 歳以上の者が要介護状態にあることが見込まれる場合に、要介護認定の申請をしないことに正当な理由がない限り、障害福祉サービスの申請は不適法なものとして却下できるのであり、要介護認定の申請は本件申請の適法要件になるとして、②を却下し、その余の訴えを棄却した。これに対し、控訴審判決（東京高判令 5・3・24 判自 511 号 143 頁）は、法 7 条の解釈・適用の問題とは別に、Y は住民に対して社会保障制度を運用す

る責任を負う立場にあるから、Y が実施していた利用者負担全額補助の支援措置の対象となる障害者とその対象ではない X との間に生じた不均衡を避ける措置をとるべきであったのにとらなかったという意味で裁量権の逸脱濫用があったとして、原判決を変更し、①及び②の請求を認容し、③についても一部認容したため、Y が上告受理申立てをしていた。

判決の要旨

破棄差戻し。以下、紙幅の関係から、差戻しに係る判断の部分に絞ってとりあげる¹⁾。

1 法は、支給要否決定を行うに当たり勘案すべき事項を規定するとともに（法 22 条 1 項）、支給量に関する基準を規定していない。また、「支給要否決定を行うに当たっては、申請に係る障害者等の障害支援区分その他の心身の状況といった事項のみならず、当該障害者等の置かれている環境や申請に係る障害福祉サービスの提供体制の整備の状況を含む多岐にわたる事項を総合的に勘案する必要がある」（同項、法施行規則 12 条）、「これを適切に判断するためには、上記環境や上記整備の状況等の実情にも通じている必要がある。したがって、支給の要否を含む支給量に関する判断は、市町村の合理的な裁量に委ねられているものと解される。」

2 法 7 条及びその委任を受けた法施行令 2 条は、「要介護認定申請や要介護認定がされたか否

かにかかわらず、「介護給付のうち自立支援給付に相当するもの」(以下、「相当するもの」という。))「を受けることができる場合には、その限度において介護給付が優先され、自立支援給付が行われないこと(介護保険優先の原則)を明らかにしたものと解される。そうすると、市町村において、「受けることができる介護給付のうち自立支援給付に相当するものの量」(以下、「相当量」という。))「を算定する必要があるにもかかわらず、その量を算定することができない場合には、支給決定において定めるべき支給量を算定することもできないこととなる。」

3 「したがって、」相当量「を算定する必要があるにもかかわらず、その量を算定することができないことを理由としてされた本件処分については、」①「その量を算定する必要があるとした」Yの判断や、②「その量を算定することができないとした」Yの判断が、「事実の基礎を欠くか、又は、考慮すべきでない事項を考慮し若しくは考慮すべき事項を十分考慮せず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるものと解するのが相当である。」

4 介護保険サービスである訪問介護は、介保8条2項、介保施行規則5条の定義によれば、「サービスの内容や機能において、居宅介護とおおむね重なり合うものということができる」から、「居宅介護に係る自立支援給付申請をした者については、要介護認定を受けることによって訪問介護に係る介護給付を受けることができる場合には、その量はともかく、」相当するもの「を受けることができると見込まれるものといえる。」

5 加えて、Xの年齢及び心身の状況、従前の処分の内容等にも照らせば、「Xは要介護認定を受けることによって訪問介護に係る介護給付を受けることができるものと判断することに特段不合理な点はなく、」Yが、本件申請につき、支給量を定めるに当たって相当量「を算定する必要があると判断したことは、著しく妥当性を欠くものとは認められない。」

6 訪問介護に係る介護給付の量を算定するために必要な要介護状態区分の認定は、障害支援区分の認定基準とは異なる基準に基づき、市町村職員による調査と介護認定審査会による審査・判定

を経て行われるが、要介護認定申請等がされていない場合には上記調査等を行うことは予定されておらず、また、介保その他の法令において、相当量を算定するための調査等の権限を定めた規定もない。

7 「もっとも、居宅介護に係る自立支援給付申請をした者について、心身の状況等に照らして」相当するもの「を受けることができると見込まれる場合においても、例えば、訪問介護に係る居宅サービス事業を行う事業所で利用可能なものが身近に存在せず、訪問介護を受けることができないなど、具体的な事実関係によっては、要介護状態区分の認定を経ることなく、なお」相当量「を算定することができる場合があることも考えられる。」

8 「そうすると、要介護認定申請を経ることなくされた本件処分について、」相当量「を算定することができないとした上告人の判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められるか否かを判断するに当たっては、」X「の心身の状況や…置かれている環境等の諸般の事情を踏まえた上で、要介護状態区分の認定を経ることなくその量を算定することができるというべき事情があるか否か等を考慮する必要があるというべきである。」

判例の解説

本判決は、法22条1項に基づく障害福祉サービスの支給の要否及び支給量の決定(以下、単に「支給決定」という。)に係る法7条の解釈・適用のあり方が争われたケースにおける初めての最高裁判決であり、最高裁として初めて法7条の解釈及び支給決定に係る裁量統制の判断枠組みを示したものである。

一 法7条に係る支給決定に対する司法審査の構造と裁量統制の判断枠組み

判決の要旨(以下、「要旨」という。)1は、支給決定の判断につき市町村の合理的な裁量を認めている。そして、要旨2によれば、支給決定に係る裁量判断の過程において法7条の適用が問題となる場合、①相当量を算定する必要(法7条適用の必要)があるとした判断(要旨3①)、及び、②法7条が適用される場合に、相当量を算定すること

ができないとした判断(要旨3②)が、それぞれ裁量権の逸脱濫用に当たるのか問題となる。このようにして、本判決は、唯一の先事例である浅田訴訟や本件天海訴訟の下級審判決が示していた様々な論理構成による判断²⁾に対し、支給決定における法7条の解釈・適用のあり方、そして法7条に係る支給決定に対する司法審査の構造を明確にした点に意義がある。

また、要旨3は、社会観念審査において考慮事項に照らした判断過程統制の手法を用いることを明らかにしている。こうした裁量審査の方法は、最高裁がいくつかのケースで用いてきたものであり、審査密度を向上させる審査方法である³⁾。従前から、支給決定を争った下級審裁判例においてはこうした判断枠組みが用いられているが⁴⁾、最高裁においても支給決定に係る裁量審査において判断過程統制の手法を用いることが明示された。この点にも本判決の意義がある。

二 要旨3①に係る裁量審査と法7条の解釈

現行制度においては、介護保険サービスとの重複調整は障害福祉サービスによる上乗せ・横出しが前提とされていることから⁵⁾、介護保険サービスのみでは従前のサービスと同等の質と量が保障されるものではないことは明らかである。そのこと等が種々の問題を生じさせている(いわゆる「65歳問題」⁶⁾)。

最高裁は、法7条の趣旨を、その重複する部分につきその限りで介護保険サービスが優先することを明らかにしたものとして文字通りに解し(要旨2)、一でみた通り、その適用につき要件裁量を認めている。両サービスの調整は、支給決定の判断過程において勘案事項に照らして実質的に行われ、それにより具体的なサービス内容が定められることになるから、おそらくこのことを前提に、要旨4は、法令の定義に依拠し、相当量を受ける見込みがあれば法7条の要件を充足すると解する。要旨5は、その要件該当性の有無の裁量判断につき勘案事項を形式的に考慮して著しく妥当性を欠くとは認められないとするが、この点についてはより実質的な裁量審査を行う余地がある⁷⁾。

このようにして、本判決は、下級審における争点(訪問介護は法7条にいう「相当するもの」に当たるか、現実に受給していない段階で「受けることができるか」に当たるか)については、第一審及

び控訴審判決と同様の見解を示す一方⁸⁾、両判決が示していた「公費負担の制度よりも社会保険を優先するという社会保障の基本的な考え方や他の者との公平性」⁹⁾を法7条の適用に結びつける論理については、これを否定するものといえる。

三 要旨3②に係る裁量審査と原審への差戻し

要旨6は、法7条を適用し相当量を算定するためには要介護状態区分を認定する必要があるとし、要介護申請が行われない場合にも、その調査を行う権限を市町村が有するかを検討している。通常、申請に基づく決定にとって重要な事実を明らかにするために必要な調査は申請を契機に開始されること、他に調査に係る特別な規定はないことから、法令に基づく調査がされない限り、相当量は定められない。

もっとも、支給決定においては少なくとも法令が定めている勘案事項を考慮しなければならないから、Yは、勘案事項を考慮しないまま、相当量が算定できずそれゆえ支給量が算定できないという事実(機械的に計算した結果)のみを理由に、本件申請を却下することはできない。要旨7及び8は、支給決定の裁量判断においては、法7条が適用される場合であっても、申請者に係る個別具体的な事情を考慮し、相当量が算定されずとも、支給決定を行うことができる場合があることを明らかにしている¹⁰⁾。

このようにして、最高裁は、原判決がYの裁量判断を違法とした理由づけ(事実の概要参照)につき論理内在的な問題を指摘してこれを破棄するとともに、要旨3②に係る審理が尽くされていないとして、原審に差し戻した。

四 本判決の射程と残された課題

本判決が示した司法審査の構造と採用した裁量統制の判断枠組みは、相当量が算定できないとして申請却下処分が行われるケースのみならず、相当量を算定し、それに応じて支給量を決定した場合にそれが不十分であるとして当該支給決定を争うようなケースにおいても、妥当する。本判決の論理と異なるYの主張や第一審及び控訴審判決の論理は、すべて否定されたものと解される。

差戻審においては、本判決が示した要考慮事項の一つ、すなわち、「要介護状態区分の認定を経ることなくその量を算定することができるという

べき事情」の有無が争点となろう。

最高裁は、右事情「等」と判示しており、上記考慮事項以外の考慮事項を否定しているわけではない。例えば要旨7において例示された、介護保険給付が実際には受けられないといった事情は、平27・3・31障企発0331第1号・障障発0331第5号において示されている「具体的な運用例」の一つであるが、支給決定において考慮される事情はこうしたサービス体制の整備状況や支給限度額の制約等に限られない。そこで、最後に、考慮事項に照らした裁量審査のあり方について、若干の考察をしておきたい。

第1に、少なくとも、法令に定められている勘案事項に係るXの諸事情が、本件処分当たって十分に調査されたか、そして、調査された諸事情が過不足なく考慮されたか、あるいは考慮されてはならない事情があったかが問題となる¹¹⁾。

第2に、障害福祉サービスの支給は障害者が個人として尊重されそのニーズに即して総合的に行われなければならないとの法の趣旨・目的(1条)や理念(2条)等に照らし、いかなる考慮事項が導かれるべきか、また諸事情の重みづけや考慮の仕方が問題となる。

例えば、不支給決定がなされれば最低限度の生活が成り立たなくなるといった事情や、家計の状況から利用者負担を負うことが日常生活に重大な困難を引き起こすといった事情はどうか。いずれの事情も、浅田訴訟控訴審判決において、事実誤認又は「その判断の内容が社会通念に照らして明らかに合理性を欠く」と評価された類の事情である¹²⁾。

差戻審において、少なくとも以上の点につき検討がなされるならば、審査密度の向上につながる実質的な審査が行われることになる¹³⁾。

●——注

- 1) 破棄部分に係るYの申告受理申立て理由書は、賃社1882号(2025年)9～12頁に掲載。また、これに対する弁護団の反論も含め、Xの訴訟代理人である坂本千花「天海訴訟最高裁判所判決(2025(令和7)年7月17日)(本号17頁)を受けて一高裁差し戻して『福祉行政の裁量の在り方』が問われる一」同号4頁以下も参照。
- 2) さしあたり、法7条の歴史的経緯と運用の実態も含め、各判決の詳細について網羅的な分析を行う、山崎光弘「障害者総合支援法7条に基づく障害福祉サービスの打ち切り問題に関する考察—浅田訴訟・天海訴訟の比較を通し

- て—」総合社会福祉研究54号(2023年)29頁以下を参照。
- 3) 例えば、参照、塩野宏『行政法I〔第6版補訂版〕』(有斐閣、2024年)150～151頁。
- 4) 著名な事案として、石田訴訟、岡山ALS訴訟、鈴木訴訟がある。これらの諸判決において用いられた裁量統制の手法については、さしあたり、原田啓一郎「[判例研究] 鈴木訴訟・石田訴訟—藤岡報告・長岡報告へのコメント」障害法2号(2018年)148～149頁を参照。
- 5) 障害者福祉研究会『逐条解説 障害者総合支援法〔第2版〕』(中央法規出版、2019年)84頁。また、令5・6・30事務連絡(厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課・障害福祉課)も参照。
- 6) 「65歳問題」については、さしあたり、福祉のひろば2023年10月号「特集 障害者の『65歳問題』が問いかけるもの」掲載の各記事、また、山崎・前掲注2)32～35頁を参照。障害福祉サービスの上乗せ・横出しの地域間格差や、共生型サービスの問題等も指摘される。なお、障害福祉サービスから介護保険サービスへ切り替わる際に発生するニーズ欠落の問題を指摘し、両制度の関係を補完関係として再考する必要を説く、孔栄鍾「介護保険制度と障害福祉制度の関係再考—批判的視点からみた両制度の制度間調整—」社会政策14巻3号(2023年)97頁以下も参照。
- 7) 例えば、河野正輝「自立支援給付と介護保険給付の目的・内容に則した供給調整のあり方—天海訴訟控訴審に係る意見書」賃社1803号(2022年)24～25頁を参照。
- 8) 蔡壁竹「判批」ジュリ1603号(2024年)149頁は、控訴審判決につき、法令の定義に依拠した「きわめて形式的」判断だとする。控訴審判決については他に、福島豪・社会保障判例百選〔第6版〕210～211頁、麻生解「判批」民商161巻3号(2025年)165頁以下がある。
- 9) これらの考え方に疑問を提起するものとして、例えば、山崎・前掲注2)44～48頁を参照。
- 10) 浅田訴訟控訴審判決(広島高岡山支判平30・12・13賃社1726号8頁)は、最高裁の示した司法審査の判断構造をとっていないとみられるものの、法7条が適用される場合の支給決定の裁量審査について、最高裁と同様の判断枠組みを採用していると解される。
- 11) 本件と同種の事案に係る裁量審査のあり方の検討において考慮事項と調査義務との関係に触れるものとして、平裕介「障害者総合支援法に基づく介護給付費の不支給決定処分の違法・不当の審査に関する一考察」日本ロー15号(2018年)162～163頁を参照。
- 12) 浅田訴訟第一審判決(岡山地判平30・3・14賃社1707号7頁)は、いくつかの事情を加味してもなお自立支援給付を行わないことが不当である場合には法7条の要件に該当しないとの縮小解釈を行い、本文に掲げたような事情がこれに該当するとして原告の請求を認めていた。
- 13) その検討に当たっては、河野・前掲注7)26頁が参考になる。