

答 申

第1 当部会の結論

本件審査請求には理由がないことから棄却されるべきとする審査庁の判断は妥当である。

第2 事案の概要

- 1 審査請求人は、介護給付費等支給申請に基づき、平成29年8月1日より、地域移行支援、計画相談支援の給付決定を受けており、平成30年2月1日以降、令和4年7月31日まで処分庁における障害福祉サービス等支給決定に関わる検討会議（以下「検討会議」という。）と市町村審査会（以下「審査会」という。）の個別審査を経て、必要と判断され、標準利用期間の更新が行われてきた。
- 2 審査請求人は、令和4年7月13日、地域移行支援の更新のため、介護給付費等支給申請を行った。
- 3 処分庁は、令和4年7月26日に開催された検討会議において協議を行い、標準利用期間の延長は難しいとの判断となり、同月29日に開催された審査会で更新不可となった。
- 4 処分庁は、検討会議、審査会の判断を受けて、令和4年7月31日付けで、審査請求人に対し、地域相談支援給付決定取消処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- 5 審査請求人は、令和4年10月26日付けで兵庫県知事に対し、審査請求を行った。

第3 関係法令等の定め

- 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「法」という。）第51条の6第1項は、地域相談支援給付決定を受けようとする障害者は、主務省令で定めるところにより、市町村に申請をしなければならない旨が定められており、同法施行規則（以下「規則」という。）第34条の31では、当該障害者の氏名、居住地等申請にあつて記載すべき必要事項が定められている。
- 2 法第51条の7第1項は、市町村は、支給申請があつたときは、当該申請にかかる障害者の心身の状態、地域相談支援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給付要否決定を行うものとする旨規定し、規則第34条の35では、当該申請に係る障害者に関する保健医療サービス又は福祉サービス等の利用の状況、地域相談支援の利用に関する意向の具体的内容、当該障害者の置かれている環境等の勘案事項が定められている。法及び規則は、市町村が給付要否決定及び地域相談支援の種類を決定することについて、勘案事項として勘案すべきことを規定しているが、具体的な基準を規定しておらず、勘案事項は、抽象的な事項も含まれている。
- 3 法第51条の8は、地域相談支援給付決定は主務省令で定める期間内に限りその効力を有する旨規定し、規則第34条の42第1項は、地域相談支援のうち地域移行支援にかかる当該期間を「1月間から6月間までの範囲内で月を単位として市町村が定める期間」

としている。

また、厚生労働省は、支給決定事務については、事務処理要領を定めており、その中で、「支給決定又は地域相談支援給付決定の更新」について、「支給決定又は地域相談支援給付決定の有効期間が終了した場合において、支給決定障害者等又は地域相談支援給付決定障害者が引き続き当該障害福祉サービス又は地域相談支援の利用を希望するときは、市町村は、支給決定障害者等又は地域相談支援給付決定障害者からの支給申請に基づき、勘案事項等を勘案した結果、サービスの利用継続の必要性が認められれば、改めて支給決定又は地域相談支援給付決定をすることができる。」とし、また、「支給決定又は地域相談支援給付決定の更新に係る利用期間の取扱い」として、「地域移行支援は、長期にわたり漫然と支援を継続するのではなく、一定の期間の中で目標を立てた上で効果的に支援を行うことが望ましいサービスであるため、則第34条の42第1項において給付決定期間を6ヶ月間までとしている。この期間では、十分な成果が得られず、かつ、引き続き地域移行支援を提供することにより地域生活への移行が具体的に見込まれる場合には、6ヶ月間の範囲内で給付決定期間の更新が可能である。なお、更なる更新については、必要に応じて市町村審査会の個別審査を経て判断すること。」としている。

4 事務処理要領では、「支給決定基準」について、「市町村は、勘案事項を踏まえつつ、介護給付費等の支給決定を公平かつ適正に行うためには、あらかじめ支給の要否や支給量の決定についての支給決定基準を定めておくことが適当である。その際、国庫負担基準は、あくまで国が市町村の給付費の支弁額に対して国庫負担する際の一人当たりの基準額であり、当該基準額が個々の利用者に対する支給量の上限となるものではないことに留意すること。」、支給決定基準の定め方については、「支給決定基準は、障害支援区分のほか、介護を行う者の状況（介護者の有無やその程度）、日中活動の状況、他のサービスの利用状況（介護保険サービスの利用の有無等）等の勘案事項を基礎に設定することが想定される。なお、置かれている環境（居住の状況等）等、あらかじめ数値化するのが困難な事項については、個々に勘案するようにすることが適当である。」としたうえで、「地域相談支援給付費等についても、介護給付費等の支給決定の場合と同様に、障害者の心身の状況や置かれている環境等の勘案事項を基礎に支給の要否等についてあらかじめ地域相談支援給付決定の基準を定めておくことが適当である。」としている。

5 処分庁では、ガイドラインを策定しており、このなかにサービス毎の支給決定基準を定めている。地域移行支援については、「標準利用期間の取り扱いについて」として「地域移行支援にあつては、漫然と支援を継続することは適当でないため、有効期間を最長6カ月間としています。この期間では、十分な成果が得られず、かつ、引き続き地域移行支援を提供することによる地域生活が具体的に見込まれる場合には、6ヶ月間の範囲で給付決定期間の更新が可能です。なお、更なる更新については、必要に応じて市町村審査会の個別審査を経て判断します。」としている。

また、ガイドラインでは、支給決定の手続きとして、検討会議において、「支給申請内容が、ガイドラインに定める標準支給量を超える場合やガイドラインに定められていない運用方法である場合（いわゆる非定型）においては、障害福祉サービス等支給決定に係る検討会議（〇〇〇〇）でその妥当性について協議を行います。また、標準利用期間

の延長に係る申請に係る協議も行います。」とし、さらに、審査会において、「標準利用期間の延長についての支給要否判定に関する意見を審査会(〇〇〇〇)から聴取します。」としている。

6 法第 51 条の 10 第 1 項は、地域相談支援給付決定を行った市町村は、地域相談支援給付決定に係る障害者が、地域相談支援を受ける必要がなくなったと認めるときは、当該地域相談支援給付決定を取り消すことができる旨規定している。

7 地域移行支援については、本件処分当時の法第 5 条第 20 項において「障害者支援施設、のぞみの園若しくは第 1 項若しくは第 6 項の主務省令で定める施設に入所している障害者又は精神科病院（精神科病院以外の病院で精神病室が設けられているものを含む。第 89 条第 7 項において同じ。）に入院している精神障害者その他の地域における生活に移行するために重点的な支援を必要とする者であって主務省令で定めるものにつき、住居の確保その他の地域における生活に移行するための活動に関する相談その他の主務省令で定める便宜を供与することをいう。」と定義されており、本件処分当時の規則第 6 条の 12 において「法第 5 条第 20 項に規定する主務省令で定める便宜は、住居の確保その他の地域における生活に移行するための活動に関する相談、外出の際の同行、障害福祉サービス（生活介護、自立訓練、就労移行支援及び就労継続支援に限る。）の体験的な利用支援、体験的な宿泊支援その他の必要な支援とする。」と定められている。

また、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に基づく指定地域相談支援の事業の人員及び運営に関する基準（平成 24 年厚生労働省令第 27 号、以下「基準省令」という。）では、地域移行支援の基本方針として、第 2 条に「指定地域移行支援の事業は、利用者が地域において自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、当該利用者につき、住居の確保その他の地域における生活に移行するための活動に関する相談その他の必要な支援が、保健、医療、福祉、就労支援、教育等の関係機関との密接な連携の下で、当該利用者の意向、適性、障害の特性その他の状況及びその置かれている環境に応じて、適切かつ効果的に行われるものでなければならない。」と規定されている。

第 4 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

(1) 審査請求人の病状等

ア 診断名

非定型精神病・重度の精神発達遅滞（入院時のカルテに I Q30 台）

四肢腱反射亢進、筋強剛、自他動運動に抵抗、精密運動不能、足クローヌス陽性、皮膚がん（平成 29 年 10 月判明したが悪性ではなかった）

イ 生育歴・経過

昭和 45 年 5 月より精神科病院に約 10 年間入院し、その後、昭和 55 年 2 月～同年 4 月まで入院。昭和 55 年 7 月～昭和 56 年 5 月まで入院。その後、昭和 56 年 6 月よ

り措置入院。平成 18 年 12 月より任意入院（請求人本人は、知的障害者入所施設に居たと話す。）

（2）支援の経過

平成 28 年 3 月、〇〇〇〇地域移行推進事業での聞き取り面会で病院は嫌だという意向が聞かれる。その後、病院からも「退院の方向で進めてもらってかまいません」という返答があり。病院 P S W から家族への連絡をお願いしたところ、兄が亡くなっていることが判明。

退院に向けて、個別給付をしていくためのカンファレンスを平成 29 年 7 月に実施。それまでは「施設であれば退院可能」という話であったが、その場で師長より「退院には積極的ではない」という主治医の意向を知らされる（その日の朝に聞いたとのこと）。相談支援事業所より、地域移行支援の目的（退院ありきではないこと、取り組みの中でご本人の強みや苦手さ、支援の必要性などをアセスメントできること）をお伝えした。数日後に病院から「主治医としては今の所病院以外の所は考えていないが、外に出て反応を見ろというアセスメントをしてもらうこと自体は良いという意見。環境の変化に弱いので、病院外の様子を見せてほしい。地域移行支援導入は OK」との連絡をいただいた。その後、再度カンファレンスを経て、平成 29 年 8 月より、地域移行支援開始。

契約などの過程の中で、字が全く書けないことが判明。ひらがなを読むことも難しく、数字はかろうじて読めるようであった。

平成 29 年 8 月の支援開始当初から一貫して「ここは嫌なんや。〇〇〇〇のお兄ちゃんのところで働く。ケンカのない静かなところへ行きたい」との言葉が聞かれており、地域移行支援での外出で、本人のできることや必要な支援を評価してきた。平成 30 年 8 月以降は「別のところに布団を持っていて寝るんや」と病院外での暮らしを匂わす発言も聞かれている。ただ、主治医が一貫して、高齢者施設への見学には許可を出さず（家族が反対しているという理由）、退院に向けての調整については病院との協議が主となっていた。

令和 2 年 1 月 14 日の支援会議にて、病院と家族の関係性を損ねない方法でのアプローチを相談しながら進めていくこと、本人の可能性を見ていくために暮らしの場の見学に行くことを大まかな方針として決定した。令和 2 年 3 月以降、コロナウィルス感染症予防のため面会や外出が全面的にストップ。後見制度の利用に向けての動きについてはゆっくりながら進み、同年 8 月に選任された後見人と支援会議を行う。まずは要介護認定（要介護 3）を受けて、ご本人に合った暮らしの場を選定していくことに。

ただ、それ以降も後見人の面会もままならず。令和 3 年 3 月以降からてんかんの発作が増え、同年 12 月に画像診断の結果「認知症」と診断。医療保護入院に切り替えになった。その際に後見人がようやく面会ができている。

また、その後も地域移行支援としての面会はできないまま経過。本人には写真をメインにしたカードを送り、それを相談員さんと一緒に見てもらうことで反応を返してもらっていた。かなり元気がないと言われていたが、令和 4 年 6 月には、病院から「元

気になってこられた」、「後見人であれば面会ができる」との話を受け、後見人に本人との面会へ行ってもらう。高齢者住宅の情報は相談支援事業所から提供。地域移行支援更新のため令和4年7月13日に後見人と相談支援事業所で本人と面会を行う。相談支援事業所と本人は久しぶりに対面で会うが、おそらく本人は顔は覚えていた様子。高齢者施設の写真を見せたときに、本人から「やめとくわ。行かない」との言葉が聞かれた。ただ、本人のコミュニケーションの特徴を考えると、病院にいたい、という意味で言っているのか、「今すぐはやめとくわ」という意味で言われているのかの違いが分かりにくい。また、面会が長期間途絶えたことや、ADLが低下したことにより、外に関心を向ける機会がなくなったことも影響していると考えられた。相談員としても、「多角的にご本人をみるために、支援者が多いことはいいと思う」と言われており、また後見人からも「外部の人と会うことを重ねながら、本人の希望がどのように変化するかを見る必要がある」とも言われており、地域移行支援で担う役割だと考える。今の段階ですぐに見学に行っても、消極的な発言になりうることが予想され、もう少し面会を重ねる中でタイミングを見て見学を実施することは必須である。この一連の取り組みを地域移行支援の中で行っていく必要性を後見人も共有した。病院の医師や看護師ともコミュニケーションをとっていき、病院とも同じ方向を向いた中での支援を目指すこととした。

(3) 結論

(2) のとおり、病院の理解がなかなか得られないまま、暮らしの場の見学さえもできないなか、コロナにより面会もできない状況が続いた。後見人もようやくつき、コロナの影響も少なくなっていく中、改めてご本人の意向を色々な角度から確認していこうと話していた。会議の中での「やめとくわ」という本人の言葉から「退院の意欲が無い」と捉えられ、不支給との決定になった部分が大きいと思われるが、本人の知的能力や特性、久しぶりに会ったという状況を考えて、そういう理解につなげ、支援のつながりが途絶えてしまうことは到底納得できるものではない。計画相談、地域移行支援員、後見人、病院相談員とで、これから地域移行支援をやっていこうと決めたものを、現場を知らない審査会の中で廃止と判断されることは不当であると考え、再審査の請求を行う。

(4) 処分庁の弁明への反論

ア 事務処理要領の運用について

処分庁は、弁明書において、「検討会議では、『地域移行支援にあっては漫然と支援を継続することを適当とせず』、現時点では『本人の退院意欲がないという点』において、当該障害者が地域移行支援を利用するに關しての意向が確認できないという点について地域移行支援の更新が難しいという判断に至った」としている。

障害者権利条約第4条の一般的義務については、「すべての障害者のあらゆる人権及び基本的自由を完全に実現することを確保」とあり、それに向けて適当な措置を行うこと、公の当局及び機関はこの条約に従って行動することが示されている。また、第19条では、障害者の自立した生活及び地域社会への包容が明記されており、「(a)障害者が、他の者との平等を基礎として、居住地を選択し、及びどこで誰と

生活するかを選択する機会を有すること並びに特定の生活施設で生活する義務を負わないこと。(b) 地域社会における生活及び地域社会への包容を支援し、並びに地域社会からの孤立及び隔離を防止するために必要な在宅サービス、居住サービスその他の地域社会支援サービス(個別の支援を含む。)を障害者が利用する機会を有すること。」と明記されている。

つまり、本人の今回の「高齢者施設の写真を見ての拒否的な反応」は、居住の選択であり、どこで誰と生活するか選択する機会であったと考える。特に長期で入院入所している方にとっては、選択に時間がかかることは、他の者との平等を基礎とするならば、通常地域移行支援の支給決定期間と平等にするのではなく、個別性を踏まえた柔軟な支給決定の期間にすることが平等であるとも解釈することができる。特定の生活施設で生活する義務を負わないことと共に、地域社会からの孤立及び隔離を防止するための地域社会支援サービスの利用の機会を有することを鑑みても、「漫然とした支援を継続すること相当とせず」という、事務処理要領の運用そのものに問題があると考ええる。また、「現時点で本人に退院意欲が無い」という点に関して、そのような判断を相談支援専門員及び地域移行支援員はしておらず、そのようなそのような報告もしていない。

イ 他支援の存在を加味した審査会合議の在り方

支給決定を勘案する際に、地域移行支援以外の支援が存在するという理由が勘案されている点についても、地域移行支援による支援と同等に取り扱うことの問題点があると考ええる。合議体での意見である「認知症症状の症状がどの程度で粗暴行為の度合いが不明だが、精神科病院への入院を継続することは相当とは思えない。医療保護入院となっているのであれば、まずは病院側で地域移行ができるかどうかを評価して、医療保護を解除し、退院支援をしていくべきではないか」については、精神保健福祉法上の入院形態への評価及び、医療保護入院中の支援者の在り方を言及しており、支給決定の判断基準となりえない。

また、成年後見制度の利用者であることを理由として、本人の支援が完全に切れてしまうことはないという表現もあるが、こちらは、支援の性質がそもそも違うために合議体審議として支給決定の判断基準となりえない。もしこれが判断基準となり得るならば、例えば家族支援がある方には、どのような支援理由があったとしても、支援決定をしないと受け取られることとなるため、判断から削除すべきである。

第5 審理員意見書の要旨

1 審理員の意見の結論

本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 審理員の意見書の理由

- (1) 地域移行支援の支給決定期間において、必ずしも期間中に退院しなければならないものではないが、当該サービスが法令等において、地域における生活に移行するため

の支援と定められている以上、退院意思の有無がひとつの判断基準となることは当然のことである。

そのため、処分庁が、請求人自身から退院に対する拒否的な言動が見られたことをもって現時点で退院意欲がないとして更新を認めないとした判断が不当であるとまでは言えないものとする。

なお、審査請求人は、本件申請にあたって相談支援専門員及び地域移行支援員は「現時点で本人に退院意欲が無い」と判断も報告もしてないとするが、処分庁の判断の根拠は、申請書に添付された支援経過記録等にある本人の発言そのものである。

(2) その他、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第6 審査庁の判断の要旨

1 審査庁の判断の趣旨

本件審査請求は棄却すべきである。

2 審査庁の判断の理由

関係法令等に則り適切に地域相談支援相談支援給付決定が行われており、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

なお、本件審査請求に係る審理手続は、行政不服審査法に基づき適正に行われている。

第7 当部会の判断

1 審理手続について

審査庁における審理員の指名及び審理員による審理手続は、行政不服審査法第9条第1項及び第2項、第29条第1項、第2項及び第5項等の規定に基づき適正に行ったものと認められる。

2 本件処分について

(1) 本件処分の取り扱い

審査請求人は、令和4年7月31日までの地域移行支援の給付決定を受けており、令和4年7月13日付けでこの給付決定の更新を求めて介護給付費等支給申請を行った。これに対して、処分庁は本件処分を行ったものであるが、本件処分の給付決定取消日は、令和4年7月31日となっている。そのため、本件処分は、令和4年7月31日までの給付決定を最終日に取り消したものであって、令和4年8月1日以降の給付を認めないとする決定とはみなせないと考えられるが、この点につき、審査庁から処分庁に確認したところ、処分庁において、給付決定の更新を行わない場合には、給付決定の更新を希望する初日付け（本事案の場合、令和4年8月1日）での不給付決定ではなく、更新される前の給付決定の最終日付けで給付決定の取消処分を行うとしているとのことであった。

また、審査請求の主旨は、あくまでも令和4年8月1日以降の地域移行支援の給付決定の継続であり、令和4年7月31日までの給付決定をその期間の最終日で取り消したことに對する不服ではないことから、審査請求の手続きにあたっては、本件処分を、令和4年8月1日以降に地域移行支援の給付を認めないとしたものとして扱う。

(2) 法に規定する「地域移行支援」について

「地域移行支援」は、法において、精神科病院に入院している精神障害者等に対して「住居の確保その他の地域における生活に移行するための活動に関する相談その他の主務省令で定める便宜を供与する」ものとし、規則においてその便宜を「住居の確保その他の地域における生活に移行するための活動に関する相談、外出の際の同行、障害福祉サービス（生活介護、自立訓練、就労移行支援及び就労継続支援に限る。）の体験的な利用支援、体験的な宿泊支援その他の必要な支援」と定められている。

基準省令においても「地域移行支援」の基本方針として「利用者が地域において自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、当該利用者につき、住居の確保その他の地域における生活に移行するための活動に関する相談その他の必要な支援」とある。

また、処分庁のガイドラインにおいても地域移行支援のサービス内容は「障害者支援施設等に入所している障害者又は精神科病院に入院している精神障害者その他の地域における生活に移行するために重点的な支援を必要とする人につき、住居の確保その他の地域における生活に移行するための活動に関する相談その他の必要な支援を行います。」とあり、対象者を「地域生活への移行のための支援が必要と認められる人」のひとつに「精神科病院に入院している精神障害者」と規定している。

地域移行支援の給付決定期間において、必ずしも期間中に退院しなければならないものではないが、しかし、地域移行支援が法令等において、地域における生活に移行するための支援と定められている以上、退院意思の有無がひとつの判断基準となることは当然であり、処分庁が、審査請求人自身から退院に対する拒否的な言動が見られたことをもって現時点で退院意欲がないとして更新を認めないとした判断が不当であるとまでは言えない。

なお、審査請求人は、本件申請にあたって相談支援専門員及び地域移行支援員は「現時点で本人に退院意欲が無い」とは判断も報告もしてないとするが、処分庁の判断の根拠は、申請書に添付された支援経過記録等にある本人の発言そのものである。

(3) ガイドラインの運用について

審査請求人は、精神科病院の長期入院者の場合、退院後の生活の場などの選択に時間がかかるものであり、通常地域移行支援の給付決定期間と同様の考えに基づき判断するのではなく、個別性を踏まえた柔軟な判断を行うべきであり、処分庁のガイドラインにある標準利用期間の取り扱いにある「漫然と支援を継続することは適当でない」を適用する運用に問題があると主張している。

しかし、処分庁は、審査請求人に対して、平成29年8月以降、本件処分を行うまでの5年間にわたって、地域移行支援の給付決定を行っており、その間、コロナ禍が理由であったとはいえ、約2年間も地域移行支援としての面談が行われないなかであっても、検討会議、審査会での審査等を経て更新を認めてきている。このことは、一律に標準利用期間である6カ月を当てはめて給付決定を行っているものではなく、審査請求人がいう長期入院者の個別性を尊重し、給付決定を行ってきたものと考えられる。

そのうえで、本件申請を行う前の支援員等と審査請求人との面談のなかで、退院に否

定的な言動があったことをもって本件処分を行ったことは、(2)のとおり不当であるとまでは言えないと考える。

(4) 地域移行支援以外の支援等について

審査請求人は、処分庁が本件処分を行うにあたり、地域移行支援以外の支援が存在するという理由が勘案されている点についても問題があると主張している。

しかし、法第51条の7及び規則第34条の35に定めるとおり、給付の要否を判断するための勘案事項は複数あり、保健医療サービスや福祉サービス等の利用状況も勘案事項とされており、処分庁はこれら事項を踏まえて本件処分を行っている。

審査請求人は、審査会の意見に対し、医療保護入院という入院形態の評価や支援者の在り方、また、成年後見制度の利用者であること等が、給付決定の判断基準とはなりえないことを主張しているが、本件処分の論点は、あくまでも「本人(請求人)の退院意思の有無」である。審査請求人が主張する項目は、あくまでも審査会の意見であり、処分庁が主張するとおり、本件処分を左右するものではないと考える。

(5) その他

処分庁では、本件申請がガイドラインに定める標準利用期間の更新に当たるものであることから、ガイドラインに規定された手順に沿って検討会議、審査会を経て検討を重ねた結果、本件処分を行っているものであるから、本件処分は適切に行われているものと認められる。

また、本件処分にあって処分庁は、現時点で退院意欲がないと判断しており、処分庁の独自事業である精神障害者地域移行推進事業の対象者として支援を継続し、審査請求人本人の退院意欲がみられた段階で、地域移行支援の支給申請を行うべきとする処分庁の見解は、精神障害者地域移行推進事業、法に基づく地域移行支援の役割から考えれば、妥当なものとする。

(6) 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

3 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由がないから、当部会は、前記第1のとおり判断する。