

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 本件処分1

- (1) 審査請求人は、支給決定期間の満了に伴い、令和5年2月20日付けで、処分庁に対し、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（以下、「法」という。）第20条第1項の規定に基づく介護給付費等支給申請を行い、併せて、障害支援区分（令和7年2月28日まで有効）の見直しを希望した。
- (2) 処分庁は、審査請求人に対し、令和5年5月11日付けで、障害支援区分5（変更前は障害支援区分4）とする障害支援区分認定（本件処分1）を行った。
- (3) 審査請求人は、本件処分1に関して令和5年8月7日付けで、兵庫県知事に対し、審査請求を行った。

2 本件処分2

- (1) 審査請求人は、令和5年2月20日付けで、処分庁に対し、法第20条第1項の規定に基づき、居宅介護、生活介護、共同生活援助、行動援護を希望する旨の介護給付費等の支給申請を行った。
- (2) 処分庁は、審査請求人に対し、令和5年5月18日付けで、申請のあったサービスのうち、行動援護について、介護給付費等支給却下決定（本件処分2）を行った。
- (3) 審査請求人は、本件処分2に関して令和5年8月7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 本件に係る法令等の規定について

- (1) 障害支援区分の認定については、介護給付費等の支給決定を受けようとする障害者からの申請により行われ、認定の手順については以下のように定められている。
 - ア 市町村は、市町村職員をして申請に係る障害者に面接をさせ、その障害者の心身の状況やその置かれている環境等の調査（認定調査）を行わせること。（法第20条第2項）
 - イ 市町村は、法第20条第2項に定める調査の結果（認定調査結果）及び医師の診断結果を法第15条に規定する市町村審査会（以下「市町村審査会」という。）に通知し、該当する障害支援区分に関し審査及び判定を求め、その判定結果に基づき障害支援区分の認定を行うこと。（法第21条第1項、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施行令（以下、「施行令」という。）第 10 条及び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施行規則（以下、「施行規則」という。）第 11 条）

- (2) 認定調査に関しては、障害支援区分に係る市町村審査会による審査及び判定の基準等に関する省令（以下「基準省令」という。）で認定調査の項目が定められるとともに、認定調査員マニュアルにおいて、調査項目ごとの目的、調査の留意点及び判断基準が示されており、これに沿って調査は行われている。なお、認定調査票の特記事項の欄には、必要に応じて、調査対象者に必要とされる支援の度合いを理解する上で必要な情報をわかりやすく記載することとされている。

認定調査員マニュアルでは、認定調査については、「市町村職員又は市町村から委託を受けた指定一般相談支援事業者の相談支援専門員等であって、都道府県が行う障害支援区分認定調査員研修を修了した者」が実施することとされている。また、施設入所者等については可能な限り家族や施設職員等の日頃の状況を把握している者に立会いを求めて行うよう留意すべきとされている。

さらに、認定調査員マニュアルでは、認定調査票の行動障害に関連する項目に関する調査の留意点として、「行動上の障害が生じないように行っている支援や配慮、投薬等の頻度を含め判断する。そのため、『行動上の障害が現れた場合』と『行動上の障害が現れないように支援している場合』とは同等の評価となる。」と記載されている。

- (3) 認定に当たっては、市町村審査会での審査の前に、認定調査結果及び医師意見書の一部項目により、一次判定用ソフトを活用した判定（一次判定）が行われる。市町村審査会における審査については、「市町村審査会運営要綱」（平成 26 年 3 月 3 日障発 0303 第 2 号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）が定められており、その中で審査判定については次のように定められている。

ア 市町村審査会は、審査対象者について、認定調査票及び医師意見書に記載された内容に基づき、基準省令に定める区分に該当することについて審査及び判定を行うこと。

イ 一次判定で活用した認定調査項目等と、特記事項及び医師意見書の内容に係る明らかな矛盾の有無を確認して一次判定結果を確認し、確定させること。

ウ 一次判定結果を原案として、特記事項及び医師意見書の内容を総合的に勘案した上で、審査対象者に必要とされる支援の度合いが、一次判定結果で必要とされる支援の度合いに相当するかを確認して、障害支援区分を判定（二次判定）すること。ただし、既に一次判定で勘案された心身の状況（一次判定で活用した項目と一致する特記事項や医師意見書の内容）や「支援の必要性が高い」等の抽象的な支援の必要性のみの記載では二次判定での変更はできないこと。

第 4 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

処分庁が審査請求人に対し、令和 5 年 5 月 11 日付けで行った本件処分 1 及び令和 5

年5月18日付けで行った本件処分2を取り消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

(1) 本件処分1について

処分庁より、令和5年5月11日付障害支援区分認定通知書により、区分5と決定する処分を受けた。

この決定は、請求人の実態よりも障害支援区分が低く判定されていると思われ、詳細を知るため、認定審査会における書類一式を開示請求し、資料の写しを受け取ったが、この資料によれば、調査時間聞き取りの際、訴えたことが反映されておらず、正しい調査が行われたとは考えがたい。

ア 認定調査における各項目について

(ア) 移動・動作 1-10「衣服の着脱」

「部分支援」となっているが、支援者がほぼ全面的に着せたり脱がせたりしている状況であり、「全面支援」ではないのか。

処分庁の弁明書に「着脱の促し、衣服の準備、着脱時の一部介助の支援が必要と聞いており」とあるが、ほぼ全面的に支援者が着せたり脱がせたりしている現状である。それを一部介助と判断されるのは納得できない。

(イ) 意思疎通等 3-3「コミュニケーション」

所謂一般的な手話ではなく、本人独自のサインを使っている。これは「4. 独自の方法でコミュニケーションできる」の中の、「独自の方法（本人独特の身振りや仕草）でコミュニケーションする場合」に該当するのではないか。

処分庁は「家族や支援者など、請求人をよく知る特定の者が、請求人の意図することを汲み取ることで、コミュニケーションができる旨を聞き取っています。」とあるが、独自の方法でコミュニケーションができると思われることは稀で、できないことがほとんどである。家族や支援者が本人の表情や様子から本人の意思を想像して、関わっている状況である。

(ウ) 行動障害 4-4「昼夜逆転」

「月に1回以上支援」となっており、特記事項にも「夜間に目覚めて動き出すことがある。」と記載されているが、ほぼ毎夜目覚めて動いている。

自宅でもホームでも、夜はほぼ毎日目覚めて起き上がり活動している。夜起きて活動しているためか日中通所事業所では眠気が強く、眠ってしまうことがほとんどである。日中眠ってしまうと夜眠れないからと、起こそうとすると不機嫌が高じて暴れるため、眠らせるしかなく、日中眠っていると夜に眠らない、の繰り返しとなる。ホームでは、リビングに出て照明器具の点灯消灯を繰り返したり、他利用者の居室に入ったりする。それを防ぐために、請求人居室のドアを開けたらアラームが作動するようにしているが、夜中に一度もアラームが鳴らないことはほぼ無いと（代理人は）聞いている。以前、睡眠導入剤を使用したこともあるが、効きすぎて朝起きず、使用を中止した。

処分庁は「夜中に起きて動き出すことによる日中活動への支援、夜中に居室から出ることに係る支援頻度が、『月1回以上支援』に該当する旨を聞き取

っている」とあり、また、「調査時には、日中通所事業所ではほぼ毎日眠ってしまう旨、居室ドアのアラームがほぼ毎日夜中に鳴っている旨の話はなかった」と主張する。具体的にアラームの件まで調査時に話されたかどうかは、直接聞き取り調査に立ち会っていないため不明であるが、ホームで夜中に一度も起きてこないということはほぼないと聞いており、眠剤の使用について相談を受けたが、上述のとおり、以前使用して効きすぎ、日中の活動に支障があるため使用を中止した事実がある。自宅でも、朝まで一度も起きないということはまずない。そのことはホームの職員にも伝えている。何故、「月1回以上支援」に該当となったのか、わからない。

(エ) 行動障害 4-20「不安定な行動」、4-3「感情が不安定」

「不安定な行動」には何の記載もないが、「感情が不安定」には「ほぼ毎日支援」となっている。特記事項にも「急に不穏になる。感情コントロールができず、人を叩いたり、引っ掻くなどの行為に至るため、常に配慮しなければならない。」と記載されている。「不安定な行動」に何の記載もないのは整合性がない。

スケジュールや支援者の変更時、突然手当たり次第物を投げる、蹴る、などの行動がある。これは「不安定な行動」の「予定の変更や慣れている状況の変化等が原因で突然大声を出す、興奮する等のパニック状態になる。」に該当するのではないか。

処分庁は「その行為は予定や手続き等の変更によって現れるものではなく、請求人の感情の起伏によって現れるものと判断している。よって『不安定な行動』には該当しない。」と主張するが、請求人の感情の起伏によって現れるものは、何故「不安定な行動」に該当しないのか。「不安、恐怖、焦燥等にかられて衝動的な行動がある場合」に該当するのではないか。

(オ) 行動障害 4-21「自らを傷つける行為」

「稀に支援」とあり、特記事項に「頭を激しく揺らす、叩く、顎を叩くことがある。」と記載されている。この行為はほぼ毎日行っており、顎は変色しているほどである。

処分庁は『「稀に支援が必要」』に該当する内容を聞き取っている」と主張するが、「頭を激しく揺らす、叩く、顎を叩く」行為はほぼ毎日行っており、顎は変色している。調査員は請求人に面会しているはずだが、気づかなかったのか。

「頭を激しく揺らす、叩く、顎を叩く」行為はほぼ毎日行っているが、一日中行っているわけではなく、調査日に請求人と面会した際にはその行為はなかったとしても、たまたまその短時間の間には行っていなかったものである。ただし、顎の変色は以前からなので、面会の日に見られなかったというのは納得できない。

(カ) 行動障害 4-23「不適切な行為」

何の記載もないが、勝手に物を持ってきてしまう行為があり、毎日ではな

いが、それは常に支援者が注意を払ってその行為に及ぶ前に制止しているからである。「行動上の障害が生じないように行っている支援や配慮、投薬等の頻度を含め判断する。そのため、『行動上の障害が現れた場合』と『行動上の障害が現れないように支援している場合』は同等の評価となる。」のではないのか。

処分庁は、「該当する内容がない旨を聞き取っている」とあるが、「急に他人に抱きつく」ことはないが、「断りもなく物を持ってきてしまう」行為はある。ホームでは、他利用者の居室に入って、勝手におもちゃなどを持ってきてしまうので、実際には行為に及ぶ前に阻止しているのが現状である。このことは調査の折に調査員に伝えていていると聞いている。それを「該当する内容がない」と判断されるのは納得できない。

イ 請求人の代理人は、処分庁が行った調査には立ち会っていないが、家庭での様子は通所事業所及びグループホームの職員につぶさに伝えている。また、代理人は、通所事業所及びグループホームの職員から、施設での様子を都度、報告を受けている。特に「行動障害」関連の項目に関しては、代理人は何度も事業所より報告・相談を受けており、対応に苦慮している様子がある。そのことと調査結果に乖離があるため、審査請求を行ったものである。

ウ 上記（ア）から（カ）のとおり、調査員による聞き取りが正確に調査結果に反映されたとは考えられず、よってこの処分は不当である。

（２）本件処分２について

処分庁より、令和５年５月１８日付けで行動援護の却下決定通知書が届いた。

理由として「認定調査の結果、行動関連項目等の合計点数が１０点に満たなかったため」とあった。詳細を知るため、審査会における書類一式を開示請求し、審査会資料の写しを受け取った。

本資料によれば、行動関連項目等に記載されている調査結果は６点となり、１０点に満たない。しかし、調査時の聞き取りの際、訴えたことが反映されておらず、正しい調査が行われたとは考えがたい。

ア 行動関連項目について

認定調査における行動関連項目に関しては、上記（１）アの（イ）、（エ）、（オ）、（カ）のとおり。

イ 請求人の代理人は、処分庁が行った調査には立ち会っていないが、家庭での様子は通所事業所及びグループホームの職員につぶさに伝えている。また、代理人は、通所事業所及びグループホームの職員から、施設での様子を都度、報告を受けている。その様子と調査結果に乖離があるため、審査請求を行ったものである。

上記のとおり、調査員による聞き取りが正確に調査結果に反映されたとは考えられず、よってこの処分は不当である。

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（平成26年法律第68号）法第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

本件処分1は障害支援区分認定、本件処分2は介護給付費等の不支給決定であるが、いずれも争点は、処分庁が行った認定調査の内容であることから、以下のとおり検討した。

（1）調査手続き等について

処分庁は、認定調査員マニュアルの規定に基づき、①請求人の日頃の状況を把握している生活介護事業所及び共同生活援助事業所の職員から聞き取りを行うなど、正確な調査を行うよう努めていることが認められること、②認定調査結果及び医師意見書により、一次判定、市町村審査会を経て、障害支援区分認定を行っていることが認められることから、本件処分1及び本件処分2について、手続きについて違法又は不当な点はない。

（2）各調査項目について

いくつかの認定調査項目に係る支援の頻度等の評価について、請求人の主張と、処分庁の認定調査の結果に相違がある。処分庁は、認定調査時において、請求人が日中及び夜間も利用している事業所職員からの聞き取りをもとに判断しているとしているが、請求人の状態をよく知る事業所職員の回答内容が実態と相違すると考える合理的な理由は見当たらず、この聞き取り内容をもとに判断した処分庁の決定は妥当なものとする。

なお、「3-3 コミュニケーション」に関しては、処分庁は「特定の者であればコミュニケーションできる」と評価しているが、「障害支援区分に係る研修資料 《認定調査員編》 第5版（2022年3月）」等の記載からは、より支援の程度が重い「独自の方法（本人独特の身振りや仕草）でコミュニケーションする場合」とすることが適当であるとする。

しかし、「3-3 コミュニケーション」を「2. 特定の者であればコミュニケーションできる」から「4. 独自の方法でコミュニケーションできる」へ変更したとしても障害支援区分が本件処分1の「5」から変わるものではなく、本件処分2における行動関連項目の点数は6点から7点に変更となるが、行動援護の利用対象となる10点以下であることは変わらないことから、本件処分1及び本件処分2は妥当であるとする。

（3）その他、本件処分1及び本件処分2に関して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障害支援区分認定等が行われており、本件処分1及び本件処分2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1及び本件処分2について

本件処分1は障害支援区分認定、本件処分2は介護給付費等の不支給決定であるが、いずれも争点は、処分庁が行った認定調査に関するものであり、この点について、以下のとおり検討する。

(1) 調査手続き等について

ア 法第20条第2項には、障害支援区分認定にかかる申請があったときは、市町村は、市町村職員をして申請にかかる障害者を面接させ、その障害者の心身の状況やその置かれている環境等の調査を行わせることとされている。

イ 認定調査員マニュアルでは、調査実施上の留意点として「できるだけ、調査対象者本人、支援者双方から聞き取りを行うように努める。必要に応じて、調査対象者、支援者から個別に聞き取る時間を設けるように工夫する。」こと、「独居者や施設入所者等についても、可能な限り家族や施設職員等、調査対象者の日頃の状況を把握している者に立ち会いを求め、できるだけ正確な調査を行うよう努める」ことなどが定められている。

ウ 処分庁は、法の規定に基づき、認定調査員による調査を実施しており、調査にあたっては、審査請求人の日頃の状況を把握している生活介護事業所及び共同生活援助事業所の職員から聞き取りを行うなど、正確な調査を行うよう努めていることが認められる。

エ 認定調査結果及び医師意見書により、一次判定、市町村審査会を経て、障害支援区分認定を行っていることが認められ、手続きについて違法又は不当な点はないと考えられる。

(2) 各調査項目について

ア 移動・動作 1-10「衣服の着脱」

請求人は、処分庁が判断した「部分支援」ではなく、支援者がほぼ全面的に介助している状況から「全面支援」であるとの主張である。しかし、認定調査員は、調査の際に、請求人が利用する事業所の職員から「着脱の促し、衣服の準備、着脱時の一部介助が必要」と聞き取っており、市町村審査会資料の特記事項にもその記載がなされている。「部分支援」と「全面支援」では支援の程度は大きく異な

るものであり、日常的に請求人とかかわる事業所職員の「一部介助が必要」との
見解を否定する理由は見当たらない。

イ 意思疎通等 3-3 コミュニケーション

認定調査員マニュアルでは、同項目の「判断基準」として次のとおり記載がある。

【2. 特定の者であればコミュニケーションできる】

2-① 特定の者であればコミュニケーションできる場合

【3. 会話以外の方法でコミュニケーションできる】

3-① 音声言語による会話ではコミュニケーションができないため、手話
や筆談、メール、意思伝達装置等でコミュニケーションする場合

【4. 独自の方法でコミュニケーションできる】

4-① 独自の方法（本人独特の身振りや仕草）でコミュニケーションする
場合

処分庁は、請求人の状態像を「わずかな発語と手話、身振り手振り、指差しで
意思表示する。慣れた人と限られた内容であれば、やりとりすることができるが、
多くの場面で聞く側が本人の思いをくみ取る必要がある。」（市町村審査会資料の
特記事項の記載）、また事業所職員から「家族や支援者など、請求人をよく知る特
定の者が請求人の意図することを汲み取ることで、コミュニケーションができる」
と聞き取っているとして「特定の者であればコミュニケーションできる」と判断
している一方で、請求人は、一般的な手話ではなく、本人独自のサインを使って
おり、「独自の方法（本人独特の身振りや仕草）でコミュニケーションする場合」
に該当すると主張している。

「障害支援区分に係る研修資料 《認定調査員編》 第5版（2022年3月）」で
は、当該項目に関して、以下のとおりQ&Aが示されている。

（問）「特定の者であれば、会話以外の方法でコミュニケーションができる場合」
といったように、選択肢2と選択肢3が重複する状況の場合は、どう判断
するのか。

（答）「3. 会話以外の方法でコミュニケーションできる」を選択するとともに、
日常生活の状況等を特記事項に記載する。

これは、複数の選択肢に該当する場合、重いほうを選んだ上で、特記事項に状
況等を記載するとの考え方を示しているものと考えられる。

この考え方に基つけば、請求人の状態像は、上記の判断基準に当てはめると「【2.
特定の者であればコミュニケーションできる】の「2-① 特定の者であればコ
ミュニケーションできる場合」と【4. 独自の方法でコミュニケーションできる】
の「4-① 独自の方法（本人独特の身振りや仕草）でコミュニケーションする
場合」に該当することから、判定としては「4. 独自の方法でコミュニケーション
できる」とすることが適当である。なお、この考え方については、審査庁にお

いて、厚生労働省に確認し、適当であるとの回答を得ているとのことである。

ウ 行動障害 4-4「昼夜逆転」

請求人は、ほぼ毎夜、目覚めて活動しており、その結果、日中通所事業所では眠ってしまうことがほとんどであるとして、支援の頻度として「月に1回以上支援」とした評価は実態と異なるとの主張である。

医師意見書でも「深夜起きていることがあり、昼夜逆転傾向で、日中は傾眠がち」との記載があることから、請求人が主張する状態であることは認められる。一方で、認定調査においては、同項目について認定調査員マニュアルにおいて「調査日前の1か月間について確認する」とこととされており、日中に利用する生活介護事業所及び夜間も含めて利用する共同生活援助事業所の職員から聞き取った結果として、「調査日前の1か月間に、1回以上現れている場合」に該当し「月に1回以上支援」と判断したことは妥当なものと考えられる。

エ 行動障害 4-20「不安定な行動」

請求人は、同じ行動障害に関する調査項目「感情が不安定」について「ほぼ毎日支援」とされていることから、「不安定な行動」について「支援不要」と判断していることは矛盾していると指摘している。

しかし、処分庁の主張のとおり「感情が不安定」は「感情の起伏により、感情が不安定な状態の場合」であり、「不安定な行動」の「予定や手続き、日頃から慣れている支援者や状況等が変わることが受け入れられず、突然大声を出したり、興奮する等のパニック状態になる等、行動が不安定になる場合」「不安、恐怖、焦燥等にかかられて衝動的な行動がある場合」とは評価の視点が異なるものである。そのため「感情が不安定」が「ほぼ毎日支援」であることと「不安定な行動」が「支援不要」とすることは矛盾するものではないと考える。

また、請求人は、市町村審査会資料の特記事項に「急に不穏になる。感情コントロールができず、人を叩いたり、引っ掻くなどの行為に至るため、常に配慮しなければならない。」と記載があり、これは「不安定な行動」に相当すると主張する。しかし、この特記事項は行動障害関連の項目のうち「感情が不安定」「暴言暴行」「他人を傷つける行為」に関するものであり、これら項目について「ほぼ毎日支援」に該当するとされており、こうした行為があることは適切に評価されているものと考えられる。

なお、請求人は「スケジュールや支援者の変更時に、突然、手あたり次第に物を投げる、蹴る、などの行動がある」と主張するが、認定調査における事業所職員への聞き取りからこうしたエピソードが確認できないことから「不安定な行動」には「支援不要」とし「暴言暴行」「他人を傷つける行為」に「ほぼ毎日支援」とした評価は妥当なものであると考えられる。

オ 行動障害 4-21「自らを傷つける行為」

請求人は「頭を激しく揺らす、叩く、顎を叩くことがある」との行為について、ほぼ毎日行い、顎は変色している、これら行為は一日中行っているものではなく、調査時においてたまたま行っていなかったものであるとして、処分庁の「稀に支

援が必要」との評価は、正しく評価したものではないと主張している。

しかし、日常的に請求人とかかわる事業所職員への聞き取りにおいて、当該行為の頻度等を「行動上の障害が現れる可能性があるが、調査日前の1か月間には現れていない場合」に該当するとしたことに基づき、処分庁が「稀に支援が必要」と判断したことは妥当なものであると考えられる。

カ 行動障害 4-23「不適切な行為」

請求人は、勝手に他人の物を持ってきてしまう行為があり、毎日ではないが、支援者が注意をすることでその行為に及ぶ前に制止している実態がある。認定調査員マニュアルでは「行動上の障害が生じないように行っている支援や配慮、投薬等の頻度を含め判断する。そのため『行動上の障害が現れた場合』と『行動上の障害が現れないように支援している場合』は同等の評価となる」とされており、該当する行為がないことをもって「支援が不要」とする判断は誤りであると主張している。また、支援により行為が及ぶ前に制止していることは、調査時に、支援員より調査員に伝えているとのことである。

しかし、認定調査において調査員は、すべての調査項目を聞き取るものであり、調査時点において当該項目に関する事業所職員からの聞き取りの際に言及されなかったことはそうした事実がないと判断せざるを得ないと考ええる。

(3) 上記(1)のとおり、処分庁が行った手続きは適切なものである。

一方で、状態像の評価については、上記(2)のとおり、概ね妥当なものであるが、(2)イのとおり、「意思疎通等」の「3-3 コミュニケーション」に関しては、処分庁による「2. 特定の者であればコミュニケーションできる」ではなく支援の程度が重い「4. 独自の方法でコミュニケーションできる」と評価することが適当である。

しかし、「3-3 コミュニケーション」を「2. 特定の者であればコミュニケーションできる」から「4. 独自の方法でコミュニケーションできる」へ変更したとしても障害支援区分が本件処分1の「5」からは変わらないことが確認されている。

また、本件処分2における行動関連項目の点数は6点から7点に変更となるが、行動援護の利用対象となる10点以下であることは変わらず、よって、行動援護にかかる介護給付費を不支給とした決定は妥当であるとの結論になる。

(4) その他、本件処分1及び2に関して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。