

裁 決 書

事件番号 平成28年(知審福)第3号

審理手続終結日 平成29年6月28日

審理員意見書受理日 平成29年6月29日

審査会答申書受理日 平成29年12月28日

審査請求人

〇〇 〇〇

審査請求人代理人

〇〇 〇〇

処分庁 〇〇福祉事務所長

審査請求人が平成29年2月17日に提起した、〇〇福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が平成28年11月21日付けで審査請求人に対して行った生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）に基づく保護変更決定に関する処分（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

主 文

本件処分を取り消す。

事案の概要

1 審査請求の概要

本件審査請求は、処分庁が、平成28年11月21日付けで、〇〇 〇〇（以下「審査請求人」という。）に対して行った本件処分について、違法かつ不当であり取り消されるべきであるとして審査請求があったものである。

2 前提となる事実

- 審査請求人は、生活保護受給者である。
- 審査請求人は、左上肢の〇〇及び左下肢機能〇〇のため、〇〇等級〇級と認定されている。
- 審査請求人は、平成〇〇年〇〇月〇〇日、発熱により〇〇病院（以下「〇〇病院」という。）を受診した際、〇〇〇〇〇〇の疑いがあるということで〇〇センター（以下「〇〇」という。）を紹介され、同日、一時帰宅したが、ADLの低下で自らの希望により〇〇病院に入院し、〇〇に通院することとなった。

(4) 審査請求人は処分庁に対し、平成〇〇年〇〇月に付添人が〇〇へ付き添った際の3日分の日当等として〇〇〇〇〇円を申請した。

(5) 処分庁は、審査請求人の申請に対し、〇〇〇〇〇円（単価〇〇〇〇円×3時間×3日間）を支給することを決定し、平成28年11月21日付けで審査請求人に通知した。

なお、同通知書は支給金額のみの記載になっており、一部金額が認められない理由は付記されていない。

審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

本件処分は、次の理由により違法かつ不当であり、速やかに取り消されるべきである。

(1) 付添人の日当額について

① 付添人の院内介助について

介護保険の訪問介護や障害者総合支援法の居宅介護等においては、一定の場合に院内介助を支給対象として認めている。本件は、審査請求人が入院中で障害者総合支援法の居宅介護等を利用できない状況であったものであり、生活保護においてもこれら類似の制度を参考にし、個別事情に応じて支給対象となるかどうか判断するべきである。

なお、審査請求人は当時、〇〇〇〇〇〇の疑いがあるとされ〇〇を受診しており、各種検査のため方々へ移動する必要がある。しかし、病院職員は必ずしも個別の患者の車いすを押したり、排泄介助までしてくれるわけではなく、病院内でも付添人の介助を受ける必要があった。これは障害者総合支援法の居宅介護において院内介助が認められる一定の要件を満たしており、生活保護でも同様に院内での付添時間について支給対象とするべきである。

② 付添人が〇〇病院に来るまでに要した交通費及び〇〇病院での駐車場代について

審査請求人が〇〇へ通院するためには付添人に〇〇病院まで迎えに来てもらう必要があり、また、この支払いがなければ付添人の介助を受けることができなかった。したがって、当該支給は認められるべきである。

なお、「生活保護法による介護扶助の運営要領に関する疑義について」（平成13年3月29日社援保発第22号厚生労働省社会・援護局保護課長通知 以下「課長通知」という。）問(23)答では、通院介助に伴うヘルパーの交通費は、「通院に伴う移送のための交通費」とし、医療扶助の移送費として支給の対象になるとしている。

③ 時間単価及び時間設定について

処分庁が決定した〇〇〇〇円という時間単価は、介護報酬や障害者の通院等介助の単価と比較して安すぎる。また、付添時間を含めると3時間という時間設定は短い。

(2) 手続面の違法性・不当性

処分庁は、審査請求人の請求〇〇〇〇〇円に対し、〇〇〇〇〇円のみを支給を認める一部却下決定を行ったが、保護変更決定通知書に一部拒否処分の理由が付記されていなかった。これは、行政手続法（平成5年法律第88号）に違反している。

2 処分庁の主張

本件処分は、下記のとおり適正に処理されており違法又は不当な点はない。

(1) 付添人の日当額について

弁明書及び審理員からの質問書に対する回答では、以下のとおり主張している。

① 付添人の院内介助について

生活保護手帳別冊問答集（以下「問答集」という。）第2編第3の6（5）移送では、「医療扶助による移送の給付対象は、患者が受診する場合等の患者自身に係る移送費用、患者移送のために真にやむを得ない事情により付添人を必要とするときの付添人の移送費用」とされている。よって、付添人にかかる費用の対象は、付添人の移送費用及び移送に係る日当であり、院内介助等のように移送以外までも対象とするものではない。よって、付添時間を支給対象とすることはできない。

② 付添人が〇〇病院に来るまでに要した交通費及び〇〇病院での駐車場代について

当該交通費、駐車場代については、移送区間である〇〇病院から〇〇までの移送に要する直接の費用でない。したがって、上記①同様、問答集第2編第3の6（5）で示されている給付対象とはならないため、支給対象とすることはできない。

③ 時間単価及び時間設定について

問答集第2編第3の問64（答）において「付添人の日当については、付添いに必要となる時間や付添人が医師であるか看護師であるかによって相違があることは必然であるため、明確な基準は定めていない。このため、各自治体の条例等に規定された類似の日当、旅費支給事例等を参考に給付額を決定されたい。」としている。さらに、和歌山県に付添人の日当について照会したところ、「非常勤職員等の人件費としての日当を参考にして給付額を決定することも可能である」という旨の回答があったことから、ケース診断会議を開催し、時間単価については、〇〇非常勤職員取扱要綱で規定されている行政職報酬基本額〇〇〇〇円、時間については市内を往復する最大の時間として3時間程度が妥当であるとし、〇〇〇〇円×3時間（上限時間）×3日間＝〇〇〇〇〇円を支給することとした。

口頭意見陳述では以下のとおり主張している。

① 付添人の院内介助について

生活保護費の中ですべてを支給することはできないので、支給金額に限度を設けた。支給額の範囲内であれば必要に応じて院内介助も認めることができる。しかし、今回は上限金額を超えていたため、限度額を超える部分については支給できなかった。

② 付添人が〇〇病院に来るまでに要した交通費及び〇〇病院での駐車場代について

上記①同様、支給限度額の範囲内であれば必要に応じて認めることができる。しかし今回は、上限金額を超えていたため、限度額を超える部分については支給できなかった。

③ 時間単価及び時間設定について

日当額の設定については、和歌山県へ照会したところ、福祉事務所の判断とする旨の回答があったため、福祉事務所で時間単価及び上限時間を決定した。

(2) 手続面の違法性・不当性

処分庁が最小限度の実費として判断した〇〇〇〇〇円については全額支給していることから、拒否処分は行っていない。よって拒否に関する理由を付記する必要はない。

理 由

1 本件に係る法令等の規定について

- (1) 法第15条において、「医療扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。」とされており、同条第6号において「移送」が規定されている。
- (2) 「生活保護法による医療扶助運営要領について」（昭和36年9月30日社発第727号厚生省社会局長通知 以下「局長通知」という。）第3-9-(4)-アにおいて、移送に要する費用については、「傷病等の状態に応じ、経済的かつ合理的な方法及び経路により移送を行ったものとして算定される最小限度の実費（医学的管理等のため付添人を必要とする場合に限り、当該付添人の日当等も含む。）」とされている。
- (3) 課長通知問(23)答において、「通院介助に伴うヘルパーの交通費については、「通院に伴う移送のための交通費」であるので、局長通知第3-9-(2)により医療扶助の移送費として支給すること」とされている。
- (4) 「生活保護問答集について」（平成21年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡 以下「事務連絡」という。）第2編-第3-6(5)において、「医療扶助による移送の給付対象は、患者が受診する場合等の患者自身に係る移送費用、患者移送のために真にやむを得ない事情により付添人を必要とするときの付添人の移送費用、医師の往診等に伴う費用等であって、患者の傷病等の状態に応じ、経済的かつ合理的な方法及び経路により移送を行ったものについて認められている。」とされている。
- (5) 事務連絡第2編-第3-問64(答)において、「付添人の日当については、主治医訪問、嘱託医協議等により、医学的管理等のために付添人が必要と認められた場合に限り、移送費として最小限度の実費を支給して差し支えない。なお、付添人の日当額については、付添いに必要となる時間や付添人が医師であるか看護師であるかによって相違があることは必然であるため、明確な基準は定めていない。このため、各自治体の条例等に規定された類似の日当、旅費支給事例等を参考にして給付額を決定されたい。」とされている。
- (6) 事務連絡第2編-第3-問66(答)において、「医療機関を受診中のタクシーの待機料金については、通院に際して直接必要となる費用ではないため、医療扶助の移送の給付対象としては認められないものである。」とされている。
- (7) 「平成20年4月以降における通院等介助の取扱いについて」（平成20年4月25日厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長通知）において、「病院内の移動等の介助は、基本的には院内のスタッフにより対応されるべきものであるが、場合により算定対象となる。」とされており、具体的には、「①院内スタッフ等による対応が難しく、②利用者が介助を必要とする心身の状態であること（院内の移動に介助が必要な場合、知的・行動障害等のため見守りが必要な場合、排せつ介助を必要とする場合）等」が考えられるとされている。
- (8) 「訪問介護における院内介助の取扱いについて」（平成22年4月28日厚生労働省老健局振興課事務連絡）において、「院内介助であることをもって、一概に算定しない取り扱いとすることのないよう」とされており、介助が必要な場合の対応事例として、「①適切なケアマネジメントを行った上で、②院内スタッフ等による対応が難しく、③利用者が介助を必要とする心身の状態であることを要件としているところが多く見られ」と示されている。

- (9) 「介護保険法施行法による生活保護法の一部改正等について」（平成11年11月16日社援第2702号厚生省社会・援護局長通知）第1介護扶助の創設の趣旨において、「生活保護制度において、介護保険の給付の対象となる介護サービスに係る介護需要を最低限度の生活需要と位置付け、保護の対象とするものである。」とされている。
- (10) 法第15条の2第1項において、「介護扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない要介護者に対して、第1号から第4号まで及び第9号に掲げる事項の範囲内において行われ、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない要支援者に対して、第5号から第9号までに掲げる事項の範囲内において行われ、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない居宅要支援被保険者等に相当する者（要支援者を除く。）に対して、第8号及び第9号に掲げる事項の範囲内において行われる。」とされており、同項第1号において「居宅介護」が規定されている。
- (11) 法第15条の2第2項において、「前項第1号に規定する居宅介護とは、介護保険法第8条第2項に規定する訪問介護、同条第3項に規定する訪問入浴介護、（中略）並びにこれらに相当するサービスをいう。」と規定されている。
- (12) 介護保険法（平成9年法律第123号）第8条第2項において、「この法律において「訪問介護」とは、要介護者であって、居宅において介護を受けるものについて、その者の居宅において介護福祉士その他政令で定める者により行われる入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話であって、厚生労働省令で定めるものをいう。」と規定されている。
- (13) 「指定居宅サービスに要する費用の額の算定に関する基準（訪問通所サービス及び居宅療養管理指導にかかる部分）及び指定居宅介護支援に要する費用の額の算定に関する基準の制定に伴う実施上の留意事項について」（平成12年3月1日老企第36号厚生省老人保健福祉局企画課長通知）第2の1（6）「訪問サービスの行わせる利用者の居宅について」において、「訪問介護、訪問入浴介護、訪問看護、訪問リハビリテーションは、介護保険法第8条の定義上、要介護者の居宅において行われるものとされており、要介護者の居宅以外で行われるものは算定できない。例えば、訪問介護の通院・外出介助については、利用者の居宅から乗降場までの移動、バス等の公共交通機関への乗降、移送中の気分の確認、（場合により）院内の移動等の介助などは要介護者の居宅以外で行われるが、これは居宅において行われる目的地（病院等）にいくための準備を含む一連のサービス行為とみなし得るためである。居宅以外において行われるバス等の公共交通機関への乗降、院内の移動等の介助などのサービス行為だけをもってして訪問介護として算定することはできない。」とされている。
- (14) 行政手続法第8条第1項において、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。」とされ、同条第2項において、「前項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は、書面により示さなければならない。」とされている。
- (15) 法第24条第3項において、「保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、これを通知しなければならない。」とされ、同条第4項において、「前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。」、同条第9項において、「第1項から第7項までの規定は、第7条に規定する者からの保護の変更の申請について準用する。」とされている。

2 本件処分について

(1) 付添人の日当の支給額について

① 付添人の院内介助について

生活保護制度の医療扶助における移送の対象については、前記理由1(4)、(6)のとおり、あくまで移送区間において通院に直接必要となる費用のみ認めているものであると解される。したがって、院内介助のように移送以外までも対象とするものではなく、処分庁が付添人の日当額の算出に当たり、院内での付添時間を医療扶助の給付対象として認めないことは違法・不当とは言えない。

また、審査請求人は、介護保険の訪問介護や障害者総合支援法の居宅介護において、前記理由1(7)、(8)のとおり一定の場合に院内介助を支給対象として認めており、特に本件は入院中で上記の居宅介護を利用することができなかつたものであるため、これらの取扱いを参考に院内の付添時間が日当として認められるべきであると主張している。

まず、生活保護制度における介護扶助と介護保険の関係については、前記理由1(9)のとおりであり、介護保険制度の給付の対象となる介護サービスを超えるサービスが、生活保護制度における介護扶助で認められているものではない。

さらに、前記理由1(10)、(11)のとおり、介護扶助は居宅介護等を対象としており、居宅介護とは介護保険法第8条第2項に規定する訪問介護等をいうとされているところ、前記理由1(12)、(13)のとおり、訪問介護は要介護者であつて居宅において介護を受ける者を対象とするものである。

これを本件について当てはめると、審査請求人は〇〇病院に入院しながら〇〇に通院しており、介護保険の給付対象外である。よって、院内介助が介護扶助の給付対象として認められないとすることは、違法・不当であるとは言えない。

② 付添人が〇〇病院に来るまでに要した交通費及び〇〇病院での駐車場代について

前記理由2(1)①と同様に、付添人が〇〇病院に来るまでに要した交通費及び駐車場代については、通院に際して直接必要となる費用ではないため、支給対象外としても違法・不当とは言えない。

なお、審査請求人は、前記理由1(3)により支給対象となることを主張しているが、これは居宅から病院までの間における通院介助に伴うヘルパーの交通費について認められるとすることを示したものであると解されることから、付添人が〇〇病院に来るまでに要した交通費及び〇〇病院での駐車場代までも認められるものと解することは困難である。

③ 時間単価及び時間設定について

付添人の日当額については、前記理由1(2)、(5)のとおり決定することとなっている。したがって、処分庁はケース診断会議において必要性を議論し、時間単価を〇〇非常勤職員取扱要綱で規定されている行政職報酬基本額〇〇〇〇円、上限時間を3時間とし、支給額として決定したことは違法・不当とは言えない。

(2) 手続面の違法性・不当性

処分庁は、本件処分について、「処分庁が最小限度の実費として判断した金額は全額支給していることから、拒否処分は行っていない。よって拒否に関する理由を付記する必要はない。」と主張している。しかし、本件処分は、審査請求人の請求額〇〇〇〇円全額ではなく、その一部であ

る〇〇〇〇〇円のみを支給する決定をしたものであり、審査請求人の申請に対して一部しか認めない決定をしていることから、一部拒否処分であるといえる。よって、前記理由1（14）、（15）により、処分庁は申請者に対し書面により当該一部拒否処分の理由を示さなければならない。

なお、これまでの判例においても、「一般に、法が行政処分に理由を付記すべきものとしているのは、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立に便宜を与える趣旨に出たものであるから、その記載を欠くにおいては処分自体の取消を免れないものといわなければならない。」（最高裁昭和38年5月31日第二小法廷判決）、「付記理由不備の瑕疵は、後日これに対する審査裁決において処分の具体的根拠が明らかにされたとしても、それにより治癒されるものではないと解すべきである。」（最高裁昭和47年12月5日第三小法廷判決）と判示されており、本件審査請求において、処分庁が一部拒否処分とした場合についても同様である。

以上のことから、本件処分については処分理由付記に不備があり、裁決において処分理由が明らかとなった場合でも当該不備の瑕疵は治癒されず、処分自体の取消について免れるものではない。

3 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。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があるので、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第1項を適用し、主文のとおり裁決する。

平成30年1月9日

和歌山県知事 仁 坂 吉 伸

(教示)

この裁決について不服がある場合には、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して1か月以内に厚生労働大臣に対して再審査請求をすることができます。

また、この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、この裁決の前提となる決定をした市を被告として（訴訟において市を代表する者は市長となります。）決定の取消しの訴えを、あるいは県を被告として（訴訟において県を代表する者は知事となります。）この裁決の取消しの訴えを提起することができます（なお、裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内であっても、裁決があった日の翌日から起算して1年を経過すると裁決の取消しの訴えを提起することができなくなります。）。ただし、本件処分の違法を理由として裁決の取消しを求めることはできません。