

天海訴訟を支援する会

ニュース 2026/7/31 No. 57

〒262-0032 千葉市花見川区幕張町 5-417-222
幕張グリーンハイツ 109 障千連内
TEL・FAX 043-308-6621
<http://amagai65.iinaa.net/> amagaisoshou@gmail.com

会費・カンパ等 振込先
〒振替 00260-0-87731
「天海訴訟を支援する会」 通信
欄に「会費」「カンパ」等一言

「天海訴訟」の東京高裁口頭弁論 9月7日月曜日14時 傍聴席を満席に！！

12時20分 東京高裁に集合

★午後12時30分 裁判所前で集会訴え

★13時 第3回目の要請行動 署名提出

★13時30分 傍聴抽選

★14時開廷

★報告集会 15:00～17:00 衆議院第2議員会館



天海訴訟で問われている“裁量処分の司法審査”のあり方について

豊島明子（とよしまあきこ）
（南山大学法学部教授・行政法）

はじめに

・行政法学の立場から、本件訴訟において論ずべき課題は、**本件処分の違法性を明らかにすること**である。

■本件処分は、障害者総合支援法 20 条 1 項に基づいてされた自立支援給付申請（本件申請）に対して千葉市（千葉市長）がおこなった、申請却下処分（総合支援法 22 条 1 項）である。

・本件処分は、**申請却下処分であり、「裁量処分」である。**

■本件において重要となるのは、**申請却下処分としての本件処分に伴う「行政裁量」を、適切に行使させるための論理**を考えること。

■「行政裁量」の司法審査について、そのあるべき内容（審査方法）を考えること。

・そもそも「行政裁量」とは？

行政処分の根拠となる法令が、行政機関に与えている判断の余地（判断の幅）。

・「裁量処分の司法審査」について、一般論としては、次のことが言える。

■行政に何らかの裁量権が認められている中で、当該裁量権を伴って行われる行政処分が訴訟で争われる場合に、裁判所が当該処分の違法を導くことは、（厳密にはそれがいかなる裁量権かにもよるが）行政に与えられた裁量権が大きければ大きいほど、裁判所の審査（＝司法審査）は困難になり、処分が違法とされる場面は小さくなる。



・そこで、本件訴訟を勝訴に導くためには、行政法学の立場からは、

本件上告審判決（最高裁令和 7 年 7 月 17 日判決）のポイントを理解し、その上で、千葉市（千葉市長）がした本件処分（申請却下処分）の判断について、その裁量権の行使に誤りがあることを、より説得的な形で指摘することが、重要。

・また、より根本的には、住民に最も身近な行政主体である基礎的な地方自治体（＝本件で言えば千葉市）が、住民の福祉の保障と実現のために直接に責任を負っている自治体として、その福祉行政が、自らの果たすべき責任を適切かつ十分に果たすことが求められており、この責任を自治体が果たすべきことについて、本件訴訟において明らかにすることが、重要。

■この四半世紀以上にわたり、介護保険を中心に展開してきた福祉行政の現実がある中、地方自治体が福祉行政が本来果たすべき役割である、住民の生活実態の把握とそれに基づく福祉ニーズ充足のために本来行使すべき行政権限の軽視といった現状が起きており、そのような現実に対して、大きな一石を投じることができれば、との思い。

1. 行政裁量の司法審査のあり方を考える際の、基本的な視点

(1) 裁量権の性質

・その裁量権は、広いのか、狭いのか？

■まず問われるのは、裁量権の範囲の広狭。

・その裁量権の性質は、何か？

■専門的裁量（専門技術的な裁量）か？ それとも、政策的・政治的裁量か？あるいは、それとも・・・？

・本件上告審判決（最高裁令和 7 年 7 月 17 日判決）は、「市町村の合理的な裁量」とした。■これは、一般的な理解に従えば、市町村の広い裁量、という意味である。

■しかし、そうであるからと言って、裁判所の審査が弱くなる、不十分になる、というわけではない。必ずしもそうではない。

(2) 裁判所による審査方法の選択

・通常、これと連動するのが「司法審査の密度」。これは「審査密度」とも呼ばれる。

最小限審査 < 中程度の審査（＝判断過程審査） < 最大限審査（＝判断代置審査）

・つまり、裁判所が、本件処分の適法・違法について、どのくらい深く審査すべきか。これが「審査密度」である。

・本件処分は、原告（天海さん）の生存権（憲法 25 条）・個人の尊厳（憲法 13 条）に関わる判断であるから、裁判所における審査密度の向上が強く求められていると言える。

・したがって、裁判所は、本件処分の違法性について、可能な限り深く審査することが求められる。

(3) 審査方法の当該事案への当てはめ

・上記(2)で示した“従来のモデル”の揺らぎ。

■「判断過程審査」の多用 → 「判断過程審査」の流動化（その結果、審査密度が多様化）。

・多様化する「判断過程審査」のバリエーション。

①形式的考慮要素審査

：考慮遺脱〔要考慮事項の不考慮〕、他事考慮〔考慮すべきでない事項の考慮〕を、審査。

②実質的考慮要素審査

：要考慮事項の考慮バランス〔＝各考慮事項が考慮される際の比重〕の歪みを、審査。

③判断過程合理性審査

：判断過程の合理性〔調査・審議における過誤・欠落〕を、審査。

・本件処分の司法審査においても、「判断過程審査」を用いて審査することが求められる。

・そしてその際には、**最も審査密度が高い「判断過程審査」**が選択されるべきである。

2. 本件上告審判決（最高裁令和 7 年 7 月 17 日）が示した「審査方法」

(1) 本件処分に伴う「裁量権の性質」について

「しかしながら、原審の上記判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。

（1）総合支援法は、市町村が介護給付費等の支給の要否の決定（22 条1 項。以下「支給要否決定」という。）のうち支給決定を行う場合には、障害福祉サービスの支給量を定めなければならない旨を規定しているところ（同条 7 項）**同法は、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どまり（同条 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、総合支援法施行規則 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ゆだねられているものと解される。**

■本件処分に伴う裁量権は、「**市町村の合理的な裁量**」。

：その際、最高裁が裁量権の広範さを導く際の論拠としたのは、「**多岐にわたる事項を総合的に勘案する必要がある**」という、本件処分における要考慮事項の多さ、である。



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（障害者総合支援法）（支給要否決定等）

第22条

① 市町村は、第20条第1項の申請に係る障害者等の障害支援区分、当該障害者等の介護を行う者の状況、当該障害者等の置かれている環境、当該申請に係る障害者等又は障害児の保護者の障害福祉サービスの利用に関する意向その他の厚生労働省令で定める事項を勘案して介護給付費等の支給の要否の決定（以下・・・「支給要否決定」という。）を行うものとする。

②～⑥（省略）

⑦ 市町村は、支給決定を行う場合には、障害福祉サービスの種類ごとに月を単位として厚生労働省令で定める期間において介護給付費等を支給する障害福祉サービスの量（以下「支給量」という）を定めなければならない。

(2) 用いるべき裁量審査の方法について

・そしてその上で、最高裁は、以下のように述べて、本件処分の裁量審査において用いるべき方法を提示した。

そして、・・・総合支援法7条及びその委任を受けた総合支援法施行令2条は、自立支援給付は、当該障害の状態につき、介護給付のうち自立支援給付に相当するものを受けるときは、受けることができる介護給付の限度において、行わないものとしているところ、これは、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。

したがって、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、その量を算定する必要があるとした上告人の判断や、その量を算定することができないとした上告人の判断が、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である。違法となるものと解するのが相当である。

■最高裁は、上のように述べて、千葉市（千葉市長）の判断過程に着目し、その判断過程において

「考慮すべきでない事項の考慮」と「考慮すべき事項の不十分な考慮」が認められ、それゆえに

「社会通念に照らし著しく妥当性を欠く」判断をした、と言える場合には本件処分は違法となるという判断枠組み（＝本件処分に伴う裁量権に対する司法審査のあるべき姿）を、提示した。

↓

★最高裁が示した、この判断枠組みは、「**実質的考慮要素審査**」と呼ばれる審査方法である。この方法を採用する場合、裁判所の審査密度は、最も高くなるべきものである。

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（障害者総合支援法）（他の法令による給付等との調整）

第7条 自立支援給付は、当該障害の状態につき、介護保険法（平成九年法律第百二十三号）の規定による介護給付、健康保険法（大正十一年法律第七十号）の規定によ

る療養の給付その他の法令に基づく給付又は事業であって政令で定めるもののうち自立支援給付に相当するものを受け、又は利用することができるときは、政令で定める限度において、当該政令で定める給付又は事業以外の給付であって国又は地方公共団体の負担において自立支援給付に相当するものが行われたときは、その限度において、行わない。

・実際、本件処分の理由は、天海さんについて、「その年齢及び身体の状況から、居宅介護に相当する訪問介護を受けることができることは明らかであるから、総合支援法 7 条に基づき、介護給付との調整を行う必要があるところ」、「要介護認定申請をしないため、介護給付の対象となるサービス（＝「介護保険サービス」）の量及び不足する障害福祉サービスの支給量を算定することができない」というものであった。

↓

・したがって、これから行われる東京高裁の審理では、本件処分の裁量審査について、最高裁が示した判断枠組みによる審査が行われることになる。

・そしてその際には、上で述べたように、最高裁が示した判断枠組みが、いわゆる「実質的考慮要素審査」による審査方法であることを踏まえ、審査密度を最も向上させた形での審査（極めて濃密な審査）が行われる必要がある、と言える。

◎以上のような前提（極めて高い審査密度の下での審査がなされるべきこと）に立って、本件処分がいかなる点で違法であったとの結論を導くことができるか。この点が、問われている。

3. 濃密な判断過程審査の手法を、本件処分にどのように当てはめるか

・さらに、最高裁は、次のように述べている。

（2）ア 本件申請は、障害福祉サービスの種類を居宅介護とする平成25年処分と同様の支給決定を求めるものであるところ、居宅介護は、障害者等の居宅において、入浴、排せつ及び食事等の介護、調理、洗濯

及び掃除等の家事並びに生活等に関する相談及び助言その他の生活全般にわたる援助を供与することをいう（総合支援法5条2項、総合支援法施行規則1条の3）。

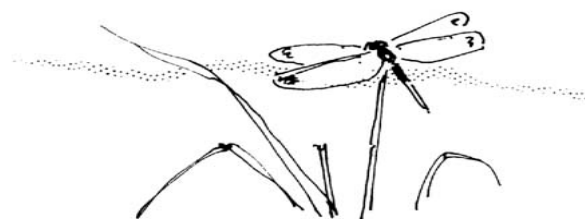
他方、介護保険サービスである訪問介護は、居宅要介護者の居宅において介護福祉士等により行われる、入浴、排せつ、食事等の介護、調理、洗濯、掃除等の家事、生活等に関する相談及び助言その他の居宅要介護者に必要な日常生活上の世話をいい

（介護保険法8条2項、介護保険法施行規則5条）、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

いうことができる。したがって、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、介護給付のうち居宅介護に係る自立支援給付に相当するものを受けると見込まれるものといえる。

このことに加え、被上告人の年齢及び心身の状況、平成25年処分の内容等にも照らせば、被上告人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、上告人が、本件申請について、支給量を定めるに当たって、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。

イ また、受けることができる訪問介護に係る介護給付の量は要介護状態区分に応じて定まるから（介護保険法43条1項、2項、「居宅介護サービス費等区分支給限度基準額及び介護予防サービス費等区分支給限度基準額」（平成12年厚生省告示第33号。平成31年厚生労働省告示第101号による改正前のもの）、その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。



そして、同法は、要介護状態区分につき、障害支援区分の認定とは異なる基準の下、市町村の職員による調査並びに介護認定審査会による審査及び判定を経て認定するものとしており（27条）、同法に基づく要介護認定申請等がされていない場合に市町村が上記調査等を行うことは予定されていない。
加えて、同法その他の法令において、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を算定するために、市町村上記調査等を行うことができる旨を定めた規定も存しない。

- 最高裁が、上で述べた点は、
- ①障害者総合支援法における「居宅介護」と介護保険法における「訪問介護」が「おおむね重なり合う」、ということ。
 - ②したがって、「その量はともかく」、「介護給付のうち居宅介護に係る自立支援給付に相当する」「訪問介護」を受けられると「見込まれる」、ということ。
↓そしてその際に、
 - ③「要介護認定申請」がされていない場合には市町村が調査を行うことは「予定されていない」、ということ。
 - ④「同法その他の法令において」、要介護認定に係る調査以外の「調査を行うことができる旨を定めた規定」は無い、ということ。

◎しかし、私見によれば、このような最高裁の理解には、賛同しがたい

確かに、社会保険制度としての介護保険法の下では、保険給付の受給資格判定の基礎となる要介護認定のための調査を行うには、その調査に従事する者が誰であるか、調査の項目、調査の実施方法、調査によって収集された情報を用いた判定方法ないしはその手続等の一連の行政過程についての法制化が必要となるであろう。

しかしながら、ここで問題となるのは、社会保険制度としての介護保険法の下で求められる調査ではない。つまり、障害者福祉行政の責任主体としての千葉市（千葉市長）が果たすべき調査権のあり方が問われているのである。

このような観点から考える場合には、現に要介護認定申請がなされていないからと言って、そのことを根拠として、「同法に基づく要介護認定申請等がされていない場合に市町村が上記調査等を行うことは予定されていない」とか、「同法その他の法令において、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を算定するために、市町村が上記調査等を行うことができる旨を定めた規定も存しない」という法的評価を下すことができるのであろうか。また、そのような断定をすること自体に、法的な正当性があるだろうか。

そもそも、介護保険法が創設される以前、日本の社会福祉法制の中心をなしてきた「措置制度」の下では、措置権者である市町村が、まさしく文字通りの意味における自らの「職権」を発動し、様々な生活上の困難や支援を要する状態にある住民の生活実態を、率先して把握することを当然の職責としてきたのではないか。

あらゆる住民の生存権保障と個人の尊重といった憲法上の人権や基本的価値を実現するために、地方自治体が本来果たすべき権限として、それが個別の法令における調査権として明文化されているか否かにかかわらず、地方自治体は個別の法令に基づく（本件の場合には障害者総合支援法に基づく）法の解釈として、自らの職権をもって調査を行い、そのようなプロセスを経て、障害者総合支援法に基づく居宅介護のニーズを明らかに有する状態にある天海さんに対し、今回行われた「申請却下処分」のような、その当事者にとって最も過酷な処分をいかにすれば回避できるのかを、要考慮事項とすべきではなかったのか。



私見によれば、本件申請に対する千葉市（千葉市長）の判断過程において、このような点が一切考慮されていないとすれば、本件上告審において最高裁が示した「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」との審査基準に照らし、本件処分の違法性が認められることは、もはや明らかである、と言えるのではないか。

↓ しかしながら、この点について最高裁は、次の点を示唆したにとどまっていた。

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介護給付のうち自立支援給付に相当するものを受け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を算定することができる場合があることも考えられる。

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、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、被上告人の心身の状況や被上告人の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。

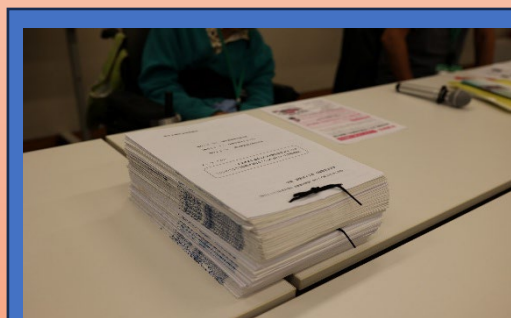
■したがって、上のような最高裁の見解（＝「要介護状態区分の認定を経ることなく、なお受けることができる介護給付のうち自立支援給付に相当するものの量を算定することができる場合がある」ことを前提に、そのような場合の具体例として「訪問介護に係る居宅サービス事業を行う事業所で利用可能なものが身近に存在せず、訪問介護を受けることができないなど」といった、ごく限られた例しか想定していないかのような考え方）においては、わが国のあるべき福祉行政や、そこにおいて福祉行政の職責を追う市町村が自らの職権によって果たすべき役割といった発想が欠落しているように思われる。

◎以上のことから、本来、障害者総合支援法に基づいて市町村が果たすべき職責・役割は何か、という観点に立って、最高裁が正当に提示したと評価しうる「**実質的考慮要素審査**」を用いることによって、本件処分の違法性が導き出されなければならないと思われる。

以上



6月12日東京高裁への
第2回要請行動を行いました。
要請署名18, 878筆



天海訴訟 東京高裁差し戻し審



口頭弁論に参加を!!

天海正克さんが千葉市行政を相手取って、2015 年 11 月 27 日に訴訟を起こしてから 10 年半余が経過した。2025 年 7 月の最高裁の判決では、控訴審の東京高裁の審理が不十分だとして差し戻しとなり、再び東京高裁で審理が行なわれることになりました。

現在でも千葉市は、天海さんの支援の一方的な打ち切りに対して、自治体の役割と責任に正面から向き合おうとしていません。千葉市のこのような対応を、行政の通念にしてはなりません。なんとしても勝訴をめざして、支援する会では、再び東京高裁へ「天海さんへの人権を侵害する行政処分は許されてはなりません。あらためて東京高裁の公正な判断を求めます!」との署名運動を行ない、これまでに二度の提出を行なってきました。千葉市によって行なわれた天海さんへの福祉制度による支援を、一方的に打ち切って生存をおびやかす対応について、憲法に基づく明確で公正な審判を求めています。

この度の第 1 回期日への、みなさんのご参加とご支援を心からお願いいたします。

2026年 **9月7日** (月)

12 時 30 分～裁判所前で集会(30 分)・第3次署名提出行動

14 時 開廷 (13 時 30 分～傍聴希望者抽選)

15 時～17 時 報告集会(衆議院第二議員会館 多目的会議室)

- ・残暑はまだ厳しい状況が予想されます。事前集会や傍聴希望者の抽選は屋外となります。暑さ対策は、各自でも十分な準備をお願いします。
- ・報告集会はオンライン配信も行ないます。手話通訳あり。会場参加の皆さんは、会館入口で支援する会担当者から入館証を受け取ってください。

※参加申し込みフォーム → <https://forms.gle/P1hc7sHTpCLNK1xw5>

※ FAX やメールでも参加申込は受け付けます。

・報告集会の主なプログラム

1. 開会あいさつ、
2. 第 1 回口頭弁論の報告(天海訴訟弁護団)
3. 質疑・意見交換、
4. 行動提起・署名最終提出に向けて、募金訴え等、
5. 原告決意表明、
6. 閉会あいさつ

衆議院第二議員会館

地下鉄丸ノ内線・千代田線「国会議事堂前」下車

1 番出口または 2 番出口 (エレベータ有) から徒歩 5 分。

天海訴訟を支援する会

〒262-0032 千葉市花見川区幕張町 5-417-222

幕張グリーンハイツ 109 障千連内

TEL-FAX : 043-308-6621

(東京事務所) : 〒102-0084 東京都千代田区二番町

12-1 全国教育文化会館 5 階 日本障害者センター

内 TEL : 03-6261-4158 FAX:03-6261-4159

