



「高齢者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがある」と判断し、分離保護を決定した。同日、処分庁は被処分者に対し、常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難であることを理由に本件処分を執行した。

イ 令和2年8月22日、処分庁は、やむを得ない事由の解消により、介護保険法（平成9年法律第123号）に基づく介護サービスの利用が可能になったことを理由に本件処分を解除した。

ウ 令和2年11月10日、審査請求人は、本件処分に対し、本件審査請求を行った。

## （2） 本件処分の経過

ア 令和元年8月15日、処分庁は、審査請求人■■■■が被処分者に対して虐待をしている恐れがあるとの虐待通報（高齢者虐待防止法第7条）を受けた。処分庁が運営する西部地域包括支援センター（以下「センター」という。）は、関係者（被処分者、家族（審査請求人■■■■、被処分者の長男）、介護サービス事業者等）に対する聞き取り調査を開始した。

その結果、介護サービス事業者が被処分者の身体に複数の痣があることを発見し、家族（被処分者の長男の妻）に確認したところ、家族（被処分者の長男の妻）は、痣の状況については承知していた。また、審査請求人■■■■が、「自分がつねったところがそうになったのかもしれない。」と発言していたことを確認した。

イ 令和元年9月20日、処分庁は、コアメンバー会議を開催し、被処分者の状況や痣の原因について検討した。同会議では、以下のことを確認した。

（ア） 被処分者に認知症の進行がみられ、介護にかかる手間が増えていること。

（イ） 被処分者への聞き取りにおいて「お父さんが怒るので家にかえりたくない」という発言が聞かれたこと。

（ウ） 痣について審査請求人■■■■に確認すると「つねったからそうになったのかな。言うことをきかないから。」との発言があったこと。

ウ 令和元年10月21日、センターは、家族（被処分者の長女である審査請求人■■■■■、被処分者の長男の妻）に対する面接を実施し、痣の状況等を説明し、デイサービスの利用回数を増やすことなどを提案した。今後、痣の状況も変わらず命に関わる危険性があれば、家に戻すことができないこともあると伝えた。

エ 令和元年10月25日、処分庁は、痣のある状況が減らないことから、コアメンバー会議を開催した。同会議では、次に掲げる事項を確認し、痣が減らない状況や上記の被処分者と審査請求人■■■■■への聞き取りの状況を受け、被処分者及び養護者への継続的な支援が必要であることから、会議では、身体的虐待（高齢者虐待防止法第2条第4項第1号イ）と判断した。また、虐待の要因として被処分者の認知症の進行に伴い、審査請求人■■■■■の介護負担が増大したことがあげられ、今後の対応として審査請求人■■■■■や家族（審査請求人■■■■■、被処分者の長男）に対する支援について検討した。

(ア) 令和元年10月15日の介護サービス事業者の聞き取りから、被処分者が「お父さんに打たれた」と発言していたこと。

(イ) 同日、介護サービス事業者が審査請求人■■■■■に面接した際、審査請求人■■■■■から加害を認める発言があり、介護サービス事業所職員の前で被処分者を強く叩く行動がみられたこと。

オ 令和元年10月31日、介護サービス事業者から、頭部を含む多数の痣の報告があったことから、令和元年11月1日、センターと家族（審査請求人■■■■■、被処分者の長男の嫁）が面接し、被処分者は介護保険サービス利用契約によるショートステイの利用となった。しかし、2泊した後、家族（審査請求人■■■■■）の強い要望により、今後は、被処分者の長男及び審査請求人■■■■■が審査請求人■■■■■と被処分者の自宅に泊まり込むということで、被処分者は、自宅に戻ることもとなった。

カ 令和元年11月6日から審査請求人■■■■■は、被処分者の介護サービス事業所（ショートステイの利用先）を変更した。

キ 令和元年12月から審査請求人■■■■■は、被処分者のケアマネジ

ヤーを変更した。被処分者は、週に一度2泊3日のショートステイを利用することとなった。また、家族（審査請求人■■■■■、被処分者の長男）による見守りとセンターの訪問は継続された。

ク 令和2年3月からセンターは、月1回程度自宅訪問し、被処分者の身体の様子、審査請求人■■■■■の様子、環境の確認をしている。4月からは審査請求人■■■■■の強い希望により、週に一度2泊3日利用のショートステイを、1泊2日の利用に変更した。

ケ 令和2年4月、5月及び6月と介護サービス事業者から処分庁に痣の報告が続いた。令和2年6月12日、処分庁は、介護サービス事業者と会議を行い、被処分者の状態と今後の対応について検討した。

コ 令和2年7月には処分庁は、介護サービス事業者から、被処分者に毎週複数の痣があると報告を受け、痣の原因を聞き取りや写真で確認した。痣について、家族（審査請求人■■■■■）は「転んだのではないか。」と話しており、介護サービス事業所は「なんとも言えない。夫の介護疲れもあるのではないか。」との発言を受ける。センターは、ケアマネジャーに対し安全対策として自宅内に手すりの設置やショートステイ等の介護サービスの充実をすすめた。

サ 令和2年8月6日、処分庁は、群馬県高齢者虐待対応支援事業による高齢者虐待対応専門職チーム（弁護士、社会福祉士）を含めたケース会議を開催し、虐待の判断と今後の支援について検討した。会議では、痣の頻度の多さと、転倒してできたとは思えない不自然な部位や目の周りに複数回に渡り痣があるなどの客観的事実に加え、審査請求人■■■■■が加害を認める発言をしていた頃の痣の状況と現在まで怪我の状況に変化がないことから、措置分離の必要性について高齢者虐待対応専門職チームから助言を受ける。

シ 令和2年8月12日、処分庁は、介護サービス事業者から痣の報告を受け、コアメンバー会議を開催した。

ス 令和2年8月18日、センターは、家族（審査請求人■■■■■）との面談を行い、被処分者の痣の状況と生活状況を確認した。

セ 令和2年8月19日、処分庁は、介護サービス事業者から再度複数の

瘧の報告を受け、コアメンバー会議を開催し、長期にわたる瘧が継続しており、その瘧の説明が不十分であり、処分庁として納得できるものでなく、被処分者の安全確保のため、同日午後に本件処分による分離を決定し、次に掲げる事項を実施した。

(ア) 本件処分執行前に、審査請求人[REDACTED]に対して、本件処分を執行する旨を説明した。

(イ) ショートステイ先にて、高齢者虐待防止法第5条をショートステイ先職員に説明し、措置の協力を依頼した。

(ウ) 被処分者に対して、本件処分を行う旨を説明し、本件処分を執行した。

(エ) 本件処分執行後、審査請求人[REDACTED]に対して、本件処分を執行した旨を説明した。

ソ 令和2年8月22日、処分庁は、やむを得ない事由の解消により、介護保険法に基づく介護サービスの利用が可能になったことを理由に本件処分を解除した。

## 審理関係人の主張の要旨

### 1 審査請求人の主張

審査請求人が主張している内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件処分に当たり、事前に行われていた事実関係の調査は余りにも杜撰であり、処分の正当性を担保するような手続も踏まれていなかったため、手続的適正を欠く本件処分は次の理由により違法である。

ア 本件処分の名宛人は[REDACTED]であるが、同人は認知症（要介護2）であり、日常において同人の意思決定を代理している審査請求人[REDACTED]に対し弁明の機会が与えられなかった。

イ 令和2年8月19日付け高第53号措置決定通知書（開始）は、本件処分が解除され、被処分者が自宅に戻った後の8月27日に、令和2年8月22日付け高第54号措置決定通知書（解除）と同時に渡されているため、書面による告知機能が果たされておらず、無効である。

(2) やむを得ない事由が無いにもかかわらず、本件処分を行ったことは次の理由により違法である。

ア 処分庁は、本件処分を被処分者に痣があったことをもって、判断したと思われるが、体に痣ができる理由は様々であり、担当ケアマネージャー又はショートステイ先の職員へ聞き取りを行うべきであり、居宅介護に改善すべき点があれば、協議・検討すべきである。

イ 本件処分を執行する前に審査請求人■■■■が被処分者を叩くといった暴行を加えていた事実は一切なく、事実誤認に基づく処分である。

ウ 処分庁は、本件処分を解除する条件として、被処分者の自宅のバリアフリー化の工事を示したが、本件処分を執行する前に行うべきであり、指導・措置の順番を取り違えている。

(3) 本件処分により、審査請求人■■■■は、被処分者を虐待していたとの疑いを持たれ、妻を連れ去られ精神的苦痛を負った。

(4) 本件処分により、審査請求人■■■■は、被処分者を虐待していたとの疑いを持たれたことに加え、審査請求人■■■■の精神的苦痛を回復しなければならなかったこと、関係者が経営している■■■■の老人介護体制にも疑いを持たれたこと等の精神的損害を負った。

(5) 審査請求人らの対応について

ア 審査請求人■■■■は、処分庁の聞き取りにも応じ真摯に対応している。

イ 審査請求人■■■■は、少々乱暴な言葉遣いが多いことや、軽く叩いた等の行為があったが、これは長年連れ添ってきた夫婦間におけるものであり、決して虐待ではない。

ウ 審査請求人らは、被処分者の養護体制を処分庁の指導に基づき改善している。その後も処分庁の聞き取り調査等の事実確認を拒否したことはなく、被処分者に痣ができた場合は、ケアマネージャーや介護サービス業者において、その日時や原因を記録する等、虐待がなかったことの記録をしていた。

(6) 虐待調査のずさんさ

本件処分は、身体の数カ所あることをもって、虐待が継続されてい

ると処分庁が一方的に判断したものである。本件処分を執行する前に、ケアマネージャーや介護サービスの客観的な記録を調査すれば、虐待など無かったと判明できたはずである。

(7) 保護措置の必要性

被処分者の家族や介護関係者は、処分庁の調査を拒否したことはなく、介護体制の改善勧告を拒否したこともないため、保護措置を行う緊急の必要性など無かったのである。

(8) 本件処分の解除について

「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について」（平成30年3月厚生労働省老健局。以下「厚生労働省マニュアル」という。）によれば、保護すべき緊急性の判断として、生命が危ぶまれるような状況が確認されること、本人や家族の人格や精神状態に歪みが生じさせていること、虐待が恒常化しており改善の見込みが立たないこと、高齢者本人が保護を求めていることを例示している。このような例示は、とても短期間で改善できるものではない。しかし、本件では、たったの3日間で、被処分者の養護者も変わらず、元の自宅に戻している。この事実からも、被処分者には、緊急の保護措置を行う必要性など無かったと考えられる。

(9) 被処分者の受領能力について

被処分者は、認知症の症状が強くみられ、本件処分の意思表示を受領する能力が充分であったとは言えず、本件処分の処分内容を理解できたとは考えられない。処分庁は、被処分者に意思表示を受領する能力が充分でなかった事を知っていたにもかかわらず、被処分者に対する口頭の説明を持って処分を実行したことは、適正手続きを欠くことは明らかである。

(10) 原告適格について

原告適格の「法律上利益を有する者」とは、処分によって「自己の権利」若しくは「法律上保護された利益」を侵害される者又は侵害されるおそれのある者である。そして「法律上保護された利益」は、根拠法令の文言だけでなく、その「趣旨・目的」（関連法令のものも含む。）や処分によって害される利益の「内容・性質」「態様・程度」も考慮して判断され

る（行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第9条第2項。平成17. 12. 7最高裁判所大法廷判決参照）。

（11） 養護者の権利侵害について

本件処分は、養護者にとっては、①養護が不十分であると決めつけられ、②虐待者として犯罪者と同様に扱われるのであるから、養護者の人権に関わる処分であるため、養護者である審査請求人らは「法律上の利益」を有するものといえる。

（12） 老人福祉法及び高齢者虐待防止法の目的

本件処分は、老人福祉法及び高齢者虐待防止法の措置であるが、高齢者虐待防止法は、虐待されているおそれのある高齢者だけでなく、適切に養護者の支援も行うことで高齢者の虐待を防止することを目的としている。

したがって、法の趣旨・目的の観点からも審査請求人には、「法律上保護された利益」があるといえる。

（13） 審査請求の利益

処分庁は、本件処分が解除されたことをもって、本件処分の効力が消滅していると主張している。しかし、上記のとおり審査請求人の侵害された利益は、本件処分を行ったことにより法律上の利益を侵害されたのであるから、当該措置が解除されたことをもって消滅するのではなく、本件処分が違法であり、取り消されることで回復される性格のものである。

したがって、審査請求の利益は消滅していない。

以上のとおり、本件処分は違法であり、取り消すべきであるとともに、審査請求人には、原告適格があり、審査請求の利益も消滅しておらず、審査請求は実質審査されるべきである。

## 2 処分庁の主張

処分庁が主張している内容はおおむね次のとおりである。

（1） 本件処分内容及び理由

ア 本件処分の内容

令和2年8月19日、処分庁は、被処分者に対し、老人福祉法第11条第1項第2号に規定するやむを得ない事由による老人保護措置を執行

した。

#### イ 本件処分の理由

上記事案の概要 1 審査請求の経緯 (2) 本件処分の経過から、処分庁は、被処分者が、高齢者虐待防止法第 9 条第 2 項に規定する「養護者による高齢者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがある」状態に至ったと判断し、老人ホームへの入所措置等の指針について（平成 18 年 3 月 31 日付け老発第 0331028 号。以下「措置等の指針」という。）第 1 に規定する「65 歳以上の者が養護者による高齢者虐待を受け、当該養護者による高齢者虐待から保護される必要があると認められる場合」に該当するものとして、本件処分を執行した。

#### (2) 不服申立人適格について

本件処分は、審査請求人 ██████████ 及び ██████████ に対する処分ではないため、不服申立人としての適格を欠く。行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 2 条は、行政庁の処分に不服がある者は審査請求をすることができる旨規定しているが、ここでいう「行政庁の処分に不服がある者」とは、当該処分について不服申立てをする法律上の利益がある者と解されている（昭和 53 年 3 月 14 日最高裁判所判決参照）。また、処分の効果が消滅した場合には、原則として当該処分の取消しを求める審査請求の利益は消滅し、過去に当該処分を受けたことが将来別の処分をする場合の加重要件とされていたり、不利益な事由として考慮し得ることを定める法令上の根拠があるなど、処分の効果がなくなった後においても、処分の取消しにより回復すべき法律上の利益が存する場合に限り、当該処分の取消しを求める審査請求の利益が存すると解されている（平成 14 年 11 月 14 日東京地方裁判所判決参照、行政事件訴訟法第 9 条第 1 項括弧書参照）。これを本件についてみると、令和 2 年 8 月 22 日に、本件処分を解除していることから、老人福祉法に基づく入所措置の効力はすでに消滅しており、入所措置の効果がなくなった後にその取消しにより回復すべき法律上の利益は認められないから、本件審査請求は、審査請求の利益を欠いている。

#### (3) 審査請求書の記載事項等について

ア 「以上、本件処分は、被処分者に対して処分内容を十分に伝えなかつ

たこと、弁明の機会を与えなかった違法がある。」については、次の理由により否認する。

処分庁は、令和2年8月19日、被処分者に本件処分の内容を口頭で説明している。厚生労働省マニュアル60頁において、「本人の同意は事実上必要ですが、判断能力が不十分な場合は措置が可能です。」と記載されており、違法性及び不当性はない。また、本件処分は、行政手続法（平成5年法律第88号）第2条第4号イの「事実上の行為」に該当し、不利益処分に含まれないため、同法上の弁明の機会の付与は要求されていない。

次に、審査請求人■■■■■に対しての処分内容の説明及び弁明機会の付与であるが、老人福祉法第11条第1項第2項では、措置の際、被措置者の養護者への説明は要求されていない。厚生労働省マニュアル60頁においても、「措置の際、虐待者の同意を必要とせず、措置先は虐待者に伝える必要はありません。」と記載がある。処分庁は、令和元年10月25日、審査請求人■■■■■を被処分者に対する虐待者として認定している。そのため、審査請求人■■■■■の同意を得る義務は課せられておらず、違法性及び不当性はない。

ただし、処分庁は、本件処分執行に当たり、被処分者の養護者のいずれかに本件処分の執行について本件処分執行前に説明が必要と判断し、令和2年8月19日、審査請求人■■■■■に対して、携帯電話にて連絡し、本件処分執行の説明を行っている。

処分庁は、審査請求人■■■■■から本件処分執行について同意を得ることはできなかったが、全国介護保険担当課長会議資料（平成15年9月8日開催）において、「家族が反対している場合であっても、措置を行うことは可能である。」と記載されており、審査請求人■■■■■の同意を得られないまま本件処分を執行したことに、違法性及び不当性はない。老人福祉法第11条第1項第2号では、処分庁に対して措置の際、被措置者の養護者への説明義務を課していない。また、本件処分は、被処分者に対して執行したものであるため、審査請求人■■■■■に対する弁明の機会の付与は、行政手続法において処分庁に要求されて

いない。

イ 「よって、手続的適正を欠く本件の処分は違法である。」については、次の理由により否認する。

行政処分は、法律に特別の定めがない限り、原則として、それが相手方に告知されたときにその効力を発生するものと解されている。（昭和50年6月27日最高裁判所判決参照）

処分庁は、令和2年8月19日、被処分者に処分内容を口頭で説明（告知）をしており、その効力は書面をもって通知していなくとも発生していると考ええる。なお、老人福祉法において、本件処分の執行の際に、書面をもって通知すべき義務はない。また、通知は、令和2年8月27日に被処分者に対して到達しており、その目的は実質的に充足されている。

本件処分は、審査請求人■■■■及び■■■■に対して執行したものではないため、審査請求人■■■■及び■■■■に対して本件処分に係る書面を示す義務を課せられていない。よって、違法性及び不当性はない。

ウ 「市は「やむを得ない」事由がないにもかかわらず、本件処分を行った実質的違法がある。」の記載事実は次の理由により否認する。

上記事案の概要1 審査請求の経緯（2）本件処分の経過から、処分庁は、被処分者が、高齢者虐待防止法第9条第2項に規定する「養護者による高齢者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがある」状態に至ったと判断し、措置等の指針第1に規定する「65歳以上の者が養護者による高齢者虐待を受け、当該養護者による高齢者虐待から保護される必要があると認められる場合」に該当するものとして、本件処分を執行したものであり、何ら違法性及び不当性はない。

## 理 由

### 1 本件審査請求の適法性について

（1） 審査請求人は、本件処分を取り消すことの裁決を求めている。

(2) 行政不服審査法第45条第1項では、審査請求が不適法である場合には、審査庁は、裁決で、当該審査請求を却下すると規定している。不適法な審査請求の例としては、審査請求をすることができない事項について審査請求をした場合、審査請求すべき行政庁を誤った場合、審査請求をする資格のない者が審査請求をした場合、補正命令に応じなかった場合、審査請求の目的が消滅した場合などが挙げられる。本件審査請求においては、審査請求をする資格のない者が審査請求をした場合に該当する。

行政不服審査法では、行政庁の処分に不服がある者は、審査請求をすることができる」と規定しているが、国民の権利利益の救済を図ることを目的としているため、行政庁の処分に不服がある者であれば、誰でも不服申立てができるものではなく、違法又は不当な処分により直接自己の権利利益を侵害されている者のみが不服申立てをすることができるとしている。したがって、不服申立権者は、法的に保護されている権利利益を行政庁の処分によって侵害された者であり、処分が取り消されることにより救済されるべき自己の権利利益（不服申立ての利益）を有している者でなければならず、これについて、次のように整理する。

ア 審査請求人は、法的に保護されている権利利益を行政庁の処分によって侵害された者に該当するか否か。

本件処分は、老人福祉法第11条第1項第2号の規定及び渋川市老人福祉法のやむを得ない事由による措置要綱第3条第1項第2号の規定に基づき、被処分者が常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けことが困難であるとの理由より決定されたものである。したがって、本件処分における権利利益とは、常時要する介護を居宅において受けることを意味している。

審査請求人は、本件処分により虐待者として犯罪者と同様に扱われ、養護者の人権に関わる処分であること及び高齢者虐待防止法は、虐待されているおそれのある高齢者だけでなく、適切に養護者の支援も行うことで高齢者の虐待を防止することが目的であることから、法律上保護された利益があると主張するが、審査請求人が本件処分によって何らかの不利益を生ずることがあっても、それは被処分者に対する行政行為によ

って生じる事実上の反射的、付随的不利益に過ぎず、本件処分における権利利益（常時要する介護を居宅において受けること）を審査請求人が受けることはできないことから、審査請求人は、法的に保護されている権利利益を処分庁の処分によって侵害された者に該当しない。

イ 審査請求人は、処分が取り消されることにより救済されるべき自己の権利利益（不服申立ての利益）を有している者に該当するか否か。

審査請求人は、侵害された利益は本件保護措置を行ったことにより法律上の利益を侵害されたのであるから、当該措置が解除されたことをもって消滅するのではなく、本件処分が違法であり、取り消されることで回復される性格のものであると主張するが、不服申立ての利益とは、行政事件訴訟法における原告適格又は訴えの利益と同じであると解されている。行政事件訴訟法第9条第1項では、当該処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有している者に限り、取消訴訟を提起することができると規定しており、処分の効果が消滅した場合には、原則として当該処分の取消しを求める審査請求の利益は消滅し、過去に当該処分を受けたことが将来別の処分をする場合の加重要件とされていたり、不利益な事由として考慮し得ることを定める法令上の根拠があるなど、処分の効果がなくなった後においても、処分の取消しにより回復すべき法律上の利益が存する場合に限り、当該処分の取消しを求める審査請求の利益が存すると解されている。

本件処分は、令和2年8月22日に解除され、老人福祉法に基づく入所措置の効力は既に消滅しており、入所措置の効果がなくなった後にその取消しにより回復すべき法律上の利益は認められないことから、仮に本件処分の被処分者からの審査請求だとしても、本件審査請求は、審査請求の利益を欠いている。

ア及びイより、本件審査請求については、審査請求人に審査請求をする資格がないため、裁決で却下することが適当である。

## 2 審査請求人の本件処分に対する疑義について

本件審査請求については却下するため、審査庁は、本件処分が違法又は

不当であるか否かについて判断することはないが、審査請求人は本件処分について疑義を抱いている。

厚生労働省マニュアルによると、やむを得ない事由による措置入所は、高齢者と養護者の生活を支援する過程における手段のひとつと捉え、高齢者や養護者が安心してその人らしく生活を送ることができるようになることを最終的な目標としていることから、処分庁は目標の達成に向けて審査請求人が抱く疑義の解消に努める必要がある。

## 結 論

以上のとおり、本件審査請求は不適法であるから、行政不服審査法第45条第1項の規定により、主文のとおり裁決する。

令和3年5月19日

審査庁 渋川市長 高 木 勉

(教示)

- 1 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、渋川市を被告として（訴訟において渋川市を代表する者は渋川市長となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。処分の違法を理由とする場合は、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、渋川市を被告として（訴訟において渋川市を代表する者は渋川市長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。
- 2 ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上

記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。