

諮問番号：諮問第210号

答申番号：答申第210号

答申書

第1 審査会の結論

福岡県障がい者更生相談所長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った身体障害者福祉法施行令（昭和25年政令第78号。以下「施行令」という。）第10条第1項の規定に基づく身体障害者手帳再交付決定処分（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。）は棄却されるべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

本件処分の取消しを求める。その理由を要約すると、以下のとおりである。

- (1) 今般の処分で4級障害であると決定されたが、審査請求人は昭和59年に障害者3級の認定を受けており、その当時よりも身体の衰えは著しく、障害の程度はますます悪化している状態にある。

そもそもの端緒は、令和4年1月27日の定期検診において、主治医より「(障害等級)申請をしてはどうか」と持ち掛けられ、2級相当の障害であると確信し、再交付申請（以下「本件申請」という。）をするに至ったものである。

そのような中で4級判定がなされたことはとても受け入れられず、到底納得できない。

- (2) 診断書の記載について

ア ○（自立）と評価されたもの。

「あしを投げ出して座る」との記載は事実と異なる。長座姿勢は左股関節に過度のストレスがかかるため出来ない。また椅子に座る場合も足腰の痺れから長く同じ姿勢を保持することは出来ない。

「家の中の移動（杖を使用）」との記載は事実と異なる。背骨の側弯が進み、杖は使用していない。歩行器を使用して移動している。

「背中を洗う」との記載は事実と異なる。入浴はデイサービスで介助を受けている。

イ △（半介助）と評価されたもの。

「立つ（杖を使用）」との記載は事実と異なる。杖は使用せず歩行器を使用して移動している。

(3) 処分庁は弁明書で身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号。以下「法」という。）等をはじめとする関係法令・諸通知等に基づき、適正に判断したとして、「本件審査請求は理由なしとして棄却されるべきである」と結論づけているが、そもそもの本件申請に至る医師との関係経緯や障害認定基準に関する考え方等の事情を踏まえたうえで公平な判断を求める。

ア 本件申請に至る医師との関係経緯

審査請求人は、令和4年1月定期検診において医師から障害者2級申請を勧められ、特段疑いを持つことなく申請手続きを行った。審査請求人から医師に持ち掛けたのではなく、あくまで医師に勧められたので素直に受け止めたものである。つまり、医師からそのような話がなければ、当然申請は行っていない。そのような中、処分庁は、医師の見立てに反して、「4級」認定した。処分庁は関係法令等に照らして判断したとしているが、審査請求人の現在の身体状態は医師が最も知るところであり、これまでの治療等経過実績を見てもらえれば、審査請求人の身体障害程度は明らかである。

イ 医師の意見と異なる判定について

審査請求人の障害程度は、医師によれば「2級相当」であるが、処分庁はこれを覆し「4級」認定した。処分庁は弁明書で、「医学的見地からの専門意見を聴取すべきと考え、障がい程度審査委員会（以下「審査委員会」という。）に審査を依頼」、審査委員会から「再認定は不要」との結果を受けたとあり、これは現在の認定基準等に照らして判断されたものと理解している。しかしながら、上記で述べたとおり、医師から2級申請の話がなければ再交付申請はしておらず、医師の見立てを信じていた審査請求人には全く理解できるものではない。まさに正直者が馬鹿を見る結果である。

ウ 障害認定基準について

審査請求人は昭和59年に「3級」に認定された。処分庁は今回、現在の認定

基準で「4級」認定したものと理解しているが、現在の審査請求人の障害程度は医師所見でもあり、明らかに従前よりも悪化している状態である。屋外はもちろんのこと屋内においても歩行器を使用して移動しており、静止した状態（ベットの床、椅子に座るなど）で長く同じ姿勢をとると、腰や左膝に痺れや痛みが生じる。処分庁は、「現在の認定基準に照らして判断した。」、「再交付申請時点の認定基準等に則り判断するのは当然である。」との考えだろうか。審査請求人のように長年身体に障害を抱えて生活する者にとって、降級（＝身体障害程度を軽く）認定されたことはとても受け入れることはできない。仮に、3級認定された当時の認定基準と、現在の認定基準との違いについて、審査請求人に対して前もって説明をし、審査請求人がそれを理解していたならば申請は見送ったはずである。

2 審査庁の主張の要旨

本件処分について、処分庁が従前3級であった審査請求人の障がい等級を4級と認定し、4級の身体障害者手帳（以下「手帳」という。）を再交付する旨の決定をした処分庁の判断に不合理な点は見当たらない。

法第15条第5項では、「前項に規定する審査の結果、その障害が別表に掲げるものに該当しないと認めるときは、都道府県知事は、理由を附して、その旨を申請者に通知しなければならない。」とされており、本件処分は、審査の結果、新たに4級の手帳を再交付したものである。

本件処分は、障がい等級が変更したことに伴う4級の手帳を再交付したものであり、法に掲げる別表に該当しない（非該当）処分もしくは再交付申請による審査の結果、障がい内容に変更がなくかつ同等級と判断したことによる申請を拒否した却下処分にも当たらないため、法に定める理由を附して通知しなければならない場合に該当しない。また、行政手続法（平成5年法律第88号）第8条第1項において、申請者に理由を通知しなければならない場合に該当しない。

よって、処分庁の判断に違法又は不当な点は認められず、本件審査請求は棄却されるべきであると考えます。

第3 審理員意見書の要旨

本件審査請求の争点は、処分庁が、審査請求人の障害の等級を4級と認定したことに違法又は不当な点はないかということにあるので、この点について、以下検討する。

1 個々の関節等の重複障害であるか

審査請求人の障害部位について、一肢全体の障害であるか、個々の関節等の重複障害であるかについては、「身体障害認定基準等の取扱いに関する疑義について」（平成15年2月27日障企発第0227001号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長通知。以下「疑義解釈」という。）の質疑2では、障害の実態を勘案し、慎重に判断することとされている。

一肢全体の障害であるか、又は個々の関節等の重複障害であるかの判断に当たっては、医学に関する専門的知識及び技術を必要とすると考えられるところであり、専門的知識及び技術を必要とする事項について審査を行うための機関として設置されており、各障害分野の医師によって構成されている審査委員会の判断を尊重することは合理的であると考えられる。

審査請求人の身体障害者診断書・意見（肢体不自由用）（以下「本件診断書」という。）の「① 障害名（部位を明記）」欄には、「左股関節、両膝関節」と、「② 原因となった疾病・外傷名」欄には、「変形性関節症」と記載されており、「④ 参考となる経過及び現症」欄には、「45才で左人工股関節置換術を施行、63才、67才、75才で再手術を行なっている。右人工膝関節72才で施行している。左膝関節は末期関節症。2020年8月左人工股関節再置換術施行し計5回の左股関節の手術をうけている」と記載されている。

そして、審査委員会は、審査請求人の障害部位について「右膝関節機能障害5級、左股関節機能障害5級、左膝関節機能障害5級」として判断した上で障害等級を認定している。

以上のとおり、本件診断書の記載及び審査委員会の審査結果から、審査請求人の障害部位は、右膝関節、左股関節、左膝関節の重複障害と認めることが相当である。

2 障害等級の認定について

「身体障害者障害程度等級表の解説（身体障害認定基準）について」（平成15年1月10日障発第0110001号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知。以下「認定基準」という。）第2の六の1では、2つ以上の障害が重複する場合の障害等級は、重複する障害の合計指数に応じて認定することとされているので、個々の機能障害について検討していく。

（1）左股関節の機能障害について

一下肢の股関節に係る機能障害の等級としては、身体障害者福祉法施行規則（昭和25年厚生省令第15号。以下「施行規則」という。）別表第5号（以下「等級表」という。）では、「全廃」が4級、「著しい障害」が5級及び「軽度の障害」が7級と定められており、それぞれの認定基準は、認定基準第2の四の2の(2)のイに示されている。

本件診断書を見ると、左股関節の関節可動域（以下「ROM」という。）は、いずれも30度以上とされている。筋力テスト（以下「MMT」という。）については、いずれも△（筋力3該当）とされている。

これらのことから、審査請求人の左股関節の機能障害の程度については、「一下肢の股関節の機能を全廃したもの」（4級）に該当するとは認められないが、「一下肢の股関節の機能の著しい障害」（5級）に該当すると認められる。

（2）右膝関節及び左膝関節の機能障害について

一下肢の膝関節に係る機能障害の等級としては、等級表では、「全廃」が4級、「著しい障害」が5級及び「軽度の障害」が7級と定められており、それぞれの認定基準は、認定基準第2の四の2の(2)のウに示されている。

本件診断書を見ると、右膝関節、左膝関節のROMは、いずれも90度とされている。MMTについては、両膝関節とも、屈曲、伸展いずれも△（筋力3該当）とされている。

これらのことから、審査請求人の右膝関節、左膝関節の機能障害の程度については、いずれも「一下肢の膝関節の機能を全廃したもの」（4級）に該当するとは認められないが、「一下肢の膝関節の機能の著しい障害」（5級）に該当すると認められる。

（3）審査請求人の障害等級について

（1）及び（2）のとおり、左股関節、右膝関節、左膝関節の機能障害の等級については、いずれも5級と認められる。

認定基準第2の六の1では、5級の指数は「2」とされており、審査請求人については、5級の障害が3つ重複しているため、合計指数は「6」となり、認定等級は4級となる。

以上のことから、本件診断書から判断できる審査請求人の障害等級は、左股関節の機能障害5級、右膝関節の機能障害5級、左膝関節の機能障害5級の重複障害で、

総合4級と認定することが相当である。

3 本件診断書の記載について

審査請求人は、本件診断書の記載内容が審査請求人の実際の状況と異なる旨を主張し、処分庁による等級認定等が本件診断書に記載された医師の意見と異なる旨を主張しており、これらを理由として、本件処分は違法又は不当である旨を主張しているものと解される。

手帳の再交付の申請に当たっては、法第15条第1項に規定する医師の診断書及び同条第3項に規定する意見書を添付することとされている。

本件診断書に記載された医師の意見は、法第15条第3項の規定に基づく意見であるところ、診断を行った医師の意見として尊重されるべきものではあるが、法第15条第1項が手帳の交付申請は都道府県知事の定める医師の診断書を添えて行う旨を定めていること、障害の程度の判定に当たっては、診断書の記載内容に基づいて、法令や審査基準等へのあてはめを行う作業が必要となることから、最終的には、処分庁が診断書の記載内容全般を基に、客観的かつ慎重に判定を行うべきものである。

したがって、処分庁が本件処分に当たって、本件診断書に記載のない事実関係を考慮することはできない。そして、本件処分は、本件診断書に記載された医師の意見とは異なるが、診断書の記載内容全般を基に客観的かつ慎重に判定を行われたものと認められるため、審査請求人のこの主張を採用することはできない。

4 障害認定基準について

審査請求人は、審査請求人の障害の程度は、明らかに従前よりも悪化している状態であるにもかかわらず、処分庁が、現在の認定基準に基づいて従前3級であった障害の級別を4級と認定したことは、違法又は不当である旨を主張しているものと解される。

しかしながら、認定基準等は、手帳の交付又は再交付申請者の公平を期する等の目的のため、その障害の内容程度を審査認定する基準を示すものであるから、それが、各障害ごとに医学上の水準に即応した内容のものであることを要すること、したがって、医療技術の進歩その他の理由により、医学上の水準に照らし、ある障害についての認定の基準が、他の障害のそれに較べ均衡を失するに至ったような場合においては、適宜当該基準の改定がなされる必要があることも明らかであるというべきである。もっとも、法、施行令及び施行規則上、手帳の交付を受けた者が法別表に掲げる障害を

有しなくなったときに、その交付を受けた者が手帳を返還すべき旨、あるいは都道府県知事等がその返還を命じ得る旨の定めはあるものの、都道府県知事等が、定期的に、手帳の交付を受けた者から診断書の提出を求めるなどして、その障害の内容程度を審査認定し直すような制度は設けられていないので、認定基準等に改定があって、審査認定の基準が変わったとしても、それ以前に既に手帳の交付を受けた多数の者につき、改定後の基準を適用して級別の認定をし直すようなことは事実上不可能であることは明らかであり、そうであるとすれば、その改定後の基準を一定の日以降の級別の認定について適用するものとして、右一定の日以後に級別の認定をする機会があった者とその機会がなかった者との間に、結果的に公平を欠く点が生ずることになるとしても、その限りにおいては、やむを得ないものといわなければならないと解することが相当である（静岡地裁平成7年1月20日判決・判例地方自治142号58頁参照）。

したがって、審査請求人のこの主張を採用することはできない。

5 以上のとおり、本件申請に対し、処分庁が障害等級を4級と認定し、4級の手帳を交付する旨の決定をした処分庁の判断に不合理な点は見当たらない。

6 理由の提示について

(1) 本件処分は、3級の手帳の交付を受けていた審査請求人が、再交付申請書に「障害程度が変更しました」と記載して、法第15条第3項の意見として「2級相当」の意見が記載された本件診断書を添付して行った本件申請に対して、処分庁が、障害の等級を従前の3級から4級に変更し、4級の手帳を再交付する旨を決定したものである。

施行令第10条第1項では、手帳の交付を受けた時に比較してその障害程度に重大な変化が生じ、法別表各項のいずれかに該当するものを有するに至った者から手帳の再交付の申請があったときは、手帳を交付しなければならない旨が定められており、また、施行規則第5条第1項第2号では、手帳に記載すべき事項として、「障害の級別」を定められていることなどからすれば、手帳の再交付申請の内容は、従前の手帳に記載された障害の等級を変更した手帳の交付を申請するものであり、当該申請に対しては、従前の手帳の内容を踏まえた上で、障害の等級の変更について審査が行われることが予定されているものと解される。

そうであれば、従前3級の手帳の交付を受けていた審査請求人が、障害の程度が変更したことを理由として、「2級相当」の意見が記載された本件診断書を添付して

行った本件申請は、障害程度が従前の状態より悪化したことを理由として、より上位の等級の手帳の交付を申請したものと解される。そして、当該申請に対して、障害の等級を従前の3級から4級に引き下げた手帳を再交付する旨の決定をした本件処分は、本件申請の一部を拒否したものと解される。

- (2) 行政手続法第8条第1項本文では、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旨を定め、同条第2項では、当該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旨を定めている。

その趣旨は、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名あて人に知らせて不服の申立てに便宜を与えるところにあると解される。そして、どの程度の理由を提示すべきかは、この趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮して決定すべきである（最高裁第三小法廷平成23年6月7日判決・民集65巻4号2081頁参照）。

また、その付記すべき理由は、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して処分がなされたかを、被処分者においてその記載自体から了知しうるものでなければならない（最高裁第三小法廷昭和60年1月22日判決・民集39巻1号1頁参照）。

なお、法、施行令及び施行規則のいずれにおいても、手帳に関する処分について、行政手続法の適用を除外する規定はない。

- (3) 本件処分は、上記(1)のとおり、本件申請の一部を拒否したものと解されることから、行政手続法第8条第1項本文の申請により求められた許認可等を拒否する処分（一部拒否処分）に該当するものと認められる。このため、処分庁は、同条第1項及び第2項の規定に基づき、審査請求人に対して、処分の理由を書面により示さなければならないところ、処分庁は、審査請求人に対して本件処分の理由の提示を行っていない旨主張しており、本件処分の通知文書には、本件処分の根拠となる法令の規定や審査基準等をはじめ、理由に関する記載は一切ない。

したがって、本件処分には、理由の付記について瑕疵があり、違法又は不当な処分であると認められる。

(4) なお、処分庁は、本件処分に当たって理由を提示していないことについて、身体障害者診断書・意見書に記載された医師の意見よりも下位等級に認定する場合について、法に規定がないこと、申請を拒否する処分ではないことなどから、理由の提示は不要である旨主張している。

たしかに、身体障害者診断書・意見書に記載された医師の意見は、法第15条第3項の規定に基づく意見であるところ、等級の判断に当たって、診断を行った医師の意見として尊重されるべきものではあるが、手帳の再交付申請の内容として、医師の意見として記載された等級が記載された手帳を求める申請とは認められないことから、これと異なる等級の手帳を交付したことのみをもって、申請を拒否する処分とは認められない。

しかしながら、手帳の交付を受けていた者が、障害程度が従前の状態より悪化したことを理由として、より上位の等級の手帳の交付を申請したものと解される場合、当該申請に対して、等級に変更がない、又は下位の等級を認定し手帳を再交付する場合は、申請の一部を拒否したものと解される。そして、行政手続法の適用が除外されていないため、申請の一部を拒否する本件処分においては、同法第8条の規定に基づき、本件処分と同時に書面によりその理由を提示しなければならない。

したがって、処分庁の「本件処分は、非該当ではなく、申請を拒否した却下処分でもないため、処分の理由の提示は必要ない」との主張は採用できない。

以上のとおり、本件審査請求は理由があるので、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第1項の規定により、本件処分は取り消されるべきである。

第4 調査審議の経過

令和5年5月26日付けで審査庁である福岡県知事から行政不服審査法第43条第1項の規定に基づく諮問を受け、令和5年8月2日の審査会において、調査審議した。

第5 審査会の判断の理由

処分庁は、提出された本件診断書に基づき、法令、認定基準等に沿って、審査請求人の障害等級を4級と認定しており、処分庁の判断に違法又は不当な点は認められない。

審理員は、本件処分は本件申請の一部を拒否したものであり、行政手続法第8条第1項本文の申請により求められた許認可等を拒否する処分（一部拒否処分）に該当すると

解されるところ、本件処分においては、処分庁は、拒否の理由を提示していないから、本件処分は理由の提示に瑕疵があるとしている。

確かに、手帳の再交付の申請がなされた場合において、法第15条第5項は「審査の結果、その障害が別表に掲げるものに該当しないと認めるときは、都道府県知事は、理由を附して、その旨を申請者に通知しなければならない」と定めている。

しかしながら、手帳の交付を受けていた者が、障害程度が従前の状態より悪化したことを理由として、より上位の等級の交付を申請したものと解される場合において、当該申請に対して下位の等級を認定し手帳を再交付することが拒否処分にあたることを明確にする規定は存在しない。

したがって、本件処分は、行政手続法第8条第1項本文の申請により求められた許認可等を拒否する処分（一部拒否処分）には該当しないものというべきである。

そのほか、本件処分に影響を与える事情もないので、本件処分に違法又は不当な点は認められず、本件審査請求は理由がないというべきである。

以上のことから、本件審査請求は棄却されるべきであるとした審査庁の判断について、前記第1のとおり、これを是認するものである。

なお、付言すると、審査請求人は、本件審査請求の理由として、担当医師の意見は2級相当であったにもかかわらず、処分庁が4級と認定したことを挙げている。手帳の再交付を申請する者が、自身の障害等級について、身体障害者診断書・意見書に記載された指定医師の意見と同じ等級として認定されるであろうと期待することは十分考えられるところである。そうすると、身体障害者診断書・意見書に記載された指定医師の障害程度等級に係る意見と異なる判断をする処分は、申請人の期待を満たすものではないという点において、許認可等を拒否する処分（一部拒否処分）に類似する面を有するといえる。処分庁におかれては、今後、同様の処分を行う際には、手帳の再交付を申請した者の理解が得られるよう、適切な説明に努めるべきであると考えます。

福岡県行政不服審査会第1部会

委員 大 脇 成 昭

委員 樋 口 佳 恵

委員 中 島 浩