

諮問番号：諮問第 209 号

答申番号：答申第 209 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というもので、その理由は次のとおりである。

処分庁から「身体障がい者手帳の等級につきましては 4 級に決定しましたので通知します」との通知があったが、審査請求人の身体障害者診断書・意見書（肢体不自由）（以下「本件診断書」という。）にて担当医師記述の通り「下肢筋力の低下の為患肢で立位保持ができず全廃（3 級）に相当する」「通常の階段の昇降が困難になり公共交通機関の利用ができない」等、日常生活において不便で著しい制約があるにもかかわらず 4 級交付決定は認める事ができない。

2 審査庁の主張の要旨

本件処分について、処分庁が障がい等級を総合 4 級と認定し、障がい内容が変わったことを理由として従前と同じ 4 級の身体障害者手帳（以下「手帳」という。）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。

身体障害者福祉法（昭和 24 年法律第 283 号。以下「法」という。）第 15 条第 5 項では、「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たときは、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、障がい内容が変更したことに伴う 4 級の手帳を新たに交付したものであり、非該当ではなく、申請を拒否した却下処分にも当たらない。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

(1) 争点について

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左上肢機能障害6級、左下肢機能障害4級と認定し、合算して4級と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。そして、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する。

(2) 左上肢機能障害について

ア 一肢全体の機能障害であるか

一上肢の障害について、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、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福岡県障がい程度審査委員会（以下「審査委員会」という。）の判断を尊重することは合理的であると考えられる。

本件診断書の「① 障害名（部位を明記）」欄には、「左半身機能障害」と、「② 原因となった疾病・外傷名」欄には、「脳梗塞」と記載されており、「④ 参考となる経過及び現症」欄には、「2011年6月19日突然の左片麻痺を呈し、脳梗塞と診断され入院した。保存的治療を受け、早期及び回復期リハビリテーションを受けた。2012年2月3日自宅に退院した。通常の階段の昇降が困難となり、公共交通機関の利用ができない。」と記載されている。また、「神経学的所見その他の機能障害（形態異常）の所見」欄には、左半身全体にかけて感覚障害と運動障害が図示されている。

そして、審査委員会は、審査請求人の障害部位について「左上肢機能障害」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、左上肢の一枝全体の障害と認めることが相当である。

イ 障害程度の判定について

(ア) 一上肢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 2 級、「著しい障害」が 3 級及び「軽度の障害」が 7 級と定められている。

本件診断書を見ると、左上肢の各関節の関節可動域（以下「ROM」という。）については、いずれも正常値の範囲内とされており、左上肢の各関節の筋力テスト（以下「MMT」という。）については、いずれも筋力 3 以上とされている。

これらのことから、審査請求人の左上肢の肩関節、肘関節、手関節、手指のいずれも機能を全廃したとまでは認められず、「一上肢の機能を全廃したもの」（2 級）には該当しない。

(イ) また、本件診断書の左握力の欄には 20 k g と記載されていることから、「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。）に具体例として示された「機能障害のある上肢で 5 k g 以内のものしか下げることができないもの」、「一上肢の肩関節、肘関節又は手関節のうちいずれか 2 関節の機能を全廃したもの」いずれにも該当するとは認められず、このほかに「握る、摘む、なでる（手、指先の機能）、物を持ち上げる、運ぶ、投げる、押す、ひっぱる（腕の機能）等の機能の著しい障害」と認められるような記載は本件診断書からは認められない。

したがって、審査請求人の左上肢の機能障害の程度は、「一上肢の機能の著しい障害」（3 級）にも該当しない。

(ウ) 審査請求人は左上肢の肩の関節の MMT については、伸展△、屈曲△、内転○、外転○、内旋△、外旋△とされており、その平均の小数点以下を四捨五入すると筋力 3 該当となる。また、各指の関節の MMT は全て△で筋力 3 該当とされている。このことは、著しい機能障害に該当することから、一上肢の軽度の障害（7 級）よりも重度の障害に相当するものとも思われる。しかしながら、一上肢の肩、前腕、手の各関節の機能に著しい障害があることを理由として、一上肢の機能の

著しい障害（3級）と認めることはできない。

ここで、等級表では、一上肢の機能障害について、4級、5級及び6級の規定はないが、下肢不自由に関する疑義照会では、等級表に規定されていない両下肢全体の機能障害の障害程度の等級の認定について、各部位の機能障害の程度と同程度である場合は、当該等級での認定はあり得るとされていることから、等級表は、障害程度をすべて網羅したものではなく、法は、等級表に規定されていない機能障害の障害程度の等級の認定も許容しているものと考えることが相当である。

そして、本件のように、診断書・意見書の記載に基づいて総合的に判断した場合に等級表のいずれにも該当しないとも考えられる場合の判断及び診断書・意見書の所見のみから判定することが難しい場合にレントゲン写真等その他の客観的な検査データを取り寄せるなどして、より客観的に障害の状態を判断するに当たっては、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る。このような場合に、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いる審査委員会に諮問し、その判断を尊重することは合理的であると考えられる。

本件処分についてみると、医師により構成される審査委員会は、処分庁の審査依頼に対し、その専門的知見をもとに本件診断書の記載内容全般を審査した結果、「左上肢機能は、筋力△、一部○も握力 20 k g、右 26 k g とくらべやや減、ADL 歯磨きのみ△、他は○、痙性麻痺の影響も考慮し左上肢機能障害 6 級相当とする。」と判断しており、その判断に不合理と目すべき点は見当たらない。

(エ) 以上のことから、等級表には、左上肢の機能障害 6 級との規定はないが、本件診断書からは、左上肢機能障害 6 級相当として審査請求人の障害等級を認定することが相当であり、これと同旨の処分庁の判断に不合理な点は見当たらない。

(3) 左下肢機能障害について

ア 一肢全体の機能障害であるか

本件診断書に記載された障害名、原因となった疾病・外傷名、神経学的所見その他の機能障害の所見、ROM、備考欄の記載等をみると、審査請求人に係る一下肢の障害は、股関節、膝関節、足関節の三大関節全ての機能に及んでおり、一肢全体の機能障害として認められる。

イ 障害程度の判定について

(7) 一下肢に係る機能障害の等級に関しては、等級表では、「全廃」が3級、「著しい障害」が4級及び「軽度の障害」が7級と定められている。

本件診断書を見ると、左下肢の各関節のROMについては、いずれも50度以上とされており、左下肢の各関節のMMTについては、いずれも筋力3該当とされている。また、動作・活動能力（以下「ADL」という。）については、「立つ」、「二階まで階段を上って下りる」、「屋外を移動する」について、手すり又は杖を用いた状態で○（自立）と評価されており、「家の中の移動」については、壁や補装具等を用いない状態で○（自立）と評価されている。そして、「公共の乗物を利用する。」については△（半介助）と評価されている。

これらのことから、認定基準に一下肢の機能障害「全廃」（3級）の具体例として示された「下肢全体の筋力の低下のため患肢で立位を保持できないもの」、「大腿骨又は脛骨の骨幹部偽関節のため患肢で立位を保持できないもの」いずれにも該当するとは認められず、このほかに「下肢の運動性と支持性をほとんど失ったもの」と認められるような記載は本件診断書からは認められない。

(4) 本件診断書に記載された、左下肢にかかるROM、MMT、ADLの記載からは、認定基準に一下肢の機能障害「著しい障害」（4級）の具体例として示された「1km以上の歩行不能」、「30分以上起立位を保つことのできないもの」、「通常の駅の階段の昇降が手すりにすがらねばできないもの」に該当し、一下肢の機能の著しい障害（4級）に該当するものとも思われる。

(5) ここで、本件診断書の「⑥ 総合所見」欄では、「下肢は全体の筋力低下のため患肢で立位が保持できないので、「全廃」（3級）に相当する。」との記載がある。しかしながら、本件診断書の記載から、下肢全体の筋力低下のため患肢で立位が保持できないことを裏付けるような記載は見当たらない。また、「身体障害認定基準の取扱い（身体障害認定要領）について」（平成15年1月10日障企発第0110001号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長通知）では「障害認定に当たっては、目的動作能力に併せ関節可動域、筋力テストの所見を重視している」とされていることから、本件診断書の「⑥ 総合所見」欄の記載のみから、認定基準に具体例として示された「下肢全体の筋力の低下のため患肢で立位を保持できないもの」に該当すると判断することは困難である。

そして、本件のように、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いる審査委員会に諮問し、その判断を尊重することは合理的であると考えられる。

本件処分についてみると、審査委員会は、処分庁の審査依頼に対し、その専門的知見をもとに本件診断書の記載内容全般を審査した結果、左下肢機能は、筋力△、ADL立つ手すり○、屋内移動○、階段手摺と杖で○、屋外移動杖で○、左下肢での立位保持困難などより全廃に至らず左下肢機能障害4級とする。」と判断しており、その判断に不合理と目すべき点は見当たらない。

(エ) 以上のことから、審査請求人の左下肢の機能障害の程度は、「一下肢の機能を全廃したもの」(3級)には該当するものとは認められず、左下肢機能障害4級として審査請求人の障害等級を認定することが相当であり、これと同旨の処分庁の判断に不合理な点は見当たらない。

しかしながら、処分庁は、本件診断書の「⑥ 総合所見」欄に記載された「下肢は全体の筋力低下のため患肢で立位が保持できない」との診断内容と異なる判断を行っている。本件診断書のそのほかの記載に基づいて、審査委員会の意見を聴取した上で、所見欄に記載された診断内容と異なるような判断を行うこと自体は不合理とまでは言えないが、処分庁は、「判断する過程で疑義が生じた」とも主張しており、このような場合には、「身体障害者手帳に係る交付手続及び医師の指定に関する取扱いについて」(平成21年12月24日障発1224第3号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知。以下「部長通知」という。)第1の2に基づいて、疑義又は不明な点があるとして本件診断書を作成した医師に照会するなどの措置を講じることが望まれる。

(4) 審査請求人の障害等級について

審査請求人の左上肢機能障害は6級、左下肢機能障害は4級と認められる。

6級の指数は「1」とされており、4級の指数は「4」とされているので、合計指数は「5」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、左上肢機能障害6級、左下肢機能障害4級で、総合4級と認定することが相当であり、これと同旨の処分庁の判断に不合理な点は見当たらない。

(5) 理由の提示について

ア 本件処分は、4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「3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手帳の再交付申請(以下「本件申請」という。)に対して、処分庁が、障害の等級を従前の4級から変更を認めないこととしたにもかかわらず、これを却下することなく、障害内容が変わっていることを理由として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4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、「3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4級から変更することなく手帳を再交付する旨の決定をした本件処分は、実質的には本件申請を却下するものと同旨のものと評価し得るものであり、本件申請の一部を拒否したものと解される。

イ 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 卷 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 卷 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。

ウ 本件処分は、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、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。

エ 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、行政手続法第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、また障害内容が変わったことにより新たに手帳を交付しており、申請を却下した処分でもないため、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7月19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

法及び施行令に基づく手帳交付の際に行われる障害の程度の個別具体的な判定は、指定医師が作成した診断書をもとに処分庁が行うものであるが、その障害の程度に関する判定・判断は、専門的・医学的判断を前提とした処分庁の合理的な裁量に委ねられているものと解すべきである。

本件処分は、提出された診断書に基づいて法令、認定基準等に沿って適正に行われており、その判断過程に特段の誤りは認められず、処分庁の判断は合理的な裁量の範囲内で行われたものであり、裁量権の濫用又は逸脱は認められない。

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。そこで以下この点について検討する。

審査請求人の再交付申請書に添付されている本件診断書に記載された指定医師の意見は、法第15条第3項の規定に基づく意見であり、それ自体尊重されるべきものではあるが、障害の等級の判断は、前述のとおり、専門的・医学的判断を前提とした処分庁の合理的な裁量に委ねられているものである。

今回の申請についてみると、審査請求人が、本件診断書に記載された指定医師の意見

を基に、自身の等級は3級相当と判定されるであろうと期待したことは十分考えられるところである。しかし、再交付申請書には、申請の理由を記載（チェック）する欄はあるものの、希望する等級を記載（チェック）する欄はないのであるから、審査請求人に当該期待があったことを理由に、審査請求人は、より上位の等級の手帳の交付を申請したものであると解することはできない。

したがって、本件処分は、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）に該当するということができないから、本件処分には、行政手続法第8条第1項本文が定める理由の提示を欠く違法があるということとはできないと解するべきである。

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から、これを棄却するのが相当である。

以上のことから、前記第1のとおり結論する。

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3級相当であるにもかかわらず、処分庁が4級該当との判断を行ったことを挙げている。処分庁におかれては、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場合には、部長通知第1の2に基づき当該指定医師の意見を聴取した上で、処分庁の判断についての説明を行い、当該指定医師の了承を得るなど、処分庁の判断と指定医師の意見との相違を調整するための措置について、今後検討していただきたい。

福岡県行政不服審査会第3部会

委員 岡本 博志

委員 牛島 加代

委員 小山 雅千子