

諮問番号：諮問第9号（令和5年5月26日諮問）

答申番号：答申第9号（令和5年8月29日答申）

答 申

第1 審査会の結論

審査請求人が令和4年11月17日に提起した審査請求に係る審査庁の審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当である。

第2 事案の概要

- 1 審査請求人は、令和4年5月25日、鹿児島市長（以下「処分庁」という。）に対し、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1項に基づき、身体障害者診断書・意見書（以下「本件診断書」という。）（乙1号証）を添付のうえ、身体障害者手帳交付の申請（以下「本件申請」という。）をした（乙2号証）。
- 2 処分庁は、鹿児島市社会福祉審議会（以下「本件諮問機関」という。）への諮問及び答申を経て、左上肢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「規則」という。）別表第5号の「身体障害者障害程度等級表」のいずれの等級にも該当せず、左下肢は7級であり、肢体不自由7級と判断し、7級では身体障害手帳の交付対象とならないとして、令和4年8月23日付けで身体障害者手帳交付却下決定処分（以下「本件処分」という。）をした（乙5号証）。
- 3 審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条に基づき、令和4年11月17日付けで本件処分に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）を本件審査請求の審査庁である鹿児島市長（以下「審査庁」という。）に対し行った。
- 4 審査庁は、令和5年5月26日、「本件審査請求は、棄却すべきである。」として、鹿児島市行政不服審査会（以下「審査会」という。）に対し諮問をした。

第3 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の諮問に係る判断は審理員の意見と同旨であり、審理員の判断及び審理関係人の主張の要旨は以下のとおりである。

1 審査請求人の主張

- (1) 処分庁は、本件処分の理由を身体障害者福祉法別表に掲げる障害の程度に達しないためとしている。しかし、身体障害者の認定基準として厚生労働省は「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日付け障発第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。）を発出しており、その中で具体的な判断基準を示している。下肢不自由における「著しい障害」（4級）については、歩く、平衡をとる、登る、立っ

る、身体を回す、うずくまる、膝をつく、座る等の下肢の機能の著しい障害をいうとされ、以下の具体的な例を示している。

- ア 1 km以上の歩行不能
- イ 30分以上起立位を保つことのできないもの
- ウ 通常の駅の階段の昇降が手すりにすがらなければできないもの
- エ 通常の腰掛けでは腰掛けることができないもの
- オ 正座、あぐら、横座りのいずれも不可能なもの

(2) 審査請求人は、このうち、●●●についてはできるものの、●●●に関しては実際にはできない行動となっている。●●●をしている状況である（特に左手も不自由な状態であることから、●●●も満足にできない状態である。また、常に杖をついて歩かなければバランスが取りづらい状態であり、特に停止状態から歩き始める際にバランスが崩れ転倒しそうになる。）。

(3) また、坂道での歩行や石畳のような不整地の歩行は極めて困難な状況である。その理由としては、手、足などを個別に見ると筋力や関節可動域は確保されているものの、●●●の影響により、それらをとっさに統合的に動かすことができず、特に身体全体のバランスをとることが極めて困難な状況にあるためと考えられる。

(4) こうした状態であるにもかかわらず、処分庁からは、関節可動域、筋力が残っていることから交付対象とならないとの通知をいただいた。人間の身体というものは個別のパーツで関節可動域や筋力が残置していてもそれらを総合的に動かすことができなければ意味をなさないことと思われる。そのため、厚生労働省では身体障害者手帳交付の判断基準として具体的な例を示しているものではないか。

また、申請時に提出した医師からの診断書でも●●●の動作はできないと表示されているにもかかわらず、本人の状況を確認することもなく申請を却下したことは厚生労働省の示した基準を逸脱していると考えられる。

本件処分により、審査請求人は身体障害者として保護されるべき権利の侵害を受けているものと思われる。

2 処分庁の主張

(1) 身体障害者手帳交付に係る障害程度の認定は、法、同法施行令（昭和25年政令第78号。以下「令」という。）、規則のほか、厚生労働省からガイドラインとして示されている認定基準（乙6号証）、「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日付け障企発第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。以下「認定要領」という。）（乙7号証）及び鹿児島県くらし保健福祉部障害福祉課作成の「身体障害者診断書作成の手引き」（以下「作成の手引き」という。）（乙8号証）に従って行っている。

下肢不自由の具体的な認定については、認定要領の15ページ(3)に、「機能障害、欠損障害及び短縮障害に区分される」と記載されており、本事例は機能障害に当たる。

その機能障害の等級認定は、認定基準の10ページの第2 四 肢体不自由 1 総合的解説及び作成の手引きの66ページに記載されているところによると、「(2) 肢体の疼痛又は筋力低下等の障害も、客観的に証明でき又は妥当と思われるものは機能障害として取り扱う」とされており、「b 筋力低下による機能障害」には「筋委縮、筋の

緊張等筋力低下をきたす原因が医学的に認められ、かつ、徒手筋力テスト、関節可動域の測定等により、筋力低下による障害があることが医学的に証明されるもの」と記載されている。その機能障害の中でも、著しい障害については同ページの(3)に、「各々の部位で関節可動域が日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度）のほぼ30%（概ね30度以下）のものをいい、筋力では徒手筋力テストで3（5点法）に相当するものをいう（肩及び足の各関節を除く。）」となっている。

(2) 次に、認定基準の13ページ及び作成の手引きの68ページには、(2) 下肢不自由
ア 一下肢の機能障害の「(イ) 「著しい障害」（4級）とは、歩く、平衡をとる、登る、立っている、身体を廻す、うづくまる、膝をつく、座る等の下肢の機能の著しい障害をいう。具体的な例は次のとおりである。

- a 1 km以上の歩行不能
- b 30分以上起立位を保つことのできないもの
- c 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
- d 通常の腰掛けでは腰掛けることのできないもの
- e 正座、あぐら、横座りのいずれも不可能なもの

と記載されている。

(3) また、作成の手引きの11ページの身体障害認定基準等の取扱いに関する疑義では、質疑13に対する回答として、「活動能力の程度とは、患者の症状を表すものであって医学的判定とはいえず、これを障害程度の判定の基礎とすることは適当ではない。したがって、活動能力の程度については、検査数値によって裏付けられるべきものとして考えられたい。」と記載され、75ページの3 疑義解釈でも、質疑2に対する回答として「「動作・活動」欄は、主として多肢機能障害又は体幹機能障害を認定する際に、個々の診断内容が、実際の「動作・活動」の状態と照らし合わせて妥当であるか否かの判断をするための参考となるものである。」と記載されている。

(4) 本件診断書の内容は、●●●による左上下肢の障害による申請であるが、肢体不自由の状態及び所見 6. 動作活動として屋外の移動や階段昇降は、●●●と記載されている。装具、つえ等を使用しない状態では、●●●となっているが、坐位については、●●●となっている。

一方、関節可動域（ROM）と徒手筋力テスト（MMT）を見ると、関節可動域については●●●、また、徒手筋力テストにおいては、5段階のうち●●●の評価で、筋力低下、関節可動域による障害は軽度であると判断された。

また、作成の手引きには、87ページから92ページにかけて肢体不自由の診断書・意見書の具体的な事例が示してある。●●●ページから●●●ページの左下肢の著しい障害と判定されている事例（●●●による左片麻痺）では、●●●ページの6. 動作活動の階段昇降、屋外移動、公共の乗り物利用において全介助又は不能であり、装具・つえ等を使用しない状態では歩行不能、左下肢での起立保持不能、坐位は正座、あぐら、横座り全て不可となっているほか、●●●ページの関節可動域（ROM）と徒手筋力テスト（MMT）では、筋力は全て半減であり、今回提出された診断書の内容とは乖離があるように思われる。

(5) 総合的に判断すると、活動能力において具体的な例に挙げてある上記のa～e全ての

動作はできていないが、徒手筋力テスト、関節可動域から筋力低下による著しい障害があることを証明することは困難で、左下肢機能の著しい障害と認定することは適当ではないと考える。

- (6) 以上のことから、本件諮問機関の答申を経て、総合的に判断し、「左下肢の（軽度）機能障害」として、7級の障害認定を行ったもので、医学的・専門的な知見を得た客観性のある決定内容であることから、違法又は不当な点はない。よって、本件処分は適法・妥当であると考え、本件審査請求は棄却されるべきである。

3 審理員の判断の要旨

(1) 左下肢の機能障害について

ア 本件診断書（乙1号証）によれば、麻痺の回復を示す数値であるブルンストロームがⅠからⅥのうち●●●であり、比較的程度の軽い麻痺があることがうかがわれ（乙12号証及び乙16号証）、「6. 動作活動」において左手での「●●●」と「●●●に●●●があり、「歩行能力」については「●●●」とある。他方で、坐位においては●●●、動作活動の多くができています。

また、関節可動域（ROM）については、多くの部位において●●●で、●●●、麻痺がない右側と軽い麻痺がある左側とで有意な差が認められない（乙1号証及び乙15号証）。これは「関節可動域が日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度）のほぼ30%（概ね30度以下）」（乙6号証10ページ 第2 四(3)第2段落）とは大きく異なる。

さらに、徒手筋力テスト（MMT）では、左右の股、膝及び足いづれにおいても筋力は●●●であり（乙1号証3ページ 乙15号証102ページ下部「筋力表記法」）、「徒手筋力テストで3に該当するもの」（乙6号証10ページ 第2 四(3)第2段落）には当たらない。

左下肢の結果はむしろ「関節可動域が日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度）又は、筋力では徒手筋力テストで各運動方向平均が4に相当するもの」（軽度の障害）（乙6号証の10ページ 第2 四(3)第3段落）に適合する。

イ この点について、処分庁から照会をされた本件診断書の作成医師も、著しい障害には当たらないと考えていたことを認めている（乙9号証及び乙11号証）。

ウ 以上から、本件諮問機関の答申を踏まえ（乙3号証及び乙12号証）、麻痺の程度、検査結果から判断して「著しい障害」には該当せず「軽度の障害」に該当するとして、下肢について4級ではなく7級相当とした処分庁の判断に違法又は不当な点は認められない。

(2) 左上肢の機能障害について

ア 本件診断書（乙1号証）によれば、ブルンストロームが●●●、手指●●●で下肢よりも麻痺の程度は軽い（乙12号証及び乙16号証）。「6. 動作活動」については(1)記載のとおり、一部において左手で●●●がある。他方で、左手の握力は●●●kg以上あり、関節可動域（ROM）については、いずれの部位においても、関節可動域の制限は多くが●●●で、麻痺がない右側と軽い麻痺がある左側とで有意な差が認められない。徒手筋力テスト（MMT）では、●●●と記載されている。

イ そうすると、「精密な運動ができない」とは言えず、10kg以内のものしか下げ

ることができないとも言えないため、本件諮問機関の答申を踏まえ（乙3号証及び乙12号証）、左上肢についていずれの等級にも該当しないと判断した処分庁の判断に違法又は不当な点は認められない。

(3) 肢体不自由の等級の判断について

以上から、処分庁が、審査請求人の左上肢をいずれの等級にも該当せず、左下肢を7級相当とし、肢体不自由で7級とし、7級では身体障害者手帳の交付対象とならないとして障害者手帳の交付をしない旨判断をした点に違法又は不当な点は認められない。

審査請求人は、●●●の影響によって統合的に動かすことができないこと等が考慮されるべきと主張する。しかし、認定基準では、徒手筋力テスト、関節可動域の測定又はエックス線写真等により、疼痛又は筋力低下による障害があることが医学的に証明されることを要件としている。また、処分庁は、本件申請後、本件診断書の作成医師に照会をし、診断内容の補足説明を求めたところ、同医師から、処分庁の指摘のとおり、著しい機能障害ではないと考える旨の回答を得て、本件諮問機関の諮問を経て判断している。

このように、処分庁は法令に定める要件及び医学的な検査結果に基づき判断しているので、主張は上の判断を左右しない。

(4) 以上から、審査請求人の請求は、理由がないため、棄却するべきである。

第4 審査会の判断等

1 審査会の調査審議の経過は、以下のとおりである。

- (1) 令和5年5月26日 審査庁からの諮問を受けた。
- (2) 令和5年6月13日 諮問の審議を行った。
- (3) 令和5年7月14日 答申案の審議を行った。

2 審理員の審理手続について

審査会に提出された主張書面及び資料によれば、本件審査請求に関する審理員の審理の経過は、以下のとおりである。

(1) 審理員の指名

審査庁は、令和4年12月13日、本件審査請求を担当する審理員として、鹿児島市総務局総務部総務課の職員を指名し、同日付けで、その旨を審査請求人に通知した。

(2) 審理手続

ア 審理員は、令和4年12月19日付けで、処分庁に対し、弁明書及び証拠書類を提出するよう求めた。

イ 処分庁は、令和5年1月11日付けで、弁明書及び証拠書類を提出した。

ウ 審理員は、令和5年1月16日付けで、処分庁に対し、質問書を送付した。

エ 審理員は、令和5年1月17日付けで、審査請求人に弁明書及び証拠書類を送付した。

オ 処分庁は、令和5年1月23日付けで、弁明書(2)及び証拠書類を提出した。

カ 審理員は、令和5年1月25日付けで、審査請求人に弁明書(2)及び証拠書類を送付した。

キ 処分庁は、令和5年2月3日付けで、弁明書(3)及び証拠書類を提出した。

ク 審理員は、令和5年2月6日付けで、審査請求人に弁明書(3)及び証拠書類を送付

するとともに、反論書等の提出を求めた。

ケ 審査請求人から定められた期限（令和5年3月7日）までに反論書は提出されなかった。

コ 審理員は、令和5年3月8日付けで、処分庁に対し、質問書を送付した。

サ 処分庁は、令和5年3月20日付けで、弁明書(4)及び証拠書類を提出した。

シ 処分庁は、令和5年3月27日付けで、弁明書(5)及び証拠書類を提出した。

ス 審理員は、令和5年3月28日付けで、審査請求人に弁明書(4)、弁明書(5)及び証拠書類を送付するとともに、反論書等の提出を求めた。

セ 審査請求人から定められた期限（令和5年4月18日）までに反論書は提出されなかった。

ソ 審理員は、令和5年4月20日付けで、再度、反論書等の提出を求める通知を送付した。

タ 審査請求人から定められた期限（令和5年5月1日）までに反論書は提出されなかった。

チ 審理員は、令和5年5月2日に審理手続を終結し、同月22日付けで、審査庁に対し、審理員意見書及び事件記録を提出した。

以上の審理員の審理手続には、特段違法又は不当と認められる点はうかがわれない。

3 本件処分の適法性及び妥当性について

(1) 本件処分における手続の適否について

ア 身体障害者手帳の交付申請がされた場合、都道府県知事（中核市市長を含む。以下同じ。）は、その申請に基づいて審査し、その障害が法別表に掲げるものに該当すると認めるときは、申請者に身体障害者手帳を交付しなければならない（法第15条第4項）。都道府県知事は、当該申請があった場合において、その障害が法別表に掲げるものに該当しないと認めるには、地方社会福祉審議会に諮問しなければならない（令第5条第1項）。

地方社会福祉審議会は、身体障害者の障害程度の審査に関する調査審議のため、身体障害者福祉専門分科会に審査部会を設けるものとし（社会福祉法施行令（昭和33年政令第185号）第3条第1項）、審査部会に属すべき委員は、身体障害者福祉専門分科会に属する医師たる委員のうちから、委員長が指名し（同条第2項）、地方社会福祉審議会は、身体障害者の障害程度に関して諮問を受けたときは、審査部会の決議をもって地方社会福祉審議会の決議とすることができる（同条第3項）と定めている。

処分庁においては、本件諮問機関の身体障害者福祉専門分科会に審査部会（以下「審査部会」という。）を設置し（鹿児島市社会福祉審議会条例（平成12年条例第5号）第7条第1項）、本件諮問機関の運営に関しては、鹿児島市社会福祉審議会運営要領（乙13号証）を定めている。

イ 法に定める身体障害の認定について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に基づく技術的助言として、認定基準及び認定要領が定められている。

ウ 処分庁は、「申請に対する処分に係る審査基準表及び標準処理期間表」（平成22

年4月1日設定)において身体障害者手帳の交付申請に対する処分に係る審査基準(以下「審査基準」という。)(乙10号証)を「都道府県知事は、(法第15条)第1項の申請に基づいて審査し、その障害が別表に掲げる者に該当すると認められた時は、申請者に身体障害者手帳を交付しなければならない。具体的には、認定基準及び認定要領のとおり。」と定めている。

エ 本件申請に対し、処分庁は、障害等級の判定が困難であったため、令第5条第1項に基づき本件諮問機関に諮問した。本件諮問機関は、令第3条第2項に基づき、身体障害者福祉専門分科会の委員を審査部会の委員に指名し、審査部会による審査の結果、「法別表に掲げる障害の程度に達しないため」との理由で「却下」の答申をした。これを受け処分庁は、審査請求人の障害が法別表に掲げるものには該当しないと判断し、法第15条第5項の規定に基づき、本件処分を行った。

オ これら一連の手続は、いずれも法、令、規則及び審査基準に則り行われており、特段違法又は不当な点は認められない。

(2) 本件処分における障害の程度の判断の適否について

ア 本件処分の妥当性を判断する上で重要な要素となる本件診断書(乙1号証)、処分庁から本件診断書を作成した医師への照会に対する回答(乙9号証)及びこれに対する本件諮問機関の判断について以下検討する。審理員からの質問書に対し本件諮問機関が、却下が妥当であると判断した理由について、本件諮問機関は、次の(ア)から(ウ)までのとおり回答している(乙12号証及び乙14号証)。

(ア) 左下肢の機能障害について

本件診断書の「⑤ 総合所見」において、麻痺の回復を数値で示すブルンストロームステージは●●●と判断されており、上肢より軽度麻痺の程度が重いことが予想された。「肢体不自由の状況及び所見」の「6. 動作活動」を見ると、家の中の移動は●●●を、2階まで階段を上って下りるでは●●●を、屋外を移動するでは●●●ように記載されているが、●●●は自立ができていたようであった。装具・杖等を使用しない状態では、●●●だが、坐位は●●●となっている。これらのことから、一下肢の著しい機能障害に挙げられる具体的な例の一部に該当することとなる。一方で「関節可動域(ROM)と筋力テスト(MMT)」を見ると、●●●で明らかな左右差は見られなかった。

また、本件診断書を作成した医師への照会に対する回答には、「ごく軽度の麻痺で手帳申請しても6級なので(本人の希望もなく)申請しておりませんでした。」「ただ本人が●●●とのことで悩んだ結果著しい障害といたしました。もし問題があるのでしたら本人に話をし再申請にさせていただきます。」との記載がある。この回答から、医師の当初の判断は上肢7級、下肢7級で総合6級であったことが予想される。また、ごく軽度の麻痺を、本人の訴えを基に著しい障害とされたように受け取れるが、ごく軽度の麻痺と著しい障害は齟齬があるように見受けられ、本件診断書と本件診断書を作成した医師への照会に対する回答を総合的に判断して下肢の機能障害は軽度とした。

なお、本件諮問機関の回答に記載はないが、同医師は、照会に対して「ご指摘の如くROM制限は軽度で筋力も半減ではなく●●●レベルでした。」とも回答して

いる。

(イ) 左上肢の機能障害について

認定基準において、一上肢の軽度の障害（7級）の具体的な例は、「精密な運動のできないもの」、「機能障害のある上肢では10kg以内のものしか下げることのできないもの」とされており、本件診断書では、左上肢においては、握力が●●●kg残存し、関節可動域及び筋力テストの結果では、関節可動域は●●●、筋力は5段階のうちの●●●の評価で、左右の差も軽度であった。また、日常生活動作において、左上肢での動作が不能な項目も見られたが、自立での動作が可能な項目もあることから、総合的に判断し、左上肢においては、障害等級の認定に該当しないと判断した。

(ウ) 以上から、障害の程度は、上肢は非該当、下肢は7級と判断され、総合7級となることから、審査結果を却下とした。

イ 上記ア(ア)から(ウ)までの回答には、医学的、専門的知見から本件諮問機関が却下と判断した具体的な理由が示されており、その理由に特段不合理な点は認められず、審査請求人は、左上肢及び左下肢の機能において、一部の動作が不能な状態にあると認められるものの、処分庁が、本件諮問機関の答申を踏まえ行った本件処分に違法又は不当な点は認められない。

ウ 審査会においても、審理員意見書（上記第3の3）のとおり、処分庁が、審査請求人の左上肢をいずれの等級にも該当せず、左下肢を7級とし、肢体不自由で7級となることから、7級では身体障害者手帳の交付対象とならないとして身体障害者手帳の交付をしない旨判断した本件処分は適正であるとする。

4 以上により、本件審査請求には理由がないものと認められるので、審査会は、「第1審査会の結論」記載のとおり答申する。

5 付言

結論を左右するものではないが、本件処分に付記された理由については、どのような基準に照らして、申請者のどのような点がどの要件を満たさないために却下と判断されたのかが必ずしも明瞭でないため、審査基準が準拠する認定基準の等級判定の基準（機能の著しい障害（4級）：各々の部位で関節可動域が日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度）のほぼ30%（概ね30度以下）のものをいい、筋力では徒手筋力テストで3（5点法）に相当するものをいう（肩及び足の各関節を除く。）。）等を示した上で、申請者がその基準を満たないと判断した点を具体的に記載するなどすべきであった。

処分庁においては、この趣旨を踏まえ、被処分者にとってより分かりやすいものとなるよう、理由を付記するとともに、処分理由がどこに記載されているか明確に分かるように「処分理由は別紙記載のとおり」と記載する等見直しを検討されたい。