

諮問番号：平成29年度諮問第2号

答申番号：平成29年度答申第2号

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

山梨県知事（以下「処分庁」という。）が平成29年5月24日付けで行った精神障害者保健福祉手帳（以下「手帳」という。）の交付決定処分（以下「本件処分」という。）に係る平成29年7月11日付け審査請求については棄却されるべきであるとする審査庁の判断には理由がなく、本件処分は取り消すのが妥当である。

### 第2 事案概要

#### 1 事案の骨子

本件は、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下「法」という。）第45条第4項の規定により精神障害の状態にあることについて審査請求人が処分庁に認定申請をしたところ、処分庁は審査請求人が精神保健及び精神障害者福祉に関する法律施行令（以下「施行令」という。）第6条第3項に規定する障害等級3級の状態にあると認定した上で施行令第8条第2項の規定により本件処分を行い、これに対して審査請求人が本件処分の取消しを求め審査請求を行ったものである。

#### 2 関連法令等の定め

- (1) 手帳の交付を受けた者は、施行令で定める精神障害の状態にあることについて、2年ごとに都道府県知事の認定を受けなければならない（法第45条第4項）。
- (2) 施行令の定める精神障害の状態は、次の表の障害等級に該当する程度のものである（施行令第6条第1項及び第3項）。

障害等級	精神障害の状態
1級	日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のもの
2級	日常生活が著しい制限を受けるか、又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のもの
3級	日常生活若しくは社会生活が制限を受けるか、又は日常生活若しくは社会生活に制限を加えることを必要とする程度のもの

- (3) (1)の認定の申請は、その居住地を管轄する市町村長を経由して行わなければならない。都道府県知事は、申請を行った者が精神障害の状態にあると認めるときは、その申請を受理した市町村長においてその者の手帳に必要な事項を記載した後に当該手帳をその者に返還し、又は先に交付した手帳と引換えに申請を受理した市町村長を経由して新たな手帳をその者に交付しなければならない（施行令第8条）。
- (4) 障害等級の認定について、山梨県は、医師による診断書等とともに提出された申請書に基づき、山梨県精神保健福祉センターにおいて判定事務を行っている。また、判定の際には、「自立支援医療費（精神通院医療費）及び精神障害者保健福祉手帳審査事務取扱要領」（以下「事務取扱要領」という。）に基づき、専門家である医師や精神保健福祉士3名の委員で構成される審査会（以下「手帳等審査会」という。）を設置し、意見を求めることとしている。
- (5) 判定に当たっては、「精神障害者保健福祉手帳障害等級判定基準」（平成7年9月12日健医発第1133号別紙。以下「判定基準」という。）、  
「精神障害者保健福祉手帳の障害等級判定基準の運用に当たっての留意事項」（平成7年9月12日健医精発第46号別紙。以下「留意事項」という。）及び「精神障害者保健福祉手帳の判定マニュアル」（平成27年3月厚生労働科学研究費補助金障害者対策総合研究事業（精神障害分野）平成24～26年度研究。以下「マニュアル」という。）を基準として採用している。
- (6) 判定基準は、「精神疾患（機能障害）の状態」及び「能力障害（活動制限）の状態」により構成されており、その適用に当たっては、総合判定により等級を判定するものとされている（判定基準別添1）。

### 3 前提事実

- (1) 平成29年4月20日、審査請求人は、手帳の更新のため、山梨市長を経由して処分庁に法第45条第4項の規定により精神障害の状態にあることについて認定申請をし（以下「本件申請」という。）、同月24日、処分庁（担当所属：県精神保健福祉センター）は申請書を同市長を経由して受領した。
- (2) 同年5月11日、手帳等審査会で審査が行われ、審査請求人は障害等級の3級に該当するとの回答がなされた。
- (3) これを受けて、処分庁は、同月24日付けで審査請求人は障害等級3級に当たると認定して、手帳の交付決定をし、山梨市長を経由して審査請求人に手帳の交付を行った。
- (4) これに対し、審査請求人は、同年7月11日、処分庁に対して、本件処分の取消しを求める審査請求を行った。

#### 4 争点

審査請求人の精神障害の状態を障害等級3級に当たると認定した処分庁の判断は適正か。

### 第3 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人の主張

- (1) 審査請求人は、病状の改善がないにも関わらず、平成27年更新時の交付決定（以下「前回処分」という。）では2級と判断されていた手帳の等級が、今回は障害等級3級と認定された。
- (2) 障害等級3級とする交付決定を取り消すとの裁決を求める。

#### 2 処分庁の主張

- (1) 審査請求人は、本件申請時において、双極性障害に罹患していることが認められ、精神疾患の存在を確認することができる。
- (2) また、精神疾患の状態についても、「思考・運動抑制」、「易刺激性・興奮」、「憂うつ気分」及び「行為心迫」の症状を有していることが確認できる。
- (3) 能力障害の状態については、「他人との意思伝達及び対人関係」、「身の安全保持及び危機対応」、「社会的な活動や公共施設の利用」、「趣味・娯楽への関心及び文化的社会的活動への参加」といった社会的活動能力に関連する評価項目が「援助があればできる」に該当し、社会生活能力には一定の障害が生じていることが示唆され、時に援助が必要であると見受けられる。
- (4) しかしながら、「身の清潔保持、規則正しい生活」、「通院と服薬」、「金銭管理と買物」といった基本的な生活を送る上での必要な能力の項目は「自発的にできる」「おおむねできるが援助が必要」に該当しており、「適切な食事摂取」については「援助があればできる」に該当するが、同居の家族から協力も得られていることから、基本的日常生活を送る上での支障は軽微なものと考えられる。
- (5) このことは、平成25年より障害者雇用を開始し、これまで約4年間継続して就労できていることから裏付けられるところである。
- (6) 加えて、本件でも、専門的な知識を有する精神科医等からなる手帳等審査会の意見を求めており、障害等級3級の精神障害の状態に該当するという手帳等審査会の回答を踏まえた上で、本件処分を行ったものである。
- (7) 以上から、審査請求人の精神障害の状態は、障害等級3級に当たると判断せざるを得ず、本件処分は、法令に基づき適正にされたものであって違法又は不当な点が認められるものではない。

## 第4 審理員意見の要旨

### 1 結論

本件審査請求には理由がないことから、行政不服審査法第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

### 2 理由

- (1) 診断書によれば、審査請求人は、本件申請時において、双極性障害に罹患していることが認められ、精神疾患の存在を確認することができる。
- (2) 審査請求人の日常生活能力の判定は、他人との意思伝達及び対人関係、身の安全保持及び危機対応、社会的な手続や公共施設の利用、趣味・娯楽への関心、文化的社会的活動への参加といった社会的活動能力に関連する評価項目については、「援助があればできる」に該当するものの、身の清潔保持及び規則正しい生活、金銭管理と買い物、通院と服薬といった基本的日常生活を送る上での必要な評価項目については、「自発的にできるが援助が必要」、「おおむねできるが援助が必要」に該当している。なお、適切な食事摂取については「援助があればできる」に該当するが、同居の家族から協力が得られていることから、基本的日常生活を送る上での支障は軽微なものと考えられる。
- (3) また、平成25年10月から障害者雇用により就職し、これまで就労が出来ていることも、基本的日常生活を送る上での支障が軽微なものであることを裏付けている。
- (4) 処分庁は、本件でも、専門的な知識を有する精神科医等からなる手帳等審査会の意見を求めており、障害等級3級の精神障害の状態に該当するという手帳等審査会の回答を踏まえた上で、本件処分を行ったものである。
- (5) したがって、本件処分は、法令に基づき適正にされたものであり、違法又は不当な点は認められない。

## 第5 審査庁の判断

審理員の意見と同旨

## 第6 調査審議の経過

平成29年12月12日	審査庁から諮問書受領
平成30年1月29日	審査庁に対し主張書面提出通知
同年2月9日	審査庁から主張書面(以下「回答書」という。)提出
同年2月21日	第1回審議
同年3月1日	第2回審議

## 第7 審査会の判断

### 1 審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、所定の手順に従って行われたと認められる。

しかし、審理員意見書において、審査請求の理由として記載された「病状の改善がないにも関わらず、前回は2級と判断されていた手帳の等級が今回は3級になった」との主張について、十分顧慮された形跡が窺われない点は、妥当とはいえない。

そこで、当審査会は、回答書等により、この点を補いつつ、以下の判断を行った。

### 2 本件処分について

#### (1) 能力障害の状態について

ア 本件処分に当たって、処分庁が審査基準として判定基準、留意事項及びマニュアルに依拠したことは、不合理とはいえない。

イ しかしながら、本件申請の審査に当たり、以下の諸点において、診断書の記載が不当に軽視され、又は誤って解釈され、判定基準等の審査基準が適切に適用されなかった結果、判定基準に示す障害等級2級に関する基準に該当しないと誤って判定された可能性を排除できない。

ウ 回答書における処分庁の主張において、「適切な食事摂取」の項目の判定に当たって、「『同居の家族の協力』という支援を受け入れることができていることから、自発的に支援を求める能力を有するものと判断し判定している。」としている。

しかしながら、処分庁が判定の基準として採用しているマニュアルにおいては、留意すべき点として「単身での生活を想定して、生活能力の状態について記載すること」(Ⅲ 診断書の書き方 ⑥ 生活能力の状態)が掲げられており、また、「具体的には、食事、入浴などの基本的な生活が一人で送ることができているのかどうか、などについての記載が重要」(同⑦)と示されている。

法の目的は「精神障害者の医療及び保護を行い、その社会復帰の促進及びその自立と社会経済活動への参加の促進のために必要な援助を行」う点にあり(第1条)、法第45条の趣旨は、手帳が個々の精神障害者にとって「一定の精神障害の状態にあることを証する手段となることにより、手帳の交付を受けた者に対して各方面の協力を得て各種の支援策を講じやすくし、精神障害者の自立と社会参加の促進を図ることを目的と」するものである(精神保健福祉研究会監修「四訂精神保健福祉法詳解」(中央法規出版(株)平成28年)497頁参照)。したがって、能力障害の状態の判定は個人の能力障害の状態そのものについて行うことが前提とされていることは明らかであり、申請者が

いかなる保護的利益を享受できるかによって判断の重要な部分が左右される性質のものではないと解される。

よって、審査請求人をめぐる保護的な環境を本判定の重要な要素として考慮した処分庁の判断は、法の趣旨からかけ離れたもので、失当である。

なお、回答書における処分庁の主張において「『同居の家族の協力』という支援を受け入れることができていることから自発的に支援を求める能力を有する」と主張するが、「支援を受け入れる」とことと「自発的に支援を求める」とことはそもそも異なる能力であるので、処分庁の主張の構成自体が当を得ておらず、処分庁が診断書のどの記載からそのような認定をしているのかも判然とししない。たとえば、審査請求人本人は支援を求めることができず同居の家族が専ら主体的に支援を行っている場合等も考えられるところ、そうした可能性についての調査、検証等が行われた形跡がないことからしても、処分庁は、「審査請求人が自発的に支援を求める能力を有する」とものと根拠なく結論付け、検討不十分なまま本件判定を行ったものと評価せざるを得ない。

エ 処分庁は、審査請求人の基本的日常生活を送る上での支障が軽微であることの根拠として、審査請求人が平成25年より障がい者雇用を開始し、これまで約4年間継続して就労できていることを挙げている。

障害等級の判定に関して、マニュアルにおいて「生活能力の状態の判定に当たっては、現時点の状態のみでなく、おおむね過去の2年間の状態、あるいは概ね今後2年間の状態を考慮する」（Ⅱ 等級判定の考え方 3. 判定基準の解説 2（2））と示されている趣旨は、精神障害の状態が必ずしも一定しないものであることに鑑み、判定時点の状態のみによって障害等級を認定することが、過去2年間の状態や今後2年間に予想される状態からみて明らかに不相当といえる場合は、判定基準の運用上、当該障害等級を調整することができることを明らかにしたものと解される。

よって、過去の状況を勘案することが許容されたとしても、それは、今後2年間の症状の推移を推認する上で、当該過去の状況を慎重に分析した結果一定の傾向が明らかに見て取れる場合等に限られなければならないものと解するのが相当である。

一方、前回申請時及び本件申請時の診断書から精神疾患の症状の推移、状態を見ても、過去4年間の推移や状態を勘案し障害等級を調整しなければならないといえるような特段の事情は認められない。

審査請求人の就労状況に関しては、前回診断書及び本件診断書を子細に見ると、同人の就労の継続が職場側の多大な配慮に依存したものであることが窺え、仮に今後2年間にわたり就労が安定的に継続できる蓋然性が高まったといえたとしても、前回判定時に比べ、本人の就

労に係る能力が何らかの形で改善を遂げたことを示すものとはいえない。

よって、「これまで約4年間継続して就労できている」との事実を審査請求人にとって不利益な方向で本判定に際して用いたことには合理的な根拠が欠けており、失当である。

オ 回答書における処分庁の主張において、診断書記載の「障害者雇用」は「福祉的就労」ではなく雇用契約に基づく一般企業への「通常就労」と判断して判定を行ったとしている。

判定基準の「別添2 障害等級の基本的なとらえ方」を見ると、「(3) 3級」においては、「就労移行支援事業や就労継続支援事業等を利用する者、あるいは保護的配慮のある事業所で、雇用契約による一般就労をしている者も含まれる」と記述されている。一方、同「(2) 2級」においては「社会的な対人交流は乏しいが引きこもりは顕著ではない」「社会生活の中でその場に適さない行動をとってしまうことがある」との記述も見られ、これらの記述について審査請求人の就労状況に照らしてどのように当てはめたかが問題となる。

翻って、審査請求人の職場における行動・態度に関する診断書の記述を見ると、「障がい者就労については単純作業を与えられて」いる、「人(間)関係を持つとトラブルになるので職場でも同僚とかかわらずにマイペースで仕事するよう指導されている」とされていることから、その業務内容は、むしろ対人交流の制約下での限定的なものであり、就労の継続は審査請求人の精神障害の状態に対する事業所側の保護的配慮に依存して成り立っていることが窺える。

マニュアルにおいて「判定は障害に伴う日常生活上・社会生活上の不具合を具体的、個別的に判定することによってなされることになる」(Ⅱ 等級判定の考え方 5 診断書の読み取り方 ⑦)と示されていることからすると、就労状況が「通常就労」の形式を取っていることをもって直ちに等級判定に反映させることは短絡的といえ、就労の実質的内容に照らして精神障害の状態がいかなるものであったのかということを十分考慮することが要請されているものと解される。

本件処分においては、処分庁から提出された証拠からは、就労の実質的な内容が十分考慮されたものとは認めがたく、審査請求人の就労の状況を基本的日常生活を送る上での支障が軽微であることを裏付ける根拠とすることの合理性は乏しいといわざるを得ない。

なお、審査請求人の就労状況の検討に関し、本件診断書の「8 現在の障害福祉等サービスの利用状況」においては、前回診断書では見られなかった「その他 就業支援センターの職場訪問」との記載がなされている。この記載の変化については、審査請求人の就労状況の変化を知る上で着目すべき重要な事項と考えられるところ、処分庁から

提出された証拠においては、この点を検討した形跡が一切認められない。このことからしても、本件判定が考慮すべき事項を十分考慮した上でなされた合理的な判断であるということは困難である。

カ 回答書における処分庁の主張において、診断書6（3）「日常生活能力の程度」の判断について「本件の場合、診断書『5 4の病状、状態像等の具体的程度、症状等』および『7 6の具体的程度、状態像等』の記載内容から『6 生活能力の状態（3）日常生活能力の程度』の判定は記載内容より重いと判断し判定した」と主張していることから、主治医の「エ 精神障害を認め、日常生活に著しい制限を受けており、常時援助を必要とする」との判断に対し、同診断書の「5 4の病状、状態像等の具体的程度、症状等」及び「7 6の具体的程度、状態像」の記載内容により、精神障害の状態をより軽度とする方向での補正を加え、3級相当と判定していることが窺える。

しかしながら、同診断書中「6 生活能力の状態（2）日常生活能力の判定」における各診断結果を子細にみると、マニュアル（Ⅱ 等級判定の考え方 2 障害等級の判定基準）において「2級」に相当する項目が5項目、「3級」に相当する項目が2項目、「該当なし」に相当する項目が1項目となっており、主治医がこれらを総合して「エ 精神障害を認め、日常生活に著しい制限を受けており、常時援助を必要とする」と評価したことに不合理な点は認められない。

また、処分庁が補正の材料として用いた同診断書の「5 4の病状、状態像等の具体的程度、症状等」及び「7 6の具体的程度、状態像」の記載内容について子細に見ると、精神障害の状態を軽度と判定する根拠たりうる記述は、「5」における「障がい者就労については単純作業を与えられて継続して仕事が出来ている」との部分のみと考えられるが、同診断書の「7」において「人（間）関係を持つとトラブルになるので職場でも同僚とかかわらずにマイペースで仕事するように指導されている」と記載されていることからして、審査請求人の就労状況のみをもって日常生活能力に係る障害の程度を軽度と見るのは根拠が薄弱であると評さざるを得ない。

なお、マニュアル（Ⅱ 等級判定の考え方 5 診断書の読み取り方）⑦において「生活障害の程度を具体的、個別的に記載すべきこの⑦欄は、この診断書においてきわめて重要な項目であり、等級判定時にはこの欄の記載内容を丁寧に吟味し、他の欄の記載との間に齟齬があれば積極的に返戻、問い合わせを行って適切な等級判定に努めるべきである」と示されており、これらのことを本件に照らせば、処分庁は主治医に対して返戻、問合せを行う等して十分な調査、検討を行うべきであったと考えられるところ、所要の調査等が実施された形跡は窺われない。



キ 以上のとおり、処分庁は審査請求人の能力障害の状態について、本件診断書の内容を「判定基準」等に当てはめて判定を行う過程において、本来考慮すべき事項を十分考慮しないままに、審査請求人の精神障害の状態を「2級相当」と判定した診断書の内容を合理的な理由なく独自に解釈した結果「3級相当」との判定に改変し、裁量権の範囲を逸脱し、又は裁量権を濫用して処分を行ったものと認められる。

(2) 精神障害の程度の総合判定について

回答書における処分庁の主張において、本件処分における精神障害の程度の総合判定について、「本件は、審査会の判定に添って診断書の記載内容から、概ね日常生活はできることが読み取れるが、時にトラブルが生じ、自宅、職場での日常生活の有形、無形の支援的枠組みが常時設定されている状態であり、その中で就労の継続や、家族の支援を受けての通院等、支援、援助を受けながら概ねできていると判断される」と主張する。

しかしながら、精神障害の状態の判定は、前述のとおり、基本的には当人の病状等そのものを観察・診断した結果からなされるべきものであって、当人がいかなる保護的利益を享受できるかによって左右される性質のものではない。

また、処分庁は、「千差万別である症例を判定基準等に照らして判定を行うに当たり、いずれの等級に該当するかの判定が極めて困難な境界域にある症例に対し、高い専門性を有する審査委員会の幅広い見識も踏まえて総合的に判定することができるようにしており、その結果、本件に関しては、精神障害の状態が日常生活又は社会生活に制限を加えることを必要とする程度である障害等級3級と判断した」と主張する。

しかしながら、「精神障害者保健福祉手帳の診断書の記入に当たって留意すべき事項について」（平成7年9月12日健医精発第45号厚生省保健医療局精神保健課長通知。以下「課長通知」という。）では、障害等級を判定するための情報は、精神保健指定医その他精神障害の診断又は治療に従事する医師による診断書から得るものとされている。この趣旨は、専門的知見を有する医師等が作成した診断書には、一般に、客観性と信用性があるといえることから、これを申請書に添付することにより、裁定をする処分庁の認定、判断の客観性を担保するとともに、その認定、判断を画一的かつ公平なものとするにありと解される（東京地方裁判所平成24年（行ウ）第560号同28年1月22日判決参照）。そうすると、精神障害の状態の判定に当たっては、まずは、当該精神障害者を実地に診断し、その症状の推移を把握・熟知している主治医の判断を重要視すべきであり、処分庁のいわゆる「専門的な知識を有する精神科医等からなる審査会」といえども、合理的かつ具体的な理由なく当該診断書の内容から著しく乖離した意見を提示することは許され

ないし、そのような意見に基づいて行われた処分については、当然に違法性を帯びることになるものと解される。

この点を本件処分に係る手帳等審査会について見るに、本件処分に関し、いかなる審議がなされ、その結果、本件診断書における判定にどのような理由でどのような補正が加えられたのかを示す具体的な証拠の提出もないことから、「審査会の回答を踏まえた上で本件処分を行った」との処分庁の主張は曖昧模糊としていて採用することはできず、これにより本件処分が正当化されることはないものと解さざるを得ない。

### 3 結論

以上のとおり、本件処分は、関係法令の解釈適用を誤った違法又は不当なものとして認められ、本件審査請求は棄却されるべきであるという審査庁の主張には理由がないものと判断するので、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

### 4 その他

- (1) 処分庁は、審理手続において、審査請求人の精神疾患の状態とは無関係な「器質性精神障害」に関する資料を提出し、回答書において、提出資料を吟味することなく漫然と当該資料を「すべての審査請求に添付している」と主張し、更には、その弁明書において、本件判定事務に関し極めて重要な要素である判定項目についての記載の誤りを犯している。

また、処分庁は、専門的な知識を有する精神科医等からなる手帳等審査会の意見を踏まえた上で本件処分を行ったと主張しているにもかかわらず、手帳等審査会における議論の経過及び内容が明らかとなる資料を示すことを求めた当審査会の調査に対して何ら資料を示すことなく、議事録も作成していないと回答書において述べている。

これらのことは、処分庁において審査請求に対する真摯な対応の姿勢に欠けていること、ひいては審理手続における事務処理が適切に行われていないことを窺わせるものである。

- (2) また、判定事務における処分が専門的な裁量に基づくものであっても、処分庁の判断が法の趣旨及び審査基準に照らして裁量権の範囲を逸脱し、又は裁量権を濫用している場合には違法又は不当と評価する必要があるところ、審理員において、本件審査請求の審理手続の段階で、処分の実質的理由について十分な審理が行われたとは認め難い。
- (3) 今後、同様の申請又は審査請求がなされた場合においては、こうしたことのないように真摯に対応するとともに、適切な審理手続を進めるよう改善に努められたい。

山梨県行政不服審査会

委員 信田 恵三

委員 關本 喜文

委員 中島 朱美