

答 申

審査請求人（以下「請求人」という。）が提起した精神障害者保健福祉手帳（以下「手帳」という。）の障害等級認定（新規）に係る審査請求について、審査庁から諮問があったので、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

本件審査請求は、審査庁において、請求人の請求の利益の有無を調査し、請求の利益が認められる場合は、再度当審査会への諮問を経るべきであり、請求の利益を欠く場合は、本件審査請求を却下すべきである。

第2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、東京都知事（以下「処分庁」という。）が請求人に対し、発行年月日を令和2年6月26日として行った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。）に基づく手帳の交付決定処分のうち、障害等級を3級と認定した部分（以下「本件処分」という。）について、同2級に変更することを求めるものである。

第3 請求人の主張の要旨

請求人は、以下のことから、本件処分の違法性又は不当性を主張し、手帳の障害等級を2級に変更することを求めているものと解される。

死ね、殺すなどの幻聴が聞こえるため一人での外出や留守番ができない。どうしていいかわからなくて体にかかなりの力が入ってしまい、手首を切ってしまう。

家の中においてもコンセントが爆発したらどうしようとなってしま

ったり、風呂の時も、シャワーをあびて目をつむっているときに誰か家に侵入してきたどうしようとなってしまい落ちついていられず、一人で入浴ができない。

目の前で楽しく話していても自分のことを心の中ではバカにしているんじゃないかと考えてしまい、人付き合いをするのがとても疲れるしつらい。

外に一人ででられないので買い物も病院もつういんができない。

出前もたのんだときに怪しい人だったらどうしようとなってしまい食べることができなかった。

やらなきゃやらなきゃと色々なことを考えてしまうが、結局手付かずになってしまい、無効になってしまい、なにもできない期間が多い。

第4 審理員意見書の結論

本件審査請求は理由がないから、行政不服審査法45条2項の規定を適用し、棄却すべきである。

第5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
令和3年 3月16日	諮問
令和3年 4月19日	審議（第54回第1部会）
令和3年 4月30日	処分庁へ調査照会（1回目）
令和3年 5月21日	処分庁から回答を収受
令和3年 5月27日	審議（第55回第1部会）
令和3年 6月 7日	処分庁へ調査照会（2回目）
令和3年 6月21日	処分庁から回答を収受

令和3年 6月24日	審議（第56回第1部会）
令和3年 7月 7日	処分庁へ調査照会（3回目）
令和3年 7月27日	処分庁から回答を収受
令和3年 7月28日	審議（第57回第1部会）
令和3年 8月11日	処分庁へ調査照会（4回目）
令和3年 8月11日	請求人へ調査照会（5回目）
令和3年 8月26日	審議（第58回第1部会）
令和3年 9月 1日	処分庁へ調査照会（6回目）
令和3年 9月 2日	処分庁から回答を収受
令和3年 9月13日	処分庁から回答を収受
令和3年 9月21日	審議（第59回第1部会）
令和3年10月29日	審議（第60回第1部会）

第6 審査会の判断の理由

審査会は、請求人の主張、審理員意見書等を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

1 法令等の定め

- (1) 法45条1項は、精神障害者は、厚生労働省令で定める書類を添えて、その居住地の都道府県知事に手帳の交付を申請することができることと定め、同条2項は、都道府県知事は、手帳の交付申請に基づいて審査し、申請者が「政令で定める精神障害の状態」にあると認めるときは、申請者に手帳を交付しなければならない旨定めている。
- (2) 法45条2項の規定を受けて、法施行令6条は、1項において、「政令で定める精神障害の状態」は、3項に規定する障害等級に該当する程度のものとし、3項において、障害等級は、障害の程度に応じて重度のものから1級、2級及び3級とし、各級の障害の状態については、別紙の表のとおりと規定し、また2項に

において、手帳には障害等級を記載するものとしている。

- (3) 法施行令6条3項が定める障害等級の認定に係る精神障害の状態の判定に当たっては、精神疾患（機能障害）及び能力障害（活動制限）の状態が重要な判断資料となることから、「精神疾患（機能障害）の状態」（以下「機能障害」という。）と「能力障害（活動制限）の状態」（以下「活動制限」という。）の二つの要素を勘案して「総合判定」すべきものとされている（「精神障害者保健福祉手帳の障害等級の判定基準について」（平成7年9月12日健医発第1133号厚生省保健医療局長通知。以下「判定基準」という。）及び「精神障害者保健福祉手帳の障害等級の判定基準の運用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46号厚生省保健医療局精神保健課長通知。以下「留意事項」といい、判定基準と併せて「判定基準等」という。））。

法45条各項の規定により都道府県知事が行う事務は、地方自治法2条8項の自治事務であるところ（法51条の13第1項参照）、判定基準等の各定めは、手帳の申請に対応する事務に関する地方自治法245条の4第1項の規定に基づく技術的助言（いわゆるガイドライン）に当たるものであり、その内容も本件の適用に関して合理的で妥当なものと解される。

- (4) そして、法45条1項の規定を受けた法施行規則23条2項1号によれば、手帳の交付申請は、医師の診断書を添えて行うこととされているから、本件においても、上記(3)の「総合判定」は、提出された本件診断書により、その記載内容全般を基に、客観的になされるべきものと解される。

- 2 請求人は、上記第3のことから、本件処分の違法又は不当を主張し、手帳の障害等級を2級に変更することを求めていると解されるが、当審査会においては、本件診断書の「3 発病から現在までの病歴及び治療内容等」欄中「2018年6月に退職。20

19年7月に〇〇クリニックを受診。統合失調症と診断され、薬物治療開始。2019年8月30日に当院初診。最近はひとりでの外出や入浴も困難となっている。現在も継続通院中。」との記載及び「7-6の具体的程度、状態等」欄において、「※就労状況について ア 一般就労」に○印が付されていることについて、概念的に矛盾するとの意見があり、処分庁に対して、行政不服審査法74条の規定に基づく調査（以下「74条調査」という。）（1回目）を行ったところ、以下の回答を得た。

それによれば、「『2018年6月に退職』、『最近はひとりでの外出や入院も困難となっている』との記載があり、また『一般就労』との記載があるが、退職後に就労した可能性を推測することができ、矛盾とまではいえない」との説明であった。

以上の説明について、当審査会は、①「退職後に就労した可能性を推測することができ、矛盾とまではいえない」との根拠、②「『一般就労』との記載はあるが、仮に就労していないとした場合においても、障害等級3級の認定が妥当であるかどうかについての見解」について、処分庁に対する74条調査（2回目）を行ったところ、以下の回答を得た。

それによれば、①について、「診断書の記載内容から、請求人は、2018年6月に退職し、その後、統合失調症と診断され、薬物治療を開始している。そして、治療を受けながら、一般就労が可能となり、さらに、診断書作成時点で、『最近はひとりでの外出や入浴も困難となっている』状態となったものと読み取れる」、②について、「診断書の記載内容から、精神疾患（機能障害）の状態とそれに伴う生活能力障害の状態の両面から総合的に判断を行い、「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」として障害等級3級に該当するとした」との説明であった。

以上の説明について、当審査会は、診断書作成時において一人での外出や入浴が困難になっている状態であったのであれば、経験則上、一般就労できないと考えるのが自然であるから、一般就労できないことを前提にして、なお3級に認定できることの合理的な説明が医学的・専門的見地から必要である、との趣旨から、①「『一般就労が可能である』ということと『最近は一人で外出や入浴も困難』であることが両立するのであれば、その医学的な理由」、②「一般就労できない状態を前提にして、なお3級と判定することの医学的・専門的な説明」を求めるため、処分庁に対する74条調査（3回目）を行ったところ、以下の回答を得た。

それによれば、①について、「本件診断書からは、一般就労が可能な状況になった後に、最近ひとりでは外出や入浴が困難になったものと読み取れる。」、②について、「本件診断書における日常生活能力の8項目の判定がすべて、おおむね3級である『自発的にできるが援助が必要』または『おおむねできるが援助が必要』となっていることから、治療を続けるなかで、『最近ひとりでの外出や入浴が困難になった』状態は今後2年間を見通して、回復する可能性が十分あるものと考えられる。国の判定基準において、一般就労の有無についてはふれられていないが、申請時に添付された診断書の記載内容から、精神疾患（機能障害）の状態とそれに伴う生活能力障害の状態の両面から総合的に判定を行い、『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』として障害等級3級に該当するとした」との説明であった。

以上の説明について、当審査会は、上記①の説明は合理性のあるものとは考えられないとの趣旨から、一般就労と記載した理由を処分庁から主治医に照会の上、処分庁からの説明を求めるため、74条調査（4回目）を行うとともに、請求人に対しても、2018年6月からの就労の状況について説明、かつ、可能であれば

就労状況を裏付けるような資料の提出を求めるため、74条調査（5回目）を行ったところ、前者については以下の回答を得たが、後者については、提出期限までに請求人からの回答はなかった。

処分庁の回答によると、処分庁から主治医への照会について、「法律上、精神障害者保健福祉手帳の交付後に、中部総合精神保健福祉センターが判定に用いた診断書の内容を確認する根拠の規定はなく、照会内容について、対応することはできない。」との説明であった。

さらに、当審査会は、74条調査（3回目）の回答中、「治療を続けるなかで、『最近ひとりでの外出や入浴が困難になった』状態は今後2年間を見通して、回復する可能性が十分あるものと考えられる。」との記載があったため、本件処分があった日から調査日現在までの期間における、請求人に係る精神障害者保健福祉手帳の交付情報について、処分庁に対する74条調査（6回目）を行ったところ、以下の回答を得た。

それによれば、請求人は、法施行令9条1項に基づく障害等級の変更申請を行い、処分庁は、請求人の障害等級を2級と認定し、変更決定を行った日を令和2年10月23日、有効期限を令和4年10月31日とした手帳を、〇〇区長を經由して請求人に交付したとのことであった。

上記の経緯を踏まえるならば、請求人は、本件処分に係る審査請求を提起して間もない、令和2年10月23日に障害等級2級に該当することが認定されているから、少なくとも同日以降において、本審査請求における請求の利益は認められないが、障害等級3級の認定を受けた同年5月11日から同2級の認定を受けた前日の同年10月22日までの間に、なお法律上回復すべき利益がある可能性がある。

ところで、行政不服審査会の調査権限は、審理員による審理手続が不十分であると認められる場合など、行政不服審査会が更に調査を行う必要があると認めた場合に活用されるべきもの（小早川光郎／高橋滋【編著】（2020）「条解行政不服審査法第2版」弘文堂223頁参照）であるから、本審査請求は、まず適法性審査を担う審査庁において、74条調査で明らかになった事実を基に、請求人の請求の利益の有無を調査し、なお請求の利益が認められる場合は、審査庁における裁決の前に、請求人に主張及び資料を提出する機会を与え、かつ法令解釈等の妥当性を検証するため、再度当審査会の諮問を経るべきである。また、当該調査の結果、請求の利益を欠く場合は、本件審査請求を不適法なものとして却下すべきであると考えます。

なお、当審査会としては、請求人が令和2年5月11日付で障害等級3級の認定を受け、かつ同年10月23日に同2級の認定を受けているという事実を踏まえるならば、短期間に病状の急激な変化など特段の事情も認められないことから、本来は本件処分の時点で障害等級2級にすべきであったと考えます。そして、処分庁が等級変更の交付情報を保有しながら74条調査の回答を続け、本件処分をかたくなに維持している姿勢は、不服審査制度の本来の趣旨から問題があると考え、付言として、遺憾の意を表明し、今後の事務遂行の教訓とすべきことを処分庁に求める。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

（答申を行った委員の氏名）

高橋滋、千代田有子、川合俊樹

別紙（略）