

第 80 回行政苦情救済推進会議 議事概要

1 日 時：平成 22 年 3 月 26 日（金）14:00～16:00

2 場 所：中央合同庁舎第 2 号館 8 階 共用 801 会議室

3 出席者

座 長 堀田 力
秋山 收
大森 彌
加賀美幸子
加藤 陸美
小早川光郎
谷 昇

（総務省）行政評価局長 田中 順一
行政相談課長 白岩 俊
行政相談業務室長 榎本 泰士

4 議題

既付議事案の審議

- ・ 発達障がい者に対する療育手帳の交付
- ・ 報酬の実態に即した標準報酬月額の設定

5 議事概要

既付議事案の審議

発達障害者に対する療育手帳の交付

《事案の概要》

- ① 私が住む県では、知能指数が高い自閉症などの発達障がい者については、知的障がい者の基準に該当しないとして療育手帳は交付されないが、他の県や市では交付されている例があると聞いた。療育手帳の交付に当たっては、知能指数だけではなく、社会生活への適応性も含め総合的に判断するようにし、全国の発達障がい者が平等に手帳の交付が受けられるよう、交付基準を統一してほしい。
- ② アスペルガー症候群のため、人とのコミュニケーションが上手にとれない者について、療育手帳の交付申請をしたが、知能指数が基準より 1 高い（76）という理由で却下された。社会生活に適応できないのに、知能指数が基準よりわずかに高いだけで手帳が交付されないことに納得いかない。

（堀田座長）

発達障がい、知的障がいの判断基準には、曖昧さが残る訳ですが、その点をはっきりしろと言っても、そこまではなかなか難しい。そういう中では、議論しづらいとは思いますが、そのような現状であるということに割り切って考えていくしかないのかなと思

います。厚生労働省にどのようなあっせんをするのか、あるいは、あっせんをするのかしないのか、ご意見を頂戴したいと思います。

(大森委員)

現在、障がい者制度改革推進本部で行われている会議は、従来とはまったく違っています。当事者優先主義になっているのです。だから、従来の考えで物を言うのは効果的かどうか疑問に思います。厚生労働省がいつまでも動かないというのならば、早く必要な対策を講じるよう促すこととし、あっせん自体は待つべきではないかと思います。

消極的な意見を言っているわけではなくて、慎重を期した方がいいのではないかということ。まずは、当事者の方々が入った会議の方でどんな進め方にするのかをみる。

(小早川委員)

発達障がいに焦点を当てた制度はいかにあるべきかという議論であれば、大森委員のお話も分かるんですが、私たちに投げかけられているのは、精神障害者手帳の活用する方法もあるけれども、さしあたりは知的障がい者の療育手帳の制度を運用している自治体、そしてその制度を利用しようとしている関係者の人たち、そこにどうもうまくいかないという局所的な問題があるということです。

それも、結局、全体の中での問題だから、今の政府の検討に任せるということになるのか、現に行われている行政の現場での問題について改善の余地がないか考えるのか、両方あり得ると思うんです。

後者であれば、何らかの答えは出せるのではないかなと。しかし、その際も発達障がいの定義なり判定基準なりの問題が出てくるとは思います。そこは、ひとまず割り切って考えてみる方がいいのかもしれないという気もいたしますが。

(大森委員)

私もそのような意見ですが、こういう問題があって、事務局が一種の調査をやって分かったことも出てきてますのでね。できればここで出てくるような課題について早急に検討していただきたいと。資料・情報提供というかたちで、側面的な情報提供をする、あっせんするのではなくて。そういうかたちで私どもは貢献できるのではないかと。

障がい者制度改革推進会議で新しいことを考えるとおっしやっているので、ちょっと従前のような発想だと難しいのではないかと思います。

(事務局)

厚労省では、療育手帳自体は自治事務だということと、知的障がいの範囲を決めるのは、関係団体等、あるいは医師会等の理解も必要なので非常に難しいというふうに話をしています。

(大森委員)

自治事務だからという発想はいけないと思う。それは口実に過ぎない。厚労省自身が、もうちょっと踏み越えていかなくてはいけない。

(堀田座長)

支援と言っても、お金を出す支援、施設を提供してケアをする支援、能力を社会に活

かすために社会がどう支援するか、その仕組みを作るとのこと等、そういう支援の仕方は障がいのタイプにより違ってきます。

手帳を交付し、行政も社会もそのことを自覚し、そういう仕組みを全体として作っていくということならば、発達障がい者への、明らかに精神障がい者や知的障がいとは違う対応が社会的にも必要です。ひとくくりに一緒というのは乱暴な話で、発達障がいに応じた対応を考え出し、そうした対応をするというメッセージを含んだ手帳を交付することを考えてくれませんかとは言えないでしょうかね。

(加賀美委員)

地方公共団体の意見でも、発達障がい者独自の「手帳」を創設すべきとの意見が多いということですよ。

(事務局)

回答のあった16のうち6地方公共団体から、そのような意見がありました。

(堀田座長)

学校でも職場でも対応は同じで、保護者を含めてみんなが、発達障がいにはこういう対応をすれば、落ち着いて勉強や仕事ができるんだと認識して、それが広がれば、発達障がいの人は普通のことは全部やれるということですよ。そういうことを意識して広める意味でも特別な手帳とかが考えられませんか。

(加藤委員)

何をしてほしいかというところから、あるいは、学校なり社会なり行政なりが、何ができるかというところからアプローチをしてみてもどうかと感じている。行政の面から見ると、手帳とかはすぐに発想する方法ですけども、むしろそういうアプローチをしていくという方法はないのでしょうか。

(加賀美委員)

そのとおりだと思いますけど、何ができるかというより、その人たちが何をしてほしいかが重要なんですよ。

(堀田座長)

それは発達障害者支援法を作るときに十分調査したはずで、結局その答えが出ないから、こうすればいいと言うことが出ないのではないのでしょうか。

おそらく、これはみんな同じだと思うが、本当の気持ちをずっと聴いていけば、普通に接してほしい、これは共通した願いだと思う。やはり普通の学級に入れてほしい、普通の職場に入れてほしい。その上で、そこでうまく対応してほしいというのが、最大多数じゃないかと思うんですが。

(大森委員)

他の話ですが、認知症のサポーター制度というのがあって、一種の演習のようなものをやる。お年寄りが認知症のようなふりをして街を歩く。そうすると、遊んでいる子供

たちがやっぱり気に掛ける。どうしたのって。そのことを通じて、認知症というのはどういう病気なのか、どのように接すればいいのかということが分かってくる。そうすると、ご本人たちも家族も、例えば、自分の親が認知症の初期であるということを隠さないで済むようになってくると思う。そういう社会と支援の仕組みが必要なんです。

(秋山委員)

結局、これは療育手帳という制度から出てきている問題なわけですが、療育手帳というのは事務次官通知とか局長通達に根拠があって、それが自治事務だから、それに全く準拠する必要がなく、各地方自治体で独自に、独自の判断で支給することができる。

ただそのときに、例えば静岡県は、知的障がいの方に対する制度であるということを、きちんと認識しながら、しかも知的障がいというのは知能レベルだけで判断するものではないということも意識して、療育手帳の制度を、国が考えているものよりも、ちょっと広く運用している。それは、役人的に言えば、書いたものに準拠を置いてこういうことをやっているのか、それとも飲み込みでやっているのか、どっちなのか。

(事務局)

交付基準は作っていて、一応、80 から 89 までの者、発達障がい者でそういった範囲の者ということで明示はしている。ただそのときに、89が絶対的なものなのかというと、その辺は、おそらく確固たるものはないんだと思う。

(秋山委員)

どうしても知能、それから知的障がい者との関係が元になる制度であれば、やはり知能レベルとの関連というのはなかなか断ち切りがたいということがあるようだ。

その後の学問の発達なりによって、発達障がいというのは、知的障がいとか精神障がいとは違うものだというのがはっきりしてきた以上は、やはり療育手帳という制度の応用というか、運用の改善でやっていこうということであり、かつ、いわゆる知能レベルというものとは一応関係がない概念ということであれば、療育手帳という制度の根幹を少しそこで変更する。

しかも、それは地方公共団体独自の判断ではなく、国が何か統一的にそういう考え方を提示して、それで療育手帳の制度を、知的障がいのレベルと離す。ちょっと広くというか、そういうものとして構成していくということが必要だという気がする。そのための手立てとして何がいいのか、療育手帳の制度改善ということに限定して議論するとすれば、それはそういうことになるんじゃないか。

(堀田座長)

全く賛成なんですけど、広くというより、性質の違う手帳、対応から言えば全く違うわけだから、違う対応の手帳を、やっぱり創設するくらいの措置がほしいと言うのかなと思うんですが。

(秋山委員)

そこは、療育手帳の改善という方向で考えていくのか、それとも、新しい、まあ、手帳がいいのかどうかは別にして、発達障がい者全体についての新しい支援策を考えていくということなのか。後者の方がもっともだということになると、やや抽象的になって

しまうけども、要望というかメッセージを発するという方向に落ち着いていくということでしょうか。

(堀田座長)

発達障がいの特徴及びその程度に応じた支援の在り方を考えるということは、当たり前前で当然やっていかなくてはいけない。ただ、知的障がいの基準、範囲について明確に示せというのは、それは無理難題かも知れないですね。それを望みだすと、この問題は迷路に入ってしまうと進まなくなる。

それでは、次回は方向性を出すことにしましょう。

既付議事案の審議

報酬の実態に即した標準報酬月額の設定

《事案の概要》

当社は、建設業であるが、一部の従業員について、取引先への納期の関係で3月から5月までの間に相当量の時間外労働が発生したため、4月から6月までの報酬が異常に増加した。社会保険料は4月から6月までの報酬を基にした標準報酬月額により算出されるため、従来2万5,000円程度だった社会保険料が倍以上に引き上げられた。

昨年度までは、所管の社会保険事務所に対し事情を説明すれば、年間の平均報酬額に基づいて標準報酬月額を算定してもらえたため、報酬に見合った社会保険料となったが、今年度については、同事務所に相談しても、そのような取扱いはできなくなったとの回答しかない。報酬の実態に応じた標準報酬月額の算定を行ってほしい。

(小早川委員)

保険者算定の範囲、手順等を整理するという方向でいいと思います。

申出があったケースは、3月から5月までの間に時間外労働が多かったため、4月から6月までの3か月で算定するというルールと連動してしまったということのようですが、これは全くの偶然ということなのでしょうか。それとも、この3か月には決まって報酬が増えるという事業所が多数存在しているということでしょうか。そうだとすれば、この扱いを変えることで、保険財政への量的な影響があるのかもしれないですね。そこはどうなのでしょうか。

(事務局)

この事例は、たまたま4月から6月までの報酬が多かったというものです。年度当初の報酬が多いとか、年度末の報酬が多いとか様々でしょうから、保険財政への影響がどうかというところは難しいところです。

(秋山委員)

標準報酬月額が多くなって保険料収入が増え、一見マネーフローが保険会計で増えたとしても、将来の給付も増えるわけですから、逆に、標準報酬月額が小さく算定され、一見マネーフローが減ったという場合についても、保険数理としてはあまり意味のある議論にはならないのではないのでしょうか。

(加藤委員)

標準報酬月額健康保険と厚生年金保険の保険料の算定基礎になります。厚生年金については、保険料の増減と給付の増減とを比較してみれば、まあまあ同じようなところにいくんでしょう。

しかし、医療については給付に反映されませんので、厚生労働省にしてみれば、やっぱり、保険料収入の赤字要因は作りたくないという気持ちがあると思いますね。

月により超過勤務のバラツキが生じるというのはしようがない話でして、これを年間で平均して払うという訳にはいかない。標準報酬月額の算定は事業主の事務ですからそこには被保険者の意見が入らないし、事業主が保険料を半分負担しておりますので、事業主とすれば保険料が低い方がいいでしょう。年金機構の方は高い保険料をむしろ望むでしょうから、その調整について、実務的には、保険者算定を柔軟に適用するという方向で対応するしかないんじゃないかなと思います。

将来、機械化がどんどん進めば、年間総報酬の額を基にして算定できるかもしれませんが、現状で言えば、中小企業ではなかなかそうした対応は難しいと思います。そういう意味でも、現時点ではこうした問題については、保険者算定をもっと頻繁に実施するという事で対応せざるを得ないと思います。

(秋山委員)

現行の算定ルールはルールとして置いて、保険者算定を弾力的に実施するという事です。

(加藤委員)

標準報酬月額の算定では、事業主は有利になる条件の方を選ぶでしょうから、そうしたことがあると、被保険者にとっては年金の反映には不利に働くことがあります。その場合には、保険者算定で対応していく。

ただ、4から6月までの3か月の報酬で標準報酬を算定するという方法でないと、大変な事務量になることは間違いありません。年金事務所が都市部にある場合と、地方にある場合とでは実情も違いますから。

(秋山委員)

法律にある「著しく不当」の意味を、マニュアルなり通達なりのレベルで限定してしまうというのは、どう考えるべきなんでしょうか。

(小早川委員)

一応の基準を示したということなのでしょうけども、社会保険審査会の裁決でそれが不相当だと言われても、なお一律基準の方を大事にするというのは、どういうことなのか説明がつかないですね。

(秋山委員)

最高裁判決の効力も、形式論を言えば、個別効力主義でしょう。しかし、同じケースで同じ結論が出るのであれば、それを尊重して、行政の方で、適宜、マニュアルなり通達なりを改正すべきであり、裁決は裁決であり、個別の話には関係ないというのは納得できないですね。

(小早川委員)

36年通達は、全く例外を認めないというような書き方をしているのですか。

(事務局)

次に掲げる場合として、該当するケースについて限定的に列挙してあるだけです。

(大森委員)

それでは、「著しく不当」というのは、実際にはほとんど認めないという意味ですか。そうでないのなら、法律を作る時にもう少し弱い表現があるのではないですか。普通に読むと、保険者算定はほとんど無理だという意味に思えます。

(秋山委員)

「著しく不当」というのは、かなり厳しい表現ですが、運用を限定する根拠にはならないと思います。この通達に書かれている場合にだけ限定する理由にはならないと思います。

(堀田座長)

実際の報酬の平均額と標準報酬月額とが違う場合には、標準報酬は被保険者の負担能力に応じて設定されるべきであるという原則に沿って考えていくべきではないかということですかね。

(谷委員)

本来は、年間の報酬額を通じて標準報酬月額を出すべきなのでしょうね。

(堀田座長)

筋論で考えると、年間の報酬を基に標準報酬月額を出す、それができない事業所は3か月の報酬を基にすることを認める、それでもおかしければ調べて保険者算定をしない、という三段建てになるよう法律を変えるべきだと思います。しかし、今回のケースでは、そこまでは言わないということでしょうか。

(大森委員)

標準報酬月額は被保険者の負担能力に応じて設定されるべきであり、保険者算定の範囲を昭和36年通達の場合に限るとした現在の運用を見直してもらおうという整理でいいと思います。標準報酬月額の算定及び保険者算定の本来の在り方について、厚生労働省に考えてもらう。

(堀田座長)

それでは、そういう方向で厚生労働省とやり取りをしてもらいましょう。

—以上—