

平成29年度答申第41号

平成30年3月9日

諮問番号 平成29年度諮問第45号（平成30年1月12日諮問）

審査庁 厚生労働大臣

事件名 社会復帰促進等事業としての義肢等補装具費支給に係る購入費用支給の  
不承認決定に関する件

## 答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

## 結 論

本件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。

## 理 由

### 第1 事案の概要

#### 1 本件審査請求の骨子

本件は、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が労働者災害補償保険法（昭和22年法律第50号。以下「労災保険法」という。）29条1項に基づく社会復帰促進等事業としての義肢等補装具の新規の購入費用の支給申請（以下「本件支給申請」という。）をしたのに対し、A労働局長（以下「処分庁」という。）がこれを不承認とする決定（以下「本件不承認決定」という。）をしたところ、審査請求人がこれを不服として審査請求した事案である。

#### 2 関係する法令の定め

労災保険法29条1項は、政府は、労働者災害補償保険（以下「労災保険」という。）の適用事業に係る労働者及びその遺族について、社会復帰促進等事業として、同項各号に掲げる事業を行うことができる旨規定し、同項1号は、療養に関する施設及びリハビリテーションに関する施設の設置及び運営その他

業務災害及び通勤災害を被った労働者（以下「被災労働者」という。）の円滑な社会復帰を促進するために必要な事業を掲げている。

なお、同条2項は、同条1項各号に掲げる事業の実施に関して必要な基準は、厚生労働省令で定める旨規定するが、その実施に必要な基準を定める厚生労働省令はない。

### 3 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、平成19年5月8日、業務災害で両腕、左顔面等を負傷し、平成21年4月13日に治癒（症状固定）と診断された。

（障害状況診断書（P病院主治医作成、平成21年5月1日付け））

- (2) 審査請求人は、治癒後に障害が残存するとして、平成21年6月15日、A労働基準監督署長（以下「本件監督署長」という。）に対し、障害補償給付等の支給を求めたところ、本件監督署長は、調査の結果、審査請求人に残存する障害は、労働者災害補償保険法施行規則（昭和30年労働省令第22号）別表第1の障害等級表に照らして障害等級併合第10級（障害補償給付は、給付基礎日額の302日分）に当たると認定し、同年8月24日、障害補償一時金、障害特別支給金及び障害特別一時金（以下「障害補償一時金等」という。）の支給決定をした。

（障害補償給付支給請求書兼障害特別支給金及び障害特別一時金支給申請書（平成21年6月12日付け）、年金・一時金支給決定決議書兼一時金支払決議書）

- (3) 審査請求人は、上記(1)の負傷に伴う痛み、違和感があるとして、平成26年7月22日から治療を再開し、左肘の人工関節抜去・滑膜切除の手術を受けた後に療養補償給付たる療養の給付を請求したところ、本件監督署長により上記(1)の負傷の再発と認められ療養の給付を受けた。この再発した症状については、平成28年3月16日に治癒（症状固定）と診断された。

（療養補償給付たる療養の給付請求書兼支給決定決議書、診療費請求内訳書、障害状況診断書（Q病院主治医作成、平成28年7月7日付け））

- (4) 審査請求人は、平成28年8月1日、再発した症状の治癒後に障害が残存するとして、再度、本件監督署長に対し、障害補償給付等の支給を求めたところ、本件監督署長は、審査請求人の障害について障害等級併合第12級（障害補償給付は、給付基礎日額の156日分）に当たると認定した上で、同年9月26日、不支給決定をした。

(障害補償給付支給請求書兼障害特別支給金及び障害特別一時金支給申請書  
(平成28年8月1日 A 労働基準監督署受理)、障害(補償)請求に係る  
申立書、障害状況診断書(Q病院主治医作成、平成28年7月7日付け)、  
補償給付調査復命書(障害)(厚生労働事務官R作成、平成28年9月23  
日付け)、意見書(A労働局地方労災医員作成、平成28年9月9日付け)、  
年金・一時金給付等不支給決定通知)

(5) 審査請求人は、平成28年11月14日、処分庁に対し、左肘に装着する  
上肢装具である「CBブレース」の新規の購入のため、本件支給申請をした。  
(義肢等補装具購入費用支給申請書)

(6) 処分庁は、平成28年11月28日、本件支給申請に対し、本件不承認決  
定をした。  
(義肢等補装具購入・修理費用支給不承認決定通知書)

(7) 審査請求人は、平成28年12月19日、審査庁に対し、本件不承認決定  
を不服として、本件審査請求をした。  
(審査請求書、補正書)

(8) 審査庁は、平成30年1月12日、当審査会に対し、本件審査請求を棄却  
すべきであるとして、諮問した。  
(諮問説明書)

#### 4 審査請求人の主張の要旨

橈骨頭切除による支持機能、保持機能の低下があるため、本件不承認決定の  
取消しを求める。

(審査請求書、補正書)

#### 第2 審査庁の諮問に係る判断の要旨

審査庁の判断は、おおむね次のとおりであり、審理員の意見もこれと同旨であ  
る。

医学的に審査請求人の左上肢(手関節を除く。)に機能障害は認められず、審  
査請求人は上肢に機能障害が残存することにより障害補償給付の支給を受けた者  
又は受けると見込まれる者に該当しないことは明らかであることから、処分庁が  
審査請求人に対してした本件不承認決定は妥当であり、本件審査請求には理由が  
ないため、棄却すべきである。

(諮問説明書、審理員意見書)

#### 第3 当審査会の判断

##### 1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

本件の審理員の審理手続については、特段違法又は不当と認められる点はない。

## 2 本件不承認決定の適法性及び妥当性について

### (1) 労働者災害補償保険制度における社会復帰促進等事業の役割

労災保険法及びその下位規則の定める労働者災害補償保険制度（以下「労災保険制度」という。）は、業務災害等による負傷等につき、治療などの療養が必要となったときは療養補償給付を行い、負傷等が治癒（症状固定）したときに障害等級第1級から第7級までに該当する障害が残った場合は障害補償年金、障害特別支給金及び障害特別年金を、障害等級第8級から第14級までに該当する障害が残った場合は障害補償一時金等を、それぞれ支給することとしている。

労災保険法29条1項1号は、政府が、労災保険の適用事業に係る労働者等について、社会復帰促進等事業として、業務災害等の被災労働者の円滑な社会復帰を促進するために必要な事業を行うことができる旨定めているが、これは、労災保険の適用事業に係る労働者等について、その社会復帰を促進するためのものとされており、上記労災保険制度による保険給付を補完するものと解される。

### (2) 義肢等補装具費支給要綱について

業務災害等の被災労働者に対する義肢等補装具の購入等に要した費用の支給は、上記社会復帰促進等事業の1つとして行われるものである。

業務災害等の被災労働者の円滑な社会復帰を促進するための社会復帰促進等事業の実施に関して必要な基準は厚生労働省令で定めることとされている（労災保険法29条2項参照）が、実施に必要な基準を定める省令はなく、義肢等補装具の購入等に要した費用の支給は、義肢等補装具費支給要綱（「義肢等補装具の支給について」（平成18年6月1日付け基発第0601001号厚生労働省労働基準局長通知）の別添。（以下「支給要綱」という。））に定める基準によって行われている。

本件支給申請に係る義肢等補装具である肘装具CBブレースは、上肢装具であるところ、支給要綱の別表1「義肢等補装具購入費用の支給対象者及び対象範囲」の「支給種目」の「② 上肢装具及び下肢装具」は、上肢装具の新規の購入費用の支給対象者について、上肢の機能に障害を残すことにより障害（補償）給付の支給決定を受けた者又は受けると見込まれる者としている。

社会復帰促進等事業としての義肢等補装具購入等費用の支給は、業務災害等の被災労働者が、上下肢の亡失、機能障害等により義肢その他の補装具等を必要とする場合に、これらの者の社会復帰の促進を図るための措置である。すなわち、業務災害等による障害が残った者に対しては、その等級に応じて障害補償給付等が支給されるが、これを補完するものとして、その障害が義肢その他の補装具等を必要とするものである場合には、義肢等補装具の購入等費用を支給するというのが、義肢等補装具費支給の趣旨といえることができる。

したがって、支給要綱が、上肢装具の新規の購入費用支給対象者について、上肢の機能に障害を残すことにより障害（補償）給付の支給決定を受けた者又は受けると見込まれる者としているのは、上記趣旨に沿うものと解される。

(3) 審査請求人が義肢等補装具購入費用の支給対象者に該当するかについて

ア 上記第1の3（事案の経緯）のとおり、審査請求人は、平成19年5月8日、業務災害により負傷を負い、平成21年4月13日に症状固定した。そして、残存する障害について、同年8月24日に障害等級併合第10級に当たるとの認定で障害補償一時金等の支給決定がされている。その後、左肘痛等の症状が再発して平成28年3月16日に再度症状固定した後、残存する障害について、再度、障害補償給付等の支給を求めたが、同年9月26日、障害等級併合第12級（障害補償給付は、給付基礎日額の156日分）に当たると認定された上で、既に必要な保険給付は再発前の障害等級併合第10級（障害補償給付は、給付基礎日額の302日分）での障害補償一時金等で支払済みであるとして、不支給決定がされている。

イ 審査請求人は、処分庁に対し、平成28年11月14日に本件支給申請を行っているが、審査請求人が義肢等補装具購入費用の支給対象者に該当するかについては、本件監督署長による上記障害等級併合第12級に当たるとの認定が、上肢の機能に障害等級に該当する程度の障害を残していることを内容としているか否かによって決することになる。すなわち、上記（2）のとおり、支給要綱は、上肢装具の購入費用の支給対象者を、上肢の機能に障害を残すことにより障害（補償）給付の支給決定を受けた者又は受けると見込まれる者としているところ、審査請求人については、障害等級併合第12級に当たるとの認定で障害補償給付等の支給決定がなされておらず、同認定では不支給決定がされているが、これは、再発前に障害等級併合第10級での障害補償一時金等の支給決定がされており、同一の

負傷に由来する障害で既に支給決定がされていることから不支給とされたにすぎず、障害等級併合第12級での障害補償一時金等の支給決定すなわち障害補償給付等の支給決定があった場合と同じに扱うべきであるからである。

ウ そこで、上記本件監督署長による審査請求人に関する障害等級併合第12級に当たるとの認定の内容（資料（補償給付調査復命書（障害）））をみるに、

(ア) 左上肢等における11の部位について障害等級の該当性が検討されており、①左前腕の長管骨の変形障害が障害等級第12級の8号、②左手中指の指骨の一部欠損障害が障害等級第14級の6号、③左肘の神経障害が障害等級第14級の9号、④左肘から左手背部までの神経障害が障害等級第14級の9号、⑤左顔面の神経障害が障害等級第14級の9号に当たると認定された上で、これらが併合されて障害等級併合第12級に当たると判断されていることが認められる。

また、上記左前腕の変形障害の認定の際の地方労災医員（医師）の意見を踏まえた調査結果によると、左橈骨頭の人工骨頭抜去後に橈骨頭の欠損が認められるも、左肘関節の不安定性は認められないとされ、硬性補装具の必要もなしとされており、長管骨に変形を残すことから障害等級第12級の8号に当たると認定されたものであることも認められる。審査請求人は、橈骨頭切除による支持機能、保持機能の低下を主張しているが、同調査結果によると、審査請求人の主張は認められない。

他に障害等級が認定されたものは、左手中指の指骨の一部の欠損障害、左肘及び左肘から左手背部までの神経障害、左顔面の神経障害であって、上肢の機能障害ではない。

(イ) 左上肢については、肘関節、手関節及び前腕の3か所の部位について機能障害としての障害等級の該当性が検討されている。

上肢等の障害等級認定については、「せき柱及びその他の体幹骨、上肢並びに下肢の障害に関する障害等級認定基準について」（平成16年6月4日付け基発第0604003号厚生労働省労働基準局長通知）の基準に従って認定がされているところ、同基準によれば、上肢の関節の機能に障害を残すものとは、関節の可動域が健側の可動域角度の4分の3以下に制限されているものをいうとされ、前腕については、可動域が健側の可動域角度の2分の1以下に制限されているものを第12級に準

ずる障害として取り扱うこととされているが、同基準に特段不合理と認められる点はない。

審査請求人の障害等級の認定に際して行われた審査請求人主治医の診断及び地方労災医員（医師）の意見を踏まえた調査結果によると、審査請求人の左肘関節の可動域制限の程度は健側の4分の3以下に制限されているとは認められず、左手関節の可動域制限はなしとされている。また、前腕については、左上肢（回内回外運動）の可動域制限は健側の2分の1以下に制限されているとは認められていない。

（ウ）したがって、審査請求人の後遺障害は、上記基準によっても上肢の機能障害として障害等級が認定されるものではなく、そのため、支給要綱の定める義肢等補装具購入費用の支給対象者には当たらないといわざるを得ない。

エ 以上によれば、本件不承認決定は違法又は不当であるとはいえない。

### 3 付言

（1）本件不承認決定に係る通知書の「不承認の理由」欄には、「義肢等補装具費支給要綱に定める支給対象者に該当しないため、不承認となります。」と記載され、また、通知書に添付された「連絡事項」には、不承認理由の補足として、上肢装具の購入費用の支給対象者の要件として「上肢の機能に障害を残すことにより、障害（補償）給付の支給決定を受けた者又は受けると見込まれる者」を示した上、「貴殿の残存する障害の程度については、監督署の調査事実により、左肘の機能障害として障害等級に該当しておりませんので、支給要件に該当しないことより上肢装具を支給することは出来ませんでした。」と記載されているが、審査請求人にとっては、これらの記載のみで不承認決定の具体的な理由を理解することができるのか疑問である。

支給対象者となるためには、「上肢に機能障害を残すことにより、障害（補償）給付の支給決定を受けた者又は受けると見込まれる者」との要件に該当することが必要であることを明示した上で、審査請求人について障害等級が認定された障害は、①左前腕の長管骨の変形障害、②左手中指の指骨の一部欠損障害、③左肘の神経障害、④左肘から左手背部にかけての神経障害及び⑤左顔面の神経障害に係るものであって、いずれも上肢の機能障害に係るものではないことから、要件に該当しないと判断した旨を分かりやすく丁寧に説明することが望まれる。

(2) 労災保険法29条2項は、社会復帰促進等事業の実施に関して必要な基準は厚生労働省令で定める旨規定しているにもかかわらず、義肢等補装具費支給に関して必要な基準を定めた厚生労働省令はこれまで制定されておらず、義肢等補装具費支給は、支給要綱に基づいて行われているにすぎない。義肢等補装具費支給に関する基準として、厚生労働省令の定めが求められるところである。

加えて、義肢等補装具費支給に関する決定が行政処分である以上、当該処分は法令に基づいて行われるべきものであり、この点においても、義肢等補装具費支給に関する厚生労働省令の定めを整備することが求められている。支給要綱は、法令の定めの下で、法令の趣旨目的に従って行政庁が設定する審査基準となるものにすぎない。

以上述べたことから、義肢等補装具費支給に関して必要な基準を厚生労働省令で何も定めることなく、支給要綱のみに準拠して処分を行うことは問題があることを、審査庁は認識すべきである。

これまでも、労災保険法29条1項の社会復帰促進等事業の1つである労災就学援護費を支給しない旨の決定につき、平成15年に最高裁判所が「労働基準監督署長の行う労災就学援護費の支給又は不支給の決定は、法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、被災労働者又はその遺族の上記権利に直接影響を及ぼす法的効果を有するものであるから、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるものと解するのが相当である。」（最高裁判所平成15年9月4日第一小法廷判決・集民210号385頁）と判示して、これを処分であると明言したところであるが、今日に至るまで、義肢等補装具費支給を含む社会復帰促進等事業の実施に関する厚生労働省令を整備することなく、依然として支給要綱のみに従った処分が行われていることは、法システムの在り方として多くの問題を抱えているものであり、この点につき改善が望まれる。

#### 4 まとめ

以上によれば、本件不承認決定が違法又は不当であるとはいえず、本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る審査庁の判断は妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第2部会

委員 戸 谷 博 子

委 員 伊 藤 浩  
委 員 大 橋 洋 一