平成２９年度答申第４７号
平成３０年３月２３日

諮問番号　平成２９年度諮問第４３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アフターケアに係る健康管理手帳の不交付決定に関する件

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

本件審査請求に係る処分は取り消されるべきであり、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、妥当とはいえない。

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アフターケア（以下「アフターケア」という。）に係る健康管理手帳（以下「手帳」という。）の交付を求める申請（以下「本件申請」という。）をしたのに対し、Ａ労働局長（以下「処分庁」という。）がこれを不交付とする決定（以下「本件不交付決定」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をした事案である。
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８月７日、業務中に被災し、腰椎椎間板ヘルニアの傷害を負った。

（休業補償給付支給請求書（平成２０年８月２６日受付）、実地調査結果復命書）

（２）審査請求人は、上記（１）の傷害につき、平成１９年８月９日から療養を開始し、Ｂ労働基準監督署長（以下「本件労基署長」という。）は、平成２０年１１月２７日に審査請求人の傷病を業務上の災害によるものと認定した。

（療養補償給付たる療養の給付請求書兼支給・不支給決定決議書、診療費請求内訳書（療養期間平成１９年８月９日から同月３１日までのもの））

（３）本件労基署長は、平成２５年６月１９日、審査請求人の上記（１）の傷害は平成２５年７月３１日をもって治癒（症状固定）とする旨の認定をした。

（治ゆの認定について）

（４）本件労基署長は、平成２６年２月３日、平成２５年８月１日から同月３１日までの間の審査請求人の休業補償給付請求に対し、同請求は治癒後の請求であるとして不支給決定をした。

（休業補償給付支給請求書（平成２５年１０月１５日付け）、労働者災害補償保険療養・休業補償給付等不支給決定通知）

（５）審査請求人は、平成２６年３月３１日、労働者災害補償保険審査官に対し、上記（４）の決定を不服として審査請求をしたところ、Ａ労働者災害補償保険審査官は、同年１０月１５日、審査請求人の請求を棄却する決定をした。さらに、審査請求人は、同年１２月１日、労働保険審査会に対し、同決定を不服として再審査請求をしたところ、同審査会は、平成２７年６月２４日、

審査請求人の請求を棄却する裁決をした。

（労働保険審査請求書、決定書、労働保険再審査請求書、労働保険再審査請求書の補正書、裁決書）

（６）審査請求人は、平成２７年９月１６日、本件労基署長に対し、障害補償給付等の支給を求めたところ、本件労基署長は、平成２８年２月４日、審査請求人の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の障害等級第１２級の第１２号（局部にがん固な神経症状を残すもの）に当たると認め、審査請求人に対し、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。

（障害給付支給請求書、年金・一時金支給決定／一時金支払決議書）

（７）審査請求人は、平成２７年９月１６日、B労働基準監督署を経由して処分庁に対し、頭頸部外傷症候群等（腰痛）に係る手帳の交付を求める本件申請をした。

（健康管理手帳交付申請書、健康管理手帳交付決議書）

（８）処分庁は、平成２８年９月８日、本件申請に対し、「本件申請は、『頭頸部外傷症候群等に係るアフターケア』の新規交付申請期間を経過した後の申請であるため。」との理由を付して、本件不交付決定をした。

（健康管理手帳の新規交付申請に係る不交付決定通知書、架電・机上・調査結果復命書）

（９）審査請求人は、平成２８年１２月２日、審査庁に対し、本件不交付決定を不服として、審査請求をした。

（審査請求書）

（１０）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。

（諮問書）

４　審査請求人の主張の要旨

「健康管理手帳の新規交付申請に係る不交付決定通知書」の理由にある「新規交付申請期間を経過した後の申請」となったのは、本件労基署長が調査不十分な状況で治癒認定をしたことから、同認定の取消しを求めて審査請求・再審査請求をしている間に手帳の申請期間が経過してしまったからである。そのため、手帳の新規交付の申請権が生じる起点を、本件労基署長が治癒と認定した平成２５年７月３１日ではなく、時効の中断を適用し、再審査請求が棄却され

た裁決書を審査請求人が受領した、平成２７年６月２４日としてほしい。また、本件労基署長が同認定をしたことに納得せずに審査請求・再審査請求をしている期間であっても、手帳の新規交付申請が可能なのであれば、同申請を行いにくい状況下にある被災者への案内は、同認定を受け入れる被災者以上に丁寧な説明が必要であるのに、それがなかった。

（審査請求書、審査請求に関する意見書（平成２９年２月１３日付け）、反論書）

第２　審査庁の諮問に係る判断

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

１　審査請求人は、本件労基署長から平成２５年７月３１日をもって治癒と認定されていることから、治癒と認定されて以降、障害補償給付を受けると見込まれる者（症状固定した者に限る。）に該当し、「頭頸部外傷症候群等（腰痛）に係るアフターケア」の手帳の交付申請を行うことについて、障害は認められない。

　また、治癒認定後の休業補償給付の不支給決定に係る審査請求・再審査請求においては、審査請求人の傷病が医学上一般に認められた医療を行っても医療効果が期待し得ない状態に至っているのか否か等について、医師の意見等に基づいて同認定の適否を判断するものであり、手帳の交付申請を行ったことが審査請求等の判断に影響を与えるものではないことから、手帳の交付申請を行うことは客観的に可能であったと認められる。

２　手帳の交付申請は、治癒日より起算して傷病別実施要綱に定める傷病別の手帳の新規交付の有効期間内に行わなければならないが、審査請求人の場合、「頭頸部外傷症候群等（腰痛）に係るアフターケア」が該当するものの、その措置範囲は、治癒（症状固定）後２年を限度として１か月に１回程度必要に応じて行うものとされており、治癒後２年１か月経過した時点においては、アフターケアとして予防その他の保健上の措置を行う必要性を認めることはできない。

３　以上のことから、処分庁が審査請求人に対して行った本件不交付決定は妥当であり、本件審査請求には理由がないため、棄却すべきである。

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

うかがわれない。

2　本件不交付決定の違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について

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）手帳の交付に係る通達の定めについて

ア　手帳の交付は、アフターケアの対象者に対して行われるものである。アフターケアは、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って、同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）が、アフターケアの実施に関して必要な基準を定める厚生労働省令はなく、通達である「社会復帰促進等事業としてのアフターケア実施要領」（平成１９年基発第０４２３００２号。以下「実施要領」という。）の定める基準によってアフターケアが行われている。

実施要領は、業務災害等によりせき髄損傷等の傷病にり患した者にあっては、症状固定後においても後遺症状に動揺をきたす場合が見られること、後遺障害に付随する疾病を発症させるおそれがあることに鑑み、必要に応じてアフターケアとして予防その他の保健上の措置を講じ、当該労働者の労働能力を維持し、円滑な社会生活を営ませることを目的として、アフターケアを行うこととした上で、アフターケアの対象傷病を定め、その別紙である「傷病別アフターケア実施要綱」（以下「実施要綱」という。）において対象傷病ごとに対象者の範囲や措置範囲を定め

ている。

イ　本件申請に係る傷病である頭頸部外傷症候群等は、実施要領におけるアフターケアの対象傷病に含まれるところ、頭頸部外傷症候群等に係る実施要綱では、対象者の範囲について、対象傷病について障害等級第９級以上の障害補償給付を受けている者又は受けると見込まれる者のうち、医学的に早期にアフターケアの実施が必要であると認められる者（実施要領２（１））とし、医学的に特に必要があると認めるときは、障害等級第１０級以下の障害補償給付等を受けている者にもアフターケアを行うことができる（実施要領２（２））旨定め、措置範囲については、症状固定後２年を限度として、１か月に１回程度必要に応じて診察を行うこと等（実施要領３（１）～（３））を定めている。

（３）手帳の交付申請をすべき期間についての実施要領及び実施要綱の定めと本件申請について

ア　本件において、審査請求人の症状固定日は、平成２５年７月３１日であり、審査請求人が本件申請を行ったのは、平成２７年９月１６日である。審査庁は、本件申請は、申請すべき期間内になされていないと判断しているので、この点について検討する。

イ　審査庁は、実施要綱において、アフターケアとして診察を受けられるのは症状固定後２年を限度とすると定められているところ、症状固定後２年以上を経過してからなされた本件申請は、アフターケアを受けることができないため、不交付とした旨主張している。

しかし、この主張には、以下の問題点がある。

（ア）アフターケアを受けるために必要な手帳の交付の申請について、実施要領６（１）②は、「手帳の交付の申請は、治癒日より起算して傷病別実施要綱に定める各健康管理手帳の新規交付の有効期間内に行わなければならない。」としている。

そして、頭頸部外傷症候群等に係る実施要綱においては、手帳の有効期間として、「交付日から起算して２年間とする。なお、更新による再交付はできない。」と定めている。

そうすると、頭頸部外傷症候群等についての手帳の交付の申請は、上記実施要領及び実施要綱の規定を形式的に読むと「治癒日より起算して『交付日から起算して２年間』に行わなければならない。」となるのであるが、その意味するところは明確ではない。

審査庁は、実施要綱においてアフターケアとして診察が受けられるのは治癒後２年を限度とすることとされているから、手帳の交付の申請は治癒後２年以内になされなければならず、実施要綱の上記「交付日から起算して２年間」との記載は、手帳の有効期間について記載したものであると説明している。しかし、審査庁のかかる考え方によれば、手帳は有効であるがアフターケアは受けられない期間が生じることになってしまう。実施要領５（２）によれば、アフターケアを受けようとする者は、その都度手帳を提出するものとされ、手帳はアフターケアを受けるために交付されるものであるはずであるにもかかわらず、手帳は有効であるがアフターケアを受けられない期間があるのはいかにも不合理である。

一方、手帳の有効期間が交付日から起算して２年間とされているのであるから、交付日から起算して２年間はアフターケアを受けられると考えると、今度は、アフターケアとして診察が受けられるのは症状固定後２年間を限度とするとの規定と整合しないことになってしまう。

結局、どのように解釈しても、手帳の交付の申請をすべき期間に関するこれらの規定は整合性を欠くといわざるを得ない。

アフターケアを受けるための手帳の交付の申請をすべき期間という、権利行使のための基本的な事柄について、通達の定めがこのように整合性を欠いているというのは、看過できない問題である。

（イ）アフターケアの対象者はいずれの傷病についても症状固定した者に限られていることから、手帳の交付の申請は、症状固定後になされることが制度として前提とされていると解される。しかし、症状固定後直ちに手帳の交付の申請を行ったとしても、アフターケアを受けるには、対象傷病ごとに必要な障害等級が定められているので、障害補償給付の申請を行って、必要な障害等級の認定がされなければ、アフターケアを受けることはできず、したがって、実際には症状固定後すぐにはアフターケアを受けることはできず、数か月ないしそれ以上の障害等級認定に必要な期間を経て初めてアフターケアが受けられるという運用が行われている。

アフターケアの趣旨からすると、症状固定直後の方がむしろアフターケアの必要性が高いようにも思われ、例えば、本件申請に係る傷病である頭頸部外傷症候群等のようにアフターケアを受けられる期間が症状固

定後２年間に限られているものは、２年経過後はアフターケアの必要がなくなるとの理由から２年間に限ったというのであれば、症状固定の直後から２年間はアフターケアが受けられるようにする方が合理的であろう。

確かに、対象傷病ごとに必要な障害等級を定める以上は、必要な障害等級の認定に必要な期間はアフターケアを受けられないことになるのは、一定程度やむを得ないところがあるとしても、殊に本件傷病のように症状固定後２年間しかアフターケアを受けられないとされているものについて、早期に障害等級の認定が行われるような手当も全くない状態で、かかる運用が行われているのは問題があるといわざるを得ない。

かかる運用の下では、とりわけ障害等級の認定を争って不服申立てをするような場合は、たとえ障害等級が認定されてもアフターケアが受けられないとのケースも容易に想定できる。

（ウ）上記で指摘した問題は、手帳の交付に関する決定は処分であるにもかかわらず、実施要領等の通達のみによって行われていることが背景となっている。

すなわち、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、アフターケアの実施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、手帳の交付は、実施要領等に基づいて行われているにすぎない。

手帳の交付に関する決定が処分である以上、当該処分は法令に基づいて行われるべきものであり、実施要領等は、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。

アフターケアの実施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、実施要領等で定めた審査基準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、アフターケア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、依然として実施要領等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る。

（エ）さらに付け加えると、本件については、審査請求人が症状固定後直ちに手帳の交付の申請をしなかったのは、審査請求人が症状固定自体を争っていたためであることを考慮しなければならない。

審査請求人は、「平成２５年７月３１日をもって治癒（症状固定）とする」旨の認定自体を争い、同年８月１日以降の休業補償給付の不支給決定に対して審査請求し、これが棄却された後も再審査請求をしていたものであり、平成２７年６月２４日に再審査請求が棄却されている。すなわち、審査請求人にとっては、「平成２５年７月３１日に症状固定した」として決着がついたのは平成２７年６月２４日ということになる。そして、その後の同年９月１６日に、症状固定を前提として本件申請がなされている。

審査庁は、休業補償給付の不支給決定を争っていても手帳の交付の申請を行うことは客観的に可能であったと認められる旨主張しているが、申請が可能であったとしても、かかる経緯の下で、審査請求人が手帳の交付の申請をすべき期間内に申請しなかったとして不利益を被らせるのは、いかにも形式的すぎる。審査請求人は、症状固定したとの認定を争っているのに、その一方で症状固定したことを前提とする申請をするのは、真っ向から矛盾する行動である。症状固定を争いながら症状固定を前提とする申請をすることを求めるのは困難であり、手帳の交付の申請を行うべき期間内に申請しなかったとして不利益を被らせるのはいかにも不合理である。

実施要領等は、手帳の交付の申請に対する審査基準である。仮に、実施要領等に上記（ア）及び（イ）で指摘した問題点がなく、実施要綱から「症状固定後２年以内に交付申請をしなければならない」と解釈できたとしても、審査基準は、法令のように行政庁や市民を当然に拘束するものではなく、これをそのまま適用することが著しく合理性を欠く結果となる場合には当該基準と異なる扱いを許容すべきである。

本件においては、審査基準である実施要領等をそのまま適用することが著しく合理性を欠く結果となるといわざるを得ない。

（オ）以上により、本件申請は申請すべき期間内になされていないとした判断は是認できず、かかる判断を理由とした本件不交付決定は妥当とはいえない。

３　まとめ

以上によれば、本件審査請求に係る処分は取り消されるべきであり、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、妥当とはいえない。

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