

平成29年度答申第34号  
平成29年12月25日

諮問番号 平成29年度諮問第36号（平成29年11月30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27年7月17日、通勤災害により、右上腕骨頸部骨折の傷害を負った。

(障害状態調査復命書、労働者災害補償保険診断書、療養給付たる療養の給付請求書)

- (2) 審査請求人は、平成27年7月18日から治療を受け、上記傷害は平成28年10月17日に治癒(症状固定)した。

(労働者災害補償保険診断書)

- (3) 審査請求人は、平成28年11月1日、B労働基準監督署長(以下「本件労基署長」という。)に対し、障害の部位を「右肩関節」、障害の状態を「可動域制限、疼痛」と記載された診断書を添付して、障害給付を請求した。

(障害給付支給請求書)

- (4) 本件労基署長は、調査の結果、上記(1)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10級の第9号(1上肢の3大関節中の1関節の機能に著しい障害を残すもの)に当たると認め、平成28年12月2日、審査請求人に対し、障害補償一時金の支給決定をした。

(障害状態調査復命書、年金・一時金支給決定決議書)

- (5) 審査請求人は、平成28年11月1日、処分庁に対し、頭頸部外傷症候群等(頸肩腕障害)に係る健康管理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)

- (6) 処分庁は、平成28年12月26日、本件申請に対し、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)

- (7) 審査請求人は、平成29年1月11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、補正書)

(8) 審査庁は、平成29年11月30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

頸部骨折により右上腕の可動範囲が85度と利き腕が上がらない。後手に振ったり、右手を軸にした作業や重荷が苦痛。日常生活、とくに右腕オペ部に痛みが残り右側への寝返りが打てない等の障害が残存。症状としては、降段に危惧し、廁での蹲踞の姿勢にバランスを崩す、洗髪・物干しも出来ない。また痛み止め薬の常用(通院・月1回)でふらつき・眠気と意欲低下、気温変化にも疼痛がある。医師の診断から、現症は頭頸部外傷症候群等(頸肩腕障害)の範疇に属するものと確信している。また、厚生労働省の障害認定10級(不通知)と身体障害者手帳(C(都道府県))5級には大きな差があり全く理解できない。

従って、頸肩腕障害のアフターケアの対象者として認められるべきである。

(審査請求書、補正書、平成29年12月15日付け主張書面)

### 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る。

アフターケアの対象となる頸肩腕障害については、「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4月23日付け基発第0423002号(最終改正平成28年3月30日付け基発0330第5号))。以下「実施要領」という。)に「上肢等に過度の負担のかかる業務」によって発生した運動器の障害と規定されており、これは、上肢等を過度に使用する必要がある作業に相当期間従事した場合に罹患する傷病であるところ、審査請求人の災害発生状況(外傷による右上腕骨頸部骨折等)からすると、審査請求人は、「頭頸部外傷症候群等(頸肩腕障害)に係るアフターケア」の対象者とは認められない。

なお、審理員の意見も同旨である。

### 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いかがわれない。

## 2 本件不交付決定の違法性又は不当性について

### (1) 労災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災保険制度は、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、負傷等が治ったときは障害補償給付として障害等級第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) 健康管理手帳の交付に係る実施要領の合理性について

健康管理手帳の交付は、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。同事業の実施に関して必要な基準を定める厚生労働省令はないが（労災保険法29条2項参照）、実施要領によれば、業務災害等によりせき髄損傷等の傷病に罹患した者にとっては、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、アフターケアの対象者に健康管理手帳を交付することとされている。

すなわち、健康管理手帳の交付は、症状固定後に障害が残った者に対し、障害補償給付を補完し、社会復帰を促進するために講じられる保健上の措置であると解される。

したがって、実施要領において、後遺症状に動揺をきたすおそれがある傷病であるか、又は後遺障害に付随する疾病を発症させるおそれがある傷病であるかの観点や、予防その他の措置を講じることによって後遺症状の動揺又は後遺障害に付随する疾病の発症を予防することができる傷病であるか等の観点から、アフターケアの対象傷病を定め、アフターケアの対象者となるためには、これらの傷病について障害が残存するとして労災保険

法による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（症状固定した者に限る。）であることが必要とされていること、対象傷病ごとに対象者の範囲や措置範囲が定められていることは、上記制度趣旨に沿うものと解される。

(3) 審査請求人がアフターケアの対象者に該当するか否かについて

前記第1の3のとおり、審査請求人は、通勤災害である事故によって、右上腕骨頸部骨折の傷害を負い、症状固定後、本件労基署長に対し、障害の部位を「右肩関節」、障害の状態を「可動域制限、疼痛」として、障害給付の請求をしたところ、本件労基署長は、調査の結果、審査請求人に残存する障害は障害等級第10級の第9号（1上肢の3大関節中の1関節の機能に著しい障害を残すもの）に該当するとして、障害一時金を支給する決定をした。

審査請求人は、頭頸部外傷症候群等の1つである頸肩腕障害を対象傷病として健康管理手帳の交付を申請しているが、実施要領によれば、頭頸部外傷症候群等の1つとして掲げられた頸肩腕障害とは、上肢等に過度の負担のかかる業務によって、後頭部、頸部、肩甲帯、上肢、前腕、手及び指に発生した運動器の障害をいうとされている。

こうした実施要領の規定内容を前提とすると、審査請求人の後遺症は、通勤災害である事故によって右上腕骨頸部骨折の傷害を負ったものであり、審査請求人の障害は外傷に由来するもので、上肢等に過度の負担のかかる業務によって生じたものではないことから、上記アフターケアの対象となる頸肩腕障害には該当せず、審査請求人の傷病に関する診断書等の資料を見てもほかに頭頸部外傷症候群等（頸肩腕障害）に係るアフターケアの対象傷病に該当するものも見当たらない。

したがって、審査庁が、審査請求人について頭頸部外傷症候群等（頸肩腕障害）に係るアフターケアの対象者に該当しないと判断は妥当である。

### 3 付言

- (1) 本件不交付決定の理由には、「診断書等内容により、頸肩腕障害には該当せず、頭頸部外傷症候群等に係るアフターケアの対象とは認められないため。」と記載されている。しかし、健康管理手帳の交付を受けるためには、実施要領において対象傷病として掲げられた傷病に該当することが必要であること、対象傷病である頸肩腕障害は上肢等に過度に負担のかかる業務によって発生した運動器の障害であって、審査請求人の障害はこれに

該当しないことを、この記載のみで審査請求人が理解するのは困難である。したがって、本件不交付決定の理由の記載は処分の名宛人に対する理由提示としては不適切であり、説明責任を果たしているとはいえない。

実施要領では、頭頸部外傷症候群等（頸肩腕障害）に係る健康管理手帳の交付に関する処分基準として、アフターケアは、業務災害又は通勤災害により頸肩腕障害に罹患した者であって、労災保険法による障害等級第9級以上の障害補償給付若しくは障害給付を受けている者又は受けると見込まれる者（症状固定した者に限る。）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に対して行うものとされ、「頸肩腕障害とは、上肢等に過度の負担のかかる業務によって、後頭部、頸部、肩甲帯、上肢、前腕、手及び指に発生した運動器の障害をいうものである」とされている。そうであるとすれば、本件では、審査請求人に残存する障害は通勤災害である事故によるものであり、「上肢等に過度に負担にかかる業務」によって生じたものではない旨を理由として提示すべきであった。

今後は、健康管理手帳の交付申請がなされた段階でその交付がなされるための要件について分かりやすく丁寧に申請者に対して説明するとともに、不交付決定に際しては、上記のように適切な理由提示がなされるよう、改善が望まれる。

- (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、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、健康管理手帳の交付は、前記実施要領に基づいて行われているにすぎない。健康管理手帳の交付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、健康管理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、この点においても、健康管理手帳の交付に関する厚生労働省令の定めが求められている。実施要領は、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処理基準となるものにすぎない。

以上述べたことから、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、実施要領で定めた処理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、本件不交付決定が違法又は不当であるとはいえず、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。

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