

令和元年度答申第19号
令和元年6月12日

諮問番号 令和元年度諮問第16号（令和元年5月14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

本件審査請求に係る処分は十分な理由提示がされていない点において取り消されるべきであるから、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義肢等補装具購入費用支給申請（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「本件処分」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、昭和57年に転落事故により両下肢麻痺となり車椅子を使用していたものであるが、平成28年3月7日、通勤災害により「頸髄不全損傷、腰髄損傷」の傷害を負い（以下「本件負傷」という。）、同年9月26日に治癒（症状固定）と診断された。

（労働者災害補償保険診断書（P病院医師作成、平成28年10月12日付け）、障害状態調査書）

- (2) 審査請求人は、治癒後に障害が残存するとして、B労働基準監督署長（以下「本件監督署長」という。）に対し、障害給付等の支給を申請したところ、本件監督署長は、平成29年1月12日、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第1級の3（神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、常に介護を要するもの）に当たると決定した。

（障害給付支給申請書、障害状態調査書）

- (3) 審査請求人は、処分庁に対し、平成28年10月18日、従前から使用している車椅子より軽量の車椅子の作成が必要であるとして本件支給申請をし、同年12月1日、当該車椅子（品名「C」、見積り金額109万5000円。以下「本件車椅子」という。）の見積書を処分庁に提出した。

（義肢等補装具購入・修理費用支給申請書、見積書）

- (4) 処分庁は、本件支給申請に対し、本件処分を行った。

なお、平成30年4月10日付け義肢等補装具購入・修理費用支給不承認決定通知書（以下「本件処分通知書」という。）の不承認の理由記載欄には、「労災保険適用外のため、申請は不承認となります。」と記載されている。

（義肢等補装具購入・修理費用支給不承認決定通知書）

(5) 審査請求人は、平成30年4月23日、審査庁に対し、本件処分を不服として、本件審査請求をした。

(審査請求書)

(6) 審査庁は、令和元年5月14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

審査請求人が使用している現行の車椅子は14kg以上あり非常に重く、審査請求人を介護する妻もヘルニアのため、車両に積載するために車椅子を持ち上げることが困難であり、最軽量の車椅子(3kg弱)が早期に必要なことから、本件処分の取消しを求める。

(審査請求書)

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。

1 審査請求人が、本件負傷により上肢の筋力が低下したため、現在使用している車椅子では車両を利用する際の車内への積載に支障を来しているため、より軽量の車椅子が必要であるとして本件支給申請を行ったところ、処分庁は、義肢等補装具費支給要綱(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「義肢等補装具の支給について」の別添。以下「要綱」という。)で定められた支給要件に該当しないとして本件処分を行ったものである。

2 支給対象となる車椅子の型式及び価格等の詳細並びに修理基準については、要綱の別表2及び別表3に定められているが、本件車椅子はこれらの表にないことから、要綱に定める支給基準に該当しない。

3 要綱は、支給基準及び修理基準並びに支給の手続について、必要最小限の目的すら達せられない場合に限り基準外支給を認めている。

この「必要最小限の目的すら達せられない場合」とは、当該義肢等補装具を支給したところでは、何ら被災労働者の社会復帰の促進にはならない場合等、支給基準に定められた範囲内の支給を行っても、全く被災労働者の社会復帰の支援に当たらず、支給する意義すらない場合と解されている。

4 介助者等が審査請求人に代わって車両に車椅子を積載可能かどうかについては、審査請求書に「介助する妻もヘルニアの為、(通常車椅子を)持ち上げ

るのに困難」との記載があるが、同書面には、審査請求人の子が介助を行うことが推察される資料が添付されており、また、妻が車椅子を持ち上げることが困難な程度は不明であることから、審査請求人に代わって車両に車椅子を積載する介助者等がないとまでは判断できない。

- 5 審査請求人が、軽量の車椅子を独力で車両に積載可能かどうかについては、反論書に積載の手順が具体的に記載されているが、審査請求人が実際に積載できることを確認できる記載はない。また、手を使って車椅子の部品を持ち上げる動作が記載されているところ、審査請求人は両上肢で軽いものを持ち上げることは困難というA労働局地方労災医員の医学所見があり、本件処分時点において、軽量の車椅子であれば車両に積載可能かを確認することができず、審査請求人の社会復帰の支援に当たるものとなるかどうかは不明と判断される。
- 6 よって、本件車椅子については、要綱に定める支給基準及び基準外支給の対象には該当しないことから、本件処分は妥当である。

第3 当審査会の判断

- 1 本件諮問に至るまでの一連の手續について
本件の審理員の審理手續については、特段違法又は不当と認められる点はないかがわからない。
- 2 本件処分の適法性及び妥当性について
 - (1) 要綱は、購入費用を支給できる種目として、車椅子を含む23の種目を掲げた上で、その支給基準を規定しており、対象者及び範囲については別表1、型式及び価格等については別表2がそれぞれ支給基準として定められている。
その上で、要綱には「5 基準外支給」として、「やむを得ない事情により必要があると認めるときは、別途定めるところにより、2の支給種目の範囲内において、3の支給基準及び4の修理基準並びに8の支給の手續に基づかない購入費用又は修理費用の支給をすることができる。」との規定が設けられ、基準外支給に関する同規定には「ただし、本要綱に定める支給基準及び修理基準並びに支給の手續では必要最小限の目的すら達せられない場合に限り認められるものである。」との記載もある。
なお、上記「別途定めるところ」とは、基準外支給の必要があると認めるときは厚生労働省労働基準局補償課と協議を行う等の手續に関する定めである。

以上を前提にすると、審査請求人が費用の支給を申請した車椅子は、型式及び価格等に関する支給基準である別表2には該当するものではなく、処分庁は、「基準外支給」の要件にも該当しないと認めて、本件処分を行ったものと認められる。

(2) しかし、本件処分には、以下の問題がある。

ア 審査基準の具体性が不十分である

基準外支給ができる要件として、要綱は、「やむを得ない事情により必要があると認めるとき」、あるいは、「本要綱に定める支給基準では必要最小限の目的すら達せられない場合」と規定しているが、これだけでは審査基準として具体性が不十分である。

行政手続法（平成5年法律第88号。以下「行手法」という。）5条1項は、行政庁は審査基準を定めるものとするとし、同条2項は、行政庁は、審査基準を定めるに当たっては、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならないとしているが、要綱の上記規定は、同項の要求を満たすものとはいえない。

そもそも、審査基準は、法令の存在を前提とした上で、その法令の定めに従って判断するために必要とされる基準をいう（行手法2条8号ロ）ところ、労災保険法29条2項が、社会復帰促進等事業の実施に必要な基準は厚生労働省令で定めるものとするとして明記しているにもかかわらず、かかる省令がいまだに定められておらず、審査基準において法令の定めを具体化ないし補完するという関係が成り立たないことがかかる具体性に欠ける審査基準の背景にあるともいえる。

イ 審査基準をどのように本件に当てはめて、本件処分としたのか明確でない

本件支給申請は、車椅子を車両に積載する力がないため、非常に軽量の車椅子の作成が必要であるとして、本件車椅子の購入費用の支給を求めたものである。

これに対する本件処分は、処分庁の弁明書によると、「（審査）請求人は要綱で定める車椅子を日常の生活や就労の場で使用可能であること」、「軽量の車椅子を支給しても、（審査）請求人の両上肢の筋力では一人で車椅子を持ち上げることは困難であり、（審査）請求人の求める目的は達せられないこと」を理由としているようであり、また、本件審査請求を棄却すべきであるとする審査庁の判断は、諮問説明書によると、介

助者が代わって車椅子を積載することについて、「代わって車椅子を積載する介助者等がいないとまでは判断できない。」とし、軽量の車椅子を独力で車両に積載可能かどうかについて、「可能かを確認することができず、（審査）請求人の社会復帰の支援に当たるものとなるかどうかは不明と判断される。」などとしている。

処分庁及び審査庁が述べるこれら本件処分の理由をみても、まず、本件における車椅子購入費用の支給によって達成されるべき「必要最小限の目的」をいかなるものと捉えたのか不明確である。すなわち、日常生活及び就労の場での車椅子の使用ができれば必要最小限の目的を達せられるとしているのか、車椅子を車両に積載して自宅から職場まで車両で移動することも含めて必要最小限の目的としているのかが明確でない。

この点、車椅子を車両に積載できるかどうかを問題としているところからみると、購入費用の支給によって達成されるべき必要最小限の目的には、車椅子を車両に積載して自宅から職場まで車両で移動することも含めているようでもあるが、支給基準内の車椅子でこれが可能かどうかにつき、どのように判断しているのかは不明である。

結局、処分庁が審査基準をどのように本件に当てはめて本件処分としたのかは不明確であり、審査庁が審査基準をどのように本件に当てはめて本件審査請求を棄却すべきと判断しているのかも不明確といわざるを得ない。

ウ 本件処分通知書に不承認の理由が示されていない

本件処分の理由には「労災保険適用外のため、申請は不承認となります。」とのみ記載され、いかなる支給要件が満たされていないのか記載されておらず、これでは本件処分の理由を理解することはできない。

行手法が、行政庁が申請拒否処分をするときは、申請者に対してその理由を示さなければならず（行手法8条1項）、処分を書面でするときは、その理由を書面で示さなければならない（同条2項）と定める趣旨は、行政の恣意の抑制、慎重な判断の確保、当事者の不服申立ての便宜などにあるのであるから、本件処分通知書における不承認の理由の記載については、基準外支給の要件のいかなる要件を満たしていないのか具体的に示すべきである。

本件処分通知書の理由の記載は、理由の提示として明らかに不十分である。

(3) 以上のとおり、本件においては、審査基準の具体性が不十分である上、審査基準をどのように当てはめたか不明確であり、本件処分通知書に十分な理由提示がされていない。理由の提示には、行政の恣意を抑制し、慎重な判断を確保するという機能と、審査請求人に対して争訟提起上の便宜を図る機能が存することを踏まえて検討するに、本件処分における理由提示の不備は甚だしく、優に手続上の違法を構成する。そればかりでなく、処分庁の説明には、通常人の一応の納得を得られるだけの論理性が欠けているのであるから、実体的に見ても、適法に権限が行使されたと判断することができない。したがって、本件処分は取り消されるべきである。

3 付言

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、これに関する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、義肢等補装具費の支給は、要綱に基づいて行われているにすぎない。義肢等補装具費の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、義肢等補装具費の支給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、この意味でも、義肢等補装具費の支給に関する厚生労働省令の定めが求められる。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、義肢等補装具費の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、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、義肢等補装具費の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、本件審査請求に係る処分は十分な理由提示がされていない点において取り消されるべきであるから、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	交	告	尚	史