

令和元年度答申第66号
令和元年12月23日

諮問番号 令和元年度諮問第65号（令和元年12月6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（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23年7月12日、業務災害により、腰椎椎間板症の傷害を負い、平成30年8月17日に治癒（症状固定）した。

(調査結果復命書)

- (2) 審査請求人は、平成30年9月18日、B労働基準監督署長（以下「本件労基署長」という。）に障害補償給付の支給を請求し、本件労基署長は、審査請求人に残存する障害を障害等級第14級の9と認定し、同年12月7日、障害補償給付の支給決定を行った。

(調査結果復命書、調査復命書)

- (3) 審査請求人は、平成30年11月2日、本件労基署長経由で処分庁に対し、頭頸部外傷症候群等（腰痛）に係る手帳の交付を求めて本件申請を行った。

(健康管理手帳交付申請書)

- (4) 処分庁は、平成30年12月27日、審査請求人に対し、本件不交付決定を行った。

(健康管理手帳の不交付決定通知書)

- (5) 審査請求人は、平成31年1月16日、審査庁に対し、本件不交付決定を不服として、本件審査請求をした。

(審査請求書)

- (6) 審査庁は、令和元年12月6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、諮問説明書)

4 審査請求人の主張の要旨

本件不交付決定の取消しを求める。

(審査請求書)

第2 審査庁の諮問に係る判断

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 アフターケアについては、「社会復帰促進等事業としてのアフターケア実施要領の制定について」（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））別添の「社会復帰促進等事業としてのアフターケア実施要領」（以下「実施要領」という。）において、その運用に係る規定が定められている。
- 2 実施要領において、頭頸部外傷症候群等（腰痛）に係るアフターケアの対象者の要件については、障害等級第9級以上の障害（補償）給付を受けている者若しくは受ける見込まれる者（症状固定したものに限る。）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、又は障害等級第10級以下の障害（補償）給付を受けている者で、医学的に特に必要があると認められる者、とされている。
- 3 審査請求人の障害等級は第14級の9と認定されており、障害等級第9級以上の要件には該当せず、また、A労働局地方労災医員作成の意見書には、「アフターケアの必要性は認められない」と記載されており、障害等級第10級以下の要件にも該当しないものと認められる。
- 4 よって、本件不交付決定について違法又は不適正な点は認められない。

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 本件不交付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）したときに障害が残った場合はその障害等級に応じて障害補償給付を行うこととしている。
労災保険法29条1項柱書及び同項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、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) 手帳の交付に係る実施要領について

手帳の交付は、上記社会復帰促進等事業の一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く（労災保険法29条2項参照）、厚生労働省は実施要領を定めており、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り患した者にあつては、症状固定後においても後遺症状に動揺を来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手帳を交付することとされている。

すなわち、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、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、原則として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、労災保険制度の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について

ア 審査請求人は、上記のとおり、業務災害により腰椎椎間板症の傷病を負い、症状固定後、本件労基署長に対して障害補償給付の支給を求めたところ、本件労基署長は、審査請求人に残存する障害につき、障害等級第14級の9（局部に神経症状を残すもの）に該当すると認定し、障害補償給付の支給決定をしたことが認められる。

イ 審査請求人が求めるアフターケアは、頭頸部外傷症候群等（腰痛）に係るアフターケアである。

ウ 実施要領は、頭頸部外傷症候群等に係るアフターケアの対象者につき、業務災害又は通勤災害により①頭頸部外傷症候群、②頸肩腕障害又

は③腰痛にり患した者であって、障害等級第9級以上の障害補償給付等を受けている者若しく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、又は、障害等級第10級以下の障害補償給付等を受けている者であっても、事業場所在地を管轄する都道府県労働局長が、医学的に特に必要があると認めた者としている。

エ 審査請求人の障害は障害等級第14級の9であって第9級以上とは認定されておらず、また、A労働局地方労災医員の意見書によれば、アフターケアの必要性は認められないとされている。

オ したがって、アフターケアの対象傷病及び傷病ごとの対象者の範囲を定めている実施要領の規定内容を前提とする限り、審査請求人がアフターケアの対象者に該当しないことは明らかであり、本件不交付決定が違法又は不当であるとはいえない。

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、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、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、この意味でも、手帳の交付に関する厚生労働省令の定めが求められる。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一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38

5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、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。

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