

令和3年度答申第34号
令和3年9月9日

諮問番号 令和3年度諮問第22号（令和3年7月13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との諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

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1号（令和2年法律第14号による改正前のもの。以下同じ。）に掲げる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。）の交付申請（以下「本件申請」という。）をしたところ、A労働局長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人はアフターケアの対象者に該当しないとして、手帳を不交付とする決定（以下「本件不交付決定」という。）をしたことから、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。

1 関係する法令等の定め

（1）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」と規定し、同項1号には、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が掲げられている。そして、労災保険法29条2項は、前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と規定している。

(2) 上記(1)の委任を受けて、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。以下「労災保険法施行規則」という。)24条は、労災保険法29条1項1号に掲げる事業として、アフターケアを始め七つの事業を行うものとする旨規定し、労災保険法施行規則28条1項(令和2年厚生労働省令第141号による改正前のもの)は、アフターケアは、障害補償給付等の支給の決定を受けた者のうち、厚生労働省労働基準局長が定める要件を満たす者等に対し、保健上の措置として診察、保健指導その他健康の確保に資するものとして同局長が定める措置を行うものとし、当該者に対しては手帳を交付するものとする旨規定している。そして、労災保険法施行規則28条2項は、前項に定めるもののほか、アフターケアに関し必要な事項は厚生労働省労働基準局長が定めると規定している。これらの規定は、令和2年4月1日から施行されている(経過措置は特段置かれていない)。

(3) 上記(2)の委任を受けて定められた平成19年4月23日付け基発第0423002号厚生労働省労働基準局長通達「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」の別添「社会復帰促進等事業としてのアフターケア実施要領」(令和2年8月21日付け基発0821第1号厚生労働省労働基準局長通達による読替運用前のもの。以下「本件実施要領」という。)は、アフターケアの実施について、大要次のとおり定めている。

ア 対象傷病

対象傷病は、「頭頸部外傷症候群等(頭頸部外傷症候群、頸肩腕障害、腰痛)」、「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折」、「外傷による末梢神経損傷」等の20種類の傷病とする。

イ 対象者

対象者は、別紙の「傷病別アフターケア実施要綱」(以下「傷病別実施要綱」という。)に定めるところによる。

ウ 保健上の措置

保健上の措置の範囲は、次の事項について、傷病別実施要綱に定めるところによる。

- (ア) 診察
- (イ) 保健指導
- (ウ) 保健のための処置
- (エ) 検査

エ 手帳

- (ア) 手帳の交付を受けようとする者は、健康管理手帳交付申請書を事業場の所在地を管轄する都道府県労働局長に提出しなければならない。
- (イ) (ア) の申請を受けた都道府県労働局長は、対象者と認められる者に対し、手帳を交付するものとする。

- (4) 傷病別実施要綱は、アフターケアについて、傷病別に、その趣旨、対象者、保険上の措置の範囲及び手帳の有効期限を定めており、「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折に係るアフターケア」の趣旨及び対象者については、次のとおり定めている。

ア 趣旨

大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折の傷病者にあつては、症状固定後においても大腿骨骨頭壊死の発症をきたすおそれがあることにかんがみ、アフターケアを行うものとする。

イ 対象者

- (ア) アフターケアは、業務災害又は通勤災害による大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折の傷病者であつて、労災保険法による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する。
- (イ) 事業場の所在地を管轄する都道府県労働局長は、医学的に特に必要があると認めるときは、業務災害又は通勤災害による大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折の傷病者であつて、労災保険法による障害補償給付又は障害給付を受けていない者（症状固定した者に限る。）についてもアフターケアを行うことができるものとする。

2 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29年8月25日、建設現場の作業員として高速道路

で作業中、トラックに轢かれる事故（以下「本件事故」という。）により負傷し、「右肩甲骨骨折、右肩打撲、左足関節脱臼骨折、右恥坐骨骨折、右仙腸関節解離、第5腰椎右横突起骨折、右臀部挫創」と診断された。その後、加療の結果、平成31年3月7日に治癒（症状固定）となった。

（障害補償給付支給申請書、同申請書添付の診断書）

(2) 審査請求人は、令和2年1月22日付けで、処分庁に対し、アフターケアの対象傷病を「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折」（対象傷病コード：07）として、手帳の交付申請（本件申請）をした。

（健康管理手帳交付申請書）

(3) 審査請求人は、令和2年3月31日付けで、B労働基準監督署長に対し、労災保険法12条の8第2項の規定に基づき、障害補償給付の支給請求をしたところ、同労働基準監督署長は、同年10月16日、審査請求人の残存障害は障害等級併合第9級に該当すると認定し、障害補償給付の支給決定をした。

（障害補償給付支給申請書、障害認定調査復命書、年金・一時金支給決定決議書）

(4) 処分庁は、令和2年8月26日付けで、審査請求人に対し、「申請のありました「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折」のアフターケアに係る健康管理手帳については、貴殿の傷病がアフターケアの対象傷病に該当せず、また、医学的にもアフターケアの必要性が認められないことから不交付とします。」との理由を付して、手帳を不交付とする決定（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）

(5) 審査請求人は、令和2年11月24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3年7月13日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして本件諮問をした。

（諮問書、諮問説明書）

3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人には、医学的にアフターケアの必要がある。これは医師の意見書にも記載のあるとおりである。

また、審査請求人は、本件事故により腰部に甚大な衝撃を受け、骨盤骨折、

第5腰椎横突起骨折の傷害を負い、これに起因して発症した腰痛が現在も残存している。そして、審査請求人の負った腰痛が苛烈であり、季節・天候・社会環境等の変化により動揺が予期されることは医師の意見書にも述べられるところであり、「頭頸部外傷症候群等」に当たるものとして、手帳の交付がされるべきである。

加えて、審査請求人は、坐骨神経障害を負っており、これに起因して現在も激しい痛みが残存している状況であり、これについてもアフターケアを要する状況にある。したがって、「外傷による末梢神経損傷」に係る手帳の交付がされるべきである。

以上のとおり、審査請求人に対しては手帳の交付決定がなされるべきであり、本件不交付決定をした処分庁の判断は不当である。

第2 諮問に係る審査庁の判断

審査庁の判断は、おおむね以下のとおりであり、審理員意見書も同旨の理由を述べた上で、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとしている。

- 1 審査請求人は障害補償給付を受けているが、審査請求人の傷病名は、「右肩甲骨骨折、右肩打撲、左足関節脱臼骨折、右恥坐骨骨折、右仙腸関節解離、第5腰椎右横突起骨折、右臀部挫創」であり、大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折に係るアフターケアの対象者の要件である「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折」の傷病名は認められない。

また、A労働局地方労災医員作成の障害認定に関する意見書において、「アフターケアの必要は認められない」と記載されており、医学的にアフターケアの実施が必要であるとは認められない。

- 2 なお、審査請求人は、「頭頸部外傷症候群等」に係るアフターケア及び「外傷による末梢神経損傷」に係るアフターケアに該当する旨を主張しているが、本件申請に記載されている傷病コードは「07（大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折）」であり、「頭頸部外傷症候群等（腰痛）」及び「外傷による末梢神経損傷」については、本件審査請求時点で申請されておらず、審査請求の対象となるには、審査請求時点において申請に基づく処分が存在する必要がある。
- 3 以上より、審査請求人が、大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折に係るアフターケアの対象者の要件に該当しないことは明らかであり、本件不交付決定は妥当である。

第3 当審査会の判断

当審査会は、令和3年7月13日、審査庁から諮問を受け、同年8月5日、9月2日及び同月9日の計3回、調査審議をした。

また、審査庁から、令和3年8月16日、主張書面及び資料の提出を受けた。

1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

一件記録によれば、本件諮問に至るまでの一連の手続に特段違法又は不当と認めるべき点はうかがわれない。

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、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おり、社会復帰促進等事業は労働者災害補償保険制度による保険給付を補完するものと解される。被災労働者に対するアフターケアは、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り、労災保険法の委任を受けた労災保険法施行規則においては、その対象となる者の外縁を定めて、当該者に保健上の措置を行うものとし、当該者に手帳を交付するものとする旨規定するとともに、詳細について厚生労働省労働基準局長に再委任をしており、これを受けて本件実施要領及び傷病別実施要綱が定められている。

本件実施要領及び傷病別実施要綱は、アフターケアの対象傷病を掲げ、傷病ごとに、アフターケアの対象者の要件を具体的に定め、当該者に対してアフターケアを受けるために必要な手帳を交付することとし、診察等の保健上の措置の範囲を定めている。かかる実施要領等の定める基準には特段不合理な点はない。

(2) 審査請求人は、アフターケアの対象傷病を「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折」（対象傷病コード：07）として、手帳の交付申請（本件申請）をしている（上記第1の2の（2））ことから、まず、「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折」について検討する。

傷病別実施要綱は、「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折に係るアフターケア」の対象者について、上記第1の1（4）イのとおり、二つの区分を設けている（以下、順に「区分1」、「区分2」という。）。

区分1については、まず、傷病に関して、「業務災害又は通勤災害による大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折の傷病者」という要件（以下「要件①」という。）を示した上で、この要件①を満たした者について、「労働者災害補償保険法による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。）」という要件（以下「要件②」という。）を示し、次に、アフターケアの必要性に関して、要件①及び要件②を満たした者のうち「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」という要件（以下「要件③」という。）を満たすことが必要であると定めている。

区分2については、傷病に関して、要件①を満たしてはいるが要件②を満たしていない者であっても、アフターケアの必要性に関して、「事業場の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るとき」という要件（以下「要件④」という。）を満たしていれば、アフターケアの対象者となると定めている。

審査請求人が提出した障害給付支給請求書添付の診断書によれば、審査請求人の傷病名は「右肩甲骨骨折、右肩打撲、左足関節脱臼骨折、右恥坐骨骨折、右仙腸関節解離、第5腰椎右横突起骨折、右臀部挫創」であり、大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折に関する所見は記載されていない。

そうすると、審査請求人は、要件①を満たしていないから、その余の要件について判断するまでもなく、いずれの区分においても、申請のあった「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折に係るアフターケア」の対象者に該当しないこととなる。

(3) 次に、審査請求人が主張する「頭頸部外傷症候群等（腰痛）」及び「外傷による末梢神経損傷」の2傷病について検討する。

当審査会からの求めに応じて提出された審査庁の主張書面によれば、審査請求人は、本件審査請求において主張する「頭頸部外傷症候群等（腰痛）」及び「外傷による末梢神経損傷」の2傷病に係るアフターケアについて、本件審査請求をした後の令和3年1月29日、処分庁に対して手帳の交付を申請し、これに対して、同年2月26日、処分庁は不交付決定をしている（審査庁主張書面（令和3年8月16日付け））。

そうすると、当該2傷病について、審査請求人は処分庁の処分に対し不服がある場合は争い得るから、当該2傷病ではない傷病について手帳の交付を申請しそれに対してされた処分に対する不服申立てである本件審査請求においては、審査請求人が主張するところについて当審査会が判断するまでもないこととなる。

なお、このような審査請求人の主張とその帰結に関する事実は、本件審

査請求について諮問を受けた当審査会の検討に影響し得るものであることから、諮問説明書で言及した上でその事実を証する資料は事件記録として添付されることが望ましい。

- (4) 上記(2)及び(3)で検討したところによれば、審査請求人は、「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱臼骨折に係るアフターケア」の対象者に該当しないから、本件不交付決定は、違法又は不当であるとはいえない。

3 付言

- (1) 審理員意見書及び諮問説明書の作成に関する留意事項について

審理員意見書においては、裁決書の記載事項（行政不服審査法（平成26年法律第68号）50条1項）に対応して、事案の概要及び審理関係人の主張の要旨を整理し、当該事件の争点を明示した上で、審査請求に対する結論（裁決の主文に対応するもの）及びその理由（認定した事実関係及び当該事実関係に対する関係法令の適用を含む。）を記載することが求められている（総務省行政管理局「行政不服審査法 審査請求事務取扱マニュアル（審査庁・審理員編）【第4版】」104頁及び様式例第74号参照）。特に、本件のように、関係法令等（通達等を含む。以下同じ。）の改正がされている事件については、適正な審理を実現するという観点から、その改正前後のどの規定が適用されるかを検討することが必要不可欠であり、審理員意見書には、当該事件に適用される関係法令等の規定を過不足なく記載することが求められる。これは、諮問説明書についても、同様である。

このような観点から、本件の審理員意見書及び諮問説明書における「本件に係る法令等の規定」に関する記載を見ると、本件に適用される関係法令等の改正やそれに伴う読替がされている（上記第1の1参照）にもかかわらず、その点の説明がされていないから、上記の記載は、甚だ不十分な内容のものであるといわざるを得ない。審査庁においては、諮問をする際には、審理員意見書及び諮問説明書において、諮問に係る事件に適用される関係法令の規定を適確に記載するよう留意されたい。

- (2) 本件不交付決定の理由付記について

本件不交付決定について、処分庁はその理由を「貴殿の傷病がアフターケアの対象傷病に該当せず、また、医学的にもアフターケアの必要性が認められないことから不交付とします。」と記載している（上記第1の2の(4)）。傷病別実施要綱に定める「大腿骨頸部骨折及び股関節脱臼・脱

臼骨折に係るアフターケア」の対象者の要件は、区分1では要件①から要件③まで、区分2では要件①と要件④であるところ、上記のような記載では、処分の名宛人が本件不交付決定の理由、すなわち上記各要件のうちいずれを満たしていないかを正しく理解することは困難であるといわざるを得ない。処分庁としては、アフターケアに係る手帳の交付申請に対し、申請者が申請のあった傷病に係るアフターケアの対象者に該当しない（いずれかの要件を満たさない）として手帳の不交付決定をする場合には、当該申請のあった傷病に係るアフターケアの対象者の要件を説明した上で、申請者がどの要件を満たしていないかを分かりやすく示す必要がある（例えば、要件の充足度合いに応じて記載すべき理由を類型化（区分1であれば、そもそも要件①を満たさない場合、要件①は満たすが要件②を満たさない場合、要件①及び要件②は満たすが要件③を満たさない場合の3類型）し、どの類型に当たるのかを示すことが考えられる。）。

(3) 複数の傷病につき支給を希望する場合の情報提供について

審査請求人は、自身の傷病が「頭頸部外傷症候群等（腰痛）」及び「外傷による末梢神経損傷」の2傷病に該当することを理由に本件審査請求をした後に、当該2傷病について別途手帳の交付を申請している。この時点で本件申請から1年以上が経過しており、症状固定後からは更に時間が経過している。アフターケアの支給は原則として症状固定後一定期間に限るとされていること等からすると、同一の業務災害による複数の傷病についてアフターケアの支給を受けたいと望む場合には、同時に申請し支給の判断が行われることが望ましい。このため、そのような場合には傷病ごとにそれぞれ申請するようパンフレット等で周知することを通じて、同一の業務災害による傷病に係るアフターケアの支給、ひいてはその不服申立てに関して一時的解決が図られることが望まれる。

4 まとめ

以上によれば、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであると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3部会

委	員	三	宅	俊	光
委	員	佐	脇	敦	子

委 員 中 原 茂 樹