

諮問番号：令和元年諮問第6号

答申番号：令和2年答申第4号

## 答申書

### 第1 京都府行政不服審査会（以下「審査会」という。）の結論

本件諮問に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、棄却されるべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

### 第2 事案の概要

本件は、京都府知事（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号。以下「法」という。）に基づく身体障害者手帳交付処分（以下「本件処分」という。）に関して、審査請求人が、決定された等級に不服がある等と主張して、本件処分の取消しを求める事案である。

### 第3 審査請求に至る経過

審査請求に至る経過については、次のとおりである。

- 1 平成30年5月14日、審査請求人は、自身の障害程度について、知事の定める医師（以下「指定医師」という。）により、総合等級が1級相当に該当するとの診断を受けた。
- 2 平成30年5月18日、審査請求人は、身体障害者手帳交付申請書（以下「本件申請書」という。）を居住地の市に提出し、処分庁は、同月29日に進達を受けた。
- 3 処分庁は、法令等に基づく審査を実施した結果、指定医師が作成した診断書（以下「本件診断書」という。）の内容に疑義が生じたため、平成30年6月27日、肢体不自由の障害について専門的知見を有する嘱託医師による審査を実施したところ、総合等級は3級相当に該当するとの結果になった。
- 4 嘱託医師と指定医師による等級の判定の相違について、処分庁が指定医師に意見を求めたところ、平成30年7月3日、指定医師から、等級を2級相当に訂正するとの回答があった。
- 5 平成30年7月11日、指定医師による等級の訂正を踏まえ、処分庁は、再度、嘱託医師による審査を実施したところ、総合等級は3級相当に該当するとの結果となった。
- 6 平成30年7月20日、処分庁は、総合等級を3級として本件処分を行った。
- 7 平成30年10月12日、審査請求人は、審査庁に対し、本件処分の取消しを求める審査請求を行った。

### 第4 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人の主張

審査請求人は、自身の治療を10年にわたって行っている指定医師が等級を2級と判断したにもかかわらず、処分庁が3級と判断した理由を説明してもらいたい、等級の

変更についての連絡はなく、なぜ再検査もなしに嘱託医師が等級を変更したのかを理解することができないと主張して、本件処分の取消しを求めている。

## 2 処分庁の主張

処分庁は、次のとおり、本件処分は適法であることから、本件審査請求を棄却するとの裁決を求めている。

- (1) 法令に基づき本件申請書を審査したところ、障害程度の等級に係る指定医師の意見は、両下肢の機能全廃（1級相当）、両上肢の機能の軽度の障害（右上肢の機能の軽度の障害（7級相当）及び左上肢の機能の軽度の障害（7級相当））で、総合等級は1級相当に該当するとのことであったが、両下肢について、京都府身体障害者認定基準（以下「府認定基準」という。）の障害程度等級表解説（以下「等級表解説」という。）の四に示された程度と乖離しているとの疑義が生じた。そのため、嘱託医師による総合的な審査を実施したところ、両上肢については、指定医師の意見のとおりとなったが、両下肢については、指定医師の意見である両下肢の機能全廃（1級相当）に該当せず、右下肢及び左下肢の機能の著しい障害（3級相当）に該当するとの結果となった。
- (2) 嘱託医師の審査結果を記載した確認書（以下「確認書」という。）により、指定医師に等級に係る意見について再確認を依頼したところ、総合等級を2級相当に訂正するとの回答があったが、嘱託医師の審査結果となお異なったため、再度、嘱託医師による審査を実施した。その結果、嘱託医師は、1回目の審査と同様に総合等級を3級相当と判断したため、審査を終了し、総合等級を3級として本件処分を行った。
- (3) 審査請求人への本件診断書の記載内容の訂正についての説明は、確認書により指定医師へ依頼しているため、処分庁からの直接の説明は行っていない。
- (4) よって、本件処分は、内容においても手続においても何ら違法又は不当な点はない。

## 第5 法令の規定等について

- 1 身体障害者手帳の交付については、法第15条第1項において「身体に障害のある者は、都道府県知事の定める医師の診断書を添えて、その居住地（略）の都道府県知事に身体障害者手帳の交付を申請することができる。」と規定されている。その手続については、同条第3項において「第1項に規定する医師が、その身体に障害のある者に診断書を交付するときは、その者の障害が別表に掲げる障害に該当するか否かについて意見書をつけなければならない。」と、同条第4項において「都道府県知事は、第1項の申請に基いて審査し、その障害が別表に掲げるものに該当すると認めるときは、申請者に身体障害者手帳を交付しなければならない。」と規定されている。
- 2 肢体不自由に係る障害については、法別表第4号において「一上肢、一下肢又は体幹の機能の著しい障害で、永続するもの」等、六つの類型が規定されている。
- 3 障害の級別については、身体障害者福祉法施行規則（昭和25年厚生省令第15号。以下「省令」という。）第5条第3項において「障害の級別は、別表第5号のとおりとする。」と規定され、省令別表第5号において、肢体不自由に係る障害が次のように規定されている。

## 身体障害者障害程度等級表（抜粋）

### 肢体不自由

- |        |   |   |
|--------|---|---|
| 上肢 2 級 | 1 | 両上肢の機能の著しい障害                            |
|        | 2 | 両上肢のすべての指を欠くもの                          |
|        | 3 | 一上肢を上腕の二分の一以上で欠くもの                      |
|        | 4 | 一上肢の機能を全廃したもの                           |
| 上肢 3 級 | 1 | 両上肢のおや指及びひとさし指を欠くもの                     |
|        | 2 | 両上肢のおや指及びひとさし指の機能を全廃したもの                |
|        | 3 | 一上肢の機能の著しい障害                            |
|        | 4 | 一上肢のすべての指を欠くもの                          |
|        | 5 | 一上肢のすべての指の機能を全廃したもの                     |
| 上肢 7 級 | 1 | 一上肢の機能の軽度の障害                            |
|        | 2 | 一上肢の肩関節、肘関節又は手関節のうち、いずれか一関節の機能の軽度の障害    |
|        | 3 | 一上肢の手指の機能の軽度の障害                         |
|        | 4 | ひとさし指を含めて一上肢の二指の機能の著しい障害                |
|        | 5 | 一上肢のなか指、くすり指及び小指を欠くもの                   |
|        | 6 | 一上肢のなか指、くすり指及び小指の機能を全廃したもの              |
| 下肢 2 級 | 1 | 両下肢の機能の著しい障害                            |
|        | 2 | 両下肢を下腿の2分の1以上で欠くもの                      |
| 下肢 3 級 | 1 | 両下肢をショパール関節以上で欠くもの                      |
|        | 2 | 一下肢を大腿の2分の1以上で欠くもの                      |
|        | 3 | 一下肢の機能を全廃したもの                           |
| 下肢 7 級 | 1 | 両下肢のすべての指の機能の著しい障害                      |
|        | 2 | 一下肢の機能の軽度の障害                            |
|        | 3 | 一下肢の股関節、膝関節又は足関節のうち、いずれか一関節の機能の軽度の障害    |
|        | 4 | 一下肢のすべての指を欠くもの                          |
|        | 5 | 一下肢のすべての指の機能を全廃したもの                     |
|        | 6 | 一下肢が健側に比して3センチメートル以上又は健側の長さの20分の1以上短いもの |
- 4 地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に規定する技術的な助言（以下「技術的助言」という。）である「身体障害者障害程度等級表の解説（身体障害者認定基準）について」（平成15年1月10日付け障発第0110001号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）に基づき定めた府認定基準第1条において、障害程度の認定については、法、身体障害者福祉法施行令（昭和25年政令第78号）、省令及び身体障害者福祉法施行細則（平成5年京都府規則第12号）に定めるもののほか、「この基準に定めるところによる。」としている。
- 5 府認定基準第8条は、「規則別表第5号に規定されている個別の障害の程度に係る認定基準については、次に定める障害程度等級表解説のとおりとする。」と定め、肢体不自由の障害程度については、等級表解説の四の1において総括的解説が、四の2

の(1)において上肢不自由の基準が、同(2)において下肢不自由の基準が次のように定められている。

#### 等級表解説（抜粋）

#### 四 肢体不自由

##### 1 総括的解説

(3) 全廃とは、関節可動域（以下、他動的可動域を意味する。）が10度以内、筋力では徒手筋力テストで2以下に相当するものをいう（肩及び足の各関節を除く。）。

機能の著しい障害とは、以下に示す各々の部位で関節可動域が日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度）のほぼ30%（概ね30度以下）のものをいい、筋力では徒手筋力テストで3（5点法）に相当するものをいう（肩及び足の各関節を除く。）。

軽度の障害とは、日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度で足関節の場合は30度を超えないもの。）又は、筋力では徒手筋力テストで各運動方向平均が4に相当するものをいう。

(4) この解説においてあげた具体例の数値は、機能障害の一面を表わしたものであるため、その判定に当たっては、その機能障害全般を総合した上で定めなければならない。

##### 2 各項解説

##### (1) 上肢不自由

##### ア 一上肢の機能障害

(ア) 「全廃」（2級）とは、肩関節、肘関節、手関節、手指の全ての機能を全廃したものをいう。

(イ) 「著しい障害」（3級）とは、握る、摘む、なでる（手、指先の機能）、物を持ち上げる、運ぶ、投げる、押す、ひっぱる（腕の機能）等の機能の著しい障害をいう。

具体的な例は次のとおりである。

a 機能障害のある上肢では5kg内のものしか下げることができないもの。この際荷物は手指で握っても肘でつり下げてもよい

b 一上肢の肩関節、肘関節又は手関節のうちいずれか2関節の機能を全廃したもの

(ウ) 「軽度の障害」（7級）の具体的な例は次のとおりである。

a 精密な運動のできないもの

b 機能障害のある上肢では10kg以内のものしか下げることのできないもの

##### (2) 下肢不自由

##### ア 一下肢の機能障害

(ア) 「全廃」（3級）とは、下肢の運動性と支持性をほとんど失ったものをいう。

具体的な例は次のとおりである。

a 下肢全体の筋力の低下のため患肢で立位を保持できないもの

- b 大腿骨又は脛骨の骨幹部偽関節のため患肢で立位を保持できないもの
  - (イ) 「著しい障害」(4級)とは、歩く、平衡をとる、登る、立っている、身体を廻す、うずくまる、膝をつく、座る等の下肢の機能の著しい障害をいう。  
具体的な例は次のとおりである。
    - a 1 km以上の歩行不能
    - b 30分以上起立位を保つことのできないもの
    - c 通常の駅の階段の昇降が手すりにすがらねばできないもの
    - d 通常の腰掛けでは腰掛けることのできないもの
    - e 正座、あぐら、横座りのいずれも不可能なもの
  - (ウ) 「軽度の障害」(7級)の具体的な例は次のとおりである。
    - a 2 km以上の歩行不能
    - b 1時間以上の起立位を保つことのできないもの
    - c 横座りはできるが正座及びあぐらのできないもの

6 二つ以上の障害が重複する場合の取扱いについては、府認定基準第7条において「等級別指数表を用いて、重複する障害に係る各々の障害等級の指数を合算し、得られた合計指数に応じて総合等級を決定する。」と定めている。等級別指数表及び合計指数に応じた障害等級表は、次のとおりである。

等級	指数
1 級	18
2 級	11
3 級	7
4 級	4
5 級	2
6 級	1
7 級	0.5

合計指数	総合等級
18以上	1 級
11～17	2 級
7～10	3 級
4～6	4 級
2～3	5 級
1	6 級

7 下肢の障害程度の認定については、技術的助言である「身体障害認定基準等の取扱いに関する疑義について」(平成15年2月27日付け障企発第0227001号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長通知。以下「課長通知」という。)において、「「両下肢の機能障害」は、基本的には各障害部位を個々に判定した上で、総合的に障害程度を認定することが適当である。しかしながら両下肢全体の機能障害で、一下肢の機能の全廃(3級)あるいは著障(4級)と同程度の場合は、「両下肢の機能障害」での3級、4級認定はあり得る。」旨が示されている。

## 第6 審理員意見書及び諮問の要旨

### 1 審理員意見書の要旨

#### (1) 結論

本件審査請求には、理由がないから、棄却されるべきである。

#### (2) 理由

ア 上肢不自由の状況について

本件申請書に添付された「肢体不自由の状況及び所見『肢体不自由一般用』」(以下「本件所見」という。)によれば、徒手筋力テスト(MMT)は全て○(筋力正常又はやや減(筋力4、5該当))であること、関節可動域(ROM)には全廃又は著しい障害に該当する制限がないこと、動作・活動は、「棚の上の物に手を伸ばす、かぶりシャツを着て脱ぐ、ワイシャツを着てボタンをとめる、背中を洗う、排せつの後始末をする」が×(全介助又は不能)、「タオルを絞る」が△(半介助)であることが認められる。

イ 下肢不自由の状況について

本件所見によれば、徒手筋力テストは、右下肢は、膝は屈曲・伸展ともに×(筋力が消失又は著減(筋力0、1、2該当))、足は底屈・背屈ともに×であるが、股は外転・内転・内旋が△(筋力半減(筋力3該当))、屈曲・伸展・外旋が×であり、左下肢は、股は屈曲・伸展が○、内転・外転・内旋・外旋が△、膝は屈曲・伸展ともに○、足は背屈が○、底屈が×であることが認められる。

また、関節可動域には全廃又は著しい障害に該当する制限がなく、動作・活動は、「寝返りをする、正座で座る、横座りで座る、あぐらで座る、脚投げ出しで座る、片脚で立つ(左)、しゃがみこむ、二階までの階段を昇って降りる(昇・降)、屋外での移動(車いす)、公共の乗物を利用する」が×であるが、「立位からいすに腰を下ろす、片脚で立つ(右・2秒)、起立位を保つ(つえ・2秒)、立ち上がる(つえ)、家の中の移動」は△であることが認められる。

ウ 上肢不自由の障害程度の判定について

アの各項目について、等級表解説の四の1及び2の(1)に照らし検討すると、以下のとおり判断される。

徒手筋力テスト及び関節可動域が支障なく、動作・活動の状況から「精密な運動のできないもの」に該当するため、指定医師の意見どおり、右上肢の機能の軽度の障害(7級相当)及び左上肢の機能の軽度の障害(7級相当)に該当するものと考えられる。

エ 下肢不自由の障害程度の判定について

イの各項目について、等級表解説の四の1及び2の(2)並びに課長通知に照らし検討すると、以下のとおり判断される。

徒手筋力テストでは、右下肢は全項目が「筋力0、1、2該当」又は「筋力3該当」に相当するが、左下肢については、「筋力0、1、2該当」は足の底屈のみであり、ほかに「筋力3該当」の記載はあるものの、股の屈曲・伸展、膝の屈曲・伸展、足の背屈は「筋力4、5該当」に相当するため、両下肢の機能の著しい障害(2級相当)には該当しないと考えられる。

動作・活動の状況はイのとおりであり、徒手筋力テスト及び動作・活動の状況から総合的に判断すると、一下肢の機能の全廃(3級)と同程度に該当することから、右下肢及び左下肢の機能の著しい障害(3級相当)に該当するものと考えられる。

オ 総合等級について

右上肢の機能の軽度の障害(7級相当・指数0.5)、左上肢の機能の軽度の障害

(7級相当・指数0.5)、右下肢及び左下肢の機能の著しい障害(3級相当・指数7)の合計指数は8であることから、府認定基準第7条の規定により、総合等級は、3級相当に該当する。

カ 本件診断書の記載内容の訂正に係る説明について

処分庁は、指定医師に対し、審査請求人への説明を行うよう依頼しており、処分庁が直接審査請求人に説明することは、法令上必要とされていない。

キ 結論

したがって、本件処分については、法令の定めに基づき行われたものであり、手続においても何ら違法又は不当なものではない。

以上のとおり、本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

## 2 審査庁による諮問の要旨

### (1) 諮問の要旨

審査庁は、審理員意見書の結論と同様に、本件審査請求には、理由がないから、棄却されるべきであると考えているので、行政不服審査法第43条第1項の規定により、審査会に諮問する。

### (2) (1)の判断をしようとする理由

1の(2)に同じ。

## 第7 調査審議の経過

### 1 本件審査請求を取り扱う審査会の部会

第1部会

### 2 調査審議の経過

調査審議の経過は、次のとおりである。

令和元年12月25日 審査庁が審査会に諮問

令和2年1月16日 審査関係人の書面提出期限(書面の提出なし)

令和2年1月23日 第1回調査審議(第1部会)

令和2年2月20日 第2回調査審議(第1部会)

令和2年3月19日 第3回調査審議(第1部会)

令和2年6月3日 第4回調査審議(第1部会)

令和2年7月1日 第5回調査審議(第1部会)

令和2年7月2日 答申

## 第8 審査会の判断の理由

1 本件において、審査請求人の障害が肢体不自由に係るものであり、これが法別表に掲げるものに該当することについては、審査請求人、処分庁ともに争いが無い。審査請求人は、自身の障害程度に係る指定医師の意見が2級相当であるにもかかわらず、処分庁が3級と判断したことに不服があると主張していることから、処分庁による等級の判断に違法又は不当な点があるか否かについて検討する。

2 府認定基準第8条において「規則別表第5号に規定されている個別の障害の程度に係る認定基準については、次に定める障害程度等級表解説のとおりとする。」と定め

られている。本件所見によれば、審査請求人の肢体に部位の欠損は認められないことから、等級表解説に基づき、肢体不自由（上肢不自由及び下肢不自由）のうち、機能障害の程度によって障害程度を検討することになる。

- 3 等級表解説の四の1の(3)において、肢体不自由に係る総括的解説が示され、「全廃とは、関節可動域（略）が10度以内、筋力では徒手筋力テストで2以下に相当するものをいう（略）。」と、「機能の著しい障害とは、（略）関節可動域が日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度）のほぼ30%（概ね30度以下）のものをいい、筋力では徒手筋力テストで3（5点法）に相当するものをいう（略）。」と、「軽度の障害とは、日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度で足関節の場合は30度を超えないもの。）又は、筋力では徒手筋力テストで各運動方向平均が4に相当するものをいう。」と定めている。
- 4 本件所見の（注）において、動作・活動の項目は、○が「自立」、△が「半介助」、×が「全介助又は不能」を指すこと、また、徒手筋力テストの項目は、○が「筋力正常又はやや減（筋力4、5該当）」、△が「筋力半減（筋力3該当）」、×が「筋力が消失又は著減（筋力0、1、2該当）」を指すことが示されている。
- 5 上肢不自由の状況については、本件所見において、徒手筋力テストは全て○であること、関節可動域には全廃又は著しい障害に該当する制限がないこと、動作・活動は、「棚の上の物に手を伸ばす、かぶりシャツを着て脱ぐ、ワイシャツを着てボタンをとめる、背中を洗う、排せつの後始末をする」が×、「タオルを絞る」が△であることが認められる。

2級と認定するためには、省令別表第5号の「一上肢の機能を全廃したもの」に該当する必要があるが、本件所見からは、全廃の基準である「関節可動域（略）が10度以内、筋力では徒手筋力テストで2以下に相当するもの」に該当すると認めることはできない。

3級と認定するためには、省令別表第5号の「一上肢の機能の著しい障害」に該当する必要があるが、本件所見からは、著しい障害の基準である「関節可動域が日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度）のほぼ30%（概ね30度以下）のものをいい、筋力では徒手筋力テストで3（5点法）に相当するもの」に該当すると認めることはできない。

7級と認定するためには、省令別表第5号の「一上肢の機能の軽度の障害」に該当する必要があるが、軽度の障害の基準は「日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度で足関節の場合は30度を超えないもの。）又は、筋力では徒手筋力テストで各運動方向平均が4に相当するもの」とされ、その具体的な例として、等級表解説の四の2の(1)のアの(ウ)のaにおいて「精密な運動のできないもの」が示されている。これを踏まえ、審査請求人の左右の上肢の状況が、それぞれ軽度の障害（7級）に該当するとした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

- 6 下肢不自由の状況については、本件所見において、徒手筋力テストは、右下肢は、膝は屈曲・伸展ともに×、足は底屈・背屈ともに×であるが、股は外転・内転・内旋が△、屈曲・伸展・外旋が×であり、左下肢は、股は屈曲・伸展が○、内転・外転・内旋・外旋が△、膝は屈曲・伸展ともに○、足は背屈が○、底屈が×であることが認められる。また、関節可動域には全廃又は著しい障害に該当する制限がなく、動作・

活動は、「寝返りをする、正座で座る、横座りで座る、あぐらで座る、脚投げ出しで座る、片脚で立つ（左）、しゃがみこむ、二階までの階段を昇って降りる（昇・降）、屋外での移動（車いす）、公共の乗物を利用する」が×であるが、「立位からいすに腰を下ろす、片脚で立つ（右・2秒）、起立位を保つ（つえ・2秒）、立ち上がる（つえ）、家の中の移動」は△であることが認められる。

2級と認定するためには、省令別表第5号の「両下肢の機能の著しい障害」に該当する必要があるが、本件所見からは、少なくとも、左下肢については、著しい障害の基準である「関節可動域が日常生活に支障をきたすと見なされる値（概ね90度）のほぼ30%（概ね30度以下）のものをいい、筋力では徒手筋力テストで3（5点法）に相当するもの」に該当すると認めることはできない。

3級と認定するためには、原則として省令別表第5号の「一下肢の機能を全廃したもの」に該当する必要があるが、課長通知において「「両下肢の機能障害」での3級、4級認定はあり得る。」と示されている。これを踏まえ、両下肢の状況を総合的に考慮した結果、2級には該当しないものの、一下肢の機能の全廃と同程度のものであり、3級相当に該当するとした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

7 府認定基準第7条の規定により、複数の障害が重複する場合は、各障害等級の指数を合算することとされている。本件においては、右上肢の機能の軽度の障害（7級）及び左上肢の機能の軽度の障害（7級）の指数はそれぞれ0.5、両下肢全体の機能の障害（一下肢の機能の全廃と同程度のものであり3級相当）の指数は7となるため、合計指数は8となり、総合等級は、3級に該当することとなる。

8 したがって、法、省令、府認定基準、課長通知、本件診断書の内容等を踏まえ、総合等級を3級として行われた本件処分に、違法又は不当な点は認められない。

## 9 結論

以上の理由から、第1の審査会の結論のとおり判断するものである。

## 第9 付言

本件においては、処分庁は指定医師が判断した等級より下位の等級（以下「下位等級」という。）の身体障害者手帳を交付したにもかかわらず、審査請求人に対し、その理由を全く説明していない。指定医師の意見はあくまで参考であって、最終的に認定される等級が指定医師の意見と異なることは制度上あり得るものであり、その場合、特に下位等級となる場合には、身体障害者手帳交付申請を経由した福祉事務局長を通じて又は処分庁が申請者に対し、その判断の理由等について十分に説明するべきである。

また、下位等級に認定するに当たっては、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第7条第1項に規定する地方社会福祉審議会の活用等により嘱託医師以外の複数の者の意見を聴取するなど、特に慎重に審査されたい。

### 京都府行政不服審査会第1部会

委員（部会長）	北村	和生
委員	岩崎	文子
委員	岡川	英巳