

諮問番号：令和3年度諮問第5号

答申番号：令和3年度答申第10号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法（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、との審査庁の意見は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、令和2年10月19日、処分庁に対し、身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号。以下「法」という。）第15条第1項の規定に基づき、同項に規定する医師である 外科の 医師（以下「本件医師」という。）の作成に係る身体障害者診断書・意見書（ぼうこう又は直腸機能 障害用）（以下「本件診断書」という。）を添えた身体障害者手帳交付申請書により、身体障害者手帳の交付を申請した（以下「本件申請」という。）。
- 2 処分庁は、令和2年11月9日、神戸市市民福祉調査委員会身体障害者福祉専門分科会審査部会（以下「審査部会」という。）に対し意見を求めたところ、審査部会は、「現時点では永久的な人工肛門とは確定できません。却下。」という意見の答申をした。
- 3 処分庁は、令和2年11月19日、審査部会の指示を踏まえ、本件医師に、本件診断書において将来再認定が必要と判断した理由の詳細について追記を求める照会文とともに本件診断書を返戻した。
- 4 本件医師より、令和2年11月27日、処分庁に、「S状結腸癌再発のリスクが高い。5年間再発ないとき、人工肛門閉鎖術を施行予定」と追記され

た診断書（以下「本件追記後診断書」という。）が返送された。

- 5 処分庁は、令和2年12月2日、上記2の審査部会の答申及び本件追記後診断書を踏まえ、本件申請を却下する決定をし、同日付け神 号身体障害者手帳交付申請却下決定通知書（以下「本件通知書」という。）を、同月4日、審査請求人宛てに送付した（以下「本件処分」という。）。
- 6 審査請求人は、令和2年12月7日、本件処分を取り消して4級に変更する、との裁決を求めて審査請求をした。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は閉鎖を希望していない。再手術を高齢の為二度と手術を受ける考えは無いのに医師が勝手に？又は審査請求人の意志に反した判断を行った。審査請求人の体力食欲は日に日に落ちていて今後の生命に不安が有る。又死ぬかくごは出来ているが、その間の生活に不安が有る。閉鎖手術等する気は無い。

2 審査庁

本件審査請求は理由がないため、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 処分庁が準拠した各規定とその合理性

ア 処分庁が準拠した各規定

- (7) 法第15条第4項は、処分庁が、法第15条第1項の申請に基づき審査した上で「その障害が別表に掲げるものに該当すると認めたとき

は、申請者に身体障害者手帳を交付しなければならない。」と規定している。また、同条第5項は「前項に規定する審査の結果、その障害が別表に掲げるものに該当しないと認めるときは、〔処分庁〕は、理由を附して、その旨を申請者に通知しなければならない。」と規定している。そして、法の定める別表五においては「心臓、じん臓又は呼吸器の機能の障害その他政令で定める障害で、永続し、かつ、日常生活が著しい制限を受ける程度であると認められるもの」と規定している。

(イ) 厚生労働省は、上記法第15条の規定に基づき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「規則」という。）を定めているが、規則第5条第1項は、身体障害者手帳には「障害名及び障害の級別」（同項第2号）を記載するものとし、同条第3項は、同条第1項の「障害の級別は、別表第5号のとおりとする。」と規定する。そして、規則別表第5号では「ぼうこう又は直腸の機能障害」の箇所において、4級については「ぼうこう又は直腸の機能の障害により社会での日常生活活動が著しく制限されるもの」と規定している。なお、5級以下は規定されていない。

(ウ) もっとも、上記法及び規則の定めも、抽象的であることから、神戸市は、これらを具体化するため、身体障害者診断指針（以下「診断指針」という。）を定めている。診断指針中【第1章 総括的事項】4頁には「法別表に規定する『永続する』障害とは、その障害が将来とも回復する可能性が極めて少ないものであれば足りるという趣旨であって、将来にわたって障害程度が不変であるものに限られるものではないこと。」とされている。また、診断指針中【第9章 ぼうこう又は直腸機能障害】「Ⅱ 身体障害者認定基準」（130頁ないし131頁）、「Ⅳ 疑義解釈」（135頁）の内容は、下記のとおりである。なお、診断指針中、障害程度等級表は、上記（イ）の規則と同内容である。

記

a 「Ⅱ 身体障害者認定基準」(130頁ないし131頁)

「(3) 等級表4級に該当する障害は、次のいずれかに該当するものをいう。」「a 腸管又は尿路変向(更)のストマをもつもの」「b 治癒困難な腸瘻があるもの」「c 高度の排尿機能障害又は高度の排便機能障害があるもの」

「障害認定の対象となるストマは、排尿・排便のための機能をもち、永久的に造設されるものに限る。」

b 「Ⅳ 疑義解釈」(135頁)

「2. ストマの「永久的な造設」とは、どのくらいの期間を想定しているのか。」という質疑に対し、「半永久的なもので、回復する見込みがほとんど無いものを想定している。」という回答

イ 診断指針の合理性

(7) 診断指針は、神戸市が、法の目的及び理念に則り、専門的知識と長年にわたる実務経験に基づき作成したものであり、その内容において、特段不合理・不適切な点は見当たらない。また、現在のところ、一般的に、診断指針の内容の不合理性・不適切性が指摘されているわけでもない。また、審査請求人からも、診断指針の内容の不合理性・不適切性について、具体的な主張がなされていない。そうである以上、診断指針の内容は、合理的かつ適切なものとみるのが相当である。

(1) また、処分庁が、審査請求人に対する本件処分を行うに当たって、診断指針に準拠することも、また適切かつ合理的なものであって、この点に関しても、審査請求人から、特段、具体的な主張あるいは指摘があるわけではない。

(2) 本件処分の適法性

ア 本件診断書の記載内容

本件医師作成の本件追記後診断書には、下記の記載がある（下記には、本件指定医師による記載のある箇所のみ記載する。）。

記

(7) 本件追記後診断書 1 頁目

① 障害名（部位を明記）

直腸

② 原因となった疾病・外傷名

S 状結腸癌穿孔

③ 疾病・外傷発生年月日・場所

令和 2 年 9 月 22 日

④ 参考となる経過・現症（エックス線写真及び検査所見を含む。）

令和 2 年 9 月 22 日 左下腹部痛にて来院した。S 状結腸癌穿孔のため緊急手術を行った。S 状結腸切除 人工肛門造設を行った。

障害固定又は障害確定（推定）令和 2 年 9 月 22 日

⑤ 総合所見

S 状結腸ストマ

S 状結腸癌再発のリスクが高い 5 年間再発ない時 人工肛門閉鎖術を施行予定

〔将来再認定 要〕

（再認定の時期 令和 7 年 9 月）

⑥ その他参考となる合併症

ストマ周囲のびらん

・ 法第 15 条第 3 項の意見〔障害程度等級についても参考意見を記入〕

障害の程度は、法別表に掲げる障害に該当する。（4 級相当）

(1) 本件診断書 3 頁目

2. 直腸機能障害

腸管のストマ〔排便のための機能を持ち、永久的に造設され

るものに限る]

(1) 種類・術式

① 種類

その他

② 術式

S状結腸切除 人工肛門造設

③ 手術日

令和2年9月22日

(ストマ及びびらんの部位等を図示)

(2) ストマにおける排便処理の状態

○長期にわたるストマ用装具の装着が困難な状態の有無

無

(ウ) 本件診断書4頁目

3. 障害程度の等級

(4級に該当する障害)

腸管又は尿路変向(更)のストマをもつもの

イ 本件診断書の信用性

(7) 一般に、医師は、専門家として、医学知識や臨床経験が豊富であり、患者の病状・症状を適切に判断する能力を有する。また、医師が診断書に虚偽記載をすれば医師法(昭和23年法律第201号)に基づき処分を受けるほか、公務所に提出する診断書に虚偽記載をすれば犯罪が成立することとなる(刑法(明治40年法律第45号)第160条)。これらに鑑みれば、一般に診断書(の記載内容)は信用性の高いものであるといえることができる。本件についてみるに、本件医師は、実際に審査請求人を診察、手術を行い、医学的判断を行って、本件診断書に審査請求人の障害内容に係る判断を記載していると考えられる。そして、審査請求人と本件医師の間には、私情を差し挟む等の特別な利害関係を有する事実はないし(少なくとも、審査請

求人及び処分庁からその旨の主張はない。)。したがって、本件診断書は、信用性の高いものとみるのが相当である。

- (イ) もっとも、医師の判断した患者の障害状態を前提に、法、規則及び診断基準等を適用し、障害程度の等級の判断をするのは、法的判断という側面を多分に含んでおり、この点に関する判断については、医師は専門家とは言い難く、医師が行った障害程度の等級の判断については、慎重に判断すべきである。

ウ 法の定める法別表五に該当するか否か

- (ア) 審査請求人は本件申請を行い、これに対し、処分庁は、本件処分を行ったところ、本件通知書には「今回申請された直腸機能障害については、診断書によるあなたの現症状が、身体障害者福祉法別表のいずれにも該当しない」との理由で、本件申請を却下した（本件処分）。以下、本件処分の適法性を検討する。

- (イ) 法別表五は「…その他政令で定める障害で、永続し、かつ、日常生活が著しい制限を受ける程度であると認められるもの」と定め、「その他政令」には、規則別表第5号の4級で「…直腸の機能の障害により社会での日常生活活動が著しく制限されるもの」と規定している。

前述のとおり、法別表五に規定する「永続」する障害とは「その障害が将来とも回復する可能性が極めて少ないものであれば足りるという趣旨であって、将来にわたって障害程度が不変であるものに限られるものではないこと。」とされている。また、診断指針中【第9章 ぼうこう又は直腸機能障害】「Ⅱ 身体障害者認定基準」（131頁）は「障害認定の対象となるストマは、排尿・排便のための機能をもち、永久的に造設されるものに限る。」とされ、さらに「Ⅳ 疑義解釈」（135頁）では「ストマの『永久的な造設』とは、どのくらいの期間を想定しているのか。」という質疑に対し、「半永久的なもので、回復する見込みがほとんど無いものを想定している。」とい

う回答がなされている。

本件診断書1頁をみると、本件医師は「S状結腸癌再発のリスクが高い」としつつも「5年間再発しない時 人工肛門閉鎖術を施行予定」とした上で、将来再認定が必要であり、その時期は令和7年9月と明記されている。そして、審理員からの質問に対する令和3年6月18日付け回答書における審査部会の意見としては、一般的な直腸がんの再発率はステージ3、つまりリンパ節転移があった場合であっても、20%から30%であり、5年後に人工肛門が閉鎖される可能性は低くなく、審査請求人は、本件診断書及び本件追記後診断書作成時点において、直腸がんの再発がなければ手術ができる身体状態、つまり、高齢や他の疾患によって手術が不可能な身体状態ではないとされている。これら専門的な意見を前提とすれば、本件医師は、仮にS状結腸癌が5年間再発しないのであれば、人工肛門閉鎖術をするのが相当であり、その判断をするため、再認定が必要だと判断している。そうだとすれば、今回の人工肛門（ストマ）造設は、半永久的なものではなく、また、回復する見込みがほとんど無いものであると想定していない。

したがって、審査請求人の人工肛門（ストマ）造設については、法別表五に規定する「永続」する障害と認めることはできない。

これに対し、本件診断書1頁には「法第15条第3項の意見〔障害程度等級についても参考意見を記入〕」「障害の程度は、法別表に掲げる障害に該当する。(4級相当)」との記載がある。しかしながら、本件医師は、法的判断を多分に含む等級判断については専門家とは言い難く、患者の障害状態を前提に、法、規則及び診断指針等にあてはめをする作業については、慎重を要するところ、上記のとおり、本件では、患者（審査請求人）の障害状態を前提に、法、規則及び診断指針をあてはめると、法別表五に規定する「永続」する障害と認めることはできないと判断するのが相当であり、その意味で同箇

所の本件診断書の記載は尊重することができない。

エ 結論

以上のとおり、処分庁が審査請求人の直腸機能障害について、いずれの等級にも該当しないとして、本件申請を却下した本件処分は適法である。

(3) 審査請求人の主張の検討

審査請求人は、本審査請求手続の中で、繰り返し、人工肛門閉鎖術を受けることは100%ない旨主張している。審査請求人の現在置かれている状況や心情については十分理解できる面があるものの、等級認定において重要なのは、審査請求人の主観的な心情や判断ではなく、医師による医学的判断として、本件処分時において、永久的な人工肛門造設がなされたか否かという点である。その観点から見た場合、仮に審査請求人が将来的に人工肛門閉鎖術を100%受けない旨の固い決意を有していたとしても、その決意は等級認定においては左右されることはない。

また、審査請求人は、身体障害者虐待防止法（障害者虐待防止法）違反も主張しているが、結論はどうあれ、処分庁が本件処分を行うこと自体が同法違反にならないことは明白である。

第5 調査審議の経過

令和3年7月29日 第1回審議

令和3年8月26日 第2回審議

令和3年9月30日 第3回審議

第6 審査会の判断

1 処分庁の適用した各規定とその合理性

- (1) 法第15条第4項は、処分庁が、法第15条第1項の申請に基づき審査し、「その障害が別表に掲げるものに該当すると認めたときは、申請者に身体障害者手帳を交付しなければならない。」と規定している。そして、法

別表五においては、「心臓、じん臓又は呼吸器の機能の障害その他政令で定める障害で、永続し、かつ、日常生活が著しい制限を受ける程度であると認められるもの」と規定している。

- (2) 厚生労働省は、法を施行するため、及び法第15条の規定に基づき、規則を定めているが、規則第5条第1項は、身体障害者手帳には、「障害名及び障害の級別」(同項第2号)を記載するものとし、同条第3項は、同条第1項の「障害の級別は、別表第5号のとおりとする。」と規定する。そして、規則別表第5号では、「ぼうこう又は直腸の機能障害」の箇所において、1級については、「ぼうこう又は直腸の機能の障害により自己の身の日常生活活動が極度に制限されるもの」、3級については、「ぼうこう又は直腸の機能の障害により家庭内での日常生活活動が著しく制限されるもの」、4級については、「ぼうこう又は直腸の機能の障害により社会での日常生活活動が著しく制限されるもの」と規定している。なお、2級及び5級以下は規定されていない。

- (3) もっとも、上記法及び規則の定めが抽象的であることから、これらを具体化するため、厚生労働省は技術的助言として「身体障害者障害程度等級表の解説(身体障害認定基準)について」(平成15年1月10日障発第0110001号厚生労働省社会・援護局障害者健康福祉部長通知。以下「本件認定基準」という。)及び「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「本件疑義解釈」という。)を示している。本件認定基準及び本件疑義解釈の内容は、別紙関連法令等の定めに記載のとおりである。

本件認定基準中第1 総括事項において、「2 法別表に規定する『永続する』障害とは、その障害が将来とも回復する可能性が極めて少ないものであれば足りるという趣旨であって、将来にわたって障害程度が不変であるものに限られるものではないこと。」とされている。

本件認定基準及び本件疑義解釈は、厚生労働省が、法の目的及び理念に則り、専門的知識と長年にわたる実務経験に基づき作成したものであり、その内容において、特段不合理・不適切な点は見当たらない。

- (4) 神戸市が定めた診断指針は、障害の種類ごとに本件認定基準及び本件疑義解釈を中心とした等級の決定に必要な事項を掲載したものであるから、「第1章 総括的事項」及び「第9章 ぼうこう又は直腸機能障害 II 身体障害者認定基準、IV 疑義解釈」の内容においても、(4)同様の理由で特段不合理・不適切な点は見当たらない。

よって、本件処分の違法性又は不当性について判断するに当たっては、診断指針に従って判断することが相当である。

2 本件処分の適法性等

- (1) 審査請求人の身体障害の状態について記載する客観的資料としては、本件診断書があり、本件診断書の記載内容自体については審査請求人も争う姿勢を示しておらず、また、本件診断書に反するような証拠も提出されていないため、本件診断書を基に診断指針に照らして判断するのが相当である。

- (2) 本件において、当審査会としても、審査請求人の人工肛門（ストマ）造設については、法別表五に規定する「永続」する障害と認めることはできず、等級表の4級に該当するとは認められないことから、いずれの障害等級の程度にも該当しない、と判断した。理由については、第4-2(2)ウ記載の審理員の意見と同旨であるから、これを引用する。

3 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

4 結論

よって、本件処分は違法又は不当であるとはいえないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

神戸市行政不服審査会

会 長 水 谷 恭 子

委 員 興 津 征 雄

委 員 大 原 雅 之

委 員 西 上 治

(別紙) 関係法令等の定め

【本件認定基準】

第1 総括事項

1 [略]

2 法別表に規定する「永続する」障害とは、その障害が将来とも回復する可能性が極めて少ないものであれば足りるという趣旨であって、将来にわたって障害程度が不変のものに限られるものではないこと。

3～6 [略]

第2 個別事項

一～四 [略]

五 内臓の機能障害

1～3 [略]

4 ぼうこう又は直腸機能障害

(1)、(2) [略]

(3) 等級表4級に該当する障害は、次のいずれかに該当するものをいう。

a 腸管又は尿路変向（更）のストマをもつもの

b 治療困難な腸瘻（注13）があるもの

c 高度の排尿機能障害（注12）又は高度の排便機能障害（注15）があるもの

(4) [略]

（注11）～（注16） [略]

（注17） 障害認定の対象となるストマは、排尿・排便のための機能をもち、永久的に造設されたものに限る。

5～7 [略]

【本件疑義解釈】

[総括事項]～[呼吸器機能障害] [略]

[ぼうこう又は直腸機能障害]

質 疑	回 答
[略]	[略]
<p>2. ストマの「永久的な造設」とは、どのくらいの期間を想定しているのか。</p> <p>また、永久的に造設されたものであれば、ストマとしての機能は問わないと考えてよいか</p>	<p>半永久的なもので回復する見込がほとんど無いものを想定している。</p> <p>また、認定の対象となるストマは、排尿、排便のための機能を維持しているものであり、その機能を失ったものは対象としないことが適当である。</p>
[略]	[略]

[小腸機能障害]～[肝臓機能障害] [略]