

答 申

審査請求人（以下「請求人」という。）が提起した精神障害者保健福祉手帳（以下「手帳」という。）の障害等級変更申請に対する不承認決定処分に係る審査請求について、審査庁から諮問があったので、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

本件審査請求は、棄却すべきである。

第2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、東京都知事（以下「処分庁」という。）が請求人に対し、平成30年11月9日付けで行った精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下「法」という。）に基づく手帳の障害等級変更申請に対する不承認決定処分（以下「本件処分」という。）について、その取消しを求めるものである。

第3 請求人の主張の要旨

請求人は、おおむね以下の理由から、本件処分の違法性又は不当性を主張するものである。

2年位前から、引きこもり、寝たきりでお風呂、洗顔、歯磨き、着替えなどが全てできない。トイレも漏らすことが多いので、オムツをしている。食事を出されても食べられず、10キロ体重が落ちた。買い物も行けないので、主人に頼むか、ネットスーパーで済ませている。この数年、精神病院の閉鎖病棟への入退院を繰り返している。以前、〇〇区に住んでいた時は、ヘルパーを週2回お願いしていたが、〇〇区に来てから何度も主人が話に行ったが、「〇〇区とは違うか

ら」の一点張りで、諦めてしまった。今回は、主治医が、「これで1級にならないなら何が1級かという診断書です」と言っていたので、2級の決定は納得がいかない。

第4 審理員意見書の結論

本件審査請求は理由がないから、行政不服審査法45条2項の規定を適用し、棄却すべきである。

第5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
令和 元年 6月13日	諮問
令和 元年 7月25日	審議（第35回第1部会）
令和 元年 8月19日	審議（第36回第1部会）

第6 審査会の判断の理由

審査会は、請求人の主張、審理員意見書等を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

1 法令等の定め

- (1) 法45条1項は、精神障害者は、厚生労働省令で定める書類を添えて、その居住地の都道府県知事に手帳の交付を申請することができることと定め、同条2項は、都道府県知事は、手帳の交付申請に基づいて審査し、申請者が「政令で定める精神障害の状態」にあると認めるときは、申請者に手帳を交付しなければならない旨定めている。
- (2) 法45条2項の規定を受けて、法施行令6条は、1項において、「政令で定める精神障害の状態」は、3項に規定する障害等級に該当する程度のものとし、3項において、障害等級は、障害の程度に応じて重度のものから1級、2級及び3級とし、各級の障害の状態

については、別紙2の表のとおりと規定し、また2項において、手帳には障害等級を記載するものとしている。

- (3) 法45条6項は、前各項に定めるもののほか、手帳に関し必要な事項は政令で定めるとし、同規定を受けて、法施行令9条1項は、手帳の交付を受けた者は、その精神障害の状態が手帳に記載された障害等級以外の障害等級に該当するに至ったときは、障害等級の変更の申請を行うことができる旨定めている。
- (4) また、法施行令6条3項が定める障害等級の認定に係る精神障害の状態の判定に当たっては、精神疾患（機能障害）及び能力障害（活動制限）の状態が重要な判断資料となることから、「精神疾患（機能障害）の状態」（以下「機能障害」という。）と「能力障害（活動制限）の状態」（以下「活動制限」という。）の二つの要素を勘案して「総合判定」すべきものとされている（「精神障害者保健福祉手帳の障害等級の判定基準について」（平成7年9月12日健医発第1133号厚生省保健医療局長通知。以下「判定基準」という。）及び「精神障害者保健福祉手帳の障害等級の判定基準の運用に当たって留意すべき事項について」（平成7年9月12日健医精発第46号厚生省保健医療局精神保健課長通知。以下「留意事項」といい、判定基準と併せて「判定基準等」という。））。

法45条各項の規定により都道府県知事が行う事務は、地方自治法2条8項の自治事務であるところ（法51条の13第1項参照）、判定基準等の各定めは、手帳の申請に対応する事務に関する地方自治法245条の4第1項の規定に基づく技術的助言（いわゆるガイドライン）に当たるものであり、その内容も合理的で妥当なものと解せられる。

- (5) そして、法45条1項の規定を受けた法施行規則23条1号の規定によれば、手帳の交付申請は、医師の診断書を添えて行うこととされており、このことは、同規則29条において準用する28条1項により、法施行令9条1項の規定による障害等級の変更の申請の

場合も同じとされていることから、本件においても、上記(4)の「総合判定」は、提出された本件診断書により、その記載内容全般を基に、客観的になされるべきものと解される。このため、本件診断書の記載内容を基にした判断に違法又は不当な点が無ければ、本件処分取消又は変更をすべき理由があるとはできない。

2 次に、本件診断書の記載内容（別紙1）を前提に、本件処分に違法又は不当な点がないかどうか、以下、検討する。

(1) 機能障害について

ア(ア) 本件診断書において、請求人の主たる精神障害として記載されている「持続性気分障害 ICDコード（F34）」（別紙1・1・(1)）は、判定基準によれば、「気分（感情）障害」に該当する。

「気分（感情）障害」による機能障害については、判定基準によれば、「高度の気分、意欲・行動及び思考の障害の病相期があり、かつ、これらが持続したり、ひんぱんに繰り返したりするもの」が障害等級1級、「気分、意欲・行動及び思考の障害の病相期があり、かつ、これらが持続したり、ひんぱんに繰り返したりするもの」が同2級、「気分、意欲・行動及び思考の障害の病相期があり、その症状は著しくはないが、これを持続したり、ひんぱんに繰り返すもの」が同3級とされている。

(イ) なお、留意事項2・(2)によれば、「精神疾患（機能障害）の状態を判断するに当たっては、現時点の状態のみでなく、おおむね過去の2年間の状態、あるいは、おおむね今後2年間に予想される状態も考慮する。」とされている。

イ これを請求人についてみると、本件診断書の「発病から現在までの病歴及び治療内容等」欄には、別紙1・3のとおり、「推定発病時期」については「H14年5月頃」とした上で、「H14年5月頃から不眠症状、落ち塚なさ、無気力感に悩むようになり、他院受診を経てH14年12月28日当院を初診。うつ病と

診断し継続加療中である。抑鬱感や不眠の症状は変動はあるものの軽快せず、入院を要した期間もあった。現在は自宅で過ごす、家事や入浴など身の回りのことがうまくできない状態が続いていた。特にH30年8月以後は症状が悪化し、入浴が全くできず、洗顔や歯磨きなどの日常動作も行えなくて、目は覚めても終日臥床にて過ごし、買い物や掃除などの家事も手につかない状態が持続し、日常生活能力の低下が著しい。」と記載されている。また、「現在の病状・状態像等」欄は、別紙1・4のとおり、「(1) 抑うつ状態 ①思考・運動抑制 ③憂うつ気分 (2) 不安及び不穏 ①強度の不安・恐怖感」に該当するとされ、「現在の病状、状態像等の具体的程度、症状、検査所見等」欄は、別紙1・5のとおり、「前記の症状が持続しており、家事ができないため部屋や身体の保清も十分にできない。食生活も悪化しており、うつ症状とも併せて体力低下、易疲労が著しい。」と記載されている。また、「生活能力の状態の具体的程度、状態像」欄は、別紙1・7のとおり、「就労はできる状態では無い。自宅内での入浴や着替え、家事もできないために家も荒れてしまっている。」とされ、同欄の「就労状況について」には記載がない。

ウ 他方、請求人が手帳の前回更新交付申請（平成30年8月2日）の際に提出した診断書（精神障害者保健福祉手帳用）（平成30年7月13日付けで〇〇医師が作成したもの。内容は別紙3のとおり。以下「前回診断書」という。）の記載内容を本件診断書の記載内容と比較すると、「病名」欄は、本件診断書の記載と同一であるが、「発病から現在までの病歴及び治療内容等」欄は、「特にH30年8月以降は症状が悪化し、入浴が全くできず、洗顔や歯磨きなどの日常動作も行えなくて、目は覚めても終日臥床にて過ごし、買い物や掃除などの家事も手につかない状態が持続し、日常生活能力の低下が著しい。」が、本件診断書にて追記されている。また、「現在の病状・状態像等」欄は、本件診

断書と同一であるが、「現在の病状、状態像等の具体的程度、症状、検査所見等」欄には、「食生活も悪化しており、うつ症状とも併せて体力低下、易疲労が著しい。」が、本件診断書にて追記されている。また、「生活能力の具体的程度、状態像」欄は、「自宅内に入浴や着替え、家事もできないために家も荒れてしまっている。」が、本件診断書にて追記されているが、同欄の「就労状況について」に記載がないことは本件診断書と同一である。

エ 上記イに述べた本件診断書の記載によると、請求人の機能障害の状態は、思考・運動抑制、憂うつ気分、強度の不安・恐怖感が認められるが、妄想等の思考内容の障害は見られないほか、興奮を伴うわけではない。また、本件診断書には、平成30年8月以降に症状が悪化した旨の記載があるが、それに応じた通院・治療方針の変更等に関する記載はなく、気分障害について今後おおむね2年間に予想される状態が悪化するとまで判断することはできない。

また、本件診断書には、前回診断書から上記ウのとおり追記がなされているところ、前回診断書作成から本件診断書作成まで3か月しか経っていないこと、気分障害は症状の変動を繰り返す特性があることを考慮すると、上記ウで追記された症状は、一時的なものである可能性があり、今後2年間に予想される状態の変化であるとまではいえず、治療により改善されることも十分あり得るといえる。

以上で述べたところを、「気分（感情）障害」の判定基準等に照らして検討すると、請求人の機能障害の程度は、「高度の気分、意欲・行動及び思考の障害の病相期があり、かつ、これらが持続したり、ひんぱんに繰り返したりするもの」（障害等級1級）とまでは認められず、「気分、意欲・行動及び思考の障害の病相期があり、かつ、これらが持続したり、ひんぱんに繰り返したりするもの」として、障害等級2級に該当すると判断するのが

相当である。

(2) 活動制限について

ア 本件診断書により、請求人の活動制限についてみると、まず、「現在の生活環境」欄には、別紙 1・6・(1)のとおり、「在宅（家族等と同居）」と記載されている。

次に、「日常生活能力の程度」欄は、別紙 1・6・(3)のとおり、「精神障害を認め、身の回りのことはほとんどできない。」と記載され、留意事項 3・(6)の表からすると、この記載に関しては、請求人の活動制限の程度は、おおむね障害等級 1 級程度の区分に該当し得るともいえる。また、日常生活あるいは社会生活の具体的な支障の程度について判定する「日常生活能力の判定」欄では、別紙 1・6・(2)のとおり、8 項目の中で、「できない」（判定基準においていずれも障害等級 1 級程度に相当）が 7 項目、「援助があればできる」（同 2 級程度に相当）が 1 項目と記載されており、これらの記載に関しても、請求人の活動制限の程度は、おおむね障害等級 1 級程度の区分に該当し得るともいえる。

他方、「生活能力の状態の具体的程度、状態像」欄は、別紙 1・7のとおり、「就労はできる状態では無い。自宅内での入浴や着替え、家事もできないために家も荒れてしまっている。」と記載され、同欄の「就労状況について」は記載がない。「現在の障害福祉等サービスの利用状況」欄は、別紙 1・8のとおり、「なし」と記載され、「備考」欄（別紙 1・9）には記載がない。「現在の病状、状態像等の具体的程度、症状、検査所見等」欄は、別紙 1・5のとおり、「前記の症状が持続しており、家事ができないため部屋や身体の保清も十分にできない。食生活も悪化しており、うつ症状とも併せて体力低下、易疲労が著しい。」と記載されている。

イ また、本件診断書と前回診断書の記載内容を比較して差異があ

るか否かを見ると、まず、前回診断書の「現在の生活環境」欄（別紙3・6・(1)）及び「日常生活能力の程度」欄（別紙3・6・(3)）の記載は、いずれも本件診断書と同一である。

また、前回診断書の「日常生活能力の判定」欄（別紙3・6・(2)）では、8項目中4項目が「できない」、3項目が「援助があればできる」、1項目が「おおむねできるが援助が必要」とされていたが、本件診断書では、「できない」が7項目、「援助があればできる」が1項目となっている。

「生活能力の状態の具体的程度、状態像」欄では、「自宅内での入浴や着替え、家事もできないために家も荒れてしまっている。」が追記されている。同欄の「就労状況について」は、前回診断書でも記載がない。「現在の病状、状態像等の具体的程度、症状、検査所見等」欄は、「食生活も悪化しており、うつ症状とも併せて体力低下、易疲労が著しい。」が追記されている。

前回診断書の「現在の障害福祉等サービスの利用状況」欄（別紙3・8）は、本件診断書と同様「なし」と記載されている。

ウ これらの記載からすると、請求人の活動制限の状態は、前回診断書と本件診断書との比較では、前回よりやや悪化しているものと読み取れる。

しかしながら、留意事項3・(6)によれば、障害等級がおおむね1級程度とされる「日常生活能力の程度」である「日常生活に著しい制限を受けており、常時援助を必要とする」場合とは、「食事、保清、金銭管理、危機対応に重度ないし完全な問題があり、『常に援助がなければ自ら行い得ない』程度のものを言う。」とされているところ、本件診断書においては、請求人が受けている援助内容に関する記載がなく、障害福祉サービスも利用していないとされている以上、請求人の障害程度は、「常に援助がなければ自ら行い得ない」程度まで高度であるとは判断し難いのであって、「食事、保清、金銭管理、危機対応に中等度ないし重度の問

題があって、『必要な時には援助を受けなければならない』程度のもので、障害等級２級と判断するのが相当である。

(3) 総合判定

請求人の障害等級について、上記(1)及び(2)で検討した機能障害と活動制限とを併せて総合判定すると、請求人の障害程度は、「日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のもの」（障害等級１級）に至っているとまでは認められず、「日常生活が著しい制限を受けるか、又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のもの」（障害等級２級）に該当すると判断するのが相当であり、これは、請求人に既に交付済みの手帳に記載された障害等級と同等である。

したがって、本件申請に対しては、手帳の障害等級を変更すべき場合には当たらないことから、これを不承認とするほかはないものである。これと同旨の結論を採る本件処分は、違法又は不当なものとは認められないものである。

3 請求人の主張について

請求人は、上記第３のとおり、〇〇区ではヘルパーを利用していたが、〇〇区では配偶者が何度も話に行っても〇〇区とは違うと言われ、ヘルパーの利用を諦めてしまったと主張する。しかし、手帳の障害等級認定においては、障害福祉等サービスを利用していない事実を前提に判断せざるを得ないため、本件審査請求の審議に当たって請求人の当該主張を採ることはできない。また、前述（１・(5)）のとおり、障害等級の認定に係る総合判定は、申請時に提出された診断書の記載内容全般に基づいて客観的になされるべきものであるところ、本件診断書によれば、請求人の症状は、判定基準等に照らして障害等級２級と認定するのが相当である（２・(3)）ことから、請求人の主張に理由はないものである。

4 請求人の主張以外の違法性又は不当性についての検討

その他、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

以上のとおり、審査会として、審理員が行った審理手続の適正性や法令解釈の妥当性を審議した結果、審理手続、法令解釈のいずれも適正に行われているものと判断する。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申を行った委員の氏名)

高橋滋、千代田有子、川合敏樹

別紙1ないし3 (略)