

諮問番号：平成28年度諮問第2号

答申番号：平成28年度答申第2号

## 答申書

### 第1 審査会の結論

広島市児童相談所長（以下「処分庁」という。）が本件審査請求人の子（以下「本件児童」という。）について行った療育手帳の不交付決定処分（以下「本件処分」という。）は、行政手続法（平成5年法律第88号）に定める手続に反するという点において本件審査請求には理由があるから取り消されるべきであるという審査庁広島市長（以下「審査庁」という。）の判断は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

知能検査の結果、本件児童の知能が実年齢に近いとして、療育手帳交付対象外とされたが、以下の現状や不安から療育手帳による支援が必要と強く感じている。

- 1 本件児童は、〇〇症のため、周囲の雰囲気等に合わせた対応をとることが大変困難であり、その場に応じた対応が求められる場面では、パニックになり〇〇に及ぶことがある。また、注意力も低く、迷子になること等も多い。このため、周囲への配慮はもとより、本件児童の安全確保の面からも保護者による日々の見守りを必要とする。

このことから、母親が、公共交通機関を利用した通学の付添いなど、本件児童と行動を共にする頻度が高くなっているところ、療育手帳の交付対象外になると、パスピー（IC乗車カード）や定期券の購入についての優遇措置が受けられなくなり、家計への負担が一気に増大することになる。

- 2 この度の知能検査における本件児童の状況は、非常に高い成績を示した検査項目がある一方で、文章理解力に係る検査項目の成績は著しく低いなど、検査項目によって大きな差異が見られる中、判定結果としては実年齢に近い知能と診断される旨の説明を受けた。

この点、文章理解力については、確かに低く、日常のコミュニケーションや学習の場においても常に難しさを感じており、学力の点で見ると、定型発達の低学年の児童よりもはるかに劣っている。このような現状認識の下、高校では特別支援学校で訓練を受け、できれば普通就業につながればと考えていたが、療育手帳の交付対象外となることにより、将来の進路、選択肢にも影響が出るのではと不安を感じている。

### 第3 審理員意見書の要旨

- 1 審理員意見書の結論

行政手続法に定める手続に反するという点において本件審査請求には理由があるから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第1項の規定により、本件処分は取り消されるべきである。

- 2 審理員意見書の理由

(1) 療育手帳の交付基準に該当するかについて

ア 療育手帳制度について

広島市では、「療育手帳制度について」と題する厚生事務次官通知（昭和48年9月27日付け厚生省発児第156号）に基づく広島市療育手帳交付要綱（以下「要綱」という。）により、療育手帳の交付等について定めている。

そして、要綱に規定する療育手帳の障害の程度の判定については、広島市療育手帳判定要領で定めている。それによると、障害の判定は、判定基準により総合的に判断し、必要に応じて精神科医との協議により決定することとされている。判定基準（本件審査請求に係る部分）は、次のとおりである。

障害の程度	手帳の表記	判定内容
軽度	B	知能障害の程度が軽度（知能指数が概ね51以上75以下）であり、社会適応能力が日常生活において支援を要する程度の人

イ 本件児童に係る知能検査の結果について

処分庁から提出された書類によると、本件では、平成28年5月18日、児童相談所の心理療法士により、本件児童に対して「全訂版田研・田中ビネー知能検査記録用紙」を用いた知能検査が行われた。この知能検査（田中ビネー知能検査）は、我が国における代表的な知能検査の一つとされている。また、当該心理療法士が行った検査内容については、他の3名の心理療法士が確認を行っている。広島市では、心理の試験区分（一般心理学、応用心理学、調査・研究法、統計学といった専門試験を実施）で合格した者を児童相談所の心理療法士として配置し、児童相談、心理判定、心理療法等の専門的業務に従事させている。

この知能検査では、あらかじめ算出した生活年齢及び検査により求めた精神年齢から知能指数を算出することとされており、処分庁から提出された証拠書類等によると、本件知能検査の結果は以下のとおりであった。

(ア) 生活年齢

検査実施の年月日（平成28年5月18日）から、本件児童の生年月日（平成〇年〇月〇日）を減じると、生活年齢は、〇歳〇か月となる。

(イ) 精神年齢

a 本件児童は、本件知能検査において、6歳の年齢級に属する問題全てに合格したが、7歳の年齢級の問題の中に不合格のものがあつた。そのため、本件児童の基底年齢は、7歳（6歳の一つ上の年齢）となる。

b 次に、基底年齢である7歳以上の各年齢級における合格した問題数は、15問（7歳は3問、8歳は5問、9歳は3問、10歳は2問、11歳は2問、12歳は0問）である。1問当たりの月数2にこの問題数を乗じると、30月になる。

c aの基底年齢7歳に、bで求めた月数30を加えると、本件知能検査における本件児童の精神年齢は、9歳6か月となる。

(ウ) 知能指数

(イ)の精神年齢114か月（9歳6か月）を生活年齢〇か月（〇歳〇か月）で除して得た数に100を乗じると、知能指数は〇（1未満の端数は四捨五入）となる。

ウ 交付基準に該当しないことについて

審査請求人は、本件児童に係る現状や不安から療育手帳による支援を求めている。これは、本件児童の社会適応能力が日常生活において支援を要する程度であることを主張するものとも解される。

そのような主張については、審査基準（前記(1)ア）の判定内容に含まれるところであるが、その判定には知能指数が概ね75以下であることが前提とされている。

この点、知能検査の結果によると、本件児童の知能指数は〇であったため、その判定の前提部分において、療育手帳の交付基準には該当しないこととなる。

したがって、療育手帳の交付基準に該当しないと認められるため、本件処分において療育手帳を交付しないと決定したことが違法・不当とはいえない。

(2) 本件処分における理由提示は十分であったかについて

ア 行政手続法第8条の適用について

(ア) 申請に対する拒否処分の該当性

まず、療育手帳制度は、「療育手帳制度について」と題する厚生事務次官通知に基づいて各都道府県知事及び指定都市の市長が定めた要綱を根拠とするものではあるが、法解釈上、知的障害者福祉法（昭和35年法律第37号）が予定している知的障害者の認定制度と解されている。そのため、療育手帳の交付ないし不交付の決定は、直接新たに国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められた行政処分となる（東京高裁平成13年6月26日判決）。

そして、要綱は、第6条第1項において、療育手帳の交付を受けた知的障害者又はその保護者は、療育手帳に記載してある次の判定年月までに、判定機関に療育手帳を提示し、障害程度の判定を受けるものとし、同条第2項において、判定機関の長は、同条第1項の判定を行ったときは、判定結果を児童相談所長又は市長に通知するものとし、同条第3項において、児童相談所長又は市長は、判定結果を確認の上、新たな療育手帳を作成し、福祉事務所長を経由して、判定を受けた知的障害者又はその保護者に交付するものと規定している。

これらによると、本件処分は、処分庁が、知的障害者福祉法に基づく公権力の行使として、療育手帳の交付を求める申請（自己に対し何らかの利益を付与する処分を求める行為）に対し、それを拒否する処分を行ったものと認めることができるから、本件処分については行政手続法第8条が適用される。

(イ) 理由提示の必要性とその内容

行政手続法第8条第1項本文は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合に同時にその理由を申請者に示さなければならないとしている。また、同条第2項は、同条第1項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は書面で示さなければならないとしている。

それは、拒否事由の有無についての行政庁の判断の慎重と合理性を担保して恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものである。このような趣旨に鑑みれば、同項本文及び同条第2項に基づいて書面により理由を提示する場合には、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該申請が拒否されたのかということ、申請者においてその記載自体から了知し得

るものを示さなければならないものである（福岡地裁平成25年3月5日判決）。

#### イ 本件通知書に記載された理由について

本件通知書には、本件処分の理由として「療育手帳の判定基準により、療育手帳を交付しないことに決定しましたので通知します。」と記載され、理由は示されている。

しかし、この記述だけでは、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該申請が拒否されたのかということ、申請者がその記載自体から知ることができない。この点、処分庁は口頭で丁寧に説明している旨主張するが、処分を書面とするときの理由提示は、書面で示さなければならないものであるから、口頭の説明をもって必要な理由提示が行われたと判断することはできない。

そうすると、本件においては、本件通知書に単に「療育手帳の判定基準により、療育手帳を交付しないことに決定しましたので通知します。」と記載されていたにすぎなかった以上、行政手続法第8条第1項本文の要求する理由提示としては不十分である。

したがって、本件処分は、行政手続法第8条第1項本文の定める理由提示の要件を欠く違法な処分であり、この点からは本件処分は取消しを免れない。

#### 第4 審査庁の裁決に対する考え方の要旨

本件処分は、審理員意見書のとおり、取り消されるべきである。

#### 第5 調査審議の経過

平成29年1月26日	審査庁から諮問書を受領
平成29年2月20日	第1回合議体会議 調査審議
平成29年2月22日	審査庁への調査依頼
平成29年3月15日	第2回合議体会議 調査審議

#### 第6 審査会の判断の理由

- 1 療育手帳の交付決定は、内部の要綱、要領等によるものであるから、行政処分ではないとする考え方がある。しかし、法令に定める制度における意義、他の福祉制度との均衡等から行政処分に当たるとの考え方もあり、実際、広島市の実務においては、後者の考え方によって運用されており、これについて特段の不合理な点はない。

行政処分であるとするれば、本件処分は、療育手帳の交付を求める申請に対し、それを拒否する処分を行ったものと認めることができるから、行政手続法第8条が適用される。実際に、本件通知書においては、本件処分の理由は記載されており、その限りでは法に適合している。

しかし、そこで記載すべき理由の程度は、根拠法令等と基準に、事実の当てはめ、その結果を盛り込んで、被処分者にとって理解されやすいものとすべきであるにもかかわらず、本件通知書の記載は、その観点からみて十分なものとはいえない。

よって、行政手続法に定める手続に反するという点において本件処分は取り消されるべきであるとの審査庁の判断は妥当である。

- 2 なお、本件処分は前述のとおり手続に瑕疵のある違法な処分であり、取消しを免れないものではあるが、念のため、処分の実体的適法性について判断する。

要領に定める療育手帳の交付に係る判定基準は、国の示した制度要綱に沿っていること、

他都市の制度からみても標準的な内容であることのほか、その内容も特段不合理な点は見られないものであり、この基準に本件を当てはめると、本件児童は、知能指数が一定値以下であることと、社会適応能力が日常生活上において支援を要する程度であることの2つの要件のうち、知能検査の結果から前者の要件を満たさないことは明らかである。

また、療育手帳は、知的障害者に交付される手帳であるところ、本件児童の知能検査の結果は基準を大きく超えており、本件児童が知的障害者に当たらないことは明らかである。

したがって、本件処分に不合理な点はない。

広島市行政不服審査会合議体

委員(合議体長) 大久保 隆志、 委員 廣田 茂哲、 委員 福永 実