

諮問番号：平成28年（処分）諮問第1号

答申番号：平成29年度（処分）答申第1号

答申書

第1 草津市行政不服審査会（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。）を棄却すべきである。

第2 事案の概要

本件事案は、審査請求人が草津市長に対し、補装具費（コンタクトレンズ）の支給申請（以下「本件申請」という。）をしたところ、以下の経緯によって、平成28年8月24日付けで、最終的に、草津市福祉事務所長が本件申請を却下した（以下「本件処分」という。）ため、審査請求人が本件処分の取り消しの裁決を求めた事案である。

第3 本件審査請求に至った経過

- 1 審査請求人は、平成28年1月7日付けで草津市長に対し、本件申請をした。
- 2 同年1月13日付けで草津市福祉事務所長は、滋賀県身体障害者更生相談所長に対し、判定依頼書（補装具）により判定依頼を行った。
- 3 同年1月20日付けで、草津市福祉事務所長は、滋賀県身体障害者更生相談所長から「支給は不適當」とする判定書（補装具）を受理した。
- 4 同年1月25日、草津市福祉事務所長は本件申請を却下したが（以下「前処分」という。）、その理由とするところは、「滋賀県身体障害者更生相談所の判定の結果、支給は不適當とされたため。」というものであった。
- 5 審査請求人は、前処分を不服として、同年2月8日、草津市長に対し、その取り消しを求めて審査請求をした。
- 6 前処分の審査庁である草津市長は、同年8月10日付けで前処分を取り消す裁決（以下「前裁決」という。）をした。

その理由は、行政手続法（平成5年法律第88号）第8条第1項、第2項において、行

政庁は許認可等をする場合は当該処分を理由を示さなければならず、当該処分を書面でするときは、その理由を書面により示さなければならないのに、前処分が本件申請を却下した理由としている「滋賀県身体障害者更生相談所の判定の結果、支給は不相当とされたため。」との記載のみでは、審査請求人において、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して却下処分となったのかを了知することは不可能であるから、前処分は行政手続法第8条第1項に違反しているとするものであった。

- 7 本件処分は前裁決を受け、改めて審査請求人の本件申請について判断し、結論として本件申請を却下し、同年8月24日付けでその旨審査請求人に通知した。
- 8 審査請求人は、同年10月18日、本件処分の取り消しを求める審査請求をした。

第4 本件審査請求での審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張を総合すると、概ね次のとおりである。

- (1) 平成27年12月16日付けの補装具医学意見書をもって平成28年8月24日付けで却下決定を通知しており、8か月余り前の意見書で判断している。矯正視力で判断するのであれば、円錐角膜は進行する難病であることから、最新の意見書（コンタクトレンズでの矯正視力）をもって判断すべきであり、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号。以下「法」という。）違反である。

また、「眼鏡」という種目の中には、矯正眼鏡、遮光眼鏡、コンタクトレンズなど、それぞれ構造が異なった種類を規定しており、その用途も異なっているのであるから、「眼科的に最も適正な常用しうる矯正眼鏡（コンタクトレンズ、眼内レンズを含む。）」はここではコンタクトレンズであり、必要とされる当該（医師の）意見書は、矯正視力をコンタクトレンズで測定したものである。滋賀県身体障害者更生相談所（以下「更生相談所」という。）の助言を受け、医師を指導し、再度意見書を要請するのが正当である。総合的判断もせずに、当該意見書のみで判断するのであれば、なおさらである。市も県も適正に業務を遂行すべきであり、違法・不当である。

- (2) ガイドブックは単なるガイドブック、テキストである。どうであれ、認められず、難

病患者であることが審査基準である。

また、国の「難病患者等における地域生活支援事業等の取扱いに関するQ&A（平成25年3月15日付け厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課自立支援振興室発事務連絡。以下「Q&A」という。）」の問11は、技術的助言でもない単なる情報提供であるが、市はこれを審査基準としているわけではない。また、Q&Aは「矯正眼鏡」のものであり、「コンタクトレンズ」のQ&Aではない。審査請求人は眼鏡の費用を申請しているわけではない。円錐角膜に必要なハードコンタクトレンズであり、Q&Aの問11の拡大解釈は許されない。

「眼鏡」という種目の中には、矯正眼鏡、遮光眼鏡、コンタクトレンズなど、それぞれ構造が異なった種類を規定しており、その用途も異なっている。違法・不当である。

- (3) 審査基準として法第76条第1項の規定によるというのでは、審査基準にならない。また、審査基準を定めなくていい場合に当たらないし、基準がなく、審査、決裁ができるわけがない。国の示しているものを審査基準とする旨の決定をする行為が必要である。また、申請しているのは、障害者手帳ではなく、障害者手帳を持つ必要のない難病患者の補装具の支給である。県の定める障害者手帳は、難病患者の補装具の支給基準ではない。

事案毎の審査基準を設定するのが困難なことは分かっており、全て設定する必要もなく、難病である円錐角膜のハードコンタクトレンズの費用支給のための審査基準を設けるだけのことである。全てを設定するのが困難だから、事案毎に設定しないというのは、単なる怠慢にすぎない。常識はずれで、違法・不当である。基準を主張しているにもかかわらず、いまだに審査基準として設定しないというのは行政手続法第5条第1項違反である。法律は当然に守るべきもので、国会が決めることで、審査基準は、法律以外の実施主体が決める基準のことである。

- (4) 更生相談所の判定は、医学的判定が全くないたった9行の総合的判断である。本来更生相談所の判定は医学的判定が主であり、自治事務である補装具費の支給の審査は実施主体である市の行うことで、矯正視力で判断するのであれば、判定依頼をする理由がない。更生相談所の同意を得ただけである。自治事務であるのに、全く主体性がない。唯一の証拠書類は、更生相談所の意見書ではなく、医師の意見書である。違法・不

当である。

- (5) 技術的支援は実施主体を拘束しないものであるが、Q&Aはそれにも及ばない。変更もありうる。

難病患者であるから、矯正も治療も目的となる場合がある。「治療」の定義は詳しくは分からないが、円錐角膜については、最後は角膜移植という外科手術しかなく、根本治療の方法はない。コンタクトレンズは進行を止めることと矯正のためであり、有期限でなく一生もの（無期限）である。

審査請求人は徒歩通勤、病院なので午前勤務と午後勤務である。因みに、駐車や夜間の運転は危険を伴う。もともと総合的判断さえする気がない。

更生相談所もそうであるが、障害者の定義に難病患者を加えた趣旨・目的が全く理解されていない。難病患者を理解していない。差別である。治療中であり、症状に変動があるのが難病患者である。難病で症状が固定した障害は、旧法で対応できていた。改正のポイントは「患者」である。

前記のとおり、更生相談所の判定（意見）は何の根拠にもならない。これをもって、責任を免れることはない。医師の正当な意見書のみをもって市が判断できる自治事務であるからである。

「コンタクトレンズを含めた眼鏡」という用語は、規定のない更生相談所の勝手な拡大解釈であり、難病への理解がなく、矯正眼鏡・コンタクトレンズ等の構造・用途の医学的な考察もない、乱暴な判定（意見）である。

「市の審査基準」は、前記のとおり、審査基準とは言わない。法は自治事務の根拠であり、「補装具費支給事務取扱指針について（平成27年6月30日障発0630第1号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知。以下「本件指針」という。）は技術的助言、Q&Aは単なる情報提供で、審査基準がない（円錐角膜のハードコンタクトレンズの審査基準とする旨決定すればよいことである。）。

難病患者の主訴、生活状況等を勘案しない総合的判断はない。ヒアリングも不十分である。とにかく、業務の遂行姿勢に疑問を感じる。違法・不当である。

- (6) 市は難病患者であるかないかに関わらず、視力障害の場合については視力が固定されている場合を想定して身体障害者手帳の案内を行っているなどとの主張はとってつけた

ような主張である。難病患者は、症状が固定していないので、障害者手帳は持てない。持てないのに申請するのか。

行政手続法第5条第1項違反、同法第8条違反、新行政不服審査法（平成26年法律第68号）第52条違反である。「裁量権の逸脱・濫用」ではなく、それ以前の「業務放棄」に値すると考える。当初より、「技術的助言」に対する認識の遅れがみられ、自治事務であるにもかかわらず、未だに指導を求める意識と行動がみられる。国や県に、おんぶにだっこである。だから「業務放棄」である。

「新たな難病対策における医療費の助成対象疾患の範囲等」に含まれるまで（他方優先であるから）、難病患者であるということを基準（医師の意見書で確認）に、従来の身体障害者（最終的に固定した障害）にならないようにするための補装具の支給は、許可されるべきものとする。

法の目的・趣旨に副って、身体障害者手帳の有無にかかわらず、難病患者の特性に配慮した制度としての審査基準を定めなければ、法違反となる。つまり、難病患者については、手帳の認定基準まで重症化する前から支援するということである。

2 処分庁の主張の要旨

処分庁の主張を総合すると、概ね次のとおりである。

- (1) 法第5条第23項で定義する補装具の中で、コンタクトレンズは、平成18年9月29日付け厚生労働省告示第528号「補装具の種目、購入又は修理に要する費用の額の算定等に関する基準」（以下「告示第528号」という。）において、種目は「眼鏡」に該当する。
- (2) Q&Aの「3 補装具費の支給について」の問11において、「矯正眼鏡については、視力障害の認定そのものが、矯正視力（矯正眼鏡を付けた状態）で判断するものであることから、矯正眼鏡を使用しても身体障害者手帳の対象となる程度の者を対象と考えることが適当である。」と示されている。この身体障害者手帳の対象となる程度とは、眼科的に最も適当な矯正眼鏡を選び、矯正後の視力によって判定され、身体障害者福祉法施行規則（昭和25年厚生省令第15号。）別表第5号「身体障害者障害程度等級表」（以下「等級表」という。）に視覚障害等級6級で「一眼の視力が0.02以下、他眼

の視力が0.6以下のもので、両眼の視力の和が0.2を超えるもの」と定められている。

- (3) 今回、提出のあった「補装具医学意見書（視覚障害用）」には、「両円錐角膜による角膜不正乱視のため、「左眼は眼鏡で1.0の視力が出るが、バランスのため両眼ハードコンタクトレンズ装用が必要である」と記載されているが、眼鏡による矯正視力は、右眼は0.3、左眼は1.0であり、身体障害者手帳の対象となる程度ではない。
- (4) また、法第76条第3項に基づき、更生相談所にも意見聴取を行い「難病患者等に対するコンタクトレンズを含めた眼鏡の支給については、矯正眼鏡を使用しても身体障害者手帳の対象となる程度の者としている。申請者については、矯正眼鏡の使用により手帳の対象とならないことから、コンタクトレンズを含めた眼鏡の支給は不相当と判定する。」との意見を受けている。
- (5) 上記の国が示している基準や更生相談所の意見も勘案し、当該申請は、矯正眼鏡・コンタクトレンズの支給要件を満たさないため、法第76条第1項の「当該申請に係る障害者等の状態からみて、当該障害者等が補装具の購入又は修理を必要とする者」と認めることができない。
- (6) 本件処分は、前裁決を受けて旧行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第43条第2項に基づき、改めて行ったものである。また同時に、本件処分が却下決定であることから、裁決の趣旨に従い、当該処分の理由を審査請求人がその記載から了知し得るように書面で通知したものであり、違法・不当ではない。
- (7) 告示第528号において、種目はどちらも「眼鏡」であるが、「矯正眼鏡」と「コンタクトレンズ」は別物であるところ、厚生労働省平成25年度障害者総合福祉推進事業で実施された「補装具費支給制度の適切な理解と運用に向けた研修のあり方等に関する調査（指定課題22）」の一環で「補装具費支給事務ガイドブック（以下「ガイドブック」という。）」が作成・編集され、公益財団法人テクノエイド協会から発刊されている。このガイドブックは、「補装具費支給制度の適切な理解と運用の推進を図るため、主に市町村の補装具費支給事務担当者向けに作成した標準テキスト」であるが、インターネット上でも公開されており誰でも閲覧が可能である。そうして、「ガイドブック第4章補装具に関する基礎知識5視覚障害者のための補装具」で矯正眼鏡の対象者・要件

等は「屈折異常もしくは無水晶体眼などで視力低下があり、矯正眼鏡にて視力が改善される者。」とあり、コンタクトレンズの対象者・要件等は「強度の屈折異常や角膜白斑などで視力低下があり、コンタクトレンズにて良好な視力が得られる者。」とある。どちらも用具を使用することで、視力が改善される者を対象としている点は同じである。

また、Q&A「3 補装具費の支給について」の間11は矯正眼鏡についてのものであるが、審査請求人から提出された補装具医学意見書（視覚障害用）に記載のある矯正視力は矯正眼鏡で測定されたものであり（平成28年1月13日京都府立医科大学附属病院百武医師に確認）、コンタクトレンズも矯正眼鏡と同様に「視力障害の認定そのものが、矯正視力（矯正眼鏡を付けた状態）で判断するものであることから、矯正眼鏡を使用しても身体障害者手帳の対象となる程度の者」を対象とすることが適当と判断した。

(8) 補装具費の支給に関する審査基準・標準処理期間は「法適用 審査基準整理票」として定めている。審査基準としては、「法第76条第1項の規定による。」としており、確かに審査請求人が求めている障害の程度や難病の病種、補装具の種目に応じた審査基準ではない。しかし、これは国の技術的助言や基準、指針により一定の基準が示されていること、また事案の種類が多いため、事案毎の審査基準を設定することが困難であることから、法律を引用した審査基準としているものである。よって、行政手続法第5条第1項違反ではない。

(9) 更生相談所には、判定依頼書による判定依頼を行い、意見を聴いた。虚偽の主張を行ったわけではなく、一連の行為である。当初と相違する主張はしていない。

法第76条に基づき補装具費の支給が行われるため、その適正な運用をするための技術的助言（地方自治法（昭和22年法律第67号）245条の4第1項）として、本件指針があるところ、本件指針第1の3（2）「更生相談所」には、「補装具費支給制度における技術的中枢機関及び市町村等の支援機関として、補装具の専門的な直接判定の他に市町村への技術的支援、補装具費支給意見書を作成する医師に対する指導、補装具業者に対する指導（中略）、難病の患者に対する医療費等に関する法律（平成26年法律第50号）（以下「難病法」という。）第5条第1項に規定する指定医療機関（病院又は診療所に限る。）に対する技術的助言等を行うこと。」とある。また、本件指針によれば、市町村は補装具費支給制度の実施主体とされている一方で、更生相談所は同制

度の技術的中枢機関及び市町村等の支援機関と位置づけられており、かつ補装具の専門的な直接判定を行うこととされている。

さらに、本件指針第2の2(1)①オ「市町村による決定」には、「当該申請が、義眼、眼鏡（矯正眼鏡、遮光眼鏡、コンタクトレンズ、弱視眼鏡）、（中略）に係るものであって、補装具費支給申請書等により判断できる場合は、更生相談所の判定を要せず、市町村が決定して差し支えないこと。」とあるが、これは更生相談所への判定依頼を禁止しているものではない。

したがって、審査請求人の「滋賀県身体障害者更生相談所は、難病患者の補装具費の支給は自治事務ではないので、審査基準も定めておらず、もともとこのような判定はすることはできない。判定依頼を受けるべきではない。」という主張は誤りである。

(10) Q&Aは事務連絡であって技術的助言ではないが、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課自立支援振興室から各都道府県に向けて、管内市町村長等に周知徹底を図るよう依頼されているものであり、法令の国における解釈を示すものであると理解している。なお、このQ&Aは厚生労働省のホームページにも掲出されている。

また、本件指針で、「補装具は、身体障害者、身体障害児及び難病患者等（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律施行令第1条に基づき厚生労働大臣が定める特殊の疾病（中略）に掲げる疾病による障害の程度が、当該障害により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける程度である者をいう。以下同じ。）（以下「身体障害者・児」という。）の失われた身体機能を補完又は代替し、かつ、長期間にわたり継続して使用される用具」とあり、単に便利であるとか、治療や機能回復訓練に有期限で使用されるものは補装具の目的とは異なる。

審査請求人は申請時の補装具医学意見書や調査事項から、裸眼の視力が右眼0.04、左眼0.1あり、コンタクトレンズをすることで視力が右眼1.0、左眼1.0まで改善し、勤務先への車出勤、フルタイムでの勤務が可能となっている。審査請求人の現時点での矯正視力（右眼0.3、左眼1.0）は、「社会生活に相当な制限を受ける程度の者」とする判断が難しく、補装具費支給制度における技術的中枢機関である更生相談所にも意見聴取を行ったところ、更生相談所からは、コンタクトレンズを含めた眼鏡の支給は不相当とする判定を受けていることは、前記第4の2の(4)記載のとおりであ

る。

市の審査基準については、「法第76条第1項の規定による。」としているため、Q & Aや本件指針、補装具医学意見書、更生相談所の意見を勘案し、総合的に判断したものである。

- (11) 審査請求人は「矯正眼鏡・コンタクトレンズの支給要件については、1年前からこれまでも聞いたことがない」と主張しているが、視力障害の認定そのものが矯正視力で判断し、矯正眼鏡等の用具を使用しても身体障害者手帳の交付の対象となる程度の者を対象としていることから、審査請求人が最初に来庁した際に身体障害者手帳の手続きを同時に案内している。審査請求人は「障害者手帳を持つ必要のない難病患者」と主張しているが、市は難病患者であるかないかに関わらず、視力障害の場合については視力が固定されている場合を想定して身体障害者手帳の案内を行っている。これは、本件指針第2の2(1)①オ「市町村による決定」に「身体障害者福祉法第15条第4項の規定に基づき交付を受けた身体障害者手帳によって当該申請に係る身体障害者が補装具の購入又は修理を必要とする者であることを確認することができるときは、補装具費支給意見書を省略させることができる」とあり、案内後に身体障害者手帳の交付の申請をするか否かの選択は申請者の自由であるが、今後の補装具費支給制度の手続きで手帳を取得することで補装具費支給意見書を省略できる場合があるために不利益とならないよう案内を行ったものである。

第5 本件に係る法令等の規定について

- 1 法は、第76条第1項において、「市町村は、障害者又は障害児の保護者から申請があった場合において、当該申請に係る障害者等の障害の状態からみて、当該障害者等が補装具の購入又は修理を必要とする者であると認めるときは、当該障害者又は障害児の保護者に対し、当該補装具の購入又は修理に要した費用について、補装具費を支給する。ただし、当該申請に係る障害者等又はその属する世帯の他の世帯員のうち政令で定める者の所得が政令で定める基準以上であるときは、この限りでない。」と規定し、障害者の日常生活及び社会生活の総合的支援の一環として、補装具費の支給等の経済的支援をすることとしており、法第5条第23項は、「この法律において「補装具」とは、障害者等の身体機能

を補完し、又は代替し、かつ、長期間にわたり継続して使用されるものその他の厚生労働省令で定める基準に該当するものとして、義肢、装具、車いすその他の厚生労働大臣が定めるものをいう。」とされている。

2 告示第528号は、法第5条第23項に規定する厚生労働大臣が定める補装具の種目の1つとして「眼鏡」を定め、別表の1の購入基準(5)においては、種目眼鏡として、「矯正眼鏡」、「遮光眼鏡」、「コンタクトレンズ」、「弱視眼鏡」と名称によって分けられ、それぞれの価格が定められている。

3 法第76条第1項の支援を受ける対象疾病は、平成25年4月からは、難病等が加わり、平成27年7月からは、円錐角膜も当該支援の対象となっている。

4 上記3の障害者及び障害児の範囲に難病患者等が加わるため、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課自立支援振興室は、平成25年3月15日付けで、事務連絡として、各都道府県・指定都市・中核市の障害福祉主幹課宛てに、「難病患者等における地域生活支援事業等の取扱いに関するQ&A」を発出した。

このQ&Aの「3 補装具費の支給について」の問11の「現行では、視覚障害の身体障害者手帳所持者でないと矯正眼鏡を支給できないことになっているが、難病患者等で支給を希望する者について視覚障害の手帳所持は必要か」の問に対し、答えとして、「矯正眼鏡については、視力障害の認定そのものが、矯正視力(矯正眼鏡を付けた状態)で判断するものであることから、矯正眼鏡を使用しても身体障害者手帳の対象となる程度の者を対象と考えることが適当である。」とされている。

5 身体障害者福祉法(昭和24年法律283号)第15条に基づき、都道府県知事は身体障害者手帳を交付し、これにより身体障害者は、身体障害者を対象とする各種制度を利用する際に、手帳を提示することにより、各種援助を受けることができるが、障害の級別は、身体障害者福祉法施行規則第5条、別表第5号によって等級が分けられ、この等級は、1級から7級までとされ、この等級に該当しなければ、身体障害者手帳の交付を受けることができない。そして、等級表の視覚障害に関しては、6級が手帳交付の限界であり、その内容は、「一眼の視力が0.02以下、他眼の視力が0.6以下のもので、両眼の視力の和が0.2を超えるもの」とされている。

6 身体障害者福祉法第11条によれば、都道府県は、身体障害者の更生援護の利便のため、

必要の地に身体障害者更生相談所を設けなければならないとされ、都道府県はその設置を義務づけられている。

他方、法第76条に基づき補装具費の支給が行われるため、その適正な運用をするための技術的助言（地方自治法第245条の4第1項）として、本件指針第1の3（2）「更生相談所」については、「更生相談所は、補装具費支給制度における技術的中枢機関及び市町村等の支援機関として、補装具の専門的な直接判定の他に、市町村への技術的支援、補装具費支給意見書を作成する医師に対する指導、補装具業者に対する指導及び指定自立支援医療機関、児童福祉法第19条の規定に基づく療育の指導等を実施する保健所（以下「保健所」という。）、難病法第5条第1項に規定する指定医療機関（病院又は診療所に限る。）に対する技術的助言等を行うこと。」と位置づけられ、また、本件指針第1の3（3）によれば、市町村は補装具費支給制度の実施主体とされている。

さらに、本件指針第2の2（1）①オ「市町村による決定」によれば、「当該申請が、義眼、眼鏡、（矯正眼鏡、遮光眼鏡、コンタクトレンズ、弱視眼鏡）、車椅子（レディメイド）、歩行器、盲人安全杖及び歩行補助つえ（一本つえを除く）に係るものであって、補装具費支給申請書等により判断できる場合は、更生相談所の判定を要せず、市町村が決定して差し支えないこと。」とあり、また「なお、身体障害者福祉法第15条第4項の規定に基づき交付を受けた身体障害者手帳によって当該申請に係る身体障害者が補装具の購入又は修理を必要とする者であることを確認することができるときは、補装具費支給意見書を省略させることができること。」とある。

第6 審理員意見書の要旨

1 結論

以下のとおりであって、その他審理関係人の主張や資料によるも、本件処分を違法・不当とする事由はない。本件処分に違法・不当はなく、本件審査請求には理由がないから、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 理由

（1）本件申請当時、審査請求人は、難病である円錐角膜に罹患していたが、本件申請が、最終的に却下に至った経緯と理由は、上記第4の2の（1）から（5）までに記載のと

おりである。

本件処分は、審査請求人が、補装具であるコンタクトレンズの費用の支給申請をしたものの、視覚障害者に対する補装具費の支給については、審査請求人には、両円錐角膜による角膜不正乱視があるが、眼鏡による矯正視力は、右眼は0.3、左眼は1.0であるから、等級表の6級にも該当しないとした上で、後記のとおり、コンタクトレンズによる本件処分段階での視力、Q&A、本件指針、平成27年12月16日付け補装具医学意見書（視覚障害用）、更生相談所の意見を総合勘案してなされたものであるから、審査請求人の主張は理由がない。

なお、法第76条第1項による補装具費の支給自体は、自治事務として、実施主体は市町村であり、法第92条第4号によって補装具費の支給に要する費用は市町村の支弁とするものであるが、他方、法第94条第1項第2号では、法第92条第3号及び第4号に掲げる費用のうち、その100分の25を都道府県の負担とされ、また、法第95条第1項第2号によれば、法第92条により市町村が支弁する費用のうち、同条第3号及び第4号に掲げる費用の100分の50を国が負担するとされているものであるから、法第76条第1項の補装具費の支給は、実質、市町村、都道府県および国の共同事業とも目される。すると、市町村が、補装具費の支給の可否の判断にあたって、国が発するQ&Aや本件指針に法規範性や拘束力がないとは言え、これらを参酌するのはむしろ当然のことでもある。

- (2) 審査請求人は、難病患者は治療中であり、病状が進行する病であることから、「補装具医学意見書（視覚障害用）」を入手し直し、最新の当該意見書をもって審査すべきと主張している。確かに、補装具費の支給に関しては、市は処分庁として、職権で各種事実を調査することができるかと解され、処分に当たっては、最新の医学的所見を収集することが望ましいことはそのとおりである。しかし、本件申請は、平成28年1月7日の補装具費支給申請であるから、この支給申請の可否を判断するについて、平成27年12月16日付け補装具医学意見書（視覚障害用）に依拠したことに、処分の前提を誤った違法があるとまでは言えない。このように解しても、審査請求人の視力の実情をもっとも良く知るのは審査請求人本人なのであり、視力の悪化があるのであれば、それを示す医学意見書を審査請求人において随時提出することを本人の責に委ねても不当で

はなく、かつ、本件処分後であっても、改めて審査請求人が補装具費の支給申請をすることが許されないものではないのであるから、円錐角膜が進行性の難病であることを考慮しても、処分庁が本件処分に当たって、審査請求人の視力について、最新の医学意見書を取得することが義務であったとまでは言えない。

- (3) 「矯正眼鏡」と「コンタクトレンズ」とは、別の視力矯正用具であるが、平成15年1月10日付け各都道府県・指定都市・中核市障害保健福祉主管部(局)長宛て厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長発出に係る「身体障害認定基準の取扱い(身体障害認定要領)」(障企発第0110001号)によれば、「視力の測定は矯正視力によることとされているが、眼科的に最も適正な常用しうる矯正眼鏡(コンタクトレンズ、眼内レンズを含む。)をもって測定されているかどうかの確認を行う必要がある。」とされているところであり、処分庁は、審査請求人の眼鏡による矯正視力の測定結果によったものである。また、処分庁の平成28年12月13日付け弁明書の主張によれば、審査請求人は、コンタクトレンズをすることで視力が右眼1.0、左眼1.0まで改善しているというのであるが、この点に関する審査請求人の反論はない。

また、ガイドブックに関する処分庁の弁明は、矯正眼鏡もコンタクトレンズも、いずれも用具を使用することで視力が改善される者・良好な視力が得られる者として補装具費の支給対象となると理解していることを示しているに過ぎず、ガイドブックを審査基準であると主張しているものではないし、審査請求人が言うように、難病患者であることが審査基準であるとも認めがたい。

さらに、確かにQ&Aは、技術的助言ではなく、処分庁はこれを審査基準として決定しているものではないが、Q&Aの問11における回答は、身体障害者手帳を所持していない難病患者等でも矯正眼鏡の支給が可能であるとの趣旨であり、ただ、矯正眼鏡を使用しても身体障害者手帳の対象となる者を対象とすることが適当とするものであって、市の審査基準が定められていないことの根拠ではない。

また、確かに矯正眼鏡とコンタクトレンズとは別の物であるところ、当該Q&Aは「コンタクトレンズ」に関するQ&Aではないが、上記身体障害認定要領の矯正眼鏡についての記載(第1の2の(3))によれば、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課自立支援振興室は、矯正眼鏡には、コンタクトレンズと眼内レンズを含むものと解し

ていたものである。

- (4) 本件申請に関する処分庁の審査基準は、「法適用 審査基準整理票」に記載されているものであるが、記載されているのは、法第76条第1項の規定による、とされているだけである。これは、所得制限と、「障害者等の状態からみて、当該障害者等が補装具の購入又は修理を必要と認めるとき」というだけのものであって、法第76条第1項をそのまま引き写したもので、抽象的であることは否めなく、審査請求人が求めている障害の程度や難病の病種、補装具の種目に応じた具体的な審査基準ではない。

この点、行政手続法第5条においては、審査基準について規定し、第1項において、「行政庁は、審査基準を定めるものとする。」とされている。このように、審査基準を定めることを法が要求したのは、行政庁が行政処分を行うについては法律や政令、省令、条例等に定められた法律要件に従って行われるとしても、ときに、行政庁内部の通達や解釈指針、内部で定められた処理基準によることも多く不透明であり、また、行政庁が、申請に対して、法律上の根拠を欠く行政指導によって処分せずに決着を図ることも本来許されてはならないことであるから、行政庁自ら審査基準を設定することを義務づけ、行政の透明性を確保しようとする法政策に基づくものである。また、同条第2項による基準の具体性や同条第3項の基準の公表義務も同様の趣旨である。

しかし、このように、処分庁は、審査基準を設定等することを義務づけられてはいるが、法解釈上は、具体性のある審査基準が設けられてはいないからといって、常に、当該申請による処分が全て違法・無効となるものと解することはできないし、実際、平成27年7月1日時点においては、補装具費の支給申請については、障害者の状態に応じて、事案毎に異なる対応が必要なため、審査基準を具体的に設定することが困難であることから、法律を引用した審査基準とせざるを得ないという側面と、上記のとおり、補装具費の支給については、国の技術的助言や基準、指針により一定の基準が示されていることから、法律を引用した審査基準としていることでも支障がないと考えられる。従って、審査基準を法第76条第1項によるとしていることも、行政手続法第5条第1項違反とまでは言えない。

- (5) 審査請求人は、処分庁が更生相談所の判定を受けたこと或いは意見聴取を行ったことを捉え、更生相談所は、難病患者の補装具費支給については判定依頼を受けるべきでは

ないと主張しているが、意見聴取や判定依頼が本件処分の違法性や不当性をもたらすものでないばかりか、法第76条に基づき補装具費の支給が行われるため、その適正な運用をするための技術的助言として、本件指針の第1によれば、市町村は、補装具費支給制度の実施主体とされている一方で、更生相談所は同制度の技術的中枢機関及び市町村等の支援機関と位置づけられており、かつ補装具の専門的な直接判定を行うこととされているのであり、他方で本件指針第2の2(1)①オ「市町村による決定」には、「当該申請が、義眼、眼鏡（矯正眼鏡、遮光眼鏡、コンタクトレンズ、弱視眼鏡）、（中略）に係るものであって、補装具費支給申請書等により判断できる場合は、更生相談所の判定を要せず、市町村が決定して差し支えないこと」とあるが、これは更生相談所への判定依頼が禁止されている根拠となるものではない。

したがって、審査請求人の「滋賀県身体障害者更生相談所は、難病患者の補装具費の支給は自治事務ではないので、審査基準も定めておらず、もともとこのような判定はすることはできない。判定依頼を受けるべきではない。」という主張は誤りであるし、本件処分の違法性・不当性を基礎づける要素でもない。

(6) 審査請求人は、技術的助言でもない単なる情報提供では国が基準を示したことにならない旨、万が一そうであったとしても、市の定めた基準ではない本件処分は、行政手続法第5条第1項違反であるとも主張しているが、行政手続法第5条の意義については前述のとおりであり、審査請求人の上記主張は理由がない。

また、審査請求人は、補装具費の支給については、勘案しなければならないのは、（視力だけでなく）その他の身体状況であり、その結果総合判定すべきものであるのに、処分庁はこれを行っていないとも主張しているが、本件処分は、審査請求人のコンタクトレンズによる本件処分段階での視力、Q&A、本件指針、平成27年12月16日付け補装具医学意見書（視覚障害用）、更生相談所の意見を総合勘案してなされたものであるから、審査請求人の主張は理由がない。

(7) 審査請求人は、本件処分通知には、「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処分がなされたのかを処分の相手方がその記載自体から了知しうる」よう明記していないから、行政手続法第8条違反、新行政不服審査法第52条第2項違反であるとも主張しているが、処分庁は前処分の趣旨に即して改めて実質的判断をし、処分通知

書には、その理由が前記第4の2の(1)から(5)まで記載のとおり明記されているのであるから、この点の審査請求人の主張も理由がない。

3 審査請求人は、本件処分が違法・不当であるとして、様々なことを主張している。その中でも、難病患者が、進行性であるような疾病である場合は、従来の身体障害者（最終的に固定した障害）にならないようにするために、難病患者の特性に配慮し、医学的判断を基礎に、等級表の規定にかかわらず、補装具費の支給をすることができるような制度の改善・運用が期待されるところではある。

けれども、法第76条第1項による補装具費の支給は上述のとおり、結局のところ市町村、都道府県および国の公的な費用によってまかなわれるものである。すると、その支給については公平性を保障する上でも、一定の基準を中心とした判断をせざるをえないところであり、上述のとおり、Q&A や本件指針、等級表、医学意見書、更生相談所の判定意見等を踏まえた本件処分に違法・不当とまで認めるべき点はない。

第7 調査審議の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

平成29年3月16日 諮問書の受理

平成29年3月31日 審査請求人から主張書面（審理員意見書に対する反論書）の收受

平成29年5月31日 調査審議

平成29年7月 3日 調査審議

第8 審査会の判断の理由

1 審査請求に係る審理手続について

本件審査請求については、審査請求人に対する「弁明書の送付および反論書等の提出について」の通知、口頭意見陳述の申立てに係る連絡、「審理手続の終結等について」の通知など、審理員による審理手続が適正に行われたものと認められる。

2 審査会の判断について

(1) 処分の違法性判断基準について

法第76条第1項は、補装具費の支給要件につき、「当該申請に係る障害者等の障害

の状態からみて、当該障害者等が補装具の購入又は修理を必要とする者であると認めるとき」と規定するのみで、市町村が補装具費の支給の要否を決定するについて検討すべき障害の状態や補装具の必要性の程度につき何ら具体的な基準を置いていない。

このような法の規定に照らすと、法は、障害者等に対し補装具費を支給するか否かの判断については、市町村の合理的裁量に委ねているものと解するのが相当である。

したがって、市町村が行う補装具費の支給要否の決定は、その判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、または、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し、またはこれを濫用したものとして違法となるというべきである。

(2) 本件処分 of 妥当性について

本件処分は、審査請求人が、補装具であるコンタクトレンズの支給申請をしたものの、視覚障害者に対する補装具費の支給については、審査請求人には、両円錐角膜による角膜不正乱視があるが、眼鏡による矯正視力は、右眼は0.3、左眼は1.0であるから、等級表の6級にも該当しないとした上で、コンタクトレンズによる本件処分段階での視力、Q&A、本件指針、平成27年12月16日付け補装具医学意見書（視覚障害用）、更生相談所の意見を総合勘案してなされたものであるから、その点について、著しく不合理な点は認められない。

審査請求人は、難病患者は治療中であり、病状が進行する病であることから、補装具医学意見書（視覚障害用）を入手し直し、最新の当該意見書をもって審査すべきと主張している。

しかし、本件申請は、平成28年1月7日の補装具費支給申請であるから、この支給申請の可否を判断するについて、平成27年12月16日付け補装具医学意見書（視覚障害用）に依拠したことに、処分の前提を誤った違法があるとまでは言えない。このように解しても、審査請求人の視力の実情をもっとも良く知るのは審査請求人本人なのであり、視力の悪化があるのであれば、それを示す医学意見書を審査請求人において随時提出するこ

とを本人の責に委ねても不当ではなく、かつ、本件処分後であっても、改めて審査請求人が補装具費の支給申請をすることが許されないものではないのであるから、円錐角膜が進行性の難病であることを考慮しても、処分庁が本件処分に当たって、審査請求人の視力について、最新の医学意見書を取得することが義務であったとまでは言えない。

審査請求人は、処分庁が更生相談所の判定を受けたこと或いは意見聴取を行ったことを捉え、更生相談所は、難病患者の補装具費支給については判定依頼を受けるべきではないと主張しているが、意見聴取や判定依頼が本件処分の違法性や不当性をもたらすものでないばかりか、法第76条に基づき補装具費の支給が行われるため、その適正な運用をするための技術的助言として、本件指針の第1によれば、市町村は補装具費支給制度の実施主体とされている一方で、更生相談所は同制度の技術的中枢機関及び市町村等の支援機関と位置づけられており、かつ、補装具の専門的な直接判定を行うこととされているのであり、他方で本件指針第2の2(1)①オ「市町村による決定」には、「当該申請が、義眼、眼鏡（矯正眼鏡、遮光眼鏡、コンタクトレンズ、弱視眼鏡）、（中略）に係るものであって、補装具費支給申請書等により判断できる場合は、更生相談所の判定を要せず、市町村が決定して差し支えないこと」とあるが、これは更生相談所への判定依頼が禁止されている根拠となるものではない。したがって、審査請求人の「滋賀県身体障害者更生相談所は、難病患者の補装具費の支給は自治事務ではないので、審査基準も定めておらず、もともこのような判定はすることはできない。判定依頼を受けるべきではない。」という主張は誤りであるし、本件処分の違法性・不当性を基礎づける要素でもない。

また、本件申請に関する審査基準は、「法第76条第1項の規定による」とされているだけで、抽象的であることは否めない。しかし、本件においては、審査基準を事例毎に具体的に設定することが困難であることから、具体性のある審査基準が設けられていないからといって、本件処分が直ちに違法・不当となるということとはできない。

もともと、行政手続法は、行政庁に対し、審査基準を定めたいうえで公にすること、および申請に対する許認可等を拒否する処分をする場合は、当該処分の理由を示すことを求めているのであり、処分庁は、今後、可能な限り審査基準を明確かつ詳細にするよう、より一層、適切な審査基準の設定を検討することが望ましいことを付け加えておく。

草津市行政不服審査会

委員(会長) 北村 和生

委員 中村 正哉

委員 三田 村愛