

諮問番号：令和2年度諮問第7号

答申番号：令和3年度川行審答申第3号

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

本件審査請求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 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人の主張

##### (1) 審査請求書及び反論書

審査請求人は、令和2年1月9日付け審査請求書及び処分庁の令和2年3月2日付け弁明書（以下「弁明書」という）に対する同年4月13日付け反論書（以下「反論書」という。）において、大要次のように主張している。

ア 処分庁の職員の誤った案内と不適切な対応で審査請求人の母親（以下「本件対象者」という。）の身体障害者手帳の交付及び川崎市重度障害者医療費助成条例（昭和48年川崎市条例第14号。以下「重度障害者医療費助成条例」という。）による医療費の助成制度（以下「本件助成制度」という。）を受けることができなかつたにもかかわらず、処分庁から本件処分を受けた。

イ 処分庁は、本件処分の理由を対象者死亡のためとしている。しかしながら、本件処分は職員の業務上のミスにより起きたことであるから不当である。本件処分により、審査請求人は、本来受けることができた本件助成制度の権利と利益を侵害されている。

ウ 処分庁は、審査請求人は本来受けることができた本件助成制度の権利と利益を侵害されていることにはならず、本件処分の取消しを求めるといふ本件審査請求の趣旨に応ずることはできない旨を主張する。しかしながら、そもそも処分庁の担当職員が間違つた案内と説明をしなければこのようなことにはならず本来受けられるべき本件助成制度の権利と利益を受けることができた。よつて、本件処分の取消しを求める。

##### (2) 口頭意見陳述

審査請求人は、令和2年6月8日に開催した口頭意見陳述（以下「本件口頭意見陳述」という。）において、審査請求書及び反論書における審査

請求人の主張を補充し、大要次のように主張している。

ア 審査請求人が求めているのは、謝罪と損害を被った金銭の補償である。

処分庁の職員らの対応では、処分庁は自らの過ちを認め、平成31年2月1日付け文書を発出している。

甲職員（平成27年以降、審査請求人において自らの問合せに対応したとする処分庁の担当職員。以下同じ。）も過ちを認め、乙職員（平成31年2月1日付け文書の発出を担当した処分庁の職員。以下同じ。）も過ちもあったようだとしている。

イ 乙職員は、本件申請が認められない理由として、医師が平成31年3月4日付けで作成した身体障害者診断書・意見書（肢体不自由用）（以下「本件診断書」という。）において「障害固定又は障害確定（推定）」が同日付けで記入（以下「本件障害固定日」という。）されている点を挙げた。

しかし、審査請求人は、本件対象者に係る身体障害者手帳交付等申請書（処分庁において平成31年3月8日に到達としたとされるもの。以下「本件申請書」という。）を送付する前に、乙職員に対し、本件診断書を作成した医師は本件障害固定日の日付について、実際に症状がいつからあったかは本件診断書に記載されている内容で判断されるべきでありこれ以上書きようがないと述べていた旨を伝えたところ、乙職員は、分かったと述べていた。

ウ さらに、乙職員は平成31年2月1日付け文書に記載されている「生存が条件」となる点を挙げていた。

しかし、審査請求人は、乙職員に対し、身体障害者手帳の交付を申請する手続きを平成31年1月24日以降に行わなければならなかったのは、そもそも処分庁の業務上のミスが原因なのに、平成31年2月1日付け文書において「生存が条件」とすることはおかしい旨を伝えていた。「生存が条件」というのなら、平成27年に正しい案内をしていればこういうことにならなかったのであり、本件対象者の容体が良くない状況において、「生存が条件」といわれるのは納得できず、認められるものではない旨を伝えていた。

ただ、申請を急がなければならないという事情は分かったから、医師に診断書の作成を急いでやってもらえるよう相談して進めるとしたのである。

エ 乙職員は、審査請求人に対し、「遡ってできる」と述べていた。しか

し、川崎市市民オンブズマンへの苦情申立てによる調査では、間違っただ案内をしていたと指摘されている。しかも、本件申請に対して書面で回答していないから、業務怠慢、業務ミス等も指摘されている。

オ 審査請求書に記載した「誤った案内」と「不適切な対応」は、次のとおりである。まず、「誤った案内」とは、甲職員が身体障害者手帳の交付に関連する補助制度又は助成制度について、精神障害者保健福祉手帳を持っている場合と何ら変わらないから取っても意味がないと案内したことである。次に、「不適切な対応」とは、障害固定日のことや「生存が条件」とされたことについて、審査請求人は、乙職員に対し、いろいろなことを伝え、これらは保留になっていたのに、乙職員からその返事をもらっていないことである。

カ 審査請求人は、平成27年の段階で、本件対象者において身体障害の状態にあることを認定して欲しいから処分庁にいろいろ聞いたのではなく、その後本件対象者が身体障害の状態になったときのことも含めて聞いたのである。しかし、審査請求人は、処分庁の職員から、精神障害者保健福祉手帳と身体障害者手帳の両方を持っていても、本件助成制度により受けられる助成の範囲に変わりがないとする旨の説明を受けたため、本件対象者に係る身体障害者手帳の交付を申請していなかった。

キ 処分庁は、本件口頭意見陳述に当事者である甲職員及び乙職員を出席させていない。

ク 本件は、処分庁の職員の業務上のミスから生じたことであり、本件対象者及び審査請求人は本来受けられるべき助成制度の権利と利益を受けることができなかった。本件対象者は何のために納税の義務を果たしていたのか。遡及して助成制度を適用し給付を受けることが制度上は困難だとしても、処分庁の業務上のミスが原因であり、しっかりと補償及び謝罪して欲しい。

### (3) 主張書面及び口頭意見陳述

審査請求人は、令和3年5月9日付けで川崎市行政不服審査会へ提出した「主張書」及び同年6月28日に実施した口頭意見陳述において、大要次のように主張している。

ア 本件は、職員の業務上のミスが起因で生存中に助成制度を受けることができなかったのであり、それに対し補償を求めているのであって、本件助成制度のしくみにおいて補償できるのかを問うているのではない。

職員の過失により損害を被ったのであるから、市や国が別の形ででも補償するのが当然である。仮に職員の故意であるとするれば、市は当然それを弁償したはずである。それもできないのであれば損害分の住民税を返還又は免除すべきである。

弁明書及び審理員意見書ともに視点や論点が全くずれている。

イ 審理員意見書において最高裁判所の事例をあげているが、生活保護や国民年金の事例は職員の業務ミスに起因している内容ではなく、また原子爆弾被爆者の事例は参考にならないとしているが、行政職員の故意や過失による損害は国家賠償制度の対象になるはずである。

ウ 審理員意見書において本件助成制度の権利と利益は一身専属的なもので承継されるものではないと主張しているが、業務ミスがなければ本来生存中に母が受けることができ、それを喪失させたのは区役所の職員である。また入院費等を支払ってきたのは審査請求人であり、実質的に審査請求人が損害を受けたことになる。

エ 当時高津区役所高齢・障害課職員が間違った説明と案内をしたのは事実で、高津区役所高齢・障害課が作成した平成31年2月1日付け文書が証拠である。

オ 市民オンブズマンの調査結果でも、市は説明に不備があったことを認めていることになるとしており、審査請求人に対する市の対応に問題があるとしている。市の一連の対応について審査請求人が憤慨するのは当然のことで、市は、審査請求人に謝罪するとともに猛省すべきとしている。

## 2 審査庁の見解

### (1) 裁決についての考え方

本件審査請求は棄却されるべきである。

### (2) 理由

ア 審理関係人の主張及び本件審査請求の争点について

(ア) 審査請求人は、本件処分は職員の業務上のミスにより起きたことであるから不当であるとし、処分庁の担当職員が間違った案内と説明をしなければ審査請求人が本来受けられるべき本件助成制度の権利と利益を受けることができたのであり、本件処分によって審査請求人は本来受けることができた本件助成制度の権利と利益を侵害されているとして、本件処分の取消しを求めている（上記1（1））。

また、審査請求人は、処分庁は平成31年2月1日付け文書を発出

しており、これは自らの過ちを認めていたことに他ならず、処分庁は審査請求人に対して謝罪と損害を被った金銭の補償をすべきとする旨も主張している（上記1（2））。

（イ）審査請求人の上記主張のうち、審査請求人において処分庁の担当職員が間違った案内と説明をしたとすること及び処分庁は過ちを認めていたから審査請求人に対し、本件申請に係る身体障害者手帳の交付につき遡及的な対応を行う旨をあらかじめ平成31年2月1日付け文書で通知していたとすること（以下「本件申請前の諸事情」という。）を理由として、審査請求人が被ったとする損害の填補がなされるべき旨を主張していると解される部分についてだが、法に基づく本件審査請求において審査請求人の被ったとする損害の填補を直接的に求めることはできないといえる。本件審査請求において審査請求人が本件処分に不服がある旨を申し立てることができるのは、本件処分が違法又は不当であるとして、その是正を求めることについてであって、本件処分が違法又は不当であるかは、処分庁の裁量権の行使に逸脱又は濫用があったと認められる場合は違法となり、裁量権の行使が不適切な場合は不当と評価されるものと解される。

（ウ）処分庁は、審査請求人による身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号。以下「法」という。）第15条第1項本文の規定による本件申請後、本件申請に対する諾否の応答の前に、本件対象者が亡くなっている事実が確認されたため、同条第4項又は第5項の規定による身体障害者手帳の交付に係る諾否の応答ができないとして、本件申請は却下すべきと判断した（以下「本件申請に対する処分庁の判断」という。）とする旨を主張している。

法第15条第1項本文の規定による身体障害者手帳の申請がされた後、当該申請に対する処分庁の諾否に係る応答の前に、申請者が亡くなった場合について、法、同法施行令及び同法施行規則に特段の定めは見当たらない。そうすると、このような場合については、処分庁の合理的な裁量に委ねられているものと解すべきである。そこで、本件申請に対する処分庁の判断について、処分庁の裁量権の行使に逸脱若しくは濫用があったか又は裁量権の行使が不適切であったかについて検討する（争点1）。

また、上記（イ）のとおり、法に基づく本件審査請求の手続きにおいて審査請求人が被ったとする損害の填補を直接的に求めることはできないとしても、審査請求人は上記（ア）において本件申請

前の諸事情を理由として本件処分が不当であり取り消されるべきとする旨を主張していると解されるから、本件申請前の諸事情の有無によって本件処分の効力が影響を受けるかについて検討する（争点2）。

イ 本件申請に対する処分庁の判断に違法又は不当な点があったか（争点1）

(ア) 本件申請における申請者について

前述のとおり、法第15条第1項の規定は、身体に障害のある者は、定められた医師の診断書を添えて、その居住地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旨を定め、同項ただし書では、本人が15歳に満たないときは、その保護者が代わって申請するものとする旨を定めている。このように、法第15条1項の規定からすると、身体障害者手帳の交付を申請することができる者は、本人が15歳に満たない場合を除き「身体に障害のある者」であるといえる。

本件申請書においては、申請者の氏名欄に審査請求人の氏名が記載され、障害者氏名欄に本件対象者の氏名が記載されているが、法第15条1項の規定によれば、本件申請の申請者となるべき者は本件対象者であって、審査請求人は本件対象者を代理して本件申請を行ったものと解される。

(イ) 本件対象者が亡くなったことにより本件申請は無効となるか

隔地者に対する意思表示は、その通知が相手方に到達した時からその効力を生ずるとされ（民法（明治29年法律第89号。平成29年法律第44号による改正前のもの。以下同じ。）第97条第1項）、法にこれと異なる取扱いをする特段の定めはない。そして、本件申請書等が平成31年3月6日付け消印の郵送により、同月8日に処分庁に到達していることが認められるから、本件申請における申請日は平成31年3月8日であるといえる。ただし、隔地者に対する意思表示は、表意者が通知を發した後に死亡したときであっても、そのためにその効力を妨げられないとされているから（民法第97条第2項）、本件申請は、本件対象者が亡くなったことにより、申請そのものが無効となるものではないと解される。

(ウ) 身体障害者手帳の交付に係る利益は、本件対象者の一身に専属するものか

a 本人が死亡すると、代理権は消滅するとされ（民法第111条第

1 項) その相続人との間で法律関係が生じるところ、相続人は、相続開始の時から、被相続人の財産に属した一切の権利義務を承継するが(民法第896条本文)、被相続人の一身に専属したものは、この限りではないとされている(同条ただし書)。

そうすると、本件では、法第15条第1項により身体障害者手帳の交付を申請し、同条第4項により身体障害者手帳が交付され、同法による各種の措置等の諸施策を受ける利益(以下「身体障害者手帳の交付に係る利益」という。)が、同条第1項の規定の「身体に障害のある者」において一身に専属するものか、相続の対象となるか、審査請求人において承継できるかが問題となる。

(a) 最高裁判所は、生活保護処分に関する裁決取消訴訟の訴えを提起した者が訴訟係属中に死亡したため、相続人が当該訴訟を承継することができるかが問題となった事案において、生活保護法の規定に基づき要保護者又は被保護者が国から生活保護を受けるのは、単なる国の恩恵ないし社会政策の実施に伴う反射的利益ではなく、法的権利であって、保護受給権とも称すべきものと解すべきであるとした上で、この権利は、被保護者自身の最低限度の生活を維持するために当該個人に与えられた一身専属の権利であって、他にこれを譲渡し得ないし、相続の対象ともなり得ないとする旨を判示している(最高裁昭和42年5月24日大法廷判決。昭和39年(行ツ)第14号)。

(b) また、最高裁判所は、国民年金の未支給年金の支払いを求める訴えを提起した者が訴訟係属中に死亡したため、相続人が当該訴訟を承継することができるかが問題となった事案において、国民年金法(昭和34年法律第141号)において年金受給権者が死亡した後の未支給年金の請求につき相続とは別の立場から一定の遺族に対して未支給の年金給付の支給を認めるとする同法第19条第1項の規定を置いていることを理由として、死亡した受給権者が有していた年金給付に係る請求権が同条の規定を離れて別途相続の対象となるものではないことは明らかであると判示し、未支給年金の相続可能性を否定している(最高裁平成7年11月7日第3小法廷判決。平成3年(行ツ)第212号)。

最高裁判所のこれらの判決を踏まえて、社会保障給付については、その受給権に財産相続性が認められないという意味で、一身専属性があるといわれる(加藤・菊池・倉田・前田「社会保障法 第

7版」52ページ)。

以上を前提として、検討する。

- b 法第1条の規定では、身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、身体障害者を援助し、及び必要に応じて保護し、もって身体障害者の福祉の増進を図ることを目的としている。

法は、上記の目的を達するために、同法の別表に掲げる身体上の障害がある18歳以上の者であって、身体障害者手帳の交付を受けた者である身体障害者(第4条)に対し、施策として行う更生援護として、診査及び更生相談(第17条の2)、障害福祉サービス、障害者支援施設等への入所等の措置(第18条)、盲導犬等の貸与(第20条)、社会参加を促進する事業の推進(第21条)を定めている。

また、法は、上記の目的を達するために、身体障害者生活訓練等事業、介助犬訓練事業及び聴導犬訓練事業(第26条第1項)、手話通訳事業(第27条)の各事業について規定し、さらに、身体障害者社会参加支援施設(第28条)として、身体障害者福祉センター(第31条)、補装具制作施設(第32条)、盲導犬訓練施設(第33条)、視聴覚障害者情報提供施設(第34条)の各施設について規定している。

このように、法は、身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するための各種の措置を中心とする社会保障法であることは明らかであり、身体障害者手帳の交付に係る利益は、身体上の障害がある者(同法第4条)に固有のものと解すべき性質を有するといえる。

さらに、法第15条第6項は、身体障害者手帳の交付を受けた者は、身体障害者手帳を譲渡し又は貸与してはならない旨を定め、また、同法第16条第1項は、身体障害者手帳の交付を受けた者の親族等でその身体障害者手帳を所持するものは、本人が死亡したときは、すみやかに身体障害者手帳を返還しなければならない旨を定めている。

これらも併せて考慮すると、身体障害者手帳の交付に係る利益は、身体に障害のある者に固有のものというべきであり、一身専属的な性質を有し、相続の対象にならないと解すべきであり(民法第896条ただし書)、本件で審査請求人に承継されるものではないといえる。



なお、重度障害者医療費助成条例第3条本文では、この条例により医療費の助成を受けることのできる者（対象者）とは、本市の区域内に住所を有する重度障害者で保険各法による被保険者等とする旨を定め、同条例第2条では、重度障害者とは、身体障害者手帳の交付を受け、1級又は2級に該当する障害を有する者と定めており、さらに、同条例第9条第2項の規定によりすみやかに医療証を市長に返還しなければならないときとして、重度障害者医療費助成条例施行規則第8条では、対象者が死亡したときと定めているから、重度障害者医療費助成条例に基づき医療費の助成を受ける利益についても、やはり、同様に解すべきである。

- c なお、最高裁判所は、原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律（平成6年法律第117号。以下「被爆者援護法」という。）に基づく被爆者健康手帳交付申請及び健康管理手当認定申請の各却下処分の取消しを求めること等の訴えを提起した者らが訴訟係属中に死亡したため、相続人らが当該訴訟を承継することができるかが問題となった事案において、被爆者援護法の目的が、いわゆる社会保障法としての他の公的医療給付立法と同様の性格をもつものである一方、原子爆弾の投下による放射能に起因した特殊の戦争被害について、戦争遂行主体であった国が自らの責任により救済を図るといふ一面も有する点で、実質的に国家補償的配慮がその根底にあることが認められるとして、被爆者援護法第27条の規定に基づく認定の申請がなされた健康管理手当の受給権は、相続の対象となるとしている（最高裁平成29年12月18日第1小法廷判決。平成28年（行ヒ）第404号の1）。

しかし、法の規定に基づく身体障害者手帳の交付及び本件助成制度による医療費の助成は、上記（ウ）a（a）及び（b）の二つの最高裁判決における例と同様、社会保障給付の性質を有するものといえ、上記の被爆者健康手帳等の最高裁判決の例のように国家補償的配慮がその根底にあるとすべきものではないから、当該最高裁判所の判決は参考にならないといえる。

d 小括

以上からすると、上記（ウ）bのとおり、身体障害者手帳の交付に係る利益は、当該身体に障害のある者に固有のものであり一身専属的な性質を有し、相続の対象にならないと解され（民法第896条ただし書）、本件では審査請求人に承継されるものではないと

いえるから、これを前提とする本件申請に対する処分庁の判断について、裁量権の行使に逸脱又は濫用があったと認めることはできないし、裁量権の行使が不適切と認めることもできず、違法又は不当なものとはいえない。

ウ 本件申請前の諸事情の有無によって、本件処分の効力が影響を受けるか（争点2）

上記イで検討したように、身体障害者手帳の交付に係る利益は、当該身体に障害のある者に固有のものというべきであって、一身専属的な性質を有し、相続の対象にならないと解すべきであり、本件では審査請求人に承継されるものではないといえる。以上の本件処分の理由とされるところは、民法、身体障害者福祉法その他の関係法令の規定及びその解釈によるものといえ、本件申請前の諸事情の有無によって結論を異にするものとはいえないから、本件申請前の諸事情の有無によって本件処分の効力が影響を受けると解すべきではない。

したがって、本件申請前の諸事情を理由として、本件処分の取消しを求めるものと解される審査請求人の主張について、論旨は採用できない。

エ その他

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

### 第3 審理員意見書の要旨

#### 1 裁決についての考え方

本件審査請求には理由がないから、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

第2 2（2）と同様

### 第4 調査審議の経過

令和3年 1月27日 諮問の受付

同年 3月22日 第1回審議

同年 6月28日 口頭意見陳述、第2回審議

### 第5 審査会の判断の理由

#### 1 審理手続の適正性について

本件審査請求の審理手続は、適正であると認められる。

## 2 審査会の判断について

### (1) 本件処分に至る手続について

法令に従い適正に行われており、違法又は不当な点は見受けられない。

### (2) 審理関係人の主張及び本件審査請求の争点について

ア 本件審査請求において審査請求人が本件処分に不服がある旨を申し立てることができるのは、本件処分が違法又は不当であるとして、その是正を求めることについてである。審査請求人が、本件申請前の諸事情を理由として、被ったとする損害の填補がなされるべきとしているが、本件審査請求において損害の填補を求めることはできない。

イ 争点1（本件申請に対する処分庁の判断に違法又は不当な点があったか）

#### (ア) 本件申請における申請者について

本件申請書には、申請者の氏名欄に審査請求人の氏名が記載され、障害者氏名欄に本件対象者の氏名が記載されているが、本件申請の申請者となるべき者は本件対象者であって、審査請求人は本件対象者を代理して本件申請を行ったものと解される。

#### (イ) 本件対象者が亡くなったことにより本件申請は無効となるか

隔地者に対する意思表示は、表意者が通知を発した後に死亡したときであっても、そのためにその効力を妨げられないとされているから、本件申請は、本件対象者が亡くなったことにより、申請そのものが無効となるものではないと解される。

#### (ウ) 身体障害者手帳の交付に係る利益は、本件対象者の一身に専属するものか

a 被相続人が死亡すると、代理権は消滅し、相続人は、相続開始の時から、被相続人の財産に属した一切の権利義務を承継するが、被相続人の一身に専属したものはこの限りではない。

本件では、法による各種の措置等の諸施策を受ける利益が、一身に専属するものか、相続の対象となるか、審査請求人において承継できるかが問題となる。

b 法は、身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、身体障害者を援助し、及び必要に応じて保護し、もって身体障害者の福祉の増進を図ることを目的としており（法第1条）、身体障害者手帳の交付に係る利益は、身体に障害のある者に固有のも

のと解される。

さらに、身体障害者手帳の交付を受けた者は、身体障害者手帳を譲渡し又は貸与してはならず（法第15条第6項）、また、身体障害者手帳の交付を受けた者の親族等でその身体障害者手帳を所持するものは、本人が死亡したときは、すみやかに身体障害者手帳を返還しなければならない（法第16条第1項）とされている。

こうしたことから、身体障害者手帳の交付に係る利益は、身体に障害のある者に固有のものというべきであり、一身専属的な性質を有し、相続の対象にならないと解され、本件で審査請求人に承継されるものではない。

また、重度障害者医療費助成条例により医療費の助成を受けることのできる者は、本市の区域内に住所を有する重度障害者で保険各法による被保険者等（対象者）であり、重度障害者とは、身体障害者手帳の交付を受け、1級又は2級に該当する障害を有する者とされ、さらに、対象者が死亡したときはすみやかに医療証を市長に返還しなければならないとされていることから、重度障害者医療費助成条例に基づき医療費の助成を受ける利益についても、一身専属的な性質を有し、相続の対象にならないと解すべきで、本件で審査請求人に承継されるものではない。

d 小括

以上からすると、上記（ウ）bのとおり、身体障害者手帳の交付に係る利益は、当該身体に障害のある者に固有のものであり一身専属的な性質を有し、相続の対象にならないと解され、本件では審査請求人に承継されるものではないから、これを前提とする本件申請に対する処分庁の判断について、裁量権の行使に逸脱又は濫用があったと認めることはできず、裁量権の行使が不適切と認められることもできないから、違法又は不当なものとはいえない。

ウ 争点2（本件申請前の諸事情の有無によって、本件処分の効力が影響を受けるか）

本件処分は、民法、身体障害者福祉法その他の関係法令の規定及びその解釈によるもので、本件申請前の諸事情の有無によって結論を異にするものとはいえない。

したがって、本件申請前の諸事情を理由として、本件処分の取消しを求めるものと解される審査請求人の主張について、論旨は採用できない。

(3) その他

上記で検討した事項以外に、本件処分に違法又は不当の理由となる点は認められない。

川崎市行政不服審査会

委員（部会長）	安	富	潔
委員	高	岡	香
委員	葭	葉	裕子