

裁 決 書

審査請求人

佐賀県鳥栖市

処分を行った行政庁

独立行政法人

環境再生保全機構

主 文

本件審査請求に係る原処分を取り消す。

理 由

第1 審査請求の趣旨及び理由

1 審査請求の趣旨

審査請求人（以下「請求人」という。）の審査請求の趣旨は、独立行政法人環境再生保全機構（以下「処分庁」又は「機構」という。）が、平成27年1月6日付けで請求人に対して行った石綿による健康被害の救済に関する法律（平成18年法律第4号。以下「法」という。）第22条第1項の規定による特別遺族弔慰金及び特別葬祭料（以下「特別遺族弔慰金等」という。）に係る認定を行わないとする処分（以下「原処分」という。）を取り消すとの裁決を求めるものである。

これに対する処分庁の弁明の趣旨は、本件審査請求を棄却するとの裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由について

請求人は、審査請求書において次のとおり主張する。

「不認定の理由．①呼吸機能検査結果は、適切な状況下で実施されたものでないため、著しい呼吸機能障害の有無について判定できない。

②剖検記録において直接の死因は、『肝細胞癌からくる肝不全であった』と記載があったことから指定疾病に起因して死亡と認められない。

上記①については、平成19年8月■■■■より慢性呼吸不全により在宅酸素療法を導入し、外出時には携帯用酸素ボンベを使用していた。又、呼吸不全による身体障害者手帳の交付も受けていた（障害等級4級一種）

②については病理診断では肺アスベスト症・肺うっ血水腫・肺気腫・肺線維化 肺線維性胸膜炎・腔水症が記載されている。」

これに対し、処分庁は、適正な手続き及び環境大臣の医学的判定を経て不認定と決定したものであり、審査請求理由に関し、亡■■■■氏が著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺にり患して死亡したとの点については否認すると弁明する。

第2 事案の概要

1 経過

(1) 請求人の夫亡■■■■氏（以下「亡■■■■氏」という。）は、石綿による健康被害の救済に関する法律施行令の一部を改正する政令（平成22年政令第142号。以下「改正令」という。なお、改正令附則第2条参照）の施行前である平成20年10月■■■■に■■■■で死亡した。請求人は、亡■■■■氏が法第2条第1項に規定する指定疾病である著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺にかかり、当該疾病に起因して死亡したとして、平成26年7月15日、鳥栖市健康増進課を通じて処分庁に対し、法第22条第1項の規定による特別遺族弔慰金等の支給を請求した。

(2) 処分庁は、上記請求に伴い、同日、鳥栖市健康増進課を通じて請求人

出いただいた資料からは、著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺と判定できず、指定疾病と認められませんでした。」とした中央環境審議会（以下「中環審」という。）の決議を踏まえたものである。

処分庁は、上記通知を受け、同日付けで、請求人に対し、法第22条第1項の規定に基づき審査した結果、上記判定を理由に特別遺族弔慰金等に係る認定を行わないとする処分をし、その旨を通知した。

(6) 請求人は、これを不服として、同年3月10日付けで、当審査会に対し、審査請求を行った。

2 争点

本件の争点は、亡■■■■氏が石綿を吸入することにより著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺を発症し、著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺によって死亡したと認められるかどうかである。

第3 当事者の主張

(略)

第4 審査資料

(略)

第5 当審査会の判断

1 はじめに

「石綿による健康被害の救済に関する法律における指定疾病に係る医学的判定に関する考え方等の改正について（通知）」（環保企発第1306182号

平成25年6月18日 環境省総合環境政策局環境保健部長通知。以下「平成25年保健部長通知」という。）は、「施行前死亡者に係る特別遺族弔慰金等の支給を受ける権利の認定に際して行う施行前死亡者が石綿を吸入することにより指定疾病にかかり、当該指定疾病に起因して施行日前

に死亡した旨の医学的判定については、以下の考え方により行うものであること。」とし、「石綿肺及びびまん性胸膜肥厚については、石綿肺又はびまん性胸膜肥厚であったことが客観的に確認できる場合に、石綿を吸入することにより石綿肺又はびまん性胸膜肥厚にかかったものと判定するものであること。具体的には、施行前死亡者の死亡に関して市区町村長に提出した死亡診断書若しくは死体検案書又は請求に係る疾病に起因して死亡したことを証明することができる診療録の写しに、死亡の原因として『石綿肺』又は『びまん性胸膜肥厚』の記載がある場合には、これに起因して死亡したものであることや、著しい呼吸機能障害を伴っていたと判断できるものであり、この場合には、機構は医学的判定を申し出ることなく権利の認定を行うことができるものであること。」としている。

施行前死亡者については、一般に医学的資料の保存が十分とはいえず、また、法に基づく救済制度の存在を前提としてその医学的判定に対応した検査資料等の医学的資料を作成、保存することは期待できない。こうした事情に照らすと、施行前死亡者についての平成25年保健部長通知は、被害者救済の観点から相当であると考えられる。同通知に関しては、後記4で改めて詳述する。

2 医学的資料について

(1) 死亡診断書の写し（物件6、8）

上述のとおり、施行前死亡者については、死亡診断書等に記載された死亡の原因が問題となる。提出された医学的資料のうち、こうした観点に関連するものは死亡診断書の写し（物件6、8）であり、その主な内容は次のとおりである。

■■■■病院の■■■■医師（以下「■■■■医師」という。）が平成20年

付け（月、日は空欄）で診断・発行したものである。死亡年月日は同年10月■■■■、死亡の原因につき、直接死因は「肝細胞癌 じん肺」と記載され、その発病（発症）又は受傷から死亡までの期間についての記載はなく、また、直接死因の原因、直接には死因に関係しないが直接死因ないしその原因の傷病経過に影響を及ぼした傷病名等についても全て記載はなく、手術「無」、解剖「有」と記載されている。

（2）検討

死亡診断書の直接死因の欄には「じん肺」と記載されている。この「じん肺」が石綿肺を意味するかどうか、また、直接死因として「肝細胞癌」が「じん肺」と並記されている点については、後記4(2)(3)で検討する。

3 処分庁の主張

（1）処分庁は、環境大臣による医学的判定を求め、その判定を踏まえて原処分を行った。本件に関する医学的判定の概要は、第3の2記載のとおりであり、結論は「石綿を吸入することにより指定疾病にかかり、当該指定疾病に起因して施行日前に死亡したと認められない。」というものである。

（2）第42回石綿肺等審査分科会及び第124回判定小委員会において審議が行われた。その審議の詳細は、以下のとおりである。

ア 石綿ばく露歴

提出された労災関連資料等では、亡■■■■氏が■■■■株式会社■■■■において、石綿セメント高圧管の敷設作業に従事し、パイプの切断等をしていたことが確認されたため、大量の石綿ばく露の可能性はあると評価された。

なお、提出された剖検記録において、「肺実質内に鉄染色にて陽性を呈するアスベスト体を確認」と記載はあったものの、定量的な記載がなかったため、当該情報より大量の石綿ばく露を判断することはできないとされた。

イ 画像所見等

提出された胸部エックス線画像は適切に撮影されたものと判断され、1型程度の肺線維化所見（留意事項上の「じん肺法に定める第1型程度の線維化」ではないことを注意されたい）が認められた。また、進行経過については、平成17年5月から平成20年6月までの3年間で大きな変化が認められないことから、肺線維化の進行経過は、石綿肺として矛盾はしないとされた。

提出された胸部CT画像は適切に撮影されたものと判断され、胸膜プラーク及び肺線維化所見が認められたが、石綿肺に特徴的な胸膜下曲線様陰影や小葉中心性粒状影は認められないとされた。

ウ 呼吸機能障害の判定

提出された呼吸機能検査結果は、平成17年5月■■■■■に実施した検査を除き、全ての検査において被験者の呼出不足が指摘され、検査の実施状況としては不適切と判断された。一方、適切と判断された同日（亡■■■■■氏の亡くなる約3年前）の%VCは88%であり、著しい呼吸機能障害は認められないとされた。

エ 直接死因について

提出された死亡診断書において、直接死因は「肝細胞癌 じん肺」と並列して疾病の記載があったものの、提出された剖検記録において、直接死因に関係する記載として確認できたものは、「臨床上肝細胞癌

からくる肝不全であったとあり、肺うっ血水腫は肝不全の最終的な病態として矛盾しない」（原文ママ）という記載のみであった。他方、「じん肺」が直接死因であることを裏付ける記載は、剖検記録からは認められなかった。

以上により、主たる死亡の原因は「肝細胞癌」と判断された。

オ 結論

本事案については、提出された資料を基に慎重な審議を行った結果、上述のとおり、放射線画像において肺線維化所見は認められるものの、呼吸機能検査結果は同日に実施されたものを除き、全て適切な状況下で実施されたものではないと判断されたため、著しい呼吸機能障害の有無については判定できないとされた。

また、「施行前死亡者が指定疾病に起因して施行日前に死亡したかどうか」という点については、主たる死亡の原因は「肝細胞癌」と判断された。

以上により、亡■■■■氏が石綿を吸入することにより指定疾病にかかり、当該指定疾病に起因して施行日前に死亡したと認められないと判定した。

(3) 検討

処分庁は、上記第3の2のとおり、法第24条第1項により「医学的判定を要する事項に関し、環境大臣に判定を申し出るものとする」とされており、本事案については、環境大臣の医学的判定を求めたものであると弁明する。しかし、同条項は「医学的判定を要する事項に関し、環境大臣に判定を申し出ることができる」と規定しており、処分庁はその法文を誤っている。また、処分庁が平成25年保健部長通知の示す死亡

診断書等に記載された死亡の原因を顧慮、検討することなく、当然の如くに環境大臣の医学的判定を求めた経過、手続きは、同通知に反して不当だというほかはない。この点については次項で詳述する。

4 当審査会の考察

(1) 施行前死亡者に係る権利の認定の方法について

ア 上記1のとおり、平成25年保健部長通知は、施行前死亡者の医学的判定については、その死亡に関して市区町村長に提出した死亡診断書等に、死亡の原因として「石綿肺」の記載がある場合には、これに起因して死亡し、また、著しい呼吸機能障害を伴っていたと判断でき、この場合には、機構は医学的判定を申し出ることなく権利の認定を行うことができるとの考え方によるものであることとしている。

この考え方は、改正令により指定疾病に著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺及びびまん性胸膜肥厚が新たに追加されたことを受けて発出された「石綿による健康被害の救済に関する法律施行令の一部を改正する政令の施行（指定疾病の追加）について（通知）」（環企発第100610001号 平成22年6月10日 環境省総合環境政策局環境保健部長通知。以下「平成22年保健部長通知」という。）が著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺及びびまん性胸膜肥厚について示した考え方をそのまま踏襲したものであるが、こうした考え方が示された経緯は次のようなものと理解できる。

イ 法の成立、施行に際して環境大臣からなされた諮問に対する中環審の平成18年3月2日付け「石綿による健康被害の救済における指定疾病に係る医学的判定に関する考え方について（答申）」（以下「答申」という。）は、「制度開始時に既に死亡している健康被害者の判

定について」、「中皮腫の場合は、中皮腫であるとの診断を受けていたことが客観的に確認できることが必要であるが、診断の時期によっても診断根拠は相当異なっていたのが実情であり、カルテの保存の問題も考慮すると、中皮腫であったことが記載された死亡届記載事項証明書により確認することをもってこれに代えることが現実的であると考える。この場合、一定の誤診を含む可能性があるが、救済の観点からはやむを得ないものとして許容されるものとする。この考え方を示している。なお、肺がんの場合については、肺がんであったことが記載された死亡届記載事項証明書などにより肺がんであったと確認できるとした上で、肺がんは石綿以外にも様々な原因が考えられるから、さらに、肺がんが石綿を吸入することによるものであることにつき、肺がんの発症リスクを2倍以上に高める量の石綿ばく露があったとみなされることが必要であるとし、放射線画像上の一定の所見又は一定量以上の肺内石綿小体又は石綿繊維の量が認められることが必要であるとしている。

ウ　そして、「石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律等の施行（救済給付の支給関係の施行）について（通知）」（環保企発第081021002号　平成20年10月21日　環境省総合環境政策局環境保健部長通知。以下「平成20年保健部長通知」という。）は、施行前死亡者について次の考え方を示しているが、これは答申の考え方を踏まえたものと考えられる。

「施行前死亡者に係る特別遺族弔慰金等の支給を受ける権利の認定に際して行う施行前死亡者が石綿を吸入することにより指定疾病にかかった旨の医学的判定については、以下の考え方により行うものであ

ること。

- ① 中皮腫については、中皮腫であったことが客観的に確認できる場合に、石綿を吸入することによりかかったものと判定するものであること。具体的には、施行前死亡者の死亡に関して市区町村長に提出した死亡診断書若しくは死体検案書又は請求に係る疾病に起因して死亡したことを証明することができる診療録の写しに、死亡の原因として『中皮腫』の記載がある場合（『良性中皮腫』など、良性疾患である旨明記された場合を除く。）には、石綿を吸入することにより中皮腫にかかり、これに起因して死亡したものと判定できるものであり、この場合には、機構は医学的判定を申し出ることなく権利の認定を行うことができるものであること。
- ② 肺がんについては、肺がん（原発性肺がんであることが否定されないものに限る。以下この項において同じ。）であったことが客観的に確認できるとともに、肺がんの発症リスクを2倍以上に高める量の石綿ばく露があったとみなされる場合に、石綿を吸入することによりかかったものと判定するものであること。具体的には、施行前死亡者に関して市区町村長に提出した死亡診断書若しくは死体検案書又は請求に係る疾病に起因して死亡したことを証明することができる診療録の写しに、死亡の原因として『肺がん』の記載があり、2(4)②のア又はイ（当審査会注記：アは胸部の放射線検査により一定の所見が認められること、イは肺内石綿小体又は石綿繊維が一定量以上認められることを指す。）に該当する医学的所見が確認できる場合に、石綿を吸入することにより肺がんにかかり、これに起因して死亡したものと判断できるものであること。」

エ 平成22年保健部長通知は、施行前死亡者に係る権利の認定において、著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺及びびまん性胸膜肥厚についても平成20年保健部長通知が示す中皮腫についての考え方と同様の考え方を示し、これが平成25年保健部長通知に踏襲されたのである。

そうすると、平成25年保健部長通知が示す著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺についての考え方は、答申が示した「中皮腫の場合は、中皮腫であるとの診断を受けていたことが客観的に確認できることが必要であるが、診断の時期によっても診断根拠は相当異なっていたのが実情であり、カルテの保存の問題も考慮すると、中皮腫であったことが記載された死亡届記載事項証明書により確認することをもってこれに代えることが現実的であると考え。この場合、一定の誤診を含む可能性があるが、救済の観点からはやむを得ないものとして許容されるものと考え。」とするのと同様の認識を踏まえていると解するのが相当である。

オ 一方、法第24条第1項は、「機構は、第19条第1項の規定による葬祭料の支給及び第22条第1項の規定による認定を行おうとするときは、医学的判定を要する事項に関し、環境大臣に判定を申し出ることができる。」と規定しており、その文理上は、平成25年保健部長通知の上記内容に基づいて権利の認定ができる場合であっても、なお環境大臣の医学的判定を求め、その判定結果に基づいて不認定の処分ができると解する余地もある。しかしながら、法第10条第1項は、法第4条第1項の認定等を行うにあたっては、すべての処分について環境大臣に判定を申し出ることと規定しているのに対し、法第24条第1項は、「判定を申し出ることができる。」と規定し、「判定を申

し出るものとする。」とはしていない。そして、法第1条が「この法律は、石綿による健康被害の特殊性にかんがみ、石綿による健康被害を受けた者及びその遺族に対し、医療費等を支給するための措置を講ずることにより、石綿による健康被害の迅速な救済を図ることを目的とする。」と規定していることに照らすと、次のように解するのが相当である。

環境大臣の医学的判定は、死亡診断書等の審査の方法に比してより多くの時間と複雑な手続きを要するだけでなく、施行前死亡者については不十分な医学的資料の提出しか期待できないことからすると、死亡診断書等の審査の方法によって権利を認定できる場合には、この方法によるべきであって、環境大臣の医学的判定を求めることは許されないと解するのが相当である。仮にそのような場合にまで環境大臣の医学的判定によることを許せば、医学的資料の不十分さから権利が否定されることがあるという結果を認めることになるが、この結果が法第1条の救済の趣旨に反することは明らかである。

以上のように、答申及び上記各保健部長通知は、法第1条の規定の趣旨を施行前死亡者に係る権利の認定の場面について具体化したものと解することができる。また、法第24条第1項の規定は、死亡診断書等の審査によって環境大臣の医学的判定を経ずに迅速な権利の救済を図る方法を認めるとともに、この方法によって権利の確定ができない場合に初めて環境大臣の医学的判定を求めることができるものとして解するのが相当である。

(2) 死亡診断書に記載された死亡の原因について

本件では、死亡診断書の直接死因の欄に「じん肺」との記載があるが、

じん肺には、一般に、石綿肺だけでなく、石綿以外の粉じんを吸入することによって肺に線維増殖性変化などを生じる疾患が含まれる。そこで、本件が平成25年保健部長通知にいう「死亡の原因として『石綿肺』の記載がある場合」に当たるかどうか問題となる。

平成25年保健部長通知は、「石綿肺については、石綿肺であったことが客観的に確認できる場合に、石綿を吸入することにより石綿肺にかかったものと判定するものであること。」とし、その具体的な場合として、死亡診断書等に「石綿肺」の記載がある場合を挙げている。したがって、本件のように死亡診断書の直接死因に「じん肺」の記載があり、これが「石綿肺」を意味することが診療録等から明確になれば、「石綿肺であったことが客観的に確認できる場合」であるとして、著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺であって、これに起因して死亡したと認めてよいと解するのが相当である。

そこで、本件の「じん肺」の記載が石綿肺を意味するかどうかを検討すると、■■■■病院の■■■■医師が平成20年1月■■■■付けで作成した「診断書（じん肺用）」（物件7中のもの）の「疾病名（じん肺及び合併症の種類がわかるように記入して下さい。）」の欄に「アスベスト一シス 胸膜肥厚 管理2」と記載されており、この記載から死亡診断書の「じん肺」は石綿肺を意味すると解される。

(3) なお、死亡診断書の直接死因の欄には「じん肺」とともに「肝細胞癌」が並記されているが、上記(1)エに述べた認識に照らすと、直接死因として石綿肺を意味する「じん肺」との記載がある以上、これが「肝細胞癌」と並記されていても、著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺に起因して死亡したと判断することは妨げられないと考えられる。

この点に関し、平成25年保健部長通知は、「中皮腫」の記載につき「『良性中皮腫』など、良性疾患である旨明記された場合を除く。」とし、当該記載から指定疾病でないことが明確に分かる場合だけを除外し、また、「肺がん」の記載につき「原発性肺がんであることが否定されないものに限る。」とし、当該記載から指定疾病であることが積極的に否定される場合だけを除外し、死亡の原因が指定疾病である場合をできるだけ広く捉えようとする態度をとっている。同通知の上記態度に照らしても、「肝細胞癌」と並記されていても「じん肺」すなわち石綿肺が直接死因であると認めるのが相当である。

(4) 小括

以上のとおり、本件では、亡■■■■氏の死亡診断書に死亡の原因として石綿肺を意味する「じん肺」との記載があるから、亡■■■■氏は、石綿を吸入することにより指定疾病である著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺にかかり、当該指定疾病に起因して施行日前に死亡した施行前死亡者であると認められる。

5 結論

よって、石綿を吸入することにより著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺にかかったと認められないとして法第22条第1項の規定による特別遺族弔慰金等に係る認定を行わないとした原処分は、その手続きにおいて不当であり、また、その結論において違法であるから、これを取り消すこととし、行政不服審査法第40条第3項の規定に基づき、主文のとおり裁決する。

平成28年12月16日

公害健康被害補償不服審査会

審査長 佐 脇 浩

審査員 佐々木 隆一郎

審査員 石 井 彰