

裁 決 書

審査請求人

大阪府守口市

処分を行った行政庁

大阪府守口市長

主 文

本件審査請求に係る大阪府守口市長による処分を取り消す。

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、守口市長（以下「処分庁」という）が、平成20年3月5日付けで請求人に対して行った公害健康被害の補償等に関する法律（昭和48年法律第111号。以下「公健法」という）第28条第2項の規定による障害補償費の額の改定をめぐる決定について、第28条第2項の法律解釈に誤りがあり、加えて事実誤認があるなどとして、これを取り消す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

請求人は、審査請求の理由として、公害の指定疾病が認定された母、故

度の見直しに関し、要旨、以下のとおり主張する。

(1) 法律解釈の誤り

処分庁は、被認定者の障害の程度について、通常見直しを行い、平成20年3月5日、公健法第28条第2項に基づいて、前回に続き1級を維持する決定を行った。これを不服として請求人は、処分庁に対し異議申立てを行ったが、処分庁は、「等級に変更がない場合、『処分』には当たらない」としたうえで、「『処分』でないものに対しては異議申立ては出来ず、当該異議申立てを却下したのは正当であって、本件審査請求には理由がない。」とする。

これに対して請求人は、処分庁からの決定通知書には、「不服がある場合は、守口市長に対し異議申立てすることができます」との記載があるうえ、公健法第28条第2項の規定には、「等級に変更がない場合のみを『処分』に当たらず『処分』から除外するような記述や概念もない」とし、処分庁の法律解釈に重大な誤りがある、と主張する。

(2) 事実誤認と「基準」適用の誤り

処分庁は弁明書で、公害健康被害認定患者主治医診断報告書（以下「主治医診断報告書」という）における「息切れ」「咳と痰」「管理区分」はAランクであるが、「ぜん息（様）発作」がEランクであり、また、酸素吸入を24時間していたが、経皮的酸素飽和度が98パーセントであったため、特級には該当せず、現級の1級に据え置きとした、と付言している。

しかし、請求人は、「被認定者は主治医診断報告書の4つの症状等の判定項目中3つもAランク（特級）に該当し、医学的検査結果報告書における心肺機能についても24時間酸素吸入かつ長年の肺気しゅに起因

する心筋虚血や網状、斑状陰影や肺野の透過性増大等肺気腫の末期の症状を示している。呼吸不全による気管切開と24時間の酸素吸入により辛うじて呼吸している」とし、障害の程度は1級ではなく、特級であった、と主張している。

さらに、請求人は、処分庁の決定の誤りは、こうした事実誤認とともに、指定疾病の種類に応じて障害の程度を定める基準となる環境庁告示第47号（昭和49年8月31日付け、以下「告示47号」という）の適用を誤ったことにあるとする。

以上のほか、請求人は、当該決定に先立つ「見直し検査手続き」について、処分庁側に、「重大な瑕疵があり、その結果なした見直し決定が違法」と、主張している。

請求人は、このように主張したうえで、「処分庁等の恣意やことごとく誤った矛盾する法解釈は、『特級』認定者を出さないための政策にほかならない」と結論づけている。

これに対し、処分庁の主たる論拠は、(1)で触れたように、通常見直しで1級を維持した同一等級の決定は「処分に当たらない」というものであり、「処分」が前提となる本件不服審査請求自体に理由がなく、「異議申立てを却下したのは正当である」とする。したがって、事実関係についての処分庁の言及は主張とはいえず、「付言」に留まるが、その内容は、「見直し検査の結果、特級には該当しないので、現級の1級に据え置きとした」というものである。

第2 事案の概要

1 経過

(1) 被認定者は、66歳時の昭和63年2月23日、処分庁に対し、気管

による)。

- (4) 被認定者は、同18年6月6日、肺気腫、気管支ぜん息の悪化により、
■■■■■病院（以下「■■■■■病院」という）に、緊急
入院し、同月23日、気管切開の手術を受けた。この後、被認定者は、
同年8月22日、障害の程度が増悪したとして、法第28条第3項の規
定による、障害補償費の額の改定請求を行った。これに対して処分庁は、
同年10月31日付けで、同年11月から、障害の程度2級を1級に改
定する決定を被認定者に通知した。

その後、被認定者は、同19年9月ないし10月に、「心肺停止等の
最重篤時であった」との記述が、請求人の反論書にある。被認定者は、
同年11月2日、■■■■■病院（以下「■■■■■病院」という）
に転院している。

- (5) 処分庁は、同20年2月28日、通常見直しで、障害の程度1級を維
持する決定を行い、同年3月5日付けで、見直し決定通知書を、被認定
者に送付した。

- (6) これに対して、被認定者は、同年5月1日、見直し手続きに瑕疵があ
るうえ、障害の程度の基準等に解釈の誤りがあるなどとし、不支給の療
養手当の請求も含めて、処分庁に対して、異議申し立てを行った。

この■■■■■後の同月■■■■■、被認定者は、86歳で死亡した。死亡診断書
には、直接死因として「急性心不全」、傷病経過に影響を及ぼした傷病
名として「慢性肺気腫」との記載がある。

- (7) 被認定者の異議申立てに対して、処分庁は、同年7月22日、不適法
なものである、として却下した。その理由は、「障害補償費に係る処分
理由及び不服申立てに関する教示について」と題する環境庁（当時）の

通知、すなわち、平成10年6月1日付け環保企第298号通知に、
「『障害の程度が異ならないときは処分ではないから、異議申立てはできない。』旨記載されているため、不適法なものである」とするものである。

(8) 請求人は、これを不服として、平成20年8月12日付けで、当審査会に審査請求を行った。

2 争点

本件の争点は、以下の三つであろう。

まず、当該の本件「見直し決定」に先立つ「見直し検査手続」に、請求人の主張するような「重大な瑕疵」があり、その結果の決定が違法かどうかである。

次に、被認定者に対する障害の程度の見直しに関し、処分庁が前回に続き1級を維持した当該決定が、請求人の異議申し立て及び本件審査請求の前提となる「処分」にあたるかどうかである。これと併せ、見直し診査の経過・実情及び被認定者の認定疾病の障害の程度が、処分庁の主張する1級相当か、それとも請求人の主張する特級に該当するかを検討する。

最後に、処分庁が請求人の異議申し立てを却下する根拠とした環境庁の環保企第298号通知、すなわち、等級に変更のない、同一等級の決定の場合は処分には当たらないとの通知について、それが妥当かどうかの判断である。

第3 争点に関する当事者の主張

(略)

第4 口頭審理における主な質疑応答（要旨、一部意識を含む）

(略)

第5 当審査会の判断

本件事案の争点は、大きくは三つである。

まず第一は、本件事案の出発点である、当該決定に先立つ「見直し検査手続」に、請求人の主張するような「重大な瑕疵」があったかどうかである。

第二は、被認定者に対する障害の程度の見直しに関し、処分庁が前回に続き1級とした同一等級を維持する決定が、請求人の異議申し立て及び本件審査請求の前提となる「処分」に当たるかどうかである。併せて、認定審査会の審査に内在する問題及び被認定者の障害の程度が処分庁のいう1級相当か、それとも請求人の主張する特級相当かを検討する。

第三は、処分庁が、請求人の異議申し立てを却下する最大の根拠とした環境庁の環保企第298号通知（以下「第298号通知」という）、すなわち、等級に変化のない同一等級を維持する決定は処分に当たらないとの通知について、その妥当性の判断である。

請求人及び処分庁の主張を、口頭審理の質疑を踏まえたうえで、整理、検討し、以下のように判断する。

1 本件見直し検査手続に「重大な瑕疵」があったか

(1) 口頭審理を踏まえた当事者の主張の整理

すでに述べたように、この見直し検査（年1回）は、当該の決定に先立つもので、被認定者の場合、支給期間が平成19年11月から同20年10月となっていることから、処分庁は、環境省の通知等から、同19年10月までに見直し決定を行うことになっていた。ところが、処分庁からの検査実施の通知は同年12月8日で、見直し決定は、翌平成20年3月5日付けと遅れた。

口頭審理の質疑においても、この間の事実関係について、当事者双方に争いはなく、処分庁は、「見直し検査のお知らせの通知が漏れておっただのは事実でございます。12月になりまして、気がつきまして、すぐさま請求人の方に連絡したようでございますが、すでに転院なさっておられた」と陳述している。

問題は、処分庁が、この転院時の検査結果を、認定審査のための見直し検査に替えたことである。

これについて、請求人は、口頭審理で、「本来の検査実施期間である（平成19年）10月に、被認定者は入院先で心肺停止にいたり、危うく一命をとりとめ、不安ながらも最善の状態を待って転院した（要旨）」と述べ、認定審査に反映すべき受診機会を喪失したうえ、転院時の検査を見直し検査に替えることには承諾していない、と主張する。

一方、処分庁は、口頭審理で、「明確な承諾はいただけないまま、時間が過ぎましたが、請求人から、執行は行政の権限でなされている、被認定者が判断すべきものではないというふうな文章をいただき、この一文にすぎりまして、転院時の検査結果でもって、やむを得ず認定審査にかけさせていただいた（要旨）」と答えている。

（2）当該決定を無効とするまでの「重大な瑕疵」といえるか

口頭審理の質疑等により、年1回の見直し検査の通知が遅れ、被認定者が、実施されるべきであった時期の受診機会を喪失したことは認められる。一方で処分庁側は、通知が遅れた自らのミスを認めている。この結果、処分庁側には、このままでは認定審査にかけられず、障害補償費の支給に穴があくことを危惧し、処理を急いだ事情がうかがえる。

問題は、本来の受診の時期に、被認定者の病状が悪化していたという

請求人の主張である。すなわち、病状の悪化が、本来の見直し検査に反映されていれば、障害の程度の等級の変更に影響したであろう、との主張である。

これについて、処分庁は、転院時の検査結果を見直し検査に替えるとともに、「医学的検査依頼に係る報告書」を弁明書に添付している。この報告書には、病院名、日時、担当医師名もない不完全なものだが、「H19年11月2日より入院」と記されていることから、転院先の■■■■病院の■■■■医師が記載したものと推定できる。報告書には、「肺炎を繰り返し発症 気管切開している。O₂ 0.5 リットル24時間」等、記されており、極めて不十分ながらも、被認定者の病状の悪化も、反映されている、とみることもできる。

ただ、この報告書が、認定審査会で検討された形跡はうかがえない。口頭審理で、処分庁側が、「これは、委員会（注：認定審査会）の場に出てきてなかったような気がしますね。気管切開をして痰の吸引を継続しているんだというふうに、市の方には一言お伝えしてほしかったと思います（要旨）」と陳述しているからである。

以上から、処分庁が自らのミスからとはいえ、やむを得ず、転院時の検査結果を見直し検査に替え、上記報告書を医学的資料に添付した事実は認められることから、極めて不十分かつずさんではあるが、その手続自体を否定する「重大な瑕疵」とまではいえない。

2 認定審査会及び本件見直し審査・決定に内在した問題点

被認定者は、平成18年8月22日、処分庁に対して障害補償費の額の改定請求を行い、処分庁は同年10月31日付けで、2級を1級とする決定を行った。この時の1級を維持した「見直し決定」（同20年3月5日

付け) が、今回の審査請求の対象となるものである。

(1) 認定審査会には「確認事項」という内規が存在したこと

当審査会は口頭審理で、処分庁側に、「守口市では過去に特級を認定したことはないのか」と質問した。これに対して、処分庁側は「ない。

(中略) 特級とされているのは全国で3人で、守口市は環境省の方からにらまれているというような表現を受けまして、できれば特級には認定しない方向でと・・・」(口頭審理速記録14ページ)と答え、この発言に関連して以下のように陳述した。

処分庁側

所詮、80歳、90歳になってくると呼吸機能も悪くなりますが、それが果たして公害によるものかどうかというのは、判定上、困難になりますので、女性の場合は80歳、男性の場合は70歳の時点の障害の程度の等級を固定するというのが、内規になっております。したがって、女性の場合は80歳以上、男性の場合は70歳以上で等級を変更するという事はまずありません。そういうもんだというとおかしいですけども、僕の理解としては全国的にそうなのかなというふうに考えております。(要旨)(口頭審理速記録18～19ページ)

当審査会では、処分庁に対し、この「確認事項(内規)」の提出を求め、審査資料とした。確認事項は、平成6年4月21日改正となっており、「認定関係」計6項と「障害の程度(等級)関係」計15項に分かれている。

障害の程度(等級)関係では、第12項で、「前回等級より2ランク以上の等級の変動が考えられる場合は、原則として1ランクの変動にとどめる。ただし、8項に該当するときは、この限りではない。」

と記されている。さらに、第15項で、「男70歳、女80歳以上は、年齢を考慮して固定することもある。また、病状固定もある。」と記されている（下線はいずれも当審査会による）。第12項のいう「8項に該当する時はこの限りでない。」は、降級の場合である。

(2) 被認定者の障害の程度の見直しに内規はどう影響したか

当審査会は、被認定者が80歳となった平成14年に、内規による年齢固定を受け、主治医診断報告書（同年10月19日付け）に「2級から2固級」と記されていることを確認した。

2級から1級に改定した前回の見直し決定について、処分庁側は、口頭審理で、以下のように陳述した。

処分庁側

年齢の低い人の場合は、変える場合は「2級上向き」という一段階を置いて、それからその状況が変わらなければ1級という手順をとるんですけれども、（被認定者が）気管切開をしている状況を鑑みまして、固定を外すという階段を一つ登って、さらに2級上向きという判断をせずに、2級から1級に上げるという認定審査会としてはトータル3段階を上げた判定をさせていただいております。十分特級に値して気管切開までしておりますし、これを特級と言わずして何を特級と言いたいぐらいなんですけれども、ただ、そんなに、固定を外して上向きをつけずにいきなり1つ上げてそれ以上のことはしないんだよと上の先生から言われると、ああそうですかと言わざるを得ない。（要旨）（口頭審理速記録20、27、38ページ）

この処分庁側の陳述からも、被認定者に対し、2級から1級に変更した前回の決定について、上記内規の第12項及び第15項が考慮された

ことは明らかであろう。すなわち、「前回等級より2ランク以上の等級の変動が考えられる場合は、原則として1ランクの変動にとどめる」（第12項）と、「女80歳以上は、年齢を考慮して固定することもある。また、病状を固定もある。」（同15項）の2項である。

当審査会は口頭審理で、「被認定者が80歳を超えている場合、こういった内規があると、それに縛られて、年齢固定で一応、1級を維持すればいいのではないか、というところにおさまったというふうにかがえませんが、いかがですか」と、処分庁に質した。処分庁側は、「ほぼ残念ながら、そういう雰囲気であったことは間違いないと思います」と答えている。（口頭審理速記録36ページ）

以上から、1級を維持した本件見直し決定にも、内規が影響したと強く推認できる。被認定者の障害の程度が1級か特級か、については次に述べるが、この「確認事項」という内規が、認定審査会及び処分庁を長年にわたって縛り、審査を歪めてきたことは明らかである。

門外不出の内規という処分庁側の積年の慣行は、公健法の目的である第1条の「被害者の迅速かつ公正な救済」に、著しく反するものと言わざるを得ない。

3 1級を維持した本件決定のみならず、前回決定も特級とするのが相当である

2級を1級とした前回の決定の主な根拠となったのが、平成18年8月30日付けの「公害健康被害の補償等に関する法律 更新・障害の程度見直し審査表」（以下「見直し審査表」という）である。これに記載したのは、■■■■病院の■■■■医師である。

見直し審査表は、右面の「公害健康被害認定患者主治医診断報告書」

(以下「主治医診断報告書」という)と、左面の「医学的検査結果報告書」から成る。

2級を1級に改定した、この審査表の主治医診断報告書の「症状及び検査所見」の表で、「息切れ(呼吸困難)」、「咳と痰」、「管理区分」の項について、特級を示すAランクに○がつけられているが、「ぜん息(様)発作」では、Eランクに○がある。

ところで、指定疾病の種類に応じて障害の程度を定める基準とされるのが、告示第47号(昭和49年8月31日付け)である。

この告示47号には、備考欄があり、各等級の「障害の程度及び検査所見」は、次の1～4のいずれかに該当する程度であるものとする記載されている。本件に関連するのは、備考の1と3である。1は「息切れ(呼吸困難)」及び「心肺機能」が当該等級の欄に掲げる程度であるもの、とされ、3は、「咳及び痰」及び「心肺機能」が当該等級の欄に掲げる程度であるもの、とされている。

1級への改定の根拠となった上記審査表によれば、すでに冒頭触れたように、「息切れ」、「咳と痰」の障害の程度はAランク、「管理区分」は、「入院を必要とし、かつ、常時介護を必要とする」Aランクである。したがって、告示47号の基準に照らせば、「ぜん息(様)発作」がEランクであっても、「心肺機能」がAランクであれば、備考欄の1及び3をも満たし、Aランク、すなわち特級となる。

告示47号によると、心肺機能がAランクとされるのは、指数(1秒量/予測肺活量×100)が35以下であって、かつ、PaO₂(動脈血酸素分圧)が70 mmHg以下であること等とされている。

口頭審理で、以下の質疑応答があった。

審査庁

告示47号によると、心肺機能がAランクとされる主要な基準は、PaO₂(動脈血酸素分圧)が70 mmHg以下であることとなっています。この条件を満たしておりませんか。(当審査会の注：見直し審査表には「60 mmHg」と記載されている)

回答(処分庁側)

満たしております。

審査庁

処分庁は、経皮的酸素飽和度が98パーセント(当審査会の注：改定請求時の審査表では96パーセント)であったため、特級に該当しないとしていますが、告示47号に、心肺機能を判断する基準として、この経皮的酸素飽和度が書かれていますか。

回答(処分庁側)

書かれてはいたしません。

この改定請求時の前回の見直し審査表には、上記のPaO₂が60 mmHgで、「努力性呼吸は不能」と記載され、呼吸機能検査の指数が判定不能で記載されていない。また、
診療所の 医師による医学的検査報告書(平成15年12月9日付け)では、指数が、特級の条件とされる35以下である34.9となっている。

こうした記載事実と、処分庁側が口頭審理で、「十分特級に値し、気管切開までしておりますし、これを特級と言わないで何を特級と言うのかと言いたいぐらいなんですけれども・・・」と認めていることから、心肺機能はAランクと判定したうえで、告示47号の基準に照らし、被認定者の

障害の程度は、すでに前回の改定時の段階において、特級に該当していたと、当審査会は判断した。

この審査表の主治医診断書の特記事項に、「6月11日意識を失い、挿管し、6月23日 気切している」と記載されていることから、上記の判断は裏付けられると考える。

次に、1級を維持した本件「見直し決定」（平成20年3月5日付け）について、処分庁側は口頭審理で、その判定の主たる根拠は、改定時の医学的資料である■■■■病院の■■■■医師による見直し審査表と、転院時の■■■■病院の■■■■医師による見直し審査表の二つであることを認めており、その書面の比較、検討の結果から、1級を維持したものと判断できる。

■■■■医師による見直し審査表右側の主治医診断報告書では、「息切れ」、「咳と痰」、「管理区分」は、いずれもAランク、「ぜん息（様）発作」はEランクで、前回の■■■■医師によるものと変わらないが、審査表左側の医学的検査結果報告書の数値は、書面上は改善している。

処分庁側は口頭審理で、「この書面だけ見せていただきますと、A、E A、Aという評価は変わってありませんが、検査のデータにつきましては、酸素の量も、前回の悪い時には2リットル吸っていたのが0.5リットル、その四分の一の酸素量で、非常に正常に近い状態に改善しております。改善が見られるということで、この段階で1級であったものを、等級を進めるとい判断は下さないと思います（要旨）」と、陳述した。しかし、以下の口頭審理の質疑応答があった。

審査庁

請求人にも確認したいのですが、被認定者の気管切開は、■■■■医師

の審査表記載時を含めて、維持されているわけですね。

請求人

もちろんそうでございます。（気管切開部分から）酸素を吸い、痰もとっております。

審査庁

検査値は見かけ上、いいように見えても、気管切開孔から酸素が投与され、痰もしょっちゅう取ってもらっており、管理区分もAを維持している。改善したという数値は見かけ上ではありませんか。

処分庁側

この最後の紙（当審査会による注： 医師の見直し審査表）ですね、判断させていただいた時に、これは委員につきましては、気管切開をしているということが全くわからないんですね。気管切開を継続しているんだと一言お伝えしてほしかった。これは市の方に言いたいんですけれども。本当に入院された、気管切開をしていてという状況であれば、これはもう、特級に当たることはもう間違いないと思いますね。一つ判断が誤ったかどうか、それは知りませんが、そのようなデータがほしかったなと思います。（要旨）

以上から、当審査会は、被認定者の障害の程度は、当該見直し決定時において、特級が相当であったと判断する。さらに、この決定に先立つ前回の決定においても、1級ではなく特級と認定することが相当であったと判断できる。

処分庁は、本件見直し決定について、「1級を維持したもの」と主張するが、その内実は、内規により審査（診査）が歪められたうえ、その審査自体も書面審査の不備により、被認定者の重篤な病状が反映されないもの

であったと認められる。結局、被認定者の特級認定を回避し、「1級を固定したもの」というべきであろう。

このいずれの決定においても、特級が相当であったことについて、処分庁側も口頭審理において認めており、認定審査会の判定において重大な事実誤認があった、というべきである。

4 権利利益享受の可能性を奪う本件決定は優に処分性を有する

以上、2及び3で詳述したように、当審査会は、被認定者の障害の程度は、1級を維持した本件見直し決定だけでなく、2級を1級とした前回の決定においても、特級とすることが相当であったと認定した。

いずれの決定時においても、被認定者は、気管切開孔から酸素の投与を受けざるを得ない重篤な病状のうえ、かつ、主治診断医報告書によっても、告示47号の定める特級のAランクの条件を漏れなく満たしていたことが十分確認できる。すでに述べたように、処分庁側自身も口頭審理で、「これを特級と言わずして何を特級と言うのかと言いたいぐらいなんです」と自認したとおりである。

特級相当の症状がありながら、なぜ、いずれも1級にとどまったのか、あるいは1級に固定されたのか。他の要因にも増して、大きな要因が、口頭審理で初めて明らかになった処分庁側内部を縛る「確認事項」という長年の内規の存在であったということが出来る。被認定者は、この内規による年齢及び症状固定、等級の変動制限により、特級と認定されるべきところを、1級のまま据え置くという同一級の維持の本件決定を受けたとの事実が認定ができる。

以上の通り、本件「見直し決定」が、被認定者に対して、「1級固定」を恒久化し、特級への進級を事実上不可能にするものであったことは明ら

かである。内規に影響された審査及び決定が、被認定者の公健法上の権利利益を不当に侵害すれば、違法性があると言うべきである。

以上から当審査会は、本件決定は、被認定者が公健法上有する権利利益を享受する可能性を奪うものであると認定し、優に、異議申立ての前提となる「処分」であると判断する。

最高裁判決は近年、行政庁の行為に処分性があるかどうかについて、その及ぼす効果を実体的、総合的にとらえ、関係当事者の権利利益の享受などに直接影響を及ぼす法的効果を有する場合、処分性がある、すなわち、公権力の行使に当たると判示している。

これは、処分性について、従来の狭い限定的な解釈から、より柔軟な解釈に転換して救済の範囲を広げようという近時の司法の流れである。その代表的な最高裁判例として、労災就学援護費の支給に関する決定をめぐる第一小法廷判決（平成15年9月4日）、病院開設中止勧告をめぐる第二小法廷判決（同17年7月15日）等が挙げられる。本件決定について、処分性を認めた当審査会の判断は、上述の司法の流れに沿うものである。

処分庁は、本件決定に対する異議申立てについて、第298号通知、すなわち、公健法第28条第2項の解釈において、等級に変更のない、同一等級を維持する場合は処分には当たらないとの通知を最大の根拠にし、理由がないとして却下した。

しかし、当審査会は、処分庁が本件決定を行った時点で、すなわち、処分庁がその後、第298号通知を根拠に異議申立てを却下する以前に、すでに処分性が生じていると判定する。これについては、さらに後述する。したがって、本件異議申立て及び審査請求は、「処分」たる決定に対して行われたものであり、適法である。

5 公健法第28条第2項の解釈と第298号通知について

障害補償費の支給を受けている被認定者は、公健法第28条第1項の規定により、当該指定疾病の障害の程度について、都道府県知事の診査を受けなければならない、とされている。その診査の結果については、同法第28条第2項で、その障害の程度が従前の障害の程度と異なると認める場合においては、公害健康被害認定審査会の意見をきいて、（中略）政令で定める障害の程度に応じて障害補償費の額を改定し、政令で定める障害の程度に該当しない時は、障害補償費の支給を打ち切るものとする、と規定されている。したがって、同法第28条第2項には、障害の程度の等級に変更のない場合、すなわち、同一等級を維持した場合が、いわゆる行政処分に当たるかどうかについて何ら触れていない。

一方、第298号通知は、環境庁が平成10年6月1日付けで発出したもので、上記の「同一等級を維持した場合」について、「処分ではない」とし、不服申立て（異議申立て）に関する教示として、不要を示す「一」が記されている。これは、公健法第28条第2項の解釈において、同一等級の維持の場合の扱い、法的位置づけを、環境庁が改めて通知によって周知を図ったものといえる。

(1) 守口市では長らく同一等級の見直し決定を「処分」としていた

平成12年から同13年末にかけて、守口市から被認定者に送付された見直し検査（年1回）の「障害の程度決定通知」、及び、3年ごとの認定更新と見直し検査の「認定の更新・障害の程度決定通知」は、いずれも2級を維持するものであったが、その通知書の下段に「この決定に不服のある場合は、（中略）守口市長に対し、異議を申し立てることができます。」と記載されている。

請求人は、口頭審理で、「昭和48年の公健法の制定以来、約25年間の長きにわたり、処分内容にかかわらず不服申立てができるとの教示がなされております」と陳述し、実際、2級を維持した「認定の更新・障害の程度決定通知」（平成12年3月29日付け）に対して、異議申立てを行い、処分庁は、2級を維持する決定をしている。

さらに、第298号通知の実施について、処分庁は口頭審理で、「確かにこの通達、平成10年に出ておるんですけども、それ以降におきましても、見直しの決定通知のなかに、異議申立ての教示文を入れておった時期が相当の期間あったように認識しております」と陳述している。環境庁が通知を発出した後、その趣旨が行政実務に、相当期間浸透しなかった事実に留意する必要がある。

以上から、処分庁は、公健法第28条第2項に関連して、同一等級を維持する決定を、少なくとも、法制定以来約三十年にわたり、異議申立てが可能な「処分」と解釈してきたことが推認できる。

本件の「見直し決定通知書」にも、異議申立てができるとの教示があったことについて、処分庁は「誤り」とし、被認定者への決定通知書を送付した時点で、第298号通知の存在について、口頭審理で、失念していたことを認めた。

こうした経過から、請求人が口頭審理で、「異議申立てから約3カ月後も経過した後に、等級に変更がないから処分ではなく、申立てができないと紙切れ1枚の門前払いの却下通知によりまして初めて知ったわけでございます。寝耳に水とはこのことで、門前払いの却下をどう理解し、どう納得すればよいのでしょうか」と陳述したことは、十分理解できるところである。

以上から留意すべきは、処分庁側が、異議申立て却下の最大の根拠として、第298号通知をもち出した経緯である。すなわち、本件決定通知書を被認定者に送付した時点では、その存在すら失念し、異議申立てできると誤記していながら、4カ月余後、請求人にすれば突如、異議申立て却下の根拠とされた経緯である。不自然かつ唐突と映る処分庁の行為である。

(2) 第298号通知に従っただけという処分庁の主張

処分庁は、第298号通知について、「法第28条第1項に基づく検査（年1回）の結果、認定等級に変更があった場合、『処分』とされるのであって、等級に変更がない場合、『処分』には当たらない。（公健法第28条第2項。なお第298号通知「障害補償費に係る処分理由及び不服申立てに対する教示について」は、同条同項の解釈を明確にしたものである。）」と主張している。

そのうえで、「したがって、『処分』でないものに対しては異議申立ては出来ず、当該異議申し立てを却下したのは正当であって、本件審査請求には理由がない」とするのである。

さらに、処分庁は、口頭審理で、「本件異議申立てでございますけれども、第298号に則って同級の見直しは処分に当たらないということで、却下させていただいたところでございます」と、却下の理由を陳述している。しかし、「この通達そのものの適否につきましては、私どもの判断すべきところではないのかな、というふうに考えてございます」と言うのみで、尽きるところ、環境庁の通知に従っただけということである。

一方、環境省は、地方分権化に伴い、地方自治体の公害健康被害補償

関連の事務も、機関委任事務から法定受託事務に転換されたことから、平成13年5月24日付けで、環企第587号通知を出している。

この通知は、平成12年3月末以前に出された公害健康被害の補償等に関する通知・通達について、明示的に引用されない限り、地方自治法第245条の4第1項に基づく「技術的な助言」として取り扱う、としたものである。したがって、第298号通知は、処分庁が本件異議申立てを却下した時点においては、地方自治法上の「技術的な助言」とどまるものとなっていた。

これについて、処分庁は口頭審理で、「存じあげておりませんでした」と陳述しただけで、却下の理由、ないし根拠について何らの言及はなかった。

なお、処分庁は、第298号通知を、本件異議申立て却下の最大の根拠としながら、弁明書の添付資料から除外している。請求人が処分庁に対し、資料開示請求を行って当該通知を入手し、審査請求書に添付したことによって、第298号通知が、当審査会の審査資料となったことを付記しておく。

(3) 第298号通知が本件事案にどのような法的効果を及ぼしたか

4で詳述したように、被認定者は、認定審査会の内規により、特級と認定されるべきところを1級に据え置く、事実誤認の見直し決定を受けたと認定できる。この決定は、被認定者が公健法上有する権利利益の享受の可能性を奪うものであり、当該決定は優に「処分」に当たり、行政庁の公権力の行使と判断できる。以上は、当審査会がすでに、示したところである。

この結果、当該決定には処分性があり、異議申立て及び審査請求は適

法となるが、問題は、第298号通知が本件事案に及ぼした実質的な法的効果である。

本件においては、これまでに詳述したとおり、処分庁が当該の見直し決定を行った時点で、すでに処分性が生じている。したがって、その後の請求人の異議申立てを、処分庁が第298号通知の「等級に変化のない同一等級の場合は処分ではない」を根拠に却下したことは、当該決定がすでに有する処分性を消滅させた法的な効果があった、と判断できる。

さらに言えば、認定審査会の「確認事項」という内規に縛られた審査、すなわち、特級と認定すべきところを1級に固定した内部の極めて不公正な経過をも、抹消したというべきである。請求人が仮に、本件審査請求を行っていなければ、公健法の目的にも背馳する、門外不出の事実は明らかにならなかった可能性がある。

守口市の認定審査会においては、「確認事項」という内規が長期間にわたり、認定及び見直し審査に影響を及ぼしてきたとみるほかない。本件以外でも、等級に変更のない同一等級の維持がされた決定において、被認定者の権利利益を害した可能性を否定できないであろう。

- 6 第298号通知の運用については、被認定者の権利利益の享受の可能性を奪わない限度において適法である

公健法第28条第2項は、通常の見直し診査（審査）において、障害の程度の等級に変更のない場合が「処分」に当たるかどうかについて、何も触れていないことはすでに述べた。この空白部分についての扱い、法的位置づけを環境庁（当時）が各自治体に通知したのが、第298号通知である。

この通知の別添によれば、「障害の程度見直し」の欄には、「昇級」

「降級」「打ち切り」の三つについて、処分の根拠条文として、公健法第28条第2項と記し、「不服申立てに関する教示（行政不服審査法）」の欄に、いずれも「要」としている。

しかし、「同級」については、「処分ではない」と記載するのみで、根拠条文の記載もなく、教示も必要なし、としている。また、「処分理由の提示」の欄には、「降級」、「打ち切り」については「要」、「同級」と「昇級」については、不要を示す「一」が記載されている。

しかしながら、同一等級を維持する場合においても、被認定者にとって不利益な処分内容が含まれる客観的な可能性を否定することはできないであろう。利益処分である昇級についてまで、異議申立てを認めながら、同一等級を維持する場合のみ、処分性をすべて否定し、異議申立てを認めないとするのは、不合理かつ不自然とも言い得る。

一方で、公健法に基づく実務の中心は、毎年の障害の程度見直しであり、対象者が多数にわたる給付行政的な性格も有する。確かに、公健法において、被認定者は受給権を有するが、他方、行政の側にも、迅速に広く障害補償費を支給する責務がある。見直し診査による障害の程度見直しでは、「同一等級の維持」が最大多数であり、こうした場合についての支給を速やかに実施する行政上の必要性も認め得る。

この意味で、公健法第28条第2項が、同一等級の場合の処分性には触れていないこと、第298号通知で「処分ではない」としていることには、一定の理由を認めることができる。

しかしながら、すでに述べたように、同一等級を維持する場合においても、受給権を有する被認定者の権利利益の享受の可能性を奪う決定処分がなされる可能性は否定できない。

留意すべきは、昭和63年に大気汚染の第一種地域指定が全面解除された結果、新たな公害病患者の認定が途絶えるなかで、本件のように被認定患者の多くが高齢化しているという現実である。この現状は、とりもなおさず、被認定患者の病状の判定が、昭和48年の公健法立法当時にも増して困難となっているということである。

しかも、認定審査会の審査（診査）は、主に従来通りの書面審査に依拠するものであり、必ずしも被認定者の病状の変化に対応できないという状況が日常化しつつある。言い換えれば、同一等級を維持する場合においても、被認定者に不利益な決定が、従前にも増して、含まれる可能性があるということである。

本件事案でも、処分庁側は口頭審理で、「一般的に80歳、男性の場合70歳を超えてまいりますと、公害の疾病以外にも身体能力が落ち、判定が困難になります。我々は紙だけを見て、検査結果だけを見て判定しておりますので、目の前にいない患者さんに等級をつけて判断しなければというシステム自体に限界があります。本当に患者さんを診ている主治医の先生が、これこれに当たるよ、と言うような方向に変える方が実情に即していると思います（要旨）」（口頭審理速記録17、18、31、32、39、40ページ）と、現状を率直に認めている。

したがって、当審査会は、以上の検討の結果、第298号通知で同一等級の維持の場合、処分には当たらないとされていることについて、被認定者の権利利益の享受の可能性を奪わない限度において、その運用は適法であると判断する。

7 請求人は、処分庁の公害行政への姿勢を問うた

5の（1）で述べたように、処分庁が、請求人の異議申立てを却下する

根拠に、「同一等級の維持の場合は処分には当たらない」との第298号通知をもちだした経緯は、いかにも不自然かつ唐突と言わざるを得ない。請求人が、口頭審理で、「寝耳に水とはこのことで、門前払いの却下をどう理解し、納得すればよいのでしょうか」と、困惑したのも当然である。

この経緯に関し、当審査会は、以下の事実を確認している。

処分庁が被認定者に対し、障害の程度1級を維持した本件見直し決定通知書（平成20年3月5日付け）を送付した時点では、第298号通知の存在すら失念し、通知書に「異議申し立てをすることができます。」と記載していた。この背景には、公健法制定以来少なくとも約三十年にわたり、見直し診査において、同一等級の維持する決定を、異議申立てができる「処分」と解釈してきた実務慣行があったといえる。

処分庁が決定通知書の問題の誤記に気づいたのは、同年5月1日付けの異議申立て提起以降だとしたが、その時期や経緯について、口頭審理で処分庁の具体的な説明はなかった。

異議申立てを却下した決定書（同20年7月22日付け）で、処分庁は、上記の自らの不自然かつ唐突な経緯、すなわち、異議申立てができると誤った教示をし、それが提起されると一転、「根拠がない」として門前払いした経緯を、以下のように弁明している。

「なお、見直し決定通知書における教示では、異議申立てができないにもかかわらず、できるかのように誤って記載したものです。市の誤った教示に基づく、異議申立ては公健法上認められないが、仮に今回の異議申立てを障害補償費の改定請求（平成20年5月2日收受）と看做し、審査した結果、1級から特級に昇級したとしても、昇級の効果は、6月分からであり、認定患者である異議申立人は、既にお亡くなりになっておられること

から、当該改定請求は、無効と言わざるを得ないところです。」

この処分庁の論法で見逃せないのは、誤った記載について、請求人に対し何ら謝罪することもなく、異議申立てを障害補償費の額の改定請求とみなしたことである。

まず、異議申立てには、処分庁の決定及び処分に対する反論ないし抗議の意思が含まれており、障害補償費の額のアップを求める改定請求と本質的に異なる。改定請求とみなすことはできないのである。

確かに、被認定者は、異議申立てをした■■■■後、平成20年5月■■■■に死亡しているが、処分庁は、異議申立てを改定請求とみなしても、すでに被認定者が死亡しているのだから、障害補償費の支給はできない故に無効である、というのである。

この改定請求を持ち出すこと自体に、障害補償費の額の改定で事足りるといわんばかりの処分庁の姿勢がうかがえないか。しかも、処分庁は、被認定者の死をも、その弁明の口実に使っているのである。

さらに問題なのは、5の(3)の「第298号通知が本件事案にどのような法的効果を及ぼしたか」で述べたように、第298号通知を、いわば逆手にとった突然の異議申立て却下によって、本件見直し決定の有する「処分性」そのものを葬り、同時に、審査を歪めてきた内規という認定審査会の悪しき慣行をも封印した事実である。そうしておきながら処分庁は、この法的効果を承知したうえで、異議申立てが無効であるのは無論のこと、それを一步譲って改定請求とみなしたとしても、無効であるというのである。この処分庁の論法は許しがたい。これが、公害行政の裏に隠れた処分庁の実際の姿というのであれば、嘆かわしいというほかない。

障害補償費の改定請求が行われたとしても、認定審査会及び処分庁の

「確認事項」という内規による不公正な審査の内実が明るみに出ることにはなかったであろう。亡き母を継いだ請求人の異議申立て、そして審査請求があつて初めて、処分庁・守口市における公害行政の積年の病弊が表面化したのである。

請求人・■■■■氏の口頭審理での最終意見陳述を、本件審査請求に対する結論の前に置くことが、ふさわしいように思われる。

「二十数年、この病気で、故人とともに本当に苦しんでまいりました。処分庁ともう少し意思の疎通が図れたり、患者や家族の苦しみの実態を少しでも理解していただいていたならばと残念であります。本人は既に亡くなっており、労力を考えれば、訴えの利益は、ほとんど無いに等しいものでございます。故人の苦しみに対する正当な評価を通した名誉の回復と処分庁の公害行政に対する姿勢と正義の二文字との闘いでございます」

第6 結論

多岐にわたる本件事案は、1から7までに述べたとおりであり、以下のように結論できる。

処分庁による、当該決定に先立つ「見直し検査」手続は、極めて不十分ではあるが、それを否定するまでの重大な瑕疵とはいえない。

処分庁側には、被認定者の病状を審査（診査）するにあたり、医学的判定を歪める「確認事項」と称する内規が長期にわたり存在していた事実が認定できる。この結果、被認定者は、当該決定時を含めて、前回の見直し審査の時点からすでに特級であったにもかかわらず、当該決定の際、1級が維持、固定され、公健法上の権利利益を享受する可能性を奪われたもの

と判断する。

見直し診査に関する公健法第28条第2項の規定をめぐり、環境庁（当時）が同一等級の維持を行政処分にあたらなないとして、各自治体に伝達した環企第298号通知の運用については、被認定者の権利利益の享受の可能性を奪わない限度において適法である。

以上から、処分庁が行った原処分は不当であり、これを取り消すとともに、被認定者は特級相当とすることを求める。

よって、主文のとおり裁決する。

平成24年3月22日

公害健康被害補償不服審査会

審査長 榊 井 成 夫

審査員 町 田 和 子

審査員 柳 憲 一 郎