

諮問番号 令和3年度諮問第1号

答申番号 令和3年度答申第1号

答申書（概要）

第1 長野市行政不服審査会（以下「本審査会」という。）の結論

審査請求人が提起した、処分庁長野市長が行った災害関連死不認定・災害弔慰金不支給決定処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求に対し、審査庁が審理員意見書のとおり棄却の裁決をすることは、必ずしも適当といえず、後述（第6の4 まとめ）の条件を補い、裁決を行うべきである。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

対象者の遺族である審査請求人は、おおむね次の理由で、処分庁が行った本件処分を取り消すとの裁決を求めるものである。

- (1) 対象者の死亡は、処分庁が作成した令和元年東日本台風災害関連死不認定基準（以下「市認定基準」という。）の「相当因果関係が認められる場合」に該当することから、本件処分は違法、不当である。
- (2) 被災前の約1年間、一度も入院治療することなく入所施設で生活していた対象者が、被災後に救助され、避難先施設に収容された翌日に身体状況の悪化により、病院に緊急入院し、入院中に死亡したという事実は、市認定基準で相当因果関係が認められる「環境の激変」の証左である。
- (3) 市認定基準の策定期間が不明確であり、対象者の死亡が不認定と判定された市認定基準の「相当因果関係が認められない場合」は、遡及的、恣意的に作成されたものと思料され不当である。
- (4) 対象者の死亡に係る長野市災害弔慰金等支給審査会（以下「支給審査会」という。）の審査は3回行われたそうだが、審査は1回の支給審査会で事足り、その時点で、基準は明文化されておらず、恣意的、遡及的に審査を引き延ばしたものと思料され不当である。

2 処分庁の主張

処分庁の主張は、おおむね次のとおりであり、本件処分に違法、不当な点はないとして、本件審査請求を棄却するよう求めている。

- (1) 災害による死亡であるかの判定は、災害による環境の激変に置かれたことが原因となって死因となった疾病等が発病又は悪化したかという点について、客観的な資料により事実関係を確認するのであって、単に「環境の激変に置かれたか否か」という事実により判定がなされるものではない。
- (2) 支給審査会の調査審議において、審査請求人が主張する「環境の激変」があったことについて特段否定する意見はなかった。しかし、災害前後の心身の状態変化等を資料により確認したところ、被災前と比較して被災後の体調が大きく悪化していることを読み取ることができないことから、災害と当該死亡との間に相当因果関係を認めることができず、不認定と判定したものである。
- (3) 市認定基準は、令和2年3月17日開催の第1回支給審査会における審議を経て令和2年3月26日付けで処分庁が規定したものであり、審査請求人が思料する恣意的、遡及的に作成した事実はない。
- (4) 支給審査会を3回開催した経緯は、追加資料の収集、他の類似案件の整理・比較等をして調査審議を行ったためであり、審査請求人が思料する恣意的、遡及的に審査を引き延ばしたという事実はない。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

処分庁は、3回にわたる支給審査会において、客観的資料等を慎重かつ適正に審査された結果に基づき処分を決定しており、本件審査請求には理由がないことから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により、棄却せざるを得ない。

2 審理員意見書の理由

(1) 処分庁の主張の不当性について

ア 対象者は、被災前の約1年間は入院することなく、入所施設で生活をしてきた。令和元年10月12日から翌13日にかけて台風による洪水のため、入所施設の一部が浸水した。同13日に、自衛隊により避難先施設に搬送され、避難先施設で1泊したところ、体調変化により14日に救急搬送され、入院から40日余り後に死亡した。

イ アの経過を考慮すると、審査請求人が主張する市認定基準の「相当因果関係が認められる場合」の「環境の激変」があった点は認められる。しかし、市認定基準では、相当因果関係の有無について「災害による環境の激変により、死亡原因となった疾病等が発病（発症）し、又は悪化したことによる死亡であれば、相当因果関係があると判断」し、その判定方法として、申出者

による口述や資料等の提示のほか、医師の診断書や診療録、医療保険者や行政機関等が保有する客観的な資料に基づいて事実を確認すると規定していることからすると、処分庁の主張に違法又は不当な点は認められない。

(2) 災害と対象者の死亡との相当因果関係の有無について

ア 審理関係人から提出された客観的資料に基づき、対象者の体調変化の経過を見るに、対象者は被災前から身体の状態が低下していたことや、発熱を繰り返していることから、被災後の状態の悪化が、被災によるものと認めるに足りる資料を見出せなかったとする支給審査会及び処分庁の判断はやむを得ない。

イ 被災を挟んで対象者の体調が大きく悪化したという経過が確認できないことからすれば、死因は、時間の経過の中で、被災前に診断されていた状態が進んだと考え、市認定基準の「相当因果関係が認められない場合」を適用した支給審査会及び処分庁の判断はやむを得ない。

ウ 審査請求人の主張のとおり、災害に遭遇し、被災後の介護環境の激変等が認められることから、対象者に、被災による一定程度の身体的・精神的ストレス等による影響があった可能性は否定できない。しかし、対象者について、被災によるストレス等が原因となって、死亡原因が悪化又は引き起こされたと認めるに足りる点が客観的な資料から見出せない以上、市認定基準に基づき、被災と死亡との間に相当因果関係が認められないと判断することはやむを得ない。

(3) 審査請求人が市認定基準は遡及的、恣意的に作成されたと思料する点について

処分庁から提出された支給審査会の議事録等を確認したところ、審査請求人が思料する事実は確認できず、市認定基準の作成について、不当な点は認められない。

(4) 審査請求人が審査を恣意的、遡及的に引き延ばしたと思料する点について

処分庁から提出された支給審査会の議事録等を確認したところ、審査請求人が思料する事実は確認できず、支給審査会の開催について不当な点は認められない。

第4 審査請求人の主張書面の要旨

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 洪水の際は、入所施設で、全職員と全入居者が救助を待っていた状態で、密であり、対象者が普段と変わらず休んでいられたはずがない。
- (2) 洪水により入所施設から救助され、避難先施設に避難後、病院に救急搬送されるまでの間の令和元年10月13日及び14日の2日間の記録がない。この2日間に、市認定基準の要素が詰め込まれている。
- (3) 令和元年10月13日及び14日の記録の空白となっている間の入所施設の状況

や、対象者に対する入所施設の介護、ケア、医療等について十分な調査を実施せず、「相当因果関係が認められない」として本件処分をしている。10月13日及び14日の入所施設の状況と対象者に対する入所施設の介護、ケア、医療等について、再調査の実施を希望する。

第5 本審査会の調査審議の経過

令和3年10月1日	諮問の受付、審理員意見書等の收受
令和3年11月5日	審査関係人に対する主張書面等の提出に係る通知
令和3年11月16日	第1回審査会 諮問、諮問書等概要の確認等
令和3年11月26日	審査請求人の主張書面の受領
令和3年12月24日	第2回審査会 審査請求人の主張書面の確認、処分庁の陳述
令和4年2月7日	第3回審査会 調査審議
令和4年2月21日	第4回審査会 調査審議
令和4年3月15日	第5回審査会 調査審議
令和4年3月28日	第6回審査会 調査審議、答申

第6 本審査会の判断

1 審査請求に係る審理手続について

本件審査請求に係る審査関係人からの弁明書及び反論書の提出等については、行政不服審査法の規定に基づき、適正にその手続が行われたものと認められる。

2 災害弔慰金の制度について

本審査会では、災害弔慰金の制度について、次のとおり確認した。

- (1) 災害弔慰金は、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号。以下「法」という。）に基づき制定された長野市災害弔慰金の支給等に関する条例（昭和49年長野市条例第59号。以下「条例」という。）第3条に基づき支給するもので、市は、市民が災害により死亡したときは、その遺族に対し、災害弔慰金の支給を行うものとされている。また、条例第16条では、災害による死亡であるか否かの判定が困難な場合等に災害弔慰金の支給に関する事項を調査審議するため、支給審査会を設置するものとされている。
- (2) 昭和49年2月28日付社施第34号厚生省社会局長通知「災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律等の施行について」（以下「国通知」という。）によると、災害弔慰金の支給は、自然災害による死亡という事実に対し、市町村の措置として支給するものである。したがって、災害弔慰金の支給

の対象とすべき自然災害による死亡であるか否かの判定については、その支給を行う市町村長の責任において行うこととされている。このため、処分庁は、自然災害による死亡であるか否かを判定するに当たり、市認定基準を定めている。

(3) この市認定基準の適用に当たり、市認定基準では、「災害関連死」とは、災害の影響と死亡との間に「相当因果関係」（災害により生じた事象から当該死亡という結果が生じることが相当であると認められる関係）が認められるものとされ、その「災害関連死」の判定に当たっては、申出者による口述や資料等の提示のほか、医師の診断書や診療録、医療保険者や行政機関等が保有する客観的な資料に基づいて事実を確認するものとされている。

(4) 処分庁は、申出がなされた案件については、災害による死亡であるか否かの判定が困難な場合として、その全てについて支給審査会で災害関連死か否かの審査を行うものとしている。その支給審査会は、専門性を確保するため、医師、弁護士及び学識経験者で構成している。また、その審査（市認定基準の適用）には、客観的資料として、次のアからクまでの8種類の資料（以下「8種類の資料」という。）について、可能な限り収集し用いることとしている。

ア 個票（遺族からの聞取りの内容及び入所している社会福祉施設からの聞取りの内容を含み、処分庁が作成したもの）

イ 災害関連死申出書

ウ 死亡診断書

エ レセプト

オ 介護認定関係書類

カ 障害手帳関係書類

キ 入退院等に係る資料

ク 社会福祉施設等に係る資料

(5) 8種類の資料については、(4) ウ 死亡診断書を除き、処分庁が遺族の同意を得た上で収集することとし、(4) ウ 死亡診断書については、遺族から提出を受けることとしている。

(6) 処分庁は、災害関連死の不認定となる場合には、面会により、市認定基準を説明するとともに、審査会で使用した資料等に基づく支給審査会での判断の理由を説明している。この説明では、支給審査会で相当因果関係の有無を判断するに当たり、論点となった死亡者の心身の状態等について、資料の該当箇所を示しながら、災害と死亡との相当因果関係が資料からは見出せなかったこと、その他の客観的資料があれば再審査も可能であることを説明した上で、最終的に災害関連死不認定・災害弔慰金不支給決定通知書を送付することとしている。

3 本審査会での個別事項に対する判断

(1) 市認定基準について

法及び条例には、災害関連死に係る認定基準に関する規定はなく、災害により死亡した遺族に対して災害弔慰金の支給をする旨の規定にとどまっている。また、国通知によると、災害弔慰金の支給については、その判断を含めて、市町村長に委ねられている。

したがって、災害と死亡との因果関係に係る判断は、各自治体に委ねられていると考えられ、その判断の前提となるべき認定基準の設定についても、処分庁に一定の裁量権があるものと考えられる。

ア 市認定基準の策定方法について

第1回の支給審査会の議事録及び処分庁の陳述によると、市認定基準の策定方法については、処分庁が作成した市認定基準案について、令和2年3月17日に開催された第1回の支給審査会で審査し、同月26日にこれを市認定基準として決定し、運用を開始している。

その審査において、第三者機関に当たる支給審査会が議論し、その意見を反映した上で策定されたものであり、市認定基準の策定方法について処分庁による恣意性は認められない。

イ 市認定基準の内容について

処分庁の陳述によると、市認定基準の内容については、対象となる災害が水害であることから、直近で水害が発生していた岡山県倉敷市が策定した「平成30年7月豪雨災害関連死認定基準」を基本的に踏襲することとし、その案が策定されている。

このため、本審査会では、倉敷市が策定した同基準に加え、熊本県熊本市が策定した「平成28年熊本地震関連死認定基準」も併せて比較確認したところ、市認定基準は、災害関連死の定義、災害関連死の判定方法、相当因果関係が認められる場合、相当因果関係が認められない場合等について、倉敷市及び熊本市で適用の認定基準とほぼ同内容のものとして策定されていることを確認した。

この確認において、市認定基準の内容については、災害関連死の判断基準として他の自治体と比べても特段の差異は見られず、不当性は認められない。

以上のことから、審査請求人からは、市認定基準の策定に当たり恣意的、濫及的な要素があるとの主張がされているが、それらの要素は認められない。

(2) 審査（市認定基準の適用）に用いる資料について

処分庁は、災害関連死と認定するか否かの審査（市認定基準の適用）に用いる資料について、2（4）のとおり8種類の資料の収集を行うものとしている。本件の対象者についても、審査庁から提出のあった証拠書類により、8種類の資料の収集を行っていることを確認した。また、その資料のうち、ア 個票には、審査請求人及び入所施設から聞き取りをした内容を含めて記載されていることを確認した。

したがって、審査に用いる資料について、処分庁は、対象者に関して、8種類の資料の収集を行っている事実は認められる。

しかし、審査庁から提出のあった証拠書類には、審査請求人が本審査会に対する主張書面により主張している令和元年10月13日及び14日に係る入所施設の状況及び対象者に対する入所施設の介護、ケア、医療等に係る客観的な資料があるとは判断できない。

このため、以下では、審査請求人が主張書面で主張する資料に係る検討を除いた部分について、本審査会で検討を行うこととする。

(3) 審査（市認定基準の適用）について

対象者に係る審査（市認定基準の適用）に当たり、審査庁から提出のあった証拠書類及び処分庁の陳述によると、条例の規定に基づき設置した医師、弁護士及び学識経験者の専門家の委員から構成される第三者機関に当たる支給審査会において、8種類の資料に基づき議論が行われている。

その支給審査会では、対象者に係る審査（市認定基準の適用）について、医学的及び法律的な観点から、収集した8種類の資料から対象者の被災前後の体調の変化が読み取れるか等について3回にわたり議論がされている。特に、「災害と死亡との間に相当因果関係が認められるか」、「災害による「環境の激変」により、死亡原因となった疾病等が発病（発症）し、又は悪化したことによる死亡と認められるか」について慎重に審査され、対象者について「災害と死亡との間に相当因果関係が認められない」と判断されている。

以上のことから、本審査会で検討したところ、収集した8種類の資料に基づく判断が行われていること、医師、弁護士及び学識経験者の専門家の委員から構成される第三者機関に当たる支給審査会で判断が行われていること及びその議論において死亡原因に対する詳細な検討がなされていることから、審査（市認定基準の適用）については合理性があるものと判断する。

また、審査請求人からは、審査を恣意的、遡及的に引き延ばしたとの主張がされているが、慎重に審査を行う趣旨から3回の審査がなされており、審査会の間隔も月1回程度で定期的で開催されていることから、審査を恣意的に引き延ばしたとは認められない。

(4) 災害関連死不認定・災害弔慰金不支給の処分の決定について

ア 処分の決定について

審査庁から提出のあった証拠書類及び処分庁の陳述によると、処分庁は、災害関連死不認定及び災害弔慰金支給の可否に係る処分について、条例に基づき設置した支給審査会の意見に従い決定することとしている。したがって、支給審査会における災害関連死の認定又は不認定の判断が、災害弔慰金支給の可否の決定の根拠となっている。

処分庁は、本件処分に係る災害関連死不認定・災害弔慰金不支給について、支給審査会の意見に従って決定しており、処分庁がその判断において恣意的な要素を加えたとは認められず、また災害関連死に係る認定手続についても、市認定基準に沿って行われており、違法性又は不当性は認められない。

イ 処分の理由の説明について

審査庁から提出のあった証拠書類及び処分庁の陳述によると、処分庁は、処分庁が収集した8種類の資料に基づく審査に係る本件処分の理由については、2(6)のとおり、面会により、市認定基準、支給審査会で使用した資料等に基づき説明するとともに、災害関連死不認定・災害弔慰金不支給決定通知書を送付していることから、不十分とは判断できない。

(5) 審査請求人が主張書面で主張する資料に係る検討について

審査請求人は、本審査会に対して、主張書面で令和元年10月13日及び14日に係る入所施設の状況及び対象者に対する入所施設の介護、ケア、医療等に係る客観的な資料がない旨を主張している。

本審査会において、審査庁から提出のあった証拠書類を確認したが、審査請求人が主張書面により主張している令和元年10月13日及び14日に係る入所施設の状況及び対象者に対する入所施設の介護、ケア、医療等に係る客観的な資料があるとは判断できなかった。

このため、審査請求人が主張書面で主張する資料の取扱いについて、次のとおり判断した。

国通知によると、災害弔慰金の制度の趣旨は、被災者の被害に対する救済援護の措置である。この趣旨からすると、審査請求人が救済援護を受けられない場合には、救済援護を受けられないことについて、その理解を得る必要がある。

審査請求人の理解を得るためには、その主張又は疑問に対する説明は欠かせないものである。

審査請求人は、主張書面により令和元年10月13日及び14日の入所施設の状況及び対象者に対する入所施設の介護、ケア、医療等の状況の再調査を主張している。これに対して、本審査会では、処分庁による当該調査及びそれを前提とした審査が行われていない内容が含まれていることを確認した。

このため、例えば入所施設の介護職員・看護職員への聞き取り等により、当該事実の再調査を行い、その主張又は疑問に対して説明を行うべきであると判断する。

4 まとめ

本件処分において、審査庁から提出のあった証拠書類に係る部分については、違法性又は不当性は認められない。

しかし、審査請求人からの主張書面を受けて本審査会で判断した結果、主張書面における主張について、当該事実の再調査が必要であると認められる。審査庁は、当該事実の再調査を行うとともに、審査請求人に対してその内容について説明すべきである。

したがって、審理員意見書のとおり棄却の裁決をすることは必ずしも適当といえず、この条件を補った上で、裁決を行うべきである。

5 附言

市認定基準の公開について

市認定基準の公開について、長野市のホームページ等では、市認定基準の「相当因果関係が認められない場合」が公開されていない。

処分庁によると、現状の公開の範囲については、支給審査会で議論をした上で決定されたものである。

しかし、この市認定基準が災害弔慰金の支給に係る判断基準となっているので、市認定基準の「相当因果関係が認められない場合」を含めて公開がされていない場合、災害関連死と認定されるか否かについて、申出者が予見できない可能性があると考えられる。

また、他の自治体では「相当因果関係が認められない場合」を含めた災害関連死に係る認定基準が公開されている事例がある。

以上のことから、処分庁は、市認定基準について、「相当因果関係が認められない場合」を含めて、全文を公開することを検討されたい。

長野市行政不服審査会

委員 関屋 光雄

委員 龍口 基樹

委員 野口 暢子

委員 藤田 彰

委員 堀 英世

(50音順)