

# 地公災基金審査会制度の問題点と 制度改革の提案



弁護士 望月 浩一郎

本郷合同法律事務所／山梨県出身  
一九八四年東京弁護士会登録

## 1 はじめに

地方公務員の災害補償制度は、かつては、労働基準法が直接適用されていた。

一九六七年、「地方公務員の公務上の災害(負傷、疾病、障害又は死亡を言う)又は通勤による災害に対する補償の迅速かつ公正な実施を確保するため」に地方公務員災害補償法が成立し、補償を実施する機関として地方公務員災害補償基金(以下「地公災基金」という)が設置され、地方公務員独自の災害補償制度が確立した。

地方公務員災害補償法の下では、民間労働者の場合に労働基準監督署長が行う業務上外認定障害等級認定などは、地公災基金各支部長が行う。また、民間労働者においては、労働基準監督署長の行う処分に対する不服申し立て続きとして、各都道府県労働者災害補償保険審査官に

対する審査請求手続、さらに、労働保険審査会に対する再審査請求手続という二段階の行政不服審査請求手続があるが、地方公務員の場合には地公災基金各支部審査会に対する審査請求手続と地公災基金本部審査会に対する再審査請求手続とが用意されている。

これまでも、地方公務員災害補償制度の行政不服審査請求手続が十分に機能していないのではないかとの批判は少なくなかった。しかし、地公災基金が審査請求手続及び再審査請求手続の実態を明らかにすることを拒み続けていたため(一九九一年一月二二日の過労死弁護士団全国連絡会議の地公災基金への要請行動に対する回答など)実態の詳細が不明であった(後述のとおり、国税庁などが定期的に行政不服審査請求手続の実態を公表するのに対し、問い合わせしても回答しないという地公災基金の閉鎖的な対応

は際だっている)。

そこで、地公災基金本部審査会がまとめている「審査会裁決集(第一集～第七集)」から、本部審査会の最初の裁決が出された一九七〇年から一九九二年までの二三年間の四三五裁決及び公刊集に掲載された地公災関係行政訴訟判例から、その実態と問題点を検討する。

## 2 地公災基金本部審査会裁決の概要

① 各年ごとの裁決数及び救済率は、表1「地公災基金本部審査会裁決概要(年度別)」のとおりである。

裁決数は年間平均一八・九件である。七〇年代は年間平均九・三件の裁決数であったが、八〇年代には平均二三・九件、九〇年代に入ってから三年間では平均二五・〇件と八〇年以降の再審査請求事件数は顕著に増加している。

取消裁決(請求人の請求を認める救済裁決)数は年間〇～二件であり、取消率は一部取消を含めてわずか三・九%である。二三年間のうち一三年は救済裁決は〇件である。七〇年代の救済率は五・四%であったが、八〇年代には三・八%に救済率は低下し、九〇年代に入ってから三年間の救済率はわずか一・三%である。救済率は長期的には低下傾向にある。

② 事件類型ごとの裁決数及び救済率は、表2

表1 地公災基金本部審査会裁決概要—年度別

年度	裁決数	取消数	取消率
1970年	5	2	40.0%
1971年	9	0	0.0%
1972年	7	1	14.3%
1973年	5	0	0.0%
1974年	7	0	0.0%
1975年	10	0	0.0%
1976年	13	0	0.0%
1977年	4	0	0.0%
1978年	16	2	12.5%
1979年	17	0	0.0%
1980年	33	1	3.0%
1981年	11	0	0.0%
1982年	46	2	4.3%
1983年	22	0	0.0%
1984年	33	2	6.1%
1985年	16	1	6.3%
1986年	26	0	0.0%
1987年	28	2	7.1%
1988年	33	1	3.0%
1989年	19	0	0.0%
1990年	24	0	0.0%
1991年	26	0	0.0%
1992年	25	1	4.0%
合計	435	17	3.9%

「地公災基金本部審査会裁決概要—事件類型」のとおりである。

多い事件類型は、①非災害性頸肩腕障害腰痛、②災害性頸肩腕障害腰痛、③脳血管疾患、④心臓血管疾患の順である。

事件類型ごとの救済率を見ると、障害補償をめぐる事件の救済率が一〇・七%、負傷及び負傷に起因する疾病の公務上外認定事件の救済率が一〇・三%と高く、一方事件数が九二件と最も多い、非災害性頸肩腕障害腰痛に

表2 地公災基金本部審査会裁決概要—類型別

事件類型	裁決数	取消数	取消率
1 非災害性頸肩腕障害腰痛	92	0	0.0%
2 災害性頸肩腕障害腰痛	65	3	4.6%
3 脳血管疾患	61	1	1.6%
4 心臓血管疾患	43	2	4.7%
5 その他の疾患	29	0	0.0%
6 負傷関係	39	4	10.3%
7 療養の範囲	31	2	6.5%
8 休業補償の範囲	8	0	0.0%
9 障害補償	27	3	11.1%
10 通勤災害	11	0	0.0%
11 その他	29	1	3.4%
合計	435	17	3.9%

おいては、一件も救済していないことが注目される。

被災者の職種は、非災害性頸肩腕障害腰痛においては、保育園・養護学校の保母・職員（三九件）、一般事務職員（二七件）、学校給食調理員（二三件）が多く（図1）、災害性頸肩腕障害腰痛においては、清掃職員（一八件）、学校の教諭（一二件）、学校給食調理員（一二件）が多い（図2）。過労死関係では、学校の教職員（四六件）、一般職員（一五件）、管理職員（一〇件）の順であり、学校教職員の事件が半分を占める（図3）。

### 3 地公災基金に関する判例

最近の二年間の公刊集に掲載された地公災基金が被告となっている判例は全部で一七件ある（「いのちと健康」九二年一月号、九三年一月号参照）。このうち原処分を取り消した判例は六件あり、救済率は三五・三%となっている。

上記判例は、公刊集に掲載されたものに限定されているので、過労死事件につきほぼ全事件を網羅している。「脳・心臓疾患の災害補償判例総覧」（労働省労働基準局補償課編第一集・第二集）から、地公災基金が被告となっている過労死事件を抽出すると、二六事件につき一審判決が出ており、確定した事件及びすでに高裁判決が出ている判決が二二事件、高裁で審理中の事件が五事件ある。

確定しない高裁判決が出ている二二事件の結果は原処分取り消しが一四件、請求棄却が七件であり、救済率は六六・七%である（表3「地方公務員過労死判例一覧」）。

### 4 他の行政不服審査手続における救済率

限られた時間の中で、他の行政不服審査請求手続全部と比較検討することは困難なため、比較的審査請求事件数が多い税務署の課税処分に対する不服申立手続と比較検討する。国税庁及び国税不服審判所の発表では（日本経済新聞一九九三年一月二日）、一九九二年の税務署

への異議申立事件(地公災では各支部審査会に  
対する審査請求手続に該当する)の再調査件数  
六、五五三件に対し、課税処分の一部ないし全  
部を取り消した(納税者から見ての救済決定)事  
件は六〇四件、救済率九・二%である。税務署  
長の再調査を不満として国税不服審判所に不服  
申立がなされた三、〇四一件に対し、国税不服  
審判所が課税処分の一部ないし全部を取り消し  
た判決は六〇三件あり、救済率は一九・二%で  
ある。さらに、国税不服審判所の判決を不服と  
して行政訴訟に至り判決が出た三三八件のうち  
課税処分の一部ないし全部を取り消した判決は  
二九件あり、救済率は八・六%である。

税務署寄りとの批判も少なくない異議手続、

国税不服審判所に対する審査請求手続と比較し  
ても、地公災基金の行政不服審査請求手続にお  
ける救済率が異常に低い。

### 5 他の行政訴訟手続における救済率

行政不服審査請求手続における救済率が低い  
こと自体は、原処分が正当であるためか(予想  
される行政側の回答)、行政不服審査請求手続  
が機能していないために誤った原処分が追認さ  
れているのか、いずれであるかを判断しえない。  
そこで、行政訴訟手続における救済率と対比し  
て検討する。

税務訴訟における救済率は、国税不服審判所  
における救済率を下回り国税不服審判所の救済

率の約四五%の救済率である。一方、地方公務  
員災害補償制度においては、行政訴訟の救済率  
は、行政不服審査請求手続の救済率をはるかに  
上回り、本部審査会の救済率の九〜一七倍に至  
っている(図4「救済率対照グラフ」参照)。

このように、地方公務員災害補償制度におけ  
る行政不服審査請求手続の救済率の低さは、原  
処分の正当性に起因するのではなく、行政不服  
審査請求手続が救済機能を喪失していることに  
原因があるといえるべきである。

### 6 地方公務員災害補償制度が 救済機能を回復するための提言

① 名実ともに原処分庁から独立した

行政不服審査機関の確立

地公災基金支部審査会は三名の委員で、ま

図1

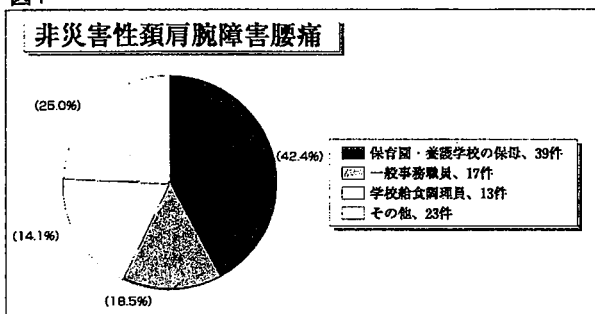


図2

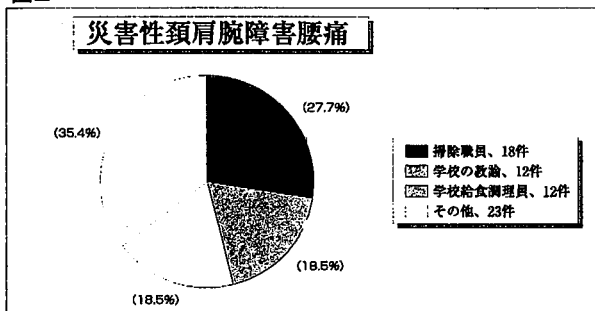


図3

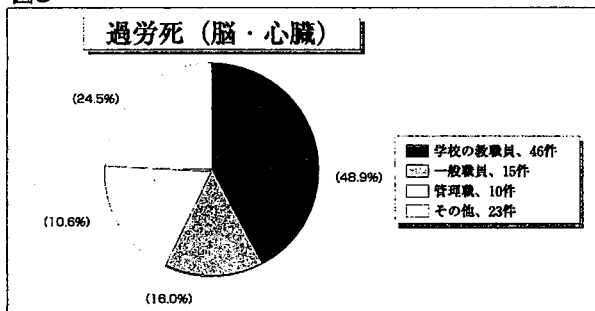
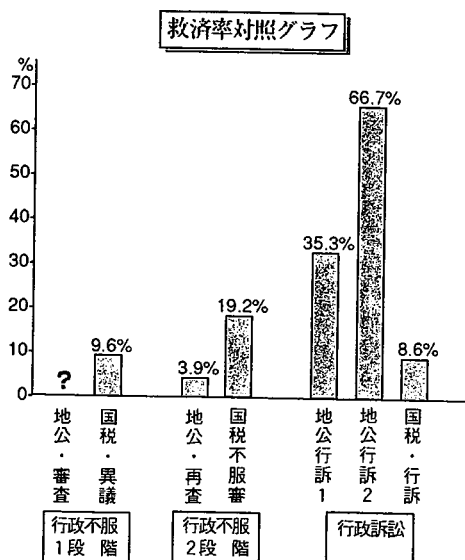


図4



(注) 国税関係は1992年度の統計。  
地公行訴1は、公刊集に掲載された  
1991~1993年の判例。  
地公行訴2は、過労死関係について  
労働省がまとめた判例。

表3 地方公務員過労死判例一覧

裁判所名	判決年月日	勝	事件名
宮崎地判	78年 4月 28日	○	都城市福祉事務所事件
名古屋地判	79年 6月 8日	○	名古屋市下水道局事件
佐賀地判	81年 5月 1日	○	佐賀商業高等学校事件
神戸地判	83年 3月 29日	○	兵庫県水産部神戸普及所事件
大阪高判	87年 9月 16日	×	神戸市立多聞台保育所事件
東京高判	88年 1月 28日	×	東京都立駒場高校事件
福島地判	88年 5月 23日	×	東白川地方町村衛生組合
東京高判	88年 6月 29日	○	越谷市職員事件
広島高判	90年 10月 16日	○	倉敷市社会福祉事務所職員事件
仙台高秋田支判	91年 6月 19日	×	釈迦内小学校事件
大阪高判	91年 9月 13日	○	城陽市教育委員会教育長代理事件
名古屋高判	91年 10月 30日	×	名古屋市立瑞鵬小学校事件
広島地判	92年 1月 31日	×	広島市水道局事件
浦和地判	92年 12月 21日	×	鶴瀬西小学校事件
大阪高判	93年 2月 24日	○	京都市立下鴨中事件
東京高判	93年 4月 28日	○	東京都立志村高校事件
東京高判	93年 9月 30日	○	東京都立町田高校事件
高松地判	93年 11月 8日	○	高松市環境部事件
福岡高宮崎支判	93年 12月 15日	○	鹿児島県町立牧之原高校事件
東京高判	94年 2月 6日	○	浜松市清掃部事件
大阪高判	94年 2月 23日	○	京都市下京消防署事件

注) 労働省労働基準局補償課編「脳・心臓疾患長以外補償判例総覧・第2集」に掲載された確定ないし控訴審判決があった過労死事件の動向。「勝敗」は労働者側から判決を見ての勝敗である。

た、本部審査会は五名の委員で構成されている。委員の任命は学識経験者から地公災基金支部長、地公災基金理事長がそれぞれ任命することとなっている(地方公務員災害補償法五二―五五条)。実態としては、支部審査会においては、弁護士、医師、労働基準局職員が委員をしているケースが多い。本部審査会

においては、行政OB、医師、法律関係者から構成されているが、委員が誰であるかについても、どのような経歴を有しているかも、行政上の秘密として公にしない(本部審査会への一九九四年八月一六日問い合わせ。このような秘密主義的な体質の改革も必要である)。

本部審査会には各四名が、支部審査会には各二名の地方公共団体の当局を代表する参与及び職員を代表する参与がおかれている。参与は、審理期日に出席し、意見を述べる事ができる。

地方公務員災害補償制度を労働委員会制度と比較すると、労働側の地公災基金審査会に対する関心が低いこともあり、労働側参与は労働組合幹部が兼務している場合が多く参与として実働できていない場合が少なくない。まして、労働側参与が、審査会が地方公務員災害補償法の理念である「補償の迅速かつ公正な実施」を行う立場から原処分庁の事実認定及び法律判断をするために労働側から必要な意見を述べる活動は極めて弱い。

これまで、行政訴訟において地公災基金支部、本部審査会の判断が覆され続けても、審査会としては何ら反省を迫られることなく、旧態依然として原処分を維持する裁決を出し続けている。

また、審査会の独立性を確保する視点から、委員の中立性には十分な配慮がされるべきであり、原処分庁と立場を同じくする労基局関係者や行政機関OBを安易に審査委員とする従来の慣行も見直されなければならない。また、労働委員会のように労使委員の同意を任命の要件とするなどの制度上の改善も必要で

ある。

## ② 民主的な審査請求手続の確立

地公災基金審査会の審査請求手続は、地方公務員災害補償法及び行政不服審査法に基づき審査がなされる。行政不服審査法は、簡易迅速な手続のために書面審理を原則とするも、審査請求人が十分に攻撃防御の手段を尽くせるように当事者主義的審理手続も採用している。

ところが、一部の審査会では、「慣行」として口頭意見陳述(行政不服審査法二五条)を一定の時間に限定する(東京支部審査会においては一期日四〇分間)、あるいは、口頭意見陳述を行える代理人の人数を限定するなど法の理念を忘却した強権的な審理がなされている。

また、蓄積疲労などを評価するためには労働実態を正確に把握することが不可欠であるにも関わらず、労働現場の検証申立を採用しないという非常識な審理が行われている。

審理手続の民主化のためには、鑑定、検証、書類物件の取り寄せ、参考人の陳述などの法で保障されている労働者側の申立権を活用する闘いが必要であり、審査会がこれらの当事者の攻撃防御に対し不当な規制をする場合には、これらに対しては、その場において是正を求めると同時に、必要な場合には、原処分

の取り消しを求めるだけでなく、審査会の審理手続の瑕疵を理由として裁決自体の取り消しを求めて行政訴訟を提訴することも検討する必要がある。

## ③ 審査会裁決前の行政訴訟の提訴

行政訴訟法は、行政不服審査請求手続は原則として三か月以内で行うことを予定し、この期間を越えてなお行政不服審査請求手続が終了しない場合は、「審査請求があつた日から三か月を経過しても裁決がない」(行政訴訟法八条)場合として取消請求訴訟の提訴を検討する必要がある。

労働省は、前記規定を「再審査請求後三か月」と読み替えて、再審査請求後三か月を経過しなければ取消訴訟を提訴できないと主張し、原告側に弁護士がつかない本人訴訟において労働省の主張を認めた那覇労基署事件判決もある(福岡高裁那覇支部一九九一年一月二四日判決)。この事件は最高裁に係属しているところであるが、すでに下級審でこのような労働省の主張を打ち破り実質審理に入っている事件もあり、最高裁の結論をまたず積極的に検討すべきである。

特に、地方公務員災害補償制度における再審査請求手続の救済率はわずか三・九%という異常に低い実態の下においては、地公災基金本部審査会は救済機関としての機能を喪失

していることは明白であるので、再審査請求後三か月を経過した場合には原則として行政訴訟の提訴を検討する必要がある。

## 7 まとめ

従前、地方公務員で組織された労働組合は、一部を除き労働災害、職業病の問題に十分な取り組みをしてきたとは言いがたい。

労働委員会制度と地方公務員災害補償制度とを比較すると、制度の民主化への労働組合の努力の有無が制度の実態に与える影響の大きさを痛感せざるを得ない。行政訴訟までいかなければ権利救済されないなどという地方公務員の労災職業病の異常な実態を早期に改善するために関係労働組合の取り組みの強化を切に希望する。

