

# 災害補償制度研究会報告書（概要）

平成19年5月  
災害補償制度研究会

## 1 国家公務員に対する災害補償の実施状況と問題点

- ・ 実施機関（各府省等）…災害の公務上外の認定、各種年金の支給等
- ・ 人事院…各実施機関で行われる災害補償の実施の均衡を図るため、国家公務員災害補償法の実施等に関し必要な人事院規則及び公務上災害の認定指針の制定、各実施機関に対する指導・援助等の総合的な調整

### 【問題点】

- ・ 多くの府省では、災害補償の担当者は、他の業務を兼務しつつ、災害の発生の都度対処するという状況にあり、専門的な知識経験が十分に熟成せず、負担が大きい場合も多い
- ・ 脳・心臓疾患、精神疾患等の疾病事案は、常に専門医の意見を聴取し、緻密な分析・検討を行った上で公務との相当因果関係を判断する必要があるが、その判断を各実施機関の担当者限りで行うことはほとんど不可能となっている。また、これらの事案の上外認定等については、常に人事院と協議の上、実施機関で判断することとしているが、災害補償業務の迅速性・効率性の観点からの問題が顕在化

## 2 今後の災害補償業務の実施の在り方

### 《検討の方向性・考慮すべき視点》

- ・ 専門的な能力を有する人事院が第三者機関として自ら災害補償を実施するか、各府省の行う災害補償業務の実施に実質的に関与する方式への転換を検討  
統一性・透明性・信頼性の確保、迅速な補償の実施、組織面からみた効率的な実施の在り方、人事院の性格、人事管理の一環としての災害補償、の4つの視点を考慮すべき

### 第三者機関の関与の方法の具体案

- ア 実施主体を第三者機関に一元化（各府省はそのサポート）
- イ 各府省が原則実施、困難な業務（疾病事案の上外認定、障害等級の決定等）に限り第三者機関が直接実施
- ウ 各府省がすべて実施、困難な業務については第三者機関が実質的に判断し、責任を明確化（人事院承認制の導入）

### 各案の期待される効果及び問題点

- ・ 人事院が個別の人事管理を自ら行うことは、人事院と各府省の基本的関係に照らし適当でない
- ・ 人事院が業務を代行することで相当の人員・コスト増を伴う
- ・ 各府省のコスト増を避け、効率的な実施や被災職員の利便性の確保を図ることができる
- ・ 各府省で実施することが困難な業務に限って、統一性の確保の観点から人事院が自ら実施するという形は、現行の国公災法の趣旨に照らして十分採り得る
- ・ 実施主体が二元化する一部の業務について、被災職員等に手続面で混乱を生じさせずに各府省、人事院において円滑に処理できるか検証が必要である
- ・ 困難な認定・決定に係る判断について、各府省と並んで人事院が責任を負うことが明らかとなる
- ・ 人事院と各府省が当初から実務的に一体となって手続を進めるなど、実質的な一元化に向けた業務処理の在り方を具体的に検討する必要がある

以上の検討結果を踏まえると、案、案のいずれかをベースとして、実際に災害補償業務に従事している各府省等と十分な協議と検討を行い、具体的な実施体制等を策定していくことが適当である。

### 3 手続面における見直し（請求主義への転換）

#### 〔現行〕

国が職員の使用者責任に基づいて補償を行うものであることから、被災職員等からの請求を待つことなく、国が自ら公務災害であるかどうかの認定を行う（職権探知主義）

#### 【問題点】

- ・ 使用者自らが災害を探知して上外認定を行うことから、外認定の場合にはその判断が表に現れないため、手続的に不透明な部分がある
- ・ 請求を待つことなく補償が実施されており、恩恵的なものと見られる可能性がある
- ・ 公務上外の認定は行政訴訟の抗告訴訟（処分取消しの訴え等）の対象とされておらず、民事訴訟で給付を求める途は開かれているが、こうした差異を設ける必然性があるのか

#### 〔請求主義への転換に向けた課題〕

請求主義への転換には一定の合理性が認められるが、請求主義においては、災害発生後一定期間に被災職員等から請求がなければ、補償を受ける権利は一律に時効により消滅することとなるため、被災職員等が公務災害を受けたことを了知していなかった場合等に別途の取扱いを講ずることにつき検討を要する

今後引き続きこうした観点からの時効の援用の在り方の具体案を得た上で、請求主義への転換に向けて制度の見直しを行っていくことが必要

# 災害補償制度研究会報告書

平成19年5月

# 目 次

|   |    |
|---|----|
| はじめに .....                              | 1  |
| 1 国家公務員に対する災害補償の実施状況と問題点 .....          | 2  |
| (1) 災害補償の実施状況 .....                     | 2  |
| (2) 災害補償の実施に係る問題点 .....                 | 3  |
| 2 今後の災害補償業務の実施の在り方 .....                | 5  |
| (1) 問題の認識と検討の方向性 .....                  | 5  |
| (2) 具体的な第三者機関の関与の在り方 .....              | 5  |
| (3) 各案を検討するに当たり考慮すべき点 .....             | 7  |
| (4) 各案の期待される効果及び問題点 .....               | 8  |
| (5) 当研究会としての災害補償業務の実施の在り方についての考え方 ..... | 11 |
| 3 手続面における見直し（請求主義への転換） .....            | 12 |
| (1) 請求主義への転換 .....                      | 12 |
| (2) 時効制度の取扱い .....                      | 13 |
| (3) 請求主義への転換に向けた課題 .....                | 14 |
| おわりに .....                              | 15 |

## はじめに

国家公務員災害補償制度については、昭和26年の国家公務員災害補償法（以下「国公災法」という。）制定から55年が経過したが、近年、脳・心臓疾患、精神疾患のような公務上・公務外の認定（上外認定）の判断が難しい事案について、より緻密な分析、検討が求められるなど、災害補償業務の高度化・複雑化が進んでいる。

その一方で、災害は必ずしも頻繁に発生するものではないことから、実際に業務に従事している各府省の担当者は、災害の発生の都度対処するという状況にあり、専門的な知識経験が十分に熟成しない中で、被災した職員等に対する迅速、公正な補償の実施を求められるため、負担が大きい場合も多くなっている。反面、「簡素で効率的な政府」への傾向が強まっており、職員の大幅増は当面期待できず、むしろ業務の効率化が強く求められている。

こうした状況を踏まえると、これまでの災害補償業務の実施体制及び制度の基本的な考え方等を見直すことが必要となってきた。

そこで、当研究会は、人事院職員福祉局長から、災害補償制度の運営、また特に災害補償業務の実施の在り方について長期的な視野から検討するよう依頼を受け、平成18年2月に発足し、これまで6回にわたり議論を重ねてきた。

具体的には、災害補償制度の運営には効率化とともに、公正性・透明性の確保が必須であるとの認識の下、

- ① 国家公務員に対する災害補償の実施状況と問題点、
- ② それを踏まえた見直しの方法とその可能性、方法ごとの効果や問題点、
- ③ 手続面における見直し、特に請求主義への転換、

の3つの項目について、様々な角度から分析・検討を行ってきた。

これらの検討の結果、今後のあるべき災害補償業務の実施の在り方等に関して整理したので、ここに報告を取りまとめる。

## 1 国家公務員に対する災害補償の実施状況と問題点

### (1) 災害補償の実施状況

国家公務員災害補償制度は、国家公務員のうち、一般職の国家公務員に適用されている。具体的には、各府省の常勤職員（約32万人）、特定独立行政法人の常勤職員（約7万人）、日本郵政公社の常勤職員（約25万人）のほか、これらに勤務する非常勤職員（約28万人）にも適用されており、その適用者数は約92万人である（平成17年7月現在）。

これらの者に対する災害補償については、人事院と実施機関たる各府省等がその実施の責めに任ずるものとされている。人事院と実施機関との関係については、実施機関が第一次的な補償の実施の責任を有する一方、人事院はその実施に当たって必要な基準、手続等を定めることにより、最終的な補償の実施の責任を負うものとされている（国公災法第3条）。

具体的な体制を見ると、実施機関は、一定の組織区分ごとに置かれる補償事務主任者を通じて、災害の発生状況をとらえ、その災害が公務上又は通勤によるものであるかどうかの認定を速やかに行い、療養補償や休業補償の給付、障害等級の決定、各種年金の支給を行うなどの役割を担っている。現在、実施機関（各府省）は28機関となっており、権限を本府省から地方の管区機関等に委任しているものを含めると、補償の実施を行っている機関は300機関余となる。また、補償事務主任者は4000人近くに上っている。

一方、人事院は、各実施機関において行われる補償の統一的な実施を図るべく、総合的な調整を行うなどの役割を担っており、国公災法の実施及び解釈に関し必要な人事院規則等を制定するとともに、各実施機関の担当者を集めての会議や研修の実施、個別案件について各実施機関に対する指導や援助のほか、各実施機関から毎年度の補償の実施状況の報告を求めるなどしている。

なお、平成17年度に実施機関（各府省）が公務災害又は通勤災害と認定した

件数、同年度に実施機関（各府省）が実施した補償の件数は別表のとおりである。

## (2) 災害補償の実施に係る問題点

災害補償の実施状況については上記(1)のとおりであるが、その中で次のような問題が生じていると認められる。

### ア 各実施機関の災害補償業務担当者の実情

災害補償業務には、公務と発症との間の医学的な因果関係が必ずしも明らかでない疾病事案について、その相当因果関係の有無を判断する業務や、障害の程度を評価するに当たって医学的な知見を必要とする障害等級の決定等の業務が含まれている。各実施機関において、業務を迅速、適正に処理するためには、これらの業務処理に適した者を育成、配置することが求められる。

しかしながら、業務の効率的処理が求められる状況の下で、災害は必ずしも頻繁に発生するものではないため、多くの府省では担当者を服務など他の業務と兼務させる体制をとっており、災害の発生の都度対処するという状況にある。そのため、専門的な知識経験が十分に熟成しない中で、迅速、適正な処理を求められるため、災害補償業務の処理は担当者にとって負担が大きい場合が多い。

### イ 高度化・複雑化した災害補償業務の処理に係る透明性と責任の所在

脳・心臓疾患、精神疾患等の疾病は公務と発症との間の相当因果関係が必ずしも明らかでなく、上外認定の判断が難しい。そこで、こうした疾病事案の上外認定の判断のために、人事院から認定指針が発出され、改定が逐次行われている。しかしながら、医学経験則の蓄積等に伴い、上外認定の判断に当たって緻密な分析、検討が求められ、常に専門医の意見を聴取した上で判断する必要があるなど、公務と発症との間の相当因果関係の判断を各実施機関の担当者限りで行うことはほとんど不可能となっている。

このため、脳・心臓疾患、精神疾患等の事案の上外認定や障害等級の決定等実施機関限りでは判断が難しいものについては、処理の統一性を担保するために実施機関が人事院に事前協議を行うこととしている。

ただ、現在、通達に基づいて行われている事前協議制は、個別案件に対する指導を基本としているが、実質的には人事院が判断を行い、各実施機関は人事院の示す判断に従って認定や決定を行っており、実質的には人事院が判断権を有する状況となっている。したがって、この決定手続をより透明なものとするとともに、より一層説明責任を重視した手続とすることが求められる。

#### ウ 災害補償業務の処理の効率性の要請

上記イで述べたように、脳・心臓疾患、精神疾患等の事案の上外認定等については、常に人事院と協議の上、実施機関で判断することになる。この場合において、そうした事案の少ない府省で一度そうした事案が発生した場合には、まず実施機関が自ら認定に必要となる資料を集めることとなるが、実施機関の側に必ずしも十分な知識経験がないことから、判断が難しいと考える点をその都度人事院に相談し、人事院からの指摘により再度不足している資料の収集を行い、最終的に一件書類を人事院協議に諮るということになり、業務に重複が多いなど効率性の面で問題が大きい。

このような問題は、定員削減等により組織のスリム化が進み、行政事務の一層の効率化が求められる状況下で年々顕著になってきており、被災職員等に対する迅速、公正な補償の実施のために、より一層の災害補償業務の効率化が求められる。

## 2 今後の災害補償業務の実施の在り方

### (1) 問題の認識と検討の方向性

上記1のような災害補償業務の問題に適切に対処し、迅速、適正な補償の実施を確保するためには、各府省がそれぞれの職員に係る災害補償の実施責任を負うことになる現行の実施体制で十分かどうか見直す必要がある。

その場合、昨今の定員削減等の状況を見ると、突発的に発生する災害を前提として、これまで以上に各府省ごとに担当者を増強するなどして処理能力の向上を図ることは難しい。加えて、人事院が各府省からの事前協議に応ずるという現行の方法では、上記1のように効率性、迅速性、透明性の確保の点で問題がある。

そこで、今後の災害補償業務の実施の在り方としては、現行のように実施機関（各府省）がそれぞれ自らの府省における災害に対する災害補償業務をすべて実施するという方式から、使用者以外の専門的な能力を有する第三者機関が責任をもって業務を処理する労災保険や地公災基金の例を参考として、専門的な能力を有する人事院が第三者機関として自ら補償を実施するか、あるいは各府省の実施に関与する方式へ転換していくことが考えられる。

### (2) 具体的な第三者機関の関与の在り方

上記(1)の方向性を前提とした場合、人事院が専門的な能力を有する第三者機関として、どの程度、どのように実施機関（各府省）の行う業務に関与するかについては、大きく分けて以下の3つの方法が考えられる。

#### ア 第三者機関への一元化案

災害補償業務の実施主体を専門的な能力を有する第三者機関に一元化し、原則的に第三者機関が業務の実施に当たることとするが、認定等に必要な資料の収集、個別の給付事務等については、実施機関（各府省）が第三者機関の支部的な立場からサポートするという案である。

この案については、第三者機関に軸足を置く案（個別の療養補償、休業補償等の給付も含めて第三者機関が自ら実施。具体的には別紙の①案）と、実質的に各府省に軸足を置く案（災害の多い府省については負傷事案の認定業務等を適宜委任。具体的には別紙の②案）が考えられる。

**イ 各府省が補償を実施することを原則としつつ、認定・決定に係る困難な業務は第三者機関が直接実施する案**

上外認定や各種の補償の実施等の災害補償業務については、原則的に各府省が実施機関として認定等を行うものとするが、疾病事案の上外認定や障害等級の決定等のあらかじめ定められた困難な業務については、第三者機関が直接実施機関として認定や決定を行うという案（具体的には別紙の③案）である。

**ウ 各府省がすべての補償を実施するが、認定・決定に係る困難な業務については第三者機関が実質的に判断を行い、対外的にも責任を明確にする案**

人事管理を行う主体である各府省が上外認定や各種の補償の実施等の災害補償業務を全般的に実施するという現行の枠組みは維持するが、疾病事案の上外認定や障害等級の決定等のあらかじめ定められた困難な業務については、実質的に第三者機関が判断を行い、その責任を明らかにするため、実施機関の行う上外認定等に対する承認を行うという案（具体的には別紙の④案）である。これにより、原則として実施機関が一元的に災害補償業務を実施する形を維持しつつ、認定・決定に係る困難な業務については実質的に第三者機関が判断を行い、実施機関はその判断に基づき認定や決定を行う形となる。

イの案と異なり、困難な業務であっても、その他の業務であっても、形式的には認定や決定を行うのは各実施機関である。現行の実施体制においても、人事院が協議という方法で脳・心臓疾患、精神疾患等の判断の難しい事案については個別に関与しているが、この案は、関与する対象範囲を拡大（疾病

事案の認定、障害等級の決定全般に関与) させるとともに、承認の形をとることで、対外的に、意思決定の手續、責任の所在の明確化を図る点に特徴がある。

### (3) 各案を検討するに当たり考慮すべき点

上記(2)の各案について、その妥当性を判断するに当たっては、次のような視点を考慮すべきものと考えられる。

#### ア 統一性・透明性・信頼性の確保

公務上外の認定等については、その判断が区々なものになってしまうおそれがあることから、専門的な知識経験を有する者が、過去の事例の蓄積を踏まえて判断する形をとることにより、判断の統一性を確保することが求められる。特に、脳・心臓疾患、精神疾患のような事案については、その判断が困難であるため、この点に留意する必要がある。

また、認定や決定に当たって、誰がどのような形で関与し、最終的な責任を負う者が誰であるかということを外形的に明らかにして、判断の責任の所在を明確化させることにより、行政内部や職員からだけでなく、国民の目からも判断に対する透明性と信頼性を確保することが求められる。

#### イ 迅速な補償の実施

公務上外の認定、障害等級の決定等については、その判断に当たって必要となる調査・資料収集等が複雑かつ専門的になる場合があるため、専門的な知識経験を有する者が業務処理を行うことが必要となる。特に、現在も各実施機関が判断を行う前に人事院に協議することを求めている脳・心臓疾患、精神疾患等の事案については、この要請は強い。

一方、療養補償、休業補償等の個々具体的な補償の給付やその前提となる被災職員等からの請求に対する対応等については、できる限り被災職員等に近いところでこれらの業務を行うことにより、効率的で迅速な業務処理が図

れるものと考えられる。また、各職場レベルできめ細かな対応を行うことにより、被災職員等の利便性の確保にもつながる。

#### ウ 組織面から見た効率的な実施の在り方

災害補償は、職員の利便性を確保しつつ、所要の複雑な手続を効率的に進める必要がある。

災害補償業務には、上記イで述べたように、高度な上外認定業務から日常的な療養補償の給付まで多様な業務があり、これらを各職場において発見(受付)して処理するためには、全府省トータルで見ると補償事務主任者だけで4000人近くとなるように相当のマンパワーが必要とされている。

一方、現在の人事院における災害補償業務の実施体制は、認定担当、制度担当合わせて10名余りとなっている。

したがって、上記ア、イの観点から第三者機関が関与を強める場合、業務が一極化することに伴うコスト増も念頭に置きつつ、効率的な実施の在り方を考えていく必要がある。

#### エ 人事院の性格、人事管理の一環としての災害補償

国家公務員災害補償制度において、各府省と人事院がともに補償の実施の責めを負うという現行の枠組みは、今後の検討においても基本線とすべきである。

その場合、災害補償も人事管理の一環として位置付けられるものであり、上記ア、イの観点から人事院が関与を強める場合には、人事管理を担う各府省と、中立・公正性の確保を図る中央人事行政機関としての人事院の両者の性格、役割、相互関係を十分考慮することが求められる。

#### (4) 各案の期待される効果及び問題点

上記(3)の各点を踏まえた上で考察すると、各案には以下のような期待される効果及び問題点が認められる。

### ＜第三者機関への一元化案について＞

この案は、各府省に代わって第三者機関が一元的に災害補償業務を実施することにより制度への信頼性を向上させる点に大きなメリットがあるが、次のような看過できない問題がある。

- ・ 人事院が実質的な使用者である各府省に代わり個別の人事管理を自ら行うことは、各府省と人事院の基本的関係に照らし適当でない。
- ・ 特に各府省に軸足を置く案については、人事院が一元的に行う形式を採りながら、実質的に各府省が認定業務も含めたかなりの部分を実施することとなり、国民の目から見て分かりにくい。
- ・ 人事院が一定の業務を代行することに伴い、相当の人員とコスト増を伴う。特に人事院に軸足を置く案は、人事院に業務が一極集中するためコスト増が大きく、実行可能性が低い。

### ＜各府省が補償を実施することを原則としつつ、認定・決定に係る困難な業務は第三者機関が直接実施する案について＞

この案は、各府省が補償を実施することを基本としつつ、それが困難な部分について、人事院が統一性の確保や迅速な補償の実施の観点から自ら実施するものである。つまり、必要な限りにおいて専門的な能力を持つ人事院が各府省の行う補償の実施について補完的な役割を果たすものである。

現行制度においても、補償の実施の統一性の確保は人事院の役割とされているため、脳・心臓疾患、精神疾患等の事案の上外認定のように、その判断が区々なものとなってしまうおそれがあり、各府省で実施することが困難な業務に限って、統一性の確保の観点から人事院が自ら実施するという形は、現行の国公災法の趣旨に照らして十分採り得るものと考えられる。また、各府省が補償を実施することを基本としていることから、各府省の現場対応のためのコスト増を避けることができ、効率的な実施や被災職員等の利便性の

確保を図ることができると考えられる。

しかしながら、一部ではあるが業務の実施主体が二元化することから、人事院が行うこととなる疾病事案の上外認定や障害等級の決定を、実施機関の行う他の補償手続とどのように組み合わせるかについて、制度面、実務面の両方から、円滑な業務の実施の可能性につき立ち入った検討を要する。例えば、上外認定であれば、負傷事案と疾病事案とでは認定を行う者が異なることになり、あらかじめ明確に認定権者の別を周知するとしても、被災職員等に手続面で混乱を生じさせずに各府省、人事院において円滑に業務が処理できるか、実務的な観点からも検証が必要である。

**<各府省がすべての補償を実施するが、認定・決定に係る困難な業務については第三者機関が実質的に判断を行い、対外的にも責任を明確にする案について>**

この案は、各府省が補償を実施することを基本としつつ、それが困難な部分について、人事院が統一性の確保や迅速な補償の実施の観点から実質的に実施に関与するとともに、その関与の位置付けを明確化するものである。

現行制度の実施の枠組みを維持しつつも、各府省で行うことが困難な認定・決定に係る判断について、人事院の承認制を導入することで、当該判断について各府省と並んで人事院が責任を負うことが明らかとなる。

ただ、現在の事前協議制は、各府省が必ずしも十分な知識経験のない中で自ら認定に必要となる資料を収集した上で人事院に協議を行う形となっているため、責任の所在等の問題に加え、効率性の面でも問題が大きい。人事院の承認制の導入によって、人事院と各府省が当初から災害補償の実施について実務的に一体となって手続を進めるなど、実質的な一元化の実現に向けて、実務面からの円滑な業務処理の在り方を具体的に検討する必要がある。

## (5) 当研究会としての災害補償業務の実施の在り方についての考え方

以上の検討結果を踏まえると、各府省が補償を実施することを原則としつつ、認定・決定に係る困難な業務は第三者機関が直接実施する案（別紙の③案）、各府省がすべての補償を実施するが、認定・決定に係る困難な業務については第三者機関が実質的に判断を行い、対外的にも責任を明確にする案（別紙の④案）、のいずれかをベースとして、実際に災害補償業務に従事している各府省等と十分な協議と検討を行い、具体的な実施体制等を策定していくことが適当である。

この場合、各府省が補償を実施することを原則としつつ、認定・決定に係る困難な業務は第三者機関が直接実施する案（別紙の③案）は、疾病事案の上外認定や障害等級の決定等の困難な業務について、専門的な知識経験や過去の事例の蓄積を有する第三者機関が一元的に実施することにより、信頼性や迅速性の点において優れている。ただし、この案は、一部の業務の実施主体の二元化を招く点と審査制度の性格を変化させてしまう点において、問題が生じ得る。

一方、各府省がすべての補償を実施するが、認定・決定に係る困難な業務については第三者機関が実質的に判断を行い、対外的にも責任を明確にする案（別紙の④案）は、こうした問題を伴わない点において、最も実現への障害が少ない案である。この案は、現状と大きく変わっていないと受け止められる可能性があるが、人事院の関与を明確なものとする事により、認定・決定に係る判断について、これまで以上に透明性を確保し、より一層責任の所在を明らかにしていくという点において、大きな変化であると考えられる。また、各府省が人事院の承認を受けることとなる業務の処理の枠組みについて、実質的に一元的な処理が図られる方向で具体的に検討していくことが適当である。

### 3 手続面における見直し（請求主義への転換）

#### (1) 請求主義への転換

国家公務員災害補償制度においては、民間労働者や地方公務員の災害補償制度である労働者災害補償保険制度や地方公務員災害補償制度と異なり、「職権探知主義」と呼ばれる手続がとられている。すなわち、国が職員の使用者責任に基づいて補償を行うものであることにかんがみ、被災職員等からの請求を待つことなく、自ら公務災害であるかどうかの認定を行い、公務災害と認定した場合は被災職員等に対して速やかに通知する義務を負うという考え方に基づいて補償が実施されている。しかし、現行の制度については、以下の3点の問題がある。

- ① 被災者の請求に基づいて上外認定を行う請求主義であれば、上外いずれの認定の場合もその判断が表に現れるのに対し、国家公務員災害補償制度の場合、使用者自らが災害を探知して上外認定を行うことから、外認定の場合にはその判断が表に現れないため、対外的に見た場合に、手続的に不透明な部分がある。
- ② 労働者災害補償保険制度や地方公務員災害補償制度において、災害補償を受ける権利は、請求を前提として付与される請求主義となっているのに対し、国家公務員災害補償制度においては請求を待つことなく補償が実施されており、恩恵的なものと見られる可能性がある。
- ③ 被災者の請求に基づいて上外認定を行う請求主義であれば、例えば外認定に対して、請求者は行政訴訟の抗告訴訟（処分の取消しの訴え等）で争うこととなる。しかしながら、これまで公務上外の認定は処分ではないため、行政訴訟の抗告訴訟（処分の取消しの訴え等）の対象とされてこなかった。国家公務員災害補償制度の場合、公務外の認定に不服がある者は、抗告訴訟とは手続において様々な違いがある民事訴訟で給付を求める途が開かれ

ているが、こうした差異を設ける必然性があるのかという問題がある。

そこで、手続面からの国家公務員災害補償制度の運用に対する信頼性の確保のため、請求主義に転換することを検討すべきである。

## (2) 時効制度の取扱い

請求主義へ転換することとした場合において、最も大きな影響があると考えられるのは、時効に関する取扱いである。

### ア 職権探知主義の下における時効の取扱い

国家公務員災害補償制度においては、使用者が無過失責任に基づいて被災職員等に対して補償を行うものとされている。このため、善良な使用者として、自ら災害を探知して直接補償を行うこととされているとともに、使用者が災害を探知できなかったことによる時効の不利益を被災職員等に負わせないため、各府省が被災職員等に対し補償を受ける権利を有する旨の通知（いわゆる 8 条通知）を怠ったときは時効が進行しないこととされている。

### イ 請求主義への転換による時効制度への影響

労働者災害補償保険制度や地方公務員災害補償制度のように、被災者からの請求に基づき補償を実施する請求主義をとる場合には、災害発生後一定期間（2 年又は 5 年）に被災者から請求がなければ、補償を受ける権利は時効により消滅することとされており、休業補償等の権利も、要件充足から一定期間内に請求がなければその請求権は時効により消滅することとされている。

この点、権利関係を早期に確定することや、相当期間前の職場状況の立証が困難であることなどを考えれば、時効制度の意義は十分認められる。

国が直接的な使用者責任の履行として補償を行う現行制度においても、被災職員や遺族が公務災害を受けたことを了知しているにもかかわらず、請求

を怠ったために時効により補償を受ける権利が消滅することはやむを得ないものである。しかし、被災職員や遺族あるいは国（使用者）自身が公務災害が発生したことを了知していないような場合に、災害発生から一定期間が経過したことをもって、形式的に時効の効果を認めることは、国が使用者としての無過失責任に基づいて補償を行っていることにかんがみれば、使用者の補償責任及び被災職員等の権利保護の観点から適切ではないと考えられる。

特に、国家公務員災害補償制度は、使用者責任に基づき使用者たる国が直接補償を実施するという損害賠償的性格を有するものであり、他の民事上の損害賠償制度の中には、被災者が了知しているか否かによって時効の取扱いが異なるものも見られる。

さらに、いわゆる遅発性の疾病について、近時石綿に起因する疾病を公務上の災害として認めたものもあることから、各府省が公務災害としての認識を持たない場合についてまで、時効の効果を認めることは適切でない。

### (3) 請求主義への転換に向けた課題

上記(1)で述べたように、請求主義への転換には、一定の合理性が認められるところである。そして、この場合における時効の取扱いとしては、一義的には、災害発生後一定期間に被災職員等から請求がなければ、補償を受ける権利は一律に時効により消滅するものとするのが考えられる。しかし、上記(2)で述べた点を踏まえれば、国家公務員災害補償制度においては使用者たる国が直接補償を実施していることや他の民事上の損害賠償制度との均衡を考慮して、被災職員等が公務災害を受けたことを了知していなかった場合等に別途の取扱いを講ずることを検討していく必要がある。

今後引き続きこうした観点からの時効の援用の在り方の具体案を得た上で、請求主義への転換に向けて制度の見直しを行っていくことが必要である。

## おわりに

国家公務員災害補償制度は、一般職の国家公務員の公務上の災害又は通勤による災害に対する補償を迅速かつ公正に行うことにより、被災職員やその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的としている。この「迅速かつ公正な補償の実施」に当たっては、制度の適切な運用に努めることが肝要であり、本研究会においてもこの観点を基本に検討を行ってきたところである。

今後、災害補償業務の実施の在り方等について、具体的な姿を策定するに当たっても、実際に災害補償業務に従事する各府省や制度の適用を受ける職員側との十分な協議と検討を踏まえた上で、この観点からの最適な方策を検討すべきである。

## ○各府省における災害認定件数（平成17年度）

|         |         |
|---------|---------|
| 合 計     | 1,695 件 |
| 公 務 災 害 | 1,325 件 |
| 通 勤 災 害 | 370 件   |

## ○各府省における補償実施件数（平成17年度）

|         |         |         |
|---------|---------|---------|
| 合 計     | 7,300 件 |         |
| 療 養 補 償 | 3,817 件 |         |
| 休 業 補 償 | 1,916 件 |         |
| 傷病補償年金  | 24 件    |         |
| 障害補償    | 年 金     | 314 件   |
|         | 一時金     | 109 件   |
| 介 護 補 償 | 54 件    |         |
| 遺族補償    | 年 金     | 1,051 件 |
|         | 一時金     | 2 件     |
| 葬 祭 補 償 | 11 件    |         |
| そ の 他   | 2 件     |         |

## 災害補償業務の実施の在り方として考えられる具体的なパターン

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <p>人事院が一元的に補償を実施し、各府省がそのサポート</p>   | <p>人事院が一元的に補償を実施することを基本としつつ、各府省が一部の上外認定等も含めてそのサポート</p>   | <p>各府省が原則的に補償を実施するが、認定・決定に係る困難な業務については人事院が自ら実施</p>  | <p>各府省が補償を実施し、認定・決定に係る困難な業務については人事院が承認の形で関与</p>  |
| <p>(枠組み)</p> <p>人事院は、自らすべての事案について上外認定を行い、療養補償や休業補償も含めた各種の補償を実施する。</p> <p>各府省は、被災職員等に対して必要な助力等を行うほか、認定、決定に必要な調査や資料収集、被災職員等への通知、補償の給付等を行う。</p> <p>この場合において、各府省の職員は、人事院の指示の下に、災害補償に関しての人事院の業務の補助を行うことになる。</p> | <p>(枠組み)</p> <p>人事院が原則的に上外認定を行い、療養補償や休業補償も含めた各種の補償を実施する。</p> <p>この場合において、各府省の人事担当職員を人事院職員に併任するなどした上で、被災職員等に対する助力、認定、決定に必要な調査や資料収集、被災職員等への通知、補償の給付等を行うほか、災害の多い府省で、当該府省に特有の負傷事案を抱え、業務処理にノウハウを有するところなどについては、これらの事案の上外認定も行う。</p> | <p>(枠組み)</p> <p>上外認定や各種の補償の実施については、原則的に各府省が行うものとする。ただ、疾病事案の認定や障害等級の決定等の困難な業務については、補完的に人事院が自ら行うものとし、これらの認定等に必要な調査や資料収集は、各府省が実質的な使用者として人事院の指示の下で行う。</p> <p>この場合において、補償の実施は人事院と各府省で担うことになる。</p>  | <p>(枠組み)</p> <p>各府省が従来どおりすべての事案について上外認定を行い、各種の補償を実施する。ただ、疾病事案の認定や障害等級の決定等の困難な業務については、人事院の承認を要するものとする。</p> <p>すなわち、人事院は困難な業務に対外的に明らかな形式で関与することとなる。</p>  |
| <p>(期待される効果)</p> <p>上外認定等の業務について、人事院において一元的に実施することから、専門的な知識経験を有する者が、過去の事例の蓄積を踏まえて判断することにより、その判断について判断の統一性が確保でき、信頼性が高まるものと考えられる。</p> <p>また、判断(意思決定)の迅速化にもつながるものと考えられる。</p>                                  | <p>(期待される効果)</p> <p>同左</p>   | <p>(期待される効果)</p> <p>疾病事案の上外認定等の困難な業務について、人事院において一元的に実施することから、その判断について判断の統一性が確保でき、信頼性が高まるものと考えられる。また、判断(意思決定)の迅速化にもつながるものと考えられる。</p> <p>また、比較的簡易な業務や被災職員等への対応等の業務については、できる限り被災職員等に近いところでこれらの業務を行うことになることから、迅速な業務処理が可能となると考えられるとともに、新規のコスト増を避けた現実的な対応の下で、効率的な業務処理を図ることができるものと考えられる。</p> | <p>(期待される効果)</p> <p>疾病事案の上外認定等の困難な業務について、これまでも判断の統一性の観点から通常人事院との協議が行われていたが、人事院の承認を要するものとする一方で、判断の統一性を高めるほか、人事院の関与の位置付けを明確なものとし、責任の所在を明らかにすることにより、その判断について信頼性のあるものとする考えられる。</p> <p>また、各府省がその属する職員の人事管理に関する事項たる災害補償を行うことから、他の人事管理に関する事項との関係において整合性があるとともに、比較的簡易な業務や被災職員等への対応等の業務について、迅速かつ効率的な業務処理が可能となるものと考えられる。</p> |



# 災害補償制度研究会審議経過

第1回 平成18年2月27日

- ・ 国家公務員災害補償制度の概要等について

第2回 平成18年5月26日

- ・ 実施機関における事務処理の実情について（ヒアリング）
- ・ 処分性を巡る近時の判例と上外認定について

第3回 平成18年7月14日

- ・ 災害補償業務の実施体制の在り方について

第4回 平成18年9月29日

- ・ 災害補償業務の実施体制の見直しについて

第5回 平成18年12月15日

- ・ 災害補償業務の実施体制の見直しについて
- ・ 請求主義への転換と時効制度への影響について

第6回 平成19年3月9日

- ・ 報告書（案）について

## 災害補償制度研究会委員名簿

(五十音順、敬称略、肩書きは平成18年度当時)

石 原 進 毎日新聞社論説委員

小 畑 史 子 京都大学大学院地球環境学堂助教授

品 田 充 儀 神戸市外国語大学教授

下 井 康 史 新潟大学大学院実務法学研究科助教授

◎ 西 尾 隆 国際基督教大学教養学部教授

水 島 郁 子 大阪大学大学院法学研究科助教授

(備考) ◎は座長