

平成29年度答申第48号
平成30年3月23日

諮問番号 平成29年度諮問第44号（平成30年1月12日諮問）
審査庁 厚生労働大臣
事件名 社会復帰促進等事業としての労災はり・きゅう施術特別援護措置の不承認決定に関する件

答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求に係る処分は取り消されるべきであり、本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当とはいえない。

理 由

第1 事案の概要

1 本件審査請求の骨子

本件は、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が労働者災害補償保険法（昭和22年法律第50号。以下「労災保険法」という。）29条1項に基づく社会復帰促進等事業としての労災はり・きゅう施術特別援護措置（以下「特別援護措置」という。）の承認を求める申請（以下「本件申請」という。）をしたのに対し、A労働局長（以下「処分庁」という。）がこれを不承認とする決定（以下「本件不承認決定」という。）をしたところ、審査請求人がこれを不服として審査請求をした事案である。

2 関係する法令の定め

労災保険法29条1項は、政府は、労働者災害補償保険（以下「労災保険」という。）の適用事業に係る労働者及びその遺族について、社会復帰促進等事業として、同項各号に掲げる事業を行うことができる旨規定し、同項1号

は、療養に関する施設及びリハビリテーションに関する施設の設置及び運営その他業務災害及び通勤災害を被った労働者（以下「被災労働者」という。）の円滑な社会復帰を促進するために必要な事業を掲げている。

なお、同条2項は、同条1項各号に掲げる事業の実施に関して必要な基準は厚生労働省令で定める旨規定するが、その実施に必要な基準を定める厚生労働省令はない。

3 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、平成19年8月7日、業務中に被災し、腰椎椎間板ヘルニアの傷害を負った。

(休業補償給付支給請求書（平成20年8月26日受付）、実地調査結果復命書)

- (2) 審査請求人は、上記(1)の傷害につき、平成19年8月9日から療養を開始し、B労働基準監督署長（以下「本件労基署長」という。）は、平成20年11月27日に審査請求人の傷病を業務上の災害によるものと認定した。

(療養補償給付たる療養の給付請求書兼支給・不支給決定決議書、診療費請求内訳書（療養期間平成19年8月9日から同月31日までのもの）)

- (3) 本件労基署長は、平成25年6月19日、審査請求人の上記(1)の傷害は平成25年7月31日をもって治癒（症状固定）とする旨の認定をした。

(治癒の認定について)

- (4) 本件労基署長は、平成26年2月3日、平成25年8月1日から同月31日までの間の審査請求人の休業補償給付請求に対し、同請求は治癒後の請求であるとして不支給決定をした。

(休業補償給付支給請求書（平成25年10月15日付け）、労働者災害補償保険療養・休業補償給付等不支給決定通知)

- (5) 審査請求人は、平成26年3月31日、労働者災害補償保険審査官に対し、上記(4)の決定を不服として審査請求をしたところ、A労働者災害補償保険審査官は、同年10月15日、審査請求人の請求を棄却する決定をした。さらに、審査請求人は、同年12月1日、労働保険審査会に対し、同決定を不服として再審査請求をしたところ、同審査会は、平成27年6月24日、審査請求人の請求を棄却する裁決をした。

(労働保険審査請求書、決定書、労働保険再審査請求書、労働保険再審査請求書の補正書、裁決書)

- (6) 審査請求人は、平成27年9月16日、本件労基署長に対し、障害補償給付等の支給を求めたところ、本件労基署長は、平成28年2月4日、審査請求人の障害は労働者災害補償保険法施行規則(昭和30年労働省令第22号)別表第1の障害等級第12級の第12号(局部にがん固な神経症状を残すもの)に当たると認め、審査請求人に対し、障害補償一時金、障害特別支給金及び障害特別一時金(以下「障害補償一時金等」という。)の支給決定をした。

(障害給付支給請求書、年金・一時金支給決定/一時金支払決議書)

- (7) 審査請求人は、平成28年3月7日、B労働基準監督署を經由して処分庁に対し、特別援護措置の承認を求める本件申請をした。

(労災はり・きゅう施術特別援護措置申請書)

- (8) 処分庁は、平成28年9月8日、本件申請に対し、「本件申請は、傷病の治癒した翌日から起算して2年を超えてされた申請であるため。」との理由を付して、本件不承認決定をした。

(労災はり・きゅう施術特別援護措置不承認決定通知書、架電・机上・調査復命書)

- (9) 審査請求人は、平成28年12月2日、審査庁に対し、本件不承認決定を不服として、審査請求をした。

(審査請求書)

- (10) 審査庁は、平成30年1月12日、当審査会に対し、本件審査請求を棄却すべきであるとして、諮問した。

(諮問書)

4 審査請求人の主張の要旨

「労災はり・きゅう施術特別援護措置不承認決定通知書」の理由にある「治癒した翌日から起算して2年を超えてされた申請」となったのは、本件労基署長が調査不十分な状況で治癒認定したことから、同認定の取消しを求めて審査請求・再審査請求をしている間に特別援護措置の申請期間が経過してしまったからである。そのため、特別援護措置の申請権が生じる起点を、本件労基署長が治癒と認定した平成25年7月31日ではなく、時効の中断を適用し、再審査請求が棄却された裁決書を審査請求人が受領した、平成27年6月24日としてほしい。また、本件労基署長が同認定したことに納得せずに審査請求・再

審査請求をしている期間であっても、特別援護措置の申請が可能なのであれば、同申請を行いにくい状況下にある被災者への案内は、同認定を受け入れる被災者以上に丁寧な説明が必要であるのに、それがなかった。

(審査請求書、審査請求に関する意見書(平成29年2月13日付け)、反論書)

第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の判断は、おおむね以下のとおりであり、審理員の意見もこれと同旨である。

1 審査請求人は、本件労基署長から平成25年7月31日をもって治癒と認定されていることから、治癒と認定されて以降、障害補償給付を受けると見込まれる者(症状固定した者に限る。)に該当し、特別援護措置の申請を行うことについて、障害は認められない。

また、治癒認定後の休業補償給付の不支給決定に係る審査請求・再審査請求においては、審査請求人の傷病が医学上一般に認められた医療を行っても医療効果が期待し得ない状態に至っているのか否か等について、医師の意見等に基づいて同認定の適否を判断するものであり、特別援護措置の申請を行ったことが審査請求等の判断に影響を与えるものではないことから、特別援護措置の申請を行うことは客観的に可能であったと認められる。

2 特別援護措置は、円滑な社会復帰を図るという社会復帰促進等事業の制度の一環として実施されるものであり、治癒(症状固定)後における生活環境等の変化に対応させるために行うという趣旨に鑑みれば、治癒後2年7か月経過した時点においては、特別援護措置の必要性を認めることはできない。

3 以上のことから、処分庁が審査請求人に対して行った本件不承認決定は妥当であり、本件審査請求には理由がないため、棄却すべきである。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

本件の審理員の審理手續については、特段違法又は不当と認められる点はない。

2 本件不承認決定の適法性及び妥当性について

(1) 労働者災害補償保険制度における社会復帰促進等事業の役割について

労災保険法及びその下位規則の定める労働者災害補償保険制度(以下「労災保険制度」という。)は、業務災害等による負傷等につき、治療などの療養が必要となったときは療養補償給付を行い、負傷等が治癒(症状

固定) したときに障害等級第1級から第7級までに該当する障害が残った場合は障害補償年金、障害特別支給金及び障害特別年金を、障害等級第8級から第14級までに該当する障害が残った場合は障害補償一時金等を、それぞれ支給することとしている。

労災保険法29条1項1号は、政府が、労災保険の適用事業に係る労働者等について、社会復帰促進等事業として、業務災害等の被災労働者の円滑な社会復帰を促進するために必要な事業を行うことができる旨定めているが、これは、労災保険の適用事業に係る労働者等について、その社会復帰を促進するためのものとされており、上記労災保険制度による保険給付を補完するものと解される。

(2) 労災はり・きゅう施術特別援護措置要綱について

特別援護措置は、社会復帰促進等事業の1つとして行われるものである。社会復帰促進等事業の実施に関して必要な基準は厚生労働省令で定めることとされている(労災保険法29条2項)が、その実施に必要な基準を定める厚生労働省令はなく、特別援護措置は、通達である「労災はり・きゅう施術特別援護措置要綱」(昭和57年基発第410号。以下「措置要綱」という。)によって実施されている。

措置要綱によれば、特別援護措置の対象者は、業務災害等により頭頸部外傷症候群、頸肩腕症候群、腰痛、振動障害等にり患し、労災保険法による障害補償給付又は障害給付の支給決定を受けた者又は受けると見込まれる者(傷病が治癒した者に限る。)で、はり・きゅう施術を必要とする者とされ(措置要綱2)、その申請は、傷病が治癒した日の翌日から起算して2年以内に行うものとされている(措置要綱5(2))。

(3) 措置要綱の定めと本件申請について

本件において、審査請求人の症状固定日は、平成25年7月31日であり、審査請求人が本件申請を行ったのは、平成28年3月7日である。

審査庁は、措置要綱5(2)において、申請期間につき、「傷病が治癒した日の翌日から起算して2年以内に行うものとする」と定められており、本件申請は、申請期間内に申請を行っていないとして、本件不承認決定を妥当であるとしている。

確かに、措置要綱の上記定めをそのまま適用すると、本件申請は申請すべき期間内になされていない。

しかし、本件においては、審査請求人は、「平成25年7月31日をも

って治癒（症状固定）とする」旨の認定自体を争い、同年8月1日以降の休業補償給付の不支給決定に対して審査請求し、これが棄却された後も再審査請求をし、平成27年6月24日に再審査請求が棄却されたという経緯がある。すなわち、審査請求人にとっては、「平成25年7月31日に症状固定した」として決着がついたのは平成27年6月24日ということになり、その後である平成28年3月7日に、症状固定を前提として本件申請がなされているものである。

審査庁は、休業補償給付の不支給決定を争っていても特別援護措置の申請を行うことは客観的に可能であったと認められる旨主張しているが、申請が可能であったとしても、かかる経緯の下で、審査請求人が特別援護措置の申請をすべき期間内に申請しなかったとして不利益を被らせるのは、いかにも形式的すぎる。審査請求人は、症状固定したとの認定を争っているのに、その一方で症状固定したことを前提とする申請をするのは、真っ向から矛盾する行動である。症状固定を争いながら症状固定を前提とする申請をすることを求めるのは困難であり、申請を行うべき期間内に申請しなかったとして不利益を被らせるのはいかにも不合理である。

措置要綱は、特別援護措置の申請に対する審査基準にすぎず、審査基準は、法令のように行政庁や市民を当然に拘束するものではなく、これをそのまま適用することが著しく合理性を欠く結果となる場合には当該基準と異なる扱いを許容すべきである。本件においては、審査基準をそのまま適用することが著しく合理性を欠く結果となるといわざるを得ない。

したがって、本件においては、措置要綱5（2）をそのまま適用すべきではなく、これを形式的に適用した本件不承認決定は妥当とはいえない。

3 付言

労災保険法29条2項は、社会復帰促進等事業の実施に関して必要な基準は厚生労働省令で定める旨規定しているにもかかわらず、特別援護措置の実施に関して必要な基準を定めた厚生労働省令はこれまで制定されておらず、特別援護措置の承認は、措置要綱に基づいて行われているにすぎない。特別援護措置の承認に関する基準として、厚生労働省令の定めが求められるところである。

加えて、特別援護措置の承認に関する決定が処分である以上、当該処分は法令に基づいて行われるべきものであり、この意味でも、特別援護措置の承認に関する厚生労働省令の定めが求められる。措置要綱は、法令の定めの下で、法令の趣旨目的に従って行政庁が設定する審査基準となるものにすぎない。

特別援護措置の実施に関して必要な基準を厚生労働省令で何も定めることなく、措置要綱で定めた審査基準のみに準拠して処分を行うことは問題があることを、審査庁は認識すべきである。

これまでも、労災保険法29条1項の社会復帰促進等事業の1つである労災就学援護費を支給しない旨の決定につき、平成15年に最高裁判所が「労働基準監督署長の行う労災就学援護費の支給又は不支給の決定は、法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、被災労働者又はその遺族の上記権利に直接影響を及ぼす法的効果を有するものであるから、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるものと解するのが相当である。」（最高裁判所平成15年9月4日第一小法廷判決・集民210号385頁）と判示して、これを処分であると明言したところであるが、今日に至るまで、特別援護措置を含む社会復帰促進等事業の実施に関する厚生労働省令を整備することなく、依然として措置要綱のみに従った処分が行われていることは、法システムの在り方として多くの問題を抱えているものであり、この点につき改善が望まれる。

4 まとめ

以上によれば、本件審査請求に係る処分は取り消されるべきであり、審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当とはいえない。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第2部会

委	員	戸	谷	博	子
委	員	伊	藤		浩
委	員	大	橋	洋	一