

令和 6 年 6 月 14 日現在

機関番号：13601

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2020～2023

課題番号：20K22052

研究課題名(和文)公務災害補償制度と民間労災補償制度との制度間比較研究

研究課題名(英文)A Comparative Study on Workers' Compensation Systems in the Public and the Private Sector

研究代表者

弘中 章(HIRONAKA, Akira)

信州大学・学術研究院社会科学系・准教授

研究者番号：00878382

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：各制度の基本的な特徴として、国家公務員災害補償制度は個別の使用者責任を直接実施するものであって労働基準法に対応するものといえるが、地方公務員災害補償制度は個別の使用者責任を第三者的機関(地方公務員災害補償基金)に「代行」させる点で労災保険と国公災の中間に位置づけられる。また、各制度の実体面は極めて近接し、その要因として複数の可能性を指摘できるのに対し、手続面での異同(職権探知主義/請求主義等)がもたらされた要因は不明確である。以上の考察を踏まえた立法論として、国公災と地方の災害補償条例における手続の改善(請求主義への移行)が必要といえ、「災害補償制度の官民での統一化」が選択肢の一つとなりうる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

公務員労働法制に関する個別的な法学研究が少ない中、本研究が災害補償制度の官民比較を行ったこと自体に学術的な意義が認められる。今後、同様の手法により他分野の分析を積み重ねていくことで、官民の労働法制を比較・分析する枠組みを洗練させるとともに、「公務員労働法」の総合的な理解を深めることが期待される。また、公務員の過重労働が社会問題となり、精神疾患等を発症して休職する公務員が増加する一方で、公務災害補償制度についての文献は多くないのが現状である。そうした中、本研究の成果は、公務災害の実務に関わる法律家たちの知見向上に役立つものであり、社会的意義を有している。

研究成果の概要(英文)：Japan's workers' compensation system is divided into the systems for private sector workers, national civil servants, and local civil servants. This study reveals the basic characteristics of each system, the similarities and differences between each system, the factors that led to the differences and similarities, and the way how "Hi-Seiki Koumuin(non-regular public servants)" are positioned within the systems. Furthermore, this study argues that procedural improvements (e.g. a shift to "Seikyushugi(a claims-based system)") are necessary in the national civil servant compensation system and in the local civil servant compensation system targeting the certain type of non-regular civil servants. Lastly, this study proposes "unification of public and private workers' compensation systems" as the way for the improvements. The results of this study have social significance in that they will help improve the knowledge of practitioners.

研究分野：社会法学関連

キーワード：一般労働法と公務員法との比較研究 非正規公務員 労働者災害補償保険法 国家公務員災害補償法 地方公務員災害補償法 職権探知主義・請求主義 過労死・過労自殺 官民均衡・官公均衡

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 近時、「働き方改革」という標語のもと、民間部門と同様に、公務員の長時間労働の解消や「非正規公務員」の処遇改善が政策課題であり続けている。こうした社会情勢は学界にも影響を与え、公務員労働法制の理論的研究には一定の進展が見られる。もっとも、公務員労働法制の各分野に即した個別的な法学研究は必ずしも十分に組み込まれているとはいえない。本研究は、「公務員の労働問題」に対する関心の高まりを背景として、公務員労働法制の各論的な検討を企図するものである。

(2) 本研究が素材としたのは災害補償分野である。社会的事象として、公立学校教員の多忙化、自然災害時の公務員の過重労働などに起因し、精神疾患等を発症し、休職する公務員が増えている。この場合、民間労働者が労災保険制度から補償を得られる可能性があると同時に、公務員にも災害補償制度が用意されている。ただし、官民の間で災害補償制度が別々に構築され、実務上、公務員が民間労働者よりも救済されにくいとの指摘がなされることがある。本研究は、こうした実務上の問題意識に着想を得て、一般労働法と公務員法との比較という観点から、災害補償制度の官民間の異同の内容を改めて検証・評価し、制度の改革に向けた議論を展開しようとした。本研究は、官民の間でより調和のとれた労働法制を実現するための条件を探究するものでもあった。

## 2. 研究の目的

(1) 官民の間で調和のとれた労働法制を構想するには、官民の異同の具体的な検証が前提となる。そこで、災害補償の分野において、官民の労働法制の間でいかなる意味で制度の違いが生じているといえるのか、違いが存在するとしてそれらの違いをもたらす要因は何か、を明らかにすることが、第一の目的となる。

(2) 仮に(1)において官民の間で異同があると認められるのであれば、その異同が均衡のとれたものか否か、を評価することが、第二の目的となる。

(3) 仮に(2)において現行制度が均衡のとれたものではないと評価されるのであれば、均衡確保に向けて制度を改善するための立法論を構築することが、第三の目的となる。

## 3. 研究の方法

(1) 官民の異同を検証するにあたっては、災害補償制度の実体・手続両面について異同の有無・内容を実証的に明らかにする方法を採用した。具体的には、民間部門(一般労働法)における労働基準法・労働者災害補償保険法・民事損害賠償法の内容を確認することからはじめ、それとの対比において、国家公務員については国家公務員災害補償制度(国公災)、地方公務員については地方公務員災害補償制度(地公災)の各特徴を分析した。検討項目としては、実体面では補償が認められる基準と給付の内容、手続面では補償の権利が実現される過程(補償実施機関、不服申立手続、司法審査等)が挙げられる。さらに、現行制度の内容を理解するには、そこに至る歴史的経緯を辿ることが有効であると考えられたことから、各制度の沿革を調査し、官民で違いが生まれる歴史的な要因を探った。

あわせて、「非正規公務員」の数が増大している状況を踏まえ、正規公務員だけを念頭におくのではなく、「非正規公務員(労働者)の災害補償」という観点での官民比較も行った。

(2) 官民の異同が均衡のとれたものかどうかを評価するにあたっては、最近の基礎研究<sup>1</sup>の成果を応用した。すなわち、「公法」「私法」の相違を強調して公務員法を単純に一般労働法と異なるものであるとは想定せずに、まずは、公務員関係に対しても一般労働法が共通の基盤を提供しており、その上に公務員法が独自の規律を設けているという立場に依拠した上で、公務員法の特殊な規律を、「義務」や「権利制約」という観点からだけでなく、これと表裏の関係にある(公務員法が用意した)「保障」としての意義という観点からも考察し、仮に公務員法の保障が一般労働法に比して後退しているのであれば、これが対立原理等によって正当化されるのかを探究するという分析手法を活用した。この手法を用いることで、公務災害補償制度の特殊な規律の意義・内容をより精緻に分析し、かつ、その分析結果を立法論の構築に生かすことが期待された。

(3) 制度改善に向けた立法論の構築にあたっては、(2)の分析自体が有益な示唆を与えることが想定された。加えて、当初は、労災の補償にあたって公務員と民間労働者を制度上区別していない英国法を参照することが分析視角を得、立法論を構築する上で参考になるものと考えられた。また、分析結果の検証にあたっては、労災実務に関わる弁護士等に対するヒアリング調査を行うことが有効であると考えられた。

## 4. 研究成果

### (1) 官民の異同の分析結果

#### 各制度の基本的特徴

災害補償制度は、民間部門・公務部門とで、ほぼ完全に別々に構築されている。しかも、国公災・地公災の間でも大きな違いがある。

<sup>1</sup> 早津裕貴『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』(2022年、日本評論社)213-214頁。

民間部門では、労基法 75 条以下が使用者の無過失責任として災害補償責任を定め、この使用者責任を担保する制度として労災保険制度が設けられている。労基法の災害補償責任は各使用者の個別責任にとどまるが、労災保険制度は使用者の災害補償責任を集团的に実現する点に意義があり、労災補償の中心的な役割を果たしている。その上で、これらの労災補償制度ではカバーされない損害を填補する制度として、一般民事法にもとづいた損害賠償制度が活用されている。

以上と対比すると、国公災の仕組みは、使用者が個別の災害補償責任を直接実施するものであり、保険制度ではない、という特徴を見出せる（個別の使用者責任であるという点で労基法の災害補償責任に対応するものともいえる）。そして、この特徴から、手続上の原理として「職権探知主義」が導かれる。

一方、地公災法に基づく仕組みでは、地方公務員災害補償基金という第三者的機関が使用者である地方公共団体の災害補償責任を「代行」する、という考え方がとられている。

補償責任の性質が個別の使用者責任であるという点で国公災と地公災の仕組みは共通しているが、地公災では「基金」という第三者的機関が補償を実施している点で労働基準監督署の関与がある労災保険の仕組みとも共通している。ここから、地公災の仕組みは、労災保険と国公災の中間的なものとして位置づけることが可能となる。他方、労災保険・地公災では、手続上の基本原理として「請求主義」がとられており、国公災との重要な違いとなっている。

なお、損害賠償制度については、安全配慮義務や不法行為法上の注意義務という責任原因の共通性等から官民で違いがないと考えられる。

こうした各制度の違いは、歴史的経緯の帰結でもある。すなわち、第二次世界大戦後、労基法・労災保険法の制定（1947 年）から始まり、労基法は当初国家公務員にも適用されていたが、国家公務員法と一般労働法との切断を経て 1951 年に国公災法が誕生した。他方、地方公務員については、一般労働法の適用関係が維持され、労基法のみ適用される職種（いわゆる非現業）、労災保険法の適用がある職種（いわゆる現業）、さらに（災害補償条例を制定した地方公共団体では）条例が適用される職種が併存するという複雑な事態が生じた。しかし、労災保険と国公災の給付水準が向上するにつれ、多くを占める労基法のみ適用される職種（いわゆる非現業）との待遇格差が拡大していった。各地方公共団体（都道府県・市町村）で補償実施機関が分立する点も問題視された。かくして、給付水準を高め、統一的な災害補償制度を確立するため、1967 年に地公災法が定められ、基金を補償実施機関とする現行の体制に移行した。

#### 実体面・手続面での比較

このように各制度は沿革を異にし、それぞれの特徴を有するに至るが、実体面（認定基準・給付内容）を比較すると、官民（さらに国・地方において）極めて近接した内容を持っている。

まず、補償実施機関が補償を決定する際に用いる認定基準（行政通達）については、表現上の違いは残っているが、その趣旨は同じであるとされている。さらに、裁判所においては「公務上（業務上）」の意義・基準が官民で全く区別されていない。

給付内容についても同じ水準が実現しており、一部において「公務の特殊性」等が考慮されて違いが存在するものの（警察職員・消防職員等の特殊公務に従事する職員が危険な公務によって災害に遭った場合には加算がある等）、比例的な取り扱いが実現している。

ただ、手続面では、特に国公災（職権探知主義）と、労災保険・地公災（請求主義）の違いが大きい。このことは、認定判断の行政処分性の有無、不服申立ての仕組み、時効、訴訟類型等において取り扱いの違いを生み出している。しかし、職権探知主義がとられる根拠については、国公災の補償責任が個別の使用者責任に依拠するため、と形式的に説明されるにとどまっている。

#### 非正規公務員（非正規労働者）の位置

労災保険・国公災では、正規・非正規での取り扱いの区別がない。しかし、地方公務員においては、基金による補償体制の適用を受けるのが常勤職員（「常勤的非常勤職員」を含む）とされているため、常勤職員・常勤的非常勤職員に当たらない非常勤職員が基金による補償体制の対象外となっている。そして、この体制から除外される非正規公務員については、上記の歴史的経緯も反映して、労災保険法又は地公災法 69 条による災害補償条例の適用を受ける。このうち、非現業の非正規公務員については、災害補償条例の適用を受けるが、ここでは国公災と同じ職権探知主義がとられるという問題がある。また、災害補償条例に基づく給付は、基金・労災保険による場合と比較すると格差があると指摘されている。

#### 異同 / 近接化の要因

で見た実体基準の近接化をもたらす要因としては、(a)「官民均衡」「官公均衡」の理念が強く意識されてきたこと、(b) 災害補償制度の目的が官民で一致していること、(c) 補償の対象となるかを決する「公務上（業務上）」の基準が官民で同一であること、(d) 裁判所において官民で区別する発想が見られず、司法審査によって実体基準の統一化が図られうること、(e) 日本では一般原理としての損害賠償制度が災害補償制度と併存しているが、損害賠償制度は官民で区別されていないため官民の共通基盤として機能し、官民間の調和的発展をもたらしてきた可能性があること、(f) そもそも公務上（業務上）という実体基準は自然科学的な経験則をベースとするため官民の違いが生じづらいといった諸点が考えられる。

以上の実体基準に比して、手続面での制度の違いが顕著である。特に、国公災と、災害補償条例で採用されている「職権探知主義」については、手続の不透明さをもたらす上、権利の恩恵的な色彩を助長するとの批判がなされてきたところであるが、沿革を辿っても職権探知主義を採

用する実質的な理由を特定することはできず、異同の要因は不明確といわざるをえない。

## (2) 異同の評価

(1)の検討によれば公務員法(国公災・地公災)においても一般労働法(労災保険法)と同等ないしそれ以上の給付が実現されており、認定基準・給付内容いずれにおいても不均衡はない(ただし災害補償条例における給付格差の問題は残る)。つまり、本研究の出発点の一つであった「むしろ公務員が救済されづらい」という実務感覚は、制度の実体面からは裏付けられない、ということになる。

しかし、権利実現過程である手続面を考慮にいれると、使用者自身が補償を実施し、職権探知主義の建前がとられている国公災、及び、これと同一の構造を持つ地方の災害補償条例において、「手続」に由来する不都合が存在しており、官民均衡・官公均衡・部内均衡いずれの観点からも問題があるといえる。こうした制度間の手続の違いが上記の実務感覚をもたらしているとの考察も成り立つ。

## (3) 制度改善の方向性

(2)の評価を踏まえると、官民を通じて災害補償制度をより調和のとれたものとしていくには、国公災及び地方の災害補償条例における手続面での改善が必要であると考えられる。具体的な改善策としては、国公災において請求主義を導入する、あるいは非正規公務員についても基金による補償体制に移行させるといった方策が考えられる。

さらに、法の目的や実体基準の同一性・共通性から、災害補償制度を官民で統一することも検討に値すると思われる。すでに地方公務員の災害補償では、典型的には基金の負担金を、現業の非常勤職員については労災保険料を、使用者である地方公共団体が負担している。そうであれば、公務部門であっても、使用者が保険料という形で補償の原資を負担することは可能と考えられる。以上から、本研究の結論として、労災保険制度による補償実施体制を基本に、民間労災・国公災・地公災に分かれている災害補償制度を統一するという選択肢を提案するものである。

## (4) ヒアリング調査等の結果

被災労働者・遺族側の代理人を務める弁護士3名に対してヒアリングを実施した。その結果の一部は次のとおりである。

「官民の異同の分析結果」について大きな異論は聞かれなかったものの、「異同の評価」については意見が分かれた。例えば、認定基準(行政通達)の官民での表現上の違いについて、公務災害の認定基準は不明確であり予測可能性が低い点を問題視する意見がある一方で、不明確であるからこそ多様な主張が可能になり被災職員・遺族の救済可能性を高める、というメリットを指摘する見解もあった。また、「制度改善の方向性」として災害補償制度を官民で統一すべきでないかという本研究の主張に対しては、むしろ、制度が複数あった方が認定基準の相互参照が可能になるなど多様な主張の展開を可能にするとの意見があった。このように「異同」を肯定的に捉える見解があることも踏まえると、本研究の目的のうち「(2) 異同の評価」と「(3) 制度改善の方向性」については更なる検討が必要と思われる。

なお、英国法の検討については、当初の計画どおりロンドン大学図書館に赴き、文献調査を行った。ただ、英国では災害補償が社会保障制度の一つとして位置付けられており、そのことが公務員と民間労働者を包摂する制度が生まれた要因とも考えられる。こうした日本法との前提の違いを理解する必要があるが、なお英国法を参照しようとする場合、比較の方法・視点について再検討しなければならないだろう。今後の課題としたい。

## (5) 本研究の意義

冒頭述べたように公務員労働法制に関する個別的な法学研究が少ない中、本研究が災害補償分野に見られる「公務員労働法制と民間労働法制との関係性の特徴」を明らかにしたことは、それ自体、学術的に有益であるといえる。同時に、本研究は、一般労働法との関係を意識して公務員法を分析するという観点から、近時の基礎研究が提示した分析枠組みの有効性を検証しようとしたものといえ、その意義は小さくない。今後、本研究と同様の手法により他分野の分析を積み重ねていくことで、分析枠組みを洗練させるとともに、公務員労働法制の総合的な理解を深めていく発展可能性も有している。「一般労働法との関係を意識した公務員法研究」のさらなる進展が期待される。なお、2024年10月に開かれる日本労働法学会において本研究の研究成果の一部を報告することが決定している。

加えて、本研究の成果は法律実務家の知見向上に役立つという社会的意義を有している。災害補償の実務においては、当然ながら、民間労災だけでなく公務災害も取り扱っているが、労災保険制度に比して公務災害補償制度についての文献は少ない。そうした中、本研究が明らかにした知見は実務家に活用していただけるものとなっているはずである。

以上の認識から、最終年度である2023年度には本研究の成果を積極的に発表することに努めた。書籍では、実務家向けに編集された『公務員労働事件の実務対応』(東京弁護士会労働法制特別委員会公務員労働法制研究部会著、ぎょうせい、近刊)の「第9章」としてまとめた。2023年12月には、東京三弁護士会の研修講師として招かれ、労働相談を担当する弁護士を対象として「「公務員労働法」の基礎～免職・公務災害・非正規公務員を中心として～」と題する講演を行った。「非正規公務員の災害補償」について取材を受けた際には本研究の成果に基づいた説明を行った(地方公務員 非正規「労災」補償、区別なくせ、朝日新聞(夕刊)2024年4月4日[江口悟記者])。

最後に、2024年3月に台湾士林地方法院にて開催された、同法院の労働部裁判官及び台湾労

働調解学会メンバーとの交流会に招かれ、講演した。日本における「公務員労働法」の研究状況と「非正規公務員の災害補償」を巡る問題を紹介し、意見交換を行った。本研究の成果を国際的に発信する貴重な機会となった。末尾ながら記して関係者の皆様に謝意を表す。

以上

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 弘中章	4. 巻 2022年度
2. 論文標題 「公務員労働法」の研究 - 労働時間・休暇, 災害補償, 失業補償における一般労働法と公務員法の比較を中心として	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 一橋大学大学院法学研究科ビジネスロー専攻博士論文	6. 最初と最後の頁 1 - 280
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 弘中章	4. 巻 747
2. 論文標題 書評「早津裕貴 著『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』」	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 日本労働研究雑誌	6. 最初と最後の頁 103 - 106
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 弘中章	4. 巻 12
2. 論文標題 過労死認定基準に見られる労働法と公務員法との影響関係 - 令和3年過労死認定基準改正に着目して -	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 信州大学経法論集	6. 最初と最後の頁 1 - 45
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 弘中章	4. 巻 758
2. 論文標題 市診療所所長であった医師の自殺につき、診療業務、患者虐待問題や病床廃止計画への対応による負荷が、総合的に評価すると精神疾患を発症させるほど過重であったとして、公務起因性を認め、公務外災害認定処分を取り消し、公務災害処分の義務付けをした事例 (盛岡地判令2・6・5)	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 判例評論	6. 最初と最後の頁 18 - 23
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 弘中章	4. 巻 134
2. 論文標題 公共部門における「委託型就業者」に関する一考察	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 日本労働法学会誌	6. 最初と最後の頁 243-254
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計8件（うち招待講演 1件/うち国際学会 2件）

1. 発表者名 弘中章
2. 発表標題 「公務員労働法」の研究
3. 学会等名 台北大学との研究会（2022年11月）（国際学会）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 弘中章
2. 発表標題 「公務員労働法」の基礎～免職・公務災害・非正規公務員を中心として～
3. 学会等名 東京三弁護士会労働問題研修会（招待講演）
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 弘中章
2. 発表標題 「公務員労働法」と災害補償
3. 学会等名 台湾士林地方法院及び台湾労働調解学会成員三方交流会議（国際学会）
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 東京弁護士会労働法制特別委員会	4. 発行年 2024年
2. 出版社 ぎょうせい	5. 総ページ数 712
3. 書名 新労働事件実務マニュアル [ 第6版 ]	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------