

副 本

令和2年(行ウ)第89号 遺族補償給付等不支給処分取消請求事件

原 告 

被 告 国(処分行政庁 渋谷労働基準監督署長)

準 備 書 面 (4)

令和3年11月24日

東京地方裁判所民事第19部C係 御中

被告指定代理人

井 坂 直

子 

鈴 木 吉

恵 

立 山 広

枝 

山 下 節

子 

佐 藤 、 俊

雄 

鈴 木 健

司 

被告は、本準備書面において、一般に、取消訴訟においては、処分の同一性の範囲内において理由の差し替えが許されるものであり、最高裁平成5年2月16日第三小法廷判決・民集47巻2号473ページは、処分の同一性の範囲を超える理由の差し替えを認めなかった事案である点で、本件訴訟とは事案を異にすること（後記第1）、本件訴訟において、業務起因性の有無を争うこと及び裁判所が業務起因性の有無を判断することが許されること（後記第2）を明らかにする。

なお、略語は、新たに定義するもののほか、従前の例による。

第1 取消訴訟においては、処分の同一性の範囲内において、理由の差し替えが許されること

1 取消訴訟の訴訟物との関係

- (1) 民事訴訟一般において、当事者は、訴訟物の同一性を有する範囲では、自由に攻撃防御方法を主張できるから、民事訴訟を基礎に置く行政事件訴訟の一つである行政処分の取消訴訟においても、当事者は、訴訟物の同一性の範囲内では、自由に攻撃防御方法を主張できるということが出来る。

そして、取消訴訟が行政処分の公定力を排除し国民の権利利益の救済を図ることを目的とする形成訴訟であり、行政処分が違法であれば法治主義の原則から当該行政処分は本来効力を有すべきではない（塩野宏「行政法Ⅱ 第五版補訂版」90ページ）から、取消訴訟の訴訟物は、行政処分の違法一般と解すべきである。そして、この場合の「行政処分」とは取消しの対象とされる特定の行政処分ということであるから、取消訴訟の訴訟物の同一性は、処分の同一性により画されることとなる（司法研修所編「改訂 行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究」154ページ）。

したがって、行政処分の取消訴訟において、別異に解すべき特別の理由のない限り、当事者である被告（行政庁）は、当該処分をするに際して処分理由として考えていたものに限られず、処分の同一性を失わない限り、原則とし

て、当該処分の効力を維持するために一切の法律上及び事実上の根拠を主張することが許されるものと解すべきである(最高裁昭和53年9月19日第三小法廷判決・裁判集民事125号69ページ, 古田孝夫「最高裁判例解説 民事篇 平成23年度」519ページ)。つまり、被告による処分理由の差し替えは、処分の同一性を害しない場合には、原則として許されるというべきである。

- (2) ところで、行政処分について、侵害処分のように複数の処分要件のすべてが充足されることを要件とする処分(第一類型の処分)と、拒否処分のように複数の処分要件のうち、権利の発生、成立要件についてはその一つが充足されないこと、又は権利の障害、消滅要件についてはその一つが充足されることを要件とする処分(第二類型の処分)とに分けて、第二類型の処分については、すべての処分要件ではなく、行政庁が処分の際に第一次判断権を行使した処分要件の充足、不充足(のみ)を訴訟物として把握する見解(以下「限定説」という。)がある(司法研修所編「改訂 行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究」149ページ)。

しかしながら、行政庁としては、審理判断した事項のうち、最も確実な理由を選択して、外部に表明している場合も多く、そのことから行政庁が処分時に表明した理由以外には第一次判断権を行使していないとは断言できないから、訴訟物の確定に困難が伴うこととなる。また、第二類型の行政処分の取消しを認容する判決が出て、当該処分時に充足性について判断されていない事項に係る判断には既判力が及ばないことになり、行政庁は別の理由で同一の結果を招く処分をすることが許されることになるから、かえって紛争の一回的解決の理念に反する結果を招く一方で、行政庁の第一次判断権の保障という意味では、必ずしも当該処分時に充足性について判断されたもの以外の要件の全てに対する関係で保障しなければならないと解すべき理由はない。

判例も、複数の非公開事由のうち一つが充足されることを理由とした条例に基づく公文書非公開決定の取消訴訟において、被告(市)が処分時とは別の非公開事由を主張することが許されるという判断を示しており(最高裁平成11年11月19日第二小法廷判決・民集53巻8号1862ページ。以下「平成11年判決」という。), これについて、担当調査官の解説では、「この見解(引用者注：限定説)を採らないものと理解するのが素直である(大橋寛明「最高裁判例解説民事篇 平成11年度」830ページ)と説明されている。

したがって、限定説の見解は、その理論的な根拠が十分ではない上、実際の適用結果においても、訴訟物の同一性の範囲を統一的に把握することが困難な場合があることからすると、これに拠ることは相当でないというべきである。

2 処分の同一性

- (1) 処分の同一性は、当該処分の根拠法規である実定行政法規の個別解釈によって定まるものというべきである。

すなわち、行政庁が処分を行う権限は、個別の法規によって行政庁に付与され、その要件、効果も個別の法規によって定められている。行政庁は、この個別の法規に基づいて処分を行うから、処分の同一性は、個別法規が行政庁に対し、個々の処分権限をいかなる性格のものとして付与しているかという、個別法規が採用する立法政策の問題であるといえることができる。

したがって、処分の同一性については、一般的、抽象的に論じることはそもそも困難であり、個別の法規の解釈、すなわち、処分要件の内容・趣旨・性質、処分の効果などを具体的に考慮することによって検討すべきである。

- (2) 処分理由の差し替えに関する判例も、個別法規を解釈した上で、処分理由が異なれば処分の同一性を害することになることを理由に、差し替えを制限しているものと理解することができる。

ア 公務員の懲戒処分の取消訴訟において、処分事由説明書に記載されていない非違行為でも、同説明書に記載された処分事由と密接な関連関係にあるのであれば、追加主張をすることが許されるとしている（最高裁昭和59年12月18日第三小判決・判例地方自治11号45ページ）。

これは、密接な関連関係がない場合には追加主張を許さないことを前提とするものと解されるところ、懲戒処分は個々の非違行為に対する制裁としてされるものであるから、処分の対象が異なれば処分の同一性を欠くことになるものであって、処分権者が懲戒処分の対象としていなかった非違行為は、別途それを対象として懲戒することはできても、別の行為を対象に行った懲戒処分の根拠とはなり得ないものであるから、理由の差し替えは許されないという結論を導くものと理解できる。

イ 青色申告承認取消処分の取消訴訟において、異なる号に該当する取消事由を追加主張することは、処分の同一性を欠くことになるという理由で、許されないとしている。同訴訟において、裁判所は、単に処分理由が異なるという形式論ではなく、「右一号と三号とでは、処分庁においてその承認取消を相当とするかどうかを認定判断すべき事項を異にすること明らかであるから、両者それぞれ別個の取消処分を構成するものと解すべきであつて、このことは、同条九項が、右承認取消を通告するにあつて、その取消の基因となつた事実が八項各号のいずれに該当するものであるかを附記すべきことを特に定めていることから窺うことができる。」として、個別法規の解釈をした上で、処分の同一性の有無について判断しているものといえる（最高裁昭和42年4月21日第二小法廷判決・集民87号237ページ）。

ウ 平成5年判決は、労災保険法に基づく補償給付不支給決定の取消訴訟において、処分理由の差し替えを認めなかったと見られるものである。

これは、労災保険法施行前に従事した業務に起因して同法施行後に疾病

が発病したとして原告が労災申請をしたところ、このような申請は労災保険法による保険給付の対象とならないとして、労働基準局長が業務起因性について調査判断せずに専ら業務が同法施行前であることを理由に同不支給決定がされたため、その取消しが求められた事案において、同局長が業務起因性についての第一次的な判断をしていないことが明らかな本件においては、当該疾病の業務起因性の有無についての判断を留保した上、当該不支給処分を違法として取り消した原判決に違法はない旨判示したものである。結果的には、労働基準局長から業務起因性がないという処分時の理由とは異なる理由の主張が許されなかったことになる。

この判断については、以下のように理解することができる。すなわち、労災保険法の適用の有無は、申請の内容を検討する論理的前提となる問題（いわば手続的要件に類する問題）であるのに対し、業務起因性の有無は、申請に理由があるか否かという、実体的な要件を充足するか否かの問題（実体的要件の問題）であって、問題のレベルが基本的に異なる。両者の判断内容を具体的に見ても、労災保険法の適用がないとしてされる不支給処分と、業務起因性がないとしてされる不支給処分とでは、処分庁が認定判断すべき事項も大きく異なっていて、この両者の同一性を肯定するような立法政策を労災保険法が採用しているとは解し難い。同判決は、このような両者の判断内容の質的な差異が著しいことに着目し、これらにつき同一性を肯定することはできないとして理由の差し替えを許さなかった判例であると理解することができる。そうすると、少なくとも、行政庁が処分要件の存否についての第一次判断権を行使した上でされた処分の取消訴訟において別の理由を主張することの可否についてまで、その射程が直ちに及ぶものではないものと解される。

なお、この判例は、前記1(1)の一般的な考え方を変更するものではないとされている（大橋寛明「最高裁判例解説民事篇 平成11年度」82

4 ページ)。

3 小括

以上のとおり、行政処分の取消訴訟において、被告による処分理由の差し替えは、処分の同一性を害しない場合には、原則として許されるものであり、平成5年判決も、かかる考え方に立つものであると解される。

以下、第2において、本件訴訟における業務起因性に関する主張が、本件各処分との処分の同一性を否定するものではないから、本件で業務起因性に関する主張が許されるものであることを明らかにする。

第2 本件において、処分の同一性の観点からみて業務起因性に関する主張をすることが許されること

1 労災不支給処分における処分の同一性

労災保険給付は、業務災害に関する労災保険給付であれば、療養補償給付、休業補償給付、障害補償給付、遺族補償給付、葬祭料等の種類別に、被災労働者等がそれぞれの支給要件を記載した請求を行い、これに対して労働基準監督署長が支給・不支給を決定する。

そして、これらいずれの労災保険給付においても、業務起因性があることが前提となることから、支給要件として被災労働者の受けた「傷病」とその「災害原因」が特定される必要があり、各請求においては、請求書に、「負傷又は発病の年月日」と「災害の原因及び発生状況」を記載することとされ(労災保険法施行規則15条の2第1項3号、同4号、同規則17条の2第1項3号)、労働基準監督署長は、被災労働者等が申告した「傷病」と「災害原因」について、その両者の間に「業務起因性」が認められるか否かを審査することとなる。

このように、労災保険給付は、被災労働者等が給付の種類別にそれぞれの支給要件を記載した請求を行い、労働基準監督署長が支給・不支給の決定を行うものであるため、各給付ごとに処分が異なる上、支給要件として被災労働者の

受けた「傷病」とその「災害原因」が特定される必要がある。つまり、労災保険給付の不支給決定の取消訴訟においては、給付の種類が同一で、「傷病」及び「災害原因」が同じであれば、処分に同一性があり訴訟物も同一となるが、他方で、給付の種類が同一であっても、「傷病」又は「災害原因」のいずれかが異なれば、各給付の支給要件の判断も異なってくるため、処分の同一性が失われ、その取消訴訟における訴訟物が異なるといえる。

2 業務起因性に関する主張は、処分の同一性の範囲内であること

- (1) ア 本件各処分は、傷病を「急性心筋梗塞」とし、その原因を「不規則な稼働を続けていた上、死亡前おおむね1週間には短期間に集中した長時間業務をして」いたこととした原告の遺族補償給付及び葬祭料の支給の申請を前提に、「被災者は、家事使用人として介護及び家事に従事した者であるため、労働基準法第116条により同法適用除外となり、労働者災害補償保険法も適用されないことから、不支給と決定する。」と理由を付記して(甲5)、平成30年1月16日付けでしたものである。

そうすると、亡~~〇〇~~が「家事使用人」に当たり労災保険法の適用を受けないとする不支給処分と亡~~〇〇~~の死因となった傷病に業務起因性がないとする不支給処分とは、給付の種類が同一で、「傷病」及び「災害原因」も同じであるから(ただし正確には、亡~~〇〇~~の死因となった傷病が「心筋梗塞」であると判断する明確な根拠はなく、「心停止」とするのが妥当であることは、既に述べたとおりである(被告準備書面(1)5ページ。))、処分に同一性があり、その取消訴訟における訴訟物も同一である。

- イ また、以下述べるとおり、家事使用人に該当するか否かという論点の性格を踏まえれば、本件は、平成5年判決とも事案の性質を異にする。

「家事使用人」該当性に係る論点の性格を理解する前提として、労災保険法の保険給付の対象となる「労働者」の意義についてみると、同法

にこの点についての明文の規定はないものの、同法12条の8第2項において、同法の業務災害に関する保険給付は労基法に規定する災害補償の事由が生じた場合に行う旨定められていること、また労災保険法が労基法と時を同じくして同法に規定する災害補償の裏付けをする制度として発足した経緯に鑑みれば、労災保険法にいう労働者とは、労基法の適用を受ける「労働者」(同法9号)をいうと解される。

一方、労基法116条2項は、家事使用人が労基法の適用除外となることを定めているところ、同項は、家事使用人が労基法上の「労働者」に該当することを前提としていることから(乙25・厚生労働省労働基準局編「平成22年版 労働基準法 下 -労働法コンメンタール3-」1040ページ)、家事使用人に該当するか否かは、労働者に該当するか否かと同様、労災保険法上の保険給付を受けるための実体的要件(ただし消極的要件)に係る問題であるといえることができる。そして、「家事使用人」該当性は、従事する作業の種類、性質の如何等を勘案して具体的に当該労働者の実態により判断すべきものとされている(乙25・1042ページ)。実際に、本件各処分を行うに際しては、亡~~〇~~の業務内容、就労状況、労務管理の実態等の調査を行った上で、「家事使用人」該当性が判断された(乙1・14ないし15ページ)。

以上を踏まえれば、本件は、原処分段階において、すでに具体的事実関係を踏まえて労災保険法の規定する保険給付の請求権の成否に係る実体的判断がされていたところ、訴訟段階において、処分の理由にある実体的要件を満たさないとの理由から別の実体的要件を満たさないとの理由に差し替えることの可否が問題になっているといえることができる。したがって、前記第1・2(2)ウで述べたように、不支給処分の理由が質的に異なることを理由に、処分の同一性がないとして理由の差し替えを認めなかったと考えられる平成5年判決とは、明らかに事案の性質を異

にするものである。

ウ この点、岐阜地裁令和3年10月29日判決・公刊物未搭載(乙26)も、業務起因性が認められないことを理由になされた療養補償給付不支給決定の取消訴訟において、労災保険法上の「労働者」に該当しないことを追加的に主張したとしても、「処分の同一性を失うということとはできない」として、主張の追加を認めている。

エ したがって、本件各処分の取消訴訟において、被告が不支給の理由として付記しなかった業務起因性の欠如を主張することは、処分の同一性を否定するものでないから、許されるというべきである。

(2) なお、本件監督署長は、本件各処分を行うに際しては、調査官に対して、亡の「家事使用人」該当性のほか、業務起因性の有無について調査を命じており、労働時間についても調査をしている(乙1・13ページ)。

そして、労災保険法38条及び39条は、保険給付に関する決定に不服がある者が審査請求を労働者災害補償保険審査官に、再審査請求を労働保険審査会にすることができることとしているところ、これは、労災保険給付に関する決定が大量に行われる処分であり、行政の統一性を確保する必要があること、処分の内容も専門的知識を要するものが多いことから、できる限り行政機関内部において迅速かつ簡易に違法又は不当な処分を是正することが望ましい等の趣旨に基づくものである。そして、審査官の決定及び労働保険審査会の裁決には拘束力があるとされ、審査官又は労働保険審査会が、原処分の判断を取り消す旨の判断をした場合には、処分行政庁が、審査会の決定及び労働保険審査会の裁決に基づき処分をし直すことが求められることとされている。このように、審査請求及び再審査請求の手続は、準司法手続であるとはいえ、飽くまでも行政機関内部の手続として位置付けられているところ、本件各処分については、再審査請求において労働保険審査会が、業務起因性について判断している(甲6・4ないし6ページ)。

したがって、本件各処分については、行政庁側が業務起因性の要件の存否についての第一次判断権を行使したものとみることができ、行政庁が業務起因性につき調査判断せず、この点についての第一次的な判断をしていることに言及する平成5年判決の判旨を前提にしても、本件訴訟において、業務起因性に関する被告の主張が許されるとの結論は左右されない。

第3 結語

以上のことからすると、本件訴訟において、処分理由の追加的主張を制限すべき事情は認められず、業務起因性に関する被告の主張は制限されないというべきである。

以 上