

## 社会法判例研究(第八回)

阿部, 和光  
福岡県立大学人間社会学部教授

社会法判例研究会  
福岡県立大学人間社会学部教授

<https://doi.org/10.15017/2063>

---

出版情報 : 法政研究. 63 (3/4), pp.109-117, 1996-11-21. 九州大学法政学会  
バージョン :  
権利関係 :

## 社会法判例研究（第八回）

### 社会法判例研究会

労災保険の再審査請求手続における請求人の審査関係書類の閲覧請求権の存否——労働保険審査会（文書閲覧請求）事件

東京地裁平成七年一二月一三日判決、平成六（行ウ）第一四五号、過労死労災記録閲覧拒否処分取消請求 却下、労働判例六八七号二〇頁

#### 【事実の概要】

一 原告Xの夫訴外Aは訴外B製本株式会社（以下「B社」として勤務していたが、昭和六二年一月二八日、勤務時間中にくも膜下出血を発症し病院に運ばれたがまもなく死亡した。Xは昭和六三年一月二二日、Aの死亡は業務上の事由によるとして労災保険法の遺族補償給付および葬祭料の請求をしたところ、中央労働基準監督署長は平成二年三月三十一日付けでこれを支給しない旨の処分をした。Xは右

処分を不服として、平成二年五月二九日、東京労働者災害補償保険審査官に審査請求をしたが、平成五年一月三〇日付けで棄却されたので、平成六年一月一〇日、右決定を不服として、被告Y（労働保険審査会）に再審査請求をした。再審査手続において、Xは平成六年三月一五日付けでYに、右再審査請求事件に関する一件記録（以下「本件記録」という）の閲覧と謄写を求めたところ、Yは平成六年四月一日付けで、Xに対し右申請には応じられない旨の回答をした。そこでXはYに対して、本件記録閲覧拒否処分の取消と本件記録の閲覧を求める訴訟を提起した。

二 Xが本件記録の閲覧請求権を主張する理由は以下の通りである。

① 閲覧請求権は審査請求人が処分庁の処分理由を知り、かつ、その証拠資料を検討する機会を得て、争点を明確にし、攻撃防御方法を備え、反論を適切にするために重要である。また、労災保険法三六条の行政不服審査法（以下「審査法」という）の一部適用除外規定は、労災保険の審査請求の手続を定める労働保険審査官及び労働保険審査会法（以下「労審法」という）の手続規定との重複を避ける趣旨であるから、労審法になく行審法だけにある規定は適用を排除さ

れないと解釈すべきである。

② 労審法は調書以外の一件書類等の閲覧について規定していないが、行政不服審査が国民の権利である以上、不服申立て人が審査手続で実質的な攻撃防御の機会を与えられること、その前提として一件書類等の閲覧請求権を有するのは当然の制度的帰結で、労審法の解釈として認められる。

③ 憲法二三条により、個人は適正な手続的処遇を受ける権利を有し、また憲法三一条は刑事手続だけでなく行政手続についても法定かつ適正な手続を保障する。したがって、閲覧請求権は憲法一三条・三一条により保障され、労災保険法三六条が行審法三三条二項を排除し右閲覧請求権を否定するならば、同条は憲法一三条・三一条に違反し無効である。その結果、閲覧請求権は行審法三三条二項により認められるか、又は憲法一三条、三一条により直接認められる。

④ 地方公務員の公務災害については、地方公務員災害補償法（以下地公災法という）五一条四項により、行審法三三条二項が適用され閲覧請求権が認められるのに、民間労働者の労働災害についての不服申立て制度で、右請求権

が認められないのは民間労働者と地方公務員との間での合理的理由のない差別であり、労災保険法三六条は憲法一四一条に違反して無効である。

⑤ 労災保険法三七条の裁決前置主義は実質的に裁判を受ける権利を制限しており、この制限が立法政策上総合的に適当であるためには、不服申立てが国民の権利益の救済本位に運用される制度的保障の担保が必要である。したがって、労災保険の再審査手続は対審構造的に保障されるべきで、審査請求人の攻撃防御のために閲覧請求権は認められるべきものである。労災保険法三六条が行審法三三条二項を排除し閲覧請求権を否定するとすれば、右規定は憲法三三条に反する無効の規定であり、右閲覧請求権は行審法三三条二項により認められる。

⑥ ILO条約一二一号「業務災害の場合における給付に関する条約（批准済）」二三条一項の規定する不服申立ての権利には、原処分に対する実質的攻撃防御の機会の保障が必要である。したがって、その基礎となる閲覧請求権も右条約の規定するところと解されるので、閲覧請求権を否定する国内法は条約違反として無効である。

## 【判旨】（却下）

一 「業務災害等の保険給付に関する決定に対する審査請求及び再審査請求の手續きについては、労災保険法三六条において行審法第二章第一節第二節（一八条及び一九条を除く）及び第五節の規定を適用しないと定められているから、同法五六条、三三条二項により行政不服審査手續において再審査請求人に認められている審査関係書類の閲覧申請権ないし請求権については、文理上、これを認めないとしていることが明らかである。」

「労災保険法三六条が行審法一八条及び一九条のみを注意的に適用除外から除いていると解釈することは、文理上困難であり、かつ、根拠に乏しい。また、労審法は……審査関係書類等の閲覧に関する規定がないので……特にこれを排除する規定がないからといって、労審法が右閲覧申請権ないし閲覧請求権を認めていると解する余地はない。」

二 「憲法三二条は、直接には刑事手續に関して法定かつ適正な手續を保障すべきことを定めているが、行政手續については、刑事手續とその性質においておのずから差異があり、また、行政目的に応じて多種多様であるから、行政処分の手方方々に防御の機会を与えるかどうかは、行政処

分により達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合較量して決定されるべきものであつて、常にその機会を与えることを必要とするものではない。」

「労災保険法は、多数に上る保険給付に関する決定に対する不服事案を迅速かつ公正に処理するため、専門的知識を有する特別の審査機関を設けているのであつて、その審査請求の内容は労災保険給付に限られた概ね定型的な争点を対象とし、これを扱う労働保険審査官及びYは原処分庁から独立した地位と職権を有する第三者機関であること（労審法二七条、二九条、三三条）、審査請求人及び再審査請求人は公開の審理期日に出頭して意見を述べることができること（労審法一三条の二、四三条、四五条）等を考慮すれば、労災保険法三六条、行審法五六条、三三条二項本文及び労審法が、再審査手續において再審査請求人に調書以外の審査関係書類等の閲覧申請権ないし請求権を与える旨の規定を欠き、これを認めていないと解すべきものとしても、憲法一三条及び三一条の法意に反するものということはできない。」

三 「労災保険法に基づく補償の制度は民間労働者の労働災害について、本来的には各民間企業が行うべき補償に

ついで、労働者保護のために国が各民間企業から保険料を徴収し、その補償を確実に行うための保険制度であるのに対し、地公災法に基づく補償の制度は常勤の地方公務員に対する災害補償を統一的に整備するために、各地方公共団体から費用を徴収して特殊法人たる基金が地方公共団体が本来行うべき補償義務を代行する制度であつて、その制度の仕組み、内容が異なる上に、不服審査手続の仕組みも必ずしも同一ではないから、右の差異があるからといつて、これをもつて憲法一四一条一項の法意に反するものとはいえないといふべきである。」

四 「労災保険法が裁決前置主義をとる趣旨は、多数に上る保険給付に関する決定に対する不服事案を迅速かつ公正に処理すべき要請にこたえるため、専門的知識を有する特別の審査機関を設けた上、裁判所の判断を求める前に、簡易迅速な処理を図る第一段階の審査請求と慎重な審査を行い併せて行政庁の判断の統一を図る第二段階の再審査とを必ず經由させることによつて、行政と司法の機能の調和を保ちながら、保険給付に関する国民の権利救済を実効性のあるものにしよとするとあると解せられ、その旨の規定が整備されており、さらに、審査請求又は再審査

請求をした日から三か月を経過しても決定又は裁決がない場合は処分の取消しの訴えを提起することができる（最判平七・七・六）のであるから、労災保険法三六条が審査関係書類等の閲覧申請権ないし請求権をみとめておられるとすればそれは憲法三二条の法意に反する規定である、とはいえない。

五 ILO条約一二一号二三条一項は請求人に「不服申立てを行う権利」を保障するが、「不服申立ての具体的手続は、各国の国内事情を反映しその国内法で定められるべきものであるから」、条約の規定から直ちに再審査手続で請求人に調書以外の審査関係書類の閲覧申請権ないし閲覧請求権があると解することはできない。

六 「再審査請求の手続は、慎重かつ公平な事案処理を目的とするものであるから、これを保障するためには再審査請求人に審査関係書類等の閲覧の機会を与えることが望ましい」。「しかしながら、右の機会を当事者の権利として認めるかどうか、及びその時期、内容については、立法政策に属する問題であり、現行の労災保険法、労審法の下においては、再審査請求人に右閲覧の申請権ないし請求権が与えられているものと認めることはできない。」

七 以上により、Xには一件書類等の閲覧申請権ないし請求権は認められないから、本件記録の閲覧申請に対するYの拒否回答は、Xの法律上の地位に影響を及ぼさず、抗告訴訟の対象となる行政処分該当しない。Xの本件取消を求める訴えは、その利益を欠き却下すべきものである。

また、本件記録の閲覧を求める訴えは、いわゆる義務づけ訴訟としてYに対して公権力の行使を求めるものであり、法令に基づく閲覧申請権ないし請求権がXになく、Xの権利を救済すべき緊急の必要がないのは明らかであるから、Xの右訴えは、不適法であり却下すべきものである。

#### 【評釈】 判旨に基本的に反対

一 本判決の争点は、労災保険の再審査請求手続において、労災保険審査官から提出された一件記録の閲覧請求権がXにあるかどうかである。不服申立て手続の一般法である行審法は、右閲覧請求権を規定するが、労災保険法は、別に不服申立て手続を定め、行審法の一部適用除外を規定する。そのために申立人に一般法で認められる一件書類の閲覧請求権が、認められるかどうか問題となる。先例としては加藤（北海道労災保険審査官外・閲覧請求）事件が

ある（一審札幌地裁昭五四・八・二九判決・訟務月報二五卷一・二〇〇二頁、控訴審札幌高裁昭五五・一一・二六判決・訟務月報二七卷二・二六一頁）。これは労災保険審査官に対する審査請求手続における一件書類の閲覧請求の拒否に対して、請求人が処分の取消と損害賠償を求めた事件である。一審判決は、損害賠償事件について請求人の閲覧請求権の有無を検討し、労災保険法が行審法三三条の適用を排除しているので、請求人が閲覧請求権を有すると解することはできないとして訴えを棄却した。控訴審判決も一審判決を支持し、控訴を棄却した。

本判決は基本的には加藤事件の一・二審判決と同趣旨であるが、労災保険審査会に対する再審査請求手続における閲覧請求権をめぐる最初の判決であることが注目される。しかし判決が（再）審査手続における閲覧請求権の必要性を立法論レベルで認めながら、解釈論としてはこれを否定したのは、不服審査手続における閲覧請求権の規範的価値の重さを考慮すると疑問が残る判決である。

二 以下では、判旨の論点にそって批判的に検討を加える。

1 労災保険法三六条が行審法五六条・三三条二項を適

用除外しているので、審査請求手続において閲覧請求権は認められないことになるのであろうか。確かに、文理上労働保険法三六条の適用除外の範囲に行審法三三条二項（閲覧請求権）を含む。しかし、本判決は労働保険法が行審法の閲覧請求権規定の適用を除外する実質的根拠を、なんら明らかにしていない。閲覧請求が不服申立て手続に不可欠であるとするれば、限定解釈により適用除外の範囲を制限することも解釈論として合理性がある。重要なのは不服申立て手続において、閲覧請求権がどのような規範的意義を有するかである。それによって、労働保険法が閲覧請求権規定の適用を排除する実質的根拠の有無も明らかになる。本判決がこの点の判断を回避したのはきわめて疑問である。

行政不服審査は、簡易迅速に権利救済をはかる行政救済制度であり、職権主義を原則とする。しかし行審法は訴願法と異なり、権利救済に実効性をもたせるために当事者主義的要素を採り入れた。口頭の意見陳述の機会（付与）（行審法二五条一項）、請求人等の証拠書類の提出（同二六条）、反論書の提出（同二三条）などの規定である。こうした請求人の手続参加が有効適切に行われて初めて公正な審理が実現する。そのためには、処分や決定の基礎となった事実

を証明する証拠資料等の閲覧が不可欠である。行審法が閲覧請求権を保障した法意はここにある（室井力編『行政救済法』日本評論社、一三五頁）。

このように行政救済制度において積極的意義をもつ行審法の閲覧請求権を、労働保険法が排除する根拠は何処にあるのであろうか。一般に労働保険法三六条の適用除外の趣旨は、労働の不服申立て手続として特別に定められた労働法の手続規定との重複を避けるためと解されている（労働省労働基準局労働管理課編著『註解改正労働保険法』労働新聞社、一九五頁）。重複排除であれば、重複しない規定は一般法である行審法の適用があるのがむしろ当然である。しかも国民の権利保護を図ろうとする行審法の根本趣旨からは、国民に権利行使の機会を失わせないために、行審法の手続規定を可能な限り、労働保険の不服申立てにも採り入れるべきである（有泉亨・中野徹雄編『雇用保険法・労働保険法』日本評論社、三六三頁）。この考え方を敷衍すれば、労働保険法が行審法の教示規定を適用除外から外すのは例示にすぎない、と主張するXの解釈の方が、「国民の権利利益の救済を図る（行審法一条一項）」行政不服審査制度の趣旨に適合している。たとえば仮に労働保険法が

教示規定を適用除外から外さなかった場合、請求人に権利行使の機会を保障しないことの不合理性は放置できないであろう。その場合には、解釈上一般法である行審法の規定を準用して、問題解決を図る必要性が生じたはずである。閲覧請求権も行審法が国民の権利利益を図るために保障したものであるから、その適用除外を正当化するには、相当な根拠（たとえば閲覧請求権の行使が労災保険の不服審査手続を阻害するなどの弊害）が示されなければならない。しかし本判決は、形式的文理解釈に終始し、行政不服審査における閲覧請求権の規範的価値を明らかにしなかった。こうした本判決の消極的姿勢は、判決全体の底流となっており、労災保険の不服審査の権利救済制度としての実効性を減じるので失当である。

2 適正手続保障（憲法三一条・一三条）は閲覧請求権を基礎づけるか。本判決は大前提として憲法三一条の行政手続への適用可能性を認めるが、行政手続は刑事手続と性質が異なるので、行政処分で制限される権利利益の内容・性質と制限の程度、当該処分の公益の内容・程度・緊急性など総合較量した上で防御の機会を与えるかどうかが決定されるといふ判断枠組を示した（同旨、成田新法事件・最

大判平四・七・一民集四六卷七号一一七四頁）。そして労災保険の不服申立て手続で閲覧請求権を認めていないと解釈しても、憲法一三条・三一条の法意に反しない理由として、①労災不服事案の大量性、②迅速公正な処理の必要性、③専門知識を有する特別な審査機関の設置、④保険給付に関する争点の定型性、⑤審査機関の第三者性、⑥請求人の公開審理における意見陳述の機会の保障などを挙げる。しかし、これらの諸点は説得的な根拠とはいえない。①②は要するに大量の事案の迅速処理のために、手間を省きたいという実務の要請にすぎない。しかも審査事案の大量性・審査の迅速性の要請と閲覧が必ずしも二律背反するものではないので、公正性を軽視してまで閲覧請求権を捨象すべきではない。また③④⑤の事由を考慮しても、処分庁・審査官が決定の基礎とした判断資料を請求人に閲覧させなくても、審理の公正さを制度的に担保できるとはいえない。専門的第三者機関による審査は、公正な審査の必要条件であるが十分条件ではなく、閲覧請求権に代替し得るものではない。⑥は請求人の主張を審理に反映させる重要な方法であるが、処分庁や審査官の決定の基礎資料を知らせなければ、請求人に効果的な意見陳述は期待できないので、⑥は



閲覧請求権の適用排除の根拠ではなく、むしろ閲覧請求権の必要性を基礎づける。したがって、判旨が適正手続保障に反しないとする論拠は、いずれも不十分である。

そもそも適正手続保障の一内容として証拠開示が必要なのは、争訟の場で自己の権利利益を守るために、当事者に攻撃防御を適切に尽くさせることが、公正・公平であるからであった。それは争訟手続という限られた領域で、いわば「知る権利」の保障の意味をもっていた。今日の高度情報化社会において、知る権利は新しい人権として憲法上基礎づけられ、情報公開や自己情報の開示など、情報への権利の発展はめざましい。それは情報なくして自己の正しい意思決定はできないことが、広く承認されてきたからである。一般的な情報でさえ原則的に開示が必要とされる時代において、まさに自己の権利利益を争っている当事者に当該紛争に係る情報を知らせないで、公権力が一方的に判定する争訟手続は、適正かつ公正な手続の保障があるとは到底いえない。適正手続保障における閲覧請求権の規範的価値は、もはや立法政策のレベルとするエクスキューズが通用する時代ではないことが改めて認識されなければならない。

3 閲覧請求権を認める地方公務員の災害補償制度の不

服申立て制度とそれを認めない労災保険との取扱いの差異が、憲法一四条一項に反しないのか。判決は憲法違反とならない理由として、両者の補償制度と不服申立て手続の仕組みの違いを挙げる(判旨三)。すなわち、労災保険は政府の責任で運営する保険制度であるのに対し、地方公務員の災害補償は各地方公共団体の補償責任を代行する基金制度であるから、両者間の不服審査手続で閲覧請求権の保障に差異があっても合理性があると解している。しかし、判決の論理は制度が異なるというだけで、合理性の実質的内容を示しておらず失当といわざるを得ない。

ところで、現行法上個別の不服審査手続と行審法の関係は、必ずしも統一的に整備されていない。社会保険立法では、行審法の適用除外規定がある場合(労災保険法・健康保険法・厚生年金保険法・国民年金法・船員保険法)となした場合(国家公務員災害補償法・地方公務員災害補償法・国家公務員共済組合法・地方公務員共済組合法・国民健康保険法)に大別される。後者のうち国公災法を除く法律は行審法の適用を明文で規定し、国公災法は人事院が人事院規則の定める手続で審査すると規定する。独自の審査手続を定めた制度では、行審法との重複を避ける適用除外規定

をおき、特別な審査手続を定めぬ制度では行審法の審査手続に依拠している。しかしいずれの場合にも、閲覧請求権の適正手続保障的意義に鑑みると、その保障に差異を設ける積極的合理性を見いだすことはできない。したがって、包括的適用除外により、形式的に閲覧請求権を具備しない不服審査手続には、適用除外規定の制限的解釈により、行審法の閲覧請求権を準用するのが妥当である。

4 判決は労災保険の不服審査における裁決前置主義との関係で、請求人に閲覧請求権を認めなくとも憲法三二条に反しないとされた。審査請求・再審査請求の申立て後三か月を経過しても決定がなければ、請求人は取消訴訟を提起できる（最大判平成七年七月七日）と解するので、裁決前置主義が裁判を受ける権利と抵触する可能性は判例法上なくなつた。したがって、判旨四は妥当である。ただ、本件の審査請求も申立てから決定まで三年半費やしており、迅速な救済にはほど遠い。

ちなみに、右の最高裁判決の趣旨から、行政不服審査は、申立て後三か月以内に裁決すべきことが規範的に要請される。こうした短期間の審理で公正さと適正手続の保障を実現するには、とりわけ閲覧請求権が不可欠である。請求人

が閲覧により適切な意見陳述等で審理に参加することによって、短期間での事実の解明と請求人の納得できる公正な解決が可能となるからである。

5 ILO条約一二一号の不服申立て権の規定から、即座に閲覧請求権を導くのは、条約と国内法との関係から一般的には無理があるので判旨五は妥当である。もっともXは右条約を補強的に援用しているのであって、閲覧請求権を認めることが条約の趣旨に合致するのはいうまでもない。

三 以上検討したように、本判決が労災保険の不服申立て手続で閲覧請求権を否定する論拠は、労災保険法の適用除外規定の形式的な文理解釈に尽きる。判決は閲覧請求権が争訟手続における適正手続保障に、必須の重みを有することを等閑視している。その結果、閲覧請求権を法解釈上基礎づける努力を放棄したといわざるを得ない。労審法のように行政不服審査手続に閲覧に関する規定がない場合は、法の欠缺として一般法である行審法の閲覧請求権規定が準用されるべきであろう。今後こうした方向での判例形成を期待したい。

(阿部和光)