2018年3月13日

於 地方行政研究会

地方公共団体による「国外と関連を持つ事務」の処理——被爆者援護法等に着目して

太田匡彦（東京大学）

はじめに

－問題関心

- ・在外被爆者に対する被爆者援護法に関する事務（＝同法の域外適用）を実際に担当する組織が地方公共団体であることをどう考えるか。そもそもどうやって行っているのか。そこに何か新たな問題を発見できるか。

－問題関心の由来

- ・2016年7月：第8回日独法シンポジウム報告の引き受け
- ・2017年9月19-20日
： “Extraterritoriale Anwendung des Sozialrechts und Funktionen der Sozialversicherungsabkommen. Eine Betrachtung am Beispiel Japans”
Achtes deutsch-japanisches Rechtssymposium „Wie viel Offenheit – wie viel Ordnung? Staat, Recht und Gesellschaft nach dem Verlust des (neo-)liberalen Marktglaubens” (Universität Tokyo)
- ・2017年9月28日：地方行政研究会報告（2018年3月）依頼
- ・2017年9月29日：地方自治法施行70周年記念論文集寄稿依頼
- ・2017年10月2日：「住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会」への参加依頼

－問題の所在

- ・最判平成27年9月8日民集69巻6号1607頁
：海外に居住する被爆者健康手帳の交付を受けた被爆者が、日本国外で医療を受けた場合にも、一般疾病医療費に関する被爆者援護法18条1項の適用があり、かつ「被爆者の居住地又は現在地の付近に一般疾病医療機関がないため近隣に所在する一般疾病医療機関以外の者から医療を受けることとなった場合には」、被爆者援護法18条1項の「緊急その他やむを得ない理由により」一般疾病医療機関以外の者から医療を受けたという要件は満たすと判示。
- ・地方公共団体は、国外居住被爆者に対する被爆者援護法上の事務の処理を処理するとき、いかなる定め方に基づいて事務処理権限を持つのか（＝事務処理を義務づけられるのか）、また、どのような手続において行っているのか。そこにどのような法的問題が伏在しているか。

I. 地方公共団体による国外居住被爆者に対する援護法の事務処理

A. 被爆者援護法の基本構造

一 給付（援護）の概要と手続の概要

- ・被爆者健康手帳の交付（法二条）
- ・健康診断・指導（法七条、九条）
- ・医療（法一〇条以下）
 - ・いわゆる認定疾病に対する医療の給付（法一〇条）
 - ・認定疾病に対する医療費の支給（法一七条。以下、認定疾病医療費という）
 - ・一般疾病医療費の支給（法一八条）
- ・各種手当の給付（法二四条以下。健康管理手当や医療特別手当など）
- ・各種の福祉事業（法三七条以下）

一 国外居住被爆者に対する援護法に係る現在の適用状況

①被爆者健康手帳

- ・国外からの被爆者健康手帳の交付申請を認め、また交付する。

②援護としての医療、健康診断

- ・国外から申請された場合も原爆症認定も行う。もともと、現物給付としての医療の給付（援護法 10 条 1 項）は行わない。しかし、認定疾病医療費の給付（援護法 17 条 1 項）は行う。また、一般疾病医療費の給付（援護法 18 条 1 項）も行う。これらの医療費の支給は、国外で受診した場合、特に居住国で受診した場合に行われる。
- ・健康診断（援護法 7 条）の適用もないとしている。

③各種手当

- ・各種手当（健康管理手当など）についても、国外からの申請は可能であり、給付を行う（ただし、介護手当を除く）。

一 法外援護の存続

- ・在外被爆者保健医療助成事業

B. 管轄の分配（＝事務処理権限の分配＝事務処理の義務づけ）

1. 国内居住者に対する管轄

一 被爆者援護法自身の定める管轄

- ・被爆者援護法の規定だけを見るならば、①医療に係る援護を構成する三つの給付については厚生労働大臣が行い、②手帳の交付及びそれ以外の援護については居住地の都道府県知事または広島市長・長崎市長が行うこととされている。

一 権限の委任に基づく管轄の移動

- ・被爆者自身との関係で国自身が事務を処理することは、認定疾病に対する医療の給付を行うための要件であるいわゆる原爆症認定（法一一条）を除けば、実際上はない。

－被爆者自身との関係での事務処理の多くが都道府県知事によって行われること

2. 国外居住被爆者に対する管轄

－日本に居住地を有したことがある国外居住被爆者

- ・後に述べる明示の定めのない限り、出国前最後の居住地の都道府県が有する

cf. 手帳に関する事務につき令四条、五条二項、規則七条二項・四項、七条の二第一項二番目の括弧書き、八条、各種手当につき規則七条の二第一項二番目の括弧書き、二九条一項、四四条一項、四七条一項等。また規則三五条の三第二項、これを準用する規則四六条、五〇条等も参照

－日本に居住地を有したことの無い国外居住被爆者

- ・法一条各号に定める被爆者たるための事由のいずれかに該当したとする当時現に所在していた場所を管轄する都道府県知事——具体的には広島県知事・長崎県知事・広島市長・長崎市長——が有する（法二条二項）。

－管轄の特別な集約

- ・いわゆる認定疾病に対する医療費の支給（法一七条一項）、一般疾病医療費の支給（法一八条一項）に関しては、大韓民国に居住地を有する被爆者に対しては長崎県知事が、国外に居住地を有するそれ以外の被爆者に対しては広島県知事が事務処理権限を有する（規則二二条二項、二六条二項。規則一条最後の括弧書きにより、広島市長・長崎市長に事務処理権限は与えられていない）。

－国の事務処理権限の限定と強制分業制

C. 国外居住被爆者との手続

1. 都道府県知事が自ら処分を行う場合

－手続に関する特別の規律の必要

－申請も交付も領事官経由

- ・被爆者健康手帳の申請と交付（令一条の2）。
- ・健康診断受診者証の申請と交付（令附則2条、規則附則2条3項、5項）

－申請は領事館経由、決定の送達は都道府県知事から直接

- ・原爆症の認定、各種手当の支給のための申請と決定の通知（令8条2項、3項、規則29条3項、30条、44条、45条等。これらについては、令一条の2第2項のような規定がない）。

- －申請も都道府県知事に直接、決定も都道府県知事から直接
 - ・認定疾病医療費や一般疾病医療費の申請：直接、広島県知事又は長崎県知事に（規則 22 条 2 項、規則 26 条 2 項）。

2. 私人の利用

- －援護法に基づく医療費の支払いおよび法外援護としての医療費の支払い
 - ・広島県と国からの一般財団法人日本公衆衛生協会への事務の委託
- －法外援護としての海外での健康相談（健康診断）の場合

II. 考察

A. 地方公共団体により処理される事務としての性格について

1. 事務の区分

- －自治事務か法定受託事務か

2. 「地域における事務」と「その他の事務で法律又は政令により処理することとされる」事務

- －区域外に居住する人々に対する事務処理であること
- －「地域における事務」との近さ（無関係ではないこと）
- －国外居住被爆者に対する医療費の支払いが示す「地域における事務」との二重の距離

B. 手続について

- －領事官経由手続の趣旨

- ・申請者ないし受領者の本人確認

- －経由の二段階

- ・原爆症認定（令 8 条 3 項）

- －執行管轄権の行使となると思われること、国際法上の主体としての国と事務処理を担当する地方公共団体

- －本人確認をする際の相手国証明書の信頼

- ・①(i)「当該国 [=居住国] の中央政府又は地方政府が発行した有効期限内の写真付きの身分証明書その他本人確認ができる証明書（原本）及びその写し（2 部）」、又は、(ii)「本人であることを証明できる原則として申請日前 1 か月以内に発行された公的機関の証明書（1 部）及びその写し（1 部）」、
- ②「身分証明書等で現住所の確認ができない場合は、現住所を確認できる書類（1 部）及びその写し（1 部）」
 - ①(i)の具体例：旅券、運転免許証、外国人登録証、労働許可証、永住権証等
 - ①(ii)の具体例：戸籍謄本・抄本、公証人による証明書、在留許可証、居住証明書等

②の具体例：公共料金の請求書（又は領収書）、本人宛の郵便物、居住証明書等

C. 考察の持つかもしれない意味

1. 地方公共団体が処理すること自体について

- －「地域における事務」の位置づけ、「その他の事務で法律又は政令により処理することとされる」事務の位置づけ
- －地方公共団体が「国外と関連を持つ事務」をより広く処理する可能性
 - e.g. 在外選挙人に関する事務処理
 - e.g. 在外邦人のアイデンティティの公証？

2. 手続に関する局面について

- －国と地方公共団体の交錯する手続と関与
- －国外居住者のアイデンティティに関して公証を行うことについて

3. 個人との関係

- －自由、繋がり、同一性証明
- －「親切」な「データベース」国家の評価

*被爆者援護法（原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律）（抄）

（被爆者）

第一条 この法律において「被爆者」とは、次の各号のいずれかに該当する者であつて、被爆者健康手帳の交付を受けたものをいう。

一 原子爆弾が投下された際当時の広島市若しくは長崎市の区域内又は政令で定めるこれらに隣接する区域内に在つた者

二 原子爆弾が投下された時から起算して政令で定める期間内に前号に規定する区域のうちで政令で定める区域内に在つた者

三 前二号に掲げる者のほか、原子爆弾が投下された際又はその後において、身体に原子爆弾の放射能の影響を受けるような事情の下にあつた者

四 前三号に掲げる者が当該各号に規定する事由に該当した当時その者の胎児であつた者
（被爆者健康手帳）

第二条 被爆者健康手帳の交付を受けようとする者は、その居住地（居住地を有しないときは、その現在地とする。）の都道府県知事に申請しなければならない。

2 被爆者健康手帳の交付を受けようとする者であつて、国内に居住地及び現在地を有しないものは、前項の規定にかかわらず、政令で定めるところにより、その者が前条各号に規定する事由のいずれかに該当したとする当時現に所在していた場所を管轄する都道府県知事に申請することができる。

3 都道府県知事は、前二項の規定による申請に基づいて審査し、申請者が前条各号のいずれかに該当すると認めるときは、その者に被爆者健康手帳を交付するものとする。

4 前三項に定めるもののほか、被爆者健康手帳に関し必要な事項は、政令で定める。

（一般疾病医療費の支給）

第十八条 厚生労働大臣は、被爆者が、負傷又は疾病（第十条第一項に規定する医療の給付を受けることができる負傷又は疾病、遺伝性疾病、先天性疾病及び厚生労働大臣の定めるその他の負傷又は疾病を除く。）につき、都道府県知事が次条第一項の規定により指定する医療機関（以下「被爆者一般疾病医療機関」という。）から第十条第二項各号に掲げる医療を受け、又は緊急その他やむを得ない理由により被爆者一般疾病医療機関以外の者からこれらの医療を受けたときは、その者に対し、当該医療に要した費用の額を限度として、一般疾病医療費を支給することができる。ただし、その者が、当該負傷若しくは疾病につき、健康保険法（大正十一年法律第七十号）、船員保険法（昭和十四年法律第七十三号）、国民健康保険法、国家公務員共済組合法（昭和三十三年法律第二百二十八号。他の法律において準用し、又は例による場合を含む。）若しくは地方公務員等共済組合法（昭和三十七年法律第一百五十二号）（以下この条において「社会保険各法」という。）、高齢者の医療の確保に関する法律（昭和五十七年法律第八十号）、介護保険法（平成九年法律第二百二十三号）、労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）、労働者災害補償保険法（昭和二十二年法律第五十号）、船員法（昭和二十二年法律第百号）若しくは独立行政法人日本スポーツ振興センター法（平成十四

年法律第百六十二号)の規定により医療に関する給付を受け、若しくは受けることができたとき、又は当該医療が法令の規定により国若しくは地方公共団体の負担による医療に関する給付として行われたときは、当該医療に要した費用の額から当該医療に関する給付の額を控除した額（その者が社会保険各法若しくは高齢者の医療の確保に関する法律による療養の給付を受け、又は受けることができたときは、当該療養の給付に関する当該社会保険各法若しくは高齢者の医療の確保に関する法律の規定による一部負担金に相当する額とし、当該医療が法令の規定により国又は地方公共団体の負担による医療の現物給付として行われたときは、当該医療に関する給付について行われた実費徴収の額とする。）の限度において支給するものとする。

第2項以下略

***原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律施行令（抄）**

（法第二条第二項の規定による被爆者健康手帳の交付の申請）

第一条の二 法第二条第二項の規定による申請は、当該申請を行う者の住所を管轄する領事官（領事官の職務を行う大使館若しくは公使館の長又はその事務を代理する者を含み、領事官を経由して申請を行うことが著しく困難である地域として外務大臣及び厚生労働大臣が定める地域にあつては、外務大臣及び厚生労働大臣が定める者とする。以下この条及び第八条第二項において同じ。）又は最寄りの領事官を経由して行わなければならない。

2 法第二条第二項の規定による申請に係る被爆者健康手帳の交付を行うときは、当該申請を行った者の住所を管轄する領事官又は最寄りの領事官を経由して行うものとする。

（認定の申請）

第八条 法第十一条第一項の規定による厚生労働大臣の認定を受けようとする者（非居住者を除く。）は、厚生労働省令で定めるところにより、その居住地の都道府県知事を経由して、厚生労働大臣に申請書を提出しなければならない。

2 法第十一条第一項の規定による厚生労働大臣の認定を受けようとする者（非居住者に限る。）は、厚生労働省令で定めるところにより、その住所を管轄する領事官又は最寄りの領事官（次項において「住所を管轄する領事官等」という。）を経由して、厚生労働大臣に申請書を提出しなければならない。

3 前項の規定による申請書の厚生労働大臣への提出は、住所を管轄する領事官等から当該者が最後に国内に有した居住地（居住地を有しなかったときは、その現所在地）の都道府県知事（当該者が法第二条第二項の規定による申請に係る被爆者健康手帳の交付を受けた者であつて、当該交付を受けた時以後、国内に居住地及び現所在地を有しないものであるときは、当該交付を行った都道府県知事。次項において「領事官等からの経由都道府県知事」という。）を経由して行うものとする。

4 厚生労働大臣は、第一項及び第二項の申請書を提出した者につき法第十一条第一項の規定による認定をしたときは、第一項の申請書を提出した者にあつてはその者の居住地の

都道府県知事を、第二項の申請書を提出した者にあつてはその者の領事官等からの經由都道府県知事を、それぞれ經由して、認定書を交付するものとする。

***原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律施行規則（抄）**

（手帳の交付の申請）

第一条 原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律（平成六年法律第百十七号。以下「法」という。）第二条第一項の規定により被爆者健康手帳の交付を申請しようとする者は、交付申請書（様式第一号）に、その者が法第一条各号のいずれかに該当する事実を認めることができる書類（当該書類がない場合においては、当該事実についての申立書）を添えて、その居住地（居住地を有しないときは、その現在地とする。第四条、第七条第二項及び第四項、第七条の二第一項、第二十九条第三項、第三十四条（第四十六条、第五十条、第五十四条及び第六十三条において準用する場合を含む。）、第三十五条第三項（第四十六条、第五十条、第五十四条及び第六十三条において準用する場合を含む。）、第三十五条の三第二項（第四十六条、第五十条、第五十四条及び第六十三条において準用する場合を含む。）、第五十六条第四項並びに第七十一条第三項を除き、以下同じ。）の都道府県知事（広島市又は長崎市にあつては、当該市の長とする。第三章及び第七十九条を除き、以下同じ。）に提出しなければならない。

2 法第二条第二項の規定により被爆者健康手帳の交付を申請しようとする者は、交付申請書（様式第一号）に、その者が法第一条各号のいずれかに該当する事実を認めることができる書類（当該書類がない場合においては、当該事実についての申立書）を添えて、都道府県知事に提出しなければならない。

（氏名等の変更の届出）

第七条 （略）

2 国内に居住地及び現在地を有しない被爆者（以下「非居住者」という。）は、氏名を変更したとき、又は国外において居住地を変更したときは、被爆者健康手帳の写しを添えて、令第四条の規定による届出を行った都道府県知事（当該非居住者が法第二条第二項の規定による申請に係る被爆者健康手帳の交付を受けた者であつて、当該交付を受けた時以後、国内に居住地及び現在地を有しなかつたものであるときは、当該交付を行った都道府県知事）にその旨を届け出なければならない。

第3項以下略

（手帳の再交付の申請）

第七条の二 被爆者は、被爆者健康手帳を破り、汚し、又は失つたときは、居住地（居住地を有しないときは、その現在地）の都道府県知事（非居住者については、国内に居住地及び現在地を有しなくなつたとき前最後に国内に有した居住地（居住地を有しなかつたときは、その現在地）の都道府県知事（当該非居住者が法第二条第二項の規定による申請に係る被爆者健康手帳の交付を受けた者であつて、当該交付を受けた時以後、国内に居住地及び現在地

を有しなかったものであるときは、当該交付を行った都道府県知事)。以下この条、次条、第四章第一節から第五節まで（第三十五条から第三十五条の三までを除く。）及び第七十一条第一項において同じ。）に再交付を申請することができる。

第2項以下略

（認定の申請）

第十二条 令第八条第一項の申請書は、次に掲げる事項を記載した認定申請書（様式第五号）によらなければならない。

- 一 被爆者の氏名、性別、生年月日及び居住地並びに被爆者健康手帳の番号
- 二 負傷又は疾病の名称
- 三 被爆時の状況（入市の状況を含む。）
- 四 被爆直後の症状及びその後の健康状態の概要
- 五 医療の給付を受けようとする指定医療機関の名称及び所在地並びに当該指定医療機関が指定訪問看護事業者等（健康保険法（大正十一年法律第七十号）第八十八条第一項に規定する指定訪問看護事業者、介護保険法（平成九年法律第二百二十三号）第四十一条第一項に規定する指定居宅サービス事業者（同法第八条第四項に規定する訪問看護を行う者に限る。）又は同法第五十三条第一項に規定する指定介護予防サービス事業者（同法第八条の二第三項に規定する介護予防訪問看護を行う者に限る。）をいう。以下同じ。）であるときは当該指定に係る訪問看護ステーション等（指定訪問看護事業者等が当該指定に係る訪問看護事業、居宅サービス事業又は介護予防サービス事業を行う事業所をいう。以下同じ。）の名称及び所在地

2 令第八条第二項の申請書は、前項第一号から第四号までに掲げる事項を記載した認定申請書によらなければならない。

3 前二項の申請書には、当該申請書に記載された負傷又は疾病についての医師の意見書（第一項の申請書にあっては、様式第六号によるものに限る。）及び当該負傷又は疾病に係る検査成績を記載した書類を添えなければならない。

（一般疾病医療費の支給の申請）

第二十六条（略）

2 国外において医療を受けた非居住者であって、一般疾病医療費の支給を受けようとするものは、前項の規定にかかわらず、当該医療を受けた後、速やかに、一般疾病医療費支給申請書（様式第八号）を、次の各号に掲げる非居住者の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める都道府県知事に提出しなければならない。

- 一 大韓民国に居住地を有する非居住者 長崎県知事
- 二 前号に掲げる非居住者以外の非居住者 広島県知事
- 3 前二項の申請書には、当該医療に要した費用の額を証する書類及び当該医療の内容を記載した書類を添えなければならない。

（認定）

第二十九条 法第二十四条第二項の認定の申請は、医療特別手当認定申請書（様式第九号）に、法第十一条第一項の認定に係る負傷又は疾病についての法第十二条第一項の規定による指定を受けた病院又は診療所の医師の診断書（様式第十号）を添えて、これを居住地の都道府県知事に提出することによって行わなければならない。

2 都道府県知事は、前項の場合において、同項に規定する診断書を添えることができないことについてやむを得ない理由があると認めるときは、法第十九条第一項の規定による指定を受けた病院又は診療所の医師の診断書をもってこれに代えさせることができる。

3 非居住者は、第一項の規定にかかわらず、同項に規定する書類の提出に代えて、申請書に、本人であることを確認するに足りる書類及び法第十一条第一項の認定に係る負傷又は疾病についての医師の診断書を添えて、これを令第一条の二第一項に規定する住所を管轄する領事官その他最寄りの領事官（以下単に「領事官」という。）を経由して提出することにより、法第二十四条第二項の認定の申請を行わなければならない。

第三十条 都道府県知事は、前条第一項又は第三項の規定による認定の申請があった場合において、法第二十四条第一項に規定する要件に該当する旨の認定をしたときは、当該認定を受けた者（以下「医療特別手当受給権者」という。）に、文書でその旨を通知するとともに、医療特別手当証書（様式第十一号）を交付しなければならない。

第三十一条 都道府県知事は、第二十九条第一項又は第三項の規定による認定の申請があった場合において、法第二十四条第一項に規定する要件に該当しないと認めるときは、申請者に、文書でその旨を通知しなければならない。