

労災保険制度の在り方について（論点整理）

I . 適用について

- 1 . 労災保険の適用範囲
- 2 . 家事使用人への災害補償責任及び労災保険法等の適用
- 3 . 暫定任意適用事業
- 4 . 特別加入団体

1. 労災保険の適用範囲 論点①強制適用の範囲について

(1) 労災保険の強制適用範囲について

◆労働者以外の就業者に労災保険を強制適用することについて、検討課題とし得るとする意見と検討課題とするのに消極的な意見の双方があった。

検討課題とし得る理由としては、

- ・報酬を得て働く人を強制適用することは考えられるものの、法制度の根幹を見直すことになり、フリーランスに関する社会的動向や労働者性に係る議論等を踏まえながら長期的な検討課題とし、短期的には特別加入を拡大していくことが適当

- ・フリーランスにとって事業主に類する者に、保険料を一定程度負担させることも検討してはどうか

などといった意見があった。

一方、検討課題とするのに消極的な意見の理由としては、

- ・暫定任意適用事業が存続している状況下で、労働者以外に対象を広げることは不適當

- ・自ら長時間働くことを選択した経営者と、業務命令によりやむなく長時間働く労働者とでは状況が大きく異なる

などといった意見があった。

<労働者以外の者も強制適用の対象とすることも長期的な検討課題とし得るとのご意見>

○労災保険の社会保障的性格を強調するのであれば、報酬を得て働く人は強制加入とすることもあり得る。ただし、これは法制度を根幹から見直すことになるので、長期的な検討課題になる。短期的には、ニーズに応じて特別加入を広げていくのが現実的。

○適用対象者について労基法と労災保険法の今後の関係を検討する必要がある。労基法と労災保険法の適用対象者を切り離し、労災保険の強制適用を労基法の労働者より広げることは現行法の解釈としては難しいが、法改正により労災保険法の趣旨を一定変え、拡大を図ることは理論的には排除されない。

○労基法と労災保険法の間を根本的に見直すとしても、第2種の特別加入者をすべて労働者と並べて強制加入とすることは適切とはいえない。フリーランスに係る今後の社会的な動向、労基法の労働者概念の議論の動向、安衛法の注文者の責任にかかる議論の動向など踏まえ検討が必要。

○現在の労働者は使用従属性や時間的場所的拘束があり、事業主は補償責任・保険料の支払い責任を負う点に労災保険の中核はありと考える。労災保険法が労基法とは別制度であり、労災保険の原則を崩さなければ、特別加入のように労災保険法の適用対象を労基法の適用対象よりも拡張できるという認識。その前提で、保険料負担の根拠と技術的可能性から、第2種特別加入の対象になる者について、労災保険の強制適用の対象範囲をどこで線引きするのかということが問題となる。事業主に類する者が保険料を負担する一定の根拠があり、その徴収が技術的に可能か議論した上で、労働者ではないが、その保険料を一定負担してもらうことを検討してもよいのではないか。

1. 労災保険の適用範囲 論点①強制適用の範囲について

＜労働者以外の就業者に強制適用することを検討課題とするのに消極的なご意見＞

- 労基法が適用される労働者、あるいは適用されるべき労働者であっても労災保険が強制適用されない労働者が存在する現段階で、労働者以外の就業者を強制適用とする考えには反対。これらの者は特別加入を通じた保護が可能。事故型の業務災害では、経営者と従業員との間で、事故のリスクや保障のニーズは大きく異ならないと思うが、疾病型の業務災害、特に長時間労働が原因となるような疾病について、自ら長時間働くことを選択した経営者と、業務命令により長時間労働を余儀なくされる労働者とでは、状況が大きく異なると考える。
- 労基法は危険責任の法理に基づくと考えられることから、労基法上の労働者かどうかで危険の内実と責任の質は変わる。自らの意思で就労できていれば避けることができたかもしれない災害が、使用者の指揮命令に従い自由を制約されながら業務に従事する中で発生したところに、労働者以外の者と異なり、契約に内在する危険とその金銭的な補償を使用者に行わせる根拠があると考える。

1. 労災保険の適用範囲 論点② 保険料負担の在り方について

(2) 労働者以外の者に適用する場合の保険料負担について

- ◆労働者以外の就業者に労災保険を強制適用する場合の保険料負担について、災害のリスクを自ら負わずに利益を得ているという観点から、発注者やプラットフォーマーに拠出させることも検討し得るとの意見があった一方、当事者間の契約の自由に委ねるべきことや報酬への転嫁リスクがあることを理由に適当でないとする意見もあった。
- ◆また、労働者以外の者が特別加入している場合には、特別加入に係る負担分を発注者が自主的に経費に上乗せすることは望ましい取組であるという意見や、特別加入の必要性が高い業種にあつては、加入へのインセンティブを課したり、注文者への保険料負担を求めたりすることもあり得るとの意見があった。

<発注者やプラットフォーマーが保険料を負担する仕組みも検討され得るとのご意見>

- 注文者は指揮命令も拘束もしないが、災害発生リスクを自ら負わずに利益を得られるというのが保険料を負担させる根拠になり得る。一方で労働者と違って働き方の自由度が高く自ら災害を避けることもできるところ、注文者の全額負担に拘泥せず、保険料の折半もありうると考える。この場合、中長期的な課題ではあるが、任意加入を原則としつつも、注文者の負担もあるので、就労者が保険加入を望んだ場合には、注文者にも保険料を強制的に拠出させることもあり得るのではないか。

<保険料負担に係るその他のご意見>

- 労働者以外の就業者を強制適用にすると、使用者に当たる者がいない以上、保険料は本人負担になる。労働者と労働者以外の就業者を1つの制度に統括するにしても、保険料負担の観点から区別は残る。プラットフォームなどの注文主に保険料負担を課するのは難しいのではないか。保険料負担も含めた費用を相手に求めるかは当事者間の契約の問題であり、こうした契約に関する課題は、フリーランス新法など他の法律の問題であつて、労災保険法の問題ではないと考える。
- 保険料負担と報酬の最低保障が密接に関連しているところ、労基法の労働者以外の就労者に保険料負担させる場合、当該就労者に契約交渉力がなければ、報酬に転嫁されるおそれがある。一方で適用拡大になる就労者の契約交渉力が強ければ、あえて他方契約当事者に保険料を負担させずとも、報酬の中に保険料額などを就労者自身が含めることができるので、拡大の必要はない。

<労働者以外の者については特別加入を前提に保険料負担を軽減する方策もあり得るとのご意見>

- 労働者以外の就業者については特別加入することを前提に、特別加入にかかる保険料相当額を発注事業者が自主的に経費に上乗せすることは望ましいと考える。
- 労災保険の強制適用を労基法の労働者より広げるとは理論的には排除されない一方で、労基法とのつながりを維持しつつ、特別加入の必要性の高い者には加入や保険料負担のインセンティブを課したり、注文者やプラットフォームなどに保険料負担を求めることもあり得る。

(3) その他の意見

- 労災保険においては適用事業所とその賃金総額のみが特定され、給付の対象となる労働者は特定されていないため、労災が発生して初めて、労働者でないために対象にならないことを認識することもありうる。第3種特別加入では同様の裁判例もある。フリーランスについて広く特別加入が認められるようになっていく中で、特別加入者の中に労働者性のある者が含まれているという問題もあるが、逆に本来特別加入すべき人が入れていなかったということもある。適用関係や特別加入を議論する際には補足的に考慮すべき。

2. 家事使用人への災害補償責任及び労災保険法の適用について

- ◆家事使用人に労働基準法が適用される場合には、災害補償責任及び労災保険法も適用することが適当とする意見が複数あった。
- ◆具体的な適用においては、事務負担の軽減等の課題を精査する必要があるとの意見があった。

- 労働者を雇用する以上事業主であることを自覚し、責務を果たしてもらうことが必要だが、手続的、事務的側面の負担は、軽減すべき。具体的には、保険関係成立や変更の届出、保険料の納付等の事務を代行機関に負わせることが考えられる。
- 家事を労基法上の事業と整理するのは難しく、私家庭への適用は慎重になるべきだが、一方で災害補償に関する限りでは、指揮命令下の労働について、労災のリスクを使用者が管理できる前提で危険責任が一つの論拠になる。私家庭でも家事従事者に対する指揮命令があれば、この危険責任の論拠は妥当する。その上で労基法の災害補償とこれを受けた労災保険の保険料に関する負担を私家庭に負わせるのは可能。
- 危険責任から導かれる経済的補償に不可欠な責任（未納付の保険料・追徴金の納付、事業主からの費用徴収）は私家庭にも負わせることができる。一方で危険責任から導くことができない企業活動への適用を前提とした技術的な規定（使用者の報告・出頭、立ち入り検査など）は私家庭に負わせることは妥当ではない。
- 家政婦紹介所等に一定の手続促進のための（努力）義務を課し、実効性の確保を図ることもできるのではないか。
- 私家庭が直接家政婦を雇用する場合に事務負担を求めると、家事代行サービスと比べて競争上著しく不利になる。現在働いている人との関係でも事務負担の関係を検討しなければならない。
- 強制適用された場合、保険料負担や手続履行などのコストがかかるので家事使用人を直接雇用しなくなる可能性がある。労働契約とのグレーゾーンが増えて取り締まるのが難しくなるのではないか。災害が発生した場合のみ手続をしたり、災害が起こりうる危険の高い事業のみが顕在化するような逆選択の問題が生じるのでは。
- 家事使用人には、強制適用の課題はありつつも補償の必要性が高い。その上で、実際に個人家庭と直接労働契約を結んでいる家事使用人が実態としてどれだけ存在していて、適用対象になった場合に把握・指導することができるのか、監督事務の議論と平仄を合わせていく必要がある。
- 家事使用人は介護の業務に従事することもあるが、認知症などの判断能力が低下した主体が労働契約の相手方になる可能性が他の種類の事業よりも高い。労働保険事務組合を活用ににしても判断能力が劣る人が活用するには工夫が必要。

<その他のご意見>

- 私家庭が事業主と言えるのか、みなし事業とするのか、労働保険事務組合の仕組みが使えるのか、家事使用人の実態は日雇いに近いといえるか、検討をしていくこともあり得る。
- 家事使用人に対して労災保険を積極的に適用することは賛成だが、家事使用人の働き方・実態が十分に見えてこない印象もある。今後家事使用人の働き方がマッチングサービスの発展や、外国人労働者の関係で今後増えてくる可能性はありうるところ、労災保険の中でも可視化していく必要がある。
- 労基法の中で災害補償責任を認めないという話になると、問題の構造として特別加入のように労基法の責任とは結びついていないものを補償することになり、その場合は紹介所等を事業主に擬制するなどもあるかもしれない。

3. 暫定任意適用事業

- ◆現行の暫定任意適用事業については、強制適用すべきとの意見があった。
- ◆全面適用とするには課題があるが、適用事業の把握の困難性や事業主の事後負担などの課題を解決する余地はあるのではないか、との意見があった。

- 暫定任意適用事業となっている農業についても強制適用すべきと考える。労働実態の把握が困難であることが理由とされてきたが、農業特有の労働慣行がみられなくなって、「労働実態」は少しずつ現代的になっているはずであり、「把握」の手段も多様化しており、保護の必要性もあるといえる。
- 農林水産業を強制適用としない根拠は乏しい。労働基準法では農林水産業も強制適用であったとしても労働として見分けられる前提である一方で、労災保険法では労働者かどうか見分けられないというの一貫性がない。海外では賃金支払いの点で他の業種と違うものにみなし保険料の仕組みを設けているケースもあるが、日本では農林水産業でも最低賃金法が適用されるので、この点でも特別に扱う必要はない。
- 逆選択の問題はあるが、過半数の希望や法人化した場合のように、現在でも事業側（事業主や労働者）の選択により特別加入している場合には強制適用となることからみて、農林水産業についてはリスクの高い事業が保険の利益を享受しやすい逆選択の弊害はある程度甘受されているようにみえる。
- 全面適用とするには課題があるが、農業協同組合との協力により、適用の課題とされている適用事業の把握の困難性や事業主の事務負担などは解決する余地があると思うが、これらの問題が解決される可能性がどの程度あるのかは検証する必要があるのではないか。

4. 特別加入団体 論点①特別加入団体が災害防止の役割を担うことについて

(1) 特別加入団体に災害防止措置の実施を義務付けることについて

- ◆①特別加入団体に災害防止措置を義務付けるべきとする意見と、②義務付けではなくとも災害防止への取組を期待し得るとの意見があった一方、③特別加入団体の取組には限界がある、あるいは、かえって特別加入促進の妨げになる等の意見があった。

<特別加入団体に災害防止への取組を期待し得るとのご意見>

- 保険には一般にモラルハザードが伴う。特別加入者の過失もカバーされる仕組みになっているが、本来行動の自由がある働き手の不注意を問わないのは労働者よりもモラルハザードを招きやすい。立法論としては予防に関する仕組みは労働者よりも厚くてもいいのではないか。フランスの例だが、災害率だけでなく、一定の災害予防を採ったかで保険料率を変えるという仕組みもある。
- 予防措置について、安衛法における注文者の安全管理の責任に注目されている状況も踏まえ、労災保険法でも注文者に何らかの責任ないし役割を求められないか検討の余地はある。
- 特別加入団体の役割は特別加入の有無にかかわらず、特定の業種・職域で接点をもっている自営業者に、職業上のリスクの理解を深めてもらい、その上で保険加入への対処を促し、その際の選択肢として特別加入を示すような周知広報への貢献は求められないか。
- 労災保険制度に課された役割として、労災を抑止するインセンティブが付されていると考えるなら、保険料を業種のリスクに見合ったものにしていくべき。団体に措置を講じさせるのが難しければ保険料で対応していくのも一般論としてある。現時点で業種毎の保険料率が適切でない部分も有るなら見直していく必要もある。

<特別加入団体に災害防止措置を義務付けることの弊害などに関するご意見>

- 特別加入団体を介在させなければ制度が成り立たないのかの議論をしても良いのではないか。通常の事業主のように保険料支出によって災害補償責任を免れる受益のない特別加入団体に災害防止の義務を課するのは団体を作るハードルが上がり、加入促進の妨げになるのではないか。義務や要件の設定ではなく、インセンティブの付与（社復の安全衛生確保等事業の利用を通じた災害防止措置などの推進）が適切ではないか。
- 特別加入団体は加入者の仕事の内容を把握しておらず権限もないため、予防の取組には限界がある。

<特別加入団体に災害防止措置を義務付けるべきとするご意見>

- 特定フリーランスの特別加入団体は、災害防止教育の実施の厚労省への報告が要件になっているが、既存の特別加入団体にも同様の要件を課す必要があるのではないか。

<その他のご意見>

- 労災の性質、特別加入者の属性も時間経過とともに変わりうるどころ、団体が機能しているのか、団体の機能を強化すべきか、定量的に評価するのは難しいが、継続的かつ掘り下げた分析の必要がある。

4. 特別加入団体 論点②特別加入団体の要件等の法令への規定について

(2) 法令上に特別加入団体の要件や手続を明確化することについて

- ◆承認要件に法令上の根拠を与え、当該要件を満たさなくなった場合に保険関係の消滅ができるようにする必要があるとの意見があった。
- ◆特別加入団体の保険関係の取消が特別加入者に大きな影響を及ぼすことから、保険関係の消滅に先立ち、当該団体に改善の要求をする等の段階的な手続を設けてもよいのではないか、との意見があった。

- 労災保険法第35条第4項では団体に法令違反があった場合には、政府の職権で保険関係の解消ができる。一方で承認の要件は法令上の規定がなく、団体が承認要件を充足しなくなっただけでは、法令違反を問えず、保険関係の消滅ができない可能性がある。このため、承認要件に法令の根拠を与えるとともに、当該要件を満たさなくなった場合には政府から保険関係の消滅ができるようにしておく必要がある。
- 団体に保険関係の一当事者にとどまらず、特別の役割を設けるのであれば、申請・承認と切り離れた一定の安全確保の取組を求めるなどし、不適切な団体についての承認の取消についても整理が必要になる。
- 現行法では政府による保険関係の取消は詳細な手続が予定されていないが、保険関係の取消は特別加入者に甚大な影響があるので、保険関係の消滅をさせるに先立って、特別加入団体に問題の改善を要求するなど段階的な手続も併せて設けても良いのではないか。

(3) その他の意見

- 特別加入制度の一人親方と特定作業従事者の関係について、両者の区別が曖昧になっている。一人親方に当たる場合は事業の全体が対象になる一方で、特定作業は特定の作業のみ補償の範囲に差がある点は検討の余地がある。
- 特別加入について、対象を制限しない完全任意の個人加入としつつ、一部の業務委託やプラットフォームとの関係で特別な制度を考えていくという仕組みにできないか検討の余地はある。
- 特別加入制度を知らないという理由で活用されていないのは問題。周知を徹底して保護の機会を広げてもらいたい。

Ⅱ． 給付について

- 5． 遺族（補償）等年金
- 6． 遅発性疾病に係る保険給付の給付基礎
日額の算定方法
- 7． 災害補償請求権・労災保険給付請求権に
係る消滅時効
- 8． 社会復帰促進等事業

遺族（補償）等年金の趣旨・目的について

- ◆「被扶養利益の喪失の補填」と解する意見のほか、「永久的全部労働不能による損失の補填」、「遺族の生活水準の急激な低下を緩和する」もの、あるいは「労働者が得るはずであった賃金の代替物」とであると解する余地もあるとの意見があった。

<制度趣旨を「被扶養利益の喪失の補填」と解するご意見>

- 目的としては今なお被扶養利益の喪失の補填という概念は有用。
- 遺族補償年金を、被災労働者に生じた損害を遺族に補償していく制度とすると、補償の範囲が労基法や労災補償制度が目的とした被災労働者や遺族の生活の安定等の範囲を超える広範なものとなり得る。「被扶養利益の喪失」は損害の1つである「被扶養利益の喪失」という「損害の填補」と整合性のあるものとして設定しており、特に遺族の中でも補償の必要が高い人達に充実した年金の給付を行っているというのが今の考え方という理解ができるのではないか。

<制度趣旨を「被扶養利益の喪失の補填」以外と解する余地があるのご意見>

- 給付期間を永続的にする必要があるかは疑問。18歳以上の子どもと同様に、妻についても夫が亡くなった後で就労し自立すると考えられる。遺族厚生年金と同じように、遺族補償給付は遺族の生活水準の急激な低下を緩和し、その後の就労による自立までの期間を支えるものとして有期給付化することが望ましい。就労が難しい状況もあるため制度設計に当たっては個別の配慮は必要。
- 20代の男女間については、賃金差はほぼない状況。したがって、将来の世代に向かって、夫を失った妻だけが一生の補償を受け続けられるという、現代の仕組みを改めていくことは考え得るのではないか。
- 1948年の解釈によれば、労働者の死亡は永久的全部不能の最たるものと解釈されている。遺族補償がカバーしようとしていたのは、具体的な被扶養利益というよりは、まずは永久的全部労働不能による何らかの永続的な損失と考えられていたのではないか。
- 日本では生命侵害に対する損害賠償については、いわゆる相続構成となっており、それを補完する遺族補償や遺族補償給付は扶養利益の代替物ではなく、労働者が得るはずだった賃金の代替物ととらえるのが整合的。

<その他遺族補償年金の趣旨・目的に関わるご意見>

- 労災保険は訴訟によらず迅速に被災者への補償を図る機能も担っているため、有期給付化については訴訟との関係も考慮する必要がある。
- 生計維持要件と一緒に考えていく必要がある。民法上の扶養義務を踏まえ抽象的に「被扶養利益が喪失された」とこれまで説明してきたのではないか。一方で、必要な遺族に必要な補償を行うものとの説明もあり、また、給付要件について夫と妻の要件の差は実質的な扶養の必要性・生活への打撃の緩和が重要な趣旨であるかのような説明もされており、これまでの制度は運用も含めて考えると整合的ではないのではないか。

5. 遺族（補償）等年金 論点② 給付の要件について

（1）生計維持要件について

- ◆①労災保険における「被扶養利益の喪失の補填」との趣旨との関係で不合理ではないとの意見、②生計同一の意味を含む独自のものとして運用されているとの意見、③現行の取扱いが妥当なのか検討が必要ではないか、との意見があった。

<現状の生計維持要件を不合理でないと捉えるご意見>

- 共働きも対象としている現行の生計維持要件は、一方の配偶者からの収入が消えたという明らかな損害があることからすれば、広く見れば「被扶養利益」と呼んでもよく、損害の穴埋めをする制度だと理解すれば、緩やかに生計維持関係を見るのはそれほど不合理ではない。

<「生計維持」を「生計同一」と同視できるとするご意見>

- 労災保険法の生計維持要件は生計同一とその内容が類似。労災保険法は「生計維持」を、労働基準法施行規則と足並みを揃え生計同一の意味合いを含んだ、広い独自のものとしてきたと考える。労災保険法は遺族補償の対象を年齢や障害によって制限しており、これらの要件によりなぜ労働基準法よりも支給対象者が絞られるのかを検証すべき。

<現行の「生計維持要件」の見直しが必要とするご意見>

- 生計維持要件の変遷については、見直し前提ではないが、既に年金化から50年も経過しており、このままでいいのかという検討は必要ではないか。

（2）労働基準法の遺族補償との関係について

- ◆遺族（補償）等年金の支給対象者は労働基準法の遺族補償の対象者よりも限定しており見直すべきではないかとの意見があった。
- ◆労働基準法より労災保険法の補償の方が下回るべきではなく、両法の整合性を確保すべきとの意見があった。

- 配偶者に関して、当然に負うような扶養義務関係ならまだしも、具体的な生活に踏み入った扶養の在り方のみをベースに制度設計を考えるのは労働基準法との関係において適切ではない。労働基準法及び労基則において、配偶者について、配偶者であること以外には何ら要件がない。遺族の支給要件に関して、夫婦に関して夫婦である以外の何らかの要件を設けると労働基準法の要件よりは狭くなってしまう。
- 労働基準法より労災保険法が下回ることはないし、そうあるべきではないというのが一般的理解。受給権者について労災保険法は法律に「配偶者」と規定している一方で、労基法では法律には「遺族」とだけ記載していて、詳細は施行規則に定めている。労災保険法との整合性を確保できていないのであれば、施行規則を変えていく、あるいは、労基法の遺族の範囲の解釈を検討するという考えもあるのではないか。

（3）その他の意見

- 被扶養利益の喪失の補填という趣旨目的に照らせば、年齢要件・障害要件で対象者を絞るのは目的と乖離がある。
- 法律の扶養義務で言えば、親と小さい子、夫婦という結びつきは社会通念では一般的であり、そこに充実した補償というのは不当ではないのではないか。
- 現行は、要件を満たすか否かで年金か一時金かという大きな差が生じる。技術的に可能ならば、要件を緩めたり、死亡当時の扶養の状況を踏まえ、給付基礎日額の調整等をするのも選択肢ではないか。
- 労災保険給付を受ける労働者と労働基準法第81条の打切補償との関係を議論したい。

5. 遺族（補償）等年金 論点③夫と妻の支給要件の差について

- ◆夫と妻の支給要件の差については、その正当性は失われており、要件が異なる状態は解消していくことが必要との方向性では、いずれの意見も一致していた。
- ◆要件が異なる状態の具体的な解消方法については、
 - ・夫と妻の支給要件についても、いずれも年齢要件は不要とする意見
 - ・妻の優遇を見直し、夫と同様に年齢要件を設けるのが適当とする意見
 - ・遺族（補償）等年金の配偶者の年齢要件の見直しについては趣旨目的を考慮する必要があるとの意見があった。

（1）夫と妻の支給要件の差について

- 夫と妻の支給要件が異なることは解消すべき。
- 現在の実務が想定している程度の「被扶養利益の喪失」は妻を亡くした夫にも十分認め得る。
- 昭和40年当時には女性は独力では生計維持できないと考えられたのだろうが、今のデータを見れば、女性は独力で生計維持できるように思われ、性別で差を設ける必要性は失われている。
- 共働き家庭も増えており、夫の収入に完全に依存している訳ではない。被扶養利益の喪失の填補との趣旨の妥当性は認めつつも、「被扶養」の実態が相当程度変化していることを踏まえた検討をするべき。なお、障害を有しているものの社会参加は進んでいないが、女性の就労ほどではない。
- 労働基準法上の制限が撤廃され、業務上の危険の質が男女同等となった今日では、女性労働者の死亡損害の補償を男性労働者の補償の在り方に合わせるという道筋もあり得る。

（2）夫と妻の支給要件の差の具体的解消方法について

<年齢要件を撤廃することにより夫・妻の支給要件の差を解消することが適当とするご意見>

- 夫妻について年齢要件を廃止する方向がよい。配偶者とそれ以外の遺族について年齢要件の有無で取扱いが異なることとなるが、遺族の中でも被災労働者から見た配偶者と未成熟の子は、法律上の扶養義務と社会一般常識から、被災労働者との結びつきが強く他の遺族よりも被扶養利益の補償の必要性が高いといえる。
- パートタイムの妻を亡くした夫にも遺族補償年金を支給している前提からすれば、男女ともに年齢要件を設けるべきではない。
- 遺族補償や遺族補償給付が得べかりし賃金（生活の糧）の代替物だとするならば、生活保持義務関係にある配偶者には賃金によって支えられていた共同生活が続いたであろう期間は支給すべきであり、この期間は配偶者の平均余命と大差ないと考えられるから、年齢要件は不要。

5. 遺族（補償）等年金 論点③夫と妻の支給要件の差について

<妻の優遇を見直し、夫と同様に年齢要件を設けることが適当とする意見>

- 夫と妻の年齢要件の区別を無くすことには賛成だが、夫の年齢要件を撤廃し妻に合わせるのには賛同しかねる。男女間賃金格差の解消、育児休業などの進展により離職をせず働き続ける女性が増加していること、非正規雇用・正規雇用間の賃金格差が縮小していることから、独力で生計を維持できる妻は増加していると考え。地公災基金の高裁・最高裁の論理からは、妻の優遇を撤廃し夫に合わせるという考えが引き出せる。
- 配偶者について男女同一の年齢要件を特別に設ける考え方はあり得るが、そのような設定をすることの合理的な理由を現時点では見いだせない。男性と女性の働き方が接近し、働き方の性差が縮小すれば、夫が遺族になるケースも現在より多くなることも考えられ、夫の年齢要件の撤廃が労災保険財政に与える影響が小さいとは言いきれない。

<要件の見直しは制度趣旨を考慮すべきとのご意見>

- 男女差を解消するに当たってどのように給付要件を見直すかについては遺族補償年金の趣旨目的を考慮すべきである。遺族補償年金は「被扶養利益の喪失の補填」と「社会保障としての生活保障」の側面を持つところ、年金の水準、給付期間の観点から「被扶養利益の喪失の補填」と「生活保障」の趣旨の双方に目配りしながら引き続き検討が必要。

5. 遺族（補償）等年金 論点④ 給付の期間について

- ◆ 制度趣旨を永続的労働不能による損失の補填と捉えた場合や生活保障としての側面を有すること等を踏まえれば、長期給付が望ましいとの意見や有期化には躊躇せざるを得ないとの意見があった。
- ◆ 一方で、遺族（補償）等年金の趣旨を、遺族が自身の就労によって自立するまでの生活を支えるものと考え、将来的には給付期間を有期化することが望ましいとの意見があった。

<長期給付を維持すべきというご意見>

- 遺族補償がカバーしようとしていたのは、具体的な被扶養利益というよりは、まずは永久的全部労働不能による何らかの永続的な損失と考えられていた【再掲】。素直に考えれば長期給付が想定される。
- 損害賠償との関係も踏まえるべき。労災保険は訴訟を起こさずに迅速に被災者への補償を図るという趣旨もある。有期給付化により補償額が下がれば、損害賠償額との差額については別途争わなければならない。そのような事態となれば制度趣旨に反する。
- メリット制は災害発生予防の効果が期待され設けられたが、今後見直しで遺族補償給付の給付額が下がる、あるいは有期となると、障害給付の方がむしろメリット制に影響が出ることになるのではないか。メリット制との関係も含めて判断を行う必要があるのではないか。
- 遺族補償年金は「被扶養利益の喪失の補填」と「社会保障としての生活保障」の側面をもつと考えられ、前者は、これまでの運用からすれば現実に扶養されていたことというよりは扶養義務を背景とした理論的・抽象的扶養の利益を念頭に置いて考えるべきであり、直ちに社会保障制度の遺族厚生年金のように有期化することは躊躇せざるを得ない。生活保障としての側面から若年配偶者を含めて終身給付を出すことの必要性や適否について議論があり得る。年金の水準、給付期間の観点から「被扶養利益の喪失の補填」と「生活保障」の趣旨の双方に目配りしながら引き続き検討が必要。

<有期給付化については中長期的に考えるべきとのご意見>

- 有期化についての議論は配偶者以外の受給権者にも及び、より広い議論が必要。加えて、給付が縮小することで民事訴訟にはねる可能性があることに配慮が必要だが、労災保険は迅速かつ公正な保護が目的であり、障害補償給付の障害等級にも現れているように損害の完全な填補を目的としている訳ではない。法の目的である「公正な保護」が何を指すのか考えるべき。

5. 遺族（補償）等年金 論点⑤ 特別加算について

- ◆妻への特別加算については、創設当時の考え方は現在では妥当せず、妻のみに加算を設ける合理性はないとの意見があった。
- ◆加算の在り方の具体的な見直しについては、「配偶者と未成熟子に対して補償を充実することはあり得る」、「障害者への加算の意義と合わせて考える必要がある」又は「遺族（補償）等年金の給付水準や加算が必要となる者の範囲についての議論が必要」などの意見があった。

<制度創設時の趣旨は今日で妥当せず、妻のみに加算することに合理的理由はないとのご意見>

- 特別加算創設当時の考え方は現在では妥当しないと考え、見直しが必要。高齢者の労働市場への参入が進み平均余命が伸びていることから、55歳以上の者に加算を行う合理的な理由は見いだせない。
- 現代において妻という身分を特別視して加算することは正当化できないため、少なくとも夫妻の取扱いは平等にすべき。
- 現在、性別による役割分業は無くなったとまでは言えないが、夫婦間の稼得活動と家事労働の分担は、当事者同士の選択の結果と言えるため、現代においては妻のみに加算を設けることには合理性がない。

<配偶者の給付水準を引き下げる必要はないとのご意見>

- 遺族補償給付が得べかりし賃金であるなら、これは就労可能期間により算定されることから、就労不能によって額が増える（加算を行う）事は説明がつかない。他方、相続構成をとる生命侵害への損害賠償制度における配偶者の相続割合や、制度創設時に考慮されたと思われる重度障害に係る障害補償給付とのバランスを踏まえれば、少なくとも配偶者についてはあえて水準を下げる必要はないと思料。

<配偶者と未成熟子に加算を行う余地があるのご意見>

- 扶養義務の内容や被扶養利益に対する補償の度合いで考えると配偶者と未成熟子に対して補償を充実させるのはあり得る。配偶者と子には加算をする余地はあるのではないか。

<障害者への加算の意義と合わせて検討する必要があるとのご意見>

- 現状、遺族が2人の場合で障害を有する者がいても加算はない。その場合、支給額は増加しても遺族一人当たりの金額は、遺族一人の時の金額よりも小さい。遺族が一人の時の金額が遺族二人の時と比べて大きすぎるのではないかと感じる。つきつめると、遺族自身の障害による就労機会の制約とそれに伴う所得保障の必要性については、労災保険ではなく障害年金制度によって対応すべきところ、障害者への加算の意味自体を改めて考える必要がある。

<遺族（補償）等年金の給付水準や加算が必要となる者の範囲について検討する必要があるとのご意見>

- 寡婦について55歳又は一定の障害を特別加算の要件としていたが、現在において55歳という年齢が一定の障害に比肩して就労を妨げるハードルになるのかは疑問。また、遺族が一人の場合と二人の場合における就労の難しさについて、立法から時間が経った今日において、どのように評価するのが適切かは、改めて検討の余地がある。そのため、特別加算のもととなる本体の給付水準についての検討や、どういった状況のある遺族に特別な就労の困難性が認められるのか（障害や子ども遺族の場合など）、どのような者に加算が必要なのか議論が必要。

6. 遅発性疾病に係る保険給付の給付基礎日額の算定方法について

(1) 就業期間中に発症したケースでは、発症時の賃金を給付基礎日額の算定根拠とし、それが最終ばく露事業場の離職時賃金に満たない場合には最終ばく露事業場の離職時賃金を給付基礎日額の算定根拠とすることについて

- ◆ 社会保障的性格や生活保障の観点から、発症時の賃金を原則とする取扱いが適切であるとの意見があった。
- ◆ 発症時の賃金が最終ばく露事業場の離職時賃金に満たない場合の取扱いについては、
 - ・ 労働基準法の災害補償責任に基づいて最終ばく露事業場の離職時賃金を最低限補償するとの意見
 - ・ 労災保険が生活保障の趣旨から例外的に水準を拡大して最終ばく露事業場の離職時賃金を算定の根拠とするとの意見
 - ・ 労災保険においては最終ばく露事業場離職時の賃金を最低基準とする必要はないとの意見があった。

<そのような取扱いが妥当とするご意見>

- 労災保険法8条2項は、労働基準法の平均賃金だと労働者に不利益になることを原則として「適当でない」としていると解されることから、そうでないものを給付基礎日額の算定基礎とするときには説得的な理由が説明されるべき。そのような理由がない場合には、556号通知は、疾病発生時の平均賃金を用いると労働者が不利益になる場合に適用するものと考えべき。
- 労災保険の社会保障的性格を強調するなら、発症直前の生活水準の補償する趣旨から、発症時の事業場における平均賃金に基づき給付基礎日額を算定するのが適切。発症時賃金が、最終ばく露事業場の賃金より低くなる場合は、労基法の災害補償責任に基づいて、最終ばく露事業場の離職時賃金に基づいて最低限補償することが労働者の不利益にならないという趣旨から適切。
- ばく露から発症の時期が乖離するものは元々労災保険法が想定していなかった補償水準の拡大になる可能性があるが、生活保障の観点からの補償範囲の拡大として、意義はあると考える。これは労災保険が生活保障の趣旨から例外的に給付水準を拡大しているケースと考えるべきであり、そのため、発症時賃金が最終ばく露事業場の賃金よりも下がる場合には、危険因子へのばく露時の水準に戻る取扱とし、どちらか有利になる水準を用いるという整理が望ましい。
- 「遅発性疾病」の範囲をどのように確定し「疾病の発生が確定した日」をどのように定義するかは追加の論点。

<最終ばく露事業場の離職時賃金を最低保障とする必要はないとのご意見>

- 発症時の賃金を基準とするのは合理的な解釈。一方で、特例的取扱いで発症時の賃金が最終ばく露事業場の離職時の賃金に満たない場合に最終ばく露事業場の離職時の賃金を「最低基準」として取り扱うことについては必要ないのではないか。労基法上、個別使用者の災害補償責任をどう考えるか、そしてこれを受けて労災保険でどう考えるか整理が必要。

6. 遅発性疾病に係る保険給付の給付基礎日額の算定方法について

- 労基法による補償額の平均賃金については、在職中の業務に起因する疾病が離職後に発生した場合には、最終ばく露事業場の使用者のあずかり知らない離職後の賃金で補償額を算定するのは妥当ではなく、最終ばく露事業場の離職時の賃金によって補償額を算定するのが妥当。その上で、労災保険が使用者の補償責任に関する責任保険である点を重視すると、労災保険においても最終ばく露事業場の賃金水準を最低基準とする取扱いもあり得る。他方、離職後の賃金上昇まで責任を負わせるのは妥当でなく使用者の責任を限定するための取扱いがあくまで労基法の取扱いであるとするならば、労災保険においてはこの補償額を最低基準とする必然性はないとも言える。後者の理解が妥当と考えられ労災保険においては、最終ばく露事業場離職時の賃金を最低基準と位置づける必要は無いと考える。
 - 結論は妥当だが、論理構成として、労災保険法第8条1項の疾病の発生が確定した日を基準にして例外を考えていくのは、ややケースバイケースでの対応が見受けられる印象。理屈的には最終ばく露時点をベースにして、例外的にいくつか考えていく方がすっきりするとはいえないか。
- <就業中に発症した場合でも最終ばく露事業場離職時の賃金額を給付基礎日額の算定の基礎とする取扱を維持すべきとのご意見>
- 給付基礎日額の例外（556号通知）は、労働基準法に基づく事業主の災害補償責任の考え方が基本にあるのではないか。労災保険の補償は、原因となる有害業務に従事させたことに対する事業主の補償と考えられ、有害業務への従事に着目すべき。その後の働き方の違いや退職時期・発症時期等で給付基礎日額の扱いが異なるのは公平ではない。

（2）未就業中に発症したケースで、最終ばく露事業場の離職時の賃金をもとに給付基礎日額を算定することについて

- ◆未就業中に発症した場合に、最終ばく露事業場の離職時賃金をもとに給付基礎日額を算定することについては、許容し得るとの意見があった。
 - ◆その際、労災保険法が想定していない場面とも考えられることから、今後の議論が必要との意見もあった。
- 無就業時に発症した場合でも給付を行うことについては、稼得能力を失う高齢期でも補償を行っている現在の労災保険の取扱いと同じであり、遅発性疾病に限って特別な対応をとる理由はない。
 - このようなケースは労災保険法が想定していない場面とも思われ、今後の議論が必要だが、労災保険法の趣旨に立ち戻り最終ばく露事業場を給付基礎日額算定の基準とすることについて異論はない。
 - 労基法も労災保険法も発病時を基準に平均賃金、給付基礎日額を算定することが原則と考えられる。一方で発病時の賃金を基準時とすると、その時たまたま無職だと公平ではないため、例外的に他の時点を基準とすることも許容される。災害補償が危険責任の原則に則しているだろうことから、危険の発現時でなければ危険との接触時（つまりばく露時）を基準とすることも考えうる一つのあり方。
 - 未就労となっているのは定年退職をしている場合もあれば、現役世代がたまたま失業している場合などもある。未就労時の発症の場合であっても、現在得ている賃金がなく、発症した日の賃金が最終ばく露事業場を離職した日の賃金を下回る場合は、災害補償責任に基づき、最終ばく露事業場を離職した日を基準とした補償を行うものと考えるのではないか。

6. 遅発性疾病に係る保険給付の給付基礎日額の算定方法について

(3) その他の意見

◆その他、メリット制の適用方法、年齢別賃金スライドの導入可能性、老齢厚生年金等との併給調整について言及する意見があった。

- 一つの可能性として、年齢別の賃金水準を考慮したスライドであれば、若年労働者には賃金水準の上昇を考慮し、高年齢の被災者労働者には本来の賃金水準が反映され、損害の補填という制度趣旨により沿ったものとなり得る。
- 有害業務に従事した事業場へのメリット制の適用は、当時（ばく露事業場離職時）の賃金水準を限度とする方法もある。
- 障害補償年金が稼得能力の減退・喪失に着目して損害の填補を図る給付であることを踏まえ、稼得能力の喪失を前提とする老齢厚生年金や老齢基礎年金との間で併給調整することも合理的ではないか。
- 発症時に労働者が役員になっている場合等は、役員報酬ではなく労働者であった時の最終ばく露事業場の賃金を給付基礎日額の算定にあたって参照すると予想され、役員報酬と比べて低くなるため、発症時に労働者であった場合の取扱いとバランスを欠くようにも思う。年齢別の賃金水準を意識したスライドを、個別の賃金の額に関わらずかけていくことも、将来的には検討対象とすることも公平にかなう可能性があるのではないか。

7. 災害補償請求権・労災保険給付請求に係る消滅時効

- ◆消滅時効期間の見直しについては、請求手続自体が疾病の増悪を招く場合には一定の配慮が必要との意見があった一方、消滅時効期間の見直しを前提とせずに適切な周知広報等を実施すべきとの意見もあった。
- ◆仮に消滅時効期間を見直すのであれば、
 - ・請求手続自体が疾病の増悪を招く場合に特例を設けるという意見
 - ・労基法の改正経緯や動向を踏まえれば特例を設けるのではなく一律に時効期間を延長することが適当という意見があった。
- ◆他の社会保険制度と労災保険制度との相違については、請求手続や認定手続の特殊性を理由として労災保険制度特有の事情が見出せるという意見があった一方、他の社会保険制度との差別化は困難であり、仮に消滅時効期間を見直すのであれば、制度横断的な検討が必要であるとの意見もあった。

(1) 現行の時効期間に見直しは必要か

<精神疾患などのケースについては一定の配慮をすべきではないかとするご意見>

- 消滅時効については諸外国と比較しても、日本が特に短いという印象は無い。事故性の災害については発生したことが明らかであり、期間を延ばす理由はさほどない。一方で、メンタル疾患など、手続自体が精神的負荷になるという事例もあるが、そのバランスを取るという点では、一律に消滅時効期間を延長するのではなく、手続自体が精神的負荷になるという事例について特例を設けることも考えられるのではないか。
- 調査結果の時効期間の徒過事由には、請求人の失念や制度の誤解、事業主の手続き漏れなどがあるが、これについては、相談援助の仕組みを検討してもよいのではないか。
- 疾病の業務起因性などは容易に判断できず、労働者が誤解するケースもあり、また、精神疾患を発症した者は請求に係る資料を集めること自体が疾病の治癒に悪影響を及ぼす場合がある。

<適切な周知等を実施すべきとのご意見>

- 退職後も請求できる仕組みがあるが、それを知らない人もいるであろう。制度の周知をお願いしたい。
- 休業（補償）等給付は事業主の手続き漏れが多く上げられているが、あってはならないことで、時効を延ばせばいいというものではない。
- 労災保険の特殊性を考えると時効期間の完成の阻止が必ずしも時効の延長に直結せず、他の措置でも対応が可能に思われ、具体的なケースに即した広報や周知などが大事ではないか。
- 原則として請求は早期にすることが証拠等の収集が容易で権利の実現に資する。時効の徒過の事例には制度の不知や申請を失念していたケースもあるので、周知などの対応も重要。

7. 災害補償請求権・労災保険給付請求に係る消滅時効

(2) 何らかの手当を行う場合に考え得る方法について

<特例を設けるのではなく一律の延長が適当とすご意見>

- 精神疾患など、労働者が業務上の疾病と認識できないうちに時効が到来して申請できないことが酷であることや、手続にともなう精神的負荷を考慮して特例を設けてはとの意見があった。平成29年に民法改正時に労災保険法第42条を客観的起算点にすることが明記されたこと等、法改正の経緯からすると、労働者の主観的事情をもって消滅時効の起算点を変えたり、延ばしたりする特例を設けるのは適切ではない。
- 平成29年の民法改正は診療報酬請求権などの短期消滅時効が削除され、労基法の賃金請求権は5年に改められた。労災保険では保険給付を受ける権利の行使が常に容易とは言えず、業務上の傷病であることの認知も当然にできるとは言えないこと、また、賃金と同じ消滅時効とすることで使用者の労務管理に追加で負担を与えるとは考えられないことから、短期消滅時効を2年間から5年間に揃えることが望ましい。法律関係を早期に確定させるのは重要だが、時効期間を短くして補償ができないことはかえって救済を受けられず趣旨目的に反する。
- 個別の事例に特例を認めるべきか、あるいは、これらの事例も考慮して一律時効期間を3年ないし5年に揃えるかという論点があるが、例外を認める場合は、基準設定を明確にしないと労使間の権利関係が不安定になるため、当面3年としながら、労基法の時効の動向を見守っても良いのではないか。他方で、時効を2年から5年に延ばしたからといって困難なケースを全て解決できるかは疑問。より個別的な形で時効の特例を認めるべきものが定義できるのかは引き続き検討すべき。
- 労基法上の災害補償の請求権2年の時効期間は、証拠の散逸の不都合に配慮すべきという要請が相当程度強く相応の理由があると思料。一方、労災保険では、業務起因性の肯定により使用者にメリット制の影響はあるが、一般的には保険料負担に置き換えられており、労基法と比べると証拠の散逸に関して使用者の不利益に十分配慮をすべきという要請は後退するのではないか。

<一律に時効期間を延長するのではなく特例と設けるべきとのご意見>

- メンタル疾患など、手続自体が精神的負荷になるという事例もあろうが、そのバランスを取るという点では、一律に消滅時効期間を延長するのではなく、手続自体が精神的負荷になるという事例について特例を設けることも考えられるのではないか。【再掲】
- ニューヨーク州では、事故性の災害の時効期間は2年と厳格だが、職業病については、明文上「知り又は知るべきであった時から2年」としている。これをヒントに労災保険でも時効期間を延長するのではなく起算点の特例を早期に法律関係を確定する要請と労働者本人の業務起因性の認知の難しさの調整になるのではないか。

<その他：時効を見直す場合に考慮を要する点>

- 労働災害については、他の社会保険や民法などよりも早期の法的安定性を要すると考えられる仕組みも散見され、その分短期の消滅時効にも説得力がある。例えば労基法第19条の業務災害における解雇制限、労基法第83条、労災保険法第12条の5にある「退職後の補償や保険給付に影響がない」とする仕組みである。つまり、解雇制限については、現在もあり得る問題だと思うが、業務災害ではないと考えられていた労働者を解雇して、その後業務災害であると認定された場合は混乱を来すのではないか。また、退職後にも補償や給付を認める仕組みは、退職後に各種の証拠がおそらく散逸しやすいだろうことを考えると、あまり長期の時効期間は予定していないように思う。仮に消滅時効を延ばすこととなった際には、これらの規定とも調整が必要ではないか。

7. 災害補償請求権・労災保険給付請求に係る消滅時効

(3) 他の社会保険と異なる労災保険特有の事情があると考えられるか。

<他の社会保険制度との関係について労災保険特有の事情を見出し得るとのご意見>

- 労災保険は業務上という要件により保険事故の発生自体に争いが発生しやすい。労働者にとって自らの疾病等が業務上であるかどうかの認識は難しい。健康保険は熱が出れば保険事故の発生が分かるが、労災保険の場合は熱が出たのが業務に起因するものなのかは当然に認知できないものもある。早期に法律関係を確定させる要請と労働者が自身の業務上災害を認知できないこととの調整を図る必要がある点において、労災保険は他の社会保障などと異なる取扱いをすることも許容される。
- 受給要件を満たしているか判断が微妙なケースが多いと言うことは言える。また、病気の原因となった業務について資料を集めて職場とコンタクトを取って申請をすることは厳密には労災に限られないが特徴的な面。社会保険や労働保険と比べて厳密には労災独自のものではないが、相対的に労災に一定の特殊性を認めても良いのではないか。
- 社会保険の中での給付として考えた場合には、業務起因性の有無に関する認識・立証に関する被災労働者遺族の負担に配慮して、社会保険制度である労災保険制度では時効期間の延長をすることも検討に値する選択肢とは思ふ。

<他の社会保険制度と扱いを異なる理由は見出せないのご意見>

- 他の社会保障との関係について言えば、労災だけ時効を延ばすのは違うのではないか。雇用保険や健康保険などと制度横断的に考える必要がある。

8. 社会復帰促進等事業

(1) 特別支給金の処分性について

◆特別支給金の処分性については、不服申立ての機会の必要性を踏まえ、認めることが妥当との意見があった。

- ボーナス特別支給金については、算定方法や給付設計について疑義が生ずる余地があり、紛争を生じさせる可能性は相当程度あると思われる。その点を踏まえ、長期にわたる給付内容の事項に関して審査請求の機会を認めるのは意義のあることと思われ、特別支給金について処分性を認めることが適当。
- 最高裁判決を契機に社会復帰等促進事業の処分性を広く認めるに至っており、特別支給金に処分性を認めていないことは理由に乏しく、認めることが妥当。

(2) 特別支給金の保険給付化について

◆特別支給金の保険給付化については、特別支給金の実態として保険給付と一体化していることや補償の安定性を確保すべきであること、さらに事業主の二重負担を是正することを踏まえ、保険給付化することが本来の姿であるという意見があった一方、ボーナス特別支給金については、不確定要素に左右されるボーナスを算定基礎とすることから、保険給付として算定することが非常に難しいのではないかという意見があった。

- 特別支給金は、創設当初は流動的なものだったかもしれないが、今となっては必要性や補償内容は恒常的なものとなっており、法定の保険給付化が考えられても良いのではないか。
- 過去の最高裁判例を踏まえると、特別支給金を保険給付にすることで社会保障的な性格が後退すると指摘する人もいるであろうし、また、特別支給金が民事上の損害賠償の調整対象となり労働者側に不利になるかもしれないが、補償の安定の観点から、法定化して保険給付として扱うのが良い。
- 特別支給金は保険給付の上積みであり、実務としても一体的に行っている。事業主は社会復帰促進等事業費も含めて保険料を払っており、保険料を負担しているにも関わらず、特別支給金が損害額から控除されないために事業主は二重の負担を負っていると言える。労働者側からすれば、その部分については損害賠償を受け取れなくなるので一見すると不利益であるが、特別支給金については保険給付として法定化することが本来的な制度の在り方である。
- ボーナス特別支給金は、算定方法が直近1年間の特別給与をもとにしている。この金額は夏・冬のボーナスが中心であり不確定要素に左右される。特別支給金を保険給付とした場合、適切なボーナス特別支給金の算定が非常に難しいのではないか。

8. 社会復帰促進等事業

(3) 社会復帰促進等事業に係る不服申立を労審法(※)の対象とすることについて

◆社会復帰促進等事業に係る不服申立ての取扱いについては、国民の分かりやすさ、手続きの煩雑さを解消する観点から、労審法の対象とすることが適当との意見があった。

(※) 労働保険審査官及び労働保険審査会法

- 労働者が審査請求をしようとしても手間がかかるのは、申請を断念させてしまう大きな要因になり得る。審査請求手続は、保険給付と一本化・改善した方が良い。
- 保険給付と社会復帰促進等事業の不服申立が二つに分かれているのは国民に分かりにくく、コストも考えると一本化するのがいい。その上で、労災保険法40条で、保険給付の処分取消しの訴えについて審査請求前置を定めている。他方で、行審法の審査になっている社会復帰促進等事業は審査請求前置となっていない。労審法の対象とすることにより直接に取消訴訟を提起できなくなる点は留意すべき。
- 社会復帰促進等事業の審査請求を労審法の対象とすることは、国民に分かりづらいという理由によるもの。総務省からの指摘を踏まえれば、変更する方向が妥当。

(4) その他の意見

- アフターケアは事業として扱われており、その具体的内容は保健指導など比較的柔軟な対応が必要なもの。保険給付として定型化することが必要なものではないと認識。現在の保険給付とアフターケアの区分は合理的と考えている。
- アフターケアの給付は、治癒、症状固定までとしているが、医療の進歩を鑑みると、医療というものが治癒・症状固定にとどまることがなくなってくる。アフターケアが治癒・症状固定に続く段階で提供されるものであり、医学的アプローチとして相応の役割が客観的に評価できるのであれば、保険給付に位置づけることも議論の余地はあるのではないか。

Ⅲ．徴収等について

- 9．メリット制
- 10．徴収手続と使用者への情報提供

9. メリット制 論点①メリット制の効果について

(1) メリット制には災害防止の効果があるといえるか

- ◆メリット制には一定の効果があるとの意見が複数あった。
- ◆一方で、メリット制の効果は認められるものの、一定の留保が必要との意見があった。

<メリット制には一定の災害防止効果・意義があるのご意見>

- 厳密には更に精緻なデータが必要であり、条件についても指摘すべき点はあるが、メリット保険料率の変化が労災の抑止に一定効果があることを可視化できているものと考える。
- 労災保険制度は無過失責任主義で、災害防止行動を取りやすい災害と取りにくい災害がある。使用者の過失によって生じる災害については、メリット制による災害防止効果が出ておりメリット制を維持するのが良い。メリットなしに保険によって業務災害に関する費用を分散できるようになると、事業主の災害防止の意識を低下させる。
- 労働者の生命や身体という重大な法益であることを鑑みると、個別事業主が予防可能な労災かどうかに関わらず、同種の他の事業場よりも業務災害発生が著しい事業場は、そうでない事業場よりも高コストで競争上不利となる。メリット制を通じて、そのような事業の妥当性が試される形。これもまたメリット制の機能と思われる。
- 同種の事業であっても災害発生状況は事業場により多様。メリット増減率は事業場固有の災害発生状況を一定程度反映しており、メリット制を無くしてしまうと、同種の事業では、災害防止できている企業から災害防止できていない企業への利益の再分配（経済的な利益の移転）となり、それは労災保険に内在する論理からは正当化されず、産業施策の観点からも要請されていない。個々の事業主の負担の具体的な公平性を図る観点からメリット制の果たす役割は未だ軽視すべきではない。
- メリット制の目的は事業主の負担の公平性と災害防止努力の推進であるが、それぞれ一定程度達成されている。
- 脳・心疾患等は制度創設当初は想定されていなかったと思う。労災保険は、無過失も含めて事業の妥当性が図られているという側面がある。事業主の災害防止とかかわりが薄い無過失の災害を切り出すことは不可能であるし、また切り出す必要もない。メリット制で災害防止努力の目的が達成されているか、災害防止に対して効果があるかは、無過失を含むことを考慮すれば、メリット制を維持するために必要な程度で言えれば良いのではないか。

<メリット制の効果は一定の留保を前提とするのご意見>

- プラスのメリットが適用されている事業場について一定効果が示され、また、労働者数で言えば広い範囲をカバーできている点も重要。その上で以下4点留保が必要と考える。
 - ・現状8割の事業場にマイナスのメリットが適用されている状況が、必ずしもメリットの効果であるとは言えない。
 - ・メリット制が有する効果は、業種や疾病の種類や事業場の規模で様々と思われ、災害予防の意識や努力が効果を上げやすいケースとそうでないケースがあり、メリット制が効果を持ちやすい業種や災害類型がある。

⇒ 次ページに続く

9. メリット制 論点①メリット制の効果について

- ・事業主の努力に係わらず避けられない労災は、努力しても大きな災害が起きれば重い保険料負担が発生するため、使用者の努力に影響を及ぼさない。
 - ・メリット制は労災隠しを誘引すると指摘があるが、こうした弊害はデータで示しにくく、費用対効果など政策決定に使われるデータで考慮されにくい。メリット制に伴う事実上の負担、被災労働者遺族へのネガティブな負担には配慮が必要。
- メリット制を適用されている事業場は4%にすぎず、適用労働者数で見ても59%と過半数を僅かに上回る数であり、これを多いと評価するか少ないと捉えるかは評価の問題。事業主間負担の公平化の徹底という趣旨から、全ての事業場にメリット制を適用することも考えられるが、一定規模以上の継続事業や有期事業に限定しているのは、小規模事業主は特にメリット制による保険料増額に耐えられないという理由なのだろう。
- +40%の事業所の多くは6年後には+40%から脱出している。-40%の事業場もある程度出入りがあり、必ずしも固定化していない。どの程度が事業主の災害防止努力によるものか判断するのは難しく、事業主の努力でも避けられない災害や事業主に変化はなくともたまたま生じる災害もあるが、メリット制に一定の災害防止効果は認めても良いのではないかと思う。メリット制は必須では無いと思うし、労働安全衛生上の監督業務によりモラルハザードを防止することも重要と思うが、労災保険制度の中の自律的な仕組みとしてメリット制を設けておくことも選択肢の一つと思うに至った。

(2) +40%が続く事業場への対応について

- メリット制で+40%の事業所はそれほど多くない印象だが、これらの事業所はなんらか対策が必要と思料。これらは災害を減らそうとしても減らせない事業所かもしれないので、対策としては、メリット制を更に強化するのではなく、分析した上でメリット制以外の対処が必要となる。

(3) メリット制と労災隠しの関係について

- ◆調査範囲が限られた中での結果ではあり、また一定の留保を前提とするが、メリット制度の意義を失うほどの悪影響があるものではないと言えるのではないかとの意見があった。
- メリット制による保険料の増額が生じることを理由とした事業所はゼロ。ただし、これらはあくまで発覚した労災隠しだけなので留保をつけて評価する必要がある。
- 調査した範囲ではメリット制を労災隠しの理由に挙げた事業主はゼロであり、一般に言われているほどのメリット制による悪影響はないと感じた。ただ、元請け業者に迷惑がかかるとか、元請けの指示とかさまざまな理由の裏側にメリット制が隠れている可能性もあることには要注意。一方でメリット制が労災隠しの主たる要因ではないとは示せたと思われる。送検された事例だけなので、そこは留保する必要があると思う。
- 労災隠しの理由については、メリット制を明示的に挙げていなくても、監督署からの処分を恐れたケースの中に含まれている可能性もある。一方でメリット制の意義を損なうほどの悪影響があるものではないとは言えるかもしれない。

9. メリット制 論点②メリット制の算定対象について

(1) 脳・心臓疾患や精神疾患に係る給付の扱いについて

- ◆これらの疾病に係る給付をメリット制の算定対象から除外する理由はないとの意見があった。
- ◆一方で、事業主が予防努力をしても業務上と認定される疾病に係る給付については、公平性の観点や災害防止の観点から算定対象から除外してもよいのではないかとの意見もあった。

<脳心・精神疾患に係る給付を算定対象から除外すべきでないのご意見>

- 事業主が従事させた業務との相当因果関係があるものについては適用を外す理由はない。算定対象外の特定疾病は日雇いなどの転々労働者のように、最後に就労した事業場との因果関係をもって特定の事業主に災害補償責任を負わせられないものに限定している。疾病と特定の事業場の業務との間で相当因果関係があるときには算定対象から除くことは正当化できない。
- メリット制から特定の疾病や特定の対象者を除くのは、事業主の災害防止行動の対象外となるため慎重になるべき。
- 個体要因、私生活事情が発症に寄与しているというものはメリット制の関係で重視すべきではない。脳心・精神疾患以外の典型的な職業病でも業務外の要因との競合はあり得る。その上で業務起因性が肯定される傷病の範囲を確定して、災害補償に関する使用者の責任を基礎とした事業主の負担による保険給付を行っている。特に個体要因や私生活の影響があるからといって脳心・精神疾患だけをメリット制の算定対象から除くことにはならないと思われる。
- 一方で業務遂行に関して高度な裁量を持つ労働者が増えると、事業主が加重労働の防止に関与する余地が縮小するが、過重労働の予防に対する事業主の役割は未だに大きいものがあると思われ、これらの疾患をメリット制の算定対象から外すべきではない。

<脳心・精神疾患に係る給付を算定対象から除外することを検討する必要があるのご意見>

- メリット制の効果については多くの留保を設けて理解すべきことや、メリット制の弊害も踏まえると、メリット制の算定対象は予防効果を上げやすいもの、公平性の観点から問題が小さいものに限定して議論していくべきと考える。
- 認定基準に同一労働者の基準はありつつも、実際の認定や裁判所の判断では労働者の個別事情が考慮される傾向にある。これらを踏まえると事業主が予防努力をしても、結果として労災として認定される疾病は生じ得るし、メリット制の適用が必ずしも公平性や、災害の予防促進に資さないケースも生じているのではないか。推察に過ぎないが、これらの疾患へのメリット制の適用が、紛争の対象になりやすいのではないか。
- 脳心・精神疾患の労災認定については、業務上と行政で判断しても、ある程度微妙なものも含まれてしまうことがあり、これは制度として許容されているものと思われる。そういったものは個別の事業主ではなく、事業主全体でコストを引き受け、メリット制の算定対象から外すのが公平にかなうと思われる。
- 脳心・精神疾患をメリット制の算定対象から外すことにより災害防止努力への影響があるという指摘があるが、たとえメリット制が外れたからといって、民事訴訟を考えれば、急に過重労働を避けるための行動をとらなくなるとは考えづらい。保険給付が行われた結果、保険料の認定決定の段階で保健給付の支給決定が妥当ではないと争うことが増えることを想定すれば、紛争防止の観点から算定除外としても良いのではないか。

9. メリット制 論点②メリット制の算定対象について

(2) 高齢者や外国人に係る給付の扱いその他について

- ◆脆弱性のある労働者をメリット制の算定対象から除外すれば、災害予防行動が取られなくなる懸念があることや、当該者に係る問題は雇用政策の中で扱うべきである等の理由から、算定対象から除外するべきではないとの意見があった。
- ◆一方で、脆弱性のある労働者を雇用した使用者に結果的に重い保険料負担をさせることは公平性を欠くと考えられることや、高齢者や障害者については政府が雇用促進していることとの整合性の観点から、算定対象から除外する、又は一定の工夫をする余地があるのではないかとの意見があった。
- ◆また、外国人は、外国籍であることをもって特別な脆弱性は考えにくく、特別な扱いをする理由はないとの意見があった。
- ◆災害復旧の事業に係るメリット制の取扱いについては、安全衛生対策は事業主の責任であることや事業に伴い発生するコストを他の事業主に分散させるべきでないことから、特例を設けることに否定的な意見があった一方、災害時のエッセンシャルワーカーにそのまま適用することの適否については論点とするべきとの意見もあった。

<高齢者や外国人等の特定の労働者への給付を算定対象から除外するべきでないとのご意見>

- 外国人については、国籍でひとくくりには様々な外国人がいることを踏まえると適切でない。入国後間もなく危険な産業に従事している又は文化や言語の問題があって災害が生じている外国人がいるものと理解。
- 外国人、高齢者は言語面や体力面で脆弱性があるが、これらの従業員を就労させるのであれば、事業主はこれらの従業員の特性に適した災害防止努力をとるべきなので、これらのグループを適用対象から除く理由はないものと思われる。
- メリット制から特定の疾病や特定の対象者を除くのは、事業主の災害防止行動の対象外となるため慎重になるべき（再掲）。
- 脆弱性ある者の雇い控えの懸念については、問題となっているのは労働者の生命や身体という重大な法益であり、同じレベルでは論じられない。対象から除外すれば、災害予防行動をとらない方が良いとの歪んだインセンティブが生じかねない。
- 業務災害を防止し、生命侵害、傷病を避けるということの重要性は看過しえない。これらの者を雇っても保険料率に影響がないというアプローチよりは、業務災害を発生させないというアプローチが重要（安全衛生の向上、労働条件の改善を図る制度設計、被災率の高い主体に適した仕事を選択できるマッチングなど）。
- 高齢者・外国人はダイバーシティマネジメントの観点から、メリット制の算定の対象外とすべきではないと考えている。これらの人達について、労災保険料の負担軽減を図るのではなく、使用者責任をしっかりと果たして、活躍してもらうことが適切。
- 雇い控えの問題は、労災保険が対象とするところではなく、雇用政策の問題であって、雇用保険や、社復事業などを活用する話ではないか。その方が雇用情勢に対応した柔軟な対応ができると思われる。

<高齢者や障害者への給付を算定対象から除外することを検討する必要があるとの意見>

- 高齢者や障害者などの脆弱性の強い労働者をメリット制の算定対象から外すことは検討すべき。一定の脆弱性を持ちながら国の雇用政策で就労促進されている人たちについては、労災保険給付が行われることが望ましいが、これらの者を雇用した使用者に結果的に重い保険料負担をさせることは公平性を欠く。他方、外国人は、外国籍であることをもって特別な脆弱性は考えにくく、障害者や高齢者とは違って特別な取り扱いは不要。

⇒ 次ページに続く

9. メリット制 論点②メリット制の算定対象について

- メリット制がなくなったからと言って予防努力が必要ではないということにはならない。高齢者や障害者については、ガイドラインの策定等を通じても既に対応しており、メリット制の適用から外すこととは理論的には矛盾しない。使用者の安全配慮義務は近年厳格に捉えられることにも配慮が必要。
- メリット制の対象から高齢者などをはずす話は時間をかけて議論すべき。
- メリット制については、結果的に発生した災害については、努力の有無にかかわらず使用者へ負担を課す面があり、これを労災保険の趣旨から当然とするか、あるいは事案によっては公平性を欠くとか予防の努力に必ずしも資さない制度という意見が分かれており、個人的には後者にシンパシーがある。様々な政策的考慮の中に、メリット制を適用する弊害や、労災予防の努力に資さない場合等があれば、緩やかにメリット制の適用を外すことを考えてもよいのではないか。

<高齢者や障害者の給付について一定の工夫をする余地はあるとのご意見>

- 高齢者や障害者は国で雇用促進している。過去の判例（平成22年名古屋高裁判決）からも障害者については労災が認められやすく、事業主は重い負担を迫る可能性がある。雇用政策との整合性を取ってメリット制で何らかの対応は取れるのではないか。
- 高齢者に対する安全配慮は重要であるが、高齢者の脆弱性をふまえると高齢者雇用を推進していることとの政策的な整合性の説明が付くのかという疑問はある。
- 高齢者をメリット制の算定対象から外すことは課題があるが、災害リスクが高くなる高齢者を他の労働者と同じように算定するのは適切かという問題はある。高齢者についてはメリット制の算定についていくらか割り引いて計算してもよいのではないか。障害者の話もあったが、これ以上メリット制を厳しくすべきではない。

<その他のご意見>

- 災害復旧の現場は通常と異なるリスクがあり、特別の配慮が必要とは言え得る。一方で危険のある事業に従事させるのであれば事業主は安全衛生対策をすべきであり、メリット制を外す理由にはならない。事業者自らの判断で労働者を被災地に派遣する場合は明らか。国や自治体からの要請の場合に特例を設けるかを考えてみても、激甚災害地域内であっても被害の状況や作業の危険性は異なり得ることから、特例の対象とする災害復旧の対象の線引きが問題になる。労災保険とは全く別の国家補償制度を設けるなどの立法論を考えない限り、災害復旧の場面にメリット制の特例を設けるとするのは難しいと言わざるを得ない。
- 一般に業務災害にかかるコストは事業に伴い発生するコストであって、直接的には災害を発生させた事業が負担すべきで、間接的にはその事業を利用するクライアントが価格への転嫁を通じて負担する費用というのが基本。大規模な災害であって当該自治体が負担できない事情があれば、国が何らかの支援を行うことが適切ではないかと思料。いずれにせよ他の事業主に分散させることは適切ではない。
- 災害時のエッセンシャルワーカーに従前のメリット制をそのまま適用して良いのかという問題はある。軽々に外していいとは思わないが論点としてはあってもいい。

10. 徴収手続と使用者への情報提供

論点①メリット適用事業主への労災保険率の算定基礎となった情報提供について

- ◆保険料を負担している事業主に対しては、手続保障の観点からも、保険料の前提となる事実を知らせることは重要との意見があった。
- ◆一方で、労働者にとって機微な一定の情報については、慎重に取り扱うべきとの意見があった。

<事業主への情報提供を肯定するご意見>

- 保険料の申告・納付をした後ではなく、もっと早い段階で情報提供をすべき。事業主が被災労働者の保険給付の情報を得ることによる懸念は聞くが、保険の原則として保険料を負担する事業主には情報を提供すべき。
- 使用者の保険料負担は労基法の災害補償責任を基礎としている。災害補償責任は、どの労働者についてどのような災害・損害が発生したかの事実に基づく。責任の確実な履行を担保する労災保険の保険料を負担する使用者にとって、保険料の前提となる事実を知ることが重要。被災労働者自身の健康状態や療養内容を使用者に知られたくないという気持ちは理解しつつも、保険料額のベースとなる「労働者」、「災害」、「傷病」、「給付額」などの情報については使用者への提供が正当化されるのではないか。
- あんしん財団の最高裁判決は、使用者の原告適格を否定するに当たって、保険料認定処分を巡る使用者の手続保障が図られることを明示的に言及しているところ、個人情報保護はあるが、メリット制の適用を受ける事業主への十分な手続保障の担保として情報を提供することは重要。
- あんしん財団事件はメリットの算定根拠となった支給決定の支給要件非該当性を主張できるとしているが、そのためには算定の根拠となった支給決定が特定できないといけない。遅くとも労災保険率決定通知書の送付の時点で保険料がなぜ増減したのかがわかる情報が事業主に提供されるべき。どこまで情報を出すかについては、企業の規模などによっては個人が特定出来るという懸念はあるが、事業主は元々労災申請時に請求書の作成や監督署の調査に協力しており、申請自体は把握している。保険給付の額についても、支払う賃金に基づいて算定されているところ、被災労働者に心理的なハードルはあるかもしれないが、こうした情報を事業主に知らせることに自体は問題ないのではないか。

<労働者に機微な情報の提供は慎重にすべきとのご意見>

- 事業主にとっての手続保障という観点から一定の情報を開示すべきだが、業務災害の情報は、病歴、障害、犯罪の被害を受けた事実など含む可能性があるので慎重に扱うべき。事業主につまびらかになってしまうと労災申請への忌避行動が出かねない。

10. 徴収手続と使用者への情報提供

論点② 支給決定（不支給決定）の事実を事業主に伝えることについて

- ◆ 手続保障の観点や早期の災害防止を図る観点から、保険料を負担する事業主に対して、保険料の前提となる支給・不支給の事実を知らせることは重要との意見があった。
- ◆ 一方で、情報提供を行うに際しては、将来のメリット制の不服申立を見据えて事業主から被災労働者等に接触が行われる等、関係者にとって追加的な負担が生じる懸念には留意する必要があるとの意見もあった。

<事業主に情報提供すべきとのご意見>

- 保険の仕組みからすれば保険料を負担する事業主に保険給付の情報を伝えるべきであり、また、早期の災害防止という重要な観点からもできるだけ早く事業主に伝えるべき。
- 使用者の災害補償責任を基礎として、保険料負担が根拠付けられている前提からすれば、保険給付の支給・不支給決定についても使用者に教えることは合理性が認められる。また、支給・不支給決定と保険料額の決定との間に時間的な隔たりがあるので、支給・不支給決定のタイミングで使用者に提供しても良いのではないか。
- 労災予防という観点から、事業主に支給・不支給の情報が行くのは重要。メリット制の適用を争うときには、支給決定から時間が空いてしまうので、支給決定のタイミングで使用者に情報提供がされることは手続保障の観点からも適切。
- 現行、支給決定が保険料率に反映されるのは2年後であり、不服申立をするまでに支給決定からタイムラグがある。これが支給決定時に事業主に情報提供されれば、事業主にとっては必要な準備ができる。一方で申請と直接結びつく形で事業主に結果が知られることにより労働者や遺族にかかるプレッシャーについては懸念されるが、災害防止のインセンティブとしても事業主に早めに知られることには意味がある。
- メリット制の適用事業であるか否かにかかわらず、事業主の全体に支給決定があったかどうかくらいの事実については情報提供すべきではないか。事業の種類別に異なる保険料率は、かつて業種別メリット制と呼ばれ、公平と予防の観点から導入された。同種事業の業務災害を抑制すべく、各事業は災害防止の努力を求められている。どのような予防を取るかは、業務災害の内容を知ることが出発点、個人情報配慮の限界がありつつも、災害発生の有無程度は事業主に承知してもらうべき。

<情報提供に際しては一定の留意を要するとのご意見>

- 使用者に情報提供がされ、将来のメリット制の不服申立を見据えて事業主から被災労働者や遺族にコンタクトをとったり、被災労働者に協力する資料提供者や証言者などに接触したり、関係者にとって追加的な負担が生じる懸念はある。一般的に、使用者への手続保障の充実は重要でありつつも、不服申立が増えていき、それに向けて使用者が様々なアクションを起こすことにより、これから生じる被災者や関係者などへの事実上の負担は別途考慮すべき。