

労災保険制度の在り方に関する研究会中間報告書

はじめに	2
I 適用関係	3
1 適用関係総論	3
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	8
3 暫定任意適用事業について	12
4 特別加入制度について	14
II 給付関係	18
1 遺族（補償）等年金について	18
2 遅発性疾病に係る保険給付の給付基礎日額について	32
3 災害補償請求権、労災保険給付請求権に係る消滅時効について ...	36
4 社会復帰促進等事業について	42
III 徴収等関係	47
1 メリット制	47
2 労災保険給付が及ぼす徴収手続の課題について	55
おわりに	59

はじめに

労災保険制度は、業務上の災害発生に際し、事業主の災害補償責任の履行を確保し、労働災害に対する労働者の保護を図るとともに、事業主の負担を軽減することを目的に、昭和 22 年に制定された。

その後、長期傷病者補償の創設（昭和 35 年改正）、補償給付の年金化（昭和 40 年、51 年改正）、特別加入制度の創設（昭和 40 年改正）、通勤災害保護制度の創設（昭和 48 年改正）、特別支給金の創設（昭和 49 年省令制定）、労働福祉事業の新設（昭和 51 年改正）、介護（補償）給付の創設（平成 7 年改正）、二次健康診断等給付の創設（平成 12 年改正）、通勤災害保護制度の拡充（複数就業者の事業場間の移動等・平成 17 年改正）、労働福祉事業を社会復帰促進等事業に変更（平成 19 年改正）、複数業務要因災害に関する保険給付の創設（令和 2 年改正）等、給付の充実等の見直しが行われてきた。

一方で、近年の改正である通勤災害保護制度の拡充や、複数業務要因災害への保険給付の創設は、複数就業という働き方の多様化に対応するものとして、社会復帰促進等事業は行政改革の一環として行われたものであり、労災保険制度全体の制度検証は、その機会を得ないまま今日に至っている。

フリーランスを含めた多様な働き方の浸透や女性の社会進出、共働き家庭の増加に対し、従来の制度の前提となった考え方や給付要件を見直すべき点はないかといった社会変化への対応の視点にとどまらず、これまでの給付の充実等の制度改正の経過により、現在の労災保険制度の役割が制度創設当初からいかなる変遷を遂げ、今日、どのような機能を担うに至っているのか、その結果、労災保険法と時を同じくして成立した労働基準法との関係はどのように変化したのか、長期的には労働災害が減少してきた中でメリット制はその意義を今なお有していると言えるのか、といった俯瞰的な視点からの検証も求められている。

本研究会においては、経済や社会、人々の働き方の変化を踏まえて現行制度を検証するとともに、順次の改正を経て至った労災保険制度の今日における役割を踏まえ、労災保険制度全体について、適用、給付及び徴収の分野ごとに、改めて検証し、労災保険制度が抱える現代的・制度的な課題について議論を行った。

I 適用関係

1 適用関係総論

(1) 現状

労働者災害補償保険法（昭和 22 年法律第 50 号。以下「労災保険法」という。）第 3 条第 1 項は、「労働者を使用する事業を適用事業とする。」と定めている。ここにいう「労働者」とは、労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）の適用対象である「労働者」と同一のものをいうと解されている。

令和 6 年 11 月には「特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律」（令和 5 年法律第 25 号。以下「フリーランス新法」という。）が施行され、本年 5 月 8 日には、労働政策審議会の建議（令和 7 年 1 月 17 日第 173 回安全衛生分科会）¹を受けて、個人事業主等自身による安全衛生対策に関する措置や注文者等による措置等を盛り込んだ「労働安全衛生法及び作業環境測定法の一部を改正する法律」（令和 7 年法律第 33 号。以下「改正労働安全衛生法」という。）が成立している。また、後述するように、本研究会に先行して開催された「労働基準関係法制研究会」（座長：荒木尚志東京大学大学院法学政治学研究科教授（当時））においては、労働基準法における「労働者」の概念について議論がなされた。

このような、フリーランスや個人事業主をめぐる動き及び労働基準法における「労働者」に関する議論が行われている中で、労災保険法を労働基準法における「労働者」以外の者に適用することについて議論した。

① 労働基準法との関係

労災保険法は、業務上の災害発生に際し、事業主の災害補償責任の履行を確保し、労働災害に対する労働者の保護を図るとともに、事業主の負担を軽減することを目指し、労働基準法と同じ昭和 22 年 4 月 7 日に公布され、同年 9 月 1 日から施行された。労災保険法の保護対象の中核は、これまで労働基準法に定める「労働者」であった。

一方で、労災保険法は制定以降、順次の改正を重ね、年金化や特別支給金に代表されるように労働基準法の災害補償の水準を上回る給付の拡充を図ってきたほか、労働基準法の災害補償には存在しない介護補償給付や二

¹ 「今後の労働安全衛生対策について（報告）」。建議では、「労働者と同じ場所で就業する個人事業主等による災害の防止を図るため、個人事業主等の安全衛生対策について、対応が必要となっている」とされ、労働安全衛生法（昭和 47 年法律第 57 号）における保護対象や義務の主体となる個人事業主として、「「事業を行う者で、労働者を使用しないもの」を同法に位置づけることが適当」とし、また、中小事業の事業主や役員についても、「個人事業者や労働者と類似の作業を行う実態にあることを踏まえ、個人事業主と同様に、安衛法における保護対象や義務の主体として位置づけることが適当である。」とされた。

次健康診断等給付、さらには通勤災害に対する給付等も具備し、給付の面においては既に労働基準法の災害補償を超えて独自の発展を遂げるに至っている。また、後述するとおり、任意加入制度である特別加入の仕組みを創設し、その対象範囲も順次拡大してきた。

② 労働者以外の者に対する現在の適用

既に述べたとおり、労災保険法は、労働基準法上の労働者を一義的な保護の対象としてきた。そして、労働者以外の者については、「労働者災害補償保険法の一部を改正する法律」（昭和 40 年法律第 130 号。以下「昭和 40 年改正法」という。）により、業務の実態、災害の発生状況等からみて労働者に準じて保護するにふさわしい者について、労災保険の保険技術的な仕組みを供与し、保護を及ぼすために、特別に加入を認める制度（特別加入）が設けられた。特別加入には、第 1 種（中小事業主等）、第 2 種（一人親方その他の自営業者・特定作業従事者²）及び第 3 種³（海外派遣者）の 3 類型がある。

このうち、第 2 種特別加入については、労働政策審議会建議（令和元年 12 月 23 日第 83 回労働条件分科会労災保険部会）⁴において「昭和 40 年当時にはなかった新たな仕事（例えば IT 関係など）が創設され…社会経済情勢の変化も踏まえ、特別加入の対象範囲や運用方法等について、適切かつ現代に合った制度運用となるよう見直しを行う必要がある。」とされたこと等⁵を踏まえ、特別加入制度の対象を拡大してきた。具体的には、当該建議以降に以下の業務が第 2 種特別加入の対象に追加された。

- ・ 芸能従事者
- ・ アニメーション制作作業従事者
- ・ 柔道整復師
- ・ 創業支援措置に基づく事業を行う高年齢者
- ・ 自転車配達員
- ・ 情報処理に係る作業

² なお、第 2 種特別加入のうち、一人親方その他の自営業者と特定作業従事者の区別については、業法等によって事業の範囲を明確にできるものを一人親方等その他の自営業者に位置づけ、必ずしも事業の範囲が明確でないものは特定作業従事者に位置づけている。

³ 第 3 種特別加入は、海外の事業場に派遣される労働者については労災保険法が適用されない（属地主義）ことから国外における労働災害保護制度が十分でない現状等に鑑みて、国内労働者と同様の保護を与える必要がある場合を想定し設けられた制度である。

⁴ 「複数就業者に係る労災保険給付等について（報告）」

⁵ 雇用保険法等の一部を改正する法律（令和 2 年法律第 14 号）に係る衆議院附帯決議において「社会経済情勢の変化を踏まえ、その対象範囲や運用方法等について、適切かつ現代に合ったものとなるよう必要な見直しを行うこと。」とされ、また、成長戦略実行計画（令和 2 年 7 月 17 日閣議決定）において「フリーランスとして働く人の保護のため、労働者災害補償保険の更なる活用を図るための特別加入制度の対象拡大等について検討する」とされた。

- ・あん摩マッサージ指圧師、はり師又はきゅう師
- ・歯科技工士
- ・特定フリーランス事業

このうち、特に、特定フリーランス事業については、令和6年11月のフリーランス新法の施行に伴うものであり、特定フリーランス事業が第2種特別加入の対象となったことにより、フリーランスについては広く特別加入の対象者となるに至っている。

(2) 強制適用の範囲

① 労働基準法が適用される労働者以外の就業者で、強制適用とすべき者はいるか

フリーランスや個人事業主をめぐる動きや労働基準法における「労働者」に関する議論が行われている中で、労災保険法を労働基準法が適用される労働者以外の就業者に適用することについて検討した。

労働基準法が適用される労働者以外の就業者に労災保険法を強制適用することについては、将来的に検討課題とし得るとの意見と慎重に検討すべきとの意見に分かれた。

具体的には、

- 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。
- 労働基準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働基準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に何らかの変更を加え、適用対象者の拡大を図ることは理論的には排除されない。
- 現在の強制適用の対象である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がある。労災保険法は労働基準法と別制度であるところ、労災保険の原則を崩さなければ、特別加入のような形で労災保険法の適用対象を労働基準法の適用対象よりも拡張することは認められる考える。具体的には、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強制適用が検討され得る。

という意見があった一方で、以下のような意見があった。

- 労働基準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てい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ことには反対。事故型の業務災害では、経営者と従事者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しても、疾病型の災害、特に長時間労働が原因となるような疾病について、業務命令により長時間労働を余儀なくされる労働者と、そのような状況にない経営者とでは状況が大きく異なる。
- 使用者の指揮命令に従って業務に従事して事故や疾病の発症に至っ

た労働者と自らの自由意思でそれらを避け得る者とでは責任の質は異なる。

- 労災による補償や保護を、労働者と使用者の関係ではなく、受注者と発注者の関係にまで広げることは疑問。このようなリスクは、受注者であるフリーランスが自ら備えることが適切で、現行の特別加入制度が妥当。
- 労働者は、使用者の指揮監督の下で労務を提供する結果として業務災害のリスクを自らコントロールする機会を制限されており、そのため業務災害が発生した場合には、使用者による費用負担で損害の填補を図る労災保険制度から給付を受けるが、フリーランス等の自営業者は、他人の指揮監督の下での労務提供という実態を欠いており、労働者とは本質的に異なる。使用者の災害補償責任を基礎としている労災保険において、制度の基礎付けを共有できない者も強制適用の対象とすることは、費用負担や給付設計について労災保険の制度目的を前提として、一貫した考え方で議論することを困難にする懸念があり慎重に検討すべき。

また、強制適用の範囲の検討に関して以下の意見もあった。

- 適用対象の見直しは法制度を根幹から見直すことになるので、長期的な検討課題とし、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である。
- 労働基準法と労災保険法の間接的な関係を見直すとしても、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、労働基準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と考える。
- 特別加入がフリーランス一般に拡大され、制度の充実が図られようとしている今のタイミングで強制加入の範囲そのものに修正を加えることは適当でなく、短期的には、強制加入の対象を引続き労働基準法の労働者に限定しつつ、特別加入制度の周知や特別加入団体の役割の明確化、強化等を図っていくべき。

② 保険料は誰が負担すべきか

さらに、強制適用の対象を労働基準法が適用される労働者以外の就業者へ拡大するならば、保険料の負担の在り方も検討する必要があるとの意見があったことから、この点についても検討を行った。

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、発注者やプラットフォームに拠出させることも検討し得るとの意見と、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等を理由に適当でないとする意見に分かれた。

具体的には、

- 発注者は就業者に対し指揮命令も拘束もしないが、災害発生のリ

クを自ら負わずに利益を得られることが保険料を負担させる根拠になり得る。一方で労働者以外等の就業者は労働者と異なり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いう面がある。そうすると、発注者に保険料全額の負担を求めるのではなく、折半での負担方法もあり得る。中長期的には、任意加入を原則としつつ、就労者が保険加入を望んだ場合には、発注者にも保険料を強制的に拠出させることも検討されてよいのではないか。

という意見があった一方で、

- 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労災保険の保護の対象とし得るとしても、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のは難しい。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労災保険法の問題ではない。
- 最低報酬保障のない労働基準法の労働者以外の就労者の契約相手方（他方契約当事者）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、当該契約相手方は保険料相当分を報酬額に転嫁するおそれがある。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、強制適用の範囲を拡大する必要はない。

との意見があった。また、

- 労災保険の強制適用を労働基準法の労働者より広げることは理論的には排除されない一方で、労働基準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設ける、あるいは、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、これらの主体の役割について、就業者の労災加入促進・保険料負担の軽減といった観点から、考察を積み重ねる必要がある。

として、強制適用の範囲は維持しつつ、特別加入の対象者についても発注者等に保険料負担を求め得るとの意見があった。

その他、労災保険の適切な保険料負担に関して以下の意見があった。

- 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が望ましい。
- 現在の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、労災の可能性のある事故等が発生して初めて、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得ることから、個人事業主と労働者の境界ににいるような就労者がその働き方の実態に応じて受けるべき補償を受けられているのかといった点についても、適用関係をめぐり今後議論する際には補足的に考慮すべきである。

以上の議論を踏まえれば、現状においては、労災保険法の強制適用の範囲を労働基準法が適用される労働者以外の就業者にも拡大することについては、なお、多くの議論の余地がある。労災保険法の強制適用の範囲については、労働基準法上の「労働者」に関する概念の議論も踏まえつつ、労働基準法との関係も含めた労災保険制度の位置づけと保険料負担の在り方も含め、専門的な見地から引き続き議論を行う必要がある。

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

(1) 現状

① 家事使用人をめぐる議論

本研究会に先行して開催された「労働基準関係法制研究会」においては、労働基準関係法制の将来像について、また、喫緊に対応しなければならない課題について検討がなされ、令和7年1月8日に報告書がとりまとめられた。同研究会では、個別職種の労働基準法の適用の課題として、現在、労働基準法の適用対象とされていない「家事使用人」⁶についても検討している。報告書は、家事使用人について、労働基準法制定当時においては家事使用人の労働の態様が各事業における労働と相当異なっていたが、現在では、住み込みの使用人という働き方をする家事使用人は減少しており、実質的な働き方が一般的な労働者とほとんど変わらなくなってきたこと、介護サービス事業者の労働者であると同時に家庭の家事使用人としても働く者が増えたこと等から「家事使用人のみを特別視して労働基準法を適用除外すべき事情に乏しくなってきたと考えられる。」とし、労働基準法が公法的規制であるとともに、「私法上重要な労働保護規範を設定しているものであることを踏まえると、家事使用人に対して労働基準法を全面的に適用除外する現行の規定を見直し、公法的規制については、私家庭に対する適用であることも踏まえて、実態に合わせて検討することが考えられる」としている。

「1 適用関係総論」で述べたとおり、労災保険法の保護の対象は、労働基準法の適用対象の労働者とされていることから、労災保険法においても、「家事使用人」について、現行では、労災保険は強制適用されず、本人の必要に応じ特別加入し、それに基づく保護が行われている。

上記「労働基準関係法制研究会」の報告書を踏まえ、家事使用人への労

⁶ ここでいう家事使用人とは、個人宅に出向き、私家庭において家事使用人を使用する私人と直接労働契約を結び、その指示のもと家事一般に従事する者のことをいう。ただし、法人に雇われ、その役職員の家庭において、その家族の指揮命令下で家事一般に従事している者を含む。

働基準法の適用については、労働政策審議会労働条件分科会で別途議論がなされているところであるが、本研究会においても、仮に家事使用人に同法が適用される場合に、同法の災害補償責任及び労災保険法の適用についてどのように考えるべきかを検討した。

② 家事使用人の業務災害の状況

家事使用人の特別加入の状況は、第2種特別加入の対象である「介護作業従事者及び家事支援従事者」として特別加入している者が1,714人（令和5年度）となっており、給付の支給状況は、療養補償給付は74件、休業補償給付は22件、年金等給付は18件となっている⁷。

また、令和5年に独立行政法人労働政策研究・研修機構が全国の家政婦（夫）職業紹介所（541か所）に登録し、個人家庭と契約し、個人家庭で家事業務を行ったことがある家事使用人（家政婦（夫））9,220人に対して実施したアンケート調査⁸（有効回収数1,997人）によれば、15.2%の者が通勤時間を含む業務時間中に病気やけが等の経験があるとしており、それらの内訳（複数回答）は、骨折・ヒビ（27.1%）、切傷（26.4%）、腰痛（26.4%）、打撲（24.4%）が比較的高い割合を占めている。また、けがの発生時点（複数回答）については、掃除中（29.7%）、通勤時（23.8%）、調理中（18.8%）などとなっている。労災保険に特別加入していない理由に対する回答（複数回答）については、「民間保険に入っているから」が57.0%、次に「制度を知らなかったから」が19.3%とされている。民間保険に加入している者がどのような保険に加入しているか（複数回答）については、「傷害補償制度」が30.8%、「医療費助成制度」が25.6%などであった。

③ 労働基準法の災害補償及び労災保険法の適用に伴う使用者の責務

家事使用人について、仮に現行の労働基準法の災害補償責任及び労災保険法の適用対象とした場合、それに伴って使用者が負うこととなる義務について確認した。

家事使用人を現行の労働基準法の災害補償の保護の対象とした場合、使用者となるのは私家庭において家事使用人を使用する私人であり、私家庭の私人が労働基準法第8章に規定する各種の災害補償責任を負うことになる。また、労災保険法の保護を家事使用人に適用する場合には、労災保険法や労働保険の保険料の徴収等に関する法律（昭和44年法律第84号。以

⁷ 厚生労働省労働基準局「令和5年度労働者災害補償保険事業年報」。なお、令和4年度における当該対象の特別加入者は1,848人、療養補償給付は152件、休業補償給付は16件、障害補償一時金は1件、年金等給付は20件である。

⁸ 労働政策研究・研修機構「JILPT調査シリーズ No. 230・家事使用人の実態把握のためのアンケート調査」（2023年）

下「徴収法」という。)において、事業主に課されている義務を私家庭に対して課することとなる。

労災保険法は、事業主が故意又は重大な過失により後述する保険関係成立の届出をしていない期間中に生じた労働者の事故等について保険給付を行ったときは、労働基準法による災害補償の価額の限度において保険給付に要した費用の全部又は一部を事業主から徴収できる旨を定める（労災保険法第31条第1項）ほか、行政庁が使用者に対して法の施行に必要な報告等を命ずることができること（同法第46条）、さらに適用事業場への立入り等ができる（同法第48条第1項）旨を規定している。なお、これらに反した者に対する刑事罰も定められている（同法第51条）。

また、労災保険法が適用される事業主の義務は、同法のほか、徴収法に定められており、具体的には、以下のような義務がある。

- ・ 保険関係の成立の届出（徴収法第4条の2）
- ・ 概算保険料・確定保険料の申告及び納付（いわゆる年度更新）（徴収法第15条第1項、第19条第1項及び同条第3項）
- ・ 認定処分後の未納付の保険料・追徴金の納付（徴収法第15条第4項、第19条第5項及び第21条第1項）

なお、納付すべき労働保険料や追徴金等を納付しない者に対しては、政府は督促、延滞金の徴収や滞納処分を行う（徴収法第27条及び第28条第1項）とされている。

（2）労働基準法の災害補償責任及び労災保険法等の適用について

家事使用人に労働基準法が適用される場合に、同法第8章に規定する災害補償責任や労災保険法の適用をどのように考えるべきかを議論した。

この点、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ことについては概ね意見は一致した。

なお、適用することに否定的ではないが履行確保の課題を指摘する意見があった。

- 使用者の指揮命令下の労働について、使用者が労災リスクを管理できるという点に使用者の災害補償責任の根拠があり、私家庭であっても家事使用人に対する指揮命令が認められるのであれば、労働基準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ことは可能。
- 家事使用人に対して労働基準法が適用される場合には、家事使用人を雇用する私家庭は、同法に定める使用者であるとの自覚を持って、適切に災害補償の責務を果たすことが必要。

との意見があった一方で、

- 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する等、災害が起こり得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ないか。

- 家事使用人については、強制適用をめぐる課題はありつつも労災補償の必要性は高い。他方で、実際に私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これらの家事使用人を現実把握・指導することができるのか、監督事務にかかる議論と平仄を合わせて議論する必要がある。

との意見があった。

また、上記で示した労災保険法及び徴収法上の義務は現行の労災保険法の適用事業の事業主を念頭に規定されているものであり、これらを、家事使用人を使用する私家庭の私人に適用するに際しては、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。

具体的には、

- 私家庭の手続的、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。
- 私家庭が直接家政婦（夫）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。そのことで私家庭が契約を更新しなくなる等、現在働いている人との関係でも事務負担の影響を検討しなければならない。
- 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（夫）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。
- 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することも判断能力が劣る人が活用するには工夫が必要。
- 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。

との意見があった。

その他、家事使用人についての議論において以下の意見があった。

- 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、家事使用人のマッチングサービスの発展等により増えてくる可能性がある。労災保険の中でも可視化していく必要がある。

- 労働基準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働基準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とも考え得るかもしれない。

以上の議論を踏まえれば、家事使用人の保護を巡っては、家事使用人に対する補償の必要性は高い。家事使用人への労働基準法の適用については、労働政策審議会労働条件分科会で別途議論がなされているところであるが、仮に労働基準法が家事使用人に適用される場合には、使用者である私家庭の私人は同法に定める災害補償責任も負うことが適当であり、労災保険法を強制適用することが適当と考える。

その際、労災保険法や徴収法を私家庭の私人に適用するに当たっては、履行確保の可能性、また私家庭の私人が負う保険関係の手續に係る事務負担の軽減も含めて、運用上の課題を検討することが必要である。

3 暫定任意適用事業について

(1) 現状 ー暫定任意適用の経緯ー

労災保険は、原則として、労働者を使用する全ての事業に適用されるが、農林水産業のうち、小規模な個人経営の事業については、「暫定任意適用事業」として、強制適用の例外となっている。なお、暫定任意適用事業であっても、労働者の過半数が労災保険の加入を希望する場合は強制適用の対象となる。

昭和 22 年の労災保険法の制定当時、同法では強制適用事業と任意適用事業とがそれぞれ書き分けられていたところ、昭和 40 年改正法により、労災保険に本格的な年金制度が導入され、給付改善がなされたことで、全面適用への要請が強まるに至り、「失業保険法及び労働者災害補償保険法の一部を改正する法律」（昭和 44 年法律第 83 号。以下「昭和 44 年改正法」という。）では、現行の労災保険法第 3 条第 1 項が整備され、昭和 44 年改正法附則第 12 条に暫定任意適用事業が規定されるとともに、対象事業は政令に委任されることとなった。その後、「労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律」（平成 2 年法律第 40 号。以下「平成 2 年改正法」という。）により昭和 44 年改正法が改正されたことで、強制適用の範囲が更に拡大し、現行の暫定任意適用事業の範囲となっている。

これまで暫定任意適用事業が存置されてきた理由については、

- ・「ゆい・手間替え⁹」といった農業独自の労働慣行があるため、労働者が使用者かといった見分けがつきにくいこと
 - ・農繁期のみに労働者を使用することが多く、実態把握が困難であること
 - ・小規模の農林水産業は、家族労働を中心とする自営業に近く、かつ、広範囲な地域に散在するなど事業の性質上実態把握が困難であること
 - ・その対象者数が膨大であり、あわせて災害が多発していないこと
- 等が指摘されてきた。

(2) 暫定任意適用事業である農林水産業の事業への適用について

暫定任意適用事業とされてきた農林水産業への適用の在り方について議論を行った。

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方向性については意見が一致したが、適用の課題とされてきた適用事業の把握や事業主の事務負担等の課題が解決される可能性がどの程度あるのかは検証することが必要との意見があった。

具体的には、

- 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いる。言うまでもなく、農林水産業労働者の保護の必要性もある。

また、労働基準法ならびに労災保険制度を、家事使用人に関し私家庭に適用するのであれば、暫定任意適用事業にも適用しなければバランスが悪い。把握の課題については、暫定任意適用事業は家事使用人の適用において使用者となる私家庭よりも把握は困難ではないと思料。家事使用人についての見直しと併せ、徹底した周知を図ることが考えられ、少なくとも新規事業については強制適用を徹底することが可能であり、必要である。

- 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は一貫性がない。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。

⁹ ゆい・手間替えの定義について、昭和52年農林省統計情報部の1975年農業センサスでは、「農業相互間の労力交換のことで、労力の等価交換を原則としているすべての労力交換が含まれる。したがって労力の過不足を金銭、物品で清算したものも該当する。……………(中略)……………共同田植、共同防除などの共同作業で作業をしてもらった場合もここに含める。」とある。

逆選択の問題¹⁰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許容されているようにみえる。

- 労働者として働く人については確実に労災保険への加入が行われるよう、暫定任意適用事業の速やかな見直しが必要。

との意見があった。同時に、

- 農業分野における暫定任意適用事業の強制適用化は望ましいが、農業の全面適用による事業者の把握や保険料の徴収といった実務上の課題については、農業協同組合の協力等の枠組みが活用可能なのか、どれだけの実効性が期待できるのか、農林水産省とも協力して検討をしていくべき。また、農業のみならず、林業、水産業を含めいずれの分野でも、全面適用に向けては、保険料の徴収等の運用面での課題や、零細事業主の事務負担等も十分に踏まえながら検討が進められるべき。

との意見があった。

暫定任意適用事業については、労働実態を把握する手段も多様化していると考えられることや既に労災保険に加入している暫定任意適用事業をみても、重大事故が散見され（参考資料 17 頁参照。）、保護の必要性が高まっているといえることを踏まえれば、農林水産省とも連携の上、順次、強制適用に向けた検討を進めることが適当と考える。

ただし、その際、農林水産事業者の理解に加え、これまで適用上の課題とされてきた事業者の把握や、保険料の徴収上の課題がどの程度解決されつつあるのかの具体的な検証が必要であり、また、零細な事業主の事務負担の軽減等も十分に配慮する必要がある。この点、例えば、事業主と関係団体等との連携や協力の在り方等についての検討も含め、その実現可能性や実効性についても農林水産省の協力も得つつ、検討することが必要である。また、林業及び水産業についても農業と同様、課題の解決策を検証した上で検討を進める必要がある。

4 特別加入制度について

（1）現状

「1 適用関係総論」で述べたとおり、特別加入には第1種、第2種、第3種の3つの類型があるが、このうち、第2種特別加入については、そ

¹⁰ 強制適用された場合、事業主が成立届を出さず保険料を滞納しても、労災が起これば労働者に給付が行われ、かつ、事業主に追徴される保険料には限度があるので、労災が発生しない以上は積極的に適用手続を行ったり保険料を納付したりしない、逆にいえば、労災が発生した事業ばかりが適用手続をとるような状況となりやすい、という意味。

の対象である一人親方等¹¹又は特定作業従事者の団体（以下「特別加入団体」という。）が労災保険の適用を受けることの申請をすることとされており、労災保険法及び徴収法の適用上、特別加入団体を事業主とみなし、加入者を労働者とみなす旨の規定が設けられている（労災保険法第35条第1項第1号及び第3号）。

また、特別加入団体については、通知¹²で定める要件¹³を満たす必要があるが、この点、令和3年4月より、近隣の都道府県の区域を超えるブロックにおいて、災害防止等に関する研修会等を実施する場合には、当該ブロックを超えて事務処理を行うことを認めているほか、令和6年に特定フリーランス事業が特別加入の対象に追加された際、特定フリーランス事業に係る特別加入団体については加入者に対する災害防止のための教育を行い、その結果を厚生労働省に報告するとの要件が追加されている。また、既述のとおり、本年5月8日に改正労働安全衛生法が成立し、個人事業主等が労働安全衛生法の保護対象・義務の主体として位置づけられた。

（2）災害防止に関して特別加入団体に期待する役割

このような経過の中で、個人事業主等の特別加入に関与する特別加入団体が、個人事業主等の災害防止に関する役割を果たし得るのかという点について検討を行った。

特別加入団体に災害防止の取組を期待できるかとの点について、特別加入団体に一定の取組を期待し得るとの意見と特別加入団体の取組には限界があるとの意見に分かれた。

具体的には、

- 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るのではないか。

との意見があった一方で、

¹¹ 一人親方等その他の自営業者及びその事業に従事する者であり、「その事業に従事する者」とは労働者以外の家族従事者などが該当する。

¹² 昭和40年11月1日付け基発第1454号「労働者災害補償保険法の一部を改正する法律第2条の規定の施行について」

¹³ ア 一人親方等又は特定作業従事者の相当数を構成員とする単一団体であること。

イ その団体が法人であるかどうかは問わないが、構成員の範囲、構成員である地位の得喪の手續などが明確であること。その他団体の組織、運営方法などが整備されていること。

ウ その団体の定款などに規定された事業内容からみて労働保険事務の処理が可能であること。

エ その団体の事務体制、財務内容などからみて労働保険事務を確実に処理する能力があると認められること。

オ その団体の地区が、団体の主たる事務所の所在地を中心として、通達の別表に定める区域に相当する区域を超えないものであること。（一定の要件を満たす場合、区域を超えた事務処理も可）。

○ 特別加入団体は必ずしも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。

との意見があった。

また、何らかの役割を義務付けることについては、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や何らかのインセンティブによるべきとの意見があった。

具体的には、

○ 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を厚労省に報告することが要件になっており、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。

との意見があった。一方で、

○ 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（社会復帰促進等事業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。

との意見があった。

その他、個人事業主等の災害防止措置や特別加入団体について以下のような意見があった。

○ 災害予防措置について、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。

○ 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得るところ、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。

○ 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こと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。

○ 特別加入団体を介在させなければ特別加入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。

上記のとおり特別加入団体の在り方について検討してきたが、特別加入団体が災害防止の取組を担うことができるのか、また、それを義務付けるべきかとの点については、本研究会において複数の意見が見られた。

既に特定フリーランス事業に係る特別加入団体については、災害防止のための教育の結果を厚生労働省に報告するとの要件が追加され、労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会においても、委員より、他の団体にも同様の要件を課すことについて意見が示されている。今後、労使を含めて

更に議論を深める必要がある。

(3) 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

現行では、労災保険法第35条第1項は、一人親方等の特別加入団体が、その構成員の業務災害等に関して労災保険法の適用について申請をし、政府の承認があったときは、特別加入団体を事業主と、その構成員である一人親方等を労働者とみなして、労災保険法及び徴収法の特定の条文の適用をする旨を定めている。しかし、政府の承認の要件については通知で定められており、法令上、特別加入団体の位置付け、役割が必ずしも規定されていない。

この点については、特別加入団体の承認要件について法令上に明記することについて積極的な意見があった。

具体的には、

- 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消滅ができる。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。適正手続の保障や団体側に予測可能性を与えるという観点からも、承認取消の要件を法律上整備することが適切。

なお、現行法では政府による保険関係の消滅は詳細な手続が予定されていないが、保険関係の消滅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よいのではないかと。

- 特別加入団体に対して一定の役割や義務を負わせるのであれば、法令上の根拠が必要。災害防止の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しについても整理が必要。

との意見があった。また、特別加入の議論において、以下のような意見があった。

- 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保護対象になる一方で、特定作業は特定の作業のみが保護され、補償の範囲に差がある点は検討の余地がある。
- 家事使用人について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方が一定割合いるとのデータがある。家事使用人に限らず、制度の周知を徹底して保護の機会を広げてもらいたい。

以上の議論を踏まえ、特別加入団体の承認や取消しの要件については、特別加入団体の性質を明らかにする上でも法令上に明記しておくことが適

当と考える。

その際、承認の取消し（保険関係の消滅）に直結することは特別加入者に対して大きな影響をもたらすことから、承認の取消し等に先だって、改善を要求する等、段階的な手続を設けることが必要である。また、仮に、特別加入団体に災害防止措置に関わる役割や要件を求めるのであれば、法令的根拠を設けることが必要である。

Ⅱ 給付関係

1 遺族（補償）等年金について

（1）現状

労災保険法における遺族（補償）等給付は、労働者の業務上の死亡によってもたらされる被扶養利益の喪失を填補することを目的としており、遺族（補償）等年金と遺族（補償）等一時金の2種類がある。

労災保険制度の創設当時、遺族補償費は労働基準法の遺族補償と同一の支給内容・支給要件であった。その後、昭和35年の法改正（昭和35年法律第29号）により労災保険法の保険給付に年金が一部導入された際の国会の附帯決議¹⁴や、国際的にもILO条約をはじめ先進諸国の災害補償制度においても遺族補償が年金制とされている状況を踏まえ、昭和40年改正法により、遺族補償給付については原則年金化が図られた。改正当時、遺族補償の年金化の趣旨は「補償を必要とする遺族に、補償を必要とする期間、必要な補償を行なう」と説明されている¹⁵。

支給対象者について、遺族（補償）等年金は「労働者の死亡当時その収入によって生計を維持していた配偶者等」に支給され、遺族（補償）等一時金は遺族（補償）等年金の受給資格を有する遺族が存在しない場合に支給される。それぞれの受給資格者は下記表のとおりである。下記表のうち最先順位者（受給権者）だけが受給することが可能であり、受給権の順位は下記番号のとおりである（労災保険法第16条の2等）。

給付額について、遺族（補償）等年金は遺族（受給権者及び受給権者と

¹⁴ 「労働者災害補償保険法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」について、昭和35年3月29日衆・社会労働委員会「二 遺族補償及び遺族給付は一時金となつてゐるが、遺族の生活の安定をはかるため、政府はすみやかに遺族年金制を採用するよう検討せられたいこと。」、昭和35年3月30日参・社会労働委員会「二 長期療養者ならびに遺族の生活維持のため今後補償率及び補償条件に適切な改善を図ること。」

¹⁵ 労働省労災補償部編『新 労災保険法』（昭和41年） 315～316頁

生計を同じくする受給資格者）の数等に応じ支給¹⁶され、遺族（補償）等一時金は給付基礎日額の 1,000 日分が支給される。

（表）

遺族（補償）等年金	遺族（補償）等一時金
① 妻又は 60 歳以上若しくは一定障害の夫 ② 18 歳以下(注 1)又は一定障害の子 ③ 60 歳以上又は一定障害の父母 ④ 18 歳以下(注 1)又は一定障害の孫 ⑤ 60 歳以上又は一定障害の祖父母 ⑥ 18 歳以下(注 1)若しくは 60 歳以上又は一定障害の兄弟姉妹 ⑦ 55 歳以上 60 歳未満の夫・父母・祖父母・兄弟姉妹(注 2) 注 1)「18 歳以下」の者とは、18 歳に達する日以後の最初の 3 月 31 日までの間にある者である。 注 2) ⑦内の親族は同位ではなく、記載されている親族の順に先順位者となっている。	① 配偶者 ② 労働者の死亡の当時その収入によって生計を維持していた子、父母、孫及び祖父母 ③ 上記②に該当しない子、父母、孫及び祖父母(注 3) ④ 兄弟姉妹 注 3) ③内の親族は同位ではなく、記載されている親族の順に先順位者となっている。

（２）遺族（補償）等年金の趣旨・目的について

上記のとおり、遺族補償給付の原則年金化が図られた昭和 40 年の改正当時、遺族補償の年金化の趣旨は「補償を必要とする遺族に、補償を必要とする期間、必要な補償を行なう」と説明されている。

また、遺族（補償）等年金の趣旨については、制度創設当時の政府答弁では、死亡した被災労働者の稼得能力の喪失の填補として説明されている一方¹⁷、当時は、実質的に「稼得能力の喪失の填補」と「被扶養利益の喪失の填補」とが同視されていたことがうかがえる。なお、昭和 60 年代の有識者の研究会の報告¹⁸の中では、業務災害に対する使用者の賠償責任を基礎としているとも説明されている。

以上のような経緯も踏まえ、遺族（補償）等年金の趣旨・目的について、本研究会において改めて議論を行った。議論においては、「被扶養利益の喪失の填補」という概念が今日でも妥当するという意見があった一方、「被扶養利益の喪失の填補」は妥当しない、あるいは「被扶養利益の喪失

¹⁶ 年金額については、遺族数が 1 人の時は給付基礎日額の 153 日分（後述の「特別加算」あり）、2 人の時は 201 日分、3 人の時は 223 日分、4 人以上の時は 245 日分である。

¹⁷ 昭和 40 年 5 月 15 日衆議院社会労働委員会審議で、労災保険の理念について村上（茂）政府委員が「考え方としては損失のてん補でございますから、損害発生時点における稼得能力、アーニング・キャパシティの喪失程度を補てん、補完するという意味を持っておると思います。」と発言した。

¹⁸ 労働省労働基準局編「今後の労災補償法制度のあり方 労働基準法研究会〔災害補償関係〕の中間的な研究内容について」（昭和 63 年）62 頁で、遺族補償の目的について「業務災害に対する使用者の賠償責任を基礎としつつ、被災労働者との血族関係に基づき受けていた遺族の被扶養利益の喪失を補償するもの」と記載されている。

の填補」以外の趣旨を見いだせるとの見解もあり、意見が分かれた。

具体的には、「被扶養利益の喪失の填補」の考え方は現代においても妥当するという以下のような意見があった。

- 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、補償の範囲が労働基準法や労災保険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」の概念は損害の一部を構成するものであり、「損害の填補」と整合性のある概念を用いて、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。

一方で、「被扶養利益の喪失の填補」以外の制度趣旨が見出せるとする、以下のような意見もあった。

- 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。
- 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。

また、遺族（補償）等年金の趣旨・目的に関連し、以下のような意見もあった。

- 労災保険は訴訟によらず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。
- 生計維持要件の理解と整合的に考えていく必要がある。従来は、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、給付要件についての夫と妻の要件の差を説明する際には、実質的な扶養の必要性や実際の生活への打撃の緩和が重要な制度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、これらの説明は全体として整合的でなかったのではないか。

上記のとおり、遺族（補償）等年金の制度の趣旨・目的については、制

度創設当初に謳われた「被扶養利益の喪失の填補」という概念に今日でも意義を見出せるという意見があった一方、遺族が自立するまでの期間を支える生活保障としての意義、労働者の死亡によってもたらされる永久的全部不能を補うものといった意見などの多角的な意見が示されたものの、遺族（補償）等年金の今日における趣旨・目的について、研究会として意見の一致には至らなかったことから、引き続き、専門的見地から議論を行う必要がある。

（３）生計維持要件について

遺族（補償）等年金の受給要件である「生計を維持していた」とは、専ら、又は主として労働者の収入によって生計を維持していることを要せず、相互に収入の全部又は一部を共同計算している状態があれば足りるとされ、いわゆる共働きの夫婦も対象となる¹⁹。また、配偶者については、婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にあった者を含む（労災保険法第 11 条）。そして、「生計を維持していた」の認定に関しては、「厚生労働省労働基準局長が定める基準によって行う」（労働者災害補償保険法施行規則（昭和 30 年労働省令第 22 号。以下「労災則」という。）第 14 条の 4）とされ、行政解釈に委ねられている。

生計維持要件に係る運用の変遷については、昭和 40 年改正法を受けた局長通達²⁰では、認定の留意点として「もつぱら又は主として労働者の収入によって生計を維持されていることを要せず、労働者の収入によって生計の一部を維持されていれば足りる。したがって、いわゆる共稼ぎもこれに含まれる。」としている。その後、昭和 41 年 10 月に当該解釈が具体化され²¹、生計維持関係を労働者の「収入によって日常の消費生活の全部又は一部を営んでおり、死亡労働者の収入がなければ通常的生活水準を維持することが困難となるような関係・・・が常態であったか否かにより判断すること」とした上で、遺族の生活水準が、同様の年齢や職業の者と比べて著しく高い場合や死亡労働者との間に明らかに生計依存関係がなかった場合といった極めて特殊なケースでない限りは生計維持関係を認めることとした。

その後、3 世代同居といった家族形態において、同居の事実を確認するだけで被災労働者の祖父母や孫に生計維持関係が認定されていることが問

¹⁹ 昭和 41 年 1 月 31 日付け基発第 73 号「労働者災害補償保険法の一部を改正する法律第 3 条の規定の施行について」

²⁰ 昭和 41 年 1 月 31 日付け基発第 73 号「労働者災害補償保険法の一部を改正する法律第 3 条の規定の施行について」

²¹ 昭和 41 年 10 月 22 日付け基発第 1108 号「労災保険法第 16 条の 2 第 1 項等という「労働者の死亡当時その収入によって生計を維持していた」ものの取扱について」（以下「1108 号通知」という。）

題視され、平成2年に「生計維持要件に関しては労働基準局長が定める基準によるもの」という旨を定める労災則第14条の4が創設された。

同年に発出された通達²²では労災則第14条の4に規定する基準について3世代同居に関する取扱いの補正を行うとともに、1108号通知についても所要の改正を行っている。

このような変遷を経た現行の生計維持要件の取扱いについては、労災保険における「被扶養利益の喪失の填補」との趣旨の関係で不合理ではないとの意見、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、また現行の取扱いが妥当なのか検討が必要ではないかとの見解もあり、意見は分かれた。

具体的には、

- 現行の生計維持要件は、共働きの夫婦であっても対象となるところ、夫婦であれば一般的に経済的な結びつきが認められ、配偶者の収入はお互いに引退するまでは続いていたことが想定される。一方配偶者からの収入が失われたという明らかな損害があることからすれば、当該配偶者の収入により共同生活を営む利益についても、広く見れば「被扶養利益」と呼んでもよく、損害の穴埋めを行う制度と解すれば、緩やかに生計維持関係を認めることはそれほど不合理ではない。

として、現行の生計維持要件の合理性を認める意見があった。

一方で、

- 労災保険法の生計維持要件は、遺族の労働者に対する経済的依存性というよりは両者の経済的基盤の共通性に着目するものであり、生計同一要件に類似しているといえる。

これに関して、労働基準法施行規則（昭和22年厚生省令第23号。以下「労基則」という。）第42条第2項で定める配偶者以外の遺族について、生計維持に並んで生計同一も対象となっていることを踏まえれば、労災保険法の「生計維持」とは、他の年金制度とは異なり、生計同一の意味合いを含んだ、より広い独自の概念と思料。一方で、労災保険法は、生計維持要件というよりは年齢や障害を理由に支給対象を制限している点で労働基準法と異なっており、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が検証されるべき。

として、労災保険法における「生計維持要件」の独自性を見出しつつ、労働基準法における遺族補償との間で要件の差異が生じていることを指摘する意見の他、

- 遺族補償年金の創設から半世紀以上が経過し、その間、離婚率の上昇、共働き世帯の増加、女性の賃金上昇といった大きな変化が生じて

²² 平成2年7月31日付け基発第486号「労働者災害補償保険法施行規則第14条の4に規定する「労働者の死亡の当時その収入によって生計を維持していたこと」の認定に関し労働省労働基準局長が定める基準について」

いることも踏まえ、見直し前提ではないが、生計維持要件を設けた理由や考え方が現在でも妥当であるか検証が必要。
として、生計維持要件を現代的な視点で検証するべきとの意見もあった。

生計維持要件については、上記のとおり、現在の要件やその運用を是認し得るとの意見と、現在の生計維持要件の運用について検証が必要との意見があり、喫緊の見直しをすることは要しないものの、家族や家計維持の在り方が多様化していることを踏まえれば、遺族（補償）等年金の制度趣旨の検討と合わせて、引き続き、専門的見地から議論を行う必要がある。

（４）労働基準法の遺族補償との関係について

労働基準法第 84 条では、事業主の災害補償責任の免除について定めているが、昭和 40 年改正前は保険給付を受けるべき「価額の限度において」「補償の責を免れ」ていたところを、改正後は直接的に、労災保険法等に定める給付がなされるべき場合には「補償の責を免れる」こととなった。

労災保険給付と災害補償の関係性について、「労災保険法の保険給付は、その一部が労働基準法の労災補償と内容が異なっているが、それぞれ災害補償に相当するものとみなされている」と解釈されている²³。

両者の関係性については、最高裁判決²⁴でも同様の内容が認められている。この訴訟は、労災保険法の遺族補償一時金の給付額が昭和 45 年の改正前は給付基礎日額の 400 日分²⁵であり、労働基準法の災害補償が 1,000 日分と差異があったことにつき、遺族が事業主に対してその差額の支払を求めたというものであるが、同判決の中では、労災保険制度が労働基準法の災害補償責任と「共通の基盤」を有しているものの「並行して機能する独立の制度である」とした上で、労災保険法による補償が行われている場合、事業主はたとえ支給額が「補償額に達しないときであつても」「災害補償義務の全部を免れると解するのが相当である」と判示している。

労災保険法の遺族（補償）等給付と労働基準法の遺族補償とでは、支給要件についても相違があり、具体的には、前者では先述のとおり夫に年齢等の要件があるものの、後者については、配偶者は、夫と妻との間で支給要件の差異はなく、あくまでも配偶者が第一順位者と規定されている²⁶。

²³ 厚生労働省労働基準局編「令和 3 年版 労働基準法 下-労働法コンメンタール 3-」955～956 頁

²⁴ 「戸塚管工事事件」最高裁昭和 48 年（オ）第 927 号同 49 年 3 月 28 日第一小法廷判決

²⁵ 昭和 45 年改正（昭和 45 年法律第 88 号）により、類似の災害補償制度との均衡を考慮して 1,000 日分に引き上げられた。

²⁶ 労働基準法の遺族補償でこのような順位付けがなされた理由は必ずしも明らかではないものの、

遺族（補償）等年金と労働基準法の遺族補償との関係について、本研究会においては、労働基準法の遺族補償では配偶者は生計維持要件を問われずに第一順位者になることと比較して、労災保険法の遺族（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されており見直すべきではないかとの意見があったほか、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。

具体的には、

- 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。
- 労働基準法の災害補償の内容より労災保険法における給付内容・範囲が下回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、労働基準法では法律には「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、労働基準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。

という意見があった。

なお、労災保険法と労働基準法との関係に関連する意見として、労災保険法の療養補償給付を受けている労働者に対して、休職期間満了後に打切補償を支払ってなされた解雇の有効性が争われた、「学校法人専修大学事件」（最高裁平成 25 年（受）第 2430 号同 27 年 6 月 8 日第二小法廷判決）を念頭に、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すべきとの意見があった。

以上の議論を考察すれば、現状では、労働基準法第 84 条に規定する事業主の災害補償責任の免除について、行政解釈では、労災保険給付と災害補償の関係性を、「労災保険法の保険給付は、その一部が労働基準法の労災

旧労働省の担当者が執筆した解説書によると、労働基準法の遺族補償では、死亡した被災労働者と最も関係の深い者に支給することとし、その関係の深さの程度は、死亡労働者とのいわゆる血の濃さと現実の生活関係の緊密さとの相関関係に基づいており、配偶者については現実の生活関係がどうであったかを問わずに、常に第一順位を与えているものと考えられる旨の記載がある。（桑原敬一『労災保険論』財団法人労務行政研究所編（昭和 47 年）350 頁）

補償と内容が異なっているが、それぞれ災害補償に相当するものとみなされている」としている。しかし、遺族（補償）等給付と遺族補償とでは、年金中心か一時金のみかという違いがあるだけでなく、遺族（補償）等年金の支給対象者が労働基準法の遺族補償の対象者よりも限定される場合があること等も踏まえれば、両者を「相当するもの」と位置付けることには疑問の余地もあろう。

制定当初の労災保険法の遺族補償と労働基準法の遺族補償は、いずれも「労働者の死亡による当該労働者の損失の填補」を趣旨・目的とし、受給資格者の範囲・順位は同一であったところ、昭和40年法改正で労災保険法の遺族補償の年金化が図られた際に、遺族補償年金の趣旨・目的が「被扶養利益の喪失の填補」とされ、その受給資格は年金にふさわしいものに改められた一方で、労働基準法の災害補償の受給資格者の範囲・順位については据え置かれたとの経緯がある。

このような状態が今日まで継続している理由は必ずしも明らかではないが、いずれにせよ、今後、遺族（補償）等年金の制度趣旨を検証していく中で、労働基準法の遺族補償との関係についても、あわせて検討することが望ましい論点であり、引き続き、専門的見地から議論を行うことが必要である。

（5）夫と妻との支給要件の差異

遺族（補償）等年金について、被災労働者の遺族である配偶者について、夫と妻とでは生計維持要件以外の支給要件に差異がある。つまり、生計維持要件を充足する妻は年齢にかかわらず受給権者となることができるのに対し、夫については、生計維持要件に加え労働者である妻の死亡時に55歳以上²⁷又は一定の障害がある状態でなければ受給権が発生しない（労災保険法第16条の2第1項及び昭和40年改正法附則第43条）。

さらに、受給資格者となる遺族が妻のみの場合、満55歳以上又は一定の障害があり、かつ、生計を同じくする他の受給資格者がいなければ、給付基礎日額について153日から175日に増額される特別加算が適用されるが、受給者となる遺族が一人かつ夫等妻以外の場合には、この特別加算は適用されない（労災保険法第16条の3第1項）。夫と妻の支給要件の差異が設けられた考え方については、昭和40年の法改正時、「男は60歳未満であれば障害等の場合を除き、独力で生計を維持しようと判断された」と研究会

²⁷ 夫の55歳以上という要件について、受給自体は60歳以降から可能となっており、55歳から60歳までの期間に対しては「若年停止」期間として給付が猶予される。

の報告²⁸で述べられている。

現行の支給要件の差異については、本研究会の議論においては、遺族補償年金の創設当時から半世紀以上が経過し、男女の就労状況や家族の在り方が変化していることも踏まえ、解消すべきとの点で意見は一致した。

具体的には、以下のような意見があった。

- 夫と妻の支給要件が異なる状態は解消すべき。
- 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、障害を有している者の社会参加は進んではいるが、女性の就労ほどではない。

- 労働基準法上、女性労働者の危険業務の制限等が原則撤廃され、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。

また、具体的な支給要件の差異の解消方法については、以下のような、妻には課せられず夫にのみ課せられた支給要件を撤廃することに親和性のある意見で概ね一致した。なお、少数意見としてこれに慎重な立場をとる意見もあった。

具体的には、

- 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。パートタイムの妻を亡くした夫にも「被扶養利益の喪失」が認められることからすれば、男女ともに年齢要件を設けるべきではない。
- 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通念のいずれからみても、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。
- 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

²⁸ 労働省労働基準局編「今後の労災補償法制度のあり方 労働基準法研究会〔災害補償関係〕の中間的な研究内容について」（昭和63年）56頁

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。

との意見があった一方で、夫に課せられた支給要件を単に撤廃することに対して、以下のとおり慎重な意見も示された。

- 夫の年齢要件を撤廃し、妻に合わせることは賛同しかねる。年齢要件としてどのようなものがふさわしいかは検討の余地がある。また、家族、家計の変化を認識、分析した上で、中長期的に遺族補償年金のあり方を検討する必要がある。夫と妻の支給要件の差は立法論として解消すべきだが、家族形態の変化に相応した支給要件の見直しが求められる。現在有利な方に合わせればよいということにはならず、そうすべきではない。

なお、給付の要件に関連して、上記の他に以下のような意見があった。

- 被扶養利益の喪失の填補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。

法律上の扶養義務で言えば、親と小さい子、夫婦における結びつきは強固であり、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行ったりすることも選択肢ではないか。

遺族（補償）等年金の在り方を考えるにあたっては、本来、制度の趣旨を踏まえることが前提であるが、上記（２）のとおり、本研究会においては遺族（補償）等年金の制度趣旨に関して一致した見解を得るには至らなかった。

しかし、制度趣旨に関して、上記（２）に記載したとおり、様々な意見があったが、そのいずれの考え方を採ったとしても、給付の要件に関して、遺族（補償）等年金における夫と妻との支給要件の差を設ける合理的理由を見出すことは困難であり、夫と妻の要件の差については解消することが適当と考える。

また、その具体的な解消方法については、夫に課せられた支給要件を撤廃することが適当であるとの意見が大宗を占めた。なお、妻の支給要件を夫に合わせることも検討すべきという少数意見があったことに留意が必要である。

将来的には、既に述べた遺族（補償）等年金の制度趣旨を踏まえた議論を行い、夫と妻以外の者に対する支給要件を含めた年金の支給対象者の範囲や給付期間の妥当性を含め、遺族（補償）等年金の制度全体の在り方について、専門的な見地から引き続き議論を行う必要がある。

（６）給付の期間について

遺族（補償）等年金の制度趣旨を議論する過程において、現在の、遺族（補償）等年金の給付の期間の在り方についても議論があった。この点については現行の長期給付を維持することが現時点では適当とする意見で一致したが、中長期的には有期給付化を検討することが望ましいとの少数意見もあった。

具体的には、

- 遺族補償がカバーしようとしていたものは、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。素直に考えれば長期給付が想定される。また、損害賠償との関係も踏まえるべき。労災保険は訴訟によらず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あれば、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くなる。そのような事態となれば制度趣旨に反する。更に、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、今後見直して遺族補償給付の給付額が下がる、あるいは有期となると、障害補償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、これまでの運用も考慮すれば、現実には扶養されていたことよりも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には躊躇せざるを得ない。他方、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。
- 年齢要件の廃止が妥当とすると、他の受給資格者との間で、現役世代のうちに配偶者を亡くした場合に取扱いの差異が出てくるが、これについても、夫婦間の扶養義務に鑑みれば別の取扱いをすることも理由がある。給付の期間について考えてみると、夫婦間では、配偶者を失ってしまったときに、経済面で夫婦の共同生活を前提とすると、

填補すべき損害というのは厳然として存在しており、夫婦間の扶養義務を考えると、その損害について期間を切らずに、損害が生じている間だけ長期給付を行うということにも合理性、妥当性がある。

一方で、以下のような意見もあった。

- 年金化当時に比べれば、人口あたり離婚率は倍になっていると言える。遺族補償年金の趣旨、目的について、今日においても被扶養利益の喪失の補填にあると考えても、配偶者が生存している場合には、一定の確率で離婚する可能性があるのに、配偶者が死亡した場合には、婚姻関係が生涯続き被扶養利益が一生続くという仮定をとることが妥当なのかということは検討課題となり得る。

民事損害賠償との関係は問題になり、損害賠償額の算定において死亡した者との婚姻関係が生涯続くことを前提としている以上、労災保険制度においてのみ離婚率の高まりを考慮して、遺族補償年金を有期給付化などしても、損害賠償による補填の必要が大きくなるだけとなる。ただ、労災保険が目的とするのは、あくまで公正な保護であって、全ての損害の補填ではないので、将来、その公正な保護の在り方を検討するに際しては、考慮要素の一つになる。

上記のとおり、遺族（補償）等年金の制度趣旨をどのように解するのかという点はあるが、給付の期間については、現行の長期給付を維持することが現時点では適当であると考ええる。ただし、中長期的には、公正な保護の検討に当たって有期給付化についても考慮要素の一つになりうるという少数意見があったことに留意が必要である。

（７）特別加算について

特別加算については、当該制度の創設時（昭和 45 年）に、その制度趣旨について「高齢や障害の状態にある寡婦は、就労の機会の確保が困難の度を高めるところ、その妻という特別な身分に着目し生活の安定に資するために特にこのような加算を行うことにした」と説明されている²⁹。

現行の特別加算の水準は昭和 55 年の法改正により制定されたものであるが、これは、遺族数が 1 人の場合において、50 歳以上 55 歳未満の妻については、従前の給付額が給付基礎年額³⁰の 40%であることから遺族数が 1 人の場合の原則的な給付額に統合され、55 歳以上の妻又は一定以上の障害のある妻については 50 歳以上 55 歳未満の妻の場合の引上げ率等を考慮し

²⁹ 稲葉哲「労災保険の変遷と展望」（昭和 62 年）256～257 頁

³⁰ 給付額の表示方法は、昭和 55 年改正により、事務処理上の便宜等を図るため他の年金給付等の額の表示の仕方に合わせ従来の給付基礎年額に対する百分率から給付基礎日額の日数分による表示に改められた。

て給付基礎日額の 175 日分（給付基礎年額の約 48%）とされたものである³¹。

なお、厚生労働省が遺族（補償）等年金の支給実績を分析（いずれも令和 6 年 8 月時点集計）しているところであるが、以下のようなことが指摘できる。

- ・ 遺族（補償）等年金の受給権者数を属性別に見ると、妻が全受給権者の約 88%と大部分を占め、年齢別に見ると、70 歳以上の受給権者が約 75%を占めている。
- ・ 遺族（補償）等年金の受給権者を年齢階級別に見ると、80～84 歳で受給権者数はピークを迎えている。
- ・ 遺族（補償）等年金の平均受給額は約 190 万円であるが、属性別に見ると妻の平均額が最も高い 193 万円であることに對して夫が最も低い 110 万円となっており、80 万円程度の差がある。
- ・ 男女別支給決定件数を見ると、令和 5 年度の遺族（補償）等年金の支給決定が 2,202 件であるが、そのうち男性が被災した場合の支給決定件数は 2,127 件であり女性が被災した場合（75 件）より圧倒的に多い。また、令和 5 年度の遺族（補償）等一時金支給決定件数のうち被災者が女性である場合は 60 件であるが、その受給者の内訳を調査したところ、夫は 2 件、子は 41 件、父母は 11 件、兄弟姉妹は 6 件であった。

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で一致した。

具体的には、

- 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に平等にすべき。
- 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。

との意見があった。

一方で、特別加算の具体的な在り方については、以下に挙げるように、「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」といった様々な見

³¹ 稲葉哲「労災保険の変遷と展望」（昭和 62 年）330 頁

解が示され、意見が分かれた。

具体的には、

- 遺族補償給付が得べかりし賃金であるなら、就労不能によって額が増える（加算を行う）ことは説明がつかない。他方、生命侵害への損害賠償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。
- 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。
- 現状、遺族が二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。
- 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ことが適切かは、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、こういった状況に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。

との意見があった。

上記のとおり、特別加算の取扱いについては、昭和 45 年の創設時の考え方は現代では妥当しないという意見で一致したものの、特別加算による夫と妻の差の解消の具体的な方策については、対象範囲を配偶者以外にも広げるのか、障害を持つ遺族に加算することの意義をどう考えるのか、さらには年金本体給付の水準との関係をどう考えるのか、など将来の受給者に広い影響を与える事項であることから、労使を含めて更に議論を深める必要がある。

2 遅発性疾病に係る保険給付の給付基礎日額について

(1) 現状

休業（補償）等給付などの給付額を算定するに当たっては、「給付基礎日額」を算定の基礎として用いるが、給付基礎日額は、原則として労働基準法第 12 条に定める平均賃金³²に相当する額とされ（労災保険法第 8 条第 1 項）、平均賃金を給付基礎日額とすることが適当でないと認められる場合は、平均賃金とは異なる方法で算定することとなっている（同条第 2 項）

³³。

労働者が、疾病の発生のおそれのある作業に従事した事業場を離職している場合の災害補償に係る平均賃金及び給付基礎日額の算定方法については、疾病発生のおそれのある作業に従事した最後の事業場（以下「最終ばく露事業場」という）を離職した日以前 3 か月間の賃金を基礎に算定することとされている（昭和 50 年 9 月 23 日付け基発第 556 号。以下「556 号通知」という。）³⁴。しかし、業務に従事したことを原因とする疾病の中には、有害業務に従事した時から有害業務を原因として当該疾病が発症する時までの潜伏期間が著しく長期にわたるものがあり、こうした「遅発性疾病」に業務上罹患した場合においては、現行の取扱いに課題があるとの声がある。具体的には、問題となり得る以下の 2 つの場合について、検討を行った。

- ・ ケース 1：有害業務に従事した最終の事業場を退職した後、別の事業場で有害業務以外の業務に就業中に発症した場合
- ・ ケース 2：有害業務に従事した事業場を退職した後、就業していない

³² 平均賃金は、原則として、算定事由発生日以前 3 か月における賃金の総額をその期間の総日数で除して算定する。

³³ 労働基準法の平均賃金を用いることが適当でない場合は、具体的には労災則第 9 条第 1 項で定められており、①じん肺患者が同一の事業場内で粉じん作業以外の業務に作業転換した場合に平均賃金に相当する額が、じん肺にかかったため粉じん作業以外の作業に常時従事することとなった日を平均賃金を算定すべき事由の発生した日とみなして算定することとした場合における平均賃金に相当する額に満たない場合には、その算定することとした場合における平均賃金に相当する額とする旨等が定められている（同項第 2 号）。また、労災則第 9 条第 1 項第 4 号に基づき、通知において、振動障害にかかったことにより保険給付を受けることとなった労働者の平均賃金に相当する額が、振動業務以外の業務に常時従事することとなった日を平均賃金を算定すべき事由の発生した日とみなして算定することとした場合における平均賃金に相当する額に満たない場合には、上記①の場合に準じて処理する。（昭和 57 年 4 月 1 日付け基発第 219 号）等、平均賃金とは異なる算定方法が定められている。なお、平均賃金に相当する額又は上記①等によって算定された平均賃金相当額が自動変更対象額に満たない場合（労災則第 9 条第 1 項第 5 号）、自動変更対象額（令和 6 年 8 月 1 日現在：4,090 円）を給付基礎日額とする（労災則 9 条第 1 項第 5 項イ～ニの場合を除く。）。

³⁴ 離職から発症まで数十年経過したため最終ばく露事業場が消滅している等の事由により離職した日以前 3 か月の賃金が不明である場合が想定される。賃金が不明である場合は同種・同規模等の事業場における同種労働者の賃金や、統計における同職種の労働者の賃金等を用いて推算するといった取扱いを定めている。（昭和 51 年 2 月 14 日付け基発第 193 号）。

期間に発症した場合

(2) ケース 1 の場合の給付基礎日額の在り方について

現在の 556 号通知によれば、20 代の頃に有害業務にばく露し、50 代で発症した場合、最終ばく露事業場の賃金、すなわち 20 代の最終ばく露事業場に勤務していた時点での賃金を基礎に給付基礎日額が算定されることとなる。しかし、年齢や勤続年数に応じて賃金が上昇する年功賃金制度が採用されている場合、50 代である発症時の賃金は 20 代の有害業務に従事していた時期の賃金に比べて高くなっている場合があり、現在の 556 号通知に基づく取扱いでは、休業（補償）等給付が発症時点における労働者の生活水準を補償するのに十分な水準に至らない可能性がある。このような場合に、どのような算定の方法が妥当と考えられるのか。

この場合、上記のような不合理を解消する方法としては、疾病の発症時の賃金（以下「発症時賃金」という。）を給付基礎日額の算定の基礎とすることを原則とし、その金額が最終ばく露事業場を離職した日以前 3 か月間の賃金（以下「ばく露時賃金」という。）に満たない場合にはばく露時賃金を給付基礎日額の算定の基礎とする方法が考えられる。

このような方法について、労災保険の社会保障的性格や生活保障の観点から、発症時賃金を原則とすることが適当であるとの意見で概ね一致した。なお、労働基準法との関係からそのような方法には慎重な意見もあった。

具体的には、

- 労災保険法施行規則をみれば、労災保険法第 8 条第 2 項は、算定すべき事由の発生した日を基準とする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るべき。
- 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を補償する趣旨から、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、もともと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。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いとし、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。ただし、「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となり得る。

- 労働基準法に基づく災害補償に関しては、事業主の立場からすれば、在職中の業務に起因する疾病が離職後に発症した場合に、離職後の賃金水準によって補償額を算定することは妥当ではない。

たしかに、労災保険が個別使用者の補償責任に関する責任保険の機能を持つことを重視するのであれば、最終ばく露事業場の離職時の賃金水準を最低基準として取り扱うべきであるという考え方があり得る。他方で、労働基準法に基づく使用者の災害補償責任の定型化という観点を強調すると、労働基準法に基づく災害補償においては離職後の賃金上昇まで事業主に責任を負わせるべきではないとの考慮があると考えられ、労災保険においてこの補償額を最低基準にする必然性はなく、最終ばく露事業場の賃金による補償額、補償水準を実質的な最低基準と位置付ける必要はない。

との意見があった一方で、

- 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。

との意見があった。

なお、発症時賃金を基準に給付基礎日額を算定する方法が妥当との点では共通しつつも、それを原則とする考え方や発症時賃金がばく露時賃金に満たない場合にはばく露時賃金を給付基礎日額の算定の基礎とするとの点については、以下のような意見があった。

- 結論は妥当だが、論理構成として、労災保険法第 8 条第 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、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基本として、例外的にいくつか考えていく方が適當ではないか。
- 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、労働基準法の取扱いが使用者に離職後の

賃金上昇まで責任を負わせるのは妥当でないとの考慮から使用者の責任を限定するもの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。労災保険においては、後者を採用し、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。

上記のとおり、本ケースに対する給付基礎日額の考え方については、労災保険の社会保障的性格や生活保障の観点から、発症時賃金を原則とし、発症時賃金が、ばく露時賃金より低くなる場合は、例外的にばく露時賃金を用いることが適当であるとの意見が大宗を占めたところであるが、その後の働き方の違い等で給付基礎日額の扱いが異なるのは公平ではないという少数意見があったことにも留意が必要である。

なお、労災保険法が労働基準法における使用者の災害補償責任を担保し、事業主の補償負担の緩和を図るために設けられたことを踏まえれば、疾病の発症原因となった有害業務への従事が行われた最終事業場に対するメリット制の適用においては、被災労働者のばく露時賃金を基礎とした給付のみを加味することが適当と考える。

(3) ケース2の場合の給付基礎日額の在り方について

退職後や離職中に発症した場合にばく露時賃金をもとに給付基礎日額を算定することについて適当又は許容し得るとの意見とともに、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があった。

具体的な意見は以下のとおり。

- 労働基準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っ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得る一つのあり方。
- 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を、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状態と捉えれば、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られるのではないか。
- 未就労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。

その他、遅発性疾病に係る給付基礎日額の算定についての議論において、以下のような意見があった。

- 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当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のではないか。

上記のとおり、本ケースについては、労災保険法が想定していないケースとも考えられるという少数意見もあったが、労災保険法が使用者の災害補償責任を担保していることを踏まえれば、当面は現状を維持することが適当と考える。

一方、今後、各種給付の制度趣旨を検討することとあわせて、本ケースにおける給付の在り方について再度検証することが望ましい。

3 災害補償請求権、労災保険給付請求権に係る消滅時効について

(1) 現状

労働基準法上の災害補償請求権は、行使できるときから2年間行わない場合に消滅すると定められている（労働基準法第115条）。また、労災保険法上の給付請求権は、短期給付については行使できるときから2年を経過したとき、長期給付については行使できるときから5年を経過したとき消滅すると定められている（労災保険法第42条第1項）。

ここでいう短期給付は療養補償給付³⁵、休業補償給付、葬祭料、介護補償給付等を指しており、長期給付は障害補償給付、遺族補償給付等を指している。また、「行使できるとき」とは、通説によれば、権利行使についての法律上の障害がなくなったときを意味しており、権利者の一身上の都合、権利行使への事実上の障害又は権利者が権利の存在を知らないことがあったとしても、原則として時効は進行する。

また、消滅時効を2年としている労災保険給付の短期給付に係る消滅時効の起算点については、それぞれの給付について以下のとおりとしている。

- ・休業(補償)等給付

業務上の傷病による療養のため労働することができないために賃金を受けない日ごとに受給権が発生する。それぞれの請求権について、療養のために休業した日の翌日から時効が進行する。

- ・療養の費用の給付

療養の費用を支出した都度又は当該費用の支出が具体的に確定した都度受給権が発生する。それぞれの請求権について、当該費用ごとにその翌日から支給請求権の時効が進行する³⁶。

- ・介護(補償)等給付

一定の障害の状態に該当し現に介護を受けた事実が生じた月の翌月の初日以降、月単位で受給権が発生する。それぞれの請求権について、支給事由が生じた月の翌月の初日から時効が進行する。

- ・葬祭料等

葬祭に要した費用に対する実費補償として支給されるものではなく、通常葬祭に要する費用として葬祭を行う者に受給権が発生する。労働者等が死亡した日の翌日から時効が進行する。

なお、災害補償請求は被災労働者等が使用者に対して直接行うものであって行政が本来介在するものではないため、その件数等は必ずしも明らかではないが、今日においては、休業最初の3日間（いわゆる「待期期間」）

³⁵ 療養（補償）等給付は指定病院等による診察や処置、手術その他の治療等の現物給付を原則としている（労災保険法第13条第2項、労災則第11条第1項）が、その「療養の給付」が困難である場合や労働者に相当の理由がある場合においては補完的に療養に要した費用を現金で給付する（労災則第11条の2）。これを「療養の費用の給付」と言うが、消滅時効の項目においては「療養の費用の給付」に係る消滅時効について検討することとする（なお、「療養の給付」に関する指定病院等から政府への診療費請求権の消滅時効は、民法166条第1項により、原則として診療月の翌月初日から起算して5年間で消滅時効が完成すると解されている。）。

³⁶ 療養の費用の給付に係る請求においては、健康保険等から切替えを行う場合、請求人は保険者から返還通知（納入告知）が送達されるまで具体的な返金額等保険者への返還義務を知り得ないという状況にあったことから、保険者から費用の返還通知（納入告知）があったときを当該費用の支出が具体的に確定した日、すなわち権利が行使できる日として取り扱うこととしている（平成29年2月1日付け基補発0201第1号「労災認定された傷病等に対して労災保険以外から給付等を受けていた場合における保険者等との調整について」）。

の補償等を除いて、労災保険法に基づく保険給付が被災労働者等への補償機能の大部分を果たしていると考えられ、災害補償請求権の役割は限定的と言える。

労災保険給付のうち短期給付に係る時効期間徒過理由に関して、令和2年度～5年度における労災保険の不支給決定事案のうち時効期間を徒過して支給に至らなかった件数がどの程度あるのか、厚生労働省が集計を行った。時効期間を徒過した具体的な理由が調査復命書等から分かるもののみを対象として分析を行ったところ、①請求人の制度に対する不知や誤解、②請求人が手続を失念していた、③事業主等が手続漏れを起こした、④書類の不揃い、紛失等による手続の停滞、⑤多忙等による手続の停滞、⑥第三者行為災害において保険会社等との調整に時間を要したといった理由がそれぞれ複数挙げられた。また、⑦その他の理由では、逮捕後勾留されていた、健康保険から切り替えようとした時点で時効期間を徒過していた等の事例があった。

また、時効徒過件数について見ていくと、時効期間を徒過し、支給に至らなかった件数は以下のとおりである。

- ・休業(補償)等給付
338 件 (不支給決定総件数 47,560 件に占める割合 0.7%)
- ・療養の費用の給付
502 件 (不支給決定総件数 20,253 件に占める割合 2.5%)
- ・介護(補償)等給付
379 件 (不支給決定総件数 1,272 件に占める割合 29.8%)
- ・葬祭料等
54 件 (不支給決定総件数 2,092 件に占める割合 2.6%)

(2) 現行の時効期間に見直しは必要か

平成29年の民法改正(平成29年法律第44号)においては一般債権の消滅時効の期間統一化によりいわゆる「短期消滅時効」の廃止が行われた。これに伴い、令和2年に労働基準法が改正され、賃金請求権の消滅時効期間について従前2年間であったものを5年間に改正した上で、当分の間3年間とするなどの見直しが行われている(令和2年法律第13号(以下「令和2年改正労働基準法」という。)、令和2年4月1日施行。)

この点、災害補償請求権の消滅時効期間は現行の2年が維持されている

ところ、改正に先立つ労働政策審議会の建議³⁷は、災害補償請求権の時効期間を維持した考え方について、早期の権利確定と労働者救済が労災保険制度の本質的な要請であって、事業主に早期に安全衛生措置を講じさせ早期に労働者が職場復帰を果たす効果があること、消滅時効の見直しを検討するに当たっては他の労働保険・社会保険³⁸も含めた一体的な見直しの検討が必要であることを記載している。

また、令和2年改正労働基準法の附則においては、施行後5年を経過した際に検討を行うという検討規定³⁹が付されており、法案審議の際には、労災保険法上の給付請求権と併せて労働基準法の災害補償請求権の消滅時効期間について検討することという附帯決議⁴⁰がなされている。また、法案審議においては、特に精神障害を発症している被災労働者等にとって、現行の2年の消滅時効期間は請求のために十分な時間とはいえないとの指摘が複数なされている。

このような経緯を踏まえ、本研究会で消滅時効について議論を行った。

災害補償請求権及び労災保険給付請求権に係る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生じ得る場合には一定の配慮が必要であるとする意見があった一方、被害者の早期の権利実現を目指すべきであり、相談援助や周知等の運用改善で対応すべきとして見直しを前提としない意見もある等、その要否に関して意見が分かれた。

具体的には、

○ 事故性の災害は、発生事実が明らかであり、消滅時効期間を延長す

³⁷ ・ 災害補償の仕組みでは、労働者の負傷又は疾病に係る事実関係として業務起因性を明らかにする必要があるが、時間の経過とともにその立証は労使双方にとって困難となることから、早期に権利を確定させて労働者救済を図ることが制度の本質的な要請であること。

・ 加えて、労災事故が発生した際に早期に災害補償の請求を行うことにより、企業に対して労災事故を踏まえた安全衛生措置を早期に講じることを促すことにつながり、労働者にとっても早期の負傷の治癒等によって迅速に職場復帰を果たすことが可能となるといった効果が見込まれること。

・ なお、仮に見直しを検討する場合には、使用者の災害補償責任を免除する労災保険制度は当然のこと、他の労働保険・社会保険も含めた一体的な見直しの検討が必要である。（「賃金等請求権の消滅時効の在り方について（報告）」令和元年12月27日第158回労働政策審議会労働条件分科会）

³⁸ 雇用保険や健康保険の給付請求権の消滅時効は一般に2年である。

³⁹ 附則第3条 政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律による改正後の規定について、その施行の状況を勘案しつつ検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。（令和2年法律第13号）

⁴⁰ ・ 災害補償請求権の消滅時効期間については、労働者の災害補償という観点から十分であるのか、施行後5年を経過した際に、労働者災害補償保険法における消滅時効期間と併せ、検討を行うこと。（令和2年3月11日衆議院厚生労働委員会）

・ 災害補償請求権の消滅時効期間については、労働者の災害補償という観点から十分であるのか、施行後5年を経過した際に、労働者災害補償保険法における消滅時効期間と併せ、速やかに専門の見地からの検討に着手すること。（令和2年3月24日参議院厚生労働委員会）

る理由はないものの、精神障害等の発症のように被災労働者にとって業務起因性が必ずしも明らかでない場合があることや請求手続等自体が疾病の増悪を招く場合には一定の配慮が必要である。

として、消滅時効期間の見直しに肯定的な意見があった一方、

- 原則として早期に請求を行うことで、証拠収集が容易になり、被災労働者の権利の実現につながる。
- 厚生労働省が行った実態調査によれば、請求人の失念や事業主の手続漏れなどがみられることから、相談援助や周知の仕組みが必要である。

として、消滅時効期間の見直しを前提としない意見もあった。

(3) 何らかの手当を行う場合に考え得る方法について

仮に消滅時効期間を見直すとした場合の方策についても複数の意見が示されたところ、一定の特例を設けるべきとする意見と一律に期間を延長すべきとする意見とに分かれた。

具体的には、一定の特例を設けることが適当と考える意見としては、

- たとえばアメリカ・ニューヨーク州では、事故性の災害については補償を2年以内に請求しなければならないというように厳格だが、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⁴¹。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考えることが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。

といったものがあつた。一方で、一律に期間を延長すべきとする意見としては、

- 平成29年の民法改正により、消滅時効期間の起算点について、「主観的起算点」と「客観的起算点」に二分化されたところ、労災保険法第42条は後者を採用することが明記された等の法改正の経緯を踏まえれば、被災労働者の主観的事情をもって消滅時効の起算点が変動することは適当でない。一方で、労災保険給付請求権の行使は常に容易ではなく、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、消滅時効期間については、労働基準法の改正を踏まえ5年間に揃えることが望ましい。
- 消滅時効期間の例外を設けるのであれば、明確な基準設定がなければ受給権者の地位が不安定になる懸念もあることから、当面は3年間

⁴¹ ニューヨーク州労災補償法28条

に延長し、賃金請求権に係る消滅時効の動向を見守って、さらに5年への延長についても検討してはどうか。他方で、2年間の消滅時効期間が5年間に延長されたとしても、請求が困難な事例がすべて救済されるとは考えにくく、これを超えた特例の対象が定義できるかについては引き続き検討が必要である。

といったものがあつた。

なお、消滅時効期間を見直す場合に考慮すべき点として、

- 労災保険では、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、短期の消滅時効が置かれていることにも説得力がある。

例えば労働基準法第19条の業務災害における解雇制限、労働基準法第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、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。

との指摘もあつた。

(4) 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

災害補償請求権及び労災保険給付請求権の消滅時効の見直しを検討するに当たっては、令和元年12月27日の労働政策審議会での建議も踏まえ、他の労働保険・社会保険との関係も踏まえた一体的な検討が必要である。具体的には、労災保険制度と他の保険制度とを比較した場合、前者に特有の事情が認められるのか、という点が問題になると言える。

この点、労災保険に特有の事情を見出し得るという意見があつた一方で、労災保険に特有の事情を見出し得ないとの見解もあり、意見が分かれた。

具体的には、

- 被災労働者にとって、自らの疾病等が業務上であるかどうかの認識は難しく、例えば、健康保険の場合であれば、発熱等の体調不良が生じれば保険事故の発生が認識できるが、労災保険では、そもそも疾病が業務に起因するものなのかは当然に認知できないこともある。

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。

- 請求に際して、資料を収集し、事業者とコンタクトを取ることは、厳密には労災に限られないが特徴的な面であり、相対的に労災に一定の特殊性を認めてもよいのではないか。

との意見があった一方で、

- 健康保険や雇用保険でも受給者側から請求が必要な給付はあり、時効は2年間で統一されているところ、請求手続があることのみをもって時効を延ばす理由にはならず、仮に見直すのであれば制度横断的に検討する必要がある。

との意見があった。

(5) まとめ

消滅時効期間の在り方に関しては、(2)～(4)までの論点について検討をしてきたが、いずれも委員の意見が分かれ、統一的な結論を得るには至らなかった。

消滅時効期間の在り方については、被災労働者の保護の観点から、これらの意見も踏まえて、労使を含めて更に議論を深める必要がある。

4 社会復帰促進等事業について

(1) 現状

労災保険制度は、被災労働者等への保険給付に加え、被災労働者の社会復帰の促進、被災労働者及びその遺族の援護、労働者の安全及び衛生の確保等を図ることを目的とし（労災保険法第1条）、社会復帰促進等事業（以下「社復事業」という。）を実施している（労災保険法第29条）。社復事業として、現在、多様な事業や給付が行われている⁴²が、これらのうち、労働者やその家族・遺族に対する給付について、主として、これらの不服申立ての仕組みについて検討した。

(2) 社会復帰促進等事業の処分性について

まず、給付的な社復事業の処分性については、当初、給付的な社復事業は行政処分ではない、すなわち審査請求や取消訴訟の対象ではないという

⁴² 保険給付との関係では大きくは3つの類型に分類され、①保険給付と一体的に行われるべきもの、②災害補償給付を補完するもの及び③保険給付を抑制し、保険給付事業の適正な運営に資するものがある。事業の具体例としては、①は義肢等補装具費、アフターケア及び通院費、労働者健康安全機構運営費、労災疾病臨床研究事業費補助金、②は、労災就学援護費、休業補償特別援護金、特別支給金（特別支給一時金、ボーナス特別支給金）、労災ケアサポート事業経費、③は、未払賃金立替払事務実施費、過労死等防止対策推進経費、安全衛生啓発指導等経費、じん肺等対策事業等がある。

取扱いがなされていたが、平成 15 年の最高裁判決⁴³を踏まえ、同判決の対象となった労災就学援護費と同様の性質を有する給付的な社復事業については、局長通知⁴⁴により処分性があるとする取扱いに変更された⁴⁵。また、その後になされた給付的な社復事業に係る審査請求において、総務省行政不服審査会が処分性のある給付的な社復事業については厚生労働省令に定める必要がある旨答申⁴⁶で指摘したことを受け、所要の省令改正⁴⁷が行われている。ただし、特別支給金については、他の社復事業と比較しても執行額や支給実績が非常に大きい一方で、処分性がないものとして取り扱われてきた。

この点については、本研究会では、以下のように特別支給金も含めて処分性を認めることが適当との意見で一致した。

具体的には、

- ボーナス特別支給金については、算定基礎日額など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に影響する事項に関して審査請求の機会を認めるのは意義があり、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復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。

との意見があった。

したがって、本研究会としては、社復事業として実施される労働者やその家族に対する給付については、従来は処分性が認められなかった特別支給金も含めて処分性を認め、審査請求や取消訴訟の対象とすることが適当と考える。

(3) 特別支給金の保険給付化について

特別支給金について処分性を認めることに関連し、その保険給付化についても議論を行った。

⁴³ 最高裁平成 11 年（行ヒ）第 99 号同 15 年 9 月 4 日第一小法廷判決

⁴⁴ 平成 22 年 12 月 27 日付け基発 1227 第 1 号「社会復帰促進等事業として行われる事業に係る支給、不支給決定等の処分性について」、平成 26 年 7 月 10 日付け基発 0710 第 5 号「「社会復帰促進等事業として行われる事業に係る支給、不支給決定等の処分性について」の一部改正について」

⁴⁵ 処分性があるとされた社復事業：義肢等補装具費、外科後処置、アフターケア、アフターケア通院費、労災はり・きゅう施術特別援護措置、振動障害者社会復帰援護金、頭頸部外傷症候群等に対する職能回復援護、労災就学援護費、労災就労保育費援護費、休業補償特別援護金、長期家族介護者援護金

⁴⁶ 平成 29 年 12 月 7 日付け総務省行政不服審査会平成 29 年度答申第 28 号

⁴⁷ 令和 2 年厚生労働省令第 70 号

社復事業の1つとして位置づけられている特別支給金は、昭和40年代に入って関連する公的諸給付が上昇し、労使間の「上積み」と言われる慣行も踏まえて昭和49年に創設された。創設当時において、「範囲や内容について自ら過渡的制約を免れない情勢にあったため」、「性格、位置づけ等についても、情勢の推移と相まって今後の検討にまつべき点があることはいうまでもない」とされていた⁴⁸。

また、昭和52年には、ボーナスが我が国の一般的な賃金慣行であることを踏まえ、また労働者の稼得能力をより適切に反映することを目的として、特別給与を算定基礎とする⁴⁹いわゆる「ボーナス特別支給金」が創設され、特別支給金の拡充が行われた。

現在、特別支給金の種類は9種類⁵⁰に至っているが、保険給付については、使用者が被災労働者に損害賠償を支払った場合、保険給付の給付額を損害賠償額と調整（相殺）できるとされている（労働基準法第84条第2項）のに対し、特別支給金についてはその規定がない。この点、平成8年の最高裁判決⁵¹において、特別支給金の保険給付との差異を考慮して、損害賠償との調整の対象にならないことが判示され、今日ではこの判示内容に基づいた実務が広く行われている。

このような特別支給金については、保険給付と一体的に給付されていることや補償の安定性を確保すべきであること、事業主の二重負担を是正すること等の観点から保険給付化することが望ましいとの意見が多かったが、一方、ボーナス特別支給金については算定上の課題を指摘する意見もあった。

具体的には、以下の意見があった。

- 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の指摘も想定され、また、特別支給

⁴⁸ 昭和50年2月28日付け都道府県労働基準局労災主務課長宛て労働省労働基準局労災管理課長事務連絡「特別支給金について」において、特別支給金創設の背景について、「今回の制度改善については、上記背景のほかILO勧告第121号の内容が一つの目安になっているが、これを直接考慮した保険給付自体の引上げは障害補償年金及び遺族補償年金のみについて行い、労働不能補償としての休業補償給付及び長期傷病補償給付の年金については、勧告の水準（賃金の66% 2/3）にあわせた引上げをするよりも、労使間の「上積み」の実勢を考慮して実質的に賃金の80%相当額になるように特別支給金を加給することとした。また、障害者及び遺族についても、給付の引上げのほか、労使間における上積みの動向を考慮して一時金の特別支給金を加給することとした。」としている。

⁴⁹ ボーナス特別支給金の算定に用いる「算定基礎日額」は、原則として、算定すべき事由の発生した日以前1年間に、その労働者が事業主から受けた特別給与（給付基礎日額の算定の基礎から除外されているボーナスなど、3か月をこえる期間ごとに支払われる賃金をいい、臨時に支払われた賃金は含まれない。）の総額（算定基礎年額）を365で割った額をいう。

⁵⁰ 特別支給一時金として、休業特別支給金・障害特別支給金・遺族特別支給金・傷病特別支給金があり、ボーナス特別支給金として、障害特別年金・障害特別一時金・遺族特別年金・遺族特別一時金・傷病特別年金がある。

⁵¹ 「コック食品事件」最高裁平成6年（オ）第992号同8年2月23日第二小法廷判決

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となり得るが、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適当。

- 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かかわらず、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。損害賠償と調整されると労働者にとっては一見不利益であるが、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。
- 法律上の根拠を具体的に置くことで、法的安定性を図ること、国民にとっての分かりやすさを確保するとの点から、保険給付化を考えたもよい。具体的な方法として、2つの方向性があり得る。一つは、この特別支給金について、休業補償給付とは別個の保険給付と位置づける。もう一つは、休業補償給付を給付基礎日額 80%とする方法。休業補償給付は給付基礎日額 80%と理解している者も多いと思料され、わかりやすさの観点からは後者の方法が適当ではないか。この場合、休業（補償）等給付の水準について、労働基準法の災害補償との関係から乖離が生じるが、既に年金給付などの労災保険独自の給付内容が広く認められている現状においては、十分許容され得る。

同時に、保険給付化を行う際の制度設計上の課題を指摘するものとして以下のような意見があった。

- 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おり、その中心は夏・冬のボーナスであり不確定要素に左右される。このため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。

特別支給金については、その果たしている機能や保険給付と一体として支給されている実態等を踏まえれば、これを保険給付として位置づけることにより補償の安定性を確保することに資すると考えられるが、これを保険給付として位置づけることで民事上の損害賠償の調整対象となり労働者側に不利となり得ることや、ボーナス特別支給金の算定が難しい等、保険給付化を行う際の具体的な課題も多いことから、専門的な見地から引き続き議論を行う必要がある。

（４）給付的な社復事業に係る不服申立てを労働保険審査官及び労働保険審査会法の対象とすることについて

労災保険法に基づく処分のうち、保険給付に係る決定に対する不服申立てについては、労働保険審査官及び労働保険審査会法（昭和31年法律第126号。以下「労審法」という。）によることとされ（労災保険法第38条

第1項及び労審法第2条第1項)、不服申立ての一般法である行政不服審査法(平成26年法律第68号。以下「行審法」という。)の手續の一部が適用除外されている(労災保険法第39条)。一方で、社復事業による労働者やその家族への給付に対する不服申立てについては、このような規定はなく、行審法によることとなっている。

このため、現状においては、同一の事案について、保険給付と給付的な社復事業に共通する支給要件である業務上外や労働者性といった同一の事柄が争点であるにもかかわらず、保険給付と社復事業で、労働者等が不服申立てを行う先(審査機関)が異なることとなる。また、このような体制においては、一方が棄却となり一方が認容となるとの矛盾が生じかねないことから、そのような齟齬が生じないように、厚生労働省において、保険給付に関する処分に係る審査請求の決定又は再審査請求の裁決を待って、社復事業に係る審査請求に対する審査を行うといった対応が行われていた結果、社復事業に係る審査請求の決定等までの期間が長期化するに至っている等の課題も指摘されていた⁵²。

この点については、国民のわかりやすさや手續の煩雑さを解消する観点から、社復事業として労働者やその家族に支給される給付についての不服申立ては、労審法の対象とすることが適当との意見で一致した。

具体的な意見は以下のとおり。

- 労働者が審査請求をしようとしても手続的なコストがかかるのは、申請を断念させる大きな要因になり得ることから、社復事業としての給付に係る不服申立て手続は、保険給付の不服申立て手続と同じくすることが適当。
- 保険給付と社復事業の不服申立ての手續が異なっていること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適当。その上で、労災保険法第40条で、保険給付の処分取消の訴えについて審査請求前置を定めているが、行審法の対象となっている社復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。
- 社復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。

そのほか、保険給付と社復事業の関係について以下のような意見があつ

⁵² 総務省行政不服審査会の答申においても、審査請求人の手続負担を解消するよう制度改善を検討するよう指摘されている。(令和3年7月26日付け総務省行政不服審査会令和3年度答申第23号、令和3年11月5日付け総務省行政不服審査会令和3年度答申第45号)。

た。

- アフターケア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であり、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ため、現在の保険給付とアフターケアの区分は合理的と考えられる。
- 医療の進歩を鑑みると、医療の役割が治癒・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。

以上の議論から、労働者等に対する給付的な社復事業に対する不服申立てについては、国民のわかりやすさや利便性の観点から、保険給付と同様に労審法の対象とすることが適当と考える。

Ⅲ 徴収等関係

1 メリット制

(1) 現状

労災保険制度において事業主が納付することとなる労災保険料は、原則として、その事業に使用される労働者に支払う賃金総額に業種別の労災保険率を乗じて算定するが、業種が同一であっても、個々の事業場ごとの災害率には差が認められる。事業主の負担の公平を図るとともに、事業主の災害防止努力を促進するため、一定規模以上の事業主については、個別の事業場の災害発生状況に応じて労災保険率又は労災保険料を増減するメリット制を適用している。

メリット制は、事業ごとに、その事業主が納めた労災保険料相当額に対する労災保険給付相当額の割合（以下「メリット収支率」という。）に応じて最大 40%の範囲内で労災保険率及び労災保険料を増減させる制度である。

令和 5 年度にメリット制が適用された継続事業及び一括有期事業場数は約 11 万事業場であり、全ての継続事業及び一括有期事業場数約 291 万事業場のうち約 4 %となっている。一方で、労働者数でみると、令和 5 年度にメリット制が適用された継続事業及び一括有期事業場の労働者数は約 3,563 万人であり、全ての継続事業及び一括有期事業場の労働者数約 6,078 万人のうち、約 59%の労働者がメリット制適用事業場に使用される労働者である。

これらを踏まえ、メリット制の意義等について議論を行った。

(2) メリット制は今日でも意義・効果があるといえるか。

メリット制をめぐっては、事業主の災害防止努力を促進するという目的に加えて実際に労災発生を抑止・低減させる効果があるのかといった点や今後も継続していくことの可否等について検証を求める声もある⁵³ことから、本研究会において、事務局による分析結果をもとにメリット制の効果等について議論を行った。

まず、全事業場とメリット制適用事業場で被災者数の増減率を比較したところ、メリット制により労災保険率が高くなった事業場については、全事業場よりも増減率が概ね低く、一定程度はメリット制の効果があつたと考えられた。また、メリット制により労災保険率が低くなった事業場については、業種全体よりも増減率が低い場合と高い場合が同程度混在しており、これだけをもってメリット制の効果の有無を判断できるものではなかった（参考資料 94 頁参照）。

次に、メリット増減率が一番高くなった事業場の 3 年毎のメリット増減率の推移を分析したところ、3 年後、6 年後も引き続き一番高いメリット増減率となった事業場の割合は、それぞれ 21.7%、6.9%であった（参考資料 97 頁参照）。

さらに、いわゆる労災かくし⁵⁴で送検した事業者に係る動機の調査も行ったところ、元請けへの影響や企業イメージの低下を懸念したものが多く挙げられた一方、メリット制を理由とした事例はなかった（参考資料 102 頁参照）。

これらの分析に関し、委員からなされた具体的な意見は以下のとおりであり、メリット制の効果については、様々な留保を前提とするとの意見はあるものの、一定の災害防止効果があることについて意見は概ね一致した。

- 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は可視化できている。
- メリット制は災害防止に直接効果があるとされるが、たとえ明確な効果が認められなくとも、その効用は否定できない。労災保険制度は無過失責任を原則とし、事業主に予防可能性のない災害も補償対象とするが、生命・身体という重大な法益にかかわる以上、災害の多い事

⁵³ 令和 4 年 12 月 16 日第 106 回労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会において、労働者代表委員から、「これまでの裁判や今回の検討会の発端となったともいえるメリット制については、制度設立当初と比較して産業構造なども大きく変化しており、今日においても、労災を低減させる効果があるのか検証すべきではないかと考えています。」との意見があつた。

⁵⁴ 事業者が労災事故の発生をかくすため、労働者死傷病報告（労働安全衛生法第 100 条及び労働安全衛生規則（昭和 47 年労働省令第 32 号）第 97 条）を故意に提出しないこと又は虚偽の内容を記載して提出すること。

業が相応のコストを負担し競争上不利となるのは当然である。その費用は消費者にも転嫁され、労働災害を伴う財やサービスの価値が費用と釣り合わなければ、市場原理により淘汰されうる。この点も災害予防と位置づけられる。

- 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・心臓疾患等の疾病は制度創設当初は想定されていなかったと思うが、無過失であるものも含めて市場原理を通じて事業の妥当性を図るという側面がある。無過失であるものを完全に切り出すことは不可能であり、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、災害防止に効果があるかは、メリット制を維持する限度で一定言えればよいのではないか。

ただし、一部の委員からは効果については一定の留保を前提とするとして、具体的には以下のような意見があった。

- 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の効果が示され、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点の留保が必要。
 - ① 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。
 - ② メリット制が有する効果は、業種や疾病の類型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。
 - ③ 事業主の努力に関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。
 - ④ メリット制は労災かく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である。

- メリット制が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災害が生じないこともあるが、メリット制に一定の災害防止効果は認めてもよいのではないかと思う。メリット制は必須では無く、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考えるが、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。

また、メリット制と労災かくしとの関係について議論が及んだところ、以下の意見があった。

- メリット制と労災かくしの関係については、議論の前提となった労災かくしの動機調査は調査範囲が限られた中での結果である等、一定の留保を前提とするが、メリット制が労災かくしの主たる要因ではないことが一定程度示されている。
- 労災かくしの動機についてメリット制を明示的にあ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はあるが、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言えるのではないか。
- 労災かくしについて、海外の研究では、不景気になると労災の申告が過少になるという報告があり、中長期的に観察していく必要がある。その他、メリット制の効果検証に関する議論において、以下の意見があった。
- メリット制の適用除外となっている小規模な事業場にとってはメリット制以外の労災防止手段が重要であることを踏まえても、労災抑止手段としてメリット制の是非を検討するに当たっては、災害防止教育や災害防止の取組への補助等の他の労災抑止の手段も勘案して検討する必要がある。
- メリット増減率が+40%で続く事業場について、その背景を分析した上でメリット制以外での対策が必要。

以上の議論から、本研究会としては、メリット制の効果については、様々な留保を前提とするとの意見はあるものの、一定の災害防止効果があり、また、事業主の負担の公平性の観点からもメリット制には一定の意義が認められるものと考ええる。また、労災かくしを助長するとの懸念についても、メリット制の意義を損なうほどの影響があるとは確認されなかった。

このため、メリット制を存続させ適切に運用することが適当と考える。

その際、今回の検証は初めての試みであり、今後も今回の検証において指摘のあった点も踏まえて、継続的に効果等を検証し、より効果的な制度となるよう必要な見直しを行うことが望まれる。

(3) メリット収支率の算定対象は妥当か。

メリット収支率の算定に当たっては、じん肺症等の特定疾病に係る保険給付を除いている。現行において特定疾病とされているものは、短期の雇用が多い業種で多く発生するものであって、発症に比較的長期間を要するものであり、発生責任を発症時の事業主にのみ帰属させることが困難なものである。

① 脳・心臓疾患及び精神障害に係る保険給付の取扱いについて

労災保険給付は、業務起因性が認められる場合に限り支給されるが、業務上の有害因子と業務以外の要因が競合する場合については業務上の有害因子が相対的に有力な原因である場合に限って業務起因性が認められる。脳・心臓疾患は、日常生活による諸要因や遺伝等の個人に内在する要因により業務災害に限らず一般的に発症し得る疾患だが、業務による過重な負荷が掛かることで自然経過を超えて著しく増悪することがあり、業務起因性の判断に際しては業務が過重であったか等を客観的に判断するため認定基準を設けている。精神障害は環境由来の心理的負荷と個体側の反応性との関係で発病に至るかが決まり、業務起因性の判断については業務による強い心理的負荷が認められるか等を客観的に判断するため認定基準を設けている。

このような取扱いの中で、脳・心臓疾患及び精神障害をメリット収支率の算定対象外とすることについて議論が及んだため、この点についてどのように考えるか検討を行った。

これらの疾病にかかる保険給付をメリット収支率の算定対象から除外する理由はないとする意見がある一方で、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保険給付については、これをメリット収支率の算定対象とすることは公平性の観点や災害予防の観点から適当でないとの見解もあり、意見は分かれた。

○ 現行、メリット制の算定対象外とされている特定疾病は、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されており、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。

- 算定対象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であるべき。
- 脳心・精神疾患以外の職業病でも業務外の要因との競合はあり得るため、個体要因や私生活の影響があるからといって脳心・精神疾患だけを算定対象から除く理由にはならない。また、広範な裁量を持つ労働者が増えると、事業主が過重労働の防止に関与する余地が縮小するが、現時点では過重労働の予防に対する事業主の役割は未だに大きいと思われ、脳心・精神疾患を算定対象から外すべきではない。

という意見があった。

一方で、

- 業務起因性をめぐる裁判所の判断等においては現実には労働者の個別事情が考慮される傾向があり、事業主が予防努力をしても結果として労災認定される疾病は生じ得るのであり、メリット制の算定対象とすることは必ずしも事業主の公平性の確保や予防促進の観点に資さないケースもあり、従来の特定疾病の観点とは異なる観点から算定対象からの除外を検討する余地がある。また、あんしん財団事件最高裁判決⁵⁵を前提とすれば、事業主が支給された保険給付について保険料認定決定処分を争う手続の中で業務起因性を争うケースが増えることが想像され、将来の不服申立てを見据えた事業主の働きかけ等によって被災労働者、遺族、同僚労働者等に事実上の負担が生じる懸念があり、こうした点や、メリット制が、今後、使用者に対して行われるべき手続保障を含むものとして運用されていくことになるであろうことを考慮すれば、業務起因性をめぐり紛争が起きやすい一部の労災保険給付については、メリット制の算定対象を限定的にしていくことを検討すべきではないか。
- 脳・心臓疾患や精神疾患の労災認定においては、ある程度、業務上外が曖昧なものが含まれ得るのであり、そのようなものについて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、メリット制の対

⁵⁵ 最高裁令和5年（行ヒ）第108号同6年7月4日第一小法廷判決。この判決において、メリット制が適用される事業主には、労働者に対してなされる処分である労災保険給付の支給決定処分を争う原告適格はないとしつつ、メリット制の適用を受ける事業主は、「自己に対する保険料認定処分についての不服申立て又はその取消訴訟において、当該保険料認定処分自体の違法事由として、客観的に支給要件を満たさない労災保険給付の額が基礎とされたことにより労働保険料が増額されたことを主張することができる」ことから、「（労災保険給付支給決定処分の原告適格を有しないと解したとしても）事業主の手続保障に欠けるところはない」旨言及。

象から外すことが事業主間の公平に適う。また、メリット制の算定対象から外しても、民事訴訟があることを踏まえれば、ただちに事業主が災害防止の対応を行わなくなるとは考え難く、保険料認定決定の際に保険給付決定処分の妥当性に関する争いが増えることを想定すると紛争防止の観点から算定除外としてもいいのではないかと

という意見があった。

② 高齢者や外国人労働者への給付の取扱いについて

高齢者や障害者については国が雇用を推進しているが、労働災害による休業4日以上死傷者に占める60歳以上の高齢者の割合は年々増加傾向にある。また、外国人労働者の労働災害発生状況については、全労働者との千人率と比較するとやや高い。

このような状況の中で、高齢者や障害者、外国人労働者をメリット収支率の算定対象外とすることについて議論が及んだため、この点についてどのように考えるか検討を行った。

高齢者や障害者等の労働者への給付をメリット収支率の算定対象から除外することについては、除外すれば、災害予防行動が取られなくなる懸念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等の見解もあり、意見は分かれた。具体的な意見は以下のとおり。

- 脆弱性のある労働者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であり、これらの労働者を算定対象から除外する理由はなく、また、除外すれば事業主の災害防止に向けた努力の対象外となる懸念がある。
 - 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対象外とすべきではなく、災害防止という使用者の責任をきちんと果たしてもらった上で活躍してもらうことが適切である。
 - メリット制を通じて労災保険制度が実現しようとしているのは生命・身体への侵害や傷病の防止であり、雇い控えへの懸念と同列には論じられない。
 - 当該者に対する雇い控えの問題は労災保険ではなく、雇用保険や社復事業等を活用して解決する方が柔軟な対応が可能ではないか。
- 一方で、
- 高齢者や障害者など、脆弱性がありながら国の雇用政策で就労促進が図られている労働者については、労災保険の給付がなされることが適切であるが、これらの労働者を雇用した事業主に結果的に重い保険

料を負担させることは公平性を欠く。

国は既に高齢者や障害者の安全衛生対策について対応しており、これらの者への給付をメリット制の算定対象から除外することとしても、これらの者に対する災害防止努力が必要でないということにはならない。メリット制を適用することの弊害やメリット制を適用しても災害予防の努力に資さない場合があれば、算定対象から除外することも検討する余地があるのではないか。

- 高齢者や障害者は国で雇用促進をしていることから雇用政策との整合性を取るための何らかの対応は取れるのではないか。
- 災害リスクが高くなる高齢者への給付についてはメリット保険料の算定に当たって当該給付を縮減させて計算する等一定の工夫をする余地はある。

という意見があった。

外国人については、以下のようなメリット収支率の算定対象から除外する理由はないとする意見で概ね一致した。

- 外国人労働者に対する給付をメリット制の算定対象から除外することについては、たしかに外国人労働者が災害発生リスクの高い産業に従事している可能性や言語上の課題から災害が生じている可能性はあるものの、様々な外国人労働者がいることを踏まえると国籍で一括りにして対象外とすることは適切でない。
- 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対応は不要である。

③ その他の論点

また、その他、災害復旧の事業に係るメリット制の取扱いについても議論があった。このような事業についてもメリット収支率の算定対象から除外する特例を設けることに否定的な意見があった一方、このような事業をそのままメリット収支率の算定対象とすることの適否については検討の余地があるとの見解もあり意見は分かれた。

具体的な意見は以下のとおり。

- 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。国や自治体からの要請があっても、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課題になる。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。他の事業主に分散させることは適切ではない。

との意見があった一方で、以下のような意見もあった。

○ 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、軽々にメリット制の適用を外していいとは思わないが論点としてはあってもいい。

以上のとおり、メリット制に一定の災害防止効果があることを前提として、事業主間の公平性の確保という観点から見れば、脳・心臓疾患や精神障害等の業務外の要因の寄与が大きい疾患に係る保険給付や高齢者や障害者といった脆弱性を抱える労働者への給付については、メリット制を通じて、事業主の保険料負担が重くなることは事業主間の公平に欠けるとして、メリット制の算定対象から除外することが適当との意見と、メリット制の算定対象からこれらの給付を除外することは、事業主のこれらの災害防止対策がなされなくなることが危惧され、適当でないとの意見等、様々な意見が示された。

本研究会としては、この点については、意見の一致をみることはなかった。引き続き、専門的な見地から議論を行うことが必要である。

2 労災保険給付が及ぼす徴収手続の課題について

(1) 現状

あんしん財団事件最高裁判決を受け、事業主が保険料認定の処分に係る不服申立てや取消訴訟の機会において労災保険給付の支給要件該当性について争えることが明確になり、今後は労災保険給付の支給に対する事業主の関心がより高まることが予想されるため、労災保険給付の支給決定に関する情報の、事業主への提供について検討を行った。

現状、労災保険の支給決定（不支給決定）処分に当たっては、被災労働者等から労災保険給付請求が行われる際に、請求書の事業主証明欄に事業主が署名等を行う他、災害発生状況等について労働基準監督署から事業主等に対する調査が行われることから事業主は被災労働者等から労災保険給付請求がなされていることを認識し得るが、最終的に、それら調査等の結果として、労災保険給付に関する支給決定（不支給決定）がなされた場合、その決定は請求人である被災労働者等に対しては通知されるものの、事業主に対しては通知されない。

また、メリット制の対象となる事業場において、労災事故が発生し、労災保険給付の支給決定がされると、当該事業場における労災保険給付総額

に応じて、その翌々年度以降のメリット収支率に反映され、労災保険率が増減され、都道府県労働局長から事業主に労災保険率決定通知書⁵⁶が送付される。また、事業主が、通知された率と異なる率によって保険料の申告・納付を行った場合、都道府県労働局長が労災保険料を職権で決定する認定処分（行政処分）を行い、認定決定通知書により事業主へ通知する。しかし、労災保険率決定の基礎となった労災保険給付に関する情報については、労災保険率決定通知書及び認定決定通知書のいずれによっても事業主には通知されない。

（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

この点については、早期の災害防止を図る観点やメリット制適用事業主が保険料の認定処分の取消訴訟等において、労災保険率の決定の基礎とされた労災保険給付の支給要件非該当性を主張するという手続保障の観点から、保険料を負担する事業主に対して、支給・不支給の事実を知らせることは重要との点で意見は一致した。

具体的な意見は以下のとおり。

- 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、早期の災害防止という重要な観点からできるだけ早く事業主に伝えるべきである。
- 使用者の保険料負担が労働基準法の災害補償責任を基礎としているという前提からすれば、保険給付の支給決定（不支給決定）の事実について使用者に知らせることには合理性が認められる。
- 事業主は災害防止の努力を求められているのであり、どのような災害予防策を取るかは災害の内容を知ることが出発点であり、個人情報への配慮から限界はありつつも、災害発生の有無、すなわち支給決定（不支給決定）があったとの事実程度の情報についてはメリット制適用の有無に関わらず全ての事業主に情報提供がなされるべきである。
- あんしん財団事件最高裁判決の趣旨を踏まえても、支給決定が保険料率に反映されるのは２年後であり、支給決定の時期と事業主が保険料認定決定について不服申立てを行おうとする時期との間に時間的な隔たりがあることから、支給決定の時点で使用者にその事実が情報提供されることは事業主の手続保障の観点からも適切である。
- 支給決定（不支給決定）の事実が事業主に通知されることにより、労災保険給付の申請をする労働者や遺族が心理的プレッシャーを感じる懸念はあるが、この点に関しては、現在でも給付申請の段階で、労

⁵⁶ 主な記載事項としては、メリット料率、メリット収支率、メリット増減率、業務災害に係る率、非業務災害率等がある。

働者や遺族が事業主に事故の証明などの協力を求める仕組みであり、支給決定（不支給決定）を事業主に対して情報提供することには、こういった心理的負担の懸念を超えて、労働災害の再発予防という点から意義がある。

以上の議論を踏まえ、本研究会としては、労災保険給付の支給決定（不支給決定）の事実については、事業主が早期に災害防止に取り組む上で必要な情報であるとの点に加え、事業主の保険料負担が労働基準法の災害補償責任を基礎としている点、事業主が認定処分の取消訴訟等において、労災保険率の決定の基礎とされた労災保険給付の支給要件非該当性を主張するという手続保障の観点から、事業主に対して情報提供されることが適当と考える。

その際、被災労働者の個人情報の取扱いに留意しつつ、検討する必要がある。

（３）メリット制の適用を受ける事業主に対して、労災保険率の算定の基礎となった労災保険給付に関する情報を提供することについて

現行では、事業主がメリット制の適用について不服がある場合には、既述の保険料の認定処分について行審法に基づく審査請求等が行われることとなるところ、あんしん財団事件最高裁判決において、メリット制適用事業主の手続保障に関して言及がされている。

このような状況を踏まえ、メリット制の適用を受ける事業主に対して、労災保険給付に関する情報を提供することについて検討を行った。

この点については、メリット制の適用を受ける事業主が、労災保険率の決定の基礎とされた労災保険給付の支給要件非該当性を主張するという手続保障の観点から、事業主に対して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で一致した。ただし、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。具体的な意見は以下のとおり。

- 保険料を負担する事業主には情報提供をすべきであり、保険料を申告・納付した後ではなく、それより早い段階で情報提供をするべき。
- 保険料を負担する事業主にとっては、保険料額の前提となる事実を知ることは重要である。健康状態や療養内容を使用者に知られたくないという被災労働者の心理は理解し得るが、保険料額の算定の基礎となる「労働者」、「災害」、「傷病」、「給付額」などの情報については事業主への情報提供を正当化し得るのではないか。
- あんしん財団事件最高裁判決が、保険給付支給決定処分に関して使用者の原告適格を否定するに当たって、保険料認定決定処分に関する使用者の手続保障に明示的に言及していることから、個人情報保護の

観点を踏まえても、メリット制を受ける事業主への十分な手続保障の担保として事業主に対して情報を提供することは重要である。

- 遅くとも労災保険率決定通知書の送付の時点では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である。
- 事業主にとっての手続保障の観点から一定の情報が開示されるべきだが、業務上災害の支給決定に関する情報は、病歴や障害等、労働者にとって機微な情報を含み得ることから、そのような情報が開示されることとなれば、労働者が労災申請を躊躇うことも想定されるため、提供・開示される情報の範囲については慎重に検討する必要がある。

以上の議論を踏まえ、本研究会としては、メリット制適用事業場の事業主に対して提供する労災保険率の決定の基礎となった保険給付に関する情報については、事業主が保険料の認定処分の取消訴訟等において、労災保険率の決定の基礎とされた労災保険給付の支給要件非該当性を主張するという手続保障の観点から、事業主に対して提供され、事業主が自ら負担する保険料が何故増減したのかがわかる情報を知り得る仕組みが設けられることが適当と考える。

その際、提供する情報の範囲については、保険給付に関する情報には被災労働者に係る機微な情報を含み得ることに留意しつつ、検討する必要がある。

おわりに

以上のとおり、本研究会での議論の中で提起された労災保険制度の適用、給付及び徴収の場面における各論点について、見直しが必要と思われる点、更なる議論や検証が必要と思われる点、労使での議論が期待される点等について、一定の整理を行った。

厚生労働省においては、今後、早期の見直しが求められる事項や早期に検討に着手することが望まれる点について、公労使から成る労働政策審議会において更なる議論を行い、あるいは法制的観点や実務上の観点からの検討・検証を進めることが必要である。

また、労災保険制度の適用範囲の考え方や遺族（補償）等年金の制度趣旨、メリット制における算定対象の取扱い等、本研究会では結論に至らず、引き続き、働く者や働き方に関する社会の動向や関係制度の状況を注視しながら、中長期的に検証・検討を行うべき論点も残されている。その意味で、本報告書は「中間報告」としての位置づけであり、今後も、本研究会のような労災保険制度に関する検証・議論の場が設けられることを要望する。