参考資料3

労働保険徴収法第12条第３項の適用事業主の不服の取扱いに関する論点

文責：事務局

Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan

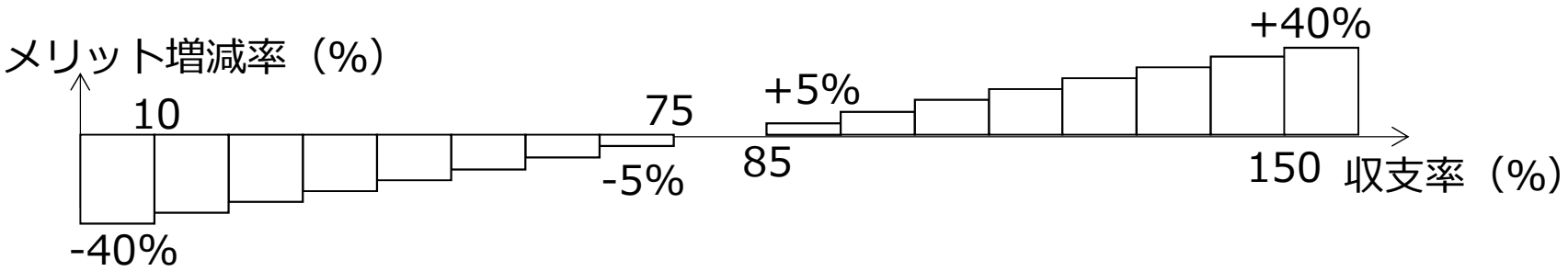
ひと、くらし、みらいのために
厚生労働省
Ministry of Health, Labour and Welfare

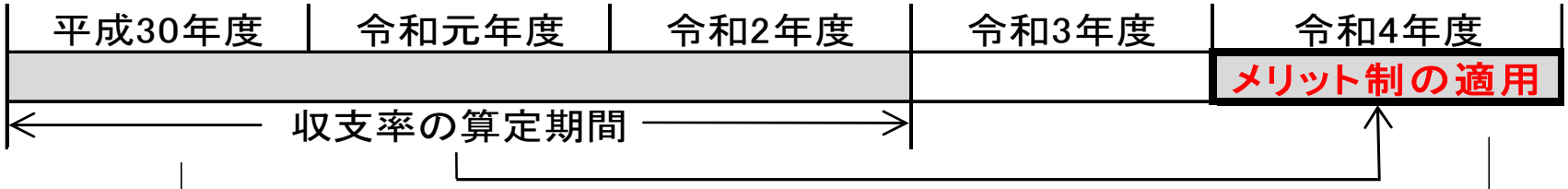
労災保険のメリット制

メリット制適用のイメージ

連続する３年度の間における収支率（※）に応じて、最大±40%の範囲で労災保険率を増減

※収支率：保険料額に対する給付額の割合





労災保険給付支給決定は労働基準監督署長が行政庁、名宛人は被災労働者等

労働保険料認定決定は都道府県労働局長が行政庁、名宛人は事業主

労働保険料の不服申立てや裁判におけるメリット制適用事業主の手続保障

被災労働者等の災害補償は、過失の有無に関わらず事業主の責任（労働基準法）とされている。
災害補償が迅速かつ公正に行われるよう、労災保険制度を設けている。

現状

労災保険給付支給決定がなされた場合、メリット制適用事業主は、労働保険料の負担が増大する可能性がある。
しかしながら、メリット制適用事業主は、（Ⅰ）労災保険給付支給決定に関する争いの当事者となる資格がない（メリット制適用事業主の労災保険給付支給決定に対する審査請求適格を否定）ものとされており、また、（Ⅱ）労働保険料認定決定の適否を争う際に、労災保険給付支給決定の要件該当性に関する主張はできない（労働保険料認定決定において労災保険給付支給決定の要件該当性に関して主張することを否定）としている。

・仮に（Ⅰ）が肯定されると、①被災労働者等と利害が相反する事業主により争訟が提起され、被災労働者等の法的地位が不安定になること、②被災労働者等の争訟参加という事実上の負担が生じること
・仮に（Ⅱ）が肯定されると、被災労働者等に保険給付が既にされた後に当該給付の根拠を失わせる可能性が生じ、被災労働者等の法的な地位の安定性の観点から問題があること

が考えられる。

労働基準監督署→被災労働者等

労災保険給付支給決定

（現時点での（Ⅰ）の法律上の考え方）
労災保険法の目的は、被災労働者等の迅速かつ公正な保護であり、労働保険徴収法の目的を含めても、事業主の保険料に係る経済的な利益の保護を読み込むことはできず、特定事業主は「法律上の利益を有する者」に該当しない。

→

２～４年後の
保険料に影響

労働局→メリット制適用事業主

労働保険料認定決定

（現時点での（Ⅱ）の法律上の考え方）
労災保険給付支給決定と労働保険料認定決定とは目的を異にする別個独立した処分であり、これらが相結合して初めてその効果を発揮するといった関係にはないから、違法性の承継は認められず、したがって、労働保険料認定決定の適否を争う際に、労災保険給付支給決定の要件該当性に関する主張はできない。

検討の視点①

労災保険給付支給決定の目的

　労災保険給付支給決定は、労働者の業務上の負傷、疾病、障害又は死亡という保険事故の発生を要件として、被災労働者等に対して、労働基準監督署長が行っている処分であり、その処分を争うためには労働保険審査官への審査請求が前置され、かつ、審査請求期間が３か月とされており、当該処分の主たる目的は、早期に被災労働者等が労災保険給付を受ける地位を確定させることにある。
　また、労災保険給付支給決定の根拠法である労災保険法は、業務上の事由又は通勤による労働者の負傷、疾病、障害、死亡等に対して迅速かつ公正な保護をすることなどにより、労働者の福祉の増進に寄与することを目的としている。
　これらを踏まえると、労災保険給付支給決定は、被災労働者等の生活保障の柱となるものであり、労災保険法の目的に照らしても、その法的安定性を図る必要性は高い。

労災保険のメリット制の趣旨

　労働保険料認定決定に係る労災保険率のメリット制は、労働保険料が賦課される２～４年度前の労働保険料額に対する労災保険給付額の割合を参照して、業種毎に定められている労災保険率を個別の事業主ごとに増減させる制度であり、その目的は事業主の災害防止努力を促進し、事業主間の負担の公平性を図ることにある。
　また、労働保険料認定決定の根拠法である労働保険徴収法の趣旨は、労働保険の事業の効率的な運営を図ることにある。
　これらを踏まえると、労働保険料認定決定について事業主が争う手続的保障の充実を図ることは望ましい。

検討の視点②

現在の労働保険徴収法第12条第３項の行政解釈では、メリット制の対象となる労災保険給付は、労働者と国との間で有効に確定した労災保険給付を意味すると解釈されており、当該保険給付を所与のものとして労災保険率が定まるという関係にある。

この解釈を前提とすれば、メリット制の対象となる事業主が、労災保険給付支給決定の要件を充足しないことを理由として、メリット制により変動する労災保険率の算定基礎から当該保険給付を除外して労働保険料の再計算を求めたい場合、

⑴　事業主が労災保険給付支給決定について原告適格を有すると主張することが考えられるが、この場合、保険給付を生活保障の柱として療養を行っている労働者やその遺族などの法的地位が不安定となる可能性があり、労災保険法の目的である労働者の福祉という点で疑義があること、

⑵　労災保険給付支給決定が要件を充足しないことを理由に労働保険料認定決定が違法であると主張する場合には、違法性の承継の問題が生じ、メリット制については違法性の承継の判例による規範にあてはまらず、事業主はそのような主張をすることができないと考えられ、事業主の手続保障を重視すれば労災保険給付支給決定について事業主の原告適格を認めるべきであるとの要請が強まると考えられるが、この点については上記⑴のとおり課題があること、

となり、いずれも、現行の解釈を前提とする限り、労働者の法的地位の安定と事業主の手続保障を両立させることができないものと従来考えてきた。

しかしながら、検討の視点①にあるとおり、労災保険給付支給決定とメリット制はその制度趣旨・目的が異なるため、むしろ、有効に確定した労災保険給付支給決定を所与のものとして労災保険率が定まるという関係を維持する必要性はない、と考える余地があるのではないか。このように考えれば、労災保険給付支給決定自体は有効に確定させつつ、別の手続である労働保険料認定決定について、労災保険給付支給決定の要件該当性を理由として労働保険料認定決定の違法を主張することが可能となる。そうすると、検討するべき各論点としては、主に以下３点についての法的課題と考えられるがどうか。

①　労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定の要件該当性を主張することの可否

②　仮に①が認められた場合であって、労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定が要件に該当しないとされた場合の労災保険給付支給決定の取扱い

③　労災保険給付支給決定に関する事業主の審査請求適格等

論点１－①　労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定の要件該当性を主張することの可否

問題の所在

仮に労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定の要件該当性を主張することを認めた場合に、関係法規との関係でそのような解釈が許容されるのかどうかや、公定力ないし不可争力により有効に確定している労災保険給付支給決定に係る法律効果の早期安定の要請との関係をどのように考えるかという点が法的な論点となる。

関係法規

メリット制は、労働保険徴収法第12条第３項に規定されており、労災保険給付（特別支給金を含む。）の額を、保険料（通勤災害や事務経費に応じる額を除く。）の額で除して得た割合をメリット収支率とし、メリット収支率により最大40%の範囲内で労災保険率を増減するという制度となっている。

具体的に解釈上の問題となるのは同項の「保険給付・・の額」等について、労働保険料認定決定が争われた際に、労災保険給付支給要件に該当しないと認められるものを含めるかどうかという点である。

〇労働保険の保険料の徴収等に関する法律（抄）
（一般保険料に係る保険料率）
第十二条　（略）
３　厚生労働大臣は、･･･【略】･･･連続する三保険年度の間における<u>労災保険法の規定による業務災害に関する保険給付･･･の額</u>･･･【略】･･･と一般保険料の額･･･【略】･･･との割合が百分の八十五を超え、又は百分の七十五以下である場合には、当該事業についての前項の規定による労災保険率から非業務災害率を減じた率を百分の四十の範囲内において厚生労働省令で定める率だけ引き上げ又は引き下げた率に非業務災害率を加えた率を、当該事業についての基準日の属する保険年度の次の次の保険年度の労災保険率とすることができる。

論点１－②　労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定の要件該当性を主張することの可否

関係法規の解釈

労災保険給付支給決定と労働保険料認定決定の関係を定めた法令があればそれに従うべきであり、例えば、雇用保険法第９条には「厚生労働大臣は･･･労働者が被保険者となつたこと又は被保険者でなくなつたことの確認を行うものとする」との規定があり、同法第70条には「第９条の規定による確認に関する処分が確定したときは、当該処分についての不服を当該処分に基づく失業等給付等に関する処分についての不服の理由とすることができない 」との規定がある。

他方で、現行の労働保険徴収法には、労災保険給付支給決定の要件該当性が認められないが故に労働保険料認定決定が違法であるということが主張される場合における両者の関係を定めた法令の定めはない。また、労働保険徴収法の規定の中に、メリット収支率の算定基礎となる保険給付について、明文により、有効に確定した労災保険給付支給決定をいうことを前提としている表現も、支給要件に該当する労災保険給付決定をいうことを前提としている表現も見当たらない。

したがって、現行の労働保険徴収法における、労災保険給付支給決定の要件該当性が認められないが故に労働保険料認定決定が違法であるということが主張される場合の両者の関係は、法律の趣旨・目的に沿った解釈によって決すべきということになる。

現在の行政解釈は、労働保険徴収法第12条第３項の「保険給付」の意義を、有効に確定している労災保険給付全てと解しているが、仮に、有効に確定している労災保険給付全てではなく、そのうち支給要件に該当するものを意味するものと解釈変更する場合には、労働保険料認定決定の審査請求において労災保険給付支給決定の要件該当性を主張することが可能となる。この解釈は、労働保険徴収法の趣旨に照らして、事業主の手続保障の充実につながることから、法の趣旨目的に沿ったものと考えることができる。

その際に法的な課題となるのは、「違法性の承継」や労災保険給付支給決定の「公定力の範囲」との関係をどのように考えるかという点にある。

論点１－③　労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定の要件該当性を主張することの可否

違法性の承継についての学説及び判例

「違法性の承継」とは、講学上の概念であって、その定義や、それが指し示す法的現象が一律に定まっているものではないが、一般的な学説や判例の立場からは、「違法性の承継」は、２つの法律行為がいずれも行政行為である場合であって、後行処分の取消しの理由として先行処分の違法を主張することができるかという点に関わりがある論点である。

「違法性の承継」に関連する判例として、平成21年12月21日の安全認定の違法性を建築確認の取消訴訟において主張することができるかが争われた事件がある。判例では、①先行処分と後行処分とが同一の目的を達成するための一連の手続を構成し、相結合して１つの効果を実現しているといえること、②先行処分の段階でそれを争うための手続的保障が十分に与えられていないといえる場合には、違法性の承継が肯定され、先行処分が取り消されていなくても、後行処分の取消訴訟において先行処分の違法を取消事由として主張することが許されるとしている。

労災保険給付支給決定と労働保険料認定決定は、その制度趣旨・目的が異なるため、少なくとも①が認められず、判例で示された違法性の承継を肯定する事例には当たらない。

また、そもそも「違法性の承継」が問題となるのは、先行処分の違法が後行処分の取消事由となるとした場合に、先行処分の公定力や不可争力の目的が実質的に損なわれるのではないかというところにある。つまり、有効に確定した先行処分を所与のものとして後行処分が行われるということが前提となっている。

したがって、労働保険徴収法第12条第３項の「保険給付」の意義を、有効に確定している労災保険給付全てではなく、そのうち支給要件に該当するものを意味するものと解釈変更をした場合には、そもそも違法性の承継を議論する前提を欠くことになるものと考えられる。

論点１－④　労働保険料認定決定の審査請求等において保険給付支給決定の要件該当性を主張することの可否

公定力の範囲についての学説及び判例

公定力とは、行政行為が仮に違法であっても、取消権限のある者によって取り消されるまでは、何人（私人、裁判所、行政庁）もその効果を否定することはできないという法現象を指し、公定力の実定法上の制度的根拠は、行政事件訴訟法の取消訴訟の排他的管轄にあるというのが通説的な見解である。

公定力の範囲に関して、行政行為の効果・認定判断と矛盾する主張・判断を制限することが認められるか否かは、行政上の必要と権利救済の要請との機能的な調和の観点から、法規の解釈によって判断するという見解がある。

考え方（まとめ）

労働保険徴収法第12条第３項の「保険給付」の意義を、有効に確定している労災保険給付全てではなく、そのうち支給要件に該当するものを意味するものと解釈変更をした場合には、先行処分の違法が後行処分の取消事由となるとした場合に先行処分の公定力や不可争力が実質的に損なわれるのではないかという点が問題となる「違法性の承継」は、そもそも議論の前提を欠く。

また、上記の解釈変更は、労災保険給付支給決定の法的安定性と労働保険料認定決定に係るメリット制適用事業主の手続保障の両立を図る観点から行うものであり、労災保険法及び労働保険徴収法の関係法規に定められる制度趣旨に沿うものであって、行政行為の効果・認定判断と矛盾する主張・判断を制限することが認められるか否かという点が論点となる公定力の範囲との関係でも問題が生じるものではない 。

こうしたことを踏まえれば、労災保険給付支給決定の公定力との関係でも、労働保険料認定決定の取消事由として、労災保険給付支給決定の要件に該当しないとの主張を認めてよいと考えるのが妥当であると考えられるがどうか。

論点２－①　労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定が要件に該当しないとされた場合の労災保険給付支給決定の取扱い

問題の所在（拘束力）

労災保険給付支給決定が要件に該当しないことを理由として労働保険料認定決定が裁決により取り消された場合、行政不服審査法第52条（行政訴訟にあっては、行政事件訴訟法第33条）に規定する裁決の拘束力により、労働基準監督署が労災保険給付支給決定を取り消さなければならないかが問題となる。具体的には、「拘束力が及ぶ範囲の問題」と、拘束力が及ぶ範囲に労災保険給付支給決定が要件に該当しないことが含まれることを前提とした「拘束力の具体的作用」の２つの問題があると考えられる。

〇行政事件訴訟法（抄）

第三十三条　処分又は裁決を取り消す判決は、その事件について、処分又は裁決をした行政庁その他の関係行政庁を拘束する。

２　申請を却下し若しくは棄却した処分又は審査請求を却下し若しくは棄却した裁決が判決により取り消されたときは、その処分又は裁決をした行政庁は、判決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分又は審査請求に対する裁決をしなければならない。

３　前項の規定は、申請に基づいてした処分又は審査請求を認容した裁決が判決により手続に違法があることを理由として取り消された場合に準用する。

４　第一項の規定は、執行停止の決定に準用する。

関係法規、学説、裁判例等

（拘束力が生じる範囲）

拘束力は、判決理由中の判断のうち、判決主文を導き出されるのに必要な事実認定及び法律判断について生じるとの判例がある。

（拘束力の具体的作用）

拘束力の具体的作用として、違法性の承継に係る主な見解としては、主に以下の３つが参考となる。

①　拘束力により先行処分を取り消す義務を負うとするもの

②　後行処分と違法事由を共通にする先行処分は当然に無効であり、形式的に残存する処分の外形を取り消す義務を行政庁が負うとしても、それは拘束力により創設されたものではなく、実体法上存するものを確認したに過ぎないと考えるもの

③　拘束力は、後行処分が取り消されることにより事後の行政過程は展開しないので、訴訟の目的は達しており、拘束力を問題とする余地はないとするもの

論点２－②　労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定が要件に該当しないとされた場合の労災保険給付支給決定の取扱い

考え方

労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定が要件に該当しないと判決理由中で示され、労働保険料認定決定が判決主文で取り消された際に、当該判決理由中で示された「労災保険給付支給決定が要件に該当しないこと」が拘束力の範囲に含まれる場合、拘束力に従って行政庁が当該理由に係る労災保険給付支給決定を取り消す必要があるかが問題となるが、これは、労災保険給付支給決定と労働保険料認定決定の両者の関係が、根拠法の趣旨・目的に沿った解釈として、労災保険給付支給決定を取り消さなければ取消判決の趣旨に沿った労働保険料認定決定を行政庁ができない関係にあると解釈するべきかどうかによって決するべきと考えられる。

事業主による訴訟の目的は、メリット算定基礎から事業主が争っている保険給付を控除した労働保険料の再計算を求めることにあるが、検討の視点①及びそれを踏まえた論点１に基づく労働保険徴収法及び労災保険法の趣旨・目的に沿った解釈として、労働保険徴収法第12条第３項の「保険給付」と労災保険法に基づく保険給付の関係は、有効に確定した労災保険給付支給決定を所与のものとして労災保険料が定まるという関係になく、また、論点１－③のとおり、労働保険徴収法第12条第３項の「保険給付」の意義を支給要件に該当するものを意味するものと解釈変更をした場合には、当該判決の理由で要件非該当とされた労災保険給付支給決定を有効に確定させたままメリット算定基礎から当該保険給付を控除することができると考えられる。

したがって、拘束力の具体的作用についてどのような見解を参考としたとしても、労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定が要件に該当しないと判決理由中で示され、労働保険料認定決定が判決主文で取り消された際に生じる拘束力の作用として、「労働基準監督署が労災保険給付支給決定を取り消さなければならない」こととはならないと考えるがどうか。

論点２－③　労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定が要件に該当しないとされた場合の労災保険給付支給決定の取扱い

問題の所在（職権の取消制限）

判決理由中で示された「労災保険給付支給決定が要件に該当しないこと」が拘束力の範囲に含まれない、あるいは、拘束力の作用として「労働基準監督署が労災保険給付支給決定を取り消さなければならない」こととはならないとしても、労働基準監督署が職権で労災保険給付支給決定を取り消すべきかどうかという点が問題となる。

関係法規、学説、裁判例等

処分の効果を維持することによって生ずる不利益がこれを取り消すことによって生ずる不利益と比較して重大であり、その取消しを正当化するに足りる公益上の必要があると認められるかどうかを検討した判例がある。

また、下級審では、仮に違法な行政行為であっても、特に受益的な行政行為については、それを取り消すことが関係者の利益を著しく害するような場合には、行政庁は職権取り消しをすることができないとしているものがある。

学説上、これは「職権取消の制限」とよばれている論点であり、違法な行政行為の取消制限ということが一般的に認められるのは、あくまでも、「法律による行政」という要請と相手方及び関係者の法的安全の保護という要請との価値衡量の結果、後者に重きが置かれる場合が存在する、ということが承認されるからであるとの見解がある。

考え方

労災保険法の制度趣旨に照らすと、一度確定した労災保険給付支給決定を事後に取り消すことに伴い被災労働者等に生じる不利益は極めて大きく、他方で、労災保険給付支給決定とは当事者や主張・立証も異なる労働保険料認定決定の争訟において労災保険給付支給要件に該当しないと判断されたものであり、法律による行政の要請と被災労働者等の法的安定性を衡量すれば、後者に重きをおくべきと考えられるがどうか。

論点３　事業主の保険給付支給決定に対する審査請求適格等

問題の所在

　労災保険法の目的は、業務上の事由又は通勤による労働者の負傷、疾病、障害、死亡等に対して迅速かつ公正な保護をすることなどにあり、労災保険給付支給決定は労働基準監督署長が被災労働者を名宛人として行っている。
　他方でメリット制適用事業主は、労災保険給付支給決定により労災保険料が増大する可能性があるが、労災保険給付支給決定に係る審査請求適格は認められていない。

関係法規、学説、裁判例等

　事業主の審査請求適格については、基本的には行政事件訴訟法第９条第１項に規定する「法律上の利益を有する者」と同一と解釈してよく、ここでいう「法律上の利益」とは行政法規が私人等権利主体の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益と解するのが判例の立場である。
　行政事件訴訟法第９条第２項では、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては処分の根拠法令の趣旨及び目的を考慮する際に、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的を考慮することを裁判所に求めている。

考え方

　労災保険給付支給決定の根拠法規は、労働者の業務上の負傷、疾病、障害又は死亡という保険事故の発生を要件として処分がなされるとしており、事業主の保険料に係る経済上の利益に係る要件は見当たらない。
　労災保険法の目的は迅速かつ公正な保護により労働者の福祉を増進することにあり、仮に労働保険徴収法が行政事件訴訟法第９条第２項の関係法令に当たるとして、労働保険の事業の効率的な運営を図るという目的を勘案したとしても、事業主の保険料に係る経済的な利益を労災保険法に基づく労災保険給付支給決定の中で保護していると読み込むことはできないと解されるがどうか。

論点４　その他の課題

労災保険給付支給決定に不可変更力が働いている場合の取扱い

労災保険給付支給決定について被災労働者・国間で既に審査請求で争われており、裁決が確定して、不可変更力が働いている場合があり得る。この場合については、労災保険給付支給決定と労働保険料認定決定でそもそも審査請求対象は異なるため、メリット制適用事業主が労働保険料認定決定に対する争いにおいて労災保険給付支給決定の要件に該当しないと主張することは認められると考えられるがどうか。

労働保険料認定決定の審査請求等において労災保険給付支給決定の要件を充足するとされた場合の他年度の保険料認定決定の取扱い

メリット制は、同一の労災保険給付支給決定が、３年度に渡って保険料に反映される仕組みであるため、労働保険料認定決定に対する争いにおいて労災保険給付支給決定の支給要件に該当するとの判断が裁決又は判決の理由中に示された場合において、同一の労災保険給付支給決定が反映される他年度の保険料について改めて、同一の労災保険給付支給決定の要件に該当しないことを理由とした争いが認められるかどうかが問題となる。

この点は、民事訴訟法上の争点効に関連した議論であり、これは、学説上、判決理由中の判断について、これに反する主張立証を許さず、これと矛盾する判断を禁止する効力のことをいうものである。

判例は争点効自体は明示的に否定しているものの、後訴で前訴とは異なる訴訟物が主張されていても実質的には前訴の蒸し返しであると認められる場合には、信義則を用いて後訴を却下することができるとしたものがある。

労災保険のメリット保険料に関する争訟についても、前訴の主要な争点が労災保険給付支給決定の要件に該当するかどうか、という点にあるのであれば、後訴においてこれを主張することが信義則上認められない場合があり得ると考える。

このため、他年度の保険料認定決定の取扱いは、労働保険徴収法第12条第３項の「保険給付」の意義の解釈を変更する上で障害とならないと考えるがどうか。