

平成29年度答申第8号
平成29年6月14日

諮問番号 平成28年度諮問第8号（平成29年2月24日諮問）
審査庁 厚生労働大臣
事件名 平均賃金決定処分に関する件

答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

1 本件審査請求の骨子

本件は、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が行った平均賃金決定申請（以下「本件申請」という。）に対し、A労働局長（以下「処分庁」という。）が労働基準法（昭和22年法律第49号。以下「労基法」という。）12条8項に基づく平均賃金決定処分（以下「本件処分」という。）を行ったところ、審査請求人がこれを不服として審査請求した事案である。

2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は以下のとおりである。

- (1) 審査請求人の亡夫P（以下「本件労働者」という。）は、平成26年7月29日に左上葉扁平上皮癌（以下「本件疾病」という。）と診断され、平成27年2月26日に死亡した。

（死亡診断書、休業補償給付支給請求書）

- (2) 審査請求人は、平成27年12月28日、B労働基準監督署長に対し、

本件労働者が本件疾病を発症したのは、本件労働者が昭和45年7月31日にQ社（以下「本件会社」という。）を離職するまで労働者として石綿ばく露作業に従事したことによるものであるとして、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。）11条及び12条の8に基づき、自己の名で、本件労働者に係る本件疾病の診断日から死亡日までの療養のため労働できなかった期間213日分の休業補償給付を請求した。

（休業補償給付支給請求書、被保険者記録照会回答票）

（3）審査請求人は、本件労働者が本件会社で就労していた時の賃金額が不明であったことから、平成28年6月6日付けで、処分庁に対し、本件申請を行った。なお、本件申請に係る平均賃金決定申請書には、「その他平均賃金算定の参考事項・資料」として、「被保険者記録照会回答票」と記載された上で、被保険者記録照会回答票（資格画面）（以下「本件回答票」という。）が添付されていた。

（平均賃金決定申請書、本件回答票）

（4）処分庁は、平成28年6月24日付けで、審査請求人に対し、本件労働者の平均賃金は5,419円72銭であるとする本件処分を行った。

（平均賃金決定通知書）

（5）審査請求人は、平成28年7月13日付けで、審査庁に対し、決定された平均賃金は現在の最低賃金よりも低い金額であり、職人が一日当たりもらえる日当よりも大きくかけ離れた金額であるため、平均賃金を5,419円72銭とする本件処分を改めてもらいたいとして、本件審査請求をした。

（審査請求書）

（6）審査庁は、平成29年2月24日、当審査会に対し、「本件審査請求については、棄却することとし、原処分を維持することが妥当である。」として、諮問した。

（諮問説明書）

第2 審査庁の諮問に係る判断

本件は、労働者が離職後に業務上疾病にかかった場合であり、審査請求人が提出した被保険者記録照会回答票から離職日以前3か月間の標準報酬月額が判明したため、昭和50年基発第556号（以下「556号通達」という。）及び平成22年基監発0412第1号（以下「0412第1号通達」という。）

に基づき、上記期間に係る標準報酬月額を基礎とし、これに毎月勤労統計調査（以下「毎勤調査」という。）による賃金水準の変動率を乗じて平均賃金を決定したものである。

この平均賃金の算定は、法令及び関係通達に沿った計算方法であるといえる。よって、本件処分は適法かつ妥当であり、本件審査請求は棄却すべきである。なお、審理員の意見も同旨である。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

当審査会に提出された主張書面及び資料によれば、本件審査請求がされてから諮問に至るまでの経過は別紙のとおりであり、審理員の審理手續については、特段違法又は不当と認められる点はうかがわれない。

2 本件処分の適法性及び妥当性について

(1) 平均賃金算定に係る法令等の定め

ア 休業補償給付の金額は、1日につき給付基礎日額の100分の60に相当する額とされ（労災保険法14条1項）、給付基礎日額とは、労基法12条の平均賃金に相当する額とされている（労災保険法8条1項）。

イ 平均賃金は、労基法12条1項により、算定事由発生日以前3か月間にその労働者に対し支払われた賃金の総額を、その期間の総日数で除した金額をいうとされ、同条1項から6項までにその算定方法が規定されているが、それらの規定のいずれによっても算定し得ない場合の平均賃金は、厚生労働大臣の定めるところによることとなる（同条8項）。

ウ そして、「労働基準法第十二条第一項乃至第六項の規定によって算定し得ない場合の平均賃金」（昭和24年労働省告示第5号。以下「告示第5号」という。）2条は、都道府県労働局長が労基法12条1項から6項までの規定によって算定し得ないと認めた場合の平均賃金は、厚生労働省労働基準局長の定めるところによるとしている。

(2) 通達による算定方法

厚生労働省は、上記告示第5号2条を受けて、以下のような通達を發出しており、これらにより、労働者が業務上疾病の診断確定日に既にその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平均賃金を算定する運用を行っている。

ア 労働者がその疾病の発生のおそれのある作業に従事した最後の事業場を離職した日以前3か月間に支払われた賃金により算定した金額を基礎

とし、算定事由発生日（診断によって疾病の発生が確定した日をいう。）までの賃金水準の上昇を考慮して当該労働者の平均賃金を算定する（556号通達）。

イ 離職時の賃金額を賃金台帳等使用者による支払賃金額の記録から確認することができない場合、申請者が賃金額を証明する資料として、任意に、厚生年金保険等の被保険者記録照会回答票等を提出しており、当該資料から、労働者が業務上疾病の発生のおそれのある作業に従事した最後の事業場を離職した日以前3か月間の標準報酬月額等が明らかである場合は、当該標準報酬月額等を基礎として、平均賃金を算定して差し支えない（平成25年基監発0222第1号（以下「0222第1号通達」という。）による改正後の0412第1号通達）。

ウ 労働者がその疾病の発生のおそれのある作業に従事した最後の事業場を離職した日以前3か月間に支払われた賃金の総額が不明である場合、算定事由発生日を起算日とし、同日に当該事業場で従事した同種労働者や、同日における同地域又は類似の他の地域における同種、同規模事業場に従事した同種労働者の一人平均の賃金額により推算する方法等による金額を基礎として当該労働者の平均賃金を算定する（昭和51年基発第193号（以下「193号通達」という。））。

(3) (2) の算定方法についての検討

平均賃金の算定方法は、労基法12条8項によって、厚生労働大臣の裁量に委ねられているものであるが、算定される平均賃金は、労基法8章の休業補償等の金額の基礎となるとともに、本件のように労災保険法の休業補償給付の給付基礎日額ともなるものであるから、通達によって平均賃金の算定方法を定める際には、通達がこれらの法の趣旨に合致するものでなければならない。

かかる観点から、(2)の一連の通達による算定方法を検討する。

まず、(2)アによる算定方法は、疾病の発生のおそれのある作業に従事した最後の事業場を離職した後に疾病が発生した場合であっても、疾病の発生のおそれのある作業に従事した最後の事業場における賃金を基礎として平均賃金を算定するものである。

本来、労働災害が発生した場合、これによる労働者の損害を補償すべき立場にあるのは使用者であり、労災保険制度も使用者が負うべき災害補償の義務を保険給付によって迅速に補償することで労働者の保護を図ろうと

したものであるから、被災した労働者に使用者が支払っていた賃金を基に平均賃金を算定するのは、労働災害により失われた労働者の稼得能力の補填という休業補償の趣旨に沿うものと考えられる。

そして、離職日から算定事由発生日までの賃金水準の上昇を考慮することとしているのは、離職から疾病発生まで相当の期間が経過している場合、現実の休業補償は疾病発生後に行われることから、賃金水準の上昇を反映させて労働者の保護を図ったものと理解でき、これも休業補償の趣旨に沿うものと考えられる。

したがって、(2)アを平均賃金の原則的な算定方法とすることは、労基法及び労災補償法における休業補償の趣旨に合致する。

次に、(2)イは、(2)アの方法による算定をするに当たり、疾病の発生のおそれのある作業に従事した最後の事業場を離職した時の賃金額が確認できない場合であっても、厚生年金保険等の被保険者記録照会回答票等により確認される標準報酬月額等を算定の基礎に用いることも差し支えないとしたものであるが、標準報酬月額は、使用者が労働者に支払った賃金額を基に算定されるものであり、当時労働者が使用者から支払われていた賃金額に近い金額であるから、この金額を用いて平均賃金を算定することは不合理とはいえない。

(2)ウは、(2)アの当該労働者に支払っていた賃金額や(2)イのこれに近い標準報酬月額等を用いることができない場合、算定事由発生日時点の同種労働者等に係る統計データ等の金額を用いて平均賃金を算定するものである。

統計データ等の金額によって算定する方法では、使用者が当該労働者に支払っていた実際の賃金額に近い金額とはならない可能性もあるが、調査を尽くしても当該労働者の実際の賃金額が明らかにならず、また厚生年金保険等の被保険者記録照会回答票等の標準報酬月額等によって算定することもできない場合、労働者の保護を図るために、統計データ等の金額を用いて算定するのはやむを得ない方法であり、不合理とはいえない。

(4) 本件の平均賃金の算定

本件では、審査請求人が平成28年6月6日に処分庁に提出した平均賃金決定申請書には、「平均賃金を算定できない理由」として「Q社で就労していた時の給与明細書がないため」と記載され、本件回答票が添付されており、これにより、その標準報酬月額が判明している事実が認められる。

また、審査請求人からの聴取書によれば、審査請求人も、本件労働者が本件会社で勤務していた時の賃金や休日は知らない旨供述しており、本件回答票以外に、本件労働者の賃金額を証明する資料がないこともうかがわれる。

このように、本件の事実関係においては、申請者である審査請求人から本件回答票が提出されているものの、それ以外に、疾病の発生のおそれのある作業に従事した最後の事業場における賃金額を証明する資料がないのであるから、処分庁が0222第1号通達による改正後の0412第1号通達及び556号通達を適用して平均賃金を算定したことは妥当であるというべきである。

(5) 審査請求人の主張に対する判断

審査請求人は、平成29年3月31日付け主張書面において、「標準報酬月額30,000円の賃金で1か月働いていたとは到底思えない」旨述べて、本件処分で決定された平均賃金の金額が低額すぎる旨主張するのであるが、前記(4)のとおり、本件回答票のほかに本件労働者の離職時の賃金額を明らかにする資料は提示していない。

上記のとおり、通達による平均賃金算定の方法は休業補償の趣旨に沿うもので格別不合理とはいえないことから、審査請求人の上記主張が本件審査請求の結論に影響を及ぼすものとは認められない。

なお、審査請求人は同主張書面において、毎勤調査による数値を基に556号通達の算定方法を用いて計算した場合の平均賃金は10,401円となる旨主張しているが、統計データ等の金額により算定する方法は、193号通達にあるように賃金総額が不明な場合に行うやむを得ない方法であり、本件においては本件労働者の標準報酬月額が明らかとなっていることから、統計データ等の金額を用いて算定するべきではない。

また、審査請求人が主張する毎勤調査は、労働者全体の水準を示すものであり、労働者の職種等ごとの細かい数値を示すものではなく、これを個人の平均賃金の算定基礎額として用いることは適切とはいえない。

したがって、審査請求人の主張はいずれも採用することができない。

3 付言

行政不服審査制度における基本的要請として、審査庁は自らが適法・妥当であると判断する処分については、そのように解釈する趣旨を、法令並びに処分基準及び審査基準を摘示しつつ、当該事例における事実関係と併せて明

確に示すことが肝要である。こうした要請は、かかる判断過程が、調査審議に当たる当審査会にとって最も重要な審査対象事項をなすことに加えて、判断過程の明示が審査請求人に対して説明責任を果たす意義を有することに基づく。

この点に関し、本件に係る調査審議に際し、審査庁は本件の平均賃金の算定は通達に沿って行われたものであると説明するにもかかわらず、本来であれば諮問時に提出されるべき通達（参照、行政不服審査会運営規則6条2項（2））が、当審査会から指摘されるまで、提出されないといった状況が認められた。

また、処分庁の弁明書において0412第1号通達が引用されているところであるが、当該通達は0222第1号通達によって、被保険者記録照会回答票の提出主体につき、当該労働者から申請者に改正され、さらに、被保険者記録照会回答票の提出についても、任意とすることに改正がなされているにもかかわらず、こうした基準の変更に関しては一切言及がないまま改正前の基準が引用されている。また、関連する556号通達についても、昭和53年基発第57号通達により改正されているにもかかわらず、その改正に言及がなく、改正前と改正後の通達が区別されることなく単に556号通達として説明されている状況が認められ、当審査会からの指摘があつて初めて説明がなされたものである。さらに、本件の算定には用いられないものの、本件処分における賃金額算定の妥当性を審査する過程で検討した193号通達についても、改正前の基準に基づく説明がなされ、当審査会の求めによって初めて改正が説明されるといった状況が見られた。こうした弁明書の記載や審査庁の説明をみるに、審理員による審理が現行の法令や諸基準を的確に解釈した内容となっているのか、不服審査段階に至る過程で審査請求人に対して的確な説明がなされてきたのか、疑念を抱かざるを得ない。

いうまでもなく、本件審査請求に係る平均賃金の決定は、労災補償の金額算定の基礎になるもので、これが適正に決定されなければ審査請求人の利益が大きく害される性格の処分であり、それだけに慎重な調査審議が要求されるところである。

審査庁においては、今後、処分庁において審査基準についての的確な説明がなされるように周知徹底するほか、当審査会における調査審議が円滑に行われるために、主張書面又は資料の提出を的確に行い、自らの判断の基礎ないし形成過程に関し、具体的かつ正確に説明することが望まれる。

4 まとめ

以上によれば、本件処分が違法又は不当であるとはいえず、審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第2部会

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 委 | 員 | 戸 | 谷 | 博 | 子 |
| 委 | 員 | 伊 | 藤 | | 浩 |
| 委 | 員 | 大 | 橋 | 洋 | 一 |

別紙

- (1) 審査庁は、本件審査請求の審理手続を担当する審理員として、大臣官房総務課審理室長であるR（以下「審理員R」という。）、同室総括審理専門官であるS、同室審理専門官であるT（以下「審理員T」という。）を指名し、うち審理員Rを審理員の事務を総括する者として指定し、平成28年8月12日付けでその旨を審査請求人及び処分庁に通知した。
- (2) 審理員Tは、平成28年8月12日付けで、処分庁に対し、審査請求書の副本を送付するとともに、同年9月12日までに弁明書等を提出するよう求めた。
- (3) 処分庁は、平成28年8月24日付けで、審理員Tに対し、弁明書及び関係資料を提出した。

審理員Tは、同年9月14日付けで、審査請求人に対し、弁明書の副本を送付するとともに、反論書を提出する場合には同年10月14日までに提出するよう求めた（なお、審査請求人から反論書の提出はなかった。）。また、審理員Tは、同年9月14日付けで、審査請求人に対し、処分庁から提出された資料の名称を知らせる文書を送付した。
- (4) 審理員Tは、平成28年12月19日付けで、審査請求人及び処分庁に対し、審理手続を終結した旨並びに審理員意見書及び事件記録を審査庁に提出する予定時期が同月28日である旨を通知した。
- (5) 審理員Rは、平成28年12月26日付けで、審査庁に対し、「審理員R」作成名義の審理員意見書を提出した。また、審理員Tは、同月26日付けで、審査庁に対し、事件記録を提出した。