

令和6年度答申第44号
令和6年10月22日

諮問番号 令和6年度諮問第41号（令和6年9月3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との諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

本件は、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が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。）12条の8第1項2号に規定する休業補償給付の支給を請求し、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）12条8項の規定に基づき平均賃金を決定する処分（以下「本件決定処分」という。）をしたところ、審査請求人がこれを不服として審査請求をした事案である。

1 関係する法令の定め

- （1）労災保険法7条1項は、この法律による保険給付は、同項各号に掲げる保険給付とすると規定し、同項1号は労働者の業務上の負傷、疾病、障害又は死亡（以下「業務災害」という。）に関する保険給付を掲げる。
- （2）労災保険法12条の8第1項は、業務災害に関する保険給付は、同項各号に掲げる保険給付とすると規定し、同項2号は休業補償給付を掲げる。
- （3）労災保険法14条1項は、休業補償給付は、労働者が業務上の疾病によ

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の第4日目から支給するものとし、その額は、1日につき給付基礎日額の100分の60に相当する額とすると規定する。

- (4) 労災保険法8条1項は、給付基礎日額は、労働基準法12条の平均賃金に相当する額とすると規定し、この場合において、同条1項の平均賃金を算定すべき事由の発生した日は、診断によって労災保険法7条1項1号に規定する疾病の発生が確定した日とする旨規定する。

また、労働基準法12条1項は、この法律で平均賃金とは、これを算定すべき事由の発生した日以前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規定し、同条1項から6項までに平均賃金の算定方法が規定されている。そして、同条8項は、同条1項から6項までによって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と規定する。

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) 審査請求人は、B社（以下「本件会社」という。）に雇用されていた昭和60年10月22日から同年11月28日までの間、C工区のDトンネル（以下「本件事業場」という。）において、粉じんばく露作業に従事し、当該期間の末日、本件会社を離職した。

（実地調査復命書（令和5年5月23日復命））

- (2) 審査請求人は、令和4年12月13日、E病院において、続発性気管支炎（以下「本件疾病」という。）と診断された。

（じん肺健康診断結果証明書）

- (3) 審査請求人は、令和5年4月6日、F労働基準監督署長（以下「本件労基署長」という。）に対し、休業補償給付の支給を請求し、同年5月24日、本件疾病は業務上の疾病であると認定された。

（休業補償給付支給請求書、実地調査復命書（令和5年5月23日復命））

- (4) 処分庁は、令和5年5月25日付けで、審査請求人に対し、労働基準法12条8項の規定に基づき、審査請求人の平均賃金の額を9658円00銭と決定する処分（本件決定処分）をし、通知した。なお、本件決定処分の通知書には、平均賃金を下記のとおり決定したとして、上記の額が記載されているのみであった。

（平均賃金決定通知書）

(5) 審査請求人は、令和5年8月17日、審査庁に対し、本件決定処分を不服として本件審査請求をした。

(審査請求書)

(6) 審査庁は、令和6年9月3日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして諮問をした。

(諮問書、諮問説明書)

3 審査請求人の主張の要旨

トンネルで掘削を行い、坑夫として働いていた。非常に危険な仕事であったにもかかわらず、平均賃金が1万円以下という決定はあまりにも安い。

G地の公共職業安定所でHトンネルで働いていた際の雇用保険のデータが残っていたのでメモを入手した。それによれば、1日1万4954円で、25日で換算すると1万8000円くらいになる。証明する資料はこれしかないの見直しを希望する。

第2 諮問に係る審査庁の判断

審査請求人は、休業補償給付の支給の請求を行ったところ、その休業補償給付の算定基礎となる給付基礎日額は、労災保険法8条1項の規定により、原則として、労働基準法12条の平均賃金に相当する額とされている。

また、労働基準法12条においては、同条1項から6項までの規定により平均賃金の額を算定不可能な場合には、同条8項の規定により、厚生労働大臣が定めることとされており、処分庁は同項の規定に基づき、昭和24年労働省告示第5号2条、昭和50年9月23日付け基発第556号（昭和53年2月2日付け基発第57号による改正後のもの。以下「556通達」という。）、平成22年4月12日付け基監発0412第1号（平成25年2月22日付け基監発0222第1号による改正後のもの。以下「0412通達」という。）及び昭和51年2月14日付け基発第193号（昭和53年2月2日付け基発第57号による改正後のもの。以下「193通達」という。）の適用について検討した上で、193通達の記の4による被災労働者の賃金額が不明である場合の取扱いに基づき、審査請求人の平均賃金を9658円00銭と決定する処分（本件決定処分）を行った。

本件においては、審査請求人の離職時の賃金額を明らかにする資料等が何ら存在しないことから、離職時の賃金額は不明であることに加えて、0412通達による平均賃金の算定に必要な離職時の厚生年金保険又は健康保険の標準報酬月額等を使用する意向も審査請求人から示されていないこと（なお、041

2 通達については、審査庁が、本件決定処分とは関係なく、令和5年12月22日付け基監発1222第1号で更に改正し、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おり、賃金台帳等使用者による支払賃金額の記録が確認できない事案において、平均賃金の算定の対象となる労働者の離職時の健康保険の標準報酬月額が明らかである場合はこれを基礎として平均賃金を算定して差し支えないことを明確化しているが、上記のとおり、審査請求人は標準報酬月額を用いて平均賃金を算定する意向を示していないため、同日付けの通達改正による本件処分の内容への影響はない。) からすれば、0412通達により、標準報酬月額等から平均賃金を算定することもできないものである。よって、193通達に基づいた平均賃金の算定は適法かつ妥当であり、算定内容にも違法又は不当な点は認められないため、審査請求人の申立てには理由がない。

以上のとおり、本件決定処分について違法又は不当な点を認めることはできず、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきである。

なお、審理員の意見も、おおむね審査庁の判断と同旨である。

第3 当審査会の判断

当審査会は、令和6年9月3日、審査庁から諮問を受け、同月26日及び同年10月17日の計2回、調査審議をした。

また、審査庁から、令和6年9月13日、同月25日及び同年10月11日、主張書面及び資料の提出を受けた。

1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

- (1) 一件記録によれば、本件審査請求の受付(令和5年8月17日)から本件諮問(令和6年9月3日)までに1年以上の期間を要しているところ、特に、①弁明書の提出(令和5年10月10日)から反論書の提出の求め(同年11月9日)まで約1か月、②反論書の提出期限(同年12月11日)を徒過してから審理員意見書の提出(令和6年7月11日)まで7か月、③審理員意見書の提出から諮問まで2か月弱を要している。このような期間を要したことについて審査庁は、いずれも、業務多忙のため、時間を要したとのことであつた。しかし、簡易迅速な手續の下で国民の権利利益の救済を図るという行政不服審査法(平成26年法律第68号)の目的(1条1項)を踏まえると、いずれについても特段の理由があるとは認められず、時間を要し過ぎているといわざるを得ない。審査庁及び審理員は、審査請求事件の進行管理を改善することにより、事件の手續を迅速に進め

る必要がある。

- (2) 上記で指摘した点以外では、本件諮問に至るまでの一連の手續に特段違法又は不当と認めるべき点はうかがわれない。

2 本件決定処分の適法性及び妥当性について

- (1) 労災保険法14条1項によれば、審査請求人が支給の請求をした休業補償給付の額は、給付基礎日額に基づいて計算され、労災保険法8条1項によれば、給付基礎日額は、労働基準法12条の平均賃金に相当する額と、平均賃金を算定すべき事由の発生した日は、診断によって業務上の疾病の発生が確定した日（以下「算定事由発生日」という。）とされ、同条1項によれば、平均賃金とは、これを算定すべき事由が発生した日以前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ている。

本件においては、「業務上の疾病」である本件疾病（実地調査復命書（令和5年5月23日復命））の発生が診断により確定した日である令和4年12月13日が、平均賃金の算定事由発生日となる。しかし、審査請求人は、昭和60年11月28日に本件会社を離職していることから、労働基準法12条1項から6項までによって平均賃金を定めることができない。

したがって、審査請求人の平均賃金は、労働基準法12条8項の規定に基づき厚生労働大臣の定めるところによって算定すべきこととなる。

- (2) この厚生労働大臣の定めとして制定された「労働基準法第十二条第一項乃至第六項の規定によつ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）2条は、都道府県労働局長が労働基準法12条1項から6項までの規定によつ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規定する。

上記告示を受けて発出された556通達（労働省労働基準局長作成）の1は、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と規定している。また、0412通達（厚生労働省労働基準局監督課長作成）前文は、労働者が算定事由発生日に、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おり、賃金台帳等使用者による支払賃金額の記録が確認できない事案において、標準報酬月額

や賃金日額等が明らかである場合について、556通達の取扱いは、0412通達のとおりである旨規定し、0412通達の5は、賃金台帳等使用者による支払賃金額の記録がない申請者に対しては、0412通達の取扱いを教示し、申請者がそれらに該当する資料の提出を希望する場合には、資料の請求先となる行政機関などについて教示する旨規定している。さらに、193通達（労働省労働基準局長作成）前文は、労働者が算定事由発生日に、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おり、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ている場合の平均賃金の算定については、その離職した日以前3か月間に支払われた賃金の総額が不明な場合は、自今、算定事由発生日を起算日とし、下記アからオまでにより推算した金額を基礎として平均賃金を算定し、下記アからオまでの推算方法は、適当なものまで順次繰り下げて適用する旨規定する。

ア 算定事由発生日に当該事業場で業務に従事した同種労働者の一人平均の賃金額より推算すること（以下「要件①」という。）。

イ 算定事由発生日に当該事業場所在の地域又はその地域と生活水準若しくは物価事情を同じくすると認められる他の地域における同種、同規模の事業場（事業場が多数ある場合は、適宜選定し、5以下の事業場に限定することができる。）において業務に従事した同種労働者一人平均の賃金額により推算すること（以下「要件②」という。）。

ウ 当該労働者の職種が屋外労働者職種別賃金調査（以下「屋外職賃」という。）の建設業、港湾運送関係事業、陸上運送関係事業における調査対象職種に該当する場合には、建設業にあつては、最新の当該調査結果（全国計）における職種、企業規模及び年齢階級別きまって支給する現金給与額（1人1日平均現金給与額に1人1月平均実労働日数を乗じて算出する。）に、当該事業場所在の都道府県別の賃金格差を考慮して得た金額、港湾運送関係事業及び陸上運送関係事業にあつては、最新の当該調査結果（全国計）において職種及び企業規模別きまって支給する現金給与額（1人1日平均現金給与額に1人1月平均実労働日数を乗じて算出する。）に当該事業場所在の都道府県別（港湾運送関係事業においては港湾別）及び年齢階級別の賃金格差を考慮して得た金額を基礎とし、これに労働省毎月勤労統計調査（以下「毎勤調査」という。）における当該屋外職賃の調査対象年月が属する四半期と算定事由発生日が属する

月の前々月間の賃金水準の変動を考慮して推算すること（以下「要件③」という。）。

エ 当該労働者の職種が賃金構造基本統計調査（以下「賃金構造調査」という。）の調査対象職種に該当する場合においては、最新の当該調査結果（全国計）における職種、企業規模及び年齢階級別きまって支給する現金給与額に当該事業場所在の都道府県別賃金格差を考慮して得た金額を基礎とし、これに毎勤調査における当該賃金構造調査の調査対象年月が属する四半期と算定事由発生日が属する月の前々月間の賃金水準の変動を考慮して推算すること（以下「要件④」という。）。

オ 賃金構造調査（全国計）における産業、企業規模、年齢階級及び生産と事務・管理・技術別きまって支給する現金給与額に当該事業場所在の都道府県別賃金格差を考慮して得た金額を基礎とし、これに毎勤調査における当該賃金構造調査の調査対象年月が属する四半期と算定事由発生日が属する月の前々月間の賃金水準の変動を考慮して推算すること。

以上のとおり、上記告示を受けて上記３通達が定められており、その内容に特段不合理な点はみられない。

（３）これを本件についてみると、まず、審査請求人は、本件会社に在籍中、本件事業場において本件疾病の発生のおそれのある作業に従事しており、本件会社を離職したのが昭和６０年１１月２８日であることから、当該離職日以前３か月間に支払われた賃金が平均賃金の算定の基礎となることとなる。

そこで当該賃金についてみると、本件労基署長は、令和５年５月８日付けで、本件事業場の元請であるＩ社（以下「本件元請会社」という。）に対して、賃金台帳（賞与含む）の提出を求めたところ（「労災保険給付に係る就労状況について（照会）」と題する書面）、本件元請会社は、同月１６日付けで、本件労基署長に対して、本件会社に確認したところ書類は破棄されており記録は存在しない旨回答している（本件元請会社の回答）ことから、本件会社を離職した日以前３か月間の審査請求人の賃金は不明であるといわざるを得ない。

次に、上記のように支払賃金額の記録が確認できない事案においての取扱いを定めた０４１２通達では厚生年金保険に係る被保険者記録照会回答票等の各種資料から平均賃金を算定できるとしており、０４１２通達の５では、当該取扱いを申請者に対して教示することとされていることから、

審査庁に対して、審査請求人にどのような教示を行い、どのような回答を得たのか照会したところ、以下の確認を行い、回答を得たとのことであった（審査庁主張書面（令和6年9月13日付け））。

ア 0412通達の1関係（標準報酬月額関係）

以下のとおり説明したところ、審査請求人からは標準報酬月額に係る資料の提出を行わない意向が示されたとのことであった。

（ア）最終粉じんばく露事業場での給与明細等の資料がない場合、標準報酬月額（厚生年金、健康保険）が明らかであれば、それを基に平均賃金の算定が可能であること。

（イ）標準報酬月額はねんきん定期便などが手元になく不明であれば、最寄りの年金事務所へ審査請求人自身で照会した上で、標準報酬月額が分かる資料があれば収集し、労働基準監督署へ提出すること。

（ウ）標準報酬月額が分かる資料の提出がない場合には、賃金構造調査等を参考に平均賃金を決定することとなるが、職種別の平均賃金が適用され、資格の有無等は考慮されないことから、実際の賃金額より低く決定される可能性があること。

（エ）標準報酬月額の分かる資料があれば、当時の審査請求人の賃金額に近い金額で平均賃金の算定が可能であると考えられること、また、審査請求人は多数の資格等を保有しており、標準的な同職種の労働者より賃金が高かった可能性も考えられるため、標準報酬月額の分かる資料を提出した方が、算定される平均賃金が高くなる可能性があること。

イ 0412通達の2関係（賃金日額等関係）

以下のとおり説明したところ、審査請求人からは賃金日額に係る資料の提出を行わない意向が示されたとのことであった。

（ア）最終粉じんばく露事業場での給与明細等の資料がない場合でも、賃金日額が分かる資料があれば、それを基に平均賃金の算定が可能であること。

（イ）賃金日額については、最寄りの公共職業安定所へ審査請求人自身で照会した上で、賃金日額が分かる資料があれば収集し、労働基準監督署へ提出すること。

（ウ）賃金日額の分かる資料の提出がない場合には、賃金構造調査等を参考に平均賃金を決定することとなるが、職種別の平均賃金が適用され、資格の有無等は考慮されないことから、実際の賃金額より低く決定さ

れる可能性があること。

(エ) 賃金日額の分かる資料があれば、当時の審査請求人の賃金額に近い金額で平均賃金の算定が可能であると考えられること、また、審査請求人は多数の資格等を保有しており、標準的な同職種の労働者より賃金が高かった可能性も考えられるため、賃金日額の分かる資料を提出した方が、算定される平均賃金が高くなる可能性があること。

これに加えて、処分庁は、本件元請会社から提出を受けた、審査請求人が本件会社を離職した際の雇用保険被保険者資格喪失確認通知書で、離職票交付希望欄が「2 無」となっており、J公共職業安定所から提出を受けた被保険者台帳全記録照会にも離職票交付の事跡がないことから、本件会社から公共職業安定所に対して離職票発行に必要な賃金台帳等の離職時賃金日額（原則として離職前6か月の賃金の合計金額を180で割った金額）や基本手当日額が把握できる資料が提出されておらず、これらを把握することができないと判断したと認定できる。

以上を踏まえると、0412通達における平均賃金算定の基礎となる、審査請求人に係る標準報酬月額や賃金日額を把握することはできず、0412通達に基づく平均賃金の算定ができないこととなる。

最後に、本件は、193通達によるところの、労働者が算定事由発生日に、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おり、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ている場合の平均賃金の算定については、その離職した日以前3か月間に支払われた賃金の総額が不明な場合といえることから、193通達における平均賃金の推算についてみると、以下のとおりである。

ウ 本件事業場での詳細な記録、資料（賃金台帳を含む。）が破棄されており、算定事由発生日に本件事業場で業務に従事した審査請求人と同種労働者は確認できないことが認められる（「労災保険給付に係る就労状況について（照会）」と題する書面及び本件元請会社の回答（令和5年5月16日付け））ことから、要件①による平均賃金の推算はできない。

エ 要件②については、一件記録から認定の根拠等が不明であったため、審査庁に照会したところ、労働基準行政システムによれば、最終粉じんばく露事業場であった本件会社の昭和60年の主たる事業は「トンネル建設工事業」であったと考えられるところ、同システムでは、管轄署管内にトンネル建設工事業の業種区分で登録された店社にかかる事業場基

本情報はなく、主として当該事業を行う事業場はないと考えられ、併せて、別用で来署した管内建設事業者数社に確認したところでは、算定事由発生日時点で、主としてトンネル建設工事を行う事業者は近隣になく、主として同工事における作業に従事する労働者はいないと思われるとの回答があったとのことであった（審査庁主張書面（令和6年9月13日付け））。以上から、算定事由発生日に当該事業場所在の地域又はその地域と生活水準若しくは物価事情を同じくすると認められる他の地域における同種、同規模の事業場において業務に従事した審査請求人と同種労働者の存在は確認できないことが認められることから、要件②による平均賃金の推算もできない。

オ 屋外職賃は、平成16年をもって終了しているため、本件の場合、推算の根拠となる資料がないことが認められることから、要件③による平均賃金の推算もできない。

カ 審査請求人は、当時の職種を「抗夫」、作業内容は「掘削・あたりとり」と申し立てており、賃金構造調査の調査対象職種（ダム・トンネル掘削従事者、採掘従事者）に該当することから、要件④に基づいて平均賃金の推算をすることとなる。また、その平均賃金の推算についても、その算定過程に特段不合理な点はなく、妥当である（弁明書）。

（4）審査請求人は、本件事業場とは別の事業場（Hトンネル）での雇用保険の賃金に関するデータを基に平均賃金の額を見直してほしい旨主張する。

しかし、審査請求人が主張する雇用保険の賃金に関するデータは、①556通達に定める労働者が業務上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（本件事業場）のものではなく、本件事業場での審査請求人の職務と同一の職務を行っていたと認めるに足りる証拠がないこと、②本件事業場での賃金と近似していたと認めるに足りる証拠がないこと、③飽くまで、審査請求人の主張する内容であり、客観的に証明する証拠がないことから、平均賃金の算定の根拠にすることは困難である。

したがって、審査請求人の主張は、採用することができない。

3 付言

本件決定処分のお知らせには、その算定方法など、平均賃金がどのように決定されたのかを説明する記載はない。

平均賃金は、休業補償給付等の額の基礎となるものであり、これが適正に決定されなければ労働者の利益が損なわれ、労働者はその決定に不服を申し

立てる場合がありますことから、労働者が、その算定に当たっての考え方を理解できるよう、平均賃金決定処分のお知らせにおいて算定方法等を説明することが望ましい。

特に、本件の場合、一件記録から処分庁が審査請求人に対して、平均賃金がどのように決定されたのかについて説明がされた事実は確認できず、審査請求人は、弁明書で初めて平均賃金の算定の根拠及び内訳が詳細に記載された書面を受け取っている。このように、審査請求人は、処分時に、平均賃金がどのようにして算定されたのか十分に理解することができない状況で審査請求をすることを余儀なくされたことが現にうかがわれるのであり、こうした状況は、簡易迅速な手続の下で国民の権利利益の救済を図るという行政不服審査法の目的（１条１項）からしても決して好ましくない。

平均賃金決定処分のお知らせに算定方法等の説明を記載することについては、当審査会の従前の答申（令和２年度答申第３９号、同第５９号、令和４年度答申第２６号、同第３２号、令和５年度答申第３４号及び令和６年度答申第３３号）でも指摘しているところであり、審査庁において検討されたい。そして、当該処分を行う都道府県労働局長において改善が図られるよう、指導することが望まれる。

４ まとめ

以上によれば、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、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３部会

委	員	吉	開	正	治	郎
委	員	佐	脇	敦		子
委	員	中	原	茂		樹