

労災保険の構造と使用者の保険料負担のあり方

笠木 映里*

I はじめに

各種の社会保険のうち、本稿が扱う労災保険は、使用者が給付財源を原則として全額負担し、労働者に給付を行う、すなわち財源の拠出者と受給権者が重ならないという特徴を有する。こうした制度の構造の背景には、後で述べる通り、業務から発生した傷病については原則として専ら使用者が補償の責任を負うべきとの労基法上の原則が存在する。

労災保険制度は、法的には、労働者が受給権を有する給付の種類・給付要件等について定める労災保険法と、労災保険と雇用保険をあわせた労働保険について、使用者（事業主）にかかる保険関係の成立・消滅や保険料賦課について定める徴収法（労働保険の保険料の徴収等に関する法律）とにより実現されている。別稿（「社会保障判例研究」）で取りあげる東京地判令4・4・15（労働経済判例速報2485号3頁。以下、令和4年判決という）では、業務災害支給処分を行う労働基準監督署長の労災保険法上の決定と、この給付決定が徴収法上のいわゆるメリット制の適用を通じて使用者に及ぼす不利益との関係が問題となり、上記の2つの法律の趣旨・目的・関係等をどのように理解するかが中心的な論点となった。そこで、本稿では、IIで、労災保険制度の構造と使用者の財源負担のあり方についてより具体的にその特徴と趣旨を検討する。続いて、IIIで、令和4年判決において議論の重要な鍵を握ることになったメリット制について、さらに詳しく検討を行う。

II 労災保険制度の趣旨・構造と使用者の財源負担

1 労災保険の趣旨と構造

労災保険制度の出発点となる法令として、労基法第8章の「災害補償」にかかる規定がある。この章に含まれる労基法75条以下の規定は、労働者の業務上の負傷・疾病について、使用者の過失の有無を問わず、使用者が実際の損害額とは無関係に一定の補償責任を負う旨を定める（無過失・定額責任）。このような法定の補償責任は、業務に含まれる危険が現実化して労働者が健康を害した際には、当該業務から利益を得る使用者が責任を負うべきと思われるところ、一般民事法上の過失責任主義に従えば労働者が過失や損害を立証しなければならず、その負担が過重となりうるため、補償範囲を限定した上で使用者に無過失責任を負わせる趣旨のものである¹⁾。他方、個別の使用者に補償責任を負わせる制度は、使用者の無資力のケースで労働者が補償を受けられないなど、一定の限界を抱えている。そのため、労基法の災害補償責任と同時に、労災補償を行う社会保険制度であるところの労災保険が導入された。労災保険において使用者のみが保険料を拠出することの背景には、以上のような制度趣旨がある。また、使用者は、労災保険給付が行われた場合には労基法上の補償責任を免れる（労基84条1項）。このように、労災保険が、使用者の労基法上の補償責任にその理論的基礎を置くことは明らかといえる。もっとも、注意すべきなのは、立法時の議論によ

* 東京大学，フランス国立科学研究センター

¹⁾ 笠木ほか『社会保障法』（有斐閣，2018年）367頁以下（渡邊絹子執筆）。

れば労災保険は使用者の災害補償責任の責任保険とは性格付けられておらず、あくまで、労働者を直接対象とし、労働者に労災補償を受ける権利を保障するための制度として導入されたことである²⁾。この意味で、労災保険給付は、使用者の労基法上の補償責任に理論的基礎を有する一方で、この補償責任からの一定の独立性も有している。

また、労災保険法に「被保険者」概念は存在せず³⁾、労災保険給付を受給できる者として（適用事業に使用される）「労働者」との定めがあるのみで、ほかの社会保険に見られるような個別の雇用関係を基礎とした被保険者資格の取得にかかる手続や、被保険者資格の取得を前提とした給付要件は存在しない（雇用保険法施行規則6条、8条、健保法39条、51条ほか参照）。さらに、保険関係の成立について定める徴収法は、労災保険との関係では労働者に言及していない。つまり、労災保険法も、徴収法も、特定の労働者と使用者との雇用関係に関心をもつことなく受給権者（労災保険法）と保険関係（徴収法）を特定し、給付と拠出を直接に結びつけない構造となっている⁴⁾。このように、給付をめぐる法律関係と保険関係および拠出に関する法律関係とが切り離され、また、拠出と受給権との間に対応関係がないことは、労災保険の特徴といえる。個別の使用者の補償責任の責任保険ではなく、労働者に補償を行うための社会保険を構築するという上述の立法趣旨に合致した構

造ともいえそうである。

2 保険料の決定方法

以上のような制度の趣旨とも関連して、労災保険には、ほかの社会保険とは異なる保険料負担のルールが定められている。最大の特徴は既に述べた通り使用者のみが保険料を負担することであるが、これに加えて、保険料の水準が、業種ごと・当該事業場ごとの事故の発生頻度を一定程度反映する形で決定されていることが重要である。すなわち、労災保険の保険料（正確には、労働保険料のうち、労災保険率にかかる部分⁵⁾）の水準は、①業種区分及び②メリット制によって⁶⁾、個々の事業主が属する業種の災害率等の水準（①）、事業場において実際に行われた保険給付の水準（②）に結びつけられている⁷⁾。

具体的には、労災保険率は、①54種類の業種区分⁸⁾ごとに、当該業種区分に属する事業主にかかる保険給付等の費用の予想額（過去3年間の給付実績に基づいて算定される）等を考慮して、将来にわたって保険事業にかかる財政の均衡を保つことができるように定められる（徴収法12条2項、同法施行規則16条、別表第1ほか）。このような業種区分ごとの保険料率設定は、「労働災害防止インセンティブを有効に機能させるという観点から、作業態様や災害の種類の種類類似性のある業種グループ等に注目して」行われる⁹⁾。また、②雇用する労

²⁾ 東京大学労働法研究会『注釈労働基準法 下巻』848-849頁（岩村正彦執筆）。

³⁾ 労働省労災補償部（編）『改訂版 労働者災害補償保険法 労働法コンメンタール5』（労務行政研究所、1960）3頁。

⁴⁾ このため、使用者が労災保険加入の手続を怠っていたり、労働者数を適切にカウントしていない場合も、適用事業に使用される労働者には労災保険給付の受給権がある。

⁵⁾ 労働保険の一般保険料は、賃金総額に労災保険料率と雇用保険料率を合算した一般保険料率を乗じて算出される（徴収法10条、11条）。

⁶⁾ ①、②の詳細については、北岡大介「労災保険における保険料の決定方法－業種区分およびメリット制における保険原理と使用者間負担調整の関係を中心に」日本労働研究雑誌726号（2021）60頁以下を参照。

⁷⁾ 雇用保険料についても、短期雇用特例被保険者が多数加入する一部の事業について保険料率の特例が定められており、①に相当するルールが部分的に取り入れられている（徴収法12条4項参照）。

⁸⁾ 昭和47年労働省告示第16号参照。

⁹⁾ 厚生労働省「労災保険率の設定に関する基本方針」（平成17年3月25日制定）。なお、労基法上の補償責任を超えた長期的な保険給付（短期給付（労災療養補償・休業補償給付等）については災害発生より3年を経た給付分）、長期給付（年金たる保険給付等）については災害発生から7年を超えて支給開始される給付分）及び、通勤災害や二次健康診断給付、労働福祉事業及び事業の執行に要する費用等は、上記のような業種別の労働保険率決定の算定には含まれない。北岡・前掲註（6）論文60-61頁。

働者の数等一定の条件を満たす事業（労災保険法12条3項各号）については、過去3年間の業務災害に関する保険給付等の額が、負担した労災保険料の額に一定の調整率を乗じて得た額の85%を超えるか、75%以下である場合に、翌々年度の労災保険率が一定の範囲で増減される（徴収法12条3項）。メリット制と呼ばれるこの仕組みも、業種別の保険料率決定と同様、事業者に労災防止のためのインセンティブを付与することを目的としたものである。あわせて、事業主間の負担の公平が制度の目的として挙げられることがある¹⁰⁾。個別の使用者の責任であるところの災害補償が労災保険によって行われる結果として、労災発生時に個々の使用者が負担する補償責任は軽減されることとなり、事業主が労災発生に無関心となる恐れもある。①、②の保険料率決定方法は、こうした制度において事業主の予防努力をなお促すメカニズムを労災保険制度に組み込む仕組みという点で、共通の趣旨を含む制度とみることができる¹¹⁾。

一般に、社会保険において、保険事故の発生頻度あるいは発生の蓋然性が保険料率に反映されることは希であり、これは、社会保険が高リスク者と低リスク者の連帯（高リスク者を低リスク者が支える効果）を制度の一つの目的としていること¹²⁾、また、高リスクであることを当事者の行動と結びつけることが困難、あるいは不適切と考えられていることに由来していると思われる。労災保険においては、使用者の努力により労災を減ら

すことが可能であり、またそうした努力を積極的に使用者に求めるべきであるとの考えが、上記のような（社会保険としては）特殊な保険料率決定のメカニズムの背景にある。また、労災保険制度においては、高リスク事業主を低リスク事業主が支えるという効果は制度の目的とされており、そのことが労働者への確実な補償という目的に資する範囲で一つの機能となっているに留まると思われる。なお、上記のような仕組みは、危険度に応じた保険料水準の決定という、私保険に妥当する基本原則の一つ（給付反対給付均等の原則）を取り入れたものともいえ、事業主間の一定の公平性という制度趣旨は、保険原理からみた公平性からも支持されうる。ただし、このような私保険の原理への接近は、上述の通りあくまで事業主に求められる予防の努力との関係で要請されていることには注意すべきと思われる。特に業種区分をめぐる従来の議論においては、関係業界団体等を含む業種ごとの連帯・予防のインセンティブが重要な考慮要素とされており¹³⁾、単なる保険原理上の公平とは異なる思想に支えられた制度と考えるべきであろう¹⁴⁾。

Ⅲ メリット制をめぐる理論的問題

続いて、令和4年判決で特に問題となったメリット制の趣旨と問題点についてより詳しい検討を加える。Ⅱで検討した通り、メリット制は、事

¹⁰⁾ 労働省労働基準局労災補償部『労災補償行政史』（労働法令協会、1961）825頁、労働省労災補償部・前掲注（3）書310-311頁。

¹¹⁾ 業種ごとの保険料率決定が、「業種ごとのメリット制度を規定している…ともいえる」と説明されることもある（労働省労災補償部編著・前掲注（3）書282-283頁）。「労災保険料率の設定に関する検討会」報告書（2005年1月）にも両制度が共通する趣旨を含むことを伺わせる記述がある。

¹²⁾ 岩村正彦『社会保障法 I』（弘文堂、平成13）42頁。

¹³⁾ 註8で挙げた「基本方針」は、業種区分の設定にあたって、費用負担の連帯性の下に、労働災害防止活動を効果的に浸透させていくことのできる業界団体等の組織状況等について斟酌しつつ、保険集団の規模及び日本標準産業分類も勘案するものと定める。

¹⁴⁾ 労災保険の業種別保険料率決定を保険原理から説明する見解として北岡・前掲注（6）論文59頁以下があるが、業種別保険料率決定は給付反対給付原則を厳密に貫徹する制度ではなく、業種という単位の背景には使用者の予防努力の促進というメリット制とも共通する趣旨がある（註11参照）。堀田一吉「労災保険制度とメリット制」三田商学研究43巻6号（2001）、154-155頁は、労災保険では保険料負担の公平性に対してリスクとの厳格な結びつきは求められておらず、メリット制は、極端な負担の不公平を是正しながら事故抑止インセンティブを期待するところに意義があると述べる。

業主に労災予防のインセンティブを付与することを目的とし、事故を起こした事業主により多くの保険料負担を求めるという形で、事業者間の一定の公平を実現している。こうした制度趣旨を反映して、そもそも使用者に予防努力を期待できない、あるいは予防努力の有無と労災の発生との間に関連性がない、または両者の関係が希薄と考えられる給付については、メリット制の適用時に考慮に入れない取扱が行われている（徴収法12条3項参照）。そうした取扱の例として、そもそも業務起因性が前提とされない通勤災害、いわゆる特定疾病（同施行規則17条の2）、複数業務要因災害、東北地方太平洋地震に伴う業務災害について支給された給付、新型コロナウイルス感染症への感染に関する給付など（いずれも徴収法附則7条1項）がある。

他方、理論的に使用者に予防の努力を期待できる・すべき労災については、具体的な労災発生の経緯や事業主が実際に予防の努力を尽くしていたか否かを問わずメリット制の考慮対象とされる。このことは、メリット制が、現に発生した労災について事業主の過失責任等を問う趣旨の制度ではないことからすれば理論的には自然なことといえる。もっとも、具体的な労災発生の経緯を事後的に見れば事業主が予防の努力を尽くしても生じ得たといえるような労災や、実際に予防の努力を十分に尽くしたといえる事業主の下で不幸にも発生した労災については、メリット制の適用は結果から見れば実質的には不当ともいえる帰結を導

く¹⁵⁾。この問題は、予防の努力を尽くしたとしても一定数の労災は発生しうるところ（このことは、無過失責任を採用する労災保険が当然の前提としていると考えるべきであろう¹⁶⁾）、事業主に労災を出来る限り「減らす」ための不断の努力を求め、かつ、保険事故を発生させた事業主の保険料の事後的で（保険事故発生の経緯を問わないという意味で）機械的な引き上げという形で、あくまで間接的にこの努力を促す、という、目的と手段とが必ずしも厳密に対応していない制度の構造に内在するものと考えられる。近年の日本の労災補償において重要な位置づけを獲得している脳・心臓疾患や精神疾患に典型的に見られるように、疾病発生の機序・経過が複雑・多様な疾病においては、予防の努力が必ずしも労災予防に結びつかない、あるいは予防のための措置として何をすべきかが必ずしも使用者にとって一義的に明らかでないケースも多く（もちろんこのことは、これらの職業疾病についての予防努力の必要性や、使用者に過失がある場合の民事損害賠償請求の可能性を否定するものではない）、メリット制の適用による保険料の引上げが使用者にとって酷、あるいは、予防の努力を促す効果をもたないと思われる例も生じやすいと思われる¹⁷⁾。

上述の問題は制度導入当初からメリット制に内在したのであるが、これまでは、使用者にとって酷ともいえる帰結も、事業主による労災予防の促進という政策目的の重要性によって正当化されてきたと思われる。確かに、労災がひとたび発生す

¹⁵⁾ なお、派遣労働者については派遣元事業場が労災補償の責任を負い、労災保険料を負担するとともに、特定事業の要件を満たせばメリット制の適用を受ける（参照、「労働者派遣事業に対する労働保険の適用及び派遣労働者に係る労働者災害補償保険の給付に関する留意事項等について」昭和61年6月30日基発第383号、発労徴第41号、第二、二（二）イ（ロ））。労働者の安全衛生について原則として派遣先が責任を負うこと（派遣法45条参照）からすれば疑問も呈しうる取扱であるが、この問題はそもそも災害補償の責任を派遣元に認めたことに由来すると思われる。こうした責任分担のあり方は、派遣元事業主が派遣先を選択できる立場にあること等により正当化されており、このことを前提とすれば、メリット制の適用もこうした観点から正当化されると考えざるをえない（参照、平成20年8月25日第31回労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会配付資料1-1）。

¹⁶⁾ 労働省労災補償部・前掲注（3）書9頁参照。

¹⁷⁾ 令和4年判決と関連付けてこの点を使用者の立場から見れば、こうした制度の構造の下で、とりわけ業務起因性に争いのありうる事案で労働者が受けた業務災害支給処分を争いたいと考えるのは自然ともいえよう。他方で、本稿1、2で述べた労災保険制度の構造を前提とすれば、メリット制の適用による保険料引き上げと、労働者の受ける保険給付とは理論的・制度的に相互に独立した仕組みであり、メリット制を理由に保険給付にかかる労働者の地位が不安定となることは制度趣旨に合致しないことも明らかといえよう。

れば労働者の心身に甚大な影響が及ぶことを考えれば、事業主による労災予防の努力の重要性を否定することは難しい。ただし、上記のように一部の使用者に事後的にみれば不公平ともいえる帰結、また企業規模によってはきわめて大きな経済的不利益をもたらす制度であるにもかかわらず、メリット制がその目的であるところの労災予防に実際にどの程度の効果を有するかについては、必ずしも丁寧な検証がされてきたわけではないうようにも思われる¹⁸⁾。メリット制は、少なくとも労災が多発していた制度導入当初においては労災件数の減少に一定の役割を果たしたと推察できる¹⁹⁾ものの、労災件数が減少した今日（労災発生

率はおおむね低下の一途を辿り、今日、7割を超える事業主（継続事業）がメリット制による保険料引下げを享受している²⁰⁾、この制度が労災予防の効果をどの程度有しているのかについては、上記の通り労災・職業病の性格も変容しつつある中で、改めて検証されるべき余地があるように思われる。

参考文献

脚注に挙げたもの。

（かさぎ・えり）

¹⁸⁾ 「労災保険料率の設定に関する検討会」報告書（2005年1月）のメリット制に関する記述も参照。2014年時点の後掲する検討会議事録によれば、災害防止努力と保険給付の関係について、少なくとも近年、実証的な検証は行われていないものと思われる。第3回労災保険料率の設定に関する検討会（2014年6月4日）議事録（岩村正彦発言・数理室長発言）参照（https://www.mhlw.go.jp/content/2004_06_txt_s0614-3.txt）。この点については有田謙司「労働者災害補償保険法」『戦後労働立法史』417頁も参照。

¹⁹⁾ 当時実証的に効果が検証されたかどうかは明らかでないが、例えば昭和26年にメリット制の拡張・前倒し実施が行われた際の経緯（メリット制は業務上の傷病等を減少させるための「根本対策」たる災害防止対策ととらえられた）や、昭和30年の土木・建築事業等へのメリット制の拡大の経緯からは、メリット制による労災予防・結果としての労災件数の減少の効果に大きな期待と確信が存在したことが伺える。参照、労働省労災補償部・前掲註（3）書310-311頁、労働省労働基準局労災補償部（編）・前掲注（10）書825頁、特に828頁も参照。

²⁰⁾ 逆にメリット制による保険料引き上げの対象となっているのは2割程度の事業主である。引上げ対象となる事業主の半数は40%の保険料引き上げの対象となっており、保険料が引上げられるケースにおいては事業主にとって比較的大きな保険料の追加的負担が発生していることが見て取れる。令和2年度労働者災害補償保険事業年報（厚生労働省労働基準局）50頁以下を参照、https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/hoken-jigyo/gaiyou/dl/r02_nenpou_all.pdf。