

令和元年（ワ）第29483号 損害賠償請求事件

原 告 藤原路加ほか2名

被 告 国

答 弁 書

令和2年1月20日

東京地方裁判所民事第12部合議C係 御中

被告指定代理人

〒102-8225 東京都千代田区九段南一丁目1番15号

九段第2合同庁舎

東京法務局訟務部（送達場所は別紙のとおり）

部 付 今 井 志



訟 務 官 豊 田 悦



〒100-8916 東京都千代田区霞が関一丁目2番2号

厚生労働省

大臣官房総務課

訟 務 官 益 原 大



労働基準局監督課

労働監督訟務官

高 橋



監 督 係 長

瀬 戸 邦



監 察 係 長

関 口 洗



特定分野労働条件対策係長 河 野 麻



監督係員 古 川 勝



職業安定局雇用開発企画課介護労働対策室

室長補佐 中 地 美



介護労働対策係長 加 藤 美



社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室

マンパワー企画係長 高 橋



資格・試験係長 石 井 洋



老健局総務課

企画法令係長 淺 野 優



老健局介護保険計画課

企画法令係長 島 田 将



企画法令係員 辰 巳 奈



老健局高齢者支援課

企画法令係長 和 田 直



老健局振興課

法令係員 山 口 裕



老健局老人保健課

課長補佐 富 安 知



目 次

第 1	請求の趣旨に対する答弁	4
第 2	請求の原因に対する認否	4
1	認否の範囲について	4
2	「第 1 原告らについて」について	4
3	「第 3 現行の介護保険制度の違法性」の「3 介護労働者に生じた問題」について	5
4	「第 4 規制権限不行使の違法」について	6
5	「第 5 原告らに生じた損害」について	9
6	「第 6 総括」について	9
第 3	事案の概要	9
第 4	労働基準行政における監督権限	9
1	労働基準行政の組織について	10
2	労働基準監督機関の職務権限	10
3	労働基準監督機関における監督権限の行使	11
第 5	被告の主張	12
1	国賠法 1 条 1 項の要件について	12
2	厚生労働大臣の職務行為に関して、国賠法上の「違法」は存在しないこと	12
3	厚生労働大臣に故意又は過失が認められないこと	19
4	損害の発生及びこれと規制権限不行使との間の因果関係が認められないこと	19
第 6	結語	21

第1 請求の趣旨に対する答弁

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。
- 3 仮執行の宣言は相当でないが、仮に仮執行宣言を付する場合は、
 - (1) 担保を条件とする仮執行免脱宣言
 - (2) その執行開始時期を判決が被告に送達された後14日経過した時とするこ
ととの判決を求める。

第2 請求の原因に対する認否

1 認否の範囲について

原告らは、訴状において、国家賠償法（以下「国賠法」という。）1条1項の違法性に関する請求の原因として、「第2 現行の介護保険制度の概要」、「第3 現行の介護保険制度の違法性」を挙げた上で、「第4 規制権限不行使の違法」として、労働基準関係法令（労働基準法〔以下「労基法」という。〕、最低賃金法、労働安全衛生法〔以下「安衛法」という。〕）及び介護労働者の雇用管理の改善に関する法律等の趣旨・目的等について主張している。

しかるに、後記第3で述べるとおり、原告らの主張は、結局のところ、厚生労働大臣による労働基準関係法令に基づく規制権限不行使の違法性を問うものと解されるのであって、介護保険制度と請求の趣旨との関連性は明らかでないため、現段階では、前記「第2 現行の介護保険制度の概要」及び同「第3 現行の介護保険制度の違法性」については、そのうち労働基準関係法令に関連すると思料される主張を除き、認否の要を認めない。

かかる観点から、以下では、必要と認める範囲で認否を行うこととする。

2 「第1 原告らについて」について

不知。

3 「第3 現行の介護保険制度の違法性」の「3 介護労働者に生じた問題」について

(1) 柱書きについて

知らないし争う。

(2) 「(1) 労働条件の問題」について

平成28年の社会福祉施設に対する定期監督等実施状況によれば、定期監督等を実施した5630事業場のうち、労働条件の明示に係る法違反については12.3%（694事業場）、就業規則に係る法違反については15.5%（872事業場）、休憩時間に係る法違反については3.0%（169事業場）、賃金不払に係る法違反については8.6%（486事業場）、割増賃金に係る法違反については26.2%（1474事業場）、最低賃金に係る法違反については4.7%（267事業場）、年次有給休暇に係る法違反については0.03%（19事業場）、安全基準に係る法違反については0.06%（32事業場）であったこと、厚生労働省労働基準局長が、都道府県労働局長宛てに、甲第4号証及び甲第5号証の通達を発出したことは認める。

その余は、おおむね原告らの意見等を述べるものであり、知らないし認否の限りでないが、「オ」のうち介護報酬について述べる部分については、介護報酬単価が労働に対する対価ではないとの点に限り認め、その余は争う。

従業者の賃金は地域によって差があるところ、かかる地域差を反映させるため、介護報酬の算定においては、時間基準ではなく、サービスごと、地域ごとに1単位の単価を設定している。

(3) 「(2) 生活できない低賃金」について

「平成28年度介護労働実態調査結果」とあるのを「平成29年度介護労働実態調査結果」の誤記と解した上で、公益財団法人介護労働安定センターの平成29年度介護労働実態調査によれば、介護職員の所定内賃金が平均月

22万7275円であること、平成28年厚生労働省賃金構造基本統計調査によれば、きまって支給する現金給与額が企業規模計10人以上の全産業平均月33万3700円であること、平成30年厚生労働省賃金構造基本統計調査によれば、企業規模計10人以上のホームヘルパーの実労働日数が平均15.9日、1日当たりの所定内実労働時間数が平均3.6時間、1時間当たりの所定内給与額が平均1447円であり、月額に換算した賃金が8万3000円程度になるのに対して、福祉施設介護員の実労働日数は平均15.7日、1日当たりの所定内実労働時間数は平均6.1時間、1時間当たりの所定内給与額が平均1125円であり、月額に換算した賃金が月10万8000円程度になることは認め、その余は知らないし争う。

(4) 「(3) 高い離職率」について

平成25年度から平成29年度における介護職員の離職率が16パーセント程度で推移していること、前記介護労働安定センターの平成30年度介護労働実態調査によれば、離職者のうち勤務年数1年未満の者が38.0パーセント、1年以上3年未満の者が26.2パーセントであることは認める。

なお、上記調査によれば、平成30年度における介護職員の離職率は15.4パーセントである。

その余は、原告らの意見を述べるものであり、認否の限りでない。

(5) 「(4) 労働者としての尊厳の侵害」について

原告らの意見を述べるものであり、認否の限りでない。

4 「第4 規制権限不行使の違法」について

(1) 柱書きについて

争う。

(2) 「1 国の規制権限不行使の違法性を判断する枠組み」について

一般論としては認める。

(3) 「2 労働基準関係法令及び介護労働者の雇用管理の改善に関する法律等

の趣旨・目的等」について

ア 「(1) 労働基準関係法令(労働基準法, 最低賃金法, 労働安全衛生法)」について

(ア) 「ア」から「ウ」について
認める。

(イ) 「エ」について
おおむね認める。

ただし、「いずれも労働者の保護を目的とし」との点については、趣旨はそのとおりであるが、最低賃金法及び労働安全衛生法にはそのような明文の規定はない。

イ 「(2) 介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律等の趣旨・目的等」について

(ア) 「ア」について

介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律1条, 4条及び6条の各規定, 並びに, 介護雇用管理改善等計画に訴状引用の記載があることは認める。

「国により介護労働者の法定労働条件の確保, 法令遵守を図ることを求めている」との点については、趣旨が不明確であるため認否できない。

(イ) 「イ」について
争う。

ウ 「(3) 小括」について

労働基準関係法令が, 全ての労働者の法定労働条件の確保をその趣旨・目的としていることについては認め, その余は争う。

(4) 「3 国における介護労働者の法定労働条件確保等に対する対策等」について

ア 「(1) 厚生労働省による2度にわたる通達」について

(7) 「ア 平成16年通達」について

「甲4」とあるのは「甲5」の誤記であることを前提に、厚生労働省労働基準局長が、平成16年8月27日、都道府県労働局長宛てに、「介護労働者の法定労働条件の確保について（基発第0827001号）」を発出したこと、及び、同通達に訴状引用の記載があることは認める。

「訪問介護事業を行う者に対し、（中略）介護労働者の法定労働条件の確保を徹底するよう周知している」との点については、「都道府県労働局長に対し、訪問介護労働者について、同通達内容を徹底するよう指示している」というのが正しい。

(4) 「イ 平成21年通達」について

「甲5」とあるのは「甲4」の誤記であることを前提に、厚生労働省労働基準局長が、平成21年4月1日、都道府県労働局長宛てに、「介護労働者の労働条件の確保・改善対策の推進について（基発第0401005号）」を発出したこと、及び、同通達に訴状引用の記載があることは認め、その余は争う。

イ 「(2) 平成21年通達後の介護労働者の労働条件の実情」について

(7) 「ア 継続する労働基準関連法令違反」について

甲第6号証ないし甲第9号証の記載と合致する限りで認め、その余は争う。

(4) 「イ 厚生労働省における規制権限行使の懈怠」について

全体として争う。労働基準監督機関は、各種情報から労働基準関係法令の違反が疑われる事業場を的確に選定した上で指導監督を実施しており、その結果、違反率が一定程度の割合となっているのであって、我が国に存在する介護事業場全体の7割が労働基準関係法令違反の状態にあるような原告らの主張は、明らかな誤導であるといわざるを得ない。

(5) 「4 小括」について

争う。

5 「第5 原告らに生じた損害」について

(1) 「1 労働基準法上の権利の侵害」について

知らないし争う。

(2) 「2 精神的損害」について

知らないし争う。

(3) 「3 弁護士費用」について

争う。

6 「第6 総括」について

争う。

第3 事案の概要

本件は、原告らが、ホームヘルパーとして行っている移動時間、待機時間及び利用者都合によるキャンセルがあった場合のサービス提供予定時間に対して、それぞれの勤務先事業場から賃金が支払われなかった点及び介護労働者としての尊厳を傷つけられる働き方を余儀なくされ精神的な損害を受けた点につき、厚生労働大臣に規制権限を行使しなかった違法によるものであるとして、被告に対し、国賠法1条1項に基づき、未払賃金（訴状36ページの「未払賃料」は誤記と解される。）相当額及び慰謝料等の支払を求める事案である。

そこで、被告は、労働基準行政における監督権限の内容及び国賠法1条1項の要件について概説した上で、原告らの上記主張に理由がないことを明らかにする。

第4 労働基準行政における監督権限

後記第5の被告の主張の前提として、労働基準行政における監督権限について、以下概説する。

1 労働基準行政の組織について

労働基準行政組織として、厚生労働大臣の下、厚生労働省の内部部局として労働基準局が、地方支分部局として各都道府県に都道府県労働局が、都道府県労働局の管轄区域内に労働基準監督署が、それぞれ置かれている。

2 労働基準監督機関の職務権限

(1) 労働基準局長の労基法関連の権限

労働基準局長は、厚生労働省の内部部局の長として厚生労働大臣を補佐する機関であり、厚生労働大臣の指揮監督を受けて、都道府県労働局長を指揮監督し、①労働基準に関する法令の制定改廃、②労働基準監督官の任免教養、③監督方法についての規程の制定及び調整等、労基法の施行に関する事項をつかさどる（労基法99条1項）。

また、都道府県労働局長及び労働基準監督署長の権限を自ら行い、又は所属の労働基準監督官に行わせることができる（労基法99条4項）。

(2) 都道府県労働局長の労基法関連の権限

都道府県労働局長は、厚生労働省の地方支分部局の長であり、労働基準局長の指揮監督を受けて、管内の労働基準監督署長を指揮監督し、監督方法の調整に関する事項その他労基法の施行に関する事項をつかさどる（労基法99条2項）。

また、労働基準監督署長の権限を自ら行い、又は所属の労働基準監督官に行わせることができる（労基法99条4項）。

(3) 労働基準監督署長の労基法関連の権限

労働基準監督署長は、労働基準関係法令を実施する第一線の機関であり、都道府県労働局長の指揮監督を受け、所属の職員を指揮監督し、①労働基準監督官の権限行使の指揮監督、②監視又は断続的労働等の許可、③労働者の責めに基づく解雇予告除外等の認定等、労基法の実施に関する事項をつかさどる（労基法99条3項）。

(4) 労働基準監督官の労基法関連の権限

ア 行政上の権限

労働基準監督官は、行政上の基本的権限として、事業場、寄宿舍その他の附属建設物に臨検し、帳簿及び書類の提出を求め、又は使用者若しくは労働者に対して尋問することができる権限（労基法101条1項）などが与えられている。

イ 司法上の権限

労働基準監督官は、労基法違反の罪について、特別司法警察職員として犯罪の捜査等刑事訴訟法に規定する司法警察員の職務を行うことができる（労基法102条）。

3 労働基準監督機関における監督権限の行使

労基法は、労働者を使用する事業であれば、その使用する労働者数にかかわらず適用されるが、労働基準監督機関においては、労働基準関係法令の実効を期するため、日常の監督活動の一環として、労働基準関係法令の適用事業場に対する監督指導を実施している。

監督指導は、通常、労働基準監督官が、事業場へ立ち入り、関係書類、帳簿の点検、作業場の点検及び関係者への質問等により、労働基準関係法令の遵守状況を確認する方法により実施されている。

監督指導の結果、労働基準関係法令に違反する事実が確認された場合には、大別して、①労基法13章、安衛法12章及びじん肺法6章で定める刑事処分（違反の程度が重大又は悪質と判断されるものを対象とする。）、②行政処分としての安衛法98条及び99条に基づく危険機械等を対象とする使用停止等命令処分、③行政指導としての是正勧告（労働基準監督官が使用者等に対して違反状況を是正するように勧告する行政指導）の3つの措置があり得るが、労働基準行政の実務としては、悪質な事案や重大な結果が生じた又は生じ得るような事案を除き、ほとんどの事案において是正勧告が講じられることになる。

また、労働基準監督機関は、法令違反に該当しないものの、行政推進上事業場が自主的に改善していくことが望ましい各種指針・要綱等に定める事項等について当該事業場の取組が不十分であると判断した場合には、必要に応じて、是正勧告とは別に、文書又は口頭による指導を行っている。これも行政指導の一つに位置づけられる。

以上のように、労働基準監督機関は、通常であればまずは法的な強制力のない是正勧告等を行うこととしている。これは、労働基準監督機関の監督目的が、使用者をして、自主的に違反状況を是正させることによって、将来に向かって当該事業場における法定の労働条件の確保を期するところにあるからである。

第5 被告の主張

1 国賠法1条1項の要件について

国賠法1条1項は「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定しているところ、同項に基づき国又は公共団体に損害賠償責任が認められるためには、①当該行為の主体が、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員であること、②公務員の職務行為であること、③当該職務行為に違法性があること、④公務員に故意又は過失があること、⑤被害者に損害が発生したこと、⑥公務員の行為と損害との間に因果関係が存在すること、のいずれの要件も充足する必要がある。

以下では、原告らの主張が上記③ないし⑥の要件を満たしていないことについて述べる。

2 厚生労働大臣の職務行為に関して、国賠法上の「違法」は存在しないこと

(1) 国賠法1条1項の「違法」の意義及び基本的判断枠組み

国賠法1条1項にいう「違法」があるというためには、公務員が、その行為によって損害を被ったと主張する者との関係で職務上の法的義務に違反し

たと認められる場合に限られると解されている（最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ，最高裁平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169ページ，最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087ページ，最高裁平成20年4月15日第三小法廷判決・民集62巻5号1005ページ等参照）。

この点，公務員による規制権限の行使は，多かれ少なかれ国民の権利・利益・自由に対する侵害を伴うことになるから，行政による恣意的運用を防止するため，法律の根拠が必要である（法治主義ないし法律による行政の原理）。そのため，職務上の法的義務を認めるための前提として，公務員に一定の規制権限が法令によって付与されていることが必要である。

また，法令上公務員に一定の規制権限が付与されている場合であっても，当該公務員は，その規制権限を行使するか否か，行使するとしていかなる措置を講ずるのかについて裁量（効果裁量）を有している。そのため，公務員による規制権限の不行使は，具体的事情の下において，規制権限が付与された趣旨・目的に照らし，その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り，その不行使により被害を受けた者との関係において国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けるものではないと解されている（最高裁平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169ページ，最高裁平成7年6月23日第二小法廷判決・民集49巻6号1600ページ，最高裁平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032ページ等参照）。

(2) 原告ら主張の規制権限の内容が厚生労働大臣の規制権限に含まれないものであること

原告らは，厚生労働大臣が，原告らを含む介護労働者の労働環境について労働基準関係法令に関する監督指導，集団指導などを行う（違法状態があれば改善させる）といった規制権限を行使しなかったことをもって，国賠法1

条1項の適用上違法であると主張しているものと解される。

しかしながら、労働基準関係法令や介護保険法において、厚生労働大臣に対して、事業主による個々の労働基準関係法令違反に関して監督指導等を行う規制権限を付与する規定は存在しない。

また、原告らが指摘するように、介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律6条には、介護労働者の雇用管理の改善、能力の開発及び向上等(以下「雇用管理改善等」という。)に関し、厚生労働大臣が介護雇用管理改善等計画を策定する旨定められているが、当該計画は、「厚生労働省を始めとした関係機関が介護労働者の雇用管理改善等を図るため、重点的に取り組むべき施策を掲げ」、「今後講じようとする施策に関する基本的事項を示す」ものとして、計画期間、計画期間中に達成すべき項目と達成目標、国が関係機関と連携しながら今後講じようとする施策の基本となるべき事項等を定めているにすぎず、厚生労働大臣に対して、事業主による個々の法令違反等に関して監督指導等を行う旨の規制権限を付与するものではない(乙第1号証1及び2ページ)。

したがって、原告らの主張する規制権限の内容は、厚生労働大臣の規制権限に含まれないものであり、厚生労働大臣の何らかの不作为が原告らとの関係で国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けるものでないことは明らかである。

(3) 規制権限の不行使が著しく合理性を欠くことを基礎づける事実は存在しないこと

上記(2)のとおり、労働基準関係法令、介護保険法や介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律において、厚生労働大臣に対して、事業主による個々の法令違反等に関して監督指導等を行う旨の規制権限を付与する規定は存在しないが、仮に厚生労働大臣と労働基準監督機関を一体のものとして、その規制権限の不行使が問題になるとしても、以下詳述するとおり、当該規制

権限の不行使が著しく合理性を欠くことを基礎づける事情は存在せず、この点が国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けるものでないことは明らかである。

ア 労働基準監督機関の規制権限について広範な裁量が認められていること

前記(1)のとおり、法令上公務員に一定の規制権限が付与されている場合であっても、当該公務員は、効果裁量を有しており、規制権限の不行使は、具体的事情の下において、規制権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、違法の評価を受けるものではない。

しかるに、労基法に定める労働条件の確保、未払賃金の支払や職場の労働環境によって被った精神的損害の賠償等は、第一次的かつ最終的には使用者の義務であって、労働基準監督機関による監督指導等は補充的なものにすぎない。

また、労働基準監督機関がその規制権限を行使するか否か、行使するとしていかなる措置を講じるかについては、必然的に専門技術的判断を伴うことになる。

したがって、労働基準監督機関において、法令違反の事実があった場合に必ず特定の措置を執らなければならないという法的拘束を受けるものでもないことはもちろんのこと、その規制権限を行使するか否か、行使するとしていかなる措置を講じるのかについては、その広範な裁量に委ねられていると解すべきである。とするならば、労働基準監督機関による規制権限の不行使が著しく不合理であると認められる場合というのは、極めて限定的な場面に限られるといわざるを得ない。

イ 介護事業場に関しても労働基準監督機関が規制権限を適切に行使していること

厚生労働省は、平成4年度以降、6次に渡って介護雇用管理改善等計画

の改正を行いながら、その時々介護保険制度や介護労働者の置かれた状況を踏まえた上で、今後講じようとする施策の基本的事項をまとめ、それに沿った施策を実行してきた。

その中で、厚生労働省は、労働基準監督機関に対して、平成16年8月27日付け基発第0827001号「訪問介護労働者の法定労働条件の確保について」（甲第5号証）において、訪問介護労働者に係る労働基準関係法令の適用関係を示して関係事業者等へ周知するよう指示し、さらに、平成21年4月1日付け基発第0401005号「介護労働者の労働条件の確保・改善対策の推進について」（甲第4号証）により、労働基準関係法令の関係事業者等への周知、及び、労働基準関係法令に係る問題があると考えられる事業場に対する監督指導をするようを指示している。その結果、平成21年から平成28年までの平均値で、全業種の事業場（418万9990事業場）に対する監督指導実施事業場（12万9341事業場）の割合が約3.1%であるのに対し、社会福祉施設事業場（訪問介護の事業場を含む。）（13万65事業場）に対する監督指導実施事業場（5844事業場）の割合は約4.5%と、全業種よりも高くなっている（乙第2号証）。このように、労働基準監督機関は、社会福祉施設事業場に対する監督指導については重点的に行っているところである。また、乙第2号証において、社会福祉施設における法違反事業場割合が平均で75.4%となっているのは、むしろ労働基準監督機関において、相談や投書等の各種情報から労働基準関係法令の違反が疑われる事業場を的確に選定した上で、労働基準関係法令違反の是正を適切に指導していることの証左である。

加えて、甲第6号証ないし甲第9号証にあるような、都道府県労働局における介護事業場に対する行政施策の展開結果の広報についても、全ての業種において幅広く行っているものではなく、重点的に取り組んでいる分野において、広報を見た事業主等にとって、自社において同様の労働基準

関係法令違反がないか点検するきっかけ作りとなること等を目的として行っているものであり、労働基準関係機関が介護労働者の労働条件の確保のための施策にとりわけ重点的に取り組んできたことが現れている。

その他にも、全国の労働基準監督機関は、上記各通達（甲第4号証及び甲第5号証）に基づいて、関係行政機関や関係事業者団体と連携・協力を行いながら、介護労働者の労働条件の確保に向けた説明会の開催、自主点検表の送付等を随時行っている。

例えば、原告らの雇用事業場の所在地を管轄する福島労働局管内及び東京労働局管内における平成29年度及び平成30年度の介護事業場における労働基準関係法令に係る説明会及び自主点検の実施の合計をみると、福島労働局管内においては、説明会出席2969事業場、自主点検表送付156事業場、東京労働局管内においては、説明会出席5157事業場、自主点検表送付4746事業場となっている（乙第3号証）。

このように、労働基準監督機関は、介護労働者の労働条件の確保・改善に積極的に取り組んでいる。

したがって、介護事業場における労働条件の確保・改善について、労働基準監督機関が規制権限を適切に行使していることは明らかである。

ウ 一般的・抽象的な介護事業場における労働基準関係法令違反の割合のみを根拠に規制権限不行使の違法があるとする原告らの主張は失当であること

(7) この点、原告らは、7割弱の介護事業場において労働基準関係法令違反の状態が続いていることをもって、原告らとの関係で著しく合理性を欠く規制権限の不行使があると主張している（訴状・32ないし34ページ）。

(1) しかしながら、そもそも、原告らとの関係で労働基準監督機関による規制権限の不行使に違法性があるというためには、原告らの勤務先事業

場において労働基準関係法令違反（原告らの主張によれば賃金未払）が存在していること、労働基準監督機関が原告らの勤務先事業場における具体的な法違反の内容及び性質等を認識していること、及び、それにもかかわらず労働基準監督機関が原告らの勤務先事業場に対して規制権限を行使していないことなどの前提事実が必要であるところ、原告らはこれらの事実について一切主張立証していない。

結局のところ、原告らは、7割弱の介護事業場において労働基準関係法令違反の状態が続いているという一般的・抽象的な社会情勢のみを根拠に、個別の国民である原告らとの関係でも著しく合理性を欠く規制権限の不行使が存在するかのように主張しているにすぎず、その主張自体が失当と言わざるを得ない。

なお、仮に上記各前提事実が立証されたとして、かかる事態に対して規制権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くか否かは別問題であることを付言しておく。

- (ウ) また、前記イで述べたとおり、労働基準監督機関は、労働者による相談や投書等の各種情報から労働基準関係法令の違反が疑われる事業場の確に選定した上で監督指導を実施してきており、その結果、違反率が一定程度の割合となっているのであって、我が国に存在する介護事業場全体の7割が労働基準関係法令違反の状態にあるような原告らの主張は、明らかな誤導であるといわざるを得ない。

エ まとめ

以上のとおり、労働基準監督機関の規制権限の行使については広範な裁量が認められているところ、介護事業場における労働条件の確保・改善に関して、労働基準監督機関は規制権限を適切に行使している。

これに対し、原告らの主張は、結局のところ、労働基準監督機関による監督指導の対象になった介護事業場の7割弱において労働基準関係法令違

反が確認されていることを指摘するものにすぎず、労働基準監督機関の規制権限の不行使には全く結びつかないものである。したがって、原告らとの関係で、労働基準監督機関の規制権限の不行使が著しく合理性を欠くことを基礎づける事情は存在せず、国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けるものでないことは明らかである。

3 厚生労働大臣に故意又は過失が認められないこと

国賠法1条1項の「故意」、「過失」は、公務員が職務義務に違背して他人に損害を加えることの認識又は認識可能性を意味するところ、上記2で述べたところからすれば、厚生労働大臣にはそもそも職務義務違背が認められない以上、故意又は過失も当然認められない。

4 損害の発生及びこれと規制権限不行使との間の因果関係が認められないこと

(1) 未払賃金相当額について

原告らは、「移動時間や待機時間や利用者都合によるキャンセルについて、一部賃金の支払いを受けていない。」（訴状・35ページ）と主張した上で、厚生労働大臣の規制権限の不行使による損害として、未払賃金相当額の支払を求めている。

しかしながら、移動時間や待機時間の労働時間該当性や、利用者都合によるキャンセルがあった場合に賃金請求権が発生する根拠については何ら明らかにされていない。このように、原告らは、未払賃金相当額の損害の前提たる賃金請求権の存在について何ら具体的主張をしていない。

また、仮に厚生労働大臣が規制権限を行使しなかったとしても、それによって各勤務先事業場に対する原告らの未払賃金請求権自体が消滅するという関係にはないのであるから（仮に移動時間や待機時間等について労働時間該当性が認められるのであれば、原告らは現在もなお、使用者に対して未払賃金請求権を有していることになる。）、そもそも未払賃金相当額の損害は発生していない。

したがって、未払賃金相当額の損害が発生している旨の原告らの主張は失当である。

加えて、仮に未払賃金相当額の損害の発生を観念できるとして、上記2(3)アのとおり、未払賃金の支払は第一次的かつ最終的には使用者の義務なのであるから、これと厚生労働大臣の規制権限不行使との間に相当因果関係は認められない。

(2) 精神的損害について

原告らは、厚生労働大臣の規制権限の不行使による損害として、「介護労働者としての尊厳を傷つけられる働き方を余儀なくされたことによる精神的損害」（訴状・36ページ）が生じた旨主張している。

しかしながら、このような損害は抽象的で特定性を欠くといわざるを得ず、精神的損害の主張としては失当である。

また、原告らが主として賃金未払を軸に原告らの労働環境について言及していることを踏まえると、原告らのいう精神的損害というのは、主に使用者による賃金未払に起因するものというべきであるところ、裁判実務上、未払賃金の支払が行われることによって労働者の精神的損害も慰謝されると解されている（例えば、京都地裁平成28年4月15日判決・労働判例1143号52ページ等参照）。そして、前述のとおり、未払賃金の支払いは第一次的かつ最終的には使用者の義務であるから、それによる原告らの精神的損害に対する慰謝措置もまた、第一次的かつ最終的には使用者の義務であるといえるから、仮に原告らのいう精神的損害の発生を観念できるとしても、これと厚生労働大臣の規制権限不行使との間に相当因果関係は認められない。

(3) 小括

以上より、未払賃金相当額や「介護労働者としての尊厳を傷つけられる働き方を余儀なくされたことによる精神的損害」といった損害の発生及びこれと規制権限不行使との間に相当因果関係が認められないことは明らかであ

る。

第6 結語

以上のとおり，原告らの請求には理由がないから，速やかに棄却されるべきである。

以 上

別紙

送達場所

住所

〒102-8225

東京都千代田区九段南一丁目1番15号

九段第二合同庁舎

東京法務局訟務部

民事訟務部門 豊田 宛て

電話 03-5213-1291

-1293

-1392

FAX 03-3515-7308

令和元年（ワ）第29483号 損害賠償請求事件

原告 藤原路加ほか2名

被告 国

証拠説明書（1）

令和2年1月20日

東京地方裁判所第12民事部合議C係 御中

被告指定代理人

今 井 志 津 

豊 田 悦 子 

益 原 大 亮 

高 橋 仁 

瀬 戸 邦 央 

関 口 洸 哉 

河 野 麻 子 

古 川 勝 也 

中 地 美 友 

加 藤 美 雪 

高 橋 勲 

石 井 洋 之 

浅 野 優 歩 

島	田	将	広一代
辰	巳	奈	緒三
和	田	直	之代
山	口	裕	和三代
富	安	知	翔三

略語は、答弁書の例による。

号 証	標 目 (作成者)		作成年月日	立証趣旨等
乙 1	介護雇用管理改善等計画 (平成27年厚生労働省告示 第267号) (抜粋) (厚生労働大臣)	写し	H27. 5. 13	介護雇用管理改善等計画は、計画期間、達成すべき項目及び達成目標、今後講じようとする施策の基本となるべき事項等を定めているにすぎないこと
乙 2	社会福祉施設に対する監督 指導状況 (平成17年～平成 28年) (厚生労働省労働基準局監 督課)	写し	R2. 1. 7	労働基準監督機関の社会福祉施設事業場に対する監督状況について
乙 3	労働基準関係法令に係る説明会及び自主点検の実績 (抜粋) (平成29年度～平成30年度) (厚生労働省労働基準局監 督課)	写し	R2. 1. 8	福島労働局管内及び東京労働局管内における平成29年度及び平成30年度の介護事業場における労働基準関係法令に係る説明会への出席及び自主点検実施の実績について

介護雇用管理改善等計画（平成 27 年厚生労働省告示第 267 号）

第 1 計画の基本的考え方

1 計画策定の目的等

介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律（平成 4 年法律第 63 号。以下「介護労働者法」という。）第 6 条は、厚生労働大臣が介護労働者の雇用管理の改善、能力の開発及び向上等（以下「雇用管理改善等」という。）に関し重要な事項を定めた計画（以下「計画」という。）を策定する旨を規定しており、本計画は、同条に基づき、厚生労働省を始めとした関係機関が介護労働者の雇用管理改善等を図るため、重点的に取り組むべき施策を掲げている。

介護労働者は、賃金、労働時間、身体的な負担、精神的な負担に対する不安や不満に端的に示されるように厳しい労働環境にあることや、介護事業所は、小規模事業所や設立後間もない事業所を中心に労働基準関係法令等の遵守、雇用管理改善等に十分に取り組むことができていないことなど、雇用管理面での課題がある中、我が国の急速な高齢化の進行、核家族化やひとり暮らし世帯の増大による家族介護の低下など介護ニーズの増大に伴い介護業務に係る労働力需要が増大している。引き続き安定的な介護サービスを提供するため、また、介護労働者が誇りを持って生き生きとその能力を発揮して働くことができるよう、かつ、事業主がスキルの高い介護労働者を十分に確保できるよう、介護業務に係る労働力供給の確保とともに、介護労働者に対しての処遇改善に重点を置いた更なる雇用管理の改善や能力開発・向上を図っていくことが喫緊の課題となっている。また、増大する介護サービスを必要とする高齢者等のために、介護を担う介護人材の量的・質的確保を進めるうえで雇用管理の改善による魅力ある職場づくりが必要である。さらに、急速な高齢化に伴い需要の増大が見込まれる介護分野は成長産業でもあり、より多くの労働者が従事することが求められる重要な分野であることから、将来を担う若年層から魅力ある職業として評価・選択されるよう、介護の仕事への理解を深めていくことも重要である。

平成 27 年度には、介護保険制度については、地域包括ケアシステムの構築と費用負担の公平化等を一体的に行う新たな制度が開始されるとともに、中重度の要介護者や認知症高齢者への対応の更なる強化、介護人材確保対策の推進、サービス評価の適正化と効率的なサービス提供体制の構築を柱とする介護報酬改定が行われ、厚生労働省を挙げて介護保険制度と介護人材確保のための雇用管理の両面から一体的かつ横断的な取組を行って

いく。

また、都道府県においては、平成 37 年において必要となる介護人材の需給状況を推計し、中長期的な視野をもって介護人材等の確保に向けた取組を盛り込む新たな介護保険事業支援計画が策定されることとなる。

本計画は、このような認識の下、介護労働者の雇用管理改善等を総合的に進めることにより、介護労働者が生き生きとやりがいをもって働くことのできる魅力ある職場づくりを力強く支援し、ひいては、介護を要する高齢者等が必要とする介護サービスを十分に享受できるよう、介護労働者法に基づき、今後講じようとする施策に関する基本的事項を示すものである。

さらに、厚生労働省は、地域における介護の在り方、労働力の確保等に係る情報共有や話し合いの場として、地域の介護事業関係者から構成する「介護労働懇談会」や事業所訪問の機会等を利用しながら、様々な方法で、計画の周知を図っていく。

2 計画の期間等

計画の期間は、平成 27 年度から平成 32 年度までとする。

計画に基づく取組が着実に実施されるよう、定期的に、計画の実施状況の確認、評価を行い、労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部に報告、公表する。また、必要に応じ計画の見直しを検討する。

第2 介護労働者の雇用の動向

1 介護職員数

厚生労働省『介護サービス施設・事業所調査』によれば、平成 12 年度（介護保険制度の施行時）は 54.9 万人であった介護職員数は、その後年々増加し、平成 25 年度は 176.5 万人となっており、平成 37 年度には 237 万人～249 万人の介護職員が必要と推計されている（介護職員数には、通所リハビリテーションの介護職員数を含む。）。

公益財団法人社会福祉振興・試験センター『各年度 9 月末の登録者数』によれば、介護福祉士の従事者数は平成 25 年 9 月末現在で約 66 万人である一方、厚生労働省『介護サービス施設・事業所調査』によれば、介護福祉士登録者数は、平成 25 年 9 月末現在で約 119 万人である。さらに、『介護サービス施設・事業所調査』によれば、訪問介護員の従事者数は平成 23 年 9 月末現在で約 42 万人である一方、厚生労働省老健局調べによれば、平成 24 年度までの訪問介護員養成研修修了者数は約 383 万人に上ることから、介護関係業務に従事していない多くの潜在的な介護福祉士等有資格者が存在していると考えられる。

2 過不足状況

公益財団法人介護労働安定センター（以下「センター」という。）『平成 25 年度介護労働実態調査結果』（以下「調査結果」という。）によれば、介護労働者全体の過不足状況について、「適当」と回答した事業所は 43.0%、「大いに不足」、「不足」又は「やや不足」（以下「不足感あり」という。）と回答した事業所は 56.5%であり、近年、その不足感は強まってきている。また、介護労働者の過不足状況を職種別に見ると、介護職員の「不足感あり」は 51.4%、訪問介護員の「不足感あり」は 73.6%である。

3 公共職業安定所における職業紹介状況

厚生労働省『職業安定業務統計』によれば、介護関係職種の有効求人倍率は、平成 22 年度以降上昇傾向にあり、平成 25 年度は 1.91 倍と高い水準にある。なお、同年度の全職種の有効求人倍率は、0.87 倍である。

同年度の介護関係職種の有効求人倍率を都道府県別にみると、秋田県と沖縄県以外は 1.0 倍を超えており、東京都と愛知県は 3.0 倍を超えている。

同年度の介護関係職種の新規求人数は約 84.2 万人、新規求職者数は約 31.6 万人であり、新規求人倍率は 2.67 倍である。

同年度の介護関係職種の就職件数は約 17.2 万件、就職率は 54.5%である。

4 就業形態等

調査結果によれば、就業形態について、介護職員は正規職員が 56.7%、非正規職員が 41.0%であり、訪問介護員は正規職員が 17.5%、非正規職員が 79.0%である。

年齢構成について、男女別にみると、男性は 40 歳未満が主流であるが、女性は 40 歳以上が主流である。職種別にみると、介護職員は 30～49 歳が主流であるが、訪問介護員は 60 歳以上が主流である。

男女比率について職種別にみると、介護職員、訪問介護員いずれも女性の比率が高い。

5 賃金

厚生労働省『平成 25 年賃金構造基本統計調査』によれば、介護職と産業計では、平均年齢、勤続年数、性別構成比等に違いがあり、単純な比較はできないが、一般労働者のきまって支給する現金給与額について、ホームヘルパーは約 21 万 8 千円、福祉施設介護員は約 21 万 9 千円であり、産業計の約 32 万 4 千円と比較して低く、また、他産業と比較して年齢別賃金も低い状況にある。勤続年数別賃金（一般労働者）については、社会保険・社会福祉・介護事業と製造業、サービス業の年収を比

較すると、特に低いという傾向は出ていない。介護分野では、雇用者の増加が続いており、新たにこの分野で就職する者が多いと考えられることや、調査結果によれば、1年間に介護職員と訪問介護員2職種合計（以下「2職種合計」という。）の約4割が離職し、離職者の約7割が3年未満で離職するという状況にあることが、介護職の勤続年数が産業計と比較して相対的に短く、平均でみた賃金が相対的に低くなっている要因の一つと考えられる。

また、福祉施設介護員の初任給は、高卒程度、短大・大卒程度ともに産業計と比較して低い。

6 採用・離職等の状況

調査結果によれば、採用者の内訳は、新規学卒が6.8%、中途採用が84.7%である。

2職種合計の離職率は16.6%である。2職種合計の離職率は平成19年度は21.6%であったが、介護現場での事業主及び労働者の様々な取組もあり、平成20年度以降は20%を下回って推移し、おおむね改善傾向にある。

平均の勤続年数は、介護職員が5.5年、訪問介護員が5.6年である。

7 仕事の満足度

調査結果によれば、「職業生活全体」について、「満足」又は「やや満足」とした回答が26.0%、「普通」とした回答が54.8%、「不満足」又は「やや不満足」とした回答が16.6%である。平成21年度以降、「満足」又は「やや満足」の割合は徐々に上昇している。また、「仕事の内容・やりがい」について「満足」又は「やや満足」とした回答が53.6%、「不満足」又は「やや不満足」とした回答が8.3%である一方、「賃金」について「満足」又は「やや満足」とした回答が18.2%、「不満足」又は「やや不満足」とした回答が42.7%である。

8 仕事の悩み・不安・不満

調査結果によれば、介護労働者の悩み、不安、不満は、「人手が足りない」が最も多く45.0%で、次いで「仕事内容の割に賃金が低い」が43.6%、「有給休暇を取りにくい」が34.5%である。

直前の介護職場を辞めた理由は、「職場の人間関係に問題があった」、「法人や施設・事業所の理念や運営のあり方に不満があった」とする回答が多い。

第3 計画の目標

介護労働者が意欲と誇りを持って生き生きとその能力を発揮して働くこ

とができるようにするため、介護労働者の雇用管理改善等に関し、計画期間中に達成すべき項目と到達目標について、次のとおり定める。

1 一層の職場定着を図る

平成 25 年度の 2 職種合計の離職率は 16.6%であり、平成 25 年の全産業平均の離職率は 15.6%である。そこで、全産業の平均的な離職率との乖離をできる限り縮小する。

2 相談業務の成果を出す

センターが相談を受けるために訪問を行った事業所について、2 職種合計の離職率を 14.0%以下とする。

また、平成 25 年度の職員 20 人以下の小規模事業所の 2 職種合計の離職率が 20.4%、開設 3 年未満の事業所の 2 職種合計の離職率が 26.1%と高くなっているため、センターはこれらの事業所への訪問に注力し、職員 20 人以下の小規模事業所又は開設 3 年未満の事業所への相談訪問割合を、全相談訪問件数の 50%以上とする。

3 能力開発業務の成果を出す

センターが行う介護労働講習について、講習修了後 3 か月時点の就職率を継続的に 85%以上とする。

4 雇用管理責任者の選任を促す

介護労働者の雇用管理の改善への取組、介護労働者からの相談への対応その他の介護労働者の雇用管理改善等に関する事業主や施設長等の責任者を雇用管理責任者として選任した事業所の全事業所に占める割合を 50%以上とする。

雇用管理責任者講習を受講した者の中から雇用管理責任者として選任することが望ましいことから、雇用管理責任者講習受講者の所属する事業所のうち雇用管理責任者を選任していなかった事業所において、雇用管理責任者講習の受講を契機として雇用管理責任者を選任することとした事業所の割合を 80%以上とする。

5 教育・研修計画の立案を促す

人材育成の取組のための方策として「教育・研修計画を立てている」事業所は平成 25 年度で 59.3%であり、平成 21 年度の 50.4%と比較すれば着実に上昇してはいるが、更なる促進を図り、60%以上とする。

6 仕事と生活の調和

政府全体で、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）等の閣議決定及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」（平成 22 年仕事と生活の調和推進官民トップ会議決定）の年次有

給休暇取得率の平成 32 年の目標値 70%以上に向けて、取得促進に取り組む。

第4 介護労働者の雇用管理の改善、能力の開発及び向上を図るために講じようとする施策の基本となるべき事項

1 雇用管理の改善

雇用する介護労働者について雇用管理の改善を図るために必要な措置を講ずることにより、その福祉の増進に努めることは、介護労働者法に規定された事業主の責務である。雇用管理改善等に対する事業主自身の意識向上、そして自主的な取組が何より重要であり、例えば、他の事業所との情報交換により有効な取組を参考とすること、事業者団体のシンポジウムに参加すること等、その手段・方法は多種多様である。

また、介護業務には、夜間介護への対応等労働時間が不規則になる、腰痛が発生しやすい、介助のための身体的負担、精神的負担が大きい等の事情があるため、事業主が行う介護労働者に対する健康確保措置や事業主と労働者とのコミュニケーションの充実が介護労働者の定着に大きな効果があることから、メンタルヘルス対策などの健康確保措置や相談体制の整備に対する支援が必要である。

さらに、適切な雇用管理がなされるよう、事業主や施設長等の責任者に対する雇用管理等に関する各種研修の実施や、事業所における雇用管理責任者の選任等、介護労働者にとって安心・安全・働きやすい魅力ある職場づくりを支援していくことが重要である。

厚生労働省や関係機関は、次に掲げる様々な施策を講じることにより、事業主の雇用管理改善等を支援する。特にセンターは、介護労働者法第 15 条に基づき厚生労働大臣から指定法人としての指定を受け、同法第 18 条に基づき介護労働者に関する調査研究や介護労働者に対する教育訓練等、政府が実施する業務を実施する役割を有しているため、様々な面から事業主を支援する。

(1) 雇用管理の改善のための相談、援助の実施

センターは、事業主が行う雇用管理の改善のための相談、援助を行う。

具体的には、長年の相談経験を積み介護労働の現場に精通するセンターの職員が、実際に各事業所へ足を運び、現地施設等の実態を確認しながら、事業主からの多種多様な相談にきめ細かく対応するとともに、助成金や雇用管理制度全般に関する情報提供等の援助を行う。

なお、複雑な相談事案に関しては社会保険労務士、中小企業診断士、弁護士等が、また、感染症対策、腰痛対策やメンタルヘルス管理等の健

康確保の相談に関しては医師、臨床心理士、保健師、看護師、産業カウンセラー等が無料で相談に対応する。

特に感染症（インフルエンザ、ノロウイルス等）については、職員のみならず利用者に対する予防対策が重要である。主に高齢者に対するり患防止という観点からも、各施設の運用基準を遵守すべきである。

(2) 雇用管理の改善を支援する助成金等の活用促進

厚生労働省は、事業主が行う介護労働者の雇用管理の改善を促進するために、次に掲げる雇用関係助成金等の活用促進を図る。なお、事業主が助成金等をより利用しやすくなるよう、国等は公共職業安定所等の窓口における懇切丁寧な説明に努める。

- ・ 雇用管理制度（評価・処遇制度、キャリアパス、昇進・昇格基準、賃金体系、諸手当制度、研修体系等）の導入、実施に対する助成金
- ・ 介護労働者の負担軽減を図るための移動・昇降用リフト、特殊浴槽、自動排泄処理機、車いす体重計等の介護福祉機器の導入及び導入後の機器の適切な運用を行うための研修、メンテナンス、効果把握等の実施に対する助成金
- ・ 健康づくり制度（腰痛健康診断、メンタルヘルス相談等）の導入、実施に対する助成金
- ・ 子育て中の職員を応援するため、職員のための事業所内保育施設の設置・運営等、職員の就業と育児の両立支援に関する取組に対する助成金

(3) 雇用管理責任者講習の実施

各事業所において雇用管理全般に関する知識やノウハウを持った雇用管理責任者の選任及び事業所内への周知を行うことは雇用管理改善を進める上で有効な取組である。このため、厚生労働省は、雇用管理責任者が募集、採用、配置、昇進、降格、教育訓練、福利厚生、雇用形態の変更、退職、定年、解雇、労働契約の更新、労働時間、賃金等の雇用管理全般に関する知識やノウハウを取得するために、雇用管理責任者講習を行う。

そのほか、雇用管理責任者の選任を一層促すための有効な方策について検討を行う。

(4) 好事例の活用

センターは、相談対応の中で活きた雇用管理改善の好事例を積極的に収集し、好事例集を作成してホームページで公開することとする。また、

当該好事例集について、随時、追加、更新を行うことで、その内容の一層の充実を図ることとする。相談対応の場面においても当該好事例集を活用するとともに、特に雇用管理の取組が進んでいる好事例をセンターの広報誌に掲載するなど、事業所の雇用管理改善に関する自主的な取組を促していく。また、各地域の介護労働懇談会において、雇用管理改善の取組が特に優れている事業所に対する表彰制度を設けることについて検討を行う。

そのほか、センターは、相談対応の際に、全国の雇用管理改善の好事例の詳細な調査及び分析をして作成した「介護事業所の採用・定着に向けたポイント」や従業員の労働条件、研修制度や採用から退職に至るまでの雇用管理に関わる基本的かつ重要な項目を分かりやすくマニュアルにした「雇用管理改善のための業務推進マニュアル」を活用する。

また、公共職業安定所は、求人受理時又は事業所訪問時において、求人者へ雇用管理改善に関する好事例を積極的に紹介すること等の方法により、人材を確保するための雇用管理改善の重要性について説明し、求人者に対しその理解を求める。

(5) 自己チェック機会の提供

厚生労働省は、事業主が自らの職場における雇用管理上の課題を診断できる「自己チェックリスト」と、同チェックリストで把握した課題に対し、事業主が改善に取り組む際のノウハウとなるような好事例、基本的考え方、対策ポイント等をまとめた「雇用管理改善マニュアル」を平成26年度に、作成、公表、配布したところである。

新たに、地方公共団体は、説明会等の機会を利用して自己点検のための「自己チェックリスト」を事業主へ提供する。また、事業主から記入済みのチェックリストが自発的に提出された場合は、地方公共団体はそれを回収し、センターへ情報提供することで、センターの相談援助へつなぐ仕組みを構築する。

そのほか、センターは、事業主がインターネットを通じて自社の雇用管理改善の取組について簡易にチェックすることができる「簡易診断システム」を運営する。

(6) 公共職業安定所とセンターとの連携強化

公共職業安定所とセンターは、日常的な情報共有や業務上の協力を行うこととする。例えば、公共職業安定所が事業主からの相談により把握したセンターの支援を望む事業所に関する情報や介護分野における最新の求職・求人動向に関する情報等についてセンターに情報提供を行うこ

とや、公共職業安定所が事業所訪問をする際にセンターが同行すること等により、両者の一層の連携強化を図る。

(7) 助成金、制度等についての情報発信

厚生労働省及びセンターは、助成金等の各種制度の内容やセンターの事業等に関する情報について、事業所訪問の機会等も利用しながら、事業主や労働者に対して更に幅広く周知する。

(8) 法定労働条件の確保

厚生労働省は、労働基準関係法令の周知徹底、監督指導、集団指導等により、法定労働条件の確保・改善対策を推進する。具体的には、都道府県労働局等が、地方公共団体主催の説明会を利用して労働基準関係法令に関する説明を行うなど、地方公共団体の介護担当部局と都道府県労働局等との連携を促進する。

新たに事業を始めた事業主等においては、労務管理や安全衛生に係る基本的な知識や理解の不足が懸念されることから、厚生労働省は、長時間労働の抑制や安全衛生管理体制の確立など適正な職場環境が形成されるよう、セミナーの開催や専門家による普及指導を行う。

(9) 腰痛予防対策

介護業務においては、労働者の腰痛の多発が問題となっており、腰に負担の少ない介護介助法などを定着させ、腰痛を減少させる必要がある。厚生労働省は、介護作業での腰痛予防のための作業管理（自動化又は省力化）、作業環境管理（照明等）、健康管理（腰痛健診、腰痛予防体操等）、労働衛生教育等について周知啓発を行う。また、社会福祉施設等を対象とする腰痛予防対策講習会を開催する。

(10) 介護サービス情報の公表

厚生労働省は、介護サービスの利用者が介護サービス又は事業所若しくは施設について比較し、検討した上で適切に選択することができるよう、ホームページにおいて、事業所の入・退職者数、介護労働者の資質向上に向けた取組（研修計画）等の状況を明らかにした「介護サービス情報公表システム」を公開し、その運営を行う。

(11) 介護ロボットの開発支援

厚生労働省は、介護労働者の身体的負担を軽減するため介護ロボットの開発支援を行い、介護ロボットの普及促進を図る。

(12) 地域医療介護総合確保基金の活用による労働環境の改善

都道府県は、消費税増収分を活用した基金（地域医療介護総合確保基金）を活用し、介護労働者等の労働環境の改善に資する事業を行う。

(13) 妊娠・出産、育児休業等を理由とする不利益取扱いの禁止

妊娠・出産、育児休業等を理由とする、解雇、退職の強要、降格、減給などの不利益な取扱いは、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（昭和 47 年法律第 113 号）、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成 3 年法律第 76 号）で禁止されており、厚生労働省は、労働者や事業主からの相談を受け付け、適切な雇用管理がなされるよう事業主への指導等を行う。

(14) 仕事と家庭の両立支援

次代を担う子どもが健やかに生まれ、かつ育成される社会の形成に資することを目的とする次世代育成支援対策推進法（平成 15 年法律第 120 号。以下「次世代法」という。）に基づき、事業主は、一般事業主行動計画（一般事業主が実施する次世代育成支援対策に関する計画をいう。以下同じ。）の策定・届出、公表、労働者への周知を行い（労働者数

101 名以上の事業主においては義務、100 名以下の事業主においては努力義務）、労働者の仕事と子育ての両立を図るための雇用環境の整備や多様な労働条件の整備などに取り組むこととされている。

次世代法は平成 26 年に改正され、同法の有効期限が平成 37 年 3 月 31 日までの 10 年間延長されるとともに、子育てサポート企業の認定制度（くるみん認定制度）に加え、特に高い水準の両立支援の取組を行う事業主に対する特例認定制度（プラチナくるみん制度）が平成 27 年 4 月 1 日に施行されるなど、更に仕事と子育ての両立支援の取組を推進することとなっている。

介護の職場は女性比率が高いという現状の中、厚生労働省は、改正次世代法に基づき、介護分野においても、労働者が出産や子育てに伴い不本意に離職することにならないよう、労働者の仕事と家庭の両立支援により一層取り組む。

2 職業能力の開発及び向上

介護労働者がその能力を発揮して働くことができ、かつ事業主がスキルの高い介護労働者を十分に確保できるようにしていくために、厚生労働省や関係機関は、次に掲げる様々な施策を講じることにより、事業主の行う雇用管理の改善のための取組を支援していくことと併せて介護労働者の能力の開発及び向上を図る。

(1) センター等による介護労働者の能力開発

介護人材の量的確保を進める一方、今後、高度化・複雑化する介護ニーズに対応するには、介護人材の質的確保・向上を併せて進めなければならない。そのため、専門性が高く、中核的な役割を果たすべき介護福祉士について、その資質及び社会的評価の向上の観点から、必要な環境整備等を進める必要がある。

介護に携わる人材の専門性の確立、個々人のキャリア形成及び離転職者等の早期再就職の促進を図るため、効率的かつ効果的に介護労働者の能力開発及びその支援を行う必要がある。

このため、センターは、介護労働者のスキルアップ研修、個別事業所のニーズに応じたオーダーメイドの研修、医療的ケア等のより専門的な研修等を幅広く実施するとともに、介護労働者になろうとする、主に他産業の離職者を対象に必要な知識及び技能を習得させるため、実務者研修の内容に、再就職又は現場定着に資する現場実習・講習カリキュラム等を組み合わせた介護労働講習を行う。

また、厚生労働省は、民間教育訓練機関等を活用し、離転職者等の安定的な雇用の実現に向けて、介護分野における人材需要に対応した効果的な公的職業訓練を推進する。例えば、座学と企業等における実習を組み合わせた実践的な職業訓練や地方公共団体の福祉施策と連携した職業訓練を実施する。

(2) 能力開発に関する相談援助

センターは、介護事業者又は介護労働者を対象に、キャリア形成に関する相談援助や研修計画の作成支援等、能力開発のための相談援助を行う。また、介護事業所等の教育担当者及び管理者を対象とした能力開発啓発セミナー等を開催する。

(3) 能力開発・キャリアアップを支援する助成金等の活用促進

厚生労働省は、介護労働者の能力開発を支援するため、次に掲げる雇用関係助成金等の活用促進を図る。

- ・ キャリア形成を効果的に促進するための訓練経費等の一部を助成する助成金
- ・ 非正規雇用労働者の事業所内でのキャリアアップを促進するため、正規雇用等への転換又は直接雇用、人材育成、処遇改善等への取組に対する助成金
- ・ 雇用保険を受給できない求職者に対する訓練受講の機会の確保や、一定の場合に訓練期間中に支給する給付金

(4) 教育訓練講座の指定

厚生労働省は、介護労働者が主体的に能力開発に取り組むことを支援し、雇用の安定等を図るため、介護労働者が自ら費用を負担して一定の教育訓練を受けた場合に、費用の一部（一般教育訓練の場合は2割、専門実践教育訓練の場合は最大7割）に相当する額を支給する。あわせて、45歳未満の離職者に対し教育訓練支援給付金を支給する。

(5) ジョブ・カード制度を活用した能力開発

フリーター等これまで職業能力形成機会に恵まれなかった者や介護労働者を含む非正規雇用の労働者に対して、実践的な職業訓練を提供することにより、職業能力の向上を図り、正社員化を促進する。

なお、ジョブ・カード制度は、平成27年度中に生涯を通じたキャリアアップランニング、職業能力証明等のツールとすること等の見直しを行うこととしており、見直し後も新制度を活用した職業能力の向上を図る。

第5 その他介護労働の人材確保や福祉の増進を図るために講じようとする施策の基本となるべき事項

厚生労働省及び関係機関等は、介護労働の人材確保や福祉の増進を図るため、次に掲げる施策を講じる。

1 人材確保

公共職業安定所は、求職者に対するきめ細かな職業相談、職業紹介等の就職支援、求人者に対する求人充足に向けた助言、指導等を行う。特に、主要な公共職業安定所に設置した「福祉人材コーナー」においては、福祉分野の人材確保に特化した専門的な対応、特に就職面接会、職場見学会等を行い、マッチング機会の提供を行う。また、事業所訪問等による求人条件見直し等、求人充足のための支援を行う。

そのほか、新たに、求職者が介護サービス又は事業所若しくは施設について比較し、検討した上で就職先を適切に選択するための一つの情報として、求人者の協力の下、詳細な情報（事業所の経営理念や入職後の標準的なキャリアパス、当該事業所の労働者の声等）を収集し、近隣の賃金水準等の最新情報とともに求職者に対し提供する。

都道府県福祉人材センターは、地域における広域的な介護人材確保のための中核的な役割を担うため、公共職業安定所との連携を強化しつつ、個々の求職者のニーズに応じた職場開拓やきめ細かな職場紹介、就職後のキャリアに関する相談支援等を適切に行うことができるよう、その機能の更なる充実を図る。

介護職場の魅力を宣伝するため、都道府県福祉人材センター、地方公共団体、センター等による「介護の日」関連の行事の実施や、全国の公共職

業安定所による「介護就職デイ」における就職面接会等の取組を行う。

2 介護分野への学卒就職者等若年者の理解促進

介護福祉士等の養成施設においては、若年労働力人口の減少や就職先としての介護現場に対する関心の低下等を背景として定員割れが生じているほか、高等学校においても進路指導の際に介護分野への就職を勧めないなどといった事例が見受けられる。将来における人材確保のためには、進路選択期・就職期である若年層から魅力ある職業として評価・選択されるよう、公共職業安定所や福祉人材センターと各教育機関・養成施設等との連携を密にし、職業教育、インターンシップや合同就職説明会等を通じ、介護サービスの実態、仕事に対するやりがいや社会的意義等、介護の仕事への理解を深めていく必要がある。

3 処遇の改善

介護職員の処遇を含む労働条件については、本来、労使間において自律的に決定すべきものであるが、他方、介護人材の安定的確保及び資質の向上を図るためには、給与水準の向上を含めた処遇改善が確実かつ継続的に講じられることが必要である。

介護人材の確保のため、資質向上や雇用管理改善の取組を通じて介護職員の社会的・経済的評価が高まっていくという好循環を生み出して安定的な処遇改善につなげていくことが重要であり、平成 27 年度介護報酬改定においては、消費税増収分を活用して、介護職員 1 人当たり月額 1.2 万円相当の介護職員処遇改善加算の拡充に充てるため 1.65% の改定率を確保し、介護職員の処遇改善につなげる。

介護職員処遇改善加算については、現行の加算の仕組みは維持しつつ、更なる資質向上や雇用管理改善の取組を進める事業所を対象として更なる上乘せ評価を行う。

4 経済連携協定等に基づく外国人介護福祉士候補者等の適正な雇用管理

経済連携協定又は交換公文に基づいて受け入れる外国人介護福祉士候補者について、介護福祉士の資格の取得に必要な知識及び技術の修得に向け、受入れ機関における十分な研修体制の構築を支援するとともに、外国人介護福祉士候補者及び外国人介護福祉士について、それらの者と同様の業務に従事する日本人職員との均衡待遇を確保するなど、適正な雇用管理の確保を図る。

5 介護労働懇談会の活用

センターは、各都道府県において行政機関、介護関係団体その他の関係機関等の地域の介護労働の関係者が一同に集う「介護労働懇談会」を定期

的に開催して、相互の施策、事業に対する理解の促進、情報交換・共有、地域の実情に応じた課題を議論し、その解決方策を探る。

6 労働実態把握

センターは、雇用管理改善等の基礎資料を得るため、介護労働者の雇用実態や労働環境をきめ細かに調査及び分析をした介護労働実態調査を毎年継続的に実施する。

7 シルバー人材センターの活用

シルバー人材センターが介護施設等から介護補助業務（清掃、調理、配膳、送迎等）を受託することは、介護労働者が介護業務に専念できる環境づくりに寄与することから、厚生労働省は、シルバー人材センターによる介護補助業務の取組を支援する。

8 健康の保持・増進

介護労働者の健康の保持・増進を図るため、感染症対策、腰痛対策やメンタルヘルス対策等の健康確保対策を推進する。特に、メンタルヘルス対策については、各都道府県に設置された産業保健総合支援センター及びその地域窓口において、総合的な相談対応、事業者における対策の導入や拡充に関する専門家による事業所訪問、管理監督者向けの研修を行う。

厚生労働省は、事業者に雇用される労働者以外の従事者に対する労災保険への特別加入制度の周知や健康診査の受診の促進を図る。

※
社会福祉施設に対する監督指導状況（平成21年～平成28年）

		適用事業場(a)	定期監督等実施件数 (b)	違反事業場数 (c)	違反率(c/b)	監督率(b/a)
平成21年	全業種	4,087,519	100,535	65,365	65.0%	2.5%
	社会福祉施設	101,556	3,170	2,438	76.9%	3.1%
平成22年	全業種	4,087,519	128,959	86,075	66.7%	3.2%
	社会福祉施設	101,556	5,832	4,491	77.0%	5.7%
平成23年	全業種	4,275,819	132,829	89,586	67.4%	3.1%
	社会福祉施設	122,083	7,005	5,382	76.8%	5.7%
平成24年	全業種	4,275,819	134,295	91,796	68.4%	3.1%
	社会福祉施設	122,083	6,443	4,840	75.1%	5.3%
平成25年	全業種	4,275,819	140,499	95,550	68.0%	3.3%
	社会福祉施設	122,083	6,553	4,894	74.7%	5.4%
平成26年	全業種	4,275,819	129,881	90,151	69.4%	3.0%
	社会福祉施設	122,083	5,690	4,313	75.8%	4.7%
平成27年	全業種	4,120,804	133,116	92,034	69.1%	3.2%
	社会福祉施設	174,538	6,425	4,747	73.9%	3.7%
平成28年	全業種	4,120,804	134,617	89,972	66.8%	3.3%
	社会福祉施設	174,538	5,630	4,153	73.8%	3.2%

平均	全業種(d)	4,189,990	129,341	87,566	67.7%	3.1%
	社会福祉施設(e)	130,065	5,844	4,407	75.4%	4.5%
	割合(e/d)	3.1%	4.5%	5.0%		

(※訪問介護の事業場を含む)

労働基準関係法令に係る説明会及び自主点検の実績（平成29年度～平成30年度）

	平成29年度		平成30年度		合計	
	説明会出席事業場数	自主点検実施事業場数	説明会出席事業場数	自主点検実施事業場数	説明会出席事業場数	自主点検実施事業場数
福島労働局管内	1,072	92	1,897	64	2,969	156
東京労働局管内	2,236	1,712	2,921	3,034	5,157	4,746