

労災保険制度の改革とその諸問題

田 中 清 定

はじめに

昭和 40 年 6 月 1 日に成立した「労働者災害補償保険法の一部を改正する法律」(昭和 40 年法律第 130 号)は、同年 8 月 1 日、11 月 1 日および昭和 41 年 2 月 1 日の 3 回にわたって施行されたが、この改正法は、一部改正法といいながら全面改正法に近いもので、労災保険制度発足以来の主要な課題を解決するとともに、将来の展望をひらいたという意味において画期的なものといえてよい。この改正にあたり、労災保険の目的、性格、他の社会保障諸制度との関係等といった基本的な問題を問いなおす機会がおのずから与えられた。本稿も、そのような視角から、改正の内容に触れながら労災保険制度改革をめぐる諸問題を概観することとしたい。

1 制度改革の経緯

労災保険は、広く社会保険ないし社会保障の制度に含めて扱われることもあるが、むしろ、労働基準法で定める個別使用者の災害補償を代行する責任保険として説明されることが多い。それには、二つの理由が考えられる。

その一つは沿革的理由によるもので、労災保険法が「労働者災害扶助責任保険法」を立法技術的に引き継いでいるからであり、いま一つは給付事由、給付体系、給付内容等が労働基準法の災害補償に相応していたこと、労災保険に加入している事業の使用者について保険給付の「価格の限度において」災害補償を免責するとされていたこと(旧労基法 84 I)等の、制度の仕組を理由と

するものである。

しかしながら、労災保険法は、使用者の災害補償責任を法理上の基礎としつつ、しかも労働基準法の災害補償規定から独立して発展する可能性を当初から内包していたのであって¹⁾、このことは、その後まもなく、けい肺対策に現われた。

(1) けい肺等に関する特別立法

労災保険の給付を受ける労働者のうち、療養開始後 3 年たっても治らない傷病者は、昭和 40 年 3 月末で 6,171 人であるが、そのうち 4,034 人がけい肺患者、1,858 人がせき損患者である。この事実からもわかるように、けい肺問題は、昭和 22 年の労災保険発足直後から特別対策を要請された重要問題であった。

個別使用者の負担能力を考慮し、療養 3 年経過後は一時金たる打切補償をもって補償の打切を認める労働基準法の災害補償では、けい肺患者の保護を全うすることは無理であった。これと同じ給付体系をもって発足した労災保険が、発足当初のままではけい肺患者を保護しきれなくなり、給付の延長を迫られることは必至であった。国営保険でありながら、個別資本の負担能力のレベルにとどまることは、制度論としても政策論としても、維持しがたいことも明らかであった。そこで、いろいろな行政措置、予算措置が講じられるとともに、はやくも昭和 24 年には、けい肺の予防措置のほか特別給付を予定した「珪肺特別法要綱案」が労働省において作成されたのである。

これがやがて昭和 30 年の「けい肺及び外傷性せき髄障害に関する特別保護法」に発展し、同法による特別の給付はさらに昭和 33 年の「けい肺及び外傷性せき髄障害の療養等に関する臨時措置法」によって引き継がれるに至った。

この特別保護法と臨時措置法は、労災保険から 3 年間にわたって療養補償費と休業補償費の支給を受け、それでも治らなくて打切補償費を支給されたけい肺患者とせき損患者に対し、さらに療養と休業について特別の給付を行なうものであって、いずれも単独法ではあるが実質的意味における労災保険法の特別法として、労災保険の

1) 立法当局者の友納武人「労働者災害補償保険法について」(『法律時報』、昭和 22 年 8 月号)によると「本法と労働基準法との関係は極めて密接」である。「然しながらその本質に於ては、法第 1 条に明記する様に全く別個の独立した制度である。由来無過失賠償の規定を工場法鉱業法等の労働保護法規の中に収めることは、議論の存するところであって、多くの外国の立法例の示す如く災害補償保険法の中に単一化せしめるか或いは全然別個の独立した法制とすべきであるという論もある。いずれにせよ労働者災害補償保険法が、その保険給付を労働基準法の額に合致せしめていることは、一時的なことであって近い将来その基準以上の諸給付を行なうのでなければ、その本旨を発揚したものとはいえない。」

給付体系を労働基準法の補償体系をこえて拡大したものにほかならなかった。

すなわち、補償を3年間に限り、その後については一時金をもって補償を打ち切るという労働基準法の災害補償の限界が保険制度を通じてその一角を突き破られたのである。

また、これに伴い、特別の給付に要する費用については、労働基準法の災害補償の負担の範囲をこえるということから、使用者負担のほかに国庫負担が導入された。

(2) 昭和35年の改正²⁾

前記の特別保護法は、もともと2年間だけ特別の給付を行なおうとするものであり、臨時措置法はこの給付をさらに延長するものであったが、法律自体が2年間の限時法であって、その失効後については、「政府は、けい肺及び外傷性せき髄障害にかかった労働者の保護措置について根本的検討を加え、昭和34年12月31日までに、特別保護法の改正に関する法律案を国会に提出しなければならない」(臨時措置法13)とされていたのである。

かくして昭和35年に、特別保護法のうちけい肺の予防と健康管理に関する部分は「じん肺法」に発展し、特別給付に関する部分は労災保険法の改正による保険給付の拡充の中に発展的に吸収された。

この改正によって明らかにされた災害補償の原則は次のとおりである。

第1に、災害補償は、傷病のいかんを問わず、ひとしく行なわれなければならないということである。この原則は、さきの特別保護法と臨時措置法がけい肺とせき損のみについて特別な給付を行なったことによって一時的に否定されたが、次の第2の原則と相まってふたたび回復されたわけである。

第2に、災害補償は、補償を必要とする期間にわたり必要な補償を行なうものでなければならない、ということである。従来の労災保険は、労働基準法の災害補償と同じく、療養3年経過後は一時金たる打切補償費を支給して補償を打ち切っていたが、改正により、この打切補償費に代えて長期補償の制度が設けられ、療養3年経過後も傷病が転帰するまで給付が行なわれることとなった。これと相まって、労働能力を全部喪失した重度障害者についても、一時金であった障害補償費が年金化された。

しかし、これらの原則はまだ不徹底にとどまった。補償は傷病の種類を問わず等しく行なわれるとしても、労災保険に加入している事業の労働者と、これに加入して

いない事業の労働者、したがって労働基準法上の災害補償を受ける労働者との間に大きな格差が生じた。障害補償費も一部分のみの年金化にとどまり、また遺族補償費は一時金のままであった。

(3) 昭和40年の改正までの経緯

以上のように、昭和35年の改正は、労災保険制度が労働基準法の災害補償から独立して発展する画期となったが、改正の論理上必然的に近い将来における給付の全面的年金化が予定されていた。改正法成立の際における国会の付帯決議でも、遺族年金制の採用が次期の課題として謳われたのである。

このことは、同時に、近い将来に労災保険をもって全事業をカバーし、労災保険法と労働基準法という災害補償制度の2重構造を止揚することを要請するものであった。

折から昭和37年には社会保障制度審議会が「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申」において零細企業労働者に対する社会保険の拡充の必要を述べ、昭和38年には雇用審議会が労働者5人未満の事業所に対して失業保険を適用すべきであると答申する等、零細企業労働者に対する社会保険の適用は、ようやく一般世論となった。

これよりさき、労働省においても、経済成長の過程において中小企業労働者の福祉を増進すべく、中小企業労働対策を基本的施策の一つに掲げ、これを強く推進しつつあった。

ここにおいて昭和39年7月、労働者災害補償保険審議会は、数年来の検討の結果に基づき、「労働者災害補償保険制度の改善について」答申し、政府はこれによって全事業強制適用の実現(いわゆる全面適用)と保険給付の年金化を中心とする労災保険法改正の構想を公けにするに至った。

この答申に従って政府原案を作成する過程で、政府部内の調整により全面適用の実施時期は繰り延べることとなったが、おおむね答申の内容を盛り込んだ労災保険法一部改正法案が作成され、去る昭和40年3月18日に国会に提出されて、同年6月1日に国会通過をみたのである。

2 昭和40年の改正の概要

(1) 主な改正点

a 適用範囲の拡大と全面適用の問題

労災保険法は、危険有害性が一般的に高いとみられる事業を強制適用事業とし、その他の事業を任意適用事業

2) 昭和35年の改正に関する基本的な問題については、村上茂利著『労災補償の基本問題』(日刊労働通信社)がもっとも詳細な文献である。

としている（新法 3，新施行令 1，新施行規則 3）。

強制適用事業に属するのは、①常時 5 人以上の労働者を使用する工業（電気・ガス・水道の事業を含む）、鉱業（石切業、土石・鉱物採取の事業を含む）および旅客・貨物運送事業、②常時労働者を使用し、または年間延 300 人以上の労働者を使用する建設業、港湾・倉庫・停車場での貨物取扱業および林業、③ 5 トン以上の漁船による漁業（特定の内水面等におけるものを除く）、④その他政令で指定する事業（使用する原動機の出力の合計が 2 馬力以上の工業・鉱業、および労働省令に定める危険有害作業を主として行なう事業であって常時労働者を使用するもの、その他若干の業種の事業）で、約 70 万事業をこえ、これに約 1,300 万の労働者が属している。

④の政令指定事業は、改正前は労働省令で指定されており、鉱工業については原動機の出力の合計を 3 馬力以上としていたが、改正により、あらためて政令で指定しなおすとともに、鉱工業について指定の範囲を拡大し、上記のように定めたものである。

労働省令による指定を政令による指定に改めたのは、指定の範囲の漸次的拡大を予定して手続の慎重を期したものである。

いわゆる全面適用については、「政府は、労働者災害補償保険の強制適用事業とされていないすべての事業を強制適用事業とするための効率の方策について、他の社会保険制度との関連をも考慮しつつ、2 年以内に成果を得ることを目途として調査研究を行ない、その結果に基づいて、すみやかに、必要な措置を講ずるものとする」（改正法附則 12）とされている。

h 保険給付の改善

保険給付の額の算定は、改正前は、平均賃金（事故直前 3 ヶ月間の賃金の 1 日平均額）を基礎としていたが、改正により「給付基礎日額」を基礎として行なうこととなった（新法 12 の 2）。

給付基礎日額も、原則として平均賃金相当額であるが、平均賃金相当額をもってしては著しく不適当な場合については、労働省令で特例を定めることができることとなった。労働省令では、最低額として 380 円を定めるほか、じん肺患者について特例を認めている。

保険給付の内容は、改正前は次のとおりであった（旧法 12 以下）。

- ① 療養補償費（療養の費用の支給が原則。1,000 円未満で治ったときは支給せず）
- ② 休業補償費（休業 8 日以上の場合に、休業 1 日につき平均賃金の 60%）

③ 障害補償費

- ① 第 1 種障害補償費（障害等級 1～3 級に対し平均賃金の 240～188 日分の年金）
- ② 第 2 種障害補償費（障害等級 4～14 級に対し平均賃金の 920～50 日分の一時金）
- ④ 遺族補償費（平均賃金の 1,000 日分の一時金）
- ⑤ 葬祭料（平均賃金の 60 日分）
- ⑥ 長期傷病者補償（療養 3 年経過後に療養補償費および休業補償費にかえて支給）

① 傷病給付

- ① 第 1 種傷病給付（通院者に対し平均賃金の 240 日分の年金）
- ② 第 2 種傷病給付（入院者に対し平均賃金の 200 日分の年金および療養の給付または療養の費用）

② 障害給付

- ① 第 1 種障害給付（障害等級 1～3 級に対し平均賃金の 240～188 日分の年金）
- ② 第 2 種障害給付（障害等級 4～14 級に対し平均賃金 920～50 日分の一時金）
- ④ 遺族給付（長期傷病者補償受給開始後の経過期間に応じ平均賃金の 1,000～140 日分の一時金）
- ⑤ 葬祭給付（平均賃金の 60 日分）

これが改正後は次のとおりになった（新法 12 以下）。すなわち、給付の名称が変わり、各給付の内容もそれぞれ改善整備されたが、特に障害補償費および障害給付の年金の範囲の拡大、遺族補償費および遺族給付の年金化が重要である。

- ① 療養補償給付（療養の給付が原則。少額の費用で治った場合にも支給）
- ② 休業補償給付（休業 4 日目以降の休業 1 日につき給付基礎日額の 60%）
- ③ 障害補償給付
 - ① 障害補償年金（障害等級 1～7 級に対し給付基礎日額の 240～100 日分の年金）
 - ② 障害補償一時金（障害等級 8～14 級に対し給付基礎日額の 450～50 日分の一時金）
- ④ 遺族補償給付
 - ① 遺族補償年金（遺族の数に応じ給付基礎年額の 30～50% の年金）
 - ② 遺族補償一時金（遺族補償年金の受給権者がいない場合等にその他の遺族に対し給付基礎日額の 400 日分の一時金）
- ⑤ 葬祭料（通常葬祭に要する費用を考慮して労働大

臣が定める金額。35,000 円に給付基礎日額の 30 日分を加えた額が定められている)

- ⑥ 長期傷病補償給付(療養3年経過後に療養補償給付および休業補償給付にかえて「療養の給付および給付基礎年額の 60% の年金」を支給)

このような給付改善のほか、保険給付の支給制限について重要な改正が行なわれた。すなわち、従来は、労働者の故意重過失による事故招致のほか、事業主の不実の告知、保険料の滞納および故意重過失による事故招致の場合に保険給付の支給が制限されることになっており、労働者保護の見地からとなく問題があったが(旧法 17, 18, 19)、この事業主の責に帰すべき事由による支給制限が今次改正によって撤廃され、そのような事由がある場合には、その場合の給付費の全部または一部を当該事業主から政府が特別徴収することとなった(新法 30 の 4)。労働者の故意重過失による事故招致に対しては、従来と同様、支給制限が行なわれるが、これに関する規定が整備され、具体的になった(新法 19)。

c 保険料に関する整備

労災保険の保険料は、もとより事業主の全額負担であるが、負担の具体的公平を図るため、業種別メリットおよび個別事業メリットの2重メリット制をとっている。

保険料については、従来は適用事業の過去5年間の災害率を基礎として業種別保険料率を定め、同じく個別事業の過去5年間の保険収支率に應じ、上下30%の範囲内で業種別保険料を個別事業について上げ下げしてきた(旧法 26, 27, 旧施行規則別表 7)。

今次改正により、災害率ないし収支率の算定期間が3年に改められるとともに、保険料率については将来にわたる財政均衡を確保できるものでなければならない旨が定められた(新法 26, 27, 新施行令 2)。

災害率ないし収支率の算定期間を改めたのは、最近における労働災害の発生状況の推移に照らし、実情にそうようにしたものであり、財政均衡の確保の規定は、自明のことながら、保険給付の年金化を機会に原則を明らかにしたことに積極的意義がある。

労災保険が一時金給付を中心としていた時代には、保険料率は年々の収支均衡の見地から当該年度の支出をまかなうだけの保険料収入を確保できるものであればよく、いわゆる賦課式でよかったのであるが、保険給付が年金化されれば将来の支出の累増を考慮した保険料率を定めることが必要となる。

もちろん、将来の一定時期に生ずべき保険事故(例えば老齢のごとき)のために保険料を徴収して積み立てて

いく(積立式)のではなく、既発生の保険事故について将来にわたる支出をまかなえるような保険料を徴収しようとするのであるから、少なくとも年金支出が定常化する時期までは、いわゆる修正賦課式ということになるだろう。

もっとも、当分の間は、一時金が年金化されたことによる支出の減少があり、労働災害の発生率の低下と相まって、現行保険料率の水準をおおむね維持していくことが可能といわれている。

なお、現行の保険料は、最高が支払賃金の1,000分の80、最低が1,000分の2で、平均が約1,000分の10になっている。

d 労災保険事務組合制度の新設

将来における全面適用の予定、政令による強制適用事業の範囲の拡大に備え、特に中小企業に対する適用の促進と保険事務の簡素化を図るため、300人以下の労働者を使用する中小企業を対象として、労災保険事務組合の制度が新設された(新法第4章の3、新施行規則第4章の3)。

これは、事業主団体またはその連合団体が労働大臣の認可を受けて傘下の事業主のために保険料の納付その他の事務を代行する制度であり、その仕組みは、おおむね失業保険事務組合の場合と同様である。

e 特別加入制度の新設

労災保険は、労働基準法にいう「労働者」を保護することを目的としているが、労働者以外にも業務災害の危険の下にあって労働者に準じて保護するにふさわしい就業者層があるので、これらの者のために特例として保険加入の途をひらいたのが、特別加入の制度である(新法第4章の4、新施行規則第4章の4)。

この制度の発足にあたっては、特に農業者の取扱について農業関係団体等に激しい動きがあった。労災保険審議会においても活発な議論が行なわれたが、結局、労使公益3者一致して、この制度の運営については特に慎重を期すべき旨の答申が行なわれた(昭和40年10月20日)。すなわち、

「特別加入については、業務の実態、災害の発生状況等から、労働基準法の適用労働者に準じて保護すべき者に対し、特例として労災保険の適用を及ぼすのが制度の趣旨であるので、その実施に当たっては、いやしくも労災保険本来の建前を逸脱し、あるいは制度全体の運営に支障を生ずることのないよう、あくまで慎重を期する必要がある。

かかる見地から、特別加入者の範囲については、業務の危険度ないしその事業の災害率に照らし、特に保護の

必要性の高いものについて考慮するとともに、特別加入者の従事する業務の範囲が明確でないし特定性をもち保険業務の技術的な処理の適確を期しうるかどうかを十分に検討すべきであり、また将来全面適用の対象となるべき労働者についての保険加入の促進にも資するよう配慮する必要がある。

特に農業従事者の特別加入については、その業態の特殊性、他の業種との均衡等の問題、災害発生状況ないし保険数理上の基礎データの未整理の現状からみて、時期尚早のきらいがあり、ことに、農業労働者に対し完全適用もされていない現状において自営農業者に対する適用を進めること自体、労災保険制度の趣旨、制度運営の基本的態度として問題がある。この際、ある程度の加入を認めるとしても、以上の見地から、危険度のもっとも高く、重度の傷害を起すおそれがあると認められる種類の機械による作業を対象として必要最少限に止めることとし、将来の方策については、あらためて根本的な検討を加えたうえ、方針を策定すべきである。」

そこで結局、特別加入を認められた者は次のとおりとなった（新法 34 の 11、新施行規則 46 の 16、46 の 17、46 の 18）。これら以外にも、特別加入を認められるにふさわしい者がありうるが、保険制度として運営される以上、それらの者についての必要な保険数理的データ、特に災害発生に関する基礎資料の整備をまって加入の当否が検討されることとなろう。

- ① 労災保険事務組合に保険事務の代行を委託する中小企業主及びその家族従業者（法人役員も含まれる）
- ② 次の事業を労働者を使用しないで行なうことを常態とする自営業主とその家族従業者
 - ㉠ 自動車による旅客・貨物運送事業（個人タクシー業、個人貨物運送業など）
 - ㉡ 土木、建築等の事業（大工、左官、とび、石工などの事業）
 - ㉢ 漁船による漁業
- ③ 自走式農業機械（動力耕うん機、農用トラクターなど）を使用して農耕作業に従事する者
- ④ 職場適応訓練生（職業安定法 26 I, 三）

f 厚生年金保険等との関係

改正前は、労災保険の年金が支給される場合に、同一の事由について厚生年金保険の年金が支給されるときは、労災保険の年金額から厚生年金保険の年金額の 57・5% 相当額を差し引いていた（昭和 35 年改正法付則 15）。

他方、厚生年金保険では、労災保険の年金が支給される場合には、年金の支給を 6 年間停止していた。

今次改正により、労災保険の保険給付が大幅に年金化されるのを機会に、労災保険の年金と厚生年金保険等の年金との併給関係について根本的再検討が行なわれた。

すなわち、同一の事由について厚生年金保険の年金が支給される場合には、労災保険の年金は、厚生年金保険の年金の支給額の 50% 相当額を減じた額となり（新法別表 1）、他方、厚生年金保険の年金は支給停止されることなく、当初から全額が支給されることとなった。

しかしながら、これによって労災保険と厚生年金保険その他の社会保険と関係がすべて問題なく処理されたわけではなく、「労働者の業務災害に対する年金による補償に関しては、労働者災害補償保険制度と厚生年金保険制度その他の社会保険の制度との関係を考慮して引き続き検討が加えられ、その結果に基づき、すみやかに、別に法律をもって処理されるべきものとする」（改正法付則 45）ということになった。

(2) 改正に伴う課題（国会の付帯決議）

今次改正の基本的方向については、労使とも反対はなかったが、労働者側には全面適用の早期実現、給付内容の充実等についていっそうの期待があり、農民には特別加入について過大な期待があった。これらが、要約して次のような付帯決議となってあらわれた。

- ① 全面適用については、2 年以内でも、できるだけすみやかに実現を図ること（同じ国会に提出されていた厚生年金保険法一部改正法案の通過の際にも、同様な付帯決議があった）
- ② 被災労働者に対する補償および遺族に対する援護の拡充ならびに社会復帰の促進を図ること（参議院の付帯決議では、特に一酸化炭素中毒、けい肺、せき損等について触れている）
- ③ 保険給付のいっそうの改善、通勤途上災害の取扱い・障害等級・スライド制の改善、職業性疾病に対する予防と補償についての総合的検討を行なうこと
- ④ 農業者の特別加入について、実情を十分考慮すること

3 昭和 40 年の改正をめぐる諸問題

以下の諸問題は、今次改正の経緯からくる問題、改正にあたって提起された問題、今後近い将来において解決すべきことを迫られている問題であるが、ここでは、その主な論点について私見を述べるにとどめておこう。

(1) 労働基準法と労災保険の関係

すでに述べたように、労災保険は、労働基準法の災害補償に対し、制度発足当時の不即不離の関係から、けい

肺等の特別保護立法とともに実質的に一部独立し、昭和35年の改正によって相対的独自性を明らかにした。

しかしながら、療養3年経過後の長期傷病者補償のうち遺族給付は、長期傷病者補償開始後の経過期間が長いほど金額が通減される点において、労働基準法と同様に打切補償の思想が残っていた。

また、事業主の責に帰すべき事由による保険給付の支給制限の制度が残し、制限された部分の補償については労働基準法にもどって個別使用者が直接に補完することになっていた(旧労基法84I)。

さらに、労災保険の長期給付のうち労働基準法の災害補償の価額をこえる部分の費用については、使用者のみに保険料として負担を課することはできないとして、一部国庫負担が行なわれた(旧法34の2)。災害補償に対する使用者の責任負担は、労働基準法の災害補償の範囲が本来の限度であるという思想である。

このような労働基準法との絡みあいは、今次改正によって一掃された。すなわち、療養3年を経過した後でも遺族補償として年金が支給され、事業主の責に帰すべき事由による支給制限が撤廃されて、労災保険の給付事由がある限り使用者は労働基準法の災害補償を必ず免責されることとなった。

さらに、労災保険事業の費用については、個別使用者が労働基準法による補償責任の負担方法として保険料を納付するというよりは、むしろ、全体(Gesamtheit)としての使用者が災害補償制度の法理により拠出するという思想に転換したといっていよい。したがって、国庫の負担も、労働基準法上の災害補償の価額とは関係なく、給付費と事務費を含め保険事業の費用全体について、政策的配慮として一部「補助」の形をとることになった(新法34の2)。

このように、今次改正によって労災保険は労働基準法の災害補償規定の桎梏を脱するに至ったが、なお労働基準法の災害補償が格差をもったまま並行し、労災補償制度としては、まだ完結したものとはいえない。全面適用の実現によって、労働基準法の災害補償規定がその機能を終ったときに、はじめて労災保険は労災補償制度として完全な一元的体系のものとなる。

なお、そうなると、労働基準法上の災害補償が機能を終るだけでなく、民法上の損害賠償との関係も問題となろう。現在、災害補償請求権と損害賠償請求権は競合していると解されているが、全面適用後は、ドイツ(ライヒ保険法§636)やフランス(社会保障法典§466)のように、労働者が労災保険(Gesamtheitとしての使用者)

に対して給付請求権を取得したときは、原則として個別使用者に対する労働者の損害賠償請求権は除斥されるべきだという論も生じうるのではなかろうか。

(2) 労災保険と他の社会保険との関係

労災保険が労働基準法の災害補償から独立するにつれ、労災保険は社会保険化したという理解もある。昭和35年の改正当時は、責任保険と社会保険とが木で竹をつないだように同居したという見方があった。さらに今次改正による保険給付の年金化の結果、給付体系が他の社会保険のそれとパラレルになった。

そこで、社会保険の定義いかんでは、労災保険は社会保険になったということもできようが、もともと社会保険は被保険者の生活保障を目的とするのに対し、労災保険は使用者の補償責任を法理上の基礎として労働者の業務災害による損害の回復・補てんを目的とする点で性格が異っている。

したがって、両者は、その給付内容、給付額等においても、おのずから相違があるが、年金給付の所得保障的機能においては、労災保険も社会保険と共通性をもつようになった。

そこで、業務上のみに支給される労災保険の年金と業務上外を問わず支給される他の年金保険の年金との併給関係をどのように処理すべきかが、今次改正にあたっての重要問題となったことはさきに触れたとおりである。

他の社会保険が、すべて健康保険のように業務外の事故に対してのみ給付を行なうのであれば、はじめから問題が生じないが、当面する問題については、他の年金保険が生活保障の見地から業務上外を問わず給付を行なうこと、労災保険が業務上の事故であれば他の年金保険の年金の給否を問わず損失の補償の見地から年金を支給すること、このことが前提となっている。

したがって、この併給問題の現実的解決方法は、基本的には、

- ① 年金保険の年金を一部支給停止すること
- ② 労災保険の年金を一部支給停止すること
- ③ 年金保険の年金を基本部分とし、労災保険の年金を加給部分として、それぞれ全額を併給すること(この場合には、労災保険の年金の額は、年金保険の年金を土台とした上積み部分として、本来それにふさわしい額として定められなければならない。)のいずれかによるほかない。これ以外の方式も技術的には考えられなくないが、実際問題としては、この3つしかないと思う。

①の方式はドイツにおける災害保険と年金保険の調整

方式であり、③の方式は、これを徹底すればイギリスの国民保険の場合と同様になり、現に船員保険がそうである。

では、今次改正により、労災保険と年金保険との関係はどうなったかという点、すでに述べたように、①でないことは確かだが、さりとて②または③に似てそのいずれとも断定し得ないものとなった。

厚生年金保険と労災保険との関係は③に似ているが、厚生年金も労災保険もたがいに適用範囲を異にしているので、いずれか一方の年金しか受けない労働者が相当あり、現実には、双方の年金が同一事由について重複する限りで調整する②の方式と同じ結果になっている。

各共済組合と労災保険との関係は②に似ているが、共済組合の年金の一部支給停止の部分はちょうど業務上の事故の場合の増額分であるから、あたかも労災保険の年金と厚生年金保険の年金とが全額併給されたのと似た結果になっている。

以上のように、労災保険と年金保険との関係は従来より改善されたが、まだスッキリしていない。改正法みずからが付則第45条で、「引き続き検討が加えられ、その結果に基づき、すみやかに、別に法律をもって処理されるべきもの」とした所似である。

この問題が最終的に解決可能となるのは、労災保険と厚生年金保険が双方とも全面適用を実現したときではないかと思われる。

(3) 全面適用のための効率的方策

今次改正後に残された最大の問題は、全面適用の実現

3) 行政解釈は2要件主義と解される場合が多いが(深山喜一郎著「業務上外の認定」『労働法大系』5・有斐閣、有泉亭著「労働基準法」『法律学全集』47・有斐閣、三島宗彦・佐藤進著『労働者の災害補償』有斐閣双書など)、労働省では、昭和36年にそれまでに行なわれていた2要件主義的認定基準を再検討し、認定実務としては依然として2要件主義的表現をとりながら、業務との因果関係の有無をもって業務上外を区別することとして、「業務遂行中」という時間的制約を排除し、同時に、業務遂行性があれば一定の範囲内で業務起因性を推定できる可能性をひらこうとした(労働省労災補償部『労災補償における業務上外認定の理論と実際』(負傷の部)、労働法令協会)。要するに「業務」を「業務遂行性」という機能的概念をもって把握し、「業務遂行中かつ業務に起因する」を「業務遂行に起因する」に改めたのである。

なお、諸外国の例について、イギリスは2要件主義、ドイツは1要件主義、フランスは選択1要件主義といわれているが(深山、有泉、三島・佐藤の各前掲書)、イギリスの国民保険法では personal injury caused……by accident arising out of and in the course of such employment (業務から業務遂行につき生ずる災害に起因する身体傷害)、と定め、in the course of arising

であり、その前提として必要な効率的方策の確立である。

昭和38年度末で労災保険の適用事業数は約83万、適用労働者数は約1,900万であるが、全面適用されれば適用事業数にして二百数十万、適用労働者数にして二千数百万になることとなる。事務量の増大はもとより、中小零細事業が適用事業の大部分を占めることになるので、事務体制をも抜本的に改めることが不可欠である。

しかも、これは労災保険が単独で行なうことは効率的でなく、他の被用者保険も歩調をそろえる必要がある。この点については、改正法付則第12条も「他の社会保険制度との関連をも考慮しつつ」効率的な方策を検討すべきものと定めている。

このため、労働省では、労災保険と失業保険との間で、適用事務、保険料徴収事務等の一元的処理の方策について研究に着手しているところであり、その研究結果によってさらに他の社会保険との調整をも図ることとなるであろう。

全面適用といえば、その中味は主として労働者5人未満の零細事業に対する適用の問題である。これまで、社会保険実務家の間では不可能視されていた問題である。労災保険がこの至難の課題に敢えて取り組もうとしているのは、ただたんに労働政策の一環として要請されるからだけではない。すでにみてきたように、労災補償制度としての2重構造を克服し、制度発足以来今日に至るまでの、制度上の諸問題を解決するために避けられない制度的必然であるからにほかならない。

(4) 業務災害の認定および通勤途上災害の取扱

out of の推定事由としており、ドイツの災害保険法は Arbeitsunfall ist ein Unfall, den ein Versicherter bei einer der in den§§……genannten Tätigkeiten erleidet (労働災害とは、[保険の対象として法律に列挙された]業務につき被保険者が被る災害をいう)と定め、これを通説・判例では、業務と災害出来事(Unfallereignis)との因果関係(補償責任の発生要件)および災害出来事と身体傷害との因果関係(補償責任の内容をきめる要件)を要するものと解している。また、フランスの社会保障法典は l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail (労働行為に起因し、または労働に際して突発する災害)を労働災害と定め、この災害は身体障害の原因となる突発的出来事であって、労働の場生じた災害は労働の結果として生じた災害と推定されると解されている。

すなわち、各国とも「業務→災害→身体傷害」を実質的内容としており、「業務→災害」の部分の立法技術的構成が異なるにすぎない。

とにかく〇〇要件主義という主義が存在するかのよう理解するのは、本質論と技術論との混同である(村上著『労働災害』、経営法学全集「労務」所収・ダイヤモンド社が示唆に富む)。

業務災害の認定および通勤途上災害の取扱については、昭和 39 年の労災保険審議会の答申において要望があり、特に後者については今次改正法案通過の際における国会の付帯決議ですみやかに検討すべきこととされたところである。

業務災害についての行政解釈では、「業務上」とは「業務に起因する」こと、いいかえれば「業務遂行に起因する」ことと解しており、これを認定実務上の方法として業務遂行性と業務起因性の 2 つの概念に分けているが、現行の労災保険法が労働基準法の補償事由すなわち個別使用者に補償を帰責しうる事由をそのまま保険事故としている以上（新法 12 I），業務と死傷病との間の因果関係の有無をもって業務上外を判定する行政解釈の立場は当然といわなければならないであろう。

問題は、業務（ないし業務遂行性）の範囲をどう解するか、因果関係をどう判断するかということである。

業務（ないし業務遂行性）の範囲については、一般的通念に照らし当該労働関係の具体的事情に応じて決定するほかないが、一般的通念に推移がある限り業務の範囲にも推移（拡大傾向）があることはいうまでもない。

因果関係の問題は、要するに、どれだけの事実があれば因果関係を推定してよいかということに帰着する。推定の範囲ないし可能性を広げれば広げるほど因果関係の中味は条件関係に接近するといっていよい。

業務遂行中の事故については業務との因果関係を論ずることなく業務上とすべきだ、という説もあるが、それは要するに因果関係論としては実質上「業務に就いていなければ、事故を生じなかったであろう」という条件説をとるものと思われる。もし、何らの因果関係をも必要としないという説だとすると、業務に就いていても、就いていなくても生じたであろう事故を、たまたま業務中なるが故に業務上とすることとなり、業務上外の区別を設ける意義が見失われることになる。

いずれにせよ、現行法規の解釈としては、業務との因果関係を前提とする損害賠償責任論から離れて業務上外を認定するわけにはいかないと考える。

しかしながら、通勤途上災害の取扱は、むしろ損害負担の分配の公平の見地から論ずべき問題である。もはや個々の使用者の補償責任に帰すべきかどうかの問題としてではなく、全産業の使用者の連带的保険料負担の問題としてはじめて現実的意味をもつものであって、労災保険制度拡充の政策的見地から立法措置の当否の問題であろう。

したがって、実際問題として最終的見通しを得る時期

は、労働基準法上の災害補償制度がその現実的機能を失う時期、つまり労災保険が全事業をカバーする全面適用実現の時期になろうが、とりあえず、通勤途上災害が業務上として扱われることになることと仮定して、若干の問題点を述べておこう。

通勤の方法、態様等からいって業務上外の認定は容易でなく、業務上として扱われる範囲の拡大傾向が避けがたくなろう。

大部分が交通事故であり、第 3 者が加害者となるケースが多いから、損害負担の公平の見地から保険者が第 3 者に求償するについて合理的方法が確保されなければならない。民商法と労災保険法（さらに他の社会保険法）との関連について根本的検討を要する。これに伴い自動車損害賠償保障制度との調整も必要であろう。

通勤途上の災害率は業種別災害率と直接関係がないから、通勤途上災害については独立の保険収支を考慮し、独自の保険料率（たとえば一律のフラット料率を加味した）を定める必要があろう。

また、保険料は、使用者だけが負担しなければならないかどうか、損害負担の分配の見地から研究を要するところである。

(5) 障害等級の検討

労災保険では、身体の一部を 25 の系列に分け、各系列の部位につき、器質障害と機能障害を合計して 127 種の障害類型を規定し、これを 14 等級に配分して障害の軽重を定めている（新施行規則別表第 1、労基法施行規則別表第 2）。また 2 以上の障害類型があるときは、それらを併合して障害等級を繰り上げる基準を定めている。

このような障害評価の方法は、工場法施行令の適用上、昭和 2 年に出された障害評価の基準に関する行政通達を原型とし、昭和 11 年改正の工場法施行令別表の身体障害等級表をほとんどそのまま踏襲したものである。

現行の障害等級については、今次改正の際の参議院の付帯決議が「精神障害及び内科的疾患に関する障害等級表の改定」を検討すべきこととしているように、内科的障害が軽視され、外科的障害に評価が偏重しているとともに、併合繰上げの方法も不均衡を生じやすいという問題がある。

また、労災保険を含め、社会保障関係各法間において障害評価は著しくまちまちである。損失補償を目的とする労災保険の障害評価がキメ細かく、その他の各制度における障害評価のキメが荒いのは当然としても、およそ各法の障害等級表が重なり合わないのである。

さらに根本問題として、障害評価の方法をどうすべき

業務災害の認定および通勤途上災害の取扱については、昭和 39 年の労災保険審議会の答申において要望があり、特に後者については今次改正法案通過の際における国会の付帯決議ですみやかに検討すべきこととされたところである。

業務災害についての行政解釈では、「業務上」とは「業務に起因する」こと、いいかえれば「業務遂行に起因する」ことと解しており、これを認定実務上の方法として業務遂行性と業務起因性の 2 つの概念に分けているが、現行の労災保険法が労働基準法の補償事由すなわち個別使用者に補償を帰責しうる事由をそのまま保険事故としている以上（新法 12 I），業務と死傷病との間の因果関係の有無をもって業務上外を判定する行政解釈の立場は当然といわなければならないであろう。

問題は、業務（ないし業務遂行性）の範囲をどう解するか、因果関係をどう判断するかということである。

業務（ないし業務遂行性）の範囲については、一般的通念に照らし当該労働関係の具体的事情に応じて決定するほかないが、一般的通念に推移がある限り業務の範囲にも推移（拡大傾向）があることはいうまでもない。

因果関係の問題は、要するに、どれだけの事実があれば因果関係を推定してよいかということに帰着する。推定の範囲ないし可能性を広げれば広げるほど因果関係の中味は条件関係に接近するといつてよい。

業務遂行中の事故については業務との因果関係を論ずることなく業務上とすべきだ、という説もあるが、それは要するに因果関係論としては実質上「業務に就いていなければ、事故を生じなかったであろう」という条件説をとるものと思われる。もし、何らの因果関係をも必要としないという説だとすると、業務に就いていても、就いていなくても生じたであろう事故を、たまたま業務中なるが故に業務上とすることとなり、業務上外の区別を設ける意義が見失われることになる。

いずれにせよ、現行法規の解釈としては、業務との因果関係を前提とする損害賠償責任論から離れて業務上外を認定するわけにはいかないと考える。

しかしながら、通勤途上災害の取扱は、むしろ損害負担の分配の公平の見地から論ずべき問題である。もはや個々の使用者の補償責任に帰すべきかどうかの問題としてではなく、全産業の使用者の連帯的保険料負担の問題としてはじめて現実的意味をもつものであって、労災保険制度拡充の政策的見地から立法措置の当否の問題であろう。

したがって、実際問題として最終的見通しを得る時期

は、労働基準法上の災害補償制度がその現実的機能を失う時期、つまり労災保険が全事業をカバーする全面適用実現の時期になるが、とりあえず、通勤途上災害が業務上として扱われることになることと仮定して、若干の問題点を述べておこう。

通勤の方法、態様等からいって業務上外の認定は容易でなく、業務上として扱われる範囲の拡大傾向が避けがたくなろう。

大部分が交通事故であり、第 3 者が加害者となるケースが多いから、損害負担の公平の見地から保険者が第 3 者に求償するについて合理的方法が確保されなければならない。民商法と労災保険法（さらに他の社会保険法）との関連について根本的検討を要する。これに伴い自動車損害賠償保障制度との調整も必要であろう。

通勤途上の災害率は業種別災害率と直接関係がないから、通勤途上災害については独立の保険収支を考慮し、独自の保険料率（たとえば一律のフラット料率を加味した）を定める必要があろう。

また、保険料は、使用者だけが負担しなければならないかどうか、損害負担の分配の見地から研究を要するところである。

(5) 障害等級の検討

労災保険では、身体各部位を 25 の系列に分け、各系列の部位につき、器質障害と機能障害を合計して 127 種の障害類型を規定し、これを 14 等級に配分して障害の軽重を定めている（新施行規則別表第 1、労基法施行規則別表第 2）。また 2 以上の障害類型があるときは、それらを併合して障害等級を繰り上げる基準を定めている。

このような障害評価の方法は、工場法施行令の適用上、昭和 2 年に出来た障害評価の基準に関する行政通達を原型とし、昭和 11 年改正の工場法施行令別表の身体障害等級表をほとんどそのまま踏襲したものである。

現行の障害等級については、今次改正の際の参議院の付帯決議が「精神障害及び内科的疾患に関する障害等級表の改定」を検討すべきこととしているように、内科的障害が軽視され、外科的障害に評価が偏重しているとともに、併合繰上げの方法も不均衡を生じやすいという問題がある。

また、労災保険を含め、社会保障関係各法間において障害評価は著しくまちまちである。損失補償を目的とする労災保険の障害評価がキメ細かく、その他の各制度における障害評価のキメが荒いのは当然としても、およそ各法の障害等級表が重なり合わないのである。

さらに根本問題として、障害評価の方法をどうすべき

かの検討も必要であろう。障害の格付けを法定する日本のような方式がよいのか、具体的な稼得能力を被災者ごとにパーセンテージで評価するヨーロッパ諸国のような方式が妥当か、あるいは障害の評価要素を因数としてその組合せの高次方程式を適用するカルフォルニアのような方法が適切か、いろいろ得失を研究しなければならない。しかも、大量の事案を処理するには、名人芸による認定は無理であり、結局、等級表方式が实际的と思われるが、その前提として、障害類型を洩れなく適確に規定し、その基本的な労働能力ないし稼得能力の喪失度を定め、かつ、障害類型の組合せの方程式を案出するために複合障害の評価の目安が与えられる必要がある。その場合、稼得能力でみるか労働能力でみるか、あるいは喪失能力を中心とするか、残存能力を主とするかによっても結果はいろいろ異ってくる。

いずれにせよ、この問題は、すでに政府部内で検討が始まっており、その成行きが注目される。

(6) 職業病対策

すでに述べたように、労災保険制度発展の経緯は、けい肺対策に始まっており、長期療養者対策を抜きには考えられない。昭和 35 年の改正後も、毎年の国会で、じん肺について特別の予防対策と補償措置を定める法案が社会党や民社党の議員によって提出され、最近はまだ三池災害を契機として、一酸化炭素中毒に関する予防と補償の特別措置を定める法案が社会党議員から提出されている。

予防については、傷病の発生状況、発生原因等に応じ種々の対策がありうるが、あらゆる業務災害について、ひとしく補償を行なおうとする労災保険の建前からして、特別の傷病のみについて特別の補償を行なうことは不合理である。かつて、けい肺とせき損について特別立法が行なわれ、それが昭和 35 年の労災保険法改正に導いた経緯があるので、特定の傷病について制度を部分的に前進させ、それを拠点として制度全般の前進を図るという戦略的配慮がこれら法案の提出の背景にあるものと思われるが、そこで問題とされている諸点は、特定の傷病についての問題としてではなく、すべての傷病に係る補償内容、給付水準の全般的問題として提起されるべきであろう。

(7) リハビリテーションと労働災害の防止

改正前のように療養補償が現金給付を原則とし、また昭和 35 年の改正前のように一時給付を中心としていた時代には、補償は一定期間ないし一定金額で打ち切られるという考え方に立っていたわけであるが、療養補償が

療養の給付を原則とし、現金給付が年金を中心とするようになると、労働災害の発生を防止する対策と、労働災害の結果を回復するリハビリテーションとが、従来にもまして労災保険として重要な意味をもってくる⁴⁾。

もともと労災保険の保険料は、業種別メリットと個別事業メリットと2重のメリット制をとっており、これが労働災害防止対策の成否と自動調整される仕組みになっているが、「労働災害防止団体等に関する法律」(昭和 39 年法律第 118 号)の制定に伴い、労災保険は、同法による労働災害防止協会の自主的労働災害防止活動に対して、保険料収入の一部を補助金として交付することになった⁵⁾。

また今次改正により、労災保険の保険施設として「リハビリテーションに関する施設」(新法 23 I)が行なわれることが明らかにされ、療養補償、障害補償および長期傷病補償とあいまって労働能力ないし稼得能力の回復のための措置が拡充されることを期待できるようになった。

リハビリテーションの語が法令用語として市民権を得たのは今次改正においてであるが、きわめて豊かな意味内容をもっていて、一義的な概念規定にはなじまない。やや古い⁶⁾が、イギリス政府のリハビリテーション・訓練および社会復帰調査委員会の国会報告(1956 年)によると、「最広義においては、身体障害者にできるだけ早く通常の生活を再開できるコンディションを回復させる過程の全体をいう」としつつ、同委員会の調査対象としては「肉体的・精神的機能を回復するために行なわれる内科的・外科的治療および就職または職業訓練受講の能力を回復するために行なわれるコンディション改善の過程」に限定している。

欧米のリハビリテーションは、戦時・戦後の戦傷病者対策として出発し、国家的背景の下に制度化されるに至ったが、わが国ではかなり立ち遅れた。戦後処理の困難、医療のおくれ、身体障害者の雇用強制をしにくい労働力事情等によるものと思われるが、リハビリテーショ

4) 1963 年のドイツ労災保険法は次のように規定している。
第 537 条 災害保険の目的は、次のとおりである。

- 1 労働災害を防止すること
- 2 労働災害が発生した後は、被災者、その親族およびその遺族に対し、次の方法で補償すること
イ 被災者の稼得能力の回復、労働または職業の促進(リハビリテーション)および傷害の結果の軽減
ロ 被災者、その親族およびその遺族に対する金銭給付

5) ドイツ、フランス、カナダ等においては、保険料の 3% 前後を投じて労災保険自身が災害防止対策を進めている。