

## 義肢等補装具支給制度の法的整理について

平成19年8月21日

京都大学法学研究科教授 西村健一郎

## 1 労災補償制度の意義

労災補償とは、労働者が負傷、疾病、障害、死亡等の被害をこうむった場合に、それが「業務上」とであると認定されることを条件に一定の補償を与える制度をいう。労災補償制度によって、労働者およびその遺族には、使用者の故意過失の有無を問題にすることなく（使用者の無過失責任）、災害または疾病が「業務上」であることだけを条件にして補償が与えられるのである。

わが国の労災補償は、昭和22（1947）年以來、労働基準法の災害補償と労災保険法の二本立て行われてきた。労働基準法は第8章に「災害補償」に関する規定をおき、使用者に対し業務上の災害（負傷、疾病、障害、死亡等）をこうむった労働者、その遺族に対する災害補償義務を定めたが、災害補償の基本にあるのは、業務による傷病等は使用者の責任によって補償するのが妥当であるとする使用者の災害補償責任の考え方である。労基法と同時に、使用者の補償責任の実効性を確保するために労災保険法が制定されたが、労災保険制度は、現在までの60年の間に様々な改正を経て大きな展開をとげ、総合的な労災補償保険制度として独自の法体系を形成するに至っている。そのため給付等の点で労災補償の中心的機能は、實際上、労災保険法に移行したともいえる。しかし、労働災害とその結果についての使用者の補償責任の考え方自体には、労基法の災害補償が依然として存在していることにも示されているように、全く変化はない。

義肢等補装具支給制度の意義を考える場合も、この労災補償・労災保険の意義を踏まえる必要があると思われる。

## 2 義肢等補装具支給制度の意義と役割

## (1) 労災保険と被災者の社会復帰

現在、労災保険は、業務上の事由または通勤による労働者の負傷、疾病、障害、死亡等に対して、必要な保険給付を行い、併せて労働者の社会復帰の促進等を図り、もって労働者の福祉の増進に寄与することを目的としている。このため、労災保険においては、保険給付を行うほか、社会復帰促進等事業（従来の「労働福祉事業」）を行うことになっている。

この社会復帰促進等事業は、労災保険の本体給付を補完し、被災者の社会復帰を促進す

るうえで重要な役割を果たしてきた。換言すれば、労災保険の本体給付（金銭給付）だけでは、被災者の十全な社会復帰は困難、ということである。

とくに、義肢等補装具支給制度は、労働災害または通勤災害により四肢を失った者、身体機能の障害をこうむった労働者に対して、その傷病の治癒後に残存する障害に対して、身体機能を補完・代替するため、義肢、装具（上肢装具、下肢装具、体幹装具）、車椅子、電動いす、ストマ用装具等を支給し、また、併発疾病を防止するため、褥瘡予防用敷ふとん、浣腸器付排便剤等を支給するものである。これらの義肢等補装具の支給は、被災者が、日常生活において自立した生活を送るうえで、また、社会活動、職業活動に戻るために欠くべからざる重要な意義を担っているのである。

## (2) 比較法的な観点から見た義肢等補装具支給制度

わが国の労災保険において、療養補償給付および休業補償給付（通勤災害の場合は、療養給付および休業給付）は、被災者の傷病が「治ゆ」（症状が固定し、それ以上療養を行っても医学的に効果がない状態に達すること）とされるまで行われ、その以降に残った障害については障害補償給付（障害給付）で対応することとされている。しかし、障害補償給付（障害給付）は金銭給付であり、これだけで被災者の社会復帰・職業生活への復帰は困難であり、従来、義肢等補装具支給がこれを補完してきたのである。

比較法的な観点から見ると、使用者の補償責任を根拠とする労災保険を維持している国では、こうした義肢等補装具の支給、リハビリテーション給付は、療養補償給付、障害補償給付とともに、被災者の社会復帰・職業生活への復帰を促進する給付として労災保険の中に位置付けられている。たとえば、ドイツの社会法典第7編（労災保険）においては、労災保険の任務として、予防、リハビリテーション、補償が挙げられているが、リハビリテーションについては、「労働災害または職業病が生じた後、被保険者の健康および活動能力を、あらゆる適切な手段でもって回復する」（1条2号）という課題を担って、被保険者またはその遺族に対する金銭的補償（同3号）に優先する課題として位置付けられているのである。具体的には、労災保険者は、「あらゆる適切な手段により、できるだけ迅速に、次の各号に規定する事項を行わなければならない」（26条2項本文）とされ、次のような事項が挙げられている。すなわち、①保険事故によって生じた健康障害を除去もしくは改善し、その悪化を防止し、さらにその結果を軽減すること（同1号）、②被保険者にその志向および能力に適した労働生活における職場を確保すること（同2号）、③健康傷害の種類およびその程度を考慮した上で、日常生活上の困難の克服および社会生活に参加し、できるだけ自立的な生活が営めるように援助を行うこと（同3号）、④療養およ

び労働生活・社会生活への参加のための補足的な給付を行うこと（同4号）、⑤要介護の場合における給付を行うこと（同5号）、である。

これらは、被保険者の請求権とされるものであるが（26条1項）、31条では、「医師により処方された、健康障害の結果を軽減し、緩和するあらゆる物」が治療材料（補助具、Hilfsmittel）として支給されるとされ、それには、身体代用具、整形外科的補助具、およびその他の治療材料が属し、それらの物の必要な変更、修理、補充および使用の訓練が含まれる、とされる。わが国で、義肢等補装具の支給とされているものが、ドイツでは、労災保険の本体給付として、金銭での補償より上位に位置付けられていることがうかがえる。

ILO121号条約（「業務傷害の場合の給付に関する条約」）第10条においても、病的状態に関する医療およびこれに関連する給付は、次のものを含むべきであるとされているが（1項）、その(e)項では、「歯科治療材料、薬剤、その他の内科用および外科用の治療材料（補装具および必要な場合の修理を含む）」とされ、さらに同条第2項では、「本条第1項により行われる給付は、傷害者の健康、労働能力および自己の用を弁ずる能力を維持し、回復し、またはこれが可能でない場合には、増進することを目的として、あらゆる適切な手段を用いて、与えられなければならない」とされている。

わが国は、この条約を昭和49（1974）年6月に批准したが、その際、リハビリテーション施設の設置、外科後処置、義肢等補装具の支給等を含む「労働福祉事業」（当時）によって条約の水準をクリアできたことを看過すべきではない。

以上の点からすれば、労災保険制度が存在する以上、労災保険で義肢等補装具の支給を行うことは当然というべきであろう。

### 3 障害者自立支援法による補装具等の支給と労災保険

従来、障害者の福祉サービスは、身体障害、知的障害、精神障害といった種類ごとに異なっていた。こうした点を改め、制度間の格差をなくし、福祉サービスの一元化、障害者に対する総合的な自立支援システムの構築を意図して、平成17（2005）年10月に制定されたのが障害者自立支援法である（平成18年4月1日施行）。同法は、「障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行」うことを目的としている（1条）。障害者には、利用したサービス量に応じて利用料の原則1割の自己負担が求められる（なお、世帯の所得額に応じて負担の上限額が定められている）。

補装具費の支給も同法の自立支援給付に含まれ（同76条、「補装具」の定義は同法5

条19項、同施行規則6条の13)、理論上は、労働災害または通勤災害の被災者も、障害者自立支援法に基づき補装具費の支給を求めることができる。言うまでもなく、これには原則1割の定率負担があり、また、一定所得以上の世帯に属する者については、補装具費の支給の対象から外される(同76条1項但書)。また、市町村が障害者等から補装具費支給の申請があった場合、通常は身体障害者更正相談所等の機関に意見を求め、それに基づいて補装具等の種類と金額を決定することになる。日常生活用具の支給種目は国で定めているが、支給基準そのものは各市町村が決定することができ、必ずしも全国統一的な運用がなされる保障はない。

これに対して、労働災害の被災者については、労災保険の給付が、被災者の費用負担なしに、またその経済的事項に関係なく行われてきた。これは、労災保険が事業主(使用者)の補償責任に基づいて運営されていることによるものである。社会復帰促進等事業による補装具等の支給が従来から労災保険の給付と一体的なものとして、被災者側の経済的事項に関係なく、また一切の費用負担なしに行われてきたのも、事業主(使用者)の補償責任にその根拠を求めることができる。その意味で、労災保険法は、一般法たる障害者自立支援法に対して特別法の関係に立つといえる。「補装具費支給事務取扱指針」の第1の2が、「障害者自立支援法(平成17年法律第123号)以外の関係各法の規定に基づき補装具の給付等が受けられる者については、当該関係各法に基づく給付等を優先して受けるよう取り扱う」として、労災保険の補装具支給を優先させているのは、このような考え方に基づくものである。

なお、労災保険の義肢等補装具として支給対象になっているものは、障害者自立支援法により補装具・日常生活用具として支給種目に挙げられているものとかかなりの程度オーバーラップしているが、一部、労災保険に独自のものもある(かつら、浣腸器付排便剤)。こうした点を考えると、「労働者の社会復帰の促進」(労災法1条)という労災保険の目的に適合する形で義肢等補装具について、労災保険独自の定義を行う必要がある。

#### 4 まとめ

以上述べてきたことをまとめると、次のようになるであろう。

##### (1) 労災保険による補装具等の支給の意義

ドイツに見られるように、労災保険を実施する国においては、補装具等の支給は、被災者の社会生活・職業生活への復帰のための重要な給付として、障害補償のような金銭給付にも増して重要な意義が与えられている。ILO121号条約における補装具等の支給も、「傷害者の健康、労働能力および自己の用を弁ずる能力を維持し、回復し、またはこれ

が可能でない場合には、増進することを目的として、あらゆる適切な手段を用いて、与えられなければならない」（10条2項）とされており、ここにも同様な考え方を見ることができる。わが国の場合は、補装具等の支給は、本体給付とは別に、社会復帰促進等事業の一環として行われてきたが、労災保険の給付手続きの中で、被災者の個別の必要に応じて給付と一体的なものとして、被災者側の経済的事情に関係なく、また一切の負担なしに行われてきており、従来どおりこの点を維持・踏襲することが「労働者の社会復帰の促進」（労災法1条）という労災保険の目的に最も適合的であると思われる。また、労災保険が、総合的な労災補償保険制度として維持・発展してきていることを考えると、このことは必要・不可欠な措置であると思われる。

## (2) 障害者自立支援法の障害福祉サービスとの関係

障害者自立支援法は、「障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行」うことで障害者等の福祉の増進を図ることを目的としている（1条）。その意味で同法による障害福祉サービス普遍的・一般的性質を持っているということが出来る。障害者には、利用したサービス量に応じて利用料の原則1割の自己負担が求められるとともに、その基本的な財源が税金であることから、一定所得以上の世帯に属する者については、補装具費の支給の対象から外される取扱いとなっている。

もっぱら事業主（使用者）の保険料負担で運営されている労災保険は、その基礎に、労働災害についての事業主（使用者）の補償責任の考え方があり、したがって、補装具等の支給も、被災者側の経済的事情に関係なく、また一切の費用負担なしに行われる。また、国の統一した基準に基づいて、どの被災者についても不公平なく行われる。こうした点を踏まえると、障害者自立支援法により補装具が支給されるとしても、やはり従来どおり障害者自立支援法の給付に先行・優先して労災保険の補装具等の支給が行われるべきものである。

## (3) 労災保険の義肢等補装具

障害者自立支援法により補装具・日常生活用具として支給種目に挙げられているものと労災保険の義肢等補装具として支給対象になっているものは、共通する部分もあるが、一部、労災保険に独自のものもある（かつら、浣腸器付排便剤）。他方で、障害者自立支援法にいう日常生活用具で労災保険の義肢等補装具として支給対象になっていないものもある。こうした点を考えると、「労働者の社会復帰の促進」（労災法1条）という労災保険の目的に適合する形で、労災保険の義肢等補装具とされるものの範囲を、明確に定義付ける必要がある。