

# I 労働者災害補償保険制度の沿革

我が国における労働者の業務災害による死傷病に対する扶助制度は、工場労働者については工場法（明治44年法律第46号）、鉱山労働者については鉱業法（明治38年法律第45号）、土木建築事業等屋外労働者については労働者災害扶助法等によって早くから行われてきたところであるが、その扶助の程度は諸外国に対してはなほ低く、また、扶助というのが労働者に対する恩恵的あるいは救済的な施策と考えられていた。

しかるに、終戦後の昭和22年9月、労働条件の最低基準を定めた画期的な労働基準法が制定されるに及んで、適用対象の拡大、補償水準の大幅な引き上げが行われるとともに、業務上の災害に対する事業主の無過失補償責任の理念がここに確立されるに至った。これと同時に、業務上の災害発生に際し、事業主の補償負担の緩和を図り、労働者に対する迅速かつ公正な保護を確保するため、新たに労働者災害補償保険法が制定された。したがって、それまで工場、鉱山及び屋外の労働者に対する補償は、主として、健康保険法、厚生年金保険法及び労働者災害扶助責任保険法等によって行われていたのであるが、労働者災害補償保険法が制定されるに至ってこれに吸収されることになった。労働者災害補償保険法が制定されるまでの経緯については、当初この法律を労働基準法による使用者の災害補償についての責任保険とするか、又は労働者を直接対象として労働基準法とは一応別個の労働者保険とするかにつき関係方面との意見が一致しないため、先ず最初に労働者災害補償金庫法案をつくり、次いで、これを当時の労働者災害扶助責任保険法にならった労働者災害補償責任保険法案に改め、最後に第92回帝国議会の開会直前において労働者災害補償保険法案に改めたものである。この間、関係方面に対しては、30回余にわたる折衝がなされ、しかも成案を得て、これが議会に提出されたときは、既に会期も半ばを過ぎた昭和22年3月19日であって、この法案の成立が危ぶまれたが、幸い順調に審議が進められ、衆議院の委員会3回、貴族院の委員会2回の審議を経て議会閉会寸前の3月30日貴族院を通過、昭和22年4月7日法律第50号として公布されたのである。しかるに、この法律の所管に関して厚生省において実施すべきか、又は新設される労働省において実施すべきかが問題となり、意見の対立のまま容易にその帰すうが定まらなかったが、同年7月に至りようやく労働基準法の姉妹法であるこの法律も労働基準法同様労働省において所管すべきであるという結論に到達し、昭和22年9月1日より労働基準法と併行して実施されるに至った。

労働者災害補償保険事業は、好調なすべり出しをみせ、本制度の普及とともに適用事業場数、適用労働者数は逐年増加したが、一方、産業災害の発生も逐年増加し、これに医療費の高騰等の要因が加わって補償費の支払が急激に増加したため保険経済の収支の均衡が失われ、昭和24年度の保険経済の収支は赤字となり、多額の補償費支払未済が生ずるに至った。この傾向は昭和25年度に入っても持続した。このような保険経済の危機を克服するため、強力な保険経済安定対策が進められ、昭和26年3月には、労働者災害補償保険法の一部が改正され、保険料率についていわゆるメリット制が実施された。一方、産業災害の撲滅を目指しての安全衛生行政も活発に推進された結果、一般経済情勢の安定化傾向にも助けられ、昭和26年度から保険経済の収支は好転するに至った。また、被災労働者の福祉増進のための保険施設も着々整備拡充され、昭和23年6月、東京傷痍者訓練所が開設されたのをはじめ、昭和24年2月には九州労災病院、5月には東京労災病院が診察を開始、年々発展をみせることとなった。

昭和27年以降においては、労働者災害補償保険事業は着実に発展し、昭和27年7月には、労働基準法の一部改正に伴って労働者災害補償保険においても保険給付としての休業補償費についていわゆるスライド制を採用し、長期療養中の労働者の保護に万全を期することとした。しかしながら、安定の傾向を持續しつつあった保険経済は、昭和28年度下期から、経済情勢の悪化に伴う産業活動不振の影響を受け、他方、屋外産業（土木建築事業、林業、漁業）の災害の急激な増加が主因となって再び収支の均衡を失うに至った。このため、昭和29年度においては、特に労働者災害補償保険の「事業性の確立」が基本方針とされ、各種の施策が講じられたが、昭和30年度においては、土木建築事業にメリット制を実施するとともに、土木建築事業等について大幅な料率の引き上げを行い、収支の均衡を図り、一方、災害防止対策を中心に保険経済安定対策を推進し、ようやく収支の好転をみるに至った。

このような労働者災害補償保険事業の発展と呼応して、昭和30年7月には、長年懸案であったけい肺及び外傷性せき髄障害に関する特別保護法が制定され、けい肺等にかかった不幸な労働者に対し労働基準法による事業主の補償又は労働者災害補償保険法による保険給付に加えて、更に特別の給付を行うこととなった。

しかるに、同法施行後満2年を経た昭和32年以降、同法による給付満了者が次第に現れ始め、しかもその大部分の者は依然として療養を必要とする状態にあったので、これに対する早急な対策が関係方面から叫ばれるに至った。そこで、昭和33年5月7日臨時応急の措置として議員立法により、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が制定され、6月1日より施行されて、特別保護法による給付の期間が切れ、なお引き続き療養を必要とする者に対して、昭和35年3月31日まで療養給付及び傷病手当が支給されることとなった。

本法により、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

末までにけい肺等特別保護法の改正に関する法律案を国会に提出する義務を負うこととなった。

そこで政府は、けい肺等臨時措置法の施行と同時にけい肺等特別保護制度の検討に着手し、その結果、昭和 35 年 3 月 31 日にじん肺法の制定及び労働者災害補償保険法の一部改正が行われ、この改正によって従来のけい肺及び外傷性せき髄障害に対する保護は、労災保険に吸収されることとなった。そして、けい肺及び外傷性せき髄障害に限らず、あらゆる重篤の疾病について療養の必要な限り長期傷病者補償が行われることになることとともに、障害等級第 3 級以上の重度の身体障害については年金が支給されることになった。これらの法律は、昭和 35 年 4 月 1 日から施行され、その結果、けい肺等特別保護法は同年 3 月 31 日限りで廃止され、けい肺等臨時措置法は時限法であるので同日限りで失効した。

このように、昭和 35 年の法改正は、けい肺等に関する特別保護制度を発展的に吸収し、労災保険の給付体系に長期補償給付制度を導入する画期的なものであった。しかし、この長期補償化も、長期傷病者補償には、なお、旧打切補償費の痕跡が残り（遺族給付の通減制）、給付の年金化も障害等級第 3 級までの重度障害に限られ、遺族補償費は一時金のまま残されるなど部分的なものであったし、その他の問題をも含めて近い将来における本格的な制度改正の課題を予想した過渡的改正にとどまったことはやむをえないところであった。

このような昭和 35 年の法改正に残された諸問題と今後における労災保険のあり方については、はやくも翌昭和 36 年には検討が始められ、その検討結果をまけて、昭和 40 年 6 月 11 日には労働者災害補償保険法の一部改正が行われ、昭和 40 年 8 月 1 日、同年 11 月 1 日及び昭和 41 年 2 月 1 日と三次にわたり施行された。この法律改正により、遺族補償の年金化等保険給付の大幅な年金化を中心とする保険給付の改善が行われ、その他政令指定による適用拡大、中小企業の加入促進と保険事務処理の効率化のための労災保険事務組合制度の新設、中小事業主、一人親方等の特別加入制度の新設等制度全般にわたる大幅な改善が行われることとなった。

一方、昭和 38 年の三池災害以降、炭鉱災害による一酸化炭素中毒症に関する特別措置の要請が強まってきたため、政府は、「炭鉱災害による一酸化炭素中毒症に関する特別措置法案」を国会に提出したが、第 55 回特別国会において一部修正のうえ成立し、昭和 42 年 10 月 25 日から施行された。同法は、労使の努力義務、差別的取扱いの禁止、健康診断の実施、介護料の支給、アフターケアとしての診療等を規定しているが、このうち介護料の支給及びアフターケアとしての診療については、労災保険の保険施設として行われることとなった。

昭和 40 年の労働者災害補償保険法の給付改善によって、同法の保険給付と労働基準法の災害補償との間に格差を招来せしめることとなり、労働者災害補償保険法の全面適用による災害補償の一元化が要請される結果となった。このため政府は、昭和 42 年 2 月 15 日に召集された第 55 回特別国会にこの全面適用を企図する「失業保険法及び労働者災害補償保険法の一部を改正する法律案」を提出したが、審議未了となった。次いで同法案は第 62 回臨時国会に提案され、昭和 44 年 12 月 2 日、他の関係 2 法案（労働保険の保険料の徴収等に関する法律、失業保険法及び労働者災害補償保険法の一部を改正する法律及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律）と共に、昭和 44 年法律第 83 号として可決成立し、昭和 47 年 4 月 1 日から施行された。同法では、任意適用事業を暫定的に残すものではあるが、施行後は全面適用にむかって大きく前進することとなった。

なお、「労働保険の保険料の徴収等に関する法律」は、適用範囲の拡大に伴う業務量の増大に対処するため、失業保険（現 雇用保険）と労災保険の適用徴収事務を一元化し、行政の簡素化、効率化を図るとともに、事業主の利便の増進と事務負担の軽減に資そうとするものである。一方、昭和 30 年代後半からの我が国のめざましい経済成長と ILO121 号条約（業務災害の場合における給付に関する条約）の採択による災害補償の充実などの国際的動向を背景に労災保険の給付水準の引き上げ等の要請が高まり、この要請にこたえる「労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律」が第 65 回国会に提出され、昭和 45 年 5 月 22 日に可決成立した。この改正法は、障害補償年金、遺族補償年金の年金額の引き上げ、遺族補償一時金の額の引き上げ等の給付改善のほか保険料率の特例の改善等を内容とするものであり、昭和 45 年 11 月 1 日から施行された。

また、昭和 45 年度においては、保険施設の充実が図られ、重度障害者及び遺族等の援護のため「重度せき髄損傷者のアフターケア制度」、「労災就学援護費支給制度」、「長期療養者に対する介護料支給制度」の新設及び「社会復帰資金貸付制度及び入院療養援護金支給制度」の改善等が行われた。

ところで通勤途上災害の取扱いについては、昭和 36 年頃より問題とされはじめ、昭和 45 年 2 月、この問題を検討するために、労働大臣の私的諮問機関として「通勤途上災害調査会」が設置された。以来、同調査会は 2 年半にわたり慎重な調査研究を行い、昭和 47 年 8 月に「労災保険のしくみを利用して、通勤途上災害保護制度を創設すべきである」旨の内容を労働大臣に報告した。この報告を受けて、第 71 回臨時国会に「労働者災害補償保険法の一部を改正する法律案」が提出され、昭和 48 年 9 月 14 日に可決成立し、同年 12 月 1 日から施行された。この改正により、新たに通勤災害保護制度が創設され、通勤による災害についても業務上の事由による災害の場合と同じ内容を持った給付が行われることとなった。

さて、先に述べた昭和 45 年の法律改正により、労災保険の給付水準は ILO121 号条約の水準に達することとなった

が、その後において、我が国の経済社会の変化や自動車事故等の場合の損害賠償の高額化、企業の上積み給付の普及や公害健康被害補償制度等の他の関連諸制度の動向などから、労災保険制度の改正の気運が高まり、昭和48年1月に労働者災害補償保険審議会内に「労災保険基本問題懇談会」が設置され、特に給付水準をILO121号勧告（業務災害の場合における給付に関する勧告）を目標に引き上げることを主要内容とする改正案がとりまとめられたので、政府としてはこれに基づき第74回臨時国会に「労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案」を提出し、昭和49年12月25日可決成立し、同年11月1日に遡って適用された。同改正法は、障害補償年金、遺族補償年金の額の引き上げ等給付の改善を内容とするものである。また、同時に、保険施設として「特別支給金制度」が創設され、被災労働者等の保護の一層の充実が図られることとなった。

「労災保険基本問題懇談会」は、引き続き制度全般にわたる精力的な検討を加え、年金受給者の累増、労働者の福祉に関する多種多様な要請等を背景として解決を図るべき問題点についての改正案をとりまとめた。これに基づき、政府は第77回国会に「労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案」を提出した。同法案は、昭和51年5月17日に成立し同年7月1日から翌52年4月1日までにかけて逐次施行された。同改正法は、従来の保険施設に代わる労働福祉事業の新設、従来の長期傷病補償給付を発展的に承継した傷病補償年金の新設、年金スライド基準の改正、厚生年金等との調整規定の改善、年金受給者等の給付内容の改善、海外派遣労働者に対する特別加入制度の適用拡大等を主要内容とするものである。また、この法改正に併せて、昭和52年4月1日から特別給与を基礎とする特別支給金を新設する等、特別支給金制度の改正も行われた。

昭和53年3月には、労働基準法施行規則第35条の改正が行われ、同年4月1日から施行されることとなった。同改正は、業務上疾病の範囲を規定する同条を昭和22年の同規則制定以来の社会経済及び労働環境の変化に伴う業務上疾病の病像の変貌、新しい要因による疾病の発生等の実情に鑑み、被災労働者の労災補償請求権の行使の容易化、行政庁における認定業務の促進、適切な疾病統計の作成等を目的として行われたものである。

昭和54年4月には、労働福祉事業として「労災就労保育援護費支給制度」が新設され、被災労働者等の援護がより一層拡充された。

このように、労災保険制度は、発足以来給付水準の引き上げや給付内容の充実が図られてきたところであるが、昭和50年代に入って経済・社会の構造変化等に起因する労災保険経済の悪化に伴う財政健全化の必要、労災保険制度をとりまく関係諸制度との均衡調整を図る必要、重度障害者等手厚い措置を必要とする受給者に対するきめ細かな配慮の必要などその一層の改善を図るべき事情が生じていることに鑑み、労働者災害補償保険審議会においては、昭和53年11月、その内部に「労災保険基本問題懇談会」を設置し、鋭意検討を行った結果、昭和54年12月、当面改善を急ぐべき事項をとりまとめた。これに基づき、法改正を要する点については政府は第91回国会に「労働者災害補償保険法の一部を改正する法律案」を提出したが、一たん審議未了となり、第93回国会に再度提出し、一部修正のうえ、昭和55年11月7日に可決成立し、改正事項の一部については同年8月1日又は同年11月1日に遡って実施されたほかは、同年12月5日から翌年11月1日にかけて逐次施行された。同改正法は年金給付等のスライド制の改善、遺族補償年金の給付率の引き上げ、労災保険給付と民事損害賠償との調整規定の整備等を主要内容とするものである。この法改正に先立って昭和55年4月から労災保険財政の健全化のために大幅な保険料率の引き上げが行われた。また、昭和55年から「介護料」の対象者の拡大その他労働福祉事業の改善が行われた。さらに、上記の法改正にあわせて、遺族特別年金の改善、一時金たる特別支給金の引き上げ等が行われた。

労災保険給付と民事損害賠償との調整規定については、昭和56年6月12日に「民事損害賠償が行われた際の労災保険給付の支給調整に関する基準」が労働者災害補償保険審議会の議を経て定められ、同年11月1日から同規定が施行された。

昭和57年5月には、労働福祉事業として「休業補償特別援護金支給制度」が新設され、被災労働者の援護がより一層拡充された。

昭和55年までの一連の制度改正により、労災保険制度は、給付水準の面では、ILO121号条約及びILO121号勧告の水準を満たし、西欧先進諸国に比肩しうるものとなり、この間、労働福祉事業も逐次整備され充実した内容を有するものとなった。しかしながら、昭和55年の改正後も、給付水準の全般的改善の要否、年功賃金体系の保険給付への反映の要否等の問題が引き続き検討すべき課題として残されていた。さらに、人口の高齢化、技術革新の進展等労災保険制度を取り巻く社会情勢もその変化の歩を一層早めつつある状況に鑑み、労働者災害補償保険審議会においては、昭和57年7月以来、その内部に「労災保険基本問題懇談会」を設けて労災保険制度の改善について検討を行った結果、昭和60年12月に当面改正の必要のある事項をとりまとめた。これに基づき、法改正を要する点について政府は第104回国会に「労働者災害補償保険法及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律案」を提出した。同法案は昭和61年5月16日に可決成立し、翌年2月1日から翌々年4月1日にかけて逐次施行されることとなった。同改正法は、年金たる保険給付に係る給付基礎日額の年齢階層別の最低限度額及び最高限度額制度の新設、通勤災害に関する

保険給付の内容の改善、費用徴収制度の改正、メリット制度の改正等を主要な内容とするものである。また、上記の法改正にあわせて、特別支給金制度、労災就学等援護費支給制度等について所要の整備が行われた。

平成元年12月には、労働者災害補償保険審議会から、高齢化の進展等経済社会等の変化に対応したものになっていない点がみられるとともに、制度や運用面においてより公平・均衡を図っていく必要があると思われる点も見受けられるとして、これらの問題点の解消を図るため、当面講ずべき措置について建議が行われた。政府は、この建議を踏まえ、法改正を要する事項について「労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案」を第118回国会に提出した。同法案は平成2年6月15日に可決成立し、同年8月1日から翌年4月1日にかけて逐次施行されることとなった。その主な内容は、年金・一時金のスライド制の改善、休業補償給付等のスライド制の改善及び最低・最高限度額の導入、農業の適用拡大などである。

また、平成5年4月には、我が国社会における人口の高齢化、核家族化、企業の事業活動の国際化の進展等の社会経済情勢の変化、中小企業での災害が多数を占める労働災害の現状等に鑑み、労働者災害補償保険審議会に、同審議会の委員全員で構成する「労災保険制度基本問題懇談会」を設置し、前回の建議で引き続き検討課題となっていた問題を含め、労災保険制度全般の基本問題について幅広く検討を重ねた結果、平成6年12月16日に労働大臣あて建議を提出した。これに基づき政府は、法改正を要する点について改正法案を作成し、第131回国会に「労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案」を提出、同法案は平成7年3月15日可決成立し、同年8月1日から平成9年4月1日にかけて逐次施行されることとなった。その主な内容は、介護補償給付の創設、遺族補償年金の給付内容の改善、労働福祉事業の規定の整備拡充、海外派遣者特別加入制度の改善、メリット制の特例の創設などである。

このように労災保険制度は、給付内容の充実が図られてきたところであるが、その一方で、「過労死」事案などについては、審査請求処理期間が長期化する傾向にあり、その迅速処理が強く求められていたことにより、政府は、法改正を要する点について第136回国会に「労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案」を提出し、同法案は平成8年5月15日可決成立し、同年7月1日から施行されることとなった。その主な内容は、審査官決定遅延時の救済規定の創設、労働保険審査会における審査体制の整備充実などである。

また、「過労死」等の事案が増加傾向にあることを受け、平成11年8月から「労災保険制度検討小委員会」において、労災保険制度における労働者の健康確保の支援のあり方について検討が行われ、同小委員会の報告を踏まえ、労働者災害補償保険審議会において「健康確保支援給付(仮称)の創設については、新たな法定給付として創設することが適当である」旨建議がなされた。これを踏まえ、同審議会及び社会保障制度審議会の審議を経たうえで、政府は、第150回臨時国会に「労働者災害補償保険法及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律案」を提出し、同法案は平成12年11月16日に成立し、平成13年4月1日から施行された。その主な内容は、労働安全衛生法による直近の定期健康診断等において、脳血管疾患又は心臓疾患に関連する一定の項目について異常の所見があると診断された労働者に対して、二次健康診断と特定保健指導の給付を行うものである。

また、ワークシェアリングの推進、企業における副業解禁の動き等により就業形態の多様化が進展する中、労災保険制度においてもこのような変化に対して適切に対応することが重要な課題であるとの認識のもと、平成14年2月から学識経験者の参集による「労災保険制度の在り方に関する研究会」において検討を重ね、同研究会の中間とりまとめが行われた。政府は、この中間とりまとめを踏まえ、労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会での審議を経たうえで、第162回国会に「労働安全衛生法等の一部を改正する法律案」を提出したが、衆議院の解散により廃案となり、第163回特別国会に再度提出し、平成17年10月25日に可決成立し、平成18年4月1日から施行された。その主な内容は、通勤災害保護制度における保護の対象拡大(複数就業者の事業場間の移動、単身赴任者の赴任先住居・帰省先住居間の移動)などである。

平成17年には、過去に石綿を製造し又は取扱う業務に従事していた労働者等に肺がんや中皮腫等の健康被害が多発していることが企業から公表され、同年7月以降、政府は、アスベストによる健康被害への対策を検討し、同年12月に「アスベスト問題に係る総合対策」をとりまとめた。この対策において、アスベストによる健康被害者のための救済新法を制定することが盛り込まれたことを受け、第164回通常国会に「石綿による健康被害の救済に関する法律案」を提出し、同法案は平成18年2月3日可決成立し、一部を除き平成18年3月27日から施行された。同法により、石綿により死亡した労働者等であって、時効により労働者災害補償保険法による救済の対象とならない方の遺族に対しては、特別遺族給付金が支給されることとなった。

平成18年5月に成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」に特別会計改革に関する基本的な方針が盛り込まれ、労働保険特別会計については、「労災保険法の規定による保険給付に係る事業・・・に限ることを基本とし、労災保険法の規定による労働福祉事業・・・については、廃止を含めた見直しを行うものとする」こととされた。これを受けて、労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会において労働福祉事業の見直しについて検討を行い、同年12月に建議が行われ、政府は、この建議を踏まえ、法改正を要する事項について第166回通常国会に「雇

用保険法等の一部を改正する法律案」を提出し、同法案は平成 19 年 4 月 19 日可決成立し、一部を除き同年 4 月 23 日から施行された。具体的には、労働福祉事業を労災保険事業として行うことが適切と考えられるものに限定することとし、労働福祉事業のうち労働条件確保事業を廃止するとともに、労働福祉事業という名称を社会復帰促進等事業に変更することとした。

また、同法により、被保険者の減少が続くなどとりまく環境が大きく変化している船員保険制度の改革も行われ、船員保険制度のうち、労災保険に相当する部分が労災保険制度に統合された（平成 22 年 1 月 1 日施行）。

第 169 回通常国会に「石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律案」が提出（議員立法）され、同法案は平成 20 年 6 月に可決成立し、同年 12 月 1 日に施行された。これにより、平成 18 年 3 月に施行された「石綿による健康被害の救済に関する法律」における特別遺族給付金の請求期限が 3 年間延長され平成 24 年 3 月 27 日までとなるとともに、平成 18 年 3 月 26 日までに遺族補償給付を受ける権利が消滅した者（平成 18 年 3 月 26 日までに死亡した者の遺族）も救済対象となった。

第 177 回通常国会に「石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律案」が提出（議員立法）され、同法案は平成 23 年 8 月に可決成立し、同年 8 月 30 日に施行された。これにより、平成 18 年 3 月に施行された「石綿による健康被害の救済に関する法律」における特別遺族給付金の請求期限が 10 年間延長され平成 34 年 3 月 27 日までとなるとともに、平成 28 年 3 月 26 日までに遺族補償給付を受ける権利が消滅した者（平成 28 年 3 月 26 日までに死亡した者の遺族）も救済対象となった。