

修士論文 2008年度(平成20年)

Master's Thesis Academic Year 2008

民間保険市場を活用した政府労災保険制度の 再構築の検討

慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科

Keio University, Graduate school of Media and Governance

稲木 健人

Inaki Kent

修士論文2008年度(平成20年度)
民間保険市場を活用した政府労災保険制度の再構築の検討

【論文要旨】

本論文では、わが国における労働者災害補償保険(以後、労災保険)制度運用の「国による事業独占の妥当性」を議論するものである。

労災保険は、労働者を業務上災害による生活の不安定を、使用者が補償する責任保険制度である。本制度ではこれまでに多くの労働者を救済してきた実績がある。特に制度が導入された戦後は、労災の発生頻度が高い鉱業に従事する者が多く、本制度は極めて有効であった。制度設立から60年を経過した現在、労災保険を囲む外部環境は当時と比べると大きく異なる。例えば労災保険に隣接するその他の社会保険の発展や、企業の労働安全衛生への意識改革、民間の保険会社の資力の向上である。このように、当時と今では外部環境が大きく異なるのである。それに伴って、様々な問題が明らかになってきた。しかし、現在までのところ、現行の制度運営では問題解決に至っていない。それには硬直した制度運営により、政策の自由度を奪っている可能性が高い。

そこで、本論文では労災保険の制度運用が国によって事業独占されていることの妥当性を明らかにする。そのために「海外諸国における労災保険制度の運用体制」と「労災保険に隣接するその他社会保険との補完・重複との関係」を対象に制度比較分析を行った。

これら分析から明らかとなったことは以下の通りである。

わが国における労災保険制度の運用は、世界的に見て政府の関与が強いということ。

わが国における労働災害時の公的補償が極めて大きいということ。これには公的年金等による重複支給が行われるためである。

日本の社会保険では労災保険制度がなくても、法改正をすることで、その他の社会保険によって労働者を十分に保護することが可能だということ。

本論文は、これらの分析結果から、今後の労災保険行政に対して民間保険市場を活用した制度再構築の必要性を主張するものである。

【キーワード】

1. 労災保険制度 2. 公営保険 3. 民間保険市場 4. 制度再構築

慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科
稲木 健人

Reformation of Japanese Public Workers' Compensation Insurance System by Utilizing the Insurance Market

【Abstract】

The purpose of this study is to test the appropriateness of the government's monopoly of the Public Workers' Compensation Insurance System.

Workers' Compensation Insurance is an employers' liability system to ensure the stability in livelihood for victims in job-related accidents. It is true that the insurance system has contributed to the relief of a number of workers. The system was undoubtedly effective at the time of its establishment right after the World War II when many workers engaged in mining and were exposed to a high frequency of injuries and deaths. Sixty years have passed and the circumstances have greatly changed, e.g. developments of the social security systems adjacent to the Worker's Compensation Insurance, the safety awareness of business sectors, and the capacity of private insurers.

Based on recognition of such situation, this study analyzes the appropriateness of the government's monopoly of the Japanese Workers' Compensation Insurance focusing on "the international comparison of managing structures of the insurance" and "the complementary/duplicating relations with other social insurance systems".

From the results of the analysis, the followings were found:

- 1) The government's involvement is greater in the management of the Japanese Workers' Compensation Insurance compared with other countries.
- 2) The coverage of the Japanese Workers' Compensation Insurance is distinctly greater than that in other countries because of duplication with the public pension plan.
- 3) Social insurance systems other than the Workers' Compensation Insurance are expected to provide a sufficient coverage for workers by implementing some legal reforms.

These findings conduce to the necessity of reformation of the Workers' Compensation Insurance System by utilizing the private insurance market.

【Keywords】

1. Workers' Compensation Insurance System
2. Public Insurance
3. Private Insurance Market
4. Reformation

Keio University, Graduate School of Media and Governance
Kent INAKI

民間保険市場を活用した政府労災保険制度の再構築の検討

第1章 序論.....	8
1.1 はじめに.....	8
1.2 研究の目的.....	8
1.3 研究の対象.....	9
1.3.1 労災保険制度への着眼.....	9
1.3.2 公営保険における労災保険の位置づけ.....	9
1.3.3 労災保険の事業規模.....	10
1.3.4 労災保険の事業概要.....	12
1.3.5 労働基準法と労災保険法の関係.....	13
1.3.6 公営保険における最近の動向.....	15
1.4 分析の手法.....	16
1.5 論文の構成.....	16
第2章 労災保険事業運営における政府関与の類型.....	18
2.1 保険とは何か.....	18
2.2 労災保険制度における海外諸国の政府関与.....	19
2.3 わが国における保険への政府関与の分類.....	20
2.3.1 A B型.....	21
2.3.2 B型.....	21
2.3.3 A B C型.....	22
2.3.4 A型.....	22
2.3.5 A ' B型.....	23
2.4 小括.....	23
第3章 わが国労災保険制度における運営と実態.....	25
3.1 労災保険制度の発展史.....	25
3.1.1 制度の誕生と当初の歴史 欧米.....	25
3.1.2 わが国における労災保険制度の導入と発展の経緯.....	26
3.2 労災保険制度の運営.....	28
3.2.1 労災保険の財務.....	28
3.2.2 労災保険の運営形態.....	29
3.2.3 補償内容.....	31
3.2.4 隣接するその他社会保険制度との相互・補完関係.....	31

3.3	労災保険制度の運営の実態	32
3.3.1	保険からの逸脱と悪化する財政	32
3.3.2	労災隠し	35
3.3.3	未加入者の存在	36
3.3.4	安定的な労災保険上の労働災害	37
3.3.5	外郭団体と天下り	39
3.3.6	民業圧迫	40
3.4	小括	41
第4章	労災保険制度への制度比較分析	43
4.1	拡大を続ける労災保険事業	43
4.2	重複する労災補償給付	48
4.2.1	労働災害時の医療補償	48
4.2.2	所得補償	49
4.3	制度改革：社会保険制度間の調整	53
4.4	小括	55
第5章	抜本的改革の必要性	57
5.1	悪循環シナリオ	57
5.2	改革案 労災保険法における罰則規定新設と不正防止制度の再構築	58
5.3	保険代理店と契約者（使用人）へのインタビュー結果	61
5.6	抜本的改革案 隣接する社会保険制度との統廃合と労災保険法廃案	63
5.4	改革案 補償の縮小による保険料の削減（社会復帰促進等事業の廃止）	65
5.5	抜本的改革案 民間保険市場を活用した制度再構築	66
5.6	小括	68
第6章	あとがき	69
	おわりに 民間保険市場を活用した政府労災保険制度の再構築	69
	引用文献	71
	謝辞	73

図表目次

図表 1	公営保険の分類.....	10
図表 2	公営保険における労災保険の規模.....	11
図表 3	公営保険の事業規模.....	11
図表 4	労災保険の事業概要.....	13
図表 5	労基法災害補償と労災保険法の補償内容比較.....	15
図表 6	各国の労災保険制度比較.....	19
図表 7	保険に対する政府関与の分類.....	21
図表 8	地震保険（家計地震）の出再・受再スキーム.....	22
図表 9	自賠償保険の制度運営.....	23
図表 10	特別会計の特徴.....	28
図表 11	労災保険の事業収支.....	29
図表 12	労災保険の管轄機関.....	30
図表 13	独立行政法人の予算（2007年度）.....	31
図表 14	労災保険制度の補償内容.....	31
図表 15	隣接するその他社会保険制度との相互・補完関係.....	32
図表 16	事業別労災保険料の収支.....	33
図表 17	労災保険事業への国費投入の状況.....	34
図表 18	悪化する労災保険財政.....	35
図表 19	労基法災害補償違反による検挙数.....	36
図表 20	未加入者の推計.....	37
図表 21	労災保険における受給率・死亡率・障害率.....	38
図表 22	労災事故の発生状況.....	38
図表 23	受給者1人当たり保険金給付額.....	39
図表 24	労災病院における入院・通院患者数.....	40
図表 25	戦後の社会保障の沿革.....	44
図表 26	ライフステージ別に見た厚生労働行政.....	45
図表 27	拡大する労災保険事業.....	47
図表 28	労災保険制度の内容拡大.....	48
図表 29	療養のケース.....	49
図表 30	医療補償のケース.....	49
図表 31	死亡のケース.....	50
図表 32	遺族補償による支給額.....	50
図表 33	休業のケース.....	51
図表 34	休業（失業）時の所得補償.....	51
図表 35	障害のケース.....	52

図表 36	障害による所得補償.....	53
図表 37	各国の社会保障制度比較.....	54
図表 38	今後予想されるシナリオ.....	58
図表 39	執りうる改革案の内容と評価.....	58
図表 40	現状に対して執られうる方策.....	59
図表 41	労災保険加入スキームの再構築.....	60
図表 42	労災保険の実態と改革案.....	61
図表 43	現在の労災保険と隣接する其他社会保険との補償（保障）.....	63
図表 44	統廃合後の労災補償制度案.....	65
図表 45	労災保険における補償の構造と民間保険.....	66
図表 46	民間保険市場を活用した労災保険制度の再構築.....	68

第 1 章 序論

1.1 はじめに

わが国の制度は戦後に海外の制度に倣って設けられたものが多い。本研究の対象である労働者災害補償保険（以後、労災保険）も戦後に海外諸国を参考に導入された制度である。当時は民間企業の状態が戦争の傷跡もあり、現在と比べると非常に貧弱であった。そのため、政府が直接の運営することが大変有効であった。

しかし現在は違う。たばこ専売公社や国鉄を始め、多くの企業が民営化による事業運営のイノベーションを遂げた。これは公営保険にも言えることである。2003年までは旧運輸省による自動車賠償責任保険（自賠責）再保険があった。これは自賠責保険のリスクを分担する目的で設けられた政府による強制の再保険であったが、省庁再編を機に民営化されることで廃止された。このように社会保険においても事業運営のイノベーションが実際に起きているのである。よって、本研究の対象である労災保険も制度運営の改革について議論がされるべきであるが、これまでのところ労災保険制度は政策的理由により政府による管掌（運営）が続けられている。

1.2 研究の目的

本論文ではわが国における労災保険の制度の成り立ちと運用の実態を分析することで、労災保険事業における「政府による事業独占の妥当性」についての議論を行う。

労災保険は昭和22年に導入された労災保険法に基づく保険制度である。制度が導入された当時は、多くの労働者が鉱業や林業など労働災害の発生頻度が高い業種についていた。しかし、当時の社会保険制度は十分な水準とは言えず、被災した労働者が泣き寝入りする状況が起きていた。そのため、労災保険は大変有意義なものであった。しかし制度導入から約60年が経過し、産業構造の変化を遂げたわが国はサービス産業に従事する労働者が大半を占めるようになった。そのため、現在では制度が導入された当時のような労働災害は大幅に減少している。その結果、労災保険制度は平成3年度には1.3兆円の事業赤字であった。また、労働災害が減少した要因には、企業による自発的な労働災害の発生防止努力の影響が大きい。一方、保険会社の資力も大きく向上した。このように労働者の安全確保と労災補償を取り巻く環境が大きく変化したにも関わらず、労災保険制度の運用における改革がこれまでのところほとんど行われていない。よって、労働災害対策においては、

むしろ労災保険法が制約となって、使用者、労働者の双方に非効率な労災補償制度を押しつけている可能性が高い。

海外の労災保険の運営は、日本に比べ先進的である。アメリカは労災保険の運営主体に保険会社を活用している。政府はあくまでも保険会社を監督する役目に回り、制度効率を保っている。更には保険によらない、自由な形で企業による自発的な補償を認めている。ドイツは運営主体を業種ごとに設立された労働組合によって自治をさせている。英国においては労災保険の財源を税金とすることで、全国民を対象にした補償制度としている。海外の労災保険制度は、変化する社会と環境に適応しようと、制度を改革していった。社会的合意の結果として現在の労災保険制度がある。

これに対してわが国の労災保険制度は、時代遅れと言えるだろう。労災保険制度は労災隠し、未加入など、様々な問題を抱えている。これらは硬直した時代遅れな制度の結果であり、今後も解決することが出来ないだろう。本論文ではこうした発想に立って労災保険制度の「国による事業独占の妥当性」に着目することで、労災保険事業の改革を行うことが目的である。

1.3 研究の対象

1.3.1 労災保険制度への着眼

社会保障の在り方に関する議論では、年金や医療等はこれまでに改革が行われてきた。一方、労災保険はこれまで本格的な改革論議がされることがなかった。労災保険事業には制度設立から平成19年までの61年間におよそ57兆円の保険料が投入された巨大な事業である。ではなぜこれまで労災保険事業は本格的な議論の対象とならなかったのだろうか。理由には制度が個人には関わりが薄いことが言える。保険料が全額事業主負担であり、個人には負担感がない。また、制度が一貫して黒字であったことも要因の1つと考えられる。更に特別会計事業であり、一般会計より厳格な審議がされてこなかったという制度的要因もある。省庁再編による改革の不十分さもある。本制度は過去には改革となりうる兆しがあったものの、旧労働省と旧厚生省の統合による看板の付け替えに終わった感が強い。このように幾つもの要因によって、これまであまり触れられないことがない領域である。

1.3.2 公営保険における労災保険の位置づけ

わが国には政府が運営する公営保険がある¹。本研究で取り上げる労災保険も公営保険の1つである。その他の公営保険には、例えば新聞紙面やテレビで取り上げられている公的年金（国民年金、厚生年金）、雇用保険、あまり知られていないが森林保険や農業再保険などがある。

¹ 特別会計にある保険勘定を公営保険とする。これ年によりは新設・廃止により増減することがある。

図表 1 は公営保険を保険目的と対象から分類したものである。これによると労災保険は他人を対象にしたヒト保険²である。ちなみにこの分類によると馴染み深い年金や介護、健康保険は、自分を対象にしたヒト保険である。

図表 1 公営保険の分類

		何を	
		モノ	ヒト
誰の	自分	森林保険 地震再保険	船員保険 年金保険 介護保険 健康保険 雇用保険
	他人	貿易再保険 農業再保険 漁業再保険	労災保険

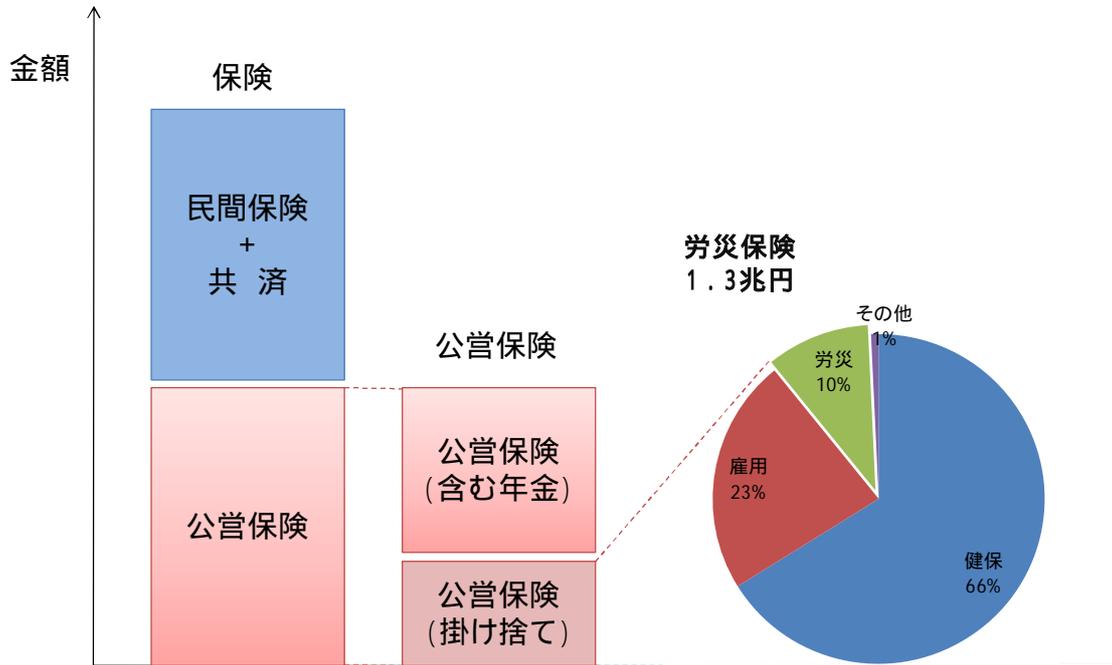
注) 筆者作成

1.3.3 労災保険の事業規模

図表 2 は労災保険における労災保険の規模を表した図表である。これら公営保険に平成 16 年度予算で 54 兆円が計上されていて、規模が極めて大きい。事業規模についてまず、公営保険は積立に似た公的年金部分と掛け捨ての保険に分類できる。掛け捨ての公営保険は政府管掌健康保険の割合が大きく、全体の 6 割超を示す。次いで雇用保険、労災保険の順に続く。掛け捨ての公営保険における労災保険の割合は、約 10% 約 1.3 兆円である。つまり規模の面から言うと、労災保険は 3 番目に大きい公営の掛け捨て保険であると言える。これは携帯電話市場と同規模の市場で、損害保険市場の約 15% を占める非常に大きな保険事業である。

² 使用者による労働者への賠償責任保険である。

図表 2 公営保険における労災保険の規模



注) 筆者作成

また、図表 3 は公営保険の事業規模の全体像である。この表から森林保険や船員保険など私たちの生活にはあまりなじみのない公による保険制度が数多くあることが分かるだろう。

図表 3 公営保険の事業規模

特別会計(H16年予算)	所管	公的保険	収入規模(億円)
1 地震保険再保険特別会計	財務省	地震保険	499
2 厚生保険特別会計	厚生労働省	厚生年金保険	345,489
		政府管掌健康保険	87,772
3 船員保険特別会計	厚生労働省	船員保険	724
4 国民年金特別会計		国民年金	58,876
5 労働保険特別会計	厚生労働省	労災保険	13,296
		雇用保険	30,646
6 農業共済再保険特別会計	農林水産省	農業共済	1,036
7 森林保険特別会計	農林水産省	森林保険	166
8 漁船再保険及び漁船共済保険特別会計	農林水産省	漁船保険	99
		漁船給与保険	0
		漁船共済	154
9 貿易再保険特別会計	経済産業省	貿易保険	2,295
収入規模			541,682
参考			
損害保険事業元請保険料合計(2003年度)			88,139
生命保険事業保険料合計(2003年度)			259,609
共済事業受入共済掛金合計(2003年度)			76,826

出所：松浦・佐野(2005)

労災保険が政府による独占が行われている根拠は労災保険法第2条の「労災保険は政府が管掌する」に基づく。これについて、厚生労働省は民間が行うと行政の一体化を損なうとしている³⁴。

1.3.4 労災保険の事業概要

労災保険は1人でも使用する全ての事業（適用除外は国家公務員、地方公務員（現業の非常勤職員を除く。）及び船員である。）が適用されており、2004年度末現在で適用事業場数は263万事業場・適用労働者数は4,855万人となっている。

また、労働者以外の者でも業務の実態・労働災害の発生状況などから見て、労働者に準じて労災保険により保護するにふさわしい者に対し、特別の手続きにより労災保険制度への加入を認め、その業務災害及び通勤災害について保護を与える「特別加入制度」があり、労災保険法上の労働者とほぼ同様の補償を行っている（法33条）。

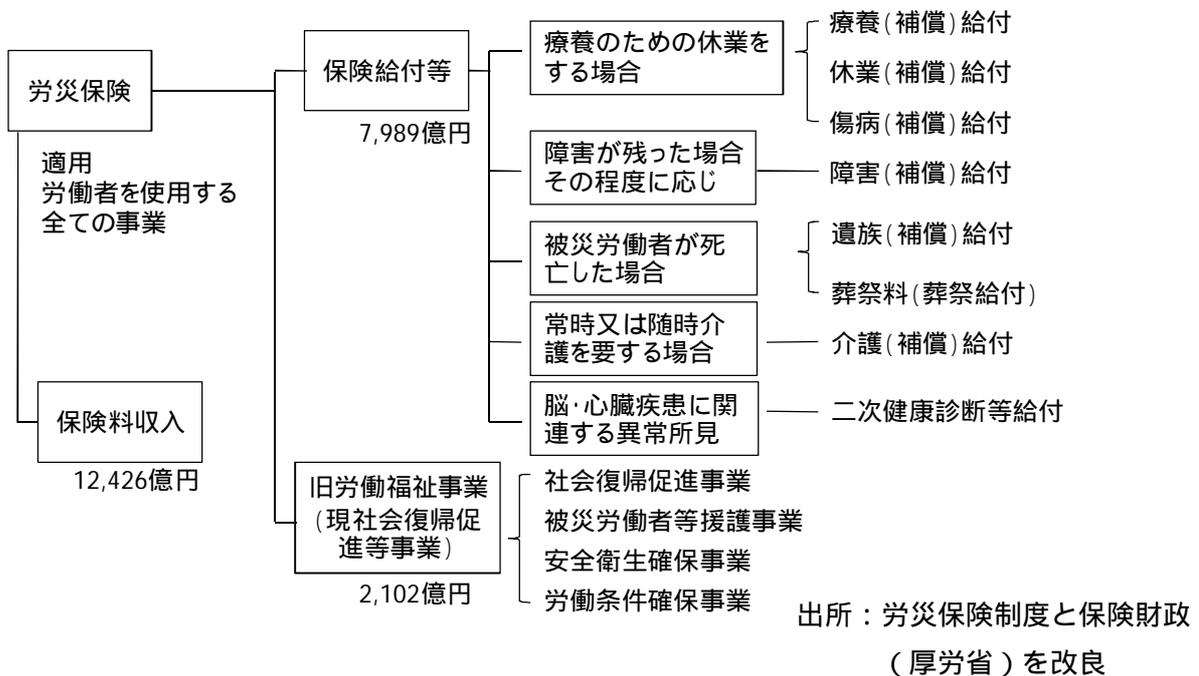
その労災保険事業は保険給付（主要事業）と社会復帰促進等事業（旧労働福祉事業）（付帯事業）の2つの事業から成り立つ。（図表4）

³ 政府が労災保険を民営化できないという理由は下記のとおりである。

- i. 労災保険制度は、労働基準法に基づき罰則が規定されている事業主の災害補償責任を担保するものであり、その判断には事業主の刑事罰の存否が関わる。したがって、統一的な判断が必要され、一定の基準により定型的な判断を行う民間の判断にはなじまない。
- ii. 居住地に関わりなく公平なサービスが必要であることから、国による全国的ネットワークが必要である。
- iii. 民間保険会社では、業務廃止の可能性があるため、長期的に安定した年金給付の運営が確保されない恐れがある。
- iv. 現在のファンドを各保険会社に分割すると、規模が縮小され、保険数理非効率である。
- v. 労働災害の発生状況は、業種や地域によって異なることから、災害多発業種の事業主等が保険加入を拒否される恐れがある。
- vi. 自賠償のような車検制度がないことから、保険の強制加入を維持することが困難である。

⁴ 松浦・佐野（2005）

図表 4 労災保険の事業概要



主要事業である保険給付は、いわゆる労災事故による保険金を支払う事業である。一方の付帯事業である旧労働福祉事業（現在の社会復帰促進等事業）は、援護事業、社会復帰促進事業、安全衛生確保事業、労働条件確保事業の4つの事業に分類される。これら付帯事業では罹災者のリハビリや未払い賃金をやっている。

労災保険制度のメリットをまとめると以下ようになる。

患者の治療費の自己負担がない。

休業の際の給付額が、労基法では平均賃金の60%しか補償されないのに対し、労災法では80%補償される。

後遺症が残った場合、補償が厚い。

労災保険では、遺族数に応じ年間で平均賃金の一定の日数分が支給される。更にボーナスに応じて、遺族特別年金などが支給される。

休業期間+30日間は解雇されない。

このように、労災保険事業では労働者の業務災害に対して厚く補償している。

1.3.5 労働基準法と労災保険法の関係

労基法の災害補償（法75条 80条）と労災保険法は昭和22年に、同時に開始した制度である。その関係は、労基法と労災法の関係は一般法と特別法の関係である。昭和22年、労基法において使用者の労働者に対する災害補償責任が明記され、それを確実に実行するために設けられたのが労災保険法である。そのため、当時は両法による補償内容は同一であった。しかし、その後労災保険は独自の発展を遂げた。図表5より補償の差が分

かるだろう。

図表5は現在の労基法第75 - 80条の災害補償と労災保険を比較した図表である。山口(2002)によれば労基法との関係について「労災保険は、直接労働者の保護をはかることを目的として、事業主の費用共同負担のもとに、保険給付として独自の災害補償を労働者に直接行う。更に保険施設として労働者の福祉に必要な施設をなすことも目的とする保険であり、労基法の使用上の災害補償責任からは一応別個独立の、業務上災害についての労働保険である。労基法の災害補償規定を担保する仕組みとして労災保険が生まれたのである。」と説明する。

つまり、労基法の災害補償に規定された補償を確実にするために設けられた制度が労災保険である。しかし、実務上、労基法災害補償には労災保険法にはない罰則規定があるため、労災保険法違反の者には労基法に基づいて対処することが出来る。

このように労基法と労災保険は一般法と特別法の関係をしているのである。但し、独自の発展により現在では災害補償との補償水準が異なるのである。内容は制定当初、労基法上の災害補償と労災保険法の給付内容は同一水準であったものの、昭和35年以降の数次にわたる改正によって次第に労基法から乖離すると共に、その独自性を顕著に、現在に至るのである(いわゆる「労災保険のひとり歩き」)⁵⁶。

⁵ 『明説 労災保険法』(労務行政)によれば、「労働者の業務災害に関しては、使用者は労働基準法に規定される災害補償を行わなければなりません、この使用者の災害補償責任は、同一の事由により労災保険の保険給付が行われる場合には、免除されることとなっています。ただし、休業補償給付が支給されない最初の三日間については、労働基準法により事業主が直接、休業補償を行わなければなりません。」

⁶ 西村(1998)によれば、「使用者を加入者とし政府を保険者とする強制保険制度によって災害補償の迅速かつ公正な実施を行うために、昭和22年に労基法の災害補償と労災保険の2本建てで行われている。」

図表 5 労基法災害補償と労災保険法の補償内容比較

		当 時	→		現 在
災害の種類 保険事故	労働基準法		労 災 保 険 法		
	業務災害		業務災害		通勤災害
負傷・疾病	療養補償	療養補償 給付	療養の給付	療養給付	療養の 給付
			療養の費用		療養の 費用
	休業補償	分割補償	休業補償給付		休業給付
			傷病補償給付		障害年金
障害	障害補償	障害補償 給付	介護補償給付		介護給付
			障害補償 一時金	障害給付	障害年金
					障害 一時金
死亡	遺族補償	遺族補償 給付	遺族補償年金		遺族年金
			遺族補償 一時金		遺族 一時金
	葬 祭 料		葬祭料		葬祭給付
一次健康診断で異常		二次健康診断等給付			

出所：加藤(2002)を筆者独自に修正

1.3.6 公営保険における最近の動向

ここではこれまで公営保険であり、現在では民営化された自動車賠償責任再保険(以後、自賠責再保険)事業について説明する。

名称に再保険と付くように、現在も存在する自賠責保険の再保険事業であった。本事業は戦後の日本の損害保険会社の資力が弱く、リスクを引受けることが困難だった時代に旧運輸省によって設けられた制度である。しかし現在のように損害保険会社の資力高まった時代においては不要論が内外から強かった。国内からは「自賠責保険の再保険業等は今は政府がやるべき仕事では全くない。国の再保険制度が40数年も続いてきたのは驚くべきことであり、運輸省の懇談会がさまざまな条件をつけ再保険の存廃の結論を先送りにする報告書を出したのは更に驚くべきことである。もはや政治の出番だ」⁷と指摘されていた。また、平成10年にOECD諸国から「政府再保険を実施しているのは日本だけだ。」と指摘されていた⁸。そこに平成13年の旧運輸省の再編を契機に本事業は廃止された経緯を持つ。

こうした改革は、内外からの圧力と省庁再編という期限を突きつけたことの影響が強く、本事業は廃止、民営化された。しかし、完全に民営化されたわけではなかった。本事業は積立金が2000年時点で1.8兆円あった。その額の半分を利用者に還元、残りは新た

⁷ 日本経済新聞1999年10月10日朝刊

⁸ 松浦・佐野(前掲)

に新設された紛争処理機関である自動車損害賠償保障事業に持参金として回された。また、改められた自賠責保険の保険料制度に純賦課金と付加賦課金が設けられ、それが自動車損害賠償保障事業の財源として充てられることになった。こうして、政府も痛み分けをすることで事業規模こそ縮小したものの、名称を改めて事業存続しているのである。

1.4 分析の手法

研究は主に比較制度分析を行う。これまでの研究では労災保険ありきの議論しかされて来なかった。そのため従来の研究では、労災保険制度の周辺にあるその他社会保険制度による労災補償制度まで視野に入れたゼロベースに立った研究がされて来なかった。しかし、その後の社会保険制度は労災保険のみならず、年金、医療をはじめ、全般的に給付水準と補償範囲が拡大してきた。

そこで本研究では広く労災保険制度を見渡すことで、現在の労災保険の実態を分析する。その上で現行制度に起きている諸問題を構造的に捉えることで、その本質を探ると共に、このままでは今後労災保険事業に起きる課題を明らかにし、その問題への解決策を提示する。以上の方法により、労災保険における制度運営の建前と実態を露わにし、国による介入の妥当性の有無を示す。

1.5 論文の構成

第2章 労災保険事業運営における政府関与の類型

第2章では、保険への政府関与の類型を把握した上で、労災保険がどのようにして政府に関与されているのかを明らかにする。まず、そもそも保険とはなにかに触れた上で、海外の労災保険の制度運営とわが国における公営保険の政府関与を論じる。

第3章 わが国労災保険制度における運営と実態

第3章では、労災保険制度の運営とその実態を把握する。労災保険制度はドイツで始められた制度である。日本に労災保険制度が導入されたのは戦後であったが、当時と今の私たちが置かれている環境は異なる。本来、変化に伴って制度設計は変更されるべきである。しかし、労災保険制度のメカニズムそのものには変化がなく、その結果、労災隠しや未加入等多くの問題が起きていることを明らかにする。

第4章 労災保険制度への制度比較分析

第4章では、わが国の労災補償（保障）の肥大化と、支給額が大きすぎることを明らかにする。わが国の社会保険制度は戦後著しく発展してきた。しかし、制度間の調整が十分ではなく、実態として労災補償においては労災保険を始め、国民年金、厚生年金、健康保

険等から重複支給が行われている。こうした制度間の関係についてアメリカ、イギリス、ドイツの社会保険制度を比べることで、わが国の労災保険制度に対する改革案を分析する。

第5章 抜本的改革の必要性

第5章では、抜本的改革の必要性を提示する。そのためにまず、このままの制度ではどのような問題が起きてしまうのかという悪循環シナリオを提示する。その上で、その悪循環シナリオを解決すべく改革案を提示する。特に労災保険事業を政府が独占するのではなく、民間の力を導入して解決することの必要性を論じる。

第6章 あとがき

第6章では、本研究の分析結果を基に筆者の理念、本研究の課題と展開可能性について論じる。

第 2 章 労災保険事業運営における政府関与の類型

2.1 保険とは何か

保険とは日常的に耳にする言葉であるが、その態様は様々である。私たちが日常よく耳にするのは生命保険や損害保険という民間保険商品を指す言葉だろう。これらは保険の対象による分類である。前者は人を対象にした保険であり、後者は物を対象にした保険である。これらは保険業界では第 1 分野、第 2 分野とされる。ちなみにもう 1 つ第 3 分野の保険があり、これは医療、年金、介護などそれぞれに跨る保険を指す言葉である。しかし、近年ではこれらの分類はあいまいになってきている。但し、保険が万が一の危険に備える手段ということには変わらない。私たちの日々の生活や、私たちの保有する財物は常にリスク（危険）に接している。そのために私たちは安心の対価として保険料を支払い、万が一の備えを保険金として備えるのである。

これについて今井・岡田・梅津（2005）も、「リスクにさらされている人々が、少額の金銭（保険料）を拠出して共通の準備財産を形成し、そのリスクが不幸にして実現した人に対し、この準備財産から必要な金銭（保険金）を、あらかじめ定めていた条件に従って払い戻すシステム」と述べている。また、後藤（2006）も「保険はリスクを当人から第三者に移転することにより、社会全体から見れば「富の移転機能」を果たすものとしている。更に D. S. HANSELL（2005）も「保険は、不幸の結果に対して金銭的な補償を提供する社会的なしくみであり、その支払いはこの仕組みに参加する全員の拠出金の集積から行われるもの」としており、それぞれがほぼ同じ認識である。

また、保険の性質についてであるが、保険には公共性が極めて強いということが言える。そのため、政府の関与がその他の商品（例えばカメラや時計）と比べると極めて大きい。このことは保険業法第 1 条の目的においても、保険の公共性と国民生活への影響の大きさを認めている⁹。

⁹ 「保険業の公共性にかんがみ、保険業を行う者の業務の健全かつ適切な運営及び保険募集の公平を確保することにより、保険契約者等の保護を図り、もって国民生活の安定及び国民経済の発展に資すること」である（保険業法第 1 条）

2.2 労災保険制度における海外諸国の政府関与

図表 6 各国の労災保険制度比較

	米国	英国	ドイツ	フランス	イタリア	スウェーデン	日本
運営主体	州の基金 保険会社 自己保険	国	業種別 労災保険組合	社会保障機関	一定の公社	社会保険庁	厚生労働省
費用負担者	民間の会社 使用者の全てと 公的機関	全国民	事業主	使用者	使用者	使用者 自営業者	使用者
加入の強制							
財源	保険料 (自己保険除く)	税金	保険料	保険料	保険料	保険料	保険料
国費の投入	×		(不真正労災保 険を対象に)	×	×	×	(年金原資)
メリット制		×		(従業員200人 以上の企業に限	×	×	

注) 筆者作成

続いて海外における労災保険制度への政府関与について説明する(図表6)。やはり、労災保険も保険であるため、海外諸国とも公的の色が強いことが言える。

まず、運営主体についてであるが、日本と英国とスウェーデンを除き、国以外の第三者機関が運営を担っていることが分かる。また、労災保険の財源には英国を除き、保険料が充てられる。しかし実際の運営にあたっては、一部国費が投入される場合がある。運営主体を第三者機関とすることで各国は意図的に税への依存を防ぎ、保険料を財源に、単独で運営出来るよう独立性を与えていると考えられる。アメリカでは保険会社を運営主体、更には一部であるが自己(家)保険¹⁰と認めている。ドイツは業種別労災保険組合が運営主体とすることで自治的に運営している。同様にイタリアも一定の公社が保険者であり、政府ではない機関が保険者となっている。一方、英国であるが日本の健康保険にあたるNHSが、全国民を対象としており、労災保険の医療部分もNHSに包摂されるのである。そのNHSの財源は税金で賄っており、つまり労災保険の医療補償部分はNHSが担っているのである。一方のスウェーデンは社会主義の色が濃い国家であって、そもそも政府の役割が大きい。

次に費用負担者について説明する。多くの国では使用者を費用負担者としているが、これは財源と密接にかかわってくる。例えばイギリスのように全国民とする国は税金によって事業を運営していることによる。また、アメリカは公的機関も労災保険に加入しなくてはならない点が、日本の場合と異なる。日本では公務員は別制度で補償されている。ドイツの場合、保険者が業種別労災保険組合となっているため、事業主が費用負担者となる点

¹⁰ 自己(家)保険とはリスクを保険にかけず、自ら保有することである。しかし、リスクの処理を考えず結果的にリスクを保有してしまった場合とは異なり、リスクマネジメントとして政策的判断によって保険をつけなくて自らリスク引受を保有する手法である。自己(家)保険には、種類が複数あり、キャプティブも自己(家)保険の一種である。

は日本と同じだが、保険者が複数いる点が異なっている。

メリット制とは保険金支払実績に基づいて、保険料を計算する仕組みである。支払いの少ない加入者には安い保険料を請求する。また、支払いの多い加入者には高い保険料を請求するデメリットもある。メリット制は保険料を通じて、事業主に事故抑制インセンティブを効率的に与えることが出来る一方、制度の弊害として保険料の増加を恐れて、労災隠しに走る可能性もある。そのため、制度の効率性と公平性がトレードオフの関係にある。このメリット制について、日本と同様に制度を設けている国は、アメリカ、ドイツ、フランス（従業員200人以上の企業）である。アメリカにおいては主な運営主体が保険会社であり、その他にも効率的に労災補償を選択することが出来るようになっており、元から効率性が確保される制度となっている。この点がメリット制の持つ効率性の面でアメリカに似合うのである。

ドイツは業種ごとに労働組合を運営主体にした機関が自治を行っている。そのため制度設計に関しても約款を変更することが可能で、比較的自由に行うことが可能で、メリット制も同様に同一業種内で比較的自由に用いられている。

フランスは従業員数200人以上の企業を対象にしたメリット制である。そのため、中小規模でコンプライアンスの低い企業がデメリットから逃れようと、労災隠しを行うインセンティブを排除している。

2.3 わが国における保険への政府関与の分類

政府による保険に対する関与の手段には大きく3つある。実際の運営に当たっては、これら手段を組み合わせることで運営が行われている。理論的には8通りの手段がある。これら手段と保険種類を分類したものが図表7である。図表7には特別会計に勘定がないために、ここでは公営保険ではないが、公的色の強い保険として自賠償保険と住宅瑕疵担保責任保険を参考として記載した。以下ではこの図表に基づいて政府による保険への関与について論じる。

図表 7 保険に対する政府関与の分類

		政府による保険関与の手段			運営主体	設立年
		A.加入の強制	B.国費の投入	C.政府再保険		
公 営 保 険	保 険	労災保険			×	厚労省 S22年
		雇用保険			×	厚労省 S49年
		政府管掌健康保険			×	厚労省 T11年
		国民年金			×	厚労省 S34年
		厚生年金			×	厚労省 S29年
		船員保険			×	厚労省 S14年
		森林保険	×		×	国交省 S12年
	再 保 険	貿易再保険				経産省 S25年
		農業共済再保険				農水省 S19年
		漁業再保険及び漁船共済保険				農水省 S12年
地震保険再保険					財務省 S41年	
(平成16年度時点)						
参 考 保 険	自賠責保険		×	×	保険会社 S30年	
	住宅瑕疵担保責任保険			×	保険法人 H16年	

：住宅瑕疵担保責任においては、供託または保険に加入しなくてはならないとしている。

注) 筆者作成

2.3.1 AB型

(労災保険、雇用保険、政府管掌健康保険、国民年金、厚生年金、船員保険)

AB型とは、法律により保険加入が強制され、国費の投入が行われる保険制度のことである。本研究の対象である労災保険はこの型に分類される。AB型は、強制的に加入者から保険料を徴収することが可能で、しかも運営主体が政府であるため、最も政府関与が大きい保険制度である。また、全ての保険事業を政府が行うため信用の問題がなく、よって再保険を行う必要がない。そのため当然であるが政府による再保険も存在しない。再保険とは、「保険者が事故の負担する保険責任の一部または全部を、他に転嫁する取引」のことである¹¹。

2.3.2 B型

(森林保険)

B型とは、任意加入であるが、国費が投入される保険制度のことである。B型には森林保険性のみが該当する。森林保険は強制加入が法律に明記されていないため、加入率が低いという問題を抱えている。因みに民間保険会社の森林保険は現在では新規募集を終了している¹²。

¹¹ 「再保険 その理論と実務」(2005)

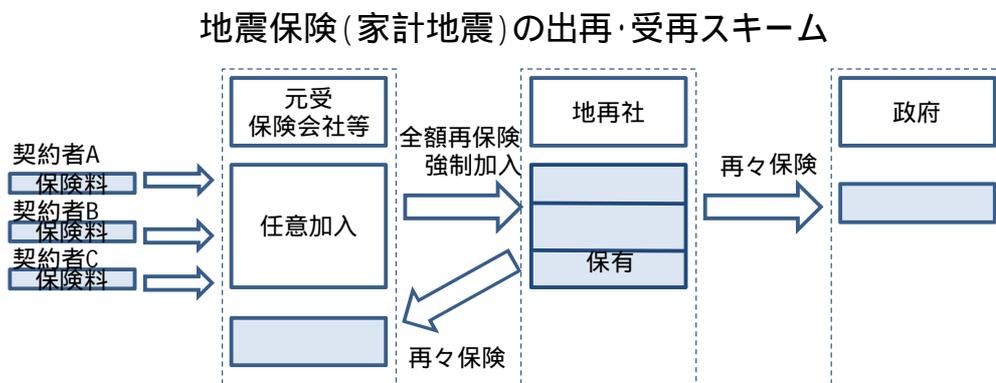
¹² 根立(1994)

2.3.3 ABC型

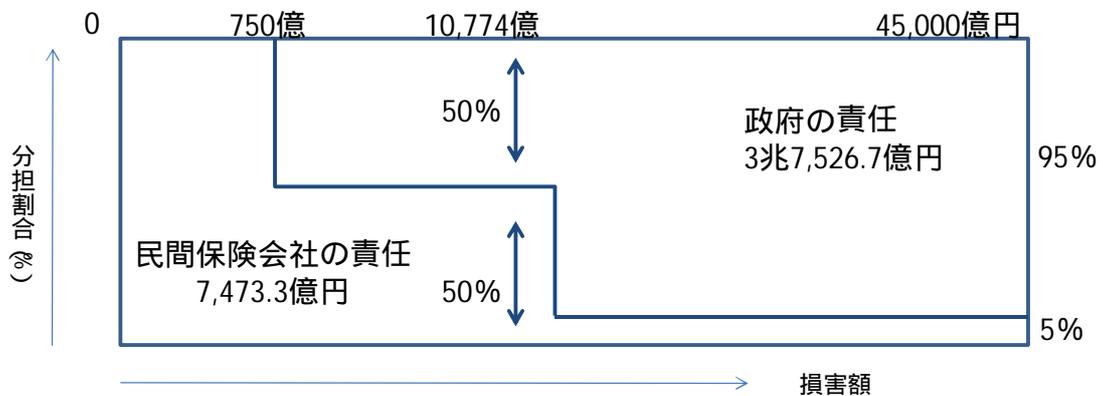
(貿易再保険、農業共済再保険、漁業再保険及び漁船共済保険、地震保険再保険)

ABC型とは、強制加入が法律により規定され、国費の投入が有る政府再保険である。政府再保険は民間が引受ける保険に対し、政府の信用を与えるような役割を果たしている。よって、これら公営の再保険の元受け保険は任意加入である。例えば、地震保険の場合、こちらは保険会社による任意保険であり、地震のような巨大リスクが市場取引では補完されない可能性がある。そこで政府が地震リスクに対して政府保証を与えていることで、官民一体となって現在の地震保険は成り立っている。

図表 8 地震保険(家計地震)の出再・受再スキーム



地震保険(家計地震)の政府保証



出所：損害保険総合研究所(前掲)

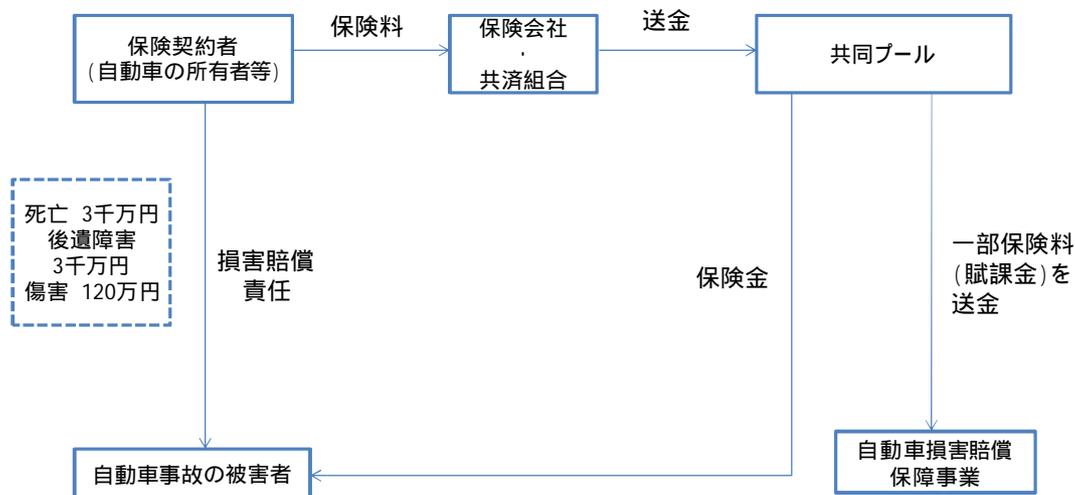
2.3.4 A型

(自賠償保険)

A型とは、法律により加入が強制されている保険制度のことである。具体的に自賠償である。例えば自賠償保険は法律による強制加入制度の自賠償保険を、車検制度とリンクすることで100%近い加入率を確保している。因みに平成13年までは、特別会計に自賠償再保険事業特別会計があった。しかし、現在では当会計は廃止され再保険業務は民間保

険会社が行っている。(図表9)

図表9 自賠償保険の制度運営



注) 筆者作成

2.3.5 A' B型

(住宅瑕疵担保責任保険)

A' B型とは、供託との選択肢が与えられているため、保険加入が強制されていないが、一定の強制があり、かつ国費が投入されている保険制度である。当保険制度は平成16年度に新設された保険であり、公的色の強い保険の中では最も歴史が浅い。

2.4 小括

保険は公共性の強いサービスである。そのため、政府が保険に関与するという自体は世界的に一般的なことである。

労災保険においてもその公共性から、各国の労災保険に対して政府の関与が存在する点は共通している。しかし、労災保険の事業運営については世界と日本に大きな違いがある。まず、運営主体について、日本の労災保険を含む公営保険の運営主体は全て政府である。世界の主な先進国の運営主体は、コスト意識を重視することで政府から独立した第三者機関に運営を任せることが多い。アメリカにおいては運営主体を保険会社に担わせている。更には自己保険も認めている。費用負担者においても英国のように税金を財源に全国民とする国もある。日本では労災保険事業に毎年国費が投入されているが、投入がされていない国もある。ドイツは不真正労災保険と言って、純粋な意味での労働災害補償に限らず、広く社会的被害にも補償を行うための財源として国費が投入されている。最後にメリット制であるが、導入されている国ではメリット制の持つ問題点を克服するための環境、または措置を取っている。日本のように全業種一律にメリット制が導入されていない。

またわが国の公営保険における政府関与の分類によると、労災保険は最も関与が強い保

険の1つである。公的保険の在り方は理論的には8通りあり、公的保険と一口にいても例えば自賠責保険のように公的色の弱いものから、労災保険のように強いものまで様々である。労災保険の運営において、今のやり方しかないということは決してない。

以上より、労災保険運営体制は、極めて多様であり、取りうる選択肢が多数ある。世界の運営体制は社会的合意の結果である。しかし、わが国の労災保険の運営体制が、これまで改革されていないことを考えると、これが社会的合意の結果と考えることが困難である。やはり、労災保険制度の再構築の検討が必要である。

第3章 わが国労災保険制度における運営と実態

3.1 労災保険制度の発展史

本章ではまず労災保険制度の運営について説明する。本研究の特徴として研究対象が複雑と言える。研究の目的は制度説明ではないが、しかし制度について正確に理解する必要があるので、論文の構成上、どうしても制度説明に紙面を割く必要があった。本章の後半では、こうした労災保険制度の結果、現状でどのような問題が起きているのかという実態について触れる。

3.1.1 制度の誕生と当初の歴史 欧米

労災保険は、19世紀にドイツで社会保険として始まり、その後、フランスやイギリスでは雇い主に補償責任を課しながら民間の保険に加入するといったやりかたで、19世紀終わりから20世紀初めにかけて次々と発足した¹³。

ドイツの労災保険法はビスマルクの社会保険の3部作として1884年に制定された。しかし、制定までの道のりは決して平坦ではなかった。当時、議会における争点は主に保険の運営についてであった。国は国家管理の思想を強く打ち出していたが、拠出金の分担に反対する労働者、保険運営に関する自治・自主管理を要求する事業主双方の反対が強かった。そこで、国庫負担に変えて補足的に国家保証を行うことにし、同一業種の事業主の団体である同業保険組合（以下では、労災保険組合という）を保険者（保険管掌者）とすることで、ようやく1884年7月6日に第3草案が制定された。

しかし、当時の労災保険法は使用者責任法の適用事業の範囲をほとんど出るものではなく、強制被保険者は、それらの事業に使用されている労働者および稼得年額2,000マルクまでの下級の事業所職員であり、適用範囲は限定されていた。

しかし、数次の法改正を経て、次第に適用範囲を拡大していく。1911年には疾病保険、労災保険および一般労働者の廃疾・老齢保険（後の労働者年金保険）を含む社会保険法の大法典としてライヒ保険法（RVO）が成立する。このなかで労災保険は工業労災保険、農業労災保険、海上労災保険の3部門に編成された。同法で鉱業労災保険の適用事業とされたのは、鉱山、製塩所、精錬所、石材採掘所等、製造工場、造船所、製鉄所等、土木建築業等、煙突掃除業、湯屋業等、鉄道業、郵便・電信業等、内水航路の商船業等、貨

¹³ 第9回総合規制改革会議 議事概要
(<http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/009/gaiyo.html>)より

物運送業、馬車・自動車運送業等、倉庫業等、貨物放送業、荷揚・運搬業等などであり、この時までには労災保険は重要な工業部門のほとんどすべてを適用事業としていた¹⁴。

3.1.2 わが国における労災保険制度の導入と発展の経緯

続いて日本における労災保険制度がどのようにして導入され発展してきたのか説明する。説明を容易にするために、戦前と戦後に分けて説明する。

戦前

第2次世界大戦以前の労働災害の様子は「幕末の開国以来、旧来の手工業的生産方式を残し、かつ、欧米から導入された蒸気機関や電気動力、発電機、それを用いる紡績機械等が労働の場に持ち込まれたが、明治維新政府の殖産施策推進の中で、労働力過剰と資本形成の脆弱かつ薄い防災関心のため、民営化事業の拡大につれ、労働災害が急増し」ていた¹⁵。

そこでは明治政府は「工業育成策の一環として災害を被った労働者に対する「救恤」(明治12年の各庁技術工芸ノ者就業上死傷手当内規等)を定めた、つまり官営事業から始まった」のである¹⁶。

民間でも労災が問題となってくるのは、1890年9月25日に法律第87号により発令された「鉱業条例」以降である。その第72条には、「鉱夫自己ノ過失ニ非スシテ就業中負傷シタル場合ニ於テ」は、鉱業人は診察費、診療費、休業中の日当、埋葬料、遺族手当、障害補助金を支給することを規定している。しかし、当時はまだ鉱業以外の民営工場等においては、工場独自の扶助規則は制定されていなかった¹⁷。

一般的な保障が行われたのは、「工場法」(1916年施行)による災害扶助制度である。この工場法による災害補償制度は、「鉱業条例」の救済制度を先駆とする「鉱業法」の扶助制度に倣ったもので、労働者保護の一部門として扱われ、その履行確保は依然として主として行政的、公法的手段に委ねられてきた。

その後、成立した健康保険法(1922年3月)は、業務上外を問わず労働者の負傷、疾病、死亡等を保険事故としていて、画期的なものであった。これにより工場法及び鉱業法の扶助の一部が吸収されることとなった。

その後昭和19年2月に「健康保険法」が改正され、工場法と鉱業法による療養扶助と休業扶助は、社会保険化¹⁸を見ることとなった。一方、残されていた障害扶助と遺族扶助は、戦後になってようやく労働者年金保険(現在の厚生年金保険)を経て社会保険化されることになる¹⁹。

¹⁴ 西ドイツの労災補償法制等に関する調査研究報告書(1991)

¹⁵ 労働基準行政 五〇年の回顧(1997)

¹⁶ 西村(前掲)

¹⁷ 井上(1999)

¹⁸ ここでいう社会保険化とは、一般的な保障制度となったという意味である。

¹⁹ 明説労災保険法(2004)

戦後

昭和20年8月25日、GHQ労働諮問委員会は、日本政府に対して労働保護立法に関する勧告を行った。その中で災害補償については、「産業災害又は疾病に起因する一時的又は永久的労働不能または死亡に関する補償は近代産業国家の労働法の下では通常使用者の費用を持って行われる。日本においてはかかる保証は一部疾病保険制度により供され、しかも費用の約半分は労働者の負担するところである。労働者補償の改善は全社会保険制度の広範な改正の一部としてこれを企つべきである。その時において、特に死亡及び永久的労働不能のため一層十分な給付を設くべく、かつ、経理制度を改正し、もって一切の、又は大部分の費用は使用者側が負担するようにすべく、かつこれが管理における労働者の参加を増大すべきである。」²⁰と述べている。

当時の政府はGHQから労災補償の費用を労働者が負担している点を改める必要性を迫られていた。そこで労災補償制度という保険制度設けることを使用者側が希望し、労働者側もこれに賛同した。ここで初めて労働災害の保険化が行われる合意が取り付けられるのである。

こうして厚生省労政局も災害補償保険制度についてようやく成案ができ、GHQとの折衝が行われた。しかし、厚生省側の成案は、事業主による責任保険制度²¹を考えていた。

友納武人氏（当時の労災保険担当者）は、「業務上災害保険制度というものに民間保険の余地を残そうということをおわれわれは強く念願していたのです。」「民間保険と公営保険を競争させて択一制度をつくらうということをお強く頭に持っていました。このことは民間保険の方が迅速で、サービスが行きとどき、料率なども事業場の安全衛生設備に応じたものになるだろうという考えがあったからです。」²²と述べている。

しかしGHQの「労働者自身に保険給付する制度に直せということが強い意向として出ているのです。」ということで「30余回にわたる折衝の末、」政府を保険者²³とする形式に組み込まれた²⁴。

こうして昭和21年4月7日に公布された法律第49号として労働基準法が公布され、災害補償規定も規定された。同時に法律第50号で労災保険法が公布され、ここで使用者の災害補償を保険とすることになった。

²⁰ 井上（1999）

²¹ この場合の事業主による責任保険制度とは、保険加入者を事業主とした仕組みで、事業主を経由して労働者へ補償が行われることを指す。一方、GHQが求めたのは、労働者へ直接補償が行われる仕組みである。

²² 「労災補償行政史」（1961）

²³ 保険者とは保険を運営する者を指す。

²⁴ 「労災補償行政史」（前掲）

3.2 労災保険制度の運営

3.2.1 労災保険の財務

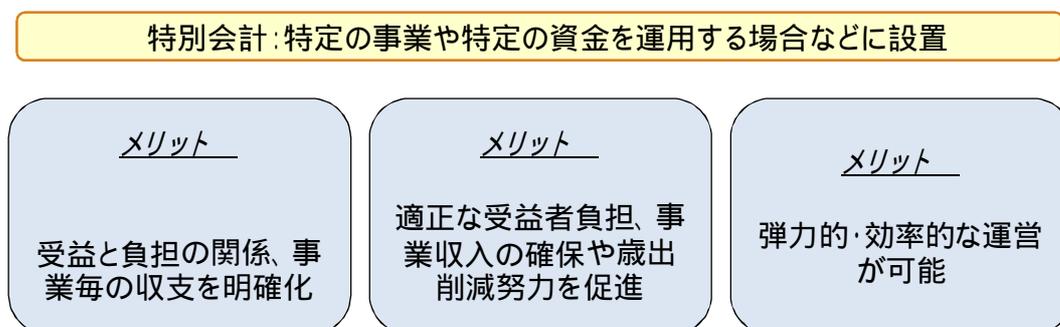
労災保険は特別会計で運営されている。特別会計は、国が行う特定の事業や特定の資金を運用する場合などに設けられる。その意義は、

事業の内容や性格によって、受益と負担の関係や事業ごとの収支をより明確にすることができる

それにより、適正な受益者負担、事業収入の確保や歳出削減努力を促すことができる特別会計の特例である弾力条項や特例的規定の設置等により、弾力的・効率的な運営が可能となる

といった点が挙げられる²⁵。(図表10)

図表 10 特別会計の特徴



出所:財務省(2008)

しかし、積立金(いわゆる埋蔵金)の問題や、塩川財務大臣(当時)の一般会計と特別会計の関係を「おかゆ」と「すき焼き」の発言²⁶などから、特別会計による財源運営の非効率さが広く一般から問われている。

こうした問題について、高橋(2008)によれば「現在、特会は、建前では、予算編成上の扱いや、国会審議における扱いは、一般会計と違いがないとされており、国会の承認と財務省の査定を受けなければならない決まりになっている。しかし、国会も財務省も一般会計予算で手一杯で、現実には所轄の役所に委ねられており、ほとんど素通り状態。性格上、一般会計と違って国会や国民の監視の目が行き届きにくく、しばしば批判的になる」とある。

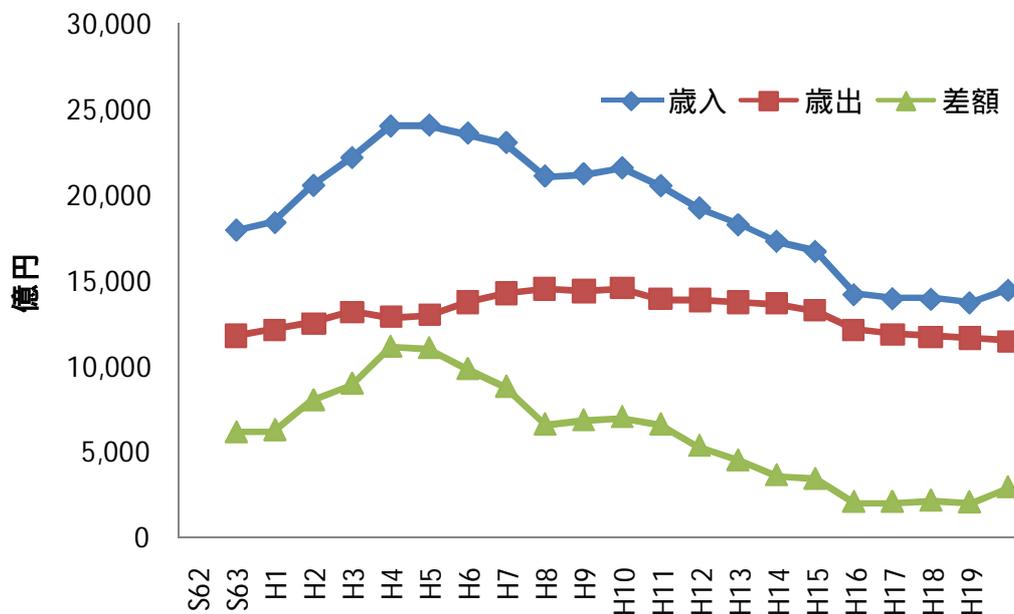
労災保険事業も特別会計の労災保険料で運営されている。その保険料は一部を除き全額使用者負担されている(徴収法第30条)。つまり、労働者による保険料負担のない点が特徴である。その事業収支が図表11である。これによると、平成3年度の事業収支は1.3

²⁵ 特別会計のはなし(2008)

²⁶ 平成15年2月25日 衆議員財務金融委員会 議事録(抄)より

兆円の巨額な黒字であった。しかし、近年は保険料率の低下等を背景に歳入が低下している。但し、労災保険事業はこれまで設立当初を除き一貫して黒字を確保しており、その結果、平成18年度末時点で積立金が7.9兆円に達する。

図表 11 労災保険の事業収支



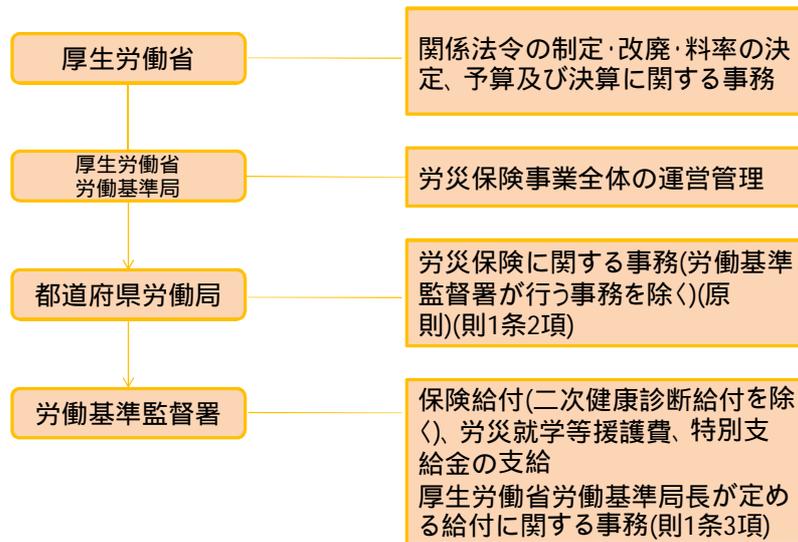
出所：労災保険事業年報より作成

3.2.2 労災保険の運営形態

ここでは労災保険の運営形態について説明する。図表12は労災保険の運営を担う管轄機関を表した図表である。まず、厚生労働省が関係法令の制定・改廃・料率の決定、予算および決算に関する事務を行う。そして厚労省が決定した事項に基づいて、労災保険の事業全体の運営管理を行うのが厚生労働省労働基準局である。ここまでが中央の行う業務である。

次に都道府県労働局が、労災保険に関する事務を取り扱う。事業主にとって最も身近な組織は全国に328か所(2008年時点)ある労働基準監督署である。ここでは保険給付等の支給業務、保険加入関係の成立、その他の事務を行う。実務上、労災保険関係の成立には大きく2つあり、直接労働基準監督署に赴くか、社会保険労務士、又は中小企業の事業主による事務処理軽減のために設けられた労働保険事務組合による代行を利用することができる。

図表 12 労災保険の管轄機関



出所：秋保（2008）

これまでは主に主要事業を説明してきたが、労災保険事業では主要事業以外に、付帯事業として社会復帰促進等事業を行っている。社会復帰促進等事業とは「業務災害又は通勤災害により被災労働者及びその遺族に対する各種の保険給付と併せて被災労働者の社会復帰の促進、被災労働者やその遺族の援護、適正な労働条件の確保等を図ることにより労働者の福祉の増進を図ることを目的」としている（労災保険法第29条）。その社会復帰促進等事業は3つの事業を行っている。

療養に関する施設及びリハビリテーションに関する施設の設置及び運営その他業務災害及び通勤災害を被った労働者（次号において「被災労働者」という。）の円滑な社会復帰を促進するために必要な事業

被災労働者の療養生活の援護、被災労働者の受ける介護の援護、その遺族の就学の援護、被災労働者及びその遺族が必要とする資金の貸付けによる援護その他被災労働者及びその遺族の援護を図るために必要な事業

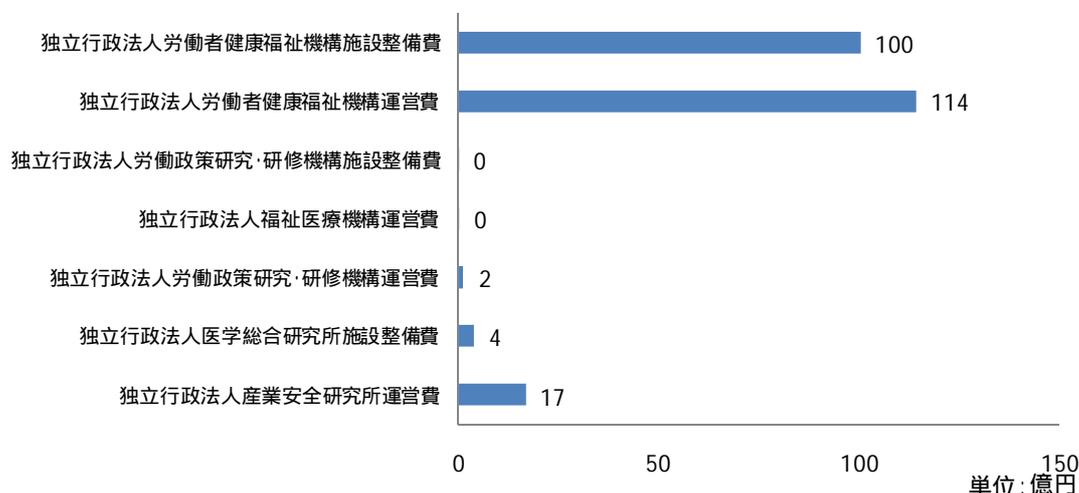
業務災害の防止に関する活動に対する援助、健康診断に関する施設の設置及び運営その他労働者の安全及び衛生の確保、保険給付の適切な実施の確保並びに賃金の支払の確保を図るために必要な事業

更にこれら付帯事業を行うために労災保険制度は独立行政法人を設置する。以下が平成19年度現在の独立行政法人である。これら事業に平成19年度で約238億円が投じられている。（参考 図表13）

- 独立行政法人産業安全研究所
- 独立行政法人産業医学総合研究所
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構
- 独立行政法人福祉医療機構

独立行政法人労働者健康福祉機構

図表 13 独立行政法人の予算（2007年度）



出所：労災保険事業年報より作成

3.2.3 補償内容

図表 14 は労災保険により補償される事故と給付についてまとめた図表である。これによると労働者が業務災害と通勤災害の場合に負傷・疾病、障害、死亡、一次健康診断で異常に対して、保険給付が行われる。

図表 14 労災保険制度の補償内容

	業務災害給付	通勤災害給付
病気やケガをしたとき	療養補償給付 (療養の給付と療養の費用の給付)	療養給付 (療養の給付と療養の費用の給付)
病気やケガで会社を休んだとき	休業補償給付 (年金と一時金)	休業給付 (年金と一時金)
病気やケガは治ったが、身体に障害が残ったとき	障害補償給付	障害給付
死亡したとき	・遺族補償給付 (年金と一時金) ・葬祭料	・遺族給付 (年金と一時金) ・葬祭料
病気やケガが1年6月たっても治らない 介護を受けたとき	傷病補償年金 介護補償給付	傷病給付 介護給付

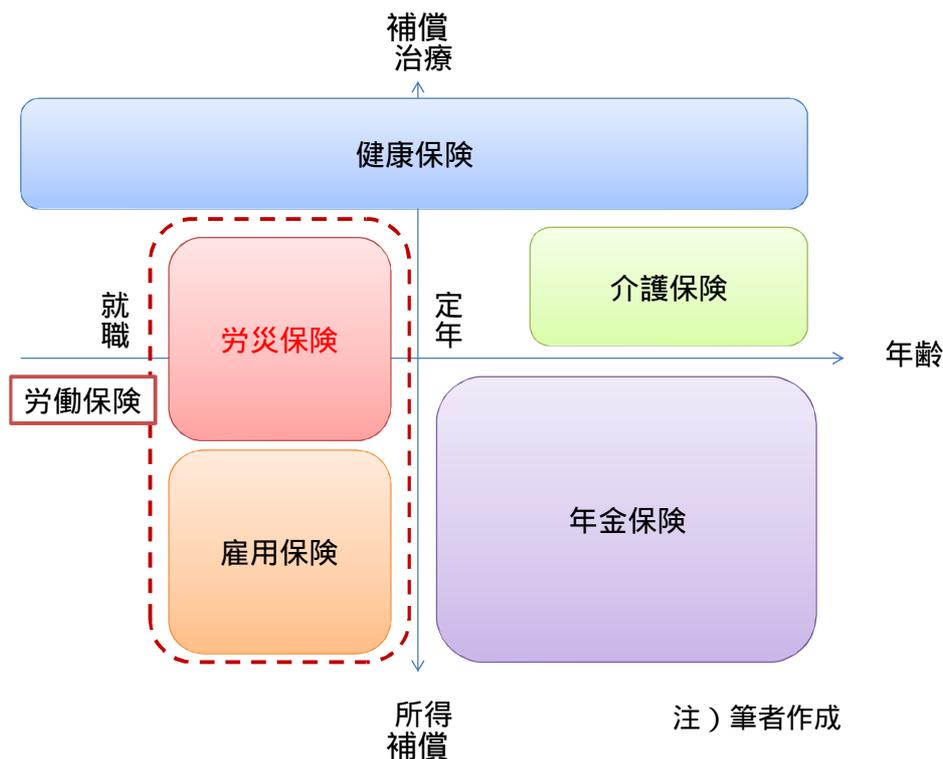
出所：原（2007）

3.2.4 隣接する其他社会保険制度との相互・補完関係

図表 15 は労災保険と其他社会保険の相互・補完関係を表した図表である。本研究の対象である労災保険は就労期間に限定した治療と所得補償を目的とした保険制度である。

ちなみに同じ労働保険である雇用保険は就労期間に限定した主に所得を保障（補償）した保険である。但し、雇用保険は失業給付であるので求職期間に限定した給付を行うことが原則である。また、健康保険は期間を限定しない主に業務外の負傷・疾病の治療を目的とした保険である。このように制度上は各社会保険制度が棲み分けを行っている。

図表 15 隣接する其他社会保険制度との相互・補完関係



3.3 労災保険制度の運営の実態

これまで労災保険の制度説明を中心に行ってきた。ここでは労災保険制度の運営の実態として、これまで明らかになってきた課題を説明する。

3.3.1 保険からの逸脱と悪化する財政

本来、保険である場合、3つの原則がある。

大数の法則（長期的に事故発生率が一定する）

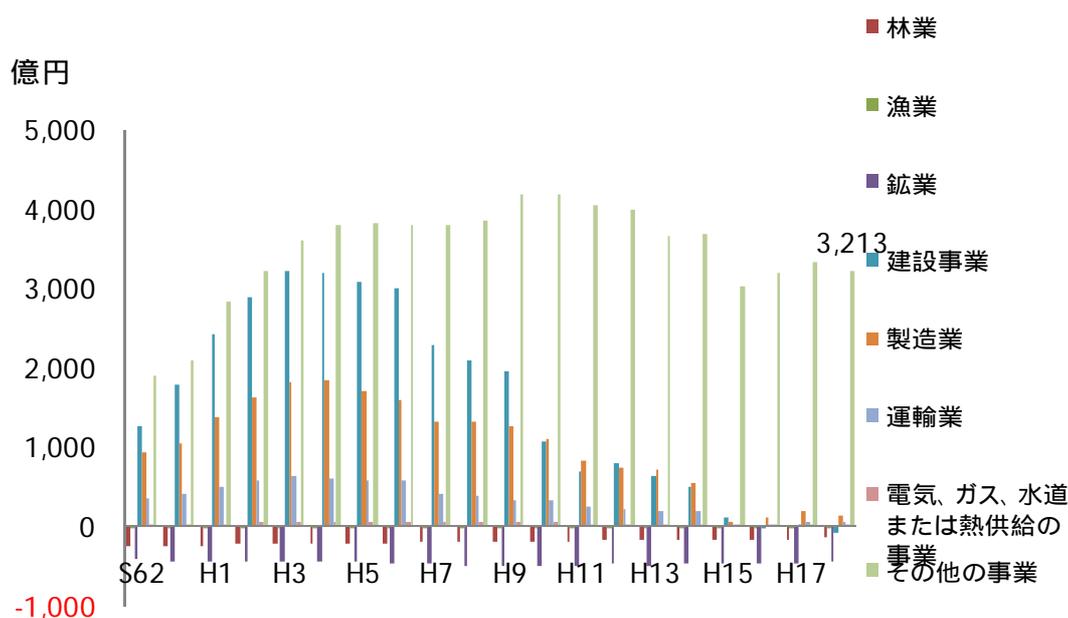
収支均等の原則（支払保険金額と保険料総額が一致する）

給付反対給付の原則（保険料と期待保険金額が一致する）

労災保険も保険である限り、ある程度これら原則が担保される必要がある。しかし、現行の労災保険事業では業種により、保険料負担が不公平な状況である。これは 収支均等の原則に反する。

図表 16 をご覧いただきたい。これは労災保険の収支は業種ごとに見た図表である。これによると、平成 3 年までは林業と鉱業を除き、全体的に黒字であった。しかし、その後の保険料率改定等の影響で、その他の事業がそれ以外の業種を支える傾向が顕著である。確かに社会保険であるため、厳密に 3 つの保険の原則が担保される必要はないかもしれない。しかし、この実態に対し、その他の事業であるサービス産業従事者の不公平感は強いだろう。

図表 16 事業別労災保険料の収支



出所：労災保険事業年報により筆者作成

保険料は料率に大きく影響される。労災保険率は、「労働保険の保険料の徴収等に関する法律および関係政省令（以下「徴収法令」という。）の定めにより、将来にわたる労災保険の事業に係る財政の均衡を保つことができるように過去 3 年間の災害率等を考慮して、業種別に設定することとされ、近年は新たな災害率などが把握される 3 年ごとに、公労使三者から構成される審議会²⁷での審議を経た上で改定を行っている²⁸。

しかし、このような労災保険率を決定する具体的な方法は法律に規定がない。労働保険の保険料の徴収等に関する法律 12 条 2 項は「労働大臣が定める。」と規定があるだけである²⁹。厚労省提出の資料³⁰の中に労災保険料率の計算の概略がある。これによると

²⁷本検討会は、総合規制改革会議からの指摘に基づいて設立された会である。総合規制改革会議の中で、労災保険について「業種別リスクに応じた適正な保険料率の設定」と題し、保険料率の審議会等の情報開示が不十分であるとされた。総合規制改革会議からの指摘に基づいて設立された会である。

²⁸ 2005 年 1 月「労災保険料率の設定に関する検討会」報告書

²⁹ 井上（前掲）

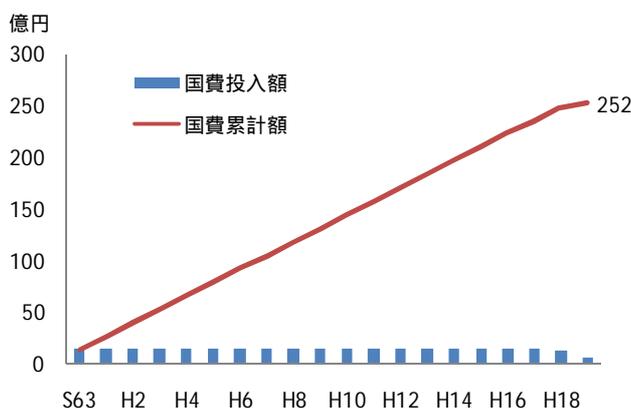
³⁰ 「労災保険関係について」 <http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/tokku/03/siryoy1.pdf>

労災保険料率 = 業務災害分料率 + 非業務災害分料率 + 過去債務分料率 + 労働福祉事業及び事務の執行に要する費用分料率とされている。

しかし、いくら審議会等の議事を公表しているからと言って、第3次産業がその他の業種を支えることに対する料率決定のプロセスについて不透明な点は今のやり方ではぬぐえないだろう。割高な保険料を請求されれば、加入インセンティブが低下するのは自明である。

黒字事業であるにも関わらず、国庫負担制が導入された1960年(昭和35年)以降、毎年一般会計より国費が投入されている³¹。昭和63年からの20年間に、近年こそ投入額が減少するものの毎年約13億円、累計252億円が投入されている(図表17)。この理由は山口(2002)によれば年金給付財源の1つとされている。

図表 17 労災保険事業への国費投入の状況



出所：労災保険事業年報により作成

労災保険制度における積立金を、政府は平成18年度時点で約7.9兆円管理している。この積立金の用途は主に将来の年金支払いに充てられるものである³²。

公営の労災保険による積立金の根拠について、ここでも計算プロセスが不透明である。

厚労省提出資料(前掲)によれば、例として

平成13年度末に必要な積立金 = 各年度毎の{年金受給者数 × 年金単価 × スライド率 × (1 / 現価率)}の合計とされている。

これだけ見ると一見問題ないように見えるが、厚労省が独自に推計したという受給者の「残存率」が計算に用いられており、その信頼度が極めて低い。厚生労働省はその計算に本来必要な業種ごとの既年金受給者の年齢構成(厚労省の言う長期給付額を発生年度別に

³¹労災保険法第32条 国庫は予算の範囲内において労働者災害補償保険事業に要する費用の一部を補助することができる。

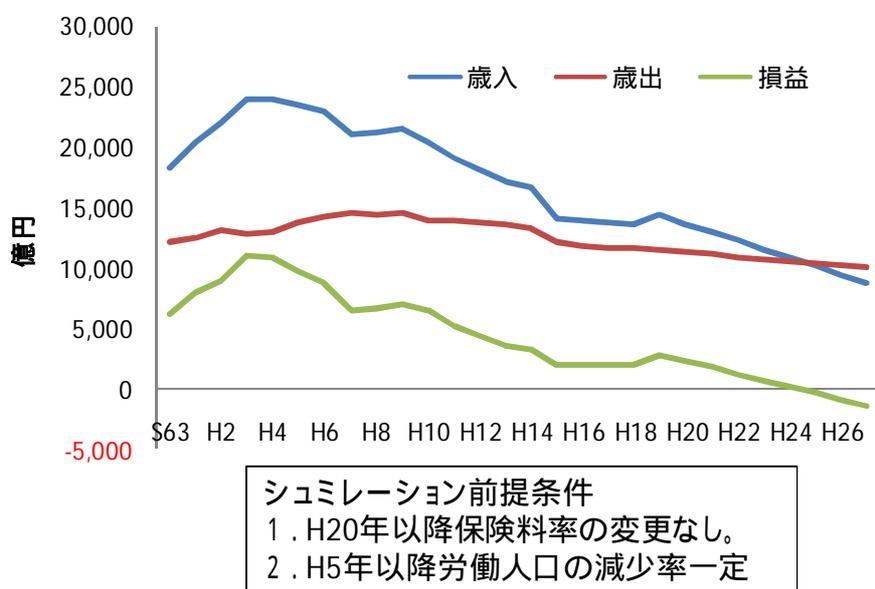
³²将来における歳入歳出の決算上の不足を補てん、又は必要な歳出財源に充当するためである。労災保険の場合、年金支払いがこれに該当する。財務省(2008)

管理するもの)を把握していない。民間保険会社の場合、現在価値化することで将来に必要な積立金を計算することが一般的である。このようにデータを把握していないことに理論的裏付けがあるのなら良いが、厚生労働省は「料率改定時点で既裁定年金受給者分の将来にわたる給付に必要と見込まれる額を保有できるよう積立金を管理しているので・・・(中略) 必要ない。」³³としており、やはり信頼性が低い。

厚生労働省は現在積み立てられている額が約7.9兆円というが、結局この数字が大きいのか小さいのかさえ不明な状態である。

労災保険を政府が管掌することの意義をきちんと説明できない限り、事業を独占することは建前でしかない。更に、今後労災保険財政が赤字になることが予想されている(図表18)。

図表 18 悪化する労災保険財政



出所：労災保険事業年報により作成

3.3.2 労災隠し

労災隠しとは塩見(前掲)によると、「労災保険を使わない、労基署への報告(労働者死傷病報告)を怠る、ないしはうその報告をするなど、労災を労災として取り扱わない」³⁴ことを指す。

労災隠しについて2000年時点で年間580,000件発生しているという。単位こそ異なるが労災受給者が800,680人(H18年度)なので、この580,000件

³³ 「労災保険関係について」 <http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/tokku/03/siryo1.pdf>

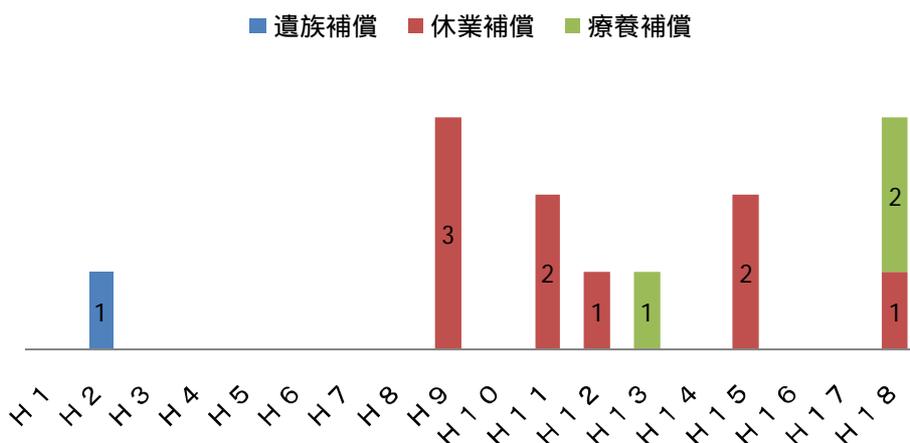
³⁴ 労働安全衛生規則第97条1「事業者は、労働者が労働災害その他就業中又は事業場内若しくはその附属建設物内における負傷、窒息または急性中毒により死亡し、または休業したときは、遅滞なく、様式第23号による報告書を所轄労働基準監督署長に提出しなければならない。」

がいかに大きな数字なのかが分かるだろう。

労災隠しのメカニズムについては、使用者が従業員の怪我等を何らかの理由（例えば、デメリット（保険金支払に応じた保険料の増加））を避けるため、社会からの風評被害などで労災保険請求させずに、健康保険扱いで処理させているものである。いずれも使用者側の一方的な判断であり、労働者の意向が反映されていない。このことに伴う患者負担が40億円に及ぶとされる³⁵。

これについて労働基準監督署へのヒアリングによると、使用者の労働者死傷病報告への届出は義務であるが（労働安全衛生法100条）労災保険の保険請求は義務ではなく、使用者の任意であるという。つまり、労災保険へ請求をしなくても、労基法の災害補償部分が確保されていれば良く、使用者による自発的補償を尊重するために、健康保険を請求してもきちんと補償を行ってれば、労災隠しでは摘発が困難だという。労働基準法違反として摘発されたのは平成17年で3件、平成18年に2件とほぼ放置状態である。その理由は事業主の是正を目的としているためであり、極めて悪質な業者しか摘発しないためだという。（図表19）

図表 19 労基法災害補償違反による検挙数



出所：労働基準監督年報より作成

また労災保険に加入し、勤務上の怪我を健康保険で請求することは、労災保険勘定にとっては大変ありがたい話である。一方、健康保険を司る社会保険庁にとってこのような状況は健康保険勘定にとっては望ましくない。本来、是正措置を取るべきだが原則、患者の申告を基本とするため、監督機関は動けない。

3.3.3 未加入者の存在

労災保険法第3条1項によれば、「労災保険は、労働者を1人でも使用する全ての事業（適用除外は、国家公務員、地方公務員（現業の非常勤職員を除く。）及び船員である。）に適用されており、原則未加入者は存在しない。

³⁵塩見（2000）

また、厚生労働省へのヒアリングによれば、未加入者は把握していないという。しかし、損害保険代理店や保険契約者へのインタビューの結果、やはり未加入者が存在した。そこで、本研究では未加入者の独自に推計を行った。

図表 20 は未加入者の推計結果である。この推計は、総務省が 2 年毎に調査している全国の労働者数から、労災保険加入者と船員保険加入者を引いた値である。(船員保険未加入者は存在しないと仮定。) 労災保険未加入者が存在しないとしたら、この値は 0 に近い数値になるはずである。しかし、平成 18 年度で約 340 万人の未加入者が存在することが分かった。この値は横浜市の人口とほぼ同じである。推計によれば、近年は労災保険未加入者数が減少している。これは第 3 次産業を中心に大企業化が進んだことによる、コンプライアンスの徹底が一因と考えられる。

未加入者の大半は、建設業や飲食業の従事者だと言われる。建設業においては、制度上、工事を請け負った企業が一括して加入することになっており、下請けの建設業者は元請けの傘の下、未加入であるにも関わらず労災保険の補償範囲には含まれる仕組みとなっている。本来、未加入は労災保険法違反にも関わらず、厚労省は未加入を容認するかのような対応をしている。

このままの制度ではきちんと加入している人に不公平である。また、未加入でも労基法以上の補償を行えば罰則が適用されず、更に未加入時の事故でもペナルティはあるものの、事後加入することが可能である。

図表 20 未加入者の推計

単位：人

単位：人

出所：労災保険事業年報より作成

3.3.4 安定的な労災保険上の労働災害

図表 21 は労災保険における受給率・死亡率・障害率の推移を表すものである。まず、

労災保険の受給率は減少傾向で近年では1.5%程度である。また、図表22は死亡・障害事故の発生率は0.2%以下である。全体的な労災事故も減少傾向である。

図表 21 労災保険における受給率・死亡率・障害率

出所：労災保険事業年報より作成

図表 22 労災事故の発生状況

出所：労災保険事業年報より作成

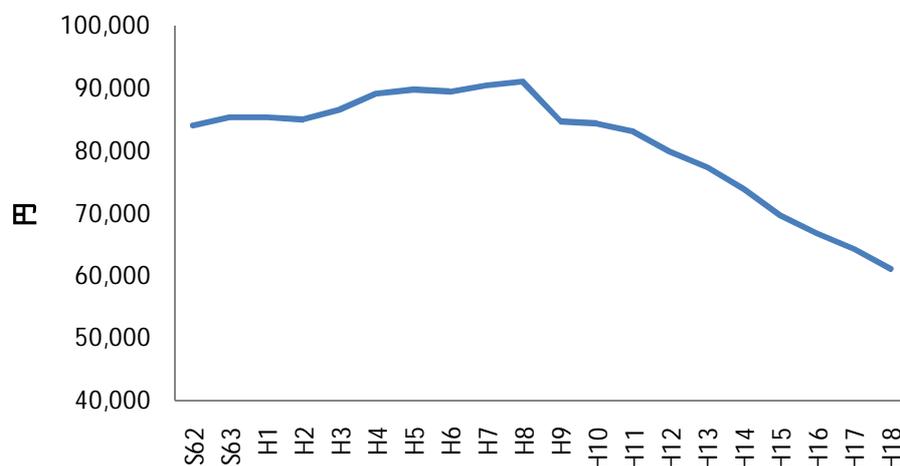
ここから分かることは

- 新たに労災保険を受給する人が減少している。
つまり現在では過去に被災した人への支払いが中心となっている。
- 期待損失を把握出来る。
年によってリスクの変動があることが事業上の阻害要因になることを示した。つまり、労災の場合、大地震のようなカタストロフィーリスクではないということである。
- 全業種においては、労災リスクが低強度、高頻度、相関のあるエクスポージャーではない。

また、労災による補償は、図表23から分かるとおり、受給者1人当たり保険金給付額が6万円程度で高額ではない。これは一般的な傷害保険とあまり差がないと思われる。以

上より、保険者にとって労働災害というリスクが保険事業を運営する上において良質なリスクだと言える。

図表 23 受給者 1 人当たり保険金給付額



出所：労災保険事業年報より作成

3.3.5 外郭団体と天下り

労災病院は旧労働福祉事業の一環として、民間に医療機関が不足していた昭和 20 年代後半から 30 年代にかけて設置されたものである。現在も 39 施設（リハビリテーションセンター等を含む）が存在しているが、その患者数のうち、労災患者数の占める割合は入院で 6%、通院で 3.4% まで低下しており、専門病院としての役割は終了しているとされる³⁶。

³⁶ 総合規制会議資料総合規制改革会議：

<http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/tokku/03/siry01.pdf>

図表 24 労災病院における入院・通院患者数

	昭和 40 年度	平成 9 年度
入院患者総数	3, 128 千人	5, 418 千人
うち労災患者数 (労災患者割合)	1, 168 千人 (37.3%)	323 千人 (6.0%)
外来患者総数	2, 455 千人	10, 352 千人
うち労災患者数 (労災患者割合)	302 千人 (12.3%)	353 千人 (3.4%)

【参考】「特殊法人の整理合理化について」（平成 9 年 1 月 26 日閣議決定）

第 2 個別特殊法人等の整理合理化事項

13 労働福祉事業団

- (1) 勤労者医療の中核的機能を高めるため、労災指定医療機関や産業医等との連携システムを含め、その機能の再構築を推進する。
- (2) 労災病院の実態（労災患者入院比率 8 パーセント）にも照らし、その運営の在り方につき、統合及び民営化を含め検討する。
- (3) 毎年度損失が生じている経営状況を改善し、労災保険からの出資金の削減を図る。

出所：総合規制改革会議資料

更に外郭団体である 4 つの独立行政法人に対して天下り人事が行われている。

独立行政法人産業安全研究所³⁷においては理事 2 名、監事 1 名が在籍しているが、共に労働省出身者である。

独立行政法人産業医学総合医学研究所³⁸においては、理事に労働省出身者が就いている。独立行政法人労働政策研究・研修機構³⁹においては、理事 3 名中 2 名、監事 2 名中 1 人が労働省出身者である。

独立行政法人福祉医療機構⁴⁰においては 4 名いる理事のうち 2 名が厚生労働省出身者である。

公務員の定年退職後のポストとして、組織が設けられ、理事などの役職に就任するなど、天下りに対する世間には厳しい。天下り自体が問題とは言い切れないが、現在のように天下り規制が問われている状況下において、なお天下りが行われている点を認識する必要がある。

3.3.6 民業圧迫

ここで言う民業圧迫とは、本来なら保険会社が保険商品の提供を行うことが出来るが、政府による事業があるため、保険会社が保険商品を提供できない状態をいう。現在の損害保険会社は、労働者総合補償保険という政府労災保険の上乗せ商品として保険を供給して

³⁷ <http://www.jniosh.go.jp/>

³⁸ <http://www.jniosh.go.jp/old/niih/jp/index.html>

³⁹ <http://www.jil.go.jp/>

⁴⁰ <http://www.wam.go.jp/wam/>

いる。しかし、そのシェアは圧倒的に政府労災保険が大きい。⁴¹やはり政府労災保険が強制保険であるため、保険会社の参入が困難な状況にある。

労災保険は賠償責任と傷害保険に似た性質を持つため、ここでいう保険会社とは主に損害保険会社を対象とする。

労災保険が制定された戦争直後は、確かに民間損害保険会社の引き受けキャパシティは低かった。例えば1946年に捕鯨船の南氷洋出漁が再開された際、捕鯨母船一艘につき船舶、積荷合計1億円以上の付保が予想されたが、全損害保険会社の消化可能限度額は、一艘につき5,000万円程度しかないと考えられていたという。そのため、政府と東亜再保険会社との間で超過損害再保険契約が締結され、超過損害については一定額まで国庫負担とする制度が1947年から実施され、1954年まで継続した。⁴²

当時のように損害保険会社の担保力は非常に乏しかった時代には、政府が労災保険を提供する役割は重要であったに違いない。しかし、その後は政府の産業保護策の下、損害保険会社の引き受けキャパシティの著しい成長が始まる。1948年に「損害保険料率算出団体に関する法律（料団法）」が成立し、同時に「私的独占の禁止および公正取引の確保に関する法律の適用除外等に関する法律」が改正され、料団法に基づく正当な行為は、独占禁止法の適用除外とされた。その他、安定的な供給力を確保するために、担保力の強化と相携える形でサービス供給体制の整備と販売サービスの品質向上も進められた。これら規制を設けることで、市場競争を避ける形で政策的に損害保険会社の担保力を向上させてきたのである。

1980年代になると、「損害保険事業に対する消費者の理解はふかまりつつある」⁴³とし、「わが国市場は、世界第二位の損害保険市場としてふさわしい活況を呈するに至っている」⁴⁴と判断されるまでに発展した。

労災保険制度制定当時と比べて、損害保険会社の「担保力不足は大きな問題ではなくなった」⁴⁵とされる。今日ではインターネットを利用することで、簡単に自動車保険に加入することも可能な時代になるまでに、保険会社の資力が成長したのである。民間でも問題なく担える事業を公が行っているとすれば、それは民業圧迫と考えられる。

3.4 小括

本章では大きく2つの問題を示してきた。1つは「肥大化する事業」である。そこでは労災保険の事業規模がとても大きく、しかも黒字事業であり、補償内容も制度制定時よりも拡大し続けてきたことを説明した。次に「ガバナンスの問題」である。現在の制度では

⁴¹ 堀田（2001）

⁴² 田村（2002）

⁴³ 保険審議会（1981）

⁴⁴ 保険審議会（1987）

⁴⁵ 田村（前掲）

明らかにサービス業に不利である。また制度上の問題があって未加入者と労災隠しが発生している。これらは労災制度が適切に運営されていない証拠である。

特別会計を手にして、旧労働省の主要事業として拡大してきた労災保険事業であったが、未加入、労災隠しといった社会保険の根幹にかかわるような問題を抱えている。この場合、民間の保険会社なら改善が見られない場合、監督官庁である金融庁から業務改善命令が出される。しかし、これまでは黒字事業であったために問題が表に出てこなかった。しかし、早晩に赤字になることが予定されている労災保険事業であるが、問題が表面化する前に改革が必要である。しかし、厚労省の答弁を見る限り、これら問題解決に向けた積極的な取り組みは見られない⁴⁶。

⁴⁶ 福井（2004）

第4章 労災保険制度への制度比較分析

本章では第3章で述べてきた肥大化の問題と、ガバナンスの問題を具体的、かつ詳細に分析する。

4.1 拡大を続ける労災保険事業

戦前は工場法（労災保険の前身）が最初に明治44年成立した。これは国防的見地からの富国強兵と産業的見地からの殖産興業から制定されたものだった⁴⁷。労災保険以外の社会保険も拡大を続けてきたのである。

その後、昭和13年に国民健康保険が自営業者を対象に任意加入で制定され、昭和33年に市町村の設置義務・強制加入とする全面改正がされた。しかし、国民健康保険は保険料を労使折半で負担していたため、労災事故においても労働者は保険料を負担していたものの、当時でも治療を受けることは可能な状態であった。

労災補償制度の発展に並行して、その他の社会保障も充実していった。図表25は日本の社会保障の沿革を表したものである。

そして、図表26はライフステージ別に見た現在の厚生労働行政である。これによれば現在の社会保障制度が十分とは言わないが、ある程度まで充実してきたと言えるだろう。

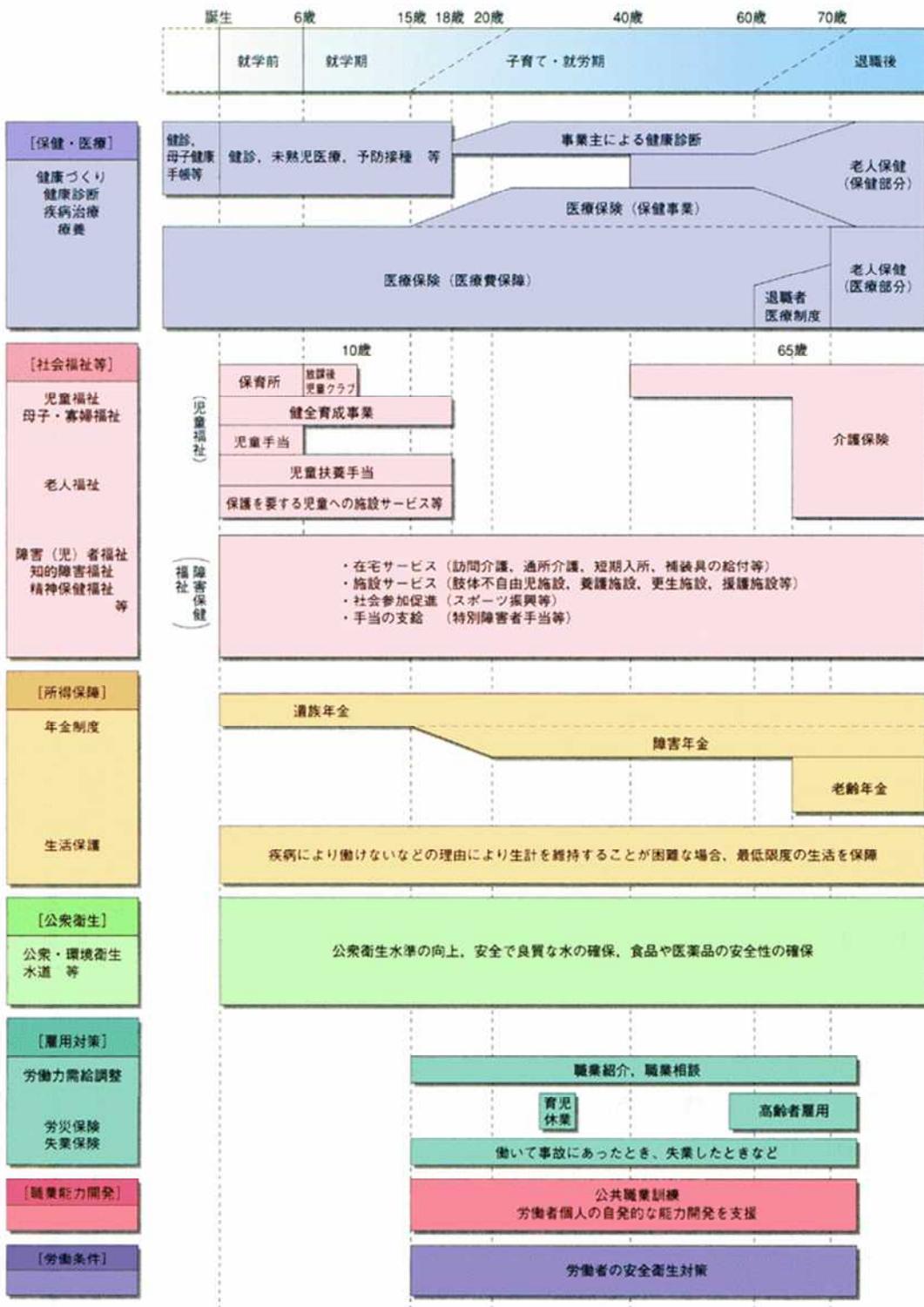
⁴⁷ その後、大正11年に健康保険法が制定され、昭和2年に施行された。そのため健康保険が施行される前から、工場法は存在していたのである。

図表 25 戦後の社会保障の沿革

年	対象	内容
1946(昭和21)年	生活保護法	(旧)生活保護法は、制限扶助主義から一般扶助主義になり、要保護者に対する国家責任の保護を明文化した。1950(昭和25)年に保護受給権を認めるとともに不服申立制度を法定化する全面改正が行われた
1947(昭和22)年	失業保険法	失業保険法が施行され1974(昭和49)年に雇用3事業等を含めた雇用保険法に改正した
1947(昭和22)年	労働者災害補償保険法	労働者災害補償保険法が施行され、1965(昭和40)年に一人親方等の特別加入者制度が設けられ、1973(昭和48)年に通勤災害制度が健康保険法の対象から除かれ、労働者災害補償保険法の対象とされた
1959(昭和34)年	国民年金法	国民年金法は、自営業者と常時5人未満の零細事業所などの被用者(つまり、労働者)を対象に制定され、無拠出制の福祉年金が施行された
1961(昭和36)年	国民皆年金・皆保険	国民年金法の拠出制と国民健康保険法が実施され、国民皆年金・皆保険がスタートした。通算年金通則法が成立し、施行されたが、昭和61年3月に廃止された
1965(昭和40)年	厚生年金保険法	厚生年金保険法の改正は、厚生年金基金制度の創設と大幅な給付水準の引き上げ(1万円年金)の実現の2点でわが国の年金史上画期的な意味を有していた
1969(昭和44)年	厚生年金保険法	厚生年金保険法の財政再計算期(財政再計算期が昭和46年である国民年金も改正)に大幅な給付の引き上げをし、まがりなりにも国際水準を標榜しうる給付水準に到達した。厚生年金保険は2万円年金、国民年金の夫婦で2万円年金の実現した。なお、厚生年金保険と船員保険において昭和32年10月前の標準報酬が年金額計算の上から除外された
1973(昭和48)年	厚生年金保険、国民年金	福祉元年と呼ばれた。厚生年金保険と国民年金の給付水準の大幅な引き上げ(2万円年金という名目的な額を基準とするものから現役労働者の賃金の一定割合を年金の水準とするものに変えた)、自動スライド制の導入(対前年の全国消費者物価指数5%を超えるとき)、福祉年金の額の大幅な引き上げ、年金積立金の還元融資の実施(大規模年金保養基地の設置と被保険者住宅資金貸付制度)が行われた
1982(昭和57)年	老人保健法	老人保健法が、成立し、老人福祉に基づく老人医療費支給制度を廃止し、昭和58年から施行された。平成3年には老人訪問看護制度の創設、介護に着目した公費負担割合の引き上げ、一部負担金額の見直し、の主要3点が改正された
1985(昭和60)年	年金制度改革	年金制度改革は、全国民共通の基礎年金制度の導入による年金制度の一元化、給付水準と負担の公平、婦人(被用者の被扶養配偶者の強制加入、第3号被保険者)の年金権の確立、障害給付の充実、1人1年金(併給調整)を中心としている
1989(平成元年)		被用者年金制度間財政調整法が成立し、旧鉄道共済の救済が行われた
1995(平成7)年		社会保障制度審議会の勧告で、権利の相対化が示された
1997(平成9)年	介護保険法	介護保険法が成立し、平成12年4月から施行された

出所:加藤(2002)をもとに作成

図表 26 ライフステージ別に見た厚生労働行政



出所：厚生労働白書（2001）

こうした社会保障制度の発展に関わらず、労災保険事業は独自に事業拡大を続けてきた。そこには、制度設立当時、労災保険を厚生省が所管するか、労働省が所管するかという問題があった。これに対して、西尾官房長官（当時）が「行政は妥協だよ。船員保険は厚生省に残すから、労災保険は労働省にやれよ。労働省は厚生省からお嫁に行くようなものだから、タンス一つ位もたしてやれよ」⁴⁸と片山総理に提案されて、一松厚生大臣も賛同されたことで、労働省は特別勘定である労災保険勘定を所管することで設立され、これを機に行政の業務を拡大していくのである。

以下は井上（前掲）を基に拡大する労災保険事業について、その概要をまとめたものである。（図表27）

まず、昭和31年6月4日法律126号として「労働保険審査官及び労働保険審査会法」が公布された。この新しい法律により、都道府県労働基準局に置かれた保険審査会は廃止され、代わって中央に元高級官僚を主として委員とする労働保険審査会が設置され、労災保険だけでなく失業保険に関する不服も審査するようになった。

昭和32年5月20日法律第126号により、労働福祉事業団法が公布され、労災保険法を主たる財源とした労働省最大の特殊法人が誕生した。労働福祉事業団は理事長には元労働事務次官、理事の大半は元労働本省局長、職員1万人以上という大外郭団体であった。

昭和34年から、労働災害予防の安全衛生行政にも労災保険特別会計から積極的に予算が支出されるようになった。例えば、産業災害防止協議会の設置と広報活動強化のための経費143万円、中小企業災害防止対策推進経費501万円、都道府県労働基準局や労働基準監督署の庁舎新築（平塚労働基準監督署他14署の建設費等として5千万円余り）が行われた。更に、労災補償行政に従事した職員定数を増加し、これも労災保険の負担で増員していった。

昭和38年には労災保険と雇用保険の保険料徴収が経理業務一元化（現在の労働保険徴収法⁴⁹）された。ここにも、豊富な特別会計労災保険勘定を用いようという意向があった。それまでは都道府県労働基準局における労災保険担当課の脅威が強かった。職員数は局全体の半数にも達し、労災保険特別会計を完全に掌握していた。そのため、超過勤務手当も旅費も潤沢であり、一般会計とも格差は大きかった。そこでそれまで一般会計のみを掌握していた庶務課に特別会計事務を全部移管したのである。そのため庶務課の権威が高まると共に、潤沢な特別会計を全体のために活用出来るようになったのである。その結果、労働大臣官房に労働保険徴収課が置かれ、課長にはキャリアがあてられる格上げが行われた。こうして、労働省の予算の90%以上を占める労働保険⁵⁰によって労働行政が進められることが定着していった。

48 「労災補償行政史」（1961）

49 労働保険の保険料に関する法律第1条「この法律は、労働保険の事業の効率的な運営を図るため、労働保険の保険関係の成立及び消滅、労働保険料の納付の手續、労働保険事務組合等に関し必要な事項を定めるものとする。」

50 労働保険とは労災保険と雇用保険を合わせたものを指す。

図表 27 拡大する労災保険事業

年	対象	概要
S31	労働保険審査官及び労働保険審査会法	都道府県労働局に置かれていた保険審査会は廃止され、代わって中央に元高級官僚を主として委員とする労働保険審査会が設置された。
S32	労働福祉事業団法	労働省最大の特殊法人が誕生。それまで財団法人労災協会に経営を委託していた労災病院等が同事業団に現物出資され、以後出資や交付金の支給が続けられることになる。
S34	労災保険特別会計の活用拡大	産業災害防止協議会の設置と広報活動強化 経費143万円 中小企業災害防止対策推進経費 501万円 都道府県労働基準局や労働基準監督署新築 5000万円余(S34)
S35	長期傷病者一般に対する年金制度	一時金から年金制度への移行
S39	23条2項追加 「業務災害の予防に関し必要な保険施設を行う。」	労働省の外郭団体として中央労働災害防止協会以下の労働災害防止協会が設立される。
S40	特別加入制度の新設 治療への現金支給の開始 年金制度の対象拡大	
S44	労働保険の保険料の徴収等に関する法律	これまで乏しい一般会計のみを掌握していた庶務課に特別会計事務を移管し、庶務課の権威が強まるとともに、潤沢な特別会計を活用できるようになる。
S48	通勤災害保護制度	事業主支配下にある通勤により生じた災害を保険給付の対象にする。
S51	労働福祉事業の拡大	賃金の支払の確保、労働条件に係る事項の管理に関する事業主に対する指導及び援助その他適正な労働条件の確保を図るために必要な事業が規定される。

出所：井上(1999)より筆者独自に作成

これまで労災保険事業の拡大について説明をしてきた。続いて労災保険制度の沿革について説明する(図表28)。

まず昭和27年にはスライド制が導入され補償内容の拡大が行われた。昭和28年にメリット制が導入され、事業主の負担の公平化が確保された。更に昭和30年にはけい肺等の特別保護が実施され、被災から1200日間経過後の打切補償が行われた後の救済措置が行われるようになった。けい肺は炭鉱従事者に特徴的な病気である。こうした点からも、まだ第1次産業や第2次産業が盛んだった時代を知ることが出来る。昭和42年にはILOによる国際基準への補償の拡大が行われ、通勤災害も補償の対象に入れられた。平成に入ってから補償の拡大は続き、平成6年介護補償、平成12年には健康確保支援として二次健康診断も設けられた。

但し、図表28より労災保険制度のメカニズムそのものは昭和27年と昭和28年から大きく変わっていないことが分かる。これまでの制度の変更点はほとんどが補償内容の拡大である。

図表 28 労災保険制度の内容拡大

制度	年	内容
スライド制	S27年	支給額を安定化するための制度。
メリット制	S28年	事業主の負担の公平化、事業主の災害防止努力の促進を目的に労災保険率に高低をつける制度。
× けい肺等の特別保護	S30年	打切補償が行われた後でも、2年間使用者と国庫とで折半負担する費用で療養・休業給付を行う制度
長期補償化	S34年	重度の傷病者について終身の保護を行う制度。
年金化	S40年	長期補償の総仕上げ的改革。
適用拡大	S42年～	暫定任意適用事業の設立と全面適用化
国際水準化	S42年	ILO第121号条約による改善と通勤災害保護制度
補償の総合化	S50年	労働福祉事業の新設
× 制度充実・整備	S55年	補償額の引上、一時金の創設、スライド発動要件緩和等。
不公正・不均衡是正	S60年	年齢階層別の最低・最高限度額の創設、休業補償の適正化等。
× 介護補償	H6年	労働福祉事業の介護料からの独立。
二次健康診断	H12年	健康確保支援として設ける。

メカニズムの変更 メニューの変更 × その他

出所：労務行政（2004）より筆者独自の作成

4.2 重複する労災補償給付

制度間における調整がうまく行われていない結果、制度重複が起きてしまっている。ここではこうした具体例を計量的に示す。

4.2.1 労働災害時の医療補償

ケース 被災して病院で医療サービスを受けた（図表29・30）

通常、労災保険で補償を行う場合、医療費の総額に対して最初の3日間は事業主負担となる。今回のケースの場合、事業主負担が3万円であった。残りを全て労災保険勘定から支出する。そのため患者の自己負担は0円である。

一方、労災保険を支給しないで企業が独自に補償を行う場合である。この場合、患者が負担する24,000円を事業主が負担する。この場合、労災保険より2つのメリットがある。1つは企業の負担額が小さいことである。2つは労災保険制度にある料率決定方法であるメリット制の適用である。保険金請求を行わない場合、翌年の保険料負担が小さくなる仕組みとなっている。

つまり、労災保険が事業主に選択肢を与えている以上、健康保険にて請求するインセンティブを内在していることになる。その結果、労災隠しが起きやすくなっている。

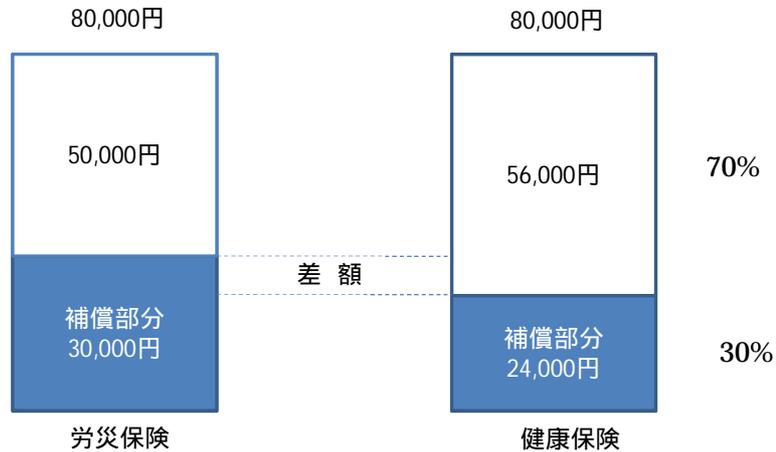
図表 29 療養のケース

療養のケース H16.4.1
 被災者A 45歳 8日間治療(費用は1日1万円)
 妻43歳、長男16歳、長女14歳
 年収650万円(給付基礎日額15,000円、算定日額3,000円)
 可処分所得を年収の70%とする。

労災保険			健康保険		
	1日当たり日数	費用		1日当たり日数	費用
医療費	10,000	8 80,000	医療費	10,000	8 80,000
(内訳)			(内訳)		
労災保険負担	10,000	5 50,000	健康保険負担	80,000	70% 56,000
事業主負担	10,000	3 30,000	患者負担	80,000	30% 24,000
患者負担	0	0			

はじめ3日間は事業主負担

図表 30 医療補償のケース



はじめの3日間は使用者負担

4.2.2 所得補償

4.2.2.1 遺族(補償)年金

ケース1 被災者が死亡のケース(参考 図表31・32)

図表31は労働者死亡の場合に社会保険で補償される所得を示したものである。死亡の場合、現行の社会保険では労災保険のほかに、遺族(基礎・厚生)年金が支払われる。そのため、補償が大きくなるのである。この場合、可処分所得(年収の70%と仮定)に占める割合は初年度で200%超、長男が18歳までの2-3年度で120%超となる。つまり、被災者死亡後の方が、生前の可処分所得よりも増える結果となった。

図表 31 死亡のケース

死亡のケース(H16.4.1)

被災者A 45歳

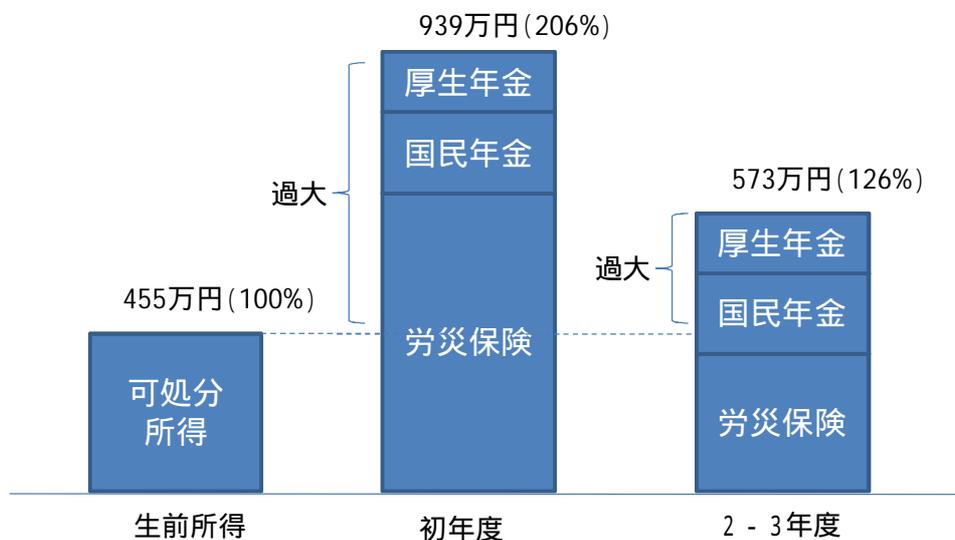
妻43歳、長男16歳、長女14歳

年収650万円(給付基礎日額15,000円、算定日額3,000円)

可処分所得を年収の70%とする。

労災保険部分		国民年金部分	
初年度	支給額	初年度	支給額
遺族補償年金	3,345,000		984,240
遺族特別年金	669,000		
遺族特別支給金	3,000,000	2-3年度	支給額
葬祭料	900,000		984,240
	7,914,000		
		厚生年金部分	
		初年度	支給額
2-3年度	支給額		489,643
遺族補償年金	3,345,000	2-3年度	支給額
遺族特別年金	669,000		489,643
	4,014,000		
		初年度	2-3年度
総支給額	初年度	可処分所得に占める割合	可処分所得に占める割合
	9,387,883	206%	126%
		2-3年度	5,733,943

図表 32 遺族補償による支給額



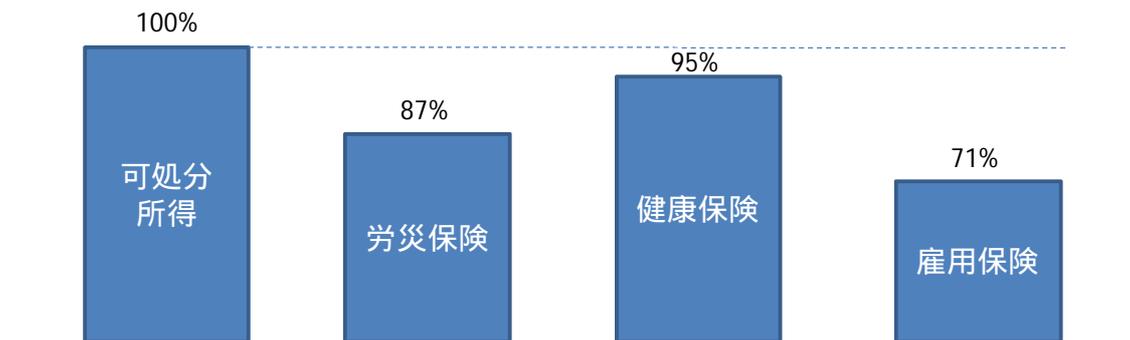
4.2.2.2 休業（補償）年金

ケース2 被災者が負傷・疾病により休業するケース(図表33・34)

図表 33 休業のケース

傷病・負傷	H16.4.1				
被災者A	45歳				
妻	43歳、長男16歳、長女14歳				
年収	650万円(給付基礎日額15,000円、算定日額3,000円)				
可処分所得	を年収の70%とする。				
<u>労災保険部分</u>					
初年度	金額(万円)	日数	支給額(万円)		
休業補償給付	1.0833	360	390		
休業特別給付金	0.3611	360	130		
			合計	520	
			可処分所得	114%	
1年6月限度					
<u>健康保険部分(傷病手当金)</u>					
初年度	標準報酬月額(万円)	2分の3	支給金額	標準報酬日額	
1年目	54.1667	0.67	36.1111	1.2037	
			支給額	433	
			可処分所得	95%	
失業したら・・・					
<u>雇用保険(360日)</u>					
初年度	賃金日額(万円)	50%	360日	年間支給額	
1年目	1.8056	0.5	360	325	
			支給額	325	
			可処分所得	71%	

図表 34 休業（失業）時の所得補償



図表33は労働者が傷病・負傷した場合に支給される休業補償給付の額である。労災保険部分の支給額は520万円となり、可処分所得で見て114%となる。

休業補償給付の場合、その他の社会保険からの併給がないと考えられるため、労働者の業務上死亡の場合とは異なる。もし、労災保険がない場合、支払われるのは健康保険による傷病手当金である。これによる支給額は433万円で、可処分所得の95%である。しかし、この制度は1年6月が限度であるため、それ以降失業した場合には雇用保険から失業

給付が支払われる。これによる支給額は325万円と比較的小さく、可処分所得に占める割合は71%である。

4.2.2.3 障害（補償）年金

ケース3 被災者が障害を被り休業するケース（図表35・36）

図表 35 障害のケース

傷病・負傷 H16.4.1
被災者A45歳 障害等級第3級
妻43歳、長男16歳、長女14歳
年収650万円（給付基礎日額15,000円、算定日額3,000円）
可処分所得を年収の70%とする。

労災保険部分

初年度	金額(万円)	日数	支給額(万円)
障害補償年金	1.0833	245	265
障害特別支給金	0.3611	245	88
障害特別年金			40
合計			394
可処分所得			87%

その他にも

労災就学援護費
労災就労保育援護費
休業補償特別援護金
被災労働者の受ける介護の援護
年金担保の小口資金の貸付事業がある。
その他、介護保険から現物支給がある。

1年6月限度

健康保険部分（傷病手当金）

初年度	標準報酬月額(万円)	2分の3	支給金額	標準報酬日額
1年目	54.1667	0.67	36.1111	1.2037
合計				433
可処分所得				95%

1年間

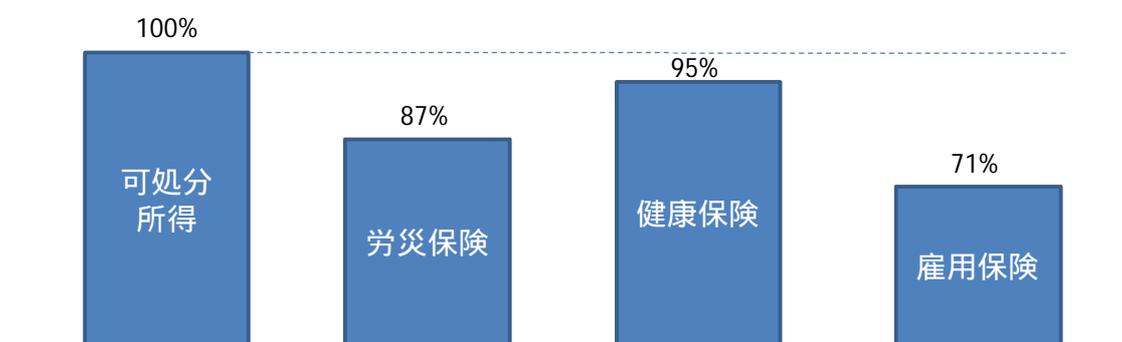
失業したら・・・

雇用保険（360日）

初年度	賃金日額(万円)	50%	360日	年間支給額
1年目	1.8056	0.5	360	325
合計				325
可処分所得				71%

c

図表 36 障害による所得補償

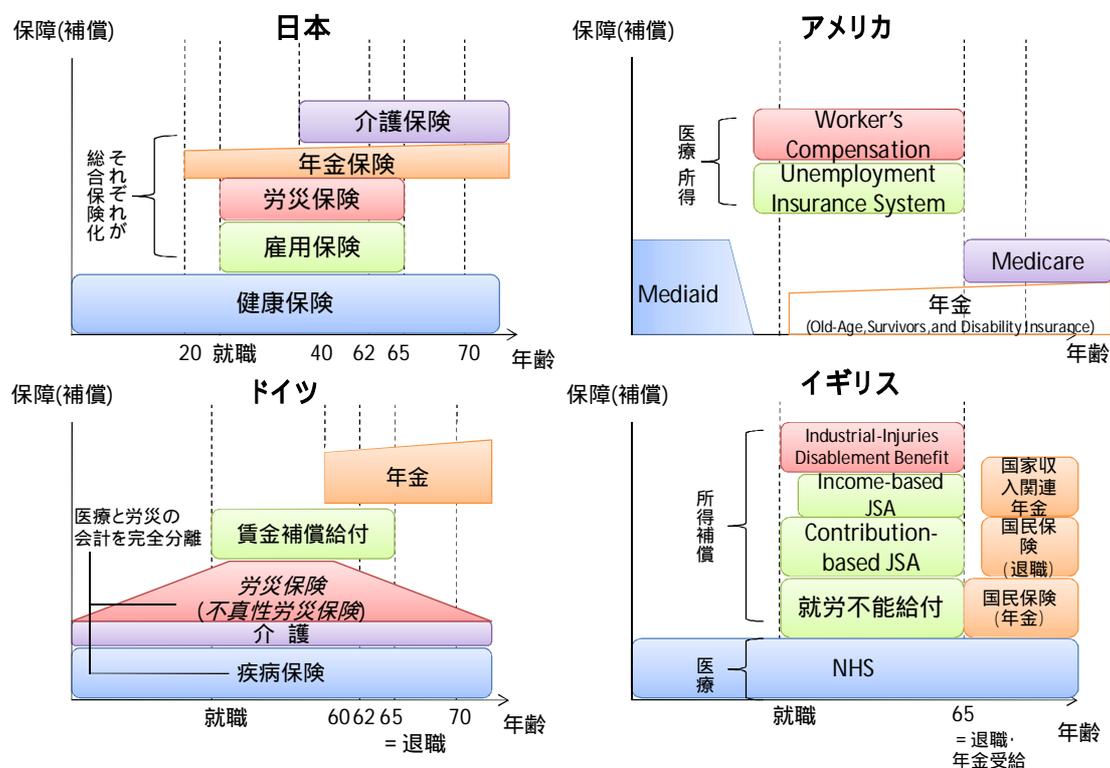


図表 3 5 は労働者が業務上傷病・負傷し、障害（第 3 級）を受け、就労不能の場合、障害補償年金が支払われるケースである。これによると、年間支給額は 3 9 4 万円となり、可処分所得の 8 7 % である。確かに金額が小さいのであるが、付帯事業から例えば労災就学援護費が支払われるなど、ある程度に保護される。

確かに支給水準を可処分所得の 1 0 0 % にするのは一見正しそうに見える。しかしそれでは労働者の社会復帰を妨げるだろう。雇用保険を見ても分かるように、公的保障は 1 0 0 % 未満で調整されている。むしろ問題なのは、仮に労災保険がない場合、健康保険から傷病手当金が支給され、年間 4 3 3 万円、可処分所得に対し、9 5 % が支給されるのであることである。労災保険による補償より充実した制度があるにも拘らず、労災保険法がそれを利用出来なくしている。（図表 3 6 ）

4.3 制度改革：社会保険制度間の調整

図表 37 各国の社会保障制度比較



これまで、わが国の労災保険制度はその他の社会保険制度間で重複し、かつ保険料の出と入りの管理が、特に健康保険において不十分であると述べてきた。図表37は日本、アメリカ、ドイツ、イギリスの社会保険制度を比較した図表である。この図表を用いて、制度を並べてみることで社会保険における労災保険の位置づけを理解することが出来る。以後、説明上、医療と所得補償を分けて説明する。

まずアメリカであるが、労災保険制度の詳細は州により異なるものの、大枠の制度自体は日本と似ており、医療部分と所得補償部分を備えている。アメリカは21歳から65歳までの医療保険がないために、その間の保障(補償)は、日本の労災保険(医療部分)にあたる Worker's Compensation によって行っていると見ることが出来る。そのため、当然であるが、日本のように健康保険との調整の問題が存在しない。また、所得補償についてであるが、日本と異なり、アメリカでは最大給付期間、総額を定めており、永久に支給される制度になっていない。

続いてドイツであるが、一見、ドイツの社会保険における労災保険制度の位置づけは日本と似ている。しかし、ドイツの運営主体は業種ごと、地域ごとに設立された8つの労働組合が担っており、それぞれが自治を行っている点で、日本よりも政府の干渉が少ない。ドイツの労災保険は医療と所得補償を備えている。但し、ドイツの労災保険制度は補償する対象が日本よりも広い。これには目的が2つあり、1つは使用者による管理責任を課すこ

とである。もう1つは年金や健康保険に比べて財政的に余裕のある労災保険勘定に負担をさせていることである。制度の運用においては、管理が徹底している。まず、疾病保険との関係において、労災保険の請求権を使用者に与えず、医者が行うことで使用者による恣意的な判断をなくすことで、健康保険財政を保護している。また、所得補償において、年金との調整は労災保険では行わず、年金の方が削減される。ドイツの労災保険制度は使用者に管理責任を徹底させることで、事故発生の抑止を行わせている。また、使用者による恣意的な保険選択を行わせない仕組みを備えている。

最後にイギリスであるが、イギリスの労災保険制度は所得補償のみ行っている。イギリスでは医療保障（補償）を全国民対象にした NHS で行っており、この中に業務上負傷・疾病の医療サービスが含まれる。また、所得保障（補償）は主に Industrial-injuries Disablement benefit によって遺族への所得補償のみが行われている。

これらの3国から日本の労災保険制度を見ると、制度間の補完と重複が極めて不十分である。アメリカには公的な健康保険そのものが存在しないために、制度間調整が不要である。また、ドイツでは日本と労災保険の位置づけが似ているものの、問題が生じないように徹底した規制等が行われており、規律が保たれている仕組みが取られている。また、イギリスにおいては、労災保険制度において医療を持たない。一方、日本の労災保険制度は時代に合った制度運用を行うことが出来ないでいる。

4.4 小括

本章では労災保険制度とその他社会保険制度による制度比較分析を行った。まず、その他社会保険制度と労災保険がともに事業拡大を遂げてきたことを述べた。次に、特に健康保険の補償が充実していて、仮に労災保険がない場合、法改正は必要であるが支払われる余地のある社会保険からの支給額をまとめた。まず、労災保険の支給額は、死亡と負傷・疾病による支給額は、被災前の可処分所得よりも増加する。これはモラルハザードの可能性を孕む。また、障害を被る場合であるが、労災保険による支給額よりも健康保険からの支給額の方が大きい。更に、社会福祉制度として児童手当法⁵¹による就学支援などがある。このように、労災保険に限らず、労災被災者に対する支援制度は現在の日本には備えられているのである。但し、雇用保険は全体として支給額が小さく、失業後の所得は不安定である状態が伺えた。

労災保険による保険金が、被災前の可処分所得以上に大きい場合、その超過部分は不要ではないだろうか。更に、労災保険がなくても、法改正をすることで被災者に支給できる社会保険があることより、既に労災保険の役割は不要なのではないだろうか。特に医療は

⁵¹ 児童扶養手当法第1条「この法律は、父と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について児童扶養手当を支給し、もつて児童の福祉の増進を図ることを目的とする。」

不要である。

筆者は業務上外で同じ境遇の労働者に対する補償格差がある理由はないと考える。同じ休業でも業務上の原因に基づく補償の方が大きいことはおかしくはないだろうか。効率・公平の見地から労災保険と隣接するその他社会保険制度との統廃合が求められる。

第5章 抜本的改革の必要性

本章ではこれまでの分析結果から、導き出した改革案を提示したい。但し、理想を述べるだけでなく、わが国の現実を踏まえ、取られうる政策を先に提示する。次に真に問題を解決したいのなら、何をすべきか順に説明する。

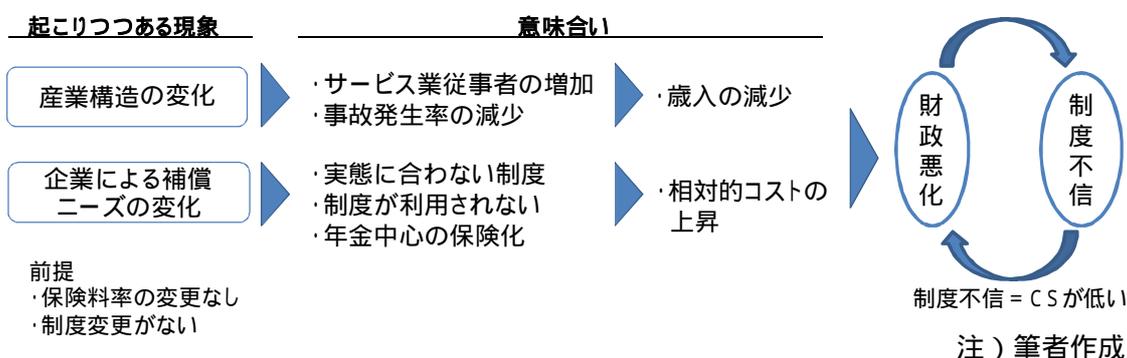
5.1 悪循環シナリオ

このままの状況を放置すると、間もなく歳出が歳入を上回り、労災保険は赤字事業に陥る。この要因には労災事故減少による主に第3次産業の保険料率の低下が大きい。更に労働人口の減少に対し、年金受給者の固定化があり、問題は構造的である。これまで長らく黒字であった労災保険であるが、このままでは公的年金と同じ途をたどることになる。具体的には制度不安による未加入者の増加、給付水準の削減、保険料率の上昇等が起きるだろう。しかし、問題は年金よりも目立たないところで密かに起こる可能性が高いことである。よって、議論が民主的に行われる可能性が極めて低いのである。

図表37は労災保険事業に今後予想されるシナリオを示したものである。労災保険事業を揺るがす要因には産業構造の変化と制度の硬直がある。産業構造の変化は就労構造をサービス産業化することで、労災事故の発生率を低下させる。そのため労災保険料率も低く、歳入の減少につながる。一方、制度も硬直は主に年金受給者を通じた歳出の固定を引き起こす。歳入が減少する一方、保険金支払いは硬直的である。これら2つの要因から財政悪化を引き起こすシナリオが描かれるのである。

図表38は今後取りうる改革案の内容と評価についてまとめた図表である。マイナーモデルチェンジとは現行制度を維持することを前提においた改革案である。一方、フルモデルチェンジとは抜本的改革を示す。

図表 38 今後予想されるシナリオ



図表 39 執りうる改革案の内容と評価

	内容	評価
マイナーモデルチェンジ (現制度維持)	保険料率の上昇 支給水準の低下 国費の投入 未加入者対策 加入対象者の拡大 労災隠し対策 その他(罰則規定の新設)	・政策の実現性と効果が乏しい ・根底にある産業構造の変化には未対応 ・加入者のCSは変わらない ・不正企業の市場温存
フルモデルチェンジ (抜本的改革)	労災保険法に罰則規定新設 社会復帰促進等事業の廃止 民営化による民間保険市場との協働 隣接する社会保険制度との統廃合 (労災保険法の廃案)	・使用者のCS向上 ・企業による自発的に労働安全衛生 マネジメントが行われる ・不正企業の市場退場

注) 筆者作成

5.2 改革案 労災保険法における罰則規定新設と不正防止制度の再構築

本改革案はマイナーモデルチェンジ、つまり従来通り政府が事業運営を独占することを前提に置いた改善プランである。図表39は制度維持を前提に事態打開策として考えられる方策をまとめたものである。しかし、実現には×が多く、打ち手が限られていることが分かるだろう。以下では唯一 をつけた未加入者対策と労災隠しについてその改革案を提示する。

図表 40 現状に対して執られうる方策

方法	実現	理由
保険料率の上昇	×	主に第3次産業の事故が低下しているため、保険料率を上げる理由がなく、賛同が得られにくい。
支給水準の低下	×	関係者の合意が得られない。
国費の投入	×	緊縮財政の中、合意が得られない。
未加入者対策		論理的には正しいが、実現可能性が乏しい。
労災隠し対策		論理的には正しいが、実現可能性が乏しい。
加入対象者の拡大	×	国家公務員や船員保険との統合であるが、実現には多大な労力がかかる。

注) 筆者作成

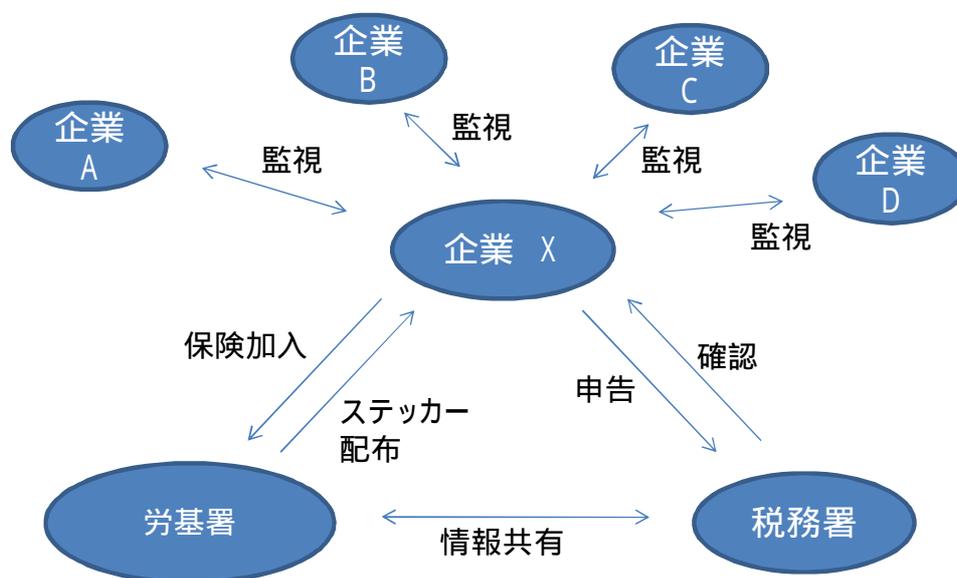
労災保険を政府が運営する意義の1つに強制加入があるが、これまで行政、使用者双方の間で強制加入を徹底することが出来ないことを述べてきた。また、労災保険と健康保険は別物なため、当然であるが労災保険による治療は労災勘定から支出されなくてはならない。しかし、労災隠し等により、本来労災保険から行うべき保険給付が、健康保険会計から行われている。その結果、健康保険会計の財政圧迫が起きている。これら、未加入と労災隠しは単に社会保障上の問題ではなく、労災保険、更には健康保険の運営をきわめて大きい影響を及ぼす。

まず、2つの問題解決に労基法と同じように、労災保険法にも罰則規定を設けることが有効だと考えられる。現在の労災保険法には罰則規定がなく、労災法違反には労基法の罰則規定に基づいて処罰している。そのため労基法違反を問えるが、労災法違反を処罰することが困難な状態である。労災法の規律維持のためには、労災法に罰則を設けることが適切である。これについて厚生労働省は罰則により使用人が未加入を隠す行動をとる労災隠しを躊躇している。

それと同時に未加入者を減らす仕組みづくりが必要である。その参考事例として自賠責保険制度を見ると、自動車検査制度(車検制度)と検査合格を証明するステッカー制度がある。自賠責保険においては、車検制度があるため、基本的に自賠責保険未加入車が存在しない仕組みとなっている⁵²。一方の労災保険においては検査制度がないために、未加入者を確認する術がないとされる。しかし、現状そうした制度がないだけであり、検査する仕組みを作れば良い(図表40)。国税庁と協力することで確定申告時に、労災保険の加入状況を確認することが出来るだろう。

⁵² 原付は車検制度がないため未加入が存在する。

図表 41 労災保険加入スキームの再構築



注) 筆者作成

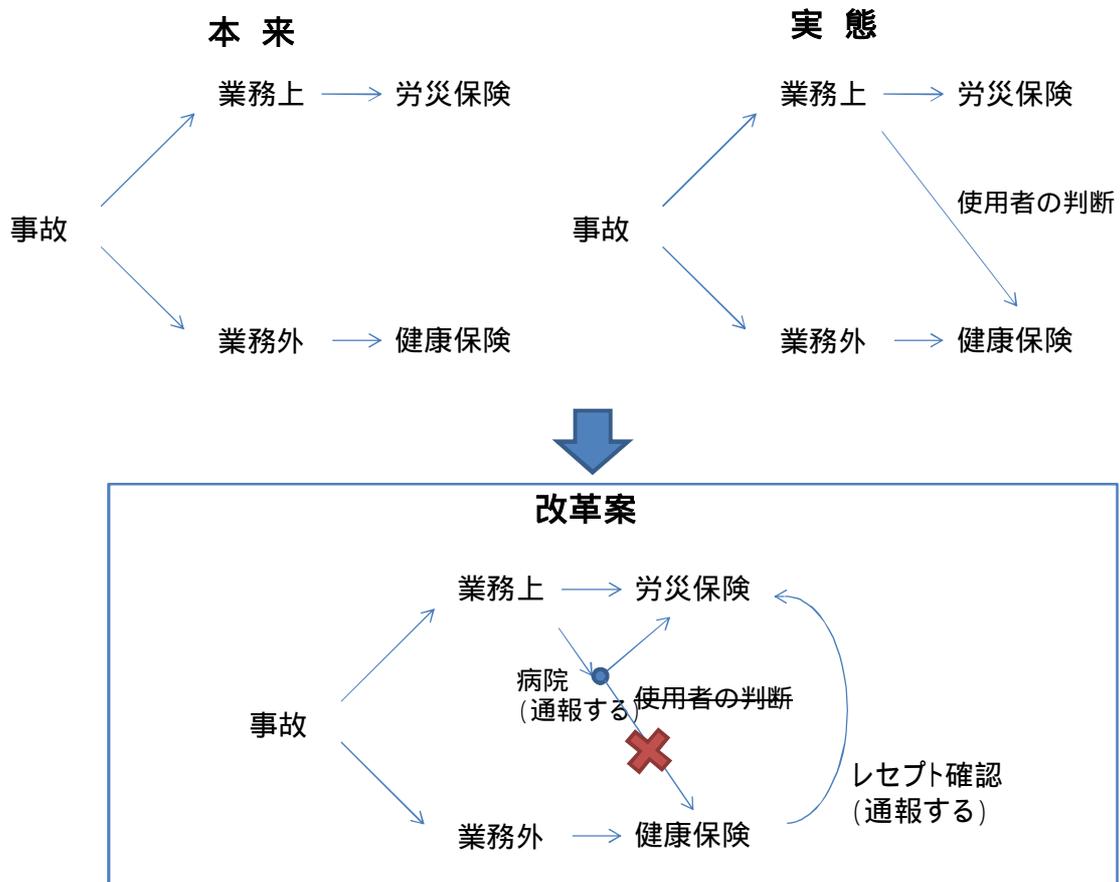
再び自賠償保険の制度に話は戻るが、ステッカー制度とは検査合格車に対し証明書を発行する制度である。検査合格車両はそれを貼ることで検査済であることを外部に示し、同時に外部からも監視することができる。労災保険においてもこうしたステッカーを事業所の一定箇所に貼ることで、未加入を監視することが出来るだろう。

もう1つの課題である労災隠しを防ぐ仕組みづくりであるが、これには病院と社会保険庁との緊密な連携が必要である(図表41)。被災者にとって病院は入り口である。まず、ここで医者がきちんと問診を行う必要がある⁵³。更に社会保険庁ではレセプトを管理しているので、業務上の事故と思われる請求を発見することができると思われる。

確かに労基署と社会保険庁との連携は既に行われている。しかし、社会保険庁は患者の申告に基づくというスタンスをとるために十分に活動が出来ないという。一方の労基署も使用者の自主性に委ねるというスタンスをとっているため、労災隠しは現在の制度ではどの関係者にも問題解決出来ないようである。

⁵³ 厚生労働省は医療機関向けに「医療機関担当者規則」を設け、疑わしきは労基署に通報することを医療機関に依頼している。また、労災患者については診療報酬が高めに設定されているため、制度的にインセンティブが一応用意されている。

図表 42 労災保険の実態と改革案



注) 筆者作成

本改革案は現行モデルの維持を前提に行ったものである。罰則規定は比較的容易に設けることができるだろう。しかし、図表 40 と 41 で提示した改革案は、極めて有効である。しかし、確定申告の活用は国税庁との協力が必要なため、実現には困難があるだろう。

5.3 保険代理店と契約者（使用人）へのインタビュー結果

そこで本研究にあたっては、保険代理店へのインタビュー（実施日 2008 年 7 月 20 日）を実行し、民間の労災保険商品契約者について答えてもらった。そのうち、1 件であるが契約者からのインタビューを実施することが出来た。更に、サービス業を営む使用人から労災保険について答えてもらった。保険会社の場合、商品開発にあたりこのようなインタビューやアンケートを実施することで、保険商品の充実を図っていく。しかし、公営保険においてはこうした活動が見られないことから、極めて貴重な意見を集めることが出来たと考えている。

A 保険代理店（静岡県浜松市にある保険専門代理店 取扱い保険料 約 3,000 万円）

契約者情報：1 人親方の建設業者

「労災保険には入るけど、事故があると労基署がうるさいので、請求しづらい。民間の労災保険はそのようなことが無いし、保険金支払いも早いし手続きが楽。請負人も対象に入れることが出来る。」

B 保険代理店（静岡県浜松市にある保険専門代理店 取扱い保険料 2,000 万円）

契約者情報：売上高 10 億円 建設業

「国の保険は補償が良いけど、保険料が高い。そして支払い手続きが面倒。民間保険の場合、保険料を選べて、かつ保険金支払いが早いことが魅力である。民間の保険に加入する理由は従業員の安全確保と税制のためである。」

C 社（静岡県は浜松市 契約者情報：新聞製造業 従業員 10 名ほど）

「従業員は親族が大半で、福利厚生を良くしたい思いが強い。勿論政府労災保険にも加入している。しかし、（請求しないので）経費倒れで終わるだろう。加入するのは従業員を大切にしている使用者の気持ちである。」

D 社（東京都中央区 経営コンサルティング業社長 従業員数 7 名）

「労災保険には知り合いの社会保険労務士を通じて加入している。しかし、手数料が高いため、簡単にアドバイスを頂いて従業員が記入し、労基署に提出している。加入理由は保険料が他の社会保険（健康保険、年金）と比べ安いから加入している。これは社会保険労務士からもアドバイスを頂いている。」

今回のインタビュー先は皆、公営の労災保険には加入していることが分かった。しかし、積極的に加入している訳ではなく、「経費倒れ」の発言からも分かるように、仕方なしに加入している様である。また、補償については充実しているが保険料が高いという。それに関わらず、更に上乗せで民間保険商品を購入するのは従業員を大切にしている気持ちであるという。今回のインタビュー先は決して大きな企業ではない。中小規模の企業でも資金余裕の範囲で、従業員の安全や福利厚生を比較的大切にしている様子を窺うことが出来た。

厚生労働省の在り方として、今も既にそうであるが企業による一層の自発的補償を尊重し、その補償の実践の確保を監督することに注力することが現実的なのではないだろうか。以後、これまでのインタビュー結果と調査結果を基に、抜本的改革案を提示する。

5.6 抜本的改革案 隣接する社会保険制度との統廃合と労災保険法廃案

労災保険制度は、業務上の方が非業務上より補償が大きいことから、サラリーマンであることを優遇する制度である。現在の社会保険制度では、同じ被災事由にも関わらず、業務上の方が業務外の被災より補償水準が大きいのである。労災保険による給付水準と健康保険等による給付水準が異なることに理由はない。現代は就業形態が多様化する時代である。労災保険制度は、結果として従業員であることにインセンティブを与える政策になっていて、公平の面からも問題である。

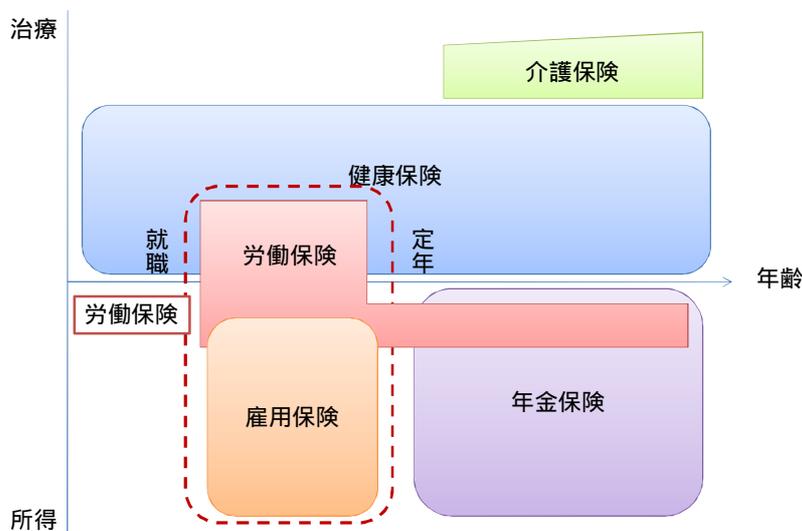
イギリスの場合、1946年の国民保険（業務災害）法によって労災保険が社会保険法の枠組みに組み込まれることになった。その後の幾多の改正により、次第に労災補償としての独自性が失われ、一般的な社会保障制度への統合が進んでいった。1975年の社会保障法の成立では労災保険基金が廃止され、現在では国民保険基金に一本化されている。

イタリアでは制度運営を一定の公社に委ねている。医療給付に関しては、1978年の国民保険サービス制度の創設以降は同制度が運営することになっていて、労災保険の医療部分から切り離して運営された。

一方、日本では社会保障の制度の中に未だ労災保険制度が組み込まれておらず、労災保険の中に年金と医療補償等を保有している。労災においては遺族や療養、障害を目的にした年金制度が設けられ、積立金が存在する。しかし、同様の制度が公的年金や健康保険にも存在する。

1つの労働災害につき、健康保険や公的年金、自賠責保険等との間で重複した事業が行われることで、2重行政が行われている可能性が高い。健康保険、公的年金保険等との統廃合を視野に入れた抜本的改革が必要である（図表43）。

図表 43 現在の労災保険と隣接する其他社会保険との補償（保障）



注) 筆者作成

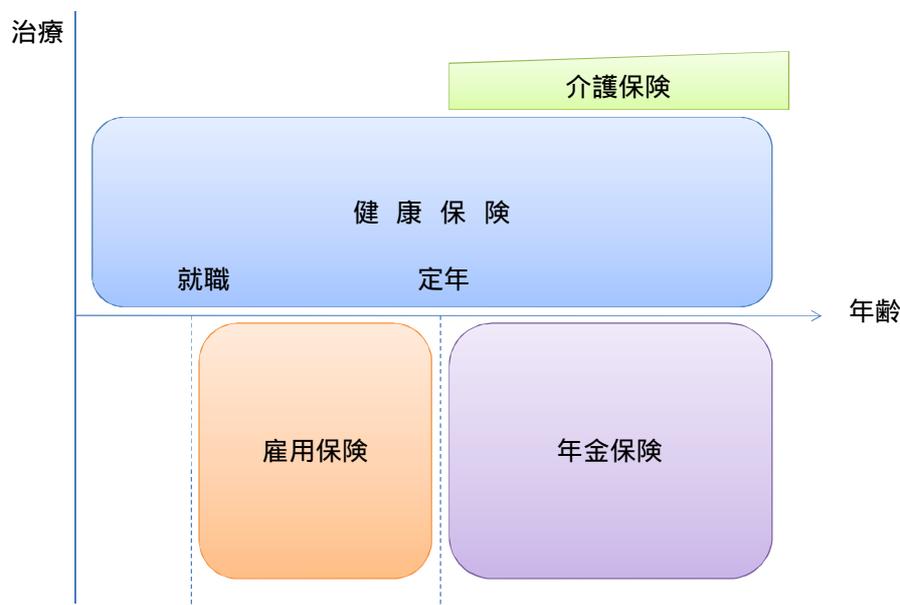
本抜本的改革は労災保険法そのものの廃止である。事故の少ない事業所にとっては自前で従業員の補償を行った方が都合の良い企業もあるだろう。事業所による自発的な補償を労基署が既に認めているのである。ならば一層のこと、厚生労働省は現状の任意加入状態を追認し、労災保険法自体を廃止してしまうという考えである。企業の中には民間の提供する労災保険に魅力を感じ、保険購入をする所もあるはずである。

民間保険会社では、安全対策に対して保険料割引をするが、労災保険にはそのような制度はない。現在のように全てを公営保険で行っている限り、企業による自発的な安全対策を削ぐ可能性が高い。更には日本では認められていないが、アメリカのようにキャプティブ（自己保険）を活用する企業もある。このように保険市場が使用者に保険技術を提供することは十分可能である。但し、労基法の順守は必ず徹底する必要がある。我が国の災害補償の内容はILO基準に基づいているため、諸外国と比べあまり優劣はない。それ以上の補償を求める使用者は更に保険を購入すれば損害保険市場も活性化する。

またコストの面であるが、国が行う事業の方が安いという根拠は1つもない。特に人件費であるが、公務員の給与水準は民間企業並みである。もし、保険可能性が少ない業種があるなら、政府はそこに対する助成を行えば良い。あくまでも民主体の政府の役割を考えるべきである。更に保険会社が得た利益には当然ながら課税がされるため、政府にとっても増収というメリットを受けることが出来る。以上より、政府は法改正することで、労災保険を廃止するべきである。

労災保険法を廃止すれば、現在の社会保障の形が変わる。図表4-4は労災保険廃止後の労災補償制度案である。但し、労働基準法や労働安全衛生法といった労働行政は維持される。その上で、まず医療部分については被災事由により補償に格差が生まれないう、健康保険に統一する。次に所得部分については年金に統一するのである。但し、労災保険制度をその他の社会保険制度と統廃合させるためには、労災保険制度の受け入れ先の社会保険にとって、きれいな姿にしてから、統廃合をすることが現実的である。以後、労災保険制度をその他の社会保険に受け入れて貰うための為の改革案を提示する。

図表 44 統廃合後の労災補償制度案



注) 筆者作成

5.4 改革案 補償の縮小による保険料の削減（社会復帰促進等事業の廃止）

第4章では労災保険以外の社会保険制度の発展により、現行の労災保険の支給水準が大きすぎることを説明した。このことは先のインタビューからも拾うことが出来た。具体的には業務上災害により従業員が死亡したケースにおいては、死亡前後で可処分所得が2倍を超えることがある。こうした死亡後の可処分所得の方が、労働より得た可処分所得より大きくなることは異常である。

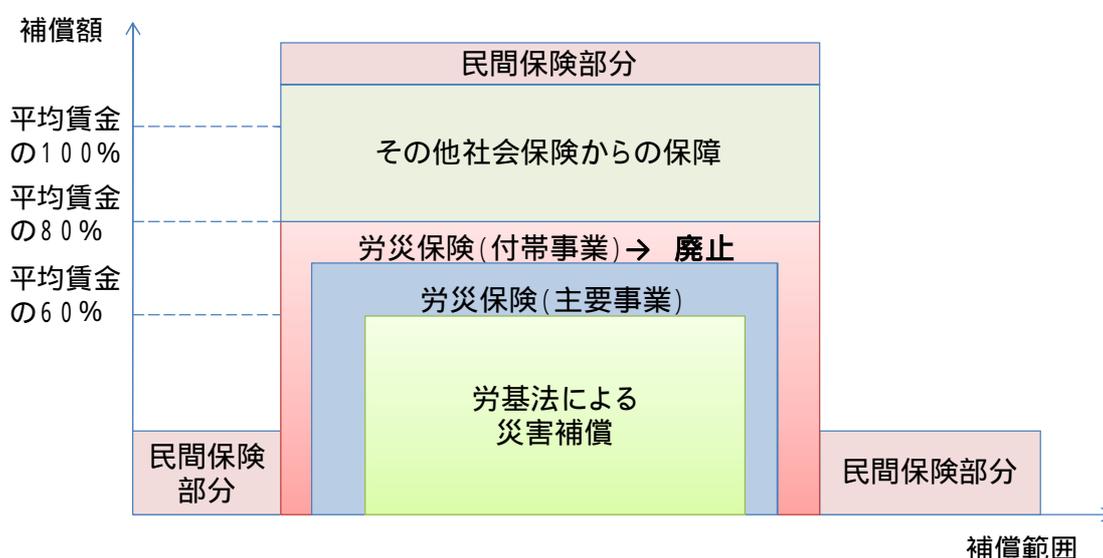
このような所得の逆転現象が起きる要因に付帯事業である社会復帰促進等事業の存在がある。労災保険制度における付帯事業には社会復帰促進等事業と称し、3つの事業がある。その1つである被災労働者等援護事業では、被災労働者とその遺族に対し主要事業の上乗せ給付として特別支給金を支給している。その他にも労災就学援護費、労災就労保育援護費、休業補償特別援護金、介護の援護、年金担保の小口資金の貸付事業を行っている。第4章では具体的に被災者に幾ら支払われるかを明らかにした。このように幅広く、かつ厚い給付を行った結果、先の逆転現象が起きているのである。そこで本改革案は社会復帰促進等事業の廃止である。(図表45)

制度発足当時の労災保険は労基法の災害補償と同一の補償水準であった。しかし、その後の幾多の改正により、徐々に補償が拡大していき、現在では社会復帰促進等事業までも行うようになっている。更に社会復帰促進等事業の運営においては外郭団体として独立行政法人があたっている。しかも恒常的な天下りが行われている。労災保険行政は過剰なサ

ービスを行う組織を持ち、そこに恒常的に天下りを行う。これらの事柄を可能にさせているのは、やはりこれまでの労災保険勘定の金余りに依ると言えるだろう。労災保険行政は職員の飯の種である。しかし、労災保険は今後赤字に陥る事業である。旨みがなくなっただけから廃止するのではなく、一早く対応することで労災保険財政を健全にできるのではないか。

そこで、政府は少なくとも被災前と後で補償水準を同じにするべきである。そのための改革が社会復帰促進等事業の廃止である。そうすれば保険料も削減出来る。そうでないと労災保険制度が労働者のモラルハザードを生む温床となってしまう可能性がある。よって、政府は法改正することで社会復帰促進等事業を廃止するべきである。

図表 45 労災保険における補償の構造と民間保険



注) 筆者作成

5.5 抜本的改革案 民間保険市場を活用した制度再構築

インタビュー結果から「手続きが面倒」という声があったように、労災保険は民間保険に比べ極めて顧客視点が欠けている。また、第3章では業種間の保険料率決定方法に妥当性が乏しい点について述べた。その結果、サービス産業がそれ以外の業種を支える構造となっている。更に、労災保険の加入方法が全国328か所しかない労働基準監督署による手続きか、労働保険事務組合または社会保険労務士による代行しかなく、使用者にとりアクセシビリティが良くない。民間保険商品の場合、全国にある損害保険代理店や生保の職員を介してこうした手続きが行われ、アクセシビリティを確保している。それに比べ労災保険は顧客の視点が欠けている。

そこで本改革案は民間保険市場との協働を図ることで、顧客満足を向上させようというものである(図表46)。自賠償保険は同じ強制保険であるにも関わらず、労災保険と運営

方法が大きく異なる。保険料の決定においては損害保険料率算出機構⁵⁴（以下、機構）という専門機関を活用している。機構は損害保険会社が会員となり、機構に広く情報を提供する。具体的に機構では料率決定においても労災保険より開かれた形で行われている。保険加入においても広く一般に開放されており、原付に至ってはコンビニエンスストアでも加入することが出来るほどである。つまり、労災保険より、民主化された形で信頼を得るとともに、アクセシビリティを確保しているのである。

筆者は労災保険においても、自賠責保険のような民間との協働が出来ると考える。料率の計算を第三者機関である機構が行うことで、料率の客観性と中立性が確保できる。その判断に基づき料率改定が行われるのである。このことは海外では一般的に行われていることである。アメリカ、ドイツでは国以外が保険者となる国々である。アメリカにおいては使用者に州、保険会社、自己保険から労災補償制度に加入する選択肢が与えられている。ドイツは業種別の労災保険組合が保険者であるため、業種間での相互扶助がない。このように、国以外の第三者機関が保険者として運営を行うことで、中立性を確保しているのである。

加入においても損害保険代理店でも引受可能とすれば、加入者にとりアクセシビリティが格段に向上する。政府から独立した機関が保険料率を弾けば、ある程度の客観性と中立性が確保される。こうして適正な保険料率とアクセシビリティの確保がされれば、未加入者の減少が図られるだろう。

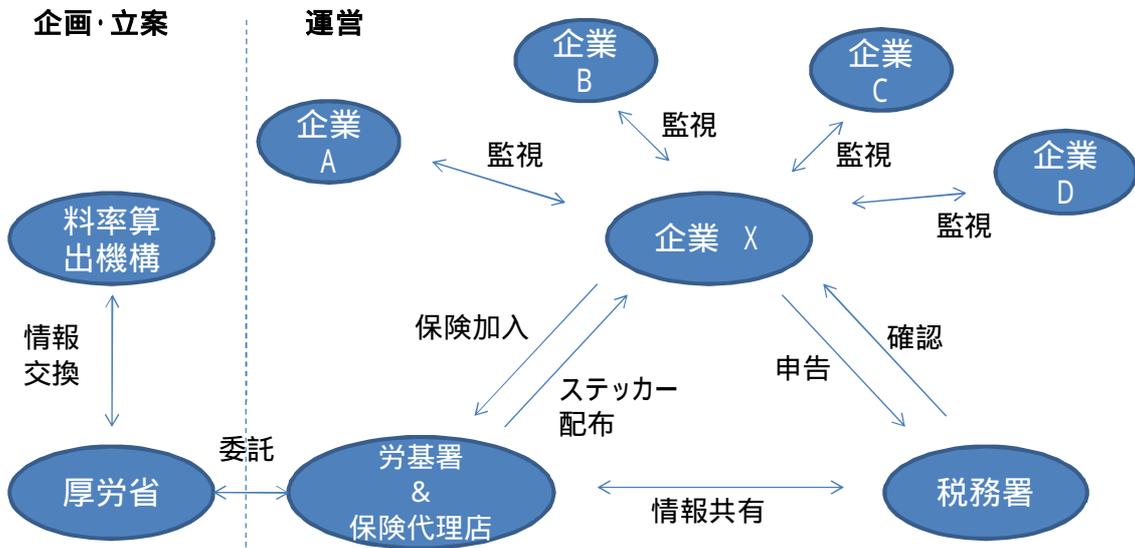
加入チャネル改革は実現が比較的容易である、なぜならば既に労災保険制度には労働保険事務組合⁵⁵が存在するからである。労働保険事務組合は保険代理店に比べ、規則が極めて緩く、業務も限定的である。よって、当業務を損害保険代理店が行えないはずがない。

以上より、政府は業務を独占するのではなく、労災保険法、徴収法を法改正することで民間保険市場の力を借りることで運営を透明化するべきである。

⁵⁴ 損害保険料率算出機構では会員から会員費を集め、基準料率と参考料率を算出する。機構には会員からの監視機能が働くため、民主的な料率算出が期待できる。

⁵⁵ 徴収法33条1項「労働保険事務組合とは、中小事業主の委託を受けて、労働保険事務を処理するために、厚生労働大臣の認可を受けた事業主の団体等をいう。」

図表 46 民間保険市場を活用した労災保険制度の再構築



注) 筆者作成

5.6 小括

本章では労災保険制度の改革案を提示した。まず、最初にマイナーモデルチェンジとして現行制度維持を前提した改革案を示した。これは未加入者対策として労災隠し対策を目的にした改革案である。しかし、この案では問題の根底にある「産業構造の変化」と「企業による補償ニーズの変化」には対応できていない。そこで次に提示したのが、抜本的改革案である。本改革案労災保険法の廃案である。廃案にすることで、他の社会保険との統廃合を目的とするものである。労災保険制度をその他の社会保険制度に譲り渡すためには、身をきれいにしてから統合することが現実的である。統廃合後の労災補償における市場には、民間保険会社の参入が期待される。よって、本改革案による効果は制度の統廃合による民間市場の活性化である。

第6章 あとがき

本章では、これまでの流れの中で述べる事が出来なかったことを、筆者のコメント的に記述したいと考えている。その中で本研究の課題と展開可能性についても触れたいと考えている。

おわりに 民間保険市場を活用した政府労災保険制度の再構築

本論文では労災保険事業の「政府による事業独占の妥当性」について分析し、また改革案を提示してきた。この事業は社会保険の1つであり、年金や健康保険の問題と制度の構造が似ている。しかし、報道機関や国民の関心の度合いが異なる。そのため労災保険事業がどのような課題を抱えているのか明らかになっていない。こういった状況はその他の研究領域にも多く存在するはずである。特に公営保険においては、注目されていないため、問題が明るみにされておらず、労災保険と同じような状況に置かれていると考えられる。(図表3参照)

労災保険制度が制定された当時(昭和20年代)は、労働者を保護する制度が企業、社会ともに十分ではなかった。そのため、労災保険制度が制定されたことは画期的なことであった。その後、わが国は製造業を中心とした経済の急成長を遂げる。その負の面として多発する労働災害があった。よって、労災保険を設けた当時の行政官や、制度拡充を達成した方々の功績は非常に大きい。

しかし、時代は移り現在ではわが国の就労環境は大きく変化した。第3次産業という、いわゆるサービス産業で就労する労働者が増えた一方、第1次、第2次産業で働く労働者数は減少していった。彼らの補償を確保するために業種間で財源の分配が行われ、現在では第3次産業がそれ以外の産業を支える構造となっている。また、労災保険以外の社会保険が拡充したことに伴う、保障の重複も見られるようになる。更に、民間保険会社の成長もあり、社会保障における官と民の在り方が問われるようになる。このように労災保険事業を取り巻く外部環境は変化していったのである。

一方、政府は何かと批判されるものである⁵⁶。その理由には、現代は昔より問題が複雑になっていることによる、政治による解決力の相対的低下が大きい。そこで新たな問題解決力として提示したのが、民間の力を借りながら、官と協力することで問題解決を図る抜本的改革の必要性である。そのために疎外要因となるものの改革が必要となる。それが本論

⁵⁶ ジョセフ・S・ナイ(2002)

文では「労災保険法の廃案」である。労災保険法では政府が管掌することが書かれており、それ以外のアクターが加わることを出来なくしている。しかし、外部環境が変化するにも関わらず、制度を強引に維持することは江戸末期の鎖国と同様である。それでも江戸幕府は時間稼ぎをしながら対策を練っていた。政策は常に柔軟に考える必要がある。

本改革案が狙うのは廃案することによって、次に起きることはその他社会保険との統廃合である。特に健康保険と年金との統廃合は大きな課題である。これは別途研究が必要である。諸外国では当然のように行われてきた改革である。わが国もこの道を避けては通れない。

しかし、道は厳しいことは確かである。社会保険の統廃合を実行する上で、重要なのは何から手をつけるかである。それにはやはり労災保険が向いている。なぜなら、労災保険は医療、年金、介護と制度内容が総合保険化されているからである。労災保険の改革が全体に波及するのである。

最後に、このまま状態を放置すると間もなく労災財政の危機がやってくる。これは産業構造の変化が一因なのだが、現在の画一的労災行政では問題を解決することが出来ない。これまでは、労災事業が黒字事業であったために問題が明るみに出てこなかった。しかし、そう言われていられるのも時間の問題である。関係者は、この問題が明らかになる前に、今すぐ制度改革に取り組むべきである。

引用文献

- 秋保雅男. うかるぞ 社労士. 週刊住宅新聞社, 2008.
- 井口富夫. 現代保険業研究の新展開 競争と消費者利益. NTT出版, 2008.
- 井口富夫. 現代保険業のシステム変動 市場・企業・産業融合. NTT出版, 2008.
- 石田満. 保険業法. 損害保険事業総合研究所, 2006.
- 井上浩. 最新 労災保険法. 中央経済社, 1999.
- 今井薫.岡田豊基.梅津昭彦. レクチャー保険法. 法律文化社, 2005.
- 奥野信弘. 公共の役割とは何か. 岩波書店, 2006.
- 加藤寛. 社会保障法入門. 同友館, 2002.
- 加藤寛. 経営管理と労働法. 同友館, 2002.
- 厚生労働省労災補償課. 労災保険事業年報. 厚生労働省, S62~H18年度.
- 厚生労働省. “総合規制改革会議.” ヒアリング項目に対する厚生労働省の見解. 2003年9月30日. <http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/tokku/04/1-1.pdf> [アクセス日: 2009年1月2日].
- 後藤和廣. リスクマネジメントと保険. 損害保険事業総合研究所, 2006.
- 財務省. 特別会計のはなし. 財務省, 2008.
- 塩見誠. なくせ! 労災隠し. アットワークス, 2004.
- 下和田功. はじめて学ぶリスクと保険. 有斐閣ブックス, 2007.
- 真屋尚生. 保険原理と相互扶助. 三田商学研究, 2005.
- ジョセフ・S・ナイ. なぜ政府は信頼されないのか. 英知出版, 2002.
- スコット・ハリントン・グレッグ・ニーハウス. 保険とリスクマネジメント. 東洋経済, 2004.
- 総合規制改革会議. “労災保険関係について.” 総合規制改革会議. 2003.
<http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/tokku/03/siryu1.pdf> [アクセス日: 2008年12月30日].
- 総合規制改革会議. 労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進. 2003年11月10日. <http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/action/15/sidai.html> [アクセス日: 2008年1月2日].
- 高橋洋一. 日本は財政危機ではない! 講談社, 2008.
- 田村祐一郎. 保険の産業分水嶺. 千倉書房, 2002.
- D. S. HANSELL. 保険の原理. 損害保険事業総合研究所, 2005.
- 堤修三. 品田充儀. 市民生活における社会保険. 放送大学教育振興会, 2008.
- トーア再保険株式会社. 再保険 その理論と実務. 損害保険事業総合研究所, 2005.
- 西沢和彦. 年金制度は誰のものか. 日本経済新聞社, 2008.
- 西村健一郎. 労働法. 有斐閣プリマシリーズ, 1998.
- 庭田範秋. 新世紀の保険. 慶應義塾大学出版会, 2002.

日本労働研究機構. 労災補償制度の国際比較研究. 日本労働研究機構, 2002.

庭田範秋. 社会保険運営体に関する一考察. 三田商学研究, 1970.

庭田範秋. 労働者災害補償保険における労働福祉事業の理論的研究. 三田商学研究, 1977.

根立昭治. 森林保険制度史論. 日本経済新聞社, 1993.

原智徳. 雇用保険法・労働者災害補償保険法の解説. 一橋出版, 2007.

福井秀夫. 官の詭弁学. 日本経済新聞社, 2004.

堀田一吉. 保険理論と保険政策. 東洋経済, 2003.

堀田一吉. 労災保険制度とメリット制. 三田商学研究, 2001.

毎日新聞社. “「隠し労災」.” ” 隠れ労災 ” 58万件, 2000年11月11日朝刊.

松浦茂 佐野誠. 損害保険市場論. 損害保険事業総合研究所, 2005.

森崎巖. “働く者の権利破壊もたらず労災保険の民営化.” 自動車保険と同じという暴論. 2000. <http://www.rodjoho.org/646/17.pdf> [アクセス日: 2009年1月2日].

保原喜志夫. 山口浩一郎, 西村健一郎. 労災保険・安全衛生のすべて. 有斐閣, 1998.

山口浩一郎. 労災保険の諸問題. 有斐閣, 2002.

労災補償研究会. 西ドイツの労災補償法制等に関する調査研究報告書. 労災補償研究会, 1991.

労災補償研究所. フランスの労災補償法制等に関する調査研究報告書. 労災補償研究所, 1992.

労働省. 労災補償行政史. 労働法令協会, 1961.

労働省労働基準局. 労働基準行政 五〇年の回顧. 労働省労働基準局, 1997.

労働政策研究・研修機構独立行政法人. “労災保険制度と保険財政.” 2007. http://www.jil.go.jp/institute/chosa/2007/documents/021_01.pdf [アクセス日: 2008年12月30日].

労務行政. 明説労災保険法. 労務行政, 2004.

謝辞

私に行政組織の経営という研究領域をご紹介下さり、優しく、時に厳しくご指導下さったのは慶應義塾大学総合政策学部の上山信一教授でした。先生には感謝してもしきれないほどです。心から感謝の意をお伝えさせて下さい。私は再度就職という道を選びましたが、先生に教わった公共の精神は、次の仕事にも必ずや活かされると思います。社会から先生には恩返しをさせて頂きたいと思います。まことにありがとうございました。

またご多忙の中、副査をお引き受け頂き、大変ご丁寧に助言下さいました慶應義塾大学総合政策学部小暮敦之教授、同じく京都産業大学経営学部諏澤吉彦准教授にも感謝致します。

また、政策・メディア研究科修士課程の丹下大輔さんとは共に学び、時に励まし合い苦難を乗り越えることが出来たと思います。研究分野こそ違うものの、彼の政治への熱い想いに私も大志を抱かされました。本当にありがとうございました。

私は多くの仲間たちに支えられてここまで来ることが出来ました。更に社会保障を教えて頂き、私が保険会社に就職する切欠を下さいました東海学園大学准教授で社会保険労務士の加藤實氏には、これまでの惜しみないご指導を感謝致します。株式会社方円社代表取締役安井秀行社長には、物事に取り組む姿勢を教えて頂きました。保険代理店の鈴木忍さんと関係者の皆様には、保険に関する貴重なお話を伺うことが出来ました。本当にありがとうございました。慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程の黒岩公輔君には研究に関する支援を頂いたことを感謝しています。また、東京工業大学大学院総合理工学研究科宇田川圭介さんの研究に向かう真剣な姿勢に、私は刺激を受け続けてきました。これまでありがとうございました。

最後に、私が大学院へ入学する機会を与えてくれ、常に応援してくれた父と母、祖母、妹にも、心から「ありがとう」の気持ちを伝え、これをもって本論文の完結とします。

2009年(平成21年)1月4日

慶應義塾大学大学院湘南藤沢キャンパス 501共同研究室において

「保険は社会を支える公器である」

稲木 健人