

労災保険民営化に関する論点整理と 資料収集に関する調査研究

日本大学教授 小 柳 治 宣

労災保険民営化に関する論点整理と 資料収集に関する調査研究

日本大学教授 小 椰 治 宣

⊗全国社会保険労務士会連合会
社会保険労務士総合研究機構

執筆者

氏名

所属

主任研究員

小棚 治宣

日本大学経済学部 教授

研究員

藤本 知彦

日本大学経済学部 講師

齋藤 有里

日本大学大学院経済学研究科博士後期課程

— 目 次 —

1 労災補償制度の沿革	4
(1) 労災補償制度の形成	
(2) わが国の労災補償制度の形成	
(3) 労災保険制度の成立と展開	
2 労災保険制度の概要	8
(1) 労働者災害補償保険の目的	
(2) 保険者	
(3) 適用事業・適用労働者	
(4) 業務災害・通勤災害の認定	
(5) 保険給付	
(6) 社会復帰促進等事業	
(7) 費用の負担	
3 労災保険民営化問題	11
(1) 労災保険民営化問題の経緯	
(2) 労災保険民営化論	
(3) 労災保険民営化反対論	
4 労災保険民営化に関する論点	14
(1) 労災保険の現状に関する認識	
(2) 労災保険民営化の根拠	
(3) 労災保険民営化の影響	
(4) アメリカの労災補償に関する認識	
5 諸外国の労災補償制度の概要	19
(1) イギリス	
(2) ドイツ	
(3) フランス	
(4) アメリカ	
(5) ニュージーランド	
【資料】	22

労災保険民営化に関する論点整理と資料収集に関する調査研究

労災保険の民営化は、内閣府に設置された「総合規制改革会議」において2003（平成15）年7月に提起された検討課題である。これは労災補償制度ないし労災保険制度の本質にも関わる問題であることから、本書では、まず、わが国の労災補償制度の沿革及び労災保険制度の基本的仕組みを概観する。次に、労災保険民営化問題の経緯を踏まえ、主な民営化論及び民営化反対論を紹介する。そして、収集した資料（後掲）に基づき労災保険民営化に関する論点を整理し、見解の相違を明らかにする。最後に、イギリスやアメリカなど諸外国の労災補償制度を概観する。

- 1 労災補償制度の沿革
- 2 労災保険制度の概要
- 3 労災保険民営化問題
- 4 労災保険民営化に関する論点
- 5 諸外国の労災補償制度の概要

【資料】

1 労災補償制度の沿革

(1) 労災補償制度の形成

労働災害を被った労働者及びその遺族に補償を行う制度を「労働者災害補償」（労災補償）という。

労災補償制度が確立されるまでは、被災労働者に対する救済は、私法上の損害賠償責任の追及によって図られるのみであった。しかし、過失責任の原則に基づく損害賠償制度では、被災労働者の救済としては不十分であったことから、各国において、「労働災害は企業の営利活動に伴う現象である以上、企業活動によって利益を得ている使用者に当然に損害の補償を行わせ、労働者を保護すべきである」（菅野和夫『労働法〔第9版〕』（弘文堂、2010年）377頁）との考え方に基づき、無過失責任としての労災補償制度が立法化されるようになった。当初は、使用者の直接補償方式が採られていたが（例：イギリスの「1897年労働者災害補償法」（Workmen's Compensation Act 1897））、労働災害に対する社会的責任の観点から、次第に社会保険方式へと移行していった。今日では、労災補償制度は生活保障的色彩を強め、社会保障制度との融合化ともいえるべき流れの中にある。

(2) わが国の労災補償制度の形成

わが国における労災補償制度は官営事業から始まった。1875（明治8）年に「官役

人夫死傷手当規則」(明治8年4月9日太政官達第54号)、1879(明治12)年には「各庁技術工芸ノ者就業上死傷手当内規」(明治12年2月1日太政官達第4号)が制定されたが、いずれも労働者の死傷に対する恩恵的扶助制度としての性格を有するものであった。

民間労働者に対する労働災害については、1890(明治23)年の「鉱業条例」(明治23年9月26日法律第87号)において、被災した「鉱夫」に対する「救恤」規定(同条例72条)が設けられた。1905(明治38)年には旧「鉱業法」(明治38年3月8日法律第45号)が制定され、災害「扶助」が規定された(同法80条)。

1911(明治44)年には「工場法」(明治44年3月29日法律第46号)が制定され(1916(大正5)年9月1日施行)、災害扶助制度による労災補償の一般的法制化がなされた。工場法は、当初は「職工自己ノ重大ナル過失ニ因ラスシテ業務上負傷シ、疾病ニ罹リ又ハ死亡シタルトキハ工業主ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ本人又ハ其ノ遺族ヲ扶助スヘシ」と規定していたが(同法15条)、1923(大正12)年の改正により「重大ナル過失ニ因ラスシテ」との文言が削除され、「工業主ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ職工カ業務上負傷シ、疾病ニ罹リ又ハ死亡シタル場合ニ於テ本人又ハ其ノ遺族若ハ本人ノ死亡当時其ノ収入ニ依リ生計ヲ維持シタル者ヲ扶助スヘシ」とされた。適用対象についても、当初は常時15人以上の職工を使用する工場であったが、同年の改正により常時10人以上に拡大された。

第1次大戦を契機としてわが国経済は飛躍的成長を遂げたが、戦後のインフレに伴い、実質賃金の低下による労働争議の頻発や米騒動の全国的波及など社会不安も増大していた。このような社会状況の下、1922(大正11)年には「健康保険法」(大正11年4月22日法律第70号)が制定され、1927(昭和2)年1月1日から全面的に施行された。この健康保険法は、工場法又は鉱業法の適用事業の常用労働者を被保険者としたが、年収1,200円を超える職員は除外された。また、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たことで、工場法及び鉱業法の扶助が吸収されることとなった。もっとも、健康保険に吸収されたのは、療養扶助、休業扶助料及び葬祭料にとどまり、健康保険による療養の給付及び傷病手当金の支給期間が同一傷病について180日に限られるなど、部分的なものであった。

健康保険法が業務災害をも給付対象としたことで、災害扶助制度の社会保険化が進められるようになり、残された障害扶助及び遺族扶助についても、年金保険を通じて社会保険化されることになる。1941(昭和16)年には「労働者年金保険法」(昭和16年3月11日法律第60号)が制定され(昭和17年1月1日施行)、業務上外を問わず廃疾年金、廃疾手当金及び遺族年金を支給することとされた。労働者年金保険法は、1944(昭和19)年の改正により「厚生年金保険法」に改称されたが、業務災害に関しては、障害年金、障害手当金及び遺族年金を増額したほか、受給資格取得のための被保険者期間の要件を撤廃するなど大幅な改善が行われた。

このように、工場や鉱山における労働災害については災害補償が法制化されるに至ったが、土木建築業、運輸事業等の屋外労働に関しては法整備が遅れていた。そのため、1931（昭和6）年に、「労働者災害扶助法」（昭和6年4月2日法律第54号）及び「労働者災害扶助責任保険法」（昭和6年4月2日法律第55号）が制定された（昭和7年1月1日施行）。労働者災害扶助責任保険法は、業務災害扶助についての政府管掌による強制保険であるという点で土木建築業界の強制国営保険論を採用するとともに、事業主が保険者と保険契約を締結し、保険契約者として保険金受取人となる責任保険であるという点で政府の主張を盛り込んだものといえる。しかし、この法律は、労働者ではなく事業主を被保険者としたため、労働者の扶助請求権を直接に保障するものではなかった。

(3) 労災保険制度の成立と展開

業務災害に関する保険制度は、災害扶助責任保険と、健康保険及び厚生年金保険という社会保険の2つの体系に分かれていたが、終戦後は、統一的な業務災害保険としての労災保険に再編成されることになる。

1946（昭和21）年8月にGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の労働諮問委員会が労働保護立法に関する勧告を行い、これを背景として翌年4月に「労働基準法」（昭和22年4月7日法律第49号）が制定された（同年9月1日施行）。労働基準法は、第8章に「災害補償」を規定し、工場法、鉱業法及び労働者災害扶助法の災害扶助部分を統合した。その特徴としては、戦前の各種災害扶助法規では労働者に対する恩恵的・救済的施策であったが、労働基準法では事業主の無過失責任の理念が確立され、補償に関する労働者の権利性が明確になったこと、適用範囲が規模の大小を問わず全産業にわたるものとなったことなどが挙げられる。

労働基準法の制定と同時に、業務上の災害発生に際し、事業主の一時的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ことを目的として、新たに「労働者災害補償保険法」（昭和22年4月7日法律第50号）が制定された（同年9月1日施行）。労災保険法は、政府を保険者とし、使用者を加入者とする強制保険制度によって、使用者の災害補償責任を担保する役割を果たすものであった。制定当初は、労働基準法上の災害補償と同一の内容・水準の補償を規定するにすぎなかったが、数次にわたる改正により、制度の拡充が図られてきた。主な法改正は以下のとおりである。

・1952（昭和27）年改正

長期療養を要する被災労働者の保護を図るため、労働基準法上の休業補償及び労災保険法上の休業補償費について、賃金水準による自動スライド制が採用された。

・1960（昭和35）年改正

①療養開始後3年経過しても治らないすべての傷病について、必要の存する期間、打切補償費に代えて長期傷病者補償を行うこととされ、また、②療養開始後3年以内に症状が固定した場合でも、障害等級第3級以上の重度の身体障害を残す者については、従来の一時金による障害補償費に代えて長期給付金である障害補償費を支給することとされた。

・1965（昭和40）年改正

障害補償給付について障害等級第1級から第7級までが年金化され、遺族補償給付についても原則として年金化された。また、中小事業主、一人親方など労働者に準ずる者の業務災害について保護をするための特別加入制度が新設された。

・1969（昭和44）年改正

一部の暫定任意適用事業を除き、労働者を使用するすべての事業に対して労災保険を適用することとされた。また、同年には、労災保険及び失業保険の適用・保険料徴収を一元的に行うことを定めた「労働保険の保険料の徴収等に関する法律」（昭和44年12月9日法律第84号）が制定された。

・1973（昭和48）年改正

「通勤災害」が労災保険法による保険給付の対象に加えられ、業務災害を被った労働者と同等の保護が与えられることとなった。

・1976（昭和51）年改正

長期療養者に対する傷病補償年金が創設されたほか、従来保険施設に代えて、「労働福祉事業」が新設された。労働福祉事業の一つとして、「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（旧労災法23条1項4号）、「賃金の支払の確保等に関する法律」（昭和51年5月27日法律第34号）に基づく未払賃金立替払事業が実施されることになるなど、労災保険は、労災補償を中心としつつ、労働条件をめぐる使用者の責任分野に関する総合的保険制度としての性格を有するものとなった。

・1980（昭和55）年改正

遺族（補償）年金の額の引上げや障害（補償）年金差額一時金及び障害（補償）年金前払一時金の創設のほか、事業主に損害賠償責任がある場合における保険給付と民事損害賠償との調整に関する規定の新設等が行われた。

・1986（昭和61）年改正

年金たる保険給付に係る給付基礎日額について、労働者の年齢階層別の最低限度額及び最高限度額が設定された。また、1990（平成2）年には、療養開始後1年6カ月を経過した者に支給する休業（補償）給付に係る休業給付基礎日額についても、同様の改正が行われた。

・1995（平成7）年改正

労働災害による介護損害の補填という観点から、介護（補償）給付が創設されるなど、重度被災労働者に対する介護施策の大幅な拡充が行われた。

・2000（平成12）年改正

近年における過労死等の増加を背景として、二次健康診断等給付が創設され、「労働安全衛生法」（昭和47年6月8日法律第57号）に基づく定期健康診断において、脳血管疾患・心臓疾患に関連する一定の項目に異常の所見があると診断された労働者に対し、二次健康診断及び特定保健指導を内容とする保険給付を行うこととされた。

・2006（平成18）年改正

就業形態の多様化や二重就職者・単身赴任者の増加等の社会の変化に対応するため、通勤災害保護制度の拡充が行われ、①複数就業者が複数事業所間を移動する場合、②単身赴任者が赴任先住居と帰省先住居との間を移動する場合に起こった事故を通勤災害保護制度の対象とすることとされた。

以上のように、労災保険制度は、労働基準法上の災害補償の範囲を超える社会保障制度としての独自性を強めるに至っている（いわゆる「労災保険のひとり歩き」）。

2 労災保険制度の概要

(1) 労働者災害補償保険の目的

労災保険は、業務上の事由又は通勤による労働者の負傷、疾病、障害、死亡等に対して迅速かつ公正な保護をするため、必要な保険給付を行い、あわせて、業務上の事由又は通勤により負傷し、又は疾病にかかった労働者の社会復帰の促進、当該労働者及びその遺族の援護、労働者の安全及び衛生の確保等を図り、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（労災法1条）。そのため、労災保険では、「保険給付」と「社会復帰促進等事業」を行うこととされている（労災法2条の2）。

(2) 保険者

労災保険は、政府が管掌する（労災法2条）。労災保険に関する中央行政機関は厚生労働省（労働基準局労災補償部）であり、事業全体の管理運営を行っている。地方行政機関としては、都道府県労働局及び労働基準監督署が設けられており、それぞれ適用・保険料徴収事務、給付事務を取り扱っている。

(3) 適用事業・適用労働者

① 適用事業

労災保険は、労働者を1人でも使用する事業をすべて適用事業とする（強制適用事業、労災法3条1項）。ただし、個人経営の農林水産業の事業で、その使用する労働者数が5

人未満である事業の一部は、暫定的に任意適用事業とされている（暫定任意適用事業、昭44法附則12条）。また、国の直営事業、官公署の事業及び船員保険の被保険者については、労災保険に相当する他の災害補償制度があるため、適用除外とされている（労災法3条2項）。

② 適用労働者

労災保険は、被災労働者に対する事業主の災害補償責任を基礎とした制度であることから、「被保険者」という概念は存在しない。

労災保険法の適用される労働者は、労働基準法9条の「労働者」と同義であり、職業の種類を問わず、適用事業に使用される者で（使用従属関係）、賃金を支払われる者をいう。労働者であれば、常用、アルバイト、パートタイマーなど雇用形態を問わず適用対象となる。

「労働者」以外の者は労災保険による保護の対象にならないが、業務の実態や災害の発生状況などの点から、中小事業主等、一人親方等、海外派遣者については、申請により特別に加入を認める制度が設けられている（特別加入、労災法33～37条）。

(4) 業務災害・通勤災害の認定

労災保険法による保険給付として、業務災害に関する保険給付及び通勤災害に関する保険給付を受けるためには、労働者の負傷、疾病、障害又は死亡が、「業務災害」又は「通勤災害」と認定される必要がある。

① 業務災害の認定

労働者の傷病等が「業務災害」ないし「業務上」と認められるためには、業務と傷病等との間に一定の因果関係（相当因果関係）が存在すること（業務起因性）が必要であるが、業務起因性が成立するためには、その第一次的条件として、労働者が労働契約に基づいて事業主の支配下にある状態（業務遂行性）が認められなければならないものとされている。

② 通勤災害の認定

労災保険法は、「労働者の通勤による負傷、疾病、障害又は死亡」を「通勤災害」として（同法7条1項2号）。「通勤による」災害と認定されるためには、通勤との間に相当因果関係のあること、つまり、通勤に通常伴う危険が具体化したものと認められる必要がある。

ここでいう「通勤」とは、労働者が、就業に関し、(a)住居と就業の場所との間の往復、(b)就業の場所から他の就業の場所への移動、(c)上記(a)に掲げる往復に先行し、又は後続する住居間の移動を、合理的な経路及び方法により行うことをいい、業務の性質を有するものを除くものとされる（労災法7条2項）。なお、(b)及び(c)は、就業形態の多様化に対応し、2006（平成18）年の法改正により新たに追加された規定である。

(5) 保険給付

労働者は、被災労働者として、労働基準監督署長の決定により保険給付を受ける。労災保険法による保険給付には、①業務災害に関する保険給付、②通勤災害に関する保険給付、③二次健康診断等給付の3種類がある（労災法7条1項）。

① 業務災害に関する保険給付

業務災害に関する保険給付は、労災保険における中心的給付であり、療養補償給付、休業補償給付、障害補償給付、遺族補償給付、葬祭料、傷病補償年金、介護補償給付の7種類がある（労災法12条の8第1項）。

② 通勤災害に関する保険給付

通勤災害に関する保険給付には、療養給付、休業給付、障害給付、遺族給付、葬祭給付、傷病年金、介護給付の7種類がある（労災法21条）。労働基準法上の災害補償責任を基礎とするものではないため、「補償」という文言は用いられていない。

保険給付の内容は、基本的には業務災害に関する保険給付と同一である。

③ 二次健康診断等給付

二次健康診断等給付は、労働安全衛生法による直近の定期健康診断（一次健康診断）において、業務上の事由による脳血管疾患及び心臓疾患の発生にかかわる一定の項目（血圧、血中脂質等）について異常の所見があると診断された労働者に対し、その請求に基づいて行われる（労災法26条1項）。

二次健康診断等給付の範囲は、(a)脳血管及び心臓の状態を把握するために必要な検査であって厚生労働省令で定めるものを行う医師による健康診断（二次健康診断）、(b)二次健康診断の結果に基づき、脳血管疾患及び心臓疾患の発生の予防を図るため、面接により行われる医師又は保健師による保健指導（特定保健指導）である（労災法26条2項）。

(6) 社会復帰促進等事業

労災保険では、労働災害に関する保険給付の事業のほか、社会復帰促進等事業を行うこととされている（労災法2条の2）。社会復帰促進等事業には、①社会復帰促進事業、②被災労働者等援護事業、③安全衛生確保等事業の3種類がある。（労災法29条1項）

① 社会復帰促進事業

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被災労働者の円滑な社会復帰を促進するために必要な事業

② 被災労働者等援護事業

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

③ 安全衛生確保等事業

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

なお、2007（平成19）年の法改正により、従来の「労働福祉事業」のうち「労働条件確保事業」が廃止され、事業の名称も「社会復帰促進等事業」に改められている。

(7) 費用の負担

労災保険は、労働基準法上の事業主の災害補償責任を基礎とするものであることから、事業主が保険料を全額負担する。労災保険の保険料は、「労働保険の保険料の徴収等に関する法律」の定めるところにより、原則として雇用保険の保険料とあわせて、「労働保険料」として一元的に徴収される。

労働保険料における一般保険料の額は、事業主がその事業に使用するすべての労働者に支払う賃金の総額（賃金総額）に一般保険料に係る保険料率を乗じて得た額とされる（徴収法11条）。一般保険料に係る保険料率としての労災保険率は、災害発生率に応じ、事業の種類ごとに異なっている。2010（平成22）年4月現在では、55の業種につき、1000分の3（通信業、金融業等）から1000分の103（水力発電施設、ずい道等新設事業）までの範囲で定められている（徴収法16条、別表第一）。

また、事業主の災害防止努力の促進とともに、保険料負担の公平を図るため、一定規模以上の事業については、個別事業ごとの収支率（保険料の額に対する保険給付等の額の割合）に応じ、労災保険率又は保険料額を一定の範囲内で増減させるメリット制が採用されている（徴収法12条3項、20条）。

なお、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こととされている（労災法32条）。

3 労災保険民営化問題

(1) 労災保険民営化問題の経緯

労災保険の民営化は、「総合規制改革会議」における議論を通じて急浮上した検討課題である。総合規制改革会議は、内閣総理大臣の諮問に応じて経済社会の構造改革を推進する観点から、必要な規制の在り方に関する基本的事項を総合的に調査審議していく組織として、2001（平成13）年4月1日、内閣府に政令で設置されたものである（総合規制改革会議は2004（平成16）年3月末で廃止され、「規制改革・民間開放推進会議」が後継組織となったが、その後は2007（平成19）年1月からの「規制改革会議」を経て、2010（平

成 22) 年 3 月には「行政刷新会議」の下に「規制・制度改革に関する分科会」が設置されている。)

労災保険の民営化は、2003（平成 15）年 7 月 28 日に開催された総合規制改革会議（宮内義彦議長）において、「構造改革特区・官製市場改革ワーキンググループ」主査（八代尚宏委員）による報告（「構造改革特区・官製市場改革WGにおける検討状況について」）の「検討テーマ」として取り上げられた。その内容は、「労災保険については、未加入事業者の増大、保険料率等の算定根拠が不透明である等の問題点が多く、また、経営効率悪化が指摘される労災病院等、労災保険で賄われている労働福祉事業の存続意義も失われている。労災保険の対象とするリスクは民間損害保険と同質であることから、自動車損害賠償責任保険と同様に、保険認定や保険料徴収・保険給付等の事務の民間損害保険事業者等への全面的な委託や事業移管等も含め、保険運営の効率化を検討する。」というものであった。同年 9 月 30 日の構造改革特区・官製市場改革WGでは、「労災保険について」をテーマとして厚生労働省に対するヒアリングが行われ、その中で労災保険の民営化が議論された。

2003（平成 15）年 10 月 7 日開催の総合規制改革会議においては、同年 2 月に定められた「規制改革推進のためのアクションプラン」としての「12 の重点検討事項」に、官業を民間に開放し民需を創造するとの視点から、「当面の課題」として、「労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進」等の「5 つの重点検討事項」が新規に追加された。同年 11 月 10 日には、総合規制改革会議のアクションプラン実行WGにおいて、厚生労働省との意見交換「労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進について」が行われ、激論が交わされた。

総合規制改革会議は、2003（平成 15）年 12 月 22 日、「規制改革の推進に関する第 3 次答申—活力ある日本の創造に向けて—」を決定し、「労災保険の民間開放の検討」を「今後の課題」として提示した。そこでは、「使用者の災害補償に備える労災保険の仕組みについては、民間の損害保険（自動車損害賠償責任保険）と多くの共通点を有している」との理解から、「労災保険に関して、国と民間との適正な役割分担の在り方としては、何が労災に相当するかといった基本的な概念や認定基準については国が労働基準法に基づき定め、他方、それに基づく労災保険の管理・運営については民間事業者が行うこととすべきである」との主張がなされている。ただし、この答申は、「労働災害に関する安全網（セーフティーネット）の改善や、事前規制緩和と事後チェック及び安全網の整備を一体として進めることに貢献するとは考えられないので反対である」との少数意見（清家篤委員：雇用・労働WG主査）が付された異例の両論併記となっている。

こうした「労災保険の民営化」論に対し、労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会は、2003（平成 15）年 11 月 26 日、公労使全員一致により、「労働者保護に与える影響も大きい」として、反対意見を表明している。また、厚生労働省も、同年 12 月 24 日、

「如何なる観点からみても労働者保護の観点から根本的に問題」があるとの考え方を公表している。その他、労働団体等の関係諸団体からも反対意見が表明されたことなどから、労災保険民営化問題に対する社会的関心が高まることとなった。

なお、2004（平成16）年3月19日に閣議決定された「総合規制改革・民間開放推進3か年計画」では、上記第3次答申において「今後の課題」とされた「労災保険の民間開放の検討」に関する部分は除外されている。

(2) 労災保険民営化論

労災保険の民営化を推進する総合規制改革会議の見解を示すものとしては、①総合規制改革会議提出資料「労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進」（総合規制改革会議アクションプラン実行WG配付資料・2003年11月10日）、②総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申—活力ある日本の創造に向けて—」（2003年12月22日）が挙げられる。また、同様に労災保険の民間開放を主張するものとして、③八代尚宏「官製市場の改革」ジュリスト1262号（2004年）138～139頁がある。

(3) 労災保険民営化反対論

労災保険の民営化に対しては、厚生労働省・関係部会や労働団体等の関係諸団体等から反対意見が表明されている。労災保険の民営化に反対する主な見解としては、次のものが挙げられる。

- ① 厚生労働省「総合規制改革会議構造改革特区・官製市場改革WG資料 ヒアリング項目に対する厚生労働省の見解（労災保険関係）」（2003年9月30日）
- ② 厚生労働省「総合規制改革会議アクションプラン実行WG資料」（厚生労働省提出資料・2003年11月10日）
- ③ 厚生労働省「資料等提出依頼について（回答）」（2003年11月28日）（総合規制改革会議からの2003年11月20日付け資料等提出依頼に対する厚生労働省の回答）
- ④ 厚生労働省「総合規制改革会議『第3次答申』（重要検討事項部分）に対する厚生労働省の考え方」（2003年12月24日）
- ⑤ 労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会（部会長 保原喜志夫）「『労災保険の民間開放の促進』について（意見）」（2003年11月26日）
- ⑥ 保原喜志夫（天使大学教授）「労災保険 民営化は労使の利益損なう」（2003年12月3日付朝日新聞「私の視点」）（同「労災保険法の問題点——労災保険民営化論を契機として」ジュリスト1257号（2003）96頁、同「労災保険民営化の問題点」労働法律旬報1571号（旬報社、2004年）6頁も同旨）
- ⑦ 総合規制改革会議（答申案文審議）少数意見（2003年12月16日）

- ⑧ 全労働省労働組合・中央執行委員会「労災保険の民営化・民間開放に関する全労働の考え方（見解）」（2003年11月17日）
- ⑨ 日本労働組合総連合会「労災保険制度『民営化』推進の暴挙に嚴重抗議する談話」（事務局長談話・2003年11月26日）
- ⑩ 全国労働組合総連合「総合規制改革会議による労災保険の民営化方針について」（事務局長談話・2003年12月9日）
- ⑪ 日本国家公務員労働組合連合会「労災保険の民営化など労働者・国民犠牲の規制改革に反対する（談話）」（書記長談話・2003年12月10日）
- ⑫ 全日本損害保険労働組合産業民主化対策部「労災保険の『民間開放』についてビジネスチャンス論はあいられない」（2004年3月15日）
- ⑬ 全国社会保険労務士会連合会「労災保険の民営化について」（2003年12月4日）
- ⑭ 日本労働弁護団「労災保険の民営化に反対する意見書」（2003年12月10日）
- ⑮ 民主法律協会「労災保険の民営化に反対する決議」（2004年2月15日）
- ⑯ 働くもののいのちと健康を守る全国センター「特別決議『労災補償を破壊する労災保険の民営化に反対』」（2003年12月6日）
- ⑰ 労務安全情報センター「答申を読んで」（2004年1月15日）

4 労災保険民営化に関する論点

労災保険の民営化に関しては、前述のように、総合規制改革会議による推進論に対し、厚生労働省等による反対論が主張されている。

労災保険民営化問題における見解の相違は、(1) 労災保険の現状に関する認識、(2) 労災保険民営化の根拠、(3) 労災保険民営化の影響（①制度運営の効率性との関係、②保険加入・保険料徴収との関係、③労災認定との関係、④監督行政・安全衛生行政との関係）、(4) アメリカの労災補償に関する認識といった点から整理することができる。

(1) 労災保険の現状に関する認識

[民営化推進論]

- ・ 労災保険の給付や対象範囲は、労働基準法上の規定を上回る水準に拡大し、医療・年金・介護等の社会保障給付を上回る水準を保障しており、これらの公的保険との役割分担も大きな課題となってきた。
- ・ 労災保険の保険料率は、「保険」である限り、使用者の労災発生のリスクに応じた「給付と負担の均衡原則」の下で設定されるべきである。しかし、現行保険料率は、業種別に設定されてはいるが、大幅な業種間調整が行われることにより、当該業種別の労災事故発生のリスクを正確に反映したものとはなっていない。こうした保険料率の設定では、使用者の労災防止へのインセンティブを損ね、労働者保護の目的を果たせない。

- ・ 労災保険は、7兆円を超える積立金を有しており、労災病院の経営等の直営事業を拡大してきた。
- ・ 労災保険は、社会保険のうちで唯一、大幅な黒字を実現しており、本格的な制度の見直しは行われてこなかった。

[民営化反対論]

- ・ 労災保険の給付水準は、ILO条約等の国際水準を満たすものとして設定されており、制度趣旨の異なる他の社会保険との比較で論じる意義は乏しい。
- ・ 社会保険たる労災保険では、業種別に厳密に収支を均衡させる必要はなく、保険料負担の業種間調整も必要不可欠である。このことは、事業主間の相互扶助や全事業主の集団的責任の観点からも妥当であり、総合規制改革会議の主張は社会保険の理論を無視するものである。

また、災害防止は、一義的には国の災害防止施策が担うべきものである。ただし、労災保険においても、保険料率の見直しの際は、災害防止努力を保険料率に反映させるため、過去3年間の災害の実績等をもとに改定が行われている。さらに、個別事業主の災害防止の自主的努力のインセンティブとして個別メリット制がとられている。

- ・ 労災保険の積立金は、全額将来の年金給付に充てられる責任準備金であり、余剰金ではなく、労働福祉事業とは無関係である。

(2) 労災保険民営化の根拠

[民営化推進論]

- ・ 使用者の災害補償に備える労災保険の仕組みについては、民間の損害保険（自動車損害賠償責任保険）と多くの共通点を有しており、民営化・業務委託の余地が大きい。
- ・ 既に労災保険の上乗せ補償の保険は民間会社で提供されている。

[民営化反対論]

- ・ 労災事故は一般には事業所の中で発生することから、その認定は事業所への立入調査を通じて行われるものであり、自動車事故のように公道で警察が証拠検分を行うのとは異なる。また、労災事故の場合は保険加入者である事業主と労働者との間の問題であり、加害者と被害者の両者が保険加入者である自動車事故の場合とは異なる。さらに、自賠責保険では両者の責任を按分して保険金が支払われるが、労災保険では認定されれば100%労災保険で補償が行われ、そうでなければ全く補償は行われず。したがって、労災保険と自賠責保険との共通性の認識を民営化の根拠とすることは妥当ではない。
- ・ 労災保険制度は、憲法25条に規定される生存権の公正な補償を基本理念としており、

刑事罰により担保される事業主の労働基準法上の災害補償責任を実効あるものとするために、強制保険として創設されたものである。また、全事業主の集団的責任に基づく社会保険として、社会保障制度の一翼を担うものである。これに対して、自賠責保険は、民事上の損害賠償義務を肩代わりし、そのリスクを分散させることを目的とするものであり、労災保険とは性格を異にしている。労災補償制度が憲法の要請を受けた労働者の人権保障を担うものである以上、その運営は国の責務とすべきであり、利益を追求する民間営利企業に行い得るものではない。

- ・各損害保険会社が扱う「上乘せ労災保険」は、企業活動を行う上でのリスクをカバーする事業主のための保険であり、「労災保険」とは成り立ちが異なる。

(3) 労災保険民営化の影響

① 制度運営の効率性との関係

[民営化推進論]

- ・労災保険について、現行の使用者の強制加入原則及び保険者の引受義務を維持しつつ、その運営を民間保険会社等に委ねる方式を用いれば、競争を通じた保険事業の効率化とサービスの向上が達成可能である。
- ・保険料の徴収や給付、保険数理の計算等の事業については、民間保険会社の方がより効率的に運営することが可能である。

[民営化反対論]

- ・労災保険が民営化された場合、未加入事業場の被災労働者に対する国の補償事業が必要となる。また、自賠責と異なり長期にわたる年金給付が存在するため、民間保険会社の経営破綻に備えた仕組みなども新たに必要となる。したがって、民営化により、複数の制度が併存することとなり、かえって非効率化する。
- ・複数制度の併存による非効率に加えて、民間の損害保険会社による運営では、社費や代理店手数料といったコストが発生すると考えられることから、事務運営経費が増大し、保険料の大幅な引上げにつながるおそれがある。

② 保険加入・保険料徴収との関係

[民営化推進論]

- ・未手続事業所への経済的ペナルティーの強化と併せて、限られた人数の労働基準監督署の人員を補完する上でも、民間事業者を積極的に活用することで、未手続事業所の減少につながる。
- ・保険料の徴収や給付、保険数理の計算等の事業については、民間保険会社の方がより効率的に運営することが可能である。

[民営化反対論]

- ・ 労災保険では、自賠責保険における車検制度のように加入を担保する仕組みがない。
- ・ 民間保険会社では加入を強制できず、国も特定の民間保険会社との契約強制や滞納処分ができない。したがって、使用者の強制加入及び保険者の引受義務を維持したとしても、未加入・未納事業場が続出することは避けられず、そのような事業場の被災労働者は補償を受けられない。
- ・ 現行労災保険制度では、事業主が保険料を納付していなくても、被災労働者は補償を受けることができる。しかし、営利目的の民間保険会社を保険者とした場合には、保険料の強制徴収ができないことから、保険料未納の事業主は契約を解除され、補償を受けられない被災労働者が多数生じるおそれがある。
- ・ 営利目的の民間保険会社による運営では、保険料は業種、職種、事業場毎に異なるものとなる。災害発生リスクが高く、現行制度より保険料負担が高くなる場合には、未契約だけでなく、保険会社による契約拒否といった事態も起こり得る。したがって、事業主の労災保険への加入状況によって、被災労働者に対する給付の有無が分かれることとなり、生存権に基づき全労働者を対象とする労災補償制度は崩壊する。

③ 労災認定との関係

[民営化推進論]

- ・ 何が労災に相当するかといった基本的な概念や認定基準については国が労働基準法に基づき定め、他方、それに基づく労災保険の管理・運営については民間事業者が行うこととすべきである。

[民営化反対論]

- ・ 交通事故と異なり、過労死等外形的に業務上の災害かどうか判断が難しい新たな労災事案が増加する中、事業場への立入権限（強制的調査権限）のない民間保険会社では、実態を踏まえた労災認定が困難である。
- ・ 労災認定における事実認定をめぐる被災労働者と事業主が対立するケースが多いが、保険者と事業主の立場を併せもつ民間保険会社の認定では、契約者（顧客）である事業主寄りになるなど公正性に欠けるおそれがある。
- ・ 労災保険の実務では、使用者の協力が得られない場合も多く、認定判断に必要な客観的事実の確定のために国が積極的に調査権限を行使し、被災労働者等の「立証責任」を補完して適切な補償に努めている。しかし、民間保険会社を保険者とした場合には、被災労働者等と利害関係に立つことから、損害保険等の実務と同様に被災労働者等に重い「立証責任」が課せられることになり、被災労働者等の保護が後退する可能性が高い。

- ・国が認定基準を定めたとしても、その具体的運用を各民間保険会社が行うのであれば、労災認定は保険会社毎に異なるものとなることは不可避である。また、保険金支払いを抑制するために認定が厳しくなり、被災労働者等が補償を受けられない事態が生じるおそれもある。
- ・労災認定については公平性の担保が不可欠であるから、過去の事例を通じて情報が集積される行政機関において、迅速かつ全国斉一的に行うことが必要である。

④ 監督行政・安全衛生行政との関係

[民営化推進論]

- ・労働基準法上の罰則と制度運営を切り離し、国は職場の安全衛生や労働基準監督について罰則をもって使用者を指導するという本来の役割に特化するべきである。労災保険の管理・運営を民間事業者が行うこととすれば、国は本来の労働者保護のための監督業務に専念できる。
- ・民間保険会社の職員が未加入事業所に保険加入を求め、仮に拒否された場合には労働安全上問題が大きいとして労働基準監督署が調査する等の連携が可能となり、使用者のモラルハザードが防止され易くなる。

[民営化反対論]

- ・労災保険は、監督・安全衛生行政と一体として運営されなければ、災害発生時の迅速・適正な補償が困難となるとともに、迅速な再発防止対策の実施も困難となる。
- ・民間保険会社による制度運営とした場合、保険運営主体と監督・安全衛生行政部門との連携がないことから、保険給付申請がなされても労災の発生が確認できず、災害防止のための指導ができない。
- ・労働基準監督署が実施する労働基準・安全衛生の確保のための災害調査等によって、給付要件である業務と災害との因果関係も明らかにされることから、迅速・適正な労災補償が可能となる。
- ・災害調査等の監督・安全衛生行政と制度運営が同じ組織で行われることにより、不正受給やいわゆる労災隠し等の防止にもつながる。

(4) アメリカの労災補償に関する認識

[民営化推進論]

- ・労災保険の民営化について、日本ではできないとされるが、アメリカでは認められている。アメリカはILO条約を批准しており、一部の州では労災保険事業を民間委託しつつ、災害補償等に関する国際基準も満たしている。

[民営化反対論]

- ・日本はILO第81号条約（工業及び商業における労働監督に関する条約）、ILO第102号条約（社会保障の最低基準に関する条約）及びILO第121号条約（業務災害の場合における給付に関する条約）を批准するとともに、労災保険のほとんどの給付水準がILO第121号勧告（業務災害の場合における給付に関する勧告）の水準に達しており、災害補償等に関する国際水準を満たしている。一方、アメリカはいずれの条約も批准していないことから、これらの条約に関する総合規制改革会議の認識は事実誤認である。
- ・アメリカでは、各州の労災補償法が、使用者が労働災害につき労働者に対し補償責任を負うこと、及びその履行を担保するために使用者に保険に加入することを義務づけている。ほとんどの州で、州の基金による保険制度、民間保険、自己保険のいずれかへの加入という方法がとられているが、民間保険が認められず、州基金による保険制度のみの州もある。

また、日本の労災保険は、労働基準法に定められた最低基準の労働条件としての使用者の災害補償責任と、国際水準を満たす給付内容の災害補償を担保するための保険制度である。一方、アメリカの労災保険が担保する使用者の災害補償は、各州法により定められているため、災害補償のあり方や給付水準が州により異なるものである。
- ・ILO条約の批准状況の相違、民間参入がなされていない州の存在、災害補償責任のあり方の違い等、前提条件が異なることから、アメリカとの比較で、労災保険の民営化につき議論することは困難である。
- ・日本の労災保険の保険料率は、アメリカなど主要国に比べて非常に低い。また、保険料収入に占める事務運営費の割合は、政府が運営する日本の労災保険では5.2%であるが、アメリカの民間労災保険では約4割にも達している。
- ・労災保険に民間参入を認めているアメリカでは、近年、収益悪化や倒産、保険料の高騰、詐欺（不正）事件などが頻発し、労災保険を扱う保険会社の荒廃ぶりが大きな社会問題となっている。

5 諸外国の労災補償制度の概要

イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、ニュージーランドの5カ国における労災補償制度の概要は、次のとおりである。なお、通勤災害に関しては、ドイツ、フランスでは補償の対象とされるが、イギリス、アメリカでは限定的・例外的にのみ対象とされるにすぎない。ニュージーランドでは、後述のように、自動車事故を含めた包括的な事故補償が制度化されている。

(1) イギリス

イギリスの労災補償制度は、「1992年社会保障拠出・給付法」(Social Security Contributions and Benefits Act 1992)及び「1992年社会保障管理運営法」(Social Security Administration Act 1992)等に基づいて実施されている。

労災補償制度は、国が管理運営しており(労災補償給付に関しては雇用年金省(Department for Work and Pensions : DWP)の管轄)、被用者を適用対象とする。労災補償給付は、以前は国民保険(National Insurance)の給付とされていたが、1990年以降、その費用の全額が税金によって賄われる統合基金(Consolidated Fund)から支出されるようになり、保険料に依拠しない無拠出給付(Non-Contributory Benefit)に位置付けられている。労災補償独自の給付は、業務災害障害年金及びその加算としての常時付添手当・特別重度障害手当のみであり、これ以外は一般の社会保障給付(国民保険の労働不能給付、法定傷病手当金等)によっている。被災労働者に対する医療等については、国民保健サービス(National Health Service : NHS)により提供される。

(2) ドイツ

ドイツの労災補償制度は、「社会法典」(Sozialgesetzbuch : SGB)第7編(労災保険)に基づき、社会保険方式により運営されている。労災保険制度の運営主体(保険者)は、一般的には、産業別・職業別に組織され、事業主を組合員とする同業組合としての労災保険組合(Berufsgenossenschaft : BG)である。被保険者は、就業者、職業訓練生、家内労働者、幼稚園児・生徒・学生、保健・福祉事業に従事する者、災害救助活動に従事する者、要介護者の介護を行う者等である(強制被保険者)。事業主及びその事業に従事する配偶者は、任意加入の対象とされている。

労災保険制度による給付には、療養給付(医学的リハビリテーション給付を含む)、リハビリテーション職業促進給付、社会的リハビリテーション及び補足的給付、介護給付、療養中・職業リハビリテーション中の金銭給付(被災者手当、経過手当)、障害年金、遺族年金等がある。保険料は、事業主が全額負担する。

(3) フランス

フランスの労災補償制度は、「社会保障法典」(Code de la sécurité sociale)に基づき、社会保険方式により運営されている。フランスの社会保障制度は、職域別に分立した複合的制度となっており、その一部門とされる労災保険制度も、職域に応じて複数の制度に分立している。中でも加入者数が多く、中核的制度とされるのは、商工業部門の民間被用者を適用対象とする「一般制度」(régime général)である。

一般制度における労災保険制度の運営主体は、国からは独立した社会保障機関としての全国被用者医療保険金庫(Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés :

CNAMTS) であり、医療保険制度の場合と同一組織となっている。労災保険制度による給付には、休業手当、障害給付、遺族年金といった金銭給付と、医療給付、リハビリテーション、職業（再）訓練等の現物給付がある。保険料は、使用者が全額負担する。

(4) アメリカ

アメリカの労災補償制度（Workers' Compensation）は、連邦政府職員補償（Federal Employees' Compensation）等を除き、州法に委ねられている。各州の労災補償法は、原則として強制適用であり、すべての使用者を適用対象とする。ただし、一部の州は、小規模事業（従業員数3～5人未満）の使用者を適用対象外としている。また、農業労働者、家事使用人等について適用除外とする州もある。

各州の労災補償法は、補償責任の履行を確保するために、使用者に補償責任の保険化を義務づけている。その方法としては、民間の保険会社によるものが中心であるが、州の基金によるものや使用者の自家保険によるものもある。

労災補償制度による給付には、労働不能給付、死亡給付（遺族給付、葬祭料）といった現金給付と、医療給付、リハビリテーションサービスがある。労災補償の費用は、使用者が全額負担する保険料により賄われる。

(5) ニュージーランド

ニュージーランドには、事故による人身傷害に対する無過失補償制度としての「事故補償制度」（Accident Compensation Corporation：ACC）が存在する。事故補償制度は、社会保険方式により、事故補償公団（ACC）が運営している。ニュージーランド国民（一時的海外在留者を含む）及び国内に滞在する外国人を適用対象とし、就労者・非就労者の別を問わない。また、業務上外を問わないため、労災事故のほか、自動車事故、医療事故等による人身傷害についても補償される。補償内容としては、リハビリテーション（治療、身体的リハビリテーション、職業的リハビリテーション）、第1週補償、週補償、永久的障害に対する一括補償、葬祭料・遺族への所得補償等がある。業務上傷害に関する費用は、使用者及び自営業者から徴収される賦課金（保険料）により賄われる。

事故補償制度は、「1972年事故補償法」（Accident Compensation Act 1972）により創設され、その後は幾多の改正が行われてきた。中でも「1998年事故保険法」（Accident Insurance Act 1998）の下では、使用者口座（業務上傷害）に関して民間保険の参入による民営化がなされたが、約1年後には撤回されるに至った。現在は、「2001年事故補償法」（Accident Compensation Act 2001）に基づき実施されている（2010年3月、「2001年傷害予防、リハビリテーション及び補償法」（Injury Prevention, Rehabilitation and Compensation Act 2001）より改称）。

【資料】（注：本文中の枠線・下線等は省略）

1 労災保険民営化論（前掲3(2)）に関する資料

- ① 総合規制改革会議提出資料「労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進」（総合規制改革会議アクションプラン実行WG配付資料・2003年11月10日）

〔I. 労働者災害補償保険〕

1. 現状及び問題点

- ◇ 労災保険は、使用者（事業主）を加入者、政府を保険者とし、全ての産業について、業務上の理由に基づく災害補償を迅速に行うことを目的に、昭和22年に設立された強制保険である。
- ◇ 労災保険の本来の目的は、使用者の災害補償責任を確実に履行するための責任保険であり、労災保険の給付がなされれば使用者は労働基準法の災害補償責任を免れるという対応関係があった。しかしながら、労災事故の減少等から保険収支が黒字化するとともに、労災保険の給付や対象範囲は、次第に労働基準法の規定を上回る水準に拡大し、災害にともなう直接の療養費だけでなく、介護補償給付・障害補償給付・遺族補償給付等の広範囲の保険給付からなる総合保険として、類似の社会保障給付を上回る水準を保障している。また、労災病院の経営等、直営の事業活動も拡大されてきた。この労災保険は、社会保険のうちで唯一、大幅な黒字（2,687億円・平成13年度労働保険特別会計労災勘定）を実現【別紙1参照】しており、これまで本格的な制度の見直しは行なわれてこなかった。
- ◇ 労災保険は、同じ強制加入の損害保険としての自動車賠償責任保険と多くの共通性を有しており、民営化・業務委託の余地が大きいと考えられる。現状の労災保険については、以下のような問題点がある。

（1）労災保険適用事業所について

- ◆ 労災保険の現行制度の下では、ある事業所が労働者を1人でも雇用すれば、当該事業所は「強制適用事業所」とされ、被災労働者に給付が行われることになるが、それは、保険関係成立届を届け出していない（保険料未納付である）事業所も含まれる。
- ◆ 全ての強制適用事業所のうち、現に保険関係成立届を届け出ている事業所数は269.2万であるが、他方、未届事業所は、59.8万も存在するとされている（平成13年度推計値・厚生労働省提出資料より）。こうした未届事業者に対し、労働基準監督署の職権が十分に行使されていない。
- ◆ 使用者（事業主）が故意または重過失により労災保険に加入していない期間に事故が発生した場合には、保険料の他、保険給付額の一部（40%程度）を徴収することとなっている。しかしながら、上記のように保険料徴収の運用が厳格に行われていないことについて、厚生労働省は「使用者に対して経済的な過大な負担を強いることや、労災保険への加入手続が行われないこと自体を防ぐため」としているが、こうしたことが、

結果的に一部使用者のモラルハザードを助長しているのではないか。

(2) 料率の設定について【別紙2、別紙3参照】

◆ 労災保険の保険料率については、本来、「給付反対給付均衡の原則」の下で設定されるべきものであるが、

- ① 昭和63年以前の過去債務（注）についても、現在の保険料負担者が負っていること
- ② 将来債務の計算根拠が不明確であること
- ③ 業種別の保険料率について、当該業種別のリスクを正確に反映していないこと（特に、事務職等の「その他各種事業」と「建築事業」などのサービス業については、給付に対して過大な保険料負担となっており、これらの2業種のみで、労災保険の黒字額の大半を占めている。）

などの理由により、あるべき料率の設定になっていないため、事業主の労働災害防止へのインセンティブが損なわれている。

（注）昭和63年以前は、年金給付に要する費用を6年分しか勘案せず、保険料率が設定されていたため、実際に必要とされる給付に見合う保険料を徴収していなかった。平成元年以降は当該年度に発生した給付に見合う保険料率を設定している。

(3) 労働基準法上の災害補償との関係【別紙4参照】

◆ 先述したとおり、労災保険は、本来、労働基準法上の使用者の無過失賠償責任である災害補償責任を肩代わりする制度であるが、労災事故の減少等から保険収支が黒字化するとともに、労災保険の給付や対象範囲は、次第に労働基準法の規定を上回る水準に拡大し、災害にともなう直接の療養費だけでなく、介護補償給付・障害補償給付・遺族補償給付等の広範囲の保険給付からなる総合保険として、類似の社会保障給付を上回る水準を保障するものとなり、本来の趣旨を逸脱したものとなっている。

(4) 未払い賃金立替事業の在り方について

◆ 未払い賃金立替事業は、そもそも労災保険で賄われている労働福祉事業の一環として、倒産した事業所等の労働者の未払い賃金を立て替えするものであり、賃金立替とはいうものの、実質的には使用者から回収できない事実上の給付である。

◆ より具体的には、本事業については、全産業分野に同一の保険料率（1.5 / 1,000）を適用するなど、保険料・給付等の面で労働災害とは算出根拠が異なるにもかかわらず、同一の保険料で他の事業分野の負担に転嫁させることは妥当ではない。また、本来、未払い賃金は、債務弁済上、売掛債権など一般債権より優先順位が高いにもかかわらず、賃金立替えにより優先順位が一般債権並みに低下することで、本来優先すべき未払い賃金の支払を後回しにするなど、使用者のモラルハザードを引き起こしやすい。」

〔(5) 労災病院の在り方について

- ◆ 労災病院は、労働福祉事業の一環として、民間医療機関が不足していた昭和20年代後半から30年代にかけて主に設置され、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。
- ◆ また、労災病院の機能は民間病院と大差ない反面、その収入は通常の診療報酬に加えて、施設・医療機器等の費用の大半が労災保険勘定で負担されているが、それにもかかわらず、平成12年度の赤字額は140億円、累積欠損額も2000億円を上回っており、経営効率が悪化している。
- ◆ 労災病院については、平成16年4月から独立行政法人化することは既に決定しているが、平成9年の特殊法人の整理合理化に関する閣議決定に基づく労災病院の統合・民営化や労災保険からの出資金の削減等の改革は進展していない。』

〔2. 改革の方向性

(1) 労災保険の民営化

- ◆ 使用者（事業主）の災害補償に備える労災保険は、民間の損害保険（自動車損害賠償責任保険）と多くの共通点を有しているため、現行の使用者の強制加入原則及び保険者の引受義務を維持しつつ、その運営を民間保険会社等に委ねる方式を用いれば、競争を通じた保険事業の効率化とサービスの向上が、達成可能ではないか。
- ◆ 労働基準法上の罰則と制度運営を切り離し、政府は職場の安全衛生や労働基準監督について罰則をもって使用者を指導するという政府本来の役割に特化し、他方、保険料の徴収や給付、保険数理の計算等の事業については、民間保険会社の方がより効率的に運営することが可能ではないか。例えば、民間の職員が未加入事業所に保険加入を求め、仮に拒否された場合には労働安全上問題が大きいとして労働基準監督署が調査する等の連携が可能となり、使用者のモラルハザードが防止され易くなると考えられる。
- ◆ この場合、以下の点に十分な配慮が必要とされる。
 - ・ 保険会社の引き受け義務と引き受け会社間で収支の平準化を図るための制度を構築すること。過去の実績に基づく標準経費を設定し、各社の経営努力による事務費低減に基づく差益を保証することで効率化へのインセンティブを確保することが必要。
 - ・ 厳格な保険数理に基づいた保険料の算定を行うこと。細分化された業種ごとのリスクに基づき算定された料率を前提に保険収支の管理を行い、優良事業者への払戻し等を実施することで、労災事故防止へのインセンティブを向上させる。

(2) 未届事業所の一掃（職権による強制届出の徹底等）

- ◆ 先述したとおり、労災保険の強制適用事業所については、多くの未届事業所が存在し、事業所間の公平性等が保たれていないことから、労働基準監督署による職権を一層積極的に行使することが必要。

(3) 業種リスクに応じた適正な労災保険料率の設定

- ◆ 業種間の公平性等も確保する必要性から、現在の保険料率の設定について、業種毎に異なる災害リスクに応じた適正なものとするべき。
- ◆ 特に、その際、給付に対して過大な保険料負担となっており、労災保険の黒字額の大半を占めている事務職等の「その他各種事業」と「建築事業」などのサービス業とそれ以外の業種との公平性に配慮すべき。
- ◆ また、料率は審議会等のプロセスを経て決定されているとはいえ、当該審議会等の情報開示は不十分であり、どのような計算の下、料率改定が行われたのか等を具体的に明記すべき。

(4) 労働福祉事業の見直し

- ◆ 労災保険の本来の事業の趣旨に立ち返り、先述した未払い賃金立替制度や労災病院事業などの労働福祉事業については原則廃止すべき。
- ◆ 早急に、各事業毎に定量的な評価基準を設定し、毎年度その評価基準に基づく評価を行い、逐次見直しを図るべき。】

(別紙1～4 略)

② 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申—活力ある日本の創造に向けて—」(2003年12月22日)

〔2 労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進など〕

(1) 労災保険

【現状認識】

労働者災害補償保険（以下「労災保険」という。）は、使用者（事業主）を加入者、政府を保険者とし、すべての産業について、業務上の理由に基づく災害補償を迅速に行うことを目的に、昭和22年に設立された強制保険である。

他方、政府としてこれまでも精力的に取り組んできている労働市場の事前規制の緩和は、労働者にとっての社会的安全網（セーフティーネット）の整備と一体的に行われることが規制改革の原則であるが、政府が所掌する損害賠償責任保険が適正かつ効率的に運営されているか否かは、その社会的安全網としての役割に大きくかかわっている。

労災保険の本来の目的は、使用者の災害補償責任を確実に履行するための責任保険で

あり、労災保険の給付がなされれば使用者は労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）の災害補償責任を免れるという対応関係があった。しかしながら、現在の労災保険の給付や対象範囲は、災害に伴う直接の療養費や休業補償給付、障害補償給付、遺族補償給付のみならず、各給付の上乗せ支給を行う特別支給金や介護補償給付の導入、給付の年金化などを通じ、次第に労働基準法上の規定を上回る水準に拡大し、結果として、医療や年金・介護等の社会保障給付を上回る水準を保障するに至っている。

こうした中で、別途制度の充実が図られてきた医療や年金・介護等の公的保険との関係で、労災保険がどのような役割を担うかということも、大きな課題となってきた。

また、労災保険は、社会保険であっても、「保険」である限り、その保険料率は、本来、使用者の労災発生リスクに応じた「給付と負担の均衡原則」の下で設定されるべきである。仮にリスクの高い使用者の保険料負担の一部を、リスクの低い使用者の負担で賄えば、使用者間の負担の公平性のみならず、リスクの高い使用者の労災防止へのインセンティブを損ね、本来の労働者保護の目的を果たせないことになる。

さらに、労災保険は、充足賦課方式の下、7 兆円を超える積立金を有しており、労災病院の経営等、直営の事業活動も拡大されてきた。労災病院は、平成 16 年度から独立行政法人化することが決定しているものの、平成 9 年の特殊法人の整理統合化に関する閣議決定に基づく労災病院の統合・民営化や労災保険からの出資金の削減等の改革は十分なものとは言えない。

【具体的施策】

① 労災保険強制適用事業所のうち未手続事業所の一掃（職権による成立手続の徹底等）

【平成 16 年度中に結論】

労災保険の現行制度の下では、原則として、ある事業所が労働者を 1 人でも使用すれば、当該事業所は「強制適用事業所」とされ、事業が開始された日から自動的に保険関係が成立する。このため、保険関係成立届を届け出していない（保険料未納付である）事業所で生じた労災事故についても、労働者保護の観点から、被災労働者は給付を受けることができる仕組みとなっている。

こうした中で、すべての強制適用事業所のうち、現に保険関係成立届を届け出ている事業所数は約 270 万であるが、他方、未手続事業所は、最大限約 60 万（全体の約 14%）存在するとされている（平成 13 年度推計値・厚生労働省提出資料より）。

このように、労災保険は、本来、強制適用保険制度であるにもかかわらず、事業主の中にはそれを十分に認識していないケースや、未手続事業所に対し労働基準監督署の職権による成立手続が十分に行われていないことなどにより、事業所間の公平性等が保たれていない。

なお、使用者が故意または重過失により労災保険に加入していない期間に事故が発生した場合には、療養開始後3年以内の場合に限って、保険料のほか、保険給付額の全部又は一部（最大限40%程度）を徴収することとなっている。法律上、保険給付に要した費用の全部を徴収できるにもかかわらず、そのような運用がなされていないことや、故意又は重過失のある場合を限定的に解していることについて、厚生労働省は「使用者に対して経済的な過大な負担を強いることや、労災保険への加入手続が行われぬこと自体を防ぐため」としているが、こうしたことが、一部使用者のモラルハザードを助長し、結果的に労災事故防止の妨げとなっていると考えられる。

したがって、こうした未手続強制適用事業所を一掃するため、周知・啓発や加入勧奨にとどまらず、労働基準監督署の職権等の積極的な行使などの措置を講ずべきである。

② 業種別リスクに応じた適正な保険料率の設定【平成16年度中に結論】

現在の労災保険の保険料率については、業種別に設定されているが、当該業種別のリスクを正確に反映したものとはなっていない。特に、事務職等の「その他各種事業」と「建築事業」などのサービス業については、給付に対して過大な保険料負担となっている。

労災保険の役割として、労災事故のリスクが高い業種ほど保険料率を高く設定し、業種ごとの事業主集団の労働災害防止へのインセンティブを促進することが挙げられるが、現行のような大幅な業種間の調整を行うことにより、そうしたメカニズムが十分に機能するものとはなっていない。

したがって、事業主の労働災害防止へのインセンティブをより高めるとの観点も踏まえ、業種別の保険料率の設定について、業種ごとに異なる災害リスクも踏まえ、専門的な見地から検討し、早急に結論を得べきである。

また、保険料率は審議会等のプロセスを経て決定されているとはいえ、当該審議会等の情報開示は不十分であり、どのような計算の下で、将来債務の額等が算定され、料率改定が行われたのかなどについて、具体的に明記すべきである。

③ 労働福祉事業の見直し【平成16年度以降逐次実施】

労働福祉事業として行われている労災病院については、労災患者数の占める割合が年々低下しており（入院6%、通院3.4%。（平成9年度。総務庁行政監察局行政監察結果報告書（平成11年12月）より））、専門病院としての役割は低下している。

こうした状況にかんがみれば、労災病院事業を中心に労働福祉事業について、適切な事業評価を実施した上で、逐次見直しを図るべきである。

【今後の課題】

① 労災保険の未手続事業所名の公表など

労働者保護等の観点から、労働基準監督署の職権等を積極的に行使する以前の措置と

して、労災保険の未手続事業所のうち故意にその加入手続を怠っているものについては、その名称を公表するなどの制裁措置を講ずべきである。また、同様の趣旨から、雇用保険、社会保険の未手続事業所に対しても、同様の措置を講ずべきである。

② 労災保険の民間開放の検討

使用者の災害補償に備える労災保険の仕組みについては、民間の損害保険（自動車損害賠償責任保険）と多くの共通点を有している。また、既に労災保険の上乗せ補償の保険は民間会社で提供されている。

仮に、労災保険の民間開放がなされたとした場合、未手続事業所が増加するなど、給付が十全に行われなくなるのではないかと懸念も指摘されている。しかしながら、こうした懸念に対しては、未手続事業所への経済的ペナルティーの強化と併せて、限られた人数の労働基準監督署の人員を補完する上でも、民間事業者を積極的に活用することで、未手続事業所の減少につながるものと考えている。

労災保険に関して、国と民間との適正な役割分担の在り方としては、何が労災に相当するかといった基本的な概念や認定基準については国が労働基準法に基づき定め、他方、それに基づく労災保険の管理・運営については民間事業者が行うこととすべきである。その結果、国は本来の労働者保護のための監督業務に専念できることになるため、メリットは大きいと考えられる。

「労災から労働者を保護する」という労災保険の本来の目的が十分に担保されるという前提の下、政府の直轄事業方式にこだわらず、現行の使用者の強制加入原則及び保険者の引受義務を維持しつつ、労災保険の民間開放・民間への業務委託の可能性について、厚生労働省内の議論や労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会のみならず、関係各省、有識者、実務家等を交え、幅広く検討すべきであると考えている。

使用者は、労災保険の給付に加えて業務災害を理由とする損害賠償を請求（労災民訴）される場合があるが、この際、労災保険給付と損害賠償との調整が行われず、労災保険料負担に加え、損害賠償の支払いという二重の負担が生じることがある。

このように、国の労災保険だけでは使用者の損害賠償責任を完全に担保できないため、労災保険料負担に加えて民間の労災保険に加入する使用者も多いが、そうした意味では、労災の損害賠償負担に関し、既に民間の保険も一定の役割を果たしていると言える。

なお、労災保険の民間開放の検討は、労働災害に関する安全網（セーフティーネット）の改善や、事前規制緩和と事後チェック及び安全網の整備を一体として進めることに貢献するとは考えられないので反対である、という少数意見（清家委員）があった。」

③ 八代尚宏「官製市場の改革」ジュリスト 1262号（2004年）138～139頁

「IV 労災保険の民間開放

官製市場の民間開放事例のなかで、大きな議論を呼んだものとして、労働者災害補償（労

災) 保険があった。公的年金や医療保険をはじめとする公的保険の意義は、個人の短視観的行動や、民間保険会社がリスクの大きな個人の加入を拒否する「逆選択」等、「市場の失敗」を防ぐことにある。しかし他方では、政治的な利害から保険収支の均衡が損なわれる等の「政府の失敗」もあり、官民の適切な役割分担が問われている分野でもある。

この1つの手法として、国営保険の運営に換えて、国が個人や事業者に対して、民間保険への強制加入を義務付けることで、被保険者のモラル・ハザードや、保険者の逆選択を防ぐ手法がある。この良い例が自動車賠償責任保険（自賠責）であり、自動車の所有者に対して、一定限度までの損害賠償責任保険への加入が法律で強制されているが、どの民間保険会社を選ぶかは利用者の自由である。また、民間会社の倒産リスクは再保険制度によって担保される。

強制加入の民間保険ではなく、政府が自ら公的保険を運営しなければならない根拠として、低所得者への所得再分配機能がある。また、雇用保険では、不況期に保険収支が赤字になることが、自動的な景気安定化効果を持つという面もあり、常に収支均衡を必要とする民間保険には適さないというような論理もある。こうした官営事業が必要な論拠が、労災保険についてどこまで成立するのだろうか。

1947年に制定された労災保険は、事業主がその費用を負担する社会保険として国が運営している、労災保険の本来の目的は、使用者の災害補償責任を確実に履行するための強制保険であり、労災保険の給付がなされれば使用者は労働基準法の災害補償責任を免れるという対応関係がある。しかし、労災保険の給付や対象範囲は、次第に労働基準法の規定を上回る水準に拡大し、災害にともなう直接の療養費だけでなく、介護補償給付、障害補償給付、遺族補償給付等の広範囲の保険給付からなる総合保険として、類似の社会保障給付を上回る水準を保障している。

こうした事業拡大の背景には、労災保険が、社会保険のうちで唯一、大幅な黒字（2700億円、平成13年度労働保険特別会計労災勘定）を続けてきたことがある。また、7兆円の積立金を有する「健全経営」であったことから、他の赤字の公的保険と異なり、これまで本格的な制度の見直しは行われなかった。

現行の労災保険の問題点としては、第1に、労災保険の適用漏れがある。現行制度の下では、労働者を1人でも雇用する事業所は「強制適用事業所」とされ、事業が開始された日にその事業につき保険関係が成立する仕組みである。このため、社会保険とは異なり、保険関係成立届を出さず、保険料を納付しない事業所の被災労働者にも、労災事故の際には保険給付が完全に保障される。全ての強制適用事業所のうち、保険関係成立届を届け出ている事業所数は269万であるが、未届事業所数は、60万も存在するとされている。こうした未届事業所に対し、労働基準監督署の職権が十分に行使されておらず、一部使用者のモラルハザードを助長している。

第2に、保険料率の設定である。労災保険の業種別の保険料率には、当該業種別のリ

スタが正確に反映されていない。特に、事務職等の「その他各種事業」と「建築事業」については、現実の労災保険給付と比べて、2～3倍の過大な保険料負担となっており、これらの2業種のみで、労災保険の黒字額の大半を占めている。こうした業種間の内部補助は、労災リスクの高い零細事業所を保護するためとされているが、その結果、労災事故の大きな業種ほど保険料率を高く設定し、事業主の労働災害防止へのインセンティブを促進するという、労災保険本来の重要な役割が阻害されることになる。

第3に、倒産した事業所等の労働者の未払賃金立替事業である。これは全産業分野に同一の保険料率（0.15%）を財源としており、賃金の立替えとは言え、現実には使用者から回収できない、倒産事業所への事実上の給付となっている。これは、本来、労働災害とは無関係の事業であり、むしろ雇用保険に近い。本来、保険料がやはり全額事業主負担の雇用保険事業で、豪華な福祉施設等を作る代わりに必要な事業といえる。

国の労災保険が社会保障水準を上回る十分な給付を保障している一方で、民間の労災保険も存在している。これは、労災事故に際して事業主が、労災保険給付と別個に、民事の損害賠償責任も負うという、諸外国に例のない「二重の負担」が生じており、これに備えて民間の任意の労災保険に加入しているためである。そうであれば、この民間の労災保険に対して、事業主の強制加入を義務付けることで、労働基準監督署は労災事故防止業務に専念するという、交通警察と自賠責保険のような役割分担は可能ではないだろうか。

具体的には、何が労災事故になるかの認定基準は官が定め、その基準に従い細分化された業種ごとのリスクに応じた適正な労災保険料率を民間会社が算定する。これを前提に保険収支の管理を行い、優良事業者への払戻し等を実施するような手法が考えられる。

他方で、労働基準法に基づく公権力の行使と一体的に行われている労災保険事業を民間事業者が全面的に代替することは困難である。強制保険に関する国の公権力行使の枠組みは維持しつつ、実際の損害保険業務を民間に委託するという官民の補完的な役割分担が進めば、公務員の効率的な活用が可能となる。また、業種別保険料の適正化や保険料徴収の強化で、使用者の労災事故防止へのインセンティブを向上させられれば、それは労働者の利益になるはずである。】

2 労災保険民営化反対論（前掲3(3))に関する資料

- ① 厚生労働省「総合規制改革会議構造改革特区・官製市場改革WG資料 ヒアリング項目に対する厚生労働省の見解（労災保険関係）」（2003年9月30日）

【3. 労災保険の民営化について

労災保険を現行の自賠責保険とほぼ同様のスキームで民営化した場合において貴省が考えられる問題点及びその理由等について具体的にお示しいただきたい。

(見解)

1 労災保険は、

- ① 被災労働者等の保護・救済を確実にするために刑事罰により担保されている事業主の労働基準法上の災害補償責任（同法第75～83条）を肩代わりするもの（同法第84条）である（一方、自賠責保険は、あくまでも民事上の責任を担保するものである（交通事故による刑事責任（警察署が関与）とは全くリンクしているものではない。）から、
- ② すべての産業にわたり適用され、事業主すべてが費用を負担している社会保険として、その運営は国自らが行うこととしているものである。

2 このため、労災保険は強制保険として、その適用・徴収については、

- 未手続事業主に対して職権で保険関係を成立
- 保険料を滞納している事業主に対しては、滞納処分により保険料を徴収

等、強い手段で担保されているところである。これらは権力的行政行為であり、国自ら執行すべき業務。

このような性格を有する労災保険を民営化することは困難であるとともに、別添のような問題点が考えられる。

労災保険の自賠責保険方式化に伴う問題点

自賠責保険の特徴として、

- ① 保険者
 - 民間の損害保険会社等
- ② 強制保険等
 - 契約の締結を強制
 - 保険会社に引受義務
- ③ 保険給付
 - 定型・定額化された支払基準に基づき支払額が決定
 - 法令による保険金限度額の設定
- ④ 保険料率の設定
 - ノーロス・ノープロフィットの原則の下に一定の料率が設定

などの点が考えられる。

これらを労災保険に当てはめた場合、以下のような問題点が生ずると考えられる。

問題点1 制度運営が非効率になるおそれが大

1 事業運営経費の増大

民間の損害保険会社を保険者として運営を行わせることとなれば、社費や代理店手数料といったコストが生じてくることが避けられないと考えられる。

現に、自賠責保険においては、保険料率の約3割（12か月契約の場合）が付加保険料（注）として徴収されている。

（注）付加保険料とは、損害の調査や契約の事務処理等に充てられる「社費」及び保険会社が保険契約の引き受け業務を行う代理店に対して支払う「代理店手数料」からなる。」

【2 再保険又は共同プールといった仕組みが不可避

民間会社においては、事業運営破綻のリスクは不可避である。

このため、自賠責保険と異なり、労災は年金たる保険給付が存在することから、将来にわたって多額の支払い責任を確実に果たすために、各損害保険会社は責任準備金（積立金）を設け、一定額を積み立てておくことが必要である。また、事業運営破綻のリスク等に備え、再保険又は共同プールといった仕組みが不可避である。

（注）多くの州で民間企業の参入がなされているアメリカにおいては、労災保険会社の破綻が報告されている。

※ カリフォルニア州保険局（Department of Insurance）によると、1995年以来、25を超える労災保険会社が破綻し、更正、清算手続等の中にあるとされている。

3 政府管掌保険・民間管掌保険は併存せざるを得ず、効率性が問題

民間企業において事業場を必ず保険適用させるための仕組みを講ずることには、多大なコストを要し困難（後掲 問題点2）であるので、未適用事業場の被災労働者については政府管掌保険において適用・徴収・給付を行わざるを得ず、結局、政府管掌保険と民間管掌保険が併存する必要がある。

このため、制度が併存することによる非効率性が避けられない。

4 なお、日本の労災保険料率は、現在でも主要国に比して低い。」

【（参考）

政府が運営する日本の労災保険の事務運営経費の保険料収入に占める割合は、多くの州で民間参入が行われているアメリカに比べ非常に低いと推測される。」

【問題点2 保険加入を担保する仕組みをとることが困難

1 自賠責保険のような加入を担保するような仕組み（自賠責保険の場合は、自動車車検との連携）をとることは困難である。

（注）自賠責保険では、

- 自動車を運行の用に供するに当たって必要な自動車検査証を交付する際に自賠責保険の契約締結の有無を確認することが可能である。
- 自動車検査証には有効期限があり（最長3年）、自賠責保険の契約の締結を恒常的に確保することが可能である。

2 強制適用ではなく契約を前提とするため、労働者保護に欠けるおそれが大である。

上記1のような仕組みが仮に何らかの形で講じられた場合であったとしても、事業主が保険会社に契約を申し込まない場合、(労働基準法上の災害補償責任が果たされなければ、)被災労働者の保護に欠ける。

問題点3 多種多様な災害に対し、公正な認定を行うことが困難となるケースあり

1 自動車事故による負傷に比して、労災による疾病、負傷は多種多様である。

特に、職業病については、発生した災害による疾病の程度のみならず、詳細な調査を行った上での業務起因性及び業務遂行性の判断が不可欠である(外形的には判断できない)。

したがって、

① 労災保険においては、発生した災害による疾病、障害の程度等の他、業務起因性及び業務遂行性の判断が必要である。

② 労災認定に当たっては、労働基準監督署の職員等は、事業場に立ち入り、タイムカード、賃金台帳等の関係書類を検査する必要がある。

2 個別の事例の認定基準への当てはめは、全国どこでも公平に取扱う必要があり、また、業務起因性及び業務遂行性の判断については、一律定型的にはならず個別具体的に判断するケースが多く、公平性を担保することが不可欠であるから、全国における過去の様々な認定事例から得られる情報が十分に集積される行政機関において、迅速かつ全国斉一的に行うことが必要である。

3 労災保険では、稼得能力のてん補の観点から、個々の被災労働者の給付基礎日額を基に保険給付の額が決定され、給付基礎日額によって被災労働者等個人に対する保険給付の額が違う。

このような稼得能力のてん補という観点から個人に応じた保険給付を行う労災補償について、自賠責保険のように法令によって一律に保険金限度額を設定しておくことは困難である。

(注) 給付基礎日額の算定に当たっては、労働基準監督署の職員等は、事業場に立ち入り、タイムカード、賃金台帳等の関係書類を検査し、決定する。

問題点4 労働基準監督行政・安全衛生行政との一体性

労災保険事業は、我が国が批准しているILO第81号条約上、国が行うものとされている労働基準監督行政及び安全衛生行政と一体となって遂行される必要がある。

1 保険給付のための事業場調査等において労働条件や安全衛生面での問題を把握した場合には、同じ組織内の監督行政部門及び安全衛生部門が同種事故の発生を防止するため、早期に的確な指導を行う。

対して、民間により制度運営を行うこととした場合、保険運営主体と安全衛生部門等との連携がないことから、保険給付申請がなされても労災の発生が確認できず、災害防止のための指導ができない。

事例 ○ 休業4日未満や不休の労災申請について、どのような災害か労災の窓口で内容を確認したところ、機械の回転軸に作業服が巻き込まれるという災害であった。回転軸にカバー等の措置がなされていないようであったので、即座に署内の安全衛生部門等に情報提供を行ったところ、法律上定められた必要な災害防止対策の講じられていない機械の疑いがあり、事業場に対し指導を行い改善させた。

○ 労働基準監督署において、保険給付の支給請求書の記載内容を確認する過程で、労災かくし（労働災害による死傷者の報告義務違反）が発覚し、事業場に対し監督指導を行った。

2 災害発生時に労働基準監督署が実施する労働基準・安全衛生の確保のための災害調査等によって、同時に、労災保険の保険給付の要件である業務と災害との因果関係が明らかにされることから、迅速かつ適正な労災補償が可能となる。

災害調査等において事業場への立入り等権限のある部署と同じ組織で、労災保険制度の運営が行われることにより、労災保険の不正受給をより効果的に防止し得る場合もある。」

② 厚生労働省「総合規制改革会議アクションプラン実行WG資料」（厚生労働省提出資料・2003年11月10日）

「1 労災保険の民間開放の促進

I 労災保険の民営化について

1 労災保険制度の基本的考え方

(1) 労災保険制度は社会保障の一翼を担うものであり、労働者保護の観点から国が行うべき

① 労災保険は、労働条件の最低基準である被災労働者に対する事業主の災害補償責任の履行確保を目的とする強制責任保険である。

② 補償内容は労働条件の最低基準を超える水準となっており、全事業主の集団的責任に基づく社会保険として、国の社会保障の一翼を担っているもの

(参考) 労災保険制度における社会保障化の例

イ 障害補償や遺族補償等について大幅な年金化（使用者の補償責任は一時金支払のみ）

ロ 療養補償について治癒認定があってはじめて打切（使用者の補償責任は打切補償を行えば3年間）

ハ 通勤災害保護制度の導入（使用者に補償責任なし）

(2) 迅速・適正な労災補償のため監督行政・安全衛生行政と一体であるべき

- ① 労働基準行政は、労働者の生命や健康を守り、災害を未然に防止するため、監督行政や安全衛生行政を通じて、現場に立ち入り監督指導を行うことで、就業環境等の変化に伴う問題点や安全衛生上の問題点を継続的に把握し、労働者保護の観点から行政を展開。
- ② 労災保険事業は、そもそも被災労働者保護を目的に行っており、監督行政、安全衛生行政と一体的に運営されてはじめて、社会経済情勢の変化に合わせた被災労働者に対する迅速かつ適正な補償が可能。
- ③ さらに、発生した災害に対しての補償のみならず、労災保険事業から得た情報を基に再発防止のために安全衛生上の対策を講じる等により、労働者保護という行政の使命を遂行。

2 民営化により労働者保護が後退

(1) 未加入・未納事業場が増大するおそれ

- ① 自賠責保険における車検制度のように加入を担保する仕組みがなく、また、民間保険会社では強制加入や滞納処分もできない。
- ② このため、未加入・未納事業場が増大し、当該事業場の被災労働者は補償を受けられない。

(2) 保険事業のみの運営では的確な労災認定が困難

- ① 災害が業務上か業務外か等の判断については、刑事責任に連動する事業主の災害補償責任の有無の判断として、国が行うべき。

また、急増する過労死等外形的に業務起因性の把握が困難な新たな労災事案に対して、職場や働き方の変化等の実態を幅広く恒常的に蓄積する仕組みが民間ではないことから、認定基準の設定等は民間では的確になされない。

- ② 民間保険会社では事業場への立入権限はなく、実態を踏まえた業務上外の認定が困難。

なお、過労死等の複雑困難な労災事案に関しては、業務上外の判断をめぐり、被災労働者と事業主が対立するケースもあり、保険者であると同時に事業主としての立場をも併せもつ民間保険会社の認定では、公正さに疑念を抱かれるおそれ。

(3) 経営破綻リスクの存在

- ① 民間保険会社には経営破綻リスクが不可避。
- ② 経営破綻の場合特に長期にわたる年金給付（平均約30年間）に支障のおそれがあり、制度に対する信頼感が欠如。

3 民営化により非効率、負担増のおそれ

(1) 労働者保護の確保は不可欠であり、このため極めて非効率な仕組みに複数の制度運営主体が併存し非効率となり、結局保険料の大幅な引上げにつながる。】

〔2〕事務運営費増大のおそれ

民間開放すれば、上記の非効率に加えて、営業経費等が発生すると考えられることから、保険料負担が上昇するおそれがある。

（参考）日米の労災保険の事務運営費

- 日本の業務取扱費等の収入に対する割合は、5.2%（平成13年度）
- 米国の民間労災保険の事務運営費は保険料収入の約4割。

※保険料収入を100とした事務運営費の割合（2001年）

（査定費用13.8
諸経費 26.1（うち、手数料6.5、一般管理費8.4、その他（税など）11.2）

【出典】"Best's Aggregates and Averages, Property/Casualty, 2003"

（A.M.Best 社公表資料）

Ⅱ 保険料率の考え方について

1 社会保険の原則

社会保険においては、私保険と異なり、保険料については危険に応じて定められるべきとの原則はないことから、給付と反対給付とは均衡するものではない。

2 現行料率設定の基本的考え方

(1) 労災保険料率は、労働災害や職業病は業種毎に類型化される場合が多いこと等を踏まえ、

- ① 業種毎の安全衛生対策とあいまって同種災害の防止努力を促進するという政策的意味、
 - ② 業種を異にする事業主間の負担に係る過大な不公平感の是正、
- という観点から、業種ごとに設定しているが、社会保険の原則にかんがみれば、業種別に収支を均衡させる必要はない。

このことは、産業や職業は相互に依存関係にあることから、事業主間の相互扶助や全事業主の集団的責任の観点を考慮する必要があることから、妥当である。

(2) 保険料率の見直しに当たっては、災害防止努力を保険料率に反映させるため、過去3年間の災害の実績等をもとに改定。

(3) なお個別事業主の災害防止の自主的努力のインセンティブとして個別メリット制を制度化。

3 業種間調整の必要性について

(1) 社会保険としての性格に反し、業種別の収支率に厳密に見合った保険料率を設定することは、以下の点からも適切ではない。

- ① 現行の給付内容は、事業主の個別の災害補償責任を超えて、全事業主に集団的に

災害補償責任を負わせていること特に、長期間の療養やその後の後遺障害等については、その時点の当該業種の事業主集団に責任を負わせることは無理があること。

② 収支率のみで考えた場合、過大な保険料負担が不可避な業種が発生せざるを得ないこと

(2) このため、保険料負担の業種間調整は必要不可欠であり、この点については、保険料負担者たる使用者、受益者たる労働者及び公益の三者から構成される審議会における議論、答申を経て決定されているところである。

Ⅲ 労働福祉事業について

1 趣旨

労災保険では、保険給付に合わせて、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に寄与することを目的として、労働福祉事業を行っている。

2 事業の概要

(1) 被災労働者の円滑な社会復帰を促進するために必要な事業

- 労災病院の運営
- 義肢、義眼、車椅子等の支給等

(2) 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

- 労災年金受給者の子弟に対する就学等援護費の支給
- 要介護者のための労災特別介護施設の運営等

(3) 労働者の安全及び衛生の確保のための必要な事業

- 労働災害防止対策等

(4) 適正な労働条件の確保を図るために必要な事業

- 未払賃金の立替払事業の実施等

3 労働福祉事業の見直しについて

「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月閣議決定）を受けて、労働福祉事業団は平成16年4月から独立行政法人化（（独）労働者健康福祉機構）されることとなり、あわせて、労災病院について、再編計画を本年度中に策定し、再編対象外の病院については廃止又は統合する等事業の見直しを実施。」

③ 厚生労働省「資料等提出依頼について（回答）」（2003年11月28日）（総合規制改革会議からの2003年11月20日付け資料等提出依頼に対する厚生労働省の回答）

「1. 貴省の説明によれば、「国が保険者であるからこそ未加入の強制適用事業所に対して職権による強制権限を行使しうるのであり、労災保険を民営委託した際には強制権限の発揮は困難である」とのことであるが、労働基準法上の災害補償を担保する制度とし

ての労災保険制度を維持しつつ、労災保険の運営を民間に委託することとした場合（法律上強制加入等の制度は現行どおり）、労働者保護の立場から、未手続きの強制適用事業所の発掘を民間が行い、強制権限の行使は官が行うことは可能と思われるがどうか。

（回答）

1 そもそも、11月10日のアクションプラン実行WGにおいては、貴会議が「労災保険の民営化」を主張されたのに対し当省から反論等を行ったものであり、御質問の「労災保険の民営委託」とはどのようなものか判然としないところ、労災保険の民営化については、

- ① 自賠責保険における車検制度のように加入を担保する仕組みがなく、未加入・未納事業場が続出するおそれがあること
- ② 民間運営では、事業場への強制力をもった立入ができず、特に、外形的な原因把握が困難な過労死、過労自殺などに対し、職場の実態を踏まえた的確な労災認定が困難であること
- ③ 監督・安全衛生行政と一体として運営されなければ、災害時の補償と併せた迅速かつ的確な再発防止対策の実施の確保が困難であること
- ④ 民営化により、かえって非効率化し、ひいては保険料の大幅な引上げのおそれがあること

から、労働者保護の後退が必至であり、困難である。

2 また、御質問のような実施方法については、民間保険会社がどのような方法で未手続き事業を発掘し、労働基準監督署等がどのような方法で強制権限を行使するのかが明らかでない段階でコメントすることは困難である。

しかし、仮に、例えば、ある民間保険会社が、同社の運営する労災保険に加入しない事業所について労働基準監督署に連絡を行うこととした場合においては、以下の理由から強制権限を行使することはできないので、加入や徴収について後退が避けられず、不適當である。

- ① 国が保険者であれば、国の保険について保険関係を職権で成立させることができるが、民間保険会社が保険者の場合、契約を結ぶ保険会社の選択は事業所の自由であるため、事業所と特定の保険会社との契約を労働基準監督署が職権で成立させることは不可能であること。
 - ② 特定の民間保険会社の労災保険制度に加入している事業所が保険料を支払わない場合において、民事訴訟・民事執行の手続によらずに、国が滞納処分を行い、保険料を徴収し、それを特定の民間保険会社に支払うことは不可能であること。
- 3 加えて、当該事業所を「発掘」した特定の民間保険会社の労災保険に加入することについて、労働基準監督署は当該事業所を強制することはできないことから、民間保

険会社が未手続事業所を「発掘」するインセンティブはなく、加入促進は困難であると考えられる。

2. 米国はILO条約を批准しており、一部の州において労災保険事業を民間委託しつつ、災害補償等に関する国際基準も満たしていると思われる。米国と我が国との労働基準監督行政、労災保険制度の相違点等ご教示いただきたい。また、米国では労災保険の民営化が可能であるにもかかわらず、我が国では民営化ができないとされる具体的な理由を両国の制度を対比してお示しいただきたい。

(回答)

1 日本はILO第81号条約（工業及び商業における労働監督に関する条約）、ILO第102号条約（社会保障の最低基準に関する条約）及びILO第121号条約（業務災害の場合における給付に関する条約）を批准するとともに、労災保険のほとんどの給付水準がILO第121号勧告（業務災害の場合における給付に関する勧告）の水準に達しており、災害補償等に関する国際水準を満たしているところである。

これに対し、米国では、上記のいずれの条約も批准していない。

したがって、これらの条約に関し、御質問の「米国はILO条約を批准しており」という記述は、事実誤認である。

2 (1) 米国の労働基準監督については、我が国の例えば労働基準法のように労働条件について全国一律の労働条件を定める法制度とは異なり、州ごとに特別の基準を設けることのできる法制度となっていることなどから、両国の労働基準監督制度について一概には比較できない。

(2) 米国の労災補償については、労災補償法は州法に委ねられており、各州の労災補償法により、使用者が労働災害につき労働者に対し補償責任を負うこと、及び、その履行を担保するために使用者に保険に加入することを義務づけている。

その方法については、ほとんどの州で、州の基金による保険制度、民間保険又は自己保険のいずれかへの加入を義務づけているが、民間保険が認められず、州基金による保険制度のみ設けられている州もある。

また、我が国の労災保険は、

- ① 労働基準法に定められた、最低基準の労働条件としての使用者の災害補償責任
- ② 国際水準を満たす給付内容の災害補償

を担保するための保険制度であるのに対し、アメリカの労災保険が担保する使用者の災害補償は、各州法により定められているため、災害補償のあり方や、給付水準が州により異なるものである。

3 このように、ILO条約の批准状況の相違、米国においても民間参入がなされてい

ない州が存在すること、また、災害補償責任のあり方の違い等、日米における労災保険を比較するに当たっての前提条件が違うことから、米国との比較で、議論することは困難である。

3. 貴省の説明によれば、強制適用事業所であるにもかかわらず、事業主が手続をとらない場合には、労働者本人が公共職業安定所に申し出て職権による強制権限を行使しているとのことであるが、その労働者が申し出た件数及びそのうち実際に職権を行使して手続をとらせた件数をご教示いただきたい。

(回答)

- 1 労働保険の適用事業所であるにもかかわらず、事業主による手続がなされていない場合に、当該事業所の労働者から労働基準監督署や公共職業安定所に相談・通報等があれば、事実関係を把握した上で、労働保険の加入手続を指導する等の適切な対応をしているところであるが、労働者からの相談件数及び職権で手続をとらせた件数についてのデータはない。
- 2 なお、雇用保険の被保険者資格について、労働者が公共職業安定所長に対して確認の請求をすることができるところ、労働者の申し出た件数は不明であり、また、多くの場合は指導に応じて事業主により手続が取られていると聞いている。

平成 14 年度において、試算によれば、公共職業安定所長が労働者からの請求により被保険者資格を確認した件数は約 640 件（※ 1）、公共職業安定所長が職権を行使して被保険者資格を確認した件数は約 390 件（※ 2）である。】

（※ 1、※ 2 略）

【 4. 貴省の説明によれば、事業所が悪意等により労働保険を未手続きであるなどの悪質な場合はその事業所を公表するが、勧告によっては是正した事業所は公表しないとされている。どのような場合が「悪質」とされ公表されるのか、具体的な事例を挙げてご教示いただきたい。また、実際に公表した事例はどの程度あるのかご教示いただきたい。

(回答)

11 月 10 日のヒアリングの際は、例えば賃金不払残業を行わせている企業名について、悪質なもので送検したものについては、公表する場合がある旨を述べたものである。

労働保険の未手続き事業所については、公表に関する法令上の規定もないところであり、労働基準監督署等が再三にわたり加入手続の勧奨を行ったにもかかわらず手続を行わない場合は、労働基準監督署等が職権成立手続を行うこととなるため、企業名を公表する必要はないと考えており、公表した事例もない。】

④ 厚生労働省「総合規制改革会議『第3次答申』（重要検討事項部分）に対する厚生労働省の考え方」（2003年12月24日）

「○ 現在の労災保険の水準は、ILO条約を始めとした国際水準を満たす水準として設定されているところであり、またそもそも制度趣旨の異なる他の社会保険との比較で論じる意義は乏しい。」

「○ 社会保険たる労災保険においては、業種別に厳密に収支均衡する必要はなく、総合規制改革会議の主張は社会保険の理論を無視している。また、災害防止は、一義的には、国の災害防止施策が担うべきものである。」

「○ 労災保険の積立金は、全額将来の年金給付に充てられるための責任準備金であり、余剰金ではなく、労働福祉事業とは無関係。」

「○ 労災保険の民営化（民間開放）については、当省からの民営化できないとの考え方に對し適切な反論がなされず、また、重大な事実誤認の指摘にもかかわらず、総合規制改革会議独自の見解を公表されたことは、極めて遺憾である。

○ 労災保険の民営化（民間開放）は、以下のとおり、如何なる観点からみても労働者保護の観点から根本的に問題があり、できないと考える。

(1) 自賠責保険においては、自賠責保険に加入していないと車検を通らないことから加入が担保されているが、労災保険ではこのような加入を担保する仕組みがない。民間保険会社では加入を強制できず、また、国が特定の民間保険会社との契約を強制することはもとより、滞納処分もできないため、使用者の強制加入及び保険者の引受義務を維持したとしても、未加入・未納事業場が続出することは避けられず、そのような事業場で被災した労働者は補償を受けられない。

(2) 交通事故と異なり、過労死等外形的に業務上の災害かどうか判断が難しい新たな労災事案が増加する状況で、事業場への立入権限のない民間保険会社では、実態を踏まえた労災認定が困難である。

(3) 仮に労災保険の民営化を行った場合には、上記(1)のとおり未加入事業場が続出するが、こうした未加入事業場の被災労働者に対しても補償を確実にを行うためには新たに国の補償事業が必要となる。また、自賠責と異なり長期にわたる年金給付があることから民間保険会社の破綻に備えた仕組みなどが新たに必要となる。

このようなことから、民営化により、かえって非効率化し、ひいては保険料率の大幅な引上げのおそれ大きい。なお、日本の労災保険の保険料収入に占める管理運営費の割合は5.2%だが、民間開放を行っている唯一の国であるアメリカの民間労災保険の管理運営費の割合は40%近い。

- 以上のような問題点にかんがみ、学識経験者、使用者団体及び労働組合の代表から成る審議会、日本医師会等の諸団体から、それぞれの立場を超えて、「労災保険の民営化（民間開放）」について強い反対意見が出されているところであり、また、過労死や雇用不安が問題となっている現下の厳しい経済社会情勢にかんがみれば、このような検討を行うこと自体、労働者を始めとした国民の無用の不安感を煽ることが避けられないことから、労災保険の民間開放について検討することは不適切であると考ええる。

(注) 本年 11 月 26 日付けで、労働政策審議会労災保険部会から、公労使全員一致により、「労災保険の民間開放の促進」について反対である旨の意見が表明されている。】

- 【○ 労災保険及び雇用保険については、加入勧奨に従わないときは職権成立手続を行うほか、雇用保険については、職権による被保険者資格の取得及び労働者自身による被保険者資格の確認が可能であることから、労働者保護は十分に図られているため、未手続事業所名の公表などの制裁措置を講ずる必要はない。
- なお、雇用保険及び社会保険の未手続事業所名の公表については、アクションプランワーキンググループにおける十分な議論を行わずに記述されており、総合規制改革会議における議論、答申の在り方として、極めて遺憾である。】

⑤ 労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会（部会長 保原喜志夫）『「労災保険の民間開放の促進」について（意見）」（2003 年 11 月 26 日）

【今般、総合規制改革会議において提示された「労災保険の民間開放の促進」について、当部会としては、公労使全員一致により、下記のとおり意見を表明する。

当部会としては、貴職が同会議に対し、下記意見を踏まえ、適切に対処されることを望むものである。

記

「労災保険の民間開放の促進」については、労災保険の民営化についての具体的な制度設計が示されていない中で、民営化によって生ずる問題点が明らかでなく労働者保護に与える影響も大きいと思われることから、民営化という結論を性急に出すことについては、反対である。】

⑥ 保原喜志夫（天使大学教授）「労災保険 民営化は労使の利益損なう」（2003 年 12 月 3 日付朝日新聞「私の視点」）

【 内閣の総合規制改革会議で、労災保険の民営化（民間開放）が議論されている。だが、これは労働者の権利を著しく侵害し、事業主の利益も大きく損なう。規制改革

の本来の趣旨にも反し、容認できない。

現行の労災保険は、政府が管掌する社会保険で、従業員が工作中や通勤時に事故に遭ったり、仕事が理由で死亡したり、障害を負ったりした際に、治療費や入院費、障害年金や遺族年金などを給付している。

財源は、事業主が負担する保険料だ。労働者を一人でも使用する事業主には、強制的に適用される。

改革会議が示した民営化案は、労災保険を廃止か縮小し、事業主が保険会社と契約する私保険に変えようというものだ。車の所有者が加入を義務づけられている自動車賠償責任保険に似た制度への転換が想定されている。

だが、移行は容易ではない。自賠責保険なら、車検の際に保険加入の有無を確認できるが、労災保険では保険会社が労働者の採用や解雇を確認する手段がない。未加入や、保険料を滞納する事業主が続出するのは確実で、強制保険としては致命的だ。

因果関係の認定も難しい。自賠責のように、警察のような公権力が事故を調査、証明する仕組みを担保しない限り、私企業の保険会社では、企業内の災害現場には踏み込めない。災害認定が表面的なものになり、因果関係が十分に証明できなければ、被災者が不利益を被る。特に、過労死を始めとする職業性疾病で、その恐れが強く、迅速で公正な労災手続きはできない。

政府管掌保険であれば、労働基準監督署が公権力を背景に、事業場調査を実施できる。同種の事案に対する全国一律の処理も可能だ。効果的な再発防止対策を講じることで、保険給付の増加抑制も期待できる。

そもそも、自賠責の保険金額は、保険会社が主導し、被災者らとの和解や示談で決定する。労災保険法での業務災害・通勤災害の「ゼロか百か」の認定とは、全く異質のものだ。

民営化案は「業種ごとの災害実績を保険料に厳密に反映させるべきだ」と主張しているが、現行の労災保険でも、保険料率は過去の災害実績を勘案し業種ごとに算定している。

ただ、林業など構造不況業種に高い保険料を求めれば、負担に耐えられない事業主がリストラや廃業などに追い込まれ、労働者の不利益に結びつきかねない。社会政策的に、災害率の高い業種には調整が必要だ。業種や事業所ごとに、一定の範囲で差をつけることが求められよう。

日本の労災保険料率は諸外国に比べて格段に低く、支払い賃金総額の0.74%にとどまる。一方、米国は2.05%、ドイツは1.31%（米国社会保障庁、02年）に達する。

その理由は、運営効率化の努力をしていることや、訴訟費用と保険料徴収費用の低さが原因と見られている。厚生労働省の資料でも保険料率に占める事務運営経費の割合は、民営保険の米国が推定22.7%だが、日本は5.2%と低い。

それが、民営化すれば諸費用が保険料率に跳ね返る。改革会議が言う「民営化でコストが安くなる」という説明の根拠は何か。

労災保険制度は国民の安心に応え、労使が生産活動に注力できるよう、政府の責任で運営すべきだ。安易な民営化論議は慎みたい。】

⑦ 総合規制改革会議（答申案文審議）少数意見（2003年12月16日）

「労災保険の民間開放について検討することは、当会議の見識を示すことにならないと思うので、この項目については削除していただきたい。民間開放以外について、労災保険の検討が必要なことはここで示されている通りと思う。例えば、適用をもっと徹底して行わなければならないこと、リスクの高いところと低いところの間の保険料率が必ずしも適切に設定されておらず内部移転が行われていること、等は見直しが必要だと思う。ただし、民間の開放によって加入の担保、給付の担保、あるいは年金等の補償機能が低下するのは避けられないと思う。

これが当会議の多数意見かどうかは分からないが、私は、規制緩和は特に雇用に限って言えば、事前の規制緩和と事後チェック、あるいはセーフティーネットの強化は、一体的に行われなければ整合性を欠くと思っている。そういう意味で、ここは一つの答申の中で整合性を持たせる必要がある。事後チェックあるいはセーフティーネットの強化が予算の関係等で必ずしも事前の規制緩和に追いつかない点は、ある程度はやむを得ないが、今あるセーフティーネットを弱体化させかねない部分が答申の中にあるというのは、私としては看過できない。

特に、労災保険と自賠責保険のアナロジーが冒頭から出てきているが、労災事故というのは公道上で起きる交通事故と異なり、一般には事業所の中で起きる。事業所に立ち入り調査をしながら認定をするもので、誰もが立ち入ることのできる公道で警察が証拠検分を行うのとは異なる。また、労災保険は保険に加入している雇い主と労働者との間の話である。この点でも両者が保険に加入している自動車事故とは違う。さらに、自動車事故は通常は両者の責任を按分して保険金が支払われるが、労災は認定されれば100%労災保険で補償が行われ、そうでなければ全く補償されない。したがって、労災保険を自賠責保険とのアナロジーで冒頭から語っているのは、労働の問題を勉強してきた者としては違和感がある。

そもそも労災保険は、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世紀始めにかけて次々と発足した。その後、それでは労働者に対する補償が十全に行われなことが分かり、その結果、いずれの国においても20世紀半ばくらいまでに社会保険制度に転換した。こうした試行錯誤を経て、多くの先進国が労災保険を社会保険制度でやっている。アメリカでは確かに民間の労災保険があるが、20世

紀始めからエンプロイヤーズ・ライアビリティ・インシュアランスといった制度が始まって、当初は民間の保険だけに依拠していたが、それではリスクの高い産業に従事する人達に対する補償が十全に行われえないということで、ここでもやはり、ステート・ファンドという各州単位の公的な労災保険システムができ、それによって補完されている州が多くなっている。現在はステート・ファンドだけによるエクスクルーシブというシステムと、両者が併用されているコンペティティブというシステムと、テキサス州等の少数の州で民間保険だけになっているところがある。

このように先進国が労災保険を最終的には社会保険化してきたことを考えれば、私は、この問題を改めて検討することが当会議の見識を示すことになるとは思えない。この項目はできれば削除していただきたい。」

⑧ 全労働省労働組合・中央執行委員会「労災保険の民営化・民間開放に関する全労働の考え方（見解）」（2003年11月17日）

〔1 総合規制改革会議が求める労災保険の民営化・民間開放

内閣府の総合規制改革会議は、この間、労災保険の民営化・民間開放の検討に着手し、本年7月及び9月に行われた厚生労働省へのヒアリング（官製市場WG）では「労災保険の対象とするリスクは、民間損害保険と同質であるから、自賠責保険と同様のスキームで民営化しても問題はないのではないか」などと主張しています。

また、10月7日には、「規制改革推進のためのアクションプラン」の改訂を行い、「労災保険の民間開放の促進」を「重点検討事項」の一つに追加することを決定しています。

2 労災保険の民営化・民間開放に関する全労働の考え方

(1) 自賠責保険の目的は民事上のリスクの分散、労災保険の目的は労働者の人権保障

労災保険法は、罰則をもって強制される労働基準法上の「労働者の業務上負傷、疾病に対する使用者の無過失賠償責任」を実効あるものとするために創設されました。

かつて、恩恵的・救済的扶助義務の履行とされていた労災補償制度は、戦後、新憲法の要請を受けて労働基準法上に規定された「人権保障」を担う重要な制度となったのです。人権保障の担い手は国ですから、その運営は国の責務と位置づけることがもっとも相応しいと言えます。

一方、自賠責保険は、民事上の損害賠償義務を肩代わりするもので、そのリスクを分散させることを目的とし、労災保険とは根本的に性格を異にしています。労災保険を「リスクは民間損害保険と同質」などととらえて、民営化しようとする議論はあまりに乱暴です。

(2) 公平・公正な立場での全面適用は、民間保険会社の業務になじみません

労災保険は、労働基準法上の災害補償責任を保険集団化することで、被災者等の保護（補償）

を確実にするものです。そのため、未手続事業場に対する強制適用や保険料未納事業場に対する滞納処分等を内容とする「強制保険」でなければならず、公権力の行使が当然に必要なとなります(※1)。

他方、民間保険会社では、保険料を支払わない使用者を切り捨てざるを得ず、できる限り災害リスクが少なく、保険料納付が確実な使用者を扱う傾向にならざるを得ません。しかし、こうした傾向は、被災者保護に欠けるばかりか使用者間の公平も保てません(※2)。

また、民間保険会社による自賠償方式ではかえって費用がかさみ非効率となることも明らかとなっています(※3)。

※1/自賠償保険は、車検時に加入を確認する仕組みを持っています。しかし、現実には、車検を受けずに使用されている車両が存在し、こうした車両や車検を要しない「自動二輪(一部)」「原付」では、自賠償保険は強制保険ではないため、多くが無保険となっています。

※2/生命保険等を取り扱う民間保険会社が、経営の「健全性」を追求するため、保険料を支払わない者との契約を解除し、できる限りリスクの少ない者との契約を望むのは当然と言えます。

※3/自賠償保険では、損害給付に充てられる「純保険料」の他に、損害調査や契約事務処理に充てられる「社費」、保険会社が代理店に支払う「代理店手数料」等が保険料全体の実に30%程を占めています。他方、これに対する労災保険の保険料収入に対する「事業運営費」は、5%程に止まっています。

(3) 被災者等に立証責任が重く課せられる可能性が高い

労災保険の適用、給付等をめぐっては、常に使用者と労働者(被災者等)との間で「利害関係」が発生しますが、労働者は使用者に対して社会的、経済的に劣位にあり(例えば、労災認定に必要な情報収集力の格差は労使間で歴然)、労災認定等の判断にあたっては、労使の利害を超えた公平な立場に立って、斉一的な処理を担いうる第三者が行うことが必要です(※4)。

労災保険の実務では、使用者の協力が得られない場合も多く、事実関係の解明のために国が積極的に調査権限を行使し、被災者等の「立証責任」を補完して適切な補償に努めています。

他方、民間保険会社が保険者となった場合には、自ら被災者等と「利害関係」に立つことから、損害保険等の実務がそうであるように被災者等の「立証責任」が強く求められることになり、被災者等の保護が十全に確保されない可能性が高いのです(※5)。

※4/国の労災認定等の判断の公正、公平を担保する制度としては、各種調査権限(報告、出頭、受診等の命令権、診療担当者への関係書類等の提示命令権等)と国家公務員法上の守秘義務、行政不服審査制度、情報公開制度等が存在します。また「迅速」を担

保する制度としては、行政手続法等が存在します。

※5/ 民間保険会社にとって、いわゆる労災隠しを進んで摘発し、被災者等を保護しようと言うインセンティブが働くことは少ないと言えます。

(4) 「民間開放」は「利益優先」の弱者切り捨て

総合規制改革会議のいう「民間開放」の中身は必ずしも明かではありません。「リスクの少ない特定の産業、特定の企業だけを扱うことを認めるべき」「政府管掌保険との併存なら、セーフティネットをなくすことにならない」と言うのかもしれませんが、しかし、こうした考え方は、極端な「利益優先」の発想ではないでしょうか(※6)。

「人権保障」を担う労災保険制度を健全に運営するためには、すべての企業、産業の相互協力を確立することが重要です。これを否定するなら、結局、弱者切り捨てとなることを見逃しています。

また、総合規制改革会議は、労災保険制度を単に収支を均衡させる「保険」の運営と見ているのかもしれませんが、今日の労災保険制度は、疾病の予防などを目的とした二次健診給付の創設や使用者負担の枠組みを利用した未払賃金立替払制度の創設などの面で発展を遂げています。「民間開放」の議論はこうした点も見逃しています。

※6/ 政府管掌保険と民間保険の並存のスキームは、健康保険組合の設置を認めた健康保険制度（健保組合、政府管掌、国民健保の並存）に見ることができます。しかし、前二者を補完する位置にある国民健康保険の収支悪化の実情を見るならば、こうしたスキームが弱者への「しわ寄せ」を容認することになることは明らかです。

(5) 安全衛生行政・監督行政との緊密な連携が不可欠

労働災害に対しては、「災害防止」と「労災補償」の両面からの対策を講じることが合理的かつ効果的です。特に、災害発生事業場に対しては、再発防止のための迅速な安全衛生指導が求められますが、「災害防止」と「労災補償」の分離は、こうした契機を失うこととなります(※7)。

同様に、監督行政による使用者への責任追及の契機も失いかねず、不正受給やいわゆる労災隠し（労働安全衛生法違反事件）等の防止にも支障をきたします。

労働者性や平均賃金等の判断にあたっては、日常的に監督行政・安全衛生行政と連携することで迅速な保険給付が可能となっていますが、これらを分離することとなれば労災認定事務を極めて非効率にします(※8)。

「過重労働による健康障害防止のために事業主が講ずべき措置」に基づく行政指導は、脳・心臓疾患にかかる認定基準に即したもので、労災保険制度が、監督行政、安全衛生行政と不可分に展開されていることを示しています。また、費用徴収制度、保険料率のメリット制度、過去の災害発生状況を反映した業種別保険料率の設定なども、使用者の労働災害防

止の努力を促す制度であり、監督行政や安全衛生行政と一体で運営される必要があります(※9)。

※7/「災害防止」と「労災補償」の分離は、使用者にとっても、同一の労災事故に対して、異なる機関から同様の調査を受けるという新たな負担を負わせることとなります。なお、重大な労災事故については、発生直後に労働基準監督署によって災害調査(あるいは実況見分等)が行われるので、この時点で災害発生状況等に関する詳細かつ正確な情報収集が可能となっています。

※8/労災保険制度は、労働基準法の使用者責任を確実に担保するためのものであることから、事業場(適用単位)、労働者性、平均賃金などの解釈は労働基準法に基づいており、同様に労働基準法に基づく監督指導等を行う監督行政と齟齬があってはならず、一体として運営される必要があります。また、療養期間中及びその後30日間の解雇制限、休業4日未満の休業補償など、監督行政と密接に連携が求められる分野も少なくありません。

※9/費用徴収制度は、労働安全衛生法等の法違反の有無が運用上の要件となっており、また、「特例メリット制」は、労働安全衛生法上の一定の措置を行うことで保険料率を増減できる仕組みであり、いずれも「災害防止」と「労災補償」を一体的にとらえた制度の一例です。

(6) 結論

以上から、全労働は、労働者の重要な権利を大きく脅かす、労災保険の民営化・民間開放には反対です。

その上で、憲法の要請を受けて労働基準法上に規定された「人権保障」を担う労災補償制度をその趣旨に即して充実させる立場から、労災保険制度を不断に見直し、改善していくことが必要であると考えます。

特に、過労死(脳・心臓疾患)、過労自殺(精神障害)等に関する認定基準は、この間の判例の水準に即して直ちに改めるべきです。また、未手続事業場への適用促進の強化、迅速かつ公正な保険給付等にむけた行政体制の拡充、被災労働者の職場復帰にむけた社会復帰制度の充実等をはかることが重要です。

3 アメリカにおける労災保険制度の目を覆うほどの荒廃ぶり(補論)

日本の労災保険制度は、諸外国と比べても保険料率の設定が低く、事務運営費も低廉で効率的な運営が行われています(※10)。

なお、労災保険に民間参入を認めているアメリカの実情を紹介します。アメリカでは、一般的に州法で労災保険制度に加入しなければならない義務はあるものの、民間保険、州保険(小企業向け)、自家保険(企業独自の積み立て)のいずれかに加入すればよいこととなっ

ており、民間保険を選択しているケースが多いようです。

制度の内容面では、臨時労働者や5人未満の事業場が適用除外となっており、給付面でも、給付期間、給付総額又はその両方が制限されている場合がほとんどです。通勤災害も使用者の提供した車両を使用した時など、例外的な事情がない限り補償の対象とされません。義肢等の支給やリハビリテーションなどのアフターケアも一部にありますが、日本のような労働福祉事業はほとんどないと言ってよい状況です。

しかも近年、アメリカでは、労災保険を扱う保険会社の荒廃ぶりが大きな社会問題となっています。収益悪化や倒産（※11）、保険料の高騰（※12）、詐欺（不正）事件（※13）などが頻発し、民間開放等の問題点が現実のものとなった典型例と言えます。

※10/ 労災保険の保険料率は、日本が0.74%であるのに対して、諸外国では、アメリカで2.05%、ドイツで1.31%、フランスで2.26%などとなっており、日本の低廉な保険料率が際だっています。また、保険料収入に対する事業運営費の割合は、日本が5.12%であるのに対し、民間開放を認めているアメリカでは22.7%にもものぼっています（厚生労働省資料）。

※11/ 「海外保険情報」（保険毎日新聞社）

「労災保険は、破裂の危機にある。コストは以上に高騰し、企業を州外に追い出しており、事業を中止に追い込まれている企業もあり、カリフォルニア州の経済に悪影響を与えている」「6月4日には、Fremont Indemnity社が過去4年間の中で、27番目の労災保険会社として州の保護管理下に置かれた。州の労災保険基金も逼迫した事態に陥っており、労災保険制度は、早急で、総合的、数値で示せる大幅な改革を行わない限り、維持できない状態にある。この制度は、このままでは長続きしないと思われる」。

※12/2003年9月の州議会証言（カリフォルニア州）では、1995年から2003年にかけて、保険料が3倍にあがったことが明らかにされています。NPO団体の調査では、保険料が4.5倍に急騰したケースも報告されています。

※13/ 「スマート・カリフォルニア労災保険速報・1998年6月19日号」

(<http://www.sgnpacific.com/hoken/index.htm>)

「カリフォルニア州保険庁は、人材派遣会社、『カリフォルニア優秀人材会社』の社長および副社長を労災保険料詐欺と重窃盗罪で逮捕した。カ州保険庁の詐欺調査官によると、二人は、同社従業員の職種別を偽り、更に従業員の傷害事故を保険会社に報告しなかったという。カ州保険庁は、従業員の職種別を偽ったことにより約100万ドルの保険料を詐取した、また、報告を怠ったため、傷害を被った従業員の多くが保険カバーを否定され、補償を受けられなかったと語っている」。

⑨ 日本労働組合総連合会「労災保険制度『民営化』推進の暴挙に嚴重抗議する談話」
(事務局長談話・2003年11月26日)

「小泉首相の諮問機関、総合規制改革会議（議長・宮内オリックス会長）は現在、労災保険制度の民営化に向けた検討を行い12月後半には首相に最終答申を行う予定にしている。これに対し、厚生労働省の「労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会」は11月20日の部会で、公労使全員一致の意見書をまとめ、「民営化によって生ずる問題点が明らかでなく労働者保護に与える影響も大きいと思われることから」性急な結論に反対を表明し、本日、厚生労働大臣に適切な対処を求めた。

今回の改革会議の論議が、はじめに民営化ありきの独断からスタートし、労災保険制度の本質を議論することなく、また直接の関係者である労働者や事業主、被災者とその家族、遺族などの意見聴取を行っていないことは遺憾である。

現行労災保険制度は、多くの労災犠牲者の上に積み上げてきた労働保護のための制度であり、事業主が保険料を納めていなくても、労働者は、誰でも労災に遭った場合に治療や休業、リハビリのための補償を受け、年金制度も備えている。

一方で、今回の民営化案は、現行の民間損保会社による自動車賠償保険制度と同じ枠組みで実施しようとするため、[1] 保険契約のない事業場の労働者は補償されない恐れがある、[2] 過労死などの労災認定では過重労働の実態などを強制的に立ち入り調査することができないばかりか公正な認定基準を誰が設定するか問題、[3] 事業主の連帯責任として企業倒産時などの労働者への未払い賃金を立て替え払いする制度を廃止するとしているが、労働者は倒産で失業し、賃金ももらえず放り出されてしまう、等々、労働者保護は大幅に後退することが懸念される。

世界の例でも、米国では労災保険を扱う損保会社が倒産するなど社会問題化し、ニュージーランドでは民営化した制度を再び国営に戻している。

連合は、労災保険の民営化は労働者の権利を著しく侵害するものであり断固として反対する。」

⑩ 全国労働組合総連合「総合規制改革会議による労災保険の民営化方針について」（事務局長談話・2003年12月9日）

「1. 政府の総合規制改革会議（議長・宮内義彦オリックス会長）は本日、小泉首相宛てに提出する最終答申案をまとめた。答申案は、労働者災害補償保険（労災保険）について民営化する方針を打ち出している。

労災保険の民営化は、総合規制改革会議の「構造改革特区・官製市場改革ワーキンググループ」（八代尚宏主査）が今年7月、新たな検討項目として労災保険の民営化をあげたことに基づいたもので、労災保険への未加入者の増大、保険料率の算定根拠の不透明さ、労災病院など労働福祉事業の経営効率悪化などを理由に、自動車損害賠償責任保険と同様の損保会社への全面委託や事業移管を提起している。すでに第3次答申において、「12の重点検討事項」に追加する5項目の一つとして「労災保険及び雇用

保険事業の民間開放の促進」が盛り込まれ、本年11月の「アクションプラン実行ワーキンググループ」では、労災保険と雇用保険三事業の民間開放について厚生労働省と意見交換している。そこでは、規制改革会議側が労災保険の保険料徴収が厳格に行われていないことが一部使用者のモラルハザードを助長していると指摘し、「改革」の方向として、運営を民間の保険会社にゆだねることを提案している。

2. 全労連は、長時間・過密労働が社会問題化し過労死など労災認定が急増している中で、労災保険を営利目的の民間保険会社にゆだねることは、労働者保護を後退させる危惧があることから、民営化には反対である。

労災保険は、(1) 罰則をもって強制される労働基準法上の「労働者の業務上負傷、疾病に対する使用者の無過失賠償責任」を実効あるものとするために創設されたものであり、民事上の損害賠償義務を肩代わりしリスクを分散させることを目的とした自賠責保険とは性格を異にしていること。(2) 未手続事業主に対しては職権で保険関係を成立させ、保険料滞納事業主に対しては滞納処分による保険料を徴収する等、強制保険であること。(3) すべての産業に適用され、全事業主が費用を負担している社会保険であること。(4) 労災事故発生時には労働基準監督署が原因究明し事業主に改善措置を促すなど監督行政と一体のものとなっていることなどから、当然、国自らが執行すべき業務である。

3. 政府・厚生労働省に今求められているのは、労災保険の民営化などではなく、労働時間を短縮し過労死などの労災被災者を出さないことや、労働安全衛生法上の義務を果たし労災事故を撲滅するよう事業主に対する指導を強めることである。

全労連は、政府・厚生労働省がこうした措置をとることを求めるとともに、今回の労災保険民営化に断固反対し、すべての労働者・国民と団結してたたかう決意を表明するものである。」

⑪ 日本国家公務員労働組合連合会「労災保険の民営化など労働者・国民犠牲の規制改革に反対する（談話）」（書記長談話・2003年12月10日）

「1.

政府の総合規制改革会議は、9日、最終答申案を固めた。焦点となった労働者災害補償保険（労災保険）について、自動車賠償責任保険（自賠責保険）と共通点が多いとして、「民営化を図るべき」とし、公共施設・公共サービスについても民間開放を進めることを求めている。労災保険の民営化は労働者・国民の安心確保を損なうものであり、公共施設・公共サービス（いわゆる公物管理）の民間開放をさらに進めることは、文化・教育の振興、生活基盤整備などの公共サービスに対する国・地方公共団体の責任を後退させるものであ

る。国公労連は、こうした規制改革に強く反対するものである。

2.

労災保険は、憲法と労働基準法上に規定された「人権保障」を担うものとして位置づけられ、公権力行使に裏付けられた強制責任保険で補償を確実にする制度として運営されてきた。また、適切な補償のため、使用者の協力が得られない場合も被災者等の立証責任を補完している。こうしたことによって、かつての工場における労働災害、最近の過労死にたいする補償などで大きな役割を果たしてきた。また、労災保険制度は、国家公務員災害補償制度を含めすべての災害補償制度の基準でもあり、その改悪は、その他の制度に大きな影響を与えずにはおかない。

3.

労災保険を民間に委ねた場合、労災認定を厳しく行い、より利益を上げようとすることや保険料を払わない・払えない事業所の労働者は災害補償されない危険があることなどについて強い懸念がある。総合規制改革会議は、まず、こうした懸念に答えるべきである。

4.

しかるに、これには何ら答えず、自賠責とは国が責任を持って作った制度だから「共通点が多い」という薄弱な根拠に基づき、民営化を強行しようとしている。同会議は、民間が行った方が効率的であるというドグマを振りかざすが、多くの州で民間企業が参入したアメリカに比べ、日本の労災保険がはるかに効率的であることについて、説得的反論ができない。

5.

「民営化という結論を性急に出すことについては、反対である」と労働政策審議会労災保険部会が公労使委員全員一致で意見具申しているようにまともな経営者であればこの動きに反対せざるを得ない。しかるに、総合規制改革会議は、16日にも小泉総理に答申を提出し、政府に、道理でなく、市場原理主義のドグマに立ってこの暴挙を強行するよう求めようとしている。

6.

労災保険をめぐる事態は、市場原理主義に基づく規制改革を推進する人々が、特定企業・業界の利益のみを考え、公共性破壊をねらっていることをわかりやすく示している。規制改革の本質を広く労働者・国民に明らかにし、企業経営者すら反対するような暴挙をストップさせる。この闘いに勝利することは、医療や教育の民営化・民間化など総合規制改革会議が次にねらう攻撃を許さないためにも重要である。国公労連は、労災保険民営化阻止、公共サービス提供の国・地方公共団体責任後退を許さないため、全労連に結集し、全労働の仲間など、関連分野の労働者・労働組合、国民各層と連携し、全力で闘うものである。」

⑫ 全日本損害保険労働組合産業民主化対策部「労災保険の『民間開放』について
ビジネスチャンス論はあいられない」（2004年3月15日）

「昨年12月22日、総合規制改革会議がまとめた「規制改革の推進に関する第三次答申」で、「今後の課題」として「労災保険の『民間開放』の検討」が掲げられました。産業民主化対策部では、その内容を検証してきましたが、結果は以下の通りです。

1. 労災補償は労働者を守る国の責任

労働者と家族の保護をはかる労災補償制度

19世紀の産業革命後の工業化のなかで、労働災害は重大な社会問題となりましたが当時の法制度のもとでは、「不法行為に基づく損害賠償請求」以外に法的救済の道は存在しませんでした。ヨーロッパ諸国で発展してきた労災補償制度は、そうした法制度の不備を改善し、使用者に「無過失責任」を課すなど、労働者と家族の保護をはかるために設置された歴史経過があります。

わが国の労災保険法も、「不法行為に基づく損害賠償請求」で被災者が負う加害者の過失の立証責任や訴訟費用の負担を解消、労働者と家族の保護、強制保険制度（使用者を加入者と政府を保険者とする）による災害補償の迅速かつ公正な実施、を目的に、1947年、労働基準法と同時に制定されました。それ以来、わが国の労災補償は、労働基準法の災害補償と、労災保険の「二本だて」で行われています。

労災保険の基本理念は憲法に定めた「人権の保障」

このような沿革をもつ労災保険の基本理念は、憲法第25条に定めた生存権の保障にあり、労働条件の最低条件を法律で定めるとした憲法第27条を具体化するものです。いわば、労働者の人権を守るための制度で、ILO条約でも、労働者保護の見地で様々な基準が定められ、国際的にも国の責任で運営することが常識となっています。労基法上、被災した労働者に対する使用者の補償責任は厳格に定められていますが、使用者に補償能力が無い場合に補償されなかったり、労働条件の最低基準の補償しか受けることができないという「限界」もあります。これを補うのが労災保険の役割であり、「適用事業所」は事業開始とともに強制加入となります。そして、業務上災害が発生した場合には、保険者である政府が被保険者である労働者またはその遺族に給付を行い、使用者の補償能力、補償水準の問題は解消されます。

損害保険とは根本的に異なる性格

これに対し、損害保険は、企業や個人が保険料を拠出して、自らが被る経済的な損失を補償する制度です。生存権や労働者の権利を守るために、労働者保護を実現する労災保険とは、根本的に異なる性格です。端的に言えば、同じ「労災保険」の名をもっているとしても、損保各社が扱う「上乘せ労災保険」は、企業活動を行う上でのリスクをカバーする事業主のための保険であり、成り立ちが異なります。

2. なぜ民間開放なのか

「構造改革」の公的分野の民間開放の一部として

「構造改革」を推進する総合規制改革会議では、医療、福祉、教育、農業などの公共サービスを「官製市場」として株式会社等に民間開放することが論議され、「労災保険」もとりあげられました。「労災保険の民間開放の検討」は、種々の「具体的施策」と並び、「今後の課題」として打ち出されました。その内容として、「基本的な概念や認定基準については国が労基法に基づき定め、労災保険の管理・運営については民間が行う」などの方向が示されています。

民間開放ありきの異例な検討と報告

その検討は、昨年10月からわずか2ヶ月弱で行われ、労災保険の趣旨、損害保険との根本的な性格の違いを無視した、「民間開放ありき」の論理で進められていきました。労災保険は「民間の損害保険<自賠責保険>と共通点を有している」という前提に立って、民間に開放したほうが「労働基準監督署の人員を補完する」、「国は本来の労働者保護のための監督業務に専念できる」などと論を進め、労災保険の民間開放を結論づけています。具体検討を進めた「ワーキンググループ」では、「黒字だから改革の努力がすすんでいない」、「マニュアルがあれば民間の人でもできる」などの暴論も展開されています。その結果、「具体的施策」としては列記できず、この種の答申では極めて異例の反対意見まで付されました。反対した委員は「(この問題を)検討することは当会議の見識を示すことにならない」と述べています。このような論議経過自体、労災保険民間開放の根本的な矛盾を浮き彫りにするものです。

3. 危惧される諸問題

公的分野の民間開放は重大な問題を生む

「構造改革」は、強者の論理で大企業の利益追求を助け、弱者には「痛み」ばかり押しつけられることは、この間の現実から誰の目にも明らかです。公的分野とは、本質的に収益を目的とせず、社会公共性の観点から維持されなければならないものです。

「第三次答申」では、その社会的なニーズを単純に「需要」と描き、「規制」があるから民間のビジネス活動が阻害される、と、公共サービスの民間開放の狙いがビジネスチャンス拡大にあることを隠していません。

利益追求を目的とする企業活動に公的分野を委ねていけば、国民生活に重大な問題が生じることになります。

労働者保護のありかたを大きく損なう

労災保険制度は、強制力を持った監督行政、安全衛生行政と不可分で展開され、労働者の保護がはかられています。一体的な行政のもとで、最近、脚光を浴びている「過重労働

による健康防止のために事業主が講ずべき措置」による行政指導なども進んでおり、実務面からも切り離せない制度となっています。

労働者保護の観点から、そもそも一部を切り離すことは許されず、無理やり切り離せば、日本の労働者保護のありかた全体を大きく損なうことになりかねません。

とりわけ労災保険に民間開放はなじまない

公的分野の中でも、労働者の人権を守る労災保険は、とりわけ民間開放にはなじみません。国により運営・管理されることで、はじめて意義が確立できる制度です。民間企業に任せれば、労働者保護が根本から成り立たなくなります。

4. 私たちの「視点と課題」について

私たちは、労災保険の民間開放について、以下のように大きな問題意識をもつものであり、民間開放すべきではないと考えます。

何よりも、労災保険の趣旨である「労働者の人権保障」は、その歴史的意味合いや成り立ちから、「政府が責任を持って補償」すべきものであり、そもそも民間開放をすべきではありません。また、損保には損保が果たすべき社会的役割があり、労基法と一体で、労働者およびその家族のための労働災害補償を担う労災保険とは、明確に役割が異なります。損害保険の真の将来展望との関係からも、それぞれの役割を担いつつ社会・公共性を追求していくべきです。

それにもかかわらず、労災保険を「ビジネスチャンス」として民間開放に突き進めば、労災民営化を先行した米国の教訓からも、現に「収益第一主義」「事業効率化最優先」の政策が産業と職場にさまざまな「歪み」をもたらす損保「自由化」の現実からみても、国民・労働者に甚大な被害をたらしかねません。そして、全労連、連合をはじめ労働組合から大きく反対の声が出されているように、労働者を守る立場にある労働組合として、「労働者保護をないがしろ」にする労災保険の民間開放を認めることはできないのです。』

⑬ 全国社会保険労務士会連合会「労災保険の民営化について」（2003年12月4日）

『現在、総合規制改革会議で検討されている労働者災害補償保険（以下「労災保険」という。）の民営化について、以下の理由により、絶対に容認できない。全国社会保険労務士会連合会は、会員27,000人の総意をもって反対する。

労災保険は、労働者の業務上等の災害に対する保険給付のみに止まらず、被災労働者の社会復帰及びその遺族の援護等をも救済するという制度となっていて、雇用保険、健康保険、厚生年金保険などとともに、憲法の要請である社会保障制度のひとつであり、国民のセーフティネットとして国が責任を持って行うべきものである。

我々は社会保険労務士業務の一環として被災労働者に代わって労災保険給付の申請等を行っているが、労災保険が民営化されれば、現在、行政機関により全国一律に行われ

ている過労死や職業病の認定等複雑な保険給付の基準がいままでと同様に実行されるという保証がなく、公平な取り扱いがなされない恐れがあり、国民が安心できる制度になるとは到底思われない。

また、労災保険の給付に関連して、安全衛生行政、監督行政が一体となった労働者保護が図られるべきであり、労災保険の民営化により、行政の連携も不可能になる。

労災保険の民営化は、経済原則のみに重点を置いていて、労災保険本来の目的である被災労働者等の保護という観点が抜け落ちている。しかも、労災保険の民営化には、事務的経費の増加も考えられ、経済原則の点からも疑問である。

民間でできるものは民間へ、また官業が民業を圧迫しているものは民業へという規制改革、構造改革の理念は、あくまでも国民の福祉の向上を図るためのものであり、労災保険の民営化は、本末転倒の論であると言わざるを得ない。」

⑭ 日本労働弁護団「労災保険の民営化に反対する意見書」（2003年12月10日）

「当弁護団は、労働者・労働組合の権利擁護のために活動すべく、1957年に結成された弁護士の職能集団である。

貴会議では本年12月に予定される最終報告において労災保険の民営化を検討・実施課題として提起する方向であると報じられているが、この問題は、労働災害にかかわる労働者の権利保障を揺るがす極めて重大な問題である。

当弁護団は、労災保険の民営化には断固、反対するものであり、以下、理由を述べるので、最終報告の論議にあたり、十分に検討されるよう、強く申入れる。

1 労災保険制度の趣旨

労災保険制度は、被災労働者に対し「迅速かつ公正な保護をするため」に、全事業主の共同責任として設計された制度であり、確実な保護を受けよう強制保険として、事業主による加入手続や保険料納付の有無に拘らず、保険給付が行われる制度である（制度設計時には、民間保険と国営保険の択一制度との意見もあったが否定された）。その基本理念は生存権（憲法25条）の公正な補償にあり、憲法27条及び労働基準法、労災保険法によって具体化されている。この補償を「迅速かつ公正」に行いするのは国家であって、利益を追求する民間営利企業ではない。民間企業にこれを委ねた場合、以下指摘するような重大な弊害が生じることは明らかである。

2 民間保険による弊害

(1) 保険契約の締結

民間企業が利益を前提とする以上、保険料は産業、職種、さらには事業場毎に区々になる。現行労災保険より負担が低くなる産業・企業は民間保険会社と契約するであろうが、これ

が高くなる産業・企業は契約しないことが考えられ、さらには保険会社から契約を拒否される企業まで出てこよう。即ち、偶々入社した企業によって労災保険制度があるかないかが分かれ、保険給付を受けうる労働者と受け得ない労働者が存在することとなる。生存権に基づき全労働者を対象とすべき補償制度は崩壊する。

(2) 保険料の徴収

現行労災保険制度では、事業主が保険料納付を怠っていても被災労働者の権利に消長を来たさないし、国家は保険料を強制徴収できる。しかし、民間企業には保険料を強制徴収する術はない。保険料の支払を求めて民事訴訟を提起する方法はあるが、営利企業が時間とコストをかけてかかる方法を採用とは考えられない。契約解除をするのが最も合理的である。保険料未納企業は保険契約を解除される。その結果、保険給付を受けえない労働者が増大する。

(3) 保険給付の内容

まず、保険会社毎に給付認定が区々になることは避け難い。国家がどんなに基準を精緻化しようが、その具体的運用を各民間会社に行わせる以上、国家による一律かつ平等の認定と同レベルになることはありえない。また、保険金の支払をできるだけ抑制するために給付認定は厳しくなり、結果として被災労働者が給付を受け得ない事態が増大するおそれもある。

公正な補償を行うためには、正確かつ客観的な事実の把握が前提となる。そのためには、保険機関に強制調査権限がなければならないが、民間企業にその術はない。保険会社は契約者（お客）たる事業主の、都合のよい説明に基づいて事実認定することは必至であり、その結果、労働者の権利が侵害される。

給付内容も給付認定と同様に保険会社毎に区々となり、これを低下させる方向での競争となることは、営利企業である以上、十分予測される。しかも、民間企業には倒産のリスクが常にあり、偶々契約した保険会社が倒産すれば、全く補償を受けえない危険がある。

3 労災保険の民営化には断固反対する。

以上、基本的事項に関して指摘しただけでも多々、民営化により重大な弊害が生じることは明白である。

労災保険制度は、強制保険として全労働者に公正な保護を与えるべく、最低労働基準を定めた労基法第8章の使用者の災害補償責任と不可分一体のものとして制度設計され、かつ、運用されなければならない。これを適正に行いするのは国家であって、労災保険の民営化は、この制度の根幹を危うくするものであり、断固、反対する。』

⑮ 民主法律協会「労災保険の民営化に反対する決議」（2004年2月15日）

「1. 平成15年7月に、政府の総合規制改革会議のワーキンググループで、労災保険の民

間開放が提案された。平成 15 年末に同会議から出された答申では、議論は先送りされた格好だが、両論併記となり「今後の課題」として明記されることとなった。

しかし、労災保険の民営化は、労働災害にかかわる労働者の権利保障を揺るがすことになるものであり、断固反対するものである。

2. 労災保険制度の目的に照らし、民営化は許されるものではない。

労災保険の基本理念は、憲法 25 条で保障される生存権の公正な補償にある。労働災害の危険は、労働者が業務に従事する際至る所に存在していることから、被災者が確実な保護を受けられるよう、社会保険方式を利用した強制賠償保険制度を導入したのである。

このように、現行の労災補償制度が憲法の要請を受けたものである以上、その運営は、生存権の義務履行主体である国により行われるべきものである。利益を追求する民間営利企業に行いうるものではない。

3. 労災保険は公平・公正な立場で適用されるべきであるが、そのような適用の実現は民間保険会社によっては困難である。

民間保険会社が営利を目的とする以上、保険料を支払えない使用者は切り捨てられ、保険料を確実に納付する使用者のみ扱われるおそれがあり、労災補償を受けられない労働者が多数生じるおそれがある。また、労災認定の過程で、労使が事実認定を巡り対決するケースが多いが、認定の判断が民間保険会社に委ねられれば、顧客である企業寄りになる危険性が高い。さらに、事実認定を巡りその立証責任について民事一般の原則が適用されると、被災労働者に立証責任が課されることになり、被災者・遺族の保護が後退するおそれがある。

4. このように、労災保険の民営化は、様々な問題を含んでおり、実施された場合重大な弊害が多数生じることは明らかである。平成 15 年 7 月に提案されて以降、各種団体はもちろん、厚生労働省からも反対が出され、現在結論は先送りされた格好になっている。しかし、「今後の課題」とされるなど依然重要な問題となっており、今後具体化されることのないよう、断固反対するものである。」

⑩ 働くもののいのちと健康を守る全国センター「特別決議『労災補償を破壊する労災保険の民営化に反対』」（2003 年 12 月 6 日）

「政府の総合規制改革会議（議長：宮内オリックス会長）は、本年 3 月 28 日に閣議決定した「規制改革推進 3 か年計画」にもとづき労災保険制度の民営化を重点検討事項に入れ、年内にも最終答申を予定している。

総合規制改革会議は民営化の根拠として、①保険収支が黒字のため給付水準や対象範囲が類似の社会保障給付を上回っていること、②強制適用にもかかわらず 60 万弱の保険未成立事業所が存在すること、③保険未成立事業者の故意・重過失事故のペナルティが厳格に

運用されていないこと、④適正な保険料設定がなされていないこと、⑤労働福祉事業の目的から逸脱する未払い賃金立替事業や労災病院への出資金などを出している。

さらに、改革会議は改革の方向性として、①労災保険は自動車損害賠償責任保険と同質な制度であり民間保険会社に委ねることで競争を通じた業務の効率化とサービス向上を図ること、②労働基準監督の職権による未届事業所の一掃、③業種リスクに応じた適正な料率の設定、④労働福祉事業の原則廃止を掲げている。

そもそも労災保険制度は、罰則をもって強制される労働基準法上の「労働者の業務上負傷、疾病に対する使用者の無過失賠償責任」を実効あるものにするために創設されたものである。また、労災保険は、未手続き事業所への強制適用や保険料未納事業所への滞納処分をとまなう政府管掌の強制保険により保険料をプールすることで、すべての被災労働者・遺族への補償を実現させてきたものである。

改革会議の「労災保険制度改革の方向性」には、根拠をもった民営化のスキームやメリットは示されていない。そこには、民間保険への市場開放を前提に、給付水準の切り下げや切り捨て、労働福祉事業の廃止、保険料率低減のねらいがある。労災保険の民営化を突破口にした他の労働・社会保険制度の民営化も危惧される。

不幸にして労働災害や職業病に罹患し、労働能力を喪失・停止せざるを得ない被災労働者および遺族の生活や治療、リハビリ・職場復帰を支える労働者保護制度としての労災保険は、手厚く補償されるべきである。すべての被災労働者・遺族への補償は、強制保険による保険料のプールによってこそ実現される。利益を企図する民間保険会社の競争は、限らない給付制限や切り捨てをもたらし。さらに、未契約事業所の労災・職業病が救済されない危険性すらはらんでいる。

私たち全国センターは、国の責任による労働者保護制度の根幹にかかわる労災保険制度の民営化に断固反対し、働くもののいのちと健康を守る労働者・国民の共同行動を発展させるため全力をあげるものである。】

⑰ 労務安全情報センター「答申を読んで」（2004年1月15日）

【1. 労災保険は黒字か－修正されない先入観】

総合規制改革会議の労災保険民営化問題主査の八代委員は、H 15.11.10の厚生労働省に対するヒヤリングで”社会保険のうちで唯一大幅な黒字を上げている保険ということで、黒字があるがゆえにこれまで必ずしも改革の努力が十分進んでいなかったのではないかと”とこの認識を披瀝している。それが労災保険の放漫運営につながり労災病院等の事業拡大に使われてきたと理解する。しかし、先入観はヒヤリング等を通じて糾されたかぎりでは修正されなければならない。

八代委員が描く労災保険の黒字とは、7兆円を超える労災保険の積立金のことであるが、この点は、”（正確には）7兆3900億円の積立金は、現在約22万人いる労災年金受給者の

将来にわたる給付のための積立金であり、実際の必要推計額7兆9000億円に対してなお不足しており黒字ではない。現在でも保険料から不足額の積み立てているのだ”（厚生労働省）と説明しているのに対して、八代委員は、「○八代委員　じゃ積立金はすべて年金給付の将来給付に相当するわけですか。○高橋部長　基本的にそうです。○八代委員　そんな多くの額が必要なのですか。○高橋部長　はい。これについては、その算定の考え方については、既に資料としてお示しをしてくれているところでございます。○八代委員　わかりました。」というヒヤリングの経緯から、八代委員は、積立金の性格と現在状況について理解していたものと思われる。

かかる状況下において、なお、答申が「労災保険は、充足賦課方式の下、7兆円を超える積立金を有しており、労災病院の経営等、直営の事業活動も拡大されてきた。」と記述を押し通したのは、如何かと思う。背景を知らない国民を欺くレトリックであり、委員としての誠実さに欠けると言われても止むを得まい。

2. 労災認定の実務から遊離した答申記述が認められる。

八代委員（主査）は、また、”労災認定基準さえ国の方で決めれば、それに従って実際の施行をするというのは、民間の人でもできるのではないか”（H 15.11.10 ヒヤリング）とする基本認識を持ち、これが、答申の「何が労災に相当するかといった基本的な概念や認定基準については国が労働基準法に基づき定め、他方、それに基づく労災保険の管理・運営については民間事業者が行うこととすべきである。」との記述に現われている。

しかし、これは認定実務から遊離した見解であろう。

労災認定の実務は、9割方の作業は実のところ、認定基準に当てはめるべき客観的事実の確定のための作業（資料提出要求、実地調査、関係者聴取、医学鑑定等々の）である。過去の、しかも事業場内の出来事や状況に関して、如何にして認定判断に必要な客観的な事実の割り出し・特定ができるかにかかっているのである。これが労災認定実務の要であり、これさえしっかりできれば、認定基準への当てはめ〔判断〕は、比喩的に言うなら、一瞬のもの〔説得的な文章表現には相応の時間を要するであろうが、〕である。

これらを担保しているのが調査権限（資料提出や立入りの権限）であるが、これを、事業場への立入権限のない民間事業者が遂行する－職権なく事実関係をうきぼりにする－のは、現実問題として困難であろう。さらに、労災認定には、そもそも労働基準法の適用を受ける労働者であるか否か－労働者性をめぐる判断等の労働関係特有の困難性もある。

”労災認定基準さえ国の方で決めれば、それに従って実際の施行をするというのは、民間の人でもできるのではないか” というのは、労災認定の特殊性と実務を承知しない見解に過ぎない。認定実務の実際についてなかなか理解が及ばないのはわかるが、それが短絡的に無責任な結論（記述）に至るのは情けない。

3. 労災保険の運営コスト

そもそも労災保険の民営化の議論は、労働基準監督署が行うより民間事業者が行う方がコスト高になる。このことが明らかであれば、その時点で、議論は終結されなければならない性質のものであろう。

現在、労災保険料のうち業務取扱費は、754億円でこれは保険料の5.2%相当であるとされる。

一方、自賠責保険は、保険料のほか社費・代理店手数料を3割前後かぶせて徴収していると言われる。このことだけでも、労災保険の民営化は、コスト高を招き、事業主・労働者のためにならないと厚生労働省は説明している。加えて、民営化は、民間事業者の破綻に備えた再保険コストも考慮に入れなければならない、さらにコスト高になるだろうとも言われている。

総合規制改革会議がモデルにするのは、アメリカであるが、アメリカの民間労災保険会社は、破綻・清算が多数生じており、反面教師とすべきではあってもモデルにならないことはこれら事実が示している。破綻・清算問題を別にしても、アメリカの場合、日本の5.2%に対して民間労災の管理運営費の割合は40%近いとされる。

労災保険の民営化が、現状よりコスト高につながるという厚生労働省の説明は、資料を読むかぎり説得力があるように思われる。

そもそも労災保険は、わが国の社会保険のなかでも最も効率化の進んだ保険であるから、これを上回るコスト対策は、常套手段たる民営化をもってしても対抗できない状況にあるといえよう。担当職員の人件費にしても、対比すべきものが民間でも人件費の高いとされる保険会社であるから、甲乙つけ難いか、むしろ安い可能性があるのに加えて、特に、労災保険（労働保険）は、保険料の徴収コストが極めて低廉であることの強みが非常に大きい。これが、主要諸外国に比べても、日本の労災保険料率は圧倒的に低いことにつながっている。

わが国の労災保険制度は、”よくぞこのような制度設計を考案できたものだ”と思えるほど、効率性に優れている。

諸外国が、わが国の制度を研究しモデルにすることはあっても、その逆は考えにくい。

この一点をして、すでに、労災保険の民営化の検討は前提を失っているというべきである。

4. 労災保険制度に、改革を要する点はないのか

例えば、総合規制改革会議が問題とする「労災病院」の改革であるが、確かに、現在の労災病院は、わが国における職業性疾病に係る研究や専門治療の蓄積において敬意が払われる存在になっていないのは問題であり、初心に帰って専門病院としての方向性を明確にした取組が必要と思われる。

また、総合規制改革会議は、未払い賃金の立替払事業に関して、「それをあてにして倒産する前には、どうせそこから払われるということで、、、モラルハザードを助長する面があ

るのではないか」と指摘する。

立替払制度も、制度発足時に想定していなかった〔中小企業定義の拡大、倒産法制の変更、立替上限額の引き上げ〕によって、制度の変容が生じており、総合規制改革会議の指摘も的外れなものではない。特に、民事再生法等の倒産法制の改正があって以降、再建型倒産である民事再生法の適用企業に立替払制度を適用しているが、これなど賃金不払を起こした経営者が、自らの手で、国費（労災保険料）による立替払いを行うといった現実が容認されている。さらに、最近では、立替払いの事業総額が極めて多額に達し、制度発足時の想定を超えるものとなっている。制度の廃止の是非には議論があろうが、縮小再整理が必要と思われ、少なくとも、労災保険の福祉事業として、このままの姿で継続することは当を得ないのではなかろうか。

その他、労災保険について制度改革を要する点も少なくないが、別の機会にゆずることとする。」

*参考文献

- ・厚生労働省労働基準局労災補償部労災管理課『七訂新版 労働者災害補償保険法』（労務行政、2008年）
- ・井上浩『最新労災保険法（第2版）』（中央経済社、1999年）
- ・井上浩『改訂10版 労災補償法詳説』（経営書院、2010年）
- ・菅野和夫『労働法〔第9版〕』（弘文堂、2010年）
- ・浜村彰・唐津博・青野覚・奥田香子『ベーシック労働法〔第3版〕』（有斐閣、2008年）
- ・濱口桂一郎『労働法政策』（ミネルヴァ書房、2004年）
- ・西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003年）
- ・加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子『社会保障法〔第4版〕』（有斐閣、2009年）
- ・武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障1 イギリス』（東京大学出版会、1999年）
- ・小松隆二・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障2 ニュージーランド オーストラリア』（東京大学出版会、1999年）
- ・古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障4 ドイツ』（東京大学出版会、1999年）
- ・藤井良治・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障6 フランス』（東京大学出版会、1999年）
- ・藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』（東京大学出版会、2000年）
- ・小宮文人『イギリス労働法』（信山社、2001年）
- ・中窪裕也『アメリカ労働法〔第2版〕【アメリカ法ベーシックス2】』（弘文堂、2010年）
- ・ジョナサン・ボストン＝ポール・ダルジール＝スーザン・セント・ジョン編／芝田英昭・福地潮人監訳『ニュージーランド 福祉国家の再設計—課題・政策・展望—』（法律文化社、2004年）
- ・浅井尚子「ニュージーランド事故補償制度の三〇年」判例タイムズ1102号（2002年）59頁
- ・労働福祉共済会『ニュージーランドにおける労災補償制度及び諸外国における通勤災害保護制度に関する調査研究 報告書』（〔労働福祉共済会〕労災補償研究会、2004年）
- ・八代尚宏「官製市場の改革」ジュリスト1262号（2004年）136頁
- ・保原喜志夫「労災保険法の問題点—労災保険民営化論を契機として」ジュリスト1257号（2003年）96頁
- ・保原喜志夫「労災保険民営化の問題点」労働法律旬報1571号（旬報社、2004年）6頁
- ・日本労働研究機構研究所編『調査研究報告書 No.148 労災補償制度の国際比較研究』（日本労働研究機構、2002年）
- ・厚生統計協会編『保険と年金の動向（各年版）』（厚生統計協会）
- ・健康保険組合連合会編『社会保障年鑑（各年版）』（東洋経済新報社）

*参考ホームページ

- ・厚生労働省 (<http://www.mhlw.go.jp/>)
- ・総合規制改革会議 (<http://www8.cao.go.jp/kisei/>)
- ・規制改革・民間開放推進会議 (<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/index.html>)
- ・規制改革会議 (<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/index.html>)

- ・規制・制度改革に関する分科会 (<http://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/index.html>)
- ・全労働省労働組合 (<http://www.zenrodo.com/>)
- ・日本労働組合総連合会 (<http://www.jtuc-rengo.or.jp/>)
- ・全国労働組合総連合 (<http://www.zenroren.gr.jp/jp/index.html>)
- ・日本国家公務員労働組合連合会 (<http://www.kokko-net.org/kokkororen/>)
- ・全日本損害保険労働組合 (<http://www.niu.or.jp/>)
- ・日本労働弁護団 (<http://roudou-bengodan.org/>)
- ・民主法律協会 (<http://www.minpokyoo.org/>)
- ・大阪過労死問題連絡会 (<http://homepage2.nifty.com/karousirenrakukai/>)
- ・労務安全情報センター (<http://labor.tank.jp/>)
- ・働くもののいのちと健康を守る全国センター (<http://www.inoken.gr.jp/>)
- ・労働政策研究・研修機構 データベース (労働政策研究支援情報) (<http://db.jil.go.jp/>)
- ・ACC (Accident Compensation Corporation) (<http://www.acc.co.nz/>)

社労士総研 研究プロジェクト報告書

労災保険民営化に関する論点整理と資料収集に関する調査研究

発行年月日 2012年3月1日

編集・発行 社会保険労務士総合研究機構

〒103-8346 東京都中央区日本橋本石町3-2-12

社会保険労務士会館

TEL : 03-6225-5013 FAX : 03-6225-4915