

機関番号：12613

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2010

課題番号：20530049

研究課題名（和文）労働者の安全・健康の確保と労災補償の日米比較

研究課題名（英文）Occupational Safety and Health and the Law of Workers' Compensation: the USA and Japan

研究代表者

中窪 裕也（NAKAKUBO HIROYA）

一橋大学・大学院国際企業戦略研究科・教授

研究者番号：90134436

研究成果の概要（和文）：アメリカの安全衛生法制は行政主導的な性格を有し、法の実効性は施行を担当する連邦機関の方針や態度に依存するため、これを克服する制度枠組みが課題となる。また、アメリカの労災保険は、民間の保険会社を利用する点に特徴があるが、一部の州では日本と同様に、州の保険基金が独占する制度をとっている。近年、それを民営化する動きも見られるが、いずれの場合においても、保険給付と保険料のバランスが重要となる。

研究成果の概要（英文）：Effectiveness of the Occupational Safety and Health Act of the United States depends on the attitude of the federal agency in charge of the statute, and the situation under the recent Republican administration showed the need for a better system. Workers' compensation system of the country is different from Japan in that private insurance companies are utilized in most states. Recently there is a trend to privatize exclusive state insurance fund. Either way, it is crucial to strike a balance between benefits and costs.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2009年度	800,000	240,000	1,040,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	2,900,000	870,000	3,770,000

研究分野：労働法

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：安全衛生、労災補償

1. 研究開始当初の背景

(1) 安全衛生・労災補償に関しては各国で独特の法システムが形成されているが、アメリカに関する研究は少なく、しかも歴史研究に片寄りがちであった。その背景として、アメリカでは、安全衛生に関しては 1970 年に制定された連邦法（Occupational Safety and Health Act、以下 OSHA 法）と並んで州法も併存し、また労災補償は州ごとの立法と判例によって相当に多様な状況にあり、その全体

像が把握しにくいという事情がある。

(2) しかし、労働者の健康・安全の保護や労働災害への迅速な救済システムの整備という課題はわが国でも共通であり、そのあり方を考えるうえで、世界最大の経済国であるアメリカの状況を知る意義は大きい。また、一連の規制改革の議論の中で、アメリカ的な労災保険の民営化の提案がなされたこともあり、かかる議論を適正に行うための基盤と

しても、同国の制度に関する十分な理解が不可欠といえる。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、職場における労働者の安全・健康の確保（労働災害の予防）および労働災害が発生した場合の補償（救済）の法システムについて、アメリカの制度の特質と具体的内容を明らかにしたうえで、わが国の法制のあり方についても示唆を得ることを目標とする。

(1) より具体的には、第1に、アメリカにおける安全衛生・労災補償法制そのものについて、最近の変化や動向に注意し、かつ、その運用実態にも目を向けながら、整理と分析を行うことである。

第2に、アメリカにおける安全衛生・労災補償法制のエンフォースメントの仕組みに注目し、労働者の安全と健康がいかなる性格の権利なのかについて、理論的な検討を行うことである。

第3に、いくつかの具体的なテーマを選び、日米における安全衛生から労災補償までのプロセスの異同と特徴点を分析することによって、実務的な示唆を得ることである。

3. 研究の方法

(1) アメリカの制度に関する基本情報は、図書、論文およびインターネット資料を通じて収集した。また、現地調査の際に、大学図書館（コーネル大学、カリフォルニア大学、ハーバード大学、ミネソタ大学）等でも、文献収集を行った。

(2) アメリカの現地調査として、マサチューセッツ州、ミネソタ州、ワシントン州の労災保険や安全衛生の担当部局を訪問し、聞き取り調査と資料収集を行った。また、労働関係を担当する連邦の全国労働関係局（NLRB）や、在米日系企業、さらに、アメリカの労働法研究者（上記大学のほか、コロンビア大学、ペンシルヴァニア大学など）と会見し、意見交換を行った。

(3) 日本の問題については、図書・論文や判例を通じて把握するとともに、労働政策審議会の部会等で議論を行い、事務局を通じて資料や情報を入手した。また、大阪府と兵庫県の労働局を訪問し、現場の担当者との意見交換を行った。

4. 研究成果

(1) 安全衛生に関しては、まず前記の連邦OSHA法の枠組みをトレースした。同法はきわめて行政主導的な性格を有し、基準の制定から、臨検の実施、違反通告と制裁金の賦課ま

で、労働長官の役割が極めて大きい。実際にこれを担当するのは、労働省の職業安全衛生局（OSHA）である。他方で被用者は、法違反を理由に使用者を訴えることはできず、労働長官が違反通告を発しない場合や、制裁金の額が低すぎると考える場合にも、争うことはできない。さらに、実際に労働災害が発生した場合でも、労災補償法の適用を受けるため、たとえ使用者に違反があった場合でも損害賠償請求は排除されてしまう。

このような法システムの問題点が、2000年代の共和党政権の下で顕在化した。たとえば、それ以前から使用者の自主的な法遵守を促進するためのプログラム（Voluntary Protection Program）が採用されていたが、ブッシュ政権下のOSHAは、これを大きく拡大しながら、適切なモニタリングを欠いたため、本来は不適格な多くの企業が参加を認められ、法違反が見逃される結果となった。このような批判は労働側からしばしばなされていたが、米国政府監査院（GAO）の2009年報告書でも指摘されるようになった。

もちろん、いかなる政権下でも予算と人員の制約から、すべての事業所における法遵守を確保するような臨検体制を作るのは困難である。また、近年は、やみくもな取締りよりも使用者の遵守行動を促すようなメカニズムを作るべきだという「構造的アプローチ」や「自己規制モデル」が、学界でも有力に主張されている（Sturm, Estlund など）。しかし、その具体的な適用にあたっては、十分な注意と監視が必要であることを示すものといえる。さらに、アメリカでは排他的な団体交渉制度との関係から、労働組合のない企業で労使合同の委員会を作ることができず、安全衛生についても現場の被用者の参加が阻害される結果となっている点も、問題点として残っている。

(2) OSHAのもう1つの重要な機能として基準の作成・改訂があるが、これについても政権の姿勢や政治環境が影響を及ぼす。たとえば、1994年4月に発表された、カビ孢子や煙草の煙の規制を含む「室内空気」（indoor air）の基準案に対しては、記録的な数のコメントが寄せられ、同年秋から翌年春にかけて公聴会が開催された後、さらにコメント期間が設けられた。OSHAは、それらの結果を慎重に分析していたが、2001年12月に、議論の中心となった煙草の問題については、その間に州や地方政府の取り組みが進んだとして、基準案を撤回してしまった。

また、2000年11月には、筋骨格系疾病を防ぐ「エルゴノミクス（人間工学）」（ergonomics）について、OSHAは反対論を押し切って最終基準を発表した。しかし、問題の多い連邦規則につき議会の否認権限を認

めた 1996 年の法律 (Congressional Review Act) にもとづいて、連邦議会が 2001 年 3 月に否認の決定を行い、大統領がこれを支持したため、同基準は発効の翌月に効力を失った。そのため、OSHA では、室内空気やエルゴノミクスの問題についてガイドラインを作成して指導するとともに、必要な場合には、OSHA 法の一般義務条項を用いて対処するとの方針をとっている。

これらは大きな注目を集めた例外的な事例であり、他方で、たとえば、2001 年の記録保存基準の改訂、2006 年の六価クロム基準の改訂、2010 年のクレーン・デリック基準など、地道な部分において基準作成・改訂の努力は行われていることも見逃すべきではない。ただ、時間がかかりすぎるとの批判は多く、ここでも OSHA の姿勢が問われることになる。なお、基準の作成にあたっては、OSHA 法の規定により、連邦健康福祉省の下の研究機関 (NIOSH) が勧告の役割を担うが、2000 年代に機構改革を進めた結果、効率性と透明性が向上したといわれる。

(3) 労災補償に関しては、20 世紀初頭の制度創設時の研究が従来からかなり行われてきたが、革新主義の時代と呼ばれる 1910 年代のリベラルな社会運動や労働立法活動の成果という評価が一般的であった。しかし、フィッシュバックとカンターが 2000 年に発表した研究書 (P. Fishback & S. Kantor, A Prelude to the Welfare State: The Origin of Workers' Compensation) によって、それが不法行為 (損害賠償) 制度に対する改革として、使用者や保険会社を含む幅広い利害関係者によっても支持されたからこそ成功したとの指摘がなされている。

実際、失業保険や老齢年金など他の社会保険については、同じ時期に提唱されたものの、実現にはほど遠く、大恐慌を経た後ニューディール期の 1935 年社会保障法 (Social Security Act) によって、ようやく制度化がなされた。失業や老齢の保険事故として特殊性がその重要な理由であることは言うまでもないが、それらとの対比で、労災補償の損害賠償としての性格が浮き上がる。同時に、このような形で早い時期に制度化されたことから、それぞれの州による立法という労災補償制度の枠組みが不可避となり、内容的にも各州によりそれぞれ異なることとなった。この点は、同じく州法で作られるものの、その基準として連邦法による枠組みが用意されている失業保険制度とは、様相が異なっている。

また、フィッシュバックとカンターによる前掲書は、労災補償制度の採用に加えて、州による保険制度 (独占型と民間共存型がある) の創設にまで至るかどうかは、利害当事

者間の一致が必ずしもないため、各州の政治状況により異なったことを、実証的に検討している。民間を排除する独占型の州保険の創設にまで至った州は相対的に少数であるが、ワシントン州とオハイオ州 (いずれも 1911 年) はその代表例である。また、ミネソタ州では、1913 年に州の保険制度のない形で制度が発足したが、以後も労働側を中心に州の保険を要求する声が強くなり、1919 年には法案が州議会の下院を通過したが、上院できわどく否決され、実現に至らなかった。このような現実の力関係によるダイナミズムが、今日においても、各州における具体的な労災補償制度の背後にあることを、常に意識しておく必要がある。

なお、使用者が労災補償制度を支持したことについては、アメリカでは労災補償が排他的な救済となり、故意や第三者損害などの特別の場合を除き、損害賠償請求は排除されることに留意する必要がある。労災補償とは別にいわゆる労災民訴が妨げられない日本とは状況が異なる。

(4) 州の労災保険基金が存在しない州では、使用者の労災補償責任は、一定の要件をみたして自己保険が認められる企業を除き、民間の保険会社によって担保される。今回の調査で訪問した州のうち、マサチューセッツ州がこれに当たる。また、ミネソタ州では、州が設立した保険基金があるものの (1984 年に設立)、独占的ではなく民間と共存する。現在、そのような州は全部で 21 あるが、1990 年代に新たに州の基金を作った州がそのうち 8 つを占める。これは、民間保険会社の撤退や保険料率の上昇により、適切な保険を得ることができない使用者が増加したことへの対応とされる。

労働災害が発生したときに、被用者あるいはその遺族 (被用者等) と保険会社との間に紛争が生じた場合には、マサチューセッツ州では、労働災害省 (Department of Industrial Accident) の紛争解決部局が、審問で双方の主張を聞いて裁定を下す。ミネソタ州でも、労働・産業省 (Department of Labor and Industry) の労災担当部門が、審問を行って裁定を下す。いずれの場合も、最終的には裁判所で判断が下されることになる。

他方、ワシントン州は、州の独占的な保険制度を設けており、日本の場合と同様、被用者等は州の労働・産業省 (Department of Labor and Industry) の担当部局に、直接に保険請求を行うことになる。もっとも、同州でも一定の要件をみたす使用者には自己保険が認められ、約 16 万 8000 の使用者がこれを利用し、州全体の保険給付総額の約 28% を占めている。

州の独占的な保険基金を有するのは、ワシ

ントンのほか、ノースダコタ、オハイオ、ワイオミングで、計4州である。制度の発足時は強く推奨されていたが、近年、その数は減少しており、ネバダ州とウェストバージニア州は、それぞれ2000年と2006年に、独占的な保険者であった州の基金による保険を民営化し、このグループからはずれて上記の21州に加わった。ウェストバージニア州の場合、保険財政が危機的な状況に陥り、改革の必要性が強く叫ばれた。どの州においても、保険給付の内容は法律によって定められており、政治的な考慮からそれが過大となったり裁判所の判決によって予定外の支出が出たりすることはある。かかる支出と保険料をバランスさせて制度を運営するしかないが、州がこれを運営する場合には、失敗したときに民営化の声に抵抗することが困難となりやすい。

(4) ワシントン州の場合には、給付レベルが全米で3番目に高く、保険料は全米で38番目(2007年の調査)と、かなり良好な財政運営を行っている。また、州営基金では営利部分が不要で、連邦消費税もかからないというメリットもあり、さらに担当者の話によれば、州の安全衛生部局とのより緊密な連携も可能となる。

しかし、使用者団体や保険会社などから労災保険の民間開放への圧力は強くあり、実際、2010年11月には、州基金の独占を廃止する提案(Proposition 1082)が、州民投票にかけられた。結果的には賛成41%、反対59%で否決されたが、長期療養に対する手厚い給付や、早期段階での和解を妨げる現在の法制がコスト高をもたらしているとの批判があり、現在、州知事のリーダーシップの下に改革案が検討されている。

また、ワシントン州は、労災保険給付の一部(医療費と付加年金)について被用者が保険料を負担するという、独特の制度をとっている。上記の提案はこれを廃止することも含んでいたが、否決により、存続することとなった。なぜそのような制度がとられたのかは不明であるが(同州の担当者は、カナダのブリティッシュコロンビア州との共通性を指摘していた)、社会保険としての性格をより強く有するものであり、安全衛生が職場の問題を超えて労働者の私的領域である健康の問題に広がりつつある今日、興味深い特質であるように思われる。

(5) そのほか、アメリカの労災保険については、他に業務上の判断、給付の内容、損害賠償の排除とそれが認められる例外的な場合等について、法令や判例の研究を行ったが、必ずしも十分に整理することができなかった。また、日本との比較についても、個別の

事項を超えた異同の検討を行う必要がある。今後の課題として、さらに研究を重ねていきたいと考える。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計3件)

- ① 中窪裕也、労働判例の動き、ジュリスト、査読無、1420号、2011、249-259
- ② 中窪裕也、労働判例の動き、ジュリスト、査読無、1398号、2010、230-238
- ③ 中窪裕也、アメリカ労使関係法における規制緩和と改革、季刊労働法、査読無、223号、2008、21-31

[図書] (計3件)

- ① 中窪裕也、野田進、和田肇、有斐閣、労働法の世界(第9版)、2011、472
- ② 中窪裕也、弘文堂、アメリカ労働法(第2版)、2010、355
- ③ 中窪裕也、中央経済社、アメリカにおける「仕事と家庭」の法状況、安西愈先生古稀記念論文集『経営と労働法務の理論と実務』(山口浩一郎ほか編)、2009、395-419

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中窪 裕也 (NAKAKUBO HIROYA)

一橋大学・大学院国際企業戦略研究科・教授

研究者番号：90134436