

効率的運用とは何か

—— ニュージーランド事故補償制度一部民営化の経験から ——

浅井 尚子

はじめに

- 一 事故補償制度の概要
 - 二 事故補償制度の一部民営化
 - 三 効率的運用の方策の検討
- おわりに

はじめに

一般に民営化は、官僚支配のもとで硬直化し、行政上のルーティンと化した、あるいはモラルハザードの支配する不公正な制度運営について、競争を導入し、経済的効率を検討しなおすことで、本来の制度目的に即した透明な制度へと変革する必要からなされるものであろう。

ニュージーランドにおける「遅れてきた」構造改革が劇的に進行し、事故補償制度をも巻き込んでいった過程を考えると、ガスキン教授の言葉は示唆に富む。「歴史は、ACCとニュージーランドを希有な地位におき、そして「なぜ、一九七〇年代には、ウッドハウスの原則のすべての魅力にもかかわらず、国際的な注目を引かなかったのだろう。なぜ、世紀末に再発見されるまで、待たなければならなかった」かの理由と、他の国々にいわゆるニュージーランド・プランが拡がらなかった理由を次のように説明する。一九七〇年代から一九八〇年代にかけては、多くの国で市場システムが力を増していき、やがて、自由市場および自由選択の概念が公の議論を支配した。法の世界では、英米を中心に、コモン・ローの改革によって、裁判と法をめぐる問題の解決をはかるべきだという考えが、市場原理と結びついたのだと。この流れの中で、ニュージーランド事故補償制度も再検討を迫られ、世界的な思潮と政策のトレンドに影響されることになる。それは、一九九〇年代になされた二つの立法、一九九二年法および一九九八年法⁽⁴⁾として具現した。一九九八年法のもとの事故補償制度一部民営化に際して、事故補償制度創設以来のウッドハウスの五原則——「共同体の責任」、「包括的受給資格」、「現実的補償」、「完全なりハビリテーション」⁽⁵⁾として「効率的運用」——は、その含意を変えてきた。しかし伊藤高義教授がいみじくも述べられたように、「これらの原則は単に理念としての意味をもつにすぎないものではない」、「第一に、……われわれが『被害者救済』の理念を検討するときの一つの視点になると思われる。第二に、……補償制度の具体的な内容になってゆくのであり、……事故補償制度の問題点の主なもの、右の指導原則からの乖離にあるのであり、その検討は必ずなされなければならない。

本稿では、特に「効率的運用」を中心に、ニュージーランドの一九九八年法の下での民営化の状況について、分析と検討を行う。近時の我が国における議論、例えば平成一五年六月頃から提起されている労災保険の民営化など⁽⁶⁾

の解決に資することができれば幸いである。

一 事故補償制度の概要

(I) 事故補償制度・社会保障・社会保険

ニュージーランドの事故補償制度は、一九七二年事故補償法が施行された一九七四年から始まる。

回国では一九六七年に王立委員会が設立され、労災補償の検討が開始されたが、一九六九年に出された報告書（ウッドハウス・レポート）では、労災、自動車事故などすべての事故について、原因を問わず、被害者の就労、非就労にかかわらず、ニュージーランド国民と同国に滞在中の外国人を二四時間保護し、包括的受給資格を与える政府管掌の社会保険制度創設という画期的な提言を行い、それが立法化されたのであった。

コモン・ローと民間の責任保険のもとで低い補償水準、不透明な財務、非効率的な手続きのもとにあった個別制度は、事故の被害者の生計維持、雇用の確保、事故の傷害予防を掲げる一九七二年の立法によって、一気に包括的な社会保障の枠組みへと再構成されたのであった。その後、ニュージーランド事故補償制度は、一九八二年、一九九二年、一九九八年の立法の他、幾多の改正を経て継続している。現行法である「二〇〇一年傷害の予防、リハビリテーションおよび補償法」は、民営化廃止の経過的立法ののち、二〇〇一年九月に国会を通過し二〇〇二年四月に発効している。

一九九八年法のもとでの制度の一部民営化は、事故補償制度三〇年の歴史の中で、大きくその根幹を揺さぶったもので、この民営化については、ニュージーランド本国においても検討が終わったとはいいい難く、今後も説明が進

められなければならない⁽⁹⁾。

(2) コモン・ロー・自由市場・私保険

冒頭に述べたように、一九八〇年代になって構造改革は同国の政治の中心的課題になり、法制度については、一九八五年法制度委員会法に基づき法制度委員会が設立され、制度の洗い直しが行われた。事故補償制度については、一九九〇年に同委員会の報告書が出されている。

一九九〇年代になると制度設計当時の記憶が薄れ、世界の潮流に取り残されまいとの指向が現われる。一九九二年立法では、医療傷害の分野でネグリジェンスが認められたほか、保護から脱落した精神的苦痛に関して懲罰的損害賠償を求める動きもでてくる。労災補償分野（使用者口座）への私保険一部導入の動きは、かなり早い時期から出ていたようであるが、この時期、労働契約法の制定など、労働法制が大きく変わっており、労災についても、必ずしもACCの保護のみが行われたのではなく、労働契約法上の使用者の責任も認められたようである。

二 事故補償制度の一部民営化

(1) 枠組みの変化——労災分野への私保険参入

ニュージーランド国民の社会契約の成果であり、世界に先駆けた壮大な実験である事故補償制度について、なぜ民営化の方向が取られたか。例えば、R・ウィルソンは、民営化前夜の外資保険会社の執拗なロビー活動を活写している⁽¹¹⁾、H・Hなど外国資本に参入への期待が大きかったことは、使用者の団体である経営円卓会議を後援して膨大な報告書を作り上げたのが、ニューヨークに本部を置くクレディ・スイス・ファースト・ボストンであること

からも知られる。国民党、ニュージールランドアクト党などは、事故補償制度民営化を選挙の公約に掲げて、一九九六年の総選挙を戦い、国民党が政権を掌握したのであった。しかし、ここでは、政治的な駆引や外国資本の動きはさておき、ACC自体の問題をみることにしよう。

(ア) 一九八二年立法後、財源調達に当該年度の経費を当該年度の賦課金で賄うペイ・アズ・ユー・ゴー方式がとられ、賦課金の切り下げがなされたが、その後、コストの高騰が問題とされ、時を経ず賦課金は改正前よりも高額となった。

補償コストの高騰は、現在では、制度成熟前の一時的なものであって、やがて安定期、パートナーがいうフラットな台地状態に移行途上の当然の現象であったと理解されているが、制度設計当時に予測がなされなかつたために、ACCは制御を失っていると、負担しきれない等という扇情的な議論が、この時期支配的になった。⁽¹³⁾しかし、この認識は後に改められた。⁽¹⁴⁾さらに、留意しなければならないのは、この時期にあつても、賦課金はともかく運用コストは非常に低く保たれていたということである。

そして現実の過程において、この議論はやがて「現実的な補償」と「共同体の責任と自己責任のバランス」を標榜する一九九二年法制定へと結果する。同法のもとでは、保護の範囲が大きく後退し、現在まで続く問題点を残した。

(イ) 次にあげられるのは、請求者の間に、「請求事務処理が遅い」というACCへの不満があつたことである。例えば、一九九八年の調査では、請求の登録から週補償の第一回目の支払いまでの遅れの中間値は、三〇日であつた。支払いの遅れは請求者の不満の大部分を占め、ACCのサービスについて不満を持つ請求者はおよそ七〇%に上つたといふ。⁽¹⁵⁾しかし、請求から支払いまで三〇日という期間は、例えば我が国の労災保険給付などに比して特に

遅いとはいえない。

(ウ) 詐病または不適切な請求は常にあり、例えば一九九二年法制定前に出された「経済発展委員会報告」⁽⁷⁾などで実際には少数であったにもかかわらず、センセーショナルに取り上げられ制度そのものに起因するとされた。ACは今でもこの問題に関し神経質になっている。⁽⁸⁾

(2) 民営化への多様な期待

いうまでもなく、労災事故は、安全配慮義務違反または不法行為による損害賠償事案の典型であるが、いったん保険関係に持ち込まれたとたん、対立する二当事者という構造は意味を失う。民法的には「第三者のためにする契約」に引きなおされた保険者（保険会社）、被保険者（使用者）、受傷者（被用者）という関係性の中で、不法行為のもつ制裁、加害者への問責は機能しない。責任は、定量化され画一化され、いくつかの等級のどこかに入れられる。私保険であれ、社会保険であれ、ある意味において非人間的な、法技術そのものとなる。⁽⁹⁾

ニユージールランド事故補償法の民営化は、コモン・ローの復権ではなく、保険制度枠内での、従来、政府管掌の社会保険（運営主体はACC）を根幹とした制度の一部（七つの口座で構成されるうちの二つ使用者口座―他に自動車、医療事故、就労者口座、非就労者、自営業者、残余の各口座―）に、競争的な私保険を導入したものである。これが事故補償制度民営化の骨子であって、その目的の中心は、「運用の効率化」であった。

しかし、民営化によって実現される効率化の内容は、保険者、被保険者、被害者で異なっていた。いわば、私保険導入における同床異夢であった。労災事故の被害者は、まず、事務処理の迅速化・給付の早期開始を、さらに、運用コスト縮減による補償部分の拡大を希望した。使用者は、何よりも、保険会社間の競争によって保険料の値下げが実現することを期待し、より安い保険料を求めて会社を自由に選べることに魅力を感じた。同時に、使用者

は、労働力確保のために被災就労者の早期職場復帰とためのリハビリテーションの奨励を望んだが、就労者もまた、生計維持のために、雇用の場の確保を望んだ。そして保険者（保険会社）は、競争的制度の導入により、請求事務を迅速化し、詐病や不適切な請求を排除することで請求数を減少させ、特に長期にわたる給付を短期終結させることができるので、保険料を安くすることができると主張した。また、外資保険会社は、ニュージーランドにおける新たなビジネスチャンスに熱中した。

三 効率的運用のための方策の検討

イデオロギーとしてではなく、実践的に、運用の効率を高めることを意図するとき、具体的にどのような方策が可能であるのか。可能な方策を検討し、問題点を摘出することにしてしよう。

(一) 経常経費の抑制

組織が効率的になれば、毎年決まって支出される支出の合計である経常経費を縮小することができるのは自明のことである。その結果、被保険者が支払う保険料は安くなる。そのための二つの方策が考えられる。

(ア) コストを最小にすること

一般に、企業間の競争はより大きな効率を導くというが、保険会社は、被保険者（使用者）にコストを転嫁した結果、彼らがより安い保険料を求めて契約から離脱する危険を冒すよりも、運用コストや、受傷者（就労者・被用者）に支払う補償を最小にするという動機が働くであろう。補償コストの縮減は、被害者救済の合理的な制限内に維持するという、制度目的に抵触する危険がある。もし失敗することがあれば、保険料支払負担の多寡どころか、

制度それ自体の政治的信頼を脅かすことにもなる。

(イ) 単一の組織による運営

費用の重複を避けるための運用組織の独占化である。多くの保険会社が競争的に存在するシステムにおいては、独占においては避けることのできる社会的コスト(特に運用上のコスト)が重複する。ハード、ソフト、およびデータの一元化の側面からも考えることができる。

(ハ) 傷害予防とリハビリテーション

経常経費の削減の一環として、リハビリテーションおよび効率的な傷害予防の費用を惜しむことは、給付の長期化および労災事故の多発を招き制度の総費用をエスカレートさせる。被害者への過剰な補償と同様、労働意欲減退や職場復帰の忌避原因となり、労働の質的低下につながる。従って、予防とリハビリテーションは一定の費用枠をもたなければならぬ。

(ニ) GDP (国内総生産) に対するACC総費用の割合

ACC年間支出の額とGDPに占める割合を検討する。ACC総費用は一九七八年から一九八二年までは二億NZドルとなっているが、一九八二年以降緩やかな上昇が始まり、一九九〇年には一六〇億NZドルに達している。とくに、一九八八年から一九九二年にかけてはその上昇の幅は大きい。その後、一九九三年以降は一六〇億NZドル台で安定している。GDP比についてみると、一九七八年の〇・七パーセントから始まり緩やかに上昇を続け、一九九一年には一・五パーセントに達した後、一九九二年、一九九三年と急上昇して二・〇パーセントに達した後下降し、一九九七年には一・七パーセントとなっている。

この一九九三年までの上昇をどのように説明すべきだろうか。制度成熟期のコスト上昇と考えられるようだが、一

九七四年創設の事故補償制度についての二〇年は長すぎるのではないだろうか。さらなる分析が求められる。

(3) 請求の受入率について

詐病、不適切な請求 (Fraud) は排除しなければならないが、必要で適正な請求は行われなければならない。請求受理のコントロールは困難な懸案事項である。事故傷害予防活動の成果として事故数が減少し登録請求が減ることは当然だが、しかし、この点に関して、請求数の減少が、必ずしも事故発生数の減少を意味しないことは留意されるべきである。経済的効率の実現のための請求受け入れのコントロールは、どこまでが適正だろうか。

(ア) 立法や法の解釈・運用による請求の排除

法の改正や、解釈、運用の変化で保護の範囲が大きく変わることは、「現実的補償」を掲げて立法された一九九二年法のもとでの給付を考えれば、明らかである。いわゆる精神的苦痛および一括補償を保護の範囲から排除したため、ACCへの請求に変えて、従来からの保護範囲の一部にネグリジェンス訴訟が持ち込まれることとなった。事故による身体傷害の外延をどこまで保護の対象とするかは、優れて価値的な問題であり、指導原則に立ち戻って考えられなければならない。

(イ) 傷害の予防

傷害予防の施策により事故の発生が減少する、または傷害の程度が軽微なものになれば、経済的効率の上昇はいうまでもなく、究極的救済が実現され得ることとなり、人道的目的にもかかなう。ウッドハウスは当初から、ACCは傷害予防において建設的な役割を持つだろうと理解していたにもかかわらず、制度施行後の「ACCは、コアビジネスを補償の支払いとみなしており、それに比べるとリハビリテーションは低い地位しか与えられていなかった」²³。たしかに、一九七四年から一〇年間くらいは、ACCの年間総支出額のほとんどを補償支出が占め、傷害予防

・リハビリテーション支出は、運用コストと併せて数パーセントという時期が続いた。二〇〇二年には、運用約一パーセント、リハビリ約四六パーセントのコストが割り当てられたが、補償と傷害予防・リハビリテーションの適切な支出割合も議論されなければならないだろう。ACCは、過去のいくつかの時期に、一定の事故傷害予防の観点から、非常に有益な役割を果たした。しかし、「この役割は、私の考えでは、貧しい政治的リーダーシップによって不利な影響を受けた。これは、たとえば、ACCの事故傷害予防部門の解散において、または、一九九〇年の産業安全管理における役割の喪失においてみることができる。職場の安全におけるACCおよびOSHのそれぞれの役割は、十分には果たされなかった」。私保険は、ACCの不十分であったといわれる活動以上に困難とみられたが、どのような形で事故傷害予防に関わり、どれだけのコストを支払ったか。それはどのように保険料に反映したのか。大きな疑問の一つである。

(4) 請求の継続と終結

傷害補償制度における第一のコスト圧迫要因は、被害者に支払う収入の喪失による請求——所得保障——である。とくに、一年以上にわたって支払われるいわゆる「しっぱい」と呼ばれる長期給付請求であり、件数からいうと少数であるが、経常経費では、均衡を失するほどの割合を占めている。この「しっぱい」を減らすことは、「効率」の鍵である。週所得保障の新規請求の一〇パーセントは、一二ヶ月かそれ以上継続する。前年から継続しているこの種の請求は、その約八〇パーセントがさらに一二ヶ月以上給付される。長期給付の請求受理は、一九九七年まで、着実に上昇したが、一九九八年の年次報告は、長期請求が方向転換したと誇らしげである、特に使用者口座口座において。その理由をいざれ明確にしたい。

(ア) 請求の終結はいかに行われるか

受傷就労者の事故前の業務への復帰または新規業務への転換は、「労働能力査定手続（WCAP）」を根拠として行われる。WCAPは、受傷した就労者が当該業務に従事できなかったことに医学的理由が存在するか否か、およびその請求者の業務転換能力を査定する。

もし、週三〇時間以上の労働が可能と認定されれば、補償は、請求者が現実に職を見つけられたか否かにかかわらず、三ヶ月前の通知がなされた後停止される。この手続は、一九九八年法により導入され、長期の給付請求を最終する事に効果があつたが、強い批判があつた。なぜならば、労働能力の査定は、本来、職業復帰の適応度または一定の職業への応募可能性のチェックを意図したが、その方法の妥当性は、職業の背景にある条件およびその環境における労働者の医学的または人格的適合性を考慮するか否かにかかっている。「WCAPのもとにおける労働者の労働能力の査定は、医学的な機能喪失にもとづき労働者が有する能力を、職業分類のどれに当たるかという形でなされる。実際には、業務課題のシミュレーションどころか、現実世界の業務から離れた外科医の診察室で実施される。従つて、多くのACCの長期の請求者には、WCAPによつて彼らが能力ありとされた一定の職業に従事できるのかという疑念がある一方、WCAP自体、査定の道具としての有効性が疑問とされる。さらに査定には、受傷した労働者が、事故前にあつた地位と比肩しうる職業を基本に決定すべきとの要請はない。従つて、例えば、熟練した大工がバーテンダーとなりうると査定されたことで、請求は終結する」。

現在の制度は、受傷者に対し完全リハビリテーションへの参加を必須の条件にできない。そのため、以前の職業に復帰不可能であつても、ある種のフルタイム雇用が可能かもしれない請求者のうち極少数の者は、就労可能性喪失の補償を得ぬまま、以前より未熟練な、低賃金な職種に追いやられる危険の中にある。

(イ) 有償労働への復帰および自立した生活

理想的には、リハビリテーションを必要とする受傷した労働者は、事故前と同じ、または少なくとも非常に近い仕事に復帰すべきである。これは、長期にわたる請求数を減らす意味でも、もつとも効率的で、公平な方法である。

WCAPとあるべきリハビリテーションを区別することは重要である。受傷者が、受傷する以前にその者が得ていた地位や収入に可能な限り近い職業に復帰しなくても、リハビリテーションは十分であるかどうかについては議論の余地がある。ちなみに事故補償制度におけるリハビリテーションは、単なる身体機能の回復のみではなく、言語機能、社会生活への再適応など、生活者としてのあり方全般にわたって行われる。

(5) 迅速かつ効率的な請求処理・支払い

一九六九年のウッドハウス報告は、その五原則の一つ「効率的な運用」を、ACCのもとで請求を可能な限り迅速に処理することとして⁽³⁾いるが、具体的には、基金の迅速な徴収、給付等の早期支払い、および首尾一貫した査定⁽⁴⁾の遂行であり、総じて目的から外れた不経済なまたは浪費的な手続きをさけることである。

(ア) 消費者サービス

ACCと請求者との関係において、サービスの向上の観点からの議論は、パーマーなどにより非常に早い時期から行われているが、近年、特に問題とされてきた。ACCについてはその官僚主義是正の観点から問題となる。一方、民営化の優越性は、技術革新の側面や、サービス供与の多様性にある。ただし、私保険が、労働者補償に関し使用者と保険契約を結ぶ場合、「消費者」は明らかに使用者であって、受傷した被用者ではないことが記憶されなければならぬ。

公正の観点からいうと、私企業は被保険者や事案を選ぶおそれがある。例えば、高水準の外科手術により労働者が直ちに業務に復帰できる場合、保険者は、非常に効率的な助けになるであろう。他方、いつまでも従前の仕事に

復帰できない長期給付請求者に対しても同様の効率的な援助を得られるかは、一考を要する。また事故の多い使用者が排除される結果、受傷被用者の不救済の可能性がある。

(イ) 市民としての権利

A C Cのような公的機関のサービス倫理は、一般的に、サービスの使用を必要とする者すべてが権利を持った市民だとする原則に基礎をおいている。すべての請求者は、時宜に応じたやり方で、公正に扱われ、かつ平等に尊重されるものとされる。

社会保険の場合、受給資格は、いかなる形であれ保険料支払い能力にはリンクしていない。保険原理は修正されているからである。A C Cの独占システムの優れた点は、治療とリハビリテーションの決定に関して、使用者からの保険料を安く維持するためのプレッシャーに妥協することなしに、請求者のために最善を尽くしうることである。私保険においては、保険原理によって付保と給付は強くリンクしているので、保険者は、彼らの顧客のため保険料を高くするような事案、すなわち長期のリハビリテーションのようにコストがかかる事案への関与を避けはじめている。このことは、受傷した就労者の権利に否定的なインパクトを持つであろうが、「包括的受給資格」の原則に反するのみならず、ニュージーランド国民が特に事故補償について裁判を受ける権利と交換で手に入れた社会契約たる事故補償制度の意義があらためて問題になるであろう。

(6) 保険料の算定

一九九八年法案が議会を通過するまでの間、「効率性」の議論は、競争的規定が安価な保険料を結果するか否か、であった。保険者は、保険料をリスクにできるだけ近く設定し、同様に価格でも競争するといわれた。

事故リスクを反映したとされる場合、保険者がカバーしないリスクをどのように説明するのか。リスク関連の保

保険料と、事故傷害予防の投資との関連はどうなるのか。ACCも、従来、業務活動のリスク分類、メリット・デメリットシステムの導入やボーナス制度など、保険料をリスクに関連させるべく様々な試行錯誤を行ってきた。ACCに比べ極端に少ないデータのもとで、私保険の試みはさらに困難であろう。

(ア) 事故経験格付

一九九二年法は、使用者口座保険料に事故経験格付を再導入した。

事故頻度についての経験格付の効果に関する評価は、雑多であるが、事故経験格付が、ニュージーランドの組織内の安全、保健衛生、リハビリテーションのレベルの向上など、使用者の意識を覚醒し、有益な効果上げてきたのは事実であろう。しかし、一歩すすんで請求コスト創出を可能な限り避けようとする試みは、結果として歪みを作り出した。格付に反映されるべき管理の劣悪さと単なる不運を区別してペナルティを課すことは不可能であるからである。にもかかわらず、費用のかかる格付システムを求め、結果、受傷した労働者を労働災害以外の請求へと導き、そして、不適切な労働であつても、早期に復帰するよう圧力をかける、という可能性もある。

(イ) 予想的安全調整格付

過去の事故経験よりむしろ将来の予想に基礎をおく保険料のリスク接近方法もある。たとえば、被保険者の事業所内の安全、保健管理システム、職場の身体的環境水準などを審査し、保険料はこれに基礎をおくというものである。しかしながら、もしこれが複数の担当機関にまたがって実施されるなら、保険料減額とそのコストと、どちらが費用のかかる行為なのか、このことは検討を要する。さらに、格付のための調査は適正に行われなければならぬが、将来の事故発生の可能性をどのように判断するかは困難な問題である。また障害を持つ労働者の存在などが、労働力そのものの格付に影響を与えることも考えられ、人権法の意図と反対の効果を有する。

(7) 使用者にとつての効率

(ア) 使用者側の誤算

一九九八年法施行後のニュージーランドの状況を見てみよう。

国民党政府の意図は、明らかに、使用者にとつて労働者補償を安価にするという意味で、事故補償制度をもっと「効率的」にすることであつた。

議會を通過した一九九八年法案のメリットについての議論の多くは、この目的が達成されるか否かに中心をおいた。ウッドハウス原則の支持者は、ACCの使用者保険料が、その広範な保護にもかかわらず、他の法的管轄に比べ安価であつたことを長年にわたり指摘し続けてきた。しかし、国民党が主導する多数派は、競争の利点を主張した。これらの議論の性格はイデオロギー的なものであり、経験的証拠は正反対を示唆した。すなわち、その保険料は、競争では安くならず、それどころか劇的に上昇した。

使用者側の主張を代弁したとされる経営円卓會議の報告書は、事故補償について市場過程の優越性を主張した。しかし、事実は異なつていた。なぜなら彼らは、競争に固有の特別な運用コストという実践的な問題を無視していた。市場における私保険に生じる、または顧客（使用者）と消費者（受傷した被用者）の必要と欲求の間の軋轢から生じる問題の詳細について、検討し説明することを怠つたからである。

(イ) ACCのメリット

ACCには、国家管掌の社会保険の単一の保険者としての強みがある。それは、私保険の総体に比べ運営経常用を減少させる、システムの重複が少ない、市場売買、政策の売り込みは必要ない、配当金や運用剰余金についての税金を払わなくてよいこと、破産のリスクがないこと等であり、さらに、政策の決定について独立が保たれて

いる。従つて、適切に運用がなされれば、この制度が存在理由としてゐる事故によつて受傷した人々、死亡した人々の家族にさらに多くを配分できることになる。

実際、ACCの運用経費は、その沿革において、その総支出に比して、比較的低く保たれており、このように、社会保険の独占給付者は優位性がある。さらに、ニュージールランドの使用者は、ACCのもとで、すでに比較的安い労災補償（旧就労者口座）保険料を享受してきた。しかしながら、一九九二年法の下で使用者口座は三年間の運用で逆均衡となつてしまひ、準備金を回復するためには臨時収入が必要とされた。そこで、よりいっそうの追加賦課金を求めるために、一九九七年に、政府はフルファンディング会計制度にシフトすることを決定した。それにもかかわらず、使用者は、一九九七年から九八年にすでになされたものに加えて、ACCから保険料減額をされることができた。平均一〇〇ドルにつき二・六ドルから二・三五ドルへ減額されたといわれる。⁶⁷⁾

私保険者についていえば、ACCが免れているコストを避けることはできず、保険料支払者に転嫁されるのは避けられない。競争は、運用経常経費を減額させるインセンティブを与えるだろうが、しかし、新しい私保険スキムには、固有の、以前はなかつた費用項目が生まれる。一九九八年法が発効した一九九九年七月以来、賦課金は、保険者によつて、コストとして、国家の監督機関（当局）に支払われる。⁶⁸⁾ すべての保険者は、再保険基金および無保険者基金に拠金しなければならない。さらに、すべての使用者は、残余請求口座に拠出しなければならない。残余請求口座は、ACCのもとに残つた、原資を持たない過去の重大な労働傷害をカバーするためのいわば給与税である。その他、多くの使用者は、従来からACCに対して支払いが滞つており、一九九九年には、過去の会計年度の賦課金年額をACCに負つてゐることがわかつた。加えて、四月一日から七月三〇日までの三ヶ月をカバーする賦課金も支払ふことになる。そして、新しい保険者である私保険に対し、最初の年度のペイ・アズ・ユー・ゴー方

式よりは値上がりしたフルファンディング保険料を完済しなければならぬ。その結果、移行初年度、使用者は以前の通常の事故補償諸費用の約三倍を支払うことになり、多くの企業が、その責務に見合わないことに気付いたとされる。⁽³⁹⁾

事故補償制度制度の設計者ウッドハウスは、一部民営化の状況を次のようにいう。「なんと残念なことだろう。外見上はすばらしい提案が、その当然の帰結として、ずっと以前にうまく逃げおおせた常軌を逸した状況にあなたを引き戻すことに気づくのが遅すぎたのだ」と。⁽⁴⁰⁾

(ウ) 保険料は将来減額されるのだろうか

事実、ニュージーランド政府は、一九九八年法案についての聴聞・審理の間に、保険料は将来いずれは下落することが期待できるという経験的な証拠をつかむことはできなかった。⁽⁴¹⁾

クーパーとライブランドにより労働省に対しなされた報告は、ACCのもとでの請求と運用のコストは、オーストラリアの多くのものより低額であり、競争の実現は通常経費にほとんど関係ないことを見いだしたといわれる。⁽⁴²⁾

一方セレクトコミティ⁽⁴³⁾は、バートンとトマソンによる、プリティッシュコロンビアとオンタリオ州の独占的制度を合衆国の競争的制度とを比較した、競争に関する研究も証拠として提出した。二人の著者は、幅広い範囲の事実をまとめ、給付のレベルを含む、産業分類とスキームの保護範囲、統計的分析を報告したといわれる。期待に反し、彼らは次のことを見いだした。結論は、「独占的給付から合衆国モデルの私保険への移行により、コスト縮減は、必ずしも起こるとはいえない。実際コストは増加している」というものだったといわれる。⁽⁴⁴⁾

手短にいえば、政府および保険企業は、民営化によって使用者のためにより低廉な補償保険コストという結果がもたらされるだろう、という実現されそうにもない希望を抱いたのだった。これは検証されていない自由市場理論

に全面的に依頼したものだだったが、結果は、経験的・実証的な証拠に真つ向から対立していたとダンカン氏はいう。一度、コストがかかる長期給付請求の認容が確立されたならば、保険者は、用心のために保険料を上げるだろう。後になって、新たな価格切り下げ競争の期間がくるであろうが、しかし、さらなる上昇がそれに続くであろう。他方、私保険を価格競争に追いやることは、長期支払能力を保証する必要と矛盾する。この二律背反をどう処理すべきなのか。複雑なビジネスは、流動的な保険料を通じて使用者に影響を与え、そして彼らは、請求の受理および終了手続きの周期的「締め付け」によって、被用者にも影響を与えると、彼は予測する。

おわりに

事故補償制度の民営化をめぐる議論の中心的課題は、競争的システムとACC独占とどちらが「効率的」であるか、であった。ここでもう一度、制度「運用上の効率とは何を意味するのか」をまとめてみよう。

運用上の効率とは、最小の資源で、特定されたゴールに到達すること、である。しかし、制度運営の効率は、経済学を応用した単純な技術的な問題ではない。すでに見たように、システムの効率性を担保し、評価するには多くの可能な方法がある。なぜならば、効率性とは到達すべきゴールの如何に従うからである。すなわち、効率性の評価は、我々が希望する結果を出すものとしての特定のシステムの、価値および様々な要因の優先順位に関わるからである。そして経済的な効率は、結果として実現されうるにすぎないのである。一九九八年法を巡る政治的議論は、制度の目標や意義を明らかにしないで、続けられていたといわれる。

事故補償制度の目的は何か。ウッドハウス・レポートは第二部第六章「補償制度の目的」において、五つの指導

原則（共同体の責任、包括的受給資格、完全なりハビリティション、運用上の効率）をあげ、敷衍している。ACの場合には、明確であり、さらに国民の合意という面でも、一九七二年の制度創設時の社会的関心と広範な議論を省みれば、明らかである。しかし、最初の立法から三〇年を経た現在、当時の議論を知らない世代が増え始めた。あらためて、制度選択の目的と到達点について共通の認識と運営の合意を形成しておくべきであろう。

効率化実現のためには様々な方策が考えられるのは、本稿の三で検討したとおりである。民営化については、法学者や経済学者の実証的な研究がなされているが、さらにこれら方策の一つ一つについて、検証が求められているのである。

「効率」実現の方策が多様であるように、民営化しないことも含め「民営化」の態様も多様でありうる。また、法制度の目的を実現するための技術としての保険の位置と性格を正確に把握することは重要であり、私保険と社会保険の比較検討も必要な課題である。また、事故補償の場合、自由市場における私保険の企業間競争で利益を得るのも、消費者として保護の対象になるのも、保険者と保険契約をしている被保険者つまり使用者である。このとき受傷就労者はどのような地位に立つのか。いかにしてその権利は保障されるのかを忘れるわけには行かない。

例えば、我が国の労災保険民営化の動きを見ても、イデオロギーとしての民営化論が先行しているように思われる。制度の目的から見た民営化の要否や、民営化の結果として制度運用上の効率化・透明化が実現できるかを、具体的・経験的データを参照したうえで検討はなされているのだろうか。ウッドハウスはいう。「広い範囲に及ぶ社会制度を遂行しようとするとき、その対象、視角および方法に対する合意がなければならぬ。まず、堅固な原則をたて、この原則に従って運用しなければ、制度の構造自体が危機に瀕することになる。傷害を受けた人々を援助する場合、場当たりの細切れの解決法は、過去の問題に後戻りすることになる」。

構造改革自体は必須であり、取引の分野においては、民営化と競争の導入あるいはカルテルの阻止など私企業間の公正な競争の実現には積極的に取り組むべきであろう。しかし、労災補償、雇用保障などの労働者保護施策は、規制を撤廃した後の積極的な企業活動のセーフティ・ネットと考えられるものである。もし、労災補償、失業保障政策の失敗によって、能力の劣化した労働力が堆積することになれば、社会は活力を失い、今度は社会保障費のコストが、国家財政を圧迫することになるであろう。慎重な議論が必要とされる。

もう一つの考え方として、労災補償は、雇用そのもののリスク管理側面であるという見方もある。この考えに従うと、労災補償も安全への投資も、個々の企業の雇用の質の問題に帰着する。理屈のうえからは、労働者は、雇全般の質を見比べ、使用者と労働の場を自由に選択することができる。しかし、これは完全雇用が前提とされなければ、現実には、労働者に選択の余地はない。劣悪な労働環境に自らを追い込むこととなる。

ニュージーランド事故補償制度民営化のその後であるが、一九九九年の総選挙で労働党が政権をとり、ただちに一九九八年法のもとでの競争的口座を廃止する改正法⁽⁴⁾を制定した。従って民営化が行われたのは一二ヶ月という短い期間である。従って、民営化の撤回は、むしろ政治的要因が大きいが、民営化への消極的評価は、存在したと考えられる。事故補償制度制度という特殊な制度の民営化について、社会・経済・政治的な要因をも含めて検証するという試みは、もう暫く続けなければならないだろう。

注記：本稿は、文部科学省科学研究補助費を受けて行っている共同研究の一環としての現地調査に基礎をおくものである。

注

- (1) オーストラリアのニューサウスウェールズ州では導入が検討されていると聞く。
- (2) Richard Gaskins, Rebuilding ACC: An International View, REBUILDING ACC BEYOND 2000 Papers on accident compensation & rehabilitation policy, Wellington, July 1999 at 13. 以下、このACCは正確には事故補償制度を運営する事故補償公団 Accident Compensation Corporation の略称であるが、ニュージーランドでは事故補償制度そのものも指す。
- (3) Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Act 1992.
- (4) Accident Insurance Act 1998.
- (5) 伊藤高義「ニュージーランド事故補償法運用上の問題点」ジュリスト六九二号(一九七九)二〇〇頁。
- (6) 「労災保険の民営化等」労災保険については、未加入事業者の増大、保険料率算定根拠が不透明であるなどの問題点が多く、また、経営効率悪化が指摘される労災病院、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」平成一五年七月二八日付「構造改革特区・官製市場WGにおける検討状況について」(主査八代尚宏)と題する文書より。
- (7) 事故補償制度の全体像については、浅井尚子「ニュージーランド事故補償制度の30年」判例タイムズ二〇二二号(二〇二二)五九一六九頁および同論文注11、21、31に挙げる文献参照。
- (8) Accident Compensation Act 1972.
- (9) 近時、Victoria University of Wellington Law Review Vol.34 No.2 June 2003 が、事故補償制度特集を行っている。
- (10) 浅井尚子「ニュージーランド事故補償制度」一九九二年立法の検討(一)「富大経済論集四三巻一号(一九九七)二二三～二二六頁。

- (j) Ross Wilson, 1990s-DECADE OF CHANGE, Victoria University of Wellington Law Review Vol.34 No.2 June 2003, at 387. Rebuilding ACC Beyond2000: The CTU View, REBUILDING ACC BEYOND 2000 Papers on accident compensation & rehabilitation policy, Wellington, July 1999 at 72.
- (ii) Accident Compensation: Options for Reform (Report prepared by Credit Suisse First Boston for The New Zealand Business Round Table Nov 1998.)
- (i3) Sir Jeffrey Palmer, ウッドハウズレポートの公表を受けて白書を執筆した段階から事故補償制度制度の設計実現に関与し、後にニュージーランドの外相・首相を務めた。ACCに関し多くの論文がある。
- (4) 我が国においても、特に根拠は示されないが、ACCがコスト高であるとの認識が一般的である。この時期の議論の影響である。
- (5) Rt Hon Sir Owen Woodhouse, ACC: Integration or demarcation? REBUILDING ACC BEYOND 2000 Papers on accident compensation & rehabilitation policy, Wellington, July 1999 at 12.
- (6) Grant Duncan, Administrative Efficiency, REBUILDING ACC BEYOND 2000 Papers on Accident Compensation & Rehabilitation Policy, Wellington, July 1999 at 64.
- (17) Economic Development Commission, Accident Compensation Reform, Wellington, January 1988 at 12.
- (8) <http://www.acc.govt.nz/product/levies/find-out-about-fraud/>
- (19) 例えば、榎瀬教授のニュージーランド事故補償制度への「全体的正義」という否定的理解も、社会主義的政策であるからではなく、加害者、被害者間の関係を切断する保険への違和感がベースにあるものと思われる(榎瀬孝雄「不法行為責任の道德的基礎」『現代の不法行為法』(有斐閣一九九四)一三三頁)。また二木教授の保険の非人間性への怒り(『交通死』岩波新書一九九七)を、保険会社はたおん理解できないであろう。

効率的運用とは何か (浅井)

- (20) 主として注(15)にあげたダンカン氏の文献を参考にした。氏は元ACC職員であり、現在 Massey University の講師である。
- (21) Duncan, supra note 16 at 60, Figure 2(1978-97).
- (22) 浅井尚子「一九九二年事故のリハビリテーションおよび保障に関する保険法」の制定—ニュージーランド事故補償制度の変容」社会保障法二二号(一九九一)三三三頁。
- (23) Grant Duncan, supra note 16 at 57.
- (24) 事故補償制度制度の会計報告は、Report of The Accident Compensation Commission For The Year Ended 31 MARCH 1975-1980, Report of The Accident Compensation Corporation For The Year Ended 31 MARCH 1981-1990.
- (25) "Protection Interaction Reaction" ACC Annual Report 2002 at 94. このレポートはリハビリテーションには、職能訓練、社会復帰援助、医療、そのための搬送等が含まれる。
- (26) Occupational Safety and Health
- (27) Grant Duncan, supra note 16 at 61.
- (28) Ibid. at 62.
- (29) Ibid. at 63.
- (30) Report of Royal Commission Inquiry, Compensation for Personal Injury in New Zealand (1969) at 41. Woodhouse Report 44, 略称。
- (31) Geoffrey W. Palmer, Dangerous Products and the Consumer in New Zealand, NZLT 5 Aug. 1975, at 366-380.
- (32) The Human Right Act 1990
- (33) 浅井尚子「ニュージーランド事故補償法とその運用実態」加藤雅信編著『損害賠償から社会保障へ』(三省堂一九八九)二二—二七頁。特に表16参照。
- (34) Grant Duncan, supra note 16 at 68.

- (35) Ibid. at 53 figure 1.
- (36) Ibid. at 66.
- (37) Ibid. at 66.
- (38) Ibid. at 66.
- (39) Ibid. at 69.
- (40) Owen Woodhouse, *Supra* note 1-5 at 7.
- (41) Grant Duncan, *Supra* note 16 at 66.
- (42) Cooper and Lybrand (Australia) (1998) Introduction of Competition to the Provision of ACC Services. 未公開、筆者未見。
- (43) Select Committee on Competition Policy, *議院内政策委員会*
- (44) Thomason, T. and Burton, J.F. (no date). Cost of worker's compensation in Ontario and British Columbia. 未公開、筆者未見。
- (45) この点は我が国においても顕著であつて、例えば最近平成一五年一月三〇日付日本経済新聞は、「パネル討論会 規制改革と競争政策の役割」を掲載しているが、民営化と民間企業間の違法なカルテル排除を同時に論じている。例えば八代尚宏氏発言など。同じでも制度の目的への言及はほとんどない。
- (46) 浅井尚子「ニュージールランド事故補償法とその運用実態」加藤雅信編著『損害賠償から社会保障へ』(三省堂一九八九) 六六頁。
- (47) Stephen Todd, Privatization of Accident Compensation: Policy and Politics in New Zealand, *Washburn Law Journal*, Vol. 39 at 482-485.
- (48) Owen Woodhouse, *Supra* note 15 at 8.
- (49) Accident Insurance (Transitional Provisions) Act 2000 §44 Accident Insurance Amendment Act 2000 §110 の法律が制定された。