

連載誌上講座

新人企業福祉担当者のための企業福祉基礎講座
企業内共済制度の歴史 (10)

『健康保険法と共済会』

・中央学院大学講師(企業福祉論)・(社)企業福祉・共済総合研究所専任講師 永野俊雄

大正時代に施行された2つの労働者保護法(工場法と健康保険法)は、企業の福利厚生制度や共済会(当時は共済組合という呼称が多かったので以下「共済組合」という)に大きな影響を与えた。その結果、労働者の扶助救済に関しては大幅に改善され、進展した。本稿では「健康保険法と共済組合との関わり」について考察する。

大正時代の社会情勢

1914(大正3)年に起きた第1次世界大戦は、欧州諸国からの輸出が途絶したアジア諸国への輸出の急増などにより、わが国の経済に未曾有の好況をもたらした。特に鉄鋼、造船、機械などの重工業や、これまでほとんど輸入に頼っていた化学工業などの発展が目覚しかった。京浜、阪神、北九州などに大工業地帯が結成され、成年男子を中心に労働者の数も急激に増加した。

好況による物価の騰貴も甚だしく、中でも米価の高騰が著しく、1918(大正7)年には、富山県の一漁村の主婦たちが県外への米の横流しに反対して、米の安売りを求めて起こした米騒動は全国に広がり、労働者の待遇改善の要求や、小作料引き下げの運動も加わり、参加者数百万人に及ぶ未曾有の大衆暴動にまで発展した。

しかし、大戦による好景気は一時的なものであった。1919(大正8)年頃から綿糸、生糸の輸出量が

停滞し始めたが、1920(大正9)年の株式市場の暴落を契機に、戦争中の過剰生産などが原因となって、戦後恐慌が起き、好況を極めた鉄鋼、造船なども不振を極めた。そのため工場の閉鎖、中小企業の倒産などが相次ぎ、大量の失業者が発生し、賃金の引き下げや首切り反対を求める労働争議が多発した。労資の関係は険悪化し、労働運動は過激化していった。

1920(大正9)年5月1日には東京上野公園において日本最初の大衆メーデーが行なわれた。

一定額(国税3円)以上の納税者でなければ認められなかった選挙権の制限の撤廃を求めて、大正デモクラシーを象徴する普通選挙運動が最高潮の盛り上がりを見せたのも1919(大正8)年から翌年にかけてであった。また、社会改良と国民生活の向上を掲げて1916(大正5)年に結成された野党の憲政会は、1920(大正9)年に疾病保険法案、1921(大正10)年に失業保険法案および労働組合法案を発表し、議会に提出した。

政府は労働組合や労働運動をこれまでのように取り締まる一方ではなく、むしろ容認して労資の協調を図る考え方に転換して、財団法人労資協調会を設立するとともに、労働組合法などの制定について研究を始めた。失業対策として全国に公設の職業紹介法を制定した。

さらに、1923(大正12)年には1916(大正5)年に施行された工場法を改正して、その適用対象を常時15人以上の労働者を使用する工場から、常時10人以上の工場に拡大するとともに、工場労働者の最低年齢を12歳から14歳に引き上げ、工場労働者最低年齢法という単独法を制定した。

健康保険法の成立過程

憲政会による疾病保険法案と失業保険法案は審議未了に終わった。一方、政府は憲政会の疾病保険法案に対抗して、1920(大正9)年秋ごろから労働保険の調査を開始し、1921(大正10)年12月には健康保険法案要綱を作り上げ、第45議会において可決した。

上記のような社会情勢を背景として制定された健康保険法の目的は、①労働者の生活上の不安の除去、②労働者の健康保持による労働能率の増進、③労働問題の処理を単に弾圧策のみではなく、他の一面に緩和策を打ち出すことによって労資協調関係をつくる(健康保険法案は労働組合に対する「飴と鞭」の内の「飴」)、④産業の健全な発達を期する(産業平和)への道を求めようとしたこと、などであり、これらの問題を解決するためには「災害と疾病に関する社会保険」が用意される必要があった。

■健康保険法の内容(健康保険法案要綱)

1921(大正10)年12月成案の健康保険法案要綱の要旨は以下の通りであった。

1. 工場法または鉱業法適用の適用を受ける事業所に使用される(ただし、常用でない者、年俸1200円を超える職員を除く)を強制被保険者とし、それ以外にも一定の事業所に使用される者について任意加入の途を開く。なお、官業共済組合の加入者は適用除外とする。
2. 保険給付は被保険者の傷病、死亡、分娩に対して行なう。業務上の疾病についての療養の給付および傷病手当金の支給日数は、同一傷病につき180日を限度とし、業務外では個々の傷病を合算して180日を超えてはならない。
3. 保険者は政府および法人である健康保険組合と

し、常時100人以上の被保険者を使用する事業主は組合を設立でき、常時500人以上の場合は組合設立を強制される(法第28条で300人以上設立可、第31条で500人以上強制)。

4. 健康保険組合は保険給付の範囲を拡張し、家族に対し保険給付の一部を支給できる(当初は実施せず、昭和14年4月改正で認めた)。
5. 国庫は一被保険者につき年2円の割合で保険事業に要する費用の一部を補助する(法第70条で保険給付費の10%、1人平均2円を超えればその限度まで減額)。
6. 保険料は原則として労使折半負担とするが、業務上の傷病の危険率の高い事業では事業主の負担割合を増大できる。被保険者の負担は標準日給の3%を超えてはならず、健康保険組合は事業主負担を多くすることができる。
7. 保険者は被保険者の健康維持のための施設をすることができる。

わが国最初の社会保険である健康保険法は、被保険者の疾病、負傷、死亡または分娩において療養の給付または傷病手当金、埋葬料、分娩費もしくは出産手当金を支給するものであるが、それは業務上と業務外の事故を同時に保険するものであった。従来の工場法と鉱業法に規定されていた業務上の扶助の一部は健康保険法に吸収されたのである。

業務上の事故については、健康保険による給付を受けて、しかる後に重複しない部分の扶助を事業主から受けることとなった。したがって、事業主の負担であった業務上の事故について、労働者も一部負担することとなった。両方の事故を通じての負担、すなわち保険料の労資折半という負担割合を定めたことは、労働者の既得権の侵害であり、不当であるということになった。この点を中心として、左派労働組合による、いわゆる「健康保険ストライキ」が発生した。

健康保険法と共済組合(適用除外論争)

健康保険法を具体的に実施する代行機関に関して、適用・適用除外の議論が盛んに行なわれた。それぞれの立場での考え方は以下のようなものであった。

政府当局の意見

健康保険法案要綱が1921(大正10)年12月12日付をもって労働保険調査会の審議に付されたとき、その要綱の第6項に次のようなことが設けられていた。

■健康保険法案要綱第6項「政府ヨリ給与金ヲ受クル相互救済ヲ目的トスル組合ノ設アル政府ノ事業ニ使用セラルル者ニ関シテハ本法ヲ適用セサルコト」

官業共済組合については適用除外とし、民間共済組合については適用除外の考慮は払われていなかった。調査会の総会で膳桂之助幹事(労働課長)は次のように述べている。

「政府ノ給与ヲ受クル共済組合ハ長キ間ノ経験モアリ其基礎ニ付テモ安全ナリ給与ノ方法ハ主務官庁ノ方デ取扱フヲ便利ナリト思フ換言スレバ充分ナル保険制度ノ基礎アル故本法ヲ適用セザルモ安心ナリ」と、「保険の基礎の安全性」という理由から官業共済組合の適用除外を認めようとしている。

一方、民間共済組合のうち、基礎確実なものとはだちに健康保険組合とし、そうでないものについては政府が直接に保険を行なうというようにしていた。第2回特別委員会(大正11年1月10日)において、膳幹事は共済組合の現状について次のように述べている。

「先ヅ工場ノ共済組合ニ付キ申シ上ゲン大正6年及9年ノ秋ニ於ケル調査ニ依レバ大体共済組合ト名ヅケラレタルモノ数ハ約六百ニ上レドモ其ノ中ノ大部分ハ単ニ吉凶ヲ慶弔シ合フ社交的ノモノニシテ實際ニ於テ共済組合タル機能ヲ有シ稍形ヲ為セルモノハ約四十五ニ過ギズ而シテ業態別ニ之ヲ見ルトキハ紡績、機械工場ニ多シ組合ノ管理ヤ事務ハ事業主ノ手ニアルモノ多シ……結局本法以上ニ優良ナル共済組合ハ極メテ少数ナリト断定スルヲ得ヘシ次ニ鉦山ノ共済組合ハ大正六年ノ調査ニテ約百七十アリ……要スルニ掛金モ少ク從ツテ給付モ充

分ナラズ以上ガ共済組合ニ関スル現況ニシテ甚ダ漠然タルモノナルガ要スルニ其ノ内容ハ極メテ貧弱ナルモノナリ」

当時の共済組合は何らの法律上の規定がなかったものであり、事業や組合員について法律上の保障は勿論なく、また監督もないから、事業主の自由に任されていた(今日の企業内共済会もまったく同じ…筆者註)。当局としては、現存する共済組合は健康保険組合に変形移行させればよいという考え方が一貫していた。

資本家の意見

以上の政府当局の考え方に対して、資本家の立場を代表して鐘紡(鐘淵紡績株式会社)の武藤山治(調査会委員)は、「民間共済組合を健康保険法の適用除外にして、存続させる」よう主張した。

「既ニ設立シアル民間共済組合中本案ノ給付ヨリモヨリ以上行届ケルモノハ恰モ官設ノ共済組合ガ除外セラルルガ如ク本法適用範囲ヨリ之ヲ除外スルノ方法ヲ採ラ度候本法適用範囲除外ハ特設シタル審査会ノ審査ノ結果ニヨル事トセバ宜敷カラント奉存候」と主張している。

武藤委員の主張の根拠は、①国家干渉の排除であり、さらには②資本家が労働者に対して救済するという慈恵的なものの維持、であった。健康保険組合、共済組合などの労働者に対する施設(制度)は、個別企業における労資の緩和策として考えられるものであり、いわば福利厚生施設(制度)としての考えに他ならない。

鐘紡共済組合は1905(明治38)年に設立された、わが国における相互扶助制度を民間企業で実施した最初のものである。当時としてはかなり充実した扶助救済制度であったが、武藤山治の人道主義的労務管理は、単なる温情主義的なものではなく、いかにすれば収益を大きくすることができるかという、いわば企業の合目的行為として行った経営哲学であった。武藤の経営哲学によれば、労務管理に対する費用の投入は“good investment”(良い投資)であった。(鐘紡共済組合に関する詳細は「生涯総合福祉」No. 626参照)

武藤山治は、健康保険法審議委員会で、上記の

ような修正意見を提出したが、採決の結果否決されてしまった。この時のいきさつを武藤は「私の身の上話」に次のように記している。いかに悔しかったかが分かる。

「少数の御用委員の外は私の提議に賛成し直ちに採決すれば私の提出せる修正案が通過すること明らかであった。然るに、議長はモジモジとして仲々採決しようとしなくて時を移し漸く決を採った。ところが一、二名、私の修正案賛成者が少ないと宣言した。そこで私は意外に思っただん々出席委員を改めて見ると議長が採決を延ばしてゐる間に、政府側はかかる場合に御用を勤めさせるため何々局長とかいふ連中を任命して置きイザといふ時に臨時招集する伏兵を持ってゐて、それを急に呼集める。私の提案が明らかに一、二名多数であったものが、反対に一、二名負けになったのは、此手にかかったのであることを発見した。かような次第で政府が時々色々の委員会とか調査会などこしらへるのは多くは、初めから出席者の意見を聞いて改めようといふのではなく、いきなり政府案として提出する前に、各方面の意見をも徴したといふ、言はば裏書人に利用するために過ぎないものであることを発見し、爾来如何に政府から求められても此種の審議会とか調査会とかいふ会の委員は一切請けぬことにしました。」

保険論学者の意見

第2回特別委員会(1922年1月10日)における3人の保険論学者の意見の要約は次のようなものである。志田鉦太郎(社会政策学会会員)は全面的に(官業組合と同様に)民間共済組合の適用除外を主張し、栗津清亮(東京法科大学)は民間共済組合を「健康保険法」から全く除外するというのではなく、「アプルーブド・ソサエティ」(認可組合)として法人化し、何らかの形で法律的に規制しようという主張を行ない、森庄三郎(東京大学経済学部教授)はさらに進んで、民間共済組合の機能が健康保険と重複する部分は「公法人」として健康保険組合に変形させ、それ以外については健康保険組合とは別に民間共済組合を存続させてこれを行なわせる、という考え方を示した。3者は、若干のニュアンスの違いはあるものの、基本的には民間共済組合に対する

何らかの配慮の必要性のあることを主張していた。

その後、1925(大正14)年1月19日付の「健康保険法中改正法律案要綱」が調査会に諮問になり、ここでは、今までの民間共済組合の適用除外を認めない方針できた当局が、一変して、民間共済組合のうちで優れたものは適用除外を認めようというものになった。しかし、議論の過程で「闇カラ闇ニ葬ラレテ」法律案改正は実現しなかった。

最終的には、民間共済組合には健康保険法の適用除外が認められず、保険者としては政府管掌と組合管掌との2本建てとなった。官業共済組合は勅令第5号(1925・昭和元年)によって健康保険法の代行機関と認められ、官業共済組合の全部(内閣印刷局、土木事業、専売局、陸軍、海軍、林野現業、製鉄、通信部門、国有鉄道)が指定された。

健康保険法は1924(大正13)年施行の予定であったが、関東大震災のために遅れて、1926(大正15)年に一部実施、1927(昭和2)年1月1日に全面実施となった。

健康保険法施行後の共済組合

健康保険法は制定以来、いくたびかの改正が試みられているが、1947(昭和22)年9月1日からは業務外の事故による傷病のみに限られるに至った。これは労働基準法および労働者災害補償保険法の制定施行に伴い、業務上の災害においては同法の補償によることになったためである。

わが国最初の健康保険法の原点となった鐘紡共済組合は、健康保険法の実施に伴い、1926(大正15)年11月に鐘紡健康保険組合へと移行したが、健康保険法施行区域以外の工場・事業所(朝鮮・中国などの外地)には共済組合をそのまま存続させ、定款を改めて縮小はしたが1945(昭和20)年8月まで継続した。

以上の経過をたどることによって、企業における共済会(組合)制度が、現在の健康保険制度のルーツであることが分った。では、健康保険法施行後、民間の共済組合はどうなったのか。

協調会の『我国共済組合の現状』(昭和8年)によ

表 「健康保険法実施と共済組合」(昭和2年)

1. 調査組合数	1 1 0
2. 共済組合を存続させるもの 内	8 2
イ. 従来通り存続運用せるもの	1 6
ロ. 内容を改めて存続せるもの	6 3
A. 重複せる給付を削除せるもの	4 6
B. 家族救済本位に変更せるもの	5
C. 新たに退職給付を増設せるもの	4
D. 内容不明	8
ハ. その他	3
3. 共済組合を解散せるもの	2 8
会費を変更せるもの	3 4
イ. 会費を徴収せず従来の基金利子を運用するもの	1 9
ロ. 会費の減額をなせるもの	1 5

(出所) 協調会『我国共済組合の現状』昭和8年、3~4ページ

ると、1927(昭和2)年の調査では、①共済組合を存続させた組合が約75%、②共済組合を解散させた組合が25%の割合になっている。存続させた共済組合は健康保険組合の事業の外に、家族の救済事業の充実や、退職給付の増設など法定外福利厚生に力点を置いた。

明治時代から大正時代にかけて、工場の低賃金・長時間労働という劣悪な労働条件をカバーして発展した福利厚生制度や、その一部または大半を担当する共済会制度が、わが国の社会保障制度のインキュベーター(孵卵器)の役割を果たした。工場法や健康保険法の実施に伴い共済会は、法定福利厚生を担当する健康保険組合とは機能的分業を行うことによって法定外福利厚生に特化して、その充実・拡大を果たすことができた。その結果、労働者の生活は生涯総合福祉(法定福利の法定外福利)の視点で大幅に改善された。

<引用・参考文献>

佐口卓著『日本社会保険制度史』

(勁草書房・1977)

吉原健二・和田勝著『日本医療保険制度史』

(東洋経済新報社・1999)

田中慎一郎著『戦前労務管理の実態』

(日本労働協会・1984)

『鐘紡百年史』

間宏著『日本労務管理史研究』

(お茶の水書房・1978)

坂口正之著『日本健康保険法成立史論』

(晃洋書房・1985)