

業務をめぐる健康保険制度の守備領域

小島 晴洋*

I 労災法と健保法

1 1922年の立法当初の健康保険法（以下、健保法という）は、業務上・外の区分をせずに被保険者の疾病・負傷等に関して給付を行うものであったが、1947年、労災保険制度の創設に伴い、「業務上の事由による保険事故は、労働者災害補償保険制度に移譲するため、健康保険から切り離れた」¹⁾。その結果、労働者災害補償保険法（以下、労災法という）は、「労働者の業務上の負傷、疾病、障害又は死亡」（7条1項1号）に関して給付を行い、一方、平成25年法律26号による改正前の健康保険法（以下、平成25年改正前健保法という）は、「労働者の業務外の事由による疾病、負傷若しくは死亡」（1条）に関して給付を行うものとされた。

2 労災法と平成25年改正前健保法の関係は、従来、適用事業所における労働者の本来の業務について、次のような整理が行われていた。

① 業務上・外の区分が困難な場合

労災法における「業務上」の判断基準は、「業務起因性」、すなわち「業務遂行性（労働契約に基づく支配従属関係の下にあること）」プラス「一定の因果関係」とされている²⁾。

健保法では、業務上であれば給付を行うことはできないので、「業務上の傷病として労働基準局

にその認定を申請し未決定の期間は、一応業務上の取扱をし、最終的に業務上の傷病でないと認定されたときに、…さかのぼって療養費、傷病手当金の給付を行う」（昭和28年4月9日保文発2014号）ものとし、また第一線機関相互間において連絡を密にして労働者等に多大の不安と困惑を与えることのないよう取り計らう（昭和30年6月9日基発359号）こととしていた。

② 会社役員などの取扱い

労災法の「労働者」は労働基準法上の労働者と同義とされるが、会社の取締役等は、労働者と同様の業務を行う場合その限りにおいて、例外的に労働者に該当する場合がある（昭和34.01.26基発48号など）³⁾。また労働者でない者についても、労災法は特別加入制度を設け給付の対象としている（労災法33条）。具体的には、①中小企業の事業主等（第一種特別加入者）、②個人タクシー運転手、大工などの一人親方等（第二種特別加入者）、③農業、職業訓練、家内労働者等の特定作業従事者（第二種特別加入者）、④海外派遣者（第三種特別加入者）である。ただし特別加入者の場合に給付の対象となるのはすべての業務ではなく、「労働者の行う業務に準じた業務」の範囲内とされる⁴⁾。

健保法においては、労働基準法上の労働者のほか、理事、取締役などの法人の役員についても、法人規模にかかわらず、古くから「使用される者」（健保法3条1項）として被保険者資格を認めてきた（昭和24年7月28日保発74号、広島高岡山支判昭

* 専修大学法学部 教授

¹⁾ 昭和22年3月22日衆議院本会議における小笠原政府委員の提案理由説明。

²⁾ 保原・山口・西村（1998）、p.148〔西村健一郎〕。

³⁾ 保原・山口・西村（1998）、pp.110-111〔西村健一郎〕。

⁴⁾ 保原・山口・西村（1998）、p.224〔良永彌太郎〕、東京大学労働法研究会（2003）、p.901〔岩村正彦〕。

表 労災法と健保法の給付関係

	業務上	業務外
例外的に労働者性が認められる役員	(事業主立場での業務上でない場合)	
特別加入の中小企業の事業主等	労災法から給付	健保法から給付
特別加入の一人親方		
被保険者が5人未満の事業所で一般の従業員と同様な労務に従事する法人代表者	(同上の場合) 健保法から給付	健保法から給付
そのほかの役員	給付なし	健保法から給付

出所：著者作成。

和38年9月23日判時362号70頁)。また、平成15年7月1日保発0701002号厚生労働省保険局長通知「法人の代表者等に対する健康保険の適用について」によって、当面の措置として、「被保険者が5人未満である適用事業所に所属する法人の代表者であって、一般の従業員と著しく異ならないような労務に従事している者については、その者の業務遂行の過程において業務に起因して生じた傷病に関しても、健康保険による保険給付の対象とすること」とされた。

その結果、労災法と健保法の給付関係は上の表のように整理された。

以上から、役員の本業業務（事業主立場での業務上）の場合や「そのほかの役員」のすべての業務上の傷病の場合には、労災法・健保法いずれの給付も受けられないこととされていた。

II いわゆる「谷間」問題とその立法的解決

1 以上の問題とは別に、近年、平成25年改正前健保法1条の「業務外」の解釈をめぐる健保法の給付が受けられない事態が指摘されてきた。

「業務外の事由による」の文言は、労災法と切り離すために昭和22年法律45号による改正で加えられたものであることについては、異論がない。

それゆえに行政解釈も、初期のものは立法趣旨に忠実に、「業務外」の観念は、労働基準法・労働者災害補償保険法における「業務上」の観念に対応するものであって、業務と事故との間に因果関係の認められない場合をいう⁵⁾とされていた。

ところが時期・趣旨は不明であるが、行政解釈はその後変遷し、少なくとも近年においては、「業務」を広く理解する行政解釈が採られていた⁶⁾。適用事業所における被保険者（労働者）の本来の業務はむろんのこと、そのほかの事務または事業であっても、「人が職業そのほか社会生活上の地位に基づいて、継続して行う事務または事業の総称」とされ、反復継続して行う意思があれば1回の行為であっても、また利益を伴うか否かを問わず、「業務」に該当するものとされていた⁷⁾。

その結果、人々の社会生活の多様化・複雑化に伴い、例えばボランティア活動中、シルバー人材センターからの請負・委任の作業中、インターンシップ中、障害者の福祉的就労中など、多くの場合の傷病について健保法の給付が行われないことが指摘されるようになった。いわゆる「谷間」問題とは、主にこの点を問題とするものであった。

2 厚生労働省では、「シルバー人材センターの会員の就業中の負傷について健康保険法からの給

⁵⁾ 小山（1953）、p.20。

⁶⁾ 確認できた初出は厚生省保険局健康保険課編（1959）『健康保険法の解釈と運用—第2版』社会保険法規研究会、pp.48-49であり、基本的にそのまま後の各版に引き継がれている。説明のために用いられているのは、本来業務の事業所のロックアウト中にほかの事業所に日雇い雇用された労働者が作業中に負傷した事例である（昭和28年8月4日保文発4844号）。2012年11月28日第59回社会保障審議会医療保険部会において、厚生労働省大島保険課長は、「どこからそういう運用をしたかはわからないんですけども、相当早い段階から、ここでいう業務は、言わば反復、継続した事務事業だという運用をしております」と説明している。

⁷⁾ 法研（2005）、pp.102-103。

付が認定されないという問題が起きたことを契機に⁸⁾、副大臣、関係局長等から成る「健康保険と労災保険の適用関係の整理プロジェクトチーム」を設置し、2012年10月29日に対応方針のとりまとめを行った。その結果をもとに社会保障審議会医療保険部会の審議を経て行われたのが平成25年法律26号による改正であり、健保法1条は「労働者…の業務災害（労働者災害補償保険法…第7条第1項第1号に規定する業務災害をいう。）以外の疾病、負傷若しくは死亡…に関して保険給付を行うもの」とされた。その結果、いわゆる「谷間」の多くは解消されることとなった。

ただし、この改正は同時に、法人の役員としての業務について、明文で適用除外条項を設けた（健保法53条の2）。平成15年保発0701002号通知による零細事業主の取扱いも含め、従来の取扱い（上記I2②）をそのまま明文化したものである（平成15年保発0701002号通知は廃止）。結局、法人の役員が事業主の立場で行う業務については、原則として労災法・健保法のいずれも不支給である状況がそのまま残された。

Ⅲ 「業務」の解釈と健保法の守備領域

1 「業務」という概念は、多方面の立法においてさまざまな趣旨で用いられており、多義的である⁹⁾。そのため、語義や他法における用例から解釈を導くことはできず、健保法においては健保法の「業務」の概念を明らかにする必要がある。

労災法の「業務上」以外をすべて健保法の「業務外」とする解釈は、健保法で独自に「業務」ないし「業務外」の概念を定立することを避けたものであるが、立法趣旨に沿うものであり、かつ「谷間問題」の多くを解消できる点において、一定の合理性がある。実際、平成25年法律26号による改正も、基本的にはこの解釈の明確化であった。

しかしこの解釈は、収益的な活動の場合も労災法の給付対象とならない限り健保法の給付が行わ

れる点において、若干の違和感がぬぐえない。例えばサラリーマンによる兼業農家、副業としての内職、各種の請負・委託業務などがすぐに思い浮かぶが、社会生活の多様化・複雑化に伴い、そのような事例は増加することが予想される。

2 もともと労災法の基本原理は、職業上の危険、ないし報償責任論である¹⁰⁾。すなわち「事業活動によって利益を受ける者がその危険も負担する」わけであるが、労災法は、特に労働者について、その従属的立場に着目して、事業主の全額負担による強制的損害補償を制度化したものであった。おなじく危険にさらされるとしても、事業主自身はみずからその状況を選択し、あるいは創り出した者であるので、公的制度で対処してやる必要はない。労災法が原則として労働者のみを対象としているのは、そのためである。

そうすると、そのような報償責任論の該当する領域については、本来的に、広い意味での何らかの業務災害補償制度の対応すべき分野と理解することが可能である。仮に公的給付の対象とする場合には、労災法に取り込むか別途の業務災害立法で対応するのが筋であり、健保法の給付対象とはすべきでないということになろう。現行法上残されている、法人の役員としての業務について労災法・健保法いずれも不支給である状況は、このような考え方の整理で理解できるものである。

平成25年改正前健保法1条における「業務」の解釈も、また平成25年法律26号による改正も、本来は収益的な活動の要素を中心に据えて行うべきものであったことになる。同じ農作業中の傷病であっても、家庭菜園では健保法から給付されるが、兼業農家では給付されないというのが、やはり適切な整理なのではないか。シルバー人材センターからの請負・委託業務については、健保法からは給付すべきでないこととなろう。

3 諸外国には、広い範囲の人々を労災保険制

⁸⁾ 厚生労働省「健康保険と労災保険の適用関係の整理プロジェクトチームとりまとめ」（2012年10月29日）、p.1。

⁹⁾ 例えば刑法211条（業務上過失致死傷罪）、特許法68条（業として）、医師法17条（医業）など。

¹⁰⁾ 菅野（2016）、p.605、西村（2003）、p.327。

度の保護対象としている立法例がある。例えばイタリアでは、農業従事者、自営業者、準従属労働者（委託業務などで働く人々等）、学生の一部、さらには家庭の主婦・主夫まで、広く労災保険制度の被保険者としている¹¹⁾。その範囲の是非はともかく、これは業務災害を広く捉える可能性を示唆している。日本の労災法は「労働者」とその事故をめぐる特性の基本構造が法制度の骨格をなしており、保護対象の拡大には隘路がある¹²⁾。仮に保護が必要でかつ労災法の適用対象の拡大が難しいような対象者が存在するとすれば、自営業者等を対象とする別個の制度など、労働者以外の業務災害に対応できる制度の検討も視野に含まれてくる可能性がある。

1922年立法当初の健保法は、業務上の傷病も給付の対象とした点において、本来の領域を超えた給付をしていたものといえるが、それは労働者の業務上の傷病についての給付が不十分な時代の、過渡的な性格を持つ立法であったということができる。労災法の実施に伴う改正によって、労働者の本来業務に関しては本来の守備領域に戻った。平成25年法律26号による改正は、労働者の本来業務以外の場面で本来の領域を少し超えた給付を行うものとなってしまったが、これも、労働者以外の広い業務災害補償制度が創られるまでの過渡的な性格とみるべきであろうか¹³⁾。

すべての傷病を健保法の給付の対象とすること

まで、憲法25条の要請とは思えない。健保法の守備領域を上記のように画し、領域外の傷病への対応を広い意味の業務災害補償制度に委ねることは、合理的な整理であり、憲法25条および14条の問題を生じないものと考えられる。業務災害補償制度側の領域における法制度が欠けているために給付が受けられない事態に関しても、直ちに憲法上の問題が生ずるわけではなく、事前の予測可能性や、民間保険などを利用して自ら対応する可能性などを詳細に検討すれば、憲法25条等に抵触する可能性は小さいものと思われる（例えば法人の役員としての業務についての不支給も、憲法上の問題はなかろう）。

参考文献

- 小山進次郎編（1953）『社会保障関係法（I）』日本評論新社。
保原喜志夫・山口浩一郎・西村健一郎編著（1998）『労災保険・安全衛生のすべて』有斐閣。
岩村正彦（2000）「労災保険政策の課題」日本労働法学会編『健康・安全と家庭生活（講座21世紀の労働法第7巻）』有斐閣、pp.19-41。
西村健一郎（2003）『社会保障法』有斐閣。
東京大学労働法研究会編（2003）『注解労働基準法（下）』有斐閣。
法研（2005）『健康保険法の解釈と運用（11版）』。
菅野和夫（2016）『労働法〔第11版〕』弘文堂。

（こじま・せいよう）

¹¹⁾ 小島晴洋・小谷眞男・鈴木桂樹・田中夏子・中益陽子・宮崎理枝（2009）『現代イタリアの社会保障－ユニバーサルリズムを越えて』旬報社、pp.145-155〔中益陽子〕。

¹²⁾ 岩村（2000）、pp.25-27、pp.34-37。

¹³⁾ 国民健康保険法が業務上・外の区分をせず給付を行う（2条）のも、同様に考えられよう。