

# 労災保険における特別加入について

## ——個人事業主と労災保険との関係

地神 亮佑

(大阪大学准教授)

わが国における労災保険制度は、労働基準法上の労働者に対する使用者責任に基づく補償責任を担保する強制加入の社会保険制度として創設された。その後、労働者を使用しない自営業者である個人事業主のうち、業務の実態、災害の発生状況等から、労働基準法の適用労働者に準じて保護すべき者について、労災保険への任意加入が認められるようになった。これが特別加入制度である。具体的には個人タクシー業者や個人貨物運送業者、建設業の一人親方等がその対象となっており、当該特別加入者の団体（特別加入団体）の申請により加入が可能となり（団体加入方式）、保険事故の発生に対し労働者と同様の給付を受ける権利が発生する。保険料の実質負担者は当該特別加入者である。特別加入制度は労災保険において特例的な制度であること、また、一人親方等については労働者と異なり使用者の指揮命令による業務の確定がないことから、特別加入の対象やその業務上外判断については保険技術上一定の制約を受け、また、業務起因性判断などにおいて一人親方等の自律的な就業のあり方をどのように考慮に入れるべきかという未解決の課題もある。団体加入方式については災害予防の観点から評価できる点もある一方で、種々の実務上の課題があることが指摘されている。もっとも、個人事業主への保護や保護拡大に対するこうした制約については、特別加入による本体給付への影響を過度に重視する姿勢を修正すれば、技術上の問題の解決や業務起因性判断基準のさらなる検討により一定程度解決可能な部分もあり、そうした問題への検討は、近年検討されている現行制度とは別個の制度のあり方を考える上で有益であるため、今後も特別加入制度のさらなる検討を継続すべきと考える。

### 目次

- I はじめに
- II 一人親方等の特別加入制度の概要
- III 特別加入制度の位置づけ
- IV 各論的検討
- V おわりに——まとめと展望

### I はじめに

わが国の労働者災害補償保険（以下、労災保険）制度は、労働基準法第8章に規定される使用者の

労働者に対する災害補償の発生を保険事故とする、政府管掌の強制加入保険として創設された。このように使用者の災害補償責任が前提となっていることから、保険料は使用者（事業主）の単独拠出であり、保険給付の対象は労働基準法上の労働者である、という仕組みが明確になっていた。しかし、その後の法改正によって、次第に労働基準法との乖離が進むこととなった（いわゆる「労災保険のひとり歩き」）。本稿のテーマである労災保険の特別加入制度はまさにそのような「ひとり歩き」の典型であり、労働基準法の労働者でない

中小企業事業主やいわゆる一人親方等を、業務の実情、災害の発生状況等に照らして、労働基準法適用労働者に準じて保護を行うものとする、実質的には就業者拠出の任意加入保険となっている。

ところで近年、現行法で特別加入の対象となっていない個人事業主（本稿では、企業等に雇用されず自営的に就業を行う者のうち、他人（労働者）を使用しない者と定義する）の一部について追加的に適用対象とすべきかという議論が行われている。その根拠として、まず、グローバル化や技術革新等による産業構造の変化にともなう企業側のニーズや、多様な就労を求める就業者側のニーズ<sup>1)</sup>が存在し、また、ICT技術の進展により、インターネットを通じた仕事の仲介（クラウドソーシング）が拡大していることから、個人事業主として就業するものが増加していることが指摘される<sup>2)</sup>。さらに将来的にはAI技術の進展も加わり、「企業は、極端に言えば、ミッションや目的が明確なプロジェクトの塊となり」、そうしたプロジェクトの期間に応じて就業者が柔軟に企業の内外を移動する形になり、また複数のプロジェクトに同時に従事するなど、「個人事業主と従業員との境がますます曖昧になっていく」ことも指摘されており<sup>3)</sup>、そうすると、これまで「労働者」が担っていたような業務（指揮命令は希薄になるが）を行う個人事業主も増加していくことが見込まれる点も指摘される。そうすると、「労働基準法適用労働者に準じて保護を行う」べきものと評価される労働者が増加する可能性が出てくるため、特別加入制度の問題となってくるのである。

そして、政府も、人口減少社会への対応という面から、個人事業主の増加には基本的に前向きであるといえる。たとえば、2020年7月に閣議決定された成長戦略実行計画においては、同年6月に出た「全世代型社会保障検討会議第2次中間報告」の内容を踏まえ、「多様な働き方の拡大、ギグエコノミーの拡大による高齢者雇用の拡大、健康寿命の延伸、社会保障の支え手・働き手の増加などの観点からも、個人がフリーランス<sup>4)</sup>を選択できる環境を整える必要がある」と述べられている（2頁）。そこで、フリーランスが「安心して働ける環境を整備するため、政府として一体的

に」保護ルールの整備を行うものとしており、その一方策として「労働者災害補償保険の更なる活用を図るための特別加入制度の対象拡大等について検討する」ものとされている（4頁）。

たしかに、労災保険における特別加入制度は一人親方等の特別加入を中心に労働者に類似する個人事業主の一部を対象としており、同制度による包摂がいわば「最短ルート」にみえる。一方で、上述のように当初想定されてきた労災保険制度の構造と大きく異なる制度をどの程度まで拡大することが妥当なのかという問題や、ほんらい自律的な働き方である個人事業主としての就業中の事故等をどのように保険事故として捉えるか等についても考慮が必要となる。本稿はこのような問題意識のもと、これまで労災保険・特別加入の対象となつてこなかった個人事業主に対する保障の拡大という点を念頭におきながら、あらためて特別加入制度、特に個人事業主の問題と関係の強い一人親方等の特別加入についてその趣旨目的、法解釈上・立法論上の諸問題を、立法経緯・学説・裁判例等の検討から明らかにすることを目的とするものである。

## II 一人親方等の特別加入制度の概要

### 1 制度の対象

労災保険の特別加入の対象は、労災保険法33条各号に規定される者であり、①労働保険事務組合に労働保険事務の処理を委託する中小企業事業主および②その者が行う事業に従事する者、③「厚生労働省令で定める種類の事業を労働者を使用しないで行うことを常態とする者」および④その者の行う事業に従事する者、⑤厚生労働省令で定める種類の作業（特に災害発生の危険性が高い一定の農作業など）に従事する者（いわゆる特定作業従事者）、⑥⑦海外派遣者である。②④⑤の者については、労働者である者を除くものとされる。

本稿で中心的な検討課題とする③の者（以下、単に「一人親方等」という）の行う事業について、労災保険法施行規則46条の17は、次の6種に限定している。すなわち、(i) 自動車を使用して

行う旅客または貨物の運送の事業、(ii) 建設の事業（土木、建築その他の工作物の建設、改造、保存、原状回復、修理、変更、破壊若しくは解体又はその準備の事業）、(iii) 漁船による水産動植物の採捕の事業、(iv) 林業の事業、(v) 医薬品の配置販売の事業、(vi) 再生利用の目的となる廃棄物等の収集、運搬、選別、解体等の事業である。通達（昭和40年11月1日基発145号）は、(i)の事業を労働者を使用しないで行うことを常態とする者には通常、個人タクシー業者や個人貨物運送業者が該当し、(ii)については大工、左官、とび、石工等いわゆる一人親方等が該当するが、特に職種は限定しない、といった例示を行っている。また、他の事業に労働者として使用されることがある者であることのみをもって適用が排除されることはない<sup>5)</sup>。

## 2 保険加入と保険料

以下、原則として一人親方等の特別加入について確認していく。一人親方等が特別加入するためには、その構成する団体（特別加入団体）が、構成員の業務災害および通勤災害（一部の一人親方等を除く。後述）に関して労災保険の適用を受けることにつき「申請」をする必要がある（労災保険法35条1項）。この方式は一般に団体加入方式と呼ばれるが、一般の労働者を使用する事業主の場合と異なり、一人親方等が特別加入団体の構成員となるかどうか、あるいは当該団体が「申請」をするかどうかは任意ということになる（任意加入）。この申請に対し政府の承認があったときは、次のような効果が発生する。すなわち、当該団体は適用事業およびその事業主とみなされることとなり（同項1号）、他方で、その構成員たる一人親方等は、適用事業に使用される労働者とみなされることとなる（同項3号）。これにより、政府に対する保険料納付義務が当該団体に発生することとなる。もっとも、通常、保険料を実質的に負担するのは一人親方等である（就業者負担）<sup>6)</sup>。保険料率は、後述のように決定される給付基礎日額に、事業の種類によって異なる保険料率を乗じて得た額とされる（第二種特別加入保険料。労働保険の保険料の徴収等に関する法律（以下、「徴収法」）

14条参照）。

## 3 保険給付

上記団体の構成員たる一人親方等が業務上負傷・疾病・障害・死亡をこうむった場合、労働基準法上の災害補償の事由が生じたものとみなされる（労災保険法35条1項5号（同法34条1項2号の準用））。そのため、通常の労働者と同様の補償給付を受けることができる。一方「住居と就業の場所との間の往復の状況等を考慮して厚生労働省令で定める者」（労災保険法35条1項柱書）、具体的には自動車を使用して行う旅客又は貨物の運送の事業と漁船による水産動植物の採捕の事業の一人親方等（労災保険法施行規則46条22の2）については、通勤災害に関する保障がないものとされる。

特別加入者に係る業務災害、複数業務要因災害および通勤災害の認定は、厚生労働省労働基準局長が定める基準によって行うものとされている（労災保険法施行規則46条の26）。

休業補償給付等について給付額算定の基礎となる給付基礎日額は、「当該事業と同種若しくは類似の事業又は当該作業と同種若しくは類似の作業を行う事業に使用される労働者の賃金の額その他の事情を考慮して厚生労働大臣が定める額」とされており（同項6号）、3500円から2万5000円の間で設定される額から定めることとなっている（労災保険法施行規則46条の24（46条の20第1項の準用）。実際には一人親方等の希望に沿って決定されることとなる。

## Ⅲ 特別加入制度の位置づけ

### 1 立法時の政府・労災保険審議会見解

以上のように、任意加入・（実質）保険料就業者負担という、労働基準法上の労働者を対象とした当初の制度とは異なる性質を有している特別加入制度であるが、労災保険制度全体においてどのように位置づけられるのだろうか。

まずは、立法時の政府見解を参照する。特別加入制度の性質として、1965年に国会に提出され

た労災保険法の改正法案について、その審議過程における石田博英労働大臣の答弁として、「この労災保険の中に……一人親方等の特別加入を認めた制度、これは労災保険の本来のあり方といえますか、本来の使命からいいますと、ことばはよくありませんかもしれませんが、いわばサービスであります。本来からいえば、雇用関係にある者に限定せらるべきものであります。そこで、サービスの部門に対する補償のほうが本来のものより手厚くなるということになると、これは本来転倒に相なります。したがって、おのずからそこに限度がある」<sup>7)</sup> というものがある。また、石黒拓爾政府委員（労働省労働基準局労災補償部長）の答弁として「[特別加入制度を設けた理由の]一つは、零細企業の事業主あるいは従業者といったようなものが、労働契約こそ結んでいないけれども、その労働の実態は非常に労働者に似ておる。そういう人たちが労働者と同じように働いて、同じようなけがをした場合には、われわれに余力があったら何とかしてあげたいという気持ちでございます。これが社会保障的であるかどうかという点につきましては、私ども、必ずしもこれが非常に社会保障的であるというふうには考えてはおりませんで、むしろ全くの任意加入でございまして、強制的に加入させるものではございませんので、労災保険も一種の契約保険を営むものであるというふうな考え方でございます」<sup>8)</sup>、「特別加入の対象者としたしましては、御指摘のごとく、実態上、労働者と同じように働いておるし、また、いつ労働者にも変わるかもわからないような人もあるようですし、けがも一緒にするというような人を取り入れたいということです。ただ、行政能力に限界がございまして、何でもかんでも一べんに入れるわけにいかないと存じます。できるだけ広くやりたいとは考えております」<sup>9)</sup> といったものがある。

これらの答弁からは、立法者の特別加入制度についての認識は、社会保障的性格を有するものでなく政府の提供するいわばサービスとしての「契約保険」であること、また労災保険制度が「本来」労働者のためにあり、特別加入者に対する給付がそれを上回ることが許されない、というものであったといえる。また、労働の実態が労働者

に似ている就業者について「当時の労働省が出来るところから特別加入制度の対象にしていくという、いわば場当たりの対応が立法当初から予定されていた」<sup>10)</sup> ことも指摘される。

1965年6月1日に改正案が可決され、省令改正が行われるにあたり、労働者災害補償保険審議会はその答申（昭和40年10月20日）において、「特別加入については、業務の実態、災害の発生状況等から、労働基準法の適用労働者に準じて保護すべき者に対し、特例として労災保険の適用を及ぼすのが制度の趣旨であるので、その実施に当っては、いやしくも労災保険本来の建前を逸脱し、あるいは制度全体の運営に支障を生ずることのないよう、あくまで慎重を期する必要がある」とする基本的考え方を示している。さらに、その対象については「かかる見地から、特別加入者の範囲については、業務の危険度ないしその事業の災害率に照らし、特に保護の必要性の高いものについて考慮するとともに、特別加入者の従事する業務の範囲が明確でないし特定性ももち保険業務の技術的な処理の適確を期しうるかどうかを十分に検討すべきである」としている。これらは現在においても行政における基本的な理解であるといえる<sup>11)</sup>。

## 2 学 説

労災保険において特別加入制度をどのように位置づけるかは、そもそも労災保険制度の趣旨・目的をどのように理解するかによって左右される。少なくとも労災保険法の制定当初は、その補償給付の内容が労働基準法上の災害補償責任と同内容であったことと、労働基準法上の、労災保険法に基づいて災害補償に相当する給付が行われるべきものである場合における免責規定（84条1項）の存在から、使用者の災害補償責任の責任保険という位置づけであったことは間違いがない。しかし後に、被災労働者や労働者以外の者ないしその遺族の「生活保障」の実効性を高める法改正——特別加入制度以外にも、給付の年金化、スライド制導入、通勤災害制度創設など——が行われていったことにより、少なくともそれまでの責任保険としての性格（損失填補的性格）に国家による被災労

働者等の生活保障としての性格（生活保障的・社会保障的性格）が加わっていったという理解が一般的となったといえる。他方でどの程度社会保障的性格を重視するかは論者により異なり、解釈論や立法論に対する姿勢となって現れる。特別加入制度を「社会保険の機能拡大・発展の一形態であり、かつ、歴史展望的には、社会保障へのステップとなりうるような社会保険の人的対象の拡大制度と位置づけ」る見解においては、「特別加入制度は、社会保険技術を利用して、加入者の労働過程での災害に起因する生活保障をめざすべきものと解すべきものであり、「特殊な政策的目的に基づく例外的な制度ではなく、社会保険自体の発展の中で捉える本質を持つものと解すべき」とされる<sup>12)</sup>。複合的な性格を有していることを前提としながらも、「あるべき」方向性として生活保障的（社会保障的）な制度を示した見解といえよう。一方で、労災保険が複合的性格を有するとする立場のもとで、特別加入制度が労働者・遺族の生活保障といった政策目的のなかで創設されたものであるという事実は「その解釈、運用においても配慮される必要がある」としつつ、労災保険法の目的規定（「労働者……の保護」）、「特別加入」の章が労働者に対する保険給付等の規定の後に置かれていること、労災保険事故が国民が日常生活においてひとしく直面するおそれのある社会的危険とはその性格を異にし、保険給付の財源も使用者の保険料によって賄われるなど労災保険法の労働法的性格を見過ごすことは妥当ではない<sup>13)</sup> ことなどから、その特別加入制度はやはり「特例」と解すべきとする見解もある<sup>14)</sup>。前者の見解については、先に検討した特別加入制度の立法者意思とは適合しないようにおもわれるし、現行法においても「健康保険、年金保険と区別して業務上災害を補償する労災保険を維持している」<sup>15)</sup> ことや労災保険の使用者単独拠出制の意義をかんがみると、やはり特別加入制度を「特例」的に捉える見解が妥当と考える。

## IV 各論的検討

### 1 加入対象

現在一人親方等の特別加入が可能とされる事業については、「その業務の危険度、業務の範囲を明確に特定できるかどうか（業務災害の認定など保険関係の適用処理の技術的可能性）の観点から」<sup>16)</sup> 定められたものである。このような一人親方等への加入制限は「厳しすぎるといわざるをえない」とする見解もある<sup>17)</sup>。

おもうに、業務災害の発生確率が著しく低い事業に使用される労働者も等しく労災保険の保護の対象となっていることからすれば、特別加入の趣旨を労働者に類似する者に対する保障という点に置くのであれば、加入対象を限定するにあたって「業務の危険度」を根拠にする必然性は特にはない。こうした限定は、労災保険において特別加入を「例外」に位置づけ、さらに「労災保険本来の建前を逸脱」してはならないとする立場が明確に現れたものといえる。もっとも、こうした基本的考え方に基づいたとしても、特別加入者に対する保険料賦課が対応する給付総額に対し適正に行われている場合には、使用者単独拠出の労災保険「本体」が侵食されることはないのであり、業務の危険度が必ずしも高くない事業への適用拡大も許容されるものとする。なお、「業務の危険度」を反映したといえる、一人親方等に関する保険料率（第二種特別加入保険料率：徴収法別表第5）について、最も低いのが「医薬品の配置販売業者」の7/1000%であるところ、通常の労災保険料率について同率を上回る料率となっている事業は54事業中29事業である（同別表1。いずれも平成30年改定時）。いちおう、単純に考えて「業務の危険度」は全事業中「真ん中」あたりといえるのかもしれない。

### 2 団体加入方式

#### (1) 団体加入方式の趣旨と課題

一人親方等について、実質的には自らが保険料を支払い、また保険給付を受ける対象であるのに、当該一人親方等を被保険者とするのではなく

その団体を事業主と擬制して保険加入する団体加入方式を採用したのは、「労災保険制度の構造に即して法律構成しており、また、既存の労災保険の保険技術を可能な限り活用」<sup>18)</sup> することが目的であるとされる。また、事業主に課せられている労働保険事務を処理することになる関係から、特別加入団体は（イ）一人親方等の相当数を直接の構成員とする単一団体であること、（ロ）構成員の範囲、構成員たる地位の得喪の手続きなどが明確であること、その他団体の組織、運営方法などが整備されていること、（ハ）当該団体の定款などに規定された事業内容からみて、労働保険事務の処理が可能なものであること、（ニ）当該団体の事務体制、財務内容などからみて、労働保険事務を確実に処理する能力があると認められること、（ホ）当該団体の地区が、その主たる事務所の所在地を中心として当該所在地を管轄する都道府県労働局の管轄区域またはこれと隣接する都道府県労働局の管轄区域に相当する区域をこえないものであること、のすべての要件を充たすことが求められている（昭和40年11月1日基発1454号）。

団体加入方式については、一人親方等の特別加入団体について手数料（組合費）の支払が必要となること、上述のように同団体が事業主として保険事務を行わなければならないことからその設置に消極的な組織も見受けられること等が問題点として指摘されている<sup>19)</sup>。また、かつて日本芸能実演家団体協議会は、団体加入方式による芸能実演家の特別加入の可能性について、同協議会が上記（イ）の「単一団体」要件に該当しないことや、（ホ）に関連して、団体の構成員が団体事務所の近隣都道府県に居住していなければならないが、芸能実演家の多くは大都市近郊に居住しており、これに該当しない場合の団体事務所の設立には困難が伴う、といった障害があることを指摘している<sup>20)</sup>。こうした点から、直接加入を推進すべきとの見解もある<sup>21)</sup>。

自らが使用する労働者との関係で使用者（事業主）となり、そこでの保険関係を前提に擬制労働者として加入する中小事業主（海外派遣者としての事業主も含む）の特別加入の場合と異なり、労

働者を使用しない一人親方等の場合いっさいの使用関係がないことから、一人親方等についてその団体を事業主（使用者）と擬制する方式は、使用者—労働者の関係を前提とする労災保険の全体的な構造とは整合性があり、その点からは評価できる。上記指摘される問題については、特別加入団体があくまで擬制事業主であり、構成員の被災に対する責任等を負っていないことをかんがみ国庫ないし労災保険財政から運営費の一部を補助する、あるいは団体の構成員の居住地と事務所との関係は、行政実務のデジタル化によるボーダーレスな処理を行うことにより利便性を高めるといった方策により一定程度対応可能なのではないかと考えられる。しかしながら一方で、保険料負担が実質的に一人親方等の側にあるということじたいが「労災保険本来の」形とはもはや大きく異なるといえ、そう考えると、特別加入団体を事業主と擬制するという「形式」を維持することについて、決定的な重要性があるとはいい難いようにも思われる。

## （2）特別加入団体の災害防止措置

特別加入の申請をしようとする団体は、あらかじめ、一人親方等の業務災害の防止に関し、当該団体が講ずべき措置およびこれらの者が守るべき事項を定めなければならないとされている（労災保険法施行規則46条の23第2項）。一般の労働者については、事業主に労働安全衛生法等の法令により災害防止措置が義務づけられているが、一人親方等についてはそのような法令がないため、「一般の労働者との均衡を考慮して」定められたものである<sup>22)</sup>。上記の形式面よりも、この点のほうに団体加入方式の意義を認めやすいかもしれない。

ただし、特別加入団体はあくまで擬制事業主であり当該一人親方等を使用はおろか発注者としての指図さえ行うものではないことから、当該義務づけられる「措置」等にはおのずから限界がある。たとえば、自動車を使用して行う旅客または貨物の運送の事業の場合、道路交通法、道路運送車両法等により「安全に関する規制が行われているので」団体は右の措置および事項の定めをして

いるものとみなされ<sup>23)</sup>、建設の事業に関しては「当該団体の現状に鑑み、当分の間」、労働安全衛生規則等の規定のうち建設の事業の災害防止に係る規定に準じた措置を、「当該団体がその構成員に守らせる旨の誓約書を提出すれば」、措置および事項を定めているものとみなされる<sup>24)</sup>。災害防止の趣旨・目的から団体加入方式を意義づけるのであれば、より実効性の高い措置（保護物品の支給、安全教育等）を行うことができるよう、保険財政ないし国庫補助等を用いて団体に対し一定の補助を行うことも考えられて良いと考える。

### 3 業務上外認定

#### (1) 事故性の負傷・死亡等

上述の通り、労災保険法施行規則の定めにより、特別加入者に係る業務災害、複数業務要因災害および通勤災害の認定は、厚生労働省労働基準局長が定める基準によって行うものとされている。その認定基準（昭和50年11月14日基発671号）は、たとえば建設の事業を行う一人親方等について、(i) 請負契約に直接必要な行為を行う場合、(ii) 請負工事現場における作業およびこれに直接附帯する行為を行う場合、(iii) 請負契約に基づくものであることが明らかな作業を、自家内作業場において行う場合、(iv) 請負工事に係る機械及び製品を運搬する作業……およびこれに直接附帯する行為を行う場合、に業務遂行性を認めるものとしている。この理由については、一人親方等の業務上外の認定が「業務の内容が労働者と異なり、労働契約、労働協約などによって特定されておらず」、また、事業主が「他人の指揮命令により他律的に行為しない」ことから、業務上外の認定が困難であることが挙げられている<sup>25)</sup>。

こうした業務上外（業務遂行性）判断についての裁判例には、足立労基署長（本間製作所）事件東京地裁判決<sup>26)</sup>がある。同事件においては、建設事業の一人親方等として特別加入していた自営業者が、取引先から受注した空調機の室外機用架台2台（本件製品）を製作し、納品の際に同製品の下敷きとなり死亡したという事実関係のもと、同死亡が業務上の事由によるものかどうか争わ

れた。裁判所は結論として業務遂行性を否定したが、その理由づけはおよそ次のとおりである。まず、「労災保険は、労働基準法上の労働者の労働災害に対する保護を本来の目的とする制度」であり、特別加入制度は、「業務の実態、災害の発生状況等から、労働者に準じて労災保険制度により保護するのが相当と考えられる者」について、「労災保険制度の本来の目的を損なわず、かつ、災害が発生した場合の業務上外の認定等の保険技術的に可能な限りにおいて、特例として保険加入を認めることとした制度」であるとする基本的な考え方を採用している。したがって、「特別加入制度は、すべての業種について認められるわけではないし、特別加入者の被った災害が業務災害として保護される場合の業務の範囲は、労働者の行う業務に準じた業務の範囲に限られるのであって、特別加入者の行うすべての業務に対して保護が与えられるのではない」とする。そして、このような特別加入制度の趣旨から「加入できる者の範囲が制限されて」おり、また、「特別加入者の業務又は作業の内容は、労働者の場合と異なり、労働契約に基づく他人の指揮命令により決まるものではなく、自己の判断によって決まる場合が多いので、その業務又は作業の範囲を確定することが通常困難となるため、保険技術的な面から」業務上外認定を労働基準局長が定める基準によって行うこととされているとする。

そのうえで、一人親方等として特別加入することができる建設事業の内容については、「業務の危険度、業務の範囲の明確性ないし特定性を考慮して」定められており、そして、「前記のとおり特別加入制度の趣旨から加入できる者の範囲が限定されていること、製造事業の一人親方等については……特別加入はできないこと」、上記認定基準が「請負契約によらないで製造又は販売を目的として建具等を製造している場合につき業務遂行性を認めないものとしていることなどに照らすと」、同通達にいう「請負契約」ないし「請負工事」とは、「建設業における請負工事契約ないし建設業における請負工事であると解するのが相当である」と判示し、本件においては、被災者は「本件製品の製作を請け負ったにすぎないから、

上記基準の「請負工事に係る」ものではなく、したがって、業務遂行性が認められない」という結論にいたっている。

本判決は、上述した行政の基本的考え方と解釈をほぼそのまま踏襲したものであるといえる。本判決（および行政の立場）に対する批判的見解としては、労災保険制度（特別加入制度）の生活保障の性格を強調する立場から業務上概念を柔軟にないし広くとらえるべきとする見解<sup>27)</sup>があるほか、特別加入制度の趣旨から、すでに建設業の一人親方等として特別加入していた者の行う製造・搬送業務の業務上外判断においては「労働者に準じた業務＝労働者の業務としての行動性格を有していたかどうか」「業務の危険度＝災害の危険と保護の必要性」という要素を考慮して個別的・具体的に判断すべきものであり、製品の製造だけの請負を対象外とする判断が「形式的判断」であるなどとするものがある<sup>28)</sup>。

ただ、批判的見解については、労災保険法ないし特別加入制度のあるべき方向性として一定程度首肯できるものの、保険事故として法で現実特定された事業の遂行とはいいい難い業務についてその業務遂行性を認めるのは趣旨解釈としても限界を超えているようにおもわれるし、特に使用者の指揮命令により画されることのない一人親方等の「業務」性を抽象度の高い制度趣旨により拡大することは、保険技術上も妥当とはいえないがたい点は、行政解釈等の指摘するとおりである。加えて、特別加入者は自ら事業を選択し「任意加入」している時点で、保険事故となる業務の限定を自ら引き受けたともいえ、その範囲で業務遂行性が認められるのはやむを得ないともいえる。このように、現行法上の解釈としては、特別加入者の選択した事業を中核において業務遂行性を判断するのが妥当ということになるし、いい方を変えると、その点に現行の特別加入制度の限界もあるといえることができるだろう。

## (2) 業務起因性

上記の「業務遂行性」にかかる議論は、いわゆる事故性の傷病・死亡等にかかるものであるが、特に非事故性の疾病（負荷の蓄積等によるもの）の

業務上外認定については、業務起因性（業務と疾病との間の相当因果関係）が問題となる。行政解釈としては、「業務起因性の判断は、労働者の場合に準じて行う」とされている<sup>29)</sup>。

近年特にこの業務起因性の有無が問題となるのは、いわゆる脳・心臓疾患（労働基準法施行規則別表第1の2第8号）あるいは精神障害（同9号）の発病についてである。前者については、「業務による明らかな過重負荷が加わることによって、血管病変等がその自然経過を超えて著しく増悪し、脳・心臓疾患が発症する場合があります、そのような経過をたどり発症した脳・心臓疾患は、その発症に当たって、業務が相対的に有力な原因であると判断し、業務に起因することの明らかな疾病として取り扱う」、後者については、「心理的負荷による精神障害の業務起因性を判断する要件としては、対象疾病の発病の有無、発病の時期及び疾患名について明確な医学的判断があることに加え、当該対象疾病の発病の前おおむね6か月の間に業務による強い心理的負荷が認められること」等の基本的考え方に基づく認定基準が発出されている（前者につき平成13年12月12基発1063号、後者につき平成23年12月26日基発1226第1号）。この両者に共通するのは、短期間ないし長期間にわたるいわゆる長時間労働を過重負荷・心理的負荷に含めている点である<sup>30)</sup>。他人に使用されないことが前提となる特別加入者について、こうした長時間労働（就業）による負荷を業務起因性の判断においてどのように評価すべきかについては、必ずしも明らかになっているとはいえない。

一人親方等の就業時間については、少なくとも建前としては、①使用者の指揮命令に服する時間でないこと、②就業時間の長さについて自らがコントロール可能なこと、が特徴として挙げられる。①をどのように評価すべきかは難しい。茨木労基署長（大瀧産業）事件<sup>31)</sup>は、一人親方等として特別加入していたダンプトラックの運転手が、特定の会社に専属して運送業務に従事してきたところ、運搬作業中に起きた接触事故をきっかけに脳出血を発症した事案であるが、原告である当該特別加入者は、その原因のひとつとして労働時間の過重性の存在を主張し、業務起因性の有無につ

いて争っている。裁判所は、疾病の発症前3カ月の期間の稼働日数や各日の「勤務」時間と休憩時間等を事実認定・評価し、労働時間の過重性を否定しているが、その中で、原告の、業務の過重性については労働基準法上の労働時間を基準とすべきとする主張について、「原告が同法上の労働者に該当するかには疑問があるうえ、業務起因性の判断は、発症した疾病の内容と業務の態様とを個別具体的に検討すべきであって、同法上の労働時間を判断基準とすることは相当でない」と判示している。当事案は一人親方等とはいえ遂行する業務の内容に本人の裁量の余地が少ない働き方（労働者に近い働き方）をしていたため、「勤務」時間や「休憩」時間等によることで業務上の過重負荷の有無について判断できたが、より自律的な働き方をする一人親方等については、「使用者の指揮命令下にある時間かどうか」というある程度の拠り所がないため判断が難しくなる。自由度のある働き方の場合特に心理的負荷の程度は下がる可能性もあるが、それも考慮に入れるべきか。未解決の課題といえる。

また、一人親方等が②就業時間を自らコントロールできることについて、自らの選択で多くの仕事を請け負った結果過重負荷・強い心理的負荷が生じたことをどのように評価すべきかという問題もある。この点については、労災保険が使用者の無過失責任の裏返しとして労働者に過失がある場合でも補償給付の対象としていることとのバランスを考えると、故意に保険事故という結果を招致したと認められるような特段の事情（ほとんど認められることはないとおもわれる）がない限りは業務起因性を否定する要素とする必要はないと解するのが妥当である。なお、令和2年3月に成立した雇用保険法等の一部を改正する法律による労災保険法の改正により、事業主が同一人でない2以上の事業に使用される労働者（複数事業労働者）の「複数業務要因災害」（2以上の事業の業務を要因とする負傷・疾病・障害または死亡）に対する保険給付が定められ（改正後労災保険法2条の2、7条1項2号など）、その業務起因性について2以上の事業のもとの負荷を総合的に評価して判断することとなったが、行政通達は、「特別加入者に

対しても、改正の対象に含めることが適当であり、「労働者であってかつ他の事業場において特別加入をしている者及び複数の事業場において特別加入をしている者についても保護の対象とすること」としている（令和2年8月21日基発0821第1号）。このことからすると、特別加入者が複数の発注者から仕事を請け負ったことによる負荷、さらに、労働者として受けた負荷と特別加入者として受けた負荷についても、総合的に評価して業務起因性を判断することになると解される。こうしたいわゆる「負荷合算」は、労災保険法に基づく補償が労基法に基づく個々の使用者の労働者に対する災害補償責任を前提としていることから認められてこなかった<sup>32)</sup>ところ、これを認める法改正をとった以上、そもそも個別使用者責任の観念されない特別加入者についてそうした取扱が認められるのは当然の帰結である。ただし、先に挙げた①指揮命令を受けない特別加入者の就業時間による負荷の合算については、慎重な判断が必要となろう。

## V おわりに——まとめと展望

以上、一人親方等の労災特別加入制度を中心にみてきたが、あらためて個人事業主一般への労災補償（保障）という点をにらみながら検討のまとめを行う。

まず、特別加入制度は、その立法趣旨としては、労働者に対する労働基準法上の災害補償責任の発生を保険事故として使用者が加入する保険制度の例外（特例）として、業務の実態・災害の発生状況等から労働者に準じて保護すべきとされる一部の個人事業主等を対象にしたものであり、また、任意加入という特性から、社会保障（社会保険）的性質の弱い保険制度であるといえる。特に行政としては、特別加入制度の拡大により労災保険本来の趣旨から「逸脱」することについて消極的であり、裁判所もその趣旨を踏まえた判断をしているようである。この点は、特別加入制度についてより包括的に個人事業主を対象にする方向性に対して消極的に作用してきたといえる。しかし、そのような立場に立ったとしても、保険料

を就業者自身が適正に負担する形になっている限り、本体給付を侵食するものではないと解することも十分可能と考える。

次に、一人親方等の団体加入方式については、当該団体を擬制事業主とすることにより、労災保険制度全体との整合性を確保するという点（ただし、これを絶対視する必要性には疑問あり）と、当該団体に災害防止措置を義務づける点に一定の意義を有する。もっとも、この方式による保護の実効性担保のためには本体給付に影響しない範囲で国庫や保険財政による一定の補助や団体の広域化といった措置が必要かもしれない。

また、特別加入の一人親方等については、使用者の指揮命令という業務性を画する基準の不存在から、業務上外（業務遂行性と業務起因性）の判断が難しくなる傾向にある。業務遂行性については、「事業」を特定し、かつ特別加入者が任意で加入しているという性質、さらに保険技術上の問題からある程度限定されることは現行法の解釈上やむを得ないものとなる。

以上から、現行の特別加入制度を活かしつつ、これまで対象とされてこなかった個人事業主を包摂することは、「趣旨からの逸脱」という点に拘泥せず、また一定の技術的な工夫と業務上外判断基準のさらなる考察により一定程度可能であると考える。

ところで近年、特別加入制度の限界に対する認識から、労災保険ないし特別加入制度とは別の制度で個人事業主の保護をはかるべきとする主張も有力となってきている<sup>33)</sup>。とりわけ特定の事業主に継続的に労務提供する一定の個人事業主について、その経済的・組織的な従属性の観点などから、発注者拠出（折半ないし全額）・強制加入を含む新たな制度の創設<sup>34)</sup>や、そうでない個人事業主について新たに任意加入・個人加入の制度を設けること<sup>35)</sup>が提案されている。こうした提案については紙幅の関係で詳細な検討を及ぼすことができないが、「労災保険本来の趣旨」という制約から自由な制度ということで、より容易に個人事業主に労災補償（保障）を及ぼすことができる可能性が高まるのは確かであろう。他方で、当該新たな制度における保険事故の設定や業務（？）上

外判断や任意加入のあり方、災害予防という要素をいかに取り入れるか<sup>36)</sup>、などの検討においては、なお本稿でみたような特別加入制度の経験・議論・未解明点などの振り返りが有意義なものであると考えられ、単に過去の過渡的な制度としてしまうのではない姿勢が求められる。

- 1) 厚生労働省「個人請負型就業者に関する研究会報告書」（2010）13頁によれば、企業側のメリットとして、①専門的業務に対応できる、②即戦力・能力のある人材が確保できる、③人件費が節約できる、④臨時・季節的業務量の変化に対応できるといった点が挙げられ、就業者側が業務委託・請負といった働き方を選択する主な理由としては、①仕事の時間帯を自分で決められるから、②自分の能力・スキルを活かせるから、③自宅など自分が望む場所で仕事ができるからといった回答が多くあげられているという。
- 2) 「働き方改革実行計画」（2018）16頁。
- 3) 「働き方の未来2035～一人ひとりが輝くために 報告書」（2016）9-10頁。
- 4) フリーランスの定義は多様であるが、とりあえず、「特定の企業や団体、組織に専従しない独立した形態で、自身の専門知識やスキルを提供して対価を得る人」（フリーランス協会ホームページ：[https://www.freelance-jp.org/start\\_freelance](https://www.freelance-jp.org/start_freelance)）と定義できる。本稿の定義する個人事業主の範囲に含まれるものである。
- 5) 厚生労働省労働基準局労災補償部労災管理課「労働者災害補償保険法（7訂新版）」（労務行政、2008）567頁。以下、同書を「コンメンタール」と表記する。
- 6) 前掲注5）コンメンタール613頁。
- 7) 第48回国会衆議院社会労働委員会第23号（昭和40年4月23日）。
- 8) 第48回国会衆議院社会労働委員会第32号（昭和40年5月15日）。
- 9) 第48回国会参議院社会労働委員会第21号（昭和40年5月19日）。
- 10) 小西啓文「労災特別加入制度にかかる裁判例の検討——判例の総合研究のために」法律論叢91巻6号（2019）121頁。同「労災特別加入制度の今日的課題」週刊社会保障2581号（2010）46頁も参照。
- 11) 前掲注5）コンメンタール555、562-563頁参照。
- 12) 青野覚「特別加入制度における業務上外認定」社労士総研研究プロジェクト報告書「労災保険上の特別加入制度に関する諸問題の検討」（2011）19頁。
- 13) 同旨、西村健一郎「社会保障法（追補版）」（有斐閣、2006）327-328頁。
- 14) 水野勝「足立労基署長事件判批」判例時報1573号（1996）221頁。
- 15) 西村・前掲注13）327頁。
- 16) 前掲注5）コンメンタール563頁。
- 17) 田中健一「労災保険特別加入制度をめぐる現代的課題——個人請負業者等の労災保険法上の保護を視野に入れて」労働法律旬報1786号（2013）24頁。同「労災保険特別加入制度の問題点の検討——契約労働者の労災補償の保護の観点から」季刊労働法241号（2013）90頁も参照。
- 18) 前掲注5）コンメンタール604頁、労働省労働基準局補償課編「労災保険特別加入制度の解説」（労働基準調査会、1996）88頁。

- 19) 田中・前掲注17) 各論文。なお、たとえば認可団体である東京土建の場合、月約5000円程度の組合費が必要となるようである ([http://www.tokyo-doken-kokuho.jp/keisan3/keisan\\_all.php](http://www.tokyo-doken-kokuho.jp/keisan3/keisan_all.php) により算定)。
- 20) 日本芸能実演家団体協議会「芸術家等の社会保障制度の提案——新たな労災補償制度づくりを中心に」(2002) 2頁。同提案について、小西啓文「特別加入制度の立法論的課題」社労士総研研究プロジェクト報告書・前掲注12) 7頁、田中・前掲注17) 各論文。
- 21) たとえば、田中・前掲注17) 各論文。
- 22) 前掲注5) コメントール 607-608頁。
- 23) 前掲注5) コメントール 608頁。
- 24) 前掲注5) コメントール 608頁。
- 25) 前掲注5) コメントール 589, 617頁。
- 26) 東京地判平成7・11・9 労判 684号 16頁。
- 27) 青野・前掲注12), 近藤昭雄「労災特別加入制度の法的趣旨と労災認定」労判 692号 (1996) 9頁など。
- 28) 水野・前掲注14)。また、業務上認定基準を労災保険法が労働基準局長に「白紙委任的に」「再委任」していることに対する問題意識から、行政内部の基準を超えて裁判所の実体的判断の基準とすることに疑問を呈する見解が有力である。青野・前掲注12), 水野・同上, 近藤・前掲注27) など。
- 29) 前掲注5) コメントール 620頁。
- 30) たとえば、脳・心臓疾患の認定基準においては、発症前1カ月間におおむね100時間または発症前2カ月間ないし6カ月間にわたって、1カ月あたりおおむね80時間を超える時間外労働が認められる場合は、業務と発症との関連性が強いと評価できるとし、精神障害の認定基準においては「極度の長時間労働(発病前1カ月間の時間外労働時間がおおむね160時間)」や発病前おおむね6カ月間の恒常的な長時間労働(月100時間程度となる時間外労働)の存在を業務による強い心理的負荷を認める基準としている。
- 31) 大阪地判平成10・9・30 労判 753号 32頁。同判決について、小西・前掲注10) (法律論議) 参照。
- 32) たとえば、国・淀川労基署長(脳内出血発症)事件・大阪地判平成29・3・13LEX/DB25545652。
- 33) 青野・前掲注12) は2010年の時点ですでにこの点を指摘している。
- 34) 「労災の防止と補償の結びつきの法理」の労災保険への反映として評価するものとして、有田謙司「安全衛生・労災補償の法政策と法理論」日本労働法学会編『講座労働法の再生第3巻』(日本評論社, 2017) 203頁、田中健一「委託型就業者の災害補償」日本労働法学会誌 130号 (2017) 33頁。
- 35) 有田・前掲注34)。
- 36) 有田・前掲注34) は、団体加入方式をとらない場合、「労災の予防と補償の結びつきの観点から、現行の労災保険法における特別加入制度の団体加入方式でなされているような業務災害の防止に関し当該団体が講ずべき措置と守るべき事項を定めるといったもの……に代わる、実効性ある仕組みを導入しなければならない」とする。
- \* 本稿脱稿後、労働政策審議会労災保険部会が、芸能従事者、アニメーション制作従事者、柔道整復師らの特別加入を認めることで大筋合意したとの報道にふれた。

ちがみ・りょうすけ 大阪大学大学院法学研究科准教授。  
最近の主な論文に「労働保険における労働者の「従前業務」に対する法的評価——アメリカ法を参考に」『日本労働法学会誌』130号 (2017年) 157頁。労働法・社会保障法専攻。