

勤労者皆保険の行方

百瀬 優

(流通経済大学 経済学部 教授)

1. 全世代型社会保障構築会議報告書に見る 勤労者皆保険

昨年12月に、政府の有識者会議である「全世代型社会保障構築会議」が報告書を取りまとめた。本稿では、次回の年金改正も念頭に置きながら、報告書で言及されている「勤労者皆保険」の行方について検討したい¹。

報告書における全世代型社会保障の理念の一つに、「年齢に関わりなく、全ての国民が、その能力に応じて負担し、支え合うことによって、それぞれの人生のステージに応じて、必要な保障がバランスよく提供されること」がある。その構築に向けた改革の方向性に「働き方に中立的な社会保障制度等の構築」があり、その具体的な方法の一つが、勤労者皆保険の実現である。そして、その実現に向けて取り組むべき課題として、報告書では、実務面に強く関連するものを除けば、①短時間労働者への被用者保険の適用に関する企業規模要件の撤廃、②個人事業所の非適用業種の解消、③週労働時間20時間未満の短時間労働者への適用拡大、④フリーランス・ギグワーカーについて、⑤女性の就労の制約と指摘される制度等についての5点が列挙されている。ただし、各項目の書きぶりには大きな違いがある。

具体的には、①～④に関して、早急に実現を図るべきと明言されているのは、短時間労働者に関する企業規模要件の撤廃、5人以上を使用する個人事業所の非適用業種の解消、

労働者性が認められるフリーランス等に対する被用者保険の適用の3点だけである。5人未満の個人事業所で働く者、週労働時間20時間未満の労働者、一つの事業所では適用要件を満たせないマルチワーカー、労働者性が認められないフリーランス等に対する被用者保険の適用については、その実施に向けた検討が求められているが、実現までは求められていない。また、⑤に関しては、第3号被保険者の見直しも含むと思われるが、具体的な方策として強調されているのは、被用者保険の適用拡大である。

つまり、報告書の書きぶりから判断する限り、早急な実現が求められている勤労者皆保険の姿は、「被用者保険の適用拡大によって、法人事業所や5人以上の個人事業所に使用される（と見なされる）者で、週20時間以上働く者すべてが、厚生年金・健康保険に加入している状態」になる。その一方で、勤労者皆保険の考え方が徹底されるのであれば、その姿は、「被用者や雇用類似の就労者すべてが、働き方や労働時間にかかわらず、厚生年金・健康保険に加入している状態」になるだろう。後者を「最大限の勤労者皆保険」と考えれば、前者は「最小限の勤労者皆保険」と捉えることができる。

2. まずは最小限の勤労者皆保険の実現を

勤労者皆保険を実現するための要となる被用者保険の適用拡大には、多くの意義がある。

公的年金との関係では、以下の4点が挙げられる。

第一に、被用者でありながら厚生年金に適用されていなかった者に対する所得保障の充実である。厚生年金に適用されることで、老齢、障害、死亡時に、基礎年金に加えて厚生年金が支給されるようになる。さらに、障害厚生年金は障害基礎年金とは異なり、障害等級3級までが支給対象であり、遺族厚生年金は遺族基礎年金に比べて支給対象となる遺族の範囲が広い。障害、死亡時の所得保障の改善は、全世代型社会保障を構築するために必要不可欠である。

第二に、雇い方や働き方に関する中立性の確保である。厚生年金の適用事業所であっても、短時間労働者を雇うことで、保険料の事業主負担が回避できるのであれば、そのことが、非正規労働者の採用を促す要因になる。短時間労働者への適用拡大は、その要因を取り除くことに繋がる。また、適用拡大が進むとともに、給付の充実というメリットが理解されるようになれば、既婚女性が第3号被保険者にとどまるために就労を調整するという行動も減少するだろう。さらに、強制適用事業所の範囲拡大によって、非適用事業所が減少すれば、フルタイム労働者間での労働条件の格差も縮小する。

第三に、保険料未納問題の緩和である。現在、国民年金のみに加入する第1号被保険者の約4割が被用者である。被用者である第1号被保険者の保険料納付状況を見た場合、自営業者や家族従業者、無職者に比べて、滞納者の割合が高い傾向がある²。適用拡大によって、第1号被保険者中の被用者が厚生年金に加入するようになれば、給与天引きによる保険料徴収が可能となる。そのことが、保険料滞納者を減少させる。

第四に、基礎年金の給付水準の向上である。適用拡大によって、第1号被保険者が減少するが、それによって、第1号被保険者一人当たりの国民年金の積立金が増加する。その結果、国民年金の積立金の効果が大きくなり、基礎年金の所得代替率が上昇する。短時間労働者に対する適用拡大だけでなく、強制適

用事業所の範囲拡大を進めることによって、その効果は大きくなると考えられる。

その一方で、被用者保険の適用拡大に伴って、保険料の事業主負担の増加が生じる。特に、中小零細企業や短時間労働者比率の高い産業に与える影響は少なくないと思われるが、適用拡大には、労働条件の向上による人材の確保や定着への貢献という効果があることにも留意する必要がある。また、短時間労働者の比率が高い小売業や飲食業では、従業員規模が小さくても、それに伴って一人当たり付加価値額が低下する訳ではないとの指摘もある³。

前述したような適用拡大の意義を考えれば、週労働時間20時間以上の短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大をさらに進めることが必要である。直近の2020年改正では、短時間労働者が適用対象となる事業所の企業規模要件が50人超に引き下げられた。しかし、企業規模要件は、短時間労働者の立場から見ても、事業所の立場から見ても、公平性に欠けるため、その撤廃が求められるであろう。

一方、短時間労働者の適用拡大を進めていけば、適用事業所と非適用事業所で働く被用者間の不均衡が拡大する。適用事業所であれば、短時間労働者でも被用者保険に加入できるのに、非適用事業所であれば、フルタイム労働者でも加入できないという格差がより鮮明になる。また、短時間労働者に係る保険料の事業主負担が増えれば、非適用事業所において事業主負担が生じないことに対する不公平感も高まっていくであろう。こうした観点からは、個人事業所に対する適用拡大もあわせて進めていく必要がある。とりわけ、次節で述べる理由から、非適用業種の解消が優先的に求められる。

ただし、短時間労働者や個人事業所に対する適用拡大を強化した場合、それに伴って生じる事業主負担の回避を目的として、実態は雇用関係にあるにもかかわらず、業務委託の形をとる偽装請負・偽装フリーランスが増加する可能性もある。こうした事態は、適用拡大の効果を失わせるだけでなく、働く環境を

悪化させる。この問題は、被用者保険の適用の仕方だけで解決できるものではない。しかし、被用者保険の被保険者となる「使用される者」とは、雇用契約の存在を前提とはしておらず、事実上の使用関係があれば良いことになっている⁴。それゆえに、業務委託で働く者であっても、報酬の支払関係、労務の提供の態様、人事管理等の実態から、事業所に使用される者と同様の状態にあると見なされる場合は、被用者保険の適用を徹底する必要がある。

以上述べてきたように、短時間労働者への適用拡大、非適用業種の解消、事実上の使用関係のある者に対する適用の徹底はすべて繋がっている。それらを同時に進めていくことによって、まずは最小限の勤労者皆保険を実現すべきと思われる。以下では、このうち、非適用業種の解消についてもう少し詳しく論じてみたい。

3. 非適用業種に関する歴史的経緯

被用者保険の適用事業所の範囲は、厚年法制定以降、事務処理の簡素化を目的として、健康保険と厚生年金で統一されている。現在の被用者保険は、①常時5人以上の従業員を使用する法定17業種の事業所、②常時従業員を使用する法人の事業所を強制適用事業所としている。そのため、全業種の5人未満の個人事業所に加えて、法定17業種以外の業種(非適用業種)の5人以上の個人事業所には、被用者保険は強制適用されない(任意包括適用事業所となることはできる)。具体的には、農林漁業、宿泊業、飲食サービス業、洗濯・理美容・浴場業、娯楽業、デザイン業、警備業、政治・経済・文化団体、宗教などが非適用業種となっている。

ただし、法定17業種のうち士業は直近の改正で追加されたものであり、1953年健保法改正で5業種が追加されて以降、長年にわたって法定16業種であった。また、1984年健保法改正前までは、②が、常時「5人以上の」従業員を使用する法人の「事務所」とされていた。そのため、適用業種では、5人未満の事業所が、非適用業種では、5人未満の事業所

と5人以上の個人事業所だけでなく、従業員5人以上の法人であっても、事務所以外の事業所が強制適用の対象外であった⁵。

このような業種による違いは、厚年法制定時において、確実に保険料を徴収できるか否か、肉体労働者あるいは事務職員が多く就労しているか否かで、適用業種が判断されたことによって生じたと考えられる⁶。その後、1953年の健保法改正に際して、厚生省は、被用者全部に健康保険を及ぼすのが本来の趣旨であるとの考えのもとに、適用業種の拡大を検討することになる。しかしながら、この改正では非適用業種の解消には至らなかった。国会答弁では、一部の業種を適用業種にできなかった理由として、①飲食業の中には、収入の大半がチップ等で賄われている者がおり、報酬額の把握が難しい場合があること、②娯楽業の中には、地方を巡業して興行を行うものがあり、従業員の把握が難しい場合があること、③農林漁業や理美容業では、自営業者が多い、あるいは、早晩自営業者になる者が多いこと、④非適用とされた業種では、賃金が低い者も多く、健康保険を適用した場合に、全体の平均収入が下がり、保険財政に負の影響を及ぼすことが挙げられている⁷。

その後、1984年健保法改正・1985年年金改正によって、非適用事業所への適用拡大が行われた。基礎年金や第3号被保険者を導入した場合、厚生年金に加入できる被用者と加入できない被用者の格差が拡大することから、非適用事業所の問題の解決が求められたのである⁸。その解決策として、法人の場合は、業種を問わずに、5人未満の事業所でも被用者保険が適用されることになった。さらに、非適用業種では、5人以上の法人事業所で、事務所以外の事業所が新たに強制適用事業所となった。この改正によって、適用業種と非適用業種の差が縮小している。一方で、適用拡大の対象は、雇用実態の把握が容易である、事業所の事務処理能力が期待できるという理由から、法人に限られていた。そのため、5人以上の個人事業所における適用業種と非適用業種の差は残った。国会答弁では、飲食業その他のサービス業については、事業所や

従業員の変動が著しく、適用技術上の難しい問題があることが、非適用業種を解消できなかった理由とされている⁹。

以上で確認してきたように、過去の改正では、賃金形態や雇用形態の特殊性、事業所や従業員の実態把握の難しさなどが、非適用業種の存置の根拠とされてきた。ただし、現在では、こうした根拠は失われていると思われる。また、個人事業所の事務処理能力に関しても、仮に従業員規模による差が認められたとしても、業種の違いによる配慮の必要性は認めにくい。非適用業種の5人以上の個人事業所に使用される者は、フルタイムで20万人、短時間で9万人と推計されている¹⁰。歴史的経緯のために残っている非適用業種を解消し、彼らを被用者保険の対象とすることが求められる。

4. どこまでの勤労者皆保険を目指すべきか

1節で述べたように、勤労者皆保険の姿には幅がある。前節まででその実現の必要性を論じてきた最小限の勤労者皆保険であっても、実務面での課題が考えられるが、これをさらに推し進めて、最大限の勤労者皆保険の実現に向かうのであれば、乗り越えるべきハードルは一層高くなる。その一つは、労働者が低いフリーランス等に対する被用者保険の適用であるが、被用者への適用に限定しても、以下の2点が挙げられる。

第一に、5人未満の個人事業所への適用拡大である。5人未満の個人事業所の被用者は、フルタイムだけでも90万人と推計されており¹¹、その数は少なくない。最大限の勤労者皆保険を目指すのであれば、零細個人事業所についても強制適用とすることが必要となる。ただし、法人の設立が容易になった現在でも、個人事業所となっており、かつ、従業員が5人未満という事業所では、被用者保険の適用や保険料徴収が難しい可能性がある。さらに、令和元年度末で、適用義務があるにもかかわらず未適用となっている労働者は105万人と推計されており¹²、すでに強制適用となっている事業所であっても、適用が徹底できていないという実態がある。このような状況の中

で、5人未満の個人事業所への適用拡大を行う場合、実務上の負荷が極めて大きくなると予想される。

第二に、労働時間や賃金が極めて少ない被用者への適用拡大である。現在、週20時間未満の労働者や月額賃金8.8万円未満の労働者は、基本的に、被用者保険の強制適用外である。最大限の勤労者皆保険を目指すのであれば、こうした労働者も含めて、被用者すべてを被用者保険に取り込む必要がある。それにあわせて、厚生年金の標準報酬月額の下限を引き下げれば、低所得の被用者は、少ない保険料で、定額の基礎年金と報酬比例の厚生年金を受給できるようになる。このことは、被用者間での再分配機能の強化として評価できるが、例えば、週労働時間1時間や月額賃金1万円の被用者まで、その再分配の輪の中に参加できるようにすべきとは思われない。また、国民年金保険料よりも少ない保険料でより多くの年金を受給できるようになれば、第1号被保険者との均衡を損なう。それゆえに、現行の制度体系のどこかを大きく見直しなければ、労働時間要件や賃金要件の大幅な引下げは難しいと考えられる。

さらに、国民健康保険への影響も考慮する必要がある。被用者保険の適用拡大が進めば、国保に加入していた被用者が健保に移動する。被用者の立場から見れば、傷病手当金などの給付の充実につながるが、国保の運営側から見れば、相対的に若い被保険者の流出を意味する。公的年金でも、1985年改正前は、被用者保険の適用を拡大すれば、国年の被保険者が厚年に移動する形になっていた。それによって、国民年金の母体が小さくなることが、強制適用事業所の範囲拡大を阻む要因の一つであった¹³。公的年金の世界では、こうした心配はなくなったが、医療保険の世界では、現在でも同様の状況にある。被用者や雇用類似の就労者すべてに被用者保険を適用すれば、国保の被保険者は大きく減少する。その場合、医療保険で大きな改革を行わなければ、国保が存立できなくなる恐れがある。

以上、勤労者皆保険の行方について検討してきた。勤労者皆保険という方向性は望ま

しく、次回の年金改正では、少なくとも、最小限の勤労者皆保険までは実現すべきである。しかし、その先に進むのであれば、どこまでの勤労者皆保険を目指すのか、そして、その実現に向けた課題をどうクリアするのか、慎重な検討が求められる。

- 1 勤労者皆保険に関する最近の論文として、高さやか（2022）「働き方に中立的な社会保障の探求」『週刊社会保障』No.3198が挙げられる。本稿でも同論文を参考している。
- 2 厚生労働省年金局「令和2年国民年金被保険者実態調査」に基づく。
- 3 藤森克彦（2022）「労働市場の変遷と厚生年金保険のあり方」『日本年金学会誌』No.41、p.74。
- 4 堀勝洋（2022）『年金保険法〔第5版〕』法律文化社、p.162。
- 5 例えば、法人経営の旅館の女中などは被保険者としていない取扱いになっていた。有泉亨・中野徹雄編（1982）『厚生年金保険法〔全訂社会保障関係法1〕』日本評論社、p.29。
- 6 中尾友紀（2021）「厚生年金保険適用対象の制度設計」『週刊社会保障』No.3138、p.46。
- 7 第16回国会参議院厚生委員会会議録第13号（昭和28年7月10日）、同第29号（昭和28年8月6日）を参照。
- 8 青柳親房（述）（2015）『青柳親房：新潟医療福祉大学教授・元九州厚生局長：報告書』（科学研究費基盤研究（B）「国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー」）、p.33。
- 9 第102回国会衆議院社会労働委員会議録第4号（昭和59年12月13日）を参照。
- 10 厚生労働省「年金制度の仕組みと考え方 第9 被用者保険の適用拡大」p.6に基づく。
<https://www.mhlw.go.jp/content/12500000/000955316.pdf>
- 11 同上、p.6。
- 12 同上、p.6。
- 13 山口新一郎・平石長久・辻竹志（1981）「55年・年金改正と年金制度の将来（その三）」『週刊年金実務』No.382、p.68。