非正規就業の増加と社会保障法の課題

倉田　聡

I　はじめに——社会保障と被用者——

わが国において社会保障制度が語られる際，その対象者は，すべての国民であることが前提とされている。これは，多くの論者が「社会保障」をつぎのように理解していることによる。すなわち，国家がすべての国民に対して均しく提供すべき公共的な財やサービスの保障作用こそが「社会保障」であり，それ以外の「閉じられた」範囲の人々に提供されるものは，それが仮に社会保険という技術に基づいて行われるものであったとしても，「社会保障」のカテゴリーに属するものとは考えない[1]というものである。

この考え方は，第二次世界大戦以降，多くの国々で着手された社会保障制度改革がその対象者を「被用者」ないし「労働者」という限定されたカテゴリーから「すべての国民」に拡大しようとしてきたこと（具体的には，ピエール・ラロックの「社会保険から社会保障へ」というスローガンが最も象徴的なものであろう）を根拠にしている。

確かに，社会保障を公的扶助と社会保険のミックス・ポリシーと理解するならば，社会保険に加入できない者でも公的扶助の給付対象になりうる。また，社会保険制度が国民皆保険を志向するものであれば，すべての国民は社会保険の被保険者になる。それゆえ，実定法制度としての社会保障関係法規が全体としてこのような変容を遂げようとしている時期に，「社会保障」という概念を，それ以前とそれ以後を区別する意味で用いるとするならば，それは，「すべての国民を対象とし，現実の生活に必要な所得やサービスを保障するための諸政策およびそれらを体系化したもの」を指すことになる。

しかし，以上のことは，実定法制度としての「被用者保険（具体的には，厚生年金保険や健康保険，各種共済組合の諸給付）」を否定する理由とはなりえない。国民皆保険体制の構成要素として有効に機能し，かつその存在が社会保障制度全体の体系性や整合性を大きく崩すものでなければ，これを敢えて廃止する合理的な理由をなかなか見いだすことができないからである[2]。実際にわが国の社会保障制度は，被用者保険を国民皆保険体制の中心に据えながら，基礎年金制度の一元化や老人保健制度による財政調整などを通じて，体系的な整合性を可能な限り維持しようとしてきた。

にもかかわらず，近年，被用者保険を中心的な構成要素とする国民皆保険体制が危機に瀕していると理解されるようになった。それは，制度的な欠陥に因るものというよりも，制度を取り巻く外的な状況の変化によってもたらされたものである。

わが国の社会保障制度は，昭和36（1961）年に施行された国民皆保険・国民皆年金体制によって，年金と医療に関しては「被用者保険」と，それ以外の人的範囲をカバーする国民年金ないし国民健康保険という二つの制度によって構成されてきた。その後，1960年代から就業構造が劇的に変化し，第一次産業から第二次ないし第三次産業に就業人口が大幅に移動したことにより，両者の関係性に大きな変化が生じた。例えば，就労人口全体に占める被用者の割合は，国民皆保険・皆年金のスタート時点ではようやく5割に達したにすぎなかったが，現在は9割に達しようとしている。その結果，医療保険でいえば，家族療養費の対象者を含

めると国民の約3分の2以上が被用者保険に，また年金保険でいえば第三号被保険者の国年拠出金が厚生年金特別勘定等から支払われていることを考えると，被用者年金が被保険者の7割近くを占める状況となっている。

しかし，近年，顕著になってきた非典型就業の普及・拡大傾向は，このような社会保険の基本構造に大きな変化をもたらそうとしている。例えば，国民年金の被保険者に占める第二号被保険者（すなわち就労人口における被用者）の割合は平成9年度から4年連続で減り続けている。これは，非常に大きな変化である。

国民年金の被保険者は，1960年代以降，第一号被保険者が減少し，その一方で第二号被保険者の割合が右肩あがりの上昇を示してきた。因みに，戦後，第二号被保険者の実数が前年を下回ったのは，昭和48（1973）年の第一次オイル・ショックの時に2年連続で減少したことを除けば，今回がはじめてである。では，この状況は，わが国の社会保障とりわけ被用者保険にとってどのような意味を有するのであろうか。

とりうる考え方は，二つある。まず，第一の考え方は，第二号被保険者数の減少を平成大不況によるリストラや企業倒産の結果であるとみるものである。この立場をとると，わが国の経済がこの長期不況から脱出できれば，また元通りの就業構造が回復することになるので，現在の第二号被保険者の減少は数年にわたるかもしれないが，一時的なものと評価されることになる。これに対して，第二の考え方は，まず平成大不況によるリストラや企業倒産がいわゆる正規従業員雇用を減少させ，その代わりにパートや派遣などの非典型雇用を増加させたとみる。しかし，この就業形態の変化は一時的なものではなく，むしろこれから景気が回復した後でも継続するであろうと考えるのである。この立場によれば，第二号被保険者の減少は，景気状況にかかわりなく，今後も長期的には維持・継続されるということになる。

さて，いずれの考え方が正当であるかを判断することは，法学を専攻する筆者の能力を超える問題である。ただ，わが国の政策とりわけ最近の厚生労働省の打ち出した雇用政策を見る限り，政府は後者の認識にたっているようにも思われる。それゆえ，以下では，第二の考え方，すなわち正規従業員中心主義から非典型雇用との併用ないし混合形態への展開が今後も継続された場合を想定し，わが国の社会保障とりわけ被用者保険がどのような変更を余儀なくされるかについて論じることにしよう。

II 被用者保険の基本的な考え方

1 労基法9条の労働者性と使用関係の違い

被用者保険の被保険者資格は，その者が被用者であるという事実によって発生するものとされている。例えば，健保法3条1項は「適用事業所に使用される者」を，厚年法9条は，同法6条に列挙した「適用事業所に使用される65歳未満の者」をそれぞれの被保険者にすると規定している。それゆえ，これらの被用者保険法においては，法律に列挙された事業所に使用されること（以下，これを「使用関係」という）が被保険者資格発生の要件ということになる。一般に，被用者とは，雇用契約の一方当事者で労務提供を債務とする者である。そこで，健保法や厚年法の適用にあたって，雇用契約の締結を前提とするといえるかどうかが問題となる。

これと類似の問題としては，労働法上の労働者概念がある。労基法9条は「この法律で労働者とは，職業の種類を問わず，前条の事業又は事務所（以下，事業という）に使用される者で，賃金を支払われる者をいう」と規定している。この規定は，労基法による保護をどの範囲の者に及ぼすべきかという観点から，労基法の適用対象者を画定するものであると理解されてきた。そのため，労基法9条の解釈に際しては，雇用契約＝労働契約の締結という事実だけではなく，その者が現実に従属労働に従事しているかという事実から判定すべきであるとの考え方が通説・判例として定着している（傭車運転手に関する，横浜南労基署長事件＝最一小判平成8年11月28日・判時1589号136頁を参照）。

これに対し，被用者保険法では，法律が「雇用」ではなく，「使用」という文言を用いていることから，被保険者資格の発生が必ずしも雇用契約の締結を条件とするとは考えられていない。雇用契約ないし労働契約でなくとも，すなわち請負契約や準委任契約の場合であっても，被用者保険法の給付対象者として適格であるか（つまり業務外の傷病や障害について社会保障ニーズをもっているかどうか）という観点から，被保険者資格を判定するという実務が確立し，判例・学説もこれを肯定している。例えば，企業の代表取締役は，労基法9条の労働者ではなく（むしろ，使用者である），契約上も明らかに被用者でないが，裁判例（岡山製パン事件＝広島高裁岡山支判昭和38年9月23日・判時362号70頁）は，法人の代表者に厚生年金保険と健康保険の被保険者資格を認めるべきと判示している。

このような判断枠組みを前提とすると，企業の取締役も，社外取締役でない場合に，営業面・人事面で当該企業の業務にも従事しているときには，やはり法人との関係で健保法や厚年法にいう使用関係があるということになる（大阪高判昭和55年11月21日・行集31巻11号2441頁/原審・大阪地判昭和54年8月27日・行集30巻8号1424頁）。これに対して，裁判例の中には，洋服仕立工について，発注先から仕事に関する詳細な指示を受けず，かつ洋服店との関係では純粋の請負契約にあたると理解されるから使用関係がないと判断するものがある（静岡地判昭和35年11月11日・行集11巻11号3208頁）。また，請負的就労形態にある証券会社等の外務員，生命保険の勧誘員，ガス・電気・NHKの集金人なども行政実務上は，長い間，被保険者資格が認められていない。

それゆえ，結論だけをみるならば，判例や行政実務の結論は，必ずしも一貫したものとはいえない。確かに，通説・判例・行政解釈の採用するロジックは，契約類型に着目するのではなく，業務外の傷病や障害によって発生する社会保障ニーズに着目する。しかし，そうであるならば，法人企業の取締役とこれらの業務請負事業者の社会保障ニーズが異なるとはいえないはずである。むしろ，所得保障の点から見れば，相対的に高所得者の多い取締役の方が中小零細である業務請負事業者よりもニーズが低いといわねばならない。にもかかわらず，取締役には年金給付水準の高い厚生年金や健康保険を適用し，業務請負事業者には定額給付の国民年金や私傷病時の所得保障給付のない（付加給付としては可能）国民健康保険しか適用しないというのは，一体どういうことであろうか。

結局，通説・判例・行政実務が一般論として依拠する社会保障のニーズ論では，被用者ではない取締役を積極的に取り込みながら，業務請負事業者を排除するという結論を正当化できない。むしろ，そこにはニーズ論とは別の考慮要素ないし判断基準の存在を推測させる。つぎに，この点を検討することにしよう。

2　人的従属関係ではなく経済的従属関係が重要

被用者保険は，被保険者本人ではなく，被保険者を使用する事業主に届出義務を課している（健保法48条，厚年法27条）。保険者は，この届出に基づいて被保険者の資格発生ないし喪失の確認処分を行い，または標準報酬の決定ないし改定を行う。その際，被保険者本人が直接，届出をすることも可能であり（健保法51条，厚年法31条），場合によっては保険者が職権で被保険者資格の確認処分を行うことができる（健保法31条2項，厚年法18条2項）。なお，事業主の届出義務の違反に関しては，6月以下の懲役または50万円ないし20万円以下の罰金刑に処せられる（健保法208条1号，厚年法102条1項1号）。

届出義務が行政刑罰による威嚇のもとで事業主に課せられているのは，被用者保険がもともと労働者保護法の一環としてスタートしたという歴史的事情による。そのため，ドイツでは，現在でも労働監督行政の届出と社会保険の届出がともに労働者保護のために実施されるものと位置づけられる[3]。しかし，わが国の場合，戦後に厚生行政と労働行政が分離され，労災保険や雇用保険などの労働保険が厚生省所管の社会保険とはまったく別の仕組みとして立法および運用されていた。そのため，実定法上も，労働基準監督上の届出義務は，

(労働保険とは連動するものの) ここで扱う被用者保険と無関係であった。そして，この点は，労働保険と被用者保険の被保険者資格が実定法上の要件解釈のうえで必ずしも一致しないという結論とも一定の整合性をもつものと理解されてきた。

また，労働保険と被用者保険とは，保険料の計算基礎においても大きく異なる。特に，労災保険については，業務上災害にかかる事業主の補償責任が労基法第8章に基づいており，労働者である限りはパートや派遣などの非典型就労であっても当然に被保険者資格が発生する。それゆえ，労働保険の保険料計算は，個別の労働者を単位とするのではなく，当該事業場で現実に支払われた「賃金総額」をその計算基礎とすることになっている(労働保険の保険料の徴収等に関する法律11条2項)。これに対して，被用者保険では，個々の被用者に支払われる実賃金額をもとに算定された「みなし賃金」としての標準報酬が保険料計算の基礎となる。例えば，健康保険の標準報酬第2級であれば，実際の報酬月額が9万5000円以上10万1000円未満の労働者に対して，一律に9万8000円という「みなし賃金」＝標準報酬を保険料計算に用いている。その結果，被用者保険の行政手続では，どの労働者が被用者保険の対象になるかどうかを判定すると同時に，その労働者にどの標準報酬を適用するかも判断されなければならない。

さて，すでに検討したように，労災保険においても傭車運転手のような業務請負事業者は，労基法9条の労働者性が否定されるため，被保険者資格が認められない。しかし，この判断においては，委託企業と業務請負事業者の関係について，経済的従属関係というよりはむしろ実際の業務における人的従属関係の有無ないし態様が重視される[4]。これに対し，被用者保険では，代表取締役の被保険者資格を積極的に肯定した岡山製パン事件にみられるように，法人と代表取締役との間の人的従属関係を問うことなく(現実には存在しないので当然といえば当然だが)，もっぱら法人との間に存在する経済的従属関係に着目している[5]。これは，取締役といえども業務外の傷病や障害による欠勤は法人に対する報酬請求権の不成立を意味し，そのことが結果的に取締役の所得保障ニーズの存在を裏づけるからである。つまり，所得保障ニーズに着目し，労災保険のような人的従属関係を問わない被用者保険の論理を前提とする限り，業務請負事業者と取引先企業との関係は，取締役と法人との間の委任契約関係と同視されねばならないことになる。

それゆえ，特定の取引先企業との間で継続的に業務請負関係にある個人事業者については，やはり取締役と同様に，被用者保険の被保険者資格を認めるべきである。ただし，現行法の解釈としては，日々雇用や2月以内の臨時使用，季節的業務や6月未満の臨時的事業者に使用される者が被用者保険の適用除外となっていること(健保法3条1項2号ないし5号，厚年法12条)との関係で，特定の取引先企業との業務請負関係がこれらの適用除外にあたらない程度の継続性を有していなければならない。

なお，複数の取引先企業と継続的に業務請負関係にある場合は，つぎのような問題が生じる。現行法は，すでに述べたように，事業主に対して使用関係の発生・喪失・変更の届出義務を課しており，これに違反した場合には行政刑罰が科されるが，その実効性は限りなく低い。そのため，届出義務違反によって保険関係が成立せず，その結果，本来受けられるはずの保険給付が受けられないことが少なくない。裁判例は，雇用保険(大阪地判平成元年8月22日・労判546号27頁)と厚生年金保険(大阪地判平成11年7月13日・賃社1264号47頁)のケースについて，被用者にも確認処分の申請権が付与されていることを理由に，不法行為の成立を認めないものがある一方で，社会保険が被保険者の保護を目的としているという点を重視し被保険者の申請権の不行使を過失相殺の対象とすることで損害賠償の一部を認めるものもある(京都市役所事件＝京都地判平成11年9月30日・判時1715号51頁)。このような損害賠償請求訴訟は，届出義務違反に対する行政刑罰の賦課よりも被保険者の保護に厚く，非常に実効的であると考えられる[6]。

しかし，複数の事業所と同時に使用関係が発生する場合には，厚年法施行規則2条によってこの届出義務が被用者に転換される。そのため，複数の事業者と同時に使用関係にある被保険者が一方の事業主の届出義務違反を理由に厚生年金給付相当額を事業者に請求したケース（静岡地裁沼津支判平成13年9月19日・判例集未登載）では，届出義務が厚年法施行規則2条により被用者に転換されたことを理由に，保険関係の不成立がすべて被用者本人の帰責によるものとされ，請求がまったく認められなかった。このことは，継続的な業務請負事業者について被用者保険の被保険者資格を認めるとしても，複数の取引先企業と同時に業務請負関係にある場合には，基本的に妥当するから，届出義務は取引先企業ではなく，業務請負事業者に転換される。ただし，複数の事業者と使用関係にある被保険者について被用者保険法上の届出義務を事業主から被保険者本人に転換する現行法の仕組みは，被用者の保護を目的とした被用者保険制度の趣旨に矛盾する側面があるから，立法論としては改善の余地があるといえる。

III　非典型就業に対する被用者保険の適用

1　なぜ正規従業員のための制度と理解されるか

ここまでは，被用者保険の被保険者資格に関する基本的な考え方を検討してきた。そこでは，主に被用者ではない人的範囲，具体的には企業の取締役や業務請負事業者について，人的従属関係ではなく，もっぱら経済的従属関係から被保険者資格を判定することが社会保障ニーズ論に適合する法解釈であるとの結論に達した。しかし，現行の被用者保険は，同じ被用者であってもその就労形態によって被保険者資格を認めない仕組みとして理解され，運用されてきた。つまり，企業との間で経済的従属関係はもとより，人的従属関係すら存在し，労働関係法令とりわけ労働基準法の適用がある労働者であっても被用者保険の対象ではない人的カテゴリーが存在するのである。

一般に，被用者保険が念頭においていた被用者とは，フルタイムの正規従業員であり，わが国の労働市場の特徴をなす終身雇用制と年功序列賃金の適用を受ける労働者と理解されてきた。それゆえ，このようなシステムの外側にある雇用形態すなわち非典型雇用（いわゆるパート労働や派遣労働に従事する者）は，被用者保険の対象ではなく，国保法や国年法の適用ないし正規従業員の被扶養者として扱うべきものとされていたのである。

確かに，終身雇用制と年功序列賃金を前提としたフルタイムの正規従業員のみを被用者保険の対象とすると宣言した明文規定は，実定法上，存在しない。しかし，日々雇用や2月以内の臨時使用，季節的業務や6月未満の臨時的事業者に使用される者を適用除外とする規定（健保法3条1項2号ないし5号，厚年法12条）の存在，保険料の算定基礎となるべき標準報酬制度の態様やその実務的な運用ルール，正規従業員が世帯における主な家計維持者であることを前提とした各種の家族給付制度（健保法の家族に対するさまざまな療養費の支給，厚年法の遺族年金，国年法の第3号被保険者制度）は，被用者保険がこのような正規従業員を念頭においていることの証左となりうるし，少なくともこのような仕組みの存在を根拠に，非典型雇用の被用者を被用者保険から排除する法解釈論を導き出すことは十分に可能である。つぎに，この点を具体的に検討することにしよう。

2　常用的使用関係の判定基準

非典型就業に対する年金保険の適用については，第三号被保険者制度があるので，医療保険と異なり，適用事業者と使用関係にある者が被用者の被扶養配偶者すなわち専業主婦であるかどうかを検討しなければならない。

その前に，まず専業主婦以外の非典型就業について考えてみよう。この場合も，厚生年金保険や各種共済年金に代表される被用者年金法の適用があるかないかを検討しなければならない。すでにみてきたように，厚生年金法の被保険者資格は，使用関係の存在を前提とするが，この関係は常用的であることが求められるので，所定労働時間ないし所定労働日数が当該事業場における通常の労働者のおおむね4分の3未満の者については，被

保険者資格が認められないとされてきた（前掲の京都市役所事件，社会保険審査会平成12年12月25日・例解社会保険審査会裁決要覧1号413-51頁など）。しかし，この場合の非典型就業は，被用者の配偶者ではないため，国民年金の第三号被保険者になることはできず，その年収額の多寡にかかわらず，すべて第一号被保険者として取り扱われることになる。

他方，専業主婦の非典型就業についても，すでに述べた労働時間に着目した上記取扱いが妥当するので，所定労働時間ないし所定労働日数が通常の労働者のおおむね4分の3未満であれば，被用者年金法の適用はない。しかし，国年法の適用にあたっては，さらに第三号被保険者の該当可能性が検討されなければならないことから，同法7条1項3号の「主として第二号被保険者の収入により生計を維持」するかどうかも検討されなければならない。この点に関する行政解釈は，年間収入が90万円未満であり，しかもこれが専業主婦を扶養する二号被保険者の年間収入の2分の1を超えない場合にのみ，第三号被保険者にあたると判断している（「国民年金法における被扶養配偶者の認定基準について」昭和61年3月31日・庁保発第13号。その後，税制改正に伴う税控除の改定や給与の伸び率等に応じて改定され，平成5年度から現在の130万円未満となる）。それゆえ，第三号被保険者に該当すると判断された専業主婦については，基礎年金に関する定額保険料の納付義務はないが，これに該当しないとされた専業主婦については，第二号被保険者としてではなく，第一号被保険者としての国年保険料納付義務が発生することになる[7]。

3　就労抑制効果と所得保障の必要性

ここまで検討してきたように，被用者保険では，非典型就業者が健保法3条1項や厚年法12条の適用除外規定に該当しないケースであっても，さらに収入額の多寡や労働時間の長短などを基準にその適用を除外ないし緩和してきたことがわかる。このような適用除外のあり方，特に一定の所得水準で適用関係を区分する方法は，被用者の被扶養者に対して就労を抑制する効果をもち，非典型就業の就労可能性を限られた領域に封鎖するとして批判されてきた[8]。特に，第三号被保険者制度は，専業主婦が非典型就業として就労しても，保険料の納付義務を忌避して，年収が130万円を超えないように就労制限する傾向がみられるから，非典型就業に対する賃金引上げへの経済的インセンティブを欠く（就労抑制効果）と指摘されてきた。

この就労抑制効果は，わが国の労働市場において，短期・断続的雇用を「労働者の希望に沿った多様な働き方の一形態として」将来にわたって積極的に活用しようとする立場からは，その社会的な公正さを阻害するものと位置づけられる。しかし，社会保障法の主要な構成要素である被用者保険は，労働市場に対する中立性を確保することのみを目的に存在しているわけではない。国民の生活保障に必要な財やサービスの安定的な供給がその究極的な目的である。したがって，労働市場に対するマイナスの影響を排除すべきという主張がなされたとしても，その主張を貫徹させることが結果的に年金保険法の本来的な目的すなわち国民の生活保障という目的を阻害するのであれば，社会保障法の政策論としては著しく合理性を欠くといわなければならない。

被用者保険の存在意義が，業務外の傷病，老齢，障害という稼得能力喪失事由によって失われる所得を，うべかりし利益として補償することにあるとするならば，就業形態が非典型であるということのみを理由にこの制度からパート労働者や派遣労働者を排除すべきではない[9]。パート労働や派遣労働であっても，そこから得られる賃金がその労働者の主要な生活資金として費消されるケースが少なからず存在しており，そのようなケースでは業務外の傷病や障害ないし老齢が所得保障ニーズを基礎づけるからである。

この点，ドイツの社会保険は，つぎのような考え方をとる。すなわち，同じ被用者であっても短期間労働や短時間労働の結果，量的にみてあまり多くない賃金を得ている者については，その賃金が「生活の糧」といえるかどうかが疑問なので，それが仮に業務外の傷病等で得られなかったとし

ても所得保障の対象にはならないとするのである[10]。つまり，就業形態が典型であるか否かにかかわらず，雇用によって非常にわずかな収入しか得ていないケースでは，雇用による収入が労働者の生計維持にとってあまり意味をもたないと評価され，所得保障ニーズがないと結論づけられるからである。それゆえ，一定水準以下の所得しか得ていない被用者に対しては，被用者保険を強制適用することはかえって不合理となる。加えて，強制徴収を予定する保険料の賦課は，結果的に労働者の少額所得の意味を喪失させることにもつながるので，このような被用者を社会保険から除外することには，給付と負担の公平という観点からも十分な合理性がある。

むしろ，被用者保険の適用にあたっては，労働法上の非典型就業の取扱いをめぐって主張されてきた，一般的な「平等・中立規整」[11]が妥当するのであって，業務外の稼得能力喪失時における所得保障の必要性の有無という被用者保険の本来的な趣旨・目的の観点から，非典型就業の適用除外を本当に正当化できるかが考察されなければならない。

以上のように考えると，つぎに検討すべきは，どのような所得水準で所得保障ニーズがあるとみなすかという問題である。

わが国では，すでに紹介したように，行政実務上，これを年収130万円としてきた。しかし，この基準は，ある被用者が主たる家計維持者に扶養されているかどうかを判定するものとして設計されたものであり，その被用者の得ている所得が一時的ないし恒常的に失われることが所得保障ニーズを導き出すものかどうかという観点から立てられたものではない。むしろ，現行の標準報酬の最低額が賃金月額10万1000円を基準にし（これをボーナスなしの年収ベースで計算すると121万円に相当），それよりも月収が低い被用者に9万8000円のみなし賃金＝標準報酬を適用していると考えると，9万8000円のみなし賃金を適用できるだけの賃金をもらっている被用者は，やはり一定の範囲に限定されることになろう（少なくとも現行の標準報酬を前提に考えるならば，9万3000円以下の賃金しかもらえない被用者に9万8000円の標準報酬をそのまま適用することは，保険料を過剰に負担させ，場合によっては傷病手当金や各種年金などの給付額を実所得よりもかなり高額にすることを意味する）。したがって，現行法の仕組みを前提とする限り，現在の行政実務の適用水準は，法解釈論の結果としては十分合理的である。

しかし，年収100万円から120数万円の賃金収入を得ている人が業務外の傷病や障害で働けなくなった（労働不能）と想定したとき，そのようなケースにまったく所得保障給付を行わないことは，社会保障の基本的な考え方に反するものといわざるを得ない。このことは，主婦パートの大多数が自分の趣味や生き甲斐のためではなく，家計を維持するために労働しているという実態からみても明らかであろう。また，若年者に見られるフリーターについても同様のことがいえる。このように考えるならば，所得保障ニーズを充足するという観点から被用者保険の適用水準を標準報酬の変更も含めた立法論として検討することが必要になってくる[12]。つぎに，この点を検討しよう。

4　標準報酬制度と基礎年金とのミスマッチ

ここまで述べたように，被用者保険の適用を年収130万円以下の被用者（その多くは非典型就業である）に及ぼすという政策を採用する場合には，それに応じた標準報酬表の改訂が必要不可欠である。例えば，年収60万円以上の非典型就業者に被用者保険の適用を認める場合には，最低標準報酬を月額5万円程度にし，現行の9万8000円からほぼ5000円から6000円きざみで中間の等級を何段階かに分けて設定しなければならない。これと同様の仕組みは，被用者保険の適用下限をほぼ年収60万円の線に引き下げたドイツの疾病保険や年金保険にみられ，わが国への導入についても技術的な困難はほとんどない。しかし，わが国には，被用者保険しか存在しないドイツと異なり，この仕組みの導入を根本的に妨げる制度があることを忘れてはならない。

それは，すべての国民に対する最低所得保障を

目的とした国民年金の存在である。

いうまでもなく国民年金は，均一拠出・均一給付の定額保障を原則とする。現在の国民年金保険料は，すべての第一号被保険者について月額1万3300円とされ，これを40年間満期で納付した場合の老齢基礎年金は，年額で80万4200円である(数字はいずれも平成16年改正以前のもの)。また，第二号被保険者の場合は，厚生年金保険料を納付するだけで足り，国民年金特別会計に設置された基礎年金の給付を扱う「基礎年金勘定」には，厚生年金特別会計の年金勘定から別途，国民年金保険料に相当する「拠出金」が被保険者の数に応じて納付される。因みに，改正前の標準報酬月額9万5000円の第二号被保険者については，これに総報酬制導入前(平成15年3月以前)の保険料率17.35%を乗じた額が厚生年金保険料とされるから，その月額は1万6482円となる。

この1万6482円という金額は，当然のことながら，基礎年金以外の二階建て部分すなわち所得比例の厚生老齢年金の保険料を含むものであるため，国民年金保険料の1万3300円より高い(なお，厚年法82条1項は，保険料を労使折半で負担すべきと規定するので，被保険者自身の負担はさらにその半額となるが，ここでは，その被保険者のために納付されるべき保険料を比較する)。しかし，先に述べたように，標準報酬の下限を現行よりもさらに低く設定する場合には，厚生年金保険料が国民年金保険料の1万3300円を下回る可能性がある。例えば，仮に月額5万円の標準報酬を設定した場合，厚生年金保険料は，労使双方の負担をあわせても月額8675円にしかならず，この負担のまま厚生年金特別会計がこの被保険者にかかる拠出金を負担しなければならないとしたならば，大きな逆ざやが生じる。また，この逆ざや部分を相対的高所得の厚生年金加入者に転嫁することが可能であるとしても，この保険料で基礎年金プラス厚生年金を支給することは，第一号被保険者の負担からみて到底，公平とはいいがたい。

つまり，現行の年収基準を引き下げ，標準報酬の下限をより低く設定したとしても，被用者保険と国民年金の関係を根本的に改めない限り，さらに大きな不公平を発生させることになる。なお，現実にとりうる選択肢としては，国民年金保険料を上回る厚生年金保険料の被保険者については，現行制度を維持し，これを下回る非典型雇用については，一律で国民年金保険料と同額の厚生年金保険料を賦課徴収するプランが考えられる。しかし，この場合でも，非典型就業の第二号被保険者については，年金保険料が労使折半であるのに対し，第一号被保険者についてだけ全額被保険者負担となるのは不公平であるという批判が生じることになる。また，国民年金と同額の厚生年金保険料を認めたとしても，この場合に確保されるのはあくまでも基礎年金部分だけなので，このような被保険者にも厚生年金保険料を賦課することは不合理ではないかという疑問，加えてこの不合理を避けるために基礎年金以外の保険料負担がゼロの非典型就業被保険者に他の相対的高所得の被保険者から徴収した保険料財源を用いて少額の厚生年金を支給することが可能か否かという問題など，難問が山積みである。

いずれにせよ，非典型就業に対する被用者保険の適用は，そう簡単なものではなく，もしこれを具体的に実現するとすれば，最低所得保障システムとしての国民年金と被用者保険との関係を根本的に見直す必要があるということである[13]。

5 登録型派遣と健保法の適用

健康保険法の適用については，年金とやや異なる検討が必要である。被用者保険としての健康保険は，業務外の傷病を理由とする欠勤およびこれによって生じた賃金喪失に対応する「傷病手当金」制度をもつ(健保法99条)。これに対して，国民健康保険は，このような所得保障制度を付加給付としており(国保法58条2項)，これを実施している保険者は，一部の国保組合を除き，非常に少数である。また，付加給付として実施される国保の傷病手当金も所得比例型のものが多く，国民年金の定額給付は少ない。それゆえ，業務外傷病時の所得保障という点からみれば，健康保険は，標準報酬の下の等級を設けることで，非典型就業にも適用するという立法が現在でも技術的に可能

である。

他方，専業主婦パートの場合は，第三号被保険者になると，健康保険についても夫である被用者の保険から保険料負担なしに保険診療が受けられる。しかし，専業主婦以外の非典型就業については，平成大不況の影響から被用者保険の被扶養者認定が厳格に運用されるようになったため，市町村国保への加入が不可避となっている。周知のように，市町村国保の保険料は，健康保険のそれよりも割高であることから，単身世帯でパートないし派遣（その多くは登録型派遣）就労で生計を維持する若年女性層にとっては健康保険への加入がかなり切実な願いとなっている。ところが，現行の標準報酬制度は，同一事業所における継続的就労を前提としていることから，就労期間に中断が含まれることが多く，しかも同じ時期に複数の事業者と使用関係に入る可能性の高い，登録型派遣労働にはきちんと対応することができない。そのため，この問題の解決が望まれていた。

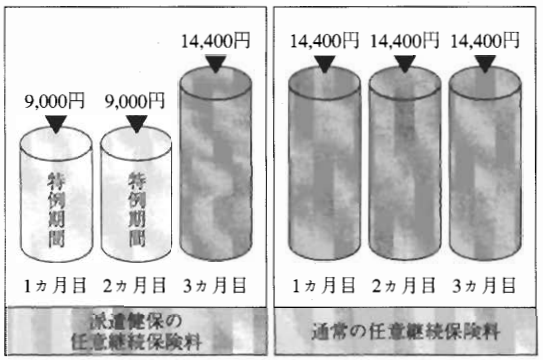
そして，この問題は，現在，立法的な解決ではなく，新たな健保組合の設立によりその多くが解消されている。

平成14年5月1日，全国の派遣事業者（187事業所）で使用される労働者を対象とした人材派遣健康保険組合（以下「派遣健保」という）が設立された。組合員は，発足当初10万5000人だったが，平成16年4月には17万人を突破するわが国でも有数の大規模健保組合である（被保険者の平均年齢が著しく若い（＝32.52歳）こともあり，保険料率も6%と財政状況がよい）。この健保組合では，登録型派遣の特徴に対応した施策として，つぎのような試みを行っている。

登録型派遣の場合，派遣先企業への労務提供期間のみ派遣会社との間で雇用契約が成立する。その結果，同一の派遣会社への登録であっても，図2に見られるように，雇用関係に細かい中断が発生する。これに加えて，現実は，複数の派遣会社に登録し，雇用関係がそれぞれ別の派遣会社との間で発生するケースが少なくない。派遣健保が設立されるまでは，2月以上の期限つき派遣の場合には政府管掌健康保険（以下「政管健保」という）の被保険者資格が発生し，それが終了すれば，居住地の市町村国保に戻るということを頻繁に繰り返すことになる（実際は，このような頻繁な出入りは，市町村国保の担当者と派遣会社の双方にとって煩雑な事務を増やすことになるので，登録型派遣については派遣期間中も届出をせず，市町村国保に残るケースの方が多かったと聞いている）。しかし，これでは，被保険者資格が安定せず，被保険者個人にとっても手続が煩雑である。また，市町村国保に継続的に残る場合でも，派遣期間が間断なく続き，収入も相対的に高い派遣労働者は，同じ収入の正規従業員に比べて2倍から4倍の国保料を納付しなければならない。

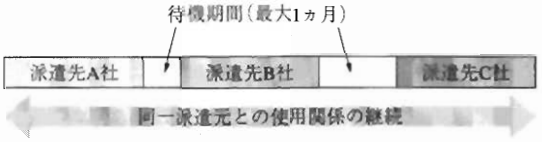
そこで，派遣健保では，断続的な登録派遣型就労であっても継続的に同じ保険者に加入できるような仕組みを現行法の解釈の枠内で達成しようとしている。ひとつは，従来から存在する「任意継続被保険者」制度（健保法3条4項）の活用である。この制度は，使用関係の終了以前に継続して2月以上健康保険に加入していた被保険者に対し，使用関係の終了後も引き続き保険加入を認めるものである。ただし，この制度では，保険関係が維持されるものの，保険料の事業者負担部分がなくなるので，保険料が倍になるというデメリットがある（なお，前年度所得が高額なケースでは，保険料が2倍になっても市町村国保の保険料より安くなることが少なくない）。そこで，派遣健保では，継続被保険者について最初の2月間だけ保険料を保険組合の独自財源で割安にする仕組みを導入した（図1）。これにより，使用関係終了後，2月以内につぎの派遣先が見つかれば，保険料負担があまり大きくなくて済むことになる。また，派遣期間の中断が1年間につき総計で1月に満たない場合には，任意継続被保険者を利用することなく，そのまま派遣健保との保険関係が維持されるという運用も行っている（図2）。

いずれにしても，保険関係の継続的安定を可能にする仕組みであるが，ひとつだけ大きな問題が残されている。それは，保険料計算の基礎となる標準報酬の取り扱いである。現行の標準報酬は，典型的な年功序列賃金を念頭においているため，



標準報酬月額が24万円（15等級）のケース；平成16年度の保険料率は6%なので，保険料月額は1万4400円だが，最初の2ヵ月だけは9000円にするという仕組み。

図1　任意継続保険料の減額＝特例期間制度



原則は，登録型派遣であっても，就労しない場合は，健康保険の被保険者資格を喪失する取り扱いとなる。しかし，派遣健保では，以下の4要件を充たす場合に限り，被保険者資格の喪失扱いとせず，継続とする。

1　登録型派遣労働者であること。
2　同一の派遣元事業主のもとで引き続き就業すること。
3　最初の契約終了時に，つぎの派遣先（1ヵ月以上の契約）が確実に見込まれること。
4　つぎの派遣先での雇用契約が1ヵ月以内に開始されること。

図2　被保険者資格継続の特例措置

年度内の収入の変動に対し適切に対応することが難しい。確かに，随時改定（健保法43条）の運用により，実務上はまったく不可能ではないかもしれない。しかし，今後，正規従業員についても成果主義賃金の導入により，月額ベースの収入変動の可能性が不可避といわれている。それゆえ，被用者保険においても保険料算定ベースを月収から年収単位にすることが立法論として真剣に検討されてよい時期が来ているように思われる（この点，平成15年度より被用者保険に導入された総報酬制は，このような流れに沿うものとして積極的に評価できる）。

Ⅳ　将来展望――所得保障ニーズの捉え直し

ここまでは，現行法の枠組みに従って，非典型就業と社会保障とりわけ被用者保険との関係を検討してきた。その結果，現行法は，20世紀後半に急速に拡大した典型就業には非常に適合するものの，これを非典型就業に当てはめるにはかなりの法解釈論上の困難があること，およびこの問題を立法論的に解消しようとする場合であっても基礎年金制度と被用者年金制度の間にはかなり大きな不整合が存在するため，法改正が容易でないことが明らかになった。

問題のポイントは，被用者保険において所得保障ニーズを所得の多寡によって判別するという考え方が維持されているのに対し，基礎年金ではそのような考え方がとられていない点である。被用者保険では，非常にわずかな賃金は生活の糧として把握されない（例えば，小遣い稼ぎのアルバイトとして理解される）のに対し，基礎年金ではどんな所得を得ていても常に一定程度の水準までは共通の所得ニーズがあるとする。このことは，標準報酬の切り下げ提案が基礎年金制度と矛盾抵触するというかたちで顕在化した。したがって，制度を体系的かつ整合性あるものとするには，所得保障ニーズのとらえ方をどちらかに統一するか，または両者を統合した新たな考え方を提示する必要がある。そして，このことは，国民年金と厚生年金との統合を不可避なものとして要求することになる。

私見は，これまでの制度展開および社会保障の基本的な考え方から言って，ひとつの年金制度において基礎年金の仕組みと所得比例年金の仕組みを統合的に組み合わせる方法しかないと考えている。この制度では，すべての国民に共通の最低所得保障ニーズの考え方を基礎とし，そのうえで一定以上の所得を有するものにはさらに付加的な報酬比例的所得保障ニーズがあるとする。そのうえで，保険料は，被用者について就業形態にかかわらず，すべての賃金について定率の保険料を徴収する。また，被用者以外の所得把握の難しい自営

業者等については，定額保険料を維持するかまたは税制一般における所得補足方法の発展が見込める場合にはやはり定率の保険料を徴収する。そして，一定水準所得までの被保険者には定額の保険給付を行い，それ以上の被保険者については割合的に保険給付を引き上げるというものである。おそらく労働保険のように，被用者保険についても，当該事業所が賃金として支払った額のすべてに社会保険料をかけていく方法が最も合理的であり，この点の検討が急務になりつつある（そして，この考え方を貫徹すれば，社会保険料は，わが国で人を雇用する事業を営むことによって当然に発生する社会的負担であると整理することになろう）。

注

1) 社会保障法学における「社会保障」のこのような理解とその問題点については，倉田（2003 a）を参照。
2) 堤（2004）21頁は，どの社会にも所得や生活の実態がよくつかめる人（＝被用者）とそうでない人（＝それ以外の自営業者等）がおり，そのような現実を前提として（すべての国民の所得や生活を把握できる国家というのは実際には成立し得ない）国民皆保険・皆年金を達成しようとするならば，どうしても被用者保険と国民年金ないし国民健康保険の2本立てにならざるをえないと主張している。
3) この点で，平成14（2002）年の健保法等改正法（法102号）の附則2条4項1号が今後の改革予定事項として「政府が保険者である社会保険及び労働保険に係る徴収事務の一元化」を掲げたことは，徴収効率の向上も含めて，評価に値する。
4) 西村（2003）160頁，馬渡（2001）105頁。
5) 竹中（1997）459頁は被用者保険の適用にあたっては経済的従属性を中心に検討すべきであると主張している。
6) 岩村（2001）52頁。
7) 本文のような実務上の取扱いについて，保原（1993）は，「所得保障の必要性程度及び事務処理の効率性の確保等の配慮によるもの」であるからやむを得ないとし，台（2003）も「生計を維持するに至らない程度の副業的な労働に従事する者を適用除外と解することは，法も目的解釈として十分可能」と評価している。この点につき，私見（倉田（2000）および倉田（2003 b）参照）は，適用除外の視点としてはこのような考え方を支持するものの，現行の標準報酬制度を前提とする限り，現行の基準でいかなければより大きな不合理ないし不公平が生じると考えていた。
8) 水町（1998）245頁。
9) 倉田（2000）278頁。
10) 社会法典第4編8条にいう「僅少就業（Geringfügige Beschäftigung）」である。これについては，緒方（2000）が詳しい。
11) 水町（1997）250頁。
12) 平成15年11月17日に発表された，厚生労働省「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて（URL：http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/11/h1117-1a.html）」は，パートタイム労働者のうち，20時間未満就労と20時間ないし30時間就労との比率がおよそ3：7であり，しかも年収60万円以下のパートタイム労働者が全体の1割強だったことなどから（平成11年度統計による），常用的使用関係の下限を20時間以上とし，標準報酬の下限を月額5万円程度にすることが予想されていた（これでおよそ300万人程度の被保険者数の増加が見込まれていたといわれる）。しかし，与党年金制度改革協議会は，経済界とりわけ流通業界から強力な反対運動を受けて平成16年1月28日に厚生労働省案のこの部分を5年後の検討課題にして見送った（日本経済新聞・平成16年1月29日朝刊5面）。
13) 以上の点は，平成16年改正案が発表される前に，倉田（2003 b）で論じたところであるが，先の厚生労働省案ではこの点が必ずしも明らかにされていない。

参考文献

岩村正彦（2001）『社会保障法Ⅰ』，弘文堂。
緒方桂子（2000）「社会保険非適用限度内就業と社会保険財政の問題―いわゆる630マルクジョブに関するドイツ社会法典の改正とその意義（1）・（2）完」『賃金と社会保障』1275号・1276号。
倉田　聡（2000）「短期・断続的雇用者の労働保険・社会保険」，日本労働法学会編『講座21世紀の労働法2　労働市場の機構とルール』，有斐閣。
倉田　聡（2003 a）「社会連帯の在処とその規範的意義」『民商法雑誌』127巻4/5号。
倉田　聡（2003 b）「労働形態の多様化と社会保険の将来」『法律時報』75巻5号。
台　　豊（2003）「被用者保険法における短時間労働者の取扱いについて―健康保険法，厚生年金保険法および1980年厚生省内かんに関する一考察―」『季刊社会保障研究』38巻4号。
竹中康之（1997）「社会保険における被用者概念―健康保険法および厚生年金保険法を中心に―」『修道法学』19巻2号。
堤　修三（2004）『社会保障の構造転換―国家社会保障から自律社会保障へ―』，社会保険研究所。

西村健一郎 (2003)『社会保障法』，有斐閣。
水町勇一郎 (1997)『パートタイム労働の法律政策』，有斐閣。
水町勇一郎 (1998)「パートタイム労働者と法」，菅野和夫・岩村正彦編『現代の法 12　職業生活と法』，岩波書店。
保原喜志夫 (1993)「パート労働者への社会保険等の適用」『ジュリスト』1021 号。
馬渡淳一郎 (2001)「社会保障の人的適用範囲」，社会保障法学会編『講座社会保障法第 1 巻・21 世紀の社会保障法』，法律文化社。

（くらた・さとし　北海道大学大学院教授）