

非正規労働者への被用者保険の適用拡大の在り方と法的課題

衣笠 葉子

(近畿大学教授)

現在、厚生年金・健康保険といった被用者保険の適用は、労働時間が通常の労働者のおおむね4分の3以上という要件を満たす者に限られている。しかし、被用者保険にしかない給付があり、非正規労働者にも同じ「被用者」として必要な保障を及ぼすべきである。社会保障・税一体改革の一環として平成24年8月10日に成立した年金機能強化法によって、平成28年10月から、①週所定労働時間20時間以上、②勤務期間1年以上、③月額賃金8.8万円以上（年収106万円以上）、④学生は適用除外、⑤従業員501人以上の企業、の5つの要件を満たす者に厚生年金・健康保険の適用拡大が実現する。その施行を前に、施行後のさらなる適用拡大に向けた議論が引き続き行われている。そこでは、月額5.8万円（年収70万円）の水準まで適用拡大する案が示されている。今後、被用者保険の適用基準をさらに緩和しつつ、やがては常用的使用関係とそれ以外の区別をやめて単一の適用基準にすべきである。さらに将来的には、複数就業の労働時間あるいは賃金を合算して被用者保険を適用することが望ましい。複数就業の賃金額や期間を合算するドイツのミニジョブの例は参考になる。ただし、複数就業の事実や労働時間・賃金の把握といった実務面の課題とともに、複数事業場の労働時間を通算する労働基準法38条1項の規定との関係の整理など法的課題もあり、実現までの道のりは遠い。

目次

- I はじめに
- II 被用者保険による保障の特徴
- III 短時間労働者への被用者保険の適用拡大
- IV さらなる適用拡大に向けた議論と課題
- V おわりに

I はじめに

非正規雇用の割合は緩やかながら年々高まっており¹⁾、その中には不本意型の非正規就業も少なくない²⁾。しかし、非正規労働者に対する厚生年金や健康保険といった被用者保険の適用割合は正社員に比べて大きく下回っている³⁾。

平成12年頃から、被用者保険の非正規労働者への拡大が検討されるようになり、長い議論の末、

社会保障・税一体改革の一環として成立した年金機能強化法（「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」平成24年8月10日成立）によって、短時間労働者に対して被用者保険の適用拡大が実現することとなった。また現在、平成28年10月からの施行を前に、施行後のさらなる拡大の議論も既に始まっている。

本稿では、厚生年金や健康保険の被用者保険としての特徴を踏まえた上で、まず上記年金機能強化法による法改正に至るまでの経緯、新たな適用基準を解説する。そして、施行後のさらなる適用拡大に関する議論、その中でも特に複数就業者に対する適用拡大の論点に着目し、ドイツ等における例も参考にしながら、適用拡大の将来的な課題を明らかにしたい。

II 被用者保険による保障の特徴

1 年金保険

まず、社会保険のうち被用者を対象とするもの（以下、「被用者保険」とする。共済制度もあるが、本稿では厚生年金と健康保険を例にすすめていく。なお、共済年金は平成27年10月に厚生年金に統一される）とそれ以外の主に給付における違いを明らかにしておく。

まず年金制度については、常用的使用関係（後述参照）にある者は「被用者年金各法の被保険者、組合員又は加入者」として国民年金の第2号被保険者、その被扶養配偶者（後述参照）で20歳以上60歳未満の者が第3号被保険者、それら以外の日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の者が第1号被保険者となる（国年法7条1～3号）。第2号被保険者は報酬比例の保険料を労使折半で負担、第1号被保険者は定額の保険料を負担するが、第3号被保険者は第2号被保険者全体でその給付分が賄われるため個別の保険料負担はない。

厚生年金の適用は上のおり一定の基準を満たす被用者に限られるため、非正規労働者の多くは、国民年金の第1号被保険者として、あるいは第2号被保険者の被扶養配偶者であれば第3号被保険者として、1階部分の基礎年金の保障を受けるにとどまる。

①老齢給付

老齢給付については、第2号被保険者は、厚生年金保険料の納付実績に応じて基礎年金分に報酬比例の給付が上乘せされる。老齢厚生年金には生計維持する配偶者や子の加給、配偶者の特別加算などもあり、厚い保障内容となっている。

なお、第3号被保険者は保険料負担なく、その期間の老齢基礎年金は満額が保障される。他方で、第1号被保険者は、保険料免除・納付猶予を受けた期間があれば、追納しない限り老齢基礎年金の給付が減額される。

②障害給付

障害給付については、1階部分の障害基礎年金は1級、2級のみであるが、厚生年金では3級ま

での障害厚生年金と、当該等級に満たない場合の一時金型の障害手当金がある。障害厚生年金の1級は本人の老齢厚生年金額の1.25倍、2級、3級は老齢厚生年金額だが、基礎年金がつかない3級には最低保障額が設けられている。一時金である障害手当金は老齢厚生年金額の2倍かつ最低保障額つきで、いずれの給付も被保険者期間が短い場合には300月とみなして計算される。

なお、子の数に応じた加算が障害基礎年金で、配偶者の加給は障害厚生年金1・2級で行われる。

③遺族給付

遺族給付については、遺族基礎年金は死亡した被保険者等に生計維持されていた子のある配偶者または子のみが支給対象となる（子の数に応じた加算あり）が、遺族厚生年金は、死亡した本人に生計を維持されていた配偶者、子、父母、孫または祖父母（ただし、夫、父母、祖父母については支給に当たって年齢要件あり）と、その範囲に大きな違いがある。遺族厚生年金の額は、死亡した本人の老齢厚生年金の4分の3の額となり、障害厚生年金と同様、被保険者期間が300月未満の場合は300月とみなして計算される。

なお、遺族基礎年金は養育する子がいないと支給されないことから、第1号被保険者の独自給付として、子がいなかった場合に保険料の完全な掛捨てとならないよう寡婦年金や死亡一時金がある。

2 医療保険

次に、医療保険については、厚生年金と同様、被用者のうち常用的使用関係にある者は、健康保険に加入する。その基準に満たない者で、健康保険の被扶養者にも該当しない者は、国民健康保険に加入することとなる。なお、健康保険の「被扶養者」は、被保険者により生計維持される、①直系尊属、配偶者、子、孫、弟妹、②①以外の同一世帯の3親等内の親族、③配偶者のうち事実婚の者（死亡後も含む）の同一世帯の父母、子（健保法3条7項1～4号）と、範囲が広い。

国民健康保険のうち国民健康保険組合は、医師、弁護士、土木建築業、理美容師等といった「同種の事業又は業務に従事する者」（国保法13条1項）が業種別に組合を組織するものであり、それらの

業種に従事する、個人事業主、健康保険が適用されない事業所の被用者や健康保険の加入基準に満たない被用者等が対象となる。したがって、多くの者は市町村が運営する国民健康保険の被保険者となる。

健康保険と国民健康保険では、保険料の算定、納め方にも違いがあるが、健康保険の被保険者本人には傷病手当金および出産手当金が給付されるという特徴的な違いがある。

①傷病手当金

傷病手当金は、被保険者が療養のため労務提供できなくなって4日目から最長1年6カ月までの間、1日につき標準報酬日額の3分の2相当額が支給されうる現金給付である（健保法99条1項・2項）。

②出産手当金

出産手当金は、被保険者が産前産後で労務提供できない期間（労基法65条1項・2項参照）、1日につき標準報酬日額の3分の2相当額が支給されうる現金給付である（健保法102条）。

傷病手当金および出産手当金は、健康保険では義務的な給付であるが、国民健康保険においては「保険者は、……条例又は規約の定めるところにより、傷病手当金の支給その他の保険給付を行うことができる」（国保法58条2項）として、任意給付に位置づけられている。国保組合においては少額の傷病手当金や出産手当金を設けている保険者が存在するが⁴⁾、市町村国保では傷病手当金、出産手当金のいずれも実施しているところはない。

3 適用基準の変遷

厚生年金・健康保険の適用基準および被扶養者の認定基準の変遷は次のとおりである。

被用者は労働時間・日数が通常の労働者のおおむね4分の3以上あれば（常用的使用関係）、収入に関係なく厚生年金（第2号被保険者）および健康保険の適用対象となる。これは昭和55年の「内かん」が根拠であり、「当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者の所定労働時間及び所定労働日数のおおむね4分の3以上である就労者については、原則として健康保険及び厚生年

金の被保険者として取り扱うべきもの」と示されている⁵⁾。ちなみに、その当時、雇用保険の適用基準は、「一週の所定労働時間が、当該事業において同種の業務に従事する通常の労働者の所定労働時間のおおむね4分の3以上であり、かつ、22時間以上であること」とされていた（昭和50年3月25日発労徴17号・基発166号・婦発82号・職発97号・訓発55号）⁶⁾。

この4分の3要件を満たせない場合は、基本的に国民年金（第1号被保険者）と国民健康保険が適用される。ただし、厚生年金が適用される配偶者あるいは健康保険が適用される家族に「生計を維持されている」と認められれば、上述のように年金制度では「第3号被保険者」、健康保険においては「被扶養者」となる。生計維持の要件は、年間収入が130万円未満（60歳以上または障害厚生年金の受給要件に該当する程度の障害のある者については180万円未満）かつ当該配偶者・家族の年間収入の2分の1未満であることとされている（被扶養者認定基準）。

この被扶養者認定基準は、もともと昭和52年に健康保険について導入されたものである。それまでは被扶養者該当の判断は各保険者が行うという取扱いであったが、その判定に差異を生じないよう「参考として」この被扶養者認定基準が示された（昭和52年4月6日発発9号・庁保発9号）。

認定基準額は当初、70万円未満に設定され、給与所得控除と配偶者控除の限度額の合計額におおむね連動して改定されていた（昭和56年4月80万円、昭和59年4月90万円）。昭和61年4月に基礎年金が導入された際には、第3号被保険者の認定についても、この健康保険法における取扱いを勘案して行うものとして、健康保険の当時の認定基準と同額（90万円）に設定された⁷⁾。その後、昭和62年5月以降は、同じような働き方を続けている者の適用関係を安定させるという観点から、所得水準の伸びに応じて引き上げられ、平成5年4月から現行の130万円未満が維持されている⁸⁾。

Ⅲ 短時間労働者への被用者保険の適用拡大

1 被用者年金の適用拡大に関する議論の経緯

就業形態の多様化とそれに伴う非正規労働者の増加を背景に、平成12年頃からパート労働者への厚生年金の適用拡大が検討されるようになった⁹⁾。並行する論点として、個人の選択に中立的な制度にすべきとして、第3号被保険者制度の見直しも検討された。その見直しの手段の一つとしても厚生年金の適用拡大が示され、最終的に厚生労働省「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて（厚生労働省案）」（平成15年11月17日）で、まず厚生年金の適用拡大によって第3号被保険者制度を縮小していく方針に落ち着いた¹⁰⁾。なお、年金制度だけでなく医療保険についても適用拡大すべき旨は比較的早い段階で示されていたが¹¹⁾、議論の中心はやはり年金制度であった。

平成16年年金制度改正の段階では、一部産業界からの反対も強く、同年6月成立の「国民年金法等の一部を改正する法律」の附則3条3項に、短時間労働者への厚生年金の適用拡大につき改正法の施行後5年を目的に検討が加えられる旨が規定されるにとどまり、改革は先延ばしにされた。

その後、格差固定を避けるための再チャレンジ政策推進の観点からの要請もあり、平成18年12月、社会保障審議会年金部会にワーキンググループが設置され、被用者年金一元化法案の提出に合わせる方針で具体的議論が開始された。「パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ報告書」（平成19年3月6日）では、厚生年金の適用基準につき法律上の根拠を明確化すること、雇用保険の取扱いを考慮して週所定労働時間20時間以上とすることなどが示された一方、学生等の属性や業種によって対象から除外することは基本的に採るべきではないとされた。なお、医療保険についても事務手続きなど実務的な問題から、できる限り同一の基準で適用を拡大することが基本となるとの見解が示された。

それを受けて厚生労働省案「パート労働者に対

する厚生年金適用の拡大について——被用者にふさわしい老後の所得保障のために」（同月13日）において賃金水準や勤務期間の基準、経過措置などの具体案も示され、その後、自民党の年金委員会・厚生労働部会合同会議（同月27日）等で学生については対象外とされた上で、改正内容が被用者年金一元化法案（「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」）に盛り込まれた（同年4月13日、第166回国会に提出）。

具体的には、適用除外を定める厚生年金保険法12条に、「週所定労働時間20時間未満」「1年以上の使用見込み¹²⁾がない」「標準報酬9.8万円未満」「学生・生徒」のいずれかの要件に該当する短時間労働者を適用除外する旨の規定を新たに追加する、ただし従業員300人以下の企業は適用拡大を猶予するという改正案であった。しかし、同法案は第171回国会まで継続審議とされたものの、平成21年7月の衆議院解散により廃案となった。

2 年金機能強化法による適用拡大の概要

平成21年の政権交代後、「新しい年金制度」（最低保障年金つきの一元的所得比例年金制度）が提案された中、「社会保障・税一体改革成案」（平成23年7月1日閣議報告）では、新しい年金制度の創設に取り組むこととともに、「現行制度の改善」を図るとして、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大が改革項目の一つに掲げられた。その適用拡大の具体的な在り方について審議するため、社会保障審議会に「短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会」が設けられ、具体的な基準や論点について議論が進められた。

「社会保障・税一体改革大綱」（平成24年2月17日閣議決定）では、具体的改革内容として、短時間労働者に厚生年金・健康保険の適用を拡大すること、その具体的制度設計について、同年の通常国会への法案提出に向けて検討する旨が示された。

その後の議論において、パート労働者の割合が高い企業を中心に反対の声が大きく出たため、適用拡大の基準につき民主党厚生労働部門・経済産

業部門合同会議において調整が行われ（同年3月12、13日）、その結果、民主党の政調会長の判断として13日に案がとりまとめられた。

その内容は、廃案になった平成19年改革案をベースにして、①週所定労働時間20時間以上、②勤務期間1年以上、③月額賃金7.8万円以上（年収94万円以上）、④学生・生徒は適用除外、⑤従業員501人以上の企業、という5つの要件を満たす者を適用拡大の対象とするものであった。拡大対象者数は約45万人と推計され、平成28年4月から施行し、さらに3年以内に対象を拡大する、という案であった。

特に争点となったのは月額賃金の基準である。月額7.8万円の案がとられた理由として、現行の厚生年金と健康保険の標準報酬月額の下限の差（4等級分の差）のちょうど半分であること（健康保険の第3級相当額）、特にセーフティネットが必要な若年フリーターや母子家庭の母のおおむね半分程度はカバーされるような水準であることが説明された¹³⁾。

この適用拡大案が年金機能強化法案に盛り込まれ、同月30日、第180回国会に提出された。

具体的には、既に厚生年金・健康保険の適用対象となっている4分の3要件を満たす者を除く者について、厚生年金保険法12条に6号として、また健康保険法3条1項に9号として、「所定労働時間週20時間未満」「1年以上の使用見込みがない」「報酬月額7.8万円未満」「学生・生徒等」のいずれかの要件に該当する労働者を適用除外とする旨を新たに追加すること（年金機能強化法3条、25条）、施行後3年までに適用範囲をさらに拡大するための法制上の措置を講ずること（同法附則2条2項）、施行日より前に厚生年金・健康保険の被保険者資格を取得している者を適用除外しないこと、当分の間、従業員500人を超える企業¹⁴⁾以外の適用事業所には適用拡大しないこと（同法附則16条、17条、45条、46条）とされた。

しかしその後、民主・自由・公明の3党合意（「社会保障・税一体改革に関する確認書」同年6月15日）によって、第1号被保険者の国民年金保険料とのバランスに配慮して報酬月額の下限を7.8万円から8.8万円に引き上げる（厚年法20条1項で2等

級の追加予定だったのを1等級の追加に）、施行日を平成28年4月1日から半年遅らせて同年10月1日とする、施行後3年までにさらに適用範囲を拡大するとしていた附則の規定を「検討を加える」とどめる、といった一部修正を経て、同法案が同年8月10日に成立した。

IV さらに適用拡大に向けた議論と課題

1 非正規労働者に対する適用拡大の論拠

平成28年10月の施行を前に、社会保障審議会年金部会において、引き続き、拡大対象範囲を規定する要件の在り方、施行後のさらなる適用拡大の進め方について議論が行われている。

なお、非正規労働者への適用拡大という点では、労働保険である雇用保険が先に展開してきた。

雇用保険の労働時間基準に関しては、平成元年改正でパート労働者への適用拡大として「短時間労働被保険者」の概念が導入されたとき、当時の法定労働時間（週44時間）の2分の1に相当する22時間以上、同4分の3に相当する33時間未満とされた¹⁵⁾。そして、平成6年からは、週40時間労働制の実施に対応し、週20時間以上30時間未満となった。また、「臨時内職的就労者」を除外する目的で¹⁶⁾雇用期間要件・年収要件は維持されていたが、年収要件（90万円以上）は平成13年4月に撤廃され、雇用期間要件についても、平成20年以降の不況によって非正規労働者の保護強化が必要となったことを受けて、平成21年改正で「1年以上」の雇用見込みを「6か月以上」に緩和し、さらに平成22年改正で「31日以上」とした。

このように雇用保険の適用範囲は、非正規労働者の増加や不況を背景に、失業のリスクに対応する要請から、積極的に適用基準が緩和されてきた。

年金制度については国民年金（基礎年金）がベースに保障されており、医療保険については市町村国保によって皆保険が保障されている。それらの社会保険によって年金・医療の基本的な保障が行われていることから、厚生年金・健康保険の適用拡大については、厚生年金の報酬比例の上乗

せや厚生年金にしかない給付、健康保険の傷病手当金等に着眼して、同じ「被用者」としてそれら必要な保障を及ぼすべきという視点が¹⁷⁾、その論拠となる。

2 各適用基準の見直しの方向性とその検討

上に述べたように、年金機能強化法の成立後も、平成25年10月から、社会保障審議会年金部会において、①所定労働時間週20時間以上、②1年以上の使用見込み、③報酬月額8.8万円（年収106万円）以上、④学生・生徒等を除く、⑤従業員500人を超える企業、という適用拡大の各要件についてさらなる見直しの方向性の議論が行われた¹⁸⁾。「社会保障審議会年金部会における議論の整理」（平成27年1月21日）で示された意見は次のとおりである。各意見に関して若干の検討も加えてみたい。なお、労働時間要件（①）については、次節で取り上げる。

勤務期間要件（②）については、肯定的な意見がある一方で、将来的には現行の適用基準である「2カ月以上」で足りるとの意見が示された。

厚生年金と健康保険では、従来、日々雇用の者と2カ月以内の期間を定めて使用される者は適用除外とされている（厚年法12条2号、健保法3条1項2号¹⁹⁾）。適用拡大の要件が「勤務期間1年以上」とされた理由は、「フルタイム労働者に比べて異動（雇用の開始・終了）が頻繁であるため、事業主の事務負担が過重にならないようにする観点から²⁰⁾と説明されている。なお、「勤務期間1年以上」は平成19年当時の雇用保険の適用基準を参考にしたものであるが、現行の基準では上記のとおり「31日以上」（雇保法6条3号）である。

厚生年金の障害給付や遺族給付の手厚い保障をみると継続的な使用関係を想定したものと思える²¹⁾。しかし、1年以上の勤務期間要件を課すことは、労働市場にとどまり続ける者であっても1年未満の契約期間で転職する者を排除してしまうことを意味する。短時間労働者についてのみ、この「1年以上」という要件を課すことに関しては、事業主の事務負担を考慮することのほかに説得力のある理由が必要だと考える。

賃金要件（③）については、健康保険の標準報

酬月額の第1級である月額5.8万円（年収70万円）まで引き下げた場合の試算結果²²⁾を踏まえ、その水準まで賃金要件の適用範囲を拡大していくべき、最低賃金で週20時間働くとその程度の収入になる、との意見が示された。

厚生年金・健康保険では、標準報酬月額・標準賞与額に保険料率を乗じて保険料を算定するとともに、それらの記録をもとに年金の給付額、標準報酬月額（日額）をもとに傷病手当金等の額が算定される。標準報酬月額の下限額（第1級）よりも実際の賃金額が下回る場合には、当該下限額に基づき保険料や給付が計算される。なお、厚生年金の標準報酬月額の上限・下限は、妥当な年金給付水準とする観点から、健康保険の上限・下限より狭い範囲に設定されている。

上記のとおり、適用拡大にともない厚生年金の標準報酬月額第1級が8.8万円に引き下げられることになったが²³⁾、その額に基づき計算される保険料の労使負担合計額は国民年金保険料（平成27年度で1万5590円）とおおむね同じ水準になる。つまり、標準報酬月額を将来的に8.8万円よりさらに引き下げるのであれば、使用者負担を含めて考えても完全に第1号被保険者の負担との逆転現象が生じる。それら被保険者に被扶養配偶者がいる場合は、世帯単位でみるとさらにその差が拡大する。

なお、標準報酬月額下限を引き下げた上での適用拡大にあたっては、新たに適用対象となる者の被扶養配偶者を第3号被保険者として認めるかが論点の一つとなる。平成15年の上記厚生労働省案では、「被扶養配偶者の給付は行わない」とされたが、その後、標準報酬月額下限の案が9.8万円とされた際に議論が行われなくなり、今回の改正に向けた議論の中で再び論点として提示されたものの²⁴⁾、現時点で明確な議論はない。

被用者保険の相互扶助の仕組みのなかで第3号被保険者の範囲や取扱いをどうするかは、制度内の問題であるともいえる。しかし、仮にさらに賃金要件を引き下げるとするならば、第3号被保険者制度や被扶養認定基準の見直しと一体として論じる必要がある。

学生の適用除外（④）については、短期間で資

格変更が生じ手続きが煩雑になるとの考えから適用対象外とされたものであるが、学生像が多様化している実態を踏まえれば一律に適用除外にする必要はないのではないかとの意見が示された。

雇用保険では学生・生徒は基本的に適用除外とされ、例外的に、卒業前に適用事業に雇用され卒業後も引き続き雇用されることとなっている者、休学中の者、定時制の課程の在学者、社会人学生などは適用除外されない（雇保則3条の2第1-4号、「雇用保険に関する業務取扱要領（平成26年7月22日以降）」20303(3)ホ）。

それに対して、厚生年金・健康保険では、従来から学生・生徒であっても4分の3要件を満たす者は適用対象とされてきた。実際、学生のうち第2号被保険者は約1割を占める²⁵⁾。平成28年10月の施行に際して厚生労働省令で雇用保険に準じた要件が定められると考えられる。しかし、少なくとも、4分の3要件を満たす者か否かで適用の取扱いに違いをつけず、基準を統一すべきである。

企業規模要件(⑤)については、適用要件を満たす被用者全員が適用されることが筋であり、いずれば引き下げることが必要との意見が示された。

この企業規模要件は、適用除外の本則規定によるものではなく、企業負担に配慮した年金機能強化法の附則に基づく激変緩和措置である。

社会保険は被保険者としての要件を満たす者には一様に適用されるべきであり、企業規模によって適用に差を付けることは本質的に合理性がない。企業負担が理由ならば、その負担をカバーする何らかの一次的措置を講じてでも、企業規模要件は廃止すべきだと考える。

3 被用者保険の適用拡大とマルチジョブホルダー

上記の「議論の整理」で、労働時間要件(①)について、週所定労働時間20時間以上とすることは雇用保険の下限であることから現時点における考え方としては妥当との意見が示された一方で、最終的には時間要件を撤廃し、例えば賃金要件に一本化すること、また、20時間未満で複数の仕事を掛持ちするような人の適用問題についても検討する必要があるとの意見が示された。

(1) 労働保険における議論

まず、労働保険における複数就業者への適用の議論についてみておきたい。

雇用保険では、「同時に2以上の雇用関係にある労働者については、当該2以上の雇用関係のうち一の雇用関係（原則として、その者が生計を維持するに必要な主たる賃金を受ける雇用関係とする）についてのみ被保険者となる」（前掲・業務取扱要領20352(2)イ）とされている。

先述の平成元年のパート労働者への雇用保険の適用拡大の際に、「いわゆる多重就労の実態を早急に把握するとともに、法的整備を含む必要な対応策を検討すること」と附帯決議された（衆議院社会労働委員会平成元年5月23日、参議院社会労働委員会同年6月21日）。その後、具体的な議論は行われてこなかったが、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会において、平成24年雇用保険法改正に向けた制度見直しの検討の中で取り上げられて以降、複数就業者に対する雇用保険の適用の論点が継続的な検討課題となっている。

その議論では、複数事業所の就労時間の合計が20時間を超えるのであれば適用すべきであること、また、労働時間要件の引下げ（週所定労働時間15時間程度）も指摘され、他面で、労働時間の把握方法や失業認定といった実務面の課題があるとして、「〔社会保障・税〕番号制度のシステム運用の状況を考慮しつつ、中長期的観点から議論していくべきである」とするにとどめられている²⁶⁾。

次に、労働者災害補償保険は、もともと労働基準法に基づく使用者の災害補償の責任保険として始まったものであり、保険料全額を事業主が負担し、給付対象となる労働者について労働時間や賃金などの要件は課されていない。そこで、労災保険の適用の問題が生じることはないが、二重就職者や単身赴任者の通勤災害に対応するための平成17年改正案の前提となった「労災保険制度の在り方に関する研究会中間とりまとめ——通勤災害保護制度の見直し等について」（平成16年7月）において、論点の一つとして「二重就職者に係る給付基礎日額」が提示された（Ⅲ3）。

従来から、障害（補償）年金や遺族（補償）年

金等に係る給付基礎日額は、発生した災害にかかる事業場の賃金をもとに算定されている。見直しの方向性として、給付基礎日額につき「業務災害の場合と通勤災害の場合とを問わず、複数の事業場から支払われていた賃金を合算した額を基礎として定めることが適当である」と示された。しかし、給付の増加にかかる負担の在り方や災害の発生と無関係な事業主の手続的負担をどうするか、被災労働者が複数就業者であることをどう把握するか、など結論が出ず²⁷⁾、労働政策審議会「労働者災害補償保険制度の改善について（建議）」（同年12月21日）では、「引き続き検討を行うことが適当である」とされるにとどまり、その後も実現していない。

(2) 厚生年金・健康保険における取扱い

上記の労災保険制度の在り方に関する研究会の中間とりまとめでも言及されていたが、厚生年金や健康保険については、被保険者が同時に複数の適用事業所に使用されることにより管轄する年金事務所または保険者が複数となる場合は、被保険者が「健康保険・厚生年金保険被保険者所属選択・二以上事業所勤務届」の手続きを行い、当該被保険者に関する事務を行う年金事務所または保険者等のいずれかを選択する（厚年則1条、2条、健保法7条、健保則1条）。保険料は、各事業所から受ける報酬を合算して一つの標準報酬月額を決定し、各事業所から受ける報酬の割合によって按分して計算される（厚年法24条2項、82条3項、厚年令4条、健保法44条3項、161条4項、健保令47条）。これは各々の事業所で被保険者資格を有することが前提となる手続きであり、複数の事業所における所定労働時間を合算して4分の3要件を満たすかどうかという意味ではない。

二以上事業所勤務者は、事業形態の多角化や就業形態の多様化などから平成25年10月時点で約3万人となっており、法改正による適用拡大により今後さらに増加することが予想されている²⁸⁾。

(3) ドイツのミニジョブ（僅少労働）の例

社会保障審議会年金部会の議論の中で、諸外国の年金保険の適用範囲の拡大に関する動向として取り上げられたのが、ドイツのミニジョブの例とフランスの保険料拠出期間とみなされる要件の括

大の例である²⁹⁾。ここでは、複数就業のケースについて参考になると考えられるドイツの例について取り上げることとする。

ドイツでは、ミニジョブ（僅少労働）という、被用者の年金・医療保険加入義務を免除する制度がある。ミニジョブは賃金僅少（賃金月額450ユーロ以下）の就業または期間僅少（1暦年の就業日数が2か月または50日以下。ただし、本業として行われ、かつ、賃金月額が450ユーロを超える場合を除く）の就業をいう³⁰⁾。

2013年より前はミニジョブ従事者は年金加入義務の免除が原則とされていたが、2013年以降は、賃金僅少のミニジョブ従事者は年金加入義務を負うことが原則となり（年金保険料率全体から下記の事業主負担15%を控除した率で保険料を負担）、本人の申請によって加入義務免除が可能となる仕組みに改正された。ただし、期間僅少のミニジョブ従事者については2013年以降も加入義務が免除されている³¹⁾。

年金保険、医療保険ともに通常は労使で保険料を負担する（年金保険18.7%、医療保険14.6%を労使折半（2015年1月1日現在））。一方、ミニジョブ制度の特徴は、保険料負担を逃れる目的でミニジョブが利用されることを回避するために、賃金僅少のミニジョブについては、就業者が社会保険加入を免除されていても事業主は年金保険料として賃金の15%、医療保険料として13%（および税金2%）を負担しなければならない点である³²⁾。なお、医療保険では被保険者資格を得たときから完全な給付が発生することを考慮し、事業主が保険料を負担してもミニジョブ従事者が医療給付請求権を取得することはないが、年金保険については、年金給付の算定基礎となる報酬点数へ反映される仕組みになっている³³⁾。

賃金僅少のミニジョブが複数あれば合算され、450ユーロの限度額を超えると賃金僅少性は否定される。ちなみに、社会保険加入義務がある本業に従事しながらミニジョブを行う場合は、保険加入義務の拡張を目的に、副業1つを除いて本業の収入と合算することとされている。期間僅少のミニジョブについても、複数あれば合算され、期間僅少の要件が満たされなくなれば期間僅少性が否

定される³⁴⁾。

ところで、同じく年金部会で取り上げられていたフランスの例についても簡単に説明しておく。

被用者が加入する年金制度では、賃金に一定の保険料率を乗じて保険料が課される（賦課限度額までの賃金部分に課される料率と賃金総額（上限なし）に課される料率とがある³⁵⁾）。従来、そのうち1四半期に最低賃金（SMIC）で200時間就業した場合の賃金相当額の支払があったときのみ1四半期の保険料拠出期間とみなされてきたが、短時間・低賃金労働者にとって必要な保険料拠出期間を確保するため、2014年の法改正でこの基準が150時間に変更された³⁶⁾。

なお、フランスではドイツと逆で、低賃金労働者の社会保険料の負担の減免は事業主について行われている³⁷⁾。

(4) 労働時間合算の課題

上記のドイツの例をみると、複数のミニジョブの賃金額や期間を合算して、社会保険を適用する仕組みをとっている³⁸⁾。

それに対して、わが国の制度では、上述のとおり、複数就業の場合でも厚生年金・健康保険について各事業所でそれぞれ被保険者に該当することを前提に、各事業所から受ける報酬の割合で保険料負担を按分する仕組みが導入されているにとどまる。

国民年金や国民健康保険で基本的な保障が行われうるとしても、被用者として働いた分を被用者保険による保障に反映させるべきであると考ええると、本来は、被用者保険の適用基準に満たない就業についても合算することが望ましい。その場合、従来の常用的使用関係（4分の3要件）であれば労働時間の合算、新しく適用拡大にかかる範囲については労働時間と賃金のそれぞれの合算が論点となる。

賃金に関しては、現行でも上述の保険料負担割合の算定過程で報酬月額を合算が行われている。しかし、それは各事業所ごとに被保険者該当性を判断した上でのことである。仮に、複数就業における労働時間や賃金を合算して適用を判断するとすると、複数就業の事実や労働時間・賃金の各情報をどのように把握し集約するか、実務面の課題

がかなり大きい。

また次のような法的課題も考えられる。労働時間の合算に関して、労働基準法に複数の事業場で就労する場合の労働時間の通算の規定がある（38条1項）。この規定による労働時間の通算は、行政解釈では、同一事業主の場合だけでなく事業主を異にする場合も含むと解されている（昭和23年5月14日基発769号）。

この規定に基づく労働時間規制は社会保険の適用とはまた別の問題だといえるが、実態として社会保険適用のための労働時間合算の手続きをきっかけに使用者が労働者の兼業を知りえてしまうことになることになると、これまで顕在化してこなかった複数就業者の労働時間の通算、時間外手当の支払い義務の発生といった別の問題と呼び覚ます可能性がある。そして、時間外手当などの所定外賃金は、実のところ標準報酬月額の算定基礎となる報酬月額に含まれる（厚年法3条1項3号、健保法3条5項³⁹⁾）。したがって、被用者保険の適用にあたって複数就業の労働時間を合算するのであれば、まず労基法38条1項の射程や解釈、被用者保険の適用判断にかかる労働時間合算との関係などを整理しておく必要があるだろう。

以上のように、複数就業の場合の賃金あるいは労働時間の合算に関しては課題が山積している。厚生年金や健康保険が標準報酬に基づく保険料算定の考え方をとっていることも勘案すると、時間要件を撤廃して賃金要件に一本化するという先述の意見には一理あるといえる。しかし、最低賃金にもあらわれているように賃金の地域格差が大きいこと、また最低賃金の定めがあることで労働時間を基準にしても適用対象者の賃金につき一定以上の水準が確保できることから、どちらかといえば労働時間の基準を軸に据えて議論を進めていくことが妥当だと考える。

V おわりに

非正規労働者に対する厚生年金、健康保険の適用拡大の各要件につき、今後どのように展開させるべきか最後にあらためてまとめてみたい。

まずは早急に企業規模要件を外すことが肝要で

ある。学生の取扱いを原則適用除外とするか否かは少なくともどちらかに統一する。その後、常用的使用関係とそれ以外で適用基準を区別せず、単一の基準にする。そうすることで、例えば、現行の取扱いにおいて、いわゆる短時間正社員は、勤務時間が4分の3要件に満たない場合でも常用的使用関係が肯定されているが（平成21年6月30日庁保険発0630001号）、そのような細部の例外的な解釈が不要になる。就業形態の多様性に確実に対応するにはできるだけシンプルな基準設定がよい。

勤務期間要件はさしあたり常用的使用関係の基準（2カ月以上）に統一する。賃金基準をさらに下げて賃金要件を拡大する方向性には賛成である。その上で労働時間要件を廃止し賃金要件に統一するという方向性もありうるが、労働時間要件との併存、あるいは、統一するならむしろ労働時間要件を用いる方が合理的だと考える。

そして、将来的には、複数就業者の実態に合った適用とするため、複数就業にかかる労働時間あるいは賃金の合算に基づく被用者保険の適用を目指すことが望ましい。社会保険は一企業の福利厚生ではないし、また、適用基準に満たない就業を掛け持ちする者を排除することも、逆にそのような就業を掛け持ちする労働者が適用から逃れることも適切ではないからである。

加えて、被扶養者の枠について、それを存続させる限りは、その収入基準を被用者保険適用の下限の賃金水準に合わせるべきである。

解決しなければならない実務面の課題、法的な課題は多いが、さまざまなバックグラウンドで様々な働き方をする人がいる。できる限り多くの被用者にとって公平な制度となることを願う。

- 1) 総務省「労働力調査（詳細集計）平成26年（2014年）平均（速報）」（平成27年2月17日）21頁参照。正規・非正規雇用労働者の合計に占める非正規雇用労働者の割合は平成26年で37.4%。
- 2) 総務省・前掲注1）6頁参照。特に男性では、正規雇用がないからという理由による就業が27.9%と高い。
- 3) 厚生労働省「平成22年就業形態の多様化に関する総合実態調査の概況」（平成23年8月29日）14頁参照。
- 4) 平成26年4月1日現在、国保組合の約3分の2は傷病手当金を実施しており（110組合）、出産手当金も約2割が実施している（33組合）。「平成26年度全国高齢者医療主管課

- （部）長及び国民健康保険主管課（部）長並びに後期高齢者医療広域連合事務局長会議」（平成27年3月16日）配付資料（「国民健康保険関係資料」）7頁参照。
- 5) 昭和55年6月6日付け厚生省保険局保険課長等による都道府県民生主幹部（局）保険課（部）長あて内かん。
- 6) また、「反復継続して就労する者であること」も要件とされた。
- 7) 昭和61年3月31日庁保発12号（第2の1（5））、昭和61年3月31日庁保発13号。
- 8) 第2回社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会（平成23年9月21日）資料2（「説明資料」）1頁（被扶養配偶者認定基準の経緯）および議事録（西辻保険課長発言）参照。
- 9) 平成19年の国会提出までの厚生年金適用拡大案の検討経過の詳細は、戸田典子「パート労働者への厚生年金の適用問題」レファレンス683号（2007年）35-37頁参照。
- 10) 「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」の議論では、「短時間労働者等に対する厚生年金の適用」と「第3号被保険者制度」が並列の検討課題として取り上げられたが（「報告書——女性自身の貢献がみの年金制度」（平成13年12月）参照）、それ以降の年金制度改革に向けた具体的議論では一貫して厚生年金の適用拡大による第3号被保険者縮小案がとられた。
- 11) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」（平成13年12月11日）、厚生労働省雇用政策研究会報告「雇用政策の課題と当面の展開——『多様選択可能型社会』の実現に向け個人の新たな挑戦を支援する政策展開」（平成14年7月）、パートタイム労働研究会最終報告「パート労働の課題と対応の方向性」（同年同月）など。
- 12) 「1年以上」という要件は当時の雇用保険の適用要件に合わせたもの。
- 13) 第13回社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会（平成24年3月19日）議事録（梶尾年金課長発言）参照。
- 14) 事業規模のカウントは、適用拡大前の基準で適用対象となる労働者数で行う。従業員500人を超える企業（同一事業主の適用事業所の合計）の各適用事業所が適用拡大の対象。
- 15) 労働省職業安定局雇用保険課「雇用保険制度の改善について」（平成元年6月23日）参照。この資料については、国立社会保障・人口問題研究所による所内研究報告No.13「日本社会保障資料Ⅳ（1980-2000）」を参照した。
- 16) 「中央職業安定審議会専門調査委員雇用保険部会報告書」（昭和63年12月23日）参照。
- 17) 倉田聡『社会保険の構造分析——社会保障における「連帯」のかたち』（北海道大学出版会、2009年）117頁は、被用者保険の存在意義は業務外の傷病、老齢、障害という稼働能力喪失事由により失われる所得の保障にあり、非正規労働であっても、そこから得られる賃金が生活資金として消費されており、かかる所得保障ニーズを基礎づけるとする。
- 18) 社会保障制度改革国民会議で適用拡大の検討を引き続き継続していくことが重要と確認されたことを受けて、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」（平成25年12月成立。通称、社会保障改革プログラム法）に、「短時間労働者に対する厚生年金保険及び健康保険の適用範囲の拡大」について検討を加えることが明記されている（6条2項2号）。
- 19) ちなみに、同一の派遣元事業主のもとで登録型の派遣就業が1カ月以内のブランクで続くときは使用関係が継続してい

- るものと扱われる（平成14年4月24日保保発0424001号・庁保発24号）。
- 20) 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の整理」6-7頁。
- 21) なお、健康保険の傷病手当金・出産手当金の被保険者資格喪失後の継続給付については、資格喪失日の前日（退職日）までに継続して1年以上の被保険者期間があったことが求められる（健保法104条）。
- 22) 平成26年財政検証における一定の制度改正を仮定したオプション試算（厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試算——オプション試算結果」平成26年6月3日）では、給与所得控除の最低保障額や現行の健康保険の適用の下限を考慮した上で、賃金月額5.8万円（年収70万円）を基準に平成36年4月に被用者保険のさらなる適用拡大を行った場合の試算が行われた。
- 23) 厚生労働省案（平成15年11月17日）では、従来の下限（月額9.8万円）とは別に特別な低い標準報酬区分を設定して適用するとされたが、被用者年金一元化法案で拡大対象者の月額賃金が現行と同じ9.8万円以上とされたため特段の取扱いは定められなかった。特別部会においても、引き下げた下限を新たに対象となる者のみに適用するかの論点が提示されたが、結局、標準報酬月額の下限に新しい等級を追加することで落ち着いた。
- 24) 第1回社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会（平成23年9月1日）資料2（「想定される主な論点」）2頁参照。
- 25) 厚生労働省「平成22年公的年金加入状況等調査結果の概要」（平成24年5月2日）5頁参照。学生（20～59歳）のうち第2号被保険者は10.7%。
- 26) 第96回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（平成25年12月11日）資料5（「これまでに出された主な意見について」）6頁参照、同「雇用保険部会報告」（同月26日）12頁参照。
- 27) 第10回労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会（平成16年12月1日）資料1（「給付基礎日額の算定方法の見直しに係る論点」）参照。
- 28) 社会保障審議会日本年金機構評価部会年金記録問題に関する特別委員会報告書「年金記録問題——正常化への軌跡と今後の課題」（平成26年1月）本編122頁参照。
- 29) 第17回社会保障審議会年金部会（平成25年11月27日）資料2（「先進諸国の年金改革の動向について」）8,9頁参照。
- 30) ミニジョブの定義につき、坂井岳夫「ドイツにおける僅少就業制度についての考察——社会保険の適用構造に関する基礎的研究」同志社法学65巻3号（2013年）691頁参照。また、1999年改正以前からのミニジョブの変遷につき、戸田・前掲注9）39-41頁参照。
- 31) 坂井・前掲注30）714-715頁、厚生労働省年金局数理課「ドイツ公的年金の財政検証について」（平成26年6月）4頁参照。
- 32) また、賃金月額450ユーロ超850ユーロ以下のミディジョブもあり、その従事者が負担する社会保険料は所得に応じて減額される（事業主は通常の保険料を負担）。厚生労働省「2014年海外情勢報告」（2015年3月）159-160頁参照。
- 33) 坂井・前掲注30）719-721頁参照。
- 34) 坂井・前掲注30）700-709頁参照。
- 35) 月3129ユーロ以下の部分につき、本人6.80%、事業主8.45%、全報酬につき、本人0.25%、事業主1.75%（2014年9月1日現在）。
- 36) 「年金制度の将来と公平性を保障する2014年1月20日付第2014-40号法律」による。厚生労働省・前掲注32）149頁参照。例えば、繁忙月の1カ月間に150時間のみ就業した場合、あるいは週に1日半（11時間半）しか就業しない場合でも保険料拠出期間とみなされる。労働政策研究・研修機構「公的年金制度改革案の発表——保険料拠出期間の延長と公平性への配慮」（海外労働情報別労働トピック：2013年11月）参照。
- 37) フイヨン法による社会保障負担軽減措置（2003年導入）。法定最低賃金（SMIC）の1.6倍までの賃金を受ける労働者にかかる社会保険料の事業主負担が賃金額に応じて軽減される（賃金1.6SMICで軽減率ゼロ）。リクルートワークス研究所「米・英・仏・独の労働政策と人材ビジネス2014」（Works Report 2014）（2014年）164頁参照。
- 38) なお、以前は労働時間の基準も設けられていた。2003年のハルツ労働市場改革で、ミニジョブの賃金上限を325ユーロから400ユーロに引き上げた代わりに、週労働時間の制限（上限15時間）が撤廃された。労働政策研究・研修機構「労働社会省管轄の制度、主要な変更内容——1月から求職者基礎保障などを」（海外労働情報別労働トピック：2013年1月）参照。ちなみに、労働協約適用率や低賃金労働を背景に、ワーキングプアを減らし社会保障制度の安定性を高める目的で、2015年1月1日から時給8.5ユーロの法定最低賃金が導入されている。同「2015年における労働分野の主な制度変更」（海外労働情報別労働トピック：2015年1月）参照。
- 39) また、第2回社会保険料・労働保険料の賦課対象となる報酬等の範囲に関する検討会（平成24年9月20日）資料5（「賃金に何が含まれているか」（国立国会図書館作成））参照。

きぬがさ・ようこ 近畿大学法学部教授。最近の主な著作に、「ひとり親家庭の所得保障」（村中孝史ほか編『労働者像の多様化と労働法・社会保障法』（有斐閣、2015年）所収）。社会保障法・労働法専攻。