

## 〈共同研究〉

「グローバル経済危機下における失業者の生活保障―労働と社会保障の連携に焦点をあてて―」

# 低所得労働者への被用者保険全面適用

— 逆選択論による零細事業所労働者排除の批判的検討 —

川崎航史郎

## 1、はじめに・被用者保険強制適用から排除される大量の無保障労働者の存在

労働者が被る疾病、障害、死亡等の生活事故発生時に、生活保障給付をなすのは、健康保険法や厚生年金保険法などの被用者保険（以下、両法合わせて「被用者保険」という）である。しかし、被用者保険が適用されずに、国民健康保険、国民年金などの自営業者を対象とする住民保険（以下、両法合わせて「住民保険」という）が適用される労働者が大量に存在している。2009年時点では、国民年金の第1号被保険者に占める労働者の割合は約4割に達する<sup>1)</sup>。住民保険の保障水準および内容は、被用者保険と比べると著しく貧弱な状態にあり、労働者の生活を保障するには不十分である。例えば、国民健康保険では、疾病時の所得保障給付である傷病手当金や出産時の出産手当金の実施が各保険者に強制されておらず、実際に実施している保険者はいない<sup>2)</sup>。年金給付も定額の基礎年金のみであり、給付額は最低生活を保障する生活保護法に基づく給付額にも劣る。また、住民保険に加入する労働者は、保険料滞納によって無保険者・無年金者となる者も多い。2008年における国民年金第1号被保険者たる「常用雇用者」の28%、「臨時・パート労働者」の25.3%の者が第1号期間滞納者になっている。大量の労働者が保険料滞納に陥る原因として、住民保険加入労働者の多くが、低所得であるという事を理由としてあげることができる<sup>3)</sup>。そして、住民保険の保険料

は、低所得者に特に過重となる構造になっている。すなわち、被用者保険では、賃金額に保険料率をかけて保険料を算定するという賃金比例の応能負担方式<sup>4)</sup>が採用されており、且つ、半額は事業主が負担する。つまり、被用者保険では賃金が低ければ、それに比例して保険料も安くなるのである。ところが、住民保険は、応益負担要素である定額負担を含んだ保険料が賦課されるため、低所得であるから安い保険料になるとは限らず、むしろ低所得労働者にとって保険料負担は同程度の低賃金被用者保険加入者よりも重くなる傾向にある（逆進的保険料負担構造）<sup>5)</sup>。つまり現状においては、応能負担方式の被用者保険適用労働者と比べて、住民保険適用労働者の保険料負担額は、かなり過重になっており、このことが無年金者・無保険者を生む原因となっているのである。

なぜ、被用者保険が適用されない労働者が大量に存在するのか。憲法は、25条で健康で文化的な生活を営む権利を保障し、特に労働者には、人間らしい生活ができる勤労条件を憲法27条は保障している。それゆえ、労働者には、労働者としてのふさわしい社会保障制度、つまり、被用者保険が適用される権利がある。特に、住民保険に加入する労働者は相対的に低所得であるが、それゆえに生活保障の必要性・緊急性はより一層高いといえる。それにもかかわらず、応能負担の被用者保険からは排除され、住民保険に加入するが、相対的に高額な住民保険料が支払えず、実質的に無保障（無・低年金、無保険）となる労働者が少なくない

い。本稿では、被用者保険から低所得労働者が排除されている理由、特に低所得という属性を持つ労働者を大量に排除してきた原因を探る。

## 2、保険者による低所得労働者の被用者保険からの排除：「逆選択」論による正当化

### (1) 低所得労働者排除の制度的原因

低所得労働者が大量に被用者保険から排除される制度的な原因として、大きく二つの理由が考えられる<sup>6)</sup>。第一は、労働者が短時間労働者＝パートタイマーであることによって適用除外される場合である。現在は、通常の労働者の4分の3未満の労働時間、労働日数のパートタイマーは適用を除外する運用がなされている<sup>7)</sup>。パートタイマーを被用者保険から適用除外する根拠は、1980年の厚生省の内部文書である内翰によってなされており、法的根拠はなく、手続き上および内容上の問題があるが、別稿<sup>8)</sup>にて論じたため、詳細は触れない。ここでは、被用者保険がパートタイマーを、戦後初期においては原則的に適用対象としてきたこと、1970年代に至って原則適用姿勢が動揺し、ついに1980年の内翰によって、それまでの適用方針を覆し、広範にパートタイマーを適用除外としたことを確認しておく。

第二は、労働者が就労する事業所が、被用者保険強制適用事業所に該当しない場合である<sup>9)</sup>。農林水産業、畜産業、料理飲食業、旅館業、クリーニング業、理容・美容業、自由業等の非法人事業

所や、5人未満の非法人事業所などがある<sup>10)</sup>。就労する事業所が強制適用事業所外である場合、任意適用とされない限り、当該事業所で働く労働者に被用者保険は適用されない。つまり、健康保険、厚生年金保険は、主としてサービス業の非法人事業所や5人未満の非法人事業所を広範に強制適用から外しているのであり（表参照）、被用者保険から排除されている労働者が、零細事業所を中心に大量に存在している。以下、零細事業所労働者に限定して考察を行う。

### (2) 低所得労働者の被用者保険からの排除と二重構造の創出

被用者保険は零細事業所労働者を広範に排除している。このことは、同じく労働者を対象とする雇用保険法における強制適用事業所の範囲と比べるとその排除の広範さがよくわかる。雇用保険では、歴史的にいち早く、労働者5人未満の零細事業<sup>11)</sup>に対しての適用拡大が、失業保険法の時代においてすすめられた。1958年、失業保険事務組合制度を創設し、中小規模事業の加入促進が図られるなどとして全面適用への方策が進められてきた<sup>12)</sup>。また、1963年失業保険法改正に際しては、「五人未満事業所に対し早急に失業保険制度の適用を図ること」という付帯決議もなされている。その後、労災保険も合わせて全面適用の推進が労働省を中心として高まり<sup>13)</sup>、現在においては、民間の個人経営による農林水産の事業のうち、五人未満の労働者を使用する事業以外は、強制適用事

表 厚生年金適用事業所状況

| 事業所の区分 | 業種の区分                  | 5人以上           | 5人未満                                  |
|--------|------------------------|----------------|---------------------------------------|
| 法人事業所  | 適用業種<br>(物の製造加工など16業種) | ○              | ◎<br>(S 62.4～ 3人・4人<br>S 63.4～ 1人・2人) |
|        | 非適用業種                  | ◎<br>(S 61.4～) | ◎<br>(S 62.4～ 3人・4人<br>S 63.4～ 1人・2人) |
| 個人事業所  | 適用業種<br>(物の製造加工など16業種) | ○              | ×                                     |
|        | 非適用業種                  | ×              | ×                                     |

○＝昭和60年改正前から適用、◎＝昭和60年改正で適用拡大された、×＝任意適用

出典 2011年7月26日厚生労働省年金局、日本年金機構「厚生年金の適用、徴収業務について」

業となっているのである<sup>14)</sup>。なお、強制適用から外されている事業を暫定任意適用事業<sup>15)</sup>という<sup>16)</sup>。

雇用保険法と比較すると、被用者保険の強制適用事業所の範囲が狭いことが確認できる。2013年3月厚生労働省年金局「厚生年金保険業態別規模別適用状況調（2012年9月1日現在）」によると適用事業所数は厚生年金は1,749,795、雇用保険は2,047,453であり、その差は約30万事業所ある。失業保険が1960年代に全面適用を目指し、かつ若干の例外はある中でも、ほぼ全面適用が実現されていることと比較しても、被用者保険が適用除外となる事業所を広範に放置することは何かしらの意図が感じられる。

以上をまとめると、被用者保険は、中大企業と零細企業（事業所）の労働者の間で、「分断」させられていると評価できる。その分断は、客観的には、低所得労働者と高所得労働者、また、零細企業と中大企業との分断である。さらには、差別的な低賃金労働者であるパートタイマーと正規労働者との分断もあった。すなわち、労働市場における大企業と零細企業の賃金格差、正社員と非正規労働者との賃金格差という二重構造に連動するように、社会保険法上も適用される保険が分かれ、かつ、給付内容・水準も分かれるという「二重構造」<sup>17)</sup>となっていると評価できる。では、なぜ日本の被用者保険は低所得労働者を被用者保険から分断し、排除するのであろうか。

### （3） 保険財政的見地からの零細事業所労働者の排除

被用者保険では強制適用事業所から外れる事業所が広範囲に存在するが、なぜ早急に全面適用が進まないのか。背景には日本の社会保険の特徴としての国民皆保険・皆年金体制を理由とする一種の「言い逃れ」という問題が指摘できる。国民皆保険・皆年金体制は、すべての住民と労働者に社会保険を適用させ、普遍的な生活保障を目指すという積極的な面を有する<sup>18)</sup>。その一方で、住民保険が適用されれば被用者保険が適用されなくても問題は少ない、という誤った説明を導く根拠ともなりうる。厚生年金保険法附則第2条の2は、「政府は、常時5人以上の従業員を使用しないこ

とにより厚生年金保険の適用事業所とされていない事業所について、他の社会保険制度との関連も考慮しつつ、適用事業所とするための効率的方策を調査研究し、その結果に基づいて、すみやかに、必要な措置を講ずるものとする」と規定する。当該規定は、1965年厚生年金保険法改正時に訓示規定として設けられたものであり、失業保険の全面適用方針の時期と重なる。しかし、現在においても全面適用はなされていない。未だに全面適用が実現していない背景には、「年金制度において、厚生年金保険の対象となっていない者も、国民年金で保障されており、その緊急度が労働保険に比べて低い<sup>19)</sup>」ことが理由とされている。しかし、現実には、被用者保険から排除された労働者の多くに無保険者、無年金者が存在するため、客観的には被用者保険の全面適用の要請が決して緊急度が低い性格ではない。ここに、国民皆保険・皆年金を隠れ蓑とした、労働者へ労働者としてのふさわしい生活保障給付を行うための、被用者保険強制適用徹底という要請を軽視する見解の正当化の理屈が確認できる。

次に、被用者保険の全面的な強制適用が実現されていない実質的な理由を検討したい<sup>20)</sup>。その際、次のような保険運営者の発言は非常に示唆的である。厚生省（当時）は、健康保険の強制適用事業所以外の零細事業所が、任意に被用者保険に加入する際、加入を認可する基準を示していた。そこでは、零細事業所は保険関係が不明確で賃金も低く、保険料の滞納がありうるという認識を示し、そのために強制適用を及ぼさないとするのである。皆保険達成前ではあるが、1955年における当時の厚生省保険局長久下勝次答弁<sup>21)</sup>を引用する。「いわゆる任意包括適用、法律の強制適用事業所ではないのでありますけれども、その事業所の被保険者の同意を得て事業主が届出をして、申請をして参りました場合には、強制適用事業所と同じように法律の適用をし得る場合がございます。この場合につきましては、行政の扱い上、私どもとしてはそれを承認するかどうかということについて、一定のワクをはめて指示をいたしております。つまり具体的には、非常に標準報酬の低い事業所が任意包括適用を申請をして参りましたときに、そ

れを認めるということによって全体の財政にも悪影響を及ぼし、強制適用の被保険者なり事業主に負担をかけて、損失を及ぼすというようなことにもなりますので、任意包括の事業所の認定につきましては、標準報酬の額等に十分検討を加えまして、あまり低いものが、しかもたくさん入ってもらうことによりまして、強制適用事業所の被保険者、事業主が不測の損失をこうむらないようにするのが、私どもの使命であろうと思ひまして、この点につきましては若干の手心を加えております」(傍点筆者)と述べる。保険財政規律の観点から低所得労働者は排除するという意図である。すなわち、賃金額の低い零細事業所労働者を加入させると、低水準の標準報酬月額に該当する者が多く加入することとなるが、そうすると、医療保険者においては、低額の保険料収入で既に加わっていた労働者と同一の医療サービスを行うことになる。その影響は保険財政の逼迫となって表れる。逆に、被用者保険加入層を高所得労働者層を中心に構成させれば、保険財政の担当者の立場からは高収入となり都合がよいのである。つまり、保険財政を健全に保つという観点(保険者=厚生省の立場)から、低所得者は被用者保険には加入させないという方針が厚生省内であったといえる。

さらに、住民保険のうち、国民健康保険財政からみても、被用者保険強制適用から低所得労働者を排除する理由が指摘できる。すなわち低所得労働者であるといっても、所得は存在する。著しい低所得者の中には、生活保護受給対象者も存在するが、その場合は、国民健康保険の被保険者資格は喪失する。つまり、住民保険加入者で、かつ、低所得労働者は、被用者保険加入労働者よりは低所得であるが(二重構造の下層)、全くの無収入者というわけでもない(ボーダーライン層)。彼らが住民保険に加入して課される保険料は、上述したように応益的要素たる定額部分が含まれるため、所得に対して過重な保険料負担となる傾向が強い。被保険者にとって過重な保険料負担は、逆に保険者にとっては相対的に高額な保険料収入を得ることを意味する。それゆえ、零細事業所の労働者が住民保険、特に国民健康保険に加入することは、国民健康保険者の財政的観点からは望まし

いこととなる。国民健康保険からみれば、保険料負担者として零細事業所の労働者には住民保険に留まってもらったほうが国民健康保険財政的にはプラスになるという事情があるといえる<sup>22)</sup>。

保険財政的見地による低所得労働者の適用排除の理論は、保険適用実務においても見いだせる。強制適用事業所において、適用漏れが生じていた場合、事後的に被保険者資格の確認がなされ、保険料決定が行われる。しかし、被保険者資格の確認を遡ってした後、資格に基づく保険料徴収ができない場合があるが、その場合でも保険給付はしなければならない。特に、厚生年金保険の給付は、額においても高額となりうる(厚生年金保険75条)。そのため、遡及して保険料を決定する時において、例え実態としては被保険者資格が数十年前から発生していたことが判明しても、次のような事情で遡及期間を制限する運用がなされていた。すなわち「未適用事業所の場合についてみると当該事業所が零細企業であることが多く」「経済的に多額の保険料を一時に課することとなるため」「遡及の保険料は勿論適用後の保険料についても滞納が予測されるので適用時期の決定については、画一的に二年の時効に統一することは必ずしも妥当な措置ではなく二年を限度としてケースバイケースに決定することが行政運用として適当と考えられる」とする<sup>23)</sup>。つまり、保険料が徴収できずに給付だけすることを保険者は避けたいがために、被用者保険が強制適用であるにもかかわらず、ケースバイケースで、あたかも任意適用のごとくに被保険者期間を確認するというのである。その際、念頭に置かれるケースはやはり、零細事業所である。保険者の目からは、低所得労働者は保険適用および連動する給付面のいずれからも排除されるのである<sup>24)</sup>。

#### (4) 「逆選択」による排除の正当化

以上、低所得労働者を被用者保険から排除することは、被用者保険財政、住民保険財政ともにプラスの面があることを指摘した。労働者には被用者保険が適用されるべきであるという考えに対して、厚生省はいかにして低所得労働者の排除を正当化してきたか。正当化する理由をいくつか確認

する。

強制適用事業所以外の事業所が被用者保険に任意加入（任意包括適用）する際の基準を厚生省は定めていた。1954年11月26日付け通達は、任意包括適用の申請があった際に、保険者が認可する基準を定めたものである。当該基準は、①事業主と従業者との間の使用関係が明らかであること、②保険料の納付が確実に行われる見込みがあること、③当該事業所における従業員の報酬月額が政府管掌健康保険の平均報酬月額に比べて著しく低額でないこと、④逆選択の恐れがないこと、⑤従業員の移動率が著しく高いというようなこと、その他の事情によって健康保険の事業運営に著しく支障を来す恐れがあると認められる場合、十分な検討を要する、という内容である<sup>25)</sup>。当該通達の趣旨について、厚生省の高田正巳は、1957年3月11日の社会労働委員会で次のように説明する。すなわち「こういうふうに任意包括をある程度制限をいたすと、この基準に触れて制限をするようなことになると、五人未満の零細事業場の被保険者というものが保険の中に入ってこれなくなります」「任意包括制度というのは、現在の建前から参りますと第二義的なもので、第一義的には五人以上の、本人が好むと好まざるとにかかわらず強制的に法の適用を受ける人たちの問題が第一義でございます。従って任意包括をあまり野放図にやりまして、そのために強制をされておる被保険者に非常な不利益等をもたらすようなことがあってはならぬ、こういうふうな趣旨から若干制限的な意味にとれるような基準にも相なっておるわけでございます。かようにいたしませんと、これらの任意包括の、標準報酬も非常に広いし、それから雇用関係も安定していないというものが非常に多くなりまして、元来の強制的被保険者に対する保険料も非常に高くなってくるといような影響がありましたならば、これは制度本来の趣旨を減却するものであるというわけで、簡単に申せば逆選択を防止するという意味のねらいを持った通達でございます。」（傍点筆者）

また、1976年5月6日本会議において、健康保険法の標準報酬月額の下限<sup>26)</sup>が2万円から3万円に引き上げられることについて、田中正巳厚生大

臣の答弁がある。すなわち「標準報酬の改定につきまして、上限の方も問題があるが、下限を二万円から三万円に上げたことについてのいろいろな御意見がございました。私は、むしろ、この二万円から三万円などという極端に低い標準報酬というものは、問題であるというふうに思っているわけでありまして。二万円や三万円で生活ができるはずもございませんし、こうした被保険者には間々逆選択の被保険者が見受けられるわけでございまして、したがいまして、標準報酬の下限については、もう少し慎重な態度で私は臨むべきであろうというふうに思っております。いずれにしても、二万円を三万円に下限を上げたことについては、私はあれこれおしかりを受けるようなものではないというふうに思っております」（傍点筆者）とする。標準報酬月額の下限を引き上げるにあたって、パートタイマーの存在が問題となったが、答弁において、低所得のパートタイマーには被用者保険を適用させないという趣旨が読み取れる<sup>27)</sup>。

以上二つの国会答弁を参照したが、要するに、低所得労働者が被用者保険に加入することは、保険者から見ると、少ない保険料で保険給付を受けることを招き、保険財政に不利益を及ぼすという「逆選択」<sup>28)</sup>であると捉えているのがわかる。厚生省は、保険料負担額が低い者が加入する事や、事業所の支払い能力が不安定なために保険料支払いができない場合においても、給付を保障しなければならないことについて、それは保険財政に不利益を与えとし、低所得労働者の被用者保険加入（適用）は、逆選択であるのとらえるのである。そして、保険財政の維持を理由とする逆選択防止を根拠として、零細事業所の被用者保険適用排除を正当化してきたといえる。

### 3、ILO 社会保障基準：強制適用保険による低所得労働者への給付保障の実現

日本では、低所得労働者を被用者保険から排除しているため、社会保険制度自体が二重構造となっている。客観的にみると、被用者保険は比較所得の高い中大企業の労働者を中心に構成され、応能負担に基づく保険料負担を拠出している。一

方、住民保険加入者の四割を占める被用者の多くは低所得であり、保険料負担は応益負担という逆進的性格のために保険料負担は過重となっており、無保険者、無年金者が多く発生している。さらに保険者は、二重構造を正当化する理由として保険財政の維持のための「逆選択」論を掲げ、主として低所得労働者を排除している。排除された労働者は、自ら高額な住民保険料を負担せざるを得ず、その支払いが滞納した場合の責任は自らが負わされる結果となっている。

二重構造の下層にいる低所得労働者を被用者保険が排除している現状を、どのように評価すべきか。被用者保険は「労働者」を対象とする制度であり、使用者に使用されるという要件<sup>29)</sup>に合致すれば、労働者、使用者の意思に関わらず保険が適用されるという強制適用の社会保険であることを確認することが重要である<sup>30)</sup>。すなわち、労働者を対象として強制適用する原則（強制適用原則）において、低所得労働者を保険者が逆選択論によって排除することは、強制適用の原則に反しないか問題となるからである。

この点につき、ILO（国際労働機関）社会保障基準が参考になる。ILOは、社会保障の基本的在り方を1942年「社会保障への途」において示している。第二次世界大戦後の社会保険制度は、強制適用という手段を用いるべきであるとするが、その理由を次のように説明している。すなわち、徒弟や不熟練労働者などといった、従来から自主的な共済等に自ら掛け金を支出することができない労働者<sup>31)</sup>は、生活事故が生じた際に生活困窮に陥りやすい層である。そのような者たちに保険給付を確実に保障するために強制適用の社会保険を用いる、とするのである。つまりILOが、被用者保険について強制適用原則をとる理由は、「低所得労働者」をカバーするためなのである。この観点からすれば、低所得労働者は保険料負担額が少ない者としてとらえ、そのために保険集団に加えれば保険財政に悪影響を及ぼすとして排除するという逆選択論は、到底生じようもない。強制適用を採用する目的について、日本の社会保険論においては低所得労働者が保険に積極的に加入する行動を「マイナス」的に捉える要素がみられるが、

ILOにおいては、むしろ低所得労働者の加入こそが、強制適用それ自体の「目的」なのである。

また、ILOは被用者保険において、使用者の役割を非常に重視する。保険加入手続き義務者、保険料負担義務者としての使用者を通じてこそ、主として低所得労働者を念頭に置いた社会保険の強制適用が実現できると考えた。またILOは、使用者の保険料負担義務違反時において、保険者が保険給付を被保険者に否定することを禁止している。その背景には、例えば使用者の保険料負担義務が履行されず、保険料が実際に支払われなくても、強制適用対象の労働者には、保険給付は行うべきであるという考えがある。

ILOは、強制適用の社会保険制度を、保険給付を低所得労働者層、つまり、二重構造でいう下位層に属する労働者に保障するためにこそ採用したと考えられる。また、使用者の役割を強制適用原則による給付確保の手続き上及び負担上、非常に重視しており、低所得労働者にとって保険給付実現の責任者として事業主を位置付けている。このようなILOの強制的社会保険制度の在り方からみると、日本の社会保険制度は逆転しているといえる。すなわち、高所得労働者といった比較的労働者としての地位が高い者を被用者保険の対象とし、「生活困窮に陥りやすい層」である低所得労働者を被用者保険から排除するのである。被用者保険から排除された労働者にはもはや事業主という存在は、保険関係上存在し得ず、事業主の保険料負担義務違反時においては保障された保険給付が、住民保険適用においては全く保障されなくなる。

#### 4、皆保障体制の確立による低所得労働者生活保障の確保

ILOが社会保険において強制適用原則を掲げたのは、強制適用によってそれまで保険給付の恩恵に授けられなかった低所得労働者にも、保険給付が確実になす事を意図してのことであった。日本の被用者保険は外形上は、強制適用の体裁をもつが、その内実は形骸化している。保険者が、零細事業所の労働者からの保険料が低く、徴収が確実

にできないことを理由として適用を排除することは、ILOの観点からすれば、戦前の強制適用「以前」のレベルにとどまっていると評価できる。早急にすべての事業所を強制適用事業所に移行する必要がある。

なお、パートタイマーについては、現行の適用基準について簡単に触れるのみであったが、今後、適用拡大を行う必要があることは間違いない。この点につき、2012年8月改正法による短時間労働者への被用者保険適用拡大が実現されたが、その対象は週20時間以上就労し、月額賃金8.8万円以上（年収106万円以上）、勤務期間1年以上、学生は適用除外、従業員501人以上の企業を対象とする、という非常に限定された範囲での対処であった。改正法についての本稿の関心からは、所得要件が新たに入ったことは非常に問題があると考ええる。短時間労働者への被用者保険適用拡大を議論する際問題となるのは、特に年金において、国民年金保険料（基礎年金保険料）と、厚生年金保険料の拠出額とを比べ、それぞれの制度の給付額とアンバランスが「不公平」という問題が指摘される。つまり、短時間労働者は低所得者が多く、短時間労働者にも被用者適用を拡大する際には、その所得（負担能力）に合わせて厚生年金保険の標準報酬月額等級の下限を引き下げる必要がある<sup>32)</sup>が、そうすると、国民年金の第一号被保険者が支払う基礎年金保険料（住民保険料）よりも低額の保険料負担となる。それにもかかわらず、短時間労働者が基礎年金プラス報酬比例の上乗せ部分たる厚生年金を受給することは、「第一号被保険者の負担から見て到底、公平とはいいいがたい<sup>33)</sup>」とするものである。確かに、1985年改正によって、一階建て部分の年金が全国民に共通する制度としての「基礎年金」として成立した。基礎年金を視点にして、その上乗せの有無と、保険料負担の多寡を論じるならば、公平論は成り立つかもしれない<sup>34)</sup>。しかし、厚生年金保険は、基礎年金成立以前から、定額部分と報酬比例部分（＋加給年金）に分かれており、また、85年改正以前と以後において、保険料負担方法に変化はない。保険料の負担額と給付額において、基礎年金の存在自体を重視する必要はそこまでないと考ええる。むしろ、低

所得労働者が過重な国民健康保険料、国民年金保険料負担が課されている現状において、その能力に見合った保険料負担を行うためには、被用者保険制の応能負担制度に現在の非適用労働者を積極的に包摂することが必要であり、無保険・無年金者を減らす方策をとることが重要である。

## 注

- 1) 2009年時点で、国民年金第一号被保険者のうち39.4%、国民健康保険の被保険者のうち（世帯主）のうち32.4%が被用者である。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（資料3）3頁参照。
- 2) 前掲注(1)特別部会資料4頁。
- 3) 住民保険に加入している労働者の所得水準は、被用者保険加入労働者よりも低く、2009年度において、加入者一人当たり平均所得は、住民保険加入被用者は104万円、協会けんぽは、139万円、組合健保は195万円、共済組合は236万円である。また、一世帯あたり平均所得は、住民保険加入労働者で、203万円、協会けんぽで245万円、組合健保で370万円、共済組合で479万円となっている。前掲注(1)特別部会（資料2）3頁参照。
- 4) 被用者保険は、賃金額に保険料率をかけ、その半額を事業主が負担する仕組みを採用しており、保険料負担が高所得者ほど重くなり、低所得者には負担が軽くなる。
- 5) 1965年生まれの女性で、単身者、自営業者の妻、母子家庭の母、夫婦共働きといった者のうち、現在、住民保険に加入しているパートタイム労働者（被用者保険に加入する扶養者の不在者）が、月収10万円で一年間加入する場合を想定してみると、年金保険料約8万4000円が一号被保険者から被用者保険移行（第2号被保険者）によって軽減され、医療保険は被用者保険への移行によって単身世帯では約8千円、自営業者の妻は約1万1千円、母子家庭の母は約1千円、夫婦共働きは約5千円の減少となる。つまり、この差額の分だけ、住民保険加入パートタイム労働者は被用者保険加入者よりも過重な負担をしている事を意味する。前掲注(1)特別部会資料14頁。
- 6) 本文で触れる事以外にも短期雇用労働者の適用除外の問題がある。健康保険法第3条1項2号、4号、5号、厚生年金保険法第12条2項2号、4号、5号。一定期間未満の雇用期間を定める短期雇用労働者は、本来、日雇労働者健康保険が適用されるはずである。しかし、実際には日雇派遣などにおいて日雇健保を適用させてなかった実態がある。なお、法定の適用除外要件に該当せず、実態的に適用漏れとなっている労働者が多数存在するが、この問題はすでに論じたために、本稿では触れない。川崎航士郎「被用者保険における受給権保障と事業主・保険者の責任—

- ILO 社会保障基準を参考として一」日本社会保障法学会誌28号(2013年)。
- 7) 川崎航史郎「パートタイマーに対する被用者保険適用基準の差別的構造」龍谷法学44巻2号2011年67頁～117頁参照。筆者は、この運用には反対する。
  - 8) 前掲注(7)川崎参照。
  - 9) 健康保険法第3条3項、厚生年金保険法第6条。
  - 10) 岩村正彦「入門講座社会保障法入門」自治実務セミナー40巻3号(2001年)11頁。
  - 11) 労働保険法では、用語として「事業」が用いられており(労働保険徴収法3条4条)、健康保険法、厚生年金保険法では、「事業所」が用いられている。
  - 12) 労務行政研究所『改訂新版労働保険徴収法』(労務行政、2009年)17頁。
  - 13) 労働省は全面適用に積極的に取り組んでおり、厚生省所管の被用者保険との差がみられる。前掲注(12)労務行政研究所19頁。
  - 14) 雇用保険法附則第2条第1項。
  - 15) 暫定任意適用事業が雇用される労働者の二分の一以上の加入への同意・希望がある場合、事業主は加入の申請をする。任意加入に関し、都道府県労働局長からの認可が必要となるが、その基準には、「労働保険料の滞納がないこと」があり、以下に述べる健康保険法等の任意包括適用においての検討事項と同様の問題がある。認可基準については、前掲注(12)労務行政研究所139頁。
  - 16) 雇用保険の強制適用事業の範囲が広いことは、単純に労働者への生活保障確保のためとはいえない事情もある。当時、零細事業所の労働者が減少が進められていた失業対策事業へ流入することを防ぐことが目指されていた。そこで、失業保険の「被保険者」として零細事業所の労働者を把握し、労働力流動化に資するという目的が労働省に存在していたを小川政亮氏が指摘されている。小川政亮「失業労働者保護」新労働法講座8労働保護法(2)1967年306頁。
  - 17) 経済学者の橋本俊詔氏は、日本の福祉制度の特色について、公共部門が大いに関与するという意味での福祉国家ではないとし、公共部門がやらない、できない部分を家族や大企業が肩代わりしており、中小企業に勤務する人や自営業の人は、国や企業の関与する程度が低いので福祉のレベルは高くなく、自助努力に頼らざるを得ないとして、「この現象を私は福祉における二分化(すなわち、福祉を享受できる大企業に勤める人と、そうでない自営業者や中小企業に勤める人)ないし二重構造と呼んでいる」、「わが国は大企業と中小企業の間にかなりの賃金格差がある。それを二重構造と呼ぶが、福祉の分野でも同じことがいえるのである」とする。橋本俊詔『日本の経済格差』(岩波書店、1998年)43頁。
  - 18) 例えば、高藤昭氏は国民皆年金につき、「国の社会保障法の向上、増進義務を規定した憲法25条2項(年金というすぐれた所得保障の実現)と法の下の平等を規定する同14条(全国民の対象化)の二つの憲法条項、さらには」「同13条(個人の尊厳を確保した所得保障の実現)の交錯によって憲法上確立された、法規範的意味を持つ「法理」と理解される」とする。高藤昭「障害年金における「国民皆年金」の法理」社会志林52(3)2005年36頁。
  - 19) 有泉・中野編『厚生年金保険法』(日本評論社、1982年)356頁。厚生年金保険は、健康保険の適用と同じであり、厚生年金保険と健康保険につき、適用を零細事業所に拡大しない理由は一致すると考えられる。
  - 20) 零細事業所に対する全面適用が困難な理由として、厚生省は零細事業所の事業主の経済的負担と、保険技術上および事務上の困難を指摘している。前掲有泉・中野編355頁以下。しかし、労働保険においては、全面適用が実現されており、このような手続き上の事情は、理由にならない。
  - 21) 衆議院社会労働委員会1955年7月1日(保険局長)久下勝次答弁
  - 22) 近藤文二『改訂増補社会保障の歴史』(厚生出版社、1966年)390頁。
  - 23) 1956年6月11日保文発第4098号「標準報酬の随時改訂、被保険者資格取得時期の決定及び未適用事業所の適用時期の決定について」。週及資格確認を二年に制限すること自体は、筆者は反対であるがここでは触れない。詳細は川崎航史郎「厚生年金保険法における強制適用原則形骸化」龍谷法学45巻1号2012年1頁～65頁参照。
  - 24) 保険料不徴収時において、保険財政的見地から給付を制限する行動は、いわゆる「消えた年金」問題においても指摘できる。大沢真理は、消えた年金問題は「正確には、「消された記録」つまり改竄問題であり、改竄に社会保険庁の職員の関与が、少なくなった」とし、改竄は「社会保険事務所にとっては、それらが保険料納付率の「分母」を小さくし、社会保険事務所の「成績」である納付率を底上げする方法になる」と指摘する。そして事業主による年金記録の消去を黙認、推進する社会保険庁の態度によって、「日本の社会保険制度はたんに空洞化しているのではなく、「巨大な排除の装置」と化している」と指摘する。大沢真理「希望が台無し」東大社研『希望学4希望のはじまり』(東京大学出版会、2009年)176頁以下。滞納事業所が存在しても、被保険者に対する給付をそれによって否定することはできないため(厚生年金保険法75条但書)、保険財政は逼迫することになる。それを防ぐために「不徴収」という事実それ自体を「消した」のである。まさに、保険財政優先がなによりも優先であったのである。なお、稲毛由佳「厚生年金強制加入は効果があるのかー義務を果たしている人ほど報われない日本の年金制度」世界週報2005年4月12日号参照。
  - 25) 社会労働委員会1956年4月3日(保険局長)高田正巳の答弁を参照。
  - 26) 標準報酬の下限は、それ以下の賃金取得者の保険

料負担額の最低限を決定することであり、下限が上昇するという事は、低所得労働者の負担が増えることを意味する。

27) 1972年4月21日社会労働委員会厚生省保険局長戸澤政方答弁参照。

28) 逆選択について、加藤智章氏は、「社会保険一般の特徴としても指摘される根拠であるが、見解の分かれるところでもある」とする。加藤智章「社会保険における強制加入の一考察」菊池馨実編『社会保険の法原理』（法律文化社、2012年）119頁。低得労働者との関係でいえば、例えば倉田聡氏によれば、「社会保険は、保険料を個人の危険（リスク）ではなく、原則として（またはその大部分について）個人の負担能力に着目して決定する。そのため、任意加入にしておくと、保険事故の発生率が高く、負担能力の低い者のみが積極的に加入する逆選択が発生しやすい。この逆選択が発生すると、危険を分散する仕組みである保険に、その保険事故の発生があらかじめ確定している者、またはその危険が高い者だけが保険に加入することになり、危険が分散されない」（傍点筆者）と解する。加藤他編『社会保障法第4版』（有斐閣、2009年）26頁。また、西村健一郎氏は、「社会保険は、一般に強制保険（強制加入）であることを原則としている。これは、危険分散を目的とする社会保険において任意加入にすると、事故発生危険性の高い者、負担が少なくて手厚い給付を受けることができる者だけが保険関係に入る、いわゆる「逆選択」が生じる」（傍点筆者）とする。西村健一郎「労災保険の未加入事業主に対する費用徴収その強化策」週刊社会保障16頁。河野正輝氏は、社会保険法の目的と原則のうち、人的適用範囲に関する原則に関して、「社会保険は私保険と異なり強制加入を原則とする。社会保険が強制加入を原則とするのは、保険料定率制のもとで、いわゆる逆選択が働くことを防止するためであり、換言すれば、所得階層の上下や保険事故発生（率）の高低を問わず、すべての

人々を被保険集団の中に含めて、それらの人々の間で危険の分散と所得の再配分をはかることを可能にするためである」とする。「社会保険法原則の見地から見た学生無年金障害者訴訟の争点」社会関係研究第10巻1号2004年82頁。

29) 健康保険法第3条、厚生年金保険法第9条。

30) 社会保険における強制適用の意味を、全ての住民・労働者に対して保険を適用させるという「国民皆保険・皆年金」の理念と混同し、何かしらの保険さえ適用させれば「強制適用」である、とする考えをとる者もいる。しかし、このような見解は労働者に対して被用者保険適用の不徹底の現状を容認する見解であるといえる。皆保険・皆年金と、労働者へ被用者保険を強制適用させる、ということは、明確に区別する必要がある。

31) 自ら共済への掛け金が齎出できないとは、非熟練ゆえの低所得にその原因がある。

32) 本稿で触れたような非適用労働者は、現在も過剰な住民保険料負担を課されている存在であり、被用者保険適用拡大が念頭に置く労働者は、主として、現在、自ら保険料負担をしていない主婦パートなどが想定されていると考えられる。

33) 倉田聡「雇用の流動化と被用者保険」『社会保険の構造分析』（北海道大学出版、2009年）（初出2004年）120頁。

34) その意味では、被用者保険の適用拡大を論じる際には、年金を念頭に置くよりも医療保険を考えたほうが、ある意味単純化できる。医療サービスは、誰もが普遍的に保障されるべきものであるため、所得の多寡に関係なく適用が求められる。歴史的にも、1950年代から60年代において、パートタイマーへも被用者保険が原則適用とされていた時代においては、パートタイマーへの適用基準の解説は「健康保険」の適用がまず第一に検討され、厚生年金保険の適用基準は「健康保険に準ずる」との記述であった。前掲注(7)川崎参照。