

非正規雇用者の増加と社会保障

戸 田 典 子

① パート、アルバイト、派遣労働者などの非正規雇用者は1700万人を超え、全雇用者の3分の1を占めるまでになった。増加の理由としては、企業にとって低コストである、正社員であれば負担しなければならない雇用保険料・社会保険料を負担しなくても済むということが指摘されている。

自営業者の年金として出発した国民年金の被保険者の構成も変わりつつある。いまや第1号被保険者は、自営業者よりも雇用者の方が多い。しかもその多くは非正規雇用者である。労働市場においても、また国民年金においても、「非正規化」が進行している。

② 日経連は、平成7年に『新時代の「日本的経営」—挑戦すべき方向とその具体策—』を発表し、正規雇用と非正規雇用を組み合わせた雇用戦略を打ち出した。労働者派遣の規制緩和、有期労働契約の拡大という立法措置も、就業形態の多様化を促進した。労働者派遣法も有期労働契約も、当初は、限られた専門職を対象としていたが、規制緩和の要望に沿って対象職種を拡大してきた。多様な就業形態は雇用者に良好な雇用機会をもたらすものでなければならない。しかしそのための条件整備は遅れている。雇用保険、社会保険への加入もその一つである。

③ 雇用保険には、週20時間以上勤務すれば加入することができるため、非正規雇用者の63%が加入している。雇用保険とは異なり、健康保険・厚生年金の場合には、被扶養者になるという選択肢がある。被扶養者になれば、

保険料を負担せずに保障を受けられる。そのため本人としての加入率は、40%台にとどまっている。厚生年金では既婚女性は被扶養配偶者(第3号被保険者)となることが多いが、男性の場合はまれであり、未加入となることが多い。

④ 雇用保険は、非正規雇用者を加入させるために、労働時間及び収入の要件を緩和してきた。健康保険・厚生年金は、従来は、本人としての加入をすすめる方針はとらず、被扶養者の地位にとどまれるよう、年間収入の上限を所得税法の改正にあわせて引き上げてきた。加入に必要な労働時間は、雇用保険より長い。企業にとっても、非正規雇用者が被扶養者である方が、保険料負担が生じないため、都合がよい。非正規雇用者の加入拡大には、流通業界等の反対も強い。他方、被扶養者になれない独身のフリーターやシングルマザーは、国民年金・国民健康保険に加入するしかない。企業が原則として半額を負担する厚生年金・健康保険に比べ、国民年金・国民健康保険は企業負担がないため、本人負担は重くなる。

⑤ 非正規雇用者の厚生年金加入をすすめた場合、収入にあわせて保険料を引き下げると、労使合わせた負担額は国民年金保険料より少なくなる。国民年金と厚生年金の并存から生じるこの不合理の解決は困難である。セーフティネット構築のためにも、労働法制と社会保障法制を見渡した改革が不可避である。

非正規雇用者の増加と社会保障

戸 田 典 子

目 次

はじめに

I 非正規雇用とは何か

- 1 労働市場の非正規化
- 2 国民年金の非正規化
- 3 非正規雇用者増加の理由

II 非正規雇用者と社会保障

- 1 社会保障制度への加入状況
- 2 非正規雇用者への対応

おわりに

はじめに

正社員ではない雇用者の数は、平成18年7－9月期の統計で1700万人を超え、雇用者の3人に1人を占めている。パート、アルバイト、派遣労働者、契約社員など、様々な名称で呼ばれるこうした多様な雇用者は、「非正規雇用者」と総称される⁽¹⁾。非正規雇用者が増加した最大の理由として、企業にとってコストが低いということが指摘される。コストの低さの中には、

正社員であれば企業が負担しなければならない雇用保険料・社会保険料⁽²⁾を負担しなくても済む、という要素がある。

他方、国民の老後の生活を支える国民年金の被保険者の構成も変わりつつある。本来、国民年金のみに加入する者としては、自営業者が想定されていた。しかし今や、雇用者の方が多くなっている。零細個人事業所や理容業などの特定の業種を除き、正社員であれば、厚生年金に加入することができる。それゆえ、国民年金のみに加入している雇用者の多くは、非正規雇

(1) 「非典型雇用」、「非典型労働」という言葉もよく用いられるが、定義は論者により、異なっている。古郡鞆子中央大学教授は、ネガティブな意味合いをもつ「非正規」に対し、「非典型」は価値判断から中立的であるとして、すでに1500万人を超した雇用者を「非正規」と呼ぶべきではないとする。しかし、各々の語が含む雇用者の範囲については特に言及していない（古郡鞆子「非典型労働の典型化現象」『日本労働研究雑誌』505号, 2002.8, p.1.）。

佐藤博樹東京大学社会科学研究所教授は、非典型労働を非正規労働より広い概念にとらえ、正規労働の短時間勤務者及び在宅勤務者を、非典型労働に分類している。常用雇用型の派遣労働者については、正規労働かつ非典型労働としている（佐藤博樹「非典型労働の実体—柔軟な働き方の提供か?—」『日本労働研究雑誌』462号, 1998.12, p.2.）。

本稿では、厚生労働省『平成18年版 労働経済の分析—就業形態の多様化と勤労者生活—』にならって「非正規雇用」を用いる。

(2) 本稿では、国民年金、厚生年金保険等の年金保険及び国民健康保険、政府管掌健康保険、組合管掌健康保険等の医療保険を「社会保険」と呼ぶ。労働者災害補償保険（労災保険）、雇用保険は含まない（この二つは「労働保険」と呼ばれる。介護保険とともに広義の「社会保険」に含めることも多い）。また、社会保険から国民年金、国民健康保険を除いた、雇用者のための社会保険を「被用者保険」と呼ぶ。

用者であると思われる。経済的弱者である非正規雇用者は、国民年金に加入しても保険料未納となることが多い。非正規雇用者の増加は、国民年金の空洞化の一因となっているばかりでなく、厚生年金の縮小ももたらしている⁽³⁾。

就業形態の多様化が進む現在、非正規雇用者の老後を保障するために、年金制度の中でこれらの人々をどう位置づけるかを考えなければならない。年金だけでなく、雇用保険、医療保険などの他の制度も同じ問題を抱えている。非正規雇用者の増加は、社会保障制度を揺るがしている。

以下では、企業の雇用戦略により主導され、派遣労働と有期雇用を拡大する立法措置によって加速された労働市場の非正規化の状況を述べ、社会保障制度の側からこれにどのように対応してきたか、をとりまとめた。

I 非正規雇用とは何か

厚生労働省の「就業形態の多様化に関する総合実態調査」は、「いわゆる非正社員」を次のように区分している⁽⁴⁾。

- ・契約社員：特定職種に従事し専門的能力の発揮を目的として雇用期間を定めて契約する者
- ・嘱託社員：定年退職者等を一定期間再雇用する目的で契約し雇用する者
- ・出向社員：他企業より出向契約に基づき出向してきている者
- ・派遣労働者：労働者派遣法に基づく派遣元事業所から派遣された者
- ・臨時的雇用者：臨時的に又は日々雇用している者
- ・パートタイム労働者：正社員より1日の所定労働時間が短いか、1週の所定労働日数が少

ない者

- ・その他
- ・その他のうち、正社員と1日の所定労働時間と1週の所定労働日数がほぼ同じで、パートタイム労働者その他これに類する名称で呼ばれる者

パートについては、「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」（平成5年法律第76号。以下、「パート労働法」という。）第2条により「一週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用される通常の労働者…の一週間の所定労働時間に比し短い労働者」と定義されているが、この調査では、労働時間、労働日数が正社員と同じ者でも、「パート」と呼ばればパートに区分される。

総務省の「労働力調査」及び「就業構造基本調査」は、15歳以上の住民に調査票を記入してもらい、これを集計している。この調査票では「正規の職員・従業員」、「パート」、「アルバイト」の区分については、「勤め先における呼称」を記入するよう依頼している。

なぜ「呼ばれる者」とか「呼称」という曖昧な表現がなされるのであろうか。平成元年のパートタイム労働指針制定の頃から「企業においてパートタイム労働者等と呼ばれている者の中には労働時間が通常の労働者とほとんど同じものもみられる⁽⁵⁾」のは周知のことであった。つまり、雇用期間の定めがなくフルタイムであっても、「パート」として正社員とは異なる扱いを受ける雇用者がおり、正社員との差は、給与の構成や額、福利厚生、昇給の仕方等に表れる。雇用期間や労働時間で非正規雇用を厳密に区分したとしても、雇用者が受ける待遇の実態とはずれが生じる可能性が高い。上記の諸調査が、職場での呼称を基準としているのは、そのほうが正規雇用者とは異なる条件に置かれる

(3) 泉真樹子「国民年金の空洞化とその対策」『レファレンス』636号, 2004.1, p.109；中川秀空「基礎年金の財源と年金一元化問題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』486号, 2005.6.24, p.4.

(4) 厚生労働省大臣官房統計情報部『平成15年就業形態の多様化に関する総合実態調査報告』2003, pp.21-22.

(5) 労働省婦人局婦人労働課編著『パートタイム労働者をめぐる法律問題』婦人少年協会, 1991, p.11.

雇用者の実態を把握しやすいからであろう。

雇用者だけでなく個人自営業主（常用雇用者を雇用していない自営業主。「個人事業主」とも呼ばれる。）の中に、雇用者と同様に、企業に従属して働く者が相当数存在する⁽⁶⁾。アルバイトでありながら、無理に個人自営業主にされるケースさえあるという⁽⁷⁾。個人請負と呼ばれるこうした働き手は、統計上は雇用者には含まれないが、非正規化を進める要因となっている。

非正規雇用者を明確に定義することはできない。種々の統計における定義の遣いに注意を払いつつ実態に迫るしかない。

1 労働市場の非正規化

非正規雇用者数の経年変化を見ることができるのは、総理府から総務庁を経て、総務省により実施されている「労働力調査」（平成13年までは「労働力調査特別調査」）である。昭和55年以前は、雇用期間により区分される「臨時雇」、「日雇」の項目はあるが、労働時間が短いことを特徴とするパートはまだ項目とされていない。昭和56年3月の調査において、「近年労働市場においてその動向が非常に注目されているパート・アルバイトについて、その実態を全体的に把握すること」が目指された。昭和56年以降平成18年7－9月期までの雇用者数の推移を示したのが図1（数値は表1）である。

昭和56年以降、非正規雇用者が雇用者（役員を除く）に占める比率は、平成5年（1993年）

から8年までは伸びの鈍化は見られるものの、上昇を続けている。一方正規雇用者数は、平成9年（1997年）をピークに減少している。そのため、雇用者全体に占める非正規雇用者の比率は、平成9年以降さらに高まり、非正規化の急激な進展という結果をもたらした。非正規雇用者数は平成7年に1000万人を超え、平成18年7－9月期には1707万人となり、「役員を除く雇用者」中の33.4%を占めている。女性の場合は、52.9%である。

2 国民年金の非正規化

国民年金は自営業者の年金として始まったが、その性格は変わりつつある。社会保険庁の「平成17年度の国民年金の加入・納付状況」⁽⁸⁾は、平成8年以降3年毎の、国民年金第1号被保険者（厚生年金、共済年金などの被用者年金に加入せず、国民年金のみに加入）の就業状況を図示している（図2）。平成17年の第1号被保険者中、37.2%が雇用者（「常用雇用」および「臨時・パート」）であり、自営業主とその家族従業者は28.3%である。平成14年にはそれぞれ31.6%、27.9%であり、雇用者の比率の上昇、特に「臨時・パート」の比率の上昇が目立っている。この調査の「常用雇用」とは「正社員等」という広い概念であり⁽⁹⁾、派遣社員、契約社員等の非正規雇用者がかなり含まれていると推定される。国民年金も「非正規化」が進んでいるといえる。

(6) 労働政策研究・研修機構『多様な働き方をめぐる論点分析結果報告書—日本人の働き方総合調査データの総合的分析—』（労働政策研究報告書 No.70）2006, p.129；周燕飛「個人請負の活用動機と労働実態」『季刊労働法』215号, 2006年冬季, pp.55-70；派遣労働者、個人事業主、請負労働者を「非直用労働」として論じたものには、馬渡淳一郎「非直用労働と法規制」『日本労働研究雑誌』505号, 2002.8, pp.18-26.がある。

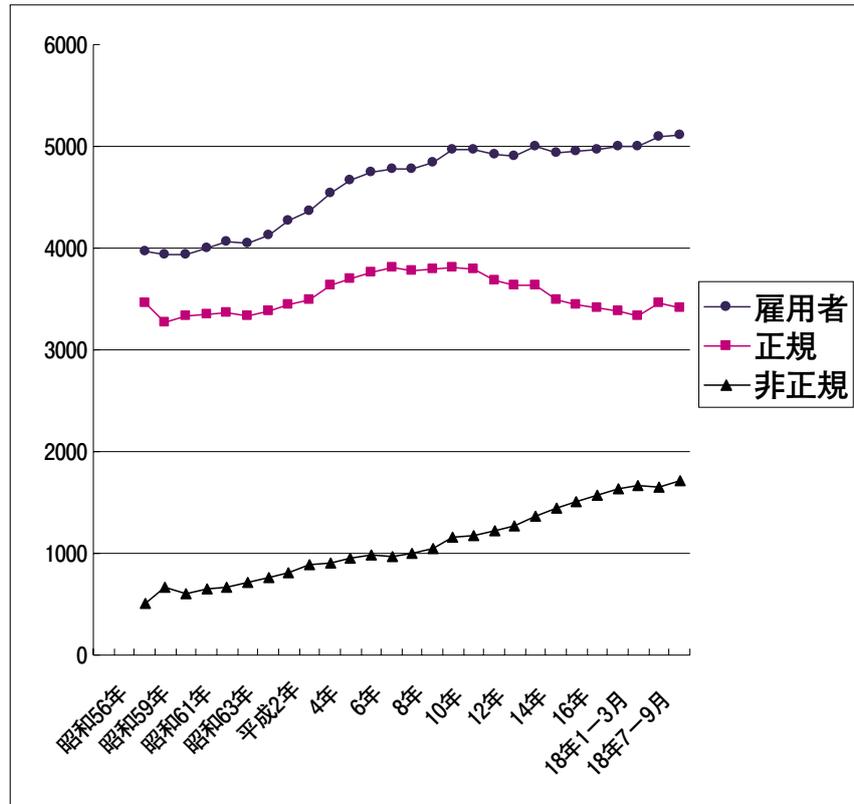
(7) 本人に説明もなく従業員を個人自営業主に切り替え、労災保険も適用されない状況において長時間労働等をさせ、訴訟となった事例が報道されている（「バイトなのに『事業主』扱い。残業代不払い、被害訴え」『朝日新聞』2006.1.22.）。

(8) 社会保険庁「平成17年度の国民年金の加入・納付状況」2006.9, p.14.

<<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/noufu2005/noufu2005.pdf>> この文書の13、14ページは「平成17年国民年金被保険者実態調査」の速報。速報であるため、確報では変更があり得る。

図1 「労働力調査」による正規雇用者・非正規雇用者の推移

(単位:万人)



(出典) 表1に同じ

3 非正規雇用者増加の理由

(1) 人件費の削減

なぜ、非正規雇用者がこれほど増加したのであろうか。

平成7年に日本経営者団体連盟（現在の日本経済団体連合会（日本経団連））は、『新時代の「日本的経営」—挑戦すべき方向とその具体策—』を刊行した。この中で、日本経営者団体連盟は、今後は「企業を超えた横断的労働市場を育成し、人材の流動化を図ることが考えられなければならない」として、派遣労働の規制緩和を

求めている⁽¹⁰⁾。流動化した労働市場において雇用形態は、「長期蓄積能力活用型グループ」（期間の定めのない雇用契約）、「高度専門能力活用型グループ」（有期雇用契約）、「雇用柔軟型グループ」（有期雇用契約）に分かれるようになるため、各企業は、こうした雇用者、仕事、コストを効果的に組み合わせた「自社型雇用ポートフォリオ」を検討すべきだとしている⁽¹¹⁾。刊行から約10年が経過した現在、厚生労働省は、企業が非正規雇用を求める理由を、「グローバル化を背景とした国際的な経済競争の強まりによって、生産性の向上とコスト削減が追求され、企

(9) 社会保険庁『平成14年国民年金被保険者実態調査報告』p.383掲載の調査票によれば、「常用雇用」とは「会社などに雇われている場合」のうち、「臨時・パート」以外の、「正社員等」という広い概念である。つまり、派遣社員などの非正規雇用者が含まれる。

(10) 新・日本的経営システム等研究プロジェクト編『新時代の「日本的経営」—挑戦すべき方向とその具体策—』日本経営者団体連盟, 1995, pp.3, 9.

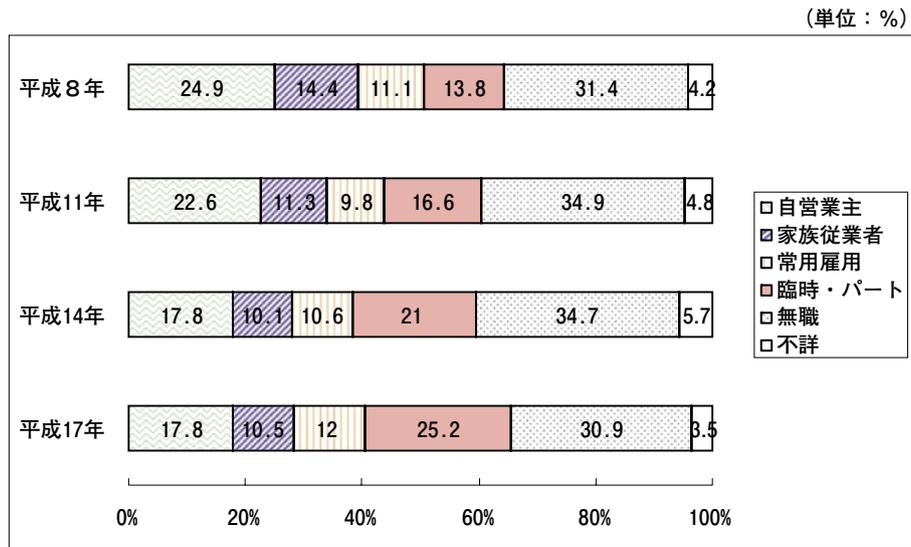
表 1 「労働力調査」による正規雇用者・非正規雇用者の推移

(単位：万人)

	役員を除く雇用者												比率 (%)															
	正規の職員・従業員						非正規の職員・従業員						その他						男			女						
	パート・アルバイト		パート		アルバイト		パート・アルバイト		パート		アルバイト		派遣社員		嘱託・嘱託・その他		派遣社員		その他		正規	非正規	正規	非正規	正規	非正規		
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女		
昭56年3月	3973	2631	1342	3464	2474	990	503	155	349	393	81	312	255	14	241	138	67	71	111	73	37	87.2	12.7	94.0	5.9	73.8	26.0	
昭58年6月	3930	2495	1435	3272	2298	973	659	197	462	500	94	406				47	28	19	112	75	37	83.3	16.8	92.1	7.9	67.8	32.2	
昭59年2月	3936	2450	1406	3333	2335	998	604	195	408	440	86	354				62	42	20	102	67	34	84.7	15.3	92.3	7.7	71.0	29.0	
昭60年2月	3999	2536	1463	3343	2349	994	655	187	470	499	83	417	360	16	344	139	67	73	104	53		83.6	16.4	92.6	7.4	67.9	32.1	
昭61年2月	4056	2544	1502	3383	2365	1018	673	189	483	523	91	432	381	18	363	142	73	69	150	98	51	83.4	16.6	92.6	7.4	67.8	32.2	
昭62年2月	4048	2541	1507	3337	2347	989	711	194	517	561	92	469	414	20	394	147	72	75	130	102	48	82.4	17.6	92.4	7.6	65.6	34.3	
昭63年2月	4132	2577	1555	3377	2368	1009	755	210	546	599	104	496	443	24	419	156	80	77	156	106	50	81.7	18.3	91.9	8.1	64.9	35.1	
平元年2月	4259	2636	1634	3452	2407	1045	817	229	588	656	123	533	468	26	442	188	97	91	161	106	55	80.9	19.1	91.3	8.7	64.0	36.0	
平2年2月	4369	2674	1695	3488	2438	1050	881	235	646	710	126	584	506	26	480	204	100	104	171	109	62	79.8	20.2	91.2	8.8	61.9	38.1	
平3年2月	4536	2752	1784	3639	2518	1121	897	234	664	734	131	603	522	27	495	212	104	108	163	103	61	80.2	19.8	91.5	8.5	62.8	37.2	
平4年2月	4664	2820	1843	3705	2568	1137	958	252	706	782	143	638	555	30	524	227	113	114	176	109	68	79.4	20.6	91.1	8.9	61.7	38.3	
平5年2月	4743	2881	1862	3756	2610	1146	988	270	716	801	154	647	565	37	528	236	117	119	185	116	69	79.2	20.8	90.6	9.4	61.5	38.5	
平6年2月	4776	2881	1895	3805	2637	1168	971	244	727	800	145	656	559	27	533	241	118	123	171	99	71	79.7	20.3	91.5	8.5	61.6	38.4	
平7年2月	4780	2876	1904	3779	2620	1159	1001	256	745	825	150	675	563	28	535	262	122	140	176	106	70	79.1	20.9	91.1	8.9	60.9	39.1	
平8年2月	4843	2909	1935	3800	2635	1165	1043	274	770	870	170	700	594	32	562	276	138	138	173	104	70	78.5	21.5	90.6	9.4	60.2	39.8	
平9年2月	4963	2950	2014	3812	2639	1172	1152	310	840	945	190	754	638	35	602	307	155	152	207	120	86	76.8	23.2	89.5	10.5	58.2	41.7	
平10年2月	4967	2939	2028	3794	2636	1158	1173	304	869	986	195	791	657	34	623	329	161	168	187	109	78	76.4	23.6	89.7	10.3	57.1	42.9	
平11年2月	4917	2917	1996	3688	2594	1093	1225	323	902	1024	207	817	686	44	642	338	163	175	201	116	85	75.1	24.9	88.9	11.1	54.8	45.2	
平12年2月	4903	2892	2011	3630	2553	1077	1273	338	934	1078	232	846	719	56	663	359	176	183	195	106	88	74.0	26.0	88.3	11.7	53.6	46.4	
平13年2月	4999	2923	2076	3640	2557	1083	1360	366	994	1152	261	891	769	63	706	382	198	185	208	105	103	72.8	27.2	87.5	12.5	52.2	47.9	
役員を除く雇用者	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女
非正規の職員・従業員	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女
派遣社員	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女
嘱託・嘱託・その他	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女
比率 (%)	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女	男	女	男女

(出典)
 ○昭和56年3月：総務府統計局『労働力調査特別調査報告』p.17掲載の「表1」または統計表中の「第2表」。
 この年については「役員を除く雇用者」の数字がないため役員を含む。
 この調査は、「近年、労働市場においてその動向が非常に注目されている」パートタイマー・アルバイトの実態把握を意図している。
 ○昭和57年3月の『労働力調査特別調査報告』では、調査票にはパート等を問う項目がなく、統計表にも表れない。
 ○昭和58年6月：「第11表」総務府統計局『労働力調査特別調査報告』
 ○昭和59年～平成元年：「第2表」総務府統計局『労働力調査特別調査報告』
 ○平成2年～13年：「平成13年2月労働力調査特別調査結果(速報)」第1表
 総務省ホームページ<<http://www.stat.go.jp/data/routoku/sokuhou/1302/1.htm>>
 ○平成14年～17年：「労働力調査詳細結果(平成17年平均)の概要(速報)」第1表
 総務省ホームページ<<http://www.stat.go.jp/data/routou/sokuhou/nen/dt/index.htm>>
 ○平成18年1～3月、4～6月、7～9月：「雇用形態別雇用者概要(速報)」第1表
 総務省ホームページ<<http://www.stat.go.jp/data/routou/sokuhou/4hanki/dt/index.htm>>

図2 国民年金第一号被保険者の就業状況の推移



(出典) 社会保険庁「平成17年度の国民年金の加入・納付状況」14ページに掲載の「平成17年国民年金被保険者実態調査 郵送調査結果速報」より作成。

業は正規雇用と非正規雇用の組み合わせを変えてコスト削減を図る経営戦略を強めている。」⁽¹²⁾とまとめている。

企業を対象とした各種の調査もこれを裏付けている。労働政策研究・研修機構の『多様化する就業形態の下での人事戦略と労働者の意識に関する調査』は、1万の事業所と10万人の従業員を対象として、平成17年に実施された。3年前に比べ非正規雇用者の割合が上昇している事業所は33.9%であり、これらの事業所にその理由をたずねたところ(複数回答)、「労務コストの削減のため」(80.3%)という回答が第1位で、次点は「新規学卒を正社員として採用するよりも、即戦力の人材を確保したいから」(40.7%)である。また、非正規雇用者を増やした効果については、「人件費を削減できた」(78.3%)、「正社員の数を減らすことができた」(62.7%)と、

人件費の削減をあげた事業所が多かった⁽¹³⁾。非正規雇用者が現在の就業形態を選択した理由(複数回答)は、「通勤が容易だから」(29.5%)、「正社員になれなかったから」(27.9%)、「自分に都合のよい時間に働きたいから」(21.6%)、「専門的な知識・技術を活かせるから」(18.1%)の順である。「正社員になれなかったから」と回答した人は、契約社員(39.4%)で高くなっている⁽¹⁴⁾。

非正規雇用者の賃金は低い。雇用形態別に平成17年の年間収入を示したのが図3である。派遣社員では300万円未満が約80%を占めている。パート、アルバイトでは200万円未満が約90%となっている。

正規雇用者とは違う働き方を求める人々はいる。しかしそうした働き方が、コスト削減に利用されてしまったとき、非正規雇用者は低賃金

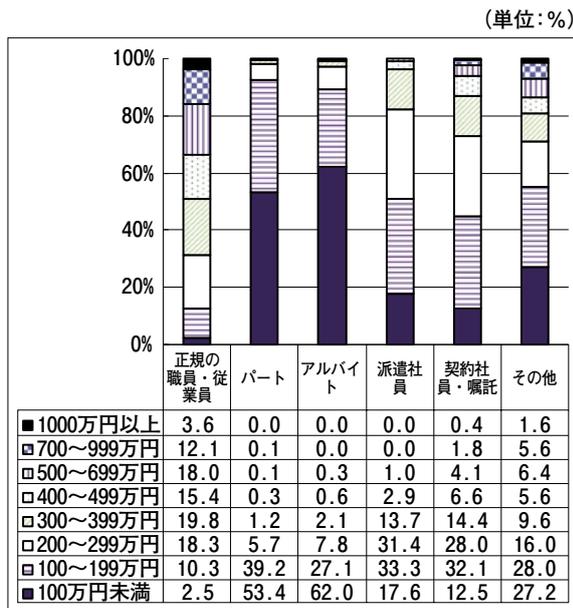
(11) 同上 pp.31-33. 刊行から2年後の企業を対象としたアンケート調査によれば、グローバル経済下の雇用動向について「好むと好まざるとにかかわらず流動化」と答えた企業が67.9%と多く、「積極的に流動化」は8.3%で少ない(日本経営者団体連盟・東京経営者協会『第2回「新時代の日本的経営」についてのフォローアップ調査報告』1998.10, p.6)。

(12) 厚生労働省『平成18年版 労働経済の分析—就業形態の多様化と勤労者生活—』2006, p.77.

(13) 労働政策研究・研修機構『多様化する就業形態の下での人事戦略と労働者の意識に関する調査』(JILPT調査シリーズ No.25) 2006, pp.9-13.

(14) 同上 p.47.

図3 雇用形態別年間収入



(出典) 総務省統計局「労働力調査 詳細結果(平成17年平均) 全国結果 一報告書非掲載表— 第6表」
 <<http://www.stat.go.jp/data/roudou/2005n/dt/index.htm>>より作成。回答者の合計を100%として計算。

の社会的弱者となるしかない。鳥田陽一早稲田大学法学部教授は、「日本における雇用政策は、労働形態の多様化に対する制約を撤廃する立法が相次ぐにもかかわらず、多様な非典型労働を良好な雇用機会とするための条件整備については積極性が欠けている」としている⁽¹⁵⁾。

以下で、雇用形態の多様化をすすめた立法措置のうち、労働者派遣の規制緩和と、有期労働契約の拡大についてみてみよう。労働者派遣も有期労働契約も、立法当初は限られた専門職を対象としていたが、規制緩和の要望に沿って対象を拡大してきた。

(2) 労働者派遣の規制緩和

派遣労働者が非正規雇用者に占める比率は、平成18年7-9月時点で7%にすぎない。しか

し、表1により、派遣労働者の独立した数値のある平成12年以降の数値を用いて、前年比を計算すると(表2)、平成14年を除き、派遣労働者の前年比は、非正規雇用者全体の前年比を上回り、増加が目立っている。

「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の確保等に関する法律」(昭和60年法律第88号。以下、「労働者派遣法」という。)の相次ぐ改正により、派遣労働の規制緩和をすすめた政策の効果がはっきりあらわれている。派遣労働者の前年比は、労働者派遣法が改正⁽¹⁶⁾(平成15年6月)され、施行(平成16年3月)された平成16年が1.70と突出している(非正規雇用者全体では1.04)。平成11年12月にも改正法⁽¹⁷⁾が施行されたが、平成13年の前年比も1.36と極めて高い(非正規雇用者全体では1.07)。

10年に及ぶ議論の後、昭和61年7月1日に施行された労働者派遣法は、派遣対象の業務分野を限定していた。港湾運送、建設、警備について罰則をもって派遣を禁止した上、派遣対象業務を、①専門的知識、技術又は経験を要する業務、②業務の内容、勤務形態などの特殊性から、特別な雇用管理を必要とする業務とした。具体的には、政令⁽¹⁸⁾により定められた。ソフトウェ

表2 非正規雇用者数、派遣労働者数の前年(四半期)比

	非正規の職員・従業員			派遣社員		
	男女	男	女	男女	男	女
平13年2月	1.07	1.08	1.06	1.36	1.22	1.36
平14年平均	1.07	1.18	1.03	0.96	0.91	0.97
平15年平均	1.04	1.03	1.04	1.16	1.30	1.12
平16年平均	1.04	1.05	1.03	1.70	2.15	1.54
平17年平均	1.04	1.09	1.02	1.25	1.50	1.11
18年1-3月	1.02	1.04	1.01	1.14	1.17	1.14
18年4-6月	0.99	0.93	1.02	0.99	0.90	1.06
18年7-9月	1.04	1.10	1.01	1.05	1.23	0.95

(出典) 表1に同じ。

(15) 鳥田陽一「労働形態の多様化と労働法」『法律時報』75巻5号, 2003.5, p.7.

(16) 平成15年法律第82号。

(17) 平成11年法律第84号。

(18) 「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律施行令」(昭和61年政令第95号)。

ア開発、事務用機器操作、ファイリング、財務処理、取引文書作成、添乗、建築物清掃等の13業務である。法制定直後に政令が改正され⁽¹⁹⁾、機械設計等3業務が追加され16業務となった。

物の製造については、法律制定の基礎となった昭和59年11月1日の中央職業安定審議会労働者派遣事業等小委員会報告書「労働者派遣事業問題についての立法化の構想」が、「製造業の直接生産工程に従事する業務のうち、現在請負によって行われているものについては、労働者派遣事業の対象とすることは適当でない」としていた⁽²⁰⁾。

派遣会社が常時雇用する労働者を派遣元に派遣する「常用型派遣」に加え、派遣労働を希望する労働者を派遣会社に登録しておき、派遣元から注文があった場合に派遣する「登録型派遣」も認めたが、後者については、雇用が不安定になりがちであるとして反対意見も強かった。

平成8年には、育児・介護休業取得者の代替要員について労働者派遣法に特例を設ける（派遣を禁止されている港湾運送業務等も可とする）改正⁽²¹⁾を行い、同時に政令を改正して派遣対象業務を26業務に大幅に拡大した⁽²²⁾。新たに追加された業務は、研究開発、図書の制作・編集、広告デザイン、インテリアコーディネーター、アナウンサー等であった。

これより前の平成7年に、行政改革推進本部

に設置された規制緩和検討委員会が、「労働者派遣法の適用対象業務を原則自由化し、非対象業務を限定列挙するネガティブリスト方式に改めるべき」との報告を出した⁽²³⁾。同年に提出された行政改革委員会の「規制緩和の推進に関する第1次意見」⁽²⁴⁾も、同様の見解であった。平成8年3月29日の閣議決定「規制緩和推進計画」では「労働者派遣事業について、平成7年12月14日の行政改革委員会における対象業務の大幅拡大、不適切な業務以外は対象業務とするとともに、派遣労働者保護のための措置を講ずる等の意見を尊重し、引き続き制度の在り方を検討する。」⁽²⁵⁾とされた。これらは平成8年の改正には間に合わなかったが、平成11年の改正に取り入れられることになる。

1997（平成9）年6月に、ILO（国際労働機関）は、第181号条約「民間職業紹介所に関する条約」を採択し、有料職業紹介事業を認めない姿勢から、「民間職業仲介事業所の運営を認め及びそのサービスを利用する労働者を保護する」姿勢に転換した⁽²⁶⁾。平成10年3月の閣議決定「規制緩和推進3か年計画」では、「有料職業紹介事業の更なる取扱職業の拡大について、…ILO第181号条約等を踏まえ、基本的方向を決定の上、法改正とともに同条約の批准を行い、その具体化を図る。」とされた。こうして平成11年に労働者派遣法が改正され⁽²⁷⁾、派遣禁止業務

(19) 「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律施行令の一部を改正する政令」（昭和61年政令第256号）。

(20) 高梨昌『詳解労働者派遣法第2版』日本労働研究機構，2001，p.124.

(21) 平成8年法律第90号。

(22) 「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律施行令の一部を改正する政令」（平成8年政令第334号）。追加したのは11業務であるが、添乗については号を追加せず改正したため、26業務となった（高梨 前掲注(20) p.188.）。

(23) 高梨 前掲注(20) p.181.

(24) 行政改革委員会『規制緩和の推進に関する意見（第1次）—光り輝く国をめざして—平成7年12月14日』pp.57-58.< <http://www.kantei.go.jp/jp/kaikaku.html>>

(25) 『規制緩和推進計画の改訂について 平成8年3月29日 閣議決定』別紙8(1)③ p.184.

(26) 濱口桂一郎『労働法政策』ミネルヴァ書房，2004，p.72.

(27) 前掲注(17)参照。

(港湾運送、建設、警備) 以外を認めるネガティブリスト方式へと大きく転換した。このとき、物の製造業務については、附則により、当分の間適用除外とする、すなわち派遣対象としない、とされた。また、政令⁽²⁸⁾により、医療関係業務も適用除外とされた。

この後も規制緩和は進み、平成13年12月11日の総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」⁽²⁹⁾は、「労働者派遣制度については、昨今の雇用情勢の急速な変化を踏まえ、労働者の働き方の選択肢を広げ、雇用機会の拡大を図る等の目的から、派遣事業許可制度の在り方、派遣期間の延長や「物の製造」の業務の派遣禁止の撤廃等を含めて、…可及的速やかに法改正を行うべきである。」とした。続く平成14年12月12日の総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第2次答申」⁽³⁰⁾も、同様の見解に立ち、次期通常国会での法改正を求めた。さらに、経済財政諮問会議の諮問に基づく、平成13年6月26日の閣議決定「今後の経済財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針」(骨太の方針2001)も「派遣制度の規制改革等を推進する。」とした。こうして平成15年に労働者派遣法が改正された⁽³¹⁾。附則を改正して物の製造業務への派遣を解禁し、医療関係業務については、社会福祉施設等への派遣は解禁した。また、紹介予定派遣を認め、これまで最長1年とされていた一般業務の期間制限を最長3年に延長し、26業務については、派遣期間を3年とする規制⁽³²⁾が撤廃された。

こうして、発足時には主に専門的知識・技術・経験を必要とする業務を対象としていた労働者派遣は、港湾運送、建設、警備、医療一般を除き、製造業での単純作業を含むすべての業務で可能となった。

(3) 有期労働の拡大

民法は、雇用契約について、雇用期間が5年を超えるとときは、3か月前に予告すれば労使いずれからも解約することができるとしている(民法第626条)。雇用期間の定めがない場合には、2週間前に予告をすればよい(同第627条第1項)。昭和22年の制定時の労働基準法(以下「労基法」という。)第14条は、「労働契約は、期間の定めないものを除き、一定の事業の完了に必要な期間を定めるものの外は、1年を超える期間について締結してはならない」とした。民法制定当時にみられた、長期の雇用契約による人身拘束から雇用者を守るために、民法の5年をさらに短縮したのである。期間の定めのない契約における使用者による解雇は、解雇権濫用法理に基づく判例の積み重ねにより制約が強まった。有期労働契約では、契約の終了は解雇ではないため、この法理が直接には適用されない。人身拘束の危険が薄らぎ、解雇への規制が強化された現在、有期雇用の雇用終了の容易さに企業の注目が集まっている⁽³³⁾。

労基法第14条は長く改正されなかったが、平成2年に労働基準法研究会(労働大臣の私的諮問機関)に労働契約等法制部会が設置され、同部

(28) 「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律施行令の一部を改正する政令」(平成11年政令第367号)

(29) 首相官邸ホームページ「規制改革の推進に関する第1次答申」<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/kisei/1211kisei.html>>

(30) 総合規制改革会議ホームページ「規制改革の推進に関する第2次答申」<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/021212/index.html>>

(31) 前掲注(16)参照。

(32) 小寫典明「派遣期間の制限に関する覚書—いわゆる三年の期間制限とは何か」『阪大法学』52巻3・4号, 2002, 11, pp.671-696.

(33) 鈴木宏昌「先進国における非典型的雇用の拡大」『日本労働研究雑誌』462号, 1998.12, p.20.

会は平成5年に「今後の労働契約法制のあり方について」をまとめ、雇用期間の制限を緩和し、5年とするよう提言した。提言は、「終身雇用を前提とした人事制度に組み込まれることを必ずしも望まない」「専門的能力を有する人材」を雇用する契約社員制度が活用されている状況を背景としている⁽³⁴⁾。平成7年3月31日の閣議決定「規制緩和推進計画」⁽³⁵⁾に、この雇用期間の制限緩和が盛り込まれ、立法が加速された。

こうして平成10年に労基法第14条が改正され⁽³⁶⁾、労働契約は期間の定めのないものを除き、1年とするが、次の3つの労働契約については特例として3年とした。

①新商品、新役務もしくは新技術の開発又は科学研究に必要な専門的知識、技術又は経験であって高度のものとして労働大臣が定める基準に該当する専門的知識等を有する労働者との契約

②事業の開始、拡大、縮小、廃止のための業務であって一定の期間内に完了することが予定されているものについて①にいう専門的労働者との間に締結する契約

③60歳以上の労働者との契約

さらに①②でいう「労働者」は「当該専門的知識等を有する労働者が不足している事業場において、当該専門的知識等を必要とする業務に新たに就く者に限る。」とし、すでに雇用されている専門的知識等を有する正社員を解雇して、有期労働契約の雇用者を雇い入れることを

防いでいる。

「高度な専門的知識、技術又は経験を有する労働者」については、平成10年12月28日の労働省告示第153号により、次のように定められた。

- ・博士の学位を有する者
- ・修士の学位を有する者であって、業務経験3年以上のもの
- ・公認会計士、医師、歯科医師、獣医師、弁護士、一級建築士、薬剤師、不動産鑑定士、弁理士、技術士、社会保険労務士等

この改正については、規制改革委員会や総合規制改革会議などから規制緩和が不十分であるとの批判が寄せられた。平成13年12月11日の総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」⁽³⁷⁾は、「有期労働契約の拡大」の項目の下に、労働契約期間の上限を現行の3年から5年に延長することを検討することを求め、当面の措置として大臣告示によって定められた専門職の範囲をいっそう拡大することを提言した。平成14年3月29日に閣議決定された「規制改革推進3か年計画（改定）」⁽³⁸⁾も同様の内容であった。平成14年12月12日の総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第2次答申」⁽³⁹⁾は、「専門職の労働契約期間の上限を5年にするるとともに、原則1年の契約期間の上限を3年に延長することを検討し、その結論を早急に取りまとめ、次期通常国会に法案提出等所要の措置を講ずるべきである」とした。厚生労働省は労基法改正の準備を進め、平成15年2月18日の労働政策審議

(34) 労働省労働基準局監督課編『労働基準法研究会報告 今後の労働契約等法制のあり方について』日本労働研究機構, 1993, p.29.

(35) 総務庁編『規制緩和推進の現況—より自由に、より豊かに—』1995. 労働契約期間の延長は、(別紙) 8(2)② p.138 に挙げられている。なお注(25)の「規制緩和推進計画」はこれの改定。

(36) 平成10年法律第112号。第14条改正についての解説は、金子征史「契約期間 第14条」『基本法コンメンタール 労働基準法 第4版』日本評論社, 1999, pp.70-74. この改正は他に、1年単位変形労働時間制の弾力化、企画・立案型業務への裁量労働制の導入などを定めた。

(37) 首相官邸ホームページ 前掲注(29)

(38) 総合規制改革会議ホームページ 「規制改革推進3か年計画（改定）」<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/020329/>>

(39) 総合規制改革会議ホームページ 前掲注(30)

会の答申⁽⁴⁰⁾を受け、改正案を国会に提出した。

平成15年6月に労基法改正法⁽⁴¹⁾が成立し、専門的労働者の範囲が拡大された。契約期間については、有期労働契約一般は1年から3年へ、特例については3年から5年に延長された。前回改正の3年の特例の要件について、①から「新商品、新役務若しくは新技術の開発又は科学に関する研究に必要な」が削除され、②は全体が削除された。有期労働契約を一時的に必要な場合に制限していた文言を削除したと言える。さらに「当該専門的知識等を有する労働者が不足している事業場において、当該専門的知識等を必要とする業務に新たに就く者に限る」という部分も削除された。

高度な専門的知識、技術又は経験を有する労働者については、平成15年10月22日の厚生労働省告示により、前の告示（平成10年12月28日）に掲げた者に、情報処理技術者試験のシステムアナリストに合格した者、一定の学歴または実務経験を有するシステムエンジニア、デザイナーで所定の年収が見込まれる者等が加えられた。

非正規雇用者の多くは、有期労働契約で働いている。厚生労働省「平成17年有期契約労働に関する実態調査結果の概要」⁽⁴²⁾によれば、有期契約の比率は、男性は嘱託社員（78.8%）、契約社員（50.4%）で高く、女性は短時間のパート（75.0%）、正社員と労働時間・労働日数がほぼ同じであるパート（67.1%）で高くなっている。企業が有期契約労働者を雇用する理由（複数回答）は「人件費節約のため」（52.3%）、「仕事の繁閑に対応するため」（38.8%）、「経験等を有する高齢者の活用のため」（26.9%）、「専門的

な能力を有する人材を一定期間確保・活用するため」（24.6%）の順である。雇用者に有期労働契約で働いている理由（複数回答）をたずねた結果は、「現在従事している仕事の場合、有期契約が一般的だから」（25.9%）、「正社員として働きたいが、働ける職場がないから」（25.9%）、「正社員として働きたいが、個人的な事情により勤務時間、日数を短くしたいから」（21.3%）が多い。「有期契約の方が賃金などの待遇がよいから」は6.2%、「定年まで同じ会社に勤めたくないから（一つの会社に縛られたくないから）」は2.2%にすぎなかった。「契約期間が自分の希望にあっていたから（期間満了後は辞められるから）」は17.3%である。男性の契約社員の40.1%が「専門的、技術的な仕事」に就いている。しかし、男性の契約社員が有期労働契約で働いている理由で最も多いのは「正社員として働きたいが、働ける職場がない」（38.7%）である。有期労働契約自体を望む雇用者は少なく、法改正の目的は必ずしも満たされていない。

II 非正規雇用者と社会保障

1 社会保障制度への加入状況

非正規雇用者については、雇用保険、社会保険への非加入が問題となっている。医療保険と公的年金については、被用者保険⁽⁴³⁾に加入しない場合には、国民健康保険、国民年金に加入しなければならず、非加入は本来あり得ない。

加入の実態に関する分析やデータは少ないが、その一つに厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（平成15年）がある。こ

(40) 平成15年2月18日 労審発109号。厚生労働省ホームページ <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/02/h0218-3a.html>>

(41) 平成15年法律第104号。この改正は、他に解雇規定を整備し、裁量労働制の手続きを簡素化した。改正について、川田知子「有期労働契約法制の改正と法的課題」『季刊労働法』203号、2003. 冬季, pp.60-94；唐津博「2003年労基法改正と解雇・有期契約規制の新たな展開」『日本労働研究雑誌』523号、2004.1, pp.4-15。

(42) 厚生労働省ホームページ「平成17年有期契約労働に関する実態調査結果の概要」<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/06/dl/h0614-1a.pdf>>平成18年6月発表。

(43) 前掲注(2)参照。

これは、ボーナスの支給、財形制度など10項目を列挙して、「現在の会社で制度の適用を受けているか」と雇用者に質問している。項目中の「雇用保険」、「健康保険」、「厚生年金」について、最新の平成15年の結果を表3に抜き出した。この調査では、労働者災害補償保険（労災保険）は対象となっていない。労災保険は、一人でも労働者を使用するすべての事業を強制適用事業とし、適用事業で働くすべての労働者は労災保険の適用を受け、正規、非正規の区別がないからである。保険料は全額事業主が負担する。

非正規雇用者については、雇用保険→健康保険→厚生年金の順に適用率が低下するケースが多い。臨時的雇用者、パートの適用率が、いずれの保険についても低くなっているのが目立つ。雇用保険は個人単位で加入するため、この表の適用率が実態を反映しているといえる。非正規雇用者全体では非加入率は37.0%となる。後述するように、雇用保険の加入資格は健康保険や厚生年金よりも緩い。それにもかかわらず、契約社員や派遣労働者でも適用率が70%台というのはかなり低い数字といえる。

適用を受けていないと答えた人の中には、国民健康保険、国民年金に加入しているケースもある。また、本人として加入しなくても、加入者である配偶者または親の被扶養者となることができる。そのため、「現在の会社の制度の適用を受けて」いないことが、ただちに非加入を意味するわけではない。

それでは、非正規雇用者は、どの公的年金、医療保険に加入しているのだろうか。

(1) 年金

(i) 厚生労働省による調査

年金について、厚生労働省の「平成16年 国民生活基礎調査」が、雇用形態別に公的年金への加入状況を調査している⁽⁴⁴⁾。この統計から20歳以上59歳までの者のデータを抜き出して、男女別に公的年金への加入状況を示したのが図4(1)、4(2)（数値は表4）である。原統計には15歳以上20歳未満及び60歳以上の者も含まれているが、国民年金に加入義務のないこれらの層については、データから除外した。

表3 雇用形態別、各種保険の適用

(単位：%)

	男女			男性			女性		
	雇用保険	健康保険	厚生年金	雇用保険	健康保険	厚生年金	雇用保険	健康保険	厚生年金
正社員	99.4	99.6	99.3	99.7	100.0	99.7	98.8	99.0	98.6
非正社員全体	63.0	49.1	47.1	65.1	57.7	55.2	62.2	45.7	44.0
契約社員	79.0	77.4	72.2	74.8	76.2	69.2	82.6	78.5	74.8
嘱託社員	83.5	87.7	84.5	81.9	88.4	83.9	88.2	85.5	86.3
出向社員	87.4	90.9	89.3	86.2	90.7	89.0	93.6	91.7	90.6
派遣労働者	77.1	69.9	67.3	73.5	68.9	65.9	78.0	70.1	67.7
登録型	77.7	70.8	68.8	67.3	59.9	57.7	79.1	72.2	70.2
常用雇用型	75.9	67.9	64.1	78.1	75.5	71.8	74.6	63.5	59.5
臨時的雇用者	28.7	24.7	22.7	29.1	22.3	19.6	28.2	26.1	24.5
パートタイム労働者	56.4	36.3	34.7	51.1	31.1	30.0	57.5	37.1	35.7
その他	70.9	67.0	65.6	65.3	62.4	60.2	74.7	70.2	69.3

(出典) 「個人調査 第19表」厚生労働大臣官房統計情報部『平成15年 就業形態の多様化に関する総合実態調査報告』pp.148-149より関連部分を抜粋。

(44) 「第1章 世帯 第28表」厚生労働省『平成16年 国民生活基礎調査 第2巻 全国編』pp.118-123。

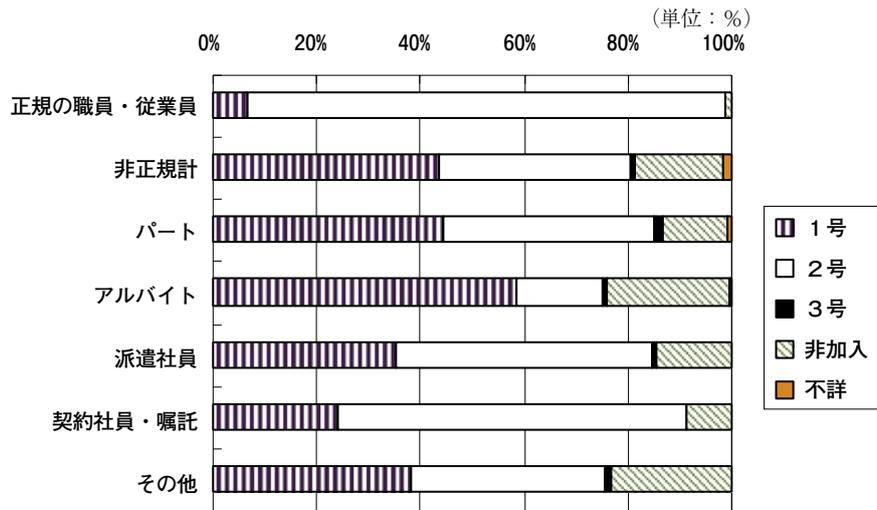
<http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/data/030/2004/toukeihyou/0005391/t0115136/H1228_001.html>

<http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/data/030/2004/toukeihyou/0005391/t0115136/H1228_002.html>

<http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/data/030/2004/toukeihyou/0005391/t0115136/H1228_003.html> 調査対象

は、全国の世帯及び世帯員。調査客体は、約4万世帯、世帯員約10万人。

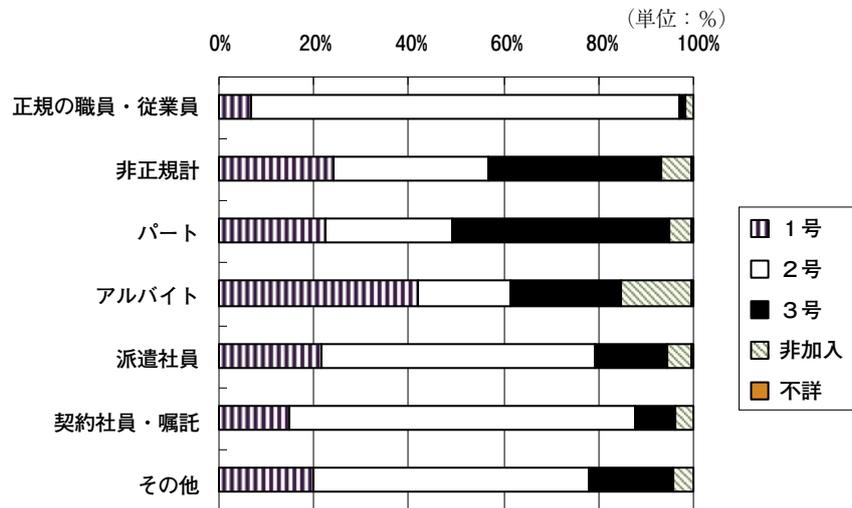
図4(1) 雇用形態別公的年金加入状況 (20-59歳男性)



	1号	2号	3号	非加入	不詳
正規の職員・従業員	6.8	91.8	0.0	1.3	0.1
非正規計	43.5	37.1	0.8	16.9	1.6
パート	44.5	40.7	1.9	12.3	0.9
アルバイト	58.7	16.4	0.8	23.8	0.4
派遣社員	35.3	49.3	0.9	14.4	0.0
契約社員・嘱託	24.0	67.1	0.2	8.5	0.2
その他	38.2	37.6	1.3	23.6	0.0

(出典) 厚生労働省『平成16年 国民生活基礎調査 第2巻 全国編』「第1章 世帯 第28表」より作成。

図4(2) 雇用形態別公的年金加入状況 (20-59歳女性)



	1号	2号	3号	非加入	不詳
正規の職員・従業員	6.8	90.2	1.3	1.6	0.1
非正規計	24.3	32.7	36.4	6.1	0.6
パート	22.6	26.4	45.8	5.0	0.2
アルバイト	42.2	19.1	23.4	14.8	0.5
派遣社員	21.6	57.9	15.5	5.2	0.2
契約社員・嘱託	15.0	72.7	8.7	3.5	0.1
その他	19.9	57.9	18.1	4.1	0.0

(出典) 図4(1)に同じ

図の「○号」は、「国民年金第○号被保険者」の省略である。それぞれ次のように定義される。

- ・国民年金第1号被保険者：厚生年金、共済年金などの被用者年金に加入せず、国民年金のみに加入する者
- ・国民年金第2号被保険者：被用者年金に加入する者
- ・国民年金第3号被保険者：2号の配偶者かつ被扶養者である者

「非加入」とは、「加入していない」と答えた者である。この中には、厚生年金等の被用者年金に加入していないため、国民年金に加入すべきであるが手続きをしていない者のほか、手続きはしたが保険料未納の者も、「加入していない」と回答している可能性がある。

男女とも、派遣社員、契約社員では、2号の比率が最も高くなっている。派遣社員、契約社員は、パート、アルバイトに比べれば正社員（正規職員・従業員）に近い加入状況といえる。パート、アルバイトでは、状況は一変する。男性では、パート、アルバイトとも1号が最高で、それぞれ44.5%、58.7%である。パートでは、次点は2号で40.7%と高い。アルバイトでは、次点が非加入の23.8%である。女性では、パートは3号が最高で45.8%、アルバイトは1号が最大で42.2%、3号が23.4%である。女性の場合、どの雇用形態でも3号が一定程度含まれている。また、人数の多いパートで3号の比率が高いため、女性の非正規雇用者全体では3号の比率が最も高く、36.4%となっている。これに対し、男性の場合は、3号はほとんどいない。

問題の非加入は、男性のアルバイトで高く

(23.8%)、男性の非正規雇用者全体では16.9% (37万6000人) である。女性は、アルバイトで最も高く14.8%であるが、女性の非正規雇用者全体では6.1% (50万8000人) となっている。女性は3号となることで、非加入を回避できているともいえる。男性は2号になれない場合、自ら国民年金に加入して1号になるか、それが困難な場合、非加入になる、といえそうである。ただし、女性の非正規雇用者は男性の倍以上いるため、非加入者の人数自体は、女性の方が男性より多い。

20歳以上59歳以下の非正規雇用者中の非加入者は、男女合計88万7000人である⁽⁴⁵⁾。

(ii) 社会保険庁による調査

社会保険庁の「平成16年公的年金加入状況等調査」⁽⁴⁶⁾は、20歳以上59歳以下の雇用者を「フルタイム雇用者」と「フルタイムでない雇用者」に区分して公的年金加入状況を調べている。「フルタイム雇用者」を「雇用者であって、1日の所定労働時間及び1か月の所定労働日数が概ね一般社員に相当する者」としているため、派遣社員、パート等の一部がここに含まれてしまい、非正規雇用者を把握しにくい面がある。非加入者（第1号未加入者、第3号届出遅者<それぞれ、届出を行えば第1号、第3号になる者>等。保険料未納の者は含まない⁽⁴⁷⁾）は、「フルタイム雇用者」が14万5000人、「フルタイムでない雇用者」が13万1000人、計27万6000人である。正規雇用者中の非加入者は少ないため、27万6000人の多くは、非正規雇用者と推察される。この調査によれば、第1号未加入者の未加入理由の第1位は、

(45) 原表で、男女別の数を加えると88万4000人であるが、総数は88万7000人である。男女の別を回答しなかった者がいると推定される。この図から省いた20歳未満については、非正規雇用者中の非加入者の率は91.9% (46万5000人)、同じく省いた60歳以上については70.9% (146万1000人) と極めて高い。そのため、20歳未満及び60歳以上を含めた場合には、非正規雇用者中の非加入者の率は21.5% (281万3000人) となる。男性のパート・アルバイトは44.8%が非加入である。

(46) 社会保険庁「平成16年公的年金加入状況等調査結果 速報のポイント」2006.3.8, p.4. <<http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2006/h060308.pdf>>

(47) 同上 p.17.

「保険料が高く、経済的に納めるのが困難だから」(24.2%)であった。第2位は「制度のしくみを知らなかったから」(23.2%)で、第3位以下は10%に満たない

被保険者となっても、保険料の未納を続けると給付を受けられない。非正規雇用者中、未納者(過去2年間一度も保険料を納付していない者)はどれくらいいるのだろうか。社会保険庁は3年毎に「国民年金被保険者実態調査」を実施している。最新の「平成17年国民年金被保険者実態調査」はまだ公表されていないが、速報が一部掲載されている「平成17年度の国民年金の加入・納付状況」⁽⁴⁸⁾によれば、調査対象となった国民年金第1号被保険者(20歳以上59歳以下)は1896万3000人であり⁽⁴⁹⁾、このうち12.0%が「常用雇用」⁽⁵⁰⁾、25.2%が「臨時・パート」である。1号期間滞納者(過去2年間一度も保険料を納付していない者)は、「常用雇用」のうち30.1%、「臨時・パート」のうち29.5%であり、それぞれ68万5000人、141万人、計209万5000人と推計される。

調査年が異なるが、前述の「平成16年公的年金加入状況等調査」の非加入者と、この平成17年の調査の1号期間滞納者をあわせて、237万人くらいの非正規雇用者が、国民年金でカバーされない危険を抱えていると推察される⁽⁵¹⁾。

(2) 医療保険

医療保険の加入状況については、実態を示すデータが少ない。

岸智子南山大学経済学部教授は、家計経済研究所が平成5年から平成11年まで実施した「消費生活に関するパネル調査」を分析し、非正規雇用者の約15%が医療保険に加入していないとしている⁽⁵²⁾。この調査はサンプル数が1445と少なく、岸教授も指摘しているように、「加入していない」という回答に不正確な面もあることを考慮しなければならない。岸教授によれば、特に、週労働時間が21-30時間で、年間労働日数が175日以上のグループの非加入率が19.8%と高い⁽⁵³⁾。

35歳未満のパート・アルバイトをしている者及び探している者について、厚生労働省「平成16年 国民生活基礎調査」が、医療保険の加入状況について調査をしている⁽⁵⁴⁾。学生を除いているため、フリーターの調査と違ってよいであろう。結果が図5である。

本人の勤務先の医療保険に加入している者は、男性が20.1%、女性が25.0%に過ぎない。多くが、家族が加入する医療保険の被扶養者となったり、市区町村国民健康保険に加入している。「その他」及び「不詳」の内容は不明であるが、どの医療保険にも加入していない者がこの中に含まれていると思われる。「その他」及

(48) 前掲注(8) p.14.

(49) 総数は記載されていない。社会保険庁への問い合わせによる。

(50) 派遣社員などの非正規雇用者を含む広い概念。前掲注(9)参照。

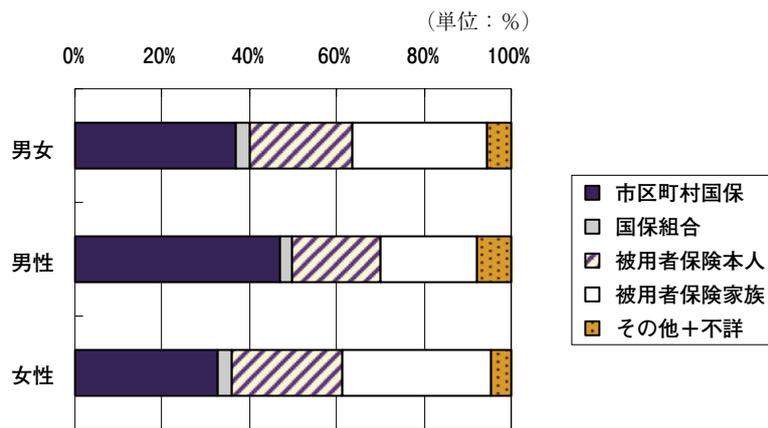
(51) 非正規雇用者の公的年金加入状況と納付状況とを同時に調査した統計は存在しないため、異なる年の統計を加えた。そのため、この数字はあくまでめやすである。本文に記したように、「公的年金加入状況等調査」と「国民年金被保険者実態調査」では雇用者の区分の仕方も異なっており、実態の正確な把握は困難である。

(52) 岸智子「労働力の非正規化と社会保障改革」『労働力の非正規化と社会保障改革に関する研究 厚生労働科学研究費補助金 政策科学推進研究事業 平成14~15年度総合・総括研究報告書』2004, p.38.

(53) 同上 p.41。なお非正規雇用者に限った調査ではないが、平成17年6月1日現在の市町村国民健康保険の滞納世帯数は約470万世帯、全世帯に占める割合は18.9%とされる(「17年滞納世帯調査 資格証明書は約32万世帯に交付」『週刊国保実務』2495号, 2006.2.13, p.16.)。

(54) 「第1章 世帯 第39表」厚生労働省『平成16年 国民生活基礎調査 第2巻 全国編』p.167.<http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/data/030/2004/toukeihyou/0005391/t0115147/H1239_001.html>

図5 パート・アルバイトの医療保険加入状況（35歳未満。学生除く。求職中含む。）



	市区町村国保	国保組合	被用者保険本人	被用者保険家族	その他+不詳
男女	36.8	3.3	23.6	30.8	5.5
男性	46.9	3.0	20.1	22.0	7.9
女性	32.6	3.4	25.0	34.4	4.5

(出典) 厚生労働省『平成16年 国民生活基礎調査 第2巻 全国編』「第1章 世帯 第39表」より作成

び「不詳」は、全体で5.5%（14万4000人）、男性が7.9%（6万人）、女性が4.5%（8万4000人）である。

2 非正規雇用者への対応

雇用保険・社会保険制度は、増加する非正規雇用者を放置してきたわけではない。

雇用保険は、保険加入の基準を下げることで、より多くの非正規雇用者が加入できるように制度改正をすすめてきた。

医療保険、年金は、雇用保険に比べ複雑である。企業負担のある健康保険や厚生年金と並び、企業負担のない国民健康保険、国民年金が存在するからである。さらに前者には、本人負担のない被扶養者として保護を受ける制度がある。従来、非正規雇用者の多くは、夫のある主婦のパートであった。そのため、健康保険、厚生年金では、非正規雇用者本人を加入させるのでは

なく、配偶者に扶養される者として保障を得られるように、被扶養者として認定されるための収入基準を引き上げてきた。企業負担を嫌う企業と、本人負担を嫌う非正規雇用者の利害が一致したともいえる。非正規雇用者の増加につれ、最近では、本人としての厚生年金加入をすすめる方針が出されている。

(1) 雇用保険

(i) 短時間労働被保険者

現在、次の要件を満たす者は短時間労働者とされ、短時間労働被保険者として雇用保険の適用を受ける。一般被保険者との違いは、被保険者期間の算定の際の特例である⁽⁵⁵⁾。給付については違いがない。

- ① 一週間の所定労働時間が、同一の適用事業に雇用される通常の労働者の一週間の所

⁽⁵⁵⁾ 雇用保険法第13条第1項は、一般被保険者については、離職前1年間に6か月以上保険料を納付していることが必要だが、短時間労働被保険者は、短時間労働被保険者であった期間プラス1年の間に6か月以上納付していればよい、とする。ただし、第14条第2項により、1か月毎に14日以上働いていれば被保険者期間が1か月と算定されるが、14日に足りない短時間労働被保険者の場合、11日以上であれば被保険者期間は2分の1か月と算定される。そのため、11日以上14日未満働く場合には、受給資格を得るためには1年を要することになる。

定労働時間に比し短く、かつ、20時間以上30時間未満であること

- ② 1年以上引き続き雇用されることが見込まれること

増加するパートへの適用拡大を目的として雇用保険法が改正されたのは、平成元年であった⁽⁵⁶⁾。改正直前の時点では、短時間の労働者が雇用保険の被保険者となるための要件は、次のとおりであった⁽⁵⁷⁾。

- ① 1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。
- ② 1年間以上継続して雇用されることが見込まれること。
- ③ 年収が90万円以上であること。

このほか、当該労働者が他の被用者保険において被保険者として取り扱われているかどうか、被保険者とするか否かの判断の参考とされ、「雇用保険のみについて被保険者として取り扱われることを希望するような者⁽⁵⁸⁾」は、すべての要件を満たしても被保険者とされなかった。つまり、配偶者の扶養からはずれ、厚生年金に加入しなければ雇用保険には入れない、ということであり、労働省（当時）は適用には相当抑制的であったといえる。ただし、上記の要件を満たせば一般の労働者と同等の「一般被保険者」に区分され、給付についても区別はなかった。昭和63年の時点では、妻の給与収入が90万

円未満であれば、この妻を扶養する夫は、配偶者控除及び配偶者特別控除を受けることができた⁽⁵⁹⁾。要件③の根拠はここにあったと思われる。

平成元年の改正は、「短時間労働者」という概念を導入し（第6条第1号の2を新設）、保険区分として「短時間労働被保険者」を新設した。「短時間労働者」とは、「一週間の所定労働時間が、同一の適用事業に雇用される通常の労働者の一週間の所定労働時間に比し短く、かつ、労働大臣の定める時間数未満である者」である。「労働大臣の定める時間数」は33時間とされた⁽⁶⁰⁾。当時一般労働者の週所定労働時間の平均は44時間であり、その4分の3としたのである。労働時間の下限は変更がなく、上記のまま22時間であった。労働時間の上限を定めて一般被保険者（従前同様労働時間が通常労働者の4分の3以上かつ33時間以上）と区分し、給付については、一般被保険者と異なる扱いとした。たとえば失業した場合の求職者給付の給付日数は、一般被保険者より短く定められた。上記の②、③の要件は、短時間労働者の要件として残された。

平成6年4月には、週40時間労働制への移行等を内容とする労働基準法の改正が施行された。これに伴い、短時間労働者の週所定労働時間も、33時間から30時間に引き下げられた。適用となるか否かの基準となる週所定労働時間も、22時間から20時間に引き下げられた⁽⁶¹⁾。

56) 平成元年法律第36号。短時間労働者関連規定の施行は10月1日。

57) ①の要件については、労働省職業安定局長通達「雇用保険法その他関係法令の施行について」（昭和50年3月25日 職発第97号）の、厚生労働省ホームページ掲載の抄録版で確認。その他の要件については、「パートタイム労働者への雇用保険の適用拡大と雇用保険四事業の再編等」『時の法令』1365号、1989.11.15, p.11.による。

58) 労働省職業安定局長通達「雇用保険法その他関係法令の施行について」（昭和50年3月25日 職発第97号）。

59) 参議院社会労働委員会調査室『雇用保険法及び労働保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律案 参考資料』1998, p.98.

60) 平成元年労働省告示第59号。

61) 労務行政研究所編『雇用保険法 新版』労務行政, 2004, p.151. 30時間に引き下げたのは、平成6年2月7日労働省告示第10号である。

平成12年に雇用保険法が大きく改正された⁽⁶²⁾。これは、離職の理由を給付の算定に反映させ、定年退職者等離職前に再就職の準備ができる者への給付を削減し、倒産、解雇等の離職者への給付を手厚くする、制度全体の改正であった。この中で、非正規雇用者については、求職者給付の給付日数を一般被保険者に近づけた⁽⁶³⁾。また、このとき、短時間労働者について、年収90万円以上という要件を廃止した⁽⁶⁴⁾。さらに、派遣労働者について、同一派遣先での就業が1年を超えず、派遣先が異なる場合であっても、同一派遣元で反復継続して1年以上派遣就業することが見込まれる場合には、適用対象とすることにした⁽⁶⁵⁾。

平成15年の雇用保険法改正⁽⁶⁶⁾では、倒産、解雇等により離職した短時間労働被保険者への給付を一般被保険者と同一とした。前述の、被保険者期間算定の特例については維持された。厚生労働省は平成18年11月30日、短時間労働被保険者の資格を廃止して一般被保険者と一本化し、受給資格要件も統一する雇用保険制度改正の素案を、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会に提示した⁽⁶⁷⁾。特例が廃止される可能性が高くなっている。

(ii) 日雇労働被保険者

日々雇用される者や、30日以内の期間を定めて雇用される者は、日雇労働被保険者として雇用保険に加入することができる（雇用保険法第42条）。派遣労働者について、最近では、1日単位で派遣会社から企業に派遣される「日雇い派遣」（「スポット派遣」とも呼ばれる）も増加していると報道されている⁽⁶⁸⁾。登録型派遣においては、登録時は雇用関係が成立せず、派遣先からの依頼に基づき派遣契約が成立した後に、派遣元の派遣会社にその都度雇用される。1日単位でなくとも、30日以下の短い期間で派遣を繰り返すケースも多い。「派遣ユニオン」に加盟する日雇い派遣の労働者は、日雇労働被保険者として雇用保険に加入することを派遣会社に求めているという⁽⁶⁹⁾。日雇労働被保険者となるためには、公共職業安定所で日雇労働被保険者手帳の交付を受け、失業した場合は、失業した日ごとに公共職業安定所に出頭し、求職の申込をし、求人がない場合に失業の認定を受け、給付金を受ける。

(2) 年金、医療保険

厚生年金保険法と健康保険法では、非正規雇用者の扱いが異なっている。すなわち、日々雇用や2か月以内の雇用契約で使用される者につ

⁽⁶²⁾ 平成12年法律第59号。

⁽⁶³⁾ 一例を挙げると、改正前は、45歳以上60歳未満の一般被保険者（算定基礎期間20年以上）への給付日数300日に対し、30歳以上60歳未満の短時間労働被保険者（算定基礎期間20年以上）は210日であった。改正後は、算定基礎期間20年以上の一般的な離職者は180日、短時間労働被保険者は150日とした。労働省は、給付日数が一般被保険者の7割程度であったのを8割程度とし、差を縮小した、と説明している（第147回国会衆議院労働委員会議録第7号 平成12年4月14日 p.2 長勢甚遠労働政務次官の答弁）。

⁽⁶⁴⁾ 労務行政研究所編 前掲注(61) p.181.

⁽⁶⁵⁾ 同上 p.18.; 西村健一『社会保障法』有斐閣, 2003, p.393.

⁽⁶⁶⁾ 平成15年法律第31号。

⁽⁶⁷⁾ 「雇用保険制度改正 一般とパートの被保険者資格を一本化」『労働法令通信』No.2098, 2006.12.18, pp.5-9; 「パートの失業保険給付 正社員と要件統一」『産経新聞』2006.11.14.

⁽⁶⁸⁾ 「時時刻刻『日雇い派遣』流入急増 携帯が命綱、即金に誘われ 低賃金・補償もなし 企業には『究極の調整弁』」『朝日新聞』2006.11.7.

⁽⁶⁹⁾ 同上

いては、厚生年金保険法は適用外としているのに対し、健康保険法は日雇特例被保険者として加入させている。日雇特例被保険者は、雇用保険における日雇労働被保険者に相当する。2か月以内の短期派遣を繰り返す登録型派遣労働者の場合、日雇特例被保険者となるはずであるが、これを適用している派遣会社は存在せず、派遣労働者は国民健康保険に加入するのが通例である。日雇特例被保険者の制度は事務負担が大きく、派遣労働者自身も望まないから、と説明されている⁽⁷⁰⁾。

雇用契約が2か月を超える派遣労働者の医療保険については、平成14年5月の人材派遣健康保険組合（通称「はけんけんぽ」）の設立により、解決がはかられた。「はけんけんぽ」は131事業所、被保険者10万5000人で発足し⁽⁷¹⁾、平成18年5月末現在、365事業所、被保険者37万8381人（女性：32万3164人 男性：5万5217人）が加入している⁽⁷²⁾。加入資格は雇用契約が2か月を超えること、労働勤務日数と労働時間が派遣元の一般社員のおおむね4分の3以上であること、である。「はけんけんぽ」の加入者は、派遣元との雇用契約の終了時に、同一派遣元での次の雇用契約が確実に見込まれる場合には、最長1か月間は被保険者資格を失わず、「使用関係が継続している」ものとみなされ、そのまま被保険者とされる。次の雇用契約が見込まれない場合や派遣元を変える場合には、任意継続被保険者として「はけんけんぽ」に最長2年間継

続加入できる。任意継続の場合、従来の会社負担分の保険料を含め、本来なら2倍の保険料を負担しなければならないところを、「はけんけんぽ」は特別に規約を定め、保険料を抑えている。

短時間労働者については、厚生年金保険法、健康保険法には、雇用保険法が平成元年に導入した、一般被保険者と区別して扱う規定はない。政府管掌健康保険および厚生年金の被保険者資格については、昭和55年6月6日に、厚生省保険局保険課長、社会保険庁医療保険部健康保険課長、同年年金保険部厚生年金保険課長の連名による都道府県民生主管部（局）保険課（部）長宛ての内翰⁽⁷³⁾が出されている。これはパートを念頭に置き、1日または1週の所定労働時間及び1月の所定労働日数が、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おおむね4分の3以上、としている。現在もこの内翰は有効である。

健康保険、厚生年金については、前述のように配偶者の被扶養者となれば、保険料を負担する必要はない。そのため、内翰にいう労働時間、労働日数の基準を満たしていても、非正規雇用者自身が加入を避ける場合がある。被扶養者としての認定は、下記のように収入を基準としているため、基準以下に労働日数を抑える傾向もある。健康保険において被扶養者と認定する基準は、各道府県知事あて厚生省保険局長・社会保険庁医療保険部長の通知⁽⁷⁴⁾によってきた。

(70) 社団法人日本人材派遣協会・株式会社ニッセイ基礎研究所「人材派遣業界における適正な健康保険・年金制度の適用」2006.3, p.25.<http://www.jassa.jp/association/special_bk/special004_fil.pdf>

(71) 社団法人日本人材派遣協会編『人材派遣白書2004年版』東洋経済新報社, 2004, p.94.

(72) はけんけんぽホームページ<<http://www.haken-kenpo.com/aboutus/gaiyou.html>>

(73) 内翰とは、「内部向けの書翰」を意味する行政実務上の用語。国の行政機関が下級行政機関や地方公共団体などに対して、法令解釈などを提示するために発する（台豊「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年厚生省にかんに関する一考察—」『季刊社会保障研究』Vol.38, No.4, Spring, 2003, p.308.）。台助教授は、被保険者の認定基準を内翰で設定することを適法とみなすが、磯井光明東京大学教授は、否定的で、法律で定めるべきであるとする（磯井光明「財政法学の観点からみた社会保険料と税制との関係」『季刊社会保障研究』Vol.42, No.3, Winter, 2006, p.257.）。

(74) 「収入がある者についての被扶養者の認定について」昭和52年4月6日。保発第9号・庁保発第9号

現在は年間収入が130万円未満で、被保険者の年間収入の2分の1未満であれば被扶養者として認定される。130万円という基準は、所得税法における配偶者控除、配偶者特別控除の規定を勘案して設定されており、所得税法の改正に伴って引き上げられてきた。

年金も基準は同じである。国民年金保険法第7条第1項第3号は、第2号被保険者の配偶者であって主として第2号被保険者の収入により生計を維持するもの（被扶養配偶者）を第3号被保険者とし、第2項で、「生計の維持」の認定を政令で定める、としている。これを受けた国民年金法施行令第4条の2は、第3号被保険者の認定は、健康保険法等における被扶養者の認定の取扱いを勘案して社会保険庁長官の定めるところにより、管轄する地方社会保険事務局長又は社会保険事務所長が行う、としている。社会保険庁は、第3号被保険者制度が導入された昭和61年に、健康保険の認定基準にならぬ、都道府県知事宛に基準を通知した⁽⁷⁵⁾。この時点では、年間収入の基準は90万であったが、現在は130万円である。

第3号被保険者になれない非正規雇用者（たとえば独身のフリーター、シングルマザーなど）の場合、内翰の「4分の3基準」（週労働時間としては30時間に相当）を満たせなければ、年取の多寡にかかわらず、第1号被保険者として国民年金、国民健康保険に加入するしかない。平成16年の年金制度改革のために、「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」（平成15年11月17日）⁽⁷⁶⁾をまとめた厚生労働省は、パートについても雇用者としての年金保障を充実する

方針を打ち出した。具体的には、雇用保険と同様に週の労働時間が20時間以上の者にも厚生年金を適用し、保険料負担については、パートの収入が少ないため、現行の標準報酬の下限とは別に特別な低い標準報酬区分を設定して適用する、とした。厚生年金の適用範囲を拡大すると、従来の第3号被保険者の中にも、新たに保険料を負担する人が出てくる。第3号被保険者については、上記文書は「直接の保険料負担はなくても基礎年金給付を受けられることについて、個人単位で見て給付と負担の公平を図っていくという観点から見直すべきとする考え方がある」としつつも制度の廃止には踏み込まず、短時間労働者への厚生年金の適用拡大により、「自ら負担しそれに応じた給付を受ける者を増やしていき、第3号被保険者を縮小していく」方針を出した。パートへの厚生年金適用拡大は、結局、保険料負担を恐れる流通業界からの反対が強く、実現しなかった。平成16年6月に成立した国民年金法等の一部を改正する法律（法律第104号）の附則第3条第3項に「短時間労働者に対する厚生年金保険法の適用については、…この法律の施行後5年を目途として、総合的に検討が加えられ、その結果に基づき、必要な措置が講ぜられるものとする」とされるにとどまった。

「格差社会」について議論が高まり、格差の一因を非正規雇用の拡大に求める主張が有力となっている⁽⁷⁷⁾。政府は、非正規雇用者のためのセーフティネットを確保するため、上記の「5年」を待たず、厚生年金加入に必要な週の労働時間を週20時間に引き下げる方針を改めて打ち

(75) 「国民年金法における被扶養配偶者の認定基準について」各都道府県知事あて社会保険庁年金保険部長通知。昭和61年3月31日。庁保発第13号。

(76) 厚生労働省ホームページ「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/11/h1117-1a.html>>

(77) 橋木俊詔『格差社会 何が問題なのか』岩波書店、2006、pp.39-49。

(78) 「厚生年金 パート加入義務拡大 労働「週20時間以上」」『産経新聞』2006.11.12；「パートへの厚生年金の適用、早期実施に向け調整。閣議後会見で厚労相」『週刊年金実務』1720号、2006.12.3、p.12。

出した⁽⁷⁸⁾(健康保険加入資格も連動する)。現在、厚生年金の標準報酬の最低額は9万8000円、保険料月額が労使合わせて1万4349円、うち労働者側の負担は7174円である⁽⁷⁹⁾。他方、国民年金の保険料月額は1万3860円(平成18年4月より)である。厚生年金の負担(使用者側負担も合わせて)がわずかに高く、加入者が基礎年金に加え、厚生老齢年金を受給する合理性があるといえる。しかし、収入の少ない非正規雇用者を加入させるために標準報酬も引き下げてしまうと、労使合わせた保険料が国民年金保険料より低くなり、合理性が失われてしまう。

倉田聡北海道大学大学院教授は、「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⁽⁸⁰⁾」としている。

おわりに

現行の雇用保険・社会保険制度は、一つの企業に長期に雇用されるフルタイムの正社員を念頭に置いている。そのため、短期の労働契約を繰り返したり、パートタイムで働く非正規雇用者にとっては、加入が困難であること以前に、制度がわかりにくく、「年金、健康保険、雇用

保険の適用基準が異なることからきている混乱」があり、「どんな保険に加入すべきなのか、その資格があるのか、といったことすら不明瞭⁽⁸¹⁾」な状況である。就業状態がしばしば変わる非正規雇用者は、その都度、保険制度間(企業の健康保険、政府管掌健康保険と国民健康保険の間、厚生年金と国民年金の間)を移動しなければならず、負担が大きいため、保険料未納、非加入につながりやすい。企業は、厚生年金・政府管掌健康保険の手続きは社会保険事務所に、労働保険の手続きは労働基準監督署及び公共職業安定所にそれぞれ別々に行う必要があり、資格の得喪が頻繁に発生する非正規雇用者については、事務上の負担も大きい。これに関連して、政府が保険者である健康保険、社会保険及び労働保険の徴収事務の一元化が、中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)第25条第8号に掲げられたが進展していない。平成18年9月には、総務省が一元化の推進を勧告している⁽⁸²⁾。雇用保険を厚生年金に組み込んでしまうという提案もある⁽⁸³⁾。

現行制度の下で雇用保険は、保険加入のための労働時間・労働日数の下限を引き下げることにより、適用対象者を広げてきた。厚生年金についても、前述のように政府は加入要件緩和の方針を出し、「パート労働者への社会保険適用拡大」を明記した「再チャレンジ支援総合プ

(79) 平成18年9月分(同年10月納付分)から平成19年8月分(同年9月納付分)まで。社会保険庁ホームページ「平成18年9月分(10月納付分)からの健康保険・厚生年金保険の保険料額表」<<http://www.sia.go.jp/seido/iryo/ryogaku1809/ryogaku01.pdf>>

(80) 倉田聡「非正規就業の増加と社会保障法の課題」『季刊社会保障研究』vol. 40. no.2, Spring, 2003, p.134.

(81) 古郡鞆子『非典型労働が典型化する時代の社会保障 厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業 平成17年度総括研究報告書』2006, p.19.

(82) 総務省「厚生年金保険に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」平成18年9月p.36。<<http://www.soumu.go.jp/hyouka/index.htm>> 勧告は、一元化により厚生年金の適用漏れ事業所、保険料滞納事業所への対応も改善されるとしている。社会保険料のうち厚生年金保険料の徴収については、社会保険庁を解体し、民間に委ねる方針が固まりつつある。

(83) 年金科学研究会『社会保険の構造改革』ぎょうせい, 1999, pp.58, 126-130.

(84) 首相官邸ホームページ「再チャレンジ支援総合プラン」<<http://www.kantei.go.jp/jp/saityarenzi/061224honbun.pdf>>

ラン⁽⁸⁴⁾」(平成18年12月25日)が、12月26日の関係係会議で了承された。加入要件の下限の労働時間を週20時間とすれば、新たに312万人が厚生年金に加入すると見込まれている⁽⁸⁵⁾。ただし、流通業界、外食業界が「パート労働者の多様な働き方を阻害する」、「事業者負担の増加が経営体力に深刻な打撃を与える」と強硬に反対している⁽⁸⁶⁾。政府内には、勤続年数1年以上、月収9万8000円以上等の要件を加えるという意見もあり、第166回国会(常会)の審議の中で適用拡大が実現するかどうかは不透明である⁽⁸⁷⁾。

労働時間要件の緩和による適用拡大が実現したとしても、労働時間・労働日数は事業所単位で算定されるため、複数の事業所での仕事をかけもちでこなしている雇用者は、全体の労働時間がどれほど長くても雇用保険、被用者保険に加入できない。中野麻美弁護士は、昼は2か所でパート、夜はスナックと、3つの職場で年間3000時間働いても、雇用保険にも健康保険にも

加入できないシングルマザーの例を紹介している⁽⁸⁸⁾。竹中康之広島修道大学教授は「雇用形態や就労形態が多様化してきている現代で、労働時間数という量的概念のみに被用者保険の適用基準としての過大な重点を置くことには疑問がある」としている⁽⁸⁹⁾。

労働時間・労働日数のほかにも、非正規雇用者が加入できない理由がある。有期労働契約の問題である。日本添乗サービス協会が平成17年に実施したアンケート⁽⁹⁰⁾には、次のような派遣添乗員の声を紹介されている。

「同じ派遣会社で継続して添乗しているにも関わらず、契約がツアー1本ごとで雇用保険にも加入できず、体を壊したら終わりというところが不安であり、続けていきたいと思えないところが残念である」、「年200日も多年に渡って働いていたら、派遣会社・旅行会社ともに社会保障の負担をして付与するのは当然のことと思う」

雇用保険は「1年間以上継続して雇用するこ

(85) 『週刊年金実務』前掲注(78)。

(86) 日本チェーンストア協会、日本百貨店協会、日本フードサービス協会等17団体は、「短時間労働者への厚生年金等適用拡大反対協議会」を結成し、平成18年11月29日に「パート労働者への厚生年金適用拡大に関する反対決議について」、12月7日に「パート労働者等への厚生年金適用拡大に対する反対意見」を公表、12月26日に「再チャレンジ支援総合プラン」について」の中で重ねて反対を表明している。

日本チェーンストア協会ホームページ

<http://www.jcsa.gr.jp/3_release/data/061129_partroudousya.pdf>

<http://www.jcsa.gr.jp/3_release/data/061207_partroudousya-hantaiiken.pdf>

<http://www.jcsa.gr.jp/3_release/data/061226_re-challenge.pdf>

(社)日本フードサービス協会、(社)日本給食サービス協会、(社)日本べんとう振興協会等の6団体は12月6日、「パートタイマーに対する厚生年金の適用拡大に係わる緊急集会」を開催し、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大に断固反対する声明をまとめた(「食の情報源 日本食料新聞社」ホームページ

<http://www.nissyoku.co.jp/shinbun/20061211/1165820193_30613_3.html>)。

(87) 「時々刻々。「パートも厚生年金」進む?」『朝日新聞』2007.1.3.

(88) 中野麻美『労働ダンピング雇用が多様化の果てに』岩波書店、2006、pp.50-51.

(89) 竹中康之「社会保障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、1997.3、p.448.

(90) 社団法人日本添乗サービス協会「派遣添乗員の労働実態と職業意識 平成17年実施」p.41. <<http://www.tcsa.or.jp/about/pdf/jittai2005.pdf>> 同協会は、添乗員を旅行会社に派遣する事業者(添乗員派遣会社)を主に正会員とし、59社(2005年4月1日現在)が参加している。

とが見込まれること」を短時間労働被保険者の要件としているため、短期の契約を繰り返す登録型派遣労働者が雇用保険に加入するのはむずかしい⁽⁹¹⁾。

現行制度を改善し、非正規雇用者の加入をすすめることは重要であるが、それだけでは限界がある。加入要件を引き下げて非正規雇用者に年金を保障しようとする、前述のように厚生年金と国民年金との不整合が問題となる。倉田聡教授は、その解決は困難であり、両者の統合が不可避であるとする。同教授は、雇用形態にかかわらず、すべての賃金について定率の保険料を徴収し、一定所得水準までの被保険者には定額の給付を行い、それ以上の被保険者には保険料に応じて給付を行う、という提案を行っている⁽⁹²⁾。

台豊新潟大学助教授（現在、青山学院大学法学部助教授）も「指摘されている課題の最終的な解決は、両制度（筆者注：国民年金と厚生年金）間の境界の操作ではなく、制度体系の変更を含

めた対応—たとえば、所得税の源泉徴収の対象となる給与所得者に全面的に被用者年金制度を適用するとしたうえで、所得比例の負担と給付の体系を非被用者層にも及ぼす—などにより得られるものであると考える⁽⁹³⁾」と、同趣旨の提案を行っている。

就業形態の多様化政策は1980年代のイギリスで始まり、先進国に共通の傾向となっている⁽⁹⁴⁾。日本も例外ではなく、労働法の領域で規制緩和を強力にすすめてきた。それは非正規雇用者を増加させ、正規雇用者と非正規雇用者の間、さらには雇用者と個人自営業主の間の境界を曖昧なものにしつつある。社会保障制度はこれに対応しきれていない。失業、疾病、老齢などの、誰しも避けられない苦境から働く人々を守るために、労働法と社会保障法を見渡す総合的な改革が不可避となっている。

（とだ のりこ 社会労働調査室）

(91) パートへの厚生年金適用とともに、この点も第166回国会の論点となる、との報道がある。（『週刊年金実務』前掲注(78)）。派遣元との雇用契約が1年未満であっても、雇用契約と次の雇用契約との間隔が短く、その状態が通算して1年以上続く見込みがあれば雇用保険に加入できる。

(92) 倉田 前掲注(80) pp.136-137.

(93) 台 前掲注(73) p.314.

(94) ロナルド・ドーア（石塚雅彦訳）『働くということ グローバル化と労働の新しい意味』中央公論新社、2006、p.86.