

就業形態の多様化と社会保障

小川 正浩
生活研研究部長

はじめに

今後、わが国においてそのテンポを速めることが予測される就業形態の多様化に伴って、社会保障の既存の枠組みからおちこぼれる人々が増加してゆき、そのことが当該者にとって不利益を生じさせることはもちろん、引いては国民皆保険体制を前提にしている社会保障制度の崩壊にもつながりかねないことが懸念される。本稿は、問題の所在を明らかにするとともに、保険方式を主体にしたこれまでの制度のあり方では、早晚、限界が目に見えてくるという問題意識から新たな枠組みの方向を提唱する。

1 就業形態の多様化の現状

はじめに就業形態の多様化がどこまで進んでいるかを概観しよう。ここで言う「多様化」とは、さしあたり、フルタイムでかつ期間の定めなく長期に雇用される典型雇用 (typical employment) 以外の非典型雇用 (atypical employment) が増えてゆく傾向をさす。ひとくちに非典型雇用といってもその形態は多岐にわたっている。雇用という用法も、正確には就業と言った方が実態に近いと思われる。

その多様な就業形態について、労働省の『就業形態の多様化に関する総合実態調査報告』(調査年: 1994年11月。発表年: 1996年1月。以下『報告』と略記) では、非正社員と総称され、「出向社員」、「派遣労働者」、「パートタイマー」、「臨時・日雇」、「契約・登録社員」、「その他」の6形態に分類されている。そ

の定義は以下のとおりである。

- ・正社員＝雇用している労働者のうち、特に雇用期間の定めていない者。なお他企業への出向者は除く。
- ・非正社員＝正社員以外の労働者をいう。
- ・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。出向元に籍を置いているかどうかは問わない。
- ・派遣労働者＝「労働者派遣法」に基づく派遣元事業主から派遣された者をいう。
- ・パートタイマー＝正社員より1日の所定時間が短いか、1週の所定労働日数が少ない者。雇用期間の定めの有無は問わない。
- ・臨時・日雇＝臨時的に又は日々雇用している者で、正社員と1日の所定労働時間及び1週の所定労働日数が同一の者をいう。
- ・契約・登録社員＝専門的職種に従事させることを目的に、契約・登録に基づき雇用している者。
- ・その他＝上記以外の労働者。

「その他」として括られているが、この中には、いわゆる旧来からの家内労働や近年の情報機器を使用してSOHOで働くテレワークなど種々の就業形態が含まれているものと思われる。非典型雇用と非正社員とがピタリ一致するわけでもないが、ここではこれ以上定義に踏み込むことは避け、この分類に沿って話を進めることとする。

こうした非典型雇用が数的に増加傾向にあることはまちがいない。しかし、その全容の正確な把握となるとそう簡単な作業ではなさそうだ。『報告』も実数把握を直接の目的にしているわけではなく、働き方の多様化の実態や意識調査の動向に焦点がお

かれているからである。『報告』からつかめるのは、分類毎のウエイトである。全体を100とすると、正社員77.2、非正社員22.8となっている。非正社員の内訳を見ると、出向社員1.4、派遣労働者0.7、パートタイマー13.7、臨時・日雇4.4、契約・登録社員1.7、その他1.0である。このことから、パートタイマーが非正社員の太宗であることがわかる。

同じ調査は1987年に実施されているので、この7年間の正・非社員割合を対比してみると(94年調査は9大産業を対象にしているのに対して、87年調査は鉱業と建設業が除かれているので対比は7大産業)、非正社員は16.0から18.3へと2.3ポイント上昇している。また総務庁「労働力調査特別調査」によるパート・アルバイト比率も年々増しており、統計の初出の1981年には9.9であったものが、97年には17.6とこの16年間に実に7.7ポイントもの大幅な伸びを示している。

それでは実数はそれぞれどのくらいいるのだろうか。いくつかの関連調査に当たっても推計以上の数しかつかむことができない。したがって、乱暴かも知れないが、『報告』の調査年の94年時点の雇用者数(就業者数ではない)52,790万人に上記のウエイトを掛けておおよその数をはじきだすと、「出向」74万程度、「派遣」37万程度、「パートタイマー」723万程度、「臨時・日雇」232万程度、「契約・登録」90万程度、「その他」53万程度となり、あわせて1,200万人程度と見積られる。94年以降の新しい数値では、パートタイマーは総務庁「労働力調査年報」では1997年に1,114万人(同調査では1994年967万人)、派遣労働者に関しては約86万人(うち登録型は70万人弱)と言われているが、現在では不況の継続や派遣法等の労働法制の改正によってもっと増えているものと見られる。

2 雇用の中間領域層の形成

就業形態の多様化についての価値判断には主に二つある。一つは、多様化が不安定雇用の増大をもた

らすものにほかならず、回避すべき傾向だという主張である。とくに終身雇用と年功賃金体系をその柱とする日本型雇用慣行を維持するという立場からは多様化を否定的にとらえる声がつよい。二つめは、働き方の志向性に着目し、働き方の多様性・柔軟性を求める結果としての就業形態の多様化だという理解がある。また、日本型雇用慣行のフレーム外に位置していた女性労働者にとって労働市場へのアクセスを容易にならしめるという理解もある。こうした理解に立てば、多様化をリスクの面からだけではなく、新たなチャンスを提供するものと肯定的なうけとめが生まれる。

時として両者が二項対立的に論じられることがある。雇用を断片化し、経営者の都合のいいように簡単に雇ったり首にしたりする(hire and fire)ご都合主義がまかり通り始めている今の状況の中では、いくら働き方の多様性と言ってみたとところで、客観的にみれば、「差別付き多様性」というほかないであろう。その差別性というのは、わが国には典型雇用と同等の均等待遇原則が非典型雇用には保障されていないことから生じている。

就業形態の多様化が必ずしも不安定雇用につながらず、働き方の多様な選択と結びついている例はある。例えば、ドイツ、フランス、オランダでは法律によってパートタイム労働者や有期雇用労働者等について均等待遇原則が確立されている。均等待遇原則の中味は二つからなっており、(ア)不当解雇からの保護等の労働者の基本的な権利に関しては労働時間の長さに関わらず常用フルタイム労働者と全く同一の条件が保障され、(イ)そして賃金、諸手当等の労働条件面では時間数に応じた比例配分原理 pro rata principle による処遇が保障されている(『海外労働白書』平成11年版 250頁)。しかし、以上の二つに加え(ウ)として考えられるべき、社会保障の適用になると、時間数比例の保険料納付・全面適用のオランダや、社会保障財源を税に求めている北欧を除いて、ヨーロッパ諸国でも十分とは言えないようだ。

したがって、日本において、就業形態の多様化が

働き方の真の多様な選択と同義となるためには、これらの国と同様の均等待遇原則の確立や社会保障制度の見直しなどが急がれる。なぜなら、こんごますます就業形態の多様化をつよく促す要因が存在するからである。

第1に、企業のリストラが進む中で雇用の弾力化、つまり典型雇用から非典型雇用への戦略的な代替が進行しているからである。景気回復の兆候がみられる現在でも正規労働者は増えず、増えているのはパートタイム労働者等だけであるという事実がそのことを物語っている。

第2に、経済のソフト化・サービス化が進むにしたがって非典型雇用が急速に伸びている。その主体は女性労働力である。なかでも介護保険導入によってパート形態の介護・保健労働力の増加が目を引く。このように就業形態の多様化は女性の就業率の上昇と比例的に進行している点を見落としてはならない。加えて、いまは雇用過剰が強調されているが、中期的には日本は労働力不足の国であり、それをカバーする女性労働力の主要な就業形態は非典型雇用であることが予想される。

第3に、男性も含む若年労働者の労働市場に参入するまでの期間あるいはその後の転職率が従来にもまして高まり、加齢に伴ってやがては典型雇用に就くにしる、それまでの過渡期において非典型雇用のかたちを選択する例が増えてゆくと思われる。

こうした理由から、もはや非典型雇用は、望ましいあるべき典型雇用の残余形態というよりも、就業形態の独立の領域を形成してゆくことになるだろう。この層を長期雇用層と失業層との中間に独立に位置するという意味において雇用（又は就業）の中間領域層と呼ぶことにしたい。

3 労働・社会保険の法令上の適用

表1はこの中間領域層に属する人々に対する労働保険たる労働者災害補償保険と雇用保険、社会保険たる医療保険と年金保険の法令上の適用の概括

を示したものである。

労災保険は、その対象事故の性格上から他の保険とくらべてもっとも保護性と普遍性が高く、使用・被使用の関係さえありさえすれば、いずれも強制適用となる。一、二のコメントをくわえておこなら、派遣労働者の場合、派遣元と派遣された労働者との間に雇用契約関係が存在しているため、労働基準法上派遣元事業主に災害補償責任が課されるので、労災保険上においても、派遣元事業主を適用事業とすることが適当とされている。契約・登録社員、「その他」の中の「労働者性」の判断として、使用従属性、報酬の労務対償性の有無、事業者性の有無、専属性の有無等がポイントとされている。

雇用保険上の扱いとして1週の所定労働時間が30時間未満の短時間労働者を指すパートタイマーの雇用保険については、季節的に雇用されるもの又は短期の雇用に就くことを常態とするもの（日雇労働被保険者に該当する者を除く）は被保険者とはならない。被保険者として取り扱われるパートタイマーの範囲は表にある通り㉠～㉣の3つの要件に該当する者が一般被保険者となる。

在籍型出向社員の場合、一の雇用関係（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）についてのみ被保険者となる。同じく、医療保険も年金保険も一の雇用関係にある事業所で被保険者となる。

季節的業務に期間を定めて雇用される者又は季節的に入離職する者を指す季節的に雇用される者、又は1年未満の短期に就くことを常態とするものに対しては特例一時金が支給される。日雇労働者は日々雇用される者及び30日以内の期間を定めて雇用される者であって、適用区域内に居住し適用事業に雇用された場合やその他の要件をクリアした場合については日雇労働求職者給付金が支給される。

労働者派遣事業は、常用雇用型の特定労働者派遣事業（届出制）と、登録型と一部常用型を含む一般労働者派遣事業（許可制）とに二分されている。雇用保険は、いずれの事業であっても常用雇用型労働者

表1 多様な就業形態と労働・社会保険の適用の現状

就業形態	労災保険(*1)	雇用保険(*2)	医療保険	年金保険
パートタイマー	強制適用	次の要件を全て満たす場合適用⑦1週間の所定労働時間が20時間以上30時間未満⑧1年以上の雇用期間(見込)⑨年収90万円以上であること。	労働日数・時間が通常の労働者比で3/4未満の者は以下の条件。非配偶者は国保、配偶者は年収130万円以上は国保、同未満は健保の被扶養者。	労働日数・時間が通常の労働者比で3/4未満の者は以下の条件。非配偶者は国民年金第1号、配偶者は年収130万円以上は同第1号、同未満は同第3号。
出向社員	強制適用	出向元もしくは出向先で適用。生計を維持するのに必要な賃金を支給している事業主が事業主保険料を負担。	出向先又は出向元で適用。	出向先又は出向先で適用。
臨時・季節・日雇い	強制適用	季節労働者又は短期雇用(1年未満)が常態にある者には特例一時金支給。日雇労働者のうち一定要件を満たす者には日雇労働求職給付金が支給。	日々雇い入れられる者、2か月以内の期間を定めて使用される者、季節的業務(4か月以内)に使用される者、臨時的業務の事業所(6か月以内)に使用される者は健保の日雇特例被保険者。	雇用契約が2か月を超えない者は第1号被保険者。2か月超で労働日数・時間が通常の労働者の3/4以上は厚生年金被保険者、同未満はパートタイマーの項参照。
派遣労働者	派遣元で強制適用	常用雇用労働者は適用(派遣元)。登録型労働者は⑩反復継続して派遣就業する⑪家計補助的ではない、の要件を満たす者は一般被保険者としての扱い。	常用雇用労働者は適用(派遣元)。登録型労働者は雇用契約期間が2か月を超え労働日数・時間が通常の労働者比で3/4以上は健保の被保険者(派遣元)。	常用雇用労働者は厚年適用。登録型は雇用契約期間が2か月未満は第1号、2か月超はパートタイマーの項参照。
契約・登録社員	実態として労働者であれば強制適用	雇用関係が存在していれば適用。ただし雇用形態により、パートタイマーないしは短期雇用者と同様の扱いとされることもある。	雇用関係の実態に応じて判断される。	雇用関係の実態に応じて判断される。
その他 SOHO・テレワークフリーターなど	労働者として雇用されている限り強制適用	在宅勤務ではない場合は雇用関係があれば適用。在宅勤務の場合は業務遂行にかかわる裁量性、指揮監督系統の明確性など一定要件を満たす場合に適用。	雇用関係の実態に応じて判断される。	雇用関係の実態に応じて判断される。

(*1) ただし、当分の間、農林水産業で常時5人未満の労働者を雇用する個人経営の事業所は任意適用。雇用保険も同じ。

(*2) 雇用保険の被保険者には4種類ある。一般被保険者、高齢継続被保険者、短期雇用特例被保険者および日雇労働被保険者である。

は、派遣労働者以外の労働者と同様に扱われ、派遣元において適用される。登録型労働者に関して表にある通り⑦と⑩の要件のいずれにも該当する場合には一般被保険者として扱われる。但し、反復継続して派遣就業するにしても、所定労働日や労働時間が極端に短いなどの場合には適用外とされる。

契約や登録社員の雇用保険は表にある通り。テレワークなどの雇用保険は在宅勤務ではない場合には、雇用関係が存在している場合は適用とされる。在宅勤務の場合には、(ア)業務遂行に係る裁量性、(イ)指揮監督系統の明確性、(ウ)事業所勤務労働者との同一性、(エ)拘束時間等の明確性、(オ)勤務管理の明確性、(カ)報酬の労働対償性の明確性、(キ)請負・委任的色彩の不存在などのいずれにも該当する場合にはじめて雇用保険の適用対象となると

されている(1991年職発第165号)。

次に医療保険と年金保険について見てゆこう。雇用者が、両保険においてどういう扱いを受けるかは実質的に常用的雇用関係があるか否かが焦点になるとされている。使用期間が2か月を超えるかどうかがまず出発点となる。2か月未満であれば、健保の日雇特例被保険者、国民年金第1号被保険者の扱いとなる。2か月超で、1日または1週間の所定労働時間、1か月の勤務日数がそれぞれ通常の労働者のおおむね4分の3以上の人は、健保と厚生年金の被保険者となる。しかし、4分の3に満たない場合には常用的雇用関係が無いと考えられ、配偶者であるか否か、配偶者である場合にもその年収差によって扱いがそれぞれ異なってくる。つまり、非配偶者であれば、国保被保険者と1号被保険者、配偶者であれば

年収130万円以上は国保と第1号被保険者、年収130万円未満は健保の被扶養者、第3号被保険者となる。

パートタイマーにはそっくりこの規定が適用されるが、130万円を境にして、年金の場合、給付は同じく基礎年金額だけにもかかわらず、一方は保険料を支払い、片方は払わなくても済むということになっているため、税の「103万円の壁」の作用と同じく、130万円以内での就労調整が行われているなどの問題がしばしば指摘されている。

派遣労働者は、常用雇用の場合には健保の被保険者と厚生年金被保険者となるが、派遣の7割を占める登録型は2カ月を超えるかどうかによって扱いが異なってくる。テレワークなどのSOHO勤務者の場合には、雇用関係の有無を実態的に判断して決めるとされているが、スモール・オフィス勤務で雇用関係が認められた場合にも、法人事業所であれば健保・厚生年の適用となるが、個人事業所であれば5人以上の雇用者がいることが要件となる。

4 綻び目立つセイフティ・ネット

以上の法令上の制度で、果たして就業形態の多様化にふさわしいセイフティ・ネットになっていると言えるだろうか。結論的に、セイフティ・ネットの綻びが目立つと言わざるを得ない。その理由には、法令上の不備や、またその不備が基因となって事業主が責任を果たさなかったり、あるいは雇用者本人の態度ということなども挙げられよう。

労災保険は改善すべき問題点があるにしても、総じて使用・被使用の関係さえあればあまねく強制適用されていることから、適用に関しては問題は少ない。

雇用保険は、前述したようにパートタイマーの加入要件は法令上定められているものの、実際はその身分的差別性のゆえに、そうした加入要件が本人に知らされなかったり、たとえ本人が承知していたとしても適用してもらえず泣き寝入りする例は多い。労働省調査から見るパートの平均像は、1週の

労働時間26.32時間、現在の会社での勤続期間4.6年、年収113.5万円と雇用保険適用の要件をクリアしているにもかかわらず、雇用保険加入率はわずかに35.8%にとどまっているのである。また、「1年以上雇用する見込み」という条件で派遣された派遣労働者にも雇用保険の加入が事業主によって拒否されるなどの例がマスコミでとりあげられている。労働省の1997年調査では、派遣労働者の加入率は63%（常用雇用で90%）と意外にも高いがこれが実像かどうか疑問が残る。派遣業種の拡大で加入率のさらなる低下が懸念される。パートタイマーや派遣労働者等の失業率は正規労働者のそれよりも、80年代以降一貫して2倍の水準で推移しており、雇用保険への加入要件の緩和などによる加入促進が求められる。

社会保険の場合も、派遣労働者については、2カ月以上働く場合は強制適用となっている場合でも、派遣企業間の競争激化を背景にした契約料の引き下げのために、社会保険への加入を拒否する派遣元が増えていることを耳にする。またパートに関しても昨年9月に総務庁が行った厚生年金に関する行政監察勧告によると、被保険者の加入漏れの69.2%がパートタイマーだった。また同勧告ではなお多くの事業所が適用を逃れている現実が浮かび上がっているが、こうした事業所にかぎって、非典型労働者の雇用割合が高いだろうことが想像できる。

近年、医療保険も年金保険も、雇用者に占める被用者保険加入者の比重は低下傾向にある。厚生年金を採ると1970年の雇用者数に対する厚生年金加入者比率は68.7%だったのが、97年には61.6%にまで落ち込んでおり、今次不況のこの7~8年の推移だけを見ても2ポイント以上も下がっている。同じく組合健保と政管健保の加入者比率は、1990年には67%だったものが97年には65.3%になっている。これらの背景には高齢者数の増大もむろんあるが、それだけではなく、同じ被雇用者でありながら幾重もの壁のせいで被用者保険にカバーされずに、国民年金や国保へ加入せざるを得ない非典型労働者の増加がある

ことが看過されてはならない。

5 新しい枠組みへ

このように就業形態の多様化に対応するセーフティ・ネットの張り替えが取り組むべき課題となっている。その方法として二つ考えられる。一つは、さまざまな手続き上の改善を図る道であり、これによって当面はかなり救済されるのも事実である。社会保険の場合だと、パートタイム労働者の被用者保険への加入要件の緩和、派遣労働者への適用の厳格化、あるいは依然として適用逃れをしている事業所への制裁措置の強化等が急がれる必要がある。

しかしこうした対応を積み重ねても、緊急避難としては有効だとしても事業主の恣意性を拭いきれずセーフティ・ネットとしての限界は免れることはできないだろう。この際、現行の制度スキームを組み直す二つめの方法が検討されるべきであろう。

検討に当たっては次の3点がとくに認識される必要がある。第1は、まず現在の社会保険制度が雇用者のための制度（産業・被用者保険）とそれ以外の自営業対象の制度（地域・国民保険）との二元的になっていることが時代にそぐわなくなってきた点である。現在の産業・被用者保険は医療保険でも年金保険でも、日本型雇用慣行を前提にし、長期雇用（男性・本工を主体）にとってメリットが最大化されるように設計されており、それ以外の者は同じ雇用者であっても事実上この制度から除外され、相対的にメリットが小さい地域・国民保険が受け皿になってきた。労働市場が静態的であればこの二元的な棲み分けで対応できた。しかし就業形態の多様化あるいは労働市場の内と外の間の中間領域が拡張するにつれ、硬直的な二元的制度だけでは中間領域層に属する多くの人々にとって十分なセーフティ・ネットとなり得ず、結果的に差別的とも言える不利益をもたらすこととなった。

第2は、すでに検証したように被用者保険から地域保険への人口シフトが構造的な傾向になっている

が、一方においてはその地域保険自身が今や制度的に成立し難くなっているのである。3割もの未加入・滞納を抱える基礎年金のいわゆる空洞化や地方財政の困難に加え国保加入者の増大に悲鳴をあげる市町村国保の現状などはその端的な例である。さらに、経済環境の変化は企業内福利としての企業年金や組合健保の存立を危機に至らしめている。こうしたことは、二元的な制度区分けを見直す好機とも言える。

第3には、産業なり企業の特質次第で社会保障負担に不公平が生じている点である。例えば、非典型雇用労働者を多く抱えているサービス・販売関連の企業は典型雇用労働者を多く抱えている製造業などの企業よりも相対的に社会保障負担は軽い。省力化投資が進んでいる情報産業などは労働集約産業よりも相対的に社会保障負担は軽い。またグローバル化でアジアなど途上国投資を行える企業はそうでない企業に比べて相対的に社会保障負担は軽いなどの傾向が認められよう。とくに、パート等の雇用比率の高い最初の例は、パートタイマーである第3号被保険者の基礎年金給付に要する費用は、その配偶者である第2号被保険者の加入する被用者年金の保険者が負担することになるため、結局パートを雇用する企業はフリーライドしていることになる。フリーライドはこれだけではなく、国保の被保険者になればその分地方税に多く依存することによって労働者を雇うことができるということにも見られる。

こうした社会保険制度をとりまく状況の変化は、(ア)年金にしる医療にしる、これまでの二元的制度を温存するのではなく、一元的な社会保険制度を構想する時代に入ったこと、そして、(イ)負担の公平性という観点からも現在の社会保険方式の貫徹では限界が現実視されること、(ウ)したがって税財源を主体とする制度に再編成することが求められるようになってきたと言える。こうした方向での再編成が就業形態の多様化にもっとも公正にかつ普遍的に対応できる方向だと考えられる。（おがわ まさひろ）