

これまでの議論の整理

厚生労働省 保険局・年金局

2019年9月2日

(目次)

1. 短時間労働者に対するこれまでの適用拡大の結果及び影響の検証

- ① 適用拡大の施行状況について 2
- ② 労働政策研究・研修機構(JILPT)による調査結果… 3
- ③ 関係団体に対するヒアリング結果 4
- ④ 適用拡大企業に対するアンケート結果 4

2. 今後の検討の方向性

- ① 基本的な考え方 5
- ② 短時間労働者に対する被用者保険の適用範囲のあり方
 - i. 適用拡大の対象企業の範囲(企業規模要件)… 6
 - ii. 適用対象となる短時間労働者の範囲
 - (ア) 労働時間要件 6
 - (イ) 賃金要件 7
 - (ウ) 勤務期間要件 7
 - (エ) 学生除外要件 8
 - iii. 健康保険における対応 8
 - iv. 第3号被保険者制度 9
- ③ 被用者保険の適用事業所の範囲 10
- ④ 複数事業所就業者に対する被用者保険の適用のあり方… 11
- ⑤ 雇用類似の働き方への対応 11

1. 短時間労働者に対するこれまでの適用拡大の結果及び影響の検証

① 適用拡大の施行状況について

- 義務的な適用拡大の対象者は制度施行後一貫して増加を続けているが、要因として、人手不足等を背景として、労働時間の延長や時給単価の上昇等により、新たに短時間被保険者としての要件を満たす者が出てきていることが考えられる。
- 従業員 500 人以下の民間企業を対象とした任意の適用拡大についても、制度施行後、対象事業所数・短時間被保険者数とも増加を続けている。人手不足が深刻化する中、中小企業の中にも、社会保険料の負担増加よりも人材確保・育成を優先し、任意の適用拡大制度を活用する企業が徐々に増えてきているものとみられる。
- 先般の適用拡大によって新たに適用対象に含まれたのは、週労働時間 20～30 時間の雇用者約 450 万人中約 40 万人規模。
- 適用拡大を通じて被保険者となった短時間被保険者の属性を性別・年齢階級別に見ると 40～50 歳代の女性に加えて、60 歳以上の高齢者が非常に多くなっている。近年、女性や高齢者の労働参加が進んでいるが、これまでの適用拡大により、こうした女性や高齢者などの短時間労働者が被用者保険の体系に取り込まれていることがわかる。
- 短時間被保険者の適用拡大前の公的年金の加入状況を見ると、国民年金第1号被保険者であった者が約4割と最も多く、そのほか、国民年金第3号被保険者、適用拡大以前から厚生年金保険の被保険者であった者、被保険者となっていなかった者が、いずれも約2割程度となっており、短時間被保険者となった者がいわゆる主婦パートだけではなく、多様な属性を持った者で構成されていることが確認できる。

このうち、国民年金第1号被保険者であった者の国民年金保険料の納付状況についてみると、約半数は全額納付となっていた一方で、残りの半数は免除または未納の状態であった。また、保険料納付状況を就業状況別に見ると、自営業主や家族従業者に比べ、雇用者（常用雇用やパート・アルバイト）は完納者の割合が少なかった。

適用拡大は、国民年金第1号被保険者の中でも未納等のリスクが相対的に高い層の人々を新たに厚生年金の適用対象に加えたことになり、これらの方々の将来の年金権の確保という観点からはかなりの効果をもたらしたと考えることができる。
- 適用拡大対象者の業種別分布を見ると、従業員に占める短時間労働者の比率の高い、卸売業・小売業、医療・福祉、運輸業、郵便業といった一部の業種に偏在しており、適用拡大の影響は特定の業種で大きかったとみられる。

② 労働政策研究・研修機構(JILPT)による調査結果

- 義務的な適用拡大対象事業所の動向を見ると、適用拡大対応のために雇用管理上の見直しを行った事業所が相当数存在し、そのうち、「労働時間延長」等の適用拡大策と、「労働時間短縮」等の適用回避策の両方を実施した事業所が約半数に及んでいる。見直しの理由としては、短時間労働者の希望を踏まえたとの回答が、適用拡大策、適用回避策双方とも多くを占めており、コスト回避を企図した見直しは限定的であったといえる。
- 義務的な適用拡大対象以外の事業所について見ると、労使合意に基づく任意的な適用拡大制度の存在が多くの事業所において認知されているものの、これを利用する意向を有している事業所はごく一部に留まっている。また、同制度の利用・不利用の理由について、いずれも短時間労働者の意向を理由にあげている事業所が多かった。
- 今後、更なる適用拡大が行われた場合の対応意向については、「短時間労働者自身の希望に基づき、出来るだけ加入してもらおう」との回答が最多で4割を超えた。前向きな回答の理由としては、「人材の定着を図りたいから」「人手不足だから」といった回答が多い。総じて、人手不足が深刻化する中、いたずらに安価な労働力を求めるのではなく、短時間労働者を含め雇用者全体の処遇改善が必要という認識がうかがわれる。
- 適用拡大に伴う短時間労働者の働き方の変化をみると、全体的には働き方を変えなかった労働者が多数という結果であった。その上で、適用拡大を受けて働き方を変えた者のうちでは、被用者保険適用回避のために労働時間を短縮する動きもあるものの、半数強は、適用を受け入れた上で、手取り収入が減少しないよう労働時間を延長しており、適用拡大は、施行前に懸念された適用回避のための労働時間の短縮という方向よりは、むしろ短時間労働者が労働時間を延ばしつつ、能力発揮の機会を広げるという方向に作用したことがうかがわれる。
- 被用者保険の適用を受ける方向で働き方を変更した理由について、元国民年金第1号被保険者では「保険料の負担が軽くなるから」が最多、元国民年金第3号被保険者では「もっと働いて収入を増やしたい(維持したい)から」が最多であった。

一方、適用を回避する方向で働き方を変更した元国民年金第3号被保険者にその理由を尋ねると、「配偶者控除を受けられなくなるから」、「健康保険の扶養から外れるから」など、税・社会保険制度上の理由を挙げる者が大半であった。

このように、被用者保険適用のメリットをしっかりと認識し、積極的に適用対象となるような働き方を選ぶ短時間労働者が相当数見られた一方、税・社会保険制度が依然として就業調整の要因になっている場合があることも確認される結果となった。
- 特に国民年金第3号被保険者について、40歳代では被用者保険に加入した者が多いのに対し、50歳代では回避した者が多く、被用者保険に加入できる条件が掲載された求人について、魅力的だと思える人ほど、被用者保険に加入する傾向にあった。また、世帯年収300万円未満の者は、他の世帯年収区分の者と比べ、被用者保険加入を回避した者の割合が目立って低いなど、年齢や社会保険加入の捉え方、属する世帯の年収水準によっても差異があることが窺われた。
- 自身が働くのを辞めた場合の家計に対する影響と、適用拡大に伴う働き方の変化の関係を見ると、家計への影響が大きいと考える短時間労働者ほど、今般の適用拡大に際しても被用者保険が適用されるように働き方を変更し、対して家計に余裕がある人ほど適用を回避した傾向があり、性別や年齢、適用拡大前の被保険者区分といった基礎的な属性を計量的手法を用いてコントロールしても、統計的に有意に確認された。

③ 関係団体に対するヒアリング結果

- 近年のパート労働市場における需給逼迫により、事業運営に必要な労働力確保が極めて重要な経営課題になっている。
- 短時間労働者のうち、主婦(主夫)層やシニア層については、手取り収入の維持を重視し、保険料負担が発生しない範囲で就労しようとする傾向が根強く、企業の事業運営の制約要因となるとともに、正社員等の他の従業員の負担となっている。こうした行動を誘発している制度的要因が、主婦層等と同種の職に就く傾向にある一人親など、他の短時間労働者の就労条件に対してもマイナスに作用している。
- 適用拡大に際して、多くの企業は労働力確保を優先し、従業員の意向を重視しつつ、できるだけ労働時間を延長・維持してもらおう方向で対応した。
- 使用者団体からは、労働時間を短縮する動きが目立ち労働力不足に拍車がかかったとの意見と、労働時間を短縮する動きは限定的であったとの意見の双方があった。
- 短時間労働者を多く雇用する労働集約的な産業からは、利益率が低い中、適用拡大に伴う社会保険料負担の増加は企業経営に対して無視できない影響を与えたとの意見があった。

④ 適用拡大企業に対するアンケート結果

(1. 従業員 501 人以上企業における適用拡大の影響等)

- 年金額シミュレーターの活用、制度変更の周知徹底、個々の労働者との面談等を通じ、労働者数・労働時間の確保に成功し、影響は軽微であった。
- 労働時間を短縮する短時間労働者がおり、他の社員に負荷がかかった。
- 適用拡大による社会保険料負担の増加が企業経営に与える影響が大きい。
- 従業員数 501 人以上という基準については、同じ働き方をしても他社では被用者保険への加入が不要であるという理由で転職した者もいた。グループ企業内での適用状況の違いにより人事異動が柔軟にできない。
- 月額賃金 8.8 万円以上という賃金要件については、短時間労働者の就業調整を招く。また、要件該当を確認するための事務負担が大きい。同じ労働時間であっても時給単価の違いにより適用・不適用が分かれることから、賃金要件の設定に当たっては賃金の地域差を勘案すべき。

(2. 労使合意に基づく適用拡大を導入した企業の導入目的・経緯等)

- 人員確保及び従業員の保障を厚くする観点から導入した。
- 中小企業でも、週 20 時間以上で社会保険に加入できることで、大企業と同じスタートラインに立てると考えて導入した。
- 導入の結果、就労調整も起きなくなり、また保険加入可能であるという理由で入社を決意した従業員もいるなど、適用拡大の正の影響を実感できた。
- 短時間労働者側の受止めは様々であり、適用拡大を理由に退職する者がいたとの声もあった。これに対し、事業者が従業員にメリットを説明することで納得して被用者保険に加入したとの意見も多くあった。

2. 今後の検討の方向性

① 基本的な考え方

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>雇用形態や企業規模の違いによって社会保険適用の有無が異なることは、働く者にとって不合理。被用者保険適用によるセーフティネット整備が重要であり、更なる適用拡大を実施すべき。</u> ○ <u>本来ならば企業規模や業種・業態に関係なく、働く側の人の立場で考えるべき。</u>働く者に相応しい保障を実現することが肝要ではないか。 ○ <u>適用拡大は将来の貧困対策としても重要。</u>将来の社会問題化を避けるためにも今取り組むべき。 ○ <u>被用者保険の適用対象となれば、年金水準の向上につながる上、健康保険については、傷病手当金や出産手当金を受け取れるようになる。</u>労働者にとってのこうした利点の観点からも被用者保険の適用拡大は進めていくべき。 ○ <u>適用拡大は、国民年金保険料の未納を減少させ、被保険者本人の年金水準を引き上げ、働き方にもニュートラルな制度にしていくものであり、政策方針として厚生年金被保険者を増やすのは正しい。</u> ○ <u>適用拡大が、低所得者、社会的困難に直面している層の就労増加につながったことなどを総合的に考えると、慎重に行う必要があるという留保付きではあるが、方向性に賛同。</u> ○ <u>多様化する働き方に対応するために社会保障制度を見直すことは重要。</u>他方、最低賃金の引上げ、社会保険料負担増、人手不足、働き方改革への対応、消費税増税分の価格転嫁など、<u>中小事業者の厳しい実情を総合的に勘案しつつ検討すべきではないか。</u> ○ <u>適用拡大は、被用者保険の担い手を増やし、被用者保険の安定性が向上するというプラス面がある。</u>一方で、<u>事業主負担や、業種による負担差、深刻な人手不足という事情を念頭に置きつつ議論する必要。</u> 	<p>⇒ 被用者として働く者については被用者保険に加入するという基本的考え方が示された。</p> <p>⇒ 具体的な適用拡大の進め方については、人手不足や社会保険料負担を通じた企業経営への影響等に留意しつつ、丁寧な検討を行う必要性が示された。</p>

② 短時間労働者に対する被用者保険の適用範囲のあり方

i. 適用拡大の対象企業の範囲(企業規模要件)

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ 雇用形態や企業規模の違いによって社会保険適用の有無が異なることは、働く者にとって不合理。<u>被用者保険適用によるセーフティネット整備が重要であり、更なる適用拡大を実施すべき。</u>(再掲) ○ 本来ならば<u>企業規模や業種・業態に関係なく、働く側の人の立場で考えるべき。</u>働く者に相応しい保障を実現することが必要ではないか。(再掲) ○ 従業員数が501人以上かどうかは公表情報ではわからないことが多い。<u>パート労働者が自分の仕事を選ぶ際に保険加入の有無は重要だが、それを自由に選べないことは問題ではないか。</u> ○ 企業規模要件の存在が一定程度、労働者の選択に歪み・変化をもたらしていると感じる。労働者による就業先選択やグループ企業内での人事異動への影響等を少なくする観点から、<u>企業への影響を十分に検証した上で対応していくのが適当ではないか。</u> ○ <u>企業規模要件は、引き下げていくべき。</u>ただし、中小企業の負担面を考慮した段階的な実施など、<u>何らかの支援が必要であれば検討すべきではないか。</u> ○ <u>企業規模要件はあくまで経過措置。</u>他方、<u>中小企業の負担増についてはしっかり支援すべき。</u> 	<p>⇒ 企業規模要件については、被用者に相応しい保障の確保や経済活動への中立性の維持、経過措置としての位置づけといった観点から、見直しを検討する必要性が示された。また、見直しに伴う事業者負担が過重なものとならないよう、施行の時期・あり方に配慮するなど、何らかの支援措置を講じる必要性について指摘された。</p>

ii. 適用対象となる短時間労働者の範囲

(ア) 労働時間要件

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ 労働時間要件、勤務期間要件、学生要件については、<u>実務面での障害も考慮しつつ、一定以上の給与収入のある者については被用者保険を適用するという原則的な考えのもとで検討すべき。</u> ○ 賃金や労働時間に着目した更なる適用拡大は、少ない手取りの人々にとって、<u>労働時間を減らす誘因になってしまうのではないか。</u> ○ まずは、<u>週労働時間20時間以上の者への適用拡大の検討が優先的課題ではないか。</u> 	<p>⇒ 労働時間要件については、被用者に相応しい保障を確保する趣旨を踏まえつつ、他の論点との優先順位や短時間労働者の就業に与える影響等も考慮し、慎重な検討を行う必要性が示された。</p>

(イ) 賃金要件

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>賃金水準は一般的に都市部と地方の間で差異が見られるため、同じ労働時間でも被用者保険の適用に差異が生じることとなり、不公平ではないか。</u> ○ <u>労働時間要件に加えて賃金要件があると、二重の要件となり複雑。また、賃金要件が就業調整のラインとして強く意識されており、見直しを検討すべき。</u> ○ <u>月額賃金 8.8 万円未満の短時間労働者は、8.8 万円以上と性質が異なる。前者には、健康保険の被扶養者・国民年金第3号被保険者が高い割合で含まれている。</u> ○ <u>国民年金第1号被保険者との負担・給付面でのバランスを図るべき。</u> ○ <u>最低賃金の推移を見ると、近いうちに週 20 時間労働で月額 8.8 万円を超えてくることも想定される。国民年金の保険料とのバランスに関する議論もあり、今回、賃金要件の見直しは不要なのではないか。</u> 	<p>⇒ 賃金要件については、就業調整の要因となるなど課題も示された一方、国民年金第1号被保険者とのバランスや、短時間労働者の就業に与える影響、賃金要件と最低賃金の水準との関係を踏まえて、制度の見直しの緊要性の程度も念頭に置いた上で検討する必要性が示された。</p>

(ウ) 勤務期間要件

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>勤務期間要件は、1年未満の者の多くが契約更新の結果として1年以上在籍しているなど、契約当初時点では判断困難であり、必要性に疑問。</u> ○ <u>勤務期間要件は、古い時点の雇用保険の基準を参考にした要件と認識しているが、実務としては、2カ月勤務が見込まれるなら適用しているとも聞く。たとえば、現行の雇用保険の基準に合わせる方向で見直してはどうか。</u> 	<p>⇒ 勤務期間要件については、事業主負担が過重にならないようにするという趣旨や、実務上の取扱いの現状を踏まえて、要件の見直しを検討する必要性が共有された。</p>

(エ) 学生除外要件

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>学生は将来社会人になれば社会保険が適用されていくので、パート労働者と同じ枠組みで議論すべきではない。今までの取扱いを変更した際の事務負担も考慮すべき。</u> ○ <u>学生でありながら本格的な就労に近い働き方をする「苦学生」のような人々については、社会全体としてのサポートを考えるアプローチであるべきで、適用拡大で解決を図るものではない。</u> ○ <u>学生像・学生の就労も多様化している。「苦学生」だけではなく、インターンシップや、高齢非正規労働者の学び直しのケースもある。一律に学生を適用除外とするのは不合理。</u> ○ <u>月額 8.8 万円稼ぐ学生は相当就労している。外国人留学生の関係もあるが、基本的には適用対象としていくべき。</u> ○ <u>学生は短期間で資格変更が生じるため手続きが煩雑、というのが要件の存在理由とされているが、若い人々は学生でなくても転職を頻繁にする。学生を理由に適用除外することには違和感がある。</u> ○ <u>学生についても適用とすることが適当。保険料負担が浮くことで、企業が学生を安価な労働力として利用することを抑止する必要がある。</u> 	<p>⇒ 学生除外要件については、事業主の事務負担への配慮という制度趣旨を念頭に置きつつ、近時の学生の就労状況の多様化や労働市場の情勢等も踏まえ、見直しの可否について検討する必要性が示された。</p>

iii. 健康保険における対応

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>厚生年金保険については将来の給付に結びつくためメリットがわかりやすいが、健康保険については、傷病手当金や出産手当金があるものの、病気等により治療を受ける際の窓口負担に変化がなく、自ら加入するメリットが乏しいケースがあるとの指摘がある。健康保険と厚生年金保険とは給付と負担の関係、特性が異なることから、両制度を一括して適用する妥当性について議論する必要があるのではないか。</u> ○ <u>健康保険と厚生年金保険の適用を分離した場合、制度が複雑になり、適用事務を行う企業の事務負担も増加し、新たな就業調整が生じることも懸念される。できる限り一体となって進めていくことが必要。</u> ○ <u>短時間労働者の適用拡大によって、医療保険者の財政の悪化が懸念されるため、医療保険財政に与える影響について試算した上で議論することが適当ではないか。また、これまでの適用拡大と同様、財政支援を行うべき。</u> 	<p>⇒ 健康保険との関係については、厚生年金との制度上の差異に係る指摘があった一方、実務上の便宜を踏まえ一体的適用を維持することの必要性も指摘された。</p> <p>⇒ 医療保険財政についても、考えられる影響について適切な試算を行った上で、所要の対応策を講じる必要性が指摘された。</p>

iv. 第3号被保険者制度

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ 第3号被保険者自ら被用者保険に加入することは、より<u>充実した保障を得て生活の安定につながっただけ</u>でなく、被用者による支え合いの仕組みに自ら参加することで、<u>働く上での意識にも少なからぬ影響を与えた</u>とも考えられる。 ○ 第3号被保険者は、子育てや介護といった事情がある者、配偶者の扶養の範囲内で就労を希望する者など多様な者が存在し、それぞれ就業調整しながら働いているのが現状。これほど多様な者がいる中で、<u>本人や世帯の収入が安定し、将来の安心につなげていくために柔軟に対応できる仕組みを考えていく必要がある</u>。 ○ 第3号被保険者については、どうしても<u>就業調整の問題が残ってしまうことから、第3号被保険者制度をどの</u>ように考えるか議論が必要ではないか。 	<p>⇒ 健康保険の被扶養者・国民年金第3号被保険者制度については、働き方やライフスタイルの選択を阻害しない制度とするため、まずは更なる適用拡大を通じて、ある程度働く短時間労働者については自ら被用者保険に加入する形を目指しつつ、制度のあり方についての将来像を議論していく必要性が指摘された。</p>

③ 被用者保険の適用事業所の範囲

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ 法定16業種や従業員5人要件といった個人事業所の適用範囲に関する線引きは、かなり前に決められたもの。そうした事業所にもフルタイム就業者もいると思うので、<u>現代に合ったような形で見直し、検討が必要ではないか。</u> ○ 労働者保護や労働者の老後の安定を考えたときに、今の適用事業所の範囲に関する状態はふさわしくないのではないか。昔からずっと範囲の拡大をしてこなかったという経過もあるが、<u>適用事業所の範囲を拡大していく方向で議論し、5人以上の個人事業所は強制加入とすべき。</u> ○ 非適用業種の存在には歴史的経緯がある。確かに現在は近代化され、この業種がなぜ非適用なのかといった議論はあるが、<u>強制適用としたときに経営にどういった影響が出るのか、きちんと突っ込んだ議論をすべき。</u> ○ 従業員の利益や人材確保の意味で、<u>適用事業所の範囲を拡大する利点は総論として理解する。</u>他方、該当業種には小規模事業者も多く、<u>事務負担や保険料負担が重い。</u>現行の個別の状況に応じた任意適用でいいのではないか。 ○ 個人の事業所が適用事業所となる場合にも、<u>個人事業主は被保険者資格を得ることができない。</u>対応を検討すべき。 ○ 制度上、適用要件を満たしているにもかかわらず、実際には未適用となっている事業所の問題に対して、日本年金機構における取組みが強化され、着実に成果を挙げている。<u>引き続き未適用事業所に対する適用促進を徹底していくべき。</u> ○ 適用事業所の範囲の拡大にあたっては、<u>国民健康保険(市町村・国民健康保険組合)の財政に対する影響を勘案し、全体が納得できる制度としての方向性を図っていくことも必要。</u> 	<p>⇒ 本来、事業形態、業種、従業員数などにかかわらず被用者に相応しい保障を確保すべきであるが、各業種それぞれの経営・雇用環境、非適用とされた制度創設時の考え方と現状などを個別に踏まえつつ検討すべきとの認識が共有された。</p> <p>⇒ 関連して、個人事業主本人に対する保障のあり方、未適用事業所に対する日本年金機構における対応の継続、被保険者の移動による国民健康保険の財政への影響についても指摘された。</p>

④ 複数事業所就業者に対する被用者保険の適用のあり方

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ 複数事業所就業者への保障が重要。<u>労働時間を合算して考える方策を検討すべきではないか。</u> ○ 複数事業所における労働時間や賃金をどうやって継続的に把握するかは難しい課題。雇用保険における議論も参考にしながら、<u>実務が成り立つのかどうか等、慎重に検討していただきたい。</u> ○ 複数の事業所で適用要件を満たす場合の手続きは、事業者には相当負荷がかかっている。<u>負担軽減のため制度全体として効率化を図るべき。</u> 	<p>⇒ 複数事業所で就業する者については、該当する労働者に相応しい保障を確保する方策について、実務上の実行可能性も踏まえて引き続き議論していく必要性や、現行の適用の仕組みの効率化を図る必要性が指摘された。</p>

⑤ 雇用類似の働き方への対応

懇談会における議論	今後の検討の方向性
<ul style="list-style-type: none"> ○ 個人事業主のうち、<u>被用者性が高い者については被用者保険適用による保障を検討すべき。</u> ○ 今や柔軟な働き方を選べる時代であり、誰もがフリーランス的働き方になる可能性がある。<u>働き方に中立な社会保険制度を目指すべき。</u> ○ フリーランスのような雇用者類似の者に対する被用者保険による保障の重要性は理解できるが、<u>自営業者との公平性の問題もあり、セットで考えていくべき。</u> 	<p>⇒ 雇用類似の働き方への対応については、被用者性の高い個人事業主の保護を図る観点から、制度上・実務上の課題も踏まえつつ、働き方の多様化の進展に応じてどのような対応ができるか、引き続き議論していく必要性が指摘された。</p>